



# بررسی قانون کار و موانع آن در کارآفرینی و

## توسعه کسب و کار

کمیسیون جوانان، کارآفرینی و کسب و کار نوین و دانش بنیان

عنوان گزارش: بررسی قانون کار و موانع آن در کارآفرینی و توسعه کسب و کار  
کمیسیون: جوانان، کارآفرینی و کسب و کار نوین و دانش بنیان  
تهیه کننده: سیاوش رضازاده  
انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران  
شماره گزارش: ۰۷۹۵۷۷  
بهمن ۹۵

## فهرست

۳	..... خلاصه ی مدیریتی
۴	..... فعالیت اقتصادی (کسب و کار)
۴	..... منافع گروه های درگیر قانون کار
۵	..... مدلهای روابط کار و قوانین کار
۷	..... محیط کسب و کار
۹	..... مطالعات اثرات قوانین کار بر اقتصاد
۹	..... اثرات قوانین امنیت اشتغال
۱۰	..... اثرات حداقل دستمزد
۱۱	..... گزارش کسب و کار
۱۴	..... مقررات کار: کسب و کار یا کارگر
۱۷	..... بررسی مشکلات قانون کار ایران
۲۰	..... پیشنهادات نهایی برای نهادها و سیاست های کار (بر اساس پیشنهادات بانک جهانی)
۲۳	..... نتیجه گیری و پیشنهادات:
۲۴	..... مراجع:

## خلاصه ی مدیریتی

بازار نیروی کار یکی از چهار بازار تعریف شده در اقتصاد است که وجود عامل انسانی آن را نسبت به بازارهای دیگر، همچون بازار پول، بازار سرمایه و بازار کالا متمایز میکند (نوبخت، ۱۳۸۶). بازار نیروی کار نواقصی در قالب اطلاعات ناکافی، قدرت چانه زنی نابرابر، توانایی محدود برای به اجرا درآوردن تعهدات بلند مدت و مکانیزم ناکافی بیمه در برابر ریسکهای مربوط به اشتغال دارد. چنین عیبی موجب ایجاد شکاف بین ارزش فردی و اجتماعی شغل می شود که در نتیجه می توانند موجب سطح و ترکیبی از اشتغال گردند که از نقطه نظر اجتماعی بهینه نیست. بهبود محیط کسب و کار و ایجاد اشتغال به عنوان یکی از دغدغه های اساسی کشور نیازمند انسجام سیاستی، ظرفیت سازی برای توسعه سازه های اقتصاد کشور، تحول ساختاری در نظام آموزشی متناسب با نیازهای بازار کار و رفع موانع سرمایه گذاری و تولید و ایجاد امنیت و ثبات در فضای کسب و کار از طریق سیاست های کلان می باشد

افزایش سطح فعالیتهای کارآفرینانه و توسعه کارآفرینی در یک جامعه به ایجاد محیطی پیش برنده برای افزایش تعداد کارآفرینان و راه اندازی و رشد شرکتهای نیاز دارد. برای ایجاد فرصتهای محیطی بیشتر، دولتها می توانند موانع موجود در سیستمهای نظارتی، اداری، قانونی و مالی که ممکن است به عنوان عوامل بازدارنده در ورود به کسب و کار عمل کنند را کاهش یا حذف کنند. محیط نامناسب کسب و کار مانع رشد کارآفرینی و فعالیت شرکتهای کوچک و متوسط است و در این خصوص شرکتهای کوچک بیش از شرکتهای بزرگ از محیط نامناسب کسب و کار آسیب می بینند

در این مطالعه، قانون کار و اثرات آن بر رشد اقتصاد، کارآفرینی و توسعه کسب و کار از سه جنبه مختلف شامل:

- بررسی نهادهای مرتبط با اشتغال به عنوان بخشی از محیط کسب و کار (بر اساس رویکرد بانک جهانی)
- پیشنهادات سازمان جهانی کار و بانک جهانی و صندوق توسعه پول
- تحقیقات، دیدگاه ها و پیشنهادات فعالان بازار و متخصصان و صاحب نظران داخلی

مورد بررسی قرار گرفته اند.

محیط کسب و کار محیطی پیوسته است و نهادها و متغیرهای مختلف اثر متقابلی بر هم دارند. جداسازی اثر قانون کار بر توسعه کارآفرینی و کسب و کار جدید به صورت منفرد و مستقل تقریباً غیر عملی و در بهترین حالت برگرفته از نظریه ها و نظرات شخصی است. منابع تحقیقاتی بر پایه اقتصاد های سالم که معمولاً در اکثر متغیرهای نهادی مختلف شرایط مناسبی دارند تهیه شده اند و در چنین شرایطی، تفکیک اثر یک متغیر مشخص، مساله ای دشوار و نیازمند محلی سازی تحقیقات پایه ای این حوزه است. در این گزارش سعی شده از طریق بررسی شرایط رقابت پذیری ایران در شاخص مقررات کار گزارش فضای کسب و کار<sup>۱</sup> بانک جهانی (World Bank, 2016) و نظرات محققان، کارگران، کارفرمایان و بخش دولتی، برخی از مشکلات قانون کار شناسایی شده و راهکارهایی بر اساس گزارش اشتغال<sup>۲</sup> بانک جهانی (World Bank, 2013) و گزارش سازمان جهانی کار (ILO, 2006) برای بهبود آن ارائه گردد.

<sup>1</sup> Doing Business

<sup>2</sup> Job Perspective

## فعالیت اقتصادی (کسب و کار)

هر فعالیت اقتصادی در جامعه از رابطه سه جانبه کارگر، کارفرما و دولت (حکومت) شکل می‌گیرد و در یک نظام کاری ایده‌آل هر سه طرف از فعالیت اقتصادی یک بنگاه اقتصادی منتفع می‌شوند. ساختار این روابط سه جانبه در فعالیت اقتصادی (به خصوص روابط کارگر و کارفرما و نحوه نظارت دولت) از طریق قانون کار (حقوق کار) تعریف می‌شود. قانون کار عبارت است از مجموع قواعد، مقررات، ضوابط حاکم بر روابط میان کارگر و کارفرما در کنار نظارت دولت که شامل مجموعه‌ای از اصول راهنما و اخلاقی شناسایی شده توسط نهاد حکومتی دارای قدرت قانونی است.

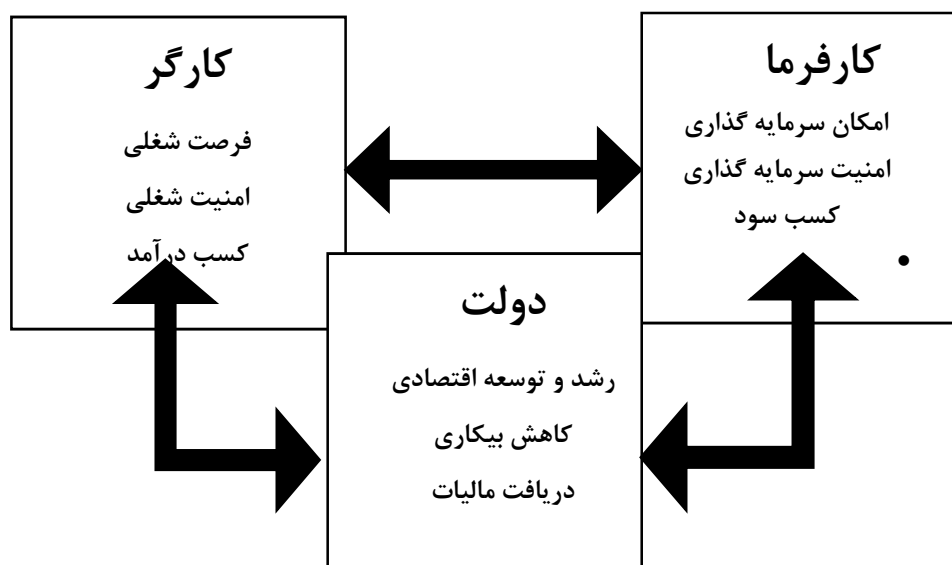
دامنه قانون کار میزان حقوق، امتیازات و قدرتی را که هر دو کارگر و کارفرما در یک زمینه سازمانی از آنها برخوردارند را تعیین می‌کند در حالی که دولت مسئول اجرای و پیاده‌سازی این قانون در صنایع است. بررسی قانون کار نیازمند شناسایی اهداف و هویت این قانون در جامعه است و برای هر اصلاحی لازم است نیازمندی‌ها و انتظارات از قانون مطالعه شود. پاسخ به این سوال جهت‌گیری قانون مدنظر را مشخص تر می‌کند.

هدفهای متعددی برای قانون کار تصور شده است:

- حمایت از کارآفرینی، توسعه کسب و کار و افزایش تولید
- حمایت از حقوق انسانی کارگران (و اقلیتها) و تضمین شرایط لازم برای رفاه و امنیت آنها
- توسعه و رشد اقتصادی، کاهش بیکاری، تشویق سرمایه‌گذاری، ارتقای بهره‌وری.
- ایجاد یا اصلاح فرهنگ کار در جامعه

یا ترکیبی از این موارد معمولاً به عنوان هدف این قانون ذکر می‌شود. این اهداف متعدد و پراکنده اند. در صورتی که قانونگذاران انتظارات متعددی از قانون کار داشته باشند تحقق آنها در یک مجموعه حقوقی، دشوار و حتی ناممکن است. نکته مهم دیگر منافع و انتظارات و مسوولیت‌های متفاوت یا متضاد سه طرف درگیر در این قانون است.

### منافع گروه‌های درگیر قانون کار



هدف مشترک نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران بایستی کشف راهکارهای لازم برای ایجاد محیط و زمینه های مناسب جهت شرایط ایده ال هر یک (اشتغال زایی و بهبود فضای کسب و کار و بهبود شرایط کاری) باشد.

هیچ یک از طرفین رابطه کار یا دولت با در نظر گرفتن صرف منافع خود، به تنهایی نمی توانند روابط کار موثری را تنظیم کنند. نکته اساسی که نقش مهمی در کارایی قانون کار دارد توجه به این نکته است که هر یک از این گروه ها اهدافی متفاوت و منافی متفاوت یا متضاد دارند. و ساختارها و نهادهای تصویب، اجرا و نظارت بر این قانون با تعامل سه جانبه نمایندگان این گروهها در جهت پیگیری اهداف خاص هر یک شکل گرفته، فعالیت کرده و در نهایت از طریق مذاکره و چانه زنی با تعدیل منافع هر گروه به نقطه ای مشترک که برای همه قابل قبول است دست یابند.

پذیرش این اصل سه جانبه گرایی باعث می شود در طراحی نهادهای مرتبط با کار نیز این سه جانبه گرایی در نظر گرفته شود. برای مثال، هیئت های رسیدگی به اختلاف کارگر و کارفرما ساختاری سه جانبه دارند. همچنین هر ساله مزد کارگران و کارفرمایان در شورای عالی کار تعیین می گردد. علاوه بر این با تحولاتی که در زمینه جهانی شدن، صنعت، تکنولوژی، اقتصاد و ساختار سازمان پدید می آید نهادها و حقوق و قوانین و روابط کار نیز ناچار به تغییر و طراحی مجدد است.

نظام کارگری و نظام کارفرمایی و دولت مکمل یکدیگر هستند. هر یک از فعال بودن یک بنگاه نفع برده و از آسیب دیدن آن ضرر می کنند. بهبود فضای کسب و کار شرایط هر یک را بهبود بخشیده و منافع هر کدام را تامین خواهد کرد. قانون کار مرکز تلاقی خواست های این سه موجودیت است و هر یک در پی رقابت برای کسب بیشترین امتیازات برای خود و انتقال مسولیت ها به دو موجودیت دیگر است. برقراری تعادل در شرایط و انتظارات و وظایف موجب هم افزایی گشته و در نهایت به نفع همه تمام خواهد شد. یکی از مشکلات اصلی قانون کار موجود عدم تعادل شرایط در اکثر بخش های آن به ضرر کارفرما و در برخی موارد به ضرر کارگر و در کلیت آن با سلب مسولیت از دولت در انجام وظایفش اجازه دخالت های گسترده و گاه بیجا داده است.

## مدلهای روابط کار و قوانین کار

بین قانون کار و جامعه چه نسبتی وجود دارد؟ در یک تحلیل ساده میتوان گفت که میان قانون کار و جامعه سه نوع رابطه قابل تصور است (گزارش مرکز پژوهش های مجلس ۱۳۸۳):

- قانون کار برآمده از جامعه است و محصول ساختارها و فرهنگ موجود است. در این صورت نتیجه گرفته می شود، تا زمانی که در ساختارهای اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی و سیاسی تحول و تغییری رخ ندهد، قانون کار نیز نمیتواند تغییر یابد. هرگونه ارزیابی و تجدید نظر یا اصلاح در قانون کار، منوط به پیش زمینه های عینی و اجتماعی است که باید تحقق یافته باشد.
- قانون می تواند هنجارگذاری کرده و بر روندها و ساختارهای اجتماعی تأثیر گذاشته و آنها را تغییر دهد. لذا اگر در پی اصلاح جامعه هستیم باید از قوانین شروع کنیم. ایجاد اصلاحات در قوانین می تواند اصلاحات مورد نظر ما را در جامعه و در ساختارهای اقتصادی و اجتماعی پدید آورد.
- قانون و جامعه رابطه تعاملی و دو سویه دارند. نوعی رابطه بازتابی میان این دو وجود دارد. قانون کار تصویری از جامعه ای است که به آن عینیت بخشیده است اما در عین حال تعیین کننده روابط موجود کار، است. بنابراین همزمانی تغییر در دو پدیده مهم است.

قانون کار قائم بر ملاحظات بازار آزاد نمی تواند در جامعه اقتدارگرایانه به لحاظ سیاسی و فرهنگی، توفیق یابد. از سوی دیگر قانون کار معطوف به اقتصاد دولتی در جامعه ای که هر روز عرصه های جدیدی بر خصوصی سازی می گشاید، غیرکارآمد و مناقشه انگیز است. دیدگاه سوم، نگاه جامعنگری به موضوع دارد و رابطه قانون کار و جامعه را یکسویه نمیپندارد. چنین تفکری در عمل پیچیدگیهای بسیاری خواهد داشت و به هوشمندی و درایت بالایی در سیاستهای کلان اجتماعی نیاز دارد. باور به هر کدام از این سه رویکرد، پروسه سیاست گذاری، برنامه ریزی و اجرا و نظارت در حیطه روابط کار را مشروط می سازد.

چالش سیاستگذاری بازار نیروی کار طراحی چارچوبی برای عقد قرارداد بین کارفرمایان و کارگران است که در آن واحد کارآمد و عادلانه باشد. بیشتر محققان موافقند که مقررات بیش از حد سفت و سخت بازار کار از عملکرد موثر آن جلوگیری می کند، ضرر و زیان وارد شده به اشتغال

و بهره‌وری فرصت پیدا کردن شغل مناسب برای کارگران را کاهش می‌دهد. از طرفی اکثر محققان هم قبول دارند که برخی مقررات لازم است تا استانداردهای اساسی رفتار عادلانه برای کارگران تدوین و حفاظت شود. مقررات با افزایش درجه قابلیت پیش بینی موجب کاهش هزینه‌های قرارداد بین کارفرمایان و کارگران می‌شوند. بحث بر سر طراحی سیاستگذاری بازار کار حول این مسئله است که چه میزان و چه نوع مقرراتی برای دستیابی موثر به این اهداف لازم است و چه حدی از مقررات "بیش از حد"<sup>3</sup> است.

دولتها، از اهرم قوانین و مقررات برای تنظیم روابط کار، اجرای نظامهای حمایتی و مداخلات ضروری در بازار کار بهره‌مند می‌شوند. اما حدود و میزان مداخلات قانونی در روابط کار، ملهم از مبانی نظری حاکم بر رابطه کارگر-کارفرما در هر سیستم اجتماعی تعیین می‌شود. به طوریکه با پذیرش یکی از دیدگاه‌های وحدت‌گرا (اشتراک منافع<sup>4</sup>)، کثرت‌گرا (اختلاف منافع<sup>5</sup>) و رادیکالی (تضاد منافع<sup>6</sup>) درخصوص روابط کار، طیفی از قوانین و مقررات کار منعطف - سخت شکل می‌گیرد (Kaufman, 2004).

با این رویکرد اگر نظریه وحدت‌گرا که بیانگر همسویی و اشتراک منافع کارگر و کارفرما است، مبنای تنظیم روابط کار قرار گیرد، قوانین و مقررات منعطف و عدم هرگونه مداخله عوامل بیرونی در بازار کار توجیه پذیر بوده و اگر نظریه رادیکالی که برگرفته از مکاتب مارکسیستی و کمونیستی است، به روابط کارگر-کارفرما تسری داده شود، لزوماً در جهت جلوگیری از استثمار کارگر توسط کارفرما، اعمال نوعی قوانین و مقررات سخت، همراه با مداخله گسترده دولت در بازار کار اجتناب ناپذیر خواهد بود. سطح ترازوی میان این دو حالت دیدگاه کثرت‌گرایی است که تقابلات از طریق چانه زنی حل شده و دولت نقش ایجاد تعادل و نظارت را دنبال می‌کند. هرچند در این راستا دیدگاههای نئولیبرالی بر کاهش مداخلات دولت و اتحادیه‌های کارگری در بازار کار تأکید نموده و ارتقای روابط کار را از طریق مقررات زدایی و بهبود مدیریت منابع انسانی و رفتار سازمانی توصیه می‌نمایند (Whalen, 2008).

- در نگرش وحدت‌گرایی، سازمان محل کار به مثابه یک کل یکپارچه و هماهنگ و با آرمان مشترک تلقی میشود که در آن مدیران و کارگران برای رسیدن به منافع مشترک، با یکدیگر همکاری می‌کنند. در این مدل همه کارکنان بدون نیاز به مداخله دولت و یا اتحادیه‌های صنفی به اهداف سازمانی خود وفادارند، به طوری که از آنها به عنوان یک خانواده<sup>7</sup> شاد<sup>8</sup> تعبیر می‌شود (Ackers and Wilinson, 2005).

- کثرت‌گرایی در سازمان به معنی وجود گروههای مختلف و کانونهای قدرت متفاوت است، که هر یک از آنها منافع خود را تعقیب می‌کنند. با این تلقی که بین کارگران و کارفرمایان اختلاف منافع وجود دارد، تقابل بین اتحادیه‌های کارگری و تشکل‌های کارفرمایی در چانه زنی‌ها، قابل توجیه می‌گردد. در این نگرش، مداخله دولت برای ایجاد تعادل در کشمکش‌های محیط کار و نظارت بر اموری همچون بهداشت، ایمنی و رعایت استانداردهای بین‌المللی کار مقتضی خواهد بود (Befort and Budd, 2009).

- دیدگاه تعارض‌گرایی با تأکید بر ماهیت سرمایه‌داری و تضاد عملی بین سرمایه و کار، تضاد منافع کارگران و کارفرمایان را در محیط کار اجتناب ناپذیر دانسته و به دلیل صیانت از حقوق کارگران در برابر قدرت و ثروت که در ذات سرمایه‌داری است، در دست گرفتن مدیریت اقتصادی توسط دولت و مداخله کامل آن در روابط کار را الزامی می‌داند (Budd and Bhav, 2008).

دیدگاه غالب سیاست‌های پیشنهادی سازمان جهانی کار، کثرت‌گرایی با تأکید بر حقوق انسانی و دیدگاه غالب سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نئولیبرالی هستند.

هر قانونی ناشی از دیدگاههای انسان‌شناسانه و جهان‌بینی موجود همان جامعه‌ای است که میخواهد در آن عمل کند. اگرچه در عصر حاضر هنجارگذاری در روابط کار از محدوده ارزش‌ها و مرزهای ملی یا ایدئولوژیک فراتر رفته و برخی از مقاله‌نامه‌ها و مصوبات بین‌المللی در جهت دادن به قوانین کار، مداخله دارند.

هدف از قانون‌گذاری بازار نیروی کار مانند هریک بازارهای دیگر مقابله با قصور بازار<sup>8</sup> است و دو رویکرد کلی برای آن وجود دارد:

<sup>3</sup> excessive

<sup>4</sup> Unitary Perspective

<sup>5</sup> Pluralist Perspective

<sup>6</sup> Radical Perspective

<sup>7</sup> One Happy Family

<sup>8</sup> market failure

• مدل مصلحت عمومی تنظیم مقررات<sup>9</sup> که بر اساس آن مقررات از طریق مقامات دولتی برای رفاه عمومی نهادینه می شود (Pigou 1938).

• در برابر مدل انتخاب عمومی تنظیم مقررات<sup>10</sup> که بنا بر آن مقررات از طرف مرجع تنظیم مقررات در جهت پی گیری منافع خود مرجع و فعالان بازار توسعه می یابد (Peltzman 1976).

بررسی های مختلف نشان می دهد که بر خلاف پیش بینی مدل مصلحت عمومی مقررات بیشتر نه تنها موجب بهبود کیفیت محصول، کاهش آلودگی، سلامتی بیشتر و رقابت سرزنده تر نشده است بلکه در کشورهایی با چنین رویکردی میزان بسیار بالاتری از فساد و اقتصاد غیر رسمی (زیرزمینی) مشاهده شده است. داده ها نشان می دهد که بر اساس پیش بینی درست مدل انتخاب عمومی، مرجع تنظیم مقررات بر اساس منافع خود (برای مثال کسب قدرت و حق داوری) و در جهت اهداف خود (نه رفاه عمومی) عمل می کند.

شواهد قابل توجهی وجود دارد که مقررات سفت و سخت نیروی کار ممکن است از جریان و عملکرد موثر بازار کار جلوگیری کند. به عنوان مثال تحقیقات نشان داده است که کشورهایی با مقررات شدیدتر بازار کار، نرخ مشارکت در بازار کار پایین تر و سطوح بیکاری بالاتری دارند (Botero, et. al., 2004). اصلاحات کارگری "طرفدار کارگر" بر اشتغال و بهره وری اثر منفی گذاشته و موجب افزایش فقر شده است (Besley and Burgess, 2004). افزایش مقررات کار دارای اثرات قابل توجه منفی بر اشتغال بوده است (Amin, 2008). تصویب قانون امنیت شغلی اشتغال را کاهش می دهد و نابرابری را افزایش می دهد (Heckman and Pagés, 2000). افزایش سخت گیری در اجرای مقررات کار اندازه و امکان گسترش شرکت را محدود کرده و اشتغال را کاهش می دهد (Almeida and Carneiro, 2008). قوانین حفاظت از اشتغال، تولید و اشتغال در بخش رسمی را کاهش می دهد و نفعی برای کارگران ندارد (Ahsan and Pagés, 2008). کاهش در هزینه های اخراج کاهش بیکاری را به دنبال داشته است (Kugler., 2004).

## محیط کسب و کار

محیط کسب و کار مجموعه ای از سیاستها، شرایط حقوقی، نهادی و مقرراتی است که بر فعالیتهای کسب و کار حاکم اند. ثبات اقتصاد کلان، کیفیت زیرساختهای کشور، کیفیت دستگاههای اجرایی، نظام وضع و پیاده سازی قوانین و مقررات، هزینه و امکان دسترسی به اطلاعات و آمار، فرهنگ و کار و عوامل دیگری از این دست، از عواملی هستند که عملکرد اقتصاد یک کشور را تحت تأثیر قرار می دهند، در حالی که کسب و کارها به صورت مستقل نمی توانند بر آن تأثیر بگذارند.

محیط کسب و کار نامناسب، هزینه های کسب و کارها (شامل هزینه های ورود، عملیاتی و خروج) را افزایش داده و باعث کاهش جذابیت و رقابت پذیری اقتصاد و بخش های مختلف آن و در نتیجه کاهش تمایل به کارآفرینی و سرمایه گذاری و عقب افتادگی بیشتر کسب و کارهای موجود در عرصه جهانی می شود.

داده های آزادی اقتصادی کشورها نشان می دهد که یک دولت کوچکتر، ساختار حقوقی بهتر، حمایت بیشتر از حقوق مالکیت فکری و همچنین کاهش مقررات اعتباری، کار و تجارت تمایل به کارآفرینی افزایش می یابد (Nyström 2008).

بررسی ادبیات رابطه بین کیفیت نهادی و رشد اقتصادی نشان می دهد که وجود نهادهای بهتر معمولاً با رشد بلند مدت بالاتر مرتبط بوده و از شاخص های مهم سلامت عمومی اقتصادند (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001). کشورهایی که نهادهای بهتر و توسعه یافته تری دارند (دسترسی آزاد به قدرت سیاسی، محدودیت بیشتر بر بخش اجرایی حکومت، و حقوق سیاسی بیشتر) گرایش پایینتری به مقررات مزاحم و سخت گیر دارند که یک نتیجه آن احتمال عملکرد بهتر در رشد اقتصادی است (Djankov et al. 2002).

بررسی ها نشان می دهد مقررات بیشتر، اثری منفی بر ایجاد کسب و کار جدید و گسترش اشتغال زایی دارد و این اثر برای کسب و کارهای کوچک شدیدتر است. از طرفی فعالان بازار با گسترش قوانین و مقررات احتمال به چالش کشیده شدنشان کاهش یافته و در بیشتر موارد از افزایش مقررات حمایت می کنند. مراجع قانون گذار و تنظیم مقررات تأثیر مهمی بر توسعه کسب و کار و در نتیجه رشد اقتصادی داشته و باید در تصمیم گیری هایشان برای تغییر مقررات بین منافع خود و منافع عمومی تعادل ایجاد کنند (Bailey, Thomas 2015).

<sup>9</sup> public interest model of regulation

<sup>10</sup> public choice model



یک سطح کلی بالاتر قوانین و مقررات در یک کشور می تواند شرکت های بزرگ فعال که منابع لازم برای تقبل هزینه های تبعیت از این قوانین را دارا هستند منتفع سازد در حالی که رقبای کوچک آنها در مواجهه با بار نظارتی افزایش یافته بی رمق می شوند. چنین شرکت هایی حتی ممکن است افزایش چنین قوانین و مقرراتی را عمدا پیگیری کنند تا از خود در برابر رقابت ورودیهای جدید محافظت کنند (Peltzman 1976).

در اقتصادهایی که امکان فعالیت غیر رسمی<sup>11</sup> (به موازات فعالیت رسمی) وجود دارد، با اعمال مقررات پرهزینه و دزدسزای فعالیت های اقتصادی، بنگاه ها تمایل بیشتری به فعالیت در بخش غیررسمی دارند. با توجه به محدودیت امکان سرمایه گذاری های گسترده و گسترش فعالیت های بنگاه ها در بخش غیررسمی، مقیاس این بنگاه ها معمولاً کوچک باقی می ماند و آنها به شرایط تولید انبوه و بازدهی نسبت به مقیاس نخواهند رسید و در نتیجه رشد اقتصادی اندکی را به وجود می آورند و مشاغل کمتری تولید می کنند. انجام اصلاحات در فضای کسب و کار و در نتیجه، رفع موانع موجود، می تواند ریسک ورود و فعالیت در فضای رسمی کسب و کار را کاهش دهد. انجام اقدامات تشویقی از طرف دولت و اتخاذ سیاست های اصلاحی به منظور تسهیل مقررات کسب و کار، موجب ایجاد فضای رشد و گسترش فعالیت بنگاه ها از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد رسمی، افزایش تعداد مشاغل رسمی در اقتصاد و گسترش چتر حمایت از نیروی کار در زمینه هایی چون مستمری بازنشستگی و بیمه درمان و مقررات ایمنی کار می شود.

اهمیت بهبود محیط کسب و کار و رابطه آن با توسعه اقتصادی از اوایل دهه ۸۰ میلادی و در پی مطالعات هرناندو دسوتو، اقتصاددان پرویی مورد توجه قرار گرفت. دسوتو دریافت که موانع سخت و دیوانسالاری اداری در کشورهای مختلف باعث تبدیل شدن بخش خصوصی به بخش زیرزمینی، غیررسمی و غیرمولد شده و توسعه اقتصادی در کشورها را با مشکل مواجه کرده است. در پی تحقیقات دسوتو، مؤسسات گوناگون بین المللی تحقیقات مستمر و نسبتاً دقیقی برای شناسایی موانع تولید و سرمایه گذاری انجام داده اند و «بهبود محیط کسب و کار» به عنوان یکی از راهبردهای توسعه اقتصادی، مورد توجه قرار گرفته است.

امروزه چندین مؤسسه بین المللی، محیط کسب و کار در کشورهای مختلف را بررسی نموده و کشورها را از نظر مؤلفه های مختلف محیط کسب و کار، رتبه بندی می کنند. از مشهورترین این مؤسسات میتوان به بانک جهانی، مجمع جهانی اقتصاد، بنیاد هریتیج و واحد اطلاعات اقتصادی مجله اکونومیست اشاره کرد. در این گزارش های سالیانه سعی بر این است که وضعیت کسب و کار در کشورهای مختلف بر اساس شاخص های کمی به تصویر درآید تا قابلیت مقایسه کشورها با یکدیگر فراهم شده و نقاط ضعیف و قوت کشورها نسبت به یکدیگر شناسایی شده و پیشنهادهایی به منظور بهبود شرایط رقابتی کشورها ارائه شود.

بانک جهانی در راستای جمع آوری داده های بیان کننده شرایط سیاسی و اقتصادی کشورها در سال ۲۰۰۱ پروژه انجام کسب و کار را راه اندازی کرد و به این ترتیب، ابزار استاندارد برای مقایسه تطبیقی تأثیر تصمیمات دولت بر فعالیتهای کسب و کار ایجاد کرد. در حال حاضر، برای ارزیابی فضای کسب و کار سازمانهای بین المللی مختلف به طراحی شاخصهای مختلفی پرداخته اند که این شاخصها بر تصمیم گیری سرمایه گذاران و فعالان اقتصادی بین المللی تأثیرگذار است. این طرح که توسط بازوی توسعه بخش خصوصی بانک جهانی راهبری می شود، تأثیر قوانین و مقررات کشورها را بر فعالیت بنگاههای کوچک و متوسط در طول دوره عمر آنها بررسی کرده و بر اساس شاخصهایی که تدوین می کند، کشورها را رتبه بندی مینماید. اولین گزارش بررسی فضای کسبوکار بانک جهانی، در سال ۲۰۰۳ و با در نظر گرفتن ۵ شاخص و ۱۳۳ کشور منتشر شده است. در حال حاضر، ۱۰ شاخص و ۱۸۹ کشور در این بررسی حضور دارند.

بهبود فضای کسب و کار کشور و ارتقاء رتبه جهانی کشور در این رتبه بندی می تواند به ارتقاء انگیزه سرمایه گذاران داخلی و خارجی کمک نموده و سبب توسعه اشتغال و افزایش درآمدها گردد.

<sup>11</sup> Informal sector

## مطالعات اثرات قوانین کار بر اقتصاد

در ابتدا خلاصه نتایج مطالعات بازار کار اروپا که ضمن بررسی دلایل بیکاری، عوامل مؤثر بر بازار را کار تجزیه و تحلیل می کنند بررسی شده اند. این مطالعات در نیمه دوم قرن بیستم و با توجه به نرخ بیکاری دو رقمی جامعه اروپا صورت گرفته است. نتایج بخشی از این مطالعات عبارتند از (نویخت ۱۳۹۰):

- کاهش بهره وری موجب افزایش نرخ بیکاری می شود.
- افزایش مالیاتها سبب افزایش بیکاری می شود
- افزایش قدرت اتحادیه های کارگری موجب بیکاری می شود
- پرداختهای هنگام اخراج موجب افزایش بیکاری است
- کارگران شاغل و چانه زنی آنها موجب افزایش بیکاری است
- هزینه های بالای اخراج موجب بیکاری است
- هزینه های غیر دستمزدی کارگران موجب افزایش بیکاری بوده است
- وجود قوانین و مقررات سخت و تعدد آنها موجب بیکاری بوده است
- عدم انعطاف بازار کار و سختی قوانین کار موجب بیکاری بوده است
- در رکود اقتصادی ناشی از بحرانهای مالی جوانان بیش از گروههای سنی میانسال با بیکاری مواجه می شوند.

داده های جدید و روش های دقیق تر در دو دهه گذشته موجی از مطالعات تجربی در مورد اثرات قوانین و مقررات کار را برانگیخته است. این مطالعات تاثیر قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد بر اشتغال، دستمزد، توزیع دستمزد، و به میزان کمتر، بهره وری را بررسی کرده اند. چند مورد هم اثرات گسترده تر در انسجام (چسبندگی) اجتماعی را مطالعه کرده اند. بر اساس این موج تحقیقات جدید، تاثیر کلی قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد کمتر از میزانی است که از شدت بحثها انتظار می رفت. بیشتر تحقیقات اثرات این قوانین بر سطح اشتغال را متمایل به ناچیز و یا کم نشان می دهند. در جدول زیر نتایج این تحقیقات خلاصه شده است (Word Bank, 2013):

## اثرات قوانین امنیت اشتغال

توضیحات	یافته ها	شاخص	بعد
شواهد برای هر دو کشور های صنعتی و در حال توسعه (عمدتا امریکای لاتین) نتایج تمایل به عدم پایداری دارند.	یا هیچ تاثیری یا تاثیر منفی (مثبت) کم بر اشتغال (بیکاری)	اشتغال و بیکاری کل	استانداردهای زندگی
اصلاحات جزئی برای بازار کار دو آهنگه (دارای بازار غیر رسمی) منجر به اشتغال متزلزل تر برای گروه های تحت تاثیر قرار گرفته	مردان سن اصلی تاثیر مطلوب جوانان، زنان، و با مهارت کم تاثیر نا مطلوب	اشتغال برای گروه های خاص	
	فاصله زمان طولانی تر در اشتغال، بیکاری، و نیروی از کار اخراج شده گردش کمتر بین انواع مختلف وضعیت کاری	پویایی اشتغال	
اجماع قوی نیست	افزایش تاثیر منفی شوک ها	تطبیق با شوک ها	
	پراکندگی دستمزد را کاهش می دهد	توزیع دستمزد	
شواهد بسیار کمی برای کشورهای در حال توسعه	بدون نتیجه گیری ثابت	رشد کار و بهره وری چند عاملی	بهره وری

آموزش	اثر مثبت	دوره اشتغال طولانی مدتتر و سرمایه گذاری بیشتر بر روی سرمایه انسانی
تغییرات فناوری	اثر منفی	تعداد کم مطالعات
تخصیص مجدد نیروی کار	اثر منفی به دلیل جریان کمتر نیروی کار	
عدالت	مسئولیت اجتماعی کارفرمایان را نشان می دهد	بستگی به اجرا و پوشش دارد مقررات "دو آهنگه" می تواند ناعادلانه به نظر آیند.
امنیت	مثبت به دلیل تصدی طولانی تر	بستگی به اجرا و پوشش دارد
برابری	برابری بیشتر دستمزدها اثر تساوی کننده کمی بر توزیع درآمد دارد	شواهد بیشتر برای کشورهای صنعتی است

### اثرات حداقل دستمزد

بعد	شاخص	یافته ها	توضیحات
استانداردهای زندگی	اشتغال کل	یا هیچ تاثیری یا تاثیر منفی کم بر اشتغال	شواهد برای هر دو کشور های صنعتی و در حال توسعه (عمدتا امریکای لاتین) برخی مطالعات تاثیر مثبتی بر اشتغال را نشان می دهند
	اشتغال برای گروه های خاص	اثر اشتغال منفی بر جوانان و کم مهارت ها	برخی مطالعات تاثیر مثبتی بر اشتغال را نشان می دهند
	دستمزد	اثر مثبت	بیشترین اثر در حدود حداقل دستمزد برخی مطالعات تاثیر مثبتی بر بخش غیر رسمی را نشان می دهند
بهره وری	توزیع دستمزد	نابرابری دستمزد را کاهش می دهد	
	فقر	فقر را کاهش می دهد	برخی مطالعات هیچ تاثیری را نشان نمی دهند
بهره وری	رشد کار و بهره وری همه عاملی	بدون نتیجه گیری ثابت	به ندرت تحلیل شده است
انسجام (چسبندگی) اجتماعی	عدالت	مسئولیت اجتماعی کارفرمایان را نشان می دهد	بستگی به اجرا و پوشش دارد

در مجموع اکثر مطالعات تاثیر کلی قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد را بر اشتغال و به خصوص اشتغال جوانان منفی می دانند ولی این تاثیرات غالباً ناچیز یا کم اند. البته مطالعات محدودی این تاثیر را صفر و به ندرت مثبت یافته اند.

قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد می توانند اشتغال را از جوانان، زنان و افراد کم تخصص به نفع مردان ۲۵ تا ۵۰ سال و دارای تحصیل بهتر انتقال دهد. اثرات این قوانین می تواند حتی در یک کشور برای بخش های مختلف اقتصاد و یا در دوره های مختلف متفاوت باشد. برای نمونه در کشور اندونزی، افزایش حداقل دستمزد در طول دهه ۹۰ میلادی بر اشتغال در شرکت های کوچک اثر منفی داشت اما در شرکت های بزرگ بی اثر بود. در کشورهای مختلف، قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد با کاهش نابرابری دستمزدها در ارتباط بوده اند.

قوانین امنیت اشتغال اثرات آشکاری بر پویایی بازار نیروی کار دارد و با کاهش جریان بازار کار موجب افزایش مدت زمان هر دوی اشتغال و بیکاری می شود. به این ترتیب، قوانین امنیت شغلی قوی، سرعت تخصیص مجدد نیروی کار را کاهش داده و دستاوردهای بهره وری ناشی از تخریب خلاق را محدود می سازند. مطالعات در مورد تاثیر کلی قوانین امنیت اشتغال بر بهره وری نتایج آمیخته ای داشته و برخی نشان دهنده

اثرات منفی و تعدادی اثر مثبت یا بدون اثر معنی داری بر بهره وری یافته اند. این تناقض یافته ممکن است ناشی از سایر تاثیرات قوانین امنیت شغلی مانند انگیزه برای سرمایه گذاری در آموزش که می تواند نرخ پایین تر تخصیص مجدد نیروی کار را تعدیل کند، باشند. برخی از کشورها تلاش کرده اند به منظور کاهش قوانین امنیت اشتغال با اجرای جزئی ("دوگانه") اصلاحات باعث افزایش دامنه برای اشتغال موقت گردند. با این حال، در صورت عدم همراهی با کاهش حفاظت از مشاغل ثابت به نظر می رسد در نتیجه این رویکرد گروه های آسیب پذیرتر در مشاغل متزلزل تر وارد شوند.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه با بخش های غیر رسمی، بخشی از اثرات عموماً کم قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد ممکن است ناشی از پوشش ضعیف و اجرای ضعیف باشد. در برزیل، اثرات اشتغال منتج از مقررات امنیت شغلی قوی در شهرداری هایی با اجرای قوی این مقررات، منفی بود. مکانیزم هایی برای شنیده شدن صدا و نمایندگی کارگران و توانایی دولت برای تهیه و نظارت موثر بر مقررات، اثربخشی اجرای آنها را تحت تاثیر قرار می دهد. بدیهی است، قوانین ضعیف همراه با اجرای ضعیف، ترکیبی مطلوب برای رسیدگی به نواقص بازار کار نیست. به نظر می رسد در بسیاری از کشورها قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد در محدوده ای تنظیم می شوند که اثرات آنها بر اشتغال و یا بهره وری معتدل باشد. در آن محدوده، و یا "تراز" اثرات افزایش و تضعیف بازده را می توان در کنار هم داشت، و بیشتر این تاثیرات امکان بازپختی دارند. اثرات توزیعی در میان کسانی که تحت پوشش این مقررات قرار می گیرند به همسان سازی و تعدیل شرایط آنها متمایل است اما ممکن است تفاوت ها بین دو دسته ای که تحت پوشش این مقرراتند و گروهی که نیستند را برجسته سازد. با اثرات بهره وری نسبتاً متوسط در این دامنه، کشورها می توانند انتخاب کنند که در چه نقطه ای می خواهند بر ترجیحات هنجاری خود برای توزیع مجدد تکیه کنند. رسیدن به مرزها و یا خارج شدن از این سطح تراز (افراط یا تفریط در سیاستگذاری) تاثیرات این قوانین را به سرعت منفی می کند.

مطالعات نشان داده اند که ایالت‌های کشور هند با قوانین امنیت اشتغال محدود کننده تر، سطح اشتغال و خروجی به طور قابل توجهی پایین تری دارند و شدیدترین تاثیر در مکان‌هایی است که سیستم حل اختلاف ناکارآمد و یا پر هزینه ای دارند. افزایش زیاد در حداقل دستمزد در کشور کلمبیا در اواخر دهه ۹۰ میلادی به کاهش اشتغال قابل توجهی منجر شد که با تقاضای ضعیف در بازار کار در آن دوره تشدید شد. در مرزهای این سطح تراز که با توجه به وضعیت کشورها متفاوت است، قانون کار می تواند موجب کاهش سرعت ایجاد شغل در شهرها، و یا در زنجیره های ارزش جهانی شود و می تواند کشورها را از دستیابی به مشاغلی که اثرات تراکمی و سرریز دانشی دارند محروم سازد. شرایط محدود بازار نیروی کار، کشورها را از امکان استفاده از انتقال دانش توسط نیروی کار به دلیل فعالیت داخلی شرکت‌های بین المللی در حال رقابت در بازار جهانی محروم می کند. صرف نظر کردن از بازده و نتایج یکپارچگی جهانی بازارها از نتایج افراط و تفریط قوانین کار خواهد بود.

این شواهد ضرورتاً بدان معنا نیست که حداقل کردن مقررات (تفریط) پاسخ است. اگر قوانین بیش از حد ضعیف بوده و یا اجرا نشوند مشکلات اطلاعات ضعیف، قدرت چانه زنی نابرابر، و یا مدیریت ریسک ناکافی بدون پاسخ باقی می ماند. چنین مشکلی ممکن است کمتر از مساله مقررات بیش از حد سفت و سخت بازار کار به چشم آید اما به همان اندازه واقعی است.

چالش اصلی این است که قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد به گونه ای تنظیم شوند که به نواقص بازار نیروی کار بدون سقوط کردن از سطح تراز رسیدگی کنند. مرزهای این سطح تراز در میان کشورها و حتی در یک کشور در طول زمان با تغییر شرایط متفاوت است. در برزیل، به عنوان مثال، حداقل دستمزد در دهه ۹۰ میلادی بر سطح اشتغال اثرات منفی داشت اما در طول دهه گذشته با وجود افزایش حداقل دستمزد نسبت به میانگین دستمزد تاثیر نداشت. این نکته بسیار مهم است که در طراحی و اجرای قوانین و مقررات و تعامل آنها با نهادهای دیگر تأمل کرده و سپس بر اثرات آنها از نزدیک نظارت داشت. اگر چه قوانین امنیت اشتغال و حداقل دستمزد ممکن است به نقص های بازار کار به طور موثر رسیدگی نکنند ولی در بسیاری از کشورها مشاغل مناسب توسعه به دلایل دیگری وجود ندارد.

## گزارش کسب و کار

فرض اصلی شاخص انجام کسب و کار آن است که فعالیتهای اقتصادی نیازمند قواعد و مقررات مشخص و مناسب است. این گزارش سالیانه در مورد وضعیت سلامت اقتصاد بر اساس بررسی مفصل ویژگیهای زیر بنایی و شرایط جا افتاده مانند نظام تنظیم مقررات، کارایی نظام اداری و ماهیت اداره کسب و کار (نه عوامل مشخص تر مانند رشد اقتصادی و یا پارامترهای مختلف اقتصاد کلان مانند بدهی عمومی) پایه گذاری شده است. نتایج یک اقتصاد در شاخص های انجام کسب و کار تا حدودی به یک اندازه گیری غلظت پروتئین و مواد معدنی مختلف

در خون انسان شبیه هستند. ممکن است برای ناظرین بی اهمیت به نظر آیند، اما پیامدهای بلندمدت گسترده ای برای سلامت، عملکرد و رشد یک اقتصاد دارند.

گزارش ۲۰۱۶ داده های ۱۸۹ اقتصاد را ارائه کرده و اطلاعات ۱۰ حوزه قوانین و مقررات کسب و کار را گردآوری کرده است که شامل شروع یک کسب و کار، رسیدگی به مجوز ساخت و ساز، دریافت برق، ثبت ملک، دریافت اعتبار، حمایت از سرمایه گذاران گروه های اقلیتی، پرداخت مالیات، تجارت برون مرزی، اجرای قراردادهای و رفع ورشکستگی می باشد تا یک رتبه بندی سهولت کلی انجام کسب و کار را توسعه دهد. در این گزارش داده های مقررات بازار کار هم جمع آوری شده اما پس از سال ۲۰۰۸ بخشی از رتبه بندی کلی نیست.

#### نتایج ایران در رتبه بندی سال ۲۰۱۶ در جدول زیر ارایه شده است:

۱۱۸	رتبه کلی بین ۱۸۹ کشور
۵۷/۴۴	فاصله کلی از کرانه (۰ تا ۱۰۰) امتیاز مطلق شاخص ها
۸۷	شروع یک کسب و کار (رتبه)
۸۵/۷۳	امتیاز فاصله حدی تا کرانه شروع یک کسب و کار (۰ تا ۱۰۰)
۸	مراحل (تعداد)
۱۵	زمان (روز)
۲/۷	هزینه (درصد درآمد سرانه)
۰/۰	حداقل سرمایه (درصد درآمد سرانه)
۶۹	رسیدگی به مجوز ساخت و ساز (رتبه)
۷۱/۳۸	امتیاز فاصله حدی تا کرانه رسیدگی به مجوز ساخت و ساز (۰ تا ۱۰۰)
۱۵	مراحل (تعداد)
۹۷	زمان (روز)
۲/۱	هزینه (درصد ارزش انبار)
۸/۵	شخص کنترل کیفیت ساخت و ساز (۰ تا ۱۵)
۸۸	دریافت برق (رتبه)
۶۹/۱۷	امتیاز فاصله حدی تا کرانه دریافت برق (۰ تا ۱۰۰)
۶	مراحل (تعداد)
۷۷	زمان (روز)
۸۲۳/۴	هزینه (درصد درآمد سرانه)
۵	شاخص قابلیت اطمینان تامین و شفافیت تعرفه ها (۰ تا ۸)
۹۱	ثبت ملک (رتبه)
۶۳/۵۰	امتیاز فاصله حدی تا کرانه ثبت ملک (۰ تا ۱۰۰)
۷	مراحل (تعداد)
۱۲	زمان (روز)
۶/۱	هزینه (درصد ارزش ملک)
۱۵	شاخص کیفیت اداره زمین (۰ تا ۳۰)
۹۷	دریافت اعتبار (رتبه)
۴۵	امتیاز فاصله حدی تا کرانه دریافت اعتبار (۰ تا ۱۰۰)
۲	شاخص توانایی حقوق قانونی (۰ تا ۱۲)
۷	شاخص عمق اطلاعات اعتباری (۰ تا ۸)
۴۶/۶	پوشش دولتی اعتبار (درصد از جمعیت بزرگسال)
۴۹/۱	پوشش ثبت اعتبار (درصد از جمعیت بزرگسال)
۱۵۰	حمایت از سرمایه گذاران گروه های اقلیتی (رتبه)

۴۰	امتیاز فاصله حدی تا کرانه حمایت از سرمایه گذاران گروه های اقلیتی (۰ تا ۱۰۰)
۴/۰	شاخص حد قوانین رفع اختلاف (۰ تا ۱۰)
۴/۰	شاخص حد اداره سهامدار (۰ تا ۱۰)
۴/۰	شاخص توانایی حفاظت از سرمایه گذاران گروه های اقلیتی (۰ تا ۱۰)
۱۲۳	پرداخت مالیات (رتبه)
۶۶/۷۸	امتیاز فاصله حدی تا کرانه پرداخت مالیات (۰ تا ۱۰۰)
۲۰	پرداختها (تعداد در طول سال)
۳۴۴	زمان (ساعتها در سال)
۴۴/۱	نرخ مالیات کلی (درصد سود)
۶۲	اجرای قراردادها (رتبه)
۶۱/۸۵	امتیاز فاصله حدی تا کرانه اجرای قراردادها (۰ تا ۱۰۰)
۵۰۵	زمان (روز)
۱۷/۰	هزینه (درصد ادعا)
۶/۵	شاخص کیفیت فرایندهای غذایی (۰ تا ۱۸)
۱۶۷	تجارت برون مرزی (رتبه)
۳۹/۳۸	امتیاز فاصله حدی تا کرانه تجارت برون مرزی (۰ تا ۱۰۰)
۱۵۹	زمان (صادرات) - پذیرش اسنادی (ساعت)
۱۰۷	زمان (صادرات) - پذیرش مرزی (ساعت)
۴۲	زمان (صادرات) - حمل و نقل داخلی (ساعت)
۱۴۳	هزینه (صادرات) - پذیرش اسنادی (دلار)
۵۶۵	هزینه (صادرات) - پذیرش مرزی (دلار)
۵۵۸	هزینه (صادرات) - حمل و نقل داخلی (دلار)
۲۸۴	زمان (واردات) - پذیرش اسنادی (ساعت)
۱۴۸	زمان (واردات) - پذیرش مرزی (ساعت)
۵۳	زمان (واردات) - حمل و نقل داخلی (ساعت)
۱۹۷	هزینه (واردات) - پذیرش اسنادی (دلار)
۶۶۰	هزینه (واردات) - پذیرش مرزی (دلار)
۶۰۰	هزینه (واردات) - حمل و نقل داخلی (دلار)
۱۴۰	رفع ورشکستگی (رتبه)
۳۱/۵۷	امتیاز فاصله حدی تا کرانه رفع ورشکستگی (۰ تا ۱۰۰)
۴/۵	زمان (سال)
۱۵	هزینه (درصد دارایی ها)
۱۸/۰	نرخ اعاده (سنت برای هر دلار = درصد)
۷	شاخص توانایی چارچوب ورشکستگی

آخرین گزارش انجام کسب و کار که قانون کار بخشی از رده بندی بوده است متعلق به سال ۲۰۰۸ است که با توجه به عدم تغییر قوانین کار ایران در این دوره در این قسمت بررسی می شود.

عوامل موثر در شاخص استخدام نیروی کار، میزان آزادی عمل کارگر و کارفرما در تنظیم قرارداد، میزان ساعت کار، کار در ایام تعطیل و کارشبان، نحوه استخدام و اخراج نیروی کار، هزینه های استخدام و اخراج نیروی کار برای کارفرما هستند. در سه سال آخری که مقررات نیروی کار بخشی از شاخص های ۱۰ گانه اصلی گزارش بوده اند نتایج ایران در شاخص استخدام نیروی کار به صورت زیر بوده است:

Doing Business ۲۰۰۸	Doing Business ۲۰۰۷	Doing Business ۲۰۰۶	
۱۴۱	۱۴۳	---	رتبه
۴۰	۴۰	۴۰	شاخص انعطاف ناپذیری استخدام
۲۳	۲۳	۲۳	هزینه های غیردستمزدی نیروی کار(درصد از حقوق)
۹۰	۹۰	۹۰	هزینه های اخراج (هفته دستمزد)
۵۰	۵۰	۵۰	شاخص سختی اخراج نیروی کار
۱۱	۱۱	۱۱	شاخص سختی استخدام
۶۰	۶۰	۶۰	شاخص انعطاف پذیری ساعات کار

این گزارش مقررات را در زمینه مجموعه ای از اصول بنیادی و حقوق کار از جمله از بین بردن تبعیض و سایر روش های غیرعادلانه در استخدام و کار، حق توافق جمعی<sup>۱۲</sup>، ریشه کن کردن کار اجباری و کار کودکان (بر اساس اصول سازمان جهانی کار) لازم دانسته و هر مقررات و اصول اضافه بر آن را چالشی برای حکومت ها برای برقراری تعادل منافع خود، کارگر و کارآفرین می داند. مطابق پیشنهاد این گزارش دانمارک که یکی از ۱۰ کشور با کمترین مقررات کار است بهترین نوع حفاظت را به کارگر اعطا می کند: مقررات کار انعطاف پذیری که به آنها فرصت کار در بخش رسمی اقتصاد و انتقال آسان از یک کار را به کار دیگری را می دهد. سوال اصلی که در گزارش درباره مقررات کار مطرح می شود به صورت زیر است:

### مقررات کار : کسب و کار یا کارگر

گرچه پاسخ مستقیمی به این سوال داده نمی شود ولی گزارش های انجام کسب و کار در رابطه کارگر و کارفرما کاملاً یک جانبه به طرف توسعه کارآفرینی (کارفرما) متمایل هستند و در گزارش های تا سال ۲۰۰۸ فقط شامل عواملی است که ایجاد و فعالیت کسب و کار را تسهیل می بخشد. پیشنهادات این گزارش برای حل تناقض انعطاف بازار یا نیروی کار و ثبات شغلی، حرکت کشورها به سمت آسانتر کردن اخراج کارگران و کاهش هزینه های اخراج است چرا که مقررات سخت اخراج در نهایت به ضرر کارکنان به خصوص زنان بوده و استخدام را کمتر می کند. پیشنهادهای گزارش ۲۰۰۸ شامل :

- اجازه ساعات و روزهای کاری انعطاف پذیر
- معرفی دستمزدها و استخدام به صورت کارآموزی
- کاهش هزینه های اخراج
- افزایش سن بازنشستگی و برابری آن برای زنان و مردان

بوده است که در نهایت با اعتراض و مداخله سازمانهای کارگری از جمله سازمان جهانی کار و همکاری آنان زیرشاخص های بخش استخدام نیروی کار در چندین مورد دچار تغییراتی شده که در نهایت به صورتی متعادل تر (برای کارگر و کارفرما) درآمد با این تفاوت که نتایج این شاخص دیگر تاثیری در رده بندی گزارش سهولت کسب و کار ندارند!

<sup>12</sup> collective bargaining

موارد مد نظر شاخص جدید با عنوان مقررات بازار کار می باشد که در جدول های زیر داده های ایران با ۱۰ کشور دیگر مقایسه

شده است.

هنگ کنگ	سنگاپور	آمریکا	دانمارک	آلمان	ایران	
خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	ممنوعیت قرارداد موقت برای انجام وظایف دائمی
نامحدود	نامحدود	نامحدود	نامحدود	۲۴	نامحدود	حداکثر طول قرارداد موقت (ماه)
۸۵۲/۱۴	۰	۱۴۹۸/۶۵	۰	۱۹۰۴	۳۲۰/۴۳	حداقل دستمزد برای یک کارگر تمام وقت (دلار در ماه)
۰/۱۹	۰	۰/۲۲	۰	۰/۳۲	۰/۴۵	نسبت حداقل دستمزد به ارزش هر کارگر اضافه شده
بله	خیر	بله	خیر	خیر	خیر	مشوق هایی برای استخدام کارگران زیر ۲۵ سال
۶	۶	۶	۶	۶	۶	حداکثر روزهای کار در هفته
۰	۰	۰	۰	۰	۳۵	مزایا برای کار در شب (درصد دستمزد ساعتی)
۰	۱۰۰	۰	۰	۰	۴۰	مزایا برای کار در روز استراحت هفتگی (درصد دستمزد ساعتی)
۰	۵۰	۵۰	۰	۰	۴۰	مزایا برای اضافه کار (درصد دستمزد ساعتی)
خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	محدودیت در کار شبانه
بله	بله	بله	بله	بله	بله	اجازه ساعات کار شبانه برابر با مردان برای زنان غیرباردار و غیر شیرده
خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	محدودیت برای کار در تعطیلات هفتگی
خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	محدودیت برای اضافه کاری
۱۰/۳	۱۰/۷	۰	۲۵	۲۴	۲۴	مرخصی با حقوق سالیانه (روز کاری)
۱	۶	-	۳	۶	۱	حداکثر طول دوره آزمایشی (ماه)
بله	بله	بله	بله	بله	بله	اجازه اخراج به دلیل عدم نیاز توسط قانون
خیر	خیر	خیر	خیر	بله	بله	لزوم اطلاع رسانی اخراج یک کارگر به شخص ثالث
خیر	خیر	خیر	خیر	بله	بله	لزوم تایید اخراج یک کارگر توسط شخص ثالث
خیر	خیر	خیر	خیر	بله	بله	لزوم اطلاع رسانی اخراج نه کارگر به شخص ثالث
خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	بله	لزوم تایید اخراج نه کارگر توسط شخص ثالث
خیر	خیر	خیر	خیر	بله	خیر	بازآموزی و یا تغییر شغلی
خیر	خیر	خیر	خیر	بله	خیر	قوانین اولویت برای کارگران اخراجی (به خاطر عدم نیاز)
خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	قوانین اولویت برای اشتغال مجدد
۴/۳	۳	۰	۰	۱۰	۰	زمان اطلاع رسانی اخراج برای اخراج به خاطر عدم نیاز(هفته کاری)
۱/۴	۰	۰	۰	۱۱/۶	۲۳/۱	پاداش انفصال برای اخراج به خاطر عدم نیاز (هفته از حقوق)
خیر	خیر	خیر	بله	خیر	خیر	دستمزد برابر برای کار برابر
بله	خیر	بله	خیر	خیر	خیر	وجود تبعیض جنسیتی در استخدام
بله	بله	بله	بله	بله	بله	مرخصی زایمان با حقوق یا بدون حقوق لازم الاجرا طبق قانون
۷۰	۱۰۵	۰	۱۲۸	۹۸	۲۷۰	حداقل میزان مرخصی زایمان (روز)
خیر	بله	-	خیر	بله	خیر	دریافت ۱۰۰ درصد دستمزد در مرخصی زایمان
خیر	بله	بله	بله	بله	خیر	پنج روز مرخصی به دلیل بیماری با حقوق کامل در سال
خیر	خیر	خیر	خیر	بله	خیر	آموزش ضمن کار
بله	خیر	بله	بله	بله	بله	حمایت (بیمه) بیکاری پس از یک سال کار
۰	-	۶	۱۲	۱۲	۶	حداقل مدت مشارکت برای حمایت بیکاری (ماه)
بله	بله	بله	بله	بله	بله	امکان ایجاد یا پیوستن به اتحادیه ها توسط کارگر
بله	بله	بله	بله	بله	بله	پشتیبانی اداری یا قضایی برای نقض حقوق کارکنان



نظام بازرسی کار	بله	بله	بله	بله	بله	بله
رتبه سهولت کسب و کار (رقابت پذیری)						
فاصله کلی با کرانه (بین ۰ تا ۱۰۰)						

	ایران	مالزی	پاکستان	آفریقای جنوبی	ترکیه	عربستان	
استخدام	ممنوعیت قرارداد موقت برای انجام وظایف دائمی	خیر	بله	بله	بله	خیر	
	حداکثر طول قرارداد موقت (ماه)	نامحدود	نامحدود	۹	نامحدود	نامحدود	
	حداقل دستمزد برای یک کارگر تمام وقت (دلار در ماه)	۳۲۰/۴۳	۲۸۰/۳۸	۱۱۶/۶۷	۳۰۸/۳۶	۵۷۱/۴۴	۰
	نسبت حداقل دستمزد به ارزش هر کارگر اضافه شده (کارایی)	۰/۴۵	۰/۲۲	۰/۶۲	۰/۳۵	۰/۴۲	۰
	مشوق هایی برای استخدام کارگران زیر ۲۵ سال	خیر	خیر	خیر	خیر	بله	خیر
ساعات کاری	حداکثر روزهای کار در هفته	۶	۶	۶	۶	۶	۶
	مزایا برای کار در شب (درصد دستمزد ساعتی)	۳۵	۰	۰	۰	۰	۰
	مزایا برای کار در روز استراحت هفتگی (درصد دستمزد ساعتی)	۴۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۵۰
	مزایا برای اضافه کار (درصد دستمزد ساعتی)	۴۰	۵۰	۱۰۰	۵۰	۵۰	۵۰
	محدودیت در کار شبانه	خیر	خیر	بله	بله	بله	خیر
	اجازه ساعات کار شبانه برابر با مردان برای زنان غیرباردار و غیر شیرده	بله	بله	بله	بله	خیر	خیر
	محدودیت برای کار در تعطیلات هفتگی	خیر	خیر	بله	خیر	خیر	بله
	محدودیت برای اضافه کاری	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر
	مرخصی با حقوق سالیانه (روز کاری)	۲۴	۱۳/۳	۱۴	۱۵	۱۸	۲۳/۳
	حداکثر طول دوره آزمایشی (ماه)	۱	-	۳	-	۲	۳
اخراج	اجازه اخراج به دلیل عدم نیاز توسط قانون	بله	بله	بله	بله	بله	بله
	لزوم اطلاع رسانی اخراج یک کارگر به شخص ثالث	بله	خیر	خیر	بله	خیر	خیر
	لزوم تایید اخراج یک کارگر توسط شخص ثالث	بله	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر
	لزوم اطلاع رسانی اخراج نه کارگر به شخص ثالث	بله	بله	خیر	بله	خیر	خیر
	لزوم تایید اخراج نه کارگر توسط شخص ثالث	بله	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر
	بازآموزی و یا تغییر شغلی	خیر	خیر	بله	بله	خیر	خیر
	قوانین اولویت برای کارگران اخراجی (به خاطر عدم نیاز)	خیر	خیر	بله	خیر	خیر	خیر
قوانین اولویت برای اشتغال مجدد	خیر	خیر	بله	خیر	بله	خیر	
هزینه های اخراج	زمان اطلاع رسانی اخراج برای اخراج به خاطر عدم نیاز (هفته کاری)	۰	۶/۷	۴/۳	۴	۶/۷	۴/۳
	پاداش انفصال برای اخراج به خاطر عدم نیاز (هفته از حقوق)	۲۳/۱	۲۲/۸	۲۲/۹	۵/۳	۲۳/۱	۱۵/۲
کیفیت شغل	دستمزد برابر برای کار برابر	خیر	خیر	خیر	بله	بله	خیر
	عدم تبعیض جنسیتی در استخدام	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر
	مرخصی زایمان با حقوق یا بدون حقوق لازم الاجرا طبق قانون	بله	بله	بله	بله	بله	بله
	حداقل میزان مرخصی زایمان (روز)	۲۷۰	۶۰	۸۴	۱۲۰	۱۱۲	۷۰
	دریافت ۱۰۰ درصد دستمزد در مرخصی زایمان	خیر	بله	بله	خیر	خیر	بله
	پنج روز مرخصی به دلیل بیماری با حقوق کامل در سال	خیر	بله	بله	بله	بله	بله
	آموزش ضمن کار	خیر	خیر	-	خیر	خیر	خیر
	حمایت (بیمه) بیکاری پس از یک سال کار	بله	خیر	خیر	بله	بله	بله
	حداقل مدت مشارکت برای حمایت بیکاری (ماه)	۶	-	-	۰	۶	۱۲

امکان ایجاد یا پیوستن به اتحادیه ها توسط کارگر	بله	بله	بله	بله	بله	بله
پشتیبانی اداری یا قضایی برای نقض حقوق کارکنان	بله	بله	بله	بله	بله	بله
نظام بازرسی کار	بله	بله	بله	خیر	بله	بله

## بررسی مشکلات قانون کار ایران

بر اساس نظرات و مطالعات داخلی : نکته قابل توجه در کل متن قانون تلاش قانون گذار برای حفظ شغل موجود برای کارگر شاغل است که در عمل منتج به افزایش فشار به کارفرما است. آثار منفی چنین تاکیدی گسترش قراردادهای سفید امضا و کاهش بهره وری و تضعیف مدیریت و کاهش سرمایه گذاری است.

- از مشکلات عمده قانون کار عدم شفافیت در بسیاری از موارد مهم قانون مانند قراردادهای موقت، شرایط اخراج، روندهای تصمیم گیری هیات ها و .... دیگر است. بخش پرسش های کارگران وزارت کار<sup>۱۳</sup> در جهت شفاف و ساده سازی مواد قانونی تلاش کرده است ولی شفافیت متن قانون بهتر از نیاز به تفسیر آن است.
- فصل دوم قانون کار با عنوان قرارداد کار که یکی از مناقشه انگیزترین فصول قانون است. این فصل قدرت کارفرما در مدیریت نیروی کار را به خصوص در زمینه اخراج به شدت سلب کرده و قدرت چانه زنی کارگر را به حدی بالا برده است که عملاً استخدام کارگر با قرارداد بلند مدت در بخش خصوصی غیر عقلانی به نظر می رسد. در زمینه فسخ قرارداد کار شرایط ناعادلانه ای بین کارگر و کارفرما به نفع کارگر برقرار است. در هیچ یک از مواد قانون، به جز ماده ۲۷، اجازه فسخ قرارداد کار به کارفرما داده نشده است. ولی در مقابل کارگر می تواند، حداکثر با اعلام استعفای خود پس از یک ماه، که در ۱۵ روز اول هم قابل برگشت است، قرارداد را فسخ کند. ماده ۲۷ هم که اجازه فسخ قرارداد کار را به کارفرما داده، مشروط به این است که کارفرما در مراجع صالحه (هیات های حل اختلاف) ثابت کند که کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزیده و یا آیین نامه هایی انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی نقض کرده است. البته این هم خود مشروط به کسب نظر مثبت شورای اسلامی کار است.
- مستثنی کردن یک نوع کسب و کار چه خانوادگی، چه زیر ۵ نفر، چه هر حالت دیگری از کل قانون کار به شدت به روابط کار ضربه وارد کرده و امکان به وجود آمدن شرایط غیر استاندارد را افزایش می دهد. روش مرسوم کشورهای توسعه یافته مستثنی کردن چنین کسب و کارهایی از بخش هایی از قانون و یا سیاستهای حمایتی دیگر است.
- قوانین مربوط به تغییر مالکیت یا تغییر محصول و ادامه کار پس از دوره سربازی و منع جابجایی کارگر امکان تغییرات، نوسازی، ساختار بندی مجدد و تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به پر بازده را از کارفرمایان و مدیران سلب می کند!
- امکان فعالیت اتحادیه های کارگری نماینده کارگران (نه دولت) که در زمینه اخراج فردی یا دسته جمعی، حقوق و دستمزد و شرایط کار، اجازه چانه زنی داشته باشند (شوراهای اسلامی کار جایگزین تشکلهای واقعی صنفی نیستند)
- بخشی از تکالیف قانون کار در بنگاه ها قابل اعمال نیست. از جمله می توان به اجرای تکالیف ساخت مسکن برای کارگران، تامین خدمات حمل و نقل، کمک به تعاونی ها، سوادآموزی، تاسیس مهد کودک و ساخت ورزشگاه اشاره کرد که حتی توسط بنگاه های بزرگ به دلیل هزینه بر بودن آنها، یا اجرا نشده و یا به صورتی رنگ باخته اجرا شده است. انتظارات غیر واقعی از کارفرما در مواردی که مشخصاً قابل اجرا نیست جامعیت قانون را خدش در می سازد.
- قانون کار در بعضی موارد به حوزه هایی وارد شده است که در نتیجه آن دست کارفرما در استفاده از ابزارهای مدیریتی برای تنظیم نیروی کار و اداره بنگاه بسته می شود. به عنوان مثال، قانون کار کارفرمایان را مکلف کرده است که نظام طبقه بندی مشاغل را در کارگاه خویش تنظیم کنند و مقررات آن را به تایید وزارت کار برسانند و چنانچه به تکلیف خود عمل نکنند وزارت کار راساً به انتخاب مشاور و انجام طبقه بندی خواهد پرداخت. در واقع قانون کار با تعیین این تکلیف برای کارفرما، از حدود تنظیم روابط کار

<sup>13</sup> <http://www.mcls.gov.ir/fa/kar/rahnamayemorajein/karegaran/porsesh>

خارج شده و به مقوله نظام استخدامی کارگاه نیز پرداخته است و بدین ترتیب یکی از ابزارهای مدیریتی برای تنظیم نیروی انسانی را از کارفرما سلب کرده است.

- قانون کار دست کارگران را در جابجایی آزاد گذاشته است و همین امر یک مشکل اساسی را برای صاحبان و مدیران واحدهای تولیدی و خدماتی ایجاد کرده است. بدین صورت که اگر کارفرمایی در راستای افزایش بهره‌وری کارکنان خود و همچنین افزایش کیفیت محصولات و خدمات تولیدی اقدام به آموزش نیروی کار بکند و هزینه‌ای صرف آن کند، آنگاه کارگر به محض پایان آموزش درخواست افزایش حقوق کند ولی کارفرما نپذیرد، کارگر با آزادی که قانون کار به وی داده است می‌تواند بدون توجه به هزینه‌ها و زمان صرف شده برای آموزش به سرعت جابجا و در واحد دیگری که دستمزد بیشتری می‌پردازد مشغول به کار شود. این موضوع طبیعتاً انگیزه کارفرمایان را برای آموزش نیروی کار کاهش خواهد داد و در نتیجه روی بهره‌وری اثر منفی خواهد گذاشت.
- با تکالیف و مسئولیت‌هایی که قانون کار برای کارفرما در برابر نیروی کار تعیین کرده است هزینه و ریسک به کارگیری نیروی کار در اقتصاد ایران بسیار زیاد است. لذا انگیزه کارآفرینان و سرمایه‌گذاران را در استفاده از فناوری‌های کاربردی و در نتیجه بکارگیری نیروی کار کاهش داده است.
- در ارزیابی با شاخص سختگیری (JSL) هزینه‌های مترتب بر اخراج کارگران که طبق قانون کار می‌بایست توسط کارفرمایان در موقع اخراج به کارگران پرداخت شود، نسبت به زمان استخدام آنها، تنزیل و محاسبه می‌شوند (نوبخت ۹۰). این شاخص نشانگر میزان هزینه‌هایی است که به موجب قانون و به انگیزه ایجاد امنیت شغلی کارگران به کارفرمایان تحمیل می‌شود. لذا بزرگی این شاخص گویای سختی قانون کار و ایجاد محدودیت برای کارفرمایان است. این شاخص شامل مولفه‌های محدودیت‌های روبه‌ای، دوره اخطار و حق سنوات پرداختی برای اخراج قانونی، مشکلات اخراج، سختگیری حمایتی در مقابله با اخراج است. محاسبات انجام شده نشان می‌دهد که این شاخص برای قانون فعلی کار (مصوب ۶۹) برابر ۴/۳۴ است. این رقم نسبت به شاخص برای قانون قبلی کار (مصوب ۳۷) که برابر با ۲/۳۷ بوده، نزدیک به دو برابر افزایش یافته است. این محاسبات با نتیجه مطالعات (متوسلی و قاسمی، ۱۳۸۴) نیز تأیید می‌شود. دلیل افزایش مذکور، ازدیاد مهلت فسخ قرارداد از ۷ روز در قانون قبلی به ۱۵ روز در قانون فعلی کار و همچنین افزایش میزان پرداخت حق سنوات در مورد اخراج موجه و غیرموجه در قانون فعلی نسبت به قانون قبلی و رویهم رفته افزایش هزینه‌های اخراج کارگر برای کارفرما در قانون فعلی کار است. افزایش مقدار عددی این شاخص سختگیری در قانون فعلی کار نسبت به قانون قبلی نشانگر کاهش انعطاف این قانون نسبت به گذشته به دلیل افزایش محدودیت‌های ایجاد شده برای کارفرمایان حتی در اخراج‌های موجه است. مقایسه این شاخص با دیگر کشورها نشان دهنده سخت‌گیری بیش از حد قانون کار ایران است (نوبخت ۹۰).
- همچنین شاخص سختگیری (EPL) که نخستین بار از سوی توسعه همکاری اروپا (OECD, 1999) مطرح شده است. هزینه‌های اخراج را با استفاده از ۲۲ مؤلفه برای حالت قراردادهای دائمی، قراردادهای موقت، اخراج‌های دسته‌جمعی و یک حالت کلی نشان می‌دهد. در این روش برای محاسبه شاخص در هر حالت از میانگین وزنی شاخص‌های سطح قبلی و برای محاسبه شاخص کلی از میانگین غیروزنی سه شاخص قبلی استفاده می‌شود. بزرگی این شاخص سختگیری استاندارد حداکثر برابر ۶ خواهد بود (نوبخت ۹۰) این شاخص شامل مولفه‌های رویه قانونی اخراج، مهلت قانونی فسخ قرارداد برای کارگران با ۹ ماه سابقه کار، ۴ سال سابقه کار، ۲۰ سال سابقه کار، پرداخت حق سنوات به کارگران با ۹ ماه سابقه کار، ۴ سال سابقه کار، ۲۰ سال سابقه کار، نحوه تعریف اخراج موجه و غیرموجه، طول مدت دوره آزمایشی، میزان پرداخت حق سنوات برای کارگران با ۲۰ سال سابقه کار که به صورت غیرموجه اخراج می‌شوند، دامنه اختیار دادگاه در بازگرداندن کارگری که به طور غیرموجه اخراج شده است، می‌باشد. قانون فعلی کار نسبت به قانون قبلی کار از نظر مؤلفه‌های مختلف این شاخص به مراتب سختگیرانه‌تر بوده و محدودیت‌های بیشتری را برای کارفرما ایجاد می‌نماید. مقایسه رتبه شاخص سختگیری ایران با ۲۰ کشور صنعتی و جایگاه بیستم ایران در مقایسه با بیست و یکم کشور مورد مطالعه، حاکی است که قانون فعلی کار ایران از منظر این شاخص از کشورهای دیگر (به جز کشور پرتغال قبل از اصلاح قانون کار) به مراتب غیرمنعطف‌تر و سختگیرانه‌تر است (نوبخت، ۱۳۹۰).

- از لحاظ تناسب داشتن آن با ماهیت موضوع، این قانون نه تنها موجب پایداری و تحکیم اشتغال و امنیت شغلی کارگران نمیگردد، بلکه از طریق هزینههای آشکار و پنهان زیادی که ایجاد مینماید سبب میشود که کارفرمایان در اولین فرصت ممکن خود را از دست نیروی کار موجود رها نموده و سرمایه‌گزارانی نیز که متمایل به سرمایه‌گذاری جدید هستند، حتی الامکان به سمت سرمایه‌گذاری‌هایی متمایل شوند که به حداقل نیروی کار نیاز داشته باشد (مدرسی عالم، ۱۳۹۰).
- از سوی دیگر به علت تحت پوشش بودن انواع مختلف بنگاههای اقتصادی از نظر نوع فعالیت، اندازه و نوع استفاده از تکنولوژی و دخالت در جزئی‌ترین امور مستقیم و غیرمستقیم، این قانون دارای ابهامات و تناقضات متعددی است. لذا فاقد شفافیت و صراحت لازم بوده و در نتیجه کارایی لازم را در روابط کار ندارد (مدرسی عالم، ۱۳۹۰).
- در ارتباط با رعایت حقوق طرفین چنانچه ملاحظه می‌گردد: برخلاف مقاله نامه‌های ۸۷ و ۹۸ سازمان بین‌المللی کار، نهادهای کارگری و کارفرمایی فاقد تشکلهای صنفی با ویژگی مورد نظر آن سازمان می‌باشند. از مقایسه حقوق کارگر و کارفرما در قبال یکدیگر بنظر میرسد که تعادل منطقی بین حقوق طرفین وجود ندارد و نگرش قانون در این خصوص به زیان کارفرمایان می‌باشد (مدرسی عالم، ۱۳۹۰).
- در این قانون هیچ توجهی به رابطه دستمزد که همان قیمت نیروی کار است و بهره‌وری به عنوان عامل مؤثر بر تقاضای نیروی کار نشده است و تنها عاملی که در خصوص افزایش دستمزدها لحاظ شده مرتبط با نرخ تورم در اقتصاد است و طبق ماده ۴۱ قانون کار و ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور ارتقاء قدرت خرید کارکنان تابع قانون کار و یا قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است که حقوق و دستمزد شاغلین، سالانه متناسب با نرخ تورم افزایش یابد (مدرسی عالم، ۱۳۹۰).
- به نظر میرسد که در تدوین قانون کار، اهداف سیاسی، اجتماعی و حتی نظامی، با اهداف اقتصادی کارگاه در هم آمیخته و در واقع بخشی از وظایف دولت و سایر نهادها (نظیر تأمین اجتماعی، تعاونیهای مسکن و مصرف، سوادآموزی و آموزش فنون نظامی و...) به عهده کارفرمایان گذاشته شد. این درحالی است که قریب ۱۰۳ ماده از جمع ۲۰۳ ماده قانون کار شامل تعهدات و مسئولیتهای کارفرمایان می‌باشد (مدرسی عالم، ۱۳۹۰).

**بر اساس مقایسه و تطبیق (قوانین سایر کشورها و شاخص‌های انجام کسب و کار):** در گزارش اجازه اخراج به دلیل عدم نیاز توسط قانون هم از موارد مجاز اخراج نیست که به اشتباه مجاز ذکر شده است البته در چنین مواردی اخراج به هیات ارجاع می‌یابد که نتیجه نامشخص خواهد بود. زمان اطلاع‌رسانی اخراج برای اخراج به خاطر عدم نیاز هم صفر هفته کاری ذکر شده است که اشتباه است. (به نظر می‌رسد مراجع همکاری با بانک جهانی به جای اصلاح قوانین مسیر ساده تری را انتخاب کرده و به تهیه‌کنندگان این گزارش اطلاعات غیر واقعی داده اند)

- نسبت حداقل دستمزد به ارزش هر کارگر اضافه شده برای ایران بالاتر از اکثر کشورهاست که نشان دهنده بازده پایین نیروی کار ایران است.
- ایران از معدود کشورهایی است که برای کار در شب مزایا قایل شده است.
- مرخصی با حقوق سالیانه ایران با توجه به تعدد تعطیلات رسمی بالاتر از اکثر کشورهاست.
- اخراج کارگر در ایران بسیار سخت است و از این لحاظ در رتبه پایینی قرار می‌گیرد.
- هزینه‌های اخراج مجاز هم در ایران بسیار بالاست.
- ایران از معدود کشورهایی است که کارفرما برای اخراج نیاز به تایید مرجع شخص ثالث دارد.
- حداقل میزان مرخصی زایمان ۲۷۰ روز از بالاترین میزان مرخصی‌های سطح جهان است.
- از مواردی که می‌تواند بر تصمیم کارآفرینان (به خصوص کارآفرینان بین‌المللی) در به کارگیری نیروی جدید تاثیرگذار باشد تعداد زیادتر موارد پرداختی الزامی مصوب در قانون کار است که با وجودی که درصد پایینی از مبلغ پرداختی نهایی به کارگران را دربر می‌گیرد ولی به دلیل تغییر سالیانه آنها با تصویب دولتی شرایط ناپایداری برای تصمیم‌گیر ایجاد می‌کند که کمتر به آنها توجه شده است برای نمونه پرداخت‌های اجباری در کشورهای عضو اتحادیه اروپا معمولاً شامل دستمزد و بیمه است و هر گونه پرداخت دیگری یا اختیاری و یا جزء مزایای شغلی به حساب می‌آیند. پرداخت برای مسکن و خوار و بار و همسر و هریک از فرزندان در اکثر کشورها

غیر از کشورهای حاشیه خلیج فارس و چند کشور محدود) بخشی از مزایای شغلی است که برای نمونه در ژاپن تنها به ۱۷ درصد کارگران پرداخت می شود. راهکار متعادل تر از دید سیاستگذاری در نظر گرفتن این موارد در حداقل دستمزد مصوب است.

- از دیگر نکات پیشنهادی بانک جهانی و اتحادیه اروپا نزدیک کردن و یا همسان سازی شرایط استخدامی و پرداختی و به خصوص مزایا برای نیروی کار بخش خصوصی و دولتی است. رویکرد مرسوم آمریکا و ژاپن برای کارگران دولتی شرایط مشابه با کارگران بخش خصوصی و برای کارمندان دولتی حقوق و مزایای معمولاً پایین تر است که در جهت افزایش انگیزه برای فعالیت در بخش های خصوصی انجام شده اند.

- بر اساس مقایسه داده ها میانگین تفاوت پرداختی برای چندین گروه شغلی در پست سازمانی مشابه بر اساس سابقه کار (۱ تا ۷ سال و بالای ۱۵ سال) ۷۰ درصد تا ۱۲۰ درصد است البته این تفاوت با در نظر گرفتن پرداختی سنوات بالاتر برای نیروی کار با سابقه تر به ۸۰ تا ۱۳۵ درصد می رسد. تفاوت ساختار پرداختی ایران با کشورهای توسعه یافته نظام پرداختی سابقه محور بدون توجه به میزان تخصص و بهره وری نیروی کار است. این میزان تفاوت برای آلمان و ایتالیا و سوئد زیر ۲۵ درصد و برای ژاپن، فرانسه و آمریکا زیر ۶۰ درصد است. در اتحادیه اروپا و ژاپن برای کاهش این تفاوت نظام های درجه بندی بر اساس تخصص و کارایی و اشتیاق طراحی شده است تا این مساله کم رنگ تر شود.

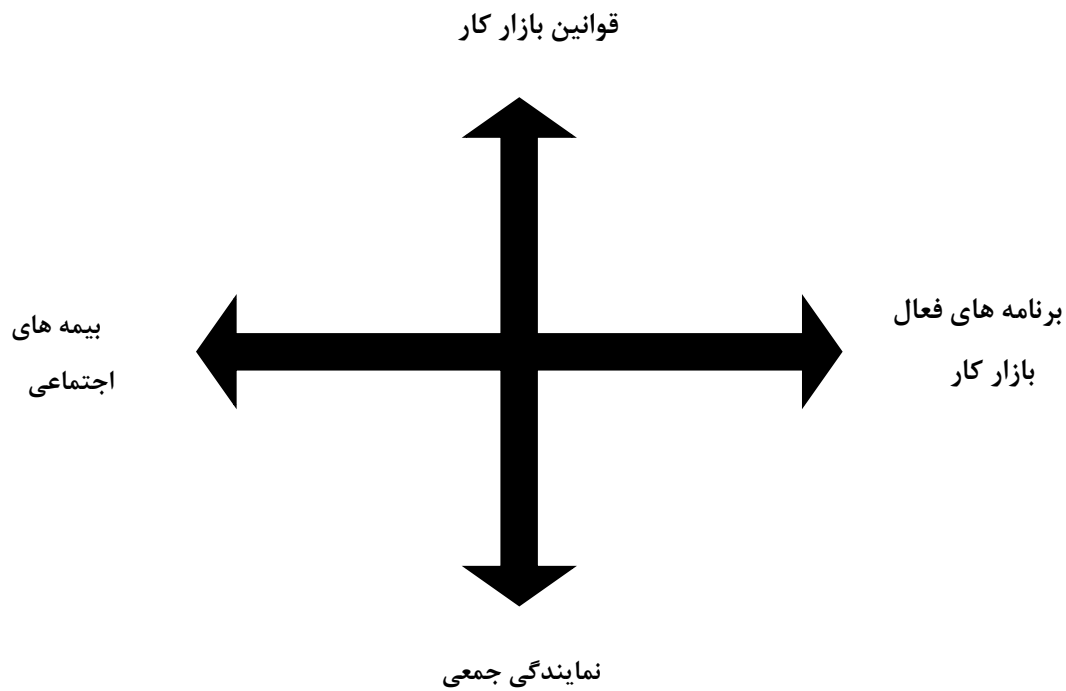
### پیشنهادات نهایی برای نهادها و سیاست های کار (بر اساس پیشنهادات بانک جهانی)

در یک اقتصاد سالم بیشتر مشاغل توسط بخش خصوصی ایجاد می شود. در حالی که مشاغل دولتی و برنامه های اشتغال هدفمند در شرایط خاص توجیه پذیرند. در حوزه اشتغال، نقش اصلی دولت است ارائه اشتغال مستقیم نیست. بلکه مهیا کردن شرایط برای ایجاد شغل توسط بخش خصوصی و به ویژه حذف موانع برای ایجاد بیشتر مشاغل با بالاترین بازده مد نظر دولت برای توسعه کشور است. در صورت رودرو شدن با چالشهای اشتغال، سیاست گذاران تمایل دارند در نگاه اول به سیاست کار به صورت راه حل و یا مشکل اشتغال نگاه کنند. در برخورد با اشتغال توجه سیاست گذاران به نقش و تاثیر سیاست ها و نهادهایی مانند مقررات بازار کار، چانه زنی جمعی، برنامه های فعال بازار کار و بیمه های اجتماعی بسیار حیاتی است. اما محدودیت های اصلی اشتغال زایی اغلب خارج از بازار کار قرار دارند، و رویکرد روشنی برای حمایت از پاسخ سیاستی مناسب مورد نیاز است

سیاستها و نهادهای کار (مقررات، نمایندگی جمعی، برنامه فعال بازار کار و بیمه بیکاری) می توانند برای مقابله با نقص های بازار کار به صورت جمعی استفاده شوند. سیاست های دیگر، مانند حقوق بازنشستگی و سایر اشکال بیمه های اجتماعی، به نواقص در جاهای دیگر اقتصاد رسیدگی می کنند اما می تواند پیامدهای مهمی برای عملکرد بازار کار داشته باشند.

سیاست ها و نهادهای کار در کشورهای مختلف با سطح توسعه متفاوت به روش های متفاوتی پیکربندی شده اند. به طور کلی در کشورهای صنعتی سیاست ها و نهادهای کار توسعه یافته ترند. این موضوع به ویژه برای نهادهای ارائه ابزاری برای صدای جمعی، مانند چانه زنی بین کارفرمایان و کارمندان و بیمه های اجتماعی مشخص تر است. اما ماهیت سیاست و نهادهای کار در هر کشور فقط تحت تاثیر سطح توسعه نیست و باید در چارچوب سنت های حقوقی، ساختار سیاسی و هنجارها و ارزش اجتماعی کشور دیده شود. تاثیر سیاست کار اغلب موضوع بحثهای گرمی می شود. در دهه گذشته، داده ها و روش های بهبود یافته مقدار زیادی اطلاعات جدید نه تنها در کشورهای صنعتی بلکه به طور فزاینده در کشورهای در حال توسعه نیز ایجاد کرده است. تجزیه و تحلیل این داده ها به بینش های تازه منجر شده است. قوانین و نهادهای کار به تنهایی بر میزان اشتغال در بیشتر موارد بررسی شده تاثیر نسبتاً کمی را نشان می دهد. البته مداخلات بیش از حد یا ناکافی دولت مطمئناً می تواند اثرات مخربی بر بهره وری داشته باشد. اما در بین این نهایت، نقطه "ترازی" وجود دارد که در آن می توان اثرات افزایش و تضعیف بازده را می در کنار هم پیدا کرد. به طور کلی، در بسیاری از کشورها سیاست ها و نهادهای کار نه مانع اصلی و نه گلوله جادویی برای ایجاد مشاغل خوبی برای توسعه اند.

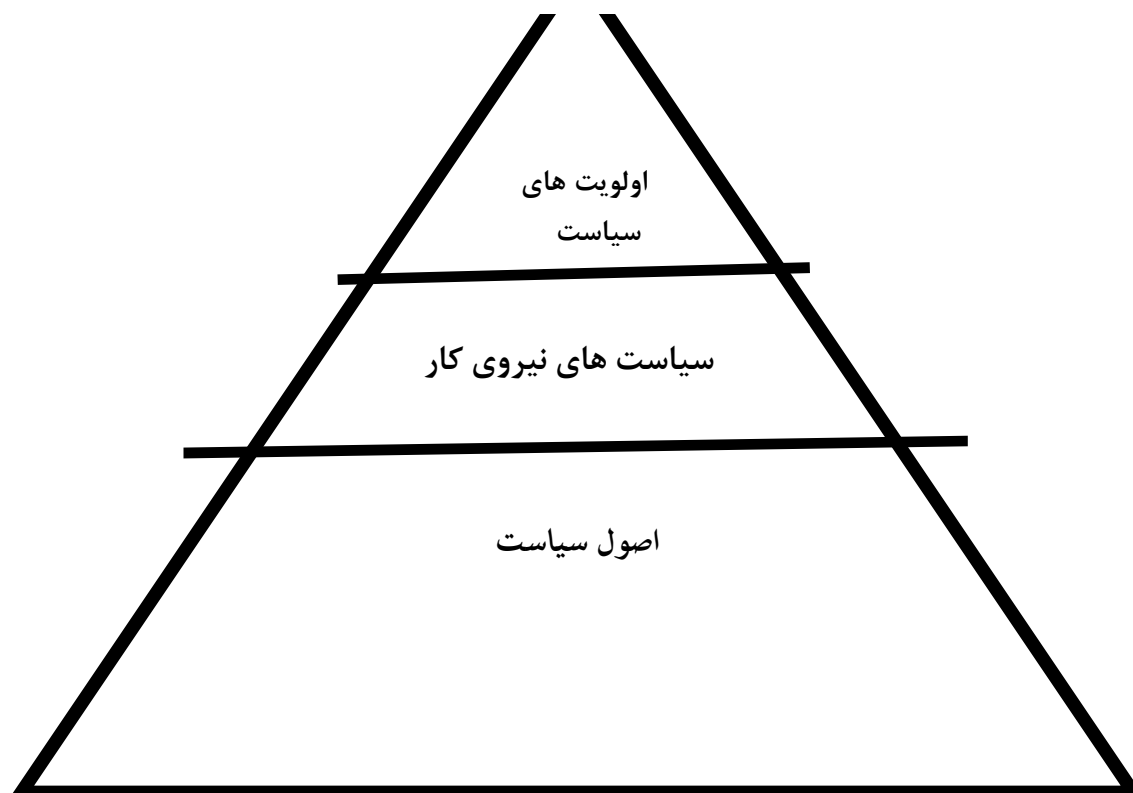
پیشنهاد بانک جهانی توجه همزمان به چهار عامل ذکر شده در نمودار زیر برای سیاست گذاری بازار کار و اشتغال زایی است:



هر سیاست گذاری اشتغال باید همه موارد زیر را به صورت یک مجموعه در نظر گیرد و بر اساس شرایط کشور ارتباط متقابل آنها را طراحی کند. دو بخش اول در خود قانون کار و دو مورد بعدی به عنوان مکمل های آن به صورت یکپارچه طراحی شوند که همه این مورد در برنامه کلی اشتغال زایی تعریف می شوند.

- قوانین بازار کار:
  - حداقل دستمزد
  - حفاظت اشتغال
- نمایندگی جمعی:
  - اشکال مختلف حق اظهار نظر
  - نظام های چانه زنی میان کارگر و کارفرما (اتحادیه ها)
- برنامه های فعال بازار نیروی کار
  - برنامه های کاربایی
  - برنامه های حمایتی و تشویقی و یارانه های دستمزدی (برای کسب و کارها و کارآفرینان)
  - آموزش های شغلی و کارآموزی
  - برنامه های اشتغال دولتی
- بیمه های اجتماعی

این مجموعه نهادهای پیشنهادی کار جزیی از برنامه اشتغال زایی پیشنهادی بانک جهانی است که ساختار آن در زیر آمده است:



- اصول برای رشد لازم بوده و پیش شرطی برای اشتغال زایی پرتوان بخش خصوصی اند. ثبات اقتصاد کلان، یک محیط کسب و کار پشتیبان، سرمایه انسانی و حاکمیت قانون، از جمله تحقق تدریجی حقوق<sup>۱۴</sup>، اصول کلیدی سیاست های اشتغال هستند.
- سیاست های کار باید برای رشد کافی باشند تا به مشاغل تبدیل شوند. سیاست باید به دنبال جلوگیری از مداخلات مخدوش باشند که تخصیص مجدد نیروی کار را سرکوب کرده و به تضعیف ایجاد شغل در سازمان های ساختار وظیفه ای و زنجیره های ارزش جهانی می انجامد. علاوه بر این سیاست ها باید شنیده شدن صدا و حمایت اجتماعی به ویژه برای گروه های آسیب پذیر را تضمین کند.
- اولویت های سیاستگذاری باید در جهت حمایت از مشاغل مناسب<sup>۱۵</sup> برای توسعه باشد. در حالت ایده آل، هدف سیاست باید از بین بردن نواقص بازار و شکست های نهادی مانع بخش خصوصی در ایجاد بیشتر چنین مشاغلی باشد. اگر محدودیت ها به راحتی قابل تفکیک نیستند و یا از بین بردنشان مشکل است، ممکن است سیاست های جبرانی یا تعدیلی در نظر گرفته شود.

<sup>14</sup> progressive realization of rights

<sup>15</sup> good jobs

## نتیجه گیری و پیشنهادات:

بررسی قانون کار نشان می دهد که کارفرما مسولیت سنگینی در برابر نیروی کار دارد و اجرای آن در عمل موجب افزایش هزینه های مبادله، ناپایداری مشاغل موجود، بی علاقگی سرمایه گذاران به امر سرمایه گذاری در فعالیتهای اقتصادی کاربر و اشتغالزا و کاهش قابل توجه تقاضای کار در کشور شده است. قانون کار باید نقشی تسهیل کننده و بستر ساز را ایفا نماید و در چارچوب منطق اقتصادی و رعایت اصول قانون اساسی و مقابله نامه های بین المللی آن را مورد بازنگری قرار دهد. علاوه بر آن، با زمینه سازی در خصوص شکل گیری، ایجاد و تقویت و نحوه تعامل تشکلهای کارگری و کارفرمایی نقش طرفین را در روابط کار نهادینه سازد. این در حالی است که بنظر می رسد در مسیر اصلاح قانون حتی الامکان از حجم آن بخش از قوانین و مقررات کار که به جزئیات امور پرداخته، کاسته و در واقع در قانون کار ما فقط به اصول کلی و رعایت مواردی که به لحاظ قانون اساسی و مقابله نامه های بین المللی رعایت آنها الزامی است توجه گردد و جزئیات امور مربوط متناسب با هر صنف از طریق تشکلهای قانونی و صنفی کارگری و کارفرمایی و با نظارت دولت تدوین و تنظیم گردد. نیروی کار ابزار کار و تولید نیست بلکه به عنوان مکملی در کنار سرمایه گذاران و تولید است و لحاظ کردن چنین نگاهی در اصلاح قانون کار بسیار حائز اهمیت است. همواره بین روابط کارگر و کارفرما مشکلاتی وجود داشته است، وجود این قبیل مشکلات باعث به وجود آمدن ناامنی شغلی است. قانون کار باید به بحث سه جانبه گرایی توجه کند و همچنین در جهت افزایش تولید و بهره وری در واحدهای تولیدی باشد که با لحاظ نمودن افزایش واقعی دستمزدها و همتراز بودن آن با تورم واقعی در قانون می توان به توانمند ساختن بخشهای مختلف اقتصادی کشور کمک نمود. علاوه بر این آموزش، حفاظت، ایمنی و نشان دادن جایگاه واقعی تشکلات از مهمترین مواردی است که باید در تهیه پیشنویس اصلاح قانون کار رعایت شود (مدرسی عالم، ۱۳۹۰)

مهمترین مشکل قانون کار کشور بر اساس بررسی های انجام شده قوانین نسبتا دشوار اخراج نیروی کار، دخالت غیر معمول در نظام مدیریتی کسب و کار و عدم وضوح قوانین و باز بودن جا برای تفسیر و نبود مکانیزمی مستقل برای نمایندگی نیروی کار است. مطالعات نشان داده است که افزایش میزان حداقل دستمزد تاثیر چندانی بر اشتغال ندارد و می تواند به عنوان جایگزین و مشوقی برای رضایت کارگران از کاهش قوانین حمایتی مانند قوانین دست و پاگیر اخراج و جابجایی عمل کند. از طرفی کاهش موارد الزامی پرداختی و تجمیع آنها در حقوق حداقل پایه با وجود نداشتن تاثیر در میزان پرداختی به افزایش شفافیت و کاهش دخالت دولت و افزایش اطمینان کسب کارها (به خصوص کسب و کارهای بین المللی) کمک می کند. مورد دیگر که فراتر از قوانین کار، بخشی از سیاست کلی اشتغال کشور را دربر می گیرد، مشابه سازی شرایط نیروی کار بخش دولتی با نیروی کار بخش خصوصی است. پیش بینی نظام تخصص محور به جای نظام سابقه و یا ترکیبی از هر دو محور تاثیر قابل توجهی در کارایی و اشتیاق نیروی کار خواهد داشت. سیاست های حمایتی به صورت یارانه پرداختی برای استخدام نیروی جدید و یا حمایت از کار کوتاه مدت<sup>۱۶</sup> با پرداخت بخشی از دستمزد توسط دولت به جای اخراج هم برای کسب و کارهایی که در شرایط سختی به سر می برند هم می تواند برنامه های حمایتی موثری باشند. در مساله حفظ شغل یا نیروی کار توجه قانون کنونی به حفظ نیروی کار بدون در نظر گرفتن پویایی صنایع و تجارت است و به این نکته توجه نمی کند که این پویایی و نابودی خلاق صنایع است که در نهایت با تخصیص مجدد منابع موجب رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال می شود. حمایت قانونی از مشاغلی که از لحاظ اقتصادی ارزشمند<sup>۱۷</sup> نیستند این تخصیص ناکارای منابع را گسترش می دهد. دولت بجای چنین حمایتی می تواند از طریق برنامه های اجتماعی و آموزش مجدد از نیروی کار حمایت کند. افزایش قوانین حمایتی از چنین مشاغلی به ایجاد همیشگی مشاغلی بی حاصل و یارانه ای می انجامد. چنین حمایتی تنها در شرایط اضطراری که نتایج اجتماعی اسفباری به دنبال خواهد داشت قابل توجیه است.

<sup>16</sup> Kurzarbeit

<sup>17</sup> viable



## مراجع:

قانون کار جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۹  
نویخت، ۱۳۸۶؛ موانع اشتغال جوانان و راهبرد تعادل بازار کار در ایران  
نویخت، ۱۳۹۰؛ نقش قانون کار در بازار کار و روابط کار در ایران  
مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ، ۱۳۸۶؛ بررسی قانون کار  
مدرسی عالم برای دفتر تحقیقات و سیاستهای تولیدی؛ ۱۳۹۰، نگاهی به قانون کار در کشور  
اشرفی، فهیمی فر، ۱۳۹۰؛ بررسی شاخصهای بهبود فضای کسب و کار با تأکید بر جایگاه ایران  
جلیلی، ۱۳۸۸؛ بررسی اجمالی فضای کسب و کار در ایران در مقایسه با سایر کشورها

Word Bank, 2016; Doing Business Reoprt: Full Report  
Regulatory Quality and Efficiency. Word Bank, World Bank. 2016. Doing Business 2016: Measuring  
Iran, Islamic Rep. 2009; Doing Business Reoprt: Full Report Economy Profile 2016  
Word Bank, 2008; Doing Business Reoprt: Full Report  
Word Bank, 2007; Doing Business Reoprt: Full Report  
Chen Yuping, 2004; Compensation System in Japan, United States and European Countries,  
World Bank. 2012; World Development Report 2013: Jobs  
Arvo Kuddo, David Robalino, Michael Weber for World Bank Group, 2015; Balancing regulations to  
promote jobs from employment contracts to unemployment benefits;  
Tito Boeri, Brooke Helppie, Mario Macis, 2008; Labor Regulations in Developing Countries: A Review of  
the Evidence and Directions for Future Research  
Paul Vandenberg, 2010; Impact of Labor Market Institutions on Unemployment: Results from a Global  
Panel  
Simeon Djankov, Rita Ramalho, 2009; Employment laws in developing countries  
E. Crivelli; D. Furceri; and J. Toujas-Bernat  for IMF, 2012; Can Policies Affect Employment Intensity of  
Growth? A Cross-Country Analysis  
Mariya Aleksynska for ILO, 2014; Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF  
working papers?  
Olivier Blanchard, Florence Jaumotte, and Prakash Loungani gor IFM, 2013; Labor Market Policies and  
IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession