

# تأثیر و تأثر متقابل تأمین اجتماعی و اشتغال در سالهای ۱۳۷۵ - ۱۳۸۰

مهرنوش مشایخی - محسن ریاضی

## بیان مسئله

در شرایط کنونی و با وجود بیکاری فزاینده، یک نظام کارآمد تأمین اجتماعی هم می‌تواند از عواقب نامطلوب بیکاری بکاهد و هم میزان اعتماد و اطمینان را در جامعه بالا ببرد که خود موجب شکوفایی اقتصادی و گسترش اشتغال خواهد شد. با توجه به جوانی جمعیت کشور و بالا رفتن امید زندگی، حجم خدمات مورد نیاز جامعه به شدت افزایش خواهد یافت. از سویی، سازمان تأمین اجتماعی یکی از نهادهای ارائه‌کننده خدمات اجتماعی است که با توجه به قوانین خود می‌تواند در افزایش یا کاهش بیکاری تأثیرگذار باشد. از سوی دیگر، قوانین کار و اشتغال نیز بی‌تأثیر بر فرایند تأمین اجتماعی نیست. در این مقاله سعی شده است به طور اجمال به تأثیر و تأثر این دو پدیده - یعنی اشتغال و تأمین اجتماعی - بپردازیم.

## هدف

هدف از تهیه این مقاله، بررسی تأثیر تأمین اجتماعی بر اشتغال و نیز نقش تأمین اجتماعی در سیاستهای اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه کشور (قبل و بعد از انقلاب) است.

## پرسشهای اصلی

آیا سازمان تأمین اجتماعی تعدیل‌کننده اشتغال است؟

آیا قوانین تأمین اجتماعی مانعی برای اشتغال‌زایی است؟  
آیا سازمان تأمین اجتماعی در سیاست‌های اشتغال‌زایی اتخاذشده در برنامه‌های توسعه (قبل و بعد از انقلاب) نقشی داشته است؟

## روش تحقیق

روش تحقیق اسنادی، و روش جمع‌آوری اطلاعات، کتابخانه‌ای است.

### ۱. مروری بر وضعیت بازار کار در ایران

در ادبیات اقتصادی، اقتصاد ملی مجموعه‌ای از بازار است که در یک تقسیم‌بندی کلی شامل چهار بازار مهم یعنی کالا و خدمات، کار، پول، و سرمایه می‌شود و تعادل در سطح هر اقتصادی منوط به تعادل همزمان در تمام این بازارهاست، ضمن آنکه هرگونه عدم تعادل در هر بازار، منجر به عدم تعادل در بازار دیگر می‌شود.

اما در این میان بازار کار از برجستگی و اهمیت خاصی برخوردار است زیرا، از جنبه انسانی، تعاملات بازار کار در مقایسه با سایر بازارها به طور مستقیم بر نیروی کار تأثیر می‌گذارد و بیشترین تأثیر را، علاوه بر جنبه‌های اقتصادی، بر جنبه‌های اجتماعی نیز دارد. عدم تعادل در بازار می‌تواند زمینه‌ساز بسیاری از بحرانهای سیاسی و اخلاقی در سطح جامعه باشد، که عمده دلیل آن، ارتباط تنگاتنگ با انسان است. همچنین در چارچوب نظریه‌های اقتصادی، بازار کار نقشی بسیار کلیدی در حفظ تعادل و رشد هر نظام اقتصادی برعهده دارد. از یک سو، نیروی کار در بازار به عنوان یکی از عوامل تولید - و به عبارتی، مهمترین عامل تولید - نقش بسیار مهمی در فرایند تولید برعهده دارد، و از سوی دیگر، بزرگترین تقاضاکننده در بازار است، ضمن آنکه تأثیرات مهمی بر بازار پول و سرمایه بر جای می‌گذارد. از این رو بازار کار از سایر بازارها متمایز است.

همچنین بیکاری یکی از مهمترین پدیده‌های اجتماعی است که در چارچوب هر نظام اقتصادی از بین بردن آن به عنوان یک آرمان محوری مورد توجه قرار دارد و نظامهای اقتصادی همواره در کنار سرمایه، ماشین‌آلات و... داعیه رفع کامل آن را داشته‌اند. بازار کار، نظیر سایر بازارها، از دو عامل عرضه و تقاضای کار برخوردار است: عرضه‌کنندگان نیروی کار، خانوارها، و تقاضاکنندگان کار، بنگاههای اقتصادی هستند.

در بررسی وضع موجود و تحلیل روند اشتغال و بیکاری منابع انسانی کشور، عوامل مؤثر را از دو بُعد عرضه و تقاضای نیروی انسانی می‌توان مورد توجه قرار داد. در بعد عرضه، این عوامل شامل ساختار جمعیتی کشور و نیز عوامل تأثیرگذار بر نرخ مشارکت نیروی کار می‌شود که خود تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی قرار دارد.

در بعد تقاضای نیروی کار، عواملی نظیر سطح تولید، قیمت عوامل تولید، سرمایه‌گذاری و کارایی آن، میزان به‌کارگیری ظرفیت‌های موجود تولیدی، بهره‌وری نیروی کار و سرمایه، نوع تکنیک تولید، مجموعه سیاستهای پولی و ارزی و مالی و چگونگی ثبات و سازگاری مجموع این سیاستها، قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار، ساخت و نوع بازار و نحوه مدیریت آن، امنیت سرمایه‌گذاری، شفاف بودن حقوق مالکیت فردی و... از مهمترین عوامل هستند.

به منظور بررسی وضعیت عرضه و تقاضای نیروی کار، چگونگی تغییرات این دو متغیر در دهه‌های گذشته و روند تغییرات آن در سالهای آتی، مطالعات صورت گرفته در تدوین برنامه سوم توسعه، و چشم‌انداز توسعه کشور در افق بیست ساله مورد ملاحظه قرار می‌گیرد.

بر اساس آمار ارائه شده در سرشماری عمومی نفوس و مسکن طی سالهای ۱۳۵۵ - ۱۳۷۵، تحول شاخص‌های عرضه و تقاضای نیروی کار به شرح زیر بوده است:

- کل جمعیت از ۳۳,۷۰۸ هزار نفر به ۶۰,۰۵۵ هزار نفر افزایش یافته است (متوسط رشد سالانه ۲/۹۲ درصد).
- جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر - که بیانگر عرضه نیروی کار بالقوه است - از ۲۳,۰۰۲ هزار نفر به ۴۵,۴۰۱ هزار نفر افزایش یافته است (متوسط رشد سالانه ۳/۴۵ درصد).
- جمعیت بیکار در جستجوی کار از ۹۹۷ هزار نفر به ۱۸۱۹ هزار نفر افزایش یافته است (متوسط رشد سالانه ۳/۰۵).
- نرخ خالص مشارکت نیروی کار از ۴۲/۶ درصد به ۳۵/۳ درصد کاهش یافته است.
- نرخ بیکاری از ۱۰/۲ درصد به ۹/۱ درصد کاهش یافته است.
- از کل فرصتهای شغلی ایجادشده، ۹۰/۴ درصد به حوزه اقتصاد شهری و بقیه به مناطق روستایی تعلق داشته است.
- سهم شاغلان دارای آموزش عالی از ۳ درصد به ۹/۶ درصد و شاغلان بی‌سواد از ۵۹/۳ درصد به ۲۱/۴ درصد تغییر یافته است.
- از کل فرصتهای شغلی ایجادشده (۵۷۷۲ هزار شغل)، حدود ۳۶۵ هزار شغل (۳/۶ درصد) در

بخش کشاورزی، ۱۴۵۹ هزار شغل (۳/۲۵ درصد) در بخش صنعت، و ۳۹۴۸ هزار شغل (۴/۶۸ درصد) در فعالیتهای بخش خدمات تکوین یافته است، که در نتیجه این روند، سهم بخشهای سه گانه کشاورزی، صنعت، و خدمات، به ترتیب، از ۳۴، ۳۴/۲، و ۳۱/۸ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۲۳، ۳۰/۷، و ۴۶/۳ درصد در سال ۷۵ تغییر پیدا کرده است.

با توجه به آمارهای فوق، طی دوره زمانی ۱۳۵۵ - ۱۳۷۵ مشاهده می شود که در بیست سال اخیر به طور متوسط هر ساله حدود ۳۱۲ هزار نفر عرضه نیروی کار جدید و حدود ۲۸۹ هزار نفر تقاضای نیروی کار جدید تکوین یافته است که این امر باعث شده شمار جمعیت بیکار از حدود ۹۹۷ هزار نفر به ۱۴۵۵ هزار نفر افزایش یابد. در تدوین برنامه سوم توسعه کشور طی سالهای ۱۳۷۹ - ۱۳۸۳ و نیز گزارش چشم انداز توسعه کشور در افق بیست ساله، عرضه و تقاضای نیروی کار در گزینه های مختلف بررسی شده است.

بر اساس تخمین های صورت گرفته در برنامه سوم توسعه کشور، پیش بینی شده است که عرضه نیروی کار در پایان برنامه به ۲۱،۵۰۰ هزار نفر بالغ شود که مهمترین عامل در این زمینه، نرخ رشد بالای موالید در دهه اول انقلاب است. تقاضای نیروی کار نیز در سه گزینه زیر برآورد شده است:

۱. **تداوم روند گذشته:** در این شرایط، میزان اشتغال از ۱۵،۹۴۲ هزار نفر در سال ۱۳۷۸ به ۱۶،۰۹۱ هزار نفر در سال ۱۳۸۳ می رسد که این امر به منزله مواجه شدن کشور با ۴/۶ میلیون نفر جمعیت بیکار و ابتلا به نرخ بیکاری حدود ۲۱/۴ درصد است.
۲. **رشد سالانه ۷/۲ درصدی تولید ناخالص داخلی:** در این حالت میزان اشتغال از حدود ۱۵،۰۸۵ هزار نفر در سال ۱۳۷۸ به ۱۹،۵۴۲ هزار نفر در سال ۱۳۸۳ می رسد که این امر به مفهوم ایجاد سالانه حدود ۸۹۱ هزار فرصت شغلی در طول برنامه سوم توسعه کشور است. در این شرایط نرخ بیکاری در همان سطح ۹/۱ درصد سال ۷۵ ثابت خواهد ماند.
۳. **نرخ رشد متوسط سالانه ۶ درصد تولید ناخالص داخلی:** در این حالت تعداد کل شاغلان به ۱۸،۴۸۰ هزار نفر بالغ شده و به تبع آن نرخ بیکاری در سال پایانی برنامه به ۱۴ درصد خواهد رسید و این امر مستلزم ایجاد سالانه ۷۶۰ هزار فرصت شغلی در طول برنامه سوم است. در گزارش چشم انداز توسعه کشور در افق بیست ساله نیز آینده های ممکن عرضه و تقاضای نیروی کار در سه گزینه بررسی شده است که نتایج حاصل از آن به شرح زیر است:

- **تداوم روند گذشته (نرخ رشد متوسط سالانه ۳/۹ درصد تولید ناخالص داخلی):** در این گزینه، عرضه نیروی کار طی سالهای ۱۳۹۴-۱۳۸۱ از ۲۰،۱۷۳ به ۳۰،۰۲۷ هزار نفر، تقاضا

نیروی کار از ۱۷,۵۹۱ به ۲۴,۷۷۰ هزار نفر، جمعیت بیکار از ۲,۵۸۲ به ۵,۲۵۷ هزار نفر و نرخ بیکاری از ۱۲/۸ درصد به ۱۷/۵ درصد خواهد رسید.

- رشد سریع با رویکرد هم‌پیوندی (رشد سالانه ۸/۶ درصد تولید ناخالص داخلی): در این گزینه طی سالهای ۱۳۸۱-۱۳۹۴ عرضه نیروی کار از ۲۰,۱۷۳ به ۳۱,۲۰۴/۳ هزار نفر، تقاضای نیروی کار از ۱۷,۵۹۱ به ۲۷,۴۲۱/۵ هزار نفر، جمعیت بیکار از ۲,۵۸۲ به ۳,۷۸۲/۸ هزار نفر و نرخ بیکاری از ۱۲/۸ به ۱۲/۱ درصد خواهد رسید.

مقایسه برآوردهای صورت‌گرفته در برنامه سوم توسعه کشور در بخش بازار کار، که ایجاد ۸۹۱ و ۶۷۹ هزار فرصت شغلی را در دو گزینه ۷/۲ و ۶ درصدی تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی کرده بود، و آمار ارائه‌شده در زمینه میزان ایجاد اشتغال طی سالهای سپری‌شده از برنامه سوم - که بر اساس آمار منتشره، به استثنای سال ۱۳۸۱ که حدود ۶۲۰ هزار فرصت شغلی در سطح کشور ایجاد شده، در بقیه سالهای برنامه، میزان اشتغال ایجادشده در حدود ۵۰۰ هزار شغل بوده است - بیانگر آن است که راهکارها و سیاستهای اتخاذشده در زمینه ایجاد اشتغال از کارامدی و اثربخشی لازم برخوردار نبوده است و این امر منجر به گسترش بیشتر جمعیت افراد جویای کار و افزایش نرخ بیکاری شده است.

آمار ارائه‌شده در گزارش چشم‌انداز توسعه کشور در افق بیست ساله نیز بیانگر این است:

- که در صورت تداوم روند موجود بازار کار در دوره زمانی ۱۳۸۴ - ۱۳۹۴، عرضه نیروی کار از رشد متوسط سالانه ۲/۹ درصد (از ۲۲,۶۰۵ به ۳۰,۰۲۷ هزار نفر) و تقاضای نیروی کار از رشد متوسط سالانه ۲/۳ درصد (از ۱۹,۶۵۵ به ۲۴,۷۷۰ هزار نفر) برخوردار خواهند بود که این امر به این منجر خواهد شد که جمعیت بیکار از رشد متوسط سالانه ۵/۹ درصد (از ۲,۹۵۰ به ۵,۲۵۷ هزار نفر) برخوردار شود، یعنی نرخ بیکاری ۱۷/۵ درصد.

با این اوصاف می‌توان گفت که ادامه روند موجود و حفظ رویه‌ها و ساختارهای فعلی حاکم بر بازار کار به هیچ وجه مطلوب و متضمن منافع ملی نبوده و برای گسترش اشتغال و کاهش نرخ بیکاری، همه ساختارها، روابط، و مناسبات حاکم بر بازار کار نیازمند بازنگری و تجدیدنظرهای اساسی و بنیادی است.

از سویی، در بعد تقاضای نیروی کار، عوامل مختلفی دخیل هستند که برای گسترش اشتغال لازم است تغییرات ضروری برای استفاده از این عوامل در ایجاد اشتغال صورت گیرد. یکی از

این عوامل، قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار است که خود به چندین زیرمجموعه، نظیر قانون کار، بیمه بیکاری، بیمه‌های اجتماعی، مالیات بر شرکتها، صادرات و واردات و...، تقسیم می‌شود و برای گسترش اشتغال لازم است تأثیر هرکدام از این قوانین بر بازار کار شناسایی شود و روابط و مناسبات حاکم بر آن در راستای رفع موانع اشتغال‌زایی مورد بازنگری قرار گیرد. با این اوصاف، در گزارش حاضر نقش و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات آن به عنوان یکی از عوامل مؤثر در ایجاد تقاضای نیروی کار، از لحاظ تأثیر و تأثر آن بر بازار کار، بررسی شده است.

## ۲. بررسی سهم و جایگاه سیاست‌های تأمین اجتماعی در سیاست‌های اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب

سیاست‌های حمایتی یا سیاست‌های تأمین اجتماعی یکی از سیاست‌هایی است که اکثر کشورهای توسعه‌یافته یا در حال توسعه در کنار سیاست‌های متعارف اقتصادی نظیر سیاست‌های پولی، مالی، درامدی و... برای ایجاد اشتغال مورد استفاده قرار می‌دهند که به طور نسبی سهم سیاست‌های تأمین اجتماعی در کشورهای توسعه‌یافته بیشتر از کشورهای در حال توسعه است.

این سیاست‌ها که عموماً شامل سیاست‌های حمایتی نظیر بیمه بیکاری، بازنشستگی، ازکارافتادگی، حوادث، و بیماری و... است، به نوبه خود قادر است از طریق تأثیر بر عرضه و تقاضای نیروی کار، بازار کار را تحت تأثیر قرار دهد. از این رو، در این بخش از گزارش، با مراجعه به متون قانون برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب و بررسی سیاست‌های اتخاذ شده برای ایجاد اشتغال، سهم و جایگاه سیاست‌های تأمین اجتماعی در سیاست‌های اشتغال‌زایی که سازمان‌های بیمه‌گر را تحت تأثیر قرار می‌دهد (و سازمان تأمین اجتماعی نیز یکی از این سازمان‌هاست) بررسی می‌شود.

برنامه‌های اول و دوم قبل از انقلاب را به مفهوم علمی نمی‌توان یک برنامه توسعه نامید، زیرا عمدتاً مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها برای تخصیص اعتبارات بین پروژه‌ها و طرح‌های مختلف عمرانی بود. این برنامه‌ها به صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها و بدون هدف کمی رشد تهیه شده بود. از این رو، در این دو برنامه هدف و سیاست‌هایی خاص در مبحث اشتغال وجود ندارد و بیشتر توجه این دو برنامه به تولید کالاهای صنعتی و مصرفی مورد نیاز مردم و ایجاد صنایع جدید و زیربنایی است.

برنامه سوم قبل از انقلاب، اولین برنامه توسعه ایران است که بر اساس اصول برنامه‌ریزی علمی تهیه شده بود، و از این رو، در این برنامه به مسئله اشتغال توجه شد و هدف ایجاد یک میلیون شغل طی برنامه در دستور کار قرار گرفت، که بر اساس مدارک موجود این هدف تقریباً تحقق یافت. مشکل اساسی بازار کار در این دوره، وجود نیروی کار غیرماهر، غیرمتخصص، و عموماً بی‌سواد و کمبود نیروی کار ماهر و متخصص در کلیه مشاغل بود که برای برون رفت از این بن‌بست و کاهش تعداد بیکاران، سیاست و راهبرد اشتغال‌زایی دولت در این برنامه، توسعه آموزش و ارتقای مهارت، تخصص، و سطح علمی نیروی کار تعیین شد. از مهمترین دلایل موفقیت برنامه سوم در افزایش اشتغال می‌توان به شناخت موانع اشتغال نیروی کار و به کارگیری راهکارهای مناسب برای رفع آن (توسعه آموزش و ارتقای مهارت، تخصص، و سطح علمی نیروی کار)، اتخاذ سیاستهای حمایتی و تشویقی برای مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنعت، و افزایش سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی در این بخش اشاره کرد.

هدف برنامه چهارم در زمینه اشتغال، ایجاد حداکثر اشتغال مولد و تمام‌وقت بود. بر این اساس، در برنامه چهارم، هدف اشتغال به برقرار کردن تعادل از لحاظ کمیت و کیفیت در مورد عرضه و تقاضای نیروی انسانی معطوف بود. در برنامه چهارم نیز سیاستهای اعمال‌شده برای ایجاد اشتغال نتیجه مثبتی در پی داشت به نحوی که تقاضای نیروی کار طی برنامه بیشتر از عرضه آن بود. خلاصه آنکه، سیاستهای اشتغال‌زایی در برنامه چهارم شامل گسترش حمایت از کارگران طبق قانون کار، نظیر منع کار کردن اطفال کمتر از ۱۲ سال و تعیین و تضمین حداقل دستمزد، گسترش سطح علمی کارگران از طریق ایجاد دوره‌های آموزش حرفه‌ای و تخصصی، گسترش سریع آموزشهای ابتدایی و متوسطه و عالی، تعمیم بیمه‌ها و مقررات بازنشستگی در بخش خصوصی به منظور کاهش فشار متقاضیان استخدام در بخش عمومی و تسریع آهنگ گردش کارکنان در مؤسسات تولیدی بخش خصوصی، تنظیم وضع بازار کشور به وسیله ادارات کاریبایی و مشاغل از طریق ایجاد هماهنگی بین آن ادارات و آموزش حرفه‌ای بزرگسالان، و بیمه‌های اجتماعی به منظور مبارزه با بیکاری موضعی و فصلی بود.

برای نخستین بار در این برنامه، سیاستهای تأمین اجتماعی (گسترش حمایت از کارکنان از طریق قانون کار و تعمیم بیمه‌ها و مقررات بازنشستگی به بخش خصوصی) در کنار سایر سیاستهای اقتصادی برای ایجاد اشتغال مورد استفاده قرار گرفت. در این زمینه، «تعمیم بیمه‌ها و مقررات بازنشستگی در بخش خصوصی به منظور کاهش فشار متقاضیان استخدام در بخش دولتی و

تسریع آهنگ گردش کارکنان در مؤسسات تولیدی بخش خصوصی» سیاستی بود که به طور اخص به سازمانهای بیمه گر اجتماعی از جمله سازمان تأمین اجتماعی باز می‌گشت و این قانون به طور مستقیم بازار کار را تحت تأثیر قرار می‌داد. ضمن اینکه گسترش حمایت از کارگران از طریق قانون کار از دیگر سیاستهای تأمین اجتماعی بود که به طور غیرمستقیم بر بازار کار اثر می‌گذاشت.

در برنامه پنجم توسعه قبل از انقلاب نیز هدف ایجاد ۱/۴ میلیون فرصت شغلی مدنظر قرار گرفت که بر اساس آمار موجود هدف فوق تحقق یافت. ایجاد مراکز کارآیابی و مراکز آموزشهای حرفهای کوتاه‌مدت، بررسی‌های لازم برای ایجاد صندوق بیمه بیکاری با مشارکت سه‌جانبه دولت، کارفرما، و کارگران به منظور حمایت از کارگران در مقابل بیکاریهای ناشی از تحول و پیشرفت تکنولوژی و عوامل دیگر، گسترش سطح علمی کارکنان، تهیه و تدوین فرهنگ ملی مشاغل برای شناخت مشاغل موجود و راهنمایی دقیق جویندگان کار و فارغ‌التحصیلان سطوح مختلف نظام آموزشی، و اتخاذ سیاستهای مناسب اعتباری، مالی، مالیاتی، و بازرگانی برای گسترش فعالیت بخش خصوصی از جمله سیاستهای به کارگرفته شده برای ایجاد اشتغال در این برنامه بود. همچنین ایجاد صندوق بیمه بیکاری از جمله سیاستهای حمایتی مرتبط با سازمانهای بیمه گر اجتماعی بود که در کنار سایر سیاستهای اقتصادی برای ایجاد اشتغال مورد استفاده قرار گرفت. این سیاست، بازار کار را به طور غیرمستقیم تحت تأثیر قرار می‌داد.

در جمع‌بندی سیاستهای اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه‌ای قبل از انقلاب می‌توان گفت که گستردگی بازار کار و متعاقب آن نیاز به حمایت از نیروی کار در برابر عوامل مختلف از جمله نیازهایی بود که طی برنامه‌های چهارم و پنجم بروز کرد و از این رو دولت با اجرای سیاستهای تأمین اجتماعی در کنار سایر سیاستهای اقتصادی، نظیر اجرای قانون کار، ایجاد صندوق بیمه بیکاری، و تعمیم قوانین بیمه‌های اجتماعی به بخش خصوصی، در صدد جوابگویی به این نیاز برآمد و از این طریق سیاستهای تأمین اجتماعی به طور مستقیم یا غیرمستقیم بازار کار را تحت تأثیر قرار داد.

در برنامه اول توسعه اقتصادی بعد از انقلاب نیز ایجاد سالانه حدود ۳۹۴ هزار فرصت شغلی مدنظر قرار گرفت که بر اساس آمار موجود هدف فوق تحقق یافت. سیاستها و خط‌مشی‌های برنامه اول در موضوع اشتغال شامل این موارد بود: استفاده مناسب از تکنولوژی کارافزا، حمایت از صنایع و کارگاههای کوچک اشتغال‌زا، ممانعت از ورود کالاهای صنعتی که امکان تولید در داخل کشور دارد، توجه به طرحها و پروژه‌های اشتغال‌زا در بخشهای آب و کشاورزی،



اتخاذ سیاستهای تشویقی و انگیزشی برای جذب متخصصان در نواحی محروم، اتخاذ سیاستهای مناسب مالی، پولی، و مالیاتی برای بخش خصوصی در امور تولیدی، هدایت سرمایه‌های حاصل از کار ایرانیان در خارج از کشور به امور تولیدی و اتخاذ سیاستهای حمایتی از سرمایه‌گذاری‌های ایرانیان مقیم خارج در امور تولیدی، حذف و اصلاح و تعدیل کلیه مقررات و قوانینی که باعث انقباض بازار کار و عدم ایجاد اشتغال شده‌اند، و گسترش همکاریهای صنفی و مبادله نیروی کار. سیاستهای تأمین اجتماعی در سیاستهای اشتغال‌زایی اتخاذشده در برنامه اول هیچ جایگاهی نداشت.

در برنامه دوم توسعه بعد از انقلاب، ایجاد ۲۰۲۰ هزار شغل در طول برنامه مدنظر قرار گرفت که، بر اساس آمار موجود، هدف مذکور تحقق نیافت. سیاستها و خط‌مشی‌های اشتغال‌زایی در برنامه دوم شامل این موارد بود: تقویت شبکه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار، حمایت از ایجاد فرصتهای شغلی از طریق آموزش در زمینه‌های مناسب شغلی، توسعه و حمایت از صنایع کوچک و تبدیلی و صنایع و مشاغل خانگی، خدمات فنی و توسعه‌ای و احیای صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی، تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی، کاهش نیروی کار خارجی، فراهم آوردن زمینه‌های اعزام نیروی کار به خارج از کشور، مطالعه و اعمال حمایت‌های قانونی لازم به منظور شناسایی و تقویت زمینه‌های شغلی که توجیه فنی اقتصادی و اهمیت فرهنگی داشته باشد، و تنظیم قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌هایی که امکان جابه‌جایی نیروی انسانی در دستگاهها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و غیردولتی را تسهیل و امکان‌پذیر کند. در این برنامه نیز، نظیر برنامه اول، سیاستهای حمایتی مرتبط با تأمین اجتماعی در سیاستهای اشتغال‌زایی اتخاذشده جایگاهی نداشت.

در برنامه سوم توسعه بعد از انقلاب، ایجاد ۷۶۰ هزار فرصت شغلی مد نظر قرار گرفت که، براساس آمار انتشار یافته، در سالهای اجرایی برنامه تاکنون این هدف محقق نشده است. سیاستهای اتخاذشده در این برنامه عبارت است از گسترش نظام تأمین اجتماعی، توسعه مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی، بازنگری قوانین ناظر بر بازار کار، ارتقای آموزشهای عمومی و تخصصی و فنی حرفه‌ای متناسب با نیازهای لازم برای توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، جذب سرمایه‌های خارجی، و اولویت قائل شدن برای فنون تولیدی کاربر. در سیاستهای اشتغال‌زایی در این برنامه، به طور اخص از تأمین اجتماعی به عنوان یکی از راهکارهای ایجاد اشتغال نام برده شده و ماده ۵۰ قانون برنامه سوم به این امر اختصاص دارد.

این ماده اشاره می‌کند که به منظور تشویق کارفرمایان کارگاههای موجود به استخدام نیروی کار جدید، دولت موظف است کارفرمایانی را که در دوران برنامه از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی مبادرت به استخدام نیروی کار می‌کنند، مشمول تخفیفاتی از جمله تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما قرار دهد و اعتبارات لازم را برای جبران کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی در بودجه کشور، پیش‌بینی کند. بر اساس این ماده، برای اولین بار در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، از سیاستهای تأمین اجتماعی به منظور ایجاد فرصتهای شغلی استفاده شده است.

در تدوین برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ - ۱۳۸۹) نیز مسئله اشتغال مورد توجه خاص قرار گرفته است. راهبردها و سیاستهای اتخاذشده در این برنامه برای گسترش فرصتهای شغلی از جمله شامل این موارد می‌شود: حمایت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، تشویق و هدایت سرمایه‌گذاری در فعالیتهای اشتغال‌زا از جمله در بخش ساختمان و خدمات اجتماعی و شخصی و خانگی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، راه‌اندازی شبکه اطلاع‌رسانی بازار کار، حمایت لازم جهت ایجاد و توسعه مراکز مشاوره شغلی کاریابی غیردولتی، حمایت از ایجاد و تقویت سازندگان فرعی مرتبط با صنایع بزرگ داخلی، تشویق کارفرمایان کارگاههای موجود به استخدام نیروی کار جدید از طریق تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما و نیز کاهش مالیات کارفرمایان به میزان مالیات حقوق دریافتی از کارکنان جدید، حمایت از ایجاد و گسترش واحدهای سازنده قطعات با تشویق کارآفرینی در مناطق روستایی، حمایت از شکل‌گیری صنایع تبدیلی کشاورزی، حمایت از توسعه تعاونیها، انجام اقدامات ضروری به منظور افزایش اشتغال نیروی کار ایرانی در خارج از کشور، توسعه صنعت گردشگری به منظور کاهش بیکاری و ایجاد اشتغال، توسعه صنایع کوچک و ساماندهی آنها به‌ویژه برای زنان و توسعه ظرفیتهای اقتصادی در روستاها. در این برنامه نیز شبیه برنامه سوم توسعه از سیاستهای تأمین اجتماعی برای ایجاد فرصتهای شغلی جدید استفاده شده است. راهکار مورد استفاده در این برنامه، تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرماست که کارفرمایان در صورت به‌کارگیری نیروی کار جدید در کارگاههای خود از این تخفیف برخوردار می‌شوند.

در جمع‌بندی مطالب این بخش می‌توان گفت که در ۹ برنامه توسعه اجراشده در ایران، در چهار برنامه (چهارم و پنجم قبل از انقلاب و سوم و چهارم بعد از انقلاب) از سیاستهای تأمین اجتماعی برای ایجاد فرصتهای شغلی استفاده شده است. در مجموع، در این چهار برنامه ۵

سیاست تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار گرفته که به طور مستقیم یا غیرمستقیم بازار کار را تحت تأثیر قرار داده است. تعمیم بیمه‌ها و مقررات بازنشستگی در بخش خصوصی به منظور کاهش فشار متقاضیان اشتغال در بخش دولتی و تسریع آهنگ گردش کارکنان در مؤسسات تولیدی بخش خصوصی و اعطای تخفیفات بیمه‌ای به کارفرمایان در صورت استخدام نیروی کار جدید از جمله سیاستهایی بوده است که به طور مستقیم در ایجاد اشتغال مؤثر بوده است. ایجاد صندوق بیمه بیکاری و گسترش حمایت از کارگران طبق قانون کار نیز از جمله سیاستهایی بوده که در حمایت از نیروی کار اتخاذ شده و به طور مستقیم بازار کار را تحت تأثیر قرار داده است.

### ۳. تأمین اجتماعی و اشتغال

عوامل مختلفی وجود دارد که بر عرضه و تقاضای نیروی کار تأثیر دارد و تغییر هر یک از این عوامل، به نوبه خود، بازار کار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. یکی از این عوامل، نظام تأمین اجتماعی و قوانین حاکم بر آن است که به نوبه خود تأثیرگذار بر بازار کار است. در متون علمی موجود، ارتباط مؤثری میان بازار کار و نظامهای تأمین اجتماعی تعریف شده است. در این معنا، الگوی اشتغال بر دسترسی مردم به تأمین اجتماعی تأثیر می‌گذارد و، همزمان با آن، قوانین تأمین اجتماعی و دسترسی به مزایای اجتماعی، تصمیمات کارفرمایان و کارگران را در زمینه اشتغال تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در این بخش از گزارش، تأثیر نظامها و قوانین تأمین اجتماعی بر بازار کار و نیز تأثیر بازار کار بر عملکرد سازمانهای فعال در زمینه تأمین اجتماعی و موارد عینی آن در ایران به‌طور جداگانه بررسی می‌شود.

#### ۳-۱. تأثیر سیاستهای تأمین اجتماعی بر بازار کار

در تعاریف موجود، سیاستها و برنامه‌های اجتماعی در حوزه بازار کار شامل قوانین ناظر بر روابط کار (حمایت از نیروی کار در مقابل اخراج از سوی کارفرما)، وضع حداقل دستمزد، و حمایتهای بیمه‌ای مانند بیمه اجتماعی و بیمه درمان است.

در مورد حمایتهای اجتماعی و اثرهای آن بر بازار کار دو دیدگاه کلی وجود دارد. گروهی بر هزینه‌های بالا و فزاینده پرداختهای رفاهی و در نتیجه برهم زدن سازوکار بازار اشاره می‌کنند. از این دیدگاه، نظامهای تأمین اجتماعی عمومی به شکلی ناکارآمد عمل می‌کنند و از طریق ایجاد

مانع برای مکانیزم بازار، رشد اقتصادی و فرصتهای شغلی را محدود می‌سازند. مطابق این دیدگاه، برنامه‌های اجتماعی عمومی باعث کاهش رقابت، خلاقیت، و مسئولیت‌پذیری شخصی و همچنین کاهش انگیزه بیکاران برای جست‌وجوی جدی کار می‌شود.

همچنین بر اساس این دیدگاه، از آنجا که دولتها اغلب برنامه‌های اجتماعی را از طریق مالیاتها و حقیقه‌ها تأمین مالی می‌کنند (که نسبتی از کل حقوق پرداختی به کارکنان است)، افزایش هزینه‌های برنامه‌های اجتماعی بر کارفرمایان تحمیل می‌شود و این امر باعث می‌شود که هزینه استخدام نیروی کار افزایش یابد که خود می‌تواند به کاهش تقاضا برای نیروی کار منجر شود. این امر، یا از طریق کاهش سودآوری تولید یا از طریق تشویق کارفرمایان به استفاده از تکنولوژیهای سرمایه‌بر به جای استفاده از تکنولوژیهای کاربر اتفاق می‌افتد.

وضعیت بازار کار در اروپا در دهه ۸۰ و ۹۰، مثالی است که طرفداران این دیدگاه برای اثرهای سوء سیاستهای تأمین اجتماعی بر بازار کار می‌آورند. وضع مالیاتها و حق‌بیمه بر حقوق کارمندان و کارفرمایان به منظور تأمین مالی برنامه‌های اجتماعی، طولانی بودن زمان دریافت مزایای اجتماعی، و سهولت دسترسی به این مزایا که خود عاملی بازدارنده است و انگیزه افراد را برای جست‌وجوی کار تضعیف می‌کند، از جمله دلایل بیکاری گسترده در اروپا در دهه‌های مزبور ذکر شده که این امر اتحادیه اروپا را به تجویز سیاستهایی برای کاهش نرخ بیکاری واداشت. از این رو سیاستهای ارائه‌شده برای مقابله با بیکاری بر این پیش‌فرض استوار بود که برنامه‌های اجتماعی دولتهای اروپایی به عنوان مانعی برای اشتغال عمل کرده‌اند و برای بهبود وضعیت لازم است اصلاحاتی در آنها صورت پذیرد.

در مقابل این گروه، دیدگاه دیگری چنین عنوان می‌کند که برنامه‌های اجتماعی نه تنها مانعی برای رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال نیست، بلکه به عنوان عاملی در جهت تسریع و روان‌سازی رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال عمل می‌کند.

در گزارش سازمان جهانی کار در ۱۹۹۸ اثبات شده است که یک رابطه قوی آماری بین درجه آزادی اقتصاد و سطح هزینه‌های اجتماعی وجود دارد. آزادترین اقتصادهای جهان آنهایی هستند که پرداختهای انتقالی اجتماعی آنان بالاترین است. بنابراین نباید هزینه‌های اجتماعی را به عنوان یک عامل ضدبازار تعبیر کرد، بلکه این هزینه‌ها را باید پیش‌شرط عملکرد گسترده بازار در نظر گرفت. این گروه اعتقاد دارند که در زمینه سیاستهای اشتغال‌زایی نباید تمام توجه صرفاً به این پرسش معطوف شود که چگونه می‌توان کمبود چشمگیر شغل را برطرف کرد، بلکه باید روشها

و راه‌حلهایی نیز برای فراهم کردن بستر مناسب کاری برای کارگرانی که در شرایط نامناسب رقابتی کار می‌کنند پیدا کرد، که در این میان کمکها و خدمات دولتی تدابیری هستند که باید از آنها برای بازگرداندن افرادی که در شرایط نامناسب رقابتی کار می‌کنند به بازار کار استفاده کرد؛ به عبارتی، هدف از آنها آسان کردن انتقال مزایا بگیران نظام رفاهی به بازار کار است.

به عقیده این گروه، برنامه‌های اجتماعی دولت توزیع مناسب‌تری از امکانات را (یعنی انتقال مزایایی به عنوان کمک از سوی دولت به افرادی که به دلایلی شخصی مانند بیماری یا وضعیت بازار کار قادر به کارکردن نیستند) در اختیار مردم قرار می‌دهد که خود به توزیع عادلانه‌تری از درآمد و تقویت عوامل اجتماعی مؤثر بر بهره‌وری خواهد انجامید. این امر همچنین به تسریع روند توسعه و ایجاد شغل‌های پایه‌ای کمک خواهد کرد. چنین برنامه‌های اجتماعی، از طریق ایجاد امنیت شغلی برای افراد، فضای بیشتری برای تحرک و پویایی در بازار کار ایجاد می‌کند که، ضمن رشد ساختار بازار کار، به افراد این امکان را می‌دهد تا از ظرفیت‌های رشد در اقتصاد جدید بهره‌مند شوند.

این گروه عقیده دارند که ایجاد یک نظام اجتماعی هدفمند مشکل اصلی ایجاد اشتغال به شمار نمی‌آید بلکه تأمین اجتماعی خود بخشی از راه است. برای مثال، بخشهای آموزشی و تربیتی چنین نظامی، افراد را برای کار آماده می‌کند و هراس ناشی از تغییر و تحول را در آنان از طریق تأمین اجتماعی مناسب از بین می‌برد، و برای این الگو کشورهای اسکاندیناوی را مثال می‌زنند که در آنها ارائه سخاوتمندانه مزایا و کمکهای اجتماعی به بیکاران از سوی دولت، و در عین حال انتظار همکاری آنان در کسب مهارت‌های جدید، بخشی از استراتژیهای کارآمد در ایجاد اشتغال به حساب می‌آید.

حال، پس از بررسی مبانی نظری تأثیر سیاستهای تأمین اجتماعی بر بازار کار و بررسی نظرهای موافق و مخالف در این زمینه، در ادامه بحث به تأثیر قوانین و مقررات سازمان تأمین اجتماعی بر بازار کار می‌پردازیم. در باب تأثیر قوانین سازمان تأمین اجتماعی بر بازار کار در ایران نظرهای متفاوتی وجود دارد. گروهی قوانین تأمین اجتماعی را ضد اشتغال می‌دانند و گروهی دیگر از این قوانین به عنوان ابزاری برای ایجاد اشتغال نام می‌برند. گروه اول قوانین تأمین اجتماعی را در موارد زیر ضد اشتغال می‌دانند:

ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی: طبق این ماده، حق بیمه معادل ۳۰ درصد مزد یا حقوق کارکنان تعریف شده است که ۲۰ درصد آن سهم کارفرما، ۷ درصد سهم مستخدم، و ۳ درصد سهم دولت

است. در توجیه درستی و آثار مثبت این تقسیم‌بندی هیچ‌گونه دلیل و منطق علمی ارائه نشده است. پرداخت قسمت عمده کسور تأمین اجتماعی نیروی کار از طرف کارفرما باعث می‌شود که هزینه استخدام نیروی کار در سطح بالایی قرار گیرد و به تبع آن تقاضا برای نیروی کار کاهش یابد، نتیجه آن، که کاهش سودآوری تولید یا تشویق کارفرمایان به استفاده از تکنولوژیهای سرمایه بر به جای استفاده از تکنولوژی کاربر است.

**عدم شمول قوانین کار و تأمین اجتماعی بر نیروی کار بازنشسته:** این موضوع باعث می‌شود که پرداخت به این نیرو ۲۰ درصد کمتر از سایر نیروها باشد، و در نتیجه موجب استخدام افرادی می‌شود که جزء نیروی بیکار محاسبه نمی‌شوند - بازنشستگان - و باعث بیکار ماندن جوانان و تازه واردان به بازار کار است.

**ماده ۳۳ قانون تأمین اجتماعی:** مطابق این ماده، در صورت پایین‌تر بودن دستمزد کارآموزان از حداقل دستمزد تعیین‌شده قانون کار، از کارفرما معادل ۲۰ درصد حداقل دستمزد تعیین‌شده وصول می‌شود که در نتیجه موجب افزایش هزینه نیروی کار در حال آموزش برای کارفرما می‌شود. همچنین، هزینه نیروی کار از تولید نهایی نیروی کار بیشتر می‌شود، کارفرما را از قبول کارآموزان و سرمایه‌گذاری در آموزش نیروی کار منصرف می‌کند، و تقاضای نیروی کار کاهش می‌یابد.

**پایین بودن مستمری بازنشستگان:** پایین بودن مستمری بازنشستگان بخصوص در شرایط تورمی و همچنین نبود امکانات مناسب برای گذران اوقات فراغت، باعث شده است تا تعدادی از بازنشستگان از بازار کار خارج نشوند و تقاضا برای نیروی کار جدیدالورود کاهش پیدا کند.

**قانون بیمه بیکاری:** ماده ۶ قانون بیمه بیکاری بخشی بسیار کوچک از جامعه را تحت پوشش قرار می‌دهد و بسیاری از صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری را پوشش نمی‌دهد و، در نتیجه، مخاطرات این مشاغل را بالا می‌برد. قانون بیمه بیکاری، طبق نظریه «کار خوب و کار بد»، مشاغل را به دو دسته خوب و بد تقسیم می‌کند. صف ورود به کار خوب (کارهایی که مزایای قانون کار و بیمه بیکاری دارند) طویل و پرتطرفدار و صف ورود به مشاغل و کارهای بد (مشاغلی که از مزایای قانون کار و بیمه بیکاری برخوردار نیستند) کوتاه و کم‌طرفدار می‌شود. قانون بیمه بیکاری تنها شامل کارگرانی است که قبلاً شاغل بوده‌اند و بیکاران جدیدالورود را در بر نمی‌گیرد.

ماده ۵ قانون بیمه بیکاری، حق بیمه بیکاری را به میزان ۳ درصد مزد تعیین کرده که توسط کارفرما باید پرداخت شود. اگر مجموع پرداخت‌های کارفرما، شامل مزد و مزایا و از جمله بیمه بیکاری، باعث شود که نیروی کار گرانتر از ارزش نهایی تولید نیروی کار شود، استخدام نیروی کار غیراقتصادی و توجیه‌ناپذیر می‌شود و یک قانون ضد اشتغال به حساب می‌آید.

ماده ۴۹ قانون تأمین اجتماعی: طبق این ماده مطالبات سازمان از کارفرمایان در زمره مطالبات ممتاز بر شمرده شده است، و این حق را به سازمان تأمین اجتماعی می‌دهد که داراییهای کارفرما را در قبال مطالبات خود مصادره کند. این امر، به علت ایجاد عدم امنیت برای کارفرما، یک قانون ضد اشتغال به حساب می‌آید.

ماده ۱۰۲ قانون تأمین اجتماعی: طبق این ماده، در صورتی که کارفرما یا نماینده او از اقدامات بازرس سازمان جلوگیری کنند یا دفاتر و مدارک مربوط و رونوشت یا عکس آنها را به بازرس ارائه ندهد، به جزای نقدی از پانصد ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهند شد و گزارش بازرسان سازمان در این خصوص در حکم گزارش ضابطین دادگستری است. این ماده به نوبه خود نوعی محدودیت برای کارفرمایان ایجاد می‌کند و این برداشت را برای آنها به وجود می‌آورد که قوانین تأمین اجتماعی مانعی برای فعالیت و کسب و کار آنهاست.

قانون دریافت جرایم نقدی از کارفرمایان: طبق این قانون، کارفرمایان کلیه کارگاههای مشمول قانون تأمین اجتماعی در صورتی که از تنظیم و ارسال صورت مزد و حقوق بیمه‌شدگان به ترتیب مذکور در این قانون خودداری کنند، و همچنین کارفرمایانی که در موعد مقرر در قانون صورت مزد یا حقوق بیمه‌شدگان را به سازمان تأمین اجتماعی ارسال نکنند، یا به ترتیبی که با موافقت قبلی سازمان مزبور معین می‌شود به ارسال صورت مزد یا حقوق عمل نکنند، ملزم به پرداخت جریمه نقدی مقطوع بر اساس مراتب تعیین شده در این قانون می‌شوند. این قانون برای کارفرمایان کارگاهها، بخصوص آنهایی که دچار مشکلات اقتصادی هستند، عامل بسیار محدودکننده‌ای است که به نوبه خود اثرهای سوئی بر فعالیت آنها بر جای می‌گذارد.

فاصله کم بین دستمزد و سطح مزایای حمایتی: مطابق قوانین موجود تأمین اجتماعی، میزان مقرری بیمه بیکاری بین حداقل دستمزد و ۸۰ درصد متوسط مزد و حقوق، و میزان مقرری

از کارافتادگی بین ۵۰ تا ۱۰۰ درصد مزد و حقوق بیمه شده در دوران فعالیت است و در صورتی که میزان مزایای پرداختی کمتر از حداقل دستمزد باشد، حداقل دستمزد پرداخت خواهد شد. بر اساس این قوانین، اختلاف کمی بین دستمزدها و سطح مزایای حمایتی وجود دارد. در این شرایط افراد و سوسه می‌شوند تا کار خود را به منظور فراهم آوردن زمینه‌های اولیه برای دریافت مزایای اجتماعی ترک کنند. همچنین این قانون افراد را تشویق می‌کند تا به مشاغل پاره‌وقت روی آورند و در واقع ترکیب مناسبی از درآمد و مزایای اجتماعی به دست آورند. این امر، ضمن آنکه عامل بازدارنده‌ای برای اشتغال تمام‌وقت است، به‌طور کلی جذابیت کار را برای نیروی کار کاهش می‌دهد و در نتیجه ممکن است عرضه نیروی کار به تدریج کاهش یابد.

اما گروه دوم به اثرهای جانبی تأمین اجتماعی بر بازار اشتغال اشاره می‌کنند و اعتقاد دارند که تأمین اجتماعی و قوانین بیکاری در ایجاد فضای مطمئن در اقتصاد و ایجاد امنیت شغلی مؤثر است. این امر موجب انعطاف‌پذیری بنگاهها در واکنش به شرایط بازار می‌شود و افق مناسبی جهت سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال در اقتصاد فراهم می‌سازد. همچنین، برنامه‌های اجتماعی دولت توزیع ابتدایی مناسبتری از امکانات را در اختیار مردم قرار می‌دهد که خود به توزیع عادلانه‌تری از درآمد خواهد انجامید، و این امر به تسریع روند توسعه و ایجاد شغل‌های پایدار کمک خواهد کرد.

به‌علاوه، طی سالهای اخیر، قوانین تأمین اجتماعی مستقیماً در ایجاد شغل موثر بوده است. اعطای تخفیف‌های بیمه‌ای به کارفرمایان در صورت استخدام نیروی کار جدید، مطابق ماده ۴۹ قانون برنامه سوم، از جمله اثرهای مستقیم قوانین تأمین اجتماعی بر بازار کار و ایجاد اشتغال است. بر اساس پیش‌بینی‌های صورت گرفته، طبق این قانون حدود ۳۰۰ هزار فرصت شغلی ایجاد می‌شود.

## ۲-۳. تأثیر بازار کار بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی

ارتباط مؤثری میان بازار کار و نظام تأمین اجتماعی تعریف شده است. در قسمت قبلی تأثیر نظام‌های تأمین اجتماعی بر بازار کار و ایجاد اشتغال بررسی شد. در این بخش، متقابلاً، تأثیر بازار کار بر نظام‌های تأمین اجتماعی و سازمان‌های فعال در این زمینه، از جمله سازمان تأمین اجتماعی، بررسی می‌شود.



به طور کلی می توان گفت که بازارهای کاری که مشاغلی شرافتمندانه همراه با دستمزد در اختیار نیروی کار متقاضی قرار دهد، پایه گذار اصولی با ثبات جهت تأمین مالی نظامهای تأمین اجتماعی است، زیرا دستمزد بالا طبعاً دریافتی های بالاتری نیز جهت برنامه های اجتماعی به دنبال دارد. برعکس، در بازار کار ناکارآمد که در آن بیکاری در سطح بالایی قرار دارد و مشاغل موجود نیز از ثبات لازم برخوردار نیست و سطح دستمزدها عموماً در سطح حداقل قرار دارد، دریافتهای نظامهای تأمین اجتماعی نیز در سطح پایین و پرداختها نظیر بیمه بیکاری در سطح بالایی قرار می گیرد و مجموع این عوامل باعث می شود تا وضعیت مالی نظامهای تأمین اجتماعی رو به وخامت بگذارد.

طی سالهای اخیر، گسترش بیکاری در سطح جامعه و نیز راهکارها و سیاستهای در نظر گرفته شده برای حل این معضل، بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی تأثیرگذار بوده است که اینک به بررسی این موارد پرداخته می شود:

**افزایش میزان بیکاری:** تهدیدی که مقوله بیکاری برای سازمان تأمین اجتماعی به دنبال دارد می تواند از جنبه های زیر مورد بررسی قرار گیرد:

- بیکاری از یک طرف منابع صندوق بیمه بیکاری را کاهش می دهد و از طرف دیگر باعث افزایش مصارف این صندوق می شود، به طوری که هم اکنون منابع و مصارف صندوق در نقطه بحرانی قرار گرفته است.
- اثر دیگر بیکاری بر صندوق سازمان تأمین اجتماعی، کاهش بیمه شده اصلی و کاهش نسبت وابستگی (تعداد بیمه شده اصلی / تعداد مستمری بگیر) است.
- از پیامدهای دیگر بیکاری، پیدایش و گسترش شغل های ناپایدار و ناقص است. نکته قابل تأمل در این پدیده، بیکار شدن مکرر دارندگان این مشاغل است، به طوری که تقریباً تمامی افراد شاغل در این دسته از سقف مدت پیش بینی شده برای دریافت بیمه بیکاری استفاده کرده یا خواهند کرد. در صورتی که در مشاغل پایدار و اساسی، تعداد کمی از افراد بنا به اضطرار از بیمه بیکاری استفاده می کنند و اکثریت این افراد بدون استفاده از مستمری بیمه بیکاری به سن بازنشستگی می رسند.
- بالا رفتن سن ورود به صندوق سازمان تأمین اجتماعی، از تهدیدهای دیگر نرخ بالای بیکاری برای صندوق سازمان تأمین اجتماعی است.

**طرح ضربتی اشتغال:** مطابق این طرح، برای حمایت از کارفرما و تشویق بخش خصوصی در ایجاد اشتغال، ۲۰ درصد سهم بیمه کارفرما توسط دولت پرداخت می‌شود. با توجه به سابقه پرداخت بدهی دولت به سازمان، این تردید به وجود می‌آید که آیا دولت قادر به پرداخت تعهد خود به سازمان خواهد بود یا نه؟ واقعیت این است که در صورت بروز تکان‌ها و بحرانهای بزرگ و کوچک اقتصادی و اجتماعی، سازمان تقریباً آمیدی به وصول مطالبات خود نخواهد داشت. بنابراین در خوش‌بینانه‌ترین حالت می‌توان گفت که فرصتهای شغلی این طرح ضربتی، منابع لازم را با تأخیر وارد نظام سازمان می‌کند و این امر در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی از اولین روز آغاز اشتغال افراد جامعه، ناچار به ارائه خدمات بیمه‌ای و درمانی به آنان با هزینه سنگین است.

**قانون بازنشستگی پیش از موعد در کارهای سخت و زیان‌آور:** مطابق این قانون، بیمه‌شدگان شاغل در مشاغل سخت و زیان‌آور با داشتن ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه به‌طور مستمر و ۲۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه به‌طور غیرمستمر بازنشسته می‌شوند و، در مقابل، کارفرما مجبور به پرداخت ۴ درصد حق بیمه بیشتر است. هر چند با پیش‌بینی ۴ درصد افزایش حق بیمه کارفرما در مورد مشاغلی که سخت و زیان‌آور شناخته می‌شوند بار مالی قانون به ظاهر تأمین شده، واقعیت این است که نظیر طرح ضربتی اشتغال، در این قانون نیز سازمان مکلف به ارائه خدماتی شده است که منابع آن در آینده وصول خواهد شد. نکته دیگر در مورد این قانون، ظرفیت بسیار بالای آن برای شمول آن به مشاغلی است که اساساً نمی‌توانند سخت و زیان‌آور باشند. ضمن اینکه یکی از کاربردهای این قانون ایجاد فرصتهای شغلی جدید و نیز ایجاد تعادل در نیروی انسانی مازاد کارخانه‌ها و صنایع بحران‌زده است، که هزینه این کار را سازمان تأمین اجتماعی باید بپردازد و پیش‌بینی شده است که به ازای هر مورد بازنشستگی هزینه متوسطی حدود ۴۰۰ میلیون ریال به سازمان تحمیل خواهد شد.

**لایحه نوسازی صنایع:** این لایحه درصدد تنظیم مقرراتی است که جابه‌جایی و تحرک منابع و عوامل تولید را به سهولت امکان‌پذیر کند، و با ایجاد اطمینان از تأمین مالی مناسب و تشویق‌های مؤثر از واحدهای کار، موجبات پویایی صنایع رقابت‌پذیر را فراهم آورد. در مقابل، مقرر چنین است که این لایحه بتواند خروج صنایع رقابت‌ناپذیر در بعد صادراتی یا تأمین نیازهای

داخلی را تسهیل کند. این لایحه هر چند بار مالی تخفیفهای بیمه‌ای را بر عهده دولت گذاشته است، به دلیل بدهی کلان دولت به سازمان تأمین اجتماعی که بازپرداخت آن بارها به تأخیر افتاده است، نگرانیهایی در زمینه امکان بازپرداخت بموقع تعهدات جدید دولت ایجاد کرده است.

در این لایحه نکاتی وجود دارد که از نظر تحمیل هزینه به سازمان تأمین اجتماعی قابل تأمل است. خدمات تأمین اجتماعی، مثل بیمه بیکاری، برای تعدیل نیروی انسانی نیست و با روح قانون بیمه بیکاری مغایر است، زیرا باعث سرازیر شدن خیل بیکاران به طرف صندوق بیمه بیکاری می‌شود، اگرچه تأمین بار مالی صندوق بیمه بیکاری تا پایان برنامه سوم به عهده دولت گذارده شده است.

نکته دیگر در مورد این لایحه، بازنشستگی پیش از موعد است. بر اساس این لایحه، به کارفرمایان واحدهای صنفی و تولیدی اجازه داده می‌شود که تا پایان برنامه سوم به ازای هر اشتغال جدید، یک نفر از کارکنان دارای سابقه پرداخت حق بیمه بیش از ۲۵ سال را با پرداخت ۵۰ درصد مابه‌التفاوت کسورات از سوی دولت بازنشسته کنند و هزینه‌های آن در بودجه‌های سالانه پیش‌بینی و پرداخت می‌شود. باید گفت که پرداخت مابه‌التفاوت کسورات سنوات باقی‌مانده تا زمان بازنشستگی، همانند موارد قبلی، موجب می‌شود که سازمان متحمل هزینه‌ای نظیر هزینه بازنشستگی پیش از موعد شود.

مورد آخر در مورد این لایحه، اصلاحیه ماده ۷۸ قانون تأمین اجتماعی مبنی بر مجاز بودن کارفرما برای بازنشسته کردن کارگران حائز شرایط ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی است. یعنی کارفرما می‌تواند کارگری را که ۳۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد و تمایل و توانایی کارکردن تا ۵ سال دیگر را دارد، به لحاظ ۳۰ سال سابقه کار و به‌رغم عدم تمایل، بازنشسته کند. بدیهی است که این امر نیز تأثیرات بسزایی بر منابع سازمان تأمین اجتماعی خواهد داشت.

از مطالب فوق می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که طی سالهای اخیر، به دلیل گسترش بیکاری در سطح جامعه و نیاز به ایجاد فرصتهای شغلی جدید، دولت سیاستهایی نظیر طرح ضربتی اشتغال، بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور، و لایحه نوسازی صنایع اجرا کرده که اجرای این سیاستها اثرهای سوئی بر منابع و مصارف سازمان داشته است، و از یک سو، با افزایش مصارف سازمان از طریق افزایش تعداد مستمری‌بگیران، و از سوی دیگر، با کاهش منابع وصولی به سبب از رده خارج کردن بیمه‌شدگان با سابقه که دستمزد آنها در سطح بالایی قرار دارد، شتاب حرکت سازمان به سوی نقطه سر به سری منابع و مصارف را تشدید کرده است.

**جدول شماره ۱. جمعیت شاغل و بیمه شده اصلی و درصد پوشش**

سال	۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸		۱۳۷۹		۱۳۸۰	
	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد
شرح												
جمعیت شاغل	۱۴,۵۷۲	۱۴,۷۲۵	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱	۱۴,۸۱۱
تعداد بیمه شدگان اصلی	۵,۰۵۶	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱
نسبت بیمه شدگان به شاغلان (درصد)	۳۴/۷	۳۷/۹	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱	۳۹/۱

مأخذ:

- سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، برآوردهای دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی

- سالنامه آماری سالهای ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ سازمان تأمین اجتماعی

**جدول شماره ۲. جمعیت فعال و بیمه شده اصلی و درصد پوشش**

سال	۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸		۱۳۷۹		۱۳۸۰	
	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد
شرح												
جمعیت فعال	۱۶,۰۲۷	۱۶,۷۲۳	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵	۱۷,۳۷۵
تعداد بیمه شدگان اصلی	۵,۰۵۶	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱	۵,۵۸۱
نسبت بیمه شدگان به فعالان (درصد)	۳۱/۵	۳۳/۴	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳	۳۳/۳

مأخذ:

- سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، برآوردهای دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی

- سالنامه آماری سالهای ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ سازمان تأمین اجتماعی

**جدول شماره ۳. تعداد مشاغل ایجاد شده و بیمه شده طی سالهای ۱۳۷۶-۱۳۸۰**

سال	۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸		۱۳۷۹		۱۳۸۰	
	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد	تعداد	رشد
شرح										
شغل ایجاد شده (هزار نفر)	۱۵۳	۸۶	۳۶۶	۳۶۶	۳۶۶	۳۶۶	۳۹۹	۳۹۹	۴۵۵	۴۵۵
بیمه شده (هزار نفر)	۵۲۵	۲۰۸	۱۲۰	۱۲۰	۱۲۰	۱۲۰	۷۸	۷۸	۲۷۸	۲۷۸
پوشش تأمین اجتماعی از اشتغال ایجاد شده	۳/۴	۲/۴	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۱۶	۱۶	۶۱	۶۱

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه ریزی، دفتر اقتصاد کلان

با توجه به جدولهای شماره ۱ و ۲ و ۳، از مجموعه شغل‌های ایجاد شده طی برنامه سوم توسعه، تنها ۳ شاغلان جدید تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار داشته‌اند و ۶۵ درصد تحت پوشش نبوده‌اند. با توجه به اینکه اشتغال بخش دولتی رشد چندانی نداشته است، می‌توان نتیجه گرفت که عمده اشتغال ایجاد شده (۲/۳) در بخش‌های غیررسمی، کشاورزی، و خدمات سنتی بوده و کسانی که از طریق اشتغال رسمی شاغل شده‌اند، فقط ۱/۳ کل شاغلان جدید بوده‌اند.

جدول شماره ۴. جمعیت بیکار، مقرری‌بگیران بیکاری و نسبت مقرری‌بگیران به جمعیت بیکار ۱۳۷۵ - ۱۳۸۰							
شرح	سال	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
کل جمعیت بیکار (هزار نفر)		۱۴۵۵	۱۹۹۸	۲۵۶۴	۲۸۴۳	۲۹۸۳	۳۱۰۸
مقرری‌بگیران بیمه بیکاری (هزار نفر)		۷۵	۷۷	۹۲	۶۸	۷۱	۹۲
نسبت مقرری‌بگیران به جمعیت بیکار		۵/۱	۳/۸	۳/۶	۲/۴	۲/۴	۳

مأخذ: سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، سال ۱۳۸۰، و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، دفتر اقتصاد کلان

جدول شماره ۴ نشانگر آن است که در سال ۷۵ بیکارانی که مقرری بیکاری از سازمان دریافت می‌کرده‌اند، ۵ درصد کل بیکاران بوده‌اند. اگر سازمان تأمین اجتماعی، با همان درصد، بیکاران را پوشش می‌داد باید در سال ۱۳۸۱ حدود ۱۵۵ هزار نفر از بیکاران تحت پوشش قرار می‌گرفتند، لیکن سهم سازمان در پرداخت مقرری بیمه بیکاران کاهش یافته است.

#### ۴. نتیجه‌گیری

- طی بیست سال اخیر، به‌طور متوسط، همه ساله حدود ۳۱۲ هزار نفر عرضه نیروی کار جدید و حدود ۲۸۹ هزار نفر تقاضای نیروی کار جدید تکوین یافته که منجر به افزایش بیکاری از حدود ۹۹۷ هزار نفر به ۱۴۵۵ هزار نفر شده است.
- سیاست‌های تأمین اجتماعی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب - برنامه‌های چهارم و پنجم - در کنار سایر سیاست‌های اقتصادی دولت، نظیر اجرای قانون کار، ایجاد صندوق بیکاری، و تعمیم قوانین بیمه‌های اجتماعی به بخش خصوصی، بازار کار را تحت تأثیر قرار می‌داد.

- در سیاستهای اشتغال‌زایی بعد از انقلاب، در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، از تأمین اجتماعی به‌طور اخص به عنوان یک راهکار ایجاد اشتغال نام برده شده و ماده ۵۰ قانون برنامه سوم به همین امر اختصاص دارد و در برنامه چهارم توسعه نیز تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما به عنوان یک راهکار ایجاد فرصت شغلی مدنظر قرار گرفته است.
- از کل شغل‌های ایجادشده طی برنامه سوم توسعه تنها  $\frac{1}{3}$  شاغلان جدید تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار داشته‌اند.
- نسبت بیمه‌شدگان به جمعیت فعال طی سالهای ۱۳۷۵-۱۳۸۰، کم و بیش ثابت مانده است. اگرچه این نسبت در سال ۱۳۸۰ کمی بیش از رقم مشابه برای سال ۱۳۷۵ و تاحدودی کوچکتر از رقم مربوط به سالهای ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ است.
- طی سالهای ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰، سهم سازمان در پرداخت مقرری بیمه بیکاری کاهش یافته و از ۵ درصد کل بیکاران در سال ۷۵ به  $\frac{3}{1}$  درصد در سال ۱۳۸۱ پایین آمده است.
- سیاستهای تأمین اجتماعی، که بیشتر از طریق کارفرمایان تأمین مالی می‌شود، موجب افزایش استخدام نیروی کار می‌گردد. این امر باعث کاهش سودآوری تولید یا تشویق کارفرمایان به استفاده از تکنولوژیهای سرمایه‌بر به جای استفاده از تکنولوژیهای کاربر می‌شود. در مقابل، گروهی به اثرهای جانبی برنامه‌های تأمین اجتماعی بر بازار کار اشاره می‌کنند و اعتقاد دارند که برنامه‌های تأمین اجتماعی از طریق ایجاد فضای مطمئن در اقتصاد و ایجاد امنیت شغلی نقش مؤثری در ایجاد اشتغال ایفا می‌کند.
- پرداخت قسمت عمده حق بیمه نیروی کار از جانب کارفرما باعث می‌شود که هزینه استخدام افزایش یابد و هزینه استخدام نیروی کار در سطح بالاتری قرار گیرد و به تبع آن تقاضا برای نیروی کار کاهش می‌یابد.
- برخی سیاستهای تشویقی اشتغال‌زا از قبیل لایحه نوسازی صنایع، بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان‌آور و... اثرهای منفی بر سازمان تأمین اجتماعی دارد. زیرا با افزایش مصارف و کاهش نسبی درآمدها، حرکت سازمان به سوی نقطه سر به سری منابع و مصارف سرعت می‌گیرد.

## ۵. پیشنهادها

- برای ایجاد اشتغال، لازم است قوانین و مقررات ناظر بر عوامل مختلفی که بر تقاضای نیروی کار تأثیرگذار است (از قبیل قوانین کار، بیمه‌های اجتماعی، مالیات بر شرکتها،

صادرات و واردات) و نیز روابط و مناسبات حاکم بر این قوانین در حوزه شرکتها، صادرات و واردات و... شناسایی شود و این روابط و مناسبات در راستای رفع موانع اشتغال‌زایی و تسهیل قوانین ناظر بر ایجاد اشتغال مورد بازنگری قرار گیرد.

● ضروری است که در بازنگری‌ها و تغییرات احتمالی ناشی از آنها، نسبت به سهم حق‌بیمه کارفرمایان و تأثیر آن بر هزینه‌ها و منابع سازمان بررسی جامعی صورت گیرد.

### تعریف مفاهیم مطرح شده در این مقاله

**نرخ خالص مشارکت نیروی کار:** نسبت افراد فعال بالای ده سال به کل جمعیت ده سال و بیشتر.

**جمعیت فعال:** کلیه اعضای ده ساله و بیشتر خانوارها که در هفت روز گذشته قبل از مراجعه مأمور آمارگیری، شاغل یا بیکار (جویای کار) بوده‌اند، از نظر اقتصادی جمعیت فعال به شمار می‌آیند.

**جمعیت شاغل:** کلیه کسانی که در هفت روز گذشته قبل از مراجعه مأمور آمارگیری، به کاری اشتغال داشته‌اند یا به عللی (از قبیل بیماری و مرخصی و...) کار نکرده‌اند.

**جمعیت بیکار:** کسانی که شاغل محسوب نمی‌شوند و در هفت روز گذشته قبل از مراجعه مأمور آمارگیری، بیکار و در جست‌وجوی کار بوده‌اند در این گروه قرار می‌گیرند.

**نرخ بیکاری:** عبارت است از نسبت افراد بیکار به کل جمعیت فعال ده ساله و بیشتر (شاغل و بیکار).

**فعالیت اقتصادی یا کار:** عبارت است از هر فعالیت فکری یا بدنی که از نظر قانونی مجاز باشد و به منظور کسب درآمد (نقدی، غیرنقدی) صورت گیرد.

**فرصتهای شغلی ایجادشده:** تعداد شغلهایی که طی یک برنامه معین به مشاغل قبلی اضافه شده است.

## منابع

۱. پیش بینی تحولات بازار کار در سالهای اخیر و تجدید نظر در اهداف برنامه سوم توسعه، اردیبهشت ۱۳۸۰.
۲. چینی چیان، مرتضی، درآمدی بر سیاستهای ضد اشتغال، کار مشترک دانشگاه علامه طباطبایی و وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۸۱.
۳. دباغ، رحیم، سیاستهای اشتغالزایی کشورهای مختلف و ایران و رهیافتهایی برای کشور، ۱۳۸۲.
۴. فرجادی، غلامعلی، نیروی انسانی، بازار کار و اشتغال، مطالعات آماده‌سازی تدوین برنامه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (جلد سوم). چاپ اول، تهران: مرکز مدارک اقتصادی و اجتماعی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹.
۵. قوانین برنامه‌های توسعه کشور، قبل و بعد از انقلاب.
۶. مجلدات کارگاه ملی و راهبردهای ایجاد اشتغال، کار مشترک وزارت کار و سازمان بین‌المللی کار و برنامه عمران ملل متحد، تیر ماه ۱۳۸۲.
۷. افتاده غلامحسین، محمد واثقی؛ مجموعه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی از بدو قانونگذاری تا پایان سال ۱۳۸۰، چاپ اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۹.
۸. وحیدی، پریدخت، بررسی مقایسه‌ای سیاستهای بازار کار در ایران در برنامه سوم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سال ۱۳۸۰.
۹. هماهنگ نمودن سیاستهای بازار کار و حمایت اجتماعی براساس یافته‌های تحقیقاتی ویژه اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی، ترجمه اداره کل بین‌الملل سازمان تأمین اجتماعی.