

ارزیابی کارآیی و تاثیر قانون کار در تنظیم روابط اقتصادی

دکتر سید محمد هاشمی *

احمد رفیعی **

چکیده

قانون کار ۱۳۶۹، به عنوان یکی از منابع مهم حقوق کار در ایران و تنظیم کننده روابط کارگران و کارفرمایان، نقش موثری در توسعه و رونق اقتصادی و اجتماعی دارد. این قانون با بهره‌مندی از ویژگی‌های حقوق کار از جمله حمایتی و آمره بودن آن، در تعیین شرایط کار، انعقاد، تعلیق و خاتمه‌ی قرارداد کار، آموزش و اشتغال به نحو گسترده-ای مداخله نموده است. به لحاظ اهمیت مباحث یاد شده در تعیین هزینه‌ی تولید و افزایش یا کاهش توان رقابت اقتصادی تولیدکنندگان کالا و خدمات، ارزیابی کارآیی و تاثیر این قانون در تنظیم روابط اقتصادی از جایگاهی برجسته به ویژه در توسعه و رونق اقتصادی برخوردار است.

بهره‌گیری از ویژگی انعطاف‌پذیری حقوق کار که در مواد مختلف قانون کار (مانند مواد ۱۸۹، ۱۹۰ و ۱۹۱) پذیرفته شده است، راه‌حل مناسبی جهت ایجاد تحول و سازگاری با توجه به دگرگونی‌های اقتصادی و با لحاظ حفظ حقوق کارگران و تامین منافع کارفرمایان و تشویق سرمایه‌گذاری است.

نگارنده در این مقاله تلاش دارد تا ضمن آسیب‌شناسی قانون کار، با یادآوری

* استاد دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** دانش‌آموخته‌ی دکتری حقوق عمومی.

اشکالات و معایب موجود، زمینه‌ای مناسب برای استفاده از ظرفیت‌های قانونی به منظور رفع اشکالات موجود فراهم نماید.

کلید واژگان

قانون کار، شرایط کار، حل اختلافات، کارگر، کارفرما، کارگاه، قرارداد کار، آموزش، اشتغال، حداقل دستمزد، روابط اقتصادی، نظم اقتصادی.

مقدمه

وضع هر قاعده‌ی حقوقی مبتنی بر یک‌سری نیازها و ضرورت‌ها می‌باشد و اجرا و بهره‌مندی از این تدبیر به منظور رفع آن نیازها و با اهداف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و غیره صورت می‌پذیرد. در این ره‌گذر قانون کار نیز به عنوان یکی از منابع اصلی حقوق کار و با ویژگی‌های حمایتی، امری بودن و پویایی متضمن وضع قواعد حقوقی در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی (به‌ویژه) می‌باشد.

شکی نیست که رسیدن به هدف‌های حقوق کار در زمینه‌ی اجتماعی با محدودیت‌های اقتصادی مواجه خواهد بود و هر قدمی که در جهت بهبود وضع اجتماعی کارگران برداشته شود و هر حقی که به آنان داده شود به عنوان امتیاز تلقی و از دیدگاه اقتصادی به شکل افزایش هزینه‌ی تولید ظاهر می‌گردد و حساسیت‌هایی را ایجاد خواهد کرد؛ در این نوشتار با توجه به عوامل مختلف تاثیرگذار در حوزه‌ی اقتصادی قانون کار که پاره‌ای از آن‌ها دارای ابعاد خاص اجتماعی نیز می‌باشند به بررسی و ارزیابی تاثیر آن‌ها در روابط اقتصادی و صنعتی موجود در ایران خواهیم پرداخت.

۱- شرایط کار

مهم‌ترین و فراگیرترین مباحث مربوط به قانون کار «شرایط کار» است که پیوسته مورد چالش طرفین رابطه‌ی کار می‌باشد و هر طرف (کارگر و کارفرما) خواسته‌های خود را حول محورهای آن مطرح و پیگیری می‌نماید. شرایط کار به‌طور مختصر عبارت است از «الزامات و تعهداتی» که طرفین رابطه‌ی کار به عهده می‌گیرند. این الزامات و تعهدات می‌تواند بر مبنای قرارداد کار به صورت ارادی و یا مبتنی بر قانون و به صورت آمره باشد؛ تعهدات کارگر معطوف به مواردی مانند تبعیت از دستورات کارفرما و رعایت دقت و امانت در کار و انجام کار به صورت شخصی و امثال آن است و در مقابل تعهدات کارفرما پرداخت به‌موقع مزد و رعایت مقررات مربوط به ساعات کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، حفاظت فنی و بهداشت کار و امثال آن می‌باشد.

در فصل سوم قانون کار تحت عنوان شرایط کار غالبا الزامات مربوط به کارفرمایان پیش‌بینی شده است و الزامات و تعهدات کارگران به صورت پراکنده مورد توجه قرار گرفته است و لذا تاثیرات اقتصادی شرایط کار مربوط به کارفرمایان بیش‌تر محسوس و مورد بحث می‌باشد.

اینک با توجه به گستردگی مباحث مربوط به شرایط کار و به منظور رعایت اختصار به بررسی موضوعی پاره‌ای از آن‌ها و تاثیرات اقتصادی این موضوعات می‌پردازیم.

– تعیین حداقل دستمزد

یکی از موضوعات مهم و اساسی قانون کار که دارای ابعاد مهم اقتصادی، اجتماعی و حقوقی است، دستمزد کارگر می‌باشد. با توجه به معوض بودن قرارداد کار، مزد یکی از عوضین است؛ به عبارت دیگر مزد، چیزی است که بر اساس قرارداد کار و به ازای کار کارگر به وی پرداخت می‌شود.

معمولا مزد تنها وسیله‌ی امرار معاش کارگر است و لذا در اقتصاد خانواده‌ی کارگر نقش حیاتی دارد. از دیگر سو مزد در تعیین هزینه‌ی تولید اهمیت دارد و این امر با توجه به رقابت اقتصادی موجود در جامعه در حیات اقتصادی کارفرما نقش آفرین است. مزد به- لحاظ اقتصادی، اجتماعی و حقوقی دارای تعاریف خاص است و عوامل موثر در این تعاریف متفاوت هستند.

برای توصیف سطح مزد و تغییرات مزدی در بعد اقتصادی نظریه‌هایی مطرح شده که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از نظریه‌ی مزد معیشتی، نظریه‌ی سهم مزد، نظریه‌ی بهره‌وری نهایی، نظریه‌ی عرضه و تقاضا، نظریه‌ی مذاکره و نظریه‌ی قدرت خرید که مطالعه‌ی آن‌ها را به لحاظ خروج موضوعی از این تحقیق به‌جای خود وامی‌گذاریم.^۱ و^۲

۱. براتی‌نیا، محمود، دیدگاه‌های نو در حقوق کار، تهران، انتشارات فکرسازان، ۱۳۸۲، ص. ۱۱۸.

برای تعریف مزد از بعد اجتماعی نیز نظریات مختلفی ابراز شده است. در این خصوص مباحث مربوط به مزد اجتماعی، مزد عادی و حداقل دستمزد مطرح گردیده و تمامی این‌ها مبنی بر این نظر هستند که کارگر در برابر کاری که انجام می‌دهد باید درآمدی داشته باشد که بتواند زندگی خود را اداره کند؛ لذا میزان مزد نه تنها باید به حدی باشد که بتواند معیشت کارگر و خانواده‌ی او را فراهم آورد بلکه باید به گونه‌ای باشد که کارگر در مواقعی هم که قادر به کار نیست، دچار مشکل معیشت نگردد و یا در صورت بازنشستگی یا از کار افتادگی قادر به تامین مایحتاج زندگی خود و عائله‌ی تحت تکفلش باشد.

در قانون کار ایران تعیین حداقل مزد از نتایج پذیرش نظریات اجتماعی مربوط به مزد می‌باشد. امروزه در اکثر کشورهای جهان به پیروی از مقاوله‌نامه‌ی شماره‌ی ۲۶ (مقاوله‌نامه در مورد ایجاد سازوکار تعیین حداقل مزد) و نیز مقاوله‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۱ (مقاوله‌نامه در مورد تعیین حداقل مزد) تعیین حداقل مزد توسط دولت‌ها انجام می‌شود که ممکن است راسا و یا با مشارکت تشکلهای کارگری و کارفرمایی صورت پذیرد.

در ایران بر اساس ماده‌ی ۴۱ قانون کار، شورای عالی کار که متشکل از نمایندگان دولت، کارگران و کارفرمایان است این وظیفه را به عهده دارد. این شورا همه ساله حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف با توجه به درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی اعلام می‌شود تعیین می‌کند. این حداقل دستمزد بدون توجه به مشخصات روحی و جسمی کارگران و ویژگی‌های کار محول شده، باید به اندازه‌ای باشد تا زندگی یک خانواده را، که تعداد متوسط آن توسط مراجع رسمی اعلام می‌شود تامین نماید.

←

۲. منشی زاده، کشواد، شرایط کار (مجموعه متون آموزشی شماره ۱۶)، انتشارات موسسه کار و تامین اجتماعی (جزوه‌ی شماره‌ی ۱۶)، ۱۳۷۷، ص. ۱۳.

با توجه به فرآیندی که طی آن حداقل دستمزد سالانه تعیین می‌شود، جنبه‌های اجتماعی موضوع تفوقی نسبی بر جنبه‌های اقتصادی آن دارد، زیرا وجود شرط «تامین زندگی یک خانواده از طریق دریافت حداقل دستمزد» که بدون ملاحظه‌ی میزان کارآیی کارگران پیشین شده عامل مهمی در تعیین حداقل دستمزد می‌باشد و توجه به درصد تورم، تنها در حد یک ضابطه‌ی نسبی (نسبت به تورم سال قبل) و بدون توجه به افزایش یا کاهش قیمت تولیدات خاص مورد توجه قرار می‌گیرد.

شورای عالی کار بر اساس سه‌جانبه‌گرایی با حضور پنج نماینده از طرف دولت^۳ و سه نماینده از سوی هر یک از تشکلهای کارگری و کارفرمایی تشکیل می‌شود. این ترکیب نشان می‌دهد دولت در اتخاذ تصمیمات دست برتر دارد، زیرا آرای نمایندگان کارگران و کارفرمایان در مقابل یکدیگر قرار گرفته و آرای نمایندگان دولت علی‌القاعده برتری خواهد یافت و بنابراین بر اساس نگرش و خط‌مشی دولت تعیین حداقل دستمزدها متفاوت خواهد بود.

در حوزه‌ی قانون کار ایران قانون‌گذار با توجه به حمایتی بودن این قانون تنها در تعیین حداقل دستمزدها دخالت کرده و میزان مزد مازاد بر حداقل تعیین شده را به توافق طرفین قرارداد کار واگذار کرده است. با این حال تعیین حداقل دستمزد نیز در حوزه‌ی اقتصادی تأثیرات زیادی را در هزینه تولید کالا و محصولات خواهد داشت زیرا تعیین حداقل دستمزد به سایر سطوح مزدی نیز تسری می‌یابد. به هر رو قانون‌گذار ایرانی نظریه‌ی اقتصاددانان کلاسیک را که معتقد به قانون بازار (عرضه و تقاضا) برای تعیین دستمزدها هستند^۴ به علت ملاحظات اجتماعی جهت تعیین حداقل دستمزدها نپذیرفته است، اما در

۳. بعد از تصویب قانون کار مصوب ۱۳۶۹، دو نفر دیگر شامل وزیر رفاه و تامین اجتماعی و نیز رئیس موسسه‌ی استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران به ترکیب نمایندگان دولت (به موجب قانون اصلاح قوانین و مقررات استاندارد در سال ۱۳۷۶ و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در سال ۱۳۸۳) اضافه شده‌اند.

۴. منشی زاده، پیشین، ص. ۱۶.

مورد مازاد بر آن قانون‌گذار امکان استفاده از نظریه مذاکره را که بر اساس قدرت چانه‌زنی کارگران و کارفرمایان اجرایی می‌شود مورد پذیرش قرار داده است. در فصل هفتم قانون کار (مواد ۱۳۹ تا ۱۴۶) به منظور پیش‌گیری و یا حل مشکلات حرفه‌ای و شغلی و بهبود شرایط تولید و امور رفاهی، مذاکره‌ی دسته‌جمعی فیما بین یک یا چند شورا یا انجمن صنفی و یا نماینده‌ی قانونی کارگران از یک طرف و یک یا چند کارفرما و یا نمایندگان قانونی آن‌ها از سوی دیگر و یا فیما بین کانون‌های عالی کارگری و کارفرمایی توصیه شده است.^۵

بدیهی است در صورت مذاکره و چانه‌زنی، پرداخت حداکثر دستمزد بستگی به توان مالی و شرایط کارفرما (حقیقی یا حقوقی) و قدرت رقابت وی و میزان خطرپذیری او دارد و حداقل مزدی که کارگران تمایل به دریافت آن دارند (صرف‌نظر از این که از حداقل مزد تعیین شده توسط شورای عالی کار نباید کم‌تر باشد)، بستگی به قدرت و مقاومت کارگران در مقابل پایین آمدن سطح زندگی و میزان مقبولیت و نفوذ تشکیلات کارگری و میزان تحمل ایشان در تدارک اعتصاب دارد. مطابق ماده‌ی ۱۴۶ قانون کار «در کلیه‌ی قراردادهای انفرادی کار که کارفرما قبل از انعقاد پیمان دسته‌جمعی کار منعقد ساخته و یا پس از آن منعقد می‌نماید، مقررات پیمان دسته‌جمعی لازم‌الاتباع است، مگر در مواردی که قراردادهای انفرادی از لحاظ مزد دارای مزایایی بیش‌تر از پیمان دسته‌جمعی باشند».^۶

اینک در مقام ارزیابی تاثیر مقررات قانون کار بر دستمزد می‌توان گفت هر چند تعیین حداقل دستمزد از سوی شورای عالی کار با اصول حاکم بر امور اقتصادی و نظریه‌های موجود مانند «تئوری نظام عرضه و تقاضا» سازگاری ندارد، لکن با توجه به ملاحظات اجتماعی و لزوم حفظ ثبات در این حوزه که تحت تاثیر مطالبات داخلی و احوال

۵. هاوالت، مایکل؛ رامش، ام؛ مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه‌ی عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، انتشارات مرکز آموزش دولتی، ۱۳۸۰، ص. ۱۰۸.

۶. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، «مفهوم، انواع و قواعد حاکم بر قراردادهای عمومی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، سال چهارم، شماره‌ی ۷، بهار - تابستان، ۱۳۸۴، صص ۱۰۹-۱۰۸.

بین‌المللی و به‌ویژه مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار می‌باشد، می‌توان به صورت غیرمستقیم از فواید آن در حوزه‌ی اقتصادی (با لحاظ ایجاد امنیت و ثبات اجتماعی) بهره جست.

در پایان خاطر نشان می‌شود که در قانون کار حمایت‌های دیگری نیز از مزد به عمل آمده است که از جمله‌ی آن‌ها تضمین پرداخت و محدودیت برداشت از مزد و تعیین زمان و مکان پرداخت آن است که برای جلوگیری از اطاله‌ی کلام از تشریح آن‌ها درمی‌گذریم.

تعیین ساعات انجام کار

از آنجا که نیروی کار از جمله سرمایه‌های هر جامعه به‌شمار می‌آید و انجام کار در ساعات طولانی سلامت کارگران را به خطر انداخته و موجب اختلال در رشد فکری و جسمی به‌ویژه در مورد زنان و نوجوانان می‌شود، در قوانین کار کشورها برای انجام کار، ساعات محدودی در نظر گرفته می‌شود و انجام کار اضافی تنها با شرایط خاصی مجاز شناخته شده است.

از نظر تاریخی دخالت دولت‌ها در حوزه‌ی حقوق کار و تجدید شرایط کار معطوف به محدود کردن مدت کار کارگران و به‌ویژه در مورد کار کودکان و زنان بوده است. این محدودیت‌ها ابتدا با هدف بهبود شرایط کار کارگران و ملاحظات اجتماعی مطرح گردید، ولی در ادامه با توجه به مطالعات اقتصادی و تجارب به دست آمده ضرورت کنترل و سامان دادن به ساعات کار به اثبات رسید و این امر عامل مهمی در وضع مقررات در محدود کردن ساعات کار گردید.^۷

۷. عراقی، سیدعزت اله، حقوق کار (کلیات- روابط فردی کار)، جلد اول، انتشارات دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۶، صص. ۲۰۰ و ۲۰۱.

از لحاظ اقتصادی دلایل توجیهی متعددی در کاهش ساعات کار مطرح شده است، چرا که علی‌الاصول رابطه‌ی نزدیکی بین وضعیت اقتصادی جامعه و میزان و مدت کار وجود دارد؛ البته این مطلب به معنای نفی جنبه‌های اجتماعی حمایت از کارگران نمی‌باشد. به هر حال دلایل ذیل را می‌توان در توجیه کاهش ساعات کار مورد توجه قرار داد:

۱- در علم اقتصاد به اصلی به نام اصل بازده نزولی برمی‌خوریم که بر طبق آن، چنانچه به تدریج مقیاس افزون‌تری از یک یا چند عامل به کار گرفته شوند، بعد از حد معینی، بازده هر واحد کم‌کم کاهش خواهد یافت تا حدی که این بازده از هزینه‌ای که برای آن می‌شود بیش‌تر می‌شود. به این ترتیب در صورتی کارفرما امکان استفاده از «نیروی کار» را دارد که مزد پرداختی برای هر ساعت از بازده مربوط به آخرین ساعت بیش‌تر نباشد و از سوی دیگر مطابق این «اصل» کارگر تا زمانی تمایل دارد به کار خود ادامه دهد که خستگی و فرسایش ناشی از کار (از دست دادن سلامت) با آن‌چه به عنوان مزد به دست می‌آورد قابل جبران باشد و چنانچه هزینه‌ی سلامتی وی بیش‌تر از دریافتی مزد مربوط به افزایش ساعات کار باشد، تمایلی به ادامه‌ی کار نخواهد داشت. لذا بر اساس این «اصل اقتصادی» افزایش ساعات کار هر کارگر نمی‌تواند از حد معینی تجاوز کند و به لحاظ کاهش بهره‌وری کارگر (در صورت افزایش ساعات کار) ادامه‌ی کار وی برای هیچ‌یک از کارفرما و کارگر مقرون به صرفه نمی‌باشد.

۲- کاهش ساعات کار موجب به کارگیری تعداد بیش‌تری از کارگران می‌شود و بدین ترتیب شمار بیکاران کاهش یافته و از این طریق از آثار سوء اقتصادی مانند کاهش قدرت خرید و در نتیجه کاهش مصرف تولیدات و ایجاد رکود اقتصادی جلوگیری می‌گردد.^۸

۳- با کاهش ساعات کار، کارگران فرصت کافی برای مهارت‌آموزی خواهند

۸. براتی نیا، پیشین، ص. ۱۲۲.

داشت. به این ترتیب و با افزایش مهارت فعلیت بخشیدن به استعدادهای کارگران، کیفیت کار و کالا یا خدمات ارتقا می‌یابد.

با توجه به آنچه بیان شد مقررات قانون کار ایران در مورد ساعات انجام کار مورد بررسی قرار می‌گیرد:

به موجب ماده‌ی ۵۱ قانون کار، ساعت کار مدت زمانی است که کارگر نیرو یا وقت خود را به منظور انجام کار در اختیار کارفرما قرار می‌دهد. در این ماده آمده است: «... به غیر از مواردی که در این قانون مستثنا شده است؛ ساعت کار کارگران در شبانه‌روز نباید از هشت ساعت تجاوز نماید». البته در تبصره‌ی یک ماده، افزایش ساعات کار در بعضی روزهای هفته در صورت توافق طرفین یا نمایندگان آنان به شرط آن که مجموع ساعات کار هر هفته از چهل و چهار ساعت تجاوز نکند تجویز شده است.

به موجب تبصره‌ی دو ماده ۵۱ در کارهای کشاورزی در صورت توافق طرفین قرارداد کار یا نمایندگان آنها با توجه به کار، عرف و فصول مختلف، ساعات کار (بدون قیود و شروط ماده) قابل تنظیم می‌باشد.

مطابق ماده‌ی ۵۲ در کارهای سخت و زیان‌آور و زیرزمینی، ساعات کار نباید از شش ساعت در روز و سی و شش ساعت در هفته تجاوز کند و برای تخلف از این ماده بر اساس ماده‌ی ۱۷۶ این قانون مجازات کیفری (جریمه یا حبس) پیش‌بینی شده است.

هم‌چنین به موجب مواد ۷۸ و ۸۲ قانون، ساعات کار کارگران زن شیرده (مادر) و کارگران نوجوانان کم‌تر از دیگر کارگران می‌باشد و در صورت تخلف کارفرما، در مواد ۱۷۵ و ۱۷۶ مجازات کیفری تعیین شده است.

در اسناد بین‌المللی از جمله مقاوله‌نامه‌های شماره‌ی ۳۰، ۵۱، ۶۱، ۶۷ و ۱۵۳ سازمان بین‌المللی کار نیز ضرورت محدود کردن ساعات کار و تنظیم آن بارها مورد تاکید قرار

گرفته است.^۹

در ماده‌ی ۵۹ قانون کار ارجاع کار اضافی به کارگر در شرایط عادی به شرطی مجاز اعلام شده که کارگر با آن موافق بوده و برای هر ساعت به میزان چهل درصد اضافه بر مزد هر ساعت عادی پرداخت شود و هم‌چنین ساعات کار اضافی ارجاعی نباید از چهار ساعت در روز تجاوز کند.

در ماده‌ی ۶۰ قانون‌گذار شرط ارجاع کار اضافی در شرایط فوق‌العاده و اضطراری (بدون موافقت کارگر) را پرداخت اضافه‌کاری به میزان چهل درصد اضافه بر مزد هر ساعت کار عادی و منوط به این‌که از هشت ساعت تجاوز نکند اعلام داشته و متذکر گردیده که کارفرما باید ظرف چهل و هشت ساعت پس از انجام کار اضافی مراتب را به اداره‌ی کار و امور اجتماعی جهت تایید ضرورت کار اضافی و مدت آن اطلاع دهد و در صورت عدم تایید ضرورت کار اضافی، کارفرما مکلف به پرداخت خسارت به کارگر خواهد بود.

در این ماده موارد ذیل مشمول حکم ماده قرار گرفته است:

۱- جلوگیری از حوادث قابل پیش‌بینی و یا ترمیم خسارتی که نتیجه‌ی حوادث مذکور است؛

۲- اعاده‌ی فعالیت کارگاه، در صورتی‌که فعالیت مذکور به علت بروز حادثه یا اتفاق طبیعی از قبیل سیل، زلزله یا اوضاع و احوال غیرقابل پیش‌بینی دیگر قطع شده باشد. در ماده‌ی ۶۱ ارجاع کار اضافی به کارگرانی که کار شبانه یا کارهای خطرناک و سخت و زیان‌آور انجام می‌دهند ممنوع اعلام شده است. تخلف از این مقرر با ضمانت اجرای کیفری (موضوع ماده‌ی ۱۷۶) مواجه خواهد شد.

اینک با توجه به آنچه در مورد ساعات کار در حوزه‌ی علم اقتصاد بیان گردید و

۹. موحّدیان، غلامرضا، حقوق کار (علمی - کاربردی)، تهران، انتشارات فکرسازان، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۰.

تطبيق آن با مقررات قانون کار می‌توان گفت که قانون‌گذار به جهت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی، ضمن مداخله در قرارداد کار، ساعات کار را محدود کرده و برای اضافه‌کاری در مواردی شرایط خاصی در نظر گرفته و در مواردی (مانند کارهای سخت و زیان‌آور و شبانه) آن را منع کرده است؛ دیگر این که در برخی موارد به منظور تاکید بیش‌تر بر ضرورت اعمال مقررات، ضمانت اجرای کیفری نیز پیش‌بینی کرده است.

هر چند اعمال محدودیت در ساعات کار با توجه به ملاحظات انسانی، اجتماعی، اقتصادی و تعهدات بین‌المللی در بسیاری از موارد قابل توجیه است، لکن در مورد ساعت کار کارگران نوجوان و مادران شیرده با توجه به این که دریافت مزد ایشان کامل می‌باشد، به لحاظ تمایل کارفرمایان به کاهش هزینه‌ها و نبود صرفه‌ی اقتصادی آن‌ها دست به اخراج یا عدم پذیرش این دسته از کارگران می‌زنند و لذا در واقع ملاحظات انسانی و اجتماعی به واسطه‌ی عدم تطابق با ملاحظات اقتصادی در نهایت منتهی به واکنش منفی کارفرمایان می‌شود. متأسفانه در قانون کار ایران تدبیر منطقی و صحیحی در این باره پیش‌بینی نشده است و با پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری، به جای ارایه‌ی راه‌حل مناسب برای مشکلات اقتصادی کارفرما موضع‌گیری منفی شده است؛ در حالی که قانون‌گذار می‌توانست با تمسک به تمهیداتی مانند معافیت مالیاتی، بیمه‌ای و امثال آن کارفرمایان را تشویق به همکاری در ملاحظات انسانی و اجتماعی کند.

تعیین تعطیلات و مرخصی‌ها

انسان‌ها به علل مختلف از جمله برای انجام امور معنوی، مذهبی، خانوادگی، جسمی و روحی، پس از فعالیت چند روزه نیاز به استفاده از تعطیلی دارند. کارگران نیز از این امر مستثنا نیستند و حمایت از نیروی کار در قبال فرسایش ناشی از کار مداوم و طولانی در حقوق کار مورد پذیرش قرار گرفته است. هم‌چنین در مذاهب مختلف برای انجام فرائض دینی، انجام امور بهداشتی، استراحت، دیدار اقوام و خویشان و غیره یک روز معین از هفته تعطیل اعلام شده است. از سوی دیگر استفاده از مرخصی نیز برای برآوردن نیازهای

اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و غیره مورد پذیرش قرار گرفته است. لذا در قوانین کار غالب کشورها و نیز مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی حق استفاده از تعطیلات و مرخصی‌ها مورد تاکید و تضمین قرار گرفته است.

جدای از ملاحظات انسانی و اجتماعی، استفاده از یک روز تعطیل در هفته و نیز مرخصی سالانه از جهات اقتصادی نیز قابل توجه است، زیرا به تجربه ثابت شده که خستگی زیاد موجب کاهش دقت کارگر گردیده و بر کیفیت تولید تاثیر منفی می‌گذارد. استفاده از روز تعطیل و مرخصی موجب می‌شود که کارگر ضمن تجدید قوای روحی و جسمی با دقت و انگیزه‌ی بیش‌تری به کار خود ادامه دهد و از استعدادهای بالقوه‌ی خود برای ارتقای سطح کیفیت کار استفاده‌ی بیش‌تری ببرد.^{۱۰}

اما آنچه در حوزه‌ی حقوق کار بیش‌تر مورد چالش قرار گرفته، پرداخت مزد در ایام تعطیل و مرخصی است. در ابتدا کارفرمایان در قبال این تعهد مقاومت نشان می‌دادند اما در حال حاضر با توجه به توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی و تعامل کارگران و حمایت دولت‌ها در کاهش و منطقی و متناسب کردن تعطیلات و مرخصی‌ها و پرداخت مزد در پاره‌ای از مرخصی‌ها از سوی سازمان‌های بیمه‌گر (مانند مرخصی استعلاجی) مقاومت قابل توجهی از سوی کارفرمایان به عمل نمی‌آید. البته در برخی کشورها مانند ایران که تعطیلات رسمی به علت کثرت مناسبت‌های مذهبی، ملی و سیاسی از حد قابل قبول و متناسب آن فراتر رفته است این امر تاثیر جدی بر اقتصاد داشته و حتی موجب دل‌سردی کارفرمایان از ورود به عرصه‌ی تولید و رقابت اقتصادی شده است.

قانون کار ایران در مبحث سوم از فصل سوم در مواد ۶۲ تا ۷۴ مقررات حاکم بر تعطیلات و مرخصی‌ها را بیان داشته است. به موجب ماده‌ی ۶۲: «روز جمعه، روز تعطیل هفتگی کارگران با استفاده از مزد می‌باشد». در ماده‌ی ۶۳ آمده است: «علاوه بر تعطیلات

۱۰. رنجبری، ابوالفضل، حقوق کار، تهران، مجمع علمی و فرهنگی، مجلد، ۱۳۷۷، ص. ۱۳۷.

رسمی کشور، روز کارگر (۱۱ اردیبهشت) نیز جزو تعطیلات رسمی کارگران به حساب می‌آید». در ماده‌ی ۶۴ مرخصی استحقاقی سالانه‌ی کارگران با استفاده از مزد و احتساب چهار روز جمعه، جمعا یک ماه اعلام شده و در ماده‌ی ۶۵ در کارهای سخت و زیان‌آور میزان مرخصی کارگران پنج هفته تعیین شده است. به‌علاوه در ماده‌ی ۷۳ کلیه‌ی کارگران در صورت ازدواج دایم و نیز در صورت فوت همسر، پدر، مادر و فرزندان حق برخورداری از سه روز مرخصی با استفاده از مزد را دارند.

با توجه به آن‌چه بیان شد ملاحظه می‌گردد که میزان تعطیلات و مرخصی‌ها در قانون کار ایران در حدی است که با احتساب بیست و شش روز مرخصی استحقاقی و پنجاه و دو روز تعطیلات پایان هفته و بیست و پنج روز تعطیلات رسمی در سال، روزهای کاری در سال به کم‌تر از دویست و شصت روز می‌رسد. این مدت خیلی کم‌تر از مدت مشابه در سایر کشورهای دنیا و از جمله کشورهای آسیای جنوب شرقی مانند ژاپن، مالزی و چین است و لذا این امر تأثیرات نامطلوب در تولید داشته و موجب افزایش هزینه‌ها، تورم و کاهش قدرت رقابت در عرصه‌ی بین‌المللی شده و از طرفی موجب تقلیل سرمایه‌گذاری و در نتیجه افزایش بیکاری، رکود در توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی خواهد شد. از این رو ضرورت دارد دولت با اتخاذ تصمیمات اصولی راه‌کاری مناسب در جهت تعدیل تعطیلات و مرخصی‌ها با لحاظ جوانب انسانی، اجتماعی و اقتصادی در پیش گیرد.

۲- قرارداد کار

یکی از موضوعات مهم و شاخص در قانون کار، قرارداد کار است که مقدمه و پایه‌ی اصلی ایجاد رابطه‌ی کاری بوده و حقوق و تعهدات کارگر و کارفرما بر اساس آن تعیین می‌شود.

از دید تاریخی در نظام حقوقی متکی بر فلسفه‌ی اصالت فرد و اقتصاد آزاد با توجه به اصل حاکمیت اراده، قرارداد کار مبنای حقوق و تعهدات طرفین محسوب می‌شود. از جهت حقوقی این مبنا در قانون مدنی ایران تحت عنوان اجاره‌ی اشخاص پذیرفته شده

است. اما در حقوق کار با توجه به این نگرش که تساوی حقوقی بدون تساوی اقتصادی مفهوم صحیح نخواهد داشت و اراده‌ی طرف قوی‌تر (کارفرما) بر طرف دیگر (کارگر) در عمل تحمیل خواهد شد و مقایسه‌ی کار انسان با کالا با کرامت ذاتی انسان ناسازگار می‌باشد، اعمال قواعد عام حاکم بر قراردادها نسبت به قرارداد کار پذیرفته نشده است و لذا در قانون کار نگاه دیگری به مقوله‌ی قرارداد کار شده است. به واقع دخالت قانون‌گذاران این قرارداد را از حالت قرارداد صرف خارج و مشمول قواعد آمره (الزام‌آور) نموده است. با مطالعه‌ی مجموع مواد قانونی می‌توان اهداف عمده‌ی ذیل را از دخالت دولت در قرارداد کار استنباط کرد:

- ۱- جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری با ایجاد نظم حقوقی در تنظیم قراردادهای کار و تضمین اجرای آن (هدف اجتماعی)؛
 - ۲- ایجاد انگیزه در کارگران برای مشارکت در امر تولید و پیشرفت صنعت جهت نیل به رشد اقتصادی و افزایش درآمد ملی (هدف اقتصادی)؛
 - ۳- ایجاد تعادل و توازن بین سرمایه و نیروی کار از طریق افزایش سطح مهارت‌های شغلی و تعادل بین دستمزد و ارزش افزوده (اهداف مشترک اقتصادی و اجتماعی).
- در رابطه با این پرسش که آیا دخالت دولت در روابط کار و از جمله انعقاد قرارداد کار ضرورت دارد یا خیر؟ پاسخ‌های متفاوتی داده شده است. در واقع این موضوع دهه‌های گذشته پیوسته مورد مناقشه و مباحثه‌ی مکاتب مختلف فردی و اجتماعی بوده است؛ مکاتب کلاسیک، تحقیقی، نئوکلاسیک‌ها و ... هر یک در این باره به تفصیل سخن رانده‌اند که برای رعایت اختصار از ورود به آن درمی‌گذریم. با توجه به تأسیس سازمان بین‌المللی کار به عنوان یکی از ارکان مهم سازمان ملل متحد و مصوبات متعدد این سازمان که تحت عنوان مقاوله‌نامه یا توصیه‌نامه می‌باشد و در واقع برآیندی از نظرات کشورهای عضو (بیش از یکصد و شصت کشور جهان) می‌باشد و متقابلاً در حقوق داخلی این کشورها وارد و نهادینه می‌شود، این نتیجه به دست می‌آید که امروزه دخالت کشورها در تنظیم و اجرای قرارداد کار یک امر عادی و پذیرفته شده است و تنها در حدود این دخالت

تفاوت وجود دارد. به هر رو در قانون کار ایران نیز این دخالت مشهود بوده که به شرح آتی بدان پرداخته و مورد نقد و ارزیابی قرار می‌گیرد:

- دخالت دولت در انعقاد قرارداد کار

آنچه در این جا مورد بحث قرار می‌گیرد اقداماتی است که دولت در راستای سیاست‌های خود در حوزه‌ی قانون کار معمول می‌دارد. این مداخلات عمدتاً خروج از چارچوب قواعد کلی و عمومی قراردادهاست که در قانون مدنی و بر مبنای اصل حاکمیت اراده و عدم مداخله‌ی دولت در امور خصوصی پیش‌بینی شده است.^{۱۱} در مواد ۸، ۹ و ۱۰ قانون کار، قرارداد کار تعریف و شرایط اساسی صحت آن و نکاتی که در قرارداد باید ذکر گردد بیان شده است که با مقایسه‌ی آن‌ها با مواد مربوطه در قانون مدنی (قواعد اساسی حاکم بر قراردادها) تفاوت چندانی دیده نمی‌شود، اما در ماده‌ی ۸ قانون کار مداخله‌ی دولت و آمریت قانون کار به‌خوبی مشهود است. در این ماده آمده است: «شروط مذکور در قرارداد کار یا تغییرات بعدی آن در صورتی نافذ خواهد بود که برای کارگر مزایایی کم‌تر از امتیازات مقرر در این قانون منظور ننماید».

بنابراین عنصر «رضایت» که در عقود مدنی یکی از شرایط اساسی صحت محسوب می‌شود، در حقوق کار به‌ویژه در ماده‌ی ۸ قانون کار برای حمایت از کارگر نادیده گرفته شده و توافق کارگر و کارفرما چنانچه کم‌تر از حداقل‌های مقرر در قانون کار باشد فاقد اعتبار حقوقی است و مواد آمره‌ی قانون کار جای‌گزین آن خواهد شد.^{۱۲}

هم‌چنین ممکن است در قرارداد کار، کارفرما از تعهداتی که در قانون کار به‌عهده‌ی وی می‌باشد تبری جسته باشد مثلاً در مورد تامین بهداشت، حفاظت و ایمنی کارگر خود را

۱۱. کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادها، جلد دوم، انتشارات به نشر، ۱۳۶۶، صص. ۴۱-۱.

۱۲. عراقی، سیدعزت‌الله، حقوق کار (۱)، مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۶، ص. ۱۹۱.

مسئول نداند که باز هم مطابق ماده‌ی ۸ قانون کار و دیگر مواد آمره‌ی این قانون، این شروط به دلیل تعارض با حقوق و منافع کارگر و یا برخورد با قوانین آمره و نظم عمومی نافذ نخواهد بود.

مثال دیگر تعیین دستمزد کم‌تر از حداقل مزد تعیین شده از سوی شورای عالی کار می‌باشد، که در این صورت حداقل دستمزد قانونی جای‌گزین مزد تعیین شده در قرارداد کار خواهد شد.

با توجه به مطالب فوق اهمیت مداخله‌ی دولت در قراردادهای کار مشخص می‌شود. بنابراین با عنایت به ملاحظات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی موجود در جامعه‌ی ایران و ضرورت ایجاد تعامل بین سرمایه و نیروی کار و کاهش هزینه‌های تولید و افزایش تولید ملی ضرورت دارد مراجع تصمیم‌گیر در حوزه‌ی قانون کار (مانند هیئت وزیران، شورای عالی کار، شورای عالی حفاظت فنی) به نحوی اقدام کنند که ضمن حفظ حقوق کارگران و کارفرمایان، زمینه‌ی ایجاد تعادل در بازار کار و کاهش نرخ بیکاری و مقابله با تورم فراهم آید. بدیهی است چنان‌چه این اقدامات سنجیده و متناسب با اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی صورت پذیرد، امکان کاهش هزینه‌های تولید، ایجاد فضای رقابت سالم، افزایش تولید ملی و نیز ارتقای سطح رفاه جامعه فراهم خواهد شد.

- دخالت دولت در اجرای قرارداد کار

پس از انعقاد قرارداد کار به کیفیتی که آمد، حقوق و تعهدات طرفین یعنی کارگر و کارفرما باید به مورد اجرا گذارده شود.

مطابق ماده‌ی ۲۱۹ قانون مدنی، قراردادهای خصوصی بین متعاملین و قائم‌مقام قانونی آنها لازم‌الاتباع است مگر این‌که با رضایت طرفین اقاله و یا به علت قانونی فسخ شود. اما قانون کار به منظور ایجاد اطمینان، امنیت و ثبات شغلی کارگران در ماده‌ی ۱۲ با تضمین ادامه‌ی کار کارگران، کارفرمای جدید را ملزم به حفظ سوابق شغلی کارگران و استمرار قرارداد کار سابق نموده است. این ماده بیان می‌دارد:

«هر نوع تغییر حقوقی در وضع مالکیت کارگاه، از قبیل فروش یا انتقال به هر شکل، تغییر نوع تولید، ادغام در موسسه‌ی دیگر، ملی شدن کارگاه، فوت مالک و امثال این‌ها، در رابطه‌ی قراردادی کارگرانی که قراردادشان قطعیت یافته است موثر نمی‌باشد و کارفرمای جدید، قائم‌مقام تعهدات و حقوق کارفرمای سابق خواهد بود».

ملاحظه می‌شود که در این ماده قانون‌گذار کارگاه را شخصیتی مستمر و مستقل از کارفرما فرض کرده که با تغییر و یا فوت وی، قرارداد کار منحل نمی‌شود و حقوق کارگر به قوت سابق باقی خواهد ماند. در ماده‌ی ۱۴۵ قانون کار نیز آمده است: «فوت کارفرما و یا تغییر مالکیت وی، در اجرای پیمان دسته‌جمعی کار موثر نمی‌باشد و چنان‌چه کار استمرار داشته باشد، کارفرمای جدید قائم‌مقام کارفرمای قدیم محسوب خواهد شد». از دیگر مداخلات دولت در اجرای قرارداد کار، تبصره‌ی دو ماده‌ی ۷ قانون کار است. مطابق این تبصره «در کارهایی که طبیعت آن‌ها جنبه‌ی مستمر دارد، در صورتی که مدتی در قرارداد کار ذکر نشود، قرارداد دایمی تلقی می‌شود».

در حالی که عدم ذکر مدت در قرارداد اجاره‌ی اشخاص در قانون مدنی می‌تواند ضمانت اجرای بطلان عقد را به همراه داشته باشد^{۱۳}، در قانون کار نه تنها چنین قراردادی صحیح تلقی می‌شود بلکه این قرارداد؛ چنان‌چه ماهیت کار همیشگی و پیوسته باشد؛ دایمی تلقی خواهد شد.

مورد دیگر مداخله‌ی دولت در اجرای قرارداد کار، در مورد کارهای سخت و زیان‌آور و زیرزمینی است. تعیین این کارها برابر تبصره‌ی ماده‌ی ۵۲ به موجب آیین‌نامه‌ای است که مشترکاً توسط شورای عالی کار و شورای حفاظت فنی تهیه و به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی می‌رسد. چون تشخیص کارهای مذکور موجب می‌گردد که وضعیت قرارداد کار از حیث حقوقی و تعهدات طرفین تغییر اساسی نماید و به‌طور مثال میزان

۱۳ - امامی، سیدحسن، حقوق مدنی، جلد دوم، انتشارات اسلامیه، ۱۳۷۷، ص. ۱۳.

ساعات کار از چهل و چهار ساعت در هفته به سی و شش ساعت تقلیل و مرخصی سالیانه از یک ماه به پنج هفته افزایش یابد لذا مداخله‌ی دولت در این باره می‌تواند منجر به افزایش هزینه‌های تولید و دیگر آثار نامطلوب اقتصادی گردد.

بنابراین با توجه به اهمیت مداخله‌ی دولت در اجرای قرارداد کار و آثار و تبعات اقتصادی آن لازم است در جهت رعایت ملاحظات اقتصادی و اجتماعی و با توجه به اوضاع و احوال حاکم بر کشور تحول شایانی در این خصوص صورت پذیرد؛ برای مثال اجرای مواد ۱۲ و ۱۴۵ قانون کار تعهدات سنگینی را بر عهده‌ی خریداران واحدهای تولیدی می‌گذارد و اینک که گسترش خصوصی‌سازی مطابق قوانین برنامه‌ی توسعه در راس امور اقتصادی دولت است بدیهی است که مقررات مذکور مانعی جدی در کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری واحدهای تولیدی به بخش خصوصی محسوب می‌شود و در نتیجه توسعه‌ی سرمایه‌گذاری خصوصی و ایجاد تحول و نوسازی در صنعت کشور دچار چالش جدی می‌شود. از طرف دیگر ثبات و امنیت شغلی کارگران منوط به رعایت ملاحظات اجتماعی و ایجاد تنگناهای اقتصادی است و در این جا نقش مدیریتی دولت و استفاده از ابتکار و خلاقیت مانند استفاده از ابزارهای داوطلبانه و مشارکتی نظیر ایجاد شرکت‌های تعاونی کارمندی و کارگری و واگذاری پلکانی و تدریجی سهام کارخانجات و ایجاد فضای رقابتی در سرمایه‌گذاری و حمایت‌های اصولی می‌تواند راه‌گشای بسیاری از مشکلات موجود باشد.^{۱۴}

- دخالت دولت در تعلیق قرارداد کار

تعلیق قرارداد کار از لحاظ حقوقی یعنی متوقف شدن موقت اجرای تعهدات یک یا

۱۴. هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین (نگرش راهبردی، سیر اندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها)، ترجمه‌ی سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، تهران، انتشارات مروارید، چاپ ششم، ۱۳۸۴، صص. ۲۶۹-۲۶۴.

هر دو طرف رابطه‌ی کار، که ممکن است قهری یا اختیاری باشد؛ حوادثی مانند بیماری کارگر، وقوع جنگ، ایجاد مشکلات فنی در کارگاه یا روی دادهای طبیعی مانند سیل، زلزله و تخریب کارگاه (در صورتی که امکان اجرای قرارداد کار را به طور کلی و دایمی از بین نبرد) و یا اموری مانند اعزام کارگر به خدمت وظیفه، ادامه‌ی تحصیل کارگر و اعتصاب کارگری و تعطیلی کارگاه از سوی کارفرما می‌تواند از موارد تعلیق قرارداد کار محسوب شود.

به اعتقاد برخی نویسندگان^{۱۵} «تعلیق یک وضعیت حقوقی است که بقای قرارداد کار را تضمین می‌کند و عدم اجرای تعهدهای مورد تعلیق را مشروع می‌دارد». بر این اساس قرارداد کار اصولاً به اعتبار خود باقی می‌ماند، ولی انجام کار به طور موقت به حال تعلیق در می‌آید.

مبحث دوم از فصل دوم قانون کار (مواد ۱۴ تا ۲۰) به تعلیق قرارداد کار اختصاص دارد. به موجب ماده‌ی ۱۴ «چنانچه به واسطه‌ی امور مذکور در مواد آتی انجام تعهدات یکی از طرفین موقتاً متوقف شود، قرارداد کار به حالت تعلیق در می‌آید و پس از رفع آنها قرارداد کار با احتساب سابقه‌ی خدمت (از لحاظ بازنشستگی و افزایش مزد) به حالت اول بر می‌گردد». با بررسی این مواد قانونی ملاحظه می‌شود که قانون‌گذار به منظور حفظ امنیت شغلی و حفظ ارتباط بین کارگر و کارفرما نسبت به پیش‌بینی نهاد تعلیق اقدام نموده است.

در مواد ۱۵ به بعد موارد تعلیق که عمدتاً شامل بیکاری قهری، اعزام کارگر به خدمت نظام وظیفه، شرکت داوطلبانه‌ی وی در جبهه، مرخصی‌های بدون حقوق، زایمان، بیماری کارگر و توقیف وی از سوی مراجع قضایی به سبب شکایت کارفرما و یا دیگران می‌باشد ذکر و احکام آن بیان شده است. به موجب ماده‌ی ۲۹ چنانچه بنا به تشخیص مرجع حل

۱۵. عراقی، سیدعزت اله، حقوق کار (۱)، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۲۳۵.

اختلاف کارفرما مسبب تعلیق قرارداد کار شناخته شود کارگر استحقاق دریافت خسارت را خواهد داشت و در غیر این صورت مطابق تبصره‌ی ماده‌ی ۳۰ تامین معاش کارگر از طریق صندوق بیمه‌ی بیکاری و بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی به عهده‌ی دولت خواهد بود. مهلت مراجعه‌ی کارگر پس از رفع حالت تعلیق در موردی که خدمت وظیفه پایان پذیرفته دو ماه و در سایر موارد حداکثر سی روز است. چنانچه کارفرما از اشتغال مجدد کارگر جلوگیری کند، این عمل در حکم اخراج غیرقانونی محسوب می‌شود و کارگر مستحق دریافت حق سنوات به ازای هر سال یک ماه آخرین حقوق خواهد بود. از سوی دیگر چنانچه کارگر ظرف مواعد یاد شده برای انجام کار به کارفرما مراجعه نکند و یا ظرف مهلت سی روز از خودداری کارفرما از پذیرش وی به هیئت تشخیص مراجعه نکند مستعفی شناخته می‌شود.

در بیان تحلیل اقتصادی مباحث مربوط به تعلیق قرارداد کار در قانون کار ایران، انتقاداتی به نظر می‌رسد که به طور اختصار به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱- احتساب سابقه‌ی خدمت و در نتیجه افزایش حقوق کارگران در مدت تعلیق، در مواردی که کارفرما مسبب تعلیق قرارداد نبوده، باعث می‌شود هزینه‌های تعلیق بدون هیچ مبنایی به کارفرما تحمیل شود که این موجب افزایش هزینه‌های تولید و رغبت کم‌تر کارفرمایان به سرمایه‌گذاری و کاهش اشتغال خواهد شد و لذا بهتر است دولت در اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی هزینه‌های چنین مواردی را راسا متقبل شود.

۲- الزام کارفرما به حفظ جایگاه شغلی کارگر و پذیرش او پس از رفع تعلیق، در مواردی که کارفرما مسبب تعلیق نبوده (مانند توقیف کارگر به سبب شکایت غیر و یا اعزام کارگر به خدمت نظام وظیفه و یا شرکت داوطلبانه‌ی او در جبهه) موجب تحمیل هزینه‌های ناخواسته به کارفرما و محدودیت وی در ادامه‌ی تولید می‌شود.

۳- الزام کارفرما به پرداخت حداقل پانجاه درصد از حقوق ماهیانه به خانواده‌ی کارگری که به سبب شکایت وی توقیف شده است (تبصره‌ی یک ماده‌ی ۱۸) مادام که حکم محکومیت کارگر صادر نشده موجب تحمیل هزینه‌های مضاعف به کارفرما و

افزایش قیمت تولیدات می‌شود، زیرا اولاً طول مدت رسیدگی مراجع قضایی از اختیار کارفرما خارج است و ثانياً در صورت صدور حکم محکومیت کارگر متهم، عودت هزینه‌های پرداختی کارفرما عملاً میسر نمی‌باشد.^{۱۶}

- دخالت دولت در خاتمه‌ی قرارداد کار

نظر به این که ثبات و امنیت شغلی کارگران امروزه از مباحث مربوط به حقوق بنیادین کار محسوب می‌شود، اسناد بین‌المللی مربوط به کار (مقاوله‌نامه‌ها، معاهدات و...) و حقوق داخلی کشورها چه در قانون اساسی و چه در قوانین عادی با حساسیت خاصی به موضوع پایان قرارداد کار پرداخته‌اند.^{۱۷} از طرفی با توجه به اهمیت قضیه برای کارفرمایان و کارگران و آثار اقتصادی و اجتماعی مهمی که دربر دارد از جمله ایجاد اشتغال پایدار، تقلیل یا افزایش بیکاری، ارتباط با حجم سرمایه‌گذاری و فعالیت کارفرمایان در امر تولید، تعیین قیمت و هزینه‌ی تمام شده‌ی کالا، تاثیر در رقابت اقتصادی و امکان تغییر در ساختار تولید و به روز نمودن صنایع و تقلیل یا افزایش تورم و کنترل بحران‌های اجتماعی و اقتصادی و دیگر موضوعات مرتبط با آن، هر گونه اقدامی از سوی دولت‌ها در توسعه یا تحدید موارد خاتمه‌ی کار همواره با چالش‌های جدی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی همراه می‌باشد. از سویی گروه‌های کارفرمایی بر عدم مداخله‌ی دولت‌ها در این زمینه و امکان ارادی خاتمه‌ی قرارداد کار بر اساس قراردادهای خصوصی اصرار دارند و محدودیت در این زمینه را مانع جدی در توسعه‌ی سرمایه‌گذاری و موجب افزایش هزینه‌ی تولید و کاهش قدرت رقابت اقتصادی و ضرر جامعه به‌ویژه مصرف‌کنندگان و افزایش بیکاری می‌دانند. از سوی دیگر گروه‌های کارگری خواهان ثبات و امنیت شغلی و محدود شدن کارفرمایان در خاتمه‌ی قرارداد کار و تضمین آینده‌ی شغلی خود می‌باشند. به هر صورت

۱۶. براتی‌نیا، پیشین، ص. ۶۲.

۱۷. عراقی، سیدعزت اله، حقوق بین‌المللی کار، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۷، ص. ۵۲۰.

ملاحظات اجتماعی و اقتصادی در باره‌ی خاتمه‌ی قرارداد کار به‌طور جدی یکدیگر را به چالش کشیده‌اند و لذا در هر کشوری دولت‌ها به فراخور خط‌مشی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود با این امر برخورد کرده‌اند. مکاتب مختلف حقوقی و اقتصادی نیز در این زمینه نظرات مختلف ابراز داشته‌اند که از تلاش مکاتب معتقد به اصالت فرد تا اصالت جامعه می‌توان نتایج مختلفی را به دست آورد. به هر رو برای رعایت اختصار تنها واقعیت‌های عینی موجود قانون کار ایران را مورد توجه قرار می‌دهیم.

قانون کار ایران در ماده‌ی ۲۱ به خاتمه‌ی قرارداد کار پرداخته است. در این ماده آمده است:

«قرارداد کار به یکی از طرق زیر خاتمه می‌یابد:

الف - فوت کارگر؛

ب - بازنشستگی کارگر؛

ج - از کار افتادگی کلی کارگر؛

د - انقضای مدت در قراردادهای کار با مدت موقت و عدم تجدید صریح یا ضمنی

آن؛

ه - پایان کار در قراردادهایی که مربوط به کار معین است؛

و - استعفای کارگر؛

ز - فسخ قرارداد کار به نحوی که در متن قرارداد پیش‌بینی شده است؛

ح - کاهش تولید و تغییرات ساختاری در اثر شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و

لزوم تغییرات گسترده در فناوری مطابق با مفاد ماده‌ی (۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات و تسهیل نوسازی صنایع کشور.^{۱۸}

۱۸. بندهای (ز) و (ح) به موجب قانون آزمایشی «رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» مصوب ۱۳۸۷/۸/۵ به ماده‌ی ۲۱ اضافه شده است.

تبصره - کارگری که استعفا می‌کند موظف است یک ماه به کار خود ادامه داده و بدو استعفای خود را کتبا به کارفرما اطلاع دهد و در صورتی که حداکثر ظرف مدت پانزده روز انصراف خود را کتبا به کارفرما اطلاع دهد، استعفای وی منتفی تلقی می‌شود و کارگر موظف است رونوشت استعفا و انصراف از آن را به شورای اسلامی کارگاه و یا انجمن صنفی و یا نماینده‌ی کارگران تحویل دهد».

در مورد فوت، از کار افتادگی کلی و بازنشستگی کارگر که از موارد خاتمه‌ی قرارداد کار می‌باشد با توجه به ماهیت موضوعات یادشده و لحاظ این که با منافع طرفین قرارداد کار و وضعیت اقتصادی و اجتماعی آن‌ها معارضه ندارند، چالش جدی وجود ندارد هر چند تقلیل سن بازنشستگی چنانچه منجر به افزایش حق بیمه‌ی پرداختی از سوی کارگران و کارفرمایان شود می‌تواند اعتراضاتی را در پی داشته باشد.

در مورد پایان کار در قراردادهای کار معین (پروژه‌ای) نیز با توجه به از بین رفتن زمینه‌ی فعالیت و اتمام کار کارفرما و کارگر، هر چند برای کارگران جست و جوی کار جدید مشکلاتی خواهد داشت و در این خصوص توقع ایشان متوجه دولت و اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی و پوشش بیمه‌ی بیکاری می‌باشد، علی‌الاصول با توجه به وضعیت کارفرما و قرارداد کار که از قبل محدود بوده است در جامعه با نارضایتی جدی مواجه نخواهیم شد. در مورد استعفای کارگر (حق فسخ یک‌جانبه قرارداد کار) نیز با توجه به درصد بالای بیکاری و حجم انبوه بیکاران آماده به کار در بازار، از سوی کارفرمایان اعتراض چندانی وجود ندارد.

چالش جدی میان منافع کارگران و کارفرمایان متوجه قراردادهای موقت و نیز اخراج کارگران از سوی کارفرمایان (فسخ یک‌جانبه‌ی قرارداد کار از سوی کارفرما) می‌باشد. در قانون کار ایران اجازه‌ی فسخ یک‌جانبه‌ی قرارداد کار غیرموقت (دایم) تحت عنوان استعفا به کارگر داده شده است اما فسخ قرارداد کار از سوی کارفرما که تحت عنوان اخراج تبلور عینی می‌یابد تحت شرایط و ضوابط خاصی در ماده‌ی ۲۷ قانون کار اجازه داده شده است. این ماده بیان می‌دارد:

«هرگاه کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزد و یا آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی، نقض کند، کارفرما حق دارد در صورت اعلام نظر مثبت شورای اسلامی کار علاوه بر مطالبات و حقوق معوقه به نسبت هر سال سابقه‌ی کار معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر را به عنوان حق سنوات به وی پرداخته و قرارداد کار را فسخ نماید. در واحدهایی که فاقد شورای اسلامی کار هستند نظر مثبت انجمن صنفی لازم است. در هر مورد از موارد یادشده اگر مسئله با توافق حل نشده به هیئت تشخیص ارجاع و در صورت عدم حل اختلاف از طریق هیئت حل اختلاف رسیدگی و اقدام خواهد شد. در مدت رسیدگی مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به حالت تعلیق در می‌آید».

در تبصره‌ی یک این ماده آمده است: «کارگاه‌هایی که مشمول قانون شورای اسلامی کار^{۱۹} نبوده و شورای اسلامی کار و یا انجمن صنفی در آن تشکیل نگردیده باشد یا فاقد نماینده‌ی کارگر باشند اعلام نظر مثبت هیئت تشخیص (موضوع ماده‌ی ۱۵۸ این قانون) در فسخ قرارداد کار الزامی است».

در ماده‌ی ۲۸ قانون کار نیز قانون‌گذار نوعی مصونیت شغلی به نمایندگان قانونی کارگران و اعضای شورای اسلامی کار و داوطلبان واجد شرایط نمایندگی کارگران و شورای اسلامی کار در مراحل انتخاب داده و اجازه‌ی فعالیت ایشان را در صورت اخراج تا قبل از اعلام نظر قطعی مراجع حل اختلاف داده است.

اینک با بررسی آنچه در مواد ۲۷ و ۲۸ قانون کار آمده باید گفت کارفرما برای فسخ یک‌جانبه‌ی قرارداد کار تحت عنوان اخراج با موانع جدی و شرایط دشواری مواجه است و ترتیباتی که قانون‌گذار برای اعمال حق اخراج از سوی کارفرما پیش‌بینی کرده در واقع سخت‌گیری و نظر منفی قانون‌گذار را در این باره نشان می‌دهد. بدیهی است اثبات موارد قصور کارگر یا نقض مکرر آیین‌نامه‌های انضباط کار از سوی وی که به‌عهده‌ی کارفرما

۱۹. قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳.

گذارده شده هرچند غیرممکن نمی‌باشد اما دشوار است. به هر صورت درگیر کردن کارفرما در یک فرآیند پیچیده و ناهموار و طی مراحل حل اختلاف حتی در صورت موفقیت کارفرما، الزام وی به پرداخت کلیه مطالبات کارگر و از جمله حق سنوات به نسبت هر سال سابقه کار، یک ماه آخرین حقوق، در عمل منتهی به اتخاذ روش‌های دیگر از سوی کارفرما و از جمله عدم به کارگیری کارگران غیرموقت (دایمی) و کاهش سرمایه‌گذاری و اشتغال می‌گردد. لذا بهتر است قانون‌گذار با پذیرش مسئولیت‌های اساسی خود مذکور در اصل ۲۹ قانون اساسی ضمن گسترش تامین اجتماعی و تضمین امنیت و آینده‌ی شغلی کارگران، اختیارات بیش‌تری را برای کارفرمایان در رابطه با قطع ارتباط قراردادی^{۲۰} با کارگران متخلف، در نظر گیرد و چنان‌چه کارفرمایان قادر به همکاری با کارگران خاصی نباشند با روش‌های آشتی‌جویانه‌ی داوری و لزوم پرداخت خسارت اخراج در مواقعی که اخراج ناموجه است (همانند قانون کار ۱۳۳۷) نسبت به حل و فصل قضیه اقدام شود.

لذا از لحاظ اقتصادی روش منظور در مواد ۲۷ و ۲۸ قانون کار در وضعیت فعلی نگران‌کننده و مانع جدی در به کارگیری کارگران غیرموقت و موجب گسترش قراردادهای موقت و عدم ثبات شغلی کارگران می‌باشد.

در پایان متذکر می‌شود که موارد خاتمه‌ی قرارداد کار در ماده‌ی ۲۱ جامع و کامل نبوده و مواردی مانند بازخریدی (اقاله)، استعفای کارگر بدون رعایت تشریفات (ترک کار)، اخراج از سوی کارفرما که به تایید مراجع قانونی رسیده و انحلال قرارداد کار مانند از بین رفتن کلی و غیرقابل بازگشت کارگاه در آن لحاظ نشده که نیاز به اصلاح قانون می‌باشد.

۲۰. البته با الحاق بند (ز) به ماده‌ی ۲۱ قانون کار که به موجب قانون آزمایشی رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۷/۸/۵ صورت پذیرفته است تا حدودی این مشکل قابل رفع می‌باشد.

۳- آموزش

بدون تردید بهبود و توسعه منابع انسانی از ارکان مهم توسعه پایدار به‌شمار می‌آید. در واقع تقویت قدرت خلاقیت و ابتکار کارگران به نحوی که آن‌ها را از نگاه ابزاری به جایگاه واقعی انسان که منبع تولید و تفکر می‌باشد سوق دهد از وظایف اساسی دولت-هاست و در این ره‌گذر سرمایه‌گذاری در بخش توسعه نیروی انسانی و آموزش مهارت-های فنی و حرفه‌ای و ارتقای سطح آن در ابعاد کمی و کیفی از اهمیت شایانی برخوردار است.

امروزه دسترسی آزاد به اطلاعات به عنوان یکی از ملاک‌های توسعه هر کشور ارزیابی می‌شود و لذا آگاهی، به میزان تولید و بازار توزیع و مصرف در کشورها عاملی مهم و تعیین‌کننده در توسعه روابط اقتصادی محسوب می‌شود. در این بین مفهوم سرمایه از عوامل مادی مانند ساختمان، فن‌آوری و ابزار به ظرفیت‌سازی موثر در مبادله اطلاعات و تخصص مبدل شده و از این رو نقش نیروی انسانی ماهر و متخصص از عوامل مهم بستر ساز برای توسعه پایدار می‌باشد.

از سوی دیگر تقسیم بازار کار به دو بخش بازار کار اولیه و ثانویه نتایج منفی در توسعه منابع انسانی و بهبود شرایط آن داشته است، زیرا بازار کار اولیه در مقایسه با بازار کار ثانویه از ثبات شغلی بیش‌تر و حقوق و مزایای بالاتری برخوردار است و این امر موجب می‌شود که نیروی کار در بازار کار ثانویه به لحاظ خطرپذیری بیش‌تر که ناشی از وجود فضای رقابتی و پایین بودن دستمزدها و مبهم بودن آتیه‌ی آن و نگرانی از آینده‌ی شغلی و مباحثی مانند از کارافتادگی و بازنشستگی می‌باشد تمایل چندانی به حضور در این بازار نشان ندهد. این امر موجب شده تا دولت‌ها علاوه بر تمهیدات دیگر، به منظور رفع مشکلات موجود و بهبود شرایط کارگران، آموزش و تقویت مهارت‌های شغلی را مورد حمایت قرار داده و از این طریق شکاف و دوگانگی موجود میان بازار کار اولیه و ثانویه را به حداقل خود برسانند.

مبحث اول از فصل پنجم قانون کار ایران در مواد ۱۰۷ تا ۱۱۸ به موضوعات مربوط به آموزش و کارآموزی اختصاص دارد. در ماده‌ی ۱۰۷ و تبصره‌ی آن آمده است: «در اجرای اهداف قانون اساسی و به منظور اشتغال مولد و مستمر جویندگان کار و نیز بالا بردن دانش فنی کارگران، وزارت کار و امور اجتماعی مکلف است امکانات آموزشی لازم را فراهم سازد.

تبصره - وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذینفع موظف به همکاری‌های لازم با وزارت کار و امور اجتماعی می‌باشند».

در ماده‌ی ۱۰۸ مراکز کارآموزی که ایجاد آن‌ها بر عهده‌ی وزارت کار و امور اجتماعی گذارده شده، در چهار گروه دسته‌بندی شده‌اند:

- ۱- مراکز کارآموزی پایه برای آموزش کارگران و کارجویان غیرماهر؛
- ۲- مراکز کارآموزی تکمیل مهارت و تخصص‌های موردی برای بازآموزی، ارتقای مهارت و تعلیم تخصص‌های پیشرفته به کارگران و کارجویان نیمه‌ماهر، ماهر و مربیان آموزش حرفه‌ای؛
- ۳- مراکز تربیت مربی برای آموزش مربیان مراکز کارآموزی؛
- ۴- مراکز کارآموزی خاص معلولین و جانبازان.

به موجب ماده‌ی ۱۱۰ واحدهای صنعتی، تولیدی و خدماتی مکلف شده‌اند به منظور مشارکت در آموزش کارگران ماهر و نیمه‌ماهر مورد نیاز خویش مراکز آموزشی جوار کارگاه و یا بین کارگاهی تاسیس کنند. همچنین ماده ۱۱۱ تاسیس آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد را به منظور آموزش صنعت یا حرفه‌ی معین توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی در صورت کسب پروانه از وزارت کار و امور اجتماعی مجاز اعلام داشته است.

در مواد ۱۱۲ تا ۱۱۸ قانون‌گذار ضمن شمارش اقسام کارآموزی به بیان حقوق و تکالیف کارآموزان و کارفرمایان و شرایط کارآموزی پرداخته است؛ از جمله کارآموزانی که به موجب قرارداد کارآموزی به منظور فراگرفتن حرفه‌ای خاص، برای مدت معین که زاید بر سه سال نباشد در کارگاهی به کارآموزی توأم با کار اشتغال دارند. سن این

کارآموزان نباید کم‌تر از پانزده سال و بیش از هیجده سال باشد و شرایط پذیرش حقوق و تکالیف آن‌ها با پیشنهاد شورای عالی و تصویب وزیر کار و امور اجتماعی تعیین می‌شود. کارگرانی که مطابق توافق کتبی منعقدۀ با کارفرما به مراکز کارآموزی جهت فراگرفتن حرفه‌ای خاص، بازآموزی یا ارتقای مهارت در مدت معین معرفی می‌شوند حقوق ذیل در نظر گرفته شده است:

- ۱- رابطه‌ی استخدامی کارگر در مدت کارآموزی قطع نمی‌شود و این مدت از هر لحاظ جزو سوابق کارگر محسوب می‌شود؛
 - ۲- مزد کارگر در مدت کارآموزی از مزد ثابت و یا مزد مبنا کم‌تر نخواهد بود؛
 - ۳- مزایای غیرنقدی، کمک‌ها و فوق‌العاده‌هایی که برای جبران هزینه‌ی زندگی و مسئولیت‌های خانوادگی به کارگر پرداخت می‌شود، در دوره‌ی کارآموزی هم‌چنان پرداخت خواهد شد؛
 - ۴- چنان‌چه کارفرما قبل از پایان مدت، بدون دلیل موجه مانع ادامۀ کارآموزی شود و از این طریق خسارتی به کارگر وارد شود، کارگر حق مراجعه به مراجع حل اختلاف کار و مطالبه‌ی خسارت را دارد.
- در مقابل این حقوق، قانون‌گذار در ماده‌ی ۱۱۴ تکالیفی نیز برای کارآموزان مقرر داشته است:
- ۱- تا پایان مدت مقرر به کارآموزی بپردازد و به طور منظم در برنامه‌های کارآموزی شرکت کند و مقررات و آیین‌نامه‌های واحد آموزشی را مراعات کرده و دوره‌ی کارآموزی را با موفقیت به پایان برساند؛
 - ۲- پس از طی دوره‌ی کارآموزی، حداقل دو برابر مدت کارآموزی در همان کارگاه مشغول به کار شود؛
 - ۳- در صورتی که کارآموز پس از پایان کارآموزی حاضر به ادامۀ کار در کارگاه نباشد، در صورت مطالبه‌ی کارفرما بر اساس رای مراجع حل اختلاف کار ملزم به پرداخت خسارت خواهد بود.

حال با توجه به آنچه آمد، در ارزیابی آثار اقتصادی اجرای تصمیمات دولت در عرصه‌ی آموزش مهارت‌های شغلی و ارتقای سطح کیفی و کمی آن باید اذعان داشت که تحمیل هزینه‌های سنگین آموزشی به کارفرمایان از بعد اقتصادی آثار زیان‌باری برای ایشان خواهد داشت، زیرا افزایش کارایی، ارتقای بهره‌وری و روزآمد کردن دانش کارگران نیازمند تدارک لوازمی است که تنها در حوزه‌ی اقتصاد نمی‌توان آن را تدارک نمود و نیازمند زیرساخت‌های ارتباطی و شاهره‌های اطلاعاتی و ارتباط مستمر و فراگیر با مراکز آموزشی و پژوهشی و به‌طور خلاصه سرمایه‌گذاری کلان در بخش‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است که باید با کمک و نظارت توانمند دولت همراه و به‌وسیله‌ی بخش خصوصی به مورد اجرا گذارده شود. لذا پرداختن به مقوله‌ی آموزش مهارت‌های حرفه‌ای بدون توجه به ابعاد و محتوی آن و نگاه سنتی به این مبحث، به‌ویژه در عصر کنونی که توسعه‌ی علوم و فن‌آوری در حد غیرقابل‌تصور فزونی یافته و رقابت در دسترسی به اطلاعات، حوزه‌های مختلف علمی را در عرصه‌های جهانی درنور دیده است نمی‌تواند راه‌حل مناسبی برای رفع مشکلات این بخش باشد.

اکنون که کشور ایران در آستانه‌ی عصر فراصنعتی شدن است باید با ارتقای سطح آموزش کارگران و افزایش تولیدات هم‌زمان میان توسعه‌ی نیروی انسانی و توسعه‌ی فن-آوری تعادل برقرار نمود تا بتوانیم جایگاه اصلی خود را در اقتصاد جهانی باز یافته و در منافع جهانی شدن اقتصاد سهم واقعی خود را برداشت نماییم.

۴- اشتغال

اشتغال از مباحث مهم و شاخص در حوزه‌های فرهنگ، سیاست، اقتصاد و علوم اجتماعی است و نقش فرابخشی آن در حوزه‌ی مدیریت کشور بر کسی پوشیده نیست.^{۲۱}

۲۱. فرج پور، مجید، فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ایران، تهران، نشر خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۳، ص. ۲۱۹.

تحقق اهداف کمی و کیفی اشتغال در برنامه‌های کلان نیازمند ایجاد سازوکار اجرایی گسترده در کلیه‌ی شئون کشور است و انتظار نیل به اهداف مذکور از طریق قانونی خاص مانند قانون کار و یا دستگاهی ویژه مانند وزارت کار و امور اجتماعی، منطقی و متناسب با نیازها و خواسته‌ها نیست. علاوه بر این با کوچک شدن جامعه‌ی جهانی که حاصل شرایط اقتصاد جهانی و تاسیس اتحادیه‌های منطقه‌ای است و نیز با حذف مرزهای جغرافیایی که مهاجرت افراد را تقویت کرده مقوله‌ی اشتغال به یک بحث جهانی مبدل شده که هر کشوری به فراخور وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و نیازهای موجود با آن برخورد دارد.^{۲۲}

برای مثال در کشورهای مدرن و دارای فن‌آوری پیشرفته نیروهای ماهر و متخصص امکان جذب بیش‌تری دارند و در زمینه‌ی جذب این افراد سیاست‌های انبساطی اعمال می‌شود. در مقابل در کشورهای در حال توسعه به لحاظ پایین بودن سطح رشد اقتصادی و محرومیت از فن‌آوری اطلاعات، نیروهای ماهر و متخصص کم‌تر جذب شده و به‌علت اعمال سیاست‌های انقباضی در به‌کارگیری این نیروها موفقیت چندانی حاصل نمی‌شود. قانون کار در مباحث دوم و سوم از فصل پنجم به «اشتغال» و «اشتغال اتباع خارجه» پرداخته است. آنچه از ماده‌ی ۱۱۹ استناد می‌شود تنها تکلیف وزارت کار و امور اجتماعی برای ایجاد مراکز خدمات اشتغال در سراسر کشور است نه ایجاد اشتغال؛ و لذا در قانون کار تنها دولت (وزارت کار) وظیفه‌ای خدماتی به عهده گرفته نه تولید شغل و کار. در ادامه‌ی ماده‌ی ۱۱۹ آمده است: «... مراکز خدمات مذکور موظفند ضمن شناسایی زمینه‌های ایجاد کار و برنامه‌ریزی برای فرصت‌های اشتغال نسبت به ثبت نام و معرفی بیکاران به مراکز کارآموزی (در صورت نیاز به آموزش) و یا معرفی به مراکز تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی اقدام نمایند».

۲۲. هاشمی، سیدمحمد، نگرشی بر قانون جدید کار جمهوری اسلامی ایران (ضمیمه‌ی مجله تحقیقات حقوقی دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی)، شماره‌ی ۹، بهار و تابستان ۱۳۷۰، ص. ۱۰۷.

در ارتباط با اشتغال اتباع بیگانه نیز سیاست انقباضی در پیش گرفته شده است. این افراد برای اشتغال به کار در ایران باید روادید با حق کار و پروانه‌ی کار دریافت دارند (ماده‌ی ۱۲۰). در ماده‌ی ۱۲۱ نیز شرایطی جهت صدور مدارک یادشده تعیین و احراز آن به‌عهده‌ی هیئت فنی اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی واگذار شده است. این شرایط عبارت‌اند از:

- ۱- مطابق اطلاعات موجود در وزارت کار و امور اجتماعی در میان اتباع ایرانی آماده به کار افراد داوطلب واجد تحصیلات و تخصص مشابه وجود نداشته باشد؛
 - ۲- تبعه‌ی بیگانه دارای اطلاعات و تخصص کافی برای اشتغال به کار مورد نظر باشد؛
 - ۳- از تخصص تبعه‌ی بیگانه برای آموزش و جای‌گزینی بعدی افراد ایرانی استفاده شود.
- در ماده‌ی ۱۲۲ قانون کار به دلایلی مانند طولانی بودن سابقه‌ی اقامت تبعه‌ی خارجه در ایران یا داشتن همسر ایرانی، به مهاجرین کشورهای بیگانه و پناهندگان سیاسی اجازه‌ی صدور، تمدید و تجدید پروانه‌ی کار داده شده است.
- به هر رو ماده‌ی ۱۸۱ قانون کار به کار گرفتن غیرمجاز اتباع خارجه را جرم اعلام داشته و ضمانت اجرای کیفری حبس برای آن در نظر گرفته است.
- با توجه به آنچه گذشت ملاحظه می‌شود که در قانون کار به صورت مستقیم برای تولید شغل تدبیری اتخاذ نشده و بیش‌تر به موضوعات غیرمستقیم مثل ایجاد مراکز خدمات اشتغال که در امر کاریابی فعال هستند و نیز اتخاذ تدابیر انقباضی در جذب اتباع بیگانه توجه شده است. اتخاذ تصمیمات کلان در زمینه‌ی اشتغال به موجب قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷ به عهده‌ی شورای مذکور نهاده شده که در ماده‌ی یک آن علت ایجاد شورا بررسی عرضه و تقاضای بازار کار و چگونگی ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا و همچنین ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌هایی که تصمیمات آن‌ها موثر بر عرضه و تقاضای بازار کار و اشتغال و بیکاری است اعلام شده است. نظارت و پیگیری بر چگونگی تحقق اهداف کمی و کیفی اشتغال در برنامه‌های مصوب نیز بر عهده‌ی این شورا گذارده شده است.

نتیجه‌گیری

قانون کار ۱۳۶۹ در شرایطی با تایید نظر نمایندگان مجلس به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید که نظر مجلس شورای اسلامی مبتنی بر دیدگاهی بود که دولت را موظف به وضع مقررات حمایتی و آمره و مداخله در اراده‌ی طرفین قرارداد کار و ایجاد توازن و تعادل در آن می‌نمود. در مقابل اعضای شورای نگهبان قائل به احکام کلی عقود و معاملات به‌ویژه احکام مربوط به اجاره‌ی اشخاص مذکور در مواد ۵۱۲ تا ۵۱۵ قانون مدنی بودند که بر اصل حاکمیت اراده‌ی اشخاص و آزادی و برابری طرفین در انعقاد قرارداد تکیه داشت.

به هر صورت با تصویب قانون کار ۱۳۶۹ امکان مداخله‌ی دولت در روابط کار بیش از گذشته فراهم شده و این موضوع طلیعه‌ای بود تا دولت بتواند سیاست‌هایی را که برای نهادینه شدن سرمایه‌گذاری و مشارکت فعال کارگران در عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی لازم می‌دانست از طریق این قانون و مقررات مرتبط اعمال نماید. به بیان دیگر این قانون کالبد ایجاد نظم و برقراری تعادل فی‌مابین منافع کارگران و کارفرمایان یعنی عوامل تولید و سرمایه به‌شمار می‌آمد و سعی در ایجاد اتحاد و همبستگی بین این دو طیف و در نتیجه توسعه و رونق اقتصادی و اجتماعی از اهداف عالی‌ی آن محسوب می‌گردید. اما متأسفانه این قانون در نیل به اهداف خود توفیق قابل توجهی نداشته است که دلایل آن را می‌توان در موارد ذیل برشمرد:

۱- حمایت افراطی از نیروی کار و نگاه یک‌سویه در برخی موضوعات قانون کار مانند تعلیق قرارداد کار، اخراج و تامین امور رفاهی غیرمرتبط با کار که هر چند در مقام عمل نیز تحقق نیافته لکن آثار روانی سوء بر سرمایه‌گذاری داشته است. برای مثال آمار اعلام شده از سوی وزارت کار و امور اجتماعی نشان می‌دهد تعداد آرای مراجع حل اختلاف مبنی بر بازگشت به کار کارگر بسیار کم‌تر از موارد صدور رای بر خاتمه‌ی کار بوده است.

۲- تعهدات اساسی دولت که در اصول قانون اساسی مانند بند یک اصل ۳ و اصول ۲۹، ۳۰ و ۳۱ آمده و عمدتاً ناظر بر تامین اجتماعی و خدمات رفاهی می‌باشد در قانون کار اکثراً بر عهده‌ی کارفرما گذارده شده است. این امر جدای از مشکلات اجرایی، موجب افزایش هزینه‌های تولید و کاهش قدرت رقابت با محصولات خارجی و زیان کارفرمایان و در نهایت کاهش سرمایه‌گذاری در بخش تولید و تقلیل اشتغال شده است.

۳- عدم استفاده‌ی کامل از ظرفیت‌های موجود در قانون کار از جمله تعلل و تاخیر نهادهای تصمیم‌گیر در این قانون جهت پاسخ‌گویی بهینه و متناسب با نیازهای روز جامعه؛ برای مثال عدم تصویب آیین‌نامه‌ی تبصره‌ی یک ماده‌ی ۷ در ارتباط با تعیین حداکثر مدت موقت برای کارهای با طبیعت غیرمستمر و نیز تاخیر در تصویب معافیت موقت کارگاه‌های کم‌تر از ده نفر از شمول برخی مقررات قانون کار که واکنش مجلس در تصویب ماده واحده‌ی انتقادی معافیت کارگاه‌های پنج نفر و کم‌تر از شمول قانون کار را در پی داشته است.

۴- در شرایطی که کاهش هزینه‌های تولید مهم‌ترین عامل در ایجاد رونق اقتصادی و موفقیت در رقابت‌های اقتصادی حاصل از جهانی شدن اقتصاد می‌باشد، محدودیت کارفرمایان در تغییر شرایط کار و نیز تغییر ساختار تولید و تحرک مثبت و تحمل هزینه‌های سنگین در این روند، مانع جدی در سرمایه‌گذاری تلقی می‌گردد؛ برای مثال چنانچه کارفرما به دلایل اقتصادی ناچار به جابه‌جایی محل کارگاه از شهری به شهر دیگر باشد این امر مطابق ماده‌ی ۲۶ قانون کار تنها با موافقت اداره‌ی کار و امور اجتماعی محل امکان‌پذیر است و در صورت وجود اختلاف نیز باید بر اساس رای قطعی هیئت حل اختلاف اقدام نمود. این مسئله و عدم امکان تغییر نیروی انسانی عامل مهمی در کاهش سرمایه‌گذاری و تقلیل تولید و افزایش نرخ بیکاری خواهد بود.

امید است مسئولان با درک صحیح و به‌موقع مشکلات موجود، راه کارهایی مناسب و منطقی را جهت توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی به کار گیرند.

منابع

۱. امامی، سیدحسن، حقوق مدنی، جلد دوم، انتشارات اسلامی، ۱۳۷۷.
۲. براتی‌نیا، محمود، دیدگاه‌های نو در حقوق کار، تهران، انتشارات فکر سازان، ۱۳۸۲.
۳. رنجبری، ابوالفضل، حقوق کار به ضمیمه قانون کار جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۷۷.
۴. کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادها، جلد دوم، انتشارات به نشر، ۱۳۶۶، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۶.
۵. عراقی، سیدعزت اله، حقوق کار، مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۶.
۶. عراقی، سیدعزت اله، حقوق کار (کلیات - روابط فردی کار)، جلد اول، انتشارات دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۶.
۷. عراقی، سیدعزت اله، حقوق بین‌المللی کار، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۷.
۸. فرج‌پور، مجید، فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ایران، تهران، نشر خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۳.
۹. منشی زاده، کشواد، شرایط کار (مجموعه متون آموزشی شماره ۱۶)، انتشارات موسسه کار و تامین اجتماعی (جزوه ۱۶)، ۱۳۷۷.
۱۰. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، «مفهوم» انواع و قواعد حاکم بر قراردادهای عمومی»، مجله‌ی پژوهش‌های حقوقی، سال چهارم، شماره ۷، عمومی و حقوقی بشر، تهران، انتشارات بهار و تابستان ۱۳۸۴.
۱۱. موحیدیان، غلامرضا، حقوق کار (علمی - کاربردی)، تهران، انتشارات فکرسازان، ۱۳۸۱.
۱۲. مجموعه قوانین ادوار مختلف قانون گذاری، نشر روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

۱۳. هاشمی، سیدمحمد، نگرشی بر قانون جدید کار جمهوری اسلامی ایران (ضمیمه‌ی مجله تحقیقات حقوقی دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی)، شماره‌ی ۹، بهار و تابستان ۱۳۷۰.
۱۴. هاوالت، مایکل؛ رامش، ام؛ مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه‌ی عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، انتشارات مرکز آموزش دولتی، ۱۳۸۰.
۱۵. هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین (نگرش راهبردی، سیر اندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها)، ترجمه‌ی سیدمهدی الوانی، سهراب خلیل شورینی و غلامرضا معمار زاده، تهران، انتشارات مروارید، چاپ ششم، تهران، ۱۳۸۴.