

# نابرابری دستمزدی و بی‌ثباتی کارگران شرکتی

اشتغال شرکتی با قراردادهای کوتاه‌مدت و دستمزدهای نابرابر، چالش‌هایی اقتصادی و اجتماعی ایجاد کرده که رفع آن‌ها نیازمند راهکارهای قانونی و نظارتی دقیق است

یادداشت
O P I N I O N

راضیه صدهرزاری

کارشناس اشتغال

## نقش دولت در ایجاد عدالت شغلی

ایران امروز در نقطه‌ای حساس ایستاده است؛ جایی که وعده‌های عدالت شغلی با واقعیت‌های بازار کار فاصله گرفته‌اند. ماده ۳۸ قانون کار بر «مزد برابر برای کار برابر» تأکید دارد و فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری عدالت در پرداخت‌ها را تضمین می‌کند. علاوه بر این، تعهد ایران به مقاله‌نامه‌شماره ۱۰۰ سازمان بین‌المللی کار، چارچوبی مدرن و مترقی برای حمایت از حقوق نیروی کار فراهم کرده و نشان می‌دهد که کشور، در مسیر تأمین رفاه و عدالت برای همه شاغلان، گام‌هایی برداشته است. با این حال، گسترش اشتغال غیراستاندارد، به ویژه از طریق شرکت‌های پیمانکاری و قراردادهای حجمی، این اصول را به آزمونی جدی کشیده است. این وضعیت نشان می‌دهد که قوانین مدون و تعهدات بین‌المللی، اگر با ساختارهای اجرایی و نظارتی تقویت نشوند، به‌تنهایی قادر به حفاظت از حقوق کارگران نیستند و خلأهای سیاستی ایجاد می‌کنند که پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و روانی گسترده‌ای دارند.

از دهه ۱۹۷۰ میلادی، جهان به سمت انعطاف‌پذیری در اشتغال حرکت کرد و مدل «اشتغال مثلی» با سه بازیگر اصلی شامل کارگر، شرکت پیمانکاری و سازمان کاربر شکل گرفت. در ایران، این مدل چهره‌ای دولتی یافت و از مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۳ برای برون‌سپاری خدمات پشتیبانی تا قانون برنامه چهارم توسعه در ۱۳۸۳، دولت به تدریج مسئولیت‌های اجرایی خود را به پیمانکاران منتقل کرد. قراردادهای حجمی که از سال ۱۳۹۱ رسمیت یافتند، با تمرکز بر حجم کار و اشتغال مستقیم، انعطاف مدیریتی و بهره‌وری سازمانی را افزایش دادند، اما همزمان پیامدهایی ناخواسته مانند نابرابری اجتماعی، کاهش اعتماد عمومی و ضعف امنیت شغلی به همراه داشتند.

واقعیت این است نابرابری دستمزد که ناشی از برداشت سود پیمانکاران است، نیازمند پایش دقیق برای رعایت اصل برابری است و ناامنی شغلی ناشی از قراردادهای کوتاه‌مدت، کارگران را در تنگنای روانی و مالی قرار داده و مانع سرمایه‌گذاری آنان در مهارت‌ها و رشد شغلی می‌شود. ضعف نظارت، که از نبود نهادی متمرکز و فقدان مجوزهای تخصصی برای پیمانکاران ناشی می‌شود، زمینه تخلفات و سوءاستفاده‌ها را فراهم کرده و ابهام آملی نیز امکان سیاست‌گذاری مؤثر را محدود کرده است. این چالش‌ها نه‌تنها زندگی فردی کارگران را تحت تأثیر قرار می‌دهند، بلکه اعتماد عمومی و انسجام اجتماعی را نیز تضعیف و شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی را تشدید می‌کنند. با این حال، چشم‌انداز اصلاح وضعیت روشن است. دولت می‌تواند از نقش پیشرومشکل به معمار راه‌حل تبدیل شود و با ایجاد نهاد نظارتی مستقل، شفافیت و پاسخگویی را تقویت کند، جایگزینی شرکت‌های پیمانکاری با تعاونی‌های کارگری، مطابق با توصیه مصوبه ۱۳۷۳، منافع کارگران و کارفرما را همسو کرده و توانمندی نیروها را ارتقا می‌دهد. در نهایت، عدالت شغلی نه یک شعار، بلکه ضرورتی عملی برای پایداری اجتماعی و اقتصادی است. بازنگری در نقش دولت و حرکت به سمت شمول همه کارگران، نه‌تنها نفع آنان، بلکه به سود کل جامعه است و پایه‌ای محکم برای توسعه پایدار فراهم می‌آورد.

## داستان جلد COVERSTORY

# ۶۶

**اشتغال مثلی با جدایی نقش کارگر، پیمانکار و کارفرما، موجب تفاوت دستمزدها، قراردادهای کوتاه‌مدت و بی‌ثباتی شغلی شده و تجربه هزاران نیروی کار نشان می‌دهد نبود نظارت و هماهنگی ساختاری، عدالت و امنیت شغلی را با چالش‌های جدی مواجه می‌سازد**

اشتغال شرکتی طی سال‌ها بخش قابل توجهی از بازار کار ایران را شکل داده است. در این مدل، دولت‌ها با به‌کارگیری قراردادهای پیمانکاری و حجمی، تلاش می‌کنند انعطاف‌پذیری بیشتری در مدیریت نیروهای خود ایجاد کنند و منابع انسانی را بر مأموریت‌های اصلی متمرکز نمایند. این سازوکار، در کنار فرصت‌هایی که برای کارآمدی فراهم می‌کند، چالش‌هایی مانند تفاوت در مدت قرارداد و دستمزد بین نیروهای مختلف را نیز به همراه دارد. این در حالی است که قوانین داخلی و تعهدات بین‌المللی ایران، تصویر دیگری را اوعده می‌دهند: قانون کار با صراحت بر مزد برابر برای کار برابر تأکید می‌کند، قانون مدیریت خدمات کشوری عدالت در پرداخت‌ها را الزامی می‌داند و مقاله‌نامه‌های سازمان جهانی کار ایران را متعهد به رعایت کرامت نیروی کار کرده‌اند. اما آنچه به بازار کار دیده می‌شود، با این اصول فاصله‌ای عمیق دارد.

داستان یک جوان را تصور کنید؛ با شور و امید وارد بازار کار می‌شود اما نخستین قراردادش تنها سه ماهه است، حقوقش از همکار رسمی کمتر است و بیم آینده‌ای روشن در دلش می‌میرد. این داستان یک فرد نیست؛ قصه هزاران کارگر شرکتی در کشور است. سه دهه سیاست‌گذاری اشتباه، ساختاری به نام «اشتغال مثلی» را بر بازار کار ایران تحمیل کرده است.

### دولت؛ حامی اشتغال شرکتی

اگرچه در بسیاری از کشورهای جهان، پدیده «اشتغال شرکتی» بیشتر به بخش خصوصی محدود می‌شود، اما در ایران ماجرا رنگ‌وبوی دیگری دارد. اینجا نه‌تنها دولت‌ها نقش ناظر و تنظیم‌گر را بر عهده دارند، بلکه خود بزرگ‌ترین کاربر نیروهای شرکتی هستند و با سیاستی هدفمند، زمینه گسترش و سازماندهی آن‌ها را فراهم کرده‌اند. بر اساس اطلاعات موجود، ریشه این سیاست به دهه ۱۳۷۰ برمی‌گردد؛ روزگاری که دستگاه‌های دولتی با انبوهی از وظایف خدماتی و پشتیبانی دست به گریبان بودند. البته این سیاست در سال ۱۳۷۳ توسط شورای عالی اداری تقویت شد و حتی این‌شور انصمیم گرفت که سرتآقز تغییرات جدی باشد؛ به طوری که بخشی از امور غیر حیاتی مانند حمل‌ونقل، چاپ، رستوران و خدمات عمومی را نیز به بخش غیردولتی واگذار کند. فلسفه این تصمیم روشن بود. دولت می‌خواست بر مأموریت‌های کلان و تخصصی خود تمرکز کند و در مقابل، امور پشتیبانی را به شرکت‌های

پیمانکاری بسپارد؛ موضوعی که در موفقیت آمیز بودن یا نبودن آن باید بررسی‌های علمی صورت گیرد. چند سال بعد، این مسیر با شتاب بیشتری ادامه یافت. در سال ۱۳۷۹، شورای عالی اداری به دستگاه‌ها ۱۱ ماه فرصت داد تا باقی فعالیت‌های قابل واگذاری را منتقل کنند و پست‌های سازمانی مرتبط را حذف کنند. در ادامه این سیاست‌ها در سال ۱۳۸۱ دامنه واگذاری‌ها گسترش یافت و خدماتی چون اپراتوری، باغبانی، پیش‌خدمتی و امور تأسیساتی نیز به فهرست اضافه شد. در نهایت، قانون برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۳، این روند را تثبیت و دولت را موظف کرد که تصدی‌گری‌های خود را از طریق قرارداد با بخش غیردولتی انجام دهد. این رویکرد به ظاهر شفافیت مالی و کارآمدی اجرایی را تقویت می‌کرد و ساختار اداری را سبک‌تر می‌ساخت؛ اما در واقعیت مسأله دیگری پنهان بود. در کنار این مسیر، قراردادهای «حجمی» نیز متولد شدند؛ شیوه‌ای که در آن دولت به جای استخدام مستقیم، حجم مشخصی از کار را با قیمت از پیش تعیین شده به پیمانکار می‌سپارد. این نوع قراردادها انعطاف‌پذیری بیشتری در مدیریت پروژه‌ها ایجاد کردند و به دولت اجازه دادند منابع انسانی خود را بر مأموریت‌های کلان‌تر متمرکز کند. مدل ایرانی اشتغال شرکتی، با همه ویژگی‌های خاص خود، هم فرصت و هم چالش خلق کرد که از یک سو می‌توان آن را تلاشی نظام‌مند برای افزایش کارآمدی دولت و تقویت بخش پیمانکاری دانست، اما از سوی دیگر، پرسش‌های جدی در باره سرنوشت نیروی کار، امنیت شغلی و عدالت در پرداخت‌ها باقی ماند؛ پرسش‌هایی که پاسخ به آن‌ها، امروز بیش از هر زمان دیگری اهمیت یافته است.

### تفاوت‌های دستمزدی و امنیت شغلی

گسترش اشتغال شرکتی و قراردادهای حجمی در ایران، تأثیری عمیق بر رفاه اجتماعی داشت؛ تأثیری که تنها اقتصادی نیست و پیامدهای اجتماعی و حقوقی آن نیز چشمگیر و عدالت شغلی را با چالشی جدی روبه‌رو کرده است. یکی از برجسته‌ترین پیامدها، تفاوت در دستمزد‌هاست. پیمانکاران که میان کارگر و کارفرمای اصلی قرار دارند، بخشی از مبلغ قرارداد را به عنوان سود خود دریافت می‌کنند و این باعث می‌شود کارگر حقوقی کمتر از هم‌تایان رسمی خود دریافت کند؛ حتی اگر وظایف یکسانی انجام دهد. اصل «مزد برابر برای کار برابر» عملاً

## چشم‌انداز عدالت شغلی

جهانی نیز نشان می‌دهد تضمین حقوق برابر و ارائه جبران بی‌ثباتی، هم عدالت را ارتقا می‌دهد و هم بهره‌وری و انگیزه نیروی کار را تقویت می‌کند. از یاد نبریم جامعه‌ای موفق است که در آن قراردادهای مستقیم و شفاف، امنیت شغلی، حقوق برابر و مشارکت فعال کارگران در تصمیم‌گیری‌های کلان، هنجار باشد. چنین چشم‌اندازی نه‌تنها رفاه فردی کارگران را تأمین می‌کند، بلکه انسجام اجتماعی و توسعه پایدار کشور را نیز تضمین می‌نماید و نقش دولت و سازمان بزرگ تأمین اجتماعی را به عنوان محور اصلی حمایت و هدایت نیروی کار برجسته می‌سازد.



رعایت نمی‌شود؛ هرچند وزارت کار دستورالعمل‌هایی برای اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل صادر کرده، اما ضعف در نظارت، این بی‌عدالتی را ادامه می‌دهد.

چالش دوم، فقدان امنیت شغلی است. قراردادهای کوتاه‌مدت، که با ساختار اشتغال مثلی گره خورده‌اند، در ایران بسیار رایج شده‌اند. پیامد آن، زندگی در سایه استرس دائمی و نگرانی از تمدید نشدن قرارداد است. برای بسیاری از کارگران، سال‌ها تجربه و تلاش، تضمینی برای ثبات ندارد؛ نه سنوات پایدار و نه مزایای پایان خدمت. واقعیت شغلی برای آنان بیش از آنکه «زندگی کاری» باشد، به تلاش برای بقا شباهت دارد. سومین حلقه این زنجیره، نظارت ناکافی دولت است. ماده ۱۳ قانون کار، دولت را موظف به پایش عملکرد پیمانکاران کرده، اما در عمل نظامی منسجم و نگرانی برای این نظارت وجود ندارد. شرکت‌ها با حداقل شرایط فعالیت خود را آغاز می‌کنند، بدون نیاز به مجوزهای تخصصی می‌توانند به آسانی از زیر بار تعهدات قانونی شانه خالی کنند. در این میان، کارگران آسیب‌پذیرترین بخش بازار کار باقی می‌مانند.

به این مسائل باید فقدان شفافیت آماری را هم افزود. برخلاف بسیاری از کشورها که داده‌های دقیق و قابل اتکایی درباره اشتغال شرکتی دارند، در ایران آمارها پراکنده، مبهم و ناقص‌اند. این ابهام، سپری برای پنهان‌سازی ابعاد واقعی بحران شده و پاسخگویی به مسائل اجتماعی و اقتصادی را دشوار می‌کند. این مجموعه چالش‌ها تنها زندگی فردی کارگران را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد؛ بلکه اعتماد عمومی و انسجام اجتماعی را نیز تهدید می‌کند. وقتی شکاف‌های اقتصادی با نابرابری‌های شغلی همراه شوند، احساس بی‌عدالتی در جامعه افزایش می‌یابد.

### تجربیات جهانی چه می‌گویند؟

ماجرای اشتغال غیراستاندارد تنها مختص ایران نیست؛ این پدیده از دهه ۱۹۷۰ میلادی ریشه گرفت و به تدریج سراسر جهان را دربر گرفت. الگوی سنتی اشتغال – قراردادهای دائمی، کار تمام‌وقت و مزایای کامل رفاهی – جای خود را به ساختارهایی داد که ناشناس «انعطاف‌پذیری» بود و در عمل، اشکال تازه‌ای از بی‌ثباتی را به همراه آورد؛ کار موقت، پاره‌وقت و به‌ویژه اشتغال از طریق شرکت‌های پیمانکاری. در این میان، الگوی «اشتغال مثلی» بیش از همه شناخته شد. مدلی با سه ضلع:

کارگر که نیروی کار را تأمین می‌کند، شرکت پیمانکاری که مسئولیت استخدام و پرداخت حقوق را بر عهده دارد، و سازمان کاربر که کار عملاً در آن انجام می‌شود. کارگر قراردادش را با پیمانکار امضا می‌کند و پیمانکار نیز قراردادی تجاری با کاربر می‌بندد. همین جدایی، مسئولیت‌های کارفرمای اصلی را کمرنگ کرده و کارگر را در موقعیتی ضعیف‌تر قرار می‌دهد. بر اساس مطالعات انجام شده سهم شرکت‌های پیمانکاری در تأمین نیروی کار جهان به ۱۰۷ درصد رسیده؛ در آسیا و اقیانوسیه این سهم ۲۰۱۷ درصد، در بریتانیا ۳۰۱۲ درصد، در ژاپن ۲۰۹۴ درصد و در هلند ۳۰۶۷ درصد بوده است. ویژگی‌های این نیروها نیز قابل توجه است: میانگین سنی پایین – به‌ویژه در اروپا که بیشترشان زیر ۳۰ سال‌اند –، حضور پررنگ گروه‌های آسیب‌پذیر همچون مهاجران، اقلیت‌های قومی و افراد دارای معلولیت، قراردادهای ناپایدار و کوتاه‌مدت که در کشورهایی مانند فرانسه و ایتالیا معمولاً کمتر از سه ماه است، تمرکز عمده در بخش‌های تولید و خدمات.

با وجود این، بسیاری از کشورها کوشیده‌اند از طریق چارچوب‌های نظارتی قوی، آثار منفی این روند را مهار کنند؛ قوانینی که حقوق کارگران را تضمین می‌کند، از جمله اصل پرداخت برابر و پوشش‌های رفاهی و اجتماعی. اما در ایران داستان مسیری دیگر پیموده؛ جایی که دولت تنها ناظر ماجرا نیست، بلکه خود به موتور محرک این مدل بدل شده است. همین تفاوت، ما را به ویژگی‌های خاص اشتغال شرکتی در ایران رهنمون می‌کند؛ مدلی که سیمای آن بیش از هر چیز، دولتی است.

### راهکارهای عملی برای عدالت شغلی

تجربه سه دهه گذشته نشان می‌دهد اقدامات مقطعی برای ساماندهی شرکت‌های پیمانکاری در ایران، هرگز به نتایج پایدار نینجامیده است. اصلاحات کوتاه‌مدت به تنهایی قادر به تغییر ساختاری نیستند. کشور امروز به تحولی بنیادین نیاز دارد؛ تحولی که مسیر را از الگوی «مسئولیت‌گريزانه» به الگوی «پاسخگو و مسئولیت‌پذیر» هدایت کند. هدف نهایی، تحقق قرارداد مستقیم برای تمامی شاغلان است، اما در مسیر رسیدن به این نقطه می‌توان با گام‌های اصلاحی، زمینه عدالت شغلی را فراهم کرد. نخستین گام، اصلاح قوانین و تقویت نظارت است. قوانین پراکنده باید یکپارچه و پایگاه داده‌ای شفاف و قابل پایش نیز ایجاد شود. ایجاد نهادی ناظر و مقتدر با اختیار بررسی صلاحیت پیمانکاران، لغو مجوز متخلفان و رسیدگی سریع به شکایات کارگران، می‌تواند از فرار از مسئولیت جلوگیری کند. علاوه بر این، اصل «حقوق برابر در عمل» باید تضمین شود؛ از دستمزد ساعات کار تا مزایای رفاهی. تجربه فرانسه نمونه‌ای الهام‌بخش است؛ در این کشور نیروهای شرکتی، دستمزدی برابر با کارکنان دائم دریافت می‌کنند و ۱۰ درصد پاداش پایان کار برای جبران بی‌ثباتی نیز شامل حالشان می‌شود. همچنین واگذاری مشاغل اصلی و تخصصی به پیمانکاران باید ممنوع شود تا بتوان از استثمار نیروهای متخصص جلوگیری کرد. محور دوم، جایگزینی پیمانکاران با تعاونی‌های کارگری است. مشکل عمده پیمانکاران، واسطه‌گری سودجویانه و تضاد منافع با کارگران است، اما در تعاونی‌ها اعضا سهامدار هستند و سود میان آن‌ها توزیع می‌شود. تصمیم‌گیری دموکراتیک، مشارکت واقعی را ممکن می‌کند و مانع رانت‌خواری می‌شود. مصوبه سال ۱۳۷۳ شورای عالی اداری بر اولویت تعاونی‌ها تأکید کرد، اما در عمل اجرا نشد. احیای این ایده، اگر با ساختاری چابک و بوروکراسی حداقلی همراه باشد، می‌تواند نقطه عطفی در بازگرداندن عدالت و شفافیت باشد. سومین محور، ارتقای نظام تأمین اجتماعی و نقش فعال آن در حمایت از نیروی کار است. سازمان تأمین اجتماعی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی و سیاست‌های حمایتی و در صورت تأمین منابع مناسب از سوی دولت‌ها می‌تواند پوشش بیمه‌ای کارگران شرکتی را گسترش دهد و امنیت شغلی آنان را تضمین کند. شمول بیمه بیکاری برای نیروهای قراردادی کوتاه‌مدت و ارائه بسته‌های رفاهی متنوع، نمونه‌هایی از اقدامات پیشرو سازمان هستند که سطح اعتماد و رفاه اجتماعی را افزایش می‌دهند. تأکید بر این است که این پیشنهادها، با استناد به نظر کارشناسان، نه شعاری و آرمانی، بلکه کاملاً عملی و قابل اجرا هستند. وضعیت کنونی نیروهای شرکتی محصول سیاست‌هایی است که بر «گریز از مسئولیت» استوار بوده و با عدالت و رفاه اجتماعی در تضاد است. گذار به الگوی پاسخگو، نیازمند اراده سیاسی، شفافیت آماری و توانمندسازی کارگران است. تنها در این صورت است که می‌توان جامعه‌ای ساخت که در آن عدالت شغلی پایه رفاه عمومی باشد و هیچ کارگری در سایه نماند. چنین جامعه‌ای، علاوه بر تأمین حقوق فردی، انسجام اجتماعی و ثبات پایدار را نیز تضمین می‌کند و زمینه‌ای مطمئن برای توسعه پایدار فراهم می‌آورد.