

زیست‌شکننده نیروی کار در ایران (۲): ریشه‌های تکوین بی‌ثبات‌کاری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۱۲

شماره مسلسل:

۲۱۳۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

زیست‌شکننده نیروی کار در ایران (۲): ریشه‌های تکوین بی‌ثبات کاری

نوع گزارش: طرح/لایحه □، راهبردی ■، نظارتی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

دفتر مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین:

ایمان شعبان‌زاده

مدیر مطالعه:

مونا خورشیدی

ناظران علمی:

ریحانه رحمانی‌پور، محمدرضا مالکی، هادی افراسیابی

ناظران علمی خارج از مرکز:

حسن طائی (هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، علاءالدین ازوجی (سرپرست صندوق بازنشستگی کشوری)

اظهار نظرکنندگان:

فاطمه عزیزخانی، حسین رجب‌پور، سامان یوسفوند

اظهار نظرکننده خارج از مرکز:

محمود نظرنیا (رئیس اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. پریکاریا
۲. موقتی‌سازی
۳. قانون کار
۴. بی‌ثبات کاری
۵. مشاغل پلتفرمی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. دگرگونی در پیکربندی اشتغال و تکوین اشتغال بی ثبات در ایران.....	۱۰
۲-۱. ویژگی‌های سنتی نظام اشتغال در ایران.....	۱۰
۲-۲. تغییرهای ساختاری نظام اشتغال در دو دهه اخیر.....	۱۱
۳. تأثیر تحولات بازار کار بر پهنه و دوام اشتغال.....	۱۵
۳-۱. از هم‌گسستگی نیروی کار و تضعیف سامان جمعی.....	۱۵
۳-۲. کاهش پایایی و ماندگاری شغلی.....	۱۶
۳-۳. همه‌گیری کرونا؛ گواهی بر فراگیری اشتغال بی ثبات و شکننده در ایران.....	۱۷
۴. ریشه‌های قانونی بی‌ثبات‌شدگی زیست شغلی نیروی کار.....	۱۹
۴-۱. موقتی‌سازی نیروی کار.....	۱۹
۴-۲. تعدیل نیروی کار در بخش عمومی و ظهور اشتغال مثلی.....	۲۰
۴-۳. مستثناسازی‌های قانون کار.....	۲۱
۴-۴. محدودیت‌های ناظر بر تشکل‌بایی.....	۲۳
۴-۵. ارزان‌سازی نیروی کار.....	۲۳
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۶
۶. پیشنهادهای سیاستی.....	۲۸
۶-۱. پیشنهادهای کلان.....	۲۹
۶-۲. پیشنهادهای اختصاصی.....	۲۹
منابع و مآخذ.....	۳۱

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار روند تغییرهای نرخ مشارکت اقتصادی و اشتغال نیروی کار در بخش‌های سه‌گانه در دو دهه اخیر.....	۱۲
شکل ۲. نمودار مقایسه نرخ مشارکت اقتصادی در ایران با میانگین جهانی و کشورهای ترکیه، عربستان و قطر.....	۱۳
شکل ۳. نمودار روند تغییرهای اشتغال نیروی کار در بخش عمومی و خصوصی در دو دهه اخیر.....	۱۴
شکل ۴. نمودار روند توزیع نسبی بر آورد شاغلان ۱۵ ساله و بیش‌تر بر حسب رده‌های شغلی در دو دهه اخیر.....	۱۵
شکل ۵. نمودارهای بررسی روند جابه‌جایی شغلی در ایران، ۱۴۰۱-۱۳۹۷.....	۱۷
شکل ۶. گروه‌های اصلی نیروی کار مستثنا شده از شمولیت قانون کار.....	۲۲
شکل ۷. نمودار مقایسه روند سهم‌بری نیروی کار از GDP با میانگین جهانی، ۲۰۲۰-۲۰۰۴.....	۲۵
شکل ۸. وضعیت سهم‌بری نیروی کار کشورهای مختلف جهان از GDP، ۲۰۲۰.....	۲۵
شکل ۹. نمودار مقایسه کشورهای غرب آسیا از منظر سهم‌بری نیروی کار از GDP در سال ۲۰۲۰.....	۲۶



زیست‌شکننده نیروی کار در ایران (۲): ریشه‌های تکوین بی‌ثبات‌کاری

Doi: [10.22034/mrc.report.21310](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21310)

چکیده



بی‌ثبات‌کاری به شرایطی اشاره دارد که در آن امنیت شغلی، دستمزدهای کافی و حمایت‌های اجتماعی استاندارد برای نیروی کار وجود ندارد. گزارش حاضر تلاش کرده است تا با تمرکز بر مقوله ساختاری «کاهش مقیاس اشتغال» و مقوله نهادی «ضعف قوانین کار» به تبیین روند تکوین بی‌ثبات‌کاری در ایران بپردازد. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که به لحاظ ساختاری، نظام اشتغال در ایران در دهه‌های اخیر دارای چند ویژگی بوده که در مجموع به تغییر در پیکربندی سنتی نیروی کار در بخش‌های مختلف منجر شده است. این روندها عبارت‌اند از: کاهش نرخ مشارکت اقتصادی، غلبه اشتغال غیررسمی بر اشتغال رسمی، متورم شدن بخش خدمات، کاهش سهم اشتغال بخش عمومی و افزایش سهم بنگاه‌های خرد و مشاغل خوداشتغالی در مقابل مشاغل مزد و حقوق‌بگیری. در بستر نهادی نیز، پنج مکانیسم اصلی در حال تکوین بی‌ثبات‌کاری هستند. این مکانیسم‌ها عبارت‌اند از: ۱. موقتی‌سازی نیروی کار؛ ۲. تعدیل نیروی کار در بخش عمومی و ظهور اشتغال مثلی؛ ۳. مستثناسازی‌های متعدد قانون کار؛ ۴. محدودیت‌های ناظر بر تشکیل‌یابی و ۵. ارزان‌سازی نیروی کار. برهم‌کنش مجموعه این عوامل ساختاری و نهادی در نهایت به ایجاد خیل عظیم نیروی کار موقت حداقل‌بگیر و غیرسازمان‌یافته منجر می‌شود که زیستی ناپایدار و آسیب‌پذیر را تجربه می‌کنند. تدوین استراتژی توسعه صنعتی بلندمدت در کشور جهت تقویت ظرفیت‌های تولیدی، ایجاد مشاغل پایدار و مولد مبتنی بر رابطه مزدی، به‌روزرسانی قانون کار و قانون تأمین اجتماعی متناسب با ساختار جدید اشتغال در کشور و رفع ابهام از مواد (۷) و (۴۱) قانون کار، از جمله پیشنهادهای سیاستی ارائه شده در گزارش است.



بیان / شرح مسئله

بی‌ثبات کاری به شرایط شغلی اشاره دارد که در آن امنیت شغلی، دستمزدهای کافی و حمایت‌های اجتماعی استاندارد وجود ندارد. این پدیده کلیت نیروی کار را در معرض آسیب‌پذیری اقتصادی و اجتماعی قرار می‌دهد و به اشکال مختلفی مانند قراردادهای موقت، پاره‌وقتی اجباری و کار بدون قرارداد منجر می‌شود. در ایران، بی‌ثبات کاری تحت تأثیر ترکیبی از «عوامل ساختاری» همچون تحریم‌ها و تغییر ماهیت اشتغال و «عوامل نهادی» همچون ضعف قوانین کار تشدید یافته است. گزارش حاضر، به‌عنوان دومین گزارش سیاستی از پروژه «زیست شکننده نیروی کار در ایران»، تلاش خواهد کرد تا با میانجی‌گری قرار دادن مفاهیم مطرح شده حول مفهوم بی‌ثبات کاری در گزارش نخست، به بررسی تأثیر عوامل ساختاری و نهادی مؤثر بر تکوین بی‌ثبات کاری در ایران، با تمرکز بر دو مقوله «کاهش مقیاس اشتغال» و «ضعف قوانین کار» بپردازد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به لحاظ ساختاری، نظام اشتغال در ایران در دهه‌های اخیر دارای چند ویژگی بوده که در مجموع به تغییر در پیکربندی سنتی نیروی کار در بخش‌های مختلف منجر شده است. این روندها عبارت‌اند از: کاهش نرخ مشارکت اقتصادی، غلبه اشتغال غیررسمی بر اشتغال رسمی، متورم شدن بخش خدمات، کاهش سهم اشتغال بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی و افزایش سهم بنگاه‌های خرد و مشاغل خوداشتغالی در مقابل مشاغل مزد و حقوق‌بگیری. این مؤلفه‌ها همگی گویای کوچک شدن مقیاس اشتغال در دو ساحت «پهنه» و «دوام» کار در کشور است که از یک سو به واسطه از هم گسسته‌سازی نیروی کار و تضعیف سامان جمعی و از سوی دیگر، از طریق کاهش پایایی و ماندگاری شغلی بر پایداری اشتغال اثر گذاشته است. در بستر نهادی نیز، پنج مکانیسم اصلی در حال بی‌ثبات‌سازی زیست شغلی نیروهای کار هستند. این مکانیسم‌ها عبارت‌اند از:

❶ **موقتی‌سازی نیروی کار:** موقتی‌سازی نیروهای کارگری در ایران و انعقاد قراردادهای موقت را باید در تفاسیر متعددی که از قانون کار - و به‌طور ویژه ماده (۷) آن - می‌شود، جست‌وجو کرد. تفاسیر متعدد و پرابهامی که از این ماده می‌شود نه تنها به انعقاد قراردادهای موقت رسمیت می‌بخشد، بلکه می‌تواند زمینه اخراج کارگران در قرارداد موقت را از جنبه حقوقی بسیار آسان کند.

❷ **تعدیل نیروی کار در بخش عمومی و ظهور اشتغال مثلثی:** جلوه اصلی ظهور این مکانیسم، پروژه کوچک‌سازی دولت به‌ویژه در سطوح پایین هرم تشکیلات بخش عمومی، برای کاهش تصدی‌گری‌های دولتی بوده است. در سال‌های اخیر مصوبات قانونی این حوزه در جهتی بوده است که به تعدیل ساختاری نیروها در بخش عمومی و برون‌سپاری مشاغل خدماتی دولتی منجر شده و رواج «اشتغال مثلثی» و گسترش شرکت‌های پیمان‌کاری تأمین نیروی انسانی در کشور را به همراه داشته است. پایین بودن سطح حقوق و مزایا، موقتی بودن قراردادهای و نبود امنیت شغلی، فقدان نظارت و اجرانشدن تعهدات قانونی، از جمله مهم‌ترین آفات اشتغال مثلثی در نظام اشتغال کشور است.

❸ **مستثناسازی‌های قانون کار:** چالش دیگر قانونی در مسیر باثبات‌سازی نیروی کار در ایران؛ موارد متعدد مستثناسازی در قانون کار است. مستثناسازی‌ها از شمول قانون کار به‌طور کلی به سه دسته تقسیم می‌شوند: «مستثناسازی‌های مندرج در متن قانون کار»، «مستثناسازی‌های پیش‌بینی شده در قانون کار» و «مستثناسازی‌های مستقل از قانون کار». گروه‌های مستثناسازی شده به حدی از تنوع زیادی برخوردارند که تنها با در نظر گرفتن جمعیت ۶۵ درصدی کارگران شاغل در کارگاه‌های زیر ۵ نفر در کنار نیروی کار غیررسمی (۵۸ درصد کل شاغلان) می‌توان نتیجه گرفت بخش قابل توجهی از نیروی کار کشور از مزایای حمایتی پیش‌بینی شده در قانون کار محروم خواهند بود.

❹ **محدودیت‌های ناظر بر تشکل‌یابی:** در دهه‌های اخیر، هویت‌های دسته‌جمعی کارگری مجاز در قانون کار، به دو نقیصه بنیادین دچار بوده‌اند که عبارت‌اند از: «چالش قراردادهای موقت» و «محدودیت بنگاه‌های کوچک بخش خصوصی». این چالش‌ها بدین معناست که



اولاً تشکیل یابی شاغلان قرارداد موقت - که از قضا سهم بیشتری نسبت به صاحبان نیروی کار دائم در نظام اشتغال کشور دارند - در قانون کار به رسمیت شناخته نمی‌شود، ثانیاً سازوکار روشن و قابل اتکایی برای تشکیل یابی کارگران بنگاه‌های کوچک بخش خصوصی دیده نشده است.

۶ **ارزان سازی نیروی کار:** این روند به واسطه چالش نبود تناسب حداقل حقوق و دستمزد با نرخ تورم ایجاد شده است و ریشه اصلی آن در ابهامات و فقدان اجرای مؤثر ماده (۴۱) قانون کار است. ادبیات مبهم این ماده، زمینه ساز تفسیر پذیری بالای این قانون و عدم افزایش حقوق ها به میزان تورم رسمی کشور شده است. این ارزان سازی ها که ریشه در مصوبات قانونی دارد، در نهایت به سهم بری پایین نیروی کار در ایران از درآمد ناخالص داخلی کشور منجر شده و سطح معیشت و رفاه نیروی کار را با شکنندگی روبه رو ساخته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

پیشنهادهای کلان

- ۱** تدوین استراتژی توسعه صنعتی بلندمدت در کشور جهت تقویت ظرفیت های تولیدی، ایجاد مشاغل پایدار و مولد مبتنی بر رابطه مزدی و گسترش پهنه و دوام اشتغال.
- ۲** تقویت بخش رسمی اقتصاد کشور و پیش بینی سازوکارهایی جهت افزایش تمایل نیروی کار برای فعالیت در این بخش.

پیشنهادهای اختصاصی

- ۱** **به روز رسانی قانون کار در راستای بالا بردن دامنه شمول مشاغل نوظهور و کاهش دامنه مشاغل مستثنا شده در این قانون:** به رغم تأکیدات فراوان قانون اساسی و سیاست های کلی اشتغال بر لزوم ایجاد اشتغال پایدار و حمایت از نیروی کار، قدیمی بودن قانون کار در ایران سبب شده که بسیاری از مشاغل نوظهور که ماهیتی موقتی و ناپایدار دارند از دایره شمول آن خارج باشند. این مسئله در کنار مشاغل متنوع مستثنا شده در این قانون، از جمله نقصیه های اصلی قانون کار است. یکی از راهکارهای اصلی حل این چالش، به روز رسانی قانون کار و اخذ تدابیری برای باز تعریف مشاغل تحت پوشش این قانون است. در این راستا، به صورت موردی پیشنهادهای ذیل ارائه می شود:
 - الف)** جلوگیری از موقتی سازی نیروی کار با رفع ابهامات قانونی ناظر بر امنیت شغلی نیروی کار به ویژه ماده (۷) قانون کار.
 - ب)** جلوگیری از ارزان سازی نیروی کار با رفع ابهامات قانونی ناظر بر مسئله تناسب دستمزد و نرخ تورم در ماده (۴۱) قانون کار.
 - ج)** ارتقای سامان جمعی کار با هدف رفع محدودیت های ناظر بر تشکیل یابی کارگران.
- ۲** به روز رسانی قانون تأمین اجتماعی و پیش بینی سازوکارهای حمایت اجتماعی در این قانون جهت پوشش حداکثری شاغلان در کشور.
- ۳** ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار.

۱. مقدمه

در دهه‌های اخیر، تحولات ساختاری اقتصاد جهانی و گسترش سیاست‌های نئولیبرال، پدیده‌ای به نام «بی‌ثباتی شغلی»^۱ یا «بی‌ثبات کاری» را به یکی از چالش‌های عمده بازار کار، هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در حال توسعه، تبدیل کرده است. این پدیده که ظهور و تکوین آن با واکنش‌های مثبت و منفی فراوانی در سطح محافل کارشناسی و دانشگاهی در جهان روبه‌رو شده است، به‌عنوان یکی از پیامدهای نظام سرمایه‌داری انعطاف‌پذیر^۲ در ادبیات جامعه‌شناسی کار مورد توجه قرار گرفته است. بی‌ثبات کاری به شرایط شغلی اشاره دارد که در آن امنیت شغلی، دستمزدهای کافی و حمایت‌های اجتماعی استاندارد وجود ندارد. این پدیده کلیت نیروی کار را در معرض آسیب‌پذیری اقتصادی و اجتماعی قرار می‌دهد و به اشکال مختلفی مانند قراردادهای موقت، پاره‌وقتی اجباری و کار بدون قرارداد ظهور می‌کند [۱]. براساس گزارش سازمان بین‌المللی کار بیش از ۶۰ درصد نیروی کار جهان در اقتصاد غیررسمی مشغول‌اند که سهم قابل توجهی از آنها با بی‌ثباتی شغلی دست‌وپنجه نرم می‌کنند [۲].

کار بی‌ثبات به انواع کارهایی اطلاق می‌شود که «مبتنی بر قراردادهای ثابت کار و شامل سایر حقوق آن - مثل دستمزد، تعداد ساعات مشخص، دوام، ایمنی، مزایای بازنشستگی، تعطیلات و غیره، مطابق قانون - نیستند» [۳]. بی‌ثبات کار^۳ هم به کارگری اطلاق می‌شود که به این نوع از کار اشتغال دارد. بی‌ثبات کار را می‌توان «کارگری که وظایف یک شغل تمام وقت را به انجام می‌رساند، اما فاقد هر یک از حقوق یک شغل تمام وقت است»، تعریف کرد [۴]، [۵]، [۶].

بی‌ثبات کاری در ایران - به‌ویژه در مقیاس و گستره کنونی - پدیده‌ای نوظهور است که در دهه‌های اخیر به شدت بر ساختار اشتغال و امنیت شغلی نیروی کار در کشور تأثیر گذار بوده است. مصادیق این پدیده را در جای جای نظام اشتغال در کشور می‌توان مشاهده کرد: از وضعیت شغلی نیروهای کار قرارداد موقت - که در قالب قراردادهای کوتاه‌مدت و سفیدامضا بسیار فراگیر شده‌اند - تا نیروهای کار پیمانکاری، پروژه‌ای، کشاورزی، خانگی، فصلی و وابسته به مشاغل پلتفرمی همچون پیک‌های موتوری، رانندگان تاکسی‌های آنلاین، مدرسان آزاد و فریلنسرهای دیجیتال. این پدیده در ایران اکنون در وضعیتی است که ماهیتی چندبعدی به خود گرفته و با واکاوی عناصر سازنده آن - همچون نیروی کار ارزان، فاقد حمایت‌های اجتماعی پایدار و تشکلیابی مؤثر - می‌توان آن را به نوعی در مرکز ثقل چالش‌های نیروی کار در کشور تلقی کرد. بی‌ثبات کاری در ایران تحت تأثیر ترکیبی از عوامل ساختاری (همچون تحریم‌ها و تغییر ماهیت اشتغال) و عوامل نهادی (همچون ضعف قوانین کار) تشدید یافته است. گزارش حاضر، به‌عنوان دومین گزارش سیاستی از پروژه «زیست شکننده نیروی کار در ایران»، تلاش خواهد کرد تا با میانجی قرار دادن مفاهیم مطرح شده حول مفهوم بی‌ثبات کاری در گزارش نخست [۱]، به بررسی تأثیر عوامل ساختاری^۴ و نهادی مؤثر بر تکوین بی‌ثبات کاری در ایران - با تمرکز بر دو مقوله «کاهش مقیاس اشتغال» و «ضعف قوانین کار» - بپردازد.

1. Precarious Employment
2. Flexible Capitalism
3. Precarious Worker

۴. منظور از بررسی عوامل «ساختاری» در این گزارش عوامل درون‌زای برآمده از بافتار نظام اشتغال در کشور است، که در مقابل مؤلفه‌های فردی و معطوف به نقش کنشگران و بازیگران انسانی آن حوزه تعریف می‌شود، نه مفاهیم جامعه‌شناختی و عواملی همچون تحریم‌ها یا نوسانات اقتصاد کلان که از بیرون بر نظام اشتغال مؤثر واقع می‌شوند.



۲. دگرگونی در پیکربندی اشتغال و تکوین اشتغال بی‌ثبات در ایران



تحولات سریع‌السير ماهیت اشتغال در جهان و دگرگونی‌های نهادی در این حوزه، تأثیر خود را بر همه کشورهای جهان، از کشورهای پیشرفته صنعتی تا کشورهای در حال توسعه در برمی‌گیرد. بدون شک، اقتصاد ایران و نظام روابط کار در آن نیز از این روند متأثر بوده است. به‌عنوان نمونه، فرایند خودکارسازی مشاغل و ظهور تکنولوژی‌های جدید، یکی از بارزترین جلوه‌های این دگرگونی‌های نهادی بوده که بر بسیاری از مشاغل داخل کشور تأثیر گذاشته و در بسیاری از بخش‌ها - به‌ویژه حوزه خدمات - شاهد کاهش نیاز به نیروی کار سنتی و ظهور اشکال نوین مشاغل هستیم. در کنار این تحولات برون‌زا، ساختار داخلی اشتغال کشور نیز در دهه‌های اخیر واجد ویژگی‌هایی شده است که بر بی‌ثباتی نیروی کار و تضعیف حقوق شغلی آنها - به‌ویژه امنیت و پایداری شغلی - دامن زده است. برخی از این ویژگی‌ها جزو خصلت‌های دیرپای و نهادینه شده در نظام اشتغال کشور بوده‌اند و برخی دیگر به واسطه تحولات پیش آمده در دو دهه اخیر به پیکره نظام اشتغال کشور اضافه شده‌اند. برآیند این تغییرات، در کنار روند جهانی تشدید بی‌ثبات‌کاری، سبب تغییر در پیکره‌بندی نیروهای کار و کوچک شدن مقیاس اشتغال در کشور شده است. برای توضیح اینکه مراد از کاهش مقیاس اشتغال در ایران چیست ابتدا تلاش خواهیم کرد تا با ارائه تصویری آماری، سیمایی از این تغییرهای ساختاری بر نیروی کار در ایران در دو دهه اخیر را به نمایش بگذاریم و در ادامه به تحلیل ریشه‌های بروز این تغییرها و تأثیر آن بر بی‌ثباتی نیروی کار در کشور می‌پردازیم.

۱-۲. ویژگی‌های سنتی نظام اشتغال در ایران

پیش از ورود به بحث تغییرهای ساختاری در نظام بازار کار کشور در دهه‌های اخیر، باید به دو مورد از ویژگی‌های دیرپای و تقریباً ثابت در حوزه اشتغال، که به نوعی با ساختار روابط کار در کشور عجین شده‌اند، اشاره کنیم. هر کدام از این ویژگی‌ها تأثیرات خاصی را بر حقوق و زیست نیروی کار در ایران گذاشته است. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: «نرخ پایین اشتغال زنان» و «بزرگ بودن بخش اشتغال غیررسمی».

نرخ مشارکت اقتصادی زنان در بازار کار بیانگر فرصت‌های حضور زنان در این بازار است و نقش مهمی را در رشد و توسعه اقتصادی پایدار کشور ایفا خواهد کرد. بر این اساس نرخ مشارکت اقتصادی زنان در بهار سال ۱۴۰۳ معادل ۱۴.۳ درصد بوده است. به‌لحاظ تقسیم نیروی کار زنان در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران نیز، سهم اشتغال زنان در بخش کشاورزی ۱۳.۱ درصد، در بخش صنعت ۲۵.۵ درصد و در بخش خدمات ۶۱.۳ درصد بوده، که گویای حضور پررنگ‌تر زنان در بخش خدمات است. براساس آخرین گزارش سازمان اداری و استخدامی کشور، تعداد کل کارمندان دولت بدون احتساب نیروهای نظامی، انتظامی و کارکنان وزارتخانه‌های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های وابسته در پایان سال ۱۴۰۲ به ۲ میلیون و ۲۸۰ هزار و ۸۷۵ نفر می‌رسیده است که یک میلیون و ۱۹ هزار و ۹۳۳ نفر کارمندان دولت را، زنان و یک میلیون و ۲۶۰ هزار و ۹۴۲ نفر را مردان تشکیل می‌دهند که هر کدام قراردادهای مختلف رسمی، پیمانی، کار معین و شرکتی دارند. این آمار بدین معناست که ۴۵ درصد جامعه کارمندان را زنان تشکیل می‌دهند، در حالی که این شاخص در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۱ درصد بود [۱].

در مجموع، نرخ بیکاری زنان در کشور حدود ۱۵ درصد (حدود دو برابر مردان) و به‌لحاظ تفکیک حضور در بخش خصوصی و عمومی نیز حدود ۷۶.۸ درصد از زنان در بخش خصوصی و حدود ۲۳.۲ درصد در بخش عمومی شاغل هستند [۷]. نرخ پایین مشارکت زنان،^۱ نرخ بیکاری بالا و سهم بیشتر بخش خدمات در جذب نیروی کار زن، از ویژگی‌های ثابت نظام اشتغال در ایران در دهه‌های اخیر بوده است. به‌لحاظ تفکیک اشتغال رسمی و غیررسمی نیز، گزارش‌ها حاکی از آن است که در سال ۱۳۹۹ از حدود سه میلیون و ششصد هزار زن شاغل در کشور، حدود دو میلیون نفر از آنان در مشاغل غیررسمی فعال بوده‌اند (حدود ۵۷ درصد) که این آمار در مناطق روستایی بیش از ۹۰ درصد بوده است [۱].

۱. نرخ مشارکت اقتصادی زنان در چند سال گذشته در حدود ۱۴ درصد بوده و بالاترین نرخ ثبت شده در این شاخص در دو دهه اخیر ۲۰ درصد بوده است. این در حالی است که نرخ مشارکت اقتصادی مردان همیشه بالای ۶۰ درصد بوده است. به عبارت دیگر، بازار کار ایران مردانه است و برای پذیرش نیروی کار مرد آمادگی بیشتری دارد.

این افراد به تبع از حقوق و مزایای شاغلان رسمی، همچون بیمه بازنشستگی، ایمنی و قرارداد رسمی نیز محروم مانده‌اند. پیرامون اشتغال غیررسمی نیز باید اشاره کرد که این مشاغل به دلیل فقدان بر خور داری از قرارداد رسمی و پوشش بیمه‌ای، جزو مشاغل آسیب‌پذیر و در معرض بی‌ثباتی به حساب می‌آیند و در سال‌های اخیر، به‌طور پیوسته بخش بزرگی از مشاغل کشور را به‌خود اختصاص داده‌اند. داده‌های مربوط به اشتغال غیررسمی در سال‌های اخیر با فواصل زیادی نسبت به هم در نهادهای آماری کشور به‌روزرسانی شده‌اند، اما در یکی از آخرین گزارش‌ها در این حوزه، مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۹، سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر در بخش غیررسمی را ۵۸ درصد گزارش کرده است [۸]. این نسبت در سال‌های اخیر تقریباً ثابت بوده و همیشه بخش غیررسمی شاغلان، بزرگ‌تر از بخش رسمی بوده است. ماهیت اشتغال غیررسمی کاملاً شکننده، نظارت ناپذیر و محروم از حقوق و مزایای اشتغال استاندارد است. بزرگ بودن این بخش در نظام اشتغال کشور به‌معنای محرومیت مستمر بخش بزرگی از نیروی کار از حقوق اولیه و خارج شدن از چتر حمایتی قوانین کار در کشور است [۱۰].

۲-۲. تغییرهای ساختاری نظام اشتغال در دو دهه اخیر

در کنار این دو ویژگی فوق که تقریباً حضوری ثابت در تمام دهه‌های اخیر در نظام اشتغال ایران داشته‌اند، پیکربندی نظام روابط کار در کشور در سال‌های اخیر با تغییرهایی نیز روبه‌رو بوده است که در مجموع باعث کوچک شدن مقیاس اشتغال در کشور شده و به بی‌ثباتی و شکنندگی نیروی کار در برابر مکانیسم‌های بازار منتج شده است. در این بخش به توضیح این تحولات و تأثیر آن بر ماهیت اشتغال در دو دهه اخیر می‌پردازیم؛ این موارد عبارت‌اند از: «کاهش نرخ مشارکت اقتصادی و متورم شدن بخش خدمات»، «کاهش اشتغال در بخش عمومی و افزایش نیروی کار در بخش خصوصی» و «رشد خوداشتغالی و بنگاه‌های خرد».

۲-۲-۱. کاهش نرخ مشارکت اقتصادی و متورم شدن بخش خدمات

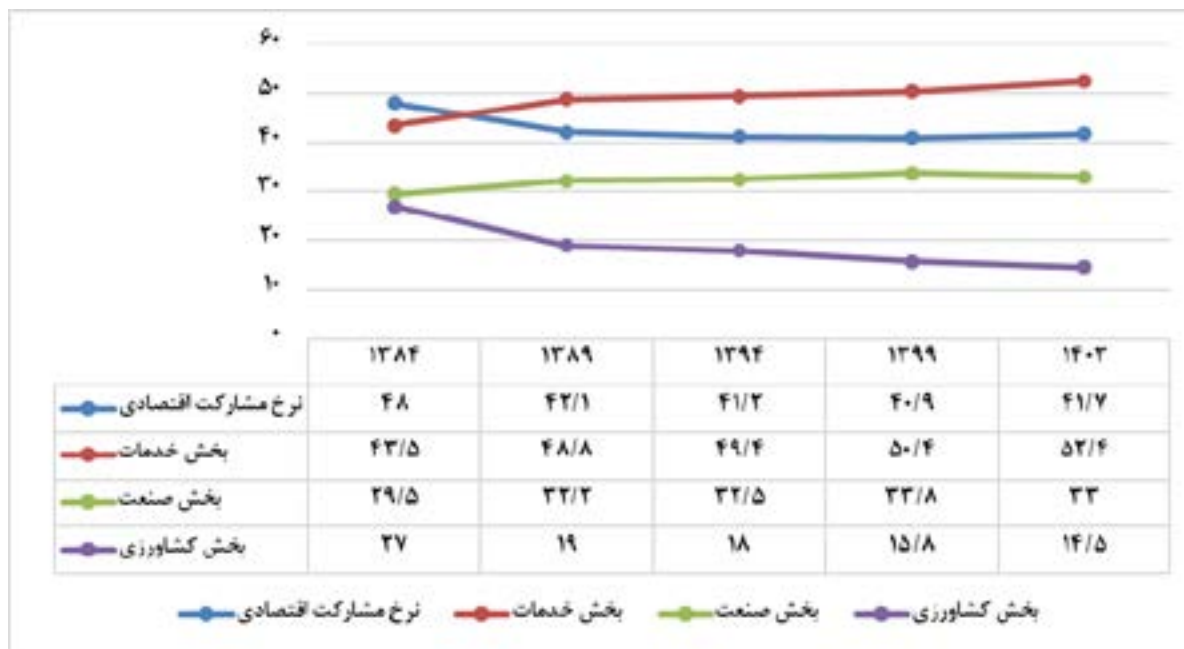
بر اساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در تابستان ۱۴۰۳، جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر در کشور حدود ۶۵ میلیون نفر بوده است که از این تعداد ۲۷ میلیون نفر فعال^۱ و بیش از ۳۸ میلیون نفر غیرفعال محسوب می‌شوند. بر این اساس نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر در کشور در سال ۱۴۰۳ حدود ۴۱٫۷ درصد است. در همین راستا بخش خدمات با گنجاندن ۵۲٫۴ درصد از نیروی کار در خود، بیشترین سهم را در «بخش‌های سه‌گانه»^۲ اقتصاد ایران به‌خود اختصاص داده است [۷]. نگاهی به وضعیت «میزان مشارکت اقتصادی» و «اشتغال نیروی کار در بخش‌های سه‌گانه» نشان می‌دهد که این روند در دو دهه اخیر دستخوش تغییراتی اساسی شده است. در شکل ذیل روند تغییرهای نرخ مشارکت اقتصادی و اشتغال نیروی کار در بخش‌های سه‌گانه نمایش داده شده است.

۱. کل کسانی که در سن کار قرار دارند از منظر اقتصاد کلان جمعیت فعال اقتصادی محسوب نمی‌شوند، بلکه از این جمعیت تنها کسانی که تمایل به کار کردن دارند جز جمعیت فعال قرار می‌گیرند. بنابراین افراد حاضر در سن کار که اصلاً تمایلی به کار کردن ندارند یا به علت شرایط اقتصادی مانند نامناسب بودن فضای اشتغال، رکود اقتصادی، دستمزد پایین و غیره تمایلی به شاغل شدن ندارند، جز جمعیت فعال محسوب نمی‌شوند. بنابراین نرخ جمعیت فعال از تقسیم جمعیتی که جویای کار هستند و تمایل به اشتغال دارند (اعم از بیکار و شاغل) به کل جمعیت حاضر در سن کار، به دست می‌آید.

۲. کشاورزی، صنعت، خدمات.



شکل ۱. نمودار روند تغییرهای نرخ مشارکت اقتصادی و اشتغال نیروی کار در بخش‌های سه‌گانه در دو دهه اخیر

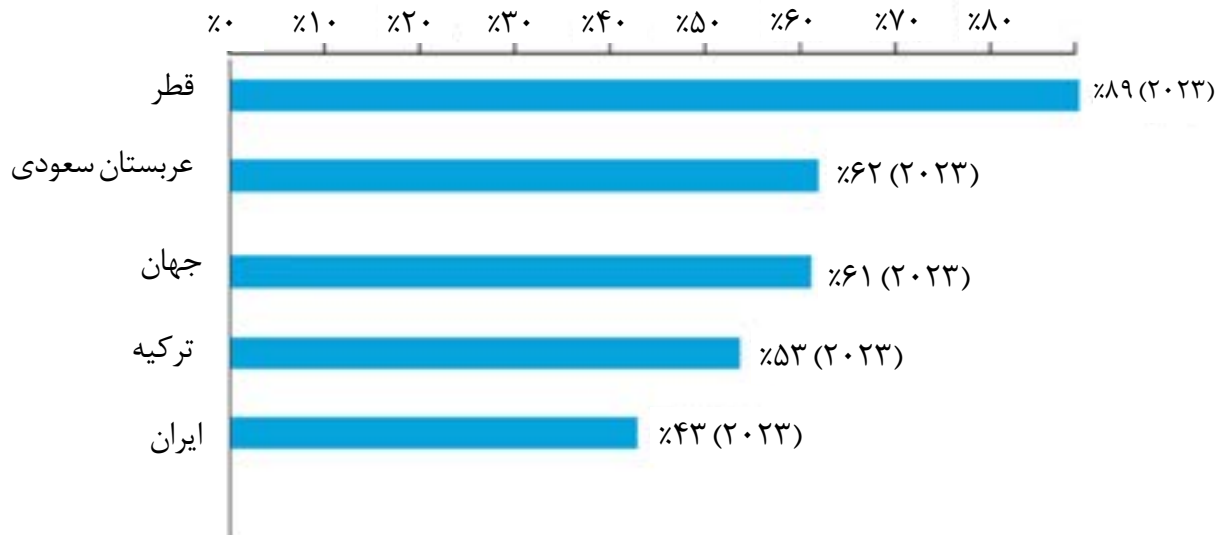


مأخذ: محاسبات محقق از داده‌های خام طرح آمارگیری نیروی کار.

همان‌طور که مشاهده می‌شود نرخ مشارکت از سال ۱۳۸۴ که حدود ۴۸ درصد بوده است در سال ۱۴۰۳ با کاهشی ۷ درصدی به حدود ۴۱٫۷ درصد رسیده است. یکی از دلایل پایین بودن نرخ مشارکت نیروی کار در ایران، سهم پایین زنان در جمعیت فعال کار است؛ به گونه‌ای که بیش از ۷۰ درصد از جمعیت غیرفعال را در کشور، زنان تشکیل می‌دهند [۱].

نرخ مشارکت اقتصادی یکی از عوامل مهم در ارزیابی سلامت اقتصادی کشورها و توانایی آنها برای استفاده از نیروی کار موجود است و همچون آونگی است که تعیین‌کننده پویایی بازار کار یا رکود آن است. این نرخ نخستین شاخص کلیدی در میان ۲۰ شاخص کلیدی بازار کار است و فاکتوری تعیین‌کننده در تبیین شکل و ساختار نیروی کار در کشورها و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای آینده بازار کار است. در این شاخص وضعیت اشتغال در کشور از میانگین جهانی و حتی کشورهای همسایه پایین‌تر است. در جدول ذیل، که از داده‌های بانک جهانی استخراج شده است، مشارکت اقتصادی در ایران با میانگین جهانی و کشورهای ترکیه، عربستان و قطر مقایسه شده است. این آمار نشان می‌دهد که در سال ۲۰۲۳، در حالی که میانگین نرخ مشارکت اقتصادی در جهان، ۶۱ درصد بوده، این آمار در ایران حدود ۴۳ درصد بوده است. آمار بالای جمعیت غیرفعال در ایران (بیش از ۳۸ میلیون نفر) بدان معناست که بازار کار در ایران برای جمع بزرگی از شهروندان جذابیت کافی ندارد و به هر دلیلی آنها به این بازار به‌عنوان محل تأمین درآمد نگاهی ندارند.

شکل ۲. نمودار مقایسه نرخ مشارکت اقتصادی در ایران با میانگین جهانی و کشورهای ترکیه، عربستان و قطر [۹]



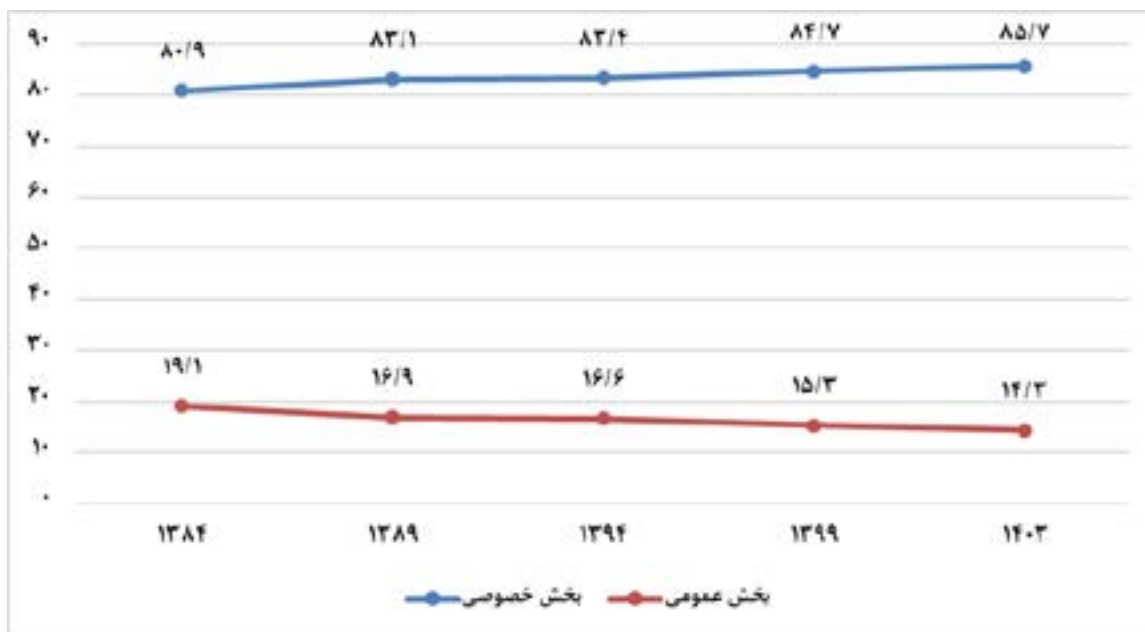
۲-۲-۲. کاهش اشتغال در بخش عمومی و افزایش نیروی کار در بخش خصوصی

پیکربندی اشتغال نیروی کار در بخش «عمومی»^۱ و بخش «خصوصی»^۲ نیز در دو دهه اخیر با تغییرهای معناداری همراه بوده است. با وجود آنکه آمار دقیقی پیرامون افراد شاغل در بخش عمومی در کشور وجود ندارد اما مرور اندک گزارش‌ها موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۳۷۵ تعداد مزد و حقوق‌بگیران بخش دولتی حدود ۴,۲۵۸,۰۰۰ بوده است که معادل ۲۹,۲ درصد کل نیروی کار کشور بود [۱۰]. این رقم در طول حدود یک دهه و تا سال ۱۳۸۴ به حدود ۱۹,۱ درصد می‌رسد. روند کاهش تعداد مزدبگیران بخش دولتی در مقابل بخش خصوصی از سال ۱۳۸۴ تاکنون نیز به صورت مستمر و کاهشی، تداوم یافته است و در مقابل تعداد نیروی کار فعال در بخش خصوصی به صورت پیوسته با افزایش روبه‌رو بوده است.

نکته حائز اهمیت پیرامون کاهش اشتغال در بخش عمومی این است که این رده شغلی ماهیتاً دارای باثبات‌ترین مشاغل - چه به لحاظ پوشش حمایت‌های اجتماعی و چه به لحاظ دوام، پایداری شغلی و کیفیت قرارداد- است. به استناد آمار سال ۱۳۹۹، از میان حدود سه میلیون و چهارصد هزار نیروی شاغل در این بخش، سه میلیون و صد هزار نفر (بیش از ۹۱ درصد) دارای اشتغال رسمی بوده‌اند [۸]. در جدول ذیل روند تغییرهای نیروی کار در بخش عمومی و خصوصی در دو دهه اخیر نمایش داده شده است.

۱. مزد و حقوق‌بگیران.
۲. کارفرمایان، کارکنان مستقل، مزد و حقوق‌بگیران و کارکنان فامیلی بدون مزد.

شکل ۳. نمودار روند تغییرهای اشتغال نیروی کار در بخش عمومی و خصوصی در دو دهه اخیر



مأخذ: محاسبات محقق از داده‌های خام طرح آمارگیری نیروی کار.

۲-۲-۳. تغییر در رده‌های شغلی: رشد خوداشتغالی و بنگاه‌های خرد

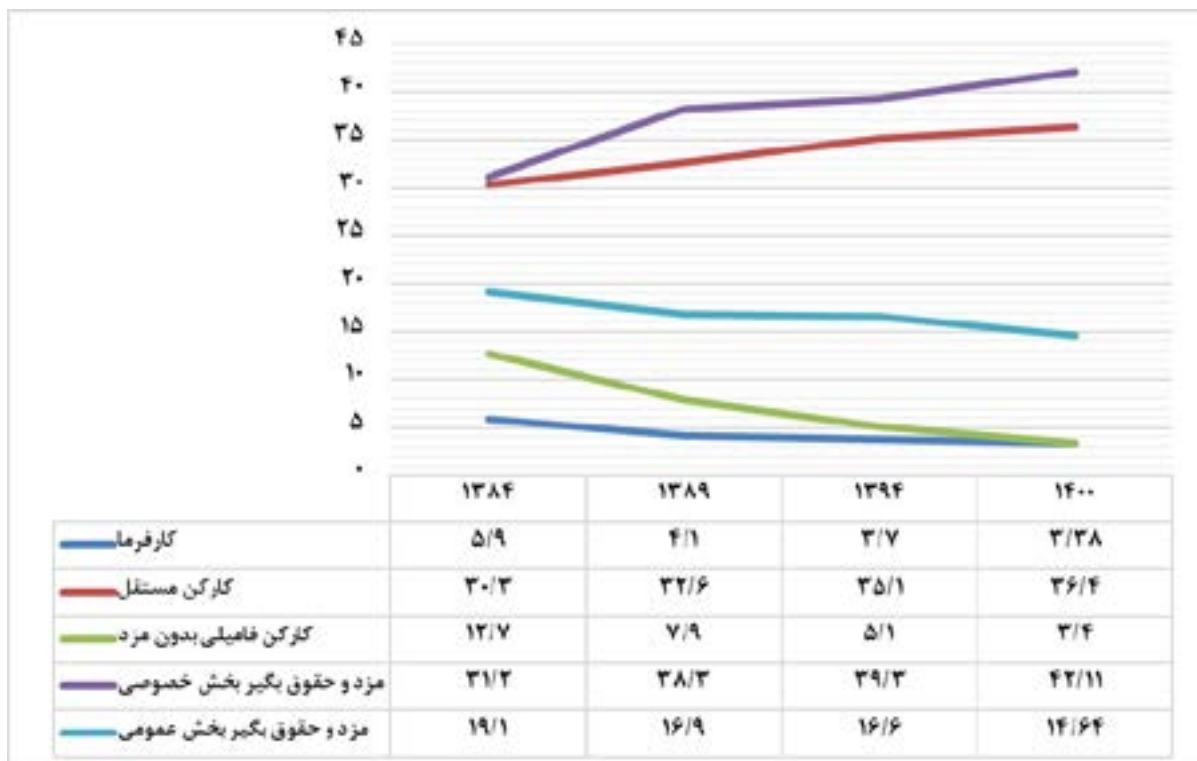
در جدول ذیل تغییر پیکربندی نیروی کار و روند توزیع نسبی برآورد شاغلان ۱۵ ساله و بیش‌تر بر حسب رده‌های شغلی در دو دهه اخیر ارائه شده است. روند تحولات گویای آن است که تعداد کارکنان مستقل (خوداشتغال) و تعداد مزدبگیران بخش خصوصی با افزایش روبه‌رو بوده و تعداد کارفرمایان، حقوق‌بگیران بخش عمومی و کارکنان فامیلی بدون مزد با کاهش روبه‌رو بوده است. نکته حائز اهمیت این است که مشاغل خوداشتغالی بارشدی قابل توجه از حدود ۳۰ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳۶٫۹ درصد در سال ۱۴۰۱ رسیده است. باید توجه کرد که دوره شغلی «کارکن مستقل» و «مزدبگیر بخش خصوصی» کاملاً مستعد بی‌ثبات کاری هستند؛ به طوری که در سال ۱۳۹۹، از میان هشت میلیون و پانصد هزار کارکن مستقل (خوداشتغال) در کشور حدود پنج میلیون و سیصد هزار نفر (۶۲ درصد) و از میان نه میلیون و پانصد هزار نفر مزدبگیر و کارآموز بخش خصوصی، حدود شش میلیون و ششصد هزار نفر (۶۳ درصد) واجد اشتغال غیررسمی بوده‌اند [۸].

در کنار این تغییر باید به رشد بنگاه‌های خرد اقتصادی^۱ در سال‌های اخیر نیز توجه داشت. مطابق آمار در سال ۱۳۹۷، تعداد افراد شاغل در بنگاه‌های بسیار کوچک (۱ تا ۴ کارکن)، ۱۵٫۴ میلیون نفر بوده است که باعث شده در مجموع حدود ۶۵ درصد اشتغال کشور را همین بنگاه‌های بسیار کوچک تشکیل دهند [۱۱]. این بنگاه‌های اقتصادی در نوسانات اقتصادی و دوره‌های رکودی در سیکل‌های تجاری^۲ - همان‌طور که دوران همه‌گیری کووید-۱۹ مشاهده شد و در بخش بعدی توضیح داده خواهد شد - به شدت شکننده و در معرض مخاطره هستند. در شکل ذیل روند توزیع نسبی برآورد شاغلان ۱۵ ساله و بیش‌تر بر حسب رده‌های شغلی در دو دهه اخیر ارائه شده است.

۱. در ایران تعریف واحد و رسمی از بنگاه‌های کوچک و متوسط موجود نیست و تعریف این بنگاه‌ها از سازمانی به سازمانی دیگر متفاوت است. همچنین همه تعاریف موجود از طرف سازمان‌های رسمی بر مبنای تعداد کارکنان ارائه شده است. ارگان‌ها و سازمان‌های مختلف هر یک بنا به مقتضیات کاری خود به تعریف و تقسیم‌بندی بنگاه‌ها از حیث بزرگی، کوچکی و متوسطی پرداخته‌اند. بر اساس تعریف وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی، بنگاه‌های کوچک و متوسط، واحدهای صنعتی و خدماتی هستند که کمتر از ۵۰ نفر کارکن دارند. مرکز آمار ایران، کسب و کارها را به چهار گروه شامل کسب و کارهای ۱-۹ کارگر، ۱۰-۴۹ کارگر، ۵۰-۹۹ کارگر و بیش از ۱۰۰ کارگر طبقه‌بندی کرده است. در آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک و زودبازده که در سال ۱۳۸۴ تصویب شد و مسئولیت اجرایی آن بر عهده سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی است، به واحدهای تولیدی (کالا و خدمات) کمتر از ۵۰ نفر کارکن، بنگاه کوچک اطلاق می‌شود و فقط این بنگاه‌ها مشمول مفاد آیین‌نامه می‌شوند. آنچه اداره آمار بانک مرکزی به عنوان طبقه‌بندی واحدهای صنعتی در نظر می‌گیرد بدین صورت است که واحدهای با کمتر از ۱۰ نفر کارکن به عنوان واحد «خرد»، ۱۰ تا ۴۹ نفر کارکن واحد «کوچک»، ۵۰ تا ۹۹ نفر کارکن به عنوان واحد «متوسط» و بالاتر از ۱۰۰ نفر کارکن به عنوان واحد «بزرگ» نامیده می‌شوند.

۲. چرخه‌های تجاری فواصل رشد عمومی و به دنبال آن رکود در عملکرد اقتصادی هستند. تغییرها در فعالیت اقتصادی که چرخه‌های تجاری را مشخص می‌کند، پیامدهای مهمی برای رفاه عموم مردم، مؤسسات دولتی و شرکت‌های بخش خصوصی دارد.

شکل ۴. نمودار روند توزیع نسبی بر آورد شاغلان ۱۵ ساله و بیش‌تر بر حسب رده‌های شغلی در دو دهه اخیر



مأخذ: همان.

۳. تأثیر تحولات بازار کار بر پهنه و دوام اشتغال

کاهش نرخ مشارکت اقتصادی، افزایش تعداد مزد و حقوق بگیران بخش خصوصی و افزایش تعداد کارکنان مستقل و بنگاه‌های خرد، جلوه‌ای از مجموعه تحولات ساختاری است که به کوچک شدن مقیاس اشتغال - در دو ساحت پهنه و دوام کار - در کشور منجر شده است. کاهش مقیاس اشتغال در کشور تحولی است که رابطه مستقیمی با ناپایداری اشتغال ایجاد شده در کشور در دو دهه اخیر دارد. این کوچک‌شوندگی در مقیاس کار هم در بُعد «سامان جمعی کار» و هم در بُعد «ماندگاری شغلی» قابل مشاهده است. در ادامه با مدخل قرار دادن تحلیل‌های ساختاری فوق به تبیین نسبت کاهش مقیاس اشتغال و تأثیر آن بر شکنندگی و بی‌ثباتی نیروی کار در ایران می‌پردازیم:

۱-۳. از هم‌گسستگی نیروی کار و تضعیف سامان جمعی

رشد مشاغل خوداشتغالی و بنگاه‌های اقتصادی خرد در کشور، اصلی‌ترین عاملی است که پهنه و گستره کار در کشور را از وضعیت «جمع کاری»، به وضعیت «از هم‌گسسته»^۱ و «کوچک مقیاس» دگرگون ساخته است. اشتغال رو به تزاید نیروی کار در مشاغل خوداشتغالی و بنگاه‌های خرد از دو طریق تشدیدکننده بی‌ثباتی زیست شغلی نیروی کار خواهد بود:

الف) نیروهای کار خوداشتغال به دلیل اینکه زیر چتر حمایتی هیچ کارفرمای مشخصی نیستند و عموماً نیز بیمه نیستند، معمولاً در برابر

1. Atomized Labor



نوسانات اقتصادی و شوک‌های بازار شکننده‌تر هستند. همین شرایط و مخاطرات برای صاحبان بنگاه‌های خرد اقتصادی و مزدبگیران تحت پوشش آنها نیز وجود دارد. نیروهای کار فعال در بنگاه‌های کوچک با چالش دیگری نیز روبه‌رو هستند و به واسطه قوانین خاص کار در کشور از شمول برخی از مزایای حمایتی (همچون موارد پیش‌بینی شده در قانون کار) محروم‌اند؛

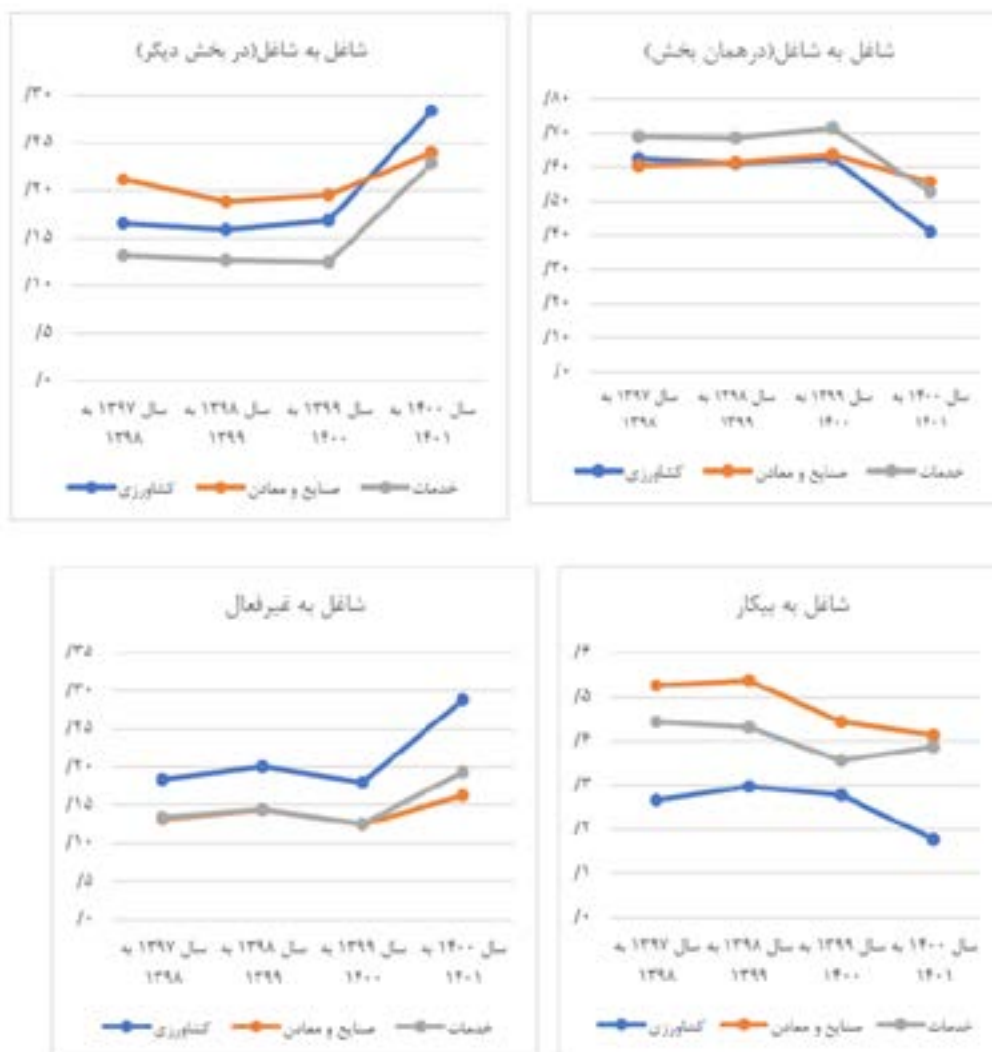
ب) پراکنده شدن نیروی کار و کاهش مقیاس فردی در محیط کار باعث از هم‌گسستگی^۱ این نیروها و تضعیف توان چانه‌زنی فردی و جمعی آنها برای پیگیری حقوق‌شان در برابر کارفرما می‌شود. این وضعیت به‌ویژه در مشاغل خدماتی و غیرصنعتی و محیط‌های کاری کوچک که تعداد کارگران عموماً اندک است و کارگران ارتباطات کاری منظمی با یکدیگر ندارند، سبب کاهش همبستگی و تضعیف هویت جمعی نیروی کار خواهد شد.

۲-۳. کاهش پایایی و ماندگاری شغلی

ماندگاری شغلی در نظام روابط کار خود را در دو قالب نشان می‌دهد: ۱. پایداری مدت اشتغال در شغل اصلی و ۲. جابه‌جایی شغلی. «پایداری مدت اشتغال» به معنای میزان ثبات و استمرار یک نیروی کار در یک شغل مشخص است. در این راستا باید اشاره کرد که هر شخص در بازار کار ایران، حداکثر پس از ۳۵ سال می‌تواند بازنشسته شود. اما این ۳۵ سال در وضعیت فعلی بازار کار به شکل مستمر ایجاد نمی‌شود و در واقع شخصی که مثلاً از سن ۲۵ سالگی وارد بازار کار شده، لزوماً در سن ۶۰ سالگی به بازنشستگی نمی‌رسد و نوسانات شغلی طی این سال‌ها، مانع اشتغال دائم افراد می‌شود. نتایج بررسی‌های مرکز آمار در سال ۱۳۹۵ نشان داده بود که طول مدت اشتغال در «شغل اصلی» برای بیش از ۱۲ میلیون نفر از شاغلان کشور، کمتر از ۱۰ سال است و از هر ۱۰ شاغل، تقریباً ۷ شاغل کمتر از ۱۵ سال سابقه کار دارند و مدت اشتغال بیش از یک‌پنجم شاغلان کشور به ۳ سال نمی‌رسد [۱۲]. بنابراین آمارها حاکی از ماندگاری پایین مشاغل در بازار کار است. طبق آمار فوق، کمترین فراوانی شاغلان در بازه مدت اشتغال ۲۵ تا ۳۰ سال قرار داشته است. در واقع تنها حدود ۵ درصد از شاغلان بازار کار ایران، مدت اشتغالی بین ۲۵ تا ۳۰ سال داشته‌اند [۱۲].

از منظر «جابه‌جایی شغلی» نیز آمارها گویای وضعیت شکننده نیروی کار در هر سه بخش کشاورزی، صنعت و خدمات است. تصویر ذیل که از چهار شکل تشکیل شده است، نشان می‌دهد که با ورود همه‌گیری کرونا به کشور روند جریان شاغل به شاغل (در همان بخش)، به‌ویژه در بخش خدمات و کشاورزی روند کاهشی داشته و جریان شاغل به شاغل به بخش دیگر افزایش داشته است. این موضوع می‌تواند بیانگر ناپایداری و نبود ثبات مشاغل ایجاد شده در این دو بخش است [۱۳]. این بی‌ثباتی موجب خواهد شد تا انباشت تجربه در مهارت‌های گوناگون صورت نگیرد؛ در نتیجه میزان تبحر نیروی کار و درجه مهارت آنها در یک روند نزولی در حال حرکت باشد. مجموعه شواهد فوق‌گویای چسبندگی پایین نظام کار در کشور و جلوه‌ای از مهاجرت زودرس نیروی کار از شاخه‌ای به شاخه دیگر و فقدان تمرکز بر شاخه‌ای خاص است.

شکل ۵. نمودارهای بررسی روند جابه‌جایی شغلی در ایران، ۱۴۰۱-۱۳۹۷ [۱۳]



۳-۳. همه‌گیری کرونا؛ گواهی بر فراگیری اشتغال بی‌ثبات و شکننده در ایران

برای درک اینکه تغییرها و تحولات ساختاری اشتغال در کشور و در مجموع کاهش مقیاس اشتغال تا چه اندازه عامل ثبات یا شکنندگی نیروی کار در ایران شده است، می‌توان به شواهد زیادی اشاره کرد. اما در یک نمونه بارز و نه‌چندان قدیمی، دوران همه‌گیری کووید-۱۹ مصداق آشکاری است. براساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در فصل زمستان ۱۴۰۰ (یعنی تنها یک سال پس از شروع همه‌گیری) جمعیت فعال ۱۵ ساله و بیشتر در کشور حدود ۲۵,۵ میلیون نفر بوده است که از این تعداد ۲۳,۱ میلیون نفر را شاغلان و ۲,۴ میلیون نفر را بیکاران تشکیل می‌دادند [۲۵]. مقایسه این آمار با سال ۱۳۹۸ (یک سال پیش از شروع همه‌گیری) نشان می‌دهد که جمعیت غیرفعال کشور حدود ۲,۱ میلیون نفر افزایش داشته است و جمعیت شاغل کشور حدود یک میلیون و جمعیت فعال کشور نیز ۱,۵ میلیون نفر کاهش داشته است [۱۴].

با نگاهی به چگونگی کاهش جمعیت شاغل به تفکیک بخش‌ها مشاهده می‌شود که - در عرض دو سال - جمعیت شاغل در بخش خدمات، بیشترین ریزش را داشته (۷۴۱ هزار نفر) و جمعیت شاغل بخش‌های کشاورزی و صنعت به ترتیب به میزان ۲۸۶ هزار و ۸ هزار نفر کاهش



داشته‌اند و نکته حائز اهمیت این است که در دوره مذکور در حدود ۳۴/۶ درصد از کاهش جمعیت شاغل، مربوط به افراد کارکن مستقل (خوداشتغال) بوده است. از سوی دیگر آمارها نشان می‌دهد که ۱۰/۱ درصد از جمعیت فعال در حد فاصل زمستان ۹۸ تا زمستان ۱۴۰۰ از بازار کار خارج شده و غیرفعال شده‌اند [۱۵]. این آمار بدین معناست که عده‌ای از متقاضیان بازار کار، به هر دلیلی، از بازار خارج شده‌اند، بنابراین اگر این افراد در بازار باقی می‌ماندند و به جمعیت بیکار اضافه می‌شدند، نرخ بیکاری به جای ۹/۴ درصد (در دوره مذکور) به ۱۸/۴ درصد می‌رسید و نسبت به زمستان سال ۱۳۹۸، ۷/۸ درصد افزایش می‌داشت [۱۵].

برای واکاوی ریشه‌های این شکنندگی و چسبندگی پایین بازار کار در ایران و برقراری نسبت میان تحولات ساختاری مذکور و تغییر ماهیت اشتغال در کشور باید نگاهی به سال‌های پیش از وقوع همه‌گیری داشت و به ریشه‌های تغییر ماهیت مشاغل جدید در ساختار اشتغال کشور رسید. بررسی تحولات بازار کار ایران در حد فاصل سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۸ گویای آن است که افزایش اشتغال طی این دوره، ماهیتی متفاوت نسبت به دوره‌های قبل داشته و عمدتاً در بخش خدمات و بنگاه‌های بسیار کوچک (دارای کمتر از چهار نفر کارکن) و با وضعیت شغلی «کارکن مستقل» و فاقد قرارداد به معنای متعارف بوده است، بنابراین سهم کمتری از این اشتغال ایجاد شده (نسبت به گذشته) دارای پوشش بیمه به واسطه شغل خود بوده‌اند و سهم بیشتری (نسبت به گذشته) دارای اشتغال ناقص هستند و تمایل دارند شغل تمام وقت داشته باشند. بنابراین ماهیت اشتغالی که دو دهه اخیر ایجاد شده، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای با ترکیب اشتغال کشور در سنوات گذشته دارد؛ زیرا از یک سو شاهد حضور پُرنگ‌تر زنان و افراد دارای تحصیلات دانشگاهی در بازار کار هستیم^۱ و از سوی دیگر اشتغال ایجاد شده، اشتغالی است که نه توسط بخش دولتی یا شرکتی و کارخانه‌ای، بلکه توسط بخش غیرشرکتی و با تمرکز بر خدماتی مانند خرده‌فروشی و عمده‌فروشی، تعمیرات، حمل‌ونقل، واسطه‌گری، خدمات مواد غذایی و غیره ایجاد شده است. در واقع به نظر می‌رسد جوانان کشور به واسطه نیاز برای تأمین معیشت و در دوره‌ای که تقاضای نیروی کار توسط شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی متوسط و بزرگ بسیار محدود بوده است، خود اقدام به ایجاد مشاغل و ارائه خدماتی برای گذران زندگی خود کرده‌اند [۱۶].

در همین راستا قابل ملاحظه است که همه‌گیری کووید-۱۹ تأثیر خود را بر بازار کار ایران عمدتاً در قالب کاهش نرخ مشارکت نشان داده است و نرخ بیکاری کاهش قابل توجهی را در دوره مذکور از خود نشان نداده است.^۲ در حقیقت از آنجایی که سهم شاغلان کارکن مستقل در ایران بالاست، تأثیر بحران کووید-۱۹ خود را در افزایش جمعیت غیرفعال و کاهش نرخ مشارکت (به جای افزایش شدید نرخ بیکاری) نشان داده است [۱]. این در حالی است که در کشورهای صنعتی پیشرفته همچون آمریکا، آلمان، فرانسه، کانادا، استرالیا و کره جنوبی که سهم شاغلان مزد و حقوق‌بگیر^۳ (به نسبت کارکنان مستقل) بالاست، «سهم افزایش بیکاری» در کاهش اشتغال، بیشتر از «سهم افزایش جمعیت غیرفعال» بوده است [۱۶]. در حقیقت شیوع ویروس کرونا و تعطیلی و نیمه‌تعطیلی بسیاری از واحدهای کسب‌وکار در کشور، به‌خوبی تأثیر کاهش مقیاس اشتغال را بر ثباتی و آسیب‌پذیری نیروی کار در ایران نشان داد. در واقع استناد به داده‌های تغییرهای وضعیت اشتغال در دوران همه‌گیری کرونا، در راستای ایجاد بستری برای تقویت شناخت وضعیت اشتغال در کشور به‌طور کلی و به‌ویژه در شرایط بحرانی صورت گرفته است و می‌تواند به اصلاح الگوی کلی اشتغال و پیش‌بینی وضعیت کسب‌وکارها در شرایط بروز بحران‌های اقتصادی، کمک کند.

۱. طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۲، جمعیت زنان شاغل دارای تحصیلات عالی از ۸۶۷ هزار و ۹۳۰ نفر به ۱ میلیون و ۹۶۱ هزار و ۵۲۷ نفر رسیده که ۲.۲۶ برابر شده است [۱].
 ۲. نرخ بیکاری در فصل پاییز ۱۳۹۹، ۹.۴ درصد بوده که نسبت به فصل مشابه در سال ۱۳۹۸ که ۱۰.۶ درصد بوده است، ۱.۲ درصد کاهش داشته است [۲۸].
 ۳. به ترتیب با ۹۴، ۹۱، ۸۷، ۸۶، ۸۴ و ۷۷ درصد، در مقایسه با ایران با ۵۷ درصد (اعم از مزدبگیران بخش خصوصی و دولتی) [۲۷].

۴. ریشه‌های قانونی بی‌ثبات‌شدگی زیست‌شغلی نیروی کار

پس از تحلیل و تبیین عوامل ساختاری مؤثر بر شکنندگی بافتار نظام اشتغال در کشور، اکنون به سراغ بسترهای نهادی ناظر بر روابط کار در ایران می‌رویم و تلاش می‌کنیم تا مکانیسم‌هایی را که به صورت حقوقی و «قانونی» در حال بی‌ثبات‌سازی زیست‌شغلی نیروهای کار هستند، را شناسایی کنیم. این مکانیسم‌ها در حال تضعیف سه مطالبه اصلی نیروی کار (دستمزد شایسته، حق تشکلیابی و حق امنیت شغلی) هستند. این موارد عبارت‌اند از: ۱. موقتی‌سازی نیروی کار؛ ۲. تعدیل نیروی کار در بخش عمومی و ظهور اشتغال مثلثی؛ ۳. مستثناسازی‌های قانون کار؛ ۴. محدودیت‌های تشکلیابی و ۵. ارزان‌سازی نیروی کار. در ادامه به توضیح هر کدام از این موارد و تبیین سازوکار نحوه تأثیر آنها بر وجوه متفاوت حقوق نیروی کار در کشور می‌پردازیم.

۴-۱. موقتی‌سازی نیروی کار

امنیت شغلی یکی از مهم‌ترین موضوع‌ها در حوزه روابط کاری میان کارگر و کارفرماست. بر این اساس، با توجه به نابرابری ذاتی میان طرفین رابطه کار یعنی کارگر و کارفرما، مقررات حقوق کار باید برای تضمین امنیت شغلی گام بردارد. در اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی به مواردی اشاره شده که نشانه و ضامن ایجاد، حفظ و تداوم امنیت شغلی نیروی کار در کشور است. به‌رغم تأکیدهای فراوان قانون اساسی بر لزوم حفظ امنیت شغلی و حمایت از نیروی کار، وضعیت امنیت و پایداری شغلی نیروی کار در کشور به واسطه ابهام‌های قانونی در این زمینه به شدت در معرض تهدید است. رواج قراردادهای کوتاه‌مدت در قالب‌های گوناگون و متکثری همچون «قراردادهای یک‌ماهه»، «قراردادهای سه‌ماهه»، «قراردادهای حجمی»، «قراردادهای ساعتی» و «قراردادهای سفیدامضا» که به آنها به اصطلاح «قراردادهای زیرپله‌ای»^۱ نیز گفته می‌شود، شاهدهی بر کاهش امنیت شغلی و انسجام و یکپارچگی قراردادهای کار در کشور است [۱۷].

یکی از اصلی‌ترین و نخستین مکانیسم‌هایی که در طی سال‌های پس از جنگ تحمیلی زمینه‌ساز تضعیف توان چانه‌زنی و ناپایداری شغلی نیروی کار در ایران بوده، پروژه‌ی «موقتی‌سازی» است. در مقطع پایان جنگ تحمیلی فقط حدوداً شش درصد از صاحبان نیروی کار، دارای قرارداد موقت با کارفرمایان دولتی و خصوصی بودند [۱۸]. امروز گرچه گزارشی رسمی در این زمینه ارائه نشده است، اما برآورد می‌شود که بین مشمولان قانون کار، کمتر از ۵ تا ۱۰ درصد، افراد واجد قرارداد دائم هستند، رقمی که بسته به نوع فعالیت اقتصادی و درجه مهارت صاحب نیروی کار و فاصله از مرکز کشور، در همین دامنه نوسان دارد.

ریشه حقوقی اصلی انعقاد قراردادهای موقت را باید در تفاسیر متعددی که از قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ می‌شود جست‌وجو کرد. فصل دوم قانون کار جمهوری اسلامی ایران (مواد ۷ تا ۳۲) اختصاص به قرارداد کار دارد که در آن به صورت‌های متفاوت، امنیت شغلی کارگران مورد حمایت قرار گرفته و تأمین حقوق و مزایای جبرانی خاصی را در صورت خاتمه قرارداد کار برای کارگران در نظر گرفته است [۱۹]. با این وجود، یکی از چالش‌برانگیزترین مواد این فصل ماده (۷) قانون است.^۲ بر طبق دومین تبصره از این ماده، «در کارهایی که طبیعت آنها جنبه مستمر دارد، در صورتی که مدتی در قرارداد ذکر نشود، قرارداد دائمی تلقی می‌شود». روی دیگر سکه این عبارت این است که، کارفرما مجاز است در زمینه کارهایی که طبیعت مستمر دارند، مدت معینی را در قرارداد خود با کارگران برای استخدام قید کند و در کارهای دائمی، به‌طور موقت به استخدام‌شان درآورد. این ابهام مستتر در بندهای ماده (۷) قانون کار باعث شد که در عین شناسایی تلویحی «قرارداد دائم» در کارهای

۱. قراردادهای زیرپله‌ای یا سفیدامضا به قراردادهایی گفته می‌شود که در آن، کارگر یا کارمند به‌طور غیرقانونی و بدون حق اعتراض، به امضای قراردادهایی مجبور می‌شود که حقوق و مزایای قانونی آنها در نظر گرفته نمی‌شود. این نوع قراردادها اغلب در مشاغلی که قدرت چانه‌زنی کارگران ضعیف است، رایج هستند.

۲. ماده (۷) - قرارداد کار عبارت است از قرارداد کتبی یا شفاهی که به موجب آن کارگر در قبال دریافت حق السعی کاری را برای مدت موقت یا مدت غیرموقت برای کارفرما انجام می‌دهد. تبصره «۱»: حداکثر مدت موقت برای کارهایی که طبیعت آنها جنبه غیرمستمر دارد توسط وزارت کار و امور اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید. تبصره «۲»: در کارهایی که طبع آنها جنبه مستمر دارد. در صورتی که مدتی در قرارداد ذکر نشود، قرارداد دائمی تلقی می‌شود.



مستمر، کار بست واژه «مدت قرارداد» باعث شود که قراردادهای موقت، مجال ظهور در عرصه روابط کار پیدا کنند [۱۸]. در واقع مفهوم مخالف تبصره «۲» ماده (۷) اجازه می‌دهد که حتی برای کارهایی که طبیعت آنها جنبه مستمر دارد، قرارداد کار موقت تنظیم شود. در نهایت هم با صدور دادنامه ۱۷۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۵ با این عنوان که «اگر مدت در قرارداد قید شود دارای منع نخواهد بود»، مجوز رسمی برای قرارداد کار موقت در کارهای «مستمر» صادر شد [۲۰]. در حقیقت مطابق رأی دیوان عدالت اداری، دیگر تمدید مدت قراردادهای کار برای مدت معین دیگر، موجب دائمی بودن ماهیت قرارداد نمی‌شود. همچنین براساس ماده (۲۱) قانون کار، در مبحث خاتمه قرارداد کار، در صورت «انقضای مدت در قراردادهای کار با مدت موقت و عدم تجدید صریح یا ضمنی آن» عملاً قرارداد کار خاتمه می‌یابد.

وجود چنین بندهایی در قانون کار و ظرفیت تفسیر پذیری بالای این قانون، نه تنها به انعقاد قراردادهای موقت رسمیت می‌بخشد، بلکه می‌تواند زمینه اخراج کارگران در قرارداد موقت را از جنبه حقوقی بسیار سهل کند. در واقع سوءاستفاده از همین قابلیت در قانون کار بود که انواع گوناگونی از صاحبان نیروی کار را بر حسب نوع مناسبات کاری میان کارگر و کارفرما پدید آورد: کارگر قراردادی، کارگر قرارداد سفیدامضا، کارگر روزمزد، کارگر بی قرارداد، کارگر ساعتی، کارگر قرارداد شفاهی، کارگر پیمانی و غیره [۱۸].

۲-۴. تعدیل نیروی کار در بخش عمومی و ظهور اشتغال مثلثی

همان‌طور که در بخش‌های قبل اشاره کردیم، یکی از تغییرهای ساختاری مهم در پیکربندی نیروی کار در ایران در دهه‌های اخیر، کاهش افراد شاغل در بخش عمومی و افزایش آن در بخش خصوصی بوده است. مطابق آمار، نیروی کار شاغل در دستگاه‌های دولتی از حدود ۲۹,۲ درصد کل نیروی کار شاغل در سال ۱۳۷۵ به حدود ۱۹,۱ درصد در سال ۱۳۸۴ رسید. این روند کاهشی همچنان نیز ادامه دارد. این نوع تعدیل نیروی انسانی در بدنه دولت در انواع اسناد بالادستی طی دوره پس از جنگ تحمیلی با روش‌های مختلفی به اجرا گذاشته شد. مطابق ماده دوم قانون برنامه سوم توسعه: «برای کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت... دولت مکلف شده بود تا در طول سال اول برنامه، اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت موارد زیر در تشکیلات دولت به عمل آورد: «... عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات...» [۲۱].

شکل اجرایی این نوع کوچک‌سازی، در مصوبه‌ای تحت عنوان «واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی» - که در خرداد ماه سال ۱۳۷۳ به تصویب شورای عالی اداری رسید مشخص شد. اولین ماده این مصوبه به کلیه وزارات، خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، حکم می‌کند امور خدماتی و پشتیبانی خود را به بخش غیردولتی واگذار کنند و پست‌های سازمانی مربوط را از تشکیلات خود حذف کنند [۲۲].

به موازات این تعدیل ساختاری در بخش عمومی، برون‌سپاری مشاغل خدماتی دولتی و «اشتغال مثلثی» در کشور رشد کرد. در اشتغال مثلثی یا روابط کاری سه جانبه، کارخانه‌ها و بنگاه‌های تولیدی و خدماتی خصوصی و دولتی، کارگران مورد نیاز خود را از طریق شرکت‌های پیمان کاری مخصوصی تأمین می‌کنند و بدین صورت مسئولیت مواجهه حقوقی با کارگران، پرداخت دستمزد، حق بیمه و تأمین نیازهای رفاهی کارگران بر عهده شرکت پیمان کار است. در این حالت کارفرمای اصلی به دنبال کاهش هزینه‌های نیروی انسانی است و کسب سود برای شرکت پیمانکار تضمین می‌شود.^۲

ریشه حقوقی شکل‌گیری این شرکت‌ها در بخش دولتی، به مصوبه فوق برمی‌گردد که براساس آن کلیه وزارات، خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی ملزم شدند تا تمام امور عمومی، خدماتی و پشتیبانی خود را ظرف مدت ۵ سال به بخش خصوصی واگذار کنند. کارکرد این

1. Triangular Employment

۲. برخی از شواهد نشان می‌دهد شرکت‌های پیمانکاری به‌رغم آنکه حقوق و مزایای نیروی کار را به شدت کاهش می‌دهند الزاماً موجب کاهش هزینه‌های کارفرمای اصلی نشده‌اند.

شرکت‌های پیمانکاری نه تولیدی یا اجرایی، بلکه فقط استخدام نیروی کار به نمایندگی از بخش‌های دولتی یا خصوصی یا شبه‌دولتی بوده است [۱۸]. از ویژگی‌های اصلی اشتغال مثلثی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: پایین بودن سطح حقوق و مزایا، موقتی بودن قراردادها و نبود امنیت شغلی، نبود نظارت و اجرا نشدن تعهدات قانونی.

۳-۴. مستثناسازی‌های قانون کار

قانون کار قانونی است که برای حمایت از کارگران و ایجاد امکان دستیابی آنها به حداقل‌های مورد نیازشان و نیز تنظیم روابط آنها با کارفرمایان تدوین شده است. این قانون به‌رغم تمام ضمانت‌هایی که برای صیانت از حقوق نیروی کار در نظر گرفته است دارای خلأهایی است که یکی از مهم‌ترین آنها موارد متعدد مستثنا شده در این قانون است؛ بدین معنا که برخی مشاغل و محیط‌های کاری از شمول این قانون مستثنا شده‌اند. قانون کار با همه کاستی‌ها و نواقصش می‌تواند در بسیاری از موارد از تضييع حقوق کارگر پیشگیری کند و او را از حداقل‌های قانونی بهره‌مند سازد و در صورتی که کارگری مشمول آن نشود دیگر هیچ پشتوانه‌ای جهت ادعاهایش نخواهد داشت. وقتی کارگاهی از قانون کار تبعیت نکند، کارفرما می‌تواند حداقل دستمزد مصوب را به کارگر پرداخت نکند، او را بیمه نکند، محیطی ایمن و سالم برای کار او فراهم نکند و در مجموع حق و حقوق وی را مراعات نکند و در این مسیر الزامی برای نظارت و بازرسی توسط بازرسان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی وجود نخواهد داشت. مستثناسازی‌ها از شمول قانون کار به‌طور کلی به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱. **مستثناسازی‌های مندرج در متن قانون کار:** نیروهای کار مستثنا شده از قانون کار سال ۱۳۶۹ عبارت‌اند از: کارمندان دولت و نظامیان، کارگران کارگاه‌های خانوادگی^۱ (ماده ۱۸۸) و مشمولان ماده (۱۹۰) قانون کار.^۲

۲. **مستثناسازی‌های پیش‌بینی شده در قانون کار:** این گروه‌ها عبارت‌اند از: کارگران کشاورزی^۳ (ماده ۱۸۹) و «کارگاه‌های کوچک با کمتر از ۵ نفر و ۱۰ نفر کارگر» که در ماده (۱۹۱) قانون کار با قید امکان درج شده است. طبق ماده (۱۹۱) قانون کار «کارگاه‌های کوچک کم‌تر از ده نفر را می‌توان بر حسب مصلحت موقتاً از شمول بعضی از مقررات این قانون مستثنا کرد. تشخیص مصلحت و موارد استثنا به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد شورای عالی کار به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید». باین حال، تا سال ۱۳۷۸ از بسیاری از این موارد پیش‌بینی شده، هیچ استفاده‌ای نشد. در ادامه در سال ۱۳۷۸ با تصویب «قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کمتر، از شمول قانون کار تا پایان برنامه سوم توسعه» این «امکان پیش‌بینی شده در قانون کار» عملاً به قانون تبدیل شد [۲۳]. اگر این نکته را مدنظر داشته باشیم که در سال ۱۳۸۱ کارگاه‌های با پنج نفر کارگر و کمتر از آن شامل حدود ۹۲ درصد از کل کارگاه‌های کشور بوده‌اند، به اهمیت و میزان گستردگی تأثیرات اجتماعی این قانون در آن مقطع پی می‌بریم.

وقتی زمان اعتبار این قانون به پایان رسید، «آیین‌نامه معافیت کارگاه‌های کوچک دارای کمتر از ده نفر کارگر از شمول برخی از مقررات قانون کار» در دی‌ماه سال ۱۳۸۱ برای سه سال به تصویب هیئت‌دولت رسید و در سال ۱۳۸۴ به پیشنهاد وزارت کار مجدداً برای یک دوره سه ساله دیگر تمدید شد [۲۴]. هر چند در حال حاضر پیرامون نحوه اعمال و انقضای مدت معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار ابهام وجود دارد، اما این قبیل مستثناسازی‌ها، که ریشه در قانون کار دارد، عملاً زمینه‌های ناب‌خورداری بخش‌هایی از کم‌بینه‌ترین نیروهای کارگری، از مزایای قانون کار را، از راه قطع حمایت قانونی از بخش‌های وسیعی از کارگران در مناسبات میان کارفرما و کارگر، فراهم کرده است. این قبیل

۱. ماده (۱۸۸): «شخص مشمول قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی و نیز کارگران کارگاه‌های خانوادگی که انجام کار آنها منحصراً توسط صاحب کار و همسر و خویشاوندان نسبی درجه یک از طبقه اول وی انجام می‌شود، مشمول مقررات این قانون نخواهند بود».

۲. ماده (۱۹۰): «مدت کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، مزد یا حقوق صیادان، کارکنان حمل‌ونقل (هوایی، زمینی، دریایی) خدمه و مستخدمین منازل، معلولین و نیز کارگرانی که طرز کارشان به نحوی است که تمام یا قسمتی از مزد و درآمد آنها به وسیله مشتریان یا مراجعین تأمین می‌شود و همچنین کارگرانی که کار آنها نوعاً در ساعات متناوب انجام می‌گیرد، در آیین‌نامه‌هایی که توسط شورای عالی کار تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید تعیین می‌گردد. در موارد سکوت مواد این قانون حاکم است». البته باید اشاره کرد که به موجب جزء «۱» و «۲» ماده (۱۲) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان (مصوب سال ۱۳۹۷)، «حقوق و دستمزد فرد دارای معلولیت شاغل براساس مصوبات شورای عالی کار و سایر قوانین و مقررات مربوط از سوی کارفرما پرداخت می‌شود» و «سایر مزایای قانونی تصریح شده در قانون کار (مزایای رفاهی کارگران) به فرد دارای معلولیت شاغل پرداخت خواهد شد».

۳. ماده (۱۸۹): «در بخش کشاورزی، فعالیت‌های مربوط به پرورش و بهره‌برداری از درختان میوه، انواع نباتات، جنگلها، مراتع، پارک‌های جنگلی و نیز دامداری و تولید و پرورش ماکیان و طیور، صنعت، نوغان، پرورش آبزیان و زنبور عسل و کاشت، داشت و برداشت و سایر فعالیت‌ها در کشاورزی، به پیشنهاد شورای عالی کار و تصویب هیئت‌وزیران می‌تواند از شمول قیمت از این قانون معاف گردد».

مستثناسازی‌ها در بسیاری از کشورها در مراحل اولیه توسعه صنعتی و برای حمایت از تولید و تسهیل فعالیت کسب و کارها انجام می‌گیرد؛ اما در ایران با اینکه بیش از سه دهه از تصویب قانون کار می‌گذرد، کماکان تغییری در مختصات این مستثناسازی‌ها و ایجاد توازن عادلانه بین تسهیل فضای کسب و کار و حمایت از نیروی کار صورت نپذیرفته است.

۳ مستثناسازی‌های مستقل از قانون کار: در این دسته می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: مستثناسازی جغرافیایی شامل مناطق آزاد تجاری-صنعتی ویژه اقتصادی (به موجب قانون «تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب سال ۱۳۸۴) [۲۵]، کارکنان نهادهای انقلابی، کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی، خدام و کارکنان بقاع متبرکه، زندانیان، کارکنان موقت شهرداری‌ها، کارگران قالبی بافی (به موجب قانون «حمایت از تأسیس و اداره مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالبی بافی»، مصوب سال ۱۳۸۰) [۲۶] و کارگران غیررسمی. در شکل زیر گروه‌های اصلی نیروی کار مستثنا شده از شمولیت قانون کار به تصویر کشیده شده است.

شکل ۶. گروه‌های اصلی نیروی کار مستثنا شده از شمولیت قانون کار



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۴. محدودیت‌های ناظر بر تشکل‌یابی

یکی از مهم‌ترین اصولی که می‌تواند ضامن تشکل‌یابی عادلانه نیروی کار در سطح کشور شود، رعایت اصل «سه‌جانبه‌گرایی» است. سه‌جانبه‌گرایی به‌عنوان یک اصل پذیرفته شده در سطح بین‌المللی، نقش و جایگاه ویژه‌ای در زمینه بهبود روابط کار و نظام‌مند شدن ارتباط میان کارگر، کارفرما و دولت ایفا می‌کند. در واقع سه‌جانبه‌گرایی واقعی، به‌معنای دخالت دادن نمایندگان دولت، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی مستقل در تنظیم روابط کار و طرح و تدوین مسائل و امور مربوط به کار است. بر این اساس مطابق تبصره چهارم ماده (۱۳۱) قانون کار، برای ایجاد تشکل، کارگران می‌توانند «یکی از سه مورد «شورای اسلامی کار»، «انجمن صنفی» یا «نماینده کارگران» را داشته باشند». بر طبق این قانون، هر نوع دیگری از تشکل کارگری اصولاً به رسمیت شناخته نمی‌شود.

با این همه، به‌نظر می‌رسد که هویت‌های دسته‌جمعی کارگری مجاز در قانون کار، به دو نقیصه دچار بوده‌اند، نقیصی که به سهم خود تا جایی که به منظر حقوقی برمی‌گردد، مانع از تشکل‌یابی مؤثر نیروی کار می‌شود:

۱ چالش قراردادهای موقت: برخی از گروه‌های مشمول قانون کار همچون کارگران دارای قرارداد موقت، با موانعی در مسیر تشکل‌یابی روبه‌رو هستند. تبصره ماده پانزدهم «قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار» مقرر می‌کند که زمان تشکیل شوراها در شرکت‌های بزرگ دولتی به تشخیص شورای عالی کار باشد [۲۷] که تا سال ۱۳۷۷ مجوزی با این موضوع صادر نشده بود. در نهایت این مجوز در سال ۱۳۷۷ با مصوبه نودوششمین جلسه «شورای عالی کار» صادر شد. بر طبق اولین ماده از آیین‌نامه «انتخابات قانون شوراهای اسلامی کار» مصوب سال ۱۳۶۴، فقط واحدهایی از حق تشکیل شورای اسلامی کار برخوردار بودند، که بیش از ۳۵ نفر شاغل «دائم» داشته باشند [۲۸]. باید توجه کرد که تا قبل از سال ۱۳۷۷ بخش مهمی از کارکنان بخش‌های بزرگ دولتی پیشاپیش از برخورداری از قرارداد دائمی محروم شده و به کارکنان موقتی تبدیل شده بودند؛ در واقع تشکیل شوراهای اسلامی کار میان کارکنان شرکت‌های بزرگ دولتی، در زمانی قانوناً مجاز دانسته شد، که از تعداد کارگران رسمی و دائمی‌شان پیشاپیش کاسته شده بود و کارگران رسمی در اقلیت قرار داشتند [۳۰]. از سوی دیگر در حال حاضر نیز بخش اعظمی از نیروی کار فعال در شرکت‌های بزرگ دولتی، نیروهای قرارداد موقت هستند و از امکان تشکل‌یابی در قالب تشکیل شورای اسلامی کار محروم‌اند.

۲ محدودیت بنگاه‌های کوچک بخش خصوصی: از طرفی دیگر سازوکار قابل‌اتکایی برای تشکل‌یابی کارگران بنگاه‌های کوچک بخش خصوصی در قانون کار وجود ندارد. در واقع هیچ‌یک از این سه امکان پیش‌بینی شده در قانون کار برای تشکل‌یابی کارگران بنگاه‌های کوچک مناسب نیست؛ زیرا طبق ماده پانزدهم «قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار» فقط واحدهایی که بیش از ۳۵ نفر کارکن دارند می‌توانند شورای اسلامی کار تشکیل دهند. همچنین طبق دومین ماده از «آیین‌نامه چگونگی تشکیل، حدود وظایف و اختیارات و چگونگی عملکرد انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوط موضوع ماده (۱۳۱) قانون کار» مصوب سال ۱۳۷۱، کم‌ترین نصاب لازم برای تشکیل انجمن صنفی کارگری در سطح کارگاه ۱۰ نفر است [۲۹]. نهایتاً طبق «آیین‌نامه معافیت کارگاه‌های کوچک دارای کم‌تر از ده نفر کارگر از شمول برخی از مقررات قانون کار» نیز، کارگاه‌هایی که کم‌تر از ده نفر کارکن دارند، از شمول قانون کار و از جمله حق برخورداری از نماینده کارگری خارج هستند.

۴-۵. ارزان‌سازی نیروی کار

ارزان‌سازی نیروی کار در ایران در دهه‌های اخیر خود را در دو ساحت اصلی نمایان ساخته است که روند دوم به تبع اولی اتفاق افتاده است، این دو ساحت عبارت‌اند از: ۱. عقب‌افتادن حقوق و دستمزد از نرخ تورم و ۲. کاهش سهم بری نیروی کار از تولید ناخالص داخلی در مقابل سرمایه. در ادامه به اجمال به توضیح هر کدام از این موارد و اثر آنها بر شکنندگی و آسیب‌پذیری نیروی کار در کشور خواهیم پرداخت.



۱-۵-۴. عقب افتادن رشد حقوق و دستمزد از نرخ تورم

مسئله نبود تناسب حداقل حقوق و دستمزد با نرخ تورم یکی از چالش‌های مزن نیروی کار و به‌ویژه جامعه کارگری است؛ این چالش (که به‌طور ویژه از سال ۹۷ تاکنون به جز سال ۱۴۰۱) موجب کاهش قدرت خرید مزدبگیران مشمول قانون کار شده است، ریشه در این مسئله دارد که افزایش حقوق سالانه مصوب قانون کار به شکل قابل توجهی از نرخ تورم کمتر بوده است.

ماده (۴۱) قانون کار، که بر تعیین حداقل مزد براساس نرخ تورم و سبب معیشت خانوار تأکید دارد، هر ساله با چالش‌هایی مواجه بوده و این ماده قانونی در عمل به ندرت به‌طور کامل اجرا شده است. مطابق نص صریح این ماده «شورای عالی کار همه‌ساله موظف است، میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف با توجه به معیارهای ذیل تعیین کند: ۱. حداقل مزد کارگران با توجه به درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌شود. ۲. حداقل مزد بدون آن که مشخصات جسمی و روحی کارگران و ویژگی‌های کار محول شده را مورد توجه قرار دهد باید به اندازه‌ای باشد تا زندگی یک خانواده، که تعداد متوسط آن توسط مراجع رسمی اعلام می‌شود را تأمین نماید» [۱۹].

در بند «۱» ماده فوق اشاره شده که افزایش حقوق کارگران باید «با توجه» به تورم باشد و همین ادبیات موجب شده تا قانون کاملاً قابلیت تفسیرپذیری داشته باشد و متأسفانه دولت‌ها و نمایندگان کارفرمایان نیز از همین تفسیرپذیری قانون همواره سوءاستفاده کرده‌اند تا مانع افزایش حقوق‌ها به میزان تورم رسمی کشور شوند.^۱

۲-۵-۴. کاهش سهم بری نیروی کار از تولید ناخالص داخلی در مقابل سرمایه

یکی از بارزترین خروجی‌های عقب افتادن رشد حقوق و دستمزد از نرخ تورم در حیات اقتصادی نیروی کار در کشور، کاهش سهم بری حقیقی آنها از درآمد ملی است. سهم‌بری عوامل تولید از درآمد ملی، یکی از اجزای اصلی نظام توزیع درآمد و ثروت است که نشان‌دهنده اهمیت و نقش هر یک از عوامل کار و سرمایه در فعالیت اقتصادی است. مسئله سهم‌بری عوامل کار و سرمایه از درآمد ملی ایران به دلیل ارتباط مستقیم آن با سطح معیشت و رفاه مردم از اهمیت بالایی برخوردار است. یکی از شواهدی که نشان می‌دهد نیروی کار سهم اندکی از اقتصاد ایران دارد، شاخص «سهم نیروی کار از تولید ناخالص داخلی»^۲ است. این شاخص در اقتصاد ایران به نسبت پایین است و این بدان معناست که بخش بزرگی از سود حاصل از کسب و کارها (و البته هر نوع فعالیت دیگری که ارزش افزوده ایجاد می‌کند)، به جیب کارفرمایان، صاحبان سرمایه و دولت می‌رود. شاخص «سهم نیروی کار از تولید ناخالص داخلی»، در واقع نشان می‌دهد که چه کسری از اندازه کیک اقتصاد،^۳ سهم نیروی کار می‌شود [۳۰].

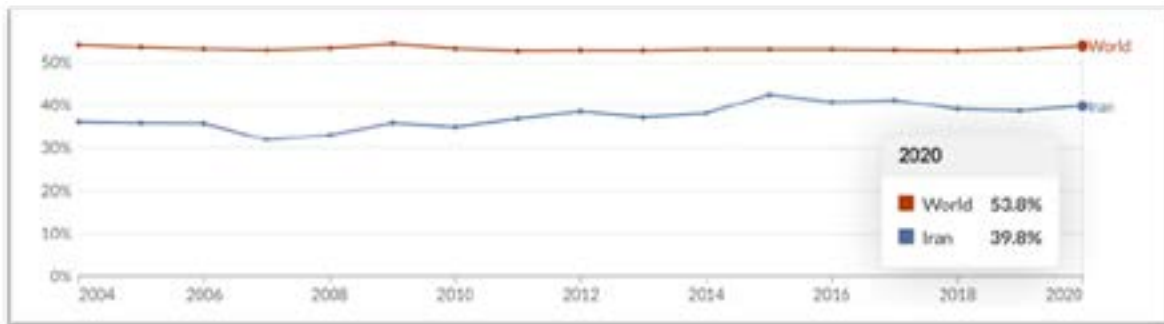
سهم نیروی کار ایرانی از تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۲۰۲۰ حدود ۳۹٫۸ درصد بوده است؛ این در حالی است که میانگین جهانی این شاخص ۵۳٫۸ است. در شکل زیر روند سهم بری نیروی کار از تولید ناخالص داخلی از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۲۰ در ایران با میانگین جهانی مقایسه شده است [۳۱].

۱. شایان ذکر است که در راستای رفع همین ابهام، اخیراً طرحی در مجلس شورای اسلامی برای اصلاح ماده (۴۱) قانون کار ارائه شده است و به دنبال این است که با اصلاح متن این ماده و جایگزینی عبارت «افزایش حقوق حداقل به میزان نرخ تورم باشد»، این ابهام موجود را برطرف کند.

2. Labor Share of GDP

۳. یعنی ارزش پولی تمام تولیدات کالا و خدمات در یک اقتصاد در طول یک سال، یا همان GDP.

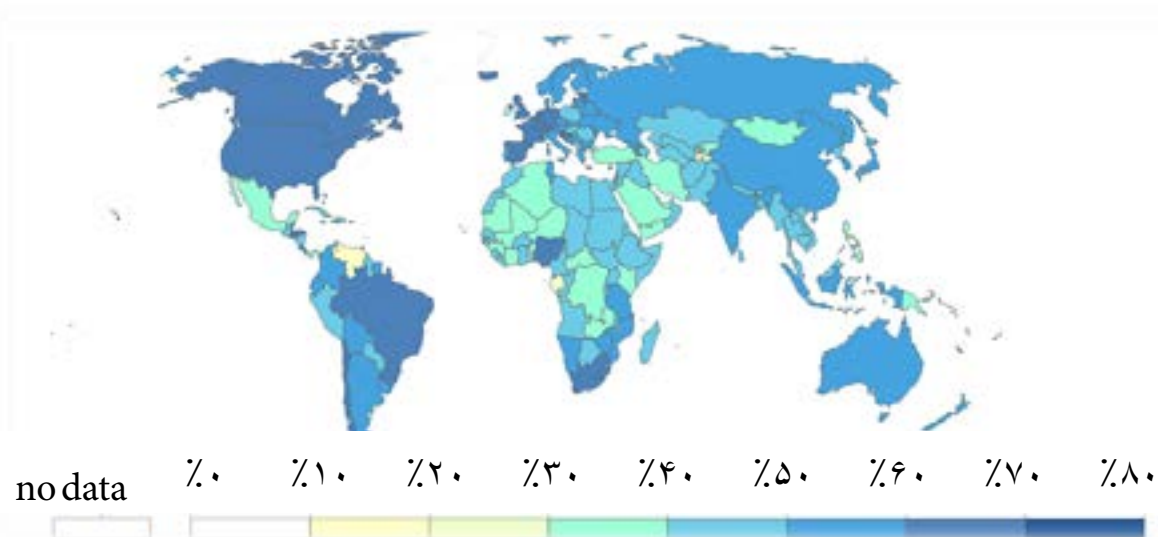
شکل ۷. نمودار مقایسه روند سهم‌بری نیروی کار از GDP با میانگین جهانی، ۲۰۲۰-۲۰۰۴ [۳۲]



همان‌طور که مشخص است در بیشتر سال‌های دوره مورد بررسی، سهم نیروی کار از درآمد ملی، کمتر از ۴۰ درصد است. نکته حائز اهمیت دیگر این است که دقیقاً از سال ۱۳۹۷ (۲۰۱۸-۲۰۱۷) با افزایش فشارهای تحریمی و کاهش حداقل دستمزد واقعی، سهم‌بری نیروی کار از درآمد ملی نیز کاهش پیدا کرده است.

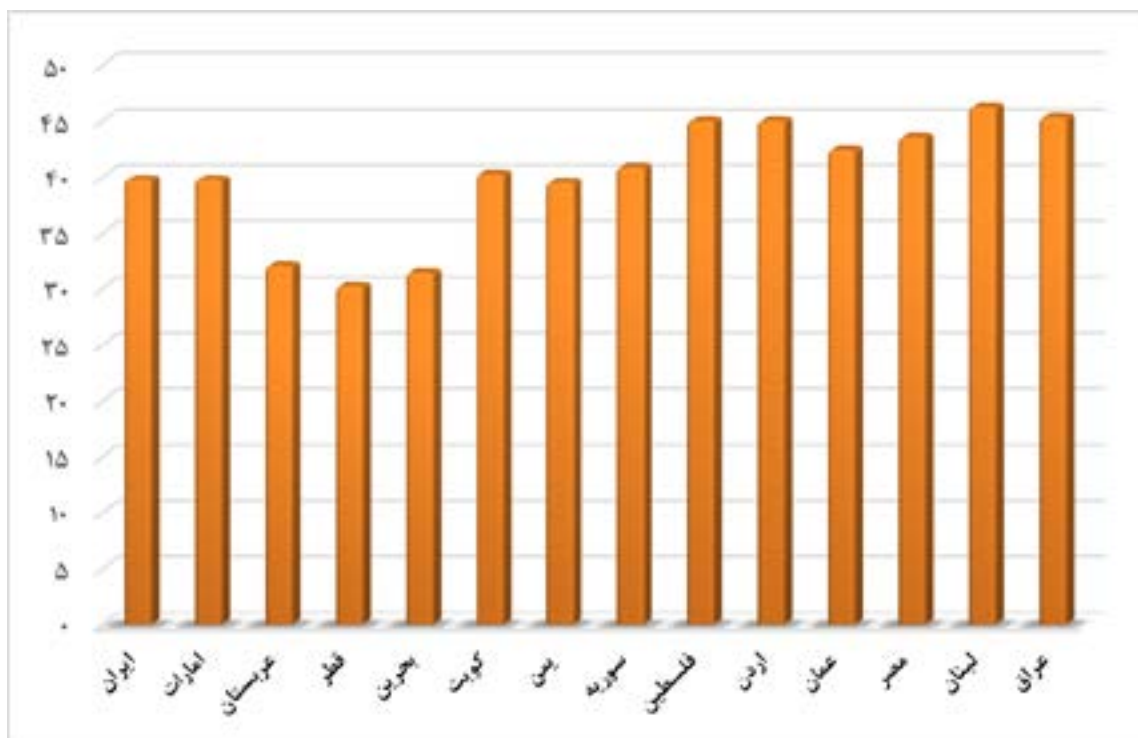
بررسی وضعیت این شاخص در ایران در مقیاس جهانی نیز نشان می‌دهد که ایران جز کشورهایی است که پایین‌ترین سهم نیروی کار در درآمد ملی را به خود اختصاص داده است. در شکل زیر سیمایی کلی از نسبت سهم‌بری کشورها در سطح جهان از GDP در سال ۲۰۲۰ نمایش داده شده است. کشورهای آمریکای شمالی همچون کانادا و ایالات متحده (به ترتیب با ۶۱٫۹ و ۶۰٫۴ درصد) و کشورهای اروپای غربی (همچون سوئیس، هلند و آلمان به ترتیب با ۶۸٫۴، ۶۳٫۶ و ۶۳٫۴ درصد) از این لحاظ بهترین وضعیت را دارند.

شکل ۸. وضعیت سهم‌بری نیروی کار کشورهای مختلف جهان از GDP، ۲۰۲۰ [۳۱]



وضعیت ایران حتی در بین کشورهای منطقه (غرب آسیا) نیز بسیار نازل است. به طوری که از میان چهارده کشور این منطقه، ایران در جایگاه دهم و پایین‌تر از کشورهایی همچون عراق، سوریه و فلسطین، قرار گرفته است. در شکل ذیل وضعیت کشورهای غرب آسیا از منظر سهم‌بری نیروی کار از تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۲۰ به نمایش درآمده است. این آمارها نشان می‌دهد که ایران نه تنها در منطقه غرب آسیا، بلکه در مقیاس جهانی نیز، یکی از ارزان‌ترین نیروهای کار در جهان را به خود اختصاص داده است.

شکل ۹. نمودار مقایسه کشورهای غرب آسیا از منظر سهم‌بری نیروی کار از GDP در سال ۲۰۲۰ [۳۱]



۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



بی‌ثبات کاری در ایران به شکلی خزنده در دهه‌های اخیر رشد کرده است و با تأثیر از موج جهانی تحولات حوزه کار و با همراهی مجموعه‌ای از عوامل داخلی به شدت بر ساختار اشتغال و امنیت شغلی نیروی کار در کشور تأثیرگذار بوده است. جدای از اثرگذاری عوامل جهانی و روند جایگزین‌سازی عوامل تکنولوژیک با نیروی کار انسانی - که ماهیتی فراگیر و بین‌المللی دارد و این گزارش در مقام تبیین تأثیرات آن نبوده است - این پدیده در ایران تحت تأثیر ترکیبی از عوامل ساختاری همچون تحریم‌های اقتصادی و تغییر در پیکربندی نیروی کار کشور و عوامل نهادی همچون فقدان به‌روزرسانی قوانین کار تشدید شده است. گزارش حاضر تلاش کرد تا با تمرکز بر مقوله ساختاری «کاهش مقیاس اشتغال» - که خروجی روند تحولات در پیکربندی نیروی کار در کشور است - و مقوله نهادی «ضعف قوانین کار»، به تبیین روند تکوین بی‌ثبات کاری در ایران بپردازد.

به‌لحاظ ساختاری، نظام اشتغال در ایران در دهه‌های اخیر دارای چند ویژگی بوده که در مجموع به تغییر در پیکربندی سنتی نیروی کار در بخش‌های مختلف منجر شده است. خروجی این تحولات، ظهور روندهای آسیب‌زایی بوده است که به شکنندگی کار و ایجاد عدم قطعیت در زیست شغلی نیروی کار در کشور منجر شده است. این روندها عبارت‌اند از: کاهش نرخ مشارکت اقتصادی، غلبه اشتغال غیررسمی بر اشتغال رسمی، متورم شدن بخش خدمات (به‌ویژه در مقابل بخش صنعت)، کاهش سهم اشتغال بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی و افزایش سهم بنگاه‌های خرد و مشاغل خوداشتغالی در مقابل مشاغل مزد و حقوق‌بگیری. این مولفه‌ها همگی گویای کوچک شدن مقیاس اشتغال در دو ساحت «پهنه» و «دوام» کار در کشور است. این کوچک‌شوندگی در مقیاس کار از دو طریق بر پایداری اشتغال در کشور اثر گذاشته است: **۱ در بُعد «سامان جمعی کار»:** شاهد آن هستیم که اشتغال غیررسمی، مشاغل خوداشتغالی و بنگاه‌های اقتصادی خرد در کشور، رو

به تزايد دارند و در حال حاضر سهم بزرگی از نیروی کار کشور را در خود گنجانده‌اند. این روند از دو طریق تشدیدکننده بی‌ثباتی زیست‌شغلی نیروی کار خواهد بود: الف) نیروهای کار غیررسمی به دلیل فقدان برخورداری از حمایت اجتماعی استاندارد و اجباری و همچنین نیروی کار خوداشتغال به دلیل اینکه زیر چتر حمایتی هیچ کارفرمای مشخصی نیستند و عموماً نیز بیمه نیستند، معمولاً در برابر نوسانات اقتصادی و شوک‌های بازار شکننده‌تر هستند. همین آسیب‌پذیری و مخاطرات برای صاحبان بنگاه‌های خرد اقتصادی و مزدبگیران تحت پوشش آنها نیز وجود دارد و ب) پراکنده شدن نیروی کار و کاهش مقیاس فردی در محیط کار باعث از هم گسسته‌سازی این نیروها و تضعیف توان چانه‌زنی فردی و جمعی آنها برای پیگیری حقوق‌شان در برابر کارفرما نیز می‌شود.

۲ در بُعد «ماندگاری شغلی»: شاهد آن هستیم که ماندگاری نیروی کار در فرصت شغلی اشغال شده چه به لحاظ «مدت اشتغال» و چه به لحاظ «پایداری در همان موقعیت شغلی» پایین است. این شرایط خود را در هم در پایین بودن طول مدت اشتغال در شغل اصلی و هم در جابه‌جایی زیاد نیروی کار در بخش‌های مختلف اقتصادی نشان می‌دهد. مجموعه این شواهد و روندها گویای چسبندگی پایین نظام روابط کار در کشور و ناتوانی آن در ایجاد ثبات شغلی و حمایت همه‌جانبه از نیروی کار است.

این کوچک‌شوندگی در پهنه و دوام اشتغال در کشور، به‌عنوان یک عامل بی‌ثبات‌ساز ساختاری در بستر نهادی کشور نیز توسط پیشران‌هایی تقویت و تشدید شده است. یکی از مهم‌ترین این عوامل نهادی، نظام قانونگذاری حوزه روابط کار در کشور است که به واسطه حفره‌های حمایتی متعدد خود، زمینه را برای تضعیف پایداری اشتغال نیروی کار فراهم کرده است.

در بستر نهادی، پنج مکانیسم اصلی در حال تضعیف ثبات شغلی نیروهای کار هستند. این مکانیسم‌ها عبارت‌اند از: ۱. موقتی‌سازی نیروی کار؛ ۲. تعدیل نیروی کار در بخش عمومی و ظهور اشتغال مثلی؛ ۳. مستثناسازی‌های قانون کار؛ ۴. محدودیت‌های ناظر بر تشکل‌یابی و ۵. ارزان‌سازی نیروی کار.

ریشه حقوقی اصلی موقتی‌سازی نیروهای کارگری در ایران و انعقاد قراردادهای موقت را باید در تفاسیر متعددی که از قانون کار - و به‌طور ویژه ماده (۷) آن - می‌شود، جست‌وجو کرد. تفاسیر متعدد و پرابهامی که از این ماده می‌شود نه تنها به انعقاد قراردادهای موقت رسمیت می‌بخشد، بلکه می‌تواند زمینه اخراج کارگران در قرارداد موقت را از جنبه حقوقی بسیار سهل کند. سوءاستفاده از همین ماده در قانون کار است که انواع گوناگونی از صاحبان نیروی کار را بر حسب نوع مناسبات کاری میان کارگر و کارفرما - همچون کارگر قراردادی، کارگر قرارداد سفیدامضا، کارگر روزمزد، کارگر بی‌قرارداد، کارگر ساعتی، کارگر قرارداد شفاهی، کارگر پیمانی و غیره - پدید آورده است. مکانیسم موقتی‌سازی به‌طور کاملاً آشکاری تشدیدکننده کاهش دوام اشتغال در کشور بوده و امنیت شغلی نیروی کار را تضعیف ساخته است.

یکی دیگر از مکانیسم‌های قانونی بی‌ثبات‌ساز نیروی کار در ایران، پروژه کوچک‌سازی دولت به‌ویژه در سطوح پایین هرم تشکیلات بخش عمومی، برای کاهش تصدی‌گری‌های دولتی، بوده است. همان‌طور که اشاره کردیم رده‌های شغلی موجود در بخش عمومی در ایران واجد بالاترین استانداردهای شغلی در میان مشاغل موجود هستند. با این وجود در سال‌های اخیر مصوبات قانونی این حوزه در جهتی بوده است که به تعدیل ساختاری نیروها در بخش عمومی و برون‌سپاری مشاغل خدماتی دولتی منجر شده و رواج «اشتغال مثلی» و گسترش شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در کشور را به همراه داشته است. پایین بودن سطح دستمزدها و نابرابری پرداخت‌ها، موقتی بودن قراردادها و نبود امنیت شغلی، نبود نظارت و اجرا نشدن تعهدات قانونی، از جمله مهم‌ترین آفات اشتغال مثلی در نظام اشتغال کشور است.

چالش دیگر قانونی در مسیر باثبات‌سازی نیروی کار در ایران موارد متعدد مستثنا شده در قانون کار است. گروه‌های مستثنا شده در قانون کار به حدی از تنوع و فراوانی برخوردارند که تنها با در نظر گرفتن جمعیت ۶۵ درصدی کارگران شاغل در کارگاه‌های زیر ۵ نفر، به اضافه نیروی کار غیررسمی (۵۸ درصد کل شاغلان) به سادگی می‌توان به حجم عظیم نیروی کاری که از مزایای حمایتی پیش‌بینی شده در قانون کار محروم‌اند، پی برد.

مکانیسم چهارم که با یکی از ویژگی‌های اصلی بی‌ثبات‌کاری در ارتباط است «چالش تشکل‌یابی» نیروی کار است. در دهه‌های اخیر،



هویت‌های دسته‌جمعی کارگری مجاز در قانون کار، تقریباً به دو نقیصه بنیادین دچار بوده‌اند که عبارت‌اند از: «چالش تشکلیابی کارگران قراردادهای موقت» و «محدودیت بنگاه‌های کوچک بخش خصوصی». این چالش‌ها در مجموع باعث شده که اولاً تشکلیابی شاغلان قرارداد موقت - که از قضا سهم بیشتری نسبت به صاحبان نیروی کار دائم در نظام اشتغال کشور دارند - در قانون کار به رسمیت شناخته نشود، دوماً سازوکار روشن و قابل‌اتکایی برای تشکلیابی کارگران بنگاه‌های کوچک بخش خصوصی دیده نشده باشد.

مکانیسم قانونی پنجم، ارزان‌سازی نیروی کار به واسطه چالش نبود تناسب حداقل حقوق و دستمزد با نرخ تورم است که به واسطه ابهامات موجود در ماده (۴۱) قانون کار پدیدار گشته است. ماده (۴۱) قانون کار، بر تعیین حداقل مزد براساس نرخ تورم و سید معیشت خانوار تأکید دارد. در بند «۱» ماده فوق اشاره شده که حداقل مزد کارگران «با توجه» به درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌شود، تعیین می‌شود و همین ادبیات موجب شده تا قانون کاملاً قابلیت تفسیر پذیری داشته باشد و متأسفانه دولت‌ها و نمایندگان کارفرمایان نیز از همین تفسیر پذیری قانون همواره سوءاستفاده کرده‌اند تا مانع افزایش حقوق‌ها به میزان تورم رسمی کشور شوند. این چالش که به کاهش قدرت خرید مزدبگیران مشمول قانون کار منجر شده است، ریشه در این مسئله دارد که افزایش حقوق سالیانه مصوب قانون کار به شکل قابل توجهی از نرخ تورم کمتر بوده است.

ارزان‌سازی نیروی کار و نبود تناسب حقوق و تورم، غیر از مزدبگیران تحت پوشش قانون کار، حقوق‌بگیران و کارکنان دولت را نیز با مخاطرات معیشتی قابل توجهی روبه‌رو ساخته است؛ چرا که رشد دستمزد این گروه‌ها در سال‌های اخیر کمتر از حداقل دستمزد (قانون کار) بوده است. خروجی این وضعیت سبب شده که از آغاز دهه ۹۰ به بعد، اشتغال لزوماً باعث خارج شدن نیروهای کار و خانوارهای تحت پوشش آنها از چرخه فقر نمی‌شود؛ که یکی از دلایل بروز این بحران، سیاست‌های دستمزدی دولت در شرایط تورمی شدید است. این ارزان‌سازی‌ها که ریشه در مصوبات قانونی دارد، در کنار سهم‌بری بسیار پایین نیروی کار در ایران از درآمد ناخالص داخلی کشور، سبب ناترازی نظام توزیع درآمد و ثروت در کشور شده و سطح معیشت و رفاه صاحبان نیروی کار را با شکنندگی و عدم قطعیت روبه‌رو ساخته است.

در مجموع باید گفت که اگر دال مرکزی تحولات بین‌المللی عرصه کار، «مقررات‌زدایی»، «آزادسازی»، «کالایی‌سازی حمایت‌ها و خدمات اجتماعی» و «ارزان‌سازی نیروی کار» در جهان بوده است، این تحولات در ایران در کنار تغییرهای ساختاری تجربه شده در دو دهه اخیر و مکانیسم‌های قانونی وضع شده در کشور، صاحبان نیروی کار را در وضعیت شکننده، بی‌ثبات و بعضاً محروم از حمایت‌های قانونی و زیست رسمی و پایدار قرار داده است. در واقع سیاست‌گذاری نظام اشتغال و روابط کار در کشور در سال‌های اخیر، به جای مقابله با نفوذ سیاست‌های جهانی نئولیبرال و تقویت نظام اشتغال، به‌طور فزاینده‌ای زمینه‌ساز تثبیت این سیاست‌های جهانی و سرمایه‌سالار و تضعیف مطالبات اصلی صاحبان نیروی کار در ایران بوده است. خروجی این وضعیت، خیل عظیمی از نیروی کار موقت حداقل‌بگیر و غیرسازمان‌یافته است که زیستی شکننده، ناپایدار و آسیب‌پذیر را تجربه می‌کند.

۶. پیشنهادهای سیاستی



برای افزایش پایداری شغلی، کاهش بی‌ثبات کاری و ادغام مشاغل در معرض بی‌ثبات کاری در نظام رسمی اشتغال کشور و بهره‌مندی صاحبان نیروی کار از پوشش حمایت اجتماعی، پیشنهادهای ذیل در دو سطح پیشنهادهای کلان (ناظر بر بهبود فضای کلی نظام اقتصادی و کیفیت اشتغال در کشور) و پیشنهادهای اختصاصی (ناظر بر بهبود مکانیسم‌های حمایت اجتماعی از شاغلان) ارائه می‌شود:

۱-۶. پیشنهادهای کلان

۱-۱ تدوین استراتژی توسعه صنعتی بلندمدت در کشور جهت تقویت ظرفیت‌های تولیدی، ایجاد مشاغل پایدار و مولد مبتنی بر رابطه مزدی و گسترش پهنه و دوام اشتغال: یکی از مهم‌ترین ابعاد نظارتی دولت بر نظام اشتغال در کشور تدوین برنامه‌هایی است که بتواند در عین ارتقای توسعه اقتصادی و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی، به تحولات عرصه کار-به‌ویژه تحولات ناظر بر ظهور تکنولوژی- و وضعیت نیروی کار توجه کند. تدوین یک استراتژی توسعه صنعتی با تنظیم مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های بلندمدت، می‌تواند با ایجاد انسجام در چارچوب کاری کسب و کارهای خرد و کلان و جلوگیری از کاهش مقیاس اشتغال در کشور، هم‌زمان ایجاد مشاغل مولد و پایدار باشد و هم از رشد افسارگسیخته مشاغل خوداشتغالی و آزادکاری‌های گاه و بی‌گاه نیروی کار در کشور جلوگیری کند. افزایش سهم اشتغال مزد و حقوق‌بگیری در کشور ما- که کماکان در مراحل اولیه صنعتی شدن است- سبب خواهد شد که هم ظرفیت نیروی کار در بخش‌های مولد توسعه اقتصادی استفاده شود و هم در نوسانات اقتصادی، زیست‌شغلی نیروی کار با مخاطرات کمتری روبه‌رو شود. در این راستا سه پیشنهاد عملیاتی ذیل ارائه می‌شود:

- **تدوین نقشه راه بخشی- منطقه‌ای صنایع:** هدایت سرمایه- بر حسب پتانسیل‌های زیست‌بومی هر منطقه از کشور- به سمت صنایع مولد اشتغال‌زا و جلوگیری از گسترش فعالیت‌های غیرمولد.
- **همسوسازی نظام آموزش مهارتی با نیاز بازار کار:** طراحی آموزش فنی- حرفه‌ای مبتنی بر تقاضای واقعی صنایع برای ارتقای قابلیت جذب نیروی کار.
- **مشروط‌سازی حمایت‌های دولتی به پایداری شغلی:** اعطای یارانه‌ها، وام‌ها و معافیت‌های مالیاتی صرفاً به بنگاه‌هایی که تعهد به ایجاد و تثبیت اشتغال رسمی دارند.

۱-۲ تقویت بخش رسمی اقتصادی و پیش‌بینی سازوکارهایی جهت افزایش تمایل نیروی کار برای فعالیت در این بخش: یکی از چالش‌های اصلی نظام اشتغال در کشور، غلبه حجم اشتغال غیررسمی بر اشتغال رسمی است. این مسئله دلایل گوناگونی دارد که طیفی از چالش‌های حقوقی و بوروکراتیک ایجاد کسب و کارهای قانونی تا پایین بودن دستمزدها و فقدان جذابیت اشتغال در این بخش برای نیروی کار را، شامل می‌شود. از آنجایی که نظارت بر بخش غیررسمی با دشواری‌هایی فراوانی برای نظام سیاستگذاری همراه است، این بخش مستعد تضعیف حقوق نیروی کار و ناپایداری شغلی است. از این جهت باید با اتخاذ تدابیری در نظام سیاستگذاری اشتغال، سازوکارهایی جهت حمایت بهینه از بنگاه‌های اقتصادی رسمی و نیروی کار شاغل در مشاغل رسمی صورت پذیرد تا با افزایش جذابیت در این بخش، از تمایل به راه‌اندازی کسب و کارهای کاذب و زیرزمینی کاسته شود. در این راستا نیز سه پیشنهاد عملیاتی ذیل ارائه می‌شود:

- **کاهش موانع حقوقی و بوروکراتیک کسب و کارهای رسمی:** ساده‌سازی فرایند ثبت مالیات و بیمه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط.
- **ایجاد مشوق‌های مالی- بیمه‌ای برای قراردادهای رسمی:** اعطای تخفیف بیمه و مالیات به کارفرمایانی که نیروی کار را به صورت رسمی و بلندمدت به کار می‌گیرند.
- **ارتقای جذابیت دستمزد و حمایت اجتماعی در بخش رسمی:** همسوسازی حداقل مزد با تورم و تضمین پوشش کامل بیمه و مزایا برای شاغلان رسمی.

۲-۶. پیشنهادهای اختصاصی

۱-۱ به‌روزرسانی قانون کار در راستای بالا بردن دامنه شمول مشاغل نوظهور و کاهش دامنه مشاغل مستثنا شده در این قانون: به‌رغم تأکیدات فراوان قانون اساسی و سیاست‌های کلی اشتغال بر لزوم ایجاد اشتغال پایدار و حمایت از نیروی کار، قدیمی بودن قانون کار در ایران سبب شده که بسیاری از مشاغل نوظهور که ماهیتی موقتی و ناپایدار دارند از دایره شمول آن خارج باشند. این مسئله در کنار مشاغل مستثنا شده در این قانون، از جمله نقیصه‌های اصلی قانون کار است. یکی از راهکارهای اصلی حل این چالش، به‌روزرسانی قانون کار و اخذ



تدابیری برای بازتعریف مشاغل تحت پوشش این قانون است. در این راستا و عطف به مطالبات سه‌گانه نیروی کار (حق برخورداری از امنیت شغلی، امکان تشکیل یابی و حق برخورداری از دستمزد شایسته و مکفی)، به صورت موردی، پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

الف) جلوگیری از موقتی‌سازی نیروی کار با رفع ابهامات قانونی ناظر بر امنیت شغلی نیروی کار به‌ویژه ماده (۷) قانون کار: تفسیر پذیری بالای قانون کار در حوزه‌های متعدد از جمله احکام ناظر بر امنیت شغلی (همچون ماده (۷))، یکی از ریشه‌های اصلی ناپایدار مشاغل در ایران است. همین عامل یکی از مهم‌ترین دلایلی است که باعث می‌شود اشتغال رسمی نسبت به اشتغال غیررسمی، مزیت چندانی نداشته باشد. در این راستا ضروری است روابط کارگر و کارفرما در قوانین موضوعه از جمله قانون کار (مصوب سال ۱۳۶۹) از منظر امنیت شغلی و پایداری قراردادی مورد بازبینی مجدد قرار گیرد. در این راستا پیشنهاد می‌شود که استفساریه‌ای با هدف رفع ابهام از متن ماده (۷) قانون کار، به‌ویژه دو عبارت «کار مستمر» و «مدت قرارداد»، در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

ب) جلوگیری از ارزان‌سازی نیروی کار با رفع ابهامات قانونی ناظر بر مسئله تناسب دستمزد و نرخ تورم در ماده (۴۱) قانون کار: ابهامات موجود در ماده (۴۱) قانون کار که بر مسئله تعیین حداقل مزد براساس نرخ تورم و سبب معیشت خانوار تأکید دارد سبب شده که این قانون کاملاً قابلیت تفسیر پذیری داشته باشد و متأسفانه دولت‌ها و نمایندگان کارفرمایان نیز از همین تفسیر پذیری قانون همواره سوءاستفاده کرده‌اند تا مانع افزایش حقوق‌ها به میزان تورم رسمی کشور شوند. همین چالش به کاهش قدرت خرید مزدبگیران مشمول قانون کار منجر شده و یکی از ریشه‌های اصلی جذابیت پایین بازار کار در ایران است و بر جذابیت‌های بازار کار غیررسمی افزوده است. در این راستا پیشنهاد می‌شود که استفساریه‌ای با هدف رفع ابهام از متن ماده (۴۱) قانون کار، به‌ویژه عبارت «با توجه به درصد تورم»، در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

ج) ارتقای سامان جمعی کار با رفع محدودیت‌های ناظر بر تشکیل یابی کارگران: در این زمینه ضروری است که برای کمک به ارتقای سامان جمعی کار، جلوگیری از اتمیزه‌سازی نیروی کار و افزایش توان چانه‌زنی آنها در برابر کارفرمایان و نهاد دولت، موانع و ابهامات موجود در این قانون در زمینه «تشکیل یابی بیکاران»، «تشکیل یابی شاغلان قرارداد موقت» و «ایجاد تشکلهای خالص کاری» برطرف شود.

۲) به‌روزرسانی قانون تأمین اجتماعی و پیش‌بینی سازوکارهای حمایت اجتماعی در این قانون جهت پوشش حداکثری شاغلان در کشور: قانون تأمین اجتماعی (مصوب سال ۱۳۵۴) نیز همچون قانون کار (مصوب سال ۱۳۶۹) به همان عارضه قدیمی بودن و نبود سنخیت با تغییرهای جدید ایجاد شده در حوزه اشتغال و ماهیت دگرگون شده آن، دچار است. در این قانون، اطلاق شمول تأمین اجتماعی نسبت به افراد، مستلزم تشخیص رابطه مزدبگیری بین آنها و یک کارفرماست. از طرف دیگر، قانون کار تعریف روشن و دقیقی در خصوص روابط کارگر و کارفرما در برخی از مشاغل نوظهور همچون مشاغل پلتفرمی ندارد. بدین لحاظ ضروری است که این قانون به‌گونه‌ای به‌روزرسانی شود که مقررات و الزامات بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی پیش‌بینی شده در آن، قابلیت تسری به همگی مشاغل و طیف‌های گوناگون نیروی کار را داشته باشد.

۳) ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار: یکی از تأکیدات ویژه سیاست‌های کلی اشتغال (بند چهارم)، ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار است. با توجه به اینکه در حال حاضر نظام جامع اطلاعاتی دقیق از بازار کار وجود ندارد، ایجاد چنین سامانه‌ای، با ثبتي مبنا کردن تمام بازار کار، می‌تواند بستری فراهم کند تا تمام مشاغل در سطح کشور دارای شناسنامه و پروفایل شغلی - مهارتی و اطلاعات جمع‌آوری شده باشند. این اقدام می‌تواند برای سیاستگذاری بهتر و دقیق‌تر در مسیر اشتغال‌زایی، کاهش نرخ بیکاری و بهبود سهم مشاغل پایدار در کشور مؤثر باشد.



- [۱] شعبان‌زاده، ایمان. زیست شکننده نیروی کار در ایران (۱): دلالت‌های مفهومی تغییر ماهیت کار و ظهور بی‌ثبات‌کاری. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۴۰۳. شماره مسلسل: ۲۰۶۴۳.
- [2] World Employment and Social Outlook, ILO, 2023.
- [3] Standing, G. (2011). The Precariat: The New Dangerous Class. London: Bloomsbury Academic.
- [4] Tim, O'Reilly (2017). What's the Future of Work. Harper Business.
- [5] World Employment and Social Outlook. The changing nature of jobs, ILO, 2015.
- [6] World Employment and Social Outlook, ILO, 2016.
- [۷] چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، تابستان ۱۴۰۳.
- [۸] مرکز آمار ایران، گزارش نتایج تفصیلی اشتغال و بخش رسمی و غیررسمی، ۱۳۹۹-۱۳۹۸.
- [9] Genderdata.Worldbank,(2023)
- [۱۰] رهنما، سعید. سازمان‌دهی طبقه کارگر: درس‌های گذشته و راه‌های آینده. نقد اقتصاد سیاسی. ۲۰۱۶/۰۵/۰۱.
- [۱۱] گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل شاخص‌های بازار کار در فصل زمستان ۱۳۹۸، شماره مسلسل: ۱۷۰۸۹.
- [۱۲] نتایج آمارگیری از نیروی کار ۱۳۹۶-۱۳۹۵، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶.
- [۱۳] بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تبصره «۲» (توسعه اشتغال). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۴۰۲، شماره مسلسل: ۱۹۵۰۲.
- [۱۴] نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، زمستان ۱۴۰۰.
- [۱۵] بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (۳): تصویر کلان اقتصاد ایران و چشم‌انداز آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۴۰۰، شماره مسلسل: ۱۸۰۵۷.
- [۱۶] بررسی تحولات بازار کار ایران طی دوره ۱۳۹۸-۱۳۹۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۴۰۰، شماره مسلسل: ۱۷۴۷۷.
- [17] The Future of Jobs Report 2025, World Economic Forum.
- [۱۸] کالایی‌سازی نیروی کار. نقد اقتصاد سیاسی، ۲۰۱۴/۰۳/۱۶.
- [۱۹] قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۶۹.
- [۲۰] رأی شماره ۱۷۹ مورخ ۱۳۷۵/۸/۱۲ هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری.
- [۲۱] قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۷۹.
- [۲۲] مصوبه «واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی». شورای عالی اداری، سال ۱۳۷۳.
- [۲۳] 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 سال ۱۳۷۸.
- [۲۴] تصویب موارد استثناء و معافیت کارگاه‌های کوچک کمتر از ده نفر از قانون کار، مصوبه هیئت‌وزیران، سال ۱۳۸۱.
- [۲۵] قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۸۴.
- [۲۶] قانون حمایت از تأسیس و اداره مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالی‌بافی، مصوب سال ۱۳۸۰.



[۲۷] قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار، مصوب سال ۱۳۶۳.

[۲۸] آیین‌نامه انتخابات قانون شوراهای اسلامی کار، مصوب سال ۱۳۶۴.

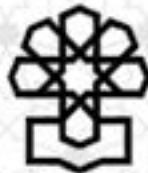
[۲۹] آیین‌نامه چگونگی تشکیل - حدود وظایف و اختیارات و چگونگی عملکرد انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوط - موضوع ماده (۱۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران.

[۳۰] دادگر، حسین و دیگران. بررسی سهم‌بری کار و سرمایه و عوامل مؤثر بر آنها در ایران. برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و پنجم، (۱۳۹۹). شماره (۱)، دوره (۱).

[31] OurWorldinData.Org/Labor Share of gross domestic product (GDP), 2020.

گزیده سیاستی

گزارش حاضر نشان می‌دهد که ریشه‌های نهادی تکوین بی‌ثبات‌کاری در ایران عبارت‌اند از: ۱. موقتی‌سازی نیروی کار، ۲. تعدیل نیروی کار در بخش عمومی و ظهور اشتغال مثلثی، ۳. مستثناسازی‌های متعدد قانون کار، ۴. محدودیت‌های ناظر بر تشکیل‌یابی و ۵. ارزان‌سازی نیروی کار.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی بازارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ • صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ • پست الکترونیک: mrc@males.ir

وبسایت: rc.males.ir