

با نمایندگان در مجلس دهم

۳۲. بیکاری، اشتغال و بازار کار

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۷۸
شهریورماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. مفاهیم و تعاریف بازار کار
۶	۲. خلاصه‌ای از وضعیت بازار کار در دهه گذشته
۶	۲-۱. جمعیت و نیروی کار
۷	۲-۲. جمعیت شاغل
۸	۲-۳. سطح تحصیلات
۹	۲-۴. بیکاری
۱۲	۲-۵. ترکیب سنی و جنسیتی جمعیت بیکار
۱۳	۲-۶. ترکیب تحصیلی جمعیت بیکار
۱۵	۳. قوانین، مقررات و عوامل نهادی مؤثر بر بازار کار
۱۶	۴. قوانین و مقررات بازار کار در ایران
۱۷	۴-۱. قوانین برنامه توسعه
۱۸	۴-۲. سایر قوانین و مقررات بازار کار
۱۹	۴-۳. آسیب‌شناسی قوانین و مقررات بازار کار
۲۰	۵. مجلس دهم و بازار کار
۲۲	منابع و مأخذ



با نمایندگان در مجلس دهم ۳۲. بیکاری، اشتغال و بازار کار

چکیده

آمارهای بازار کار نشان از بیکاری حدود ۲/۷ میلیون نفری نیروی کار در پایان سال ۱۳۹۴ دارد که اگر شاغلان ناقص^۱ به آنها اضافه شود ۴/۸ میلیون نفر از جمعیت کشور درگیر مسئله بیکاری و اشتغال ناقص هستند. علاوه بر این در سال‌های اخیر جمعیت غیرفعال در حال افزایش بوده و نرخ مشارکت کاهش یافته است. این موضوع به خصوص در مورد زنان نمود بیشتری دارد. بیشترین نرخ بیکاری هم مربوط به فارغ‌التحصیلان دانشگاهی می‌باشد. در پایان سال ۱۳۹۴ نرخ بیکاری ۱۱ درصد، نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی ۱۸/۵ درصد، نرخ مشارکت کل کشور ۳۸/۲ و نرخ مشارکت زنان ۱۳/۳ درصد بوده است. در طول سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ نیز تنها ۱/۴ میلیون نفر به جمعیت شاغل اضافه شده در حالی که در این دوره ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت در سن کار اضافه گردیده است. شرایط بازار کار نشان می‌دهد که تداوم وضع موجود به تنهایی می‌تواند مخاطره‌آمیز باشد و اتخاذ سیاست‌های اشتغالزایی مناسب برای اجتناب از مشکلات اقتصادی- اجتماعی احتمالی ضروری است.

آسیب‌شناسی اولیه قوانین و مقررات بازار کار در ایران نشان می‌دهد که اولاً برای حل مشکل اشتغالزایی و حتی حمایت از نیروی کار شاغل فعلی، تمرکز اصلی بر استفاده از منابع پولی بوده است و ثانیاً سیاست‌گذاری‌ها و قانونگذاری‌ها به صورت پراکنده و بدون برخورداری از انسجام و سازگاری لازم با یکدیگر صورت گرفته است. بنابراین لازم است که سیاست‌گذاران و به خصوص قانونگذاران توجه داشته باشند که با تزریق پول و منابع مالی به تنهایی نمی‌توان شغل ایجاد کرد و پراکندگی سیاست‌گذاری‌ها و مقررات‌گذاری‌ها در حوزه بازار کار بدون وجود رویکرد کلان و جامع کشور در این زمینه، در نهایت به تعارض سیاست‌ها و مقررات و عدم حصول نتیجه منجر می‌شود. از جمله اقدامات سیاست‌گذاری، نظارتی و قانونگذاری که می‌تواند در دستور کار دولت و مجلس قرار گیرد (در کنار انتخاب یا ترکیب میان حمایت از مشاغل رسمی موجود و اشتغالزایی جدید) عبارتند از:

۱. اصلاح قوانین حوزه بازار کار از جمله قانون کار،

۲. لزوم در اولویت قرار گرفتن اشتغال و بازار کار در میان برنامه‌های اقتصادی دولت و وجود

برنامه‌های عملیاتی در این حوزه،

۱. افراد دارای اشتغال ناقص شامل تمام شاغلانی هستند که به «دلایل اقتصادی» نظیر رکود کاری، پیدا نکردن کار با ساعت کار بیشتر، قرار داشتن در فصل غیرکاری و ... کمتر از ۴۴ ساعت کار کرده و «خواهان و آماده» برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند.

۳. وجود هماهنگی بین تمامی نهادها و دستگاه‌های اجرایی در جهت رفع بحران بیکاری،
۴. ایجاد پایگاه اطلاعاتی جامع و کارآمد در حوزه بازار کار و نظارت بر صحت و سقم آمار گردآوری شده،
۵. ایجاد تطابق و هماهنگی بین سیستم آموزشی و نیازهای بازار کار در کشور،
۶. فراهم نمودن امکاناتی در جهت تسهیل در جابجایی و آموزش‌های بین‌المللی نیروی کار،
۷. استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی در جهت کاهش پدیده چندشغلی بودن،
۸. اتخاذ راهکارهایی در جهت تبدیل اشتغال غیررسمی به رسمی.

مقدمه

بازار کار عرصه تعامل کارگزاران اقتصادی و بازیگران اجتماعی است که هر کدام در این عرصه نقش‌های متعددی ایفا می‌کنند. برآیند همه این نقش‌آفرینی‌ها به گردش درآمدن چرخه فعالیت‌های اقتصادی، شکل‌گیری کسب‌وکارها، تحصیل سود و ایجاد فرصت‌های شغلی است. بدیهی است که بهبود بازار کار نیازمند تعامل دائمی کلیه عوامل درگیر در آن است. از جمله این عوامل عبارتند از:^۱

- جمعیت، خانوارها و عرضه نیروی کار،
 - تقاضای نیروی کار،
 - شرایط بازار کار، بیکاری و پیامدهای آن،
 - قوانین، مقررات و عوامل نهادی مؤثر بر بازار کار.
- بررسی شرایط بازار کار کشور و سیاستگذاری مناسب برای بهبود وضعیت آن، دارای اهمیتی ویژه است زیرا:
- به‌طور کلی بازار کار ارتباط تنگاتنگی با تحولات سایر بخش‌ها و بازارهای یک اقتصاد دارد؛ بی‌ثباتی اقتصاد کلان، شرایط نامساعد محیط و کسب‌وکار و نظام بنگاه‌داری، تحولات روابط تجاری و منطقه‌ای، ضعف‌های نظام تأمین مالی، تغییر قوانین و مقررات، سیاست‌های مالی و شرایط بودجه‌ای دولت و بسیاری دیگر از ابعاد و حوزه‌های سیاستگذاری یک اقتصاد - و حتی تحولات سیاسی کشور چه در بُعد داخلی و چه در بُعد روابط خارجی-، در نهایت اثر خود را بر بازار کار نمایان می‌سازد و برآیند این تحولات بر میزان اشتغال و بیکاری اثرگذار خواهند بود.
 - از سوی دیگر کاهش اشتغال و افزایش بیکاری بر تحولات فقر، افزایش جرم و ناامنی، ناآرامی‌های سیاسی و مسائل اجتماعی مانند طلاق، اعتیاد و سلامت روانی جامعه اثرگذار است.
 - عمق مشکلات بازار کار در اقتصاد ایران یکی دیگر از ضرورت‌های بررسی و سیاستگذاری صحیح و بهنگام درباره این بازار است. طی ده سال گذشته، به‌طور کاملاً استثنایی، بیشترین میزان افزایش

۱. حسن طایبی، تحلیل وضعیت حاکم بر بنگاه‌های تولید با رویکرد سیستمی، اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵، بیم‌ها و امیدها، مؤسسه سیاست پژوهشی صندوق بازنشستگی کشور، چاپ اول، بهار ۱۳۹۵، ص ۷۵.



جمعیت در سن کار و کمترین میزان اشتغال به طور همزمان اتفاق افتاده است. با این وجود، افزایش قابل ملاحظه‌ای در تعداد بیکاران و نرخ بیکاری بروز نکرده است. زیرا بخش مهمی از جمعیت در سن کار کشور غیرفعال مانده‌اند و به بازار کار وارد نشده‌اند. لذا تحولات ۱۰ سال گذشته در زمینه اشتغالزایی، خود را به صورت یک بیماری آشکار به نام بیکاری، نشان نداده است. بلکه هم‌اکنون اقتصاد ایران با یک بیماری پنهان مواجه است که همین موضوع شناخت شرایط موجود و اتخاذ سیاست‌های صحیح برای عبور از بحران‌های احتمالی را دشوارتر می‌کند. لذا این شرایط ویژه، نیازمند توجهی ویژه از جانب سیاستگذاران کشور به بازار کار و تبعات احتمالی آن است.

– باید توجه داشت که عدم درک صحیح و شناخت کافی از مشکلات و تحولات بازار کار از سوی سیاستگذاران می‌تواند منجر به اتخاذ سیاست‌های نامتناسب با عدم تعادل‌های موجود در بازار کار شود که نه تنها مشکلات بازار کار را مرتفع نخواهد کرد، بلکه عدم تعادل‌هایی در بخش‌های دیگر اقتصاد نیز ایجاد خواهد کرد. بر این اساس ارائه درک درستی از شرایط موجود در بازار کار، تحلیل علل تحولات آن و آشنایی با ابعاد مختلف سیاستگذاری در بازار کار با هدف افزایش اشتغال، می‌تواند آثار مهمی بر کیفیت سیاستگذاری در بازار کار و سایر بخش‌ها و بازارهای مرتبط داشته باشد.

– همچنین باید این واقعیت را در نظر داشت که همزمانی مسائل بازار کار با تحولات جمعیتی، عبور از شرایط خاص کنونی را به فرآیندی زمانبر تبدیل کرده است. به طوری که مسئله اشتغال و بیکاری موضوعی است که تا چند سال آینده نیز همواره یکی از مهمترین مشکلات اقتصاد ایران خواهد بود و در صورت توفیق در رسیدن به اهداف رشد اقتصادی و تورم در سال‌های آتی، نمی‌توان انتظار داشت مسئله بیکاری به سادگی مهار شود. لذا راهکاری برای معجزه در بازار کار وجود ندارد و لازم است با ممارست در سیاستگذاری صحیح و عقلایی، تلاش کرد گام به گام شرایط بازار کار را به وضعیت مطلوب آن نزدیک و نزدیک‌تر کرد.

در این گزارش تلاش می‌شود تا ضمن ترسیم یک تصویر کلی از وضعیت بازار کار ایران (جمعیت، خانوارها و عرضه نیروی کار، تقاضای نیروی کار، شرایط بازار کار، بیکاری و پیامدهای آن)، به نقش قوانین، مقررات و عوامل نهادی مؤثر بر بازار کار پرداخته شود. به این منظور ابتدا سابقه قانونگذاری در بازار کار اشاره و آسیب‌شناسی می‌شود و سپس نقش قوه مقننه در رفع معضلات این بخش بیان می‌شود.

۱. مفاهیم و تعاریف بازار کار

پیش از بررسی وضعیت بازار کار، آشنایی با تعاریف و مفاهیم اولیه بازار کار و نظام آماری کنونی بازار کار ایران ضروری است. بسیاری از مفاهیم در مباحث نظری مفاهیمی کیفی هستند و برای برقراری ارتباط مفهومی آنها با مشاهدات آماری، تعاریف مشخصی با پیشنهاد مؤسسات بین‌المللی مطالعات بازار

کار شکل گرفته است. برخی مفاهیم و تعاریف مشخص و بین‌المللی بازار کار، که توسط ILO^۱ مقرر شده است، به شرح زیر است.

کار: آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی (فکری و بدنی) که به منظور کسب درآمد (نقدی و یا غیرنقدی) صورت پذیرد و هدف آن تولید کالا یا ارائه خدمت باشد، کار محسوب می‌شود. در خصوص اینکه چه فعالیتی کار محسوب می‌شود و چه فعالیتی کار محسوب نمی‌شود، همان‌گونه که در تعریف ذکر شده است، معیار فعالیتی است که منجر به تولید (کالا یا خدمت) می‌شود و مبنای رفاه افراد نیست. لذا صرفاً اینکه فرد دارای درآمد باشد کار محسوب نمی‌شود و بالعکس اینکه فردی درآمد نداشته باشد، غیرشاغل محسوب نمی‌شود.^۲

جمعیت فعال اقتصادی:^۳ تمام افراد در سن کار یعنی جمعیت ده‌ساله و بیشتر (یا ۱۵ ساله و بیشتر)^۴ که در هفته تقویمی قبل از هفته آمارگیری (هفته مرجع) طبق تعریف کار، در تولید کالا و خدمات مشارکت داشته (شاغل) و یا از قابلیت مشارکت برخوردار بوده‌اند (بیکار) جمعیت فعال اقتصادی محسوب می‌شوند.

جمعیت غیرفعال اقتصادی:^۵ تمام افراد ده‌ساله و بیشتر که در طول هفته مرجع طبق تعریف، در هیچ یک از دو گروه شاغلان و بیکاران قرار نمی‌گیرند، جمعیت غیرفعال اقتصادی محسوب می‌شوند. **جمعیت خارج از نیروی کار:** تمامی افراد ۰-۹ ساله جمعیت خارج از نیروی کار محسوب می‌شوند. **جمعیت شاغل:**^۶ تمام افراد ده‌ساله و بیشتر (یا ۱۵ ساله و بیشتر) که در طول هفته مرجع، طبق تعریف کار، حداقل یک ساعت کار کرده و یا بنا به دلایلی به طور موقت کار را ترک کرده باشند، شاغل

1. International Labor Organization

۲. مصادیقی از فعالیت‌های اقتصادی که ممکن است به اشتباه کار محسوب نشوند به شرح زیر است:

- فعالیت کشاورزی، دامداری، ماهیگیری و پرورش طیور،
- فعالیت افرادی که در حال خدمت وظیفه هستند،
- فعالیت افرادی که به منظور کسب درآمد در محل سکونت کالاهای خدماتی یا تولیدی نظیر قابلیاتی، خیاطی، آرایشگری، تابپ، تدریس، نگهداری کودک و ... انجام می‌دهند،
- فعالیت افراد بدون مزد در کسب‌وکار یکی از اعضای خانوار خود که با وی نسبت خویشاوندی دارد (کارکنان فامیلی بدون مزد) در کارهایی مانند کشاورزی، دامداری، مغازه‌داری و ...،
- فعالیت افرادی که برای خانوار خود کالاهایی نظیر گلیم، حصیر، قالی و لباس تولید می‌کنند،
- فعالیت افرادی که خودشان برای خود خانه می‌سازند یا تعمیرات اساسی در واحد مسکونی خود انجام می‌دهند،
- فعالیت افرادی که به عنوان کارآموز در محل فعالیت اقتصادی مشغول به کار هستند و به طور مستقیم در تولید کالا و خدمات سهم هستند، حتی فعالیت افراد بدون مزد و حقوق،
- مصادیقی از فعالیت‌های اقتصادی که بنا به تعریف، کار محسوب نمی‌شوند و ممکن است به اشتباه کار محسوب شوند به شرح زیر است:
- فعالیت‌های بدون مزد در خانه برای سایر اعضای خانوار مانند پخت‌وپز، خانه‌داری و پرستاری از فرزندان،
- خدمات اجتماعی و داوطلبانه بدون مزد مانند کار داوطلبانه در مؤسسات خیریه یا بسیج و ...،
- تعمیرات جزئی واحد مسکونی خانوار یا تعمیرات لوازم منزل توسط اعضای خانوار،
- سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی بدون مشارکت در مدیریت یا عملیات مانند سهام‌داری.

مصادیق فوق نشان می‌دهد جمعیت شاغل به‌طور عمده نشان‌دهنده تقاضا برای تولید اقتصادی است و به تنهایی نشانگر رفاه نیست. منبع: اصول گردآوری آمارهای نیروی کار ایران، صفورا عباسی (معاون دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری مرکز آمار ایران)، مجله آمار، شماره ۲، آبان‌ماه ۱۳۹۲.

3. Active Population

۴. معمولاً در اکثر داده‌های بین‌المللی گروه سنی ۱۵ سال به بالا به عنوان جمعیت در سن کار در نظر گرفته می‌شود. اما در داده‌های مربوط به بازار کار در ایران گروه سنی ۱۰ سال به بالا به عنوان جمعیت در سن کار لحاظ می‌شود.

5. Non-active Population

6. Employed Population



محسوب می‌شوند. شاغلان به طور عمده شامل دو گروه مزد و حقوق‌بگیران و خوداشتغالان می‌شوند. ترک موقت کار در هفته مرجع با داشتن پیوند رسمی شغلی، برای مزد و حقوق‌بگیران و تداوم کسب‌وکار برای خوداشتغالان به‌عنوان اشتغال محسوب می‌شود. افراد زیر نیز به‌لحاظ اهمیتی که در فعالیت اقتصادی کشور دارند، شاغل محسوب می‌شوند:

- افرادی که بدون دریافت مزد برای یکی از اعضای خانوار خود که با وی نسبت خویشاوندی دارند کار می‌کنند (کارکنان فامیلی بدون مزد).

- کارآموزانی که در دوره کارآموزی فعالیتی در ارتباط با فعالیت مؤسسه محل کارآموزی انجام می‌دهند یعنی مستقیماً در تولید کالا یا خدمات سهیم هستند و فعالیت آنها «کار» محسوب می‌شود. - محصولانی که در هفته مرجع دارای کار بوده‌اند.

- تمام افرادی که در نیروهای مسلح به‌صورت کادر دائم یا موقت خدمت می‌کنند (نیروهای مسلح پرسنل کادر و سربازان، درجه داران، افسران و وظیفه نیروهای نظامی و انتظامی).

بیکار:^۱ بیکار به تمام افراد ده‌ساله و بیشتر (یا ۱۵ ساله و بیشتر) اطلاق می‌شود که:

۱. در هفته مرجع فاقد کار باشند (دارای اشتغال مزدبگیری یا خوداشتغالی نباشند)

۲. در هفته مرجع یا هفته بعد از آن آماده برای کار باشند (برای اشتغال مزدبگیری یا خوداشتغالی آماده باشند).

۳. در هفته مرجع و سه هفته قبل از آن جویای کار باشند (اقدامات مشخصی را به منظور جستجوی اشتغال مزدبگیری و یا خوداشتغالی به عمل آورده باشند).

افرادی که به‌دلیل آغاز به کار در آینده و یا انتظار بازگشت به شغل قبلی جویای کار نبوده، ولی فاقد کار و آماده برای کار بوده‌اند نیز بیکار محسوب می‌شوند.

نرخ فعالیت (نرخ مشارکت اقتصادی): عبارت است از نسبت جمعیت فعال (شاغل و بیکار) ده‌ساله و بیشتر (یا ۱۵ ساله و بیشتر) به جمعیت در سن کار، ده‌ساله و بیشتر (یا ۱۵ ساله و بیشتر) ضرب در ۱۰۰.

$$\text{نرخ مشارکت} = \frac{\text{جمعیت فعال}}{\text{جمعیت در سن کار}} \times 100$$

نرخ بیکاری: عبارت است از نسبت جمعیت بیکار به جمعیت فعال (شاغل و بیکار) ضرب در ۱۰۰.

$$\text{نرخ بیکاری} = \frac{\text{جمعیت بیکار}}{\text{جمعیت فعال}} \times 100$$

نرخ اشتغال:^۱ عبارت است از نسبت جمعیت شاغل به جمعیت فعال (شاغل و بیکار) ضرب در ۱۰۰. **نسبت اشتغال:** عبارت است از نسبت جمعیت شاغل ده‌ساله و بیشتر (و یا ۱۵ ساله و بیشتر) به کل جمعیت ده‌ساله و بیشتر (و یا ۱۵ ساله و بیشتر)، ضرب در ۱۰۰.

۲. خلاصه‌ای از وضعیت بازار کار در دهه گذشته

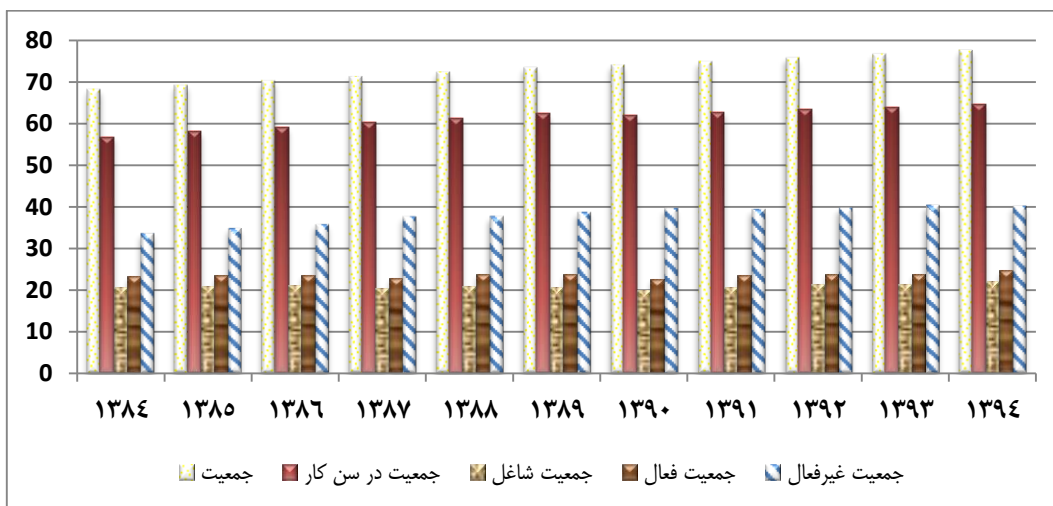
تصویر کلی از وضعیت بازار کار در چند بخش زیر ارائه شده است:

۲-۱. جمعیت و نیروی کار

آمار و ارقام بازار کار نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، در حدود ۹/۴ میلیون نفر به جمعیت کشور افزوده شده است و از این تعداد نزدیک به ۸ میلیون نفر به جمعیت در سن کار (جمعیت ۱۰ سال و بیشتر) اضافه شده است. اما از این تعداد تنها ۱/۴۵ میلیون نفر وارد جمعیت فعال شده و مابقی یعنی در حدود ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شده است. این تحولات سبب شده است نرخ مشارکت از ۴۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳۸/۲ درصد در سال ۱۳۹۴ برسد.^۲

نمودار ۱. جمعیت، جمعیت در سن کار، جمعیت غیرفعال، جمعیت فعال و جمعیت شاغل کشور

(میلیون نفر)



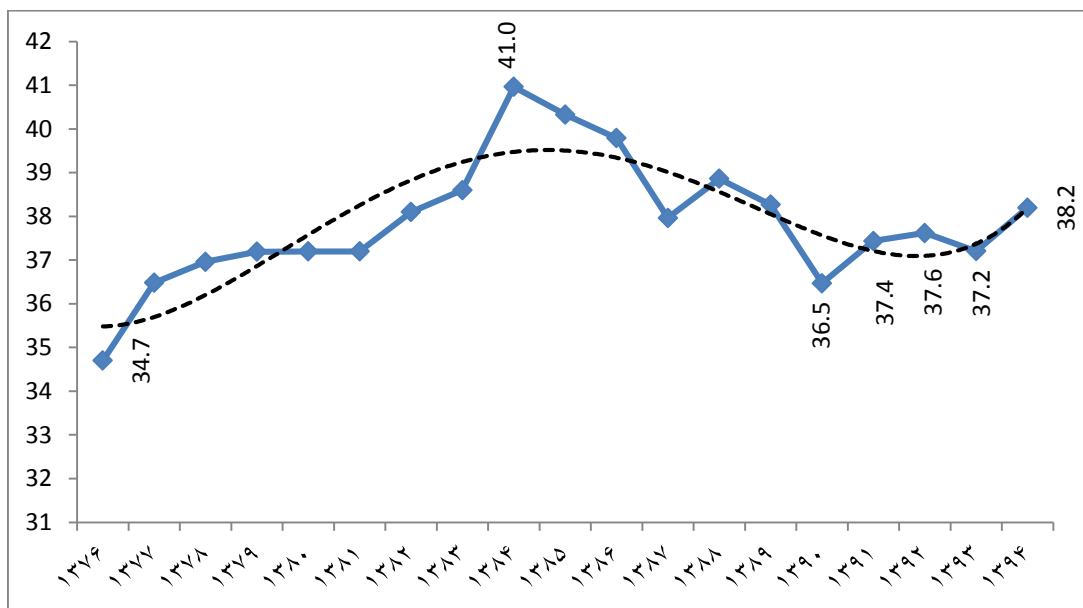
مأخذ: طرح آمارگیری از نیروی کار، مرکز آمار ایران.

1. Employment Rate

۲. بهنیا مهران و علویان آرش، بررسی وضعیت بازار کار در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۹۴، ص ۲.



نمودار ۲. نرخ مشارکت اقتصادی (درصد)



مأخذ: همان.

لذا با توجه به اشتغالزایی پایین در دهه گذشته و افزایش جمعیت جوان و غیرفعال کشور، «نسبت کل جمعیت به تعداد شاغلان»^۱ به ۳/۶ نفر رسیده است که این رقم در مقایسه با نرم‌های جهانی بسیار بالاتر است. افزایش این نسبت طی سال‌های اخیر به معنای دشواری تأمین نیازهای خانوارها و در نتیجه گسترش فقر است.

از سوی دیگر «سهم جمعیت غیرفعال از کل جمعیت» نیز نشان می‌دهد چند درصد کل جمعیت یک کشور فعال نیستند. میزان بالای این سهم، روند افزایشی آن و به‌خصوص سهم غالب نیروی جوان و تحصیلکرده در بین جمعیت غیرفعال، هشدار جدی برای بروز انواع مختلفی از نابسامانی‌های اجتماعی است. در حال حاضر این نسبت در کشور حدود ۵۰ درصد است و طی دهه اخیر روندی افزایشی را نیز طی کرده است. بنابراین تداوم وضعیت بازار کار کشور، دو نتیجه محتوم گسترش فقر و افزایش نابسامانی‌های اجتماعی مانند افزایش اعتیاد، طلاق، جرم و ... را در پی دارد.

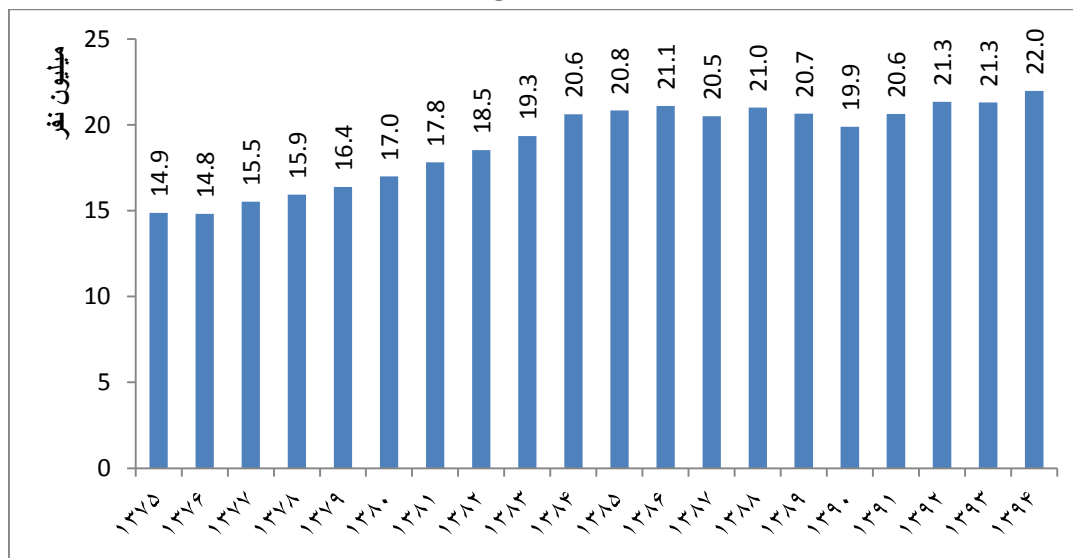
۲-۲. جمعیت شاغل

در نمودار ۳ تعداد شاغلان کشور طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۴ ترسیم شده است. مشاهده می‌شود که طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۶ تعداد شاغلان کشور در یک روند صعودی از ۱۴/۹ میلیون نفر به ۲۱/۱ میلیون نفر

۱. نسبت کل جمعیت به تعداد شاغلان به این معناست که به‌طور متوسط هر فرد شاغل تأمین‌کننده چند نفر است. نتایج نشان می‌دهد که این متغیر طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ از ۲/۳ به حدود ۲/۶ درصد رسیده است. متوسط جهانی این نسبت در سال ۲۰۱۰، ۲/۲ بوده است و در بسیاری از کشورها، به خصوص کشورهای شرق آسیا و کشورهای پیشرفته این نسبت از متوسط جهانی نیز پایین‌تر است.

افزایش می‌یابد و طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴ بین ارقام ۲۰/۵ تا ۲۲ میلیون در نوسان بوده است. البته از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ روند تعداد شاغلان کشور افزایشی است، اما همچنان تفاوت تعداد شاغلان طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ در حدود ۱/۴ میلیون نفر است که در مقایسه با افزایش بیش از ۵ میلیون نفری تعداد شاغلان بین سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۴ افزایش تعداد شاغلان بسیار محدود بوده است. به خصوص آنکه حدود نیمی از افزایش ۱/۴ میلیون نفری تعداد شاغلان طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، صرفاً در سال ۱۳۹۴ رقم خورده است. در مجموع سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ اقتصاد ایران از نظر اشتغالزایی عملکرد مطلوبی نداشته و این عملکرد در شرایطی رقم خورده است که دقیقاً طی همین دوره سهم جمعیت جوان از کل جمعیت به بیش از ۴۰ درصد می‌رسد (طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ بیش از ۴۰ درصد جمعیت کشور را گروه‌های سنی ۱۵ تا ۳۴ سال تشکیل داده‌اند که نسبت به سهم این گروه سنی از جمعیت در دوره‌های گذشته بی‌سابقه بوده است). این عدم افزایش تعداد شاغلان و همزمانی آن با موج جمعیت جوان کشور و تحصیلکرده کشور به خودی خود بیانگر نیاز اقتصاد ایران برای اشتغالزایی قابل توجه طی سال‌های آتی است؛ به گونه‌ای که نه تنها برای جوانان جدید شغل ایجاد نماید، بلکه عقب‌ماندگی سال‌های گذشته نیز جبران شود.

نمودار ۳. تعداد شاغلان کل کشور



مأخذ: همان.

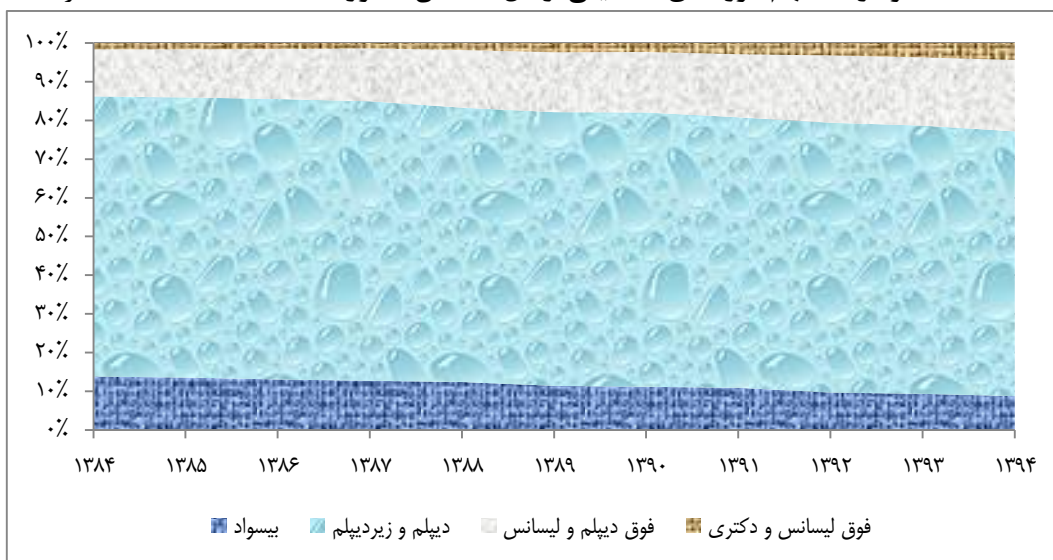
۲-۳. سطح تحصیلات

نکته مهم دیگر عدم تطابق سمت تقاضای بازار کار (شغل‌های موجود) با ویژگی‌های سمت عرضه نیروی کار (افراد جویای کار) از نظر سطح تحصیلات است. در نمودار ۴ شاغلان به ۴ گروه بیسواد، دیپلم و زیردیپلم، فوق‌دیپلم و لیسانس و فوق‌لیسانس و دکتری تقسیم شده‌اند. مشاهده می‌شود که طی ۱۰



سال گذشته به تدریج سهم گروه‌های تحصیلی دارای تحصیلات دانشگاهی افزایش و سهم شاغلان دارای تحصیلات دیپلم و زیردیپلم و بیسواد کم شده است. اما نکته قابل توجه در این نمودار این است که همچنان ۸۰ درصد از جمعیت شاغل کشور را افراد دارای تحصیلات غیردانشگاهی تشکیل می‌دهند و ۲۰ درصد جمعیت شاغل کشور دارای تحصیلات فوق دیپلم و بالاتر هستند. لذا همچنان ساختار بازار کار کشور به گونه‌ای است که فضا برای اشتغال افراد دارای تحصیلات عالی مناسب نیست و مشاغل موجود عمدتاً با نیروی کار غیرتحصیل‌کرده سازگار است. در حالی که یکی از ویژگی‌های جمعیت جوان در سال‌های اخیر، دارا بودن تحصیلات دانشگاهی است. لذا در سال‌های پیش‌رو علاوه بر اینکه کمیت شغل‌های ایجاد شده باید زیاد باشد، بلکه کیفیت یا نوع این شغل‌ها نیز مهم است. بدین معنی که اقتصاد ایران طی سال‌های آتی نیازمند فرصت‌های شغلی با تعداد زیاد و مناسب برای افراد دارای تحصیلات عالی است. توجه به این نکته در سیاست‌گذاری برای اشتغالزایی بسیار حائز اهمیت است و می‌تواند تمرکز و مسیر سیاست‌گذاری را تغییر دهد.

نمودار ۴. سهم گروه‌های تحصیلی از کل شاغلان کشور (درصد)



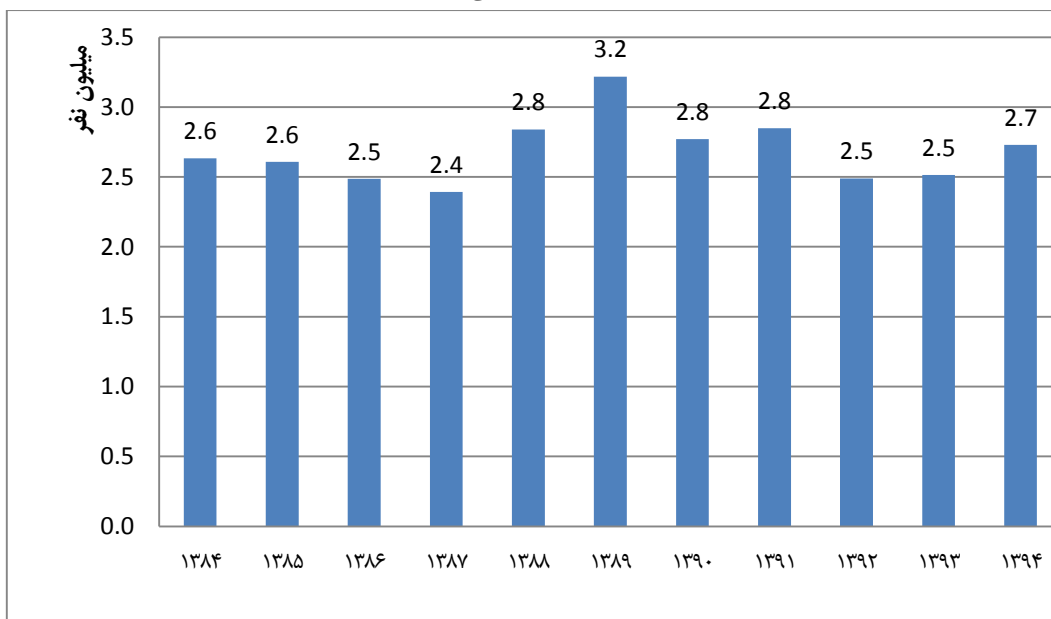
مأخذ: همان.

۴-۲. بیکاری

در نمودار ۵ تعداد بیکاران کل کشور نشان داده شده است. تعداد بیکاران کشور از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۸۷ روندی نزولی دارد و حدود ۲۰۰ هزار نفر از کل تعداد بیکاران کشور کاسته می‌شود. اما از سال ۱۳۸۸ به بعد روند تعداد بیکاران تغییر می‌کند و به بیش از ۳۲۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۹ می‌رسد. از این سال نیز مجدداً روند تعداد بیکاران نزولی شده و تا سال ۱۳۹۳ ادامه می‌یابد. اما در مجموع بجز سال ۱۳۸۹ که تعداد بیکاران به بالای ۳ میلیون نفر می‌رسد، طی ۱۰ سال مورد بررسی نوسانات نرخ بیکاری

بین ۲/۴ تا ۲/۸ میلیون نفر بود است. در حالی که در طی این دوره حدود ۶/۵ میلیون نفر به جمعیت غیرفعال اضافه شده است. زیرا همان‌طور که توضیح داده شده در این دوره بیشترین جمعیت جوان در کشور وجود داشته است. لذا بخشی از این جمعیت نه شاغل شده‌اند و نه بیکار، بلکه همچنان خارج از بازار کار قرار دارند و بنا به تعریف غیرفعال هستند.^۱ لذا سؤالی اساسی در خصوص بازار کار ایران علت عدم ورود جمعیت غیرفعال به بازار کار و شناخت تبعات احتمالی انباشت جمعیت جوان و تحصیلکرده در خارج از بازار کار است. در واقع از سمت تقاضای بازار کار سؤال اصلی این است که چرا در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ افزایش اشتغال ناچیز بوده و از سمت عرضه نیروی کار سؤال این است که چرا جمعیت غیرفعال به بازار کار وارد نشده است. در انتها نیز لازم است به این موضوع توجه شود که وضعیت بازار کار چه مخاطرات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را ممکن است ایجاد نماید.

نمودار ۵. تعداد بیکاران کل کشور



مأخذ: همان.

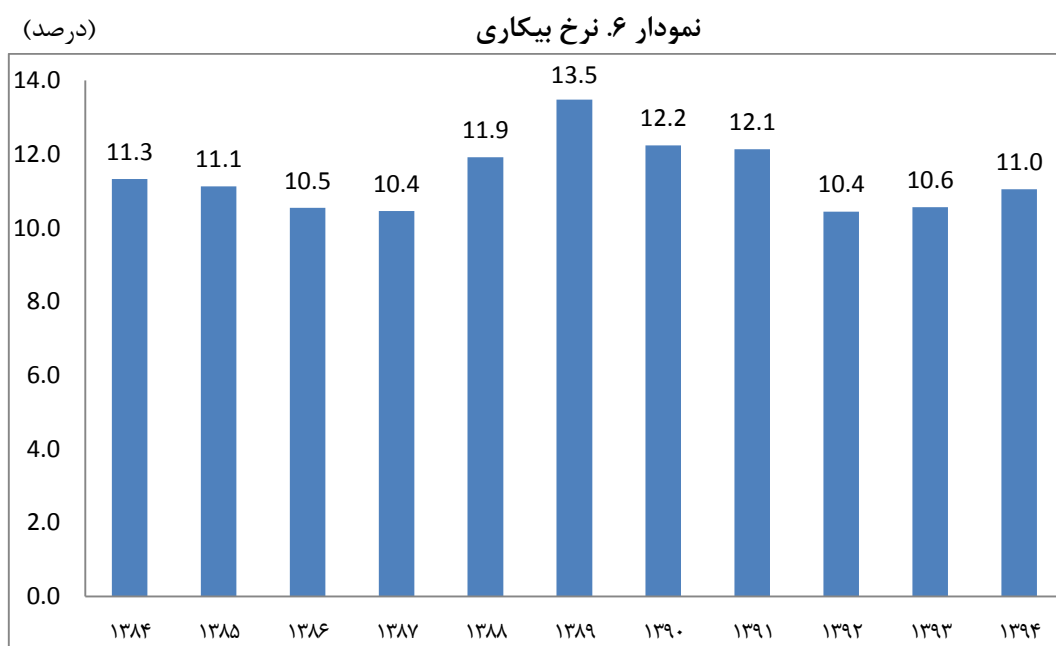
اما باید توجه داشت نرخ بیکاری نیز به تنهایی نمی‌تواند بیانگر تمامی تحولات بازار کار باشد. به‌خصوص آنکه در شرایط بازار کار ایران این نرخ نمی‌تواند به‌عنوان مبنای محکمی برای سیاست‌گذاری مورد توجه قرار گیرد. زیرا نرخ بیکاری تحولات جمعیت فعال را نشان می‌دهد و اثر تحولات جمعیت غیرفعال چندان بر آن نمایان نمی‌شود. در حالی که در بازار کار ایران، نسبت جمعیت غیرفعال به کل

۱. البته باید توجه داشت که بخشی از جمعیت جوان در این دوره جایگزین افراد بازنشسته شده‌اند. بدین معنی که افرادی از فرصت‌های شغلی خارج شده‌اند و جمعیت جدیدی جایگزین آنها در همان فرصت‌های شغلی شده‌اند. لذا ثبات نسبی تعداد شاغلان طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ به معنی این نیست که تمامی جمعیت جوان خارج از بازار کار مانده‌اند.



جمعیت، نسبت بزرگ‌تری در مقایسه با میانگین جهان و بسیاری از کشورهاست. لذا تصمیم جمعیت غیرفعال برای ورود به بازار کار یا خارج ماندن از آن اثر غالب بر تحولات بازار کار و نرخ‌های آن دارد. از این روی ممکن است در یک فصل نرخ بیکاری کاهش یابد، اما نمی‌توان این کاهش را به‌عنوان یک سیگنال از بهبود شرایط بازار کار در نظر گرفت. زیرا ممکن است بخشی از جمعیت فعال (شاغل و بیکار) در اثر عوامل مختلف (از جمله کیفیت پایین شغل یا مایوس شدن بیکاران از یافتن شغل مناسب) تصمیم به خروج از بازار کار گرفته باشند. بدین معنی که با نیافتن شغل مناسب موقتاً غیرفعال شوند (به‌عنوان مثال به سمت افزایش تحصیلات بروند) و مجدداً در فصول آتی به بازار کار برگردند. بر این اساس نمی‌توان صرفاً با اتکا به کاهش یا افزایش نرخ بیکاری به تحلیل بازار کار پرداخت و بر مبنای آن سیاست‌گذاری کرد. به‌خصوص در فضای کنونی اقتصاد ایران که هم از لحاظ جمعیتی و هم از لحاظ اقتصادی یک دوره گذار به حساب می‌آید. اما همان‌طور که ذکر شد بررسی این متغیر اطلاعات مفیدی برای شناخت بازار کار کشور خواهد داشت که بدون بررسی نرخ بیکاری دستیابی به آن اطلاعات میسر نخواهد بود.

نمودار ۶ نشان می‌دهد تغییرات نرخ بیکاری مشابه تغییرات تعداد بیکاران است. بدین معنی که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ کاهش می‌یابد. (به‌طوری‌که در برخی از فصول سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ یک‌رقمی می‌شود). اما طی سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ روندی افزایشی در پیش گرفته و در سال ۱۳۸۹ به رقم بسیار بالای ۱۳/۵ درصد می‌رسد و مجدداً در یک روند نزولی به مقادیر ۱۰ تا ۱۱ درصد در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ کاهش می‌یابد.



مأخذ: همان.

۲-۵. ترکیب سنی و جنسیتی جمعیت بیکار

در نمودار ۷ نرخ بیکاری در گروه‌های سنی مختلف و به تفکیک شهری-روستایی و جنسیت در سال ۱۳۹۳ نشان داده شده است. سه نتیجه مهم در این نمودار وجود دارد:

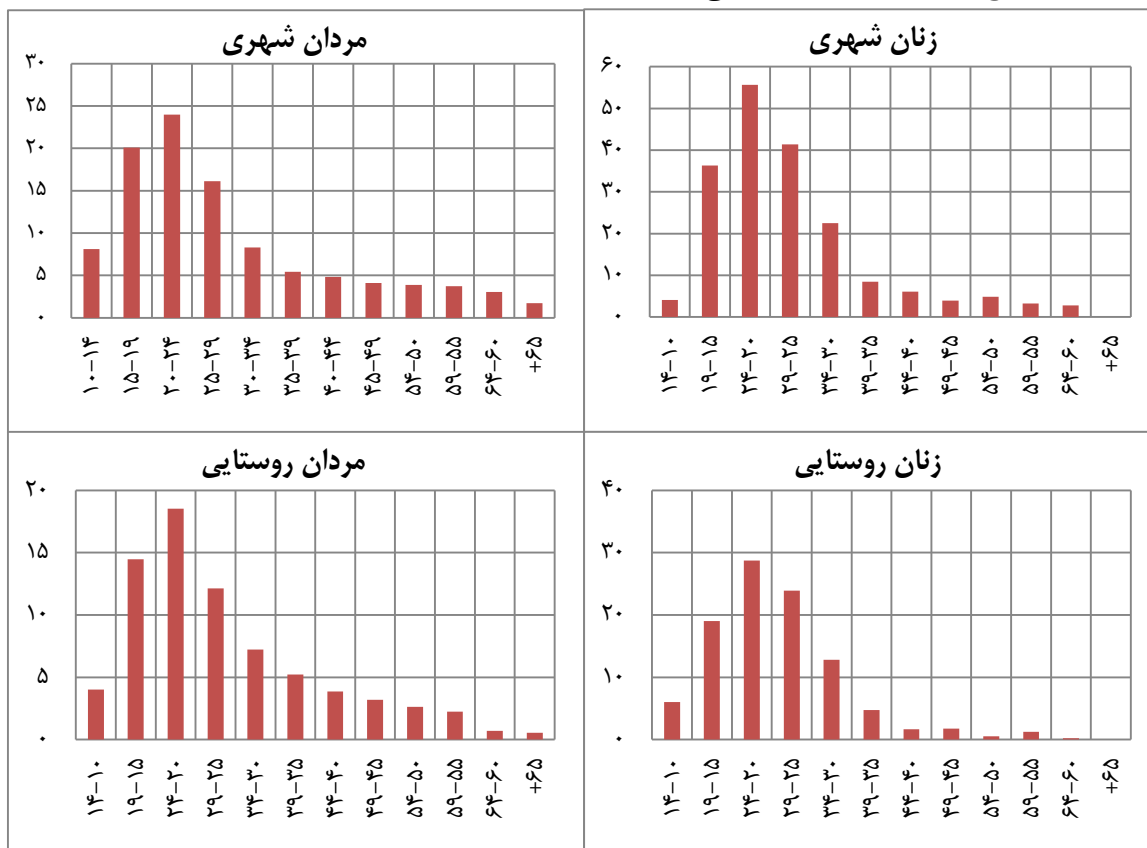
۱. نرخ بیکاری در شهر بیش از روستاست،

۲. نرخ بیکاری زنان با اختلاف زیادی بیش از مردان است،

۳. نرخ بیکاری در گروه‌های سنی جوان بسیار بیشتر از گروه‌های سنی دیگر است.

اشتراک این سه نتیجه را می‌توان در نرخ بیکاری زنان شهری گروه سنی ۲۰ تا ۲۴ سال مشاهده کرد که به بیش از ۵۰ درصد رسیده است. یعنی از هر ۲ زن شهری این گروه سنی که در جستجوی کار است، ۱ نفر موفق به یافتن شغل نمی‌شود. نتیجه آن است که علاوه بر کمیت تعداد فرصت‌های شغلی و اینکه باید این شغل‌ها مناسب افراد تحصیلکرده باشد، لازم است فرصت‌های شغلی در سال‌های پیش‌رو تناسب بیشتری با زنان نیز داشته باشد. زیرا نرخ بیکاری ۵۰ درصد را می‌توان به‌عنوان یک بحران در بازار کار زنان جوان تلقی کرد.

نمودار ۷. نرخ بیکاری در گروه‌های سنی و به تفکیک سکونت و جنسیت در سال ۱۳۹۳ (درصد)



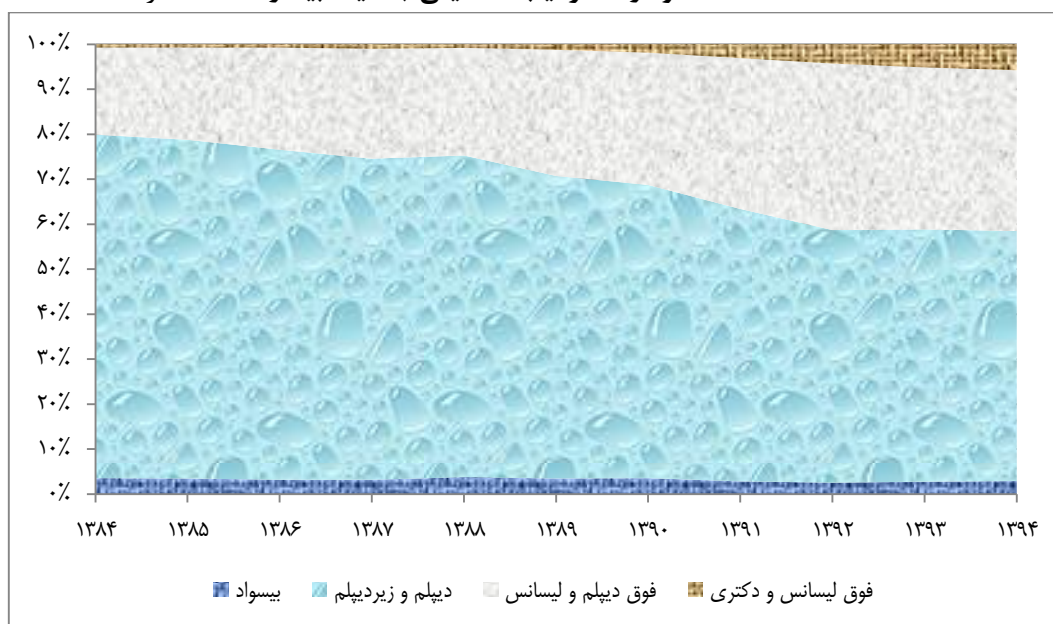
مأخذ: همان.



۲-۶. ترکیب تحصیلی جمعیت بیکار

برخلاف ثبات نسبی تعداد بیکاران طی ۱۰ سال اخیر، ترکیب تحصیلی جمعیت بیکار تغییرات قابل توجهی داشته است. در سال ۱۳۸۴، ۲۰ درصد جمعیت بیکار را افراد دارای تحصیلات دانشگاهی تشکیل می‌دادند. در حالی که این سهم سال ۱۳۹۳ به نزدیک ۴۰ درصد رسیده است (نمودار ۶). یعنی سهم افراد دارای تحصیلات دانشگاهی در بین بیکاران دو برابر شده است و با ادامه روند کنونی به زودی نیمی از بیکاران را افراد دارای تحصیلات عالی تشکیل می‌دهند. مقایسه سهم افراد دارای تحصیلات عالی در بین بیکاران و شاغلان نشان می‌دهد که سهم تحصیلکردگان آموزش عالی در بین بیکاران به صورت معنی‌داری از این سهم در بین شاغلان بیشتر است. همین امر به خوبی نشان‌دهنده عدم تطابق (Mismatch) بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیلکرده است. در واقع بخش آموزش عالی در ایران به جای آنکه در جهت افزایش سرمایه انسانی و در نتیجه افزایش بهره‌وری نیروی کار حرکت کند، بیکاران تحصیلکرده‌تری تولید کرده است که از این منظر نیز توجه به شرایط بازار کار و سیاستگذاری برای اصلاح وضع موجود حائز اهمیت است.

نمودار ۸. ترکیب تحصیلی جمعیت بیکار (درصد)



مأخذ: همان.

در مجموع در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، جمعیت کل کشور ۹/۴ میلیون نفر افزایش یافته است که از این میزان ۸ میلیون نفر به جمعیت در سن کار (جمعیت بالای ۱۰ سال) و مابقی به جمعیت زیر ۱۰ سال افزوده شده است. از ۸ میلیون نفری که جمعیت در سن کار افزایش یافته، ۶/۵ میلیون نفر سهم

جمعیت غیرفعال بوده و ۱/۴۵ میلیون نفر جمعیت فعال (مجموع جمعیت شاغل و بیکار) افزایش یافته است. این موضوع سبب شده است نرخ مشارکت اقتصادی که از تقسیم جمعیت فعال بر کل جمعیت در سن کار (جمعیت ده‌ساله و بیشتر) به دست می‌آید از سال ۱۳۸۴ روندی نزولی داشته باشد، زیرا مخرج کسر پیوسته در حال افزایش است در حالی که صورت کسر ثابت است. نرخ مشارکت از سال ۱۳۷۵ تا سال ۱۳۸۴ به تناسب افزایش جمعیت فعال در یک روند صعودی از حدود ۳۵ درصد به ۴۱ درصد می‌رسد. اما همان‌طور که توضیح داده شد از سال ۱۳۸۴ به بعد و با ثابت ماندن جمعیت فعال، این نرخ روندی نزولی را آغاز می‌کند و این روند تا سال ۱۳۹۰ ادامه می‌یابد. از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ نرخ مشارکت تقریباً ثابت مانده است و روند کاهشی آن متوقف می‌شود اما در سال ۱۳۹۴ یک درصد نرخ مشارکت افزایش می‌یابد. لذا این سؤال مطرح می‌شود که ۵ میلیون نفری که به بازار کار وارد نشده‌اند و در جمعیت غیرفعال حضور دارند دارای چه ویژگی‌هایی هستند و چقدر محتمل است که به ناگهان تصمیم به مشارکت در بازار کار بگیرند؟ ورود یا عدم ورود این افراد به بازار کار - که بخشی از آنها دارای تحصیلات عالی هستند - چه تبعات و مخاطرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برای کشور دارد؟ سازوکارها و سیاست‌های جلوگیری از تبعات و مخاطرات احتمالی چیست؟ چه سیاست‌هایی می‌تواند گره عدم اشتغالزایی طی سال‌های گذشته را باز کند؟ هزینه این سیاست‌ها چیست؟ تقدم و تأخر آنها چگونه است؟ نقش مجلس دهم و

سایر نهادهای مرتبط در تبیین و اجرای این سیاست‌ها چیست؟

پاسخ به این سؤالات و سؤالاتی مشابه نیازمند اتخاذ یک برنامه مطالعاتی جامع و هدفمند برای شناخت هر چه عمیق‌تر بازار کار ایران، بررسی ادبیات سیاست‌های بازار کار و اشتغالزایی، تجارب کشورهای دیگر در زمینه اشتغالزایی، قوانین و مقررات داخلی در حوزه بازار کار و در نهایت تدوین سیاست‌ها و قوانینی است که می‌توانند تحولاتی اساسی در زمینه اشتغالزایی و افزایش کیفیت زندگی ایرانیان فراهم کند.

باید توجه داشت آنچه به‌طور خلاصه از شرایط بازار کار کشور بیان شد به روشنی نشان می‌دهد در این شرایط می‌بایست مانع از هرگونه خطا در سیاستگذاری پرهیز کرد. زیرا تداوم وضع موجود به تنهایی می‌تواند مخاطره‌آمیز باشد، حال اگر سیاست نادرستی منجر به تشدید شرایط نامساعد کنونی شود، بروز بحران‌های اجتماعی ناشی از شرایط وخیم بازار کار حتمی است. لذا لازم است احتمال خطا در سیاستگذاری را به حداقل برسانیم و امکان دستیابی به سیاست‌هایی صحیح و کم‌هزینه را که با مبانی علمی و تجارب سایر کشورها پشتیبانی می‌شود، در پیش بگیریم.



۳. قوانین، مقررات و عوامل نهادی مؤثر بر بازار کار

وجود نهادهای کارآ از مهمترین عوامل زمینه‌ساز برای رشد و توسعه اقتصادی است. نهادهای منسجم و مکمل یکدیگر با ایجاد محیطی مناسب برای فعالان اقتصادی مسیری را شکل می‌دهند که در آن فرصت‌ها و انعطاف‌پذیری‌های بیشتری حاکم باشد و به دنبال آن کارکرد کارآی بازار بتواند شکل بگیرد. وضع قانون و مقررات در بازار کار به مثابه نهادی است که قواعد بازی کارگر- کارفرما، عرضه و تقاضا را شکل می‌دهد و می‌تواند به تناسب کیفیت و جامعیت، دارای آثار مثبت و منفی باشد.

در فرآیند قانونگذاری (تهیه و تدوین، تصویب، اجرا و نظارت) دو نهاد مؤثر و درگیر قوه مجریه و قوه مقننه هستند. بنابراین کارکرد هر یک از این قوا به تنهایی و نحوه تعامل این دو با هم می‌تواند در میزان و نحوه کارکرد قوانین اثرگذار باشد.

از سوی دیگر مطالعات نشان می‌دهد که ساختارهای سیاسی و نظام‌های اقتصادی متفاوت، مقررات متنوع و خاص خود را در ارتباط با نیروی کار تجویز می‌کند.

همچنین ویژگی خاص نیروی کار در مقایسه با سایر عوامل تولید، روش‌ها و ابزارهای متفاوتی را برای مداخله در بازار کار ایجاد می‌کند.

شواهد و بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌طور کلی دو انگیزه و نگرش در مداخله دولت‌ها در بازار کار وجود دارد:

اول آنکه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته به علت نبود نهادهای کارآمد و کامل، اتحادیه‌های کارگری یا ضعیف هستند یا شکل نگرفته‌اند. بنابراین دولت به منظور حمایت از نیروی کار (کارگر یا کارفرما) مستقیماً در بازار کار دخالت می‌نماید و قانون وضع می‌کند.^۱

حال آنکه در ساختارهای توسعه‌یافته، اتحادیه کارگری به عنوان یک نهاد، نماد مقرراتگذاری در بازار کار است و نیازی به دخالت دولت در بازار کار احساس نمی‌شود.

همچنین در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، به دلیل حجم عظیم دولت در اقتصاد، دولت‌ها به منظور رشد و توسعه اقتصادی و انسانی، برای حمایت و ایجاد فرصت‌های شغلی در بازار کار مداخله کرده و قانون و مقررات وضع می‌کنند.

بر این اساس به‌طور کلی دولت‌ها به دو دلیل متفاوت (و در برخی وجوه متضاد) در بازار کار مداخله می‌کنند:

الف) رویکرد حمایت از نیروی کار شاغل

در این رویکرد حمایت‌ها عمدتاً متوجه نیروی کار شاغل موجود است و سعی در افزایش قدرت خرید،

۱. وحید مهربانی، مقرراتگذاری در بازار کار و تأثیر آن بر بهره‌وری، شواهدی از صنایع ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال پانزدهم، شماره ۴۵، سال ۱۳۸۹، ص ۲۰۰.

توان چانه‌زنی و شرایط رفاهی آنها دارد. برخی مخالفین این حمایت‌ها معتقدند که این حمایت‌ها به هزینه عدم اشتغال نیروی کار بیکار موجود حاصل می‌شود. البته وجود موارد بسیاری از این حمایت‌ها در بازار کار ضروری است و حافظ حقوق انسانی افراد است. لذا معمولاً مخالفت‌های ذکر شده معطوف به برخی از حمایت‌هایی است که سبب انعطاف‌ناپذیری بازار کار می‌شوند. مهمترین موارد حمایت‌ها که در قوانین و مقررات ایران هم دیده می‌شوند عبارتند از:

- تعیین چارچوب قراردادهای کار (تعریف قرارداد، تعلیق قرارداد، خاتمه قرارداد و جبران خسارت از هر قبیل و پرداخت مزایای پایان کار)،
- تعیین شرایط کار (حق‌السعی، مدت کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، شرایط کار زنان و جوانان،
- حفاظت فنی و بهداشت کار (کلیات و بازرسی کار)،
- آموزش و اشتغال (کارآموز و مراکز کارآموزی و قراردادهای آن و اشتغال اتباع بیگانه)،
- تشکلهای کارگری و کارفرمایی، مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار، خدمات رفاهی، بیمه و بازنشستگی، حقوق و دستمزد و ...

ب) رویکرد اشتغالزایی

بخشی از سیاست‌ها و مقررات بازار کار به‌منظور حمایت از اشتغالزایی یا به‌عبارت دیگر ایجاد فرصت شغلی برای نیروی کار غیرشاغل فعلی است. این سیاست‌ها در کشورهای دارای نرخ بیکاری بالا نظیر ایران مورد توجه سیاستگذاران است. محورهای اصلی قوانین با رویکرد اشتغالزایی موارد زیر است:

- اختصاص تسهیلات و منابع مالی به بنگاه‌های اقتصادی،
- تعدیل مقررات اخذ مجوز و شروع کسب‌وکار،
- معافیت‌های مالیاتی، بیمه‌ای و عوارض جهت توسعه اشتغال،
- توسعه ظرفیت‌ها (کسب‌وکارهای بزرگ، کوچک و خانگی)،
- کاهش هزینه‌های تولیدی و خدماتی بنگاه‌ها،
- افزایش بهره‌وری سرمایه و صرفه‌جویی در هزینه‌های جانبی اشتغال و افزایش درآمد شاغلین،
- ارتقای مدیریت کسب‌وکار، تسهیل مقررات و معافیت‌ها،
- برقراری پیوند بین دانشگاه و بازار کار.

۴. قوانین و مقررات بازار کار در ایران

در اینجا سعی می‌شود از منظر دو نوع مداخله دولت‌ها و نهادهای قانونگذاری، به بررسی قوانین و مقررات بازار کار در ایران پرداخته شود. بر این اساس می‌توان قوانین و مقررات این حوزه را به دو دسته کلی



قوانین برنامه‌های توسعه - که جهت کلی کشور در این حوزه را مشخص می‌کنند- و سایر قوانین و مقررات که به موضوعات خاصی از بازار کار می‌پردازند، تقسیم‌بندی کرد.

۴-۱. قوانین برنامه توسعه

بررسی و استخراج مفاد مندرج در قوانین برنامه‌های توسعه (اول تا پنجم) در حوزه بازار کار نشان می‌دهد که: **الف) برنامه اول:** رویکرد مفاد قانون برنامه اول بیشتر اشتغالزایی بوده است و اهدافی نظیر ایجاد اشتغال مولد، اتخاذ سیاست‌های مناسب مالی، پولی، مالیاتی، حمایت از سرمایه‌گذاری‌های تولیدی اشتغالزا، افزایش بهره‌وری کار از طریق بهبود شیوه‌های مدیریت و کاربرد و بهره‌گیری از شیوه‌های متناسب تکنولوژی در تولید و صنایع پایه بوده است.

ب) برنامه دوم: رویکرد مفاد قانون برنامه دوم توسعه، حمایتی و اشتغالزایی بوده است. اهداف این برنامه، تقویت شبکه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار، طبقه‌بندی و استاندارد مهارت و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار، توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع و مشاغل خانگی، خدمات فنی و توسعه و احیای صنایع دستی، افزایش درآمد سرانه روستاییان و ایجاد فرصت‌های شغلی برای آنها، کاهش نیروهای کار خارجی و همچنین فراهم آوردن زمینه‌های تسهیل در جابجایی نیروی کار در داخل و خارج از کشور و ... بوده است.

ج) برنامه سوم: یکی از اساسی‌ترین بخش‌های سند برنامه سوم توسعه، بحث اشتغال و سیاست‌های مربوط به بازار کار است. اهم اهداف مندرج در این برنامه شامل سیاست‌های اخراج مهاجران افغانی، تخفیف‌های مالیاتی برای تولیدکنندگان، پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی، معافیت تعرفه انرژی واحدهای تولیدی در مناطق کمتر توسعه یافته، طرح اعزام نیروی کار به خارج از کشور و ... است. همچنین اجرای دو طرح ضربتی اشتغال و طرح وام خوداشتغالی در کارنامه برنامه سوم دیده می‌شود.

د) برنامه چهارم: رویکرد برنامه چهارم توسعه در حوزه اشتغال مشتمل بر اهدافی نظیر اعطای تسهیلات مالی، توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک، بازنگری در قانون و مقررات، آموزش فنی و حرفه‌ای، برنامه ملی کار شایسته و تقویت نقش زنان بوده است. از دیگر اقدامات انجام شده در برنامه چهارم توسعه جهت پاسخگویی به عرضه شتابان نیروی کار، استفاده از تسهیلات تکلیفی، تسهیلات اشتغالزایی در قالب وجوه اداره شده، کم‌کاری‌های فنی و اعتباری به بخش خصوصی و تعاونی، اعطای تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی به فعالیت‌های تولیدی با هدف اشتغالزایی بوده است. در خصوص عملکرد سیاست‌ها و مفاد قانونی مرتبط با موضوع اشتغال شواهد نشان می‌دهد که اعطای تسهیلات به طرح‌های کوچک زودبازده و کارآفرین مهمترین اقدام^۱ و سیاست اشتغالزایی دولت در برنامه چهارم توسعه اقتصادی بوده است.

۱. علیرضا امینی، تحلیل بازار کار و سیاست‌های اشتغالزایی اقتصاد ایران (با تأکید بر برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) مجله اقتصادی شماره‌های ۵ و ۶، مرداد و شهریور، ص ۳۰.

ه) برنامه پنجم: در قانون برنامه پنجم توسعه، ماده مشخصی از فصل اقتصادی به اشتغال اختصاص داده شده است (ماده (۸۰)). علاوه بر این در مبحث فضای کسب و کار و نظارت نیز مباحثی پیرامون اشتغال آورده شده است. به طور کلی سیاست‌ها و اهداف کیفی برنامه پنجم توسعه در حوزه اشتغال شامل موارد زیر است: تدوین سند راهبردی «ارتقای سطح شاخص توسعه انسانی»، تنظیم سند ملی کار شایسته، اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی، حمایت مالی در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حمایت از گسترش کسب و کار خانگی، ایجاد اشتغال از طریق تعاون و افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد و سیاستگذاری در راستای ارتقای نرخ بهره‌وری و حقوق و دستمزد نیروی کار.^۱

۲-۴. سایر قوانین و مقررات بازار کار

قوانین و مقررات این بخش به موضوعات خاصی از بازار کار می‌پردازد اما رویکرد موضوعی آنها در دو بخش زیر قابل طبقه‌بندی است:

الف) قوانین و مقررات با رویکرد حمایت از نیروی کار شاغل

از مهمترین قوانین این حوزه، قانون کار مصوب ۱۳۶۸/۷/۲، قانون نظام هماهنگ بازنشستگی و وظیفه مصوب ۱۳۷۳/۶/۲۳ و قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان مصوب ۱۳۶۲/۹/۱۰ است:

– قانون کار مشتمل بر ۱۲ فصل است که در فصل اول تعاریف و مفاهیم، فصل دوم قراردادهای کار (تعریف قرارداد، تعلیق قرارداد، خاتمه قرارداد و جبران خسارت از هر قبیل و پرداخت مزایای پایان کار)، فصل سوم شرایط کار (حق‌السعی، مدت کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، شرایط کار زنان، شرایط کار جوانان، فصل چهارم حفاظت فنی و بهداشت کار (کلیات و بازرسی کار)، فصل پنجم آموزش و اشتغال (کارآموز و مراکز کارآموزی و قراردادهای آن و اشتغال اتباع بیگانه)، فصل ششم تشکلهای کارگری و کارفرمایی، فصل هفتم مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار، فصل هشتم خدمات رفاهی، فصل نهم مراحل حل اختلاف، فصل دهم شورای عالی کار، فصل یازدهم جرائم و مجازات و فصل دوازدهم مقررات متفرقه پرداخته شده است.

– قانون نظام هماهنگ بازنشستگی و وظیفه مشتمل بر هشت ماده و ۴ تبصره در خصوص حقوق بازنشستگان است.

– قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان، مشتمل بر ۱۷ ماده و در خصوص نحوه استفاده از خدمت نیمه‌وقت برای بانوان است.

۱. افشین حیدریور و روح‌اله مهدوی، با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲۴. اشتغال و بیکاری در اقتصاد کلان ایران «تبیین مفاهیم، دلالت‌ها و سیاست‌های بازار کار»، شماره مسلسل ۱۳۱۲۵، ص ۲۸.



ب) قوانین و مقررات با رویکرد اشتغالزایی

مهمترین قانون این حوزه، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱، قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۲ و قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کمتر از شمول قانون کار تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ است.

— قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مشتمل بر شصت ماده و سی‌وپنج تبصره است. این قانون معطوف به افزایش توان تأمین مالی بنگاه‌هاست و برای افزایش توان تأمین مالی بنگاه‌ها نیز در این لایحه سه راهبرد اصلی افزایش سرمایه بانک‌ها، تسویه بدهی‌های دولت به بخش غیردولتی و بانک‌ها و تقویت بورس اوراق بهادار (در کنار پیشنهاد برخی مشوق‌ها برای سرمایه‌گذاری مستقیم اشخاص داخلی و خارجی در بنگاه‌ها) ارائه شده است.

— قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، مشتمل بر دوازده ماده و شش تبصره است. اهداف این قانون موارد زیر می‌باشد:

الف) شناسایی و توسعه ظرفیت‌های کسب‌وکار خانگی در جهت توسعه فرصت‌های شغلی

ب) ایجاد توازن بین مسئولیت خانوادگی و اشتغال اعضای خانوار

ج) کاهش هزینه‌های تولید و خدمات برای حضور فعال و مستمر در بازار رقابت

د) افزایش بهره‌وری سرمایه و صرفه‌جویی در هزینه‌های جانبی اشتغال و افزایش درآمد خانواده

ه) ارتقای مدیریت کسب‌وکار خانگی از طریق پیوند با بنگاه‌های بالادستی و تشکل‌های خوشه‌ای،

اتحادیه‌ها، تعاونی‌ها و صنوف

و) تسهیل مقررات مربوط به کسب‌وکار خانگی

— قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کمتر از شمول قانون کار تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مشتمل بر یک ماده واحده و دو تبصره می‌باشد. از تاریخ تصویب این قانون تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کلیه کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگروه کمتر از شمول قانون کار معاف هستند.

۳-۴. آسیب‌شناسی قوانین و مقررات بازار کار

وضعیت بازار کار فعلی ایران از جمله نرخ بیکاری بالا، نرخ مشارکت پایین، اشتغالزایی محدود و ... که در قسمت سوم گزارش به آنها پرداخته شد، نشان می‌دهد که مجموعه سیاست‌ها و قوانین و مقررات حوزه بازار کار از کارایی لازم برخوردار نبوده است. اگر به طور کلی و در کلان‌ترین سطح به آسیب‌شناسی این موضوع پرداخته شود می‌توان به دو مشکل اصلی اشاره کرد:

۱. برای حل مشکل اشتغالزایی و حتی حمایت از نیروی کار شاغل فعلی، تمرکز اصلی بر استفاده از منابع پولی بوده است. در واقع تصور غالب در میان سیاستگذاران و قانونگذاران این بوده است که با پول و صرف منابع مالی می‌توان اشتغال ایجاد نمود اما در عمل و در نظر چنین مسئله‌ای امکان تحقق ندارد.

۲. سیاستگذاری‌ها و قانونگذاری‌ها به صورت پراکنده و بدون برخورداری از انسجام و سازگاری لازم با یکدیگر صورت گرفته است. به طوری که بعضی از آنها کاملاً در تضاد یکدیگر قرار دارند. همان طور که قبلاً بیان شد، سیاست‌های حمایت از شاغلان فعلی به طور بالقوه می‌تواند در تضاد با اشتغالزایی یعنی ایجاد شغل برای غیرشاغلان باشد و اگر سیاستگذاران این موضوع را در نظر نگیرند و حد بهینه و متعادل از سیاست‌های حمایتی شاغلان و اشتغالزایی را در نظر نگیرند خروجی نهایی می‌تواند تأمین اهداف اولیه سیاستگذاران و قانونگذاران نباشد.

با این حال برای ارائه تصویر جزئی‌تری از آسیب‌شناسی قوانین و مقررات و سیاست‌ها بازار کار می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. رویه کلی قوانین و سیاست‌های پیشنهادی جهت اشتغالزایی، تزریق منابع مالی و ایجاد حجمی از تعهدات مالی بر دوش دولت و سیستم بانکی بوده است.
۲. اولویت‌بندی مشخصی در ارائه تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی وجود نداشته است.
۳. نظارت کافی بر نحوه مخارج منابع تزریق شده و پاسخگویی بسیار کم‌رنگ بوده است.
۴. آموزش‌های دانشگاهی و فنی‌وحرفه‌ای هر منطقه، متناسب با بازار کار و مزیت نسبی تولیدی و ارزش افزوده آن منطقه نبوده است.
۵. قوانین حمایتی به گونه‌ای طراحی شده است که بیشتر تعارض منافع را ایجاد می‌نماید تا تفاهم و تعادل روابط بین کارگر و کارفرما.
۶. فرهنگ کار و تقویت آن مغفول مانده است.
۷. نحوه هماهنگی و تعامل بین نهادهای ذیربط در این قوانین تصریح نشده است.
۸. ضمانت اجرایی، نحوه پاسخگویی و ارزیابی عملکرد این قوانین مشخص نیست.

۵. مجلس دهم و بازار کار

همان‌طور که در قسمت‌های پیشین گزارش نشان داده شد، موضوع اشتغال و به‌طور کلی بازار کار از جنبه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی به سطحی از اهمیت در اقتصاد ایران رسیده است که لازم است در صدر اولویت‌های اصلی برنامه‌ریزی و مقررات‌گذاری (در صورت نیاز) قرار گیرد. علیرغم این اهمیت فوق‌العاده، دولت و مجلس راهبرد مشخص و متمایزی برای حل مشکل بیکاری و بی‌عدالتی‌های موجود



در بازار کار ندارند. گام اول مجلس دهم مطالبه از دولت برای ارائه راهبردی مؤثر و تحقق یافتنی طی سال‌های برنامه ششم و ایجاد سازوکارهای هماهنگی و پاسخگویی برای آن است. با این حال، فارغ از اینکه چه نوع اقدامی باید در این زمینه صورت گیرد، با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته در قسمت قبل لازم است که دو ملاحظه اصلی زیر مورد توجه سیاستگذاران و به‌خصوص قانونگذاران در مجلس دهم قرار گیرد:

۱. این موضوع پذیرفته شود که با پول و منابع مالی به تنهایی نمی‌توان شغل ایجاد کرد.
۲. پراکندگی سیاستگذاری‌ها و مقررات‌گذاری‌ها در حوزه بازار کار بدون وجود رویکرد کلان و جامع کشور در این زمینه در نهایت به تعارض سیاست‌ها و مقررات و عدم حصول نتیجه منجر می‌شود. از جنبه اقدامات عملی مجلس دهم نیز می‌توان به دو دسته اقدامات اشاره کرد: اقدامات قانونگذاری و اقدامات نظارتی.

در حوزه قانونگذاری:

اصلاح قانون کار مدت‌هاست در دستور کار دولت و مجلس قرار داشته و لایحه اصلاح این قانون در مجلس معطل مانده و به آن رسیدگی نشده است که بازتاب به تصمیم نرسیدن نظام برای برون‌رفت از مشکلات بازار کار است (ترکیب بهینه حمایت از مشاغل رسمی موجود و اشتغالزایی جدید) اصلاح این قانون و سایر قوانین مرتبط، هماهنگ با راهبرد مشخص دولت که در قالب برنامه ششم رسمیت یابد، می‌تواند یکی از اولویت‌های مجلس دهم باشد.

در حوزه نظارت:

در حوزه نظارت، مجلس شورای اسلامی باید توان خود را صرف نظارت بر دولت و دستگاه‌های اجرایی در راستای اهداف زیر کند:

۱. اولویت داشتن اشتغال و بازار کار در میان برنامه‌های اقتصادی دولت و وجود برنامه‌های عملیاتی در این حوزه به همراه شاخص‌های قابل پایش و پاسخگو کردن دستگاه‌های مشخص
۲. وجود هماهنگی بین تمامی نهادها و دستگاه‌های اجرایی در جهت رفع بحران بیکاری
۳. ایجاد پایگاه اطلاعاتی جامع و کارآمد در حوزه بازار کار و نظارت بر صحت و سقم آمار گردآوری شده
۴. ایجاد تطابق و هماهنگی بین سیستم آموزشی و نیازهای بازار کار در کشور
۵. فراهم نمودن امکاناتی در جهت تسهیل در جابجایی و آموزش‌های بین‌المللی نیروی کار
۶. استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی در جهت کاهش پدیده چندشغلی بودن
۷. اتخاذ راهکارهایی در جهت کاهش فعالیت‌ها و اشتغال غیررسمی
۸. اجرای قوانین حوزه بازار کار از جمله قوانین اخیر نظیر قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

منابع و مآخذ

۱. اصول گردآوری آمارهای نیروی کار ایران، صفورا عباسی (معاون دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری مرکز آمار ایران)، مجله آمار، شماره ۲، آبان‌ماه ۱۳۹۲.
۲. امینی، علیرضا. تحلیل بازار کار و سیاست‌های اشتغالزایی اقتصاد ایران (با تأکید بر برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)، مجله اقتصادی، سال پانزدهم، شماره‌های ۵ و ۶، مرداد و شهریورماه ۱۳۹۴.
۳. بهنیا، مهران، علویان آرش. بررسی وضعیت بازار کار در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۹۴.
۴. حیدرپور، افشین، روح‌اله مهدوی. با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۳۴. اشتغال و بیکاری در اقتصاد کلان ایران «تبیین مفاهیم، دلالت‌ها و سیاست‌های بازار کار»، شماره مسلسل ۱۲۱۲۵.
۵. طایی، حسن. تحلیل وضعیت حاکم بر بنگاه‌های تولید با رویکرد سیستمی، اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ بیم‌ها و امیدها، مؤسسه سیاست پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری، چاپ اول، بهار ۱۳۹۵.
۶. قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان.
۷. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.
۸. قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی.
۹. قانون کار.
۱۰. قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کمتر از شمول قانون کار تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. قانون نظام هماهنگ بازنشستگی و وظیفه.
۱۲. مهربانی، وحید. مقررانگداری در بازار کار و تأثیر آن بر بهره‌وری، شواهدی از صنایع ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال پانزدهم، شماره ۴۵، سال ۱۳۸۹.



شماره مسلسل: ۱۴۹۷۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان در مجلس دهم ۳۲. بیکاری، اشتغال و بازار کار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

تهیه و تدوین کنندگان: مهران بهنیا، فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی: سیدهادی موسوی نیک، سیداحسان خاندوزی

منتقاضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال

۲. بیکاری

۳. نرخ مشارکت

۴. مجلس دهم



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۶/۷