

اشتغال در لایحه بودجه ۱۴۰۴

معصومه سادات سجادی^۱

چکیده

به‌رغم کنترل نرخ بیکاری موضوع‌هایی مانند گسترش شاغلان فقیر، نرخ پایین مشارکت اقتصادی، کیفیت پایین مشاغل و... در بازار کار کشور نگران‌کننده است. برقراری ثبات اقتصادی، افزایش سرمایه‌گذاری و رونق تولید ملی از عوامل ایجاد فرصت‌های شغلی مولد پایدار در کشور شناخته می‌شوند. از سوی دیگر، در صورت برقراری ثبات اقتصادی، بهبود فضای کسب‌وکار و رفع موانع تولید، اجرای قانون جوانی جمعیت و پیامدهای مثبت اجتماعی آن در کشور محقق می‌شود. در این بین، توجه مضاعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به تناسب افزایش دستمزدها با افزایش سطح تورم و جلوگیری از گسترش شاغلان فقیر ضروری به نظر می‌رسد. اهمیت این موضوع از این حیث دوچندان است که حتی طبقات متوسط جامعه برای چند سال پیاپی با کاهش رفاه اقتصادی و تثبیت فقر مواجه هستند. نکات پیشنهادی دیگری برای لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مانند اولویت دانستن برقراری ثبات اقتصادی و کنترل نوسان متغیرهای کلان اقتصادی، حمایت از تولید ملی و کارآفرینان نوآور، ارائه برنامه عملیاتی و شفاف برای گسترش فرصت‌های شغلی پایدار و رصد چگونگی اجرای آن، هدف‌گذاری مشخص به‌منظور دستیابی به اشتغال‌زایی توسعه‌ای، تزریق منابع مالی با توجه به ارزش‌آفرینی و پایداری مشاغل، افزایش همسویی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با اهداف برنامه هفتم پیشرفت و... راهگشا خواهد بود.

واژگان کلیدی: لایحه بودجه، اشتغال، شاغلان فقیر.

مقدمه

به گسترش فقر در کشور دامن زده‌اند. تعداد شاغلان فقیر به‌طور میانگین به میزان ۲۸ درصد و احتمال افزایش این افراد در سال‌های اخیر به شدت نگران‌کننده است؛ این موضوع با توجه به گذار جمعیت به سالمندی، تهدیدات متعددی را به جا خواهد گذاشت. این در حالی است که شغل مولد باکیفیت تنها راه برون‌رفت از فقر شناخته می‌شود.

نکته مهم دیگری که باید به آن اشاره کرد این است که هدف اصلی اعمال تحریم‌های خارجی، نابودی مشاغل صنعتی در ایران و تضعیف توان تولیدی کشور بوده است. در این بین، آسیب‌پذیری برخی

عدم دسترسی به فرصت‌های شغلی شایسته افزون‌بر تضعیف شأن و منزلت اجتماعی شاغلان، به کاهش سطح رفاه اقتصادی خانوارها و افزایش مشکلات اقتصادی آنان دامن می‌زند. این موضوع به‌طور مستقیم آسیب‌های اجتماعی از جمله افزایش سن ازدواج، کاهش تمایل به ازدواج، افزایش طلاق، کاهش تمایل به فرزندآوری، افزایش بزه‌های اجتماعی و... را به دنبال دارد. به‌رغم کنترل نرخ بیکاری باید به این نکته اشاره کرد که بیکاران، عمده فقرای جامعه را تشکیل نمی‌دهند، بلکه شاغلان فقیر

می‌شود. در این بین، لایحه بودجه دولت به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی، بر بسیاری از متغیرهای کلان اقتصادی مانند ایجاد فرصت‌های شغلی و تحولات آتی بازار کار در کشور اثرگذار خواهد بود. ضرورت تصمیم‌گیری‌های درست اقتصادی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از این حیث دوچندان است که ساختار اقتصادی کشور به دلیل پیامدهای منفی اتخاذ برخی سیاست‌های داخلی و همچنین اعمال تحریم‌های خارجی، بیش از هر زمان دیگر آسیب‌پذیر شده است. با توجه به اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم مفاد لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ بر تحولات بازار کار کشور، در این گزارش، لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در حوزه اشتغال بحث و بررسی می‌شود. به همین منظور، در بخش نخست، آخرین تحولات بازار کار کشور با توجه به آخرین آمار و اطلاعات منتشرشده مرکز آمار ایران بحث و بررسی می‌شود. در بخش دوم به مهم‌ترین چالش‌های بازار کار کشور اشاره می‌شود. در بخش سوم نیز نکات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ تحلیل و بررسی می‌شود. در انتها، نکات پیشنهادی برای لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در راستای پیشبرد هرچه بیشتر اهداف پیشرفت اقتصادی کشور ارائه خواهد شد.

۱- رصد و پایش وضعیت کنونی اشتغال کشور

با توجه به نتایج آخرین گزارش مرکز آمار، نرخ بیکاری در تابستان سال ۱۴۰۳، ۷/۵ درصد گزارش شده که این میزان از نرخ بیکاری در مقایسه با مدت

صنایع تولیدی، کسری فرصت‌های شغلی مولد، نرخ بیکاری پنهان و عدم توازن منطقه‌ای دسترسی به فرصت‌های شغلی پایدار در برخی استان‌های کشور شایان تأمل است.

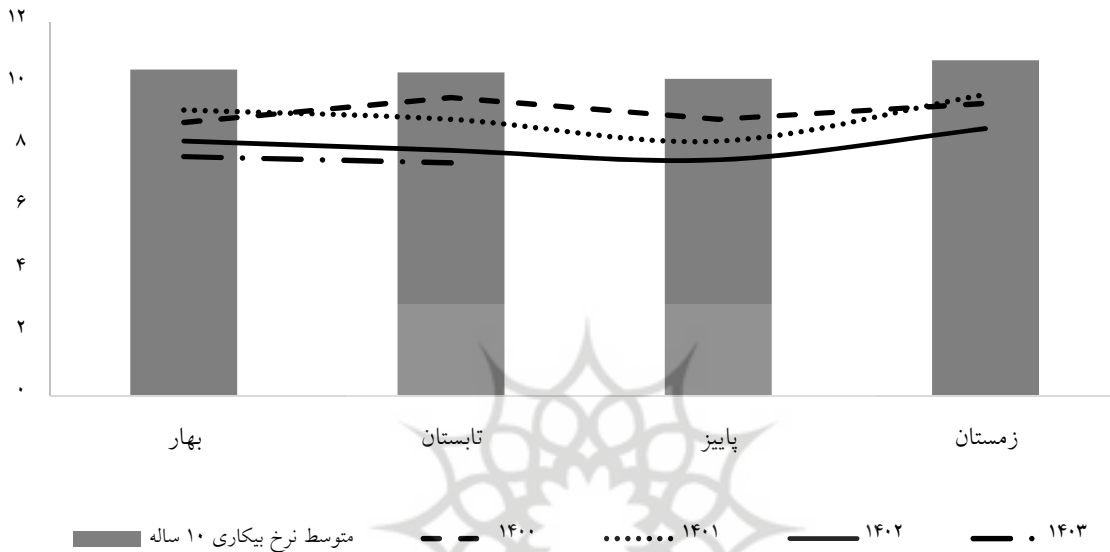
موضوعات دیگری مانند عدم ارتباط شغل با رشته تحصیلی، نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، بیکاری بالای زنان دانش‌آموخته (به‌رغم نرخ مشارکت پایین آن‌ها)، شاغلان تحمیلی بدون در نظر گرفتن نیاز واقعی و سطح تخصص، جوانان ۲۴-۱۵ ساله غیرشاغل غیرمحصل^۱، نرخ پایین مشارکت اقتصادی و...، به اتلاف هزینه‌های گسترده نظام آموزش و هدررفت سرمایه انسانی در کشور اشاره دارد. در چنین شرایطی نه تنها فرصت بالقوه و طلایی بهره‌مندی از دسترسی به سرمایه انسانی از بین می‌رود، بلکه این موضوع آسیب‌های روحی و روانی گسترده، افزایش مهاجرت نخبگان، افزایش نارضایتی افراد جامعه و... را به دنبال دارد. پیامدهای منفی محدودیت دسترسی به فرصت‌های شغلی شایسته تنها به موارد یادشده خلاصه نمی‌شود، بلکه این موضوع در سطح کلان پیامدهای منفی گسترده‌ای مانند گسترش فقر، افزایش هزینه‌های حمایت دولت و... را به دنبال دارد. در چنین شرایطی کاهش بهره‌وری عوامل تولید، تضعیف تولید ملی و کاهش قدرت اقتصادی کشور در منطقه، تهدیدکننده امنیت اقتصادی و امنیت ملی خواهد بود.

در نهایت باید گفت اشتغال، خروجی یک سیاست اقتصادی نیست، بلکه محصول یک سیستم شناخته

1. NEET

مشابه سال گذشته، ۰/۴ درصد کاهش یافته است. نرخ بیکاری در تابستان سال ۱۴۰۳، به مراتب کمتر از متوسط نرخ بیکاری در سال‌های اخیر است. به منظور درک دقیق‌تر موضوع، در نمودار شماره ۱، آخرین تحولات نرخ بیکاری جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر کل کشور در سال‌های اخیر نشان داده شده است.

نمودار ۱- آخرین تحولات نرخ بیکاری کشور (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

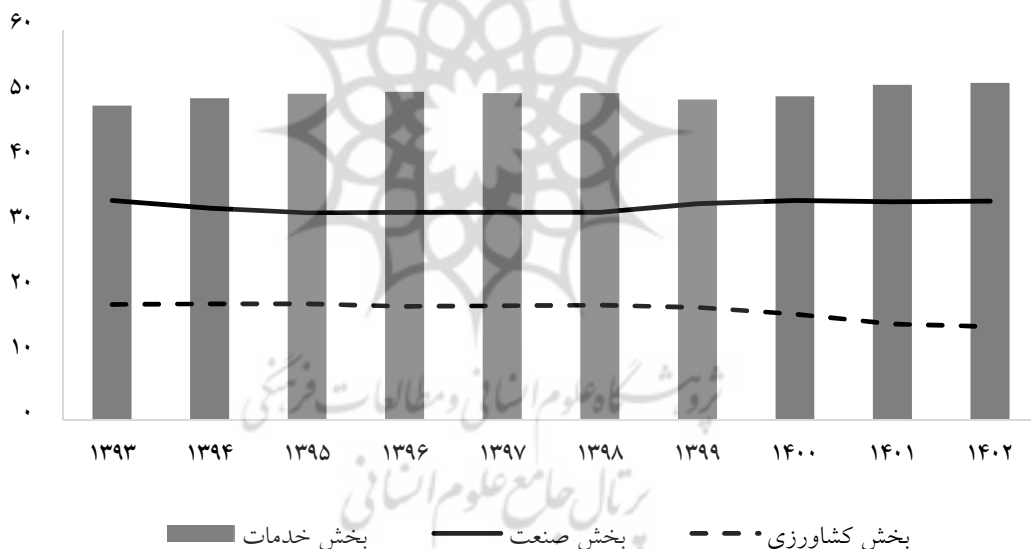
(معادل ۵۸/۳ درصد) غیرفعال بودند. از ۲۷/۱۷ میلیون نفر جمعیت فعال کشور نیز ۲۵/۱۲ میلیون نفر شاغل و ۲/۰۴ میلیون نفر بیکار گزارش شده‌اند. نکته مهمی که باید به آن اشاره شود این است که جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، بیش از ۷۸۴ هزار نفر افزایش یافته است. باید دقت کرد که جمعیت فعال در بازه زمانی یادشده، تنها ۳۷۴ هزار نفر افزایش یافته است. در نقطه مقابل، جمعیت غیرفعال ۴۱۰ هزار نفر افزایش یافته است. به عبارت دیگر، سهم جمعیت فعال از افزایش جمعیت به میزان ۴۷/۶ درصد و سهم جمعیت غیرفعال از افزایش جمعیت، ۵۲/۳ درصد بوده است.

با توجه به نمودار شماره ۱، نرخ بیکاری در ۶ ماه نخست سال ۱۴۰۳ در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، کاهش یافته است. همچنین، نرخ بیکاری در این بازه زمانی از متوسط نرخ بیکاری دوره ۱۰ ساله (سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۳) کمتر بوده است. به عبارت دیگر، نرخ بیکاری کشور به کمترین میزان در مقایسه با سال‌های گذشته رسیده است. با توجه به آخرین آمار و اطلاعات منتشرشده مرکز آمار ایران، تعداد شاغلان کشور در تابستان سال ۱۴۰۳ در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، تنها ۴۴۳ هزار نفر افزایش یافته است. با توجه به نتایج آخرین طرح آمارگیری نیروی کار، در تابستان ۱۴۰۳، از ۶۵/۲ میلیون نفر جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر، بیش از ۳۸/۰۶ میلیون نفر

کمر بخش صنعت دامن زده که این موضوع کاهش سهم شاغلان در این بخش را به دنبال داشته است. با توجه به آخرین آمار و اطلاعات منتشر شده مرکز آمار ایران، تعداد شاغلان کشور در تابستان سال ۱۴۰۳، در بخش کشاورزی و صنعت به ترتیب ۱۶۹ و ۳۰ هزار نفر کاهش یافته و تنها بخش خدمات با افزایش تعداد شاغلان بیش از ۶۳۰ هزار نفر مواجه بوده است. با توجه به اهمیت موضوع، در نمودار شماره ۲، سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر در بخش‌های مختلف اقتصادی به تفکیک مقایسه شده است.

چگونگی پراکندگی مشاغل و سهم شاغلان در بخش‌های مختلف اقتصادی، موضوع شایان تأملی در حوزه اشتغال کشور است. برای مثال، بخش خدمات سهم بالایی از ارزش افزوده را به خود اختصاص می‌دهد. به همین دلیل، سهم شاغلان در این بخش در مقایسه با دیگر بخش‌های اقتصادی، بیشتر و در سال‌های اخیر نیز افزایش یافته است. مجموعه عواملی مانند نبود ثبات اقتصادی، فضای نامناسب کسب‌وکار، ضعف ساختار تولید و تعطیلی برخی بنگاه‌های تولیدی و... به ریسک بالاتر و سودآوری

نمودار ۲- مقایسه سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر در بخش‌های مختلف اقتصادی (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

نفر در این بخش شاغل بودند. این در حالی است که در بخش‌های صنعت و کشاورزی به ترتیب ۸/۲ و ۳/۵ میلیون نفر مشغول به فعالیت بودند. در این بین، نکته مهم این است که افزون بر تعداد شاغلان، رشد تعداد شاغلان در بخش خدمات بیش از دیگر بخش‌های اقتصادی است. به عبارت دیگر، به نظر

بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، در تابستان سال ۱۴۰۳ نسبت به مدت مشابه سال گذشته، تغییر سهم اشتغال در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات به ترتیب ۱-، ۰/۷- و ۱/۶ درصد بوده است. بیشترین تعداد شاغلان در سال ۱۴۰۲، متعلق به بخش خدمات کشور بوده است؛ به طوری که بیش از ۱۲/۷ میلیون

در این دوره تنها حدود ۳۷۸ هزار نفر افزایش یافته است. به عبارت دیگر، افزایش شاغلان به طور متوسط به میزان ۷۵ هزار نفر در سال تفاوت بسیاری با شاغلان هدف برنامه‌های ششم و هفتم پیشرفت (متوسط یک میلیون نفر در سال) دارد. بررسی اشتغال به تفکیک فعالیت‌های اقتصادی تابستان سال ۱۴۰۳ در مقایسه با تابستان ۱۳۹۸، گویای این است که در این دوره به ترتیب ۹۴۵ و ۴۵۸ هزار نفر به شاغلان بخش‌های خدمات و صنعت افزوده شده است. این در حالی است که بیش از یک میلیون نفر از شاغلان بخش کشاورزی کاسته شده است.

در بررسی و تحلیل وضعیت اشتغال کشور باید دید جامع و دقیق‌تری در خصوص متغیرهای مهمی مانند نرخ مشارکت اقتصادی داشت و تنها کاهش نرخ بیکاری را به منزله بهبود وضعیت اشتغال کشور ندانست. با وجود بهبود نسبی در تعداد بیکاران، تمرکز بر تحولات نرخ بیکاری نمی‌تواند تصویر کامل و درستی از واقعیت بازار کار کشور ارائه دهد. به عبارت دیگر، اتکای صرف به تغییرات نرخ بیکاری بدون توجه به متغیرهای مهم دیگر مانند نرخ مشارکت اقتصادی، چگونگی توزیع مشاغل، کیفیت و پایداری مشاغل، وضعیت رفاهی شاغلان و...، وضعیت غیرواقعی و گمراه‌کننده‌ای از بازار کار را برای سیاست‌مداران و دولتمردان کشور ترسیم کرده است که این موضوع محل برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های درست در این حوزه خواهد بود.

می‌رسد افزون بر اینکه بخش خدمات بیشترین سهم از شاغلان را به خود اختصاص می‌دهد، افزایش تعداد شاغلان نیز بیشتر در بخش خدمات متمرکز شده است. برای مثال، برخی از اظهارات کارشناسان مبنی بر این است که حدود ۶ میلیون نفر در اسنپ فعالیت می‌کنند. افزایش سهم بخش خدمات از اشتغال به خودی خود نامطلوب نیست، اما این پرسش‌ها مطرح است که آیا واقعاً عمده فرصت‌های شغلی در بخش خدمات مولد بوده است؟ آیا فعالیت افراد در بخش خدمات الزاماً با رشته تحصیلی و تخصص آن‌ها مطابقت داشته است، به طوری که این موضوع بتواند به رشد بهره‌وری نیروی کار و رشد پیشرفت اقتصادی کشور بینجامد؟

مقایسه جمعیت فعال در فصل تابستان سال ۱۴۰۳ در مقایسه با تابستان سال ۱۳۹۸ (پیش از شیوع ویروس کرونا) گویای این است که جمعیت فعال کشور همچنان ۴۶۹ هزار نفر از مدت مشابه یادشده کمتر است. در توضیح این مهم می‌توان گفت به دلیل شیوع ویروس کرونا و محدودیت‌های فعالیت در سال ۱۳۹۸، بسیاری از جمعیت فعال از یافتن شغل مناسب مأیوس و دلسرد شدند و به جمعیت غیرفعال کشور پیوستند. بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، در این بازه زمانی، ۴/۱ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال کشور افزوده شده و ۸۴۸ هزار نفر از تعداد بیکاران کاسته شده است که این اتفاق مثبتی تلقی می‌شود، اما همچنان مقایسه تعداد شاغلان در تابستان ۱۴۰۳ نسبت به تابستان ۱۳۹۸ نشان می‌دهد تعداد شاغلان

۲- مسائل و چالش‌های اشتغال کشور

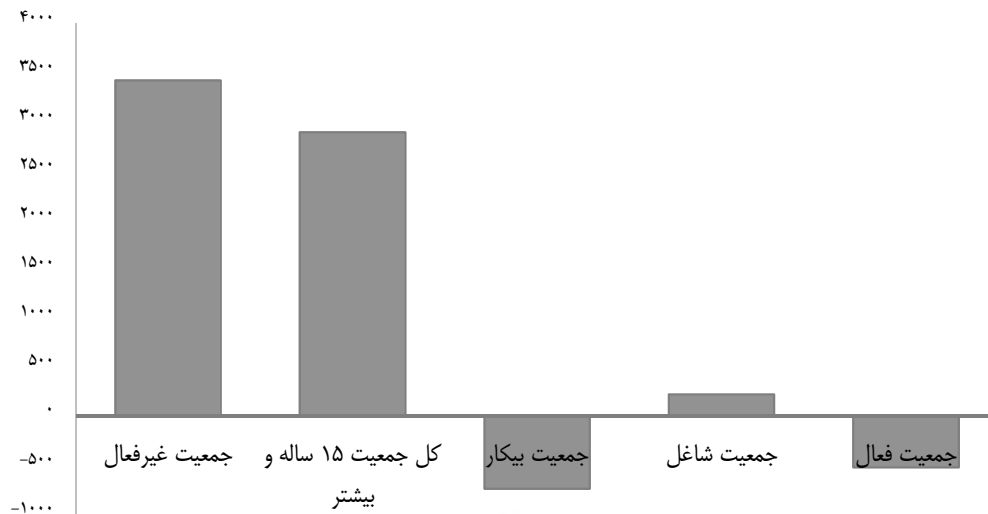
جوانان به‌رغم نقش راهبردی‌شان در مسیر پیشرفت کشور، سهم بالایی از جمعیت بیکار را شامل می‌شوند. برای مثال، گروه سنی ۱۵-۲۴ سال و ۱۸-۳۵ سال به ترتیب ۲۵/۱ و ۶۹/۸ درصد از تعداد کل بیکاران کشور را در سال ۱۴۰۲ به خود اختصاص دادند. سهم جمعیت فارغ‌التحصیلان دانشجویی از کل بیکاران نیز به مقدار شایان توجهی یعنی ۴۱/۳ درصد در این سال بوده است. در چنین شرایطی نه تنها فرصت‌های بالقوه و طلایی بهره‌مندی در دسترسی به سرمایه انسانی از بین می‌رود، بلکه این موضوع هدررفت هزینه‌های آموزش، افزایش مهاجرت نخبگان، افزایش نارضایتی افراد جامعه و... را به دنبال دارد. از سوی دیگر، حدود ۲/۸ میلیون نفر جوان ۱۵-۲۴ ساله در سال ۱۴۰۲ وجود دارند که نه در حال تحصیل و نه شاغل هستند. به‌عبارت‌دیگر، نسبت جمعیت جوان غیرشاغل غیرمحصل به جمعیت جوان نگران‌کننده و در سال ۱۴۰۲، ۲۵/۶ درصد بوده است. این افراد در مقایسه با سال ۱۴۰۱، حدود ۱۰۸ هزار نفر کاهش یافته‌اند، اما همچنان جمعیت جوانان ۱۵-۲۴ ساله غیرشاغل و غیرمحصل نگران‌کننده است.

بررسی ترکیب وضعیت شغلی گواه سهم بالای کارکنان مستقل و کارکنان فامیلی بدون مزد از کل شاغلان است. در این بین، سهم شاغلان کارکن مستقل از کل شاغلان روند افزایشی داشته و از ۳۶/۴ درصد در سال ۱۴۰۱، به ۳۶/۹ درصد در سال

۱۴۰۲ رسیده است. باید دقت کرد که سهم شاغلان دارای اشتغال ناقص در برخی از استان‌های مرزی بالاتر از متوسط کشوری است. این در حالی است که عدم توازن منطقه‌ای در دسترسی به فرصت‌های شغلی و ناپایداری عمده مشاغل در این استان‌ها، (به دلیل موقعیت جغرافیایی این استان‌ها)، تهدیدات سیاسی و امنیتی را در پی خواهد داشت. همچنین، اغلب کارگاه‌های کشور در مقیاس کوچک و با هزینه بالا فعالیت می‌کنند و پایداری اشتغال در این بنگاه‌ها کمتر است. باید دقت کرد که عمده اشتغال‌زایی کشور توسط بنگاه‌های خرد و متوسطی صورت می‌گیرد که سهم محدودی از ارزش‌افزوده کشور را در برمی‌گیرند. این موضوع به گسستگی رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی در کشور اشاره دارد.

همان‌طور که اشاره شد، جمعیت بالای غیرفعال و نرخ پایین مشارکت اقتصادی موضوعی است که سبب می‌شود تا با وجود کاهش نرخ بیکاری نتوان چندان به بهبود واقعی وضعیت بازار کار در کشور امیدوار بود. به‌عبارت‌دیگر، افزایش جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر، به افزایش جمعیت غیرفعال منجر شده است؛ به طوری که جمعیت غیرفعال کشور سهم ۵۸/۷ درصدی از جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر را در سال ۱۴۰۲ به خود اختصاص داده در حالی که سهم جمعیت غیرفعال کشور در سال ۱۳۹۸، به میزان ۵۵/۹ درصد بوده است. با توجه به اهمیت موضوع، در نمودار شماره ۳، تغییرات جمعیت گروه‌های مختلف در سال ۱۴۰۲ در مقایسه با سال ۱۳۹۸ نشان داده شده است.

نمودار ۳- تغییرات جمعیت گروه‌های مختلف (هزار نفر)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

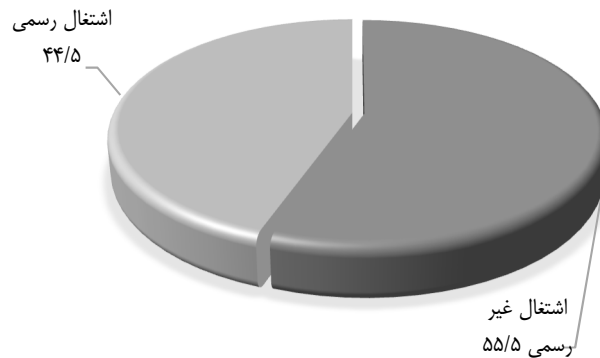
بهتری قرار گیرند. با وجود اهمیت فرصت‌های شغلی پایدار، افزایش فرصت‌های شغلی غیررسمی (بدون کیفیت و ثبات لازم) در کشور نگران‌کننده است. باید دقت کرد که صاحبان مشاغل غیررسمی از دریافت خدمات بیمه‌ای و حمایت‌های قانونی برای دریافت حداقل حقوق محروم هستند که این موضوع به آسیب‌پذیری دوچندان این قشر از جامعه دامن زده است. با توجه به اهمیت موضوع، در نمودار شماره ۴، سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر به تفکیک وضع اشتغال در سال ۱۴۰۲ نشان داده شده است.

با توجه به آخرین آمار و اطلاعات منتشرشده مرکز آمار ایران، تعداد شاغلان کشور در تابستان سال ۱۴۰۳ در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، تنها ۴۴۳ هزار نفر افزایش یافته است.

همان‌طور که اشاره شد، افزایش جمعیت کشور به افزایش بیشتر جمعیت غیرفعال معطوف شده است. جمعیت فعال سال ۱۴۰۲ در مقایسه با سال ۱۳۹۸، حدود ۵۲۹ هزار نفر کاهش یافته درحالی‌که جمعیت غیرفعال ۳/۴ میلیون نفر افزایش یافته است. با توجه به نمودار شماره ۳، جمعیت بیکار کشور ۷۴۶ هزار نفر کاهش یافته است، اما جمعیت شاغل تنها حدود ۲۱۶ هزار نفر افزایش یافته است. پیوستن جمعیت فعال به جمعیت غیرفعال را می‌توان در کاهش تعداد بیکاران کشور مؤثر دانست.

همان‌طور که اشاره شد، با توجه به ضرورت تداوم و پایداری در کنترل نرخ بیکاری، تنها متغیر نرخ بیکاری به‌عنوان شاخص بهبود وضعیت اشتغال کشور تلقی نمی‌شود. به‌عبارت‌دیگر، در شرایطی اشتغال کشور در وضعیت بهتری قرار می‌گیرد که در طول زمان (و نه تنها در یک مقطع زمانی)، شاخص‌های سنجش اشتغال مانند کیفیت مشاغل در وضعیت

نمودار ۴- سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر به تفکیک بخش اشتغال (درصد)

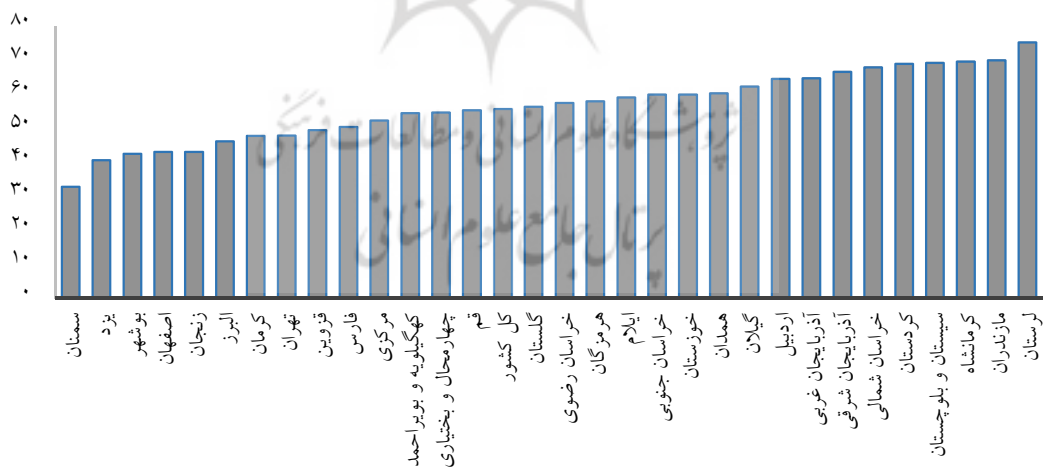


مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۴۰۲.

بسیاری از استان‌های کشور، اشتغال غیررسمی از متوسط کل کشور به مراتب بیشتر است. با توجه به اهمیت موضوع، در نمودار شماره ۵، سهم اشتغال غیررسمی به تفکیک استان‌های مختلف کشور در سال ۱۴۰۲ نشان داده شده است.

اشتغال غیررسمی کشور به میزان ۵۵/۵ درصد در سال ۱۴۰۲، گواه آسیب‌پذیری شاغلان این بخش از جامعه است. در برخی از استان‌های کشور از جمله سمنان، یزد و بوشهر این نسبت بسیار پایین‌تر از میانگین کشور است. این در حالی است که در

نمودار ۵- سهم اشتغال غیررسمی به تفکیک استان‌های مختلف کشور (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۴۰۲.

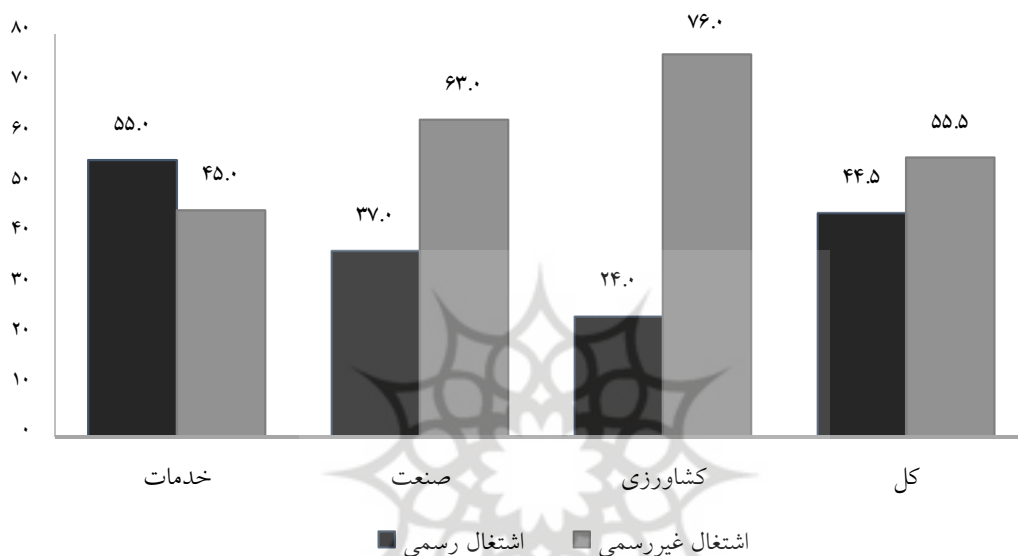
سهم اشتغال غیررسمی در استان‌های مازندران و کرمانشاه حدود ۷۰ درصد است. از آنجاکه سهم فعالیت‌های غیررسمی در استان‌های محروم مرزی

با توجه به نمودار شماره ۵، سهم اشتغال غیررسمی در برخی از استان‌های کشور از جمله لرستان ۷۵/۲ درصد گزارش شده است. همچنین،

جمعیت شاغل 15 ساله و بیشتر برحسب وضع اشتغال (رسمی یا غیررسمی) به تفکیک گروه‌های عمده فعالیت اقتصادی در سال 1402 نشان داده شده است.

مانند سیستان و بلوچستان به مراتب بالاتر از میانگین دیگر استان‌های کشور برآورد می‌شود، این موضوع برقراری امنیت اقتصادی کشور را مورد مخاطره قرار می‌دهد. در نمودار شماره 6، سهم

نمودار 6- سهم جمعیت شاغل برحسب وضع اشتغال به تفکیک گروه‌های عمده فعالیت اقتصادی (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران، 1402.

دیگر هزینه‌های خانوار را به‌درستی پوشش دهد، از ضرورتی دوچندان برخوردار است. گسترش شاغلان فقیر در کشور موضوع نگران‌کننده‌ای است؛ به‌طوری‌که تداوم این موضوع امنیت اقتصادی و حتی ملی را مورد مخاطره جدی قرار می‌دهد.

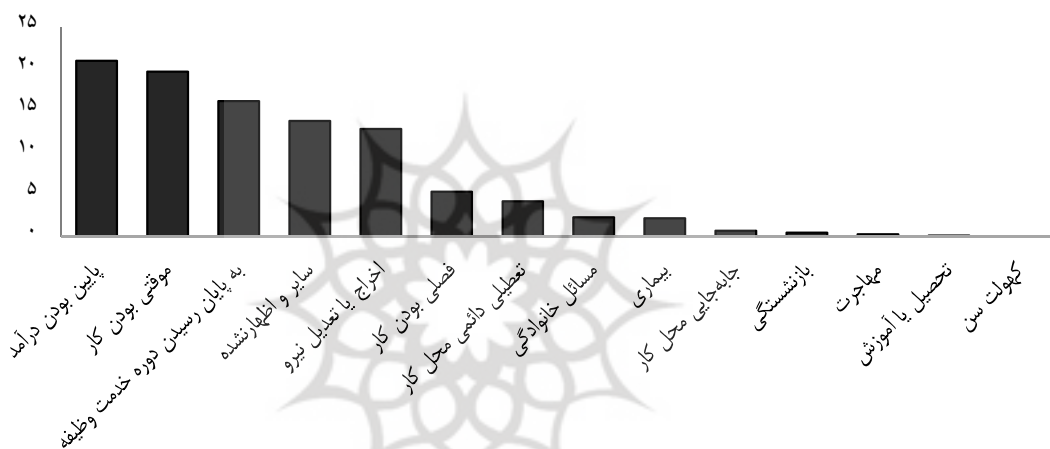
عدم دسترسی به فرصت‌های شغلی شایسته افزون‌بر کاهش سطح رفاه اقتصادی خانوارها و افزایش مشکلات اقتصادی، به‌طور مستقیم آسیب‌های اجتماعی در کشور را تشدید می‌کند. با توجه به نتایج محاسبات گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در سال‌های 1397 تا 1401، به‌طور متوسط سالانه رشد دستمزد در بخش عمومی حدود 10 واحد درصد کمتر

با توجه به نمودار شماره 6، در بخش صنعت، سهم بالایی از جمعیت شاغلان 15 ساله و بیشتر به میزان 63 درصد در بخش غیررسمی فعالیت می‌کنند. باید دقت کرد در شرایطی که بنگاه‌های تولیدی مجبور به کاهش ظرفیت تولید و به‌کارگیری کارکنان به‌صورت نیمه‌وقت هستند، امنیت شغلی طیف گسترده‌ای از افراد مورد مخاطره قرار خواهد گرفت. موضوع دیگری که باید به آن اشاره شود این است که تنها ایجاد فرصت‌های شغلی نمی‌تواند وضعیت مناسبی از بازار کار کشور را ترسیم کند. در این بین، ایجاد فرصت‌های شغلی مولد، پایدار و شایسته‌ای که بتواند شأن و منزلت اجتماعی افراد را حفظ کند و از سوی

صورت تداوم، در سال‌های آتی بهره‌وری در بخش دولتی را با چالش جدی روبه‌رو می‌سازد.^۱ بررسی علت ترک شغل بسیاری از نیروی کار کشور موضوع مهم دیگری است که به دستمزد پایین نیروی کار و عدم رضایت شغلی آنان اشاره دارد. در نمودار شماره ۷، سهم علت ترک شغل بیکاران قبلاً شاغل در ۵ سال گذشته

از رشد خط فقر بوده است. عدم افزایش دستمزد کارمندان دولت متناسب با تورم سبب شده است تا وضعیت رفاهی کارمندان دولت بدتر شود. همچنین، این موضوع از طریق مهاجرت نیروهای بهره‌ور بخش دولتی به خارج از کشور و بخش خصوصی در کنار کاهش انگیزه کارکنان باقی‌مانده، بهره‌وری در بخش دولتی را کاهش جدی داده است. این موضوع در

نمودار ۷- سهم علت ترک شغل بیکاران قبلاً شاغل در ۵ سال گذشته (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۴۰۲.

اختصاص می‌داد. به عبارت دیگر، می‌توان گفت نگاه کمی به بحث اشتغال بدون توجه به کیفیت و ماهیت اشتغال به گسترش شاغلان فقیر (سونامی شاغلان فقیر) منجر شده است؛ به طوری که کارشناسان اقتصادی، شاغلان فقیر را به طور میانگین، ۲۸ درصد از شاغلان در کشور برآورد می‌کنند و افزایش این افراد را در سال‌های اخیر محتمل می‌دانند. این در حالی است که محدودیت دسترسی به فرصت‌های شغلی شایسته و تضعیف امنیت شغلی نیروی کار در

با توجه به نمودار شماره ۷، پایین بودن درآمد به‌عنوان نخستین عامل ترک شغل در ۵ سال منتهی به سال ۱۴۰۲ شناخته شده است. پایین بودن درآمد سهمی بیش از ۲۱ درصد از ترک شغل افراد را در این بازه زمانی به خود اختصاص داده است. این موضوع به نارضایتی شغلی در کشور اشاره دارد. این در حالی است که پایین بودن درآمد در ۵ سال منتهی به سال ۱۳۹۸ به‌عنوان عامل دوم ترک شغل، سهمی معادل ۱۶/۷ درصد از ترک شغل افراد را به خود

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). تحلیل تحولات و چشم‌انداز اقتصاد ایران در آستانه تاسیس بودجه ۱۴۰۴. شماره مسلسل: ۲۰۱۴۶.

دریافت‌کننده تسهیلات، ظرفیت و توان لازم را برای رقابت در عرصه تولید و ظرفیت اشتغال‌زایی دارند؟ همان‌طور که اشاره شد، تصمیم‌گیری‌های درست اقتصادی در قالب لوایح بودجه با افزایش قدرت اقتصادی کشور متضمن تأمین امنیت اقتصادی خواهد بود. با توجه به اهمیت موضوع، در این بخش، لایحه بودجه سال 1404 در حوزه اشتغال مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

تبصره 15 لایحه بودجه سال 1404، به تسهیلات تکلیفی و اشتغال پرداخته است. این تبصره دارای 6 بند است که 5 بند نخست آن (بندهای الف تا ث) با موضوع اشتغال‌زایی و متناظر با تبصره 2 قانون بودجه سال 1403 و تبصره 18 قوانین بودجه سال‌های پیش از آن است. بند آخر این تبصره (بند ج) در خصوص تسهیلات قرض‌الحسنه موضوع قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و دیگر قوانین است که متناظر با بند ث تبصره 13 قانون بودجه سال 1403 و تبصره 16 قوانین بودجه سال‌های پیش از آن است. با توجه به اهمیت موضوع اشتغال‌زایی و رونق تولید و ضرورت انسجام‌بخشی به منابع این حوزه، از سال 1396، در تبصره 18 قوانین بودجه سنواتی، احکامی به این منظور اختصاص داده شده که در حال حاضر مهم‌ترین سیاست در حوزه رونق تولید و ایجاد اشتغال است. با وجود این، به دلیل چالش‌های متعدد و همچنین، ضعف بدنه اجرایی و حاکمیتی کشور، اثربخشی و عملکرد موفق‌تری از اجرای این سیاست دیده نمی‌شود. باید دقت کرد که در نظام حکمرانی کشور، اشتغال‌زایی و رونق تولید به‌عنوان دغدغه و

سطح کلان پیامدهای منفی گسترده‌ای مانند گسترش فقر، افزایش هزینه‌های حمایت دولت، کاهش بهره‌وری عوامل تولید، تضعیف تولید ملی، کاهش قدرت اقتصادی کشور و... را به دنبال خواهد داشت.

3- آسیب‌شناسی لایحه بودجه سال 1404

به‌رغم تلاش‌های انجام‌شده در سال‌های گذشته، آن‌طور که باید، توفیق چندانی در ایجاد فرصت‌های شغلی مولد پایدار در کشور حاصل نشده است. نکته مهم شایان اشاره اینکه در مسیر تحقق وضعیت اشتغال کشور مراحل مهمی وجود دارد. باید دقت کرد که حتی در صورت تخصیص منابع در نظر گرفته‌شده، الزاماً تحقق این مهم متضمن تحقق اهداف اشتغال‌زایی و بهبود فرصت‌های شغلی مولد پایدار در کشور نیست. تصویب منابع مالی اشتغال‌زا در بودجه نخستین گام در مسیر بهبود وضعیت اشتغال شناخته می‌شود. بعد از تصویب این منابع و تخصیص آن به دستگاه‌های مختلف، این پرسش‌های مهم مطرح می‌شود که آیا دستگاه‌های هدف به‌درستی شناخته شده‌اند و آیا اساساً این منابع به‌درستی به دستگاه‌های ذی‌ربط تخصیص می‌یابند؟ پرسش دیگر این است که آیا منابع به‌صورت بهینه به کارآفرینان واقعی پرداخت می‌شوند یا رانت‌جویان در قالب برنامه‌های تولیدی، تسهیلات اشتغال‌زا را دریافت می‌کنند؟ پرسش‌های مهم دیگر این است که حتی در صورت دریافت تسهیلات از سوی کارآفرینان واقعی، آیا این افراد دانش و تجربه کافی را برای انجام دادن طرح‌های اقتصادی خود دارند؟ آیا اصولاً بنگاه‌های

و اشتغال پایدار، کمک به تعادل‌های منطقه‌ای، تحقق اهداف مواد ۶ و ۷۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت و ایجاد اشتغال پایدار است. این تبصره در دو قالب رویکرد توسعه‌ای و حمایتی ارائه شده و رویکرد توسعه‌ای این تبصره نسبت به سال‌های پیش تفاوتی نکرده، اما رویکرد حمایتی در قالب اجرای مواد ۶ و ۷۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است. شیوه تأمین مالی این تبصره، تلفیقی از پرداخت تسهیلات ترجیحی و تکلیفی با پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه است. این تبصره نسبت به تبصره ۲ سال پیش، تغییرات جزئی دارد و دارای اشکالات متعددی است. از جمله این موارد، می‌توان به تلفیق رویکرد حمایتی و توسعه‌ای، ناپایداری منابع مالی، نامشخص بودن سهم منابع قرض‌الحسنه و سازوکار اجرای ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت، نامشخص بودن حجم منابع، فقدان سازوکار نظارتی قوی، عدم انسجام شکلی و... اشاره کرد.^۱

بند ج ماده ۳۱ برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر پیش‌بینی منابع مورد نیاز برای حمایت از اشتغال‌زایی کمیته امداد و سازمان بهزیستی در بودجه سنواتی، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌طور صریح تعیین تکلیف نشده است. همچنین، با توجه به بند الف ماده ۶۰ برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر اولویت‌دهی به جمعیت فعال در مناطق ساحلی در ارائه حمایت‌ها و مشوق‌ها برای ایجاد یا توسعه طرح‌های کسب‌وکار و ایجاد اشتغال (با هدف تحقق رشد ۱۶ درصدی متوسط

اولویت نخست مطرح نبوده و به دلیل فقدان وحدت رویه، این نوع سیاست‌گذاری دستخوش چرخش‌های سیاستی متعددی بوده است. نکته مهم دیگر اینکه، در طول این سال‌ها انتظار معجزه از اجرای این احکام وجود داشته است بدون اینکه حتی در تکمیل و برطرف کردن نواقص محتوای تبصره، اقدامات مناسبی صورت گیرد یا در طول هشت سال اجرای این تبصره در راستای رفع چالش‌های پیش روی آن گامی مؤثر برداشته شود یا اینکه در طول این سال‌ها سازوکاری برای اجرای بهتر این احکام و رفع چالش‌های اجرایی آن پیش‌بینی شود.

موانع متعددی مانند چرخش‌های سیاستی، نگاه مقطعی و کوتاه‌مدت به موضوع اشتغال، نبود سازوکار روشن از چگونگی تأمین مالی، ناامیدی مردم از اثرگذاری اشتغال در بهبود سطح معیشت، عدم اولویت‌بندی و اتخاذ برنامه مشخص، عدم توجه لازم به ضرورت برقراری ثبات اقتصادی، فقدان نهادهای کارآمد و عدم انسجام برنامه دستگاه‌های مختلف، فقدان رویکرد توسعه‌ای و تمرکز بر مشاغل حمایتی و خرد، عدم تعریف راهبرد توسعه صنعتی، فقدان راهبردهای مبتنی بر نقشه آمایش سرزمین، ناپایداری، پراکندگی و عدم تمرکز منابع، توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع، فقدان سامانه واحد نظارتی و... از موانع تحقق اهداف اشتغال‌زایی در کشور شناخته می‌شوند.

در این تبصره حجم بالایی از اهداف آورده شده است که از جمله آن حمایت و تحرک‌بخشی به تولید

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۳): تبصره ۱۵ (تسهیلات تکلیفی و اشتغال). شماره مسلسل: ۲۰۲۰۰.

منابع و اعطای این تسهیلات به جوانان جویای کار، لزوماً به ایجاد فرصت‌های شغلی منجر نمی‌شود و چه‌بسا افراد را تنها به بانک‌ها مقروض کند. به‌عبارت‌دیگر، تخصیص منابع مالی بدون تحقق فرصت‌های شغلی مولد، به‌واسطه پیامدهای منفی مانند کسری بودجه، ناامیدی و نااطمینانی مردم از عملکرد دولت و... نگران‌کننده است. باید به این نکته مهم اشاره کرد که حتی در صورت ایجاد فرصت‌های شغلی نمی‌توان به یک‌باره به بهبود وضعیت اشتغال مولد در کشور امیدوار بود. در توضیح این موضوع می‌توان گفت چه‌بسا فرصت‌های شغلی ایجادشده مولد و پایدار نباشند و بسیاری از این مشاغل با کوچک‌ترین نوسان متغیرهای کلان اقتصادی در معرض نابودی قرار گیرند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

همان‌طور که اشاره شد، به‌رغم کنترل و کاهش نرخ بیکاری موضوع‌هایی مانند گسترش شاغلان فقیر، کیفیت پایین مشاغل در قالب اشتغال ناقص، مشاغل غیررسمی، تغییر سبک برخی مشاغل و... بازار کار کشور را دستخوش تحولات اساسی کرده است. در ادامه، نکات پیشنهادی برای لایحه بودجه سال 1404 در حوزه اشتغال کشور ارائه می‌شود.

- متناسب کردن افزایش دستمزدها با افزایش سطح تورم و جلوگیری از گسترش شاغلان فقیر: همان‌طور که اشاره شد، افزایش نامتناسب حقوق و دستمزد کارکنان با توجه به تورم انتظاری سال آینده (حدود 30 درصد)، به گسترش شاغلان فقیر در

سالانه ارزش‌افزوده اقتصاد دریامحور موضوع ماده (56)، این اولویت‌بندی در بند پ تبصره 15 لایحه بودجه سال 1404 انعکاس نیافته است. از سوی دیگر، تبصره 1 ماده 47 برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر میزان افزایش سالانه اشتغال در بخش معدن و صنایع معدنی در طول اجرای برنامه بیست درصد (20٪)، به‌طور صریح تعیین تکلیف نشده است.

افزون‌بر مطالب مطرح‌شده، ضریب رشد حقوق شاغلان دستگاه‌های دولتی 20 درصد و حداقل حکم کارگزینی معادل 12 میلیون تومان، با تورم احتمالی سال آینده (مانند سال‌های گذشته) همسو نیست که موضوع به افزایش شاغلان فقیر در جامعه دامن می‌زند. این در حالی است که خانوارهای کشور حتی طبقات متوسط جامعه برای چند سال پیاپی با کاهش قابل توجه رفاه اقتصادی و تشدید فقر مواجه هستند.

نکته مهم دیگر شایان اشاره اینکه، تحقق اهداف مهمی مانند قانون جوانی جمعیت منوط به ثبات اقتصادی و بهبود فضای کسب‌وکار در کشور است. باید دقت کرد که در صورت برقراری ثبات اقتصادی، بهبود فضای کسب‌وکار و رفع موانع تولید، پیامدهای مثبت اجتماعی مانند کاهش طلاق، افزایش ازدواج، فرزندآوری و... محقق می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، به وقوع پیوستن پیامدهای مثبت اجتماعی را نمی‌توان تنها با تزریق منابع مالی و اعطای تسهیلات عملیاتی کرد؛ زیرا تحقق این مهم در گام نخست نیازمند برقراری ثبات اقتصادی و رفع موانع تولید در کشور است. این در حالی است که تعیین تسهیلات حمایتی حتی با فرض نبود انحراف منابع، نبود رانت در توزیع

واقع بینانه منابع، کاهش تأمین اعتبار از منابع پرریسک و... ضروری است.

- **هدف گذاری مشخص به منظور دستیابی به اشتغال زایی توسعه ای:** همان طور که اشاره شد، حمایت از اشتغال مانند گذشته به طور عمده مبتنی بر حمایت از مشاغل خرد، خانگی و کارگاه های خرد و کوچک است. انتظار می رود توجه دوچندانی به مسائلی مانند تعریف راهبردی توسعه صنعتی، اشتغال زایی مبتنی بر توسعه، پیوند میان رشد و اشتغال، چگونگی ایجاد فرصت های شغلی پایدار و مولد و... شود.

- **ارائه برنامه عملیاتی و شفاف برای گسترش فرصت های شغلی پایدار و رصد چگونگی اجرای آن:** برنامه ریزی جامع و شفاف در راستای ایجاد فرصت های شغلی پایدار، نظارت و ارزیابی دقیق و شفاف عملکرد برنامه های اشتغال زا به صورت سالانه توسط نهاد مشخص، تعیین زمان مشخص برای نیل به اهداف تعیین شده، شناخت نقاط ضعف و به کار بستن تجربه طرح های شکست خورده در سال های گذشته، تخصیص منابع با توجه به عملکرد دستگاه ها، تعریف و جایگزینی متغیرهای دیگر برای سنجش وضعیت بازار کار (به جای تمرکز صرف به تغییرات نرخ بیکاری)، جمع آوری و ارائه آمار دقیق و شفاف سالانه درباره متغیرهای کیفی اشتغال، توجه به متغیرهایی مانند نرخ مشارکت، جمعیت شبه بیکاران، سیاست گذاری های تدریجی، اتخاذ سیاست های مدون نظارتی در راستای کاهش مشاغل غیررسمی و... ضروری است.

کشور دامن می زند. از این رو متناسب کردن افزایش دستمزدها با افزایش سطح تورم در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، توجه به ویژگی های اشتغال مولد (مانند اعطای شخصیت و منزلت اجتماعی) و... به منظور جلوگیری از پیامدهای منفی گسترش شاغلان فقیر ضروری است.

- **افزایش همسویی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با اهداف برنامه هفتم پیشرفت:** همان طور که اشاره شد، لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در حوزه اشتغال با برخی از اهداف برنامه هفتم پیشرفت کشور مانند اهداف مواد ۶ و ۷۹ همسوست. با وجود این، همسویی دوچندان لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با اهداف برنامه هفتم پیشرفت و تخصیص اعتبار رونق تولید و اشتغال زایی در قالب سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره های ارزش کشور» مبتنی بر بند ت ماده ۴۸ برنامه هفتم پیشرفت، برنامه تولید بهینه محصولات کشاورزی مبتنی بر بند الف ماده ۳۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت، اولویت دهی به جمعیت فعال در مناطق ساحلی در ارائه حمایت ها و مشوق ها برای ایجاد یا توسعه طرح های کسب و کار و ایجاد اشتغال در این مناطق و... راهگشا به نظر می رسد.

- **تزریق منابع مالی با توجه به ارزش آفرینی و پایداری مشاغل:** با توجه به مطالب مطرح شده، تزریق منابع مالی بدون توجه به ارزش آفرینی و پایداری مشاغل، در خوش بینانه ترین حالت تنها در کوتاه مدت به ایجاد مشاغل ناقص و غیررسمی در کشور می انجامد. از این رو، تلاش به منظور افزایش اثربخشی سیاست های اشتغال زا، برآورد درست و

راهکارهای ارائه شده در سال‌های گذشته، پرهیز از تصمیم‌گیری‌های شتابزده غیرکارشناسی و...، از ضرورتی دوچندان برخوردار است.

منابع

- مرکز آمار ایران (۱۴۰۲). طرح آمارگیری نیروی کار سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۳ و تابستان ۱۴۰۳. ایران، تهران: مرکز آمار ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران (۱۴۰۳-الف). قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران (۱۴۰۳-ب). کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳-ج). تحلیل تحولات و چشم‌انداز اقتصاد ایران در آستانه تدوین بودجه ۱۴۰۴. شماره مسلسل: ۲۰۱۴۶.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳-د). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۳): تبصره ۱۵ (تسهیلات تکلیفی و اشتغال). شماره مسلسل: ۲۰۲۰۰.

- حمایت از تولید ملی و کارآفرینان نوآور: افزایش تخصیص منابع مالی به بخش‌های مولد اقتصاد به‌خصوص شرکت‌های دانش‌بنیان فعال (نه شرکت‌های صوری دانش‌بنیان)، سرمایه‌گذاری به‌منظور حفظ و پایدار کردن مشاغل موجود به‌جای تمرکز بر هدف‌گذاری کمی غیرواقع‌بینانه، اتخاذ سیاست‌های تشویقی برای کارآفرینان در راستای به‌کارگیری نیروی کار به‌صورت رسمی، تداوم در بررسی پایش‌های ملی محیط کسب‌وکار، عملیاتی کردن هرچه بیشتر سیاست‌های بهبود فضای کسب‌وکار، کاهش مالیات پرداختی اصناف تولیدی، توجه به پیشرفت شتابان فناوری در عصر کنونی، توجه به اقتضای موقتی بودن شغل مولد در اثر دگرگونی‌های فناورانه، مطالعه در خصوص آینده مشاغل و... راهگشا خواهد بود.

- اولویت دانستن برقراری ثبات اقتصادی و کنترل نوسان متغیرهای کلان اقتصادی: همان‌طور که اشاره شد، در گام نخست اشتغال‌زایی باید زمینه برقراری ثبات اقتصادی، فعالیت بخش خصوصی، افزایش سرمایه‌گذاری و رونق تولید ملی (تسهیل مجوز، تعریف راهبرد توسعه صنعتی و...) فراهم شود. باید دقت کرد که کنترل نوسان متغیرهای کلان اقتصادی و برقراری ثبات اقتصادی با کاهش التهاب در بازار و ایجاد اطمینان خاطر در میان مردم به‌خصوص کارآفرینان نوآور، به توسعه فعالیت بنگاه‌های دانش‌بنیان و ایجاد فرصت‌های شغلی مولد می‌انجامد. با توجه به اهمیت موضوع، پرهیز از سیاست‌های شوک‌درمانی، اهتمام مسئولان به هشدارها و