

کرونا و کار تابع

سعیدرضا ابدی*

چکیده

سیاست‌ها و راهبردهای کشورهای در مواجهه با بحران کرونا، بخشی الهام گرفته از خط مشی‌های جهانی و بخشی نیز حاصل تدابیر ملی است. سازمان بین‌المللی کار به منظور کمک و جبران فوری پیامدهای منفی این بیماری برای کارگران و بنگاه‌های اقتصادی توصیه‌هایی نموده است. در این راستا استفاده از ابزارهای مالی و پولی، وام، سرمایه‌گذاری عمومی در بخش سلامت، حمایت از بنگاه‌ها به منظور حفظ مشاغل و پایدار ماندن در عرصه کسب و کار و نهایتاً تأکید بر استفاده از ظرفیت گفتگوی اجتماعی مابین شرکای اجتماعی (دولت، کارگران و کارفرمایان) مورد توجه جدی است. در کشور ما نیز اقداماتی هرچند محدود و موقتی در راستای حمایت مالی از کارفرمایان و بنگاه‌های اقتصادی صورت گرفته که در جای خود مثبت و با سیاست‌های جهانی همسو است؛ همچون اعطای مهلت در پرداخت انواع هزینه، حق بیمه سهم کارفرما، هزینه‌های انرژی، مال‌الاجاره اماکن دولتی واگذار شده، اعطای وام کم‌بهره و ... اما زیرساخت‌های نامناسب اقتصادی که طی سالیان متمادی میل به اجرای قانون کار در مورد شاغلین بخش خصوصی را به حداقل رسانده است و ضعف‌های ابزارهای نظارتی و بازرسی در مراجع مسئول نسبت به حسن اجرای قانون، عده کثیری از کارگران را قبل از این بحران ناکام و پس از آن نیز دچار تشدید گرفتاری خواهد نمود. شاید صرفاً مواردی که در وضع مقرر، اعطای امتیازات و تسهیلات به کارفرمایان مشروط به حفظ رابطه شغلی و عدم اخراج کارکنان گردیده است، تنها امتیاز ویژه این قشر نسبت به سایر افراد جامعه باشد که به وقوع عملی آن نیز می‌توان بدگمان بود.

کلید واژگان:

تعلیق قرارداد کار، حمایت اجتماعی، حوادث قهری، سازمان بین‌المللی کار، کار تابع.

* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.

مقدمه

بحران جهانی ناشی از شیوع فراگیر ویروس کرونا پیامدهای گوناگونی داشته که از جمله در عرصه اقتصاد و به‌ویژه کار، طیف وسیعی از شاغلان را گرفتار بیکاری‌های موقت یا بعضاً دائم نموده که اثری جز قطع یا کاهش درآمد ایشان نداشته است.

پیش‌بینی‌های مربوط به مدت زمان ماندگاری این ویروس و موفقیت اقدامات مربوط به کنترل قطعی و کامل آن، حاکی از آن است که اقتصاد جهانی حداقل تا پایان سال جاری رکود قابل توجهی را تجربه خواهد کرد و این به معنی ادامه تهدید در شرایط کار و معیشت نیروهای شاغل خواهد بود. کار تابع به معنای کاری است که برای دیگری، تحت تبعیت از او و در برابر دستمزد انجام گیرد و در این مقاله ما فارغ از اقسام دیگر کار، از جمله کار مستقل یا کار برای اشخاص حقوق عمومی هستیم. آنچه در این مختصر بدان پرداخته می‌شود، در بخش اول گزارشی از رویکرد سازمان بین‌المللی کار به مسئله کووید-۱۹ و آثار و تبعات آن در بنگاه‌های اقتصادی و زندگی طبقه اجتماعی شاغل در آنهاست که با مخاطره دست و پنجه نرم می‌کنند، در کنار تجربه اقدامات برخی کشورها. در بخش دوم نیز به موقعیت جامعه کارگری در کشورمان و تهدیدهای تشدیدشده نسبت به شرایط و امنیت شغلی ایشان به تبع مخاطرات پیش‌روی کارفرمایان و هم‌زمان تدابیر دولت در سطح کلان، به‌ویژه در حوزه حمایت‌های اجتماعی، پرداخته، هم‌زمان ظرفیت‌های حقوقی نهفته در قانون کار در انطباق با این پدیده را بررسی می‌کنیم.

۱. رویکرد جهانی

در سطح جهانی، سازمان بین‌المللی کار عالی‌ترین مرجع استانداردهای و دیده‌بانی مسائل مربوط به کار، از جمله شرایط کار کارگران و کارفرمایان، امنیت شغلی، حمایت‌های اجتماعی، گفتگوی اجتماعی و بسیاری از حقوق و اصول دیگر بنیادین در این راستاست. لذا در این بخش بیشتر بر واکنش‌های این سازمان نسبت به بحران کرونا تمرکز کرده، تلاش می‌کنیم توصیه‌ها و دستور کارهای مهم خطاب به دولت‌ها و دیگر شرکای اجتماعی ایشان (کارگران و کارفرمایان) را از نظر بگذرانیم.

بر اساس آخرین گزارش نظارتی ILO در موضوع کرونا، ۸۱ درصد از نیروهای کار (۲/۷ میلیارد کارگر) در کشورهای زندگی می‌کنند که تحت توقف اجباری یا توصیه شده کار هستند. این گزارش همچنان حاکی از کاهش ۶/۷ درصدی ساعات کار در ربع دوم سال ۲۰۲۰ بوده که برابر با از دست رفتن ۱۹۵ میلیون شغل تمام وقت است.^۱ علائم موجود نیز حاکی از سیر صعودی بیکاری است. برای مقایسه در بحران مالی ۲۰۰۸-۹ رقم بیکاری حدود ۲۲ میلیون مورد بوده است.^۲

طبق پیش‌بینی‌های ILO در دومین گزارش کنترلی کووید-۱۹، اکثریت از دست رفتن مشاغل و کاهش ساعات کار در بخش‌های بیشتر آسیب‌دیده‌ای اتفاق می‌افتد که حدود ۱/۲۵ میلیارد کارگر با نمایندگی حدود ۳۸ درصد نیروهای کار در سطح جهانی در آنها شاغل‌اند. این افراد در بخش‌هایی استخدام شده‌اند که در مواجهه با تلفات و آسیب‌های شدید در تولید بوده‌اند و از لحاظ جابجایی محل کار، در ریسک بالایی هستند؛ از جمله بخش‌های کلیدی همچون کسب و کارهای خرد، ملزومات منزل، خدمات غذایی و کارخانجات. همچنین ۸۷ درصد نیروهای کار در کشورهای بالاتر از سطح متوسط درآمد و ۷۰ درصد از نیروهای کار در کشورهای با درآمد بالا در شرایط توقف کار اجباری یا توصیه‌ای بوده‌اند و بر اثر انهدام اقتصادی کلانی که این بحران به وجود آورده است، ۳/۳ میلیارد کارگر تحت تأثیر قرار گرفته‌اند.

گزارش دیگری از ILO حاکی است، با بحران کووید-۱۹ انتظار می‌رود که کاهش وسیعی در ساعات کار جهانی در نقاط مختلف دنیا رخ دهد؛ مثلاً در کشورهای عربی معادل ۸/۱ درصد، یعنی حدود ۵ میلیون نیروی کار تمام‌وقت، در اروپا معادل ۷/۸ درصد یا ۱۲ میلیون کارگر تمام‌وقت و در آسیا و منطقه پسیفیک ۷/۲ درصد معادل ۱۲۵ میلیون کارگر تمام‌وقت ساعات کارشان محو شود و از بین برود.^۳ در این شرایط گای رایدر، رئیس سازمان بین‌المللی کار، درخواست اقدامی فوری و انسان‌دوستانه^۴ را برای یک همبستگی جهانی در برابر پاندمی کووید-

1. ILO Monitor : Covid -19 and the word of work, Second edition ,7/April 2020/ ilo.org.

2. Covid_19 and the word of work : Impact and Policy responses .ilo monitor , 1th edition, March 2020 / ilo.org.

3. Covid- 19 and causes devastating losses in working hours and employment . (07.April 2020) ilo.org.

4 Human-centered.

۱۹ نموده است. او در نامه‌ای به صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در نشست بهاره ایشان، ابعاد انسانی این پاندمی را که آثار گوناگون بهداشتی، اجتماعی و اقتصادی داشته است، به عنوان یک عامل ویرانگر و بدترین بحران از جنگ دوم جهانی به بعد یاد آور شده است و از نهادهای فوق خواسته تا اقداماتشان را بر تمهید کمک و جبرانی فوری برای کارگران و بنگاه‌ها متمرکز کنند تا از کسب و کارها و معیشت ایشان حمایت نمایند. به گفته وی، اولویت توجه به آثار این مسئله باید بر مؤسسات کوچک، کارگران بی‌حامي و آنهایی که در بخش غیررسمی اقتصاد کار می‌کنند، باشد.

رایدر از کمیته مالی و کمیته توسعه صندوق بین‌المللی پول درخواست کرده است که تمرکز کار خود را بر چهار سیاست به‌هم‌وابسته در پاسخ به شرایط موجود قرار دهند: اولاً تحریک اقتصاد و تقاضا برای کار با به‌کارگیری ابزارهای مالی و پولی و کمک‌های وام و سرمایه‌گذاری عمومی در نظام سلامت به عنوان یک مشارکت قاطع برای شکست این پاندمی و ایجاد مشاغل شایسته؛ ثانیاً تمهید کمک فوری برای پایدار کردن بنگاه‌ها، حفظ مشاغل و حمایت از در آمد آنها. رایدر در این زمینه بر ضرورت سرمایه‌گذاری بر شاخص‌های مختلف حمایت اجتماعی تأکید نموده است تا بتواند شوک‌های سنگین این بحران را به‌عنوان یک متعادل‌کننده اقتصادی تسکین دهند؛ ثالثاً تأمین حمایت کافی برای همه کسانی که در شرایط بحران کارشان را ادامه می‌دهند. این امر نیاز به تضمین برای ایمنی و بهداشت در کارگاه و احتمالاً ترتیبات خاص شغلی مثل کار از راه دور و دسترسی همگانی به هزینه درمان دارد؛ رابعاً بیشترین استفاده از گفتگوی اجتماعی بین دولت‌ها، سازمان‌های کارگران و کارفرمایان که سابقه اثبات‌شده‌ای برای ایجاد راه‌حل‌های مؤثر، عملی و منصفانه برای این نوع بحران دارند که هم‌اکنون جهان کار در برابر آن قرار دارد.

رایدر با اشاره به کاستی‌های موجود در زمینه حمایت اجتماعی، وضعیت نامناسب بسیاری از مشاغل کوچک و صنفاها گفته است که این بحران نقصان شگرف شغلی بزرگی را که همچنان در سال ۲۰۲۰ رواج دارد، کشف کرده و نشان داده است که میلیون‌ها انسان شاغل چقدر آسیب‌پذیرند. لذا از صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی خواسته است که همچنان بر ریاضت و تثبیت مالی که ممکن است از اولین نشانه‌های بهبود اقتصادی باشند، پافشاری کنند. به گفته او، این بحران نشان داد که عادات و رفتارها می‌توانند تغییر کنند. وی در پایان نتیجه گرفته است،

باید این‌گونه هدف‌گذاری کنیم که سیستم‌های جدید ما ایمن‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر از سیستم‌هایی باشند که اجازه داده‌اند این بحران اتفاق افتد و در از بین بردن پیامدهای بحران‌های آینده پیش‌روی سراسر مردم جهان مؤثرتر باشند. وی افزوده است استفاده از تجربیات ما در کووید-۱۹ می‌تواند میراث مثبتی داشته باشد تا به بنگاه‌ها کمک کند بهره‌وری و استفاده از فناوری خود را مجدداً مرور کنند که اگر محیط تجاری مناسب پرورش یابد، شوک کووید-۱۹ می‌تواند فرصت‌های جدیدی هم ایجاد کند.

۱.۱. شرایط دولت‌ها و توصیه‌هایی خطاب به آنها

برآوردهای موجود نشان می‌دهد که این بحران می‌تواند پیامدی نزدیک به ۲ تریلیون دلار کسری در درآمد جهانی، نصف شدن رشد اقتصاد جهانی از ۲/۹ درصد در ۲۰۱۹ به ۱/۵ درصد در ۲۰۲۰ و افزایش بیکاری حداقل ۲۵ میلیون نیروی شاغل را در بر داشته باشد.^۱

در بررسی سازمان بین‌المللی کار، پاندمی کووید-۱۹ چالش‌های بهداشتی عمومی و بزرگی را نیز پدید آورده است که آثار جدی اقتصادی، اجتماعی خود را خواهد داشت. دولت‌ها با چالش مضاعفی نیز مواجه خواهند شد. آنها باید بهداشت پاندمی را پوشش داده، هم‌زمان به پیامدهای اجتماعی و اقتصادی آن پاسخ دهند. همچنین سیستم‌های حمایت اجتماعی جزء ضروری یک سیاست پاسخ‌دهی هماهنگ به این بحران آشکار شده‌اند؛ به نحوی که بتوانند به مردم اطمینان دهند به طور مؤثری می‌توانند به مراقبت‌های بهداشتی دسترسی پیدا کنند و هم‌زمان امنیت شغلی و درآمد برای آنها که بیشتر تحت تاثیر قرار گرفته‌اند، فراهم و در دسترس باشد.

کشورهایی که نظام سلامت و حمایت اجتماعی کارآمدی دارند، در سطح جهانی آمادگی بیشتری برای پاسخگویی به بحران دارند. اینها حداقل تعریف شده‌ای از حمایت اجتماعی در سطح ملی که دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی و سطح اولیه‌ای از امنیت درآمد را در طول زندگی تضمین می‌کند، فراهم می‌کنند. این کشورها می‌توانند سرعت مکانیزم‌های موجود در حمایت اجتماعی خود را افزایش داده، با بسط و انطباق‌دهی آنها افراد غیر تحت شمول از جمعیت را نیز تحت پوشش قرار دهند.

1. Social Protection Responses to the Covid-19 crisis .Country Responses and policy Considerations.Spotlight Brief. (28 March 2020) Ilo: Geneva.

به کشورهایی که نظام حمایت اجتماعی و سلامت مقتدری ندارند، پیشنهاد می‌گردد خیلی فوری از حمایت‌های بین‌المللی برای پاسخ‌دهی اضطراری به بحران پیش‌آمده برخوردار شوند. کشورها باید حمایت از آنهایی را که آسیب‌دیده از بحران هستند، در اولویت قرار دهند (به ویژه کارگران بخش غیررسمی)؛ تا آنجا که اطمینان حاصل شود نیازهای اساسی ایشان، شامل دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی و حمایت درآمدی، تأمین شده است. این بحران، اصلاحات خیلی ضروری را با متقاعدسازی موقتی تعداد زیادی از دولت‌ها برای توسعه حمایت اجتماعی برای گروه‌های غیر تحت پوشش به وسیله معرفی شاخص‌ها و قوانین فوق‌العاده تسریع کرده است. دولت‌ها در کنار هم با شرکای اجتماعی و دیگر ذی‌نفعان می‌بایست این فرصت را برای تقویت نظام‌های اجتماعی خود، شامل حداقل‌های حمایت به‌عنوان بنیان اساسی معماری سیاست اجتماعی و اقتصادی ملی به کار گیرند.

سازمان در توصیه به بنگاه‌های کوچک نکات زیر را مد نظر قرار داده است:

۱. مهم‌ترین و ضروری‌ترین نیاز این بنگاه‌ها دسترسی به وجه نقد و کاهش هزینه عملیاتی است. این نیازهای مهم می‌تواند به کمک اقداماتی چون وام‌های بدون بهره اضطراری، کمک‌های نقدی و تعلیق یا تعویق هزینه‌های اجرایی ثابت پشتیبانی گردد. الزامات بوروکراتیک در مورد فعالیت‌های تجاری باید به حداقل برسد.
۲. کمک به این بنگاه‌ها برای اینکه بتوانند کارکنانشان را حفظ کنند، تعیین‌کننده است. وام‌هایی که دستمزدها را حمایت کند، آموزش (مهارت آموزی) را بهبود بخشد و توسعه محصولات جدید و خدمات جدید را فراهم و از اخراج جلوگیری کند. سامانه‌های دیجیتال نیز می‌تواند به نحو مشخصی در جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها برای ارائه تصویر بهتری از بازارهای محلی مؤثر باشند.

۱.۲. تجارب برخی کشورها

در این قسمت به نمونه‌هایی از اقدامات برخی کشورها از زمان مواجهه با این بحران اشاره می‌گردد. مثلاً در کشور ایتالیا اقدامات متنوعی در چند بخش صورت گرفته و در بخش حمایت از کارگران در محل کار اقدامات ذیل صورت گرفته است:

۱. توقف فعالیت‌های اقتصادی به غیر از خدمات ضروری و اصلی مثل خدمات بهداشتی، امنیت عمومی یا خدمات مالی.
 ۲. ایجاد توافق برای دورکاری که در این ارتباط به طور میانگین با شیوع ویروس کرونا ۵۰۰ هزار تا ۸ میلیون نفر مشغول به دورکاری شده‌اند.
 ۳. ارتقای ایمنی و بهداشت شغلی (OSH) از طریق اقداماتی چون رعایت فاصله‌گذاری اجتماعی، محدود کردن ساعات شروع و پایان کار، اعطای یارانه نقدی و غیرنقدی مثل لوازم بهداشتی، و ضد عفونی کردن محیط کار.
 ۴. پیشگیری از تبعیض یا محرومیت از طریق اقداماتی چون وضع مقررات مربوط به عدم اخراج کارگران در طول دوران بیماری و ...، اعطای مرخصی ۱۵ روزه برای کارگرانی که فرزند زیر ۱۲ سال دارند و افزایش میزان مرخصی استعلاجی.
- در بخش سیاست‌های حمایتی برای تشویق و تحریک اقتصاد و کار نیز اقدامات زیر صورت گرفته است:

۱. تعلیق پرداخت مالیات، پرداخت سهم تأمین و رفاه اجتماعی و بیمه اجباری.
 ۲. تعلیق دوره زمانی مربوط به تصفیه مالیاتی شامل فعالیت‌های مربوط به مراحل کنترل، ممیزی، جمع‌آوری و دادرسی مالیاتی توسط مؤسسه درآمد ملی (نهاد امور مالیاتی).
 ۳. پرداخت پاداش به نیروهای کار به مبلغ ۱۰۰ یورو به تناسب تعداد روزهای کار خالص و بدون مالیات، برای کسانی که درآمد خالص سالانه آنها تا ۴۰۰۰۰ یورو بوده است و فعالیت‌های خود را در کارگاه طی ماه مارس ۲۰۲۰ از غیر طریق دورکاری انجام داده‌اند.
 ۴. معافیت مالیاتی برای هرگونه اهدا و وقف در حمایت از مؤسسات (همچون بیمارستان‌ها) در طول دوره بحران کووید-۱۹ برای بخش خصوصی، فعالان غیردولتی و اشخاص^۱.
- در کشور چین، شورای دولتی در ۲۵ فوریه ۲۰۲۰ سیاست جدیدی در مورد اصلاح مراقبت‌های جامع پزشکی اتخاذ نمود. این سیاست ایجاد سیستم چند لایه تأمین درمان را تا سال ۲۰۳۰ پایه‌گذاری کرد. این نظام مشتمل بر بیمه درمانی اصلی، کمک‌های پزشکی، بیمه تکمیلی

1. Measures adopted in Italy to support workers , families and enterprises during the COVID -19 emergency, policy brief prepared by Gianni Rosas, Director of ILO Office for Italy and San-Marino- update (28 March 2020.)ILO.Org.

درمانی، بیمه (بازرگانی) بهداشت، هدایای خیریه و کمک‌های متقابل پزشکی است. چندی بعد نیز دولت چین در سهم پرداختی حق بیمه کارکنان و بیمه آسیب‌دیدگان حوادث کار، کاهش داد و در مواردی معافیت اعمال نمود. در ۳۰ ژانویه ۲۰۲۰ نیز دولت مزبور استفاده از سامانه‌های برخط را برای خدمات تأمین اجتماعی افزایش داد؛ مثلاً برای بیمه بیکاری، برای جلوگیری از تماس فیزیکی در موضوع اثبات ادعا، پرداخت و دیگر خدمات مرتبط و پیش‌بینی و تدارک کمک‌های اجتماعی برای کارگران بیکار به‌گونه‌ای که کارگران بیکار تقاضای دریافت این کمک‌های نقدی را که قدری کمتر از بیمه بیکاری است، به سهولت ارسال کنند.

استرالیا، ژاپن، کره، نیوزیلند، فیلیپین، سنگاپور و ویتنام از جمله کشورهایی در منطقه آسیا و پاسیفیک هستند که منابع مالی اضافی را به سیستم بهداشتی (درمانی) خود از طریق بسته‌های حمایتی مربوط به کووید-۱۹ هدایت کرده‌اند.

شرکت بیمه سلامت فیلیپین معادل ۵۸۳ میلیون دلار پیشاپیش برای برپایی بیمارستان‌ها اختصاص داده است. این کشور مکانیزم‌هایی برای پرداخت‌های موقت جبرانی به منظور تأمین خدمت‌دهندگان مراقبت‌های بهداشتی با قابلیت نقدشوندگی برای پاسخ‌دهی کافی به تقاضاهای روزافزون تدارک نمود.

در ویتنام، براساس قانون جلوگیری از بیماری‌های مسری اجتماعی، قرنطینه، آزمایش و درمان موارد مثبت بیماری با منابع مالی مبتنی بر بودجه دولتی آغاز گردید.

در سنگاپور، جایی که مراقبت‌های بهداشتی عمومی از طریق ترکیبی از تأمین‌کنندگان خصوصی و عمومی تدارک می‌شود، دولت تصمیم گرفت هزینه‌های بیمارستانی بیماران قطعی یا مشکوک به کووید-۱۹ را پرداخت کرده، به علاوه کلینیک‌های خصوصی تحت پوشش کلینیک‌های درمانی دولتی را فعال و برای مراقبت از بیماران با علائم تنفسی، برای اتباع سنگاپور و افراد مقیم دائم، یارانه‌ای در حدود ۶/۸۵ دلار برای مشاوره و درمان ایشان و برای سالخورده‌گان معادل ۳/۴۳ دلار پرداخت نماید.^۱

1. Social Protection Responses to the Covid-19 crisis .Country Responses in Asia and the Pacific,(25March 2020) , Ilo.org.

۲. در ایران

مرکز پژوهش‌های مجلس طی گزارشی که به بررسی پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری در پاییز ۹۸ پرداخته، اعلام نموده، شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران در پاییز ۱۳۹۸ عدد ۶/۱۲ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) ارزیابی شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل از آن (تابستان ۱۳۹۸) ۶/۰۷ محاسبه شده بود که نشان می‌دهد امنیت سرمایه‌گذاری در پاییز ۹۸ نسبت به فصل قبل از آن، اندکی نامناسب‌تر ارزیابی شده است. بر اساس این گزارش، از جمله دلایلی که در این روند منفی می‌توان برشمرد، افزایش ناگهانی و سه برابری قیمت بنزین در آبان ۹۸ و به تبع آن آشوب‌ها و ناامنی‌های چند روزه در برخی شهرها، بی‌ثباتی در بازار ارز، متوقف شدن روند کاهشی نرخ ارز، تغییر در ثبات نسبی قیمت مواد اولیه که در نیمه اول سال ۹۸ به وجود آمده بود، است. همینطور به وجود آمدن بار روانی جدید برای مردم و افزایش انتظارات تورمی آنها در سطوح مختلف، قطع شدن حدود ۱۰ روزه اینترنت و آثار ثانویه آن به کسب و کارهای گوناگون در این ارتباط قابل توجه است.^۱

اقدامات دولت در بحران کرونا برای حمایت از کسب و کارها به این شرح است:

۱. استمهال حق بیمه سهم کارفرما برای دوره سه ماهه منتهی به اردیبهشت ۹۹ توسط سازمان تأمین اجتماعی.
۲. استمهال هزینه‌های برق و گاز مصرفی برای دوره سه‌ماهه منتهی به اردیبهشت ماه ۹۹ توسط وزارتخانه‌های نیرو و نفت.
۳. چک‌های برگشتی صاحبان کسب و کار، اعم از حقیقی و حقوقی، که سررسید آنها در بازه زمانی ۹۹/۱۲/۱ لغایت ۹۹/۲/۳۱ بوده و برگشت خورده و منجر به صدور گواهینامه عدم پرداخت گردیده است، حداکثر تا سه ماه پس از تاریخ برگشت چک‌های مذکور مشمول محرومیت‌ها و ممنوعیت‌های ناظر به چک‌های برگشتی نمی‌شود.

۱. گزارش کامل در سایت مرکز پژوهش‌های مجلس، قابل دسترسی در:

Majlis.ir/fa/news/show/1507105

۴. استمهال یا بخشودگی کامل اجاره بهای اماکن و فضاهای گردشگری واگذار شده به بخش خصوصی در طول دوره تعطیلی فوق یا افزایش دوره بهره‌برداری حسب شرایط و چارچوب واگذاری پس از تأیید کارگروه ذی‌ربط در وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.

۵. اعطای تسهیلات با نرخ ۱۲ درصد به واحدها و کسب و کارهای آسیب‌دیده از شیوع ویروس کرونا (کسب و کارهایی که اشتغال خود را حفظ کرده‌اند).

نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در اقتصاد ایران تا پایان سال ۹۹ بین ۲۸۷۰ تا ۶۴۳۱ هزار نفر از شاغلان فعلی متأثر از شیوع ویروس، شغل خود را ازدست خواهند داد.^۱

براساس اعلام مرکز آمار ایران، روند کاهشی نرخ بیکاری در زمستان ۹۸ تداوم یافت و به ۱۰/۶ درصد رسید. همچنین آمارها نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸ حدود ۳ میلیون نفر به جمعیت شاغل کشور افزوده شده است. متأسفانه این جمعیت شاغل دارای ویژگی‌هایی هستند که آنها را در برابر کاهش تقاضای ناشی از شیوع بیماری کرونا آسیب‌پذیر می‌کند؛ چراکه اشتغال ایجاد شده، اشتغالی است که نه توسط بخش دولتی یا شرکتی و کارخانه‌ای، بلکه توسط بخش غیرشرکتی در حوزه خدمات و بنگاه‌های زیر پنج نفر کارکن بوده است و با تمرکز بر خدماتی مانند خرده‌فروشی و عمده‌فروشی، تعمیرات، حمل و نقل، واسطه‌گری خدمات مواد غذایی و ... ایجاد شده است. لذا این مشاغل با وضعیت شغلی کارکن مستقل، طبقه‌بندی می‌شوند که غالباً دارای قرارداد نیستند و تحت پوشش بیمه قرار ندارند. این گروه از شاغلان عمدتاً مشاغل تمام‌وقت ندارند و در موقعیت شغلی ناپایداری مشغول هستند واکثراً به تقاضای خانوارها و حضور آنان در خارج از خانه وابسته‌اند.^۲

باید توجه داشت که بسیاری از مشاغل از دست رفته در اثر شیوع کرونا (مشاغل غیررسمی و کارکنان مستقل) نه بیمه دارند که تخفیف در حق بیمه کارفرما سبب نجات آنان شود و نه به تسهیلات و کمک‌های مالی دولت دسترسی دارند. بخش عمده‌ای از اینها مشمول برنامه‌های دولت برای حفظ مشاغل در بنگاه‌های اقتصادی نیز نمی‌شوند.^۳

۱. ارزیابی ابعاد اقتصاد کلان شیوع ویروس کرونا (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، اردیبهشت ۹۹، ص ۲.

۲. همان، ص ۴.

۳. همان، ص ۱۰.

بخش زیادی از گروه‌های با درآمد پایین، در مشاغل فصلی که در شش ماهه اول سال دارای درآمدند، مشغول به کارند. این گروه از شاغلان به طور معمول تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی نیز نیستند و به راحتی شغل خود را از دست می‌دهند و از مزایای بیمه بیکاری نیز نمی‌توانند بهره‌مند باشند. مشاغل فصلی به خصوص در شهرهای کوچک که در انتظار مسافران نوروزی بودند، نیز بسیار تحت تأثیر قرار خواهند گرفت.^۱ به مجموعه عوامل فوق ظرفیت‌های بالفعل قانون کار له و علیه کارگران را نیز می‌توان اضافه نمود. بی‌شک نزدیک‌ترین تأسیس حقوقی مندرج در قانون کار کشور ما در شرایط بروز مسائلی چون پاندمی کرونا مبحث «تعلیق قرارداد کار» است.^۲ در ابتدا اشاره می‌شود برابر ماده ۱۴ قانون کار، «چنانچه به واسطه امور مذکور در مواد آتی انجام تعهدات یکی از طرفین موقتاً متوقف شود، قرارداد کار به حالت تعلیق در می‌آید و پس از رفع آنها قرارداد با احتساب سابقه خدمت (از لحاظ بازنشستگی و مزد) به حالت اول برمی‌گردد». به این ترتیب، تعلیق واجد این شرایط دوگانه است: ۱- بروز مانع جهت انجام تعهدات حداقل یکی از طرفین؛ ۲- موقتی بودن عدم اجرای تعهد که در این موارد در برخی علل تعلیق همچون خدمت وظیفه عمومی یا مرخصی تحصیلی و ... حداکثر مدت در قانون ذکر شده است و در موارد دیگر می‌توان به عرف مراجعه نمود.

آثار تعلیق نیز شامل این موارد است: ۱- حفظ موقعیت شغلی برای نیروی کار (امنیت اشتغال) و حق بازگشت او به کار پس از رفع مانع؛ ۲- امکان احتساب مدت تعلیق جزء سابقه خدمت نیروی کار که این امتیاز در موارد خاصی به کارگران داده شده است؛ مثلاً در مورد خدمت وظیفه، توقیف به لحاظ شکایت کارفرما و مرخصی‌های استعلاجی و زایمان این امتیاز جاری و در سایر موارد اصل بر عدم احتساب است.^۳ البته تردید نیست که سابقه کارگر قبل از بروز مانع محفوظ و خللی در احتساب آن جزء سنوات خدمت ایجاد نمی‌شود؛ ۳- اعمال افزایش‌های مزدی

۱. همان، ص ۱۲.

۲. نویسنده در این مقاله فارغ از بحث‌های دقیق و فنی حقوقی در مورد صحت به کارگیری عنوان تعلیق نسبت به قرارداد یا در انجام تعهدات یکی از طرفین است که در فرض اخیر قرارداد منجزاً انشا شده و باقی می‌ماند، اما آنچه دستخوش تعلیق می‌گردد، اجرای تعهد است.

۳. در ادامه نشان می‌دهیم که برخورداری از بیمه بیکاری نیز می‌تواند موجب احتساب سابقه شود.

که این افزایش‌ها ممکن است ناشی از تغییر حداقل مزد و دیگر سطوح مزدی بوده یا بر اثر اعمال پایه سنواتی در مواردی که شرایط بند قبل وجود دارد، باشد.

تردید نیست که مسئله کرونا از مصادیق بارز حوادث غیرقابل پیش‌بینی است که وقوع آن از اراده طرفین خارج است و به شرحی که در ماده ۱۵ قانون کار آمده، می‌تواند موجب تعطیلی تمام یا قسمتی از کارگاه شود و شرایط تعلیق را برای کارگر محقق سازد. در انطباق وضعیت پیش‌آمده ناشی از بحران کرونا با قانون کار، یکی دیگر از مواد قانون که قابل اتکاست، ماده ۳۰ می‌باشد. در این ماده نیز آمده است: چنانچه کارگاه بر اثر قوه قهریه (زلزله، سیل و امثال اینها) یا حوادث غیر قابل پیش‌بینی (جنگ و نظایر آن) تعطیل گردد و کارگران آن بیکار شوند، پس از فعالیت مجدد کارگاه، کارفرما مکلف است کارگران بیکار شده را در همان واحد بازسازی شده و مشاغلی که در آن به وجود می‌آید، به کار اصلی بگمارد.

در مقایسه بین مواد ۱۵ و ۳۰ که ظاهراً هردو با مسئله این بیماری قابل انطباق‌اند، چند نکته به ذهن می‌رسد:

۱. اینکه اشاره به ماده ۳۰ در مبحث چهارم قانون کار از مواد ۲۹ تا ۳۲ و خارج از مبحث دوم قانون که به موضوع تعلیق (از مواد ۱۴ تا ۲۰) اختصاص یافته است، دلیلی بر عدم انطباق مصادیق ماده ۳۰ با موضوع تعلیق نیست؛ چرا که در این قانون علل دیگری نیز خارج از مبحث دوم وجود دارد که تردیدی در حکم تعلیق در شرایط بروز آن علل وجود ندارد، همچون مواد ۲۷، ۲۹، ۷۴، ۷۶ و ۱۰۵ و ۱۴۲ و

۲. تصریح ماده ۱۵ به عدم امکان انجام تعهدات کارگر یا کارفرما به طور موقت و عدم تصریح آن در ماده ۳۰ دلالتی بر موقتی فرض نشدن دلایل مذکور در ماده ۳۰ که همان دلایل ماده ۱۵ است، ندارد؛ چرا که عبارات این ماده به طور ضمنی به ویژه آنجا که اشاره شده است: «...پس از فعالیت مجدد کارگاه...» (و با قضاوت عرف)، حاکی از طولانی نبودن دوره تعطیلی است. البته در موارد اختلاف نیز وزارت کار مرجع تعیین موقتی یا غیرموقتی بودن عامل توقف کار است.

۳. شاید تنها وجه تفارق میان این دو ماده، ضمانت اجرای اشاره شده در ماده ۲۰ در موارد تخطی از حکم ماده ۱۵ باشد که در مورد ماده ۳۰ چنین تصریحی وجود ندارد. هرچند تنها امتیاز از

دست رفته برای کارگر عدم برخورداری از مزایای پایان کار سالی ۴۵ روز، آخرین مزد آن هم در شرایطی که کارفرما بتواند نپذیرفتن کارگر برای ادامه کار را با نظر مرجع دادرسی کار موجه سازد، است؛ چرا که در سایر موارد ماده ۲۰، کارگر مزیت خاصی را از دست نمی‌دهد. اما به نظر می‌رسد در مقابل، ماده ۳۰ نیز در تبصره خود دارای تدابیر تکمیلی است که می‌تواند دغدغه‌های ناشی از اجرای حکم صدور ماده را تا حدود زیادی کاهش دهد. بخشی از این تدبیر تکلیف دولت به قرار دادن کارگران بیکار شده تحت پوشش صندوق بیمه بیکاری است. در تبصره ماده ۳۰ آمده است:

«دولت مکلف است با توجه به اصل ۲۹ قانون اساسی و با استفاده از درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم و نیز از طریق ایجاد صندوق بیمه بیکاری نسبت به تأمین معاش کارگران بیکار شده کارگاه‌های موضوع ماده ۴ این قانون و با توجه به بند (۲) اصل ۴۳ قانون اساسی امکانات لازم را برای اشتغال مجدد آنان فراهم نماید.»

واضح است که استفاده از راهکارهایی غیر از طریق بیمه بیکاری همچون بسته‌های حمایتی و پرداخت‌های یارانه‌ای و ... نیز در راستای تکلیف دولت در این تبصره است. در تأیید این نظر، توجه به مفاد اصل ۲۹ قانون اساسی نیز خالی از فایده نیست؛ چرا که در این اصل نیز برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری و ... به صورت بیمه و غیره حقی همگانی شمرده شده و دولت موظف به تأمین حمایت‌های مالی لازم از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم گردیده است. پس استفاده از تأسیس بیمه تنها راه حمایت‌های مالی مورد نظر نیست.

نتیجه‌گیری

شاغلین در بخش خصوصی یا کار مستقل انجام می‌دهند و یا کار تابع. در حالت اول کسانی که به واسطه بحران کرونا دچار کاهش یا قطع درآمد گردیده‌اند، باید از سیاست‌های کلی حمایتی دولت برای عموم شهروندان برخوردار گردند؛ سیاست‌هایی که در چارچوب اصل ۲۹ قانون اساسی یا ماده ۴ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) در مبحث وظایف حوزه حمایتی و توان‌بخشی دولت اعمال می‌گردد. این گروه از بحث ما خارج‌اند.

حالت دوم نیروهای کار تابع که به هنگام بروز پاندمی کرونا شاغل بوده و به واسطه توقف یا رکود کار دچار کاهش یا قطع درآمد گردیده‌اند. این افراد یا براساس ضوابط جاری بیمه تأمین اجتماعی بوده یا به نحو غیرقانونی بیمه نبوده‌اند، همانند افرادی که در بخش غیررسمی اقتصاد^۱ فعالیت داشته‌اند. این افراد به دلیل عواملی که اضطراراً آنها را وادار به ادامه کار در شرایط غیرقانونی نموده است، طبعاً از مطالبه حقوق از دست رفته خویش در این دوران خاص نیز معذور و بالنتیجه محروم‌اند. اما شاغلین قانونی را از منظر قراردادی در یکی از حالات سه‌گانه قراردادهای کار به رسمیت شناخته شده در قانون کار کشورمان، یعنی قرارداد موقت، قرارداد غیرموقت (دائم) و قرارداد کار معین می‌توان فرض نمود.

آمارها در کشور حاکی از آن است که حداقل در سه دهه اخیر تنظیم قراردادهای موقت از رشد فزاینده‌ای برخوردارند؛ به گونه‌ای که می‌توان ادعا کرد بالغ بر ۹۰ درصد نیروهای شاغل در کارهای تابع تحت این نوع قرارداد به کارگمارده شده‌اند که فی ذاته امنیت شغلی چندانی برای ایشان به دنبال ندارد.^۲

با توجه به زمان شیوع ویروس کرونا که در ماه‌های پایانی سال ۹۸ بود، و از طرفی با توجه به عرف جاری در قراردادهای موقت که عموماً منتهی به پایان سال است و با هر دوره و مدتی معمولاً در انقضای سال شمسی خاتمه می‌یابد و کارفرمایان با پرداخت مطالبات و حق سنوات دوره همکاری به نوعی با کارگران تصفیه حساب می‌کنند، می‌توان نتیجه گرفت که طیف وسیعی از بدنه نیروی کار کشور در همان ماه‌های اولیه بحران کرونا با انقضای مدت قرارداد مواجه شده

۱. بخش غیر رسمی اقتصاد (informal sector).

۲. برای نمونه رئیس اتحادیه کارگران قراردادی و پیمانی کشور در گزارشی در سال ۹۶ اعلام می‌کند در حال حاضر بیش از ۱۳ میلیون کارگر بیمه شده تأمین اجتماعی در کشور فعالیت می‌کنند که حدود ۱۲ میلیون نفر آنها دارای قرارداد موقت و پیمانی هستند؛ یعنی حدود ۹۶ درصد کارگران با قراردادهای موقت و پیمانی کار می‌کنند. اکثر این قراردادها ۳ ماهه و ۶ ماهه هستند (سایت خبری تابناک، تاریخ مراجعه ۹۹/۳/۱۵).

و به لحاظ رکود و توقف، بسیاری از صنوف طبعاً تمدید قرارداد از ابتدای سال ۹۹ برای ایشان رخ نداده و با بیکاری مواجه شده‌اند. گروهی از شاغلین که به لحاظ قرارداد غیرموقت یا مدت موقت و کار معین با انقضای غیرمنتهدی به پایان سال ۹۸ همچنان در دوره اعتبار همکاری به سر می‌برده‌اند، نیز با بیکاری ناشی از بحران مواجه شده‌اند؛ در صورتی که شاغلین با هر سه قسم قرارداد فوق‌الشاره بیمه شده باشند، می‌توانند از مقرری بیکاری برخوردار شوند. ملاحظه می‌شود فقط شاغلینی امکان برخورداری از مزایای بیکاری را دارند که سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشند. این ضابطه خود نیز تعداد قابل توجهی از شاغلین را از امتیازات این قانون محروم می‌سازد. اما استثنای اشاره شده در بند (الف) ماده ۶ این محرومیت را کاهش داده؛ آنجا که گفته است: مشمولین تبصره ۲ ماده ۲ این قانون از شمول بند مربوط به ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه مستثنا می‌باشند و تبصره ۲ ماده ۲ به بیمه‌شدگانی اشاره دارد که به علت بروز حوادث قهریه و غیرمترقبه از قبیل سیل، زلزله، جنگ، آتش‌سوزی و ... بیکار می‌شوند. این افراد با معرفی واحد کار و امور اجتماعی محل از مقرری بیمه بیکاری استفاده خواهند کرد. بیمه شده‌ای که پس از فروکش کردن بحران به کار برمی‌گردد و از امتیاز تعلیق به شرحی که در مواد ۱۵ و ۳۰ قانون کار اشاره شد، استفاده می‌کند، یعنی بیکاری موقت داشته، یا به طور کلی کار خود را به لحاظ انقضای مدت قرارداد از دست داده و بیکار شده است، می‌تواند از مزایای بیمه بیکاری برخوردار شود.^۱

این چتر حمایتی متکی به ضوابط جاری و بالفعل است؛ در حالی که ظرفیت حقوقی موجود در تبصره ماده ۳۰ قانون کار که علاوه بر بیمه بیکاری به راهکارهای حمایتی دیگر متکی به درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم اشاره می‌کند و نیز ظرفیت حقوقی موجود در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به ویژه اهداف و وظایف حوزه حمایتی و توانبخشی مذکور در ماده ۴ این قانون، همچنان مسئولیت دولت را در عرصه حمایت‌های متنوع اجتماعی بیش از پیش نمایان می‌سازد؛ هرچند مشروط کردن اعطای تسهیلات حمایتی کارفرمایان به حفظ امنیت شغلی کارگران و عدم اخراج ایشان تا قبل و پس از دریافت تسهیلات، نیز توجه مطلوبی در مقام مقررات‌گذاری است، اما در مقام اجرا همچنان می‌توان به اجرای این ضابطه بدگمان بود.

۱. برای اطلاع بیشتر در مورد حداقل سابقه مورد قبول و حداکثر مدت استفاده از مقرری، رک: ماده ۷ قانون بیمه بیکاری ۱۳۶۹.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

۱. ارزیابی ابعاد اقتصاد کلان شیوع ویروس کرونا (ویرایش اول) مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی دفتر مطالعات اقتصادی، اردیبهشت ۹۹.
۲. قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹.
۳. قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹.
۴. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳.

ب) منابع انگلیسی

5. Covid- 19 and causes devastating losses in working hours and employment . (07.April 2020) ilo.org.
6. Covid_19 and the word of work: Impact and Policy responses .ilo monitor, 1th edition• March 2020 / ilo.org.
7. ILO Monitor : Covid -19 and the word of work• Second edition ,7/April 2020/ ilo.org.
8. Measures adopted in Italy to support workers, families and enterprises during the COVID -19 emergency, policy brief prepared by Gianni Rosas, Director of ILO Office for Italy and San – Marino_ update 28 March 2020•ILO.Org.
9. Social Protection Responses to the Covid-19 crisis .Country Responses in Asia and the Pacific,(25March 2020) , Ilo.org.
10. Social Protection Responses to the Covid-19 crisis .Country Responses and policy Considerations.Spotlight Brief. (28 March 2020) Ilo: Geneva.