

کار شایسته در ایران

(اندازه‌گیری کاستی‌ها و تحلیل حقوقی)

دکتر سعیدرضا ابدی

عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی



سرشناسه: ابدی، سعیدرضا، ۱۳۴۲-
 عنوان و نام پدیدآور: کار شایسته در ایران (اندازه گیری و
 تحلیل حقوقی) / سعیدرضا ابدی
 مشخصات نشر: تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲
 مشخصات ظاهری: ۱۶۰ ص.
 شابک: 978-964-511-399-3
 یادداشت: کتابنامه
 موضوع: کار -- قوانین -- ایران -- تفسیر و استنباط
 موضوع: اصلاحات حقوقی -- ایران
 موضوع: کارسنجی -- ایران
 موضوع: استانداردهای عملکرد شغلی
 رده بندی کنگره: ۲۶۶/الف/۱۲۷۰ KMH
 رده بندی دیویی: ۲۲۴/۵۵۰۱
 شماره کتابشناسی ملی: ۲۷۱۷۱۷

۶۰۰

نشر میزان
 کار شایسته در ایران
 دکتر سعیدرضا ابدی
 چاپ اول: بهار ۱۳۹۲
 قیمت: ۶۵۰۰ تومان
 شمار: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۱۱-۳۹۹-۳

دفتر مرکزی: خ شهید بهشتی، بعد از تقاطع سهروردی، خ کاووسی فر، کوچه نکيسا، پلاک ۳۲، تلفن ۸۸۵۳۹۱۳۱
 فروشگاه مرکزی: خ انقلاب، رویروی درب اصلی دانشگاه تهران، ابتدای خ فخرآزی، پلاک ۸۳، تلفن ۶۶۲۶۷۷۷۰
 واحد پخش و فروش: خیابان سمیه، بین مفتح و فرصت، پلاک ۱۰۲، تلفن ۸۸۳۳۹۵۲۹-۳۱
 وبسایت: www.mizan-law.ir mizannasher@yahoo.com پست الکترونیکی:

فهرست مطالب

دیاچه.....	۹
------------	---

فصل اول - مبانی نظری کار شایسته

گفتار نخست - محورهای اساسی کارشایسته.....	۱۵
بند اول - کرامت انسانی در کار.....	۱۵
بند دوم - کار مولد.....	۱۹
بند سوم - برابری فرصت.....	۲۱
بند چهارم - آزادی در کار.....	۲۳
بند پنجم - برابری در کار.....	۲۴
گفتار دوم - مفهوم کار شایسته.....	۲۶
بند اول - تعریف کار شایسته.....	۲۶
بند دوم - کارشایسته از منظر حقوق بشر.....	۲۸
بند سوم - کارشایسته از منظر توسعه انسانی.....	۳۳
الف - مفهوم توسعه انسانی.....	۳۳
ب - نسبت بین توسعه انسانی و کار شایسته.....	۳۵
بند چهارم - مفهوم جامع کارشایسته.....	۳۷

فصل دوم - مفهوم عام کاستی‌های کارشایسته در ایران: مطالعه تطبیقی اسنادی

- گفتار نخست - حقوق بنیادین کار..... ۴۹
- بند اول - لغو کار اجباری..... ۵۰
- بند دوم - آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق تشکل..... ۵۱
- الف - آزادی انجمن و حق تشکل..... ۵۲
- ب - حق سازماندهی سندیکایی و پیشبرد مذاکرات جمعی..... ۵۶
- بند سوم - تساوی مزد و منع تبعیض..... ۵۹
- الف - تساوی مزد..... ۵۹
- ب - منع تبعیض..... ۶۰
- بند چهارم - سن کار و ممنوعیت کار کودک..... ۶۱
- الف - حداقل سن کار..... ۶۱
- ب - ممنوعیت و مخو بدترین اشکال کار کودک..... ۶۵
- گفتار دوم - اشتغال..... ۶۸
- بند نخست - حقوق اشتغال..... ۶۸
- بند دوم - حقوق اشتغال زنان..... ۷۲
- الف - کار شب..... ۷۳
- ب - حمایت از حق مادری..... ۷۴
- بند سوم - حقوق اشتغال معلولین..... ۷۴
- الف - اسناد بالادستی..... ۷۷
- ب - قوانین عادی..... ۷۷
- گفتار سوم - حمایت اجتماعی..... ۸۶
- بند اول - تأمین اجتماعی در حقوق بین‌الملل کار..... ۸۶
- بند دوم - تأمین اجتماعی در حقوق ایران..... ۸۹
- الف - مختصری از تاریخ تأمین اجتماعی..... ۸۹
- ب - نظام حقوقی تأمین اجتماعی..... ۹۱
- گفتار چهارم - گفتگوی اجتماعی..... ۹۷
- بند اول - مشورت سه جانبه..... ۹۸

بند دوم - مذاکره دسته جمعی ۱۰۰

فصل سوم - مفهوم خاص کاستی‌های کارشایسته در ایران: اعمال هفت

نماگر بین‌المللی

گفتار اول - اهمیت اندازه‌گیری ۱۰۵

گفتار دوم - نماگرهای آماری کاستی‌های کار شایسته ۱۰۸

بند اول - پرداخت کم ساعتی ۱۰۸

بند دوم - ساعت بیش از حد کار ۱۱۰

بند سوم - بیکاری ۱۱۲

بند چهارم - بیکاری جوانان ۱۱۷

بند پنجم - فاصله بین زنان و مردان در مشارکت نیروی کار ۱۱۸

بند ششم - فقدان مستمری برای سالمندان ۱۲۴

الف - نظام‌های متکی بر دولت ۱۲۴

ب - نظام‌های متکی بر بازار ۱۲۸

ج - نظام‌های متکی بر عضویت ۱۲۹

د - نظام‌های متکی بر خانوار ۱۳۰

بند هفتم - عدم ثبت نام کودکان ۱۴-۱۰ ساله در مدرسه ۱۳۱

گفتار سوم - برآورد هفت نماگر در ایران ۱۳۲

کتابنامه ۱۴۸

الف - فارسی ۱۴۸

ب - انگلیسی ۱۵۷

دبیاجه

از سال ۱۹۹۹ که مفهوم «کارشایسته»^۱ برای اولین بار از سوی دبیرکل «سازمان بین‌المللی کار» طرح گردید شماری از مطالعات مفهومی و تجربی بر این موضوع متمرکز شده و متخصصان و صاحب‌نظران مساعی خود را جهت تبیین ماهیت این مفهوم، اهداف و اجزای مختلف آن، همین‌طور راهبردهای ترویج و اندازه‌گیری آن در کشورهای مختلف معمول داشته‌اند.

کارشایسته در نگرش سازمان بین‌المللی کار هر دو ویژگی استمرار و نوآوری را ارائه می‌کند. مفهومی که در یک نگاه حداقلی می‌تواند به عنوان تمهیدی ساده و موجز برای به دست آوردن تصویری از عصاره رسالت و حوزه کاری سازمان بین‌المللی کار تلقی شود که از این‌منظر استمرار رسالت را به سنت پیشین افاده می‌نماید. جهت دیگر از توجه به دگرگونی‌های رخ داده در محیط اجتماعی و اقتصادی جامعه جهانی (مسأله جهانی شدن)، تغییر نقش دولت‌ها در روابط کار و تجارت، تغییر الگوهای اشتغال و به‌طور کلی تحولات بازارکار و تلاش سازمان بین‌المللی کار برای انطباق با شرایط جدید و ارائه قالب‌ها و ایده‌های جدید برای حفظ موقعیت فعال و مؤثر در عرصه کار و مناسبات اجتماعی کارگران، کارفرمایان و دولت‌ها که جنبه نوآوری در کارکرد سازمان را نمایان می‌سازد.

البته انتقاد مهم بر عملکرد سنتی سازمان بین‌المللی کار نسبت به استانداردهای مربوط به اشتغال، امنیت اجتماعی و روابط صنعتی مطرح، ابتدای کار سازمان بر مدل‌های اقتصادی بازار صنعتی است که به همین خاطر در بهترین حالت تنها بر بخش رسمی اقتصاد (کار) قابل اعمال بوده و بدین ترتیب طیف وسیعی از اقتصاد

1. Decent Work.

2. International Labour Organization.

جهت آشنایی بیشتر با این سازمان رک: ۱- دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، سازمان بین‌المللی کار، تهران، وزارت امور خارجه، چاپ اول، ۱۳۸۶. ۲- پورجعفر، آزادی، سازمان بین‌المللی کار، تهران، مجد، چاپ اول، ۱۳۸۹.

و جمعیت کارگر را از دست می‌دهد. اما کارشایسته با رویکردی جهانی، کار در تمامی حوزه‌های اقتصاد حتی بخش غیررسمی را مورد توجه قرار داده و در اصل قابل اعمال در مورد تمامی جمعیت کارگران در همه جوامع است. طیف کارگر در همه جوامع خواهان آزادی تشکیل انجمن و آزادی در کار بوده و با تبعیض، کار اجباری و اشتغال کودکان در شرایط مضر و پرخطر مخالفند. همه آرزو دارند از طریق گفتگوی اجتماعی در تصمیم‌گیری‌های مؤثر در کار و زندگیشان، هم در سطح کارگاه و هم در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی شرکت کنند. همچنین مردم در همه جوامع می‌خواهند در شرایط شرافتمندانه با مزد کافی کار کنند و سرانجام اینکه حداقلی از امنیت اجتماعی و اقتصادی در کار و زندگی آرزویی جهانی است.

بدین ترتیب اهداف کارشایسته مطلوب جهانی است اما چارچوب سیاست‌ها و راهبردهای به دست آوردن این مقاصد لزوماً در هر کشور و در هر منطقه یکسان نبوده و به تاریخ، ساختار اقتصادی اجتماعی، سطح توسعه و اوضاع و احوال خاص هر کشور بستگی دارد. چهار عنصر کارشایسته به طرق گوناگون به یکدیگر تأثیر داشته‌اند. گاه این تأثیر و تأثر به عنوان مکمل و گاه در تعارض با یکدیگر قرار می‌گیرند. به هر حال برآیند ایده کارشایسته به حداقل رساندن همکاری میان عناصر مختلف و دستیابی به سیاست‌ها و راهکارهایی است که تعارضات و موانع میان آنها را از بین برده یا به حداقل برساند.^۱ وابستگی‌هایی که نمونه‌هایی از آن ذیلاً اشاره می‌گردد:

عنصر حقوق بنیادین کار همه جنبه‌های کار را متأثر می‌سازد. برای مثال از یک سو حقوق مربوط به حداقل دستمزد، بهداشت در محیط کار، شکل و میزان اشتغال را تحت تأثیر قرار داده و از سوی دیگر، آزادی تشکیل انجمن‌ها و پیمان‌های جمعی درجه و میزان حمایت اجتماعی را به دنبال دارد همچنین بر محتوا و مفاد گفتگوی اجتماعی تأثیر می‌گذارد. گفتگوی اجتماعی وسیله‌ای برای مذاکره درباره حقوق کار مانند حقوق مربوط به امنیت اجتماعی، حداقل دستمزد و شرایط کار را فراهم می‌آورد. پیمان‌های جمعی نیز تأثیر آشکاری بر ساختار، سطح

1. Ghai, Dharam, "Decent work: universality and diversity," ILO, International Institute for labour studies, March 2005, p. 14.

و شرایط اشتغال داشته همچنین تریبونی را برای مذاکره پیرامون شکل و محتوای امنیت اجتماعی پدید می‌آورد.

شکل‌های سه‌جانبه یا حتی گسترده‌تر گفتگوی اجتماعی که حکومت‌ها، کارگاه‌ها، کارگران و آژانس‌های اجتماعی داخلی را در بر می‌گیرند از طریق تأثیری که بر سیاست‌های اقتصاد کلان و دیگر سیاست‌های کلیدی اجتماعی و اقتصادی به بار می‌آورند همه ابعاد کارشایسته را تحت تأثیر قرار می‌دهند. سطح و وضعیت اشتغال تأثیرات آشکاری بر امنیت اجتماعی دارد. سطوح بالای اشتغال در قبال دستمزد، گونه‌های خاصی از امنیت اجتماعی را تأمین می‌نماید. همچنین سطوح اشتغال و دستمزد، مفاد پیمان‌های جمعی را تحت تأثیر قرار داده و بر توانایی مذاکره کارگران درباره پاره‌ای از مسائل مربوط به حقوق بنیادین کار تأثیر می‌نهد.

سطح پوشش و مزایای امنیت اجتماعی از طریق تأثیری که بر منابع کار، میزان سرمایه‌گذاری، توانایی تولید و پاسخگویی کارگران در قبال تغییرات و نوآوری‌ها دارند اشتغال را متأثر ساخته همچنین قدرت چانه‌زنی کارگران در گفتگوی اجتماعی و توانایی ایشان بر تأمین دیگر حقوق کار را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در این کتاب پس از تبیین مفهومی کارشایسته به عنوان الگویی جدید، با تطبیق آن بر قوانین و مقررات داخلی و در واقع تعیین موقعیت نظام حقوقی ایران در مواجهه با الگوی «کارشایسته» در پی ارائه تصویری روشن از کاستی‌های کارشایسته در ایران و در نهایت تعیین اولویت‌های برنامه‌ریزی از منظر حقوقی در تحقق الگوی کارشایسته در کشور بوده‌ایم. براین اساس سؤال اصلی این اثر، چگونگی کمبودهای موقعیت نظام حقوقی ایران در مواجهه با «طرح کارشایسته» و در واقع نیمه خالی ظرفیت‌های حقوقی موجود و خلاءهای قانونی است. به عبارت بهتر اینکه کاستی‌های «کارشایسته» از بعد نظری و کاربردی یا به عبارت بهتر در مفاهیم عام و خاص در ایران چیست و نظام حقوقی، در رفع این کاستی‌ها چه سهمی را به خود اختصاص می‌دهد؟ سؤالی که در بحث نظری یا کارشایسته در معنای عام با چالشی به نام گفتگوی اجتماعی همراه است. چه اینکه فرضیه نگارنده، گفتگوی اجتماعی را از مهمترین کمبودهای کارشایسته در ایران می‌داند. از بعد کاربردی و آماری نیز به نظر می‌رسد بیکاری مهمترین چالش در میان نماگرهای مفروض است.

درخصوص پیشینه کار نیز باید اشاره داشت که به لحاظ نو بودن موضوع، منابع تحقیقی گسترده‌ای در موضوع کارشایسته وجود نداشته و صرفاً تعداد محدودی از مقالات را می‌توان در انتشارات ILO یافت که به غالب آنها در این تحقیق ارجاع شده است. اما منابع فارسی موجود صرفاً شامل کتابی تحت عنوان «کارشایسته» از انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۱ بوده که به نام آقای محمدرضا سپهری - رئیس فعلی مؤسسه مزبور - به چاپ رسیده است. این کتاب در واقع ترجمه سند گزارش «بیرکل به نشست ۸۷ سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۹۹» بوده که ضمن آن برای اولین بار موضوع کارشایسته مطرح و تبیین شده است. و قطعاً این اثر بعنوان اولین کار منتشر شده به زبان فارسی منبع مفیدی قلمداد می‌شود. همینطور دو کتاب «شاخص‌های کارشایسته»^۱ و «اندازه‌گیری کارشایسته با استفاده از شاخص‌های آماری»^۲ هر دو از همان انتشارات در سال ۱۳۸۳ که به موضوع اندازه‌گیری کارشایسته اختصاص داشته و در این تحقیق از آنها بهره‌برداری شده است. نیز کتاب «تحول حقوق بین‌المللی کار» نوشته دکتر عزت‌الله عراقی و دکتر امیرحسین رنجبریان از همان ناشر که در سال ۱۳۸۵ منتشر گردیده و مبحث دوم از فصل دوم دفتر سوم آن تحت عنوان «تأمین حقوق بنیادین کار و شرایط کارشایسته» و به خصوص گفتار سوم آن تحت عنوان «رهیافت نوین سازمان بین‌المللی کار، کارشایسته» شاید تنها اشارات به موضوع در ادبیات حقوقی کشور باشد که هر چند صفحات زیادی را به خود اختصاص نداده اما غالب جوانب موضوع به نحو مطلوبی در آن اشاره شده و سرآخر کتاب «گفتگوی اجتماعی» نوشته سید حسین نصری از انتشارات مارالذکر به سال ۱۳۸۷ که تنها اثر فارسی در این موضوع می‌باشد.

در این اثر طی سه فصل مبانی نظری کار شایسته و کاستی‌های آن در ابعاد نظری و آماری یا به عبارت بهتر مفهوم عام و خاص کار شایسته در ایران بررسی شده است.

۱. این کتاب ترجمه چهار مقاله از انتشارات سازمان بین‌المللی کار است: ۱- «مفاهیم و نماگرهای کلیدی کارشایسته» ترجمه طاهره رضائی. ۲- «نماگرهای اندازه‌گیری کارشایسته» ترجمه الهام امیری. ۳- «هفت نماگر اندازه‌گیری کارشایسته» ترجمه سیدناصر حسینی. ۴- «شاخص‌های هم خانواده کارشایسته» ترجمه جواد محدث.

۲. این منبع ترجمه کتاب "Measuring decent work with statistical indicators" به قلم Richard Anker بوده که از سوی آقای رضا پورخرمدند ترجمه شده است.

این کتاب کار پژوهشی است که در سه فصل به مبانی نظری، مفهوم عام کاستی‌های کار شایسته و نهایتاً مفهوم خاص کاستی‌ها در ایران با اعمال هفت نماگر بین‌المللی پرداخته است. از ویژگی‌های این اثر می‌توان به تلفیق دیدگاه‌های نظری (با رویکرد حقوقی) و دیدگاه‌های آماری و اندازه‌گیری که نهایتاً می‌تواند روائی استنتاجات بعمل آمده را ارتقاء بخشد اشاره نمود. قطعاً کاستی‌های این کار نیز واقعیتی اجتناب‌ناپذیر بوده و راهنماییها و ارشادات صاحبان نظر به دیده منت استقبال خواهد شد.

در پایان بر خود فرض می‌دانم از همکاری‌های ارزشمند جناب آقای دکتر علیرضا ابدی دانشیار محترم دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی و جناب آقای وحید آگاه دانشجوی محترم دکترای حقوق عمومی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی در تهیه این اثر سپاسگزاری نموده همین‌طور بذل عنایت همکار ارجمند جناب آقای دکتر عباس شیری مدیر محترم نشر میزان را قدردانی نمایم.