

دوره دهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۲۰۱

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۹/۲۸

شماره ثبت: ۴۹۹

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران»
۱. کلیات

کد موضوعی: ۲۲۰

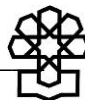
شماره مسلسل: ۱۶۲۳۰

دی ماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. بررسی وضعیت رفاهی شاغلان.....
۵.....	۱-۱. اشتغال ناقص.....
۶.....	۱-۲. دستمزد پایین.....
۷.....	۱-۳. عدم پوشش بیمه‌ای.....
۱۰.....	۲. اظهارنظر پیرامون کلیات طرح.....
۱۲.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۱۴.....	منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران» ۱. کلیات

چکیده

شواهد نشان می‌دهد که علی‌رغم تأکید اصول بیست‌وهشتم (۲۸)، بیست‌ونهم (۲۹) و چهل‌وسوم (۴۳) قانون اساسی، بر وظیفه دولت در ایجاد امکان اشتغال و همچنین برخورداری همگان از تأمین اجتماعی، بیمه و تأمین نیازهای اساسی و با وجود تلاش‌های قانونی و اجرایی صورت گرفته طی چهار دهه گذشته، همچنان بخشی از جامعه از فرصت شغلی بی‌بهره‌اند یا علی‌رغم شاغل بودن از تأمین نیازهای اساسی، دستمزد مکفی و پوشش تأمین اجتماعی محروم هستند. همچنین بررسی و آسیب‌شناسی سیاست‌های بازار کار نشان می‌دهد که تا کنون تمرکز غالب این سیاست‌ها بر اشتغالزایی صرف بوده است و فرایند بعد از اشتغالزایی، سرنوشت شاغلان و بیکاران، حمایت و آموزش و... توجهی نشده است. لذا ارائه طرح‌هایی با هدف ایجاد حساسیت در برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران به سطح معیشتی شاغلان و ارائه راهکار حمایتی برای بهبود وضعیت معیشتی آنان، حائز اهمیت خواهد بود.

البته با آنکه در طرح حاضر، بر نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، تهیه سند کار شایسته، متولی بودن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی تأکید شده است اما در خصوص حمایت از شاغلان و بیکاران، راهکار مشخصی ارائه نشده است. همچنین این طرح از منظر حقوقی دارای ایرادها و ابهام‌های متعدد و

مغایرت‌هایی با اصول قانون اساسی است و در بسیاری از موارد، واژگان و عبارت به کار رفته دارای ابهام و تفسیربردار است. لذا مشروط به اعمال اصلاحاتی در متن مواد و برطرف کردن ایرادهای قانونی برشمرده شده، کلیات طرح مزبور مورد تأیید است. همچنین اضافه کردن پیشنهادهایی در چارچوب سیاست‌های بازار کار جهت کم شدن اشتغال ناقص، افزایش اشتغال رسمی و نرخ بیمه‌شدگان، تعیین دستمزد مبتنی بر تفاوت‌های منطقه‌ای و شغلی و ... می‌تواند تا حدودی وضعیت معیشتی شاغلان فقیر را بهبود بخشد.

مقدمه

براساس مقدمه توجیهی، هدف این طرح حساس کردن برنامه‌ریزان و سیاستگذاران به سطح معیشتی شاغلان و ارائه راهکار حمایتی برای بهبود وضعیت معیشتی آنان است. در واقع علی‌رغم تأکید اصول بیست‌وهشتم (۲۸)، بیست‌ونهم (۲۹) و چهل‌وسوم (۴۳) قانون اساسی، بر وظیفه دولت در ایجاد امکان اشتغال و همچنین برخورداری همگان از تأمین اجتماعی، بیمه و تأمین نیازهای اساسی و با وجود تلاش‌های قانونی و اجرایی صورت گرفته طی چهار دهه گذشته، همچنان بخشی از جامعه از فرصت شغلی بی‌بهره‌اند یا علی‌رغم شاغل بودن از تأمین نیازهای اساسی، دستمزد مکفی و پوشش تأمین اجتماعی محروم هستند. بر این اساس در این طرح هشت ماده قانونی در خصوص راهکارهای تقنینی حمایت از شاغلان فقیر و بیکاران آمده است. این طرح حاصل چندین جلسه کارشناسی از تیرماه ۱۳۹۶ در کارگروه ویژه اشتغال مجلس شورای اسلامی است که در مورخ ۱۳۹۷/۹/۶ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است.



۱. بررسی وضعیت رفاهی شاغلان

مروری بر وضعیت بازار کار ایران در سال ۱۳۹۷، نشان می‌دهد که در حال حاضر نرخ بالای بیکاری جوانان (۲۷/۲ درصد در تابستان ۱۳۹۷)، پایین بودن نرخ مشارکت (۴۰ درصد در تابستان ۱۳۹۷)، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، عدم توازن منطقه‌ای بیکاری، افزایش عدم تطابق شغلی و روند فزاینده اشتغال ناقص از مهم‌ترین مشکلات بازار کار کشور است. از سوی دیگر آمار و اطلاعات بازار کار نشان می‌دهد که در حال حاضر پدیده‌هایی نظیر شاغلان فقیر، دستمزد پایین و اشتغال غیررسمی رو به گسترش است.

به طور کلی هرچند یکی از مهم‌ترین علل فقر خانوار، بیکاری سرپرست خانوار است با این حال نتایج مطالعات نشان می‌دهد داشتن شغل لزوماً نمی‌تواند خانوار را از خطر فقر برهاند. جدول ۱ افراد فقیر را در دو گروه کلی طبقه‌بندی می‌کند:

- گروه اول خانوارهایی هستند که سرپرست آنها خارج از بازار کار است (۴۰ درصد فقرا)،
- گروه دوم خانوارهایی که سرپرست آنها شاغل و یا جویای کار هستند (۶۰ درصد).
گروه دوم از نظر اقتصادی فعال و توانایی کسب درآمد بیشتر یا تأمین خانواده خود را دارد اما عدم اشتغال، اشتغال ناقص و درآمد کم از مهم‌ترین عوامل فقیر بودن این خانوارهاست. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۶۱ درصد از سرپرستان خانوارهای فقیر شاغل، در بخش مشاغل مزد و حقوق‌بگیر بخش خصوصی، ۱۴/۲۵ درصد به‌عنوان کارکن مستقل در بخش کشاورزی و ۱۸/۷۳ درصد به‌عنوان کارکن مستقل در بخش غیرکشاورزی مشغول به کار هستند. این طبقه‌بندی نشان می‌دهد که کارکنان بخش عمومی سهم بسیار ناچیزی در میان خانوارهای فقیر دارند و این واقعیت در تضاد کامل با غالب سیاست‌های حمایتی دولت است که همواره کارکنان دولت را در صف اول دریافت یارانه و حمایت‌های خود قرار می‌دهد.

جدول ۱. تفکیک خانوارهای فقیر بر حسب وضعیت اشتغال در سال ۱۳۹۳ (درصد)

عنوان	موقعیت شغلی	بخش محل فعالیت	شغل
شاغل: ۰/۵۳	مزد و حقوق‌بگیر بخش عمومی	۳/۵۶	
	مزد و حقوق‌بگیر بخش خصوصی: ۶۰/۷۶	– ساختمان: ۴۹/۲ – کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری: ۱۶/۵ – تولید صنعتی: ۱۲/۴	– کارگران ساده معادن، ساختمان، حمل‌ونقل و تولید صنعتی: ۴۶/۲ – کارگران ساده کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری: ۱۴/۱ – رانندگان و متصدیان ماشین‌آلات متحرک: ۶/۱۸ – نظافتچی و مستخدمان: ۶/۷۲
	کارفرما در بخش کشاورزی: ۲/۱۵		
	کارکن مستقل در بخش کشاورزی: ۱۴/۲۵	کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری: ۰/۹۹	کارکنان ماهر کشاورزی بازارمدار: ۹۹/۱
	کارفرما در بخش غیرکشاورزی: ۰/۵۵		
	کارکن مستقل در بخش غیر کشاورزی: ۱۸/۷۳	– عمده فروشی، خرده‌فروشی، تعمیر وسایل نقلیه موتوری: ۴۰/۵ – حمل‌ونقل انبارداری: ۳۴/۵ – ساختمان: ۷/۶	– رانندگان و متصدیان ماشین‌آلات متحرک: ۳۵/۵ – کارکنان فروش: ۰/۲۶ – نظافتچی و مستخدمان: ۱۲/۴ – کارکنان اجرای طرح‌های عمرانی یا ساختمان‌سازی: ۵/۱
– فقیر خارج از بازار کار ۴۰ درصد (بازنشسته، درحال تحصیل، خانه‌دار و سایر)	– قریب به ۹۵ درصد از خانوارهای با سرپرست زن فقیر در این گروه هستند. – میانگین سن سرپرست خانوار این گروه ۶۸ سال است. – تحصیلات ۹۲ درصد از سرپرستان خانوار در این گروه نامشخص و یا ابتدایی است.		
– بیکار جویای کار ۷ درصد	– قریب به ۸۰ درصد از سرپرستان خانوار کمتر از ۴۸ سال سن دارند. – تحصیلات ۶۲ درصد از سرپرستان خانوار در این گروه نامشخص و یا ابتدایی است و بیش از ۶/۵ درصد از آنها دارای تحصیلات عالی هستند.		

مأخذ: مجید عینیان و داوود سوری، طرح پژوهشی نقشه فقر کشور (۱۳۹۶)، مؤسسه عالی آموزش و برنامه‌ریزی.



نتایج منتشر شده در این جدول نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از خانواده‌های فقیر دارای سرپرست شاغل (۵۳ درصد) یا جویای کار (۷ درصد) هستند با این وجود دلایلی مثل اشتغال ناقص، دستمزد پایین، عدم پوشش بیمه بازنشستگی، بار تکفل بالا و... از مهم‌ترین عوامل فقیر بودن این خانوارهاست. در ادامه به برخی از این علل پرداخته می‌شود:

۱-۱. اشتغال ناقص

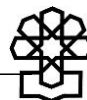
افراد دارای اشتغال ناقص شامل تمام شاغلانی است که در هفته مرجع، حاضر در سر کار یا غایب موقت از محل کار بوده، به دلایل اقتصادی نظیر رکود کاری، پیدا نکردن کار با ساعت کار بیشتر، قرار داشتن در فصل غیر کاری و... کمتر از ۴۴ ساعت کار کرده، خواهان و آماده برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند. بررسی داده‌های سری زمانی موجود برای نرخ اشتغال ناقص در کشور در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۶ مشاهده می‌شود طی این سال‌ها نرخ مذکور بین ۶ الی ۱۰/۴ درصد بوده است و در تابستان ۱۳۹۷ به ۱۰ درصد رسیده است. نکته قابل توجه این است که اختلاف نرخ اشتغال ناقص بین زنان شهری و روستایی بسیار کم است در حالی که به‌طور متوسط مردان روستایی به مراتب بیشتر از مردان شهری دچار اشتغال ناقص هستند. همچنین نرخ اشتغال ناقص برای گروه‌های سنی جوان بالاتر از سایر گروه‌های سنی است.

جدول ۲. سهم اشتغال ناقص طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۶ (درصد)

سال	کل کشور	مرد	زن	شهری	روستایی
۱۳۸۴	۷/۴	۸	۴/۷	۶	۹/۸
۱۳۸۵	۷	۷/۷	۴/۱	۵/۷	۹/۴
۱۳۸۶	۶/۴	۷/۱	۳/۳	۵/۳	۸/۴
۱۳۸۷	۷/۹	۸/۶	۴/۲	۶/۳	۱۱/۲
۱۳۸۸	۹/۵	۱۰/۴	۵	۷/۷	۱۳/۱
۱۳۸۹	۱۰/۲	۱۱/۲	۵	۸/۵	۱۳/۹
۱۳۹۰	۹	۹/۹	۴/۴	۷/۶	۱۲/۵
۱۳۹۱	۸/۹	۹/۸	۴/۳	۷/۵	۱۲
۱۳۹۲	۸/۹	۹/۷	۴/۷	۷/۷	۱۱/۸
۱۳۹۳	۹/۶	۱۰/۵	۴/۲	۸/۲	۱۲/۹
۱۳۹۴	۹/۸	۱۰/۸	۴/۵	۸/۲	۱۳/۷
۱۳۹۵	۱۰/۳	۱۱/۵	۴/۹	۸/۷	۱۴/۶
۱۳۹۶	۱۰/۴	۱۱/۶	۵/۱	۹/۳	۱۳/۴

۲-۱. دستمزد پایین

یکی دیگر از مهم‌ترین علل وجود شاغلان نیازمند حمایت، دریافت دستمزدهای پایین است. متأسفانه در طرح آمارگیری نیروی کار که توسط مرکز آمار ایران اجرا می‌شود سؤال‌های مربوط به دستمزد افراد شاغل حذف شده است و بنابراین نمی‌توان اطلاع درستی نسبت به وضعیت درآمدی نیروی کار شاغل در کشور داشت. با این حال بررسی آمار کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر (جدول ۳) نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۳، کارگران در ۱۹۸ بنگاه صنعتی کمتر از ۵۰۰ هزار تومان در ماه دستمزد دریافت می‌کنند. هرچند نسبت به سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، تعداد بنگاه‌های با دستمزد پایین رو به



کاهش و بنگاه‌های با دستمزد بالا رو به افزایش است. با این حال وضعیت نشان می‌دهد که بخشی از کارگران شاغل در کارگاه‌های صنعتی زیر خط فقر و با دستمزد پایین مشغول به کار می‌باشند و به لحاظ میزان درآمد، تفاوت قابل توجهی با بیکاران ندارند.

جدول ۳. کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر برحسب متوسط جبران

خدمات ماهانه مزد و حقوق‌بگیران و فعالیت

سال	جمع	کمتر از ۱۵۰۰	۱۵۰۰-۲۵۰۰	۲۵۰۰-۳۵۰۰	۳۵۰۰-۵۰۰۰	۵۰۰۰-۷۰۰۰	۷۰۰۰ هزار ریال و بیش‌تر
۱۳۹۰	۱۴۹۶۲	۱۰۵	۱۵۸	۴۴۱	۴۷۵۲	۶۳۲۵	۳۱۸۱
۱۳۹۱	۱۴۷۸۷	۹۰	۹۰	۱۶۸	۱۴۵۰	۶۷۵۱	۶۲۳۸
۱۳۹۲	۱۴۶۹۷	۳۳	۵۲	۶۷	۳۷۰	۳۲۸۱	۱۰۸۹۳
۱۳۹۳	۹۷۷۲	۱۴	۲۹	۴۹	۱۰۶	۷۲۶	۸۸۴۸

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج طرح کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر.

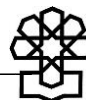
۳-۱. عدم پوشش بیمه‌ای

نتایج جدول ۱ نشان داد حدود ۴۰ درصد از فقرا سرپرستان خارج از بازار کار هستند. بررسی دقیق‌تر این گروه نشان می‌دهد میانگین سن سرپرست خانوار این گروه ۶۸ سال است بنابراین عمده دلیل فقر این خانوارها می‌تواند ناشی از بازنشستگی و یا از کارافتادگی باشد. بنابراین نقش بیمه در حمایت از این افراد می‌تواند بسیار با اهمیت باشد. با این حال بخش زیادی از نیروی کار فعلی کشور تحت پوشش بیمه نمی‌باشند.

جدول ۴ نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵، درصد شاغلان بیمه شده از ۳۱ درصد به ۴۱ درصد افزایش یافته است و به‌طور متوسط طی این دوره، ۳۷ درصد از شاغلان بیمه بوده‌اند.

در سال ۱۳۸۵، ۹۹ درصد از شاغلان اضافه شده بیمه بوده‌اند و در سال ۱۳۸۶ این رقم به ۱۳۹۵ درصد کاهش داشته است. در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب ۳۳۹ و ۱۱۶ درصد از شاغلان اضافه شده بیمه بوده‌اند به عبارت دیگر در این سال‌ها بخشی از شاغلان غیررسمی به لیست شاغلان رسمی اضافه شده‌اند. همچنین در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ حدود ۶۶۸ هزار نفر به جمعیت شاغل کشور اضافه شده است که از این تعداد حدود ۵۳ درصد معادل ۳۵۴ هزار نفر به شاغلان غیررسمی (شاغلانی که به واسطه شغل خود دارای هیچ نوع بیمه‌ای نیستند) و ۴۷ درصد معادل ۳۱۲ هزار نفر به شاغلان رسمی اضافه شده است.^۱ در سال ۱۳۹۵ نیز از ۶۱۵ هزار نفر شاغلان اضافه شده، در حدود ۲۹ درصد آن (۱۷۹ هزار نفر) دارای بیمه می‌باشند و در سال ۱۳۹۶ نیز ۷۹۰ هزار نفر به شاغلان اضافه شده است که در این میان، ۸ درصد آن یعنی ۷۰ هزار نفر دارای بیمه هستند.

۱. مرکز آمار ایران، نتایج طرح کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر.



جدول ۴. برآورد^۱ تعداد شاغلان و بیمه شده‌ها طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵^۲

شاغلان	بیمه شده‌ها	سال
۲۰۶۱۴۶۶۷	۶۳۴۶۹۵۳	۱۳۸۴
۲۰۸۳۶۲۶۳	۶۵۶۷۲۸۷	۱۳۸۵
۲۱۰۸۸۸۹۷	۶۷۰۸۲۹۷	۱۳۸۶
۲۰۵۰۰۳۱۰	۶۹۲۷۷۸۳	۱۳۸۷
۲۱۰۰۰۷۰۴	۷۴۰۳۰۱۰	۱۳۸۸
۲۰۶۵۶۶۹۳	۷۴۸۷۳۶۳	۱۳۸۹
۲۰۵۰۹۹۴۶	۷۴۴۸۶۰۶	۱۳۹۰
۲۰۶۲۸۲۲۶	۷۸۵۰۱۳۱	۱۳۹۱
۲۱۳۴۶۱۸۰	۸۶۸۳۴۲۶	۱۳۹۲
۲۱۳۰۴۳۰۳	۸۹۹۲۶۷۳	۱۳۹۳
۲۱۹۷۲۰۸۵	۹۳۰۴۳۵۲	۱۳۹۴
۲۲۵۸۱۰۵۳	۹۴۸۳۹۵۲	۱۳۹۵
۲۳۳۷۸۶۱۳	۹۵۵۳۶۹۶	۱۳۹۶

مأخذ: طرح آمارگیری از نیروی کار، پرسشنامه خانوار و محاسبات محقق.

عوامل مختلفی فاقد بیمه بودن افراد تأثیرگذار است که عمده دلیل آن ناآگاهی افراد، دستمزدهای پایین و عدم وسع مالی افراد جهت پرداخت حق بیمه و تلقی متفاوت تأمین اجتماعی و افراد از بیمه شده است.

۱. محاسبات این قسمت براساس داده‌های خام پرسشنامه خانوار انجام شده است.
۲. البته قابل ذکر است که محاسبات مربوط به وضعیت اشتغال و بیمه بودن بر اساس طرح آمارگیری نیروی کار محاسبه شده که به دلیل ماهیت نمونه‌گیری می‌تواند متفاوت از آمار اعلام شده توسط سازمان تأمین اجتماعی باشد. برخی از دلایل ناهمخوانی میان آمار تعداد بیمه‌شدگان حاصل از محاسبات فوق و تعداد بیمه‌شدگان اعلام شده توسط سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر است:
 - الف) محاسبات فوق بر مبنای پرسشنامه طرح آمارگیری نیروی کار انجام شده است که در آن براساس نمونه‌گیری و شاغل بودن افراد، تعداد افراد شاغل دارای بیمه محاسبه می‌شود. این درحالی است که ممکن است افرادی شاغل نباشند اما دارای بیمه خویش فرمایی باشند.
 - ب) در آمار فوق تعداد کل افراد بیمه تأمین اجتماعی، لشکری، کشوری و سایر نهادهای اجرایی به صرف شاغل بودن لحاظ شده درحالی که در آمار تأمین اجتماعی تنها افراد بیمه شده توسط این سازمان اعلام می‌شود.

۲. اظهار نظر پیرامون کلیات طرح

مجموعه عوامل فوق نشان می‌دهد یکی از چالش‌ها و دغدغه‌های مهم کشور این است که در حال حاضر جمع کثیری از شاغلان در تأمین نیازهای اساسی و حداقل معیشت دچار مشکل هستند. به عبارت دیگر هرچند این افراد براساس محاسبات بازار کار، شاغل به حساب می‌آیند اما در امرار معاش تفاوتی با یک فرد بیکار ندارند و نیازمند توجه و حمایت هستند.

بررسی طرح‌ها و سیاست‌های بازار کار نشان می‌دهد تمرکز غالب این سیاست‌ها (از جمله طرح وام خوداشتغالی، طرح ضربتی اشتغال و طرح بنگاه‌های زودبازده)، بر اشتغالزایی صرف بوده است و به فرایند بعد از اشتغالزایی، سرنوشت شاغلان و بیکاران، حمایت و آموزش و... توجهی نشده است. این در حالی است که برای اولین بار در مجلس شورای اسلامی به وضعیت شاغلان و سرنوشت پس از اشتغال آنها توجه شده است که این موضوع اقدامی مثبت ارزیابی می‌شود. با این حال بررسی مواد این طرح سنخیت چندانی با اهداف خود ندارد و با آنکه در مقدمه توجیهی طرح، بر حمایت از شاغلان فقیر تأکید شده اما در محتوای طرح راهکار مشخصی در این خصوص ارائه نشده است.

یکی از مزیت‌های دیگر طرح حاضر، تأکید بر شفاف‌سازی و تهیه نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار و تهیه سند کار شایسته است که در مواد (۲)، (۶) و (۷) بر این مسئله تأکید داشته است. همچنین تأکید بر نقش متولی بودن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرای ذی‌ربط از نکات قوت این طرح به‌شمار می‌رود.

اما در بسیاری از موارد، واژگان و عبارت به کار رفته در طرح دارای ابهام بوده و کلی و تفسیر بردار است و علاوه بر این طرح ارائه شده دارای ایرادهای حقوقی، ابهام‌ها و



مغایرت‌هایی با اصول متعدد قانون اساسی (اصل صدویست‌وششم (۱۲۶)، صدوپنجاه‌هشتم (۱۵۸)، پنجاه‌وهفتم (۵۷)، شصتم (۶۰)، هفتادوپنجم (۷۵)) است.

به عنوان مثال اطلاق واژه «شاغلان» در تبصره «۲» ماده (۲)، شامل شاغلان همه دستگاه‌ها اعم از دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و سایر قوا نیز است لذا مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم (۵۷)، شصتم (۶۰) و صدوپنجاه‌وهشتم (۱۵۸) قانون اساسی خواهد بود. همچنین مباحث مربوط به معیشت شاغلان دولتی، از جمله امور استخدامی است که برعهده رئیس‌جمهور یا فرد منتخب ایشان است لذا مغایر با اصل صدویست‌وششم (۱۲۶) قانون اساسی است و بار مالی پیش‌بینی شده در ماده (۴) در خصوص تأمین مالی حمایت از بیکاران متقاضی کار مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

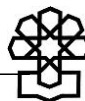
لذا با توجه به انتقادهای گفته شده و با عنایت به مزیت‌ها و نقاط قوت طرح مذکور، در صورت اعمال اصلاحاتی در مواد و برطرف کردن ایرادهای قانونی برشمرده شده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با کلیات طرح موافقت می‌کند. البته اضافه کردن پیشنهادها در چارچوب سیاست‌های بازار کار جهت کم شدن اشتغال ناقص، افزایش اشتغال رسمی و نرخ بیمه‌شدگان، تعیین دستمزد مبتنی بر تفاوت‌های منطقه‌ای و شغلی و ... می‌تواند تا حدودی وضعیت معیشتی شاغلان فقیر را بهبود بخشد. با این حال اجرای هرگونه سیاست حمایتی بایستی کلیه افراد فقیر جامعه را شامل شود و تفکیک بین شاغل، غیرشاغل و ... چندان مطلوب ارزیابی نمی‌شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی وضعیت بازار کار ایران نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش‌های موجود در بازار کار در شرایط فعلی، نرخ مشارکت پایین و افزایش جمعیت غیرفعال به‌خصوص در زنان و جوانان، نرخ بیکاری بالای نیروی کار جوان و تحصیل‌کرده، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل و مشکلات صندوق‌های بازنشستگی، وضعیت بحرانی شاخص‌های اشتغال در برخی استان‌ها و عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار تحصیل‌کرده است.

با این وجود بررسی وضعیت شاغلان بازار کار نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵، علی‌رغم افزایش تدریجی سهم شاغلان بیمه شده، به‌طور متوسط ۴۷ درصد از شاغلان بیمه و ۵۳ درصد از شاغلان فاقد بیمه بوده‌اند و ۶۱ درصد از سرپرستان خانوارهای فقیر شاغل هستند و بخشی از کارگران شاغل در کارگاه‌های صنعتی زیر خط فقر و با دستمزد پایین مشغول به کار می‌باشند و به لحاظ میزان درآمد، تفاوت قابل توجهی با بیکاران ندارند.

این شواهد نشان می‌دهد که در تشریح وضعیت بازار کار نمی‌توان صرفاً به شاخص‌های رسمی بازار کار بسنده کرد زیرا با فرض ایجاد اشتغال و شاغل شدن افراد و بهبود روند شاخص‌های فوق‌الذکر نمی‌توان ادعا کرد که چالش‌های بازار کار مرتفع شده؛ زیرا این اطمینان وجود ندارد که با ایجاد شغل، یک فرد امکان تأمین حداقل معیشت را داراست یا خیر؟ در این شرایط حساس کردن برنامه‌ریزان و سیاستگذاران به سطح معیشتی شاغلان و ارائه راهکار حمایتی برای بهبود وضعیت معیشتی آنان می‌تواند بسیار راهگشا باشد. همچنین با توجه به اینکه بررسی و آسیب‌شناسی سیاست‌های بازار کار نشان می‌دهد که تاکنون تمرکز غالب این سیاست‌ها (از جمله طرح وام خوداشتغالی، طرح



ضربتی اشتغال و طرح بنگاه‌های زودبازده، بر اشتغالزایی صرف بوده است و فرایند بعد از اشتغالزایی، سرنوشت شاغلان و بیکاران، حمایت و آموزش و... توجهی نشده است. لذا ارائه طرح‌هایی با این محتوا، حائز اهمیت خواهد بود.

یکی از مزیت‌های طرح حاضر، تأکید بر نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار و تهیه سند کار شایسته است که در مواد (۲)، (۶) و (۷) بر این مسئله تأکید داشته است. همچنین تأکید بر نقش متولی بودن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرای ذی‌ربط از نکات قوت این طرح به‌شمار می‌رود.

اما از سویی طرح ارائه شده دارای ایرادهای حقوقی، ابهام‌ها و مغایرت‌هایی با اصول متعدد قانون اساسی (اصل صدوبیست‌وششم (۱۲۶)، صدوپنجاه‌وهشتم (۱۵۸)، پنجاه‌وهفتم (۵۷)، شصتم (۶۰)، هفتادوپنجم (۷۵)) است و در بسیاری از موارد، واژگان و عبارت به کار رفته ابهام دارد. همچنین با آنکه در مقدمه توجیهی طرح، بر حمایت از شاغلان فقیر تأکید شده اما در محتوای طرح راهکار مشخصی در این خصوص ارائه نشده است.

لذا به طور کلی با عنایت به ضرورت‌های بیان شده در این گزارش و اهداف مورد نظر، در صورت اعمال اصلاحاتی در مواد و برطرف کردن ایرادهای قانونی برشمرده شده، کلیات طرح مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی خواهد بود. همچنین اضافه کردن پیشنهاد‌های در چارچوب سیاست‌های بازار کار جهت کم شدن اشتغال ناقص، افزایش اشتغال رسمی و نرخ بیمه‌شدگان، تعیین دستمزد مبتنی بر تفاوت‌های منطقه‌ای و شغلی و ... می‌تواند تا حدودی وضعیت معیشتی شاغلان فقیر را بهبود بخشد. با این حال اجرای هرگونه سیاست حمایتی بایستی کلیه افراد فقیر جامعه را شامل شود و تفکیک بین شاغل، غیرشاغل و ... چندان مطلوب ارزیابی نمی‌شود.

منابع و مآخذ

۱. عزیزخانی، فاطمه. خیراندیش، الهام و مهران بهنیا. «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) - ویرایش جدید» (اشتغال و بازار کار)، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۰۵۵.
۲. عزیزخانی، فاطمه. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (بازار کار و اشتغال)، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۲۷۱، ۱۳۹۵.
۳. مرکز آمار ایران، نتایج طرح کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر.



شماره مسلسل: ۱۶۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از شاغلین فقیر و بیکاران» ۱. کلیات

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل سازی)

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی: محمدرضا عبداللهی، سیدعلی روحانی، موسی شهبازی غیاثی

منتقاضی: کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

(۴۴) قانون اساسی

همکاران: یاسر باقری (دفتر مطالعات اجتماعی)، محمد جواهری طهرانی (دفتر مطالعات حقوقی)

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال

۲. بیکاری

۳. شاغلان فقیر

۴. سیاست‌های حمایتی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۹/۱۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۱۰/۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۱۰