

ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران

محمود متوسلی *

محمد قاسمی **

تاریخ دریافت: ۸۴/۳/۲۳ تاریخ پذیرش: ۸۴/۷/۲۰

چکیده

انجام تحلیل‌های کمی برای ارزیابی تأثیر مقررات بازار کار نیازمند ساختن شاخص‌هایی با استفاده از مؤلفه‌های مهم مقررات مزبور است. در این مقاله دو شاخص مهمی که در اغلب تحقیقات تجربی استفاده می‌شوند با عنوان شاخص امنیت شغلی و شاخص مقررات حمایت شغلی در مورد قراردادهای دائم برای ایران محاسبه شده است. شاخص امنیت شغلی هزینه تنزیل شده انتظاری در زمان استخدام کارگر در صورت اخراج وی از بنگاه در آینده را محاسبه می‌کند.

این شاخص سه مؤلفه مهلت قانونی فسخ قرارداد، میزان پرداخت برای اخراج موجه و میزان پرداخت برای اخراج ناموجه را در بر دارد. روند شاخص امنیت شغلی نشان دهنده آن است که در میان ۳۷ کشور، قانون کار ایران از نظر شاخص مزبور دارای رتبه ۳۵ است. این شاخص پس از تصویب قانون کار جدید در سال ۱۳۶۹ نسبت به قانون کار قبلی، نزدیک به دو برابر افزایش یافت. شاخص کلی مقررات حمایت شغلی برای قراردادهای دائم، ۱۲ مؤلفه سیاست‌های حمایت شغلی را شامل می‌شود. مقدار شاخص کلی مقررات حمایت شغلی نیز نشان می‌دهد که ایران بین ۲۸ کشور مورد مطالعه، دارای سخت‌ترین مقررات حمایت شغلی در رابطه با قراردادهای دائم است که در آن همزمان، الف. توانایی کارفرما برای اخراج کارگر به واسطه الزامات شکلی به شدت محدود شده است، ب. هزینه‌های مستقیم اخراج بسیار بالا است و ج. اخراج برحسب مؤلفه‌هایی مانند نحوه تعریف اخراج موجه و ناموجه، طول مدت دوره آزمایشی، حوزه اختیارات دادگاه وغیره بسیار دشوار است.

طبقه‌بندی JEL: K31، J41، J63

کلید واژه: شاخص امنیت شغلی (JS)، شاخص مقررات حمایت شغلی (EPL)، قانون کار، هزینه‌های اخراج، سیاست‌های حمایت شغلی.

* استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

** دانشجوی دوره دکتری دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

۱- مقدمه

قانون تجارت، قانون کار، قانون مالیات‌های مستقیم و ده‌ها قانون دیگر محیط حقوقی یک فعالیت اقتصادی را شکل می‌دهند و نظم حقوقی را ایجاد می‌کنند که بیان‌کننده برخی قواعد اجباری است و فعالیت‌های اقتصادی باید در آن چارچوب‌ها انجام شود. برای ایجاد و اداره یک واحد اقتصادی رعایت کلیه مقررات مزبور لازم و اساسی است اما قانون کار به‌لحاظ اثری که به‌نحوه فعالیت هر بنگاه اقتصادی می‌گذارد، در این میان جایگاه ویژه دارد. می‌توان واحدهای اقتصادی را تصور کرد که یا اصلاً با برخی از قوانین سر و کار ندارند (مانند واحدهایی که فقط در داخل کشور فعالیت می‌کنند و بنابراین قوانین مرتبط با تجارت خارجی اثر مستقیمی بر فعالیت آنها ندارد) و یا فقط در مقاطع خاصی از زمان با برخی از قوانین مزبور سر و کار دارند (مانند قانون مالیات‌های مستقیم که به‌هنگام محاسبه و پرداخت مالیات مورد توجه بنگاه‌ها قرار می‌گیرد). اما در این میان واحدهای تولیدی مشمول، همه روزه با قانون کار در ارتباطند و مقررات وضع شده بر فعالیت بنگاه اثر می‌گذارد.^۱

به طور کلی تنظیم مقررات بازار کار منجر به شکل‌گیری دو نوع هزینه برای بنگاه می‌شود که کارفرمایان در محاسبات خود باید آنها را در نظر گیرند. نوع اول، هزینه‌های دستمزدی شامل کلیه پرداخت‌های بنگاه بابت زمان صرف شده توسط هر کارگر برای انجام کار است. پرداخت بابت زمان متعارف کار، اضافه‌کاری، حق شیفت و غیره در این بخش جا می‌گیرند.

هزینه‌های غیردستمزدی، نوع دوم هزینه‌های نیروی کار است که ارتباطی به‌میزان تولید بنگاه ندارد. پرداخت بابت روزهای غیرکاری، حق بیمه، مزایای پایان کار و حق سنوات از جمله مهم‌ترین هزینه‌های غیردستمزدی محسوب می‌شوند که هزینه‌های تعدیل نیز نامیده شده‌اند. وجود این گونه هزینه‌ها موجب

۱- البته اثرگذاری این قانون بر آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی است که در بخش خصوصی و بخش رسمی اقتصاد فعالیت می‌کنند.

می‌شود که نیروی کار به‌عامل شبه ثابتی در تولید بدل شود که هزینه‌های آن به‌همراه افزایش و کاهش ساعات کار تغییر نمی‌کند.

وجود طیف گسترده‌ای از مقررات با مؤلفه‌های گوناگون، تجزیه و تحلیل دقیق اثر آنها بر اشتغال و دیگر متغیرهای بازار کار را دشوار می‌کند. اقتصاد دانان برای بررسی آثار وضع مقررات و مقایسه آن در کشورهای مختلف اقدام به‌تعریف و محاسبه شاخص‌های مختلف کرده‌اند. اغلب مطالعات انجام شده در ایران پیرامون قانون کار از طریق کسب نظر از جامعه آماری منتخب و بررسی‌های میدانی صورت گرفته است و شاخص‌های ویژه‌ای که روند متغیرهای مهم را نشان داده و قابلیت مقایسه با سایر کشورها را به‌وجود آورد، ارائه نشده است.^۱

در این مقاله دو شاخص مهمی که در اکثر تحقیقات تجربی مورد استفاده محققان قرار گرفته است تشریح و با استفاده از داده‌های استخراج شده از قوانین کار ایران در دوره‌های مختلف، روند تغییر شاخص‌های مزبور محاسبه و با دیگر کشورها مقایسه می‌شود. به‌این منظور در ابتدا ضمن مروری کوتاه بر تاریخ روابط کار در ایران، برخی مؤلفه‌های مهم قوانین کار در سنوات مختلف با هم مقایسه می‌شوند. سپس دو شاخص با عنوان شاخص امنیت شغلی (JS)^۲ و شاخص مقررات حمایت شغلی (EPL)^۳ محاسبه و روند تغییر آنها بررسی خواهد شد.

لازم به‌ذکر است که قانون کار موضوعات گوناگونی از قبیل قرارداد کار، شرایط کار، حفاظت فنی و بهداشت کار، آموزش و غیره را در برمی‌گیرد. این مقاله فقط به‌شاخص‌سازی هزینه‌های پایان دادن به‌قرارداد کار از طریق اخراج می‌پردازد و روند آن را در چهار قانون کار اجرا شده در ایران، از قانون کار سال ۱۳۲۵ تا قانون کار مصوب ۱۳۶۹ (که هم‌اکنون نیز جاری است) بررسی می‌کند.

در پایان این بخش ذکر دو نکته ضروری است. اول آن که توجه به‌جنبه هزینه‌های ناشی از وضع مقررات حمایت شغلی به‌طور عام و محدودیت‌های اخراج

۱- برای مثال رجوع کنید به هاشمی، سیدعلی (۱۳۸۱) و کریمی موغاری، زهرا (۱۳۸۱).

2- Job Security.

3- Employment Protection Legislation.

کارگر به‌طور خاص، به‌معنای آن نیست که منافع یا مزایای اجرای سیاست‌های حمایت از نیروی کار اندک و بی‌فایده است. اما در حالی که میزان منافی که از این طریق عاید کارگران تحت پوشش قانون کار می‌شود به‌خوبی مشهود و مستند است، هزینه‌های آن که اغلب ناخواسته و کمتر محسوس است و به‌نیروی کار فاقد شغل به‌خصوص جوانان و زنان و افراد شاغلی که تحت پوشش قانون کار نیستند تحمیل می‌شود. آشکار کردن چنین هزینه‌هایی از طریق بررسی‌های دقیق، دلیل منطقی برای انجام چنین تحقیقاتی است. نکته دوم آن که هدف این مقاله ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران است و بررسی اثرات وجود چنین مقرراتی می‌تواند موضوع تحقیقات بعدی قرار گیرد.

۲- مروری بر تاریخ روابط کار در ایران

اولین لایحه کار در ایران سال ۱۳۲۵ به‌تصویب هیأت دولت رسید و توسط وزیر بازرگانی و پیشه و هنر به‌مجلس شورای ملی تقدیم شد. با به‌پایان رسیدن عمر مجلس چهاردهم و عدم وجود مجلس (از ۱۳۲۴/۱۲/۲۱ تا ۱۳۲۶/۵/۶) این لایحه در نهایت توسط هیأت دولت تصویب شد. این تصویب نامه مشتمل بر ۴۸ ماده و ۳۶ تبصره شامل تعریف کارگر، مراجع اجراکننده، مدت کار، مرخصی و تعطیلات، قرارداد کار، بیکار شدن کارگر، مزد و ... بود. به‌نظر برخی از حقوقدانان، نوع مقررات موجود در این تصویب نامه در زمینه حمایت از کارگر قابل توجه است. البته بعضی از این مقررات حمایتی در قوانین کار بعدی کم شده یا حذف شدند^۱.

به‌طور کلی اولین قانون کار در بردارنده یک رشته مسایل جدید و شناسایی یک رشته حقوق برای کارگران کشور بود که قبلاً به‌صورت قانونی وجود نداشت. تعریف کار، کارگر و کارفرما، کارگاه، مسایل مربوط به‌مزد و حداقل مزد، شرایط کار، مرخصی و تعطیلات، تساوی حقوق کارگران زن و مرد در شرایط کار

۱- نیای، ۱۳۶۱ و رنجبری، ۱۳۷۷.

مساوی، حفاظت و تأمین کار، حل اختلاف بین کارگر و کارفرما، شناسایی حق اعتصاب، تشکیل سندیکا و اتحادیه‌های کارگری، از مسایلی است که برای اولین بار در تاریخ روابط اجتماعی کشور به صورت قانونی عنوان شده است. در سال ۱۳۲۸ لایحه قانونی کار توسط دولت به مجلس شورای ملی تقدیم شد و مجلس بررسی و تصویب آن را به کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی واگذار کرد. این لایحه که با همکاری هیأتی از دفتر بین‌المللی کار تهیه شد و ۲۱ ماده و ۱۵ تبصره داشت به نحوی تدوین شده بود که برخوردی با منافع کارفرمایان نداشته باشد.^۱

پس از بررسی لایحه دولت در کمیسیون مجلس در ۱۷ خرداد ۱۳۲۸، گزارش این کمیسیون به صورت ماده واحده‌ای تحت عنوان «قانون اجازه اجرای گزارش کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی مربوط به کارگران و کارفرمایان» به تصویب مجلس رسید.

در ضمن بر اساس ماده واحده مصوب مجلس، قرار بر این شد که قانون مذکور یک سال به طور آزمایشی اجرا شود و بعد از انقضای این مدت، دولت لایحه جدید قانون کار را با در نظر گرفتن مواردی که ضمن عمل پیش می‌آید، به مجلس شورای ملی تقدیم کند؛ اما به رغم این امر، قانون مصوب ۱۳۲۸ تا سال ۱۳۳۷ که قانون کار جدید تصویب شد، همچنان جاری بود.

لازم به ذکر است که در تبصره یازده بودجه سال ۱۳۲۸ کل کشور، وزارت کار به منظور ایجاد مرجع صلاحیت‌دار و بی‌طرف برای حل اختلافات بین کارگر و کارفرما و ایجاد حسن تفاهم بین آنان و تمرکز امور مربوط به کار تشکیل شد. از دیگر وظایف وزارت کار، مراقبت در تهیه و اجرای مقررات قانون کار و قانون بیمه کارگران، حمایت و تأمین بهداشت و رفاه، بالا بردن سطح زندگی کارگران، وضع و اجرای مقررات بیمه‌های اجتماعی و نیز برقرار کردن روابط با تشکیلات بین‌المللی کار عنوان شده است.

۱- نیای، ۱۳۶۱.

وزارت کار از سال ۱۳۳۰ اقداماتی برای تهیه طرح تازه به عمل آورد و سرانجام لایحه دومین قانون کار در ۱۳ اسفند ۱۳۳۶ به مجلس تقدیم شد. به دلیل اجتناب از کندی جریان تصویب ماده به ماده قانون در جلسات علنی مجلسین، ماده واحده‌ای به تصویب رسید که طبق آن، مجلسین به کمیسیون مربوط در دو مجلس اختیار دادند طرح مزبور را مورد بررسی و تصویب قرار داده و گزارش کمیسیون برای یک دوره آزمایشی دوساله توسط دولت به اجرا گذاشته شود و پس از دو سال آزمایش برای تصویب قطعی به مجلسین تقدیم شود. به دنبال این ماده واحده، دومین قانون کار در تاریخ ۲۶ اسفند ۱۳۳۷ مشتمل بر ۶۹ ماده و ۲۳ تبصره به تصویب کمیسیون کار مجلسین رسید. به رغم این امر، همین قانون آزمایشی به مدت ۳۲ سال (تا ۶۹/۱۲/۱۴) همچنان ملاک عمل بود و طی این مدت تنها تغییرات جزئی در آن داده شد.

در طول سال‌های بعد، از جمله در سال ۱۳۵۵ و به خصوص در سال ۱۳۵۷ طرح‌های جدیدی برای قانون کار آماده شد؛ اما به دلایل گوناگون از جمله تغییر مکرر دولت، امکان بررسی آن در دولت و مجلس فراهم نشد.^۱ برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های قانون کار ۱۳۳۷ عبارتند از:

۱- در تنظیم این قانون از مقوله نامه‌های سازمان بین‌المللی کار استفاده شده و یک قسمت هم از قانون انگلستان اقتباس شده است، مانند تعریف کارگر، مزد، نحوه تعیین ساعات کار.

۲- در قانون سال ۱۳۳۷ تعاریف کارگر، کارفرما، کارآموز، کارگاه و مزد به نحو روشن‌تری توجیه و دامنه شمول قانون، عام‌تر و غیر محدود شده است. در ضمن کارگاه‌های خانوادگی، کارگران کشاورزی و خدمه منازل از ردیف مشمولان قانون خارج شده‌اند. در عین حال مقرر شده است که شرایط کار کشاورزان و خدمه منازل، به موجب آیین نامه خاصی تعیین شود.

۳- قرارداد کار با پیمان‌های دسته جمعی در دو فصل تعریف و از هم مجزا

۱- نیای، ۱۳۶۱.

شده است. در فصل مربوط به قراردادهای کار، اعم از این که کتبی یا شفاهی باشد اصل این است که با مواد قانون مغایر نبوده، در عین حال، نوع کار، مدت و محل و دستمزد آن مشخص باشد.

۴- از جمله مسایل مورد توجه در این قانون، حفاظت و بهداشت کار است که فصل دهم قانون به آن اختصاص یافته است.

۵- مهم‌ترین نقص قانون ۱۳۲۸ فقدان ضمانت اجرایی بود که در قانون سال ۱۳۳۷ تا حدودی مرتفع شد.

۶- برای اولین بار کارفرمایان موظف به ایجاد وسایلی برای بالابردن سطح مهارت کارگران شدند.^۱

۷- برخی از حقوقدانان معتقدند که قدرت و نفوذ کارکنان وزارت کار در جهت منافع کارفرمایان در این قانون به نحو چشم‌گیر افزایش یافته است.

تکوین قانون کار در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران نیز چالش برانگیز بود. به گونه‌ای که از ابتدای سال ۱۳۵۸ وزارت کار تهیه پیش نویس قانون کار جدید را آغاز کرد، اما همانند قوانین کار قبل از انقلاب، مرجع یا شیوه تصویب قانون کار بعد از انقلاب نیز با رویه‌های عادی و معمولی قانونگذاری مطابقت نداشت و قانون کار جمهوری اسلامی ایران همچون اسلاف خود مصوبه عادی مجلس نبود. در نهایت قانون کار در آبان ماه سال ۱۳۶۹ طی جلسات متعدد در مجمع تشخیص مصلحت نظام بررسی و با اصلاح موارد اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان و تکمیل موادی دیگر با ۲۰۳ ماده و ۱۲۱ تبصره به تصویب رسید. در جدول ۱ وضعیت برخی از مؤلفه‌های قانون کار، از زمان اولین قانونگذاری در این ارتباط تا قانون کار جمهوری اسلامی ایران مقایسه شده است. مقایسه تطبیقی مؤلفه‌های مزبور بیان‌کننده نکات زیر است:

• هزینه‌های دستمزدی: بین قوانین کار مصوب در سنوات مختلف درباره نحوه تعیین حداقل دستمزد تفاوت ماهوی وجود ندارد. در قانون مصوب سال ۱۳۶۹

۱- معتمدی، ۱۳۵۵.

نرخ اضافه کار اندکی افزایش یافته است.

• ساعات کار و شرایط کار زنان و نوجوانان: در میزان ساعات کار هفتگی (۴۴ ساعت) تفاوتی بین قوانین وجود ندارد اما در قانون مصوب سال ۱۳۶۹، ساعات کار برای کارهای سخت و زیان آور به ۳۶ ساعت در هفته کاهش یافته است. تغییر مهم در شرایط کار زنان، افزایش مرخصی زایمان به ۱۶ هفته در قانون مصوب سال ۱۳۶۹ نسبت به قانون مصوب ۱۳۳۷ (۱۰ هفته) است. لازم به ذکر است که در همه قوانین مزبور ارجاع کارهای خطرناک و سخت و زیان آور به زنان ممنوع است.

حداقل سن کار نیز از ۱۲ سال (در قوانین مصوب سال ۱۳۳۷ و ۱۳۲۸) به ۱۵ سال در قانون فعلی افزایش یافته است و همچنان شرط عدم ارجاع کارهای سخت و زیان آور به این کارگران حفظ شده است. تفاوت مهمی نیز در میزان کل تعطیلات مشمول پرداخت حقوق بین قانون کار مصوب ۱۳۳۷ و قانون کار مصوب ۱۳۶۹ وجود دارد، به گونه‌ای که میزان تعطیلات (غیر جمعه) بیش از دو برابر شده است.

• هزینه‌های غیردستمزدی: در قانون مصوب سال ۱۳۶۹ حق بیمه بیکاری در قانون پیش‌بینی شد که در کل سهم کارفرما است. همچنین پرداختی تحت عنوان مزایای پایان کار به ازای هر سال سابقه خدمت نیز پیش‌بینی شده است که در قانون قبلی وجود نداشت.

نحوه اخراج و پرداخت حق سنوات: بین قانون مصوب سال ۱۳۳۷ و قانون مصوب سال ۱۳۶۹ تفاوت‌های مهمی وجود دارد. از جمله این که در قانون اخیر، کارفرما حتی در مورد اخراج‌هایی که از نظر مراجع قانونی موجه شناخته می‌شوند نیز موظف به پرداخت غرامت است. این پرداخت در صورتی که مراجع قانونی اخراج را ناموجه تشخیص دهند و حکم به بازگشت کارگر به سرکار بدهند اما کارگر مایل به بازگشت نباشد افزایش پیدا خواهد کرد.

۳- شاخص‌سازی مقررات بازار کار

تنظیم مقررات بازار کار منجر به شکل‌گیری مجموعه‌ای از هزینه‌های نیروی کار می‌شود که کارفرمایان باید در محاسبات خود آنها را در نظر گیرند. هزینه‌های نیروی کار را می‌توان به هزینه‌های دستمزدی (مستقیم) و هزینه‌های غیردستمزدی (غیر مستقیم) تقسیم کرد. هزینه‌های دستمزدی مربوط به اجرت یا مزد کار انجام‌شده بوده و شامل مواردی از قبیل میزان پرداخت بابت زمان متعارف کار، پرداخت پاداش بابت اضافه‌کاری و کار در روزهای تعطیل عمومی، فوق‌العاده پرداخت در ازای تغییر شیفت کاری، و کار در شب می‌شود.

هزینه‌های غیردستمزدی نیروی کار نیز شامل مواردی از قبیل پرداخت برای روزهای غیرکاری (پرداخت بابت روزهای تعطیل و پرداخت جبرانی برای روزهای تعطیلی که مورد استفاده کارگران قرار نگرفته است)، هزینه‌های رفاه اجتماعی مبتنی بر قانون همانند پرداخت حق بیمه بر اساس قانون تأمین اجتماعی و قانون بیمه بیکاری، مزایای پایان کار و حق سنوات است.

هزینه‌های غیردستمزدی نیروی کار معمولاً با عنوان هزینه‌های تعدیل مدنظر قرار می‌گیرند و اغلب شامل هزینه‌های استخدام (هزینه‌هایی که کارفرما برای استخدام شاغلان متقبل می‌شود) و هزینه‌های اخراج (هزینه‌های پایان دادن به اشتغال کارگر در یک بنگاه) می‌شود. وجود هزینه‌های غیردستمزدی برای نیروی کار موجب می‌شود که این نیرو به‌عامل شبه ثابتی در تولید مبدل شود. یکی از پیامدهای مهم وجود این هزینه آن است که بنگاه، میان استخدام کارگران بیشتر و به‌کارگماردن کارگران موجود برای مدت زمان طولانی‌تر، دارای حق انتخاب است. هر گاه مجموعه‌ای از کارگران استخدام شوند، بسیاری از این هزینه‌ها به هزینه‌های ثابت اشتغال مبدل شده و در نتیجه به‌همراه افزایش یا کاهش ساعات کار، تغییر نخواهند کرد. بنابراین انتظار بر این است که افزایش هزینه‌های تعدیل، میزان اشتغال کارگران جدید را از سوی بنگاه کاهش دهد.

مقررات بازار کار علاوه بر ایجاد هزینه‌های دستمزدی و غیردستمزدی، شرایطی را که بنگاه‌ها باید بر اساس آن در بازار کار فعالیت کنند نیز تعیین

می‌کند (برای مثال، قوانین حاکم بر برابری جنسی و پرداخت مزد یکسان به کارگران زن و مرد، شرایط کار زنان و نوجوانان، به رسمیت شناختن قرارداد دسته‌جمعی). این مجموعه ممکن است به‌طور مستقیم هزینه‌های نیروی کار را تحت تأثیر قرار ندهند، بلکه تصمیم به‌استخدام و اخراج کارگران را تغییر دهد. وجود طیفی گسترده از مقررات تجزیه و تحلیل دقیق اثر آنها بر اشتغال و دیگر متغیرهای بازار کار را دشوار می‌کند. در برخی موارد بسیاری از مقررات به‌ندرت در یک دوره طولانی تغییر می‌کنند و در نتیجه از هیچ‌گونه اهمیت زمانی در تجزیه و تحلیل بازار کار برخوردار نیستند. در موارد دیگر برخی اقدامات تنظیمی بر مبنای اساس منظمی تغییر داده می‌شوند (مانند حداقل دستمزد) و در نتیجه، شرایط لازم برای تجزیه و تحلیل تجربی را فراهم می‌آورند. به‌منظور بررسی آثار وضع مقررات، محققان در تحقیقات تجربی دو رویکرد اتخاذ کرده‌اند:^۱

- مؤلفه‌های مهم تنظیم‌کننده بازار شناسایی و شاخص‌های ویژه‌ای برای هر مؤلفه محاسبه شود. برای مثال پرداخت حق سنوات، حداقل دستمزدها، پرداخت حق بیمه و غیره، هر یک به‌عنوان یک متغیر توضیحی استفاده می‌شوند.
- محاسبه شاخص‌های مرکب با استفاده از شاخص‌های مزبور.

از طرف دیگر، مقررات بازار کار از قانون‌گذاری دولت و فرایند چانه‌زنی جمعی بین اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان نشأت می‌گیرند و هر دو طرف عرضه و تقاضا را تحت تأثیر قرار می‌دهند. تأثیر مقررات بازار کار بر تقاضای کار، عرضه کار و مؤسسات فعال در این بازار، به‌دو شیوه قابل بررسی است:

۱- ارزیابی کیفی^۲ مقررات: این ارزیابی اثر احتمالی تغییر مقررات را بر متغیر بازار کار بدون مشخص کردن اندازه تغییرات نشان خواهد داد. برای مثال، می‌توان بررسی کرد که افزایش حداقل دستمزد برای یک گروه از کارگران می‌تواند میزان اشتغال را در یک بازار کار بسیار رقابتی کاهش دهد. میزان تغییر در اشتغال یک موضوع تجربی است.

1- Downs, 1998.

2- Qualitative assessment.

جدول ۱- مقایسه برخی از مؤلفه‌های قانون کار در قوانین سنوات مختلف

موضوع	۱۳۲۵	۱۳۲۸	۱۳۳۷	۱۳۶۹
مزد	شورای عالی کار هر ساله میزان حداقل مزد را با توجه به بهای مایحتاج زندگی یک خانوار ۵ نفره بر اساس مهارت‌های طبقه‌بندی شده کارگران در مناطق مختلف اعلام می‌کند.	شورای عالی کار هر سال یک‌بار میزان حداقل دستمزد را برای نقاط مختلف کشور یا صنایع مختلف (به پیشنهاد هیأتی از هر محل) با توجه به هزینه زندگی یک خانوار ۵ نفره اعلام می‌کند.	هیأت تعیین حداقل دستمزد هر دو سال یک‌بار حداقل دستمزد را برای نقاط مختلف کشور و یا برای صنایع مختلف با توجه به مایحتاج ضروری یک خانوار ۵ نفره اعلام می‌کند.	شورای عالی کار همه ساله حداقل مزد را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف با توجه به درصد تورم و تأمین زندگی یک خانوار با اندازه متوسط اعلام می‌کند.
ساعات اضافه کار مجاز	حداکثر ۴ ساعت	- برای صنایع فصلی - حداکثر ۶۰۰ ساعت و برای صنایع دیگر ۴۰۰ ساعت در سال (حدود ۱/۵ ساعت در روز)	- حداکثر ۴ ساعت در روز - کار اضافی در مواردی که کار جزء کارهای سخت و زیان آور نباشد مجاز است.	- حداکثر ۴ ساعت در روز - ارجاع کار اضافی به کارگرانی که کار شبانه یا کارهای خطرناک و سخت و زیان آور انجام می‌دهند ممنوع است.
پاداش اضافه کار	۳۵ درصد اضافه بر مزد هر ساعت	-	۳۵ درصد اضافه بر مزد هر ساعت	۴۰ درصد اضافه بر مزد هر ساعت
پاداش کار اضافه در روزهای تعطیل	-	۳۵ درصد اضافه بر مزد هر ساعت	۳۵ درصد اضافه بر مزد هر ساعت	۴۰ درصد اضافه بر مزد هر ساعت
پاداش کار در شب	-	۳۵ درصد اضافه بر مزد هر ساعت	۳۵ درصد اضافه بر مزد هر ساعت	۳۵ درصد اضافه بر مزد هر ساعت
ساعات کار مجاز	- ۸ ساعت در روز - زنان و اطفال ۷ ساعت در روز	- ۸ ساعت در روز (۴۸ ساعت در هفته) - خردسالان بین ۱۳ تا ۱۶ سال: ۷ ساعت	۸ ساعت در روز (۴۸ ساعت در هفته)	- ۸ ساعت در روز (۴۴ ساعت در هفته) - کارهای سخت و زیان آور ۳۶ ساعت در هفته - کارگران نوجوان ۷/۵ ساعت در روز
شرایط کار زنان	- ارجاع کارهای شبانه و کارهای سخت و زیان آور ممنوع است - ۱۲ هفته مرخصی زایمان	۸ هفته مرخصی زایمان	- اشتغال کار در شب (به‌جز زنان پرستار و مشاغل دیگری که طبق تشخیص وزارت کار تعیین می‌شود) و اشتغال به کار سخت و زیان‌آور ممنوع است. - مرخصی زایمان ۱۰ هفته	- انجام کارهای خطرناک و سخت و زیان آور و نیز حمل بار بیش از حد با دست ممنوع است. - مرخصی زایمان ۱۶ هفته

ادامه جدول ۱.

موضوع	۱۳۲۵	۱۳۲۸	۱۳۳۷	۱۳۶۹
شرایط کار کارگران نوجوان	حدافل سن برای کار ۱۳ سال - ارجاع کار شبانه و کارهای سخت و زیان آور به افراد زیر ۱۶ سال ممنوع است	حدافل سن برای کار ۱۲ سال	حدافل سن برای کار ۱۲ سال - ارجاع کار شبانه و کارهای سخت و زیان آور ممنوع است	حدافل سن برای کار ۱۵ سال - ارجاع کارهای خطرناک سخت و زیان آور و حمل بار با دست و انجام کار در شب و هر نوع کار اضافی ممنوع است
میزان کل تعطیلات مشمول پرداخت حقوق	۱۵ روز مرخصی سالانه، ۶ روز تعطیل رسمی در سال و ۵۲ روز جمعه	۱۰ روز مرخصی سالانه، ۷ روز تعطیل رسمی در سال و ۵۲ روز جمعه	۱۲ روز مرخصی سالانه، ۱۰ روز تعطیل رسمی در سال و ۵۲ روز جمعه	۲۶ روز مرخصی سالانه، ۲۴ روز تعطیل رسمی در سال و ۵۲ روز جمعه
حق بیمه سهم کارفرما	۴ درصد	۴ درصد (۱۳۳۲) ۸ درصد (۱۳۳۴-۱۳۳۴) ۱۰ درصد (۱۳۳۶) ۱۱ درصد	۱۲ (۱۳۳۷) درصد (۱۳۳۸) ۱۳ درصد (۱۳۵۴) ۱۸ درصد (۱۳۵۵) ۲۰ درصد	۲۰ درصد
حق بیمه بیکاری کارفرما	-	-	-	۳ درصد (در کل سهم کارفرما)
مزایای پایان کار	-	-	-	به ازای هر سال سابقه خدمت یک ماه حقوق
نحوه اخراج و پرداخت حق سنوات	یک هفته اخطار - به ازای هر سال ۷ روز حقوق از صندوق تعاون - حق شکایت از عمل کارفرما برای کارگر (به شرط داشتن حدافل ۴ ماه سابقه) خدمت به مراجع حل اختلاف	پرداخت ۷ روز حقوق - پرداخت به ازای هر سال هفت روز حقوق (به کارگرانی که بیش از یک سال سابقه خدمت داشته باشند) - حق شکایت از عمل کارفرما برای کارگر (به شرط داشتن حدافل ۲ ماه سابقه خدمت) به مراجع حل اختلاف	۱۵ روز اخطار کتبی قبلی - در مورد اخراج موجه هیچ گونه پرداختی صورت نخواهد گرفت. - در مورد اخراج ناموجه پرداخت ۱۵ روز آخرین مزد به کارگر به ازای هر سال - پرداخت مبلغی به عنوان خسارت که حداکثر از مزد سه ساله کارگر تجاوز نکند به تشخیص مراجع مربوط	در مورد اخراج موجه به ازای هر سال یک ماه حقوق به عنوان سنوات پرداخت می شود. اخراج مشروط به اعلام نظر مثبت شورای اسلامی کار و سایر مراجع تعیین شده در قانون است. در صورتی که مراجع حل اختلاف رأی به بازگشت کارگر بدهند و کارگر خود مایل به بازگشت به کار نباشد کارفرما باید به ازای هر سال ۴۵ روز به عنوان حق سنوات به وی بپردازد.
مراجع رسیدگی و حل اختلاف	۱- شورای کارگاه ۲- هیأت داور ۳- هیأت حل اختلاف	۱- کمیسیون سازش ۲- شورای توافق ۳- هیأت حل اختلاف	۱- شورای کارگاه ۲- هیأت حل اختلاف	۱- شورای اسلامی کارگاه ۲- هیأت تشخیص ۳- هیأت حل اختلاف

۲- راه دوم برای ارزیابی تأثیر مقررات بازار کار، انجام تحلیل‌های کمی^۱ است. با توسعه شاخص‌های مقررات بازار کار، تحلیل تجربی می‌تواند با استفاده از روش‌های اقتصادسنجی انجام شود.

برخی از محققان^۲ معتقدند به کارگیری مستقیم مؤلفه‌های انتخابی از قوانین و مقررات کار برای سنجش اثرات آنها نتایج قابل قبولی نخواهد داشت و در عوض، ترکیب مؤلفه‌های مزبور و ساختن شاخص‌های مرکب به منظور مطالعه آثار حمایت شغلی بر عملکرد بازار کار، نتایج مطلوب‌تری را به بار می‌آورد. به عنوان مثال اگر مؤلفه‌هایی مانند رویه‌های قانونی برای طی مراحل اخراج، زمان لازم برای طی شدن هر یک از مراحل مزبور، میزان پرداخت حق سنوات، نحوه تعریف اخراج قانونی و غیرقانونی و غیره هر یک به تنهایی به عنوان یک متغیر توضیحی برای برآورد اثر آنها بر متغیرهای وابسته (اشتغال، بیکاری و ...) به کار گرفته شود، نتایج آماری معناداری حاصل نخواهد شد. به همین دلیل در بسیاری از تحقیقات انجام شده با ترکیب مؤلفه‌های مزبور، شاخص‌های مرکب محاسبه و به عنوان متغیرهای توضیحی به کار گرفته شده‌اند.

در این بخش دو شاخص ترکیبی در رابطه با سیاست‌های حمایت شغلی که توسط محققان کارهای تجربی به کرات استفاده شده است، معرفی و با استفاده از شرایط مربوط به قانون کار مبنای عمل در کشور از سال ۱۳۲۵ تا کنون، محاسبات کمی به نحوی صورت گرفته است که وضعیت قانون کار ایران قابل مقایسه با سایر کشورها باشد.

۳-۱- شاخص امنیت شغلی (JS)

یکی از معیارهای عددی^۳ ساخته شده به عنوان معیار امنیت شغلی به طور خاص بر هزینه‌های اخراج تمرکز دارد. شاخص مزبور به صورت زیر تعریف می‌شود:

1- Quantitative analysis.

2- OECD, 1998.

3- Cardinal.

$$JS_{jt} = \sum_{i=1}^T \beta^i \delta^{i-1} (1 - \delta) (b_{j,t=i} + a SP_{jt+i}^{jc} + (1 - a) SP_{jt+i}^{uc}) \quad (1)$$

این شاخص که به وسیله پیجز و مونتنگرو توسعه یافته است^۱ توسط محققان به طور گسترده استفاده شده است.^۲

در این شاخص δ احتمال حفظ شغل موجود، β عامل تنزیل، T حداکثر زمان تصدی به شغل توسط یک کارگر در یک بنگاه، b_{t+i} مهلت قانونی فسخ قرارداد در مورد کارگری است که مدت i سال در بنگاه شاغل بوده است، a احتمال آن است که مشکلات اقتصادی بنگاه دلیل موجهی برای اخراج کارگران باشد، SP_i^{jc} میزان پرداخت قانونی برای پایان خدمت کارگری است که مدت i سال در بنگاه شاغل بوده است و سرانجام SP_{t+i}^{uc} نشان دهنده مبلغ پرداخت شده به کارگری است که مدت زمان معینی عهده دار شغل بوده و در زمان $t+i$ به صورت غیرموجه و بدون دلیل اخراج می شود.

شاخص مزبور هزینه تنزیل شده انتظاری در زمان استخدام کارگر را در صورت اخراج وی از بنگاه در آینده، مشخص می کند. فرض بر این است که بنگاه‌ها هزینه‌های آتی اخراج را براساس قوانین جاری ارزیابی می کنند. این شاخص فقط شامل مقررات قانونی است و بنابراین مقرراتی را که در روند چانه‌زنی جمعی مورد توافق قرار می گیرد و یا دستورالعمل‌های سیاستی شرکت‌ها را شامل نمی شود. علاوه بر این، شاخص امنیت شغلی، هزینه‌های اخراجی را که در صورت احضار بنگاه به دادگاه از سوی قاضی تعیین خواهند شد، در بر نخواهد گرفت. ارزش بالای این شاخص، نشان دهنده دوره‌های زمانی است که در آنها هزینه‌های اخراج زیاد است؛ اما مقادیر اندک آن مشخص کننده دوره‌ای است که در آن هزینه‌های اخراج کارگران کمتر است.

طبق فرض، چنین شاخصی وزن یکسانی برای مهلت قانونی فسخ قرارداد و پرداخت پایان خدمت شغلی قائل می شود؛ زیرا هر دو در محاسبه هزینه‌های

1- Pages & Montenegro, 1999.

Heckman and Pages(2000), Montenegro and Pages (2003).

۲- برای مثال رجوع کنید به:

اخراج کارگران لحاظ شده‌اند. به هر حال، این شاخص وزن بیشتری برای هزینه‌های اخراجی که ممکن است به سرعت پس از استخدام یک کارگر به وجود آید قائل می‌شود؛ زیرا میزان تنزیل چنین هزینه‌هایی در زمان استخدام کمتر است.

در محاسبه شاخص امنیت شغلی، معمولاً فرض می‌شود که نرخ تنزیل و میزان جایگزینی کارگران به ترتیب ۸ و ۱۲ درصد است. انتخاب نرخ تنزیل بر حسب بازدهی متوسط ذخایر متنوع بین‌المللی است. همچنین انتخاب میزان جایگزینی کارگران مبتنی بر این واقعیت است که نرخ‌های واقعی جایگزینی کارگران در کشورهایی که دارای مقررات امنیت شغلی هستند مشاهده ناپذیرند؛ زیرا نرخ جایگزینی کارگران تحت تأثیر مؤلفه‌های امنیت شغلی است و بنابراین اغلب محققان ترجیح می‌دهند که تمام کشورها را با نرخ جایگزینی مشاهده شده در ایالات متحده آمریکا بسنجند، یعنی کشوری که در نمونه‌های مورد بررسی دارای کمترین امنیت شغلی است. به این ترتیب حداقل مدت زمان تصدی یک شغل، یک سال و حداکثر آن، بیست سال فرض می‌شود.^۱

۲-۳- محاسبه شاخص امنیت شغلی در ایران

همچنان که ذکر شد این شاخص، هزینه‌های مترتب بر مقرراتی را شامل می‌شود که در صورت تصمیم به فسخ قرارداد باید توسط کارفرما پرداخت شود.

۱- در مطالعه همکان و پیچز (Heckman & pages, 2000) درباره مقررات امنیت شغلی در آمریکای لاتین و کاراییب چون در تمام کشورهای آمریکای لاتین به غیر از آرژانتین و شیلی، شرایط اقتصادی دلیل موجه و عادلانه‌ای برای اخراج کارگران محسوب نمی‌شود، برای تمام کشورها $a=0$ در نظر گرفته شده است. در عوض در آرژانتین و شیلی شرایط اقتصادی دلیل موجهی برای اخراج کارگران محسوب می‌شوند و در نتیجه $a=1$ است. در مورد کشورهای OECD به غیر از اسپانیا $a=1$ است. در اسپانیا، میزان قانونی پرداخت‌های پایان خدمت در صورتی که دلیل بیکاری کارگران غیرموجه باشد، بسیار بیشتر از میزان پرداخت‌های پایان خدمت کارگران، با ارائه دلایل موجه است.

فرض می‌شود که بنگاه‌ها در هر زمان، هزینه‌های آتی اخراج را بر اساس قوانین جاری ارزیابی می‌کنند. برای محاسبه شاخص امنیت شغلی در ایران، وضعیت مؤلفه‌های مورد نیاز در جدول شماره ۲ آمده است طبق ماده ۲۱ قانون کار فعلی، قرارداد کار به یکی از طرق زیر خاتمه پیدا می‌کند:

الف- فوت کارگر،

ب- بازنشستگی،

ج- از کارافتادگی کلی کارگر،

د- انقضای مدت در قراردادهای کار با مدت موقت و عدم تجدید صریح یا ضمنی آن،

ه- پایان کار در قراردادهایی که مربوط به کار معین است،

و- استعفای کارگر.

بنابراین خاتمه کار از طریق اخراج کارگر امکان‌پذیر نیست. علاوه بر این، طبق ماده ۲۵ هر گاه قرارداد کار برای مدت موقت یا برای انجام کار معین منعقد شده باشد، هیچ‌یک از طرفین به‌تنهایی حق فسخ آن را ندارد.

ماده ۲۷ به‌شيوه اخراج (فسخ قرارداد کار) می‌پردازد. طبق این ماده، «هر گاه کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزد و یا آیین‌نامه انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی نقض کند، کارفرما حق دارد در صورت اعلام نظر مثبت شورای اسلامی کار، علاوه بر مطالبات و حقوق معوقه به‌نسبت هر سال سابقه کار، معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر را به‌عنوان «حق سنوات» به‌وی پرداخته و قرارداد کار را فسخ کند. در واحدهایی که فاقد شورای اسلامی کار هستند، نظر مثبت انجمن صنفی لازم است. در هر مورد از موارد یادشده، اگر مسأله با توافق حل نشد به‌هیأت تشخیص، ارجاع و در صورت عدم حل اختلاف، از طریق هیأت حل اختلاف رسیدگی و اقدام خواهد شد. در مدت رسیدگی مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به‌حالت تعلیق درمی‌آید». در تبصره یک این ماده گفته شده است در کارگاه‌هایی که شورای اسلامی کار، انجمن صنفی و نماینده کارگران وجود نداشته باشد، اعلام نظر مثبت هیأت تشخیص، در فسخ قرارداد کار الزامی است. بنابر

مطالب مزبور، کارفرما در صورت تصمیم‌گیری در مورد اخراج کارگر باید دو نوع هزینه شامل هزینه‌های صریح و هزینه‌های ضمنی را پردازد.

- هزینه صریح: به نسبت هر سال سابقه کار، معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر به عنوان حق سنوات.
- هزینه‌های ضمنی، شامل:

- هزینه ناشی از طی روال بوروکراسی اخراج. فسخ قرارداد منوط به کسب نظر مراجع مختلف شده است و در هر یک از موارد مزبور، احتمال عدم پذیرش دلایل کارفرما وجود دارد. در این حالت، کارفرما مکلف به بازگرداندن کارگر به کار و پرداخت حقوق و مزد وی از تاریخ مراجعه به دادگاه خواهد بود.

- نوع دوم هزینه‌های ضمنی، به مؤلفه مهلت قانونی فسخ قرارداد کار باز می‌شود. در اغلب کشورها، فسخ قرارداد کار فوری صورت نمی‌گیرد، بلکه مدتی پس از دادن اعلان قصد فسخ واقع می‌شود. اگرچه در قانون فعلی این مورد مسکوت است، اما فرض بر این است که در طی این مدت، کارایی کارگر کم می‌شود، زیرا وی می‌داند که پس از طی مدت مزبور اخراج خواهد شد.

- نوع سوم هزینه‌های ضمنی اخراج، به این موضوع باز می‌شود که در طول مدت رسیدگی در مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به حالت تعلیق درمی‌آید و بنابراین شغل مذکور بدون متصدی خواهد بود. چون هنوز اخراج کارگر قطعی نیست بنابراین با توجه به شرایط سخت قانون کار از نظر انعقاد قرارداد، کارفرما اقدام به استخدام فرد دیگری برای تصدی شغل مذکور نخواهد کرد.

جدول ۲- وضعیت مؤلفه‌های مربوط به امنیت شغلی در قانون کار برای دوره ۱۳۸۱-۱۳۲۵

دوره زمانی قانون کار	مهلت قانونی فسخ قرارداد (b)	شرایط اخراج موجه و غیرموجه (a)	پرداخت‌های لازم برای اخراج موجه (SP) ^۴	پرداخت‌های لازم برای اخراج ناموجه (SP) ^۵
۱۳۲۵-۲۷	۷ روز	تعریف نشده است.	۷ روز ^۱	--
۱۳۲۸-۱۳۳۶	۷ روز ^۲ (قابل تعویض با پرداخت هفت‌روزه حقوق)	تعریف نشده است.	۷ روز ^۳	--
۱۳۳۷-۱۳۴۹	۱۵ روز ^۴	قانون، شرایط اخراج موجه و غیرموجه را تعریف نکرده است. در ضمن برای اخراج محدودیتی قائل نشده است.	صفر ^۵	- به کارگرانی که یک‌سال متوالی یا متناوب نزد کارفرما خدمت کرده باشند به‌نسبت هر سال ۱۵ روز. - مراجع حل اختلاف حق دارند با توجه به مدت کار و میزان مزد و عائله کارگر و سایر شرایط، مبلغی را که از مزد سه ساله کارگر تجاوز نکند به‌عنوان خسارت تعیین کنند ^۶ .
۱۳۷۰- تاکنون	تنها به‌ذکر این نکته اکتفا شده است که کارفرما ابتدا باید به کارگر تذکر کتبی بدهد ^۷ .	قصور کارگر در انجام وظایف محوله و یا نقض آیین‌نامه‌های انضباطی کارگاه، دلایل موجهی برای فسخ قرارداد کار توسط کارفرما دانسته شده است.	۳۰ روز ^۸	۴۵ روز ^۹

۱- قانون برای پرداخت حق سنوات تفاوتی بین اخراج موجه و غیرموجه قائل نشده است.

۲- ماده ۸ قانون اجازه اجرای گزارش کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی مربوط به کارگران و کارفرمایان.

۳- قانون برای پرداخت حق سنوات تفاوتی بین اخراج موجه و غیرموجه قائل نشده است.

۴- ماده ۳۳ قانون کار، مصوب ۲۶ اسفندماه ۱۳۳۷ (کمیسیون مشترک کار مجلسین).

۵- ماده ۳۴ قانون کار.

۶- ماده ۳۳. در این رابطه کارفرما مخیر به پرداخت خسارت مزبور یا بازگرداندن کارگر به کار پرداخت مزد ایام بلاتکلیفی او خواهد بود. برای محاسبه شاخص JS فرض شده که توزیع آماری عملکرد مراجع حل اختلاف در دوره اجرایی این قانون به‌گونه‌ای بوده است که در دعاوی مطرح شده برای اخراج کارگر توسط کارفرما، اگر کارگر سابقه کار بیشتری داشته باشد به‌احتمال زیاد حق را به کارگر بدهند و کارفرما را مجبور به پرداخت حق سنوات بیشتر کنند. همچنین فرض شده است که مبلغ خسارت به‌صورت خطی تنها به‌سابقه کار افراد بستگی دارد (در صورتی کارفرما را مجبور به پرداخت مزد سه ساله کارگر خواهند کرد که کارگر به‌مدت ۳۰ سال کار کرده باشد).

۷- ماده ۲۷ قانون کار، مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۸- ماده ۲۷ قانون کار.

۹- تبصره ماده ۱۶۵ قانون کار.

جدول ۳- مقدار مؤلفه‌های مربوط به‌امنیت شغلی در ایران

سال	b (ماه)	a	SP ^{ic}	SP ^{uc}
۱۳۲۶-۱۳۲۷	۰/۲۳	۰	۰/۲۳	-
۱۳۲۸-۱۳۳۲	۰/۲۳	-	۰/۲۳	-
۱۳۳۳-۱۳۶۹	۰/۵	۰/۸ - ۰/۲	۰	۱/۲ - ۰/۵
۱۳۷۰- تاکنون	۱	۰/۵	۱	۱/۵

با توجه به‌ماده (۳۳) قانون کار مصوب ۲۶ اسفند ماه ۱۳۳۷ فرض شده است اگر کارگر سابقه کار بیشتری داشته باشد، مراجع حل اختلاف به‌احتمال بیشتر حق را به‌کارگر داده و کارفرما را موظف به‌پرداخت مبلغ بیشتری به‌عنوان خسارت کنند.

چند نکته در این ارتباط حائز اهمیت است:

الف- در ایران، مشکلات اقتصادی یک بنگاه دلیل مناسب و عادلانه‌ای برای اخراج کارگران محسوب نمی‌شود. هم در ماده ۱۵ و هم در ماده ۳۰ قانون کار پیش‌بینی شده است که حتی اگر کارگاه به‌واسطه قوه قهریه یا بروز حوادث غیرقابل پیش‌بینی تعطیل شود، قرارداد کار موقتاً به‌حالت تعلیق درمی‌آید و کارفرما مکلف است پس از فعالیت مجدد کارگاه، کارگران بیکار شده را در همان واحد به‌کار بگمارد. در اغلب کشورهای عضو OECD (به‌جز اسپانیا) و کشورهای منطقه کاراییب و برخی از کشورهای آمریکای لاتین (مانند آرژانتین و شیلی) شرایط اقتصادی، دلیل موجه و عادلانه‌ای برای اخراج کارگران محسوب شده و تنها در این صورت است که پرداخت‌های پایان خدمت به‌کارگران داده می‌شود. در صورتی که کارفرما به‌هر دلیل موجه دیگر، کارگری را اخراج کند هیچ پرداختی به‌وی صورت نمی‌گیرد (دلایل موجه در قانون ذکر شده و یا از طریق تصریح در قرارداد یا تشخیص مراجع ذیصلاح تعیین می‌شود). همچنین در اغلب کشورها در صورتی که دلیل کارفرما ناموجه باشد، پرداخت‌هایی تحت عنوان حق سنوات، حق ارشدیت و ... به‌کارگر صورت می‌گیرد. طبق قانون کار ایران حتی در صورتی که دلایل کارفرما برای اخراج کارگر موجه باشد باز هم کارفرما موظف به‌پرداخت حق سنوات به‌کارگر است.

ب- در قراردادهای کار موقت و یا قراردادهای کار معین نیز شرایط فوق حاکم است.

پ- طبق ماده ۱۶۵ قانون کار در صورتی که هیأت حل اختلاف، اخراج کارگر را غیرموجه تشخیص داد، حکم بازگشت به کار را صادر می کند. اگر کارگر نخواهد به واحد مربوط بازگردد، کارفرما مکلف است بر اساس سابقه خدمت کارگر به نسبت هر سال ۴۵ روز مزد و حقوق به وی بپردازد.

با توجه به وضعیت تشریح شده در جدول ۲ و توضیحات مذکور، نوع تفسیر شاخص a در فرمول JS در این مطالعه با مطالعاتی که در سایر کشورها صورت گرفته است متفاوت است.

تفسیر استاندارد شاخص a در سایر کشورها احتمال آن است که مشکلات اقتصادی بنگاه به عنوان دلیل موجهی برای اخراج کارگر تلقی شود؛ زیرا میزان پرداخت برای اخراج موجه و ناموجه یکسان نیست. در قوانین کار ایران در ادوار مختلف چنین امری پیش بینی نشده است و صادق نیست. در محاسبات بعدی، شاخص مزبور به گونه ای دیگر تفسیر شده است. در دو قانون سال های ۱۳۲۵ و ۱۳۲۸ تفاوتی بین میزان پرداخت برای اخراج های موجه و ناموجه وجود ندارد و عملاً تعیین مقدار این شاخص، تأثیری در نتیجه نخواهد داشت. در قانون کار ۱۳۳۸ و ۱۳۶۹ تعیین این که آیا کارگر به دلایل موجه اخراج شده یا خیر در تعیین میزان هزینه انتظاری مؤثر است. لذا شاخص a را در این دو قانون به عنوان احتمال این که مراجع حل اختلاف دلایل بنگاه برای اخراج را موجه تشخیص بدهند یا خیر در نظر گرفته ایم.

با توجه به عدم تعیین مهلت قانونی فسخ قرارداد در قانون مصوب سال ۱۳۶۹ فرض شده است که از تاریخ تذکر کتبی به کارگری که بعد اخراج می شود، تا زمان اخراج وی حداقل یک ماه فاصله است. از طرف دیگر همچنان که ذکر شد در صورتی که مراجع ذیصلاح، دلایل اخراج کارگر را ناموجه تشخیص دهند، حکم بازگشت وی به کار و پرداخت دستمزد دوران تعلیق کار را صادر می نمایند و تنها راه برای فسخ قرارداد در چنین مواردی این است که کارگر خود تمایلی

به بازگشت به کار نداشته باشد. در این صورت، کارفرما باید به ازای هر سال، ۴۵ روز به عنوان حق سنوات به کارگر پرداخت کند. با توجه به این امر، در محاسبه شاخص مزبور برای دوره زمانی ۱۳۶۹ به بعد، فرض شده است که نخست، از کلیه اخراج‌های صورت گرفته ۵۰ درصد موارد را اخراج‌های موجه و ۵۰ درصد را اخراج‌های ناموجه تشکیل بدهد و دوم، هیچ یک از کسانی که دلایل ناموجهی برای اخراج آنها مطرح شده است تمایل به بازگشت به کار ندارند. فرض اول بر اساس آمار شش‌ماه اول سال ۱۳۸۱ بنا شده است. از تعداد ۳۴۵۷۰ مورد آرای صادره توسط هیأت‌های حل اختلاف، حدود ۱۶۳۴۲ مورد (حدود ۴۸ درصد) به اخراج کارگر انجامیده است^۱.

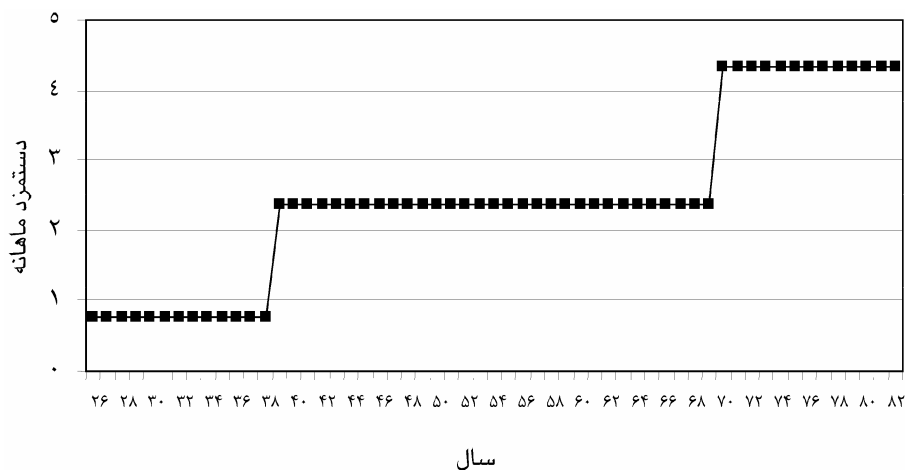
در نهایت، فرض بر این بوده که یک کارگر از بدو ورود به کار، به مدت حداکثر ۳۰ سال می‌تواند در استخدام کارفرما باشد ($T=30$). همچنین نرخ تنزیل و نرخ جایگزینی کارگران همانند مطالعات انجام گرفته در سایر کشورها به ترتیب ۸ و ۱۲ درصد در نظر گرفته ایم.

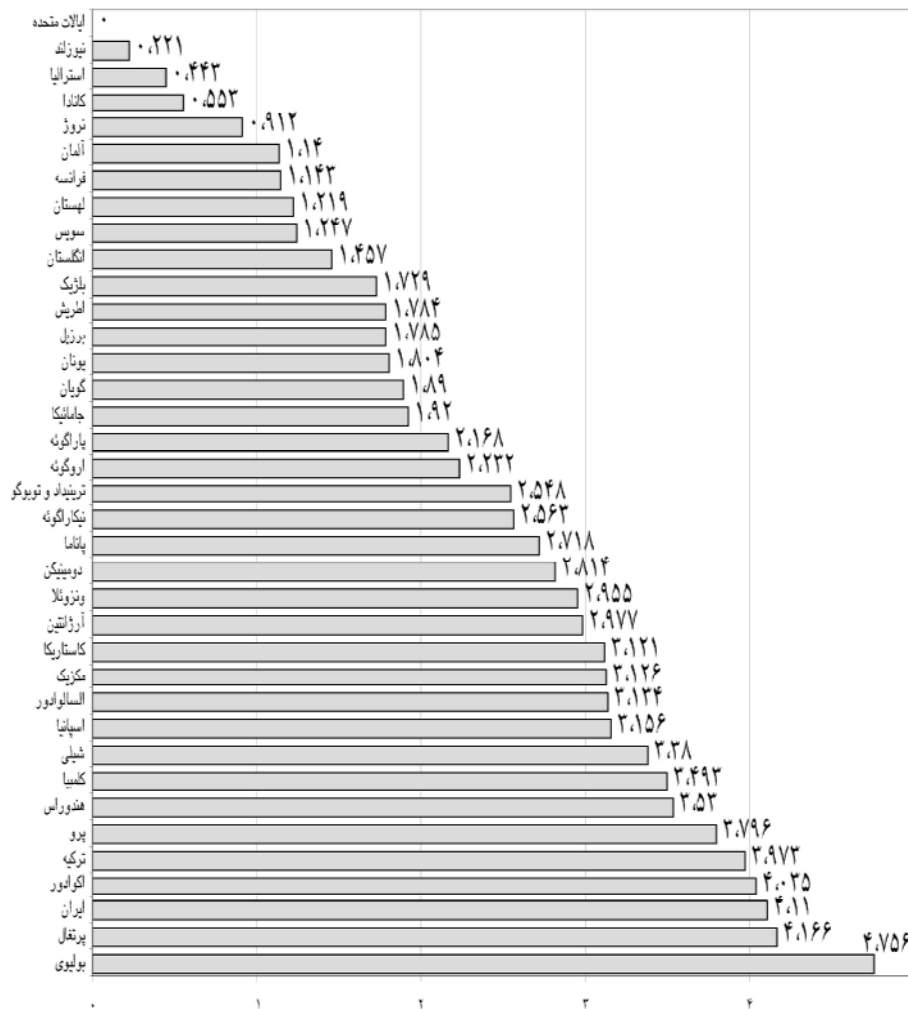
نمودار ۱ میزان شاخص امنیت شغلی (JS) را برای ایران طبق قوانین کار سنوات مختلف نشان می‌دهد. در بین سال‌های ۱۳۲۶ تا ۱۳۳۷ که قوانین کار مصوب سال‌های ۱۳۲۵ و ۱۳۲۸ جاری بوده‌اند، مقدار شاخص امنیت شغلی در مقدار ۷۶٪ ثابت بوده است؛ اما در قانون کار مصوب ۱۳۳۷ میزان شاخص مزبور به شدت افزایش یافته و به عدد ۲/۳۷ رسیده است. عمده مؤلفه‌های مسبب این امر، افزایش مهلت قانونی فسخ قرارداد از ۷ روز در قوانین قبلی، به ۱۵ روز و همچنین افزایش بسیار زیاد میزان پرداخت حق سنوات و خسارت در رابطه با اخراج‌های ناموجه بوده است. پس از تصویب قانون کار فعلی، میزان شاخص امنیت شغلی (طبق تعریف مزبور) بیش از دو برابر افزایش یافت و به ۴/۳۴ برابر دستمزد ماهانه یک کارگر رسید. از جمله دلایل افزایش این شاخص، پرداخت حق سنوات برای اخراج کارگر، حتی در صورت موجه بودن دلایل کارفرما و

۱- حسام، ۱۳۸۲.

افزایش پرداخت‌های لازم برای اخراج کارگر، بنا به دلایل ناموجه از نظر مراجع ذیصلاح است.

برای این که میزان شاخص امنیت شغلی در ایران با سایر کشورها قابل مقایسه باشد، فرض کرده‌ایم که حداکثر طول مدت اشتغال یک کارگر ۲۰ سال است. به این ترتیب میزان این شاخص به ۴/۱۱ خواهد رسید. نمودار ۲ وضعیت شاخص مزبور را در مورد ۳۷ کشور نشان می‌دهد. در میان این ۳۷ کشور، قانون کار ایران دارای رتبه ۳۵ از نظر شاخص امنیت شغلی است، علت بالابودن میزان شاخص مزبور در کشور پرتغال، طولانی بودن مهلت قانونی فسخ قرارداد (۶۰ روز) و میزان پرداخت حق سنوات برای کارگران به میزان ۳ ماه با سابقه کار کمتر از یک سال است.^۱ در مورد بولیوی نیز مهلت قانونی فسخ قرارداد ۳ ماه تعیین شده که همین امر موجب افزایش میزان شاخص مزبور شده است.^۲





نمودار ۲- شاخص امنیت شغلی در ایران در مقایسه با سایر کشورها

۳-۳- شاخص مقررات حمایت شغلی (EPL)

در این قسمت، شاخص‌های ترکیبی نشان‌دهنده وضعیت قانون کار ایران از نظر حمایت شغلی بر اساس استاندارد OECD محاسبه می‌شود. اگرچه شاخص JS به‌طور کمی تفاوت بین کشورها را نشان می‌دهد، اما در تعیین این شاخص فقط سه مؤلفه از قوانین و مقررات قراردادهای کار وجود دارند (مهلت قانونی فسخ

قرارداد، میزان پرداخت برای اخراج‌ها بنا به دلایل موجه و میزان پرداخت برای اخراج‌های ناموجه). به رغم اهمیت مؤلفه‌های مزبور، مؤلفه‌های دیگری نیز درباره حمایت شغلی در قراردادهای کار می‌توان یافت که در تعیین وضعیت حمایت شغلی دارای اهمیتند؛ از قبیل این که آیا قانون به دادگاه‌ها اجازه داده است تا در مواردی که دلایل اخراج را ناموجه تشخیص می‌دهند، حکم به اعاده کارگر به کار بدهند یا خیر؟ آیا رویه‌ای خاص برای اخراج تعیین شده است؟ و غیره.

در مطالعه انجام شده توسط سازمان OECD در سال ۱۹۹۹ از یک روش چهار مرحله‌ای برای ساختن شاخص‌های مرکب عددی استفاده شده است. شاخص‌های به دست آمده با استفاده از روش مذکور، امکان انجام مقایسه بین کشورها و در طول زمان‌های مختلف را فراهم می‌کند. برای ساختن این شاخص در ابتدا ۲۲ مؤلفه که جنبه‌های مختلف وضع مقررات حمایت شغلی EPL را نشان می‌دهد، انتخاب شده، امتیازهای عددی^۱ بین صفر تا ۶ به آنها اختصاص داده می‌شود.^۲

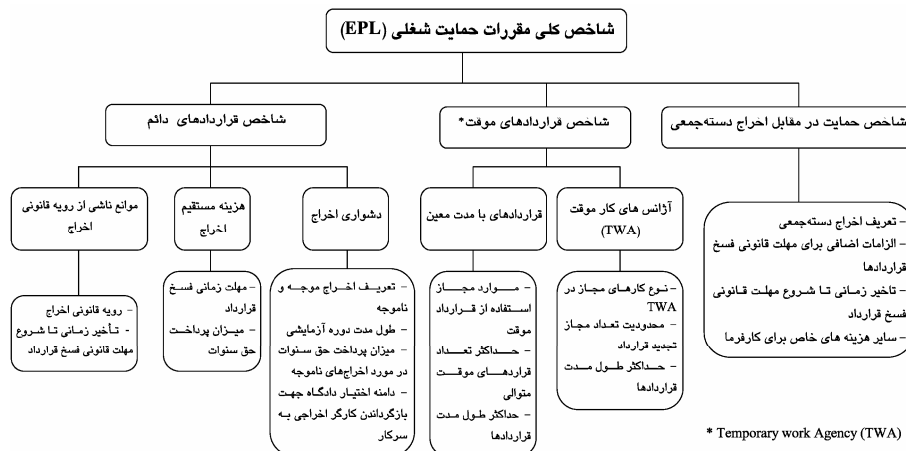
مؤلفه‌های سطح اول و نحوه امتیازبندی آنها در نمودار شماره ۳ و جدول شماره ۴ آمده است. شاخص‌های سطح دوم، متوسط وزنی شاخص‌های سطح اول است و شاخص سطح بعد نیز به همین ترتیب محاسبه شده است. جدول ۴ نحوه محاسبه شاخص EPL را در هر یک از سطوح نشان می‌دهد.^۳ به این ترتیب با استفاده از روش مذکور چهار متغیر توضیحی که بیان‌گر ابعاد مختلف وضع مقررات حمایت شغلی (EPL) است، به دست می‌آید که عبارتند از:

(۱) شاخص حمایت شغلی برای اشتغال رسمی (قراردادهای دائم)، (۲) شاخص حمایت شغلی برای قراردادهای موقت، (۳) شاخص حمایت شغلی در رابطه با اخراج دسته‌جمعی، (۴) شاخص کلی حمایت شغلی که میانگین غیروزی سه شاخص قبلی است.

1- Cardinal

2- OECD, 1999.

۳- اعداد داخل پرانتز در جدول مزبور، وزن اختصاص داده شده به هر شاخص است.



نمودار ۳- طبقه‌بندی مقررات EPL

۳-۴- محاسبه شاخص مقررات حمایت‌شغلی در ایران

در این قسمت، شاخص‌های ترکیبی نشان‌دهنده وضعیت قانون کار ایران از نظر حمایت‌شغلی بر اساس استاندارد OECD محاسبه خواهد شد. همچنان‌که ذکر شد شاخص حمایت‌شغلی EPL با ترکیب مؤلفه‌های گوناگونی ساخته می‌شود که جنبه‌های مختلف حمایت‌شغلی را نشان می‌دهند. همچنین در جریان ساختن این شاخص، وزن بیشتر، به مؤلفه‌هایی داده می‌شود که دارای اهمیت بیشتری هستند. برای ایران شاخص حمایت‌شغلی مربوط به قراردادهای دائم محاسبه خواهد شد. زیرا اگر چه انعقاد قراردادهای موقت بر اساس قانون کار ایران مجاز است (تبصره یک ماده ۷)، اما دستورالعمل مربوط به آن با تأخیر بسیار و پس از گذشت چند سال از تصویب قانون، ابلاغ شده است. همچنین در رابطه با مقررات اخراج دسته‌جمعی نیز در قوانین کشور تمهیدی پیش‌بینی نشده و بنابر این دو شاخص مزبور کنار گذاشته شده است. در جدول شماره ۵، مؤلفه‌های مورد نیاز برای محاسبه EPL در مورد قراردادهای دائم متناسب با قانون کار مصوب ۱۳۳۷ (که تا سال ۱۳۶۹ جاری بوده است) و قانون کار مصوب ۱۳۶۹ (که هم‌اکنون جاری است) نمایش داده شده است.

جدول ۴- مؤلفه های سطح اول نشان دهنده سخت بودن مقررات حمایت شغلی و امتیازهای اختصاصی به هر یک از آنها

امتیاز اختصاصی							واحد	مؤلفه
۶	۵	۴	۳	۲	۱	۰		
اخراج کارگر با قرارداد رسمی								
امتیاز ۲×(۰-۳)							امتیاز ۰-۳	وجود رویه قانونی برای اخراج
≥ ۴۵	< ۴۵	< ۳۵	< ۲۶	≤ ۱۸	< ۱۰	۰-۲	روز	مدت زمان آگاهی قبلی (تا زمان شروع مهلت قانونی فسخ قرارداد)
مهلت قانونی فسخ قرارداد بر اساس سابقه کار:								
≥ ۲	< ۲	< ۱/۶	≤ ۱/۲	≤ ۰/۸	≤ ۰/۴	۰	ماه	کارگر با ۹ ماه سابقه کار
≥ ۳/۵	< ۳/۵	< ۲/۵	< ۲	≤ ۱/۲۵	≤ ۱/۷۵	۰	ماه	کارگر با ۴ سال سابقه کار
> ۱۱	≤ ۱۱	≤ ۹	≤ ۷	≤ ۵	≤ ۲/۷۵	< ۱	ماه	کارگر با ۲۰ سال سابقه کار
میزان پرداخت حق سنوات بر اساس سابقه کار								
≥ ۳	< ۳	≤ ۲/۵	≤ ۱/۷۵	≤ ۱	≤ ۰/۵	۰	ماه	کارگر با ۹ ماه سابقه کار
≥ ۴	< ۴	≤ ۳	≤ ۲	≤ ۱	≤ ۰/۵	۰	ماه	کارگر با ۴ سال سابقه کار
> ۱۸	≤ ۱۸	≤ ۱۲	≤ ۱۰	≤ ۶	< ۳	۰	ماه	کارگر با ۲۰ سال سابقه کار
امتیاز ۲ × (۰-۳)							امتیاز ۰-۳	نحوه تعریف اخراج ناعادلانه (غیرقانونی)
< ۱/۵	> ۱/۵	> ۲/۵	> ۵	> ۹	> ۱۲	≥ ۲۴	ماه	طول مدت دوره آزمایشی
> ۳۰	≤ ۳۰	≤ ۲۴	≤ ۱۸	≤ ۱۲	≤ ۸	≤ ۳	ماه	میزان پرداخت حق سنوات برای کارگری با ۲۰ سال سابقه کار که به صورت غیرقانونی اخراج می شود.
امتیاز ۲ × (۰-۳)							امتیاز ۰-۳	دامنه عمل دادگاه در بازگردان کارگری که به صورت غیر موجه اخراج شده است.
اشتغال موقت								
{ امتیاز ۲ × (۰-۳) - ۶ }							امتیاز ۰-۳	موارد مجاز برای استفاده از قراردادهای کار معین
< ۱/۵	≥ ۱/۵	≥ ۲	≥ ۳	≥ ۴	≥ ۵	بدون محدودیت	تعداد	حداکثر تعداد قراردادهای متوالی برای کار معین
< ۱۲	≥ ۱۲	≥ ۱۸	≥ ۲۴	≥ ۳۰	≥ ۳۶	بدون محدودیت	ماه	حداکثر طول مدت قراردادهای (تجمعی)
{ امتیاز ۲ × (۰-۳) - ۶ }							امتیاز ۰-۴	نوع کارهای مجازی که آژانس های کار موقت (TWA) می توانند انجام دهند
--	--	بلی	--	خیر	--	--	بلی/ خیر	آیا محدودیتی برای تجدید قرارداد وجود دارد؟
≤ ۶	> ۶	≥ ۱۲	≥ ۱۸	≥ ۲۴	≥ ۳۶	بدون محدودیت	ماه	حداکثر طول مدت قراردادهای در TWA (تجمعی)
اخراج دسته جمعی								
امتیاز (۶/۴) × (۰-۴)							امتیاز ۰-۴	تعریف اخراج دسته جمعی
امتیاز ۳ × (۰-۲)							امتیاز ۰-۲	زمان اضافی لازم به عنوان اطلاع قبلی (نسبت به زمان لازم برای اخراج فردی)
> ۹۰	< ۹۰	< ۷۰	< ۵۰	< ۳۰	< ۲۵	۰	روز	تاخیر اضافی تا زمان اخراج (نسبت به زمان لازم برای اخراج فردی)
امتیاز ۳ × (۰-۲)							امتیاز ۰-۲	سایر هزینه های خاص

جدول ۵- نحوه محاسبه شاخص‌های مرکب EPL

سطح اول	سطح دوم	سطح سوم	سطح چهارم
رویه اخراج (۱/۲) مدت زمان لازم تا شروع مهلت قانونی فسخ قرارداد (۱/۲)	محدودیت‌های رویه‌ای (۱/۳)		شاخص EPL کلی
مهلت قانونی فسخ قرارداد بر اساس سابقه کار: ۹ ماه سابقه (۱/۷) ۴ سال سابقه (۱/۷) ۲۰ سال سابقه (۱/۷)	دوره اخطار و حق سنوات پرداختی برای اخراج قانونی (۱/۳)	قراردادهای رسمی (۵/۱۲)	
پرداخت حق سنوات بر اساس سابقه کار: ۹ ماه سابقه (۴/۲۱) ۴ سال سابقه (۴/۲۱) ۲۰ سال سابقه (۴/۲۱)			
تعریف اخراج غیرقانونی (۱/۴) طول دوره آزمایشی (۱/۴) میزان حق سنوات برای اخراج غیرقانونی (۱/۴) بازگرداندن کارگر اخراجی توسط دادگاه (۱/۴)	دشواری اخراج (۱/۳)		
موارد مجاز استفاده از قرارداد موقت (۱/۲) حداکثر تعداد قراردادهای متوالی (۱/۴) حداکثر طول مدت قراردادها (۱/۴)	قراردادهای کار معین (۱/۲)	قراردادهای موقت (۵/۱۲)	
نوع کارهای مجاز در TWA (۱/۲) محدودیت تعداد مجاز تجدید قرارداد (۱/۴) حداکثر طول مدت قراردادها (۱/۴)	اشتغال در TWA (۱/۲)		
تعریف اخراج دسته‌جمعی (۱/۴) الزامات اضافی برای اطلاع قبلی (۱/۴) تأخیر زمانی اضافی نسبت به اخراج فردی (۱/۴) سایر هزینه‌های خاص برای کارفرما (۱/۴)	اخراج دسته‌جمعی (۲/۱۲)		

اعداد داخل پرانتز وزن اختصاص داده شده به هر مؤلفه است.

جدول ۶- مؤلفه‌های حمایت شغلی در مورد قراردادهای دائم^۱

مؤلفه	واحد	قانون کار ۱۳۳۷	امتیاز	قانون کار ۱۳۶۹	امتیاز
رویه قانونی اخراج	امتیاز (۰-۳)	شرایطی تعیین نشده است.	۰	قبل از اخراج باید به کارگر در مورد قصور در وظایف محوله یا رعایت آیین نامه انضباطی کارگاه تذکر کتبی داده شود. پس از آن کارفرما حق دارد در صورت اعلام نظر مراجع ذیصلاح قرارداد را فسخ کند.	۶
تاخیر زمانی تا شروع مهلت قانونی فسخ قرارداد	روز	اعلان انحلال ممکن است کتبی یا شفاهی و صریح یا تلویحی باشد.	۱	فرض می‌شود که ظرف ۱۵ روز حکم به کارگر ابلاغ شود.	۲
مهلت قانونی فسخ قرارداد برای کارگران با:	ماه		۱/۵ ۱ ۰	در قانون، مهلت قانونی پیش‌بینی نشده است اما فرض گرفته‌ایم که بر اساس سابقه کار این مدت تغییر کند. ۱ ماه ۲/۵ ماه ۵ ماه	۳ ۵ ۲
پرداخت حق سنوات به کارگران با:	ماه	تعلق نمی‌گیرد.	۰ ۳ ۳	تعلق نمی‌گیرد. ۴ ۲۰	۰ ۶ ۶
نحوه تعریف اخراج موجه و غیرموجه	(۰-۳)	قانون مسکوت است، اگرچه برخی محققان معتقدند که به حکم مقتضیات اقتصادی، کارفرما می‌تواند قرارداد کار را فسخ کند. ^۲	۲	قانون فقط اخراج را به دلایل قصور در وظایف محوله و عدم رعایت آیین نامه انضباطی کارگاه مجاز می‌شمارد.	۶
طول مدت دوره آزمایشی	ماه	دوره آزمایشی پیش‌بینی نشده و تنها دوره کار آموزشی پیش‌بینی شده است که انعقاد آن فقط برای افرادی مجاز است که کمتر از ۱۸ سال سن داشته باشند.	--	برای کارگران ساده یک ماه و برای کارگران دارای تخصص سطح بالا سه ماه	۵
میزان پرداخت حق سنوات برای کارگری با ۲۰ سال سابقه کار که به صورت غیرموجه اخراج شود.	ماه	علاوه بر پرداخت ۱۵ روز به‌ازای هر سال به‌عنوان حق سنوات، مراجع حل اختلاف می‌توانند مبلغی را به‌عنوان خسارت تعیین کنند تا به کارگر پرداخت شود. مبلغ مذکور نمی‌تواند از جمع مزد سه ساله کارگر تجاوز کند.	۶	اخراج ناموجه اصولاً ناممکن است، اما در صورتی که مراجع ذیصلاح تشخیص بدهند که دلیل اخراج ناموجه بوده است و کارگر تمایل به بازگشت به سر کار نداشته باشد، به‌ازای هر سال ۴۵ روز پرداخت خواهد شد.	۵
دامنه اختیار دادگاه در بازگردان کارگری که به‌طور غیرموجه اخراج شده است.	(۰-۳)	کارفرما مخیر به پرداخت خسارت یا بازگردان کارگر به سر کار است.	۲	کارفرما مکلف به بازگردان کارگر به سرکار است.	۶

۱. برای اطلاع از نحوه محاسبه امتیازها به جدول ۳ مراجعه شود.
 ۲. فرهنگ مهر، ۱۳۴۵، ص ۷۰.
 ۳. همان، ص ۷۴.

جدول شماره ۷ مقدار شاخص‌های نشان دهنده سختی مقررات حمایت شغلی در سه حوزه اصلی رویه اخراج، هزینه‌های مستقیم اخراج و دشواری اخراج و نیز شاخص کلی سختی مقررات حمایت شغلی مربوط به قراردادهای اشتغال دائم (که از ترکیب سه شاخص مزبور به دست آمده) را بیان می‌کند. مقدار بزرگ‌تر شاخص، نشان‌دهنده سخت‌تر بودن مقررات حمایت شغلی در آن کشور است.

توانایی کارفرما برای اخراج کارگر ممکن است به واسطه الزامات شکلی^۱ محدود شود. این گونه الزامات هر زمان که کارفرما تصمیم به فسخ قرار داد بگیرد باید رعایت شوند. الزاماتی از قبیل لزوم دادن تذکر کتبی به کارگر، لزوم اطلاع به طرف سوم (از قبیل شورای اسلامی کار و ...) و جلب موافقت آنها در این شاخص توجه شده است. هلند و ایران دارای دشوارترین رویه اخراج در بین کشورهای مورد مطالعه هستند. پس از هلند و ایران، کره جنوبی، آلمان و پرتغال قرار دارند. در هلند نیز همانند ایران برای اخراج به کسب اجازه قانونی از مقامات مسؤول نیاز است که این کار بین ۴ تا ۶ هفته طول می‌کشد.^۲

حال به بررسی شاخص دوم که بیان‌گر هزینه‌های مستقیم اخراج است می‌پردازیم. این شاخص دو مؤلفه عمده را شامل می‌شود. اول مهلت قانونی فسخ قرارداد و دوم پرداخت حق سنوات. به جز ایالات متحده آمریکا و ایران، در تمام کشورها، مهلت قانونی فسخ قرارداد پیش‌بینی شده است؛ اگر چه در رابطه با پرداخت حق سنوات، کشورهای دیگری به جز آمریکا نیز وجود دارند که پرداخت حق سنوات در آنها اجباری نیست. معمولاً یک بده بستان بین مهلت قانونی فسخ قرارداد و میزان پرداخت حق سنوات وجود دارد. در کشورهایی که میزان پرداخت حق سنوات بالاست، مهلت قانونی فسخ قرارداد کوتاه است و بالعکس. کشورهای پرتغال، ایران و ترکیه دارای بالاترین مقدار هزینه‌های مستقیم اخراج هستند. در پرتغال، مهلت قانونی فسخ قرارداد برای کارگران با بیش از دو ماه سابقه کار ۶۰

1- Procedural requirement.

۲- اگرچه در هلند در دو مورد نیاز به اجازه مقامات برای اخراج کارگران نیست: اول در مورد ورشکستگی و دوم در مواردی که در توافق‌نامه دو جانبه این مورد حذف شده باشد.

روز است و در ضمن کارفرما موظف است به کارگر اخراجی به‌ازای هر سال سابقه کار، به‌میزان یک‌ماه حق سنوات پرداخت کند؛ ضمن این‌که میزان پرداخت حق سنوات حداقل ۳ ماه تعیین شده است. در ترکیه، مهلت قانونی فسخ قرارداد با افزایش سابقه کار زیاد می‌شود به‌گونه‌ای که این مهلت برای کارگران با ۶ ماه، ۱۸ ماه، ۳ سال و بیش از ۳ سابقه کار به‌ترتیب عبارت است از: ۲، ۴، ۶ و ۸ هفته. همچنین در این کشور به‌ازای هر سال سابقه کار، کارفرما موظف به‌پرداخت یک‌ماه حقوق است که اغلب در توافقات جمعی این مقدار به ۴۵ روز افزایش پیدا می‌کند.

در ایران مهلتی برای فسخ قرارداد کار در قانون پیش‌بینی نشده است. برای محاسبه شاخص مزبور فرض شده که این مهلت برای کارگران با ۹ ماه سابقه کار یک‌ماه، ۴ سال سابقه کار ۲/۵ ماه و با ۲۰ سال سابقه کار ۵ ماه است. همچنین میزان پرداخت حق سنوات در ایران طبق قانون به‌ازای هر سال سابقه کار، یک‌ماه تعیین شده است.

شاخص سوم «دشواری اخراج» را نشان می‌دهد. نحوه تعریف اخراج موجه و ناموجه، طول مدت دوره آزمایشی، میزان پرداخت حق سنوات در صورت اخراج ناموجه و حوزه اختیارات دادگاه در بازگرداندن کارگر اخراجی به‌سر کار، مؤلفه‌های تشکیل دهنده این شاخص هستند. نحوه اخراج موجه و ناموجه به‌این دلیل مهم است که در اغلب کشورها، به‌هنگام اخراج ناموجه باید به‌کارگر، خسارت پرداخت شود. در طول مدت دوره آزمایشی اخراج، ناموجه تلقی نمی‌شود و بنابراین پرداخت خسارت لازم نیست به‌همین دلیل، این مؤلفه دارای اهمیت است.

ایران دارای دشوارترین شرایط برای اخراج بر حسب مؤلفه‌های مزبور است. پس از ایران به‌ترتیب کشورهای پرتغال، نروژ و ژاپن قرار دارند. در ایران شرایط موجه برای اخراج بسیار محدود بوده، دلایل اقتصادی (مازاد نیروی کار)، به‌هیچ‌وجه دلیل موجهی برای اخراج تلقی نمی‌شود. همچنین طول مدت دوره آزمایشی بسیار کوتاه است. از طرف دیگر، در تمام مواردی که مراجع ذیصلاح

اخراج را ناموجه تشخیص می‌دهند، امکان صدور حکم بازگشت به کار وجود دارد و کارگر می‌تواند بین بازگشت به کار و یا دریافت خسارت (۴۵ روز به‌ازای هر سال سابقه کار) یکی را انتخاب کند.

شرایط کشورهای پرتغال و نروژ به‌لحاظ شاخص مزبور تقریباً یکسان است. در هر دو کشور، دامنه تعریف اخراج موجه، محدود است. به‌طور کلی در این کشورها دلایل اخراج موجه به‌دو دسته تقسیم می‌شوند. دلایل انضباطی و دلایل اقتصادی. مسایلی از قبیل عدم رعایت انضباط، غیبت طولانی و غیره، دلایل انضباطی برای اخراج محسوب می‌شوند. نحوه تعریف دلایل اقتصادی دشوارتر است و هر یک از کشورها این دلایل را به‌نحو خاصی تعریف کرده‌اند. برای مثال در پرتغال، اخراج به‌دلیل فقدان صلاحیت کارگر تنها هنگامی ممکن است که فناوری جدید به‌بازار آمده باشد و یا وظایف شغلی تغییر کرده و کارگر قدرت انطباق با آن را نداشته باشد. همچنین در این کشور، عدم توانایی حرفه‌ای یا فنی نیز از جمله دلایل اقتصادی اخراج موجه تلقی می‌شود.^۱ در ژاپن دلایل عقلایی^۲ برای اخراج، موجه تلقی می‌شوند. به‌عنوان مثال در صورتی که دلایل اقتصادی برای کاهش تعداد کارگران ارائه شود آنگاه اخراج به‌دلیل مزاد نیروی انسانی موجه محسوب می‌شود. به‌رغم موضوع مزبور در ارتباط با تعریف اخراج موجه و ناموجه، بالا بودن میزان شاخص دشواری اخراج در این کشورها اغلب به‌دلیل اجازه دادگاه در بازگرداندن کارگر اخراجی به‌کار و کوتاه بودن طول دوره آزمایشی است.

ستون آخر جدول ۷ شاخص کلی EPL را در رابطه با قراردادهای دائم نشان می‌دهد. بر اساس سه شاخص مزبور، ایران دارای سخت‌ترین مقررات حمایت شغلی در رابطه با قراردادهای دائم است و پس از ایران کشورهای پرتغال و با فاصله بیشتری کشورهای کره و هلند قرار دارند.

نکته مهمی که در تحقیقات قبلی نادیده گرفته شده است، تعاملی است که

۱- این موارد در تغییرات قانونی سالهای ۱۹۸۹ و ۱۹۹۱ به قانون اضافه شده است. قبل از آن، اخراج تنها به دلایل انضباطی موجه تلقی می‌شد (OECD, 1999).

2- Reasonable Cause.

بین سه شاخص مزبور وجود دارد. هنگامی که کشوری رویه‌های خاصی را برای ممانعت از اخراج تعریف کرده است، همزمان سعی می‌کند تا هزینه مستقیم اخراج را پس از طی رویه‌های مزبور (مثلاً تأیید مقامات ذیصلاح) کاهش دهد. برای مثال اگرچه کشورهای هلند و کره به‌لحاظ شاخص رویه اخراج در صدر کشورها قرار دارند، اما همین کشورها به‌لحاظ شاخص هزینه‌های مستقیم اخراج پس از ایالات متحده آمریکا، کانادا و ایرلند دارای کمترین مقدار هستند. همچنین قانون کار ترکیه به‌هزینه‌های مستقیم اخراج اهمیت بیشتری داده است و رویه قانونی اخراج و مؤلفه‌های مرتبط با دشواری اخراج به‌نسبت دارای اهمیت کمتری است.

این موضوع از طریق مقایسه هر یک از شاخص‌ها در این کشورها، با میانگین آن شاخص نیز قابل بیان است. برای مثال، مقدار شاخص موانع ناشی از رویه‌های قانونی اخراج در رابطه با کشورهای آلمان، سوئد، کره، لهستان، فرانسه و فنلاند بیشتر از میانگین (۲/۰۶) است، در حالی که مقدار شاخص هزینه‌های مستقیم اخراج در همین کشورها، پایین‌تر از مقدار میانگین این شاخص (۱/۸۶) است. از طرف دیگر، اگرچه در کشورهایی مانند یونان، ایتالیا، اسپانیا و مکزیک، موانع محدودی از نظر رویه قانونی اخراج وجود دارد، اما در همین کشورها، هزینه‌های مستقیم اخراج نسبت به میانگین، بالاتر است (جدول شماره ۸ مقدار شاخص‌های مزبور و رتبه برخی از کشورها را باهم مقایسه می‌کند).

همچنان که مشاهده می‌شود در ایران به‌طور همزمان اخراج کارگر هم به‌دلیل الزامات شکلی قبل از اخراج، هم به‌واسطه تحمیل هزینه مستقیم به کارفرما و هم مؤلفه‌های تعریف‌کننده دشواری اخراج، به‌شدت محدود شده است. به‌این ترتیب کارفرما در صورتی که کارگری را نامطلوب تشخیص دهد، اگر پس از طی مراحل طولانی رضایت مراجع مختلف را برای اخراج کسب کند، مجبور به پرداخت هزینه‌های زیاد بوده و پس از آن نیز هنوز نمی‌تواند مطمئن باشد که کار به‌پایان رسیده است، زیرا دادگاه ممکن است اخراج را ناعادلانه تشخیص داده و حکم بازگشت به‌کار را صادر کند.

جدول ۷- شاخص ترکیبی مقررات حمایت شغلی در مورد قراردادهای دائم

کشور	شاخص موانع ناشی از رویه قانونی	شاخص هزینه‌های مستقیم اخراج	شاخص دشواری اخراج	شاخص کلی
ایران	۴	۳/۷	۵/۵	۴/۴
پرتغال	۳/۵	۵	۴/۵	۴/۳
کره	۳/۸	۱/۸	۴	۳/۲
هلند	۵	۱	۳/۳	۳/۱
ایتالیا	۱/۵	۲/۹	۴	۲/۸
جمهوری چک	۲/۵	۲/۷	۳/۳	۲/۸
سوئد	۳	۱/۶	۳/۸	۲/۸
آلمان	۳/۵	۱/۳	۳/۵	۲/۸
ژاپن	۲	۱/۸	۴/۳	۲/۷
ترکیه	۲	۳/۴	۲/۵	۲/۶
اسپانیا	۲	۲/۶	۳/۳	۲/۶
اطریش	۲/۵	۲	۳/۳	۲/۶
یونان	۲	۲/۲	۳	۲/۴
نروژ	۱/۵	۱/۱	۴/۵	۲/۴
مکزیک	۱	۲/۱	۳/۷	۲/۳
فرانسه	۲/۸	۱/۵	۲/۸	۲/۳
لهستان	۳	۱/۴	۲/۳	۲/۲
مجارستان	۲	۱/۸	۲/۵	۲/۱
فنلاند	۲/۸	۱/۴	۲/۳	۲/۱
نیوزلند	۱/۳	۱/۴	۲/۳	۱/۷
دانمارک	۰/۵	۱/۹	۲/۳	۱/۶
ایرلند	۲	۰/۸	۲	۱/۶
بلژیک	۰/۵	۲/۳	۱/۸	۱/۵
سوئیس	۰/۵	۱/۵	۱/۵	۱/۲
استرالیا	۰/۵	۱	۱/۵	۱
کانادا	۰	۰/۸	۲	۰/۹
انگلستان	۱	۱/۱	۰/۳	۰/۸
ایالات متحده آمریکا	۰	۰	۰/۵	۰/۲

مأخذ: OECD, 1999 و محاسبات نگارندگان.

جدول ۸- مقدار شاخص مقررات حمایت شغلی و رتبه برخی از کشورها

کشورها	شاخص رویه قانونی اخراج	شاخص هزینه اخراج	شاخص دشوار اخراج
هلند	۵(۱)	۱/۸(۲۵)	۳/۳(۱۲)
کره	۳/۸(۳)	۱/۸(۲۵)	۴(۵)
ترکیه	۲(۱۳)	۳/۴(۳)	۲/۵(۱۶)
آلمان	۲/۵(۵)	۱/۳(۱۹)	۳/۵(۸)
ژاپن	۲(۱۳)	۱/۸(۱۲)	۴/۳(۴)
ایتالیا	۱/۵(۱۷)	۲/۹(۴)	۴(۵)
ایران	۴(۲)	۵(۲)	۵/۵(۱)
میانگین ۲۷ کشور	۲	۱/۸۶	۲/۸۷

اعداد داخل پرانتز رتبه کشورها در بین ۲۸ کشور نمونه است

۴- نتیجه گیری

مرور مختصری بر قوانین مختلف کار نشان می‌دهد به مرور زمان بر پیچیدگی و ابعاد روابط کار در ایران افزوده شده و متعاقب تغییر در روابط کار در سطح بین‌الملل، قوانین کار در ایران نیز از آن تأثیر پذیرفته است. در حالی که قانون کار مصوب سال ۱۳۲۸ تنها دارای ۲۱ ماده بود، قانون کار مصوب سال ۱۳۳۷ روابط کار را در ۶۹ ماده تنظیم کرده بود و این تعداد در قانون کار مصوب سال ۶۹ به ۲۰۳ ماده افزایش یافته است.

بررسی مقررات مربوط به حمایت شغلی و هزینه‌های مترتب به آن برای کارفرما، یکی از مهم‌ترین موضوعات مورد مطالعه اقتصاد دانان کار، به خصوص در دو دهه اخیر بوده است. محاسبه شاخص‌های نشان‌دهنده وضعیت سیاست‌های حمایت شغلی [شاخص امنیت شغلی (JS) و شاخص مقررات حمایت شغلی (EPL)] نشان می‌دهد که با تصویب قانون کار فعلی، مقررات حمایت شغلی نسبت به قوانین کار قبلی به شدت به نفع کارگران تغییر کرده است. در مباحث نظری مقررات مزبور بر نحوه تصمیم‌گیری بنگاه‌ها در مورد استخدام و اخراج کارگر و به این ترتیب بر ترکیب نیروی کار اثر گذاشته و در عمل نیروی کار را به عامل شبه ثابتی در تولید تبدیل کرده است. در چنین شرایطی بنگاه‌ها در مقابل نوسانات اقتصادی قادر به تعدیل نیروی کار نیستند.

همچنین در مقایسه با مقررات سایر کشورها، مقررات مربوط به اخراج کارگر در ایران هیچ گونه انعطافی ندارد، به گونه‌ای که در مقررات مزبور همزمان هم اخراج کارگر به واسطه الزامات شکلی محدود شده است و هم نحوه تعریف مؤلفه‌هایی نظیر اخراج موجه و ناموجه، حوزه اختیارات دادگاه و غیره، به گونه‌ای است که تصمیم‌گیری بنگاه در این ارتباط را دشوار می‌کند. از طرف دیگر هزینه‌های مستقیم اخراج (حق سنوات و پرداخت بابت اخراج ناموجه) نیز بسیار زیاد است. وجود این گونه هزینه‌های مبادلاتی ناشی از وضع مقررات قانونی به شیوه فعلی موجب شده است تا کارفرمایان به گونه عقلانی اقدام به نادیده گرفتن قانون از طریق انعقاد قراردادهای موقت برای مشاغل با ماهیت دائمی و سپردن امور دائم به آژانس‌های کار موقت (TWA) (که تحت عنوان شرکت‌های خدماتی تشکیل شده‌اند) کنند. یکی از پیامدهای انعقاد چنین قراردادهایی کاهش میزان سرمایه‌گذاری‌هایی است که طرفین باید برای انطباق هر چه بیشتر شغلی و در نتیجه افزایش بهره‌وری انجام دهند. کارفرما هنگامی تمایل به سرمایه‌گذاری خواهد داشت که امکان استفاده از بازدهی آن وجود داشته باشد و این امر مستلزم وجود رابطه قراردادی طولانی‌مدت است.

توجه به این موضوع از زاویه درجه رقابت‌پذیری بنگاه‌های فعال در اقتصاد کشور نیز دارای اهمیت است. اگرچه هزینه نیروی کار به عنوان یکی از اجزای تشکیل دهنده هزینه تولید، دارای اثر مهمی بر قیمت تمام شده کالاها و خدمات است اما آنچه اثر مهم‌تر و بلندمدت‌تری بر درجه رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی دارد، میزان بهره‌وری، نوآوری و توجه به تحقیق و توسعه است. زیرا در حالی که کاهش یا پایین نگه داشتن قیمت نیروی کار دارای حد و مرز خاصی است، در خصوص کاهش هزینه‌ها در نتیجه پیشرفت‌های فناوری چنین حد و مرزی وجود ندارد. شاخص مقررات حمایت شغلی (EPL) برای قراردادهای دائم در ترکیه، به عنوان رقیب منطقه‌ای ایران ۲/۶ است در حالی که این رقم برای ایران ۴/۴ است و در نتیجه بنگاه‌های ایران نسبت به ترکیه، در مقابل نوسانات اقتصادی قادر به تعدیل سریع نیروی کار نیستند.

فهرست منابع

- ۱- حسام، فرحناز (۱۳۸۲)، *قانون کار و چالش‌های آن*، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۲- دوانی، غلامحسین (۱۳۷۷)، *مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی* (چاپ ششم)، تهران، انتشارات کیومرث.
- ۳- رنجبری، ابوالفضل (۱۳۷۷)، *حقوق کار*، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد
- ۴- فرهنگ مهر (۱۳۴۵)، *حقوق کار و بیمه‌های اجتماعی*، مؤسسه عالی حسابداری.
- ۵- کمالی، حسین (۱۳۸۰)، *اقتصاد سیاسی روابط کار در ایران*، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ۶- معتمدی، فتح‌ا... (۱۳۵۵)، *تاریخ حقوق کار و تأمین اجتماعی در ایران از دوران صفویه تا زمان حاضر*.
- ۷- نیاکی، جعفر (۱۳۶۱)، *حقوق کار ایران، جزوه اول - کلیات*، تهران، چاپخانه خرمی.
- 8- Downs, A.S. (1998), "Indices of labor market regulation: Principles and Cases", Cave Hill, Barbados, University of the West Indies, LMREC Project, ISER, working paper No. 3.
- 9- Heckman, J. and Pages C. (2000), "The Cost of Job security regulation: Evidence from Latin America labor markets", Washington D.C. United State, Inter-American Development Bank, Working Paper No.430.
- 10- OECD (1999), "Employment Protection and labor market performance In: OECD Employment outlook".
- 11- Pages, C. and Montenegro. (1999), "Job security and the age-composition of employment: Evidence from Chile", Washington D.C. United State, Inter-American Development Bank, Working Paper No. 398.