



بیش از ۳۰ درصد از بیکاری‌ها در استان‌های غربی و شمال شرقی کشور ناشی از اشتغال «موقت» و «فصلی» است

راه‌های حمایت از بیکاران موقت و فصلی:

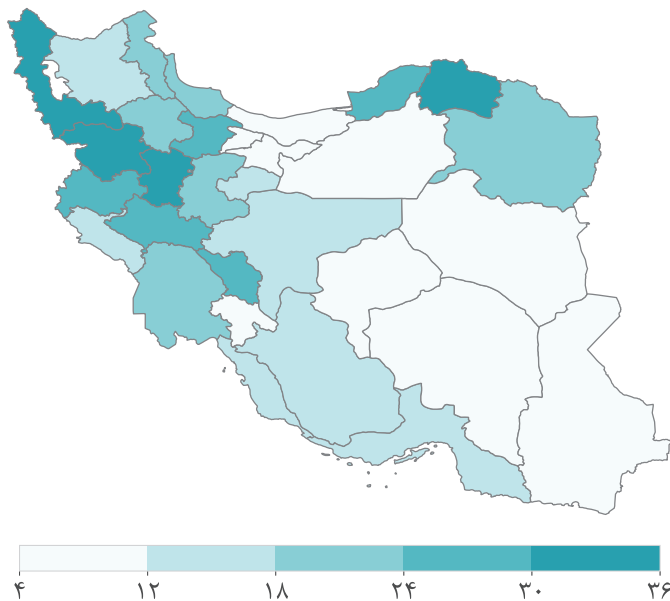
«گسترش پوشش و اصلاح مقررات بیمه بیکاری» و «اعطای تسهیلات با بازپرداخت مبتنی بر درآمد»

استفاده از کارگزاری‌های کار موقت محدود شده و در عین حال (۴) اتحادیه‌های کارگری تقویت شوند. اما راه‌حل کوتاه‌مدت و اجرایی برای حمایت از نیروی کار موقت و فصلی باید مجموعه سیاست‌هایی را در بر بگیرد که حداقل درآمد را برای این کارگران در بازه‌های بیکاری تضمین کند. اعطای تسهیلات مبتنی بر درآمد یکی از این سیاست‌هاست که در گزارش ۲۶ به طور مفصل به آن پرداخته شده است.

دارند، احتمال کمتری برای گسترش قراردادهای کاری موقت وجود دارد. راه‌حل بلندمدت مسائل مربوط به اشتغال موقت پیچیدگی‌های قانون‌گذاری و اجرایی زیادی دارد و لازمه آن ایجاد تغییرات در مقررات استخدامی و اجرای دقیق این مقررات به گونه‌ای است که (۱) آزادی کارفرمایان برای اخراج کارگران، (۲) استفاده از قراردادهای مدت‌دار یا اعتبار قانونی آن‌ها و (۳)

به‌طور کلی، روندهای جهانی اشتغال موقت نشان می‌دهد که (۱) نرخ اشتغال موقت در بسیاری از کشورهای جهان در حال افزایش است؛ (۲) این نرخ بین کشورهای مختلف و حتی مناطق مختلف یک کشور متفاوت است (لزوم نگاه منطقه‌ای در سیاست‌های اشتغال)؛ (۳) در مناطقی که بخش بزرگی از نیروی کار تحصیلات و مهارت‌های کمی دارند، نرخ اشتغال موقت و بیکاری بالاست؛ (۴) در حوزه‌های کاری یا مناطقی که اتحادیه‌ها حضوری پررنگ

درصد بیکاران موقت و فصلی نسبت به کل بیکاران به تفکیک استان



استان‌های غربی و شمال شرقی کشور بیشترین درگیری نسبی را با پدیده بیکاری ناشی از اشتغال موقت و فصلی دارند و در اکثر این استان‌ها نقش بخش کشاورزی از اشتغال نسبت به سهم صنعت و معدن بیشتر است.

میانگین ماه‌های بیکاری برای کسانی که دوره‌های اشتغال و بیکاری متناوب را تجربه می‌کنند برای سرپرستان خانوار به طور متوسط ۱ سال و برای سایر نقش‌ها در خانوار از ۱.۵ تا ۲ سال متغیر است. این میزان برای افرادی که حداکثر تحصیلات راهنمایی دارند حدود ۱۶ ماه و برای دارندگان مدرک دانشگاهی ۲۰ ماه یا بیشتر است.

پیشنهادات سیاستی برای حمایت از بیکاران ناشی از اشتغال موقت و فصلی

- (۱) نحوه تفسیر «غیر ارادی» بودن در قانون بیمه بیکاری باعث شده بسیاری از مزدبگیران موقت، شرکتی، پاره‌وقت، پروژه‌ای و فصلی عملاً از چرخه دریافت مقرری حذف شوند. به همین دلیل پیشنهاد می‌شود هنگام تصمیم‌گیری در مورد بیمه بیکاری بند مربوط به «غیر ارادی» بودن صرفاً در مورد مشاغل دائمی موضوعیت پیدا کند (رج. گزارش ۱۲ از این مجموعه)؛
- (۲) برای تشویق کارفرما به انعقاد قرارداد دائمی، در قراردادهای بلندمدت از سهم کارفرما در پرداخت حق بیمه کاسته و به سهم بیمه شده افزوده شود؛
- (۳) برای کارگران موقت داشتن سابقه‌های شش‌ماهه (متوالی یا متناوب) از پرداخت حق بیمه آنان را سزاوار برخورداری از مقرری بیکاری کند؛
- (۴) عملکرد کاربایی‌ها با ثبت عملیات آن‌ها در سامانه‌ای هوشمند بهبود پیدا کند (رج. گزارش ۲۵ از این مجموعه)؛
- (۵) دوره پرداخت مقرری بیکاری، که در حال حاضر حدود ۱۹ ماه است، به نفع شمول بیشتر و منصفانه‌تر کاهش پیدا کند (رج. گزارش ۱۲)؛ و
- (۶) به تمامی بیکارانی که به هر دلیلی تحت پوشش بیمه بیکاری نیستند، مانند بیکارانی که سابقاً شغل غیررسمی داشته‌اند، تسهیلات بیکاری با بازپرداخت مبتنی بر درآمد اعطا شود (رج. گزارش ۲۶ از این مجموعه).

روند بیکاری ناشی از اشتغال موقت در کشور

در میان بیکارانی که تجربه کار قبلی داشته‌اند، میانگین ماه‌های بیکاری جوانان و سرپرستان خانوار از سایرین کمتر است. اعطای «تسهیلات مبتنی بر درآمد» به این افراد، ضمن کمک به هموارسازی درآمدشان در ایام بیکاری، احتمال بازپرداخت را نیز پیشینه خواهد کرد.

● جوانان ۳۵ ساله و کمتر بیش از نیمی از بیکاران ناشی از اشتغال موقت و فصلی را تشکیل می‌دهند

همان‌طور که در نمودار ۳ مشاهده می‌کنیم، از لحاظ تعداد، اکثر بیکاران موقت و فصلی را جوانان تشکیل می‌دهند: حدود ۶۰ درصد از کل بیکاران موقت و فصلی ۳۵ ساله یا کمتر هستند، ۲۶ درصد ۳۶ تا ۴۵ سال و ۱۷ درصد ۴۶ سال به بالا. باین حال، در نسبت با کل بیکاران در گروه‌های سنی مختلف، در دهه اخیر تنها ۱۲ درصد بیکاران زیر ۲۵ سال بیکارشدگان موقت و فصلی بوده‌اند، در مقابل بیش از ۳۴ درصد افراد ۴۵ سال به بالا. (نمودار ۴)

در میان افراد ۳۶ تا ۴۵ ساله، درصد افراد بیکار شده ناشی از اشتغال موقت و فصلی به مرور کاهش یافته و از ۳۳.۸۳ درصد در سال ۱۳۸۸ به ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده است. در مقابل، این درصد برای گروه سنی بیش از ۴۵ سال افزایش یافته و از ۳۰ درصد به ۲۴ درصد رسیده است.

● مشکل اشتغال موقت و فصلی در استان‌های غربی و شمال شرقی کشور جدی‌تر است

بررسی توزیع استانی نسبت بیکاران ناشی از کار موقت و فصلی به کل بیکاران در ایران نشان می‌دهد که به طور نسبی ساکنین مناطق مرکزی، نسبت به مرزنشینان آسیب کمتری از موقتی و فصلی بودن مشاغل دیده‌اند و بخش غربی و شمال شرقی کشور به وضوح بیشترین درگیری نسبی را با پدیده کار موقت دارد. مقایسه بیکاران ناشی از کار موقت و فصلی با نرخ بیکاری

۱۵ درصد از بیکاران، به دلیل «موقت» بودن و ۱۸ درصد به دلیل «موقت» یا «فصلی» بودن شغل قبلی بیکار شده‌اند. درصد بیکاران موقت و فصلی به کل بیکاران در طی این سال‌ها از ۱۶ تا ۱۹ درصد متفاوت بوده و این تغییرات با تغییرات درآمد ناخالص ملی انطباق نسبی دارد: هرگاه درآمد ملی افزایش یافته نسبت بیکاران موقت و فصلی به کل بیکاران کاهش یافته است. برای مثال سال ۱۳۹۰ که کمترین نرخ ترک‌شغل ناشی از اشتغال موقت و فصلی در ایران تجربه شده است، درآمد ملی در بالاترین رکورد خود بوده است و در سال ۱۳۹۴ که اوج ترک‌شغل ناشی از اشتغال موقت و فصلی را مشاهده می‌کنیم، درآمد ملی به کمترین حد خود رسیده است. (نمودار ۱)

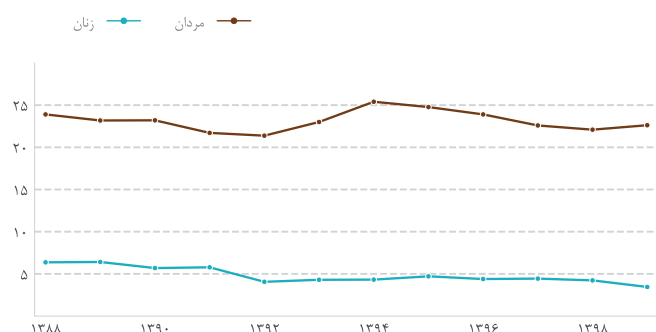
● مردان بیش از زنان تحت تأثیر بیکاری ناشی از اشتغال موقت و فصلی هستند

بین سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۹، دلیل بیکاری ۴ تا ۶ درصد از زنان، موقت و فصلی بودن شغل‌شان بوده است. این میزان در مقایسه با ۲۱ تا ۲۵ درصد مردان در همان دوره به مراتب کمتر است. (نمودار ۲) اگرچه تبیین دلیل پایین بودن سهم بیکاران ناشی از اشتغال موقت و فصلی در میان زنان دشوار است، اما این عامل می‌تواند شواهد و نظریات مربوط به خارج شدن زنان از بازار کار را تأیید کند. نرخ مشارکت اقتصادی زنان در ایران در میان پایین‌ترین این نرخ‌ها در جهان است و نسبت پایین بیکاران موقت و فصلی می‌تواند ناشی از پایین بودن نرخ فعالیت زنان باشد.

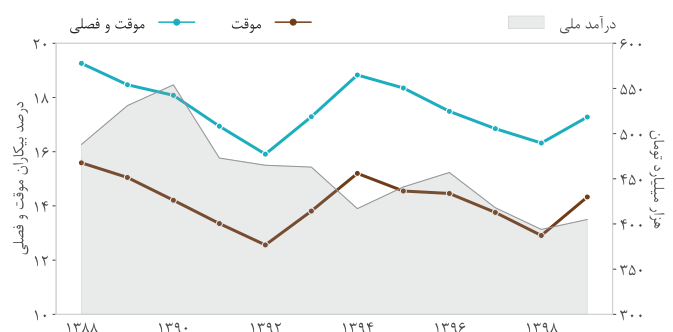
نرخ اشتغال موقت در بسیاری از کشورهای جهان در حال افزایش است. طبق گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، طی سی سال گذشته در بیشتر کشورهای عضو این سازمان نرخ مشاغل غیراستاندارد از جمله مشاغل موقتی، روندی افزایشی را تجربه کرده است. در سال ۲۰۱۶ یک چهارم کارگران زیر ۲۶ سال در کشورهای عضو این سازمان در وضعیت استخدام با قرارداد موقت بوده‌اند، در حالی که این میزان در سال ۱۹۸۰ تنها ۱۷ درصد بوده است. همچنین، همان‌گونه که در شماره بیستم این مجموعه نشان داده شد، طرح «اطمینان برای جوانان» (Youth Guarantee) اتحادیه اروپا که در راستای مداخلات کلان برای بهبود وضعیت اشتغال جوانان بود، هرچند در ابتدا موفقیت‌هایی در کاهش بیکاری به دست آورد اما به دلیل موقتی بودن مشاغل ایجاد شده، با شیوع کرونا بسیاری از جوانان مشارکت‌کننده در این طرح مشاغل خود را از دست دادند.

روند بیکاری ناشی از اشتغال موقت در ایران چگونه است؟ گرچه در کشور ما منبع معتبری نرخ اشتغال موقت را منتشر نمی‌کند، مدیرکل روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۶ در مصاحبه‌ای از نرخ بالای ۹۰ درصدی قراردادهای موقت نسبت به کل قراردادهای مزدبگیران خبر داده است. در عین حال، با استفاده از «طرح آمارگیری نیروی کار» و به‌طور خاص بر اساس یکی از پرسش‌های مطرح شده در این پرسش‌نامه - علت اصلی ترک شغل شما چه بود؟ - با تقریب خوبی می‌توان میزان بیکاری ناشی از موقت و فصلی بودن مشاغل و تغییرات آن در طی زمان را به نمایش گذاشت. طبق نتایج این طرح، از سال ۸۸ تا ۹۹، به‌طور میانگین

نمودار ۲: نسبت زنان و مردان بیکار شده «موقت و فصلی» به کل بیکاران زن و مرد مزد و حقوق‌بگیر

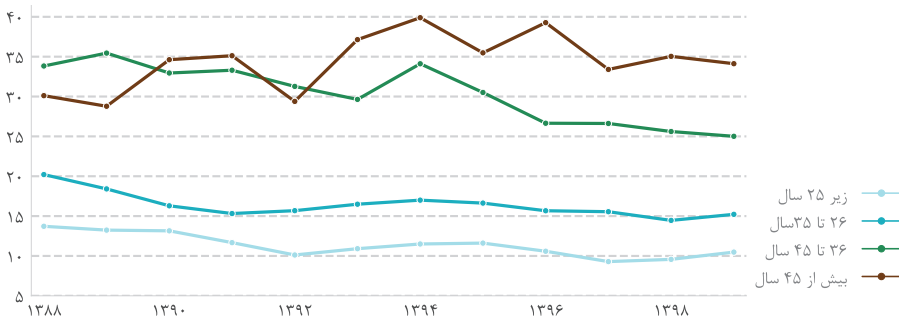


نمودار ۱: نسبت افراد بیکار شده «موقت» و «موقت و فصلی» به کل بیکاران مزد و حقوق‌بگیر

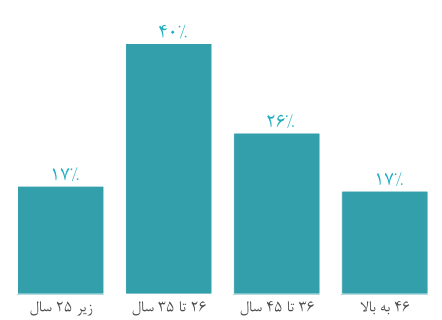




نمودار ۴: نسبت افراد بیکار شده «موقت و فصلی» در گروه‌های سنی به کل بیکاران مزد و حقوق بگیر در همان گروه سنی



نمودار ۳: درصد افراد بیکار شده «موقت و فصلی» در گروه‌های سنی مختلف

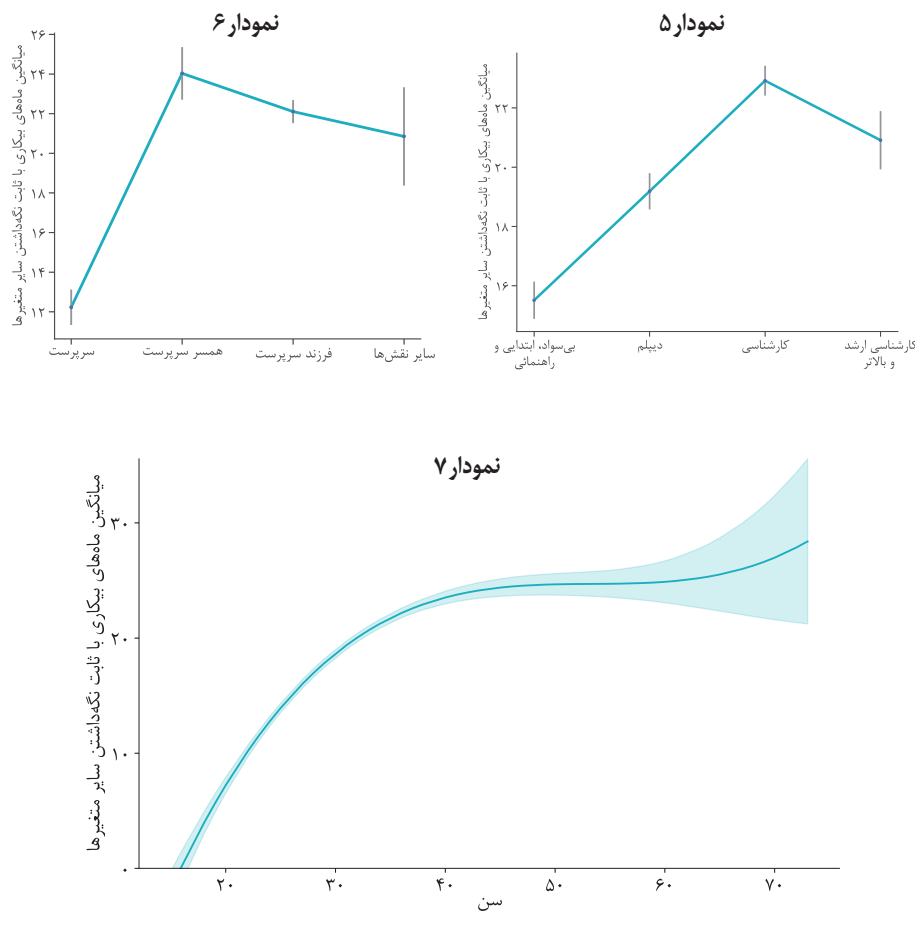


گونه‌ای از اشتغال است که در آن کارگزاری یا پیمانکار غالباً کارفرما محسوب شده و یک قرارداد تجاری با سازمان کاربر و یک قرارداد استخدامی با نیروی پیمانکاری منعقد می‌کند. در این نوع قراردادها رابطه مستقیمی بین نیروی کار و سازمان کاربر وجود ندارد و

کارگزاری‌های کار موقت (پیمانکارها) پاسخگوی مناسبی برای حل مشکل مربوط به قراردادهای موقت در ایران نیستند، کار پیمانکاری، یا کار از طریق کارگزاری‌های کار موقت،

در استان‌های کشور ارتباطی را میان این دو پدیده نشان نمی‌دهد. و به طور مثال درصد بیکاران موقت و فصلی از کل بیکاران در استان بزد، که یکی از بالاترین نرخ‌های بیکاری را دارد، پایین‌تر از متوسط کشور و درصد بیکاران موقت و فصلی از کل بیکاران در استان همدان، که از پایین‌ترین نرخ‌های بیکاری را دارد، بالاتر از متوسط ملی است.

میانگین ماه‌های بیکاری برای کسانی که در پنج سال گذشته تجربه کار قبلی داشته‌اند، چگونه با افزایش سن و تحصیلات تغییر می‌کند؟ آیا این میانگین برای زنان و مردان و نقش‌های مختلف در خانوار متفاوت است؟



مدت زمان بیکاری کسانی که تجربه کار قبلی داشته‌اند چقدر است؟

نتایج مدل‌سازی خطی از پاسخ‌های افرادی که در پنج سال گذشته تجربه کار قبلی داشته‌اند به پرسش «از ترک آخرین کار شما چه مدت گذشته است» در طرح آمارگیری نیروی کار نشان می‌دهد که با فرض ثابت بودن سایر متغیرها،

- تفاوت میانگین ماه‌های بیکاری زنان و مردان حدود ۴ ماه است: ۱.۵ سال برای مردان و کمتر از ۲ سال برای زنان؛
- میانگین ماه‌های بیکاری برای متأهلین ۱۶ ماه و برای افراد مجرد به طور میانگین ۲۲ ماه است؛
- مدت زمان ترک شغل تا زمان برگزاری پیمایش با تحصیلات افزایش می‌یابد و از حدود ۱۵ ماه برای کسانی که حداکثر تحصیلات راهنمایی دارند تا بیش از ۲۰ ماه برای افرادی که مدرک دانشگاهی دارند متغیر است؛ (نمودار ۵)
- مدت زمان ترک شغل تا زمان برگزاری پیمایش تا حدود ۳۵ سالگی با افزایش سن به شدت افزایش می‌یابد و پس از آن در حدود ۲ سال ثابت می‌ماند؛ (نمودار ۷) و
- سرپرستان خانوار به طور متوسط ۱۲ ماه از آخرین ترک شغلشان گذشته، در حالی که این میزان برای سایر نقش‌ها در خانوار بیش از ۱.۵ سال است. (نمودار ۶)

نیروی کار و حمایت اجتماعی

گزارش بیست و هفتم | ۱۱ آذر ۱۴۰۰

قوانین وضع شده در رابطه با اشتغال موقت از دهه ۳۰ تا کنون

سال ۱۳۸۷

بر اساس قانون رفع برخی موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی، کارفرمایان مکلف به پرداخت مزایای سنوات (به نسبت مدت اشتغال) شدند، اما در عین حال بر اساس این قانون امکان قید شرایط خاتمه کار در قرارداد و همچنین تعدیل بخاطر کاهش تولید و شرایط ساختاری فراهم شد.

سال ۱۳۳۷

مواد ۳۰ تا ۳۴ قانون کار قراردادهای مدت معین را به رسمیت می‌شناخت و هیچ محدودیتی برای ماهیت مستمر یا غیرمستمر کار نداشت. همچنین برای تمدید قرارداد موقت به صورت مکرر نیز ممنوعیتی وجود نداشت. نهادهای حل اختلاف کارگری و کارفرمایی در طول اجرای قانون ۳۷ برخلاف نص قانون قراردادهای موقت مکرر را در ماهیت مستمر تفسیر می‌کردند.

سال ۱۳۹۴

بر اساس بخشنامه وزارت کار تمام قراردادهای مشاغل با ماهیت مستمر در دسته قراردادهای دائم قرار می‌گرفتند، اما با شکایت کارفرمایان، دیوان عدالت اداری این بخشنامه را ابطال کرد.

سال ۱۳۶۹

قانون کار سال ۶۹ کار دائم را برای مشاغل با ماهیت مستمر پذیرفت، اما در عمل به‌خاطر ابهامات قانون امکان عقد قرارداد موقت برای تمام شغل‌ها فراهم شد. با این حال قانون وظیفه تعیین حداکثر مدت موقت برای مشاغل با ماهیت غیرمستمر را به وزارت کار سپرد.

سال ۱۴۰۰

وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی حداکثر مدت قرارداد موقت را ۴ سال اعلام کرد.

سال ۱۳۷۳

بر اساس بخشنامه وزارت کار تکرار قراردادهای موقت بلامانع اعلام شد و همچنین پرداخت مزایای سنوات برای قراردادهای موقت نیز غیرضروری اعلام شد.

مستقل از زمان و چگونگی پرداخت‌های سازمان کاربر، کارگزار مسئول پرداخت به کارگر است. این کارگزاری در ابتدا جهت پوشش موقت نیروهای غایب یا نیازهای موقت سازمان کاربر تشکیل شدند، اما در سال‌های اخیر کارکرد کار پیمانکاری موقت دستخوش تغییر شده و در جهت انعطاف‌پذیری هر چه بیشتر، کاهش هزینه‌ها و ریسک‌های ناشی از استخدام مستقیم مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بازار کار ایران نیز تقریباً از زمان دولت سازندگی بدنه دولت اقدام به واگذاری برخی امور به شرکت‌های خصوصی (که بعداً شرکت‌های تأمین نیروی انسانی نام گرفتند) کرد و این شرکت‌ها مزدگیران را با عنوان نیروهای شرکتی و پیمانکاری استخدام کردند.

تجارب جهانی نشان می‌دهند که این نوع اشتغال تنها در کشورهایی، آن هم به طور نسبی، موفق بوده‌اند که ضوابط و تنظیم‌گری‌های قابل توجهی در زمینه استفاده از کارگزاری‌های کار موقت (یا پیمانکارها) وجود داشته است. حتی در این کشورها نیز اصل برابری به‌طور تمام‌وکمال رعایت نشده و مشاغل از کیفیت و امنیت لازم برخوردار نیستند. بنابراین، به خصوص باتوجه به این‌که ایران به مقابله‌نامه‌های ۱۸۱، ۸۷ و ۹۸ سازمان بین‌المللی کار (پیرامون آژانس‌های خصوصی استخدام و رعایت استانداردهای مربوط به آزادی انجمن‌ها در مناسبات کارگری و کارفرمایی) ملحق نشده است، شرکت‌های تأمین نیروی انسانی در ایران تحت مقررات مناسب قرار نگرفته‌اند و این نوع از استخدام‌ها نمی‌توانند به بهبود وضعیت شاغلین موقت کمک کنند.

از دهه ۳۰ تا کنون ممنوعیت‌هایی برای استفاده از قرارداد موقت برای مشاغلی که ماهیت مستمر دارند و همچنین محدودیت‌هایی برای حداکثر مدت قرارداد موقت وضع شده است. با این حال شواهد حاکی از آن است که تحولات صورت گرفته در ارتباط با مشاغل موقت صرفاً به متن قانون محدود مانده، دچار سوءتفسیر شده یا در اثر مقاومت کارفرمایان ابطال شده‌اند.

سیاست‌های حمایت از شاغلان موقت در شیلی

در سال ۲۰۰۱ در شیلی، پس از شکست طرح‌هایی برای افزایش قدرت چانه‌زنی کارگران و گسترش برنامه‌های حمایت اجتماعی و با وج‌گرفتن نرخ بیکاری، برنامه‌ای تحت عنوان «قانون بیمه بیکاری» تصویب و اجرا شد. بر اساس این قانون، مشارکت در طرح بیمه بیکاری برای کسانی که از سال ۲۰۰۲ مشغول به کار شده بودند الزامی و برای سایرین اختیاری است. مهم‌ترین ویژگی این طرح تحت پوشش قرار دادن شاغلین موقت است. برای برخورداری از مزایای این طرح، کارگران دائم با ۱۲ ماه سابقه و کارگران موقت با تنها ۶ ماه سابقه به حساب بیکاری فردی خود دسترسی خواهند داشت. این طرح دارای دو جزء است: حساب پس‌انداز بیکاری فردی و صندوق همبستگی. صندوق همبستگی به این منظور طراحی شده است که برای افرادی که به اندازه کافی در حساب پس‌انداز دوره بیکاری خود پول ذخیره نکرده‌اند، پوششی حداقلی را فراهم آورد.

طبق این برنامه ۳ درصد از دستمزد کارگران باید به‌عنوان حق بیمه بیکاری پرداخت شود. کارفرمایان باید برای کارگران موقت خود کل ۳ درصد و برای کارگران دائمی ۲.۴ درصد از این مبلغ را پرداخت کنند. بخشی از این حق بیمه در صندوق همبستگی و مابقی آن در حساب بیکاری فردی کارگران ذخیره می‌شود. دولت نیز سالانه مبلغی را در حدود ۱۰ میلیون دلار به صندوق همبستگی اختصاص می‌دهد. پرداخت‌های حساب پس‌انداز بیکاری فردی با ۷۰ درصد درآمد میانگین آغاز می‌شود و به مرور تا ماه سیزدهم به ۳۰ درصد میانگین کاهش می‌یابد.

البته، برخی ارزیابی‌ها نشان داده‌اند که این طرح در عمل تعداد بسیار کمی را تحت پوشش قرار داده است. برای مثال در نمونه مورد بررسی یکی از این ارزیابی‌ها، تنها ۱۲ درصد از افراد بیکار شده‌ای که دارای قرارداد دائمی بوده‌اند، حق درخواست مقرری از صندوق همبستگی را داشته و از این تعداد تنها ۶.۷ درصد به واقع درخواست داده‌اند. این میزان برای کارگران دارای مشاغل بی‌ثبات و افراد دارای قرارداد مدت معین به ترتیب ۲.۳ و ۰.۹ درصد بوده است.

به‌طور کلی در اجرای چنین سیاست‌هایی بایستی شرایط بازار کار در کشور محل اجرا در نظر گرفته شود. در کشوری مانند شیلی که نرخ چرخش شغلی در آن بسیار بالاست، پوشش دهی گسترده بیکاران دشوار است و در بلندمدت بار مالی سنگینی را برای دولت ایجاد می‌کند. در چنین شرایطی کشورها بایستی در کنار گسترش پوشش برنامه‌های حمایت از بیکاران در کوتاه مدت، تمرکز اصلی خود را بر ایجاد مشاغل امن و آموزش‌های فنی و کمک به اشتغال‌پذیری افراد قرار دهند.