



معاونت امور زنان و خانواده
ریاست جمهوری

معاونت بررسیهای راهبردی

زنان در بازار کار غیررسمی

سید علی هاشمی*

سمانه ابراهیم‌پور

دی ماه ۱۳۹۴

فهرست مطالب

۱-۵	۱. مقدمه
	۱.۱. روش‌شناسی
	۱.۲. ساختار گزارش
۵-۱۳	۲. غیررسمی شدن اشتغال
	۲.۱. بخش غیررسمی و اشتغال غیررسمی
	■ دلایل وجود اشتغال غیررسمی
	۲.۲. اشتغال زنان در بخش غیررسمی
	۲.۳. گروه‌های اصلی شاغلین غیررسمی زن
	■ کار زنان در خانه
	■ کار دستفروشی زنان
۱۳-۱۷	۳. مشارکت زنان در بازار کار غیررسمی کشور
۱۸-۲۱	۴. زنان و شاغلین غیررسمی در برنامه‌های توسعه
	۴.۱. اشارات غیرمستقیم
	۴.۲. نگاه جنسیتی و بخش غیررسمی در برنامه چهارم توسعه
	■ سند فرابخشی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری
۲۱-۲۸	۵. زنان شاغل در خانه
	۵.۱. قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی
	۵.۲. دستاوردهای حمایت از مشاغل خانگی
۲۸-۳۳	۶. نتیجه‌گیری و پیشنهاد سیاست‌های اجرایی
	۶.۱. پیشنهاد سیاست‌های اجرایی
	■ الزامات اثربخشی سیاست "کار در خانه"
۳۴-۳۶	۷. منابع
۳۷-۴۲	۸. پیوست‌ها
	پیوست یک. تعریف مفاهیم
	پیوست دو. قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی

۱. مقدمه

بازار کار به عنوان حلقه ارتباطی بین عرضه و تقاضای نیروی کار نقش مهمی در تعادل جامعه به عهده دارد. با تحلیل مؤلفه‌های بازار کار مانند نرخ بیکاری و نرخ مشارکت بر مبنای جنسیت، سطح تحصیلات، شهر و روستا و منطقه‌ها، نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار، بار تکفل و چگونگی ترکیب شاغلین می‌توان به تصویری شفاف و واقعی از رویکردهای اجتماعی، اقتصادی و حتی فرهنگی و سیاسی یک کشور دست یافت.

نرخ بیکاری همراه با دو شاخص نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم از مهمترین شاخص‌هایی هستند که در سطح کلان تصویری نسبتاً جامع از اقتصاد یک کشور ارائه می‌دهند. اگرچه هر سه شاخص مهم تلقی می‌شوند ولی در این میان نرخ بیکاری به دلیل آنکه از یک سو متأثر از دو شاخص دیگر است و از سوی دیگر با ساختار جمعیت کشور و سرمایه انسانی، به‌عنوان مهمترین موضوعات مورد توجه سیاست‌گذاران راهبردی، ارتباط تنگاتنگی دارد، از اهمیت دو چندانی برخوردار است (هاشمی ۱۳۹۳).

بیکاری آشکار که حاصل فزونی عرضه بر سطح اشتغال است، شاخصی عریان از عدم برخورداری زنان و مردانی است که در بازار کار از حقوق اولیه خود یعنی اشتغال - صرف نظر از کیفیت آن - محروم هستند. ناامیدی بیکاران از دستیابی به شغل، آغازی برای گسترش آسیب‌های اجتماعی در جامعه است.

شرایط جمعیت ایران هم اکنون مشابه ساختار "پنجره فرصت جمعیتی"^۱ است. این ساختار بهترین وضعیت را در میان چهار سناریویی که باوینیک و همکاران^۲ ۲۰۰۹ (شاملو ۱۳۹۳) شناسایی کرده‌اند، نشان می‌دهد. از این رو عدم کاهش نرخ بیکاری با توجه به ساختار جوان جمعیت و نسبت ۷۰/۹ درصدی جمعیت بالقوه فعال اقتصادی (جمعیت ۱۵-۶۴ ساله که بالاترین میزان تاکنون بوده است) این فرصت طلایی را به تهدیدی امنیتی و اجتماعی برای کشور تبدیل می‌کند که نتیجه اجتناب‌ناپذیر آن چیزی جز یک معادله باخت - باخت در رابطه دولت - ملت نخواهد بود.

گرچه شناخت چگونگی استفاده از این فرصت در کشور مستلزم بررسی همه جانبه بازار کار و روند تغییرات آن است، ولی نگاهی اجمالی به برخی شاخص‌های کلیدی بازار کار و تغییرات آن به درک کلی از این شناخت کمک می‌کند. روند تغییرات تعدادی از شاخص‌های بازار کار کشور در یک دوره ده ساله (از تابستان ۱۳۸۴ تا تابستان ۱۳۹۴) حاکی از عدم تعادل در بازار کار و تشدید آن از ابعاد مختلف جنسی، سنی و استانی در دوره مورد نظر است (جدول ۱).

۱. در سناریوی پنجره فرصت جمعیتی، افراد در سن فعالیت اقتصادی بزرگ‌ترین بخش از جمعیت را تشکیل می‌دهند. به علت کوچک بودن نسبت جمعیت پایین‌تر از ۱۵ ساله و جمعیت ۶۴ ساله به بالا در مقایسه با سه سناریوی دیگر (انفجار جمعیتی، انسداد جمعیتی و ساعت شنی جمعیتی) هزینه‌های بهداشتی و مربوط به سلامت کمتر و امکان پس‌انداز بیشتر است.

۲. Buvinic et.al

جدول ۱. تغییرات نرخ مشارکت، نرخ بیکاری و نیروی کار در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴

عنوان	تابستان ۸۴	تابستان ۹۲	تابستان ۹۴
نرخ مشارکت نیروی کار	۴۲/۸	۳۹/۱	۳۸/۹
تعداد نیروی کار (هزار نفر)*	۲۳۲۹۳	۲۴۷۵۵	۲۵۱۳۹
نرخ مشارکت نیروی کار زنان	۱۸/۷	۱۳/۶	۱۳/۸
نرخ بیکاری	۱۰/۹	۱۰/۴	۱۰/۹
تعداد بیکاران (هزار نفر)	۲۶۷۵	۲۵۶۴	۲۷۴۰
نرخ بیکاری زنان	۱۶/۱	۲۱/۱	۱۹/۹
تعداد شاغلین (هزار نفر)*	۲۰۶۱۸	۲۲۱۹۱	۲۲۳۹۹
سهم اشتغال ناقص	۵/۹	۷/۶	۴/۶
نرخ بیکاری جوانان ۱۵-۲۴ ساله	۲۱/۷	۲۳/۹	۲۵/۷
نرخ بیکاری زنان جوان ۱۵-۲۴ ساله	۳۰/۳	۴۵/۸	۴۴/۲
نرخ بیکاری جوانان ۱۵-۲۹ ساله	۱۹/۵	۲۱/۱	۲۳/۴
نرخ بیکاری زنان جوان ۱۵-۲۹ ساله	۳۰/۸	۴۱/۷	۴۱/۳
فاصله نرخ بیکاری در استان‌های کشور	۱۱/۹	۹/۶	۸/۷

منبع: مرکز آمار ایران، ۱۳۸۴، ۱۳۹۲، ۱۳۹۴، نتایج آمارگیری نیروی کار.

*محاسبه تحقیق

بالا بودن نرخ بیکاری در تمام این دوره همراه با کاهش نرخ مشارکت کل از ۴۲/۸ درصد در تابستان ۱۳۸۴ به ۳۹/۱ در تابستان ۱۳۹۲ و سرانجام کاهش آن به ۳۸/۹ درصد در تابستان ۱۳۹۴ گواهی بر مشکل جدی اشتغال‌زایی در اقتصاد کشور است. در نهایت فقط ۳۴/۶ درصد کل جمعیت واقع در سن فعالیت را شاغلین تشکیل می‌دهند با این توضیح که ۴/۶ درصد از این اشتغال نیز "اشتغال ناقص" گزارش شده است. با تعمیم نتایج طرح آمارگیری نیروی کار و محاسبه تعداد شاغلین ملاحظه می‌شود که تعداد کل مشاغل جدید طی دو دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ و از ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ به ترتیب برابر ۱۵۷۳ هزار و ۲۰۸ هزار نفر می‌باشد. یعنی متوسط سالانه مشاغل ایجاد شده در دو سال اخیر فقط حدود ۱۰۴ هزار نفر است که حاکی از توان بسیار ناچیز اشتغال‌زایی در کشور است.

انباشت نیروی کار آماده ورود به بازار کار به نحوی است که بر اساس جدیدترین بررسی‌های صورت گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، اگر اقتصاد ایران در فاصله سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰ رشد اقتصادی تا ۵ درصد را نیز تجربه کند، نه تنها از تعداد بیکاران کاسته نمی‌شود، بلکه بر تعداد آنها نیز افزوده می‌شود به نحوی که تعداد بیکاران کشور از ۲ میلیون و ۶۴۷ هزار نفر کنونی به حدود ۵ میلیون نفر خواهد رسید (خبرگزاری مهر ۱۳۹۴).

مهمترین علت عدم تناسب فرصت‌های شغلی با نیاز جامعه و عدم تعادل در بازار کار، به بالا بودن هزینه مبادله^۳ مربوط می‌شود. این نکته به نحوی تحت تأثیر نبود دیدگاه جامع به این موضوع مهم در سیاست‌گذاری کشور است. این هزینه‌ها از طریق قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار و سیاست‌ها و برنامه‌های نامناسب همراه با نظام اداری ناکارآمد، به محیط کسب و کار تحمیل و در نتیجه در اشتغال‌زایی خلل ایجاد می‌کند.

بر اساس پایش محیط کسب و کار در شانزده دوره فصلی، تشکل‌های اقتصادی وضعیت محیط کسب و کار (۶ مؤلفه محیطی) را ۴۰٪ از ۱۰۰ ارزیابی کرده‌اند که وضعیت خوبی محسوب نمی‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۴). طبق اعلام بانک جهانی در "گزارش فضای کسب و کار ۲۰۱۵"، ایران از نظر سهولت فعالیت‌های اقتصادی و فضای کسب و کار با بهبود ۱۲ رتبه ای از رتبه ۱۳۰ در سال ۲۰۱۴ به ۱۱۸ در میان ۱۸۹ کشور جهان دست یافته است.^۴

با توجه به پایین بودن رتبه ایران از نظر سهولت فعالیت‌های اقتصادی و فضای کسب و کار در جهان و هزینه مبادله بالا ناشی از اجرای قوانین و مقررات در کشور، واکنش کارفرمایان به این هزینه‌ها (در مواردی غیرضروری)، رویکرد فرار از بخش رسمی به سوی بخش غیررسمی اقتصاد است. تا با پنهان نمودن بنگاه اقتصادی از حیطه نظارت دولت، هزینه‌های خود را کاهش دهند. واکنش متقاضیان ورود به بازار کار هنگام مواجه شدن با درهای بسته بازار کار، به ناچار رویکرد به مشاغل غیررسمی است.

به لحاظ آماری مهمترین دلیل پایین بودن نرخ مشارکت کل کشور، نرخ مشارکت بسیار ناچیز زنان در بازار کار است. نرخ مشارکت زنان در مقاطع زمانی ۱۳۸۴، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ به ترتیب ۱۸/۷، ۱۳/۶ و ۱۳/۸ درصد است. کشور ما در میان ۳۰ اقتصاد بزرگ دنیا رتبه اول را در استفاده نکردن از نیروی کار زنان کسب کرده است (شاملو ۱۳۹۳). در نتیجه سهم زنان شاغل به کل شاغلین در تابستان ۱۳۹۴، فقط ۱۵/۶ درصد در مقایسه با سهم ۸۴/۴ درصدی مردان است. از مقایسه تعداد شاغلین زن در فاصله دو سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ در می‌یابیم که در این مدت علی‌رغم افزایش جمعیت واقع در سن فعالیت زنان برابر ۲۱۵۸ هزار نفر، به میزان ۷۰ هزار نفر از تعداد شاغلین آنها کاسته شده است. اگر این نتایج با افزایش سطح تحصیلات زنان به‌ویژه در سطوح آموزش عالی در نظر گرفته شود، به نظر می‌رسد که تحولات بازار کار زنان در این دوره در جهت عکس تحولات جمعیتی و اجتماعی آنها بوده است. بر خلاف جهت تغییرات بازار کار زنان در همین دوره، تعداد زنان خانه‌دار از ۱۵۹۹۷ هزار نفر با افزایشی معادل ۲۸۴۷ هزار نفر به ۱۸۸۴۴ هزار نفر رسیده است که حدود ۷۰۰ هزار نفر بیش از افزایش جمعیت واقع در سن فعالیت زنان در این مدت است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که بخشی از زنان شاغل طی این مدت به جمعیت زنان خانه‌دار ملحق شده‌اند.

۳. Transaction Cost

۴. شاخص فضای کسب و کار بر اساس ۱۰ زیرشاخص، آغاز کسب و کار، دریافت مجوز ساخت و ساز، هزینه دریافت اشتراک برق توسط شرکت‌ها، ثبت دارایی‌ها، کسب اعتبارات یا دریافت وام، حمایت از سرمایه‌گذاران، پرداخت مالیات، تجارت کالا در جهان، سهولت اجرای قراردادهای و ورشکستگی و تعطیلی شرکت‌ها محاسبه می‌شود. این شاخص نشان دهنده سهولت و مناسب بودن هر کشور برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و تجاری است.

اگر چه در نگاه اول عامل اصلی ورود به بازار کار کسب درآمد است ولی مؤلفه‌های دیگری همچون شأن و منزلت شغلی، پیوند افراد با اجتماع، سطح تحصیلات، نگرش فرهنگی، بعد خانوار و مانند اینها اثرات غیرقابل انکاری بر اندازه‌ی عرضه نیروی کار به‌ویژه زنان در ورود به بازار کار دارد.

حال این پرسش مطرح می‌شود که چگونه می‌توان این تباین را توضیح داد؟ یا به عبارتی تبیین و توضیح مغایرت سمت و سوی تغییرات جمعیتی و اجتماعی (ورودی بیش از ۵۷ درصد زنان به آموزش عالی، افزایش سن ازدواج، کوچک شدن بعد خانوار و...) با تغییرات بازار کار (خروج حدود ۷۰۰ هزار نفر زنان شاغل در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲، کاهش نرخ مشارکت نیروی کار زنان به ۱۳/۸ درصد در مقایسه با نرخ حدود ۴۵ درصدی در وضعیت مشابه جهانی و ...) چیست؟ آیا به‌راستی زنان از بازار کار روی‌گردان و به سمت خانه‌نشینی و خانه داری روی آورده‌اند؟

با هدف کلی مطالعه وضعیت زنان شاغل در بازار کار غیررسمی ایران و پیشنهاد سیاست‌های اجرایی برای بهبود شرایط آنان، تلاش می‌شود که به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود. اما آنچه به عنوان پیش فرض در این گزارش در نظر گرفته می‌شود مبتنی بر داشتن حق اشتغال تمام افراد جامعه بر اساس اصل ۲۸ قانون اساسی است. طبق این اصل "دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید" (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۹). بنابراین "حق اشتغال به کار و شرایط مساوی احراز آن" برای زنان از جمله حقوقی است که قانون اساسی آن را به رسمیت شناخته است.

- چرا اشتغال غیررسمی وجود دارد و چه عواملی بر رشد آن تاثیرگذار است؟
- چه اشکالی از اشتغال در بخش غیررسمی در میان زنان رایج است؟
- در کشور ما شاغلین غیررسمی زن چه سهمی از نیروی کار دارند و در فعالیت‌های کدام یک از بخش‌های اقتصادی مشارکت می‌نمایند؟
- برنامه‌های توسعه چگونه به این امر پرداخته‌اند؟
- در دهه‌های اخیر، برای بهبود وضعیت این گروه از زنان شاغل چه اقداماتی صورت گرفته است؟

۱.۱. روش‌شناسی

در تهیه این گزارش ترکیبی از روش اسنادی و کیفی به کار گرفته شده است. گزارش‌های قابل دسترسی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منبع اصلی داده‌های مربوط به مشاغل خانگی در ایران است و از اطلاعات مرکز آمار ایران نیز در موارد مورد نیاز استفاده شده است. علاوه بر این گفتگو با تعدادی از کارشناسان صاحب‌نظر و زنان شاغل غیررسمی به تدوین این گزارش کمک کرده است.

۱.۲. ساختار گزارش

پس از مقدمه، در بخش دوم گزارش به تفاوت‌ها و وجوه مشترک دو مفهوم بخش غیررسمی و اشتغال غیررسمی و دلایل رشد آنها پرداخته شده است. علاوه بر این اشتغال زنان در بخش غیررسمی و دو شکل عمده از کار این شاغلین یعنی "کار در خانه" و کار غیررسمی در بخش تجارت به صورت "دستفروشی" در این بخش ارائه شده است. بخش سوم بر وضعیت زنان شاغل در بخش غیررسمی ایران متمرکز است. در بخش چهارم گزارش، مروری بر اشارات برنامه‌های توسعه به زنان و شاغلین بخش غیررسمی و یا فعالیت‌هایی که به نحوی با این بخش می‌تواند مرتبط باشد، صورت گرفته است. بخش پنجم به وضعیت "زنان شاغل در خانه" کشور و عملکرد قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی اختصاص داده شده است. نتیجه‌گیری و سیاست‌های اجرایی در بخش پایانی گزارش (بخش ششم) طرح گردیده است.

۲. غیررسمی شدن اشتغال

در بسیاری از کشورهای جهان افزایش شاغلین غیررسمی و رشد بخش غیررسمی توجه سیاست‌گذاران بازار کار را به خود جلب نموده است. ترکیب و همراه شدن این دو فرآیند در شرایط جهانی شدن اقتصاد به روند "غیررسمی شدن اشتغال"^۵ به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه دامن زده است. نگرانی از فعالیت بنگاه‌های اقتصادی به دور از چشم سیستم‌های نظارتی و محروم شدن شاغلین غیررسمی از حمایت‌های اجتماعی و قانونی موجب تلاش بیشتر برای شناسایی شاغلین و بخش غیررسمی اقتصاد شده است.

۲.۱. بخش غیررسمی و اشتغال غیررسمی

در تحلیل وضعیت بازار کار و سیاست‌گذاری‌ها پرداختن به مفاهیم "بخش غیررسمی"^۶ و "اشتغال غیررسمی"^۷ ضروری است، زیرا آنها به جنبه‌های متفاوتی از "غیررسمی شدن اشتغال" و گروه‌های هدف گوناگون می‌پردازند. هیچکدام از این دو معیار جایگزین یکدیگر نیستند و لازم است به‌گونه‌ای تعریف و اندازه‌گیری شوند که قابل تفکیک باشند. واحد مورد بررسی و مشاهده در این دو از هم متفاوت است؛ در یکی بنگاه‌های اقتصادی^۸ است و در دیگری شغل‌ها^۹.

۵. Informalization of Employment

۶. Informal Sector

۷. Informal Employment

۸. برخی از کارشناسان به کار بردن مفهوم "اقتصاد غیر رسمی" (Informal Economy) را بر مفهوم "بخش غیررسمی" (Informal sector) ترجیح می‌دهند که شامل همه فعالیت‌های اقتصادی است که در عمل کاملاً و یا به‌صورت ناکافی تحت پوشش قوانین و مقررات رسمی کشور نیستند (Huitfeldt et al ۲۰۰۶).

۹. Enterprises

۱۰. Jobs

اشتغال در بخش غیررسمی و نحوه اندازه‌گیری آن از سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۹۰ مطرح شد. تا بتوان کمیت و سهم این بخش را در تولیدات ناخالص داخلی کشورها مشخص نمود. در این مفهوم ویژگی‌های واحدهای تولیدی (بنگاه‌های اقتصادی)^{۱۱} (Hussmanns ۲۰۰۴) که فعالیت اقتصادی در آن جریان دارد به‌جای خصوصیات افرادی که به انجام کاری در این بنگاه‌ها مشغول هستند^{۱۲} مدنظر قرار می‌گیرد.

اشتغال در بخش غیررسمی شامل همه شغل‌ها در بنگاه‌های غیررسمی یا همه افرادی که در یک بنگاه غیررسمی کار می‌کنند بدون در نظر گرفتن وضعیت شغلی آنها، می‌شود و می‌تواند شامل ترکیبی از موارد زیر باشد:

- بنگاه‌های اقتصادی خصوصی که مالک آن افراد یا خانواده‌ها هستند و امکان محاسبات مالی آن‌گونه که بتوان درآمد آن را از سایر فعالیت‌های صاحب بنگاه تفکیک کرد، وجود ندارند. به عبارت دیگر بنگاه‌های اقتصادی که مالکیت و فعالیت‌های آن توسط عضوی یا اعضای خانوار و یا مشارکت اعضای از خانوارهای دیگر اداره می‌شوند و سیستم حسابداری و حسابرسی مالی ندارند، در این گروه قرار می‌گیرند.
- بنگاه‌های اقتصادی که بخشی از کالاهای تولید شده و یا خدمات را با هدف فروش تهیه و ارائه می‌کنند.
- بنگاه‌هایی که طبق قوانین و مقررات کشور ثبت شده نیستند و کارگران آنها نیز از حمایت‌های قانونی برخوردار نمی‌شوند.
- بنگاه‌های ثبت نشده‌ای که در حوزه غیرکشاورزی فعالیت می‌کنند (فعالیت‌های غیرکشاورزی در بخش کشاورزی در این گروه جای می‌گیرد).

تجربیات نشان می‌دهد که فرآیند جهانی شدن اقتصاد موجب گردیده تا گروهی از کارفرمایان به دلیل فشار بازارهای رقابتی برای کاهش هزینه‌ها ترکیبی از کارگران را در اشکال مختلف اشتغال به‌کار گیرند و بخش قابل توجهی از کارگران با قراردادهایی که حمایت‌های اجتماعی و قانونی را برای آنها تأمین نمی‌کند، به‌کار گمارده شوند.

به همین دلیل برخی از کارشناسان بر این باورند که به‌کار بردن عنوان "اشتغال غیررسمی" در سیاست‌گذاری‌ها می‌تواند گمراه‌کننده باشد، زیرا این عنوان به خوبی گویای مسائل این نوع اشتغال نیست و استفاده از مفهوم "اشتغال حمایت نشده"^{۱۳} از نظر قانونی و اجتماعی را پیشنهاد می‌کنند. در نهایت اشتغال غیررسمی شامل تمام شغل‌های غیررسمی است؛ چه در بنگاه‌های اقتصادی رسمی و چه در بنگاه‌های غیررسمی و یا خانواده انجام شده باشد.

۱۱. Enterprise Approach

۱۲. Labor Approach

۱۳. Unprotected Employment

بدین ترتیب دو مفهوم "بخش غیررسمی" و "اشتغال غیررسمی" مکمل یکدیگرند زیرا واحد تحلیل این دو مفهوم متفاوت است. یک فرد می‌تواند همزمان یک یا دو شغل رسمی و/یا غیررسمی داشته باشد. در بخش غیررسمی نوع بنگاه اقتصادی مانند سازماندهی قانونی و سایر ویژگی‌های مربوط به بنگاه مدنظر قرار می‌گیرد و در اشتغال غیررسمی تمرکز بر وضعیت استخدام و نوع شغل و سایر ویژگی‌های شغلی است.

وضعیت‌های شغلی^{۱۴} در اشتغال غیررسمی را می‌توان به موارد زیر تفکیک کرد:

- کارکنان مستقل^{۱۵} و کارفرمایان^{۱۶} که صاحب یک بنگاه اقتصادی هستند. وضعیت شغلی این نوع کارکنان مستقل و کارفرمایان را به دشواری می‌توان از نوع بنگاهی که مالک آن هستند، جدا کرد. در نتیجه ماهیت غیررسمی شغل آنها شکل گرفته از ویژگی‌های بنگاه اقتصادی است.
- کارکنان فامیلی^{۱۷} که برای یک بنگاه اقتصادی رسمی و یا غیررسمی که متعلق به خانوار است و کالاها و خدمات خود را در بازار عرضه می‌کند، کار می‌کنند. این افراد معمولاً قرارداد نوشته شده، ندارند، کار آنها تابع مقررات قانونی نیست و از حمایت‌های قانونی و اجتماعی برخوردار نیستند و حتی در بسیاری از مواقع به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه بدون دستمزد کار می‌کنند.
- شاغلین غیررسمی (استخدام‌شدگان) مزد و حقوق‌بگیر که توسط بنگاه‌های اقتصادی رسمی و یا غیررسمی به کار گرفته می‌شوند و تابع قانون کار و حمایت‌های اجتماعی و قانونی نیستند. قراردادهای این افراد براساس تصمیم کارفرمایان (پیمانکاران) می‌تواند محدود، کوتاه مدت و موقت باشد و یا حتی بدون قرارداد به کار مشغول شوند.
- کارکنان شاغل در خانوار که با مزد یا بدون آن، غالباً در تولید کالاهایی برای مصرف خانوار سهیم هستند.


تفکیک بنگاه‌های اقتصادی و وضعیت شغلی کارگران یعنی نوع روابط میان دو مفهوم بخش غیررسمی و اشتغال غیررسمی در جدول ۲ نشان داده شده است.


۱۴. Status in Employment
 ۱۵. Own-Account Workers
 ۱۶. Employers
 ۱۷. Contributing Family Workers


جدول ۲. چارچوب مفهومی اشتغال غیررسمی و نوع بنگاه اقتصادی

وضعیت شغلی							بنگاه اقتصادی
مزد و حقوق بگیران		کارکنان فامیلی	کارفرمایان		کارکنان مستقل		
رسمی	غیررسمی	غیررسمی	رسمی	غیررسمی	رسمی	غیررسمی	
	۲	۱					رسمی
۷	۶	۵		۴		۳	غیررسمی
	۱۰	۹				۸	خانوار*

منبع: برگرفته از ۱۸: ۲۰۰۴ *Husmanns* (با تغییراتی)

 براساس تعریف وجود ندارد

 اشتغال در بخش رسمی

 اشتغال در بخش غیررسمی

اشتغال در بخش غیررسمی: شماره‌های ۳ تا ۷

اشتغال غیررسمی: شماره‌های ۱ تا ۶ و ۸ تا ۱۰

* خانوارهایی که فقط برای مصرف خانوار تولید می‌کنند.

شماره‌های ۱ و ۵: کارکنان فامیلی: بدون قرارداد اشتغال و بدون حمایت‌های قانونی به دلیل انجام کار در بنگاه‌های اقتصادی رسمی (شماره ۱) یا بنگاه‌های غیررسمی (شماره ۵). ماهیت غیررسمی شغل آنها مستقیماً با وضعیت شغلی آنها مرتبط است.

شماره‌های ۲، ۶ و ۱۰: کارگران صاحب شغل‌های غیررسمی که ممکن است توسط بنگاه اقتصادی رسمی (شماره ۲)، یا غیررسمی (شماره ۶) یا توسط خانوار (با پرداخت دستمزد) به کار گرفته شده باشند (شماره ۱۰).

شماره ۳ و ۴: کارکنان مستقل (شماره ۳) و کارفرمایان (شماره ۴) که در بنگاه اقتصادی غیررسمی متعلق به خودشان کار می‌کنند. ماهیت غیررسمی شغل‌های آنان مستقیماً با ویژگی‌های بنگاه اقتصادی که مالک آن هستند، مرتبط است.

شماره ۷: کارگران صاحب شغل رسمی در بنگاه‌های اقتصادی غیررسمی.

شماره ۸ و ۹: کارکنان شاغل در خانوار که در تولید کالاها و خدمات فقط برای استفاده خانوار فعالیت می‌کنند.

■ دلایل وجود اشتغال غیررسمی

با روند روبه افزایش رشد بخش غیررسمی و "غیررسمی شدن اشتغال"، دلایل وجود و گسترش تعداد و سهم شاغلین غیررسمی در نیروی کار به یک مسئله جدی در تحلیل وضعیت بازار کار تبدیل شده است و اطلاع سیاست‌گذاران از تهدیدها و فرصت‌ها و انگیزه‌های شاغلین غیررسمی و بنگاه‌های اقتصادی بسیار مهم است، زیرا در سراسر جهان سهم اشتغال غیررسمی

یعنی شغل‌هایی که خارج از ساختار رسمی که تحت نظارت دولت‌ها، تابع مقررات مالیات، شرایط و روابط محیط کار و حمایت‌های اجتماعی نیستند، در حال افزایش است. به طوری که حدود نیمی از شغل‌های موجود در بخش‌های غیرکشاورزی در کشورهای در حال توسعه می‌تواند "غیررسمی" تلقی شود. این سهم در کشورهای جنوب آسیا به ۸۰ درصد می‌رسد. اگر اشتغال بخش کشاورزی وارد محاسبات شود، سهم اشتغال غیررسمی از کل اشتغال در برخی از کشورها مانند کشورهای جنوب آسیا تا حد ۹۰ درصد افزایش می‌یابد (Chen ۲۰۰۱).

همچنین خوداشتغالی^{۱۸} خارج از بخش کشاورزی که شاخصی از اشتغال غیررسمی است به‌طور مستمر در حال افزایش است. در دهه ۱۹۶۰ این سهم معادل ۲۲ درصد بود و در دهه ۱۹۹۰ به ۳۱ درصد رسیده است (Huitfeldt et al. ۲۰۰۶).

گرچه دلایل رشد اشتغال غیررسمی در میان کشورها متفاوت است ولی بحث اینکه کارگران تعمداً به اشتغال غیررسمی می‌پردازند برای این که مجبور به رعایت قوانین و مقررات نباشند و یا نمی‌خواهند از حمایت‌های قانونی مانند پوشش‌های بیمه‌ای برخوردار شوند (حتی با کیفیت نامطلوب سیستم بیمه) به‌نظر منطقی نمی‌رسد. بنابراین شاید در بسیاری از کشورها برای کسانی که از بازار کار رسمی طرد شده‌اند این آخرین جایگزین "بیکاری" است.

دلایل وجود و رشد سهم شاغلین غیررسمی را می‌توان چنین خلاصه کرد:

- شکست برنامه‌های توسعه
- عدم موفقیت در تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و اقدامات دولت برای رونق بازار کار و فراهم آوردن بستر مناسب برای فرصت‌های شغلی برای همه از مهم‌ترین دلایل رشد اشتغال غیررسمی است. با ظرفیت پایین بخش‌های عمومی و خصوصی برای جذب سریع نیروی کار، تبعیض‌های بازار کار علیه گروه‌های اجتماعی و زنان یا مشاغل خاص پیچیده‌تر و بدتر شده است.
- قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار
- این قوانین غالباً برای بنگاه‌های اقتصادی بزرگ تدوین شده‌اند، در نتیجه نمی‌توانند پاسخگوی نیازهای بنگاه‌های اقتصادی کوچک و در حال رشد باشند. قانون کار و یا نحوه اجرای آن نیز ممکن است در این وضعیت مؤثر بوده باشد.
- تصمیمات و رفتار کارفرمایان
- کارفرمایان برای کاهش هزینه‌ها و رقابت در بازار به روش‌های استخدام نیروی کار به‌صورت غیررسمی روی می‌آورند. نحوه عقد قراردادها (در صورتی که قراردادی واقعاً وجود داشته باشد) به‌گونه‌ای است که کارگران بدون حمایت‌های قانونی و اجتماعی، با دستمزد کمتر و با شرایط آسان‌تر برای اخراج به‌کار گرفته می‌شوند.

۲.۲. اشتغال زنان در بخش غیررسمی

سهم بیشتر زنان از اشتغال غیررسمی در سطح جهانی، اهمیت نقش آنان را در تأمین منابع مالی خانوار بارزتر می‌کند. البته کار زنان در خانه حتی با دریافت دستمزد، غالباً در آمارهای رسمی شمارش نمی‌شود.

سهم بخش غیررسمی در تولید ناخالص داخلی (غیرکشاورزی)؛ کشورهایی که اطلاعات آنها موجود بوده است بین ۴۵ تا ۶۰ درصد گزارش شده و سهم درآمد حاصل از بخش غیررسمی در کل درآمد خانوارها حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد برآورد شده است (Chen ۲۰۰۱).

جدول ۳. سهم نیروی کار بخش غیررسمی (غیرکشاورزی) به تفکیک جنس در کشورهای منتخب (درصد)

کشور	زنان	مردان
تونس	۳۹	۵۲
برزیل	۶۷	۵۵
ونزوئلا	۴۷	۴۷
هند	۹۱	۷۰
اندونزی	۸۸	۶۹
فیلیپین	۶۴	۶۶

منبع: ۵: Chen ۲۰۰۱

در بیشتر کشورهای در حال توسعه اکثریت زنان فعال اقتصادی در بخش غیررسمی شاغل هستند. به طوری که در کشور هند یا اندونزی بخش غیررسمی (غیرکشاورزی) برای ۹ زن از هر ۱۰ زن شاغل، فرصت شغلی فراهم کرده است. به نظر می‌رسد در اغلب کشورها بخش غیررسمی حداقل برای نیمی از زنان امکان اشتغال ایجاد نموده است.

۲.۳. گروه‌های اصلی شاغلین غیررسمی زن

هرچند اطلاعات کامل و دقیقی در مورد زنان شاغل غیررسمی شامل آنهایی که در بخش غیررسمی فعالیت می‌کنند، وجود ندارد، اما براساس بررسی‌های به‌عمل آمده (Chen ۲۰۰۹, Huitfeldt et al. ۲۰۱۳, ILO^{۲۰} ۲۰۱۴, Chen ۲۰۱۴, WIEGO^{۱۹}) در اغلب کشورها دو گروه اصلی شناسایی شده‌اند:

۱۹. Women in Informal Employment: Globalization and Organization
 ۲۰. International Labor Organization

- زنانی که در خانه کار می‌کنند^{۲۱}

- دستفروشان خیابانی^{۲۲}

■ کار زنان در خانه

امروزه پدیده "کار در خانه" یک موضوع جهانی است که در کشورهای فقیر و غنی به چشم می‌خورد. در این نوع کار صاحبان بنگاه‌های اقتصادی (کارگاه‌ها و یا کارخانه‌ها) برای کاهش هزینه‌ها و افزایش سود، بخشی از فرآیند تولید و کار را به بیرون از محل بنگاه انتقال داده و به زنانی (گاهی اوقات مردان نیز) که در خانه خودشان کار می‌کنند، سفارش می‌دهند. پیشرفت‌های تکنولوژیک سفارش کار را به بیرون آسان‌تر و سودآورتر کرده است (Chen et.al ۱۹۹۹, Raju ۲۰۱۳). بنابراین زنان با کار در خانه به فعالیت و نوآوری‌های صنایع کمک می‌کنند (مانند مونتاژ قطعات الکترونیک، قطعات اتومبیل، بسته‌بندی دارو و...) و یا در صنایع سنتی مثل قالی‌بافی و پوشاک مشغول به کار می‌شوند. در هر صورت نتیجه کار این زنان در بازار به فروش می‌رسد و امروزه کار آنها بخشی از فرآیند تولید کارخانه‌های بزرگ و حتی در مواردی به زنجیره ارزش^{۲۳} اقتصاد جهانی متصل است. در برخی از کشورهای توسعه‌یافته کارهای اداری و کارهای تخصصی که مهارت بیشتری را می‌طلبد مانند تکنولوژی‌های اطلاعات^{۲۴}، ارتباطات، بازاریابی از راه دور و مشاوره‌های فنی از طریق "کار در خانه" انجام می‌شود.

با اطلاعات موجود، برآورد شده که زنان بیش از ۸۵ درصد از شاغلین "کار در خانه" را در بیشتر کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه آسیا، تشکیل می‌دهند. این زنان شاغل شامل سه دسته از کارگران هستند:

- کارکنان زن مستقل که در منزل خود کار می‌کنند.
- کارکنان فامیلی که در بنگاه اقتصادی خانوار مشغول به کار هستند.
- زنانی که برای کارفرمایانی (قراردادهای دست دوم^{۲۵}) در خانه کار می‌کنند.

مهمترین معیار مشخص‌کننده این گروه از زنان شاغل از سایر گروه‌های کارگری (رسمی و غیررسمی) محل انجام فعالیت آنها و کار در "خانه" خودشان است (WIEGO ۲۰۱۴). تصمیم‌گیری اعضای خانوار و یا نظر و سفارش کارفرمایان در تولید نوع کالا و خدمات مؤثر است و هدف نهایی دریافت دستمزد و یا کمک به افزایش درآمد خانوار است.

۲۱. Home- Based Workers

۲۲. Street Vendors

۲۳. Value Chain

۲۴. Information Technology

۲۵. نوع قراردادهای دست دوم بستگی به کارفرما دارد که غالباً دستمزد در مقابل تولید یک واحد از کالای مورد نظر محاسبه می‌شود؛ *Piece rate work* (در اصطلاح خیاطی به آن "تکه دوزی" گفته می‌شود).

چن^{۲۶} ساده‌ترین تعریف را از زنان شاغل در خانه ارائه نموده است (۲۰۱۴): "آنهايي که در خانه خود برای بازار، کالا یا خدمات تولید می‌کنند".

شاغلین کار در خانه را به دو گروه عمده می‌توان تفکیک کرد :

- خوداشتغال‌ها^{۲۷} (خویش‌فرما)

این گروه از زنان کارگر خوداشتغال هزینه‌های تولید مثل تهیه مواد خام، ابزار کار، آب، برق، اجاره محل، حمل و نقل و... را خودشان می‌پردازند و کالاها را هم خودشان در بازارهای محلی، منطقه ای و... به فروش می‌رسانند. غالباً فرد دیگری را در استخدام ندارند ولی اعضا خانوار به عنوان کارگران فامیلی در انجام فعالیت‌های اقتصادی مشارکت می‌کنند.

- کارگران خانگی (کار برای دیگران)

این گروه از زنان کارگر که با قراردادهای کتبی یا شفاهی (قراردادهای دست دوم) برای یک بنگاه اقتصادی دیگر کار می‌کنند، اصطلاحاً "کارگران خانگی"^{۲۸} نامیده می‌شوند. مواد خام، ابزار و... توسط کارفرما برای آنها تهیه می‌گردد و در مقابل انجام هر قطعه کار دستمزد دریافت می‌کنند. کالاها را خودشان به بازار عرضه نمی‌کنند اما بخشی از هزینه‌های تولید مانند اجاره محل، آب و برق و رفت و آمد برعهده آنهاست.

هر دو گروه همواره با خطر سفارش کار به صورت نامنظم، لغو قراردادهای، عدم امکان تأمین موادخام در موقع نیاز، دستمزدهای عقب افتاده و کالاهای مسترد شده (به دلایل گوناگون) مواجه هستند. علاوه بر این شرایط کلان اقتصادی کشور مانند تورم و افزایش قیمت مواد خام وضعیت آنها (به‌ویژه خود اشتغال‌ها) را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

■ کار دستفروشی زنان

این نوع از کار و فعالیت‌های زنان در بخش غیررسمی تجارت^{۲۹} یعنی داد و ستد و دستفروشی در بسیاری از کشورها رایج است. در کشورهایی که آماری در این زمینه وجود دارد، داد و ستد غیررسمی - غالباً در خیابان‌ها - بین ۷۳ تا ۹۹ درصد از شاغلین بخش غیررسمی تجارت را تشکیل می‌دهد و سهم زنان بیش از ۵۰ درصد از شاغلین تجارت غیررسمی برآورده شده است. البته در کشورهایی که به دلایل فرهنگی و هنجارهای اجتماعی اصولاً کار زنان در خیابان پذیرفته شده نیست، این نوع فعالیت اقتصادی هم بسیار محدود است.

۲۶. Chen

۲۷. Self Emplpyed

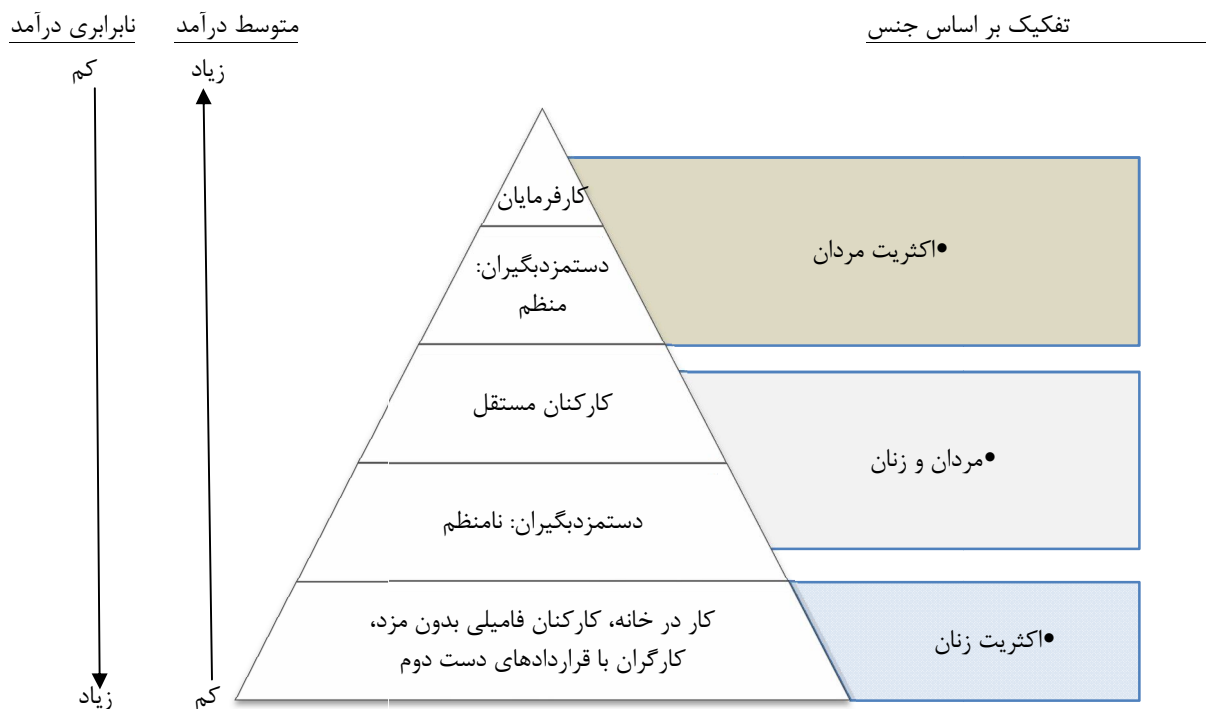
۲۸. Homeworkers

۲۹. Informal Traders

به‌طور کلی، در هریک از گروه‌های اصلی شاغلین غیررسمی از یک سو زنان و مردان هر دو دستمزد کمتری در مقایسه با کارگران بخش رسمی دریافت می‌کنند و از سوی دیگر شکاف جنسیتی در دستمزد و حقوق در بخش غیررسمی (تفاوت حقوق و دستمزد زنان و مردان) بیشتر از بخش رسمی است.

در نتیجه اطلاعات موجود حاکی از آن است که بین اشتغال در بخش غیررسمی و نابرابری‌های درآمدی هم‌پوشانی وجود دارد، به‌طوری که سهم بزرگی از آنهایی که در این بخش کار می‌کنند در مقایسه با بخش رسمی درآمد کمتری به‌دست می‌آورند. این هم‌پوشانی برای زنان بیشتر از مردان است. زنان شاغل در این بخش غالباً فاقد حمایت‌های اجتماعی و قانونی (بیمه درمانی، بیمه بیکاری و...) هستند و معمولاً به‌صورت غیرمنظم و با قراردادهای موقتی و موقت کار می‌کنند.

نمودار ۱. تقسیم‌بندی بخش غیررسمی بر اساس جنس، درآمد و نابرابری درآمد



منبع: Huitfeldt et.al ۲۰۰۹: ۹۹

۳. مشارکت زنان در بازار کار غیررسمی کشور

با توجه به موضوع گزارش، شناسایی زنان شاغل بخش غیررسمی برای تعیین گروه هدف مسأله‌ای درخور توجه است. با بررسی‌های به‌عمل‌آمده مشخص می‌گردد که بخش قابل ملاحظه‌ای از مطالعات انجام شده در ایران در سطح شهرستان یا

استان و یا با در نظر گرفتن ویژگی‌های خاصی از نیروی کار و غالباً بدون تفکیک جنسیتی انجام شده است (رنانی ۱۳۸۴، رضوانی ۱۳۸۴، احمدی شادمهری ۱۳۸۶). در نتیجه برآوردهای این پژوهش‌ها برای این گزارش قابل استفاده نخواهد بود.

در آخرین برآوردها در این زمینه، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سومین همایش بین‌المللی مهارت آموزی و اشتغال (خرداد ۱۳۹۴)، اعلام نمودند که سهم نیروی کار از تولید ناخالص ملی رو به افول و از ۲۲ میلیون نیروی کاری که مرکز آمار اعلام می‌کند، ۱۵ میلیون نفر دارای دفترچه بیمه هستند و این به معنای این است که ۷ میلیون نفر (زن و مرد) در بخش غیررسمی مشغول به کار هستند (اخبار پارسیک ۱۳۹۴). اگرچه در نبود آمارهای رسمی و بررسی‌های میدانی از شاغلین غیررسمی چنین برآوردهایی می‌تواند به شناخت موضوع تاحدودی کمک کند ولی به دقت نظر بیشتری نیاز هست. زیرا در عمل هستند زنان و مردانی که در مشاغل غیررسمی فعالیت دارند ولی با استفاده از مکانیسم‌های بیمه‌ای گوناگون، تحت پوشش بیمه هستند. در مقابل برخی افراد در مشاغل به ظاهر رسمی فاقد دفترچه بیمه می‌باشند. از این گذشته بسیاری از شاغلین غیررسمی به ویژه زنان به نظر می‌رسد در آمارهای مرکز آمار ایران به عنوان خانه‌دار طبقه‌بندی شده‌اند. ضمن این‌که اساساً تمیز شاغلین غیررسمی از رسمی با معیار داشتن و نداشتن دفترچه بیمه به ابهامات موجود در شناخت زنان شاغل غیررسمی در کشور کمک چندانی نمی‌کند.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مطالعه بازار کار غیررسمی و پیش‌بینی آن برای برنامه پنجم توسعه کشور (طرح تهیه اسناد توسعه اشتغال و سرمایه‌گذاری ۱۳۹۱) اشتغال غیررسمی غیرکشاورزی را در سال پایانی برنامه (۱۳۹۴) ۴۹/۷ درصد برآورد کرده که نسبت به سال اول برنامه (۱۳۸۹) ۱/۶ درصد افزایش نشان می‌دهد. داده‌های این گزارش به تفکیک جنس ارائه نشده و همچنین شاغلین بخش کشاورزی که عمدتاً در مناطق روستایی و سنتی فعالیت دارد در محاسبات منظور نگردیده است.^{۳۰}

رنانی در مطالعه ساختار اشتغال در بخش غیررسمی با تأکید بر جذب نیروی انسانی (رنانی و همکاران ۱۳۸۰) بخش غیررسمی بازار کار شهری در ایران (در سال ۱۳۷۷) را حدود ۵۲ درصد برآورد کرده است. برآوردهای این گزارش با توجه به تمرکز اطلاعات بر جامعه شهری و نیروی کار تحصیلکرده از جامعیت لازم برای شناسایی زنان شاغل بخش غیررسمی برخوردار نیست.

بررسی رنانی و همکاران (۱۳۹۰) با عنوان "شناخت ساختار اشتغال زنان در بخش غیررسمی کشور" برای دوره زمانی ۱۳۷۶ تا قبل از ۱۳۸۶ تنها منبع معتبر و قابل اتکایی است که اطلاعات را به تفکیک انواع فعالیت و وضع شغلی برای زنان و مردان

۳۰. در گزارش‌های نیروی کار در بخش غیررسمی اغلب کشورها، شاغلین بخش کشاورزی از محاسبات تفکیک می‌شوند. سازمان بین‌المللی کار (Chen ۲۰۰۱ به نقل از ILO ۱۹۹۳) تصمیم‌گیری در این زمینه و حتی تعیین اندازه بنگاه اقتصادی غیررسمی (تعداد نیروی کار) را به خود کشورها واگذار کرده است. در گزارش فوق نیز قید شده که فعالیت‌های بخش کشاورزی به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گزارش کرده است. خلاصه‌ای از برآوردهای این تحقیق (صفحات ۵۳ تا ۵۹) درباره نیروی کار بخش غیررسمی و اشتغال زنان ارائه می‌شود:

تحقیق با به‌کارگیری اطلاعات پایه مربوط به آمارگیری‌های سالیانه "ویژگی‌های اشتغال- بیکاری کشور" سهم و ساختار اشتغال در بخش غیررسمی را محاسبه نموده که نشان می‌دهد در دوره ده ساله ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۶ از کل شاغلین کشور ۳۰ درصد در بخش غیررسمی و ۷۰ درصد در بخش رسمی مشغول به فعالیت بوده‌اند. درحالی‌که مشارکت زنان در دو بخش رسمی و غیررسمی تقریباً مشابه یکدیگر است (۴۹ و ۵۱ درصد). اما سهم سه برابری اشتغال رسمی مردان نسبت به غیررسمی حاکی از آن است که احتمال اشتغال زنان در بخش غیررسمی بیشتر از مردان است.

در ترکیب دو سطح تحصیلی دیپلم و بالاتر و زیردیپلم و مناطق شهری و روستایی یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که صرف‌نظر از جنسیت، دارندگان تحصیلات دیپلم و بالاتر در صورت سکونت در روستا شانس کمتری برای ورود به فعالیت‌ها در بخش رسمی دارند زیرا در مشاغل جامعه روستایی (اغلب کشاورزی) به‌صورت بالقوه امکان فعالیت به‌صورت غیررسمی بیشتر است. بسیاری از اعضاء خانوار به‌ویژه زنان خانه‌دار در واحد تولیدی خانوار به کار مشغول می‌شوند که اغلب این فعالیت‌ها در بخش غیررسمی و تحت عنوان "کارکن فامیلی" صورت می‌گیرد. مقایسه زنان و مردان با تحصیلات کمتر از دیپلم در شهر و روستا نشان‌دهنده وجود ویژگی غالب "زن بودن" در جذب به‌سوی بخش غیررسمی است.

جدول ۴. سهم اشتغال غیررسمی در میان شاغلان با ویژگی‌های مختلف (درصد)

ویژگی‌های شاغلان	مرد- روستایی	مرد- شهری	زن- روستایی	زن- شهری
مرد- دیپلم و بالاتر	۱۶	۵	-	-
زن- دیپلم و بالاتر	-	-	۱۶	۳
مرد- زیردیپلم	۴۵	۱۶	-	-
زن- زیر دیپلم	-	-	۸۰	۴۷

منبع: زنایی و همکاران، ۱۳۹۰.

تحلیل سهم شاغلین غیررسمی (زن و مرد) در بخش‌های اقتصادی مختلف نشان‌دهنده ظرفیت آن بخش در جذب نیروی کار با ویژگی‌های متفاوتی از سطح سواد و مهارت است.

براساس اطلاعات ارائه شده ۷۳ درصد از کل شاغلان بخش کشاورزی به‌صورت غیررسمی فعالیت می‌کنند. سهم مردان ۶۹ درصد و سهم زنان شاغل غیررسمی در این بخش ۹۶ درصد بوده است.

در بخش صنعت (به دلیل ویژگی‌های خاص این بخش در مقایسه با سایر بخش‌ها) نقش جنسیت در ویژگی‌های شغلی افراد مشخص‌تر است به گونه‌ای که باید گفت احتمال ورود زنان بخش صنعت به فعالیت غیررسمی ۶ برابر این احتمال برای مردان است (رنانی و همکاران ۱۳۹۰: ۵۶).

بخش خدمات کمترین سهم از شاغلان خود را در بخش غیررسمی به کار گرفته است. زنان فعال در این بخش، معمولاً در مشاغل رسمی مانند آموزش اشتغال دارند در نتیجه مشارکت مردان نسبت به زنان در بخش خدمات بارزتر است. اشتغال زنان در بخش خدمات بیشتر موردی و پراکنده است و گاهی به‌ویژه در مناطق روستایی به‌عنوان شغل مطرح نمی‌شود. از سوی دیگر ویژگی فعالیت‌های خدماتی به گونه‌ای است که زنان به دلیل محدودیت‌ها و موانع فرهنگی در برخی از مشاغل بخش خدمات مانند دلالی و دستفروشی نمی‌توانند مشارکت داشته باشند. در حالی که این مشاغل قابلیت بسیار زیادی جهت فعالیت به صورت غیررسمی دارند.

جدول ۵. سهم شاغلان با ویژگی‌های مختلف در بخش‌های اقتصادی (درصد)

ویژگی بخش‌ها	مرد	زن	سهم کل
کشاورزی	۶۹	۹۶	۷۳
صنعت	۱۰	۶۱	۲۴
ساختمان	۱۷	۲۷	۱۷
خدمات	۷	۵	۷

منبع: رنانی و همکاران، ۱۳۹۰.

تحقیقات معتبر دیگری یافته‌های پژوهش رنانی و همکاران (۱۳۹۰) را تأیید می‌کنند. مطالعه ستاری فر و همکاران (۱۳۹۳) گزارش می‌کند که سطح سواد، ساکن منطقه روستایی بودن و زن بودن سه ویژگی مهمی هستند که احتمال شاغل شدن در بخش غیررسمی را افزایش می‌دهند. تحلیل اطلاعات سه دهه ۱۳۵۵-۱۳۸۵ نشان می‌دهد که در مناطقی از کشور که سهم این سه متغیر بالاتر است، اشتغال غیررسمی در این منطقه بیشتر است.

بدین ترتیب می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که احتمالاً اشتغال در بخش رسمی برای زنان نسبت به اشتغال در بخش غیررسمی با موانع بیشتری مواجه است. در نتیجه ۲۵ درصد از شاغلان بخش غیررسمی را زنان تشکیل می‌دهند و این امر سبب شده تا حدود نیمی از زنانی که در آمارگیری‌ها "شاغل" ثبت شده‌اند، در بخش غیررسمی فعالیت داشته باشند.

باید در نظر داشت که در کشور ما بسیاری از زنان عملاً به کارهای خانگی یا ارائه خدمات در منزل و محیط‌های بسته مشغول به کار می‌شوند (شاغل غیررسمی) در حالی که در سرشماری‌ها یا طرح‌های آماری به‌عنوان "خانه دار" و همچنین زنان "جویای کار" طبقه‌بندی می‌گردند (نوروزی و هاشمی ۱۳۷۷).

با توجه به نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، تعداد شاغلین زن برابر ۲۷۱۱ هزار نفر است. بر مبنای سهم ۵۰ درصدی برآورد شده، تعداد زنان شاغل غیررسمی برابر ۱۳۵۵ هزار نفر محاسبه می‌شود که حدود ۶/۵ درصد کل شاغلین کشور خواهد بود. با فرض این که بهره‌وری مشاغل غیررسمی کمتر از مشاغل رسمی است، سهم شاغلین غیررسمی زن در تولید ناخالص داخلی حدود ۶/۵ درصد برآورد می‌شود که با محاسبه کار زنان روستایی، سهم زنان در تولید ناخالص داخلی می‌تواند به ۱۵ درصد (خبرگزاری ایسنا به نقل از نگین ۱۳۹۴) افزایش یابد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که نسبت شاغلین زن غیررسمی بیش از ۵۰ درصد کل شاغلین زن است.

گرچه براساس چارچوب مفهومی ارائه شده^{۳۱} (Hussmanns ۲۰۰۴: ۱۸) دامنه پوشش مفهوم "اشتغال غیررسمی" از "بخش غیررسمی" اقتصاد گسترده‌تر است و علاوه بر شاغلین بخش غیررسمی، کارکنان فامیلی و مزد و حقوق‌بگیرانی را که در بخش رسمی شاغل‌اند شامل می‌شود، اما برآوردهای انجام شده در اغلب کشورها (Chen et al. ۲۰۰۱, Chen et al. ۱۹۹۹, Chen et al. ۲۰۰۱) حاکی از آن است که به دلیل دشواری گردآوری اطلاعات دقیق در مورد کارگران فاقد حمایت‌های قانونی و اجتماعی غالباً سهم شاغلین بخش غیررسمی در کل نیروی کار برآورد شده و وضعیت آنها مورد بررسی قرار گرفته است.

علی‌رغم محدودیت‌های آماری، براساس اطلاعات قابل دسترسی از پژوهش‌های انجام شده می‌توان وضعیت زنان شاغل در بازار کار غیررسمی کشور را چنین خلاصه نمود:

- سهم زنان شاغل غیررسمی در کل شاغلین زن ۵۰ درصد و بیشتر است.
- ۲۵ درصد از شاغلان بخش غیررسمی را زنان تشکیل می‌دهند.
- سهم زنان شاغل غیررسمی نسبت به کل شاغلین زن در هر یک از بخش‌های کشاورزی، صنعت، ساختمان و خدمات به ترتیب ۵۴، ۴۳، ۰ و ۳ درصد است.
- حدود ۱۵ درصد تولید ناخالص ملی ناشی از کار خانگی زنان و کار زنان روستایی است.
- روند گذشته حاکی از افزایش سهم شاغلین غیررسمی است.
- با پیش‌بینی روند فزاینده نیروی کار در آینده، انتظار می‌رود سهم شاغلین غیررسمی زن با شتاب بیشتری نسبت به گذشته افزایش یابد.

به‌نظر می‌رسد تغییر در ویژگی‌های زنان شاغل غیررسمی، با توجه به تغییرات اقتصادی-اجتماعی و تحولات فناوری در آینده اجتناب‌ناپذیر خواهد شد. بدین ترتیب می‌توان پیش‌بینی نمود شاغلین غیررسمی در آینده زنان با سطح تحصیلات عالی و در بخش مدرن اقتصادی را بیش از پیش درگیر خود نماید.

۳۱. به جدول ۲ صفحه ۸ این گزارش مراجعه شود.

۴. زنان و شاغلین غیررسمی در برنامه‌های توسعه

معضل بیکاری به دلیل تحولات اجتماعی و سیاسی نیمه دوم دهه ۱۳۵۰، از زمان پیروزی انقلاب اسلامی و دوران جنگ تحمیلی تاکنون مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است. ولی به دلیل عدم جامعیت و کفایت برنامه‌ها و اقدامات، نتایج مطلوبی در پی نداشته است. از جمله می‌توان به طرح تشکیل تعاونی‌های تولیدی در بخش‌های مختلف صنعت، معدن و کشاورزی برای مقابله با مسئله بیکاری در همان سال‌های اولیه پس از انقلاب و طرح بنگاه‌های زود بازده در سال‌های اخیر اشاره نمود. یکی از نکات مشترک این اقدامات فقدان نگاه جنسیتی و عدم توجه به بخش غیررسمی بوده است.

در تأیید این جمع‌بندی، برنامه‌های توسعه سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی مورد مطالعه قرار گرفته و موارد استخراج شده از اسناد اصلی در بخش "اشارات غیرمستقیم" خلاصه شده است. با توجه به تفاوت برنامه چهارم توسعه با سایر برنامه‌ها در این زمینه، اطلاعات به‌دست آمده به‌طور جداگانه ارائه می‌شود.

۴.۱. اشارات غیر مستقیم

- برنامه اول^{۳۲}: در این ارتباط تکالیفی در برنامه به شرح زیر آمده است:
 - توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع و مشاغل خانگی، خدمات فنی و توسعه و احیای صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی.
 - تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی و ایجاد زمینه‌های مناسب برای استقرار فعالیت‌های غیرکشاورزی در محیط روستایی به‌منظور افزایش درآمد سرانه روستاییان و ایجاد فرصت‌های شغلی برای آنها.
 - تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به مشاغل مولد با تأکید بر خوداشتغالی و تولید خانگی.
- برنامه دوم^{۳۳}: برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۴-۱۳۷۸) مشتمل بر ۱۶ هدف کلان کیفی است که در آن‌ها به‌طور مستقیم به موضوع اشتغال اشاره‌ای نشده است. در این برنامه به سختی می‌توان تکلیفی با رویکرد به بخش غیررسمی و زنان یافت. با این حال می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:
 - توسعه فعالیت‌های تولیدی و اشتغال‌زا و خود اشتغالی در روستاهای محروم.
 - ایجاد و توسعه حمایت از صنایع تبدیلی و روستایی و دستی، بافندگان فرش دستباف

۳۲. به قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه فصل مربوط به نیروی انسانی و اشتغال مراجعه شود.

۳۳. به قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه تبصره‌های ۱۰، ۱۱، ۸۰ و ۹۵ مراجعه شود.

- ایجاد ۶۶۰ هزار فرصت شغلی ارزان قیمت جدید به منظور حمایت از اشتغال نیروی کار کشور و کاهش نرخ بیکاری.
- برنامه سوم^{۳۴}: در این برنامه توجه خاصی به مقوله «اشتغال و کاهش بیکاری» شد. به طوری که یکی از فصول قانون برنامه سوم به موضوع "سیاست‌های اشتغال" اختصاص یافت. موارد زیر در این برنامه با موضوع گزارش مرتبط است:
 - پرداخت قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی‌ها و تعاونی‌های خدمات تولیدکنندگان، تعاونی‌های تولید روستایی، عشایری و بهره‌برداری از منابع طبیعی و طرح‌های خود اشتغالی.
 - حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و مردمی در محیط روستایی با تأمین تسهیلات مناسب به‌ویژه برای سرمایه‌گذاری‌های اشتغال‌زا و پرداخت بخشی از سود تسهیلات اعطایی برای مناطق توسعه نیافته.
 - مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه صنایع کوچک.
 - پرداخت تسهیلات به صورت وام بدون بهره به بیکاران ساکن در روستاها و زنان بیکار سرپرست خانوار.
- مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری موظف است، در راستای زمینه‌سازی برای ایفای نقش مناسب زنان در توسعه کشور و تقویت نهاد خانواده، ضمن انجام مطالعات لازم با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذیربط اقدام زیر را به عمل آورد:
 - ارائه طرح‌های لازم برای افزایش فرصت‌های اشتغال زنان و ارتقای شغلی آنان در چارچوب تمهیدات پیش‌بینی شده.
- برنامه پنجم^{۳۵}: در برنامه پنجم مشاغل غیررسمی و بازار کار زنان از منظر جایگاه سنتی زن در نهاد خانواده مورد توجه قرار گرفت. بر این اساس اقداماتی مانند گسترش کسب و کار خانگی و مشاغل از راه دور، حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل، ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط تولید و خدماتی در مناطق روستایی، حمایت مالی از طریق اعطاء تسهیلات، وجوه اداره شده، یارانه سود و کارمزد جهت توسعه اشتغال خانوارهای روستایی و عشایری، در این برنامه مدنظر قرار گرفت.
- علاوه بر این براساس "ماده ۲۳۰ قانون برنامه پنجم"، دولت موظف گردید با تصویب "برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده" مشتمل بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، بازنگری قوانین و مقررات مربوطه، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست، تأمین

۳۴. به قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه به فصل ششم مراجعه شود.

۳۵. به قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به ویژه مواد ۸۰ و ۲۳۰ مراجعه شود.

اجتماعی، اوقات فراغت، پژوهش، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، ارتقاء سلامت، توسعه‌ی توانایی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد، ارتقاء توانمندی‌های زنان مدیر و نخبه، توسعه تعاملات بین‌المللی، تعمیق باورهای دینی و اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی زنان و خانواده اقدام قانونی نماید.

۴.۲. نگاه جنسیتی و بخش غیررسمی در برنامه چهارم توسعه

در میان همه برنامه‌ها فقط در برنامه چهارم توسعه به‌طور مشخص نگاهی جنسیتی وجود داشته و به بخش غیررسمی توجه شده است:

- کاهش عدم تعادل‌های بازار کار در تمام ابعاد جنسیتی، منطقه‌ای، سنی و تحصیلی

- افزایش پوشش سیاست‌های حمایتی به شاغلان بخش غیررسمی

علاوه بر این نکات بر موارد زیر تأکید شده است:

- طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی، جلب مشارکت‌های اجتماعی، آموزش مهارت‌های شغلی و مهارت‌های زندگی، به‌ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین درآمدی در کشور

- طراحی روش‌های لازم برای افزایش بهره‌وری و درآمد روستاییان و عشایر، ایجاد فرصت‌های اشتغال به ویژه در دوره‌های زمانی خارج از فصول کاشت و برداشت با رویکرد مشارکت روستاییان و عشایر، با حمایت از صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و صندوق اشتغال نیازمندان.

- تدوین برنامه جامع توسعه مشارکت زنان، تقویت مهارت‌های زنان متناسب با نیازهای جامعه و تحولات فناوری، شناسایی و افزایش ساختارهای سرمایه‌گذاری در فرصت‌های اشتغال‌زا و توجه به ترکیب جنسیتی عرضه نیروی کار

علاوه بر این موارد، در "سند فرابخشی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری" به عنوان جزئی از برنامه چهارم توسعه به مسئله بیکاری زنان و بخش غیررسمی و اهداف کمی در این زمینه پرداخته شده است.

■ سند فرابخشی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری

شاید بتوان این سند را قوی‌ترین مصوبه در جهت ایجاد تعادل در حوزه اشتغال و بیکاری زنان و توجه به شاغلان غیررسمی تلقی نمود. این سند در بیان نارسایی‌های موجود در بازار کار زنان و بخش غیررسمی، به مواردی مانند رشد بخش غیررسمی به‌طور ناهنجار، بالا بودن نرخ بیکاری زنان و پایین بودن نرخ مشارکت آنان و ... اشاره شده است.

یکی از اهداف کمی ذکر شده در سند، کاهش نرخ بیکاری زنان به ۹/۳ درصد بوده که با نرخ بیکاری کل کمتر از ۱ درصد فاصله داشته است. نکاتی نظیر تأمین بخشی از هزینه‌های خاص نیروی کار زنان توسط دولت (نظام تأمین اجتماعی)، ترغیب کارفرمایان بخش‌های خصوصی و تعاونی در به‌کارگیری زنان، ارائه آموزش‌های علمی و کاربردی و ارتقاء کیفی و توسعه آموزش‌های مهارتی فنی و حرفه‌ای معطوف به نیاز بازار کار برای زنان، ایجاد مراکز رشد و کارآفرینی و دوره‌های آموزش کارآفرینی برای زنان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، ایجاد بسترهای قانونی و تشکیلاتی لازم برای توسعه مشاغل موقتی، پاره وقت و مشارکتی برای زنان در راستای دستیابی به نرخ بیکاری هدف‌گذاری شده، در نظر گرفته شده بود. در این ارتباط اقداماتی مانند مشوق‌های بیمه‌ای و مالیاتی، تخصیص اعتبارات اشتغال‌زایی، آموزش مهارت، کاریابی برای اشتغال زنان در زمینه تولیدات خانگی نیز دیده شده بود.

در برنامه چهارم با هدف ساماندهی و نظارت بر بازار کار غیررسمی، ضمن توجه به کاهش پدیده چند شغلی و پرکاری و افزایش بهره‌وری نیروی کار، کاهش بیکاری پنهان، افزایش پوشش بیمه بیکاری به شاغلان بخش غیررسمی، وظایفی متناسب با این موارد بر عهده‌ی دستگاه‌های اجرایی گذاشته شده بود.

علی‌رغم اینکه برنامه چهارم، صرف‌نظر از برخی کاستی‌های آن، حاصل تجربیات برنامه‌های قبلی کشور بود- جلوه‌ای از آن را می‌توان در نگاه ویژه این برنامه به بازار کار به‌خصوص به زنان و شاغل غیررسمی مشاهده نمود- به دلیل اختلاف نظر تهیه‌کنندگان برنامه با مجریان آن در دولت بعد، اجرای برنامه به محاق رفت.

۵. زنان شاغل در خانه

از میان دو گروه اصلی زنان شاغل در بخش غیررسمی با توجه به شرایط فرهنگی و اجتماعی کشور "کار زنان در خانه" همواره مورد پذیرش بوده است. اشتغال زنان در خانه با این ذهنیت که فعالیت‌های اقتصادی از این دست علاوه بر کمک مالی به خانوار، زنان را از رسیدگی به امور منزل و فرزندان باز نمی‌دارد، تشویق شده و در استراتژی اشتغال کشور نیز مورد تأکید قرار گرفته است. درحالی‌که نوع دوم شغل یعنی دستفروشی (داد و ستد غیررسمی) چندان رایج نبوده و احتمالاً هنوز هم شغل پسندیده‌ای برای زنان محسوب نمی‌شود. شاید به‌همین دلیل سهم زنان در بخش غیررسمی تجارت (براساس برآورد رنانی و همکاران ۱۳۹۰) بسیار ناچیز در حد ۳ درصد از کل اشتغال زنان است. گرچه به دلیل نرخ بالای بیکاری دختران جوان و وضعیت اقتصادی خانواده، امروزه زنان با انتخاب محل‌هایی مناسب برای دستفروشی مانند بخش زنانه متروها به دنبال کسب درآمد و در عین حال رعایت هنجارهای جامعه برآمده‌اند. اما به‌رحال دستفروشی چه برای مردان و چه زنان به‌ویژه در تهران کار پردردسری است که مشکلات آنها غالباً در رسانه‌ها منعکس می‌شود.

بدین ترتیب این گزارش بر یک گروه از شاغلین غیررسمی زن یعنی آنهایی که در خانه کار می‌کنند متمرکز می‌شود. اطلاعات درباره این گروه که غالباً هم در آمارهای نیروی کار شمارش نمی‌شوند، منحصر به داده‌های قابل دسترسی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.

با توجه به استراتژی‌های اشتغال در کشور و تکلیف برنامه پنجم توسعه برای حمایت از مشاغل خانگی در اردیبهشت ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی، "قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی" را تصویب نمود. مطابق قانون، این نوع کار، "مشاغل خانگی" نام‌گذاری شده که مقایسه این عنوان با مفاهیم به‌کار برده شده توسط سازمان‌هایی مانند سازمان بین‌المللی کار و یا *WIEGO*، به درک مشابهت‌های آنان کمک می‌کند. مفهوم "کار در خانه"^{۳۶} برای فعالیت‌هایی از قبیل خویش‌فرمایی و کارکنان فامیلی همراه با دستمزد یا بدون آن و مفهوم "کارگران خانگی"^{۳۷} برای زنان شاغل غیررسمی به‌کار برده می‌شود که به‌صورت کارمزدی (کارگری) برای کارفرمای خارج از محیط مسکونی خود کار می‌کنند. در نتیجه "کار خانگی" نوعی از "کار در خانه" است. در حالی که مفهوم "مشاغل خانگی"^{۳۸} براساس تعریف آن در قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی کشور معادل "کار در خانه" است.

با توجه به اهمیت این قانون و وظایف تعیین شده برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در ارائه خدمات به کسانی که تمایل به انجام یک فعالیت اقتصادی در خانه دارند، بخش‌های مهمی از این قانون و خلاصه‌ای از ارزیابی عملکرد آن در اینجا ارائه می‌شود.

۵.۱. قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی^{۳۹}

به منظور حمایت و گسترش مشاغل خانگی در اجرای ماده ۳ این قانون، ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی با ترکیب زیر تشکیل شده است:

- ۱- وزیر کار و امور اجتماعی به عنوان رئیس
- ۲- وزیر صنایع و معادن یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۳- وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۴- وزیر بازرگانی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۵- وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۶- وزیر رفاه و تأمین اجتماعی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۷- وزیر تعاون یا نماینده تام‌الاختیار وی

^{۳۶}. Home- Based Work

^{۳۷}. Homeworkers

^{۳۸}. Home- Based Jobs

^{۳۹}. برای اطلاع از قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی به پیوست دو مراجعه شود.

- ۸- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۹- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۱۰- رئیس کل بانک مرکزی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۱۱- فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران یا یکی از معاونان وی
- ۱۲- رئیس شورای عالی استان‌ها یا نماینده شورای مذکور
- ۱۳- سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)
- ۱۴- رئیس سازمان بهزیستی کشور
- ۱۵- رئیس سازمان تأمین اجتماعی
- ۱۶- دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر
- ۱۷- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
- ۱۸- رئیس اتاق تعاون
- ۱۹- رئیس شورای مجامع صنفی کشور
- ۲۰- مدیر عامل صندوق مهر امام رضا (ع)

وظایف و اختیارات ستاد بر اساس ماده ۴ قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی به شرح زیر است:

- ۱- تعیین سیاست‌های اجرائی مشاغل خانگی.
- ۲- تعیین راهکارهای پیوند کسب و کار خانگی با بازار سرمایه بیرونی اعم از داخلی و بین‌المللی.
- ۳- ایجاد هماهنگی در دستورالعمل‌های حمایتی و نظارتی دستگاه‌های اجرائی ذیربط در مورد مشاغل و کسب و کار خانگی.
- ۴- ارزیابی مستمر نقش اجتماعی و اقتصادی مشاغل خانگی در توسعه ملی.
- ۵- بررسی راهکارهای حمایتی مالی و تسهیلاتی از مشاغل خانگی.
- ۶- بررسی پیشنهادهای دستگاه‌های اجرائی و کارگروه‌های استانی جهت اتخاذ تصمیمات مقتضی.
- ۷- ارزیابی عملکرد دستگاه‌های ذیربط در اجراء مصوبات قانونی و مقررات حمایتی از مشاغل و کسب و کار خانگی.
- ۸- تهیه دستورالعمل صدور مجوز مشاغل خانگی.

بر اساس ماده ۲ قانون، منظور از مشاغل یا کسب و کار خانگی، آن دسته از فعالیت‌هایی است که توسط عضو یا اعضای خانواده در فضای مسکونی در قالب یک طرح کسب و کار بدون مزاحمت و ایجاد اختلال در آرامش واحدهای مسکونی همجوار شکل می‌گیرد و منجر به تولید خدمت و یا کالای قابل عرضه به بازار خارج از محیط مسکونی می‌گردد. شاغلین خانگی برای کسب منافع به صورت‌های زیر فعالیت می‌نمایند:

- انجام فعالیت به صورت کارمزدی برای کارفرمای خارج از محیط مسکونی.
- انجام فعالیت مستقل اعم از تأمین مواد اولیه تا عرضه محصول به خارج از محیط مسکونی.
- انجام فعالیت به صورت تعاونی، اتحادیه و یا مشارکت با بنگاه‌های بالادستی تأمین‌کننده مواد اولیه و عرضه محصول آنان در بازار، ترجیحاً به صورت کسب و کار خوشه‌ای.

در این قانون فعالیت متقاضیان مشاغل خانگی به سه گروه مستقل، پشتیبان و افراد تحت پوشش پشتیبان تقسیم گردیده است^{۴۰}:

- شاغل خانگی مستقل: پس از اخذ مجوز مشاغل خانگی مصوب، با اتکا به توان خود و یا مشارکت اعضای خانوار خود^{۴۱} در در شغل خانگی فعالیت می‌کند.
- پشتیبان شاغل خانگی: شخص حقیقی یا حقوقی است که پس از اخذ مجوز مشاغل خانگی مصوب، حداقل یک شاغل خانگی تحت پوشش را به‌منظور انجام امور شغلی مرتبط با مجوز مذکور در زمینه‌های آموزش و مشاوره، ارائه ابزار کار و مواد اولیه، بازاریابی و فروش، حمایت می‌کند.
- شاغل خانگی تحت پوشش: شاغل خانگی است که بر اساس قرارداد شغل خانگی مصوب، فعالیت کرده و در ازای آن مزد، حقوق و یا کارمزد معین (اعم از نقدی و غیرنقدی) دریافت می‌کند (تعاریف و مفاهیم مرتبط با مشاغل خانگی و کار در خانه ۱۳۹۴).

با گذشت پنج سال از تاریخ تصویب قانون، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۴ نسبت به بررسی نتایج اجرای قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی در یک دوره سه ساله (از سال ۱۳۹۰ تا آبان ۱۳۹۳) و تحلیل عملکرد، شناسایی آسیب‌ها و راهکارهای توسعه مشاغل خانگی اقدام نموده است^{۴۲}. خلاصه‌ای از یافته‌های این تحقیقات که منابع معتبر و قابل اتکا برای گزارش وضعیت "کار در خانه" و مشکلات آن‌هاست در بخش بعدی ارائه می‌شود.

۴۰. جهت تسریع و تسهیل در ثبت نام متقاضیان و تشکیل بانک اطلاعاتی قابل استفاده برای مسئولین و متقاضیان، سامانه مشاغل خانگی راه اندازی شده است.

۴۱. طبق قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، لازم است اعضای خانوار، خویشاوند درجه یک طبقه اول باشند. خویشاوندی درجه یک از طبقه اول، خویشاوندی پدر یا مادر با فرزندان و برعکس و نیز همسران است.

۴۲. این اقدام منجر به تهیه سه گزارش زیر شده است:

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۴ الف)، "اعتبارسنجی و آسیب‌شناسی طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی"، مرکز آمار و اطلاعات راهبردی.

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۴ ب)، "بررسی تحلیل عملکرد مشاغل خانگی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳"، ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی.

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۳)، "بررسی اجمالی آسیب‌ها و راهکارهای توسعه مشاغل خانگی". ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی (فروردین ۱۳۹۳).

۵.۲. دستاوردهای حمایت از مشاغل خانگی

براساس نتایج مطالعه "اعتبارسنجی و آسیب‌شناسی طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی" افراد دارای مجوز ثبت شده در سامانه مشاغل خانگی طی دوره مورد مطالعه برابر ۵۱۶۹۹۹ نفر است که ۹۹/۸ درصد آنها را متقاضیان مستقل و ۰/۲ درصد دیگر را متقاضیان پشتیبان اعم از حقیقی و حقوقی تشکیل می‌دهند. بیش از ۷۰ درصد این متقاضیان را نیز زنان تشکیل می‌دهند.

فعالیت‌های اقتصادی تولید منسوجات^{۴۳}، تولید پوشاک^{۴۴}، تولید محصولات کشاورزی و دامی، شکار و فعالیت‌های خدماتی وابسته^{۴۵} بیشترین فراوانی را در اطلاعات به‌دست آمده به خود اختصاص داده‌اند.

یافته‌های این بررسی‌ها نشان می‌دهند که از میان دارندگان مجوز راه‌اندازی مشاغل خانگی ۵۳/۳ درصد در زمان آمارگیری فعال بوده‌اند^{۴۶}. همچنین ۵۹/۱ درصد شاغلان دارای مجوز شغل خانگی قبل از اشتغال فعلی بیکار و ۴۰/۹ درصد آنها شاغل بوده‌اند.

ویژگی‌های شاغلان دارای مجوز شغل خانگی در کارگاه‌های دایر به شرح زیر گزارش شده است:

- ۹۷/۵ درصد شاغل خانگی مستقل و ۲/۵ درصد شاغل خانگی تحت پوشش پشتیبان هستند.
- ۷۵/۲ درصد شاغلان خانگی تحت پوشش پشتیبان را زنان تشکیل داده‌اند.
- ۷۹/۸ درصد از این شاغلین را زنان و ۲۰/۲ درصد را مردان تشکیل می‌دهند.
- بیشترین تعداد در گروه سنی ۳۰ تا ۳۴ ساله با ۲۲/۱ درصد و پس از آن گروه سنی ۳۵ تا ۳۹ ساله با ۱۶/۷ درصد قرار دارند.
- ۱۴/۸ درصد این شاغلین بی‌سواد و ۸۵/۲ درصد باسواداند. در میان باسوادان، ۴۷/۱ درصد دارای تحصیلات کمتر از دیپلم، ۲۶/۳ درصد تحصیلات دیپلم و پیش‌دانشگاهی و تنها ۹/۹ درصد دارای تحصیلات عالی‌اند.
- ۲/۵ درصد از شاغلان فاقد مهارت بوده و ۹۷/۵ درصد دارای مهارت می‌باشند.

۴۳. شامل: بافندگی/ تولید پارچه‌های کشفاف و قلاب بافی، تولید قالی و قالیچه، تولید گلیم و زیلو و جاجیم دستباف.

۴۴. شامل: تولید پوشاک کشفاف و قلاب بافی‌شده، تولید پوشاک، به‌جز پوشاک از پوست خردار شامل: خیاطی، خیاطی لباس عروس، نازک دوز زنانه و طراحی و دوخت لباس.

۴۵. شامل: کاشت محصولات سالانه (غیردائمی)، تکثیر گیاهان و پرورش حیوانات.

۴۶. این میزان با افزودن موارد حذف شده از جامعه نمونه، به ۴۲/۶ درصد کاهش می‌یابد. در نتیجه با تعمیم نتایج در زمان آمارگیری فقط ۲۲۰۲۴۲ نفر از این طریق شاغل بوده‌اند. از این تعداد ۴۰/۹ درصد قبلاً شاغل بوده‌اند. بنابراین ۱۳۰۱۶۳ نفر به عنوان شاغل جدید به واسطه این طرح به جمع شاغلین افزوده شده است.

● ۱۵/۶ درصد علاوه بر شغل خانگی دارای شغل دیگر و ۸۴ درصد صرفاً شغل خانگی دارند (کمتر از یک درصد وضعیت خود را اظهار نکرده‌اند).

"بررسی تحلیل عملکرد مشاغل خانگی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳ نشان می‌دهد طی این چهار سال در مجموع تعداد ۲۱۲۸۳۱۰ نفر متقاضی در سامانه مشاغل خانگی ثبت نام نموده‌اند (۹۱/۴ درصد آنها متقاضی فعالیت مستقل‌اند). روند ثبت نام طی این دوره کاهشی بوده به طوری که از ۱۰۸۷۱۰۰ نفر در سال ۱۳۹۰ به ۱۰۲۱۱۲ نفر در سال ۱۳۹۳ (۹/۴ درصد سال ۱۳۹۰) کاهش یافته است. در این دوره برای ۱۲۸۸۰۲۹ نفر مجوز صادر شده است (با ۹۹/۶ درصد متقاضیان فعالیت مستقل). روند صدور مجوز نیز در این دوره از ۶۷۴۶۳۴ نفر در سال ۱۳۹۰ به ۷/۱ درصد آن یعنی به ۴۸۱۶۷ نفر در سال ۱۳۹۳ رسیده است.

داده‌ها حاکی از آن است که روند ایجاد اشتغال (به استثنای سال ۱۳۹۱) از ۲۲۳۴۵۶ نفر در ابتدای دوره به ۲۲۲۶۲ نفر (۱۰ درصد) کاهش یافته است. همین روند تقریباً در تسهیلات پرداختی مشاهده می‌شود. سال ۱۳۹۱ نیز برخلاف روند تغییرات تسهیلات پرداختی در این دوره، افزایشی است. از مقایسه روند تغییرات اشتغال ایجاد شده با تسهیلات پرداختی (جدول ۶) ارتباط مستقیم این دو به روشنی دیده می‌شود. بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت، حیات و بقای مشاغل خانگی در این مدل اجرایی رابطه‌ای تنگاتنگ با میزان تسهیلات پرداختی و چگونگی آن دارد. این نتیجه‌گیری با مقایسه تفاوت فاحش جمع مشاغل ایجاد شده در این دوره (برابر ۵۹۷۶۳۳ شاغل) با تعداد مشاغل موجود در کارگاه‌های دایر تأیید می‌شود.^{۴۷}

این نکته نشان‌دهنده آسیب‌پذیری طرح در صورت محدودیت‌های منابع حمایتی و هزینه‌های دریافت تسهیلات برای متقاضیان است. در بررسی تحلیل عملکرد آمده است که:

"در سال ۹۳ پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه کاملاً متوقف و ۵۰۰۰ میلیارد ریال از محل منابع عادی به مشاغل خانگی اختصاص داده شد. تغییر ناگهانی نوع منابع تخصیصی مشاغل خانگی از قرض‌الحسنه به تسهیلات عادی و بالا رفتن نرخ سود تسهیلات، سبب کاهش استقبال متقاضیان از دریافت وام‌های مشاغل خانگی گردیده است."

همان‌گونه که اطلاعات گردآوری شده نشان می‌دهد (جدول ۶) کمتر از ۲۰ درصد (۹۵۹ میلیارد ریال) تسهیلات مصوب (۵۰۰۰ میلیارد ریال) توسط متقاضیان دریافت شده است.

^{۴۷} به شرح زیرنویس ۴۶ در صفحه ۲۵ مراجعه شود. با این توضیح که باید به نسبت، تعداد مشاغل ایجاد شده در چهار ماه پایانی سال ۱۳۹۳ به آن مشاغل افزوده شود.

جدول ۶. روند تغییرات مشاغل خانگی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳

سال	ثبت نام	صدور مجوز	اشتغال ایجاد شده	تسهیلات پرداختی (ارقام به میلیارد ریال)
۱۳۹۰	۱۰۸۷۱۰۰	۶۷۴۶۳۴	۲۲۳۴۵۶	۷۵۴۸
۱۳۹۱	۶۹۲۰۳۰	۴۳۶۸۲۷	۲۵۵۱۴۶	۹۲۸۹
۱۳۹۲	۲۴۷۰۶۸	۱۲۴۰۱	۹۶۷۶۹	۴۳۹۶
۱۳۹۳	۱۰۲۱۱۲	۴۸۱۶۷	۲۲۲۶۲	۹۵۹
جمع	۲۱۲۸۳۱۰	۱۲۸۸۰۲۹	۵۹۷۶۳۳	۲۲۱۹۳

منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۴.ب.

براساس برنامه ریزی‌های به‌عمل آمده و با احتساب سرانه تسهیلات اعطایی ۵۰ میلیون ریال، طی سال‌های ۹۰ تا ۹۳ پیش‌بینی شده بود که به تعداد ۹۰۱۷۶۹ نفر تسهیلات پرداخت گردد ولی از این تعداد صرفاً ۶۶ درصد موفق به دریافت تسهیلات شده‌اند. همچنین طی سال‌های مذکور مبلغ ۴۹۷۰۰ میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه به مشاغل خانگی اختصاص یافته که ۴۵ درصد مبلغ فوق پرداخت شده است.

برخی از کاستی‌های اجرایی طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی در گزارش "بررسی اجمالی آسیب‌ها و راهکارهای توسعه مشاغل خانگی" طرح شده که مهم‌ترین آنها را می‌توان چنین خلاصه نمود:

- کاستی‌های قانونی در حمایت‌های در نظر گرفته شده شامل حمایت‌های مالیاتی، بیمه‌ای، رعایت هزینه‌های آب، برق و گاز در برخی فعالیت‌های خاص، هزینه‌های صدور و تمدید مجوز مشاغل خانگی و سایر مجوزهای در نظر گرفته شده در قانون.
- کاستی‌های قانونی در بازرسی و نظارت بر فعالیت مشاغل خانگی.
- کاستی‌های اجرایی مانند عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، عدم توجه به مزیت‌های نسبی و رقابتی در استان‌ها، عدم شناسایی رشته‌های جدید در صنایع تولیدی غیرکارخانه‌ای و فناوری اطلاعات، عدم همکاری شهرداری‌ها، تأخیر و در مواردی توقف پرداخت و در مواردی توقف پرداخت و عدم تخصیص تسهیلات مصوب به متقاضیان.

بنابراین می‌توان چنین استنتاج کرد، که قانون مزبور در عمل از دو منظر ساماندهی و حمایتی با مشکلات جدی روبرو است. نکته قابل توجه این‌که مقایسه دو بررسی^{۴۸} در فاصله زمانی تقریباً ۱۸ ماه از یکدیگر که هر دو مطالعه توسط دبیرخانه ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی تهیه شده است، نشان می‌دهد علی‌رغم وقوف به برخی مشکلات و ارائه پیشنهادهایی برای رفع آنها، عملکرد همچنان در مسیر روند گذشته ادامه دارد. این عدم کارایی در حالی است که با توجه به عضویت ۲۰

۴۸. بررسی اجمالی آسیب‌ها و راهکارهای توسعه مشاغل خانگی (۱۳۹۳) و بررسی تحلیلی عملکرد مشاغل خانگی طی سال‌های ۹۳-۹۰ (۱۳۹۴).

دستگاه در ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی (طبق قانون) و اضافه شدن ۶ دستگاه بنا بر ضرورت تشخیص داده شده در شورای عالی اشتغال (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۱۳۹۳) و در مرحله اجرا، ورود واحدهای متعدد در سطح کل کشور هزینه‌ی قابل توجهی بر نظام اداری دولتی تحمیل می‌کند. اکنون پرسش این است که برای ارتقاء کارایی قانون حمایت و ساماندهی مشاغل خانگی و در واقع ایجاد فرصت‌های شغلی در خانه برای زنان چه باید کرد؟

۶. نتیجه‌گیری و پیشنهاد سیاست‌های اجرایی

غیررسمی شدن اشتغال پدیده‌ای جهانی است که با توجه به دلایل وجودی آن، روند رو به رشدی را تجربه کرده و پیش‌بینی می‌شود که این روند در آینده نیز با تحولاتی در کیفیت و نوع فعالیت‌ها همچنان ادامه یابد.

عدم توفیق برنامه‌ها در ایجاد فرصت‌های شغلی با توجه به عرضه فزاینده نیروی کار، سیاست‌های کلان اقتصادی، اجرای قوانین هزینه‌زا برای کارفرمایان و فرار آنها از نظارت سیستم‌ها همه و همه سبب گردیده تا بیش از نیمی از شغل‌های موجود در بخش غیرکشاورزی در کشورهای در حال توسعه "غیررسمی" و شاغلین آن از حداقل حمایت‌های قانونی و اجتماعی محروم شوند.

دو گروه اصلی شاغلین غیررسمی زنانی هستند که در خانه کار می‌کنند و آنهایی هستند که با رعایت هنجارها و فرهنگ جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند برای فروش کالاها (دستفروشی) به خیابان می‌آیند. ویژگی بارز گروه اول محل کسب و کار یعنی "خانه" است و شامل گروه‌هایی از زنان است که در مقابل کار انجام شده مزد دریافت می‌کنند (کارگران مزد و حقوق‌بگیر در بخش غیررسمی و یا در مواردی رسمی) به‌علاوه آنهایی که به دلیل تعلق بنگاه اقتصادی به خانوار و نوع کار به‌صورت مستقل فعالیت می‌کنند و مزد دریافت نمی‌کنند (کارفرمایان، خوداشتغال‌ها و کارکنان مستقل، ...).

شرایط فرهنگی- اجتماعی کشور ما همواره موجب مشارکت کمتر زنان در بازار کار در مقایسه با سایر کشورهای اسلامی و غیراسلامی شده است. شرایط بد اقتصادی به توجیه این نرخ ناچیز کمک کرده است اما با افزایش نرخ بیکاری زنان از ۱۶ درصد به ۲۰ درصد (در طی یک دهه ۸۴ تا ۹۴) به‌ویژه نرخ بیکاری زنان جوان ۱۵ تا ۲۹ ساله به بیش از ۴۱ درصد که غالباً نیز فارغ‌التحصیل دانشگاه‌ها هستند و کاهش تعداد شاغلین زن به میزان صد هزار نفر در این دوره، نبود فرصت‌های شغلی در بخش رسمی را به مشکل جدی تبدیل کرده است و جویندگان کار در روبرو شدن با درهای بسته بخش رسمی برای اشتغال و کسب درآمد به ناچار به بخش غیررسمی روی می‌آورند.

در نتیجه روند افزایش‌یابنده اشتغال در بخش غیررسمی (غیرکشاورزی)، سبب گردیده تا بیش از نیمی از تعداد زنان شاغل در کشور به اشتغال در بخش غیررسمی بپردازند. به عبارتی از حدود ۳ میلیون نفر زن شاغل، ۱/۵ میلیون نفر به شغل‌هایی بپردازند که تحت پوشش حمایت‌های اجتماعی و قانونی نیستند.

به نظر می‌رسد "زن بودن" نیروی کار احتمال جذب آنها را به بخش غیررسمی به دلیل دشواری اشتغال در بخش رسمی و ظرفیت‌های محدود بخش اجتماعی افزایش می‌دهد. در حالی که اکثریت زنان در مناطق روستایی کارکنان فامیلی بدون مزد خانوارهای شاغل در بخش کشاورزی بوده و هستند، احتمال ورود زنان به بخش صنعت به صورت فعالیت‌های غیررسمی بیش از مردان است و به دلیل محدودیت‌های فرهنگی- اجتماعی بخش خدمات غیررسمی (تجارت) کمترین سهم از شاغلان غیررسمی را به خود اختصاص داده است.

در چنین شرایطی سیاست "کار در خانه" که شامل مشاغل خانگی، کسب و کار خانگی، خود اشتغالی، دورکاری، مشاغل پاره وقت و مشارکتی می‌تواند باشد، با توجه به وضعیت اقتصادی کشور و با تمهیدات ویژه‌ای در برخورداری از حمایت‌های اجتماعی و قانونی می‌تواند جایگزین بیکاری زنان تعریف شود.

اطلاعات موجود پس از تصویب و اجرای قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی حاکی از آن است که حدود ۶۰ درصد از کسانی که در پی فراهم آوردن فرصت شغلی برای خود برآمده‌اند قبلاً بیکار بوده‌اند و ۴۰ درصد دیگر احتمالاً نسبت به راه‌اندازی شغل دومی برای افزودن بر درآمد خانوار اقدام کرده‌اند. در حالی که اکثریت بسیار بزرگی از متقاضیان (حدود ۹۸ تا ۹۹ درصد)، شغل خانگی از نوع مستقل آن را ترجیح داده‌اند، سایر انواع مانند پشتیبان و ... چندان مورد استقبال قرار نگرفته است. نکته مهم سهم باسوادان (۸۵ درصد) و زنان (۷۹/۸ درصد) در کل شاغلین خانگی در نتیجه اجرای این قانون است.

این امر نشان‌دهنده افزایش سطح تحصیلی جویندگان کار و "انتخاب" شغل در خانه است. استفاده از کلمه "انتخاب" باید با احتیاط صورت گیرد زیرا زمانی که برای اشتغال به کار در خانه روی می‌آورند، دو دسته هستند:

دسته اول: آنهایی که داوطلبانه این نوع شغل را انتخاب می‌کنند. دلایل چنین ترجیحی میان زنان می‌تواند متفاوت باشد.

دسته دوم: آنهایی که بالاجبار و به دلیل نبود فرصت شغلی در بخش رسمی و یا عدم انعطاف‌پذیری بازار کار رسمی از نظر ساعات کار و یا ... به مشاغل غیررسمی و کار در خانه روی می‌آورند. گرچه نتایج نبود فرصت شغلی و یا انعطاف‌ناپذیری بخش رسمی هر دو شاید یکسان به نظر آید اما به‌طور یقین سیاست‌گذاری‌های متفاوتی را می‌طلبد.

نکته مهم دیگر گروه سنی متقاضیان ایجاد مشاغل خانگی است که بیشترین فراوانی در گروه‌های ۳۰ تا ۳۴ و ۳۵ تا ۳۹ ساله گزارش شده است. در صورت دسترسی به اطلاعات جزئی‌تر شاید زنان در این گروه‌های سنی کسانی هستند که پس از جستجوی طولانی برای کار در بخش رسمی و ناکامی در اشتغال، به کار در خانه روی آورده‌اند و یا زمانی هستند که به دلیل ازدواج و داشتن فرزند در گروه‌های میانه سنی، کار در خانه را ترجیح داده‌اند.

براساس اطلاعات اعلام‌شده؛ فقط نیمی از بنگاه‌های اقتصادی خانگی در زمان آمارگیری دایر بوده‌اند و نیم دیگر به دلایل گوناگون که عمدتاً به کاستی‌های قانونی در حمایت، مسائل اجرایی (عدم هماهنگی میان دستگاه‌های ۲۶گانه اجرایی) و کمبود

منابع مالی حمایت شده و ارزان قیمت محول شده، فعال نبوده‌اند. هرچند وضعیت رکود اقتصادی کشور، بازارهای خرید کالاهای تولید شده توسط زنان در خانه و تجربه کم آنها را در مدیریت بنگاه اقتصادی نمی‌توان از نظر دور داشت.

علاوه بر این پایگاه اجتماعی "کار در خانه" با توجه به سابقه کارهای خانگی سنتی در کشور، و ارتباط تنگاتنگ آن با "ماندن در خانه" چندان پاسخگوی انتظارات دختران جوان تحصیلکرده‌ای که مشتاق تحرک اجتماعی از طریق آموزش و اشتغال هستند، نیست. متأسفانه معرفی نمودن نوع‌های جدیدی از "کار در خانه" و ایجاد انگیزه برای استفاده از فناوری‌های جدید در بخش تکنولوژی اطلاعات، ارتباطات، بازرگانی، حرفه‌های تخصصی، خدمات تجاری، بازاریابی و... سبب شده که در فهرست متقاضیان مشاغل خانگی (۸۰ درصد زنان) راه‌اندازی واحدهای تولیدی بافندگی، پوشاک و ... بیشتر از سایر انواع فعالیت‌های اقتصادی به چشم بخورد.

گرچه در عرصه جهانی از سال‌های ۱۹۹۰ نهضتی برای حمایت از زنان شاغل در بخش غیررسمی با همکاری و حمایت سازمان بین‌المللی کار پا گرفته که عمدتاً بر تجربیات زنان در کشور هند استوار است مانند تأسیس شبکه "پژوهش و سیاست‌گذاری (WIEGO)" و شبکه "خانه و خیابان"^{۴۹}، اما زنان شاغل در خانه در کشور ما در این زمینه هم مانند سایر زمینه‌های فعالیت‌های اقتصادی در بازار کار مشارکتی ندارند.

۶.۱. پیشنهاد سیاست‌های اجرایی

ایجاد شغل‌های شایسته و کاستن از شغل‌هایی که از حمایت‌های اجتماعی و قانونی برخوردار نیستند (شغل‌های شکننده) از سیاست‌هایی است که با تصویب قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی در کشور، حداقل برای آن بخش از شاغلین غیررسمی که در خانه کار می‌کنند، آغاز شده است.

گرچه سازمان بین‌المللی کار اذعان دارد (ILO ۲۰۰۶) که کشورها تا فراهم آوردن حمایت‌های اجتماعی و قانونی برای همه شاغلین راه درازی در پیش دارند، اما پیش‌رفتن در این راه طولانی را عدم توجه به جنسیت شاغلین بخش غیررسمی و طراحی سازوکارهای متناسب با وضعیت‌های شغلی چندگانه (کارکنان مستقل، مزد و حقوق‌بگیران و ...) دشوارتر نموده است.

به‌طور سنتی دولت‌ها همواره به گونه‌ای تحت کنترل قراردادن مشاغل خانگی را مدنظر داشته‌اند تا بدین ترتیب فعالیت‌های بخش غیررسمی به درون چارچوب مقررات رسمی و قانونی، مانند ثبت بنگاه و نظارت و بازرسی توسط دولت آورده شوند. اما این بخش بیش از آنکه نیاز به ساماندهی و کنترل داشته باشد، نیازمند تسهیل‌گری دولت در دسترسی به اطلاعات و خدمات ضروری است.

در نتیجه روش‌ها و خدماتی متفاوت از آنچه که به بخش رسمی ارائه می‌شود باید برای بنگاه‌های اقتصادی غیررسمی و نیروی کار شاغل در این بخش طراحی و اجرا شود. مشکلاتی که "شاغلین در خانه" با آن مواجه هستند می‌بایست علاوه بر تفکیک آنها به قانونی و اجرایی، براساس جنسیت و وضعیت شغلی نیز دسته‌بندی شوند و سیاست اشتغال‌زایی "کار در خانه" با الزامات اجرایی و اقدامات متناسب با آن همراه گردد.

■ الزامات اثربخشی سیاست "کار در خانه"

عامل اصلی گسترش بخش غیررسمی در اقتصاد ایران به بالا بودن هزینه مبادله مربوط می‌شود. این هزینه‌ها به واسطه‌ی قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار و سیاست‌ها و برنامه‌های نامناسب از طریق نظام اداری ناکارآمد به محیط کسب و کار تحمیل می‌گردد. چالش بزرگ "قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی" نیز، دقیقاً از همین جا آغاز می‌شود. در مرحله اجرای این قانون، حمایت‌های دیده شد تحت‌الشعاع ساماندهی و نظارت‌پذیری آنها توسط دولت قرار گرفته است. این یافته را به خوبی می‌توان از متن مطالعات مورد اشاره در این گزارش از جمله "بررسی اجمالی آسیب‌ها و راهکارهای توسعه مشاغل خانگی" که توسط دبیرخانه ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی تهیه شده است، استنباط نمود. این وضعیت شبیه آن است که ما از دست کسی در حال فرار باشیم و همان فرد (هر چند با انگیزه دلسوزی) بخواهد ما را پناه دهد. به عبارتی طرح یاد شده در تله چالش متنی^{۱۵} گرفتار شده است. تا زمانی که دچار چنین چالشی باشیم توصیه‌ها و راهکارهای پیشنهادی از اثربخشی لازم برخوردار نخواهند بود. لازمه خروج از این تله تغییر افق فهم در ورود به موضوع "کار در خانه" است. پیش فرض ضرورت چنین تغییری مبتنی بر این واقعیت است که دولت در کوتاه مدت، به دلایل ساختاری قادر به کاهش معنی‌دار هزینه مبادله نیست. در نتیجه امکان ایجاد فرصت‌های شغلی در مشاغل رسمی متناسب با ورود نیروی کار در کشور وجود نخواهد داشت. گام‌های اصلی برای حرکت به سوی این تغییر را می‌توان چنین برشمرد:

- **گام نخست**، شناخت و دیدن مشاغل غیررسمی و پذیرفتن آنها به عنوان یک واقعیت انکار ناپذیر است. در این ارتباط لازم است مسئولین امر با مشاغل غیررسمی که به لحاظ نوع فعالیت خلاف قانون نیستند، کنار بیایند. در این صورت این مشاغل آشکارتر از گذشته به کار خود ادامه داده و بدین جهت هم وسعت این نوع مشاغل برای مسئولین شناخته‌تر می‌شود و هم امکان ارتقاء کیفی آنها فراهم خواهد شد. علاوه بر آن با گسترش این مشاغل (در غیبت مشاغل رسمی) از آسیب‌های ناشی از بیکاری به‌ویژه برای جوانان که هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی را در پی دارد، کاسته می‌شود.

- **گام دوم**، تغییر جایگاه دولت از موقعیت متولی اشتغال‌زایی به مسئولیت‌پذیری در بسترسازی برای کسب و کارهای مختلف از جمله "کار در خانه" است. این امر مستلزم ارتقاء نقش تشکلهای بخش خصوصی و انجمن‌های مردم نهاد در سیاست‌گذاری‌ها و ایجاد فرصت‌های شغلی است.

- **گام سوم**، با توجه به مزایای این نوع مشاغل، "کار در خانه" و انواع آن به عنوان فرصتی مغتنم برای مقابله با موج بیکاری در کشور باید مورد توجه خاص قرار گیرد. این امر مستلزم بازنگری و اصلاح "قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی" با در نظر گرفتن نکات زیر است:

- حمایت از "کار در خانه"، نسبت به ساماندهی آنها در اولویت قرار گیرد. این امر بدین معنی است که قبل از این که این شاغلین و کسب و کارها ملزم به اخذ انواع مجوزها شوند، مورد حمایت‌های اولیه مانند آموزش، مشاوره شغلی و راه‌اندازی کسب و کار و... قرار گیرند و فقط در روند توسعه بحث دریافت مجوز و نظارت بر آنها با ساز و کارهای تشویقی مطرح شود. در این صورت کار در خانه می‌تواند همچون حلقه واسط مشاغل غیررسمی عمل کند و در بلندمدت از تعداد شاغلین غیررسمی به نفع شاغلین رسمی کاسته شود.

- "کار در خانه" به عنوان یک شیوه تولید اقتصادی همراه با انواع دیگر کسب و کار به رسمیت شناخته شود. در این صورت مشاوره شغلی، معرفی انواع جدید "کار در خانه"، آموزش راه‌اندازی یک بنگاه اقتصادی، بازاریابی و مدیریت مالی، باید از اهمیت و موقعیت مناسب‌تری برخوردار گردند.

- "کار در خانه" فراتر از مشاغل سنتی، مشاغل جدید و غیرسنتی را در برگیرد. از این منظر اشتغال‌زایی با توسعه سیاست "کار در خانه" می‌تواند پاسخ مناسبی به بیکاری خیل عظیم بیکاران با تحصیلات عالی باشند. اهمیت این نکته در آن است که یکی از مشکلات اشتغال دانش‌آموختگان آموزش عالی در ایران عدم مهارت و یا تخصص در رشته تحصیلی آنان است. این ضعف در فرآیند "کار در خانه" به‌مثابه نوعی کارورزی با سهولت و هزینه قابل قبولی کاهش می‌یابد.

با فرض توجه به این الزامات، اقدامات دارای اولویت و ارائه خدمات در سه زمینه ضروری است:

- امکانات زیر بنایی: تسهیل در دسترسی به امکانات زیربنایی که مهم‌ترین آن تأمین فضای کار مناسب (خانه)، باتوجه به اشتراک فضا برای کار و زندگی اعضای خانواده است. مستأجر بودن این گروه از زنان شاغل و نقل مکان‌های مکرر بر شرایط دشوار آنها می‌افزاید. بنابراین حمایت‌های لازم در فضای مناسب، هزینه‌های آب و برق و ... ضروری است.

- مشاوره شغلی و آموزش: چگونگی راه‌اندازی یک بنگاه اقتصادی، مدیریت مالی، تأمین نهاده‌ها و بازاریابی از آموزش‌های ضروری برای زنان علاقه‌مند به کار در خانه است.
- حمایت‌های اجتماعی: کاهش خطر کار غیررسمی با دسترسی به حمایت‌های اجتماعی و قانونی برای زنان شاغل در خانه بسیار مهم است. پرداخت هزینه‌های گوناگون، به‌ویژه در سال اول راه‌اندازی یک کار مستقل، با دسترسی به حمایت‌های اجتماعی کم‌هزینه‌تر از آنچه اکنون تحت عنوان "حرف و مشاغل آزاد" امکان‌پذیر شده، لازم است. ایجاد "صندوق بیمه"^{۵۱} برای غیرمزد و حقوق‌بگیران" (شاغل در خانه و یا کارگاه) توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان تأمین اجتماعی) می‌تواند قدم مهمی در مسیر بهبود وضعیت "زنان شاغل در خانه" و در واقع به‌رسمیت شناختن آنها و خروج از بازار کار غیررسمی باشد.

۵۱. شادی‌طلب و همکاران (۱۳۹۴)، "زنان کارگر و شغل‌های شکننده"، معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری.

۷. منابع

- تشکر آذر (۱۳۹۳)، "نا-رسمیت زنان در بازار کار ایران"، به نقل از سایت انجمن جامعه شناسی ایران، ۱۳۹۳.
- احمدی شادمهری محمدطاهر (۱۳۸۶)، "بررسی وضعیت شاغلان در بخش غیررسمی (مطالعه موردی شهرستان مشهد)"، دانش و توسعه، شماره ۲۱، صفحات ۱۵۷-۱۳۷.
- خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۴)، "زنان از بازار کار دلسرد شده‌اند؟"، کد خبر: ۹۴۰۷۰۳۰۰۷۹۰، www.isna.ir/fa/news/۹۴۰۷۰۳۰۰۷۹۰، (۳ مهر ماه).
- خبرگزاری مهر (۱۳۹۴)، هجوم ۵ میلیون بیکار به بازار کار/ بیکاری تشدید می‌شود، شناسه خبر: ۲۹۲۴۸۹۴، <http://www.mehrnews.com/news/۲۹۲۴۸۹۴>، (۵ مهر).
- ربیعی علی (۱۳۹۴)، "یک سوم شاغلین کشور در بخش غیررسمی مشغولند"، اخبار پارسیک، کد خبر: ۴۵۷۴، <http://news.parseek.com/Url/?id=۱۰۸۴۱۶۹۸>، (۱۹ خرداد).
- رنانی محسن (۱۳۸۴)، "بررسی ساختار اشتغال در بخش غیررسمی استان اصفهان"، فصلنامه پژوهشی چشم‌انداز (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصفهان)، سال اول، شماره ۱، صفحات ۴۰-۹.
- رنانی محسن، شیرین اربابیان و محمد میرزایی (۱۳۹۰)، "شناخت ساختار اشتغال زنان در بخش غیررسمی کشور"، فصلنامه تحقیقات اقتصادی راه اندیشه، شماره ۱، صفحات ۶۲-۳۸.
- رنانی محسن، ساغر باباحیدری، سعید نایب و مریم مه‌آبادی (۱۳۸۰)، "ساختار اشتغال در بخش غیررسمی و نقش آن در جذب نیروی انسانی متخصص"، مطالعات طرح نیاز سنجی نیروی انسانی متخصص و سیاست‌گذاری توسعه منابع انسانی کشور، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
- رضوانی سید عارف (۱۳۸۴)، "تحلیل اندازه و ساختار اشتغال غیررسمی شهری در استان قم"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، به راهنمایی محسن رنانی و سعید صمدی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، قوانین برنامه‌های اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ستاری فر محمد، حمیدرضا زارعی و نوشین شکری (۱۳۹۳)، "اثر مهاجرت و شهرنشینی بر اشتغال غیررسمی در مناطق مختلف ایران"، فصلنامه علوم اقتصادی، سال ۸، شماره ۲۹، صفحات ۷۰-۴۹.
- شادی طلب ژاله، سمانه ابراهیم‌پور و سونیا غفاری (۱۳۹۴)، "زنان کارگر و شغل‌های شکننده"، معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری.
- شاملو نادره (۱۳۹۳)، "پتانسیل تحقق نیافته ایران: مخزن استعدادهای بهره‌بردار نشده"، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی، مترجم: رضا عظیمی مروی.
- قانون کار جمهوری اسلامی ایران (مصوب آبان ماه ۱۳۶۹) (۱۳۹۴)، انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، تهران.

- مرکز آمار ایران (۱۳۸۴، ۱۳۹۲، ۱۳۹۴)، نتایج آمارگیری نیروی کار.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۵ و ۱۳۹۰)، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، "تحلیلی بر محیط کسب و کار و بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در ایران"، تهران.
- نوروزی لادن و سید علی هاشمی (۱۳۷۷)، "گزارش بازدید از مراحل آمارگیری اشتغال و بیکاری"، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر اقتصاد کلان.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۸۴)، "سند فرابخشی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری"، قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۸۹)، "قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی".
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۱)، "مطالعه بازار کار غیررسمی در اقتصاد ایران و پیش‌بینی آن برای برنامه پنجم توسعه کشور"، مجموعه مطالعات طرح تهیه اسناد توسعه اشتغال و سرمایه‌گذاری، معاونت سرمایه انسانی و توسعه اشتغال.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۳)، "بررسی اجمالی آسیب‌ها و راهکارهای توسعه مشاغل خانگی"، دبیرخانه ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۴ الف)، "اعتبارسنجی و آسیب‌شناسی طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی"، مرکز آمار و اطلاعات راهبردی.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۴ ب)، "بررسی تحلیلی عملکرد مشاغل خانگی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳"، دبیرخانه ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۴)، "تعاریف و مفاهیم مرتبط با مشاغل خانگی و کار در خانه (ویرایش نهایی)"، مرکز آمار و اطلاعات راهبردی.
- هاشمی، سید علی (۱۳۹۳)، "بازار کار، چالش‌ها، فرصت‌ها و سیاست‌های برون‌رفت با تأکید بر نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی".
- Chen Martha (۲۰۰۱), "Women in the Informal Sector: A Global Picture, The Global Movement", SAIS Review, Vol. ۲۱, Issue. ۱, pp. ۷۱- ۸۲.
- Chen Martha (۲۰۱۴), "Informal Economy Monitoring Study Report: Home-Based Workers", Women in Informal Employment: Globalization and Organization (WIEGO).
- Chen Martha, Jennefer Sebstad and Lesley O'Connell (۱۹۹۹), "Counting the Invisible Workforce: The Case of Home-Based Workers", World Development, Vol. ۲۷. No. ۳, pp. ۶۰۳- ۶۱۰.
- Chen Martha, Renana Jhabvala and Frances Lund (۲۰۰۱), "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework", Women in Informal Employment: Globalization and Organization (WIEGO).

- Hussmanns Ralf (۲۰۰۴), "Defining and Measuring Informal Employment", ILO, Bureau of Statistics.
- Huitfeldt Henrik, Sida and Johannes Jutting (۲۰۰۹), "Informality and Informal Employment", OECD Development Center, Promoting Pro-Poor Growth: Employment.
- <http://www.hks.harvarh.edu/news-events/news/articles/home-based-workers-rights>
- <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/long--eng/index.htm>.
- <http://www.wiego.org/informal-economy/definition-home-based-woekers>.
- ILO (۱۹۹۶), "Home Work Convention", (No. ۱۷۷), Geneva.
- ILO (۲۰۰۷), "The Decent Work Agenda in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): Recent Developments", ILO Governing Body GB.۳۰۰/ESP/۳, November ۲۰۰۷, Geneva.
- ILO (۲۰۱۳), "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (Second Edition)", Geneva.
- Raju Saraswati (۲۰۱۳), "The Material and the Symbolic: Intrsectionalities of Home-Based Work in India", Economic and Political Weekly, Vol. ۴۸, Issue. ۱, pp. ۶۰-۶۸.
- WIEGO (۲۰۱۴), "Concepts, Definitions & Methods", available at: <http://www.wiego.org/informal-economy/concepts-definition-method>, last access: ۳ Dec. ۲۰۱۵
- World Bank (۲۰۰۲), Statistics, available at: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/۷۶۳۰۹/doc۲۰۰۲/proceedings/pdfppt/statistics.pdf> . last access: ۲۰ Nov. ۲۰۱۵.
- World Bank (۲۰۱۵), Doing Business ۲۰۱۵, Measuring Regulatory Quality and Efficiency", ۱۲th Edition.

پیوست یک. تعریف مفاهیم^{۵۲}

اشتغال ناقص^{۵۳}: وضعیتی که در آن امکان به‌کارگیری یا بهره‌برداری از تمامی استعدادها، ظرفیت‌ها و یا توانایی‌های فرد فراهم نباشد و شامل اشتغال ناقص زمانی، اشتغال ناقص مهارتی و اشتغال ناقص درآمدی است.

بخش غیررسمی اقتصاد: در مقابل بخش رسمی قرار دارد و ویژگی‌های آن قابل نظارت نبودن و عدم امکان اعمال سیاست بر آنها توسط نهادهای دولتی است.

سهم اشتغال ناقص: عبارت است از نسبت جمعیت دارای اشتغال ناقص به جمعیت شاغل، ضرب در ۱۰۰.

$$\text{سهم اشتغال ناقص} = \frac{\text{جمعیت دارای اشتغال ناقص}}{\text{جمعیت شاغل}} \times 100$$

شاغل: تمام افراد ۱۰ ساله و بیشتر که در طول هفته مرجع، طبق تعریف کار، حداقل یک ساعت کار کرده و یا بنا به دلایلی به طور موقت کار را ترک کرده باشند، شاغل محسوب می‌شوند.

شاغلین غیررسمی: در تعریف شاغلین غیررسمی تمرکز بر میزان پوشش و یا عدم پوشش قوانین ناظر بر روابط کار بر این شاغلین است. این قوانین (مانند قانون کار، قانون تأمین اجتماعی، قانون بیمه بیکاری) شاغلین را در برابر حوادث و تغییرات ناگهانی مورد حمایت قرار می‌دهند. طبق تقسیم‌بندی ۲۰۰۲ Bernabe این شاغلین شامل کارکنان خود اشتغال، کارکنان فامیلی بدون مزد، کارکنان غیررسمی، سایر غیررسمی‌ها و افراد با شغل ثانویه غیررسمی می‌باشد.

کار: آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی (فکری یا بدنی) که به‌منظور کسب درآمد (نقدی و یا غیر نقدی) صورت پذیرد و هدف آن تولید کالا یا ارائه خدمت باشد.

کار در خانه: فعالیتی است که فرد در خانه خود برای بازار، کالا یا خدمات تولید می‌کند^{۵۴}.

۵۲. تعاریف برگرفته از منابع زیر است:

- تشکر آذر (۱۳۹۳)، "نا-رسمیت زنان در بازار کار ایران"، به نقل از سایت انجمن جامعه‌شناسی ایران، ۱۳۹۳.
- رنانی محسن، شیرین اربابیان و محمد میرزایی (۱۳۹۰)، "شناخت ساختار اشتغال زنان در بخش غیررسمی کشور"، فصلنامه تحقیقات اقتصادی راه اندیشه، شماره ۱، صفحات ۶۲-۳۸.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۲)، نتایج آمارگیری نیروی کار.

۵۳. Underemployment

۵۴. این تعریف شامل هر نوع کاری است که در واحد مسکونی به صورت کارکن مستقل، صورت کارکن فامیلی و یا به صورت کارگر مزد و حقوق بگیر انجام می‌شود. تعریف حاضر شامل "کار در خانه"، "شغل خانگی" و "کارکن فامیلی بدون مزد" طبق تعریف "وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۴)، تعاریف و مفاهیم مرتبط با مشاغل خانگی و کار در خانه" می‌باشد.

مقدار اشتغال ناقص: مجموع ساعت کار اضافی است که افراد دارای اشتغال ناقص زمانی تمایل به انجام آن (تا سقف ۴۴ ساعت) دارند.

نا-رسمیت: ترجمه‌ای است در مقابل کلمه *informality*. چون بخشی است که فقط جنبه اقتصادی ندارد و یک زیست غیررسمی است. در واقع مجموعه‌ای از شرایط است که هم می‌تواند مربوط به سکونتگاه باشد و هم مربوط به موقعیت اجتماعی و کار. وجه مشترک زیست غیررسمی در تمام موقعیت‌ها، زیستی است که حمایت قانونی و اجتماعی در آن نیست.

نرخ اشتغال ناقص: عبارت است از نسبت جمعیت دارای اشتغال ناقص به جمعیت فعال (شاغل و بیکار)، ضرب در ۱۰۰.

$$\text{نرخ اشتغال ناقص} = \frac{\text{جمعیت دارای اشتغال ناقص}}{\text{جمعیت فعال}} \times 100$$

پیوست دو. قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی^{۵۵}

ماده ۱- دولت موظف است به استناد اصل بیست و هشتم (۲۸) و چهل و سوم (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با توجه به سند چشم‌انداز بیست ساله، مشاغل خانگی را مطابق این قانون ساماندهی و حمایت نماید به نحوی که زمینه ایجاد اشتغال برای این‌گونه متقاضیان فراهم گردد.

ماده ۲- منظور از مشاغل یا کسب و کار خانگی، آن دسته از فعالیت‌هایی است که با تصویب ستاد موضوع ماده (۳)، توسط عضو یا اعضای خانواده در فضای مسکونی در قالب یک طرح کسب و کار بدون مزاحمت و ایجاد اختلال در آرامش واحدهای مسکونی همجوار شکل می‌گیرد و منجر به تولید خدمت و یا کالای قابل عرضه به بازار خارج از محیط مسکونی می‌گردد.

شاغلین کسب و کار مذکور برای کسب منافع به صورت‌های ذیل فعالیت می‌نمایند:

- ۱- انجام فعالیت به صورت کارمزدی برای کارفرمای خارج از محیط مسکونی.
- ۲- انجام فعالیت مستقل اعم از تأمین مواد اولیه تا عرضه محصول به خارج از محیط مسکونی.
- ۳- انجام فعالیت به صورت تعاونی، اتحادیه و یا مشارکت با بنگاه‌های بالادستی تأمین‌کننده مواد اولیه و عرضه محصول آنان در بازار، ترجیحاً به صورت کسب و کار خوشه‌ای.

ماده ۳- به منظور حمایت و گسترش مشاغل خانگی، ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی که از این پس "ستاد" نامیده می‌شود با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- ۲۱- وزیر کار و امور اجتماعی به عنوان رئیس
- ۲۲- وزیر صنایع و معادن یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۲۳- وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۲۴- وزیر بازرگانی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۲۵- وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۲۶- وزیر رفاه و تأمین اجتماعی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۲۷- وزیر تعاون یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۲۸- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۲۹- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا نماینده تام‌الاختیار وی
- ۳۰- رئیس کل بانک مرکزی یا نماینده تام‌الاختیار وی

۵۵. منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۸۹)، "قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی".

- ۳۱- فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران یا یکی از معاونان وی
- ۳۲- رئیس شورای عالی استان‌ها یا نماینده شورای مذکور
- ۳۳- سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)
- ۳۴- رئیس سازمان بهزیستی کشور
- ۳۵- رئیس سازمان تأمین اجتماعی
- ۳۶- دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر
- ۳۷- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
- ۳۸- رئیس اتاق تعاون
- ۳۹- رئیس شورای مجامع صنفی کشور
- ۴۰- مدیر عامل صندوق مهر امام رضا (ع)

تبصره ۱- مصوبه ستاد با تأیید اکثریت وزراء عضو، توسط وزیر کار و امور اجتماعی ابلاغ می‌گردد.

تبصره ۲- کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری، با عضویت نمایندگان دستگاه‌های استانی مذکور که در هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌گردد موظف به اجرای مصوبات ستاد و نظارت بر حسن اجراء این قانون در سطح استان می‌باشد.

ماده ۴- وظایف و اختیارات ستاد:

- ۹- تعیین سیاست‌های اجرائی مشاغل خانگی.
- ۱۰- تعیین راهکارهای پیوند کسب و کار خانگی با بازار سرمایه بیرونی اعم از داخلی و بین‌المللی.
- ۱۱- ایجاد هماهنگی در دستورالعمل‌های حمایتی و نظارتی دستگاه‌های اجرائی ذیربط در مورد مشاغل و کسب و کار خانگی.
- ۱۲- ارزیابی مستمر نقش اجتماعی و اقتصادی مشاغل خانگی در توسعه ملی.
- ۱۳- بررسی راهکارهای حمایتی مالی و تسهیلاتی از مشاغل خانگی.
- ۱۴- بررسی پیشنهادهای دستگاه‌های اجرائی و کارگروه‌های استانی جهت اتخاذ تصمیمات مقتضی.
- ۱۵- ارزیابی عملکرد دستگاه‌های ذیربط در اجراء مصوبات قانونی و مقررات حمایتی از مشاغل و کسب و کار خانگی.
- ۱۶- تهیه دستورالعمل صدور مجوز مشاغل خانگی.

تبصره- مصوبات ستاد در محدوده اختیارات مذکور برای کلیه دستگاه‌های اجرائی لازم‌الاجرا می‌باشد.

ماده ۵- وزارت کار و امور اجتماعی موظف است ساز و کار مناسب را برای ایجاد ساختار دبیرخانه دائمی ستاد با امکانات موجود و تعیین کارشناسان ذیربط از بین کارشناسان خود در واحدهای تابعه با هماهنگی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری، فراهم نماید.

تبصره- کلیه دستگاه‌های اجرائی ذیربط نیز موظف به تعیین واحدهای اداری مشخص در صف و ستاد برای رسیدگی به امور صاحبان کسب و کار مشاغل خانگی در چهارچوب‌های پست‌های مصوب از بین کارشناسان موجود خود با هماهنگی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری می‌باشند.

ماده ۶- کلیه دستگاه‌های عضو ستاد موظفند راهکارهای حمایتی، نظارتی و تسهیل‌کننده ایجاد و توسعه مشاغل خانگی مجاز را در قالب دستورالعمل، حداکثر سه ماه از تاریخ تصویب این قانون تدوین و جهت تصویب به ستاد ارائه نمایند.

ماده ۷- صدور مجوز مشاغل و کسب و کارهای خانگی در چهارچوب ضوابط ابلاغی توسط وزارت کار و امور اجتماعی یا واحدهای تابعه صورت می‌پذیرد و صاحبان مشاغل مزبور از مزایای ذیل برخوردار می‌شوند.

۱- استفاده از بازارهای محلی شهرداری جهت عرضه محصولات خانگی.

۲- عضویت در شرکت سهامی عام خوشه‌ای تخصصی کسب و کار خانگی.

۳- معافیت از عوارض اداری و تجاری تعیینی و مصوب شوراهای اسلامی شهرها و روستاها.

۴- عدم نیاز به تغییر کاربری مسکونی.

۵- دولت می‌تواند بنا به پیشنهاد ستاد نسبت به تعیین ضوابط حمایتی در زمینه‌های مالیات، تأمین وام قرض‌الحسنه اشتغال، حق بیمه خویش‌قربان، تعرفه مصوب آب، برق و سوخت مصرفی، ظرف سه ماه از تصویب این قانون و اعتبار مورد نیاز را در بودجه سنواتی محاسبه و لحاظ نماید.

۶- استفاده از تسهیلات بانکی به‌ویژه قرض‌الحسنه بانک‌ها و صندوق مهر امام رضا (ع).

تبصره- بانک مرکزی موظف است با هماهنگی وزارت کار و امور اجتماعی، نحوه توزیع منابع قرض‌الحسنه برای مشاغل و کسب و کار خانگی را با توجه به اولویت و اهمیت انواع مشاغل خانگی و سهم هر استان تعیین و در ابتدای هر سال به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ابلاغ نماید.

ماده ۸- وزارت کار و امور اجتماعی موظف است ضمن شناسایی مشاغل و کسب و کار خانگی با کمک دستگاه‌های ذیربط، فهرست مشاغل خانگی مجوز سالانه را همه ساله به تصویب ستاد برساند.

ماده ۹- صاحبان امتیاز مشاغل و کسب و کار خانگی موظب به رعایت ضوابط و دستورالعمل‌های موضوع مبحث چهارم قانون کار می‌باشند. مالکان، صاحبان کسب و کار خانگی و کارفرمایان موظف به همکاری با بازرسان موضوع قانون کار خواهند بود.

تبصره- صاحب مجوز به منزله کارفرما تلقی می‌گردد و کارگاه‌های خانوادگی مذکور در ماده (۱۸۸) قانون، مشمول مبحث دوم فصل چهارم قانون کار می‌شوند.

ماده ۱۰- وزارت کار و امور اجتماعی موظف است با هماهنگی سایر دستگاه‌های مسئول، آموزش‌های مهارتی و فنی مورد نیاز صاحبان کسب و کار خانگی را به تناسب بازار کار معین و به تصویب برساند.

ماده ۱۱- کلیه شهرداری‌ها موظفند به تناسب تعداد و تنوع کسب و کار خانگی، مکان‌های مناسبی را (بازار محلی موقت) برای عرضه محصولات صاحبان مشاغل مذکور، به صورت دوره‌ای در روزهای مشخص هفته، تأمین نمایند.

ماده ۱۲- سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران موظف است در جهت توسعه فرهنگ مشاغل خانگی و انسجام بخشی به مشاغل مذکور با امکانات موجود، با مشارکت وزارت کار و امور اجتماعی به صورت مستمر در ساعات معین به تولید برنامه‌های آموزشی و ترویجی اقدام نماید.