

به نام خدا

مختص من معتمد علی

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه افزایش تعطیلی عید سعید فطر»

چکیده

افزایش تعطیلات عید فطر با توجه به کم بودن تعداد تعطیلات در ایران در قیاس با کشورهای دیگر دنیا معضل خاصی ایجاد نمی‌کند، اما از آنجایی که به دلیل ماهیت دینی نظام سیاسی، تعداد تعطیلات مذهبی در کشور زیاد بوده و تعیین این تعطیلات براساس تقویم قمری و چرخش آن، باعث توالی تعطیلات تعیین شده براساس تقویم قمری (تعطیلات مذهبی) با تعطیلات تعیین شده براساس تقویم شمسی (تعطیلات رسمی و پایان هفته) می‌شود و پدیده بین‌التعطیلی را در کشور ایجاد می‌کند. که این در مواردی باعث تعطیل شدن کل هفته در کشور می‌شود از همین روی افزایش تعطیلات عید فطر می‌تواند به این پدیده دامن بزند، بنابراین اگر افزایش تعطیلات به گونه‌ای باشد که باعث ایجاد چنین مسئله‌ای برای کشور نشود، می‌تواند با ایجاد فضای مناسب برای جشن و سرور ملی به تقویت ارزش‌های دینی و هویت ملی کمک کند.

مقدمه

افزایش تعطیلات عید فطر در ارتباط مستقیم با وضعیت تعطیلات رسمی کشور قرار می‌گیرد. به این ترتیب مخالفت یا موافقت با افزایش تعطیلات عید فطر منوط به ارزیابی از وضعیت تعطیلات کشور، تعداد آن و چالش‌های است که به خصوص در سال‌های اخیر در خصوص تعطیلات پیدا شده است.

دیدگاه‌های موجود در خصوص وضعیت تعطیلات در ایران

الف) ایران دارای بیشترین تعطیلات در جهان

گروهی معتقدند ایران دارای بیشترین تعداد تعطیلات در جهان است.^۱ علت این ادعا نیز آن است که در این دیدگاه تعطیلات رسمی^۲ و تعطیلات پایان هفته^۳ از یکدیگر تفکیک شده و ایران به لحاظ تعطیلات رسمی با دیگر کشورهای جهان مقایسه شده و دارای بیشترین تعطیلات در جهان است. این گروه معادل تعطیلات را (اصطلاح holiday) گرفته و مبنای محاسبه و شمارش تعطیلات در کشور قرار می‌هند. به این ترتیب برای مثال در مقایسه با کشور انگلستان وضعیت تعطیلات در ایران به شکل زیر خواهد بود:

جدول ۱. مقایسه تعطیلات دو کشور ایران و انگلستان بدون در نظر گرفتن تعطیلات پایان هفته

ردیف	نام کشور	تعداد تعطیلات
۱	ایران	۲۵ روز
۲	انگلستان	۱۲ روز

نکته قابل توجه در خصوص این دیدگاه آن است که معمولاً هر ساله نزدیک به ۴ روز از تعطیلات رسمی کشور با تعطیلات پایان هفته همپوشانی پیدا می‌کند و در واقعیت تعداد تعطیلات در ایران ۲۰ یا ۲۱ روز است. اما برای اینکه ایران دارای بیشترین تعطیلات در جهان نشان داده شود تعطیلات ذکر شده در قانون مبنای محاسبه تعطیلات قرار می‌گیرد نه تعطیلات واقعی. البته ممکن است در خصوص دیگر کشورها نیز همپوشانی میان تعطیلات رسمی و آخر هفته روی دهد.

۱. گزارش شورای عالی انقلاب فرهنگی، بررسی وضعیت تعطیلات در ایران، ۱۳۸۹.

2. Holiday
3. Weekend

اما در اکثر این کشورها برای تعطیلات تبصره‌ای وجود دارد که در صورت همپوشانی تعطیلات رسمی با تعطیلات آخر هفته روز دیگری باید تعطیل شود.

ب) ایران دارای تعطیلات کم در جهان

در مقابل گروه اول گروه دوم بر این باورند که ایران دارای روزهای تعطیل کمی در جهان است. آنها تفکیک میان تعطیلات رسمی و تعطیلات پایان هفته را نمی‌پذیرند و باورشان بر این است که میان این دو نوع تعطیلات به لحاظ ماهیت تفاوتی وجود ندارد. آنچه ملاک و مبنای تفاوت میان روز کاری و روز تعطیل است و در این میان فرقی نمی‌کند نام تعطیلی پایان هفته باشد یا تعطیلات رسمی. از همین روی اگر بنابر مقایسه میان تعطیلات ایران با سایر کشورهای دنیا باشد، باید کل تعطیلات کشور (اعم از پایان هفته و رسمی) با کل تعطیلات سایر کشورها مقایسه شود. اگر چنین اتفاقی بیافتد ایران دارای کمترین تعطیلات در جهان خواهد بود. برای مثال در مقایسه کل تعطیلات ایران با کشور انگلستان وضعیت تعطیلات دو کشور به شکل زیر خواهد بود.

جدول ۲. مقایسه تعطیلات دو کشور ایران و انگلستان با در نظر گرفتن تعطیلات پایان هفته

ردیف	نام کشور	تعداد تعطیلات
۱	ایران	۷۷ روز
۲	انگلستان	۱۱۶ روز

ج) توزیع و پراکندگی نامناسب تعطیلات در ایران

اما واقعیت مسئله تعطیلات چیست؟ واقعیت این است که تفکیک تعطیلات پایان هفته و تعطیلات رسمی تفکیک قابل قبولی نیست و مبنای این تفکیک مشخص نیست. در واقع مبنای قابل قبول، محاسبه نسبت روزهای تعطیل و روزهای کاری و مقایسه آن در کشورهای مختلف است. با این مبنا کل تعطیلات در ایران نسبت به سایر مناطق دنیا کمترین است، اما علیرغم کم بودن تعداد تعطیلات در ایران توزیع و پراکندگی تعطیلات در ایران به گونه‌ای است که باعث ایجاد پدیده بین‌التعطیلی در کشور می‌شود. اتفاقی که در دیگر کشورهای دنیا کمتر ایجاد می‌شود به همین خاطر ایران از معدود کشورهای است که تعطیلات مسئله‌ساز شده و در سال‌های اخیر مورد بحث و مناقشه سیاستگذاران و تصمیم‌سازان است. به عبارت دیگر اگرچه ایران کمترین تعطیلات را در دنیا داراست، پراکندگی این تعطیلات به گونه‌ای است که نسبت به کشورهای با دو برابر تعطیلات، بیشترین چالش را برای کشور از حیث اقتصادی و آسفتگی و به هم‌ریختگی امور به همراه دارد. در واقع چالش اصلی تعطیلات در کشور توالی تعطیلات رسمی (مذهبی، ملی و حکومتی) با تعطیلات پایان هفته و ایجاد پدیده بین‌التعطیلی در کشور است. مهمترین علت این پدیده به تعیین تعطیلات مذهبی براساس تقویم هجری قمری باز می‌گردد.

به دلیل چرخش ماه قمری در موارد متعددی تعطیلات مذهبی به گونه‌ای در توالی با تعطیلات (آخر هفته و ملی و حکومتی) که براساس تقویم شمسی تعیین شده است، قرار می‌گیرد که بخش عمده یک هفته کاری را به تعطیلی می‌کشاند و پدیده‌ای که به بین‌التعطیلی معروف است را ایجاد می‌کند. نکته حائز اهمیت در خصوص تعطیلات مذهبی در کشور این است که میانگین تعطیلات مذهبی در جهان ۲/۵ روز است در حالی که تعطیلات مذهبی در ایران ۱۵ روز یعنی ۲ برابر میانگین جهانی است. البته این تعطیلات با توجه به ماهیت دینی نظام اسلامی امری طبیعی و عادی است. اما در هر حال زیاد بودن تعطیلات مذهبی و پراکندگی آنها در تمام ماه‌های قمری و تعیین این تعطیلات در تقویم براساس تقویم قمری باعث تلاقی و توالی آنها با تعطیلات ملی و حکومتی و پایان هفته می‌شود.

وضعیت تعطیلات دینی در سال به شکل زیر است:

جدول ۳. وضعیت تعطیلات دینی در کشور

ردیف	نام ماه	تعداد تعطیلات
۱	محرم	۲
۲	صفر	۳
۳	ربیع الاول	۱
۴	جمادی اول	۱
۵	رجب	۲
۶	شعبان	۱
۷	رمضان	۱
۸	شوال	۲
۹	ذی الحجه	۲
	جمع	۱۵

همان‌طور که ملاحظه می‌شود پراکندگی تعطیلات به‌گونه‌ای است که در تمام ماه‌های قمری حداقل یک روز تعطیلی وجود دارد. زمانی که تعطیلات مذهبی دو روز متوالی باشد با توالی این تعطیلات با تعطیلات پایان هفته یا سایر تعطیلات یک هفته کاری می‌تواند تعطیل شود.

د) وجود قوانین متعدد درباره تعطیلات در کشور

علاوه بر موارد فوق نکته حائز اهمیت دیگری که می‌تواند درخصوص اظهار نظر درباره افزایش تعطیلات عید فطر مؤثر باشد وجود قوانین متعدد درخصوص تعطیلات در کشور است. ارائه و تصویب این لایحه به‌صورت لایحه مستقل یک مورد به تعداد قوانین موجود درخصوص تعطیلات در کشور خواهد افزود. جدول زیرمجموعه قوانین تصویب شده درخصوص تعطیلات در کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۴. مجموعه قوانین تصویب شده درخصوص تعطیلات

دوره زمانی	نهادهای تصمیم گیر	تعداد تعطیلات	فاصله زمانی تغییر تعطیلات	تاریخ تصویب
دوره اول	هیئت دولت	۵ روز برای کارگران	-	۱۳۵۷/۱۲/۲۸
	هیئت دولت	۶ روز برای کارگران	۴ ماه	۱۳۵۸/۴/۱۶
	شورای انقلاب	۲۲	۶ ماه	۱۳۵۸/۱۰/۲
	شورای انقلاب	۲۳	۱۰ ماه	۱۳۵۹/۸/۴
دوره دوم	مجلس شورای اسلامی	۲۳	۹ سال	۱۳۶۸/۸/۱۴
	مجلس شورای اسلامی	۲۴	۱۰ سال	۱۳۷۸/۵/۲۵
	مجلس شورای اسلامی	۲۵	۳ ماه	۱۳۷۸/۸/۱۸
جمع	-	۲۵	-	-

ه) پایین بودن میزان بهره‌وری و کار مفید در کشور

نکته دیگری که درخصوص تعطیلات باید مورد توجه قرار گیرد، پایین بودن میزان بهره‌وری و کار مفید در کشور است. بنابراین مقایسه در تعطیلات در صورتی معنادار خواهد بود که میزان کار مفید و بهره‌وری در کشورهای دیگر نیز شبیه ایران باشد، علاوه بر این در حالی که اصل چهل‌وسوم قانون اساسی به تأمین اقتصادی و ریشه‌کن کردن فقر اشاره دارد پایین بودن بهره‌وری در کشور سبب می‌شود افزایش تعطیلات به بهره‌وری پایین دامن می‌زند و به تأمین اقتصادی آسیب می‌زند. از همین روی افزایش تعداد تعطیلات بدون افزایش بهره‌وری به اقتصاد ملی آسیب خواهد زد. علاوه بر این درخصوص این مدعا که افزایش تعداد تعطیلات با افزایش رضایت کارمندان به افزایش بهره‌وری منجر می‌شود، پژوهش مستقل علمی انجام نشده و نمی‌تواند مبنای تصمیم‌گیری در سطح کلان باشد. با توجه به واقعیت‌های فوق درخصوص وضعیت تعطیلات در کشور، درخصوص لایحه یک فوریتی افزایش تعطیلات عید فطر به ۲ روز نکات ذیل قابل توجه است:

۱. افزایش تعداد روزهای تعطیل با توجه به کم بودن تعداد روزهای تعطیل کشور، مسئله خاصی ندارد.

۲. با توجه به اینکه افزایش ۲ روزه تعطیلات عید فطر، در واقع افزایش تعداد تعطیلات مذهبی است و با عنایت به چالش بین‌التعطیلی که علت عمده آن ناشی از تعطیلات مذهبی است. افزایش تعداد تعطیلات عید فطر به این چالش دامن خواهد زد. و اگر به همین شکل به صورت قانون تصویب شود، می‌تواند یک مورد از تعطیلات دو روزه را به موارد پیشین بیافزاید و در ایامی که عید فطر برای مثال در روزهای یکشنبه، دوشنبه و سه‌شنبه قرار می‌گیرد، کل هفته را به تعطیلی بکشاند.

بنابراین باید میان تعطیلی کل هفته یا تعطیلی دو روزه عید فطر به شرط عدم ایجاد پدیده بین‌التعطیلی یک مورد را انتخاب کرد. چرا که در صورت تعیین قطعی تعطیلات عید فطر به صورت ۲ روز در مواردی که روز عید در روزهای یکشنبه، دوشنبه و سه‌شنبه قرار گیرد، عملاً هفته تعطیل خواهد شد و آشفتگی ناشی از بلاتکلیفی کشور ناشی از پدیده بین‌التعطیلی به وجود خواهد آمد. با توجه به این چالش‌هاست که باید به جای تعیین قطعی تعداد تعطیلات عید فطر اجازه تعیین آن به شرط عدم ایجاد بین‌التعطیلی به دولت داده شود.

۳. با این حال تردیدی نیست که افزایش تعطیلات عید فطر می‌تواند باعث افزایش نشاط عمومی در جامعه شده و با توجه به یک ماه روزه‌دار بودن مردم مسلمان، فرصتی برای تجدید قوا و حضور در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی باشد. با توجه به اهمیت عید فطر در دین مبین اسلام، افزایش تعطیلات در این روز باعث نهادینه شدن ارزش‌های دینی و افزایش نقش و جایگاه این روز مقدس در جامعه خواهد شد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

مهمترین چالش‌های تعطیلات در کشور عبارت است از:

۱. ایجاد پدیده بین‌التعطیلی

همان‌طور که گفته شد تعداد زیاد تعطیلات مذهبی و تعیین تعطیلات بر مبنای ماه قمری و چرخش ماه‌های قمری باعث می‌شود در موارد متعددی تعطیلات مذهبی در روزهای وسط هفته قرار گیرد. در چنین شرایطی و به خصوص در وضعیتی که تعطیلات مذهبی ۲ روز است کل هفته تحت‌الشعاع تعطیلات قرار گرفته و در عمل تعطیل می‌شود. نابسامانی ناشی از چنین وضعیتی آسیب‌های اقتصادی و فرهنگی بسیاری ایجاد می‌کند و به دلیل این نابسامانی‌ها، تعطیلات به معضل کشور تبدیل شده است.

۲. تأثیرات اقتصادی

تعطیلات به صورت مستقیم در ارتباط با تعداد روزهای کاری و ساعات کار تعیین می‌شوند. بنابراین افزایش و کاهش آن می‌تواند بر نظام اقتصادی و به خصوص بر کاهش یا افزایش بهره‌وری تأثیر بگذارد.

وضعیت کشور در خصوص ساعات کار، میزان بهره‌وری و کار مفید و تعداد تعطیلات به گونه‌ای است که نمی‌توان از طریق مقایسه با سایر کشورها در خصوص کاهش یا افزایش تعطیلات اظهار نظر کرد. بنابراین باید تصمیم بومی در خصوص تعطیلات اتخاذ شود تا از یک‌سو به افزایش بهره‌وری کمک کند و از سوی دیگر از نابسامانی جلوگیری کند. آنچه در خصوص تعطیلات باید انجام شود، ساماندهی تعطیلات رسمی به گونه‌ای است که از یک‌سو باعث کاهش بهره‌وری و از سوی دیگر منجر به پدیده بین‌التعطیلی نشود. از آنجایی که مکانیسم افزایش بهره‌وری و ضمانت‌های اجرایی آن در کشور مشخص نیست، افزایش تعداد تعطیلی در چنین شرایطی می‌تواند یکی از عوامل کاهش بهره‌وری باشد. از سوی دیگر افزایش تعداد تعطیلات مذهبی نیز می‌تواند در شرایطی که پدیده بین‌التعطیلی در کشور دامن بزند. از همین رو در شرایط حاضر بهترین تصمیم حفظ تعداد تعطیلات و ایجاد شرایط برای عدم پیدایش وضعیت بین‌التعطیلی است. بنابراین با عنایت به نکات پیش‌گفته مرکز با افزایش تعطیلات عید فطر به دو روز به شرط عدم افزایش تعداد تعطیلات کشور در مجموع و عدم ایجاد پدیده بین‌التعطیلی موافق است. بنابراین پیشنهاد می‌شود لایحه افزایش تعطیلات عید فطر به ۲ روز به شکل زیر اصلاح شود:

برای جلوگیری از تعدد بیشتر قوانین مربوط به تعطیلات عنوان لایحه و متن آن به شکل زیر اصلاح شود.

الحاق یک تبصره به قانون تعطیلات رسمی کشور مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۵

تبصره: دولت می‌تواند با در نظر گرفتن شرایط تقویمی و وضعیت سایر تعطیلات (اعم از تعطیلات رسمی و پایان هفته) یک روز از تعطیلات رسمی ملی، انقلابی یا مذهبی را حذف کرده و تعطیلات عید فطر را به شرط آنکه باعث ایجاد پدیده بین‌التعطیلی در کشور نشود، تا ۲ روز افزایش دهد.