



## ارزیابی اجمالی برنامه اشتغال فراگیر

### مقدمه

دولت با درک الزامات تغییر در رویکردهای برنامه‌ریزی معطوف به بازار کار، سیاست‌هایی که بیان‌کننده خط‌مشی جدید و استقرار فرآیندهای توسعه بازار کار باشد را در دستور کار قرار داده و همزمان با شروع برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه با توجه به آنکه سال اول اجرای برنامه ششم توسعه از سوی مقام معظم رهبری «سال اقتصاد مقاومتی، تولید و اشتغال» نامگذاری شده است، برنامه اشتغال فراگیر را تدوین و عملیاتی کرده است.

برنامه اشتغال فراگیر در ابتدای سال ۱۳۹۶ توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و در چهار بخش:

۱. کلیات، ۲. اهداف، راهبردها، سیاست‌های اجرایی، رسته‌ها، طرح‌ها و اقدامات اساسی، ۳. فرآیندهای اجرایی و تقسیم کار دستگاهی، ۴. ارزیابی، پایش و ارزشیابی و الزامات اجرایی، تدوین و جهت تصویب به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ارائه گردیده است که نهایتاً در جلسه سی‌وششم مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۸ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و به استناد مصوبه شماره ۵۲۴۴۲/۸۵۰۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۴/۳۱ تصویب و در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳۱ جهت اجرا به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ شده است.

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر: مطالعات  
اقتصادی

### ۱. کلیات برنامه اشتغال فراگیر

در برنامه اشتغال فراگیر ارزش‌های محوری برنامه‌ریزی بازار کار در سطوح زیر مورد توجه قرار گرفته است:

الف) ایجاد ساختار حامی کسب‌وکارها در بخش دولتی و خصوصی مراکز فنی در زیربخش‌های منتخب و تسهیل تأمین مالی با کیفیت برای آنها؛

مشخصات گزارش

ب) ایجاد تطابق و همسویی تقاضا و عرضه نیروی کار در زنجیره‌های ارزش و زیربخش‌های منتخب با تأکید بر گروه‌های کم‌مزیت نظیر جوانان، زنان و معلولین؛

شماره مسلسل:  
۲۲۰۱۵۵۸۹

ج) حمایت از بنگاه‌های پایدار در زیربخش‌هایی که از بیشترین اثربخشی در توسعه اشتغال برخوردار بوده و ترجیحاً شامل گروه‌های هدف موصوف است.

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۶/۹/۱۸

این برنامه در ۶ بخش زیر تدوین و ارائه شده است:

– کلیات: در کلیات برنامه اشتغال فراگیر، مقدمه و تعاریف و مفاهیم اسناد بالادستی و الزامات قانونی برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی رشد و توسعه اشتغال و کاهش بیکاری مورد توجه قرار گرفته و ساختارهای اجرایی و مدیریتی برای رسیدن به اهداف مورد نظر در اسناد مذکور پیش‌بینی شده است.

– **اهداف:** در بخش اهداف، اهداف کلی (ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، ارتقای اشتغال‌پذیری و مهارت‌آموزی نیروی کار، کاهش عدم تعادل‌های بازار کار و حفظ و صیانت از اشتغال موجود کشور) و اهداف کمی متناسب با اهداف مندرج در برنامه ششم پیش‌بینی شده است.

– **راهبرد کلی:** در قسمت راهبرد کلی، ایجاد اشتغال فراگیر از طریق تقویت رشد اقتصادی اشتغال‌زا و تحرک‌بخشی به بازار کار کشور و در سیاست‌های اجرایی، ایجاد اجماع ملی برای توسعه اشتغال و کاهش هزینه به‌کارگیری نیروی کار، بازآرایی کسب‌وکار و اشتغال مناطق کشور، ایجاد پیوند میان نیروی کار و بنگاه، تسهیل جستجوی شغل، تقویت فرهنگ کار و کارآفرینی از طریق مداخلات سیاستی، نهادی و آموزشی، بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی و استقرار نظام ارزیابی، پایش و ارزشیابی طرح‌های اشتغال‌زا مورد توجه قرار گرفته است.

– **رسته‌ها:** در قسمت رسته‌ها، طرح‌ها و اقدامات اساسی، رسته‌های منتخب به تفکیک بخش‌ها، مورد توجه قرار گرفته است و برای تعدادی از طرح‌های مداخله دولت در بازار کار و توسعه نهادی و مالی نظیر طرح کاج (طرح‌های کارانه اشتغال جوانان)، طرح‌های ظرفیت‌سازی، توسعه نهادی و کارآفرینی، طرح‌های اشتغال حمایتی و اقدامات اساسی برای تأمین مالی طرح‌های مزبور نیز پیش‌بینی و در برنامه گنجانده شده است.

– **فرآیندهای اجرایی:** در بخش فرآیندهای اجرایی برنامه اشتغال فراگیر (تقسیم کار دستگاهی)، طرح‌ها و اقدامات برنامه اشتغال فراگیر به تفکیک دستگاه‌های اجرایی و نهادها درج شده است.

– **ارزیابی:** در این بخش، الگوی ارزیابی، پایش و ارزشیابی استاندارد برای برنامه با انجام اقداماتی در مراحل قبل، حین و پس از اجرای برنامه از جمله تهیه سیستم اطلاعات مدیریت برنامه، بازرسی‌های فنی و عملیاتی، بررسی پیامدها و نتایج و... پیش‌بینی شده است و در زمینه عملیاتی کردن آن نیز اقدامات و مسئولیت‌های مورد نیاز از سوی هریک از دستگاه‌های اجرایی مشارکت‌کننده در اجرای برنامه اشتغال فراگیر پیش‌بینی و درج گردیده است.

## ۲. نقاط قوت برنامه اشتغال فراگیر

با توجه به محورهای مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای اجرای برنامه اشتغال فراگیر و حاکمیت نگاه همه‌جانبه در تدوین برنامه از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌توان موارد زیر را به‌عنوان نقاط قوت برنامه اشتغال فراگیر در نظر گرفت.

۱. در تدوین برنامه اشتغال فراگیر تغییر رویکرد برنامه‌ریزان از برنامه‌ریزی مبتنی بر رشد کمی اقتصادی به برنامه‌ریزی مبتنی بر توسعه اجتماعی – اقتصادی با تکیه بر ظرفیت منابع انسانی لحاظ شده است که می‌تواند نقطه عطفی در ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور تلقی شود.

۲. دولت در تدوین برنامه اشتغال فراگیر برای اولین بار در کشور از محدوده اجرای مجموعه‌ای از پروژه‌ها فراتر رفته و برخی از نیازمندی‌های نهادی و ساختاری حوزه برنامه‌ریزی در بازار کار را مدنظر قرار داده است.

۳. 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 برنامه‌ریزی و اجرا مشارکت داده شده‌اند.

۴. در تدوین برنامه درکنار پیش‌بینی تأمین مالی و مشوق‌های ترغیبی، تأمین زیرساخت‌های علمی، قانونی، اجرایی، مدیریتی و نظارتی هم‌راستا و مکمل هم پیش‌بینی شده است.

۵. در تعیین نقش و سهم مناطق مختلف کشور و استان‌ها در میزان مشارکت در اجرای برنامه اشتغال فراگیر، از یک روش علمی و شاخص ترکیبی که خود حاصل تلفیق ۱۵ شاخص اقتصادی – اجتماعی است متناسب با وضعیت واقعی هریک از استان‌ها بهره‌گیری شده است که طراحی و معرفی الگوی شاخص ترکیبی علاوه بر برنامه اشتغال فراگیر در سایر برنامه‌ریزی‌ها هم قابلیت استفاده داشته و

موجب ارتقای ابزارهای تصمیم‌گیری در نظام برنامه‌ریزی کشور می‌گردد.

۶. مزیت دیگر، طراحی نظام پایش و ارزیابی برنامه همزمان با تدوین آن است تا امکان نظارت به‌صورت عملیاتی از مرحله برنامه‌ریزی فراهم شود.

۷. زمان مناسب تنظیم برنامه که همزمان با ابلاغ قانون برنامه ششم و تدوین و عملیاتی شدن آن در سال اقتصاد مقاومتی، تولید و اشتغال صورت گرفته است. این امر علاوه بر استفاده مطلوب و بهینه از زمان، همراهی و مشارکت سایر ذینفعان توسعه و دلسوزان کشور را تقویت می‌نماید.

### ۳. نقاط ضعف برنامه اشتغال فراگیر

۱. متن برنامه حاوی تعداد بسیار زیادی از برنامه‌های مختلف است و با وجود تلاش قابل توجه در توضیح چارچوب مفهومی «برنامه اشتغال فراگیر»، هیچ‌گونه چارچوب تئوریک مشخصی بر این برنامه قابل استنتاج نیست و از مداخلات کامل دولتی و اجبار نظام بانکی به تزریق منابع تا استفاده مفید از تجارب جهانی در راستای گسترش اطلاعات در بازار کار، ارتقای مهارت نیروی کار، توسعه دوره‌های کارورزی و ... دیده می‌شود.

۲. بخش قابل توجهی از برنامه، حاوی زمانبندی‌هایی است که تحقق آن مورد تردید است، تعیین وظایف برای بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی جهت اجرا طی ۱۰ و ۱۵ روز، تنظیم سازوکار متناسب‌سازی تحصیل و اشتغال تا ۱۵ تیرماه ۱۳۹۶، برنامه‌ریزی تخصیص منابع توسط سازمان برنامه و بودجه تا ۱۵ تیرماه ۱۳۹۶ و ایجاد نظام تأمین مالی فراگیر و تأمین مالی خرد در سال ۱۳۹۶ از این جمله است.

۳. ارتباط برنامه ارائه شده با شرایط ثبات اقتصاد کلان و محیط کسب‌وکار که دو پیش‌شرط اصلی توفیق سیاست‌های فعال بازار کار در افزایش اشتغال است، نامشخص است.

۴. هرچند که ارائه راهکارهایی مانند «اصلاح نظام آموزش تخصصی و مهارتی با هدف افزایش اشتغال‌پذیری» به‌عنوان اقدامات مثبت و مفید برنامه شناخته می‌شود (چراکه سبب تطابق بیشتر سمت عرضه و تقاضای نیروی کار خواهد شد) و با مشخص بودن جامعه هدف این طرح، امکان انحراف و اتلاف منابع یا بار مالی برای دولت کاسته می‌شود، اما نکته حائز اهمیت آن است که ایجادکننده اشتغال در نهایت بنگاه‌های بخش خصوصی هستند و دولت نقش تسهیل‌کننده و بسترساز برای این امر را دارد که با توجه به شرایط رکودی حاکم بر بنگاه‌ها، می‌باید ابزارهای تشویقی و انگیزشی متعددی برای کارفرمایان در نظر گرفته شود و در این خصوص موانع قانونی و اجرایی که منجر به ترس و گریز کارفرمایان از اجرای آن می‌شود، برطرف گردد.

۵. روش محاسبه شاخص‌های کمی اشتغال بخش‌ها در برنامه نامشخص می‌باشد و ارتباط این اهداف با اهداف تعیین شده در برنامه ششم نیز مشخص نیست.

۶. نحوه تعیین منابع پیش‌بینی شده برای اشتغال‌زایی در این برنامه مشخص نبوده و ارتباط این منابع (۲۱۵۰۰ هزار میلیارد تومان) با منابع پیش‌بینی شده در برنامه ششم (۷۷۰ هزار میلیارد تومان) جای ابهام دارد.

۷. تجربه نشان می‌دهد به‌دلیل دشواری در هماهنگی‌های بین‌دستگاهی، برنامه اشتغال فراگیر به ابعدی مانند اعطای ۳۱۰ هزار تومان ماهیانه کمک‌هزینه کارورزی و پرداخت تسهیلات بانکی (۲۰ هزار میلیارد تومان) در سال ۱۳۹۶ محدود خواهد شد مگر آنکه تدبیری برای پایدارسازی اشتغال اندیشیده شود.

۸. بخش مهمی از اجرای برنامه اشتغال فراگیر به رسته فعالیت‌های منتخب برمی‌گردد، درحالی‌که هنوز مطالعات شناسایی رسته‌های منتخب در تعدادی از استان‌ها صورت نگرفته و این امر موجب می‌شود مجریان برنامه در برآورد منابع مورد نیاز و همچنین بهره‌گیری از زمان با مشکلاتی مواجه گردند.

۹. در بخش اهداف کمی طرح‌های اشتغال در رشته‌های منتخب ذکر شده است «طبق تفاهم نمایندگان وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت هماهنگی و نظارت معاون اول رئیس‌جمهور، میزان اشتغال جدید در بخش صنعت، معدن و بازرگانی به شرح ذیل خواهد بود. ایجاد اشتغال جدید در قالب رشته‌ها در این حوزه ۲۵۴ هزار فرصت شغلی جدید و مابقی (۲۰۰ هزار فرصت شغلی) از طریق سایر اقدامات و برنامه‌های متعارف دستگاه مربوطه در آن بخش ایجاد خواهد شد». اگر فرآیند ایجاد اشتغال با تفاهمنامه‌ای بین نمایندگان وزارتخانه‌های مختلف میسر بود بیش از ۸ سال خالص اشتغال‌زایی کشور صفر نمی‌شد یا در شرایطی که این تفاهمنامه‌ها و تزریق منابع به بنگاه‌های اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به حداقل خود رسیده بود سالی بیش از ۶۰۰ هزار شغل ایجاد نمی‌شد.

۱۰. این برنامه از دو سو می‌تواند در روند کنونی خلل ایجاد کند؛ اول آنکه منابع مالی پیش‌بینی شده از طریق تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در شرایط کنونی نظام بانکی، فشار مازادی است بر فشارهای قبلی مانند خرید گندم، فروش اوراق و سایر بدهی‌های دولت که حتی پیش‌بینی همین میزان ۲۰۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی نیز می‌تواند آثار نامطلوبی در نزدیک‌تر نمودن شرایط فعلی نظام بانکی به آستانه غیرقابل بازگشت داشته باشد که در آن صورت کل دستاوردهای مثبت و اشتغال‌زایی دو سال قبل نیز بی‌نتیجه خواهد ماند. از سوی دیگر 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 که در آن صورت همین میزان اشتغالی که با نقش غیرمستقیم دولت حاصل شده بود از دست خواهد رفت.

۱۱. در ماده (۵) مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طراحی و به‌کارگیری روش‌های تأمین مالی به کارگروهی متشکل از وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سپرده شده که با ماده (۴) همان مصوبات مغایرت دارد و در این کارگروه نیز نقش صندوق توسعه ملی نادیده گرفته شده است ضمناً در هر دو مورد اشاره شده به نقش سازمان برنامه و بودجه کشور اشاره‌ای نشده است.

۱۲. در انتهای تبصره ماده (۵) مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی موضوع تسهیل در اخذ وثایق و ضمانت‌ها مورد توجه قرار گرفته، اما از پرداختن به ایفای نقش توسط صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری شامل صندوق ضمانت سرمایه‌گذار صنایع کوچک، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون، صندوق ضمانت صادرات و... غفلت شده است.

۱۳. در ارتباط با اعمال نظارت و پایش اجرای برنامه صرفاً وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان ناظر معرفی شده است که این موضوع از دو جنبه نیازمند اصلاح می‌باشد:

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خودش مجری تعدادی از طرح‌های ذیل برنامه اشتغال فراگیر است، بنابراین حداقل در ارتباط با آن طرح‌ها باید دستگاه دیگری مسئولیت نظارت را برعهده داشته باشد.

- نقش نظارتی سایر دستگاه‌های نظارتی که وظیفه حاکمیتی در ارتباط با اجرای برنامه‌های اقتصادی اجتماعی دارند، از جمله سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان بازرسی کل کشور، قوه مقننه و دیوان محاسبات نادیده گرفته شده است..

## جمع‌بندی

مروری اجمالی بر این برنامه نشان می‌دهد که هرچند تلاش‌هایی بسیار ارزشمند در جهت اشتغال‌زایی اعمال شده است و از جمله آن تفکیک مقوله رشد و اشتغال، ایجاد رهیافت نوین اشتغال‌زایی بر مبنای توسعه انسانی و اجتماعی، توجه به ارتقای آموزش و مهارت نیروی انسانی و توجه به آمایش سرزمین است، اما با توجه به انتقادات وارده، نمی‌توان انتظار داشت که علیرغم عنوان برنامه «برنامه اشتغال فراگیر» از بطن این برنامه، راهبرد کلان و بلندمدت مشخص برای اشتغال‌زایی پایدار حاصل گردد.