



## **Analysis of the Challenges Related to the Labor Law of the Islamic Republic of Iran in order to Create, Maintain, and Develop Job Opportunities (A Focus Group Study in Small Businesses)**

### **Abolghasem Mira**

Assistant Prof., Department of Business Management, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: smir@ut.ac.ir

### **Ali Heidari**

Assistant Prof., Department of MBA, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: aheyidary@ut.ac.ir

### **Valioallah Rostami**

Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: vistami@ut.ac.ir

### **Naser Sham Bayati**

\*Corresponding Author, Ph.D. Candidate, Department of Business Management, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: shambayati@ut.ac.ir

### **Abstract**

**Objective:** Many factors such as the economic, political, and cultural conditions affect the rate of unemployment and the employment level in the country. However, the Labor Law of the Islamic Republic of Iran is considered as one of the most important factors has been disregarded in previous studies. Although there is an urgent need to study and analyze the impact of Labor Law on the creation, maintenance, and development of job opportunities at the level of small enterprises, most of the related studies are quantitative in nature and it is not possible to discover the implicit layers of Labor Law challenges. Therefore, this research aims to investigate the underlying levels of the Labor Law of the Islamic Republic of Iran based on the entrepreneurs and experts' opinions in order to identify its challenges regarding the creation, maintenance, and development of employment opportunities in small businesses; it is also intended to propose suitable solutions to these challenges. Therefore, the main question of the present study is "What are the challenges of the Labor Law of the Islamic Republic of Iran in order to create, maintain, and develop job opportunities in small businesses" and "What solutions can be offered to overcome these challenges".

**Methodology:** In this applied research, focus group method has been used to identify these challenges. The statistical population of the present study included the entrepreneurs and managers of small

private businesses and the experts in the field of Labor Law with at least 10 years of work experience. Purposeful sampling method was used to select the participants, and finally 4 focus groups of 35 individuals were formed.

**Findings:** The findings of this study identified four main challenges including starting and developing a new business, productivity and continued operation of small businesses, integration of small businesses and their failure in the market, and women's employment. In addition, different solutions have been proposed for each of these challenges such as: outsourcing a part of the production process, using legal consultants by the small businesses, reducing job titles in the firm to reduce the number of the workforces, and considering contingency requirements for the recruitment of women.

**Conclusion:** The results of this study indicated that small businesses should implement two macro strategies in order to address the challenges of the Labor Law: (1) pursuing capacity claims in Labor Law with the help of the legal counselors (such as the Articles 191 and 190) as well as (2) implementation of various scenarios for the employment of the workforce (e.g. proposing temporary employment contracts).

**Keywords:** Labor Law, Job Opportunity, Small Business, Starting a New Business, Productivity, Leaving the Business, Employment of Women

**Citation:** Mira, Abolghasem; Heidari, Ali; Rostami, Valioallah & Sham Bayati, Naser (2020). Analysis of the Challenges related to the Labor Law of the Islamic Republic of Iran in order to Create, Maintain, and Develop Job Opportunities (A Focus Group Study in Small Businesses). *Journal of Business Management*, 12(4), 956 - 975. (in Persian)

-----  
Journal of Business Management, 2020, Vol. 12, No.4, pp. 956- 975

DOI: 10.22059/jibm.2020.296351.3754

Received: January 26, 2020; Accepted: May 30, 2020

Article Type: Research-based

© Faculty of Management, University of Tehran



## واکاوی چالش‌های قانون کار جمهوری اسلامی ایران، در راستای ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی (مطالعه گروه کانونی در بنگاه‌های کوچک)

سید ابوالقاسم میرا

استادیار، گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران ایران. رایانامه: smir@ut.ac.ir

علی حیدری

استادیار، گروه MBA، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران ایران. رایانامه: aheyidary@ut.ac.ir

ولی‌الله رستمی

دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، تهران ایران. رایانامه: vistami@ut.ac.ir

ناصر شم‌بیاتی

\* نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری، گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران ایران. رایانامه: shambayati@ut.ac.ir

### چکیده

**هدف:** هدف پژوهش حاضر، واکاوی مشکلات اثرگذار قانون کار جمهوری اسلامی ایران بر ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک اقتصادی و ارائه راهکارهایی به‌منظور رفع تأثیر این مشکلات است.

**روش:** در این پژوهش کاربردی، برای شناسایی مشکلات، از روش گروه کانونی استفاده شد. جامعه آماری آن، کارآفرینان و مدیران بنگاه‌های کوچک بخش خصوصی و صاحب‌نظران حوزه قانون کار و روابط کار با حداقل از ۱۰ سال سابقه کاری بود. انتخاب مشارکت‌کنندگان به‌روش نمونه‌گیری هدفمند انجام گرفت و در نهایت ۴ گروه کانونی با حضور ۳۵ نفر برگزار شد.

**یافته‌ها:** چهار مشکل اصلی که بر ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی تأثیرگذار است، عبارت است از: راه‌اندازی کسب‌وکار جدید و توسعه آنها؛ بهره‌وری و ادامه فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی؛ ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی و خروج آنها از بازار و اشتغال زنان. راهکارهای ارائه شده برای این مشکلات بدین صورت مشخص شد: برون‌سپاری بخشی از فرایندهای تولید به خارج از بنگاه؛ بهره‌گیری از مشاوران حقوقی توسط بنگاه‌های کوچک؛ کاهش عناوین شغلی در بنگاه برای کاهش حداکثری نیروی کار و در نظر گرفتن شرایط اقتضایی برای بانوان هنگام استخدام.

**نتیجه‌گیری:** بنگاه‌های کوچک اقتصادی، برای رفع مشکلات ناشی از قانون کار، باید دو راهبرد کلان را در پیش بگیرند: ۱. پیگیری مطالبات ظرفیت‌های موجود در قانون کار به‌کمک مشاوران حقوقی خبره (مانند مواد ۱۹۱ و ۱۹۰) و ۲. اجرای سناریوهای گوناگون برای به‌کارگیری نیروی انسانی (برای مثال، عقد قراردادهای موقت کار).

**کلیدواژه‌ها:** قانون کار ج.ا.ا، فرصت شغلی، بنگاه کوچک اقتصادی، راه‌اندازی کسب‌وکار جدید، بهره‌وری، خروج از کسب‌وکار، اشتغال زنان.

**استناد:** میرا، سید ابوالقاسم؛ حیدری، علی؛ رستمی، ولی‌الله؛ شم‌بیاتی، ناصر (۱۳۹۹). واکاوی چالش‌های قانون کار جمهوری اسلامی ایران، در راستای ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی (مطالعه گروه کانونی در بنگاه‌های کوچک). مدیریت بازرگانی، ۱۲(۴)، ۹۵۶-۹۷۵.

## مقدمه

یکی از نهادهای مهم در بازار کسب و کار برای برنامه‌های رشد و توسعه اقتصادی ایران، قوانین و مقررات حاکم بر روابط کار یا همان قانون کار جمهوری اسلامی ایران است (مهدوی و مهربان، ۱۳۹۰). قانون کار مصوب ۱۳۶۸ پس از سه دهه اجراء تبیین‌کننده رابطه بین کارگران و کارفرمایان است. یکی از اهداف مهم دولت‌مردان در این دوران با تدوین و اجرای سیاست‌های خرد و کلان کاهش نرخ بیکاری و حفظ، ایجاد و توسعه فرصت‌های شغلی بوده است، با این حال آمارهای سالانه نتیجه درخور و مطلوبی را نشان نمی‌دهند. پس از اتمام جنگ تحمیلی از سال ۱۳۶۸، چهار دولت روی کار آمده‌اند و طی عمر خود برای کاهش نرخ بیکاری، چهار طرح اقتصادی را اجرا کرده‌اند. این در حالی است که هیچ یک از دولت‌ها قادر به تک‌رقمی کردن نرخ بیکاری نشدند. با توجه به نتایج سرشماری نفوس و مسکن، نرخ بیکاری کشور در سال ۱۳۶۵ به ۱۴/۲ درصد در سال ۱۳۷۰ و ۱۳۷۵ به ترتیب به ۱۱/۳ و ۹/۸ درصد در سال ۱۳۸۵ به سطح ۱۲/۵ درصد و در سال ۱۳۹۸ به رقم ۱۲ درصد رسیده است (مرکز آمار ایران ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۸۵، ۱۳۹۹). بررسی نتایج کمی و کیفی طرح‌های اجراشده طی حدود ۳۰ سال توسط دولت‌ها برای اشتغال‌زایی حاکی از آن است که تمرکز آنان به پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت به بنگاه‌ها بوده است، در صورتی که باید به این نکته توجه ویژه‌ای مبذول داشت که بیکاری ناشی از چند عامل مختلف از قبیل عوامل اقتصادی، سیاسی، قوانین حاکم بر فضای کسب و کار و سایر متغیرها مربوط به عامل انسانی در عرضه و تقاضای بازار کار است (نوبخت، ۱۳۸۹).

مطالعات انجام‌شده در حوزه قانون کار بیشتر به روابط کار و حقوق کارگر و کارفرما معطوف بوده است، مطالعه در خصوص ارزیابی حمایت شغلی در ایران (برای مثال، متوسلی، ۱۳۹۰)، مطالعه آثار تغییر عدالت در حقوق (تحلیل محتوای قوانین مرتبط با روابط کار در ایران) (برای مثال، پیرحیاتی، شهبابی و معمار، ۱۳۹۳) و مطالعه قانون کار و توسعه صنعتی در ایران (برای مثال، مهدوی و مهربان، ۱۳۹۰). هیچ یک از این پژوهش‌ها قادر نبوده‌اند ریشه اصلی تأثیر قانون کار بر اشتغال آشکار و پنهان را تبیین کنند. سه مقوله اصلی روابط کار عبارت‌اند از: کارگر، کارفرما و کار و از آنجا که اشتغال یکی از بزرگ‌ترین مشکلات جامعه کارگری ایران است، لازم است در خصوص تأثیر قانون کار بر «شغل» و «فرصت شغلی» به‌خصوص در بنگاه‌های کوچک اقتصادی که در ایجاد اشتغال، نقش پررنگی ایفا می‌کنند (زیمر و اسکاربرو<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶)، مطالعات عمیقی انجام شود.

با آنکه به بررسی و تحلیل تأثیر قانون کار بر ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی در سطح بنگاه‌های کوچک اقتصادی، نیاز مبرمی وجود دارد (پیرحیاتی و همکاران، ۱۳۹۳)، اما بیشتر مطالعات در این حوزه کمی بوده (برای نمونه، نوبخت، ۱۳۸۹) و امکان کشف لایه‌های پنهان مشکلات قانون کار در آنها وجود نداشته است. از این رو، در این پژوهش که بر اساس رویکردی کیفی است، سعی شده تا با بهره‌گیری از نظرهای کارآفرینان و صاحب‌نظران حوزه قانون کار وارد لایه‌های زیرین قانون کار ج.ا. شویم، مشکلات آن را در رابطه با ایجاد، حفظ و توسعه اشتغال در بنگاه‌های کوچک اقتصادی شناسایی کرده و برای رفع این مشکلات، راهکارهای مناسبی پیشنهاد دهیم. بنابراین، پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که مشکلات قانون کار ج.ا. در راستای ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک اقتصادی چیست و برای برون‌رفت از این مشکلات، چه راهکارهایی را می‌توان ارائه داد.

## پیشینه نظری پژوهش

تاکنون، در حوزه قانون کار و اشتغال، پژوهش‌های متعددی انجام شده، زیرا «کار» اساسی‌ترین منبع تولید ثروت است. به گفته گابریل آردنت<sup>۱</sup>، اشتغال عمومی بر کمال کاری مقدم بوده و وجود کار به اندازه کافی برای همه بسیار مهم است. در هر کشوری «کار» چیزی گران‌بها محسوب شده و باید به بهترین نحو استفاده شود (شوماخر، ۱۹۹۹). از این رو، پژوهشگران و سیاست‌گذاران در همه مقاطع زمانی در هر کشور سعی می‌کنند، مناسب‌ترین بهره‌مندی از ظرفیت‌های کشور خود را برای ایجاد فرصت‌های شغلی به کار گیرند. همه موضوعات مربوط به قلمرو کار در همه مقاطع زمانی، مستلزم بررسی دقیق و همه‌جانبه است، زیرا باید کار را یکی از ویژگی‌های زندگی بشر به شمار آورد (توسلی، ۱۳۹۰).

بسیاری از پژوهشگران، به نقش بنگاه‌های کوچک در ایجاد اشتغال تأکید داشته‌اند. دکتر فیلیپ ریجز<sup>۲</sup> در پژوهش‌هایی، نقش صنایع کوچک و متوسط در اقتصاد کشورهای تازه صنعتی‌شده را بدین شرح اعلام کرده است. تایوان (۹۷ درصد)، هنگ کنگ (۹۸ درصد)، کره جنوبی (۹۸ درصد) و سنگاپور (۸۱ درصد) (سازمان صنایع کوچک، ۱۳۸۰). بر اساس سالنامه آماری ایران در سال ۱۳۹۵، بالای ۹۰ درصد بنگاه‌های اقتصادی ایران را بنگاه‌های کوچک تشکیل داده‌اند (مرکز آمار، ۱۳۹۵). پیتر دراگر، مزایای کوچک بودن را در حال افزایش دانسته و معتقد است که شرکت‌های بزرگ محو خواهند شد و تلاش برای ایجاد بنگاه‌های بزرگ، نتایج را به راحتی پخش کرده و سودآوری را نابود می‌کند (کردی نژاد، ۱۳۸۴).

بر اساس نظریات ویلیامسون<sup>۳</sup> و برخی دیگر از نهادگرایان، علت شکل‌گیری گسترده بنگاه‌های کوچک توسط بخش خصوصی در کشورهای جهان سوم و همچنین فقدان بازارهای مالی یکپارچه و گسترده، وجود هزینه مبادله بالا است که پژوهش رنانی (۱۳۷۶) این نظر را برای کشور ایران تأیید می‌کند (صادقی، ۱۳۸۴). آزادسازی اقتصادی و مضامینی مانند کاهش تصدیگری دولت، عرصه را برای تجدید نظرطلبی در قوانین مختلف از جمله قانون کار مهیا کرده است (پیر حیاتی و همکاران، ۱۳۹۳). بانک جهانی برای غلبه بر مشکلات روزافزون حاصل از بیکاری سه توصیه اصلاح قوانین بازار کار، تشویق بخش خصوصی و اعمال مدیریت بهینه بر منابع نفتی به کشورهای منطقه را ارائه کرده است (دباغ، ۱۳۸۴). قانون کار مشتمل بر ۲۰۳ ماده ۱۲۱ تبصره، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط بوده که مواد ۱۹۰ و ۱۹۱ در خصوص معافیت بنگاه‌های کوچک، ماده ۲۶ در خصوص عرف کارگاهی و مواد ۷۶ و ۷۸ و قانون ترویج و تغذیه با شیر مادر در خصوص حقوق کار بانوان هستند.

## تعریف و اهمیت قانون کار

جامعه کارگری، از وسیع‌ترین گروه‌های اجتماعی است که ضرورت شناخت حقوق کار، شکل و محتوای فعالیت نیروی کار در آن تنوع بیشتری پیدا کرده، از این رو، روابط بین افراد در گروه‌های کاری و کارفرمایی با عنوان «کار» از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. «حقوق کار بر کلیه روابط حقوقی که از انجام کار برای دیگری ناشی می‌شود، نشئت گرفته، به طوری که مقررات حمایتی را که ناظر بر روابط طبیعی کار باشند، بررسی، تجزیه، تحلیل و ارزیابی می‌کند و هدف آن تأمین

1. Gabriel Ardent  
3. Willamson

2. Philip Riggs

امنیت، عدالت و نظم اجتماعی است» (عراقی، ۱۳۸۲). قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹، قانونی حمایتی است.

وجود نابرابری بین دو طرف قرارداد کار سبب شده است که تدوین کنندگان قانون کار برای شغل و فرصت‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک اقتصادی، هیچ نقش حمایتی قائل نشوند. قانون کار، بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها، فقط جنبه امری و دستوری، بدون انعطاف و بسیار یک‌طرفه دارند. حقوق کار عبارت است از: مجموعه قواعدی که به‌منظور ایجاد و استقرار عدالت اجتماعی و انجام کار تابع تنظیم شده و بر آن حاکم هستند و اجرای آنها از طرف دولت تضمین می‌شود (موحدیان، ۱۳۸۵). دیدگاه‌های نئولیبرالی، بر کاهش ملاحظات دولت و اتحادیه‌های کارگری در بازار کار تأکید کرده و ارتقای روابط کار را از طریق بهبود مدیریت منابع انسانی و رفتار سازمانی توصیه می‌کنند (والن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸).

### فرصت‌های شغلی و بنگاه‌های کوچک اقتصادی

استراتژی توسعه اقتصادی کشور ناگزیر از توجه به قانون‌های ایجاد اشتغال مولد در بنگاه‌های کوچک اقتصادی است. بنگاه‌های کوچک اقتصادی، محل‌هایی برای فعالیت هستند که حداقل یک و حداکثر ۴۹ نفر کارگر در آنها مشغول به کار باشند. پژوهشگران، فرصت را کانون فرایند کارآفرینی در نظر گرفته‌اند. امروزه، شناسایی، ارزیابی و بهره‌گیری از فرصت‌ها، از اهداف یک کارآفرین موفق در بنگاه‌های اقتصادی است. کاسون<sup>۲</sup>، فرصت‌ها را با موقعیت‌هایی که به تولید کالاها یا خدمات جدید و شناسایی مواد خام جدید ختم می‌شوند، مقایسه می‌کند. بسیاری از اندیشمندان به فرصت از دو دیدگاه توجه می‌کنند. در دیدگاه نخست، فرصت را نوعی واقعیت عینی می‌دانند و در دیدگاه دیگر، فرصت را به‌عنوان ساختاری اجتماعی می‌دانند که منشأ آن کنش‌های فضای کسب‌وکار و شخصی است. مکتب اکولوژی جمعیت‌شناختی، بر اثر محیط در شکل‌گیری فرصت، تأکید فراوانی دارد. در این مکتب عنوان شده است که تغییرات محیطی به خلق گوشه‌هایی در بازارها با فرصت‌های کوچکی منجر می‌شوند که کارآفرینان می‌توانند با بهره‌برداری از آنها کامیابی خود را تأمین کنند (یداللهی، گلابی و محرابی، ۱۳۹۰). فرصت‌های اشتغال، موقعیت‌هایی عینی هستند که بهره‌گیری از منابع مادی، اطلاعاتی و قانونی توسط کارآفرینان برای خلق یک شغل یا کار را شامل می‌شوند. فرصت‌های شغلی باید در مناطقی به وجود آیند که انگیزه مهاجرت کارگران را به شهرهای بزرگ کاهش دهند و برای دستیابی به این فرصت‌ها، باید به اندازه کافی از فناوری‌های ساده، ارزان و در صورت امکان بومی، استفاده شود؛ به طوری که بتوان این بنگاه‌های کوچک را در کمیتی بزرگ از نظر تعداد پدید آورد (شوماخر، ۱۹۹۹).

در ایران کارگاه‌های کمتر از ۹ نفر را به‌عنوان صنف‌های کوچک می‌شناسند. امروزه، در جهان، صنف‌های کوچک از بطن جامعه و متناسب با تقاضای بازار و مردم برخاسته‌اند و فعالیت خود را با توجه به مزیت نسبی منطقه شکل داده‌اند. واقعیت این است که بیکاری، به‌خصوص در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، فراگیر شده است و رابینسون<sup>۳</sup> برای حل آن پیشنهادهایی ارائه داده است که این پیشنهادها به‌طور خاص، برای توسعه صنف‌های با گرایش کاربر و گسترش

کسب‌وکارهای کوچک با فناوری مدرن است. به بیان گونارمیردل<sup>۱</sup>، توسعه صنعتی و گسترش صنایع کوچک همراه با افزایش جمعیت فعال شاغل در حرفه‌های صنعتی، نمودی از رشد درآمد سرانه ملی است (دباغ، ۱۳۸۴). شوماخر (۱۹۹۹)، در تحلیلی اظهار می‌دارد که دلیل توسعه‌نیافتگی کشورهای جهان سوم تأکید بیش از اندازه به کسب‌وکارهای بزرگ است. بنگاه‌های کوچک اقتصادی، عامل جذب و به‌کارگیری بخش عظیمی از جویندگان کار در یک کشور هستند که بسیاری از این نیروهای ماهر در این بنگاه‌ها به‌طور عملی آموزش دیده‌اند و با کسب تجربه و مهارت می‌توانند در بنگاه‌های بزرگ به‌کار گرفته شوند. در سال ۱۹۹۴ در حدود ۶۶ درصد شاغلان در صنعت ژاپن، ۸۲ درصد در هندوستان، ۵۶ درصد در ایران و ۷۱ درصد کره جنوبی، در کارخانجات کوچک تولیدی مشغول به‌کار بوده‌اند (دباغ، ۱۳۸۲). شین و ونکاتارامن<sup>۲</sup> (۲۰۰۰)، فرصت را موقعیتی تعریف می‌کنند که در آن، فرد می‌تواند چارچوب نهایی جدیدی برای بازترکیب منابع ایجاد کند، به‌گونه‌ای که از نظر کارآفرینی دارای منفعت باشند (یداللهی و همکاران، ۱۳۹۰).

### اهمیت قانون کار در کارآفرینی و ایجاد فرصت‌های شغلی

کارآفرینی، فعالیتی است که شامل کشف، ارزیابی و بهره‌برداری از فرصت‌ها، به‌منظور معرفی کالاها و خدمات جدید، روش‌های سازمان‌دهی، بازارها، فرایند و مواد خام جدید از طریق اقدامات سازمان‌دهی نو و بدیع که پیش‌تر وجود نداشته، است (شین و ونکاتارامن، ۲۰۰۰). فرصت، یکی از جنبه‌های محوری و اساسی در کارآفرینی است که دولت‌ها می‌توانند با شکل دادن به محیط به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم، در بهره‌برداری از فرصت‌ها و کمک به رشد کسب‌وکارهای نوپا نقشی اساسی ایفا کنند. کارآفرینی، پیوند فرصت‌های کارآفرینانه و افراد متهور است. این پیوند نشان می‌دهد که فرصت‌ها بخش مهمی از فرایند کارآفرینانه هستند (اندروشن، ۲۰۰۳).

برای تشویق کارآفرین در ایجاد و توسعه بنگاه‌های کوچک، دولت‌ها باید قوانین و مقررات کار را به‌گونه‌ای منعطف تدوین کنند و بیشتر عرف بر روابط کارگر و کارفرما حاکم بوده و میزان دخالت حاکمیت در رابطه با توافق‌های کارگر و کارفرما به حداقل برسد. شاخص سخت‌گیرانه (J.S.L) برای قانون کار فعلی ایران برابر ۴/۳۴ است (قانون کار مصوب، ۱۳۶۹). این رقم، در مقایسه با شاخص سخت‌گیرانه (J.S.L) برای قانون کار مصوب سال ۱۳۲۷ که برابر ۲/۳۷ بوده، نزدیک به ۲ برابر افزایش یافته است. شاخص سخت‌گیرانه (E.P.C) قانون فعلی کار در مقایسه با قانون قبلی بر مبنای ۱۲ مؤلفه افزایش یافته است. بزرگی شاخص (J.S.L. و E.P.C.) غیرمنعطف بودن قانون کار ایران در مقایسه با قانون کار فعلی برای تعادل بخشی بازار کار در کشور است و می‌توان قانون کار فعلی را عامل بازدارنده برای اشتغال دانست (نوبخت، ۱۳۸۸).

### پیشینه تجربی پژوهش

در ادامه خلاصه‌ای از پیشینه پژوهش‌های تجربی مطابق با جدول ۱ آورده شده است.

## جدول ۱. پژوهش‌های تجربی پیشین

نویسنده	محیط مطالعه	هدف	روش	یافته‌ها
پیرحیاتی و همکاران (۱۳۹۳)	ایران	آثار تغییر در مفهوم عدالت در حقوق	تحلیل محتوای قوانین	تأثیر میزان به‌کارگیری مفاهیم عدالت متافیزیکی نسبت به عدالت اجتماعی بر قوانین مرتبط با روابط کار بین سال‌های ۱۳۰۷ تا ۱۳۶۹
شمشاد، ملک محمدی و حسینی نیا (۱۳۹۱)	ایران	شناسایی و تحلیل مؤلفه‌های مؤثر اشتغال‌زایی در تعاونی‌های منابع طبیعی استان گلستان	پیمایش توصیفی تحلیلی از ۱۲۳ نفر از اعضای هیئت تعاونی‌های مرتعداری استان گلستان	عوامل زیرساختی، خدمات پشتیبانی، وام و بازاریابی از مهم‌ترین عوامل توسعه اشتغال در تعاونی‌های منابع طبیعی هستند.
مهدوی و مهربان (۱۳۹۰)	ایران	بررسی قانون کار و توسعه صنعتی در اقتصاد	دیتا پنل متشکل از کارگاه‌های ۵۰ نفر شاغل و بیشتر	- اهمیت نقش قانون کار در جهت‌گیری فعالیت‌های اقتصادی - تأثیر مثبت تغییرات قانون کار بر رشد اقتصادی و تسهیل توسعه صنعتی
نوبخت (۱۳۸۹)	ایران	نقش قانون کار در بازار کار و روابط کار در ایران	پیمایش از مدیران کارگاه و نمایندگان کارگران از ۱۰ درصد کارخانه‌های کشور	- وجود اختلاف معنادار بین نظرهای کارگران و کارفرمایان در رابطه با جهت‌گیری قانون کار - موفق نبودن قانون کار در تنظیم مناسب روابط کار و تأمین رضایت کارگران و کارفرمایان - هر گونه اصلاح و تغییر هدفمند در قانون کار مستلزم تغییر نگرش در خصوص روابط کار و چگونگی منافع کارگران و کارفرمایان است.
نصیری اقدم و نادران (۱۳۸۵)	ایران	شناسایی هزینه مبادله تأمین بنگاه تولیدی	تحلیل محتوا	سازمان‌دهی هزینه مبادله به شیوه‌ای تبعیض آمیز
هنرکسون و استنکولا <sup>۱</sup> (۲۰۱۰)	کشورهای منتخب	بررسی تأثیر سیاست‌های دولت بر کارآفرینی و اشتغال	رگرسیون	سیاست‌های دولتی باید با توجه به ویژگی‌های مختلف هر کشور به صورت جداگانه بررسی و تحلیل شوند.
میر اشنبرگر <sup>۲</sup> (۲۰۱۰)	ایالات متحده آمریکا	تأثیر قانون کار بر رشد اقتصادی در کشورهای مختلف	رگرسیون	ارتقای کارآفرینی به واسطه هموارسازی (حذف قوانین دست‌وپاگیر)، حمایتگری (حفاظت در مقابل متغیرهای بیرونی) و توانمندسازی (قوانین تشویق‌کننده)



## ادامه جدول ۱. پژوهش‌های تجربی پیشین

نویسنده	محیط مطالعه	هدف	روش	یافته‌ها
آبراهام <sup>۱</sup> (۱۹۹۷)	ایالات متحده و کانادا	مقایسه قانون کار در دو کشور توسعه‌یافته ایالات متحده و کانادا	مطالعه موردی	- تفاوت چشمگیر در زمینه گواهی قراردادهای اولیه، تکنولوژی‌های جدید، جایگزینی در اعتصاب‌های جان‌شین، مشارکت کارکنان و امنیت اتحادیه بین قانون دو کشور - تأثیر بسزای این تفاوت‌ها بر اشتغال
لازر <sup>۲</sup> (۱۹۹۰)	۲۲ کشور توسعه‌یافته	بررسی رابطه بین قوانین مربوط به تأمین امنیت شغلی توسط دولت و سطح اشتغال	رگرسیون	- تأثیر معنادار حق سنوات بر بازار کار - کاهش یک درصدی نسبت اشتغال به جمعیت به‌علت الزام در پرداخت حق سنوات به کارکنان - تبدیل شغل‌های تمام‌وقت به شغل‌های پاره‌وقت به‌علت پرداخت حق سنوات

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در هیچ یک از پژوهش‌های یادشده تأثیر قانون کار بر اشتغال بررسی نشده است. پژوهش پیش رو علاوه بر آنکه به این موضوع به‌صورت عام پرداخته است، تمرکز خود را بر بنگاه‌های کوچک اقتصادی نیز بنا نهاده است.

## روش‌شناسی پژوهش

در پژوهش حاضر برای شناسایی مشکلات قانون کار در ارتباط با ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک اقتصادی و همچنین ارائه راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با این مشکلات، از روش گروه کانونی استفاده شده است. بر اساس لایه‌های پیمای پژوهش (ساندرز، لوییز و تورنیل<sup>۳</sup>، ۲۰۱۹)، مبانی فلسفی پژوهش بر اساس پارادایم تفسیری، جهت‌گیری پژوهش از نوع کاربردی، رویکرد پژوهش از نوع استقرایی، روش پژوهش از نوع کیفی، روش گردآوری داده‌های میدانی، راهبرد پژوهش تحلیل مضمون، هدف پژوهش از نوع اکتشافی و در نهایت، ابزار گردآوری داده‌ها گروه کانونی است. با بررسی دقیق قانون کار ج.ا.ا و مصاحبه با صاحب‌نظران مربوطه، چهار حوزه که قانون کار در آنها برای ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک اقتصادی با مشکل مواجه شده است، شناسایی و تعیین شدند. این چهار حوزه شامل؛ راه‌اندازی کسب‌وکار جدید و توسعه آنها، بهره‌وری و ادامه فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی، ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی و خروج از آنها و اشتغال زنان هستند. از این رو، تصمیم گرفته شد که در هر حوزه با حضور صاحب‌نظران و افراد باتجربه، مشکلات موجود در هر حوزه و راهکارهای مربوط به هر یک، به‌صورت تفصیلی بررسی شوند. برای انتخاب مشارکت‌کنندگان در هر گروه کانونی، از روش نمونه‌گیری هدفمند استفاده شد، به‌نحوی که از افرادی بهره گرفته شد که در حوزه مربوط به گروه کانونی، بیشترین آشنایی و تجربه را دارا بودند. یکی دیگر از اهداف انتخاب مشارکت‌کنندگان به‌صورت هدفمند این بود که در هر گروه کانونی نمونه‌ای متوازن از دیدگاه‌ها و

1. Abraham

2. Lazer

3. Saunders, Lewis &amp; Thornhill

نظریات مختلف بررسی شود، به گونه‌ای که کمترین همگونی و هم‌گرایی بین نظرها و ایده‌های مشارکت‌کنندگان به وجود آید (اسپیکرمن، زیمرمن و هیکو، ۲۰۱۴).

در مجموع، ۳۵ صاحب‌نظر و خبره حوزه قانون کار و مدیر و کارآفرین بنگاه‌های کوچک در گروه‌های قانونی مشارکت کردند که حداقل مدرک تحصیلی آنها کارشناسی و میانگین تجربه کاری مرتبط آنها ۲۵ سال بود و از میان آنها ۱۰ نفر زن و باقی مرد بودند. ویژگی مشارکت‌کنندگان در هر گروه قانونی به شرح جدول ۲ است. محورها و پرسش‌های اصلی مطرح‌شده در هر یک گروه‌های قانونی در جدول ۳ نشان داده شده است.

جدول ۲. ویژگی مشارکت‌کنندگان در هر گروه قانونی

گروه قانونی	موضوع	ترکیب افراد حاضر در جلسه	میانگین تجربه کاری	تحصیلات	زن	مرد	جمع حضار
اول	توسعه و راه‌اندازی	کارآفرینان، رئیس بازرسی وزارت کار و اساتید مرتبط با قانون کار و حقوق‌دانان	۲۳ سال	دکتری، کارشناسی ارشد و کارشناسی	۲	۶	۸
دوم	بهره‌وری و ادامه فعالیت	حقوق‌دانان، کارفرمایان و مدیران بخش خصوصی و مدیر کل روابط کار وزارت کار	۲۷ سال	دکتری، کارشناسی ارشد و کارشناسی	۲	۷	۹
سوم	ادغام و خروج	کارشناسان ارشد روابط کار، هیئت‌های حل اختلاف کار وزارت کار و مالکان بنگاه‌های کوچک اقتصادی	۲۵ سال	دکتری، کارشناسی ارشد و کارشناسی	۳	۶	۹
چهارم	اشتغال بانوان	کارآفرینان و مالکان بخش خصوصی و مسئول روابط بین‌الملل وزارت کار	۲۶ سال	دکتری، کارشناسی ارشد و کارشناسی	۳	۶	۹

جدول ۳. محور پرسش‌های گروه‌های قانونی

گروه قانونی	پرسش‌های مطرح‌شده اصلی
اول	<ul style="list-style-type: none"> <li>قانون کار برای راه‌اندازی بنگاه‌های جدید (کارآفرینی) و ایجاد اشتغال، چه مشکلاتی ایجاد می‌کند؟</li> <li>قانون کار برای توسعه بنگاه‌های کوچک اقتصادی موجود و ایجاد اشتغال در آنها، چه مشکلاتی ایجاد می‌کند؟</li> <li>راهکارهای ممکن برای مقابله با این مشکلات چیست؟</li> </ul>
دوم	<ul style="list-style-type: none"> <li>قانون کار برای ادامه فعالیت بنگاه‌های اقتصادی کوچک، چه مشکلاتی ایجاد می‌کند؟</li> <li>قانون کار برای بهره‌وری در بنگاه‌های اقتصادی کوچک، چه مشکلاتی ایجاد می‌کند؟</li> <li>راهکارهای ممکن برای مقابله با این مشکلات چیست؟</li> </ul>
سوم	<ul style="list-style-type: none"> <li>قانون کار هنگام خروج بنگاه‌های کوچک اقتصادی از بازار کسب‌وکار، برای اشتغال چه مشکلاتی ایجاد می‌کند؟</li> <li>قانون کار در زمان ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی برای اشتغال، چه مشکلاتی ایجاد می‌کند؟</li> <li>راهکارهای ممکن برای مقابله با این مشکلات چیست؟</li> </ul>
چهارم	<ul style="list-style-type: none"> <li>قانون کار برای اشتغال زنان در بنگاه‌های کوچک اقتصادی، چه مشکلاتی ایجاد می‌کند؟</li> <li>راهکارهای ممکن برای مقابله با این مشکلات چیست؟</li> </ul>

با آنکه رئیس جلسه<sup>۱</sup> قبل از هر جلسه پروتکل گروه‌های کانونی (شامل اهداف، پرسش‌ها و معرفی اعضا) را برای مشارکت‌کنندگان ارسال می‌کرد، در ابتدای هر جلسه نیز اهداف و فرایندها مربوط به هر گروه کانونی را به اطلاع مشارکت‌کننده می‌رساند. طی جلسات گروه‌های کانونی چهارگانه، پژوهشگر آموزش‌دیده و مسلط به قانون کار (رئیس جلسه)، تمامی صحبت‌ها را (با اجازه و اطلاع مشارکت‌کنندگان) ضبط کرد. از چهار جلسه گروه کانونی، دو جلسه در دفتر کار مشارکت‌کنندگان و دو جلسه دیگر در منزل پژوهشگر تشکیل شدند و هر یک، حداقل ۹۰ دقیقه طول کشید. تمامی پرسش‌های مطرح‌شده در گروه‌های کانونی از نوع پرسش‌های باز بوده و رئیس جلسه در صورت لزوم برای کمک به پیشبرد بحث، مشارکت حداکثری تمامی مشارکت‌کنندگان و رفع ابهام از صحبت آنها، پرسش‌های فرعی‌ای مطرح می‌کرد.

برای تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی و استخراج داده‌ها از گروه‌های کانونی، از روش تحلیل مضمون (تحلیل تم) استفاده شد. تحلیل مضمون، نوعی روش کیفی است که الگوهای (تم‌های) موجود درون داده‌ها را سازمان‌دهی کرده و در قالب جزئیات توصیف می‌کند و می‌تواند فراتر از این جنبه‌های مختلف موضوع پژوهش را تفسیر کند (برون و کدک، ۱۹۹۳). در این پژوهش، تحلیل مضمون داده‌های گروه کانونی طی پنج مرحله انجام شد؛ آشنایی با داده‌ها، ایجاد کدهای اولیه، جست‌وجوی تم‌ها، بازبینی تم‌ها و تهیه گزارش (براون و کلارک، ۲۰۰۶). از این رو، ابتدا متن مصاحبه و گفت‌وگوهای ضبط‌شده برای دستیابی به درکی صحیح از آنها در قالب متن‌های نوشتاری سازمان‌دهی شده و چند بار مطالعه شدند، سپس مراحل پنج‌گانه بالا به ترتیب طی شدند.

در جدول ۴ به صورت خلاصه به تعدادی از آنها اشاره شده است.

جدول ۴. نمونه تحلیل مضمون از داده‌های پژوهش

کد	گروه کانون	عبارات معنادار
نداشتن امنیت شغلی و بی‌ثباتی اشتغال	اول	قانون کار موجب شده است که عقد قراردادهای موقت کار یک رویه معمول شود و بیش از ۹۰ درصد قراردادهای کارگری، کوتاه‌مدت و موقت باشند و در چند سال آتی کارگر دائم وجود نداشته باشد.
عرف کارگاهی منجر به سلب اختیارات کارفرمایان	دوم	ماده ۲۶ در خصوص عرف کارگاهی موجب شده است که بنگاه‌ها نتوانند بر منابع انسانی خود بر اساس سایر مواد قانون کار مدیریت داشته باشند.
چسبندگی کارگران به بنگاه	سوم	قانون کار به چسبندگی نیروی کار در زمان انحلال یا ادغام بنگاه‌های کوچک در زمان انحلال یا ادغام اصرار دارد.
کاهش فرصت شغلی بانوان به واسطه قانون ترویج شیر مادر	چهارم	قوانین حمایتی از بانوان در قانون کار و قانون ترویج با شیر مادر، ایجاد مهدکودک و شیرخوارگاه موجب تمایل نداشتن کارفرمایان به استخدام بانوان در بنگاه‌های کوچک می‌شود.

### یافته‌های پژوهش

با توجه به پرسش‌های مطرح‌شده و نظرهای بیان‌شده توسط مشارکت‌کنندگان در هر یک از گروه‌های کانونی، مفاهیم استخراج‌شده در هر یک از آنها در سه بخش تقسیم‌بندی شدند که عبارت‌اند از: ۱. مشکلات موجود در قانون کار، ۲.

مشکلات موجود در دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به قانون کار و ۳. راه‌حل‌های پیشنهادی برای مقابله با مشکلات موجود در هر حوزه.

مشکلات قانون کار جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با ایجاد، حفظ و توسعه اشتغال در بنگاه‌های کوچک اقتصادی در هر یک از حوزه‌های راه‌اندازی کسب‌وکار جدید و توسعه آنها (موضوع گروه کانونی ۱)، بهره‌وری و ادامه فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی (موضوع گروه کانونی ۲)، ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی و خروج از آنها (موضوع گروه کانونی ۳) و اشتغال زنان (موضوع گروه کانونی ۴) در جدول ۵ نشان داده شده است.

#### جدول ۵. مشکلات قانون کار جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌های چهارگانه

گروه کانونی ۲	گروه کانونی ۱
<p>۱. حمایت‌های قانون کار باعث بالا رفتن هزینه مبادله نیروی انسانی بدون افزایش بهره‌وری نیروی انسانی شده است.</p> <p>۲. تمرکز قانون کار بر روابط کار و اختلافات کارگری و کارفرمایی در بنگاه‌های و مراجع حل اختلاف در فصل ۹ با صور احکام، به جای بسترسازی برای حفظ فرصت‌های شغلی و افزایش بهره‌وری در بنگاه‌های کوچک اقتصادی، موجب تشدید این اختلاف‌ها شده است.</p> <p>۳. ترویج قراردادهای موقت کار که باعث استخدام و اخراج مکرر کارگران شده و به استفاده از کارگران با مهارت کم و کاهش بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی منجر شده است.</p> <p>۴. نقش بازدارندگی قانون کار با حمایتی بودن آن از قشر کارگر با دائمی شناختن کارگرانی که کار مستمر دارند (ماده ۷) و احکام هیئت‌های حل اختلاف که اکثر احکام برگشت به کار کارگر را حکم می‌دهد (فصل ۹ مراجع حل اختلاف) در ایجاد انگیزه برای ارتقای تخصص کارگران اثر کاهنده داشته و میزان بهره‌وری کارگران را در بنگاه کاهش می‌دهد.</p> <p>۵. تأثیر سوء دولتی بودن اقتصاد و تبعیت نکردن از نظام اقتصاد رقابتی، موجب نداشتن درک صحیح از تأثیر منفی حمایتی بودن قانون کار بر بهره‌وری می‌شود.</p> <p>۶. تأثیر منفی عرف کارگاهی (ماده ۲۶) بر بهره‌وری بنگاه‌ها</p>	<p>۱. آگاهی نداشتن تصمیم‌گیران و مجریان از نقش و اهمیت قوانین و مقررات قانون کار در حفظ و ایجاد فرصت‌های شغلی</p> <p>۲. ایرادهای اساسی قانون کار در بخش قرارداد کار فصل دوم و ماده ۷ که کارگر را دائم می‌داند و مسئولیت سختی که این دائمی شناخته شدن کارگر، برای بنگاه‌ها ایجاد می‌کند.</p> <p>۳. نبود نیروهای باتجربه و متخصص در حوزه روابط کار که ضابطان اجرای قانون کار بوده و در حفظ و ایجاد اشتغال اثر مستقیم دارد.</p> <p>۴. سوءاستفاده کارگران از نقش حمایتی مواد قانون کار از قبیل دائمی شناخته شدن (ماده ۷)، عرف کارگاهی (ماده ۲۶) و احکام هیئت‌های حل اختلاف (فصل ۹) برای حفظ و ایجاد فرصت‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک مشکل‌آفرین است.</p> <p>۵. تطابق نداشتن شرایط بین زمان تدوین و زمان اجرای قانون (حال) و عملیاتی نبودن قانون کار در شرایط موجود که به احیای فرصت‌های شغلی موجود نیاز دارد.</p> <p>۶. حجم و پیچیدگی ۲۰۳ ماده و ۱۲۱ تبصره قانون کار و آیین‌نامه‌های اجرای این قانون را برای بنگاه‌های کوچک که اشتغال‌زا هستند، سخت و گاهی غیرممکن کرده و کاهش در فرصت‌های شغلی را به همراه دارد.</p> <p>۷. نگاه مغرضانه به کارفرمایان از ابتدای تدوین و طی اجرای قانون کار و فصل ۱۱ (جرایم و مجازات‌ها) امنیت شغلی و سرمایه‌گذاران را تهدید می‌کند و انگیزه آنان را برای توسعه و فرصت‌های شغلی کاهش می‌دهد.</p> <p>۸. غیرفنی بودن عرف کارگاهی ماده ۲۶، در ایجاد و توسعه فرصت‌های شغلی اثر منفی دارد.</p> <p>۹. حمایتی بودن قانون کار باعث نیاز نداشتن کارگران و تشویق آنان برای کسب تخصص و مهارت بیشتر شده، زیرا با کسب مهارت تأثیر چندانی در منافع مالی و حقوق خود نمی‌بینند.</p> <p>۱۰. امرانه بودن قانون کار برای کارآفرینان و کارفرمایان که در ایجاد اشتغال نقش منفی دارد.</p> <p>۱۱. تفاوت قائل نشدن بین بنگاه‌های بزرگ و کوچک، دولتی و خصوصی در تدوین و نحوه اجرای قانون کار</p> <p>۱۲. بی‌توجهی مسئولان به نحوه اجرای قانون کار که با بازرسی‌های بی‌وقفه طبق فصل ۴ بخش مبحث ۲، امنیت حرفه‌ای کارفرمایان را تهدید کرده و بر ایجاد فرصت‌های شغلی تأثیر منفی دارد.</p>

## ادامه جدول ۵. مشکلات قانون کار جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌های چهارگانه

گروه کانونی ۴	گروه کانونی ۳
<p>۱. انعطاف‌پذیر نبودن قانون کار به اجرای ماده ۷۸ قانون کار در خصوص ایجاد شیرخوارگاه و مهدکودک برای بنگاه‌های کوچک و بزرگ، مانند بنگاه‌های کوچک که امکان ایجاد چنین محیط‌هایی را ندارند و ترجیح می‌دهند آقایان را استخدام کنند.</p> <p>۲. بنگاه‌های کوچک که از کارگران ماهر و محدود استفاده می‌کنند، امکان اجرای ماده ۷۶ قانون کار و ماده ۳ ترویج و تغذیه با شیر مادر برای آنها را ندارند، زیرا امکان جایگزینی کارگران ماهر را ندارند.</p> <p>۳. ناتوانی بنگاه‌های کوچک در اجرای ماده ۷۷ در خصوص سپردن کار مناسب به مادران باردار به‌علت نبود تنوع شغل در بنگاه‌های کوچک</p>	<p>۱. حمایتی بودن قانون کار موجب چسبندگی کارگران به بنگاه‌ها شده است و این چسبندگی هنگام خروج و ادغام بنگاه‌ها در بازار مشکل‌ساز است.</p> <p>۲. تدوین و تصویب قانون کار در دوران جنگ تحمیلی که به کارگران نگاه حمایتی داشته، تصویب شده و مشکلات کارفرمایان هنگام خروج و ادغام در نظر گرفته نشده است.</p> <p>۳. تفاوت قائل نشدن بین بنگاه‌های بزرگ و کوچک اقتصادی از دیدگاه قانون کار هنگام ادغام یا خروج بنگاه‌ها از بازار</p> <p>۴. نبود تخصص و تجربه مناسب در بین مجریان حوزه روابط کار در اجرای مواد قانون کار در زمان ادغام و خروج بنگاهی کوچک از بازار</p> <p>۵. نبود شرایط توافق و مصالحه بین کارگران و کارفرمایان در قانون کار هنگام خروج، مشارکت و ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی</p> <p>۶. نظارت دستگاه‌های غیرمتخصص و ناآشنا با فضای کسب‌وکار (دیوان عدالت اداری) در احکام صادرشده از طرف هیئت‌های حل اختلاف هنگام خروج یا ادغام بنگاه‌های کوچک از بازار</p> <p>۷. صرف منابع بیمه بیکاری برای کارگران بیکار شده به‌جای استفاده از این منابع برای حفظ بنگاه‌های در حال انحلال و خروج</p> <p>۸. سخت‌گیری‌های مواد قانون از قبیل شرایط دائمی بودن کارگر (ماده ۷)، تغییر حقوقی مالکیت (ماده ۱۲) و عرف کارگاهی (ماده ۲۶) در زمان فعالیت، خروج یا ادغام بنگاه‌های کوچک در بازار</p> <p>۹. بی‌توجهی قانون کار (مواد ۷، ۱۲، ۲۶ و احکام هیئت‌های حل اختلاف) به مقوله اشتغال و کار و حفظ بنگاه‌ها در بازار و توجه صرف به رابطه کارگری و کارفرمایی هنگام خروج یا ادغام بنگاه‌های کوچک</p> <p>۱۰. نداشتن قدرت چانه‌زنی نمایندگان کارفرما و کارگران در هیئت‌های حل اختلاف (فصل ۹ قانون کار) و نحوه انتخاب نماینده‌های کارگران و کارفرمایان در هیئت‌های حل اختلاف و قدرت زیاد نماینده دولت در تصمیم‌ها و آرای هیئت حل اختلاف هنگام خروج یا ادغام</p> <p>۱۱. مشکلات قانون کار در خصوص انتقال تعهدهای کارفرمای قدیم به کارفرمای جدید طبق ماده ۱۲ و عرف کارگاهی ماده ۲۶</p> <p>۱۲. اجرا نشدن دقیق قانون کار در خصوص معافیت بنگاه‌های کوچک‌تر</p> <p>۱۳. سیاسی امنیتی بودن حوزه قانون کار و روابط کار از دیدگاه مجریان و قانون‌گذاران، نگرانی از اتفاقات احتمالی ناشی از شورش‌های کارگری هنگام ادغام یا انحلال و خروج بنگاه‌ها از بازار و اصرار به اجرای مواد ۷، ۱۲، ۲۶ و احکام هیئت‌های حل اختلاف و سایر مواد مرتبط در این شرایط</p>

مشکلات دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های قانون کار جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با ایجاد، حفظ و توسعه اشتغال در بنگاه‌های کوچک اقتصادی در هر یک از حوزه‌های راه‌اندازی کسب‌وکار جدید و توسعه آنها (موضوع گروه کانونی ۱)، بهره‌وری و ادامه فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی (موضوع گروه کانونی ۲)، ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی و خروج از آنها (موضوع گروه کانونی ۳) و اشتغال زنان (موضوع گروه کانونی ۴) در جدول ۶ نشان داده شده است.

## جدول ۶. مشکلات دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های قانون کار جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌های چهارگانه

گروه کانونی ۲	گروه کانونی ۱
<p>۱. تأثیر فرهنگ کار بر بهره‌وری که قانون کار به آن بی‌توجه است.</p> <p>۲. حمایت قانون کار باعث کاهش بهره‌وری منابع انسانی و مؤثر بر بهره‌وری سایر عوامل بهره‌وری خواهد شد.</p> <p>۳. نبود نظام اقتصادی سالم و پویا و درآمدهای ناشی از سفته‌بازی موجب شده است تا کارآفرینان و سرمایه‌گذاران کمتر به ایجاد و توسعه بنگاه‌های کوچک اقدام کرده و خود را از مشکلات قانون کار و حوزه روابط کار رها کنند.</p> <p>۴. حمایت‌های کورکورانه دولت از بنگاه‌های دولتی که به نبود آسیب‌شناسی قانون کار منجر شده است.</p> <p>۵. ترس دولت از کارگران بنگاه‌های بزرگ، مانع بهره‌وری آنهاست.</p>	<p>۱. بی‌توجهی حکومت به نقص‌های اساسی قانون کار و دستورالعمل‌ها، به بی‌میلی کارفرمایان به توسعه بنگاه‌های اقتصادی موجود و ایجاد بنگاه‌های جدید منجر شده است.</p> <p>۲. وفادار نبودن دولت به تعهدهای خود در خصوص سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای کارگری، مانند ۳ درصد سهم دولت برای بیمه بیکاری که توان پاسخ‌گویی به این سازمان را در رابطه با تقاضاهای جامعه کارگری نداشته و فشارهای مستقیم و غیرمستقیم مالی به بنگاه‌ها تحمیل شده و تبعات آن تمایل نداشتن سرمایه‌گذاری در توسعه بنگاه‌ها و ایجاد بنگاه‌های جدید است.</p> <p>۳. توقع دولت از کارفرمایان و کارآفرینان بنگاه‌های کوچک به انجام اموری که خود، به‌عنوان بزرگ‌ترین کارفرما قادر به انجام آن نیست و توان سرمایه‌گذاران را در توسعه بنگاه‌ها و ایجاد بنگاه جدید کاهش می‌دهد.</p> <p>۴. نگاه صفر و یکی سازمان‌های متولی حقوق کار و روابط کار به بنگاه‌های کوچک در خصوص اجرای قانون</p> <p>۵. تخصص نداشتن قضات و کارشناسان حقوقی دیوان عدالت اداری در بحث‌های کار و اشتغال که احکام صادرشده آنها در این حوزه، برای سرمایه‌گذاری در توسعه بنگاه‌ها و ایجاد بنگاه‌های جدید، مشکلاتی ایجاد می‌کند.</p> <p>۶. قدرت زیاد قوه قضائیه در نقض احکام صادرشده توسط هیئت‌های تشخیص (فصل ۹ قانون کار) بر مشکلات موجود در قانون کار برای سرمایه‌گذاری در توسعه و ایجاد بنگاه جدید می‌افزاید.</p>
گروه کانونی ۴	گروه کانونی ۳
<p>۱. تضاد موادی از قانون کار در برابری فضای کار برای بانوان و آقایان</p> <p>۲. حمایت‌های قانون کار از شرایط کمی و کیفی اشتغال بانوان در بنگاه‌ها، موجب استخدام نشدن بانوان در بنگاه‌های کوچک می‌شود.</p> <p>۳. سختی ۲۰۳ ماده قانون کار و ۱۲۳ تبصره‌های آن موجب حذف بسیاری از مشاغل در سطح بنگاه‌های کوچک شده است.</p> <p>۴. مرخصی‌های زایمان به دلیل بلندمدت بودن، بنگاه کوچک را به‌طور موقت از کارگر خود محروم می‌کند و کارفرمایان به استخدام بانوان، تمایل کمتری دارند.</p> <p>۵. مکلف کردن قانون کار به ایجاد شیرخوارگاه و مهدکودک که کارفرمایان ترجیح می‌دهند از کارگران مذكر استفاده کنند.</p>	<p>۱. اهداف تک‌بعدی (عدالت‌خواهی) در سازمان‌های موازی وزارت کار مانند دیوان عدالت اداری که در حوزه روابط فعالیت می‌کنند و هنگام خروج یا ادغام بنگاه، مانعی ایجاد می‌کنند.</p> <p>۲. ضدسرمایه‌گذاری بودن دستورالعمل‌های شورای عالی کار در خصوص حوزه‌های بنگاه‌های کوچک اقتصادی</p> <p>۳. افزایش خدمات تأمین اجتماعی برای کارگران، بدون توجه به ظرفیت و توانایی‌های بنگاه‌های کوچک اقتصادی هنگام خروج یا ادغام بنگاه‌ها</p> <p>۴. مشکلات آیین‌نامه‌های انضباطی، شورای اسلامی کار و شوراهای حل اختلاف برای بنگاه‌های کوچک اقتصادی</p> <p>۵. وجود فساد مالی و اداری در کشور مانع از اجرای صحیح قانون کار در بنگاه‌های کوچک اقتصادی شده است.</p> <p>۶. اجرایی نشدن برخی دستورالعمل‌های مناسب که مشکلات بنگاه‌های کوچک را کاهش می‌دهند.</p> <p>۷. تفاوت قدرت نفوذ تشکلهای کارگری و کارفرمایی در بنگاه‌های بزرگ و کوچک، به‌طوری که تشکلهای بزرگ راحت‌تر از حقوق خود محافظت می‌کنند.</p> <p>۸. اجازه ندادن دولت به ایجاد تشکلهای قدرتمند کارگری و کارفرمایی که به دولت وابسته نبوده و قادر خواهند بود در حل مشکلات بنگاه‌ها و اشتغال مؤثر باشند.</p> <p>۹. فعالیت‌های متناقض دولت به دلیل نبود یک سیستم اطلاعاتی منسجم و سیاسی عمل کردن.</p> <p>۱۰. فشار سازمان‌های بین‌المللی به اجرای قوانین در صورتی که دانسته یا ندانسته از مشکلات بیکاری و راه‌حل‌های بومی کشور ما برای رفع بیکاری بی‌اطلاع هستند.</p>

راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با مشکلات قانون کار جمهوری اسلامی در ارتباط با ایجاد، حفظ و توسعه اشتغال در بنگاه‌های کوچک اقتصادی در هر یک از حوزه‌های راه‌اندازی کسب‌وکار جدید و توسعه آنها (موضوع گروه کانونی ۱)، بهره‌وری و ادامه فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی (موضوع گروه کانونی ۲)، ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی و خروج از آنها (موضوع گروه کانونی ۳) و اشتغال زنان (موضوع گروه کانونی ۴) در جدول ۷ نشان داده شده است.

#### جدول ۷. راهکارهای به‌کارگرفته‌شده برای کنترل مشکلات قانون کار در حوزه‌های چهارگانه

گروه کانونی ۲	گروه کانونی ۱
۱. ایجاد روابط غیررسمی با مجریان قانون کار برای آشنایی با مسیرهای عبور از مشکلات قانون کار ۲. دارا بون مشاوران حقوقی به‌صورت متمرکز برای بنگاه‌های کوچک، در راستای دفاع از حقوق آنها در هیئت‌های حل اختلاف ۳. کاهش عناوین شغلی در بنگاه برای کاهش حداکثری نیروی کار ۴. اضافه کاری دادن به نیروهای موجود برای انجام کارها به‌جای استخدام نیروهای جدید ۵. گرفتن تعهدهای محکم از ضمانت‌های مالی لازم برای جلوگیری از کارگرانی که قصد سوءاستفاده از جنبه حمایتی قانون کار را دارند. ۶. داشتن سناریوهای مختلف برای مواجهه با مشکلات احتمالی توسط کارفرما	۱. جایگزینی قراردادهای موقت به‌جای قرارداد اصلی ۲. درج حداقل حقوق قراردادهای کار برای حداقل تعهدآفرینی برای بنگاه و پرداخت حقوق کارگران با عناوین دیگر مانند پاداش و غیره ۳. برون‌سپاری بخشی از فرایندهای تولید به خارج از بنگاه تا حداقل نیاز به کارگر در بنگاه وجود داشته باشد. ۴. گرفتن برکه تصفیه حساب هم‌زمان با عقد قرارداد با کارگران
گروه کانونی ۴	گروه کانونی ۳
۱. در نظر گرفتن شرایط اقتضایی برای بانوان هنگام استخدام ۲. نسپردن کارهایی که به مهارت نیاز دارد به بانوان متأهل که هنگام مرخصی زایمان دچار مشکل نشود. ۳. به‌کارگیری بانوان مجرد که دغدغه مرخصی زایمان و غیره وجود نداشته باشد.	۱. جایگزینی قراردادهای موقت به‌جای قراردادهای دائم ۲. بالا بردن اطلاعات و دانش کارفرمایان از قانون کار ۳. داشتن کانونی متمرکز برای گرفتن مشاوره‌های حقوقی و گرفتن وکیل برای دفاع از حقوق آنها در هیئت‌های حل اختلاف ۴. پیدا کردن راه‌های فرعی برای دور زدن مواد قانون کار

#### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

هدف این پژوهش کیفی، شناسایی مشکلات موجود در قانون کار در ارتباط با ایجاد، حفظ و توسعه اشتغال در بنگاه‌های کوچک و ارائه راهکارهایی برای مقابله با این مشکلات است. بدین منظور، با بررسی دقیق قانون کار ج.ا.ا و مصاحبه با کارآفرینان و صاحب‌نظران حوزه قانون کار، چهار حوزه کار در آنها برای ایجاد، حفظ و توسعه فرصت‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک اقتصادی با مشکل مواجه است، شناسایی و تعیین شدند. این چهار حوزه عبارت‌اند از: راه‌اندازی کسب‌وکار جدید و توسعه آنها، بهره‌وری و ادامه فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی، ادغام بنگاه‌های کوچک اقتصادی و خروج آنها از بازار و اشتغال زنان. برای بررسی هر یک از این حوزه‌ها و تعیین راهکارهای مربوطه، گروه‌های کانونی از کارآفرینان و صاحب‌نظران همان حوزه تشکیل شده‌اند که نتایج آن به شرح زیر است:

**گروه کانونی اول:** این گروه کانونی، به تأثیر قانون کار بر توسعه بنگاه‌های کوچک اقتصادی موجود، راه‌اندازی بنگاه‌های جدید (کارآفرینی) و ایجاد اشتغال پرداخته است. برخی از این مشکلات عبارت‌اند از:

الف) یکسان‌نگری به بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ: یکی از مشکلات قانون از نظر خبرگان تفاوت قائل نبودن بین بنگاه‌های کوچک و بنگاه‌های بزرگ از دیدگاه قانون کار ج.ا.ا است. شرایط سیاسی و فشارهای عناصر رادیکال و نهادهای کارگری در زمان تدوین و تصویب قانون کار، دیدگاه سیاسی را ارجح بر دیدگاه تخصصی قرار داده، به گونه‌ای که بدون توجه به ظرفیت‌ها و توان بنگاه‌های کوچک و بزرگ، هر دو را از دیدگاه قانون کار یکسان دانسته‌اند. ماده ۱ قانون کار کلیه کارفرمایان و کارگران بنگاه‌های اقتصادی را مکلف به تبعیت از این قانون می‌داند. ماده ۴ کارگاه را هر محلی می‌داند که کارگر به درخواست کارفرما مشغول به کار است، در هر ابعاد و تعداد کارگر. ماده ۵ کلیه کارگران و کارفرمایان بنگاه‌ها را مشمول این قانون می‌داند. تبصره ۲ ماده ۷ هرگونه کار مستمر را کار دائم می‌داند و آن کارگر را از نظر قانون کارگر دائم می‌شناسد. ماده ۱۲ هرگونه تغییر مالکیت به هر دلیل را در قرارداد کارگر با بنگاه مؤثر نمی‌داند و کارفرمای جدید ملزم به اجرای تعهدهای کارفرمای قبلی است. ماده ۲۶ در خصوص عرف کارگاهی با وجود دائمی بودن (کارگر)، برای کارفرمایان بسیار مشکل‌آفرین است. ماده ۲۰ اجرا نشدن مواد ۱۵، ۱۶، ۱۷ و ۱۹ را توسط همه بنگاه‌ها ملزم به جرائم دانسته است. ماده ۵۲ در خصوص ساعت کار کارهای سخت و زیان‌آور، ماده ۷۹ تا ماده ۸۴ در خصوص به‌کارگیری نوجوانان، ماده ۱۱ در خصوص اشتغال‌های آزمایشی که باعث حرفه‌آموزی می‌شود، مواد ۶۶ و ۶۷ در خصوص شعائر مذهبی، ماده ۱۴۸ در خصوص ملزم کردن همه بنگاه‌ها در بیمه کردن کارکنان خود و فصل ۱۱ از ماده ۱۷۱ تا ماده ۱۸۶ که مسئولیت کیفی سنگینی را بر دوش کارفرمایان و صاحب بنگاه‌های کوچک قرار داده است، هستند. بدون توجه به ظرفیت‌ها و توان بنگاه‌های کوچک هر چند ماده ۱ شمولیت این قانون برای همه بنگاه‌ها است، ولی ماده ۱۹۱ بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر را بنا بر مصلحت به‌طور موقت از برخی مقررات این قانون به‌موجب آیین‌نامه‌ای مستثنا کرده است یا ماده ۱۹۰ نیز که برای برخی دیگر از بنگاه‌ها استثنائاتی قائل شده، اما این مواد به‌طور کامل اجرا نمی‌شوند، هرچند این معافیت‌ها چندان مؤثر واقع نشده‌اند.

ب) شرایط قانون کار برای جابه‌جایی کارگران: بر اساس نظر خبرگان هرگاه بنگاه‌های کوچک اقتصادی بنا بر اقتضائات شغلی بخواهند نوع شغل خود را تغییر دهند، بر اساس مواد قانون کار ج.ا.ا با مشکل مواجه می‌شوند. ماده ۲۶ قانون کار در خصوص عرف کارگاهی به گونه‌ای است که اگر بنگاه اقتصادی به هر دلیل فنی یا تجاری بخواهد به جابه‌جایی کارخانه خود اقدام کند و بنگاه خود را به محیط دیگری انتقال دهد، باید طبق عرف کارگاهی در خصوص ایاب و ذهاب، مسکن، ساعت کار و غیره با وزارت کار مبدأ به توافق برسد، در غیر این صورت با وجود همه مجوزها، اگر مجوز وزارت کار مبدأ را نداشته باشد، نمی‌تواند این انتقال را انجام دهد و حوزه وزارت کار مبدأ می‌تواند از این جابه‌جایی ممانعت کند.

ج) سخت‌گیری قانون کار در تنظیم روابط بین کارگر و کارفرما: بر اساس نظر خبرگان موادی از قانون کار ج.ا.ا رابطه بین کارگران و کارفرمایان در سطح بنگاه‌های کوچک را سخت و با مشکل مواجه کرده و از فضای گفت‌وگو و تعامل بین دو طرف خارج کرده است. ماده ۵، همه بنگاه‌ها (کوچک و بزرگ) را مشمول کلیه مواد قانون کار دانسته است. پاسخ‌گویی به



مواد این قانون به مشاور و وکیل چیره‌دستی نیاز دارد که بتواند تبعات این قانون را برای بنگاه‌های کوچک به حداقل برساند. این بنگاه‌ها برای استفاده از این خدمات مشاوره‌ای و گرفتن وکیل توان مالی ندارند، ولی بنگاه‌های بزرگ دارای این توان هستند. تبصره ۲ ماده ۷ کارگر مستمر را کارگر دائم شناخته و حمایت‌های قانون از کارگر دائم برای بنگاه کوچک مشکل‌ساز است که کارفرمایان ناچار به فرایند استخدام کارگر جدید و اخراج کارگران قدیمی خود هستند. این روند باعث می‌شود که بنگاه‌ها نتوانند از کارگران که مدتی در کارگاه آنها مهارت کسب کرده، بهره‌مند شوند. مواد ۲۴ (مزایای پایان خدمت)، ۱۸ (شکایت کارفرما از کارگر)، ۳۱ (ازکارافتادگی و بازنشستگی)، ۳۲ (خاتمه قرارداد کار در اثر کاهش توانایی کارگر) و ۴۴ (نحوه پرداخت دیون کارگر) و فصل دوم در خصوص تعریف قرارداد کار ذیل مواد ۱ و ۴ تعلیق قرارداد کار مواد ۱۴، ۱۵، ۱۷، ۱۸، ۲۰ بنگاه‌هایی که به دلیل مشکلات، کارگاه خود را تعلیق کردند و حتی ممکن است این تعلیق ناشی از قصور کارگران باشد. قانون کار کارفرما را ملزم کرده است تا بعد از تعلیق کارگران را به سر کار خود برگرداند. مبحث خاتمه قرارداد کار ذیل مواد ۲۱، ۲۴ (اشتغال کارگر بیش از یک سال)، ۲۶ (تغییر عمده در شرایط کار)، ۲۷ (آیین‌نامه انضباطی کار)، ۲۸ (نقش نمایندگان کارگران و انجمن‌های اسلام) و فصل ۹ در خصوص مراجع حل اختلاف بین کارگران و کارفرمایان به خصوص هیئت‌های حل اختلاف است که تاکنون عملکرد یک‌طرفه داشته‌اند و در این دوران سی‌ساله اکثر احکام صادره آنها به نفع کارگران رقم خورده است. همه این موارد سختی قانون کار را برای بنگاه‌های کوچک افزایش داده‌اند. فصل ۱۱ که شامل جرائم و مجازات‌های کیفری و حقوقی از ماده ۱۷۱ تا ماده ۱۸۴ در حدود ۴۰ تخلف کیفری برای کارفرمایانی است که قانون کار را رعایت نکنند، در صورتی که یک فقره تخلف کیفری برای کارگری که ممکن است بی‌توجهی‌اش بنگاه را به نابودی بکشاند، نیامده است. به‌طور خلاصه، خبرگان در این گروه کانونی ۱۲ مشکل شناسایی کرده‌اند که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از: ناآگاهی تصمیم‌سازان از اهمیت قانون کار در حوزه فرصت‌های شغلی، ایرادهای قانون کار در خصوص قرارداد کار (کارگر دائم)، نبود نیروهای متخصص و باتجربه در حوزه روابط کار، تطابق نداشتن قانون کار با شرایط موجود بازار کار، ۲۰۳ ماده قانون کار با ۱۲۱ تبصره این قانون را برای بنگاه‌های کوچک پیچیده کرده است، قانون کار غیرعملیاتی و اجراشدنی در شرایط کنونی نیست، وجود نگاه مغرضانه به کارفرمایان از ابتدای تدوین و طی اجرای قانون کار، غیرفنی بودن ماده ۲۶ در خصوص عرف کارگاهی، بی‌تفاوتی بین بنگاه‌های کوچک - بزرگ و خصوصی - دولتی، آمرانه بودن قانون کار در رابطه با کارفرما و بی‌توجهی مسئولان به بازرسی‌های مداوم.

**گروه کانونی دوم:** این گروه کانونی به تأثیر قانون کار بر فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی و بهره‌وری پرداخته که شامل ۶ مشکل است که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از: حمایت‌های قانون کار باعث بالا رفتن هزینه مبادله در بنگاه‌های کوچک اقتصادی بدون افزایش در بهره‌وری، تمرکز قانون کار بر روابط کار و اختلافات کارگری و کارفرمایی است که اثر سوء بر بهره‌وری دارد، نقش بازدارندگی قراردادهای دائم در ایجاد انگیزه برای کارگران برای افزایش تخصص و اثر کاهنده بر بهره‌وری، دولتی بودن بخش بزرگی از اقتصاد ایران موجب نبود درک صحیح تأثیر قانون کار بر بهره‌وری شده است و تأثیر منفی عرف کارگاهی (ماده ۲۶) بر بهره‌وری.

**گروه کانونی سوم:** این گروه کانونی به تأثیر مواد قانون کار هنگام خروج بنگاه از بازار کسب‌وکار و همکاری و

مشارکت یا ادغام بنگاه‌ها پرداخته است. یکی از الزامات جوامع مدرن، وجود امکان مشارکت یا ادغام بنگاه‌های اقتصادی برای افزایش توانمندی و هم‌افزایی به‌وجودآمده از این اقدام است. سهولت انجام فرایند مشارکت بین بنگاه‌ها از دیدگاه قوانین کار و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های مربوطه حائز اهمیت است. تبصره ۲ ماده ۷ در خصوص کارگر دائم و سایر مواد قانون کار چسبندگی نیروهای کار را رقم می‌زند و مانعی برای مشارکت و همکاری بنگاه‌ها به حساب می‌آید. بر اساس نظر خبرگان، ماده ۲۶ (عرف کارگاهی) و ماده ۱۲ در خصوص هر نوع تغییر در مالکیت بنگاه هنگام مشارکت بنگاه‌ها یا واگذاری بنگاه‌های کوچک، مالکان جدید ملزم به انجام تعهدهای مالک قبلی خواهند بود. این تعهدها به قدری زیاد هستند که فراتر از توان مشارکت‌کنندگان خواهد بود و این موضوع برای کارفرمایانی که حاضر به مشارکت شده‌اند، مشکلات فراوانی ایجاد می‌کند. در خصوص عرف کارگاهی هم ممکن است دو یا چند بنگاه که در حال ادغام هستند، هر یک دارای عرفی باشند که تجمیع این عرف‌ها مشکل یا در بعضی مواقع غیرممکن است. نتایج حاصل از مباحث خبرگان در این گروه شامل ۱۲ مشکل بوده که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از: حمایتی بودن قانون کار از کارگران و حمایت نکردن از بنگاه‌های در حال انحلال و ادغام، نبود شرایط مصالحه کارگری و کارفرمایی، تفاوت قائل نبودن بین بنگاه‌های کوچک و بزرگ از دیدگاه قانون کار، بی‌توجهی به مقوله اشتغال، انعطاف‌پذیری نداشتن قانون کار و مشکلات ناشی از مواد ۱۲ و ۲۶.

**گروه قانونی چهارم:** این گروه قانونی به بحث و گفت‌وگو پیرامون تأثیر قانون کار بر اشتغال بانوان پرداخته است. سازمان بین‌المللی کار در ابعاد گوناگون به اشتغال بانوان نگاه ویژه‌ای دارد. حضور بانوان در فعالیت‌های اقتصادی از الزامات جوامع مدنی است و هر عاملی که این حضور را کم‌رنگ کند، پذیرفتنی نخواهد بود، از این رو، کشورها باید متناسب با زیرساخت‌های اقتصادی خود به این مقوله‌نامه‌های بین‌المللی حقوق اشتغال زنان پیوندند. هرچند بسیاری از مواد قانون کار ج.ا.ا و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها به‌ظاهر به نفع کارگران زن بوده، ولی در باطن انگیزه و تمایل بنگاه‌های اقتصادی در استخدام و به‌کارگیری بانوان را کاهش داده است.

الف) افزایش مرخصی زایمان، ساعات شیردهی و غیره: ماده ۷۶، مرخصی زایمان را ۹۰ روز تعیین کرده بود که در تبصره ۳ ماده ۳ قانون ترویج و تغذیه با شیر مادر آن را به ۱۸۰ روز افزایش داده است و مفهوم آن برای بنگاه کوچک این خواهد بود که این کارگر در حالتی ناپایدار بوده و کارفرما نمی‌تواند از یک نیروی انسانی باثبات بهره‌مند باشد، در صورتی که اگر از آقایان استفاده کند، ثبات و پایداری بیشتری خواهد داشت. تبصره ۱ ماده ۷۶ کارفرما را ملزم کرده است که مادران را پس از پایان مرخصی زایمان به کار اول خود بازگرداند. با این شرایط، در صورتی که کار یک بنگاه کوچک، ظرفیت کاری توأم با مهارت باشد، چگونه این ریسک را بپذیرد که نیروی انسانی حرفه‌ای فعلی خود را اخراج کرده و بانوی قبلی را مجدد به کار بگمارد. بنابراین کارفرما به این نتیجه می‌رسد که به‌جای بانوان، آقایان را استخدام کند. ماده ۷۷ در خصوص سپردن کار مناسب به مادران باردار است که معمولاً در بنگاه‌های کوچک تنوع مشاغل به این گستردگی وجود ندارد که کارفرما بتواند چنین جانمایی‌ها و جایگزینی‌هایی انجام دهد. ماده ۱۷۳ برای اجرا نکردن ماده ۷۸، جرائم سنگین قائل شده که این ماده عاملی بازدارنده برای اشتغال بانوان است. ماده ۱۵۷ تا ماده ۱۶۶ نیز در خصوص احکام هیئت‌های

حل اختلاف، برای بنگاه‌هایی که بانوان را به کار می‌گیرند، مشکلاتی ایجاد می‌کنند. ماده ۷۸ روزانه یک ساعت را برای شیردهی مادران تعیین کرده است، هرچند ممکن است نوزاد از شیرخشک استفاده کند. وقتی یک نیروی انسانی، روزی یک ساعت از زنجیره یک بنگاه کوچک که معمولاً از نیروهای انسانی محدودی استفاده می‌کند و فعالیت تولیدی و خدماتی‌اش زنجیره‌وار است، کنار برود، روند کار مختل خواهد شد. ماده ۷۸ کارفرمایان را مکلف به ایجاد شیرخوارگاه و مهدکودک کرده است که برای بنگاه‌های کوچک اجراشدنی نبوده و موضوعی پرمشکل و مانعی در به‌کارگیری و استخدام بانوان ایجاد می‌کند.

ب) قانون ترویج با شیر مادر: تبصره ۱ ماده ۳ قانون ترویج و تغذیه با شیر مادر را تا ۲۰ ماه روزانه یک ساعت جایز دانسته و در تبصره ۳ برای مادرانی که سه‌قلو و بیشتر زایمان کنند تا یک سال مرخصی قائل شده است که برای بنگاه‌های کوچک اقتصادی که از محدودیت منابع انسانی برخوردارند، امکان‌پذیر نخواهد بود. به‌طور خلاصه، در این گروه ۳ مشکل طرح کرده‌اند که عبارت‌اند از: انعطاف‌پذیر نبودن قانون کار در خصوص اجرای ماده ۷۸ قانون کار در ایجاد شیرخوارگاه و مهدکودک، بی‌تفاوتی بین بانوان مجرد و متأهل و ایجاد تعارض ناشی از آن، نبود امکان اجرای ماده ۷۶ قانون کار و ماده ۲ ترویج با شیر مادر برای بنگاه‌های کوچک و امکان‌پذیر نبودن آن به دلیل تعداد کم کارگران، ناتوانی بنگاه‌های کوچک به سپردن کار مناسب به مادران باردار به‌علت نبود تنوع شغلی در این بنگاه‌ها.

خبرگان و اهل فن در راستای مقابله با مشکلات موجود در قانون کار در ۴ گروه کانونی پیشنهادها و راهکارهایی ارائه کرده‌اند که عبارت‌اند از:

**گروه کانونی اول:** پیشنهادهای خبرگان برای رفع مشکلات قانون کار در توسعه بنگاه‌های کوچک اقتصادی موجود و ایجاد اشتغال و کارآفرینی شامل ۴ پیشنهاد به شرح ذیل است:

عقد قراردادهای موقت کار (کوتاه‌مدت) به‌جای قراردادهای دائم با کارگران، درج حداقل حقوق در قراردادهای کار با کارگران تا حداقل مسئولیت‌های حقوقی و مالی به عهده کارفرمایان باشد، برون‌سپاری بخش‌هایی از فرایندهای تولید و خدمات به خارج از بنگاه و گرفتن برگه تسویه حساب هم‌زمان با عقد قرارداد کار با کارگران.

**گروه کانونی دوم:** پیشنهادهای خبرگان برای رفع مشکلات قانون کار بر فعالیت بنگاه‌های کوچک اقتصادی و بهره‌وری که شامل ۳ مورد بدین شرح است: مشورت با کارشناسان حوزه روابط کار برای استفاده از ظرفیت‌های قانون کار برای کاهش هزینه‌های منابع انسانی (هزینه مبادله نیروی کار)، کاهش عنوان‌های شغلی در بنگاه‌های کوچک برای به‌کارگیری حداقلی نیروی انسانی تا فشارهای ناشی از قانون کار کاهش یابد، به‌کارگیری مشاوران مالی آشنا با حوزه قانون کار و روابط کار برای اجرای راهکارهایی که آسیب‌پذیری قانون کار را کاهش دهند.

**گروه کانونی سوم:** پیشنهادهای خبرگان برای رفع تأثیر قانون کار هنگام خروج و ادغام بنگاه‌های اقتصادی که شامل ۴ پیشنهاد اصلاحی بوده که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از: جایگزینی قراردادهای موقت به‌جای قراردادهای دائم کار، کارفرمایان باید اطلاعات و دانش خود را در رابطه با قانون کار افزایش دهند تا قادر باشند در هیئت‌های حل اختلاف و گزارش‌های سایر بازرسان وزارت کار از حقوق خود دفاع کنند، ایجاد کانون‌های متمرکز با حضور وکلای خبره در روابط

کار توسط انجمن‌ها و نهادهای کارفرمایی بنگاه‌های کوچک برای گرفتن مشاوره‌های حقوقی یا وکیل برای پیگیری‌های شکایات کارگری در هیئت حل اختلاف و امور حقوقی مرتبط با دفاتر وزارت کار.

**گروه کانونی چهارم:** پیشنهادهای خبرگان برای رفع تأثیر قوانین حمایتی از بانوان در راستای ایجاد فرصت‌های شغلی برای آنان که شامل ۴ مورد بدین شرح است: استخدام نکردن بانوان متأهل توسط بنگاه‌های کوچک اقتصادی برای کارهای تخصصی که به مهارت نیاز دارد تا هنگام زایمان مشکلات مرخصی زایمان تبعاتی برای این بنگاه‌ها نداشته باشد، عقد قراردادهای موقت و کوتاه‌مدت با بانوان، استخدام بانوان مجرد در بنگاه‌های کوچک تا به اجرای مواد ۷۶، ۷۷ و ۷۸، ماده ۳ قانون ترویج و تغذیه با شیر مادر نیازی نباشد.

### محدودیت‌های پژوهش

بنگاه‌های کوچک اقتصادی در بخش دولتی به دلیل امکان بروز مشکلات یا کم‌اهمیت دانستن این موضوع (به دلیل حمایت‌های دولتی)، برای شرکت در گروه‌های کانونی از خود تمایل نشان نمی‌دادند و نهادهای کارگری (خانه کارگر) نیز به دلیل منافع صنفی از شرکت در گروه‌های کانونی سر باز زدند.

### پیشنهاد برای پژوهش‌های آتی

- با توجه به یافته‌های پژوهش و همچنین با توجه به محدودیت‌های آن، موضوعات پژوهشی زیر پیشنهاد می‌شوند:
- با توجه به اینکه بنگاه‌های کوچک دولتی از حمایت‌های حاکمیتی برخوردار هستند و حساسیت و توجه کمتری به این موضوع دارند، پیشنهاد می‌شود که به قانون کار توجه بیشتری کرده و در خصوص تأثیر قانون کار بر فرصت‌های شغلی بنگاه‌های کوچک، پژوهش‌ها و ارزیابی‌های لازم را انجام دهند.
  - با توجه به نقش بنگاه‌های کوچک اقتصادی در ایجاد فرصت‌های شغلی با پایین‌ترین میزان سرمایه‌گذاری برای ایجاد هر شغل و همچنین نقشی که این بنگاه‌ها در کاهش نرخ بیکاری دارند، پژوهش‌هایی در زمینه تسهیل قوانین و مقررات حاکم بر این بنگاه‌ها انجام شود و بر اساس نتایج آن، راهکارهایی از طرف مراکز پژوهشی و دانشگاه‌ها ارائه شود.
  - در خصوص اسناد و قوانین بالادستی، نقش قوه مقننه در تصویب این قوانین، قانون اساسی به‌عنوان یک قانون مرجع که امکان تغییر در قانون کار ج.ا.ا. معیار با اصول قانون اساسی امکان‌پذیر نخواهد بود، پژوهشی انجام شود.

### منابع

اندروشین، اسکات (۲۰۰۳). *تئوری عمومی کارآفرینی، رویکرد فرد - فرصت*. (زارع، اکباتانی و پورنصر، مترجمان). تهران: نشر آرادکتاب

پرحیاتی، نرگس؛ شهبابی، مهدی؛ معمار، ثریا (۱۳۹۳). آثار تغییر در مفهوم عدالت در حقوق - تحلیل محتوای قوانین مرتبط با روابط کار ایران. *فصلنامه پژوهش رفاه اجتماعی*، ۱۵(۵۷)، ۲۳۳-۲۵۹.

توسلی، غلام عباس (۱۳۸۹). *جامعه‌شناسی کار و شغل*. تهران، انتشارات سمت.

- دباغ، رحیم (۱۳۸۴). *ایجاد و توسعه فرصت‌های شغلی در صنایع تولیدی و خدمات فنی کشور*. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- سازمان صنایع کوچک ایران (۱۳۸۰). *سیاست‌های موفق توسعه صنایع کوچک در ۳۰ کشور صنعتی و در حال توسعه*. تهران: نشر سازمان صنایع کوچک.
- شمشاد، معصومه؛ ملک محمدی، ایرج؛ حسینی نیا، غلام حسین (۱۳۸۹). شناسایی و تحلیل مؤلفه‌های مؤثر بر ایجاد اشتغال‌زایی تعاون‌های منابع طبیعی در استان گلستان. *پژوهش‌های جغرافیایی*، ۴۴(۷۹)، ۱۴۱-۱۵۶.
- شوماخر، ارنست (۱۹۹۹). *کوچک زیباست*. (علی رامتین، مترجم). تهران: انتشارات سروش.
- صادقی، ناهید (۱۳۸۷). رویکردی به رشد حرفه‌ای مداوم معلمان، موردی از کاربرد شیوه مصاحبه گروه کانونی. *مجله روان‌شناسی و علوم تربیتی*، ۳۸(۲)، ۴۷-۷۵.
- عراقی، عزت الله (۱۳۸۲). *حقوق کار*. تهران: انتشارات سمت.
- کردی نژاد، علی؛ الهیاری، احمد (۱۳۸۴). *آموزه‌هایی از بهترین شرکت‌های شناخته جهانی*. تهران: نشر سازمان مدیریت صنعتی.
- متوسلی، محمود؛ قاسمی، محمد (۱۳۸۴). ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران. *مجله تحقیقات اقتصادی*، ۴۰(۴)، ۶۷-۱۰۲.
- مهدوی، ابوالقاسم؛ مهربان، وحید (۱۳۹۰). *قانون کار و توسعه صنعتی در ایران*. راهبرد، ۲۰(۶۱)، ۲۳۳-۲۴۶.
- موحدیان، غلام رضا (۱۳۸۵). *حقوق کار*. تهران: نشر فکر سازمان.
- نصیری اقدام، علی؛ نادان، الیاس (۱۳۸۵). هزینه مبادله تأمین مالی بنگاه‌های تولید - ساخت (مطالعه موردی: ۴۰ بنگاه کوچک). *تحقیقات اقتصادی*، ۷۴(۷۴)، ۸۳-۱۲۱.
- نوبخت، محمد باقر (۱۳۸۹). نقش قانون کار در بازار کار و روابط کار در ایران. *راهبرد*، ۱۹(۵۷)، ۳۷-۶۲.
- یداللهی فارسی، جهانگیر؛ کلابی، امیر محمد؛ مهربانی، رزا (۱۳۹۰). *فرصت‌ها و ایده‌های کارآفرینی*. تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاه.

## References

- Abraham, S. E. (1997). Relevance of Canadian labor law to US firms operating in Canada. *International Journal of Manpower*, 18(8), 662-674.
- Andrew Shane, S. (2003). A general theory of entrepreneurship (the individual- opportunity Nexus). (Zareh, Ekbatani, & Pournasr, Trans.). Tehran: Arad book. (in Persian)
- Browne, M.W & Cudeck, R. (1993). Alternative ways of assessing model fit. In K.A. Bollen & J.Slong (Eds), *testing structural*. <https://doi.org/10.1177/0049124192021002005>
- Brun, V. & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Cordy Nejad, A., Alahyary, A. (2006). *Teachings From the word's best known compienes*. Tehran: pupulisshers, Industrial Management Insititute. (in Persian)
- Croswell, G. V. (2016). *30 Essential skills for the Qualitative Research*. (Yazdani and Mohammadi, Trans). Tehran: Negah Danesh. (in Persian)

- Dabagh, R. (2006). *Creation and Expansion of Job opportunities Among Guilds in production and service section sectors*. Tehran: The institute for Trade studies. (in Persian)
- Eraghy, E. (2004). *Labor law*. Tehran: Samt. (in Persian)
- Henrekson, M., Johansson, D., & Stenkula, M. (2010). Taxation, labor market policy and high-impact entrepreneurship. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 10(3), 275-296.
- Iran Small Industrial Organization (2002). *Successful small industries Development policies (in 30 industrialized and developing countries)*. Tehran, Small Industries organization. (in Persian)
- Lazear, E. P. (1990). Job security provisions and employment. *The Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 699-726.
- Mahdavy, A., Mehrraban, V. (2012). Labor law and Industrial development in Iran. *The Scientific Journal of Strategy*, 20(61), 233- 246. (in Persian)
- Mayer-Schonberger, V. (2010). The law as stimulus: The role of law in fostering innovative entrepreneurship. *A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 6(2), 153-188.
- Movahedian, Gh. (2007). *Labor law*. Tehran: Fekr Sazeman. (in Persian)
- Nasiri Aghdam, N., & Naderan, E. (2007). Transaction Costs of Manufacturing Firms' Finance (Case Study in 40 Small Firms). *Journal of Economic Research*, (74), 83- 121. (in Persian)
- Nobakht, M. (2011). The Role of labor law in labor Market and labor Relation in Iran. *The Scientific Journal of Strategy*, 19(57), 37-62. (in Persian)
- Perhayati, N., Shamayee, M., Memar, S. (2015). The effects of chane in the connect of Justice in law (analyze labor-related law). *Social Welfare Research Journal*, 15(57), 233- 259. (in Persian)
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Research methods for business students*. Prentice Hall: London.
- Schumacher, E.F. (1999). *Small is Beautiful Economics as if people Matterered*. (Ali Ramin, Trans.). Tehran: Soroush. (in Persian)
- Shane, S., & Venkatarman, D. (2000). The promise of entrepreneurship as field of research. *Academy of Management Review*, 26(1), 13-17.
- Shemshad, M., Malekmohamady, E., Hoseynnia, Gh.H. (2011). Identification and analysis of effective components for creating employment of natural Resources cooperatives in Golestan province. *Journal of Geographical Research*, 44(79), 141- 156. (in Persian)
- Spickerman, A., Zimmermann, M., & Heiko, A. (2014). Surfasc selection- Exploring driverstiy Effects on response behavior in Foresight. *Technological fore casting and social change*, 85,105-120.
- Tavasoly, Gh.A. (2012). *Work and Job sociology*. Tehran, Samt. (in Persian)
- Whallen, Ch.J. (2008). *New Direction in the study of work and Employment: Revalizing Industrial Relation as an Academic Eterprise Edward Elgar*. Edward Elgar Pub.
- Yadolahi Farsy, G., Golaby, A., Mehrabi, R. (2012). *Opportunists Entrepreneurial Idea*. Tehran, Jihad university press organization. (in Persian)
- Zimmerer, T. W., & Scarborough, N. M. (2006). *Essentials of entrepreneurship and small business management*. Prentice-Hall.