



مرکز پژوهش های اتاق ایران

نقش کارگران مهاجر در بازار کار ایران: یک پژوهش شواهد محور

مرکز پژوهش های اتاق ایران

پژوهشگران: غلامرضا کشاورز حداد، حسن کرمی و رضا بکایی

ناظر علمی: مرکز پژوهش های اتاق ایران

تاریخ انتشار: مرداد ماه ۱۴۰۴

طبقه بندی موضوعی: اقتصاد کار

واژه های کلیدی: نیروی کار اتباع، نیروی کار افغانستانی، بازار کار ایران

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

نقش کارگران مهاجر
در بازار کار ایران:
یک پژوهش شواهد محور

پژوهشگران: غلامرضا کشاورز حداد، حسن کرمی و رضا بکایی



مرکز پژوهش های اتاق ایران

مرداد ۱۴۰۴

فهرست مطالب



۶	چکیده	■
۷	۱. وضعیت موجود و آینده نیروی کار کشور	■
۱۵	۲. پیشینه حضور افغانستانی ها در ایران	■
۱۹	۳. ارتقای حرفه ای کارگران مهاجر در بازار کار ایران	■
۲۷	۴. توصیه ها و سناریوها	■



چکیده

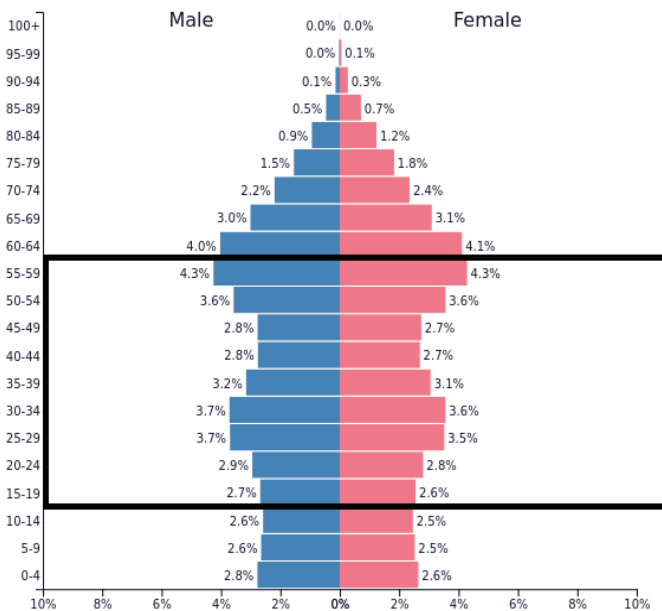
این گزارش با اتکا به داده‌های بانک جهانی، بانک مرکزی و طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران نشان می‌دهد که اگرچه ایران هنوز در «پنجره جمعیتی» قرار دارد، اما با بسته‌شدن تدریجی آن، توقف انباشت سرمایه و افت بهره‌وری، با ریسک کمبود نیروی کار و کاهش ظرفیت خلق ثروت روبه‌رو است. در چنین وضعیتی، مهاجرپذیری - به‌ویژه تداوم و مدیریت‌پذیر کردن حضور کارگران افغانستانی - تنها گزینه کوتاه‌مدت معتبر برای حفظ تداوم تولید است؛ سیاست افزایش جمعیت، افقی بلندمدت و پرهزینه دارد. شواهد گزارش نشان می‌دهد در حال حاضر کارگران افغانستانی نقش چشم‌گیری در تکمیل زنجیره تولید دارند. این کارگران از تمرکز اولیه در مشاغل ساده به تدریج به نقش‌های فنی‌تر در صنعت، ساختمان و خدمات جابه‌جا شده‌اند و سهم آنها در برخی بخش‌ها در سال ۱۴۰۲ به‌طور معناداری بالاست (کشاورزی ۸ درصد، پوشاک و چرم ۳۰ درصد، ساختمان ۲۳ درصد) که با در نظر گرفتن کارگران غیر مجاز تا دو برابر این مقادیر هم می‌تواند تخمین زده شود. این ترکیب از کارگران مهاجر در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران وابستگی ساختاری تولید به این نیرو را آشکار می‌کند. سناریوی «اخراج گسترده» این نیروی کار، از کانال جهش هزینه دستمزد، گسست زنجیره‌های تأمین و افت کیفی تولید، شوک منفی به رشد و اشتغال (حتی برای نیروی کار بومی ماهر) وارد می‌کند. راهبرد پیشنهادی، «قانونمندسازی هوشمند» است: ثبت و شناسایی، مجوزهای شغلی هدفمند متناسب با نیاز صنایع، سرمایه‌گذاری در مهارت‌آموزی نیروی کار مهاجر، سازوکارهای مالیاتی شفاف برای پوشش هزینه خدمات اجتماعی، نظارت مرزی مؤثر و کاهش تدریجی و هدفمند تعداد مهاجران، همراه با ایجاد انگیزه در جمعیت فعال بالقوه بومی برای حضور در بازار کار. به‌طور راهبردی، کمبود نیروی کار در افق میان‌مدت تشدید خواهد شد و لذا نگاه سیاست‌گذار باید از «مسئله امنیتی-اجتماعی» به «تسهیل تولید و بهره‌برداری نظاممند» تغییر کند.



وضعیت موجود و آینده نیروی کار کشور

۱

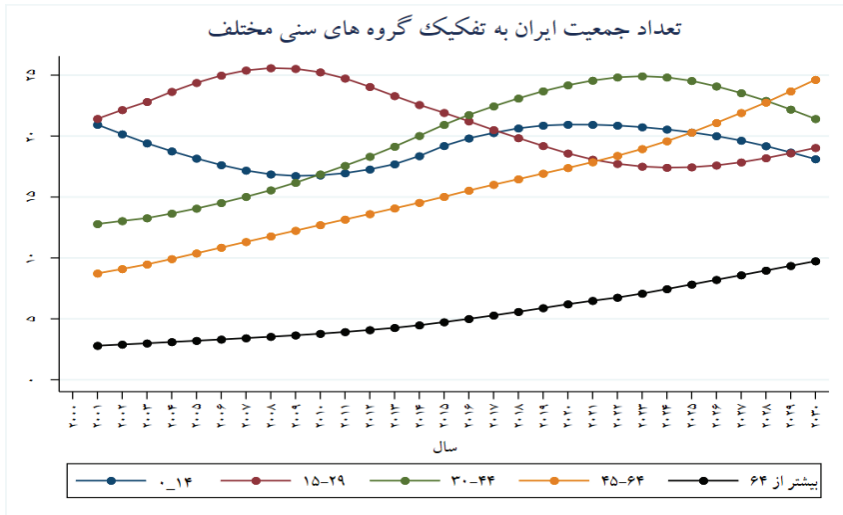
سرمایه انسانی امروز موتور اصلی توسعه است؛ تزریق صرف منابع مالی دیگر کافی نیست، بلکه این بهره‌وری و مهارت نیروی کار است که حتی نحوه استفاده از سرمایه مادی و فناوری را تعیین می‌کند. برپایه نمودار ۱-۱ که ساختار سنی جمعیت ایران در سال ۲۰۳۰ را نشان می‌دهد، کشور هنوز در «پنجره جمعیتی» قرار دارد؛ یعنی سهم جمعیت در سن کار (۱۵ تا ۶۴ سال) بالاست و بر جمعیت کودکان و سالمندان غلبه دارد. وجود چنین فرصت کم‌نظیری، شرایط امیدبخشی را برای تکمیل حلقه‌های تولید و شتابدهی به رشد اقتصاد ایران فراهم کرده بود که این سرمایه عظیم انسانی در سایه تعارضات بین‌المللی و تحریم‌های خردکننده بدون استفاده مانده و تا حد زیادی نیز خود منشا بحران برای جامعه ایران، فشار بر بودجه عمومی و نیز مایه ایجاد تنگنا بر خانواده‌ها شد. به‌طوری که، نسل متولد دهه ۶۰ در بیکاری به سن بازنشستگی رسیدند، در میان این نسل کسانی حضور دارند که هیچ وقت شانس داشتن یک شغل باثبات را تجربه نکردند و احتمالاً فاقد بیمه اجتماعی برای دوره بازنشستگی هستند.



نمودار ۱-۱ هرم سنی جمعیت ایران در سال ۱۴۲۳ | مأخذ: بانک جهانی

توضیحات: این نمودار هرم جمعیتی ایران در سال ۱۴۲۳ را نشان می‌دهد، که در آن سهم هر یک از بازه‌های سنی مختلف از کل جمعیت به تفکیک زن و مرد ترسیم شده است.

اما پویایی این ساختار در طول زمان برای گروه‌های سنی جمعیت از کل آن حاکی از بسته‌شدن تدریجی این پنجره است. نمودار ۱-۲ (ترکیب سنی جمعیت ایران در سال‌های پیش رو در چند سال آینده) نشان می‌دهد. جمعیت سالمند رو به افزایش، و گروه سنی ۱۵ تا ۲۹ سال به‌عنوان ورودی نیروی کار جوان رو به کاهش است. افزایش پر سرعت سهم جمعیتی در سنین بازنشستگی و یا در شرف بازنشستگی و کاهش آهنگ ورودی جمعیت زیر ۱۴ سال، پیام هشداردهنده‌ای برای تامین نیروی کار لازم برای اقتصاد ایران دارد. در صورت بی‌توجهی به سیاست‌های جمعیتی، رشد درآمد سرانه، اصلاح قوانین مدنی مرتبط با روابط حقوقی میان زوجین (به‌عنوان یکی از عامل‌های سبب‌ساز کاهش باروری) و ارتقای بهره‌وری، کشور با کمبود نیروی کار در نتیجه افت توان تولید و خلق ثروت مواجه می‌شود.



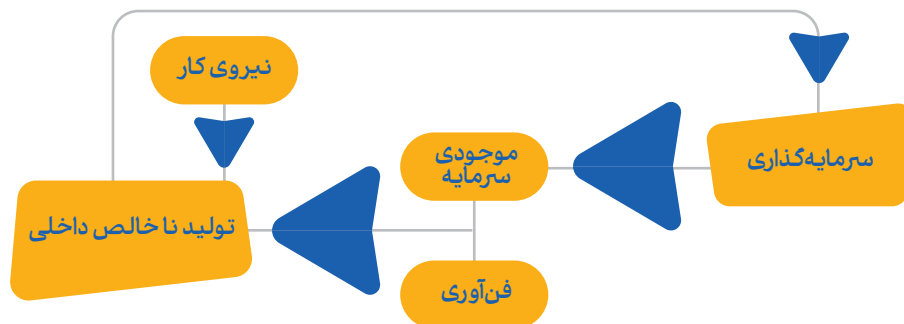
نمودار ۲-۱: تعداد جمعیت ایران به تفکیک گروه‌های سنی، میلیون نفر^۱ مأخذ: بانک جهانی
توضیحات: برای به دست آوردن این نمودار از تعداد کل جمعیت کشور به تفکیک گروه‌های سنی مختلف تا سال ۲۰۳۰ از طریق داده‌های بانک جهانی استفاده شده است.

۲-۱: بحران توقف رشد انباشت سرمایه و کاهش احتمالی تولید سرانه

تولید ناخالص داخلی در یک اقتصاد تابعی از انباشت سرمایه موجود، سطح فن‌آوری و منابع انسانی است. این فرایند در نمودار ۱-۳ تصویر می‌شود. در این نمودار که بیان شمایلی و ساده‌شده‌ای از یک تابع تولید هم‌فزون در اقتصاد را نشان می‌دهد، منابع انسانی، انباشت موجودی سرمایه و فن‌آوری تبلور یافته در نیروی انسانی و سرمایه سطح تولید ناخالص داخلی را تعیین می‌کنند. بخشی از تولید صرف مصارف خانوارها و دولت شده و بخش دیگری از آن به شکل سرمایه‌گذاری برای خلق ظرفیت جدید به موجودی سرمایه اضافه می‌شود. در بخش پیشین وضعیت منابع انسانی موجود در اقتصاد ایران تشریح شد. در ادامه به توصیف وضعیت انباشت

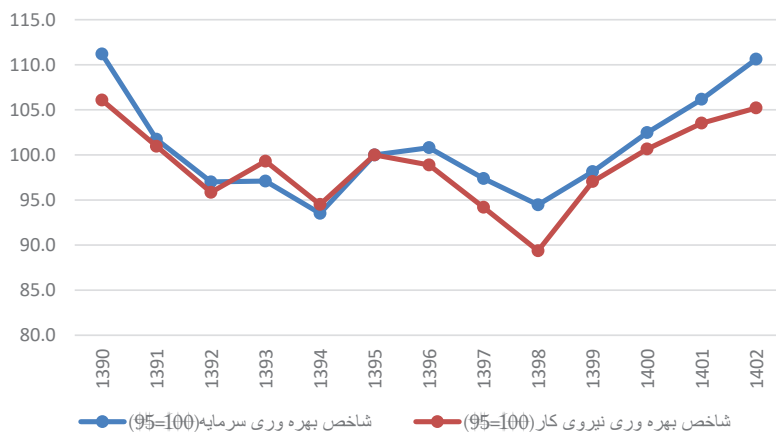


سرمایه و بهره‌وری سرمایه در اقتصاد ایران پرداخته می‌شود.



■ نمودار (۳-۱) ■ بیان شماتیک تابع تولید در یک اقتصاد

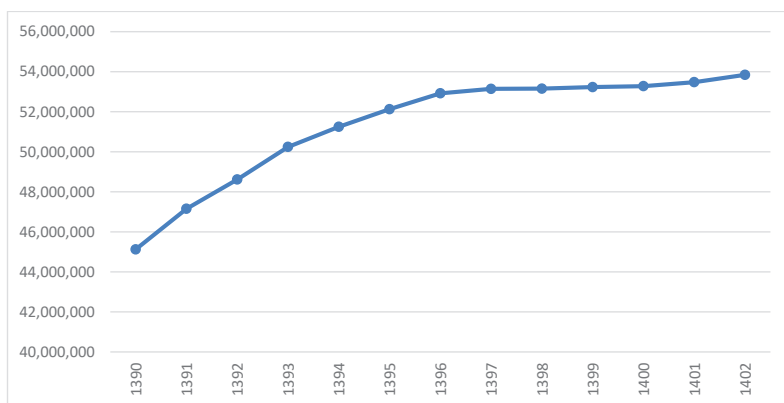
فناوری به خودی خود یک نهاده نبوده، بلکه در شکل تبلور یافته در کیفیت منابع انسانی و نیز کیفیت سرمایه و ماشین‌آلات وارد تابع تولید می‌شود. توسعه آموزش عالی در کشور به احتمال زیاد کیفیت منابع انسانی ایران را ارتقاء داده است، با این حال به دلیل نبود منابع تولید مکمل منابع انسانی در ۴ دهه گذشته امکان بهره‌برداری از آن فراهم نشد. بخش دیگری از فناوری نیز در نهاده‌های سرمایه‌ای تبلور می‌یابند که اقتصاد ایران در سایه تحریم‌ها و تعارضات بین‌المللی فرصت بهره‌مندی از این موهبت را هم از دست داد. در نمودار ۱-۴ شاخص بهره‌وری نیروی انسانی و سرمایه برای کل اقتصاد ایران آورده می‌شود. این شاخص که برای سال ۱۳۹۵ نرمال‌سازی شده است، در بسیاری از سال‌ها رشد منفی داشته و سطح آن کاهشی است. بنابراین، رشد اقتصاد ایران تنها می‌تواند از دو منبع، منابع انسانی و انباشت سرمایه اثرپذیر باشد.



■ نمودار (۴-۱) ■ شاخص بهره‌وری منابع تولید
منبع: بانک مرکزی ایران، <https://cbi.ir/simplelist/4494.aspx>

توضیحات: جزییات محاسبه شده برای این شاخص‌ها در سایت داده‌های بانک مرکزی گزارش شده است. این شاخص‌ها برای دوره زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ برای بخش‌های اقتصادی به تفکیک سرمایه و نیروی کار گزارش شده که رشد آن در تعدادی از سال‌ها منفی است.

بنابراین تولید کل در ایران تا حد زیادی محروم از رشد بهره‌وری بوده و خلق ثروت تنها متکی به انباشت سرمایه و منابع انسانی بوده است. در نمودار ۱-۵ وضعیت انباشت سرمایه ایران نشان داده می‌شود. این نمودار به روشنی آشکار می‌سازد که در تقریباً ۱۰ سال گذشته انباشت سرمایه در وضعیت سکون قرار داشته و خالص انباشت سرمایه (سرمایه‌گذاری ناخالص منهای استهلاک سرمایه) ناچیز بوده است.



■ نمودار (۵-۱) ■ موجودی سرمایه خالص کل به تفکیک انواع دارایی ها به قیمت های ثابت

سال ۱۳۹۵ - میلیارد ریال

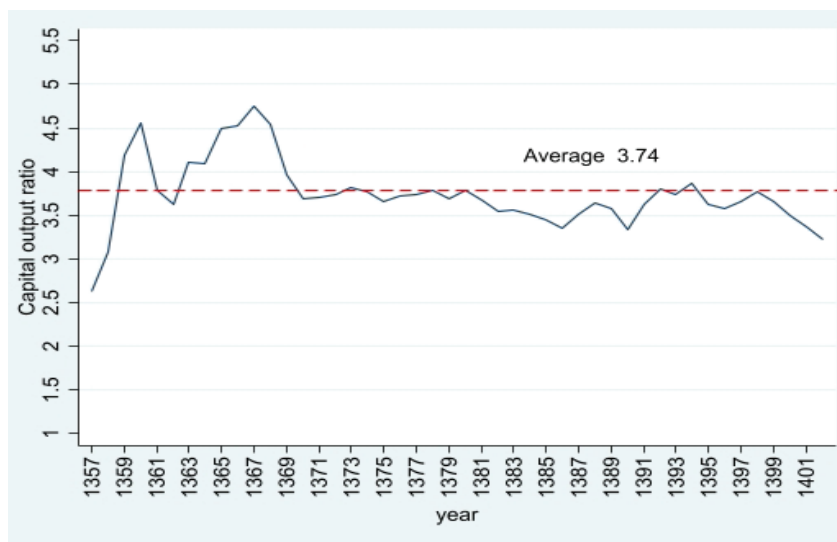
منبع: بانک مرکزی ایران، <https://cbi.ir/simplelist/5485.aspx>

توضیحات: موجودی سرمایه عبارت است از انباشت مجموعه کالاهای سرمایه‌ای و دارایی‌های غیر مالی تولیدشده کشور که تحت عنوان ارقام تشکیل سرمایه ثابت ناخالص قابل اندازه‌گیری بوده و در فرایند تولید کالاهای خدمات و ایجاد درآمد نقش دارند که موجودی سرمایه دارایی‌های غیر مالی تولیدشده را می‌توان مجموع ارزش «ساختان و تاسیسات»، «ماشین‌آلات و تجهیزات»، «تحقیق و توسعه»، «اکتشاف معادن» و «سایر دارایی‌های ثابت تولیدشده» دانست که در فرایند تولید مورد استفاده قرار گرفته یا قابل استفاده هستند.

ترکیب کارایی پایین نیروی کار و سرمایه و فشار به انباشت سرمایه از طریق سرمایه‌گذاری‌های دستوری (ماهیتاً با کیفیت پایین) برای خلق ارزش، کارایی پایین سرمایه در تولید را در نسبت سرمایه به تولید آشکار می‌سازد. در نمودار ۱-۶ نسبت سرمایه به تولید گزارش می‌شود. این نسبت نشان می‌دهد که برای تولید یک واحد کالا یا خدمات، چقدر سرمایه مورد نیاز است. هرچه این نسبت پایین‌تر باشد، نشان‌دهنده کارایی بیشتر سرمایه در تولید است. دولت‌ها و سرمایه‌گذاران از این شاخص برای تعیین میزان سرمایه مورد نیاز برای دستیابی به رشد اقتصادی مطلوب استفاده می‌کنند. به طور مثال، رشد ۸ درصدی در تولید مستلزم رشد ۲۹.۶ درصدی تشکیل سرمایه ثابت خالص است. اقتصادهای با فن‌آوری پیشرفته معمولاً نسبت سرمایه به تولید کمتری دارند، زیرا از تکنولوژی تبلور یافته در سرمایه



به روش کارآمدتری استفاده می‌کنند. بالا بودن این نسبت دلالت بر فرسودگی سرمایه، فناوری قدیمی یا مدیریت ناکارآمد دارد. در چنین مواردی، بهبود فناوری یا بهینه‌سازی فرآیندها می‌تواند به کاهش این نسبت و افزایش بهره‌وری کمک کند.



■ نمودار (۷-۱) ■ چهار دهه نسبت سرمایه به تولید در ایران

ماخذ. محاسبات تحقیق با استفاده از داده‌های حساب‌های ملی و موجودی سرمایه کل بانک مرکزی، <https://cbi.ir/page.aspx.۲۰۵۳>

توضیحات: موجودی سرمایه خالص کل به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵

برای سنجش و مقایسه جایگاه ایران از نظر نسبت سرمایه به تولید، لازم است که این شاخص برای پاره‌ای از کشورها نیز آورده شود: فیلیپین ۲.۳-۱.۸، اندونزی ۲.۸-۲، تایلند ۲.۵-۳، مالزی ۲.۵-۳، ویتنام ۲-۲.۵، و اما پاکستان ۵-۶. متوسط نسبت سرمایه به تولید در چهار و نیم دهه گذشته ۳.۷ است که در مقایسه با کشورهای رهایی‌یافته از سلطه کمونیسم جایگاه بهتری دارد. نسبت سرمایه به تولید در رومانی حدود ۴.۵ (یعنی برای تولید هر ۱ یورو ارزش افزوده، ۴.۵ یورو سرمایه نیاز است)،



در لهستان حدود ۳.۸ (پایین‌تر از میانگین اروپای شرقی به دلیل صنایع پیشرفته و زیرساخت‌های کارآمد)، در مجارستان حدود ۵.۲ (بالا‌تر از لهستان و رومانی به دلیل وابستگی به صنایع سنتی)، در بلغارستان حدود ۶.۰ (بالا‌ترین در منطقه به دلیل چالش‌های ساختاری مانند فساد اداری)، در جمهوری چک نسبت سرمایه به تولید حدود ۴.۰ (پایین‌تر به دلیل صنایع با فناوری پیشرفته)، کشورهایی با نسبت پایین‌تر (مثل لهستان و جمهوری چک) معمولاً دارای صنایع پیشرفته و بهره‌وری بالا‌تر هستند. کشورهایی با نسبت بالا‌تر (مثل بلغارستان و مجارستان) اغلب با چالش‌هایی مانند وابستگی به صنایع سنتی یا ناکارآمدی بوروکراتیک مواجه‌اند. جمع‌بندی این بخش آشکار می‌سازد که اقتصاد ایران گرفتار عدم دسترسی به فناوری‌های نوین، توقف انباشت سرمایه (کاهش سرمایه‌گذاری و افزایش استهلاک) و کاهش جمعیت فعال بالقوه، به دلیل پیری جمعیت است. برای تامین نیروی انسانی دو سیاست رشد جمعیت و مهاجرپذیری می‌تواند قابل توصیه باشد. سیاست نخست یک فرایند بلندمدت بوده و در صورت نبود منابع اقتصادی دست‌نیافتنی خواهد بود. راه‌حل کوتاه‌مدت تامین منابع انسانی از راه مهاجرپذیری است. در ادامه میزان وابستگی تولید به نیروی کار مهاجر و دلایل طرح این پیشنهاد تبیین می‌شود.



پیشینه حضور افغانستانی‌ها در ایران



ایران به‌عنوان یکی از کشورهای پذیرنده مهاجرین در منطقه، با موج‌های مختلفی از مهاجرت روبه‌رو بوده است. یکی از مهم‌ترین این مهاجرت‌ها، ورود رانده‌شدگان عراقی و موج‌های گوناگون پناهجویان افغانستانی به ایران به دلایل مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بوده است. حضور جمعیت پرشمار از مهاجرین افغانستانی در ایران، همواره بحث‌ها و تحلیل‌های گسترده‌ای را در حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به همراه داشته است. یکی از جنبه‌های مهم این موضوع، تأثیر حضور افغانستانی‌ها بر بازار کار ایرانی‌ها است که موضوع گزارش حاضر است.

حضور افغانستانی‌ها در ایران محصول موج‌های پیاپی بی‌ثباتی سیاسی، جنگ و بحران اقتصادی در افغانستان است. از کودتای کمونیستی ۱۹۷۸ و تهاجم شوروی تا جنگ‌های داخلی دهه ۱۹۹۰ و ظهور طالبان (۱۹۹۵-۲۰۰۱)، سه موج اصلی مهاجرت شکل گرفت؛ جمعیت مهاجران در اوایل دهه ۱۳۷۰ به اوج نزدیک ۳ میلیون نفر رسید و سپس تا میانه دهه ۱۳۷۰ کاهش یافت (راستی و اشرفی، ۲۰۱۳).

موج اخیر (سپتامبر ۲۰۲۱) با خروج رسمی نیروهای آمریکا از اول مه ۲۰۲۱ و سقوط کابل در ۱۵ اوت همان سال آغاز شد؛ رخدادی سریع و پیش‌بینی‌نشده که نقطه شروع موج تازه ورود مهاجران در مرداد ۱۴۰۰ دانسته می‌شود. این ورود گسترده، یک شوک عرضه نیروی کار به بازار ایران ایجاد کرد و عمدتاً جذب بخش‌های ساختمان، کشاورزی و خدمات ساده گردیدند، که نیازمند نیروی کار کم‌هزینه هستند. پیامد این هجوم گسترده نیروی کار مهاجر می‌تواند دوگانه باشد: از یک سو تأمین نیروی کار ارزان برای کارفرمایان، از سوی دیگر تشدید رقابت شغلی با کارگران ایرانی و فشار احتمالی بر دستمزدها و اشتغال کارگران بومی.

نمودار ۱-۲ رشد جمعیت و نیروی کار افغانستانی از ۱۳۸۴ تا جهش پس از ۱۴۰۰ را



برجسته می‌کند. این نمودار آشکار می‌سازد که در سال ۲۰۲۱ به شکل معنی‌داری جمعیت مهاجران افغانستانی در ایران افزایش یافته‌اند، اگرچه در سال‌های گذشته نیز چنین شوک‌های مهاجرتی در ایران تجربه شده است. به طور مثال، نمودار ۱-۲ نشان می‌دهد که یک جهش در تعداد جمعیت افغانستانی ساکن ایران مشاهده می‌شود. دلیل این جهش در جمعیت مهاجر ناامنی‌های ناشی از تسلط و توسعه حاکمیت طالبان در افغانستان بود.

مهم‌ترین رویدادهای سال ۲۰۱۷ برای طالبان:

۱. افزایش حملات و گسترش نفوذ: طالبان در این سال حملات گسترده‌ای را در سراسر افغانستان انجام داد و کنترل چندین ولایت و ولسوالی (شهرستان) را به دست آورد. این گروه همچنین حملات مرگباری را در کابل و سایر شهرهای بزرگ ترتیب داد.

۲. استراتژی جدید آمریکا: در اوت ۲۰۱۷، دونالد ترامپ، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، استراتژی جدیدی برای افغانستان اعلام کرد که شامل افزایش نیروهای آمریکایی و فشار بیشتر بر طالبان بود. این تصمیم نشان می‌داد که آمریکا قصد دارد به جای خروج کامل، به جنگ با طالبان ادامه دهد.

۳. انفجارهای بزرگ: در این سال چندین حمله انتحاری بزرگ توسط طالبان یا گروه‌های وابسته به آن صورت گرفت، از جمله انفجار مهیب در کابل در ماه مه که بیش از ۱۵۰ کشته برجای گذاشت.

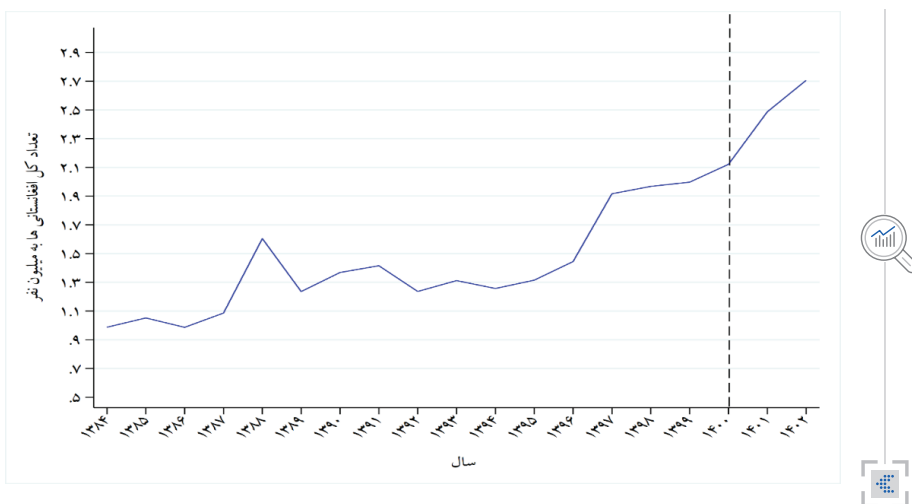
۴. رقابت با داعش: در سال ۲۰۱۷، طالبان با گروه داعش در افغانستان (معروف به داعش خراسان) نیز درگیر شد و این دو گروه در برخی مناطق با هم جنگیدند.

۵. تشدید درگیری‌ها: به طور کلی، سال ۲۰۱۷ یکی از خونین‌ترین سال‌های جنگ افغانستان بود و طالبان نقش اصلی را در این درگیری‌ها ایفا می‌کرد.

ناامنی‌های نظامی و سیاسی در افغانستان به صورت مهاجرت مردم این کشور به ایران بازتاب پیدا می‌کند. این اشتیاق برای مهاجرت به ایران، ناشی از همسانی

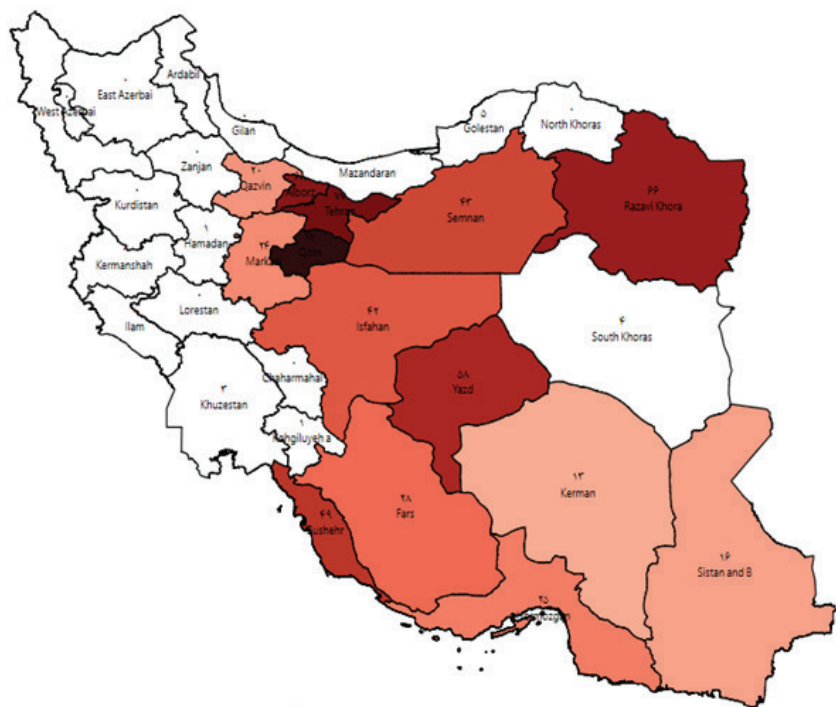


فرهنگی و زبانی با مردم ایران بوده، و علاوه بر آن گروه‌های حرفه‌ای و صنفی از جمعیت مهاجر نسل پیشین در ایران حضور دارند که کارایی و تثبیت در ایران را برای مهاجران جدید تسهیل می‌کنند. اضافه بر آن، ایران مسیر ترانزیتی مناسب و احتمالاً کم‌هزینه‌ای برای مهاجرت به اروپا است.



■ نمودار (۲۰۱) ■ برآورد تعداد کل جمعیت مهاجر افغانستانی ساکن ایران
 مأخذ: محاسبه شده با به کارگیری داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار (LFS) ۱۳۸۴-۱۴۰۲، مرکز آمار ایران

تصویر ۲-۲ با بهره‌مندی از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار (مرکز آمار ایران) نشان می‌دهد که نسبت افغانستانی‌های ساکن به ازای هزار نفر جمعیت در استان‌هایی چون خراسان رضوی، تهران، البرز و قم بالاست، در حالی که برخی استان‌های مرزی به دلیل محدودیت‌های قانونی اقامت اتباع، تقریباً فاقد ساکنین مهاجر هستند. در این میان استان سیستان و بلوچستان یک استثنا بوده و علی‌رغم ممنوعیت حضور آنها در این استان، به دلیل مسیر ترانزیتی به سایر استان‌ها و نیز کشورهای غرب ایران، نیز دیده می‌شود. با این حال، حضور افغانستانی‌ها به صورت نادر در برخی استان‌های همجوار با استان‌های مجاز مشاهده می‌شود.



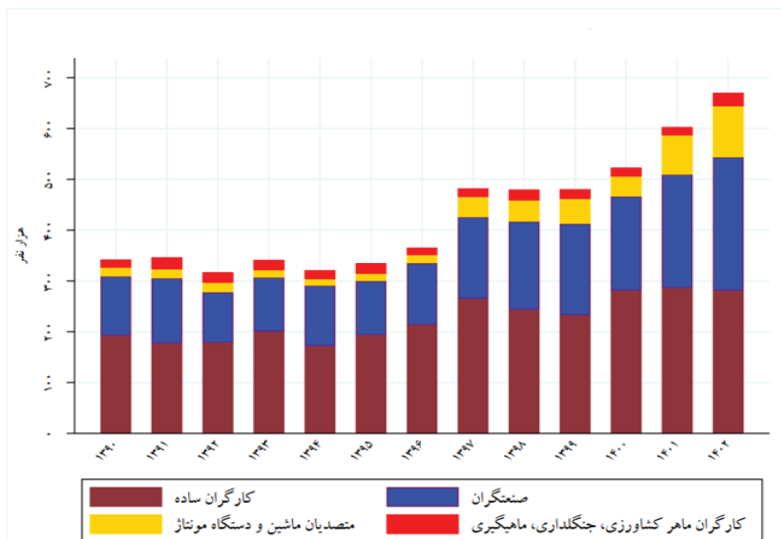
■ نمودار (۲-۲) ■ این تصویر نشان می‌دهد که در هر استان کشور به ازای هر ۱۰۰۰ نفر چند نفر افغانستانی حضور دارد.





ارتقای حرفه‌ای کارگران مهاجر در بازار کار ایران

کارگران مهاجر در دو سطح ماهر و غیرماهر از سوی کارفرمایان به کار گرفته می‌شوند. این کارگران با اقامت در ایران توسعه فردی و ارتقای حرفه‌ای پیدا می‌کنند. نمودار ۱-۳ نشان می‌دهد عمده شاغلان افغانستانی از سال ۱۳۹۰ به بعد در گروه‌های «کارگران ساده»، «صنعتگران»، «متصدیان ماشین و دستگاه مونتاژ» و «کارکنان ماهر کشاورزی، ماهیگیری و جنگلداری» متمرکز بوده‌اند. روندها دو واقعیت را آشکار می‌سازند: نخست رشد تعداد کارگران ساده که بیانگر تقاضای پایدار بازار برای کارهای کم‌مهارت و ارزان‌قیمت است؛ دوم، حرکت تدریجی این نیروها به سمت مشاغل پیچیده‌تر و تعاملی‌تر (مانند صنعتگران و اپراتورهای ماشین) که از ارتقای مهارت و تنوع نقش آنان حکایت دارد، بنابراین اقتصاد ایران به‌شکل انکارناپذیری وابستگی به این بخش از نیروی کار پیدا کرده است. در صورت نبود این دسته از منابع تولید، فعالیت‌های اقتصادی در تنگنای معنی‌داری قرار خواهد گرفت.



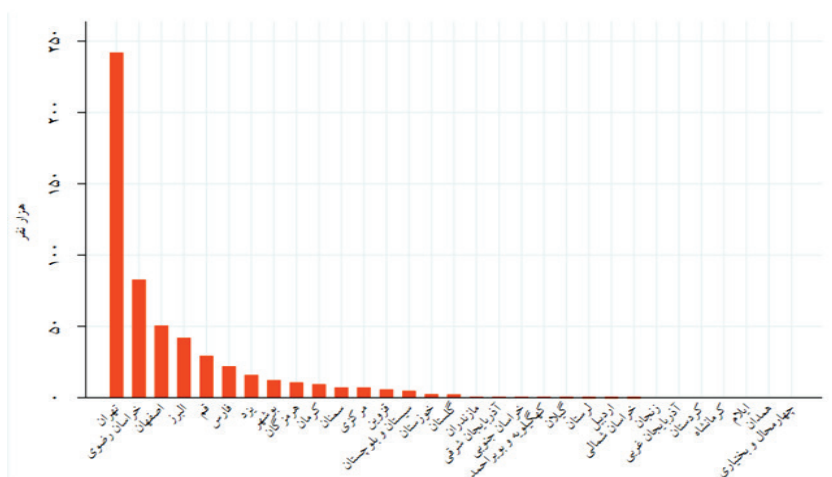
■ نمودار (۱-۳) ■ وابستگی بازار کار ایران به نیروی کار مهاجر ساده و ماهر
مأخذ: محاسبه شده با به کارگیری داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار (LFS) ۱۳۹۰-۱۴۰۲، مرکز آمار ایران

توضیحات: برای محاسبه شاغلین تمام افراد بالای 15 سال در نظر گرفته شده‌اند. برای طبقه‌بندی مشاغل اقتصادی از کدهای ISCO (طبقه‌بندی استاندارد بین‌المللی تمام مشاغل اقتصادی) استفاده شده است.

چنان‌که مشخص است، اتباع افغانستانی مهاجر در ایران به‌مرور هم از نظر پیچیدگی شغل و هم از نظر تنوع، رشد داشته‌اند؛ به عبارتی در شغل‌هایی با نیاز به سرمایه انسانی با سطوح بالاتر، بیشتر حضور پیدا کرده‌اند و به‌مرور در بخش‌های مختلف صنایع ایران پخش شده‌اند. در ادامه روند تغییرات حضور کارگران مهاجر به تفکیک هریک از صنایع در استان بررسی می‌شود. نمودار ۲-۳ تعداد افغانستانی‌های شاغل در بخش صنعت به تفکیک استان‌های مختلف را گزارش می‌کند. بیشترین تعداد کارگران مهاجر افغانستانی در استان تهران اقامت و اشتغال دارند و استان خراسان رضوی در رتبه دوم قرار دارد. این الگو تقریباً در تمامی بخش‌های کشور برقرار است. استان تهران به دلیل برخورداری از رونق اقتصادی و استان خراسان رضوی به دلیل نزدیکی جغرافیایی و ظرفیت اقتصادی بالا میزبان



این مهاجران است. استان سوم در این لیست، استان پر ظرفیت اصفهان است. به نظر می‌رسد که قدرت اقتصادی طرف تقاضای اقتصاد استان‌ها، نقش پررنگی در جذابیت آن برای انتخاب استان به عنوان مقصد مهاجران ایفا کرده است.



■ نمودار (۲-۳) ■ کارگران شاغل در بخش صنعت به تفکیک استان

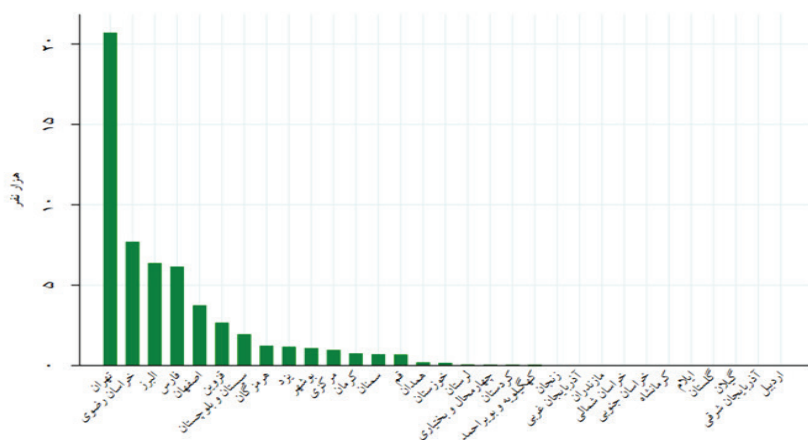
مأخذ: محاسبه شده با به کارگیری داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار (LFS) ۱۴۰۲، مرکز آمار ایران

توضیحات: برای طبقه‌بندی فعالیت اقتصادی از کدهای ISIC (طبقه‌بندی استاندارد بین‌المللی تمام فعالیت‌های اقتصادی) استفاده شده‌است. اعداد به دست آمده به هزار نفر و بر اساس طرح آمارگیری نیروی کار ۱۴۰۱ است. در بسیاری از استان‌ها تعداد مشاهده‌شده از کارگران افغانستانی صفر یا ناچیز است. این وضعیت ناشی از ممنوعیت حضور این کارگران در استان مربوطه است.

در نمودار ۳-۳ نشان داده می‌شود که باز هم استان تهران مقصد اصلی ۸۰ هزار کارگر مهاجر برای اشتغال در بخش خدمات بوده و در کنار آن استان خراسان رضوی با حدود ۴۰ هزار کارگر قرار دارد. استان البرز نیز در رتبه سوم از نظر تعداد شاغلان در بخش خدمات قرار گرفته است.



نمودار ۳-۴ تعداد شاغلین افغانستانی در بخش کشاورزی ایران به تفکیک استان را نشان می‌دهد. استان تهران بیشترین تعداد کارگر کشاورزی مهاجر را داشته و استان خراسان رضوی در رتبه بعدی قرار دارد. تعداد برآورد شده کارگران کشاورزی مهاجر در استان تهران در حدود ۲۲ هزار نفر است. در بسیاری از استان‌های ممنوعه برای اقامت مهاجران، تعداد کارگران مهاجر صفر یا نزدیک به صفر است.



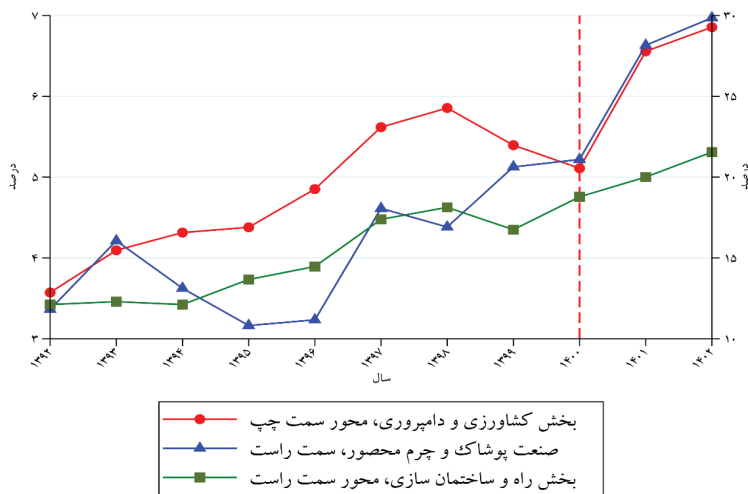
■ نمودار (۴-۳) ■ تعداد شاغلین افغانستانی در بخش کشاورزی
 مأخذ: محاسبه‌شده با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار (LFS) ۱۴۰۲، مرکز آمار ایران

توضیحات: برای طبقه‌بندی فعالیت اقتصادی از کدهای ISIC (طبقه‌بندی استاندارد بین‌المللی تمام فعالیت‌های اقتصادی) استفاده شده است. اعداد به دست آمده به هزار نفر و بر اساس طرح آمارگیری نیروی کار ۱۴۰۱ است.

نمودار ۳-۵ نسبت کارگران افغانستانی شاغل در سه بخش اقتصادی مهم کشاورزی، صنایع چرم و پوشاک، و ساختمان را نشان می‌دهد. در سال ۱۴۰۲، در مجموع ۸ درصد از کارگران کشاورزی در استان‌های مجاز دارای تابعیت افغانستان بوده است. همین‌طور سهم کارگران مهاجر در صنعت پوشاک-چرم و نیز ساختمان ۳۰ و ۲۳ درصد است که این تنها مهاجران رصدشده است و عمق نفوذ این مهاجران با در نظر گرفتن مهاجران غیرمجاز تا دو برابر این عدد می‌تواند تخمین زده شود. در واقع، این نسبت شدت وابستگی این صنایع به حضور کارگران مهاجر را آشکار می‌سازد. اگرچه برای رعایت حجم گزارش سهم کارگران مهاجر در صنایع فرآوری چرم، مرغداری‌ها و دامپروری گزارش نمی‌شود، ولی خروج این کارگران به احتمال زیاد فعالیت‌های اقتصادی در این بخش را با چالش جدی روبه‌رو خواهد کرد. کارگران مهاجر به طور یکنواخت در بین حلقه‌های تولید توزیع نشده، بلکه در رده‌های



شغلی مشخصی تمرکز دارد. از این رو، نبود آنها به دلیل متوقف شدن یک حلقه از کل زنجیره تولید، سبب اختلال در کل تولید می شود.



نمودار (۵-۳) روند زمانی سهم نیروی کار مهاجر از کل نیروی کار در استان های مجاز برای

سکونت مهاجران افغانستانی

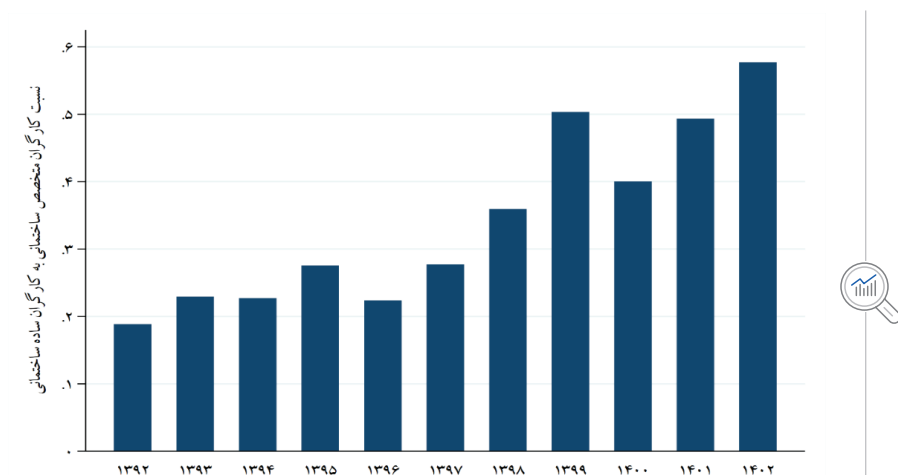
مأخذ: محاسبه شده با به کارگیری داده های طرح آمارگیری نیروی کار (LFS) ۱۴۰۲-۱۳۹۲، مرکز آمار ایران

توضیحات: در این نمودار تلاش شده سه نسبت در مقایسه با هم نمایش داده شود محور عمودی سمت چپ درصد شاغلان افغانستانی بخش اقتصادی کشاورزی و دامپروری به کل شاغلان آن صنعت فارغ از ملیت را نمایش می دهد که می تواند نشانگر خوبی از حداقل نفوذ این اتباع در طول زمان در این صنعت باشد. از طرفی نمودار سمت راست بیانگر تعداد افغانستانی های شاغل در صنایع پوشاک و چرم و ساختمان سازی به کل افغانستانی های شاغل را نشان می دهد که می توان چگالی این اتباع در این صنایع را بررسی کرد.

نمودار ۳-۶ نسبت کارگران متخصص صنعت ساختمانی سازی به کارگران ساده افغانستانی این صنعت را نشان می دهد. ترکیب کارگران ساختمانی در طی زمان فنی تر شده و امروزه بخش ساختمان وابستگی بیشتری به کارگر مهاجر داشته و با گذر زمان امکان جایگزینی نیروی کار بومی به جای نیروی کار مهاجر دشوارتر



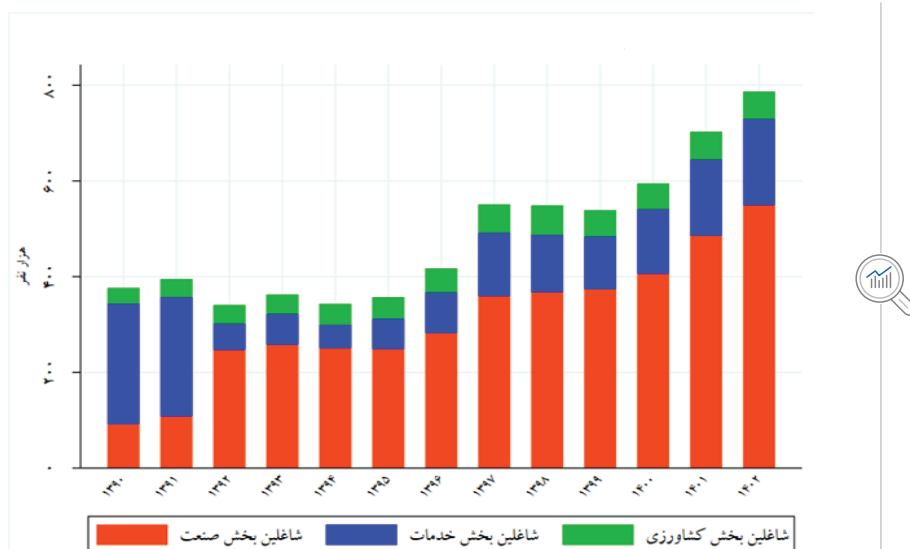
شده است. به طور مثال یافتن یک کارگر بومی ساده به جای کارگر ساده مهاجر بسیار ساده‌تر از پیدا کردن یک کارگر برقکار و یا سنگ‌کار بومی بجای نیروی کار مهاجر است.



■ نمودار (۶-۳) ■ نسبت کارگران مهاجر ساختمانی ماهر به غیر ماهر
 مأخذ: محاسبه‌شده با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار (LFS) ۱۳۹۲-۱۴۰۲، مرکز آمار ایران

توضیحات: نسبت تعداد کارگران افغانستانی شاغل در بخش ساختمانی که شغل‌های با پیچیدگی دارند نسبت به کارگران ساده این حوزه؛ که چنان‌که در شکل مشخص است این نسبت در طول دهه 90 تابه‌حال افزایشی بوده است که نشان می‌دهد این اتباع در صنایعی که شاغل‌اند، متخصص‌تر می‌شوند.

در نمودار ۷-۳ مقایسه تعداد شاغلین افغانستان در سه بخش خدمات، صنعت و کشاورزی از سال ۱۳۹۰ ترسیم شده است:



نمودار (۷-۳) تعداد کل شاغلین برآورد شده افغانستانی به تفکیک فعالیت
 مأخذ: محاسبه شده با به کارگیری داده های طرح آمارگیری نیروی کار (LFS) ۱۳۹۰-۱۴۰۲، مرکز آمار ایران
 توضیحات: برای محاسبه شاغلین تمام افراد بالای 15 سال در نظر گرفته شده است. برای طبقه بندی فعالیت اقتصادی از کدهای ISIC (طبقه بندی استاندارد بین المللی تمام فعالیت های اقتصادی) استفاده شده است.

در حالی که سال ۱۳۹۱ بخش عمده ای از شاغلین افغانستانی در بخش خدمات فعالیت می کردند در سال های بعد این نسبت کاهش یافته است و به سمت فعالیت در بخش صنعت و غالباً به صورت نیروی کار ماهر و فنی حرکت کرده اند. این ترکیب نشان می دهد که این قشر از کارگران از جذابیت بیشتری برای کارفرمایان برخوردار بوده و علاوه بر این، خود کارگران نیز علاقه به توسعه فردی و ارتقای حرفه ای داشته اند.



حضور گسترده مهاجران افغانستانی در ایران یک واقعیت اقتصادیاقتصادی اجتماعی تثبیت شده است: آنان طی سال‌ها، کمبود نیروی کار در بنگاه‌های کوچک و متوسط، به‌ویژه در کشاورزی، ساختمان و خدمات را پر کرده و در بسیاری از مشاغل که نیروی کار ایرانی کمتر به آن گرایش داشته، به تداوم تولید کمک کرده‌اند. این حضور، به تدریج از مشاغل ساده به حوزه‌های متنوع‌تر و پیچیده‌تر نیز سرایت کرده و برای بخشی از صنایع به مزیت رقابتی تبدیل شده است.

در کنار این مزایا، نگرانی‌هایی درباره مصرف غیررسمی یارانه‌ها، فشار بر بازار مسکن، جرم و تنش‌های اجتماعی مطرح است و پاره‌ای از فعالان اجتماعی و موارد نادری مردان سیاست این گروه از مهاجران را دلیل بر بروز مشکلات اجتماعی و کمبود امکانات قابل دسترس شهروندان کشور دانسته‌اند.

راهبرد بهینه، «قانونمندسازی هوشمند» است: ثبت‌نام و شناسایی دقیق محل سکونت و کار، اعطای مجوزهای شغلی هدفمند متناسب با نیاز صنایع، سرمایه‌گذاری در آموزش و مهارت‌آموزی (برای مهاجران و نیروی داخلی)، و ایجاد سازوکارهای مالیاتی شفاف که هم درآمد دولت را تقویت کند و هم هزینه خدمات اجتماعی برای این گروه و سایر اقشار نیازمند را تأمین نماید. این رویکرد باید با نظارت مؤثر مرزی و تسهیلات قانونی همراه باشد تا از ورود بی‌رویه جلوگیری و هم‌زمان حقوق انسانی رعایت شود.

سناریوی «خراج گسترده» اتباع افغانستانی که طی سال‌ها به‌عنوان نیروی کار تکمیلی در بدنه تولید ایران جا افتاده‌اند به‌طور ساختاری یک شوک منفی به اقتصاد وارد می‌کند. تجربه‌ها و مطالعات بین‌المللی نیز نشان می‌دهد حذف ناگهانی نیروی کار مهاجر، ظرفیت تولید را کاهش می‌دهد، هزینه‌ها را بالا می‌برد و حتی می‌تواند به افت رشد منجر شود.

در گام نخست، هزینه‌های تولید جهش می‌کند: اتکای کارفرمایان به این نیروها ناشی از تفاوت معنادار دستمزد، نپرداختن مزایا و بیمه کامل و انعطاف‌پذیری قرارداد نانوشته کاری بوده است. خروج یکباره آنان، از کانال دستمزد، شوک هزینه‌ای شدیدی ایجاد می‌کند پدیده‌ای که در اقتصادهای دیگر نیز هنگام تشدید سیاست‌های اخراج دیده شده است، که در پیامدهای قانون ضد مهاجرتی آلاباما (HB56 2011)، جورجیا (HB87 2011) یا مجموعه قوانین تحت عنوان سعودی سازی (Nitaqat)^۱ می‌توان این اثرات را مشاهده کرد. در صورت اجرای این سیاست اخراج کارگران مهاجر، رکود در بخش‌های کلیدی محتمل است. سال‌ها حضور غالب افغانستانی‌ها در برخی مشاغل و صنایع، جایگزینی سریع با نیروی کار ایرانی را ناممکن و در میان‌مدت نیز پرهزینه می‌کند. بر پایه برآوردهای این پژوهش، در سناریوی حداقلی سهم ۱۵ تا ۳۰ درصدی (و گاه بیشتر) این بخش از نیروی کار را در صناعی چون ساختمان و راه‌سازی، چرم و پوشاک، کشاورزی و دامداری، برخی خرده‌فروشی‌ها، مبلمان، و جمع‌آوری زباله و بازیافت نشان می‌دهد. حذف ناگهانی این حلقه‌های تکمیلی، زنجیره‌های تأمین را نیز شکننده می‌سازد. توقف تولید در یک بخش پایین‌دستی می‌تواند تولید واحدهای بالادستی را متوقف و به بیکاری نیروی کار ایرانی ماهر بینجامد. ادبیات سیاستی مهاجرت نشان می‌دهد چنین شوک‌هایی اثرات دومینویی بر صنایع دیگر، قیمت‌ها و حتی اشتغال بومی دارند.

بنابراین، مداخله سیاستی هوشمندانه اجتناب‌ناپذیر است. سه محور پیشنهادی عبارت‌اند از: ۱) نیاز بازار کار ایران به کارگران مهاجر یک تقاضای بلندمدت است و پیش‌بینی می‌شود که این کمبود نیروی کار در آینده با شدت بیشتری احساس شود، از این رو سیاست‌گذار ایرانی باید به حضور کارگران مهاجر نگاه بلندمدت و استراتژیک داشته باشد؛ ۲) تدوین «برنامه مدیریت مهاجرت» برای ثبت‌نام، ساماندهی و بهره‌گیری

۱ - در عربستان سعودی، «تطابقات» که با نام «سعودی‌سازی» نیز شناخته می‌شود، یک سیاست دولتی است که هدف آن افزایش تعداد شهروندان سعودی شاغل در بخش خصوصی است. این یک سیستم سهمیه‌بندی است که شرکت‌ها را بر اساس درصد کارمندان سعودی خود به دسته‌های مختلف اختصاص می‌دهد و بر توانایی آنها در استخدام کارگران خارجی و تمدید مجوزهای کار تأثیر می‌گذارد.

هدفمند از نیروی کار موجود متناسب با نیاز صنایع؛^۳ ایجاد انگیزه در جمعیت فعال بالقوه برای مشارکت در بازار کار. این سیاست تنها با افزایش دستمزد بازاری نیروی کار برای پوشش دادن دستمزد آستانه هر فرد می‌تواند صورت گیرد. در این صورت، باید منتظر افزایش هزینه‌های تولید و تورم بود.

یک دغدغه فراگیر در میان شهروندان و نیز گروه‌های فعال اجتماعی ایران، ناامنی ناشی از حضور کارگران مهاجر است. بر پایه آمارهای موجود منتشرشده در مرکز آمار ایران شواهد قوی بر درست بودن این ادعا وجود ندارد. با این حال، حتی اگر چنین فرضیه‌ای درست هم باشد، لازم است با قانونمند کردن حضور مهاجران امکان اقامه دعوی در مراجع قضایی فراهم شود. بخشی از تعارض منافع منجر به درگیری در میان کارگران مهاجر و کارفرمایان، ناشی از بی‌پناهی قضایی جمعیت مهاجر است.