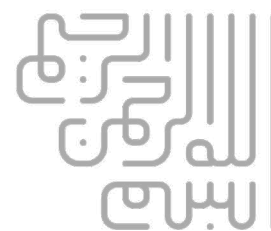


الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار از طریق محلات



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۱۶
Publish Date : 2026/09/07



عنوان: الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار از طریق محلات

تهیه و تدوین (Author): مهدی محمدیان

واژه‌های کلیدی: روابط کار، محله‌محوری، مشارکت مردمی، الگوی حکمرانی مردمی، کار و اشتغال،

مهارت و ایمنی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21841>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11867.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار از طریق محلات

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه رفاه، تأمین اجتماعی و روابط کار)

مدیر مطالعه: سینا شیخی

ناظران علمی: ریحانه رحمانی پور، علی فهیمی

ناظر علمی خارج از مرکز: حسین ایمانی جاجرمی (رئیس مؤسسه مطالعات و تحقیقات

اجتماعی دانشگاه تهران و هیئت علمی دانشگاه تهران)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: کیوان سلیمانی (پژوهشگر اجتماعی)

همکار: عادل علایی

گرافیک و صفحه آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: -

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۳/۱۶



فهرست مطالب

چکیده.....	۷
خلاصه مدیریتی.....	۸
۱. مقدمه.....	۱۱
۲. مبانی و تحلیل ضرورت استقرار الگوی سیاستگذاری مردمی.....	۱۳
۳. ترسیم وضعیت موجود روابط کار.....	۱۶
۳-۱. وضعیت دستمزد.....	۱۶
۳-۲. وضعیت اشتغال و بیکاری.....	۱۸
۳-۳. وضعیت حوادث ناشی از کار.....	۱۹
۴. آسیب شناسی روابط کار.....	۲۱
۴-۱. تمرکزگرایی در سیاستگذاری روابط کار.....	۲۱
۴-۲. گسترش اشتغال غیررسمی و پوشش ناکامل بیمه های اجتماعی.....	۲۲
۴-۳. ضعف نظام نظارت و اجرای مؤثر مقررات کار.....	۲۲
۴-۴. ضعف گفتگوی اجتماعی و محدود بودن نقش تشکل ها.....	۲۲
۴-۵. محدود بودن مشارکت ذی نفعان در فرایند سیاستگذاری.....	۲۳
۴-۶. ضعف داده ها و شناخت مسائل بازار کار در سطوح محلی.....	۲۳
۵. الگوی پیشنهادی سیاستگذاری مردمی محله محور در حوزه روابط کار.....	۲۳
۵-۱. تعریف الگو.....	۲۴
۵-۲. مبانی مفهومی و ضرورت راهبردی الگو.....	۲۴
۵-۳. منطق حاکم بر الگو.....	۲۵
۶. مراحل اجرای الگوی سیاستگذاری مردمی از طریق محله محوری در حوزه روابط کار.....	۲۶
۶-۱. مرحله اول: تدوین شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله با مشارکت گروه های فعال.....	۲۶
۶-۲. مرحله دوم: ترسیم وضعیت مطلوب روابط کار و اقتصاد محله.....	۲۹
۶-۳. مرحله سوم: نهادشناسی و تعیین مسیرهای ارجاع و پیگیری مسائل روابط کار.....	۳۱
۶-۴. مرحله چهارم: برنامه ریزی مشارکتی و طراحی مداخلات محله محور در حوزه روابط کار.....	۳۲
۶-۵. مرحله پنجم: تدوین سند مشارکتی توسعه روابط کار محله.....	۳۴
۷. شبکه های اجتماعی محله به عنوان هسته تسهیلگر اجرای الگو.....	۳۷
۸. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۳۸
منابع و مأخذ.....	۴۰

فهرست جدول

جدول ۱. حوادث ناشی از کار بیمه شدگان سازمان تأمین اجتماعی.....	۲۰
--	----

فهرست شکل ها

شکل ۱. مدل مفهومی باز شدن پنجره فرصت برای سیاستگذاری مردمی در روابط کار.....	۱۴
شکل ۲. مدل مفهومی نردبان مشارکت.....	۱۵
شکل ۳. نمودار مقایسه رشد حداقل دستمزد نسبت به تورم هر سال.....	۱۷
شکل ۴. نمودار خانوارهای دارای سرپرست شاغل به تفکیک فقیر و غیر فقیر.....	۱۷
شکل ۵. نمودار تعداد شاغلین در یازده سال اخیر.....	۱۸
شکل ۶. نمودار مقرری بگیران صندوق بیمه بیکاری از سال ۱۳۹۳ تا سال ۱۴۰۵.....	۱۹
شکل ۷. نمودار تعداد فوتی های ناشی از کار در چهارده سال گذشته با تفکیک آمار سازمان پزشکی قانونی و سازمان تأمین اجتماعی.....	۲۰
شکل ۸. مرحله اول: الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار در محلات.....	۲۹
شکل ۹. مرحله دوم: الگوی سیاستگذاری روابط کار در محلات.....	۳۰
شکل ۱۰. مرحله سوم: الگوی سیاستگذاری مردمی در محلات.....	۳۲
شکل ۱۱. مرحله چهارم: الگوی سیاستگذاری مردمی در محلات.....	۳۳
شکل ۱۲. مرحله پنجم: الگوی سیاستگذاری مردمی در محلات.....	۳۵
شکل ۱۳. تمامی مراحل الگوی حکمرانی مردمی در محلات.....	۳۶



الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار از طریق محلات

چکیده



این گزارش با هدف تبیین و پیشنهاد الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار از طریق محلات تدوین شده است. مسئله اصلی آن است که در شرایط پساجنگ و تشدید فشارهای اقتصادی، اتکای صرف به ساز و کارهای متمرکز دولتی برای حل مسائل روابط کار اعم از موضوعات وضعیت اشتغال، دستمزد، ایمنی کار و تنظیم روابط میان کارگر و کارفرما ناکافی است. در مقابل، تجربه افزایش همبستگی اجتماعی و حضور فعال مردم در عرصه‌های عمومی، ظرفیت مناسبی برای سازمان‌دهی مشارکت محلی در حل مسائل حوزه کار فراهم کرده است. بر این اساس، محله به عنوان نزدیک‌ترین سطح سازمان اجتماعی، می‌تواند بستری برای شناسایی دقیق مسائل کار، گردآوری داده‌های محلی، گفتگوی میان ذی‌نفعان و طراحی مداخلات مشارکتی باشد.

روابط کار، صرفاً به رابطه رسمی کارگر و کارفرما محدود نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از مسائل مرتبط با اشتغال، مهارت‌آموزی، ایمنی کار، تشکیل‌یابی و اقتصاد محلی را دربرمی‌گیرد. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که روابط کار در کشور با چالش‌های ساختاری مانند عقب‌ماندگی دستمزد از تورم، گسترش اشتغال غیررسمی، ضعف پوشش بیمه‌ای، محدود بودن مشارکت ذی‌نفعان در سیاستگذاری و افزایش حوادث ناشی از کار مواجه است. همچنین تمرکزگرایی در سیاستگذاری، شناخت دقیق مسائل محلی را دشوار کرده و فاصله میان سیاست رسمی و واقعیت میدانی را افزایش داده است.

بر این اساس، الگوی پیشنهادی بر تدوین شناسنامه روابط کار محله، ترسیم وضعیت مطلوب، نهادشناسی، برنامه‌ریزی مشارکتی و تنظیم سند توسعه محله محور استوار است. این الگو می‌تواند زمینه ارتقای مشارکت مردمی، افزایش کارآمدی سیاست‌ها و بهبود وضعیت روابط کار را در سطح محلی فراهم کند.



خلاصه مدیریتی



بیان/شرح مسئله

نامساعدتر شدن شرایط اقتصادی کشور، به‌ویژه در دوره پس از جنگ، می‌تواند حوزه اشتغال و معیشت نیروی کار را با محدودیت منابع، کاهش ظرفیت‌های حمایتی و افزایش تنش‌های محیط کار مواجه سازد. در چنین وضعی، روابط کار به یکی از مسائل محوری مدیریت اجتماعی و اقتصادی تبدیل می‌شود. زیرا کیفیت تنظیم مناسبات میان کارگران، کارفرمایان و نهادهای سیاستگذار، نقش مستقیمی در پایداری اشتغال، امنیت شغلی و ثبات اجتماعی دارد. بالاین حال، اتکای صرف به ساز و کارهای دولتی و اداری برای حل مسائل پیچیده این حوزه، به‌ویژه در شرایط فشار اقتصادی و محدودیت منابع، پاسخ‌گوی همه ابعاد مسئله نیست و می‌تواند شکاف میان سیاستگذاری رسمی و واقعیت‌های محیط کار را عمیق‌تر کند. در مقابل این تنگنا، تجربه جنگ موجب تقویت هم‌بستگی اجتماعی و افزایش مشارکت مردمی در عرصه‌های عمومی شده است. این وضعیت نشان می‌دهد که ذخایر اجتماعی مهمی در جامعه فعال شده‌اند و در صورت هدایت و سازماندهی مناسب، می‌توانند در حل مسائل اجتماعی و اقتصادی، از جمله مسائل مرتبط با کار و معیشت، نقش آفرینی مؤثری داشته باشند.

در این میان، محله، نزدیک‌ترین و واقعی‌ترین سطح سازمان اجتماعی برای تبدیل مشارکت مقطعی به کنشگری پایدار است. با وجود این هنوز الگوی منسجم و عملیاتی برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی در سامان‌دهی مسائل روابط کار در سطح محله شکل نگرفته است. از این رو، مسئله اصلی این گزارش، یافتن الگویی برای پیوند دادن شناخت محلی از وضعیت کار و معیشت با مشارکت اجتماعی ساکنان در مدیریت و حل مسائل روابط کار است.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

مرور وضعیت روابط کار نشان می‌دهد مسائل در ابعاد مختلف این حوزه مساعد نیست و با توجه به جنگ رمضان، با وضعیت پیچیده‌تری روبه‌رو خواهد شد. عقب‌ماندگی دستمزد از تورم از سال ۱۳۹۷ تا به امروز باعث کاهش قدرت خرید خانوارها شده است. همین موضوع باعث شده است از سال ۱۴۰۲، خانواده‌های دارای سرپرست شاغل فقیر، بیش از خانواده‌های دارای سرپرست غیر فقیر باشد. نرخ بیکاری ۷٫۶ درصد در سال ۱۴۰۴ برای جمعیت ۱۵ سال به بالا و نرخ بیکاری ۳٫۲ درصد برای جمعیت ۱۵ تا ۲۴ سال، نشان می‌دهد مسئله بیکاری تا پیش از جنگ رمضان در کشور وجود داشته، اما این جنگ بر وضعیت بیکاری تأثیر گذار بوده است و آن را در وضعیت بدتری قرار می‌دهد. ۱۹۸۶ نفر فوتی ناشی از حوادث کار در سال ۱۴۰۳ و ۴۰۳۹۱ نفر حوادث کار در سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد وضعیت ایمنی در حوزه روابط کار نیازمند توجه بیشتری است. زیرا سرمایه‌های انسانی ارزشمندی در حال از دست رفتن هستند. همچنین ۱۹٫۲ درصد از شاغلین تحت پوشش هیچ‌یک از بیمه‌ها نیستند.

در عین حال، مشارکت مردم در دوران جنگ رمضان و افزایش محسوس هم‌بستگی اجتماعی در این دوره، یک ظرفیت مهم و قابل اتکا برای بازآرایی روابط کار فراهم کرده است. تجربه این دوره نشان داد که در شرایط بحران، جامعه می‌تواند از سطح واکنش‌های فردی فراتر برود و به سمت کنش جمعی، همیاری و مسئولیت‌پذیری اجتماعی حرکت کند. همین ویژگی، فرصتی ارزشمند ایجاد می‌کند تا از سرمایه اجتماعی شکل گرفته در این دوران برای ارتقای مشارکت فعال مردم و افزایش نقش آفرینی محلی در حل مسائل روابط کار بهره‌برداری شود. حضور مداوم مردم در تجمعات شبانه در سطح محلات، گواهی‌دهنده افزایش هم‌بستگی اجتماعی و توان مسئولیت‌پذیری نیروهای مردمی است. در عین حال، مشارکت مردم در دوران جنگ رمضان و افزایش هم‌بستگی اجتماعی در این دوره، می‌تواند به مثابه گشوده شدن یک پنجره فرصت در معنای کینگدان تلقی شود؛ یعنی وضعیتی که در آن هم‌زمانی تشدید مسائل حوزه کار، آمادگی اجتماعی برای کنش جمعی و امکان طرح راه‌حل‌های جدید، شرایط مناسبی را برای تغییر و مداخله فراهم می‌کند. این وضعیت نشان می‌دهد که بحران، در کنار محدودیت‌ها، ظرفیت آن را دارد که زمینه‌ساز بازتعریف شیوه مواجهه با مسائل روابط کار شود.

از سوی دیگر، اگر این مشارکت اجتماعی در سطوح بالاتری از نردبان مشارکت سازماندهی شود، می‌تواند از سطح حضور و همدلی مقطعی فراتر رود و به مرحله‌ای از شراکت واقعی مردم در شناسایی مسائل، اولویت‌بندی نیازها و پیگیری راه‌حل‌ها برسد. به این ترتیب، سرمایه اجتماعی شکل گرفته در دوران بحران، فقط یک واکنش احساسی یا موقت نخواهد بود، بلکه می‌تواند به یک ظرفیت نهادمند برای ارتقای روابط کار، تقویت مشارکت فعال مردم و پیشبرد سیاستگذاری محله‌محور تبدیل شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای بهره‌مند شدن از افزایش مشارکت مردمی و فرصت ایجاد شده در این عرصه، باید الگویی برای جذب این مشارکت‌ها تدوین کرد. لذا الگوی سیاستگذاری مردمی از طریق محله‌محوری در حوزه روابط کار به شرح زیر است:

مرحله اول: تدوین شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله

در این مرحله، اطلاعات پایه هر محله درباره وضعیت اشتغال، نوع مشاغل، سطح مهارت، ظرفیت‌های اقتصادی، مسائل ایمنی و چالش‌های اصلی گردآوری می‌شود. این مرحله در واقع نقطه شروع الگو است و کمک می‌کند تصویر روشنی از واقعیت محله به دست آید.

مرحله دوم: ترسیم وضعیت مطلوب روابط کار و اقتصاد محله

پس از شناخت وضعیت موجود، باید مشخص شود که محله در حوزه کار و اشتغال به چه وضعیتی باید برسد. در این مرحله، چشم‌انداز مطلوب با مشارکت کنشگران محلی ترسیم می‌شود تا مسیر حرکت از وضعیت فعلی به وضعیت آینده روشن شود.

مرحله سوم: نهادشناسی و تعیین مسیرهای ارجاع و پیگیری مسائل

در این گام، نهادهای مرتبط، ظرفیت‌های محلی و مسیرهای رسمی رسیدگی به مسائل شناسایی می‌شوند. هدف این است که مشخص شود هر مسئله از چه مسیر و توسط چه نهادی باید پیگیری شود تا کارها پراکنده و بی‌سرانجام نماند.

مرحله چهارم: برنامه‌ریزی مشارکتی و طراحی مداخلات محله‌محور

بر اساس مسائل اولویت‌دار، برنامه‌های اجرایی و مداخلات مشخص طراحی می‌شود. در این مرحله، مردم، نهادهای محلی و دستگاه‌های تخصصی در کنار هم برای حل مسئله وارد عمل می‌شوند.

مرحله پنجم: تدوین سند مشارکتی توسعه روابط کار محله

در پایان، همه یافته‌ها، اولویت‌ها و برنامه‌ها در قالب یک سند مشترک جمع‌بندی می‌شود. این سند می‌تواند مبنای اقدام، هماهنگی و ارزیابی در ادامه کار باشد.

الگوی حکمرانی مردمی روابط کار از طریق محله

الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار از طریق محله



۱. مقدمه

نامساعدتر شدن شرایط اقتصادی کشور، به‌ویژه در وضعیت پس از جنگ، می‌تواند حوزه اشتغال و معیشت نیروی کار را بیش از پیش با محدودیت منابع، کاهش ظرفیت‌های حمایتی و افزایش تنش‌ها در محیط‌های کاری مواجه سازد. در چنین شرایطی، مسئله روابط کار به یکی از محورهای اساسی مدیریت اجتماعی و اقتصادی تبدیل می‌شود؛ چراکه کیفیت تنظیم روابط میان کارگران، کارفرمایان و نهادهای سیاستگذار نقش تعیین‌کننده‌ای در پایداری اشتغال، امنیت شغلی و ثبات اجتماعی دارد. اتکای صرف به سازوکارهای دولتی و اداری برای حل مسائل پیچیده این حوزه، به‌ویژه در شرایط محدودیت منابع و افزایش فشارهای اقتصادی، نمی‌تواند پاسخ‌گوی همه ابعاد مسئله باشد و ممکن است به تعمیق شکاف میان سیاستگذاری رسمی و واقعیت‌های محیط کار بینجامد.

در مقابل این تنگنای ایجاد شده، تجربه جنگ موجب تقویت ظرفیت‌های هم‌بستگی اجتماعی و افزایش سطح مشارکت مردمی در عرصه‌های عمومی شده است. حضور گسترده مردم در میدان‌ها و تجمعات شبانه‌نشانه‌ای از فعال شدن ظرفیت‌های اجتماعی جامعه و آمادگی آن برای ایفای نقش در حل مسائل عمومی است. این وضعیت از سوی رهبر معظم انقلاب «مبعوث شدن مردم» [۱] توصیف شده است. چنین وضعیتی نشان می‌دهد که ذخایر اجتماعی قابل توجهی در جامعه فعال شده‌اند که در صورت هدایت و سازماندهی مناسب می‌توانند در حل مسائل اجتماعی و اقتصادی، از جمله مسائل مرتبط با کار و معیشت، نقش‌آفرینی مؤثری داشته باشند.

بر این اساس، مسئله امروز تنها مدیریت پیامدهای اقتصادی در حوزه اشتغال نیست، بلکه چگونگی بهره‌گیری از ظرفیت اجتماعی شکل گرفته برای ارتقای کیفیت تنظیم روابط کار نیز اهمیت پیدا می‌کند. اگر این ظرفیت اجتماعی در قالبی نهادمند و پایدار سازماندهی نشود، به تدریج فرسوده خواهد شد و از سطح کنشگری مسئله‌محور فاصله خواهد گرفت. از این رو، نیاز به بستری نهادی وجود دارد که بتواند مشارکت اجتماعی را از سطح حضورهای مقطعی به سطح کنشگری مستمر و مؤثر در شناسایی و حل مسائل حوزه کار ارتقا دهد.

در این میان، محله به‌عنوان نزدیک‌ترین و واقعی‌ترین سطح سازمان اجتماعی، ظرفیت مناسبی برای چنین سازماندهی فراهم می‌کند. محله می‌تواند مسائل مربوط به اشتغال، معیشت و روابط کاری را در سطحی ملموس‌تر شناسایی کند، امکان گفتگو و مشارکت اجتماعی را میان کنشگران مختلف فراهم آورد و ارتباطی مؤثر میان جامعه محلی و نظام تصمیم‌گیری برقرار سازد. از این منظر، محله می‌تواند به بستری برای شکل‌گیری سازوکارهای مشارکتی در شناسایی و پیگیری مسائل روابط کار تبدیل شود. شایان ذکر است که محلات به دلیل کارکرد اصلی خود، یعنی مسکونی بودن، دارای محدودیت‌های خاصی هستند؛ از این رو هر مدل و الگویی باید با ویژگی‌های سکونت‌ی و زیستی محله هم‌خوانی داشته باشد تا تعادل میان آسایش محله و فعالیت‌های اقتصادی برقرار شود.

با وجود چنین ضرورتی، هنوز الگوی منسجم و عملیاتی مشخصی برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی در سامان‌دهی مسائل حوزه روابط کار در سطح محله شکل نگرفته است. در این گزارش، منظور از روابط کار صرفاً رابطه رسمی میان کارگر و کارفرما در محیط‌های کاری نیست، بلکه مجموعه‌ای از مسائل مرتبط با وضعیت اشتغال، مهارت، ایمنی کار و سازمان‌یابی اقتصادی نیروی کار در سطح محلی را در برمی‌گیرد. یکی از مهم‌ترین این مسائل، موضوع بیکاری و دشواری‌های اشتغال‌یابی در بسیاری از محلات شهری و روستایی است؛ به‌گونه‌ای که بخشی از ساکنان محلات، به‌ویژه جوانان و کارگران ساده، فاقد مهارت‌های تخصصی مورد نیاز بازار کار هستند. در چنین شرایطی، ظرفیت‌های موجود در محله مانند صنف‌ها و کارگاه‌های محلی با تکمیل زنجیره‌های ارزش اقتصادی هر محله می‌توانند به بستری برای ارتقای مهارت‌های نیروی کار تبدیل شود. برای مثال، در برخی محلات ممکن است تعداد زیادی از ساکنان به‌عنوان کارگران ساده فعالیت کنند، در حالی که با بهره‌گیری از ظرفیت صنف‌های فعال در همان محله و با بهره‌گیری از دستگاه‌های

مرتبط می‌توان زمینه آموزش و ارتقای مهارت آنان را فراهم کرد تا به نیروی کار ماهر تبدیل شوند و جایگاه اقتصادی پایدارتری پیدا کنند.

از سوی دیگر، بخشی از مسائل روابط کار در محلات به ایمنی و سلامت محیط‌های کاری مربوط می‌شود. در برخی محلات به دلیل تمرکز فعالیت‌های خاص اقتصادی یا صنفی، احتمال وقوع حوادث ناشی از کار بیشتر است. در چنین شرایطی، شناسایی این وضعیت در سطح محله و همکاری با نهادهای تخصصی برای ارائه آموزش‌های پیشگیرانه می‌تواند نقش مهمی در کاهش حوادث و ارتقای ایمنی نیروی کار ایفا کند. علاوه بر این، ظرفیت هم‌بستگی اجتماعی نیروی کار در محلات می‌تواند زمینه شکل‌گیری اشکال متنوعی از همکاری اقتصادی یا تشکلیابی نیروهای کار در محلات را فراهم آورد؛ به گونه‌ای که ساکنان یک محله بتوانند از طریق مشارکت در تولید یا حتی در حوزه مصرف، اقدام به تشکیل تعاونی‌های تولیدی یا مصرفی کنند و بخشی از نیازهای اقتصادی خود را از طریق سازوکارهای جمعی مدیریت نمایند. چنین ابتکاراتی می‌تواند ضمن تقویت اقتصاد محلی، به ارتقای قدرت چانه‌زنی و بهبود وضعیت معیشتی اعضای محله نیز کمک کند. همچنین تعامل اعضای محله در ذیل روابط کار، می‌تواند سبب تشکلیابی در حوزه‌های مختلف کاری و پس از آن افزایش ظرفیت چانه‌زنی بشود.

باین حال، تحقق چنین الگویی از سیاست‌گذاری مردمی در حوزه روابط کار نیازمند فراهم بودن زیرساخت‌های اولیه‌ای است که بدون آن امکان برنامه‌ریزی و مشارکت مؤثر فراهم نخواهد شد. یکی از مهم‌ترین این پیش‌نیازها، دسترسی به داده‌ها و اطلاعات دقیق درباره وضعیت اقتصادی و نیروی کار در هر محله است. در حال حاضر، بسیاری از محلات فاقد تصویر روشنی از ترکیب شغلی ساکنان، سطح مهارت‌ها، ظرفیت‌های اقتصادی محلی و مسائل مرتبط با اشتغال و ایمنی کار هستند. داده‌های مرتبط با این حوزه متمرکز هستند و توانایی توصیف هر محله را ندارند. از سوی دیگر، هر چند ظرفیت مشارکت اجتماعی مردم در شرایط کنونی تقویت شده است، اما بخش قابل توجهی از ساکنان محلات هنوز آموزش‌ها و آگاهی‌های لازم برای ورود هدفمند به موضوعاتی مانند بهبود شرایط کار، ارتقای مهارت‌ها یا شکل‌دهی به همکاری‌های اقتصادی جمعی را در اختیار ندارند. از این رو، در گام نخست لازم است سازوکاری برای گردآوری داده‌های اقتصادی و شغلی محله و هم‌زمان آماده‌سازی اجتماعی ساکنان برای مشارکت در فرایندهای توسعه محلی شکل گیرد. یکی از ویژگی‌های ساختار سیاست‌گذاری در حوزه روابط کار با موضوعات اشتغال، مهارت‌آموزی، ایمنی کار و سایر ابعاد روابط کار، تمرکز بالای تصمیم‌گیری در سطوح ملی و بالادستی است. این تمرکزگرایی موجب شده است که داده‌ها و اطلاعات موجود نیز عمدتاً در مقیاس‌های کلان تولید و تحلیل شوند و در نتیجه تصویر روشنی از وضعیت واقعی نیروی کار، ترکیب مهارتی، ظرفیت‌های اقتصادی و مسائل مرتبط با کار در سطح محلات در دسترس نباشد. در کنار این مسئله، اگرچه در شرایط کنونی سطحی از مشارکت اجتماعی و حضور مردم در عرصه‌های عمومی تقویت شده، اما بخش قابل توجهی از ساکنان محلات تجربه و آموزش لازم برای مشارکت هدفمند در موضوعاتی مانند شناسایی مسائل اقتصادی، تحلیل وضعیت اشتغال یا پیگیری مسائل مرتبط با روابط کار را در اختیار ندارند. در چنین وضعیتی، نبود داده‌های محلی و محدود بودن ظرفیت‌های دانشی و سازمانی در سطح محله، خود به یکی از چالش‌های مهم در مسیر فهم دقیق مسائل روابط کار تبدیل شده است. گفتنی است که شهرداری تهران در اواخر دهه ۱۳۹۰، در قالب طرحی با عنوان «نیم‌رخ محلات تهران»، اقدام به گردآوری داده‌های مربوط به محلات پایتخت کرد. هر چند این داده‌ها در حال حاضر نیازمند به‌روزرسانی هستند، اما ارجاع به این طرح می‌تواند مبنای مناسبی برای گردآوری و احصای داده‌های جدید فراهم آورد.

در همین چارچوب، مسئله تنها به فقدان داده یا شناخت محلی محدود نمی‌شود، بلکه به نبود سازوکاری باز می‌گردد

که بتواند شناخت حاصل از وضعیت اقتصادی و شغلی محلات را به کنش اجتماعی سازمان یافته پیوند دهد. در بسیاری از موارد، حتی در صورت تولید اطلاعات درباره وضعیت اقتصادی یک محله، این داده‌ها در سطح اسناد یا گزارش‌های توصیفی باقی می‌مانند و به سازوکاری برای مشارکت مستمر ساکنان در پیگیری مسائل اشتغال، مهارت، ایمنی کار و همکاری‌های اقتصادی تبدیل نمی‌شوند. از این رو، چالش موجود را می‌توان در فاصله میان شناخت وضعیت اقتصادی محله و شکل‌گیری الگوهای مشارکت اجتماعی در حوزه روابط کار جستجو کرد؛ فاصله‌ای که نشان می‌دهد مسئله روابط کار در سطح محله، تنها یک مسئله اقتصادی یا آماری نیست، بلکه به نحوه سازماندهی ظرفیت‌های اجتماعی برای مشارکت در این حوزه نیز مربوط می‌شود. چنین وضعیتی ضرورت توجه به الگوهایی از حکمرانی را بر جسته می‌سازد که بتوانند شناخت محلی از وضعیت کار و معیشت را با مشارکت اجتماعی ساکنان در مدیریت و پیگیری مسائل این حوزه پیوند دهند.

دستیابی به اهداف این گزارش بدون نهادینه‌سازی حکمرانی محله‌ای میسر نیست. اگرچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل هفتم، شوراهای محلی را به عنوان ارکان اصلی اداره امور کشور معرفی کرده است، اما تاکنون اقدام جدی برای تعریف و استقرار نهادهایی نظیر شهرداری و شورای محله در راستای تحقق این اصل صورت نگرفته است.

۲. مبانی و تحلیل ضرورت استقرار الگوی سیاستگذاری مردمی

تحقق حکمرانی مردمی از آرمان‌های اصیل انقلاب اسلامی و از اصول مورد تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است [۲]. در این چارچوب، مردم نه صرفاً مخاطب سیاست‌ها، بلکه رکن واقعی اداره امور عمومی و شریک در تصمیم‌گیری، مطالبه‌گری، نظارت و در آخرین مرحله، اجرا هستند [۳]. با این حال، در دهه‌های اخیر، الگوی اداره کشور به تدریج از این آرمان فاصله گرفته و بوروکراسی متمرکز، جایگزین مشارکت واقعی مردم شد. در نتیجه، مردم در بسیاری از عرصه‌های حکمرانی، از رکن اصلی تصمیم‌گیری خارج شدند؛ یعنی به جای آنکه در تعریف مسئله، اولویت‌بندی، تصمیم‌گیری و نظارت حضور مؤثر داشته باشند، عمدتاً به دریافت‌کننده برنامه‌هایی بدل شدند که در سطوح بالادستی برای آنان طراحی شده بود [۴].

اکنون که حوزه روابط کار جامعه تحت الشعاع فشارهای اقتصادی و محدودیت‌های منابع قرار گرفته است و از سوی دیگر، ظرفیت مشارکت مردمی در قالب حضور در میادین و تجمعات شبانه جلوه گر شده، نوعی بعثت اجتماعی را نمایان ساخته است، می‌توان برای تحلیل این وضعیت از چارچوب مفهومی^۱ پنجره فرصت^۲ کینگدون استفاده کرد. مطابق این نظریه، تحولات اساسی زمانی رخ می‌دهند که سه جریان مستقل شامل: مشکلات، سیاست‌ها و جریان سیاسی در یک نقطه زمانی با یکدیگر تلاقی کنند. این هم‌زمانی، پنجره‌ای از فرصت را می‌گشاید که البته همیشه نیست و در صورت عدم بهره‌برداری، بسته خواهد شد [۵].

در جریان مشکلات، تشدید فشارهای اقتصادی در دوران پساجنگ، افزایش نااطمینانی‌های معیشتی و محدودیت منابع دولتی، کارآمدی الگوهای متمرکز در مدیریت مسائل حوزه کار را با چالش جدی مواجه کرده است. پیچیده‌تر شدن مسائل اشتغال، امنیت شغلی و تنظیم روابط میان کارگران و کارفرمایان، نیازمند سازوکارهایی انعطاف‌پذیرتر و نزدیک‌تر به واقعیت‌های اجتماعی است. استمرار اتکای صرف به سازوکارهای بوروکراتیک و تصمیم‌گیری‌های متمرکز، نه تنها پاسخ‌گوی پیچیدگی‌های کنونی روابط کار نیست، بلکه می‌تواند فاصله میان سیاستگذاری رسمی و مسائل واقعی محیط‌های کاری و معیشتی را افزایش دهد.

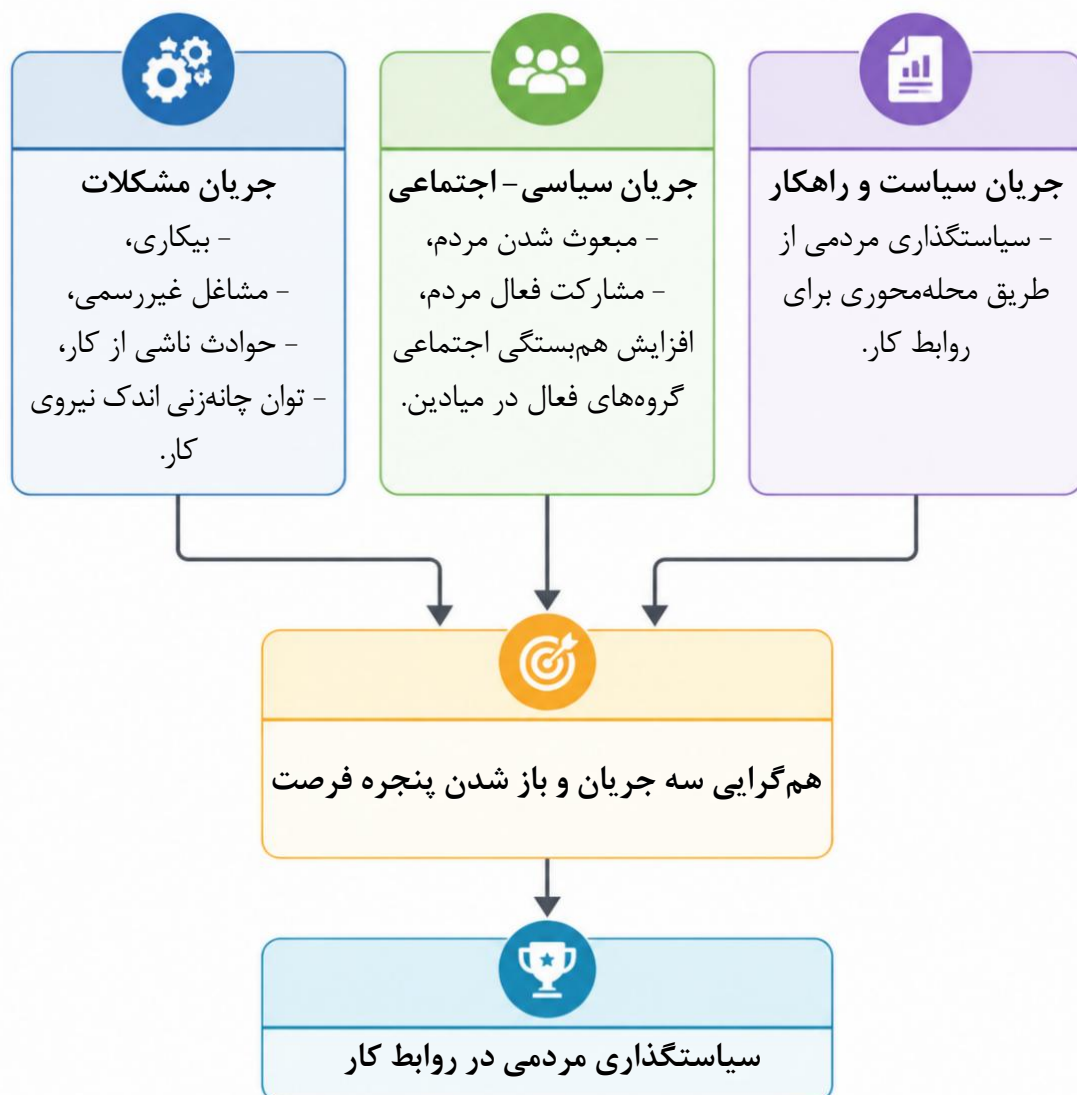
1. Policy Window

2. John W. Kingdon

در جریان سیاسی و اجتماعی، پدیده مبعوث شدن مردم و حضور مسئولان آنان در عرصه‌های اجتماعی، نشان‌دهنده فعال شدن سرمایه اجتماعی و آمادگی جامعه برای ایفای نقش در حل مسائل عمومی است. این وضعیت بیانگر آن است که جامعه از سطح انفعال عبور کرده و ظرفیت کنشگری جمعی را داراست. حال می‌توان از این ظرفیت کنشگری جمعی در مواجهه با مسائل اقتصادی و معیشتی استفاده کرد. فعال شدن چنین ظرفیت‌هایی می‌تواند زمینه‌ای فراهم آورد تا جامعه محلی در شناسایی مسائل مرتبط با کار و معیشت و نیز در پیگیری راه‌حل‌های جمعی نقش مؤثرتری ایفا کند.

در جریان سیاست‌ها و راهکارها، طرح ایده حکمرانی مردمی با محوریت محله می‌تواند به‌عنوان پاسخی بومی برای مواجهه با مسائل این حوزه مطرح شود. محله، به‌عنوان نزدیک‌ترین سطح سازمان اجتماعی به زندگی روزمره مردم، امکان شناسایی دقیق‌تر مسائل مربوط به اشتغال، معیشت و روابط کاری را فراهم می‌کند و می‌تواند بستر گفتگو و مشارکت میان کنشگران مختلف را ایجاد کند. در این چارچوب، نهادهایی مانند مسجد، هیئت و گروه‌های جهادی نیز می‌توانند به‌عنوان بسترهای سازمان‌دهی مشارکت اجتماعی و هم‌افزایی ظرفیت‌های مردمی ایفای نقش کنند. بدین ترتیب، هم‌زمانی چالش‌های حوزه کار، فعال شدن سرمایه اجتماعی و وجود ایده حکمرانی مردمی محله‌محور، شرایطی را پدید آورده است که می‌توان آن را گشوده شدن پنجره‌ای برای ارتقای سیاستگذاری مردمی در حوزه روابط کار تلقی کرد.

شکل ۱. مدل مفهومی باز شدن پنجره فرصت برای سیاستگذاری مردمی در روابط کار



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

تلاقی این سه جریان، موقعیتی فراهم آورده است تا مشارکت مردم از سطوح صوری و محدود، به سطوح بالاتر مشارکت مؤثر در فرایندهای تصمیم‌گیری و حل مسئله ارتقا یابد. برای تبیین دقیق‌تر مفهوم حکمرانی مردمی در این گزارش می‌توان از چارچوب^۱ «نردبان مشارکت»^۲ آرنشتاین بهره گرفت؛ الگویی که مشارکت را به صورت طیفی از سطوح پایین مشارکت صوری تا سطوح بالاتر قدرت شهروندی توضیح می‌دهد. براساس این چارچوب، مشارکت مردم صرفاً به حضور در مرحله اجرا یا بیان دیدگاه‌ها محدود نمی‌شود، بلکه می‌تواند از سطح اطلاع‌رسانی و مشورت آغاز شده و تا سطوحی همچون شراکت در تصمیم‌گیری، واگذاری بخشی از اختیارات و حتی نظارت و کنترل مردمی بر برخی فرایندها گسترش یابد [۶]. اهمیت این چارچوب در آن است که امکان می‌دهد وضعیت مشارکت در سطح محله به صورت درجه‌بندی شده و قابل ارزیابی تحلیل و مشخص شود که کنشگران محلی در کدام سطح از مشارکت قرار دارند و چه موانعی مانع حرکت آنان به سطوح بالاتر حکمرانی مردمی در حوزه روابط کار شده است.

شکل ۲. مدل مفهومی نردبان مشارکت



مأخذ: همان.

1. Ladder of Citizen Participation
2. Sherry Arnstein



بنابراین، طراحی الگوی سیاستگذاری مردمی با محوریت محله در حوزه روابط کار را نمی‌توان صرفاً یک انتخاب سیاستی دانست، بلکه در شرایط کنونی ضرورتی راهبردی به شمار می‌آید. پیچیده‌تر شدن مسائل اشتغال، معیشت و تنظیم روابط میان کارگران و کارفرمایان از یک سو و فعال شدن ظرفیت‌های اجتماعی جامعه از سوی دیگر، ایجاب می‌کند سازوکارهایی شکل گیرد که بتوانند مشارکت مردمی را به صورت سازمان‌یافته در شناسایی مسائل و پیگیری راه‌حل‌ها به کار گیرند.

در این مسیر، ابزارهایی مانند شناسنامه اقتصادی محله می‌توانند به عنوان زیرساختی برای شناخت دقیق‌تر وضعیت اقتصادی و شغلی هر محله مورد استفاده قرار گیرند و زمینه را برای ارتقای نقش مردم از دریافت کنندگان منفعل خدمات به کنشگران فعال در فرایندهای تصمیم‌گیری و حل مسئله فراهم سازند. بهره‌گیری به موقع از این پنجره فرصت می‌تواند به شکل‌گیری الگویی پایدار از سیاستگذاری مردمی در حوزه روابط کار منجر شود؛ در غیر این صورت، ظرفیت اجتماعی فعال شده در جامعه ممکن است بدون سازمان‌دهی و نهادینه شدن تدریجاً فرسوده شده و از سطح کنشگری مؤثر فاصله بگیرد.

۳. ترسیم وضعیت موجود روابط کار

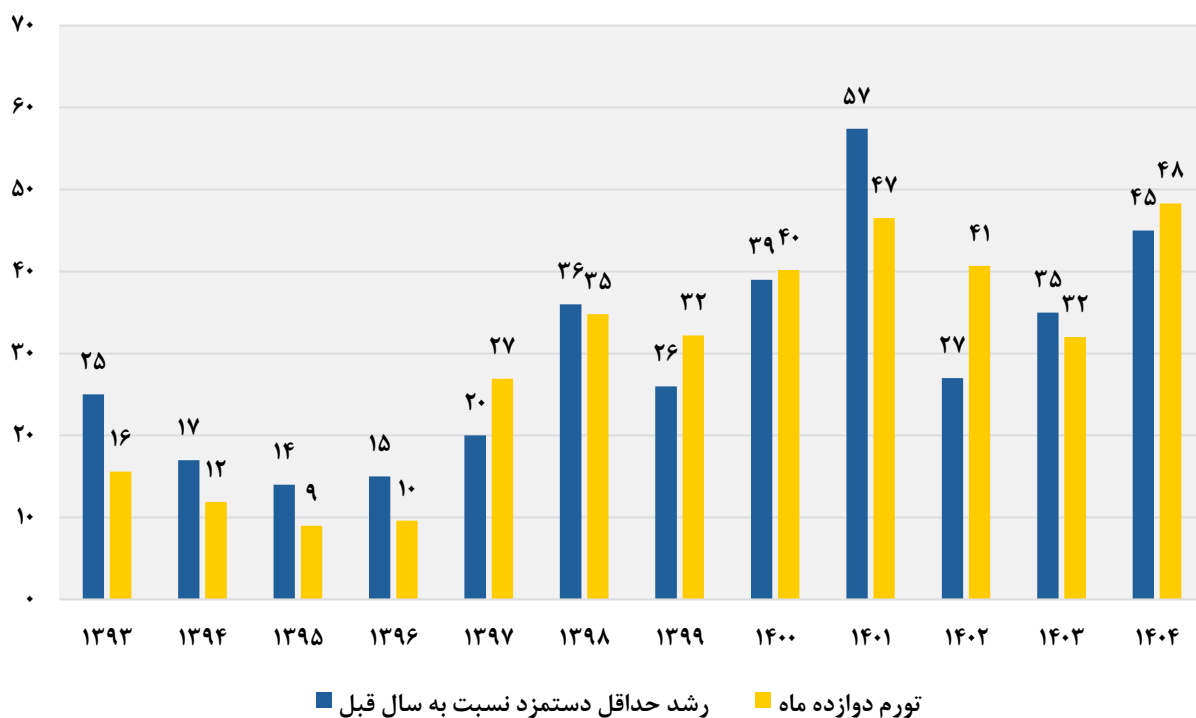


روابط کار، مجموعه‌ای از مناسبات و قواعدی است که تعامل میان نیروی کار، کارفرمایان و نهادهای سیاستگذار را در چرخه تولید تنظیم می‌کند. کیفیت این روابط در متغیرهای کلیدی مانند دستمزد، ثبات شغلی و ایمنی کار نمود عینی می‌یابد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که وضعیت موجود در این عرصه‌ها با شاخص‌های مطلوب فاصله دارد. بر همین اساس، در این بخش وضعیت جاری در سه محور دستمزد، بیکاری و ایمنی در کار واکاوی می‌شود.

۱-۳. وضعیت دستمزد

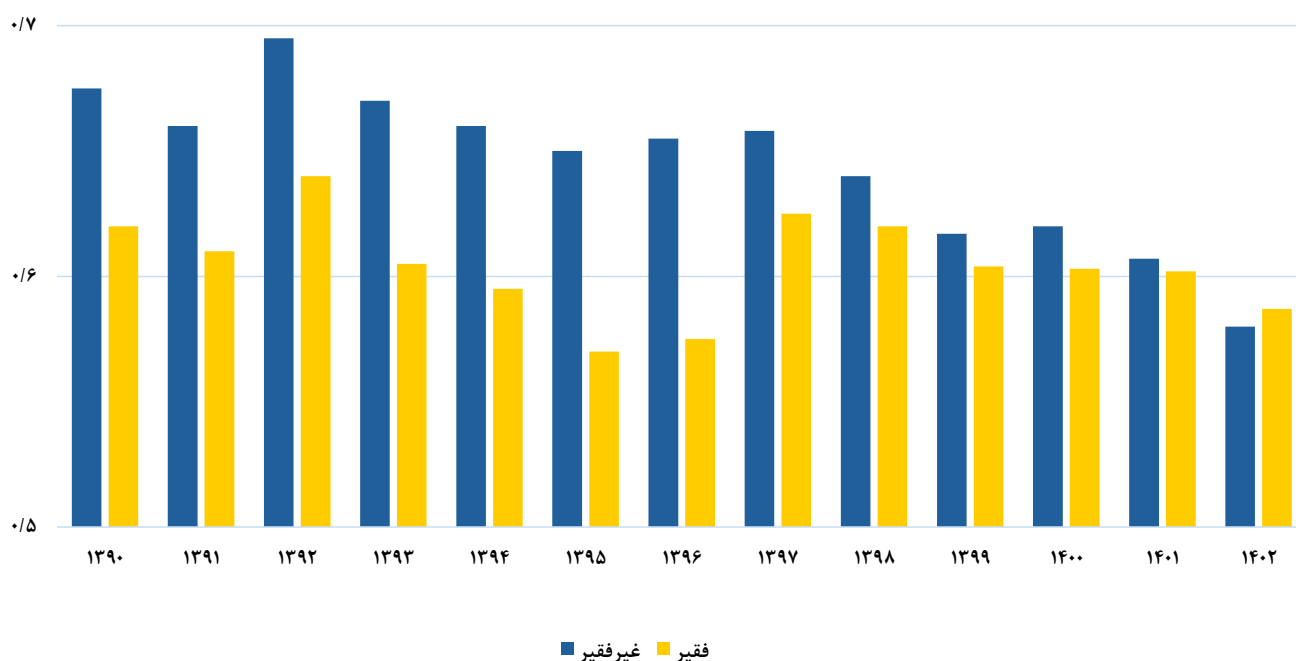
تعیین نرخ حداقل دستمزد کارگران هر سال توسط شورای عالی کار تعیین می‌شود. شورایی متشکل از کارگران، کارفرمایان و دولت. بررسی‌های سال گذشته در تعیین حداقل دستمزد نشان می‌دهد که تعیین رقم دستمزد از تورم عقب‌تر مانده و به همین علت وضعیت معیشتی نیروهای کار به مشکل خورده است. هر چند سیاستگذاری‌ها در سال‌های اخیر به‌ویژه ۱۴۰۱ و ۱۴۰۳ با غلبه نرخ افزایش حداقل دستمزد بر تورم بوده است، اما جاماندگی دستمزد نسبت به تورم در سال‌های پیش از آن سبب می‌شود این میزان از افزایش، نتواند منجر به بهبود وضعیت دستمزد شود. علاوه بر این، از آنجاکه سیاستگذاری‌های دستمزد فقط در پایان هر سال صورت می‌گیرد، در حالی که تورم در طول سال به طور متناوب بر دستمزدها تأثیر می‌گذارد، دستمزدها به طور مکرر از نرخ تورم عقب می‌مانند.

شکل ۳. نمودار مقایسه رشد حداقل دستمزد نسبت به تورم هر سال [۷]



سرکوب دستمزد سبب شده است هزینه‌های سبد معیشتی خانوارها بیش از دستمزد سرپرست‌های خانوار باشد. به همین خاطر در سال ۱۴۰۲ برای نخستین بار درصد شاغلین در میان خانوارهای فقیر از درصد شاغلین در خانوارهای غیرفقیر بیشتر شده است [۸]. بنابراین کشور با پدیده شاغلان فقیر روبه‌رو شده است. افرادی که به‌رغم بیکار نبودن، نمی‌توانند در بالای خط فقر قرار بگیرند.

شکل ۴. نمودار خانوارهای دارای سرپرست شاغل به تفکیک فقیر و غیرفقیر [۸]



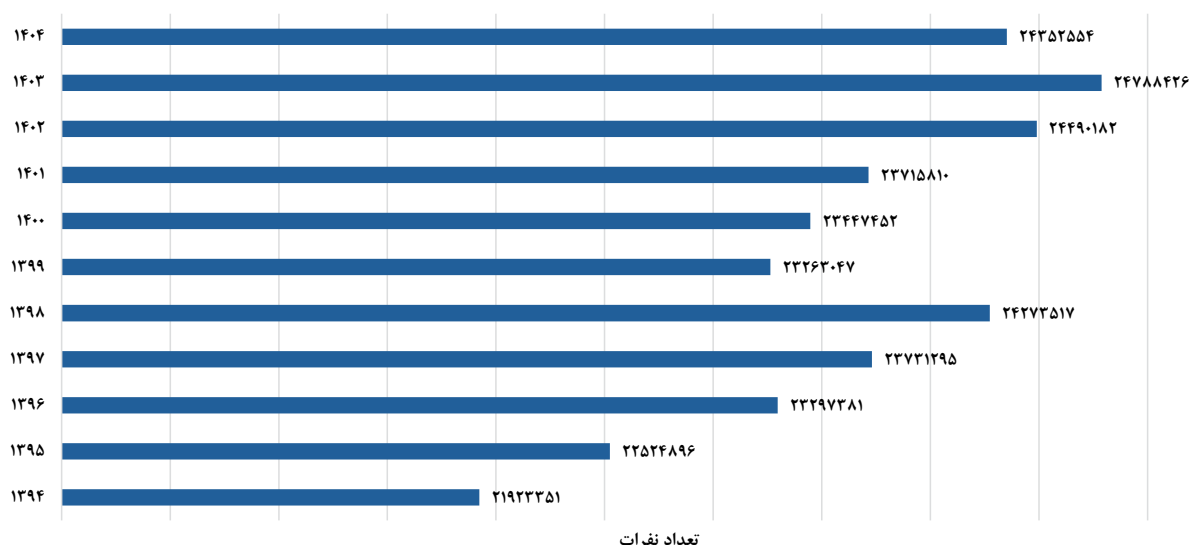


از سوی دیگر این اتفاق تنها برای شاغلین نیست؛ بلکه با توجه به شیوه محاسبه مستمری در صندوق‌های بازنشستگی ایران، تداوم شرایط فعلی موجب می‌شود بخشی از شاغلانی که دستمزدها کفاف تأمین سبد معیشت را نمی‌دهد، در آینده به بازنشستگی تبدیل شوند که مستمری آنان نیز پاسخ‌گوی هزینه‌های معیشتی نیست؛ پدیده‌ای که می‌توان آن را **چرخه شاغل فقیر - بازنشسته فقیر** نامید. بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌گر کشور می‌تواند تصویری از ابعاد این چالش ارائه دهد. توزیع دستمزد بیمه‌پردازان این سازمان در سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که حدود ۷۳ درصد آنان بین یک تا دو برابر حداقل دستمزد دریافتی دارند [۹]. بنابراین، سرکوب دستمزدی، پیامدهای نامطلوب بین‌نسلی به همراه داشته و پایداری صندوق‌های بازنشستگی و رفاه آتی نیروی کار را با مخاطره مواجه کرده است.

۲-۳. وضعیت اشتغال و بیکاری

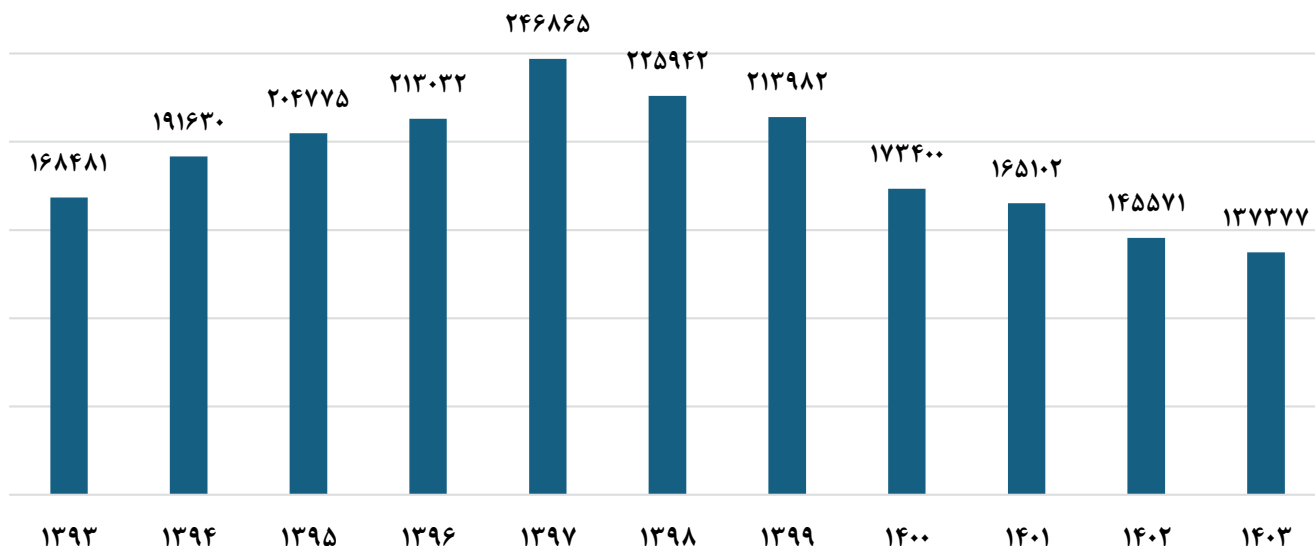
اشتغال و بیکاری از عواملی هستند که همواره در روابط کار مورد اهمیت هستند و در جنگ رمضان از مصادیق مهم تأثیرگذار بر این جنگ بودند. بنابراین بررسی وضعیت اشتغال و بیکاری در این حوزه مهم است. زیرا به واسطه تخریب برخی صنایع مادر نظیر پتروشیمی و فولاد و همچنین رکود اقتصادی در زمان جنگ، بر تعداد بیکاران افزوده خواهد شد.

شکل ۵. نمودار تعداد شاغلین در یازده سال اخیر [۷]



همان‌طور که در شکل بالا مشخص است، وضعیت تعداد شاغلین در سه سال اخیر تغییرات بیش از چهارصد هزار نفری نداشته است. نکته حائز اهمیت در تعداد شاغلان توجه به سال ۱۳۹۸ و بحران کروناست. در سال ۱۳۹۸ کرونا باعث کاهش شاغلین شد و همان‌طور که در شکل گویاست، سرانجام وضعیت تعداد شاغلین در سال ۱۴۰۲ به پیش از بحران کرونا رسید. بنابراین با توجه به جنگ رمضان می‌توان توقع داشت که با فرض ثابت نگه داشتن متغیرهای دیگر، جنگ رمضان می‌تواند دو یا سه سال بر تعداد شاغلین تأثیر بگذارد. از سوی دیگر، نرخ بیکاری ۷.۶ درصدی برای جمعیت ۱۵ سال به بالا و ۲۰.۳ درصدی برای جمعیت ۱۵ تا ۲۴ سال در سال ۱۴۰۴، نشان‌دهنده آن است که مسئله بیکاری پیش از جنگ رمضان نیز در کشور وجود داشته است؛ باین حال، انتظار می‌رود وضعیت اشتغال تحت تأثیرات جنگ قرار گیرد. از سوی دیگر در بحران‌ها با افزایش بیکاری، مراجعه به صندوق بیمه بیکاری برای دریافت مقرری افزایش می‌یابد. صندوق بیمه بیکاری پیش از بحران‌ها نیز از وضعیت باثباتی برخوردار نبوده است. در حال حاضر با توجه به حجم بالای ورودی در این صندوق، مشخص است این صندوق با منابع موجود توانایی ارائه خدمات به افراد تحت پوشش در خواست‌دهنده نخواهد داشت.

شکل ۶. نمودار مقررری بگيران صندوق بيمه بیکاری از سال ۱۳۹۳ تا سال ۱۴۰۵ [۱۰]

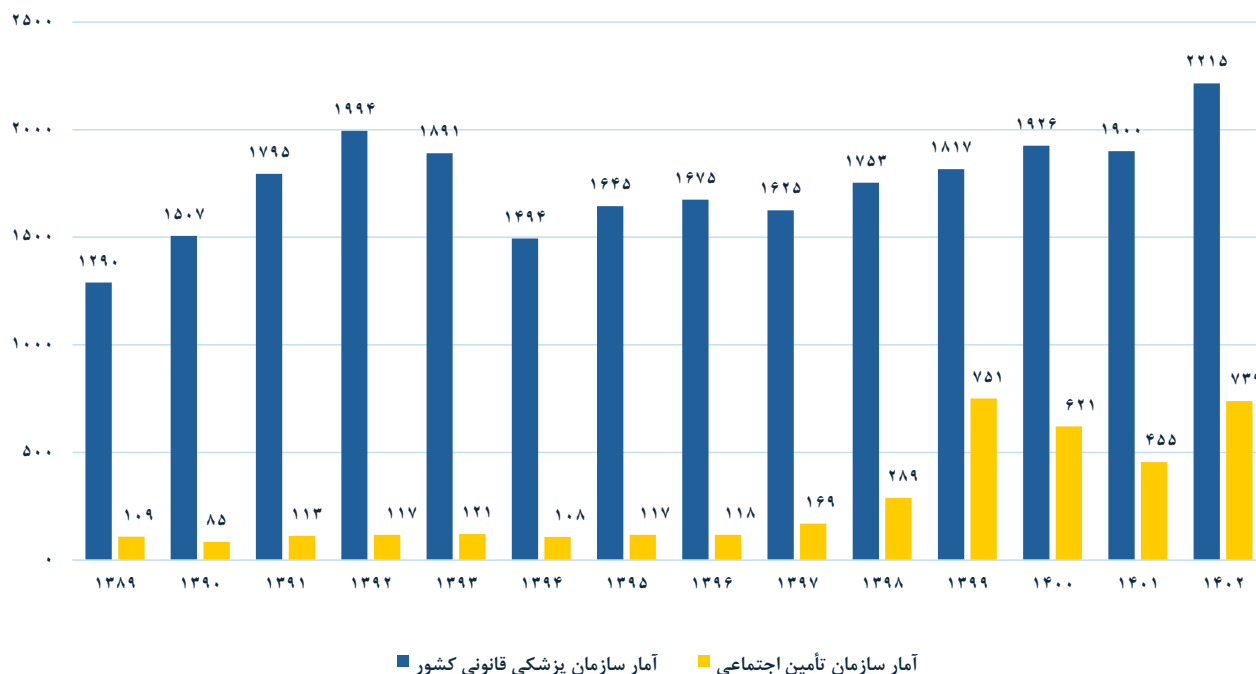


با وجود کاهش ورودی مقررری بگيران صندوق بيمه بیکاری از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳، اين صندوق اکنون به یکی از کانون‌های اصلی تأثیرپذیری از جنگ رمضان بدل شده است. در اثر اين جنگ، نیروی کار قابل توجهی شغل خود را از دست داده و بیکار شده‌اند. از آنجایی که صندوق بيمه بیکاری مهم‌ترین نهاد حمایتی برای اين افراد است، انتظار می‌رود تعداد متقاضیان دریافت مقررری و در نتیجه مقررری بگيران اين صندوق با افزایش چشمگیری روبرو شود. شرایط کنونی نشان می‌دهد که اين صندوق، همزمان با افزایش اهمیتش، با ناترازی و چالش‌های بیشتری دست و پنجه نرم خواهد کرد.

۳-۳. وضعیت حوادث ناشی از کار

آمارها نشان می‌دهد در سال‌های اخیر تعداد فوتی‌های ناشی از کار در کشور پس از یک کاهش، اکنون دوباره در حال افزایش هستند. براساس گزارش سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۱ تعداد فوتی‌های حوادث کار در سطح جهان ۳۵۱ هزار نفر [۱۱] بوده است. براساس گزارش دیگری از همین سازمان تعداد فوتی‌های حوادث ناشی از کار در سال ۲۰۲۳ [۱۲] با کاهش اندکی به تعداد ۳۳۰ هزار نفر رسیده است. باید توجه کرد در طول این ۲۲ سال تعداد نیروهای کار افزایش قابل توجهی داشته‌اند. بنابراین مادامی که روند جهانی با بهبود وضعیت حوادث ناشی از کار روبه‌رو بوده است، این فرایند در ایران همواره در حال وخیم‌تر شدن است. به‌صورتی که براساس آمار سازمان نظام پزشکی [۱۳] کشور از سال ۱۳۸۹ تا سال ۱۴۰۲، شاهد افزایش ۷۸ درصد تعداد فوتی‌های ناشی از حوادث کار در طول این ۱۴ سال بوده‌ایم. همچنین براساس آمار سازمان تأمین اجتماعی [۱۰]، از سال ۱۳۸۹ تا سال ۱۴۰۲ آمار فوتی‌ها نزدیک به ۶٫۸ برابر شده و با افزایش ۵۷۸ درصد مواجه شده‌ایم. اختلاف فاحش تعداد فوتی‌های ناشی از حوادث کار در سازمان تأمین و سازمان پزشکی قانونی نشان‌دهنده میزان بالای اشتغال غیررسمی افراد جامعه است.

شکل ۷. نمودار تعداد فوتی‌های ناشی از کار در چهارده سال گذشته با تفکیک آمار سازمان پزشکی قانونی [۱۳] و سازمان تأمین اجتماعی [۱۰]



حوادث ناشی از کار به جز فوتی‌ها، هر سال تعداد زیادی از نیروی کار در کشور را دچار حادثه کرده و باعث می‌شود که نیروی کار آسیب‌های مختلفی ببینند. نیروی کار کشور با گسترده‌تر شدن سطح پوشش حوادث ناشی از کار در سازمان تأمین اجتماعی، از سال ۱۳۹۹ شاهد افزایش چشمگیر حوادث ناشی از کار بوده است. در سال ۱۴۰۳ بیش از چهل هزار نفر نیروی کار کشور دچار حوادث ناشی از کار شده است. نرخ حادثه در این سال ۲٫۶ بوده است؛ یعنی به ازای هر ۱۰۰۰ نفر بیمه شده سازمان تأمین اجتماعی، ۲٫۶ نفر دچار حادثه شده‌اند.

جدول ۱. حوادث ناشی از کار بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی [۱۰]

سال	تعداد بیمه‌شدگان مشمول حادثه	تعداد حادثه‌دیدگان ناشی از کار	نرخ حادثه (در هر هزار نفر)
۱۴۰۳	۱۵۰۳۶۷۰۲۹۲	۴۰۰۳۹۱	۲٫۶
۱۴۰۲	۱۴۰۸۲۹۰۳۲۷	۴۱۰۱۲۰	۲٫۸
۱۴۰۱	۱۴۰۸۸۰۲۲۵	۳۸۰۷۳۴	۲٫۷
۱۴۰۰	۱۳۰۷۲۷۰۳۹۳	۴۵۰۹۰۴	۳٫۳
۱۳۹۹	۱۳۰۲۷۷۰۲۶۱	۴۴۰۴۹۱	۳٫۴
۱۳۹۸	۱۳۰۰۷۳۰۲۲۹	۲۱۰۵۶۲	۱٫۶
۱۳۹۷	۱۲۰۷۲۱۰۹۲۴	۱۷۰۶۱۹	۱٫۴

در مجموع، بررسی وضعیت موجود روابط کار در کشور نشان می‌دهد که این حوزه با مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری در ابعاد دستمزد، اشتغال و ایمنی کار مواجه است.

در حوزه دستمزد، عقب‌ماندگی رشد دستمزد از نرخ تورم در سال‌های اخیر موجب افزایش فاصله میان دستمزد و هزینه‌های سبد معیشت

خانوار شده و در نتیجه پدیده شاغلان فقیر در بازار کار گسترش یافته است.

در بُعد اشتغال نیز اگر چه روند کلی اشتغال در سال های اخیر نوساناتی را تجربه کرده، اما بروز بحران های اقتصادی و اجتماعی می تواند به افزایش بیکاری و فشار بر صندوق های حمایتی مانند بیمه بیکاری منجر شود؛ به گونه ای که در مقاطع بحران، تعداد مقرری بگیران این صندوق افزایش قابل توجهی یافته است.

در حوزه ایمنی و سلامت کار نیز آمارهای موجود از تداوم و حتی افزایش قابل توجه حوادث ناشی از کار در سال های اخیر حکایت دارد و هر سال بیش از چهل هزار نفر از شاغلان دچار حادثه می شوند. باین حال باید توجه داشت که این آمارها تنها بخشی از واقعیت بازار کار را منعکس می کنند. بررسی ضریب پوشش صندوق های بیمه گر نشان می دهد که تا سال ۱۴۰۲ کمتر از ۷۵ درصد جمعیت کشور تحت پوشش این صندوق ها قرار داشته اند و بیش از ۲۵ درصد جمعیت، یعنی بیش از ۲۲ میلیون نفر، فاقد هر گونه پوشش بیمه اجتماعی هستند [۹]. از این رو بخش قابل توجهی از شاغلان، به ویژه در مشاغل غیررسمی، در بسیاری از آمارهای مرتبط با روابط کار (به جز مواردی مانند فوتی های ثبت شده در پزشکی قانونی) منعکس نمی شوند. با توجه به اینکه این گروه از شاغلان از حمایت های قانون کار و پوشش های بیمه ای بهره مند نیستند، می توان انتظار داشت که وضعیت واقعی روابط کار، به ویژه از نظر امنیت شغلی، سطح درآمد و ایمنی کار، در عمل نامساعدتر از آن چیزی باشد که در آمارهای رسمی مشاهده می شود.

۴. آسیب شناسی روابط کار



بررسی وضعیت موجود روابط کار در کشور نشان می دهد چالش هایی که در حوزه دستمزد، اشتغال، پوشش بیمه ای و ایمنی کار مشاهده می شود، صرفاً نتیجه شرایط مقطعی اقتصادی یا نوسانات کوتاه مدت نیست، بلکه ریشه در مجموعه ای از نارسایی های ساختاری و نهادی در نظام تنظیم بازار کار دارد. روابط کار، اساساً حوزه ای است که در آن تعامل میان نیروی کار، کارفرمایان و دولت شکل می گیرد و کیفیت این تعامل نقش مهمی در پایداری اشتغال، عدالت مزدی، ایمنی محیط کار و ثبات اجتماعی دارد. باین حال، در بسیاری از موارد این تعامل به صورت متوازن و نهادمند شکل نگرفته است. در کنار مسائل ساختاری مانند گسترش اشتغال غیررسمی یا ضعف اجرای مقررات، محدود بودن مشارکت مؤثر ذی نفعان در فرایند سیاستگذاری نیز موجب شده است ظرفیت های اجتماعی موجود برای بهبود روابط کار به طور کامل فعال نشود. در این چارچوب، مهم ترین آسیب های حوزه روابط کار را می توان در محورهای زیر بررسی کرد:

۴-۱. تمرکزگرایی در سیاستگذاری روابط کار

یکی از ویژگی های اصلی نظام تنظیم روابط کار در ایران، تمرکز بالای تصمیم گیری در سطح ملی است. بسیاری از سیاست های کلیدی بازار کار، از جمله تعیین حداقل دستمزد، مقررات قراردادهای کار، سیاست های بیمه ای و بخش مهمی از برنامه های حمایتی، در سطح کلان و به صورت یکسان برای کل کشور طراحی و اجرا می شوند. این در حالی است که بازار کار در مناطق مختلف کشور از نظر ساختار اقتصادی، ترکیب فعالیت های تولیدی، سطح مهارت نیروی کار، نرخ بیکاری، هزینه های زندگی و شرایط معیشتی تفاوت های قابل توجهی دارد. در چنین شرایطی، اتخاذ سیاست های یکسان ملی می تواند کارایی متفاوتی در مناطق مختلف داشته باشد. برای مثال، سطح دستمزد یا مقررات بازار کار ممکن است در برخی مناطق پاسخگوی هزینه های معیشتی نباشد یا در برخی مناطق دیگر با ساختار فعالیت های اقتصادی محلی سازگاری کامل نداشته باشد. علاوه بر این، تمرکز تصمیم گیری در سطوح بالا موجب می شود نقش نهادهای محلی، تشکلهای صنفی و بازیگران اقتصادی در فرایند سیاستگذاری محدود بماند. در نتیجه، بسیاری از تصمیمات مرتبط با روابط کار بدون بهره گیری کافی از تجربه های میدانی و شناخت دقیق شرایط بازار کار در سطوح محلی اتخاذ می شود و این امر می تواند اثربخشی سیاست ها را کاهش دهد.



۲-۴. گسترش اشتغال غیررسمی و پوشش ناکامل بیمه‌های اجتماعی

یکی از مهم‌ترین چالش‌های روابط کار در کشور سهم قابل توجه اشتغال غیررسمی در بازار کار است. اشتغال غیررسمی به فعالیت‌هایی گفته می‌شود که خارج از چارچوب‌های رسمی قانون کار و نظام‌های بیمه‌ای انجام می‌شوند و در بسیاری از موارد رابطه کاری در آنها به صورت رسمی ثبت نمی‌شود. بررسی وضعیت پوشش صندوق‌های بیمه‌گر نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از جمعیت کشور تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار ندارند و میلیون‌ها نفر از شاغلان از مزایای بیمه‌ای بی‌بهره هستند. براساس آمارهای ثبتی سازمان تأمین اجتماعی، در سال ۱۴۰۲ بیش از ۴/۶ میلیون نفر [۱۴] از شاغلان کشور تحت پوشش هیچ‌یک از انواع بیمه‌های اجتماعی قرار نداشته‌اند که این رقم حدود ۱۹/۲ درصد از کل جمعیت شاغل را شامل می‌شود. در عین حال، طبق تعریف و برآوردهای مرکز آمار ایران، سهم اشتغال غیررسمی در سال ۱۴۰۲ معادل ۵۵/۶ درصد از کل شاغلان [۷] کشور اعلام شده است که نشان‌دهنده گسترده‌ی فعالیت‌های شغلی خارج از چارچوب رسمی بازار کار و نظام‌های حمایتی است.

گسترش اشتغال غیررسمی پیامدهای گسترده‌ای برای نظام روابط کار دارد:

اول، آنکه بسیاری از شاغلان در این بخش از حقوق و حمایت‌های اساسی مانند بیمه بازنشستگی، بیمه درمان، بیمه بیکاری و حمایت‌های قانونی در برابر حوادث ناشی از کار برخوردار نیستند.

دوم، آنکه در نبود قراردادهای رسمی، امکان پیگیری حقوقی اختلافات میان کارگر و کارفرما محدود می‌شود و امنیت شغلی کاهش می‌یابد. **سوم،** آنکه حضور گسترده بخش غیررسمی موجب می‌شود آمارهای رسمی بازار کار تصویر کاملی از واقعیت روابط کار ارائه ندهند و در نتیجه سیاستگذاری مبتنی بر داده با محدودیت مواجه شود.

در مجموع، گسترش اشتغال غیررسمی نه تنها کیفیت روابط کار را کاهش می‌دهد، بلکه کارآمدی نظام‌های حمایتی و بیمه‌ای را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۳-۴. ضعف نظام نظارت و اجرای مؤثر مقررات کار

چارچوب‌های قانونی متعددی برای تنظیم روابط کار و حفاظت از حقوق شاغلان در کشور وجود دارد. قانون کار، مقررات مربوط به ایمنی و بهداشت حرفه‌ای و مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها برای تنظیم شرایط کار و حفاظت از نیروی کار تدوین شده‌اند. با این حال، اجرای مؤثر این مقررات در عمل با چالش‌هایی روبه‌رو است.

آمارهای مربوط به حوادث ناشی از کار نشان می‌دهد هر سال تعداد قابل توجهی از شاغلان دچار آسیب‌های شغلی می‌شوند و در برخی موارد نیز حوادث منجر به فوت رخ می‌دهد. با این حال، بخش مهمی از این آمارها تنها مربوط به شاغلان بیمه شده است و وضعیت ایمنی کار در بسیاری از فعالیت‌های غیررسمی به طور کامل ثبت نمی‌شود. علاوه بر این، محدودیت منابع و ظرفیت‌های نظارتی، پراکندگی واحدهای تولیدی، سهم بالای بنگاه‌های کوچک و متوسط و گسترده‌ی فعالیت‌های غیررسمی موجب شده است نظارت بر اجرای مقررات کار در همه بخش‌ها به طور کامل انجام نشود. در چنین شرایطی فاصله میان قوانین مصوب و اجرای واقعی آنها افزایش می‌یابد و این امر می‌تواند به تضعیف نظام حمایت از نیروی کار و کاهش استانداردهای ایمنی در محیط‌های کاری منجر شود.

۴-۴. ضعف گفتگوی اجتماعی و محدود بودن نقش تشکل‌ها

یکی از ارکان اصلی نظام‌های کارآمد روابط کار، وجود گفتگوی اجتماعی میان دولت، کارگران و کارفرمایان است. گفتگوی اجتماعی به مجموعه‌ای از فرایندهای مذاکره، مشورت و تعامل میان این سه گروه اشاره دارد که هدف آن تنظیم روابط کار، حل اختلافات و ایجاد توافق‌های پایدار در بازار کار است. در بسیاری از کشورها، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی نقش مهمی در چانه‌زنی جمعی، تعیین شرایط کار، مشارکت در سیاستگذاری و نظارت بر اجرای مقررات دارند. در ایران نیز شورای عالی کار وظایف مختلفی از جمله تعیین حداقل دستمزد را دارد.

با این حال، در بسیاری از موارد ظرفیت تشکل‌ها برای ایفای چنین نقشی در نظام روابط کار کشور محدود بوده است. دامنه چانه‌زنی جمعی گسترده نیست و بسیاری از مسائل مهم بازار کار در فرایندهای تصمیم‌گیری متمرکز بررسی می‌شوند. همچنین، ارتباط نظام‌مند میان

نهادهای سیاستگذار و تشکل‌های صنفی در همه سطوح به اندازه کافی توسعه نیافته است. این وضعیت می‌تواند موجب شود بخشی از مطالبات کارگران به‌طور مؤثر در فرایند سیاستگذاری منعکس نشود و حل و فصل برخی اختلافات نیز با دشواری بیشتری انجام گیرد.

۴-۵. محدود بودن مشارکت ذی‌نفعان در فرایند سیاستگذاری

برای تحلیل وضعیت مشارکت اجتماعی در حوزه روابط کار می‌توان از چارچوب نردبان مشارکت شهروندی آرنتس‌تاین استفاده کرد. براساس این چارچوب، مشارکت اجتماعی طیفی از سطوح مختلف را دربرمی‌گیرد که از اطلاع‌رسانی و مشورت آغاز می‌شود و تا سطوح بالاتری مانند شراکت در تصمیم‌گیری، تفویض اختیار و کنترل شهروندی امتداد می‌یابد.

در بسیاری از موارد، مشارکت ذی‌نفعان در حوزه روابط کار به سطوح اولیه این نردبان محدود می‌شود. به عبارت دیگر، نقش بسیاری از بازیگران اجتماعی بیشتر به دریافت اطلاعات یا ارائه نظرات مشورتی محدود می‌ماند و کمتر به مرحله مشارکت واقعی در تصمیم‌سازی و سیاستگذاری می‌رسد. در حالی که روابط کار، ذاتاً حوزه‌ای است که منافع و مطالبات گروه‌های مختلف در آن مطرح می‌شود و تصمیم‌گیری‌های مؤثر در این حوزه نیازمند مشارکت فعال این گروه‌هاست. محدود بودن مشارکت نهادمند ذی‌نفعان می‌تواند موجب شود ظرفیت‌های اجتماعی موجود برای شناسایی مسائل بازار کار، ارائه راهکارهای عملی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها به‌طور کامل مورد استفاده قرار نگیرد.

۴-۶. ضعف داده‌ها و شناخت مسائل بازار کار در سطوح محلی

یکی دیگر از چالش‌های مهم در حوزه روابط کار، محدود بودن داده‌ها و اطلاعات دقیق درباره وضعیت بازار کار در سطوح محلی است. بخش قابل توجهی از آمارهای بازار کار در سطح ملی یا استانی تولید می‌شود و در بسیاری از موارد تصویر دقیقی از وضعیت اشتغال، ساختار فعالیت‌های اقتصادی، شرایط ایمنی کار یا مسائل کارگری در مقیاس‌های کوچک‌تر ارائه نمی‌دهد.

فقدان داده‌های دقیق در سطح محلی می‌تواند فرایند شناسایی مسائل بازار کار را با دشواری مواجه کند. در چنین شرایطی، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان ممکن است نتوانند به‌طور دقیق اولویت‌های مداخله را شناسایی کنند یا سیاست‌های طراحی شده متناسب با شرایط واقعی هر منطقه نباشد. علاوه بر این، نبود داده‌های دقیق می‌تواند ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها و برنامه‌های حوزه روابط کار را نیز با محدودیت مواجه کند. در مجموع، بررسی وضعیت روابط کار در کشور نشان می‌دهد مجموعه‌ای از عوامل ساختاری و نهادی در شکل‌گیری چالش‌های این حوزه نقش دارند. تمرکزگرایی در سیاستگذاری، گسترش اشتغال غیررسمی، پوشش ناکامل بیمه‌های اجتماعی، ضعف نظارت بر اجرای مقررات کار، محدود بودن گفتگوی اجتماعی و مشارکت ذی‌نفعان و همچنین کمبود داده‌های دقیق درباره بازار کار در سطوح محلی از جمله مهم‌ترین آسیب‌های این حوزه به شمار می‌روند. تداوم این وضعیت می‌تواند بر کیفیت اشتغال، امنیت شغلی، ایمنی محیط‌های کاری و کارآمدی سیاست‌های بازار کار تأثیر بگذارد. از این رو، بهبود وضعیت روابط کار مستلزم تقویت سازوکارهای نهادی، توسعه گفتگوی اجتماعی، ارتقای نظام‌های اطلاعاتی بازار کار و ایجاد بسترهای مناسب برای مشارکت مؤثر ذی‌نفعان در فرایند سیاستگذاری است.

۵. الگوی پیشنهادی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار

با توجه به آسیب‌های شناسایی شده در بخش‌های پیشین، از جمله تمرکزگرایی در سیاستگذاری روابط کار، ضعف داده‌های محلی، گسترش اشتغال غیررسمی، پوشش ناکامل بیمه‌های اجتماعی، ضعف نظارت بر ایمنی محیط کار، محدود بودن گفتگوی اجتماعی و فاصله میان سیاست‌های ملی با واقعیت‌های زیسته نیروی کار، طراحی الگویی که بتواند روابط کار را در سطح محلی شناسایی، تحلیل و پیگیری کند، ضرورتی اساسی است.



روابط کار به رابطه حقوقی میان کارگر و کارفرما محدود نمی‌شود؛ بلکه مجموعه‌ای از مناسبات مرتبط با اشتغال، مهارت، قرارداد کار، دستمزد، ایمنی، بیمه، تشکیل یابی، حل اختلاف، ثبات شغلی و پیوند نیروی کار با فرصت‌های اقتصادی را دربرمی‌گیرد. از این منظر، بخش مهمی از مسائل روابط کار در سطح محله قابل مشاهده و ردیابی است.

بر این اساس، الگوی پیشنهادی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، تلاشی برای پیوند دادن سه سطح است:

اول، سطح زیست محلی و تجربه روزمره مردم؛

دوم، سطح نهادهای محلی، صنفی و اجتماعی؛

سوم، سطح دستگاه‌های رسمی و سیاستگذار.

هدف این الگو آن است که محله به عنوان سطحی واسط میان مردم و نظام حکمرانی، بتواند در تصمیم‌گیری، مطالبه‌گری، نظارت و اجرای مشارکتی مردم در حوزه روابط کار نقش ایفا کند.

شایان ذکر است که محلات از نظر جغرافیایی، ساختار اقتصادی، نوع مشاغل، ظرفیت‌های اجتماعی و روابط کار با یکدیگر متفاوت‌اند؛ از این رو، اجرای الگوی یکسان برای تمامی محلات میسر نیست و باید هر طرح متناسب با ویژگی‌ها و ظرفیت‌های اختصاصی هر محله طراحی و اجرا شود.

۵-۱. تعریف الگو

الگوی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، چارچوبی نهادی و مشارکتی برای شناسایی، تحلیل، اولویت‌بندی و پیگیری مسائل مرتبط با کار و اشتغال در مقیاس محله است. در این الگو، محله نه تنها یک محدوده جغرافیایی، بلکه یک واحد اجتماعی، اقتصادی و نهادی تلقی می‌شود که در آن روابط کاری، شبکه‌های صنفی، ظرفیت‌های مهارتی، نیازهای معیشتی و اشکال مختلف مشارکت اجتماعی قابل شناسایی و سازمان‌دهی است.

در این چارچوب، مردم محله، کارگران، کارفرمایان خرد، کسبه، اصناف، کارگاه‌های کوچک، نهادهای اجتماعی، معتمدان محلی، گروه‌های مردمی و دستگاه‌های تخصصی مرتبط با حوزه کار و تأمین اجتماعی، در یک فرایند منظم با یکدیگر مرتبط می‌شوند تا مسائل حوزه روابط کار از سطح تجربه‌های پراکنده و فردی به سطح شناخت جمعی، برنامه‌ریزی محلی و مطالبه‌گری سازمان‌یافته منتقل شود.

بنابراین، الگوی پیشنهادی بر این فرض استوار است که حل بسیاری از مسائل حوزه روابط کار، صرفاً از مسیر سیاستگذاری متمرکز و از بالا ممکن نیست. سیاست‌های کلان در حوزه دستمزد، بیمه، ایمنی، مهارت‌آموزی و حمایت از اشتغال زمانی اثربخش‌تر خواهند بود که با شناخت دقیق از وضعیت محلات، ظرفیت‌های محلی و مشارکت ذی‌نفعان همراه شوند.

به بیان دیگر، این الگو می‌کوشد میان داده‌های کلان و واقعیت‌های محلی پل بزند. آمارهای ملی می‌توانند روندهای کلی مانند کاهش قدرت خرید، افزایش اشتغال غیررسمی یا رشد حوادث ناشی از کار را نشان دهند؛ اما برای شناسایی اینکه کدام محله با چه نوعی از بیکاری، چه سطحی از اشتغال غیررسمی، چه گروه‌هایی از کارگران فاقد بیمه، چه مشاغل پرخطری و چه ظرفیت‌های اقتصادی مواجه است، نیازمند سازوکار محله‌محور هستیم.

در نتیجه، سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار را می‌توان به عنوان سازوکاری نهادمند برای تولید شناخت محلی، سازمان‌دهی مشارکت اجتماعی و پیگیری مسائل حوزه کار، اشتغال، مهارت و ایمنی در سطح محله تعریف کرد که با هدف اتصال تجربه زیسته نیروی کار و ظرفیت‌های اقتصادی محلی به نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری روابط کار طراحی شده است.

۵-۲. مبانی مفهومی و ضرورت راهبردی الگو

پشتوانه نظری این الگو بر دو مدل معتبر در حوزه مشارکت و سیاستگذاری استوار است که چرایی و چگونگی این تحول را تبیین می‌کنند: **نخست**، با نگاه به نردبان مشارکت شهروندی آرنشتاین، این الگو در پی عبور از سطوح صوری مشارکت مانند اطلاع‌رسانی یا نظرسنجی‌های نمایشی و حرکت به سمت بالاترین پله‌های قدرت شهروندی یعنی مشارکت فعال و تفویض قدرت است. در این چارچوب، مردم محله و ذی‌نفعان روابط کار صرفاً شنونده تصمیمات یا ابزار اجرای سیاست‌های دولت نیستند، بلکه در فرایند شناسایی مسائل، تولید داده و طراحی

بسته‌های مداخله محلی، به‌عنوان شریک راهبردی نظام حکمرانی عمل می‌کنند تا هدف نهایی که همان توانمندسازی جامعه محلی برای مدیریت و حل مسائل روابط کار با پشتیبانی نهادهای حاکمیتی است، محقق گردد.

دوم، از منظر مدل جریان‌های سیاستی کینگدون، استقرار این الگو، نتیجه تلاقی سه جریان اصلی است که هم‌اکنون پنجره فرصت را برای تحول در روابط کار گشوده‌اند؛ این سه جریان عبارتند از:

۱. جریان مسائل که به معنای انباشت چالش‌های ساختاری نظیر گسترش اشتغال غیررسمی، ضعف پوشش بیمه و نرخ بالای حوادث ناشی از کار است که با روش‌های متمرکز و بوروکراتیک فعلی به بن‌بست رسیده‌اند؛

۲. جریان سیاستگذاری که بر تکامل ایده حکمرانی محله‌محور و استفاده از شبکه‌های اجتماعی نظیر مساجد، اصناف و تشکلات به‌عنوان یک راهکار آزموده و فنی برای مواجهه با پیچیدگی‌های بازار کار تأکید دارد؛

۳. جریان سیاست که نشان‌دهنده وجود اراده حاکمیتی و جهت‌گیری کلان نظام برای تحقق ایده حکمرانی مردمی و کاهش فاصله میان لایه‌های ستادی دولت با توده مردم است. تلاقی این سه جریان در مقطع کنونی نشان می‌دهد که الگوی محله‌محور یک پاسخ هوشمندانه، علمی و بهنگام به مسائل انباشته روابط کار در ایران است.

۳-۵. منطق حاکم بر الگو

الگوی پیشنهادی بر چند منطق اصلی استوار است که آن را از مداخلات صرفاً اداری، حمایتی یا مناسبتی متمایز می‌کند.

الف) حرکت از سیاستگذاری متمرکز به شناخت محله‌محور

یکی از آسیب‌های مهم روابط کار، غلبه نگاه متمرکز و کلان بر سیاستگذاری است. در این وضعیت، بسیاری از تصمیم‌ها بر اساس شاخص‌های عمومی و داده‌های ملی گرفته می‌شود، در حالی که مسائل بازار کار در هر محله شکل متفاوتی دارد. ممکن است یک محله با تمرکز کارگران ساختمانی و حوادث شغلی مواجه باشد، محله‌ای دیگر با بیکاری جوانان فاقد مهارت، محله‌ای با گسترش مشاغل خانگی بدون بیمه و محله‌ای دیگر با ظرفیت بالای اصناف و کارگاه‌های خرد اما بدون ارتباط منظم با نظام مهارت‌آموزی.

بنابراین، منطق نخست الگو آن است که سیاستگذاری در حوزه روابط کار باید از شناخت محلی آغاز شود. بدون شناخت ترکیب نیروی کار، نوع مشاغل، وضعیت مهارت، وضعیت بیمه، مشاغل پرخطر، ظرفیت اصناف و نیازهای واقعی کارگران و کارفرمایان محلی، مداخله‌ها غالباً کلی، غیرهدفمند و کم‌اثر باقی می‌مانند.

ب) تبدیل مردم از مخاطب سیاست به کنشگر سیاست

در بسیاری از برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی، مردم عمدتاً در جایگاه دریافت‌کننده خدمات یا مجری برنامه‌های از پیش طراحی شده قرار گرفته‌اند. در چنین رویکردی، نقش مردم در مراحل اصلی حکمرانی، یعنی مسئله‌شناسی، اولویت‌بندی، طراحی راه‌حل و نظارت بر اجرا، محدود باقی می‌ماند.

الگوی پیشنهادی تلاش می‌کند این نسبت را تغییر دهد. در این رویکرد، مردم محله، کارگران، کسبه، کارفرمایان خرد، استادکاران، زنان شاغل خانگی، جوانان جویای کار و گروه‌های محلی فقط مخاطب سیاست‌ها نیستند؛ بلکه در شناخت مسئله، تولید داده، تحلیل ظرفیت‌ها و پیگیری راه‌حل‌ها نقش دارند. به همین دلیل، مشارکت در این الگو صرفاً به معنای حضور در جلسات یا اجرای برنامه‌های دولتی نیست، بلکه به معنای ورود فعال ذی‌نفعان به فرایند سیاستگذاری روابط کار است.

ج) پیوند دادن روابط کار با اقتصاد واقعی محله

روابط کار در سطح محله جدا از اقتصاد محلی نیست. وضعیت قرار داده‌ها، بیمه، مهارت، دستمزد، ایمنی و ثبات شغلی به شدت با نوع فعالیت اقتصادی محله، ظرفیت اصناف، کارگاه‌های کوچک، مشاغل خانگی، شبکه‌های تولید و توزیع و فرصت‌های بازار ارتباط دارد.



از این منظر، اگر محله‌ای دارای ظرفیت تولید پوشاک، خدمات فنی، مشاغل خانگی، صنایع دستی، خدمات ساختمانی یا کسب و کارهای خرد باشد، نمی‌توان مسائل روابط کار آن را بدون فهم زنجیره اقتصادی محله تحلیل کرد. به همین دلیل، این الگو تلاش می‌کند روابط کار را با شناخت اقتصاد محله، اصناف، مهارت‌های موجود و امکان‌های توسعه اشتغال محلی پیوند دهد.

د) تبدیل داده‌گیری به فرایند توانمندسازی اجتماعی

در این الگو، جمع‌آوری داده صرفاً یک اقدام آماری نیست. وقتی ساکنان محله، گروه‌های مردمی، کسبه و نهادهای محلی در شناسایی کارگران فاقد بیمه، جوانان بیکار، مشاغل پرخطر، ظرفیت‌های مهارتی، کارگاه‌های فعال و خلأهای آموزشی مشارکت می‌کنند، به تدریج فهم مشترکی از وضعیت کار و اقتصاد محله شکل می‌گیرد.

از این رو، داده‌گیری، آموزش، توانمندسازی، سازمان‌دهی اجتماعی و برنامه‌ریزی محلی در این الگو مسیرهای جداگانه نیستند؛ بلکه اجزای یک فرایند واحد برای تحقق سیاستگذاری مردمی در حوزه روابط کار محسوب می‌شوند. فرایند شناخت محله، خود به مدرسه‌ای برای یادگیری اجتماعی، آشنایی با حقوق کار، شناخت مسیرهای بیمه‌ای، تقویت مطالبه‌گری و افزایش مسئولیت‌پذیری جمعی تبدیل می‌شود.

هـ) اتصال افقی و عمودی بازیگران

مسائل روابط کار معمولاً در مرز میان چند نهاد قرار دارند. برای مثال، مسئله کارگر فاقد بیمه فقط به سازمان تأمین اجتماعی مربوط نیست؛ بلکه به کارفرما، نوع قرارداد، اداره کار، صنف مربوط، آگاهی حقوقی کارگر و وضعیت اقتصادی کارگاه نیز ارتباط دارد. مسئله بیکاری نیز صرفاً با معرفی شغل حل نمی‌شود، بلکه به مهارت، شبکه کارفرمایی، نیاز بازار، حمایت مالی و اعتماد کارفرما وابسته است.

بر این اساس، منطلق دیگر الگو، ایجاد اتصال افقی میان بازیگران محله و اتصال عمودی میان محله و دستگاه‌های رسمی است. اتصال افقی یعنی پیوند میان مردم، اصناف، کارگاه‌ها، گروه‌های محلی، معتمدان و نهادهای اجتماعی حاضر و فعال در محلات نظیر مساجد، هیئات و گروه‌های جهادی.

اتصال عمودی یعنی ارتباط منظم این ظرفیت‌های محلی با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان فنی و حرفه‌ای، سازمان تأمین اجتماعی، اتاق اصناف، شهرداری، اتحادیه‌های صنفی و سایر نهادهای مرتبط.

۶. مراحل اجرای الگوی سیاستگذاری مردمی از طریق محله محوری در حوزه روابط کار

۶-۱. مرحله اول: تدوین شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله با مشارکت گروه‌های فعال

نقطه آغاز الگوی سیاستگذاری مردمی محله محور در حوزه روابط کار، تدوین شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله است. این شناسنامه صرفاً مجموعه‌ای از داده‌های آماری نیست، بلکه سند پایه شناخت وضعیت کار، اشتغال و ظرفیت‌های اقتصادی محله محسوب می‌شود. در این سند، وضعیت اشتغال، مهارت، بیمه، ایمنی محیط کار، کارگاه‌های محلی، اصناف، ظرفیت‌های اقتصادی، شبکه‌های تولید و توزیع و همچنین نهادهای اجتماعی و اقتصادی فعال در محله به صورت مشارکتی شناسایی و ثبت می‌شود.

در این مرحله، داده‌ها با مشارکت ساکنان محله، کارگران، کسبه، کارفرمایان خرد، اصناف، مسجد، گروه‌های جهادی، معتمدان و سایر گروه‌های فعال محلی جمع‌آوری می‌شود. هدف این فرایند صرفاً تولید اطلاعات نیست، بلکه ایجاد فهم مشترک از وضعیت بازار کار محله و آماده‌سازی جامعه محلی برای ورود به مراحل بعدی سیاستگذاری مردمی در حوزه روابط کار است.

شایان ذکر است که تدوین این شناسنامه در عمل نیازمند وجود نهادی در سطح محله برای هماهنگی در گردآوری داده‌ها، ارجاع‌دهی و پیگیری نتایج است؛ با این حال، چنین نهادی در حال حاضر در ساختار اداری کشور تعریف نشده است. این گزارش در بخش جمع‌بندی، تشکیل یا طراحی مقدماتی «شورای اشتغال محلات» را به عنوان یکی از راهکارهای ممکن برای پر کردن این خلأ نهادی مطرح می‌کند، هر چند تدوین تفصیلی ساختار و اختیارات آن، همان گونه که در بخش جمع‌بندی تصریح شده، خارج از محدوده این پژوهش است.

الف) شناخت وضعیت اشتغال و ترکیب نیروی کار محله

در نخستین بخش از شناسنامه، ترکیب نیروی کار محله مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این بخش باید مشخص شود چه تعداد از ساکنان محله شاغلند، چه تعداد بیکارند، چه کسانی در جستجوی کار هستند و چه گروه‌هایی از جمعیت محله در بازار کار مشارکت ندارند؟ همچنین لازم است نوع مشاغل ساکنان محله شناسایی شود؛ برای مثال مشخص شود چه تعداد از افراد در مشاغل خدماتی، ساختمانی، فنی، تولیدی، فروشنده‌ای یا مشاغل خانگی فعالیت دارند. این شناخت کمک می‌کند تصویر روشن‌تری از ساختار بازار کار محله به دست آید و مشخص شود که نیروی کار محله بیشتر در چه حوزه‌هایی فعالیت می‌کند و چه ظرفیت‌هایی برای توسعه اشتغال وجود دارد. در کنار این موارد، باید وضعیت مهارتی نیروی کار محله نیز بررسی شود؛ به این معنا که چه تعداد از افراد دارای مهارت‌های فنی و حرفه‌ای هستند، چه کسانی فاقد مهارت‌ها هستند و چه گروه‌هایی دارای مهارت هستند، اما امکان استفاده از آن در بازار کار را پیدا نکرده‌اند.

ب) شناخت وضعیت روابط کار در محله

بخش مهمی از شناسنامه به بررسی وضعیت روابط کار در محله اختصاص دارد. در این بخش باید مشخص شود چه تعداد از کارگران دارای قرارداد رسمی هستند، چه کسانی به صورت غیررسمی یا روزمزد کار می‌کنند و چه گروه‌هایی فاقد قرارداد مشخص یا امنیت شغلی هستند؟ همچنین باید وضعیت بیمه کارگران بررسی و مشخص شود چه تعداد از شاغلان محله تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار دارند و چه گروه‌هایی از این پوشش محروم هستند. در بسیاری از محلات، کارگران ساختمانی، کارگران کارگاه‌های کوچک، دست‌فروشان، رانندگان، کارگران خدماتی و زنان شاغل خانگی از جمله گروه‌هایی هستند که ممکن است از پوشش بیمه‌ای مناسب برخوردار نباشند. در این بخش علاوه بر وضعیت قرارداد و بیمه، مسائل مربوط به ایمنی کار نیز باید بررسی شود. برای مثال ممکن است در محله‌ای تعداد زیادی کارگر ساختمانی حضور داشته باشد که به دلیل ماهیت شغل خود در معرض خطر حوادث شغلی قرار دارند. شناسایی چنین الگوهایی در سطح محله می‌تواند زمینه طراحی برنامه‌هایی مانند آموزش ایمنی کار، آگاهی‌بخشی درباره حقوق بیمه‌ای یا تسهیل دسترسی به پوشش بیمه‌ای را فراهم کند.

ج) شناخت فعالیت‌های اقتصادی محله

در این بخش باید کارگاه‌ها، واحدهای تولیدی کوچک، کسب و کارهای خدماتی، مشاغل خانگی و سایر فعالیت‌های اقتصادی موجود در محله شناسایی شوند. هدف از این کار آن است که مشخص شود چه ظرفیت‌هایی برای اشتغال در داخل محله وجود دارد و چه بخش‌هایی از اقتصاد محله توان جذب نیروی کار دارند. برای مثال، ممکن است در یک محله کارگاه‌های خیاطی، تعمیرگاه‌های فنی، کارگاه‌های تولیدی کوچک، فروشگاه‌ها یا مشاغل خانگی متعددی وجود داشته باشد که بخشی از اشتغال محله را شکل می‌دهند. شناخت این فعالیت‌ها کمک می‌کند شبکه واقعی اقتصاد محله آشکار شود و زمینه ارتباط میان کارجویان محله و این ظرفیت‌های اقتصادی فراهم گردد. همچنین بررسی مشکلات کارگاه‌ها و کسب و کارهای محلی نیز اهمیت دارد؛ مشکلاتی مانند کمبود نیروی کار ماهر، دشواری‌های بیمه‌ای، مسائل مالیاتی، محدودیت فضای کار یا ضعف دسترسی به بازار می‌تواند از جمله چالش‌هایی باشد که در این مرحله شناسایی می‌شود.



د) شناسایی اصناف و شبکه اقتصادی محله

یکی از اجزای مهم شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله، شناخت اصناف و کسبه محلی است. اصناف صرفاً واحدهای اقتصادی نیستند، بلکه بخشی از شبکه اجتماعی و اقتصادی محله محسوب می‌شوند و می‌توانند در توسعه اشتغال، انتقال مهارت، ایجاد فرصت‌های کارآموزی و تنظیم روابط کاری نقش مهمی ایفا کنند.

در این بخش باید نوع و تعداد واحدهای صنفی محله، ترکیب مشاغل، ظرفیت جذب نیروی کار، نیازهای مهارتی اصناف و وضعیت ارتباط آنها با اتحادیه‌های صنفی بررسی شود. همچنین باید مشخص شود که اصناف محله تا چه اندازه می‌توانند در ایجاد فرصت‌های کارآموزی، آموزش مهارت‌های فنی و جذب نیروی کار محلی مشارکت کنند.

تقویت ارتباط میان اصناف و جامعه محلی می‌تواند به شکل‌گیری شبکه‌ای از فرصت‌های شغلی در سطح محله کمک کند و زمینه ورود تدریجی جوانان محله به بازار کار را فراهم سازد.

ه) ترسیم زنجیره ارزش اقتصادی محله

یکی از بخش‌های کلیدی شناسنامه اقتصادی محله، ترسیم زنجیره ارزش فعالیت‌های اقتصادی در محله است. منظور از زنجیره ارزش، شناسایی حلقه‌های مختلف تولید، تأمین، آموزش، توزیع، فروش و خدمات پشتیبان در یک فعالیت اقتصادی است.

در این مرحله باید مشخص شود که محله در کدام حلقه‌های یک فعالیت اقتصادی حضور دارد و در کدام حلقه‌ها دچار خلأ است. برای مثال ممکن است محله‌ای در فروش پوشاک فعال باشد، اما در تولید، طراحی یا بسته‌بندی نقشی نداشته باشد. یا ممکن است نیروی کار ماهر در خدمات فنی در محله وجود داشته باشد، اما شبکه‌ای برای دریافت سفارش یا اتصال به بازار شکل نگرفته باشد.

ترسیم زنجیره ارزش کمک می‌کند سیاستگذاری محله‌ای از سطح توصیف وضعیت موجود فراتر رود و به سمت مداخله‌های هدفمند در اقتصاد محله حرکت کند.

و) سنجش ظرفیت‌ها و محدودیت‌های محله در حوزه کار و اشتغال

در کنار شناسایی وضعیت اشتغال و اقتصاد محله، باید ظرفیت‌ها و محدودیت‌های محله نیز بررسی شود. این ظرفیت‌ها می‌تواند شامل مهارت‌های انسانی، تجربه‌های شغلی ساکنان، وجود استادکاران محلی، حضور کارگاه‌ها، شبکه اصناف، فضاهای قابل استفاده برای آموزش مهارت یا فعالیت‌های اقتصادی و همچنین حضور نهادهای اجتماعی فعال باشد.

در مقابل، محدودیت‌هایی مانند کمبود سرمایه، ضعف مهارت، نبود شبکه فروش، مشکلات بیمه‌ای، ناامنی شغلی یا نبود ارتباط با دستگاه‌های رسمی نیز باید شناسایی شوند.

به این ترتیب، شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله نه تنها تصویری از مسائل موجود ارائه می‌دهد، بلکه نشان می‌دهد هر محله با چه ظرفیت‌هایی می‌تواند در جهت بهبود وضعیت اشتغال و روابط کار خود حرکت کند.

شکل ۸. مرحله اول: الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار در محلات



مأخذ: همان.

۲-۶. مرحله دوم: ترسیم وضعیت مطلوب روابط کار و اقتصاد محله

پس از تدوین شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله، گام بعدی ترسیم وضعیت مطلوب است. در این مرحله، جامعه محلی باتکیه بر شناخت حاصل از مرحله نخست، تصویری از آینده مطلوب بازار کار محله ترسیم می‌کند. این تصویر صرفاً یک آرمان کلی نیست، بلکه مجموعه‌ای از اهداف مشخص در حوزه اشتغال، مهارت، بیمه، ایمنی کار و توسعه فعالیت‌های اقتصادی محله است. ترسیم وضعیت مطلوب باید بر پایه گفتگو و مشارکت میان ساکنان محله، کارگران، کارفرمایان خرد، اصناف، نهادهای اجتماعی و نمایندگان دستگاه‌های مرتبط انجام شود. هدف از این گفتگو آن است که مسائل شناسایی شده در مرحله شناخت، به مجموعه‌ای از اهداف قابل تحقق تبدیل شود و جهت‌گیری توسعه بازار کار محله مشخص گردد.

الف) تعیین اهداف اشتغال در محله

یکی از نخستین گام‌ها در ترسیم وضعیت مطلوب، تعیین اهداف مربوط به اشتغال است. در این بخش، جامعه محلی باید مشخص کند که چه تحولاتی در بازار کار محله مطلوب تلقی می‌شود. برای مثال ممکن است کاهش بیکاری جوانان، افزایش مشارکت اقتصادی زنان، ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار یا تقویت کارآفرینی محلی به عنوان اهداف اصلی تعیین شود. تعیین این اهداف باید براساس ظرفیت‌های واقعی محله صورت گیرد. اگر در مرحله نخست مشخص شده باشد که در یک محله ظرفیت بالایی در مشاغل خدمات فنی، تعمیرات، تولیدات خانگی یا کسب و کارهای خرد وجود دارد، اهداف اشتغال نیز باید در همان جهت تنظیم شوند. به این ترتیب، توسعه اشتغال در محله نه براساس الگوهای کلی، بلکه بر مبنای ظرفیت‌های واقعی اقتصاد محله طراحی می‌شود.

ب) تعیین اهداف ارتقای مهارت و توانمندی نیروی کار

یکی از مهم‌ترین عوامل بهبود وضعیت اشتغال، ارتقای مهارت نیروی کار است. در بسیاری از محلات ممکن است فاصله‌ای میان مهارت‌های موجود در میان ساکنان و نیازهای واقعی بازار کار وجود داشته باشد. در نتیجه، یکی از محورهای اصلی وضعیت مطلوب باید توسعه مهارت‌های موردنیاز اقتصاد محله باشد.

در این بخش باید مشخص شود چه مهارت‌هایی در محله تقاضای بیشتری دارد، چه گروه‌هایی بیشترین نیاز به آموزش دارند و چه سازوکارهایی برای انتقال مهارت وجود دارد. برای مثال، ممکن است استادکاران محلی بتوانند نقش مهمی در آموزش عملی جوانان ایفا کنند، یا اصناف بتوانند فرصت‌هایی برای کارآموزی فراهم کنند.

ج) تعیین اهداف بهبود کیفیت روابط کار

وضعیت مطلوب در حوزه روابط کار صرفاً به افزایش اشتغال محدود نمی‌شود، بلکه بهبود کیفیت روابط کاری نیز بخش مهمی از آن است. در این بخش باید مشخص شود که در آینده مطلوب محله چه تحولاتی در زمینه قراردادهای کاری، امنیت شغلی، پوشش بیمه‌ای و شرایط ایمنی کار باید رخ دهد.

برای مثال ممکن است یکی از اهداف محله، افزایش پوشش بیمه‌ای کارگران ساختمانی یا کارگران کارگاه‌های کوچک باشد. در محله‌ای دیگر ممکن است ارتقای ایمنی کارگاه‌ها یا کاهش اختلافات کاری میان کارگران و کارفرمایان در اولویت قرار گیرد. تعیین این اهداف کمک می‌کند که مسئله روابط کار صرفاً به عنوان یک موضوع حقوقی یا اداری دیده نشود، بلکه به عنوان بخشی از توسعه اجتماعی و اقتصادی محله مورد توجه قرار گیرد.

د) تعیین جهت‌گیری توسعه اقتصادی محله

یکی از عناصر مهم وضعیت مطلوب، تعیین جهت‌گیری کلی اقتصاد محله است. در این بخش باید مشخص شود که محله در آینده بیشتر در چه حوزه‌هایی می‌تواند نقش‌آفرینی کند و چه فعالیت‌هایی ظرفیت رشد بیشتری دارند؟ برای مثال ممکن است یک محله ظرفیت توسعه در حوزه خدمات فنی، تعمیرات، صنایع دستی، پوشاک، صنایع غذایی خانگی یا خدمات شهری داشته باشد. در برخی محلات نیز ممکن است بازارچه‌های محلی یا شبکه‌های توزیع محلی بتوانند نقش مهمی در اقتصاد محله ایفا کنند. شناخت این جهت‌گیری‌ها به هماهنگ‌سازی برنامه‌های اشتغال و مهارت‌آموزی با ساختار واقعی اقتصاد محله کمک می‌کند. از آنجا که طرح جامع شهر تهران نیز به این موضوع پرداخته است، ضروری است که در تدوین اهداف و رهنمودها، این سند به عنوان مبنایی برای سیاستگذاری در نظر گرفته شود.

هـ) شکل‌گیری تصویر مشترک از آینده محله

نتیجه نهایی این مرحله باید شکل‌گیری یک تصویر مشترک از آینده بازار کار محله باشد. این تصویر نشان می‌دهد که محله در افق چند ساله در حوزه اشتغال، مهارت، بیمه، ایمنی کار و توسعه اقتصادی به چه جایگاهی می‌خواهد برسد. اهمیت این تصویر مشترک در آن است که برنامه‌های بعدی محله بر پایه آن تنظیم می‌شود. هنگامی که جامعه محلی درباره اهداف و جهت‌گیری‌های آینده به توافق برسد، اجرای برنامه‌های توسعه روابط کار با انسجام و پایداری بیشتری همراه خواهد شد.

شکل ۹. مرحله دوم: الگوی سیاستگذاری روابط کار در محلات



مأخذ: همان.

۳-۶. مرحله سوم: نهادشناسی و تعیین مسیرهای ارجاع و پیگیری مسائل روابط کار

پس از شناخت وضعیت موجود و ترسیم وضعیت مطلوب، گام بعدی در الگوی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، شناسایی نهادهای مؤثر و تعیین مسیرهای ارتباط و پیگیری مسائل است. در این مرحله، تلاش می‌شود مسائل و اهدافی که در مراحل پیشین شناسایی شده‌اند به ساختارهای رسمی تصمیم‌گیری و اجرایی متصل شوند تا امکان مداخله مؤثر و حل مسائل فراهم شود. نهادشناسی در این الگو به معنای شناسایی مجموعه نهادهای سازمان‌ها و شبکه‌هایی است که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در حوزه کار، اشتغال، مهارت، بیمه و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی نقش دارند. این فرایند کمک می‌کند تا مشخص گردد هر مسئله در حوزه روابط کار باید از چه مسیر نهادی پیگیری شود و چه سازمانی مسئول یا همکار در حل آن است. در واقع، هدف این مرحله آن است که فاصله میان مسائل محله و نظام اداری کشور کاهش یابد و مسائل بازار کار محله از طریق مسیرهای روشن و مشخص به دستگاه‌های مرتبط منتقل شود:

الف) شناسایی نهادهای اصلی حوزه روابط کار

در نخستین گام از نهادشناسی، باید نهادهای اصلی فعال در حوزه روابط کار شناسایی شوند. مهم‌ترین این نهادها شامل: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، اتاق اصناف و اتحادیه‌های صنفی هستند. اداره کار در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نقش مهمی در نظارت بر روابط کار، رسیدگی به اختلافات کارگری و کارفرمایی و اجرای قوانین کار دارد. سازمان تأمین اجتماعی مسئول پوشش بیمه‌ای کارگران و ارائه خدمات بیمه‌ای و حل اختلافات این حوزه میان نیروی کار و کارفرماست. سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای نیز در توسعه مهارت‌های شغلی و ارتقای توانمندی نیروی کار نقش دارد. در کنار این نهادها، اصناف و اتحادیه‌های صنفی نیز از مهم‌ترین بازیگران بازار کار محلی به شمار می‌آیند که در نسبت با صنف خودشان خدماتی از جمله قیمت‌گذاری یا ارائه مجوز ارائه می‌دهند. اصناف می‌توانند در ایجاد فرصت‌های شغلی، انتقال مهارت و تنظیم روابط کاری نقش آفرینی کنند. شناخت دقیق نقش و ظرفیت هر یک از این نهادها کمک می‌کند تا مسیرهای همکاری میان محله و این دستگاه‌ها روشن‌تر شود.

ب) شناسایی نهادهای پشتیبان توسعه اقتصادی محله

علاوه بر نهادهای مستقیم حوزه روابط کار، مجموعه‌ای از نهادهای پشتیبان نیز وجود دارند که می‌توانند در توسعه فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی نقش داشته باشند. شهرداری‌ها، بانک‌ها، صندوق‌های مالی خرد، نهادهای حمایتی، مراکز رشد کسب و کار و برخی سازمان‌های اجتماعی از جمله این نهادها هستند. برای مثال، شهرداری می‌تواند در ساماندهی فضاهای اقتصادی محله، ایجاد بازارچه‌های محلی یا حمایت از مشاغل خرد نقش ایفا کند. بانک‌ها و صندوق‌های مالی نیز می‌توانند در تأمین منابع مالی برای کسب و کارهای کوچک یا مشاغل خانگی مؤثر باشند. شناسایی این نهادها کمک می‌کند تا ظرفیت‌های مختلفی که برای تقویت اقتصاد محله وجود دارد در یک چارچوب هماهنگ مورد استفاده قرار گیرد.

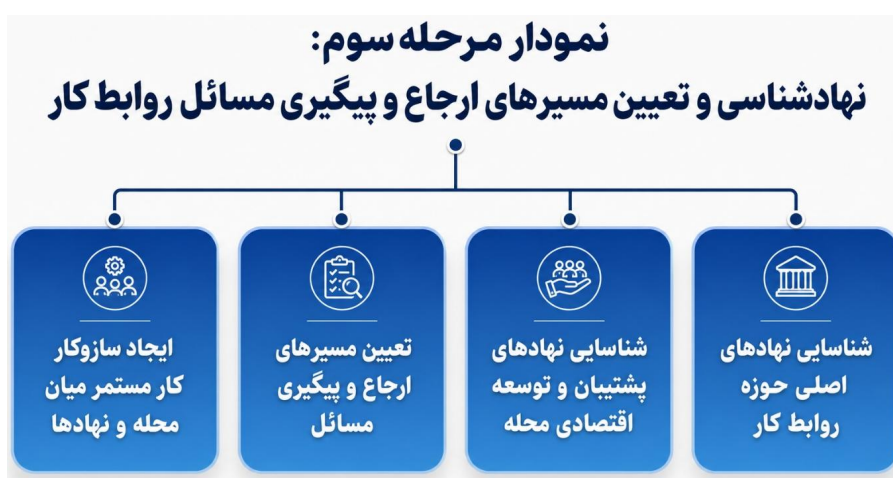
ج) تعیین مسیرهای ارجاع و پیگیری مسائل

یکی از مهم‌ترین نتایج مرحله نهادشناسی، تعیین مسیرهای روشن برای ارجاع و پیگیری مسائل است. در این بخش باید مشخص شود که هر یک از مسائل شناسایی شده در مرحله شناخت، از چه مسیر نهادی باید دنبال شود. برای مثال، مسئله کمبود مهارت در میان جوانان محله می‌تواند از طریق ارتباط با سازمان فنی و حرفه‌ای و ایجاد دوره‌های مهارت‌آموزی پیگیری شود. مسئله فقدان پوشش بیمه‌ای کارگران ممکن است از طریق تعامل با سازمان تأمین اجتماعی و کارگزاری‌های بیمه‌ای دنبال شود. همچنین مسائل مربوط به اختلافات کاری میان کارگران و کارفرمایان می‌تواند از طریق اداره کار و سازوکارهای حل اختلاف پیگیری گردد. تعریف این مسیرها کمک می‌کند که مطالبات محلی از حالت پراکنده و غیرمنسجم خارج شده و در قالب یک سازوکار مشخص و قابل پیگیری مطرح شوند.

د) ایجاد سازوکار ارتباط مستمر میان محله و نهادها

آخرین بخش از مرحله نهادشناسی، ایجاد سازوکاری برای ارتباط مستمر میان جامعه محلی و نهادهای مرتبط است. این ارتباط می‌تواند از طریق جلسات منظم محلی، کارگروه‌های مشترک یا شبکه‌های ارتباطی میان نمایندگان محله و دستگاه‌های اجرایی شکل گیرد. برای مثال نمایندگان هر کدام از نهادهای مرتبط در مساجد حاضر شوند و به ارائه خدمات و همچنین نیازهای خود بپردازند. هدف از این سازوکار آن است که تعامل میان محله و نهادهای رسمی به یک رابطه موردی و مقطعی محدود نشود، بلکه به یک ارتباط پایدار و سازمان‌یافته تبدیل شود. چنین ارتباطی می‌تواند به تسهیل حل مسائل، افزایش پاسخ‌گویی دستگاه‌ها و تقویت نقش جامعه محلی در فرایند سیاستگذاری روابط کار کمک کند.

شکل ۱۰. مرحله سوم: الگوی سیاستگذاری مردمی در محلات



مأخذ: همان.

۴-۶. مرحله چهارم: برنامه‌ریزی مشارکتی و طراحی مداخلات محله‌محور در حوزه روابط کار

پس از شناخت وضعیت موجود، ترسیم وضعیت مطلوب و شناسایی نهادهای مرتبط، مرحله بعدی طراحی برنامه‌های عملی برای بهبود وضعیت روابط کار در محله است. در این مرحله، جامعه محلی با مشارکت نهادهای مرتبط تلاش می‌کند مجموعه‌ای از اقدامات مشخص و قابل اجرا را برای تحقق اهداف تعیین شده طراحی کند.

برنامه‌ریزی در این مرحله باید به صورت مشارکتی انجام شود؛ به این معنا که کارگران، کارفرمایان خرد، اصناف، ساکنان محله، نهادهای اجتماعی و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی در طراحی اقدامات نقش داشته باشند. چنین رویکردی موجب می‌شود برنامه‌ها براساس نیازهای واقعی محله تنظیم شوند و امکان اجرای آنها نیز افزایش یابد.

در این مرحله، اقدامات پیشنهادی باید به گونه‌ای طراحی شوند که هم‌زمان سه هدف اصلی یعنی ارتقای اشتغال و مهارت، بهبود وضعیت ایمنی کار و ارتقای تشکیل‌یابی و شبکه‌سازی نیروی کار را دنبال کنند.

الف) طراحی اقدامات ارتقای اشتغال و مهارت

یکی از مهم‌ترین محورهای برنامه‌ریزی در محله، توسعه فرصت‌های شغلی و ارتقای مهارت نیروی کار است. در این بخش باید اقداماتی طراحی شود که بتواند فاصله میان نیروی کار محله و فرصت‌های شغلی موجود را کاهش دهد.

برای مثال می‌توان دوره‌های مهارت‌آموزی متناسب با نیازهای اصناف محله برگزار کرد، فرصت‌های کارآموزی در کارگاه‌های محلی ایجاد کرد یا شبکه‌هایی برای اتصال کارجویان محله به کارفرمایان شکل داد. همچنین شناسایی مهارت‌های موجود در میان ساکنان و فعال‌سازی آنها می‌تواند به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید کمک کند. هدف از این اقدامات آن است که ظرفیت‌های انسانی محله به شکلی مؤثرتر در اقتصاد محلی به کار گرفته شود.

ب) طراحی اقدامات بهبود وضعیت ایمنی کار

بخش دیگری از برنامه ریزی باید به ارتقای کیفیت روابط کار اختصاص یابد. در بسیاری از محلات، بخشی از اشتغال به صورت غیررسمی و بدون قرارداد یا پوشش بیمه‌ای انجام می‌شود و همین امر می‌تواند به ناامنی شغلی و آسیب‌پذیری نیروی کار منجر شود. در این بخش می‌توان اقداماتی مانند آگاهی بخشی درباره حقوق پایه کار، تسهیل دسترسی کارگران به پوشش بیمه‌ای، برگزاری برنامه‌های آموزشی درباره ایمنی کار و ایجاد سازوکارهای محلی برای گفتگوی کارگر و کارفرما طراحی کرد. چنین اقداماتی می‌تواند به تدریج به رسمی‌تر شدن روابط کار و ارتقای امنیت شغلی در محله کمک کند.

ج) طراحی اقدامات تقویت اقتصاد خرد محله

تقویت اقتصاد خرد محله نیز یکی از محورهای اصلی برنامه ریزی در این مرحله است. در این بخش تلاش می‌شود ظرفیت‌های اقتصادی موجود در محله فعال‌تر شود و شبکه‌ای از همکاری میان کسب و کارهای محلی شکل گیرد. برای مثال می‌توان از تشکیل خوشه‌های کوچک اقتصادی میان اصناف حمایت کرد، بازارچه‌های محلی برای عرضه محصولات مشاغل خانگی ایجاد کرد یا شبکه‌هایی برای همکاری میان واحدهای صنفی محله طراحی کرد. چنین اقداماتی می‌تواند به افزایش گردش اقتصادی در محله و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید کمک کند. همچنین توجه به مسائل ایمنی و استانداردهای کار در کارگاه‌های محلی می‌تواند به ارتقای کیفیت فعالیت‌های اقتصادی و کاهش حوادث شغلی کمک کند.

د) تعیین مسئولیت‌ها و تقسیم کار اجرایی مشارکتی

در پایان مرحله برنامه ریزی، لازم است برای هر اقدام پیشنهادی مسئول مشخص، همکاران اجرایی، منابع مورد نیاز و زمان بندی اجرای آن تعیین شود. بدون چنین تقسیم کاری، برنامه‌ها ممکن است در سطح پیشنهاد باقی بمانند و به مرحله اجرا نرسند. در این تقسیم کار، برخی اقدامات ممکن است بر عهده نهادهای محلی مانند اصناف یا تشکلهای مردمی باشد، برخی دیگر نیازمند همکاری دستگاه‌های اجرایی مانند اداره کار، سازمان فنی و حرفه‌ای یا تأمین اجتماعی خواهد بود. در بسیاری از موارد نیز اجرای موفق برنامه‌ها مستلزم همکاری هم‌زمان چند نهاد مختلف است. برنامه ریزی مشارکتی زمانی موفق خواهد بود که نقش هر بازیگر به طور روشن تعریف شده و سازوکار پیگیری اجرای برنامه‌ها نیز مشخص باشد. به این ترتیب، مجموعه اقدامات طراحی شده می‌تواند به تدریج به بهبود وضعیت اشتغال، مهارت و روابط کار در محله منجر شود.

شکل ۱۱. مرحله چهارم: الگوی سیاستگذاری مردمی در محلات



مأخذ: همان.

۵-۶. مرحله پنجم: تدوین سند مشارکتی توسعه روابط کار محله

مرحله پایانی در الگوی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، تدوین سند مشارکتی توسعه روابط کار محله است. این سند، نتیجه فرایندی است که در مراحل پیشین از طریق شناخت وضعیت موجود، ترسیم وضعیت مطلوب، نهادشناسی و برنامه‌ریزی مشارکتی شکل گرفته است. در واقع، این سند جمع‌بندی منسجم و نظام‌مند از مسائل، ظرفیت‌ها، اهداف و برنامه‌های محله در حوزه روابط کار و اقتصاد محلی به شمار می‌آید.

هدف از تدوین این سند آن است که نتایج گفتگوها و برنامه‌های طراحی شده در سطح محله به یک چارچوب عملیاتی و قابل پیگیری تبدیل شود. به این ترتیب، اقدامات پیشنهادی از سطح توافق‌های غیررسمی فراتر رفته و در قالب یک سند مشخص ثبت می‌شود که می‌تواند مبنای هماهنگی میان جامعه محلی و نهادهای اجرایی قرار گیرد.

الف) جمع‌بندی شناخت وضعیت موجود

بخش نخست این سند به جمع‌بندی یافته‌های مرحله شناخت اختصاص دارد. در این بخش، تصویر نسبتاً جامعی از وضعیت اشتغال، ترکیب نیروی کار، وضعیت مهارت‌ها، شرایط روابط کار، میزان پوشش بیمه‌ای، ایمنی محیط‌های کاری و ساختار فعالیت‌های اقتصادی محله ارائه می‌شود.

همچنین مسائل و چالش‌های اصلی روابط کار در محله که در مرحله تدوین شناسنامه شناسایی شده‌اند، به صورت منظم و تحلیلی در این بخش مطرح می‌شود. این جمع‌بندی کمک می‌کند تا مبنای تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌های پیشنهادی در سند به صورت روشن مشخص باشد.

ب) تبیین چشم‌انداز و اهداف محله در حوزه روابط کار

بخش دوم سند به تبیین چشم‌انداز و اهداف توسعه روابط کار در محله اختصاص دارد. در این بخش، تصویری از وضعیت مطلوب بازار کار محله در افق میان‌مدت ارائه می‌شود و اهدافی که جامعه محلی برای بهبود اشتغال، ارتقای مهارت، افزایش پوشش بیمه‌ای، بهبود ایمنی کار و تقویت فعالیت‌های اقتصادی تعیین کرده است، بیان می‌شود.

این اهداف باید به گونه‌ای تنظیم شوند که هم با ظرفیت‌های اقتصادی محله سازگار باشند و هم با سیاست‌ها و برنامه‌های کلان حوزه کار و اشتغال در سطح استان و کشور هماهنگی داشته باشند.

ج) ارائه برنامه اقدامات و مداخلات محله‌محور

در بخش سوم سند، مجموعه اقداماتی که در مرحله برنامه‌ریزی مشارکتی طراحی شده‌اند به صورت منظم ارائه می‌شود. این اقدامات می‌تواند شامل برنامه‌های مهارت‌آموزی، تسهیل دسترسی به بیمه، تقویت شبکه اصناف، ایجاد فرصت‌های کارآموزی، بهبود ایمنی محیط‌های کاری یا حمایت از مشاغل خانگی باشد.

برای هر یک از این اقدامات لازم است مسئول اجرا، نهادهای همکار، زمان‌بندی و شاخص‌های ارزیابی مشخص شود. این امر موجب می‌شود که سند صرفاً جنبه توصیفی نداشته باشد و بتواند به عنوان یک برنامه عملیاتی مورد استفاده قرار گیرد.

د) اتصال سند به نظام برنامه‌ریزی شهری و نهادی

یکی از ویژگی‌های مهم این سند آن است که باید قابلیت اتصال به نظام برنامه‌ریزی شهری و ساختارهای نهادی کشور را داشته باشد. به بیان دیگر، مسائل و برنامه‌های محله باید بتوانند از طریق سازوکارهای مشخص به دستگاه‌های اجرایی، نهادهای سیاستگذار و برنامه‌های توسعه شهری منتقل شوند.

چنین اتصالی موجب می‌شود که مسائل روابط کار در محله صرفاً در سطح محلی باقی نماند و در فرایندهای رسمی تصمیم‌گیری نیز مورد توجه قرار گیرد. همچنین این امر می‌تواند زمینه جذب منابع، هماهنگی میان دستگاه‌ها و افزایش اثربخشی برنامه‌ها را فراهم کند.

هـ) ایجاد سازوکار پایش و بازنگری سند

در بخش پایانی سند، لازم است سازوکاری برای پایش اجرای برنامه‌ها و بازنگری دوره‌ای آن پیش‌بینی شود. بازار کار و شرایط اقتصادی محلات همواره در حال تغییر است و به همین دلیل برنامه‌های توسعه روابط کار نیز باید به‌صورت دوره‌ای مورد ارزیابی و اصلاح قرار گیرد. برگزاری نشست‌های منظم میان نمایندگان جامعه محلی، اصناف و دستگاه‌های مرتبط می‌تواند بستر مناسبی برای بررسی میزان پیشرفت برنامه‌ها، شناسایی موانع اجرایی و به‌روزرسانی اهداف و اقدامات باشد. به‌این ترتیب، سند مشارکتی توسعه روابط کار محله به یک ابزار پویا برای هدایت اقدامات جمعی در حوزه اشتغال و روابط کار تبدیل می‌شود و می‌تواند نقش مهمی در تقویت حکمرانی مردمی در سطح محله ایفا کند.

شکل ۱۲. مرحله پنجم: الگوی سیاستگذاری مردمی در محلات



مأخذ: همان.

شکل ۱۳. تمامی مراحل الگوی حکمرانی مردمی در محلات

الگوی سیاستگذاری مردمی روابط کار از طریق محله



مأخذ: همان.



۷. شبکه‌های اجتماعی محله به عنوان هسته تسهیلگر اجرای الگو

اجرای الگوی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، بیش از آنکه نیازمند ایجاد ساختارهای جدید و پرهزینه باشد، مستلزم فعال‌سازی ظرفیت‌های اجتماعی موجود در محله است. بخش مهمی از مسائل روابط کار، از جمله اشتغال غیررسمی، ضعف مهارت، فقدان پوشش بیمه‌ای، ناایمنی شغلی، ناپایداری مشاغل خرد و گسست میان نیروی کار و فرصت‌های اقتصادی محله، در سطح زندگی روزمره مردم قابل مشاهده است. از این رو، شناسایی، اولویت‌بندی و پیگیری این مسائل زمانی مؤثر خواهد بود که بر پایه شبکه‌هایی انجام شود که از قبل در محله حضور دارند، مورد اعتماد مردمان و از شناخت میدانی نسبت به وضعیت خانوارها، کسب و کارها و گروه‌های شغلی برخوردارند. در این الگو، **مساجد، هیئات و گروه‌های جهادی به عنوان هسته تسهیلگر محله** در اولویت نخست قرار می‌گیرند. این نهادها و گروه‌ها، به دلیل پیوند تاریخی و اجتماعی با محله، برخورداری از سرمایه اعتماد، دسترسی مستقیم به خانوارها و توانایی بسیج اجتماعی، ظرفیت مهمی برای پیشبرد سیاستگذاری مردمی در حوزه روابط کار دارند. منظور از ایفای نقش این شبکه‌ها، جایگزینی آنها با نهادهای رسمی یا واگذاری وظایف حاکمیتی به آنها نیست؛ بلکه نهادهای رسمی و حاکمیتی باید در خدمت تصمیم‌گیری، مطالبه‌گری، نظارت و اجرای مشارکتی این هسته‌های تسهیلگر در محله باشند.

در این چارچوب، مسجد صرفاً به عنوان یک مکان فیزیکی در نظر گرفته نمی‌شود، بلکه به مثابه کانون اجتماعی محله و شبکه پیرامونی آن فهم می‌شود؛ شبکه‌ای که می‌تواند شامل: امام‌جماعت، فعالان مسجدی، هیئات مذهبی، گروه‌های جهادی، معتمدان محلی، جوانان داوطلب و سایر نیروهای اجتماعی مرتبط با مسجد باشد. این شبکه می‌تواند در مراحل مختلف اجرای الگو، از شناسایی مسائل روابط کار تا جلب مشارکت مردم، اطلاع‌رسانی، تسهیل گفتگوی محلی، پیگیری مشکلات بیمه‌ای و مهارتی و ارجاع مسائل به نهادهای ذی‌ربط، نقش آفرینی کند. در اولویت دوم، در محلاتی که از پیش سمن‌ها، خیریه‌ها، گروه‌های مردمی فعال یا تشکلهای محلی دارای سابقه فعالیت اجتماعی حضور دارند، این ظرفیت‌ها نیز باید به عنوان بازیگران اجتماعی مکمل به اجرای الگو افزوده شوند. برخی از این گروه‌ها، به ویژه خیریه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد، در سال‌های اخیر از رویکرد صرفاً حمایتی و امدادی فاصله گرفته و به سمت تغییر رفتار، توانمندسازی، آموزش، اشتغال‌زایی و کاهش وابستگی خانوارها حرکت کرده‌اند. این تحول می‌تواند در خدمت اهداف الگوی روابط کار محله‌محور قرار گیرد. زیرا هدف این الگو نیز صرفاً توزیع کمک یا رفع موردی مشکلات نیست، بلکه ایجاد سازوکاری برای توانمندسازی نیروی کار، ارتقای مهارت، رسمی‌سازی تدریجی روابط کار، افزایش پوشش بیمه‌ای و تقویت اتصال میان مردم و فرصت‌های اقتصادی محله است.

بر این اساس، تفاوت نقش میان بازیگران اجتماعی محله باید به صورت روشن تعریف شود. **مساجد، هیئات و گروه‌های جهادی** هسته اولیه تسهیلگری و بسیج اجتماعی را شکل می‌دهند. زیرا در تمامی محلات حضور دارند؛ **سمن‌ها، خیریه‌ها و گروه‌های مردمی فعال** به عنوان ظرفیت‌های مکمل در حوزه آموزش، توانمندسازی، حمایت اجتماعی و تغییر رفتار مشارکت می‌کنند؛ **اصناف، کسبه و کارگاه‌های خرد محلی** به عنوان بازیگران اقتصادی محله در شناسایی فرصت‌های شغلی، نیازهای مهارتی و ظرفیت‌های تولیدی نقش دارند و **نهادهای رسمی** مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های مرتبط، نقش سیاستگذار مشارکتی، پشتیبان، تنظیم‌گر مشارکتی، ناظر مشارکتی و پاسخ‌گو را بر عهده خواهند داشت.

بنابراین، منطق اجرایی الگو مبتنی بر ایجاد یک تقسیم کار نهادی میان جامعه محلی و دستگاه‌های رسمی است. شبکه‌های اجتماعی محله، به ویژه مسجد و شبکه پیرامونی آن، وظیفه دارند مسائل را از سطح تجربه زیسته مردم شناسایی و صورت‌بندی کنند؛ وضعیت مطلوب را در محلات خود شناسایی کنند، دستگاه‌های متولی هر کدام از فقدان‌ها شناسایی کنند و از آن دستگاه مطالبات خود را جویا شوند، همراه با دستگاه برنامه‌ریزی مشارکتی انجام دهند و پس از آن برنامه‌های تدوین شده را به صورت مشارکتی اجرا کنند و بر روی اجرای دستگاه‌های متولی نظارت داشته باشند.

این رویکرد چند مزیت اساسی دارد:

نخست، از ایجاد ساختارهای موازی و پرهزینه جلوگیری می‌کند و بر سرمایه اجتماعی موجود در محله تکیه دارد.

دوم، به دلیل حضور میدانی شبکه‌های محلی، امکان شناسایی دقیق‌تر گروه‌های هدف، از جمله کارگران غیررسمی، زنان شاغل در مشاغل



خانگی، جوانان فاقد مهارت، کارگران بدون بیمه و شاغلان در کارگاه‌های خرد را فراهم می‌سازد. سوم، مشارکت مردم را از سطح اطلاع‌رسانی و دریافت خدمت فراتر برده و آنان را به کنشگران فعال در شناخت، اولویت‌بندی و پیگیری مسائل روابط کار تبدیل می‌کند.

چهارم، امکان پیوند میان حمایت اجتماعی، توانمندسازی اقتصادی و سیاست‌های روابط کار را در مقیاس محله فراهم می‌آورد. در نتیجه، حضور مساجد، هیئات، گروه‌های جهادی، سمن‌ها و خیریه‌های فعال در اجرای الگو، نه یک مداخله حاشیه‌ای، بلکه بخشی از منطق اصلی حکمرانی مردمی محله‌محور است. این بازیگران می‌توانند حلقه واسط میان مردم، اقتصاد محله و دستگاه‌های رسمی باشند و زمینه را برای شکل‌گیری الگویی فراهم کنند که در آن مسائل روابط کار از پایین به بالا شناسایی شده، با مشارکت ذی‌نفعان محلی اولویت‌بندی شود و از طریق مسیرهای نهادی مشخص به نظام تصمیم‌گیری و اجرا متصل گردد.

علاوه بر ظرفیت‌های اجتماعی محله، تحقق پایدار این الگو به آمادگی نهادی دستگاه‌های رسمی نیز بستگی دارد؛ چراکه ساختار و رویه‌های فعلی این دستگاه‌ها با رویکرد محله‌محور هم‌خوانی ندارند و بازآفرینی آن‌ها مستلزم زمان و اراده است. تجربه شورایاری‌های محله در تهران نشان داد که فعالیت‌های محله‌ای، حتی در صورت مشارکت مردمی، بدون پشتیبانی قانونی شفاف و منابع پایدار، در برابر تغییرات مدیریتی و اجرایی آسیب‌پذیرند. از این رو، اتصال شبکه‌های اجتماعی محله به نظام تصمیم‌گیری رسمی باید از همان آغاز با تضمین‌های نهادی و مالی همراه شود تا از تکرار این تجربه‌های ناموفق جلوگیری گردد.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

الگوی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، تلاشی برای بازتعریف نسبت میان مردم، نهادهای محلی و دستگاه‌های رسمی در شناسایی و حل مسائل کار، اشتغال، مهارت و ایمنی است. نقطه عزیمت این الگو آن است که بخش مهمی از مسائل روابط کار صرفاً در سطح بنگاه، اداره یا نظام سیاستگذاری کلان قابل فهم نیست، بلکه در متن زندگی روزمره محله‌ها، در میان خانوارها، کارگران غیررسمی، مشاغل خرد، کارگاه‌های کوچک، کسبه محلی، زنان شاغل در مشاغل خانگی، جوانان فاقد مهارت و گروه‌های کم‌برخوردار از حمایت‌های رسمی قابل مشاهده و ردیابی است. از این رو، هرگونه سیاستگذاری مؤثر در این حوزه نیازمند سازوکاری است که بتواند تجربه زیسته نیروی کار و ظرفیت‌های اقتصادی محله را به نظام تصمیم‌گیری و اجرا متصل کند.

این الگو با عبور از نگاه صرفاً متمرکز و اداری به روابط کار، بر تولید شناخت محلی، سازمان‌دهی مشارکت اجتماعی و پیگیری نهادمند مسائل تأکید دارد. در این چارچوب، مردم صرفاً دریافت‌کننده خدمات یا مخاطب سیاست‌های دولتی نیستند، بلکه به عنوان کنشگران فعال در شناسایی مسئله، اولویت‌بندی نیازها، ارائه راه‌حل و پیگیری مداخلات نقش‌آفرینی می‌کنند. چنین رویکردی می‌تواند فاصله میان سیاست‌های عمومی و واقعیت‌های میدانی را کاهش دهد و امکان طراحی مداخلاتی متناسب با شرایط واقعی هر محله را فراهم سازد. در این الگو، سرمایه اجتماعی شکل گرفته حول مساجد و هیئات مذهبی محله یکی از منابع اصلی اعتماد و انسجام محسوب می‌شود؛ باین حال، از آنجا که این سرمایه عمدتاً دارای ماهیت پیونددهنده درون‌گروهی است، در محلات ناهمگن، به تنهایی قادر به بازتاب تمام افشار و گروه‌های ساکن نیست. از این رو، نقش این نهادها در الگوی پیشنهادی، ایفای نقش بازیگر اجرایی در تخصیص فرصت‌های اقتصادی نیست، بلکه تسهیلگری و ایجاد بستری بی‌طرف برای گفتگو و اعتمادسازی میان ساکنان و دستگاه‌های اجرایی است. بر این اساس، حفظ جایگاه اخلاقی و بی‌طرفانه این نهادها، پیش شرط تداوم اثرگذاری آن‌ها در فرایند تسهیلگری محله‌محور خواهد بود.

در این میان، مساجد، هیئات و گروه‌های جهادی به عنوان هسته اولیه تسهیلگر محله، نقش مهمی در اجرای الگو دارند. این شبکه‌ها به دلیل برخورداری از سرمایه اجتماعی، اعتماد عمومی، شناخت میدانی و توان بسیج اجتماعی، می‌توانند حلقه اتصال میان مردم و نهادهای رسمی باشند. در کنار آنان، سمن‌ها، خیریه‌ها و گروه‌های مردمی فعال نیز در صورت حضور در محله، به عنوان بازیگران اجتماعی مکمل می‌توانند

در حوزه‌هایی مانند توانمندسازی، آموزش، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و پیگیری مسائل محلی مشارکت کنند. البته نقش این بازیگران جایگزینی با دستگاه‌های رسمی نیست، دستگاه‌های رسمی باید در خدمت این گروه‌های مردمی برای اجرای حکمرانی مردمی قرار بگیرند. از سوی دیگر، اصناف، کسبه، کارگاه‌های خرد و فعالان اقتصادی محله نیز جایگاهی اساسی در این الگو دارند. زیرا روابط کار از اقتصاد واقعی محله جدا نیست. شناسایی فرصت‌های شغلی، نیازهای مهارتی، ظرفیت‌های تولیدی، مسائل بیمه‌ای و ایمنی شغلی بدون مشارکت این بازیگران ممکن نخواهد بود. بنابراین، الگوی پیشنهادی تلاش می‌کند میان سرمایه اجتماعی محله، ظرفیت‌های اقتصادی محلی و نهادهای رسمی مسئول پیوند برقرار کند و از این مسیر، روابط کار را از یک موضوع صرفاً اداری به یک مسئله اجتماعی، اقتصادی و محلی تبدیل نماید. براساس این منطق، اجزای اصلی الگو شامل: تدوین شناسنامه روابط کار و اقتصاد محله، ایجاد شبکه مشارکت و گفتگوی اجتماعی، اولویت‌بندی مسائل، اتصال به نهادهای رسمی، طراحی بسته‌های مداخله محله‌محور و استقرار نظام پایش و بازخورد است. این اجزا در کنار یکدیگر، امکان می‌دهند که مسائل پراکنده و گاه پنهان حوزه روابط کار به داده‌های قابل تحلیل، اولویت‌های قابل پیگیری و برنامه‌های قابل اجرا تبدیل شوند. همچنین مراحل اجرایی الگو، از شناخت وضع موجود تا تدوین سند مشارکتی توسعه روابط کار محله، مسیر روشنی برای عملیاتی‌سازی آن در سطح محله فراهم می‌کند.

اهمیت راهبردی این الگو در شرایط کنونی از آنجا ناشی می‌شود که چالش‌هایی مانند اشتغال غیررسمی، ضعف پوشش بیمه‌ای، کمبود مهارت، ناایمنی شغلی، ناپایداری مشاغل خرد و گسست میان سیاست‌های اشتغال و ظرفیت‌های واقعی محله‌ها، با روش‌های متمرکز و عمومی به تنهایی قابل حل نیستند. پاسخ به این مسائل نیازمند ترکیبی از سیاستگذاری رسمی، مشارکت مردمی، شناخت محلی و مداخله هدفمند است. الگوی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، دقیقاً در همین نقطه معنا پیدا می‌کند؛ یعنی جایی که دولت به جای تصدیگری کامل، نقش پشتیبان، تنظیم‌گر و پاسخ‌گو را ایفا می‌کند و جامعه محلی در تولید شناخت، تصمیم‌گیری، مطالبه‌گری، نظارت و اجرا مشارکت و پیگیری فعال می‌شود.

در نهایت، این الگو می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری نوعی سیاستگذاری چندسطحی و مشارکتی در حوزه روابط کار باشد؛ حکمرانی‌ای که از پایین به بالا آغاز می‌شود، اما در سطح محله متوقف نمی‌ماند و از طریق مسیرهای نهادی مشخص به نظام تصمیم‌گیری شهری، استانی و ملی متصل می‌شود. اگر این الگو به درستی طراحی و اجرا شود، می‌تواند به بهبود کیفیت روابط کار، اشتغال، ارتقای مهارت نیروی کار، کاهش حوادث ناشی از کار، تقویت اقتصاد محله و افزایش اعتماد میان مردم و نهادهای رسمی کمک کند. از این منظر، حکمرانی مردمی محله‌محور نه صرفاً یک روش اجرایی، بلکه رویکردی نوین برای نزدیک کردن سیاستگذاری روابط کار به واقعیت‌های زندگی مردم است.

اجرای الگوی سیاستگذاری مردمی محله‌محور در حوزه روابط کار، بدون ایجاد سازوکارهای شفاف برای هماهنگی، ارجاع، پیگیری و ارزیابی، ممکن است به سطح شناسایی مسئله و مشارکت اجتماعی محدود شود. از این رو، لازم است برای هر محله، نقش نهادهای رسمی، شبکه‌های اجتماعی، گروه‌های داوطلب، کارگران، کارفرمایان و اصناف تبیین شود و مسئولیت هر یک در قبال اقدامات، ارجاعات و نتایج قابل پیگیری باشد. همچنین، مشارکت داوطلبانه باید در چارچوبی شامل آموزش، ثبت عملکردها، گزارش‌دهی و سازوکاری برای پاسخ‌گویی تعریف گردد. در این چارچوب، می‌توان تشکیل یا طراحی آزمایشی «شورای اشتغال محلات» را به عنوان سازوکاری برای هماهنگی میان جامعه محلی و دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار داد. وظایف این شورا می‌تواند شامل اولویت‌بندی مسائل اشتغال و روابط کار، ارجاع موضوعات به نهادهای ذی‌صلاح، پیگیری اجرای تصمیمات و ارائه گزارش‌های دوره‌ای باشد.

علاوه بر این، با توجه به جایگاه کلیدی مشاغل خانگی و اشتغال غیررسمی در اقتصاد محله، اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون مشاغل خانگی ضروری است تا ظرفیت‌های محله‌ای، نقش شبکه‌های تسهیلگر، دسترسی به آموزش و بازار، حمایت‌های بیمه‌ای و تعامل با نهادهای ذی‌صلاح در آن به شکل نظام‌مندتری لحاظ شود.

باین حال، این گزارش صرفاً چارچوب مفهومی و پیشنهادی الگو را ارائه می‌کند و طراحی تفصیلی حقوقی و اجرایی سازوکارهای فوق، از جمله ساختار و اختیارات شورای اشتغال محلات و اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون مشاغل خانگی، در محدوده این پژوهش قرار نمی‌گیرد و مستلزم مطالعات حقوقی، کارشناسی و سیاستگذاری‌های تکمیلی خواهد بود.

منابع و مأخذ



- [۱] پیام حضرت آیت‌الله سید مجتبی خامنه‌ای، رهبر معظم انقلاب اسلامی، به مناسبت عید غدیر و سی و هفتمین سالگرد ارتحال امام خمینی (ره) و سالگرد آغاز رهبری حضرت آیت‌الله شهید سیدعلی خامنه‌ای (۱۴۰۵/۰۳/۱۴).
- [۲] اسماعیل پور، توحید؛ نظریان مفید، محمدتقی؛ شیخی، سینا؛ نوده‌فراهانی، اسماعیل؛ عبدالحسین زاده، محمد؛ کریمی فرد، حسن؛ ناصری جزه، محمود؛ عبدالملکی، مهدی. (۱۴۰۲). درآمدی بر منشور حکمرانی مردمی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی، شماره مسلسل ۲۱۷۱۹.
- [۳] شیخی، سینا (۱۴۰۵). محله‌محوری، بنیان اصلی پیشرفت جامعه ایران در پی جنگ رمضان، دفتر مطالعات اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۵۴۹.
- [۴] شیخی، سینا؛ ضرغام‌افشار، محمدتقی؛ عزت‌آبادی‌پور، حسام؛ مشکینی، بهمن و حدادی، علیرضا (۱۴۰۲). بررسی موانع حکمرانی مردمی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نقش مردم در حکمرانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۲۹.
- [5] Cairney, Paul, and Zahariadis, Nikolaos (2023). A modern guide to the multiple streams framework. Edward Elgar Publishing.
- [6] Sharma, V. (2025). Revisiting Arnstein's A Ladder of Citizen Participation: Strengths and Limitations in the 21st Century. Research Journal of Humanities and Social Sciences, 16(2), 75.
- [۷] سازمان مرکز آمار ایران.
- [۸] فولادی‌مقدم، شهاب‌الدین (۱۴۰۳). بررسی اشتغال و حداقل دستمزد از منظر فقر، دفتر مطالعات بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۲۰۵۱۶.
- [۹] فهیمی، علی (۱۴۰۴). بازاندیشی در فهم بحران تأمین اجتماعی در ایران: با تأکید بر اصل کفایت خدمات. دفتر مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۲۰۰.
- [۱۰] سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۳.
- [11] International Labour Organization (ILO). (2005). Decent Work - Safe Work: ILO Introductory Report to the XVIIth World Congress on Safety and Health at Work.
- [12] International Labour Organization (ILO). (2023, November 26). Nearly 3 million people die of work-related accidents and diseases.
- [۱۳] اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل سازمان پزشکی قانونی کشور، ۱۴۰۳.
- [۱۴] مؤمنی، لیلا و اکبری، نگار (۱۴۰۴). اشتغال جدید؛ روایت دو داده: بررسی اشتغال براساس داده‌های ثبتی و پیمایشی. معاونت ارزیابی و نظارت دبیرخانه هیئت‌امنان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه.

عنوان: الگوی سیاست‌گذاری مردمی روابط کار از طریق محلات



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21841>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11867.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

با توجه به افزایش مشارکتهای مردمی در دوران «جنگ رمضان»، فرصتی برای بهبود روابط کار از طریق رویکرد محله‌محور فراهم شده است. برای بهره‌برداری از این فرصت، تدوین الگویی که تحقق حکمرانی مردمی در حوزه روابط کار را ممکن سازد، ضرورت دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir