



آیا رسمی سازی نیروی کار مهاجر با منافع نیروی کار بومی سازگار است؟

رسمی سازی نیروی کار مهاجر، مزیت های این گروه نسبت به نیروی کار بومی را برای کارفرمایان از بین می برد؛ مزیت هایی چون عدم پرداخت بیمه و مالیات و عدم توانایی شکایت از کارفرما.

و باید مورد توجه سیاست گذار باشد جوانان ۲۰ تا ۳۰ ساله غیرماهری هستند که در نقاط شهری و روستایی استان هایی مانند تهران، خراسان رضوی، اصفهان، کرمان، قم، فارس، البرز، یزد، سمنان و بوشهر زندگی می کنند. اکنون سوال اینجاست که چگونه می توان این رقابت را مدیریت کرد، به نحوی که در عین بهره بردن از ظرفیت های نیروی کار مهاجر در اقتصاد کشور، بتوان از نیروی کار بومی نیز حمایت به عمل آورد؟ پاسخ ما به این سوال، با تکیه بر تجربیات محلی و جهانی، رسمی سازی کلان مقیاس نیروی کار مهاجر در قالب یک بسته سیاستی جامع است.

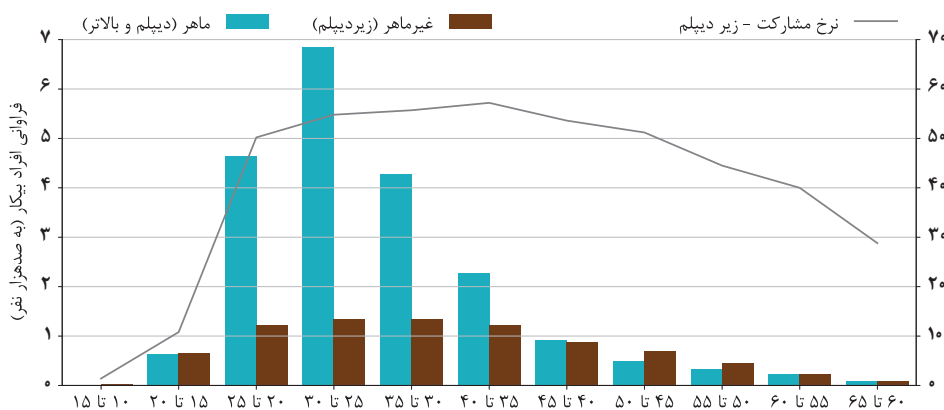
شاغلین بومی تنها ۱۰٪ بی سواد و ۲۳٪ دارای تحصیلات دانشگاهی هستند. در واقع، از مجموع جمعیت ۱۵ ساله و بیش تر در سال ۱۳۹۷، ۲۷ میلیون نفر فعال و ۳۰۲۶ میلیون نفر بیکار بودند که ۳۳٪ از این تعداد (معادل ۱۰۰۷ میلیون نفر) بیکار غیرماهرند (دیپلم و زیر دیپلم). بدین معنا، نیروی کار مهاجر رسمی و غیررسمی رقیبی برای این جمعیت یک میلیونی بیکار غیرماهر محسوب می شوند. نگاهی دقیق تر به نرخ بیکاری نیروی کار غیرماهر ایرانی نشان می دهد که این نرخ در سنین ۱۵ تا ۳۰ سال به نسبت سایر گروه های سنی بالاتر است؛ نرخ بیکاری در گروه سنی ۱۵ تا ۲۰ سال، ۱۶٪، در گروه سنی ۲۰ تا ۲۵ سال ۱۸٪ و در گروه سنی ۲۵ تا ۳۰ سال ۱۱٪ می باشد. البته باید توجه داشت که نرخ فعالیت کل در گروه سنی ۱۵ تا ۲۰ ساله ایرانی تنها ۱۱٪ (۱۸٪ برای مردان) است. از این رو مهم ترین گروه سنی - تحصیلی بومی که در رقابت با نیروی کار خارجی است

بسیاری از مردم باور دارند که یکی از علل بیکاری جوانان ایرانی «مهاجرین خارجی» (عموماً افغانستانی ها) هستند و مسئولان نیز با شعارهایی چون «صیانت از نیروی کار داخلی» و «به کارگیری نیروی کار بومی»، ضمن تصویب بخش نامه و تهیه دستورالعمل های پیاپی، این باور را تقویت می کنند. اما آیا واقعا اتباع خارجی رقیب بیکاران ایرانی محسوب می شوند؟ آیا با اخراج اتباع خارجی از کشور، نرخ بیکاری کاهش می یابد؟ آیا اخراج کردن همه اتباع، حتی در صورت مطلوبیت، عملی و اجراییست؟ در این شماره به پاسخ این سوال ها می پردازیم.

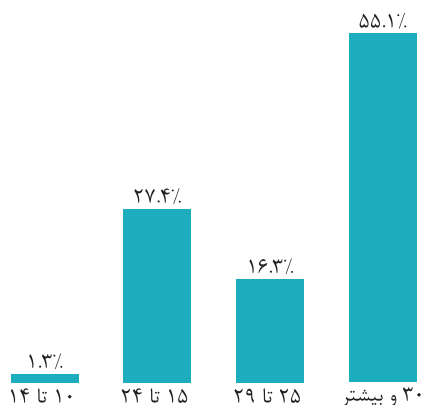
ترکیب نیروی کار بومی و مهاجر از لحاظ میزان سواد تفاوت های قابل ملاحظه ای با هم دارد. در حالی که ۴۴٪ از جمعیت شاغل مهاجر (بر اساس آمار رسمی و بدون در نظر گرفتن مهاجرین غیررسمی) بی سواد (غیرماهر) بوده و ۲٪ دارای تحصیلات دانشگاهی (ماهر) می باشند، در میان

اخراج همه مهاجرین غیرقانونی از کشور هزینه های کلانی می طلبد، به لحاظ لجستیک غیرممکن است و به اقتصاد کشور نیز آسیب زیادی می زند. به همین دلیل، سیاست گذاران ایرانی، بعد از چهار دهه سیاست گذاری مهاجرت، گرایش خود را از سیاست بازگشت به سیاست ساماندهی تغییر داده اند.

تعداد بیکاران ماهر و غیرماهر بومی به تفکیک سن و نرخ بیکاری نیروی کار غیرماهر بر اساس طرح آمارگیری نیروی کار سال ۱۳۹۸



شاغلین مهاجر به تفکیک گروه سنی (سرشماری ۱۳۹۵)



بیشتر بیکاران ایرانی نیروی کار ماهرند اما اتباع شاغل در ایران جوانند و تحصیلات کمی دارند. برای حمایت از بیکاران بومی در رقابت با اتباع شاغل، سیاست گذار باید بر جوانان ۲۰ تا ۳۰ ساله تحصیل نکرده ساکن استان هایی چون تهران، خراسان رضوی، اصفهان، کرمان و قم تمرکز کند.

نیروی کار و حمایت اجتماعی

گزارش بیست و سوم | ۱۴ تیر ۱۴۰۰

رسمی سازی نیروی کار مهاجر برای حمایت از نیروی کار بومی: چرا و چگونه؟

مناقشه برانگیزترین سیاست‌ها در حوزه سیاست‌های مهاجرتی است. در پاسخ به این نگرانی سیاست‌گذاری جامع باید شامل سه مولفه اصلی باشد:

- ساماندهی از مبدأ؛
 - پایش و حمایت در حین کار؛
 - نظام اعطای تابعیت و نظام انگیزشی بازگشت.
- بدین معنا که در مرحله نخست بایستی برای جذب نیروی کار مهاجر نیازهای کشور شناسایی شود، متقاضیان ارزیابی شوند و مجوز صادر شود. در مرحله دوم بایستی شرایط زندگی و کاری کارگران پایش شده و ضمن ارائه خدمات اجتماعی به آنان، این کارگران در شمول پرداخت‌کنندگان مالیات قرار گیرند. در آخر نیز با استفاده از ابزارهایی مانند قراردادهای استخدامی یا مجوزهای مدت‌دار بایستی اعطای تابعیت یا ایجاد یک نظام انگیزشی برای بازگشت، مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد.

در کنار رسمی سازی نیروی کار مهاجر، با چنین طرح جامعی سیاست‌گذار می‌تواند مشوق‌های بهتری برای تبعیت کارفرمایان از قوانین تعبیه کرده و در سازوکار

● هزینه‌ها و درآمدهای رسمی سازی

یکی از استدلال‌های مخالفان رسمی سازی نیروی کار مهاجر، هزینه‌های آشکاری چون بیمه، بهداشت و آموزش، و هزینه‌های پنهانی چون یارانه‌های قیمتی مستتر است. اما درآمدهایی که دولت می‌تواند به واسطه رسمی سازی مهاجران و از محل مالیات، حق بیمه، عوارض ورود و خروج و مجوز به دست آورد از نظر مخالفان دور می‌ماند. به علاوه همان‌طور که در گزارش ۲۱ اشاره شد، اخراج همه مهاجرین غیرقانونی از کشور هزینه‌های کلانی می‌طلبد، به لحاظ لجستیک غیرممکن است و به اقتصاد و موقعیت‌های شغلی کشورها نیز آسیب زیادی می‌زند. در کشور ما نیز این سیاست در دوره‌های مختلفی از تاریخ سیاست‌گذاری کشور امتحان شده اما هیچگاه موثر واقع نشده است. از این‌رو در حال حاضر سیاست‌گذاران گرایش خود را از سیاست بازگشت به سیاست سامان‌دهی تغییر داده‌اند.

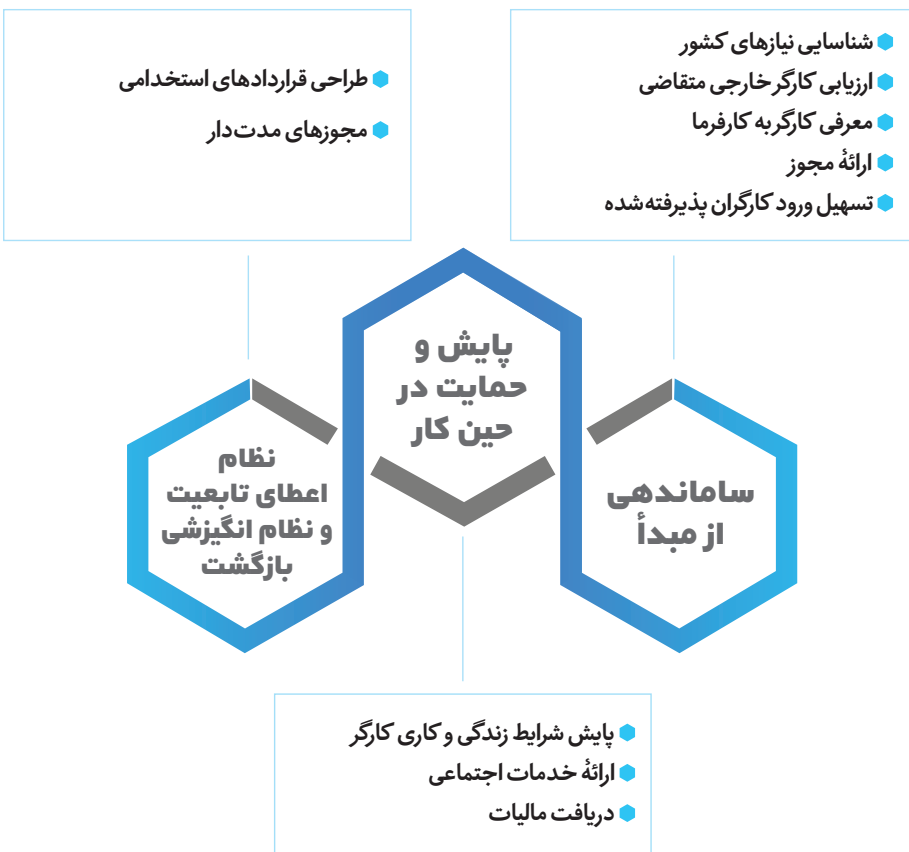
● نظام سه مرحله‌ای رسمی سازی نیروی کار مهاجر

چنانچه در گزارش ۲۱ اشاره شد، رسمی سازی به علت احتمال شکل‌گیری موج‌های جدید مهاجرت، یکی از

● اشتغال غیررسمی مهاجران منجر به کاهش دستمزدها می‌شود

برخی معتقدند که حضور اتباع خارجی در بازار اشتغال ایران، نرخ دستمزدها را پایین آورده و از این طریق، سبب بیکاری جوانان ایرانی شده است. این ایده هم به لحاظ استدلالی و هم به لحاظ تجربی کاملاً درست است، اما منشأ آن کار غیررسمی و غیرقانونی نیروی کار مهاجر است. در واقع در شرایط غیررسمی نیروی کار مهاجر تحت شمول قانون کار قرار نمی‌گیرد و به همین دلیل کارفرمایان می‌توانند با پرداخت کمترین دستمزد و بدون پرداخت حق بیمه، بیشترین بهره را از کار این کارگران ببرند. به عبارت دیگر در شرایط غیررسمی نیروی کار مهاجر نسبت به نیروی کار بومی مزیت قیمتی داشته و به کارگر بومی ترجیح داده می‌شود. این در حالیست که رسمی سازی این کارگران آن‌ها را در شمول قانون کار قرار داده و مزیت قیمتی آن‌ها را از میان برمی‌دارد. بدین معنا که کارگران مهاجر دستمزدی برابر با کارگران بومی رسمی دریافت کرده و بیمه می‌شوند و رقابت بر سر دستمزد و مزایا بین این دو گروه از بین رفته و جلوی کاهش دستمزدها تا حد زیادی گرفته می‌شود.

سیاست‌های پذیرش و اشتغال نیروی کار خارجی



● نیروی کار مهاجر مجاز به کار در همه مشاغل نیست

طبق قوانین جمهوری اسلامی ایران، پروانه کار مهاجرین افغانستانی صرفاً در ۴ گروه از مشاغل صادر می‌شود، شامل: کوره‌پزخانه‌ها (مشاغل آهک‌پزی و آجرپزی)، کارهای ساختمانی (مشاغل امور ساختمانی، مشاغل سنگ‌بری و سنگ تراشی، مشاغل راه‌سازی و معدن)، کارگاه‌های کشاورزی (مشاغل کشاورزی، مشاغل مرغ‌داری و دام‌داری، مشاغل چرم‌سازی و سالامبورسازی) و سایر گروه‌های شغلی مانند سوزاندن و امحاء زباله، بازیافت مواد شیمیایی، کوره ریخته‌گری و غیره. همچنین در حال حاضر بخشی از نیروی کار مهاجر در مشغالی فعالیت دارند که با کمبود نیروی کار بومی مواجه هستند. در واقع می‌توان گفت نیروی کار مهاجر از طرفی هرم‌های شغلی کشور را پر می‌کند و از طرف دیگر ملزومات شغلی در سطوح بالاتر را ممکن می‌سازد. در این زمینه برای مثال می‌توان به چوپانی گله‌های گاو در برخی مناطق ایران اشاره کرد که با کمبود نیروی کار مهاجر روبه‌رو بود و نیروی کار مهاجر تنها به این شغل رونق بخشید بلکه امکان رونق مشاغل دیگری مانند دامپزشکی را در این مناطق میسر ساخت. با در نظر گرفتن چنین تجاربی می‌توان گفت رسمی سازی گسترده نیروی کار مهاجر به همراه نیازسنجی دقیق شغلی توسط دولت و وزارتخانه‌های مرتبط می‌تواند به شناسایی گسترده‌تر این نوع گروه‌های شغلی و پرشدن موفقیت‌آمیز هرم‌های اشتغال کشور کمک کند.

وضعیت دسترسی مهاجرین به خدمات اجتماعی

خدمات بانکی

در صورتی که سال‌ها امکان دسترسی به خدمات بانکی برای مهاجرین قانونی فراهم بود، از نیمه‌های دهه ۹۰ به تدریج کلیه مهاجران دارای کارت آمایش از داشتن کارت بانکی محروم شدند. اما، بفرنج بودن این محرومیت باعث شد که در سال ۱۳۹۹ نوع خاصی از کارت پرداخت ریالی با سقف برداشت و تاریخ انقضای مشخص برای این افراد صادر شود؛ اگرچه ارائه این کارت نیز امروز با اما و اگرهای بسیاری روبه‌رو است.

حق تحصیل

تا سال ۱۳۹۵ کودکان افغانستانی که در ایران اقامت قانونی داشتند با پرداخت هزینه در مدارس ثبت نام می‌شدند و کودکانی که اقامت قانونی نداشتند یا در مدارس خودگردان (مدارسی که توسط خود مهاجرین افغانستانی تأسیس شده‌اند) آموزش می‌دیدند و یا از تحصیل باز می‌ماندند. از آن سال به بعد مصوب شد که برای کودکان فاقد مدارک هویتی «کارت حمایت تحصیلی» صادر شود. اما، همچنان نرخ بازماندگی از تحصیل کودکان افغانستانی، به دلایلی مانند عدم همکاری ادارات کل اتباع و مهاجران، فقر، کار کودک، کمبود مدرسه در محل اقامت، اثرات ثانویه محرومیت از تحصیل در گذشته (مانند عدم تطابق سن و پایه تحصیلی) و رفتارها و برخوردهای تبعیض آمیز در مدارس، بسیار بالاست.

حق اشتغال

مجوز کار توسط اداره کل اشتغال اتباع خارجی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی صادر می‌شود و حداکثر مدت اعتبار روادید کار از تاریخ اعلام شده توسط اداره کل کار و امور اجتماعی استان به وزارت امور خارجه ۳ ماه می‌باشد.

پس از صدور روادید، کارفرمای ایرانی باید حداکثر یک ماه پس از ورود نیروی کار خارجی مدارک لازم جهت صدور پروانه کار به اداره کار و امور اجتماعی مراکز استان‌ها ارائه نماید.

اما، فرآیند دریافت روادید با حق کار و پروانه کار، که باید توسط کارفرمای ایرانی شروع و پیگیری شود، به شدت وقت‌گیر است و به همین دلیل اکثر کارفرمایان ایرانی از انجام آن شانه خالی می‌کنند و رو به تأمین نیروی کار از طرق شبکه‌های قاچاق مهاجر می‌آورند.

بیمه مهاجران

طبق توافقنامه‌ای که میان سازمان امور پناهندگان، اداره امور اتباع و مهاجرین خارجی و بیمه سلامت به امضا رسید، بیش از ۱۲۴ هزار نفر از اتباع افغانستانی در ایران در طرح بیمه سلامت ثبت نام کردند که تمامی هزینه‌های این پناهندگان از طرف کمیساریای عالی پناهندگان پرداخت می‌شود.

بازرسی تجدید نظر به عمل آورد. سیاست‌گذار همچنین می‌تواند با تمرکز بر نیروی کار غیرمهاجر، به خصوص در گروه‌های سنی و استان‌هایی که به آن‌ها اشاره شد، به مشاوره شغلی مناسب و مدیریت انتظارات و خواسته‌های جوانان بومی بپردازد تا کارفرمایان بتوانند افراد بومی را در مشاغلی که پیش‌تر برای آن‌ها جذاب نبوده‌اند، استخدام کنند. البته لازم به ذکر است که رسمی‌سازی گسترده نیروی کار مهاجر تنها در صورتی می‌تواند اثربخش باشد که یک نظام نظارتی با دقت بالا حول آن شکل بگیرد و از دور زده شدن قانون کار یا وقوع پدیده دستمزدشکنی توسط کارفرمایان یا نیروی کار مهاجر جلوگیری کند.

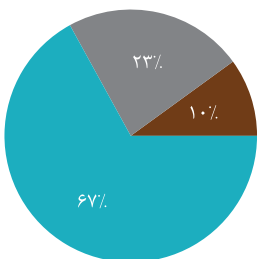
● ایران و چهار دهه مهاجرت و پناهجویی

میلیون‌ها افغانستانی

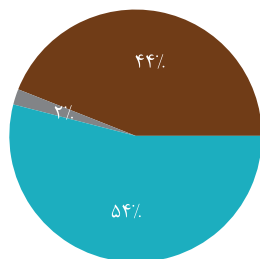
ایران یکی از بزرگترین کشورهای پناهنده/مهاجرپذیر در جهان به شمار می‌رود. طبق سرشماری ۱۳۹۵، حدوداً ۲ درصد جمعیت، یعنی حدود ۱.۷ میلیون نفر، تابعیت غیرایرانی داشتند و از این تعداد حدود ۱.۶ میلیون (۹۶٪ مهاجرین) افغانستانی بودند. اما منابع رسمی، مجموع مهاجرین و پناهندگان قانونی و غیرقانونی ساکن در ایران را حدود ۲.۵ میلیون نفر تخمین زده‌اند و برخی از نمایندگان مجلس و منابع غیررسمی این تعداد را ۳ تا ۵ میلیون نفر می‌دانند. همچنین، به گزارش سازمان جهانی مهاجرت (IOM) و کمیساریای عالی سازمان ملل در امور پناهندگان (UNHCR)، در دهه ۱۳۹۰، سالانه بین ۴۰۰ تا ۸۰۰ هزار نفر از افغانستانی‌های ساکن کشور به صورت داوطلبانه از کشور خارج یا رد مرز شده‌اند.

معتبرترین و در دسترس‌ترین منبع برای کسب اطلاعات از ویژگی‌ها و ساختار جمعیتی مهاجرین، نتایج سرشماری سال ۱۳۹۵ است. نمودارهای زیر بر مبنای نتایج این سرشماری برخی از این ویژگی‌ها را ارائه می‌دهند، اما بایستی اشاره کرد که داده‌های سرشماری عمدتاً گروه‌های یک و دو (پناهندگان و مهاجرین) را به حساب آورده و آمار از گروه سوم، یعنی مهاجرین غیرقانونی، ارائه نمی‌دهند.

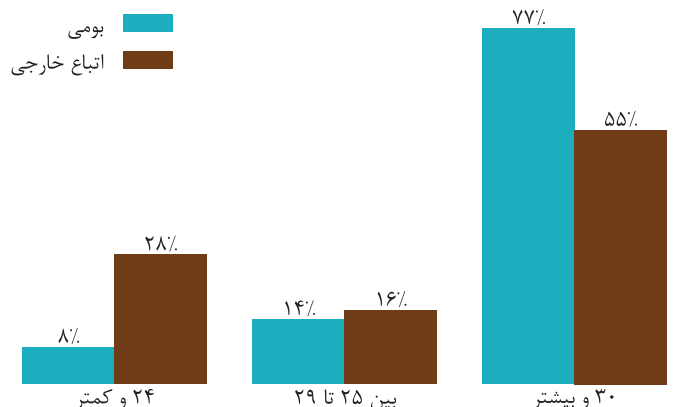
وضعیت تحصیلی شاغلین بومی



وضعیت تحصیلی اتباع خارجی شاغل



گروه سنی شاغلین بومی و اتباع خارجی شاغل



همانطور که در شکل‌های بالا مشاهده می‌شود، میانگین سنی شاغلین بومی از اتباع خارجی بالاتر است و به مراتب تحصیل کرده‌تر هستند.

نیروی کار و حمایت اجتماعی

گزارش بیست و سوم | ۱۴ تیر ۱۴۰۰

تغییر واکنش‌ها نسبت به نیروی کار مهاجر در طول ۴ دهه: از «درهای باز» به «بازگشت» و در نهایت به «ساماندهی»

گرچه مهاجرت موقت و عمدتاً فصلی افغانستانی‌ها به ایران تا قبل از ۱۳۵۸ به سبب فقر، خشکسالی و فرصت‌های اقتصادی رواج داشت، بخش عمده مهاجرین و پناهندگان افغانستانی در سال‌های پس از انقلاب و طی چهار موج ساکن ایران شدند. جدول زیر تغییر و تحولات سیاستی را در طول این چهار دوره نشان می‌دهد.

موج اول: سیاست درهای باز

- ✍ نخستین موج مهاجرت عمده شهروندان افغانستانی به ایران (۱۳۵۸)
- ✍ جنگ ایران و عراق و ناتوانی اقتصادی و بوروکراتیک دولت برای کنترل مهاجرت یا ایجاد اردوگاه‌های مهاجرین
- ✍ اولین اقدام دولت برای شناسایی اتباع افغانستان و صدور مدرک شناسایی برای سرپرست خانوارها (۱۳۶۰)
- ✍ صدور کارت سفید مجزا برای هر فرد و منوط شدن استفاده از خدمات اجتماعی به داشتن این کارت (۱۳۶۳). در این کارت‌ها علاوه بر مشخصات فردی، محل اسکان فرد نیز ثبت می‌شد و اگر مهاجرین محل اقامت خود را بدون مجوز تغییر می‌دادند، از بسیاری از خدماتی که به طور قانونی از آن برخوردار بودند، محروم می‌شدند. این در حالی است که بسیاری از مهاجران برای انطباق با شرایط ایران محل زندگی خود را تغییر می‌دادند و در نتیجه مجبور به کار غیرقانونی در منطقه جدید می‌شدند.
- ✍ ابلاغ بخش نامه «روش اجرایی طرح اشتغال موقت آوارگان مسلمان افغانی» و تعیین دوازده رده شغلی به عنوان مشاغل مجاز برای کارگران افغانستانی (۱۳۶۳)
- ✍ اضافه شدن چهار رده شغلی دیگر به فهرست مشاغل مجاز برای اتباع افغانستان (۱۳۶۵)

موج دوم: سیاست بازگشت

- ✍ منازعات موافقین و مخالفین حضور اتباع افغانستانی در ایران در مجلس (اواخر دهه ۶۰). مدافعین سیاست بازگشت مهاجرین نمایندگان استان‌هایی بودند که بیشترین تعداد مهاجرین و پناهندگان را در خود جای داده بودند. مخالفین این سیاست به نقش کارگران ساده مهاجر در بازسازی اقتصادی کشور در دوره پس از جنگ اشاره می‌کردند.
- ✍ ارائه طرح جمع‌آوری و اسکان اتباع افغانستانی در اردوگاه‌ها به مجلس و عدم تصویب آن (۱۳۶۷)
- ✍ خروج شوروی از افغانستان و آغاز درگیری‌های داخلی در این کشور (۱۳۶۸)
- ✍ تغییرات داخلی افغانستان و سیاست‌های تعدیل ساختاری در ایران، گرایش دولت به کاهش هزینه‌های عمومی و کاهش جمعیت، تبدیل شدن کنترل تعداد مهاجرین به یکی از ارکان سیاست‌گذاری کشور (دهه ۷۰)
- ✍ روند بازگشت داوطلبانه مهاجرین از اواخر دهه ۶۰ آغاز شده بود. پس از آن طرح «بازگشت آوارگان افغانی به موطن‌شان» در سال ۱۳۷۲ در شورای امنیت تصویب شد و طی بهار، تابستان و پاییز ۶۰ هزار نفر از مهاجرین به افغانستان بازگشتند.

موج سوم: سیاست انطباق

- ✍ افزایش قدرت طالبان و افزایش تعداد مهاجرین و پناهجویان افغانستانی در کشور (از سال ۱۳۷۳)
- ✍ سیاست حذف تدریجی خدمات و امکانات بهداشتی و آموزشی برای ترغیب اتباع افغانستان به بازگشت
- ✍ منع تحصیل و درمان رایگان برای اتباع افغانستانی که پس از سال ۱۳۷۱ وارد کشور شده بودند
- ✍ جنگ داخلی پس از سقوط دولت چپ‌گرای افغانستان، قدرت‌گرفتن طالبان و ناامنی‌های ناشی از آن، خشکسالی و وضعیت نامناسب اقتصادی افغانستان
- ✍ عدم موفقیت سیاست بازگشت، شکل‌گیری موج جدید مهاجرت، آغاز دوره انطباق با پدیده پناهندگی و مهاجرین و حرکت به سمت برقراری یک تعادل جدید (دهه ۷۰ تا اواسط دهه ۸۰)

موج چهارم: ساماندهی اتباع خارجی

- ✍ شرایط نامطلوب امنیتی و اقتصادی افغانستان در کنار موقعیت به نسبت تثبیت شده گروه‌هایی از مهاجران افغانستانی در بازار کار ایران (دهه ۸۰)
- ✍ اثبات ناکارآمدی سیاست اخراج همه افغانستانی‌ها از کشور و توقف اجرای طرح اخراج اتباع افغانستانی غیرقانونی (۱۳۸۵)
- ✍ سیاست‌های «ساماندهی جمعیت اتباع» در این موج شامل کنترل تعداد پناهندگان و مهاجران از طریق کاهش جذابیت‌های زندگی در ایران و ترغیب به بازگشت از طریق محدودیت‌های قانونی یا اقدامات قهرآمیز و اخراج اجباری، اجرای طرح‌هایی برای شناسایی و کنترل هویت پناهندگان، کنترل هزینه نگه‌داری از پناهندگان و مهاجران افغانستانی به واسطه کاهش خدمات اجتماعی، کنترل نیروی کار افغانستانی در بازار کار و کاهش تعداد پناهندگان از طریق تبدیل وضعیت آنان به مهاجرین قانونی می‌شود.
- ✍ دستور مقام معظم رهبری مبنی بر ثبت نام تمامی کودکان افغانستانی (حتی کودکانی که به صورت غیرقانونی و بدون مدرک در کشور حضور دارند) در مدارس ایرانی (۱۳۹۴)