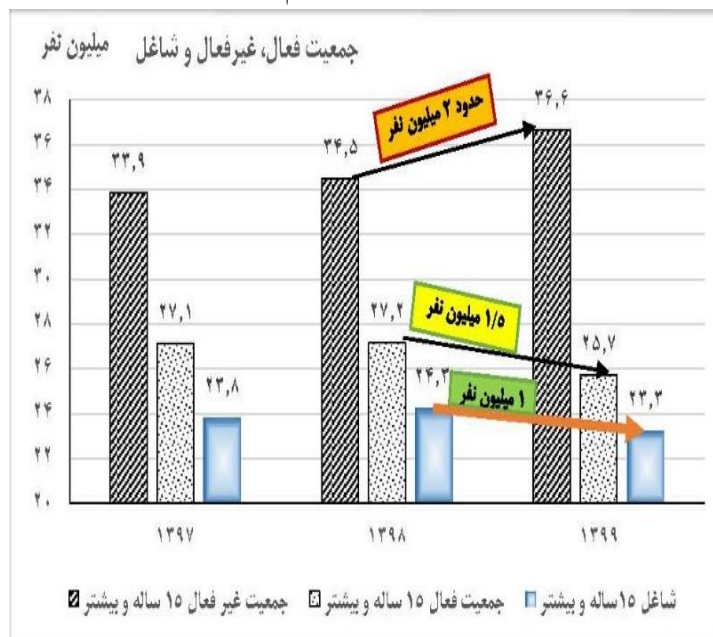


## تحلیل و تبیین تحولات بازار کار و چشم انداز آن در سال ۱۴۰۱



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۹۴



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	تحلیل و تبیین تحولات بازار کار و چشم‌انداز آن در سال ۱۴۰۱
کد شناسه	۱۴۰۰-۹-۱۰۳۴۲
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	محمدعلی صالحی
ناظر علمی	علیرضا فرهادی‌کیا
طراح جلد	پدرام حاجی اسماعیلی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	دی ماه ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ.....	خلاصه مدیریتی.....
۱.....	مقدمه.....
۲.....	۱- تحلیلی از روندهای گذشته شاخص های بازار کار.....
۲.....	۱-۱- تحلیل عملکرد بازار کار طی دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۰.....
۴.....	۲-۱- عدم تعادل های بازار کار در ابعاد مختلف.....
۱۲.....	۲- بررسی و تحلیل اهم سیاست های اتخاذ شده برای حمایت از اشتغال.....
۱۲.....	۱-۲- طرح حمایت از ایجاد و توسعه رسته فعالیتهای منتخب پراشتغال.....
۱۵.....	۲-۲- اجرای قانون اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری.....
۱۶.....	۳-۲- حمایت از اجرای سیاست های فعال بازار کار.....
۱۶.....	۱-۳-۲- طرح کارورزی دانش آموختگان دانشگاهی و معافیت بیمه کارفرمایی.....
۱۷.....	۲-۳-۲- طرح معافیت بیمه کارفرمایی.....
۱۷.....	۳-۳-۲- طرح مهارت آموزی در محیط کار واقعی.....
۱۸.....	۴-۳-۲- طرح پرداخت یارانه دستمزد.....
۱۸.....	۴-۲- طرح توسعه اشتغال حمایتی.....
۱۹.....	۳- جنبه های ساختاری و واقعیات بازار کار.....
۲۰.....	۴- بررسی جنبه های قانونی و مقرراتی حمایت از اشتغال.....
۲۲.....	۵- مهم ترین و اساسی ترین محدودیت ها و چالش های پیش رو بازار کار.....
۲۳.....	۶- چشم انداز اشتغال در سال ۱۴۰۱.....
۲۵.....	۷- راهکارها و اقدامات اصلاحی اساسی برای ارتقای اشتغال ۱۴۰۱ در ابعاد مختلف.....
۲۷.....	منابع.....

## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۳	جدول ۱: شاخص‌های کلیدی بازار کار طی سال‌های ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰
۵	جدول ۲: عدم تعادل‌های منطقه‌ای بازار کار طی سال‌های ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰
۶	جدول ۳: مقایسه نرخ بیکاری و مشارکت زنان با نرخ بیکاری و مشارکت کل نیروی کار
۸	جدول ۴: مقایسه نرخ بیکاری و مشارکت جوانان با بزرگسالان در دوره ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰
۱۳۹۹-۱۳۹۶	جدول ۵: نرخ بیکاری و نرخ مشارکت دانش‌آموختگان دانشگاهی و نرخ بیکاری و مشارکت کل نیروی کار در دوره ۱۳۹۹-۱۳۹۶
۱۰	و شش ماهه ۱۴۰۰
۱۳	جدول ۶: منابع مالی پیش‌بینی شده و پرداختی برای برنامه تولید و اشتغال رسته‌های منتخب
۱۴	جدول ۷: مقایسه اهداف برنامه و عملکرد منابع مالی و اشتغال در رسته‌های منتخب در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹
۲۴	جدول ۸: چشم‌انداز متغیرهای بازار کار سال ۱۴۰۱

## فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۴.....	نمودار ۱: روند خالص ایجاد اشتغال و عرضه کار جدید در دوره ۱۳۹۶- شش ماهه.....
۵.....	نمودار ۲: نرخ بیکاری روستایی و نرخ بیکاری شهری در دوره ۱۳۹۷- شش ماهه ۱۴۰۰.....
۷.....	نمودار ۳: روند نرخ بیکاری زنان و نرخ بیکاری کل نیروی کار کشور در دوره ۱۳۹۷- شش ماهه ۱۴۰۰.....
۹.....	نمودار ۴: روند نرخ بیکاری کل نیروی کار و نرخ بیکاری جوانان در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۹.....
۹.....	نمودار ۵: نرخ بیکاری جوانان، بزرگسالان و کهنسالان در سالهای ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰.....
۹.....	نمودار ۶: مقایسه نرخ مشارکت جوانان، بزرگسالان و کهنسالان در دوره ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰.....
۱۱.....	نمودار ۷: مقایسه روند نرخ بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی با نرخ بیکاری کل نیروی کار در دوره ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰.....
۱۱.....	نمودار ۸: مقایسه نرخ مشارکت کل نیروی کار و مشارکت زنان دانشگاهی در سالهای ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰.....





## خلاصه مدیریتی

با وجود عدم تعادل‌های بازار کار در ابعاد مختلف جنسیتی، سنی، تحصیلی و منطقه‌ای، با شروع بیماری کرونا از اواخر سال ۱۳۹۸ شرایط خاصی بر فعالیت‌های اقتصادی و اشتغال بر کشور حاکم شد. در سال ۱۳۹۹ بخشی از جمعیت فعال به جمعیت غیرفعال تبدیل شدند و از تعداد جمعیت فعال یک و نیم میلیون نفر کاسته شد و نرخ مشارکت حدود ۳ درصد کاهش یافت و از ۴۴ به ۴۱ درصد رسید. در این سال جمعیت شاغل یک میلیون نفر کاهش یافت. همچنین اشتغال در بخش کشاورزی حدود ۲۵۰ هزار نفر کاهش، در بخش خدمات تعداد ۷۴۳ هزار نفر و در بخش صنعت حدود ۱۷ هزار نفر کاهش یافته است. در این مدت بخشی از دغدغه دولت صیانت از اشتغال موجود و حل مسائل و مشکلات حوزه بازار کار در شرایط کرونایی بود که از جمله آن می‌توان به پرداخت بیمه بیکاری و تسهیلات کرونایی به واحدهای تولیدی و خدماتی آسیب‌دیده از کرونا اشاره کرد. هرچند که به واسطه اقدام‌های مختلف آثار منفی کرونا از تابستان سال ۱۳۹۹ به مرور تعدیل شد، اما جمعیت زیادی که به طور موقت از بازار کار خارج شده بودند در صف انتظار برای بازگشت به این بازار در سال جاری و آتی هستند؛ بنابراین باید از قبل زمینه فعالیت آنها را فراهم کرد.

مبانی نظری و تجربیات کشورها نشان داده است که بدون ارتباط بین رشد اقتصادی و بازار کار، ایجاد اشتغال پایدار غیرممکن بوده و صرفاً اثرات محدودی دارد. بر این اساس در لایحه بودجه سال آتی، دستیابی به رشد ۸ درصد هدف‌گذاری شده که تحقق این هدف مستلزم رشد ۴/۴۸ درصد اشتغال کشور است. در این صورت میزان اشتغال کشور در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب به رقم ۲۳,۷ میلیون نفر و ۲۴,۸ میلیون نفر می‌رسد. با این میزان افزایش اشتغال، پیش‌بینی می‌شود نرخ بیکاری یک رقمی در نرخ ۹/۷ درصد باشد.

رشد اشتغال به میزان ۴,۴۸ درصد به معنی ایجاد بیش از یک میلیون اشتغال جدید (خالص ایجاد اشتغال) در اقتصاد کشور می‌باشد که تحقق آن با توجه به عملکرد گذشته اقتصاد بسیار دشوار و مستلزم بسیج کلیه ظرفیت‌های اقتصادی کشور در سطح بخش‌ها و استان‌های کشور است، به‌ویژه اینکه ایجاد اشتغال باید از کیفیت بالاتر (اشتغال رسمی و برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی) نیز برخوردار باشد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، برای تحقق اهداف بازار کار، راهبرد ارتقای اشتغال مبتنی بر بهره‌وری و استفاده مؤثر از منابع موجود مد نظر قرار گرفته است. در این راستا، تغییر رویکرد برای ارتقای تولید و اشتغال مد نظر قرار گرفته و در بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه بر ایجاد صندوق پیشرفت و عدالت برای پشتیبانی از بهبود رشد اقتصادی از طریق برنامه‌های افزایش تولید و ایجاد و تثبیت اشتغال متمرکز شده است. منابع این صندوق و واحدهای استانی آن از محل ردیف‌ها و جداول قانون بودجه سنواتی (از جمله فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، توزیع عادلانه، رفع تبعیض، ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، اعتبارات حمایت از تولید قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) به‌عنوان کمک و کمک‌های بلاعوض بخش غیردولتی تأمین می‌شود.

منابع تجهیز شده صندوق در بخش ملی در قالب وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک‌های فنی و اعتباری برای حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ملی اختصاص می‌یابد. دستگاه‌های اجرایی مکلف به تعیین سهم هر استان هستند. حجم منابع پیش‌بینی شده برای بند الف تبصره ۱۸ از محل تبصره ۱۴ بالغ بر ۶۶۳،۹۰۰ میلیارد ریال می‌باشد.

مرجع تصویب طرح‌های (پروژه‌های) موضوع بند الف تبصره ۱۸ نظارت بر حسن اجرای آنها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

## مقدمه

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۹ پس از همه‌گیری کووید-۱۹ تحولات زیادی را از بعد شاخص‌های کلان و خرد اقتصاد تجربه کرده که شاخص‌های بازار کار نیز از این قاعده مستثنی نبوده است. با توجه به اینکه ایران در زمره کشورهای جوان است و هرساله با حجم عظیمی از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی (به‌عنوان ورودی‌های بالقوه جدید به بازار کار) مواجه می‌باشد، ایجاد فرصت‌های شغلی و حفظ آنها، امری بس دشوار و اشتغال نیروی انسانی جوان و حفظ اشتغال موجود را به چالش و دغدغه مهم دولت و اقتصاد کشور مبدل کرده که مستلزم هماهنگی و برنامه‌ریزی دقیق و تخصصی است.

تعداد بیکاران ۱۵ سال و بیشتر در سال ۱۳۹۹ به حدود ۲/۵ میلیون نفر رسیده و لذا نرخ بیکاری ۹/۶ درصد بوده است. با عنایت به نرخ بالای بیکاری در اقتصاد ایران که اغلب در دامنه ۱۰-۱۳ درصد برای جمعیت بالای ۱۵ سال می‌باشد و تأثیرپذیری مستقیم از عواقب کرونا، برنامه اصلی دولت طی دو سال اخیر؛ ایجاد اشتغال، حفظ و صیانت از اشتغال موجود بوده است.

با رفع محدودیت‌های کرونایی و گشایش‌های اقتصادی پیش‌بینی می‌شود، جمعیت فعالی که به جمعیت غیرفعال تبدیل شده بودند مجدداً به جمعیت فعال اضافه شوند، لذا باید از قبل زمینه فعالیت آنها را فراهم کرد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ برای تحقق اهداف بازار کار، راهبرد ارتقای اشتغال مبتنی بر بهره‌وری و استفاده مؤثر از منابع موجود برای افزایش اشتغال مد نظر قرار گرفته است.

در این گزارش ابتدا وضعیت موجود شاخص‌های بازار کار از جنبه‌های مختلف بررسی و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد تا محیط تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۱ تبیین شود. در ادامه جایگاه اشتغال در اسناد بالادستی و بودجه، مهم‌ترین و اساسی‌ترین محدودیت‌های و چالش‌های پیش‌رو و چشم‌انداز شاخص‌های این بازار در سال ۱۴۰۱ آورده شده است. در پایان به الزام‌های دستیابی به اهداف اشتغال در سال آتی پرداخته شده است.

## ۱- تحلیلی از روندهای گذشته شاخص‌های بازار کار

بازار کار یکی از بازارهای مهم چهارگانه در اقتصاد است که در آن، تعادل و عدم تعادل عرضه و تقاضای نیروی کار شکل می‌گیرد. بحران فزاینده بیکاری، به‌ویژه بیکاری جوانان، زنان و دانش‌آموختگان دانشگاهی، مسئله‌ای است که کشور با آن مواجه می‌باشد و چالش ایجاد مشاغل شایسته و پایدار برای افرادی که هر ساله وارد بازار کار می‌شوند، مسئله را تشدید و روز به روز با اهمیت‌تر می‌کند. با توجه به این‌که از اشتغال به عنوان یکی از موضوعات اصلی سیاست‌های توسعه‌ای کشور یاد می‌شود، بنابراین لازم و ضروری است تا برنامه‌های توسعه کشور و ساختار بودجه‌ریزی مطابق با سیاست‌های بازار کار، ایجاد اشتغال، هماهنگی و تناسب با آن‌ها، بررسی و تهیه شوند.

### ۱-۱- تحلیل عملکرد بازار کار طی دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۰

بر اساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در جدول (۱)، نرخ مشارکت جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر در سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۸ در یک روند افزایشی ملایم از ۴۴/۱ درصد به ۴۴/۵ در سال ۱۳۹۷ رسید و پس از آن مجدداً به ۴۴/۱ درصد در سال ۱۳۹۸ بازگشت. اما همین شاخص متأثر از شرایط کرونایی کشور در سال ۱۳۹۹ کاهش و به ۴۱/۸ درصد و در تابستان سال جاری به ۴۱/۱ درصد رسید. کند شدن روند افزایشی نرخ مشارکت در سال ۱۳۹۷ عمدتاً در نتیجه رکود اقتصادی به دلیل بازگشت تحریم‌ها و دل‌سرد و ناامید شدن جوانان از پیدا کردن شغل بوده است. عرضه جدید نیروی کار از حدود ۶۹۹ هزار نفر در سال ۱۳۹۶ به حدود ۲۶ هزار نفر در سال ۱۳۹۸ کاهش یافت.

به دنبال شیوع بیماری کرونا، عرضه جدید نیروی کار در سال ۱۳۹۹ (تغییرات جمعیت فعال) به یکباره در حدود یک میلیون و چهار صد هزار نفر کاهش یافت. این شاخص (شاخص عرضه جدید نیروی کار) در تابستان ۱۴۰۰ به ۱۱۷- رسید؛ یعنی به مرور از روند کاهشی عرضه نیروی کار کاسته شده که دلیل آن کند شدن روند افزایشی نرخ مشارکت است.

همچنین در شش ماهه اول سال ۱۴۰۰ نرخ مشارکت نیروی کار به حدود ۴۱/۲ و عرضه جدید نیروی کار به مثبت ۱۹۱ هزار نفر رسید که بخشی از جمعیت غیرفعال هم با توجه به تداوم شرایط کرونایی بازگشت به کار داشته‌اند.

خالص ایجاد اشتغال در شش ماهه اول ۱۳۹۹ به حدود منفی ۱۳۵۴ هزار نفر رسیده بود که در شش ماهه اول ۱۴۰۰ به مثبت ۲۸۸ هزار نفر تغییر کرده است. شاخص نسبت اشتغال برای شاغلین جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر در تابستان سال جاری به حدود ۳۷/۲ درصد، یعنی نسبت به تابستان ۱۳۹۹ کاهش یافت.

جمعیت شاغل از ۲۴۲۷۳ هزار نفر در سال ۱۳۹۸ به ۲۳۲۶۳ هزار نفر در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است، اما این روند در شش ماه سال ۱۴۰۰ تغییر جهت داده و از ۲۳۲۵۲ هزار نفر در شش ماهه سال ۱۳۹۹ به ۲۳۵۴۰ هزار نفر افزایش یافته است.

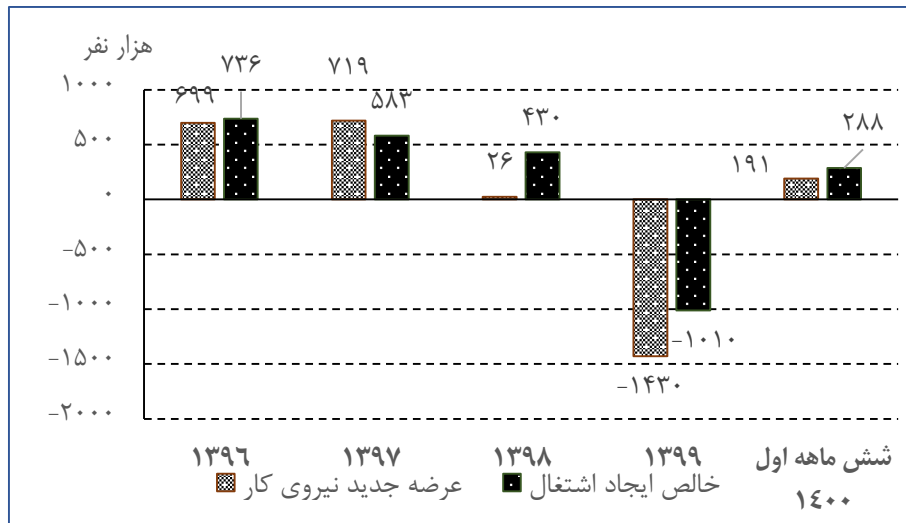
جدول ۱: شاخص‌های کلیدی بازار کار طی سال‌های ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰

شاخص‌ها	واحد اندازه‌گیری	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	شش ماهه ۱۳۹۹	شش ماهه ۱۴۰۰
نرخ مشارکت کل نیروی کار	درصد	۴۴/۱	۴۴/۵	۴۴/۱	۴۱/۳	۴۱/۴	۴۱/۲
نرخ بیکاری کل نیروی کار	درصد	۱۲	۱۲/۲	۱۰/۷	۹/۶	۹/۷	۹/۲
تعداد بیکاران	هزار نفر	۳۱۶۲	۳۲۹۷۹	۲۸۹۳	۲۴۷۴	۲۴۹۱	۲۳۹۳
شاغلین	هزار نفر	۲۳۳۴۹	۲۳۸۴۳	۲۴۲۷۳	۲۳۲۶۳	۲۳۲۵۲	۲۳۵۴۰
جمعیت فعال	میلیون نفر	۲۶/۵	۲۷/۱	۲۷/۲	۲۵/۷	۲۵/۷	۲۵/۹
جمعیت غیرفعال	میلیون نفر	۳۹/۶	۳۳/۹	۳۴/۵	۳۶/۶	۳۶/۵	۳۶/۹
عرضه جدید نیروی کار (تغییرات جمعیت فعال)	هزار نفر	۶۹۹	۷۱۹	۲۶	-۱۴۲۹	-۱۸۰۹	۱۹۱
خالص ایجاد اشتغال	هزار نفر	۷۳۶	۵۸۳	۴۳۰	-۱۰۱۰	-۱۳۵۴	۲۸۸
نسبت اشتغال (شاغل به جمعیت)	درصد	۳۸/۹	۳۹/۱	۳۹/۴	۳۷/۳	۳۷/۴	۳۷/۴

\*تمامی شاخص‌ها بر مبنای جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر محاسبه شده است.

مأخذ: نتایج آمارگیری نیروی کار. مرکز آمار ایران

در نمودار (۱) روند عرضه جدید نیروی کار و خالص ایجاد اشتغال طی دوره ۱۳۹۶ تا شش ماهه ۱۴۰۰ قابل مشاهده است. همان‌طور که در سطور بالا آمد، در شش ماهه سال ۱۳۹۹ به دلیل شیوع بیماری کرونا عده‌ای از جمعیت فعال ۱۵ ساله و بیشتر خارج شده و به جمعیت غیرفعال منتقل شده‌اند، چراکه در شرایط شیوع بیماری کرونا که سلامتی برخی از مشاغل را تهدید کرده تمایل به کار کردن در عده‌ای کاهش یافته است، اما این روند در شش ماه اول سال جاری تغییر جهت داده و در جمعیت فعال افزایش مشاهده می‌شود. همان‌طور که در جدول (۱) ملاحظه می‌شود، در شش ماهه اول سال ۱۳۹۹ و شش ماهه اول سال ۱۴۰۰ خالص ایجاد اشتغال از منفی به مثبت تبدیل شده است؛ یعنی تعدادی از فرصت‌های شغلی از بین رفته مجدداً احیا شده‌اند. حاصل این تغییر و تحولات در بازار کار، در نهایت نرخ بیکاری کل نیروی کار در شش ماهه اول سال ۱۳۹۹ از ۹/۷ درصد به ۹/۲ درصد در شش ماهه اول سال ۱۴۰۰ بهبود یافته است.



نمودار ۱: روند خالص ایجاد اشتغال و عرضه کار جدید در دوره ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰

در نمودار ۱ عرضه جدید نیروی کار و خالص ایجاد اشتغال در شش ماهه ۱۴۰۰ نسبت به شش ماهه ۱۳۹۹ محاسبه شده‌اند.

## ۱-۲- عدم تعادل‌های بازار کار در ابعاد مختلف

نرخ بیکاری کل نیروی کار، بیانگر عدم تعادل بازار کار در سطح کلی (کلان) است و تمامی اطلاعات بازار کار را نشان نمی‌دهد. برای شناخت تمامی جوانب بازار کار، باید عدم تعادل‌های بازار کار را در ابعاد مختلف شامل بین استانی، شهری- روستایی، گروه سنی، جنس و سطح سواد مورد توجه قرار داد.

- اولین نوع عدم تعادل بازار کار، عدم تعادل‌های منطقه‌ای از منظر تفاوت‌های موجود بین نرخ بیکاری استان‌های کشور است. در جدول (۱) ملاحظه می‌شود دامنه تغییرات نرخ بیکاری استانی (فاصله بین بالاترین و پایین‌ترین نرخ بیکاری استانی) در سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۸ روندی نزولی داشته و این روند در مقایسه تغییرات در شش ماهه اول ۱۳۹۹ و شش ماهه اول ۱۴۰۰ نیز قابل مشاهده است.
- دومین نوع عدم تعادل‌های منطقه‌ای به تفاوت‌های موجود بین نرخ بیکاری مناطق شهری و روستایی مربوط می‌شود. در نمودار (۲) مشاهده می‌شود، نرخ بیکاری در مناطق روستایی نسبت به مناطق شهری در دوره ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰ همواره کمتر بوده است. با توجه به بالاتر بودن نرخ مشارکت نیروی کار در روستاها نسبت به شهرها، پایین‌تر بودن نرخ بیکاری در روستاها به معنای اشتغال‌زایی بیشتر در مناطق روستایی است. اجرای قانون ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی بر روند اشتغال‌زایی در مناطق روستایی مؤثر بوده است. با توجه به روند تبدیل روستاها به شهرها، برای بررسی وضعیت اشتغال‌زایی مناطق روستایی بهتر است به‌جای استفاده از تعداد جمعیت شاغل و تغییرات آن، از شاخص نسبت اشتغال به جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر استفاده شود. همان‌طور که در جدول ۲ ملاحظه می‌شود، در سال‌های مورد بررسی، شاخص نسبت اشتغال در مناطق روستایی بزرگ‌تر از مناطق شهری است و افزون بر آن، نسبت اشتغال مناطق روستایی تا پایان سال ۱۳۹۸ روند با ثباتی داشته است. این شاخص

از سال ۱۳۹۹ و شش ماهه اول سال جاری به شدت کاهش داشته اما در تابستان ۱۴۰۰ و با کاهش محدودیت‌های کرونایی مجدداً افزایش یافته و به ۴۲٫۱ درصد رسیده است.

جدول ۲: عدم تعادل‌های منطقه‌ای بازار کار طی سال‌های ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰ (درصد)

شاخص‌ها	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	شش ماهه اول ۱۳۹۹	شش ماهه اول ۱۴۰۰
نرخ بیکاری روستایی	۸/۳	۸	۷/۳	۷/۲	۶/۸	۶/۵
نرخ بیکاری شهری	۱۳/۴	۱۳/۶	۱۱/۸	۱۰/۴	۱۰/۱	۱۰/۷
نرخ مشارکت روستایی	۴۷/۴	۴۷/۵	۴۷/۳	۴۴/۲	۴۴/۵	۴۴
نرخ مشارکت شهری	۴۳/۲	۴۳/۵	۴۳	۴۰/۴	۴۰/۴	۴۰/۴
نسبت اشتغال روستایی	۴۳/۴	۴۳/۷	۴۳/۸	۴۱	۴۱/۴	۴۱/۲
نسبت اشتغال شهری	۳۷/۴	۳۷/۶	۳۸	۳۶/۲	۳۶/۱	۳۶/۳
دامنه تغییرات نرخ بیکاری بین استان‌ها	۱۳/۸	۱۱/۶	۸/۵	۹	۱۲/۸	۱۱/۳

مأخذ: نتایج آمارگیری نیروی کار. مرکز آمار ایران

در نمودار (۲)، نرخ بیکاری شهری و روستایی در کنار هم ترسیم شده است. محدودیت‌های کرونایی تأثیر بیشتری بر نرخ بیکاری شهری گذاشته است؛ بنابراین می‌توان گفت که تعداد جویندگان شغل در شهرها به شدت تحت تأثیر قرار گرفته و از بازار کار خارج و به گروه غیرفعالان ملحق شده‌اند. به این ترتیب نرخ بیکاری در شهرها در سال ۱۳۹۹ و شش ماهه اول ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۸ حدود ۱٫۱ واحد درصد کاهش داشته است.



نمودار ۲: نرخ بیکاری روستایی و نرخ بیکاری شهری در دوره ۱۳۹۷- شش ماهه ۱۴۰۰

سومین نوع عدم تعادل‌های بازار کار مربوط به تفاوت‌های نرخ بیکاری بین زنان و مردان است. نمودار (۳) سیر حرکتی متغیرهای نرخ بیکاری زنان و نرخ بیکاری کل را طی سال‌های ۱۳۹۶ - ۱۳۹۸ و شش ماهه اول ۱۴۰۰ را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، همواره نرخ بیکاری زنان نسبت به

مردان به‌طور قابل ملاحظه‌ای بیشتر بوده و این در شرایطی است که نرخ مشارکت زنان نسبت به مردان به مراتب پایین‌تر است. بنابراین، زنان در مقایسه با مردان، در انتخاب فرصت‌های شغلی با محدودیت بیشتری مواجه‌اند و بسیاری از مشاغل ماهیت مردانه دارد، اما این نوید وجود دارد که به تدریج زنان در حال ورود به مشاغل جدیدتر نسبت به گذشته هستند. فاصله نرخ بیکاری زنان با مردان تا سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است، اما در سال ۱۳۹۸ این فاصله در حدود ۸/۵ واحد درصد ثابت شده بود. با ظهور شرایط کرونایی بر اقتصاد کشور این فاصله در سال ۱۳۹۹ به ۷/۲ واحد درصد کاهش یافت و با عادی شدن شرایط و انتقال جمعیت غیرفعال به فعال (به‌خصوص برای مردان) این فاصله مجدداً افزایش یافته و به ۸/۹ واحد درصد رسیده است. لازم به توضیح است که کاهش فاصله بین نرخ بیکاری زنان و مردان در سه ماهه اول و سه ماهه دوم سال جاری را نمی‌توان به عنوان نقطه عطفی در جهت برقراری عدالت در بازار کار زنان و مردان تلقی کرد، چراکه کاهش نرخ بیکاری زنان در سال جاری بیشتر ناشی از کاهش نرخ مشارکت آنان بوده است. نرخ مشارکت زنان که تا انتهای سال ۱۳۹۷ روند افزایشی داشته در سال ۱۳۹۸ و به‌خصوص سه ماهه اول و دوم سال ۱۳۹۹ (۱۳/۷ و ۱۶/۵ درصد) کاهش محسوسی یافته و این شاخص در بهار و تابستان سال ۱۴۰۰ به ترتیب به ۱۵/۶ و ۱۷/۷ درصد رسیده است.

بخشی از کاهش نرخ بیکاری در یکسال گذشته به‌واسطه کاهش نرخ مشارکت زنان بوده که ریشه در دلسردی زنان جوان از پیدا کردن شغل به‌واسطه شرایط رکودی و به‌خصوص شرایط و محدودیت‌های کرونایی دارد. گفتنی است، معمولاً تحت شرایط رکودی زنان از شانس کمتری نسبت به مردان در پیدا کردن شغل برخوردار هستند. با توجه به این‌که نسبت اشتغال زنان که در سال ۱۳۹۸ از ۱۴ به ۱۱/۷ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده بود، در شش ماهه اول سال ۱۴۰۰ به ۱۱/۳ درصد رسیده است. در بخش مردان هم کاهش حدود ۲ درصدی را در نسبت اشتغال شاهد هستیم. این شاخص برای مردان در سال ۱۳۹۸ در حدود ۷۱/۱ درصد بوده که در سال ۱۳۹۹ به ۶۸/۸ درصد و در شش ماهه سال جاری ۶۸/۹ درصد رسیده است.

شیب تند در کاهش نرخ بیکاری زنان در سه ماهه اول سال ۱۳۹۹ و سه ماهه دوم سال ۱۳۹۹ نشانگر این است که زنان نسبت به مردان در شرایط رکود اقتصادی، شرایط تحریمی و شرایط محدودیت‌های کرونایی، از گروه مشارکت‌کنندگان بازار کار خارج شده و به غیرفعالان پیوسته‌اند.

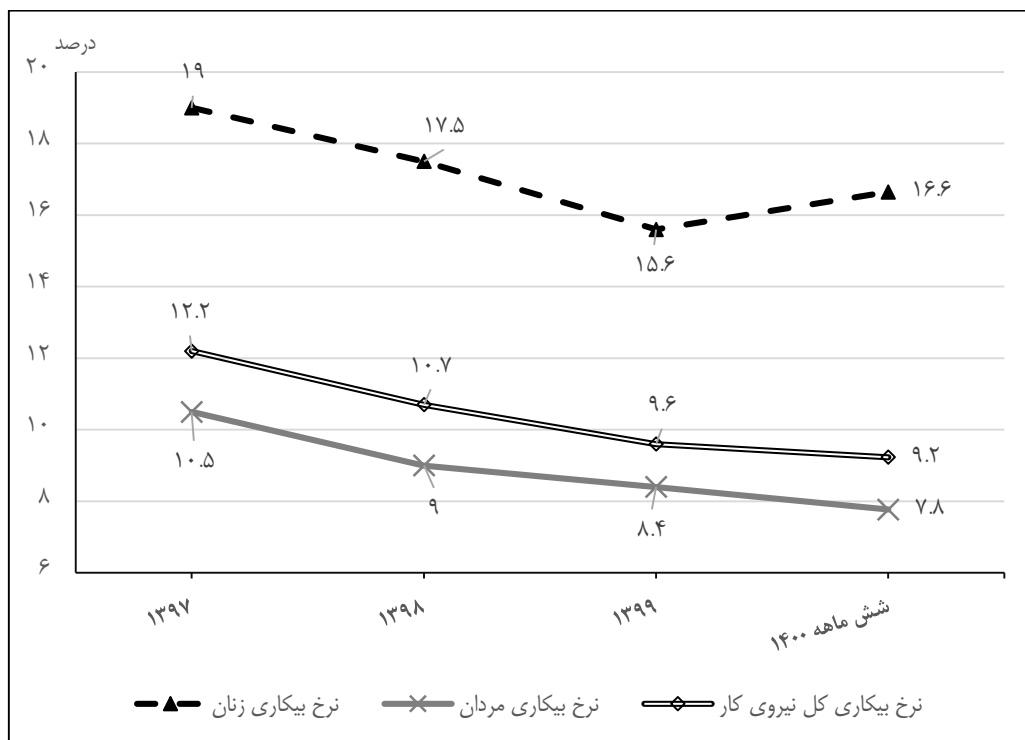
جدول ۳: مقایسه نرخ بیکاری و مشارکت زنان با نرخ بیکاری و مشارکت کل نیروی کار (درصد)

شاخص‌ها	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	شش ماهه اول ۱۳۹۹	شش ماهه اول ۱۴۰۰
نرخ بیکاری زنان	۱۹/۹	۱۹	۱۷/۵	۱۵/۶	۱۵/۱	۱۶/۶
نرخ بیکاری مردان	۱۰/۱	۱۰/۵	۹	۸/۴	۸/۶	۷/۸
نرخ بیکاری کل نیروی کار	۱۲/۱	۱۲/۲	۱۰/۷	۹/۶	۹/۲	۹/۷
فاصله نرخ بیکاری زنان با نرخ بیکاری کل	۷/۸	۶/۸	۶/۸	۶	۵/۹	۶/۹
نرخ مشارکت مردان	۷۰/۹	۶۳/۹	۶۴/۷	۶۸/۷	۶۸/۷	۶۸/۹



۱۳/۶	۱۴/۱	۱۳/۹	۱۷	۱۷/۶	۱۷/۴	نرخ مشارکت زنان
۴۱/۲	۴۱/۴	۴۱/۳	۴۴/۱	۴۴/۵	۴۴/۲	نرخ مشارکت کل نیروی کار
۱۱/۳	۱۲	۱۱/۷	۱۴	۱۴/۲	۱۴	نسبت اشتغال زنان
۶۳/۶	۶۲/۸	۶۲/۹	۶۴/۷	۶۳/۹	۶۳/۷	نسبت اشتغال مردان

مأخذ: نتایج آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران



نمودار ۳: روند نرخ بیکاری زنان و نرخ بیکاری کل نیروی کار کشور در دوره ۱۳۹۷- شش ماهه ۱۴۰۰

چهارمین نوع عدم تعادل‌های بازار کار مربوط به تفاوت‌های نرخ بیکاری بین گروه‌های سنی است. در جدول (۴) نرخ مشارکت و بیکاری جوانان ۱۸-۳۵ ساله با نرخ مشارکت و بیکاری نیروی کار بزرگسال (۳۶-۵۹ سال) مقایسه شده است. همان‌طور که در نمودار (۴) ملاحظه می‌شود، نرخ مشارکت جوانان (۱۸-۳۵ ساله) کمتر از نرخ مشارکت بزرگسالان (۳۶-۵۹ ساله) کشور است، زیرا بخشی از آن‌ها در حال تحصیل در دانشگاه‌ها هستند. مطابق نمودار (۴)، نرخ بیکاری جوانان به مراتب بالاتر از میانگین نرخ بیکاری کشور است. گفتنی است، بالاتر بودن نرخ بیکاری جوانان نسبت به بزرگسالان عمدتاً به دلیل نداشتن سابقه کار، مهارت و سرمایه است. اولین علت کاهش نرخ بیکاری جوانان طی سال ۱۳۹۹ و شش ماهه اول ۱۴۰۰، ناشی از عواملی همچون خروج بخشی از جوانان از بازار کار به دلیل اثر مایوس شوندگی ناشی از رکود اقتصادی و کاهش فشار عرضه کار آن‌ها به‌علاوه شیوع بیکاری کرونا بوده که نشانه آن کاهش نرخ مشارکت جوانان در حدود ۵ واحد درصد نسبت به یکسال و نیم قبل بوده است. به عبارت دیگر نرخ بیکاری کاهش یافته اما نه فقط به دلیل ایجاد شغل بلکه بخشی از آن به دلیل کاهش نرخ مشارکت بوده است. دومین دلیل آن (کاهش نرخ بیکاری جوانان)، افزایش ایجاد اشتغال برای جوانان است که این عامل نیز به افزایش شاخص نسبت اشتغال جوانان منجر شده است. مطابق جدول (۴)،

اگرچه نرخ بیکاری جوانان در سال ۱۳۹۸ به حدود ۱۷/۹ درصد کاهش یافته، اما همچنان بیش از ۱/۷ برابر میانگین نرخ بیکاری کشور می‌باشد و به وضوح نشانگر وضعیت بسیار نامساعد بازار کار جوانان در ایران است. در سال ۱۳۹۹، نسبت به سال ۱۳۹۸ و همچنین شش ماهه اول سال ۱۴۰۰، بیشترین کاهش نرخ مشارکت مربوط به جوانان ۱۸-۳۵ ساله با حدود ۵ واحد درصد کاهش است، اما در بین بزرگسالان و کهنسالان حدود ۲ واحد درصد کاهش نشان داده می‌شود.

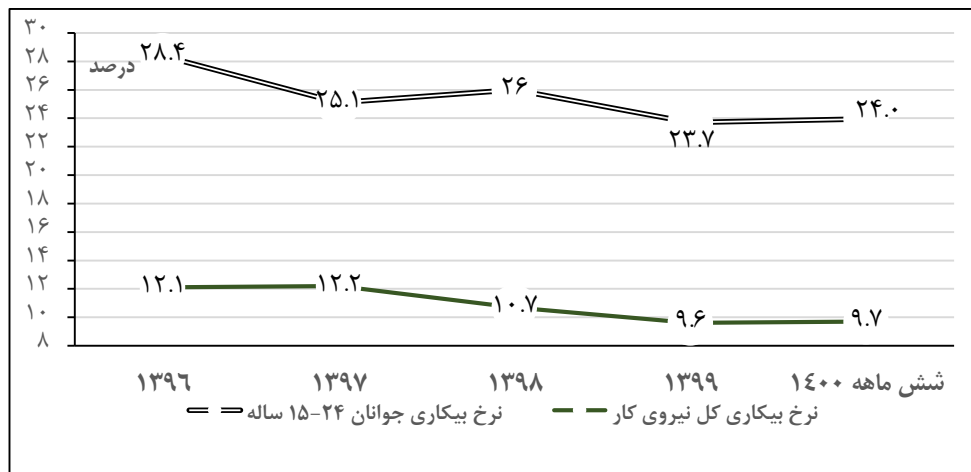
انتظار بر این است که نرخ مشارکت کهنسالان ۶۰ ساله و بالاتر هر ساله کاهش یابد، چراکه افراد با سنین بالا بیشتر نیاز به استراحت و تفریح دارند. شاید یکی از دلایل آن، وجود مشارکت افراد بالای ۶۰ سال در بخش کشاورزی باشد؛ اما در عین حال نمی‌توان به قطعیت، موضوع مشارکت به دلیل نیاز معیشتی افراد بالای ۶۰ سال را رد کرد.

در خصوص نرخ بیکاری نیز بیشترین کاهش نرخ بیکاری مربوط به جوانان ۱۸-۳۵ ساله می‌باشد و دلیل آن نیز کاهش نرخ مشارکت در آن گروه سنی است.

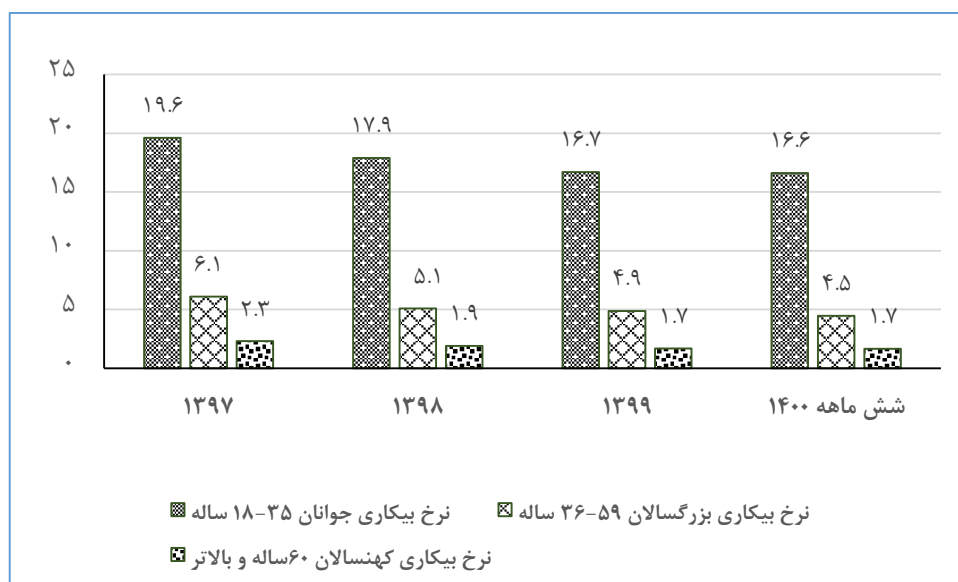
جدول ۴: مقایسه نرخ بیکاری و مشارکت جوانان با بزرگسالان در دوره ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰ (درصد)

شش ماهه ۱۴۰۰	شش ماهه ۱۳۹۹	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	شاخص‌ها
۱۶/۶	۱۶/۸	۱۶/۷	۱۷/۹	۱۹/۶	۱۹/۴	نرخ بیکاری جوانان ۱۸-۳۵ ساله
۴/۵	۴/۹	۴/۹	۵/۱	۶/۱	۵/۷	نرخ بیکاری بزرگسالان ۳۶-۵۹ ساله
۱/۷	۱/۴	۱/۷	۱/۹	۲/۳	-	نرخ بیکاری کهنسالان ۶۰ ساله و بالاتر
۲۴	۲۳/۷	۲۳/۷	۲۶	۲۵/۱	۲۸/۴	نرخ بیکاری جوانان ۱۵-۲۴ ساله
۹/۷	۹/۲	۹/۶	۱۰/۷	۱۲/۲	۱۲/۱	نرخ بیکاری کل نیروی کار
۴۶/۲	۴۵/۹	۴۶/۲	۵۰/۸	۵۱/۱	-	نرخ مشارکت جوانان ۱۸-۳۵ ساله
۲۲/۶	۲۲/۶	۲۲/۶	۲۶/۲	۲۷/۳	۳۹/۲	نرخ مشارکت جوانان ۱۵-۲۴ ساله
۵۰/۳	۵۰/۳	۵۰/۲	۵۱/۷	۵۲/۱	۵۱/۲	نرخ مشارکت بزرگسالان ۳۶-۵۹ ساله
۱۴/۵	۱۵	۱۴/۳	۱۶/۵	۱۶/۳	-	نرخ مشارکت کهنسالان ۶۰ ساله و بالاتر
۴۱/۲	۴۱/۴	۴۱/۳	۴۴/۱	۴۴/۵	۴۰/۳	نرخ مشارکت کل نیروی کار

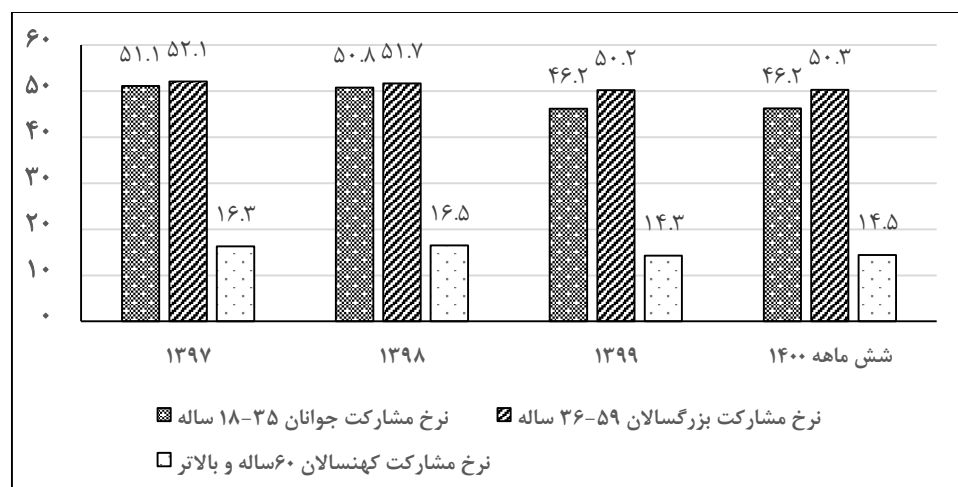
مأخذ: نتایج آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران و محاسبات کارشناسی امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کل کشور



نمودار ۴: روند نرخ بیکاری کل نیروی کار و نرخ بیکاری جوانان در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۹



نمودار ۵: نرخ بیکاری جوانان، بزرگسالان و کهنسالان در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰



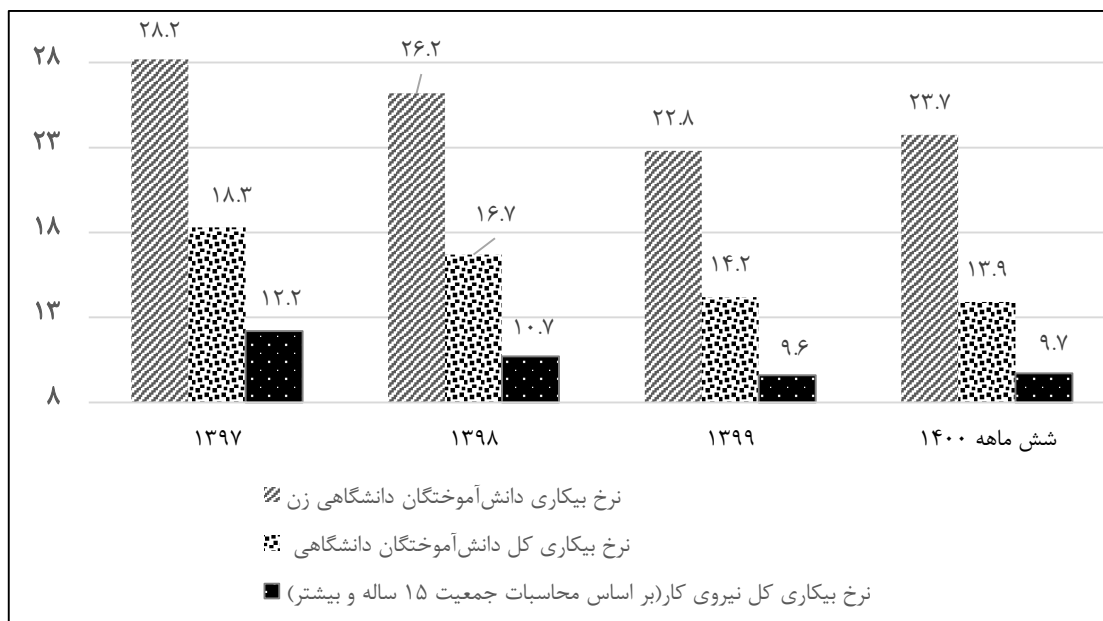
نمودار ۶: مقایسه نرخ مشارکت جوانان، بزرگسالان و کهنسالان در دوره ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰

- پنجمین نوع عدم تعادل‌های بازار کار مربوط به فاصله نرخ بیکاری بین افراد با سطوح سواد مختلف است. در جدول (۵) آمار مربوط به نرخ مشارکت و نرخ بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی (فوق دیپلم به بالا) به تفکیک کل نیروی کار و زنان ارائه شده است. همان‌طور که در جدول ۵ مشاهده می‌شود، نرخ بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی به مراتب بالاتر از میانگین نرخ بیکاری کشور است که دلیل اصلی آن بالا بودن فشار عرضه دانش‌آموختگان دانشگاهی در نتیجه فارغ‌التحصیل شدن آن‌ها از مؤسسات آموزش عالی و ورود به بازار کار است. مطلب دیگر آن‌که نرخ مشارکت زنان دانش‌آموخته دانشگاهی خیلی بیشتر از نرخ مشارکت کل نیروی کار زنان است (نمودار ۸) و این امر باعث شده که نرخ مشارکت کلی دانش‌آموختگان دانشگاهی (۶۲/۱) بیشتر از نرخ مشارکت کل نیروی کار (۴۱/۲) باشد. نرخ مشارکت کل دانش‌آموختگان دانشگاهی در کل کشور روندی صعودی داشته و مهم‌ترین منبع افزایش نرخ مشارکت در سال‌های اخیر بوده است. همان‌طور که در نمودار (۷) ملاحظه می‌شود، نرخ بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی طی ۱۳۹۶- شش ماهه ۱۴۰۰ روندی نزولی دارد. گفتنی است، روند مذکور (به غیر از شش ماهه سال ۱۴۰۰) برای زنان دانش‌آموخته دانشگاهی نیز صادق است. نکته مهم آن است که نرخ بیکاری زنان دانش‌آموخته دانشگاهی به مراتب بالاتر از مردان است و از ۳۰/۴ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۲۶/۲ درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده و پس از آن که در سال ۱۳۹۹ به ۲۲/۸ درصد کاهش یافته بود، مجدداً در شش ماهه سال ۱۴۰۰ به ۲۳/۷ درصد افزایش یافت و همچنان در سطح بالایی قرار دارد و به وضوح محدودیت‌های موجود در بازار کار برای زنان تحصیل‌کرده دانشگاهی را نشان می‌دهد.

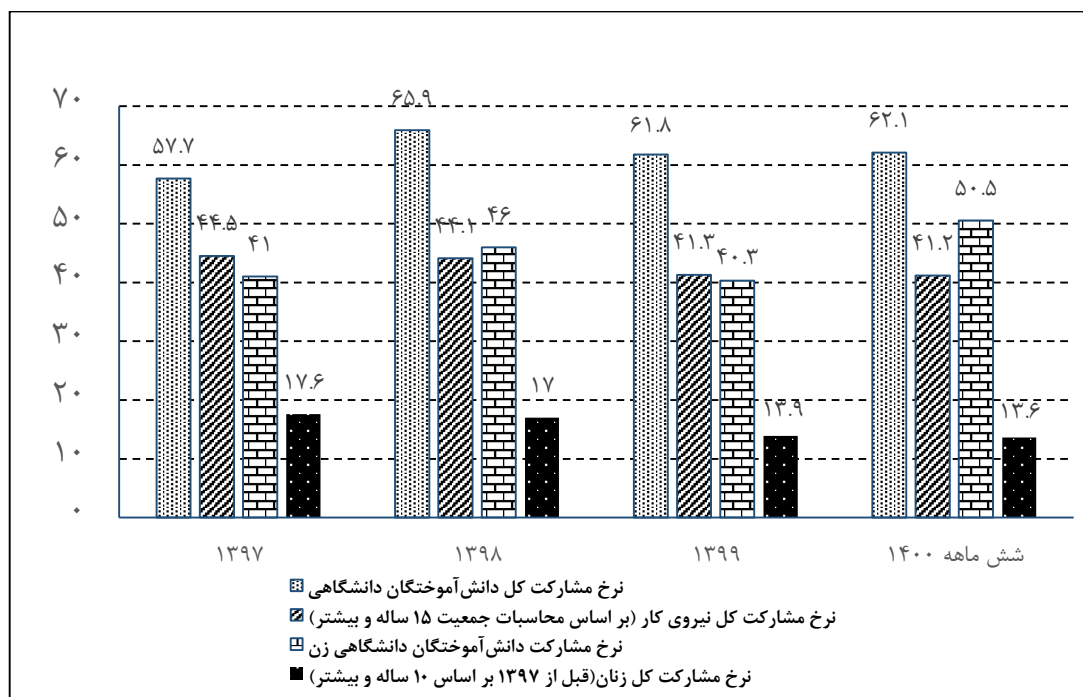
**جدول ۵:** نرخ بیکاری و نرخ مشارکت دانش‌آموختگان دانشگاهی و نرخ بیکاری و مشارکت کل نیروی کار در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰ (درصد)

شش ماهه ۱۴۰۰	شش ماهه ۱۳۹۹	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	شاخص
۱۳/۹	۱۴/۲	۱۴/۲	۱۶/۷	۱۸/۳	۱۹/۴	نرخ بیکاری کل دانش‌آموختگان دانشگاهی
۹/۷	۹/۲	۹/۶	۱۰/۷	۱۲/۲	۱۲/۱	نرخ بیکاری کل نیروی کار
۶۲/۱	۶۲/۲	۶۱/۸	۶۵/۹	۵۷/۷	۵۶/۹	نرخ مشارکت کل دانش‌آموختگان دانشگاهی
۴۱/۲	۴۱/۴	۴۱/۳	۴۴/۱	۴۴/۵	۴۰/۳	نرخ مشارکت کل نیروی کار
۲۳/۷	۲۲/۱	۲۲/۸	۲۶/۲	۲۸/۲	۳۰/۴	نرخ بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی زن
۱۶/۶	۱۵/۱	۱۵/۶	۱۷/۵	۱۹	۱۹/۸	نرخ بیکاری کل زنان
۵۰/۵	۴۱/۳	۴۰/۳	۴۶	۴۱	۴۱/۶	نرخ مشارکت دانش‌آموختگان دانشگاهی زن
۱۳/۶	۱۴/۱	۱۳/۹	۱۷	۱۷/۶	۱۶	نرخ مشارکت کل زنان

مأخذ: نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران و محاسبات کارشناسی امور اقتصاد کلان



نمودار ۷: مقایسه روند نرخ بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی با نرخ بیکاری کل نیروی کار در دوره ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰



نمودار ۸: مقایسه نرخ مشارکت کل نیروی کار و مشارکت زنان دانشگاهی در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ و شش ماهه ۱۴۰۰

## ۲- بررسی و تحلیل اهم سیاست‌های اتخاذ شده برای حمایت از اشتغال

### ۲-۱- طرح حمایت از ایجاد و توسعه رسته فعالیت‌های منتخب پراشتغال (موضوع بند الف تبصره ۱۸

#### قانون بودجه کشور)

حمایت از ایجاد و توسعه طرح‌های پراشتغال در رسته فعالیت‌های منتخب که بر اساس بررسی کارشناسی دستگاه‌های اجرایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نهایی شده است، در قالب کمک‌های فنی و اعتباری، پرداخت تسهیلات و یارانه سود تسهیلات بانکی در بخش‌های منتخب اقتصادی در ۳۱ استان کشور از سال ۱۳۹۷ شروع شده و با عاملیت برخی مؤسسات شبکه بانکی کشور برای توسعه سرمایه‌گذاری طرح‌های اشتغال‌زا در بخش‌های خصوصی و تعاونی در حال اجرا است. در این طرح هدف‌گذاری شده است که حدود یک میلیون فرصت شغلی در ۱۶ فعالیت اقتصادی منتخب به شرح جداول (۶) و (۷) ایجاد شود. گروه هدف، متقاضیان طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی در رسته فعالیت‌های اقتصادی منتخب در هر بخش اقتصادی است.

بر اساس گزارش‌های دریافتی از عملکرد برنامه اشتغال و تولید دستگاه‌های اجرایی مربوطه، از حدود ۴۹۵ هزار میلیارد ریال منابع پیش‌بینی شده تسهیلات از محل منابع بانکی و صندوق توسعه ملی، تاکنون ۳۱ درصد تحقق یافته است؛ یعنی به دستگاه‌های اجرایی پرداخت شده و منجر به ایجاد حدود ۳۴۵ هزار فرصت جدید شغلی شده و نسبت اشتغال تحقق یافته به اشتغال پیش‌بینی شده حدود ۳۴ درصد بوده است. در مورد اعتبارات از محل بودجه عمومی نیز حدود ۴۶ درصد منابع پیش‌بینی شده تحقق یافته است. در جدول (۷) عملکرد طرح‌های اشتغال‌زایی رسته‌های منتخب مرتبط با دستگاه‌های اجرایی ارائه شده است که برنامه آنها به تصویب سازمان برنامه و بودجه رسیده و تفاهم‌نامه ذی‌ربط منعقد شده است. در بین دستگاه‌های اجرایی، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری عملکرد موفقی در اجرای طرح‌های دانش‌بنیان داشته و توانسته حدود ۳۴ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد نماید که انتظار می‌رود اکثر آنها به لحاظ ماهیت به دانش‌آموختگان دانشگاهی تعلق گرفته باشد. مطلب قابل توجه دیگر آن که حدود ۲۲۳۰۰ فرصت شغلی مذکور در سال ۱۳۹۷ و حدود ۱۱۸۰۰ فرصت شغلی دیگر در سال ۱۳۹۸ ایجاد شده است. در طرح بازآفرینی بافت فرسوده شهری، وزارت راه و شهرسازی برآورد کرده است حدود ۳۰ هزار فرصت شغلی در سال ۱۳۹۸ ایجاد شده که با توجه به دائمی نبودن اشتغال در بخش ساختمان، ارزیابی آن امکان‌پذیر نیست. گفتنی است، اکثر کارگران ساختمانی در بخش ساختمان روزمزد هستند و رصد ایجاد اشتغال جدید از محل اجرای طرح بازآفرینی بافت فرسوده شهری بسیار مشکل است. با توجه به این که دستگاه‌های وزارت جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، فرهنگ و ارشاد اسلامی و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و راه و شهرسازی به‌رغم دریافت منابع مالی، عملکردی در ایجاد اشتغال گزارش ارائه نکرده‌اند، لذا نمی‌توان اجرای این طرح را موفق یا ناموفق ارزیابی کرد.

جدول ۶: منابع مالی پیش‌بینی شده و پرداختی برای برنامه تولید و اشتغال رسته‌های منتخب

عنوان	منابع از محل بودجه عمومی (میلیارد ریال)	تسهیلات از محل منابع بانکی و صندوق توسعه ملی (میلیارد ریال)
منابع برنامه‌ریزی شده در تبصره ۱۸ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ - از محل معادل ریالی برداشت یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی (موضوع بند (ب) مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۴/۲۶ شورای عالی هماهنگی اقتصادی)*	۸۴۳۱۸	۴۹۴۸۳۹
عملکرد پرداختی**	۲۵۵۳۴	۱۵۵۰۱۵,۳
نسبت عملکرد به پیش‌بینی شده (درصد)	۳۰	۳۱

\* بر اساس مفاد بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور منابع مالی تبصره مزبور، اعتبارات مندرج در ردیف (۲۹) جدول پرداختی‌های (مصارف) تبصره (۱۴) قانون مورد اشاره بوده که به دلیل عدم تحقق منابع مزبور، برنامه‌های موضوع این تبصره صرفاً از محل معادل ریالی برداشت یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی معادل ۷۷۵۹۸ میلیارد ریال (موضوع بند (ب) مصوبه مورخ ۱۳۹۷/۴/۲۶ شورای عالی هماهنگی اقتصادی) تأمین اعتبار شده است.

\*\* عملکرد ارائه شده، میزان جذب منابع را نشان می‌دهد. در حالی که منابع تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تا پایان سال ۱۳۹۹، مبلغ ۳۹۲۳۹ میلیارد ریال معادل ۴۶ درصد منابع برنامه‌ریزی شده و ۵۱ درصد منابع تأمین شده برای اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال بوده است.

جدول ۷: مقایسه اهداف برنامه و عملکرد منابع مالی و اشتغال در رسته‌های منتخب در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹

ردیف	شرح یا برنامه	هدف کلی ایجاد اشتغال - نفر	تسهیلات مورد نیاز	اعتبارات عمومی مورد نیاز	میزان تخصیص اعتبار عمومی تا پایان ۱۳۹۹- میلیارد ریال	میزان تسهیلات پرداخت شده (میلیارد ریال)	درصد تخصیص اعتبارات عمومی	درصد تخصیص تسهیلات	برآورد ایجاد اشتغال تا پایان سال ۱۳۹۹	درصد تحقق اشتغال
۱	سیاست‌های فعال بازار کار	۳۳۷۵۸۲	۸۷۵۰	۷۵۲۳	۳۷۵۶	۱۱,۷	۴۹,۹	۰,۱	۶۹۲۶۴	۲۰,۵
۲	بافت فرسوده شهری	۱۲۰۰۰۰	۲۲۷۰۰	۳۷۷۰۰	۱۸۰۷۸	۸۹۸۶	۴۸,۰	۳۹,۶	۲۷۰۰۳	۲۲,۵
۳	بخش کشاورزی	۳۴۵۴۰	۱۰۶۳۴۰	۸۸۶۹	۵۳۲۲	۴۷۳۱۱	۶۰,۰	۴۴,۵	۴۴۲۸۹	۱۲۸,۲
۴	میراث فرهنگی و گردشگری	۱۲۲۴۰۵	۶۸۹۲۴	۶۵۷	۲۶۲	۶۰۰۶	۳۹,۹	۸,۷	۱۰۱۲۴	۸,۳
۵	شرکت‌های دانش‌بنیان	۶۴۲۰۰	۱۸۰۰۰	۲۲۰۰	۱۵۴۰	۵۵۳۲	۷۰,۰	۳۰,۷	۴۲۳۰۹	۶۵,۹
۶	صنعت و معدن	۲۷۰۰۰۱	۲۰۱۲۹۹	۱۰۶۷۷	۶۲۱۹	۸۶۰۱۹	۵۸,۲	۴۲,۷	۱۴۹۶۸۲	۵۵,۴
۷	فرهنگ و هنر	۳۲۶۸	۴۲۴۹	۸۵۷	۲۵۷	۱۵۵,۶	۳۰,۰	۳,۷	۴۴۵	۱۳,۶
۸	حمل و نقل ریلی برون‌شهری	۴۸۴۱	۱۰۸۰۲	۴۷۳۰	۱۸۹۲	۹۹۴	۴۰,۰	۹,۲	۲۳۰۸	۴۷,۷
۹	جایگزینی موتورسیکلت فرسوده شهرداری تهران	-	۲۲۶۷	۱۱۳۳	۲۲۶	۰	۱۹,۹	۰	۰	۰
۱۰	بازسازی ناوگان تاکسیرانی شهر تهران	-	۹۰۰۰	۱۵۰۰	۳۰۰	۰	۲۰,۰	۰	۰	۰
۱۱	جایگزینی موتورسیکلت فرسوده شهرداری اصفهان	-	۵۳۳	۲۶۷	۵۳	۰	۱۹,۹	۰	۰	۰
۱۲	تعمیرات اساسی ۳۱ رام قطار	-	۳۱۰۰	۱۰۳۰	۲۰۶	۰	۲۰,۰	۰	۰	۰
۱۳	وزارت نیرو	۲۳۵۸۷	۱۹۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۴	بخش تعاون	۱۷۵۳۶	۶۱۴۴	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۵	جهش تولید گیاهان دارویی	۱۲۰۰۰	۶۵۹۰,۹	۳۶۰۵	۶۹۷	۰	۱۹,۳	۰	۰	۰
۱۶	بازسازی ناوگان اتوبوسرانی فرسوده ۴۹ شهر کشور	-	۷۱۴۰	۳۵۷۰	۴۳۰,۸	۰	۱۲,۱	۰	۰	۰
	جمع	۱۰۰۹۹۶۰	۴۹۴۸۳۹	۸۴۳۱۸	۳۹۲۳۸,۸	۱۵۵۰۱۵,۳	۴۶,۵	۳۱,۳	۳۴۵۴۲۴	۳۴,۲

مأخذ: گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور، امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد ۱۳۹۹ و آمارهای دریافتی از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص عملکرد ایجاد اشتغال



## ۲-۲- اجرای قانون اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری

قانون ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری در شهریور ماه سال ۱۳۹۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بر اساس این قانون و به منظور ایجاد اشتغال پایدار و ارتقای تولید، به صندوق توسعه ملی اجازه داده شده است تا معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به صورت قرض الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک و توسعه تعاون و صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت شود. با توجه به تصویب آیین‌نامه اجرایی و ابلاغ دستورالعمل اجرایی آن و همچنین اولین سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی، مقدمات اجرایی این قانون از اواخر پاییز سال ۱۳۹۶ شروع شد و عملاً پرداخت تسهیلات به متقاضیان طرح‌های سرمایه‌گذاری نیز از اواخر این سال وارد مرحله اجرایی گردید. مطابق آیین‌نامه اجرایی این قانون، رسته‌های اقتصادی پراشتغال، سهم هر بخش اقتصادی از کل منابع و سهم هر استان بر اساس شاخص ترکیبی از جمعیت روستایی، نرخ بیکاری و عکس درآمد سرانه استان مشخص شده است. مسئولیت اجرای این قانون بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مسئولیت نظارت عالیه نیز بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور گذاشته شده است. تا انتهای سال ۱۳۹۸ و طی چهار مرحله مجموعاً ۶۶,۹ هزار میلیارد ریال منابع صندوق توسعه ملی نزد چهار مؤسسه عامل (بانک کشاورزی، پست بانک، توسعه تعاون، صندوق‌های کارآفرینی امید) در راستای حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری شد تا با ترکیب منابع داخلی مؤسسات عامل به همان میزان ذکر شده، صرف پرداخت تسهیلات به متقاضیان گردد؛ بنابراین، مجموع منابع مالی موجود برای پرداخت تسهیلات بانکی حدود ۱۳۳,۸ هزار میلیارد ریال (بدون کسر ذخیره قانونی نزد بانک مرکزی ایران) بوده است. از مقایسه کل منابع مالی موجود و تسهیلات پرداختی مشخص می‌شود حدود ۸۹,۷ درصد منابع مالی موجود برای پرداخت تسهیلات (با کسر ذخیره قانونی نزد بانک مرکزی ایران) مورد استفاده قرار گرفته است. متوسط سرانه تسهیلات به ازای هر فرصت شغلی حدود ۴۳۹ میلیون ریال و متوسط تعداد شاغل به ازای هر طرح نیز حدود ۱,۸ نفر برآورد می‌شود که حاکی از کوچک بودن واحدهای اقتصادی است. با توجه به این که اکثر طرح‌ها در مناطق روستایی و عشایری اجرا می‌شوند و کوچک و با بازدهی پایین هستند، ممکن است برخی مشکلات برای آنها متصور باشد که عمده‌ترین آنها این است که با فرض ایجاد اشتغال، بخش عمده‌ای از شاغلان جدید آنها از حمایت بیمه‌ای برخوردار نمی‌باشند. طبق برآورد انجام شده، بر اساس آمار نظارت شده (تمام شماری) اشتغال طرح‌هایی که پرداخت کامل آنها در سال ۱۳۹۸ انجام شده است، حدود ۹۴ هزار شغل جدید در سال ۱۳۹۸ ایجاد شده است.

در مجموع، اجرای قانون اشتغال روستایی به لحاظ دستیابی به هدف اصلی آن (ایجاد اشتغال) تا سال ۱۳۹۸ موفق ارزیابی می‌شود، اما از منظر پایداری اشتغال ایجاد شده و بیمه بودن شاغلان می‌تواند بهبود یابد و نیاز به تنظیم ساز و کار بیمه‌ای مشخصاً برای شاغلان به کار گرفته شده در اجرای این قانون می‌باشد. اطلاعات فوق در گزارش‌های وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی منعکس شده است.

## ۳-۲- حمایت از اجرای سیاست‌های فعال بازار کار

### ۳-۲-۱- طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی و معافیت بیمه کارفرمایی

طرح کارورزی دانش‌آموختگان در راستای اجرای ماده ۷۱ قانون برنامه ششم توسعه، مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و مصوبات شورای عالی اشتغال در قالب «اجرای سیاست‌های فعال بازار کار» از سوی وزارت کار دنبال می‌شود. هدف از این طرح کاهش نرخ بیکاری جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی از طریق تکمیل مهارت‌ها و جذب و به‌کارگیری آنان در بخش تعاونی و خصوصی اقتصاد کشور است. این مهم از طریق اعمال «معافیت بیمه سهم کارفرما» صورت می‌گیرد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از محل اعتبارات دریافتی سهم کارفرما را به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌کند تا از طریق کاهش هزینه تأمین نیروی انسانی، بنگاه‌هایی که به دلایلی همچون افزایش هزینه‌های حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌های تولید شرایط به‌کارگیری نیروی کار جدید ندارند به جذب نیروی کار جدید از بین دانش‌آموختگان دانشگاهی جوان ترغیب نمایند. تا پایان سال ۱۳۹۹ تعداد ۴۴۴ هزار نفر دانش‌آموخته و تعداد ۳۹ هزار نفر از کارفرمایان بنگاه‌های اقتصادی از طریق ثبت نام در سامانه کارورزی، تمایل خود را نسبت به شرکت در طرح و بهره‌مندی از مزایای آن اعلام کرده‌اند که تعداد قراردادهای منعقد شده برای پذیرش کارورز از سوی کارگاه‌های مذکور مشتمل بر ۱۱۵۹۵ قرارداد در سال ۱۳۹۹ بوده است. بررسی عملکرد اجرای این طرح از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی حاکی از آن است که استان‌های کم‌برخوردار در اجرای طرح کارورزی در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ نیز عملکرد مطلوبی داشته‌اند. به نظر می‌رسد اجرای طرح در مناطق کمتر توسعه یافته به عنوان یک مسیر امیدبخش برای اشتغال جوانان دانش‌آموخته عمل نماید.

در مجموع باید به این نکته توجه کرد که تحقق حداکثری ایجاد اشتغال و افزایش اشتغال‌پذیری برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، مستلزم هماهنگی سیاست‌های آموزش عالی با سیاست‌های اقتصادی، اشتغال، علم و فناوری و سیاست‌های صنعتی و تجاری است؛ به عبارت دیگر، ظرفیت‌های رشته‌های دانشگاهی و تشویق جوانان به تحصیل باید هم‌راستا با نیازها و سیاست‌های اشتغال، علم و فناوری و سیاست‌های صنعتی و تجاری باشد تا بتوان حداکثر منفعت، بهره‌وری، کارایی و اشتغال را از انطباق تخصص و شغل به دست آورد.

### ۲-۳-۲- طرح معافیت بیمه کارفرمایی

یکی از نمونه‌های موفق سیاست‌های فعال بازار کار، اعمال حمایت در راستای کاهش هزینه‌های تمام شده نیروی انسانی برای کارفرمایان جهت ترغیب و تشویق آنها به استفاده از نیروی کار جدید است. برای افزایش درجه اشتغال‌پذیری و توسعه مهارت فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، اعطاء معافیت بیمه سهم کارفرما با سیاست افزایش مهارت‌های شغلی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی تلفیق شده و به علت تحریک توأمان طرف عرضه و تقاضای بازار کار، اثربخشی سیاست‌های مورد اشاره تا حد ممکن ارتقاء یافته است. در نتیجه اجرای طرح در سال ۱۳۹۹، زمینه اشتغال‌پذیری تعداد ۱۱۵۹۵ نفر از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی را از طریق راهبری و اجرای طرح‌های «کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی» و «معافیت بیمه کارفرمایی» فراهم کرده است و تعداد ۹۳۴۹ نفر از آنها به صورت قطعی شاغل شده‌اند.

### ۲-۳-۳- طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی

طرح «مهارت‌آموزی در محیط واقعی کار» در راستای اجرایی نمودن بند ۲ سیاست‌های کلی اشتغال‌آبادی از سوی مقام معظم رهبری و بند ۵ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با رویکرد ایجاد بسترهای لازم برای اشتغال مولد و پایدار و همچنین استمرار و تثبیت اشتغال فرصت‌های موجود و مورد نیاز جامعه، به‌ویژه در مشاغل خرد و خانگی با استفاده از ظرفیت بخش‌های غیردولتی در توسعه آموزش‌های مهارتی و نیز برای استفاده از ظرفیت‌های آموزشی موجود در محیط‌های کارگاهی و در راستای توسعه و تنوع الگوهای آموزشی تدوین گردیده است. نیروی کار شغل اولی در بدو استخدام به دلیل عدم برخورداری از دانش و مهارت کافی، نمی‌تواند به اندازه کافی ارزش افزوده ایجاد کند. کارفرمایان نیز به‌ویژه در بنگاه‌های اقتصادی خرد، کوچک و حتی متوسط معمولاً فاقد سرمایه لازم برای فرصت دادن به شغل اولی‌ها برای رسیدن به نقطه سربه‌سر سودآوری در بنگاه هستند. در این طرح فرصت حداکثر یک‌ساله‌ای به کارفرما اعطا می‌شود تا به داوطلبان واجد شرایط، مهارت‌های شغلی را در محیط کار انتقال دهد. در این طرح، مهارت‌آموز پس از کسب دانش کافی در یکی از حرفه‌های آموزشی مجاز، بر اساس توافق کارفرما و فرد آموزش‌گیرنده وارد بنگاه‌های اقتصادی خصوصی و تعاونی دارای پروانه کسب یا بهره‌برداری از مراجع ذی‌صلاح خواهند شد و تحت نظارت مرکز یادگیری و مطابق مقررات آموزشی سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در واحدهای مشمول طرح توسط فردی که تجربه، توان فنی، شغلی و مهارتی وی مورد تأیید صنف یا صنعت مربوطه بوده و در کارگاه شاغل می‌باشد، مشغول مهارت-آموزی می‌شود. با اجرای طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعیدر سال ۱۳۹۹، با هماهنگی انجام شده با قرارگاه مهارت‌آموزی سربازان وظیفه نیروهای مسلح، طرح مذکور علاوه بر کارگاه‌های بخش خصوصی و تعاونی به واحدهای وابسته به نیروهای مسلح نیز تسری یافت. با اصلاح دستورالعمل اجرایی طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی در سال ۱۳۹۹، این مهم باعث تسهیل و تسریع در اجرای طرح گردید که نسبت به سال

گذشته به میزان ۴۶ درصد رشد را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر علاوه بر مهارت‌آموزی در کارگاه‌های خصوصی و تعاونی، مهارت‌آموزی در واحدهای وابسته به نیروهای مسلح نیز اجرایی شد و تعداد کل شاغلین تحت پوشش این طرح ۴۶ درصد نسبت به زمانی که فقط در کارگاه‌های بخش خصوصی و تعاونی اجرا شده بود، بیشتر شدند. با اجرای طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی در سال ۱۳۹۹ تعداد ۲۹۷۰۹ کارفرمای بنگاه‌های اقتصادی در طرح مشارکت داشته و تعداد مهارت‌آموزان به میزان بیش از ۶۳ هزار نفر است که از این تعداد بیش از ۳۰ هزار نفر در بخش صنعت، ۲۳ هزار نفر در بخش خدمات، حدود ۵ هزار نفر در بخش فرهنگ و هنر و ۴،۷ هزار نفر در بخش کشاورزی به مهارت‌آموزی پرداخته‌اند.

#### ۲-۳-۴- طرح پرداخت یارانه دستمزد

یکی از طرح‌های ذیل برنامه سیاست‌های فعال بازار کار، طرح پرداخت یارانه دستمزد است. توجه بخش سیاست‌گذاری اشتغال کشور به استفاده از این ابزار (پرداخت یارانه دستمزد) بالأخص در شرایط تحریم‌ها و شیوع ویروس کرونا ضرورت می‌یابد. بنابراین، هدف از اجرای طرح پرداخت یارانه دستمزد، حمایت و کمک به کاهش هزینه جبران خدمات نیروی کار جوان به‌خصوص شغل اولی (معادل ۳۰ درصد حداقل دستمزد به مدت یک سال به کارفرمایان) و به تبع آن کاهش هزینه بنگاه‌های اقتصادی است. در پی این ضرورت، دستورالعمل طرح پرداخت یارانه دستمزد مهرماه ۱۳۹۹ اصلاح و جهت اجرا به استان‌های منتخب کشور ابلاغ شده است که نتیجه اجرای آن در سال ۱۳۹۹، ایجاد ۱۵۱۸۸ شغل بوده است. شایان ذکر است به دلیل محدودیت منابع دولت، این طرح فقط در ۱۶ استان دارای نرخ بیکاری بالا، مرزی و سیل‌زده در سال ۱۳۹۹ اجرا گردید و امکان گسترش اجرای این طرح در سطح ملی به دلیل محدودیت منابع، امکان‌پذیر نبوده است.

#### ۲-۴- طرح توسعه اشتغال حمایتی

منظور از اشتغال حمایتی، توسعه اشتغال برای اقشار کم‌درآمد توسط نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، بنیاد شهید و امور ایثارگران است. در قوانین بودجه دولت مبالغ معینی از تسهیلات تکلیفی از نوع قرض‌الحسنه را برای پرداخت به متقاضیان طرح‌های اشتغال‌زایی مددجویان دو نهاد حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، تعیین می‌کند. در این ارتباط، در بند (ب) تبصره (۱۶) قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ مبالغ تسهیلات به تفکیک بیان شده است. همچنین، نهادهای حمایتی از ردیف‌های بودجه‌ای خاص نیز برخوردار هستند و برخی از آنها مانند کمیته امداد دارای منابع داخلی نیز می‌باشند. مطابق با گزارش وزارت کار، عملکرد اجرای این برنامه در سال ۱۳۹۸ بیانگر آن است که مجموعاً برای ۲۰۵۷۰۰ نفر اشتغال ایجاد شده که سهم کمیته امداد ۱۴۱۷۰۰ نفر، سازمان بهزیستی ۵۶۵۰۰ نفر و بنیاد شهید و امور ایثارگران ۷۵۰۰ نفر بوده است.

### ۳- جنبه‌های ساختاری و واقعیات بازار کار

در دو سال اخیر، بازار کار به طور مستقیم درگیر مسائل و چالش‌های همه‌گیری کرونا بوده، اما این بازار از قبل نیز مواجه با چالش‌ها و عدم تعادل‌های مختلف در ابعادی چون سنی، جنسیتی، تحصیلی و منطقه‌ای بوده است.

در شرایط اقتصاد ایران، نرخ بیکاری همواره دورقمی بوده که بیانگر عدم تعادل بازار کار در سطح کلی (کلان) است. در نرخ بیکاری برحسب جنس نیز تفاوت‌های عمده‌ای وجود دارد. شواهد آماری نشان می‌دهد که همواره نرخ بیکاری زنان نسبت به مردان به‌طور قابل ملاحظه‌ای بیشتر و نرخ مشارکت زنان نسبت به مردان به مراتب پایین‌تر است. بنابراین، زنان در مقایسه با مردان در انتخاب فرصت‌های شغلی با محدودیت بیشتری مواجه هستند.

در شرایط بازار کار کشور نرخ بیکاری جوانان به مراتب بالاتر از میانگین نرخ بیکاری کشور است. گفتنی است، بالاتر بودن نرخ بیکاری جوانان نسبت به بزرگسالان عمدتاً به دلیل نداشتن سابقه کار، مهارت و سرمایه است. نرخ بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی به مراتب بالاتر از میانگین نرخ بیکاری کشور است که دلیل اصلی آن بالا بودن فشار عرضه دانش‌آموختگان دانشگاهی در نتیجه فارغ‌التحصیل شدن آن‌ها از مؤسسات آموزش عالی و ورود به بازار کار است.

از منظر تفاوت‌های موجود بین نرخ بیکاری استان‌های کشور، عدم تعادل‌هایی وجود دارد. دامنه تغییرات نرخ بیکاری استانی (فاصله بین بالاترین و پایین‌ترین نرخ بیکاری استانی) در شش ماهه اول ۱۴۰۰ با ۱۱,۳ درصد قابل مشاهده است.

نحوه حمایت از اشتغال از مسائل بازار کار و در قالب اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها بوده است، اما ایجاد اشتغال با دوام ممکن نشده و اثرات محدودی داشته است. برای نمونه عملکرد تبصره ۱۸ نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ درصد تحقق اشتغال ۳۴,۲ درصد بوده که رقم ناچیزی است.

#### ۴- بررسی جنبه‌های قانونی و مقرراتی حمایت از اشتغال

موضوع اشتغال از زیرساخت‌های قانونی متعددی در طی سال‌های گذشته حمایت و پوشش داده شده که توضیحات تفصیلی آن در بخش‌های قبلی آمده است، در عین حال مهم‌ترین موارد قانونی عبارتند از:

- جزء ۲ بند پ ماده ۳۲ احکام دائمی برنامه‌های توسعه:

پ - به منظور تسهیل و تشویق سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی کشور، اقدامات زیر توسط دولت انجام می‌شود:

۱- شهرستان‌هایی که نرخ بیکاری آنها بالاتر از میانگین نرخ بیکاری کشور می‌باشد به عنوان مناطق غیربرخوردار از اشتغال تعریف می‌شوند. این مناطق با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تصویب هیأت وزیران در سال اول و نیز ششم هر دهه تعیین می‌شود. شاخص‌های مناطق و شهرستان‌های غیربرخوردار از اشتغال موضوع این جزء با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۲- دولت موظف است مشوق‌های لازم جهت ایجاد اشتغال و کاهش نرخ بیکاری و ایجاد کارورزی بیکاران در این مناطق را به عمل آورده و اعتبارات مورد نیاز آن را در لوایح بودجه سالانه منظور کند.

- بند ت ماده ۲ قانون برنامه ششم توسعه:

ماده ۲- موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالانه اعمال نماید.

ت - موضوعات خاص کلان‌فرابخشی در مورد بهبود محیط کسب و کار، اشتغال، فضای مجازی، بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض، توانمندسازی محرومان و فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار)، بیمه‌های اجتماعی و ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، فرهنگ عمومی و سبک زندگی ایرانی-اسلامی.

- جزء ۱ بند الف ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه:

ماده ۲۷ - دولت موظف است به منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در نواحی روستایی و ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان و جایگاه روستاها در اقتصاد ملی و ایجاد بستر لازم برای شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور روستاها اقدامات زیر را مطابق قوانین و در قالب بودجه‌های سنواتی انجام دهد:

الف- اقدامات اقتصادی و بخش:

۱- دولت مکلف است در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تقویت اقتصاد روستایی و توسعه اقتصاد صادرات محور در طول اجرای قانون برنامه هر سال، در پنج هزار روستا با توجه به استعدادها و ظرفیت‌های بومی و محیطی و قابلیت محلی- اقتصادی آن منطقه، با مشارکت نیروهای محلی و با بهره‌گیری از تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی آن روستاها را به وسیله سازمان استان تهیه کند و به تصویب شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان مربوطه برساند. سازمان موظف است تعداد روستاهای سهمیه استانی را تا سه ماه اول سال اول اجرای قانون برنامه اعلام نماید.

- تبصره ۱۶ با موضوع حمایت از اشتغال توسط نهادهای حمایتی از منابع قرض الحسنه.
- بند الف تبصره ۱۸ قانون بودجه سنواتی برای حمایت از ایجاد و توسعه طرح‌های پر اشتغال با اعطای کمک‌های فنی و اعتباری، پرداخت تسهیلات و یارانه سود تسهیلات بانکی در بخش‌های منتخب اقتصادی.

## ۵- مهم‌ترین و اساسی‌ترین محدودیت‌ها و چالش‌های پیش‌رو بازار کار

بازار کار ایران در سال ۱۳۹۹ متأثر از تکانه ناشی از شیوع ویروس کرونا نیز بوده است. این بازار قبل از شیوع کرونا، با چالش‌های بسیاری از جمله نرخ پایین مشارکت بالأخص در مورد زنان، نرخ بالای بیکاری جوانان و زنان و قشر تحصیل‌کرده دانشگاهی، اشتغال ناپایدار و کم کیفیت و حجم عظیم جمعیت غیرمحصّل فاقد شغل (NEET) دست به گریبان بوده است. به دنبال تشدید شیوع ویروس کرونا در سال ۱۳۹۹، بخش اعظمی از مشاغل و کسب و کارها و صنوف خدماتی دچار آسیب جدی شدند و این مسئله باعث رکود و تعطیلی بنگاه‌ها در مقیاس وسیعی گردید و بیشتر شاغلان در این کسب و کارها با بیکاری و یا کم‌کاری مواجه شدند. هرچند بازار کار در دو سال اخیر به‌طور مستقیم درگیر مسائل و چالش‌های همه‌گیری کرونا بوده، اما این بازار از قبل نیز مواجه با چالش‌ها و عدم تعادل‌های مختلف بوده است. اهم محدودیت‌ها و چالش‌های بازار کار عبارتند از:

- عدم تعادل‌های بازار کار کشور در ابعادی مانند سنی، جنسیتی، تحصیلی؛
- فقدان نگرش جامع به امور بازار کار و ناهماهنگی بین سیاست‌های اقتصادی و سیاست‌های بازار کار؛
- حکمرانی نامطلوب بازار کار؛
- پایین بودن سطح بهره‌وری کار با وجود افزایش سطح دانش نظری نیروی کار؛
- کمبود نیروی انسانی ماهر و عدم تناسب بین تخصص‌ها و نیازهای بازار کار؛
- توسعه مشاغل غیررسمی و اشتغال بی کیفیت؛
- نبود هماهنگی بین دستگاه اجرایی با مؤسسات عامل؛
- طولانی بودن فرایند بررسی طرح‌ها در ارکان دستگاه‌های اجرایی و اعتباری بانک‌ها؛
- وجود ابهام در استفاده از منابع پرداختی اشتغال؛
- درخواست‌های خلاف قوانین و مقررات و تغییر مداوم مسیر تسهیلات؛
- عدم نظارت مناسب و مؤثر قبل، حین و بعد از اعطای تسهیلات.



## ۶- چشم انداز اشتغال در سال ۱۴۰۱

کشور به لحاظ تحولات جمعیتی دهه ۱۳۶۰ همچنان با حجم عظیمی از فارغ التحصیلان دانشگاهی (به عنوان ورودی‌های بالقوه جدید به بازار کار) مواجه است. از سوی دیگر، نتیجه عملکرد اقتصادی و اجتماعی کشور نوعی عدم توازن در توسعه و خلأ توسعه اجتماعی، به ویژه در جوامع روستایی کشور بوده که به مهاجرت از مناطق روستایی به شهرها و یا حاشیه شهرها منجر شده است؛ بنابراین ایجاد فرصت‌های شغلی برای آن‌ها از دغدغه‌های مهم می‌باشد.

در کنار ویژگی‌های برشمرده بازار کار، در دو سال اخیر بازار کار به طور مستقیم درگیر عوارض همه‌گیری کرونا بود و از آن تأثیر پذیرفت. عمق اثر کرونا بر بازار کار زمانی عینی‌تر می‌شود که بدانیم در این سال حدود ۱/۵ میلیون نفر از جمعیت فعال کاسته، حدود ۲ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال افزوده شده و حدود ۱ میلیون نفر از جمعیت شاغل کشور تحلیل رفته است. اوج تأثیر کرونا بر کاهش جمعیت شاغل در بهار ۱۳۹۹ با رقم ۱،۵ میلیون نفر بود که این به مرور در فصول دیگر سال تعدیل شد و در نهایت، در زمستان سال ۱۳۹۹ تأثیر کرونا بر جمعیت شاغل به کمترین مقدار خود؛ یعنی در حدود ۳۰۰ هزار نفر رسید.

با وجود بهبود شرایط اقتصادی از نیمه دوم سال ۱۳۹۹ و کاهش محدودیت‌های کرونایی برای فعالیت‌های اقتصاد هنوز ارقام جمعیت فعال و شاغل کشور از عملکرد ۱۳۹۸ فاصله دارد. در تابستان ۱۴۰۰ جمعیت شاغل کشور به رقم ۲۳۴۰۵ هزار نفر رسیده که با توجه به رقم ۲۴۲۷۳ هزار نفر در سال ۱۳۹۸ حدود ۸۶۸،۵ هزار نفر کمتر است. به عبارت دیگر با وجود بهبود شرایط اشتغال در سال جاری نسبت به سال ۱۳۹۹ هنوز اشتغال کشور با عملکرد ۱۳۹۸ (سال قبل از کرونا) فاصله قابل توجهی دارد. در خصوص جمعیت فعال شرایط بدتر می‌باشد، چراکه جمعیت فعال کشور که در سال ۱۳۹۸ به میزان ۲۷۱۶۷ هزار نفر بود در تابستان ۱۴۰۰ به میزان ۲۵۹۰۱ هزار نفر بوده که ۱۲۶۶ هزار نفر کمتر از سال ۱۳۹۸ است. در خصوص جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر کشور (جمعیت فعال و غیرفعال) کرونا باعث شد تا بخشی از جمعیت فعال کشور به جمعیت غیرفعال تبدیل شود. در آخرین آمار موجود برای تابستان ۱۴۰۰، جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر کشور بالغ بر ۶۲،۹۷۶ هزار نفر که ۱،۳۱۱ هزار نفر بیشتر از جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر و در سال ۱۳۹۸ به میزان ۶۱۶۶۵ هزار نفر بوده است.

بدین ترتیب، جمعیت زیادی که به دلیل شرایط همه‌گیری کرونا در بازار کار موقت خارج شده بودند در صف انتظار برای بازگشت به بازار کار در سال جاری و آتی است. پیش‌بینی می‌شود با گشایش‌ها و رفع نسبی محدودیت‌ها، نرخ مشارکت اقتصادی که در سال ۱۳۹۹ آسیب جدی دیده و از رقم ۴۴،۱ درصد سال ۱۳۹۸ به ۴۱،۳ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته بود مجدداً در سال جاری و آتی افزایش و به بالاتر از ۴۳ درصد برسد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ دولت دستیابی به رشد اقتصادی ۸ درصد را هدف‌گذاری کرده است. الزام‌های کمی دستیابی به رشد اقتصادی مذکور با استفاده از الگوی سولو و با فرض تأمین رشد ۴۳ درصدی از محل بهره‌وری کل عوامل تولید و رشد ۴,۵ درصد موجودی سرمایه، رشد ۴,۴۸ درصدی اشتغال می‌باشد. رشد ۴,۴۸ درصدی اشتغال به معنی ایجاد بیش از یک میلیون اشتغال جدید (خالص ایجاد اشتغال) در اقتصاد کشور است. با فرض تحقق رشد اشتغال ۴,۴۸ درصدی و افزایش نرخ مشارکت به ۴۳ درصد، انتظار می‌رود نرخ بیکاری یک رقمی و ۹,۷ درصد باشد. برآوردهای فوق بر اساس محاسبات و مدل‌های امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه می‌باشد که در لایحه سال ۱۴۰۱ منظور شده است.

جدول ۸: چشم‌انداز متغیرهای بازار کار سال ۱۴۰۱

خالص اشتغال (نفر)	نرخ بیکاری (درصد)	نرخ مشارکت (درصد)	شاغلین ۱۵ به بالا (نفر)	جمعیت بیکار ۱۵ به بالا (نفر)	
۴۳۴۴۳۲	۱۲.۲	۴۴.۵	۲۳۸۴۳۵۵۳	۳۲۹۷۹۷۸	عملکرد ۱۳۹۷
۴۲۹۹۶۴	۱۰.۷	۴۴.۱	۲۴۲۷۳۵۱۷	۲۸۹۳۵۸۸	عملکرد ۱۳۹۸
-۱۰۱۰۴۷۰	۹.۶	۴۱.۳	۲۳۲۶۳۰۴۷	۲۴۷۴۰۶۴	عملکرد ۱۳۹۹
۵۰۰۰۰۰	۹.۲	۴۱.۵	۲۳۷۶۳۰۴۷	۲۵۴۳۳۳۷	پیش‌بینی ۱۴۰۰
۱۰۶۸۰۹۹	۹.۷	۴۳.۱	۲۴۸۳۱۱۴۶	۲۶۷۷۳۶۶	پیش‌بینی ۱۴۰۱ با فرض تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی

مأخذ: محاسبات کارشناسی امور اقتصاد کلان

## ۷- راهکارها و اقدامات اصلاحی اساسی برای ارتقای اشتغال ۱۴۰۱ در ابعاد مختلف

در بخش قبل چشم‌انداز شاخص‌های مهم بازار در سال ۱۴۰۱ با فرض تحقق رشد اقتصادی ۸ درصد آورده شد. از الزام‌های کمی دستیابی به رشد اقتصادی مذکور ایجاد بیش از یک میلیون اشتغال جدید (خالص ایجاد اشتغال) در اقتصاد کشور می‌باشد که تحقق آن با توجه به عملکرد گذشته اقتصاد بسیار دشوار و مستلزم بسیج کلیه ظرفیت‌های اقتصادی کشور در سطح بخش‌ها و استان‌هاست، به‌ویژه اینکه ایجاد اشتغال باید از کیفیت بالاتر (اشتغال رسمی و برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی) نیز برخوردار باشد.

این سازمان برای تحقق اهداف بازار کار، راهبرد ارتقای اشتغال مبتنی بر بهره‌وری و استفاده مؤثر از منابع موجود برای اشتغال را مد نظر دارد. در این راستا، در لایحه بودجه ۱۴۰۱ تغییر رویکرد را برای ارتقای تولید و اشتغال مد نظر قرار داده و در بند الف تبصره ۱۸ لایحه بودجه بر ایجاد صندوق پیشرفت و عدالت برای پشتیبانی از بهبود رشد اقتصادی از طریق برنامه‌های افزایش تولید و ایجاد و تثبیت اشتغال متمرکز شده است. مقرر است منابع مالی صندوق پیشرفت و عدالت در قالب وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود تسهیلات و یا کمک بلاعوض، به حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی اختصاص یابد. منابع این صندوق و واحدهای استانی آن از محل ردیف‌ها و جداول قانون بودجه سنواتی (از جمله فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، اعتبارات حمایت از تولید قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) به‌عنوان کمک و کمک‌های بلاعوض بخش غیردولتی تأمین می‌شود.

منابع تجهیز شده صندوق در بخش ملی در قالب وجوه اداره شده، یارانه نرخ سود تسهیلات و کمک‌های فنی و اعتباری برای حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ملی اختصاص می‌یابد. دستگاه‌های اجرایی مکلف به تعیین سهم هر استان هستند. حجم منابع پیش‌بینی شده برای بند الف تبصره ۱۸ از محل تبصره ۱۴ بالغ بر ۶۶۳،۹۰۰ میلیارد ریال است. در مجموع چنانچه منابع پیش‌فرض تحقق یابند، اعتباری در حدود ۱۸۰ هزار میلیارد تومان می‌تواند از تبصره ۱۸ مورد استفاده قرار بگیرد.

مرجع تصویب طرح‌های (پروژه‌های) موضوع بند الف تبصره ۱۸ نظارت بر حسن اجرای آنها، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

علاوه بر این، اجرای سیاست‌های زیر می‌تواند به ارتقای شاخص‌های بازار کار و دستیابی به اهداف مؤثر باشد.

– حمایت از مشاغل دانش‌بنیان با حمایت از تجاری‌سازی محصولات دانش‌بنیان برای زمینه‌سازی اشتغال فارغ‌التحصیلان

- توسعه فعالیت‌های خدماتی حرفه‌ای و تخصصی (پیمانکاری و خدمات فنی و مهندسی و مشاوره‌ای) برای زمینه‌سازی اشتغال فارغ‌التحصیلان
- پیگیری استراتژی توسعه متوازن (صنایع کوچک، متوسط و بزرگ) با تأکید بر توسعه زنجیره‌ها و خوشه‌های کسب و کار به‌ویژه با رفع موانع تولید
- توسعه کارآفرینی
- ارتقای اشتغال مبتنی بر بهره‌وری با توسعه خدمات دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک، بانکداری الکترونیک، اسناد تجاری الکترونیک و ...
- مدیریت یکپارچه بازار کار به‌ویژه در حوزه تنظیم سازوکارهای اجرایی و نظارت
- استفاده مؤثر از اعتبارات بودجه‌ای (تبصره ۱۶، تبصره ۱۸ و قانون اشتغال روستایی)
- به میدان آوردن منابع مالی دیگر بخش‌ها از جمله بخش عمومی غیردولتی از طریق رفع موانع نهادی و قانونی

## منابع

صالحی، محمدعلی «بهروز رسانی آمارهای سری زمانی شاخص‌های منتخب بازار کار در دوره ۱۳۶۵-۱۳۹۹».  
داده‌های خام فصول مختلف سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ «طرح آمارگیری نیروی کار»، مرکز آمار ایران.  
گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۹: حوزه فرابخشی (جلد ۱)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مرکز مدارک علمی و انتشارات.  
لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه.  
گزارش‌ها و اطلاعات مقدماتی دریافت شده از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۹.