



گزارش

ضرورت وضع مالیات بر مجموع درآمد

به گزارش «فرهنگستان» مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش مفصلی به پیوستی و ضرورت وضع مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی در ایران پرداخته است. آنچه در ادامه می‌آید، چکیده‌ای از این گزارش است. دانش اقتصاد و تجربه جهانی نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین راهکارهای کاهش کسری بودجه و ایجاد درآمدهای پایدار برای دولت و درعین حال یکی از بهترین سازوکارهای گسترش عدالت، کاهش نابرابری و رفع فقر، طراحی بهینه و اجرای دقیق مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی است. در شرایط کنونی اقتصاد ایران نیز یکی از اقدامات اجتناب‌ناپذیر برای اصلاح ساختار بودجه و اصلاح نظام مالیاتی که آثار ارزشمند دیگری ازجمله کاهش نابرابری، رفع فقر و ارتقای عدالت اجتماعی را به بار خواهد آورد، اصلاح قوانین مالیاتی با هدف استقرار نظام مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی است. گزارش حاضر – که اولین گزارش از سلسله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با موضوع مالیات بر مجموع درآمد است – با هدف معرفی چستی و ضرورت استقرار این نظام مالیاتی در ایران تنظیم شده است. مرور تاریخچه، انواع و منطق اخذ مالیات بر مجموع درآمد و نیز بیان برتری‌های آن بر نظام کنونی اخذ مالیات بر درآمد در ایران از مهم‌ترین محورهای این گزارش است.

از زمانی که اخذ مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در کشورهای مختلف جهان رواج یافت دو رویکرد در محاسبه و اخذ مالیات بر درآمد وجود داشته است؛ رویکرد اول جداگانه مالیات‌ها از پایه‌های مختلف درآمدی است. در این رویکرد قانونگذار پایه‌های مختلف درآمدی را از جهت نوع درآمد (مانند حقوق و دستمزد، سود سپرده‌ها، سود سهام، درآمد املاک، درآمد اتفاقی و...) تفکیک و بر هر پایه با نرخ‌ها و ضوابط مختلفی مالیات وضع می‌کرده است. این رویکرد که به رویکرد انگلیسی اخذ مالیات بر درآمد مشهور است، گاه با اخذ نوعی مالیات مازاد (Surtax) از مودیان پردرآمد نیز همراه بوده است. رویکرد دوم اخذ یکپارچه مالیات از همه پایه‌های درآمدی مودیان است که امروزه در جهان با نام نظام مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی شناخته می‌شود. این رویکرد که از انتهای قرن نوزدهم در اروپای قاره‌ای رواج یافت هم‌اکنون با الگوهای مختلف در اغلب کشورهای جهان در حال اجراست.

نظام مالیات بر درآمد در ایران از ابتدا با رویکرد اول (اخذ جداگانه مالیات از پایه‌های مختلف درآمدی) متولد شد، حتی آنچه در ماده (۱۵) قانون مالیات بر درآمد مصوب سال ۱۳۳۵، ماده (۱۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۴۵ و ماده (۱۲۹) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ به‌عنوان مالیات بر جمع درآمد افراد پردرآمد و سایر مودیان خاص آمده بود نیز نوعی مالیات مازاد از جنس مالیات مازاد (Surtax) انگلیسی بود که در همین رویکرد قرار داشت و بالطبع نباید آن را با رویکرد دوم که مبتنی بر اخذ یکپارچه مالیات از پایه‌های مختلف درآمدی است یکسان دانست. رویکرد اول درحالی همچنان مبنای نظام مالیاتی ایران است که در بیشتر کشورهای جهان – حتی در کشورهای درحال توسعه هم تراز ایران – از دهه‌ها پیش منسوخ شده است. رویکرد کنونی اخذ مالیات بر درآمد در ایران معیارهای عدالت مالیاتی (اعم از عدالت افقی و عمودی) را نقض می‌کند و علاوه بر هدردهی بخش مهمی از ظرفیت درآمدی بالقوه دولت، موجب جهت‌دهی نامطلوب فعالان اقتصادی می‌شود. لازم به یادآوری است که به‌لحاظ تاریخی مهم‌ترین و البته تنها تلاش برای استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد براساس رویکرد دوم (اخذ یکپارچه مالیات بر درآمد) قانون مالیات بر درآمد مصوب سال ۱۳۲۲ مجلس شورای ملی بود که به دلایل مختلف ازجمله اشغال کشور توسط قوای بیگانه در آن برهه و نیز بحران‌های متعدد سیاسی و اقتصادی در کنار فراهم نبودن زیرساخت‌های نهادی و اجرایی با شکست مواجه و بار دیگر رویکرد اخذ جداگانه مالیات بر درآمد در ایران احیا شد.

نخستین موضوعی که بعد از استقرار نظام مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی (به معنی سایر رویکرد دوم و نه به معنی اخذ مالیات مازاد مذکور در قوانین مالیاتی ۱۳۳۵ و ۱۳۴۵ و ۱۳۶۶) را ضروری ساخته است، لزوم اصلاح ساختار بودجه و مقاوم‌سازی اقتصاد کشور در مقابل شوک‌های ناشی از تحریم و دیگر تبعات ناشی از کاهش درآمدهای نفتی دولت است. تجربه جهانی و مطالعات داخلی نشان می‌دهد تعریف مالیات بر مجموع درآمد می‌تواند نقشی بی‌بدیل در افزایش قابل توجه نسبت مالیات به محصول ناخالص داخلی و کاهش پایدار کسری بودجه دولت داشته باشد. موضوع مهم افزایش نابرابری درآمدی در کشور است. ضریب جینی – به‌عنوان مشهورترین شاخص اندازه‌گیری نابرابری پس از کاهش نسبتاً ملموس در سه سال اول دهه ۱۳۹۰ – به‌سرعت درحال افزایش و بازگشت به سطوح تاریخی خود

در اوایل دهه ۱۳۸۰ (بالا تر ۴۰ درصد) است. تجربه جهانی نشان می‌دهد مهم‌ترین ابزار سیاستی برای کاهش نابرابری‌های درآمدی استفاده بهینه از ابزارهای مالیاتی و یارانه‌ای است. مطالعات تجربی نیز نشان می‌دهد استقرار نظام مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد در ایران می‌تواند به کاهش چشمگیر ضریب جینی و بهبود توزیع درآمد در کشور بینجامد. موضوع سوم که ضرورت نظام مالیات بر مجموع درآمد را روشن می‌سازد لزوم کاهش فقر و ارتقای معیشت طبقات ضعیف است. انتظار می‌رود با استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد، اولاً درآمد مالیاتی و درنتیجه توان مالی دولت برای حمایت از اقشار ضعیف افزایش یابد و ثانیاً زیرساخت‌های اطلاعاتی فراهم شده برای اجرای مالیات بر مجموع درآمد این امکان را ایجاد کند که دولت بتواند منابع جاری یارانه‌ای خود را نیز به‌نحو موثرتری هزینه کند. ضمن آنکه یکی از بهترین شیوه‌ها برای توزیع صحیح و هدفمند یارانه‌های مستقیم به اقشار هدف تعریف این یارانه‌ها به‌عنوان مالیات بر درآمد منفی یا اعتبار مالیاتی برگشت‌پذیر است. بر این اساس اهمیت طراحی بهینه و استقرار کامل مالیات بر مجموع درآمد و تأثیرات عمیق آن بر ارتقای عدالت اجتماعی، کاهش نابرابری، رفع فقر، گذار از اقتصاد نفتی و اصلاح ساختار بودجه کشور به‌حدی است که تصویب مواد قانونی آن می‌تواند به‌عنوان مهم‌ترین میراث مجلس یازدهم تلقی شود.



مهدی عبدالملولی

دبیر گروه اقتصاد  
 ازجمله موضوعات مهم در حوزه زنان و خانواده، وضعیت و جایگاه اشتغال زنان آندیشیده‌شده‌برای آن، جهت‌تحقق وضعیت‌مطلوب‌نظام‌سیاستگذاری است.بی‌شک محتوا و چگونگی پرداختن نظام‌سیاستگذاری به این موضوع، یکی از عوامل تأثیرگذار در تعیین وضعیت و جایگاهی مطلوب برای آن به‌شمار می‌رود. نگاهی به اسناد بالادستی در حوزه اشتغال نشان می‌دهد سیاستگذاری اجتماعی با محور کلان سیاست‌های تشویقی- ترویجی که خود شامل دو دسته مقوله «اشتغال متناسب زنان» و «اشتغال بدون قید زنان» و محور کلان سیاست‌های حمایتی شامل دو محور خردتر «حمایت از زنان شاغل» و «حمایت از غیرشاغلان زن»، به موضوع اشتغال زنان توجه کرده است. بااین حال، بسیاری از سیاست‌های کلی فاقد پشتوانه در قوانین جاری جهت عملیاتی شدن بوده و در کشور زنان هستند و سهم آنان از کل سرپرستان خانوار در کم‌درآمدترین دهک

زنان کشور داشته و نتایج بسیار قابل تأمل است:  
 ۱- طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹ به‌رغم افزایش چشمگیر ورود زنان به دوره‌های تحصیلات عالی، تنها ۳۰ هزار شاغل جدید به تعداد شاغلان زن کشور افزوده شده است. ۲- از کل بیکاران زن، ۷۱ درصد آنان از زنان بامدرک دانشگاهی تشکیل می‌دهند. ۳- حدود ۱۶ درصد از اشتغال کشور در اختیار زنان است و نرخ مشارکت زنان به حدود ۱۴ درصد رسیده است. ۴- طی یک سال اخیر ۱۵ درصد از زنان شاغل، شغل خود را از دست داده‌اند، این میزان برای مردان ۱/۷ درصد بوده است. ۵- بیکاری زنان در برابر مردان کشور و سه برابر زنان جهان است. ۶- همه اینها درحالی است که طبق آمارهای مرکز آمار ایران، سرپرستان خانوار در کشور زنان هستند و سهم آنان از کل سرپرستان خانوار در کم‌درآمدترین دهک یعنی دهک یک، حدود ۴۵ درصد است.

ضریب کرونا به اشتغال زنان ۹ برابر مردان

براساس جدیدترین گزارش مرکز آمار ایران، تعداد شاغلان کشور در پایان سال ۱۳۹۹ به ۲۳ میلیون و ۲۶۳ هزار و ۴۷ نفر رسیده است که در مقایسه با سال ۱۳۹۸ از کاهش یک میلیون و ۱۰ هزار و ۴۷۰ نفری خبر می‌دهد. نکته قابل تأمل اینکه، از یک میلیون و ۱۰ هزار و ۴۷۰ نفری که طی یکسال اخیر شغل خود را از دست داده‌اند، ۳۴۷ هزار و ۶۱۸ نفر مرد و ۶۲۲ هزار و ۸۵۲ نفر از آنان زنان هستند. در ظاهر به نظر می‌رسد زنانی که شغل خود را از دست داده‌اند حدود ۲ برابر مردان اند، اما اگر دقیق‌تر به موضوع نگاه کنیم، با توجه به تعداد کم‌تر زنان شاغلان، عمق فاجعه بیشتر آشکارتر می‌شود؛ چراکه مردانی که طی یکسال اخیر شغل خود را از دست داده‌اند، در مقایسه با ۱۹ میلیون و ۹۵۳ هزار مرد شاغل، فقط ۱،۷ درصد از آنان را شامل می‌شوند. این درحالی است که زنانی که شغل خود را از دست داده‌اند، در مقایسه جمعیت ۴ میلیون و ۳۲۰ هزار زن شاغل در سال ۱۳۹۸، معادل ۱۵،۳ درصد از آنان می‌شوند. به عبارتی دیگر، از ۱۹ میلیون و ۹۵۳ هزار مرد شاغل در سال ۱۳۹۸، حدود ۱،۷ درصد از آنان شغل خود را در سال ۱۳۹۹ از دست داده‌اند، اما از ۴ میلیون و ۳۲۰ هزار زن شاغل سال ۱۳۹۸، حدود ۱۵،۳ درصد از آنان در سال ۱۳۹۹ شغل خود را از دست داده‌اند. این بدین معنی است که نسبت زنان به مردانی که شغل خود را در سال ۹۹ از دست داده‌اند، حدود ۹ برابر است.

سهم زنان از اشتغال کشور ۱۶ درصد

ازجمله ویژگی‌های دیگر بازار کار در ایران، سهم پایین مشارکت زنان است. طبق آمارهای مرکز آمار ایران نرخ مشارکت اقتصادی (نسبت جمعیت فعال (شاغل و بیکار) به کل جمعیت بالای ۱۵ سال) زنان در سال ۱۳۸۴ حدود ۱۷ درصد بوده که این میزان طی این مدت حول و حوش ۱۷ تا ۱۷ درصد در نوسان بوده و در سال ۱۳۹۸، حدود ۱۷ درصد و در زمستان ۱۳۹۹ به ۱۳،۹ درصد رسیده است. به‌عبارتی در سال ۹۹ از جمعیت ۳۱ میلیون و ۲۰۵ هزار نفری زنان بالای ۱۵ سال (در سن کار) تنها ۴ میلیون و ۳۳۶ هزار نفر جزء جمعیت فعال قرار داشته‌اند. جالب توجه‌تر از آن، در سال گذشته کل شاغلان زن کشور حدود ۳ میلیون و ۶۵۸ هزار نفر بوده و سهم زنان از کل اشتغال کشور حدود ۱۵،۷ درصد است. به هر صورت روند کلی ۱۶ سال اخیر اشتغال زنان کشور نشان می‌دهد بدون درنظر گرفتن شرایط کرونایی که از زمستان ۹۸ تا زمستان ۹۹ موجب بیکاری نزدیک به ۶۶۳ هزار نفر از زنان شده، سهم زنان از اشتغال کشور طی این مدت حول و حوش ۱۶ درصد بوده است.

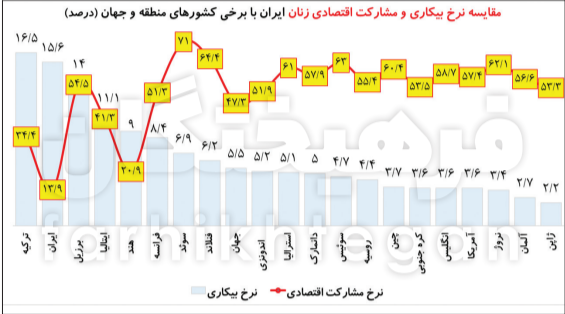
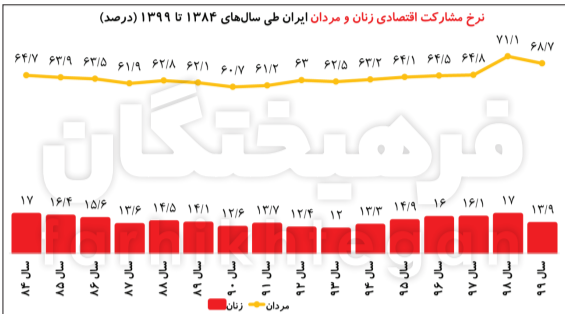
نرخ مشارکت اقتصادی زنان طی دوره ۱۶ ساله (۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹) درحالی در حدود ۱۴ تا ۱۶ درصد در نوسان بوده که طی این مدت نرخ مشارکت اقتصادی مردان ایران بین ۶۳ تا ۶۸ درصد بوده است. همچنین تعداد جمعیت فعال زنان طی دوره ۱۶ ساله از ۴،۸ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۵،۲ میلیون نفر در سال‌های اخیر رسیده، درحالی که طی این مدت جمعیت زنان غیرفعال از ۲۳،۴ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به حدود ۲۷ تا ۲۸ میلیون نفر رسیده است. طی این مدت جمعیت فعال مردان حدود ۱۸،۵ تا ۲۱ میلیون نفر بوده و جمعیت غیرفعال مرد نیز از ۱۰ تا ۱۱ میلیون نفر در سال‌های اخیر رسیده است. به‌عبارتی طی دوره ۱۶ ساله جمعیت فعال مردان نزدیک به برابر زنان بوده و جمعیت غیرفعال زن نیز حدود ۲،۵ برابر مردان بوده است.

۱۶ سال فقط ۳۰۰ هزار شغل جدید تازه

طبق آمارهای مرکز آمار ایران، تعداد شاغلان زن ایران از حدود ۴ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۳،۴ میلیون نفر تا پایان سال ۱۳۹۱ رسیده است. این تعداد در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ بازم کاهش یافته و به ۳،۱ میلیون نفر در هر دو سال رسیده است. در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸ تعداد شاغلان زن کشور به ۴،۳ میلیون نفر رسیده که حدود ۳۰۰ هزار نفر از شاغلان زن در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ بیشتر است. البته با درنظر گرفتن تعداد ۳،۷ میلیون شاغلان زن، این تعداد کمتر از سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ نیز خواهد بود. گرچه طی ۸ سال اخیر اشتغال زنان رونق نسبی به خود گرفته، اما همان‌طور که آمارها نشان می‌دهد به‌رغم همه افت و خیزها، اشتغال زنان توسعه‌ناپذیری داشته و بلکه هم‌نوعی با تنزل مواجه شده است. اعداد و ارقام اشتغال زنان از این منظر مهم است که در یک دهه اخیر سهم زنان از فارغ‌التحصیلان کشور از کل فارغ‌التحصیلان به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است. بااین حال، در حوزه اشتغال با تنزل در شاخص‌ها، فارغ‌التحصیلان در شرایط بحرانی قرار گرفته‌اند. در همین خصوص نگاهی به نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان نشان می‌دهد در زمستان ۹۹ درحالی سهم جمعیت بیکار فارغ‌التحصیل کشور از کل بیکاران حدود ۲۹ درصد و سهم مردان ۲۶،۴ درصد بوده که این میزان برای زنان بامدرک دانشگاهی ۷۱ درصد بوده است. به‌عبارتی از کل زنان بیکار، حدود ۷۱ درصد آنها دارای مدرک دانشگاهی هستند.

نرخ بیکاری زنان ۲ برابر مردان

به‌واسطه کمبود فرصت‌های مطلوب برای اشتغال زنان، طبیعی است سهم زنان از مشارکت



اقتصادی در کشور پایین‌باشد و به تبع آن، تعداد قابل توجهی از زنان ایران در زیرمجموعه جمعیت غیرفعال قرار بگیرند و به تناسب این دو، سهم زنان از اشتغال کشور نیز پایین باشد. اما به‌رغم اینکه دلسردی از پیدا کردن کار بسیاری از زنان و به‌ویژه فارغ‌التحصیلان دانشگاهی را از بازار کار بیرون کرده، با این حال نرخ بیکاری زنان طی دوره ۱۶ ساله ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹ از ۱۷،۱ درصد به ۱۹،۸ درصد تا سال ۱۳۹۶، به ۱۸،۹ درصد تا سال ۹۷ و به ۱۷،۵ و ۱۵،۶ درصد در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ رسیده است. همه اینها درحالی است که بیکاری مردان طی دوره ۱۶ ساله حول و حوش ۹ تا ۱۰ درصد در نوسان بوده و در سال گذشته به ۸،۴ درصد رسیده است. این مقایسه آماری نشان می‌دهد طی ۱۶ سال اخیر نرخ بیکاری زنان نزدیک به ۲ برابر مردان بوده است.

بیکاری زنان ایران ۳ برابر میانگین جهانی

چنان‌که در ادامه می‌آید، به‌واسطه مولفه‌های اجتماعی و فرهنگی و عقیدتی و درنهایت مولفه‌های مربوط به خرده‌فرهنگ‌های داخل کشور، مقایسه نرخ مشارکت اقتصادی زنان ایرانی با دیگر کشورهای به‌ویژه کشورهای غربی شاید چندان مقایسه علمی و منطقی‌ای نباشد. اما نرخ بیکاری می‌تواند مقایسه مطلوب‌تری برای فهم وضعیت بازار کار زنان ایرانی با دیگر کشورهای فراهم سازد. براساس آمارهای مرکز آمار ایران در سال گذشته نرخ مشارکت اقتصادی زنان حدود ۱۲/۹ درصد بوده، این درحالی است که طبق آمارهای بانک جهانی، در سطح جهان میانگین نرخ مشارکت اقتصادی زنان ۴۷/۳ درصد است. این میزان در کشوری چون سوئد ۷۱ درصد، در فنلاند ۶۴/۴ درصد، سوئیس ۶۳ درصد، نروژ ۶۲/۱ درصد، کشورهای عضو اتحادیه اروپا حدود ۵۸ درصد و در کشورهای عضو OECD (تعداد ۳۷ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی اند) حدود ۵۳ درصد است. در ژاپن این نرخ حدود ۵۳/۳ درصد و در آمریکا این میزان ۵۷/۴ درصد است.

اما در خصوص بیکاری نیز، درحالی طی سال گذشته نرخ بیکاری زنان ایرانی حدود ۱۵/۶ درصد و میانگین ۱۶ ساله حدود ۱۶ درصد بوده که میانگین نرخ بیکاری زنان در جهان حدود ۵/۵ درصد است. این میزان برای زنان ژاپن ۲/۲ درصد، آلمان ۲/۷ درصد، نروژ ۲/۴ درصد و در آمریکا، انگلیس و کره جنوبی حدود ۲/۶ درصد، چین ۳/۷ درصد و روسیه ۴/۴ درصد است. فرانسه با ۸/۴ درصد، هند با ۹ درصد، ایتالیا با ۱۱ درصد، برزیل با ۱۴ درصد و ترکیه با ۱۶/۵ درصد، ازجمله کشورهای منتهی هستند که نرخ بیکاری زنان آنان بالاتر از میانگین جهانی و میانگین کشورهای توسعه‌یافته است. همچنین میانگین نرخ بیکاری بین کشورهای عضو OECD نیز حدود ۵/۶ درصد است.

غبار فراموشی بر متن یک قانون ۲۹ ساله

یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی در حوزه اشتغال زنان، «قانون سیاست‌های اشتغال زنان جمهوری اسلامی ایران» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۱ است. از این منظر به این قانون و مفاد آن پرداخته می‌شود که قیاس سطح مشارکت اقتصادی، اشتغال و بیکاری زنان ایران با دیگر کشورهای توسعه‌یافته به‌موقع‌های اجتماعی، فرهنگی و عقیدتی و حتی بدون توجه به باورهای خرده‌فرهنگ‌ها در سطح یک کشور نمی‌تواند ما را به نتایج دقیق و علمی و منطقی برساند (این مورد علاوه بر ایران، در کشورهای اسلامی نیز صدق دارد). قانون مذکور در مواد ۲ و ۳ خود با تأکید بر قداست مقام مادری و تربیت نسل آینده، بر این مطلب که باید ارزش معنوی و مادی نقش زنان در خانواده و کار آنان در خانه درنظر گرفته شود، تصریح کرده و اشتغال بانوان را ازجمله شرایط و لوازم تحقق عدالت اجتماعی و تعالی جامعه برشمرده است. مقرر در ماده ۴ تصریح می‌دارد: «شرایط و محیط کار اجتماعی بانوان باید به‌گونه‌ای مهیا شود که زمینه رشد معنوی، علمی و حرفه‌ای آنان فراهم شود و به دیانت، شخصیت، منزلت و سلامتی فکری و روحی و جسمی آنان لطمه‌ای وارد نیاید». در ماده ۵ نیز بیان شده، با توجه به نقش زنان در پیشرفت اجتماعی و توسعه اقتصادی به‌عنوان نیچی از جمعیت، باید تسهیلات لازم برای اشتغال آنان از سوی دستگاه‌های اجرایی فراهم آید و برنامه‌ریزی‌های مناسب حسب اولویت صورت گیرد و به‌علاوه قوانین و امکانات فوق‌العاده‌ای نیز برای اشتغال زنان تا سرحرف نیاز در ردیف‌های «الف» و «ب» مشاغل درنظر گرفته شود و در خصوص ردیف ج، زنان نیز مانند مردان قادر باشند بدون تبعیض شغل مطلوب خود را به دست آورند. الف: مشاغلی که پرداختن بدان از سوی زنان مطلوب شارع است مانند مامایی و رشته‌هایی از پزشکی و تدریس، ب: مشاغلی که با ویژگی‌های بانوان از لحاظ روحی و جسمی متناسب است، مانند علوم آزمایشگاهی، مهندسی الکترونیک، داروسازی، مددکاری و مترجمی، ج: مشاغلی که هیچ‌گونه مزیت برتری در آن برای شاغلان زن و مرد وجود ندارد و با انتخاب آن به‌صورت طبیعی صورت می‌گیرد و ملاک آن تخصص و تجربه است، نه جنسیت (کارگری ساده در سایر رشته‌های فنی و خدماتی).

در ماده ۵ این قانون بیان شده، با توجه به اینکه نیروهای متخصص و تحصیلکرده در هر جامعه‌ای ارزشمندترین سرمایه‌های آن به‌شمار می‌آیند و برای آموزش و تربیت علمی آنان سرمایه‌گذاری هنگفتی صورت گرفته است باید: اولاً: انتخاب صاه و تحصیل در رشته‌های متناسب با اشتغال بانوان هرچه کامل‌تر امکان‌پذیر شود. ثانیاً: تسهیلات لازم برای استفاده از توانایی‌های زنان کارشناس، متخصص و تحصیلکرده فراهم آید، به‌گونه‌ای که اهتمام آنان به ایفای نقش خود در خانواده و شرایط زندگی، منجر به کناره‌گیری از فعالیت اجتماعی نشود. در ماده ۱۰ نیز مقرر شده: «در ادیان و جهه‌های مبتنی

