

ظرفیت‌ها و الزامات توسعه همکاری ایران و روسیه در حوزه نیروی کار





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۹۳۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ظرفیت‌ها و الزامات توسعه همکاری ایران و روسیه در حوزه نیروی کار

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

نام دفاتر: مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد امور عمومی)، مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین‌کنندگان: فاطمه تیمورا، مینو خانزاده

مدیر مطالعه: فاطمه تیمورا

ناظران علمی: عباس پرهیزکاری، محمدحسین فاطمی، مهدی بنی‌طبا

اظهاری نظرکننده: فاطمه عزیزخانی

ناظر علمی خارجی از مرکز: زهرا کلهر (دکترای دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران)

صفحه‌آرا: سعید احمدعلیزاده

واژه‌های کلیدی:

۱. نیروی کار
۲. مهاجرت کاری
۳. ایران
۴. فدراسیون روسیه
۵. اعزام سازمان‌یافته نیروی کار
۶. همکاری دوجانبه



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۳/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۱۴

نماینده در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (NoorMags)

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۲
۱. مقدمه	۵
۲. مبانی نظری انتقال بین‌المللی نیروی کار	۶
۳. تصویر بازار نیروی کار در روسیه	۱۰
۴. وضعیت نیروی کار در ایران	۱۹
۴-۱. تحولات بیکاری و وضعیت کلی بازار کار	۱۹
۴-۲. خصیصه‌های جمعیت بیکار	۲۳
۴-۳. شناسایی کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار در سطح استان	۳۴
۴-۳-۱. لایه اول: غربال اولیه: اندازه ذخیره و فشار بیکاری جوانان	۳۵
۴-۳-۲. لایه دوم: بررسی پایداری جایگاه استان‌ها	۳۷
۴-۳-۳. لایه سوم: قرابت ساختاری با نیازهای شناسایی شده بازار کار روسیه	۴۱
۴-۳-۴. ساختار بازار کار رسمی و ملاحظات اجرایی	۴۳
۵. ساختار حقوقی جذب نیروی کار خارجی در روسیه	۴۵
۵-۱. مجوز کار برای اتباع کشورهای نیازمند روادید	۴۵
۵-۲. پتنت کار برای اتباع کشورهای بدون روادید	۴۸
۵-۳. مسیر متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS)	۵۲
۵-۴. معافیت‌های حرفه‌ای و مسیرهای ترجیحی جذب	۵۷
۵-۵. ترتیبات چندجانبه و موافقت‌نامه‌های دوجانبه	۵۷
۶. سازوکار نهادی و اجرایی جذب نیروی کار خارجی در فدراسیون روسیه و بازیگران اصلی	۶۱
۷. ملاحظات و الزامات سیاستی برای ایران	۶۸
۸. جمع‌بندی و پیشنهاد اجرایی	۷۳
منابع و مأخذ	۷۹

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. نمودار نرخ بیکاری ۱۰
- شکل ۲. نمودار نرخ مشارکت (۱۵ سال به بالا) ۱۲
- شکل ۳. نمودار سری زمانی شاخص کفایت نیروی کار ۱۳
- شکل ۴. نمودار سری زمانی ذخیره نیروی کار روسیه ۱۴
- شکل ۵. نمودار سری زمانی واگرایی ذخیره نیروی کار و به‌کارگیری سالمندان ۱۵
- شکل ۶. نمودار مقایسه رشد دستمزد و رشد تولید در روسیه ۱۵
- شکل ۷. ترکیب رشته‌های شغلی لیست نیازمندی روسیه تا اوت ۲۰۲۶ ۱۷
- شکل ۸. نمودار روند نرخ بیکاری جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر، جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله و جمعیت فعال دارای آموزش عالی در ایران، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۰
- شکل ۹. نمودار روند نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر ایران به تفکیک جنسیت، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۱
- شکل ۱۰. نمودار روند اندازه و وضعیت کلی شاغلان و بیکاران در ایران طی سال‌های ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۲
- شکل ۱۱. نمودار تعداد بیکاران با دوره‌های نسبتاً طولانی بیکاری، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۳
- شکل ۱۲. نمودار روند بیکاری جوانان و سهم افراد زیر ۳۰ سال از جمعیت بیکار در ایران ۲۴
- شکل ۱۳. نمودار تعداد و ترکیب بیکاران دارای تحصیلات عالی در ایران، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۵
- شکل ۱۴. نمودار تعداد بیکاران دارای آموزش عالی در رشته‌های منتخب، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۶
- شکل ۱۵. ترکیب بیکاران دارای آموزش عالی در رشته‌های منتخب، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۸
- شکل ۱۶. نمودار تعداد بیکاران دارای سابقه اشتغال در پنج سال گذشته، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۲۹
- شکل ۱۷. نمودار تعداد بیکاران دارای سابقه اشتغال در گروه‌های فنی و تخصصی منتخب، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۳۰
- شکل ۱۸. نمودار تعداد بیکاران دارای سابقه اشتغال در فعالیت‌های اقتصادی منتخب، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ ۳۲
- شکل ۱۹. شکل ترکیب بیکاران قبلاً شاغل در ۵ سال گذشته در ۶ حوزه منتخب فعالیت اقتصادی، ۱۳۹۵ و ۱۴۰۴ ۳۳
- شکل ۲۰. پراکندگی استان‌های کشور برحسب تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی (هزار نفر) و نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله، ۱۴۰۴ ۳۶
- شکل ۲۱. نمودار سری زمانی انباره مجوز کار معتبر صادر شده در روسیه در پایان هر سال ۴۷
- شکل ۲۲. نمودار سری زمانی ترکیب کشوری مجوزهای کار معتبر صادر شده در روسیه ۴۸
- شکل ۲۳. نمودار سری زمانی انباره پتنت معتبر صادر شده در روسیه در پایان هر سال ۵۰
- شکل ۲۴. نمودار سری زمانی مقایسه انباره مجوزها و پتنت‌های صادر شده برای نیروی کار خارجی در روسیه ۵۱
- شکل ۲۵. نمودار سری زمانی ترکیب کشوری پتنت‌های صادر شده در روسیه ۵۲
- شکل ۲۶. نمودار سری زمانی ترکیب متخصصان عالی‌رتبه مجوز کار در روسیه به تفکیک کشور ۵۵
- شکل ۲۷. ساختار نهادی و زنجیره اجرایی - نظارتی جذب نیروی کار خارجی در روسیه ۶۴

فهرست جداول

- جدول ۱. گروه‌های شغلی منتخب، خوشه تقاضا، ویژگی‌ها و الزامات شاخص و بازه دستمزد پیشنهادی در روسیه ۱۷
- جدول ۲. چارچوب سه‌لایه شاخص‌های مورد استفاده برای شناسایی و غربال کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار در سطح استان..... ۳۵
- جدول ۳. بررسی استانی بیکاران دارای تحصیلات عالی در مقابل نرخ بیکاری ۳۷
- جدول ۴. بررسی پنج‌ساله پایداری جایگاه استان‌ها در کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار ۳۸
- جدول ۵. بررسی هفت‌ساله پایداری جایگاه استان‌ها در کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار ۳۹
- جدول ۶. خلاصه نتایج غربال اولیه و تداوم جایگاه استان‌ها..... ۴۰
- جدول ۷. میانه ۳۱ استان و گروه منتخب در شاخص‌های لایه سوم غربال- سال ۱۴۰۴ ۴۲
- جدول ۸. پیاده‌سازی غربال مرحله دوم بر استان‌های کاندید ۴۲
- جدول ۹. سهم اشتغال رسمی در استان‌های منتخب، ۱۴۰۴ ۴۴
- جدول ۱۰. بررسی ساختار نهادی موافقت‌نامه‌های دوجانبه..... ۶۴
- جدول ۱۱. بررسی ساختار نهادی در موافقت‌نامه دوجانبه روسیه - هند ۶۵
- جدول ۱۲. بررسی ساختار نهادی در موافقت‌نامه دوجانبه روسیه - ازبکستان ۶۶
- جدول ۱۳. بررسی ساختار نهادی در موافقت‌نامه دوجانبه روسیه - تاجیکستان ۶۷
- جدول ۱۴. پیشنهاد ساختار نهادی و اجرایی برای ایران ۷۲



ظرفیت‌ها و الزامات توسعه همکاری ایران و روسیه در حوزه نیروی کار

Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21937>

چکیده

این گزارش ضمن ترسیم ظرفیت عرضه نیروی کار در ایران و نیاز بازار کار روسیه، ابعاد اقتصادی، حقوقی و اجرایی همکاری دوجانبه میان جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه در حوزه انتقال سازمان‌یافته نیروی کار را بررسی می‌کند. مطالعه با اتکا به داده‌های آماری رسمی و برآوردهای تکمیلی تا سال ۲۰۲۶ نشان می‌دهد بازار کار روسیه، در پی کاهش نرخ بیکاری به حدود ۲ درصد، افت ذخیره نیروی کار و تداوم کمبود نیروی انسانی، با کسری معنادار در مشاغل صنعتی و فنی، ساخت‌وساز، حمل‌ونقل و لجستیک و حوزه‌های تخصصی و فناوری مواجه است. در مقابل، بررسی بازار کار ایران طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که با وجود کاهش نرخ بیکاری، ذخیره قابل توجهی از نیروی جوان، تحصیلکرده و دارای سابقه اشتغال وجود دارد؛ به گونه‌ای که در سال ۱۴۰۴ حدود ۸۲۶ هزار بیکار دارای تحصیلات عالی و بیش از یک میلیون بیکار دارای سابقه اشتغال در پنج سال گذشته ثبت شده است. گزارش همچنین با چارچوبی چندمرحله‌ای، توزیع استانی این ظرفیت را بر مبنای حجم بیکاران تحصیلکرده، فشار بیکاری جوانان، پایداری زمانی و قرابت ساختاری با تقاضای روسیه ارزیابی، و استان‌های خوزستان، گیلان، سیستان و بلوچستان، اصفهان، کرمانشاه و لرستان را به عنوان کانون‌های اولویت‌دار برای طراحی پایلوت شناسایی می‌کند.

بررسی ساختار حقوقی جذب نیروی کار خارجی در روسیه شامل مجوز کار، پتنت و مسیر متخصصان واجد صلاحیت بالا، درکنار تجربه توافقاتی این کشور با هند، ازبکستان و تاجیکستان نیز نشان می‌دهد بهره‌گیری از این ظرفیت نیازمند سازوکاری رسمی، تقاضامحور و قابل نظارت است. براین اساس، گزارش اجرای پایلوت محدود و تقاضامحور و پیگیری موافقت‌نامه دوجانبه فعالیت موقت و جذب سازمان‌یافته نیروی کار را به عنوان دو محور اصلی توسعه همکاری پیشنهاد می‌کند.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

تحولات ژئوپلیتیک پس از سال ۲۰۲۲، بسیج نظامی، گسترش صنایع دفاعی، مهاجرت بخشی از نیروهای متخصص و توسعه پروژه‌های جایگزینی واردات، محدودیت عرضه نیروی کار در روسیه را تشدید کرده است؛ به گونه‌ای که نرخ بیکاری این کشور در سال‌های اخیر به حدود ۲.۱ تا ۲.۲ درصد رسیده و کمبود نیروی انسانی، به ویژه در برخی مشاغل صنعتی و فنی، ساخت‌وساز، حمل‌ونقل و لجستیک و حوزه‌های تخصصی، تداوم یافته است. در مقابل، بازار کار ایران با وجود کاهش نرخ بیکاری عمومی، همچنان با تمرکز بیکاری در میان جمعیت جوان و تحصیلکرده مواجه است. در سال ۱۴۰۴ نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله ۱۵ درصد بوده است و حدود ۸۲۶ هزار نفر، معادل ۴۱ درصد کل بیکاران کشور، دارای تحصیلات عالی بوده‌اند. در ترکیب رشته‌ای این گروه نیز ذخیره قابل توجهی در حوزه‌های مهندسی، ساخت‌وتولید و فناوری اطلاعات وجود دارد و هم‌زمان بخش مهمی از بیکاران کشور از سابقه اشتغال در مشاغل و فعالیت‌های فنی، صنعتی، ساختمانی و حمل‌ونقل برخوردارند.

هم‌زمانی کمبود نیروی کار در بخش‌ها و مهارت‌های مشخص در روسیه با وجود این ظرفیت در ایران، زمینه‌ای مشخص برای توسعه همکاری دوجانبه در حوزه نیروی کار فراهم کرده است. با این حال، تفاوت نظام‌های حقوقی و حرفه‌ای، الزامات زبان و احراز مهارت، فقدان سازوکار نهادی مشخص و خطر گسترش واسطه‌گری غیررسمی، ایجاب می‌کند این همکاری نه از مسیر ثبت‌نام عمومی و اعزام پراکنده، بلکه در قالب سازوکاری رسمی، تقاضامحور و تحت نظارت و بر مبنای تقاضای احراز شده کارفرمایان روسی طراحی شود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- **تداوم کمبود نیروی کار و تنوع بخشی مبادی جذب در روسیه:** شواهد بازار کار روسیه از محدود شدن ذخیره نیروی قابل جذب و استمرار کمبود در مجموعه‌ای از مشاغل صنعتی، فنی و تخصصی حکایت دارد. روسیه در کنار اتکای گسترده به نیروی کار آسیای مرکزی، طی سال‌های اخیر جذب نیرو از مبادی دیگری مانند چین، هند، ترکیه و ویتنام را نیز افزایش داده است. در سال ۲۰۲۴ مجموع مجوزهای کار معتبر اتباع کشورهای نیازمند روادید به حدود ۱۴۰ هزار فقره رسیده است و ترکیب این مجوزها از افزایش وزن کشورهای آسیایی حکایت دارد. در این میان هم‌زمان، الزامات بیومتریک، پزشکی، اقامتی و نظارتی در سیاست مهاجرت کاری روسیه نیز تشدید شده است.
- **وجود ذخیره قابل توجه نیروی تحصیلکرده و باتجربه در ایران:** در سال ۱۴۰۴ حدود ۸۲۶ هزار بیکار دارای تحصیلات عالی در کشور وجود داشته است که بیش از ۲۱۲ هزار نفر آنان در حوزه مهندسی، ساخت و تولید قرار داشته‌اند. در همین سال حدود ۱.۰۶ میلیون بیکار طی پنج سال گذشته سابقه اشتغال داشته‌اند؛ از این میان، حدود ۴۱۸ هزار نفر سابقه فعالیت در چهار گروه عمده شغلی فنی و تخصصی و حدود ۵۲۴ هزار نفر سابقه فعالیت در حوزه صنعتی، ساختمانی، حمل‌ونقل و فعالیت‌های تخصصی داشته‌اند. این شواهد از وجود یک پایه قابل توجه برای طراحی برنامه هدفمند و تقاضامحور اعزام حکایت دارد.



- **تمرکز جغرافیایی ظرفیت عرضه در سطح استان‌های ایران:** غربال استانی ابتدا بر دو شاخص تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی و نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله استوار شده و در سال ۱۴۰۴، ۹ استان را در وضعیت بالاتر از میانه هر دو شاخص شناسایی کرده است. بررسی تداوم این موقعیت در دوره‌های پنج و هفت‌ساله، فهرست را به هفت استان دارای پایداری بیشتر یا نسبی محدود، و ارزیابی قرابت ساختاری با خوشه‌های تقاضای روسیه، ۶ استان خوزستان، گیلان، سیستان و بلوچستان، اصفهان، کرمانشاه و لرستان را به‌عنوان کانون‌های اولویت‌دار برای طراحی پایلوت معرفی کرده است. در این بین، ملاحظات تکمیلی از جمله موقعیت جغرافیایی و سهولت ارتباط با کشور مقصد نیز می‌تواند در تعیین نقطه آغاز برنامه مورد توجه قرار گیرد و از این منظر، گزینه‌های شمالی واجد ظرفیت از مزیت نسبی برخوردارند.
- **اصل تقاضامحوری در طراحی برنامه اعزام:** تجارب جهانی و مبانی نظری نشان می‌دهد نقطه آغاز هرگونه برنامه اعزام مطلوب، تقاضای احراز شده کارفرمای مقصد است. در این بین، رعایت اصول جذب منصفانه، ازجمله منع تحمیل هزینه‌های استخدام و واسطه‌گری به کارگر، ارائه قرارداد مکتوب و قابل فهم پیش از خروج، منع توقیف مدارک هویتی و دسترسی مؤثر به سازوکار شکایت نیز از الزامات اصلی برنامه است.
- **ریسک‌های اصلی اجرایی:** مهم‌ترین ریسک‌های اجرای برنامه شامل نبود تقارن اطلاعات میان کارگر و کارفرما، وابستگی وضعیت اشتغال و اقامت به قرارداد و کارفرما در برخی مسیرهای قانونی، الزامات زبان و احراز مهارت، فعالیت واسطه‌های غیرمجاز و دشواری ایجاد مسیر قانونی و قابل اتکا برای انتقال دستمزد و پس‌انداز نیروی کار به داخل کشور است.
- **منافع بالقوه همکاری برای ایران:** در صورت طراحی و اجرای صحیح سازوکار اعزام، این همکاری می‌تواند به کاهش فشار بیکاری در گروه‌های هدف، افزایش انتقال رسمی درآمد به خانوارها، ارتقای مهارت و تجربه حرفه‌ای نیروی کار و تقویت گردش مهارت پس از بازگشت کمک کند و درعین حال، یک حوزه جدید از همکاری اقتصادی و انسانی میان ایران و روسیه ایجاد کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الف) ایجاد ساختار راهبری و هماهنگی در داخل کشور

- **محوریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی:** وزارتخانه به‌عنوان مرجع راهبر ملی برنامه، مسئول هماهنگی دستگاه‌ها، اعتبارسنجی تقاضاهای واسطه از کارفرمایان روسی، تنظیم و نظارت بر فعالیت دفاتر کاریابی بین‌المللی مجاز، پایش قراردادهای و ایجاد سازوکار تطبیق تقاضای شغلی با متقاضیان واجد شرایط باشد.
- **تقویت نقش سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای:** ارزیابی مهارت و طراحی دوره‌های پیش‌ازاعزام بر مبنای حرفه‌های مورد تقاضا، شامل زبان روسی محیط کار، ایمنی و بهداشت حرفه‌ای، فرهنگ و مقررات محیط کار و استانداردهای فنی مورد قبول کارفرمای روسی انجام شود.

ب) ایجاد بازوی نظارتی و اجرایی در کشور مقصد (دیپلماسی کار)

• ایجاد نقطه تماس تخصصی امور نیروی کار در نمایندگی جمهوری اسلامی ایران: استقرار وابسته کار در سفارت مسکو و سرکنسولگری‌ها (سن پترزبورگ، آستراخان و قازان) جهت اعتبارسنجی میدانی کارفرمایان روسی، نظارت بر استانداردهای اسکان و پرداخت دستمزد، پیگیری حقوقی شکایات و ارائه خدمات حمایتی - کنسولی مستمر.

ج) استفاده از مسیرهای حقوقی موجود و پیگیری موافقت‌نامه دوجانبه

- تفکیک مسیرهای جذب بر مبنای حقوق روسیه: برای نیروهای فنی، صنعتی، لجستیکی و خدماتی از مسیر «مجوز کار» اتباع نیازمند روادید، در چارچوب سهمیه‌های سالانه یا معافیت‌های مقرر برای برخی مشاغل اولویت‌دار استفاده شود. مسیر متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS) نیز برای نیروهای تخصصی که الزامات قانونی این رژیم، به‌ویژه حداقل دستمزد مقرر را احراز می‌کنند، مورد استفاده قرار گیرد.

- پیگیری موافقت‌نامه دوجانبه فعالیت موقت و جذب سازمان‌یافته نیروی کار: موافقت‌نامه‌ای با الهام از ساختار حقوقی توافق روسیه و هند و تجربه اجرایی روسیه با ازبکستان و تاجیکستان تدوین شود که در آن مسئولیت نهادهای دو طرف، فرایند احراز تقاضا و انتخاب نیرو، قرارداد پیش از اعزام، حقوق و شرایط کار، بیمه و حمایت‌های اجتماعی، ثبت سابقه اشتغال، جبران خسارت، تبادل اطلاعات، انتقال درآمد و بازگشت نیروی کار به‌صراحت تعیین تکلیف شود.

د) زنجیره اجرایی مرحله‌ای، پایلوت محدود و طراحی چرخه بازگشت

• اجرای پایلوت استانی و تقاضامحور: برنامه در مرحله نخست در مقیاسی محدود، برای چند حرفه مشخص و در یک یا دو استان منتخب از میان کانون‌های شناسایی شده اجرا شود تا فرایند احراز تقاضا، آزمون مهارت، آموزش زبان و ایمنی، صدور مجوز، انعقاد قرارداد و نظارت پس از اعزام در عمل ارزیابی شود. در انتخاب محل آغاز پایلوت، ملاحظات اجرایی از جمله سهولت ارتباط با کشور مقصد و مزیت نسبی گزینه‌های شمالی واجد ظرفیت نیز لحاظ شود. در سمت مقصد نیز، در کنار تقاضای واقعی کارفرما و الزامات حقوقی و اجرایی، ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی مناطق مختلف روسیه و امکان آغاز همکاری از مناطقی با زمینه مساعدتر برای سازگاری نیروی کار ایرانی، از جمله مناطق دارای جمعیت مسلمان، مورد توجه قرار گیرد.

• اولویت اعزام‌های گروهی و پروژه‌محور در مرحله پایلوت: اعزام‌ها تا حد امکان به فرصت‌های شغلی مشخص با کارفرما، محل کار، اسکان، بیمه و قرارداد از پیش تأیید شده متصل شوند تا امکان نظارت و حمایت مؤثر افزایش یابد.

• ایجاد مسیر امن انتقال درآمد: اتصال سامانه‌های پرداخت میان دو کشور و بهره‌گیری از پیمان‌های پولی ریال - روبل به‌منظور تسهیل انتقال قانونی و کم‌هزینه پس‌انداز و دستمزد نیروهای اعزامی به شبکه بانکی ایران.

• تکمیل چرخه گردش مهارت و بازگشت: بررسی امکان طراحی مشوق‌های کارآفرینی و حمایت از به‌کارگیری مهارت نیروهای بازگشتی جهت انتقال تجربه و فناوری کسب شده در صنایع روسیه به داخل کشور.

• توسعه برنامه پس از ارزیابی پایلوت: تعمیم برنامه به سطح گسترده‌تر به نتایج پایلوت و شاخص‌هایی مانند میزان اشتغال واقعی پس از ورود، انطباق شغل و مهارت، استمرار قرارداد، پرداخت منظم مزد، تعداد شکایات و حوادث، انتقال رسمی درآمد و بازگشت منظم نیروی کار منوط شود.



۱. مقدمه

جابه‌جایی فرامرزی نیروی کار در دهه‌های اخیر از یک جریان صرفاً خودجوش مهاجرتی فراتر رفته و به یکی از ابزارهای سیاستی کشورها برای مواجهه با عدم تعادل‌های بازار کار تبدیل شده است. بسیاری از اقتصادهای توسعه‌یافته و در حال ظهور، در مواجهه با کاهش جمعیت در سن کار، سالمندی جمعیت یا نبود انطباق میان مهارت‌های موجود و نیازهای بخش‌های اقتصادی، از نیروی کار خارجی در قالب موافقت‌نامه‌های دوجانبه، ترتیبات منطقه‌ای و برنامه‌های هدفمند جذب استفاده می‌کنند. شکل‌گیری کانال‌های رسمی و تحت نظارت، امکان می‌دهد جریان جذب و اعزام نیروی کار در چارچوبی مشخص از حیث تقاضای شغلی، شرایط ورود و اشتغال، حقوق نیروی کار و مسئولیت کارفرما مدیریت شود.

در این چارچوب، بازار کار فدراسیون روسیه طی سال‌های اخیر با محدودیت فزاینده عرضه نیروی کار مواجه شده است. کاهش نرخ بیکاری به پایین‌ترین سطوح تاریخی، افت ذخیره نیروی قابل جذب و تداوم کمبود کارکنان در برخی حوزه‌های صنعتی و فنی، ساخت‌وساز، حمل‌ونقل و لجستیک و مشاغل تخصصی، تأمین نیروی انسانی را به یکی از مسائل مهم بازار کار این کشور تبدیل کرده است. هم‌زمان، روسیه با توجه به چشم‌انداز فزاینده این نیاز ضمن حفظ اتکا به مبادی سنتی تأمین نیروی کار، جذب نیرو از کشورهای جدید را گسترش داده و چارچوب‌های حقوقی، نظارتی و دوجانبه متنوعی برای به‌کارگیری نیروی خارجی توسعه داده است.

در مقابل، بازار کار ایران با وجود کاهش نرخ بیکاری عمومی، همچنان از تمرکز بیکاری در میان جمعیت جوان و تحصیلکرده و وجود ذخیره قابل توجهی از بیکاران دارای سابقه اشتغال برخوردار است. این تفاوت در وضعیت دو بازار کار، امکان بررسی یک حوزه مشخص از همکاری اقتصادی و انسانی میان ایران و روسیه را مطرح می‌کند؛ با این حال، وجود هم‌زمان کمبود نیروی کار در کشور مقصد و نیروی بیکار در کشور مبدأ به‌تنهایی برای شکل‌گیری یک برنامه موفق اعزام کافی نیست و باید نوع تقاضا، ویژگی‌های عرضه، مسیرهای قانونی ورود و الزامات حمایتی و اجرایی به‌طور هم‌زمان بررسی شود.

بر همین مبنا، مسئله اصلی گزارش حاضر آن است که ضمن به تصویر کشیدن بازار نیروی کار روسیه، مشخص کند ظرفیت عرضه نیروی کار ایران از نظر اندازه، ترکیب تحصیلی، سابقه اشتغال و توزیع استانی تا چه اندازه زمینه پاسخ‌گویی به بخشی از نیازهای شناسایی شده بازار کار روسیه را فراهم می‌کند؛ نظام حقوقی و نهادی روسیه چه مسیرهایی را برای جذب رسمی نیروی خارجی در اختیار قرار می‌دهد؛ و توسعه همکاری دوجانبه در این حوزه میان دو کشور به چه ترتیبات نهادی، نظارتی و حمایتی در مبدأ و مقصد نیاز دارد تا حقوق نیروی اعزامی و منافع کشور مبدأ نیز تأمین شود.

در پاسخ به این مسئله، گزارش ابتدا مبانی انتقال بین‌المللی نیروی کار و تحولات بازار کار روسیه را بررسی و حوزه‌های اصلی کمبود نیروی انسانی در این کشور را شناسایی می‌کند. سپس ظرفیت عرضه نیروی کار ایران از منظر بیکاری، ترکیب سنی و تحصیلی، رشته تحصیلی، سابقه اشتغال و فعالیت اقتصادی پیشین تحلیل و توزیع استانی این ظرفیت برای شناسایی کانون‌های مناسب‌تر اجرای پیلوت ارزیابی می‌شود. در ادامه، ساختار حقوقی و اجرایی جذب نیروی

خارجی در روسیه، شامل نظام مجوز کار، پتنت، متخصصان واجد صلاحیت بالا و ترتیبات چندجانبه و دوجانبه این کشور با برخی کشورهای مبدأ، بررسی می‌شود. در نهایت، با اتصال یافته‌های دو سوی عرضه و تقاضا و ملاحظات حقوقی و نهادی، الزامات سیاستی ایران، ساختار پیشنهادی همکاری و مسیر اجرایی آغاز یک برنامه هدفمند و تقاضامحور ارائه می‌شود.

برآیند این بررسی‌ها می‌تواند مبنایی برای تصمیم‌گیری درباره ظرفیت همکاری ایران و روسیه در حوزه نیروی کار و طراحی یک مسیر رسمی، تقاضامحور و قابل نظارت باشد؛ مسیری که از احراز تقاضای واقعی کارفرما و انتخاب نیروی واجد شرایط آغاز شود و مراحل آماده‌سازی، اعزام، اشتغال و حمایت در کشور مقصد و در نهایت بازگشت و گردش مهارت را دربرگیرد.

۲. مبانی نظری انتقال بین‌المللی نیروی کار

انتقال بین‌المللی نیروی کار زمانی به موضوع سیاست عمومی تبدیل می‌شود که جابه‌جایی نیروی کار از یک تصمیم صرفاً فردی فراتر رود و در قالب سازوکاری سازمان‌یافته برای پاسخ به تقاضای مشخص بازار کار کشور مقصد طراحی شود. در این گزارش، منظور از انتقال بین‌المللی نیروی کار^۱ جابه‌جایی هدفمند افراد برای اشتغال موقت و مبتنی بر قرارداد در کشوری غیر از کشور مبدأ است. این فرایند صرفاً به خروج فرد از کشور مبدأ و ورود او به بازار کار مقصد محدود نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از مراحل به‌هم‌پیوسته شامل شناسایی و احراز تقاضای شغلی، تطبیق شغل و مهارت، آماده‌سازی پیش از اعزام، اخذ مجوزهای قانونی، انعقاد قرارداد، حمایت در دوره اشتغال و در نهایت بازگشت و بهره‌گیری از تجربه و مهارت کسب‌شده را دربرمی‌گیرد. از این‌رو، سیاست انتقال نیروی کار در نقطه تلاقی سیاست‌های اشتغال، آموزش فنی‌وحرفه‌ای، مهاجرت، حمایت اجتماعی، سیاست ارزی و دیپلماسی اقتصادی قرار می‌گیرد.

در ادبیات اقتصادی، تفاوت فرصت‌های اشتغال و بازده نیروی کار میان کشورها از عوامل اصلی شکل‌گیری مهاجرت کاری است. در رویکردهای مبتنی بر انتخاب فردی، تصمیم به مهاجرت تابع مقایسه درآمد انتظاری در مبدأ و مقصد است؛ درآمدی که علاوه بر تفاوت مزد، احتمال دستیابی به شغل و هزینه‌های مالی، اداری و اجتماعی مهاجرت را نیز دربرمی‌گیرد. بنابراین، صرف وجود تفاوت دستمزد میان دو کشور، بدون دسترسی واقعی به فرصت شغلی و مسیر قانونی ورود، الزاماً به انتقال موفق نیروی کار منجر نمی‌شود [۱]. اقتصاد جدید مهاجرت نیروی کار این تصمیم را از سطح فرد به خانوار گسترش می‌دهد و مهاجرت را راهبردی برای تنوع‌بخشی به منابع درآمد، کاهش ریسک بیکاری و جبران ضعف برخی بازارهای اعتبار و بیمه در کشور مبدأ می‌داند. در این چارچوب، حواله‌های ارسالی نیروی کار بخشی از یک رابطه اقتصادی میان مهاجر و خانوار مبدأ است، نه فقط پیامدی جانبی از اشتغال در خارج از کشور [۲].

در سمت کشور مقصد، نظریه بازار کار دوگانه بر وجود تقاضای پایدار برای نیروی خارجی در برخی مشاغل و بخش‌ها تأکید دارد. کاهش جمعیت در سن کار، تغییر ترجیحات نیروی داخلی و گسترش بخش‌هایی که با کمبود کمی یا



کیفی نیروی انسانی مواجه‌اند، می‌تواند تقاضا برای جذب نیروی خارجی را مستقل از شرایط کشور مبدأ ایجاد کند. در کنار آن، نظریه شبکه‌های مهاجرتی نشان می‌دهد که شکل‌گیری روابط میان مهاجران، خانواده‌ها، کارفرمایان و واسطه‌ها می‌تواند هزینه کسب اطلاعات و ورود افراد بعدی را کاهش دهد و تداوم جریان مهاجرت را تسهیل کند؛ باین‌حال، همین شبکه‌ها در نبود نظارت می‌توانند زمینه گسترش واسطه‌گری غیررسمی، اطلاعات نادرست و اشتغال خارج از چارچوب قانونی را فراهم آورند. از این‌رو، تحلیل انتقال بین‌المللی نیروی کار مستلزم توجه هم‌زمان به تصمیم فرد و خانوار، تقاضای کارفرما، ساختار بازار کار و نقش نهادها و واسطه‌هاست [۳].

انتقال نیروی کار در صورت طراحی مناسب می‌تواند برای نیروی کار، کشور مبدأ و کشور مقصد منفعی ایجاد کند. کشور مقصد امکان می‌یابد بخشی از کمبودهای کمی و مهارتی خود را جبران کند؛ نیروی کار به فرصت اشتغال، درآمد و تجربه حرفه‌ای دسترسی پیدا می‌کند و کشور مبدأ می‌تواند از کاهش فشار بیکاری، ورود درآمدهای ارسالی، ارتقای مهارت و انتقال تجربه بهره‌مند شود. باین‌حال، تحقق این منافع خودکار نیست. مطالعات مهاجرت موقت نشان می‌دهد آثار آن بر کشور مبدأ از مسیرهایی مانند عرضه نیروی کار، تشکیل سرمایه انسانی، پس‌انداز و کارآفرینی و رفاه خانوار منتقل می‌شود و جهت و اندازه آن به شرایط بازار کار مبدأ، ترکیب مهارتی مهاجران، کیفیت اشتغال آنان در مقصد و امکان استفاده از سرمایه و مهارت پس از بازگشت وابسته است [۴]. در مقابل، خروج نیرو از مشاغل که کشور مبدأ خود با کمبود آنها مواجه است، عدم شناسایی مدارک و مهارت‌ها در مقصد، اشتغال در سطحی پایین‌تر از صلاحیت فرد، تحمیل هزینه‌های سنگین استخدام و تضعیف پیوند نیروی کار با بازار داخلی می‌تواند بخشی از منافع مورد انتظار را خنثی کند. بنابراین، انتقال نیروی کار فقط در صورتی می‌تواند به الگویی با منافع متقابل تبدیل شود که آثار و ریسک‌های آن برای نیروی کار و کشورهای مبدأ و مقصد به‌طور مشخص مدیریت شود.

ضرورت مداخله سیاستی نیز از نارسایی‌هایی ناشی می‌شود که در صورت واگذاری کامل فرایند به تعاملات فردی کارگر و کارفرما، به‌سادگی رفع نمی‌شوند. کارجو معمولاً اطلاعات کامل و قابل اتکایی درباره کارفرما، شرایط شغل و زندگی در مقصد ندارد و کارفرما نیز نمی‌تواند صرفاً براساس مدارک ارائه شده، مهارت واقعی متقاضی را احراز کند. تفاوت نظام‌های طبقه‌بندی مشاغل و استانداردهای حرفه‌ای، دشواری شناسایی مدارک و نبود هماهنگی خودکار میان نهادهای صدور مجوز، مراکز آموزشی، کارفرمایان و مؤسسات کاریابی نیز هزینه تطبیق را افزایش می‌دهد. افزون‌بر این، نابرابری قدرت چانه‌زنی میان کارگر، کارفرما و واسطه می‌تواند به قراردادهای غیرشفاف، دریافت هزینه‌های نامتعارف و محدود شدن دسترسی به سازوکارهای اعتراض منجر شود. از این‌رو، نقش دولت صرفاً افزایش تعداد افراد اعزامی نیست، بلکه ایجاد بازاری قابل اعتماد از طریق اعتبارسنجی بازیگران، تنظیم فعالیت واسطه‌ها، کاهش عدم تقارن اطلاعات و پیوند دادن تقاضای شغلی با مسیر قانونی مهاجرت است. سازمان بین‌المللی کار^۱ نیز مدیریت مؤثر مهاجرت کاری را نیازمند سیاستی منسجم، شفاف، مبتنی بر اطلاعات بازار کار و متکی بر هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول می‌داند [۵].

براین‌اساس، نقطه آغاز یک برنامه انتقال نیروی کار باید تقاضای احراز شده در کشور مقصد باشد. این تقاضا باید از حیث عنوان و شرح شغل، سطح مهارت، تعداد نیروی مورد نیاز، منطقه جغرافیایی، مدت قرارداد و سطح دستمزد

مشخص باشد. اعلام عمومی کمبود نیروی کار یا وجود تعداد زیادی فرصت شغلی، به‌تنهایی برای تصمیم‌گیری درباره اعزام کافی نیست؛ زیرا بخشی از فرصت‌ها ممکن است برای اتباع خارجی قابل دسترس نباشد یا مستلزم مجوز حرفه‌ای، تسلط زبانی یا شرایطی باشد که تأمین آنها در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست. چارچوب چندجانبه سازمان بین‌المللی کار نیز بر تحلیل عینی و دوره‌ای کمبود نیروی انسانی به تفکیک بخش، حرفه و منطقه و توجه هم‌زمان به کمبودهای مهارتی کشور مبدأ و مقصد تأکید دارد. در الگوهای تقاضامحور، وجود پیشنهاد شغلی معتبر از ابتدا رابطه میان کارگر، کارفرما، قرارداد و مجوز کار را روشن و احتمال ورود نیروی کار بدون فرصت اشتغال مشخص را کاهش می‌دهد [۵] و [۶]. پس از احراز تقاضا، مسئله اصلی تطبیق نیروی کار با فرصت شغلی است. تفاوت نظام‌های طبقه‌بندی مشاغل، ناشناخته بودن مدارک خارجی، موانع زبانی و دشواری انجام مصاحبه و آزمون عملی از راه دور، هزینه‌های آموزش و تطبیق^۱ را افزایش می‌دهد. از این رو، صرف تشکیل بانک اطلاعاتی متقاضیان یا ارائه آموزش‌های عمومی، بدون پیوند با فرصت شغلی مشخص، الزاماً به اشتغال منجر نمی‌شود. ارزیابی مهارت باید بر مبنای استاندارد مورد قبول کارفرما و نهاد حرفه‌ای کشور مقصد انجام شود و آموزش تکمیلی نیز دقیقاً شکاف میان توانایی موجود فرد و الزامات شغل را پوشش دهد. تجربه مشارکت‌های جابه‌جایی مهارت^۲ نشان می‌دهد برنامه‌هایی که بدون مشارکت کارفرمای مقصد طراحی می‌شوند، ممکن است نیروی آموزش‌دیده‌ای ایجاد کنند که همچنان فاقد زبان، مهارت عملی یا گواهی قابل قبول برای استخدام باشد. بنابراین، مشارکت کارفرما در تعیین استاندارد، طراحی آموزش و ارزیابی نهایی و نیز مشارکت متناسب او در هزینه‌های تطبیق مهارت، جزء عناصر مهم یک برنامه تقاضامحور است [۷].

آماده‌سازی پیش از اعزام نیز باید علاوه بر مهارت فنی، زبان مورد نیاز محیط کار، ایمنی و بهداشت حرفه‌ای، مقررات اقامت و اشتغال، حقوق و تعهدات قراردادی، نحوه دسترسی به خدمات کنسولی و شیوه انتقال قانونی درآمد را دربرگیرد. این آموزش زمانی اثربخش است که متناسب با شغل، منطقه و شرایط واقعی زندگی در مقصد طراحی شود. هم‌زمان، رعایت اصول جذب منصفانه^۳ ضرورت دارد. براساس رهنمودهای سازمان بین‌المللی کار (ILO)، هزینه‌های استخدام و واسطه‌گری نباید مستقیماً یا غیرمستقیم بر کارگر تحمیل شود؛ هویت کارفرما و فرصت شغلی باید قابل احراز باشد؛ قرارداد مکتوب و قابل فهم پیش از خروج در اختیار متقاضی قرار گیرد؛ نگهداری گذرنامه و سایر مدارک هویتی ممنوع باشد و امکان دسترسی مؤثر به سازوکار شکایت و جبران خسارت فراهم شود. فعالیت مؤسسات کاریابی نیز باید به نهادهای دارای مجوز، قابل بازرسی و پاسخ‌گو محدود شود و برون‌سپاری خدمات اجرایی نباید مسئولیت قانونی دولت یا کارفرما را از میان ببرد [۸].

حمایت از نیروی کار پس از ورود نیز جزء جدایی‌ناپذیر این زنجیره است. پرداخت منظم و غیرتبعیض‌آمیز مزد، برخورداری از بیمه و پوشش حوادث کار، رعایت الزامات ایمنی، شرایط قابل قبول اقامت، دسترسی مستقل به خدمات کنسولی و وجود سازوکاری مؤثر برای طرح شکایت باید در طول دوره اشتغال قابل پیگیری باشد. وابستگی کامل وضعیت اقامتی و اشتغال فرد به یک کارفرما، بدون پیش‌بینی سازوکار جایگزین در صورت ورشکستگی، تخلف یا خاتمه

1. Training and Matching Costs
2. Global Skills Partnerships (GSPs)
3. Fair Recruitment



زود هنگام قرارداد، می‌تواند زمینه وابستگی شدید و سوءاستفاده را ایجاد کند. از این‌رو، ترتیبات مربوط به تغییر مجاز کارفرما، وصول مطالبات، بازگشت اضطراری و رسیدگی به حوادث کاری باید از پیش مشخص باشد. ثبت قرارداد، محل اشتغال و تغییرات وضعیت نیروی اعزامی در یک سامانه مشترک یا قابل تبادل نیز امکان نظارت مؤثر و مداخله به موقع دستگاه‌های مسئول را فراهم می‌کند.

از منظر کشور مبدأ، انتقال درآمد و بهره‌برداری از سرمایه انسانی دو حلقه تکمیلی این چرخه‌اند. درآمدهای ارسالی نیروی کار می‌تواند منابع مالی خانوار را افزایش دهد و به ورود منابع ارزی کمک کند، اما میزان اثرگذاری آن به هزینه و امنیت انتقال، دسترسی به کانال‌های قانونی و نحوه استفاده از پس‌انداز بستگی دارد. از این‌رو، دسترسی به مسیرهای رسمی و کم‌هزینه انتقال درآمد و آموزش مالی پیش از اعزام باید در کنار سیاست اشتغال مورد توجه قرار گیرد [۹]. در عین حال، ارزیابی نتایج برنامه نباید صرفاً به حجم درآمدهای ارسالی محدود شود. در برنامه‌های موقت، بازگشت و استفاده مجدد از مهارت‌های کسب شده باید از ابتدا بخشی از طراحی باشد؛ به این معنا که سابقه اشتغال و مهارت‌های به دست آمده در مقصد مستند و پس از بازگشت قابل شناسایی باشد و فرد بتواند از این تجربه برای ورود مجدد به بازار کار، آموزش تکمیلی یا فعالیت کارآفرینانه استفاده کند. تجربه‌های بررسی شده از سوی سازمان بین‌المللی کار (ILO) نیز بر حفظ پرونده اطلاعاتی و مهارتی فرد در کل چرخه پیش از اعزام، اشتغال و بازگشت تأکید دارد [۱۰]. چنین رویکردی می‌تواند ضمن کاهش آثار خروج نیروی انسانی ماهر^۱، زمینه انتقال و بهره‌گیری از مهارت‌های کسب شده در خارج از کشور^۲ را پس از بازگشت فراهم کند.

در نهایت، انتقال بین‌المللی نیروی کار ماهیتی چندوجهی دارد و موفقیت آن به تقسیم روشن مسئولیت‌ها در کل زنجیره وابسته است. دستگاه متولی کار باید نقش راهبر در شناسایی و اعتبارسنجی تقاضا، تنظیم فرایند اعزام و نظارت بر مؤسسات کاریابی داشته باشد؛ نهادهای آموزش مهارتی مسئول ارزیابی، آموزش و گواهی مهارت باشند؛ دستگاه دیپلماسی و نمایندگی‌های کنسولی پیگیری امور نیروی کار در کشور مقصد را بر عهده گیرند؛ و کارفرما نیز به عنوان ایجادکننده تقاضای واقعی، مسئول ارائه اطلاعات شغل، انعقاد و اجرای قرارداد و رعایت شرایط کار باشد. مؤسسات کاریابی مجاز می‌توانند بازوی اجرایی این ساختار باشند، اما جایگزین مسئولیت‌های حاکمیتی و تعهدات کارفرما نیستند. ارزیابی برنامه نیز باید فراتر از تعداد افراد اعزامی، شاخص‌هایی مانند سهم اعزام‌های منتهی به اشتغال واقعی، زمان و هزینه فرایند، میزان انطباق شغل و مهارت، استمرار قرارداد، سطح و انتظام پرداخت مزد، تعداد شکایت‌ها و حوادث، انتقال رسمی درآمد، مهارت‌های کسب شده و وضعیت نیروی کار پس از بازگشت را دربرگیرد. این چارچوب، مبنای تحلیل بخش‌های بعدی گزارش است؛ به این معنا که ابتدا ابعاد و ترکیب تقاضای بازار کار روسیه بررسی، و سپس ظرفیت عرضه نیروی کار ایران و در ادامه مسیرهای حقوقی، نهادی و اجرایی بهره‌گیری از این ظرفیت ارزیابی می‌شود.

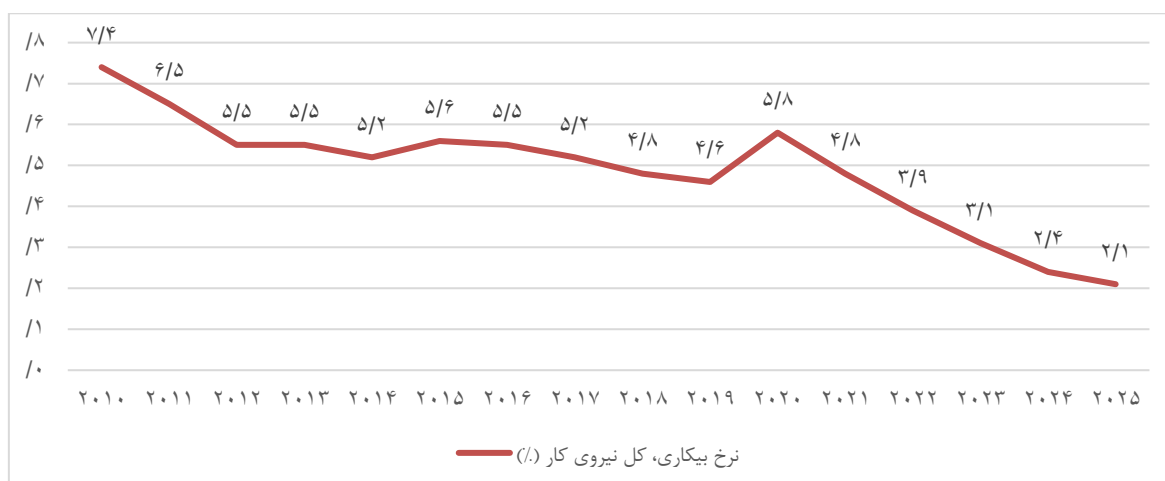
1. Brain Drain

2. Transfer of Skills Acquired Abroad

۳. تصویر بازار نیروی کار در روسیه

بازار کار روسیه از اواخر دهه ۲۰۱۰ به تدریج تحت فشار ساختاری ناشی از کاهش جمعیت در سن کار، پیر شدن نیروی انسانی و افت رشد جمعیت فعال قرار گرفت، اما این فشار پس از جنگ اوکراین در سال ۲۰۲۲ به صورت محسوس تشدید شد؛ به طوری که بسیج نظامی، جذب گسترده نیرو در صنایع دفاعی، مهاجرت بخشی از نیروهای متخصص و تحصیلکرده، همزمان افزایش تقاضای تولیدی در بخش‌های صنعتی و لجستیکی وابسته به جنگ و رشد پروژه‌های جایگزینی واردات و تولید داخلی که نیاز به نیروی فنی و صنعتی را بالا برد، باعث شد روسیه به یکی از پایین‌ترین نرخ‌های بیکاری تاریخ خود دست یابد.

طبق داده‌های رسمی سازمان آمار [۱۱] و بانک مرکزی روسیه [۱۲]، نرخ بیکاری این کشور در سال ۲۰۲۵ و اوایل سال ۲۰۲۶ حدود ۲.۱ تا ۲.۲ درصد بوده است که پایین‌ترین سطح ثبت شده از زمان فروپاشی شوروی محسوب می‌شود.^۱ این کمبود عمدتاً در بخش‌های صنعت، ساخت‌وساز، حمل‌ونقل، سلامت، خدمات فنی، فناوری و برخی مشاغل مهارتی مانند جوشکاری، برق، رانندگی سنگین و مهندسی متمرکز بوده است. با این حال، از اواخر سال ۲۰۲۵ و ورود به سال ۲۰۲۶ شدت بحران تا حدی کاهش یافت؛ زیرا علاوه بر جذب بخشی از نیاز نیروی کار (عمدتاً از چین، هند و ترکیه)، رشد اقتصادی روسیه نیز در سال‌های اخیر کمی کندتر شده و لذا بخشی از تقاضای استخدام افت کرده است؛ در نتیجه، اگرچه روسیه هنوز با کمبود ساختاری نیروی کار متخصص مواجه است، به زعم سیاست‌مداران این کشور، بازار کار از وضعیت «کمبود فراگیر و بحرانی» به سمت «کمبود هدفمند در بخش‌ها و مهارت‌های خاص» حرکت کرده است. در شکل‌های ۱ و ۲ به ترتیب روند نرخ بیکاری، نرخ مشارکت به تفکیک زن و مرد در روسیه قابل رؤیت است. نرخ بیکاری^۲ نسبت جمعیت بیکار جویای کار به کل نیروی کار را می‌سنجد.



شکل ۱. نمودار نرخ بیکاری [۱۱]، [۱۲]

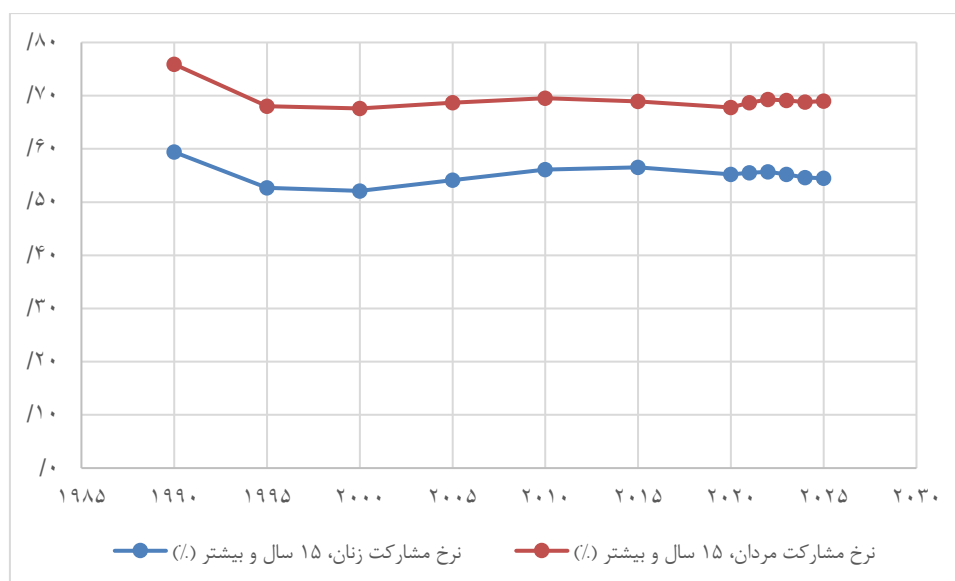
۱. فقط حدود ۱.۶ تا ۱.۷ میلیون نفر بیکار رسمی در کل کشور وجود داشته است.



افت نرخ بیکاری در سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۲ از بالاترین نرخ بیکاری از بالاترین نقطه دوره، حدود ۷/۴ درصد، به محدوده ۵/۵-۵/۶ درصد حاکی از بازیابی اقتصادی روسیه پس از رکود سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۹ است که با رونق درآمدهای نفتی، توسعه بخش خدمات و تقاضای داخلی قوی همراه بود. در سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۹، این شاخص در محدوده ۵/۰ تا ۵/۷ درصد تثبیت شد. بازار کار روسیه در این سال‌ها از مکانیسم «انعطاف دستمزدی» بهره برد؛ به این معنا که به جای تعدیل نیرو، کارفرمایان دستمزد واقعی را کاهش دادند که فشار افزایش بیکاری را تخفیف داد. و در سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۰، که مصادف با دوران بروز بیماری کرونا بود، این شکل نشان می‌دهد که شاخص بیکاری از کمینه پیش از بحران (حدود ۴/۵ درصد) به حدود ۵/۸ درصد جهش کرد. با این حال، این شوک نسبت به بسیاری از اقتصادهای غربی ملایم‌تر بود و دلیل اصلی، ساختار بازار کار دولت‌محور روسیه و برنامه‌های حمایت دستمزدی دولتی بود که اخراج گسترده را مهار کرد.

و در نهایت شاخص بیکاری در سال‌های ۲۰۲۵-۲۰۲۱، کاهش پیوسته و رسیدن به کمینه تاریخی را نشان می‌دهد. پس از شوک سال ۲۰۲۰، نرخ بیکاری مسیری نزولی و تند را طی کرده و تا سال ۲۰۲۵ به حدود ۲/۱ درصد رسیده که کمینه مطلق کل دوره است؛ این افت چشمگیر برآمده از هم‌نشینی چند عامل است: از یک سو گسترش صنایع دفاعی و جهش هزینه‌های نظامی از سال ۲۰۲۲ به بعد تقاضای قابل توجهی برای نیروی کار ایجاد کرده، و از سوی دیگر موج مهاجرت متخصصان و انتقال بخشی از جمعیت فعال به خدمت نظامی، عرضه نیروی کار مدنی و در نتیجه مخرج نسبت بیکاری را کوچک کرده است. بدین ترتیب، بخشی از این کاهش نه حاصل گسترش فرصت‌های شغلی، بلکه پیامد انقباض جمعیت فعال اقتصادی است.

پس از نرخ بیکاری، نرخ مشارکت نیروی کار^۱ یکی از شاخص‌های کلیدی بازار کار است که نسبت جمعیت فعال اقتصادی را، که شامل شاغلان و بیکاران جویای کار هستند، به کل جمعیت در سن کار (۱۵ سال به بالا) نشان می‌دهد. این شاخص برخلاف نرخ بیکاری، نه فقط وضعیت اشتغال، بلکه میزان حضور فعال جمعیت در فرایند عرضه نیروی کار را منعکس می‌سازد و از این رو ابزاری مناسب برای ارزیابی ظرفیت بالفعل منابع انسانی در یک اقتصاد به شمار می‌رود.



شکل ۲. نمودار نرخ مشارکت (۱۵ سال به بالا) [۱۱]، [۱۲]

بررسی داده‌های بلندمدت در شکل ۲، نشان می‌دهد که نرخ مشارکت مردان از سطحی نزدیک به ۷۰ درصد در آغاز دهه ۱۹۹۰، طی یک روند کاهشی تدریجی، در بازه ۶۵ تا ۷۰ درصد تثبیت شده و تا افق سال ۲۰۳۰ از ثباتی نسبی برخوردار است. نرخ مشارکت زنان، در همه سال‌ها کمتر از مردان و در محدوده ۵۰ تا ۶۰ درصد قرار داشته؛ این گروه در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵ کاهشی ملایم را تجربه کرده و در سال‌های اخیر (۲۰۲۵-۲۰۲۰) نیز اندکی افت نشان داده است. شکاف جنسیتی میان دو گروه در طول دوره بررسی شده در محدوده ۱۰ تا ۱۵ واحد درصد ثابت مانده است.

ازسوی دیگر، شکاف جنسیتی میان دو گروه در طول دوره بررسی شده در محدوده ۱۰ تا ۱۵ واحد درصد ثابت مانده است. افت مشترک نرخ مشارکت در بازه ۱۰ ساله اخیر در هر دو گروه، به احتمال قوی بازتاب عوامل هم‌زمان است:

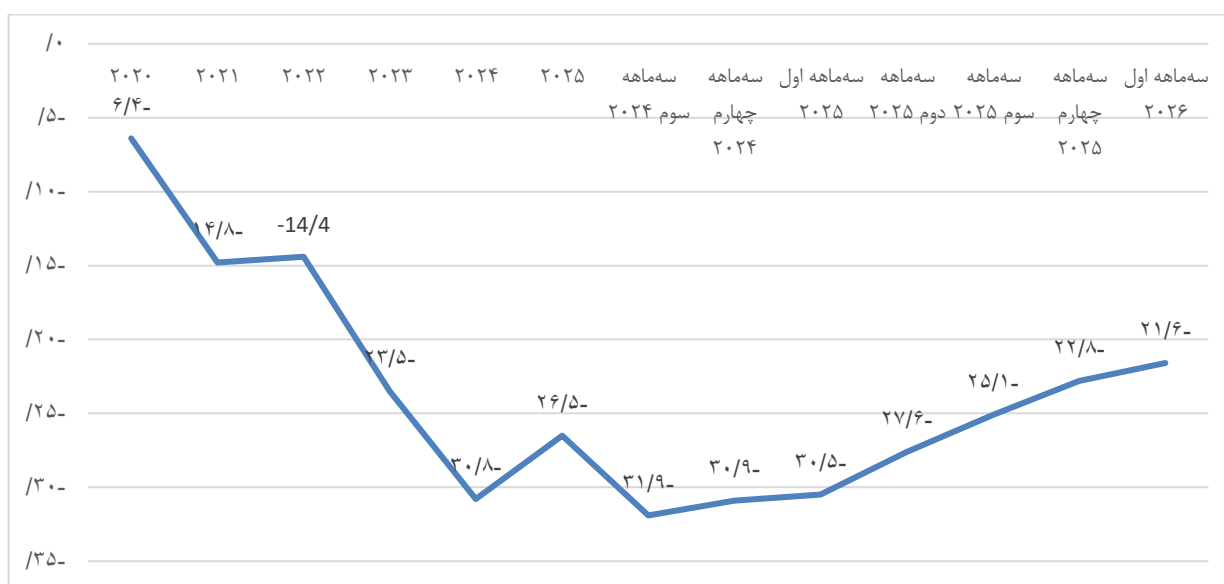
- پیری جمعیت و خروج نیروی کار مسن‌تر از بازار؛
- پیامدهای اشتغالی بحران کووید-۱۹؛
- جنگ و مهاجرت.

پس از بررسی دو شاخص نرخ بیکاری و مشارکت، سومین شاخص مهم و اثرگذار، شاخص کفایت نیروی انسانی است. بررسی شاخص کفایت نیروی انسانی در گزارش «پایش بنگاه‌ها»ی بانک مرکزی روسیه، شاخصی پیمایشی از ادراک بنگاه‌ها درباره کافی یا ناکافی بودن تعداد کارکنان فعلی است. این شاخص از جنس «تراز پاسخ‌ها» است؛ یعنی بر پایه تفاوت میان سهم بنگاه‌هایی که وضعیت نیروی انسانی خود را کافی یا مناسب ارزیابی می‌کنند و سهم بنگاه‌هایی که کمبود نیروی انسانی را گزارش می‌کنند، محاسبه می‌شود. بانک مرکزی روسیه این شاخص را ذیل بخش «منابع کار» و با عنوان «کفایت کارکنان؛ ارزیابی جاری» منتشر می‌کند. در جدول کلیدی گزارش آوریل ۲۰۲۶، مقدار این شاخص



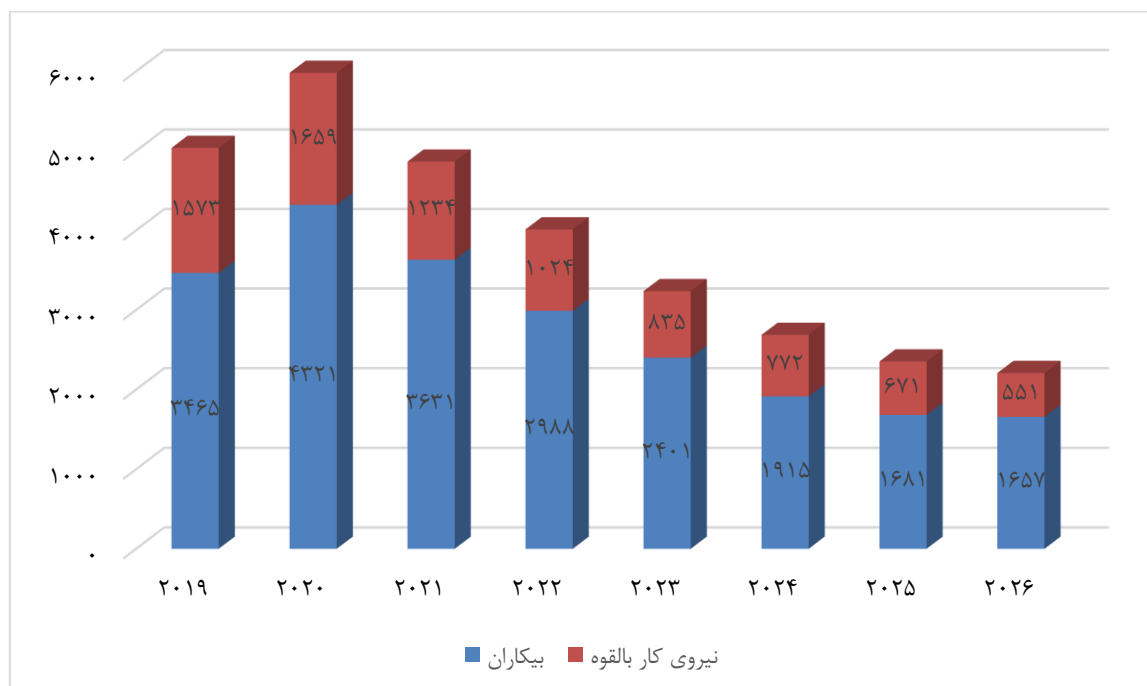
برای کل اقتصاد در سال ۲۰۲۴ برابر ۳۰.۸-، در سال ۲۰۲۵ برابر ۲۶.۵-، در سه‌ماهه چهارم ۲۰۲۵ برابر ۲۲.۸- و در سه‌ماهه اول ۲۰۲۶ برابر ۲۱.۶- گزارش شده است.

عدد منفی به این معناست که سهم بنگاه‌هایی که از ناکافی بودن نیروی انسانی یا کمبود کارکنان گزارش داده‌اند، از سهم بنگاه‌هایی که وضعیت نیروی انسانی را کافی یا روبه‌بهبود دانسته‌اند بیشتر است. هرچه عدد منفی‌تر باشد، کمبود نیروی انسانی شدیدتر ارزیابی شده است. خود بانک مرکزی روسیه تصریح می‌کند که مقادیر این شاخص در کل دوره مشاهده در ناحیه منفی بوده و این موضوع بیانگر «کمبود منابع کار» است.



شکل ۳. نمودار سری زمانی شاخص کفایت نیروی کار [۱۱]، [۱۲]

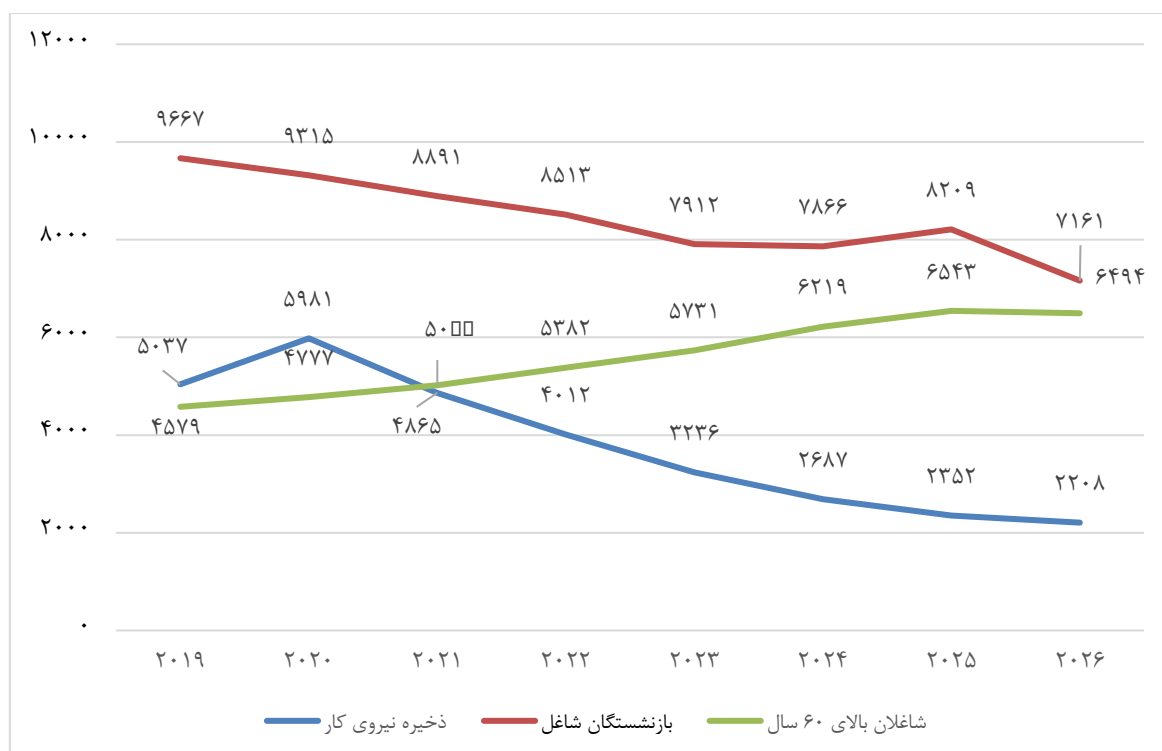
روند شاخص کفایت نیروی انسانی در شکل ۳ نشان می‌دهد فشار کمبود کارکنان از سال ۲۰۲۲ به‌طور محسوسی تشدید شده و در سال ۲۰۲۴ به بیشترین شدت دوره مورد بررسی رسیده است؛ مقدار شاخص در این سال به ۳۰.۸- کاهش یافته است. از نیمه دوم ۲۰۲۴ روندی از بهبود مشاهده می‌شود و شاخص در سه‌ماهه نخست ۲۰۲۶ به ۲۱.۶- رسیده است. این تغییر بیانگر کاهش نسبی شدت تنگنای نیروی انسانی نسبت به اوج آن است؛ با این حال، باقی ماندن شاخص در محدوده منفی قابل توجه نشان می‌دهد کمبود کارکنان همچنان یکی از محدودیت‌های بازار کار روسیه است. در نتیجه، شواهد پیمایشی با این برداشت سازگار است که کمبود نیروی کار از وضعیت فراگیرتر سال‌های ۲۰۲۳ و ۲۰۲۴ به سمت کمبود متمرکزتر در بخش‌ها و مهارت‌های مشخص حرکت کرده است.



شکل ۴. نمودار سری زمانی ذخیره نیروی کار روسیه (هزار نفر) [۱۱]

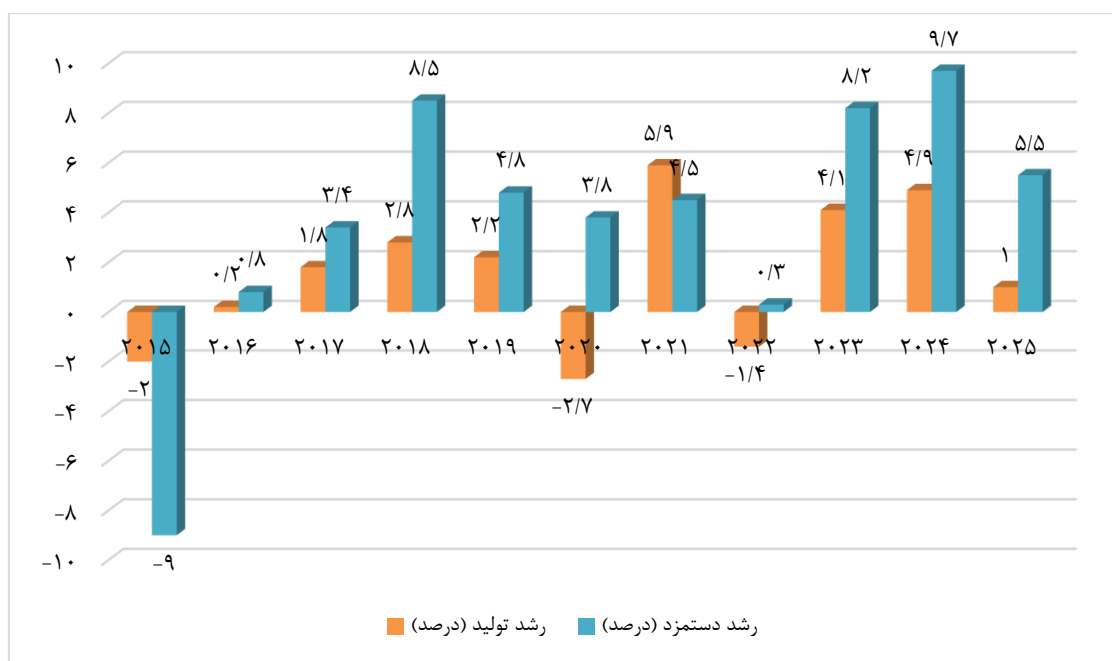
* رقم سال ۲۰۲۶ برآوردی است.

همچنین برآورد کمبود نیروی کار در روسیه با بررسی تفکیک میان «ذخیره بالقوه نیروی کار»، «به‌کارگیری سالمندان» و «مقایسه رشد دستمزد در مقابل رشد تولید» قابل تفسیر است. شکل ۴ نشان می‌دهد مجموع بیکاران و نیروی کار بالقوه از حدود ۵۰ میلیون نفر در سال ۲۰۱۹، پس از افزایش موقت به نزدیک ۶۰ میلیون نفر در سال ۲۰۲۰، و در سال ۲۰۲۶ حدود ۲۲ میلیون نفر برآورد شده است. این افت، هم‌زمان با کاهش نرخ بیکاری، بیانگر محدودتر شدن حاشیه ظرفیت آزاد بازار کار روسیه است و نشان می‌دهد پاسخ‌گویی به تقاضاهای جدید نیروی انسانی بیش از گذشته مستلزم جذب نیروی جدید، افزایش مشارکت یا استفاده از نیروی کار خارجی خواهد بود. در حقیقت، افزایش هم‌زمان اشتغال افراد بالای ۶۰ سال و کاهش ذخیره انعطاف‌پذیر نیروی کار، از افزایش اتکای بازار کار روسیه به گروه‌های سنی بالاتر حکایت دارد و با محدودتر شدن عرضه نیروی کار در سنین اصلی فعالیت اقتصادی سازگار است. همان‌طور که از شکل ۵ مشخص است، در فاصله دوره مورد بررسی، کاهش قابل توجه ذخیره نیروی کار با افزایش اشتغال افراد بالای ۶۰ سال هم‌زمان بوده است. این هم‌زمانی نشان می‌دهد که در شرایط محدودتر شدن عرضه نیروی کار، گروه‌های سنی بالاتر سهم بیشتری در تأمین نیروی انسانی اقتصاد روسیه یافته‌اند.



شکل ۵. نمودار سری زمانی واگرایی ذخیره نیروی کار و به کارگیری سالمندان (هزار نفر) [۱۱]

* رقم سال ۲۰۲۶ برآوردی است.



شکل ۶. نمودار مقایسه رشد دستمزد و رشد تولید در روسیه [۱۳]

شکل ۶ نشان می‌دهد از سال ۲۰۲۳ رشد دستمزد واقعی در اقتصاد روسیه به‌طور محسوسی از رشد تولید پیشی گرفته است. این واگرایی، در کنار نرخ بسیار پایین بیکاری، کاهش ذخیره نیروی کار و تداوم مقادیر منفی شاخص کفایت

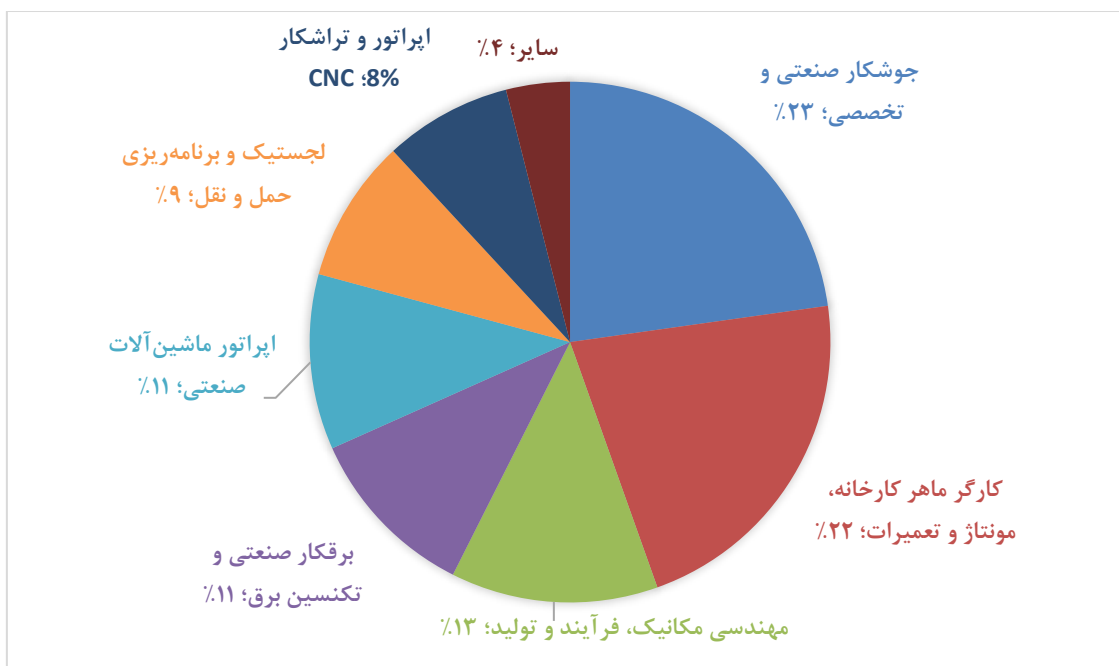
نیروی انسانی، با افزایش رقابت بنگاه‌ها برای جذب و نگهداشت نیروی کار سازگار است. به بیان دیگر، محدود شدن عرضه نیروی کار به یکی از عوامل مؤثر بر تشدید فشارهای دستمزدی در اقتصاد روسیه تبدیل شده است. البته از مقایسه رشد دستمزد و رشد تولید کل به‌تنهایی نمی‌توان درباره تغییرات بهره‌وری نیروی کار نتیجه‌گیری قطعی کرد؛ از این‌رو، این شکل باید به‌عنوان شاهد مکمل فشردگی بازار کار و نه سنجه مستقیم بهره‌وری تفسیر شود.

در مجموع، هم‌زمانی کاهش نرخ بیکاری به سطوح تاریخی، افت شدید ذخیره بالقوه نیروی کار، تداوم ارزیابی منفی بنگاه‌ها از کفایت کارکنان و افزایش فشارهای دستمزدی، تصویری منسجم از محدودیت عرضه نیروی کار در روسیه پس از سال ۲۰۲۲ ارائه می‌کند. با وجود کاهش نسبی شدت این تنگنا در سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶، کمبود نیروی انسانی همچنان در بخش‌ها و حرفه‌های مشخص پابرجاست و از این منظر، شناخت ترکیب این تقاضا برای ارزیابی ظرفیت همکاری با ایران اهمیت دارد.

براساس مصوبات رسمی دولت روسیه درباره سهمیه جذب نیروی کار خارجی در سال ۲۰۲۶، گزارش‌های وزارت کار و داده‌های بازار کار، بخش قابل توجهی از نیازهای نیروی انسانی را می‌توان در سه خوشه کلی دسته‌بندی کرد:

- مشاغل صنعتی و فنی؛
- حمل‌ونقل و لجستیک؛
- سلامت و فناوری.

دولت روسیه برای سال ۲۰۲۶ سهمیه جذب ۲۷۸,۹۴۰ نفر نیروی کار خارجی از کشورهای نیازمند روایید را تصویب کرده و آن را برحسب گروه‌های حرفه‌ای اولویت‌دار توزیع کرده است. شواهد بازار کار نیز از کمبود نیروی ماهر در حرفه‌هایی مانند جوشکاری، برق صنعتی، اپراتوری ماشین‌آلات، برخی رشته‌های مهندسی و همچنین حمل‌ونقل و لجستیک حکایت دارد. برای نمونه، نتایج نظرسنجی از کارفرمایان که در روزنامه کومرسانت بازتاب یافته است، کمبود نیروی کار ماهر صنعتی، به‌ویژه جوشکاران و برق‌کاران، و پس از آن مهندسان و نیروی حمل‌ونقل و لجستیک را در زمره مهم‌ترین دغدغه‌های استخدامی قرار می‌دهد [۱۴] که این مهم در شکل ۷ به تصویر کشیده شده است.



شکل ۷. ترکیب رسته‌های شغلی لیست نیازمندی روسیه تا اوت ۲۰۲۶ [۱۵]

*رسته‌ها براساس پایش فرصت‌های شغلی موجود در فهرست مورد بررسی دسته‌بندی شده‌اند و رسته‌های دارای فراوانی پایین‌تر برای خوانایی نمودار در گروه «سایر» تجمیع شده‌اند.

برای تکمیل تصویر تقاضای نیروی کار، جدول ۱ برخی از گروه‌های شغلی منتخب را از حیث خوشه تقاضا، ویژگی یا الزام شاخص فرصت شغلی و بازه دستمزد ماهانه پیشنهادی مقایسه می‌کند.

جدول ۱. گروه‌های شغلی منتخب، خوشه تقاضا، ویژگی‌ها و الزامات شاخص و بازه دستمزد پیشنهادی در روسیه [۱۵]

گروه شغلی دارای کمبود	خوشه تقاضا	ویژگی یا الزام شاخص فرصت شغلی	بازه دستمزد ماهانه پیشنهادی (هزار روبل) ^۱
جوشکار صنعتی، به‌ویژه جوشکار ماهر لوله	صنعتی و فنی	نوع فرایند و حوزه جوشکاری، توانایی کار با نقشه و دستورالعمل فنی و سطح مهارت عملی؛ در بخشی از فرصت‌ها آمادگی برای کار پروژه‌ای یا شیفتی	حدود ۱۳۰ تا ۱۸۰ هزار؛ در پروژه‌های شیفتی، نفت و گاز و مناطق دوردست بالاتر
برق‌کار صنعتی و تکنیسین برق	صنعتی و فنی	نوع تجهیزات و تأسیسات برقی، سابقه نصب یا تعمیر و نگهداری و احراز الزامات ایمنی متناسب با کار	حدود ۱۰۰ تا ۱۶۰ هزار
راننده کامیون، راننده ترانزیت و حمل‌ونقل سنگین	حمل‌ونقل و لجستیک	گواهینامه متناسب با وسیله نقلیه، سابقه رانندگی سنگین و آمادگی برای مسیرهای بین‌شهری، طولانی یا شیفتی	حدود ۱۵۰ تا ۲۰۰ هزار؛ برای رانندگان بین‌شهری و شیفتی بالاتر

۱. این ارقام بیانگر میانگین رسمی مزد هر حرفه نیستند و بسته به منطقه، سطح تخصص، نوع کارفرما و شرایط شیفتی متفاوت‌اند.

گروه شغلی دارای کمبود	خوشه تقاضا	ویژگی یا الزام شاخص فرصت شغلی	بازه دستمزد ماهانه پیشنهادی (هزار روبل) ^۱
اپراتور ماشین‌آلات صنعتی، اپراتور خط تولید، تکنیسین تولید	صنعتی و فنی	تجربه کار با ماشین‌آلات یا خطوط تولید مشخص، توان راه‌اندازی و کنترل فرایند و رعایت الزامات فنی و ایمنی	حدود ۹۰ تا ۱۴۰ هزار
تراشکار، فرزکار، اپراتور CNC و ماشین‌کار ماهر	صنعتی و فنی	توانایی خواندن نقشه فنی، تنظیم و کار با ماشین CNC، کنترل ابعادی قطعه و حسب سطح شغل، کار با برنامه ماشین	حدود ۱۳۰ تا ۲۰۰ هزار؛ برای اپراتورهای خاص و شیفتهی بالاتر
مهندس مکانیک، مهندس صنعتی، مهندس فرایند و تکنولوژی تولید	صنعتی و فنی	تطبیق تخصص با صنعت و فرایند تولید کارفرما؛ سابقه طراحی، برنامه‌ریزی تولید، بهینه‌سازی فرایند یا نگهداری تجهیزات حسب عنوان شغل	حدود ۱۲۰ تا ۲۳۰ هزار؛ در شرکت‌های بزرگ و پروژه‌های خاص بالاتر
پزشک متخصص	سلامت	شناسایی انطباق مدرک و صلاحیت خارجی و طی فرایند اعتباربخشی حرفه‌ای برای اشتغال پزشکی در روسیه	حدود ۱۰۰ تا ۲۲۰ هزار؛ بسته به تخصص، منطقه و نوع مرکز درمانی
پرستار، بهیار و کادر درمان میانی	سلامت	احراز انطباق تحصیلات و صلاحیت حرفه‌ای، اعتباربخشی مربوط و توانایی زبانی متناسب با ارائه خدمات درمانی	حدود ۶۰ تا ۱۰۰ هزار
برنامه‌نویس، توسعه‌دهنده نرم‌افزار، توسعه‌دهنده و متخصص پایگاه داده	فناوری	تطبیق با زبان برنامه‌نویسی، پلتفرم و پایگاه داده مورد استفاده کارفرما و سطح تجربه متناسب با موقعیت شغلی	حدود ۱۴۰ تا ۲۵۰ هزار؛ برای نیروهای ارشد بالاتر
متخصص امنیت سایبری	فناوری	تخصص مشخص در حوزه‌هایی مانند امنیت شبکه و زیرساخت، پایش رخداد، امنیت سامانه یا نرم‌افزار و تجربه عملی مرتبط	حدود ۱۸۰ تا ۳۵۰ هزار
متخصص هوش مصنوعی، یادگیری ماشین و علم داده	فناوری	تجربه عملی در توسعه مدل، تحلیل و پردازش داده و ابزارها و زبان‌های فنی مرتبط با پروژه	حدود ۱۸۰ تا ۳۵۰ هزار؛ برای نیروهای ارشد و پروژه‌های خاص بالاتر
مدرس فنی، استاد دانشگاه و نیروی آموزشی تخصصی	آموزش تخصصی	تطبیق رشته و سطح تحصیلات با حوزه آموزشی و برخورداری از سابقه آموزشی، پژوهشی یا حرفه‌ای متناسب با موقعیت	حدود ۷۰ تا ۱۴۰ هزار؛ در آموزش عالی و مراکز تخصصی متفاوت
کارگر ماهر کارخانه، شامل مونتاژکار ماهر، تکنیسین تعمیرات، قفل‌ساز صنعتی	صنعتی و فنی	مهارت عملی متناسب با فرایند تولید، مونتاژ یا تعمیرات و توان کار با تجهیزات، ابزار و نقشه‌های فنی مربوط	حدود ۹۰ تا ۱۵۰ هزار
متخصص لجستیک، برنامه‌ریز حمل‌ونقل و زنجیره تأمین	حمل‌ونقل و لجستیک	تجربه متناسب با برنامه‌ریزی حمل، انبار، مسیر یا زنجیره تأمین و کار با فرایندها و سامانه‌های لجستیکی بنگاه	حدود ۹۰ تا ۱۵۰ هزار



یافته‌های حاصل از این بخش مؤید آن است که اقتصاد روسیه با یک چالش بنیادین و کمبود ساختاری در بازار نیروی کار مواجه است؛ این مسئله به‌طور مشخص در لایه‌های فنی و حوزه‌های مهارتی بالا^۱ خود را نمایان می‌کند. این ناترازی میان عرضه و تقاضا، روسیه را ناگزیر ساخته است تا برای حفظ پویایی بخش‌های تولیدی و خدماتی خود، به میزان قابل توجهی به جذب و به‌کارگیری نیروی کار خارجی اتکا کند. با در نظر گرفتن این پیش‌زمینه، در بخش بعدی پژوهش، وضعیت بازار کار در اقتصاد ایران مورد واکاوی دقیق قرار خواهد گرفت تا از طریق یک تحلیل تطبیقی، زمینه‌های بررسی میزان تطابق نیروی کار موجود در ایران در پاسخ به کمبود نیروی کار فعلی در روسیه، تبیین شود.

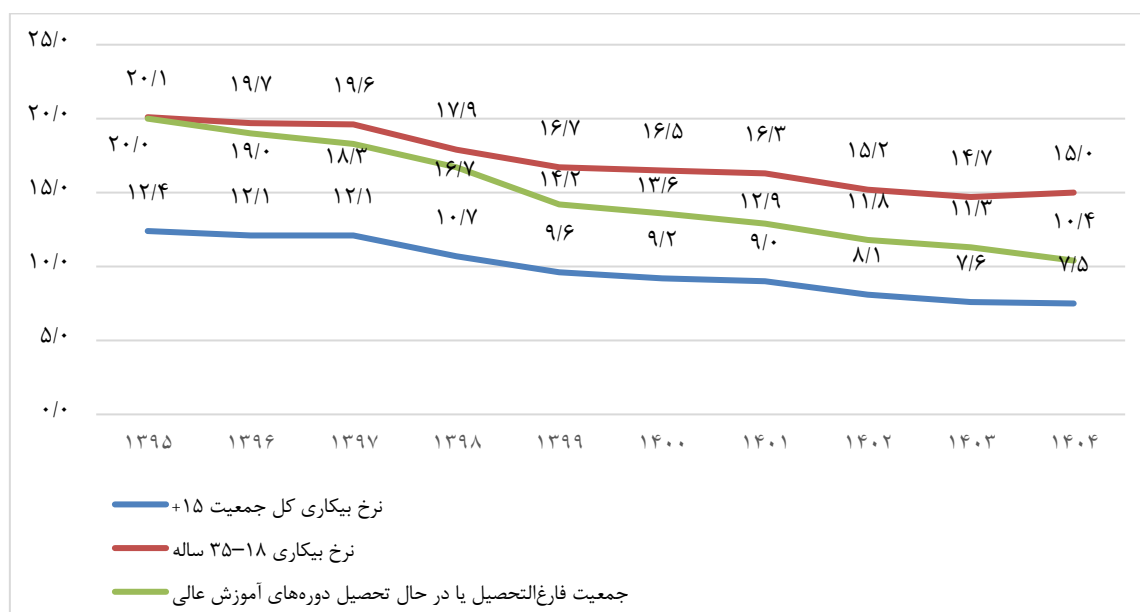
۴. وضعیت نیروی کار در ایران

بررسی بازار کار ایران در دهه اخیر نشان می‌دهد کاهش نرخ بیکاری عمومی به‌تنهایی برای ارزیابی ظرفیت عرضه نیروی کار کافی نیست. هم‌زمان با کاهش تعداد و نرخ بیکاری، بخش قابل توجهی از بیکاران کشور همچنان در گروه‌های سنی جوان، سطوح آموزش عالی و دوره‌های نسبتاً طولانی بیکاری متمرکز بوده‌اند. از این‌رو، برای سنجش ظرفیت عرضه نیروی کار لازم است علاوه بر شاخص‌های عمومی بازار کار، ترکیب و ویژگی‌های جمعیت بیکار نیز مورد بررسی قرار گیرد. در گزارش حاضر، سنجش اصلی ارزیابی این مسئله صرفاً نرخ بیکاری نیست. نرخ بیکاری فقط افرادی را می‌شمارد که فعالانه در جست‌وجوی کار هستند و از این‌رو در شرایطی که بخشی از جمعیت آماده کار، جست‌وجو را متوقف می‌کند، سطح واقعی عرضه بلااستفاده را کمتر از میزان واقعی نشان می‌دهد.

هدف این بخش، بررسی اندازه، پایداری و ترکیب جمعیت بیکار ایران طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴ و سپس شناسایی کانون‌های استانی دارای ظرفیت بیشتر برای طراحی پایلوت است. برای این منظور، ابتدا تحولات بیکاری، مشارکت و تعداد شاغلان و بیکاران بررسی می‌شود؛ سپس ویژگی‌های جمعیت بیکار از منظر مدت بیکاری، سن، سطح و رشته تحصیلی، سابقه اشتغال، شغل قبلی و فعالیت اقتصادی پیشین تحلیل می‌شود. در ادامه، این ظرفیت در سطح استان‌ها بر پایه اندازه ذخیره بیکاران تحصیلکرده، فشار بیکاری جوانان، پایداری زمانی و قرابت ساختاری با نیازهای شناسایی شده بازار کار روسیه غربال می‌شود تا مجموعه‌ای محدود از کانون‌های اولویت‌دار برای بررسی میدانی و طراحی پایلوت مشخص شود.

۴-۱. تحولات بیکاری و وضعیت کلی بازار کار

برای ترسیم وضعیت کلی بازار کار ایران، ابتدا روند نرخ بیکاری در گروه‌های مختلف، سپس تحولات نرخ مشارکت اقتصادی و در نهایت تغییرات اندازه جمعیت فعال، شاغلان و بیکاران طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴ بررسی می‌شود.

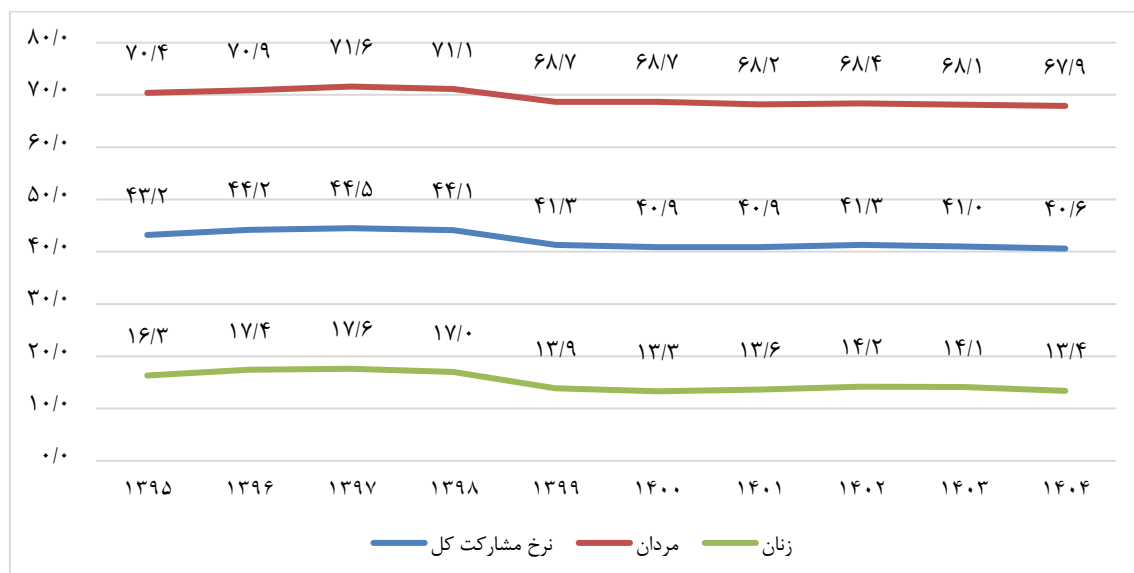


شکل ۸. نمودار روند نرخ بیکاری جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر، جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله و جمعیت فعال دارای آموزش عالی در ایران، ۱۳۹۵-۱۴۰۴ (درصد) [۱۶]

بررسی تحولات بازار کار ایران نشان می‌دهد که با وجود کاهش قابل توجه نرخ بیکاری عمومی طی دهه اخیر، بیکاری همچنان به‌طور نامتناسبی در میان نیروی کار جوان و تحصیلکرده متمرکز است. براساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر از ۱۲/۴ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۷/۵ درصد در سال ۱۴۰۴ کاهش یافته است. در مقابل، نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله در سال ۱۴۰۴ معادل ۱۵ درصد بوده که دوبرابر نرخ بیکاری عمومی کشور است. نرخ بیکاری جمعیت فعال دارای آموزش عالی نیز از ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۱۰/۴ درصد در سال ۱۴۰۴ کاهش یافته است، اما همچنان بالاتر از نرخ بیکاری عمومی کشور قرار دارد.



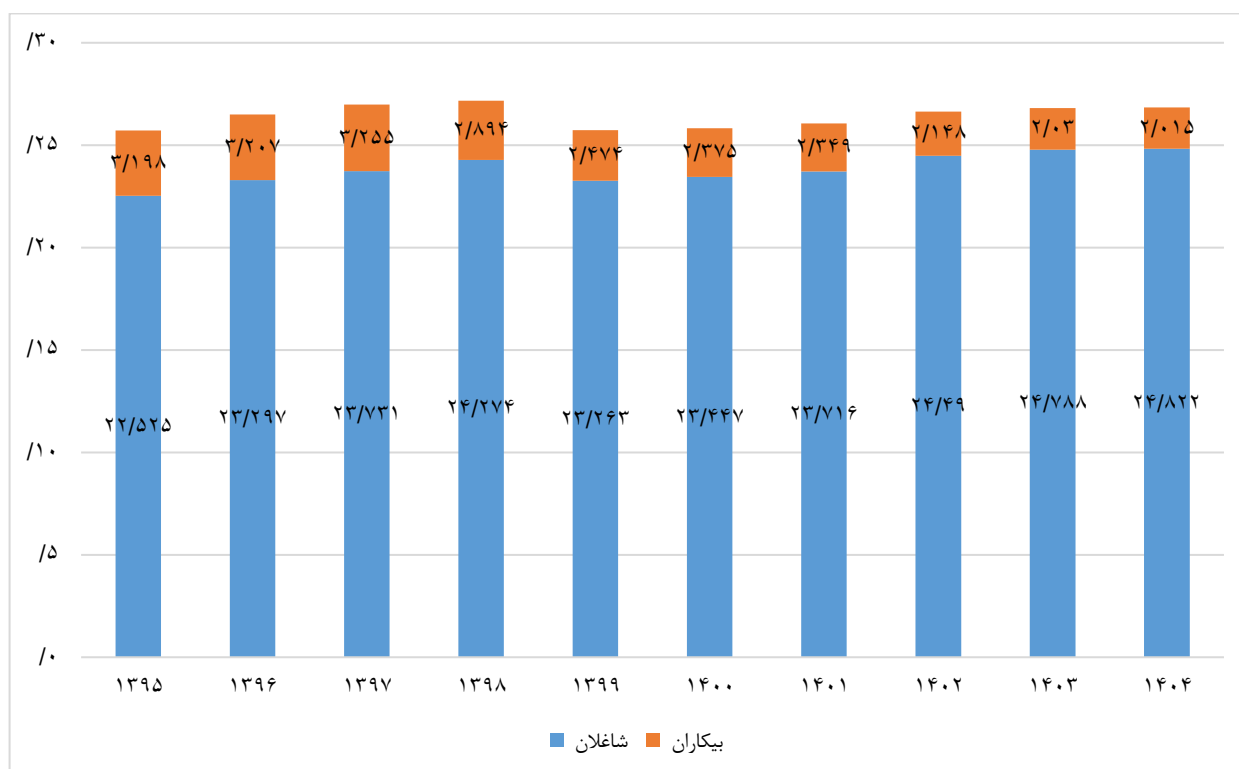
افزون بر این، در سال ۱۴۰۴ همزمان با کاهش جزئی نرخ بیکاری کل، نرخ بیکاری گروه ۱۸ تا ۳۵ سال نسبت به سال قبل افزایش یافته است. این تفاوت نشان می‌دهد نرخ بیکاری عمومی به‌تنهایی شدت متفاوت بیکاری در میان گروه‌های سنی و تحصیلی را منعکس نمی‌کند.



شکل ۹. نمودار روند نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر ایران به تفکیک جنسیت، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ (درصد) [۱۶]
*در گزارش‌های سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، علاوه بر شاخص جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر، نرخ مشارکت جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر نیز به‌صورت مستقل گزارش شده است.

شکل ۹ نشان می‌دهد نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر از ۴۳.۲ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۴۴.۵ درصد در سال ۱۳۹۷ افزایش یافت و سپس با روندی کاهشی به ۴۰.۶ درصد در سال ۱۴۰۴ رسید. در همین دوره، نرخ مشارکت مردان از ۷۰.۴ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۶۷.۹ درصد در سال ۱۴۰۴ و نرخ مشارکت زنان از ۱۶.۳ به ۱۳.۴ درصد کاهش یافته است.

افت نرخ مشارکت، به‌ویژه پس از سال ۱۳۹۸، نشان می‌دهد که ارزیابی وضعیت بازار کار ایران صرفاً بر مبنای تعداد بیکاران رسمی تصویر کاملی از ظرفیت نیروی انسانی کشور ارائه نمی‌کند؛ زیرا بخشی از جمعیت در سن کار خارج از جمعیت فعال قرار دارند و در تعریف رسمی بیکار محسوب نمی‌شوند. از این‌رو، کاهش نرخ بیکاری باید در کنار تحولات نرخ مشارکت اقتصادی تفسیر شود.



شکل ۱۰. نمودار روند اندازه و وضعیت کلی شاغلان و بیکاران در ایران طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۴۰۴ (میلیون نفر) [۱۶]

*ارقام به میلیون نفر و با گرد کردن اعشار ارائه شده‌اند.

شکل ۱۰ نشان می‌دهد که بازار کار ایران در کل سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴ از نظر اندازه جمعیت فعال نوسان داشته، اما در مجموع با یک روند افزایشی ملایم مواجه بوده است. جمعیت فعال از حدود ۲۵.۷ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ به حدود ۲۶.۸ میلیون نفر در سال ۱۴۰۴ رسیده است؛ بنابراین اندازه جمعیت فعال در پایان دوره حدود ۱.۱ میلیون نفر بیشتر از ابتدای دوره بوده، هرچند این تغییر روندی پیوسته نداشته است.

در بخش اشتغال، روند کلی صعودی است. تعداد شاغلان از حدود ۲۲.۵ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ به ۲۴.۸ میلیون نفر در سال ۱۴۰۴ افزایش یافته است. باین‌حال، این روند در میانه دوره با وقفه روبه‌رو شده و در سال ۱۳۹۹ کاهش محسوسی در تعداد شاغلان مشاهده شده است. از سال ۱۴۰۰ به بعد، مسیر اشتغال دوباره صعودی شده و تا سال ۱۴۰۴ تداوم یافته است.

در مقابل، روند تعداد بیکاران تصویر متفاوتی ارائه می‌کند. تعداد بیکاران در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ در محدوده ۳.۲ تا ۳.۳ میلیون نفر قرار داشت و از سال ۱۳۹۸ به بعد کاهش یافت؛ به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۴ به حدود ۲ میلیون نفر رسید. بنابراین، کاهش نرخ بیکاری طی دوره با کاهش قابل توجه تعداد بیکاران نیز همراه بوده است؛ باین‌حال، در پایان دوره همچنان حدود دو میلیون نفر در تعریف رسمی بیکار قرار داشته‌اند.

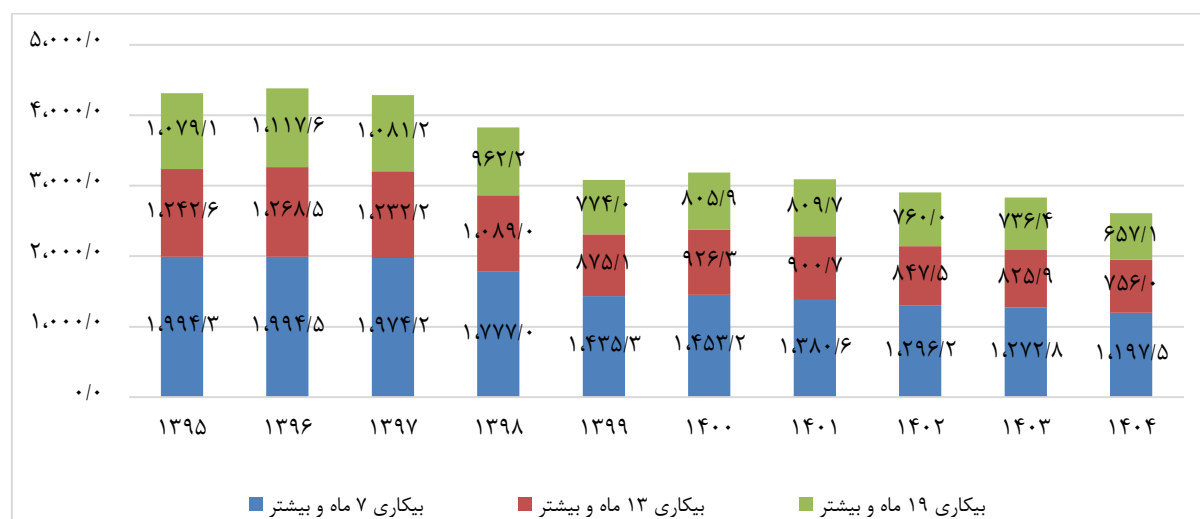
در مجموع، با وجود افزایش اشتغال و کاهش نرخ و تعداد بیکاران، باقی ماندن حدود دو میلیون بیکار در سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که همچنان ذخیره قابل توجهی از نیروی جویای کار در کشور وجود دارد. افت نرخ مشارکت نسبت به اوج دوره نیز نشان می‌دهد کاهش بیکاری عمومی را نمی‌توان به‌تنهایی معادل جذب کامل ظرفیت نیروی انسانی



دانست. در گام بعد، باید مشخص شود این جمعیت از نظر سن، تحصیلات، سابقه و نوع تجربه شغلی تا چه اندازه با نیازهای بازار کار روسیه قرابت دارد.

۲-۴. خصیصه‌های جمعیت بیکار

پس از احراز وجود یک جمعیت قابل توجه بیکار در سطح کلان، در این بخش ویژگی‌های این جمعیت از نظر مدت بیکاری، سن، تحصیلات و سابقه فعالیت بررسی می‌شود تا مشخص شود چه بخشی از آن از منظر ویژگی‌های اولیه با نیازهای شناسایی شده بازار کار روسیه قرابت بیشتری دارد.



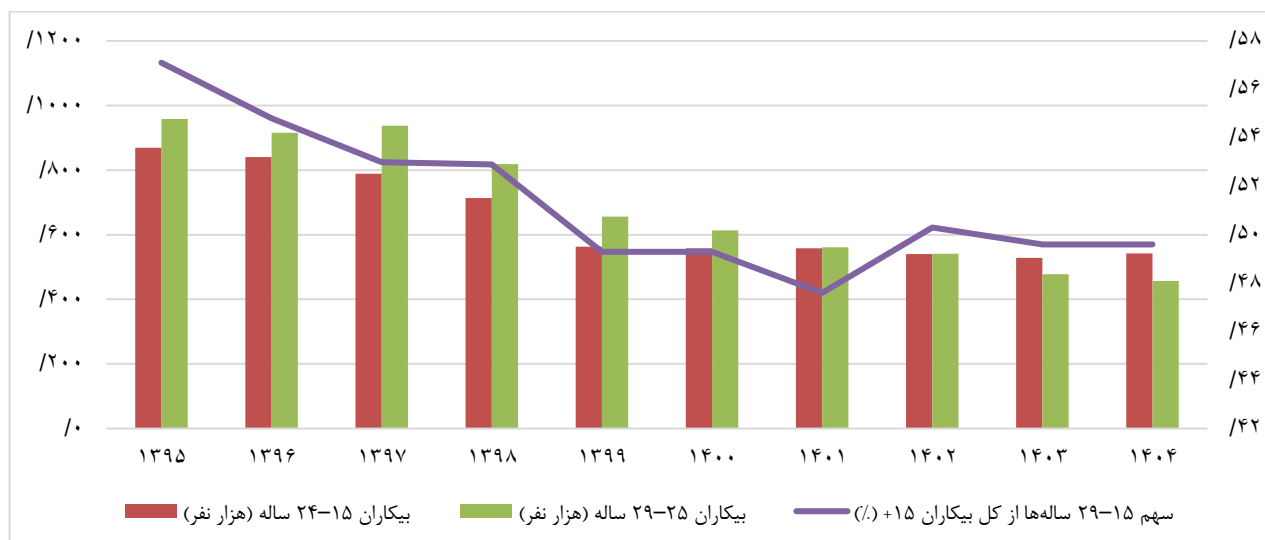
شکل ۱۱. نمودار تعداد بیکاران با دوره‌های نسبتاً طولانی بیکاری، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ (هزار نفر) [۱۶]

* «۷ ماه و بیشتر» از جمع گروه‌های ۷ تا ۱۲ ماه، ۱۳ تا ۱۸ ماه و ۱۹ ماه و بیشتر؛ «۱۳ ماه و بیشتر» از جمع دو گروه ۱۳ تا ۱۸ ماه و ۱۹ ماه و بیشتر؛ و ستون آخر مستقیماً از گروه «۱۹ ماه و بیشتر» استخراج شده است.

بررسی مدت بیکاری نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از بیکاران ایران دوره‌های نسبتاً طولانی بیکاری را تجربه کرده‌اند. در سال ۱۳۹۵ نزدیک به دو میلیون نفر از بیکاران دست‌کم هفت ماه در وضعیت بیکاری قرار داشتند؛ بیش از ۱.۲ میلیون نفر حداقل ۱۳ ماه و حدود ۱.۰۸ میلیون نفر ۱۹ ماه یا بیشتر بیکار بودند. در سال ۱۳۹۶ نیز تقریباً همین الگو برقرار بوده و تعداد افراد با ۱۹ ماه و بیشتر بیکاری حتی به حدود ۱.۱۲ میلیون نفر رسیده است. با کاهش تعداد کل بیکاران طی سال‌های بعد، تعداد افراد دارای دوره‌های طولانی‌تر بیکاری نیز کاهش یافته است. بالاین‌حال، در سال ۱۴۰۴ همچنان حدود ۱.۲ میلیون نفر دست‌کم هفت ماه، ۷۵۶ هزار نفر دست‌کم ۱۳ ماه و ۶۵۷ هزار نفر ۱۹ ماه یا بیشتر بیکار بوده‌اند. بنابراین حتی در انتهای دوره که نرخ بیکاری کل کشور به پایین‌ترین سطوح این دهه رسیده، ذخیره قابل توجهی از افرادی وجود دارد که برای دوره‌ای طولانی از اشتغال خارج مانده‌اند.

نکته قابل توجه این است که کاهش تعداد بیکاران دارای دوره‌های نسبتاً طولانی بیکاری، وزن این گروه در ساختار بیکاری را به‌طور کامل از بین نبرده است. برای مثال، بیکاران ۱۹ ماه و بیشتر در سال ۱۳۹۵ حدود یک‌سوم کل بیکاران

۱۵ ساله و بیشتر را تشکیل می‌دادند و در سال ۱۴۰۴ نیز سهم آنها همچنان حدود ۳۳ درصد است. از این منظر، بخشی از بیکاری در ایران ماهیتی نسبتاً پایدار دارد و نمی‌توان آن را صرفاً به جابه‌جایی کوتاه‌مدت میان مشاغل نسبت داد.



شکل ۱۲. نمودار روند بیکاری جوانان و سهم افراد زیر ۳۰ سال از جمعیت بیکار در ایران [۱۶]

*بیکاران ۲۹-۱۵ ساله حاصل جمع بیکاران دو گروه سنی ۱۵-۲۴ و ۲۹-۲۵ ساله است.

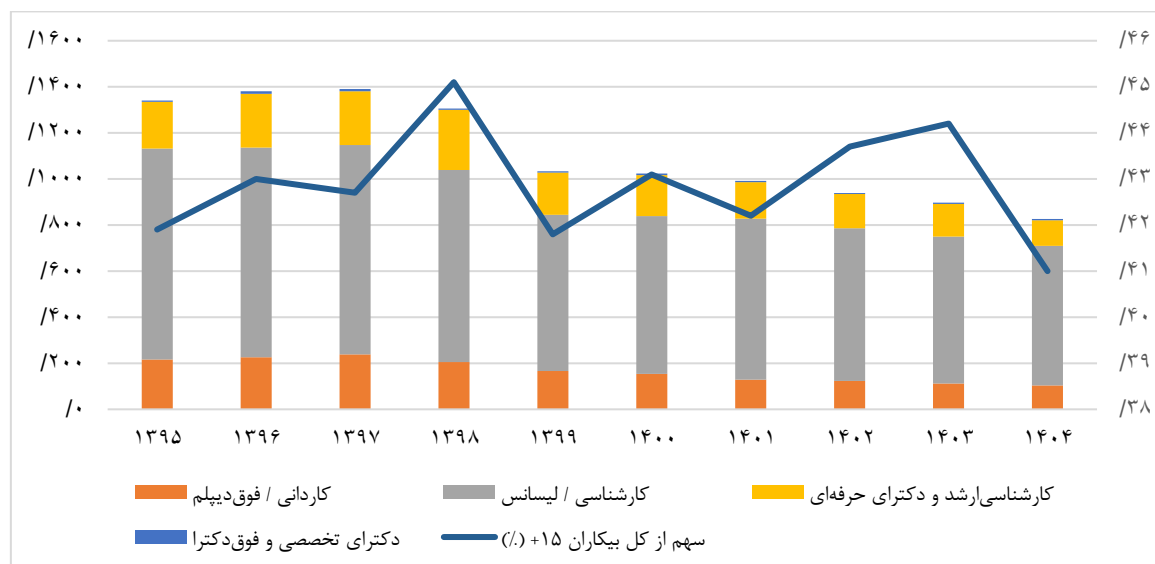
مطابق شکل ۱۲، بررسی مدت بیکاری نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴، به‌طور متوسط حدود ۶۱ درصد بیکاران کشور دست‌کم هفت ماه در وضعیت بیکاری قرار داشته‌اند؛ این نسبت برای بیکاری ۱۳ ماه و بیشتر حدود ۳۸ درصد و برای بیکاری ۱۹ ماه و بیشتر حدود ۳۴ درصد بوده است. در سال ۱۳۹۵ حدود ۱.۸۳ میلیون نفر از بیکاران کشور بین ۱۵ تا ۲۹ سال سن داشتند که بیش از ۵۷ درصد کل بیکاران ۱۵ ساله و بیشتر را تشکیل می‌دادند. با کاهش بیکاری طی سال‌های بعد، حجم این گروه نیز کاهش یافته و در سال ۱۴۰۴ به حدود یک میلیون نفر رسیده است؛ بالاین حال، همین رقم همچنان تقریباً نیمی از کل بیکاران کشور را شامل می‌شود.

هم‌زمان، نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله از ۲۹.۲ درصد در سال ۱۳۹۵ به ۲۰.۳ درصد در سال ۱۴۰۴ کاهش یافته است. این کاهش قابل توجه است، اما نرخ بیکاری این گروه همچنان بسیار بالاتر از نرخ بیکاری کل کشور باقی مانده است. در سال ۱۴۰۴ حدود ۵۴۳ هزار بیکار ۱۵ تا ۲۴ ساله و ۴۵۷ هزار بیکار ۲۵ تا ۲۹ ساله در بازار کار ایران وجود داشته‌اند. بنابراین، حتی پس از کاهش بیکاری طی دوره، حدود نیمی از جمعیت بیکار کشور همچنان در گروه سنی ۱۵ تا ۲۹ سال قرار دارند. به بیان دیگر، حدود یک میلیون نفر از نیروی بیکار کشور در سنی قرار دارند که از منظر ورود مجدد به بازار کار، آموزش مهارتی و جابه‌جایی جغرافیایی نیروی کار، اهمیت ویژه‌ای دارد.

سهم افراد ۱۵ تا ۲۹ ساله از کل بیکاران از ۵۷.۱ درصد در ۱۳۹۵ به حدود ۵۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده، اما از ۱۳۹۹ به بعد تقریباً حول همین سطح تثبیت شده است. بنابراین کاهش تعداد بیکاران جوان عمدتاً بخشی از کاهش کلی بیکاری بوده و تمرکز نسبی بیکاری در سنین جوان از بین نرفته است.



این ترکیب سنی، وجود یک جمعیت قابل توجه بیکار در سنین جوان را نشان می‌دهد؛ با این حال، سن به‌تنهایی درباره سطح مهارت یا قابلیت انطباق این افراد با تقاضای بازار مقصد اطلاعاتی ارائه نمی‌کند. از این رو، سطح تحصیلات این جمعیت نیز باید مورد توجه قرار گیرد.



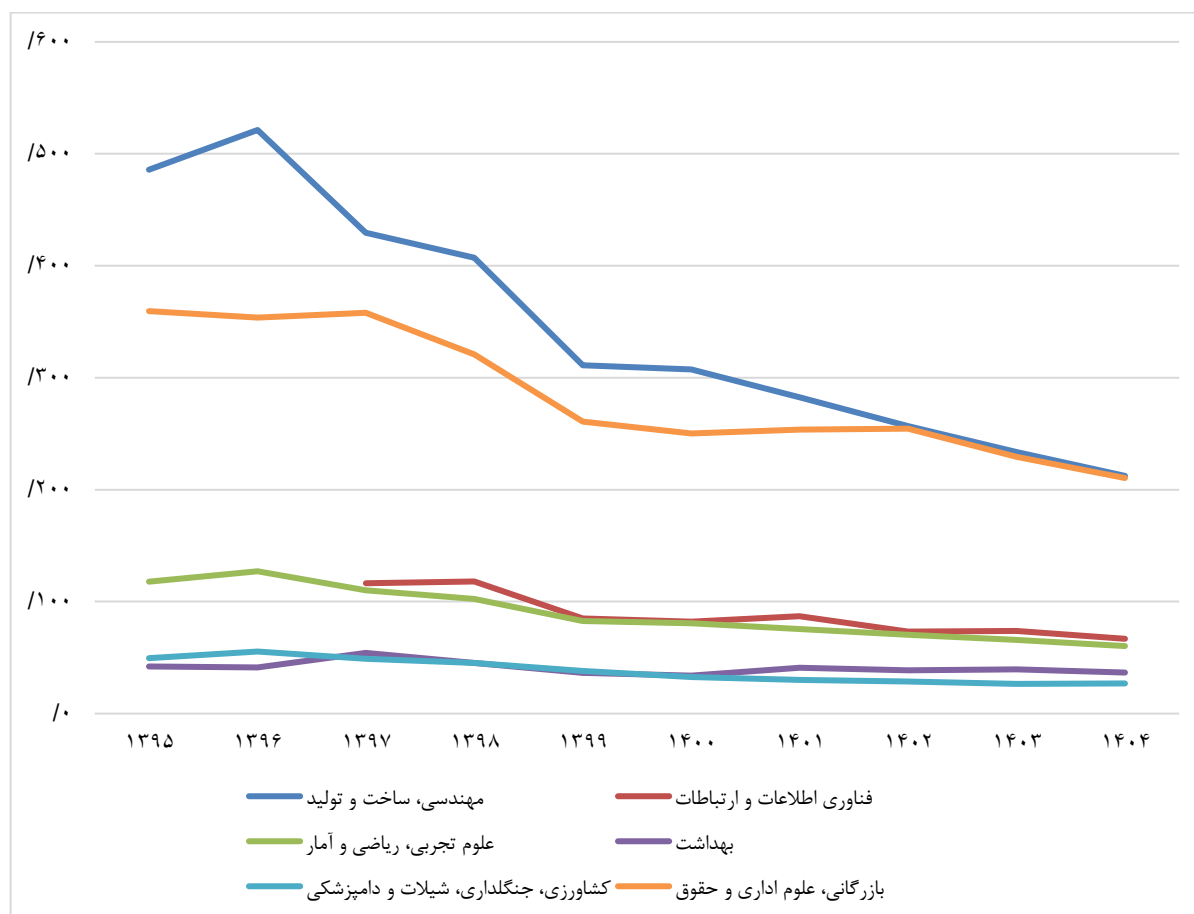
شکل ۱۳. نمودار تعداد و ترکیب بیکاران دارای تحصیلات عالی در ایران، ۱۳۹۵-۱۴۰۴ (هزار نفر) (۱۶)

*این نمودار از جدول «آخرین مدرک یا دوره تحصیلی، در حال تحصیل و بیکاران دارای تحصیلات عالی» ساخته شده است.

داده‌های شکل ۱۳ نشان می‌دهد که طی دوره ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴، به‌طور متوسط حدود ۴۳ درصد از کل بیکاران کشور دارای تحصیلات عالی بوده‌اند. این سهم با وجود کاهش تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی، در طول دوره نسبتاً باثبات بوده و بین ۴۱ تا ۴۵.۱ درصد نوسان داشته است. تعداد بیکاران دارای سطح تحصیلی کاردانی و بالاتر از حدود ۱.۳۴ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ به حدود ۱.۳۹ میلیون نفر در ۱۳۹۷ افزایش یافت و سپس در ادامه روندی کاهشی پیدا کرد؛ به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۴ به حدود ۸۲۶ هزار نفر رسید. با وجود این کاهش، سهم این گروه از کل بیکاران تغییر چندانی بنیادی نداشته و در تمام دوره عمدتاً در محدوده ۴۱ تا ۴۵ درصد باقی مانده است.

این تفاوت میان کاهش تعداد و ثبات نسبی سهم مهم است. کاهش بیکاران تحصیلکرده عمدتاً همراه با کاهش کل بیکاران کشور رخ داده و به معنای حذف بیکاری آموزش عالی از ساختار بازار کار نیست. حتی در سال ۱۴۰۴ که تعداد کل بیکاران به حدود دو میلیون نفر کاهش یافته، بیش از چهار نفر از هر ۱۰ بیکار دارای تحصیلات عالی بوده‌اند.

در درون این گروه نیز کارشناسی بزرگ‌ترین سهم را به خود اختصاص می‌دهد. در سال ۱۴۰۴ حدود ۶۰۶ هزار نفر از بیکاران کشور در سطح کارشناسی، بیش از ۱۱۱ هزار نفر در سطح کارشناسی‌ارشد یا دکترای حرفه‌ای و حدود ۱۰۴ هزار نفر در سطح کاردانی قرار داشته‌اند. بنابراین، در کنار جمعیت بیکار عمومی، یک ذخیره حدود ۸۲۶ هزار نفری از بیکاران دارای تحصیلات عالی نیز وجود دارد. با این حال، سطح تحصیلات حوزه تخصصی این افراد را مشخص نمی‌کند و برای ارزیابی قرابت آنها با نیازهای بازار کار روسیه باید ترکیب رشته‌ای آنان نیز بررسی شود.



شکل ۱۴. نمودار تعداد بیکاران دارای آموزش عالی در رشته‌های منتخب، ۱۳۹۵-۱۴۰۴ (هزار نفر) [۱۶]

*در جداول مربوط به سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ عنوان محدودتر «علوم کامپیوتر» وجود دارد که تعداد بیکاران آن به ترتیب حدود ۲.۳ و ۱.۸ هزار نفر است؛ اما این عنوان با گروه گسترده «فناوری اطلاعات و ارتباطات» در طبقه‌بندی سال‌های بعد هم‌ارز گرفته نشده است.

**برای سال‌هایی که طبقه‌بندی تفصیلی‌تر بوده، گروه‌های گسترده از جمع زیرگروه‌های متناظر ساخته شده‌اند؛ برای مثال «مهندسی، ساخت و تولید» از مهندسی و حرفه‌های مهندسی، صنعت و فراوری و معماری و ساختمان و «بازرگانی، علوم اداری و حقوق» از دو گروه بازرگانی و امور اداری و حقوق تشکیل شده است. بنابراین افت ناگهانی برخی رشته‌ها در حوالی تغییر طبقه‌بندی نباید صرفاً به عنوان تغییر واقعی بازار کار تفسیر شود.

*** طبقه‌بندی رشته‌های تحصیلی در داده‌های مرکز آمار شامل ۱۰ گروه عمده است. برای خوانایی بیشتر نمودار، چهار گروه علوم تربیتی، هنر و علوم انسانی، علوم اجتماعی، روزنامه‌نگاری و اطلاع‌رسانی، و خدمات از نمایش تفصیلی کنار گذاشته شده‌اند. مجموع این چهار گروه در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴ به طور متوسط حدود ۲۲.۲ درصد از کل بیکاران دارای تحصیلات عالی را تشکیل می‌دهد؛ سهم آنها در سال‌های مورد بررسی بین حدود ۱۹.۶ تا ۲۵.۷ درصد بوده است. بنابراین ۶ گروه نمایش داده شده در شکل، به طور متوسط نزدیک به ۷۸ درصد از بیکاران دارای تحصیلات عالی را پوشش می‌دهند.

مطابق شکل ۱۴، ترکیب رشته‌ای بیکاران آموزش عالی نشان می‌دهد که در میان گروه‌های رشته‌ای منتخب، مهندسی، ساخت و تولید از بزرگ‌ترین گروه‌ها بوده است. تعداد بیکاران این گروه از حدود ۴۸۶ هزار نفر در سال ۱۳۹۵ و بیش

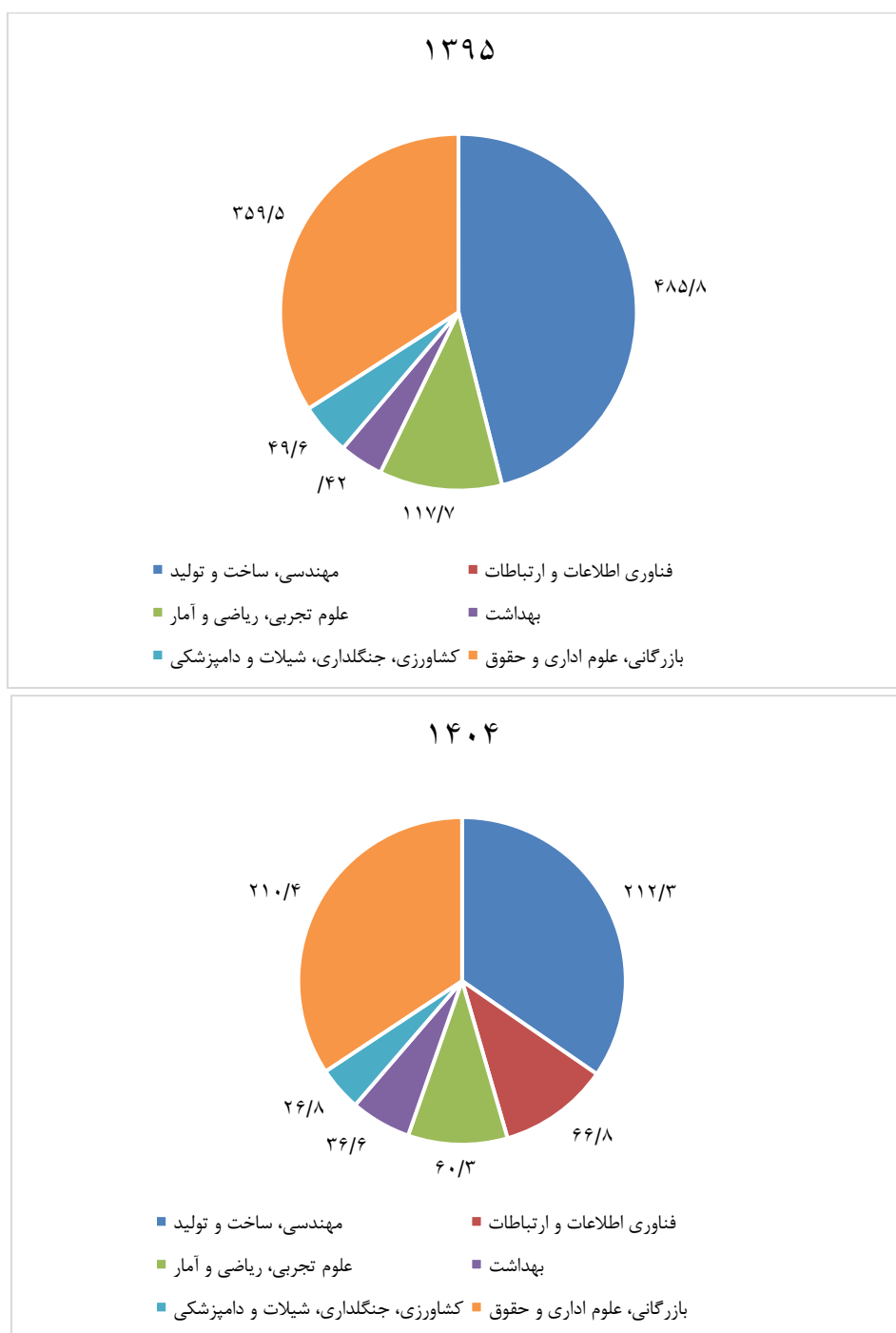


از ۵۲۱ هزار نفر در سال ۱۳۹۶ به حدود ۲۱۲ هزار نفر در سال ۱۴۰۴ رسیده است. با توجه به تغییرات طبقه‌بندی در طول دوره، همه این کاهش را نمی‌توان صرفاً به تغییر واقعی وضعیت بازار کار نسبت داد؛ با این حال، رقم ۲۱۲ هزار نفری سال ۱۴۰۴ به‌خودی‌خود از وجود جمعیت قابل توجه بیکار در این حوزه حکایت دارد.

در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات نیز، در دوره‌ای که داده‌ها با تعریف نسبتاً یکسان قابل مقایسه‌اند، تعداد بیکاران از حدود ۱۱۶ تا ۱۱۸ هزار نفر در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به حدود ۶۷ هزار نفر در ۱۴۰۴ رسیده است. در علوم تجربی، ریاضی و آمار نیز تعداد بیکاران از حدود ۱۱۰ هزار نفر در ۱۳۹۷ به حدود ۶۰ هزار نفر در ۱۴۰۴ کاهش یافته است. حوزه بهداشت در مقایسه با این دو گروه نوسان کمتری داشته و در سال‌های اخیر عموماً در محدوده ۳۵ تا ۴۰ هزار نفر قرار گرفته است.

از منظر موضوع گزارش، ترکیب رشته‌ای بیکاران دارای تحصیلات عالی اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا بخشی از رشته‌هایی که در ایران با حجم نسبتاً بالایی از بیکاران تحصیلکرده مواجه‌اند، با حوزه‌های دارای کمبود نیروی انسانی در روسیه نیز قرابت دارند. این قرابت به‌ویژه در حوزه‌های مهندسی و فنی، فناوری اطلاعات و برخی رشته‌های مرتبط با سلامت قابل مشاهده است. در سال ۱۴۰۴، حدود ۲۱۲ هزار نفر از بیکاران دارای تحصیلات عالی در گروه مهندسی، ساخت و تولید، ۶۷ هزار نفر در فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۶۰ هزار نفر در علوم تجربی، ریاضی و آمار و حدود ۳۷ هزار نفر در بهداشت قرار داشته‌اند. این ارقام از وجود یک ذخیره کمی قابل اتکا در برخی حوزه‌های مرتبط با نیازهای شناسایی شده بازار کار روسیه حکایت دارد.

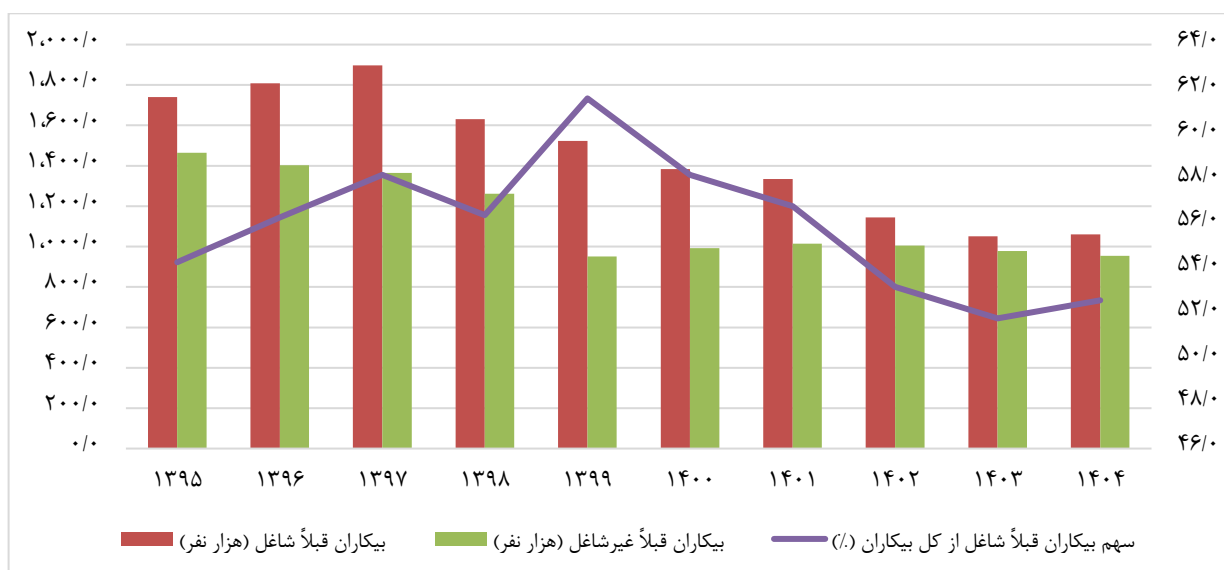
برای تکمیل این تصویر و بررسی تغییرات ساختار رشته‌ای بیکاران دارای تحصیلات عالی، شکل ۱۵ ترکیب ۶ گروه منتخب را در دو مقطع سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۴۰۴ مقایسه می‌کند.



شکل ۱۵. ترکیب بیکاران دارای آموزش عالی در رشته‌های منتخب، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ (هزار نفر) [۱۶]



مقایسه ترکیب ۶ گروه منتخب در ابتدا و انتهای دوره نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۵ بیکاری این گروه‌ها عمدتاً در مهندسی، ساخت و تولید متمرکز بوده و پس از آن بازرگانی، علوم اداری و حقوق قرار داشته است. در سال ۱۴۰۴ سهم این دو گروه به یکدیگر نزدیک شده و هرکدام حدود یک‌سوم بیکاران شش گروه منتخب را تشکیل می‌دهند؛ درعین حال، سهم گروه‌هایی مانند فناوری اطلاعات و ارتباطات و علوم پایه (علوم تجربی، ریاضی و آمار) نیز در ترکیب نهایی قابل مشاهده است. در نتیجه، ترکیب بیکاران رشته‌های منتخب در پایان دوره نسبت به ابتدای دوره کمتر متمرکز و متوازن‌تر میان گروه‌های مختلف شده است.^۱



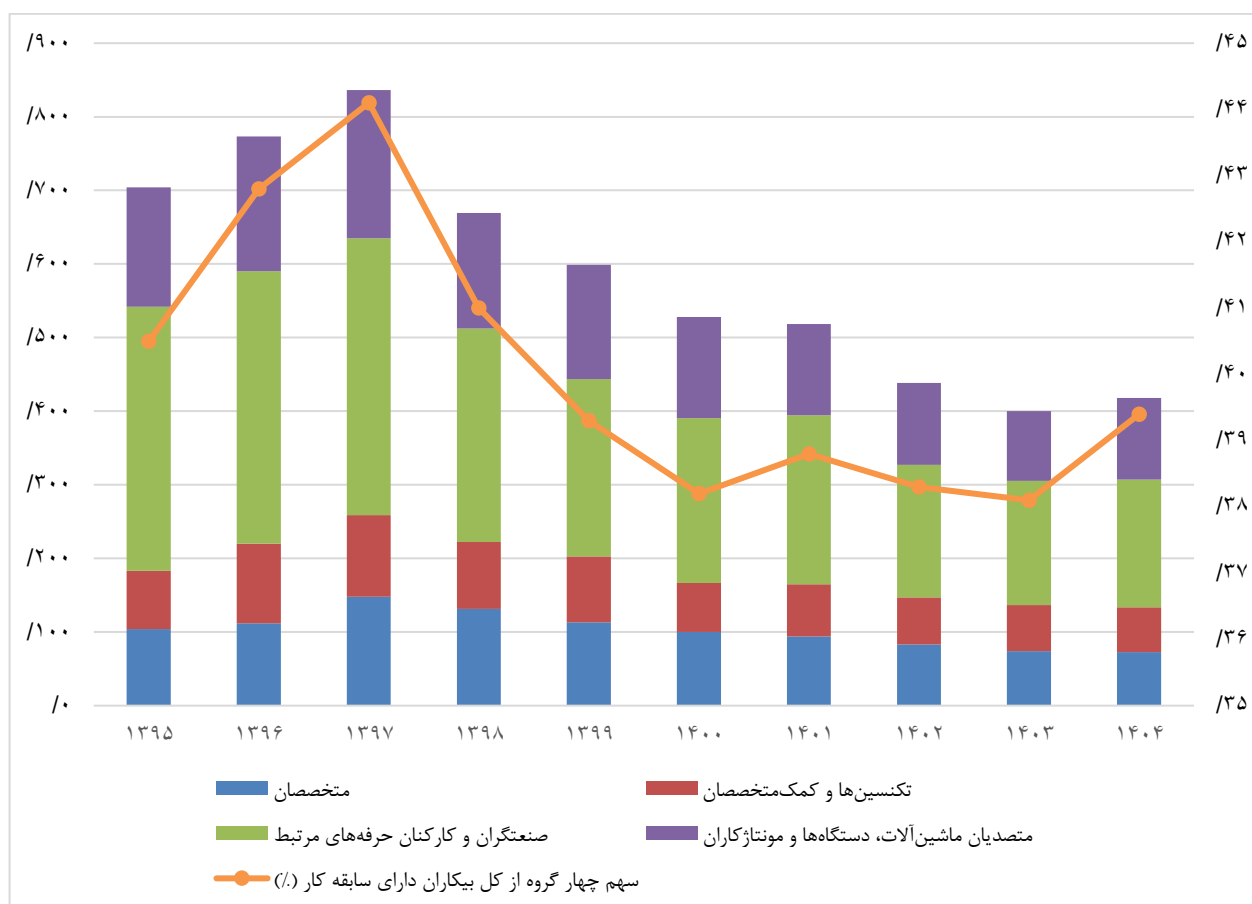
شکل ۱۶. نمودار تعداد بیکاران دارای سابقه اشتغال در پنج سال گذشته، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ [۱۶]

*در فایل جامع سال ۱۳۹۵ این شکل با عنوان «بیکاران ۱۰ ساله و بیشتر برحسب وضع فعالیت قبل از بیکاری در ۵ سال گذشته» منتشر شده و تعداد بیکاران قبلاً شاغل را حدود ۱۰۷۴ میلیون نفر نشان می‌دهد. در فایل جامع ۱۳۹۶ نیز همین ساختار شکل وجود دارد. از سال ۱۳۹۸ به بعد جداول مربوط بر مبنای جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر منتشر شده‌اند. در سال ۱۴۰۲، ۳۷ نفر و در سال ۱۴۰۳، ۲۲۰ نفر در ستون «اظهار نشده» قرار گرفته‌اند؛ به دلیل ناچیز بودن این مقادیر، ستون جداگانه‌ای برای آنها در شکل ۱۶ ایجاد نشده است.

بررسی سابقه فعالیت بیکاران نشان می‌دهد که ذخیره نیروی بیکار ایران را نمی‌توان عمدتاً متشکل از افراد فاقد تجربه کار یا تازه‌واردان بازار کار دانست. در تمام سال‌های مورد بررسی، بیش از نیمی از بیکاران کشور طی پنج سال گذشته سابقه اشتغال داشته‌اند. سهم این گروه از ۵۴/۳ درصد در سال ۱۳۹۵ به بیش از ۶۱ درصد در سال ۱۳۹۹ رسید و با وجود کاهش در سال‌های اخیر، در سال ۱۴۰۴ همچنان ۵۲/۶ درصد کل بیکاران را تشکیل می‌دهد. از نظر تعداد نیز این ظرفیت قابل توجه است. در نیمه نخست دوره، تعداد بیکاران دارای سابقه کار بین حدود ۱/۶ تا ۱/۹ میلیون نفر قرار داشت. هم‌زمان با کاهش کلی بیکاری، اندازه این گروه نیز کاهش یافته است، اما در سال ۱۴۰۴ هنوز حدود ۱/۰۶ میلیون نفر از بیکاران کشور افرادی بوده‌اند که طی پنج سال گذشته تجربه اشتغال داشته‌اند.

۱. این تغییر ناظر بر ترکیب نسبی گروه‌هاست و لزوماً به معنای افزایش تعداد مطلق بیکاران در رشته‌های دیگر نیست.

بنابراین، بیش از نیمی از جمعیت بیکار سال ۱۴۰۴ دارای تجربه پیشین حضور در بازار کار بوده‌اند. این ویژگی به‌خودی‌خود به‌معنای آمادگی برای اشتغال در خارج از کشور نیست؛ زیرا نوع و سطح این تجربه می‌تواند بسیار متفاوت باشد. از این‌رو، برای ارزیابی ارتباط سابقه کاری با نیازهای بازار مقصد، لازم است شغل قبلی این افراد نیز بررسی شود.



شکل ۱۷. نمودار تعداد بیکاران دارای سابقه اشتغال در گروه‌های فنی و تخصصی منتخب، ۱۴۰۴-۱۳۹۵ (هزار نفر) [۱۶]

*عنوان جدول در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ جمعیت «۱۰ساله و بیشتر» و از ۱۳۹۸ به بعد جمعیت «۱۵ساله و بیشتر» را پوشش می‌دهد. همچنین طبقه‌بندی عمده مشاغل در ۱۳۹۵ بر مبنای ISCO-88 و در سال‌های بعد بر مبنای ISCO-2008 است؛ از این‌رو، تغییرات بین ۱۳۹۵ و سال‌های بعد نباید صرفاً تغییر واقعی بازار کار تلقی شود.

**طبقه‌بندی مرکز آمار شامل ۹ گروه عمده شغلی و یک ردیف «سایر و اظهار نشده» است. در این شکل، با توجه به تمرکز گزارش بر ظرفیت نیروی متخصص و فنی، چهار گروه «متخصصان»، «تکنیسین‌ها و کمک‌متخصصان»، «صنعتگران و کارکنان حرفه‌های مرتبط» و «متصدیان ماشین‌آلات، دستگاه‌ها و مونتازکاران» انتخاب شده‌اند. این چهار گروه در دوره ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴ به‌طور متوسط حدود ۴۰ درصد از بیکاران دارای سابقه اشتغال را تشکیل می‌دهند. گروه‌های عمده‌ای که در شکل نمایش داده نشده‌اند، عبارت‌اند از: کارگران مشاغل ساده با متوسط سهم حدود ۲۴.۸ درصد، کارکنان ارائه خدمات و کارکنان فروش با حدود ۱۴.۷ درصد، کارکنان پشتیبان دفتری با حدود ۳.۲ درصد، کارکنان ماهر کشاورزی، جنگل‌داری و ماهیگیری با حدود ۱.۸ درصد و مدیران با حدود ۱.۸ درصد. علاوه بر این، ردیف «سایر و اظهار نشده» نیز به‌طور متوسط حدود ۱۳.۶ درصد را شامل می‌شود.

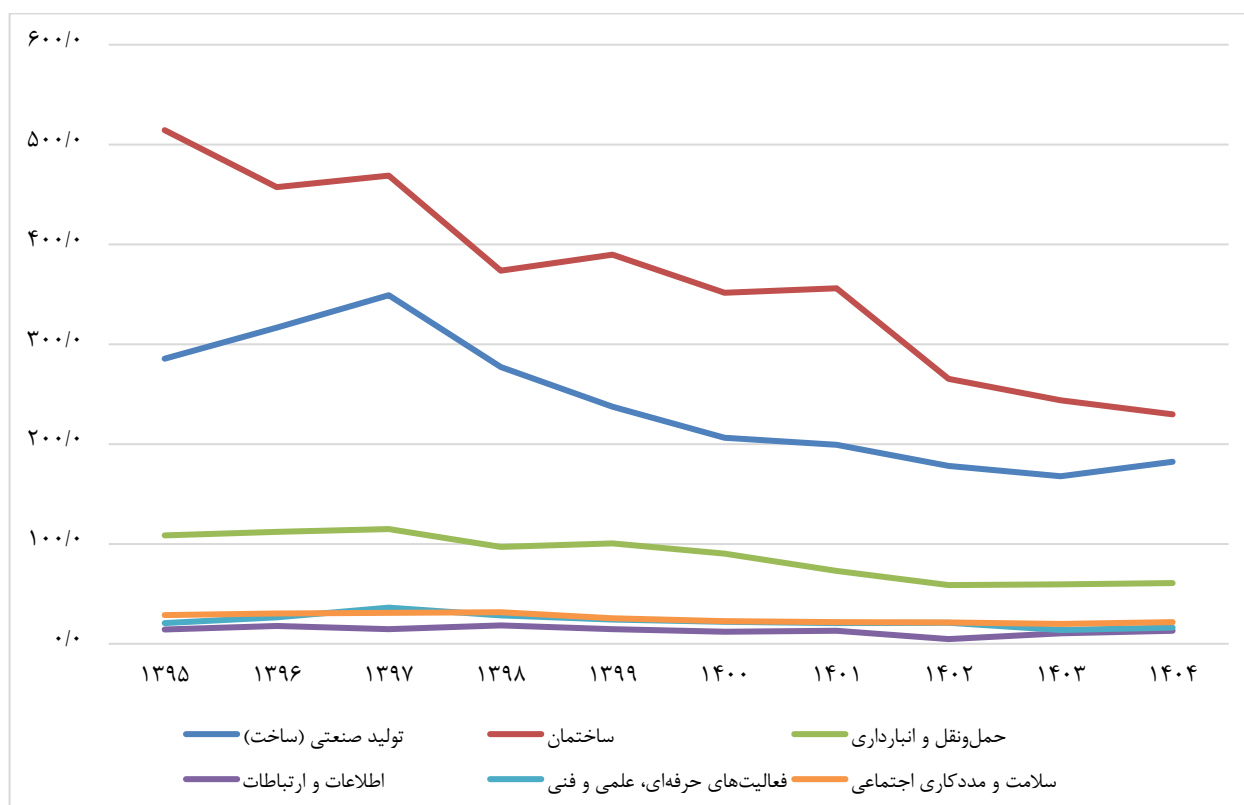


تفکیک بیکاران دارای سابقه اشتغال برحسب شغل قبلی، وجود یک ذخیره قابل توجه نیروی دارای تجربه فنی و تخصصی را در بازار کار ایران نشان می‌دهد. مجموع چهار گروه متخصصان، تکنیسین‌ها، صنعتگران و متصدیان ماشین‌آلات در سال ۱۳۹۵ حدود ۷۰۴ هزار نفر بود و در سال ۱۳۹۷ به بیش از ۸۳۶ هزار نفر رسید. در ادامه و هم‌زمان با کاهش کلی تعداد بیکاران و بیکاران دارای سابقه کار، حجم این گروه نیز کاهش یافته و در سال ۱۴۰۴ به حدود ۴۱۸ هزار نفر رسیده است.

بالاین‌حال، نکته مهم‌تر از کاهش تعداد مطلق، ثبات نسبی وزن این مشاغل در ترکیب بیکاران باتجربه است. سهم چهار گروه منتخب در کل دوره عمدتاً بین ۳۸ تا ۴۴ درصد قرار داشته و در سال ۱۴۰۴ نیز ۳۹.۴ درصد کل بیکاران دارای سابقه کار را تشکیل داده است.

در سال ۱۴۰۴، بزرگ‌ترین گروه در میان این چهار دسته صنعتگران و کارکنان حرفه‌های مرتبط با حدود ۱۷۳ هزار نفر بوده است؛ پس از آن حدود ۱۱۱ هزار نفر متصدی ماشین‌آلات و مونتاژکار، ۷۳ هزار متخصص و ۶۱ هزار تکنیسین و کمک‌متخصص قرار داشته‌اند. این تفکیک نشان می‌دهد بخشی از بیکاران دارای سابقه کار، تجربه خود را در گروه‌های شغلی با ماهیت فنی، عملیاتی یا تخصصی کسب کرده‌اند.

البته گروه‌های عمده شغلی بسیار کلی‌اند؛ برای مثال قرار گرفتن فرد در گروه «صنعتگران» مشخص نمی‌کند که او جوشکار، برق‌کار، مکانیک یا دارای حرفه دیگری بوده است. بنابراین این شکل برای اثبات تطابق دقیق با یک فرصت شغلی مشخص در روسیه کافی نیست، اما قرینه‌ای از وجود نیروی باتجربه در گروه‌های شغلی مرتبط فراهم می‌کند. تفکیک شغلی، ماهیت تجربه حرفه‌ای بیکاران را روشن می‌کند؛ اما برای سنجش قرابت این تجربه با حوزه‌های بخشی دارای کمبود نیروی کار در روسیه، لازم است محل شکل‌گیری آن در ساختار اقتصادی نیز مشخص شود. شکل ۱۸ این سابقه را به تفکیک فعالیت اقتصادی پیشین بررسی می‌کند.



شکل ۱۸. نمودار تعداد بیکاران دارای سابقه اشتغال در فعالیت‌های اقتصادی منتخب، ۱۳۹۵-۱۴۰۴ (هزار نفر) [۱۶].

*در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ جدول بر مبنای بیکاران یک‌ساله و بیشتر و از سال ۱۳۹۸ به بعد بر مبنای بیکاران یک‌ساله و بیشتر است؛ این تغییر با تغییر مبنای انتشار شاخص‌های بازار کار مرکز آمار از بهار ۱۳۹۸ سازگار است.

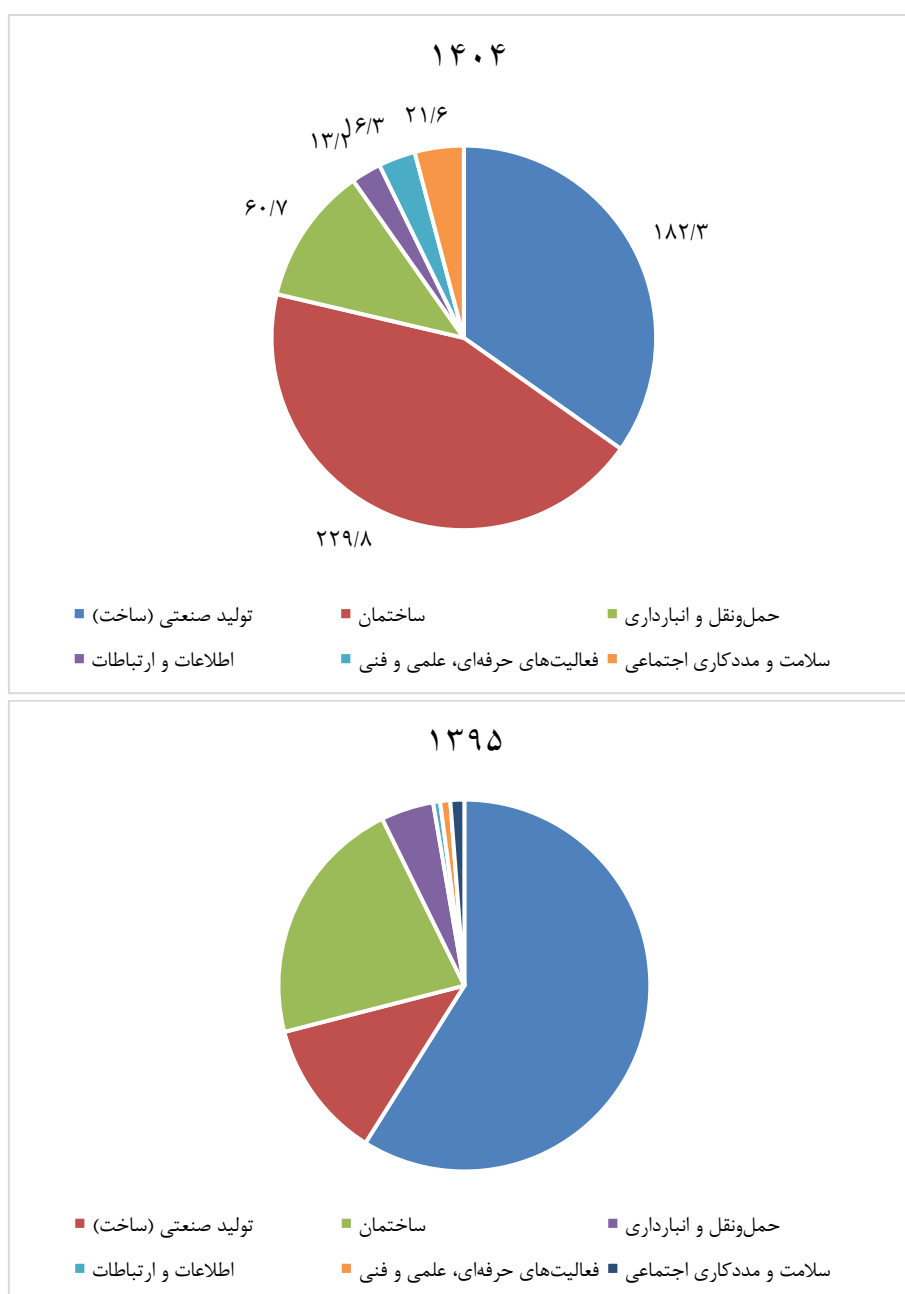
**طبقه‌بندی فعالیت اقتصادی مورد استفاده مرکز آمار بر مبنای ISIC Rev.4 شامل ۲۱ گروه عمده فعالیت اقتصادی است. با توجه به تمرکز این گزارش بر حوزه‌های مرتبط با نیازهای نیروی کار مورد بررسی در روسیه، ۶ حوزه «تولید صنعتی (ساخت)»، «ساختن»، «حمل و نقل و انبارداری»، «اطلاعات و ارتباطات»، «فعالیت‌های حرفه‌ای، علمی و فنی» و «سلامت و مددکاری اجتماعی» در شکل نمایش داده شده‌اند. این ۶ حوزه در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴ به‌طور متوسط حدود ۵۱ درصد از کل بیکاران دارای سابقه اشتغال را دربرگرفته‌اند و حدود ۴۹ درصد باقیمانده به سایر گروه‌های فعالیت اقتصادی مربوط است.

تفکیک سابقه فعالیت اقتصادی بیکاران نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از جمعیت بیکار دارای سابقه کار، پیش از بیکار شدن در حوزه‌هایی فعالیت کرده است که ماهیت صنعتی، ساختمانی، لجستیکی یا تخصصی دارند. در ابتدای دوره، مجموع بیکاران دارای سابقه اشتغال در ۶ حوزه منتخب حدود یک میلیون نفر بود؛ این رقم همراه با کاهش کلی بیکاری به حدود ۵۲۴ هزار نفر در سال ۱۴۰۴ رسیده است.

در تمام دوره، ساختمان بزرگ‌ترین حوزه فعالیت قبلی در میان این گروه‌ها بوده است. در سال ۱۴۰۴ حدود ۲۳۰ هزار نفر از بیکاران دارای سابقه کار، سابقه فعالیت در بخش ساختمان داشته‌اند. پس از آن، تولید صنعتی با حدود ۱۸۲ هزار نفر و حمل و نقل و انبارداری با حدود ۶۱ هزار نفر قرار دارند. در حوزه‌های تخصصی‌تر نیز حدود ۱۳ هزار نفر سابقه فعالیت در اطلاعات و ارتباطات، ۱۶ هزار نفر در فعالیت‌های حرفه‌ای، علمی و فنی و نزدیک به ۲۲ هزار نفر در سلامت و مددکاری اجتماعی داشته‌اند.



این ۶ حوزه در سال ۱۴۰۴ در مجموع نزدیک به ۴۹ درصد بیکاران دارای سابقه اشتغال را دربرمی گیرند. قرار گرفتن تولید صنعتی، ساختمان و حمل و نقل در میان مهم ترین فعالیت های اقتصادی پیشین این گروه، در کنار کمبود نیروی انسانی در حوزه های مشابه در روسیه، از وجود یک قرابت ساختاری اولیه میان دو سوی مورد بررسی حکایت دارد.



شکل ۱۹. شکل ترکیب بیکاران قبلاً شاغل در ۵ سال گذشته در ۶ حوزه منتخب فعالیت اقتصادی، ۱۳۹۵ و ۱۴۰۴ [۱۶].

مطابق شکل ۱۹، مقایسه ابتدا و انتهای دوره نشان می دهد که در میان این ۶ حوزه، ساختمان و تولید صنعتی در هر دو سال بیشترین سهم را از بیکاران دارای سابقه اشتغال تشکیل می دهند. در سال ۱۳۹۵ ساختمان با حدود ۵۳ درصد سهم

غالب را داشته و تولید صنعتی حدود ۲۹ درصد را تشکیل می‌داده است؛ در سال ۱۴۰۴ سهم ساختمان به حدود ۴۴ درصد کاهش یافته و سهم تولید صنعتی به حدود ۳۵ درصد رسیده است. در نتیجه، فاصله این دو حوزه در پایان دوره کمتر شده، در حالی که حمل‌ونقل و سایر چهار حوزه همچنان سهم‌های کوچک‌تری از ترکیب ۶ گانه دارند. بررسی آمارهای این بخش نشان می‌دهد که جمعیت بیکار ایران صرفاً از نظر اندازه قابل توجه نیست، بلکه در درون آن گروه‌هایی با ویژگی‌های مرتبط با نیازهای بازار کار روسیه نیز وجود دارد. در سال ۱۴۰۴، نزدیک به نیمی از بیکاران کشور زیر ۳۰ سال سن داشته‌اند، حدود ۴۱ درصد دارای تحصیلات عالی بوده‌اند و ۵۲.۶ درصد طی پنج سال گذشته سابقه اشتغال داشته‌اند. در میان بیکاران دارای سابقه کار نیز حدود ۳۹.۴ درصد پیش‌تر در گروه‌های شغلی فنی و تخصصی منتخب فعالیت کرده‌اند و نزدیک به ۴۹ درصد سابقه اشتغال در ۶ حوزه اقتصادی منتخب، از جمله ساختمان، تولید صنعتی و حمل‌ونقل، داشته‌اند. این مجموعه شواهد از وجود قرابت اولیه میان بخشی از ظرفیت نیروی بیکار ایران و حوزه‌های دارای کمبود نیروی کار در روسیه حکایت دارد؛ باین‌حال، احراز انطباق نهایی همچنان مستلزم بررسی سطح فردی تخصص، مهارت، سابقه حرفه‌ای، زبان و الزامات هر شغل است.

۳-۴. شناسایی کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار در سطح استان

پس از شناسایی برخی ویژگی‌های جمعیت بیکار ایران و مشاهده قرابت اولیه بخشی از آن با حوزه‌های دارای کمبود نیروی کار در روسیه، برای طراحی پایلوت اعزام نیروی کار لازم است توزیع جغرافیایی این ظرفیت نیز مورد بررسی قرار گیرد. تفاوت استان‌ها از نظر اندازه جمعیت بیکار تحصیلکرده، شدت بیکاری جوانان و ساختار اقتصادی سبب می‌شود شاخص‌های ملی به‌تنهایی برای تعیین کانون‌های مناسب آغاز همکاری کافی نباشد. از این‌رو، تحلیل استانی با هدف محدود کردن تدریجی گزینه‌ها و شناسایی کانون‌های اولویت‌دار برای بررسی میدانی و طراحی پایلوت انجام می‌شود.

این ارزیابی در سه مرحله انجام می‌شود:

- ابتدا استان‌ها از منظر اندازه جمعیت بیکار دارای تحصیلات عالی و فشار بیکاری جوانان غربال می‌شوند؛
 - سپس پایداری جایگاه استان‌های منتخب در طول زمان بررسی می‌شود؛
 - در پایان، قرابت ساختاری استان‌های باقیمانده با نیازهای شناسایی شده بازار کار روسیه ارزیابی می‌شود.
- در نهایت همچنین ساختار رسمی اشتغال به‌عنوان یک ملاحظه تکمیلی اجرایی در استان‌های کاندید بررسی می‌شود.



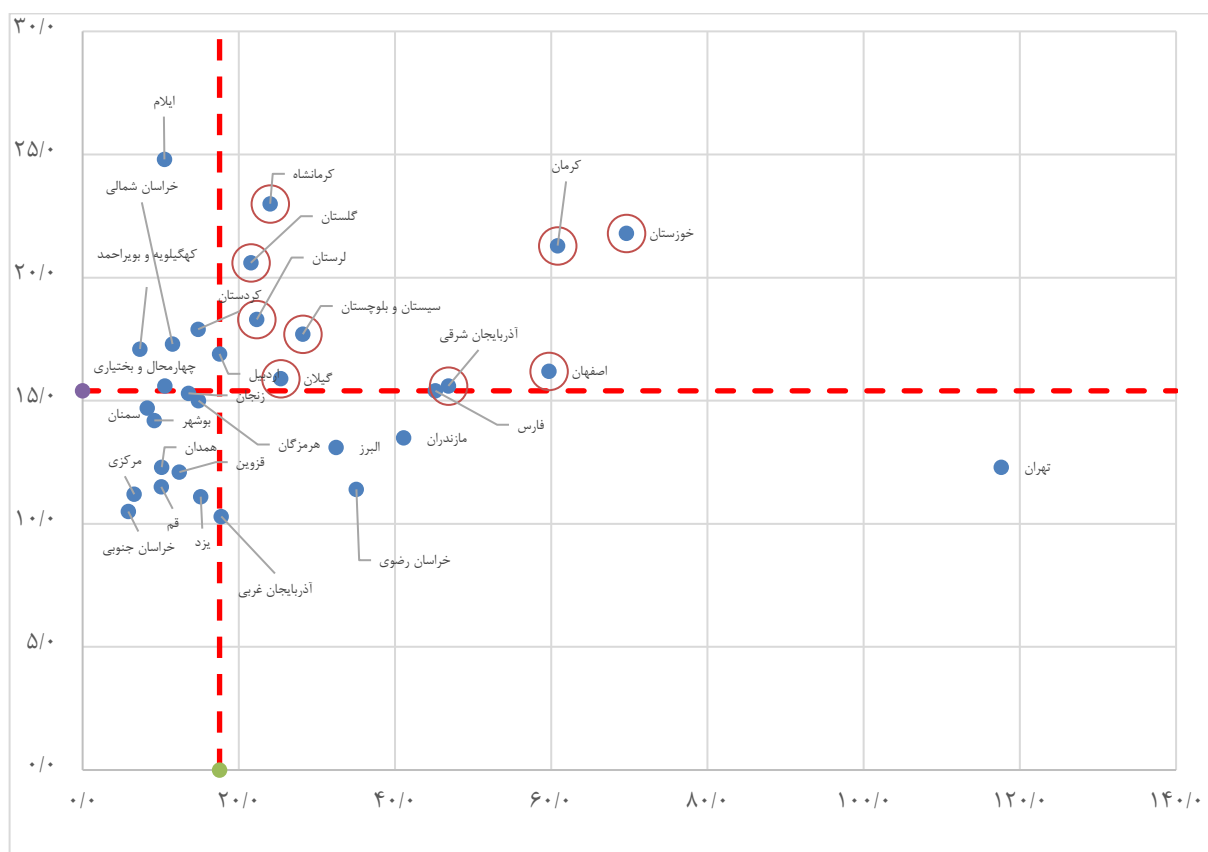
جدول ۲. چارچوب سه لایه شاخص‌های مورد استفاده برای شناسایی و غربال کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار در سطح استان [۱۶]

کارکرد	شاخص‌ها	لایه	
اندازه عرضه بالفعل و تمرکز فشار بیکاری در سنین جوان	نرخ بیکاری ۳۵-۱۸/۲۴-۱۵	حجم ذخیره جوان	لایه اول
ذخیره تحصیلکرده	تعداد بیکاران کاردانی و بالاتر (تعداد بیکاران دارای تحصیلات تکمیلی)	کیفیت انسانی	
تفکیک وضعیت پایدار از وضعیت مقطعی	تعداد دفعات حضور در ربع بالا - بالا در دوره‌های ۱۴۰۴-۱۴۰۰ و ۱۴۰۴-۱۳۹۸	پایداری زمانی	لایه دوم
قرینه‌ای از زیست‌بوم مهارتی استان	سهم اشتغال صنعت / خدمات	ساختار اقتصادی	لایه سوم
ذخیره تحصیلکرده سطح بالا	تعداد و سهم بیکاران ارشد و بالاتر	کیفیت انسانی سخت‌گیرانه	
ویژگی ساختار بازار کار استان	سهم اشتغال رسمی / غیررسمی	قابلیت سازمان‌دهی	ملاحظه تکمیلی- اجرایی

باید به این نکته توجه داشت که فرایند غربال با هدف اولویت‌بندی مکانی برای طراحی پایلوت انجام می‌شود و نباید به‌عنوان سنجش مستقیم انطباق مهارتی نیروی بیکار هر استان با فرصت‌های شغلی روسیه تفسیر شود. انطباق نهایی مستلزم احراز تخصص، مهارت، سابقه حرفه‌ای و سایر الزامات شغل در سطح فردی است.

۱-۳-۴. لایه اول: غربال اولیه: اندازه ذخیره و فشار بیکاری جوانان

برای غربال اولیه استان‌ها دو شاخص «تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی» و «نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله» انتخاب شده است. شاخص نخست اندازه مطلق جمعیت بیکار برخوردار از آموزش عالی را نشان می‌دهد؛ موضوعی که برای طراحی یک پایلوت اهمیت دارد؛ زیرا نرخ بالای بیکاری در استانی با جمعیت هدف محدود الزاماً ظرفیت کمی کافی ایجاد نمی‌کند. شاخص دوم شدت بیکاری در گروه سنی جوان را منعکس می‌کند. ترکیب این دو شاخص امکان می‌دهد «اندازه ذخیره» و «شدت فشار بیکاری» به‌طور هم‌زمان در نظر گرفته شود.



شکل ۲۰. پراکندگی استان‌های کشور برحسب تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی (هزار نفر) و نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله، ۱۴۰۴ [۱۶]

*محور افقی تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی و محور عمودی نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله را نشان می‌دهد. خطوط نقطه‌چین بیانگر میانه استان‌ها در هر یک از دو شاخص‌اند؛ میانه تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی حدود ۱۷.۵ هزار نفر و میانه نرخ بیکاری ۱۸ تا ۳۵ ساله ۱۵.۴ درصد است. استان‌های مشخص شده در ربع بالا - راست در هر دو شاخص بالاتر از میانه استان‌های کشور قرار دارند. استان‌هایی که مقدار آنها دقیقاً برابر میانه است، در گروه بالا - بالا منظور نشده‌اند.

**در داده‌های سال ۱۴۰۴، میان تعداد کل بیکاران و تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی در سطح استان‌ها همبستگی حدود ۰.۹۴ وجود دارد؛ از این رو، افزودن تعداد کل بیکاران به غربال اولیه اطلاعات مستقل محدودی ایجاد می‌کند و معیار اندازه بر تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی متمرکز شده است.

توزیع استان‌ها نشان می‌دهد که بالا بودن یکی از دو شاخص لزوماً با بالا بودن شاخص دیگر همراه نیست. برای مثال، تهران بزرگ‌ترین حجم بیکاران دارای تحصیلات عالی را در میان استان‌ها دارد، اما نرخ بیکاری جمعیت ۱۸ تا ۳۵ ساله آن پایین‌تر از میانه استان‌هاست؛ از این رو در ربع «ذخیره بزرگ - فشار بیکاری پایین‌تر» قرار می‌گیرد. در مقابل، استان‌هایی مانند ایلام نرخ بیکاری جوانان بالایی دارند، اما اندازه ذخیره بیکاران دارای تحصیلات عالی آنها پایین‌تر از میانه است. در ربع بالا - راست، یعنی جایی که هر دو شاخص به‌طور هم‌زمان بالاتر از میانه قرار دارند، ۹ استان مشاهده می‌شوند. در میان آنها خوزستان و کرمان هم از نظر تعداد بیکاران تحصیل‌کرده و هم از نظر نرخ بیکاری جوانان فاصله بیشتری از حدود میانه دارند. اصفهان و آذربایجان شرقی نیز از نظر حجم بیکاران دارای تحصیلات عالی در سطح نسبتاً



بالایی قرار می‌گیرند، هرچند نرخ بیکاری جوانان آنها به خط میانه نزدیک‌تر است. در مقابل، کرمانشاه و گلستان با وجود ذخیره مطلق کوچک‌تر، نرخ بیکاری جوانان بالاتری دارند.

براین‌اساس، ۹ استان خوزستان، کرمان، اصفهان، آذربایجان شرقی، سیستان و بلوچستان، گیلان، کرمانشاه، لرستان و گلستان در سال ۱۴۰۴ به‌طور هم‌زمان بالاتر از میانه استانی هر دو شاخص قرار گرفته‌اند و گروه اولیه غربال را تشکیل می‌دهند.

جدول ۳. بررسی استانی بیکاران دارای تحصیلات عالی در مقابل نرخ بیکاری [۱۶]

استان	بیکاران دارای تحصیلات عالی (هزار نفر)	نرخ بیکاری ۳۵-۱۸ ساله (%)
خوزستان	۶۹.۶۰۸	۲۱.۸
کرمان	۶۰.۸۲۳	۲۱.۳
اصفهان	۵۹.۶۹۰	۱۶.۲
آذربایجان شرقی	۴۶.۸۲۹	۱۵.۶
سیستان و بلوچستان	۲۸.۱۹۳	۱۷.۷
گیلان	۲۵.۳۵۱	۱۵.۹
کرمانشاه	۲۴.۰۱۴	۲۳.۰
لرستان	۲۲.۳۰۹	۱۸.۳
گلستان	۲۱.۵۳۵	۲۰.۶

شناسایی فوق صرفاً بر وضعیت سال ۱۴۰۴ استوار است. از این‌رو، پیش از ورود به بررسی ساختار اقتصادی استان‌ها، لازم است مشخص شود جایگاه این ۹ استان در ربع بالا - بالا تا چه اندازه در طول زمان تکرار شده است.

۲-۳-۴. لایه دوم: بررسی پایداری جایگاه استان‌ها

شناسایی استان‌ها بر مبنای وضعیت یک سال، هرچند تصویری به‌روز از توزیع استانی بیکاری ارائه می‌کند، برای اولویت‌بندی محل طراحی پایلوت به‌تنهایی کفایت نمی‌کند. نرخ بیکاری و تعداد بیکاران دارای تحصیلات عالی می‌توانند تحت تأثیر نوسانات سالانه قرار گیرند. از این‌رو، بررسی می‌شود که آیا استان‌های قرار گرفته در ربع «بالا - بالا» در سال ۱۴۰۴، در سال‌های پیشین نیز جایگاه مشابهی داشته‌اند یا خیر.

هدف از این بررسی، افزودن یک بُعد زمانی به غربال اولیه است. در این چارچوب، تکرار حضور یک استان در ربع بالا - بالا به‌عنوان نشانه‌ای از پایداری نسبی ظرفیت عرضه نیروی کار در نظر گرفته می‌شود. به بیان دیگر، هرچه یک استان در تعداد بیشتری از سال‌ها به‌طور هم‌زمان در نیمه بالای توزیع استانی هر دو شاخص قرار گرفته باشد، احتمال اینکه موقعیت آن صرفاً ناشی از یک وضعیت مقطعی باشد کاهش می‌یابد. در عین حال، این معیار به‌تنهایی به‌معنای آمادگی استان برای اجرای پایلوت نیست و صرفاً یکی از مراحل غربالگری پیش از بررسی تناسب مهارتی، ساختار اقتصادی و قابلیت اجرایی است. برای جلوگیری از تأثیر تغییرات سطح عمومی بیکاری یا تعداد بیکاران تحصیل‌کرده در کشور، حدود تفکیک «بالا» و «پایین» در هر سال به‌طور مستقل و براساس میانه همان سال در میان ۳۱ استان تعیین

شده است. بنابراین، آنچه سنجیده می‌شود موقعیت نسبی هر استان در مقایسه با سایر استان‌ها در همان سال است، نه عبور از یک آستانه ثابت در کل دوره. در گام نخست، دوره پنج‌ساله ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ بررسی شده است تا تداوم جایگاه استان‌ها در سال‌های نزدیک‌تر به زمان طراحی پایلوت مشخص شود.

جدول ۴. بررسی پنج‌ساله پایداری جایگاه استان‌ها در کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار [۱۶]

استان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	تعداد تکرار
خوزستان	✓	✓	✓	✓	✓	۵ از ۵
کرمان	✓	✓	✓	✓	✓	۵ از ۵
کرمانشاه	✓	✓	✓	✓	✓	۵ از ۵
گیلان	✓	✓	✓	✓	✓	۵ از ۵
سیستان و بلوچستان	—	✓	✓	✓	✓	۴ از ۵
لرستان	—	✓	✓	✓	✓	۴ از ۵
اصفهان	✓	✓	—	—	✓	۳ از ۵
آذربایجان شرقی	—	—	—	✓	✓	۲ از ۵
گلستان	—	—	—	—	✓	۱ از ۵

نتایج جدول ۴ نشان می‌دهد که همه استان‌های شناسایی شده در سال ۱۴۰۴ از درجه یکسانی از پایداری برخوردار نیستند. خوزستان، کرمان، کرمانشاه و گیلان در هر پنج سال دوره ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ در ربع بالا - بالا قرار داشته‌اند. سیستان و بلوچستان و لرستان نیز در چهار سال از پنج سال این موقعیت را حفظ کرده‌اند. این الگو نشان می‌دهد که قرار گرفتن این ۶ استان در گروه مورد نظر صرفاً ویژگی سال ۱۴۰۴ نیست و در بخش عمده دوره اخیر نیز تکرار شده است. در مقابل، اصفهان در سه سال از پنج سال در این ربع قرار گرفته و از این حیث وضعیتی میانی دارد. آذربایجان شرقی و گلستان به ترتیب در دو سال و یک سال از دوره پنج‌ساله در موقعیت بالا - بالا قرار داشته‌اند؛ بنابراین شواهد دوره اخیر درباره پایداری جایگاه آنها محدودتر است. بررسی پنج‌ساله از این حیث میان استان‌هایی که حضور آنها در ربع بالا - بالا طی بیشتر سال‌های اخیر تکرار شده و استان‌هایی که حضور آنها محدودتر و جدیدتر بوده است، تمایز ایجاد می‌کند. برای اطمینان از اینکه نتیجه صرفاً تابع انتخاب دوره پنج‌ساله نباشد، بررسی در افق طولانی‌تری نیز تکرار شده است. طولانی‌ترین دوره‌ای که نرخ بیکاری ۱۸ تا ۳۵ ساله در سطح استان با تعریف همگن قابلیت مقایسه مستقیم دارد، سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۴ است. به دلیل تفاوت گروه‌بندی سنی جداول استانی در سال‌های قبل از ۱۳۹۸، امتداد همین شاخص به سال‌های پیشین با ناهمگنی تعریف مواجه می‌شود؛ از این‌رو، دوره هفت‌ساله ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۴ مبنای بررسی بلندتر قرار گرفته است.



جدول ۵. بررسی هفت‌ساله پایداری جایگاه استان‌ها در کانون‌های بالقوه تأمین نیروی کار [۱۶]

استان	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	تعداد تکرار
خوزستان	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۷ از ۷
کرمان	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۷ از ۷
کرمانشاه	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۷ از ۷
گیلان	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۷ از ۷
سیستان و بلوچستان	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓	۷ از ۶
لرستان	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓	۷ از ۶
اصفهان	—	—	✓	✓	—	—	✓	۷ از ۳
آذربایجان شرقی	—	—	—	—	—	✓	✓	۷ از ۲
گلستان	—	—	—	—	—	—	✓	۷ از ۱

افزایش افق بررسی به هفت سال، تمایز میان استان‌ها را روشن‌تر می‌کند. خوزستان، کرمان، کرمانشاه و گیلان در هر هفت سال دوره مورد بررسی در ربع بالا — بالا قرار داشته‌اند. به‌این ترتیب، موقعیت این چهار استان نه‌فقط در دوره اخیر، بلکه در کل بازه قابل مقایسه نیز استمرار داشته است. سیستان و بلوچستان و لرستان نیز در شش سال از هفت سال در این موقعیت قرار گرفته‌اند و از نظر تداوم زمانی در مرتبه بعدی قرار می‌گیرند. در مقابل، اصفهان تنها در سه سال از هفت سال در ربع بالا — بالا قرار داشته است؛ بنابراین با افزایش افق زمانی، فاصله آن از گروه شش‌استانی فوق آشکارتر می‌شود. آذربایجان شرقی و گلستان نیز به ترتیب با دو و یک بار حضور، بیش از آنکه الگوی بلندمدت مشابهی با شش استان نخست داشته باشند، بیانگر وضعیت جدیدتر در سال‌های پایانی دوره‌اند.

برای جمع‌بندی این مرحله، نتایج مقطعی سال ۱۴۰۴ در کنار سابقه حضور هر استان در ربع «بالا — بالا» در دو افق زمانی پنج‌ساله و هفت‌ساله قرار گرفته است. این مقایسه امکان می‌دهد میان استان‌هایی که موقعیت فعلی آنها بخشی از یک الگوی نسبتاً مستمر بازار کار است و استان‌هایی که فقط در سال‌های اخیر یا به صورت مقطعی وارد این گروه شده‌اند، تمایز قائل شویم. ستون «وضعیت پایداری» در جدول، بر مبنای همخوانی نتایج دو دوره تنظیم شده و هدف آن صرفاً طبقه‌بندی اولیه استان‌ها برای ورود به مراحل بعدی غربالگری است.

جدول ۶. خلاصه نتایج غربال اولیه و تداوم جایگاه استان‌ها [۱۶]

استان	وضعیت سال ۱۴۰۴		بررسی پایداری اثر دفعات تکرار	
	بیکاران دارای تحصیلات عالی (هزار نفر)	نرخ بیکاری ۳۵-۱۸ ساله (%)	۱۴۰۰- ۱۴۰۴	۱۳۹۸- ۱۴۰۴
خوزستان	۶۹.۶۰۸	۲۱.۸	۵ از ۵	۷ از ۷
کرمان	۶۰.۸۲۳	۲۱.۳	۵ از ۵	۷ از ۷
اصفهان	۵۹.۶۹۰	۱۶.۲	۵ از ۳	۷ از ۳
آذربایجان شرقی	۴۶.۸۲۹	۱۵.۶	۵ از ۲	۷ از ۲
سیستان و بلوچستان	۲۸.۱۹۳	۱۷.۷	۵ از ۴	۷ از ۶
گیلان	۲۵.۳۵۱	۱۵.۹	۵ از ۵	۷ از ۷
کرمانشاه	۲۴.۰۱۴	۲۳.۰	۵ از ۵	۷ از ۷
لرستان	۲۲.۳۰۹	۱۸.۳	۵ از ۴	۷ از ۶
گلستان	۲۱.۵۳۵	۲۰.۶	۵ از ۱	۷ از ۱

* «پایدار» به استان‌هایی اطلاق شده است که حضور آنها در ربع بالا - بالا در بخش عمده هر دو دوره زمانی تکرار شده است؛ «نسبتاً پایدار» به مواردی اشاره دارد که تکرار متوسطی دارند؛ و «مقطعی / جدیدتر» استان‌هایی را دربرمی‌گیرد که حضور آنها عمدتاً به سال‌های پایانی دوره محدود بوده است. این طبقه‌بندی صرفاً برای غربال اولیه است و به‌تنهایی به‌معنای انتخاب استان برای اجرای پایلوت نیست.

جدول ۶ نشان می‌دهد که میان موقعیت فعلی استان‌ها در سال ۱۴۰۴ و پایداری تاریخی آن موقعیت تفاوت معناداری وجود دارد. خوزستان، کرمان، کرمانشاه و گیلان نه‌تنها در سال ۱۴۰۴ در ربع بالا - بالا (چهارم) قرار دارند، بلکه در تمام سال‌های دوره هفت‌ساله قابل مقایسه نیز این جایگاه را حفظ کرده‌اند. سیستان و بلوچستان و لرستان نیز با حضور در شش سال از هفت سال، الگویی نزدیک به این گروه نشان می‌دهند. از این‌رو، شش استان مذکور از منظر دو شاخص مورد استفاده، شواهد قوی‌تری از تداوم نسبی ظرفیت عرضه نیروی کار تحصیل‌کرده همراه با فشار بالاتر بیکاری جوانان ارائه می‌کنند.

اصفهان، با وجود برخورداری از یکی از بزرگ‌ترین ذخایر بیکاران دارای تحصیلات عالی در سال ۱۴۰۴، فقط در سه سال از هر دو پنجره زمانی در ربع بالا - بالا قرار گرفته است؛ از این‌رو موقعیت آن نسبت به گروه شش‌استانی از استمرار کمتری برخوردار است. درمورد آذربایجان شرقی و گلستان نیز ورود به ربع بالا - بالا عمدتاً پدیده‌ای مربوط به سال‌های اخیر است.

در نتیجه، این مرحله از غربالگری موجب می‌شود خوزستان، کرمان، کرمانشاه، گیلان، سیستان و بلوچستان و لرستان به‌عنوان گروه دارای شواهد پایدارتر حفظ شوند؛ اصفهان نیز به‌دلیل اندازه قابل توجه ذخیره تحصیل‌کرده، هرچند با پایداری کمتر، همچنان می‌تواند در فهرست بررسی بعدی بماند. مرحله بعد باید مشخص کند که کدام یک از این استان‌ها از نظر ساختار اقتصادی و مهارتی با نوع تقاضای نیروی کار شناسایی شده در روسیه انطباق بیشتری دارند.



۳-۳-۴. لایه سوم: قرابت ساختاری با نیازهای شناسایی شده بازار کار روسیه

پس از غربال اولیه و بررسی تداوم جایگاه استان‌ها، هفت استان خوزستان، کرمان، کرمانشاه، گیلان، سیستان و بلوچستان، لرستان و اصفهان برای ارزیابی ساختاری باقی می‌مانند. همان‌گونه که در بخش بازار کار روسیه نشان داده شد، کمبود نیروی انسانی در این کشور در مجموعه‌ای از حوزه‌های صنعتی و فنی، حمل‌ونقل و لجستیک و برخی فعالیت‌های سلامت و فناوری متمرکز است. از این‌رو، در این مرحله ساختار جاری هفت استان با این نیازهای شناسایی شده مقایسه می‌شود. مبنای مقایسه، آخرین داده در دسترس، یعنی نتایج سال ۱۴۰۴ طرح آمارگیری نیروی کار است.

با توجه به محدودیت داده‌های استانی، امکان مشاهده مستقیم رشته تحصیلی، حرفه قبلی یا صنعت محل اشتغال قبلی بیکاران در سطح استان وجود ندارد. از این‌رو، انطباق در این مرحله به معنای احراز مستقیم مهارت افراد نیست، بلکه بر مجموعه‌ای از متغیرهای جانشین استوار است که می‌توانند درباره ساختار سرمایه انسانی و اقتصادی استان اطلاعات ارائه می‌کنند.

برای این منظور سه مؤلفه اصلی در نظر گرفته شده است:

- نخست، به منظور سخت‌گیرانه‌تر کردن معیار سرمایه انسانی، تعداد بیکاران دارای مدرک کارشناسی‌ارشد و بالاتر و سهم آنان از کل بیکاران دارای تحصیلات عالی بررسی می‌شود. شاخص اول اندازه این گروه و شاخص دوم وزن نسبی آن را در میان بیکاران تحصیلکرده استان نشان می‌دهد.

- مؤلفه دوم، سهم اشتغال در بخش صنعت است. با توجه به تمرکز قابل توجه فرصت‌های شغلی روسیه بر تولید، ساخت‌وساز، فعالیت‌های فنی، اپراتوری ماشین‌آلات، برق و تعمیرات، این متغیر به عنوان قرینه‌ای از وزن فعالیت‌های صنعتی و وجود زیست‌بوم اقتصادی مرتبط در استان در نظر گرفته می‌شود. این شاخص صرفاً قرینه‌ای از وزن فعالیت‌های صنعتی در ساختار اقتصادی استان است و به معنای داشتن سابقه صنعتی توسط بیکاران آن استان نیست.

- مؤلفه سوم، سهم اشتغال در بخش خدمات است که با توجه به تقاضای روسیه در حوزه‌هایی مانند حمل‌ونقل و لجستیک، سلامت و بخشی از فعالیت‌های فناوری و حرفه‌ای مورد توجه قرار می‌گیرد. با این حال، به دلیل ناهمگنی گسترده فعالیت‌های بخش خدمات، سهم اشتغال خدمات صرفاً به عنوان شاخص مکمل مورد استفاده قرار می‌گیرد و به تنهایی نمی‌تواند قرابت با مشاغل تخصصی روسیه را نشان دهد.

بر این اساس، در مسیر صنعتی - فنی، سهم اشتغال بخش صنعت به عنوان شاخص اصلی قرابت ساختاری استفاده می‌شود. در مسیر تحصیلات تکمیلی - خدماتی (تخصصی - خدماتی)، سه شاخص تعداد بیکاران کارشناسی‌ارشد و بالاتر، سهم این گروه از بیکاران دارای تحصیلات عالی و سهم اشتغال خدمات در نظر گرفته می‌شود.

در این مرحله، به دلیل آنکه نقطه مرجع مقایسه به ترکیب هفت استان باقیمانده از غربال نخست وابسته نباشد، میانه هریک از چهار شاخص در میان کل ۳۱ استان کشور در سال ۱۴۰۴ محاسبه شده و مبنای مقایسه قرار گرفته است.

جدول ۷. میانه ۳۱ استان و گروه منتخب در شاخص‌های لایه سوم غربال، سال ۱۴۰۴ [۱۶]

شاخص	میانه هفت استان	میانه ۳۱ استان
بیکاران کارشناسی‌ارشد و بالاتر	۴.۳ هزار نفر	۲.۵۷۴ هزار نفر
سهم کارشناسی‌ارشد و بالاتر از بیکاران تحصیلات عالی	٪ ۱۱.۰	٪ ۱۵.۰
سهم اشتغال صنعت	٪ ۲۷.۴	٪ ۳۲.۱
سهم اشتغال خدمات	٪ ۵۱.۹	٪ ۵۱.۱

در این فرایند قاعده غربال به این صورت است که استان در مسیر صنعتی - فنی در صورتی واجد قرابت تلقی می‌شود که سهم اشتغال صنعتی آن برابر یا بالاتر از میانه ۳۱ استان کشور باشد. در مسیر تخصصی - خدماتی نیز استان باید حداقل در دو شاخص از سه شاخص «تعداد بیکاران کارشناسی‌ارشد و بالاتر»، «سهم این گروه از بیکاران دارای تحصیلات عالی» و «سهم اشتغال خدمات» برابر یا بالاتر از میانه استانی کشور قرار گیرد. عبور از حداقل یکی از دو مسیر برای حفظ استان در فهرست لایه سوم غربال کفایت می‌کند.

جدول ۸. پیاده‌سازی غربال مرحله سوم بر استان‌های کاندید [۱۶]

استان	ثبات نسبی در لایه دوم انتخاب	کارشناسی‌ارشد و بالاتر (هزار نفر)	سهم از بیکاران تحصیلات عالی (٪)	صنعت (٪)	خدمات (٪)	مسیر صنعتی - فنی	مسیر تخصصی - خدماتی	نتیجه غربال
خوزستان	۷ از ۷	۷.۲	۱۰.۳	۳۰.۵	۵۵.۴	-	✓	قرابت تخصصی - خدماتی
کرمان	۷ از ۷	۳.۵	۵.۷	۲۱.۵	۴۲.۲	—	—	فاقد قرابت در ملاک تعیین شده
کرمانشاه	۷ از ۷	۴.۳	۱۷.۹	۲۴.۴	۵۰.۳	—	✓	قرابت تخصصی - خدماتی
گیلان	۷ از ۷	۴.۶	۱۸.۰	۲۷.۴	۵۳.۷	—	✓	قرابت تخصصی - خدماتی
سیستان و بلوچستان	۶ از ۷	۳.۱	۱۱.۰	۳۵.۲	۵۱.۹	✓	✓	قرابت در هر دو مسیر
لرستان	۶ از ۷	۳.۴	۱۵.۲	۲۴.۰	۵۴.۴	—	✓	قرابت تخصصی - خدماتی
اصفهان	۳ از ۷	۵.۸	۹.۷	۴۲.۵	۴۹.۵	✓	—	قرابت صنعتی - فنی

نتایج غربال چهار وضعیت متمایز را نشان می‌دهد:

- سیستان و بلوچستان تنها استانی است که با معیار میانه ۳۱ استان از هر دو مسیر عبور می‌کند؛ سهم اشتغال صنعتی آن از میانه استانی کشور بالاتر است و در مسیر تخصصی - خدماتی نیز تعداد بیکاران دارای تحصیلات تکمیلی و سهم اشتغال خدمات آن از میانه عبور می‌کند.



- اصفهان از مسیر صنعتی - فنی در فهرست باقی می‌ماند. سهم ۴۲.۵ درصدی اشتغال صنعت در این استان به‌طور محسوسی بالاتر از میانه ۳۲.۱ درصدی استان‌های کشور است. در مقابل، در مسیر تخصصی - خدماتی، فقط تعداد بیکاران دارای تحصیلات تکمیلی آن بالاتر از میانه قرار دارد و دو شاخص سهم تحصیلات تکمیلی و سهم خدمات پایین‌تر از میانه‌اند.

- خوزستان، گیلان، کرمانشاه و لرستان از مسیر تخصصی - خدماتی عبور می‌کنند، هرچند ترکیب شاخص‌های آنها یکسان نیست. در گیلان و لرستان هر سه شاخص این مسیر بالاتر از میانه استانی کشور قرار دارند؛ خوزستان از حیث تعداد بیکاران دارای تحصیلات تکمیلی و سهم خدمات، و کرمانشاه از حیث تعداد و سهم بیکاران دارای تحصیلات تکمیلی از معیار عبور می‌کنند.

در مقابل، کرمان با وجود برخورداری از یکی از بزرگ‌ترین ذخایر بیکاران تحصیلکرده و تداوم کامل هفت‌ساله در مرحله نخست، فقط در شاخص تعداد بیکاران دارای تحصیلات تکمیلی بالاتر از میانه استانی کشور قرار دارد؛ سهم صنعت، سهم خدمات و سهم تحصیلات تکمیلی آن پایین‌تر از میانه است. در نتیجه، این استان نه از معیار مسیر صنعتی - فنی و نه از قاعده دو شاخص از سه شاخص مسیر تخصصی - خدماتی عبور می‌کند. این نتیجه به‌معنای فقدان نیروی مناسب در کرمان نیست؛ بلکه نشان می‌دهد برای قرار گرفتن آن در اولویت پیلوت، به شواهد مستقیم‌تری درباره رشته تحصیلی، سابقه حرفه‌ای و مهارت افراد نیاز است.

۴-۳-۴. ساختار بازار کار رسمی و ملاحظات اجرایی

پس از لایه اول غربال بر مبنای اندازه و لایه دوم آن درخصوص پایداری ذخیره نیروی کار و در نهایت بررسی قرابت ساختاری با خوشه‌های تقاضای بازار کار روسیه، شش استان خوزستان، گیلان، سیستان و بلوچستان، اصفهان، کرمانشاه و لرستان در فهرست بررسی قابل گزارش است. در این مرحله، برای تکمیل تصویر اجرایی استان‌ها، سهم اشتغال رسمی مورد توجه قرار می‌گیرد.

براساس تعریف مرکز آمار ایران، این شاخص سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر را که در وضعیت «اشتغال رسمی» قرار دارند نشان می‌دهد. بنابراین، این متغیر برخلاف شاخص‌های مراحل قبل، مستقیماً بیانگر اندازه جمعیت بیکار، سطح مهارت یا انطباق با نیازهای بازار کار روسیه نیست. این شاخص صرفاً قرینه‌ای از میزان رسمیت روابط کاری در بازار کار استان است و در طراحی سازوکار اجرایی پیلوت می‌تواند به‌عنوان یک ملاحظه زمینه‌ای مورد توجه قرار گیرد.

جدول ۹. سهم اشتغال رسمی در استان‌های منتخب، ۱۴۰۴ (درصد) [۱۶]

استان	قربان غالب در غربال ثانویه	سهم اشتغال رسمی (%)	فاصله از کل کشور (%)
اصفهان	صنعتی - فنی	۵۵.۱	۹.۷+
خوزستان	تخصصی - خدماتی	۴۲.۲	۳.۲-
لرستان	تخصصی - خدماتی	۳۹.۵	۵.۹-
گیلان	تخصصی - خدماتی	۳۶.۹	۸.۵-
کرمانشاه	تخصصی - خدماتی	۳۲.۴	۱۳.۰-
سیستان و بلوچستان	صنعتی - فنی و تخصصی - خدماتی	۳۰.۱	۱۵.۳-
کل کشور	-	۴۵.۴	-

در میان استان‌های باقیمانده، تفاوت قابل توجهی از نظر ساختار رسمی و غیررسمی اشتغال مشاهده می‌شود. اصفهان با سهم ۵۵.۱ درصدی اشتغال رسمی تنها استان این گروه است که مقدار آن از سهم ۴۵.۴ درصدی کل کشور بالاتر قرار دارد. این ویژگی در کنار سهم بالای اشتغال صنعتی و حجم قابل توجه بیکاران تحصیلکرده، تصویری متفاوت از اصفهان نسبت به سایر گزینه‌ها ایجاد می‌کند؛ هرچند همان‌طور که در لایه دوم غربال نشان داده شد، جایگاه آن در ربع بالا - بالا استمرار کمتری دارد.

خوزستان با ۴۲.۲ درصد به میانگین کشور نزدیک‌تر از سایر استان‌های پایدار قرار دارد و در غربال ساختاری در تخصصی - خدماتی باقی مانده است. لرستان و گیلان در سطح میانی این گروه قرار دارند، درحالی‌که کرمانشاه و سیستان و بلوچستان سهم پایین‌تری از اشتغال رسمی دارند.

برآیند این بررسی نشان می‌دهد شش استان خوزستان، گیلان، سیستان و بلوچستان، اصفهان، کرمانشاه و لرستان از منظر ترکیب شاخص‌های مورد بررسی، اولویت بیشتری برای طراحی پایلوت دارند. هرچند این اولویت صرفاً ناظر بر غربال استانی است.

برآیند مراحل مختلف غربال نشان می‌دهد شش استان خوزستان، گیلان، سیستان و بلوچستان، اصفهان، کرمانشاه و لرستان از منظر ترکیب شاخص‌های مورد بررسی، ظرفیت بیشتری برای طراحی پایلوت دارند. با این حال، تعیین نقطه آغاز برنامه در مرحله اجرا صرفاً تابع نتایج این غربال نیست و ملاحظات دیگری نیز می‌تواند در اولویت‌بندی نهایی نقش داشته باشد. از جمله مهم‌ترین این ملاحظات، موقعیت جغرافیایی و سهولت ارتباط با کشور مقصد است که می‌تواند مزیت نسبی بیشتری برای آغاز برنامه از استان‌های شمالی واجد ظرفیت ایجاد کند؛ به‌ویژه آنکه نزدیکی جغرافیایی می‌تواند برخی هزینه‌ها و پیچیدگی‌های مرتبط با هماهنگی، رفت‌وآمد و پشتیبانی اجرایی را در مراحل نخست کاهش دهد. در سمت مقصد نیز ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی مناطق مختلف روسیه می‌تواند در کنار تقاضای واقعی نیروی کار، شرایط کارفرما و الزامات حقوقی مورد توجه قرار گیرد. در این چارچوب، مناطقی که به‌واسطه حضور جمعیت مسلمان و برخورداری از زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی مساعدتر، امکان سازگاری اولیه بیشتری برای نیروی کار ایرانی فراهم می‌کنند، می‌توانند در مرحله نخست همکاری از اولویت نسبی برخوردار باشند.



۵. ساختار حقوقی جذب نیروی کار خارجی در روسیه

نظام حقوقی روسیه در حوزه جذب و کنترل نیروی کار مهاجر، در چارچوب قانون فدرال شماره ۱۱۵-ФЗ «درباره وضعیت حقوقی اتباع خارجی در فدراسیون روسیه-۲۰۰۲»^۱ استوار است و مسیر اشتغال فرد خارجی را برحسب رژیم ورود، وضعیت اقامتی و دسته حقوقی یا حرفه‌ای او تعیین می‌کند. از میانه دهه ۲۰۰۰، به‌ویژه پس از اصلاحات گسترده سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۶، تبدیل ساختار این حوزه به نظام چندلایه و متمایز مشاهده می‌شود [۱۷]. در سطح عمومی، اتباع کشورهای نیازمند روادید^۲ عمدتاً از مسیر مجوز کار^۳ و اتباع کشورهای دارای رژیم ورود بدون روادید^۴ خارج از اتحادیه اقتصادی اوراسیا از مسیر پتنت کار^۵ وارد بازار کار این کشور می‌شوند. در کنار این دو سازوکار، مسیر ویژه متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS)^۶، معافیت‌های مرتبط با برخی مشاغل و حرفه‌ها و نیز ترتیبات ناشی از موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه، چارچوب حقوقی اشتغال اتباع خارجی در روسیه را تکمیل می‌کنند. منطق کلی این طراحی، ترکیب ابزارهای کنترل حجمی و روادیدی با ابزارهای تنظیم اقتصادی - کیفی به‌ویژه از طریق معیارهای دستمزدی و فهرست مشاغل اولویت‌دار در کنار هم‌افزایی با همکاری‌های بین‌المللی است [۱۷]، [۱۸]. از این‌رو، ارزیابی مسیر حقوقی قابل استفاده برای نیروی کار ایرانی مستلزم بررسی رژیم عمومی مجوز کار، استثنای حرفه‌ای، مسیر HQS و ظرفیت ترتیبات دوجانبه مرتبط است.

۱-۵. مجوز کار برای اتباع کشورهای نیازمند روادید

برای اتباع کشورهایی که ورود آنان به فدراسیون روسیه مستلزم دریافت روادید است، مسیر عمومی اشتغال بر مبنای «مجوز کار» قرار دارد. چارچوب سهمیه‌ای این نظام، به‌ویژه پس از اصلاحات گسترده قانون فدرال شماره ۱۱۵ در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، به‌صورت نظام‌مندتری در ساختار حقوقی جذب نیروی کار خارجی روسیه تثبیت شد. در این چارچوب، دولت فدراسیون روسیه هر سال میزان نیاز به جذب نیروی کار خارجی واردشونده بر مبنای روادید را تعیین و متناسب با آن، سهمیه صدور دعوت‌نامه ورود با هدف اشتغال و سهمیه صدور مجوز کار را تصویب می‌کند. قانون مقرر می‌کند این نیاز با توجه به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و جمعیتی و با هدف ارزیابی کارایی استفاده از نیروی کار خارجی تعیین شود. همچنین پیشنهادهاى مربوط به سهمیه دعوت‌نامه ازسوی نهادهای اجرایی مناطق فدراسیون و با لحاظ وضعیت بازار کار و اصل اولویت استفاده از منابع نیروی کار داخلی شکل می‌گیرد.

سهمیه‌های مربوط به جذب اتباع نیازمند روادید می‌توانند با توجه به حرفه، تخصص و سطح صلاحیت نیروی کار، کشور مبدأ و سایر معیارهای اقتصادی و اجتماعی و با ملاحظه ویژگی‌های بازار کار مناطق تنظیم شوند. بنابراین،

1. Federal Law No. FZ -۱۱۵ “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation”

2. Visa-Required Countries

3. Разрешение на Работу – Work Permit

4. Visa-Free Regime

5. Патент на Работу – Work Patent

6. Высококвалифицированный Специалист (BKC) – Highly Qualified Specialist (HQS)

برخلاف یک سهمیه صرفاً عددی در سطح ملی، ساختار تخصیص می‌تواند ترکیب حرفه‌ای و شرایط منطقه‌ای بازار کار را نیز منعکس کند. در مصوبه مربوط به سال ۲۰۲۶، نیاز مصوب به‌طور مشخص میان «گروه‌های حرفه‌ای - صلاحیتی اولویت‌دار» توزیع شده است.

در مسیر جذب اتباع نیازمند روادید، ابتکار استخدام عمدتاً از سوی کارفرما یا سفارش‌دهنده خدمات آغاز می‌شود. کارفرما ابتدا نیاز شغلی، حرفه یا سمت، تعداد نیروی مورد نیاز و شرایط استخدام را مشخص می‌کند و در موارد مشمول باید «مجوز جذب و به‌کارگیری نیروی کار خارجی» را از وزارت کشور روسیه یا واحد منطقه‌ای آن دریافت کند. صدور این مجوز منوط به اخذ نظر مرجع صلاحیت‌دار خدمات اشتغال در واحد فدرال مربوط است و از این طریق، نیاز اعلام‌شده کارفرما با وضعیت بازار کار منطقه‌ای و امکان تأمین نیروی مورد نیاز از منابع داخلی مرتبط می‌شود. مجوز جذب و به‌کارگیری نیروی خارجی برای کارفرما برای مدت یک سال صادر می‌شود [۲۰].

پس از طی این مرحله، کارفرما یا سفارش‌دهنده خدمات برای هر نیروی خارجی درخواست دعوت‌نامه ورود با هدف اشتغال ارائه می‌کند و هم‌زمان مدارک موردنیاز برای صدور مجوز کار همان فرد نیز به مرجع مهاجرتی ارائه می‌شود. قانون تصریح می‌کند که در این مسیر، مجوز کار هر نیروی خارجی هم‌زمان با دعوت‌نامه کاری مربوط صادر می‌شود و مرجع مهاجرتی نیز وجود مجوز معتبر کارفرما برای جذب و به‌کارگیری نیروی خارجی را کنترل می‌کند. از این‌رو، در این رژیم حقوقی میان کارفرمای مشخص، نیاز شغلی، مجوز جذب کارفرما، دعوت‌نامه ورود و مجوز کار فرد خارجی از ابتدای فرایند ارتباط مستقیمی برقرار است؛ ویژگی‌ای که این مسیر را از نظام فردمحور پتنت برای اتباع کشورهای بدون روادید متمایز می‌کند.

پس از صدور دعوت‌نامه و مجوز کار، تبعه خارجی بر مبنای دعوت‌نامه صادر شده برای دریافت روادید کاری از نمایندگی دیپلماتیک یا کنسولی فدراسیون روسیه در خارج از کشور اقدام می‌کند. روادید کار عادی برای مدت قرارداد کار یا قرارداد ارائه خدمات و حداکثر تا یک سال صادر می‌شود. در عمل، مدت اعتبار مجوز کار نیز با مدت قانونی اشتغال و اقامت فرد ارتباط دارد و ادامه اشتغال پس از پایان اعتبار مستلزم طی تشریفات لازم برای تمدید یا صدور مجوزها و روادید مربوط است.

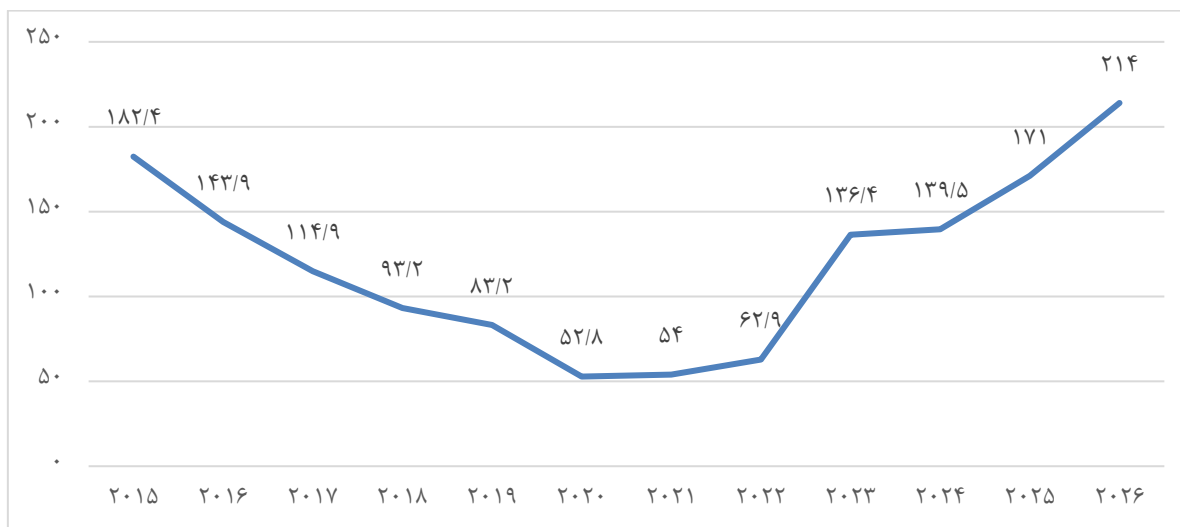
مجوز کار همچنین از حیث قلمرو و نوع فعالیت دارای محدودیت است. تبعه خارجی اصولاً مجاز نیست خارج از واحد فدرالی که مجوز برای آن صادر شده یا در حرفه، تخصص، سمت یا نوع فعالیتی متفاوت از اطلاعات مندرج در مجوز اشتغال داشته باشد، مگر در موارد استثنایی که قانون اجازه داده باشد. اتباع واردشونده با روادید کاری همچنین پس از ورود مشمول الزامات تکمیلی مهاجرتی و هویتی‌اند؛ از جمله انجام ثبت دولتی اثر انگشت و عکس‌برداری و ارائه مدارک پزشکی در مهلت‌های مقرر، و در موارد مشمول قانون، ارائه مدرک مربوط به آشنایی با زبان روسی، تاریخ روسیه و مبانی قوانین این کشور. این الزامات بخشی از نظام نظارتی پس از ورود و شرط استمرار وضعیت قانونی اشتغال فرد محسوب می‌شوند.

برای سال ۲۰۲۶، دولت فدراسیون روسیه به‌موجب مصوبه شماره ۱۹۲۰ مورخ ۲۸ نوامبر ۲۰۲۵، نیاز به جذب ۲۷۸,۹۴۰ نفر نیروی کار خارجی واردشونده بر مبنای روادید را تعیین کرده است. در همین مصوبه، سهمیه صدور



۲۷۸,۹۴۰ دعوت‌نامه ورود با هدف اشتغال و ۲۷۸,۹۴۰ مجوز کار نیز تصویب شده و نیاز مزبور میان گروه‌های حرفه‌ای - صلاحیتی اولویت‌دار توزیع شده است [۱۹].

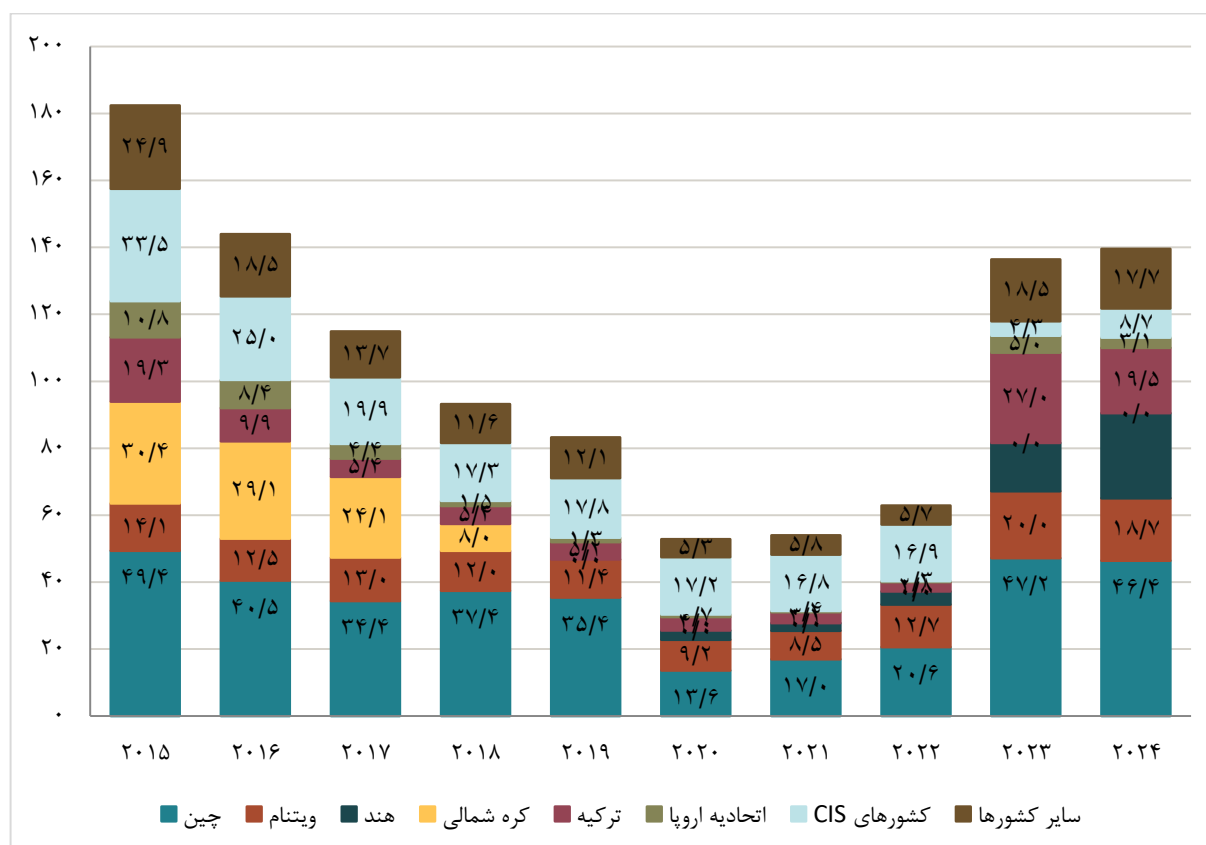
کشورهای مشمول این طرح عمدتاً آن دسته از کشورهایی‌اند که روسیه با آنها معاهده لغو روادید کوتاه‌مدت ندارد؛ از جمله این کشورها، بسیاری از کشورهای آسیای غیرپساشوروی، برخی کشورهای خاورمیانه، آفریقا، آسیای جنوب و جنوب‌شرقی و بخش مهمی از کشورهای آمریکای لاتین هستند.



شکل ۲۱. نمودار سری زمانی انباره مجوز کار معتبر صادر شده در روسیه در پایان هر سال (هزار نفر) [۱۱]

* ارقام سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ برآوردی بوده و داده‌های مشاهده شده این سری تا سال ۲۰۲۴ است.

شکل ۲۱ روند تغییرات انباره مجوزهای کار معتبر صادر شده در فدراسیون روسیه در پایان هر سال را در بازه زمانی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۶ نشان می‌دهد. در سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۰، این متغیر با افتی پیوسته و شدید از حدود ۱۸۳ هزار به نزدیک ۵۳ هزار فقره کاهش یافته که عمدتاً ناشی از اصلاحات قانونی و جایگزینی نظام «پتنت» برای نیروی کار کشورهای بدون روادید، پیامدهای تحریم‌های اقتصادی و رکود نسبی تقاضای نیروی کار بوده است؛ در بین سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۲، متغیر تحت تأثیر همه‌گیری کووید-۱۹ و محدودیت‌های مرزی در کف تاریخی خود (حدود ۵۳ تا ۶۴ هزار فقره) تثبیت شده است و سرانجام در سال‌های ۲۰۲۳ به بعد، جهش چشمگیر و پیش‌بینی صعودی تا بیش از ۲۱۴ هزار فقره در سال ۲۰۲۶ مشاهده می‌شود که نشان‌دهنده افزایش کسری نیروی کار در اقتصاد روسیه، تحولات ساختاری پس از تحولات ژئوپلیتیک سال ۲۰۲۲ و ضرورت جذب کارگران و متخصصان خارجی از بازارهای جدید است.



شکل ۲۲. نمودار سری زمانی ترکیب کشوری مجوزهای کار معتبر صادر شده در روسیه (هزار نفر) [۱۱]

شکل ۲۲، بیانگر بازآرایی ساختاری و چرخش ژئواکونومیک در مبادی تأمین نیروی کار دارای مجوز در فدراسیون روسیه طی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ است؛ در این روند، سهم و تعداد نیروهای اعزامی از مبادی سنتی غربی و شرکای اولیه نظیر اتحادیه اروپا (کاهش شدید از ۱۰.۸ هزار نفر در سال ۲۰۱۵ به حدود ۳ تا ۵ هزار نفر در سال‌های اخیر) و همچنین کره شمالی به شدت تقلیل یافته است. در مقابل، احیای صعودی این شاخص در سال‌های ۲۰۲۳ و ۲۰۲۴ (رسیدن مجموع به نزدیک ۱۴۰ هزار فقره) عمدتاً تحت هدایت بازارهای آسیایی و بدون تحریم محقق شده است؛ به طوری که چین با حفظ جایگاه نخست خود به حدود ۴۶ تا ۴۷ هزار مجوز بازگشته، کشورهایی نظیر ترکیه (با جهش به حدود ۲۰ تا ۲۷ هزار مجوز در سال‌های پایانی)، ویتنام (نزدیک به ۱۹ هزار مجوز) و بازیگران نوظهوری چون هند (با حدود ۱۸ تا ۲۰ هزار مجوز در سال‌های ۲۰۲۳ - ۲۰۲۴) خلأ ناشی از خروج شرکت‌ها و متخصصان غربی را پر کرده‌اند؛ این امر نشان‌دهنده گذار آشکار بازار کار روسیه به سوی پیوندهای فراگیرتر با شرق و جنوب جهانی در سایه فشارهای تحریمی و تحولات پس از سال ۲۰۲۲ است.

۲-۵. پتنت کار برای اتباع کشورهای بدون روادید

برای اتباع کشورهای بدون نیاز به ویزا در کنار طرح مجوز کار، از سال ۲۰۱۰ به موجب اصلاحات قانون فدرال مربوط به وضعیت اتباع خارجی، سازوکار «پتنت کار» برای اتباع کشورهای دارای طرح لغو روادید کوتاه‌مدت (۹۰ روزه) با روسیه-



عمدتاً کشورهای آسیای مرکزی نظیر تاجیکستان، ازبکستان، و نیز برخی دیگر از کشورهای مستقل مشترک‌المنافع^۱ که به روادید کوتاه‌مدت برای سفر به روسیه نیاز ندارند- ایجاد شد. هرچند پَتنت‌های معرفی شده در سال ۲۰۱۰ صرفاً برای اشتغال نزد اشخاص حقیقی- مانند کارگران خانگی- کاربرد داشت، با اصلاحات بنیادین در قانون FZ-۳۵۷ از ژانویه سال ۲۰۱۵، این سازوکار به استخدام نزد اشخاص حقوقی و شرکت‌ها نیز تعمیم یافت [۱۸]، [۲۱].

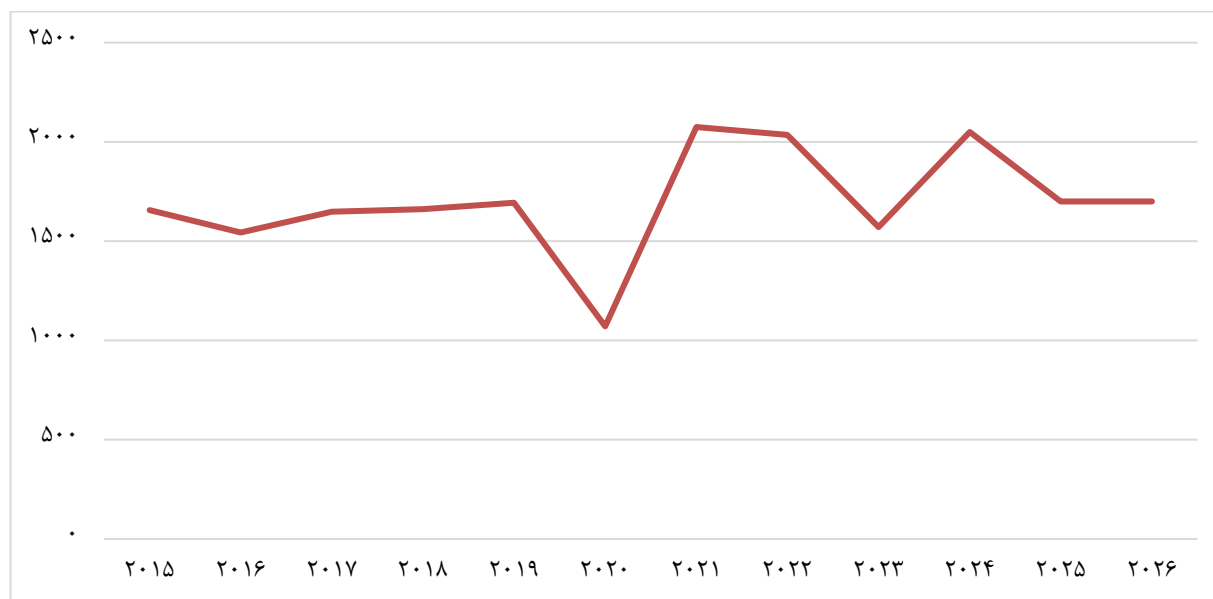
برای اخذ پَتنت، تبعه خارجی باید اصولاً ظرف ۳۰ روز تقویمی از تاریخ ورود برای آن اقدام، و الزامات قانونی مربوط به معاینات پزشکی، احراز دانش زبان روسی، تاریخ و مبانی حقوق روسیه و پرداخت‌های مالیاتی مقرر را رعایت کند. پَتنت برای مدتی بین یک تا دوازده ماه صادر می‌شود و اعتبار آن متناسب با دوره‌ای که مالیات ثابت پیشاپیش پرداخت شده قابل تمدید است؛ باین‌حال، مجموع مدت اعتبار هر پَتنت از تاریخ صدور از دوازده ماه تجاوز نمی‌کند و برای ادامه اشتغال پس از آن، سازوکار تجدید مقرر در قانون اعمال می‌شود. یک محدودیت کلیدی جز در موارد استثنایی مقرر در قانون، این است که پَتنت فقط در همان واحد فدرال- منطقه یا شهر فدرال- که در آن صادر شده، اعتبار دارد و اشتغال در منطقه‌ای دیگر مستلزم اخذ پَتنتی جدید است [۲۲].

تفاوت ساختاری مهم آن است که برای صدور اولیه پَتنت، ارائه قرارداد کار با کارفرما شرط پیشینی نیست؛ باین‌حال دارنده پَتنت پس از اشتغال مکلف است تکالیف قانونی مربوط به اعلام فعالیت و ارائه قرارداد را انجام دهد. تبعه خارجی موظف است ظرف مدت ۲ ماه پس از دریافت پَتنت، قرارداد کاری یا مدنی خود را به اداره مهاجرت ارائه کند. پس از انعقاد قرارداد، کارفرما موظف است در مهلتی کوتاه- معمولاً ۳ روز کاری- آغاز اشتغال تبعه خارجی را به اداره مهاجرتی گزارش دهد. اگر فرد در مهلت مقرر قرارداد را ثبت نکند، یا پرداخت‌های ماهانه پَتنت را قطع کند، یا شغل خود را در حوزه‌ای خارج از نوع فعالیت مجاز در پَتنت برگزیند، در این صورت پَتنت لغو می‌شود و فرد در وضعیت اقامتی غیرقانونی قرار می‌گیرد. بدین ترتیب، پَتنت به ابزاری برای تنظیم جریان بزرگ مهاجران کاری از کشورهای بدون نیاز به ویزا تبدیل شده است؛ بدون اینکه به‌صورت پیشینی وابسته به سهمیه‌بندی سالانه یا درخواست مشخص کارفرما باشد؛ هرچند کنترل پسینی از طریق گزارش‌دهی کارفرما و نظارت مالیاتی اعمال می‌شود [۲۰].

همچنین سازوکار تعمیم‌یافته به استخدام نزد اشخاص حقوقی و شرکت‌ها، به‌جای آنکه رابطه‌ای سه‌جانبه مبتنی بر سهمیه و درخواست کارفرما باشد، اساساً فردمحور است. تبعه خارجی از این کشورها می‌تواند با ورود بدون ویزا به روسیه، ظرف مهلتی معین- معمولاً ۳۰ روز از تاریخ ورود- برای اخذ پَتنت به اداره امور مهاجرتی وزارت کشور یا مراکز چندمنظوره مهاجرتی مانند مرکز سخاروف در منطقه مسکو مراجعه کند. در این فرایند، فرد ظرف دو ماه از تاریخ صدور پَتنت باید اطلاعیه اشتغال و مدارک مربوط را ارائه کند. همچنین درخواست اولیه پَتنت اصولاً ظرف ۳۰ روز از ورود است.

1. Commonwealth of Independent States

۲. از سال ۲۰۲۵ امکان ترتیبات مشترک میان مسکو- استان مسکو و سن‌پترزبورگ- استان لنینگراد در ماده ۱۲/۳ ایجاد شده است.



شکل ۲۳. نمودار سری زمانی انبار پتنت معتبر صادر شده در روسیه در پایان هر سال (هزار نفر) [۱۱]

* ارقام سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ برآوردی بوده و داده‌های مشاهده شده این سری تا سال ۲۰۲۴ است.

شکل ۲۳ روند تحولات زمانی انبار پتنت‌های معتبر صادر شده برای اشتغال اتباع خارجی در فدراسیون روسیه را در بازه سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۶ (به هزار فقره) به تصویر می‌کشد که خلاف نوسان مقیاس‌پذیر، اما پر حجم‌تر، ثبات نسبی چشمگیری را در محدوده ۱۵۰۰ تا ۲۱۰۰ هزار فقره نشان می‌دهد؛ این شاخص از حدود ۱۶۶۰ هزار فقره در سال ۲۰۱۵ با نوسانات ملایم تا سطح ۱۷۰۰ هزار در سال ۲۰۱۹ تداوم یافته، اما در سال ۲۰۲۰ تحت تأثیر شوک همه‌گیری کووید-۱۹، بسته شدن مرزها و توقف سفرهای کاری، با افت شدید به کمتر از ۱۱۰۰ هزار فقره (سطحی نزدیک به یک‌سوم کاهش) مواجه شده است؛ با این حال، از سال ۲۰۲۱ بازار پتنت با بازگشت نیروی کار کشورهای بدون روادید (به‌ویژه از بکستان، تاجیکستان و قرقیزستان^۱) به روال عادی، جهشی قابل توجه به بیش از ۲۰۷۰ هزار فقره داشته و در سطح بالای ۲۰۰۰ هزار فقره تثبیت شده است؛ نوسانات سال‌های ۲۰۲۳ (کاهش به حدود ۱۵۶۰ هزار) و ۲۰۲۴ (بازیابی تا ۲۰۵۰ هزار) بیانگر چرخه‌های تقاضای کاری، فرایندهای انقضای دوره‌ای پتنت‌ها و نیز اثر سیاست‌های جدید اداری و بازرسی کارفرمایان است؛ در نهایت، پیش‌بینی سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ در سطح پایدار حدود ۱۷۰۰ هزار فقره، حاکی از تداوم وابستگی ساختاری اقتصاد روسیه به نیروی کار کشورهای همسو و کشورهای جنوب آسیایی، به‌رغم کمبود جمعیتی داخلی، نیاز پروژه‌های زیرساختی و صنعتی و پیامدهای ژئوپلیتیک سال‌های اخیر است.

۱. هرچند طبق بند «۱» ماده (۹۷) «معاهده اتحادیه اقتصادی اوراسیا» و همچنین بند «۴» ماده (۱۳) قانون فدرال ۱۱۵-ФЗ روسیه، کارفرمایان روسی می‌توانند شهروندان کشورهای عضو اتحادیه (قزاقستان، قرقیزستان، ارمنستان، بلاروس) را بدون نیاز به اخذ پتنت (Патент) یا مجوز کار (PHP) و بدون رعایت سهمیه‌بندی نیروی کار استخدام کنند، لیکن آمار نیروی کار این کشورها در سالنامه‌های آماری روسیه، در بخش پتنت لحاظ می‌شود.



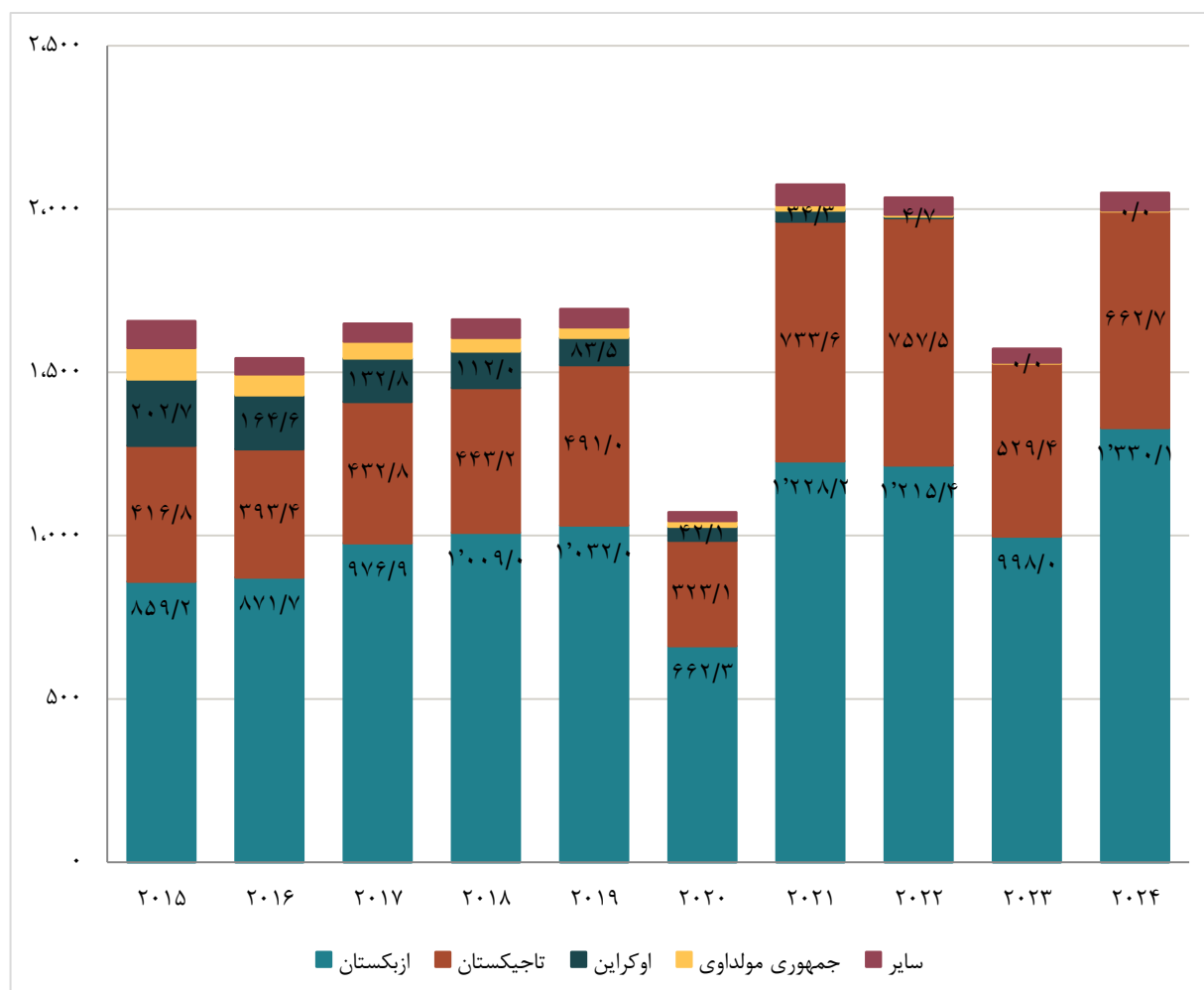
شکل ۲۴. نمودار سری زمانی مقایسه انباره مجوزها و پتنت‌های صادر شده برای نیروی کار خارجی در روسیه (هزار نفر) [۱۱]

* ارقام سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ برآوردی بوده و داده‌های مشاهده شده این سری تا سال ۲۰۲۴ است.

شکل ۲۴ مقایسه زمانی میان دو سازوکار اصلی اشتغال اتباع خارجی در روسیه (یعنی مجوزهای کار صادر شده برای نیروی کار «نیازمند روادید» و پتنت‌های صادر شده برای نیروی کار کشورهای «بدون روادید») را در بازه سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۶ به هزار فقره نشان می‌دهد و مهم‌ترین پیام آن، شکاف ساختاری و بسیار چشمگیر میان این دو رژیم است؛ پتنت با سهمی بین حدود ۱۵۵۰ تا ۲۰۷۰ هزار فقره، ستون فقرات اشتغال خارجی در روسیه را تشکیل می‌دهد و تقریباً همیشه بیش از ۱۰ برابر مجوزهای کار است؛ سهمیه مجوزهای کار از حدود ۱۹۰ هزار فقره در سال ۲۰۱۵ با روندی نزولی تا کف تاریخی حدود ۵۰ هزار در سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۲۰ (تحت تأثیر همه‌گیری و سخت‌گیری‌های اداری) کاهش یافته، اما از سال ۲۰۲۳ به تدریج و تا حدود ۲۲۰ هزار فقره در سال ۲۰۲۶ بازیابی شده که بازتاب افزایش جذب متخصصان با صلاحیت بالا (HQS) از بازارهای جدید مانند چین و هند و نیز اتباع کشورهای بدون روادید واجد شرایط است؛ در مقابل، نوسانات ستون‌های مربوط به پتنت کار بر تداوم وابستگی ساختاری اقتصاد روسیه به نیروی کار ارزان و انبوه کشورهای همسایه آسیای مرکزی تأکید دارد؛ بنابراین شکل ۲۴ به روشنی نشان می‌دهد که سازوکار پتنت چیرگی کمی دارد، درحالی‌که پویایی رشد در دهه اخیر به تدریج به سمت مجوزهای کار کم‌حجم، اما باکیفیت‌تر و تخصصی‌تر حرکت کرده است.

شکل ۲۵ ترکیب کشوری پتنت‌های صادر شده برای نیروی کار خارجی در روسیه را در بازه سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۴ نشان می‌دهد و تصویری گویا از وابستگی شدید بازار کار غیرمتخصص روسیه به دو بازیگر منطقه‌ای، یعنی ازبکستان و تاجیکستان، ارائه می‌کند؛ ازبکستان در طول کل دوره ستون غالب است و از حدود ۸۶۰ هزار فقره در سال ۲۰۱۵ و سقف اولیه ۹۷۹ هزار در سال ۲۰۱۷، پس از فرود شدید همه‌گیری در سال ۲۰۲۰ (حدود ۶۶۲ هزار)، جهشی چشمگیر به بیش از ۱۲۲۰ هزار فقره در سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۲۱ داشته و در سال ۲۰۲۴ با رکورد تاریخی ۱۳۳۳ هزار فقره نزدیک به دوسوم کل بازار پتنت را به خود اختصاص داده است؛ تاجیکستان دومین رکن ساختاری است که از حدود

۴۱۹ هزار در سال ۲۰۱۵ با نوسان به‌طور پیوسته گسترش یافته و در سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۲۴ به محدوده ۶۹۰ تا ۷۷۳ هزار فقره رسیده و سهم نسبی آن نیز روبه‌افزایش بوده است؛ اوکراین که در میانه دهه با ۲۰ تا ۲۶ هزار فقره و مولداوی با ۵۴ تا ۸۵ هزار حضور معناداری داشتند، پس از سال ۲۰۲۲ عملاً از ترکیب حذف شده‌اند؛ چراکه حذف مولداوی از سال ۲۰۲۲ و افت اوکراین به ارقام جزئی در سال ۲۰۲۳ و تقریباً صفر در سال ۲۰۲۴، به‌روشنی بازتاب جنگ اوکراین و سیاست‌های مهاجرتی سخت‌گیرانه‌تر روسیه است.



شکل ۲۵. نمودار سری زمانی ترکیب کشوری پتنت‌های صادر شده در روسیه (هزار نفر) [۱۱]

۳-۵. مسیر متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS)

در سال ۲۰۱۰ روسیه در چارچوب سیاست جذب سرمایه انسانی کیفی و ارتقای بهره‌وری اقتصاد، یک ابزار ویژه تحت عنوان «متخصص واجد صلاحیت بالا»^۱ معرفی کرد. این طرح که در ماده (۱۳.۲) قانون فدرال مربوط به وضعیت اتباع خارجی تنظیم شده است، به کارفرمایان روسی اجازه می‌دهد اتباع خارجی با تخصص بالا را با روالی ساده‌تر، خارج از

1. Highly Qualified Specialist (HQS)



بسیاری از سهمیه‌ها و محدودیت‌های عمومی، و برای دوره‌های طولانی‌تر استخدام کنند، مشروط بر آنکه سطح دستمزد این افراد به‌طور قابل ملاحظه‌ای بالاتر از متوسط باشد [۱۷].

یکی از معیارهای اصلی برخورداری از رژیم متخصصان واجد صلاحیت بالا، سطح دستمزد مقرر در قانون است.^۱ براساس اصلاح ماده (۱۳.۲) قانون فدرال شماره ۱۱۵، که به‌موجب قانون فدرال شماره ۳۱۶-FZ مصوب ۱۰ ژوئیه ۲۰۲۳ انجام و از اول مارس ۲۰۲۴ اجرایی شد، حداقل عمومی دستمزد برای اغلب متخصصان واجد صلاحیت بالا به ۷۵۰ هزار روبل در هر فصل تقویمی، معادل ۳ میلیون روبل در سال، افزایش یافت. بااین‌حال، قانون برای برخی گروه‌های خاص، ازجمله بعضی از کارکنان علمی، آموزشی و فناوری اطلاعات، آستانه‌های متفاوتی پیش‌بینی کرده است. همچنین استخدام متخصصان واجد صلاحیت بالا از نظام عمومی سهمیه سالانه صدور مجوز کار مستثناست [۲۳].

ویژگی‌های اصلی این طرح عبارت‌اند از :

- **عدم شمول سهمیه‌های عمومی:** کارفرمایی که می‌خواهد متخصصان واجد صلاحیت بالا جذب کند، معمولاً تابع سهمیه‌های سالانه مجوز کار نیست و می‌تواند بدون انتظار برای تخصیص سهمیه، مستقیماً برای صدور مجوز کار متخصصان واجد صلاحیت بالا اقدام کند.

- **روال ساده و سریع صدور مجوز:** مدت صدور مجوز کار و دعوت‌نامه برای متخصصان واجد صلاحیت بالا به‌طور محسوسی کوتاه‌تر است؛ مهلت قانونی رسیدگی به درخواست جذب متخصص واجد صلاحیت بالا حداکثر ۱۴ روز کاری است. نیازهای بوروکراتیک نسبت به طرح عادی کاهش یافته است، هرچند الزام به ثبت قرارداد، بیمه سلامت، و گزارش‌دهی به وزارت کشور همچنان برقرار است.

- **مدت طولانی مجوز:** برای متخصصان واجد صلاحیت بالا، مجوز کار می‌تواند تا سه سال صادر شود و این مدت قابل تمدید است، بدون آنکه نیازی به خروج از کشور در هر تمدید وجود داشته باشد؛ این امر امکان ایجاد رابطه کاری پایدار و انتقال دانش را فراهم می‌کند.

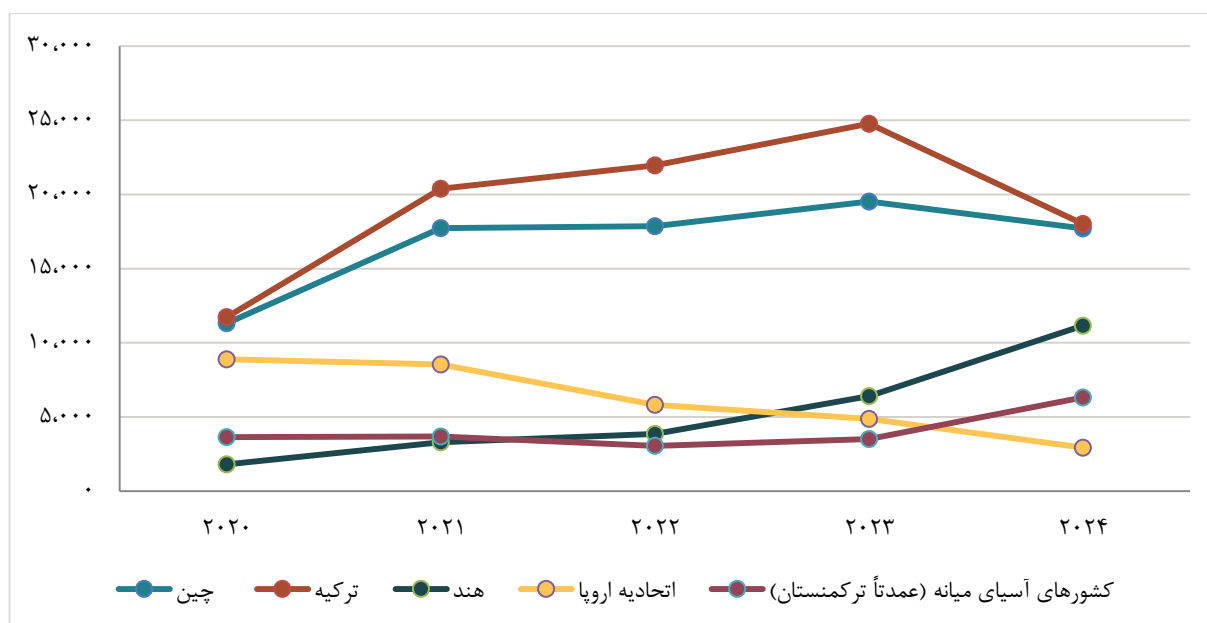
- **مزایای الحاقی برای خانواده، تسهیلات اقامتی برای متخصص و اعضای خانواده:** دامنه «اعضای خانواده» متخصص واجد صلاحیت بالا در قانون روسیه محدود به همسر و فرزندان خردسال نیست و همسر، فرزندان (ازجمله فرزندخواندگان)، همسران فرزندان، والدین (ازجمله والدین خوانده)، همسران والدین، پدربزرگ و مادربزرگ و نوادگان را نیز دربرمی‌گیرد. متخصص واجد صلاحیت بالا و اعضای خانواده وی می‌توانند بنا بر درخواست، برای مدت اعتبار مجوز کار متخصص از اجازه اقامت برخوردار شوند. افزون‌بر این، در صورت اشتغال متخصص به مدت حداقل دو سال در این وضعیت و احراز سایر شرایط مقرر قانونی، ازجمله انجام تعهدات مالیاتی مربوط، امکان صدور اجازه اقامت بدون محدودیت زمانی برای متخصص و اعضای خانواده وی پیش‌بینی شده است.

۱. میزان دقیق و موارد استثنا بنا بر مصوبات دولتی و در گذر زمان اصلاح شده است؛ در برخی بخش‌ها یا برای برخی دسته‌ها سقف‌های متفاوتی مقرر شده است.

- امکان اشتغال در گستره وسیع حرفه‌ای: متخصصان واجد صلاحیت بالا می‌تواند تقریباً در هر موقعیت شغلی (به‌استثنای برخی مناصب دولتی و مشاغل مستلزم تابعیت روسیه)، به‌شرط رعایت معیار دستمزد و تأیید صلاحیت حرفه‌ای، استخدام شوند.

از زمان ایجاد این طرح، سهم متخصصان واجد صلاحیت بالا در کل مهاجرت کاری قانونی روسیه به‌تدریج افزایش یافته است؛ ترکیب این گروه عمدتاً شامل متخصصان حوزه‌های مالی، انرژی، صنایع بزرگ، و به‌صورت فزاینده، فناوری اطلاعات و ارتباطات است. در سال‌های پس از ۲۰۱۴ و به‌ویژه در پی تحولات سیاسی و اقتصادی، روسیه این طرح را در برخی حوزه‌ها اصلاح و با هدف تشویق ورود متخصصان در حوزه‌های راهبردی (به‌ویژه فناوری‌های نوین، مهندسی پیشرفته و پزشکی) از طریق امکان کاهش حداقل معیار دستمزد برای برخی بخش‌ها و مناطق، تعدیل کرده است. به‌موازات اعمال الزامات جدید در حوزه‌های امنیتی و سلامت (مانند الزامات معاینات پزشکی دوره‌ای، انگشت‌نگاری و ثبت بیومتریک)، چارچوب طرح متخصصان واجد صلاحیت بالا نیز به‌روزرسانی شده، اما منطق اصلی آن، جذب نیروی کار بسیار ماهر در ازای تضمین دستمزد بالا و کنترل دقیق، حفظ شده است.

شکل ۲۶ ترکیب کشوری مجوزهای کار متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS) در روسیه را طی سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۴ نشان می‌دهد. در این دوره، تعداد متخصصان ترکیه‌ای از حدود ۱۱.۷ هزار نفر در سال ۲۰۲۰ به ۲۴.۸ هزار نفر در سال ۲۰۲۳ افزایش یافته و در سال ۲۰۲۴ به حدود ۱۸ هزار نفر رسیده است. چین نیز از حدود ۱۱.۳ هزار نفر در سال ۲۰۲۰ به محدوده ۱۷ تا ۱۹.۵ هزار نفر در سال‌های پایانی دوره رسیده و در کنار ترکیه یکی از مهم‌ترین مبادی تأمین نیروی متخصص خارجی بوده است. در همین دوره، هند رشد قابل توجهی را تجربه کرده و تعداد متخصصان آن از حدود ۱.۸ هزار نفر در سال ۲۰۲۰ به بیش از ۱۱.۱ هزار نفر در سال ۲۰۲۴ افزایش یافته است؛ در مقابل، تعداد متخصصان کشورهای اتحادیه اروپا از حدود ۸.۹ هزار نفر به حدود ۲.۹ هزار نفر کاهش یافته است. کشورهای آسیای میانه نیز روندی افزایشی داشته‌اند. در مجموع، تغییر ترکیب کشوری مجوزهای HQS از افزایش وزن مبادی آسیایی و کاهش سهم نسبی مبادی اروپایی در تأمین نیروی متخصص خارجی روسیه طی سال‌های اخیر حکایت دارد و با الگوی گسترده‌تر تغییر جغرافیای جذب نیروی کار خارجی این کشور همخوان است.



شکل ۲۶. نمودار سری زمانی ترکیب متخصصان عالی‌رتبه مجوز کار در روسیه به تفکیک کشور (نفر) [۱۱]

گفتنی است که حضور هم‌زمان اتباع کشورهای مستقل مشترک‌المنافع^۱ در دو نظام «پتنت» و «مجوز کار» در آمارهای مهاجرتی فدراسیون روسیه، ناشی از تفکیک‌های حقوقی، سطح مهارت نیروی کار و تفاوت در رژیم‌های روادیدی میان این کشورهاست. اگرچه قانون مهاجرت روسیه (به‌ویژه اصلاحات قانون فدرال شماره ۱۱۵ از سال ۲۰۱۵) مسیر اصلی اشتغال برای اتباع کشورهای بدون روادید را بر نظام «پتنت» استوار کرده، این سازوکار عمدتاً برای نیروی کار عمومی، خدماتی و مشاغل با مهارت پایین تا متوسط طراحی شده است و تمام سطوح اشتغال را پوشش نمی‌دهد [۲۴].

مهم‌ترین عامل ثبت اتباع کشورهای مستقل مشترک‌المنافع در آمار «مجوز کار»، سازوکار قانونی جذب «متخصصان با صلاحیت بالا» (HQS/BKC) است. براساس مقررات فدرال، چنانچه کارفرمای روسی تخصصی را از کشورهای بدون روادید حوزه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (نظیر ازبکستان، تاجیکستان یا آذربایجان) برای جایگاه‌های مدیریتی، مهندسی یا مشاغل تخصصی با حداقل آستانه دستمزد مشخص استخدام کند، این فرد به‌جای پرداخت عوارض ماهانه و دریافت پتنت، مستقیماً مشمول دریافت «مجوز کار معتبر» با اعتبار طولانی‌مدت (تا سه سال)، معافیت از سهمیه‌بندی‌های سالانه و تسهیلات اقامتی برای خود و خانواده‌اش می‌شود؛ سازوکاری که موجب ورود این گروه از نخبگان مهارتی به آمار رسمی مجوزهای کار می‌شود.

علاوه بر تفکیک مهارتی، تفاوت در رژیم حقوقی روادید در جغرافیای همسو نیز نقش بسزایی دارد؛ ترکمنستان، با وجود قرار داشتن در دسته‌بندی آماری و منطقه‌ای کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، از سال ۱۹۹۹ رژیم لغو روادید با روسیه را متوقف کرده است و اتباع آن دقیقاً همانند شهروندان کشورهایی نظیر چین یا هند، برای ورود و اشتغال نیازمند ویزای کار و «مجوز کار رسمی» اند. همچنین، اشتغال برخی از کارمندان کشورهای مستقل مشترک‌المنافع در شعب و دفاتر نمایندگی شرکت‌های خارجی مستقر در روسیه مشمول رویه‌های صدور مجوز سازمانی کارفرما می‌شود. از این‌رو،

1. Commonwealth of Independent States (CIS)

حضور کشورهای کشورهای مستقل مشترک‌المنافع در نمودار مجوزهای کار، عمدتاً نمایانگر سهم متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS) و نیز اتباع کشورهای دارای روادید مانند ترکمنستان است.

در سال‌های اخیر، مؤلفه‌های نظارتی و کنترلی سیاست مهاجرتی روسیه به تدریج تقویت شده است. یکی از نقاط مهم این روند، تصویب قانون فدرال شماره ۲۷۴-FZ در اول ژوئیه ۲۰۲۱ بود که بخش عمده احکام آن از ۲۹ دسامبر همان سال لازم‌الاجرا شد. براساس این اصلاحات، اتباع خارجی وارد شده با هدف اشتغال مشمول الزامات گسترده‌تری در زمینه ثبت دولتی اثر انگشت، عکس‌برداری و معاینات پزشکی شدند؛ به گونه‌ای که نیروی کار خارجی اصولاً باید ظرف ۳۰ روز از ورود، یا حسب مورد در زمان درخواست پتنت یا دریافت مجوز کار، الزامات هویتی و بیومتریک مقرر را انجام دهد.

این جهت‌گیری کنترلی در سال ۲۰۲۴ با تصویب قانون فدرال شماره ۲۶۰-FZ تقویت شد. براساس این قانون، از ابتدای سال ۲۰۲۵ مدت مجاز اقامت موقت اتباع واردشونده بدون روادید، در حالت عمومی، از حداکثر ۹۰ روز در هر دوره ۱۸۰ روزه به حداکثر ۹۰ روز در مجموع یک سال تقویمی تغییر یافت. همچنین از ۵ فوریه ۲۰۲۵ «رژیم اخراج» و «ثبت اشخاص تحت کنترل» برای اتباع خارجی فاقد مبنای قانونی اقامت به اجرا درآمد. قرار گرفتن فرد در این ثبت می‌تواند با مجموعه‌ای از محدودیت‌ها، از جمله محدودیت در تغییر محل اقامت یا خروج از منطقه محل اقامت، خرید و ثبت املاک و وسایل نقلیه و انجام برخی عملیات بانکی همراه شود تا زمانی که وضعیت اقامتی فرد تعیین تکلیف یا وی از کشور خارج شود. از این‌رو، تحولات اخیر را می‌توان به عنوان تقویت تدریجی کنترل مهاجرتی، الزامات هویتی و سازوکارهای نظارت بر اقامت و اشتغال اتباع خارجی توصیف کرد. این روند هم‌زمان با تداوم نیاز اقتصاد روسیه به نیروی کار خارجی و توسعه مسیرهای رسمی جذب نیروی کار رخ داده است؛ در نتیجه، جهت‌گیری سیاستی روسیه را می‌توان ترکیبی از تداوم جذب قانونی و هدفمند نیروی خارجی و سخت‌گیری بیشتر در قبال اقامت و اشتغال خارج از چارچوب قانونی دانست.^۱

این تحولات نظارتی باید از اصلاحات خاص رژیم متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS) تفکیک شود. افزایش حداقل عمومی دستمزد این گروه به ۷۵۰ هزار روبل در هر فصل تقویمی، ناشی از اصلاح جداگانه قانون شماره ۱۱۵ در سال ۲۰۲۳ بوده و متخصصان واجد صلاحیت بالا همچنان از سهمیه عمومی صدور مجوز کار مستثنا هستند [۲۵]، [۲۶]، [۲۷]، [۲۸].

پیش‌ران‌های اساسی این دگرگونی را می‌توان در تعامل چهار عامل «امنیتی»، «اقتصادی»، «اجتماعی» و «پارادوکس جمعیتی» تحلیل کرد؛ از منظر امنیتی، نهادهای حاکمیتی به‌ویژه پس از رخدادهای تروریستی اخیر، مهاجرت‌های غیررسمی از حوزه آسیای مرکزی را کانون بالقوه نفوذ شبکه‌های افراطی ارزیابی کردند و انحصار آزمون‌های زبان و هویت‌سنجی را به نهادهای دولتی بازگرداندند. از بُعد اقتصادی و اجتماعی نیز حاکمیت در پی مهار اقتصاد زیرزمینی، فرار مالیاتی ناشی از حواله‌های غیررسمی و پاسخ به مطالبات افکار عمومی به منظور جلوگیری از شکل‌گیری خرده‌فرهنگ‌های ناهمگون برآمد. برآیند این مؤلفه‌ها نشان می‌دهد که مسکو در مواجهه با پارادوکس «نیاز مبرم به

۱. حادثه تروریستی تالار کروکوس سیتی‌هال در مارس ۲۰۲۴ به تشدید بحث‌های سیاسی و تقنینی درباره کنترل مهاجرت در روسیه کمک کرد. در مذاکرات پارلمانی پس از این حادثه نیز بر تقویت ابعاد امنیتی مقررات مهاجرتی تأکید شد. با این حال، بخش مهمی از روند توسعه الزامات بیومتریک، پزشکی و هویتی پیش از این حادثه و از سال ۲۰۲۱ آغاز شده بود؛ از این‌رو، نمی‌توان اصلاحات مهاجرتی سال‌های اخیر را صرفاً پیامد حادثه کروکوس تلقی کرد.



نیروی کار به دلیل بحران جمعیتی» در برابر «الزامات امنیت ملی»، از الگوی سنتی مهاجرت بازارمحور عبور کرده و به سمت «مهاجرت هدایت شده، کوتاه مدت، گزینشی و مبتنی بر پایش بیومتریکی حداکثری» حرکت کرده است [۲۸].

۴-۵. معافیت‌های حرفه‌ای و مسیرهای ترجیحی جذب

در کنار ساختارهای عمومی یاد شده، قانون روسیه برای برخی گروه‌های متخصص خارجی و حرفه‌ها مسیرهای استثنایی و طرح‌های ترجیحی یا تسهیل شده‌ای را در نظر گرفته است. دولت روسیه، به‌ویژه از اواخر دهه ۲۰۱۰، فهرست‌هایی از مشاغل مورد نیاز^۱ تنظیم می‌کند که در آن کمبود نیروی کار داخلی به صورت رسمی شناسایی می‌شود. قرار گرفتن یک شغل در چنین فهرست‌هایی می‌تواند به معنای سهل‌تر شدن روال صدور مجوز کار یا معافیت از آن، امکان استفاده از طرح‌های ویژه اقامتی، یا اعمال معیارهای تعدیل شده دستمزد در آن حوزه باشد. مطابق ماده (۱۸۰۱) قانون فدرال شماره ۱۱۵-FZ، سهمیه‌های عمومی درمورد اتباع خارجی واجد صلاحیتی که در حرفه، تخصص یا سمت مندرج در فهرست مصوب وزارت کار استخدام می‌شوند، اعمال نمی‌شود. فهرست جاری این حرفه‌ها در دستور شماره H ۴۵۹ وزارت کار تنظیم می‌شود و حوزه‌هایی مانند پزشکی، صنایع استخراجی و فلزی، ساخت و ساز و حمل و نقل ریلی را نیز دربرمی‌گیرد [۲۷]، [۲۸].

این معافیت باید از رژیم «متخصصان واجد صلاحیت بالا» تفکیک شود. در HQS، مبنای اصلی برخورداری از رویه ویژه، احراز شرایط ماده (۱۳۰۲) از جمله سطح مقرر مزد و سایر الزامات آن رژیم است؛ حال آنکه در سازوکار مذکور، قرار گرفتن حرفه فرد در فهرست مصوب سبب می‌شود سهمیه عمومی مجوز کار بر او اعمال نشود. از این رو، برای طراحی مسیر اعزام نیروی کار ایرانی، بررسی دقیق فهرست حرفه‌های معاف از سهمیه می‌تواند در کنار مسیر عمومی سهمیه و HQS اهمیت عملی داشته باشد [۲۹]، [۱۵].

۵-۵. ترتیبات چندجانبه و موافقت‌نامه‌های دوجانبه

فدراسیون روسیه افزون بر طرح‌های یک‌جانبه مذکور، با برخی کشورها (عمدتاً در فضای پسا شوروی و نیز برخی شرکای نزدیک) توافقات دوجانبه و چندجانبه برای تسهیل رفت و آمد و اشتغال نیروی کار منعقد کرده است.

۱-۵-۵. موافقت‌نامه‌های چندجانبه

نمونه بارز این ترتیبات، چارچوب اتحادیه اقتصادی اوراسیا^۲ با مشارکت روسیه، قزاقستان، بلاروس، ارمنستان و قرقیزستان است که در آن، شهروندان کشورهای عضو از حق کار در قلمرو دیگر اعضا، بدون نیاز به مجوز کار سنتی برخوردارند و بیشتر محدودیت‌ها به ثبت اقامت، رعایت مقررات مالیاتی و تأمین اجتماعی محدود می‌شود. در این فرایند کارفرمایان کشورهای عضو نیز می‌توانند نیروی کار عضو دیگر اتحادیه را بدون اعمال محدودیت‌های معمول مربوط به حمایت از بازار کار داخلی به کار گیرند. اقامت نیروی کار و اعضای خانواده او در کشور مقصد نیز تا حد زیادی به مدت قرارداد کار یا قرارداد ارائه خدمات وابسته است. در کنار این امتیاز، اسناد آموزشی و حرفه‌ای صادر شده در کشورهای

1. shortage Lists

2.. Eurasian Economic Union (EAEU)

عضو، به‌جز در حوزه‌هایی مانند پزشکی، داروسازی که تابع تشریفات خاص شناسایی صلاحیت‌اند، اصولاً بدون طی فرایند کامل، معادل‌سازی قابل پذیرش است. همچنین کارگران عضو اتحادیه از برخی حقوق اجتماعی، ازجمله دسترسی به بیمه اجتماعی، خدمات درمانی اضطراری، عضویت در تشکلهای کارگری، انتقال آزاد وجوه، دریافت گواهی سابقه کار و دسترسی فرزندان به آموزش در کشور مقصد برخوردارند. ازاین‌رو، در چارچوب موافقت‌نامه اوراسیا، تسهیل اشتغال صرفاً به حذف مجوز کار محدود نشده، بلکه به مجموعه‌ای از تضمین‌های اقامتی، حرفه‌ای، اجتماعی و مالی پیوند خورده است [۳۰]، [۳۱].^۱

۲-۵-۵. موافقت‌نامه‌های دوجانبه

➤ موافقت‌نامه روسیه - ازبکستان

در سطح دوجانبه، موافقت‌نامه روسیه و ازبکستان درباره «اعزام سازمان‌یافته و جذب اتباع ازبکستان برای انجام فعالیت موقت کاری در قلمرو فدراسیون روسیه» نمونه مهمی از تبدیل مهاجرت کاری پراکنده به مهاجرت کاری سازمان‌یافته است. منطق اصلی این موافقت‌نامه آن است که جذب نیروی کار ازبکستانی در روسیه، تا حد امکان از مسیر نهاد رسمی اعزام‌کننده در کشور مبدأ و بر مبنای نیاز اعلام شده ازسوی کارفرمای روسی انجام شود. در این الگو، نهاد مسئول ازبکستان وظیفه شناسایی، انتخاب، آماده‌سازی و معرفی متقاضیان کار را بر عهده دارد و طرف روسی نیز از طریق کارفرمایان و سامانه‌های رسمی اشتغال، اطلاعات فرصت‌های شغلی، شرایط کار و نیازهای مهارتی را اعلام می‌کند. هدف این سازوکار آن است که نیروی کار پیش از خروج از کشور مبدأ، نسبت به شغل، محل کار، دستمزد، شرایط اسکان، الزامات مهارتی و وضعیت حقوقی خود آگاهی کافی داشته باشد و پس از ورود به روسیه در معرض جذب غیررسمی، فقدان قرارداد، دستمزدهای نامتعارف یا واسطه‌گری پرهزینه قرار نگیرد.^۲

در مدل روسیه - ازبکستان، سازمان اعزام‌کننده کشور مبدأ صرفاً نقش معرفی‌کننده نیروی کار را ندارد، بلکه بخشی از فرایند آماده‌سازی و کاهش ریسک مهاجرت را نیز بر عهده می‌گیرد. این سازمان باید متقاضیان را براساس نیاز اعلام شده کارفرما انتخاب کند، آموزش‌ها و آمادگی‌های لازم پیش از اعزام را فراهم آورد، مدارک و شرایط اولیه آنان را بررسی کند و ارتباط قراردادی با کارفرمای روسی را سامان دهد. در مقابل، کارفرمای روسی باید شرایط پایه‌ای کار را پیشاپیش مشخص کند و تعهداتی مانند تأمین محل اقامت مناسب، رعایت الزامات ایمنی و بهداشت کار و پرداخت دستمزد در سطحی منطبق با حداقل‌های قانونی روسیه را بپذیرد. بنابراین، این موافقت‌نامه ازیک‌سو ابزار تأمین نیروی کار برای بنگاه‌های روسی است و ازسوی دیگر، ابزاری برای کاهش آسیب‌پذیری کارگران مهاجر در برابر اشتغال غیررسمی، عدم پرداخت مزد، اسکان نامناسب و نبود حمایت حقوقی محسوب می‌شود [۳۲].

۱. ماده (۹۷) پیمان EAEU صراحتاً کارگران کشورهای عضو را از اخذ مجوز کار در کشور مقصد معاف می‌کند و مواد بعدی به شناسایی مدارک، مدت اقامت مبنی بر قرارداد، ثبت اقامت، تأمین اجتماعی، انتقال وجوه، گواهی سابقه کار و دسترسی خانواده به آموزش اشاره دارد. همچنین کمیسیون اقتصادی اوراسیا در معرفی دپارتمان مهاجرت کاری خود به موضوع بازار کار واحد، شناسایی مدارک آموزشی، فهرست مشاغل مورد نیاز، بیمه اجتماعی و دسترسی به خدمات درمانی اشاره کرده است.

۲. متن منتشر شده موافقت‌نامه ۵ آوریل ۲۰۱۷، با عنوان «اعزام سازمان‌یافته و جذب شهروندان ازبکستان برای فعالیت موقت کاری در روسیه».



➤ موافقت‌نامه روسیه - تاجیکستان

موافقت‌نامه روسیه و تاجیکستان درباره اعزام سازمان‌یافته اتباع تاجیکستان برای فعالیت موقت کاری در روسیه نیز در چارچوب دوجانبه قابل تحلیل است؛ با این تفاوت که در متن آن تأکید بیشتری بر تعریف نقش‌ها و سامان‌دهی نهادی فرایند اعزام دیده می‌شود. این موافقت‌نامه تصریح می‌کند که هدف آن تعیین «ترتیب و شرایط تعامل طرفین» در اعزام سازمان‌یافته شهروندان تاجیکستان برای فعالیت موقت کاری در روسیه است و درعین‌حال، اشتغال فردی و مستقل شهروندان تاجیکستان در روسیه را ممنوع نمی‌کند. از این جهت، اعزام سازمان‌یافته به‌عنوان مسیر ترجیحی و حمایتی معرفی می‌شود، نه مسیر انحصاری. در این چارچوب، مرحله پیش از خروج کارگر از کشور مبدأ به‌عنوان بخشی از فرایند رسمی مهاجرت کاری تلقی می‌شود و از این حیث دارای اهمیت است. طی این الگو، نهاد کشور مبدأ باید داوطلبان را از حیث مهارت، تجربه، سلامت، قابلیت انطباق با شغل و آمادگی برای حضور در محیط کاری روسیه بررسی کند. همچنین آموزش زبان روسی، آشنایی با الزامات حقوقی و اداری روسیه، هماهنگی با کارفرمایان، تنظیم مقدمات قرارداد و کمک به سازمان‌دهی سفر، بخشی از کارکردهای نهادی این مسیر محسوب می‌شود. در طرف روسی نیز کارفرمایان باید از طریق کانال‌های رسمی نیاز خود را اعلام کنند و صلاحیت آنان از منظر رعایت مقررات کار، نداشتن بدهی مزدی، رعایت ایمنی کار و عدم سابقه تخلف جدی قابل بررسی باشد. بدین ترتیب، موافقت‌نامه دوجانبه در اینجا صرفاً تسهیل‌کننده ورود نیروی در کنار ارائه ابزار غربالگری کارفرما، آماده‌سازی نیروی کار و کاهش ریسک‌های حقوقی و رفاهی مهاجرت کاری است [۳۳]، [۳۴].

تجربه تاجیکستان در سال‌های اخیر یک مرحله دیگر نیز توسعه یافته است. پروتکل اصلاحی موافقت‌نامه اعزام سازمان‌یافته که در ۹ اکتبر ۲۰۲۵ امضا شد و در روسیه در مه ۲۰۲۶ به تصویب رسید، دامنه «آماده‌سازی پیش از مهاجرت» را گسترش داده است. در چارچوب اصلاحات جدید، آموزش زبان روسی، تاریخ و مبانی حقوق روسیه، امکان آموزش حرفه‌ای بر مبنای برنامه‌های روسی و انجام بخشی از تشریفات پیش از ورود، از جمله انگشت‌نگاری، عکس‌برداری و معاینات پزشکی در تاجیکستان، مورد توجه قرار گرفته است. این تحول برای ایران از این نظر اهمیت دارد که نشان می‌دهد همکاری سازمان‌یافته می‌تواند بخشی از هزینه‌ها و فرایندهای احراز صلاحیت و آمادگی نیروی کار را از مرحله پس از ورود به کشور مقصد، به مرحله پیش از اعزام منتقل کند.

➤ موافقت‌نامه روسیه - هند

در کنار الگوهای کشورهای آسیای مرکزی، موافقت‌نامه امضا شده روسیه و هند در ۴ دسامبر ۲۰۲۵ درباره فعالیت موقت کاری اتباع دو کشور، برخلاف ترتیبات مبتنی بر پتنت برای کشورهای دارای رژیم بدون روادید، این موافقت‌نامه بر رابطه مشخص میان مجوز کار، مجوز جذب و به‌کارگیری نیروی خارجی، قرارداد و رعایت قوانین کشور میزبان استوار شده است.

در کنار دو الگوی آسیای مرکزی صدرالذکر، موافقت‌نامه سال ۲۰۲۵ روسیه و هند^۱ درباره «فعالیت موقت کاری اتباع یک کشور در قلمرو کشور دیگر» از حیث حقوقی برای کشورهایی مانند ایران اهمیت بیشتری دارد. این موافقت‌نامه به‌جای آنکه بر منطق پُنت و ترتیبات خاص کشورهای بدون روادید متکی باشد، بر مفاهیمی مانند مجوز کار، اجازه جذب و استخدام نیروی کار، قرارداد کار، قرارداد ارائه خدمات و رعایت قوانین کشور میزبان استوار است. در این موافقت‌نامه، فعالیت موقت کاری به کاری اطلاق می‌شود که تبعه یک کشور در قلمرو کشور دیگر، براساس قرارداد کار یا قرارداد ارائه خدمات و مطابق قوانین کشور میزبان انجام می‌دهد. همچنین «مجوز کار» سندی است که حق انجام فعالیت موقت کاری را برای کارگر ایجاد می‌کند و «اجازه جذب و استخدام» سندی است که حق کارفرما یا سفارش‌دهنده خدمات را برای جذب و به‌کارگیری نیروی کار خارجی تأیید می‌کند.^۲

در موافقت‌نامه روسیه و هند، ورود، خروج، اقامت و جابه‌جایی کارگران تابع قانون کشور میزبان دانسته شده است و جذب نیروی کار نیز باید با توجه به تقاضای بازار کار داخلی کشور مقصد صورت گیرد. در این موافقت‌نامه همچنین بر لزوم استقرار کارگر خارجی در فعالیت موقت کاری که مجوز آن را دریافت کرده، تأکید شده است و در صورت تخطی از این مهم امکان ابطال مجوز کاری وجود دارد که مبین پررنگ‌تر بودن رابطه میان کارگر، کارفرما، عنوان شغلی، قرارداد و مجوز کار نسبت به الگوهای مبتنی بر اشتغال مستقل اتباع کشورهای دارای رژیم بدون روادید با روسیه است. از حیث حمایت از نیروی کار نیز موافقت‌نامه روسیه و هند چند حکم قابل توجه دارد: نخست، دستمزد و سایر شرایط کار نباید برای کارگر خارجی نامساعدتر از شرایطی باشد که قوانین کشور میزبان برای کارگران داخلی در وضعیت شغلی مشابه مقرر می‌کند. دوم، قرارداد کار یا قرارداد خدمات باید با قوانین کشور میزبان و مفاد موافقت‌نامه سازگار باشد و همه شرایط ضروری مربوط به فعالیت کاری و اقامت کارگر را دربرگیرد. سوم، در صورت خاتمه زودهنگام قرارداد به‌دلیل توقف فعالیت کارفرما یا کاهش نیرو، کارگر باید جبران‌های مقرر در قانون کشور میزبان و قرارداد را دریافت کند و در شرایطی می‌تواند برای مدت باقیمانده از اعتبار مجوز اولیه، با کارفرمای دیگری قرارداد منعقد کند؛ مشروط بر آنکه کارفرمای جدید نیز اجازه جذب و استخدام نیروی خارجی داشته باشد. این حکم از نظر کاهش وابستگی کامل کارگر به یک کارفرمای خاص اهمیت دارد.

یکی دیگر از اجزای مهم موافقت‌نامه روسیه و هند، توجه به ثبت سابقه کاری و آثار پس از پایان قرارداد است. براساس این موافقت‌نامه، پس از خاتمه فعالیت کاری، کارفرما یا سفارش‌دهنده خدمات باید بنا به درخواست کارگر، سندی رسمی درباره مدت کار، ماهیت فعالیت و میزان دستمزد ماهانه او صادر کند. همچنین موضوعات مربوط به بیمه اجتماعی، بازنشستگی و بیمه درمانی تابع قوانین کشور میزبان و معاهدات معتبر میان دو کشور است. در موارد فوت یا آسیب شغلی ناشی از تقصیر کارفرما نیز پرداخت‌های جبرانی و حتی انتقال پیکر و اموال متوفی به کشور محل اقامت دائم، طبق شرایط مقرر در قانون قرارداد، مورد توجه قرار گرفته است. از این منظر، موافقت‌نامه هند صرفاً ناظر بر ورود و اشتغال نیست، بلکه تا حدی دوره پس از اشتغال، جبران خسارت، ثبت سابقه و بازگشت را نیز دربرمی‌گیرد [۳۵]، [۳۶].

۱. این موافقت‌نامه در زمان تدوین این گزارش هنوز لازم‌الاجرا نشده است.

۲. متن موافقت‌نامه ۴ دسامبر ۲۰۲۵.



۶. سازوکار نهادی و اجرایی جذب نیروی کار خارجی در فدراسیون روسیه و بازیگران اصلی

فرایند اجرایی جذب، پذیرش و پایش اشتغال اتباع خارجی در فدراسیون روسیه مبتنی بر الگوی چندنهادی^۱ و تفکیک صلاحیت‌های حاکمیتی میان سیاستگذاری اقتصادی، مدیریت مرزی و نظارت انتظامی - امنیتی است. از این رو، سازوکار نهادی جذب نیروی کار خارجی در روسیه بر پایه الگویی دولتی - کارفرما محور طراحی شده است.

در سطح اجرایی، کارفرمای روس یکی از بازیگران محوری فرایند است؛ زیرا نیاز خود به نیروی کار خارجی را اعلام و مستند می‌کند، عنوان شغل، شرایط احراز و سطح دستمزد را مشخص می‌سازد و در موارد مشمول، فرایند دریافت سهمیه و مجوزهای لازم برای جذب و به‌کارگیری نیروی خارجی را پیگیری می‌کند. ارزیابی و تأیید نهایی این نیاز، حسب مسیر حقوقی مورد استفاده، در چارچوب سازوکارهای دولتی بازار کار و مهاجرت انجام می‌شود. کارفرما همچنین مسئول انعقاد قرارداد و اعلام انعقاد یا خاتمه رابطه کاری با تبعه خارجی به مرجع مهاجرتی در مهلت مقرر است. استفاده از مؤسسات کاریابی یا واسطه‌های قانونی می‌تواند بخشی از فرایند شناسایی، تطبیق و آماده‌سازی نیروی کار را تسهیل کند، اما جایگزین رابطه حقوقی میان کارفرمای واقعی، نیروی کار و مراجع دولتی صادرکننده مجوز نمی‌شود. ساختار نهادی این نظام را می‌توان از حیث کارکرد به نهادهای سیاستگذار و ناظر، مراجع مهاجرتی و مرزی و بسترهای اجرایی و اطلاعاتی مکمل تفکیک کرد. مهم‌ترین اجزای این ساختار به این شرح است:

۱. وزارت کار و حمایت اجتماعی^۲

وزارت کار و حمایت اجتماعی روسیه یکی از ارکان اصلی تنظیم بازار کار و سیاست مهاجرت کاری است. در مسیر جذب اتباع کشورهای نیازمند روایید، فرایند سهمیه‌ای از نیاز اعلام شده کارفرمایان آغاز می‌شود. کارفرما پیش از درخواست جذب نیروی خارجی، فرصت شغلی مورد نظر را در چارچوب نظام عمومی اشتغال ثبت و امکان تأمین آن از بازار کار داخلی را پیگیری می‌کند و سپس درخواست نیاز به نیروی خارجی را از مسیر مقرر ارائه می‌دهد. درخواست‌ها در سطح منطقه‌ای بررسی، و پس از تأیید، در فرایند بین‌دستگاهی تعیین نیاز و سهمیه ارزیابی می‌شوند. وزارت کار با تجمیع و بررسی پیشنهادهای مناطق، فرایند تعیین و توزیع سهمیه صدور دعوت‌نامه ورود با هدف اشتغال و مجوز کار را به تفکیک مناطق و گروه‌های حرفه‌ای - صلاحیتی مدیریت می‌کند.

در کنار نظام سهمیه، دولت روسیه براساس ماده (۱۸.۱) قانون شماره ۱۱۵-FZ می‌تواند سالانه «سهم مجاز نیروی کار خارجی» را در برخی فعالیت‌های اقتصادی تعیین کند. این محدودیت از سازوکار سهمیه مجوز کار متمایز است و ناظر بر حداکثر سهم نیروی خارجی در ترکیب نیروی انسانی بنگاه‌های فعال در بخش‌های مشخص اقتصادی است. از این رو، سهمیه ورود و مجوز کار اتباع نیازمند روایید و محدودیت سهم نیروی خارجی در فعالیت‌های اقتصادی، دو ابزار مستقل تنظیم بازار کار محسوب می‌شوند [۲۹].

1. Multi-Agency
2. Mintrud Rossii

۲. اداره کل امور مهاجرت وزارت کشور^۱: رکن حاکمیتی صدور مجوز و پایش

از زمان انتقال اختیارات سازمان فدرال مهاجرت به وزارت کشور، این نهاد متولی اصلی مدیریت اسناد، احراز هویت و نظارت انتظامی بر اتباع خارجی است. وظایف کلیدی این رکن عبارت است از:

○ صدور دعوت‌نامه ورود با هدف اشتغال، مجوزهای کار و پتنت‌ها و انجام امور مربوط به ثبت و کنترل مهاجرتی؛ صدور روادید کاری ورود به روسیه بر مبنای دعوت‌نامه مربوط، از طریق نمایندگی‌های دیپلماتیک و کنسولی فدراسیون روسیه در خارج از کشور انجام می‌شود.

○ ثبت و کنترل تکالیف کارفرمایان؛ از جمله دریافت گزارش‌های اجباری مربوط به انعقاد یا فسخ قراردادهای کاری ظرف مهلت قانونی سه روز کاری (بند «۸» ماده (۱۳) قانون ۱۱۵-۳۰۳).

○ ثبت بیومتریک و اجرای الزامات شناسایی هویتی و امنیتی اتباع خارجی.

- بستر اطلاعاتی مکمل: پورتال ملی اشتغال «کار در روسیه»

به‌عنوان بستر رسمی ثبت و انتشار فرصت‌های شغلی، جذب متخصصان خارجی و اجرای برخی مسیرهای جذب سازمان‌یافته عمل می‌کند [۱۵].

- بستر اجرایی مکمل: مراکز مهاجرتی و خدمات پنجره واحد^۲

در برخی مناطق روسیه، به‌ویژه در مسکو، بخشی از تشریفات اداری مهاجرت کاری در قالب مراکز متمرکز خدمات مهاجرتی انجام می‌شود. مرکز چندمنظوره مهاجرتی ساخاروف^۳ نمونه شاخص این الگوست که امکان ارائه یا هماهنگی مجموعه‌ای از خدمات مورد نیاز متقاضی، از جمله پذیرش و بررسی اولیه مدارک، انگشت‌نگاری و عکس‌برداری، انجام یا ارجاع برای معاینات پزشکی، آزمون زبان روسی، تاریخ و مبانی حقوق روسیه و خدمات مرتبط با بیمه و پرداخت را در یک محل فراهم می‌کند. با این حال، ساختار ارائه این خدمات در همه مناطق روسیه یکسان نیست و بخشی از آنها توسط مؤسسات پزشکی، آموزشی یا خدماتی مجاز ارائه می‌شود. همچنین این مراکز جایگزین مرجع قانونی صدور مجوز نیستند و تصمیم‌نهایی درباره صدور پتنت یا سایر مجوزهای مهاجرتی در صلاحیت مراجع ذی‌صلاح وزارت کشور باقی می‌ماند [۲۰].

۳. مقامات اجرایی مناطق فدرال: تنظیم‌گری متناسب با شرایط بازار کار منطقه‌ای

مناطق فدراسیون در تنظیم جذب نیروی کار خارجی نقش مهمی دارند. درمورد اتباع کشورهای نیازمند روادید، نهادهای اجرایی هر منطقه نیاز خود به نیروی خارجی را برآورد و درخواست‌های کارفرمایان را در فرایند تعیین سهمیه بررسی می‌کنند. درمورد دارندگان پتنت نیز عالی‌ترین مقام اجرایی هر واحد فدرال می‌تواند براساس بند «۶» ماده (۱۸.۱) قانون شماره ۱۱۵-۳۰۳ و با توجه به شرایط بازار کار منطقه، اشتغال این گروه را در برخی انواع فعالیت اقتصادی ممنوع کند. افزون‌بر این، مبلغ پرداخت ثابت مالیاتی پتنت در مناطق مختلف متفاوت است؛ زیرا «ضریب منعکس‌کننده ویژگی‌های بازار کار منطقه‌ای» طبق ماده (۲۲۷.۱) قانون مالیات، برای هر سال به موجب قانون همان واحد فدرال

1. ГУВМ МВД России

2. Migrant Resource Centers (MRCs)

3. ФГУП "ПВС" МВД России



تعیین می‌شود. بدین ترتیب، نظام روسیه در کنار قواعد فدرال، امکان اعمال محدودیت‌ها و تنظیمات متناسب با شرایط بازار کار منطقه‌ای را نیز فراهم کرده است.

۴. سرویس فدرال کار و اشتغال و بازرسی‌های دولتی کار: نظارت بر حقوق و شرایط کار

سرویس فدرال کار و اشتغال روسیه (روسترو) و بازرسی‌های دولتی کار زیرمجموعه آن مسئول نظارت فدرال بر رعایت قانون کار و سایر مقررات حاوی قواعد حقوق کار هستند [۳۸]. این نظارت موضوعاتی مانند اجرای صحیح قرارداد، پرداخت مزد، الزامات ایمنی و بهداشت کار و سایر حقوق قانونی نیروی کار را دربرمی‌گیرد. روسترو همچنین در محدوده صلاحیت خود بر رعایت الزامات مربوط به فعالیت برخی مؤسسات خصوصی اشتغال نظارت می‌کند. از این رو، نقش این نهاد باید از وظیفه وزارت کشور در کنترل وضعیت مهاجرتی و مجوز اشتغال اتباع خارجی تفکیک شود.

۵. مرزبانی سرویس امنیت فدرال و نظارت مهاجرتی وزارت کشور

کنترل ورود و خروج اتباع خارجی در مبادی مرزی در صلاحیت سرویس مرزبانی وابسته به سرویس امنیت فدرال روسیه قرار دارد و شامل کنترل مدارک لازم برای عبور از مرز و احراز شرایط ورود است. در مقابل، کنترل وضعیت اقامت، مجوزهای اشتغال و مقابله با اشتغال غیرقانونی اتباع خارجی در داخل قلمرو روسیه عمدتاً در صلاحیت وزارت کشور و واحدهای مهاجرتی آن قرار دارد. به‌کارگیری غیرقانونی نیروی خارجی نیز حسب نوع تخلف مشمول ضمانت‌اجراه‌های ماده (۱۸.۱۵) قانون تخلفات اداری است؛ به‌طوری‌که برای اشخاص حقوقی، جریمه‌ها می‌تواند به چندصد هزار روبل و در مسکو، سن‌پترزبورگ، استان مسکو و استان لنینگراد تا یک میلیون روبل برسد یا با تعلیق اداری فعالیت از ۱۴ تا ۹۰ روز همراه شود. در صورت تخلف نسبت به چند نیروی خارجی، مسئولیت نسبت به هر فرد به‌طور جداگانه محاسبه می‌شود.

هرچند در این چارچوب نقش دولت محوری است، بخش خصوصی هم در نقش پشتیبان اجرایی و خدماتی ظاهر می‌شود و به‌عنوان بازوی مکمل دولت، نقش خود را ایفا می‌کند. شرکت‌های کاریابی، آژانس‌های خصوصی اشتغال و واسطه‌های دارای مجوز می‌توانند در شناسایی و غربال نیروی انسانی، تطبیق اولیه متقاضیان با فرصت‌های شغلی، آماده‌سازی مدارک، هماهنگی با کارفرما، آموزش زبان و پشتیبانی اداری نقش‌آفرینی کنند. با این حال، فعالیت آنها جایگزین تکالیف قانونی کارفرما و مراجع دولتی نیست و اختیار تخصیص سهمیه، صدور پتنت، صدور مجوز کار یا تأیید نهایی وضعیت مهاجرتی را در اختیار ندارند. از این منظر، طراحی هرگونه مسیر همکاری برای اعزام نیروی کار به روسیه باید بر سه پایه استوار شود: نخست، شناسایی و اعتبارسنجی کارفرمای واقعی و فرصت شغلی مشخص؛ دوم، طی مسیرهای رسمی تعیین نیاز و اشتغال از طریق مراجع بازار کار، سامانه‌های دولتی مربوط و وزارت کشور برای اخذ مجوزهای مهاجرتی و کاری؛ و سوم، استفاده از مؤسسات کاریابی و ارائه‌دهندگان خدمات صرفاً در حدود صلاحیت قانونی و به‌عنوان بازوی اجرایی قابل نظارت. در این چارچوب، روسترو و بازرسی‌های کار نقش نظارت بر رعایت حقوق و شرایط کار را بر عهده دارند و نباید به‌عنوان مرجع صدور یا تأیید مجوز مهاجرتی معرفی شوند.



شکل ۲۷. ساختار نهادی و زنجیره اجرایی - نظارتی جذب نیروی کار خارجی در روسیه [۲۰]

۱-۶. ساختار نهادی موافقت‌نامه‌های روسیه با کشورهای مبدأ

بررسی ترتیبات روسیه با هند، ازبکستان و تاجیکستان دو الگوی نهادی متمایز را نشان می‌دهد. در موافقت‌نامه‌های جذب سازمان‌یافته با ازبکستان و تاجیکستان، در کنار مراجع دولتی دو طرف، یک نهاد یا مؤسسه مشخص در کشور مبدأ مسئول بخش مهمی از عملیات انتخاب، آماده‌سازی و اعزام نیروی کار است و کارفرمای روسی نیز طرف اصلی ایجاد تقاضا و اشتغال محسوب می‌شود. در مقابل، موافقت‌نامه امضا شده روسیه و هند ساختاری متمرکزتر بر مراجع صلاحیت‌دار دولتی و کارگروه مشترک دارد و در متن آن اپراتور مشخصی برای اعزام تعیین نشده است.

جدول ۱۰. بررسی ساختار نهادی موافقت‌نامه‌های دوجانبه [۳۹]، [۴۰] و [۴۱]

موافقت‌نامه	نوع توافق	نهادهای روسیه	نهادهای کشور مقابل	مجموع
روسیه - هند، ۲۰۲۵ ^۱	اشتغال موقت متقابل؛ اتباع نیازمند روادید	۳	۲	۵ نهاد + کارگروه مشترک
روسیه - ازبکستان، ۲۰۱۷	جذب سازمان‌یافته یک‌طرفه به روسیه	۶	۵	۱۱ نهاد
روسیه-تاجیکستان، ۲۰۱۹ - اصلاح شده در ۲۰۲۵	جذب سازمان‌یافته یک‌طرفه به روسیه	6	5	۱۱ نهاد + یک مؤسسه اجرایی اعزام؛ با امکان تشکیل کارگروه مشترک

۱. در انتظار لازم‌الاجرا شدن.



۱. موافقت‌نامه روسیه - هند

در موافقت‌نامه روسیه و هند، ساختار نسبتاً متمرکزی در نظر گرفته شده است. در طرف روسی، وزارت کشور، وزارت کار و حمایت اجتماعی و وزارت علوم و آموزش عالی و در طرف هندی، وزارت امور خارجه و وزارت کار و اشتغال به‌عنوان مراجع صلاحیت‌دار تعیین شده‌اند. نمایندگان این دستگاه‌ها در قالب کارگروه مشترک، حداقل یک بار در سال، روند اجرای توافق را بررسی می‌کنند. این ساختار از آن نظر برای ایران اهمیت دارد که هند، نیز همانند ایران، اعزام نیروی کار آن مستلزم هماهنگی هم‌زمان میان نظام اشتغال، صدور ویزا و احراز صلاحیت حرفه‌ای است [۳۹].

جدول ۱۱. بررسی ساختار نهادی در موافقت‌نامه دوجانبه روسیه - هند [۳۹]

طرف متعاقد	نهاد مسئول	جایگاه در موافقت‌نامه / حوزه مرتبط
روسیه	وزارت کشور	مرجع صلاحیت‌دار؛ امور مهاجرتی و مجوزهای لازم مطابق قوانین روسیه
	وزارت کار و حمایت اجتماعی	مرجع صلاحیت‌دار؛ موضوعات بازار کار و اشتغال در حدود قوانین داخلی
	وزارت علوم و آموزش عالی	مرجع صلاحیت‌دار؛ موضوعات آموزشی و صلاحیت‌های مرتبط در حدود قوانین داخلی
هند	وزارت امور خارجه	مرجع صلاحیت‌دار طرف هندی
	وزارت کار و اشتغال	مرجع صلاحیت‌دار طرف هندی در حوزه اشتغال
مشترک	کارگروه مشترک	رسیدگی به مسائل اجرای توافق؛ تشکیل جلسه یک بار در سال (حضور یا برخط)

در خود توافق، ورود، اقامت، مجوز کار، تعداد نیروی قابل جذب و شرایط استخدام به قوانین کشور میزبان واگذار شده است. بنابراین، کارگروه مشترک نقش اتصال‌دهنده این دستگاه‌ها را دارد، ولی گردش کار تفصیلی جذب و اعزام در متن اصلی توافق نیامده است.

۲. موافقت‌نامه روسیه - ازبکستان

در توافق روسیه و ازبکستان، دامنه دستگاه‌های مسئول گسترده‌تر است. در ساختار نهادی از سمت روسیه، وزارت کشور، وزارت کار، سرویس فدرال کار و اشتغال، وزارت امور خارجه، وزارت آموزش و وزارت بهداشت و از سمت کشور ازبکستان، وزارت کار، آژانس مهاجرت کاری خارجی، وزارت بهداشت، وزارت امور خارجه و وزارت کشور مسئولیت‌هایی بر عهده دارند. در متن موافقت‌نامه سال ۲۰۱۷، آژانس مهاجرت کاری خارجی نقش اصلی سازمان اعزام‌کننده را بر عهده داشت؛ نقشی که در ساختار نهادی کنونی ازبکستان در چارچوب وظایف آژانس مهاجرت زیر نظر کابینه وزیران دنبال می‌شود. این نهاد درباره فرصت‌های شغلی اطلاع‌رسانی می‌کند، متقاضیان را ثبت و ارزیابی می‌کند، پیش‌نویس قرارداد را پیش از خروج در اختیار آنان قرار می‌دهد، اعزام تا محل کار را سامان می‌دهد و در موارد مقرر، بازگشت کارگران را پیگیری می‌کند. کارفرمای روسی نیز موظف است با سازمان اعزام‌کننده قرارداد منعقد کند و محل اقامت منطبق با ضوابط بهداشتی، شرایط ایمن کار و حداقل دستمزد قانونی را تضمین کند [۴۰].

جدول ۱۲. بررسی ساختار نهادی در موافقت‌نامه دوجانبه روسیه - ازبکستان [۴۰]

طرف متعاقد	نهاد مسئول	مسئولیت
روسیه	وزارت کار و حمایت اجتماعی	تنظیم سیاست جذب، سازمان‌دهی ثبت نیاز کارفرمایان و هماهنگی بازار کار
	روسترو؛ خدمات فدرال کار و اشتغال	ثبت فرصت‌های شغلی، ارزیابی کارفرمایان و نظارت بر رعایت مقررات کار
	وزارت کشور	صدور مجوز کار و کنترل وضعیت مهاجرتی و اقامتی کارگران
	وزارت امور خارجه	ارتباطات دیپلماتیک و کنسولی و اعلام تغییر نهادهای صلاحیت‌دار
	وزارت آموزش و علوم	ارائه مواد آموزشی و الزامات آزمون زبان روسی، تاریخ و قوانین روسیه
	وزارت بهداشت	هماهنگی الزامات پزشکی و بیماری‌های مانع اشتغال
ازبکستان	وزارت کار	سیاست‌گذاری و نظارت کلی بر اعزام نیروی کار
	آژانس مهاجرت کاری خارجی*	نهاد اصلی اجرا: انتخاب متقاضی، بررسی مهارت و سابقه، آموزش، هماهنگی معاینه پزشکی، انعقاد توافق با کارفرما، اعزام و بازگشت
	وزارت بهداشت	کنترل سلامت داوطلبان پیش از اعزام
	وزارت کشور	بررسی ممنوعیت خروج، تعقیب بین‌المللی و سوابق کیفری داوطلبان
	وزارت امور خارجه	هماهنگی دیپلماتیک و حمایت کنسولی

* در پی اصلاح ساختار مدیریت مهاجرت ازبکستان در سال ۲۰۲۴، فعالیت «آژانس مهاجرت کاری خارجی» خاتمه یافته و «آژانس مهاجرت زیر نظر کابینه وزیران جمهوری ازبکستان» به‌عنوان نهاد اجرایی مسئول سیاست مهاجرت کاری خارجی، اعزام سازمان‌یافته و حمایت از اتباع شاغل در خارج از کشور تشکیل شده است.

در این الگو، کارفرمای روسی باید فرصت شغلی، مزد، ساعات کار، شرایط احراز و مزایای جانبی را در سامانه «کار در روسیه» ثبت کند و با آژانس مهاجرت کاری خارجی ازبکستان قرارداد جذب سازمان‌یافته منعقد کند. تأمین اسکان مناسب، ایمنی کار و حداقل مزد قانونی نیز بر عهده کارفرماست.

۳. موافقت‌نامه روسیه - تاجیکستان

در توافق روسیه و تاجیکستان نیز وزارت کار، مهاجرت و اشتغال تاجیکستان مسئول تعیین و نظارت بر «مؤسسه اعزام‌کننده مجاز» است و عملیات اطلاع‌رسانی، انتخاب، آماده‌سازی و اعزام به این مؤسسه سپرده می‌شود. در مقابل، وزارت کار و سرویس فدرال کار روسیه تقاضاهای شغلی و عملکرد کارفرمایان را مدیریت می‌کنند و وزارت کشور روسیه مسئول امور مهاجرتی و مجوزهای لازم است. پروتکل اصلاحی این موافقت‌نامه در ۹ اکتبر ۲۰۲۵ امضا و پس از طی تشریفات داخلی دو کشور، از ۱۵ ژوئن ۲۰۲۶ لازم‌الاجرا شد. این اصلاحات دامنه آماده‌سازی پیش از مهاجرت در کشور مبدأ را توسعه داده و امکان انتقال بخش بیشتری از آموزش، آماده‌سازی حرفه‌ای، معاینات پزشکی و تشریفات هویتی به مرحله پیش از ورود به روسیه را فراهم کرده است [۴۱].



جدول ۱۳. بررسی ساختار نهادی در موافقت‌نامه دوجانبه روسیه - تاجیکستان [۴۱]

طرف متعاقد	نهاد مسئول	مسئولیت
روسیه	وزارت کار و حمایت اجتماعی	مدیریت اطلاعات بازار کار و هماهنگی جذب سازمان‌یافته
	وزارت امور خارجه	مرجع صلاحیت‌دار موافقت‌نامه و کانال هماهنگی و ابلاغ‌های دیپلماتیک
	وزارت بهداشت	مرجع صلاحیت‌دار روسی در حوزه مسائل سلامت مرتبط با اجرای موافقت‌نامه
	سرویس فدرال کار و اشتغال (روسترو)	انتشار فرصت‌های شغلی، ارزیابی صلاحیت کارفرمایان، نظارت بر حقوق کار و دریافت گزارش تخلفات
	وزارت علوم و آموزش عالی	اعلام مراکز و ضوابط آزمون زبان روسی، تاریخ و مبانی قوانین روسیه
	وزارت کشور	صدور مجوزهای کار و اعمال نظارت مهاجرتی
تاجیکستان	وزارت کار، مهاجرت و اشتغال جمعیت	تعیین مؤسسه اجرایی اعزام و کنترل و هماهنگی فعالیت آن
	وزارت امور خارجه	مرجع صلاحیت‌دار و کانال هماهنگی و ابلاغ‌های دیپلماتیک
	وزارت آموزش و علوم	مرجع صلاحیت‌دار در حوزه آموزش و آماده‌سازی آموزشی مرتبط با اجرای موافقت‌نامه
	وزارت بهداشت و حمایت اجتماعی	کنترل سلامت داوطلبان و جلوگیری از اعزام افراد بیمار
	وزارت کشور	بررسی ممنوعیت خروج، تعقیب قضایی و سوابق کیفری
	مؤسسه مجاز زیر نظر وزارت کار*	اطلاع‌رسانی، انتخاب و آزمون مهارت، آموزش حرفه‌ای و زبان، تطبیق نیروی کار با تقاضای کارفرما، بررسی پیش‌نویس قرارداد، سازمان‌دهی سفر و بازگشت

* ماده (۳) موافقت‌نامه، ۶ مرجع صلاحیت‌دار در طرف روسی و ۵ مرجع صلاحیت‌دار در طرف تاجیکی تعیین کرده است. «مؤسسه مجاز اعزام» جزء این مراجع نیست، بلکه نهاد اجرایی زیر نظر وزارت کار، مهاجرت و اشتغال جمعیت تاجیکستان است. همچنین پروتکل اصلاحی امضا شده در ۹ اکتبر ۲۰۲۵ که در سال ۲۰۲۶ به تصویب رسید، مرحله آماده‌سازی پیش از مهاجرت را توسعه داده و آموزش زبان روسی، تاریخ و مبانی قوانین روسیه، آموزش حرفه‌ای بر پایه برنامه‌های روسی و امکان انجام انگشت‌نگاری، عکس‌برداری و معاینات پزشکی در تاجیکستان پیش از ورود به روسیه را تقویت کرده است.

براساس پروتکل اصلاحی لازم‌الاجرای ۲۰۲۵، اقدامات پیش از اعزام در تاجیکستان توسعه یافته و به‌ویژه این موارد

مورد تصریح یا تقویت قرار گرفته است:

- آموزش زبان روسی؛

- آموزش تاریخ و قوانین روسیه؛

- آموزش براساس برنامه‌های حرفه‌ای روسیه؛

- فراهم کردن امکان انگشت‌نگاری؛

- عکس‌برداری؛

- معاینه پزشکی پیش از ورود به روسیه.

درمجموع، تجربه روسیه با کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که صرف تعیین مراجع دولتی طرفین، بدون مشخص کردن نحوه اتصال تقاضای کارفرما به انتخاب و آماده‌سازی نیروی کار، برای شکل‌گیری یک مسیر اجرایی مؤثر کافی نیست. در الگوهای جذب سازمان‌یافته ازبکستان و تاجیکستان، این خلأ از طریق تعیین یک نهاد یا مؤسسه اجرایی مشخص در کشور مبدأ پوشش داده شده است؛ درحالی‌که موافقت‌نامه روسیه و هند بیشتر بر هماهنگی میان مراجع صلاحیت‌دار و کارگروه مشترک استوار است و اپراتور اعزام مستقلی تعیین نمی‌کند. ازاین‌رو، اگر هدف ایران طراحی «اعزام سازمان‌یافته» و نه فقط ایجاد چارچوب حقوقی برای فعالیت موقت نیروی کار باشد، تعیین نقطه مسئولیت اجرایی مشخص برای همراهی فرایند از احراز تقاضا و انتخاب متقاضی تا آماده‌سازی، اعزام و استقرار نزد کارفرما اهمیت ویژه‌ای

خواهد داشت. در هر دو الگو، ارتباط نیروی اعزامی با کارفرمای مشخص، فرصت شغلی، محل کار و شرایط اصلی قرارداد باید تا حد امکان پیش از خروج از کشور مبدأ روشن شده باشد.

۷. ملاحظات و الزامات سیاستی برای ایران

در نظام مهاجرت کاری فدراسیون روسیه می‌توان میان دو سطح از ترتیبات جذب نیروی کار خارجی تمایز قائل شد. سطح نخست، مسیرهای مبتنی بر حقوق داخلی روسیه است که شرایط استفاده از آنها برحسب رژیم ورود، نوع حرفه، سطح مهارت و وضعیت کارفرما متفاوت است. در این سطح، «مجوز کار» مسیر عمومی اشتغال اتباع کشورهای نیازمند روادید محسوب می‌شود؛ «پتنت کار» عمدتاً برای اتباع کشورهای برخوردار از رژیم ورود بدون روادید و خارج از اتحادیه اقتصادی اوراسیا کاربرد دارد؛ و رژیم متخصصان واجد صلاحیت بالا (HQS) مسیر ویژه‌ای برای جذب نیروهای تخصصی با شرایط دستمزدی مقرر فراهم می‌کند. علاوه بر این، برای برخی متخصصان شاغل در حرفه‌ها و سمت‌های مندرج در فهرست مصوب وزارت کار روسیه، سهمیه عمومی صدور مجوز کار اعمال نمی‌شود.

سطح دوم، ترتیبات توافق‌محور است. در چارچوب اتحادیه اقتصادی اوراسیا، اتباع کشورهای عضو اصولاً بدون نیاز به مجوز کار یا پتنت امکان اشتغال در سایر کشورهای عضو را دارند. در سطح دوجانبه نیز دو الگوی متفاوت قابل مشاهده است: موافقت‌نامه‌های روسیه با ازبکستان و تاجیکستان بر «جذب و اعزام سازمان‌یافته» نیروی کار به روسیه استوارند؛ در مقابل، موافقت‌نامه امضا شده روسیه و هند در سال ۱۴۰۲۵ چارچوبی متقابل برای فعالیت موقت کاری اتباع دو کشور ایجاد می‌کند و در متن آن اپراتور مشخصی برای اعزام سازمان‌یافته پیش‌بینی نشده است.

با توجه به اینکه اتباع ایرانی برای ورود و اشتغال در روسیه در زمره اتباع نیازمند روادید قرار می‌گیرند، مسیر پتنت برای نیروی کار اعزامی از ایران قابل استفاده نیست. در چارچوب حقوق داخلی روسیه، دو مسیر اصلی برای ایران قابل تصور است: نخست، استفاده از نظام مجوز کار برای نیروهای فنی، صنعتی، لجستیکی و خدماتی دارای تقاضای مشخص، با بهره‌گیری از سهمیه‌های سالانه یا - در صورت انطباق عنوان شغلی - معافیت‌های حرفه‌ای از سهمیه؛ و دوم، استفاده گزینشی از رژیم متخصصان واجد صلاحیت بالا برای نیروهایی که شرایط تخصصی و دستمزدی این رژیم را احراز می‌کنند. این مسیرها امکان آغاز همکاری را فراهم می‌کنند، اما به‌تنهایی سازوکار جامعی برای انتخاب، آماده‌سازی، اعزام، حمایت و بازگشت نیروی کار ایرانی ایجاد نمی‌کنند. از این رو، در کنار استفاده از ظرفیت‌های موجود حقوق روسیه، پیگیری یک موافقت‌نامه دوجانبه درباره فعالیت موقت کاری و جذب سازمان‌یافته نیروی کار می‌تواند مسیر پایداری برای توسعه همکاری فراهم سازد. از حیث ساختار حقوقی، موافقت‌نامه ایران می‌تواند با توجه به مشابهت رژیم روادیدی، از برخی احکام موافقت‌نامه روسیه و هند بهره‌گیرد و از حیث سازمان‌دهی اجرایی، تجربه روسیه با ازبکستان و تاجیکستان را مورد استفاده قرار دهد.



موافقت‌نامه امضا شده روسیه و هند از این نظر برای ایران قابل توجه است که رابطه میان کارگر خارجی، کارفرما، قرارداد، مجوز کار و مجوز جذب نیروی خارجی را در قالبی مشخص تنظیم می‌کند. ورود، اقامت و اشتغال کارگر همچنان تابع قوانین کشور میزبان است و کارگر اصولاً فقط مجاز به انجام فعالیتی است که مجوز مربوط برای آن صادر شده است. این ویژگی برای ایران، که همانند هند در مسیر عمومی اشتغال در روسیه با رژیم روادید و مجوز کار مواجه است، اهمیت ویژه دارد.

از حیث حمایت از نیروی کار نیز این موافقت‌نامه مقرر می‌کند که مزد و سایر شرایط کار نیروی خارجی نباید از شرایطی که قانون کشور میزبان برای اتباع خود در کار مشابه مقرر می‌کند نامساعدتر باشد. همچنین در صورت خاتمه زودهنگام قرارداد به دلیل توقف فعالیت کارفرما یا کاهش نیروی انسانی، کارگر پس از دریافت جبران‌های قانونی و در صورت باقی ماندن حداقل سه ماه از اعتبار مجوز کار، می‌تواند با کارفرمای دیگری که مجوز لازم برای جذب نیروی خارجی دارد قرارداد منعقد کند. از این رو، اهمیت این الگو برای ایران بیش از آنکه در «اعزام سازمان‌یافته» باشد، در ایجاد یک چارچوب حقوقی روشن برای فعالیت موقت، حمایت قراردادی و کاهش وابستگی مطلق نیروی کار به یک کارفرماست.

در عین حال، الگوی موافقت‌نامه‌های روسیه با ازبکستان و تاجیکستان از حیث طراحی اجرایی همچنان واجد اهمیت است. این موافقت‌نامه‌ها نشان می‌دهند که جذب سازمان‌یافته، صرفاً سازوکار کارایی یا معرفی نیروی کار نیست، بلکه زنجیره‌ای از اقدامات نهادی را در بر می‌گیرد؛ از جمله شناسایی تقاضای معتبر، آماده‌سازی پیش از اعزام، تطبیق شغل و مهارت، انعقاد قرارداد، ثبت اطلاعات در سامانه رسمی، نظارت بر کارفرما و حمایت از نیروی کار در طول دوره اشتغال.

در رویه اجرایی این ترتیبات، کارفرمای روسی باید فرصت شغلی، سطح دستمزد، شرایط کار، الزامات آموزشی و مهارتی و در موارد لازم تعهدات مربوط به اسکان و ایمنی کار را مشخص کند. در مقابل، کشور مبدأ نیز از طریق نهاد مجاز خود، شناسایی، غربالگری، آموزش و آماده‌سازی اولیه داوطلبان را بر عهده می‌گیرد. لذا، تجربه ازبکستان و تاجیکستان می‌تواند مکمل اجرایی الگوی حقوقی نزدیک‌تر به موافقت‌نامه هند باشد.

براین اساس، موافقت‌نامه احتمالی ایران و روسیه بهتر است در سطح چارچوب کلی و اعلامی باقی نماند و به مجموعه‌ای از احکام اجرایی و قابل پیگیری نزدیک شود. مهم‌ترین این احکام می‌تواند شامل این موارد باشد:

- تعیین دوره‌ای یا سالانه فهرست مشاغل اولویت‌دار؛
- ثبت فرصت‌های شغلی کارفرمایان روس در سامانه رسمی مورد توافق دو طرف؛
- تعیین نهاد مجاز ایرانی برای شناسایی، غربالگری، آموزش و معرفی داوطلبان؛
- محدود کردن فعالیت شرکت‌های کارایی به کارگزاران دارای مجوز، رتبه‌بندی شده و قابل نظارت؛
- پیش‌بینی آموزش پیش از اعزام در زمینه زبان روسی، ایمنی کار، حقوق قراردادی و الزامات اقامت؛
- تنظیم قرارداد کار به زبان روسی، همراه با ترجمه کامل و همسان فارسی، و تحویل آن به نیروی کار پیش از خروج از ایران؛ به گونه‌ای که عنوان شغل، کارفرما، محل و منطقه اشتغال، مدت قرارداد، مزد و نحوه پرداخت، ساعات کار، اسکان، بیمه، شرایط فسخ و سازوکار شکایت به صراحت مشخص باشد و امکان جایگزینی قرارداد پس از ورود بدون رضایت آگاهانه کارگر وجود نداشته باشد؛

- تعیین تکلیف هزینه‌های جذب و واسطه‌گری به‌گونه‌ای که بار نامتعارف بر نیروی کار تحمیل نشود؛
- تعیین حداقل تعهدات کارفرما درخصوص دستمزد، بیمه، اسکان، ایمنی و دسترسی به سازوکار شکایت؛
- ایجاد سازوکار تبادل داده میان نهادهای دو کشور درباره وضعیت اشتغال، تمدید قرارداد، اختلافات کاری، حوادث کار و بازگشت نیروی کار.

این محورها با اصول و رهنمودهای جذب منصفانه سازمان بین‌المللی کار هم‌راستا هستند. این رهنمودها، که ماهیت راهنمای سیاستی دارند، بر شفافیت و قابل فهم بودن قرارداد، ارائه قرارداد پیش از عزیمت، تنظیم و نظارت مؤثر بر واسطه‌ها، دسترسی به سازوکار شکایت و اصل عدم تحمیل هزینه‌های استخدام و هزینه‌های مرتبط به کارگر تأکید می‌کنند. اعمال کامل اصل اخیر در برنامه پیشنهادی ایران مستلزم تعیین سازوکار تأمین هزینه‌های خدمات اعزام و هماهنگ‌سازی آن با مقررات و تعرفه‌های جاری کاریابی خارجی در داخل کشور خواهد بود.

در کنار طراحی مسیر اعزام، لازم است از ابتدا سازوکارهایی برای حفظ پیوند نیروی کار اعزامی با کشور مبدأ نیز پیش‌بینی شود. هدف از اعزام نیروی کار نباید صرفاً خروج موقت نیروی انسانی از بازار کار داخلی باشد؛ بلکه در صورت ایجاد مسیرهای قانونی و قابل اتکای انتقال درآمد، این فرایند می‌تواند به انتقال رسمی بخشی از دستمزد و پس‌انداز نیروی کار به کشور، ارتقای مهارت، کسب تجربه حرفه‌ای و گردش سرمایه انسانی پس از بازگشت کمک کند.

در موافقت‌نامه روسیه و هند، ثبت سابقه کاری پس از پایان قرارداد یکی از ابزارهای مهم این پیوند است که می‌تواند در موافقت‌نامه بین ایران و روسیه نیز مورد توجه قرار گیرد. در آن الگو، کارفرما یا سفارش‌دهنده خدمات، بنا به درخواست کارگر، سندی درباره مدت کار، ماهیت فعالیت و سطح دستمزد صادر می‌کند. درج حکمی مشابه در موافقت‌نامه احتمالی ایران و روسیه می‌تواند برای ایران واجد اهمیت باشد؛ زیرا چنین سندی می‌تواند مبنای شناسایی تجربه کاری خارجی، ارزیابی مهارت‌های کسب شده، اعزام مجدد هدفمند، اتصال بازگشت‌کنندگان به بازار کار داخلی و حتی طراحی مشوق‌های کارآفرینی یا مهارت‌آموزی تکمیلی قرار گیرد.

افزون بر این، موافقت‌نامه دوجانبه یا آیین‌نامه داخلی اجرای آن می‌تواند چند ابزار مکمل دیگر را نیز دربرگیرد:

- راه‌اندازی سامانه ثبت وضعیت شغلی و مهارتی نیروی کار اعزامی؛
 - طراحی «گذرنامه مهارتی» یا پرونده مهارتی قابل استفاده پس از بازگشت؛
 - پیش‌بینی صندوق یا سازوکار بیمه‌ای برای حمایت از نیروی کار و خانواده او؛
 - اتصال بازگشت‌کنندگان به فرصت‌های شغلی، آموزشی و کارآفرینانه در داخل کشور.
- از این رو پیشنهاد می‌شود به‌منظور استفاده از این ظرفیت در ایران ترکیبی از سه سطح مدنظر قرار گیرد؛
۱. استفاده فوری و محدود از مسیر مجوز کار برای مشاغل دارای تقاضای احراز شده، با اولویت استفاده از ظرفیت سهمیه‌های موجود و، در موارد قابل انطباق، فهرست حرفه‌های متخصص معاف از سهمیه؛
 ۲. استفاده گزینشی از مسیر متخصصان واجد صلاحیت بالا برای نیروهای ممتاز و پردرآمد با عنایت به نوع نیاز باز کار داخل؛
 ۳. پیگیری موافقت‌نامه دوجانبه فعالیت موقت کاری و جذب سازمان‌یافته به‌عنوان مسیر پایدارتر، قابل نظارت‌تر و توسعه‌پذیرتر.

در چنین چارچوبی، امکان بهره‌گیری از ظرفیت بازار کار روسیه، کاهش ریسک‌های حقوقی و اجتماعی اعزام نیروی کار، و حفظ پیوند نیروی کار اعزامی با اقتصاد، نظام مهارتی و کانال‌های ارزآوری کشور مبدأ افزایش می‌یابد.



همچنین با توجه به بررسی ساختار نهادی و اجرایی سایر کشورها در حوزه اعزام نیروی کار، که در بخش پیشین بررسی شد، ساختار پیشنهادی زیر قابل ترسیم است:

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باید دستگاه راهبر، تنظیمگر و هماهنگ کننده اصلی برنامه باشد. این وزارتخانه مسئول دریافت یا تجمیع تقاضاهای نیروی کار واصله از مسیرهای رسمی، اعتبارسنجی فرصت های شغلی و کارفرمایان برای ورود به برنامه، تعیین مشاغل و تعداد نیروهای هدف، تدوین حداقل های قراردادی، مدیریت سامانه اطلاعات برنامه و نظارت بر کل زنجیره اعزام باشد. تأیید وزارتخانه در این چارچوب به معنای جایگزینی مجوزها یا ارزیابی های مراجع روسی نیست، بلکه شرط ورود فرصت شغلی و کارفرما به برنامه سازمان یافته ایران خواهد بود.

در چارچوب مقررات جاری ایران، عملیات اجرایی اعزام باید از طریق دفاتر مشاوره شغلی و کاریابی غیردولتی خارجی دارای پروانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انجام شود.^۱ این دفاتر می توانند ثبت نام و ارزیابی متقاضیان، تطبیق شغل و مهارت، ارتباط با کارفرمای خارجی، پیگیری مدارک و روادید کاری و سایر خدمات مقرر قانونی را انجام دهند، اما مسئولیت راهبری و نظارت حاکمیتی همچنان بر عهده وزارتخانه باقی می ماند. انتخاب دفاتر برای برنامه روسیه بهتر است بر مبنای رتبه، سابقه عملکرد، ضمانت مالی و توان تخصصی انجام شود و اطلاعات همه مراحل در سامانه مورد تأیید وزارت ثبت شود. تعیین سقف و نحوه تأمین هزینه خدمات، جلوگیری از دریافت وجوه خارج از چارچوب مقرر، منع ارائه اطلاعات خلاف واقع و جلوگیری از جایگزینی قرارداد پس از اعزام نیز باید جزء الزامات نظارتی برنامه باشد.

- سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور، به عنوان بازوی تخصصی وزارت کار، باید مسئول تطبیق استانداردهای شغلی ایران و روسیه، سنجش صلاحیت حرفه ای، طراحی دوره های تکمیلی و صدور گواهی مهارت باشد. دوره ها باید پس از دریافت سفارش واقعی کارفرمای روسی و متناسب با حرفه، تجهیزات و سطح مهارت مورد نیاز طراحی شوند. آموزش زبان روسی، مقررات کار، الزامات مهاجرتی و ایمنی نیز می تواند با همکاری مراکز آموزشی تأیید شده به این فرایند افزوده شود. هدف آن است که نیروی کار پیش از عزیمت از نظر مهارتی، زبانی، ایمنی و آشنایی با الزامات حقوقی تا حد امکان آماده شود و نیاز به آموزش های جبرانی پس از ورود کاهش یابد؛ باین حال، آموزش یا گواهی صادر شده در ایران جایگزین آزمون، شناسایی صلاحیت یا مجوز حرفه ای الزامی در روسیه نخواهد بود، مگر آنکه سازوکار رسمی شناسایی متقابل میان دو طرف ایجاد شده باشد. در این چارچوب، ظرفیت همکاری های مهارتی موجود میان ایران و روسیه می تواند برای نزدیک کردن استانداردهای آموزشی، تبادل تجربه در سنجش مهارت و طراحی دوره های متناسب با تقاضای کارفرمایان روس مورد استفاده قرار گیرد. در این بین، برای حرفه هایی که احراز صلاحیت آنها در ایران یا روسیه تابع نظام حرفه ای یا دانشگاهی خاص است - از جمله برخی مشاغل پزشکی، درمانی، دانشگاهی و پژوهشی - دستگاه تخصصی ذی ربط نیز باید حسب مورد در فرایند ارزیابی مدارک و صلاحیت حرفه ای مشارکت کند؛ از این رو، سازمان آموزش فنی و حرفه ای نباید به عنوان مرجع انحصاری احراز صلاحیت همه گروه های شغلی تلقی شود.

- وزارت امور خارجه باید مسئول هماهنگی دیپلماتیک با طرف روسی، پشتیبانی از مذاکرات موافقت نامه، مشارکت در کارگروه مشترک و تسهیل ارتباط میان دستگاه های مسئول دو کشور باشد. امور مربوط به مجوز کار، دعوت نامه و روادید روسیه توسط مراجع صلاحیت دار روسی انجام می شود و نقش وزارت امور خارجه ایران در این حوزه، تسهیل هماهنگی و رفع مسائل بین دولتی و کنسولی است، نه صدور یا تأیید این مجوزها.

- سفارت جمهوری اسلامی ایران در مسکو و سرکنسولگری ها می توانند بازوی میدانی و حمایتی برنامه باشند. افزون بر شناسایی و انعکاس نیازهای بازار کار کشور مقصد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، پیشنهاد می شود نقطه تماس

۱. طبق ماده (۱۲) آیین نامه اجرایی کاریابی مصوب سال ۱۴۰۱، سازمان ها، دستگاه ها و نهادهای دولتی یا عمومی غیردولتی برای اعزام نیروی کار به خارج باید از طریق دفاتر کاریابی خارجی اقدام کنند.

مشخصی برای امور نیروی کار تعیین شود که با دسترسی کنترل شده به اطلاعات اعزام‌شدگان، وضعیت قرارداد، کارفرما و محل اشتغال آنان را پیگیری کند؛ شکایت‌ها و درخواست‌های حمایت کنسولی را دریافت و به مراجع ذی‌صلاح منتقل کند و در موارد حادثه، بازداشت، اختلاف مزدی، خاتمه قرارداد یا بازگشت اضطراری هماهنگی لازم را انجام دهد. پیگیری میدانی یا بازدید از محل کار و اسکان نیز باید حسب مورد با هماهنگی کارفرما و مراجع صلاحیت‌دار روسی انجام شود و جایگزین بازرسی رسمی کار در کشور میزبان نخواهد بود.

شایان توجه است، در مقیاس‌های بالا اعزام نباید به‌صورت ورود پراکنده افراد به بازار کار روسیه انجام شود. اعزام می‌تواند مرحله‌بندی شده و در قالب گروه‌هایی صورت گیرد که پیش از خروج، کارفرما، پروژه، محل کار، مدت اشتغال و محل اقامت آنها مشخص شده باشد. در مرحله پایلوت، اعزام گروهی و حتی‌المقدور پروژه‌محور می‌تواند امکان اعتبارسنجی کارفرما، کنترل شرایط اسکان و اشتغال و حمایت از نیروی کار را افزایش دهد. این پیشنهاد انتخاب اجرایی برای برنامه ایران است و نباید به‌عنوان الزام عمومی حقوق روسیه تلقی شود؛ در نظام عمومی مجوز کار روسیه، اشتغال نیروی خارجی حسب مورد به کارفرمای مجاز، منطقه و حرفه یا سمت مندرج در مجوز مقید است.

براین‌اساس، زنجیره اجرایی پیشنهادی می‌تواند از دریافت تقاضای مستند کارفرمای روسی و اعتبارسنجی آن برای ورود به برنامه آغاز شود؛ سپس فرصت شغلی از طریق دفاتر کاریابی خارجی منتخب به متقاضیان واجد شرایط عرضه و فرایند تطبیق شغلی انجام گیرد؛ ارزیابی و آموزش مهارتی توسط سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای یا دستگاه تخصصی ذی‌ربط صورت پذیرد؛ قرارداد روسی و ترجمه فارسی آن پیش از اعزام نهایی شود؛ کارفرما و مراجع روسی تشریفات دعوت‌نامه، مجوز کار و روادید کاری را مطابق قوانین روسیه تکمیل کنند، و پس از اعزام، وزارت کار، نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران و مراجع روسی حسب صلاحیت خود وضعیت اشتغال و حمایت از نیروی کار را پیگیری کنند.

جدول ۱۴. پیشنهاد ساختار نهادی و اجرایی برای ایران

سطح	نهاد	نقش اصلی
راهبری و تنظیمگری	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	راهبری برنامه؛ دریافت و جمع‌آوری تقاضاهای رسمی؛ اعتبارسنجی فرصت شغلی و کارفرما برای ورود به برنامه؛ تعیین مشاغل و حجم اعزام؛ تدوین حداقل‌های قراردادی؛ انتخاب و نظارت بر کاریابی‌های خارجی؛ مدیریت سامانه اطلاعات و پایش عملکرد
اجرای اعزام در ایران	دفاتر مشاوره شغلی و کاریابی غیردولتی خارجی منتخب و دارای مجوز	شناسایی و ثبت متقاضی، تطبیق شغل و مهارت، ارتباط با کارفرمای روس، تکمیل فرایندهای اجرایی و مدارک، پیگیری روادید کاری و سازمان‌دهی اعزام در چارچوب ضوابط وزارت کار
ارزیابی و آماده‌سازی مهارتی	سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور و حسب مورد دستگاه تخصصی مربوط	سنجش و آموزش مهارت بر مبنای تقاضای مشخص؛ تطبیق استانداردهای شغلی؛ آموزش تکمیلی، زبان و ایمنی؛ مستندسازی صلاحیت و مهارت، بدون جایگزینی الزامات قانونی احراز صلاحیت در روسیه
هماهنگی بین‌دولتی	وزارت امور خارجه	مذاکرات و هماهنگی دیپلماتیک، مشارکت در کارگروه مشترک، پیگیری مسائل بین‌دولتی و تسهیل ارتباط با مراجع روسی
پشتیبانی در کشور مقصد	سفارت جمهوری اسلامی ایران در مسکو و سرکنسولگری‌ها	پایش وضعیت عمومی اعزام‌شدگان، شناسایی تحولات بازار کار، دریافت و ارجاع شکایت، حمایت و پیگیری کنسولی، هماهنگی در حوادث و بازگشت اضطراری و ارتباط با کارفرمایان و مراجع روسی
نظارت و صدور مجوز در مقصد	مراجع صلاحیت‌دار فدراسیون روسیه	ارزیابی و صدور مجوزهای جذب و کار، دعوت‌نامه و امور مهاجرتی؛ نظارت بر رعایت قوانین کار و مهاجرت مطابق تقسیم صلاحیت داخلی روسیه

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



۸. جمع‌بندی و پیشنهاد اجرایی

بررسی‌های آماری، حقوقی و نهادی این گزارش نشان می‌دهد توسعه همکاری ایران و روسیه در حوزه نیروی کار، ظرفیت پیگیری در قالب یک سازوکار دوجانبه مشخص را دارد. معاهده جامع مشارکت راهبردی جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه که در ۱۷ ژانویه ۲۰۲۵ امضا و از ۲ اکتبر همان سال لازم‌الاجرا شده است، اگرچه حکم مستقیمی درباره انتقال یا اعزام نیروی کار ندارد، بستر سیاسی و نهادی مناسبی را برای توسعه سند تخصصی در این حوزه فراهم می‌کند. ماده (۸) معاهده بر حمایت از حقوق و منافع قانونی اتباع دو کشور در قلمرو طرف دیگر تأکید دارد؛ ماده (۱۷) همکاری‌های تجاری و اقتصادی را در چارچوب کمیسیون دائمی همکاری‌های تجاری و اقتصادی دو کشور قرار می‌دهد؛ ماده (۱۸) توسعه همکاری‌های اقتصادی و صنعتی را پیش‌بینی می‌کند؛ و ماده (۲۰) نیز زمینه توسعه زیرساخت‌های پرداخت، تسویه در ارزهای ملی و همکاری مستقیم بانکی را فراهم می‌سازد. افزون بر این، ماده (۲۸) ظرفیت همکاری در حوزه سلامت و آموزش حرفه‌ای متخصصان سلامت را مورد توجه قرار داده است. براین اساس، موافقت‌نامه فعالیت موقت و جذب سازمان‌یافته نیروی کار می‌تواند به‌عنوان سندی تخصصی و مکمل معاهده جامع، با اولویت طرح و پیگیری در سازوکارهای رسمی همکاری اقتصادی دو کشور مورد مذاکره قرار گیرد. مذاکرات نیز بهتر است بر ایجاد مسیری تقاضامحور، سازمان‌یافته، قابل نظارت و قابل توسعه برای اشتغال موقت نیروی کار ایرانی در روسیه متمرکز شود. به‌منظور ارائه تصویری اولیه از صورت‌بندی حقوقی این همکاری، نمونه‌ای پیشنهادی از اصول و ساختار اولیه پیش‌نویس چنین تفاهم‌نامه‌ای در پیوست گزارش ارائه شده است.

اما اشاره به یک نکته کلیدی لازم است. این موافقت‌نامه باید در مواردی از قبیل میزان مزد و مزایا، ساعات کار، اضافه‌کاری، مرخصی‌های با حقوق، حداقل سن، آموزش، مالیات و عضویت در سندیکاها، مباحثی چون حمایت، برابری فرصت و رفتار به پیمان‌های مرتبط با سازمان بین‌المللی کار و کنوانسیون‌هایی از جمله کنوانسیون ۹۷ و ۱۴۳ متصل شود.^۱ از این رو، در چارچوب، محورهای کلان زیر، اهم نکات قابل درج در دستور کار مذاکرات با طرف روسی به‌شرح ذیل است:

۱. **تعیین دامنه و مقیاس همکاری:** طرف روسی برآورد سالانه خود از تعداد نیروی مورد نیاز، سطح مهارت، مناطق مقصد و مدت اشتغال را در اختیار ایران قرار دهد. همچنین درباره ظرفیت اولیه پذیرش نیروی کار ایرانی و نحوه افزایش تدریجی آن توافق شود تا آموزش و اعزام نیرو مبتنی بر تقاضای واقعی بازار کار روسیه باشد.

۲. **ایجاد مسیر حقوقی و اداری مشخص و تسهیل شده برای ورود نیروی کار ایرانی:** موافقت‌نامه باید در چارچوب قوانین قابل اعمال روسیه، فرایندی مشخص و قابل پیش‌بینی برای صدور دعوت‌نامه، رواید کار، مجوز کار، ثبت مهاجرتی، معاینات پزشکی و سایر تشریفات لازم ایجاد کند. دستگاه مسئول هر مرحله، مدارک لازم، هزینه‌های

۱. در طراحی مفاد حمایتی موافقت‌نامه، لازم است میان تعهدات بین‌المللی لازم‌الاجرای دو کشور و استانداردهای بین‌المللی مورد استفاده به‌عنوان الگوی سیاستی تفکیک شود. جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه در حال حاضر عضو مقاوله‌نامه‌های شماره ۹۷ و ۱۴۳ سازمان بین‌المللی کار درباره کارگران مهاجر نیستند؛ از این رو، این دو سند فی‌نفسه برای طرفین تعهد معاهده‌ای ایجاد نمی‌کنند. با این حال، اصول منتخب آنها در زمینه برابری رفتار، مقابله با شرایط سوءاستفاده‌آمیز مهاجرت، حمایت از حقوق ناشی از اشتغال و دسترسی مؤثر به سازوکارهای حمایت می‌تواند، در کنار اصول جذب منصفانه سازمان بین‌المللی کار، به‌طور صریح در موافقت‌نامه دوجانبه درج شود و از این طریق به تعهد مشخص طرفین در چارچوب همین موافقت‌نامه تبدیل شود.

قانونی، نحوه تبادل اطلاعات و مهلت متعارف انجام فرایند باید تا حد امکان مشخص شود تا از تعدد مراجعه، طولانی شدن فرایند و بلا تکلیفی کارگر و کارفرما جلوگیری شود. در صورت امکان، طرفین می‌توانند برای پرونده‌های مشمول برنامه سازمان یافته، سازوکار هماهنگی یا پنجره مشخصی میان مراجع مسئول دو کشور پیش‌بینی کنند.

• طرفین موافقت‌نامه را مطابق قوانین داخلی قابل اعمال و تعهدات بین‌المللی لازم‌الاجرای خود اجرا می‌کنند و هم‌زمان توافق می‌کنند اصول حمایتی که به‌صراحت در این موافقت‌نامه درج شده است- از جمله منع کار اجباری، منع تبعیض ناروا، شفافیت شرایط استخدام، حمایت از حقوق ناشی از اشتغال و دسترسی مؤثر به سازوکار شکایت- در کل فرایند جذب، اعزام، اشتغال و بازگشت رعایت شود.

• کارفرما، مؤسسه کاریابی یا هر شخص دیگر حق ندارد گذرنامه، مدارک هویتی، مجوز کار یا اسناد شخصی کارگر را ضبط یا خارج از مدت ضرورت اداری نگهداری کند. محدود کردن آزادی رفت‌وآمد، تهدید به اخراج غیرقانونی، کار اجباری، جایگزینی قرارداد یا اجبار به پذیرش شرایط نامساعدتر ممنوع است.

۳. **استقرار سازوکار جذب سازمان یافته و مبتنی بر تقاضای کارفرما:** اعزام نیروی کار باید صرفاً در مقابل درخواست ثبت شده یک کارفرمای تأیید شده روسی و پس از انعقاد قرارداد کار صورت گیرد. طرف روسی باید مسئولیت احراز صلاحیت و توان مالی کارفرما را بر عهده گیرد و مشخصات شغل، مزد، محل خدمت، مدت قرارداد و شرایط اقامت پیش از خروج در اختیار نیروی کار قرار گیرد.

۴. **تطبیق و شناسایی مهارت‌ها:** روسیه باید استانداردهای شغلی و معیارهای ارزیابی مهارت مورد قبول خود را به ایران اعلام کند. براین اساس، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای می‌تواند آموزش‌های تکمیلی، زبان تخصصی، ایمنی کار و سازگاری فرهنگی را ارائه دهد. همچنین باید درباره ارزیابی مشترک و پذیرش گواهی‌ها یا گذرنامه‌های مهارتی صادر شده در ایران توافق شود.

۵. **تضمین حقوق شغلی و حمایت اجتماعی نیروی کار:** توافق باید بر برخورداری نیروی ایرانی از مزد و سایر شرایط کار، که از شرایط اعمال شده نسبت به نیروی کار داخلی در وضعیت شغلی مشابه نامساعدتر نباشد، در کنار پوشش‌های بیمه‌ای و حمایتی مقرر، ایمنی محیط کار و دسترسی مؤثر به مراجع رسیدگی و حل اختلاف تأکید کند.

• کارگران ایرانی مشمول این موافقت‌نامه درخصوص موارد زیر، از رفتاری برخورداری خواهند بود که از رفتار اعمال شده نسبت به کارگران داخلی فدراسیون روسیه در وضعیت شغلی مشابه نامساعدتر نباشد:

- (الف) مزد پایه، اضافه‌کاری، فوق‌العاده‌ها، پاداش‌ها و سایر مزایای مرتبط با کار؛
- (ب) ساعات کار، استراحت روزانه و هفتگی، مرخصی استحقاقی و تعطیلات رسمی؛
- (پ) ایمنی و بهداشت حرفه‌ای و حمایت در برابر حوادث و بیماری‌های ناشی از کار؛
- (ت) دسترسی به خدمات درمانی، بیمه حوادث و سایر پوشش‌های تأمین اجتماعی مطابق قوانین قابل اعمال روسیه و در صورت لازم‌الاجرا شدن، موافقت‌نامه‌های دوجانبه تأمین اجتماعی میان دو کشور؛
- (ث) حق دسترسی به مراجع اداری و قضایی، ثبت شکایت و مطالبه حقوق قراردادی؛
- (ج) حق عضویت و مشارکت در تشکل‌های کارگری، در حدود قوانین کشور محل اشتغال؛



چ) حمایت در برابر تبعیض ناروا در اشتغال و شرایط کار بر مبنای تابعیت، نژاد، قومیت، زبان، جنسیت، مذهب یا سایر عوامل نامرتب با صلاحیت حرفه‌ای، بدون خدشه به تفاوت‌هایی که صراحتاً و به‌طور قانونی از وضعیت مهاجرتی یا نوع مجوز اشتغال ناشی می‌شود.

• قرارداد کار باید پیش از اعزام در قالب قابل استناد طبق قوانین روسیه تنظیم و همراه با ترجمه کامل و تأیید شده فارسی در اختیار کارگر قرار گیرد. متن روسی و ترجمه فارسی باید از حیث مفاد اصلی کاملاً منطبق باشند و حداقل عنوان و شرح شغل، کارفرما، محل و منطقه اشتغال، مدت قرارداد، دوره آزمایشی در صورت وجود، ساعات کار و استراحت، مزد ناخالص و برآورد مبلغ خالص، شیوه و زمان پرداخت، اضافه‌کاری و مزایا، شرایط اسکان، بیمه، مالیات، شرایط خاتمه قرارداد و مسئولیت بازگشت را مشخص کنند. در صورت مشاهده هرگونه مغایرت میان دو متن، اعزام تا زمان رفع مغایرت و تأیید نسخه نهایی متوقف شود. موافقت‌نامه یا پروتکل اجرایی نیز باید به‌صراحت نحوه حل هرگونه اختلاف احتمالی در تفسیر قرارداد را تعیین کند.

• اخراج، تهدید، کاهش مزد یا هر اقدام تلافی‌جویانه علیه کارگری که شکایت ثبت کرده، بازرسی خواسته یا با مراجع صلاحیت‌دار همکاری کرده است، ممنوع خواهد بود.

• کارگران باید به سازوکار شکایت محرمانه، رایگان و قابل دسترس، با امکان استفاده از زبان فارسی یا مترجم، دسترسی داشته باشند. ثبت شکایت یا همکاری کارگر با مرجع رسیدگی، فی‌نفسه و در فقدان مبنای قانونی مستقل، نباید موجب ابطال مجوز کار، خاتمه اقامت، اخراج یا بازگرداندن او شود. در مواردی که ادامه اشتغال نزد کارفرمای مورد شکایت ممکن نیست، سازوکار لازم برای حفظ وضعیت قانونی کارگر تا تعیین تکلیف پرونده یا انتقال قانونی او به کارفرمای دیگر باید حسب قوانین قابل اعمال پیش‌بینی شود.

با توجه به اینکه موضوع تأمین اجتماعی میان دو کشور هنوز نیازمند تکمیل چارچوب حقوقی مستقل است، پیشنهاد می‌شود مذاکرات موافقت‌نامه نیروی کار با مذاکرات جاری ایران و روسیه درباره موافقت‌نامه تأمین اجتماعی هماهنگ شود. هدف باید جلوگیری از ایجاد خلأ در موضوعاتی مانند احتساب سوابق بیمه‌ای، حوادث کار، مستمری‌ها و انتقال برخی مزایای تأمین اجتماعی پس از بازگشت باشد.

۶. **تعیین سازوکار پرداخت مزد و انتقال درآمد به ایران:** پیش از آغاز برنامه اعزام، باید مسیر قانونی، پایدار و قابل اثباتی برای افتتاح یا استفاده از حساب بانکی، دریافت مزد در روسیه و انتقال اختیاری بخشی از درآمد و پس‌انداز نیروی کار به ایران مشخص شود. این موضوع از پشتوانه ماده (۲۰) معاهده جامع مشارکت راهبردی نیز برخوردار است که توسعه زیرساخت پرداخت مستقل از کشورهای ثالث، تسویه دوجانبه با ارزهای ملی و تقویت همکاری مستقیم بانکی را پیش‌بینی کرده است. از این‌رو، در پروتکل اجرایی برنامه باید بانک‌ها یا ارائه‌دهندگان خدمات مالی قابل استفاده، ارز پرداخت مزد، هزینه انتقال، نحوه احراز پرداخت و سازوکار جایگزین در صورت اختلال در کانال اصلی مشخص شود.

• پرداخت مزد باید در موعد مقرر، از طریق روش قابل اثبات و همراه با ارائه فیش حقوقی انجام شود. فیش حقوقی باید مزد پایه، ساعات کار، اضافه‌کاری، مزایا، مالیات، حق بیمه و سایر کسورات را به‌طور تفکیکی نشان دهد.

• هرگونه کسر از مزد باید دارای مبنای قانونی، قابل ردیابی و به‌صورت تفکیکی در فیش حقوقی درج شود. در چارچوب برنامه دوجانبه، اصل بر آن باشد که هزینه جذب و حق‌الزحمه واسطه‌گری برای دستیابی به شغل بر نیروی کار تحمیل نشود. سایر هزینه‌های قانونی مرتبط با سفر، روادید، معاینات پزشکی، ترجمه مدارک یا صدور اسناد باید به‌صورت حصری مشخص و مسئول پرداخت هریک - کارفرما، نیروی کار یا طرف دیگر - پیش از ثبت‌نام و اعزام اعلام شود. نحوه تأمین مالی این هزینه‌ها باید با مقررات و تعرفه‌های جاری دفاتر کاریابی خارجی در ایران نیز هماهنگ شود.

۷. **تعیین ساختار نهادی اجرای توافق:** در طرف ایرانی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باید مرجع راهبر، تنظیمگر و هماهنگ‌کننده اصلی برنامه باشد. عملیات اجرایی شناسایی و معرفی کارجو، تطبیق شغل، پیگیری مدارک و سازمان‌دهی اعزام، مطابق مقررات جاری، از طریق دفاتر مشاوره شغلی و کاریابی غیردولتی خارجی دارای مجوز انجام شود و مسئولیت سیاستگذاری، تعیین ضوابط، نظارت بر عملکرد، مدیریت سامانه اطلاعات و اعمال ضمانت‌اجراها نزد وزارتخانه باقی بماند.

برای هماهنگی داخلی نیز می‌توان به‌جای ایجاد ساختار موازی، از ظرفیت کارگروه موجود موضوع ماده (۱۸) آیین‌نامه اجرایی کاریابی استفاده و در صورت نیاز ترکیب یا مأموریت آن را برای برنامه روسیه تکمیل کرد. حضور وزارت امور خارجه، وزارت کشور، بانک مرکزی، سازمان تأمین اجتماعی و نمایندگان دفاتر کاریابی خارجی در این کارگروه، امکان پوشش هم‌زمان مسائل مهاجرتی، انتقال وجوه، حمایت اجتماعی و عملیات اعزام را فراهم می‌کند.

سازمان آموزش فنی‌وحرفه‌ای کشور، و حسب مورد دستگاه تخصصی مسئول هر حرفه، باید مسئول سنجش و آماده‌سازی مهارتی در حدود صلاحیت خود باشند. وزارت امور خارجه نیز مسئول هماهنگی دیپلماتیک، مشارکت در سازوکار مشترک و حمایت کنسولی از اتباع ایرانی خواهد بود. سفارت و سرکنسولگری‌ها نقش نقطه تماس در کشور مقصد، دریافت و پیگیری درخواست‌های حمایتی و ارتباط با مراجع روسی را بر عهده خواهند داشت.

در طرف روسی نیز لازم است مراجع صلاحیت‌دار در حوزه بازار کار، مهاجرت، صدور مجوز، بازرسی کار و حسب مورد تأمین اجتماعی به‌صراحت مشخص شوند و برای تبادل اطلاعات و حل مسائل اجرایی، نقطه تماس معینی معرفی شود.

۸. **تشکیل کارگروه مشترک و سازوکار حل مسائل اجرایی:** کارگروهی مشترک با حضور مراجع صلاحیت‌دار دو کشور باید مسئول تصویب برنامه اجرایی سالانه، بررسی آمار و نتایج اجرای برنامه، پایش وضعیت کارفرمایان و کاریابی‌های مشارکت‌کننده، رسیدگی هماهنگ به مسائل اجرایی و پیشنهاد اصلاح مفاد یا پروتکل‌های توافق باشد. بازرسی و اعمال ضمانت‌اجرا نسبت به کارفرمایان در هر کشور همچنان توسط مراجع قانونی صلاحیت‌دار همان کشور انجام خواهد شد. برای موضوعاتی مانند عدم پرداخت مزد، تخلف قراردادی، خاتمه اشتغال یا مشکلات اقامتی نیز باید نقاط تماس مشخص و مسیر ارجاع فوری پرونده تعیین شود.

• افزایش حجم یا سقف برنامه دوجانبه پس از پایان مرحله آزمایشی باید به تحقق معیارهای مورد توافق مانند نرخ اشتغال واقعی، استمرار قرارداد، انطباق مزد و شرایط کار با مفاد قرارداد، پوشش بیمه‌ای، میزان شکایت، حوادث کاری و بازگشت منظم نیروی کار منوط شود. افزایش حجم برنامه در هر حال باید در حدود ظرفیت‌های قانونی، سهمیه‌ها یا معافیت‌های قابل استفاده در نظام روسیه انجام گیرد.



• در صورت بروز تخلفات گسترده یا تکرارشونده، از جمله عدم پرداخت مزد، جایگزینی قرارداد، اشتغال نزد کارفرمای غیرمجاز، فقدان پوشش بیمه‌ای یا نگهداری گذرنامه کارگران، کارگروه مشترک می‌تواند پیشنهاد یا تصمیم لازم برای توقف پذیرش پرونده‌های جدید آن کارفرما، کاریابی، حرفه یا مسیر اجرایی را در چارچوب برنامه دوجانبه اتخاذ و موضوع اعمال ضمانت‌اجراهای قانونی را به مرجع صلاحیت‌دار مربوط ارجاع کند.

۹. **تعیین تکلیف خاتمه زودهنگام اشتغال، تغییر کارفرما و بازگشت:** موافقت‌نامه باید وضعیت نیروی کار را در صورت ورشکستگی یا توقف فعالیت کارفرما، خاتمه پروژه، کاهش نیرو، تخلف مؤثر کارفرما یا فسخ پیش از موعد قرارداد به صراحت تعیین کند. در چنین مواردی، تا حدی که قوانین روسیه اجازه می‌دهد، باید دوره و سازوکاری برای انتقال قانونی کارگر به کارفرمای واجد شرایط دیگر و انجام تشریفات لازم برای اصلاح یا صدور مجوز مربوط پیش‌بینی شود. همچنین مسئولیت پرداخت مطالبات و مزایای معوق، هزینه اقامت موقت تا تعیین تکلیف، بازگشت کارگر، جبران خسارت ناشی از حادثه و انتقال پیکر و اموال شخصی در صورت فوت باید روشن و قابل اجرا باشد.

۱۰. **اجرای آزمایشی و توسعه تدریجی همکاری:** برنامه بهتر است در مرحله نخست با تعداد محدود نیروی کار، چند حرفه مشخص، کارفرمایان از پیش اعتبارسنجی شده و مناطق منتخب روسیه آغاز شود. توسعه برنامه باید به نتایج قابل اندازه‌گیری از جمله زمان صدور مجوزها، نسبت اعزام منتهی به اشتغال واقعی، استمرار قرارداد، میزان انطباق شغل و مهارت، عدم نامساعدتر بودن مزد و شرایط کار نسبت به معیارهای مورد توافق، انتظام پرداخت مزد، پوشش بیمه‌ای، میزان حوادث و شکایات، رضایت کارفرما و نیروی کار و نرخ بازگشت منظم وابسته باشد.

۱۱. **سازوکار تبادل و حفاظت از داده:** میان مراجع تعیین شده دو کشور سازوکاری برای تبادل اطلاعات ضروری درباره وضعیت قرارداد و اشتغال، تمدید یا خاتمه آن، تغییر کارفرما، حوادث کاری، شکایات مهم و بازگشت نیروی کار ایجاد شود. نوع داده قابل تبادل، هدف استفاده، سطح دسترسی، مدت نگهداری، نحوه اصلاح اطلاعات نادرست و الزامات امنیت و محرمانگی باید به صراحت تعیین شود. تبادل داده‌های حساس، از جمله اطلاعات پزشکی، هویتی یا بیومتریک، باید به موارد ضروری و دارای مبنای قانونی محدود شود و دسترسی به آنها صرفاً برای مراجع صلاحیت‌دار امکان‌پذیر باشد.

پیوست

متن حاضر، پیشنهادی اولیه برای صورت‌بندی حقوقی و اجرایی اصول اصلی یک تفاهم‌نامه احتمالی میان جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه در حوزه فعالیت موقت و جذب سازمان‌یافته نیروی کار است. این پیش‌نویس با هدف تبدیل پیشنهادهای سیاستی گزارش به چارچوبی اولیه برای مذاکره تهیه شده و متن نهایی یا مورد توافق طرفین محسوب نمی‌شود. جزئیات حقوقی، نهادی و اجرایی آن حسب مذاکرات و نظر مراجع صلاحیت‌دار دو کشور قابل تکمیل و اصلاح خواهد بود.

FRAMEWORK AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN AND THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE ORGANIZED RECRUITMENT AND TEMPORARY EMPLOYMENT OF CITIZENS OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN IN THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

The Government of the Islamic Republic of Iran, hereinafter referred to as the “Iranian Party”, and the Government of the Russian Federation, hereinafter referred to as the “Russian Party”, and collectively referred to as the “Parties”;

Recognizing the demand for qualified workers in the labour market of the Russian Federation and the capacity of the Islamic Republic of Iran to identify, train and prepare suitably qualified workers;

Desiring to establish an official, lawful and organized framework for the temporary employment of citizens of the Islamic Republic of Iran in the Russian Federation;

Have agreed as follows:

Article 1

Establishment of a Labour Cooperation Framework

The Parties shall cooperate in establishing an official, lawful and organized framework for the temporary employment of citizens of the Islamic Republic of Iran in the Russian Federation. Cooperation under this Agreement shall be carried out in accordance with the applicable laws and regulations of each Party and shall initially focus on meeting part of the labour-market needs of the Russian Federation.

Article 2

Cooperation Based on the Labour-Market Needs of the Russian Federation

The Russian Party shall periodically provide the Iranian Party with information on its labour-market requirements, including the number of workers required, relevant occupational and skill categories, and destination regions.

In response to the requirements communicated by the Russian Party, the Iranian Party shall take appropriate measures to identify, train and refer suitably qualified workers.

Article 3

Facilitation of Legal Procedures and Recognition of Skills

The Parties shall take appropriate measures, within their respective competences, to facilitate the issuance of work visas and work permits, expedite the completion of the relevant administrative formalities, and establish a joint mechanism for the assessment and, where mutually agreed, recognition of occupational skills and qualifications.

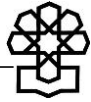
To the extent practicable, the Iranian Party shall provide the required vocational, language and occupational safety training prior to the departure of workers for the Russian Federation.

Article 4

Lawful Employment and Protection of Workers

The temporary employment of Iranian workers under this Agreement shall be based on valid employment contracts concluded with employers legally authorized under the laws of the Russian Federation to employ foreign nationals.

The Parties shall, within their respective competences, take appropriate measures to promote the timely payment of wages, insurance coverage required under applicable law, working and



living conditions consistent with the applicable laws and regulations of the Russian Federation, access to consular assistance, and lawful arrangements for the remittance of workers' earnings to the Islamic Republic of Iran.

Article 5

Competent Authorities and Coordination Mechanism

Each Party shall designate the competent authority or authorities responsible for implementing the cooperation under this Agreement. The Parties shall establish a Joint Working Group for planning, monitoring and facilitating the resolution of obstacles arising in the course of implementation.

The Joint Working Group shall also prepare an annual worker recruitment plan and evaluate the results of cooperation under this Agreement.

Article 6

Implementing Agreement and Pilot Programme

The competent authorities of the Parties shall commence their work without delay and shall use their best efforts to prepare and submit for signature an implementing agreement within [●] months from the date of entry into force of this Framework Agreement

Cooperation shall initially commence through a pilot programme with a defined capacity, designated employers and specified destination regions. Following an evaluation of the results of the pilot programme, cooperation shall be gradually expanded.

This Framework Agreement shall enter into force [●] days after the date of receipt of the last written notification, through diplomatic channels, confirming the completion by the Parties of their respective internal procedures required for its entry into force.

منابع و مأخذ

- [1] Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). "Migration, unemployment and development: A two-sector analysis". *American Economic Review*, Vol. 60, No. 1, pp. 126–142.
- [2] Stark, O., & Bloom, D. E. (1985). "The new economics of labor migration". *American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 173–17.
- [3] Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). "Theories of international migration: A review and appraisal". *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, pp. 431–466.
- [4] Bossavie, L., & Özden, Ç. (2023). "Impacts of temporary migration on development in origin countries". *The World Bank Research Observer*, Vol. 38, No. 2, pp. 249–294.
- [5] International Labour Organization. (2006). ↪ multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration.
- [6] OECD. (2019). Building an EU talent pool: A new approach to migration management for Europe. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6ea982a0-en>.
- [7] OECD. (2018). What would make global skills partnerships work in practice? Migration Policy Debates, No. 15.
- [8] International Labour Organization. (2019a). General principles and operational guidelines for fair recruitment and definition of recruitment fees and related costs..

- [9] OECD, Asian Development Bank Institute, & International Labour Organization. (2025). Labor migration in Asia: Fair recruitment, training and development. ADBI/OECD Publishing/. <https://doi.org/10.1787/0360fe19-en>.
- [10] International Labour Organization. (2019b). Effective return and reintegration of migrant workers with special focus on ASEAN member states..
- [11] Rosstat: [https://eng.rosstat.gov.ru/Publications/ Russian Statistical Yearbook](https://eng.rosstat.gov.ru/Publications/Russian%20Statistical%20Yearbook)
- [12] <https://www.cbr.ru/eng/>
- [13] <https://data.worldbank.org/country/russian-federation>.
- [14] Коммерсантъ. (2026, 19 января). В России назвали специалистов, дефицита которых работодатели боятся больше всего. Kommersant.ru. <https://www.kommersant.ru/doc/8361639>.
- [15] Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation, “Работа России (Work in Russia): official national employment portal.” [Online]. Available: <https://trudvsem.ru/>.
- [۱۶] مرکز آمار ایران، نتایج سالانه طرح آمارگیری نیروی کار، سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۴.
- [17] Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ ”О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” [Federal Law No. 115-FZ of July 25, 2002, On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation]. (2002). <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18669>.
- [18] Federal Law No. 86-FZ of May 19, 2010, “On Amendments to the Federal Law ‘On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation’ and Certain Legislative Acts of the Russian Federation,” Moscow, Russia, 2010. [Online]. Available: <https://base.garant.ru/12175849>.
- [19] Government of the Russian Federation, “Resolution on the determination of the quota for issuing work permits and invitations for foreign citizens,” Official Internet Portal of Legal Information, Moscow, Russia. [Online]. Available: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202511280041>.
- [20] Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, “Work permit and patent: procedures for the employment of foreign citizens,” Gosuslugi Public Services Portal. [Online]. Available: https://www.gosuslugi.ru/help/faq/job_notifications/103335.
- [21] Federal Law No. 357-FZ of November 24, 2014, “On Amendments to the Federal Law ‘On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation’ and Certain Legislative Acts of the Russian Federation,” Moscow, Russia, 2014. [Online]. Available: <https://base.garant.ru/70804216>.
- [22] Tax Code of the Russian Federation, Part Two, Art. 227.1, “Peculiarities of the calculation of personal income tax and fixed advance payments by foreign citizens working on the basis of a patent,” Moscow, Russia. [Online]. Available: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=504226&pieceId=a227.1>.
- [23] Federal Law No. 316-FZ of July 10, 2023, “On Amendments to the Federal Law ‘On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation’,” Moscow, Russia, 2023. [Online]. Available: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407263426>.



- [24] Treaty on the Eurasian Economic Union, Art. 97, “Labour activity of workers of the member states,” Astana, 2014. [Online]. Available: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mul-171061.pdf>.
- [25] Federal Law No. 274-FZ of July 1, 2021, “On Amendments to the Federal Law ‘On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation’ and Certain Legislative Acts of the Russian Federation,” Moscow, Russia, 2021. [Online]. Available: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107010039>.
- [26] Federal Law No. 260-FZ of August 8, 2024, “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation,” Moscow, Russia, 2024. [Online]. Available: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51023>.
- [27] Code of the Russian Federation on Administrative Offences, Art. 18.15, “Illegal employment of a foreign citizen or stateless person,” Moscow, Russia. [Online]. Available: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.
- [28] Global Detention Project, “Russia: Weaponising immigration policies and launching a new expulsion regime,” Geneva, Switzerland, Apr. 28, 2025. [Online]. Available: <https://www.globaldetentionproject.org/russia-weaponising-immigration-policies-to-push-migrants-into-war-and-launching-a-new-expulsion-regime>.
- [29] Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ, “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, (Статьи 13, 13.3, 18, 18.1). (Federal Law No. 115-FZ “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation”). Available: <https://rimap.unhcr.org/node/43340>.
- [30] Eurasian Economic Union, Treaty on the Eurasian Economic Union, May 29, 2014, arts. 96–98. [Online]. Available: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/kaz_e/WTACCKAZ85_LEG_2.pdf.
- [31] Eurasian Economic Commission, “Labor migration.” [Online]. Available: https://eec.eaeunion.org/en/comission/departement/migration/faq/work_migration.php.
- [32] Government of the Russian Federation and Government of the Republic of Uzbekistan, Agreement on the Organized Recruitment and Engagement of Citizens of the Republic of Uzbekistan for Temporary Labor Activity in the Territory of the Russian Federation, Apr. 5, 2017. [Online]. Available: <https://legislation.com/document.fwx?rgn=107612>.
- [33] Government of the Russian Federation and Government of the Republic of Tajikistan, Agreement Regarding Organized Recruitment of Citizens of the Republic of Tajikistan for Temporary Work in the Territory of the Russian Federation, ratified 2019–2020.
- [34] Wolfs Dorf Rosenthal LLP, “Russia: Agreement with the Republic of Tajikistan regarding organized recruitment,” Feb. 17, 2020. [Online]. Available: <https://wolfsdorf.com/russia-agreement-with-the-republic-of-tajikistan-regarding-organized-recruitment>.
- [35] Government of the Republic of India and Government of the Russian Federation, Agreement on Temporary Labor Activity of Citizens of One State in the Territory of the Other State, Dec. 4, 2025.
- [36] Ministry of External Affairs, Government of India, “Labor Mobility Agreement with Russia,” Mar. 13, 2026.

[37] Федеральный закон от 26.07.2026 № 274-ФЗ. "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" Available: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202607260033>.

[38] Федеральный закон от 07.07.2025 № 195-ФЗ "О внесении изменений в статью 7 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" и статью 7 Федерального закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)" Available: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202507070015>.

[39] https://publication.pravo.gov.ru/file/pdf?eoNumber=0001202512050061&utm_source.

[40] https://lex.uz/ru/docs/3475794?twolang=true&utm_source.

[41] https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/56003.

گزیده سیاستی

کمیته هدفمند نیروی کار در روسیه و وجود ذخیره جوان و تحصیلکرده در ایران، ظرفیت طراحی یک پایلوت تقاضامحور را ایجاد کرده است. پیشنهاد می‌شود همکاری از مسیرهای قانونی موجود آغاز و هم‌زمان موافقت‌نامه دوجانبه جذب سازمان‌یافته نیروی کار پیگیری شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir