

نگاهی به قانون کار در کشور

دفتر تحقیقات و سیاست‌های تولیدی

زهره مدرسی‌عالم^۱

مطالعه و بازنگری قوانین و مقررات حاکم بر روابط کار نظیر قانون کار، تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری به عنوان بخشی از سیاست‌های تنظیم بازار کار همواره مدنظر مسئولین کشور بوده است (به ویژه در راستای اجرای ماده ۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه و ماده ۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه) به طوری که طی سال‌ها و روزهای اخیر اصلاح و بازنگری قوانین مرتبط با این حوزه چندین بار از سوی نهادهای مختلف ذیربط مطرح شده است، اما تاکنون نتیجه قابل ملاحظه‌ای حاصل نشده است. در وضعیت فعلی کشور که رونق بخشیدن به فضای کسب و کار به ویژه با عنایت به نام‌گذاری سال جهاد اقتصادی از سوی مقام معظم رهبری از اهمیت مضاعف برخوردار گردیده و با عنایت به اینکه حوزه نفوذی قانون کار شامل بنگاه‌هایی است که دارای قوانین استخدامی نیستند و لذا بر فعالیت‌های بخش خصوصی بسیار تأثیرگذار می‌باشد، لزوم این بازنگری بیش از پیش احساس می‌شود.

نگاهی به گزارشات بانک جهانی که هر ساله وضعیت محیط کسب و کار در کشورهای مختلف را با استفاده از شاخص‌های سنجش فضای کسب و کار ارزیابی می‌نماید حاکی از آن است که کشور هنوز در جایگاه مناسبی قرار ندارد. یکی از شاخص‌های ده‌گانه فضای کسب و کار شاخص اشتغال است که شامل مؤلفه‌هایی چون سختی اشتغال، هزینه غیردستمزدی کارکنان و هزینه اخراج می‌باشد. شاخص سختی اشتغال نیز خود دارای سه زیرشاخه دشواری استخدام، انعطاف‌پذیری ساعات کار و دشواری اخراج می‌باشد (امتیاز این شاخص سختی اشتغال بین ۰ تا ۱۰۰ ارزش‌گذاری شده که رقم بالاتر معرف مقررات انعطاف‌ناپذیرتر است). براساس گزارش سال ۲۰۰۹ بانک جهانی، امتیاز شاخص دشواری استخدام در ایران ۱۱ از ۱۰۰، امتیاز انعطاف‌پذیری ساعات کار معادل ۵۰ از ۱۰۰ و امتیاز دشواری اخراج، ۶۰ از ۱۰۰ برآورد شده و در

مجموع شاخص سختی اشتغال، امتیازی معادل ۴۰ از ۱۰۰ را کسب کرده است. در ارتباط با این شاخص جایگاه ایران در بین ۱۹ کشور منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در سال ۲۰۰۹، ۱۸ بوده است. همان گونه که از بررسی اطلاعات موجود برمی آید از لحاظ نحوه استخدام کارگر، ایران در زمره کشورهای دارای سهل ترین شرایط و از لحاظ اخراج کارگر و هزینه های مربوط به آن دارای سخت ترین شرایط می باشد.

از سوی دیگر، واضح است که کارفرما، کارگر خوب را از هر سرمایه ای گرانتر می داند، زیرا اوست که نهایتاً دیگر عوامل تولید را با کار خود در هم می آمیزد تا ارزش افزوده بوجود آید. بنابراین کارفرما حاضر نیست کارگری را که استخدام کرده و هزینه هایی را برای آموزش و ایجاد مهارت و تخصص او پرداخت نموده است، اکنون که مهارت و تخصص لازم را بدست آورده به هر بهانه ای اخراج کرده و دوباره با استخدام کارگر جدید همین هزینه ها را متحمل گردد، اما مدیر باید حق داشته باشد کارمند یا کارگری را که بدون هیچ دلیل موجه، کار را فلج کرده و مؤسسه را در معرض تهدید، ورشکستگی و یا بدنامی قرار داده است، اخراج کند. لازمه مدیریت موفق، آزادی عمل کار فرماست تا در صورت تشخیص به عدم مهارت، سهل انگاری، عدم مسئولیت در حفظ و ارتقاء بنگاه و یا در شرایط رکود اقتصادی امکان اخراج دائم یا موقت کارگر را داشته باشد. بعلاوه، گاه بحران اقتصادی ناخواسته، رشته یا تمام رشته های تولیدی جامعه را فرا می گیرد. در این موارد، وظیفه بیمه های اجتماعی است که به حمایت کارگران و کارمندان و در عین حال به حمایت کارفرمایان بشتابند. در این شرایط می بایست کارگران اضافی موقتاً از کار معاف شوند تا صنعت مربوطه بتواند نیروی انسانی خود را با حجم تولید قابل جذب در بازار تنظیم نماید و پس از بازگشت رونق اقتصادی، کارگران دوباره به سرکار خود برگردند.

بررسی ضعف های کلی قانون کار

چنانچه بخواهیم قانون کار را از ابعاد کلی از لحاظ تناسب آن، با ماهیت موضوع، صراحت و شفافیت آن و رعایت حقوق طرفین قرارداد و... مورد بازنگری قرار دهیم بررسی ها حاکی از آن است که:

— از لحاظ تناسب داشتن آن با ماهیت موضوع، این قانون نه تنها موجب پایداری و تحکیم اشتغال و امنیت شغلی کارگران نمی گردد، بلکه از طریق هزینه های آشکار و پنهان زیادی که ایجاد می نماید سبب می شود که کارفرمایان در اولین فرصت ممکن خود را از دست نیروی کار موجود رها نموده و سرمایه گذارانی نیز که متمایل به سرمایه گذاری جدید هستند، حتی الامکان به سمت سرمایه گذاری هایی متمایل شوند که به حداقل نیروی کار نیاز داشته باشد.

— از سوی دیگر، به علت تحت پوشش بودن انواع مختلف بنگاه های اقتصادی از نظر نوع فعالیت، اندازه و نوع استفاده از تکنولوژی و دخالت در جزئی ترین امور مستقیم و غیرمستقیم، این قانون دارای

ابهامات و تناقضات متعددی است. لذا فاقد شفافیت و صراحت لازم بوده و در نتیجه کارایی لازم را در روابط کار ندارد.

– در ارتباط با رعایت حقوق طرفین چنانچه ملاحظه می‌گردد:

• برخلاف مقاوله‌نامه‌های ۸۷ و ۹۸ سازمان بین‌المللی کار، نهادهای کارگری و کارفرمایی فاقد تشکلهای صنفی با ویژگی مورد نظر آن سازمان می‌باشند.

• از مقایسه حقوق کارگر و کارفرما در قبال یکدیگر بنظر می‌رسد که تعادل منطقی بین حقوق طرفین وجود ندارد و نگرش قانون در این خصوص به زیان کارفرمایان می‌باشد.

– در این قانون هیچ‌توجهی به رابطه دستمزد که همان قیمت نیروی کار است و بهره‌وری به عنوان عامل مؤثر بر تقاضای نیروی کار نشده است و تنها عاملی که در خصوص افزایش دستمزدها لحاظ شده مرتبط با نرخ تورم در اقتصاد است و طبق ماده (۴۱) قانون کار و ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور ارتقاء قدرت خرید کارکنان تابع قانون کار و یا قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است که حقوق و دستمزد شاغلین، سالانه متناسب با نرخ تورم افزایش یابد.

– بنظر می‌رسد که در زمان تدوین قانون کار، اهداف سیاسی، اجتماعی و حتی نظامی، با اهداف اقتصادی کارگاه در هم آمیخت و در واقع بخشی از وظایف دولت و سایر نهادها (نظیر تأمین اجتماعی، تعاونی‌های مسکن و مصرف، سوادآموزی و آموزش فنون نظامی و ...) به عهده کارفرمایان گذاشته شد. این درحالی است که قریب ۱۰۳ ماده از جمع ۲۰۳ ماده قانون کار شامل تعهدات و مسئولیت‌های کارفرمایان می‌باشد.

بدیهی است که هرچقدر تکالیف قانونی سرمایه‌گذار و کارفرما در برابر نیروی کار بیشتر باشد، انگیزه سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد به ویژه اگر قرار باشد به دلایل مختلف و با استنادات قانونی مواردی همچون گزینش نیرو، چگونگی افزایش حقوق، تغییر شرایط کار و کارگاه و ترخیص نیروی کار، خارج از کنترل کارفرما باشد. لذا این قانون در عمل به قانونی ضد اشتغال بدل گشته و کارفرما را به سمت استفاده از تکنولوژی سرمایه بر سوق می‌دهد. گواه این مدعا، سرعت جذب مهاجرین خارجی به بازار کار و بالا بودن تقاضا برای این نیروها از سوی کارفرمایان ایرانی می‌باشد چرا که شرایط و محدودیت‌های قانونی که سد اشتغال جامعه و جذب نیروی کار از سوی کارفرمایان است، در مورد مهاجرین خارجی وجود ندارد. همچنین می‌توان ادعا نمود که وجود بخش قابل‌ملاحظه‌ای از نیروی کار در بخش غیررسمی اقتصاد (به جهت فرار از محدودیت‌های قانون کار) و نیز گسترش حجم قراردادهای سفید امضاء، از دیگر پیامدهای آن می‌باشد.

نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

بررسی قانون کار گواه بر آن بود که سرمایه‌گذار و کارفرما در برابر نیروی کار تکالیف قانونی سنگینی دارد و قانون کار به دلیل سخت‌گیری‌هایی که در زمینه اخراج نیروی کار برای کار فرما به همراه دارد، مانع آزادی عمل او شده و مدیریت موفق در امر تولید را خدشه‌دار می‌سازد، بنابراین اجرای قانون کار در کشور در عمل موجب افزایش هزینه‌های مبادله، ناپایداری مشاغل موجود، بی‌علاقگی سرمایه‌گذاران به امر سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی کاربر و اشتغال‌زا و کاهش قابل توجه تقاضای کار در کشور شده است.

از این رو، پیشنهاد می‌گردد در راستای اصلاح و بازنگری قانون کار، قانونگذار به جای ایفای نقش پدرسالارانه، نقشی تسهیل‌کننده و بسترساز را ایفا نماید و در چارچوب منطق اقتصادی و رعایت اصول قانون اساسی و مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی آن را مورد بازنگری قرار دهد. علاوه بر آن، با زمینه‌سازی درخصوص شکل‌گیری، ایجاد و تقویت و نحوه تعامل تشکلهای کارگری و کارفرمایی نقش طرفین را در روابط کار نهادینه سازد. این درحالی است که بنظر می‌رسد در مسیر اصلاح قانون حتی‌الامکان از حجم آن بخش از قوانین و مقررات کار که به جزئیات امور پرداخته، کاسته و در واقع در قانون کار مادر فقط به اصول کلی و رعایت مواردی که به لحاظ قانون اساسی و مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی رعایت آنها الزامی است توجه گردد و جزئیات امور مربوط متناسب با هر صنف از طریق تشکلهای قانونی و صنفی کارگری و کارفرمایی و با نظارت دولت تدوین و تنظیم گردد.

نیروی کار ابزار کار و تولید نیست بلکه به عنوان مکملی در کنار سرمایه‌گذاران و تولید است و لحاظ کردن چنین نگاهی در اصلاح قانون کار بسیار حائز اهمیت است. همواره بین روابط کارگر و کارفرما مشکلاتی وجود داشته است، وجود این قبیل مشکلات باعث به وجود آمدن ناامینتی در شغل است و اگر در اصلاح قانون کار بحث سه‌جانبه‌گرایی کم‌رنگ شود موانع کنونی بر طرف نمی‌شود. اصلاح قوانین و لوایح با در نظر گرفتن نظر همه طرفین و نماینده سه‌جانبه امکان‌پذیر است.

همچنین یکی از اهداف قانون کار باید در جهت افزایش تولید و بهره‌وری در واحدهای تولیدی باشد که با لحاظ نمودن افزایش واقعی دستمزدها و هم‌تراز بودن آن با تورم واقعی در قانون می‌توان به توانمند ساختن بخش‌های مختلف اقتصادی کشور کمک نمود. علاوه بر این آموزش، حفاظت، ایمنی و نشان دادن جایگاه واقعی تشکلات از مهم‌ترین مواردی است که باید در تهیه پیش‌نویس اصلاح قانون کار رعایت شود.