



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۹۱۰

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

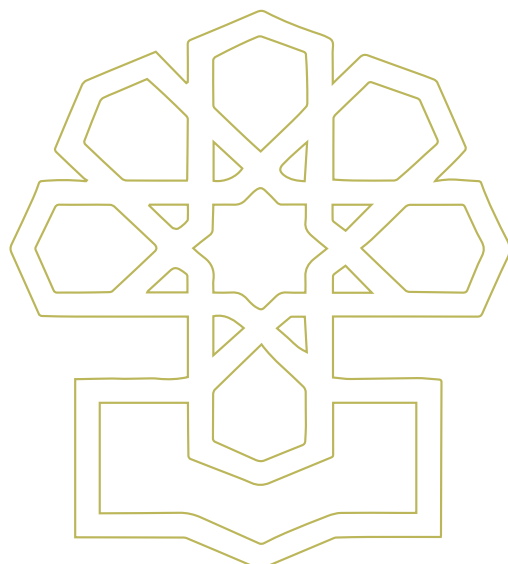
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۹۰۸۸

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۱۲



دفتر مطالعات اجتماعی



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۹): احکام پیشنهادی در حوزه حقوق کارگران و قواعد محیط کار



محمدتقی ضرغام افشار

مقدمه

قواعد حاکم بر محیط کار در کشور، به دلیل عدم انطباق با تغییرات بنیادین جهان کنونی و عدم تناسب با فضای کسب و کار و تحولات ایجاد شده در نظام انباشت سرمایه در کشور، با نوعی ناکارآمدی مواجه است. این ناکارآمدی، خود را در نارضایتی کارگران، اعتصابات گاه و بیگاه آنان، پایین بودن بهره‌وری تعداد زیادی واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی و ... نشان می‌دهد. شاید بتوان یکی از چالش‌های مهم وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال‌های اخیر را اصلاح همین قواعدی دانست که به دلایل مختلف نتوانسته‌اند خود را با شرایط جدید انطباق دهند. به عبارت دقیق‌تر قواعد محیط کار، به دلایل مختلف با چالش‌های عمده‌ای در زمینه بازتولید کار و انباشت سرمایه، تحقق عدالت و کارایی (بهره‌وری) و امنیت نیروی کار و سرمایه روبه‌رو است. به این ترتیب با توجه به نقصان‌های مذکور در قواعد محیط کار، لازم است به منظور ساماندهی به این فضا بر مبنای اسناد رسمی کشور مانند سند ملی کار شایسته، اصلاحاتی زیربنایی در این قواعد در دستور کار قرار گیرد. از آنجاکه طرح اصلاحات مذکور، بارها و در مقاطع مختلف، در قالب طرح‌ها و لوایح گوناگون با شکست مواجه شده است، انعکاس این پیشنهادهای در برنامه هفتم توسعه می‌تواند در بیان اهمیت این اصلاحات و کمک به ضمانت اجرای آن نقش مؤثری ایفا کند.

اظهار نظر کننده (خانم فاطمه عزیزخانی). ناظر علمی (مهدی مختاری پیام)
ویراستار ادبی (زهره عطاردی). صفحه آرا (محمد دهقانی شهبابی)



لایحه برنامه هفتم توسعه بدون داشتن راهبردی مشخص به منظور سامان دادن به قواعد محیط کار، مسائل مختلف حوزه کارگری را مسکوت گذارده است؛ امری که می‌تواند به باقی ماندن مسائل جامعه کارگری بینجامد. با اینکه به استفاده از ظرفیت نهادهای مردمی در حکمرانی، در بند «۱۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تصریح شده است، پرداختن به تشکل‌های کارگری، مسائل آنان و بهره‌بردن از ظرفیت آنها در سامان دادن به مناسبات محیط کار، توجهی نشده است. اگر در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه، بهبود محیط کسب و کار و لزوم اصلاح مقررات کار براساس گفتمان کار شایسته مورد توجه قرار گرفت و رویکردهایی چون تقویت سه‌جانبه‌گرایی (ماده ۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، تقویت بیمه بیکاری و تقویت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی (ماده ۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه) تصریح شد، در لایحه برنامه هفتم، هیچ نشانی از طرحی جامع برای تنظیم‌گری در محیط کار و رفع مسائل جامعه کارگری مشاهده نمی‌شود. بر این اساس به منظور سامان دادن به معضلات موجود در محیط کار، حقوق کارگران و تشکل‌های کارگری در ایران، به مهمترین محورهای مغفول در برنامه هفتم توسعه در حوزه حقوق کارگران و تشکل‌های کارگری پرداخته و در نهایت احکام پیشنهادی در این رابطه ارائه خواهد شد:

۱. کار شایسته (شغل با کیفیت): کمبود فرصت‌های کافی برای اشتغال و دستیابی به درآمد، تعهد ناکافی دولت‌ها به اجرای سیاست اشتغال کامل، نرخ بالای بیکاری، شکاف مهارتی و عدم هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با نیازهای بازار، پوشش ضعیف حمایت‌های اجتماعی به‌ویژه قانون بیمه بیکاری و نقصان در نظام چندلایه تأمین اجتماعی، ضرورت طراحی سازوکارهای لازم به منظور متعهد کردن دولت‌ها به اجرای سیاست‌های اشتغال کامل و اصلاح قوانین بیمه بیکاری براساس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری و سند ملی کار شایسته را ایجاب می‌کند.

۲. امنیت شغلی (ثبات و استمرار شغلی): آمار قابل توجه کارگران فصلی و موقت، گسترش بخش غیررسمی اقتصاد کشور، رواج گسترده قراردادهای موقت کمتر از یک سال، نگرانی از اخراج و خاتمه قرارداد، حمایت ناکافی از نیروی کار در برابر اخراج خودسرانه و غیرموجه، عدم تعادل بین «انعطاف‌پذیری و امنیت» در حقوق قراردادهای کار و فقدان دادگاه‌های کار، مهارت‌زدایی از نیروی کار به دلیل پیشرفت فناوری‌های نوین، ناتوانی در حفظ جایگاه شغلی و تحرک رو به بالا ضرورت الزام نهادهای ذی‌ربط به ایجاد ظرفیت در قانون تعاون برای تأسیس تعاونی‌های کارگرمالک، به منظور گسترش کار سازمان‌یافته و همچنین الزام به طراحی سازوکاری به منظور انتقال کارگران بخش غیررسمی به رسمی با هدف گسترش شمول قانون کار در حوزه اقتصاد دیجیتال و پلتفرم‌های مجازی، تنظیم استانداردهای لازم برای کیفیت بخشی به کارآموزی و ارتباط نظام مهارت با صنعت و دانشگاه، وضع مقررات حمایتی از کارگران در برابر برخی اقدامات تبعیض‌آمیز کارفرمایان به خصوص در قبال فعالان تشکل‌های کارگری و ایجاد سازوکارها و ظرفیت‌های حقوقی لازم در مراجع حل اختلاف برای رسیدگی به دعاوی مرتبط با اقدام‌های تبعیض‌آمیز کارفرمایان را ایجاب می‌کند.

۳. ایمنی کار: آمار بالای حوادث و آسیب‌های شغلی، تداوم مشاغل سخت و زیان‌آور به رغم تأکید قانونگذار در ایمن‌سازی مشاغل، ساعات غیرمعمول کار و انجام کار در شیفت‌های متعدد و فقدان ایمنی‌های استاندارد و مشارکت پایین کارگران در کمیته‌های ایمنی، الزام نهادهای ذی‌ربط به اصلاح سازوکارهای مربوط به ایمنی در محیط کار براساس فصول سوم، چهارم و یازدهم قانون کار و مقررات شورای عالی حفاظت فنی و همچنین ایجاد نظام جامع و یکپارچه ایمنی در کشور با حضور و مشارکت فعالان تشکل‌های کارگری را ضروری می‌سازد.

۴. امنیت درآمدی: وجود نابرابری‌های دستمزدی (عدم انطباق دستمزدها با نرخ تورم)، افزایش شکاف بین حداقل دستمزد و خط فقر، درآمدهای ناپایدار به دلیل اشتغال ناقص و موقت و عدم اطمینان از درآمد مکفی و پایدار و تعهد ناکافی دولت‌ها به فراهم کردن امنیت درآمدی برای کارگران و سالمندان، اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل در واحدهای مشمول و گسترش ضریب پوشش آن در واحدهای کمتر از ۵۰ نفر با هدف دستیابی به عدالت مزدی و کاهش شکاف و نابرابری جنسیتی در پرداخت مزد و مزایا را ضروری می‌سازد.

۵. امنیت و مصونیت نمایندگی: کاهش توان چانه‌زنی کارگران در سطوح کارگاهی، منطقه‌ای و ملی، ترکیب معیوب اعضا در شورای عالی کار و استقلال ناکافی تشکل‌های کارگری، الزام نهادهای ذی‌ربط به اصلاح سازوکارهای مصونیت‌بخشی به نمایندگان تشکل‌های کارگری براساس اصلاح فصل ششم قانون کار را ضروری می‌سازد.

۶. امنیت در دادخواهی: ماهیت واکنشی و غیرپیشگیرانه نظام رسیدگی به اختلاف‌های کار، عدم بهره‌گیری از رویکردهای اجماع‌محور در حل و فصل دعاوی فردی و جمعی کار و غلبه روش‌های حقوقی و قضایی، اطلاع دادرسی و فرسایشی شدن روند رسیدگی به دعاوی کار و فقدان نظام جایگزین حل اختلاف و روش‌های صنفی نظیر میانجی‌گری و سازش، الزام نهادهای ذی‌ربط به اصلاح سازوکارهای دادخواهی در محیط کار، استقرار نظام جایگزین حل اختلاف کار (ADR) و گسترش و تقویت پیمان‌های دسته‌جمعی و افزایش ضریب پوشش آن در صنایع مختلف را ضروری می‌سازد.



براساس ارزیابی انجام شده و به دلیل فقدان راهبردی شفاف به منظور سامان دادن به قواعد محیط کار، پیشنهاد الحاق مواد زیر به برنامه هفتم توسعه داده می‌شود:

ماده (۱) الحاقی - به منظور بهبود روابط کار، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است در سال اول برنامه، آئین‌نامه اجرایی فصل ششم قانون کار را با قید مصونیت بخشی به نمایندگان تشکل‌های کارگری براساس وحدت حقوقی بازنگری و اصلاح کند.

ماده (۲) الحاقی - دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم را برای اصلاح مناسبات و روابط کار، با رعایت موارد زیر به عمل آورد:

- الف) طراحی سازوکارهای لازم به منظور متعهد کردن دولت‌ها به اجرای سیاست‌های کلی اشتغال (۱۳۹۰/۴/۲۸) ابلاغی مقام معظم رهبری.
- ب) اصلاح سازوکارهای حل اختلاف در محیط کار با استقرار نظام جایگزین حل اختلاف کار (میانجیگری، سازش و داوری)، موضوع جزء ۵ بند «۲۶» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و تقویت پیمان‌های جمعی کار به‌عنوان ابزارهای پیشگیرانه اختلاف.
- پ) ایجاد ظرفیت در قانون تعاون برای تأسیس تعاونی‌های کارگرمالک.



