

برنامه ملی تقویت معیشت مرز نشینان

احمد میدری، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از طرحی جامع برای ارتقای معیشت و درآمد مرزنشینان با تمرکز بر اقتصاد محلی و ظرفیت‌های منطقه‌ای خبر داد

بیش از یک‌سوم جمعیت ایران - چیزی نزدیک به ۳۵ درصد- در مناطق مرزی زندگی می‌کنند؛ جغرافیایی دور از مرکز، اما درگیر با مسئله‌ای آشنا: «بیکاری، فقر و غیاب فرصت‌های اقتصادی». در چنین شرایطی، انتخاب‌های پیش‌روی مرزنشینان به طرز نگران‌کننده‌ای محدود شده است؛ مهاجرت به حاشیه شهرها، اشتغال در مشاغل غیررسمی و پرمخاطره مانند کولبری در غرب کشور یا سوخت‌بری در جنوب شرق. این نه انتخاب، که ناگزیری است. اگر توسعه‌ای متوازن و پایدار را هدف گرفته‌ایم، دیگر نمی‌توان تقویت معیشت در نوارهای مرزی را به تعویق انداخت. برنامه‌ای ملی و فراگیر، با چشم‌اندازی کوتاه‌مدت تا بلندمدت، باید به‌سرعت در دستور کار قرار گیرد. سهم کارشناسان، ارائه راهکار است، اما اقدام نهایی تنها از دولت برمی‌آید: «از تخصیص منابع برای تسهیلات اشتغال‌زا گرفته تا ایجاد زیرساخت‌های حمایتی، همه‌چیز به اراده حاکمیت وابسته است.»

هشتم خرداد، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از آغاز برنامه ملی «تقویت معیشت مرزنشینان» با تمرکز بر ظرفیت‌های بومی خبر داد.

این برنامه ملی قرار است سطح درآمد و معیشت مرزنشینان کشور را با تکیه بر ظرفیت‌های اقتصادی و درآمدزایی بومی هر منطقه بهبود بخشد. «احمد میدری» با تأکید بر ضرورت تحول در سیاست‌های توسعه‌ای، آغاز این برنامه ملی را نقطه‌عطفی برای رفع محرومیت و استفاده از ظرفیت‌های بومی مناطق مرزی توصیف کرد و از مرزنشینان خواست پیشنهادات خود را برای اصلاح فرایندها و اجرای هرچه بهتر این طرح ارائه دهند. او افزود: «در سوم خرداد به عنوان یک روز نمادین، پیشنهاد شد که برنامه ملی تقویت کسب‌وکار و معیشت مرزنشینان و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق مرزی را دولت چهاردهم به‌طور جدی پیگیری کند. متأسفانه یکی از آیین‌نامه‌های مغفول در سال‌های گذشته مربوط به همین برنامه ملی است و تصمیم گرفتیم به جای آغاز رسمی و تشریفاتی، نقطه شروع را با همفکری و دریافت پیشنهادات از شما و بدنه محلی بگذاریم.»

محورهای کلیدی برنامه

برنامه ملی تقویت معیشت مرزنشینان، بر دو محور اصلی استوار است؛ اول، اصلاح فرایندهای اداری برای بهبود معیشت و اشتغال مرزنشینان و سپس، تسهیل اجرای مصوباتی مثل واگذاری بازارچه‌های مرزی و اماکن ورزشی به کمیته امداد و سایر دستگاه‌های حمایتی. قرار است فعالان و دغدغه‌مندان محلی، نظارت و پیشنهادات خود را برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارسال کنند؛ سامانه‌ای برای ثبت پیشنهادات و درج راهبردهای کلیدی جهت تحقق این دو محور راهبردی طراحی شده و در دستور کار وزارتخانه قرار خواهد گرفت. در این مسیر، ظاهراً پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی از جمله تسهیلات برای مشاغل خُرد و خانگی، از اصلی‌ترین راهبردهای محور اول یا همان اصلاح فرایندهای اداری برای بهبود معیشت مرزنشینان است؛ به گفته وزیر کار، نه تنها باید تسهیلات خاص ویژه اشتغال‌زایی برای مناطق مرزی در نظر گرفته شود بلکه باید هدایتگری و تنظیم اعتبارات جاری هم در دستور کار قرار گیرد. به گفته او، با جوی جمعیت قابل توجه و محرومیت بالای مناطق مرزی، برخی شهرها حتی سهم سالانه خود از تسهیلات را دریافت نکرده‌اند. برنامه‌ریزی کرده‌ایم با همکاری همه دستگاه‌ها، این سهم تغییر کند و در سامانه مربوطه بارگذاری شود. میدری تأکید کرد: «برای سهولت پرداخت وام‌ها، مقرر شده بانک توسعه تعاون و بانک رفاه محوریات داشته باشند تا ارتباط دستگاه‌ها با بانک‌ها محدودتر و فرایند تسهیل شود. همچنین، به زودی دستورالعمل پرداخت تسهیلات بانکی از طریق نهادهای حمایتی بدون نیاز به مراجعه حضوری به بانک ابلاغ خواهد شد.»

حمایت دولت چهاردهم

برنامه‌ریزی دولت برای حمایت از معیشت مرزنشینان و تقویت بنیه اقتصادی آن‌ها، اتفاق جدیدی نیست، اما به گفته «حسین حبیبی» فعال حوزه کار و اشتغال، مددجویی از نظرات کارشناسان محلی و تأکید بر راه‌حل‌های عملی و قابل اجرا در هر منطقه، یک مزیت بالقوه برای برنامه تقویت

معیشت مرزنشینان در دولت چهاردهم است که باید با پیگیری جدی و صرف وقت و سرمایه، از قوه به فعل درآید: «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای نیل به موفقیت در اهداف برنامه ملی ارائه شده، بهتر است از ظرفیت‌های اجرایی و نظارتی تشکل‌های صنفی کارگری و کارفرمایی در هر منطقه استفاده کند. در واقع باید کارگروه‌هایی در سطح شهرستان و استان در هر منطقه مرزی با حضور نمایندگان تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و مدیران محلی ادارات کار تشکیل شود تا تسهیلات و اعتبارات در جای درست مصرف شود و به هدر نرود.»

به گفته این فعال صنفی، در کنار همه این‌ها دولت باید متوجه اهمیت قضیه و اجرایی شدن آن در قالب یک زمانبندی مشخص باشد و برای این منظور بودجه کافی اختصاص بدهد؛ او ادامه داد: «پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی به مرزنشینان، نیاز به اعتبار کافی دارد؛ تزریق نقدینگی البته به صورت اصولی و در یک نظام اولویت‌بندی شده لازم است تا موتور اشتغال در مناطق مرزی و محروم کشور به راه بیفتد.»

اجرایی شدن و تحقق اهداف برنامه دولت چهاردهم برای بهبود معیشت مرزنشینان اهمیت بسیار دارد؛ چراکه اولین بار نیست چنین برنامه‌هایی در دستور کار هیأت دولت قرار می‌گیرد. این برنامه ملی نباید به سرنوشت طرح‌ها و برنامه‌های سابق دچار شود که در نهایت نتوانستند گامی هر چند کوچک برای ارتقای سطح زندگی محرومان مرزی بردارند.

برنامه‌هایی مشابه، اما بی‌سرانجام

سه سال و چند ماه قبل، دقیقاً در بهمن ماه سال ۱۴۰۰، برنامه ملی تقویت کسب‌وکار، معیشت مرزنشینان و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق مرزی، در هیأت وزیران وقت به تصویب رسید. آن زمان پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری در ارتباط با این برنامه نوشت: «با توجه به وجود نابرابری‌ها و توسعه نامتوازن بخش‌های جغرافیایی کشور، به‌ویژه در مناطق مرزی به لحاظ ویژگی‌های جغرافیایی و سیاسی خاص آن‌ها و عدم دسترسی به فرصت‌ها و منافع حاصل از رشد و توسعه، هیأت دولت با هدف بهبود وضع معیشتی و کسب‌وکار مرزنشینان، پیشنهاد مشترک ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مبنی بر «برنامه ملی تقویت کسب‌وکار، معیشت مرزنشینان و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق مرزی» را به تصویب رساند». همان زمان آیین‌نامه‌ای نوشته شد که بر اساس ادعای دولت وقت، «در آن تلاش شده بود با به کارگیری الگوهای تسهیل‌گر اشتغال و با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط فرایند بهبود معیشت مرزنشینان متناسب با ظرفیت‌های محلی آن منطقه طراحی و اجرا شود.» همچنین اعلام شد «به موجب آیین‌نامه یاد شده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری ستاد و با استفاده از ظرفیت‌ها و مدل‌های

کسب‌وکار اجتماعی و از طریق نهادهای تسهیل‌گر در حوزه کسب و کار و اشتغال شامل نهادهای عمومی غیردولتی و انقلابی، ایجاد اشتغال پایدار و تأمین و تقویت معیشت مرزنشینان را (با اولویت استان‌های آذربایجان غربی، کردستان، کرمانشاه، خوزستان، بوشهر، هرمزگان و سیستان و بلوچستان) اجرا نماید». کلیه دستگاه‌های اجرایی نیز موظف شدند تا سازوکار شروع کسب‌وکارها در مناطق مرزی مرتبط با موضوعات مندرج در برنامه ملی را صرفاً از طریق ثبت و استعلام الکترونیکی (بدون حضور متقاضی و طی فرایند مرسوم دریافت مجوز) صادر نمایند. وزارت امور اقتصادی و دارایی «هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف شد نسبت به شناسایی و طبقه‌بندی مجوزهای کسب‌وکار در مناطق مرزی بر اساس حساسیت موضوع اقدام و شیوه‌نامه ثبت الکترونیکی شروع فعالیت کسب‌وکار را ظرف سه ماه تهیه و در آن هیأت به تصویب رساند؛ به طوری که مجوز شروع کسب‌وکارهای غیرحساس حداکثر ظرف مدت ۵ روز کاری صادر گردد.

اما در نهایت این تسهیل‌گری‌ها و تکالیف نهادی، فقط روی کاغذ باقی ماند و هیچ گزارشی از آمارهای مربوط به تسهیل‌گری‌ها و اعطای مجوز به جامعه ذینفعان منتشر نشد. گویا دولت وقت، مصوبه حمایت از مرزنشینان را فقط برای ثبت در تاریخ و درج در پرونده‌ها و زونکن‌های اداری کاخ ریاست جمهوری می‌خواست. نهادهای عامل هیچ زمان گزارش ندادند که در راستای اهداف برنامه ملی واقعاً چه کرده‌اند!

البته در بهمن ماه ۱۴۰۰، اهدافی برای این برنامه ملی و آیین‌نامه آن متصور شده بود از جمله «تغییر رویه در ایجاد اشتغال در مناطق مرزی و جلوگیری از معایبت‌های فساد‌زا در آن مناطق با بیش از یک‌پنجم هزینه تمام‌شده در الگوهای اشتغال‌زایی سنتی»، «تمرکز دغدغه‌مند فعالیت‌های اشتغال‌زایی مناطق مرزی ذیل یک برنامه متمرکز و جلوگیری از موازی کاری دستگاه‌ها»، «امکان بهره‌مندی مضاعف از قابلیت‌های مناطق مرزی با ارائه مجوزهای تردد در تفاهم‌نامه‌های دوجانبه با استان متقابل»، «ایجاد امنیت درون‌زا و مولد مبتنی بر حفظ ظرفیت‌های اقتصادی و اشتغال شکل گرفته به جای امنیت پرهزینه غیرمولد و شکننده موجود» و در نهایت «افزایش تولیدات ملی در مناطق مرزی و ایجاد فرصت‌های صادراتی.»

اما در گذر زمان، هیچ یک از این اهداف محقق نشد. نه تنها فرصت‌های صادراتی جدید بر مبنای افزایش تولیدات مناطق مرزی به وجود نیامد بلکه خبری از اصلاح رویه‌های اشتغال در مناطق مرزی کشور نشد. قابلیت‌های بسیار مناطق مرزی برای بهبود معیشت ساکنان این مناطق مورد استفاده قرار نگرفت و هیچ بهبودی در شاخص‌های خرد و کلان زندگی مرزنشینان به وجود نیامد.

تمام دغدغه‌ها و نگرانی‌ها

این بار نباید این سرنوشت تلخ تکرار شود و مصوبه دولت فقط یک مصوبه کاغذی و بدون ضمانت اجرا باقی بماند. «حسین حبیبی» ارائه گزارش‌های منظم -برای نمونه در هر فصل- از پیشبرد برنامه ملی بهبود معیشت مرزنشینان دولت چهاردهم را یک ضرورت اساسی توصیف کرد و گفت: «جامعه هدف، کارشناسان و مردم محلی باید متوجه شوند که دولت واقعاً کار می‌کند و قطار اجرایی برنامه روی ریل صحیح قرار گرفته و در حال حرکت است. ما انتقد برنامه و طرح در ظاهر خوب و سازنده داشته‌ایم که هیچ زمان اجرایی نشده که مردم تا اندازه زیادی امید خود را به بهبود از طریق این برنامه‌های اصلاحی از دست داده‌اند، صرف نوشتن برنامه، دردی از مردم دوا نمی‌کند، آن‌هم مردم مرزنشینی که گرفتار فقر و بیکاری فراینده هستند و از فرصت‌های کافی برای یک زندگی شایسته محرومند.

لازم به تأکید نیست که در مناطق مرزی، نرخ بیکاری اغلب بالاتر از میانگین ملی است. این امر به دلیل محدودیت‌های زیرساختی، دسترسی محدود به بازار کار و فرصت‌های محدود برای اشتغال است. آمارهای رسمی نشان می‌دهد نرخ بیکاری در مناطق مرزی کشور، به‌ویژه در استان‌هایی مانند سیستان و بلوچستان، خراسان رضوی، کرمانشاه و کردستان، به‌طور قابل توجهی بالاتر از میانگین کشوری است و این موضوع باعث شده تا مشاغل غیررسمی و کاذب در این مناطق رشد بیشتری پیدا کنند.

براساس جدیدترین گزارش‌های مرکز آمار ایران، بیش از نیمی از استان‌های کشور نرخ بیکاری بالاتر از ۷.۶ درصد را تجربه کرده‌اند. به بیان دقیق‌تر ۱۸ استان در این گروه قرار گرفته‌اند. در این میان بالاترین نرخ بیکاری در بین استان‌های کشور به کرمانشاه تعلق گرفته است. نرخ بیکاری این استان در سال گذشته ۱۲.۹ درصد بود. بعد از کرمانشاه، سیستان و بلوچستان با نرخ بیکاری ۱۲.۲ درصد بیشترین نرخ بیکاری را به خود اختصاص داده است.

براساس این آمارها، حدود ۳۵ درصد از جمعیت کشور یعنی چیزی بیش از یک سوم جمعیت، در مناطق مرزی زندگی می‌کنند. آلی شایسته است بیش از یک سوم جمعیت کشور، درگیر بیکاری، فقر و فقدان فرصت‌های اقتصادی باشند و در مقابل خود گزینه‌هایی جز مهاجرت برای کار و حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ یا روی آوردن به مشاغل کاذب و غیرمولد مثل کولبری (در کردستان و کرمانشاه) و سوخت‌بری (در سیستان و بلوچستان) نینهند؟ پاسخ به این سؤال روشن است؛ در این برهه از زمان، برای اینکه به سمت توسعه متوازن و همه‌جانبه گام برداریم باید برنامه ملی تقویت معیشت مرزنشینان جدی گرفته شود؛ آنچنان جدی که در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و البته در درازمدت بتوانیم نتایج ملموس و عینی اجرای آن را ببینیم.

رفاه



۷

A T I V E N O

نکته

P O I N T

کارورزی

پل ورود به بازار کار

طرح کارورزی به‌عنوان یکی از سیاست‌های فعال بازار کار، تلاش دارد تا با ایجاد پیوند میان دانشگاه و صنعت، پلی برای ورود فارغ‌التحصیلان به بازار کار فراهم کند؛ الگویی که از یک‌سو می‌تواند باری از دوش آمار بالای بیکاری دانشگاهیان بردارد و از سوی دیگر، نیاز کارفرمایان به نیروی انسانی آموزش‌دیده را پاسخ دهد. این طرح از سال ۱۳۹۶ و با استناد به ماده ۷۱ قانون برنامه ششم توسعه به دستور وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی عملیاتی شد و از همان ابتدا به عنوان راه‌حلی برد-برد برای کارورز و کارفرما مورد تأکید قرار گرفت. کارجویان تحصیل‌کرده می‌توانند به‌عنوان کارورز در بنگاه‌های اقتصادی کار کنند و کمک‌هزینه دریافت کنند. در صورت استخدام رسمی پس از دوره کارورزی، کارفرما دو سال از پرداخت حق بیمه معاف می‌شود. این مشوق بیمه‌ای، ابزاری مؤثر برای تشویق جذب نیروهای جوان و تحصیل‌کرده است و به‌عنوان کاتالیزوری برای تسریع استخدام عمل می‌کند.

در نخستین سال اجرای رسمی، یعنی خرداد ۱۳۹۶، دستورالعمل اجرایی طرح از سوی وزارت کار ابلاغ شد. بر اساس این دستورالعمل، فارغ‌التحصیلان و بنگاه‌های اقتصادی می‌توانند در سامانه طرح ثبت‌نام و با یکدیگر وارد فرایند کارورزی شوند. طبق آخرین گزارش رسمی تا دی‌ماه سال گذشته، ۱۶۱ هزار و ۱۳۲ نفر در این طرح ثبت‌نام کرده‌اند که از این تعداد، ۶۹ هزار و ۲۶۱ نفر با عقد قرارداد وارد بازار کار شده‌اند. همچنین ۲۲ هزار و ۱۳۹ بنگاه اقتصادی مشارکت داشتند که ۱۲ هزار و ۴۲۷ مورد از آن‌ها موفق به بهره‌مندی از معافیت بیمه‌ای شدند. این آمار نشان می‌دهد که طرح کارورزی توانسته تا حدودی جای خود را در بازار کار کشور باز کند، هر چند همچنان چالش‌هایی در مسیر اجرای اثربخش آن وجود دارد.

برخی کارشناسان معتقدند که صرفاً اتکا به معافیت بیمه‌ای نمی‌تواند ضامن پایداری این روند باشد. «آرمین خوشوقتی»، کارشناس روابط کار، در گفت‌وگو با آتیه‌نو تأکید می‌کند که دولت باید از ابزارهای مکمل مانند یارانه دستمزد یا تسهیلات کم‌بهره نیز بهره بگیرد، به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته که ظرفیت اشتغال‌پذیری محدودتر است. خوشوقتی با اشاره به ضرورت بومی‌سازی اشتغال می‌گوید که استخدام نیروی محلی در بنگاه‌های بومی نه‌تنها نرخ بیکاری را کاهش می‌دهد، بلکه از مهاجرت ناخواسته به کلان‌شهرها و پیامدهای آن از جمله حاشیه‌نشینی نیز جلوگیری می‌کند. همچنین او بر لزوم انطباق فرصت‌های کارورزی با رشته‌های تحصیلی دانشگاهی تأکید دارد؛ چراکه تنها در این صورت است که سرمایه انسانی دانشگاهی به بهره‌وری منتهی می‌شود.

اگرچه نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در زمستان ۱۴۰۳ به ۱۰.۷ درصد رسیده و نسبت به زمستان سال قبل کاهش یافته، اما همچنان بالاتر از نرخ بیکاری عمومی است و نشان‌دهنده دشواری‌های ورود به بازار کار برای این گروه است. در واقع، از هر هزار نفر دارای تحصیلات عالی، ۱۰۷ نفر در زمستان گذشته بیکار بوده‌اند. از سوی دیگر، شواهد میدانی حاکی از آن است که بسیاری از فارغ‌التحصیلان به ناچار وارد مشاغل غیررسمی، اینترنتی و دور از تخصص خود می‌شوند که اغلب ثبات و امنیت شغلی ندارند.