

## اشتغال در لایحه بودجه ۱۴۰۳

معصومه سادات سجادی<sup>۱</sup>

### چکیده

تحقق اهداف اشتغال‌زایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با چالش‌ها و نقاط ابهامی مانند عدم تناسب افزایش سطح دستمزدها با تورم سال آتی و گسترش شاغلان فقیر، احتمال عدم تحقق منابع مالی اشتغال‌زا، تمرکز بر مشاغل حمایتی و خرد، احتمال ایجاد مشاغل ناپایدار، اتخاذ سیاست‌های مالیاتی مانند افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، احتمال تعطیلی بنگاه‌های اقتصادی و ریزش برخی از مشاغل مولد و... مواجهه است. در این بین، امید می‌رود به کار بستن راهکارهایی همچون متناسب کردن افزایش دستمزدها با افزایش سطح تورم و جلوگیری از گسترش شاغلان فقیر، تزریق منابع مالی با توجه به ارزش‌آفرینی و پایداری مشاغل، هدف‌گذاری مشخص به منظور دستیابی به اشتغال‌زایی توسعه‌ای، تعیین متولی و رصد چگونگی گسترش فرصت‌های شغلی پایدار و... به تحقق اهداف اشتغال‌زایی در کشور بینجامد.

**واژگان کلیدی:** لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، نرخ بیکاری، فرصت‌های شغلی پایدار و مولد.

### مقدمه

سازوکار اجرایی آن را دنبال کند. در اصلاحیه مجلس، این تبصره از لایحه و بند الحاقی «تخصیص ۲ درصد از منابع حاصل از فروش کالای قاچاق به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» مورد تصویب قرار گرفته است. در ادامه، ابتدا وضعیتی از اشتغال کشور ارائه و ابعاد مختلف تبصره ۲ بحث و بررسی می‌شود.

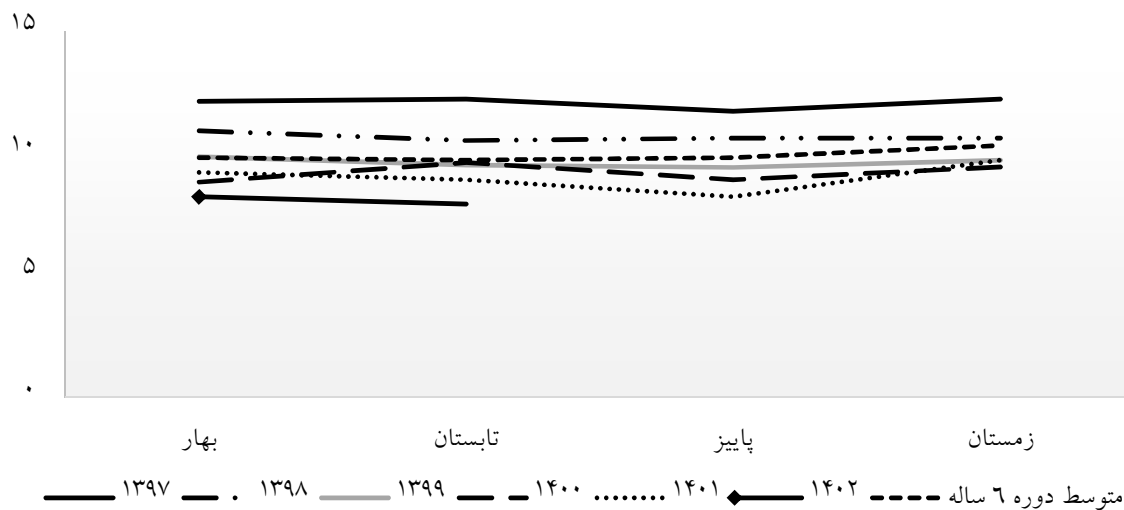
### ۱- تحلیل وضعیت موجود

با توجه به نتایج آخرین گزارش مرکز آمار، نرخ بیکاری در تابستان سال ۱۴۰۲، ۷/۹ درصد گزارش شده که این میزان از نرخ بیکاری در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، ۱ درصد کاهش یافته است. نرخ بیکاری در تابستان سال ۱۴۰۲، به مراتب کمتر از

دستیابی به اشتغال بالا و کاهش بیکاری در اقتصاد هر کشور یکی از اولویت‌های اصلی به شمار می‌آید. در راستای دستیابی به هدف کاهش بیکاری و افزایش اشتغال، دولت‌ها سالانه در قالب برنامه‌های بودجه می‌کوشند بسترهای دستیابی به این هدف را فراهم کنند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در تبصره ۲ به بحث حمایت از اشتغال پرداخته شده است. دولت در این تبصره کوشیده است در راستای اجرای مفاد ماده ۶ قانون برنامه هفتم توسعه، به منظور حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی، حمایت از مشاغل خرد، خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک و بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی، منابع مالی موضوع این تبصره را شناسایی و در ادامه، مصارف و

متوسط نرخ بیکاری در سال‌های اخیر است. به‌منظور تحولات نرخ بیکاری جمعیت 15 ساله و بیشتر کل کشور در سال‌های اخیر نشان داده شده است. درک دقیق‌تر از موضوع، در نمودار شماره 1، آخرین

نمودار 1- آخرین تحولات نرخ بیکاری کشور (درصد)

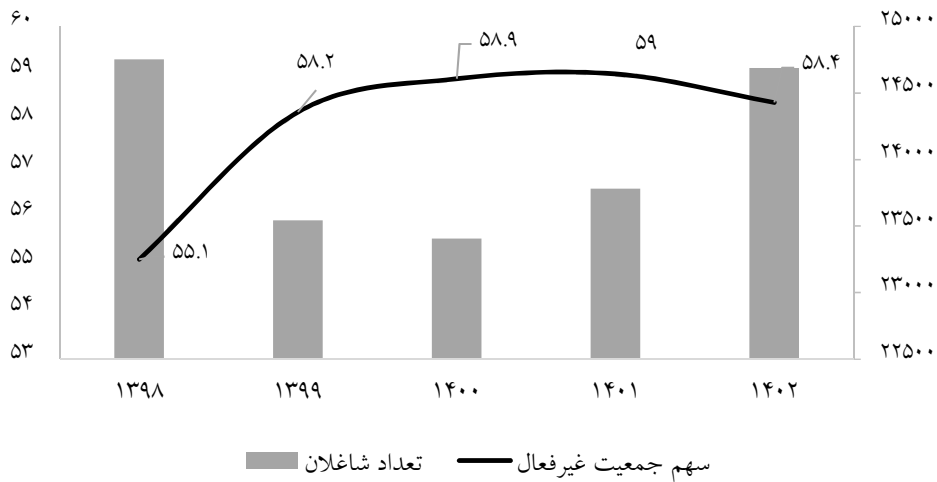


مأخذ: مرکز آمار ایران.

درصد) غیرفعال هستند. از ۲۶/۸ میلیون نفر جمعیت فعال کشور نیز ۲۴/۶ میلیون نفر شاغل و ۲/۱ میلیون نفر بیکار گزارش شده‌اند. باید دقت کرد که مشارکت اقتصادی جمعیت 15 ساله و بیشتر در بازه زمانی یادشده، بیش از ۶۸۹ هزار نفر افزایش یافته است. به‌رغم افزایش نرخ مشارکت اقتصادی، جمعیت غیرفعال در کشور همچنان تأمل‌برانگیز است. در توضیح این مهم می‌توان گفت به دلیل شیوع ویروس کرونا و محدودیت‌های فعالیت از سال 1398، بسیاری از جمعیت فعال کشور از یافتن شغل مأیوس و دلسرد شدند و به جمعیت غیرفعال پیوستند. با توجه به اهمیت موضوع، در نمودار شماره 2، تعداد شاغلان و سهم جمعیت غیرفعال کشور در تابستان سال‌های 1402-1398 مقایسه شده است.

نمودار شماره 1 گواه است که نرخ بیکاری در 6 ماه نخست سال 1402 در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته کاهش یافته است. همچنین، نرخ بیکاری در این بازه زمانی از متوسط نرخ بیکاری دوره 6 ساله مورد مطالعه کمتر بوده است و این متغیر در وضعیت بهتری قرار دارد. با توجه به آخرین آمار و اطلاعات منتشرشده مرکز آمار ایران، تعداد شاغلان کشور در تابستان سال 1402 در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، بیش از ۹۰۶ هزار نفر افزایش یافته است. جمعیت 15 ساله و بیشتر در مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، بیش از ۷۵۴ هزار نفر افزایش یافته است. با توجه به نتایج آخرین طرح آمارگیری نیروی کار، در تابستان 1402، از ۶۴/۴ میلیون نفر جمعیت 15 ساله و بیشتر، بیش از ۳۷/۶ میلیون نفر (معادل ۵۸/۴

نمودار ۲- مقایسه تعداد شاغلان و سهم جمعیت غیرفعال کشور (هزار نفر-درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

تا با وجود کاهش نرخ بیکاری نتوان به بهبود واقعی وضعیت بازار کار کشور امیدوار بود.

## ۲- آسیب شناسی

عدم دسترسی به فرصت‌های شغلی شایسته به کاهش سطح رفاه اقتصادی خانوارها، افزایش مشکلات اقتصادی، آسیب‌های اجتماعی، گسترش فقر، افزایش هزینه‌های حمایت دولت و... دامن می‌زند. در این بین، جوانان به‌رغم نقش راهبردی‌شان در مسیر پیشرفت کشور، سهم بالایی از جمعیت بیکار را شامل می‌شوند. برای مثال، گروه سنی ۱۵-۲۴ و ۱۸-۳۵ سال به ترتیب ۲۳/۷ و ۷۰ درصد از تعداد کل بیکاران کشور را در سال ۱۴۰۱ دربرمی‌گیرند. سهم جمعیت فارغ‌التحصیلان دانشجویی از کل بیکاران نیز به مقدار شایان توجه ۴۰ درصد در این سال بوده است. از سوی دیگر، حدود ۲/۹ میلیون نفر جوان ۱۵-۲۴ ساله در سال ۱۴۰۱ وجود داشتند که نه در حال تحصیل و نه شاغل (NEET) بودند. به‌عبارت‌دیگر، نسبت

با توجه به نمودار شماره ۲، تعداد شاغلان به دلیل همه‌گیری بیماری کرونا بعد از سال ۱۳۹۸ به شدت کاهش یافته است؛ به‌طوری‌که تعداد شاغلان تابستان سال ۱۳۹۹ در مقایسه با تابستان سال ۱۳۹۸، بیش از یک میلیون نفر کاهش یافته‌اند. تعداد شاغلان در تابستان سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ با روند صعودی مواجه بوده، اما همچنان تعداد شاغلان در تابستان سال ۱۴۰۲ به تعداد شاغلان تابستان سال ۱۳۹۸ نرسیده و از تعداد شاغلان، ۶۵ هزار نفر در بازه زمانی مورد بررسی کاسته شده است. همان‌طور که اشاره شد، سهم جمعیت غیرفعال از تابستان سال ۱۳۹۸ روند افزایشی داشته و از ۵۵/۱ درصد در سال ۱۳۹۸ به ۵۸/۴ درصد در تابستان سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است. به‌عبارت‌دیگر، جمعیت غیرفعال کشور در بازه زمانی یادشده بیش از ۳/۷ میلیون نفر افزایش یافته که این موضوع به شدت نگران‌کننده است. سهم بالایی جمعیت غیرفعال از جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر (به میزان ۵۸/۴ درصد)، موضوعی است که سبب می‌شود

مصادف با اثرگذاری پیک کرونا در بازار کار، جمعیت غیرفعال کشور به طور زیادی افزایش یافت. به نظر می‌رسد به جا ماندن پیامدهای منفی بیماری کرونا، یکی از مهم‌ترین عوامل کاهش کیفیت اشتغال و گسترش مشاغل ناپایدار در بازار کار کشور بوده است. افزون بر مطالب مطرح شده، چرخش‌های سیاسی، نگاه مقطعی و کوتاه‌مدت به موضوع اشتغال، نبود سازوکار روشن از چگونگی تأمین مالی، ناامیدی و ناطمینانی مردم از بهبود وضعیت اشتغال، عدم اولویت‌بندی و اتخاذ برنامه مشخص، عدم توجه لازم به ضرورت برقراری ثبات اقتصادی، عدم انسجام برنامه دستگاه‌های مختلف، تمرکز بر مشاغل حمایتی و خرد، عدم رویکرد و چشم‌انداز مناسب مانند تعریف راهبردی توسعه صنعتی و... مانع از تحقق اهداف اشتغال‌زایی در کشور می‌شوند.

با وجود کاهش نرخ بیکاری در کشور، باید به این نکته مهم اشاره شود که ایجاد فرصت‌های شغلی بدون توجه به ابعاد مختلف و مسائل مهمی مانند ماهیت مشاغل (مولد بودن)، پایداری و ارزش‌آفرینی فرصت‌های شغلی، تأمین امنیت شغلی، چگونگی توزیع مشاغل و... تنها در کوتاه‌مدت به بهبود وضعیت اشتغال کشور در قالب گسترش مشاغل ناقص و غیررسمی در کشور می‌انجامد. از این رو، خوش‌بینی به کنترل نسبی نرخ بیکاری و عدم توجه در خصوص اتخاذ سیاست‌های مناسب در این حوزه، تهدیدات سیاسی و امنیتی را در پی خواهد داشت.

جمعیت جوان غیرشاغل غیرمحصل به جمعیت جوان نگران‌کننده و در سال 1401، 26/9 درصد گزارش شده است، این افراد در مقایسه با سال 1400 اندکی کاهش یافته‌اند، اما این تعداد رضایت‌بخش نیست و به ضعف نظام آموزش در تربیت نیروی کار کشور اشاره دارد.

بررسی ترکیب وضعیت شغلی گویای سهم بالای کارکنان مستقل و کارکنان فامیلی بدون مزد از کل شاغلان (بیش از 40 درصد) بوده است. حتی در برخی از استان‌های مرزی کشور سهم شاغلان کارکن مستقل بیش از سایر وضعیت‌های شغلی بوده و عمدتاً به صورت ناپایدار گزارش شده است. به طور متوسط، 58 درصد از اشتغال کشور غیررسمی و در برخی از استان‌ها این نسبت بالاتر از میانگین کشوری است. نکته مهم دیگر اینکه، وجود شاغلان فقیر به طور میانگین به میزان 28 درصد و احتمال افزایش این افراد در سال‌های اخیر تهدید جدی در تأمین امنیت ملی کشور به شمار می‌آید. یکی دیگر از موضوعات چالش‌برانگیز اشتغال، گسستگی رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی در کشور است. باید دقت کرد که 65 درصد اشتغال‌زایی کشور توسط بنگاه‌های خرد و متوسطی ایجاد می‌شود که تنها 25 درصد ارزش‌افزوده کشور را دربرمی‌گیرد. تعداد شاغلان کارگاه‌های 1 تا 9 نفر کارکن 10 برابر تعداد شاغلان کارگاه‌های 10 تا 49 نفر کارکن است. این موضوع تأیید می‌کند که اغلب کارگاه‌های کشور در اندازه کوچک مقیاس با هزینه بیشتر فعالیت می‌کنند که پایداری اشتغال در این بنگاه‌ها کمتر است.

### ۳- تحلیل تبصره حمایت از اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

با توجه به اثرگذاری لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در تحولات بازار کار کشور، به مهم‌ترین نکات ارائه‌شده در این لایحه اشاره می‌شود.

تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، به حمایت از اشتغال می‌پردازد. در اجرای مفاد ماده ۶ قانون برنامه هفتم توسعه، به منظور حمایت از تولید و اشتغال پایدار و رشد تولید ملی، حمایت از مشاغل خرد، خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک، بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی، منابع مالی موضوع این تبصره از بخش‌های مختلف تأمین می‌شود.

الف-۱- منابع مالی حساب ملی پیشرفت و عدالت که نزد خزانه‌داری کل کشور به نام وزارت امور اقتصادی و دارایی افتتاح شده است، به شرح زیر تأمین می‌شود.

۱. مبلغ ۳۱۰ هزار میلیارد ریال از محل ردیف ذی‌ربط مندرج در جدول شماره ۹ این قانون.  
۲. باقی‌مانده مبلغ مندرج در ردیف‌های ۲۸ و ۲۶ مصارف جدول تبصره ۱۴ قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ کل کشور.

۳. بازگشتی اصل و فرع منابع بند الف تبصره ۱۸ قوانین بودجه سنوات گذشته کل کشور.

۴. منابع بازگشتی بند و تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.

۵. مانده و بازگشتی منابع مالی تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری

با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب سال ۱۳۹۶.

۶. مانده حساب ملی پیشرفت و عدالت.  
الف - ۲- منابع مالی حساب استانی پیشرفت و عدالت نزد خزانه‌داری کل کشور که به نام وزارت امور اقتصادی و دارایی در استان‌های مربوط به شرح زیر تأمین می‌شود.

۱. ۵ واحد درصد از ۱۵ درصد منابع موضوع سهم استان از حقوق دولتی معادن.  
۲. ۳۰ درصد از منابع مالی حاصل از مازاد تحقق درآمدهای استانی.

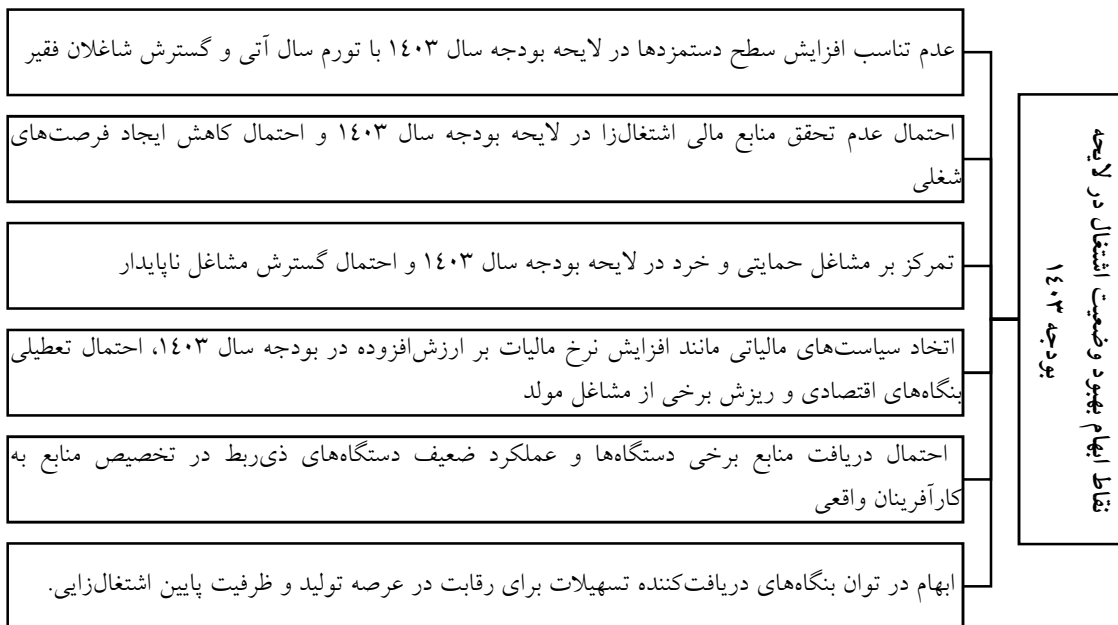
۳. مانده حساب‌های استانی پیشرفت و عدالت.  
الف - ۳- مبلغ یک میلیون میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه از محل منابع بانکی.

با توجه به تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ می‌توان گفت منابع مالی برای حمایت از اشتغال تغییر چندانی با سال گذشته ندارد. این در حالی است که عدم تغییر منابع مالی برای حمایت از اشتغال، محدودیت ظرفیت اشتغال‌زایی کشور را برای سال آینده متصور می‌سازد. همچنین، بخش حمایت از اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مانند سال گذشته مبتنی بر حمایت از مشاغل خرد، خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک است. برنامه و تسهیلات مختلف برای اشتغال حمایتی تحسین‌برانگیز است، اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، آن‌طور که باید اشتغال‌زایی مبتنی بر توسعه و پیوند میان رشد و اشتغال دیده نمی‌شود. باید دقت کرد که چگونگی ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار و مولد در لایحه

حقوق و دستمزد نه تنها با تورم انتظاری سال آتی (حدود ۳۰ درصد) همخوانی ندارد، بلکه این افزایش، نمی تواند کاهش رفاه اقتصادی ناشی از تورم سال جاری و سال های گذشته را جبران کند. در چنین شرایطی، کاهش شدید رفاه اقتصادی به خصوص در دهک های میانی و متوسط جامعه و گسترش شاغلان فقیر، تهدیدکننده امنیت ملی کشور خواهد بود. با توجه به اهمیت موضوع، در شکل شماره ۱، مهم ترین نقاط ابهام بهبود وضعیت اشتغال در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نشان داده شده است.

یادشده موضوع مبهمی است. از سوی دیگر، با توجه به لایحه بودجه ۱۴۰۳ تحقق منابع مالی دور از انتظار به نظر می رسد. بر اساس بند الحاقی از سوی مجلس شورای اسلامی، ۲ درصد از منابع حاصل از فروش کالای قاچاق در اختیار سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور قرار می گیرد. موضوع مهم دیگری که باید به آن اشاره شود، در نظر گرفتن افزایش ۱۸ درصدی<sup>۱</sup> دستمزد کارکنان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ است. این میزان افزایش در

شکل ۱- مهم ترین نقاط ابهام بهبود وضعیت اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳



مأخذ: یافته های تحقیق.

اشتغالزایی در کشور وجود ندارد و انگیزه برخی از دستگاه ها تنها دریافت منابع مالی است. افزون بر این، در خود دستگاه ها هم انسجام کافی به منظور تحقق

نگاهی به عملکرد تخصیص منابع برای حمایت از اشتغال در بودجه سال های گذشته گویای این است که اولویت بندی و برنامه مشخصی برای تحقق اهداف

۱. به نظر می رسد، حتی مصوبه مجلس شورای اسلامی مبنی بر افزایش ۲۰ درصدی حقوق شاغلان و بازنشستگان متناسب با تورم سال آتی نباشد.

حقوق و دستمزد کارکنان با توجه به تورم انتظاری سال آتی (حدود ۳۰ درصد) به گسترش شاغلان فقیر در کشور دامن می‌زند. از این رو، متناسب کردن افزایش دستمزدها با افزایش سطح تورم در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، افزایش سقف معافیت مالیاتی حقوق و دستمزد، عدم افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده و... به منظور جلوگیری از پیامدهای منفی گسترش شاغلان فقیر در کشور ضروری است.

- **تزریق منابع مالی با توجه به ارزش آفرینی و پایداری مشاغل:** با توجه به مطالب مطرح شده، منابع مالی برای حمایت از اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ تغییر چندانی با سال گذشته ندارد که این موضوع محدودیت ظرفیت اشتغال‌زایی کشور را برای سال آتی به دنبال خواهد داشت؛ البته باید دقت کرد که تزریق منابع مالی بدون توجه به ارزش آفرینی و پایداری مشاغل در خوش‌بینانه‌ترین حالت، تنها در کوتاه‌مدت به ایجاد مشاغل ناقص و غیررسمی در کشور می‌انجامد. از این رو، تلاش به منظور افزایش اثربخشی سیاست‌های اشتغال‌زا، برآورد صحیح و واقع‌بینانه منابع، کاهش تأمین اعتبار از منابع پرریسک توسط سازمان برنامه و بودجه و... در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ضروری است.

- **هدف‌گذاری مشخص به منظور دستیابی به اشتغال‌زایی توسعه‌ای:** همان‌طور که اشاره شد، حمایت از اشتغال در لایحه بودجه سال

این مهم وجود ندارد. این در حالی است که عدم انسجام برنامه دستگاه‌های مختلف سبب می‌شود تا هدف کلان ملی اشتغال‌زایی محقق نشود. به عبارت دیگر، به رغم تلاش‌های انجام شده، تخصیص منابع آن‌طور که باید توفیق چندانی نداشته است. نکته مهم شایان اشاره اینکه، حتی در صورت تخصیص منابع مالی در نظر گرفته شده در بودجه، الزاماً تحقق این مهم متضمن دستیابی به اهداف اشتغال‌زایی و بهبود فرصت‌های شغلی مولد پایدار در کشور نیست. این در حالی است که تخصیص منابع مالی بدون خلق فرصت‌های شغلی مولد آن تهدیدکننده امنیت ملی است.

### پیشنهادها

تخصیص منابع اشتغال‌زا و تحقق اهداف اشتغال‌زایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با چالش‌ها و نقاط ابهامی مانند عدم تناسب افزایش سطح دستمزدها با تورم سال آتی و گسترش شاغلان فقیر، احتمال عدم تحقق منابع مالی اشتغال‌زا، تمرکز بر مشاغل حمایتی و خرد و احتمال ایجاد مشاغل ناپایدار، اتخاذ سیاست‌های مالیاتی مانند افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، احتمال تعطیلی بنگاه‌های اقتصادی و ریزش برخی از مشاغل مولد و... مواجه است. در این بین، امید می‌رود ارائه راهکارهای زیر به تحقق اهداف اشتغال‌زایی در کشور بینجامد.

- **متناسب کردن افزایش دستمزدها با افزایش سطح تورم و جلوگیری از گسترش شاغلان فقیر:** همان‌طور که اشاره شد، افزایش نامتناسب

کار توسط مرکز آمار ایران (به جای تمرکز صرف به تغییرات نرخ بیکاری)، جمع‌آوری و ارائه آمار دقیق و شفاف برای سنجش کیفیت و پایداری مشاغل و چگونگی توزیع مشاغل و... ضروری است.

### منابع

- لایحه بودجه سال 1403 کل کشور.
- مرکز آمار ایران.

1403 مانند سال گذشته مبتنی بر حمایت از مشاغل خرد، خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک است. انتظار می‌رود در لایحه یادشده توجه دوچندانی به مسائلی مانند اشتغال‌زایی مبتنی بر توسعه، پیوند میان رشد و اشتغال، چگونگی ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار و مولد و... شود. در این راستا، هدف‌گذاری مشخص به منظور دستیابی به اشتغال‌زایی توسعه‌ای، تعریف راهبردی توسعه صنعتی، اولویت دانستن برقراری ثبات اقتصادی، حمایت از تولید ملی و کارآفرینان نوآور و... راهگشاست.

- تعیین متولی، هدف‌گذاری مشخص و رصد چگونگی گسترش فرصت‌های شغلی پایدار: با توجه به تعدد دستگاه‌های متولی در ایجاد فرصت‌های شغلی، نباید به همه دستگاه‌ها بودجه اشتغال‌زایی تزریق شود، بلکه باید متولی اشتغال‌زایی و راهبرد در چند حوزه در سطح کشور مشخص باشد تا وزارتخانه‌های اصلی و به دنبال آن فعالیت‌ها و رشته‌های اصلی شغلی تعیین شود. در این راستا، تخصیص منابع با توجه به عملکرد دستگاه‌ها، ارائه طرح‌های عملیاتی اشتغال‌زا، نظارت و ارزیابی دقیق و شفاف عملکرد برنامه‌های اشتغال‌زا به صورت سالانه توسط نهاد مشخص، تعیین زمان مشخص برای نیل به اهداف تعیین‌شده، تعریف و جایگزینی متغیرهای دیگر برای سنجش وضعیت بازار