

## ساختار اشتغال در اقتصاد غیررسمی ایران

نویسنده: دکتر محسن رناني

روزنامه دنيای اقتصاد، شماره 1141، شنبه نهم دي ماه 1385، صفحه 32

کار آیی بازار آنگاه به حداکثر می رسد که در چارچوب قانون و به صورت شفاف و واضح صورت گیرد. اما متأسفانه دولت با قوانین خود باعث و بانی اقتصاد غیررسمی و اشتغال غیررسمی می شود. اجبار ساختن کارفرمایان به قوانین حداقل دستمزد و بیمه و قوانین سخت و انعطاف ناپذیر از این دست عواملی است که به دست دولت ایجاد شده است. دکتر محسن رناني این مقاله را اولین بار در مجله اقتصادی وابسته به معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی به چاپ رسانده است.

بازار کار به عنوان حلقه ارتباطی بین طرف عرضه و تقاضای اقتصاد نقش مهمی را در به تعادل رساندن اقتصاد به عهده دارد. بنابراین اطلاع از ساختار بازار کار کشور به منظور سیاست گذاری و برنامه ریزی مطلوب ضروری به نظر می رسد. از آنجا که ویژگی مهم بازار کار در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه، گسترش بخش غیررسمی در دهه های اخیر همراه با رشد اقتصاد است و گستردگی این بخش، احتمال شکست سیاست های دولت را افزایش می دهد، در این مطالعه ساختار اشتغال بخش غیررسمی کشور مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد.

نتایج حاصل از تحقیق نشان می دهد که بخش غیررسمی کشور در سال 1382، به طور متوسط حدود 28 درصد از کل اشتغال را به خود اختصاص داده است. بخش کشاورزی بیش از سایر بخش های اقتصادی زمینه فعالیت های غیررسمی را فراهم آورده است. همچنین زنان، روستاییان و عرضه کنندگان کار با تحصیلات پایین تر از دیپلم در مقایسه با مردان، شهری ها و دارندگان مدارک دیپلم و بالاتر، شرایط مساعدتری برای حضور در بخش غیررسمی دارند. براساس برآوردهای این تحقیق در سال 1382، 48 درصد زنان شاغل، 45 درصد از روستاییان شاغل و 35 درصد از شاغلان با تحصیلات زیر دیپلم در بخش غیررسمی فعال بوده اند.

از نظر ساختار و ویژگی های شاغلان در بخش غیررسمی نیز 75 درصد از شاغلان غیررسمی را روستاییان، 78 درصد از آنها را مردان و 95 درصد را شاغلان با تحصیلات زیردیپلم تشکیل داده اند. همچنین از نظر توزیع بخشی شاغلان غیررسمی به ترتیب 69، 12، 8 و 10 درصد از شاغلان در بخش غیررسمی بخش های کشاورزی، صنعت، ساختمان و خدمات شاغل بوده اند.

از نظر این پژوهش، مبارزه با بخش غیررسمی بی اثر بوده و دولت به جای مبارزه باید به سوی تغییرات نهادی برای ارتقای فعالیت های غیررسمی معطوف شود. این مطالعه نشان می دهد که بخش غیررسمی ظرفیت اشتغالزایی بالایی دارد، بنابراین شناخت و توجه به بخش غیررسمی و تسهیل فرآیندهای قانونی در راستای ارتقای این گونه فعالیت ها به سوی رسمی شدن یکی از راه های موثر کاهش بیکاری در کشور است.

1 - مقدمه

به طور کلی در فرآیند حرکت کشورهای از یک اقتصاد سنتی به سوی اقتصاد مدرن، بازار کار شکل می گیرد. از آنجا که حرکت بازار می تواند به عنوان یکی از شرایط لازم برای کار آیی و حرکت سایر بازارها به شمار آید، وضع بازار کار به

عنوان یکی از مهم ترین شاخص های رشد و توسعه اقتصادی در نظر گرفته می شود. یکی از ویژگی های بازار کار پس از شکل گیری اقتصادهای مدرن، تشکیل فعالیت های غیررسمی و ایجاد مفهوم بازار کار رسمی و غیررسمی است. در واقع ورود دولت به اقتصاد و جامعه و اعمال قوانینی برای ممنوعیت بعضی از فعالیت ها، اقتصاد را در گام اول به دو بخش قانونی و غیرقانونی تقسیم می کند. از سوی دیگر بخش قانونی یک اقتصاد در صورتی که با قوانین دست و پاگیر و محدودکننده در مسیر ثبت و قابلیت شناسایی واحدهای اقتصادی و ناکارآیی و فساد نظام اداری روبه رو شود، به دو بخش رسمی و غیررسمی تقسیم می شود.

شکل گیری فراگیر بازار کار در ایران را می توان با انجام اصلاحات ارزی همزمان دانست. اصلاحات ارزی پیوند نیروی کار با زمین را در ایران گسست و شرط لازم پدیداری بازارهای کار سیال و متحرک را محقق کرد اما انفجار عواید حاصل از نفت در دهه 1350 خورشیدی، ساختار بازار کار کشور را سمت و سویی دیگر بخشید. از یک سو، وجود درآمدهای نفتی، ورود فناوری خارجی با سرمایه بری بالا را تسهیل کرد و امکان تاسیس صنایع مدرن به ویژه دولتی را فراهم کرده و موجب گسترش انحصارها و افزایش قدرت تصدیگری دولت شد. از سوی دیگر نیروی کار آزاد شده از زمین (در دوران اصلاحات ارضی) سرمایه اضافه لازم برای ورود گسترده به صنایع مدرن را نداشت. بر این اساس بخش بزرگی از کارگران آزاد شده از بخش کشاورزی و روستایی نتوانستند جذب شغل های صنعتی و خدماتی رسمی جدید شوند. این نیروها به تدریج در فعالیت های غیررسمی خارج از نظارت و هدایت دولت اشتغال یافتند (فعالیت هایی که نیاز به سرمایه مالی و انسانی اندکی داشتند و به عنوان فعالیت های حاشیه ای بر اقتصاد رسمی عمل می کردند).

این الگوی توسعه ناهمگون در کنار ناکارآمدی نهادی در ایران نظیر ناکارآیی بوروکراسی، هزینه مبادله بالا و نظایر آن امروزه به گسترش فعالیت های غیررسمی منتهی شده است. بخشی از شکست سیاست های اقتصادی دولت در سال های پس از جنگ تحمیلی، به دلیل تمکین نکردن (ناتوانی در این امر یا تمایل نداشتن به آن) بخش غیررسمی از سیاست های دولت بوده است. به طوری که بخش غیررسمی به صورت بخشی خودمختار عمل کرده و مانع تحمیل سیاست های دولت می شود. حاصل شکست سیاست های دولت در بسیاری از زمینه های اقتصاد مشهود بوده است. بدون چاره جویی برای این وضع و بدون شناخت ساختار و سازو کار بخش غیررسمی، سیاست های توسعه ای دولت به سرانجام مطلوبی نخواهد رسید.

مطالعه و شناخت بخش غیررسمی در ایران هنوز به گونه ای جدی در دستور کار سیاست گذاران اقتصاد ایران قرار نگرفته است. به طوری که درک کنونی سیاست گذاران اقتصاد ایران در مورد بخش غیررسمی مبارزه با این بخش را در پی داشته است و به جای تلاش برای ارتقای آن، آن را به نقطه ای غیرقابل حل رسانده است. این مقاله می کوشد تا با تکیه بر تجربه مطالعه بخش غیررسمی در سایر کشورها و مطالعات و رهنمودهای سازمان بین المللی کار (ILO) و مفهومی که این سازمان ارائه کرده است همچنین با کاربرد یک روش تلفیقی و جدید برای شناخت ساختار بخش غیررسمی، تصویر واضحی از ساختار این بخش در کل کشور ارائه کند.

## 2 - مفهوم بخش غیررسمی

اگرچه در چند دهه اخیر بحث در مورد بخش غیررسمی پیوسته ذهن پژوهندگان بسیاری را به خود مشغول کرده اما به دلیل تفاوت در ویژگی ها و اهمیت فعالیت های بخش غیررسمی در بین کشورها و نواحی مختلف، ادبیات بخش غیررسمی را مدنظر قرار می دهند (تعاریف بخش غیررسمی در کشورهای در حال توسعه) و گاه بر ماهیت بخش غیررسمی متمرکزند (تعریف سازمان بین المللی کار از بخش غیررسمی) در حال حاضر مفاهیم رایج در ادبیات بخش غیررسمی بر اساس میزان توسعه یافتگی کشورها مطرح می شود.

در کشورهای در حال توسعه مفهوم بخش غیررسمی جزو ناشناخته ترین مفاهیم در عرصه اقتصاد است. از این رو هر محقق و پژوهنده بر پایه مکتب فکری خود و برشمردن وجوه تمایز بخش غیررسمی از بخش رسمی به تعریفی از بخش یاد شده دست یافته است. تا پیش از دهه 1980 در کشورهای در حال توسعه، هسته پژوهش های مرتبط با بخش غیررسمی را یا یک ارتباط مستقل و در قالب نظریه های دوگانگی در اقتصاد تشکیل می داد، یا ارتباط بین آن دو را یک ارتباط تبعی می انگاشت. از دیدگاه حامیان مکتب دوگانگی در اقتصاد مفهوم بخش غیررسمی تمام نظریه هایی را پوشش می دهد که سعی در توضیح وجود دوگانگی در فعالیت های اقتصادی داشتند. از این دیدگاه بخش غیررسمی به مجموع فعالیت هایی اطلاق می شود که تحت استانداردهای سازمان یافته کشورهای صنعتی شده یا استانداردهای بخش رسمی کشورهای در حال توسعه قرار نداشتند.

در واقع آنان اصطلاح بخش رسمی - غیررسمی را جایگزین جدیدی برای سایر عبارات های نشان دهنده دوگانگی مانند

بخش مدرن - سنتی، سیستم تولیدی ارضی - سرمایه داری و اقتصاد بازار - اقتصاد بنگاه برمی شمردند (همر و مانل). اما در مقابل، منتقدان رویکرد دوگانگی در اقتصاد (حامیان ارتباط وابسته دو بخش)، بخش غیررسمی را جلوه و نتیجه وجود مناسبات و سازوکارهای اقتصاد سرمایه داری می دانستند. با نزدیک شدن به پایان دهه 1980 میلادی، نظریه نئولیبرال ها به دیدگاه مسلط در حوزه نظریه پردازی درباره بخش غیررسمی تبدیل شد.

دستور (نظریه پرداز نئولیبرال ها)، با مطرح کردن دلایل ایجاد بخش غیررسمی و ارتباط آن با چارچوب مقررات و قوانین، مطالعات و تحقیقات را در این زمینه دگرگون کرد. (مالدونادو)، اساس دیدگاه دستور بنگاه های غیررسمی هستند که فعالیت های سودمندی را خارج از چارچوب قوانین انجام می دهند و عملکرد آنها خارج از الزامات قانونی است، اما این خروج از الزامات قانونی به علت فرار عمده از قوانین نیست، بلکه این قوانین هستند که منطبق با واقعیت های اقتصادی اتخاذ نشده و با عملکرد تبعیض آمیز خود مانع ورود تمامی بنگاه ها به بخش رسمی می شوند (لویزا).

در کشورهای توسعه یافته، برخلاف کشورهای در حال توسعه، در مورد غیررسمی شمردن بعضی از فعالیت ها توافق وجود دارد، اما در مورد اینکه چه نامی را بر این بخش بگذارند اتفاق نظر وجود ندارد. در این کشورها، همزمان در پژوهش های مختلف، مفهوم ارائه شده با واژه هایی نظیر اقتصاد سیاه، اقتصاد پنهان، اقتصاد نامنظم و نظایر آن معرفی می شود. در واقع در کشورهای توسعه یافته مانند کشورهای در حال توسعه بخشی از فعالیت ها خارج از اقتصاد رسمی شکل می گیرد. اما انگیزه این فعالیت ها در این دو گروه از کشورها متفاوت است. در کشورهای در حال توسعه خروج بخشی از فعالیت ها از بخش رسمی اقتصاد به صورت عمده نیست بلکه نقصان در قواعدبازی و چارچوب های قانونی انگیزه لازم را در بخش غیررسمی ایجاد می کند، در حالی که در کشورهای توسعه یافته فرار از قوانین و مقررات به عمد صورت می گیرد. به بیان دیگر، در کشورهای توسعه یافته فعالیت های انجام شده خارج از اقتصاد رسمی ممکن است هم از نظر اقتصادی مولد باشند و هم کاملاً قانونی باشند (در صورتی که استانداردها و مقررات معینی رعایت کرده باشند)، اما به منظور اجتناب از پذیرش یا اجرای بعضی از قوانین و مقررات خاص (نظیر پرداخت مالیات بر درآمد، ارزش افزوده یا سایر مالیات ها، خودداری از پرداخت هزینه های تامین اجتماعی، رعایت نکردن استانداردهای حفاظتی یا بهداشتی یا رعایت نکردن روش های اداری معین مانند تکمیل پرسشنامه های آماری یا سایر فرم های اداری) کل یا بخشی از فعالیت آنها به عمد از مقامات دولتی پنهان نگه داشته می شود. (سازمان ملل، 1993).

در کشورهای عضو اتحاد جماهیر شوروی سابق بخش غیررسمی معادل اقتصاد نوع دوم در نظر گرفته می شد و بر فعالیت خصوصی و غیرقانونی که با ایدئولوژی غالب در تضاد بود اطلاق می شد (برنابه، 2002)،

در کشورهای در حال گذار تحقیقات در رابطه با بخش غیررسمی بسیار پراکنده است به گونه ای که بخش غیررسمی برای توصیف طیف وسیعی از فعالیت ها نظیر فرار مالیاتی، فساد مالی، پولشویی، جنایات سازمان یافته، رشوه خواری، تجارت های کوچک و سرقت از دارایی های دولت به کار می رود (برنابه، 2002)، علاوه بر مفاهیم مطرح شده از بخش غیررسمی، به تفکیک میزان توسعه یافتگی مناطق مختلف، سازمان بین المللی کار به عنوان مهم ترین نهاد مرتبط با مطالعات بازار کار، فعالیت ها و تحقیقات بی شماری را در مورد بخش غیررسمی انجام داده است. در واقع اصطلاح بخش غیررسمی را اولین بار هیات اعزامی سازمان بین المللی کار به کنیا در اوایل دهه 1970 میلادی مطرح کرد. با گذشت زمان بخش غیررسمی در کشورهای در حال توسعه در واکنش به نرخ رشد پایین اقتصادی، افزایش جمعیت، گسترش پدیده مهاجرت، موانع و چالش های نهادی و نیز به کارگیری نابه جای سیاست های تعدیل ساختاری، گسترش یافت و نقش آن در ایجاد اشتغال و درآمد برجسته شد. از این رو نیاز به طراحی روش های مناسب و توسعه مفاهیم و فنون جدید برای جمع آوری اطلاعات به عنوان پایه و بستری برای برنامه ریزی صحیح و سیاست گذاری در بخش غیررسمی احساس شد. این مساله سازمان بین المللی کار را بر آن داشت تا تحقیقات و فعالیت های گسترده ای را پیرامون این پدیده در کشورهای در حال توسعه در برنامه ها و دستور کار خود قرار دهد. در نهایت در 1993 در پنزدهمین کنفرانس بین المللی کارشناسان آمار کار، مفهوم بخش غیررسمی و دستورالعمل های فنی جمع آوری اطلاعات این بخش ارائه شد.

به طور خلاصه سازمان بین المللی کار مفهوم بخش غیررسمی را در قالب بنگاه های خانواری معرفی می کند. از دیدگاه این سازمان، بنگاه های خانواری که در مالکیت و اداره کارگران خود اشتغال یا کارفرمایان هستند و روابط کار و نحوه سازماندهی شان ویژگی های زیر را دارند متعلق به بخش غیررسمی هستند: (سازمان بین المللی کار 1992).

-در تولید کالا و خدمات درگیر هستند و هدف اولیه آنها ایجاد اشتغال و درآمد معیشتی است.

-از نظر سازماندهی و تقسیم کار در سطح پایین فعالیت می کنند.

- روابط کار بر اساس قوانین کار شکل نگرفته و اغلب مبتنی بر اشتغال موقت، روابط خویشاوندی و شخصی است.  
- دارایی های ثابت و سایر دارایی های استفاده شده به واحدهای تولیدی تعلق ندارد، بلکه به صاحبان واحدها متعلق هستند.

-مخارج تولید اغلب متمایز از مخارج خانوار نیست.

-منابع تامین مالی بنگاه محدود و متکی به منابع آورده شده از سوی کارکنان و مالکان واحدها است.

-ماهیت قانونی و شخصیت حقوقی مجزایی بین خانوار یا اعضای خانوار که ملک آنها است و بنگاه ایجاد نشده است.

-مجموعه کاملی از حساب ها (از جمله جدول ترانزنامه) که تفکیک شفاف از وضع فعالیت های تولیدی بنگاه و فعالیت های آن و تمایز میان فعالیت های مالی بنگاه و مالکان آن را ارائه می دهد، قابل دسترسی نیست.

### 3- روش تحقیق

در این مطالعه برای برآورد و محاسبه سهم اشتغال بخش غیررسمی ایران، از سه ویژگی مهم شغلی افراد یعنی نوع شغل، نوع فعالیت و شرایط شغلی استفاده شده و برای هر وضع شغلی ماتریسی با عنوان شغل - فعالیت در نظر گرفته شده است. لازم به یادآوری است با توجه به کدهای ISIC و ISCO (کدهای مربوط به گروه های مهم شغلی و فعالیت) ابعاد ماتریس شغل - فعالیت 362 در 369 است. در ماتریس های طراحی شده آرایه ها بیان کننده کل اشتغال در هر دو بخش رسمی و غیررسمی است. در مطالعه، برای استخراج سهم شاغلان غیررسمی در هر آرایه مراحل زیر طی شده است:

#### 3-1. تعیین ماهیت انواع فعالیت، مشاغل و شرایط شغلی

بر اساس ویژگی های شغل افراد (انواع شرایط شغلی، فعالیت ها و مشاغل) می توان سه حالت رسمی، غیررسمی و انعطاف پذیر را برای هر یک از آنها در نظر گرفت. واضح است که هر چه یک واحد اقتصادی از توانایی شناسایی کمتری برخوردار باشد، قابلیت گریز آن بنگاه از نظارت، کنترل و اعمال سیاست های دولت افزایش می یابد. مجموع ویژگی های بنگاه های فعال در بخش غیررسمی نظیر مقیاس کوچک، مالکیت خانوادگی، فناوری کاربر، کم بودن شاغلان، تکیه بر منابع داخلی بنگاه برای تامین مالی و نظایر آن قدرت انعطاف و آزادی عمل بالایی برای ورود و خروج این بنگاه ها به بازار را به همراه خواهد داشت. همین قدرت انعطاف و آزادی عمل از توانایی شناسایی بنگاه های بخش غیررسمی می کاهد و بر قابلیت گریز این واحدها می افزاید. بنابراین می توان گفت هر چه بنگاه ها توانایی گریز بیشتر و شناسایی کمتری داشته باشند، احتمال آنکه به بخش غیررسمی متعلق باشند، بیشتر می شود. به عنوان مثال فعالیتی مانند فروشنده دوره گرد یک فعالیت غیررسمی است. این فعالیت فقط در یک بستر غیررسمی قابل تداوم است و هر گونه تلاش برای رسمی کردن آن ماهیت این شغل یا فعالیت را دگرگون می کند. در مقابل، واحدهای اقتصادی با توانایی شناسایی حداکثر و گریز حداقل به طور قطع متعلق به بخش رسمی هستند. در واقع ماهیت فعالیت این بنگاه ها مشروط به فعالیت رسمی است. یعنی تنها شرط برای تاسیس و ادامه فعالیت، رسمی بودن است و به هر صورت بخواهند خود را از حوزه فعالیت رسمی خارج کنند موجب تغییر ماهیت فعالیت خود می شوند. به عنوان مثال و کالت شغلی است که ماهیت آن تنها در صورتی رسمی بودن قابل تداوم است. بنابراین و کالت یک فعالیت یا یک بنگاه، ماهیتا رسمی است اما مشاغل بسیاری وجود دارند که ماهیت آنها ایجاب می کند که قابلیت شناسایی (یا گریز) آنها در حالت جدی نباشد. مثلا نجاری فعالیتی است که می تواند با مجموعه ای از شرایط و ویژگی ها، (به عنوان مثال شرایطی که مورد نظر سازمان بین المللی کار است، مثل مقیاس کوچک، خانوادگی بودن مالکیت و نظایر آن) غیررسمی تلقی شود. اما همین فعالیت ممکن است به گونه ای انجام پذیرد که رسمی در نظر گرفته شود. بنابراین مشاغل و فعالیت های زیادی وجود دارد که بدون اینکه ماهیت شان تغییر کند می توانند به صورت رسمی یا غیررسمی تاسیس یا ادامه فعالیت دهند. این گونه مشاغل دارای ماهیت انعطاف پذیر هستند. با توجه به مطالب یاد شده در این مطالعه تمام گروه های مهم شغل، فعالیت و انواع شرایط شغلی از نظر تعلق آنها به بخش رسمی، غیررسمی و انعطاف پذیر بودن مورد شناسایی قرار گرفته اند.

#### 3-2. محاسبه ضریب و شاخص عملیاتی برای وضع نهایی یک شغل

اگر ضریب فعالیت های غیررسمی، صفر و ضریب فعالیت های رسمی، یک در نظر گرفته شود برای مشاغلی که انعطاف پذیر هستند این ضریب به صورتی که در ادامه خواهد آمد محاسبه شده است.

به منظور تعیین وضع مشاغل انعطاف پذیر یا مبهم، رگرسیون هایی با استفاده از ویژگی های مختلف شاغلان (که بر شانس حضور آنها در بخش غیررسمی یا رسمی موثر است) نظیر جنسیت، سطح سواد، فعالیت در بخش کشاورزی و وضع تاهل برای هر استان به صورت جداگانه تخمین زده شده است. نتایج حاصل از تخمین ها نه تنها میزان تاثیر هر یک

از ویژگی های شاغلان بر شانس حضور آنها در بخش رسمی و غیررسمی را مشخص می کند، بلکه با توجه به نحوه تخمین (مدل لاجیت) نتایج مشخص کننده شانس حضور هر یک از شاغلان در بخش رسمی است.

3-3. تلفیق ضرایب و آمار و استخراج ماتریس نهایی

پس از آنکه وضع نهایی هر شغل از نظر رسمی، غیررسمی و انعطاف پذیر بودن مشخص شد و ضرایب مربوط به هر یک اعمال شد، با استفاده از آمار پایه «ویژگی های اشتغال و بیکاری خانوار» مربوط به کلیه استان های کشور (28 استان) و برای دوره (82-1376)، سهم و ساختار اشتغال غیررسمی محاسبه شد.

4. تحلیل ساختار اشتغال غیررسمی در کشور

بر اساس اصول نظری مطرح شده و در چارچوب روش ارایه شده و با استفاده از اطلاعات پایه مربوط به آمارگیری های سالانه ویژگی های اشتغال- بیکاری خانوار، سهم و ساختار اشتغال در بخش غیررسمی کشور برای دوره زمانی (82-1376) محاسبه و شناسایی شده است. با توجه به اینکه نتایج همه سال ها بسیار نزدیک به هم بوده و در مواردی هم که برآوردها یکسان نبوده، تفاوت آنها معنی دار نبوده است، در این بخش با استفاده از نتایج آخرین سال برآورد (1382) ساختار اشتغال در بخش غیررسمی کشور تحلیل می شود.

**دکتر محسن رنای**

این مطلب و عناوین مرتبط با آن را در نشانی زیر ببینید:

<http://www.magiran.com/npview.asp?ID=1307866>

بانک اطلاعات نشریات کشور صرفاً وظیفه اطلاع رسانی را برای خود قائل است. مسئولیت اخبار و نوشته ها بر عهده نویسندگان و منبع نقل خبر یا مطلب است.  
info@magiran.com

بستن      فلم مناسب چاپ

