

فریبرز رئیس‌دانا

محمد مالجو

# قانون کار یا قانون بی‌کارت تأسیس در بیان نوین اصلاحیه قانون کار در ایران



محمود احمدی‌نژاد در تیرماه سال ۱۳۸۴ به طرز نامنتظره در انتخابات نهمین دوره از ریاست جمهوری ایران به پیروزی رسید، آن‌هم پس از مبارزه انتخاباتی تنگاتنگی که در جریان آن تحقق عدالت اجتماعی را در صدر برنامه‌های خود قرار داده بود. باین حال، به نظر می‌رسد در دو سالی که از عمر دولت نهم می‌گذرد بخش‌های مختلف دولت در موارد مهمی دچار نوعی تغییر موضع شده‌اند، از مدافعان برنامه عدالت اجتماعی به زمینه‌ساز سیاست‌های اقتصادی بازارگرایانه.

از مؤیدات این ادعا یکی نیز تنظیم پیش‌نویس اصلاح برخی از مواد قانون کار در دولت نهم است. این پیش‌نویس را وزارت کار و امور اجتماعی در تابستان ۱۳۸۵ برای بررسی‌های اولیه به گروه‌های کارفرمایی و کارگری و رسانه‌ها ارائه کرد. به گفته وزیر کار، ابتدا انتقادات و پیشنهادات گروه‌های کارشناسی کارفرمایی و کارگری در زمینه پیش‌نویس در هیأتی کارشناسی بررسی می‌شود و سپس پیش‌نویس نهایی برای جمع‌بندی نظرات گوناگون به شورای عالی کار ارسال خواهد شد و سرانجام نیز متن نهایی پیش‌نویس یا به صورت لایحه یا به شکل طرح به مجلس شورای اسلامی عرضه خواهد شد.<sup>۱</sup>

در مقاله حاضر می‌کوشیم نشان دهیم تغییرات پیشنهادی وزارت کار تا چه اندازه در راستای سیاست‌های اقتصادی معطوف به بازار آزاد است.<sup>۲</sup> پژوهش درباره برخی مواد پیشنهادی اصلاحیه قانون کار نشان خواهد داد حتی اگر برخی رگه‌های برنامه اقتصادی دولت نهم در چارچوب سیاست‌های اقتصادی دست‌چپی قرار گیرد باز هم عناصر مهمی از نوعی پروژه اقتصادی راست-گرایانه بازار آزاد در چنین برنامه‌ای وجود دارد.

### خطابه‌ای تئوریک

قانون کار فعلی ایران پس از فراز و نشیب‌های بسیار و کشمکش‌های فراوان در سال ۱۳۶۹ سرانجام به تصویب رسید.<sup>۳</sup> از همان ابتدا هم گروه‌های کارفرمایی و هم دستجات گوناگون کارگری به شدت از قانون کار ناراضی بودند، هرچند با استدلال‌هایی کاملاً متفاوت با همدیگر. به نظر می‌رسد پیش‌نویس اصلاحیه قانون کار هم در صورت‌بندی مشکلات قانون کار و هم در ارائه راه‌حل برای رفع مشکلات از گفتار ایدئولوژیک طرفداران بازار آزاد تأثیر پذیرفته است. بنا بر اعتقاد اقتصاددانان نولیبرال در ایران، اصلی‌ترین تعارض در مناسبات کارگر و کارفرما نه میان نیروی کار و سرمایه بلکه میان کارگران شاغل و کارگران بیکار برقرار است، میان خود کارگران: نیروی کار نیست که در تعارض با سرمایه قرار دارد، یک خیر برای بخشی از کارگران با خیری دیگر برای بخش دیگری از کارگران در تضاد است. بر اساس همین خطابه تئوریک، قانون کار فعلی در ایران عمدتاً درجه بالایی از حمایت را به شکل امنیت شغلی و اجرتی بی‌ارتباط با بهره‌وری به کارگران شاغل اعطا می‌کند، حمایتی که در عوض به افزایش هزینه تولید و ازاین‌رو بی‌میلی کارفرما به استخدام نیروی کار بیکار می‌انجامد. این‌جاست که اقتصاددانان نولیبرال در لوای طرفداری از کارگران بیکار به ایجاد رقابتی فشرده‌تر میان شاغلان و بیکاران در بازار کار سفارش می‌کنند، آن‌هم از رهگذر تغییر قانون کار به گونه‌ای که حمایت از کارگران شاغل به نفع کارگران بیکار رو به کاهش بگذارد.<sup>۴</sup> به اعتقاد آنان، اگر محدودیت‌هایی که برای کارفرمایان در قانون کار فعلی وضع شده به گونه‌ای تغییر یابد که دست‌شان را در اخراج کارگران بازتر بگذارد، گرچه کارگران شاغل امنیت شغلی سابق خویش را از دست خواهند داد اما کارگران بیکار با سهولت بیشتری به شغل دست خواهند یافت. بنابراین، انگار میان امنیت شغلی و اشتغال‌زایی به نحوی از انحا نوعی بده‌بستان برقرار است: برای تحقق اشتغال‌زایی باید امنیت شغلی را فدا کرد.<sup>۵</sup>

## شَبِّحِ اخراج

پیش‌نویس اصلاحیه قانون کار با ریشه در این خطابهٔ تئوریک<sup>۱</sup> چند تغییر را در قانون کار فعلی پیشنهاد می‌کند که به کارفرمایانی که درصدد اخراج کارگرانِ خویش هستند اختیار تام در این زمینه می‌دهد. تا جایی که به مقولهٔ اخراج کارگران برمی‌گردد، تغییرات پیشنهادشده در مواد ۲۱ و ۲۷ قانون کار فعلی از اهمیت چشمگیر برخوردار است.

بنا بر مادهٔ ۲۱ قانون کار که اولین مادهٔ مبحثِ خاتمهٔ قرارداد کار است، "قرارداد کار به یکی از طرق زیر خاتمه می‌یابد: الف) فوت کارگر؛ ب) بازنشستگی کارگر؛ ج) ازکارافتادگی 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." علاوه بر شش بندِ مادهٔ ۲۱، پیش‌نویس قانون کار دو بند دیگر را نیز چنین به این ماده اضافه می‌کند: "ز) کاهش تولید و تغییرات ساختاری که در اثر شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و لزوم تغییرات گسترده در فناوری با تأیید هیئتی مرکب از استاندار و یا معاون ایشان، رؤسای سازمان‌های کار و آموزش فنی و حرفه‌ای و صنایع و معادن استان و یک نفر نمایندهٔ کارگران واحد و کارفرما و یا نمایندهٔ کارفرمای واحد مربوطه؛ ک) کاهش توان جسمی کارگر که موجب رکود در تولید گردد."<sup>۲</sup>



این صفحه در اصل مجله ناقص بوده است

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

این صفحه در اصل مجله ناقص بوده است

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## مانع تولید؟

بنا بر اعتقاد اقتصاددانان نولیبرال، یکی از مهم‌ترین موانع سرمایه‌گذاری و تولید و از این‌رو رشد اقتصادی در ایران انعطاف‌ناپذیری بازار کار است چندان که، در چارچوب قانون کار فعلی، کارفرما به مجردی که به استخدام کارگر مبادرت می‌ورزد اخراج کارگر استخدام‌شده برایش بسیار دشوار خواهد بود؛ این انعطاف‌ناپذیری بازار کار گرچه میزان بیکاری را در کوتاه‌مدت مهار می‌کند اما در درازمدت به کاهش انگیزه کارفرمایان در زمینه سرمایه‌گذاری و تولید و از این رهگذر افزایش میزان بیکاری می‌انجامد. اقتصاددانان نولیبرال ایرانی دقیقاً با همین تحلیل به صورت‌بندی نوعی دوراهی بر سر راه سیاستگذاران مبادرت می‌ورزند: "از یک سو تمایل کارگران برای برخورداری از امنیت شغلی و از دیگر سو ضرورت انعطاف‌پذیر شدن بازار نیروی کار در نظام اقتصادی همه نیروهای مترقی در ایران را بر سر نوعی دوراهی سیاسی و اقتصادی قرار می‌دهد."<sup>۱۶</sup> در نگاه اقتصاددانان طرفدار بازار آزاد اصولاً گریزی از انتخاب نیست: یا باید به مطالبه کارگران برای برخورداری از امنیت شغلی تن داد و از رشد اقتصادی چشم‌پوشید یا به الزامات یک نظام اقتصادی پویا تن در داد و مطالبات کارگری از جمله مطالبه امنیت شغلی را به منزله مهم‌ترین مانع تولید نادیده گرفت.

به نظر می‌رسد گفتار نولیبرال با چنین شیوه‌ای برای صورت‌بندی مسئله و راه‌حل مسئله، گرچه از سایر موانع تولید غافل نیست، وزنی نابجا و اساساً نادرست به مقوله انعطاف‌ناپذیری در بازار نیروی کار و از این رهگذر قانون کار به منزله مانع تولید می‌دهد. موانع تولید و رشد اقتصادی در نظام اقتصادی ایران بسیار متعدد است. ریسک بالای سرمایه‌گذاری، پیچیدگی و نارسایی و عدم رعایت قوانین و مقررات در زمینه سرمایه‌گذاری و تولید، پیچیدگی فرایند اخذ جواز تأسیس بنگاه‌های تولیدی، وجود مراکز متعدد قانون‌گذاری، توسعه‌نیافتگی بازارهای مالی، نقش نامناسب بازار سرمایه در تجهیز منابع مالی، تخصیص نامناسب منابع مالی حساب ذخیره ارزی، معایب قانون تجمیع عوارض، مشکلات قانون مالیات‌های مستقیم، ممنوعیت شرکت‌های دولتی در زمینه سرمایه‌گذاری، پیچیدگی و فساد در فرایند دریافت تسهیلات بانکی، قوانین نامناسب در زمینه صادرات و واردات، بی‌ثباتی در زمینه سیاست خارجی، و جز آن از موانع تولید در اقتصاد ایران به شمار می‌آیند.<sup>۱۷</sup> بر این اساس، این فرضیه قابل تأمل است که محدودیت‌ها و موانع رشد اقتصادی در ایران عمدتاً در ناکارایی‌های سیاسی و اقتصادی و سازمانی ریشه دارد. باین‌حال، گفتار نولیبرال همواره درصدد است مسئله موانع تولید را به گونه‌ای صورت‌بندی کند که گویا انعطاف‌ناپذیری بازار کار و امنیت شغلی کارگران مهم‌ترین مانع تولید است.

به نظر می‌رسد چنین شیوه‌ای برای صورت‌بندی مسئله را در چارچوب مناسبات قدرت می‌توان بهتر درک کرد. مبادرت به رفع هر یک از موانع تولید و سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران در گرو

رویاری با گروه‌های ذینفع قدرتمند بسیاری است که منافع فراوانی را در این فرایند از دست می‌دهند. اصلاحات اقتصادی در زمینه‌هایی چون بهبود روابط خارجی در صحنه مناسبات بین‌الملل، اصلاح نظام بانکی، تسریع فرایند اداری راه‌اندازی بنگاه‌های تولیدی، هماهنگ‌سازی مراکز قانون-گذاری با یکدیگر، اصلاح سیاست‌های بازرگانی داخلی و خارجی، اصلاح نظام مالیاتی، بهبود نقش بازارهای مالی در تجهیز منابع و جز آن جملگی در رفع موانع تولید خیلی مؤثرند اما با منافع گروه-های ذینفعی ناسازگاری دارند که از صدا و قدرت فراوانی در دفاع از موقعیت خویش و حفظ منافع انحصاری‌شان برخوردارند. در این میان عمدتاً کارگران هستند که از تشکلهای مستقل نیرومند برای مبادرت به عمل دسته‌جمعی و دفاع از منافع صنفی خویش بی‌بهره‌اند. توصیه سیاستی اقتصاددانان نولیبرال مبنی بر اصلاح قانون کار در جهت انعطاف‌پذیر ساختن بازار کار و تضعیف امنیت شغلی عمدتاً با استفاده از همین ضعف تشکلهای مستقل کارگری است که مجال ظهور می‌یابد. بدین اعتبار، وقتی بنا به اجرای سیاست‌هایی برای رفع موانع تولید می‌شود، تمرکز اقتصاددانان نولیبرال عمدتاً به قلمرویی معطوف می‌شود که تغییر در آن با منافع مجموعه منسجم و همبسته و پرنفوذی در تضاد نیست. در فقدان سیاست‌هایی که معطوف به رفع سایر موانع تولید باشد، تغییر قانون کار در راستای تضعیف امنیت شغلی کارگران یک نوع بازی با سرجمع صفر است. در صورت ثبات سایر شرایط، هر گونه تغییر بنیادین قانون کار بازتاب منازعه میان دو گروه کارفرمایان و کارگران بر سر نحوه توزیع ارزش تولید است. تغییرات پیشنهادی در پیش‌نویس قانون کار دقیقاً در بستر چنین منازعه‌ای نقش خود را ایفا می‌کند: تضعیف بیش از پیش موازنه قدرت به نفع سرمایه و به زیان نیروی کار.

به سوی هر چه کالایی‌تر شدن نیروی کار

هر گونه تلاش برای تأسیس و راه‌اندازی اتحادیه‌های مستقل کارگری در دهه‌های اخیر با مخالفت بنیادی مقامات سیاسی و اجرایی روبرو شده است. بارزترین و جدیدترین نمونه در این زمینه مساعی اتوبوس‌رانان شرکت واحد بود که در سال ۱۳۸۴ برای راه‌اندازی مجدد سندیکای مستقل خویش به جد کوشیدند اما بعد از رویارویی‌های گسترده و طولانی با مأموران نظامی و امنیتی به توفیق عملی چندانی دست نیافتند.<sup>۱۸</sup> مقامات برای توجیه ممانعت از راه‌اندازی سندیکای مستقل اتوبوس‌رانان عمدتاً به قانون کار فعلی متمسک می‌شدند که مقرر کرده است در هر واحد کارگری که شورای اسلامی کار از پیش موجود باشد امکان تأسیس هیچ نوع تشکل کارگری موازی دیگری وجود ندارد. همان‌طور که پیشتر آمد، تا جایی که به حق برخورداری کارگران از تشکلهای مستقل برمی-

گردد، پیش‌نویس اصلاحیه قانون کار هیچ تغییری به نفع کارگران دربر ندارد. حتی از این هم فراتر، تغییرات پیشنهادی پیش‌نویس از یک سو در مواد ۲۱ و ۲۷ و از دیگر سو در فصل ششم قانون کار فعلی همراه با دو پیامد اصلی‌شان، یعنی دادن امکان اخراج شتابان به کارفرمایان و استمرار

نابرخورداری کارگران از حق تأسیس تشکل‌های مستقل، به تضعیف قدرت بسیج کارگران در منازعه جاری بر سر نحوه تقسیم ارزش تولید خواهد انجامید. بر خورداری کارفرمایان از امکان اخراج شتابان کارگران به فرایند هر چه کالایی‌تر شدن نیروی کار با شدت بیشتری دامن خواهد زد. معیشت کارگران در چنین چارچوبی با شدتی بیش از پیش تحت الشعاع منطق سود کارفرمایان قرار خواهد گرفت. در عین حال، فکر و ذکر کارگرانی که زیر تیغ اخراج هستند در مواجهه با گرفتاری‌های بی‌پایان اقتصادی بیش از پیش همین می‌شود که شغلی به دست آورند و محکم به آن بچسبند و خرج و دخل کنند. چه بسا بتوان این را نوعی خط‌مشی اقتصادی سیاستگذاران تلقی کرد که کارگران را به افرادی متفرق که سر در لاک زندگی شخصی خویش و دل به منافع شخصی خویش خوش دارند بدل می‌کند. از سوی دیگر، این جهت‌گیری در پیش‌نویس قانون کار را نیز که کارگران را کماکان نابرخوردار از حق تأسیس تشکل‌های مستقل می‌داند می‌توان نوعی خط‌مشی سیاسی محسوب کرد که کارگران را همچنان افرادی پراکنده بدون یک صدای جمعی نگه خواهد داشت. این هر دو خط‌مشی به دو طریق گوناگون به نتیجه‌ای واحد می‌انجامند: تضعیف قدرت بسیج کارگران در منازعه جاری اجتماعی.

## عدالت اجتماعی یا بازار آزاد؟

این دو خط‌مشی مرتبط اما متمایز را باید در یک چارچوب واحد نگریست؛ چارچوبی که دو فرایند کالایی‌شدن و متفرق‌شدن نیروی کار را عواملی مؤثر بر مناسبات قدرت میان دو گروه از بازیگران صحنه اجتماعی می‌داند، میان نیروی کار و سرمایه، همراه با نقش‌آفرینی دولت، هم در مقام تنظیم‌کننده قواعد بازی و هم در مقام مدیر صحنه بازی‌ای نابرابر به نفع سرمایه. در این میان، نخبگان طرفدار اقتصاد بازار آزاد به نمایندگی از صاحبان سرمایه به جد خواهان امنیت و نرخ سود بالا برای سرمایه هستند. معتقدند دولت باید خود را با عقب‌نشینی از قلمرو بازار به اجرای خط‌مشی‌ای برای حمایت از آزادی و سودآوری فعالیت صاحبان سرمایه موظف کند و زمینه‌های انباشت سرمایه به دست بخش خصوصی را فراهم آورد. همان‌طور که به درستی اظهار شده است، یکی از مهم‌ترین صحنه‌های این جدال عبارت است از قانون کار فعلی.<sup>۱۸</sup> باین حساب، به قراری که از متن پیش‌نویس برمی‌آید، این فرضیه به هیچ‌وجه بی‌راه نیست که دولت نهم با مطرح‌ساختن پیش‌نویس اصلاحیه قانون کار فعلی گرچه در شعار به برنامه عدالت اجتماعی متعهد است اما در عمل با تمام قوا درصدد تجهیز زمینه‌های سیاست‌های اقتصادی بازارگرایانه نیز هست.

یادداشت‌ها:

نکته ۸

۱. بنگرید به سایت آفتاب در تاریخ هفتم شهریورماه ۱۳۸۵ در تارنمای ذیل:



۲. مبنای بحث ما اولین پیش‌نویس ارائه‌شده وزارت کار و امور اجتماعی در تابستان ۱۳۸۵ است نه دومین پیش‌نویسی که چندی بعد در پاییز همان سال عرضه شد. برای اولین پیش‌نویس نگاه کنید به: *خبرگزاری کار ایران*. کد خبر ۳۳۵۱۴۲. به تاریخ ۱۳۸۵/۰۵/۱۹ در تارنمای ذیل:

<http://www.ilna.ir/shownews.asp?code=335142&code1=9>

و برای دومین پیش‌نویس بنگرید به: *هفته‌نامه آتیه*. شماره ۵۹۳. سه‌شنبه ۱۴ آذر ۱۳۸۵. در تارنمای ذیل:

<http://www.atiyeh.ir/paper.asp?ID=10927>

۳. کتاب ذیل یکی از بهترین منابع موجود برای مرور سال‌ها کشمکش جهت تصویب قانون کار بعد از پیروزی انقلاب اسلامی است:

Asghar Schirazi, *The Constitution of Iran: Politics and the State in the Islamic Republic*, Translated into English by John O'Kane (London and New York: I.B. Tauris, 1997) pp. 206-215.

۴. محض نمونه نگاه کنید به:

Djavad Salehi-Isfahani, "Human Resources in Iran: Potentials and Challenges," *Iranian Studies*, Vol. 38, No. 1 (March 2005).

5 Mohammad Maljoo "The Lose-Lose Game for the Iranian Workers: A Critical Evaluation of the Proposed Draft of Labor Law in Iran," presented at IDEAs International Conference in memory of Guy Mhone, on Sustainable Employment Generation in Developing Countries: Current Constraints and Alternative Strategies, Nairobi, January 25-27, 2007.

۶. *قانون کار، قانون بیمه بیکاری، همراه با تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها* (تهران: نشر دوران، ۱۳۸۴) ص ۲۴.

۷. *خبرگزاری کار ایران*. کد خبر ۳۳۵۱۴۲. به تاریخ ۱۳۸۵/۰۵/۱۹ در تارنمای ذیل:

<http://www.ilna.ir/shownews.asp?code=335142&code1=9>

۸. *قانون کار*. ص ۲۶.

۹. *خبرگزاری کار ایران*. همان.

۱۰. محمدرضا سپهری، *حقوق بنیادین کار* (تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱) صص ۲۱-۲۸.

۱۱. *قانون کار*. ص ۶۴.

۱۲. همان.

۱۳. همان. ص ۶۵.

۱۴. *خبرگزاری کار ایران*. همان.

15 Mohammad Maljoo, "Die Änderungsentwürfe des iranischen Arbeitsgesetzes," Aus dem Englischen von Katrin Möller, *Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (Inamo)*, Heft Nr. 50, Jahrgang 13, Sommer 2007.

16 Djavad Salehi-Isfahani, "Labor and Challenge of Economic Restructuring in Iran," *Middle East Report*, No. 210 (Spring 1999) p. 36.

۱۷. اسدالله جلال‌آبادی، "بررسی نقش امنیت، قوانین و مقررات و توسعه بازارهای مالی بر سرمایه‌گذاری." *مجلس و پژوهش*. سال سیزدهم، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵، صص ۵۵-۹۰. حسین حتمتی مولایی، "عوامل مؤثر بر رفع موانع مالی

و تسهیلاتی در رابطه با سرمایه‌گذاری صنعتی در ایران." *مجلس و پژوهش*. سال سیزدهم، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵.

صص ۱۱۹-۱۴۴؛ و بهمن آرمان، "بررسی موانع تولید با تأکید بر بازار سرمایه، سرمایه‌گذاری خارجی و سهم سرمایه‌گذاری در تولید ناخالص داخلی." *مجلس و پژوهش*. سال سیزدهم، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵، صص ۱۴۵-۱۶۸.

۱۸. برای مطالعه تفصیلی این رویداد نگاه کنید به:

Mohammad Maljoo, "Worker Protest in the Age of Ahmadinejad," *Middle East Report*, No. 241. (Winter 2006).

19 Farhad Nomani and Sohrab Behdad, *Class and Labor in Iran: Did the Revolution Matter?* (New York: Syracuse University Press, 2006) p. 58.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی