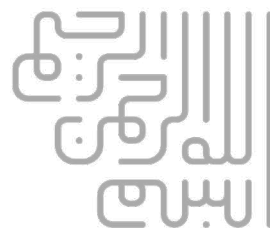


پیشنهادهایی برای حمایت از نیروی کار در دوره پسا جنگ: مطالعه تطبیقی آسیب‌های شغلی نیروی کار و طراحی بسته‌های حمایتی هدفمند



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۱۸
Publish Date: 2026/10/10



عنوان: پیشنهادهایی برای حمایت از نیروی کار در دوره پساجنگ: مطالعه تطبیقی آسیب‌های شغلی
نیروی کار و طراحی بسته‌های حمایتی هدفمند
تهیه و تدوین (Author): حدیثه ربیعی
واژه‌های کلیدی: آسیب‌های شغلی پساجنگ، طبقه‌بندی نیروی کار، بسته‌های حمایتی هدفمند
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21954>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12004.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: پیشنهادهایی برای حمایت از نیروی کار در دوره پساجنگ: مطالعه تطبیقی

آسیب‌های شغلی نیروی کار و طراحی بسته‌های حمایتی هدفمند

نوع گزارش: طرح / لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

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

مدیر مطالعه: علی فهیمی

اظهار نظرکننده خارج از مرکز: ملیحه حدادمقدم (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

ناظران علمی: ریحانه رحمانی‌پور، کمیل قیدرلو

گرافیک و صفحه‌آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: ---

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۳/۱۰

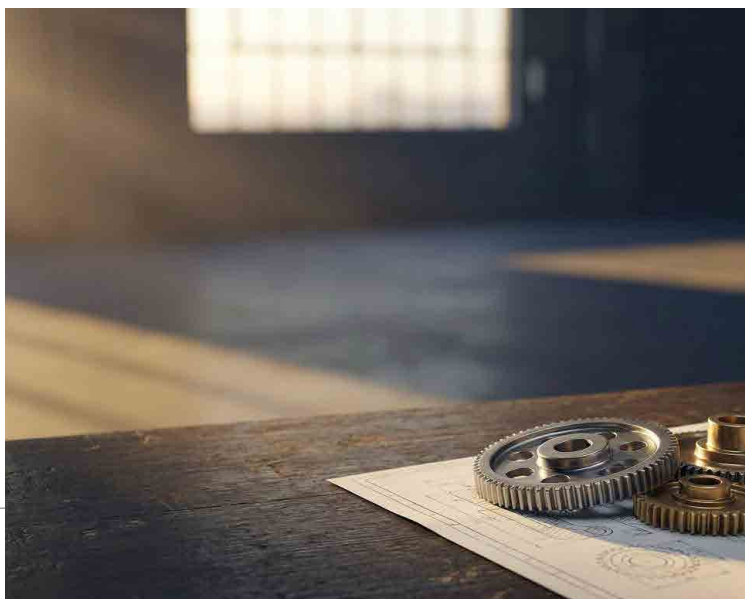


فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۱
۱-۲. سوابق تقنینی در جهان.....	۱۱
۲-۲. سوابق پژوهشی و سیاستگذاری در جهان.....	۱۲
۳. مرور مفاهیم بنیادین: نگاه، نیروی کار و بازار کار در شرایط جنگ.....	۱۲
۱-۳. نقشه مفهومی.....	۱۲
۲-۳. سطح اثرگذاری.....	۱۳
۴. مطالعه تطبیقی.....	۱۷
۱-۴. کشور عراق.....	۱۷
۲-۴. کشور اوکراین.....	۱۹
۳-۴. کشور آلمان.....	۲۱
۴-۴. الگوی نوع آسیب‌های شغلی مستخرج از مطالعات تطبیقی کشورها.....	۲۳
۵-۴. الگوهای بین‌المللی حمایت از آسیب‌های شغلی نیروی کار.....	۲۴
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۷
منابع و مأخذ.....	۳۰

فهرست جداول

جدول ۱. طبقه‌بندی انواع آسیب‌های شغلی در شرایط جنگی وفاق بازسازی.....	۲۳
جدول ۲. اولویت‌های سیاستی بر مبنای فازهای مواجهه با جنگ.....	۲۶
جدول ۳. محورهای پیشنهادی در حوزه اقدام در راستای حمایت از نیروی کار در دوره پساجنگ.....	۲۷



پیشنهادهایی برای حمایت از نیروی کار در دوره پساجنگ: مطالعه تطبیقی آسیب‌های شغلی نیروی کار و طراحی بسته‌های حمایتی هدفمند

چکیده



از آغاز جنگ تحمیلی سوم، بازار کار ایران با وضعیتی متفاوت از الگوهای متعارف صلح و بحران‌های مقطعی مواجه شده است. این گزارش با مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای عراق، اوکراین و آلمان و بررسی چارچوب‌های سازمان بین‌المللی کار سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سازوکارهای مؤثر حمایت از نیروی کار در جنگ و پساجنگ را شناسایی می‌کند.

یافته‌ها نشان می‌دهد بازسازی پایدار اشتغال صرفاً به ظرفیت مالی دولت وابسته نیست، بلکه به ظرفیت نهادی، کیفیت هدف‌گیری، سرعت واکنش سیاستی و ترکیب ابزارهای حقوقی، مالی و بازار کار بستگی دارد. تجربه عراق نشان می‌دهد که تزریق بیش از ۲۲۰ میلیارد دلار منابع بازسازی، بدون ظرفیت نهادی و امنیتی کافی، به احیای پایدار اشتغال منجر نشد. در مقابل، تعلیق موقت رابطه استخدامی در اوکراین، زمینه برای فروپاشی گسترده اشتغال را محدودتر کرد و کاهش ساعت کاری در آلمان، در کنار مکمل‌های نهادی مناسب، ظرفیت حفظ رابطه کاری را تقویت نمود.

گزارش حاضر به جای رویکرد مرسوم مبتنی بر «گروه‌های آسیب‌پذیر»، طبقه‌بندی ده‌گانه‌ای از آسیب‌های شغلی جنگ ارائه کرده - از تعطیلی بنگاه و تعلیق رابطه استخدامی تا افت درآمد، جابه‌جایی نیروی کار، فرسایش سرمایه انسانی و گسترش اقتصاد غیررسمی - و هفت محور سیاستی بازتعریف منطق بیمه بیکاری؛ تفکیک «تعلیق» از «فسخ» قرارداد در قانون کار؛ مشروط‌سازی ارائه معافیت‌ها و تسهیلات مالیاتی بنگاه‌ها به تعهد بنگاه به حفظ اشتغال؛ پیوند آسیب شغلی به سازوکار حقوقی متناظر؛ زمان‌بندی گذار تدریجی از حمایت‌های اضطراری به سیاست‌های فعال بازار کار؛ سرمایه‌گذاری در زیرساخت داده‌محور تأمین اجتماعی برای هدف‌گیری دقیق و تسهیل موقت رسمی‌سازی مشاغل خرد برای جلوگیری از گسترش اقتصاد غیررسمی پیشنهاد می‌کند.



شرح / بیان مسئله

در پی آغاز جنگ تحمیلی سوم، اقتصاد و بازار کار کشور با پدیده‌های بسیار پیچیده‌تر از یک رویداد مقطعی و زودگذر روبه‌رو شده است، پدیده‌ای که شاید بتوان آن را «وضعیت جنگی ممتد» نام نهاد. در این مسیر، دوره‌هایی از تشدید عملیات نظامی با فاصله‌هایی کوتاه از آتش‌بس درهم آمیخته و هر از گاهی نیز تنش‌هایی غیرمنتظره و غیرقابل پیش‌بینی از دل بازه‌هایی از آرامش موقت سر برآورده‌اند. ویژگی مذکور، یک چالش مفهومی برای سیاستگذار می‌آفریند: تقریباً همه چارچوب‌های تقنینی موجود در حوزه بازار کار - از قانون بیمه بیکاری تا آیین‌نامه‌های حمایت از بنگاه و نیروی کار آسیب‌دیده - بر فرض «رخداد» طراحی شده‌اند، یعنی وضعیتی با آغاز و پایان مشخص که پس از آن فرایند بازسازی آغاز می‌شود. جنگ تحمیلی سوم این فرض بنیادین را نقض کرده است. بنگاه، خانوار و نیروی کار ایرانی در افقی از عدم قطعیت به سر می‌برند که نه شرایط متعارف دوران صلح است و نه بحران حاد و کوتاه‌مدت و همین ابهام، تصمیم‌استخدام، اخراج و سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها و تصمیم‌جست‌وجوی شغل، مهاجرت و خروج از بازار کار، نیروی کار را متفاوت از هر دو الگوی شناخته‌شده شکل می‌دهد. با وجود چنین چالشی، در نبود پژوهش‌های مرجعی که آسیب‌شغلی ناشی از جنگ را از منظر علی و آماری طبقه‌بندی کنند، امکان شناسایی دقیق موانع و هم‌افزایی تخصصی و سیاستی از میان می‌رود. در چنین وضعیتی، این گزارش برای یافتن ایده و الگو، به مطالعه تطبیقی روی آورده و شیوه‌های مواجهه کشورهای مختلف با روابط کار در وضعیت‌های شکننده را مرور کرده است؛ تجربه‌هایی که می‌توانند در طراحی سیاست‌های حمایتی متناسب با شرایط کنونی کشور راهگشا باشند.

مسئله، محوری گزارش این است که سیاست‌های حمایتی سنتی - که عمدتاً بر گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی متمرکزند - از شناسایی دقیق نوع آسیب شغلی و طراحی بسته‌های متمایز برای حرفه‌ها و گروه‌های مختلف ناتوان‌اند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- ۱ حجم منابع، تضمین‌کننده بازسازی اشتغال نیست. تجربه کشور عراق نشان داد ورود بیش از ۲۲۰ میلیارد دلار منابع بازسازی در بازه زمانی سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۴، بدون نهادهایی کارآمد و سازوکاری هدفمند، به احیای پایدار اشتغال نخواهد انجامید.
- ۲ آسیب‌های شغلی جنگ، پدیده‌ای چندلایه و عمدتاً غیرمستقیم است. آسیب نه صرفاً در قالب اخراج، بلکه در قالب تعلیق فعالیت بنگاه، کاهش ساعت کار و افت درآمد بدون از دست رفتن رسمی شغل، گسترش اشتغال غیررسمی، فرسایش سرمایه انسانی (مهاجرت متخصصان)، آوارگی نیروی کار و تعمیق نابرابری جنسیتی و گروهی بروز می‌کند. مطالعه تطبیقی این گزارش، ۱۰ نوع آسیب شغلی متمایز را با شواهد از کشورهای عراق، اوکراین و آلمان (و شواهد تکمیلی از دو کشور افغانستان و لبنان) شناسایی و هر یک را به سازوکار حقوقی متناظر پیوند داده است.
- ۳ نوآوری حقوقی می‌تواند بدون هزینه مالی سنگین، از فروپاشی رابطه استخدامی جلوگیری کند. قانون اوکراین^۱ با جایگزینی «تعلیق موقت قرارداد» به جای «فسخ کامل» آن، زمینه موج گسترده اخراج در دل جنگ را محدود و بازگشت سریع بنگاه‌ها را پس از فروکش بحران تسهیل کرد.
- ۴ ترکیب ابزار حقوقی و مالی، مؤثرتر از هر کدام به تنهایی است. تجربه اوکراین (تعلیق قرارداد + تسهیلات اعتباری «۵-۷-۹ درصد») و آلمان (کاهش ساعت کاری Kurzarbeit، با پوشش بیش از ۱.۴ میلیون کارگر در بحران ۲۰۰۹-۲۰۰۸) نشان می‌دهد که ابزارهای حقوقی حفظ رابطه استخدامی، در صورت همراهی با پشتیبانی مالی از بنگاه و سیاست‌های فعال بازار کار، ظرفیت بیشتری برای مقابله با گسست اشتغال دارند.
- ۵ اجماع جهانی به روشنی از رویکرد «جبران پس از وقوع» فاصله گرفته و به سمت «پیشگیری» چرخیده است. هم توصیه‌نامه شماره ۲۰۵ سازمان بین‌المللی کار (۲۰۱۷) و هم تجربه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲ در بحران کرونا که ۳۷ کشور از ۳۸ عضو را به اجرای برنامه‌های حفظ اشتغال واداشت، بر پنج محور مشترک حفظ رابطه استخدامی، تضمین حداقل درآمد، حمایت از بنگاه‌ها، توسعه مهارت و گسترش پوشش حمایت اجتماعی تکیه کرده‌اند.

۱. شماره ۲۱۳۶-IX، مصوب ۱۵ مارس ۲۰۲۲.

۲. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) نهادی بین‌دولتی و شناخته‌شده در سطح بین‌المللی با ۳۸ عضو است که اعضای آن به اصول دموکراسی و اقتصاد بازار متعهدند. این سازمان با هدف ارتقای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، بهبود حکمرانی و تقویت رفاه عمومی از طریق همکاری، تبادل تجربه و مقایسه سیاستی فعالیت می‌کند و از مراجع معتبر تولید داده، شاخص و مطالعات تطبیقی در این حوزه‌ها به شمار می‌رود.

۶ هدف‌گیری داده‌محور، شرط اثربخشی و کارایی مالی حمایت‌هاست. تجربه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان داد فقدان اتصال داده‌های بیمه‌ای، مالیاتی و اشتغال، به دو نوع خطای انجامد: پرداخت یارانه به بنگاه‌های فاقد آسیب واقعی و محرومیت بنگاه‌های کوچک و کارگران غیررسمی از پوشش لازم.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱ اصلاح قانون بیمه بیکاری و پیش‌بینی سازوکاری برای «مقرری جزئی بیکاری» یا «یارانه حفظ اشتغال» با هدف جبران بخشی از کاهش دستمزد کارگران در شرایط کاهش موقت ساعات کار، به گونه‌ای که پیش از تبدیل کاهش فعالیت بنگاه به تعدیل نیروی کار و بیکاری کامل، امکان حفظ رابطه استخدامی فراهم شود. البته برخورداری از این حمایت باید مشروط به احراز کاهش واقعی و موقت فعالیت بنگاه، ارائه مستندات مربوط به افت تولید یا سفارش و تأیید مرجع ذیصلاح باشد و بنگاه متعهد شود در دوره دریافت حمایت، از تعدیل نیروی کار مشمول خودداری کند. همچنین برای جلوگیری از پرداخت حمایتی به بنگاه‌های فاقد آسیب واقعی و ایجاد هم‌پوشانی میان ابزارهای حمایتی، لازم است سازوکار ثبت و پایش متمرکز در خواست‌ها، تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های مرتبط و تعیین قواعد روشن برای تجمیع یا عدم تجمیع این حمایت با سایر یارانه‌ها و تسهیلات حفظ اشتغال پیش‌بینی شود.

۲ تفکیک حقوقی میان «تعلیق قرارداد» و «فسخ قرارداد»: اصلاح یا تکمیل مواد (۱۴ تا ۱۶) قانون کار و تدوین مقررات اجرایی برای تعیین سقف زمانی تعلیق، استمرار پوشش بیمه‌ای، تکالیف اطلاع‌رسانی کارفرما و حق بازگشت به شغل؛ به گونه‌ای که تعلیق قرارداد به انتقال کامل هزینه جنگ به کارگران نینجامد.

۳ پیوند حمایت از کارگر و بنگاه در یک بسته واحد: مشروط کردن تسهیلات، معافیت‌های بیمه‌ای و مالیاتی و سایر حمایت‌های بنگاه به حفظ اشتغال، ثبت اطلاعات کارکنان و رعایت تعهدات بیمه‌ای.

۴ مبنای هدف‌گیر براساس «نوع آسیب شغلی»: هر نوع آسیب، از تعطیلی بنگاه و افت درآمد تا آسیب جسمی، جابه‌جایی نیروی کار، فرسایش مهارت و غیررسمی شدن اشتغال، باید سازوکار حمایتی متناسب با خود داشته باشد؛ نه آنکه همه آسیب‌ها با یک بسته واحد پاسخ داده شوند.

۵ زمان‌بندی و مشروط‌سازی گذار از حمایت منفعل به سیاست فعال بازار کار: حمایت‌های اضطراری باید از ابتدا «تاریخ خروج» و شاخص‌های خروج داشته باشند؛ بر این مبنا توصیه می‌شود که در فاز حاد، حفظ اشتغال در اولویت باشد و با بهبود شرایط، منابع به سمت کاربایی، بازآموزی، تطبیق مهارت و کمک‌هزینه استخدام منتقل شود.

۶ ایجاد زیرساخت داده‌محور برای هدف‌گیری حمایت‌ها: ایجاد پایگاه اطلاعاتی یکپارچه میان سازمان تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مرکز آمار ایران، با امکان اتصال داده‌های فرد، بنگاه و رابطه استخدامی و ثبت تغییرات اشتغال، ساعات کار، دستمزد، بیمه و فعالیت بنگاه در زمان بحران.

۷ گسترش حمایت اجتماعی به اقتصاد غیررسمی و جلوگیری از غیررسمی شدن اشتغال: پیش‌بینی حداقل حمایت اجتماعی برای شاغلان غیررسمی و خوداشتغالان، تسهیل موقت ثبت رسمی مشاغل خرد و طراحی مسیر تدریجی پوشش بیمه‌ای پلکانی برای افراد خوداشتغال.

۱. مقدمه

از زمان آغاز جنگ تحمیلی آمریکا و رژیم اسرائیل علیه ایران در نهم اسفندماه ۱۴۰۴، اقتصاد و بازار کار کشور با آنچه می‌توان «وضعیت جنگی ممتد و متغیر» نامید مواجه بوده است: دوره‌هایی از تشدید عملیاتی، فواصلی از آتش‌بس و بازگشت‌های غیرقابل پیش‌بینی تنش. این ویژگی، پیش از هر تحلیل آماری، یک چالش مفهومی برای سیاستگذار اجتماعی می‌آفریند. بسیاری از چارچوب‌های تحلیلی و تقنینی موجود در حوزه بازار کار، از قانون بیمه بیکاری تا آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های حمایت از بنگاه‌ها و نیروی کار آسیب‌دیده، بر فرض «رخداد» طراحی شده‌اند، یعنی وضعیتی که آغاز و پایان مشخصی دارد و پس از آن، فرایند بازسازی آغاز می‌شود، اما وضعیت جنگ تحمیلی سوم تاکنون، این فرض بنیادین را نقض کرده است. بنگاه، خانوار و نیروی کار ایرانی در این وضعیت، با افقی از عدم قطعیت مواجه‌اند که نه وضعیت اقتصادی متعارف در دوران صلح را دارد و نه وضعیت متعارف در دوران بحران حاد و کوتاه‌مدت را. وضعی میانی و مبهم که تصمیم‌گیری بنگاه‌های اقتصادی (استخدام، اخراج، سرمایه‌گذاری) و تصمیم‌گیری نیروی کار (جست‌وجوی شغل، مهاجرت شغلی، خروج از بازار کار) را به شکلی متفاوت از هر دو الگوی شناخته‌شده مذکور، شکل می‌دهد.

اهمیت این مسئله برای مجلس شورای اسلامی و سیاستگذار حوزه اجتماعی از دو زاویه قابل صورت‌بندی است:

نخست، از زاویه وظیفه‌نظارتی و تقنینی: نمایندگان مجلس و دولت در این مقطع با درخواست‌های مکرر برای تصویب بسته‌های حمایتی فوری (معافیت بیمه‌ای، تسهیلات بازسازی، مقرری بیمه بیکاری و اقداماتی از این دست) مواجه‌اند، بدون آنکه ضرورتاً یک چارچوب تحلیلی منسجم برای اولویت‌بندی، هدف‌گیری و ارزیابی اثربخشی این مداخلات در اختیار داشته باشند. تجربه نشان می‌دهد که در غیاب چنین چارچوبی، تصمیم‌های حمایتی غالباً واکنشی، پراکنده و متأثر از میزان دیده‌شدن رسانه‌ای یا سیاسی هر منطقه یا صنف خاص اتخاذ می‌شوند تا میزان واقعی آسیب.

دوم، از زاویه کارکرد پژوهشی و از منظر سیاستگذاری اجتماعی: در نبود داده‌ها و پژوهش‌های مرجع که آسیب شغلی جنگی را از منظر علی و آماری طبقه‌بندی کند، امکان شناسایی دقیق چالش‌ها و موانع و در نهایت امکان هم‌افزایی تخصصی و سیاستی در موضوع از میان می‌رود.

از منظر سیاستگذاری اجتماعی، بازار کار پساجنگ^۱ را نمی‌توان صرفاً به مثابه یک متغیر اقتصادی خواند که با تزریق نقدینگی یا بازسازی زیرساخت به تعادل پیشین بازمی‌گردد؛ بلکه باید آن را عرصه‌ای دید که در آن، قرارداد اجتماعی کار - یعنی مجموعه تعهدات متقابل دولت، کارفرما و کارگر که در قالب قانون کار، بیمه اجتماعی و نظام تأمین اجتماعی و حمایتی صورت‌بندی شده - تحت فشار یک شوک برون‌زا دچار گسست یا بازآرایی می‌شود. لذا تفاوت میان تجربه‌های موفق و ناموفق بازسازی اشتغال پساجنگ، در نهایت به همین نکته بازمی‌گردد: آیا نهادهای تأمین اجتماعی توانسته‌اند در دل بحران، پیوستگی این قرارداد را حفظ کنند، یا آنکه بحران، آن را به‌طور کامل از هم گسیخته و بازسازی را به فرایندی از صفر تبدیل کرده است؟

این پرسش، از زاویه دانش تأمین اجتماعی، دو سنت سیاستی متمایز را در برابر هم قرار می‌دهد:

سنت نخست که می‌توان آن را رویکرد «جبران پسینی» نامید، اشتغال از دست‌رفته را به‌عنوان امری پذیرفته‌شده تلقی می‌کند و کارکرد نظام حمایتی را صرفاً در تأمین درآمد جایگزین برای دوره بیکاری تعریف می‌کند؛ همان منطقی که در بنیان کلاسیک بیمه بیکاری، از جمله در متن فعلی قانون بیمه بیکاری ایران، نهفته است.

سنت دوم که در دو دهه اخیر در ادبیات سازمان بین‌المللی کار و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی صورت‌بندی و تثبیت شده، رویکرد «پیشگیری از گسست» است. در این نگاه، هدف اولیه نظام رفاهی نه جبران بیکاری، بلکه جلوگیری از وقوع آن از طریق حفظ رابطه استخدامی در حین بحران است، زیرا هزینه اجتماعی و مالی بازسازی سرمایه انسانی و اعتماد شغلی از

۱. در این گزارش، مفهوم «دوره پساجنگ» صرفاً به بازه زمانی پس از پایان رسمی مخاصمه اشاره ندارد، بلکه به مثابه یک «افق سیاستگذاری برای بازسازی و بازآرایی بازار کار» در نظر گرفته شده است که می‌تواند از مرحله جنگ فعال آغاز شود و تا دوره تثبیت و بازسازی ادامه یابد. این تعریف امکان می‌دهد سیاست‌هایی که در دل مخاصمه برای جلوگیری از گسست اشتغال طراحی می‌شوند نیز در چارچوب مطالعه حاضر مورد بررسی قرار گیرند.

دست‌رفته، به‌مراتب از هزینه حفظ همان رابطه در دوره تنش بیشتر است. توصیه‌نامه شماره ۲۰۵ سازمان بین‌المللی کار، دقیقاً بر همین بنیان استوار است: اشتغال نه پیامد ثانویه صلح، بلکه پیش‌شرط تحقق آن.

اهمیت این تمایز برای سیاستگذار اجتماعی ایران دوچندان است، زیرا نظام حقوقی موجود کشور -از جمله تبصره ماده (۲) قانون بیمه بیکاری که «جنگ» را صراحتاً در زمره حوادث قهریه موجود استحقاق دریافت مقرری برشمرده - عملاً بر منطق نخست، یعنی جبران پسینی، بنا شده و فاقد سازوکاری روشن برای مداخله پیشگیرانه در حین بحران است. این خلأ، صرفاً یک نقص فنی نیست، بلکه بازتاب یک انتخاب سیاستی ناخواسته است. نظامی که تنها پس از وقوع بیکاری وارد عمل می‌شود، عملاً بار نخستین و سنگین‌ترین ضربه بحران را به‌طور کامل بر دوش بنگاه و خانوار می‌گذارد و تنها در مرحله‌ای دیر هنگام، آن هم به‌شکل جبران نقدی محدود، وارد میدان می‌شود.

مطالعه تطبیقی حاضر دقیقاً با همین دغدغه شکل گرفته است و هدف آن، گردآوری صرف تجربه‌های بین‌المللی نیست؛ بلکه تلاش برای پاسخ به این پرسش است که چرا برخی نظام‌های حمایت اجتماعی توانستند در دل جنگ یا بلافاصله پس از آن، مانع فروپاشی گسترده‌ی رابطه کار شوند، در حالی که برخی دیگر، با وجود تزریق منابع مالی کلان، در این مسیر ناکام ماندند. برای پاسخ به این پرسش، سه دسته شاهد تجربی در کنار هم بررسی شده است:

نخست، دو کشور درگیر منازعه مستقیم با نتایجی کاملاً متفاوت انتخاب شده‌اند: عراق به‌عنوان نمونه، آشکار شکست یک سیاست رفاهی فاقد چارچوب طبقه‌بندی‌شده و اوکراین به‌عنوان نمونه‌ای از نوآوری حقوقی که در دل جنگ فعال شکل گرفت، نه پس از پایان آن.

دوم، تجربه تاریخی آلمان غربی مرور می‌شود؛ تجربه‌ای که با وجود فاصله زمانی و تفاوت بستر نهادی، همچنان الگوی مرجع جهانی برای ابزار «حفظ اشتغال به‌جای اخراج» به‌شمار می‌رود.

سوم، چارچوب‌های هنجاری دو نهاد مرجع بین‌المللی در حوزه تأمین اجتماعی و اشتغال - سازمان بین‌المللی کار و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی - بررسی می‌شود؛ نهادهایی که مسیر گذار از سیاست جبرانی به سیاست پیشگیرانه را به‌شکلی عملیاتی ترسیم کرده‌اند.

برایند این بررسی در بخش ۴-۴ در قالب طبقه‌بندی ده‌گانه‌ای از انواع آسیب‌های شغلی و سازوکار حقوقی متناظر با هر یک تدوین می‌شود. این طبقه‌بندی، برخلاف رویکرد مرسوم که تمرکز بر «گروه‌های آسیب‌پذیر» است، مبنای خود را نوع و مکانیسم بروز آسیب در زنجیره بنگاه - قرارداد - مهارت - درآمد قرار می‌دهد و از این‌رو می‌تواند مبنای مستقیمی برای طراحی بسته‌های سیاستی هدفمند در اختیار مجلس شورای اسلامی و نهادهای اجرایی مرتبط بگذارد.

نکته مهم دیگر اینکه وقوع جنگ در کشور را نباید به‌عنوان یگانه علت وضعیت نامساعد بازار کار و تولید تلقی کرد، بلکه می‌توان آن را به‌مثابه یک شوک برون‌زا و تشدیدکننده در نظر گرفت که بر بستر شکنندگی‌های اقتصادی، نهادی و اجتماعی از پیش موجود وارد شده و برخی از آنها را تشدید یا ماندگار می‌سازد. از این منظر، هدف سیاستگذاری پساجنگ صرفاً جبران خسارات ناشی از جنگ نیست، بلکه کاهش آسیب‌پذیری‌های پیشینی و جلوگیری از تبدیل یک شوک موقت به آسیب‌های پایدار بازار کار است.

شایان ذکر است که در این مطالعه، تجربه کشورهای مورد بررسی به‌منظور انتقال مستقیم سیاست‌ها به ایران انتخاب نشده؛ بلکه هر مورد به‌عنوان شاهدهی برای فهم یک سازوکار مشخص در مواجهه با آسیب‌های شغلی مورد استفاده قرار گرفته است. بنابراین، واحد اصلی مقایسه نه کشورها به‌عنوان نظام‌های کامل، بلکه نوع آسیب‌های شغلی، مسیر انتقال شوک از بنگاه به نیروی کار و سازوکار نهادی و سیاستی مقابله با آن است. از این منظر، یافته‌های تطبیقی باید نه به‌عنوان نسخه سیاستی آماده برای سیاستگذاران امر، بلکه به‌عنوان مجموعه‌ای از گزینه‌ها و سازوکارهایی فهم شوند که امکان ارزیابی تطبیقی و سپس انطباق با شرایط نهادی، اقتصادی و حقوقی ایران را فراهم می‌کنند.



۲-۱. سوابق تقنینی در جهان

در سطح بین‌المللی، کنوانسیون شماره ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار [۱] (مصوب ۱۹۸۸، موسوم به کنوانسیون ترویج اشتغال و حمایت در برابر بیکاری) نخستین چارچوب هنجاری است که کشورهای عضو را به ایجاد نظام‌های بیمه بیکاری منعطف، فراتر از مدل کلاسیک قطع کامل رابطه کاری، ترغیب می‌کند. توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ سازمان بین‌المللی کار [۲] (۲۰۱۲) درباره کف حمایت اجتماعی^۱ نیز اصل «پوشش حداقلی برای همه» را، مستقل از وضعیت رسمی یا غیررسمی اشتغال، صورت‌بندی کرده که مبنای نظری بسیاری از اصلاحات بعدی در کشورهای در حال توسعه بوده است.

از منظر ابزارهای مشخص، تجربه آلمان با نظام کار کوتاه^۲ که ریشه آن به دوران جمهوری وایمار (دهه ۱۹۲۰) بازمی‌گردد [۳] و در بحران مالی ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹ و سپس همه‌گیری کرونا به‌طور گسترده به کار گرفته شد، الگوی مرجع جهانی برای ابزار «کار پاره‌وقت جبرانی» است. در این مدل، دولت بخشی از دستمزد ساعات کاری از دست‌رفته را جبران می‌کند تا رابطه استخدامی حفظ شود. فرانسه نیز با ابزار مشابه بیکاری جزئی^۳ که بعدها به فعالیت جزئی^۴ تغییر نام داد [۴] و ایالات متحده با برنامه‌های ایالتی جبران خسارت کوتاه‌مدت^۵ که تحت چتر فدرال قانون بیمه بیکاری تنظیم می‌شوند، نسخه‌های بومی شده همین منطق را در نظام حقوقی خود دارند [۵]. در سطح فراملی، اتحادیه اروپا در واکنش به کرونا، ابزار پشتیبانی برای کاهش خطرات بیکاری نیروی کار در شرایط اضطراری^۶ را در سال ۲۰۲۰ به‌عنوان یک صندوق موقت اعتباردهی به دولت‌های عضو برای تأمین مالی طرح‌های حفظ اشتغال طراحی کرد [۶].

افزون بر آنچه ذکر شد، از منظر تجربه مستقیم کشورهای درگیر جنگ طولانی مدت یا متغیر، دو نمونه دارای اهمیت ویژه هستند: نخست، اوکراین که در جنگ با روسیه در سال ۲۰۲۲، قانون کار خود را به‌طور موقت اصلاح کرد (از جمله از طریق «قانون سازمان کار در دوران جنگ») تا امکان تعلیق موقت قرارداد کار (به‌جای خاتمه کامل آن) برای کارگرانی که محل کارشان در مناطق درگیری قرار داشت فراهم شود و هم‌زمان نیز برنامه‌های حمایت درآمدی برای آوارگان داخلی طراحی کرد [۷].

دوم، رژیم صهیونیستی که به دلیل تجربه بلندمدت درگیری‌های نظامی متناوب، دارای چارچوب تقنینی نسبتاً تثبیت‌شده‌ای برای جبران خسارت غیرمستقیم اقتصادی جنگی است، از جمله از طریق صندوق مالیات بر دارایی و جبران خسارت^۷ که پوشش آن به «خسارت پیامدی»^۸ به کسب و کارها و نه صرفاً خسارت فیزیکی مستقیم، نیز تسری می‌یابد [۸].

نکته قابل تأمل در هر دو تجربه آن است که اقدامات تقنینی مربوطه، به جای طراحی یک بسته حمایتی یک‌باره، به شکل «قانون - چارچوب»^۹ تدوین شده‌اند که به دولت اجازه می‌دهند در طول دوره درگیری، آیین‌نامه‌های اجرایی را متناسب با شدت و مرحله جنگ بدون نیاز به بازگشت مکرر به فرایند تقنینی کامل به‌روزرسانی کند.

البته باید توجه داشت که ساختار اقتصادی این دو نمونه - از نظر سطح توسعه نهادی، ترکیب بخش‌های تولیدی و ظرفیت مالی دولت - تفاوت‌های قابل توجهی با اقتصاد ایران دارد و از این‌رو، این تجربه‌ها را باید با در نظر گرفتن این تفاوت‌های زمینه‌ای تحلیل و به کار گرفت.

1. Social Protection Floors

۲. منظور از کار کوتاه (Kurzarbeit) سازوکاری در نظام سیاست بازار کار آلمان است که در شرایط کاهش موقت فعالیت بنگاه، امکان کاهش ساعات کار و جبران بخشی از درآمد از دست‌رفته کارگران از طریق حمایت عمومی را فراهم می‌کند. سابقه استفاده از این ایده به دوره جمهوری وایمار بازمی‌گردد، اما شکل نهادی و چارچوب حقوقی آن در دوره‌های بعدی تحول یافته است.

3. Chômage Partiel

4. Activité Partielle

5. Short-Time Compensation (STC)

6. SURE (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency)

7. Property Tax and Compensation Fund

8. Consequential Damage

9. Framework Law



۲-۲. سوابق پژوهشی و سیاست‌گذاری در جهان

ادبیات دانشگاهی این حوزه را می‌توان در چهار خوشه دسته‌بندی کرد:

نخست، ادبیات کلان اقتصاد بلایا و جنگ،^۱ که آثاری نظیر پژوهش‌های سرا و ساکسنا (۲۰۰۸) [۹] درباره «آثار ماندگار»^۲ شوک‌های کلان بر تولید و اشتغال را دربرمی‌گیرد. این آثار نشان می‌دهند که برخلاف فرض بازگشت خودکار به روند پیشین، شوک‌های شدید می‌توانند آثار دائمی بر ظرفیت تولیدی و مشارکت نیروی کار بر جای بگذارند، به‌ویژه وقتی با عدم قطعیت ممتد همراه باشند.

دوم، ادبیات ارزیابی و مقایسه طرح‌های حفظ اشتغال^۳ که به‌طور گسترده در ارزیابی‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) از تجربه کرونا در کشورهای عضو، بازتاب یافته است [۱۰]. طبق این گزارش‌ها، طرح‌های حفظ اشتغال در سراسر کشورهای عضو OECD تا ۵۰ میلیون شغل را پوشش دادند - ۱۰ برابر تعداد مشاغل که در بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹ حفظ شده بود - و براساس برآوردهای نهایی، حدود ۲۱ میلیون شغل را واقعاً نجات دادند [۱۱] و [۱۲].

نمونه آلمان نیز نشان می‌دهد این طرح‌ها می‌توانند مقرون به‌صرفه باشند. هزینه حفظ حدود نیم‌میلیون شغل طی بحران ۲۰۰۸-۲۰۰۹ برای نهاد کاربایی این کشور تنها ۴۰۶ میلیارد یورو در ۲۰۰۹ و ۳۰۱ میلیارد یورو در ۲۰۱۰ بود؛ رقمی به‌مراتب کمتر از هزینه معادل بیمه بیکاری کامل برای همان حجم نیروی کار [۱۳]. این یافته‌ها نشان می‌دهند طرح‌های کار پاره‌وقت جبرانی، هزینه مالی کمتری نسبت به بیمه بیکاری کامل بر دولت تحمیل می‌کنند و به حفظ سرمایه انسانی خاص‌بنگاهی کمک می‌کنند، هرچند اگر بیش از حد طولانی شوند، می‌توانند مانع باز تخصیص کارآمد نیروی کار به بخش‌های در حال رشد شوند.

سوم، ادبیات بازسازی بازار کار پس از جنگ در خاورمیانه، به‌ویژه گزارش‌های بانک جهانی و سازمان بین‌المللی کار درباره کشورهای سوریه و یمن که بر پدیده «غیررسمی شدن فزاینده اشتغال»^۴ در جریان و پس از جنگ تأکید می‌کنند. کارگرانی که پیش از جنگ در بخش رسمی مشغول بوده‌اند، در نبود بازسازی سریع بنگاه‌های رسمی، به تدریج به فعالیت‌های غیررسمی و کم‌بهره‌تر رانده می‌شوند، روندی که بازگشت آن به وضعیت پیشین حتی پس از پایان درگیری، بسیار کند و پرهزینه است [۱۴].

سازمان بین‌المللی کار نیز از طریق برنامه سرمایه‌گذاری‌های اشتغال‌محور، یک ابزار عملیاتی مشخص برای بازسازی پساجنگ به کار گرفته است. جایگزینی روش‌های سرمایه‌بر باروش‌های کاربر در پروژه‌های بازسازی زیرساخت (راه، آبیاری و ابنیه عمومی)، به‌گونه‌ای که حداکثر اشتغال ممکن به‌ازای هر واحد سرمایه‌گذاری ایجاد شود. این رویکرد که در تجربه‌های سیرالئون، لیبیا، نپال و برخی برنامه‌های بازسازی در خاورمیانه به کار رفته، از این منظر اهمیت دارد که مستقیماً به‌عنوان سازوکاری مقابله‌ای در برابر همان روند «غیررسمی شدن فزاینده اشتغال» طراحی شده است. با جذب سریع و رسمی (یا دست‌کم قابل‌پایش) نیروی کار تعدیل‌شده در پروژه‌های بازسازی دولتی، پیش از آنکه این نیرو به فعالیت‌های غیررسمی و کم‌بهره‌ور رانده شود.

۳. مرور مفاهیم بنیادین: بنگاه، نیروی کار و بازار کار در شرایط جنگ

۳-۱. نقشه مفهومی

در چارچوب علوم اجتماعی، جنگ نه صرفاً یک رویداد نظامی، بلکه یک شوک ساختاری است که روابط اجتماعی تولید را از بنیان دگرگون می‌سازد. بنگاه اقتصادی در این چارچوب، نه تنها یک واحد تولیدی، بلکه یک نهاد اجتماعی است که در آن روابط قدرت، هنجارهای کار و پیوندهای اعتماد میان کارفرما و کارگر بازتولید می‌شوند. منازعه مسلحانه این نهاد رانه‌تنها از طریق تخریب فیزیکی، بلکه از رهگذر فروپاشی سرمایه اجتماعی، گسست شبکه‌های غیررسمی حمایت متقابل و تضعیف مشروعیت قراردادهای اجتماعی کار از درون متلاشی می‌کند.

1. Disaster And War Economics
2. Scarring Effects
3. Job Retention Schemes
4. Informalization

نیروی کار در این میان، در موقعیتی دوگانه قرار می‌گیرد: از یک سو، حامل آسیب‌های انباشته‌ای است که از سطح بنگاه به سطح خانوار و فرد سرایت کرده؛ از سوی دیگر، کارگزاری است که در برابر بی‌ثباتی، راهبردهای انطباقی متفاوتی اتخاذ می‌کند. از این منظر گسترش اشتغال غیررسمی، مهاجرت نیروی کار ماهر و تنزل جایگاه شغلی گروه‌های آسیب‌پذیر (از جمله زنان، جوانان و اقلیت‌های قومی) نه فقط پیامدهای صرفاً اقتصادی، که بازتاب‌های ساختاری از بازتولید نابرابری‌های اجتماعی پیشین در شرایط بحران هستند.

بخش حاضر با اتکا به این نگاه جامعه‌شناختی، مفاهیم بنیادین آسیب‌های شغلی در دوران منازعه را مرور می‌کند و چارچوبی تحلیلی فراهم می‌آورد که در آن، بازار کار نه به مثابه مکانیسمی خود تنظیم‌گر، بلکه به عنوان میدانی از کشمکش‌های اجتماعی، سیاسی و نهادی فهمیده می‌شود.

۲-۳. سطح اثر گذاری

۲-۳-۱. سطح اول: اثر گذاری جنگ بر بنگاه اقتصادی

در ادبیات اقتصاد کار و مطالعات منازعه، نقطه آغاز تحلیل پیامدهای جنگ بر بازار کار، بنگاه اقتصادی است. هر چند آثار جنگ در نهایت بر وضعیت اشتغال، درآمد و معیشت نیروی کار آشکار می‌شود، اما تقریباً همه این پیامدها از مسیر اختلال در عملکرد بنگاه‌ها به بازار کار منتقل می‌شوند.^۱ از این رو، در ادبیات جدید «اشتغال در شرایط شکستگی و منازعه»، بنگاه یکی از مهم‌ترین حلقه‌های انتقال شوک‌های جنگ به بازار کار محسوب می‌شود. سازمان بین‌المللی کار نیز در گزارش‌های خود بر همین منطق تأکید کرده و حفظ ظرفیت فعالیت بنگاه‌های اقتصادی را یکی از ارکان تحقق «کار شایسته» و ثبات اجتماعی در شرایط منازعه می‌داند [۱۵].

در این چارچوب، آثار جنگ بر بنگاه را می‌توان در دو سطح مکمل، یعنی آثار مستقیم و آثار غیرمستقیم تحلیل کرد. آثار مستقیم به پیامدهایی اطلاق می‌شود که بلافاصله پس از وقوع جنگ بر ظرفیت عملیاتی بنگاه وارد می‌شوند. این پیامدها معمولاً شامل تخریب دارایی‌های فیزیکی، آسیب به تجهیزات و زیرساخت‌های تولید، اختلال در شبکه انرژی، حمل و نقل و ارتباطات، از دست رفتن بخشی از نیروی انسانی، جابه‌جایی اجباری بنگاه یا کارکنان، ناامنی محیط فعالیت و قطع دسترسی به نهادهای تولید است.

در این وضعیت، مسئله اصلی دیگر کاهش سودآوری نیست، بلکه تداوم فعالیت بنگاه در معرض تهدید قرار می‌گیرد. برای مثال گزارش ارزیابی خسارات و نیازهای بازسازی اوکراین^۲ نشان می‌دهد که از آغاز جنگ میان دو کشور در فوریه ۲۰۲۲، خسارت‌های گسترده به زیرساخت‌های اقتصادی، دارایی‌های مولد، تأسیسات صنعتی و شبکه‌های حمل و نقل وارد شد و همین امر ظرفیت تولید و اشتغال را به شدت کاهش داد [۱۶].

تجربه لبنان نیز الگوی مشابهی را نشان می‌دهد. براساس گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۳، جنگ سال ۲۰۲۴ با کاهش اشتغال بخش خصوصی در حدود ۲۵ درصد، تعطیلی ۱۵ درصد بنگاه‌ها به طور کامل، تعلیق ۲۱ درصد فعالیت‌ها و از دست دادن تمامی کارکنان در نزدیک به ۲۹ درصد بنگاه‌های آسیب‌دیده، همراه بود [۱۷]. این شواهد نشان می‌دهد که نخستین قربانی جنگ در عرصه اقتصاد، ظرفیت عملیاتی بنگاه است و کاهش اشتغال در ادامه این فرایند رخ می‌دهد.

در عین حال، بخش مهمی از پیامدهای جنگ در قالب آثار غیرمستقیم بروز می‌کند. یعنی شرایطی که بنگاه از تخریب فیزیکی جان سالم به در برده، اما دیگر قادر نیست فعالیت اقتصادی خود را مطابق شرایط پیش از جنگ ادامه دهد. در این مرحله، اختلال در زنجیره‌های تأمین، کاهش تقاضای داخلی، محدودیت دسترسی به بازارهای صادراتی، افزایش هزینه مبادله، دشواری تأمین مالی، افزایش نااطمینانی و تعویق سرمایه‌گذاری، رفتار اقتصادی بنگاه را دگرگون می‌کند. مطالعه بانک جهانی بر عملکرد بنگاه‌ها در ۸۹ کشور درگیر منازعات نشان می‌دهد که آثار جنگ برای بنگاه‌هایی که وابستگی بیشتری به نهادهای وارداتی یا زنجیره‌های ارزش جهانی دارند، شدیدتر است. زیرا اختلال در تجارت

۱. البته باید توجه داشت این مسیر انتقال، تنها سازوکار اثرگذاری جنگ بر بازار کار نیست. بخشی از شوک جنگ، مستقیماً از سمت عرضه نیروی کار و مستقل از وضعیت بنگاه‌ها از طریق جابه‌جایی و آوارگی، مهاجرت، آسیب‌های جسمی، بسیج و خروج افراد از بازار کار و افزایش مسئولیت‌های خانوادگی و مراقبتی منتقل می‌شود. از این رو، در تحلیل پیامدهای جنگ بر بازار کار، باید میان آثار ناشی از اختلال در تقاضای نیروی کار از سوی بنگاه‌ها و آثار مستقیم جنگ بر اندازه، ترکیب و قابلیت مشارکت نیروی کار تمایز قائل شد.

2. RDNA5

3. UNDP



خارجی و فروپاشی زنجیره تأمین، امکان جایگزینی نهاده‌ها را محدود کرده و هزینه تولید را افزایش می‌دهد. این وضعیت در اقتصادهای **با تنوع و ظرفیت تولیدی محدود** و کشورهای با ظرفیت نهادی و بوروکراتیک ضعیف، به مراتب شدیدتر مشاهده شده است. در چنین شرایطی، بنگاه‌ها برای حفظ بقا ناچار به اتخاذ مجموعه‌ای از راهبردهای تعدیل اقتصادی می‌شوند؛ راهبردهایی که اگرچه ممکن است به بقای کوتاه‌مدت بنگاه کمک کنند، اما هم‌زمان تقاضا برای نیروی کار را به شدت کاهش می‌دهند. نخستین واکنش، معمولاً کاهش هزینه‌ها از طریق تعویق یا توقف سرمایه‌گذاری، کاهش خرید مواد اولیه و محدود کردن ظرفیت تولید است. در مرحله بعد، تعدیل نیروی انسانی به یکی از مهم‌ترین ابزارهای مواجهه با بحران تبدیل می‌شود؛ فرایندی که می‌تواند در قالب اخراج، عدم تمدید قراردادهای موقت، توقف جذب نیروی جدید، کاهش ساعات کار، تعلیق قراردادهای انجماد یا کاهش دستمزدها و جایگزینی نیروهای ماهر با نیروی کار کم‌مهارت و ارزان‌تر ظاهر شود. یافته‌های امانوئل برانکاتی و همکاران [۱۸] نشان می‌دهد که اگرچه در برخی موارد سود بنگاه‌ها در نتیجه کاهش هم‌زمان هزینه‌ها و فروش تغییر محسوسی نمی‌کند، اما این «ثبات سود» نه ناشی از بهبود عملکرد اقتصادی، بلکه حاصل انتقال هزینه‌های بحران به نیروی کار و کاهش ظرفیت تولید است. به بیان دیگر، جنگ لزوماً ابتدا سود بنگاه را از بین نمی‌برد، بلکه پیش از آن کیفیت اشتغال، امنیت شغلی و سرمایه انسانی را تضعیف می‌کند. شواهد نیز این الگو را به خوبی تأیید می‌کنند.

در بازه زمانی آغاز جنگ در اکتبر ۲۰۲۳ تا بازه گردآوری داده‌های بازار کار در بازه دسامبر ۲۰۲۴ تا ژانویه ۲۰۲۵ در کشور لبنان، علاوه بر تعطیلی گسترده بنگاه‌ها، حدود ۴۳ درصد از بنگاه‌های آسیب‌دیده کاهش اشتغال را گزارش کرده‌اند و ۳۴ درصد نیز از کاهش دستمزد کارکنان خود در دوره پس از جنگ خبر داده‌اند. بیشترین آسیب نیز متوجه بخش‌های اقامت و غذا، خرده‌فروشی، صنایع تولیدی و خدمات اداری بوده است؛ بخش‌هایی که سهم بالایی در اشتغال شهری دارند و معمولاً نیروی کار بیشتری را جذب می‌کنند [۱۷].

در اوکراین نیز گزارش بانک جهانی درباره بازار کار زنان نشان می‌دهد که جنگ علاوه بر کاهش ظرفیت اشتغال، به کمبود شدید نیروی کار و تشدید عدم تطابق مهارتی انجامیده است؛ به گونه‌ای که در برخی فعالیت‌های اقتصادی تنها ۲۱ تا ۲۹ درصد فرصت‌های شغلی اعلام شده تکمیل شده‌اند. کاهش عرضه نیروی کار ناشی از مهاجرت، جابه‌جایی اجباری و بسیج نظامی، همراه با ناتوانی بسیاری از آوارگان در انطباق مهارت‌های خود با نیازهای بازار، فشار مضاعفی بر تصمیمات استخدامی بنگاه‌ها وارد کرده است [۱۹]. گزارش‌های رویترز نیز نشان می‌دهد که بسیاری از بنگاه‌های اوکراینی برای جبران کمبود نیروی کار، به استخدام زنان در مشاغل با غلبه تاریخی نیروی کار مرد، جذب سالمندان و نوجوانان و افزایش سرمایه‌گذاری در آموزش نیروی انسانی روی آورده‌اند؛ تغییری که بیانگر بازآرایی ساختار منابع انسانی بنگاه‌ها تحت فشار جنگ است [۲۰].

برای این شواهد نشان می‌دهد فهم پیامدهای بازار کار بدون تحلیل سازوکارهای اثرگذاری جنگ بر بنگاه ممکن نیست. این رابطه همچنین مبنای بسیاری از سیاست‌های حمایتی در دوره پساجنگ است؛ زیرا حفظ فعالیت بنگاه‌ها، استمرار تولید و جلوگیری از فروپاشی تقاضای نیروی کار، شرط لازم برای جلوگیری از گسترش بیکاری، افت درآمد و فرسایش سرمایه انسانی محسوب می‌شود. بنابراین، تحلیل سطح بنگاه، یکی از مهم‌ترین و در واقع مقدمه‌ای برای فهم پیامدهای جنگ بر سطح عرضه نیروی کار و آسیب‌های شغلی است.

۲-۳. سطح دوم: اثرگذاری جنگ بر نیروی کار

جنگ می‌تواند وضعیت نیروی کار را از دو مسیر مرتبط، اما متمایز دگرگون سازد:

نخست، از مسیر تقاضای نیروی کار، از طریق اختلال در فعالیت بنگاه‌ها، کاهش ظرفیت تولید، افت سرمایه‌گذاری و محدود شدن فرصت‌های استخدامی.

دوم، از مسیر عرضه نیروی کار، از طریق جابه‌جایی و آوارگی، مهاجرت، بسیج، آسیب‌های جسمی، مرگ و میر و تغییر در مسئولیت‌های خانوادگی و مراقبتی.

مسیر دوم، لزوماً به وضعیت بنگاه وابسته نیست و حتی در شرایطی که یک بنگاه همچنان فعال باشد، می‌تواند اندازه، ترکیب یا قابلیت مشارکت نیروی کار در بازار را تغییر دهد. برای مثال، مهاجرت یا جابه‌جایی اجباری بخشی از جمعیت می‌تواند هم عرضه نیروی کار در مناطق مبدأ را کاهش دهد و هم در مناطق مقصد، ترکیب و میزان رقابت برای مشاغل را تغییر دهد؛ در حالی که بسیج یا آسیب جسمی نیز می‌تواند بخشی از نیروی کار را موقتاً یا دائماً از فعالیت اقتصادی خارج کند.

از این منظر، پیامدهای شغلی جنگ را نمی‌توان صرفاً با شاخص‌هایی مانند نرخ بیکاری یا تعداد مشاغل از دست‌رفته سنجید، زیرا بخشی از آسیب‌های نیروی کار نه در قالب از دست‌رفتن شغل، بلکه از طریق کاهش مشارکت اقتصادی، خروج از بازار کار، جابه‌جایی مکانی، افت درآمد، کاهش ساعات کار، تغییر اجباری شغل و فرسایش سرمایه انسانی ظاهر می‌شوند.

در نتیجه، آثار جنگ بر نیروی کار باید حاصل برهم‌کنش دودسته تغییر دانسته شود: تغییر در تقاضای نیروی کار که عمدتاً از وضعیت بنگاه‌ها و اقتصاد ناشی می‌شود و تغییر در عرضه نیروی کار که می‌تواند مستقیماً از شرایط جمعیتی، امنیتی و اجتماعی جنگ تأثیر بپذیرد. به همین دلیل، ادبیات جدید «اشتغال در شرایط شکنندگی و منازعه» نگاه خود را از مفهوم محدود «بیکاری پس از جنگ» فراتر برده و طیفی از پیامدهای شغلی را مورد توجه قرار داده است.

بانک جهانی در چارچوب نظری اشتغال در وضعیت‌های شکننده تصریح می‌کند که نتایج مطلوب بازار کار نه تنها برای رشد اقتصادی، بلکه برای بازسازی سرمایه اجتماعی، کاهش خشونت و تثبیت صلح نیز اهمیت بنیادین دارند. سازمان بین‌المللی کار نیز اشتغال شایسته را یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای بازسازی جوامع پس از جنگ معرفی می‌کند و بر این نکته تأکید دارد که حمایت از نیروی کار باید هم‌زمان ابعاد اقتصادی، اجتماعی و نهادی را پوشش می‌دهد [۲۱]. بر این اساس، آثار جنگ بر نیروی کار را می‌توان در چند دسته اصلی بررسی کرد که هریک نمایانگر بخشی از فرایند انتقال شوک از بنگاه به بازار و نیروی کار هستند:

● از دست‌رفتن شغل، افت درآمد و تخریب معیشت

آشکارترین پیامد جنگ برای نیروی کار، از دست‌رفتن فرصت‌های شغلی است؛ اما تجربه کشورهای درگیر منازعه نشان می‌دهد که این پدیده تنها به اخراج یا تعطیلی بنگاه‌ها محدود نمی‌شود. کاهش ظرفیت تولید، توقف پروژه‌های اقتصادی، اختلال در بازارهای محلی و فروپاشی زنجیره‌های ارزش، همگی موجب خروج تدریجی افراد از بازار کار می‌شوند.

گزارش برنامه توسعه سازمان ملل درباره لبنان نشان می‌دهد که پس از منازعات سال ۲۰۲۴ در این کشور، حدود ۱۴ درصد از افرادی که پیش از جنگ شاغل بودند، شغل خود را از دست دادند؛ این نسبت برای زنان به ۱۸ درصد و برای مردان به ۱۲ درصد رسید. در همین گزارش، نرخ بیکاری پس از جنگ در میان کارگران ساختمانی ۲۴ درصد و در بخش کشاورزی ۲۱ درصد گزارش شده است که نشان‌دهنده تمرکز آسیب در بخش مشخصی از فعالیت‌های اقتصادی است [۱۷].

با این حال، از دست‌رفتن شغل تنها بخشی از مسئله است. در بسیاری از موارد، افراد همچنان در شمار شاغلان قرار می‌گیرند، اما کاهش ساعات کار، حذف اضافه‌کاری، تأخیر در پرداخت دستمزد یا کاهش مزد واقعی، موجب افت شدید درآمد آنان می‌شود. سازمان بین‌المللی کار تأکید می‌کند که در بحران‌های ناشی از جنگ، کاهش درآمد معمولاً دامنه‌ای گسترده‌تر از بیکاری دارد و بخش بزرگی از خانوارها بدون آنکه رابطه استخدامی خود را از دست داده باشند، با افت قدرت خرید و ناامنی معیشتی روبه‌رو می‌شوند [۲۱]. استمرار این وضعیت، به‌ویژه در شرایط تورمی، به تدریج به تخریب معیشت خانوارها منجر می‌شود؛ وضعیتی که در آن خانوار نه تنها درآمد جاری، بلکه دارایی‌های مولد، ابزار کار، پس‌انداز و ظرفیت بازتولید معیشت خود را نیز از دست می‌دهد. از این رو، تخریب معیشت باید فراتر از کاهش درآمد فهمیده شود و به‌عنوان یکی از مهم‌ترین پیامدهای بلندمدت جنگ بر نیروی کار مورد توجه قرار گیرد.

● تنزل کیفیت اشتغال، غیررسمی شدن، اشتغال ناقص و دستمزدهای معوق

ادبیات جدید بازار کار نشان می‌دهد که جنگ بیش از آنکه صرفاً تعداد مشاغل را کاهش دهد، کیفیت اشتغال را تنزل می‌دهد. کاهش امنیت شغلی، گسترش قراردادهای کوتاه‌مدت، حذف پوشش بیمه‌ای، کاهش استانداردهای ایمنی، افزایش اشتغال موقت و عقب‌نشینی از شاخص‌های کار شایسته، از مهم‌ترین پیامدهای بحران‌های جنگی هستند. در لبنان، حتی بنگاه‌هایی که پس از جنگ فعالیت خود را از سر گرفتند، غالباً تنها بخشی از ظرفیت تولید پیشین را بازیابی کردند؛ وضعیتی که به کاهش ساعات کار، محدود شدن مزایا و کاهش دستمزد کارکنان انجامید [۱۷].

یکی از مهم‌ترین نتایج این روند، گسترش اشتغال غیررسمی است. برآوردهای سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که در کشورهای درگیر شکنندگی و منازعه، سهم زیادی از اشتغال در بخش غیررسمی متمرکز است؛ بخشی که در آن قراردادهای رسمی، بیمه اجتماعی و حمایت‌های قانونی بسیار محدود است [۲۱]. این وضعیت موجب می‌شود بخش قابل توجهی از آسیب‌های بازار کار در آمار رسمی بیکاری



منعکس نشود؛ زیرا افراد از نظر آماری همچنان شاغل محسوب می‌شوند، اما اشتغال آنان در آمد کافی، امنیت شغلی یا حمایت اجتماعی لازم را برای ایشان فراهم نمی‌کند. از این رو، ارزیابی پیامدهای جنگ صرفاً بر مبنای نرخ بیکاری، تصویر کاملی از وضعیت نیروی کار ارائه نمی‌دهد.

● **فرسایش سرمایه انسانی، گسست مسیر شغلی و طرد از بازار کار**

پیامدهای جنگ تنها به اختلال در اشتغال جاری محدود نمی‌شود، بلکه ظرفیت اشتغال آینده رانیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. یکی از ماندگارترین آثار جنگ، فرسایش سرمایه انسانی است؛ فرایندی که از طریق اختلال در آموزش، کاهش فرصت‌های مهارت‌آموزی، آسیب‌های جسمی و روانی، مهاجرت اجباری و وقفه در تجربه شغلی رخ می‌دهد.

مطالعه بانک جهانی درباره جنگ داخلی تاجیکستان نشان می‌دهد که جنگ علاوه بر تخریب زیرساخت‌های اقتصادی، آثار بلندمدتی بر تکمیل آموزش پایه و متوسطه، به‌ویژه در میان زنان، بر جای گذاشت و همین مسئله در سال‌های بعد به کاهش بهره‌وری و درآمد نیروی کار انجامید [۲۲].

بانک جهانی در برنامه سرمایه انسانی خاورمیانه و شمال آفریقا نیز تأکید می‌کند که جنگ، از طریق محروم ساختن افراد از آموزش، سلامت و اشتغال، ظرفیت تولید سرمایه انسانی را به‌طور پایدار تضعیف می‌کند [۲۳].

در ادامه همین روند، بسیاری از افراد با گسست در مسیر شغلی و طرد از بازار کار مواجه می‌شوند. جابه‌جایی اجباری، مهاجرت، آوارگی، کاهش دسترسی به خدمات کارایی و ضعف پیوند با شبکه‌های اجتماعی و حرفه‌ای، امکان بازگشت به بازار کار را دشوار می‌کند. سازمان بین‌المللی کار برآورد می‌کند که میلیون‌ها آواره و پناهنده جنگی در عمل از دسترسی به بازارهای کار رسمی و نظام‌های حمایت اجتماعی محروم می‌شوند و همین وضعیت، احتمال بیکاری بلندمدت و فقر بین‌نسلی را افزایش می‌دهد [۲۳]. بنابراین، طرد از بازار کار می‌تواند به مفهوم کاهش یا از بین رفتن توانایی ورود مجدد به بازار کار نیز باشد.

● **نابرابری فرصت‌های شغلی و آسیب‌های روانی - اجتماعی**

جنگ موجب تشدید نابرابری در دسترسی به فرصت‌های شغلی می‌شود. زنان، جوانان، سالمندان، افراد دارای معلولیت، آوارگان و ساکنان مناطق جنگ‌زده معمولاً بیش از سایر گروه‌ها در معرض حذف از بازار کار قرار دارند. گزارش‌های بانک جهانی درباره اوکراین نشان می‌دهد که جنگ، علاوه بر کاهش مشارکت اقتصادی زنان، شکاف دستمزدی جنسیتی رانیز افزایش داده و حضور آنان در برخی بخش‌های اقتصادی همچنان محدود باقی مانده است [۱۹]. برای مثال داده‌های برنامه عمران سازمان ملل متحد^۱ درباره اوکراین نشان می‌دهد که سهم اشتغال زنان در این کشور از ۵۲.۷ درصد در سال ۲۰۲۱ به ۴۹.۸ درصد در سال ۲۰۲۳ کاهش یافته است [۲۴]. شکاف دستمزدی جنسیتی نیز روندی نگران‌کننده داشته: این شکاف که طی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ به‌طور پیوسته از ۲۶ درصد به ۱۸.۶ درصد (کمترین سطح یک دهه‌ای اخیر) کاهش یافته بود، تنها دو سال پس از آغاز جنگ تمام‌عیار روسیه، به‌طور ناگهانی به ۴۱.۴ درصد در سال ۲۰۲۳ جهش کرد؛ یعنی بیش از دو برابر شدن شکاف در فاصله‌ای کوتاه [۲۵]. در کنار این مسئله، افزایش مسئولیت‌های مراقبتی زنان، محدودیت‌های جابه‌جایی و ناامنی محیطی، امکان مشارکت پایدار آنان در بازار کار را کاهش می‌دهد. بنابراین، جنگ نه تنها فرصت‌های شغلی را کاهش می‌دهد، بلکه توزیع این فرصت‌ها را نیز نابرابرتر می‌سازد.

در کنار پیامدهای اقتصادی، آسیب‌های روانی و اجتماعی نیز بخش جدایی‌ناپذیر تجربه نیروی کار در شرایط جنگی هستند. نااطمینانی مستمر، تجربه خشونت، سوگ، جابه‌جایی اجباری و نگرانی درباره آینده معیشت، بر سلامت روان، انگیزه کاری، تمرکز و بهره‌وری نیروی کار اثر منفی می‌گذارد. بانک جهانی در مطالعات خود درباره وضعیت‌های شکننده تأکید می‌کند که مداخلات روانی - اجتماعی و حمایت‌های سلامت روان، بخشی از سیاست‌های اشتغال محسوب می‌شوند؛ زیرا بازگشت پایدار افراد به بازار کار بدون بازسازی ظرفیت‌های روانی و اجتماعی آنان امکان‌پذیر نیست [۲۶].

1. United Nations Development Programme (UNDP)

۴. مطالعه تطبیقی



بازسازی بازار کار در دوره پساجنگ، یکی از پیچیده‌ترین چالش‌های سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی است که در آن، شکاف میان ایده‌پردازی، برنامه‌ریزی و حجم منابع تخصیص‌یافته با نتایج واقعی در حوزه اشتغال و بهبود وضعیت نیروی کار، به کرات مشاهده شده است. تجربه کشورهای که در دهه‌های اخیر از مخاصمات گسترده و جنگ عبور کرده‌اند نشان می‌دهد که آسیب‌های شغلی ناشی از بحران‌های این‌چنینی، ماهیتی چندلایه دارند: از تخریب فیزیکی بنگاه‌ها و زیرساخت‌های اقتصادی گرفته تا فرسایش سرمایه انسانی، آسیب به نیروی کار اختلال در نظام آموزش و مهارت، گسترش اقتصاد غیررسمی و تضعیف نهادهای حمایت و رفاه اجتماعی. این آسیب‌ها نه تنها در لحظه وقوع جنگ، بلکه در سال‌ها و دهه‌های پس از آن نیز بازار کار را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

مسئله اصلی این است که سیاست‌های حمایتی و رفاهی سنتی - که عمدتاً بر گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی متمرکزند - از شناسایی دقیق نوع آسیب شغلی و طراحی بسته‌های متمایز برای حرفه‌ها و گروه‌های مختلف ناتوان بوده‌اند. این خلأ سیاستی، موجب می‌شود که حتی با تزریق منابع مالی کلان، بازار کار به مسیر پایدار بازنگردد. پرسش محوری این بخش آن است که کدام الگوهای سیاستی در شرایط پساجنگ موفق به حفظ رابطه استخدامی، احیای اشتغال و بازسازی سرمایه انسانی و کاهش آسیب به نیروی کار شده‌اند و چه درس‌هایی برای طراحی بسته‌های حمایتی هدفمند ارائه می‌دهند؟

در بخش پیش‌رو، سه مطالعه موردی اصلی شامل کشورهای عراق، اوکراین و آلمان بررسی می‌شوند و در کنار آنها، از شواهد تکمیلی کشورهای دیگری مانند افغانستان و لبنان و نیز چارچوب‌های سیاستی سازمان‌های بین‌المللی برای تکمیل تحلیل انواع آسیب‌های شغلی استفاده می‌شود. پیش از ورود به بررسی موردی در خصوص سه کشور، توضیح منطق انتخاب موارد و حدود قابلیت تعمیم آن‌ها ضروری به نظر می‌رسد، چرا که عراق، اوکراین و آلمان از حیث سطح توسعه، ساختار اقتصادی، زمان وقوع مخاصمه و نوع رژیم سیاسی تفاوت‌های بنیادین دارند و این تفاوت به ظاهر آن‌ها را غیرقابل مقایسه می‌کند. انتخاب این سه مورد نه بر مبنای شباهت زمینه‌ای آن‌ها، بلکه بر مبنای منطق «حداکثر تنوع» صورت گرفته است. بر این اساس هدف این بخش، شناسایی الگوهای آسیب شغلی و ابزارهای سیاستی، فارغ از بستر خاص هر اقتصاد است و از این رو کشورهایی انتخاب شده‌اند که در طیف گسترده‌ای از شرایط ساختاری (اقتصاد رانتی و نفت‌محور در برابر اقتصاد صنعتی توسعه‌یافته)، زمان‌بندی مداخله سیاستی (واکنش پسینی در برابر واکنش هم‌زمان با بحران) و افق زمانی مطالعه (کوتاه‌مدت در برابر بلندمدت چنددهه‌ای) قرار دارند.

معیار مقایسه نیز، چارچوب دوسطحی اثرگذاری جنگ بر بنگاه اقتصادی (سطح اول) و اثرگذاری متعاقب آن بر نیروی کار (سطح دوم) است؛ هر مطالعه موردی بر این اساس و با ساختاری یکسان (زمینه پیش از جنگ، سطح اول، سطح دوم، الگوی سیاستی، درس‌های کلیدی) گزارش شده تا مقایسه‌پذیری میان موارد حفظ شود. دوره زمانی مطالعه برای هر کشور از لحظه وقوع شوک جنگی تا زمان انجام اقدام تعریف شده است (عراق: ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۳) (با تأکید بر دهه اول پس از ایجاد بحران)؛ اوکراین: ۲۰۲۲ تا کنون، به عنوان مطالعه‌ای از بحرانی در جریان؛ آلمان: ۱۹۴۵ تا دهه ۱۹۶۰ در افق کوتاه‌مدت و تا بحران مالی ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹ در افق بلندمدت).

لازم به تأکید است که تعمیم این یافته‌ها به ایران باید با احتیاط صورت گیرد و آنچه از این مطالعه تطبیقی به دست می‌آید، نه نسخه‌ای آماده برای اجرایی‌سازی در سطح کشور، بلکه مجموعه‌ای از الگوهای سیاستی و درس‌های عمومی است که کاربست آن‌ها، مستلزم تطبیق با ویژگی‌های ساختاری اقتصاد و بازار کار در کشور خواهد بود.

۴-۱. کشور عراق

تجربه عراق در بستری شکل گرفت که اقتصاد آن به شدت نفت‌محور، بخش خصوصی غیرنفتی آن نسبتاً ضعیف و بخش غیررسمی آن گسترده بود. از این رو، وضعیت بازار کار این کشور حتی پیش از جنگ نیز با محدودیت‌های ساختاری قابل توجهی مواجه بود. پس از حمله نظامی آمریکا به این کشور و سقوط رژیم بعث در سال ۲۰۰۳، تخریب زیرساخت‌های اقتصادی، اختلال و فروپاشی بخشی از ظرفیت اداری کشور و مداوم ناامنی، این شکنندگی‌های پیشین را تشدید کرد و مشکلات بنگاه‌ها و بازار کار را به مراتب عمیق‌تر ساخت. بنابراین، پیامدهای جنگ بر



بازار کار عراق را نمی‌توان صرفاً به تخریب فیزیکی بنگاه‌ها و زیرساخت‌ها فرو کاست؛ ضعف محیط کسب و کار، ظرفیت محدود نهادی، پوشش ناکافی حمایت‌های اجتماعی و وابستگی بالای اشتغال به دولت نیز در شکل‌گیری و تداوم این پیامدها نقش داشتند. از سوی دیگر، محدودیت حمایت اجتماعی در عراق تنها به گسترش اشتغال غیررسمی و خارج بودن بخش بزرگی از نیروی کار از پوشش‌های حمایتی محدود نمی‌شد. این کشور در فاصله سقوط رژیم بعث در سال ۲۰۰۳ تا سال ۲۰۲۳، در نظام تأمین اجتماعی بخش خصوصی خود فاقد شاخه‌ای مستقل برای بیمه بیکاری بود. در نتیجه، بخش قابل توجهی از نیروی کار در برابر از دست رفتن شغل و درآمد، از یک سازوکار بیمه‌ای مشخص برای حمایت در برابر بیکاری برخوردار نبود.

۴-۱-۱. سطح اول: اثر گذاری جنگ بر بنگاه‌های اقتصادی در عراق

نخستین حلقه انتقال شوک جنگ در عراق نیز، همچون الگوی عمومی مطرح شده در بالا، بنگاه اقتصادی بود. حمله نظامی ۲۰۰۳ و آشوب گسترده پس از آن به تخریب زیرساخت‌های اقتصادی، آسیب به تأسیسات صنعتی و انرژی و فروپاشی هم‌زمان نظام اداری و بانکی کشور انجامید، پیامدهایی که از همان ماه‌های نخست ظرفیت عملیاتی بنگاه‌ها، به‌ویژه بنگاه‌های غیرنفتی وابسته به شبکه برق، حمل و نقل و تأمین مالی بانکی، را به شدت محدود کرد. فراتر از این تخریب مستقیم، ناامنی مستمر و ضعف محیط کسب و کار در سال‌های بعد نیز بنگاه‌های خصوصی غیرنفتی را از فعالیت رسمی و گسترش بازداشت و بخش بزرگی از آن‌ها را به سمت اشتغال غیررسمی یا تعطیلی کامل سوق داد [۳۱]. به بیان دیگر، اقتصاد عراق در سطح بنگاه هم اثری آنی و هم اثری تدریجی از جنگ متحمل شد؛ ترکیبی که پیش شرط اصلی آسیب‌های گسترده تری بود که در ادامه بر نیروی کار ظاهر شد.

۴-۱-۲. سطح دوم: اثر گذاری جنگ بر نیروی کار در عراق

فروپاشی بنگاه‌های خصوصی و ناامنی محیط کسب و کار در سطح اول، به سرعت به بازار کار عراق منتقل شد. تجربه عراق پس از ۲۰۰۳ یکی از نمونه‌های مهم اختلال شدید در تبدیل فعالیت اقتصادی و منابع مالی به اشتغال پایدار بود؛ با این حال، برآورد نرخ بیکاری در سال‌های نخست پس از جنگ، به دلیل ضعف داده‌های آماری، تفاوت در تعاریف بیکاری و گاه ادغام بیکاری با مفاهیم مرتبط، دامنه قابل توجهی دارد، اما برخی برآوردها راقمی تا حدود ۵۰ درصد را در این کشور گزارش کرده‌اند. رقمی که نشان‌دهنده فروپاشی تقریباً کامل بازار کار رسمی است [۲۷]. نکته قابل توجه آن است که این فروپاشی هم‌زمان با ورود بیش از ۲۲۰ میلیارد دلار از محل درآمدهای نفتی، کمک‌های خارجی و پروژه‌های بازسازی به اقتصاد عراق رخ داد، بی‌آنکه شاخص‌های بازار کار متناسب با این حجم از منابع بهبود یابند [۲۸]؛ شواهدی روشن بر اینکه صرف تزریق منابع مالی، بدون احیای واقعی بنگاه‌های اقتصادی، به بهبود درآمد و معیشت نیروی کار منجر نمی‌شود.

آسیب به بازار کار عراق تنها در قامت بیکاری آشکار ظاهر نشد، بلکه به همان اندازه در افت کیفیت اشتغال بازتاب یافت. ناامنی، تخریب بنگاه‌ها و ضعف محیط کسب و کار، بخش بزرگی از نیروی کار را به سمت اشتغال غیررسمی سوق داد. بر پایه برنامه کشوری سازمان بین‌المللی کار، حدود دو سوم شاغلان در بخش غیررسمی فعالیت می‌کردند و به‌طور کامل از پوشش بیمه‌ای و حمایت‌های قانونی محروم بودند [۳۱]. نکته قابل توجه آنکه محرومیت از بیمه به این گروه نیز محدود نمی‌ماند؛ از میان یک سوم باقی‌مانده نیروی کار که در بخش رسمی اشتغال داشتند، تنها ۴۸ درصد تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار داشتند [۳۳]. این ارقام نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از آسیب واقعی بازار کار عراق در آمار رسمی بیکاری منعکس نشده، بلکه در قالب اشتغالی کم کیفیت و ناپایدار پنهان مانده است.

هم‌زمان، جنگ ظرفیت اشتغال آینده عراق را نیز فرسایش داد. متخصصان، پزشکان، مهندسان و مدیران بسیاری کشور را ترک کردند؛ مهاجرتی که نه تنها ظرفیت تولیدی بخش خصوصی، بلکه توانایی اجرایی دولت را نیز به شدت تضعیف کرد و بخش قابل توجهی از این نیروها هرگز به بازار کار داخلی بازنگشتند [۲۹]. در همان دوره، تعطیلی مدارس، آسیب به دانشگاه‌ها و فروپاشی مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای، نسلی از جوانان کم‌مهارت پدید آورد که با وجود رسیدن به سن اشتغال، آمادگی لازم برای مشارکت مؤثر در بازار کار را نداشتند؛ شکافی که در سال‌های بعد به یکی از موانع اصلی رشد بخش خصوصی تبدیل شد [۳۰]. طرد از بازار کار در عراق در مقیاسی گسترده‌تر نیز در میان جمعیت آواره قابل مشاهده بود. کشور در دوره بازسازی با حدود دو میلیون آواره داخلی و ۲۵۰ هزار پناهنده دست‌به‌گریبان بود، نرخ فقر از ۱۸.۹ به ۲۲.۵ درصد افزایش یافت و نزدیک به ۶.۷ میلیون نفر در معرض آسیب جدی قرار گرفتند [۳۳]؛ جمعیتی که ضعف دسترسی به خدمات کاربایی و شبکه‌های حرفه‌ای، بازگشت آنان به بازار کار را دشوار می‌کرد.

آنچه در مقابل، در روایت موجود از تجربه عراق کم‌رنگ باقی مانده، بُعد نابرابری و آسیب روانی - اجتماعی است. برخلاف تجربه دو کشور لبنان و اوکراین که در آن‌ها شکاف مشارکت زنان، شکاف دستمزدی جنسیتی یا آثار روانی جنگ بر نیروی کار به روشنی مستند شده، منابع فعلی درباره عراق شواهد کمی مشخصی از این نوع نابرابری یا آسیب در اختیار نمی‌گذارند؛ خلأیی که با توجه به جایگاه این بُعد در چارچوب کلی، باید در تکمیل مطالعه موردی عراق جبران شود.

در کنار این چهار مسیر، یک پیامد ترکیبی و ویژه اقتصاد رانته عراق نیز قابل بیان است. یعنی دولت عراق برای کنترل بیکاری به بزرگ‌ترین کارفرمای کشور تبدیل شد. این سیاست در کوتاه‌مدت فشار اجتماعی را کاهش داد، اما در بلندمدت وابستگی خانوارها به درآمد دولتی، هزینه‌های عمومی و شکنندگی اقتصاد نفتی را افزایش داد و با محدودتر شدن توسعه بخش خصوصی همراه بود [۳۲]. این یافته در واقع محصول ترکیبی فروپاشی بنگاه‌های خصوصی در سطح اول و فشار برای جبران از دست رفتن شغل و درآمد در سطح دوم است؛ به نظر می‌رسد در اقتصادهای رانته و نفت‌محور، «دولت به مثابه کارفرمای آخرین ملجأ» یک واکنش سوم و مکمل دو سطح یادشده باشد که می‌تواند به عنوان بُعدی مستقل، یا زیرمجموعه‌ای موسع از افت کیفیت اشتغال، به چارچوب مفهومی افزوده شود.

۳-۱-۴. الگوی سازمان بین‌المللی کار در عراق

با توجه به وضعیت گسترده آسیب‌پذیری (غیررسمی شدن دو سوم اشتغال، پوشش بیمه‌ای محدود به ۴۸ درصد و طرد میلیون‌ها آواره و پناهجو از بازار کار رسمی) سازمان بین‌المللی کار در دوره بازسازی عراق چارچوبی جامع برای حمایت از نیروی کار طراحی کرد. بر این اساس، برای گروه‌های آسیب‌پذیر از جمله کارگران غیررسمی، فصلی و ساختمانی، کشاورزان، خوداشتغالان، مهاجران، افراد دارای معلولیت و آوارگان، بسته‌های حمایتی اختصاصی پیشنهاد شد. ایجاد «کف حمایت اجتماعی»، گسترش پوشش بیمه‌ای، راه‌اندازی پایگاه اطلاعاتی یکپارچه و اتصال حمایت اجتماعی به اشتغال و مهارت‌آموزی از محورهای اصلی این برنامه بودند [۳۳].

۴-۱-۴. درس‌های کلیدی

تجربه عراق، چند درس مهم برای طراحی نظام‌های حمایتی در دوران پساجنگ به جامی گذارد:

نخست، صرف بازسازی زیرساخت‌های فیزیکی برای احیای اشتغال کافی نیست؛ حمایت از نیروی کار باید هم‌زمان با احیای بنگاه‌های اقتصادی، تثبیت امنیت، تقویت ظرفیت اجرایی دولت، توسعه بخش خصوصی، آموزش نیروی کار و پشتیبانی از معیشت خانوارها پیش برود [۳۴]؛ مداخله در یک سطح بدون مداخله هم‌زمان در سطح دیگر، اثربخشی محدودی خواهد داشت.

دوم، رویکردی که صرفاً بر مبنای «آسیب‌پذیری اجتماعی» طراحی شده باشد، در بلندمدت کافی نخواهد بود و باید با نظامی دقیق‌تر برای شناسایی نوع آسیب شغلی تکمیل شود.

سوم، انحلال نهادهای حکومتی و اخراج گسترده کارکنان سابق، ظرفیت اجرایی دولت را به شدت کاهش می‌دهد و اجرای برنامه‌های بازسازی و حمایت شغلی را با دشواری مواجه می‌کند؛ تجربه‌ای که در فرمان‌های «زدودن بقایای حزب بعث» پس از ۲۰۰۳ به روشنی مشاهده شد [۳۵].

۲-۴. کشور اوکراین

اوکراین پیش از جنگ با روسیه جمعیتی حدود ۴۱ تا ۴۳ میلیون نفر داشت. برآورد رسمی جمعیت این کشور در ابتدای سال ۲۰۲۲، که بر پایه داده‌های اداری و بدون احتساب جمهوری خودمختار کریمه و شهر سواستوپل تهیه شده بود، حدود ۴۱ میلیون نفر را نشان می‌داد. برآوردهای بین‌المللی نیز بسته به روش محاسبه و محدوده جغرافیایی، ارقام متفاوتی ارائه می‌کنند. پیش از جنگ روسیه و این کشور در فوریه ۲۰۲۲، نیروی کار اوکراین حدود ۲۰ میلیون نفر بود و نرخ بیکاری رسمی در محدوده ۱۰ درصد قرار داشت؛ با این حال، از آغاز جنگ، تحولات گسترده جمعیتی و اختلال در اجرای پیمایش‌های بازار کار، مقایسه مستقیم برخی شاخص‌های بازار کار پیش و پس از جنگ را با محدودیت مواجه کرده است.

آغاز جنگ میان روسیه و اوکراین در فوریه ۲۰۲۲ یکی از سنگین‌ترین بحران‌های بازار کار اروپا از زمان جنگ جهانی دوم را به وجود آورد. آنچه تجربه اوکراین را از عراق و لبنان متمایز می‌کند این است که این کشور ناگزیر شد، نه در دوره پس از جنگ، بلکه در دل مخاصمه فعال (که در زمان تدوین این متن همچنان ادامه دارد) چارچوب‌های قانونی و سیاستی تازه‌ای برای بازار کار طراحی کند؛ ویژگی‌ای که اوکراین را به نمونه‌ای کم‌نظیر برای بررسی مداخله هم‌زمان در سطح بنگاه و سطح نیروی کار، پیش از تثبیت شدن آسیب، تبدیل می‌کند.



۴-۲-۱. سطح اول: اثرگذاری جنگ بر بنگاه‌های اقتصادی در اوکراین

گزارش ارزیابی خسارات و نیازهای بازسازی اوکراین^۱ نشان می‌دهد که از آغاز جنگ در فوریه ۲۰۲۲، خسارت‌های گسترده به زیرساخت‌های اقتصادی، دارایی‌های مولد، تأسیسات صنعتی و شبکه‌های حمل‌ونقل وارد شد و همین امر ظرفیت تولید بنگاه‌ها و اشتغال را به شدت کاهش داد [۱۶]. برخلاف عراق که در آن ناامنی و ضعف محیط کسب و کار عامل غیرمستقیم اصلی فرسایش بنگاه‌ها بود، در اوکراین، آسیب سطح اول عمدتاً از مسیر تخریب مستقیم فیزیکی دارایی‌های تولیدی و زیرساختی بروز کرد.

۴-۲-۲. سطح دوم: اثرگذاری جنگ بر نیروی کار در اوکراین

آسیب سطح اول به سرعت به بازار کار اوکراین منتقل شد. بر پایه ارزیابی سازمان بین‌المللی کار، تا اواسط سال ۲۰۲۲ نزدیک به ۴.۸ میلیون شغل در اوکراین از میان رفته بود [۳۶]؛ رقمی که فروپاشی سریع تقاضای نیروی کار در پی تخریب ظرفیت بنگاه‌ها را نشان می‌دهد. با این حال، برخلاف عراق که در آن مازاد عرضه نیروی کار و بیکاری آشکار غالب بود، تصویر بازار کار اوکراین پیچیده‌تر است. گزارش بانک جهانی درباره بازار کار زنان نشان می‌دهد جنگ هم‌زمان به کمبود شدید نیروی کار و تشدید عدم تطابق مهارتی انجامیده، به گونه‌ای که در برخی فعالیت‌های اقتصادی تنها ۲۱ تا ۲۹ درصد فرصت‌های شغلی اعلام‌شده تکمیل شده‌اند؛ کاهش عرضه نیروی کار ناشی از مهاجرت، جابه‌جایی اجباری و بسیج نظامی، همراه با ناتوانی بسیاری از آوارگان در انطباق مهارت‌های خود با نیازهای بازار، فشار مضاعفی بر تصمیمات استخدامی بنگاه‌ها وارد کرده است [۱۹]. در واکنش به این کمبود، بسیاری از بنگاه‌های اوکراینی به استخدام زنان در مشاغل با غلبه تاریخی نیروی کار مرد، جذب سالمندان و نوجوانان و افزایش سرمایه‌گذاری در آموزش نیروی انسانی روی آورده‌اند؛ تغییری که بیانگر بازآرایی ساختار منابع انسانی بنگاه‌ها تحت فشار جنگ است [۲۰]. این بازآرایی، به معنای رفع نابرابری در بازار کار اوکراین نبوده است. داده‌های برنامه توسعه سازمان ملل متحد نشان می‌دهد سهم اشتغال زنان در این کشور از ۵۲.۷ درصد در سال ۲۰۲۱ به ۴۹.۸ درصد در سال ۲۰۲۳ کاهش یافته [۲۴] و شکاف دستمزدی جنسیتی که طی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ به طور پیوسته از ۲۶ درصد به ۱۸.۶ درصد کاهش یافته بود، تنها دو سال پس از آغاز جنگ با روسیه، به طور ناگهانی به ۴۱.۴ درصد در سال ۲۰۲۳ جهش کرده است [۲۵]. بدین ترتیب، سطح دوم در اوکراین برخلاف عراق، برخورداری از شواهد مشخص درباره نابرابری جنسیتی چه در دسترسی به شغل و چه در دستمزدهاست.

۴-۲-۳. الگوی پاسخ سیاستی و قانونی اوکراین در دل بحران

با توجه به این آسیب هم‌زمان در دو سطح، اوکراین (برخلاف عراق که چارچوب حمایتی آن عمدتاً پس از تثبیت آسیب و توسط سازمان بین‌المللی کار طراحی شد) چارچوب پاسخ خود را در دل مخاصمه فعال و عمدتاً از طریق نهادهای داخلی تدوین کرد. مهم‌ترین دستاورد قانونی این مسیر، تصویب قانون شماره ۲۱۳۶-IX با عنوان «سازمان‌دهی روابط کار در شرایط حکومت نظامی» در ۱۵ مارس ۲۰۲۲ بود [۳۷]. محور اصلی این قانون، جایگزین کردن «تعلیق قرارداد کار» به جای «فسخ قرارداد» است: هرگاه کارفرما به دلیل جنگ نتواند شرایط کار را فراهم کند یا دستمزد بپردازد، قرارداد به طور موقت معلق می‌شود، بدون آنکه رابطه استخدامی به طور رسمی پایان یابد؛ جایگاه شغلی کارگر در این دوره حفظ می‌شود و برای کسانی که به خدمت نظامی احضار شده‌اند، بازگشت به شغل تا پایان دوره بسیج تضمین شده است. ارزش تحلیلی این قانون دقیقاً در محل مداخله آن نهفته است: در حالت متعارف، وقتی بنگاهی به دلیل آسیب سطح اول قادر به تداوم فعالیت نباشد، مسیر معمول تعدیل نیروی انسانی از طریق اخراج است، همان مسیری که مستقیماً به آسیب سطح دوم می‌انجامد. این قانون همین حلقه انتقال را به طور موقت گشود و به گونه‌ای مانع تبدیل شدن اختلال عملیاتی بنگاه به از دست رفتن دائمی شغل شد.

در کنار این اصلاح حقوقی، دولت اوکراین از ابزار مالی مکمل نیز در سطح بنگاه بهره برد. برنامه اعتباری موسوم به «۵-۷-۹ درصد»^۲، شامل وام‌های ضدبحران و وام‌های مرتبط با جنگ، به بنگاه‌های کوچک و متوسط اجازه می‌داد در دل شرایط جنگی فعالیت خود را ادامه دهند [۳۸]. ترکیب ابزار حقوقی (تعلیق قرارداد) با ابزار مالی (تسهیلات ارزان)، در عمل مؤثرتر از به کارگیری هر کدام به تنهایی بود. سرانجام، در سطح دوم و به طور مشخص برای مقابله با عدم تطابق مهارتی توصیف‌شده در بخش پیشین، خدمات اشتغال دولتی اوکراین برنامه‌ای طراحی کرد که مهارت آوارگان داخلی را با نیاز بنگاه‌های در حال انتقال یا تازه مستقر شده تطبیق می‌داد [۳۹]؛ رویکردی پیشگیرانه که با تمرکز بر پیوند مستقیم میان عرضه و تقاضای نیروی کار، از خروج گسترده آوارگان از بازار کار پیش از وقوع آن جلوگیری کرد.

1. Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5)

2. 5-7-9% Affordable Loans Programme

۴-۲-۴. درس‌های کلیدی

به نظر می‌رسد مهم‌ترین درس آموخته تجربه اوکراین، اهمیت سرعت واکنش سیاستی باشد. اصلاحات قانونی باید در همان ابتدای مواجهه با بحران صورت گیرد، نه در دوره پس از فروکش کردن آن، رویکردی که در تضاد آشکار با تجربه عراق قرار می‌گیرد، جایی که طراحی برنامه‌های حمایتی سال‌ها پس از وقوع آسیب اصلی آغاز شد.

درس دوم آن است که دیجیتالی‌سازی فرایندهای اداری که پیش از جنگ در اوکراین آغاز شده بود، در دل بحران به یک مزیت راهبردی تبدیل شد و اجرای سریع ابزارهایی مانند تعلیق قرارداد و برنامه‌های اعتباری را ممکن ساخت.

۴-۳. کشور آلمان

بازسازی اقتصادی آلمان غربی پس از ۱۹۴۵ که به «معجزه اقتصادی»^۱ شهرت یافت، یکی از موفق‌ترین نمونه‌های تاریخی احیای اشتغال پساجنگ است. در افق کوتاه‌مدت پس از ۱۹۴۵، نرخ بیکاری آلمان غربی که در سال ۱۹۵۰ حدود ۱۰ تا ۱۱ درصد بود - عمدتاً به دلیل هجوم گسترده پناهندگان و آوارگان جنگی - به تدریج و هم‌زمان با به کارگیری ابزارهای مختلف، تا سال ۱۹۶۰ به حدود ۱ تا ۱.۳ درصد کاهش یافت و در اوایل دهه ۱۹۶۰ عملاً به اشتغال کامل نزدیک شد.

بر خلاف کشورهای عراق و اوکراین که کانون توجه در آن‌ها عمدتاً بر آسیب و واکنش اضطراری به بحران متمرکز است، تجربه آلمان نشان می‌دهد چه ترکیبی از نهادهای می‌تواند تا حدودی مانع تکرار چرخه آسیب سطح اول به سطح دوم در بلندمدت شود و همین ابزارها چگونه بعدها، حتی در بحران‌های غیرجنگی مانند بحران مالی ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹ باز تولید شدند. به طوری که حتی در بحران مالی ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹، نرخ بیکاری آلمان برخلاف بیشتر اقتصادهای پیشرفته افزایش محسوسی نیافت و تا سال ۲۰۱۱ به ۷.۲ درصد رسید. در حالی که در همان بازه بیکاری در ایالات متحده و اسپانیا چند واحد درصد افزایش یافت.

۴-۳-۱. سطح اول: اثرگذاری جنگ بر بنگاه‌های اقتصادی در آلمان

آلمان غربی پس از پایان جنگ جهانی دوم با اقتصادی بی‌ثبات، تولیدی فروپاشیده و نظام پولی بی‌اعتبار روبه‌رو بود؛ شرایطی که فعالیت بنگاه‌های اقتصادی را از مسیر عادی خارج کرده و بازسازی ظرفیت تولید را به پیش شرط اصلی هر گونه احیای اشتغال تبدیل کرده بود. نخستین گام برای بازگرداندن این ظرفیت، اصلاح پولی ۱۹۴۸ بود که با جایگزینی رایشس‌مارک (واحد پولی سابق) بی‌اعتبار با مارک آلمان، ثبات اقتصاد کلان را بازگرداند و اعتماد لازم برای از سرگیری فعالیت اقتصادی بنگاه‌ها را فراهم کرد [۴۰]. این اصلاح، پیش شرط لازم برای هر مداخله بعدی در سطح نیروی کار بود؛ بدون بازگشت ثبات به سطح بنگاه، هیچ‌یک از نهادهای بازار کاری که در ادامه شکل گرفتند نمی‌توانستند اثر بخش باشند.

۴-۳-۲. سطح دوم: اثرگذاری جنگ بر نیروی کار در آلمان

احیای اشتغال در آلمان غربی، فراتر از اصلاح پولی، بر دویایه نهادی دیگر نیز استوار بود که مستقیماً کیفیت و پایداری اشتغال نیروی کار را هدف گرفته بودند: نظام مشارکت کارگری که به کارگران حق نمایندگی در هیئت‌های مدیره شرکت‌ها داد و از این طریق امنیت شغلی و صدای نیروی کار در تصمیمات بنگاه را تقویت^۲ و نظام آموزش دوگانه^۳ که آموزش نظری را با کارآموزی عملی در بنگاه ترکیب کرده و از فرسایش سرمایه انسانی و گسست مسیر شغلی نسل جوان جلوگیری کرد [۴۰]. این ترکیب سه‌گانه نهادی یعنی ثبات پولی، مشارکت کارگری (در قالب شورای کارگری)، آموزش دوگانه، زمینه رشد پایدار اشتغال را در دهه‌های بعد فراهم ساخت.

در کنار این پایه‌های بلندمدت، آلمان از ابزار کاهش ساعت کاری نیز برای مدیریت مستقیم رابطه استخدامی در دوره‌های اختلال بهره گرفت؛ ابزاری که سقف بازپرداخت بیمه بیکاری و حمایت از کاهش ساعت کار را متناسب با هزینه زندگی در مناطق مختلف (از جمله شرق و غرب آلمان) تنظیم می‌کرد [۴۱]. این مکانیسم، به جای اجازه دادن به تبدیل اختلال عملیاتی بنگاه به ازدست‌رفتن دائمی شغل، ساعت کار را

1. Wirtschaftswunder

۲. شواهد تجربی برای اثر مستقیم نمایندگی کارگران در هیئت‌مدیره بر کاهش بیکاری محدود است و مطالعات جدید نشان می‌دهند این نمایندگی اثر بالایی بر دستمزد یا ثبات شغلی ندارد، اما کانالی که شواهد قوی‌تری برای اثرگذاری مستقیم بر اشتغال دارد، سطح شورای کارگری در واحد تولیدی است، به‌ویژه از طریق حق مشارکت این شوراها در مذاکره و تأیید توافق‌نامه‌های کاهش ساعت کاری به جای اخراج.

3. Duales Ausbildungssystem



کاهش می‌داد، اما رابطه استخدامی را حفظ و از اخراج گسترده جلوگیری می‌کرد. اثربخشی این ابزار به دوران پس از جنگ محدود نماند. در بحران مالی ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹، آلمان از همین سازوکار به‌طور گسترده استفاده کرد که در اوج بحران بیش از ۱.۴ میلیون کارگر تحت پوشش برنامه کاهش ساعت کاری قرار گرفتند و نرخ بیکاری آلمان در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی در سطح پایین تری باقی ماند.

۳-۳-۴. الگوی نهادی آلمان

بر خلاف عراق که الگوی حمایتی آن توسط سازمان بین‌المللی کار و پس از تثبیت آسیب طراحی شد و اوکراین که پاسخ قانونی را در دل مخاصمه فعال و به‌صورت موقت تدوین کرد، الگوی آلمان را باید در دو افق زمانی متفاوت دید. در افق کوتاه‌مدت پس از ۱۹۴۵، سه پایه نهادی (اصلاح پولی، مشارکت کارگری و آموزش دوگانه) به‌طور هم‌زمان در سطح اول (ثبات اقتصاد کلان) و سطح دوم (کیفیت و پایداری اشتغال) مداخله کردند. در افق بلندمدت‌تر، کاهش ساعت کاری از یک ابزار اضطراری بازسازی، به یک نهاد دائمی سیاست بازار کار آلمان بدل گشت که در بحران‌های بعدی، از جمله بحران‌های غیرمرتبط با جنگ بازفعال شد. این ویژگی، آلمان را در میان سه مطالعه موردی گزارش، تنها نمونه‌ای می‌سازد که در آن ابزار برخاسته از شرایط جنگی، به بخشی پایدار از معماری نهادی بازار کار تبدیل شده است.

سازوکار اثرگذاری این ترکیب نهادی را می‌توان در چارچوب «مکمل‌بودگی نهادی» توضیح داد. آلمان، نمونه بارز «اقتصاد هماهنگ شده» که در آن ارزش هر نهاد به حضور هم‌زمان نهادهای دیگر وابسته است. ثبات پولی در سطح کلان، افق برنامه‌ریزی بلندمدت لازم برای حفظ نیروی کار را برای بنگاه‌ها فراهم می‌کرد؛ آموزش دوگانه با تولید مهارت‌های تخصصی بنگاه‌محور، هزینه‌زدست‌دادن نیروی آموزش‌دیده را برای کارفرما بالا می‌برد و انگیزه حفظ رابطه استخدامی به جای اخراج را تقویت می‌کرد و نظام مشارکت کارگری، به‌ویژه از طریق شوراهای کارگری،^۱ کانال نهادی اجرایی لازم برای تبدیل این انگیزه به عمل را فراهم می‌آورد. به‌طور مشخص، طبق ماده (۸۷) قانون تشکیلات کار آلمان^۲ معرفی کاهش ساعت کاری در بنگاه‌های دارای شورای کارگری مستلزم توافق رسمی^۳ با این شورا است و کارفرما نمی‌تواند آن را یک‌جانبه تحمیل کند. این ویژگی، مشارکت کارگری را از یک حق نمادین به مکانیسم اجرایی مستقیم ابزار کاهش ساعت کاری بدل می‌کند. به بیان دیگر، غیاب هریک از این سه نهاد، کارکرد دو نهاد دیگر را نیز مختل می‌کرد. بدون ثبات پولی، افق سرمایه‌گذاری بلندمدت بنگاه‌ها از بین می‌رفت؛ بدون مهارت تخصصی، انگیزه اقتصادی برای حفظ نیروی کار در دوران رکود ضعیف می‌شد و بدون کانال نهادی شورای کارگری، حتی با وجود انگیزه حفظ نیرو، اجرای عملی کاهش ساعت کار به جای اخراج با اصطکاک حقوقی و اجتماعی روبه‌رو می‌شد.

۴-۳-۴. درس‌های کلیدی

تجربه آلمان دست‌کم سه درس مهم به‌جامی‌گذارد:

نخست، پایداری بلندمدت اشتغال پس از جنگ نه صرفاً محصول یک ابزار مقطعی، بلکه نتیجه ترکیب هم‌زمان نهادهای سطح کلان (ثبات پولی)، سطح بنگاه (مشارکت کارگری) و سطح فردی (آموزش دوگانه) است؛ غیاب هر کدام از این سه پایه، به احتمال زیاد اثربخشی دو پایه دیگر را نیز محدود می‌کرد.

دوم، ابزارهایی که در واکنش به آسیب جنگی طراحی می‌شوند (مانند کاهش ساعت کاری) در صورت نهادینه‌شدن، می‌توانند فراتر از زمینه اصلی خود به ابزاری عمومی برای مدیریت هر نوع شوک اقتصادی تبدیل شوند؛ نکته‌ای که ارزش سیاستی کاهش ساعت کاری را از یک راه‌حل موقت پساجنگ، به یک الگوی قابل تعمیم برای سیاستگذاری بازار کار ارتقا می‌دهد.

سوم، نقش نهادهای نمایندگی کارگران در تبدیل سیاست حفظ اشتغال از یک تصمیم‌گذاری به توافقی اجرایی در سطح بنگاه است. از این منظر، اثربخشی سیاست‌های کاهش ساعت کاری یا سایر اشکال انعطاف‌پذیری رابطه استخدامی، تنها به وجود مبنای قانونی و منابع مالی وابسته نیست و به سازوکار نمایندگی، مذاکره و حل اختلاف در سطح بنگاه نیز نیاز دارد.

1. Betriebsrat

2. Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)

3. Betriebsvereinbarung

۴-۴. الگوی نوع آسیب‌های شغلی مستخرج از مطالعات تطبیقی کشورها

مطالعه تطبیقی تجارب کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که آسیب‌های شغلی نه در یک قالب یکسان، بلکه در طیفی از اشکال متنوع، از تعطیلی کامل بنگاه تا فرسایش تدریجی سرمایه انسانی، بروز می‌کنند و هر یک سازوکار حقوقی و سیاستی متفاوتی را می‌طلبند. جدول زیر، بر اینداین مطالعه تطبیقی را در قالب یک طبقه‌بندی عملیاتی ارائه می‌دهد و ۱۰ نوع اصلی آسیب شغلی پساجنگ را با شواهد تجربی از کشورهای عراق، افغانستان، اوکراین، لبنان و آلمان و سازوکارهای حقوقی متناظر با هر نوع آسیب، در کنار هم قرار می‌دهد:

جدول ۱. طبقه‌بندی انواع آسیب‌های شغلی در شرایط جنگی و افق بازسازی

ردیف	نوع آسیب شغلی	توضیحات و شواهد	سازوکار حقوقی متناظر	سطح مداخله سیاستی
۱	تعطیلی کامل بنگاه / کارگاه (مستقیم یا غیرمستقیم)	عراق پس از ۳۰۰۲؛ اوکراین (قطع برق و زنجیره تأمین بدون تخریب فیزیکی)؛ لبنان ۶۰۰۲ و ۴۲۰۲ (۵۱ درصد تعطیلی دائم، ۱۲ درصد تعطیلی موقت)	تعطیلی موقت فعالیت بنگاه‌ها در وضعیت اضطراری یا حکومت نظامی	بنگاه + سطح اقتصاد کلان و زیرساختی
۲	تعطیل رابطه استخدامی	اوکراین	تعطیل قرارداد کار به جای فسخ	حقوق کار و رابطه استخدامی + حمایت اجتماعی
۳	افت درآمد	آلمان	یارانه دستمزد / اقدام کاهش ساعت کار	خانوار و درآمد + بنگاه + نظام حمایت اجتماعی
۴	آسیب جسمی، از کار افتادگی و فوت ناشی از عملیات جنگی در محل کار (نه در جبهه جنگ)	عراق	نظام غرامت / بیمه حادثه ناشی از کار	ایمنی و سلامت شغلی + بیمه اجتماعی و جبران خسارت
۵	آوارگی و جابه‌جایی اجباری نیروی کار	اوکراین، افغانستان	بازآرایی نهادی بازار کار، دفاتر کاریابی موقت	بازار کار و خدمات اشتغال + جابه‌جایی و حمایت اجتماعی
۶	فرسایش سرمایه انسانی و مهاجرت متخصصان	عراق، افغانستان	فاقد سازوکار قانونی مشخص؛ عمدتاً برنامه‌های بازآموزی بین‌المللی	سرمایه انسانی و مهارت + سیاست فعال بازار کار + سطح بنگاه
۷	گسترش اقتصاد غیررسمی و خروج از پوشش بیمه‌های	عراق، افغانستان	کف حمایت اجتماعی (ILO) به عنوان جایگزین موقت	حمایت اجتماعی + بازار کار + رسمی‌سازی اقتصادی
۸	اختلال زنجیره تأمین و بنگاه‌های حیاتی بدون آسیب فیزیکی مستقیم	اوکراین	تعریف قانونی «بنگاه‌های دارای اهمیت حیاتی» ^۱ و بسیج نیروی کار برای خدمات ضروری	بنگاه و زنجیره تأمین + حکمرانی اقتصادی و تداوم خدمات حیاتی
۹	محرومیت ساختاری گروه‌های خاص از بازار کار	افغانستان (خروج اجباری زنان از اشتغال رسمی پس از ۲۰۲۱، کاهش تا ۸۲ درصد اشتغال زنان)	فاقد چارچوب حمایتی؛ عمدتاً واکنش نهادهای بین‌المللی	برابری فرصت‌های شغلی + سیاست فعال بازار کار + حمایت اجتماعی
۱۰	کمیود ساختاری نیروی کار در دوره پساجنگ	اوکراین (کاهش ۹ درصد جمعیت سنین کاری، مهاجرت تا ۵ میلیون نفر)	سیاست‌های فعال بازار کار، ^۲ بازآموزی مهارتی	بازار کار + سرمایه انسانی + سیاست مهاجرت و جمعیت + سیاست فعال بازار کار

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

1. Essential Enterprise

۲. «سیاست‌های فعال بازار کار» (Active Labour Market Policies – ALMP) به آن دسته از مداخلات دولت در بازار کار گفته می‌شود که هدفشان افزایش مستقیم اشتغال‌پذیری و بازگشت افراد به کار است، در تقابل با «سیاست‌های غیرفعال» (Passive LMP) که صرفاً درآمد افراد بیکار را در دوره بیکاری جبران می‌کنند بدون آنکه لزوماً آن‌ها را به بازار کار بازگردانند.

۵-۴. الگوهای بین‌المللی حمایت از آسیب‌های شغلی نیروی کار

۱-۵-۴. الگوی سازمان بین‌المللی کار

در دهه‌های اخیر، رویکرد سازمان بین‌المللی کار^۱ نسبت به حمایت از نیروی کار در شرایط جنگ، بحران و بلایای گسترده، دستخوش تحولی بنیادین شده است. در حالی که الگوهای کلاسیک حمایت اجتماعی عمدتاً بر جبران درآمد پس از وقوع بیکاری تمرکز داشتند، چارچوب‌های جدید این سازمان بر «حفظ اشتغال»، «تقویت تاب‌آوری بازار کار»، «بازسازی معیشت» و «بازگشت سریع نیروی کار به فعالیت اقتصادی» استوار شده‌اند. این تغییر رویکرد حاصل تجربه بحران مالی ۲۰۰۸، همه‌گیری کرونا و جنگ‌های اوکراین، سوریه، عراق و سایر منازعات معاصر است که نشان می‌دهد هزینه خروج گسترده نیروی کار از بازار اشتغال به مراتب بیش از هزینه حفظ رابطه استخدامی در دوران بحران است [۴۲].

مهم‌ترین سند هنجاری سازمان بین‌المللی کار در این حوزه، توصیه‌نامه شماره ۲۰۵ درباره اشتغال و کار شایسته برای صلح و تاب‌آوری^۲ است که در سال ۲۰۱۷ توسط کنفرانس بین‌المللی کار تصویب شد. این توصیه‌نامه، اشتغال را به عنوان یکی از پیش شرط‌های تحقق صلح پایدار، کاهش فقر، جلوگیری از خشونت و افزایش انسجام اجتماعی معرفی می‌کند. براساس این چارچوب، سیاست‌های اشتغال باید از نخستین روزهای بحران آغاز شوند و صرفاً به مرحله پس از پایان جنگ موکول نشوند. از نگاه سازمان بین‌المللی کار، حمایت مؤثر از نیروی کار مستلزم اجرای هم‌زمان پنج محور حفظ رابطه استخدامی، تضمین حداقل درآمد، حمایت از بنگاه‌های اقتصادی، توسعه مهارت و بازآموزی و گسترش پوشش نظام‌های حمایت اجتماعی، به‌ویژه برای گروه‌های آسیب‌پذیر مانند زنان، جوانان، آوارگان، مهاجران، افراد دارای معلولیت و شاغلان بخش غیررسمی سیاستی است [۴۳].

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های رویکرد جدید سازمان بین‌المللی کار، عبور از مفهوم سنتی «بیمه بیکاری» به سمت مفهوم گسترده‌تر «حمایت از انتقال‌های بازار کار»^۳ است. در این چارچوب، حمایت اجتماعی وسیله‌ای برای حفظ سرمایه انسانی، جلوگیری از خروج دائمی نیروی کار از بازار، تسهیل جابه‌جایی میان مشاغل و ارتقای بهره‌وری اقتصادی محسوب می‌گردد. از همین رو، کنوانسیون شماره ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار درباره حمایت در برابر بیکاری، علاوه بر مقرری بیکاری، بر هماهنگی میان نظام حمایت اجتماعی، خدمات اشتغال عمومی، آموزش‌های مهارتی، کاربایی، کارآفرینی و سیاست‌های فعال بازار کار تأکید می‌کند و دولت‌ها را به طراحی نظام‌های یکپارچه حمایت از اشتغال فرا می‌خواند [۴۴].

شواهد آماری جدید نیز ضرورت این رویکرد را تأیید می‌کند. براساس اهداف توسعه پایدار سازمان ملل و توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ سازمان بین‌المللی کار (۲۰۱۲) درباره کف‌های حمایت اجتماعی (که با تصویب ۱۸۵ کشور به تصویب رسیده است) بر خورداری همگانی از حمایت اجتماعی، در چارچوب هنجارهای بین‌المللی، یک ضرورت تلقی می‌شود؛ اما این ضرورت به معنای برخورداری یکسان و حداکثری همه افراد از مزایای گسترده نیست، بلکه به معنای آن است که هیچ فرد یا گروهی - به‌ویژه کارگران بخش غیررسمی، آوارگان و جمعیت‌های آسیب‌دیده از بحران - نباید دست کم از یک سازوکار حمایتی پایه (کف حمایت اجتماعی) کاملاً محروم بماند. براساس گزارش جهانی حمایت اجتماعی ۲۰۲۴ تا ۲۰۲۶ سازمان بین‌المللی کار، برای نخستین بار بیش از نیمی از جمعیت جهان (۵۲.۴ درصد) تحت پوشش دست کم یکی از مزایای حمایت اجتماعی قرار گرفته‌اند؛ این رقم در سال ۲۰۱۵ تنها ۴۲.۸ درصد بود. با وجود این افزایش، همچنان حدود ۳.۸ میلیارد نفر در جهان هیچ‌گونه پوشش حمایت اجتماعی ندارند و اگر روند فعلی ادامه یابد، دستیابی به پوشش همگانی (به معنای برخورداری همه از دست کم یک مزیت) حدود ۴۹ سال دیگر، یعنی تا سال ۲۰۷۳، به طول خواهد انجامید. این شکاف به‌ویژه در کشورهای کم‌درآمد و درگیر بحران، توان دولت‌ها را برای مدیریت پیامدهای جنگ و بازسازی بازار کار به شدت محدود می‌کند [۴۵].

این گزارش نشان می‌دهد که یکی از بزرگ‌ترین ضعف‌های نظام‌های حمایت اجتماعی جهان، پوشش بسیار محدود حمایت از بیکاری است. در حال حاضر تنها ۹۳ کشور دارای نظام قانونی حمایت از بیکاری هستند و در سطح جهانی فقط ۱۶.۷ درصد از افراد بیکار، مقرری یا مزایای نقدی بیکاری دریافت می‌کنند. به بیان دیگر، حدود ۱۵۷ میلیون نفر از بیکاران جهان فاقد هرگونه حمایت درآمدی هستند. این

1. International Labour Organization (ILO)

2. Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation, No. 205

3. Labour Market Transitions

شکاف در میان جوانان، شاغلان مستقل، کارگران پلتفرمی، کارگران کشاورزی، مهاجران و شاغلان اقتصاد غیررسمی به مراتب عمیق‌تر است، زیرا بسیاری از این گروه‌ها اساساً تحت پوشش نظام‌های بیمه اجتماعی قرار ندارند. علاوه بر این، تنها ۴۳ درصد از نیروی کار جهان از طریق نظام‌های بیمه‌ای و ۵۰۲ درصد از طریق نظام‌های مالیاتی، از حمایت قانونی در برابر از دست دادن شغل یا درآمد برخوردارند؛ به این ترتیب، همان محدودیتی که در سطح کلان پوشش حمایت اجتماعی مشاهده شد، دقیقاً در همان سازوکاری که در برابر شوک‌های ناشی از جنگ، رکود اقتصادی یا بلایای طبیعی کاربرد دارد - یعنی حمایت از بیکاری - شدت بیشتری می‌یابد [۴۵].

از منظر سیاستگذاری، سازمان بین‌المللی کار بر توسعه «کف حمایت اجتماعی» به عنوان نخستین خط دفاع در برابر بحران‌ها تأکید می‌کند؛ براساس توصیه‌نامه یاد شده (شماره ۲۰۲)، دولت‌ها موظف‌اند حداقل امنیت درآمدی، دسترسی به خدمات سلامت و حمایت از کودکان، سالمندان، افراد دارای معلولیت و بیکاران را حتی در شرایط جنگ و بحران تضمین کنند. براساس گزارش سال ۲۰۲۴ برنامه جهانی ایجاد کف حمایت اجتماعی، این برنامه تاکنون در ۵۰ کشور اولویت‌دار اجرا شده و طی دوره ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۴ به ۱۴۸ اصلاح نهادی و گسترش پوشش قانونی و مؤثر حمایت اجتماعی برای بیش از ۵۰ میلیون نفر منجر شده است؛ هدف برنامه، افزایش این پوشش به ۶۰ میلیون نفر در سال‌های آینده است [۴۶].

نکته کلیدی این تجربه برای کشورهای درگیر یا در معرض جنگ آن است که حمایت از نیروی کار نباید به پرداخت مقرر بیکاری محدود شود. چارچوب سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که نظام‌های موفق، هم‌زمان پنج کارکرد حفظ رابطه استخدامی، تضمین حداقل درآمد، حمایت از بنگاه‌ها، توسعه مهارت و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار را دنبال می‌کنند. به بیان دیگر، هدف اصلی نظام حمایت اجتماعی در شرایط بحران، نه صرفاً جبران خسارت، بلکه جلوگیری از فروپاشی سرمایه انسانی و تسریع بازگشت اقتصاد به مسیر تولید و اشتغال است.

۲-۴. الگوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

بررسی‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ نشان می‌دهد که طی دو دهه گذشته، فلسفه سیاست‌های حمایت از نیروی کار در بحران‌های اقتصادی و جنگی از «جبران خسارت پس از بیکاری» به سمت «پیشگیری از فروپاشی بازار کار» تغییر یافته است. این سازمان بر این باور است که مهم‌ترین هدف دولت‌ها در شرایط بحران، جلوگیری از قطع رابطه استخدامی میان کارگر و بنگاه است. زیرا هزینه اقتصادی و اجتماعی بازگشت مجدد افراد به بازار کار، آموزش نیروی جدید و احیای سرمایه انسانی به مراتب بیشتر از هزینه حفظ اشتغال در دوره بحران است [۴۶]. این تغییر پارادایم پس از بحران مالی ۲۰۰۸ آغاز شد، اما در جریان همه‌گیری کرونا به بلوغ رسید. در نخستین ماه‌های همه‌گیری، تقریباً تمام کشورهای عضو OECD به جای اتکا به اخراج نیروی کار و پرداخت صرف مقرر بیکاری، از برنامه‌های حفظ اشتغال^۲ شامل طرح‌های کوتاه‌کاری^۳ و یارانه دستمزد استفاده کردند. این سیاست‌ها به کارفرمایان اجازه می‌داد بدون فسخ قرارداد استخدامی، ساعات کاری کارکنان را کاهش دهند و بخش عمده دستمزد از محل منابع عمومی جبران شود. به این ترتیب، سرمایه انسانی بنگاه حفظ شد و با پایان بحران، هزینه بازگشت به تولید به شدت کاهش یافت [۴۵]. داده‌های OECD همچنین نشان می‌دهد که در اوج بحران کرونا، ۳۷ کشور از ۳۸ کشور عضو OECD از برنامه‌های عمومی حفظ اشتغال استفاده کردند؛ تنها مکزیک فاقد چنین برنامه‌ای بود. در مجموع، حدود ۵۰ میلیون نفر از نیروی کار کشورهای عضو تحت پوشش این طرح‌ها قرار گرفتند که معادل حدود ۲۰ درصد کل اشتغال وابسته در کشورهای دارای این برنامه بود. این میزان تقریباً ۱۰ برابر تعداد افرادی بود که در بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ از برنامه‌های مشابه استفاده کرده بودند. با بهبود شرایط اقتصادی، تعداد افراد تحت پوشش به تدریج کاهش یافت و تا بهار ۲۰۲۲ به حدود ۰.۹ درصد اشتغال وابسته رسید که نشان دهنده ماهیت موقت و ضد چرخه‌ای این ابزار سیاستی است [۴۷].

ارزیابی‌های اقتصادسنجی OECD نیز اثربخشی این سیاست‌ها را تأیید می‌کند. مطالعه مبتنی بر داده‌های ثبتی ۱۲ کشور نشان می‌دهد که برنامه‌های حفظ اشتغال توانستند به طور معناداری نرخ رشد اشتغال بنگاه‌ها را افزایش دهند، احتمال بقای بنگاه‌ها را بالا ببرند و در عین حال، فرایند طبیعی جابه‌جایی نیروی کار از بنگاه‌های کم‌بهره به بنگاه‌های بهره‌ور را به طور جدی مختل نکنند. همچنین یافته‌ها نشان از آن داشتند که برخلاف برخی نگرانی‌ها، این برنامه‌ها به تثبیت گسترده بنگاه‌های ناکارآمد کمک نکردند، بلکه عمدتاً از تعطیلی موقت بنگاه‌های سالم در اثر

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

2. Job Retention Schemes

3. Short-Time Work



شوگ بیرونی جلوگیری کردند [۴۸]. با وجود این موفقیت، OECD تأکید می‌کند که حمایت‌های عمومی نباید به صورت نامحدود ادامه یابد. استمرار طولانی مدت یارانه‌های دستمزد می‌تواند مانع باز تخصیص بهینه نیروی کار شود و انتقال کارگران از صنایع در حال افول به بخش‌های نوآور و با بهره‌وری بالاتر را به تأخیر اندازد. بنابراین، در مرحله بازسازی، سیاست‌های حفظ اشتغال باید به تدریج جای خود را به سیاست‌های فعال بازار کار بدهند؛ سیاست‌هایی که شامل خدمات کارایی، مشاوره شغلی، آموزش مجدد، ارتقای مهارت، کمک هزینه استخدام و حمایت از کارآفرینی است [۴۸].

یکی دیگر از مهم‌ترین یافته‌های OECD، ضرورت هدفمند بودن حمایت‌های دولتی است. تجربه کشورها نشان می‌دهد که پرداخت یارانه‌های فراگیر بدون شناسایی دقیق گروه‌های آسیب‌دیده، موجب اتلاف منابع عمومی می‌شود. در برخی کشورها، بنگاه‌هایی که حتی کاهش محسوسی در درآمد نداشتند نیز از یارانه‌های دستمزدی استفاده کردند؛ در مقابل، برخی بنگاه‌های کوچک، خود اشتغالان و کارگران غیررسمی به دلیل ضعف نظام‌های اطلاعاتی از این حمایت‌ها محروم ماندند. از این رو OECD توسعه سامانه‌های یکپارچه اطلاعات بازار کار، اتصال داده‌های مالیاتی، بیمه‌ای و اشتغال و استفاده از داده‌های برخط را شرط اصلی طراحی حمایت‌های هدفمند می‌داند [۴۸].

این سازمان توجه ویژه‌ای به کارگران مستقل، شاغلان اقتصاد پلتفرمی و فعالان بخش غیررسمی دارد. تجربه بحرانی از جمله همه‌گیری کرونا نشان می‌دهد که بسیاری از این گروه‌ها خارج از پوشش بیمه بیکاری قرار داشتند و در نتیجه، نخستین گروهی بودند که درآمد خود را از دست دادند. به همین دلیل، این سازمان توصیه کرده تا دولت‌ها نظام‌های بیمه اجتماعی را به گونه‌ای بازطراحی کنند که شاغلان مستقل، خویش‌فرمایان و کارگران اقتصاد دیجیتال نیز بتوانند در برابر شوک‌های اقتصادی و جنگی از حمایت درآمدی برخوردار شوند. این موضوع برای کشورهایی با سهم بالای اشتغال غیررسمی، از جمله کشور ما، اهمیت مضاعفی دارد [۴۸]. در گزارش چشم‌انداز اشتغال ۲۰۲۴ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز این منطق به حوزه گذارهای ساختاری، از جمله گذار سبز، تعمیم یافته است. برآوردهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نشان می‌دهد حدود ۲۰ درصد نیروی کار در مشاغلی فعالیت می‌کنند که در نتیجه گذار به اقتصاد کم‌کربن گسترش خواهند یافت، در حالی که بخشی از مشاغل در صنایع با انتشار بالای کربن به تدریج حذف می‌شوند. از این رو، سازمان بر مداخله زودهنگام، ارزیابی مهارت‌های قابل انتقال، آموزش مجدد و حمایت درآمدی موقت برای کارگران در معرض جابه‌جایی تأکید می‌کند. این منطق، در شرایط پساجنگ نیز کاربرد مستقیمی دارد؛ زیرا جنگ نیز همانند سایر شوک‌های ساختاری، موجب تغییر ترکیب تقاضای نیروی کار و ضرورت انتقال سریع نیروی انسانی میان بخش‌های اقتصادی می‌شود.

در مجموع، تجربه سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی نشان می‌دهد که موفق‌ترین نظام‌های حمایت از آسیب‌های شغلی بر چهار اصل حفظ رابطه استخدامی در مرحله بحران، هدفمند بودن حمایت‌ها بر پایه داده‌های ثبتی، گذار تدریجی از حمایت منفعل به سیاست‌های فعال بازار کار و سرمایه‌گذاری مستمر در بازآموزی و ارتقای مهارت نیروی کار استوارند. این تجربه‌ها نشان می‌دهند سیاست‌های اشتغال پساجنگ زمانی بیشترین اثربخشی را خواهند داشت که هم‌زمان از کارگر، بنگاه و فرایند بازتخصیص نیروی کار حمایت کنند؛ نه آنکه صرفاً بر پرداخت‌های جبرانی کوتاه‌مدت متمرکز شوند.

بیان این نکته ضروری به نظر می‌رسد که براساس شواهد تطبیقی، شدت و ماهیت آسیب شغلی در طول بحران ثابت نمی‌ماند؛ بنابراین، سیاست حمایت از نیروی کار نیز نباید به صورت یک بسته ثابت و بدون زمان‌بندی طراحی شود. در یک معماری مرحله‌ای، اولویت‌ها باید متناسب با گذار از بحران حاد به دوره نااطمینانی ممتد و سپس تثبیت و بازسازی تغییر کنند.

جدول ۲. اولویت‌های سیاستی بر مبنای فازهای مواجهه با جنگ

اولویت سیاستی	فاز
حفظ رابطه استخدامی، حمایت در آمدی، حمایت فوری از بنگاه	بحران حاد و کوتاه‌مدت
حفظ هدفمند اشتغال، بازآموزی، تطبیق مهارت و حمایت از بنگاه‌های قابل بقا	بی‌اعتمادی دائمی
بازتخصیص نیروی کار، کارایی، آموزش مجدد و خروج تدریجی از حمایت‌های اضطراری	تثبیت و بازسازی

مأخذ: همان.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مرور تطبیقی تجربه کشورهای عراق، اوکراین، آلمان و چارچوب‌های هنجاری سازمان بین‌المللی کار و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، از دریچه تأمین اجتماعی و روابط کار، بیش از آنکه یک فهرست توصیه ارائه دهد، یک تغییر پارادایم را پیش‌روی سیاست‌گذاران در کشور می‌گذارد. یعنی گذار از نظام تأمین اجتماعی و حمایتی «واکنشی و جبرانی» به نظام «پیشگیرانه و انطباقی». این گذار را می‌توان در قالب هفت محور سیاستی صورت‌بندی کرد که هریک، ریشه مستقیم در یکی از شواهد تجربی این گزارش دارد.

جدول ۳. محورهای پیشنهادی در حوزه اقدام در راستای حمایت از نیروی کار در دوره پساجنگ

ردیف	محور سیاستی	خلا در چارچوب موجود ایران	شاهد تجربی مرجع	راهکار پیشنهادی
۱	بازتعریف کارکرد بیمه بیکاری؛ از «جبران بیکاری» به «پیشگیری از بیکاری»	قانون بیمه بیکاری جنگ را علت موجه بیکاری می‌شناسد، اما فاقد سازوکاری است که پیش از وقوع کامل بیکاری وارد عمل شود.	آلمان: ابزار کاهش ساعت کاری، پوشش بیش از ۱۰۴ میلیون کارگر در بحران ۲۰۰۸ بدون قطع رابطه استخدامی؛ ۳۷ کشور از ۳۸ کشور عضو در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در دوران کرونا.	طراحی «مقرری جزئی بیکاری» یا «یارانه حفظ اشتغال»: جبران بخشی از افت دستمزد ناشی از کاهش ساعت کار، به جای پرداخت کامل مقرری پس از اخراج. مشروط به احراز آسیب واقعی بنگاه، تعهد به حفظ نیروی کار و پیش‌بینی سازوکار جلوگیری از هم‌پوشانی با سایر حمایت‌ها.
۲	تفکیک حقوقی «تعطیل قرارداد» ^۱ از «فسخ قرارداد» در متن قانون کار	مواد (۱۴ تا ۱۶) قانون کار، تعطیلی کارگاه ناشی از قوه قاهره را شناسایی کرده، اما آیین‌نامه اجرایی روشنی برای تفکیک تعطیل موقت از خاتمه قطعی رابطه کار در شرایط جنگی ندارد.	اوکراین: قانون شماره IX-۲۱۳۶، امکان تعلیق موقت رابطه استخدامی برای کارفرمایانی که به دلیل جنگ نمی‌توانند شرایط کار یا دستمزد را تأمین کنند، بدون تلقی پایان کارفرمایی.	تدوین آیین‌نامه‌ای مستقل ذیل مواد یادشده، با تعیین سقف زمانی تعلیق، تکالیف اطلاع‌رسانی کارفرما به سازمان تأمین اجتماعی و تعیین حق بازگشت به شغل، با رعایت شرایط و الزامات مقرر در مقررات اجرایی پس از رفع شرایط اضطراری.
۳	طراحی بسته حمایتی مضاعف: پیوند حمایت از کارگر با حمایت از بنگاه	عدم وجود هم‌بستگی معنادار میان حمایت از کارفرما و حمایت از کارکنان	اوکراین: سازوکار حقوقی تعلیق قرارداد به‌تنهایی کافی نبود؛ اثربخشی آن وابسته به ترکیب ابزار مالی حمایت از بنگاه (برنامه اعتباری «۵-۷-۹ درصد») بود.	حمایت‌های مالی و مالیاتی از بنگاه‌ها باید، تا حد امکان، به شاخص‌های قابل سنجش حفظ اشتغال و استمرار فعالیت مشروط شوند؛ از جمله حفظ حداقل مشخصی از نیروی کار، ثبت اطلاعات کارکنان، رعایت تعهدات بیمه‌ای و بازپرداخت یا اصلاح حمایت در صورت عدم تحقق شرایط مقرر. تعیین خط مبنا، دوره تعهد، استثنائات ناشی از ورشکستگی و نحوه استرداد حمایت، به مقررات اجرایی این سازوکار موکول خواهد بود.

۱. تعلیق قرارداد نباید صرفاً به حفظ صورتی رابطه استخدامی منجر شود. حفظ شغل، زمانی واجد ارزش است که با سازوکاری برای حفظ حداقل درآمد و استمرار پوشش‌های اجتماعی همراه باشد؛ در غیر این صورت، هزینه شوک اقتصادی صرفاً از بنگاه به خانوار و نیروی کار منتقل خواهد شد. بنابراین، تعلیق قرارداد باید به‌عنوان یکی از اجزای یک بسته سیاستی شامل حمایت درآمدی، استمرار پوشش بیمه‌ای و حمایت از بنگاه طراحی شود.



ردیف	محور سیاستی	خلا در چارچوب موجود ایران	شاهد تجربی مرجع	راهکار پیشنهادی
۴	جایگزینی رویکرد «آسیب‌پذیری جمعیت‌شناختی» با رویکرد «طبقه‌بندی نوع آسیب شغلی»	سیاست‌های حمایتی سنتی عمدتاً بر گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی متمرکزند، نه بر نوع و مکانیسم بروز آسیب شغلی.	عراق: ورود بیش از ۲۲۰ میلیارد دلار منابع بازسازی، بدون شناسایی دقیق نوع آسیب (تعطیلی بنگاه، مهاجرت متخصص، غیررسمی شدن اشتغال، وابستگی به استخدام دولتی)، به احیای اشتغال پایدار منجر نشد.	پیوند هر نوع آسیب به سازوکار حقوقی متناظر خود، بر اساس طبقه‌بندی دهگانه گزارش: آسیب جسمی محل کار، بیمه حوادث کار؛ فرسایش سرمایه انسانی متخصصان، بازآموزی هدفمند؛ گسترش اشتغال غیررسمی، توسعه کف حمایت اجتماعی.
۵	زمان‌بندی و مشروط‌سازی گذار از حمایت منفعل به سیاست فعال بازار کار	فقدان قاعده روشن برای توقف تدریجی و به‌موقع حمایت‌های اضطراری پس از عبور از فاز حاد بحران.	هشدار سازمان همکاری و توسعه اقتصادی: تداوم بی‌حد و حصر یارانه دستمزد یا برنامه‌های حفظ اشتغال، فرایند طبیعی بازتخصیم نیروی کار از بنگاه‌های کم بهره‌ور به بخش‌های در حال رشد را به تأخیر می‌اندازد.	طراحی سازوکاری زمان‌بندی‌شده و مبتنی بر شاخص خروج: در فاز حاد بحران، اولویت مطلق با ابزارهای حفظ اشتغال؛ با بازگشت شاخص‌های بخشی به آستانه از پیش تعیین‌شده، گذار خودکار و تدریجی به خدمات کاریابی، آموزش مجدد و کمک‌هزینه استخدام.
۶	سرمایه‌گذاری در زیرساخت داده‌محور تأمین اجتماعی به‌عنوان پیش‌شرط هدف‌گیری دقیق	عدم اتصال داده‌های بیمه‌ای، مالیاتی و اشتغال؛ فقدان شاخص‌های حساس به شوک‌هایی نظیر جنگ و بحران‌های اقتصادی - اجتماعی.	تجربه مشترک سازمان بین‌المللی کار و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی: بدون اتصال این داده‌ها، حمایت‌های دولتی یا به‌مصرف فراگیر و پرهزینه اعطا می‌شوند، یا گروه‌های واقعا آسیب‌دیده، به‌ویژه کارگران غیررسمی، خوداشتغالان و بنگاه‌های کوچک، از پوشش جا می‌مانند.	توسعه پایگاه اطلاعاتی یکپارچه ^۱ میان سازمان تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مرکز آمار ایران؛ طراحی شاخص‌ها و اقدامات لازم برای ثبت تغییرات حاصل از بحران‌ها.
۷	تعمیم سیاست‌گذاری و اقدامات تأمین اجتماعی به اقتصاد غیررسمی، ^۲ به‌جای پذیرش انفعالی گسترش این بخش	رانده‌شدن نیروی کار از اشتغال رسمی به فعالیت‌های غیررسمی و کم بهره‌ور، به‌عنوان یکی از تکرار شونده‌ترین الگوهای آسیب کشور های بررسی‌شده.	شواهد بانک جهانی و سازمان بین‌المللی کار: بازگشت این روند حتی پس از پایان بحران، کند و پرهزینه است.	پیشگیری از این روند از همان فاز حاد بحران، نه در مرحله بازسازی؛ از جمله از طریق تسهیل موقت ثبت رسمی مشاغل خرد و پوشش بیمه‌ای پلکانی برای خوداشتغالان.

مأخذ: همان.

بررسی تطبیقی تجربه کشورهای عراق، اوکراین، آلمان و چارچوب‌های سیاستی سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که «آسیب شغلی» در ادبیات جدید سیاست‌گذاری دیگر به معنای صرف از دست رفتن شغل نیست، بلکه پدیده‌ای چندبُعدی است که سرمایه انسانی، بنگاه‌های اقتصادی، نهادهای بازار کار و ظرفیت حکمرانی را هم‌زمان درگیر می‌کند. آنچه تجربه عراق در برابر اوکراین و آلمان به‌روشنی نشان می‌دهد، شکاف بنیادین میان «توان مالی دولت برای مداخله» و «توان نهادی دولت برای مداخله به‌موقع و هدفمند» است؛ بر این اساس می‌توان مدعی شد ظرفیت مالی دولت به‌تنهایی برای تضمین بازسازی پایدار اشتغال کافی نیست و نتیجه مداخلات تا حد زیادی به ظرفیت نهادی، کیفیت

۱. زیرساخت داده‌ای مورد نیاز برای هدف‌گیری حمایت‌ها باید حداقل امکان اتصال داده‌های مربوط به فرد، بنگاه و رابطه استخدامی را فراهم کند و اطلاعاتی درباره وضعیت بیمه‌ای، اشتغال، تغییر ساعات کار، پرداخت مزد، وضعیت فعالیت بنگاه و استفاده از حمایت‌های عمومی در اختیار سیاست‌گذار قرار دهد. همچنین باید از ابتداء قواعد مربوط به شناسه افراد، مالکیت و مسئولیت داده، سطح دسترسی، تبادل اطلاعات، به‌روزرسانی، امنیت و محرمانگی مشخص شود. طراحی فنی این معماری خارج از دامنه مطالعه حاضر است، اما وجود آن به‌عنوان پیش‌شرط هدفمندی حمایت‌ها ضروری خواهد بود.

۲. آسیب‌های بازار کار در شرایط جنگی، بسته به وضعیت رسمی یا غیررسمی اشتغال، به سازوکارهای حمایتی متفاوتی نیاز دارند. برای نیروی کار رسمی، اولویت سیاستی جلوگیری از گسست رابطه استخدامی، حفظ درآمد و استمرار پوشش بیمه‌ای است؛ در حالی که برای نیروی کار غیررسمی و خوداشتغال، مسئله اصلی جلوگیری از سقوط درآمدی، گسترش حداقل پوشش اجتماعی و تسهیل بازگشت به فعالیت رسمی است. بنابراین، یک بسته واحد حمایتی نمی‌تواند هر دو گروه را به‌طور مؤثر پوشش دهد.

هدف‌گیری، سرعت واکنش سیاستی و نحوه ترکیب حمایت‌های حقوقی، مالی و بازار کار وابسته است.

مورد مطالعه عراق نشان می‌دهد تزریق منابع مالی گسترده، به‌تنهایی برای احیای پایدار اشتغال کافی نیست و در شرایطی که هم‌زمان ضعف ظرفیت نهادی، ناامنی، ضعف بخش خصوصی، گسترش اشتغال غیررسمی و فرسایش سرمایه انسانی وجود داشته باشد، تبدیل منابع بازسازی به اشتغال پایدار با محدودیت جدی مواجه می‌شود. در مقابل، دو کشور اوکراین و آلمان با حفظ رابطه استخدامی و واکنش سریع نهادی، ظرفیت بازگشت اقتصاد به مسیر رشد را به‌طور معناداری افزایش دادند. این الگو با تحول پارادایمی مشابهی در سطح بین‌المللی همخوان است. چارچوب‌های سازمان بین‌المللی کار - به‌ویژه توصیه‌نامه شماره ۲۰۵- و سیاست‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و اتحادیه اروپا، از رویکردهای جبرانی منفعل به سمت «تاب‌آوری بازار کار» حرکت کرده‌اند؛ رویکردی که اشتغال را نه صرفاً متغیری اقتصادی، بلکه ابزاری راهبردی برای تثبیت اجتماعی و صلح پایدار می‌داند.

اثر بخشی چنین رویکردی به یک معماری نهادی یکپارچه وابسته است که چهار کارکرد مکمل را هم‌زمان و به‌هم‌پیوسته پوشش دهد: حفظ رابطه استخدامی از طریق ابزارهای انطباقی (تعلیق قرارداد، کاهش ساعت کاری جبرانی)؛ پشتیبانی مالی از بنگاه، نه به‌عنوان سیاستی موازی، بلکه پیش‌شرط تحقق همان حفظ اشتغال؛ بازسازی سرمایه انسانی از طریق بازآموزی، پیش از آنکه گسست موقت به فرسایش دائمی مهارت بدل شود و هدف‌گیری داده‌محور برای شناسایی دقیق نوع و شدت آسیب، به‌جای اتکا به مفروضات کلی درباره «گروه‌های آسیب‌پذیر». غیبت یا ضعف هریک از این چهار کارکرد، کارآمدی سه کارکرد دیگر را نیز تضعیف می‌کند، چنان‌که تجربه عراق نشان داد، منابع مالی فراوان بدون هدف‌گیری داده‌محور و ظرفیت اجرایی، به نتیجه پایدار نمی‌رسد. حمایت‌های درآمدی صرف نیز تنها نقشی تثبیت‌کننده و کوتاه‌مدت دارند و بدون ادغام با سیاست‌های فعال بازار کار، می‌توانند وابستگی ساختاری و تداوم اقتصاد غیررسمی را تشدید کنند.

این یافته، مستلزم بازتعریف نظام تأمین اجتماعی است: نه به‌عنوان «تور ایمنی» پسینی که پس از وقوع آسیب وارد عمل می‌شود، بلکه به‌عنوان زیرساختی پیشگیرانه که از همان آغاز بحران - پیش از تکمیل چرخه تعطیلی بنگاه، اخراج، فرسایش مهارت و طرد بلندمدت از بازار کار - فعال می‌شود؛ عبوری از الگویی که هزینه بحران را بر دوش خانوار می‌گذارد و دولت را جبران‌کننده تأخیری می‌داند، به‌سوی الگویی که دولت را از ابتدا شریک راهبردی بنگاه و نیروی کار قرار می‌دهد. بر این اساس، مهم‌ترین دستاورد سیاستی این مطالعه، منطقی برای طراحی بسته‌های حمایتی است که به‌جای طبقه‌بندی افراد بر مبنای ویژگی‌های جمعیت‌شناختی، بر نوع و ویژگی آسیب شغلی استوار باشد و میان حمایت معیشتی کوتاه‌مدت و بازسازی بلندمدت بازار کار پیوند برقرار کند.

نکته پایانی آنکه بررسی اولیه چارچوب‌های حقوقی موجود - قانون کار، قانون بیمه بیکاری و قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی - نشان می‌دهند که امکان استفاده و تکمیل ظرفیت‌های قانونی موجود برای حرکت به سمت سیاست‌های پیشگیرانه حمایت از اشتغال وجود دارد. با این حال، تعیین اینکه این اصلاحات دقیقاً از طریق اصلاح قانون، وضع آیین‌نامه یا استفاده از ظرفیت مقررات موجود انجام شود، نیازمند بررسی حقوقی تفصیلی در مراحل بعدی و برقراری حلقه‌های اجرایی از قبیل آیین‌نامه‌های انطباقی قابل تعدیل براساس شدت بحران، سازوکارهای مشروط‌سازی حمایت مالی بنگاه به تعهد حفظ اشتغال و زیرساخت‌های داده‌محور برای هدف‌گیری دقیق به‌جای پرداخت‌های فراگیر است.

- [1] International Labour Organization. Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168). Convention No. 168. Geneva: International Labour Organization, 1988.
- [2] International Labour Organization. Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). Geneva: International Labour Organization, 2012.
- [3] Vodopivec, Milan, and Nathaniel Tashu. Kurzarbeit: An Instrument for Job Retention. Washington, DC: World Bank, 2010.
- [4] France. Code du travail. Articles L5122-1–L5122-5.
- [5] U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration. Short-Time Compensation Programs. Washington, DC: U.S. Department of Labor, 2012.
- [6] Council of the European Union. Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020 on the Establishment of a European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) Following the COVID-19 Outbreak. Official Journal of the European Union, L 159, 20 May 2020.
- [7] Ukraine. On the Organization of Labour Relations under Martial Law [Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану], Law No. 2136-IX, March 15, 2022.
- [8] Israel. Property Tax and Compensation Fund Law, 5721-1961.
- [9] Cerra, Valerie, and Sweta Chaman Saxena. 2008. “Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery.” American Economic Review 98 (1): 439–57. DOI: 10.1257/aer.98.1.439
- [10] OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis. Paris: OECD Publishing, 2020.
- [11] OECD (2020), Job Retention Schemes During the COVID-19 Lockdown and Beyond, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris. Available at: https://www.oecd.org/en/publications/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond_0853ba1d-en.html
- [12] OECD (2022), Riding the Waves: Adjusting Job Retention Schemes through the COVID-19 Crisis, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris. Available at: https://www.oecd.org/en/publications/riding-the-waves-adjusting-job-retention-schemes-through-the-covid-19-crisis_ae8f892f-en.html
- [13] Effenberger, A., Koelle, M., & Barker, A. (2020), “Germany’s short-time work scheme: can its past success be replicated?”, OECD Ecoscope Blog. Available at: <https://oecdecoscope.blog/2020/06/24/germanys-short-time-work-scheme-can-its-past-success-be-replicated/>
- [14] World Bank. The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis. Washington, DC: World Bank, 2019.
- [15] World Bank, An Integrated Framework for Jobs in Fragile and Conflict Situations (Washington, DC: World Bank, 2016); International Labour Organization (ILO), Employment and Decent Work in Fragile and Conflict-Affected Settings (Geneva: ILO, 2024).
- [16] World Bank, Ukraine: Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5) (Washington, DC: World Bank, 2025).

- [17] United Nations Development Programme (UNDP), The Socioeconomic Impacts of the 2024 War on Lebanon (Beirut: UNDP, 2025).
- [18] Emanuele Brancati, Michele Di Maio, Roberta Gatti, and Asif M. Islam, Under Pressure: Global Evidence on Conflict and Firms (Washington, DC: World Bank, 2025).
- [19] World Bank, Female Employment in Ukraine: Challenges and Opportunities during Wartime (Washington, DC: World Bank, 2025).
- [20] Reuters, “Ukraine’s Businesses Adapt to Severe Wartime Labour Shortages,” 2025.
- [21] International Labour Organization (ILO), Employment and Social Trends 2026, Geneva: ILO, 2026.
- [22] World Bank, “Violent Conflict and Human Capital Accumulation: Evidence from Tajikistan,” World Bank Policy Research.
- [23] International Labour Organization (ILO), Global Employment Trends for Refugees and Displaced Populations.
- [24] UNDP Ukraine (2025), Gender Equality Strategy 2025-2029.
- [25] UN Women Ukraine (2025), “Equal Pay, Equal Power: Advancing Gender Equality in Ukraine’s Recovery.
- [26] World Bank, Mental Health and Jobs in Fragile and Conflict-Affected Situations (Washington, DC: World Bank).
- [27] International Labour Organization, Iraq Labour Force Analysis, (Geneva: ILO, 2004), cited in: Barham Salih, “Reconstruction and Employment in Post-Conflict Iraq,” Middle East Journal 59, no. 2 (2005): 215–230; Faleh A. Jabar and Hosham Dawod, eds., The Kurds: Nationalism and Politics (London: Saqi Books, 2006), 112.
- [28] Special Inspector General for Iraq Reconstruction (SIGIR), Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2009), 3–5; Stuart Bowen, Learning from Iraq: A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction (Washington, DC: SIGIR, 2013), 14–17.
- [29] Nabil Al-Tikriti, “Iraq’s Brain Drain and the Destruction of Human Capital,” in Occupation and Resistance: The Iraqi Experience, ed. Faleh A. Jabar (London: Saqi Books, 2007), 88–102.
- [30] UNESCO, Education in Iraq: Situation Analysis (Paris: UNESCO, 2005), 22–28; World Bank, Iraq: Reconstruction and Investment (Washington, DC: World Bank, 2006), 45.
- [31] ILO, Decent Work Country Programme: Iraq 2013–2014 (Geneva: ILO, 2013), 8.
- [32] Ali Allawi, The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace (New Haven: Yale University Press, 2007), 340–355.
- [33] World Bank Group, Iraq: Reconstruction and Investment, Part 2 – The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Iraq (Washington, DC: World Bank, 2018).
- [34] International Labour Organization, Employment Diagnostic Analysis: Iraq (Geneva: ILO, 2018).
- [35] Coalition Provisional Authority, Order No. 1: De-Ba’athification of Iraqi Society (Baghdad: CPA, May 16, 2003), Refworld <https://www.refworld.org/legal/decrees/natlegbod/2003/45181>
- [36] International Labour Organization, The Impact of the War on the Labour Market in Ukraine (Geneva: ILO, 2022).
- [37] Verkhovna Rada of Ukraine, Law of Ukraine No. 2136-IX, “On the Organization of Labour Relations under Martial Law” (Kyiv: Verkhovna Rada, March 15, 2022), Official Bulletin of Ukraine.

- [38] Entrepreneurship Development Fund of Ukraine, “5-7-9%” Affordable Loans Programme (Kyiv: Government of Ukraine, 2020–present).
- [39] International Labour Organization, Ukraine: The Impact of the War on the Labour Market and Enterprises (Kyiv: ILO, 2023).
- [40] Werner Abelshauser, The Dynamics of German Industry: Germany’s Path toward the New Economy and the American Challenge (New York: Berghahn Books, 2005), 45–60.
- [41] Almut Balleer et al., “Short-Time Work Benefits Revisited: Evidence from a Regression Discontinuity Approach,” *Economica* 83, no. 332 (2016): 876–897; International Labour Organization, Short-Time Work Schemes and Their Role in Preventing Layoffs (Geneva: ILO, 2010), 12–15.
- [42] International Labour Organization. 2017. Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation, 2017 (No. 205). Geneva: ILO.
- [43] International Labour Organization. 2024. World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition. Geneva: ILO.
- [44] International Labour Organization. 2024. World Employment and Social Outlook: Trends 2024. Geneva: ILO.
- [45] OECD. 2022. OECD Employment Outlook 2022. Paris: OECD Publishing.
- [46] OECD. 2024. OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market. Paris: OECD Publishing.
- [47] ilo.org/resource/other/r205-employment-and-decent-work-peace-and-resilience-recommendation-2017
- [48] Calligaris, Sara, Gabriele Ciminelli, Hélia Costa, Chiara Criscuolo, Lilas Demmou, Isabelle Desnoyers-James, Guido Franco, and Rudy Verlhac. 2023. Employment Dynamics across Firms during COVID-19: The Role of Job Retention Schemes. OECD Economics Department Working Papers No. 1788. Paris: OECD Publishing.



عنوان: پیشنهادهایی برای حمایت از نیروی کار در دوره پساجنگ: مطالعه تطبیقی آسیب‌های شغلی نیروی کار و طراحی بسته‌های حمایتی هدفمند

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21954>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12004.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

بر پایه مطالعه تطبیقی تجارب کشورهای عراق، اوکراین، آلمان و چارچوب‌های سازمان بین‌المللی کار و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، گزارش حاضر نشان می‌دهد بازسازی پایدار اشتغال، نیازمند گذار از «جبران پسینی» به «پیشگیری از گسست» است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir