



تشکل‌های کارگری و حقوق کارگران در برنامه هفتم توسعه



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۸۴۴

کد موضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تشکل‌های کارگری و حقوق کارگران در برنامه هفتم توسعه

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان: عباس گرگی، محمدتقی ضرغام‌افشار

اظهار نظر کنندگان: مهدی سرایلو، فاطمه عزیزخانی

مدیر مطالعه: سینا شیخی

ناظران علمی: مهدی مختاری پیام، محمدرضا مالکی، صابر جعفری کافی‌آباد، یاسر باقری

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. تشکل‌های کارگری

۲. برنامه هفتم توسعه

۳. سند ملی کار شایسته

۴. امنیت در کار

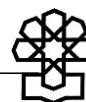
۵. قانون کار



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۲۰

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۸	اصلاح فاعده‌گذاری در محیط کار بر مبنای مؤلفه‌های گفتمان کار شایسته
۱۳	۱. امنیت در بازتولید مهارت
۱۴	۲. امنیت در دادخواهی (اطمینان از دادرسی منصفانه، سریع و منعطف)
۱۹	۱-۲. چالش اجماع‌سازی در نظام روابط کار صنعتی ایران
۲۱	۳. امنیت و مصونیت نمایندگان کارگران (حق تشکلیابی)
۲۷	۴. امنیت در انجام کار (تضمین ایمنی و بهداشت شغلی)
۳۳	۵. امنیت در بازار کار
۳۶	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۳۸	پیوست
۴۵	منابع و مأخذ



تشکل‌های کارگری و حقوق کارگران در برنامه هفتم توسعه

چکیده

این گزارش که با محوریت برخی از اسناد بالادستی مربوط به قاعده‌گذاری در محیط کار تنظیم شده است، به بیان مهم‌ترین پیشنهادهای قابل طرح به منظور تدوین احکامی برای تحقق مؤلفه‌های کار شایسته در برنامه هفتم توسعه، پیرامون تشکل‌های کارگری و حقوق مربوط به کارگران می‌پردازد؛ پیشنهادهایی که با رویکرد ایجاد موازنه در محیط کار، علاوه بر تضمین حقوق کارگران، تشکل‌یابی آنان، مشارکت کارگران در تصمیم‌گیری و سامان دادن به سازوکارهای حل اختلاف در محیط کار، به بهبود کسب‌وکار و رشد بهره‌وری نیز کمکی شایان می‌کند. از آنجاکه طرح اصلاحات مذکور، بارها و در مقاطع مختلف، در قالب طرح‌ها و لوایح گوناگون با شکست مواجه شده است، انعکاس این پیشنهادهای در برنامه هفتم توسعه می‌تواند در بیان اهمیت این اصلاحات و کمک به ضمانت اجرای آن نقشی مؤثر ایفا کند.

بر این اساس ضمن آسیب‌شناسی برخی از مهم‌ترین قواعد موجود در محیط کار، ناظر به برخی از اسناد رسمی کشور مانند سند ملی کار شایسته، احکامی در هشت محور زیر به منظور طرح در برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده است: «امنیت در بازار کار»، «امنیت در استخدام»، «امنیت شغلی (ثبات و استمرار شغلی)»، «امنیت در بازتولید مهارت»، «ایمنی کار»، «امنیت درآمدی»، «امنیت و مصونیت نمایندگی» و «امنیت در دادخواهی».

خلاصه مدیریتی

قواعد حاکم بر محیط کار در کشور، به دلیل عدم انطباق با تغییرات بنیادین جهان کنونی و عدم تناسب با فضای کسب‌وکار و تحولات ایجاد شده در رژیم انباشت سرمایه، با نوعی ناکارآمدی مواجه است. شاید بتوان یکی از چالش‌های مهم وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال‌های اخیر را اصلاح همین قواعدی دانست که به دلایل مختلف نتوانسته‌اند خود را با شرایط جدید انطباق دهند. به عبارت دقیق‌تر قواعد موجود در محیط کار، به دلایل مختلف با چالش‌های عمده‌ای در زمینه بازتولید کار و انباشت سرمایه، تحقق عدالت و کارایی (بهره‌وری) و امنیت نیروی کار و سرمایه روبه‌رو است. به این ترتیب با توجه به نقصان‌های مذکور در قواعد محیط کار، در این گزارش توصیه شده است تا به منظور ساماندهی به این قواعد بر مبنای اسناد رسمی کشور مانند سند ملی کار شایسته، پیشنهادهایی در هشت محور، در دستور کار برنامه هفتم توسعه قرار گیرد. محورهای پیشنهادی مذکور ناظر به مهم‌ترین کاستی‌های موجود در فضاهای کسب‌وکار، با الهام از تجارب موفق کشورهای جهان و برخی استانداردهای بین‌المللی کار و با هدف ایجاد مشارکت در محیط کار، اشتغال مولد، بهبود کسب‌وکار و رشد بهره‌وری مطرح شده است. از آنجاکه مفهوم «امنیت در کار» و

جنبه‌های مختلف آن موضوعی محوری در گفت‌وگو کار شایسته است، پیشنهاد شده ساماندهی به قواعد مذکور با محوریت «امنیت در کار» و در هشت بند زیر در دستور کار قرار گیرد:

۱. **امنیت در بازار کار:** با توجه به نبود فرصت‌های کافی برای اشتغال و دستیابی به درآمد، تعهد ناکافی دولت‌ها به اجرای سیاست اشتغال کامل، نرخ بالای بیکاری، شکاف مهارتی و عدم هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با نیازهای بازار، پوشش ضعیف حمایت‌های اجتماعی به‌ویژه قانون بیمه بیکاری و نبود نظام چندلایه تأمین اجتماعی، پیشنهاد طراحی سازوکارهای لازم به‌منظور متعهد کردن دولت‌ها به اجرای سیاست‌های اشتغال کامل و اصلاح قوانین بیمه بیکاری براساس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری و سند ملی کار شایسته داده شده است.

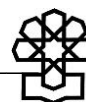
۲. **امنیت در استخدام:** با توجه به میزان فراوانی کارگران فصلی و موقت، گسترش بخش غیررسمی اقتصاد کشور، رواج گسترده قراردادهای موقت کمتر از یک سال، نگرانی از اخراج و خاتمه قرارداد، حمایت ناکافی از نیروی کار در برابر اخراج خودسرانه و غیرموجه، عدم تعادل بین «انعطاف‌پذیری و امنیت» در حقوق قراردادهای کار و فقدان دادگاه‌های کار، پیشنهاد الزام نهادهای ذی‌ربط به ایجاد ظرفیت در قانون تعاون برای تأسیس تعاونی‌های کارگرمالک، به‌منظور گسترش کار سازمان‌یافته و همچنین الزام به طراحی سازوکاری به‌منظور انتقال کارگران بخش غیررسمی به رسمی با هدف گسترش شمول قانون کار در حوزه اقتصاد دیجیتال و پلتفرم‌های مجازی داده شده است.

۳. **امنیت شغلی** (ثبات و استمرار شغلی): با توجه به مهارت‌زدایی از نیروی کار به‌دلیل پیشرفت فناوری‌های نوین، ناتوانی در حفظ جایگاه شغلی و تحرک رو به بالا و تبعیض در ارتقای شغلی و پرداخت‌ها، پیشنهاد تنظیم استانداردهای لازم برای کیفیت‌بخشی به کارآموزی و ارتباط نظام مهارت با صنعت و دانشگاه، وضع مقررات حمایتی از کارگران در برابر اقدام‌های تبعیض‌آمیز کارفرمایان به‌خصوص در قبال فعالان تشکل‌های کارگری و ایجاد سازوکارها و ظرفیت‌های حقوقی لازم در مراجع حل اختلاف برای رسیدگی به دعاوی مرتبط با اقدام‌های تبعیض‌آمیز کارفرمایان داده شده است.

۴. **امنیت در بازتولید مهارت:** با توجه به نبود فرصت‌های کافی و مطمئن برای آموزش‌های پایه، حرفه‌ای و کارآموزی به‌منظور توسعه ظرفیت‌های فردی و کسب صلاحیت‌ها و شایستگی‌های موردنیاز برای انجام مشاغل، فقدان یادگیری‌های مستمر و گسترش کار کودکان، پیشنهاد ایجاد نظام ملی مهارت و فناوری با رعایت اصل یکپارچگی، جامعیت و جلوگیری از موازی‌کاری داده می‌شود.

۵. **ایمنی کار:** با توجه به آمار بالای حوادث و آسیب‌های شغلی، تداوم مشاغل سخت و زیان‌آور به‌رغم تأکید قانونگذار در ایمن‌سازی مشاغل، ساعات غیرمعمول کار و انجام کار در شیفت‌های متعدد و فقدان ایمنی‌های استاندارد و مشارکت پایین کارگران در کمیته‌های ایمنی، پیشنهاد الزام نهادهای ذی‌ربط به اصلاح سازوکارهای مربوط به ایمنی در محیط کار براساس فصول سوم، چهارم و یازدهم قانون کار و مقررات شورای عالی حفاظت فنی و همچنین ایجاد نظام جامع و یکپارچه ایمنی در کشور با حضور و مشارکت فعالان تشکل‌های کارگری داده می‌شود.

۶. **امنیت درآمدی:** با توجه به نابرابری‌های دستمزدی (عدم انطباق دستمزدها با نرخ تورم)، افزایش شکاف بین حداقل دستمزد و خط فقر، درآمدهای ناپایدار به‌دلیل اشتغال ناقص و موقت و عدم اطمینان از درآمد مکفی و پایدار و تعهد



ناکافی دولت به فراهم کردن امنیت درآمدی برای کارگران و سالمندان، پیشنهاد اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل در واحدهای مشمول و گسترش ضریب پوشش آن در واحدهای کمتر از ۵۰ نفر با هدف دستیابی به عدالت مزدی و کاهش شکاف و نابرابری جنسیتی در پرداخت مزد و مزایا داده می‌شود.

۷. امنیت و مصونیت نمایندگی: با توجه به کاهش توان چانه‌زنی کارگران در سطوح کارگاهی، منطقه‌ای و ملی، ترکیب معیوب اعضا در شورای عالی کار و وابستگی و عدم استقلال تشکل‌های کارگری، پیشنهاد الزام نهادهای ذی‌ربط به اصلاح سازوکارهای مصونیت‌بخشی به نمایندگان تشکل‌های کارگری براساس اصلاح فصل ششم قانون کار داده می‌شود.

۸. امنیت در دادخواهی: با توجه به ماهیت واکنشی و غیرپیشگیرانه نظام رسیدگی به اختلاف‌های کار، عدم بهره‌گیری از رویکردهای اجماع‌محور در حل‌وفصل دعاوی فردی و جمعی کار و غلبه روش‌های حقوقی و قضایی، اطلاع دادرسی و فرسایشی شدن روند رسیدگی به دعاوی کار و فقدان نظام جایگزین حل اختلاف و روش‌های صنفی نظیر میانجی‌گری و سازش، پیشنهاد الزام نهادهای ذی‌ربط به اصلاح سازوکارهای دادخواهی در محیط کار، استقرار نظام جایگزین حل اختلاف کار (ADR) و گسترش و تقویت پیمان‌های دسته‌جمعی و افزایش ضریب پوشش آن در صنایع مختلف داده شده است.

مقدمه

دهه‌هاست که توجه به «پویایی محیط کار» و اهمیت به «سرمایه انسانی» در سازمان‌ها و کارخانه‌ها توجه بسیاری از محققان را به خود جلب کرده است؛ به طوری که این موارد، به‌عنوان شاخص‌هایی برای تعیین ارزش شرکت‌ها، کارخانه‌ها و سایر واحدهای تولیدی مورد استفاده قرار می‌گیرند (پیو تانگ^۱ و همکاران، ۲۰۰۷). با همین منطقی یکی از مهم‌ترین اصول در تشکیل یک فضای پویا، با نشاط، اخلاقی و حتی مساعد به‌منظور ایجاد بالاترین میزان بهره‌وری در محیط کار، توجه به حقوق متقابل کارگران و کارفرمایان و ایجاد توازن میان آنهاست (هیت^۲ و همکاران، ۲۰۰۴). برهم‌خوردن این توازن از هر سمت به ناکارآمدی کل مجموعه می‌انجامد. اگر این توازن به‌نفع مدیران و کارفرمایان برهم‌خورد، به استثمار کارگران و تضييع حقوق آنان می‌انجامد و این مسئله به‌صورت طبیعی روی تعهد و کارآمدی کارکنان تأثیر منفی گذاشته و درنهایت عملکرد کل مجموعه را با بحران روبه‌رو می‌کند. از سوی دیگر ضعف هیئت‌مدیره نیز تأثیرات زیان‌باری بر نحوه اداره واحدهای مربوطه و بازدهی آنها می‌گذارد (ضرغام‌افشار، ۱۴۰۰).

نکته جالب آنکه در حالی که ادبیات پیشین درباره برنامه‌های رفاهی و رسیدگی به حقوق کارگران، بیانگر این بودند که حکومت، این برنامه‌ها را به‌اجبار بر کارفرمایان و طبقه سرمایه‌دار تحمیل می‌کند، شواهد جدید ارائه شده نشان می‌دهند که بسیاری از بنگاه‌ها و رهبران کسب‌وکار، رأساً در ایجاد این برنامه‌ها همکاری دارند (استیوز آبه^۳ و دیگران

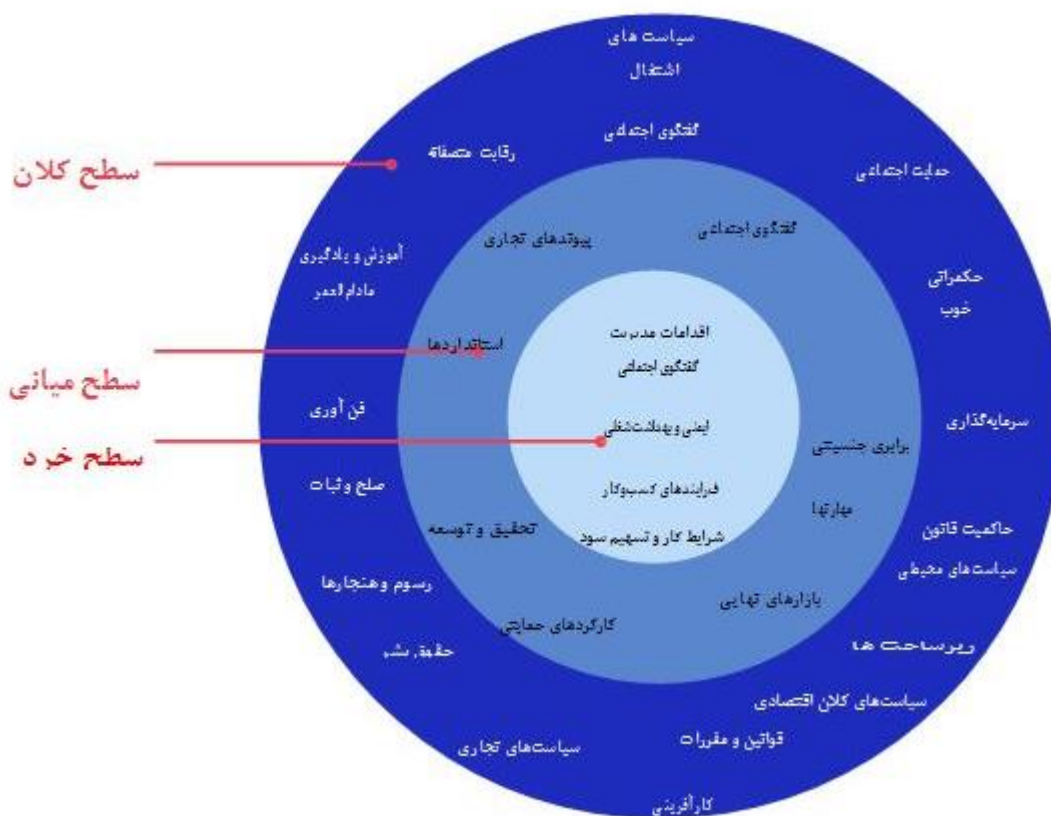
1. Pew Tong
2. Hitt
3. Estevez

۲۰۰۱؛ گارت^۱ ۱۹۹۸؛ ایورسن^۲ ۲۰۰۵؛ مارس^۳ ۲۰۰۳). علت این همکاری و اقدام‌های داوطلبانه از نظر نورث (۱۳۹۵) آن است که کارفرمایان و رؤسای شرکت‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که ارائه برخی خدمات عمومی و رسیدگی به حقوق کارگران، نهایتاً به نفع کارفرمایان و مدیران تمام خواهد شد. به عبارت دیگر آنان معتقدند اجرای این برنامه‌ها، همگی منافع بازار را توزیع کرده و کمک می‌کنند تا جلوی بازتوزیع گسترده‌تر گرفته شود. بیشتر این برنامه‌ها به جای آنکه در بازار دخالت کنند، مکمل آن هستند. فیشبک^۴ و کانتور^۵ (۲۰۰۰)، با کارکردن روی سنت‌ها و شواهد بسیار متفاوت، نشان می‌دهند که برنامه‌های جبرانی برای کارگران در ایالت‌های آمریکا، با همکاری کارفرماها، شرکت‌های بیمه و کارگران رخ داده است. درس مهم این بررسی‌ها این است که انجام اصلاحات اجتماعی به منظور ارائه خدمات عمومی و رسیدگی به حقوق کارگران، با احیای توازن میان کارگران و کارفرمایان، شرایطی را رقم می‌زند که هم کارگران، هم کارفرمایان و هم واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی از آن منتفع خواهند شد (نورث، ۱۳۹۵: ۲۳۸-۲۳۶).

سازمان بین‌المللی کار نیز از ابتدای تأسیس تاکنون، پیوسته بر رابطه دوسویه و متقابل بهره‌وری و کار شایسته تأکید کرده و آنها را لازم و ملزوم یکدیگر می‌داند. این سازمان با طرح اکوسیستم بهره‌وری در سال ۲۰۲۱ تلاش کرده است تا ضمن شناسایی موانع و محدودیت‌های دستیابی به بهره‌وری و کار شایسته، به درک بهتری از رابطه دوسویه و تعاملی این دو مفهوم دست یابد (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۱). شکل ۱ بستر مؤثر بر رشد بهره‌وری را در سطوح سه‌گانه خرد، میانه و کلان نشان می‌دهد. یکی از مضامین تکرارشونده در سطوح سه‌گانه این اکوسیستم، ساختارسازی به منظور فراهم کردن «گفتگوی اجتماعی کار» است. تأکید بر ساختارهایی که براساس آن تصمیم‌گیری‌ها در هریک از سطوح سه‌گانه خرد، میانه و کلان، به صورت تعاملی و اشتراکی صورت می‌گیرد، به خوبی نشانگر اهمیت مشارکت نیروی کار در رشد بهره‌وری است. به عبارت دیگر متشکل شدن کارگران و بالا رفتن توان چانه‌زنی آنان، علاوه بر توزیع عادلانه‌تر ارزش اضافه، به رشد نرخ بهره‌وری نیز یاری می‌رساند.

-
1. Garrett
 2. Iversen
 3. Mares
 4. Fishback
 5. Kantor

شکل ۱. اکوسیستم مؤثر بر رشد بهره‌وری



همه این موارد در حالی است که در ایران به موازات کاهش قدرت تشکل‌های کارگری در سال‌ها و دهه‌های گذشته، مشکلات عدیده‌ای نیز برای کارگران رخ داده است؛ از جمله به تعویق افتادن مکرر حقوق آنان (به‌صورتی که بعضاً بیش از شش ماه پرداختی جدید دریافت نمی‌کنند)، اخراج بی‌قاعده آنان تحت عنوان طرح تعدیل کارگران، موقتی‌سازی قراردادهای کارگری که علاوه بر صدمه‌زدن به امنیت شغلی و امنیت روانی کارگران، امکان مطالبه حقوق مصرح آنان را نیز تا حد زیادی از آنان سلب کرده است. تشکل‌های کارگری از نقصان‌های عدیده رنج می‌برند که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: محدودیت حیطه اختیارات این تشکل‌ها؛ فقدان مصونیت شغلی و قانونی برای نمایندگان کارگران در تشکل‌ها که شجاعت و جسارت پیگیری حقوق کارگران را به محاق می‌برد؛ وجود نقصان‌های قانونی در فرایند انتخابات این تشکل‌ها که در مراحل مختلف تشخیص صلاحیت تا برگزاری انتخابات، مانع از نمایندگی این تشکل‌ها توسط نمایندگان مطلوب کارگران می‌شود (ضرغام‌افشار، ۱۴۰۰).

تحقق تشکل‌یابی کارگران، رسیدگی به حقوق آنان و ایجاد موازنه در محیط کار، منوط به انعکاس این امور در قوانین و اسناد بالادستی کشورهاست. بر این اساس برنامه‌های توسعه در ایران به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی کشور، با رویکرد ایجاد موازنه در محیط کار می‌توانند به ریل‌گذاری صحیح توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران اقدام کنند. به‌عبارت‌دیگر اگر «پویایی محیط کار»، توجه به «نیروی انسانی» و «حقوق کارگران» و بها دادن به «تشکل‌یابی کارگران»، طبق آنچه گفته شد از مهم‌ترین عوامل توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور محسوب می‌شوند، انعکاس این

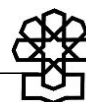
مؤلفه‌ها در برنامه هفتم توسعه می‌تواند به ارتقای سطح کیفی و افزایش ضریب تأثیرگذاری این سند در تحقق توسعه کشور بینجامد.

در حالی که مدت‌هاست از تصویب قوانین بالادستی کشور درباره قاعده‌گذاری محیط کار (قوانینی چون قانون کار (۱۳۶۹)) می‌گذرد اما قواعد موجود در محیط کار، همچنان با بحران «کارایی و اثربخشی» مواجه هستند؛ تا آنجا که شاید بتوان یکی از چالش‌های مهم وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال‌های اخیر را اصلاح همین قواعد دانست که به دلایل مختلف نتوانسته‌اند خود را با شرایط جدید انطباق دهند. چالش مهمی که آثار آن را می‌توان در تلاش بی‌سرانجام وزارتخانه مزبور در اجماع‌سازی بین ذی‌نفعان برای قاعده‌گذاری محیط کار یافت. امروزه بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که قواعد حاکم موجود در محیط کار، به دلایل مختلف با چالش‌هایی عمده در زمینه بازتولید کار و انباشت سرمایه، تحقق عدالت و کارایی (بهره‌وری) و امنیت نیروی کار و سرمایه‌گذاری روبه‌رو است (موسوی و لطفی، ۱۳۹۲).

با توجه به چنین محدودیت‌هایی، موضوع بهبود محیط کسب‌وکار و لزوم اصلاح مقررات کار براساس گفتمان کار شایسته، از زمان تصویب برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۳ وارد ادبیات برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اقتصادی ایران شد. موضوعی که در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه نیز به اشکال مختلفی مورد تأکید قرار گرفته است. در این باره، ماده (۱۰۱) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت را موظف می‌کند تا پایان سال اول برنامه، براساس راهبرد «سه‌جانبه‌گرایی» (دولت، کارگر و کارفرما) برنامه توسعه کار شایسته را به‌عنوان گفتمان جدید کار تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. همچنین در بند «ز» و «ه» ماده (۱۰۱) این قانون دولت موظف شده است تا به‌منظور انعطاف‌پذیری بازار کار، افزایش رقابت‌پذیری، بهبود محیط کسب‌وکار و تحقق اهداف کار شایسته، قوانین و مقررات ملی کار و تأمین اجتماعی را متناسب با استانداردها و مقابله‌نامه‌های بین‌المللی و تحولات جهانی کار، اصلاح کند. با این حال، عدم تحقق این هدف در طول مدت اجرای برنامه چهارم باعث شد تا مجدداً در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) بر لزوم اصلاح قانون کار تأکید شود. ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت را موظف می‌کند تا به‌منظور همسو کردن منافع کارگران و کارفرمایان، انعطاف‌پذیری نظام حل اختلاف، تقویت بیمه بیکاری و تقویت تشکلهای کارگری و کارفرمایی، اقدام‌های لازم را برای اصلاح قوانین کار و تأمین اجتماعی به‌عمل آورد. هرچند، در این دوره نیز، دولت‌های مختلف فقط به اقدام‌های محدودی نظیر ارسال لایحه اصلاح قانون کار به مجلس شورای اسلامی و استرداد آن و صدور آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری برای تنظیم روابط کار اکتفا کرده‌اند که بخش زیادی از آنها عمدتاً به‌دلیل مغایرت با قوانین و بعضاً موازین شرعی در سال‌های اخیر از سوی دیوان عدالت اداری ابطال شده است.

ناکامی دولت در اصلاح قواعد موجود در محیط کار موجب رقم‌خوردن وضعیتی شده است که می‌توان آن را «وصله‌پینه‌سازی» این قواعد، با دیگر قوانین جاری کشور، نظیر قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر دانست. نمونه‌ای دیگر از وضع مقررات کار در چارچوب رویکرد «وصله‌پینه‌سازی قانون کار» تصویب سند ملی کار شایسته توسط هیئت‌وزیران (۱۳۹۸) است.^۱ اگرچه، هیئت‌وزیران در راستای تکالیف قانونی خود در بند «ز» ماده (۴) و ماده (۱۲۰) برنامه ششم

۱. طبق بند «ز» ماده (۴) و ماده (۱۲۰) قانون پنج‌ساله برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است به‌منظور نیل به رشد و توسعه اقتصادی برپایه عدالت نسبت به اعمال سیاست‌های اشتغال‌زایی، مهارت‌افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای و حمایت از مشاغل کوچک خانگی و دانش‌بنیان مبتنی بر سند ملی کار شایسته که حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون و



توسعه، سند ملی کار شایسته پیشنهادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور را به تصویب رسانده است،^۱ اما واقعیت این است که هدف‌گذاری انجام‌شده در چارچوب این سند، بدون انجام اصلاحات واقعی ناظر به قاعده‌گذاری در محیط کار، فاقد عمق و اثربخشی لازم خواهد بود. گواه این مدعا نیز در تکالیف‌گزینشی این سند، برای دستگاه‌های اجرایی، نبود ضمانت‌های اجرایی لازم و فقدان رویکردی جامع و نظام‌مند به کار شایسته و جنبه‌های مختلف آن در سطوح کلان (ملی)، میانه (کارگاه) و خرد (کارگران) است.

اگرچه این سند، بر چهار محور اصلی کار شایسته، (۱. ایجاد و توسعه فرصت‌های اشتغال مولد، ۲. برخورداری از حمایت‌های اجتماعی، ۳. تضمین حقوق بنیادین کار و ۴. تقویت ساختارهایی به‌منظور گفتگوهای اجتماعی کار) تأکید کرده است، اما سند یادشده، به‌طور گزینشی و فقط در برخی از محورهای فوق، راهبردها و سیاست‌های اجرایی معینی را برای دستگاه‌های مجری و همکار مشخص ساخته است. راهبردها و سیاست‌های اجرایی تکلیف‌شده به دستگاه‌های مجری و همکار عمدتاً حول محورهای ۱ و ۲ سند مزبور (ایجاد و توسعه فرصت‌های اشتغال مولد و برخورداری از حمایت‌های اجتماعی) متمرکز شده است و درخصوص دیگر محورهای کار شایسته، نظیر تضمین حقوق بنیادین کار و تقویت ساختارهایی به‌منظور گفتگوهای اجتماعی کار، راهبرد و سیاست اجرایی مشخصی برای دستگاه‌های مجری و همکار تعیین نشده است. در این سند، همچنین سیاست اجرایی مشخصی برای معضلات مختلف در مسیر تشکیل‌یابی کارگران، تعیین مصادیق کار اجباری و مقابله با آن، حذف کار کودک، امنیت شغلی و درآمدی کارگران، دستمزد منصفانه، رفع تبعیض و ایمنی شغلی کارگران تعیین نشده است. در مواردی هم که تکالیف و سیاست اجرایی مشخصی برای دستگاه‌های مجری و همکار این سند مشخص شده، تاکنون اقدام مؤثر و مناسبی از سوی این دستگاه‌ها انجام نشده است. برای مثال، اتخاذ راهکارهای مناسب برای تبدیل مشاغل غیررسمی به رسمی و حمایت پایه‌ای از مشاغل و اصلاح قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ با رویکرد افزایش دامنه شمول، حمایت از بیکاران و ایجاد سازوکارهای اشتغال مجدد، دو مورد از مهم‌ترین تکالیف و سیاست‌های اجرایی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تصویب‌نامه سند ملی کار شایسته است که نافرجام باقی مانده‌اند.

درمجموع، اگرچه، تصویب سند کار شایسته توسط هیئت‌وزیران و مقررات‌گذاری برای کیفیت‌بخشی به مشاغل از اهمیتی اساسی برخوردار است؛ اما عدم اجرای مفاد این سند و نبود ضمانت‌های اجرایی مؤثر در این زمینه، تنها به شکاف اجرایی بیشتر در کشور منجر می‌شود. در ادامه، نظر به اهمیت اصلاح قاعده‌گذاری در محیط کار براساس گفتمان کار شایسته و لزوم توجه به این هدف در برنامه هفتم توسعه، جنبه‌ها و ابعاد مختلف کار شایسته، بر مبنای آسیب‌شناسی وضع موجود و در هشت محور مورد بررسی قرار می‌گیرد: ۱. امنیت در بازار کار؛ ۲. امنیت در استخدام؛ ۳. امنیت شغلی؛ ۴. امنیت در باز تولید مهارت؛ ۵. امنیت درآمدی؛ ۶. ایمنی کار؛ ۷. امنیت و مصونیت نمایندگی؛ ۸. امنیت در دادخواهی.

سازمان به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید، اقدام نماید. سند مزبور باید مبتنی بر کاهش نرخ بیکاری به میزان حداقل هشت‌دهم درصد سالانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه باشد.

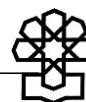
۱. تصویب‌نامه شماره ۵۵۲۳۷/۲۵۰۷۶ مورخ ۱۳۹۸/۳/۱.

اصلاح قاعده‌گذاری در محیط کار برمبنای مؤلفه‌های گفتمان کار شایسته

مفهوم کار شایسته، به‌عنوان هدفی راهبردی و فراگیر، نخستین‌بار با تصویب «سازمان بین‌المللی کار»^۱ در سال ۱۹۹۹ میلادی به اعضای این سازمان معرفی و رعایت اصول آن مورد تأکید قرار گرفت. از آنجاکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های کلی نظام نیز همواره بر مؤلفه‌های کار شایسته تأکید شده است، دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اعضای سازمان مذکور، راهبردهای کار شایسته را در حقوق داخلی خود لحاظ کرده و به تصویب رساند (حبیب‌زاده و اشکیوس، ۱۳۹۲). باین‌حال، مفهوم کار شایسته و لزوم اصلاح مقررات کار براساس گفتمان کار شایسته، برای نخستین بار با تصویب برنامه چهارم توسعه، در سال ۱۳۸۳ وارد ادبیات برنامه‌ریزی و سیاستگذاری اقتصادی ایران شد. از نظر سازمان بین‌المللی کار، کار شایسته یکی از ابعاد اصلی توسعه پایدار و عنصری کلیدی برای دسترسی به شرایط عادلانه کار، کاهش فقر و ایجاد مشاغل بهتر در اقتصاد جهانی است. تجارب موجود نیز نشان می‌دهد که رشد اقتصادی به‌تنهایی برای دستیابی به اهداف کلان‌تر توسعه کافی نیست و باید برای توانمندسازی افراد از طریق کار شایسته و برخورداری آنان از حمایت‌های اجتماعی اقدام کرد. از این‌رو، سازمان بین‌المللی کار، هدف اصلی خود را ارتقای فرصت‌ها برای زنان و مردان برای دستیابی به کار شایسته و مولد در شرایط آزادی، برابری، امنیت و کرامت انسانی می‌داند. بنابراین، کار شایسته و چهار ستون اصلی آن یعنی اشتغال، حمایت اجتماعی، حقوق کارگران و گفتگوهای اجتماعی، ارکان به‌هم‌پیوسته برای دستیابی به توسعه پایدار هستند. از نظر کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (CESCR)، کار شایسته کاری است که حقوق بنیادین کارگران را مورد احترام و رعایت قرار دهد. از این‌رو، حق در این مفهوم، شامل همه حقوق فردی و جمعی کارگران می‌شود.

باین‌حال، کار شایسته در عمل در مصادیق مختلف، معانی متفاوتی دارد. به‌عنوان مثال، برای کودکان، به مفهوم «نبود مطلق کار یا حداقل نبود کار معارض با مدرسه رفتن آنها»، برای بزرگسالان شاغل، «پرداخت مکفی» و «عدم ساعات بیش‌ازحد کار»، برای بیکاران «یافتن سریع شغل» و برای سالمندان که دیگر فعالیتی ندارند، «دریافت مستمری کافی از کار قبلی خود» است (ابدی، ۱۳۹۲). باین‌حال، جنبه جهانی حقوق کار، باعث شده تا درک مشترک و یکسانی از مؤلفه‌های سازنده کار شایسته در بین کشورهای با شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متفاوت ایجاد شود؛ تاجایی که امروزه دستیابی به اهداف کار شایسته، نیاز فراگیر همه کشورهای جهان محسوب می‌شود. اگرچه کشورهای جهان در دستیابی به این هدف، با چالش‌های بسیاری نظیر بیکاری، کم‌کاری، فقر، مشاغل غیرمولد، محیط ناایمن کار، درآمد ناکافی، نادیده گرفته شدن حق‌ها و نابرابری جنسیتی مواجه‌اند (رحمانی، ۱۴۰۰).

در این گزارش، محورهای پیشنهادی برای طرح در برنامه هفتم توسعه، عمدتاً با الهام از بیانات و دغدغه‌های مقام معظم رهبری و تأکیدات ایشان مبنی بر لزوم توجه دولت به معیشت و امنیت شغلی کارگران، امنیت سرمایه‌گذاری، جهش تولید و بهره‌وری و مانع‌زدایی از تولید و بهبود فضای کسب‌وکار و همچنین گفتمان کار شایسته و مؤلفه‌های اصلی آن در حوزه «امنیت در کار»، تدوین شده است. بر این اساس، اصلاح قاعده‌گذاری در محیط کار برمبنای گفتمان کار شایسته و اهداف محوری سند ملی کار شایسته (مصوب ۱۳۹۸ هیئت‌وزیران)، محور چنین پیشنهادهایی قرار



گرفته‌اند. پیشنهادهای مذکور، نه تنها تکلیفی قانونی و مورد تأکید در برنامه‌های توسعه کشور است، بلکه با توجه به دگرگونی‌های ایجاد شده در ساختار اجتماعی انباشت^۱ کشور پس از جنگ تحمیلی^۲ و تحولات جهانی کار، ضرورتی تاریخی به نظر می‌رسد؛ به این دلیل که ساختار اجتماعی انباشت، علاوه بر امنیت سرمایه‌گذاری، باید امنیت نیروی کار و بازتولید کار را نیز تضمین و رقابت و تضاد بین سرمایه و کار را مدیریت کند، امری که در قانون کار فعلی به درستی انجام نشده است. از این منظر، اصلاح قاعده‌گذاری در محیط کار بر مبنای سند ملی کار شایسته و تحقق آن در زنجیره ارزش صنایع و خدمات از اهمیت بسیاری برخوردار بوده و به فراگیر شدن گفتمان کار شایسته در زنجیره ارزش صنایع و خدمات کمک می‌کند. از آنجاکه مفهوم «امنیت در کار» مضمون اصلی و محوری گفتمان کار شایسته بوده و مؤلفه‌های مختلف آن، مورد تأکید سازمان بین‌المللی کار نیز است در جدول ۱ به صورت اجمالی به ابعاد مختلف «امنیت در کار»^۳ آسیب‌شناسی وضع موجود، مقاله‌نامه‌های مرتبط با هر محور و همچنین پیشنهادهای سیاست‌گذارانه مورد نیاز اشاره شده است.

جدول ۱. ابعاد مختلف امنیت در کار، آسیب‌شناسی وضع موجود، مقاله‌نامه‌های مرتبط و محورهای پیشنهادی در برنامه هفتم

ابعاد مختلف امنیت در قلمرو کار	معیارهای استاندارد برای سنجش	آسیب‌شناسی وضع موجود	مقاله‌نامه‌های مرتبط	محورهای پیشنهادی در برنامه هفتم
۱. امنیت در بازار کار ^۴	<ul style="list-style-type: none"> - سهم بودجه تخصیص‌یافته دولت به سیاست‌های بازار کار - نرخ بیکاری - نسبت اشتغال کل افراد جامعه - نسبت بیکاران تحت پوشش بیمه بیکاری - متوسط نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در 	<ul style="list-style-type: none"> - نبود فرصت‌های کافی برای اشتغال و دستیابی به درآمد - تعهد ناکافی دولت‌ها به اجرای سیاست اشتغال کامل - نرخ بالای بیکاری - شکاف مهارتی و عدم هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با نیازهای بازار، صنایع و شرکت‌های دانش‌بنیان 	<ul style="list-style-type: none"> (مقاله‌نامه‌های شماره ۱۲۲، ۱۰۲ و ۴۴ و ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار) 	<ul style="list-style-type: none"> - تعهد دولت به اجرای سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی ۱۳۹۰/۴/۲۸ (مقاله‌نامه ۱۲۲)^۵ - اصلاح قوانین تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری براساس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی لبلغی مقام معظم رهبری و سند ملی کار شایسته

۱. منظور از ساختار اجتماعی انباشت، محیط نهادی خاصی اعم از نهادهای داخلی (فرهنگی، سیاسی و اقتصادی و قوانین و مقررات ...) و نهادهای بین‌المللی است که در آن فرایند انباشت سرمایه در زنجیره ارزش صنایع و خدمات سازماندهی می‌شود. به بیان دیگر، ساختار اجتماعی انباشت، متشکل از بازیگران و مجموعه‌نهادهایی است که خود محیطی را تشکیل می‌دهند که درون آن فرایند انباشت سرمایه اتفاق می‌افتد. هر نظام انباشتی از سه‌گام اصلی تشکیل‌شده است که به ترتیب عبارتند از: ۱. اطمینان از وجود مواد و منابع اولیه مورد نیاز برای تولید و ثبات قیمتی آنها (شامل مواد خام، نیروی انسانی ماهر...)، ۲. مناسبات درونی تولید (اعم از مدیریت تعارضات کار و سرمایه و تنظیم روابط کار)، ۳. فرایند بازاریابی و فروش. ساختار اجتماعی انباشت، زمانی در رشد و شکوفایی اقتصاد یک کشور مؤثر است که بتواند در هر یک از گام‌های فوق، محیط نهادی مناسبی را برای انباشت سرمایه فراهم کند. در این میان، تنظیم مناسبات درونی تولید و نحوه مدیریت منازعات کار و سرمایه به‌عنوان بخشی از ساختار اجتماعی انباشت در هر جامعه، به‌وسیله قوانین و مقررات کار... انجام می‌شود. از این رو، قوانین و مقررات کار، نقش بسزایی در تنظیم مناسبات درونی تولید، نظیر مدیریت کار، رابطه مدیریت با کارکنان، نحوه سازماندهی فرایند کار و مدیریت تعارضات کارگری و فرهنگ کار ... دارند. ساختار اجتماعی انباشت یا نهادهای ارتقادهنده رشد سرمایه باید محیطی با ثبات و قابل‌پیش‌بینی فراهم کند تا صاحبان سرمایه بتوانند در جوی معقول و منطقی نرخ بازگشت سرمایه را محاسبه و به سرمایه‌گذاری اقدام کنند.

۲. مروری تاریخی بر تحولات ساختار اجتماعی انباشت در ایران پس‌انقلابی، نشان می‌دهد که پس از انقلاب، ساختار اجتماعی انباشت در ایران، حداقل در دو مرحله تاریخی، تغییراتی را تجربه کرده است. دوره نخست که با پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ آغاز و با پایان یافتن جنگ تحمیلی و رحلت امام در سال ۱۳۶۸ خاتمه می‌یابد و دوره دوم که مقارن با دوران سازندگی و اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری است. هر دوره مبین نگاهی متفاوت به اقتصاد و نقش دولت در آن است. این تحولات، تبعات متفاوتی را بر حوزه روابط کار صنعتی ایران به همراه داشته است. از آنجاکه تهیه و تصویب قانون کار مقارن با دهه نخست انقلاب و متناسب با ساختار اجتماعی انباشت دوره نخست است، در نتیجه اصلاح قانون کار و انطباق آن با تحولات ایجاد شده در ساختار اجتماعی انباشت دوره دوم، ضروری به نظر می‌رسد.

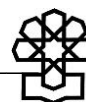
۳. مؤلفه (امنیت در دادخواهی) در جدول ۱ توسط نگارندگان این نوشتار به ابعاد هفتگانه سازمان بین‌المللی کار اضافه شده است.

4. Labour Market Security

۲. قانون اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۱۲۲ مربوط به سیاست اشتغال (لازم به ذکر است که این قانون و الحاق دولت همچنان معتبر است).

ابعاد مختلف امنیت در قلمرو کار	معیارهای استاندارد برای سنجش	آسیب‌شناسی وضع موجود	مقاوله‌نامه‌های مرتبط	محورهای پیشنهادی در برنامه هفتم
	طول دهه گذشته به‌عنوان معیاری از فرصت‌های اقتصادی	- پوشش ضعیف حمایت‌های اجتماعی به‌ویژه قانون بیمه بیکاری - نبود نظام چندلایه تأمین اجتماعی (بالأخص در لایه صفر جمعیت هدف و حمایت‌های غیربیمه‌ای)		- تأسیس صندوق ملی بیمه بیکاری
۲. امنیت در استخدام ^۱	- نسبت اشتغال کارگران دارای قرارداد موقت به قرارداد دائم - نرخ اشتغال ناقص - میانگین دوره تصدی اشتغال - سهم کارگران با دوره شغلی کمتر از یک سال - نسبت کارگران تحت پوشش پیمان‌های دسته‌جمعی - وجود یا عدم وجود دادگاه‌های مستقل کار - نسبت افراد شاغل در بخش غیررسمی به کل شاغلین کشور - نرخ اشتغال در بخش غیررسمی برحسب گروه‌های سنی و جنسی	- کارگران فصلی و موقت (پریکاریات‌ها) - گسترش بخش غیررسمی اقتصاد کشور - رواج گسترده قراردادهای موقت کمتر از یک سال - نگرانی از اخراج و خاتمه قرارداد - حمایت ناکافی از نیروی کار در برابر اخراج خودسرانه و غیرموجه - متمیزه شدن نیروی کار - عدم تعادل بین «نعطاف‌پذیری و امنیت» در حقوق قراردادهای کار - فقدان دادگاه‌های کار	مقاوله‌نامه ۱۵۸ و توصیه‌نامه ۲۰۴ سازمان بین‌المللی کار	- ایجاد ظرفیت در قانون تعاون برای تأسیس تعاونی‌های کارگرمالک، به‌منظور گسترش کار سازمان‌یافته و جمعی و انتقال کارگران بخش غیررسمی به رسمی - گسترش شمول قانون کار در حوزه اقتصاد دیجیتال و پلتفرم‌های مجازی ناظر به فصل اول و دوم قانون کار با هدف
۳. امنیت شغلی ^۲ (ثبات و استمرار شغلی)	- شاخص برابری جنسیتی در پرداخت مزد و ارتقای شغلی - توزیع عادلانه فرصت‌های شغلی و مهارت‌های حرفه‌ای بین زنان و مردان	- مهارت‌زدایی از نیروی کار به‌دلیل پیشرفت فناوری‌های نوین - ناتوانی در حفظ جایگاه شغلی و تحرک رو به بالا - تبعیض در ارتقای شغلی و پرداخت‌ها	مقاوله‌نامه‌های شماره ۱۰۰، ۱۱۱ و ۱۵۶ و ۱۵۹	- تنظیم استانداردهای لازم برای کیفیت‌بخشی به کارآموزی و ارتباط نظام مهارت با صنعت و دانشگاه - وضع مقررات حمایتی از کارگران در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز کارفرمایان و ایجاد سازوکارها و ظرفیت‌های حقوقی لازم در مراجع حل اختلاف جهت رسیدگی به دعاوی مرتبط با اقدامات تبعیض‌آمیز کارفرمایان
۴. امنیت در بازتولید مهارت ^۳	- سهم سرانه هزینه آموزش‌های رسمی و	- نبود فرصت‌های کافی و مطمئن برای آموزش‌های پایه و حرفه‌ای و کارآموزی به‌منظور توسعه	مقاوله‌نامه‌های شماره ۱۳۸، ۱۴۰، ۱۴۲ سازمان بین‌المللی کار	- ایجاد نظام ملی مهارت و فناوری با یکپارچگی و جامعیت لازم و جلوگیری از موازی‌کاری

1. Employment Security
2. Job Security
3. Skill Reproduction Security



ابعاد مختلف امنیت در قلمرو کار	معیارهای استاندارد برای سنجش	آسیب‌شناسی وضع موجود	مقاوله‌نامه‌های مرتبط	محورهای پیشنهادی در برنامه هفتم
	غیررسمی از تولید ناخالص داخلی -نرخ باسوادی و مهارت‌آموزی -نرم سرمایه‌گذاری شرکت‌ها در آموزش‌های مستمر مهارتی به کارگران (CVT) - نسبت شاغلینی که فوق‌العاده (حق) مهارت دریافت می‌کنند. - نسبت مزد ساعتی پرداخت‌شده به کارگران با مهارت پایین و متوسط در مقایسه با کارگران ماهر - سطح‌بندی مهارتی شاغلین براساس استاندارد شغلی ایسکو ۲۰۰۸ - نسبت شاغلین با مهارت‌های کم، متوسط و بالا به کل جمعیت شاغل در کشور	ظرفیت‌های فردی و کسب صلاحیت‌ها و شایستگی‌های موردنیاز برای انجام مشاغل -نبود یادگیری‌های مدام‌العمر ^۱ -گسترده‌گی کار کودک		
۵. امنیت در انجام کار ^۲ (تضمین ایمنی کار)	- تعداد کمیته‌های حفاظت فنی فعال در شرکت‌ها - نرخ حوادث ناشی از کار غیرفوتی و منجر به فوت - نرخ مرخصی‌های استعلاجی، هزینه‌های پرداختی دولت و سازمان‌های بیمه‌گر بابت ازکارافتادگی شغلی و غرامت نقص عضو	- آمار بالای حوادث و آسیب‌های شغلی - تداوم مشاغل سخت و زیان‌آور به‌رغم تأکید قانونگذار در ایمنی‌سازی مشاغل - ساعات غیرمعمول کار و انجام کار در شیفت‌های متعدد - فقدان صدای ایمنی و مشارکت پایین کارگران در کمیته‌های ایمنی	کلیه مقاوله‌نامه‌های ایمنی و بهداشت‌کار سازمان بین‌المللی کار، به‌خصوص مقاوله‌نامه‌های ۱۰۳،۵۵،۱۳۲،۱۶۱،۱ و ۷۱ و ۱۸۷	- تکمیل قواعد موجود در مورد ایمنی در محیط کار ناظر به فصول سوم، چهارم و یازدهم قانون کار و مقررات شورای عالی حفاظت فنی - ایجاد نظام جامع و یکپارچه ایمنی در کشور
۶. امنیت درآمدی ^۳	- نرخ خط فقر، نرخ شاغلان فقیر یا نسبت جمعیت شاغلی که به‌رغم شاغل بودن در فقر به سر می‌برند - سرانه تولید ناخالص داخلی (برابری قدرت خرید) - شاخص ضریب جینی (نابرابری درآمد) - شاخص امید به زندگی در بدو تولد	- نابرابری‌های دستمزدی (عدم انطباق دستمزدها با نرخ تورم) - افزایش شکاف بین حداقل دستمزد و خط فقر - درآمدهای ناپایدار به‌دلیل اشتغال ناقص و موقت و عدم اطمینان از درآمد مکفی و پایدار - عدم تعهد دولت به فراهم نمودن امنیت درآمدی برای کارگران و سالمندان	مقاوله‌نامه‌های شماره ۱۰۲، ۱۳۱ و ۲۶ سازمان بین‌المللی کار	- رشد دستمزد واقعی و افزایش قدرت خرید کارگران - تعیین نرخ دستمزد برحسب ارزش‌افزوده صنایع و بهره‌وری کار - اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل در واحدهای مشمول و گسترش ضریب پوشش آن در واحدهای کمتر از ۵۰ نفر با هدف دستیابی به عدالت مزدی و کاهش شکاف و نلبربری

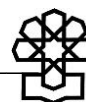
1. Life Long Learning
2. Work Security
3. Income Security

ابعاد مختلف امنیت در قلمرو کار	معیارهای استاندارد برای سنجش	آسیب‌شناسی وضع موجود	مقاوله‌نامه‌های مرتبط	محورهای پیشنهادی در برنامه هفتم
	<ul style="list-style-type: none"> - درصد بیکاران دریافت‌کننده مزایای بیکاری - سهم دستمزد از کل ارزش افزوده/تولید ناخالص داخلی - شاخص امنیت درآمد سالمندی 			<p>جنسیتی در پرداخت مزد و مزایا</p>
۷. امنیت و مصونیت نمایندگی ^۱ (حق تشکلیابی)	<ul style="list-style-type: none"> - شاخص آزادی‌های مدنی - شاخص تراکم اتحادیه‌های کارگری - شاخص پوشش پیمان جمعی کار - شاخص تمرکز اتحادیه‌های کارگری 	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش توان چانه‌زنی کارگران در سطوح کارگاهی، منطقه‌ای و ملی - ترکیب معیوب اعضا در شورای عالی کار - وابستگی و عدم استقلال تشکل‌های کارگری 	<p>مقاوله‌نامه‌های شماره ۱۴۴، ۸۷، ۹۸ و ۱۴۱ سازمان بین‌المللی کار</p>	<p>- طراحی سازوکار مصونیت‌بخشی به نمایندگان کارگران ناظر به فصل ششم قانون کار براساس وحدت حقوقی با استانداردهای بین‌المللی و مقاوله‌نامه‌های شماره ۸۷ و ۹۸ در قالب اصلاح قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳^۲</p>
۸. امنیت در دادخواهی (اطمینان از دادرسی منصفانه، سریع و منعطف)	<ul style="list-style-type: none"> - نسبت دادخواست‌های ثبت‌شده به کل جمعیت مشمول کار - نسبت دادخواست‌های رسیدگی شده در مراجع رسمی حل اختلاف به دادخواست‌های رسیدگی شده به روش (ADR) و مدت‌زمان رسیدگی به شکایات 	<ul style="list-style-type: none"> - ماهیت واکنشی و غیرپیشگیرانه نظام رسیدگی به اختلافات کار - عدم بهره‌گیری از رویکردهای اجماع‌محور در حل و فصل دعوی فردی و جمعی کار و غلبه روش‌های حقوقی و قضایی - اطلاع دادرسی و فرسایشی شدن روند رسیدگی به دعوی کار - فقدان نظام جایگزین حل اختلاف و روش‌های صنفی نظیر میانجی‌گری و سازش - عدم برخورداری اعضای مراجع حل اختلاف از مصونیت شغلی و مدنی همانند قضات دادگستری - تجزیه دعوی جمعی به دادخواست‌های فردی (تمیزه کردن دعوی کار) و نبود سازوکار مؤثر برای ادغام و تجمیع دعوی فردی به صورت دعوی گروهی 	<p>مقاوله‌نامه‌های شماره ۸۴، ۱۵۱ و توصیه‌نامه‌های شماره ۹۲ و ۱۳۰</p>	<p>- استقرار نظام جایگزین حل اختلاف کار (ADR)</p> <p>- گسترش و تقویت پیمان‌های دسته‌جمعی و افزایش ضریب پوشش آن در صنایع مختلف</p>

در ادامه، به‌منظور نشان دادن اهمیت پارادایم امنیت در کار، در گفتمان کار شایسته و لزوم رفع کاستی‌های موجود در قوانین و مقررات کار و همچنین ضرورت اصلاح قوانین و مقررات کار برپایه سند ملی کار شایسته، به‌طور مبسوط و

1. Representation security

۲. بدیهی است که منظور، مصونیت‌بخشی به هر فرد به‌طور مطلق نیست.



موردی برخی از مؤلفه‌های محوری جدول ۱ براساس آسیب‌شناسی وضع موجود، تجارب موفق برخی از کشورها و توصیه‌های سازمان بین‌المللی کار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. امنیت در بازتولید مهارت

برای سازمان‌ها و جوامع کنونی که با شتاب به سمت توسعه مبتنی بر دانایی و مهارت در حرکت‌اند، برخورداری از نیروی انسانی ماهر یکی از ملزومات اساسی پیشرفت و رقابت محسوب می‌شود تا آنجا که بقا در بازارهای رقابتی کنونی، نیازمند نیروی انسانی ماهر و شایسته است. برپایه چنین ضرورتی، بانک جهانی، «نیروی کار ماهر» را از شرایط اساسی برای رسیدن به رشد و توسعه اقتصادی می‌داند. با این حال، تربیت نیروهایی با این شرایط، از جمله وظایف نظام آموزش مهارتی است. از این رو، نظام مهارتی در سطح ملی، نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد اشتغال پایدار، رفع بحران بیکاری، توسعه فرهنگ کارآفرینی، تولید ثروت در جامعه و تشکیل سرمایه انسانی از طریق تربیت نیروهای ماهر دارد.

مطالعات سازمان بین‌المللی کار درباره آینده نشان می‌دهد که فناوری‌های جدید، روندهای جمعیتی و شرایط آب‌وهوایی، همگی تأثیر قابل توجهی بر دنیای کار دارند تا جایی که در آینده، مفهوم مشاغل مادام‌العمر کم‌رنگ می‌شوند. این ابروندها، همگی بر آرایش و مهارت‌های موردنیاز برای اکثر مشاغل تأثیر می‌گذارند و مشاغل جدیدی را ایجاد می‌کنند. با توجه به سرعت فزاینده این تغییرات، وجود راهبردهایی برای توسعه مهارت‌ها و یادگیری مادام‌العمر و حصول اطمینان از بازتولید مستمر مهارت‌ها در طول زندگی کاری فرد اهمیت می‌یابد. از این رو، برخورداری نیروی کار از آموزش‌های مهارتی مستمر و باکیفیت، گام مهمی برای تحقق اهداف کار شایسته است. امنیت در بازتولید مهارت، به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های کار شایسته، به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن همه کارگران و افراد بیکار بتوانند به‌طور منظم مهارت‌های خود را به‌روز کرده و دانش، مهارت‌ها و شایستگی‌های لازم را برای انطباق با نیازهای شغلی جدید و کاهش شکاف مهارتی به‌دست آورند. از این رو، بهترین راه برای کاهش شکاف اجرایی ناشی از تغییرات فناوری و تحولات بازار کار، توسعه فرصت‌های یادگیری برای همه کارگران و توانمندسازی آنان از طریق بازتولید مهارت است. از این منظر، محل کار مناسب مکانی است که در آن به بازتولید مهارتی کارگران توجه می‌شود.

بر این اساس، یکی از مباحث مهم سازمان بین‌المللی کار درباره آینده کار، چالش‌های مربوط به توسعه مهارت‌ها و یادگیری مادام‌العمر است. این سازمان در اعلامیه صدمین سالگرد تأسیس خود، بر اهمیت توسعه مهارت‌ها برای همه کارگران در طول زندگی کاری‌شان تأکید می‌کند. این اعلامیه همچنین بیان می‌کند که رسیدگی به شکاف‌های مهارتی موجود و ایجاد نظام یادگیری مادام‌العمر، مسئولیت مشترک دولت‌ها و شرکای اجتماعی و همه ذی‌نفعان اعم از سازمان‌های کارگری و کارفرمایی است و بر حصول اطمینان از پاسخگویی نظام‌های آموزش رسمی و غیررسمی به نیازهای بازار کار و افزایش ظرفیت مهارتی کارگران برای بهره‌مندی از فرصت‌های شغلی و کار شایسته تأکید می‌کند. امری که مستلزم تجدیدنظر در الگوهای کنونی آموزش و پرورش و وجود دوره‌های کارآموزی با کیفیت است که آموزش در حین کار و یادگیری خارج از کار را با هم ترکیب می‌کند و به افراد امکان می‌دهد که دانش، مهارت‌ها و شایستگی‌های شغلی موردنیاز را فراگرفته و دانش و مهارت‌های خود را به‌روز کرده یا مهارت‌های جدیدی را برای پیشرفت شغلی کسب کنند. با توجه به اهمیت این موضوع، سازمان بین‌المللی کار در کنفرانس سال (۲۰۲۲) بر لزوم تنظیم استانداردهای

برای «کارآموزی باکیفیت» و همچنین به رسمیت شناخته شدن نقش دوره‌های کارآموزی به منظور توانمندسازی جوانان و تسهیل گذار آنها از دنیای آموزش به دنیای کار تأکید می‌کند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۲).

دوره‌های «کارآموزی باکیفیت» نقش بسزایی در بازتولید و ارتقای مهارت نیروی کار در همه سنین دارند و بخش مهمی از نظام یادگیری مادام‌العمر محسوب می‌شوند.^۱ در راستای این هدف، سازمان بین‌المللی کار بر نقش سازمان‌های کارگری و کارفرمایی در تدوین استانداردهای کارآموزی و توسعه مهارت‌آموزی و یادگیری‌های مادام‌العمر تأکید می‌کند. حق دسترسی کارگران به آموزش‌های مهارتی و یادگیری مادام‌العمر در هر مرحله از زندگی کاری و لزوم مشارکت سازمان‌های کارگری برای تحقق این هدف، از دیگر موضوع‌های مورد تأکید سازمان بین‌المللی کار است که نقش بسزایی در بازتولید مهارت‌ها، کاهش فقر مهارتی و قابلیت‌ی و ایجاد توسعه پایدار دارد. باین‌حال، گفتگوی کارشناسان مرکز با متخصصان این حوزه نشانگر وجود شکاف مهارتی و عدم تطابق مهارت‌ها در بازار کار ایران است.^۲

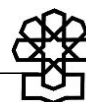
در حال حاضر، عدم تطابق مهارت‌ها،^۳ از جمله نگرانی‌های عمده نظام مهارتی کشور است تا جایی که برخی از صاحب‌نظران این حوزه در گفتگو با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، بخشی از بیکاری موجود را نتیجه عدم تطابق مهارت‌ها با نیازهای بازار کار دانسته‌اند. گسترش آموزش‌های مهارتی به کارگران بخش غیررسمی و توانمندسازی کارگران غیررسمی برای دسترسی و مشارکت در توسعه مهارت‌ها و یادگیری مادام‌العمر از دیگر موضوع‌های مغفول نظام مهارتی ایران است. علاوه بر این، عدم ارتباط و هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با نیازهای بازار، صنایع و شرکت‌های دانش‌بنیان، عدم نیازسنجی آموزش‌های مهارتی براساس سند آمایش سرزمین در بخش صنعت، شکاف بین آموزش‌های مهارتی و صنعتی و دانشگاهی، تعدد قوانین و نهادهای متولی اجرای آموزش‌های مهارتی و ناهماهنگی در اجرای سیاست‌های نظام مهارتی کشور به دلیل فقدان نظام ملی مهارت و فناوری با یکپارچگی و جامعیت لازم، تنها برخی از آسیب‌های جدی نظام مهارتی کشور و سازمان فنی و حرفه‌ای است که لزوم برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری برای اصلاح و بهبود آن، در برنامه هفتم را با محوریت ایجاد نظام ملی مهارت و فناوری با یکپارچگی و جامعیت لازم و جلوگیری از موازی‌کاری، ضروری می‌سازد (خاوری و گرزین، ۱۳۹۳).

۲. امنیت در دادخواهی (اطمینان از دادرسی منصفانه، سریع و منعطف)

نظام روابط کار صنعتی مانند هر نظام اجتماعی دیگری از عناصر مختلفی تشکیل شده است. در این باره، کارگر و کارفرما دو عنصر اصلی نظام روابط صنعتی و تضاد و تعامل نیز از جمله خواص ساختاری این نظام است. به‌رغم این واقعیت، یک نظام روابط کار صنعتی کارآمد، مستلزم برخورداری از محیطی آرام و مبتنی بر توافق و هم‌افزایی بین کارگر و کارفرما است. باین‌حال، از آنجاکه وقوع تضاد در هر نظام اجتماعی امری محتمل و اجتناب‌ناپذیر است، دستیابی به محیطی مبتنی بر توافق و مصالحه، بدون وجود مدیریت تضاد و سازوکارهای حل اختلاف امری غیرممکن است. وجود

۱. مواد (۱۰۸)، (۱۰۹)، (۱۱۰) و (۱۱) قانون کار (اصلاحی ۱۳۹۰/۴/۸) به صورت مبسوط به تکالیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه کارآموزی اشاره کرده است.

۲. از دیگر چالش‌های مرتبط با عدم بازتولید مهارت که عمدتاً پیامد تحولات فناوری است، پدیده قطبی شدن بازار کار است. قطبی شدن به وضعیتی اطلاق می‌شود که تقاضای بازار کار برای استفاده از کارگران با مهارت‌های متوسط کاهش یافته و تقاضا برای استفاده از کارگران کم‌مهارت و دارای مهارت بالا، افزایش می‌یابد.



سازوکارهای مدیریتی مؤثر در حل و فصل تضاد و متعاقباً ممانعت از تبدیل تضادهای بالقوه محیط کار به اختلافهای کارگری و کارفرمایی، نقش بسزایی در بهبود فضای کسب و کار دارد. از این رو، کارایی، اثربخشی و کیفیت مدیریت تعارضات، به عنوان یکی از مؤلفه‌های ساختار اجتماعی انباشت، نقش بارزی در ارتقای مناسبات در محیط کار و مانع‌زدایی از تولید دارد. در غیاب یک نظام حل اختلاف مؤثر و انعطاف‌پذیر، تضادهای بالقوه محیط کار می‌تواند در قالب تحصن، اعتصابات کارگری و یا طرح شکایات و دادخواست در مراجع حل اختلاف انعکاس یابند.

باین حال، وجود اختلاف در محیط کار را نمی‌توان فی‌نفسه خوب یا بد ارزیابی کرد. بلکه، آنچه در این خصوص اهمیت دارد، چگونگی رویارویی و مواجهه با آن است که در عمل می‌تواند به نتایج مثبت یا منفی منتهی شود. بنابراین، اختلاف بین کارگر و کارفرما در صورتی کارکردی مثبت خواهد داشت که از وجود آن بتوان در راستای منافع واحد تولیدی بهره‌برداری کرد. از این رو، برخی از صاحب‌نظران، نظیر مارگریسون روابط کار را فرایند تبدیل تضاد در محیط کار به قوانین و مقررات کار (پیمان‌ها و توافقات جمعی) می‌دانند (میرسپاسی، ۱۳۹۵). این امر بیانگر آن است که تضادهای بالقوه یک سازمان در صورت مدیریت مؤثر، می‌تواند مبنایی برای گفتگو، توافق و انعقاد پیمان‌های جمعی باشد.

اختلاف‌ها و منازعات کارگری و کارفرمایی غالباً به دو صورت فردی (اختلاف ناشی از نقص قوانین کار) و جمعی (اختلاف بر سر منافع) بروز می‌یابد. اختلاف‌های جمعی عموماً به شکل اعتصاب، تحصن و توقف تولید و اختلاف‌های فردی به صورت دادخواست و شکایت در مراجع حل اختلاف کار رسیدگی می‌شود.^۱ در حال حاضر فقدان سازوکارهای جایگزین و منعطف برای حل اختلاف کار و اتخاذ رویه صرف قضایی و حقوقی در رسیدگی به اختلاف‌های کارگری و کارفرمایی، از جمله موانع اصلی تولید و سهولت کسب و کار در بخش معاونت روابط کار است. برای درک آثار مثبت و منفی نظام مدیریت تعارضات و حل اختلاف کار به عنوان بخشی از ساختار اجتماعی انباشت در اقتصادهای جهان به مقایسه نظام‌های تنظیم روابط کار در ایران با یکی از نمونه‌های موفق در جهان (چین) می‌پردازیم.

در حال حاضر ایران به لحاظ نظام‌های تنظیم روابط کار و حل اختلاف وضعیت مطلوبی ندارد؛ به طوری که این عرصه با حجم عظیم پرونده و دادخواست‌های کار، اطاله دادرسی و فساد و نارضایتی گسترده همراه بوده است. علاوه بر دادخواست‌های فردی، گسترش اعتراضات جمعی کارگران در سال‌های اخیر، در غیاب سازوکارهای جمعی حل اختلاف‌ها به چالشی فرساینده در نظام کسب و کار ایران و تصلب هرچه بیشتر ساختار اجتماعی انباشت بدل شده است. این در حالی است که قانونگذار در قانون کار ظرفیت‌های متنوعی را برای مدیریت اختلاف‌های فردی و جمعی کار لحاظ کرده است. برای مثال طبق ماده (۱۵۷) قانون کار «هرگونه اختلاف بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون و سایر مقررات کار، قرارداد کارآموزی، موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا پیمان‌های دسته‌جمعی کار باشد،

۱. به طور کلی، واکنش کارگران به تنزل و افول شرایط کار در یک سازمان به سه شکل ابراز می‌شود: ۱. خروج از سازمان و ترک محل خدمت ۲. اعتراض آشکار (اعم از شکایات فردی و جمعی) ۳. اجتناب از بیان اعتراضات به صورت آشکار و گرایش به مقاومت‌های پنهانی در محیط کار. در اغلب موارد، ترس و نگرانی کارگران از تبعات شکایات باعث می‌شود تا آنها نارضایتی خود را به صورت حرکت‌ها و مقاومت‌های پنهانی و خاموش ابراز نمایند. این نوع از مقاومت‌های پنهانی نیروی کار که گاهی به صورت غیرارادی و ناآگاهانه انجام می‌شود، در واقع واکنش به شرایط غیرانسانی کار و زندگی است که در قالب حوادث، تمارض، کم‌کاری مزمن، کاهش بهره‌وری، افزایش ضایعات تولید، خرابکاری و وفاداری و تعهد ظاهری به کارفرما صورت می‌پذیرد. به اعتقاد برخی از محققان، رفتارها و نگرش‌هایی ضدفرهنگی کارگران، نظیر مصرف مواد مخدر و تقدیرگرایی نیز تلاشی از سوی کارگران برای انطباق و سازگاری با کالاشدگی نیروی کار است که عمدتاً با هدف فراموش کردن بهره‌کشی و استئمار و تحمل‌پذیر ساختن رنج انجام می‌شوند. این نوع تعارضات در بلندمدت تهدیدی برای بازتولید کار، سرمایه و مانعی در برابر تولید و بهره‌وری نیروی کار است. از سوی دیگر، نوع و ماهیت رژیم کنترل کار با الگوی مقاومت کارگران مرتبط است. به عبارت دیگر، شیوه اعتراض کارگران تا حد زیادی تابعی از نحوه کنترل آنهاست در رژیم استبدادی و اقتدارگرایانه کنترل کار، اعتصابات کارگری از نوع گربه وحشی (Wildcat Strike) است، این نوع اعتصابات، به طور غیررسمی و خارج از چارچوب اتحادیه‌های رسمی انجام شده و از حمایت اتحادیه‌های رسمی برخوردار نیست. به این دلیل که اتحادیه‌های رسمی منافع کارگران را نمایندگی نمی‌کنند و کارگران به سازماندهی و انجام اعتصابات غیرمجاز ناگزیرند.

در مرحله اول از طریق سازش مستقیم بین کارگر و کارفرما و یا نمایندگان آنها در شورای اسلامی کار و در صورتی که شورای اسلامی کار در واحدی نباشد، از طریق انجمن صنفی کارگران و یا نمایندگان قانونی کارگران و کارفرما حل و فصل خواهد شد. قانونگذار در این ماده توسل به مراجع دولتی حل اختلاف کار را صرفاً در صورت شکست رویه‌های صنفی در میانجی‌گری و سازش طرفین دعوا، مجاز دانسته است. به عبارت دیگر مدیریت حل اختلاف در محیط کار را در درجه اول برعهده تشکل‌های کارگری و کارفرمایی گذارده است. برخلاف این امر در شرایط کنونی الگوی غالب در نظام دادرسی کار، مراجع دولتی حل اختلاف کار هستند.

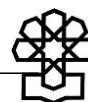
علاوه بر ماده (۱۵۷) قانون کار، فصل هفتم قانون کار نیز تحت عنوان «مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی» سازوکار مؤثری در حل و فصل اختلاف‌های جمعی کار است. هرچند در شرایط کنونی، این فصل و مواد (۱۳۹) تا (۱۴۶) آن عملاً متروک مانده است تاجایی که تعداد پیمان‌های دسته‌جمعی کار در سراسر کشور در سال ۱۳۹۶، مستند به نامه «شماره ۴۹۵۷۷ مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۰ اداره کل تنظیم روابط کار»، تنها ۱۲ پیمان بوده است؛ ضمن آنکه پیمان‌های اعلام شده در این گزارش، همگی قرارداد پاداش افزایش تولید موضوع ماده (۴۷) قانون کار است و به لحاظ قانونی نمی‌توان آنها را پیمان محسوب کرد.^۱ تعداد پیمان‌های دسته‌جمعی منعقد شده در سال ۱۴۰۰ در کل کشور، ۴۸ مورد بوده است.^۲

روند شدیداً نزولی تعداد پیمان‌های جمعی کار باعث شده تا اداره کل مزبور برای جبران خلأ عملکردی خود در گزارش‌های آماری‌اش، تعداد پیمان‌های جمعی کار را با آمار قراردادهای پاداش افزایش تولید، جایگزین یا تجمیع کند. با این حال، برخلاف کاهش شدید تعداد پیمان‌های جمعی کار در سطوح کارگاهی، منطقه‌ای و ملی، شاهد گرایش روزافزون کارفرمایان، به تصویب آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاهی هستیم که این امر بیانگر تغییر در سیاست‌های تنظیمی روابط کار است. به بیان دیگر، تفاوت فاحش بین تعداد پیمان‌های جمعی کار و آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاهی به‌خوبی نشانگر چرخش سیاست‌های روابط کار و گرایش رو به رشد کارفرمایان ایران به سمت سیاست‌های انضباطی و تنبیهی در تنظیم و کنترل نیروی کار به‌جای سیاست‌ها و رویه‌های مبتنی بر مذاکره، گفتگو، مشارکت جمعی و توافق است. در بعضی موارد، گرایش به آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاهی در راستای کنترل و اخراج کارکنان معترض است.

کاهش شدید تعداد پیمان‌های جمعی در نظام روابط کار صنعتی ایران در حالی است که در سال‌های اخیر شاهد تغییر الگوی پیگیری مطالبات کارگری از کنش‌های فردی (ارائه دادخواست توسط کارگر به مراجع حل اختلاف) به سمت کنش‌های جمعی کارگری (تحصن و اعتصابات کارگری) است. امری که لزوم استفاده از ظرفیت مغفول فصل هفتم قانون کار و پیمان‌های جمعی را ضروری می‌سازد؛ اما برخلاف ایران، در کشوری مثل چین، دولت، با اصلاحات

۱. گزارش ارسال از استان‌های کشور در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که از مجموع استان‌های کشور تنها استان‌های آذربایجان غربی (سه پیمان)، آذربایجان شرقی (یک پیمان)، سمنان (یک پیمان)، گلستان (سه پیمان)، گیلان (یک پیمان)، لرستان (دو پیمان)، هرمزگان (یک پیمان)، در این گزارش استان‌های صنعتی کشور نظیر تهران و اصفهان ... فاقد پیمان جمعی بوده‌اند. البته گفتنی است همه پیمان‌های اعلام شده در این گزارش، در اصل قرارداد پاداش افزایش تولید موضوع ماده (۴۷) قانون کار است و اساساً آنها را نمی‌توان پیمان جمعی کار که قانونگذار مشخصات آن را در فصل هفتم قانون کار بیان کرده، در نظر گرفت. نبود پیمان دسته‌جمعی در این گزارش به‌خوبی نشانگر متروک شدن فصل هفتم قانون کار توسط مجریان آن است.

۲. شاخص تعداد پیمان‌های دسته‌جمعی منعقدشده در کارگاه‌ها، یکی از شاخص‌های ارزیابی عملکرد معاونت روابط کار (وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی) است که در سال ۱۴۰۱ از شاخص‌های این معاونت حذف شده است.



ساختاری، اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان را تشویق کرده است تا از پیمان‌های دسته‌جمعی در مدیریت منازعات کارگری در سطوح مختلف کارگاهی، منطقه‌ای و ملی استفاده کنند.

فرمان حکومتی «شی جین پینگ» به دولت‌های محلی، اتحادیه‌های کارگری و شرکت‌های تجاری و صنعتی، مبنی بر مدیریت تعارضات و حل‌وفصل آن از طریق پیمان‌های جمعی به‌خوبی پویایی ساختار اجتماعی انباشت سرمایه و محیط نهادی مطلوب و منعطف، برای رشد اقتصادی را در کشور چین نشان می‌دهد. همکاری و توافق کارگران و کارفرمایان که در پیمان‌های جمعی تبلور می‌یابد، نقش بسزایی در تاب‌آوری اقتصاد چین در برابر بحران‌های ادواری سرمایه داشته است. جدول ۲ تعداد پیمان‌های جمعی منعقد شده بین کارگران و کارفرمایان چین را بین سال‌های ۲۰۱۰ - ۲۰۰۵ نشان می‌دهد.^۱

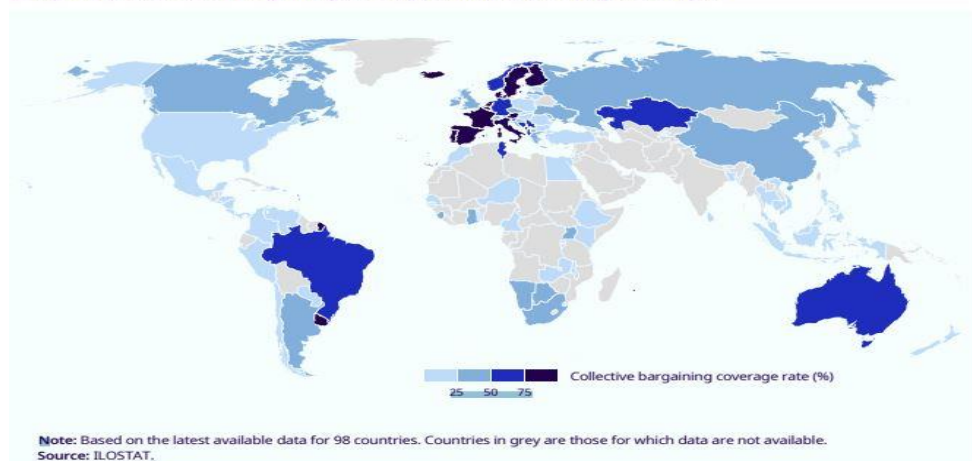
جدول ۲. تعداد پیمان‌ها و توافقات جمعی منعقد شده بین کارگران و کارفرمایان کشور چین (۲۰۰۵-۲۰۱۰)

سال	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰
تعداد پیمان‌های جمعی	۲۵۱۷۹۴	۳۰۴۹۷۸	۳۴۳۳۲۹	۴۱۰۶۰۶	۵۱۲۱۵۱	۶۰۸۴۸۳
تعداد کارگاه‌های تحت پوشش پیمان	۴۱۰۳۰۶	۵۲۵۹۶۴	۶۲۲۰۶۳	۷۷۴۵۰۱	۹۰۱۶۶۵	۱۱۱۶۸۷۴
تعداد کارگران تحت پوشش پیمان	۳۵۳۱۲۳۲۰	۳۷۱۴۵۸۷۲	۳۹۶۸۵۷۳۷	۵۱۱۰۱۱۹۸	۶۱۷۷۶۳۲۱	۷۵۶۵۷۳۳۱

شکل ۲ نیز نرخ پوشش چانه‌زنی جمعی (پیمان‌های دسته‌جمعی کار) را در ۹۸ کشور جهان نشان می‌دهد. در این تصویر کشورهایی که امکان دسترسی به آمار و اطلاعات آنها درباره نرخ پوشش چانه‌زنی جمعی وجود نداشته است با رنگ خاکستری مشخص شده‌اند.

شکل ۲. نرخ پوشش چانه‌زنی جمعی در ۹۸ کشور جهان (سازمان بین‌المللی کار-۲۰۲۱)

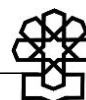
► Figure ES.1 Collective bargaining coverage around the world (percentage)



در خصوص دادخواست‌ها و شکایت‌های فردی نیز آمار دادخواست‌های ثبت‌شده در مراجع حل اختلاف کار روندی افزایشی داشته است (آمارنامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۷). در حال حاضر، رویکرد حاکم بر تنظیم روابط کار صنعتی و حل و فصل اختلاف‌های کار در ایران از نوع انفعالی و شکایت‌محور است. فقدان روش‌های حل اختلاف جایگزین^۱ و روش‌های صنفی و پیشگیرانه، نظیر میانجی‌گری، داوری و سازش، باعث افزایش حجم و تراکم پرونده‌ها و دادخواست‌های ثبت‌شده در مراجع رسمی و دولتی حل اختلاف کار شده است، تاجایی که به استناد گزارش‌های پژوهشی، یکی از گلوگاه‌های فساد در وزارتخانه متبوع، مراجع حل اختلاف کار می‌باشند (مرکز توانمندی حاکمیت و جامعه، ۱۳۹۹). علاوه بر این، نارضایتی کارگران و کارفرمایان از فرایند دادرسی در این مراجع موضوع دیگری است که در اکثر گزارش‌های اداری و پژوهشی به آن اشاره شده است. در این خصوص نتایج یک گزارش پژوهشی (۱۳۹۵) درباره سنجش رضایتمندی مراجعان از عملکرد مراجع حل اختلاف کار که از سوی مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، نهاد پژوهشی وابسته به وزارت متبوع انجام شده است، نشان می‌دهد که تنها ۲۸/۵ درصد از مراجعه‌کنندگان نسبت به عملکرد این مراجع رضایت داشته‌اند. درباره مدت زمان رسیدگی به دادخواست‌ها نیز، میزان رضایت پاسخ‌گویان از عملکرد مراجع مذکور فقط ۲۴/۷ درصد بوده است. به همین منوال، رضایتمندی پاسخ‌گویان از عملکرد نمایندگان کارگر و کارفرما در این مراجع ۲۸/۳ درصد و از نمایندگان دولت ۳۱/۳ درصد بوده است. نتایج به‌دست‌آمده در این پژوهش، بیانگر رضایتمندی پایین مراجعان، (کارگران و کارفرمایان) از عملکرد مراجع حل اختلاف کار است (گرگی، ۱۳۹۵).

از سوی دیگر، تراکم تعداد دادخواست‌های ثبت‌شده در مراجع حل اختلاف کار و رشد فزاینده آن در سال‌های اخیر، لزوم استفاده از نظام‌های حل اختلاف جایگزین به‌منظور انعطاف‌پذیری روند رسیدگی به منازعات کارگری و کارفرمایی را ضروری ساخته است. موضوعی که نه‌تنها قانونگذار در ماده (۱۵۷) قانون کار به آن اشاره کرده است، بلکه در ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه و بندهای آن، دولت (وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی) موظف شده تا پایان سال برنامه، اقدام‌های قانونی را برای اصلاح قوانین کار و تأمین اجتماعی و روابط کار با هدف ایجاد انعطاف‌پذیری برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسو کردن منافع کارگران و کارفرمایان با رویکرد حمایت از تولید و رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی و تقویت تشکلهای کارگری و حق قانونی اعتراض صنفی به‌عمل آورد. باین‌حال، در همه سال‌های پس از برنامه پنجم، نه‌تنها قوانین کار و تأمین اجتماعی اصلاح نشده است، بلکه اهتمام چندانی نیز از سوی وزارت کار در دولت‌های مختلف، برای انعطاف‌پذیری دادرسی کار و مدیریت منازعات کارگری صورت نگرفته است.

آنچه گفته شد در حالی است که در کشوری مثل چین، به‌عنوان دومین اقتصاد جهان که یک‌چهارم جمعیت کار جهان را در خود جای داده است، با استفاده از سازوکارهای منعطف مدیریت تضاد و پیمان‌های جمعی کار، توانسته است محیط نهادی مناسبی را برای رشد اقتصادی و تجاری فراهم سازد. روش‌های حل اختلاف جایگزین (سازش، داوری و...) و پیمان‌های جمعی کار به‌عنوان ابزارهای گفتگوی اجتماعی در محیط کار عملاً نقش دروازه‌بان را در نظام روابط کار صنعتی چین ایفا کرده است. بدین معنی که قبل از ثبت هرگونه دادخواست و شکایت کارگری در مراجع



رسمی حل اختلاف (دادگاه‌های کار)، طرفین دعوی می‌بایست اختلاف‌های فی‌مابین را از طریق کمیسیون‌های سازش درون کارگاهی و فراکارگاهی یا از طریق میانجی‌گری و داوری حل‌وفصل کنند. از این طریق دولت چین توانسته است از ورود شکایات به مراجع رسمی و دولتی حل اختلاف کار جلوگیری کند. به این ترتیب اکثر اختلاف‌های کارگری چین، از طریق روش‌های صنفی و غیررسمی و روش‌های حل اختلاف جایگزین (میانجی‌گری، سازش و داوری) حل‌وفصل می‌شود. چین در سال ۲۰۰۷ در کنار قانون کار ملی خود، قانون میانجی‌گری و داوری اختلاف‌های کار را تصویب کرد^۱ و بدین ترتیب به روش‌های صنفی و پیشگیرانه مدیریت تضاد رسمیت بخشید. چین از این طریق ضمن بهبود فضای کسب‌وکار خود، مانع از عریض و طویل شدن بوروکراسی دولتی برای رسیدگی به اختلاف‌های کار شده است. جدول ۳ تعداد دادخواست‌های ثبت شده در هیئت‌های تشخیص (بدوی) دعاوی کار در ایران را با تعداد شکایات فردی پذیرفته شده در دادگاه‌های کار چین، در سال‌های مورد مقایسه نشان می‌دهد.^{۳،۲}

جدول ۳. مقایسه تعداد شکایات ثبت شده در هیئت‌های تشخیص ایران با دادگاه‌های کار چین (۱۳۹۷-۱۳۹۵)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷
تعداد دادخواست‌های واصله هیئت‌های تشخیص (بدوی)	۲۶۰۰۸۲	۲۹۱۵۱۹	۳۰۲۰۱۷
تعداد شکایات فردی پذیرفته شده در دادگاه‌های کار چین	۴۶۷۳۹۶	۴۵۱۵۶۷	۴۵۲۲۸۹

۲-۱. چالش اجماع‌سازی در نظام روابط کار صنعتی ایران

در حال حاضر، فقدان سازوکارهای جایگزین حل اختلاف، نظیر میانجی‌گری، داوری، چانه‌زنی جمعی، متروک‌شدن فصل هفتم قانون کار (توافقات و پیمان‌های جمعی کار) و ضعف شورای عالی کار، به‌عنوان نهاد سه‌جانبه و تصمیم‌گیر جمعی در سطح ملی که سازمان بین‌المللی کار آنها را سازوکارهای اساسی گفتگوی اجتماعی کار می‌داند، باعث ناکارآمدی نظام روابط کار ایران در تنظیم، اجماع‌سازی و مدیریت تضادها و اختلاف‌های ناشی از کار شده است. فقدان روش‌های پیشگیرانه مؤثر در کاهش اختلاف‌های کارگری و کارفرمایی باعث شده تا مراجع رسمی حل اختلاف کار اعم از هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار، به تنها ابزار رسمی رسیدگی به دعاوی و اختلاف‌های ناشی از قانون کار تبدیل شوند.

به این ترتیب روند مضاعف قضایی و حقوقی شدن روابط کار صنعتی و غلبه رویکرد شکایت‌محور، باعث غفلت از سوبه‌های اجتماعی، فرهنگی و مدیریتی در تبیین اختلاف‌های کارگری و کارفرمایی و رسیدگی به آن شده است. این در حالی است که هدف اصلی در یک نظام روابط کار مؤثر و کارآمد دستیابی به توافق و هماهنگی بین خواست‌های متعارض است. در راستای این هدف، سازمان بین‌المللی کار، قانون طلایی در مذاکرات سه‌جانبه را رسیدن به اجماع می‌داند؛ زیرا تصمیمی که با اجماع گرفته می‌شود، بیان اراده و خواست جمعی همه طرف‌های درگیر و نشانگر اعتماد متقابل بین طرفین مذاکره است. در چنین شرایطی، رأی‌گیری، جایگاهی محوری نداشته و تا حد ممکن باید از آن اجتناب شود. بنابراین، نه تنها در مذاکرات سه‌جانبه ملی، بلکه در اختلاف‌های کارگری و کارفرمایی نیز به‌کارگیری

۱. ترجمه قانون میانجی‌گری و داوری اختلاف‌های کار جمهوری خلق چین، مصوب ۲۰۰۷ میلادی، در پیوست این گزارش آمده است.
 ۲. تعداد دادخواست‌های ثبت شده تنها در هیئت‌های تشخیص حل اختلاف کار ایران، تقریباً بیش از نیمی از تعداد اختلاف‌های فردی ثبت شده در دادگاه‌های کار چین است. با این تفاوت که تعداد کارکنان مشمول قانون کار در ایران طبق گزارش‌های آماری موجود کمتر از ۱۰ میلیون نفر است که در مقایسه با جمعیت ۷۶۲ میلیون نفری کار چین، رقم بسیار ناچیزی است و عملاً کمتر از دو درصد می‌باشد.
 ۳. سالنامه آماری چین- <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj>

سازوکارهای جایگزین حل اختلاف، نظیر مصالحه، گفتگو و میانجی‌گری که امکان دستیابی به اجماع را فراهم می‌سازد، همواره مورد تأکید سازمان بین‌المللی کار بوده است.

با توجه به اهمیت موضوع فوق، سازمان بین‌المللی کار برحسب شاخص «توانایی در اجماع‌سازی»، اقدام به دسته‌بندی و مقایسه نظام‌های روابط کار صنعتی کرده است. شکل ۳ نظام‌های مؤثر و غیرمؤثر روابط کار را براساس شاخص اجماع‌سازی و توانایی آنها در برقراری هماهنگی بین منافع متضاد شرکای اجتماعی کار نشان می‌دهد. همان‌گونه که در قاعده مثلث مشاهده می‌شود، یک نظام موفق روابط کار صنعتی، نظامی است که با اجماع شروع می‌شود و حل‌وفصل اختلاف‌ها عمدتاً از طریق سازوکارهای اجماعی صورت می‌پذیرد. اجماع در این نظام، از طریق ابزارهای گفتگوی اجتماعی نظیر مصالحه، میانجی‌گری، سازش، داوری و توافقات و پیمان‌های جمعی حاصل می‌شود. در این نوع از نظام‌ها، طرفین دعوی تنها در صورت شکست گفتگوی اجتماعی و سازوکارهای اجماع‌محور، به نهادهای حقوقی و قضایی (مراجع رسمی و دولتی حل اختلاف و دادگاه‌های کار) مراجعه می‌کنند. در نتیجه، توسل به قدرت و انجام اعتصابات این نظام‌ها، غالباً به‌طور موردی و به‌عنوان آخرین راه‌حل مورد استفاده قرار می‌گیرد.

شکل ۳. ویژگی نظام‌های مؤثر و غیرمؤثر روابط کار در مدیریت تعارضات و اختلافات کار (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳)



در مقابل، یک نظام ناموفق و غیرمؤثر، همان‌گونه که در شکل ۳ نشان داده می‌شود به‌صورت وارونه و با اجتناب یا به‌بیان دیگر، سکوت و عدم پیگیری مطالبات آغاز می‌شود. کمترین سهم در این نظام به اجماع اختصاص یافته است. در حالی که در یک نظام موفق، اجماع و توافق بین کارگران و کارفرمایان، بیشترین سهم را در قاعده هرم روابط کار صنعتی دارد و اتخاذ رویکردهای حقوقی و قضایی در پیگیری مطالبات و متعاقباً توسل به عنصر قدرت (اعتصاب) از سوی کارگران در مراحل بعدی قرار دارند.

شکل ۴. مؤلفه‌های مرتبط با عناصر سه‌گانه «قدرت، حقوق و اجماع» در نظام روابط کار صنعتی (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳)



در مجموع، استفاده از سازوکارهای اجماعی در حل و فصل اختلاف‌ها و مدیریت تضاد در سطوح سه‌گانه ملی، منطقه‌ای و کارگاهی، نوعی مزیت برای جوامع محسوب می‌شود که در نهایت می‌تواند به افزایش تاب‌آوری اقتصادی، بهبود فضای کسب و کار و ارتقای شاخص رقابت‌پذیری کمک نماید. با این حال، ضعف در اجماع‌سازی، باعث شده تا امکان گفتگوی سه‌جانبه ملی در باب یکی از مهم‌ترین موضوع‌های کشور، یعنی اصلاح قانون کار، به‌رغم گذشت ۳۰ سال از تصویب آن، همچنان بی‌نتیجه باقی بماند. در نهایت، ضعف در اجماع‌سازی، به‌ویژه در شورای عالی کار به‌عنوان نهاد سه‌جانبه و تصمیم‌گیر جمعی در حوزه روابط کار، می‌تواند افزایش نارضایتی روزافزون کارگران از مصوبات شورا و متعاقباً کاهش مشروعیت آن را باعث شود.

۳. امنیت و مصونیت نمایندگان کارگران^۱ (حق تشکل‌یابی)

امنیت و مصونیت نمایندگان تشکل‌های کارگری از جمله مؤلفه‌های اصلی کار شایسته است که تحقق آن در عمل، بدون اصلاح فصل ششم قانون کار و رفع کاستی‌های حقوقی آن و انطباق آگاهانه قوانین و مقررات مربوطه با مقوله‌نامه‌های بنیادین کار (۸۷ و ۹۸) غیرممکن است. به‌عنوان مثال، در ماده (۲) مقوله‌نامه شماره ۸۷ سازمان بین‌المللی کار تأکید شده است که کارگران و کارفرمایان می‌توانند بدون هیچ‌گونه تمایزی و بدون نیاز به کسب اجازه قبلی اقدام به تشکیل سازمان‌هایی به میل خود نموده یا به این سازمان‌ها بپیوندند به شرط آنکه اساسنامه‌های آنها را رعایت کنند. همچنین در ماده (۳) این مقوله‌نامه، مقامات دولتی از هرگونه مداخله‌ای که ممکن است این حق را محدود یا مانع اعمال قانونی آن باشد منع شده‌اند. علاوه بر این، ممنوعیت حق انحلال یا توقیف سازمان‌های کارگری و کارفرمایی از طرق اداری و حق تشکیل اتحادیه (فدراسیون و کنفدراسیون)، از دیگر حقوق اولیه پیش‌بینی شده (مواد (۴) و (۵)) این سند است. بنابراین تشکیل آزادانه تشکل‌های کارگری، عدم ترس از تبعیض و تهدید، عدم لزوم اجازه از دولت، استقلال آنها و

1. Representation Security

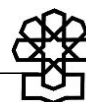
آزادی اشخاص در عضویت و خروج از آنها، از جمله خصوصیات بارز تشکل‌های کارگری و کارفرمایی محسوب می‌شود (ابدی، ۱۳۹۳).

باین‌حال، موضوع تشکلیابی آزاد کارگران و پرهیز از مداخله، تبعیض و اعمال نفوذ دولت و مقامات اجرایی در تشکل‌ها و روابط کارگران و کارفرمایان و به‌جای آن اهتمام در اجرای وظایف و کارکردهای خود، به‌عنوان نهادی تنظیم‌کننده و حمایت‌گر، یکی از مهم‌ترین چالش‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در دهه‌های اخیر بوده است. علاوه‌براین، به‌رغم توسعه کمی تشکل‌ها، ضریب نفوذ و شاخص تراکم تشکل‌های کارگری موجود، بسیار اندک است. در نتیجه، تنها درصد ناچیزی از کارگران کشور، عضو تشکل‌های کارگری می‌باشند. این امر باعث بحران نمایندگی تشکل‌های کارگری شده است. به این معنی که تشکل‌های موجود تنها درصد اندکی از کارگران کشور را نمایندگی می‌کنند. برخی از این مشکلات ناشی از ابهام‌ها و کاستی‌های موجود در فصل ششم قانون کار و برخی نیز به نحوه اجرای قانون و رویکرد و ترجیحات شخصی، گروهی و سیاسی مدیران برمی‌گردد. این در حالی است که یکی از تکالیف و اقدام‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در بخش اهداف محوری سند ملی کار شایسته مصوب هیئت‌وزیران (۱۳۸۸)، تضمین حقوق بنیادین کار از جمله آزادی انجمن‌ها و تشکل‌های مستقل است.

مشکل دیگر در این زمینه عدم مصونیت نمایندگان کارگران در تشکل‌ها به‌دلیل فقدان امنیت شغلی است. به‌عبارت‌دیگر از آنجاکه امروزه قسمت اعظم کارگران با قراردادهای موقت یک‌ساله و کمتر از یک‌ساله مشغول به کار هستند، عدم مصونیت فوق باعث می‌شود تا مدیریت یک مجموعه این امکان را داشته باشد تا به‌سادگی قرارداد نمایندگان شجاع و مطالبه‌گر کارگران در شورای اسلامی را هم‌زمان با پایان مدت قرارداد، تمدید نکرده و همکاری با آنان را قطع کند. این امر گاهی در زمانی اتفاق می‌افتد که مثلاً ۲۰ ماه تا پایان دوره شورا زمان باقی مانده است. به‌این‌ترتیب نمایندگان شورا نیز به تدریج جسارت لازم به‌منظور پیگیری حقوق کارگران را از دست می‌دهند. آنچه مسئله را بغرنج‌تر می‌کند، سیطره «قاعده تسلیط» بر فضاهای حقوقی کسب و کارهاست. براساس این قاعده، بسیاری از تضامینی که به‌منظور ادامه فعالیت نمایندگان تشکل‌های کارگری در نظر گرفته می‌شود، خلاف حق تسلط کارفرمایان بر اموال و حقوقشان ارزیابی شده و به‌دلیل مخالفت با شرع، بلافاصله رد می‌شود^۱ (ضرغام‌افشار، ۱۴۰۰).

چالش دیگر در این زمینه، بحران نمایندگی کارگران است. علاوه‌بر نقدهای کلی ارائه شده در باب وابستگی تشکل‌های کارگری موجود به دولت و عدم استقلال آنها، به‌نظر می‌رسد که تشکل‌های موجود تنها بخش کوچکی از کارگران کشور را نمایندگی می‌کنند. به این دلیل که هیچ‌گاه نسبت معقولی بین تعداد کارگاه‌های تحت شمول قانون کار و تعداد تشکل‌ها وجود نداشته است. به‌عبارت‌دیگر، تعداد تشکل‌های موجود در قیاس با کل کارگاه‌ها، عملاً کسر بسیار کوچکی است. علاوه‌براین، بند «د» ماده (۱۶۷) در حالی تعیین نمایندگان کارگری عضو شورای عالی کار را به کانون عالی شوراهای اسلامی کار واگذار کرده است که به‌نظر نمی‌رسد که تشکل یادشده نسبت به دیگر تشکل‌های قانونی، (به‌ویژه مجمع نمایندگان کارگر) حائز اکثریت باشد؛ بنابراین قانونگذار در بند «د» ماده (۱۶۷)، ضابطه و معیار

۱. گفتنی است ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی تصریح شده است: «مالکیت در این سه بخش تاجایی‌که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.» قیود مذکور در اصل (۴۴) برای مالکیت می‌تواند راهگشای رفع سیطره این نگاه حقوقی خصوصی به حوزه عمومی شود.

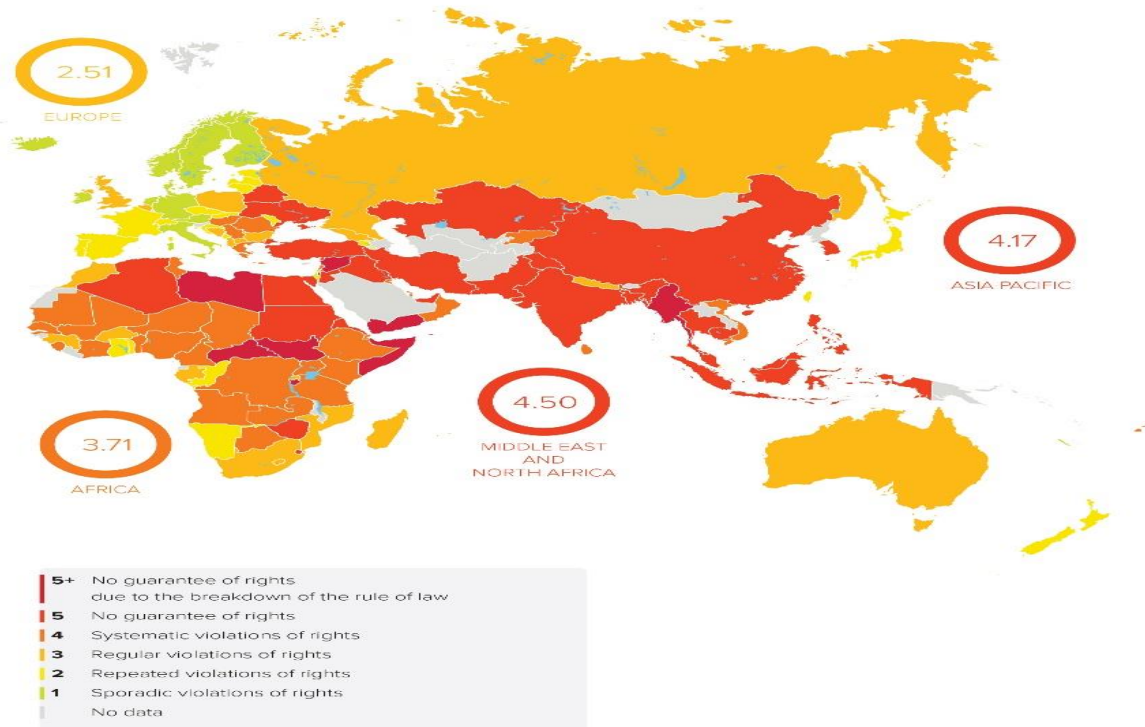


مشخصی را برای انتخاب نمایندگان کارگر عضو شورای عالی کار تعیین نکرده است و این خود بحران نمایندگی را تشدید کرده است. ضمن آنکه، طبق ملاک‌های استانداردهای بین‌المللی، شوراهای اسلامی کار اساساً ماهیتی اتحادیه‌ای و صنفی نداشته و لذا تأسیس آنها بیش از آنکه مبتنی بر اصل (۲۶) قانون اساسی باشد، نشئت گرفته از اصل (۱۰۴) این قانون است. به این معنی که هدف اولیه قانونگذار، ایجاد تشکلی مشورتی برای مدیریت واحدهای تولیدی و خدماتی بوده است.

باین‌حال، اگر بحران نمایندگی در شورای عالی کار منشأیی قانونی داشته و مستند به بند «د» ماده (۱۶۷) است، بحران نمایندگی در هیئت‌های حل اختلاف عمدتاً جنبه‌ای فراقانونی داشته و نتیجه عدم توجه به ملاک تشکل حائز اکثریت در تعیین نمایندگان کارگری عضو هیئت‌های حل اختلاف (موضوع ماده (۱۶۰) قانون کار) در سال‌های اخیر است. در مجموع، یکی از چالش‌های شورای عالی کار، فقدان ملاک و ضابطه‌ای مشخص برای تعیین نمایندگان کارگری عضو شورا است. در نتیجه، فقدان یک رویه روشن برای تعیین معیار نمایندگی، خطر جانب‌داری سیاسی را به همراه خواهد داشت و در نهایت می‌تواند به کاهش مشروعیت توافقات و مصوبات شورا و ناتوانی این نهاد در رسیدن به اجماعی فراگیر در تصمیم‌گیری‌ها منجر شود.

از سوی دیگر، سازمان بین‌المللی کار همواره تأکید کرده است که تعیین سازمان‌های کارگری منتخب، نباید بر پایه صلاحدید و ترجیحات خاص کارگزاران دولتی انجام شود. این سازمان، معیارهای کمی و کیفی مختلفی را برای تعیین نمایندگان کارگری و کارفرمایی در کشورهای مختلف معرفی کرده است. پوشش جغرافیایی و صنعتی تشکل‌ها، میزان اعضا و حائز اکثریت بودن، تعداد توافقات و پیمان‌های جمعی منعقدشده از سوی تشکل‌ها، استقلال مالی، میزان تجربه بر حسب سال، زیرساخت‌های ارتباطی نظیر برخورداری از سایت‌های اینترنتی، انتشارات و روزنامه و ارتباط با سازمان‌های بین‌المللی، از جمله ملاک‌های اصلی تعیین سازمان‌های کارگری است که در برخی موارد متفاوت از حقوق داخلی کشور ما و فصل ششم قانون کار است. از این منظر، اصلاح قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار، فصل ششم قانون کار و مقررات تبعی آن بر مبنای قوانین بالادستی کشور و الهام از استانداردها و تجارب موجود بین‌المللی امری ضروری است. شکل ۵ بخشی از گزارش شاخص حقوق جهانی (ITUC) است که در آن موقعیت ایران، در مقایسه با دیگر کشورهای جهان، از نظر میزان حمایت‌های قانونی و عملی صورت گرفته از حق تشکل‌یابی، حق اعتصاب و حق برخورداری از تشکل‌های آزاد و مستقل را نشان می‌دهد. این گزارش طبق رتبه‌های «۱ تا ۵ پلاس» کشورهای جهان را در شش گروه رتبه‌بندی کرده است. در این گزارش ایران در گروه کشورها با رتبه پنج قرار گرفته است که بیانگر فقدان ضمانت‌های حقوقی و در نتیجه عدم تضمین حقوق کارگران است (ابدی، ۱۳۹۳). گفتنی است به‌غیر از حق اعتصاب، بسیاری از حقوق بر شمرده شده در مورد تشکل‌یابی، در میان اصول قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است اما به جهت تضمین بسترهای اعمال آنها، ضعف‌های عمده وجود دارد.

شکل ۵. گزارش شاخص حقوق جهانی (ITUC-2021) درباره میزان حمایت‌های قانونی و عملی صورت گرفته از حق تشکل‌یابی، حق اعتصاب و حق برخورداری از تشکل‌های آزاد و مستقل



THE 2021 RATINGS

13

علاوه بر این، در زمینه سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی برابر بین «کارگر، کارفرما و دولت» از طریق شورای عالی کار به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر جمعی نیز موانع عمده‌ای وجود دارد که بخشی از آن به‌دلیل محدودیت‌های اعمال شده بر این حق، در مقررات فصل دهم قانون کار است و بخش دیگری نیز مربوط به محدودیت‌های ساختاری شوراهای عالی اداری در ایران است. یکی از چالش‌های عمده این شوراها، نداشتن شخصیت حقوقی مستقل از دولت است که این امر در پاره‌ای از موارد باعث شده تا شوراهای مزبور به بخشی از دستگاه عریض و طویل دیوانسالاری اداری تبدیل شوند؛ عارضه‌ای که در عمل مانع از حکمرانی شوراها شده است. در ایران، شخصیت حقوقی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی به شخصیت حقوقی دولت پیوند خورده است. در واقع شوراهای اداری قوه مجریه، شخصیت حقوقی مستقلی از دولت نداشته و لذا مبین بخشی از شخصیت واحد دولت می‌باشند. در نتیجه دارایی‌ها، کارمندان و اموال شوراها متعلق به دولت بوده و اعمال حقوقی آنها نیز در چارچوب اعمال حقوقی دولت در نظر گرفته می‌شود. لذا، تنها تعداد معدودی از شوراهای اداری فرابخشی و فراقوه‌ای، نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شخصیت حقوقی مستقلی از دولت دارند. در خصوص شورای عالی کار نیز آنچه از مواد (۵۴) و (۵۵) قانون کار مصوب ۱۳۳۷ و مواد (۱۶۷) و (۱۶۹) قانون کار مصوب ۱۳۶۹ و تبصره الحاقی آن برمی‌آید، مبین این امر است که شورای عالی کار نیز همانند بسیاری از شوراهای اداری در حقوق ایران، فاقد شخصیت حقوقی مستقلی است. این امر در غیاب یک دولت حداقلی تنظیم‌گر و ضعف تشکل‌های صنفی مستقل و بحران نمایندگی در این تشکل‌ها، باعث شده تا شورای عالی کار به‌عنوان مهم‌ترین نهاد

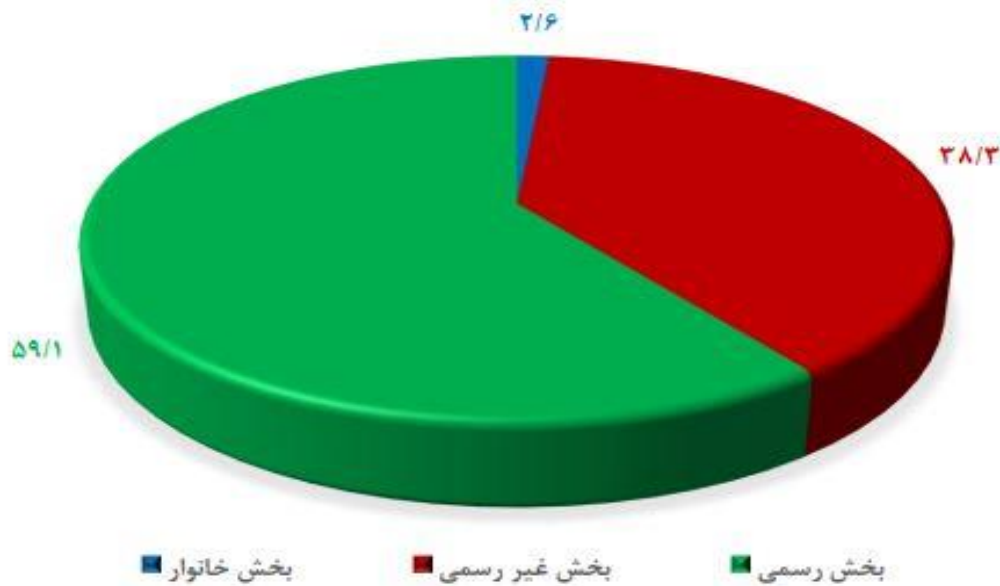


تصمیم‌گیر جمعی، در حد کارگزار دیوانسالاری حاکم تنزل یابد. چنانچه، تحولات بعدی این نهاد و افزایش تعداد نمایندگان دولتی عضو شورا، به موجب مقررات فصل دهم قانون کار، باعث شد تا دولت و نمایندگان آن به حاکم بلامنزاع در این شورا تبدیل شوند. این در حالی است که تحقق حکمرانی خوب در مفهوم اعم آن و حکمرانی کار به معنای اخص، منوط به همکاری و هماهنگی دولت، بخش خصوصی و تشکل‌های اجتماعی است.

در مجموع، مطالعات موجود نشان می‌دهد که توان چانه‌زنی تشکل‌های کارگری، در دهه‌های اخیر در سطوح سه‌گانه خرد (محل کار)، میانه (بازار کار) و کلان (نهاد تصمیم‌گیری جمعی در سطح ملی، شورای عالی کار) کاهش یافته است. در این میان، کوچک بودن بعد و اندازه کارگاه‌ها و واحدهای تولیدی در اقتصاد ایران، بیکاری ساختاری، عدم تعادل در عرضه و تقاضای نیروی کار، تغییر الگوی اشتغال و رواج قراردادهای موقت و مثلی (پیمانکاری)، عدم امنیت شغلی، عدم مصونیت نمایندگان کارگر در انجام وظایف نمایندگی به دلیل قراردادهای موقت شغلی، ضعف تشکل‌های کارگری و دور شدن آنها از اهداف صنفی، ارزان‌سازی نیروی کار، مهارت پایین کارگران و اهمال و کوتاهی دولت‌ها در امر نظارت بر حسن اجرای قانون کار ازسوی کارفرمایان و همچنین بی‌توجهی آنان به جنبه‌های کیفی حقوق کار، به‌ویژه اعمال ضمانت‌های اجرایی مندرج در فصل یازدهم قانون کار، از جمله مهم‌ترین عوامل مؤثر در تضعیف توان چانه‌زنی کارگران در سطوح خرد و میانه است.

ازسوی دیگر، گسترش بخش غیررسمی یا به‌عبارت‌دیگر، فرایند غیررسمی‌سازی بخش رسمی بازار کار، تجزیه و تکه‌تکه شدن نیروی کار و رواج گسترده اشتغال پاره‌وقت و ناقص، عملاً راهبردهای سنتی تشکل‌یابی در چارچوب تشکل‌های کلاسیک کارگری را در خیلی از موارد بی‌اثر کرده است. از این‌رو، امروزه بر راهبردهای نوین سازماندهی جمعی کار و تشکل‌یابی، نظیر مراکز کارگری، تعاونی‌های کارگرمالک و بنگاه‌های خویش‌فرمایی کارگری تأکید می‌شود. شکل ۶ سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر را به تفکیک بخش رسمی و غیررسمی و خانوار در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، بیش از یک‌سوم جمعیت شاغل کشور در بخش غیررسمی فعالیت دارند. جدول ۴ نیز جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر را برحسب وضع اشتغال (رسمی یا غیررسمی) به تفکیک تعداد ساعت کار معمول در هفته در شغل اصلی (اشتغال ناقص)، جنس و مناطق در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۹).

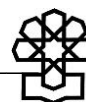
شکل ۶. سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر به تفکیک بخش رسمی و غیررسمی و خانوار-۱۳۹۸



جدول ۴. جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر برحسب وضع اشتغال (رسمی یا غیررسمی) به تفکیک تعداد ساعت کار معمول در هفته در شغل اصلی، جنس و مناطق در سال ۱۳۹۸

سال ۱۳۹۸								شرح
شهری				کل کشور				
اظهاری نشده	اشتغال غیر رسمی	اشتغال رسمی	کل	اظهاری نشده	اشتغال غیر رسمی	اشتغال رسمی	کل	
۱۰۰۶۹	۹۵۰۹۹۴۱	۸۳۲۰۱۹۳	۱۷۸۴۰۲۰۳	۱۲۶۹۳	۱۴۳۷۸۶۱۶	۹۸۸۲۲۰۸	۲۴۲۷۲۵۱۷	مرد و زن
-	۸۱۰۲۴۱	۳۱۲۵۳۹	۱۱۲۳۷۸۰	-	۱۴۷۱۷۸۲	۴۵۳۷۲۸	۱۹۲۵۵۲۰	۱۶ ساعت و کمتر
۲۰۳۳	۲۳۶۷۱۷۱	۱۵۶۶۹۴۱	۳۹۳۴۱۴۵	۳۱۷۱	۴۱۵۲۷۵۸	۱۹۵۲۴۱۳	۶۱۰۸۳۴۲	۱۷-۴۳ ساعت
۸۰۳۵	۶۳۲۸۹۹۲	۶۴۳۴۰۷۷	۱۲۷۷۱۱۰۴	۹۵۲۳	۸۷۴۶۶۹۴	۷۴۶۹۶۷۴	۱۶۲۲۵۸۹۱	۴۴ ساعت و بیشتر
-	۳۵۳۷	۵۶۳۷	۹۱۷۴	-	۷۳۸۳	۶۳۸۲	۱۳۷۶۵	اظهاری نشده
۹۹۲۶	۷۹۱۰۱۰۷	۶۸۷۲۸۵۲	۱۴۷۹۳۸۸۶	۱۲۳۴۳	۱۱۶۳۸۹۳۲	۸۳۰۱۷۲۸	۱۹۹۵۲۹۹۲	مرد
-	۴۰۵۳۷۴	۱۸۸۱۸۲	۵۹۳۵۵۶	-	۷۴۳۶۴۷	۳۱۰۱۹۹	۱۰۵۳۸۴۶	۱۶ ساعت و کمتر
۲۰۳۳	۱۷۴۴۵۰۵	۹۷۱۳۵۵	۲۷۱۷۸۹۴	۳۱۷۱	۲۹۵۱۹۹۲	۱۲۸۹۷۷۴	۴۲۴۴۹۳۷	۱۷-۴۳ ساعت
۷۸۹۳	۵۷۵۸۲۳۴	۵۷۱۰۵۲۸	۱۱۴۷۶۶۴۵	۹۱۷۲	۷۹۳۸۷۴۵	۶۶۹۷۲۳۴	۱۴۶۴۵۱۴۰	۴۴ ساعت و بیشتر
-	۲۰۰۴	۳۷۸۶	۵۷۹۱	-	۴۵۳۸	۴۵۳۲	۹۰۷۰	اظهاری نشده
۱۴۲	۱۵۹۹۸۳۳	۱۴۴۶۳۴۱	۳۰۴۶۳۱۷	۳۵۱	۲۷۳۹۶۹۴	۱۵۸۰۴۸۰	۴۳۲۰۵۲۵	زن
-	۴۰۴۸۶۷	۱۲۵۳۵۶	۵۳۰۲۲۴	-	۷۲۸۱۳۵	۱۴۳۵۴۰	۸۷۱۶۷۴	۱۶ ساعت و کمتر
-	۶۲۲۶۶۶	۵۹۵۵۸۵	۱۲۱۸۲۵۱	-	۱۲۰۰۷۶۶	۶۶۲۶۳۹	۱۸۶۳۴۰۵	۱۷-۴۳ ساعت
۱۴۲	۵۷۰۷۶۸	۷۲۳۵۴۹	۱۲۹۴۴۵۹	۳۵۱	۸۰۷۹۵۰	۷۷۲۴۵۱	۱۵۸۰۷۵۱	۴۴ ساعت و بیشتر
-	۱۵۳۲	۱۸۵۰	۳۳۸۳	-	۲۸۴۴	۱۸۵۰	۴۶۹۵	اظهاری نشده

در مجموع، تضعیف توان چانه‌زنی کارگران باعث شده تا تعداد مذاکرات و پیمان‌های جمعی کار، موضوع فصل هفتم قانون کار در سطوح کارگاهی، منطقه‌ای و ملی در بخش‌ها و صنایع مختلف طی سال‌های اخیر به پایین‌ترین سطح خود کاهش یابد. از سوی دیگر، توان چانه‌زنی کارگران در سطح کلان نیز در سال‌های اخیر به شدت تضعیف شده است. در سطح کلان، ساختار سه‌جانبه شورای عالی کار به‌عنوان مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیر جمعی در سطح ملی (موضوع



فصل دهم قانون کار)، پس از تدوین «دستورالعمل اجرایی تشکیل و نحوه اداره شورای عالی کار» موضوع ماده (۱۷۰) قانون کار مصوب ۱۳۸۷/۱/۱۵ هیئت وزیران و اصلاحات بعدی آن عمیقاً متزلزل شده است. توضیح آنکه، دستورالعمل مزبور پس از ۱۸ سال از زمان تصویب قانون کار، توسط هیئت وزیران در سال ۱۳۸۷ تصویب شد. در این تصویب‌نامه و اصلاحات بعدی آن، در تعداد اعضا و کیفیت حضور آنان در جلسات شورای عالی کار تغییراتی داده شد؛ به نحوی که ساختار ۹ نفره اعضای شورای عالی کار (سه نفر نمایندگان دولت، سه نفر نمایندگان کارفرمایان و سه نفر نمایندگان کارگران) که در قانون کار مصوب ۱۳۳۷ و ۱۳۶۹ مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته بود، به موجب ماده (۵) دستورالعمل مزبور به ۱۱ نفر افزایش یافت. اگرچه، عضویت رئیس سازمان استاندارد در شورای مزبور، مستند به قانون نظام استاندارد است. باین حال، افزایش سهم دولت در شورای عالی کار، با توجه به تغییرات بعدی این دستورالعمل، چالش‌هایی را پیش روی سه‌جانبه‌گرایی قرار داده است. توضیح آنکه در ماده (۵) این دستورالعمل حضور حداقل هفت نفر از اعضا، شرط رسمیت یافتن جلسات دانسته شده است، البته مشروط به آنکه در هر جلسه دو نفر از نمایندگان گروه کارفرمایی و دو نفر از نمایندگان گروه کارگری در جلسات شورا حضور داشته باشند؛ بنابراین، به موجب این ماده، رسمیت یافتن جلسات شورای عالی کار، مقید به حضور نمایندگان کارگری و کارفرمایی شده است. باین حال، در اصلاحات بعدی این دستورالعمل و مطابق با بند «۱» تصویب‌نامه ۱۳۸۹ وزیران عضو کارگروه تصویب‌نامه، عبارت «مشروط به اینکه در هر جلسه دو نفر از گروه کارگری و دو نفر از گروه کارفرمایی حضور داشته باشد» از متن ماده (۵) دستورالعمل یادشده حذف شد. حذف این عبارت از ماده (۵) دستورالعمل، به‌طور ضمنی به معنای حذف نمایندگان کارگر و کارفرما از مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیر جمعی در سطح ملی و تضعیف توان چانه‌زنی کارگران، رواج یک‌جانبه‌گرایی و همچنین ترویج روالی غلط در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در نهاد سه‌جانبه شورای عالی کار بوده است. این امر باعث می‌شود تا دولت و کارفرمایان با توجه به نصاب حداکثری نمایندگان خود در شورای عالی کار، همواره دست بالا را در تصمیم‌گیری‌ها و مصوبات شورا داشته باشند.

در مجموع، افزایش سهم نمایندگان دولت و اصلاحات بعدی ماده (۵) دستورالعمل اجرایی تشکیل و نحوه اداره شورای عالی کار، به تضعیف نهاد سه‌جانبه شورای عالی کار و کاهش توان چانه‌زنی کارگران در سطح ملی و متعاقباً کاهش مقبولیت و مشروعیت مصوبات شورای عالی کار منجر شده است. این در حالی است که لزوم توجه به سه‌جانبه‌گرایی در تصمیمات شورای عالی کار، همواره در اسناد و منابع داخلی و خارجی حقوق کار (مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار) مورد تأکید قرار گرفته است. سه‌جانبه‌گرایی، به‌عنوان یکی از اشکال اصلی گفتگوی اجتماعی، از جمله اصول ارزشی و بنیادین سازمان بین‌المللی کار است. برپایه این اصل، سازمان بین‌المللی کار همواره بر مشارکت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی، همراه با دولت در شرایط برابر در تصمیم‌گیری‌ها تأکید می‌کند. این امر بدین معنا است که دیدگاه‌های هر یک از طرفین باید به یک میزان مورد ملاحظه قرار گیرد.

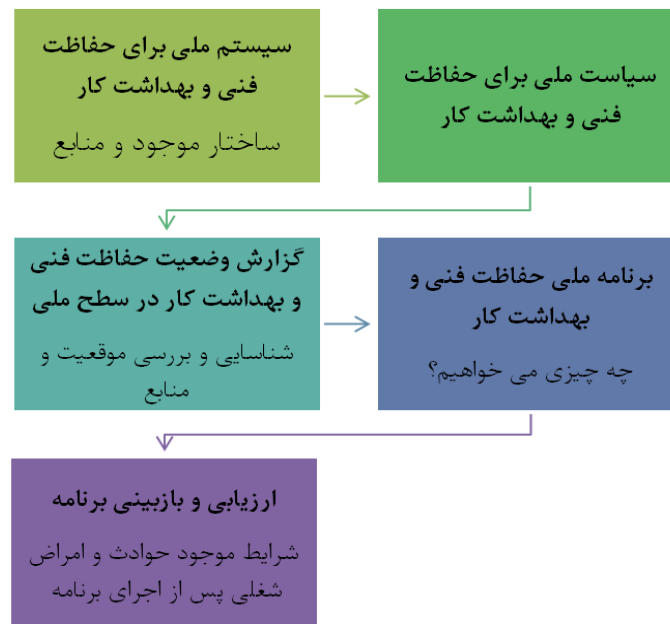
۴. امنیت در انجام کار (تضمین ایمنی و بهداشت شغلی)

حق برخورداری کارگران از محیط کار ایمن و سالم، در زمره حقوق بنیادین نیروی کار قرار دارد. از این رو، تضمین ایمنی شغلی یا امنیت در انجام کار، یکی از محورهای اصلی کار شایسته است تا آنجا که سازمان بین‌المللی کار، کار شایسته را

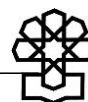
کار ایمن می‌داند. با این حال، دستیابی به این هدف در نظام روابط کار ایران، همواره با چالش‌هایی مواجه بوده است که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

کثرت قوانین و مقررات، ابهام در صلاحیت و تکالیف سازمان‌های مسئول، در کنار همپوشانی فعالیت‌های موازی در حوزه ایمنی و بهداشت شغلی، از جمله چالش‌های محوری در این زمینه است که لزوم استقرار نظام ملی و یکپارچه ایمنی در کشور را ضروری می‌سازد. در این راستا، الحاق به مقاله‌نامه ۱۸۷ سازمان بین‌المللی کار می‌تواند اثربخش باشد. این مقاله‌نامه با تمرکز بر فرایندهای جاری، کشورهای عضو را به تلاش بیشتر برای بهبود ساختار حفاظت فنی و بهداشت کار خود و تدوین و توسعه برنامه ملی حفاظت فنی و بهداشت کار، ترغیب می‌کند. شکل ۷ مراحل پیشنهادی تدوین برنامه، منطبق با مقاله‌نامه شماره ۱۸۷ و توصیه‌نامه سازمان بین‌المللی کار را نشان می‌دهد.

شکل ۷. مراحل پیشنهادی تدوین برنامه ملی حفاظت فنی و بهداشت کار



وجود متولیان مختلف در زمینه ایمنی و بهداشت کار و ابهام در مسئولیت و صلاحیت آنها، علاوه بر تشتت در فضای کسب‌وکار، به مسئولیت‌گریزی متولیان و نهادهای مسئول در هنگام وقوع حوادث و بلایای انسان‌ساخت دامن زده و خود زمینه‌ساز حوادث بزرگی در کشور بوده است که برای نمونه می‌توان به مسئولیت نهادها و سازمان‌های مختلف در وقوع حادثه پلاسکو اشاره کرد. این در حالی است که الحاق به مقاله‌نامه ۱۸۷ سازمان بین‌المللی کار، زمینه مناسبی را برای اصلاح و حذف مقررات زائد، همگرایی و هم‌افزایی متولیان ایمنی و بهداشت کار در کشور فراهم می‌سازد. برای مثال، یکی از شروط الحاق به مقاله‌نامه شماره ۱۸۷ (سیاست‌های ارتقای ایمنی) ایجاد برنامه‌ای ملی و یکپارچه در زمینه ایمنی و بهداشت و پرهیز از موازی‌کاری است. از دیگر شروط الحاق به این مقاله‌نامه، ایجاد سامانه ملی و یکپارچه گزارش‌دهی حوادث و بیماری‌های ناشی از کار است. در شرایط کنونی، به دلیل فقدان سامانه ملی و نبود وحدت



روش‌شناختی بین سازمان‌های مسئول، عملاً دستیابی به آمار دقیق و قابل‌اتکا حوادث و بیماری‌های ناشی از کار، غیرممکن است. درخصوص آمار بیماری‌های شغلی نیز، به‌رغم انتقال وظایف و اختیارات وزارت کار و امور اجتماعی در زمینه مسائل بهداشتی کار، به وزارت بهداشت سابق، به موجب تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در سال ۱۳۶۲، تاکنون آمار رسمی و مستندی در این‌باره اعلام نشده است. در زمینه حوادث ناشی از کار نیز آمارهای اعلام شده از سوی سازمان‌های تأمین اجتماعی، پزشکی قانونی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی عملاً با یکدیگر در تعارض است. جدول ۵ مغایرت‌های آماری مراجع سه‌گانه فوق درباره حوادث ناشی از کار منجر به فوت را بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد (گزیده آماری دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۹۷).

جدول ۵. مغایرت‌های آماری مراجع سه‌گانه درباره حوادث کار منجر به فوت (۱۳۸۹ - ۱۳۹۳)

سال	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
اداره کل بازرسی وزارت کار	۱۱۶۷	۱۲۷۳	۱۱۹۹	۱۰۹۲	۱۰۸۴
سازمان تأمین اجتماعی	۱۰۹	۸۵	۱۱۳	۱۱۷	۱۲۱
سازمان پزشکی قانونی	۱۲۹۰	۱۵۰۷	۱۷۹۶	۱۹۹۴	۱۸۹۱

جدول ۶ نیز، اختلاف آماری اداره کل بازرسی کار و سازمان تأمین اجتماعی در زمینه حوادث ناشی از کار، اعم از (حوادث فوتی و غیرفوتی) را در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، آمار حوادث غیرفوتی اداره کل بازرسی وزارت کار در مقایسه با آمار حوادث غیرفوتی سازمان تأمین اجتماعی بسیار پایین‌تر و برعکس، آمار فوت‌شدگان آن در مقایسه با سازمان تأمین اجتماعی، افزایشی فاحش را نشان می‌دهد (گزیده آماری دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۹۷).

جدول ۶. اختلاف آماری وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی در تعداد حوادث کار فوتی و غیرفوتی در سال ۱۳۹۶

سال ۱۳۹۶	وزارت کار	تأمین اجتماعی	اختلاف آماری
حوادث ناشی از کار (غیرفوتی)	۱۰۶۹۷	۱۸۸۷۶	۸۱۷۹
حوادث ناشی از کار منجر به فوت	۸۴۳	۱۱۸	۷۲۵
جمع	۱۱۵۴۰	۱۸۹۹۴	۷۴۵۴

یکی از پیش‌نیازهای اصلی تحقق کار شایسته، اجرا و رعایت حقوق کار توسط کارفرمایان است (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۸). به‌رغم اهمیت این موضوع، افزایش شکاف اجرایی و بحران در اجرای قوانین و مقررات کار در کنار سایر عوامل، از جمله مهم‌ترین موانع تحقق کار شایسته بوده است. در این زمینه، سیاست‌های بازرسی کار به‌عنوان نهادی که بر حسن اجرای صحیح و کامل قانون کار از سوی کارفرمایان نظارت می‌کند، نقش تعیین‌کننده‌ای در تعمیق شکاف اجرایی داشته است. واقعیت این است که قوانین و مقررات، تنها در صورت اعمال و نظارت بر حسن اجرای آن می‌توانند، مؤثر واقع شوند. از این‌رو، پذیرش استانداردهای کار بدون توجه به نظارت و ضمانت‌های اجرایی، امری غیرممکن است. بازرسی کار به‌طور ضمنی دلالت بر مسئولیت‌پذیری دولت در اعمال استاندارد کار و نظارت بر آنها دارد. از این‌رو، بازرسی کار ابزار مؤثری در حفظ نظم و ثبات در بازار کار است. با این حال، زمینه‌های سیاسی و اقتصادی مختلف، ماهیت دولت‌ها

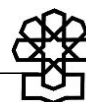
و تنوع بازارهای کار نقش تعیین‌کننده‌ای در گوناگونی نظام‌های بازرسی کار در کشورهای مختلف دارند.^۱ در سال‌های اخیر، نظام بازرسی کار با تعلیق و توقف ضمانت‌های اجرایی قانون مندرج در فصل یازدهم قانون کار و اجرای بسیار محدود آن بر اقدام‌ها و ابلاغ‌های توصیه‌ای به کارفرمایان تمرکز کرده است؛ اما واقعیت آن است که در غیاب تشکل‌های کارگری نیرومند و در چارچوب اقتصاد سیاسی حاکم بر روابط صنعتی کار، اقدام‌ها صرفاً توصیه‌ای، به‌ندرت اثربخشی لازم را داشته است.

تعلیق و توقف ضمانت‌های اجرایی قانون (فصل یازدهم قانون کار) و تقدم اشتغال و تولید بر ایمنی، ناکارآمدی اقدام‌های توصیه‌ای در بازرسان کار در کنار عدم اجرای مقررات مندرج در فصل یازدهم به‌رغم ابلاغ‌های پیاپی و عدم تعقیب کارفرمای متخلف و اقدام‌های بازدارنده از جمله عوامل ساختاری مؤثر بر وقوع حوادث کار در کشور است. این در حالی است که فصل یازدهم قانون کار به جرائم و مجازات‌ها اختصاص یافته است که برخی از مواد آن نظیر ماده (۱۷۱)، (۱۷۵)، (۱۷۶)، (۱۷۷) و (۱۷۹) درحقیقت ضمانت اجرایی مواد مندرج در فصل چهارم «حفاظت فنی و بهداشت کار» می‌باشند. در این فصل، علاوه بر چند حکم عمومی، مصادیق جرائم نیز مشخص شده است که عملاً، تضمینی مؤثر برای بازرسان کار، برای اعمال قانون و الزام کارفرمایان به رعایت قوانین و مقررات ایمنی و حفاظت فنی، از طریق معرفی واحدهای متخلف به مراجع قضایی است. در حقوق کار، جرائم و مجازات‌های قانون کار جرمی هستند که برای حمایت از حقوق کارگر و کارفرما در قوانین موضوعه، پیش‌بینی شده است. از این‌رو، طبق ماده (۳۶)، (۱۵۶)، (۱۵۹) و (۱۸۵) قانون کار، رسیدگی به جرائم مذکور در مواد (۱۷۱) تا (۱۸۴) (فصل یازدهم قانون کار) برخلاف دیگر مواد قانون کار، در صلاحیت دادگاه‌های کیفری دادگستری است.

نکته دیگری که مطرح است، عمومی بودن جرائم کار است؛ زیرا اصل بر عمومی بودن هر جرمی است، مگر اینکه به موجب قانون خاص، قابل گذشت و خصوصی شناخته شود که چنین قانونی در خصوص جرائم کار وجود ندارد. از این‌رو، تعقیب این جرائم الزاماً منوط به شکایت کارگر نیست. به همین دلیل، جرائم کار با اعلام مراجع رسمی و حتی اشخاص عادی نیز قابل تعقیب هستند. باین‌حال، مهم‌ترین راهی که برای تعقیب این جرائم وجود دارد، اعلام بازرسان کار به ادارات مربوطه و گزارش آنها به مقام تعقیب است، زیرا اعلام و گزارش تخلفات، از وظایف ذاتی بازرسان کار است. عدم اعمال ضمانت‌های اجرایی و بازدارنده قانون که عمده‌تاً با استناد به دلایل اقتصادی و اولویت بخشیدن به تولید و اشتغال صورت می‌پذیرد، نقش تعیین‌کننده‌ای در غفلت عمومی دستگاه‌ها و مراجع صلاحیت‌دار از وضعیت ایمنی کارگاه‌ها و بحران شکاف اجرایی در کشور داشته است. این امر باعث شده تا مقابله با واحدهای متخلف از سوی مراجع ذی‌صلاح و ارجاع این واحدها به مراجع قضایی به‌ندرت انجام شود.^۲ در نتیجه، تنها تعداد اندکی از واحدهای متخلف و فاقد حداقل

۱. در مجموع سه مدل متفاوت از نظام‌های بازرسی کار را می‌توان در کشورهای مختلف شناسایی کرد: نخست، مدل‌های انگلوساکسون که در کشورهای نظیر آمریکا و انگلستان رایج است. این نوع از نظام‌ها اساساً شکایت‌محور، واکنشی، مبتنی بر بازدارندگی و مجازات‌محور است. دومین مدل بازرسی، مدل لاتین است که در کشورهای نظیر فرانسه، اسپانیا و اغلب کشورهای آمریکای لاتین متداول است. در این نوع از نظام بازرسی بر انعطاف‌پذیری و اقدام‌های توصیه‌ای تأکید می‌شود. دغدغه اصلی این نظام دستیابی به اجماع و پذیرش پایدار مقررات و استانداردهای کار و اتخاذ استراتژی‌های پیشگیرانه است. نوع سوم، مدل هیبریدی است که ترکیبی از مدل‌های انگلوساکسون و لاتین است. واقعیت این است که نظام بازرسی کار ایران را نمی‌توان در هیچ‌یک از مدل‌های مذکور قرار داد. اگرچه به‌طور نظری و مفهومی می‌توان عناصری از هر دو نظام را در قوانین و مقررات مکتوب یافت. باین‌حال، نظام موجود بازرسی کار را نه به لحاظ توان بازدارندگی و اعمال ضمانت‌های اجرایی می‌توان مشابه نظام انگلوساکسون دانست و نه از نظر توان دستیابی به اجماع و تشویق و انقاع کارفرمایان به پذیرش داوطلبانه قوانین و مقررات و دیگر استراتژی‌های پیشگیرانه، می‌توان با مدل لاتین مقایسه کرد.

۲. لازم به ذکر است در همین خصوص دادستانی کل کشور در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۲۰ در بخشنامه‌ای ۱۰۲ مورد از مصادیق حقوق عامه را برشمرده است. (<https://irna.ir/xjLjg9>)



استانداردهای ایمنی، پس از انجام بازرسی، برای تعقیب قضایی به مراجع ذیصلاح ارجاع شده‌اند. برای نمونه، جدول ۷ نشان می‌دهد که از مجموع ۹۰۵۵ مورد بازرسی ادواری و موردی استان گلستان در سال ۱۳۹۵ تنها ۱۶ مورد از بازرسی‌ها و ابلاغیه‌های صادر شده منجر به تعقیب قضایی شده است که پانزده مورد از آن مربوط به اتباع بیگانه (نیروی کار خارجی غیرمجاز) و یک مورد نیز به موضوع‌های روابط کار و ایمنی بوده است (سالنامه آماری وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۵).

جدول ۷. آمار تعداد بازرسی‌ها و تعداد واحدهای متخلف معرفی شده به مراجع قضایی استان گلستان

ردیف	نوع فعالیت	سال ۹۳	سال ۹۴	سال ۹۵	جمع کل
۱	تعداد بازرسی‌های ادواری استان	۴۹۳۰	۴۹۹۱	۴۹۲۱	۱۴۸۴۲
۲	تعداد بازرسی‌های موردی استان	۴۱۳۴	۲۵۹۶	۴۱۳۴	۱۰۸۶۴
۳	تعداد بررسی حادثه	۷۲	۷۲	۹۲	۲۳۶
۴	تعداد تعقیب کارفرمایان متخلف	۵ (۲ مورد اتباع)	۱۰ (۶ مورد اتباع)	۱۵ (۹ مورد اتباع)	۳۰ (۱۷ مورد اتباع)
۵	تعداد درخواست تعطیل تمام یا قسمتی از کارگاه (ماده ۱۰۵)	۳	۲	۱	۶

از سوی دیگر، نبود نظارت کافی بازرسان بر حسن اجرای قانون کار به‌ویژه در زمینه ایمنی، باعث شده تا به‌رغم گذشت ۲۱ سال از تصویب و اجرای قانون مشاغل سخت و زیان‌آور، همچنان بسیاری از مشاغل سخت و زیان‌آور در گروه (الف) که طبق قانون باید حداکثر پس از دو سال از سوی کارفرما بهسازی و اصلاح شوند، در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور باقی بمانند، هرچند به دلیل عدم تفکیک آماری مشاغل گروه (الف و ب) از یکدیگر، امکان برآورد دقیق این گروه از مشاغل وجود ندارد. ضمن آنکه آمار رسمی و منتشر شده‌ای نیز درباره کارگاه‌هایی که طی سال‌های اجرای این قانون، به‌واسطه اقدام‌های اصلاحی و بهبود در وضعیت ایمنی، از شمول صفت سخت و زیان‌آور خارج شده‌اند، وجود ندارد. باین‌حال، شواهد آماری موجود نشان می‌دهد که از ابتدای اجرای قانون مشاغل سخت و زیان‌آور در سال ۱۳۸۰ تا سال ۱۴۰۰ از مجموع ۱۴۹۸۷۲۸ تقاضای فردی کارگران و ۱۷۱۷۸۱ درخواست گروهی^۱ ارائه شده از سوی کارفرمایان و تشکل‌های کارگری به‌ترتیب ۱۱۵۴۵۷۳ درخواست فردی و تعداد ۸۳۴۲۴ درخواست گروهی مورد تأیید کمیته‌های استانی موضوع آیین‌نامه اجرایی بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور قرار گرفته است که از این تعداد در حدود ۵۲۰۰۰۰ مورد از درخواست‌های تأیید شده در کمیته مزبور، در زمره بازنشستگان مشاغل سخت و زیان‌آور قرار گرفته‌اند که نسبت به سال (۱۳۹۹) ۴۸۰۲۹۷ مورد افزایش داشته است (کریمی، ۱۴۰۰). این به‌معنای افزایش رو به رشد بازنشستگی پیش از موعد است.

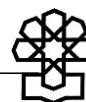
آمارهای موجود همچنین نشان می‌دهند که میانگین سابقه کار (بیمه‌پردازی) مستمری‌بگیرهای بازنشسته طی سال‌های اجرای قانون مشاغل سخت و زیان‌آور کاهش یافته است که این امر نشانگر کاهش میزان سابقه لازم برای

۲. برخلاف درخواست‌های فردی که توسط یک کارگر، به کمیته سخت و زیان‌آور ارائه می‌شود، درخواست‌های گروهی توسط کارفرمایان یا تشکل‌های کارگری به کمیته‌های مزبور ارائه می‌شود. درحالی‌که موضوع درخواست‌های فردی صرفاً ارزیابی یک شغل توسط کمیته است، موضوع درخواست‌های گروهی می‌تواند ارزیابی یک شغل یا مجموعه‌ای از مشاغل یک کارگاه باشد.

برقراری مستمری بازنشستگی است. امری که نه تنها باعث کاهش درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی و متقابلاً افزایش هزینه‌ها و مصارف آن می‌شود، بلکه سلامت نیروی کار و تعادل بازار کار را نیز به دلیل بازگشت این گروه از بازنشستگان به بازار کار و افزایش عرضه نیروی کار دچار اختلال می‌کند. از سوی دیگر، تداوم کار در مشاغل سخت و زیان‌آور، یکی از مصادیق کار اجباری است که در مقاوله‌نامه کار اجباری سازمان بین‌المللی کار که ایران نیز به آن ملحق شده، منع شده است. همچنین در سند ملی کار شایسته، مصوب هیئت‌وزیران (۱۳۹۸) کار شایسته به‌عنوان کار ایمن تعریف شده است. در مجموع، اهمیت اجرای صحیح و کامل قانون کار و ضمانت‌های اجرایی آن باعث شده تا سازمان بین‌المللی کار، یکی از وظایف بازرسان کار را سنجش دوره‌های شاخص شکاف اجرایی قانون کار در سطح ملی معرفی کند. این سازمان همچنین کاهش و ترمیم شکاف اجرایی قانون کار را یکی از وظایف بازرسان کار برشمرده است. در شرایط کنونی ضروری است تا شاخص شکاف اجرایی و میزان ترمیم سالیانه آن به‌عنوان یکی از وظایف و شاخص‌های ارزیابی عملکرد نهاد بازرسی در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر این، ایجاد سامانه هوشمند بازرسی کار و استفاده از فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی نیز می‌تواند به بهینه‌سازی و افزایش تعداد بازرسی‌های انجام شده و رفع کمبودهای موجود در این زمینه کمک کند. جدول ۸ آمار درخواست‌ها و اعتراض‌های بررسی شده در کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر مشاغل سخت و زیان‌آور را بین سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

جدول ۸. درخواست‌ها و اعتراض‌های بررسی شده در کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر مشاغل سخت و زیان‌آور (سالنامه‌های آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۹)

سال	درخواست‌ها در کمیته بدوی				درخواست‌ها در کمیته تجدیدنظر			
	بررسی شده		تأیید شده		بررسی شده		تأیید شده	
	فردی	گروهی	فردی	گروهی	فردی	گروهی	فردی	گروهی
۱۳۸۸	۲۳۲۲۴	۱۳۶۰۵	۲۲۹۲۵	۲۳۰۰۰	۲۲۴۶	۲۳۱۰	۱۵۱۳	۸۰۵
۱۳۸۹	۳۹۸۱۸	۲۱۶۰۰	۳۵۱۰۴	۲۰۵۴۹	۲۳۷۱	۱۴۰۸	۱۳۸۳	۴۷۲
۱۳۹۰	۷۳۳۷۴	۳۱۹۰۹	۵۸۵۸۴	۲۷۴۵۰	۵۵۶۹	۲۷۲۸	۲۶۷۸	۸۵۵
۱۳۹۱	۱۴۶۷۸۶	۸۱۷۸۶	۱۲۴۰۴۶	۸۴۶۸	۱۲۱۹۲	۱۴۳	۵۱۷۳	۹۵۰
۱۳۹۲	۱۷۰۴۵۱	۱۰۶۶۴	۱۶۲۲۶۲	۸۰۲۲	۱۶۰۳۶	۴۲۲	۸۲۴۱	۱۵۷۰
۱۳۹۳	۱۳۷۶۱۴	۸۵۲۳	۱۱۱۹۳۰	۴۷۷۲۶	۱۴۵۲۴	۲۸۲	۵۷۸۶	۱۹۰۳
۱۳۹۴	۱۲۵۱۹۶	۶۱۵۳	۹۸۶۹۳	۴۷۷۲	۱۴۹۹۶	۳۴۹	۴۴۷۲	۳۹۷۰
۱۳۹۵	۸۱۶۳۷	۷۲۶۹	۵۹۵۵۳	۴۰۲۸	۱۲۱۲۷	۲۰۵	۲۴۳۰	۳۸۹۰
۱۳۹۶	۹۴۴۶۲	۷۷۸۷	۶۹۸۳۱	۴۶۶۹	۱۴۴۲۶	۲۹۷	۴۳۷۳	۳۵۷۲
۱۳۹۷	۹۰۶۲۳	۱۷۵۲۷	۶۳۱۳۳	۲۶۹۴	۱۴۴۵۹	۵۳۸	۳۴۸۱	۳۹۳۲
۱۳۹۸	۹۰۹۴۴	۴۳۵۹	۶۹۲۵۷	۲۹۶۱	۱۵۵۴۸	۸۳۵	۷۸۹۳	۱۲۱۱
۱۳۹۹	۸۸۴۴۸	۳۳۴۱	۶۷۱۶۵	۲۸۹۱	۱۵۰۳۹	۸۰۲	۷۸۲۶	۸۰۶
جمع کل	۱۱۶۲۵۷۷	۲۰۰۹۱۵	۹۴۲۴۸۳	۱۷۴۲۷۶	۱۳۹۵۱۳	۱۰۳۱۹	۴۷۴۲۳	۲۳۹۳۶



۵. امنیت در بازار کار

امنیت در بازار کار، از دیگر مؤلفه‌های کار شایسته است که تحقق آن منوط به وجود فرصت‌های فراگیر شغلی، کاهش نرخ بیکاری و افزایش سطح حمایت‌های اجتماعی و بیمه‌ای نیروی کار است. نرخ پوشش نظام‌های حمایت بیمه‌ای و غیربیمه‌ای، یکی از شاخص‌های سنجش امنیت بازار کار و میزان تحقق کار شایسته است. نظام بیمه بیکاری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اجزای سیاست‌های حمایت اجتماعی کشورها، علاوه بر مقابله با فقر درآمدی ناشی از بیکاری، عامل مهمی در رفع فقر قابلیت‌های نیروی کار و ایجاد امنیت در بازار کار از طریق بازآموزی و تجدید مهارت مقررکنندگان بیمه بیکاری است.

در حال حاضر، به دلیل سطح پایین پوشش بیمه بیکاری، امکان تحقق اهداف فوق وجود ندارد. علاوه بر این، قوانین و مقررات بیمه بیکاری از نظر منابع مالی و مدت پرداخت، همخوانی و سنخیتی با دیگر کشورها ندارد. ضمن آنکه در تدوین این قانون نیز مسائل اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشور و نرخ بیکاری و تورم و مشارکت کارگران و دولت در پرداخت سهم حق بیمه بیکاری، مورد توجه قرار نگرفته است. عدم پوشش بخش بزرگی از بیکاران کشور باعث شده تا نظام حمایتی بیمه بیکاری فاصله زیادی با معیارهای عدالت اجتماعی در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سند ملی کار شایسته داشته باشد. از آنجاکه جمعیت مشمول بیمه بیکاری، تنها محدود به مشمولان قانون کار و تأمین اجتماعی است، در نتیجه، درصد پوشش آن نسبت به کل بیکاران کشور بسیار محدود است. بررسی عملکرد بیمه بیکاری نشان می‌دهد که تعداد افراد تحت پوشش بیمه بیکاری در سال ۱۳۸۰ برابر با ۹۳ هزار نفر بوده است، یعنی حدود ۳/۳ درصد از بیکاران کشور. تعداد افراد تحت پوشش در سال ۱۳۹۵ برابر با ۲۲۵ هزار نفر بوده است که از جمعیت ۳/۲ میلیون نفری بیکار سهم حدود ۷ درصد از بیکاران را شامل می‌شود (مدرسی عالم، ۱۳۹۵).

از سوی دیگر، میزان سخاوتمندی نظام بیمه بیکاری و نرخ جایگزینی نسبتاً بالای مقرری بیمه بیکاری در ایران (بین ۵۵ تا ۸۰ درصد متوسط دستمزد در ۹۰ روز قبل از بیکاری) در کنار تورم افسارگسیخته و نبود فرصت‌های اشتغال و سطح پایین دستمزدهای عمومی در بازار کار، باعث شده تا دستمزدهای انتظاری^۱ مقررکنندگان بیمه بیکاری همواره بیش از مقرری بیمه بیکاری باشد. در نتیجه، تمایل مقررکنندگان عمدتاً به یافتن مشاغل با دستمزدی بالاتر از مقرری بیمه بیکاری است که طبق قانون نباید کمتر از حداقل دستمزد یا از ۸۰ درصد دستمزد عمومی یا حقوق فرد بیشتر باشد (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹). مضاف بر این، از آنجاکه پرداخت حداقل‌های قانونی توسط کارفرما امری الزامی و جزء لاینفک حقوق آمره کار است، در نتیجه استفاده از ظرفیت تبصره «۱» ماده (۶) قانون بیمه بیکاری، مبنی بر پرداخت مابه‌التفاوت دستمزد از محل صندوق بیمه بیکاری به مقررکنندگان که به دلیل اشتغال مجدد، حقوق و مزایایی کمتر از مقرری بیمه بیکاری دریافت کرده‌اند، صرفاً در مورد کسانی ممکن است که میزان مقرری دریافتی‌شان بیش از حداقل دستمزد مصوب است. امری که علاوه بر کاهش ریسک بیکاری، باعث شده است تا بسیاری از مقررکنندگان تا پایان مدت استحقاق خود از مقرری بیمه بیکاری استفاده کنند. در نتیجه، افرادی که از مزایا و حمایت‌های بیمه بیکاری برخوردارند، تمایلی به کاهش دستمزدهای انتظاری خود ندارد. شواهد آماری سال ۱۳۹۶ نیز نشان می‌دهد که ۶۸ درصد از کل مقررکنندگان تا پایان دوره استحقاق خود از مقرری بیمه بیکاری استفاده کرده‌اند

1. Reservation and Expected Wages

و تنها ۲۸ درصد از آنها به دلیل اشتغال مجدد یا بازگشت به کار از زمره مقرری‌بگیران خارج شده‌اند، مابقی نیز به دلیل برقراری مستمری بازنشستگی یا ازکارافتادگی از شمول مقرری‌بگیران خارج شده‌اند (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۹).

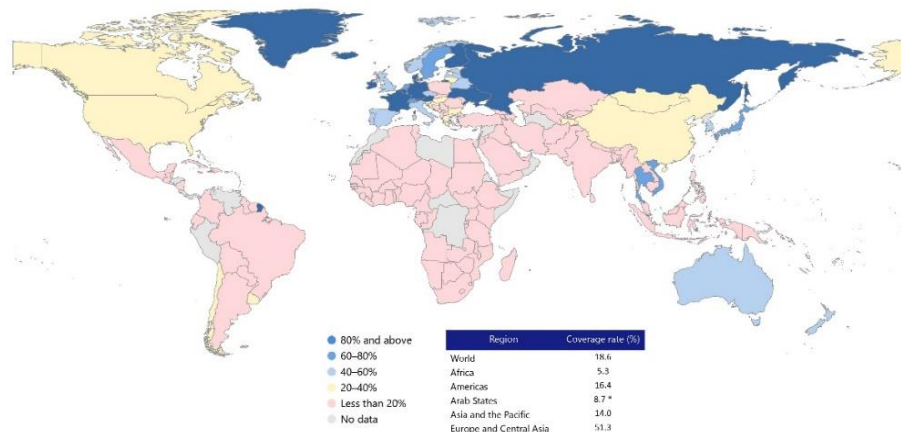
مسئله فوق در کنار دیگر عوامل باعث شده تا تعادل منابع درآمدی هزینه‌ای سازمان، با چالش مواجه شود. چنانکه از سال ۱۳۸۱ میزان هزینه‌های حساب بیمه بیکاری از درآمدهای آن پیشی گرفته است تاجایی که در پایان سال ۱۳۹۲ انباشت کسری به ۷۱۹ میلیارد رسیده است که مهم‌ترین دلیل آن ازسوی سازمان تأمین اجتماعی، وقوع بحران در صنعت نساجی و تصویب قانون حمایت از بازسازی و نوسازی صنایع نساجی کشور اعلام شده است. باین‌حال، این روند بین سال‌های ۱۳۹۳ تا پایان ۱۳۹۶ به مدت چهار سال معکوس بوده است و از میزان کسری انباشته شده کاسته شده است؛ هرچند در پایان سال ۱۳۹۷ میزان کسری انباشته بالغ بر ۲۶۰ میلیارد تومان بوده است (مؤسسه پژوهش اجتماعی، ۱۳۹۹)؛ اگرچه، بخشی از کسری انباشته سال‌های اخیر ریشه در تعهدات فراگیر قانون بیمه بیکاری نظیر تبصره «۲» ماده (۲) قانون بیمه بیکاری و ماده (۶) آیین‌نامه اجرای آن دارد که طبق آن بیمه‌شدگانی که به دلیل حوادث غیرمترقبه بیکار می‌شوند، تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند.

پاندمی کرونا به‌خوبی شکنندگی و آسیب‌پذیری نظام حمایتی بیمه بیکاری را در حمایت از جمعیت بیکار و ایجاد امنیت درآمدی و همچنین عدم تاب‌آوری آن را در برابر افزایش تقاضای بیکارشدگان نشان داد. از این‌رو، در سند ملی کار شایسته، (مصوب ۱۳۹۸ هیئت‌وزیران) بر لزوم اصلاح قانون بیمه بیکاری با رویکرد افزایش دامنه شمول، حمایت از بیکاران و ایجاد سازوکارهای اشتغال مجدد تأکید شده است. هرچند، تاکنون اقدام مؤثری برای پیگیری لایحه اصلاحیه قانون بیکاری که به دلیل ایرادهای شورای نگهبان مسکوت مانده است، به‌عمل نیامده است. شکل ۸ درصد بیکاران مشمول مزایای بیمه بیکاری را برحسب مناطق و کشورهای جهان نشان می‌دهد. در این تصویر، ایران با رنگ صورتی و به‌عنوان کشوری که پوشش بیمه بیکاری در آن کمتر از ۲۰ درصد است، مشخص شده است.

شکل ۸. پوشش مؤثر بیمه بیکاری-درصد بیکاران مشمول مزایای بیمه بیکاری برحسب مناطق و کشورهای جهان (گزارش حمایت‌های اجتماعی سازمان بین‌المللی کار ۲۰۲۰)

World Social Protection Report 2020-22

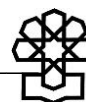
Figure 4.30. SDG 1.3.1 on effective coverage for unemployment protection: Percentage of unemployed persons receiving cash benefits, 2020 or latest available year



Note: Global and regional aggregates are weighted by the number of unemployed. * To be interpreted with caution: estimates based on reported data coverage below 40% of the population. Estimates are not strictly comparable to 2016 regional estimates due to methodological enhancements, extended data availability and country revisions.

Source: ILO, World Social Protection Database, based on the SSI, ILOSTAT, national sources.

Link: <https://www.social-protection.org/gimi/ResourceDownload.action?id=57338>



ازسوی دیگر، عدم تعامل و همسویی بین سیاست‌های غیرفعال بازار کار^۱ (نظیر بیمه بیکاری، کمک هزینه بیکاری، بازنشستگی پیش از موعد) و سیاست‌های فعال بازار کار^۲ (نظیر آموزش‌های مهارتی، ارائه مشوق‌های اشتغال‌زا، اشتغال حمایتی، طرح‌های اشتغال مستقیم و حمایت از استارت‌آپ‌ها) باعث کاهش اثربخشی سیاست‌های مزبور شده است. این در حالی است که هر دو سیاست فعال و غیرفعال بازار کار مکمل یکدیگر بوده و موفقیت هریک از آنها، در گرو تعامل و هماهنگی با دیگری است. برای مثال، در نظام بیمه بیکاری آلمان، شرکت در برنامه‌های فعال بازار کار، شرط اجباری دریافت بیمه بیکاری است. ارائه طرح‌های اشتغال‌زا به‌منظور اشتغال مجدد مقررین بگیران و ارائه آموزش‌های مهارتی مورد نیاز بازار کار، از جمله سیاست‌ها و برنامه‌های فعال بازار کار است که عملاً مکمل سیاست‌های غیرفعال بازار کار، نظیر بیمه بیکاری است. در نظام بیمه بیکاری ایران نیز کاربرد هم‌زمان برنامه‌های فعال بازار کار در کنار سیاست‌های غیرفعال، همواره مورد تأکید قرار گرفته است؛ چنانچه، قانونگذار در تبصره «۳» ماده (۹) قانون بیمه بیکاری، سازمان فنی و حرفه‌ای را مکلف به ارائه آموزش‌های مهارتی مورد نیاز بازار کار به کارگران تحت پوشش بیمه بیکاری کرده است. این در حالی است که از مجموع ۲۴۵ هزار مقررین بگير در سال ۱۳۹۸ تنها ۲۸ هزار نفر از مقررین بگيران، دوره‌های بازآموزی مهارتی را طی کرده‌اند و از بین افرادی که در دوره‌های آموزشی و مهارتی شرکت کرده‌اند، تنها ۳ درصد موفق به اشتغال مجدد در زمینه‌های مورد آموزش شده‌اند (اداره کل بیمه بیکاری، ۱۳۹۸).

آنچه ذکر شد بیانگر شکست نظام بیمه بیکاری در رفع فقر قابلیت‌ی و شکاف و عدم همسویی بین سیاست‌ها و برنامه‌های فعال و غیرفعال بازار کار است. تجارب ملل مختلف نیز نشان می‌دهد که اثربخشی اقدام‌های حمایتی بیمه بیکاری، منوط به ارتباط آن با برنامه‌های فعال بازار کار نظیر آموزش و مهارت‌آموزی است، زیرا مقابله با فقر درآمدی تنها یکی از اهداف نظام بیمه بیکاری است. افزایش قابلیت و شکستن چرخه فقر ناشی از عدم قابلیت از دیگر اهداف نظام بیمه بیکاری است که از طریق مداخلات فعال آموزشی و بازتولید مهارت نیروی کار و مقابله با روند مهارت‌زدایی، به‌عنوان پیامد اجتناب‌ناپذیر گسترش فناوری‌های نوین، ممکن می‌شود. سیاست‌های فعال بازار کار به کاهش نرخ بیکاری و افزایش نرخ مشارکت اقتصادی و ایجاد انگیزه بین مقررین بگيران برای جستجوی شغل و اشتغال مجدد آنها منجر می‌شود. از این‌رو، سیاست اجتماعی فراگیر در حوزه نظام بیمه بیکاری، منوط به پیوند هم‌زمان برنامه‌های فعال و غیرفعال بازار کار در هر دو بخش رسمی و غیررسمی بازار کار است.

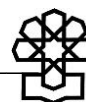
فقدان صندوق بیمه بیکاری نیز از دیگر چالش‌های اصلی ایجاد امنیت در بازار کار، به‌ویژه در دوره‌های رکود و بحران اقتصادی و بلایای طبیعی است. در حال حاضر مقررین بیمه بیکاری از محل (۳ درصد) حق بیمه بیکاری، تنها منبع درآمدی نظام بیمه بیکاری است. حال آنکه، تعهدات قانون بیمه بیکاری و سیاست‌های حمایتی این قانون، عملاً فراتر از تغییرات و نوسانات بازار کار است. ازسوی دیگر، فقدان صندوق بیمه بیکاری و الزامات مدیریتی و نظارتی ناظر بر صندوق‌ها، به‌ویژه در زمینه مصارف منابع درآمدی بیمه بیکاری و حسابرسی دقیق از درآمد و هزینه‌ها، باعث عدم شفافیت و پاسخ‌گویی مدیران و انحراف منابع درآمدی بیمه بیکاری از اهداف تعیین شده است. نتایج پژوهشی درباره وضعیت صندوق بیمه بیکاری در ایران که مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی انجام داده است، نشان می‌دهد که در نبود تشکیلات و سازمان مناسب، عملاً ساختاری برای کنترل و نظارت بر فعالیت‌های مالی و غیرمالی نظام بیمه بیکاری وجود ندارد (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۴). برای مثال، دستگاه‌های مجری این قانون (سازمان تأمین

اجتماعی و وزارت کار) مجموعاً در هر سال ۱۰ درصد از مبلغ پرداختی به مقرری‌بگیران را به‌عنوان هزینه‌های اجرای قانون بیمه بیکاری به خود اختصاص می‌دهند که معمولاً نظارت دقیقی بر نحوه و محل هزینه‌کرد آن وجود ندارد. مضاف بر آنچه ذکر شد، در تمام سال‌های اجرای قانون بیمه بیکاری، عدم شفافیت در انتشار اطلاعات مالی حساب بیمه بیکاری و فقدان صندوقی مستقل با ساختار و الزامات نظارتی دقیق و نبود ابزارهای حکمرانی نظیر هیئت‌مدیره، هیئت‌امنا و حسابرس مستقل باعث شده تا هیچ‌گاه نظارت و حسابرسی دقیق و مستقلاً از درآمدها و مصارف بیمه بیکاری در دوره‌های رونق و رکود (کسری انباشته) انجام نشود. حال آنکه، انجام وظایف بازرسی قانونی (حسابرس) توسط سازمان حسابرسی و نظارت بر اجرای قانون بیمه بیکاری و آیین‌نامه اجرایی آن، رسیدگی و اظهارنظر نسبت به حساب‌ها و ترازنامه سالیانه منابع مالی بیمه بیکاری و ارائه گواهی صحت ارقام و گزارش‌های لازم به ذی‌نفعان، از جمله ابزارهای مؤثر ارتقای حکمرانی، شفافیت و پاسخ‌گویی است.

درنهایت باید اشاره کرد که افشای اطلاعات از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی در صندوق‌های بیمه‌ای است که از طریق تهیه گزارش‌های عملکرد و گزارش‌های حسابرسی، توسط حسابرسان مستقل و ارائه نتایج آن به ذی‌نفعان و ناظران بیرونی میسر می‌شود. در حال حاضر، ذی‌نفعان اصلی نظام بیمه بیکاری اعم از کارگران و کارفرمایان، فاقد هرگونه ابزار نظارتی و نهادی برای نمایندگی و پیگیری حقوق و منافع صنفی خود در چارچوب نظام حمایتی بیمه بیکاری هستند. از این‌رو، ایجاد صندوق بیمه بیکاری مستقل با حکمرانی مناسب و ساختار سه‌جانبه تصمیم‌گیری (کارگران، کارفرمایان و دولت) مبتنی بر حسابرسی مشارکتی و تاب‌آوری در برابر افزایش تقاضای ناشی از سیکل‌های اقتصادی و بحران‌های غیرقابل‌پیش‌بینی، امری ضروری است. با ایجاد صندوق بیکاری، مشکلات مربوط به اجرای قانون بیمه بیکاری توسط دو دستگاه مجری (وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی) مرتفع می‌شود. در حال حاضر، اجرای مشترک قانون بیمه بیکاری از سوی دستگاه‌های مزبور و تداخل وظایف سیاستگذاری و کارگزاری، از مهم‌ترین مشکلات مدیریتی در اجرای قانون بیمه بیکاری بوده است. به‌نحوی که در تمام سال‌های اجرای این قانون، اینکه چه کسی حق سیاستگذاری و تفسیر ابهام‌های موجود در قانون بیمه بیکاری را دارد، همواره مورد اختلاف دو دستگاه مجری بوده است. مشکل مدیریت دوگانه، حتی به‌رغم تنظیم تفاهم‌نامه مشترک بین دو دستگاه، همچنان از چالش‌های اصلی اجرای قانون بیمه بیکاری است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

اصلاح قواعد موجود در محیط کار برمبنای گفتمان کار شایسته و اهداف محوری سند ملی کار شایسته (مصوب ۱۳۹۸ هیئت‌وزیران)، نه‌تنها تکلیفی قانونی و مورد تأکید در برنامه‌های توسعه در دهه‌های گذشته بوده است، بلکه با توجه به دگرگونی‌های ایجاد شده در ساختار اجتماعی انباشت کشور پس از جنگ تحمیلی و تحولات جهانی کار، ضرورتی تاریخی است. به‌عبارت‌دیگر اصلاح قواعد مذکور با محور پیشنهادی مطرح شده در این گزارش، ضمن تأکید بر حقوق متقابل و متوازن کارگران و کارفرمایان و تعریف بستری به‌منظور مشارکت کارگران در سطوح مختلف امور مربوط به مناسبات کار، ارتقای میزان بهره‌وری در محیط کار را نیز تضمین می‌کند. از این‌رو، اصلاح قواعد موجود در محیط کار برمبنای سند ملی کار شایسته و تحقق آن در زنجیره ارزش صنایع و خدمات از اهمیت بسیاری برخوردار است. این امر به فراگیر شدن گفتمان کار شایسته در زنجیره ارزش صنایع و خدمات و حکمرانی کار کمک می‌کند. باین‌حال، به‌رغم تأکید مستمر



قانونگذار در برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم، این هدف تاکنون تحقق نیافته است. از سوی دیگر، بدون اصلاح این قواعد، تصویب سند ملی کار شایسته به دلیل نداشتن ضمانت‌های اجرایی لازم و دیگر کاستی‌های موجود، از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نیست. از این رو، پیشنهاد می‌شود تا اصلاح برخی از قواعد موجود در محیط کار براساس سند ملی کار شایسته و استانداردهای بین‌المللی کار در هشت محور زیر در دستور کار برنامه هفتم توسعه قرار گیرد: ۱. امنیت در بازار کار، ۲. امنیت در استخدام، ۳. امنیت شغلی، ۴. امنیت در بازتولید مهارت، ۵. ایمنی در کار، ۶. امنیت درآمدی، ۷. امنیت و مصونیت نمایندگی، ۸. امنیت در دادخواهی. به همین منظور پیشنهادهایی در جدول زیر به این شرح ارائه می‌شود:

جدول ۹. محورهای پیشنهادی تحقق کار شایسته برای درج در برنامه هفتم توسعه

ابعاد مختلف امنیت در قلمرو کار در گفتمان کار شایسته	محورهای پیشنهادی در برنامه هفتم
امنیت در بازار کار	<ul style="list-style-type: none"> - الزام به طراحی سازوکارهای لازم به منظور متعهد کردن دولت به اجرای سیاست‌های اشتغال کامل - تأکید بر اصلاح قوانین تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری براساس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی - ابلاغی مقام معظم رهبری و سند ملی کار شایسته - الزام به تأسیس صندوق ملی بیمه بیکاری
امنیت در استخدام	<ul style="list-style-type: none"> - الزام به ایجاد ظرفیت در قانون تعاون برای تأسیس تعاونی‌های کارگرمالک، به منظور گسترش کار سازمان‌یافته و جمعی - الزام به طراحی سازوکاری به منظور انتقال کارگران بخش غیررسمی به رسمی ناظر به فصل اول و دوم قانون کار با هدف گسترش شمول قانون کار در حوزه اقتصاد دیجیتال و پلتفرم‌های مجازی
امنیت شغلی	<ul style="list-style-type: none"> - الزام به تنظیم استانداردهای لازم برای کیفیت‌بخشی به کارآموزی و ارتباط نظام مهارت با صنعت و دانشگاه - الزام به وضع مقررات حمایتی از کارگران در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز کارفرمایان - الزام به طراحی سازوکارها و ظرفیت‌های حقوقی لازم در مراجع حل اختلاف جهت رسیدگی به دعاوی مرتبط با اقدامات تبعیض‌آمیز کارفرمایان
امنیت در بازتولید مهارت	<ul style="list-style-type: none"> - الزام به ایجاد نظام ملی مهارت و فناوری با رعایت اصل یکپارچگی، جامعیت و جلوگیری از موازی‌کاری
ایمنی در کار	<ul style="list-style-type: none"> - الزام به اصلاح سازوکارهای مربوط به ایمنی در محیط کار براساس بازنگری در فصول سوم، چهارم و یازدهم قانون کار و مقررات شورای عالی حفاظت فنی - الزام به ایجاد نظام جامع و یکپارچه ایمنی در کشور
امنیت درآمدی	<ul style="list-style-type: none"> - الزام به اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل در واحدهای مشمول و گسترش ضریب پوشش آن در واحدهای کمتر از ۵۰ نفر با هدف دستیابی به عدالت مزدی و کاهش شکاف و نابرابری جنسیتی در پرداخت مزد و مزایا
امنیت و مصونیت نمایندگی	<ul style="list-style-type: none"> - الزام به اصلاح سازوکارهای مصونیت‌بخشی به نمایندگان تشکلهای کارگری با بازنگری در فصل ششم قانون کار
امنیت در دادخواهی	<ul style="list-style-type: none"> - اصلاح سازوکارهای دادخواهی در محیط کار براساس بازنگری در فصل هفتم و نهم قانون کار - الزام به بازطراحی سازوکارهای حل اختلاف در محیط کار براساس نظام‌های جایگزین (ADR) - الزام به طراحی سازوکارهایی به منظور گسترش و تقویت پیمان‌های دسته‌جمعی و افزایش ضریب پوشش آن در صنایع مختلف

پیوست - قانون میانجیگری و داوری اختلافات کار جمهوری خلق چین، مصوب ۲۹ دسامبر ۲۰۰۷

فصل اول - مقررات عمومی

ماده (۱) - این قانون به منظور حل و فصل بی طرفانه و سریع اختلافات کارگری و کارفرمایی و حفظ حقوق و منافع قانونی طرفین اختلاف و ارتقای هماهنگی و ثبات در روابط کار وضع شده است.

ماده (۲) - افراد مشمول این قانون، کلیه کارگاه‌ها و کارگران شاغل در قلمرو جغرافیای کشور چین می‌باشند و اختلافاتی که این قانون صلاحیت رسیدگی به آنها را دارد عبارتند از:

(الف) اختلافات ناشی از روابط کار

(ب) اختلافات ناشی از انعقاد، تغییر، فسخ و خاتمه قرارداد کار

(ج) اختلافات ناشی از اخراج، استعفاء و قطع همکاری

(د) اختلافات ناشی از ساعت کار، مدت استراحت و مرخصی، بیمه اجتماعی، مزایای رفاهی، آموزش و حفاظت و ایمنی شغلی

(ه) اختلافات ناشی از دستمزد و جبران خدمت، هزینه‌های پزشکی آسیب‌های شغلی، غرامت نقص عضو و تأدیه خسارت اقتصادی و غیره

(و) سایر اختلافات کارگری مقرر در قوانین و مقررات

ماده (۳) - دعاوی کارگری باید برپایه شواهد و مستندات قابل قبول و واقعی و با رعایت اصول قانونی، اصل بی طرفی، اصل سرعت و با تأکید بر روش میانجی‌گری حل و فصل شوند، به نحوی که حقوق و منافع طرفین اختلاف مطابق با اصول قانون رعایت شود.

ماده (۴) - در صورت بروز اختلاف، کارگر (خواهان) می‌تواند به طور مستقیم با کارفرمای واحد محل خدمت خود مذاکره نموده و یا از اتحادیه صنفی یا شخص ثالثی درخواست نماید تا به منظور رفع اختلاف و حصول توافق با کارفرما وارد مذاکره شود. در این صورت، اتحادیه صنفی و شخص ثالث، نماینده خواهان محسوب می‌شوند.

ماده (۵) - در صورتی که طرفین اختلاف (کارگر و کارفرما) تمایلی به مذاکره مستقیم نداشته باشند و یا مذاکره مستقیم کارگر و کارفرما یا نمایندگان آنها با شکست مواجه شده و منجر به توافق نشود و یا خواننده (کارفرما) توافق‌نامه حاصل از مذاکره را اجرا نکند، طرفین دعوی می‌توانند به مؤسسات میانجی‌گری رجوع کنند. با این حال، در صورتی که طرفین تمایل به میانجی‌گری نداشته باشند یا به هر نحو دیگری، میانجی‌گری با شکست مواجه شود یا توافق‌نامه حاصل از میانجی‌گری اجرا نشود آنها می‌توانند برای حل و فصل اختلاف از طریق داوری به کمیسیون‌های داوری مراجعه کنند و نهایتاً در صورت عدم رضایت طرفین از رأی صادره کمیسیون داوری، آنها می‌توانند به دادگاه مردمی رجوع و اقامه دعوا نمایند. مگر آنکه ترتیب دیگری در این قانون مقرر شده باشد.

ماده (۶) - در صورت بروز اختلاف، طرفین دعوی موظف به ارائه دلایل و مدارک قابل قبول برای ادعاهای خود می‌باشند.

ماده (۷) - در مواردی که خواهان، بیش از ده نفر باشند و خواسته مشترک و یکسانی نیز داشته باشند آنها می‌توانند یک نفر را به عنوان نماینده از طرف خود برای شرکت در جلسات میانجی‌گری، داوری یا رسیدگی قضایی معرفی کنند.



ماده (۸) - ادارات کار و اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی در سطح هر شهرستان یا سطوح بالاتر، باید با همکاری و هماهنگی یکدیگر سازوکار سه‌جانبه‌ای را برای رسیدگی و حل و فصل اختلافات عمده کارگری (جمعی) ایجاد نمایند.

ماده (۹) - در صورتی که کارفرما یا پیمانکار برخلاف موازین قانونی از پرداخت مزد و مزایای قانونی استنکاف کند. کارگر می‌تواند شکایت خود را نزد ادارات کار مطرح نماید. در این صورت، ادارات کار طبق قانون موظف به رسیدگی به شکایت کارگران می‌باشند.

فصل دوم - میانجی‌گری

ماده (۱۰) - در صورت بروز اختلاف، طرفین می‌توانند به منظور انجام میانجی‌گری، به مؤسسات میانجی‌گری که فهرست آنها در زیر مشخص شده است، مراجعه نمایند.

الف) کمیسیون‌های میانجی‌گری اختلافات کار در کارگاه‌ها

ب) مؤسسات میانجی‌گری مردمی که براساس قانون تأسیس شده‌اند.

ج) سازمان‌هایی که برای میانجی‌گری اختلافات کار در شهرها، روستاها و محلات تأسیس شده‌اند.

کمیسیون‌های میانجی‌گری اختلافات کار در کارگاه‌ها، از نمایندگان کارکنان و نمایندگان شرکت تشکیل شده است. نمایندگان کارکنان در این کمیسیون‌ها، باید عضو اتحادیه کارگری باشند و یا آنکه توسط کلیه کارکنان انتخاب شوند. نمایندگان شرکت نیز توسط مدیریت تعیین می‌شوند. مدیر کمیسیون میانجی‌گری نیز باید عضو اتحادیه کارگری و یا توسط طرفین انتخاب شود.

ماده (۱۱) - میانجی‌گران شاغل در این مؤسسات، شهروندانی بالغ، رشید و تحصیل کرده می‌باشند که در میان مردم به انصاف و درستکاری شناخته می‌شوند و به سیاست و قوانین و مقررات کار آشنایی دارند.

ماده (۱۲) - طرفین دعوی می‌توانند تقاضای خود برای استفاده از میانجی‌گری را کتباً یا شفاهاً ارائه کنند. در صورتی که درخواست آنها به صورت شفاهی باشد، مؤسسه میانجی‌گری باید سوابق اولیه متقاضی، موضوع مورد اختلاف، دلایل رجوع به میانجی‌گری و تاریخ ارائه درخواست را یادداشت نماید.

ماده (۱۳) - میانجی‌کننده، در هنگام میانجی‌گری باید به ادله و مدارک قابل قبول طرفین، توجه نموده و به آنها استناد کند و با رعایت صبر و حوصله به طرفین دعوی برای حصول توافق کمک کند.

ماده (۱۴) - هرگاه پس از میانجی‌گری، طرفین دعوی به توافق دست یافتند باید توافق‌نامه میانجی‌گری بین آنها تنظیم شود.

ماده (۱۵) - توافق‌نامه میانجی‌گری باید توسط طرفین و همچنین فرد میانجی‌گر و مؤسسه میانجی‌گری مهر و امضا شود. تنها در این صورت، توافق‌نامه مزبور لازم‌اجرا گردیده و رعایت آن از سوی طرفین الزام‌آور می‌شود.

تبصره «۱» - در صورتی که ظرف ۱۵ روز از تاریخ دریافت درخواست میانجی، توسط مؤسسه (میانجی‌گری) توافقی حاصل نشود، طبق قانون طرفین می‌توانند به کمیسیون‌های داوری مراجعه نموده و درخواست داوری دهند.

ماده (۱۶) - هرگاه خواننده (کارفرما) در مهلت مقرر در توافق‌نامه، دیون خود نظیر دستمزد، هزینه‌های استعلاجی... که در قرارداد میانجی‌گری مورد توافق قرار گرفته است را تأدیه ننماید، خواهان می‌تواند الزام خواننده (کارفرما) را از دادگاه مردمی درخواست نماید. در این صورت دادگاه مردمی طبق قانون ملزم به صدور حکم پرداخت و الزام خواننده به پرداخت دیون مورد توافق می‌باشد.

فصل سوم - داوری

بخش اول - مقررات عمومی

ماده (۱۷) - کمیسیون‌های داوری کار باید براساس اصول برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین و با توجه به نیازهای واقعی، در اقصی نقاط کشور دایر شوند. در شهرداری‌هایی که مستقیماً زیر نظر دولت مرکزی فعالیت می‌کنند یک یا چند کمیسیون داوری را می‌توان تشکیل داد. در مناطق و ایالت‌های خودگردان، مقامات محلی، مطابق با نیازهای خود در رابطه با تأسیس و استقرار کمیسیون‌های داوری در شهرها و بخش‌های تحت امر خود تصمیم‌گیری خواهند کرد.

ماده (۱۸) - ادارات کار تحت نظر شورای دولتی، موظف به تدوین دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های داوری مطابق با ضوابط این قانون می‌باشند.

ماده (۱۹) - کمیسیون داوری حل اختلاف کار، متشکل از نمایندگان دولت (اداره کار) اتحادیه‌های کارگری و مدیران شرکت‌ها می‌باشد. در هر حال، تعداد اعضای این کمیسیون‌ها باید فرد باشد.

وظایف کمیسیون داوری عبارتند از:

(الف) عزل و نصب داوران تمام‌وقت و پاره‌وقت،

(ب) پذیرش و ثبت درخواست‌های داوری و رسیدگی به آنها،

(ج) بررسی اختلافات کارگری و کارفرمایی عمده و پیچیده،

(د) اعمال نظارت بر داوری‌های انجام شده.

کمیسیون‌های داوری کار، دفاتری را برای انجام وظایف و امور جاری خود ایجاد خواهند کرد

ماده (۲۰) - کمیسیون‌های داوری کار باید فهرستی از داوران دارای صلاحیت را تهیه نمایند. داوران منتخب در این فهرست، باید منصف و درستکار باشند و به انصاف و درستکاری شناخته شوند و یکی از شروط زیر را داشته باشند:

(الف) دارا بودن سوابق خدمتی در منصب قضا،

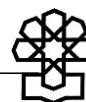
(ب) دارا بودن تحصیلات حقوقی یا اشتغال به تحصیل در رشته حقوق یا تدریس دروس تخصصی حقوق در سطوح متوسط به بالا،

(ج) برخورداری از دانش حقوقی یا سابقه اشتغال و فعالیت در پست‌های مدیریت منابع انسانی یا امور صنفی مرتبط با اتحادیه‌های کارگری، به مدت پنج سال،

(د) دارا بودن پروانه وکالت و اشتغال به حرفه وکالت به مدت سه سال.

ماده (۲۱) - کمیسیون‌های داوری کار، موظف به پذیرش شکایات و رسیدگی به اختلافات کار در حیطه صلاحیت محلی خود می‌باشند. متقاضی استفاده از خدمات داوری کار براساس محل انعقاد قرارداد یا کارگاه محل خدمت خود می‌تواند به کمیسیون داوری صاحب صلاحیت مراجعه نماید.

ماده (۲۲) - طبق این قانون، طرفین دعوا در کمیسیون‌های داوری، کارگران و کارفرمایان بوده و پیمانکار قائم‌مقام کارفرما محسوب می‌شود. در صورت بروز اختلاف بین کارگر، پیمانکار و کارفرما، پیمانکار و کارفرما به‌طور مشترک، در یک‌طرف دعوا قرار می‌گیرند.



ماده (۲۳) - شخص ثالثی که در نتیجه دعوا ذی نفع می‌باشد، می‌تواند درخواست شرکت و حضور در جلسات داورى نماید یا از کمیسیون داورى از نتیجه دعوا، مطلع شود.

ماده (۲۴) - طرفین می‌توانند از جانب خود نمایندگانی را برای شرکت در جلسات داورى تعیین کنند. برای تعیین نماینده برای حضور در جلسات داورى، باید وکالت‌نامه‌ای با مهر و امضای موکل (خواهان یا خوانده) به کمیسیون داورى تسلیم و ارائه شود که در آن حدود اختیارات وکیل تصریح شده باشد.

ماده (۲۵) - کارگری که به‌طور کامل یا جزئی فاقد اهلیت برای طرح دعوا در کمیسیون‌های داورى باشد باید نماینده قانونی خود را برای شرکت در جلسات داورى تعیین نماید. در صورت نبود چنین نماینده‌ای، کمیسیون داورى خود رؤسا نسبت به انتخاب نماینده اقدام خواهد کرد. در صورت فوت کارگر، بستگان و نزدیکان یا نماینده قانونی وی در جلسات داورى شرکت خواهد کرد.

ماده (۲۶) - داورى اختلافات کار به‌طور علنی انجام می‌شود مگر آنکه طرفین به نحو دیگری توافق کرده باشند یا آنکه اسرار تجاری و دولتی در موضوع مورد اختلاف، دخیل باشند.

بخش دوم - درخواست و پذیرش

ماده (۲۷) - مرور زمان برای درخواست داورى کار یک سال است که از زمان اطلاع و آگاهی فرد از تضییع حقوق خود، آغاز می‌شود. عوامل فورس ماژور می‌تواند باعث تمدید مرور زمان یک‌ساله شود. در صورت اثبات شرایط فورس ماژور، مرور زمان یک‌ساله، تعلیق شده و محاسبه مرور زمان با خاتمه ایام تعلیق مجدداً محاسبه و منظور می‌شود.

ماده (۲۸) - درخواست داورى باید ازسوی متقاضی (خواهان) به‌صورت کتبی ارائه شود و رونوشتی از درخواست به خواهان و خوانده داده شود. درخواست داورى مشتمل بر اطلاعاتی نظیر، جنسیت، سن، نام و نام خانوادگی، شغل، کارگاه محل خدمت و اقامتگاه قانونی، نام و سمت نماینده قانونی، شهود و دلایل و مستندات داورى (ادله اثبات دعوا) می‌باشد.

در صورتی که متقاضی (خواهان) در نوشتن درخواست داورى مشکل داشته باشد و قادر به ارائه درخواست داورى به‌طور کتبی نباشد می‌تواند به‌طور شفاهی درخواست خود را مطرح کند. در این صورت، درخواست شفاهی خواهان، توسط کمیسیون داورى انشا و مکتوب گردیده و به خوانده (کارفرما) ابلاغ می‌شود.

ماده (۲۹) - کمیسیون داورى کار، ظرف مدت پنج روز از تاریخ وصول و پذیرش درخواست داورى، باید متقاضی (خواهان) را از ثبت و پذیرش درخواست داورى در کمیسیون مطلع نماید. در صورت رد درخواست، موضوع با ذکر دلایل به متقاضی اعلام می‌شود. هرگاه، کمیسیون داورى در مهلت مقرر نسبت به پذیرش یا رد درخواست داورى اقدامی نکند، متقاضی می‌تواند از طریق دادگاه مردمی اقامه دعوا نماید.

ماده (۳۰) - کمیسیون داورى پس از وصول درخواست متقاضی، ظرف پنج روز از تاریخ ثبت درخواست می‌بایست موضوع شکایت را به خوانده ابلاغ نماید خوانده پس از ۱۰ روز از زمان دریافت ابلاغیه، باید دفاعیه خود را به کمیسیون داورى تسلیم نماید. در هر حال، عدم ارائه دفاعیه ازسوی خوانده، تأثیری بر روند اجرا و رسیدگی در کمیسیون داورى و صدور رأی نخواهد داشت.

بخش سوم - استماع و حکم (رأی)

ماده (۳۱) - به منظور صدور رأی در پرونده‌های داوری، کمیسیون داوری باید اقدام به تشکیل تریبونال‌های داوری نماید. تریبونال‌های داوری متشکل از سه داور می‌باشد که یک داور به‌عنوان داور اصلی، ایفای وظیفه می‌کند. در مواردی که موضوع اختلاف ساده و غیرفنی باشد، صدور رأی تنها توسط یک داور انجام خواهد شد.

ماده (۳۲) - کمیسیون داوری ظرف پنج روز از زمان پذیرش درخواست، ترکیب تریبونال‌های داوری را کتباً به طرفین ابلاغ خواهد کرد.

ماده (۳۳) - داور یا طرفین اختلاف در صورت وجود هریک از شرایط زیر می‌توانند از شرکت در داوری انصراف دهند.

الف) زمانی که طرفین اختلاف یا یکی از آنها از بستگان یا خویشاوندان داور باشند،

ب) داور در دعوی مطروحه، ذینفع باشد،

ج) اخذ رشوه یا هدایا توسط داور یا داوران.

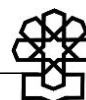
در صورت وجود شرایط فوق، کمیسیون داوری، درخواست جرح یا انصراف را بررسی و نتیجه را به طرفین اعلام خواهد کرد. ماده (۳۴) - هرگاه شخص داور، مرتکب یکی از تخلفات مندرج در بندهای ماده (۳۳) این قانون شود و باعث انحراف در صدور رأی گردد، واجد مسئولیت قانونی است و در صورت اثبات چنین تخلفی، کمیسیون داوری، باید وی را از سمت داور عزل نماید.

ماده (۳۵) - تریبونال‌های داوری، پنج روز پس از تشکیل جلسه رسیدگی، باید زمان و محل رسیدگی را به طرفین ابلاغ کنند. در صورتی که طرفین اختلاف دلایل موجهی داشته باشند تا سه روز قبل از تشکیل جلسه می‌توانند تقاضای تعویق جلسه را نمایند. تصمیم‌گیری در این خصوص با کمیسیون داوری خواهد بود.

ماده (۳۶) - هرگاه خواهان ابلاغیه کتبی مربوط به حضور در جلسه رسیدگی را دریافت کرده باشد؛ اما بدون دلیل و عذر موجه در جلسه رسیدگی شرکت نکند و یا قبل از خاتمه رسیدگی، بدون کسب اجازه از تریبونال داوری، جلسه رسیدگی را ترک نماید، این عمل خواهان به‌معنای انصراف از رسیدگی یا استرداد درخواست داوری می‌باشد. در صورتی که خواننده در جلسه رسیدگی شرکت نکند یا بدون داشتن دلیل و عذر موجه در جلسه رسیدگی حضور نیابد، رأی به‌طور غیابی صادر می‌شود.

ماده (۳۷) - هرگاه تریبونال داوری تشخیص دهد که برای بررسی موضوعاتی خاص، نیاز به ارزیابی کارشناسی است، می‌تواند موضوع مورد اختلاف (پرونده) را به مؤسسه ارزیابی مورد توافق طرفین واگذار کند. در صورتی که چنین توافقی وجود نداشته باشد یا طرفین در انتخاب مؤسسه ارزیابی به توافق نرسند، تریبونال داوری، رأساً مؤسسه ارزیابی را برای این منظور تعیین خواهد کرد.

مؤسسه ارزیابی، بنا به درخواست طرفین دعوی و یا تقاضای تریبونال داوری، کارشناسان خود را برای شرکت در جلسه رسیدگی ارسال می‌کند. طرفین دعوی می‌توانند با کسب اجازه از تریبونال داوری، سؤالات خود را نزد کارشناسان مزبور مطرح کنند.



ماده (۳۸) - در جریان داورى، هريك از طرفين حق پرسش و به چالش كشيدن طرف مقابل را خواهند داشت. پس از خاتمه بحث و بررسى، داور اصلى يا داور انحصارى، نظرات نهايى طرفين را استعلام مى كند.

ماده (۳۹) - تريبونال داورى بايد شواهد و مدارك قابل قبول و تأييد شده را مبنای صدور رأی قرار دهد. در مواردی که ادله و مستندات مورد نیاز کارگر برای طرح در کمیسیون داورى در اختيار کارفرما باشد، تريبونال داورى مى تواند از کارفرما تقاضای اخذ مدارك و مستندات نماید. در صورتی که عدم تمکين، تبعات و پیامدهای آن برعهده کارفرما مى باشد. ماده (۴۰) - تريبونال داورى بايد صورت جلسه ای از اظهارات طرفين دعوا و جلسه رسيدگى تهيه نماید. در صورتی که هريك از طرفين اختلاف معتقد باشند که اظهارات آنها به طور اشتباه يا ناقص ثبت و صورت جلسه شده است مى توانند از تريبونال داورى درخواست اصلاح يا تکميل صورت جلسه (اظهارنامه) کنند. در اين صورت درخواست مورد نظر مى بايست توسط تريبونال داورى ثبت شود. صورت جلسه کتبی بايد توسط داور يا داوران، مسئولان ثبت، طرفين اختلاف و ساير شرکت کنندگان مهر و امضا شود.

ماده (۴۱) - طرفين اختلاف مى توانند حتى پس از ارائه و تسليم درخواست داورى به کمیسیون، رأساً اقدام به حل و فصل اختلاف فى مابين، به صورت توافقى نموده و درخواست داورى را استرداد نمایند.

ماده (۴۲) - تريبونال داورى قبل از صدور حکم (رأى) اقدام به ميانجى گرى مى کند. در صورت دستيابى به توافق در اين مرحله، توافق نامه ميانجى گرى توسط تريبونال داورى تهيه و تنظيم خواهد شد. در توافق نامه ميانجى گرى، بايد نظرات داوران و نتايج مورد توافق طرفين ثبت و يادداشت شده و توافق نامه مزبور توسط کمیسیون داورى مهر و امضا شود و به طرفين ابلاغ گردد. توافق نامه ميانجى گرى، تنها پس از تأييد طرفين دعوى، اثر قانونى خواهد يافت.

ماده (۴۳) - در صورت ارجاع پرونده به تريبونال داورى، تريبونال مربوطه بايد از زمان دريافت پرونده، ظرف مدت ۴۵ روز، اقدام به صدور رأى نماید. تمديد مدت زمان رسيدگى در مواردی که پرونده دارای پیچيدگى های فنى است، منوط به تأييد و قبول رئيس کمیسیون داورى خواهد بود. در هر حال، تمديد مدت زمان رسيدگى بايد به طرفين اختلاف ابلاغ شود. در مجموع، مدت زمان تمديد شده بيش از ۱۵ روز نخواهد بود. در صورت عدم صدور رأى در مهلت مقرر، طرفين مى توانند دعوای مربوطه را در دادگاه مردمى اقامه کنند. در مجموع، تريبونال های داورى بايد براساس شواهد و مستندات، اقدام به صدور رأى نمایند.

ماده (۴۴) - در صورتی که خواسته و موضوع مورد اختلاف از نوع مالی و تأديه خسارت باشد تريبونال داورى به درخواست طرفين، مى تواند موضوع مورد اختلاف را به دادگاه مردمى ارجاع دهد.

ماده (۴۵) - رأى تريبونال داورى براساس رأى اکثريت داوران صادر خواهد شد. با اين حال، نظرات و آراى داوران مخالف نيز بايد ثبت و يادداشت شود.

ماده (۴۶) - در رأى صادره داورى، بايد دلایل و مستندات، نتيجه رأى، تاريخ صدور رأى و نظرات داوران موافق و مخالف... ثبت شود و به امضای داوران و مهر و امضای کمیسیون داورى برسد. داورانى که نظرات مخالفی دارند، مى توانند از امضای رأى خوددارى کنند.

ماده (۴۷) - رأى صادره از سوى داوران در مورد دعوای و اختلافات زير قطعى است؛ بنابراین، در موارد زير رأى داوران از زمان صدور رأى نافذ خواهد بود مگر آنکه قانونگذار ترتيب ديگرى را مقرر کرده باشد.

الف) اختلافات مربوط با تأدیه دستمزد، هزینه‌های درمانی و استعلاجی و غرامت نقص عضو و آسیب‌های ناشی از کار و جبران خسارت مالی.

ب) اختلافات مربوط به ساعت کار، مرخصی و بیمه تأمین اجتماعی.

ماده (۴۸) - هرگاه خواهان از رأی صادره داوران در موارد مورد اشاره در ماده (۴۷) ناراضی باشد، ظرف مدت ۱۵ روز از زمان ابلاغ رأی، می‌تواند در دادگاه مردمی اقامه دعوا نماید.

ماده (۴۹) - هرگاه خواهان از رأی صادره داوران در موارد مورد اشاره در ماده (۴۷) ناراضی باشد، ظرف مدت ۳۰ روز از زمان ابلاغ رأی، می‌تواند از دادگاه مردمی که دارای صلاحیت محلی است، تقاضای ابطال رأی کند. در موارد زیر کارفرما می‌تواند درخواست ابطال رأی داوری را از دادگاه مردمی تقاضا کند.

الف) استنادات قانونی نادرست و اشتباه،

ب) عدم صلاحیت کمیسیون داوری در رسیدگی به اختلاف،

ج) نقض رویه‌های قانونی،

د) صدور رأی براساس شواهد و مستندات جعلی و نادرست،

ه) پنهان‌سازی و اختفای شواهد و مستندات توسط خواهان،

ح) اخذ رشوه توسط داور یا داوران

در صورتی که هریک از موارد فوق برای دادگاه محرز شود، رأی صادره، توسط دادگاه مردمی ابطال می‌شود. هرگاه رأی داوران توسط دادگاه مردمی ابطال شود، طرفین می‌توانند ظرف ۱۵ روز از ابلاغ و دریافت رأی دادگاه، نسبت به طرح شکایت و پیگیری خواسته از طریق دادگاه مردمی اقدام نمایند.

ماده (۵۰) - هرگاه یکی از طرفین، نسبت به رأی تریبونال داوری، به‌غیر از موارد مقرر در ماده (۴۷) این قانون اعتراض داشته باشد، ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ وصول رأی می‌تواند در دادگاه مردمی اقامه دعوا کند. اگر در پایان مهلت مقرر اعتراضی از جانب طرفین ثبت نشود، رأی صادره قانونی خواهد بود.

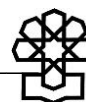
ماده (۵۱) - طرفین باید در مهلت مقرر، رأی صادره از سوی داوران را اجرا کنند. در صورت استنکاف و عدم اجرای رأی توسط هریک از طرفین، طرف مقابل می‌تواند الزام وی را از دادگاه بخواهد و او را ملزم به اجرای تعهدات خود نماید. در این صورت دادگاه مردمی درخواست وی را پذیرفته و با رعایت قانون، اقدام به اجرای رأی نماید.

فصل چهارم - مقررات تکمیلی

ماده (۵۲) - رسیدگی به اختلافات کارگری در مؤسسات عمومی و دولتی که دارای نظام انتصابی است نیز تابع این قانون خواهد بود، مگر آنکه ترتیب دیگری در قوانین و مقررات اداری یا شورای دولتی پیش‌بینی شده باشد.

ماده (۵۳) - داوری در دعاوی کار رایگان است بودجه کمیسیون‌های داوری کار توسط دولت تأمین می‌شود.

ماده (۵۴) - این قانون از اول ماه مه ۲۰۰۸ لازم‌الاجرا خواهد بود.



۱. آمارنامه وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۶). مرکز آمار و اطلاعات راهبردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۲. آمارنامه وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۷). مرکز آمار و اطلاعات راهبردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۳. ابدی، سیدرضا (۱۳۹۲). تحلیل حقوقی و اندازه‌گیری کاستی‌های کار شایسته در ایران. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، ش ۳۹.
۴. حبیب‌زاده، توکل و اشکیبوس، حمزه (۱۳۹۲). تحلیل کار شایسته با توجه به اسناد بالادستی در جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی. سال دوم، ش ۱.
۵. حشمتی، بهزاد (۱۳۹۸). ضرورت ارائه آموزش‌های مهارتی با همکاری بنگاه‌های اقتصادی. یادداشت تخصصی. سازمان فنی و حرفه‌ای کشور.
۶. خاوری، سیدعبدالله و گرزین، رضا (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی نظام آموزش مهارتی. مجله مهارت‌آموز، ش ۱۰.
۷. فیض‌پور، محمدعلی و شمس اسفندآبادی، علی (۱۳۹۸). دستمزد و بهره‌وری در صنایع تولیدی ایران با راهبرد رونق تولید. فصلنامه سیاست‌های راهبردی کلان. دوره ۷، ش ۳.
۸. رحمانی، زهره (۱۴۰۰). مفهوم و ارکان کار شایسته. نشریه علمی پژوهش‌های حقوقی. دوره ۲۰، ش ۴۵.
۹. سالنامه آماری وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۸). مرکز آمار و اطلاعات راهبردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۱۰. ضرغام افشار، محمدتقی (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره طرح اصلاح قانون شوراهای اسلامی کار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۱۲۷.
۱۱. کریمی، مریم (۱۴۰۰). گزارش آماری مستمری‌بگیران مشاغل سخت و زیان‌آور سال ۱۳۹۹ سازمان تأمین اجتماعی مرکز فناوری اطلاعات آمار و محاسبات. مدیریت آمار، اطلاعات و محاسبات.
۱۲. گرگی، عباس (۱۳۹۵). طراحی و تدوین مدل سرآمدی رسیدگی به دعاوی کار از طریق بررسی عمده‌ترین علل شکل‌گیری دعاوی کارگری و کارفرمایی. طرح پژوهشی مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۱۳. گزیده آماری (۱۳۹۷). دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی. وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی.
۱۴. مدرسی عالم، زهره و داوودی آزاده (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی نظام بیمه بیکاری در ایران و کشورهای منتخب. مجله اقتصادی. ش ۹ و ۱۵.
۱۵. مرکز آمار ایران (۱۳۹۹). نتایج تفصیلی اشتغال و بخش رسمی و غیررسمی ۱۳۹۹-۱۳۹۸. سازمان برنامه و بودجه کشور.
۱۶. مرکز توانمندی حاکمیت و جامعه (۱۳۹۹). موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در معاونت روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی. پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی.
۱۷. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۷۴). طرح تحقیقاتی بررسی وضعیت صندوق بیمه بیکاری.
۱۸. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۹۹). گزارش پانزدهم حمایت از بیمه‌شدگان بیکار شده سازمان تأمین اجتماعی در مواجهه با کرونا، نگاهی به نقش و کارکرد صندوق بیمه بیکاری در بحران کرونا.
۱۹. موسوی، فضل‌اله و لطفی، حسن (۱۳۹۲). پدرمآبی دولت و حقوق قراردادهای کار. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی. دوره ۱۸، ش ۶۱.
۲۰. میرسپاسی، ناصر (۱۳۹۵). مدیریت منابع انسانی و روابط کار: با نگرشی به روند جهانی شدن. تهران: مؤسسه انتشاراتی میر؛
۲۱. نورث، داگلاس و والیس، جان و وینگست، باری (۱۳۹۵). خشونت و نظم‌های اجتماعی، ترجمه جعفر خیرخواهان و رضا مجیدزاده، تهران، نشر روزنه.
22. Estevez, Abe, Margarita, Iversen, Torben, & Soskice, David (2001). Social protection and the formation of skills: A Interpretation of the welfare state. Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford University Press;
23. Fishback, Price V, & Kantor, Shawn Everett (2000). A prelude to the welfare state: The origins of workers compensation. University of Chicago Press;
24. Garrett, Geoffrey (1998), Partisan politics in the global economy. Cambridge University Press;

25. Hitt, michael, Bierrman, Leonard, Shimizu, Katsuhiko (2004). Direct and Moderating Effects of Human Capital on Strategy and Performance in Professional Service Firms. The Academy of Management Journal. 44.
26. ILO (2022) 110th Session of the International Labour Conference, Standard-Setting Committee: Apprenticeships. International Labour Office – Geneva.
27. ILO (2021) World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. International Labour Office – Geneva;
28. ILO (2021) Decent Work and Productivity. Governing Body. International Labour Office – Geneva;
29. ILO (2018) Decent Work and the Sustainable Development Goals: A Guidebook on SDG Labour Market Indicators. International Labour Office – Geneva;
30. ILO (2013) Labour dispute systems: guidelines for improved performance. International Labour Office – Geneva;
31. International Trade Union Confederation (2021) ITUC Global Rights Index. https://files.mutualcdn.com/ituc/files/ITUC_GlobalRightsIndex_EN-final.pdf;
32. Iversen, Torben (2005). Capitalism, democracy and welfare. Cambridge University Press;
33. Mares, Isabella (2003). The politics of social risk: Business and welfare state development. Cambridge University Press;
34. Nizami, Nausheen and Prasad Narayan (2017). Decent Work: Concept, Theory and Measurement. Palgrave Macmillan;
35. Law of the People's Republic of China on Labor-dispute Mediation and Arbitration (2008) <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2009>.
36. Pew Tong, Hong, Plowman (2007). Intellectual Capital and Financial Returns of Companies, Journal of Intellectyual Capital, No. 1.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی بازار تیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن ۷۵۸۲۰۰۰۰ | صندوق پستی ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | ایمیل mrc@majles.ir | وبسایت www.majles.ir

وبسایت www.majles.ir