

# پیوست عدالت چگونه اجرا می شود؟

نگاهی به گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از تدوین مصادیق بی عدالتی و چالش های اجرایی در مسیر بازتوزیع منصفانه منابع

یازدهم تیرماه، «احمد میدری» وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در نشست امضای تفاهم نامه وزارت کار و مرکز پژوهش های مجلس اعلام کرد: «بازآفرینی نظام اقتصادی کشور با پیوست عدالت ممکن است.»

میدری در این باره با اشاره به سخنرانی خود در اجلاس سازمان بین المللی کار که چند روز پیش از آغاز جنگ تحمیلی دوازده روزه برگزار شد، گفت: «در مرور اسناد اولیه این سازمان، به ویژه بیانیه های منتشر شده پس از جنگ جهانی دوم، تأکید شده که صلح پایدار زمانی محقق می شود که عدالت برقرار شود. بی عدالتی ها در دنیا منشأ بی ثباتی و جنگ هستند.»

وی افزود: «برای تحقق این هدف، ما راهی سخت و ناهموار را در پیش داریم. از زمان دریافت پیام مقام معظم رهبری در دوره تصدی خود در معاونت رفاه، کار خود در زمینه عدالت را آغاز کردیم. تجربه های جهانی را بررسی کردیم و دیدیم که در بسیاری از کشورها، برای هر طرح یا لایحه، تحلیلی از تأثیر آن بر معلولان، اقلیت های نژادی و توزیع درآمد و ثروت مناطق مختلف کشورشان ارائه می شود. شاید بخش عمده ای از پیوست عدالت همین باشد.»

## جزئیات توجه به پیوست عدالت

به گفته وزیر کار، نخستین اقدام، باید محور قرار دادن پیوست عدالت در تنظیم لایاح بودجه سالانه باشد؛ چرا که بودجه های سالانه با تعامل و ابراز نظر مشترک دولت و مجلس تنظیم می شوند و بیش از هر چیز، تعیین کننده منابع و مصارف کشور و تخصیص اعتبارات به بخش های مختلف هستند.

میدری، پیوست عدالت را در حوزه هایی مانند درمان، انرژی و یارانه قابل اجرا دانست و تأکید کرد که گروه های آسیب پذیر اجتماع، از جمله معلولان، باید اهداف اصلی در تنظیم و تدوین پیوست عدالت طرح ها و لایاح تصویبی باشند. بهتر است بخش هایی از صحبت های وزیر کار را مورد توجه قرار دهیم:

«در برخی کشورها، حتی اگر افراد پول داشته باشند، خرید برخی داروها برایشان ممکن نیست؛ چون دولت موظف است سطحی از خدمات را به همه ارائه دهد و معیار، داشتن پول نیست. این نوع تنظیم گری باعث کاهش احساس تبعیض می شود و از پیاده های منفی اجتماعی جلوگیری می کند... همین منطق درباره سیستم برق نیز قابل تعمیم است. مثلاً در کشورهایی که فقط چند روز در سال هوای گرم دارند، ظرفیت تولید برق را برای آن چند روز افزایش نمی دهند، بلکه بر تغییر رفتار مردم تأکید دارند. یا در حوزه آموزش و پرورش و درمان، دلیل برابری این است که این سیستم ها در حالت برابر، کارآمدتر هستند...»

او در نهایت، در ارتباط با معلولان و تمرکز ویژه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بر این گروه خاص گفت: «درباره موضوعاتی مانند عدالت برای معلولان، هرچند جلو رفته ایم، اما هنوز باید ضمانت اجرایی آن ها مشخص شود. می توان در همین ایام بررسی بودجه، پیگیری برای اجرایی شدن این موارد را آغاز کرد. با این حال، نوشتن قانون و آیین نامه به تنهایی کافی نیست. باید بررسی کنیم که رفتارهای ریشه دار در جامعه و نظام اداری ما چگونه قابل تغییرند و نقش انجمن ها و نهادهای مدنی در این مسیر چیست.»

## مراحل تنظیم پیوست عدالت

به نظر می رسد وزارت کار، کار تنظیم پیوست عدالت برای طرح ها و مصوبات را از تعیین مصادیق بی عدالتی آغاز کرده و در این زمینه، گزارشی ۵۰۰ صفحه ای شامل ۹۰ مصداق بی عدالتی تهیه شده است؛ هرچند به اعتراف وزیر کار، «برخی از این مصادیق ممکن است به سادگی اصلاح شدنی نباشند یا تغییر آن ها دشوار باشد». اما بدون تردید، کار باید از برطرف کردن مصادیق بی عدالتی که در شرایط فعلی قابل رفع و رجوع هستند، آغاز شود و تیم های کارشناسانه، مصوبات در حال اجرا را از این منظر بررسی دقیق کنند؛ در گام بعدی به سراغ طرح ها و لایحی بروند که قرار است تدوین و تنظیم شود.

«وجود پیوست عدالت» یک ضرورت بالادستی است که در سال های اخیر بارها بر آن تأکید شده است. شهریورماه ۱۴۰۳، رهبر معظم انقلاب اسلامی در نخستین دیدار هیأت دولت چهاردهم، با ارجاع به تکرار موضوع «عدالت» در سخنان رئیس جمهور، بر اهمیت وجود «پیوست عدالت» در لایاح قانونی و تصمیمات دولت تأکید کردند و به طراح ی یک نرم افزار برای این کار از سوی جمعی از جوانان دانشگاهی اشاره کردند: «پیوست عدالت یک ترتیب اداری یا یک فرم تشریفاتی

نیست، یک امر واقعی است؛ یعنی مراکزی مثل سازمان برنامه - از باب مثال - که برنامه را تنظیم می کنند، تصمیم ها را می سازند، تصمیم سازی می کنند، قانون ها را آماده می کنند، لایاح قانونی دولت را آن ها می نویسند، آن ها تنظیم می کنند، بایستی یک مراقبتی کنند - حالا یا از سوی خود آن ها یا کسانی را آقای رئیس جمهور معین کنند - نگاه کنند ببینند تأثیر این قانون، تأثیر این برنامه در شکاف اجتماعی چقدر است، کم می کند، زیاد می کند، تأثیر می گذارد، نمی گذارد، فاصله طبقاتی را کم می کند یا زیاد می کند؛ این را مراقبت کنند و اگر دیدند این برنامه موجب می شود که فاصله طبقاتی زیاد شود، برنامه را احذف کنند. یا آن قسمت از برنامه را احذف کنند. «پیوست عدالت» یعنی این؛ نه اینکه ما یک کاغذی پیوست کنیم به قانون مان که یک شرایطی بگذاریم؛ نه، باید در خود قانون باشد؛ این کار آسانی نیست، یک کار سختی است، کار مشکلی است...»

بررسی تأثیر قوانین بر شکاف اجتماعی و فاصله طبقاتی، کار ساده ای نیست. پروسه ای دشوار است که نیاز به فعالیت کارشناسانه و تیمی دارد. در کشورهای مختلف نیز گروه هایی از کارشناسان، تحت عنوان برابری یا عدالت، کار تطبیق مصوبات فرادستی با الزامات عدالت را برعهده دارند. برای مثال، ذیل شبکه ایکونیت اتحادیه اروپا، شبکه ای از نهادهای برابری ۴۵ کشور در کنار یکدیگر قرار گرفته اند. این نهادهای معمولاً در قالب کمیسیون و آمودر زمان فعالیت می کنند. مأموریت های اصلی این نهادهای مواردی چون بررسی موارد تبعیض، انجام تحقیقات و ارائه توصیه های سیاستی، مشارکت با نهادهای برابری غیردولتی و سازمان های اجتماعی و مهم تر از همه، تطابق رفتار و سیاست ها با قوانین مرتبط با رفتار برابر است.

اولین بار، موضوع پیوست عدالت در سال ۱۴۰۰ و در اولین دیدار هیأت دولت سیزدهم با رهبر انقلاب مطرح شد. این مفهوم، ذیل عنوان «پیوست تأمین اجتماعی» در سیاست های کلی تأمین اجتماعی نیز قرار گرفت. با استقرار دولت چهاردهم، موضوع پیوست عدالت بار دیگر در اولین دیدار هیأت دولت با رهبر انقلاب طرح شد. پس از آن، نهادهای مختلفی در دولت به دنبال پیاده سازی پیوست عدالت بوده اند؛ از جمله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که در شهریور ۱۴۰۳ فراخوانی برای دریافت نظر اندیشکده ها ارائه داد.

در آذرماه ۱۴۰۳، گزارشی متکی بر مطالعات و پژوهش های مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه اعلام کرد: «بر اساس تجربه جهانی، مجموعه چهار گزینه ممکن برای سازوکار اجرایی پیوست عدالت شناسایی شده است. این گزینه ها شامل الزام دستگاه های دولتی به تکمیل چک لیست های ارزیابی تأثیر برابری، تدوین ارزیابی تأثیر برابری برای پروژه ها و سیاست های گسترده توسط ارزیاب مستقل، تأسیس نهادهای برابری و مقابله با تبعیض و ترسیم نقشه نابرابری در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می شود.»

در ادامه این گزارش آمده است: «بر اساس ارزیابی های انجام شده، گزینه تکمیل چک لیست های ارزیابی تأثیر برابری توسط نهادهای متولی سیاست ها و

برنامه ها ممکن ترین گزینه اجرایی پیش رو است. این گزینه نسبت به سایر گزینه ها کم هزینه تر است، مقاومت سازمانی در برابر آن کمتر است و گروه های اصلی مورد حمایت را در بر می گیرد. البته باید در نظر داشت که تمام این گزینه ها به صورت هم زمان امکان اجرایی شدن دارند، اما توصیه می شود اولویت با گزینه چک لیست ارزیابی تأثیر برابری باشد.»

البته این گزارش تأکید کرده است: «بررسی تأثیر سیاست ها و برنامه ها از منظر برابری، در جهان تحت عناوینی مانند ارزیابی تأثیر برابری، ارزیابی تأثیر انصاف، تحلیل تبعیض، ارزیابی تأثیر توزیعی مورد بررسی قرار می گیرد. این ارزیابی ها غالباً مبتنی بر قوانین برابری و ضد تبعیض کشورهاست؛ یعنی ارزیابی ها به دنبال تضمین تحقق موارد مربوط به مقابله با تبعیض در قوانین موضوعه خود هستند.»

## راهکارهای پیش روی وزارت کار

چگونه وزارت کار می تواند متولی اصلی تنظیم پیوست عدالت با محوریت قرار دادن بخشی از جامعه هدف خود که آسیب پذیرترند، از جمله معلولان، افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی و در مرحله بعد، از کار افتادگان و مستمری بگیران کم درآمد باشد؟ «احسان سهرابی» فعال کارگری با تأکید بر اینکه تمرکز اصلی باید بر لایاح بودجه سالانه باشد، به آینه نو گفت: «بهتر است وزارت کار تیمی را برای این منظور در نظر گیرد که در زمینه راهکارهای تأمین برابری و مبارزه با شکاف طبقاتی، کارشناس و متبحر باشند. این تیم، لایاح بودجه دولت و در میان مدت، تمام طرح ها و دستور العمل ها و لایاح صادر شده از ناحیه وزارت کار را با تمرکز بر مؤلفه های عدالت بررسی کند. باید در نظر گرفته شود که با تنظیم اعتبارات در لایاح بودجه، سهم گروه هایی مانند معلولان چقدر است؟ آیا می توان به الزامات قانون در رابطه با آنان عمل کرد و اگر پاسخ منفی است، آیا می توان از برخی بودجه های خاص یا ناظر بر گروه های پردرآمد کاست تا سهم گروه های آسیب پذیر مانند معلولان بیشتر شود؟»

وی افزود: «مثلاً اگر قرار است وزارت کار یا تأمین اجتماعی دستورالعملی برای خدمات درمانی یا پوشش دارویی داشته باشد، باید بررسی شود که با اجرای آن آیا گروه های کم درآمد مانند مستمری بگیران حداقلی یا زنان سرپرست خانوار و از کار افتادگان آسیب می بینند یا خیر. اگر با صدور یک دستورالعمل یا مصوبه، دسترسی گروه های آسیب پذیر به خدمات درمانی کاهش یابد، باید آن مصوبه یا آن چیدمان خاص، به سرعت کنار گذاشته شود.»

به گفته سهرابی، در صورتی که منافع گروه های کم درآمد و آسیب پذیر به حاشیه رانده نشود و از برخی بریز و بپاش ها و اسراف ها، به ویژه در نهادهای دولتی، عمومی و خصولتی کاسته شود، وجود پیوست عدالت برای تمام قوانین و سیاست گذاری ها امکان پذیر خواهد شد.

## پیوست عدالت برای معلولان

«معلولان» یکی از اصلی ترین گروه های هدف پیوست عدالت در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هستند.



در سال ۱۴۰۴، معلولان همچنان با چالش ها و مشکلاتی در زمینه های مختلف مواجه هستند؛ از جمله دسترسی به خدمات بهداشتی و درمانی، اشتغال، آموزش، مسکن، حمل و نقل و مناسب سازی محیط کار و زندگی.

علاوه بر این، مسائل مربوط به حمایت های مالی، از جمله تأخیر در پرداخت حق پرستاری و وام های بهزیستی، از جمله دغدغه های مهم معلولان است. اما مهم ترین مطالبه جامعه معلولان کشور، اجرای دقیق و بدون تنالز ماده ۲۷ قانون حمایت از معلولان است؛ قانونی که بعد از سال ها پیگیری در سال ۱۳۹۶ به تصویب رسید.

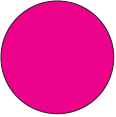
ماده ۲۷ قانون حمایت از معلولان می گوید: «دولت مکلف است کمک هزینه معیشت افراد دارای معلولیت بسیار شدید و یا شدید فاقد شغل و درآمد را به میزان حداقل دستمزد سالانه مصوب در شورای عالی کار و بدون تنالز ماده ۲۷ قانون حمایت از معلولان است؛ قانونی که بعد از سال ها پیگیری در سال ۱۳۹۶ به تصویب رسید.

ماده ۲۷ قانون حمایت از معلولان می گوید: «دولت مکلف است کمک هزینه معیشت افراد دارای معلولیت بسیار شدید و یا شدید فاقد شغل و درآمد را به میزان حداقل دستمزد سالانه مصوب در شورای عالی کار و بدون تنالز ماده ۲۷ قانون حمایت از معلولان است؛ قانونی که بعد از سال ها پیگیری در سال ۱۳۹۶ به تصویب رسید.

بنابراین، وجود پیوست عدالت به عنوان یک هدف، نیازمند همکاری بین نهادهای در سطوح فرادستی است. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در یازدهم تیرماه، با بیان اینکه سازمان برنامه و بودجه نیز نسبت به این موضوع دغدغه مند است، گفت: «انتخاب بودجه به عنوان نقطه آغاز، به این دلیل بود که بودجه در طول سال محل تعامل دولت و مجلس است. اما باید فراتر از بودجه هم اندیشید و کار کرد. ما در وزارتخانه، برخی مصادیق بی عدالتی را شناسایی کرده ایم که نیازمند نقد، بررسی و پختگی هستند. پژوهشگران حوزه های خاص کم داریم و باید به تدریج این ظرفیت را ایجاد کنیم. مسیر آغاز شده است و باید آرام و پیوسته ادامه

یابد تا به نتایج مطلوب برسیم.»

رسیدن به نتایج مطلوب، کار جدی و برنامه ریزی می خواهد؛ آیا می توانیم امیدوار باشیم در یک برنامه میان مدت مثلاً پنج ساله، به نقطه ای برسیم که همه قوانین و سیاست گذاری ها پیوست عدالت داشته باشند و منجر به تعمیق شکاف طبقاتی و پولدارتر شدن پولدارها و فقر بیشتر برای فقرا نشوند؟



حسین حبیبی

عضو هیأت مدیره کانون عالی شوراهای اسلامی کار کشور

## قرار داد موقت بلای امنیت شغلی

امنیت شغلی، یکی از اصلی ترین مطالبات کارگران ایرانی است؛ مطالبه ای که در روزهای اخیر و پس از پایان جنگ ۱۲ روزه، با شدت بیشتری مطرح شده است. موج تعدیل نیرو که از رسانه های رسمی آغاز شد و به کارگاه های تولیدی رسید، بار دیگر واقعیت تلخ بی ثبات کاری را پیش چشم گذاشت. گزارش ها از تعدیل بیش از صد خبرنگار و بیکار شدن کارگران واحدهای مختلف صنعتی حکایت دارند؛ وضعیتی که این پرسش را جدی تر از همیشه مطرح می کند: اگر این کارگران، مشمول قراردادهای دائم بودند، آیا بازهم با نخستین تکانه های بازار کار، به راحتی از کار اخراج می شدند؟ پاسخ روشن است؛ نبود قرارداد دائم، راه اخراج را هموار کرده است.

طبق قانون کار ایران، در مشاغلی که ماهیت مستمر دارند، اگر در قرارداد زمان تعیین نشده باشد، قرارداد دائم تلقی می شود. این حکم در بند دوم ماده ۷ قانون کار آمده است؛ بندی که قرار بود از اشتغال پایدار حمایت کند. اما کارفرمایان با تفسیر موسع و جهت دار از همین بند، توانسته اند حتی در مشاغل دائمی نیز قراردادهای سه ماهه، شش ماهه یا یک ساله ببندند. بدین ترتیب، فلسفه ساده قانونی که هدفش تضمین اراده کارگر بوده، وارونه شده و به ابزار قانونی برای موقتی سازی بدل شده است. پیامد این رویه روشن است: امروز بیش از ۹۵ درصد کارگران مشمول قانون کار، با قرارداد موقت مشغول به کارند. فقط حدود پنج درصد باقی مانده، همان کارگران قدیمی دارای قرارداد رسمی اند که در آستانه بازنشستگی قرار دارند. در آینده ای نه چندان دور، بازار کار ایران به طور کامل در اختیار روابط کاری بی ثبات قرار خواهد گرفت.

اصلاح این وضعیت، نیازمند راهکارهای حقوقی است. شماری از کارشناسان حقوق کار پیشنهاد می دهند ماده ۷ قانون کار اصلاح شود و به جای شرط گذاشتن برای دائمی بودن قرارداد در مشاغل مستمر، قاعده الزام آور و صریحی نوشته شود که دست کارفرمایان را برای تفسیر موسع ببندد. این راهکار البته بلندمدت و نیازمند اجماع در جلسات سه جانبه، تصویب در مجلس و عبور از فیلتر شورای نگهبان است. اما راه حل میان مدت، لغو یک دادنامه قدیمی است؛ دادنامه ای که به تعبیر فعالان کارگری، ریشه قانونی گسترش بی ثبات کاری است.

در میانه دهه ۷۰، دیوان عدالت اداری در پاسخ به شکایات برخی کارفرمایان، دادنامه ای با شماره ۱۷۹ صادر کرد؛ حکمی که به کارفرمایان اجازه می دهد حتی در مشاغل دائم، قرارداد مدت دار ببندند. این دادنامه، قانون کار را به نفع کارفرما تفسیر کرده و امکان انعقاد قرارداد دائم را به اختیار کارفرما وایسته کرده است؛ در حالی که نیت قانونگذار، به رسمیت شناختن اراده کارگر بوده، نه مجوز دائمی برای حذف امنیت شغلی. فعالان کارگری سال هاست خواهان ابطال این دادنامه هستند. اگر این رأی لغو شود، مهمترین مستند حقوقی موقتی سازی فرو می ریزد. آنگاه شاید بتوان گام مؤثری برای بازگرداندن امنیت به محیط های کار برداشت؛ پیش از آن که آخرین بقایای کار شرافتمندانه، زیر فشار بی ثباتی خرد شود.

## نوشین مقدم پناه

روزنامه نگار