



**عنوان طرح:**

**«قدوین سیاست‌های فعال بازار کار استان خوزستان در پنج سال آینده»**

**گزارش فاز اول:**

**مرور سیاست‌های اشتغال در ایران و بررسی تجارب نظری سیاست‌های**

**فعال بازار کار**

**مجری طرح:**

**دکتر حسن فرازمند**

**مشاور طرح:**

**دکتر سیدمرتضی افقه**

**همکاران طرح:**

**دکتر یعقوب اندایش-دکتر حسین ملتفت-دکتر سید عبدالمجید آهنگری**

**شاهرخ سلیمی-دکتر سجاد فرازمند-دکتر عذری بیانی**

**ویرایش نخست-غیرقابل استناد**

**بهمن ماه ۱۳۹۸**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## فهرست مطالب

عنوان	صفحه
فصل اول - بررسی سیاست های اشتغال در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۹۸.....	۵
۱-۱- مقدمه .....	۶
۱-۲- برنامه اول توسعه (۷۲-۱۳۶۸) .....	۷
۱-۳- برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) .....	۸
۱-۴- برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) .....	۱۰
۱-۴-۱- جهت گیری های اصلی اشتغال بر اساس برنامه سوم توسعه .....	۱۳
۱-۴-۲- نقش شورای اشتغال در برنامه سوم .....	۱۶
۱-۵- برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) .....	۱۸
۱-۵-۱- اعطای وام به بنگاه های زود بازده .....	۱۸
۱-۶- برنامه پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰) .....	۲۱
۱-۷- برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) .....	۲۴
۱-۸- اشتغالزایی در قانون بودجه سال های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۸ .....	۲۴
۱-۸-۱- برنامه اشتغال در سال ۱۳۹۶ .....	۲۵
۱-۸-۲- برنامه های اشتغال در سال ۱۳۹۷ .....	۲۶
۱-۸-۳- اشتغالزایی در قانون بودجه ۹۸ .....	۲۷
۱-۸-۳-۱- طرح توسعه کسب و کارهای پر اشتغال منطقه ای با ۲۰۰ هزار فرصت شغلی .....	۲۸
۱-۸-۳-۲- طرح توسعه کسب و کارهای پر اشتغال روستایی و عشایری با ۹۰ هزار فرصت شغلی .....	۲۸
۱-۸-۳-۳- اصلاح نظام آموزش مهارتی و توسعه کارآفرینی .....	۲۸
۱-۸-۳-۴- برنامه ها و سیاست های فعال بازار کار .....	۲۹
۱-۸-۳-۵- برنامه حمایت از مشاغل حمایتی و خرد ۳۰ هزار نفر .....	۲۹
۱-۸-۳-۶- طرح اشتغال عمومی با اولویت مناطق سیل زده (۳۵ هزار فرصت شغلی) .....	۲۹
۱-۸-۳-۷- برنامه ساماندهی و تثبیت ۳۱۵ هزار شغل موجود .....	۳۰
۱-۸-۳-۸- برنامه استفاده از فرصت های خارجی .....	۳۰
۱-۸-۳-۹- نهاد سازی و اطلاعات بازار کار .....	۳۰

۳۱	۱-۸-۳-۱۰- سند کار شایسته .....
۳۳	۹-۱- عملکرد اشتغالزایی در برنامه‌های توسعه اقتصادی واجتماعی پس از انقلاب .....
۳۵	۱۰-۱- تحلیل سیاست های اشتغال در برنامه های توسعه و چالش های پیش رو .....
۴۰	ب- نقاط ضعف برنامه های اخیر رشد فراگیر تا کار شایسته و سیاست های فعال بازار کار .....
۴۲	<b>فصل دوم- تحلیل و بررسی تجارب نظری سیاستگذاری در بازار کار .....</b>
۴۳	۱-۲- مقدمه .....
۴۴	۲-۲- عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای نیروی کار .....
۴۵	۳-۲- اقتصاد مشارکتی روشی برای خود اشتغالی .....
۴۸	۴-۲- انواع سیاست های بازار کار .....
۴۸	۱-۴-۲- سیاست های منفعل بازار کار: .....
۴۸	۲-۴-۲- سیاست های فعال بازار کار: .....
۴۹	۱-۲-۴-۲- انواع مختلف سیاست های فعال بازار کار .....
۴۹	الف- مشوق های حفظ اشتغال (دسته اول) .....
۵۰	ب- مشوق های ایجاد اشتغال (دسته دوم) .....
۵۱	ج- مشوق های جستجو و حفظ شغل (دسته سوم) .....
۵۲	د- ارتقای سرمایه انسانی (دسته چهارم) .....
۵۲	ه- بهبود انطباق با بازار کار (دسته پنجم) .....
۵۳	۳-۴-۲- ارزیابی و اثربخشی تجربی انواع سیاست های فعال بازار کار از دید مطالعه براون و کوتل (۲۰۱۲) .....
۵۵	۴-۴-۲- ارزیابی برنامه های سیاست های فعال بازار کار از دید مطالعه دار و ترانانتوس (۱۹۹۹) .....
۵۷	۵-۴-۲- ارزیابی سیاست های فعال بازار کار در کشورهای پیشرفته از دید مطالعه باون و فریند (۲۰۱۹) .....
۵۸	۱-۵-۴-۲- سیاست های فعال بازار کار در کشورهای OECD .....
۶۷	۲-۵-۴-۲- خلاصه نتایج سیاست های فعال بازار کار کشورهای پیشرفته .....
۷۰	۳-۵-۴-۲- درسهای سیاستهای فعال بازار کار .....

## مقدمه گزارش

هدف از انجام این پروژه، تدوین سیاستهای فعال بازار کار استان خوزستان در پنج سال آینده است. برای این منظور، ابتدا سیاستهای اشتغالی که در برنامههای توسعه بعد انقلاب تا سال ۱۳۹۸ تدوین شده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد و عملکرد کلی آنها با تاکید بر برنامههای اخیر وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی شامل برنامه اشتغال فراگیر، کار شایسته و سیاستهای فعال بازار کار و نیز نقاط قوت و ضعف هر یک از برنامه‌ها ارایه می‌گردد. در فصل دوم، به تفصیل تجارب نظری سیاست‌های فعال بازار کار در برخی از کشورهای دنیا با استفاده از مطالعات انجام شده بررسی و ارائه می‌شود. در این چارچوب، انواع سیاست‌ها، نقاط قوت و ضعف سیاستهای فعال بازار کار با توجه به برنامه‌های اجرا شده در برخی از کشورهای دنیا، گزارش می‌شود تا از آنها درس‌هایی برای ایران و در نهایت استان خوزستان گرفته شود. در گزارش بعد (فاز دوم)، سمت عرضه و تقاضای نیروی کار استان، طی سال‌های اخیر بررسی خواهد شد و بر مبنای آن ساختارهای غالب بر بازار کار استان مورد توجه قرار خواهد گرفت. در نهایت، سیاستهای مناسبی از انواع سیاست‌های فعال بازار کار برای استان خوزستان ارائه خواهد شد.

## **فصل اول**

**بررسی سیاستهای اشتغال در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب**

**اسلامی تا سال ۱۳۹۸**

## ۱-۱- مقدمه

در این فصل سیاستهای اتخاذ شده اشتغال در ایران و به دنبال آن در استانهای کشور بررسی خواهد شد. بدین منظور، برنامه‌های پنج ساله توسعه، قانون بودجه و عملکرد اشتغال برنامه‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. این مطالعه نشان خواهد داد که اولاً، سیاستهای اشتغال در ایران به صورت کشوری اتخاذ شده و استانها سیاستهای تدوین شده کشوری را اجرا کرده‌اند. ثانیاً، در همه برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، اهداف کمی رشد، بهره‌وری و اشتغال مد نظر بوده است. البته سیاستها و قوانین برنامه و بودجه از نظر عملکردی، در پاره‌ای از مواقع موفق و در برخی از موارد ناموفق بوده‌اند. با توجه به این ویژگی، سعی خواهد شد با بررسی سیاستها و قوانین برنامه و بودجه در زمینه اشتغالزایی کشور، سیاستهای اجرا شده اشتغال در استان خوزستان نیز مشخص و تبیین گردد. مشخص خواهد شد، گرچه عملکردها در استانهای مختلف با توجه به ظرفیتها و ساختار اقتصادی استانها متفاوت بوده است، اما سیاستها یکسان بوده است. ضمن آن که توزیع منابع ذیل سیاستهای مختلف اشتغال در استانهای مختلف کشور، توازن و تناسبی چندانی نداشته است و اساساً قدرت چانه زنی و ارتباطات مقامات استانی با مرکز می‌توانسته است توزیع منابع را به نفع استان تغییر دهد. مورد مهم دیگری که باید به آن توجه داشت، اجرایی نشدن یا اجرای ناقص و ناموفق بسیاری از سیاستهای اشتغال در کشور است. به منظور بررسی و تبیین این گونه موارد ابتدا قوانین برنامه و سپس قوانین بودجه اخیر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## ۱-۲- برنامه اول توسعه (۷۲-۱۳۶۸)

برنامه پنجساله اول توسعه که به "برنامه سازندگی"، مشهور بود بیشتر بر رشد اقتصادی اتکا می کرد تا از طریق آن اشتغال ایجاد شود. این برنامه بر پایه استراتژی "آزاد سازی اقتصادی" شکل گرفت و هدف اصلی آن، تحرک سرمایه گذاری، اشتغال مولد و رشد اقتصادی بود.

از جمله مباحث کلی و اساسی که در برنامه اول توسعه بر آن تاکید شده است، عبارتند از: بازسازی و نوسازی خسارت های جنگ تحمیلی و تقویت بنیه دفاعی؛ استفاده حداکثری از ظرفیت های تولیدی و زیربنایی؛ اصلاح ساختار تولیدات صنعتی از طریق افزایش مستمر سهم کالاهای سرمایه ای؛ توسعه جهشی عملیات تفصیلی اکتشاف، تجهیز و آماده سازی معادن مورد نیاز صنایع کشور؛ برقراری و تامین عدالت اجتماعی؛ تامین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم؛ تشکیل شورای عالی الگوی مصرف به ریاست رئیس جمهور و یا معاون اول رئیس جمهور؛ اصلاح قانون مالیاتهای مستقیم؛ بازنگری و اصلاح قوانین گذشته با هدف کوتاه کردن مسیر جریان امور؛ تنقیح قوانین موجود و تدوین قوانین جدید؛ تجهیز گزیده ای شهرهای بزرگ کشور به منظور تمرکز زدایی؛ انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران به دیگر نقاط کشور؛ نظارت کامل بر کیفیت کالاهای تولیدی و رعایت استانداردها؛ استفاده از موقعیتهای جغرافیایی کشور در زمینه حمل و نقل بار و مسافر در سطح بین المللی؛ متعادل ساختن رشد جمعیت کشور؛ گسترش آموزش عالی به خصوص در سطح کارشناسی ارشد و دکترای تخصصی؛ تاسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور؛ رشد تولیدات سرمایه ای و واسطه ای با تاکید بر نهاده های کشاورزی، آب و خاک، صنایع معدنی و صنایع سنگین؛ اصلاح ساختار تولید معدنی از طریق افزایش مستمر سهم کانیهای صنعتی؛ اولویت در اکتشاف و استخراج گاز از مخازن مشترک با کشورهای همجوار؛ جانشین نمودن بیشترین مقدار گاز طبیعی بجای فرآورده های نفتی و سایر سوخت های انرژی زا و توزیع گاز و تاکید بر تکمیل طرح های نیمه تمام تولیدی و صنعتی بوده است.

همه این موارد به نوعی بر تقاضا و عرضه نیروی کار تاثیر داشته است. در مورد عرضه نیروی کار، موفقیت کنترل زاد و ولد و سیاست های جمعیتی به کار گرفته شده در نوع خود کم نظیر بود و موجب گردید مشکلات اشتغال برای سالهای بعد کمتر شود. اگر این سیاست به کار گرفته نمی شد و نرخ رشد جمعیت همانند دهه ۶۰ باقی می ماند، در اواخر دهه ۸۰ و ۹۰ با مشکلات بیشتری در زمینه اشتغال روبه رو می شدیم. در این برنامه سیاست های توسعه آموزش عالی بکار گرفته شد ولی مبتنی بر نیاز سنجی تقاضای نیروی کار جامعه استوار نبود. گرچه به دلیل وجود ظرفیت های بیکار در اقتصاد، مشکلی در بکارگیری فارغ التحصیلان وجود نداشت اما ادامه این سیاست با رشد سریع فارغ التحصیلان و ایجاد رشته های جدید بدون دقت در نیازسنجی تقاضای بازار کار بر مشکلات افزود. به طوری که شرایطی به وجود که تخصص ها در جای خود استخدام نشدند و موجب محدود شدن رشد بهره وری در جامعه شدند در حالی که انتظار می رفت با خیل عظیم فارغ التحصیلان دانشگاهی، بهره وری نیروی کار در کشور رشد شتابان به خود گیرد اما به دلیل غیر تخصصی بودن بسیاری از آموزشهای فارغ التحصیلان و مهارت اندوزی پایین آنها و پدیده موسوم به مدرک گرایی و کاهش کیفیت تحصیلات بر محدودیت بهره وری نیروی کار افزود و به



دلیل تاثیر گذاری جدی بر رشد اقتصادی، یکی از مواردی است که در نهایت موجب افزایش بیکاری و کاهش اشتغال شده است.

در مجموع می توان گفت، برنامه اول توسعه در زمینه اهداف و سیاست های اشتغال زایی کارنامه نسبتاً موفق داشته است. هدف کمی ایجاد سالانه ۳۹۴ هزار شغل در طول برنامه بود. استفاده از ظرفیتهای خالی در اقتصاد و افزایش سرمایه گذاری های زیر بنایی پس از جنگ تحمیلی، موجب افزایش رشد اقتصادی شد و در برنامه هدف اشتغال را تامین کرد. نظر به این که در این برنامه افزایش جمعیت فعال مطابق با ظرفیت های ایجاد اشتغال در اقتصاد کشور بود، تلاش برای سرمایه گذاری و رشد اقتصادی به اشتغال بیشتر انجامید و پاسخگوی عرضه نیروی کار بود اما در مجموع، نتایج این برنامه منجر به کاهش بهره وری نیروی کار و کم بازده شدن مشاغل ایجاد شده انجامید. همچنین، به کارگیری نیروی کار بیشتر در بخش دولتی باعث موفقیت در ایجاد اشتغال در برنامه اول توسعه شد. می توان گفت رویکردی که در برنامه اول برای ایجاد اشتغال بکار گرفته شد رویکرد متعارف و مبتنی بر سرمایه گذاری و بازسازی فعالیت ها بعد از خرابی های جنگ بود که در این دوره نتیجه موفق داشت.

### ۱-۳- برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴)

برنامه پنجساله دوم توسعه، از نظر ساختار و ماهیت، تفاوت چندانی با برنامه اول توسعه نداشت و مسیر برنامه اول توسعه را دنبال نمود و بر آزاد سازی اقتصادی و خصوصی سازی تاکید داشت. هدف اصلی این برنامه؛ رشد و توسعه پایدار، ایجاد اشتغال و تحقق عدالت اجتماعی بود. از جمله اهدافی که در برنامه دوم توسعه، مد نظر قرار گرفت عبارتند از: سیاست های تمرکز زدایی و افزایش نقش استان ها در اجرای برنامه های توسعه؛ سیاست پرداخت یارانه به کالاهای اساسی؛ تاکید بر تکمیل طرح های نیمه تمام تولیدی و صنعتی؛ توجه بیشتر به افزایش کارایی؛ کاهش اندازه دولت؛ تاکید بر اخلاق اسلامی و نظم اجتماعی و وجدان کاری؛ تربیت و انتخاب مدیران شایسته و کارآمد و نظارت بر عملکرد آنها؛ اصلاح سیستم حقوق و دستمزد بر مبنای طرح کارانه و بهره وری؛ توجه ویژه به صنایع تبدیلی و وابسته به بخش صنعت و معدن؛ تکمیل خطوط و زنجیره های تولیدی و صنعتی؛ نظارت به موقع و مستمر بر اجرای قوانین در کلیه سطوح؛ اجرای طرح های استراتژیک و ضروری صنعتی از محل منابع عمومی که با توجه به ویژگی یا حجم سرمایه گذاری، اجرای آنها توسط بخش خصوصی امکان پذیر نبود و رعایت ملاحظات زیست محیطی برای طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی، صنعتی و معدنی.

مهمترین نهادی که در زمینه اشتغال طی این برنامه ایجاد شد **شورای عالی اشتغال** بود. این شورا در سال ۱۳۷۷، به منظور بررسی عرضه و تقاضای بازار کار و چگونگی ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا و ایجاد هماهنگی بین دستگاههایی که تصمیمات آنها بر بازار کار موثر است و به جهت پیگیری و نظارت بر چگونگی اهداف کمی و کیفی اشتغال در برنامه های مصوب تشکیل شد. این شورا به ریاست رئیس جمهوری و دبیری رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و با عضویت وزرای کار و امور اجتماعی، جهاد کشاورزی، کشور، آموزش و پرورش، امور اقتصادی و دارایی، نیرو، تعاون، صنایع و معادن، بازرگانی، فرهنگ و آموزش عالی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس کل

بانک مرکزی، مشاور رئیس‌جمهور در امور زنان، دو نفر از نمایندگان کارفرمایان، دو نفر از نمایندگان کارگران و رئیس کمیسیون کار و امور اجتماعی مجلس تشکیل می‌شد. دبیرخانه شورا می‌توانست برحسب نیاز از سایر وزرا برای شرکت در جلسات دعوت به عمل آورد.

با توجه به اهداف بالا، سیاست های اشتغال به کار گرفته شده در این برنامه، همان سیاست های متعارف و مبتنی بر سرمایه گذاری و رشد اقتصادی بود و بر شایسته سالاری مدیران و پرداخت حقوق و دستمزد بر مبنای طرح کارانه و بهره وری تاکید شده است. همچنین، در برنامه دوم تاکید شده است که حجم دولت کاهش یابد. نتیجه این سیاست، واگذاری پیمان ها به بخش خصوصی و استخدام های شرکتی و پیمانکاری خدماتی است که به نوبه خود مسائل و مشکلاتی را برای نیروی کار شاغل به وجود آورد. از آنجایی که اتحادیه های کارگری به خوبی کار نمی کردند، نیروی انسانی نمی توانستند بر مشکلاتی که پیمانکاران ایجاد می کردند فائق شوند و در عین حال دولت توانایی نظارت کافی بر این گونه شرکتها را نداشت.

در سطح کل اقتصاد در طول این برنامه، ۱۳۱۵ هزار فرصت شغلی جدید (متوسط سالانه حدود ۲۶۳ هزار فرصت شغلی جدید) ایجاد شده است در حالی که با توجه به اهداف برنامه دوم می بایست سالانه ۴۰۴ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد می شد. یعنی، در طول برنامه می بایست حدود ۲۰۲۰ هزار شغل جدید شکل می گرفت. بنابراین، عملکرد برنامه دوم در مقایسه با اهداف پیش بینی شده تفاوت زیادی دارد، به طوری که میزان تحقق اهداف برنامه حدود ۶۵/۱ درصد است.

طبق این برنامه، بهره وری نیروی کار باید سالانه یک درصد افزایش می یافت در حالی که عملکرد نشان می دهد موفقیت چندانی نداشته است. همچنین، نسبت اشتغال به جمعیت در سن کار، طی برنامه دوم روند نزولی به خود گرفت که البته در سال پایان برنامه دوم مجدداً افزایش یافت.

نگاهی بر سیاست های کلی اشتغال زایی در برنامه دوم نشان می دهد که جمع آوری و پردازش اطلاعات بازار کار جزء اولین و مهمترین سیاستها جهت تحقق اهداف اشتغال است. این هدف در تبصره ۹۵ قانون برنامه دوم به آن اشاره شده بود اما این مسئله هنوز یکی از اساسی ترین و محوری ترین مشکلات بازار کار کشور است. بنابراین، از منظر ایجاد اشتغال، سیاستهای بازار کار این برنامه در مقایسه با برنامه اول توسعه چندان موفق نبوده است به طوری که که نرخ بیکاری پایان برنامه اول از ۱۰/۳ درصد به ۱۳/۱ درصد در پایان برنامه دوم افزایش یافت. به طور کلی، از دلایل عمده عدم تحقق کامل اهداف برنامه دوم پیگیری سیاست های تثبیت اقتصادی در اواخر سال ۱۳۷۳ و در طول سالهای ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ جهت کنترل تورم، سیاست های انقباضی بانک مرکزی، کمبود نقدینگی و ارز و غیر قابل رقابت بودن کالاهای صادراتی و ... می باشد (کميجانی، ۱۳۷۸).

#### ۱-۴- برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹)

سمت و سوی برنامه سوم توسعه، بیشتر بر اصلاح ساختار سازمانی و عدم گسترش تشکیلات دولت و با تاکید بر کوچک سازی دولت بوده است. برنامه سوم با توسعه استراتژی صنعتی شناخت شده است. هدف اصلی برنامه، توسعه اقتصاد رقابتی، اصلاح محیط کسب و کار و کاهش تصدی گری دولت می باشد. از جمله مواد قانونی که در برنامه سوم توسعه بر آن تاکید شده است، عبارتند از:

- تشکیل هیأت عالی واگذاری به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی؛
- تشکیل سازمان خصوصی سازی با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی و انتقال سهام دولت به سازمان خصوصی سازی، جهت واگذاری و فروش سهام؛
- تشکیل شورای عالی اداری به ریاست رئیس جمهور یا معاون وی به منظور اصلاح ساختار اداری و ارتقاء بهره وری و کارایی؛
- واریز ۵۰٪ درآمدهای ناشی از فروش سهام دولت به حساب شرکت های مادر تخصصی جهت اصلاح ساختار،
- به سازی و آماده سازی شرکت ها؛
- پرداخت یارانه به کالاهای اساسی؛
- لغو انحصارات و جلوگیری از فعالیت های انحصارگرانه دولت؛
- تشکیل سازمان امور مالیاتی کشور؛
- ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام و حساب ذخیره ریالی؛
- فعال سازی بانک تخصصی صنعت و معدن جهت تجهیز منابع مالی مورد نیاز صنایع و معادن کشور؛
- تشویق سرمایه گذاری مولد و زیربنایی؛
- تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه استان و ساماندهی نظام غیر متمرکز درآمد-هزینه استانی؛
- تشکیل کمیته ای به ریاست رئیس جمهور به منظور تنظیم و تعادل بازار ارز؛
- تمرکز بر عدالت اجتماعی؛
- منطقی نمودن مصرف انرژی و حفظ محیط زیست؛
- مدیریت مصرف آب و بهره برداری مناسب با استفاده از روش های نوین آبیاری کشاورزی؛
- فراهم ساختن زمینه های اشتغال؛
- مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروههای متوسط و کم درآمد جامعه؛

➤ اصلاح نظام مالیاتی؛ ثبات در سیاست خارجی؛

➤ بازنگری در سیاست های پولی، مالی و ارزی؛

➤ کاهش صدور نفت خام و تشویق و تاکید بر صادرات غیرنفتی؛

➤ گسترش همکاری های دو جانبه منطقه ای و بین المللی؛

➤ تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل و تاسیس بانک توسط بخش خصوصی.

با وجود بکارگیری طرح ضربتی اشتغال در برنامه سوم که قرار بود سالانه ۷۶۵ هزار شغل جدید ایجاد شود، در طول برنامه هر سال ۵۸۰ شغل ایجاد شد که از موفقیت ۷۶ درصدی برخوردار بود. اما نسبت به برنامه دوم مقدار اشتغال بیشتری را ایجاد نمود.

در سال ۱۳۸۲، دولت برای مقابله با بیکاری فزاینده، به ویژه در میان جوانان تحصیلکرده، طرح ضربتی اشتغال را به اجرا گذاشت. مطابق این طرح هر کارفرمایی که یکی از جویندگان کار ثبت نام شده در مراکز کارایی وزارت کار را جذب می کرد می توانست وام ۴ ساله با نرخ ۱۴ درصد به مبلغ ۳۰ میلیون ریال دریافت کند در حالی که نرخ سود بانکی در آن زمان حدود ۲۰ درصد و در بازار غیررسمی سرمایه نرخ بهره حدود ۵۰ درصد بود. تنها ساز و کار کنترل نحوه استفاده از وام ورود نام کارگر استخدام شده در لیست بیمه کارکنان شرکت بود.

از این رو تسهیلاتی در قالب وجوه اداره شده و سایر تسهیلات اشتغالزایی اعطا شد. همچنین بر افزایش خود اشتغالی مبتنی بر کار آفرینی و گسترش بنگاه های اقتصادی تاکید شده است که این موارد از دیگر سیاست های فعال بازار کار در برنامه سوم بود.

توسعه و گسترش سرمایه گذاری و ایجاد فرصت های شغلی توسط بخش غیردولتی، کاهش هزینه های استفاده از نیروی کار از طریق تخفیف های بیمه ای، اصلاح نهادها و قوانین ناظر بر بازار کار، سیاست های جایگزینی نیروی کار و ایجاد اشتغال در خارج از کشور و اعزام نیروی کار و توسعه امور آموزشی از دیگر سیاست های بازار کار در برنامه سوم توسعه بودند.

در طول سال های این برنامه کمک های فنی و اعتباری یارانه دار به آموزشگاه های فنی و حرفه ای و انتقال برخی از رشته های مراکز دولتی به آموزشگاه های آزاد یکی از اقدام های وزارت کار و امور اجتماعی بود که موجب فعال تر شدن بخش غیردولتی شد و همچنین تسهیلاتی در قالب وجوه اداره شده و سایر تسهیلات اشتغال زایی اعطا شد. افزایش خوداشتغالی مبنی بر کارآفرینی و گسترش بنگاه های اقتصادی نیز از دیگر سیاست های فعال بازار کار است که در این ارتباط در برنامه سوم توسعه سر فصل های آموزشی برای گسترش مدیریت کارآفرینی تهیه و تدوین و دوره های آموزشی در حمایت از کارآفرینان در صنایع کوچک، برگزار شد. در مورد میزان اثربخشی ماده قانونی جمع آوری و خروج تمام اتباع خارجی فاقد پروانه کار (ماده ۴۸)، وضعیت نامناسب افغانستان و تعهدات بین المللی درخصوص عدم اخراج مهاجران فاقد پروانه کار، در عمل اجرای این ماده قانونی را با مشکلات عمده ای مواجه ساخت.

درخصوص ماده قانونی مربوط به اشتغال منوط به حمایت از سرمایه گذاران مناطق محروم و کمتر توسعه یافته (ماده ۵۰) به دلیل عدم اختصاص بودجه به منظور راه اندازی و شروع فعالیت عملیاتی صندوق و نبود معیار مشخصی برای تفکیک مناطق توسعه نیافته و محروم، پیشرفت در اجرای ماده یاد شده نیز با مشکلات مواجه شد.

به این ترتیب عملکرد سیاستهای بازار کار ایران در طول برنامه سوم توسعه بیان کننده آن است که به استثنای سیاست های حمایتی و منفعل بازار کار (برای بیکاران)، دیگر سیاستها طی این دوره در قالب برنامه لحاظ شده بود، اما در عمل برخی از این سیاستها کمتر موفق شدند. آنچه بیش از همه مورد تأکید بوده، سیاستهای مربوط به اصلاح قوانین و مقررات بازار کار در این برنامه است که پیش بینی می شد اجرای آنها منجر به انعطاف پذیری بیشتر بازار کار و جریان ورود و خروج نیروی کار شود در حالی که این سیاست تنها در قالب برنامه گنجانده شده است. در عین حال اجرای سیاست های فعال بازار کار توسط دولت و ایجاد بسترهای مناسب برای توسعه سرمایه گذاری های بخش غیر دولتی به منظور افزایش فرصت های شغلی در مقایسه با برنامه های گذشته فعال تر شده و اثر این تحرک نیز در بهبود نسبی عملکرد اشتغال مشهود بوده است. بنابراین در یک نگاه کلی عملکرد دولت در برنامه سوم توسعه پیرامون اشتغال زایی بهبود داشته است و اولین بار به سیاست های فعال بازار کار توجه شد. موسسات کارایی ها گسترش یافتند و یارانه اشتغال به کارفرمایان پرداخت شد. همچنین تسهیلات ارزان قیمت در شکل تشکیل تعاونی ها پرداخت گردید.

با آنکه مهم ترین هدف از اجرای طرح تسهیلات اشتغال ضربتی، افزایش شمار شاغلین بود اما در آمار رسمی به کیفیت کار توجهی نشده است به طور مثال در استان مازندران با همکاری اداره تعاون و کار هفت نفر از جویندگان کار ثبت نام شده در مراکز کارایی به تشکیل یک شرکت تعاونی تشویق شدند تا از این طریق بتوانند مبلغ ۲۱۰ میلیون ریال وام ارزان قیمت ۴ ساله دریافت کنند. مسلماً اکثر جویندگان کار یکدیگر را نمی شناسند و علاقمند به انجام کار واحد نیستند لذا بسیاری از تعاونی هایی که به این ترتیب تشکیل شدند قادر به ادامه کار و ایجاد اشتغال پایدار نیستند. (کریمی، ۱۳۸۵)

بر اساس اظهارات کارشناسان بانک های پرداخت کننده تسهیلات، دریافت نامه رسمی از اداره کار مبنی بر تایید اینکه فرد جویای کار ثبت نام شده در مرکز کارایی در شرکت مشغول به کار شده بسیار ساده است به همین دلیل در بسیاری از موارد فرد دریافت کننده وام، نامه تاییدیه وزارت کار را برای دریافت وام ارائه می کرده در عمل فرصت شغلی جدیدی خلق نکرده است به عنوان مثال صاحب سوپر مارکت کوچکی نامه های تأییدیه اشتغال ۷ نفر را ارائه کرده و مبلغ ۲۱۰ میلیون ریال وام دریافت کرده است ولی پول دریافت شده در فعالیتهای سودآوری مانند خرید و فروش زمین و مسکن موبایل و سکه و غیره به کار گرفته شده و شغل جدید ایجاد نکرده است زیرا ساز و کار صحیحی برای کنترل نحوه استفاده از وام به وجود ندارد با اجرای طرح ضربتی اشتغال هزینه معادل یک میلیارد دلار صرف شد که فرصت های شغلی محدود ایجاد کرد اما قطعاً آثار تورمی بر اقتصاد تحمیل کرد. (کریمی، ۱۳۸۵)

حمایت مالی از تشکیل تعاونی ها در این برنامه اوج گرفت و البته فقط مختص به این برنامه نبود. پرداخت این وام های ارزان به شرکت های تعاونی در سه دهه گذشته نیز نتایج مشابهی داشته است تعداد بسیاری از شرکت های

خصوصی به اسم شرکت تعاونی ثبت می شوند که بتوانند وام دریافت کنند، در حالی که بخش اعظم آن ها واقعاً تعاونی نیستند) از سرمایه مساوی، حق مساوی رای و مشارکت در تصمیم گیری ها در آن ها خبری نیست). حمایت های متنوع دولت از تعاونی ها موفقیت محدودی داشته و در حال حاضر بسیاری از شرکت های تعاونی در سراسر کشور غیرفعال هستند. یک سوم کل تعاونی ها غیر فعال هستند و مشخص نیست که در میان تعاونی های ظاهراً فعال چه نسبتی واقعاً در حال کار هستند و چه نسبتی از آنها به درستی بر اساس اصول تعاون کار می کنند. در سال ۱۳۸۲ بیش از ۳۴ درصد تعاونی های غیرفعال بودند این رقم در سال ۱۳۹۲ به ۴۸ درصد رسیده است. نرخ تعاونی های غیرفعال در بخش صنعت معدن و تولید فرش بیش از ۴۰ درصد بوده است. به ثبت رساندن تعاونی با ۷ عضو و دریافت وام مربوطه کار چندان دشواری نیست احتمالاً بخش قابل توجهی از تعاونی ها وام دریافتی را در فعالیت های سوداگرانه سودآورتر استفاده کردند و زحمت انجام کارهای معمول و اشتغالزا را متحمل نشده اند (کریمی، ۱۳۸۵)

یکی از چالش های اساسی دولت در برنامه سوم گسترش اشتغال در بخش غیررسمی اقتصاد بوده است. این امر پیامدهای ناگواری را برای اقتصاد ایران دربرداشته و آثار نامطلوبی بر سایر مولفه های اقتصادی داشته است. ناتوانی بخش های مولد و تولیدی اقتصاد، سبب گسترش بخش غیررسمی شده و ساختار اشتغال کشور را دچار عدم تعادل اساسی ساخته است. با وجود توجه ویژه به اتخاذ برنامه ها و سیاست های اشتغالزایی در برنامه سوم توسعه، موضوع اشتغال همچنان از اهمیت ویژه ای برخوردار است. اجرای سیاست های فعال در طرف تقاضای بازار کار در طول سال های این برنامه عمدتاً نیمه تمام باقی مانده و در حال حاضر در برخی از حوزه های بازار کار عدم تعادل های شدید را شاهد هستیم. نرخ بیکاری جوانان به ویژه فارغ التحصیلان دانشگاهی از میانگین نرخ بیکاری کل کشور بالاتر بوده و با سرعت نیز در حال افزایش است. از لحاظ منطقه ای نیز عدم تعادل ها قابل توجه است. به طوری که اختلاف نرخ بیکاری بالاترین استان با پایین ترین استان در سال ۱۳۸۳ بیش از ۱۵ درصد است و فقدان بستر مناسب اقتصادی جهت سرمایه گذاری مولد در استان های محروم و کمتر توسعه یافته و در نتیجه مهاجرت نیروی کار به شهرهای بزرگ نیز، شکاف فوق را افزایش داده است. پوشش بیمه ای ناکافی به دلیل عدم استقرار نظام بیمه ای فراگیر و کارآمد در کشور، انعطاف ناپذیری قوانین کار و تامین اجتماعی، عدم انطباق شغل با مهارت های افراد، فقدان ارتباط سیستماتیک بین نظام آموزشی کشور با نیازهای بازار کار به ویژه در سطح آموزش عالی، بهره وری پایین نیروی کار و بالا بودن هزینه های استفاده از نیروی کار از دیگر مشکلات ساختاری بازار کار می باشد که اجرای سیاست های فعال بازار کار را با مشکلات اساسی مواجه کرده است.

#### ۱-۴-۱- جهت گیری های اصلی اشتغال بر اساس برنامه سوم توسعه

##### الف - گسترش سرمایه گذاری و فرصت های شغلی پایدار

➤ کاهش تسهیلات تکلیفی و جایگزینی منابع وجوه اداره شده برای پرداخت تسهیلات لازم به منظور اجرای سرمایه گذاری های اشتغالزا (فصل ۹ - ماده ۸۴):

- حمایت از طرح‌های اشتغالزا و صنایع کوچک (فصل ۶ - ماده ۵۴)؛
- معافیت از حقوق و عوارض دولتی جهت سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته (فصل ۶ - ماده ۵۰)؛
- پرداخت تسهیلات بانکی از محل بخشی از سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی به طرح‌های اشتغالزای بخش‌های مختلف اقتصادی (فصل ۶ - ماده ۵۵)؛
- پرداخت تسهیلات ارزان قیمت به منظور گسترش خود اشتغالی (فصل ۶ - ماده ۵۶)؛
- حمایت دولت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته از طریق تامین تسهیلات مناسب و پرداخت بخشی از سود تسهیلات اعطایی برای مناطق کمتر توسعه یافته (فصل ۶ - ماده ۵۰)؛
- حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق کمک‌های فنی و اعتباری (فصل ۶ - ماده ۵۴)؛
- استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی به منظور اجرای طرح‌ها و سرمایه‌گذاری خصوصی (فصل ۷ - ماده ۶۰)؛
- منطقی کردن هزینه‌های برق، آب، گاز، تلفن و نیز متناسب کردن نرخ‌های ترجیحی در جهت حمایت از تولید (فصل ۶ - ماده ۵۲)؛

#### ب- سیاست‌های کاهش هزینه استفاده از نیروی کار

- تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما و کاهش مالیات کارفرمایان به میزان مالیات بر حقوق دریافتی از کارکنان جدید الاستخدام (فصل ۶ - ماده ۴۹)،
- پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به بنگاه‌های کوچک به منظور جذب نیروی کار جدید (فصل ۶ - ماده ۵۶)؛

#### ج- سیاست‌های آموزشی

- پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی در زمینه ایجاد آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای و آرایه آموزش‌های متنوع مهارتی به گروه‌های مختلف (فصل ۶ - ماده ۵۱)؛
- اطلاع رسانی از طریق صدا و سیما به منظور آموزش نحوه پرداختن به مشاغل مختلف کوچک که احتیاج به سرمایه کم دارد (فصل ۶ - ماده ۵۶)؛
- سیاست اعزام نیروی کار به خارج از کشور و جایگزینی نیروی کار خارجی (فصل ۶ - ماده ۵۳ و ۴۸)؛

#### د- سیاست‌های مربوط به اصلاح نهادها و قوانین

- اجرای اصلاحات در امور اداری به منظور افزایش فرصت‌های شغلی برای زنان و ارتقای سطح شغلی آنها (فصل ۲۱ - ماده ۱۵۸ - بند ب)؛

➤ بازنگری در مقررات روابط کار (فصل ۲ - ماده ۴ - تبصره ۴ - بند ز)؛

## ه- سیاست‌های حمایتی از گروه‌های خاص جمعیتی

➤ اولویت ایثارگران در تمامی برنامه‌های اشتغالزایی و اعطای امتیازات و تسهیلات به منظور حفظ و تثبیت موقعیت شغلی آنها (فصل ۶ - ماده ۵۷).

این سیاست‌ها معرف جهت‌گیری اصلی اشتغال در برنامه سوم توسعه بوده و متعاقباً در دو بخش قانون برنامه سوم (فصل ۶ - مواد ۴۸ الی ۵۷) و راهکارهای اجرایی بخشی و فرابخشی (فصل ۵) بیان شده است. عملکرد شاخص‌های ارزیابی تحولات بخش مقایسه شاخص‌های کلیدی (اهداف کمی) بخش در برنامه سوم توسعه با عملکرد آن در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ با اجرای برنامه سوم توسعه اقتصادی که با تلاش مستقیم و غیرمستقیم دولتمردان برای مبارزه با بیکاری و ایجاد اشتغال در کشور صورت گرفته است، شکاف موجود بین عرضه و تقاضای نیروی انسانی در بازار کار کاهش یافته است. اما با کاهش نرخ بیکاری از ۱۶ به ۱۰/۴ درصد، اقتصاد ایران برنامه سوم توسعه را با یک میزان بیکاری نسبتاً بالا نامطلوب، به پایان رسانده است. اشتغال ایجاد شده در برنامه سوم توسعه اقتصادی روندی صعودی داشته است، ضمن این که وضعیت اشتغال از سال ۱۳۸۱ به سال ۱۳۸۲ روند کاهشی را نشان می‌دهد (به صورت مطلق در سال ۱۳۸۱، ۶۹۰ هزار شغل ایجاد شده است، در حالی که در سال ۱۳۸۲، ۶۷۰ هزار شغل ایجاد شده است که عمده دلایل آن اجرای طرح ضربتی ۳۰۰ هزار فرصت شغلی در سال ۱۳۸۱ است. البته انتظار می‌رفت که این طرح بیش از ارقام ذکر شده در سال ۱۳۸۱، افزایش اشتغال را در سال‌های بعد به همراه داشته باشد. به هر حال، منابع رشد اشتغال در برنامه سوم توسعه اقتصادی که عمدتاً شامل نرخ رشد تولید ناخالص ملی، اجرای طرح‌های تولیدی با استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی، اعطای تسهیلات وجوه اداره شده، اجرای طرح ضربتی اشتغال، استفاده از ساز و کار تجهیز منابع بانکی برای فعالیت‌های اشتغالزایی به وسیله اعطای یارانه سود و کارمزد تسهیلات در بخش‌های مختلف بوده است.

منابع رشد اشتغال در ایران نشان می‌دهد که سهم بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP) در ایجاد اشتغال بسیار ناچیز است. این در حالی است که در ادبیات منابع رشد اشتغال، رشد بهره‌وری کل عوامل تولید یکی از مهم‌ترین عوامل رشد اشتغال است، چرا که افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید به معنی افزایش کارایی اقتصادی و افزایش رقابت پذیری محصولات تولیدی است و این مهم، باعث ایجاد فرصت‌های شغلی جدید از طریق ایجاد بازارها و فعالیت‌های جدید می‌شود. همچنین، باعث افزایش قدرت خرید و در نتیجه افزایش تقاضا می‌شود که به دلیل مشتق بودن تقاضای نیروی کار، رشد اشتغال قطعی است. منابع رشد اشتغال در برنامه سوم توسعه اشاره شده را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

۱- سیاست‌های فعال بازار کار در قالب تسهیلات اشتغالزایی؛ ۲- عملکرد اشتغالزایی مواد قانونی و راهکارهای اجرایی بخشی و فرابخشی به صورت مستقیم و غیرمستقیم.



مورد اول آن دسته از سیاستها و فعالیتهایی است که تحت عنوان سیاستهای فعال بازار کار بیان می‌شود و مستقیماً بر بازار کار تاثیرگذار خواهند بود. یعنی از یک طرف با ایجاد فرصت‌های شغلی جدید منجر به گسترش تقاضای نیروی کار شده و از طرف دیگر، با کنترل عرضه نیروی کار فشار بر تقاضا را کاهش می‌دهد. کمک‌های دولتی برای جذب و مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی که عمده آنها پرداخت تسهیلات یارانه‌دار مانند تسهیلات وجوه اداره شده و تسهیلاتی که بانک‌ها را موظف به مصرف وجوه در جهت فعالیتهای اشتغالزایی می‌کند. تسهیلات تکلیفی با اهداف اشتغالزایی از سیاستهای گسترش تقاضا هستند.

### ح- نقش شورای اشتغال در برنامه سوم

شورای اشتغال در برنامه سوم به تنظیم سیاستهای گسترش سرمایه‌گذاری و فرصت‌های شغلی پرداخته است. مباحث مطرح شده و تصمیمات اتخاذ شده در این زمینه، عمدتاً به منظور تنظیم نحوه توزیع اعتبارات اشتغالزا و تسهیلات بانکی به متقاضیان بوده است. تعیین اولویت اعطای اعتبارات اشتغالزا از محل منابع وجوه اداره شده، بررسی راهکارهای تامین منابع تکمیل پروژه‌های نیمه تمام طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغالزای بخش غیردولتی، تصویب تامین مالی ایجاد واحدهای مسکونی، تصویب استفاده از منابع داخلی بانک‌ها برای ایفای تعهدات دولت با تضمین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای پرداخت یارانه بخشی از سود و کارمزد تسهیلات، اتخاذ سیاست عدم تمرکز در توزیع اعتبارات وجوه اداره شده اشتغال، اتخاذ مکانیزم‌های بهینه در روش تخصیص اعتبارات اشتغالزا، تصمیم‌گیری در خصوص سهم استان‌ها از تسهیلات تکلیفی و اعتبارات اشتغالزایی و اتخاذ سیاست مبنی بر نحوه استفاده اعتبارات مذکور توسط سازمان‌ها و نهادهای حمایتی، حمایت از طرح‌های اشتغالزا و صنایع کوچک، آموزش و ارتقای سطح مهارت‌های فنی نیروی کار، طرح کارورزی فارغ‌التحصیلان جهت آماده‌سازی برای ورود به بازار کار تا عدم تعادل عرضه و تقاضای بازار کار را کاهش دهد، از جمله مصوبات شورای عالی اشتغال در این زمینه است.

تاخیر در پرداخت تسهیلات، با توجه به منابع محدود بانکی و عدم اختصاص کامل تسهیلات به پرونده‌ای پذیرش شده و معطل ماندن آنها، هزینه اجرای طرح‌ها افزایش یافته و این افزایش، زیان‌های بسیاری را بر مجریان طرح‌ها تحمیل کرد. به طوری که تا سال ۱۳۸۳ هنوز پرونده‌های سال ۱۳۷۹ باقیمانده بودند و در عمل تسهیلات دریافت نکرده بودند لذا در عمل سال ۱۳۸۳ طرح‌های جدید نتوانستند تسهیلات را دریافت کنند. افزایش قیمت‌ها و تورم با توجه به سرمایه ثابت بنگاه‌ها تا حدودی امکان تکمیل پروژه‌ها برای مجریان را سلب کرد و موجب شد که بسیاری از این طرح‌ها در زمان مورد نظر به بهره‌برداری نرسیده و امکان بازپرداخت به موقع اقساط را نیز به همراه نداشته باشد و نتیجه آن از میان رفتن منابع جهت اشتغال مولد و پایدار است. استفاده از حساب ذخیره ارزی یکی از راهکارهای پیشنهادی جهت تامین منابع مورد نیاز طرح‌های اشتغالزا بود. همچنین به استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی در بخش خصوصی جهت گسترش و رشد اشتغالزایی بخش‌ها توجه شد. این مساله خود مستلزم آن بود که موانع حقوقی و ملی سرمایه‌گذاری خارجی برداشته شود. البته در این خصوص اقداماتی از سوی دولت صورت پذیرفت.

در سال ۱۳۸۴ با تصویب شورای عالی اشتغال مقرر شد از منابع وجوه اداره شده جهت تامین یارانه سود و کارمزد تسهیلات اعطایی بانکها استفاده شود و وجوه از طریق بانکها به طور مستقیم در اختیار متقاضیان قرار نگیرد. برخی از مزیت‌های این روش نسبت به نحوه توزیع تسهیلات اشتغالزای سال‌های گذشته عبارتند از:

- در این روش هیچ نوع افزایشی در تعهدات دولت به سیستم بانکی ایجاد نمی‌شود.
- منابع داخلی بانکها جهت تامین اعتبار طرح‌های اشتغالزا تجهیز شده و در مجموع این تسهیلات از قابلیت افزایش در حدود ۴ برابر منابع وجوه اداره شده‌ای که دولت در اختیار بانکها قرار می‌دهد، برخوردار است.
- با توجه به به‌کارگیری منابع داخلی بانکها، نحوه نظارت و مدیریت بر فرایند اجرای طرح‌ها از سوی بانکها، می‌تواند بهبود یابد.
- با توجه به تامین هزینه‌های سود و کارمزد از سوی منابع بخش عمومی که به بانکها تکلیف شده است، تسهیلات می‌تواند با سود کمتری بین متقاضیان توزیع شود.

علاوه بر اجرای سیاست فوق در سال ۱۳۸۴ (کاهش هزینه تجهیز منابع مالی سرمایه‌گذاری برای بخش غیردولتی و به‌کارگیری منابع داخلی بانکها) سیاست دیگری نیز در نحوه توزیع اعتبارات اشتغالزا اتخاذ شد. شورای عالی اشتغال با هدف تمرکززدایی، اختیارات استان‌ها و مناطق کشور را در توزیع این اعتبارات افزایش داد. برای نیل به این منظور، در بخش تسهیلات تکلیفی و وجوه اداره شده استان‌های کشور از طریق کارگروه‌های اشتغال و سرمایه‌گذاری و شورای برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها چنین اختیاراتی را دارند و بانکها نیز قادرند با سازمان مدیریت استان‌ها قرارداد عاملیت منعقد کنند. همچنین، مقرر شده است از طریق توزیع اعتبارات بین استان‌های کشور، سرپرستی بانک‌های عامل در سطح استان‌ها مستقیماً با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و دستگاه مربوطه وارد مذاکره شده و قرارداد منعقد کنند. حسن این روش آن است که دولت مرکزی تنها به صورت کلان بر نحوه توزیع اعتبارات نظارت می‌کند و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها نیز می‌توانند نظارت بیشتر و دقیق‌تری بر فرایند اجرای طرح داشته باشند.

از دیگر سیاست‌های شورای عالی اشتغال که انعکاس آن را در بودجه سال ۱۳۸۴ شاهد هستیم، تصویب **طرح کارورزی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی** است. در واقع هدف اصلی این طرح ارتقای سطح مهارت‌ها و توانایی‌های فنی و عملی فارغ‌التحصیلان در جهت تسهیل در جذب بازار کار است. منابع مالی لازم جهت اجرای این طرح نیز قرار بود از محل یک درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۰ درصد اعتبارات مربوط به کمک‌های فنی و اعتباری دستگاه‌های اجرایی تامین شود. سیاست کاهش تسهیلات تکلیفی و جایگزینی منابع وجوه اداره شده جهت پرداخت تسهیلات لازم برای سرمایه‌گذاری‌های اشتغال‌زا از اولویت برنامه‌های شورای عالی اشتغال بود. در این زمینه قرار بود در برنامه سوم سالانه ۱۰ درصد از حجم تسهیلات تکلیفی کم شود و در برنامه چهارم سالانه ۲۰ درصد از حجم این تسهیلات کم شود، به طوری که در سال پایانی برنامه چهارم این تسهیلات به صفر رسیده و در واقع سیاست اعطای یارانه سود و کارمزد جایگزین آن شود.

## ۱-۵- برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴)

برنامه چهارم توسعه بر سیاستهای اصلاح ساختاری تاکید دارد و بر توسعه مبتنی بر دانایی تاکید کرده است. این برنامه مطابق با سند چشم انداز بر سیاست های بلند مدت طرف عرضه اقتصاد تاکید ویژه ای دارد. توسعه دانش محور، افزایش بهره وری نیروی کار، بهبود تکنولوژی از جمله مهمترین اهداف برنامه برای دستیابی به رشد سالانه ۸ درصدی است. از مشخصه ویژه برنامه چهارم توسعه، نسبت به سه برنامه توسعه قبلی، جهت گیری کلی آن، در چارچوب سند چشم انداز می باشد. از جمله مواد قانونی که در برنامه چهارم توسعه به آنها تاکید شده است، عبارتند از: ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت خام؛ برقراری انضباط مالی و بودجه ای؛ تامین زیر بنای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی کشور؛ اصلاح اساسنامه صندوق بیمه فعالیت های معدنی و صندوق حمایت از توسعه و تحقیقات صنعت الکترونیک؛ استقرار نظام شایسته گرائی در انتخاب و انتصاب مشاغل مدیریتی سیاسی و حرفه ای؛ حداکثر نمودن بهره وری از منابع تجدید ناپذیر انرژی؛ تداوم برنامه خصوصی سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی؛ تجهیز منابع مورد نیاز توسعه در بخش صنعت و معدن؛ اختصاص ۷۰٪ وجوه حاصل از فروش و واگذاری سهام شرکتهای دولتی به حساب شرکت مادر تخصصی ذیربط برای تکمیل طرحهای نیمه تمام و سرمایه گذاری و آماده سازی و بهسازی؛ اصلاح نظام بودجه ریزی به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده؛ تقویت شرکتهای مادر تخصصی توسعه ای در جهت توسعه بخش غیردولتی؛ اصلاح و نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی جاده ای، هوایی و راه آهن کشور؛ تجهیز و نوسازی بنادر تجاری کشور؛ معافیت مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیر نفتی و خدمات؛ راه اندازی بورس کالای ایران با ادغام بورس فلزات و بورس کالای کشاورزی؛ تقویت و توسعه صنایع انرژی بر، صنایع معدنی و تبدیلی؛ اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات تامین اجتماعی و روابط کار بر اساس ساز و کار سه جانبه دولت، کارگر و کارفرما؛ حذف یا واگذاری حداقل ۲۰٪ از تعداد سازمانها، نهادها، موسسات و شرکتهای و نظایر آن می باشد.

### الف - اعطای وام به بنگاههای زود بازده

در برنامه چهارم به دولت اجازه داده شد که تا ۵۰ درصد از منابع صندوق ذخیره ارزی را به سرمایه گذاری در پروژه های تولیدی و حمایت از کارآفرینان بخش خصوصی استفاده کنند و علاوه به بانک مرکزی اجازه داده شد که تا سه درصد از ذخایر بانکی را در پروژه های اشتغال زایی کشاورزی ساختمان و صنعت استفاده کند. بنابراین در برنامه چهارم توسعه نیز سیاست های اعتباری مهمترین ابزار خلق اشتغال بوده است سوء استفاده مالی و فرار سرمایه از طریق اخذ تسهیلات بانکی اثربخشی سیاست های اعتباری در حمایت از سرمایه گذاری را با تردید مواجه کرده است در این رابطه در سال ۱۳۸۶ ریاست دیوان محاسبات کشور با ارسال فهرستی از بدهکاران کلان نظام بانکی کشور که از تسهیلات بانکی قابل توجه استفاده کرده و نسبت به بازپرداخت بدهی اقدام نکرده اند از عدم نظارت بانک مرکزی در ارائه اعتبارات و نحوه استفاده از آن انتقاد کرده و خواستار اقدام برای بازپس گیری منابع بیت المال شده است. دیوان محاسبات کشور ۱۳۸۶ بر اساس آیین نامه اجرایی گسترش بنگاههای کوچک اقتصادی زود بازده و

کارآفرین نظام بانکی در سال ۱۳۸۶ مکلف شد تا سقف ۵۰ درصد از منابع اعتباری خود را به طرحهای بنگاههای کوچک پرداخت کنند. مجلس شیوه ارائه تسهیلات اعطایی به بنگاههای اقتصادی را مورد انتقاد قرار داد و اظهار کرد که در بسیاری موارد در معرفی افراد و اعطای تسهیلات از سوی مدیران میانی اعمال نفوذ شده و ساز و کار نظارتی کارآمدی برای کنترل نحوه استفاده از این وامها وجود ندارد و معلوم نیست که در واقع چند فرصت شغلی جدید با دریافت این وامها ایجاد می شود بسیاری از دریافت کنندگان این وامها از با پرداخت بدهیهای خود سرباز زده اند در سال ۱۳۸۹ میزان مطالبات معوق بانکها به حدود ۲۵ درصد از کل مطالبات بانکی افزایش یافت و مشکلات جدی برای سیستم بانکداری ایران به وجود آورد (زنوز، ۱۳۹۱).

به استناد ماده (۱۵۵) این قانون، دولت موظف به تهیه و تدوین اسناد ملی بخشی و فرابخشی شد تا این اسناد مبنای تنظیم برنامه های سالانه و بودجه سنواتی قرار گیرد. بر این اساس، سند ملی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری تهیه شد که در آن اهداف و سیاست های بازار کار برای یک دوره پنجساله مشخص شد. این سند اهم سیاست های اجرایی اعطای وام های زود بازده بود.

این برنامه با تنفیذ مواد اصلی فصل ششم (اشتغالزایی) برنامه سوم توسعه، سعی در ارتقای جایگاه اشتغال در مباحث برنامه و بودجه را داشته است. از مهم ترین اهداف کمی بحث اشتغالزایی در برنامه چهارم توسعه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- افزایش نرخ مشارکت نیروی کار به ۴۳ درصد در پایان برنامه؛
- کاهش نرخ بیکاری کل کشور به ۸/۴ درصد؛
- کاهش نرخ بیکاری زنان به ۹/۳ درصد؛
- کاهش نرخ بیکاری جوانان به ۱۲/۶ درصد و دانش آموختگان دانشگاهها و مناطق روستایی به ۸/۴ درصد؛
- کاهش فاصله بالاترین و پایین ترین نرخ بیکاری استانی به ۵/۵ درصد؛
- ایجاد متوسط سالانه حدود ۹۰۰ هزار فرصت شغلی جدید؛
- اعزام حدود ۱۰۰ هزار نفر نیروی کار طی برنامه به خارج از کشور؛
- افزایش اعتبارات وجوه اداره شده به میزان ۲۰ درصد در سال؛
- کاهش سالانه شاغلان خارجی غیرمجاز به میزان ۲۰ درصد نسبت به سیاستها و خطمشیهای سال پایه؛
- اصلاح قوانین کار و تامین اجتماعی و بیمه بیکاری به منظور افزایش انعطاف پذیری بازار کار و کاهش هزینههای استفاده از نیروی کار؛

- بسترسازی و اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر بازارکار برای بهبود و ارتقای شاخصهای کار شایسته؛
  - افزایش انطباق بین شغل و مهارت و دستمزد نیروی کار در بخش دولتی در راستای ارتقای بهرهوری نیروی کار بسترسازی برای توسعه مشاغل موقتی، پاره وقت و مشارکتی؛
  - کارآمد کردن نظام تامین اجتماعی برای جلوگیری از حضور مجدد سالمندان و اقشار کم درآمد در بازار کار.
- کاهش اشتغال نیروی کار خارجی غیرمجاز؛

- اعزام نیروی کار به خارج از کشور؛
- برقراری مشوقهای مناسب برای ترغیب بیکاران در پیدا کردن شغل در استانهای با نرخ بیکاری پایین؛
- اصلاح و ساماندهی نظام اطلاعاتی بازار کار در راستای ارتقای سطح کیفی خدمات ارائه شده به جویندگان کار و کارفرمایان؛
- ایجاد، اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی کننده توسعه کارآفرینی واحدهای کوچک و متوسط؛
- اصلاح نظام آموزش کشور بر اساس نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی به منظور ارتقای توانایی، خلاقیت، نوآوری، خطرپذیری و توان آفرینی آموزش دیدگان؛
- ارتقای سطح کیفی آموزش نیروی کار با تاکید بر آموزشهای معطوف به بازار کار؛
- حمایت از مراکز آموزش غیردولتی با تاکید بر آموزشهای مهارتی؛
- حمایت از مراکز رشد و کارآفرینی؛
- توجه به متنوع سازی فعالیتهای اقتصادی در مناطق روستایی با تاکید بر توسعه بخشهای غیرکشاورزی؛
- ایجاد بسترهای مناسب برای جذب سرمایه گذاری خارجی به منظور ایجاد اشتغال جدید؛
- کاهش هزینههای مبادله و هزینههای تبعی استفاده از نیروی کار؛
- ارتقای سطح انعطاف پذیری بازار کار؛
- ارتقا و بهبود روابط کار؛
- ارتقای جایگاه و نقش نهادها و تشکلهای واقعی کارگری و کارفرمایی در بازار کار؛
- ایجاد ارتباط سیستماتیک بین نظام آموزشی و نیازهای بازار کار؛
- بهبود سطح کیفی مراکز کاریابی و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای؛
- افزایش سهم اشتغال در بخش رسمی اقتصاد؛
- کاهش عدم انطباق شغل و مهارت نیروی کار؛
- کاهش پدیده چند شغلی و پرکاری؛
- کاهش بیکاری پنهان؛
- افزایش پوشش بیمه بیکاری به شاغلان بخش غیررسمی؛
- افزایش حمایتها از بیکاران جویای کار؛

ضمن تدوین و تنظیم سیاستها و خط مشیهای اتخاذ شده برای تحقق اهدافی که عنوان شد، از مهمترین اقدامهای انجام شده طی سال اول برنامه چهارم توسعه، تدوین آیین نامه اجرایی اعطای تسهیلات به بنگاههای کوچک کارآفرین و زود بازده اقتصادی است. بر اساس طرح آمارگیری ارزیابی عملکرد و اثربخشی بنگاههای اقتصادی زود بازده که توسط وزارت کار و امور اجتماعی تهیه شده است تفاوت اشتغال از طریق بنگاهها در دولت نهم و طرح ضربتی اشتغال که در دولت هشتم به مورد اجرا درآمد به مبنای فلسفی و تفکر اقتصادی این دو طرح باز می‌گردد، زیرا طرح ضربتی اشتغال بر محور خوداشتغالی پایه ریزی شده بود اما از ویژگیهای عمده اشتغال از طریق بنگاههای

زود بازده، تاسیس بنگاه، کارآفرینی و توسعه صنایع کوچک و متوسط (SEMS) است و این طرح قصد دارد کارآفرینی را تشویق و انگیزه‌های لازم برای آن را فراهم کند.

از جمله اقدام‌های موثر دیگر دولت، مصوبات شورای عالی اشتغال بوده که در دولت نهم این شورا به صورت منسجم‌تر و فعال‌تر به بررسی و تصمیم‌سازی در امور مربوط به اشتغال کشور پرداخته است. از جمله مصوبات مهم این شورا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بررسی عملکرد آیین نامه اجرایی بنگاه‌های اقتصادی زود بازده و کارآفرین؛
- تصمیم‌گیری درخصوص نحوه توزیع اعتبارات اشتغال زایی ردیف ۵۰۳۶۱۰ بند ۱۱ تبصره قانون بودجه سال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ و تعامل موثر با دستگاه‌های اجرایی ذی ربط؛
- بررسی کاهش هزینه مبادله ناشی از مقررات تامین اجتماعی؛
- تصویب سیاست‌های لازم الاجرا از سوی تمام سازمان‌ها و نهادهای حمایتی در استفاده از اعتبارات اشتغال زایی موضوع ماده ۵۵ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت؛
- حمایت مالی از بنگاه‌های کارآفرینی مورد حمایت مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری از محل قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور؛
- تصویب نهایی دستورالعمل فرم کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی؛
- موافقت با تاسیس دانشکده کارآفرینی در دانشگاه تهران و اعمال حمایت‌های لازم از آن؛
- موافقت با راه‌اندازی مراکز مشاوره کارآفرینی و اشتغال در دانشگاه‌های کشور و حمایت از آنها.

به این ترتیب، ملاحظه می‌شود کیفیت نیروی کار و نوع شغل در برنامه چهارم توسعه، به طور جدی مورد توجه قرار گرفته است. تحقق کامل اهداف اشتغال در این برنامه، نیازمند اجرای موفق تمامی سیاست‌های پولی و مالی است. چنانچه الزامات فوق در طول برنامه چهارم توسعه همچون برنامه سوم توسعه مدنظر قرار می‌گرفت و موانع و مشکلات موجود پیش روی اشتغال رفع می‌شد و در عمل با موفقیت اجرا می‌شد، افزایش نرخ بیکاری و عدم تعادل در بازار کار، کماکان از مشکلات گریبان‌گیر دولتها نبود. در این برنامه توجه ویژه به سیاست‌های فعال باز کار شده بود که در عمل به شکل درست اجرا نشد و هر کدام از طرح‌ها در عمل منحرف شده و به هدف برخورد نکردند.

#### ۱-۶- برنامه پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰)

از جمله مواد قانونی که در برنامه پنجم توسعه برآن تاکید گردیده، عبارتند از: ایجاد الگوی توسعه اسلامی ایرانی؛ تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی؛ تحول بنیادین در آموزش عالی و دستیابی به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه؛ ایجاد ساختار صندوق توسعه ملی، با هدف تبدیل بخشی از درآمدهای ناشی از فروش نفت و گاز به ثروت‌های ماندگار و مولد از طریق ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی. استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی حداقل در سه لایه شامل: خدمات حمایتی، بیمه‌های درمانی پایه و بیمه‌های

مکمل بازنشستگی؛ یکپارچه نمودن بیمه خدمات درمانی و تشکیل سازمان جدید به نام سازمان بیمه سلامت ایران؛ کاهش تعداد وزارتخانه ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه از طریق ادغام یک یا چند وزارتخانه؛ حذف تشکیلات موازی؛ اصلاح قانون کار، قانون تأمین اجتماعی و روابط کار؛ بهبود فضای کسب و کار؛ بهبود بهره وری نظام اداری؛ ایجاد اشتغال و توسعه کارآفرینی؛ اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت نظارت بر نهادهای پولی و مالی؛ راه اندازی سامانه نظارتی برای فعالیت بانکها؛ استفاده از سامانه های صندوق فروش (مکانیزه فروش) به منظور شفافیت مبادلات اقتصادی و تشخیص درآمدهای مؤدیان مالیاتی و مالیات بر ارزش افزوده؛ اجرای نظام مدیریت آب کشور و جلوگیری از برداشتهای غیرمجاز منابع آب زیر زمینی؛ بهبود و اصلاح روش های آبیاری و ارتقاء راندمان آبیاری؛ تبدیل صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک به صندوق حمایت از صنایع نوین؛ اجرای طرح جامع انرژی کشور؛ ایجاد زیرساختهای تولید تجهیزات نیروگاههای بادی و خورشیدی؛ توسعه شبکه ایستگاههای شتاب نگاری و لرزه نگاری؛ افزایش تولید گاز طبیعی برای تزریق به میادین نفتی و مصارف داخلی کشور و صادرات؛ پیاده سازی استانداردهای ملی حسابداری و حسابرسی طرح های تملک دارائیهای سرمایه ای؛ ایجاد صندوق ضمانت سپرده ها؛ اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات؛ بلامانع بودن خرید کالا یا خدمات از طریق بورس بدون رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصات؛ تهیه و تصویب سند ملی راهبرد انرژی کشور به عنوان سند بالا دستی بخش انرژی؛ کاهش شکاف پس انداز و سرمایه گذاری و قطع وابستگی هزینه های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز می باشد.

قابل ذکر است که در سال ۱۳۸۹ که دارای برنامه توسعه نبودیم اصلاح یارانه های قیمتی انرژی کلید خورد و بلافاصله در سال ۱۳۹۰ تحریم های سرسخت آمریکا علیه کشورمان از جمله تحریم های نفتی، بانکی، بیمه ای، کشتیرانی و بانک مرکزی آغاز گردید و ایران را به رکود تورمی عجیبی فرو برد. سایه این رکود تورمی هنوز بر اقتصاد و اشتغال کشور سنگینی می کند. در پایان سال ۱۳۹۲ نیز سیاست های اقتصاد مقاومتی ابلاغ گردید که اجرای برنامه را تحت تاثیر قرار داد و تاکید دولت بیشتر بر اجرای سیاست های اقتصاد مقاومتی بود. در اواخر دوره برنامه مذاکرات ایران با کشورهای ۱+۵ در قالب برجام به نتیجه رسید که بیشتر موجب تحرک مثبت بخش نفت، گاز و پتروشیمی شد و بر بخش حقیقی اقتصاد اثرات مثبت معنی داری به جا نگذاشت. در این برنامه تاکید زیادی بر اسناد توسعه اشتغال ملی و استانی و اجرای آنها طی سال های برنامه پنجم شده بود و از این لحاظ مهمترین تحول در سیاست های اشتغالی و تمرکززدایی بود به طوری که استانها با تهیه سند توسعه اشتغال خود و بر مبنای آن می توانند تسهیلات و اعتبارات پرداختی را ساماندهی کنند.

مشکلات در پیاده سازی اقتصاد مقاومتی و مفاهیم پیشرفت ایرانی اسلامی خود مزید بر علت بود که سیاست های اقتصادی و اشتغال نتواند به صورت منسجم اجرا گردد و این سردرگمی موجب شد که مدیران دیگر به برنامه نیز اعتقاد جدی نداشته باشند. به طوریکه که سیاست های گذشته وام دهی و پرداخت تسهیلات ادامه یافت و تلاش جدی برای بهبود کارایی آن انجام نگرفت. مهمترین مواردی که اسناد توسعه اشتغال مورد توجه قرار گرفته بود عبارت بودند از:

- توجه به ساختارهای سیاسی فرهنگی و اجتماعی و سازگاری اهداف اقتصادی با این ساختارها؛
  - توجه به فضای غیر تولیدی یا بعضاً ضد تولید که موجب خنثی سازی بسیاری از سیاستها و اقدامات مطلوب می شود؛
  - توجه به سیاست های غیر اقتصادی مثل، سیاست های فرهنگی، سیاست های رسانه ای، سیاست های مذهبی، سیاست های مدیریتی برای اجرای سیاست های اشتغال؛
  - سیاست های اقتصادی که مورد توجه قرار گرفته عبارت بودند از سیاست های ناظر بر تسهیل انجام کسب و کار سیاست های ناظر بر بهبود فضای سرمایه گذاری و سیاست های فناوری؛
  - توجه به سیاست ها و اقداماتی که زنجیره های تولیدی مرتبط با واحدهای بزرگ و ملی استان خوزستان را تکمیل می کنند سیاست ها و اقداماتی که مستقل از واحدهای بزرگ و ملی بوده و صرفاً شرایط خاص مناطق مختلف استان را لحاظ می کنند؛
  - تفکیک سیاست ها و اقدامات اجرایی در بخش سنتی استان و بخش مدرن اقتصادی استان؛
  - در بخش مدرن اقتصاد استان سرمایه گذاری در جهت گسترش واحدهای با پیوندهای پیشین و پسین بالا در واحدهای بزرگ ملی و تکمیل زنجیره تولیدی این واحدها تا کالای نهایی که موجب به کارگیری و جذب فارغ التحصیلان دانشگاهی استان شود؛
  - توجه به سیاستهای فعال بازار کار از قبیل طرح های کوچک اشتغالزا، تسهیلات جستجوی شغلی، طرح های آموزشی بیکاران یارانه به کارفرمایان برای جذب نیروی کار؛
- در سال ۱۳۹۳ سند توسعه اقتصادی استان خوزستان نوشته شد که این سند برای نخستین بار همه مناطق استان دارای اسناد توسعه شده اند. تکیه بر توان کارشناسی فرمانداری ها و ادارات شهرستانها در شناسایی قابلیت ها مزیت ها مسائل و راهبردها از نکات مثبت این برنامه است. به منظور آشنایی مدیران، کارشناسان و دست اندرکاران دستگاه های اجرایی و فرمانداری ها کلاس های آموزشی متعدد ذیل این سند برگزار گردید تا ضمن تدوین سند مذکور دانش برنامه ریزی مرتبط با این برنامه در بدنه مدیریتی و کارشناسی نهادینه شود. در سند توسعه اقتصادی، استان خوزستان به نه منطقه تقسیم بندی شد در هر منطقه قابلیت های بخش های مختلف اقتصادی و نقاط قوت و ضعف آن مناطق بررسی گردید. ملاحظات زیست محیطی در توسعه مناطق نیز لحاظ شده است.
- مهمترین سندی که در سالهای اول برنامه پنجم نوشته شد، سند مطالعات آمایش استان خوزستان بود. در این سند به تفسیر چشم انداز کلان استان و ماموریت های استان پرداخته شده است نقشه استان خوزستان در تقسیم کار منطقه و نقش شهرستان های استان در تقسیم کار دوم استانی از موضوعات مهم این سند می باشد تخصص ها و اولویت های توسعه استان تخصص و اولویت های توسعه استان بررسی نقاط قوت و ضعف فرصت و تهدید در ارتباط با ماموریت های استان از نکات مهم آن سند می باشد. در قسمت هایی از این سند، سناریوهای توسعه فضایی استان در هر کدام از بخش های مختلف و سکونتگاه ها مورد بحث واقع شده است. در نهایت، در قسمت آخر راهبردهای توسعه استان تدوین شده است. گرچه در سند توسعه اشتغال استان خوزستان به سیاست های فعال بازار کار اشاره



شده است اما در عمل، اجرای منسجمی انجام نگرفته است و مجدداً در برنامه ششم توسعه، به صورت جدی تر و با تدوین سیاستهای فعال بازار کار و تصویب و ابلاغ آن دنبال شده است.

#### ۱-۷- برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

بند نخست سیاست های کلی ابلاغی برنامه ششم به تحقق رشد اقتصادی شتابان، پایدار و اشتغال زا به میزان متوسط سالانه ۸ درصد اشاره دارد. برخی از مواد مهم برنامه که به سیاست های اشتغال اشاره کرده است به قرار ذیل است:

- ماده ۲۲: اقدام قانونی در جهت اصلاح قوانین، مقررات و رویه ها به منظور ارتقاء رتبه ایران در دو شاخص رقابت پذیری بین المللی و شاخص های بین المللی حقوق مالکیت به رتبه سوم در میان کشورهای منطقه،
  - ماده ۲۴: اعمال تمهیدات قانونی لازم توسط دولت جهت رسیدن به سهم ۲۵ درصدی تعاون در اقتصاد کشور با رویکردهای کارآفرینی، حمایت از کسب و کارهای کوچک، متوسط و دانش بنیان،
  - بند ۱ ماده ۲۷: اجرای برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال زایی در ۵۰۰۰ روستا،
- سیاست های کلی اشتغال مصوب ۱۳۹۶ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی کشور نیز به شرح زیر است:
- ایجاد فرصت های شغلی پایدار با تاکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش بنیان و آینده نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی؛
  - بهبود محیط کسب و کار و ارتقای شاخص های آن؛
  - حمایت از بخش های خصوصی و تعاونی؛
  - توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری استان های بالاتر از متوسط کشور؛
- آنچه که کاملاً در برنامه ششم مشخص شده است تاکید ویژه بر سیاست های فعال بازار کار و اشتغالزایی روستایی است.

#### ۱-۸- اشتغالزایی در قانون بودجه سال های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۸

- در قانون بودجه سال های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به صورت مشترک به موارد زیر پرداخته شده است:
- پرداخت تسهیلات موضوع بندهای الف و ب تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۳۹۶ و بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه ۱۳۹۷ در خصوص حمایت از طرح های تولیدی اشتغالزا
  - پرداخت تسهیلات قرض الحسنه موضوع بند د- تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۳۹۶ و بند ب تبصره ۱۶ قانون بودجه ۹۷ به طرح های اشتغال مددجویان بهزیستی و کمیته امداد

➤ کمک به بخش تولید و اشتغال موضوع قسمتی از بخش الف تبصره ۱۴ قانون بودجه ۱۳۹۶ در قالب پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایان استخدام کننده فارغ التحصیل دانشگاه و بند ۲ تبصره ۱۴ قانون بودجه ۹۷ در ادامه، به تفکیک برنامه های اشتغال در سال های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ بررسی می شود.

#### ۱-۸-۱- برنامه اشتغال در سال ۱۳۹۶

مهمترین برنامه در قالب "برنامه اشتغال فراگیر" به تصویب رسید که در ذیل به صورت خلاصه به آن اشاره می گردد:

راهبرد کلی برنامه اشتغال فراگیر عبارت است از ایجاد اشتغال فراگیر از طریق تقویت رشد اقتصادی اشتغال را و تحرک بخشی به بازار کار کشور. سیاستهای اجرایی برنامه اشتغال فراگیر عبارتند از:

➤ ایجاد اجماع ملی برای توسعه اشتغال و فعال سازی تمامی ظرفیتهای ملی و منطقه ای به منظور ایجاد فرصت های شغلی به خصوص برای جوانان دانش آموخته دانشگاهی؛  
➤ کاهش هزینه به کارگیری نیروی کار برای بنگاههای اقتصادی کشور از طریق ارائه مشوق ها و آموزشهای مهارتی و غیره؛

➤ باز آرای کسب و کار و اشتغال مناطق کشور از طریق شناخت مزیت های مناطق کشور احساس گلوگاههای تولید و اشتغال و اتصال به زنجیره ارزش تولید ملی منطقه ای و بین المللی؛  
➤ ایجاد پیوند بین نیروی کار و بنگاه از طریق مداخلات سیاستی؛  
➤ تسهیل در جستجوی شغل و توسعه آموزش و مهارت ها بر مبنای نیاز واقعی؛  
➤ تقویت فرهنگ کار و کارآفرینی تولید ثروت و اشتغال مولد از طریق مداخلات سیاستی نهادی و آموزشی؛  
➤ به کارگیری ظرفیت های نهادهای عمومی غیردولتی در ایجاد اشتغال و توسعه کسب و کار؛  
➤ استقرار نظام ارزیابی پایش و ارزشیابی طرح های اشتغالزا در سطوح ملی و استانی؛

در این برنامه رسته ها در حوزه های مختلف اقتصادی، در سطح ملی و استانی انتخاب شده اند تا مورد حمایت برنامه قرار گیرند. طرح های مداخلات در بازار کار و توسعه نهادی و مالی این برنامه عبارتند از طرح های کارانه اشتغال جوانان که به «کاج» مشهور است و شامل موارد ذیل است:

➤ طرح مهارت آموزی در محیط کار واقعی؛  
➤ طرح مشوق های بیمه کارفرمایی؛  
➤ طرح کارورزی دانش آموختگان دانشگاهی؛

طرح های زیادی نیز برای ظرفیت سازی توسعه نهادی و کارآفرینی پیش بینی شده اند که مهمترین آنها طرح اعزام نیروی کار به خارج از کشور؛ طرح ساماندهی اشتغال اتباع خارجی؛ طرح ساماندهی بیمه بیکاری و اشتغال

مجدد؛ طرح افزایش انطباق آموزش فنی حرفه ای با نیازهای بازار کار می باشد. شیوه‌های تامین مالی هم عبارتند از: الف-تامین مالی فراگیر تامین. ب-مالی اختصاصی برای رسته های منتخب ملی و منطقه ای و ج-تامین مالی خرد. در این برنامه، استان‌های کشور برای اولویت اجرای برنامه اشتغال فراگیر رتبه‌بندی شده‌اند که خوزستان با سهم ۳/۷۵ درصدی از کل بودجه در رتبه ۷ قرار گرفته است. آیین نامه اجرایی این برنامه در سال ۱۳۹۷ ابلاغ گردید.

#### ۱-۸-۲- برنامه‌های اشتغال در سال ۱۳۹۷

- طرح کارورزی دانش آموختگان دانشگاهی ؛
  - طرح مشوق بیمه سهم کارفرمایی ؛
  - طرح مهارت آموزی در محیط واقعی کار؛
  - طرح یارانه دستمزد ؛
  - طرح توسعه تامین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی؛
  - توسعه و حمایت از مشاغل خانگی؛
- در سال ۱۳۹۷ آیین نامه اجرایی برنامه اشتغال فراگیر ابلاغ گردید.

#### الف- آیین نامه اجرایی برنامه اشتغال فراگیر سال ۱۳۹۷

آیین‌نامه اجرایی و پیش‌بینی منابع اجرای این برنامه در سال ۹۷ به به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. فعالیت‌های مشمول این آئین نامه شامل رسته فعالیت های منتخب، بازسازی و نوسای صنایع، تکمیل و راه اندازی طرح‌های کشاورزی، صنعتی و معدنی نیمه تمام بخش خصوصی با پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد، اجرای طرح‌های صنایع کوچک و حمایت از توسعه خوشه‌های کسب و کار، بافت‌های فرسوده و طرح‌های حمل و نقل عمومی و ریلی از جمله جایگزینی خودروهای عمومی و ماشین آلات کشاورزی فرسوده، کارورزی جوانان و طرح‌های اشتغالزایی مناطق مرزی، گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی است. بر اساس این آیین‌نامه، دستگاه‌های اجرایی موظف هستند ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ این آئین نامه، رسته فعالیت‌های منتخب خود را شناسایی و برنامه ایجاد یا تثبیت اشتغال شامل موارد زیر را همراه با توزیع استانی تهیه و به تایید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برسانند.

همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذیربط موظف است ظرف ۱۰ روز پس از تدوین برنامه ایجاد اشتغال کشور، برنامه سیاست‌های فعال بازار کار از جمله کارورزی، مهارت آموزی در محیط کار واقعی، اعمال مشوق های بیمه کارفرمایی و طرح های خرد اشتغالزایی، یارانه دستمزد، برنامه آموزش مورد نیاز برای توسعه رسته های مصوب را با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی مربوط به تفکیک استان، تهیه کند.

منابع مالی و تسهیلات پرداختی به متقاضیان اجرای برنامه های اشتغال فراگیر در سال ۹۷ از سه منبع اعتبارات قانونی بودجه، منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی پیش بینی شده است. از محل اعتبارات قانون بودجه ۳ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات جدول شماره ۹ پیوست قانون بودجه، ۲۰ درصد از اعتبارات طرح های تملک دارایی سرمایه ای تا سقف ۱۲ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان و ۵ هزار میلیارد تومان از محل افزایش منابع ناشی از فروش داخلی فراورده های نفتی اختصاص یافته است.

از محل منابع صندوق توسعه ملی نیز ۱۵ هزار میلیارد تومان در چارچوب مصوبات هیأت امنای صندوق، ضوابط، مقررات و اسنادنامه نزد بانک های عامل سپرده گذاری می شود و با تلفیق منابع بانکها به طرح های برنامه اشتغال فراگیر تخصیص می یابد. همچنین قرار است از محل منابع بانک مرکزی ۳۰ هزار میلیارد تومان برای پرداخت تسهیلات در اختیار موسسه های عامل قرار گیرد و این موسسات نیز باید تسهیلاتی معادل آن به صورت تلفیق با منابع بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات اختصاص دهند. بر اساس منابع پیش بینی شده برای اشتغال فراگیر در سال ۹۷، در مجموع ۶۵ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان برای طرح های اشتغال، بازسازی و نوسازی صنایع هدفگذاری شده است.

در چارچوب این آیین نامه سازمان برنامه و بودجه موظف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پس از تایید برنامه ایجاد و تثبیت اشتغال سال ۱۳۹۷ هر دستگاه، فرایند اجرا، میزان منابع ملی، نوع حمایت ها و مشوق ها و سهم هر استان را که بر اساس شاخص های نرخ بیکاری، تعداد بیکاران، درآمد سرانه، نرخ های بیکاری زنان، جوانان، دانش آموختگان دانشگاهی و سایر شاخص های تخصصی تعیین و ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغی این آئین نامه، برای اجرا به دستگاه های اجرای و استانداری ها ابلاغ کند. همچنین، بانک مرکزی موظف شده است با همکاری سازمان برنامه و بودجه، صندوق توسعه ملی، موسسه های عامل و دستگاه های اجرایی مربوط، دستورالعمل اجرایی متضمن نحوه تسهیل پذیرش طرح ها و درخواست ها، گردش امور بانکی، دریافت وثایق، اعطای تسهیلات و وجه التزام را در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط ابلاغ کند.

### ۱-۸-۳- اشتغالزایی در قانون بودجه ۹۸

در این سال برنامه های سال قبل دنبال شده است و سعی شده است برای عملیاتی سازی انسجام بیشتری داشته باشند. در سال ۱۳۹۸ برنامه ۸ بندی در بحث توسعه اشتغال، همچون اشتغال روستایی، اعزام نیرو، توسعه مشاغل خرد و خانگی، جایگزینی نیروی کار به جای اتباع خارجی و غیره متناسب با ظرفیت دستگاه ها و در تطابق با وضعیت اقتصاد ملی آماده شده و قرار است علاوه بر ایجاد ۵۳۷ هزار فرصت جدید شغلی، ۳۱۵ هزار شغل نیز تثبیت شود.

به طوری که علاوه بر ۲۵ هزار میلیارد تومان منابع اعتباری جهت اعطای تسهیلات اشتغالزایی و ۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از محل تبصره ۱۸ قانون بودجه عمومی سال ۹۸ کل کشور برای برنامه ها و اقدامات مداخله ای در بازار

کار با هدف ایجاد یک میلیون و ۹۰ هزار فرصت شغلی پیش بینی شده است. به نظر می‌رسد طرح‌هایی که از سالهای قبل شروع شده امسال نیز ادامه می‌یابد.

#### ۱-۸-۳-۱- طرح توسعه کسب و کارهای پر اشتغال منطقه‌ای با ۲۰۰ هزار فرصت شغلی

برنامه توسعه کسب و کارهای پر اشتغال منطقه‌ای (تکاپو) که مطالعات شناختی، اقدامات اولیه، گزارش دینامیک اشتغال استان‌ها تدوین و تحلیل شده است. سپس، متناسب با آنها مجموعه مداخلاتی را برای توسعه رسته‌های اشتغالزا طراحی و تدوین کرده‌اند که در سال ۹۸ نیز متناسب با برنامه‌ریزی صورت گرفته، اجرایی می‌شود. هدف گذاری اشتغال در طرح تکاپو، ۲۰۰ هزار فرصت شغلی است. در این رابطه ۱۲۴ نهاد در رسته‌های منتخب در استان‌ها عملیاتی و منابع مالی آن نیز از بودجه ۹۸ و نیز در قالب تسهیلات ارزان قیمت پیش‌بینی شده است.

#### ۱-۸-۳-۲- طرح توسعه کسب و کارهای پر اشتغال روستایی و عشایری با ۹۰ هزار فرصت شغلی

سامانه «کارا» که به عنوان تسهیلات فراگیر و توسعه اشتغال روستایی و عشایری شناخته می‌شود. برنامه‌ای است که از سال ۱۳۹۶ شروع شده است و مرجعی است که متقاضیان متناسب با طرح‌های اقتصادی اولویت دار خود برای ثبت نام اقدام می‌کنند. در کارگروه‌های استان، متناسب با اولویت‌های هر منطقه تسهیلات کم‌هزینه بانکی به متقاضیان پرداخت می‌شود و علاوه بر آن امکان برخورداری از کمک‌های بلاعوض یا یارانه به این تسهیلات نیز در نظر گرفته شده است. علاوه بر طرح‌های اشتغال روستایی مداخلات هدفمند در حوزه توسعه روستایی (دو هزار روستای کانونی شناسایی شده) و تقویت آموزش‌های مهارتی و فنی و حرفه‌ای انجام خواهد شد. در سال ۱۳۹۸، انتظار حداقل ۹۰ هزار فرصت شغلی در این حوزه است. بنابراین، انتظار است بسته سه گانه «تسهیلات»، «مداخلات روستاهای کانونی» و «آموزش‌های هدفمند فنی و حرفه‌ای» حداقل ۹۰ هزار اشتغال روستایی را پوشش دهد.

#### ۱-۸-۳-۳- اصلاح نظام آموزش مهارتی و توسعه کارآفرینی

برنامه دیگری که در اشتغال ۹۸ دنبال می‌شود، اصلاح نظام آموزش مهارتی و کارآفرینی است که در آن یک‌سری اقدامات در حوزه توسعه کارآفرینی و بحث مربوط به استارت‌آپها و کسب و کارهای نوآورانه را داریم. در این حوزه تلاش شده به صورت آزمایشی یک‌سری اقدامات اولیه همچون؛ اجرای طرح ملی باشگاه کارآفرینان نوجوان، طرح ملی شتابدهی کسب و کارهای نوآورانه، بحث کارآفرینی مهارت‌بنیان و شبکه ملی کارگاه‌های آموزشی زیر نظر سازمان فنی و حرفه‌ای همزمان انجام شود.

#### ۱-۸-۳-۴- برنامه‌ها و سیاست‌های فعال بازار کار

در بحث مشوق‌های کارفرمایی یا معافیت بیمه‌ای کارفرمایان که ۳۵ هزار فرصت شغلی برای آن هدف‌گذاری شده است. ذیل سیاست‌های فعال بازار کار آن اقداماتی وجود دارد که تکراری و نهادینه شده است. معروف‌ترین آنها، مشوق‌های بیمه‌ای کارفرمایی یا معافیت کارفرمایان از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما است که از برنامه سوم توسعه همواره دنبال می‌شود. اگرچه عملکرد و اثربخشی آن قابل توجه نبوده است اما به جهت اینکه مورد درخواست فعالان کارگری و کارفرمایی است، همچنان ادامه یافته است.

بحث کارورزی دانش آموختگان دانشگاهی از جمله برنامه‌هایی است که از سال‌های گذشته به صورت آزمایشی در حال انجام است. امسال آموزش عملی ۵۰ هزار نفر برای آن هدف‌گذاری شده است تا بتوان در قالب طرح کارورزی، آموزش‌های ورود به بازار کار و کسب مهارت عملی و تجربی انجام شود.

در قالب برنامه‌های فعال بازار کار، پرداخت یارانه دستمزد هم وجود دارد که به صورت محدود برای ایجاد اشتغال ۲۸ هزار نفری هدف‌گذاری شده است. مشابه طرح کارورزی دانش آموختگان، طرح مهارت آموزی در محیط واقعی کار برای کارجویان با مدارک دانشگاهی زیر کارشناسی نیز از دیگر برنامه‌ها است که از سال گذشته شروع شده و سال ۹۸ نیز یکصد هزار نفر در این حوزه هدف‌گذاری شده و در چارچوب استانداردهای سازمان فنی و حرفه ای انجام می‌شود.

#### ۱-۸-۳-۵- برنامه حمایت از مشاغل حمایتی و خرد ۳۰ هزار نفر

برنامه پنجم حوزه اشتغال در سال ۹۸، حمایت از شغل‌های خرد و خانگی است که مهم‌ترین برنامه در قالب قانون ساماندهی مشاغل خانگی است. سال ۹۷ الگوی جدید توسعه مشاغل خانگی پیاده شده که نتیجه نسبتاً خوبی داشته است. در سال ۹۸ آن را در ابعاد وسیع‌تر برای ۲۰ هزار نفر گسترش داده و در مجموع در حوزه مشاغل خانگی ۳۰ هزار فرصت شغلی پیش بینی شده است.

طرح تامین مالی خرد یا اشتغال گروه‌های خودیار که نزدیک به یک دهه است توسط سازمان بهزیستی در استان‌های محروم انجام می‌شود، از سال ۹۷، به صورت سراسری اجرا شد و سال ۹۸ نیز سه هزار فرصت شغلی جدید برای آن در نظر گرفته شده است.

#### ۱-۸-۳-۶- طرح اشتغال عمومی با اولویت مناطق سیل‌زده (۳۵ هزار فرصت شغلی)

سال ۹۸ طرح اشتغال عمومی با اولویت مناطق آسیب دیده از بلایای طبیعی به ویژه سیل ارایه شد. در نظر است در این حوزه حدود ۳۵ هزار فرصت شغلی پوشش داده شود.

این طرحها اغلب زیرساختی و توسعه‌ای است که جنس و ماهیت فعالیت‌های آنها بیشتر کاربر و نیازمند نیروی انسانی کم مهارت است. این طرحها می‌تواند در مناطق سیل‌زده جریان درآمدی برای افرادی که کمتر برخوردارند فراهم کند و در عین حال فرهنگ کار و فعالیت را هم تقویت کند.

#### ۱-۸-۳-۷- برنامه ساماندهی و تثبیت ۳۱۵ هزار شغل موجود

صیانت و تثبیت اشتغال موجود از اهداف وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۸ است. با توجه به شرایط موجود که احتمال ریزش بنگاه‌ها و ایجاد اختلال در فعالیت آنها وجود دارد، بنگاه‌های غیردولتی مشکل دار ارزیابی و عارضه‌یابی شده تا حمایت‌های مورد نیاز انجام شود. در برنامه، پیش‌بینی شده که ۳۱۵ هزار فرصت شغلی در معرض آسیب، تثبیت و مانع ریزش آنها شوند. اعتبار پیش‌بینی شده برای این مورد از منابع تبصره ۱۸ بودجه ۹۸ و حدود ۳۲۴ میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. طرح بیمه بیکاری مناطق سیل‌زده نیز یکی دیگر از طرح‌های این برنامه بوده است.

#### ۱-۸-۳-۸- برنامه استفاده از فرصت‌های خارجی

اعزام نیرو به خارج از کشور از دیگر برنامه‌های اشتغال است. با توجه به مشکلاتی که در حوزه تعاملات بین‌المللی وجود دارد، در سال ۹۸ برای کاهش موارد غیر مجاز مهاجرت کاری، کشور در صدد اعزام مدیریت شده نیرو است تا از این طریق تعاملات با طرفهای خارجی را بهبود دهند. در این مسیر، اعزام هشت هزار فارغ‌التحصیل دانشگاهی و کسانی که می‌توانند در کشورهای هدف شاغل شوند، هدف‌گذاری شده است ضمن آن که جایگزینی ۲۱ هزار نفر نیروی کار فعال ایرانی به جای اتباع خارجی برنامه‌ریزی شده است. در حوزه اتباع خارجی نیز برنامه جایگزینی نیروی ایرانی به جای اتباع خارجی هدف‌گذاری شده است به طوری که ۲۱ هزار نفر از شاغلان اتباع خارجی به کشورشان برگردانند.

#### ۱-۸-۳-۹- نهاد سازی و اطلاعات بازار کار

مقرر است سامانه ملی اطلاعات شغلی ایرانیان ایجاد گردد. ضمناً برای اینکه پاسخگویی مناسبی برای برنامه‌ها وجود داشته باشد، نظام پایش و ارزیابی برنامه‌ها طراحی شده است. شاخص‌های متناسب برنامه‌ها در سامانه مربوطه ثبت شده است و دستگاه‌ها مکلف هستند در بازه‌های تعیین شده، اطلاعات مربوط به پیشرفت برنامه‌ها را ثبت کنند و دستگاه‌های نظارتی را از جریان کار در حوزه اشتغال آگاه نمایند.

### ۱-۸-۳-۱۰- سند کار شایسته

دولت در اوایل سال ۱۳۹۸ به استناد قانون برنامه ششم توسعه «سند ملی کار شایسته و سیاستهای اشتغال مبتنی بر سند ملی کار شایسته» تصویب شد. این سند با هدف نیل به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت نسبت به اعمال سیاستهای اشتغالی، مهارت افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای و حمایت از مشاغل کوچک خانگی و دانش بنیان و مبتنی بر کاهش نرخ بیکاری حداقل به میزان هشت درصد سالانه، در طول سالهای اجرای قانون برنامه تنظیم شده است. طبق ماده ۱۰۱ قانون برنامه چهارم، ماده ۲۵ برنامه پنجم و ماده ۱۲۰ برنامه ششم دولت مکلف به تصویب سند ملی کار شایسته بود که بالاخره در سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید. در سند ملی کار شایسته ذکر شده است محورهای اصلی کار شایسته باید در تمام برنامه‌های سیاستی که به نحوی به اشتغال منجر می‌شوند، لحاظ شود:

- ایجاد و توسعه فرصت‌های اشتغال مولد؛
- برخورداری از حمایت‌های اجتماعی؛
- تضمین حقوق بنیادین کار؛
- تقویت گفتگوهای اجتماعی؛

#### به علاوه در سند کار شایسته راهبردهای اشتغالزایی عبارتند از:

- اشتغال محور کردن سیاست‌های پولی و مالی تجاری و ابزارهای حمایتی و تشویقی؛
- به سازی نهادی در حوزه اشتغال و بهبود فضای کسب و کار؛
- به سازی نظام تامین مالی کسب و کارهای خرد کوچک متوسط و نوین و مشاغل خانگی؛
- توسعه منابع انسانی کارآفرینی و بهبود مهارتی؛
- توسعه اشتغال زنان؛
- ایجاد اشتغال از طریق مشارکت مردمی با توجه ویژه به گروه‌های کم برخوردار و مناطق روستایی؛
- توسعه مشاغل سبز؛
- ایجاد ساز و کارهای لازم برای انتقال از اشتغال غیر رسمی به رسمی در حوزه قانون کار؛
- توسعه و سرمایه‌گذاری معطوف به نیروی کار و طرحهای کار عمومی؛

برای هر کدام از راهبردها، سیاستهای اجرایی مجری و همکاران نیز تعریف شده است. اهم سیاستهای اجرایی عبارتند از:

۱. اتخاذ راهکارهای لازم در اجرای سیاست های کنترل نقدینگی برای حفظ دسترسی بنگاه‌های خرد کوچک و متوسط به اعتبارات با در نظر گرفتن ساز و کارهای نوین ضمانتی و پوشش خطر؛



۲. اقدام قانونی لازم برای عضویت دائم وزیر تعاون کار و رفاه اجتماعی به عنوان هماهنگ کننده اشتغال در شورای پول و اعتبار؛
۳. ایجاد ساز و کارهای مناسب برای تعیین تعرفه ترجیحی و تجارت آزاد با تاکید بر رسته های پر ظرفیت که به صورت سالانه توسط شورای عالی اشتغال پیشنهاد و بروز رسانی می گردد؛
۴. ارائه راهکارهایی برای ایجاد ساز و کارهای لازم برای ذخیره سازی اعتبار در دوران رشد، به منظور استفاده در دوران رکود برای صیانت از اشتغال در قالب پرداخت های مربوط به کار عمومی کارورزی و سایر مشوق های اشتغالی؛
۵. تهیه ساز و کارهای لازم برای توسعه پوشش بیمه های اجتماعی شاغلین و ارائه آن به مراجع ذیربط؛
۶. توسعه ساز و کارهای لازم برای ایجاد نهادهای مربوط به اتصال به بازارهای جهانی؛
۷. عملیاتی سازی اعتبار مالیاتی با اولویت بنگاه های پر رشد اشتغالی؛
۸. اقدام قانونی لازم جهت اصلاح قوانین مرتبط با نهادها و مراکز کاریابی و فنی حرفه ای در راستای حذف مجوزهای ایجاد این گونه مراکز با تغییر رویکرد به تنظیم گری؛
۹. اقدام قانونی لازم برای اصلاح قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹ با رویکرد افزایش دامنه شمول حمایت از بیکاران و ایجاد سازوکارهای اشتغال مجدد؛
۱۰. بهبود نظام اعتبار سنجی کسب و کارهای خرد کوچک متوسط و نوین و مشاغل خانگی از طریق ایجاد بانک های پویایی اطلاعاتی؛
۱۱. فراهم کردن امکان بهره گیری بنگاه های اقتصادی از وام های شرکت به شرکت؛
۱۲. تجهیز ابزارهای نوین تامین مالی به ویژه تامین مالی کسب و کارهای خرد کوچک متوسط و نوین و مشاغل خانگی؛
۱۳. فراهم کردن امکان ایجاد شبکه بین بنگاهی برای رفع نیازهای مالی شبکه؛
۱۴. طراحی و استقرار سامانه رصد فارغ التحصیلان در قالب پایگاه ملی تبادل اطلاعات به منظور بهره برداری در نظام تحلیل اطلاعات بازار کار و استفاده سایر ذینفعان تصمیم ساز؛
۱۵. پایش اثربخشی آموزش های معطوف به بازار کار در مقاطع تحصیلی مختلف در راستای موضوع بندهای ۵۶ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و تهیه گزارش های سالانه؛
۱۶. اتخاذ ساز و کارهای لازم برای بهبود آموزش های مربوط به مهارت های پایه کارآفرینی در سنین مختلف؛
۱۷. در راهی و استقلال سامانه ملی جور سازی فرصت های شغلی با رویکرد برداشتن بار مالی برای جویندگان کار و افزایش دسترسی و سرعت یافتن فرصت های شغلی مناسب؛

۱۸. ایجاد زمینه‌های مناسب برای تسهیل دسترسی به خدمات خانگی اعم از خدمات نگهداری از کودک نگهداری از سالمندان و انجام امور منزل از طریق استاندارد سازی و رتبه بندی ارائه دهندگان خدمت مذکور؛
۱۹. اقدامات قانونی لازم در راستای تشکیل شرکت‌های تک نفره به منظور حمایت از زنان کارآفرین و سرپرست خانوار؛
۲۰. شناسایی و توانمندسازی سازمان‌های مردم نهاد در حوزه اشتغال زنان؛
۲۱. توسعه و بهبود بازار محصولات خانگی؛
۲۲. توانمندسازی و توان‌افزایی سازمانهای مردم نهاد فعال در حوزه اشتغال برای تقویت گروه‌های کم برخوردار و مناطق روستایی؛
۲۳. ایجاد ساز و کار مناسب برای استاندارد سازی و تنظیم‌گری مدیریت پسماند به ویژه بازیافت پسماند الکترونیک؛
۲۴. توسعه ساز و کارهای استاندارد سازی و توسعه بازار محصولات سالم و زیستی ارگانیک؛
۲۵. ایجاد ساز و کار لازم برای توسعه روستای سبز؛
۲۶. ایجاد ساز و کار مناسب برای توسعه مراکز بوم گردی؛
۲۷. اصلاح نمونه گیری فصلی نیروی کار و اضافه نمودن اطلاعات مربوط به حقوق و دستمزد و اشتغال بخش غیر رسمی به نظام تحلیل اطلاعات بازار کار؛
۲۸. اتخاذ راهکارهای مناسب برای تبدیل مشاغل غیر رسمی به رسمی و حمایت پایه از شاغلین؛
۲۹. تدوین و اجرای طرح‌های مربوط به کار عمومی به منظور استفاده حداکثری از نیروی انسانی جویای کار در چهارچوب قوانین مربوط؛

## ۱-۹- عملکرد اشتغالزایی در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی پس از انقلاب

برنامه پنجساله اول توسعه پس از انقلاب که به 'برنامه سازندگی'، مشهور بود، با برنامه پنجساله دوم توسعه که به عنوان 'برنامه ثبات اقتصادی'، لقب گرفته است، از نظر متدلوژی نظری، یکسان می باشند. برنامه پنجساله سوم توسعه که 'برنامه اصلاح ساختاری'، بود، صرف نظر از اینکه، بر عدالت اجتماعی و سیاست خارجی متمرکز شده بود، با دو برنامه قبلی توسعه نیز شباهت‌های زیادی دارد. برنامه پنجساله چهارم توسعه که از آن به 'برنامه توسعه پایدار با رویکرد جهانی' یاد می شود و درچارچوب سند چشم انداز افق ۱۴۰۴ تدوین گردیده است، با برنامه پنجساله پنجم توسعه، مشترکات فراوانی دارد. اگرچه، مفاد برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد در چارچوب برنامه استراتژیک تهیه شده‌اند ولی در موارد زیادی، ماهیت توسعه‌ای نداشته است و با رویکرد جزئی نگر یا برعکس؛ با رویکرد بلند پروازانه،

تهیه و تنظیم کرده‌اند. به همین دلیل، بخش اندکی از برنامه‌ها، به شکل مطلوب انجام شده است و بخش قابل توجهی از برنامه‌های توسعه، یا به صورت ناقص اجراء گردیده و یا طبق برنامه اجراء نشده است.

مروری بر نقش و عملکرد برنامه‌های توسعه، بیانگر این است که در مجموع، این برنامه‌ها در حوزه اشتغالزایی عملکرد موفق‌تری نداشته‌اند. خلاصه عملکرد این برنامه‌ها به شرح زیر ارایه شده است:

❖ **برنامه اول:** شاید بتوان برنامه اول را تنها برنامه موفق در راستای اشتغالزایی دانست. در این برنامه به علت شوک اقتصادی بعد از جنگ و استفاده از ظرفیت‌های موجود، سالانه ۴۷۴ هزار شغل ایجاد شد که از اهداف پیش‌بینی شده در برنامه (۳۹۴ هزار شغل) بیشتر بود.

❖ **برنامه دوم:** در برنامه دوم توسعه به طور متوسط سالانه ۲۶۱ هزار فرصت شغلی ایجاد شد. این در حالی بود که هدف گذاری برنامه سالانه ۴۰۴ هزار شغل بود.

❖ **برنامه سوم:** در برنامه سوم همزمان با افزایش درآمد‌های نفتی می‌توان گفت مدیریت منسجم‌تری که در اقتصاد ایران حاکم بود، منجر به بهبود وضعیت اشتغال در کشور شد. با این حال در بهترین حالت، اشتغال ۶۵۰ هزار نفری ایجاد شد که باز نسبت به اهداف سالانه ۷۶۵ هزار نفری اشتغال در این برنامه فاصله دارد.

❖ **برنامه چهارم:** هدف اشتغال‌زایی در این برنامه، تا پایان سال ۸۸ سالانه ۹۰۰ هزار فرصت شغلی بود. با این حال عملکردها نشان می‌دهد سالانه ۱۲۰ هزار شغل ایجاد شده و تنها ۱۳,۳ درصد اهداف محقق شده است. در سال (۱۳۸۶) همچنین وام‌های بنگاه‌های زود بازده اجرا شد که در ابتدا اعداد بالایی را در اشتغال ثبت کردند، اما با یک بحران اقتصادی، این اشتغال از دست رفت. این موضوع نشان می‌دهد اشتغال ایجاد شده پایدار نبوده است. نکته قابل توجه درباره طرح بنگاه‌های زود بازده این است که در این طرح، بیش از ۲۰ برابر اعتبار طرح ضربتی اشتغال هزینه شد و اعتبار مصوب آن بیش از ۶۰ برابر طرح ضربتی اشتغال بود. با این حال، نتایج حاکی از انحراف بیش از ۶۰ درصدی برنامه مذکور از اهداف اشتغالزایی است به طوری که تا پایان سال ۱۳۸۹، به طور تقریبی ۳۰ درصد از منابع و تسهیلات پرداخت شده به طرح‌های مذکور بدون عملکرد مفید بوده یا منحرف شده است.

❖ **برنامه پنجم:** در برنامه پنجم هم کشور دچار تحریم شد و امکان ایجاد اشتغال فراهم نشد. در میان مواد برنامه پنجم به جز ماده ۸۰ به نظر نمی‌رسد که برنامه‌هایی برای مواجهه با مشکل اشتغال وجود داشته باشد. حتی دیده می‌شود که موضوع حمایت از اشتغال، در ماده ۷۶ آن به اتاق بازرگانی سپرده شده است و به نوعی دولت در این زمینه از خود سلب مسئولیت کرده است. در این برنامه بیکاری انباشته به وجود آمد. هر چند بررسی آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵؛ به طور متوسط ۷۰۰ هزار نفر به تعداد شاغلین افزوده شده است. با این حال، عملکرد ضعیف اشتغال‌زایی در دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳ (متوسط ۷۶ هزار نفر خالص ایجاد اشتغال)، در کنار سیل عظیم ورود متقاضیان جدید به بازار کار (اضافه شدن به طور متوسط، ۸۰۰ هزار نفر به جمعیت در سن کار) سبب شده تا مسئله بیکاری در کشور به مرز بحران برسد.

❖ **برنامه ششم:** بر اساس گزارش مرکز آمار ایران از نتایج آمارگیری نیروی کار در سال ۹۶، بالغ بر ۷۹۰ هزار شغل جدید ایجاد شده است که از هدف ۹۷۰ هزار شغل فاصله داشت اما به نسبت، بهتر از ۱۰ سال گذشته بوده است. در سال ۹۷، میزان اشتغال ایجاد شده ۴۶۳ هزار و ۹۲۸ نفر بوده است که ۵۳۶ هزار فرصت شغلی تا هدف اشتغال یک میلیونی فاصله دارد. همچنین، برنامه ششم توسعه کاهش نرخ ۰,۸ درصدی نرخ بیکاری را هدفگذاری کرده بود. نگاهی به آمار نرخ بیکاری نشان می‌دهد که این نرخ در پایان سال ۹۶، برابر ۱۲ درصد و در پایان سال ۹۷ معادل ۱۲,۱ درصد بوده است. به عبارتی، عملاً هدف کاهش ۰,۸ درصدی نرخ بیکاری هم محقق نشد. مهمترین دلیل تحقق نیافتن هدف آن در سال ۹۷، عدم تخصیص منابع بوده که حدود ۲۰ درصد آن هم در اسفند ماه فقط تخصیص داشته‌اند. انتظار می‌رود با تخصیص بودجه سال ۹۷ در سال ۹۸ اشتغال بیشتری ایجاد شود. در سال ۹۸، هدف ایجاد یک میلیون و ۹۰ هزار شغل است و در سناریو دوم، طبق سند کار شایسته، هدف واقعی‌تر ۵۶۰ هزار شغل در نظر گرفته شده است.

به طور مشخص، از سال ۱۳۹۰، اقتصاد کشور عمده‌تاً تحت تاثیر «نحوه اجرای هدفمند سازی یارانه‌ها» و «تشدید تحریم‌های خارجی» قرار گرفت. سپس در یک دوره کوتاه برجام، توانست تاخیری در تحریم‌ها ایجاد کند اما از سال ۱۳۹۷ مجدداً تحریم‌ها به شکل بدتری که نوعی تروریسم اقتصادی است، اعمال شد. تحریم‌های کنونی بدترین نوع خود بعد از انقلاب اسلامی بوده است. عوامل مذکور، باعث افزایش هزینه‌های تولید و افزایش نااطمینانی‌ها، همچنین خروج بخش قابل توجهی از سرمایه‌های کشور از فعالیت‌های مولد به سمت فعالیت‌های غیر مولد شده است و مشکلاتی را برای طرف عرضه اقتصاد فراهم کرده است. در سمت تقاضا نیز، سیاست‌های انبساطی مالی و به تبع آن انبساط پولی منشا اصلی افزایش تقاضای کل در اقتصاد کشور و تشدید تورم شده است. مجموع عوامل فوق در کنار مشکلات ساختاری و نهادی کشور، باعث بروز پدیده "رکود تورمی"، بی‌ثباتی اقتصادی بویژه در مباحث ارزی و تجاری، نرخ پایین سرمایه‌گذاری، نامناسب شدن فضای کسب و کار، تنگناهای اعتباری، به دلیل بدهی شدید به پیمانکاران و سیستم بانکی، سختی دسترسی به فناوری و دانش فنی برتر و محدود شدن ایجاد فرصت‌های جدید اشتغال در اقتصاد کشور شده است.

### ۱-۱- تحلیل سیاست‌های اشتغال در برنامه‌های توسعه و چالش‌های پیش رو

در بررسی دلایل و راهکارهای کاهش نرخ بیکاری؛ همواره دو دیدگاه کلی وجود داشته است. برخی معتقدند بین نرخ رشد اقتصادی و نرخ بیکاری به عنوان دو شاخص اقتصادی رابطه مستقیم و معناداری وجود دارد. به این معنی که رشد اقتصادی منجر به کاهش نرخ بیکاری می‌شود اما برخی نیز بر این باورند که رشد اقتصادی لزوماً نمی‌تواند منجر به کاهش نرخ بیکاری شود.

نگاهی به پنج برنامه توسعه‌ای کشور به عنوان اسناد بالادستی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور حکایت از آن دارد که میزان اشتغالزایی از برنامه اول توسعه تا برنامه پنجم روند نزولی داشته است. در واقع سیاست‌های مندرج در برنامه‌های توسعه‌ای نتوانسته است نقش موثری در اشتغالزایی ایفا کند.

اهداف پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه‌ای در مقایسه با تحقق اهداف راوی این نکته است که هر چند این اهداف بر روی کاغذ حاوی چشم انداز مثبت اشتغال و اقتصاد هستند اما در حوزه اشتغال عمل‌گرا نبوده‌اند به گونه‌ای که توان اشتغالزایی به ازای هر ۱۰۰ میلیارد تومان سرمایه‌گذاری، از ۱۰۹ هزار نفر در سال ۶۸ به ۵۱ هزار نفر در سال پایانی برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴) کاهش یافته است. عدم تحقق برنامه‌های توسعه‌ای در حوزه اشتغال موید آن است که برنامه‌های پنج ساله «اشتغال‌محور» نبوده‌اند و اساساً هدف اشتغال نبوده است.

تجربه کشورهای آسیای شرقی و لاتین نشان می‌دهد که با رشد اقتصادی، اشتغالزایی الزاماً صورت نمی‌گیرد. بنابراین، کشور نیازمند سیاست‌های تکمیلی است تا بتواند شاهد رشد اقتصادی توأم با اشتغالزایی باشد. این سیاست‌ها به سیاست‌های فعال بازار کار موسوم هستند که از سال ۱۳۹۶ به صورت منسجم در سند برنامه اشتغال فراگیر بکار گرفته شده‌اند. گرچه تجربه اول این سیاست‌ها از برنامه سوم توسعه وجود دارد اما در عمل به طور مناسب اجرایی نشده است.

سال‌های باقی مانده از دهه ۱۳۹۰، حداقل به سه دلیل برای اقتصاد ایران دارای اهمیت تعیین کننده است. معضل ایجاد اشتغال در مقیاسی بسیار فراتر از آنچه در عملکرد گذشته اقتصاد ثبت شده، بدون شک اولین و مهمترین مساله پیش روی اقتصاد ایران در سال‌های آینده است. اهمیت این موضوع وقتی بیشتر می‌شود که به عدم تغییر خالص اشتغال در ده سال گذشته توجه کنیم. از طرف دیگر، روند نامطلوب سطح رفاه خانوارها طی سال‌های ۱۳۸۵ به بعد، به اندازه‌ای اهمیت دارد که می‌تواند در هم‌ترازی با چالش بیکاری و حتی فراتر از آن قرار گیرد. تحولات بودجه خانوار نشان می‌دهد که سطح رفاه خانوارها، طی سال‌های ذکر شده بطور مستمر کاهش یافته است. این سیر کاهشی در دوران وفور درآمدهای نفتی اتفاق افتاده است که پس از آن با مواجه شدن با رکود تورمی سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، افت بسیار شدیدتری را تجربه کرده است.

تغییر نامناسب سطح رفاه نسبی ایرانیان در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر در حال توسعه در سطح جهان است. جهان در حال توسعه، طی سال‌های ۱۹۹۰ به بعد، تحولات جهشی بزرگی را در شاخص‌های اقتصادی تجربه کرده است. کاهش شدید تورم جهانی به متوسط کمتر از ۵ درصد و دستیابی به رشد اقتصادی حتی دو رقمی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و در همسایگی ایران، عملکرد مقایسه‌ای اقتصاد کشور را با نرخ تورم بالاتر از ۲۰ درصد و رشد اقتصادی نوسانی کمتر از ۵ درصد، در حالی که منابع ارزی فراوان خدادادی در اختیارمان بوده است، در وضعیت کاملاً غیرقابل دفاعی قرار داده است.

همچنین، پایان دهه ۱۳۹۰، مقارن با پایان قرن چهاردهم هجری شمسی است و به طور طبیعی عملکرد شاخص‌های اقتصادی کشور در پایان این قرن، با حساسیتی به مراتب بیش از دهه‌های پیش مورد ارزیابی و نقد قرار خواهد گرفت.

مجموعه مطالعات انجام شده در این زمینه، بر این نکته تاکید دارد که دستیابی به رشد بالای غیرتورمی پایدار و اشتغال‌زا در حد متوسط ۶ درصد در سال، حداقل مورد نیاز برای فائق آمدن بر چالش‌های ذکر شده است و در حد قرار دادن شاخص‌های اقتصادی در سطح مهار مشکلات است. از طرفی، بهبود قابل قبول عملکرد اقتصاد، نیازمند رشد غیرتورمی ۸ درصدی در سال است که بر این اساس این امر را دور از دسترس می‌کند.

تحقق اهداف ذکر شده با توجه به اینکه متوسط رشد بلندمدت اقتصادی کشور طی سال‌های پس از بازسازی جنگ تحمیلی (سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۷۱)، ۳،۷ درصد در سال بوده، به سادگی امکان‌پذیر نخواهد بود. محاسبات صورت گرفته در مورد عناصر اصلی تشکیل‌دهنده رشد اقتصادی ایران در بیش از پنج دهه گذشته نشان می‌دهد که رشد موجودی سرمایه، عامل اصلی شکل‌دهنده رشد اقتصادی کشور بوده است. بگونه‌ای که میزان رشد موجودی سرمایه و رشد اقتصادی بسیار نزدیک به یکدیگر حرکت کرده‌اند.

از آنجا که انباشت سرمایه فیزیکی، تقریباً بطور مستمر در حال افزایش بوده است، طی سال‌های آینده، حتی ارقام بالای رشد سرمایه‌گذاری (مستمر دو رقمی) در بهترین حالت، تنها بین ۲ تا ۳ درصد در سال به موجودی سرمایه اقتصاد اضافه خواهد کرد که در صورت حفظ ساختار گذشته، تنها به همین میزان رشد اقتصادی برای کشور به وجود خواهد آورد.

ضمن اینکه حجم بالای دانشجویان در آستانه فارغ التحصیلی (حدود یک میلیون نفر در حال تحصیل) این بحران را تشدید خواهد کرد. در نتیجه لزوم دخالت دولت و اعمال سیاست‌هایی در حوزه بازار کار برای جلوگیری از تعمیق این بحران کلیدی خواهد بود. در این راستا، ابتدا باید آسیب شناسی جدی از وضعیت بازار کار صورت گرفته و بر اساس آن راهبردی کلی و طرح‌های عملیاتی جهت ایجاد اشتغال تدوین شود.

در حال حاضر، مواردی مثل نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، عدم توازن منطقه‌ای بیکاری، افزایش عدم تطابق شغلی، نرخ بالای بیکاری پنهان، سهم بالای اشتغال غیررسمی و پدیده شاغلین فقیر از مهم‌ترین چالش‌های بازار کار ایران هستند

در هر حال تنها اتکا به منابع و تسهیلات نمی‌تواند مشکلات بیکاری را حل نماید. در ایران سیاست‌های متعارف اشتغال که متکی به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تولید است، نیز در عمل خوب اجرا نشدند. دولت باید در کنار گسترش تسهیلات اشتغالزایی به مدیریت همه طرف‌های موثر بر اشتغال مانند رونق تولید، بازرگانی خارجی (واردات-صادرات) ارتقای بهره‌وری، مقابله با بیکاری پنهان، فرهنگ اقتصادی قشرهای مختلف وام گیرنده، ظرفیت اشتغالزایی بخش‌های مختلف اقتصاد ایران و اثربخشی تسهیلات بانکی، راهبردهای توسعه کشور، برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه و ... هم توجه هوشمندانه داشته باشد. در هر حال، اهم چالش‌هایی که پیش روی اشتغالزایی است را می‌توان به صورت زیر عنوان نمود:

**الف- چالش‌ها و مشکلاتی که پیش پای سرمایه‌گذاری و بخش تولید است از منظر تقاضای نیروی کار که اساسا سیاست‌های متعارف اشتغالزایی به آنها وابسته است:**

- سهم پایین نیروی کار از ارزش افزوده؛
- بهره‌وری پایین نیروی کار؛
- گرانی تجهیز و تامین سرمایه و تمرکز بیشتر سرمایه‌گذار بر آن؛
- آموزش‌های با مهارت پایین فارغ‌التحصیلان؛
- سیاست‌های تجاری؛
- سیاست‌های پولی و تورم؛
- سیاست‌های مالی کسری بودجه و تورم و رکود؛
- فضای کسب و کار؛
- سیاست‌های توزیع مجدد درآمد (مالیات و درآمد)؛
- عدم استفاده از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های منطقه‌ای؛
- عدم ثبات اقتصاد کلان و ناپایدار بودن شغل‌های ایجاد شده؛
- تحریم‌های آمریکا؛
- روابط بین‌الملل؛
- حکمرانی؛

**ب- چالش‌ها و مشکلات سمت عرضه نیروی کار شامل محورهای اصلی زیر است:**

- بهره‌وری پایین نیروی کار؛
- مهارت پایین؛
- نیروی کار فعال، حاضر به کار در برخی مشاغل نیستند؛
- نیروی کار فعال، به دنبال استخدام رسمی هستند؛
- توزیع عرضه نیروی کار متناسب و متوازن با تقاضای نیروی کار نیست و در برخی موارد مجبور به مهاجرت هستند؛
- نرخ مشارکت پایین و به تبع آن بار تکفل بالا است؛

**ج- چالش‌ها و مشکلات بازار نیروی کار و ساختارهای مرتبط محورهای زیر را در بر می‌گیرد:**

- اطلاعات ناقص و نامتقارن بین عرضه و تقاضای نیروی کار وجود دارد؛
- موسسات کاریابی به اندازه کافی وجود ندارند و یا کارا عمل نمی‌کنند؛

- قوانین بیمه‌ای در پاره‌ای مواقع محدودیت برای استخدام ایجاد می‌کنند؛
- روابط کار و مقررات نیز در پاره‌ای مواقع محدود کننده هستند که می‌بایست انعطاف لازم را داشته باشند؛
- اساساً اعتقاد به برنامه‌ریزی در سطح مدیران کم شده است؛
- عدم انسجام مدیریت و وجود متولی مشخص؛
- گستردگی و پراکندگی برنامه‌ها؛
- تنگناهای بودجه‌ای دولت و عدم تأمین منابع؛
- عدم تمکین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به مصوبات شورای پول و اعتبار در مورد حداکثر نرخ سود؛
- انحراف منابع و ضعف در نظام پایش و نظارت؛
- عدم توجه دستگاه‌های اجرایی به ضرورت توجیه‌پذیری طرح‌های اشتغال‌زایی؛
- تعارض بین کارکرد دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی؛

در سال‌های اخیر دولت به درستی، فقط به سیاست‌های متعارف اشتغال‌زایی بسنده نکرده است و برنامه سیاست‌های فعال بازار کار را در قالب چند طرح به صورت منسجم تصویب و اجرا کرده است و در سال ۱۳۹۸، نسخه کامل شده دو سال قبل مصوب شده است، لذا، به لحاظ سیاستگذاری در این برهه زمانی کامل‌ترین سیاست‌های اشتغال‌زایی را شاهد هستیم که اگر در عمل بخوبی اجرا گردد، شاهد موفقیت بی‌نظیری خواهیم بود. البته در عمل، به دلیل ساختارهای اداری موجود، حتماً مشکلاتی وجود خواهد داشت که مبارزه با آنها نیز بسیار مشکل خواهد بود و چند سال وقت لازم است تا این طرح‌ها روتین شوند و فرایندهای آنها برای مجریان پذیرفته شود. اگر طی این سالها رکود تورمی نداشتیم با اتخاذ این سیاست‌ها می‌توانستیم شاهد بهترین دستاورد اشتغال باشیم. در ذیل به برخی از نقاط قوت و ضعف برنامه‌های اخیر اشاره می‌شود:

#### الف- نقاط قوت برنامه‌های جدید از رشد فراگیر تا کار شایسته و سیاست‌های فعال بازار کار سال

۱۳۹۸

تلاش‌های ارزشمندی در جهت اشتغال‌زایی اعمال شده است. از جمله آنها:

- تفکیک مقوله رشد و اشتغال؛
  - ایجاد رهیافت نوین اشتغال‌زایی بر مبنای توسعه انسانی و اجتماعی؛
  - توجه به ارتقای آموزش و مهارت نیروی انسانی؛
  - توجه به آمایش سرزمین و انتخاب رشته‌های پیشرو استانی؛
- برای اولین بار در کشور، دولت در تدوین برنامه اشتغال فراگیر از محدوده اجرای مجموعه‌ای از پروژه‌ها فراتر رفت و برخی از نیازمندی‌های نهادی و ساختاری حوزه برنامه‌ریزی در بازار کار را مدنظر قرار داده است (مرکز



پژوهش‌های مجلس). در تهیه برنامه اشتغال فراگیر علاوه بر دستگاه‌های اجرایی دارای مأموریت اقتصادی، سایر دستگاه‌های اجرایی دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به تناسب مأموریت‌های ذاتی و مسئولیت‌های اجتماعی خود و همچنین بخش‌های خصوصی و تعاونی در برنامه ریزی و اجرا مشارکت داده شده‌اند. در تدوین برنامه و در کنار پیش بینی تأمین مالی و مشوق‌های ترغیبی، مواردی نظیر تأمین زیرساخت‌های علمی، قانونی، اجرایی، مدیریتی و نظارتی نیز هم راستا و مکمل پیش بینی شده است. مزیت دیگر، طراحی نظام پایش و ارزیابی برنامه همزمان با تدوین آن است تا امکان نظارت به صورت عملیاتی از مرحله برنامه ریزی فراهم شود.

## ب- نقاط ضعف برنامه‌های اخیر رشد فراگیر تا کار شایسته و سیاست‌های فعال بازار کار

- اجرای دقیق برنامه زمان بندی شده امکانپذیر نیست؛
- در نهایت بنگاه‌های بخش خصوصی ایجادکننده اشتغال هستند و دولت نقش تسهیل کننده و بستر ساز برای این امر را دارد. با توجه به شرایط رکودی حاکم بر بنگاه‌ها، باید ابزارهای تشویقی و انگیزشی متعددی برای کارفرمایان در نظر گرفته شود. در این خصوص، موانع قانونی و اجرایی که منجر به ترس و گریز کارفرمایان از اجرای آن می شود، برطرف گردد و گرنه زمانی که تقاضایی برای نیروی کار وجود نداشته باشد، سیاست‌های فعال بازار کار نمی‌توانند موفق باشند. در مجموع، این سیاست‌ها هنگام رونق بسیار بهتر عمل می‌کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس)؛
- هماهنگی در تخصیص به موقع منابع برای برنامه‌های اجرایی متعدد یکی دیگر از چالش‌های پیش رو است زیرا که منابع محور هستند و فشار مضاعف به منابع بانکی ایجاد می کنند؛
- تجارب کشور نشان داده است که معافیت بیمه کارفرمایی موجب هدر رفت منابع شده و اشتغالزایی زیادی نداشته است (معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و بهزیستی کشور، ۱۳۹۷)؛
- توزیع منابع ارزان می‌تواند مجدداً بخشهای اشتغالزای کنونی را به سمت استفاده بیشتر از این منابع و انحراف آن به سمت سایر بازارها سوق دهد. در آن صورت، همین میزان اشتغالی که با نقش غیرمستقیم دولت حاصل شده است ممکن است از دست برود (مرکز پژوهش‌های مجلس)؛
- در همه برنامه‌ها انحراف منابع در اجرا، چشم‌گیر بوده است؛
- اهداف کمی اشتغالزایی خوشبینانه است و تحقق کامل آنها امکانپذیر نیست؛
- بسیاری از افرادی که قبلاً شاغل به حساب می آمدند و یا در بخش غیر رسمی فعال بودند یا نیروی کار پاره وقت، فصلی و ادواری بودند، متقاضی تسهیلات خواهند شد. از این طریق در عمل، به آمار اشتغال افزوده نمی شود؛
- اجرای برنامه ممکن است به دلیل انتخاب متقاضی و تکمیل پرونده‌ها، در عمل بر اساس شایسته سالاری انجام نگیرد و یا بررسی و تخصیص منابع با تاخیر انجام گیرد؛
- ایمان و امید نیروی کار به اجرای کارای برنامه ممکن است یک چالش در اجرا ایجاد کند؛

هر کدام از سیاستهای فعال بازار کار در عمل دچار انحرافات می شوند. به طور مثال؛ مهارت آموزی ممکن است فقط به مدرک گرایی بیانجامد یا کمک هزینه بیکاری به بیکاری بیشتر منجر شود یا کمک بیمه کارفرما منجر به استخدام صوری شود و مواردی نظایر آن. پتانسیل این موارد در ساختارهای کشور ما بسیار بالاست.

## **فصل دوم**

### **تحلیل و بررسی تجارب نظری سیاستگذاری در بازار کار**

## ۲-۱- مقدمه

با ظهور روند افزایش نرخ بیکاری از دهه ۷۰ میلادی در کشورهای صنعتی، اقتصاددانان تحقیقات فراوانی را آغاز کردند و در چارچوب تئوری‌های رایج به تبیین نظری مسئله بیکاری مبادرت ورزیدند. نتایج مطالعه آنها نشان داد که برای کاهش بیکاری، علاوه بر اعمال مجموعه سیاست‌های پولی و مالی مؤثر در تقاضای کل، عوامل اساسی دیگری در سطح خرد نیز در گسترش بیکاری مؤثرند و باید مورد توجه قرار گیرند. در این خصوص، کشورها برنامه‌های متنوع اشتغالزایی را اجرا کرده‌اند و می‌توان از تجربه‌های آنها جهت تدوین سیاستهای فعال استان خوزستان بخوبی استفاده کرد. در این خصوص می‌توان به "انعطاف پذیری نهاده‌های تولیدی برای افزایش قدرت رقابت با بنگاههای رقیب خارجی"، "الگوی آموزشی در زمینه‌های پایه‌ای (آموزشهای عالی و فنی و حرفه‌ای)" در راستای انطباق با مهارت‌های شغلی، "توسعه امنیت سرمایه‌گذاری‌ها" و "رعایت حقوق مالکیت فردی" اشاره کرد که بر روی ساختار بازار کار برای تقاضای نیروی کار تأثیر می‌گذارند.

طرفداران مکتب کلاسیک اولیه مطرح می‌کنند که نبود تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار در بازار کار به دلیل وجود اطلاعات کامل، شفاف و همچنین، انعطاف‌پذیری قیمتها و دستمزدها موقتی است. عرضه کار تابعی از قدرت خرید و دستمزدهای واقعی است و تقاضای نیروی کار نیز تابعی از دستمزدهای واقعی است. کینزینها مطرح می‌کنند که با توجه به وجود اتحادیه‌های کارگری و توهّم پولی، کارگران هنگام کاهش دستمزدها عکس العمل نشان می‌دهند، اما به ثابت ماندن دستمزدها هنگام افزایش قیمتها حساسیت ندارند. بنابراین، به دلیل انعطاف پذیر نبودن قیمتها و دستمزدها همیشه اشتغال کامل برقرار نیست و بیکاری غیرارادی در اقتصاد به وجود می‌آید. طرفداران این مکتب به سیاست‌های مدیریت تقاضا اهمیت می‌دهند و اعتقاد دارند که تقاضا عرضه خود را به وجود می‌آورد و

تأکید می‌کنند که افزایش اشتغال و تولید ملی با افزایش سطح تقاضای کل امکانپذیر است و نوسانات اشتغال و بیکاری به نوسانات تقاضا مربوط می‌شود تا جایی که نوسانات تقاضا سطح تولید را تغییر می‌دهد و در نتیجه، تغییر اشتغال را به همراه خواهد داشت. آنها علت بروز بیکاری را در رکود اقتصادی و کافی نبودن تقاضای مؤثر می‌دانند. دولت با تأثیرگذاری در تقاضا می‌تواند زمینه‌های ایجاد اشتغال را فراهم سازد و افزایش اشتغال از طریق افزایش تقاضای کل (از جمله افزایش مخارج دولت برای خرید کالاها و خدمات و کاهش مالیات و تشویق سرمایه‌گذاری) امکانپذیر می‌شود.

پیروان مکتب کلاسیک جدید، بحث انتظارات عقلایی را مطرح می‌کنند و معتقدند که سیاستهای پیش بینی نشده در کوتاه مدت اغلب موجب تغییر تولید و اشتغال می‌شود و اطلاعات بازار کار کامل نیست و با اصلاح جستجوی شغل، بازارکار به تعادل می‌رسد؛ آنها بهبود ارائه خدمات اطلاعاتی در بازار کار را پیشنهاد می‌کنند و برای توضیح نوسانات ایجاد شده در اقتصاد، انتظارات و خطاهای تصادفی را مطرح می‌کنند و می‌گویند که افراد با توجه به اطلاعات خود از بازارکار (که به طور شفاف در دسترس است)، قیمتها و دستمزدها را در زمان حال و آینده مقایسه و پیش بینی و سپس میزان عرضه کار خود را تعیین می‌کنند. پیش بینی افراد در باره میزان قیمتها و دستمزدها پیرامون مقادیر واقعی نوسان دارد، بنابراین، وجود بیکاری در کوتاه مدت امری طبیعی است و با تعدیل آنها نوسانات در بلندمدت از بین می‌رود و دخالت دولت باعث ایجاد بیکاری پنهان می‌شود. سیاستهای پولی مؤثر در پیش بینی افراد در میزان بیکاری تأثیری ندارند، بنابراین، سیاستهای قابل پیش بینی دولت در نرخ بیکاری تأثیری ندارد و به تبع آن دخالت دولت باید در کمترین حالت خود باشد. عوامل مؤثر در نوسانات اشتغال و تولید شامل شوکهای تکنولوژی، تغییر در شرایط محیطی، تغییر در قیمتهای نسبی مواد خام وارداتی، طرحهای مالیاتی و ترجیحات افراد است.

**نئوکینزینها** مطرح می‌کنند که بیکاری غیر ارادی و طبیعی به دلیل وجود چسبندگی در کاهش قیمتها و دستمزدها وجود دارد. دولتها با اجرای سیاستهای پولی و مالی انبساطی در اقتصاد می‌توانند میزان بیکاری را به حدی کمتر از نرخ بیکاری طبیعی کاهش دهند و اقداماتی همچون محدود کردن قدرت اتحادیه‌ها و تصحیح در اطلاعات بازار کار تأثیرگذار است (برانسون، ۱۳۷۳؛ فرجادی، ۱۳۷۶، وحیدی، ۱۳۸۰).

## ۲-۲- عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای نیروی کار

در اقتصاد خرد عرضه نیروی کار به عنوان یک کالا به انتخاب فرد بین ساعات کارکردن یا استراحت بستگی دارد و فرد در انتخاب یکی از این دو مورد به ترجیحات فردی و هزینه‌های فرصت فراغت خود توجه می‌کند. از دیدگاه اقتصاد کلان، عواملی چون تعداد جمعیت فعال، مهاجرتها، میزان مشارکت نیروی کار، وضعیت اطلاع رسانی، جنسیت، مسائل فرهنگی، سطح آموزش و سطح سواد جامعه، دستمزدهای اسمی و حقیقی، سن قانونی کار، میزان درآمد کل نیروی کار، پوشش تحصیلی، قانون و سن بازنشستگی و رشد جمعیت در عرضه نیروی کار مؤثرند.

از طرف تقاضا برای نیروی کار از دیدگاه اقتصاد خرد به ارزش تولید نهایی نیروی انسانی بستگی دارد. در واقع، کارفرمای یک واحد تولیدی، نیروی کار را تا جایی استخدام می کند که ارزش تولید نهایی آن برابر با ارزش فیزیکی تولید نهایی شود. بنابراین، به میزان دستمزد پرداختی و تولید نهایی نیروی کار بستگی دارد. در اقتصاد کلان، تقاضا برای نیروی کار به عواملی نظیر سطح تولید، قیمت‌های نسبی عوامل تولید، تغییرات فناوریانه، سرمایه گذاری و کارایی آن، میزان به کارگیری ظرفیتهای موجود، بهره وری نیروی کار و سرمایه، نوع تکنیک تولید رایج در کشور، مجموعه سیاستهای پولی و ارزی و مالی، ثبات و سازگاری مجموعه قوانین ناظر بر بازار کار (قوانین بیمه بیکاری، مالیات بر شرکتها، صادرات و واردات و ...)، ساخت نوع بازار، نحوه مدیریت، امنیت سرمایه گذاری، شفاف بودن حقوق مالکیت فردی و رشد درآمدهای نفتی بستگی دارد (رحیم دباغ، ۱۳۸۴)

## ۲-۳- اقتصاد مشارکتی روشی برای خود اشتغالی

اقتصاد مشارکتی به طور ساده، به معنای اشتراک گذاری سرویس‌ها، آیتم‌ها و یا محصولات بین افراد مختلف است که معمولاً از طریق اینترنت انجام می‌گیرد. اقتصاد مشارکتی در کشورهای دنیا رشد زیادی داشته است. سایت‌ها و اپلیکیشن‌هایی وجود دارد که به شما اجازه می‌دهد چیزهایی را طی یک زمان مشخص، مثلاً چند ساعت، در طول روز یا هفته اجاره کنید. اغلب اوقات بابت این خدمات و محصولات باید پول بپردازید ولی گاهی نیز رایگان خواهند بود. اقتصاد مشارکتی می‌تواند زمانی که افراد محصول جدیدی را فقط برای یکبار استفاده می‌خرند، پس‌انداز قابل ملاحظه‌ای برای درخواست کننده داشته باشد. علاوه بر این، اشخاصی که تمایل دارند وسایل یا خدمات‌شان را با سایر افراد به اشتراک بگذارند، درآمد قابل قبول از این راه کسب کنند. همانند شرکت‌ها و کسب و کارهای سنتی که وسایل اجاره می‌دهند، چندین شرکت فناوری پلتفرم‌هایی را به وجود آورده‌اند که فرایند اشتراک گذاری بین افراد را تسهیل می‌کند.

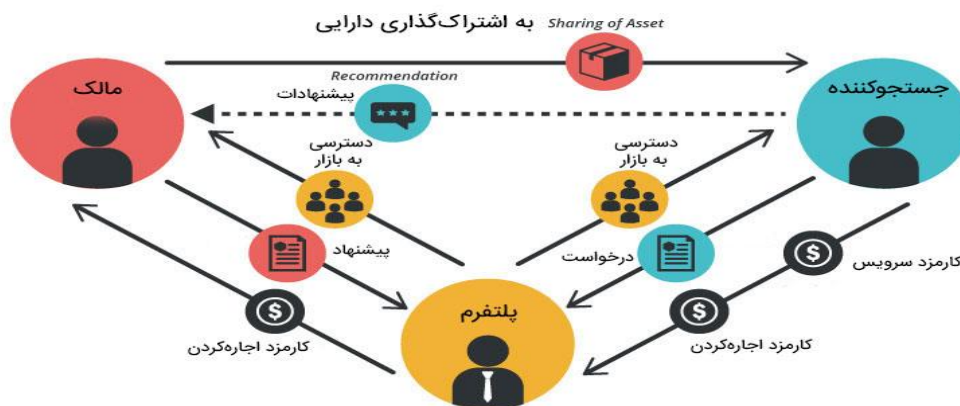
با توجه به اینکه اقتصاد مشارکتی هنوز در دوران رشد خود است، افراد زیادی از ازدیاد این شرکت‌ها در این صنعت نوظهور بی‌اطلاع هستند. اپلیکیشن‌هایی مانند ایربنب (ایر بی ان بی)<sup>۱</sup> و راید هیلینگ<sup>۲</sup> و اوبر<sup>۳</sup> از بازیگران بزرگ این صنعت در سطح دنیا هستند و وابستگی زیادی به آنها وجود دارد. همچنین اپلیکیشن اسنپ که در شهرهای بزرگ ایران فعال است از جمله این اپلیکیشن‌های اقتصاد مشارکتی محسوب می‌شود.

<sup>۱</sup> Airbnb

<sup>۲</sup> ride-hailing

<sup>۳</sup> Uber

## اقتصاد مشارکتی



**الف) در اقتصاد مشارکتی چه چیزی می‌تواند به اشتراک گذارده شود؟**

پتانسیل اقتصاد مشارکتی بسیار بیشتر از گرفتن خودرو یا اجاره دادن اتاق‌های خالی (مانند ایربیب) است.

شاید صدها و هزاران پلتفرم اقتصاد مشارکتی در سال‌های اخیر در سطح دنیا راه‌اندازی شده‌اند. اگر نیاز به قرض گرفتن یک آیتم دارید، به احتمال قوی خواهید توانست پلتفرمی برای آن پیدا کنید. مثلاً می‌توانید در استفاده از باغچه یک نفر دیگر سهیم شوید، کارهایی را بطور مشارکتی انجام دهید، با سایر مسافران یک تیم تشکیل دهید و به تور مشارکتی بروید، کتاب‌ها را با هم عوض کنید. به نظر می‌رسد هنوز پتانسیل‌های زیادی در این کسب و کار وجود دارد. کسب و کارهای فعلی فقط بخش کوچکی از چیزهای قابل دست‌یابی هستند، زیرا در این صنعت همیشه شاهد ظهور ایده‌های جدید هستیم.

(ب) می‌توان ماشین را اجاره کرد، مزیت این کار چیست؟

تصور کنید ۱۰ نفر صاحب ماشینی هستند که فقط گاهی اوقات از آن استفاده می‌کنند، خب آنها می‌توانند این خودرو را با کسی که به آن احتیاج دارند به اشتراک بگذارند. مفاهیم خاصی مانند اشتراک گذاری خودرو، مانند رفتن چند نفر از همکاران به سر کار توسط یک خودرو می‌تواند به شکل چشم‌گیری انتشار گاز دی اکسید کربن را کاهش دهد. اهمیت نداشتن مالکیت یک چیز مثل خودرو، می‌تواند زندگی را مقرون به صرفه نماید. بنابراین، به جای خرج کردن برای دارایی‌های گران قیمت، می‌توان فقط بخشی از پول را برای اجاره کردن همان محصول خرج کرد و بقیه پول را برای تجربیات دیگر کنار گذاشت. اقتصاد مشارکتی، همچنین باعث نزدیک کردن جوامع به یکدیگر می‌شود.

(ج) آیا اگر شخصی وسایل ما را قرض بگیرد، جنبه منفی وجود ندارد؟

برای افرادی که دارایی‌هایی به اشتراک می‌گذارند، اعتماد شاید یک مشکل باشد. اجازه دادن به شخصی ناشناس که ماشین شما را قرض بگیرد شاید ناخوشایند باشد، مخصوصاً اگر آن شخص را تازه ملاقات کرده باشید.

اقتصاد مشارکتی با سیستمهای رتبه‌بندی موجود در سایت‌ها و اپلیکیشن‌ها، سعی در رفع این مشکل دارد. این رتبه‌بندی‌ها، تجربه سایر افراد را نشان می‌دهد و افراد با ثبت نظر خودشان درباره یک فرد، به انتخاب سایر افراد کمک می‌کنند. در صورتی که یک آیتم به شکلی آسیب‌دیده برگردانده شود یا اصلاً بازگردانده نشود، درخواست‌های حل اختلاف می‌تواند به حل مشکل کمک کند. ولی در هر حال، فرهنگ سازی اقتصاد مشارکتی هنوز نیاز به زمان بیشتری دارد. یکی از دلایل عدم رضایت مشتریان در زمان حال، گسستگی سرویس‌های اقتصاد مشارکتی است. به این معنی که شما برای دسترسی به این سرویس‌ها در حوزه‌های مختلف، باید به صورت جداگانه در سایت‌ها و اپلیکیشن‌های مختلف عضو شوید. همچنین، افرادی که اتاق‌های خالی‌شان را اجاره می‌دهند یا با ماشین افراد را جابجا می‌کنند، اغلب اوقات کارمزدهای زیادی بابت دریافت این سرویس به پلتفرم‌هایی مانند ایربنب و اسنپ می‌دهند.

#### د) ارزش بازار اقتصاد مشارکتی چقدر است؟

بر اساس آمارهای استاتیستا<sup>۱</sup>، در سال ۲۰۱۶ میلادی ۴۴٫۸ میلیون بزرگسال در آمریکا از اقتصاد مشارکتی استفاده کرده‌اند و انتظار می‌رود این رقم تا سال ۲۰۲۱ به ۸۶٫۵ میلیون نفر برسد. تحقیقات انجام گرفته توسط ماهنامه "کوند ناست تراولر"<sup>۲</sup> نشان می‌دهد سرویس ایربنب (ایر بی بی ان بی) تعداد ۲۰۰ میلیون رزرو را تا سال ۲۰۱۶ ثبت کرده است. اوبر می‌گوید ۷۵ میلیون مشتری و ۳ میلیون راننده در سطح دنیا دارد و جمعاً حدود ۴ میلیارد مسافرت فقط در سال ۲۰۱۷ از طریق این پلتفرم انجام شده است. این آمارها فقط مربوط به دو شرکت شناخته شده این حوزه است. کوپر<sup>۳</sup> اظهار داشته است که رشد اقتصاد مشارکتی بسیار بالا بوده و تحقیقات نشان داده است که این رشد پایدار خواهد بود. تخمین زده شده تا سال ۲۰۲۵، فقط تراکنش‌های ۵ بخش از این صنعت ارزش تقریبی ۵۷۰ میلیارد یورو (تقریباً ۷۰۵ میلیارد دلار آمریکا) را فقط در اروپا داشته باشد.

#### ه) آیا تکنولوژی بلاک‌چین می‌تواند اقتصاد مشارکتی را دچار تغییرات اساسی کند؟

برخی از کارآفرینان اعتقاد دارند این تکنولوژی می‌تواند مشکلاتی که اقتصاد مشارکتی را عقب نگه داشته از بین ببرد. این اعتقاد به این دلیل است که با دفتر کل بلاک‌چین می‌توان تراکنش‌ها را با امنیت بیشتری انجام داد و امکان دستکاری در آن بسیار سخت است. به این ترتیب، ثبت و نگهداری جزییاتی دقیق از دارایی‌ها در یک دیتابیس جهانی ممکن می‌شود. همچنین، قابلیت قراردادهای هوشمند<sup>۴</sup> می‌تواند نیاز به پلتفرم‌های اقتصاد مشارکتی که به عنوان واسطه عمل می‌کنند را از بین ببرد و نرخ کارمزد خدمات را به شدت کاهش دهد. استارت‌آپ‌های بلاک‌چین

<sup>۱</sup> Statista

<sup>۲</sup> Conde Nast Traveler

<sup>۳</sup> PricewaterhouseCoopers

<sup>۴</sup> Smart contracts



مانند شیرینگ<sup>۱</sup> قصد دارند با ممکن سازی قرض دادن و قرض گرفتن تقریباً همه نوع دارایی در یک پلتفرم، گسستگی سرویسهای اقتصاد مشارکتی را کم کنند یا از بین ببرند. چنین پلتفرمی می تواند مشتریان را قادر سازد هر چیزی را از طریق یک حساب قرض بگیرند و پرداخت به صاحب آن آیتم را به صورت فوری از طریق یک ارز دیجیتال مخصوص انجام دهند. همچنین، این شرکت در نظر دارد مرزها را از بین بردارد، به این معنی که مهم نیست شما کجای دنیا باشید، می توانید به راحتی از این سرویس استفاده کنید.

## ۲-۴- انواع سیاستهای بازار کار

سیاستهای بازار کار به دو دسته سیاست های منفعل و سیاست های فعال بازار کار می توان تقسیم بندی کرد. که مستقیم با بازار کار سروکار دارند. باید به این نکته توجه شود که سیاست های متعارفی که موجب افزایش سرمایه گذاری، بهبود فضای کسب و کار و رشد اقتصادی می شند نیز بر اشتغال زایی موثر هستند اما مستقیماً با بازار کار درگیر نیستند.

### ۲-۴-۱- سیاستهای منفعل بازار کار:

در این چارچوب برای بهبود زندگی بیکاران به طور مسقیم به آنان پول پرداخت می شود که شامل پرداختهایی برای بازنشستگی زودرس، منافع و بیمه بیکاری هنگام بیکاری (سیستم مقرری بیکاری) در نظر گرفتن تخفیفها و معافیتهای مالیاتی، پرداخت یارانه و کمک به افراد با دستمزد پایین به منظور افزایش رفاه و تأمین حداقل زندگی است (دباغ، ۱۳۸۰؛ فرجادی، ۱۳۷۶؛ وحیدی، ۱۳۸۰).

### ۲-۴-۲- سیاستهای فعال بازار کار:

این نوع از سیاست ریشه در نظریات کلاسیکهای جدید دارد. بر اساس مطالعه بران و کوتل (۲۰۱۲) هدف سیاستهای فعال بازار کار<sup>۲</sup> (ALMP) عبارتست از حفظ اشتغال کارگران، استخدام نیروی کار، افزایش بهره‌وری و درآمد آنها و بهبود عملکرد بازار کار. بر خلاف سیاستهای منفعل بازار کار، مانند بیمه بیکاری و ارائه درآمد جایگزین؛ سیاستهای فعال افزایش و ارتقای عرضه نیروی کار، افزایش تقاضای نیروی کار و افزایش بهره‌وری انطباق با بازار کار را دنبال می کنند. سیاستهای فعال بازار کار در واقع سیاستهای مداخله ای است: این برنامه ها معمولاً توسط بودجه های عمومی و مالیات های حقوق و دستمزد به منظور افزایش عملکرد تخصیص منابع در بازار کار در زمینه کمک به جستجوی شغل است، باز توزیع منابع در بازار کار برای هدف قرار دادن فقرا در کارهای عمومی، یا به

<sup>۱</sup> ShareRing

<sup>۲</sup> Active Labor Market Policies (ALMP)

منظور کاهش آثار منفی اصلاحات اقتصادی و اصلاح برخی از نارسایی های بازار مثل آموزش مجدد با هدف ملاحظات اقتصاد سیاسی انجام می شود.

اقتصاد کلاسیک متعارف اشتغال را ثمره رشد اقتصادی می داند در حالی که در دوره رکود با اعمال سیاست های فعال بازار کار می توان به بنگاهها کمک نمود تا دوره رکود خود را کاهش دهند و اقتصاد زودتر به بهبود و رونق اقتصادی باز گردد. به عبارت دیگر، سیاست های فعال بازار کار موجب رشد اقتصادی می شوند. سیاست های فعال بازار کار بر اساس هدف می توان تقسیم بندی نمود. ممکن است ابزارهای یکسان برای اهداف متفاوت بکار گرفته شوند. لذا باید ابتدا هدف مشخص گردد سپس ابزار مناسب بکار گرفته شود.

## ۲-۴-۱-۲- انواع مختلف سیاستهای فعال بازار کار

انواع مختلف ALMP برحسب هدف اصلی به صورت زیر دسته بندی می شوند:

دسته	ابزار
۱. مشوق های حفظ اشتغال	تسهیم شغل و کار کوتاه مدت و و یارانه های دستمزد
۲. مشوق های ایجاد اشتغال	یارانه دستمزد و استخدام، حمایت از شرکت های نوپا
۳. مشوق های جستجو و حفظ اشتغال	مزایای شغلی، یارانه ها، اعتبارات مالیاتی، مشاغل عمومی، فعال سازی و کار در برابر اعانه، مجازات ها
۴. مشوق های ارتقای سرمایه انسانی	آموزش در محل کار و کلاسی
۵. بهبود انطباق با بازار کار	کمک به جستجوی کار، خدمات واسطه گری کارگر و کارفرما، مشاوره و نظارت، آموزش مهارت

ماخذ: (Brown and Koettl, ۲۰۱۲)

### الف - مشوق های حفظ اشتغال (دسته اول)

ALMP هایی هستند که مشوق هایی برای حفاظت از اشتغال از طریق یارانه دادن به کارفرمایان یا طرح های تسهیم شغل ارائه می دهند؛ هدف از این کار حمایت یا افزایش تقاضای نیروی کار و در نتیجه جلوگیری از اشتغال کمتر هنگام رکود فعالیت های اقتصادی است.

## ب- مشوقهای ایجاد اشتغال (دسته دوم)

ALMPهایی که به افزایش ایجاد اشتغال کمک می‌کنند، عمدتاً شامل مشوقهای مالی هستند، مثل یارانههای کارفرمایان، کمکهای بلاعوض و اعتبارات، و خدمات مشاوره کارآفرینی برای تشویق شرکت‌های نوپا. همانطور که در بالا ذکر شد، یارانههای دستمزد<sup>۱</sup> به دلیل اثرات غیرمستقیم قابل توجه و نامطلوب از جمله پیامدهای منفی درازمدت برای توسعه مهارت، به صرفه نیستند.

برعکس، برای یک دوره محدود، یارانههای استخدام به کارفرمایان خصوصی فی‌الواقع می‌تواند به صرفه بوده و آثار اشتغال قابل ملاحظه‌ای در اقتصاد کلان داشته باشد.<sup>۲</sup> با این حال، به منظور ایجاد تعادل بین آثار منفی و تأثیر بر اشتغال، چنین اقداماتی باید به شکل محسوسی هدفمند باشد. برای به حداکثر رساندن نتایج مثبت بازار کار (و همچنین آثار رقابت، انتقال،<sup>۳</sup> و غربالگری)، یارانههای استخدام باید به سمت بازندگان بازار کار، مثل کارگران بیکار و غیرفعال به مدت طولانی هدایت شود. علاوه بر این، برای افزایش اثربخشی هزینه، پرداخت‌های یارانه‌ای باید تا زمانی که بیکاری دوام داشته باشد، به طور مستمر افزایش یابد.

در واکنش به بحران اواخر دهه ۹۰ میلادی، کشورهای مختلف OECD سیاست‌های یارانه‌ای برای استخدام با هدف افراد فاقد مزیت نیروی کار (افراد بیکار به مدت طولانی، معلولین، کارگران جوان‌تر و مسن‌تر) و همچنین کاهش هزینه‌های کارگری غیر مزدی برای استخدام‌ها اتخاذ کرده‌اند. گرچه این ابزارها پس از وقوع بحران اقتصادی و کاهش تقاضای نیروی کار بی اثر است، اما در صورت استفاده به‌جا، روشی با اهمیت برای حمایت از بهبود و ایجاد مشوق استخدام کارگران فاقد مزیت می‌باشد. در هر صورت، در طی دوران رکود اقتصادی، جنبه عدالت می‌تواند برای جلوگیری از خروج کارگران فاقد مزیت از بازار کار و ایجاد مزیت رقابتی برای آنها در هنگام جستجوی شغل، مناسب باشد. پس از تسریع در بهبود اوضاع، برای کاهش آثار منفی غیرمستقیم (پرهزینه)، دایره هدف باید تنگ‌تر شود.

ALMPهایی که مشوق‌هایی برای خوداشتغالی ارائه می‌دهند، به لحاظ اندازه و دامنه کاربرد کوچکتر هستند و شامل حمایت مالی و مشاوره‌ای می‌شوند. علاوه بر هدف مستقیم حمایت خروج کارگران از وضعیت بیکاری به خوداشتغالی، نتیجه مطلوب غیرمستقیم این سیاست‌ها اشتغال اضافی ایجاد شده توسط شرکت‌های نوپا است.

شواهد تأثیرات مثبت ارائه مشوق برای خوداشتغالی را تأیید می‌کند، حتی اگر دامنه کاربرد آن محدود به بخش کوچکی (حداکثر ۳ درصد) از نیروی کار بیکار باشد. خدمات مشاوره به تنهایی یا همراه مشوق‌های مالی، معمولاً به نتایج بهتری در مقایسه با مشوق‌های مالی دست می‌یابند. ارزیابی دو سیاست یارانه خوداشتغالی در آلمان نشان می‌دهد که این سیاست‌ها منجر به افزایش چشمگیر درآمد شرکت‌کنندگان بعد از پنج سال و افزایش احتمال اشتغال تا ۲۰ درصد می‌شود. با توجه به چشم‌انداز اشتغال عموماً پایین کارگران فاقد مزیت در بازار کار، یارانه‌های

<sup>۱</sup> آنها تمام کارگران شاغل در یک رده یا بخش مهارتی خاص را هدف قرار می‌دهند.

<sup>۲</sup> شواهد محکمی برای این امر، به ویژه در سوئد وجود دارد.

<sup>۳</sup> با بازگرداندن کارگران به کار، سرمایه انسانی آنها از این امر تقدیر می‌کند، که باعث افزایش ابقای آنها و در صورت اخراج، احتمال اشتغال مجدد آنها می‌شود. این تأثیرات در یارانه‌های استخدام آلمان مشهود است.

خوداشتغالی به‌ویژه برای این دسته از افراد، یعنی کارگران جوان، کم مهارت، با بیکاری طولانی مدت و غیرفعال مؤثر است، زیرا این یارانه‌ها اتصال آنها به بازار کار و سازگاری با شرایط بازار کار را تقویت و بدین وسیله از بهبودی اوضاع حمایت می‌کنند.

### ج- مشوق‌های جستجو و حفظ شغل (دسته سوم)

این دسته شامل تدابیری است که با افزایش بازدهی اشتغال کارگران، خواه با بالا بردن بازده اشتغال و یا پرهزینه‌تر ساختن بیکاری، به عرضه نیروی کار می‌پردازد. نقل و انتقالات مالی به کارگران و سیاست‌های مشاغل عمومی انحصاراً بیکاری را هدف قرار نمی‌دهد، بلکه کاهش نابرابری و فقر در محل کار را مدنظر دارد.

نقل و انتقالات مالی به کارگران به‌صرفه نیست، و به دلیل عوامل دلسرد کننده مختلف، (در دراز مدت) هیچ تأثیر مثبتی بر روی اشتغال ندارد، گرچه در شرایط خاص، شاید به‌صرفه بودن سیاست‌های بازتوزیع اثبات شود. این نقل و انتقالات مخصوصاً به دلیل هدف ضمنی حمایت از اشتغال افراد غیرماهر بدون ارتقاء تطبیق‌پذیری آنها، به شکست مواجه می‌شود. با این وجود، اگر به‌طور موقت در مواقع بحران به همراه مجموعه‌ای از ابزارها که به مشوق‌های سمت تقاضا به کار گرفته شوند، نقل و انتقالات مالی به کارگران غیرماهر می‌تواند ابزار مؤثری برای بازتوزیع جهت کاهش نقصان درآمد باشد.

به همین ترتیب، سیاست‌های مشاغل عمومی نیز به نوعی هدر دادن منابع مالی است و حتی می‌تواند بر چشم‌انداز آینده اشتغال شرکت‌کنندگان آثار منفی به همراه داشته باشد. شواهد ناکارآمدی مشاغل عمومی به‌طور گسترده در مستندات ارائه شده است: آنها نه عرضه نیروی کار را ارتقا می‌دهند و نه تطبیق‌پذیری را در بازار کار بالا می‌برند. با این حال، در مواقع بحران، استفاده موقت از چنین سیاست‌هایی با هدف قرار دادن خانواده‌های فقیر، با ارائه یک تور حمایتی، به عنوان ابزاری برای مقابله با فقر توجیه می‌شود. در کشورهای با درآمد متوسط، که در آنها تورهای حمایتی موجود نمی‌توانند به سرعت گسترش یابند، طرح‌های آماده مشاغل عمومی می‌توانند یک ضربه‌گیر مورد نیاز را فراهم سازند، یا در کشورهای کم درآمد، که در آنها تورهای حمایتی به شکل وسیع وجود ندارند، مشاغل عمومی می‌توانند آخرین راه حل برای اشتغال را ارائه دهند.

با این حال، ترکیب ابزارهای مشاغل عمومی با سیاست‌های فعال سازی نظیر کار اعانه‌ای، نتایج مثبتی را نشان داده است. به عنوان مثال، در چارچوب حقوق و وظایف افراد بیکار، معرفی کار اعانه‌ای به‌ویژه در مجموعه سیاست‌های «استخدامی انعطاف‌پذیر» دانمارک مؤثر بوده است. به طور کلی، مجازات‌ها و تدابیر فعال‌سازی در بازگرداندن مشوق‌های جستجو و کار بسیار موفق عمل کرده‌اند؛ به‌علاوه، اعمال چنین تدابیری به همراه الزام به شرکت در کمک به جستجوی شغل، آموزش یا اشتغال یارانه‌ای نیز می‌تواند با توجه به اثر وابستگی قابل‌ملاحظه مشاغل عمومی، گزینه‌های جایگزین به‌صرفه‌تری باشند.

#### د- ارتقای سرمایه انسانی (دسته چهارم)

ALMPهایی که مشوقهایی برای ارتقای سرمایه انسانی فراهم می‌کند، مانند آموزش در محل کار یا کلاس درس، به‌طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرند و نشانگر بزرگ ترین سهم هزینه‌های دولت‌ها در چنین سیاست‌هایی هستند. با این حال، ارزیابی این ALMPها، نتایج درهم و برهمی را نشان می‌دهد. هزینه بالای آنها به عنوان مثال معمولاً به «Cream-skimming»: تحت پوشش قرار دادن افراد خاص» منجر می‌شود؛ همچنین از آنجا که کارگران برای اشتغال دائم باید موفقیت بالایی در این دوره‌ها نشان دهند، ممکن است کارگران بیکاری که احتمال یافتن شغل بیشتری دارند، در این برنامه شاغل شوند و بدین طریق اثرات deadweight (افراد بیکاری که احتمال یافتن شغل برای آنها پایین است طی این برنامه موفق به یافتن شغل نمی‌شوند) را افزایش دهند.

آموزش می‌تواند جایگزین تجربه کاری شود. برای به حداکثر رساندن اثرات غربالگری و گذار، بر اساس شواهد موجود، جهت‌گیری آموزش به سمت مهارت‌های فعلی و آینده موردنیاز کارفرمایان، که باید فعالانه دخالت داده شوند، به وضوح حائز اهمیت است. علاوه بر این، چنین آموزش‌هایی باید صلاحیت‌های رسمی شناخته شده را ارائه داده و در محل کار نیز موجود باشد، که اثبات شده است از آموزش کلاسی اثربخش‌تر است. شواهد برخی از کشورهای اروپایی نشان می‌دهد که افزودن آموزش در محل کار نسبت به آموزش کلاسی، احتمال تأثیر مثبت را تا ۳۰ درصد افزایش می‌دهد.

تحقق در مورد نتایج مثبت این طرح عموماً به یک تا سه سال زمان (پس از اجرای طرح) احتیاج دارد. یافته‌های اخیر در آلمان و ایالات متحده و همچنین مطالعات فراگیر نشان می‌دهد که اثربخشی سیاست‌های آموزشی به‌طور معناداری در میان مدت و درازمدت افزایش می‌یابد و می‌تواند رتبه کوتاه‌مدت اثربخشی این سیاست را معکوس کند. در واقع شواهد نشان می‌دهد که این اقدامات باعث افزایش اشتغال و درآمد در دراز مدت می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد آموزش‌های شغلی هدفمند برای کارگران بیکار به رغم پرهزینه بودن، به دلیل رقابت ضمنی، غربالگری و اثرات گذار، در درازمدت به‌صرفه باشد. با حفظ اتصال افراد بیکار به مدت طولانی به بازار کار و ارتقای مهارت‌های آنها، این تدابیر با وجود تأثیر اندک در کوتاه‌مدت، ممکن است در رکود اقتصادی نیز مناسب باشند.

#### ه- بهبود انطباق با بازار کار (دسته پنجم)

ALMPهایی که با هدف بهبود انطباق با بازار کار به‌طور گسترده در کشورهای عضو OECD مورد استفاده قرار می‌گیرد، در افزایش اثربخشی جستجو و تطبیق شغل، ارزان و مؤثر عمل می‌کنند. این تدابیر به‌طور عمده افراد بیکار را هدف قرار می‌دهد. برای مثال، شواهدی از دانمارک، رومانی و انگلستان، منافع قابل توجه تشدید کمک به جستجوی شغلی برای افراد بیکار در زمینه اشتغال و گاهی درآمد، خصوصاً برای کارگران بیکار به مدت طولانی را نشان می‌دهد. با این سیاست، موفقیت خروج از بیکاری در کشورهای عضو OECD بین ۱۵ تا ۳۰ درصد است. در

عین حال این تأثیرات بر خلاف سایر ALMPها به سرعت قابل حصول هستند، اما اثربخشی آنها متمرکز بر کوتاهمدت است و به همان اندازه پایدار نیست.

شواهدی از آلمان تأکید می‌کند که کمک به جستجوی شغل باید کارگران بیکار با چشم‌انداز اشتغال پایین را هدف گیرد تا به آنها در جلوگیری از بیکاری طولانی کمک کند و فراتر از آن، کارگران بیکار به مدت طولانی را مدنظر قرار دهد. پژوهش‌های اخیر تأیید می‌کند که ALMP برای بهبود انطباق شغلی باید در آغاز دوران بیکاری اجرا شود. مقالات نشان می‌دهد که ALMPها برای بهبود انطباق در بازار کار بسیار به‌صرفه هستند و می‌توانند نتایج کوتاهمدت قابل توجهی داشته باشند. این هدف‌گذاری عواقب منفی را به حداقل می‌رساند و با مکانیسم‌های مجازات می‌توان از انگیزه‌های سودجویانه احتمالی جلوگیری کرد. در عین حال که این ALMPها برای عملکرد عمومی بازار کار ضروری هستند، آنها در طی دوران بهبود اقتصادی بسیار اثربخش هستند، زیرا باعث کاهش میزان عقب‌ماندگی رشد اشتغال می‌شوند.

## ۲-۴-۳- ارزیابی و اثربخشی تجربی انواع سیاست‌های فعال بازار کار از دید مطالعه براون و

کوئل (۲۰۱۲)

با استفاده از مطالعه براون و کوئل<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) در جدول زیر اثربخشی هزینه (به‌صرفه بودن) ALMPها طبق شواهد تجربی ارزیابی و ارایه شده است. باید توجه داشت که اولاً؛ شرایط اداری جامعه به شدت مهم است زیرا ساختار اداری اجرا اثرات متفاوتی را در اجرای یک سیاست به همراه دارد. ثانیاً، ارزیابی برنامه‌های ALMPها در دراز مدت، ارزش این گونه سیاست‌ها را بهتر اندازه‌گیری می‌کند. به طور کلی ALMPهای مختلف دارای مزایای کاربردی مختلف هستند:

---

<sup>۱</sup> . Brown. and Koettl

## جدول ۲-۱- مزایای کاربردی سیاستهای فعال بازار کار (ALMP)

دسته	سیاست	به صرفه بودن سیاست
۱	تسهیم شغل / کار کوتاه مدت	بسیار پر هزینه است و تأثیرات منفی احتمالی در دراز مدت دارد. برای مدت زمان محدود و برای طرحهای موجود در شرایط شدید رکودی مفید است.
۲	یارانه دستمزد	به صرفه نبودن و تأثیرات منفی احتمالی در دراز مدت.
۳	یارانه استخدام	ارزان ترین و به صرفه ترین اقدام. به عنوان تثبیت کننده خودکار، برای افراد فاقد مزیت، به خصوص کارگرانی که مدت طولانی بیکار بوده اند را هدف می گیرد.
	مشوق های خوداشتغالی	به صرفه است ولی با دامنه کاربرد محدود.
۴	مزایا و یارانه های حین کار	به صرفه نبودن: پر هزینه و بدون آثار اشتغال مثبت در دراز مدت. سیاست باز توزیع در مواقع بحران، به شرط هدف قرار دادن مشکلات.
	مشاغل عمومی	به صرفه نبودن: پر هزینه و بدون آثار اشتغال مثبت در دراز مدت. با این حال، ایفای نقش تور حمایتی در مواقع بحران.
	فعال سازی و کار اعانه ای	سیاست به صرفه در جهت حمایت از درآمد فعال.
	مجازات ها	
۵	آموزش حین کار	آموزش حین کار که برای کارگران بیکار به مدت طولانی، به ویژه در درازمدت به صرفه است.
	آموزش کلاسی	
	کمک به جستجوی شغل	سیاست به صرفه، ضروری برای عملکرد بازار کار با تأثیر کوتاه مدت. کمک به جستجو، تأثیرات اثبات شده بالایی بر توانایی یافتن شغل به ویژه برای کارگران فاقد مزیت دارد.
	خدمات واسطه گری کارفرما	
	مشاوره، نظارت	

ماخذ: براون و کوتل<sup>۱</sup> (۲۰۱۲)<sup>۱</sup>. Brown and Koettl

به طور کلی، ALMP ها می‌توانند تأثیری مثبت، هر چند متوسط داشته باشند. حتی اگر تأثیر خالص سیاستهای فعال بر اشتغال مثبت نباشد، مطلوب تفسیر می‌شوند. شواهد و درس‌های آموخته شده از کشورهای مختلف توسعه یافته نشان می‌دهد این نوع از سیاست‌ها، بهترین سیاستهای اشتغال زایی در دوره رکود و بهبود اقتصادی هستند. در برخی موارد مثل آموزش مهارت، این سیاست می‌تواند اثرات بلند مدت نیز داشته باشد گرچه اکثراً در کوتاه مدت مفید هستند.

## ۲-۴-۴- ارزیابی برنامه‌های سیاستهای فعال بازار کار از دید مطالعه دار و تزاناتوس (۱۹۹۹)

برای بررسی و ارزیابی برنامه‌های فعال بازار کار از مطالعه دار و تزاناتوس<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) استفاده شده است. در این مقاله مشخص شده است که برنامه‌های سیاستهای فعال بازار کار در اهدافشان متفاوت هستند. برخی از برنامه‌ها بر کارآیی تأکید می‌کنند. به عنوان مثال، اطلاعات بیشتر منجر به تطابق شغلی بهتر می‌شود. برخی دیگر نگران جنبه‌های توزیع هستند. به عنوان مثال، کارهای عمومی می‌تواند به مناطق خاصی اختصاص یابد که به ویژه در فقر دیده می‌شوند. با این وجود برخی از سیاستها می‌توانند براساس ملاحظات سیاسی معرفی و یا استمرار داشته باشند. به عنوان مثال، گاهی آموزش مجدد به برخی از گروه‌های کارگری اخراج شده ارائه می‌شود، در حالی که نیازی به انجام چنین کاری نیست زیرا افراد بیکار دارای آموزش لازم می‌توانستند این شغل‌ها را پر کنند.

این نوع از برنامه‌ها بر این فرض استوارند که بنا به دلایلی، نارسایی‌هایی در بازار کار و یا سایر بازارها وجود دارد (برای مثال؛ وجود انحصار در بازارهای محصول). برخی بر این فرض تأکید می‌کنند که نتایج برخی بازارها از نظر اجتماعی قابل قبول نیستند مانند وجود بیکاری زیاد در بازار کار که ممکن است منجر به ناآرامی اجتماعی شود.

در مقاله دار و تزاناتوس حدود ۱۰۰ مطالعه ارزیابی و بررسی شده است. بسیاری از این مطالعات قبلاً توسط سازمانهای دیگر مانند OECD و ILO خلاصه شده است ولی آنها تعداد قابل توجهی از مطالعات فردی را نیز در نظر گرفته‌اند. بیشتر مطالعات مربوط به کشورهای عضو OECD (عمدتاً ایالات متحده، کانادا، سوئد و آلمان) است اما اطلاعات اقتصادهای در حال توسعه و گذار کشورهایی مانند مجارستان، لهستان، جمهوری چک، ترکیه و مکزیک نیز ارائه شده است. می‌توان ادعا کرد درس‌های کشورهای توسعه یافته در مورد اثربخشی برنامه‌های سیاستهای فعال بازار کار به طور مستقیم برای کشورهای در حال توسعه قابل استفاده و اجرا نیست. با توجه به کمبود ظرفیت اداری برای اجرای این برنامه‌ها بعید به نظر می‌رسد که این برنامه‌ها در کشورهای در حال توسعه به همان اندازه موفق باشند ضمن آن که کمبود تجربه نظارت و ارزیابی برای بررسی اثربخشی آنها در اجرای موفق اثرگذار هستند.

ارزیابی ALMP یک کار پیچیده است، زیرا آنها اغلب با اهداف متعدد مورد توجه قرار می‌گیرند و هر کدام از آنها نتایج کاملاً متفاوتی را به همراه دارد. ALMP ها "چیزی برای هیچ چیز" نیستند. آنها می‌توانند مفید باشند اما هزینه‌های زیادی نیز دارند. در دوره کمیابی منابع برای ارائه خدمات اجتماعی که باید علاوه بر تامین کارگران

<sup>۱</sup> . Dar & Tzannatos



بیکار، به بخش‌هایی نظیر سلامت، آموزش، حقوق بازنشستگی و کمک به فقرا توجه شود؛ ارزیابی دقیق این که آیا این برنامه‌ها در ایجاد اشتغال یا موفقیت درآمدی موفق بوده‌اند، بسیار مهم است. از این رو، ارزیابی برنامه‌های فعال بازار کار می‌تواند راهنمایی لازم در مورد زمان مناسب انتخاب برنامه، نحوه طراحی و نحوه اجرای برنامه در شرایط مختلف را ارائه دهد. در عین حال، ارزیابی برنامه‌ها می‌تواند نشان دهد که چه زمانی ALMPها باید تنظیم شوند و یا در مقیاس کاهش یابند و یا حتی برای برخی از موارد کنار گذاشته شوند. برخی از دلایل ارزیابی برنامه‌های فعال بازار کار را می‌توان به شرح ذیل ارایه نمود:

#### ❖ **ارزیابی اقدامات عمومی؛** این گونه ارزیابی می‌تواند منجر به توجه بیشتر به گروه‌های محروم‌تر مانند

کارگران مسن‌تر، بیکاران طولانی مدت، افرادی که در مناطق محروم بیانجامد و به برنامه کاهش خالص فقر و افزایش امنیت کمک کند. این گونه اقدامات، ابزاری ناکارآمد برای فرار از بیکاری دائمی هستند. در این نوع از در برنامه فعال بازار کار، شرکت کنندگان کمتر در شغل‌های غیرمجاز کار می‌کنند و کمتر از افراد گروه کنترل نشده درآمد کسب می‌کنند.

#### ❖ **کمک به جستجوی شغل؛** این برنامه تأثیر مثبت بر اهداف سیاست‌های فعال بازار کار دارد و معمولاً

نسبت به سایر ALMPها مقرون به صرفه است. می‌توان گفت برنامه‌هایی که نتایج مثبت به همراه آورده‌اند، عموماً در شرایط کلان اقتصادی اجرا شده‌اند. با این حال، به نظر نمی‌رسد که کمک‌های جستجوی شغلی، چشم انداز اشتغال یا دستمزد جوانان را بهبود بخشد.

#### ❖ **آموزش بیکاران طولانی مدت؛** این برنامه می‌تواند به پیشرفت اقتصادی کمک کند. برنامه‌های آموزش

در مقیاس کوچک و کاملاً هدفمند در محل کار که اغلب برای زنان و گروه‌های مسن‌تر انجام می‌شوند، بهترین بازده را دارند. با این حال، مقرون به صرفه بودن این برنامه‌ها ناامید کننده است. نرخ واقعی بازده به ندرت مثبت است و از نظر برنامه و دستمزد، موفق‌تر از برنامه کمک به جستجوی شغل نیست. بنابراین، کمک به جستجوی شغل ممکن است یک جایگزین مستقیم برای آموزش نباشد.

#### ❖ **بازآموزی افرادی که به طور گسترده کنار گذاشته می‌شوند؛** این برنامه تأثیر مثبت دارد و در شرایط

بیکاری دراز مدت، گران‌تر و اثربخش‌تر از کمک به جستجوی شغل است. توجه شود که کمک به جستجوی شغل ممکن است نتواند جایگزین مستقیم برای آموزش مجدد باشد، زیرا معمولاً گروه‌های هدف متفاوت می‌باشند.

#### ❖ **آموزش جوانان؛** این برنامه عموماً تأثیر مثبت در چشم اندازهای اشتغال یا درآمد پس از آموزش ندارد و

به وضوح نمی‌تواند نارسایی‌های سیستم آموزش را جبران کند. با در نظر گرفتن هزینه‌ها، نرخ واقعی بازده این برنامه‌ها در کوتاه مدت و بلند مدت معمولاً منفی است.

#### ❖ **برنامه‌های یارانه دستمزد؛** بعید است که این برنامه بتواند تأثیر مثبتی داشته باشد زیرا این سیاست

اثرات جایگزینی دارد و نتایج اشتغال شرکت کنندگان نیز در مقایسه با گروه کنترل شده به طور کلی منفی است. البته، هدف گذاری دقیق می‌تواند اثرات جایگزینی را کاهش دهد اما نمی‌تواند آن را از بین ببرد. لذا،

لازم است کنترل های بیشتری انجام شود تا اطمینان حاصل گردد که بنگاه ها از این برنامه به عنوان یک برنامه یارانه دائمی سوء استفاده نمی کنند.

بر اساس این ارزیابی ها، برنامه هایی باید به طور جدی مورد هدف قرار گیرند که مقرون به صرفه باشند و اگر ارزیابی برنامه ای انعکاس دهنده بی اثری در بازار کار باشد، باید اصلاح یا کنار گذاشته شود. معمولاً مواضع قطبی در مورد اثربخشی برنامه های فعال بازار کار وجود دارد. از یک طرف، طرفداران آن معتقدند که برنامه های فعال در بازار کار هم ضروری و هم مفیدند و هم، کف حمایت برای کاهش بیکاری و حمایت از کارگران است. مخالفان این برنامه ها را رد می کنند و انجام آن را هدر دادن بودجه عمومی با هزینه های بالای فرصت برای سایر برنامه های اجتماعی و بهره وری در بازار کار تفسیر می کنند. بر اساس ارزیابی دقیق شواهد، این مقاله نشان می دهد که برخی از برنامه ها در برخی موارد می توانند برای برخی از کارگران مفید باشد. همچنین، برای هر برنامه، ویژگی های طراحی و اجرا بسیار مهم هستند. ممکن است برنامه ای که در گذشته برای یک کشور خوب بوده است در دوره دیگر خوب نباشد و یا از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. این امر خواستار واقع گرایی در تعیین اهداف ALMP و همچنین تعیین معیارهایی است که باید برنامه های فعال در بازار کار ارزیابی شود. با این حال، به دلیل عدم وجود شواهد ارزیابی، شرایطی که در آن برنامه ها موفق خواهند شد، کاملاً مشخص نشده اند. به صورت عمومی و به دور از داده های اداری، در مورد اثربخشی این برنامه ها این نتایج وجود دارد:

- بعید به نظر نمی رسد که برخی از این برنامه ها (مانند یارانه دستمزد یا آموزش برای جوانان) از ابزارهای مقرون به صرفه در کاهش بیکاری باشند.
- برخی از برنامه ها (مانند کمک به جستجوی شغل) اگر به خوبی طراحی و اجرا شوند، احتمالاً در یافتن شغل تأثیرات مثبت خواهند داشت.

با این وجود، تأثیر و مقرون به صرفه بودن بیشتر برنامه های فعال بازار کار نه تنها به طراحی آنها بستگی دارد بلکه به چارچوب کلی کل بازار و بازار کاری که در آن طراحی شده اند نیز بستگی دارد.

## ۲-۴-۵- ارزیابی سیاستهای فعال بازار کار در کشورهای پیشرفته از دید مطالعه باون و

فریند (۲۰۱۹)

تقریباً هر کشور صنعتی پیشرفته خصوصاً آنهایی که وابسته به تولید هستند با مشکلاتی از قبیل کاریابی و یا ایجاد شغل برای کارگرانی که با اتوماسیون و کامپیوتر جایگزین شده اند رو به رو هستند. کارگرانی که تخصص خاصی در هر صنعتی دارند با سختی های کمی نسبت به دیگر کارگران مواجه هستند. این مشکلات برای بیشتر کشورهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) امری عادی است. به منظور بررسی برنامه های کشورهای

مختلف دنیا، باون و فریند<sup>۱</sup> (۲۰۱۹) سعی کرده‌اند روش‌ها، شواهد و تجارب این کشورها را برای ایالات متحده تعمیم داده و پایه‌ریزی کنند<sup>۲</sup>.

## ۲-۴-۵-۱-سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای OECD

سیاست‌های بازار کار منفعل همچون بیمه بیکاری، به معنای مهیا کردن تسهیلات مالی و کمک هزینه‌های درآمدی برای کسانی است که شغل خود را از دست داده‌اند. در حالی که سیاست‌های فعال بازار کار تلاش می‌کند تا برای کارگران از طریق کمک رسانی برای یافتن شغل، آموزش برای کارهای جدید، کمک هزینه‌های استخدامی، مشاغل عمومی و ... کار پیدا کند و عموم خدمات کاریابی اجتماعی در زمینه استخدام، آموزش و ایجاد مستقیم کار فعالیت دارند. پرسش این است که چه نوعی از سیاست‌های فعال بازار کار، در کمک به کارگران برای یافتن کار و ماندگاری در آن تاثیر گذارتر هستند؟

تحقیقات نشان می‌دهد که برنامه‌های سیاست‌های فعال بازار کار، بین ۳۲ عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی به طور گسترده تا سال ۲۰۱۶ مورد استفاده قرار گرفته است. بریتانیا و آلمان بیشتر بر خدمات جستجوی شغل تمرکز داشته‌اند. اتریش، فنلاند و دانمارک آموزش را هدف قرار داده‌اند. لوگزامبورگ و سوئد بر یارانه دستمزد و فرانسه و کره جنوبی ایجاد کار مستقیم را در برنامه دارند. نسبت به بسیاری از کشورها، آمریکا نسبت پایین تری از GDP را به این برنامه‌ها اختصاص داده است.

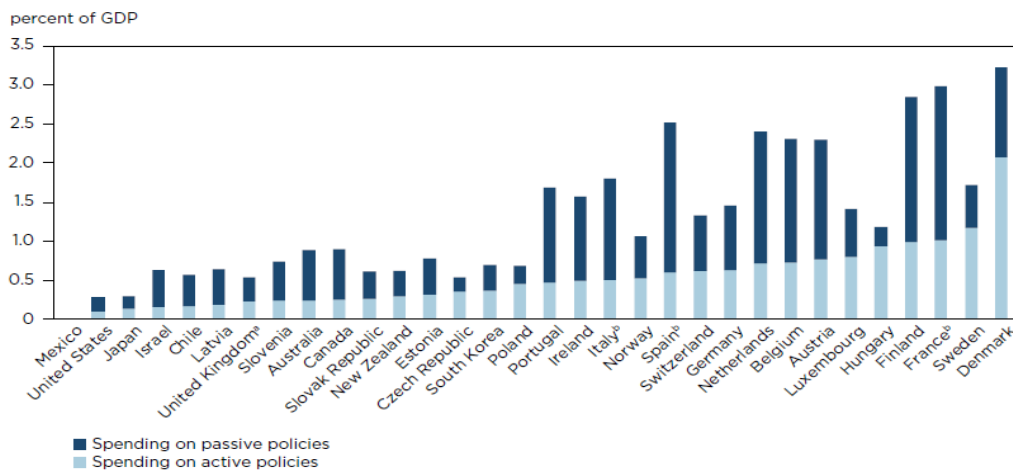
شکل (۱-۲)، کل هزینه‌های کشورهای عضو OECD را برای همه برنامه‌های بازار کار به تفکیک سیاست‌های فعال و منفعل نسبت به GDP نشان می‌دهد. دانمارک، فرانسه و فنلاند بیشترین سهم از GDP را در مقایسه با سایر کشورها برای سیاست‌های بازار کار اختصاص داده‌اند که بین ۲,۸ تا ۳,۲ درصد می‌باشد. در مورد سیاست‌های فعال بازار کار به ترتیب؛ دانمارک، سوئد، فرانسه و فنلاند به نسبت بیشتر از کشورهای دیگر هزینه کرده‌اند. مکزیک، آمریکا و ژاپن در رتبه‌های آخر، بین ۳۲ کشور قرار دارند.

<sup>۱</sup> . Bown and Freund

<sup>۲</sup> این قسمت ترجمه و تلخیص مطالعه باون و بریند (۲۰۱۹) است که به شکل گزارش، تجربه ۴ دهه سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای OECD را با هدف درس‌هایی برای آمریکا بررسی نموده‌اند و پیشنهادهایی برای انجام اثر بخشی این سیاست‌ها برای ایالات متحده ارائه کرده‌اند.

OECD- کشورهای GDP شکل ۲-۱: سهم هزینه سیاست های بازار کار به تفکیک فعال و منفعل از

(۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵)



ماخذ: (OECD, ۲۰۱۸)

در شکل (۲-۱) سهم هزینه هر کدام از سیاست های فعال بازار کار در کشورهای OECD نسبت به GDP آنها گزارش شده است.

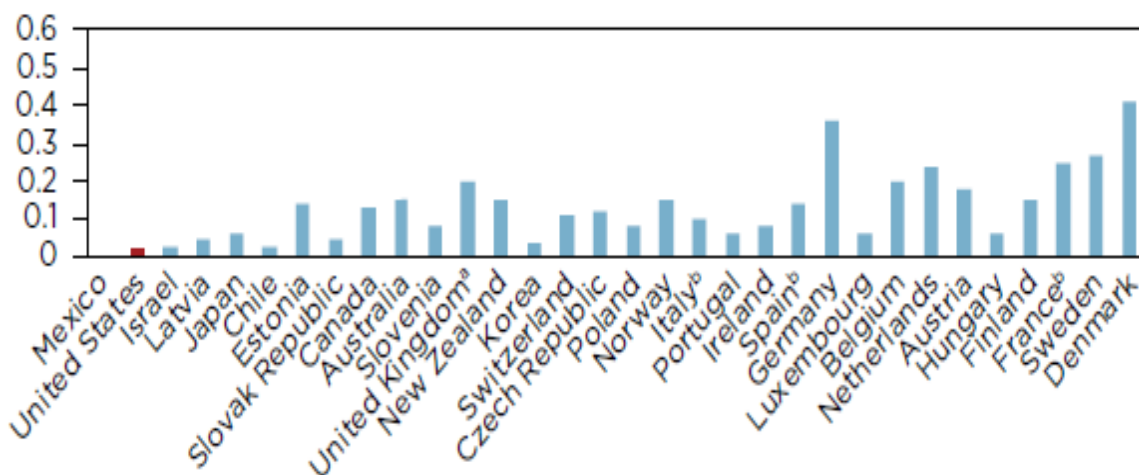
شکل ۳-۲: سهم هزینه هر کدام از سیاست های فعال بازار کار نسبت به GDP - کشورهای OECD

(۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵)

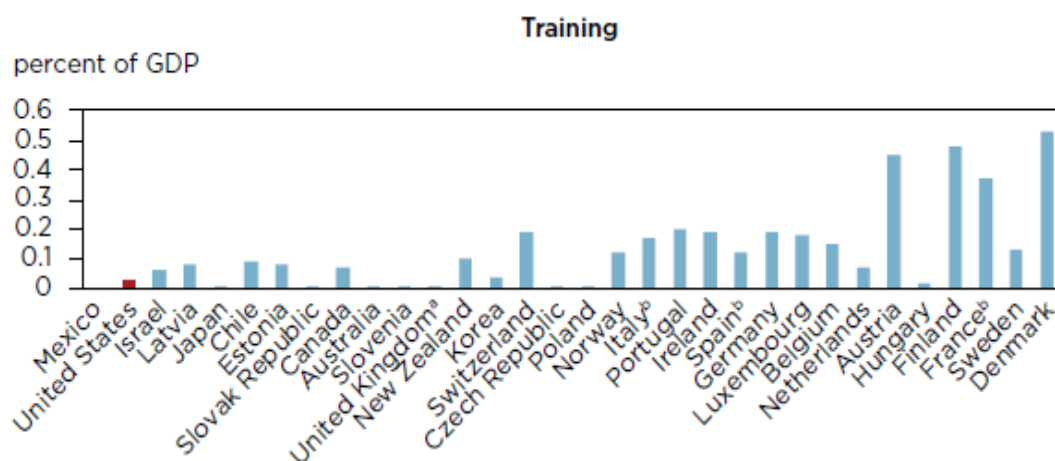
الف) خدمات شغلی عمومی و اجرایی

Public employment services & administration

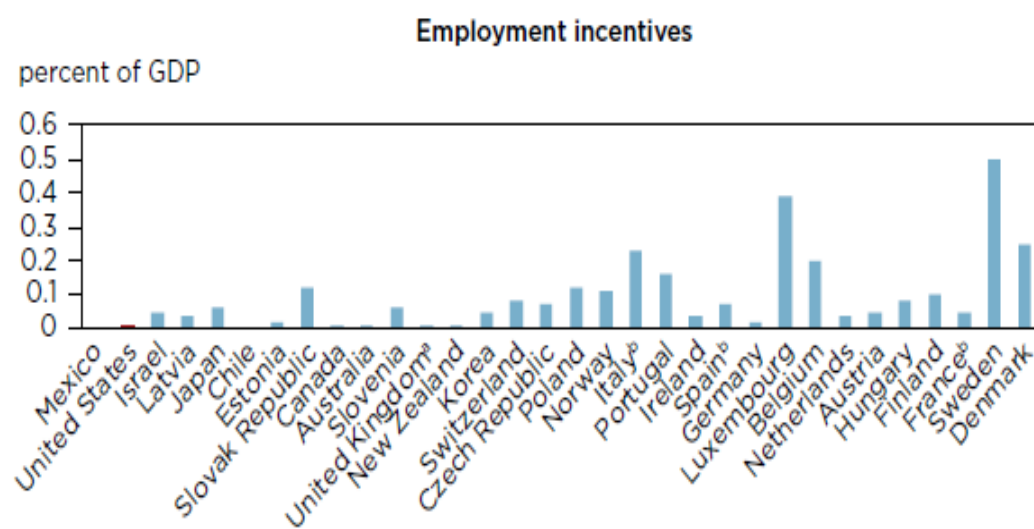
percent of GDP



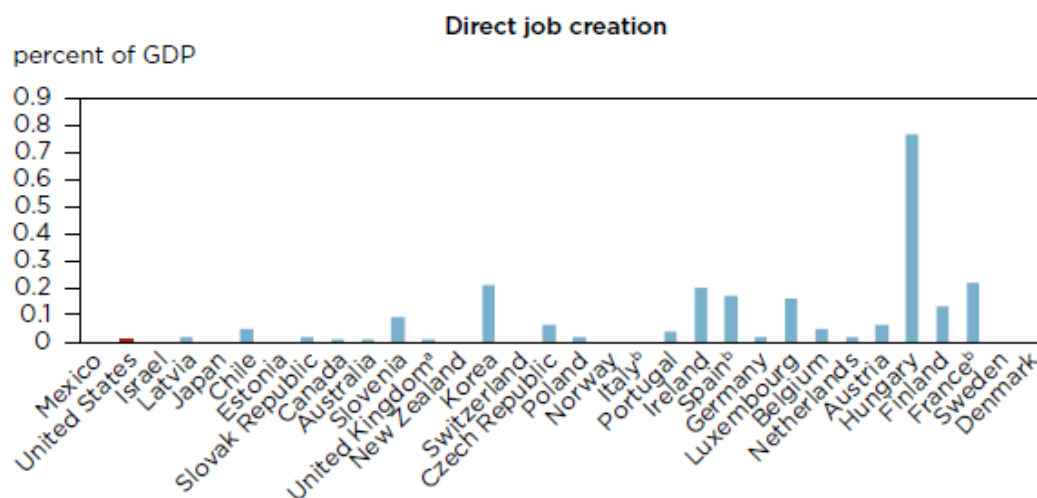
ب) آموزش



ج) انگیزه اشتغال (مثل یارانه دستمزد و ...)



د) اشتغال زایی مستقیم

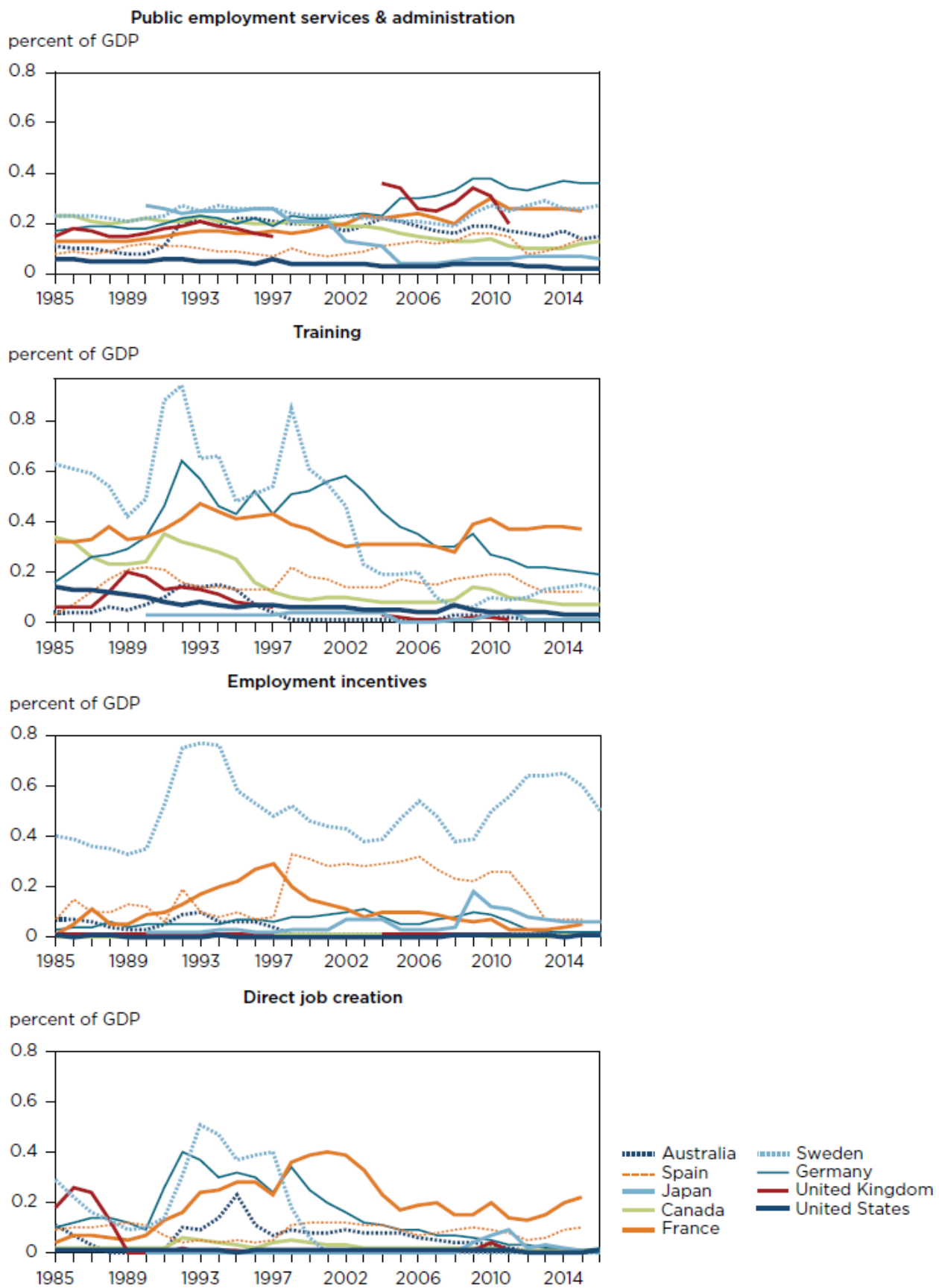


ماخذ: (OECD, ۲۰۱۸)

از دهه ۸۰ میلادی تا کنون، سهم مخارج سیاستهای فعال بازار کار، طی سالهای مختلف دستخوش تغییراتی بوده است. به عنوان مثال، در بحران دهه ۹۰ و سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹، در سوئد ایجاد کار مستقیم در دستور کار بوده است و سهم بیشتر مخارج را به خود اختصاص داده است. در سایر کشورها نیز بنا به مقتضیات، سهم مخارج سیاستها متفاوت بوده است. در شکل (۴-۲)، سهم مخارج سالانه هر کدام از سیاستها از دهه میلادی ۸۰ تا کنون در ۹ کشور ارایه شده است.

به جز در فرانسه که در اجرای برنامه سیاست ایجاد شغل مستقیم، سرمایه‌گذاری بطور پیوسته روند کاهشی داشته است، ارزیابی این سیاست در سایر کشورها، از طریق روش بررسی سرمایه‌گذاری و درآمدی پیچیده است. در مواجهه با این مشکل، تمرکز اصلی تحقیق بر روی برنامه‌های جدید و آزمون‌های تصادفی قرار گرفته است. در این روش، افراد به صورت تصادفی از بین برنامه انتخابی با گروه کنترل مقایسه می‌شوند تا میزان دقیق کارایی هر برنامه از سیاستهای فعال بازار کار مشخص شود. از این طریق می‌توان تخمین نسبتاً دقیقی از تاثیر سیاست گذاری بازار فعال ارائه داد. اقتصاددانان برای کاهش نگرانی در خصوص ارزیابی دست سیاستهای فعال بازار کار، روشهای دیگری را نیز بکار گرفته‌اند. یکی از این روشها، تجزیه و تحلیل بنیادی سیاستها است که از طریق آن، محققان به ارزیابی صدها تحقیق جزئی می‌پردازند تا ارزیابی لازم را ارائه دهند. دومین روش، بررسی تاثیرات سیاستها، تمرکز بر فعل و انفعالات این سیاست است. هر دو روش در این امر اتفاق نظر دارند که خدمات جستجوی شغل و کارایی، آموزش و یارانه دستمزد؛ تاثیر گذاری ویژه‌ای بر روند استخدام دارند. این سیاستها ممکن است حتی شغل ایجاد نکنند اما شغلها را تثبیت می‌کنند.

شکل ۴-۲: سهم هزینه هر سیاست از دهه ۸۰ تا کنون در ۹ کشور عضو OECD



جدول (۲-۲) خلاصه‌ای از انواع سیاست‌های فعال بازار کار، نظیر این که این سیاست‌ها چگونه کار می‌کنند را بررسی کرده است و نتایج هر یک از مطالعات مختلف را گزارش کرده است. به منظور آشنایی دقیق‌تر با این سیاست‌ها، جزییات مطالعات تجربی به همراه مثال، به شرح ذیل ارائه شده است:

### الف) خدمات جستجوی شغل و کاریابی

یافته‌های تحقیقات در مورد سیاست‌های فعال بازار کار نشان می‌دهد که خدمات کاریابی و جستجوی شغل کمک می‌کنند تا بیکاران با سرعت زمانی بیشتری شغل پیدا کنند (به طور متوسط حدود ۴ ماه) تا مدت بیکاری کاهش یافته و بیکاری بلند مدت کم شود. مهمترین ضعف سیاست‌های فعال این است که اساساً تقاضای نیروی کار را افزایش نمی‌دهند بلکه فقط عرضه و تقاضا را جفت و جور و تطبیق می‌دهند. این خدمات به تنهایی عرضه مهارت برای نیروی کار (مثلاً بازآموزی) را تغییر نمی‌دهند و اساساً هیچ تغییری در اشتغال بلند مدت را ایجاد نمی‌کنند. تا جایی که خدمات کاریابی اثرات مثبت برای دریافت کنندگان داشته باشد آنها با مشکلات دیگر بیکاری کمتر مقابله می‌کنند. به طور مثال، به فکر بازآموزی و کارورزی نمی‌افتند.

خدمات جستجوی شغل و کاریابی زمانی که با روش‌های افزایش سرمایه انسانی (مانند آموزش) ترکیب شوند، مفیدتر تاثیر می‌گذارند. به عنوان مثال، فرانسه برنامه‌ای ارائه کرد که در آن، دولت برای کمک به جوانان از خدمات کاریابی خصوصی استفاده کرد و در ضمن آن به آنها کمک هزینه پرداخت. البته پرداخت دولت فقط در صورت یافتن کار برای بیکاران انجام می‌گیرد و به نوعی این کمک هزینه‌ها مشروط هستند. انجام این خدمات توسط دولت نشان داد که این برنامه برای یافتن شغل بیکاران موثر بوده است. کریپون و همکاران (۲۰۱۳) در مطالعه خود نشان دادند که این برنامه دولت فرانسه دارای اثرات جابجایی قابل توجهی بوده است و با توجه به هزینه‌های انجام آن، این برنامه دولت را زیر سوال برده‌اند. تجربه ایالات متحده در بحران ۲۰۰۹ نشان می‌دهد که برنامه کاریابی آنها کمک کرد تا زمان بیکاری افراد کاهش یابد اما برای بهبود اثربخشی آن لازم است با برنامه‌های دیگر سیاست‌های فعال بازار کار نظیر آموزش ترکیب شود.

### ب) برنامه‌های آموزشی

مطالعات تجربی در مورد برنامه‌های آموزشی حاکی از آن است که این نوع از برنامه‌های سیاست‌های فعال بازار کار در طول زمان مفید و مثبت بوده‌اند. برنامه آموزش ممکن است در کوتاه مدت (کمتر از یک سال) مزایای محدودی داشته باشد. اگر به طور موقت، دستمزدها در طول آموزش کاهش یابد، نظر به این که کارگران در بلند مدت منافع حاصل از کسب مهارت‌های جدید را درک می‌کنند، تمایل و انگیزه آنها کاهش می‌یابد. از این رو،



کارگرانی که سرمایه جدید انسانی بدست می‌آورند، انتظار افزایش دستمزد را طلب می‌کنند و در بلند مدت، دستمزد کارگران آموزش دیده به نسبت سایر کارگران مشابه، افزایش می‌یابد.

همان گونه که قبلاً گفته شد برخی از سیاست ها ممکن است تبعات بدتری برای بازار کار نسبت به قبل ایجاد کند و کارگران را در صف بیکاران قرار دهد. بنابراین ضروری است با تبیین راهکارهای مناسب با شرایط هر کشور، از این امر جلوگیری کرد و با بازآموزی مهارت‌ها بدون آسیب رساندن به سیاست های بلند مدت در اقتصاد پویای بازار اقدامات مفید و لازم را به عمل آورد. برنامه‌های آموزشی زمانی که بر کار خاص و آموزش تخصصی تمرکز کنند بیشترین تاثیر گذاری را خواهد داشت.

تحقیقات اخیر در کشورهای OECD نشان می‌دهد آموزش در زنان بهتر از مردان جواب داده است. این یافته اشاره می‌کند که این قبیل برنامه ها در محیط کشوری که شغل مردان زودتر از زنان از دست می رود، ممکن است با محدودیت مواجه شود. به هر حال، بیشتر مطالعات تجربی اخیر نشان داده اند که آموزش در زنان نسبت به مردان بیکار با مشارکت و اثر بخشی بیشتری همراه بوده است. به عنوان یک نمونه موفق، یکی از سیاست‌های فعال بازار کار در آلمان، اجرای برنامه‌های آموزشی کوتاه مدت گسترده ۲ الی ۱۲ هفته‌ای در اواسط دهه ۲۰۰۰ است. این برنامه باعث شد تا سالیانه بیش از یک میلیون نفر وارد بازار کار شوند.

این برنامه ها دو روش را در پیش گرفتند. یکی تمرکز بر آموزش به عنوان یک مهارت جدید؛ و دیگری، تمرکز بر ارزیابی مهارت ها و آموزش ها از طریق مصاحبه و یا بررسی رزومه. مطالعات بسیاری نشان از آن دارند که برنامه های آموزشی دوره بیکاری را کاهش داده و طول مدت استخدام را افزایش می‌دهند. فیتزنبرگر و همکاران (۲۰۱۳) نشان دادند که آموزش مهارت جدید نسبت به برنامه های آموزشی آمادگی شغلی، نتایج بهتری در عمل دارند. همچنین، این مطالعات نشان می‌دهند دوره‌های آموزشی کوتاه مدت برای سال اول بیکاری افراد، مفیدتر هستند و شروع آموزش از سال دوم بیکاری تاثیر معنی داری بر اشتغال آنها نداشته است.

### ج) ایجاد انگیزه استخدام (یارانه دستمزد و تخفیف حق بیمه کارفرمایی)

یارانه‌های استخدامی و تخفیف حق بیمه کارفرمایی، پرهزینه هستند اما ابزار بالقوه برای ایجاد شغل در کوتاه مدت هستند. در کوتاه مدت، یارانه‌های استخدامی به شرکت هایی که استخدام ویژه دارند، انگیزه می‌دهد تا تقاضای نیروی کار را در دستمزد معین گسترش دهند. تخفیف در حق بیمه کارفرمایان، به کارگران کمک می کند تا مقداری یا تمام دستمزد از دست رفته خود را بدست آورند و کارفرمایان قادر به استخدام آنها باشند. بنابراین این روش می تواند موجب افزایش عرضه نیروی کار در دستمزدهای تعیین شده شود. گرچه تئوری‌های اقتصادی این ادعا را دارند که این دو سیاست نتایج یکسانی دارند، اما در عمل ممکن است نتایج متفاوتی به جا گذارند.

یکی از مهمترین نگرانی ها درباره این برنامه ها این است که اگر به طرز صحیحی اجرا نشوند ممکن است گروه های غیر هدف را مشمول فواید خود کند. گروه هایی که نیاز به سیاست گذاری کاهش بیکاری ندارند و از این موارد،

نصیبی شامل حال گروه‌های هدف نشود و خود یک نتیجه عکس را در پی داشته باشد. در مورد سیاست یارانه دستمزد، گاهی فواید آن متوجه دسته‌ای از شرکت‌ها می‌شود که کارکنان را در استخدام خود دارند. آنها اسنادی ارائه می‌دهند که انگار طی این برنامه کارگران جدید را استخدام کرده و از یارانه دستمزد آنها بهره می‌برند. در حالی که این برنامه نباید مشمول حال این گروه شود. این قبیل شرکت‌ها به هیچ وجه، نیاز به این مساعدت‌های مالی ندارند و به همین دلیل بهره بیشتری از آن می‌برند لذا چنین کمک‌های بایست هدفدارتر باشند. به علاوه، نتایج در مورد حق بیمه کارفرمایی نشان می‌دهد کارکنانی که بیکار نبوده‌اند نیز تمایل به دریافت یارانه داشته‌اند.

همچنین، برای اجرای چنین سیاست‌هایی، راه‌کارهای متفاوتی وجود دارد. برخی مواقع کارگران ترجیح می‌دهند درآمد خود را مستقیم از شرکتشان دریافت کنند و در برخی ازموارد از دولت. در فرایند انتقال مبلغ به نیروی کار، گاهی یارانه پیش از واریز به منابع مالی شرکت به جیب اشخاص واریز می‌شود در حالی که اگر به شرکت‌ها پرداخت شود به منابع مالی آنها نیز کمک شده است. در نهایت ممکن است تفاوت‌ها به سادگی منجر به هدر رفتن منافع گردد برای مثال، اگر شرکت‌ها از استخدام افراد به دلیل نبود اطلاعات کافی و شفاف سرباز زنند و شخصی را استخدام نکنند ولی حق آن را دریافت کنند، منابع هدر می‌رود. همچنین، هنگامی که اطلاعات از مدارک تحصیلی کارکنان وجود ندارد ممکن است، کارگران ارزانتر با مدرک پایین تر را جایگزین کنند. لذا باید یارانه به صورت موقت و مشروط پرداخت گردد. برخی از مطالعات نشان می‌دهد که وقتی یارانه دستمزد با خدمات کاریابی و آموزش همراه می‌شود، می‌تواند بسیار مؤثر باشد.

یک مثال موفق در این زمینه مربوط به ایالت نوادا نشان می‌دهد که پلت فرم اشتغال، خدمات کاریابی، آموزش و یارانه دستمزد را با هدف کمک به بیکاری بلند مدت مدت در کنار هم بکار گرفته شده‌اند. در این ایالت، برنامه کلاس‌های آمادگی شغلی پنج هفته‌ای ارائه شده است و در دو ماه اول به شرکت کنندگان یارانه دستمزد پرداخت می‌شود. لذا، این برنامه پر هزینه است و هزینه هر شرکت تقریباً ۶۰۰۰ دلار بوده است. البته حدود ۸۰ درصد شرکت کنندگان بعد از دوره آزمایشی کار پیدا کرده‌اند و حدود ۹۰ درصد در شغل ماندگار می‌شوند. تخفیف حق بیمه کارفرمایی نیز در بازگشت مردم به کار اثربخش بوده است. در یک برنامه، نزدیک به ۵۰۰۰ زن سرپرست خانوار برای کار تمام وقت بررسی شدند و برای مدت ۱۸ ماه پایش شد. نتایج نشان داد که طی این مدت، شانس ماندگاری در شغل تمام وقت دو برابر شده بود و طی ۳۶ ماه، نتایج دست نخورده باقی ماند و هزینه اجرای این برنامه نیز کمتر از برنامه یارانه دستمزد بود.

#### (د) ایجاد کار مستقیم

بررسی برنامه‌های ایجاد کار مستقیم نشان می‌دهد که اجرای این سیاست همچون برنامه کار عمومی عموماً نتایج مثبتی در بر نداشته است و در برخی از مواقع نتایج منفی داشته است. یکی از مشکلات اجرایی این سیاست عدم مشارکت جمعی در این قبیل اقدامات است. دولت برای پوشش دادن هزینه‌ها و پرداخت دستمزدهای کارگران نیازمند بکارگیری برنامه‌های جامع‌تر و کارآمدتر است. زیرا تاثیرات منفی برنامه کار عمومی در بسیاری از کشورها

تکرار شده است و نشانگر عدم توفیق اجرای این برنامه در سایر کشورها است. به عنوان مثال، برنامه کار مستقیم دانمارک در سال ۱۹۷۷، که طی هفت ماه دستمزد بیکاران بلند مدت را از طریق یارانه شغل تضمین می‌کرد، فقط کمتر از پنجاه درصد مشارکت کنندگان آن را مثبت ارزیابی کردند. کشور فنلاند نیز برنامه مشابهی را در سال ۱۹۹۳ زمانی که به شدت دارای نرخ بیکاری بالا بود، با هزینه بسیار بالا پیاده کرد. کشور ایرلند نیز در دهه ۱۹۸۰، برنامه مشاغل عمومی را به مرحله اجرا درآورد. نتایج اجرا نشان می‌دهد که کمتر از ۲۰ درصد کارکنان در این برنامه مشارکت کردند. همان طور که در شکل (۳-۲) تصویر (د) ملاحظه شد، میزان کمی از منابع در دهه ۱۹۹۰، روی این قبیل برنامه‌ها در کشورهای استرالیا، آلمان، سوئد و بریتانیا انجام شده است.

### ه) خود اشتغالی

برنامه‌های خوداشتغالی یا استارت‌آپ‌ها خیلی کم برای کاهش بیکاری استفاده شده‌اند. یکی از دلایل مهم این است که خوداشتغالی سودآور نیازمند مهارت‌های بسیار زیادی است. بسیاری از کشورها از جمله ایالات متحده، در این زمینه سرمایه‌گذاری نکرده‌اند ولی اسپانیا از این برنامه به عنوان یک بخش مهم از سیاست‌های فعال بازار کار بهره‌برداری نموده است (یک دهم درصد GDP). به دلیل این که مقررات کار برای استخدام و یا اخراج نیروی کار در اسپانیا سخت هستند، میزان خود اشتغالی در سایه حمایت دولت موفقیت آمیز بود.

فقط چند ارزیابی از اثربخشی این گونه برنامه‌ها در سیاست‌های فعال بازار کار وجود دارد زیرا در کشورها به ندرت اجرا شده‌اند. در ایالت‌های واشنگتن و ماساچوست دو برنامه برای گروه بزرگی از کارگران بیکار به اجرا درآمد که یکی از آنها برنامه خود اشتغالی بود. تنها بخش کوچکی (حدود ۲ تا ۴ درصد) از افراد در این برنامه موفق عمل کردند و در کل هزینه‌های برنامه مقرون به صرفه و اثر بخش نبود. بررسی تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد که برنامه خود اشتغالی تاثیر قابل توجه در کاهش بیکاری در بازار کار نداشته است. تنها در پاره‌ای از اوقات مثل اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ توانسته است تاثیر قابل قبولی داشته باشد.

باید به این نکته توجه داشت که تکنولوژی‌های جدید و اقتصاد مشارکتی ممکن است بازار کار را به چالش بکشد. به علاوه، اگر چه خود اشتغالی ابزار ناکارامدی در حل مشکل بیکاری بوده است ولی اکنون کارکنان بیکار قادرند به سهولت کاری متناسب و قابل انعطاف از قبیل رانندگی، تحویل سفارش غذا، کارهای خانگی، نگه داری از کودک و یا دیگر خدمات داشته باشند. به علت تازگی این قبیل فرصت‌ها، مفهوم و تعریف اقتصاد مشارکتی نیز در مطالعات و تحقیقات تجربی در این زمینه تغییر یافته است. بنابراین، افراد بیشتری با گستردگی این گونه فرصت‌ها در جست و جوی کار و یا جذب درآمدهای مازاد هستند. اقتصاد مشارکتی، به طور ساده، به معنای اشتراک‌گذاری سرویس‌ها، آیتم‌ها و یا محصولات بین افراد مختلف است که معمولاً از طریق اینترنت انجام می‌گیرد.<sup>۱</sup> به عنوان مطالعات هال و کروگر درمورد رانندگان اوبر نشان می‌دهد که تنها ۸ درصد رانندگان این شرکت قبل از رانندگی

<sup>۱</sup>. برای توضیح بیشتر به قسمت اقتصاد مشارکتی در حوزه خود اشتغالی به صفحات قبل این گزارش مراجعه شود.

بیکار بودند و ۹۲ درصد آنها به دنبال درآمدهای مازاد بودند که به رانندگی اشتراکی روی آورده بودند. همچنین، مطالعات آنها نشان می دهد که انعطاف پذیری مقررات کار اوبر این امکان را می دهد که اکثر کارگران کمتر از ۱۵ ساعت در هفته برای این شرکت رانندگی کنند. این امر نشان دهنده این است که امروزه، افراد تمایل بیشتری به کسب درآمدهای بیشتر دارند تا راهکارهای پاره وقت و کوتاه مدت برای پس انداز بیشتر. همچنین، نتایج حاصل از تحقیقات مربوط به اقتصاد مشارکتی نشان می دهد که افراد بیکار با آموزش کمتر، شانس کمتری در راه یابی به این مشاغل دارند. به عنوان مثال، رانندگان نیازمند توانایی کار با تکنولوژی و بکارگیری علمی تر وسیله نقلیه هستند تا بتوانند در زمره کارکنان آموزش دیده قرار بگیرند. بنابراین می توان گفت که امروزه، اقتصاد مشارکتی به سرعت در مناطق شهری پر تراکم در حال رشد است و تحقیقات نشان می دهد که ۷۷ درصد رانندگان اوبر دارای آموزش های اکادمیک هستند در حالی که برای رانندگان تاکسی و دیگر کارکنان ۵۳ درصد است. نگرانی دیگری که نیروی کار در ایالات متحده مواجه بوده است ناکافی بودن آموزش پایه است. عملکرد دانشجویان امریکایی در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی نشان دهنده این است که میزان عملکرد علمی دانشجویان امریکایی و خارجی در زمینه ریاضی و علوم رضایت بخش نیست و عدم توفیق در ارائه حداقل آموزش به دانشجویان در زمینه فنی در طول سال های اولیه مدرسه احتمالاً توانایی آنها را در بلند مدت برای یافتن کارهای با مهارت بالا تحت تاثیر قرار می دهد و آنها را نسبت به آینده و کسب توانایی های لازم برای باز آموزی و رسیدن به بازار کار امیدوار تر می سازد.

#### ۲-۴-۵-۲- خلاصه نتایج سیاست های فعال بازار کار کشورهای پیشرفته

در این قسمت عملکرد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری با ایالات متحده یافتن بهترین الگو برای گماردن افراد به کار مقایسه و ارزیابی می شود. نظر به این که میزان مشارکت طی چند دهه اخیر در ایالات متحده بسیار کاهش یافته است، این ارزیابی می تواند برای کشورهای دیگر از جمله ایران نیز درس هایی در بر داشته باشد.

مهمترین درس این است که با تغییر بازار، ایالات متحده برخی از سیاست های فعال بازار مثل برنامه بیمه معلولیت برای کمک به بیکاران را بازار کار مورد استفاده قرار می دهد.

نکته دیگر این است که دانشجویان آمریکایی در بازار کار دارای عملکردی ضعیفی بوده اند و عموماً در زمینه های فنی مانند ریاضی و علوم نمی توانستند خودشان را با تغییرات مداوم اقتصادی سازگار کنند و ناکارآمدی آموزشی آنها به شدت بر آینده شغلی آنها تاثیر گذار بود.

همچنین، در دوران رکود، شرکت ها با تقاضای کمتری برای محصولات روبرو خواهند شد و بخش خدمات نیز نیاز کمتری به نیروی کار خواهد داشت. این عوامل منجر به کاهش استخدام، کمبود مشاغل و افزایش بیکاری خواهد شد. در این شرایط سیاست های فعال بازار کار می تواند موثر باشد.

اگر نیروی کار تمایل به مشارکت در برنامه های تنظیمی فعال بازار کار توسط دولت محلی داشته باشد می توان از کاهش بیکاری دوره رکود با این برنامه ها کاست. به عنوان مثال برخی مشاغل مانند مراکز نگهدارنده

کودکان، پرستاری در دوره رکود همچنان تقاضای نیروی کار دارند و اگر نیروی کار تمایل به مشارکت در آن بخش ها باشد بیکاری کاهش می یابد

در حال حاضر ایالات متحده فقط یک دهم درصد از تولید ناخالص داخلی خود را خرج اجرای سیاست های فعال بازار کار می کند که در مقایسه با متوسط ۳۱ کشور دیگر OECD که نیم درصد است بسیار پایین است. شواهد نشان می دهند که ایالات متحده بایست سیاست های بازار کار فعال را گسترده تر کند چرا که این امر منجر به کاهش دوره بیکاری می شود. همچون خدمات کاریابی و جستجوی شغل که باعث کاهش دوره های بیکاری می شوند اما نمی توانند در بلند مدت کارا باشند زیرا به تنهایی شغل ایجاد نمی کنند. همراه و ترکیب کردن این برنامه ها با آموزش بهترین راه حل است. همچنین، با افزودن برنامه هایی همچون یارانه استخدامی مثل تخفیف حق بیمه کارفرمایی و یارانه دستمزد، برای بیکاران بلند مدت که سخت می توانند شغل پیدا کنند موثر و کارآمد است. بلعکس برنامه های اشتغال عمومی ناکارآمد هستند. باید توجه داشت که بکارگیری برخی مشوق ها ممکن است باعث جابجایی نیروی کار از اشتغال قبلی به اشتغال مورد هدف شود و باعث بکارگیری کارگران بیکار نشود لذا نظارت کافی و هدفمند را می طلبد که منابع برنامه منحرف نشود و هدر نرود.

جدول ۲-۲- خلاصه سیاستهای فعال بازار کار

نوع سیاست	هدف	مزیت ها	معایب	ارزیابی تجربی
خدمات کاریابی	جفت و جور کردن عرضه و تقاضای نیروی کار با هم (تطابق)	بیکاری را کوتاهتر می کند؛ مقرون به صرفه است؛	ایجاد شغل نمی کند؛ نیاز به نظارت دقیق است؛	مثبت
برنامه های آموزشی	ایجاد مهارت برای شغل بهتر	انعطاف پذیری نیروی کار؛ افزایش دستمزد؛	برنامه ها باید مرتبط باشند (نوع آموزش)؛ هزینه بر است؛	به خصوص برای میان مدت مثبت است؛ هزینه های کوتاه مدت بالقوه دارد؛
یارانه اشتغال	افزایش تقاضای کار	ایجاد شغل	نیازمند هدف گذاری است؛ مزایا ممکن است به شرکتهای منتقل شود نه کارگران؛ هزینه بر است؛	نامشخص
تخفیف حق بیمه کارفرمایی	افزایش عرضه کار	ایجاد شغل	اگر هدفمند نباشد موجب افزایش بیکاری می شود؛ ثبت نام نیاز است؛ هزینه بر است؛	به طور کلی مثبت است
مشاغل عمومی	ایجاد مستقیم شغل	فواید فوری	هزینه بر است؛ اثر سیگنالینگ منفی دارد؛	منفی
خوداشتغالی	ایجاد مستقیم شغل	تشویق کارآفرینی؛ برای فارغ التحصیلان فنی کاربرد دارد؛	اثر بخشی محدود دارد؛ نرخ شکست بالاست؛	داده های کمی برای آن وجود دارد.

## ۲-۴-۵-۳- درس‌های سیاست‌های فعال بازار کار

شواهد مستند شده در بخش قبل نشان می‌دهد، بسیاری از کشورها سیاست‌های فعال بازار کار را در دستور کار دارند و برنامه‌های آنها بسیار موثرتر از سیاست‌های موجود در آمریکا است. نتایج تحقیق در کشورهای OECD نشان داد کاربایی‌ها، آموزش و مهارت اندوزی، یارانه‌های دستمزد و دیگر سیاست‌های تنظیمی در کمک به کارگران مفیدند و در راستای ایجاد شغل موفق بوده‌اند. در حالی که در ایالات متحده، در دهه‌های اخیر بیشتر سیاست‌های منفعل بازار کار، از قبیل بیمه بیکاری بکار گرفته شده است. هماهنگی سیاست تجارت با اشتغال زایی توسط رئیس جمهور جان اف کندی پیشنهاد شد. وی در سال ۱۹۶۲ اعلام کرد موانع تعرفه‌ای، کارآمدی سیاست‌ها و رشد اقتصادی آمریکا را کند کرده‌اند و مقرر کرد حکومت فدرال تنظیم‌گری بازار را انجام دهد. تنظیم تجارت با همبازی دانشگاه‌ها منتج به سیاستی برای تغییرات تکنولوژیکی شد و با تغییر در تقاضای نیروی کار مواجه شد زیرا کارگران در اثر پیشرفت تکنولوژی، بیکار شدند و در این برنامه تدبیری برای آن اندیشیده نشده بود. در حالی که دیگر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، سرمایه‌گذاری بیشتر و فعالیت گسترده‌تری را در برنامه‌های تنظیم کار با تکیه بر سیاست‌های فعال بازار کار به اجرا درآورده بودند.

ایالات متحده نسبت به دیگر اعضای این سازمان به جز مکزیک، هزینه کمتری را صرف سیاست‌های فعال بازار کار کرده است. علاوه بر این، شورای مشاورین اقتصادی گزارش داد که در سال ۲۰۱۶، نسبت هزینه این سیاست نسبت به سال ۱۹۸۵ به نصف کاهش یافته است. این مطالعه با در نظر گرفتن ویژگی‌ها و بررسی‌های میدانی بازار کار آمریکا انجام شده است و نشان می‌دهد که بحران اقتصادی بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹، منجر به خساراتی در چند کشور شده است و تولید در اقتصادهای بسیار پیشرفته، خصوصاً آمریکا بیش از هر کشور دیگری تبعات داشته است. علاوه بر این، به دلیل میزان کم بیکاری در ایالات متحده بر این مساله سرپوش می‌گذارند که شمار بالایی از کارگرانی که از بازار کار خارج می‌شوند، به عنوان بیکار تلقی شوند. در حالی که بسیاری از آنها در یافتن کار ناکام می‌مانند بدین علت که تخصص آنها با شرایط تقاضای بازار کار آمریکا مطابقت ندارد.

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که تعداد کارگران آمریکایی که از وضعیت بیمه بیکاری به بیمه از کار افتادگی تغییر می‌یابند، در حال گسترش است. نتیجه دیگری که از تجربیات دیگر کشورها حاصل می‌شود، نقش حمایتی دولت‌ها در تداوم روحیه خود اشتغالی است که تحت عنوان "مشارکت اقتصادی" از آن یاد شده است و برای مبارزه با افزایش بیکاری انجام می‌شود. تجارب سایر کشورها نشان از این دارد که چنین فرایندهایی یک راه حل موثر ولی طولانی مدت برای کاهش بیکاری است. در کشورهای OECD و آمریکا، افرادی که به فکر اشتغال زایی هستند بسیار بیشتر از کسانی هستند که صرفاً درگیر یافتن شغل هستند.

فواید برنامه اقتصاد مشارکتی بیشتر در مناطق با جمعیت‌های متراکم نمود پیدا می‌کند. جایی که کار به سهولت پیدا می‌شود. علاوه بر این، عملکرد ضعیف آمریکا در سیاست‌های فعال بازار کار، مانع از مشارکت اقتصادی بالقوه شده است. در نهایت، جدا از سیاست‌های فعال بازار کار، آموزش کارگران برای شغل‌های آینده، به آنها در باقی

ماندن در بازار کار کمک می‌کند اما در این زمینه، تجربه ایالات متحده نگران کننده است. به عنوان مثال، در امر آموزش، دانشجویان امریکایی در کشورهای دیگر زیر دست هم‌نوعان خود به فعالیت ادامه می‌دهند، به خصوص در زمینه های ریاضیات و علوم. کمبود آموزش های پایه در علوم و ریاضی، ممکن است نسل آینده را نسبت به مزایای برنامه های بازآموزی و دیگر سیاست‌های فعال بازار کار، سرد و بی نصیب کند. از زمان انقلاب صنعتی در قرن ۱۹ میلادی، کارگران ماهر کمتری از فرایند های تکنولوژیک بهره برده‌اند. امروزه، تولید در صنعت تکنولوژی یا بخش تولید پیشرفته، نیازمند آموزش مهارت‌های بالاتر نسبت به گذشته است و مشخص می‌کند بدون یک تلاش پایدار در آموزش و تربیت کارگران، در آینده هیچ امیدی برای بهبود بالقوه کار و استخدام در اقتصاد امریکا مشاهده نخواهد شد.