

# کارنامه

## اعزام نیروی کار به خارج از کشور : نیاز یا ضرورت؟

صفدر اکبری پور - محمود حیدری  
(کارشناس اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی)

### مقدمه

یکی از ویژگی های بازار کار ایران ، جوانی جمعیت و افزایش روند بیکاری در بین گروه های مختلف سنی ، جنسی ، تحصیلی و ... می باشد. براین اساس ، پیش بینی شده است که طی برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) عرضه نیروی کار کشور از حدود ۱۷۹۲۶ هزار نفر در سال ۱۳۷۸ به حدود ۲۱/۶۰۲ هزار نفر در سال ۱۳۸۳ افزایش یابد ، که به منزله عرضه جدید سالیانه ۷۳۵ هزار نیروی بیکار به بازار کار است . بنابراین ، جهت تقلیل نرخ بیکاری از ۱۶ درصد در سال ۱۳۷۸ به رقم ۱۲/۶ درصد در سال ۱۳۸۳ سالیانه بایستی ۷۶۵ هزار فرصت شغلی ایجاد گردد. با این حال ، نگاهی به وضعیت اشتغال ایجاد شده طی سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ نشان می دهد که طی سالهای مذکور جمعیت شاغل کشور از ۱۱,۰۳۵ هزار نفر به ۱۴,۵۷۱ هزار نفر افزایش یافته است .

به عبارت دیگر ، آمارهای موجود حاکی از آن است که طی سالهای ۷۵-۱۳۶۵ جمعیتی برابر با ۳,۵۲۰ هزار نفر به تعداد شاغلین افزوده شده است که به ازای هر سال ۳۵۲ هزار نفر می باشد . همچنین آمار های موجود نشان می دهند که طی سالهای ۸۱-۱۳۷۸ نیز در بهترین شرایط ما نتوانسته ایم که بیش از ۶۰۰

هزار فرصت شغلی ایجاد نماییم . از این رو ، جهت رسیدن به نرخ بیکاری ۱۲/۶ درصد در پایان برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳) لازم است که طی سالهای پایانی برنامه (۸۳-۱۳۸۲) سالیانه ۹۰۴ هزار فرصت شغلی ایجاد گردد که این امر نیازمند عزم و اراده ملی و اتخاذ سیاست ها و تدابیر مناسب ویدیخ می باشد . در این راستا ، یکی از برنامه هایی که می تواند تا حدودی به بهبود وضعیت اشتغال در کشور کمک نماید

بحث اعزام نیروی کار به خارج کشور می باشد که طی سالهای اخیر با توجه به افزایش نرخ بیکاری اهمیت بیشتری یافته است .

از طرف دیگر ، گسترش ارتباطات فرهنگی ، اجتماعی ، اقتصادی و سیاسی در دوران معاصر همراه با اکتشافات و اختراعات جدید صنعتی و فنی موجبات نزدیکی هرچه بیشتر جوامع را به یکدیگر فراهم آورده است .

از این جهت ، کشورهای مختلف جهان را می توان به یک طیف تشبیه نمود که در یک سر آن کشورهای صنعتی و پیشرفته و در طرف دیگر آن کشورهای توسعه نیافته و یا در حال توسعه قرار دارند . در این حالت وجود برخی از موانع و محدودیت ها در جوامع توسعه نیافته همراه با وجود امکانات رفاهی ، بهداشتی ،

آموزشی ، شغلی و ... در کشور های توسعه یافته موجبات تشویق و ترغیب نیروی کار به کشورهای توسعه یافته را فراهم می نماید . بر همین اساس ، بسیاری از کشورهای عقب مانده و یا در حال توسعه که با معضل بیکاری مواجه می باشند جهت کاهش نرخ بیکاری اقدام به اعزام نیروی کار به کشورهای پیشرفته و صنعتی می نمایند .

با توجه به وضعیت حاد بیکاری در کشور بویژه در بین جوانان و دانش آموختگان دانشگاهی بحث اعزام نیروی کار به خارج از کشور به عنوان یکی از راهکارهای مکمل جهت بهبود وضعیت اشتغال مورد توجه دست اندرکاران و برنامه ریزان قرار گرفته و بدین جهت در سال ۱۳۷۹ وزارت کار و امور اجتماعی برای فراهم نمودن زمینه لازم و همچنین قانونمند نمودن اعزام نیروی کار به خارج از کشور اقدام به صدور مجوز برای فعالیت ۱۳ مرکز کار یابی غیر دولتی نمود که تعداد این مراکز در حال حاضر به ۲۲ مرکز افزایش یافته است. در همین راستا و با توجه به ضرورت و اهمیت موضوع، در سال ۱۳۸۱ اداره ای تحت عنوان «اداره توسعه اشتغال در خارج از کشور» در وزارت کار و امور اجتماعی ایجاد گردید که هدف اصلی

آمار های موجود نشان می دهند که طی سالهای ۸۱-۱۳۷۸ نیز در بهترین شرایط نتوانسته ایم بیش از ۶۰۰ هزار فرصت شغلی ایجاد نماییم .

برخی روشنفکران و دانشگاهیان به جنبه های سیاسی مهاجرت توجه کرده و معتقدند که دولت معمولاً بطور موثری ، هرچند ناقص ، مرزهایش را کنترل می کند و بنابراین ، این تصمیم سیاسی است که اجازه ورود یا خروج نیروی کار را صادر می کند.

### راهبرد دولتها در زمینه مهاجرت نیروی کار:

راهبردهایی که دولت در تحقق اهداف مهاجرت نیروی کار خود بر می گزینند به طور کلی در چهار بخش محدود می گردند:

- الف - آزادی عمل
- ب - سیستم مدون
- ج - سیستم کنترل دولتی (مدیریت دولتی)
- د - انحصار دولتی

### الف : آزادی عمل :

نوعی از سیستم در سیاستگزاری اشتغال خارجی محسوب می شود که در آن دولت مهاجرت نیروی کار را کاملاً به شهروندان و بازار کار واگذار می نماید تا تعیین کند که نیروی کار به کجا اعزام و تحت چه شرایطی اشتغال به کار یابد . در تحت چنین شرایطی و سیستمی به نهادهای ویژه ای از بازار کار برای مهاجرت کارگران مورد نیاز است . کشورهایی چون انگلستان و پرتغال که مهاجرت در آنها تا اندازه قابل ملاحظه ای انجام می گیرد از این سیستم پیروی می نمایند و دولت هم خود را ملزم به برخورد با شهروندان و ایجاد ساختار اداری نمی بیند . چنین سیستمی در کشورهای دمکراتیک نیز مرسوم است.

### ب - سیستم مدون :

در این سیستم ، دولت مبادرت به وضع قوانین و مقررات نیروی کار موقتی (مهاجر) می

دارد. براساس این تئوری مناطق یا کشورهای مهاجر پذیر اغلب دارای بازار کار دوگانه ای می باشند: بخش نخست که اغلب افراد جامعه میزبان تمایل به فعالیت در این بخش را دارند و بخش دومین یا ثانویه که افراد تمایل چندانی را برای فعالیت در این بخش از خود بروز نمی دهند . بنا بر این ، دولت مجبور است که برای پر کردن خلاء ناشی از کمبود نیروی کار در این بخش به نیروی کار خارجی روی آورد . از این رو ، تمرکز اصلی تئوری بازار کار دوگانه بر این فرض استوار است که مهاجرت زمانی صورت گیرد که تقاضا برای یک کار سطح پایین که شهروندان تمایلی به انجام آن کار ندارد ، بوجود بیاید .

### ۳- تئوری سیستم جهانی :

تئوری پردازان سیستم جهانی با این فرض آغاز می کنند که مهاجرت در داخل یک نظام واحد صورت می گیرد تا در بین دو سیستم متفاوت . این نظریه پردازان معتقدند فرایند مهاجرت زمانی صورت می گیرد که قلمرو جدیدی در داخل یک نظام وارد می شود و اقتصاد سنتی آن محل را نابود می کند . این امر باعث می شود که ارتباطات فرهنگی - ایدئولوژیکی جدیدی بین نظام جدید و نظام قدیم بوجود آید که به عنوان پلی برای مهاجرت از یک ناحیه به

در راستای پاسخگویی به تقاضای نیروی کار ، اعزام نیروی کار به عنوان یکی از راهکارهای عملی مبارزه با معضل بیکاری ، می تواند مورد استفاده قرار گیرد .

ناحیه دیگر عمل کند.

### ۴- تحلیل های سیاسی مبتنی بر تئوری اصالت دولت :

آن بررسی وضعیت بازار کار جهانی و شناخت فرصت های شغلی موجود در سایر کشورها و همچنین کمک به بهبود و تسریع در روند اعزام نیروی کار به خارج از کشور می باشد . با عنایت به موارد فوق الذکر در مقاله حاضر برآنیم تا بررسی وضعیت اعزام نیروی کار به خارج از کشور و ذکر مسائل و مشکلات موجود پرداخته و دریابان به ارائه راهکارها و رهنمودهایی در این زمینه بپردازیم .

### تئوری های رایج در مورد مهاجرت نیروی کار

در زمینه مهاجرت نیروی کار از یک ناحیه به ناحیه دیگر تئوری های عمده ای وجود دارد. برخی از این تئوری ها عبارتند از : تئوری اقتصادی نئوکلاسیک ، تئوری بازار کار دوگانه ، تئوری سیستم جهانی و نهایتاً تحلیل های سیاسی که بر تئوری دولت متکی است .

### ۱- تئوری اقتصادی نئوکلاسیک :

این تئوری مهاجرت نیروی کار را به عنوان موضوع عرضه و تقاضا در نظر می گیرد . تئوری پردازان اقتصادی نئوکلاسیک معتقدند که مهاجران از نواحی توسعه نیافته که با دستمزد پایین ، تراکم جمعیت و نوسانات شدید اقتصادی همراه است ، مهاجرت کرده و جذب مناطق توسعه یافته که با دستمزد بالا و افزایش فرصت های شغلی همراه است ، می شوند . مدل پیچیده تر این تئوری به صورت مفهوم درآمد مورد انتظار بسط می یابد و به این نکته اشاره دارد که حتی انتظار ویا امکان کسب حقوق بالاتر در کشور میزبان باعث مهاجرت کارگران خواهد شد.

### ۲- تئوری بازار کار دوگانه:

تئوری پردازان بازار کار دوگانه معتقدند مهاجرت نیروی کار زمانی صورت می گیرد که در کشور مقصد ، بازار کار دوگانه ای وجود

دولت مد نظر باشد جنبه نظارتی آن مورد توجه است.

### اعزام نیروی کار به خارج از کشور، نیاز یا ضرورت:

همچنان که ذکر شد یکی از راهکارهای مبارزه با معضل بیکاری اعزام نیروی کار به خارج از کشور می باشد که با توجه به شرایط فعلی نه تنها یک نیاز بلکه ضرورتی گریز ناپذیر می باشد. در این راستا بسیاری از کشورهایی که با معضل بیکاری روبرو هستند از اعزام نیروی کار به خارج از کشور بعنوان راهکاری مناسب در خدمت اقتصاد کشور بهره می گیرند. در راستای پاسخگویی به تقاضای نیروی کار، اعزام نیروی کار به عنوان یکی از راهکارهای عملی مبارزه با معضل بیکاری، می تواند مورد استفاده قرار گیرد و این به خصوص برای دانش آموزان بیشتر صادق است. البته اعزام نیروی کار یک راه حل اساسی نیست، اما این یک فرصت است که ما در اختیار داریم و بنابراین باید از تمام توانایی ها استفاده کنیم.

اعزام نیروی کار می تواند

پیامدهای مثبت و منفی در پی داشته

باشد، اما قطعاً پیامدهای مثبتش

بیشتر از پیامدهای منفی آن است.

آشنایی با فرهنگ های دیگر، درآمد

ارزی و آشنایی با تکنولوژی سایر

کشورها بویژه کشورهای صنعتی و

پیشرفته از آثار مثبت آن است. با

این حال، بهتر است کشورهایی که به آنها نیرو

می فرستیم کشورهای پیشرفته باشند. اما در

این مورد سؤال این است که آیا نیروی کار ما

با نیروی کار متخصصین آنها برابری می کند یا

خیر؟ واقعیت این است که کشورهای پیشرفته

برای اعزام نیرو مناسب هستند، اما وقتی این

امکان وجود ندارد از کشورهای درجه دوم و

سوم هم برای باز کردن گره بیکاری می شود

استفاده کرد، منوط به اینکه نیروهای ما مهارت

و توانایی لازم را داشته باشند و این به آموزشی

### د - انحصار دولتی:

در این سیستم، دولت مسئولیت کامل برای سازماندهی مهاجرت نیروی کار خود را دارد و تحت چنین سیستمی جایی برای فعالیت های موسسات کاربایی در اشتغال نیروی کار و اعزام آنان به خارج از کشور وجود ندارد. نمونه آن کشورهای چین و ویتنام می باشد.

نگاهی به وضعیت اشتغال ایجاد شده در خارج از کشور نشان می دهد که در کشور ما تا قبل از فعالیت مراکز کاربایی خصوصی و تشکیل اداره کل توسعه اشتغال در خارج از کشور، اعزام نیروی کار به صورت قانونمند نبوده و اغلب به صورت محدود و پراکنده توسط موسسات و آژانس های خصوصی و یا ندرتاً از طریق وزارت کار و امور اجتماعی صورت می گرفت. با این حال، در سال ۱۳۷۹ با توجه به وضعیت حاد بیکاری در کشور بحث اعزام نیروی کار به عنوان راهکاری گریزناپذیر در سرفه کار دولت قرار گرفت و بر همین اساس با صدور مجوز برای فعالیت مراکز کاربایی خصوصی و نظارت مستقیم بر نحوه عملکرد



### ایجاد ارتباط مناسب سیاسی یک از ملزومات و

زمینه های مساعد برای اعزام نیروی کار به خارج

محسوب می شود که این امر می تواند به صورت یک

اصل کلی مورد توجه قرار گیرد.



آنها و همچنین با تشکیل اداره کل توسعه اشتغال در خارج از کشور دولت عملاً کنترل و نظارت بر فعالیت در زمینه اعزام نیروی کار به خارج از کشور را عهده دار گردید.

با عنایت به موارد فوق الذکر، می توان گفت که راهبرد جمهوری اسلامی ایران در زمینه اعزام نیروی کار به خارج از کشور راهبرد کنترل دولتی و یا به عبارت دیگر راهبرد مدیریت دولتی می باشد که در برخی کشورهای توسعه یافته نظیر کره جنوبی رواج دارد، با این تفاوت که در کشور ما بیش از آنکه جنبه کنترلی

نماید که در برگیرنده قوانین و مقررات لازم درجهت به کارگیری آنان از طرف موسسات خصوصی است، یعنی اینکه دولت تخصیص نیروی کار را رسماً به بازار و موسسات خصوصی واگذار نموده و عملاً به آژانس ها و موسسات کاربایی خصوصی اجازه فعالیت در زمینه اشتغال نیروی کار را می دهد. در این سیستم دولت در وضع قوانین و مقررات برای عوامل استخدام کننده و ارایه قراردادهای اشتغال و همچنین اجرای حداقل استانداردهای کار و تأمین منافع آن عده که قادر به حمایت از خود نیستند را مد نظر داشته و با تنظیم چنین مقرراتی، عملاً موسسات خصوصی را به عنوان گردانندگان اصلی در مهاجرت نیروی کار، وارد صحنه می نماید. هندوستان نمونه خوبی از این سیستم در مهاجرت نیروی کار به خارج از کشور را دارد.

### ج - سیستم کنترل دولتی (مدیریت دولتی):

در این سیستم دولت نه تنها نسبت به تنظیم و اداره امور اشتغال خارجی می پردازد، بلکه به عنوان یک موسسه کاربایی خصوصی برای اشتغال نیروی کار مهاجر، خود فعالیت می نماید و همزمان با ابزارهای قانونی و یارانه ای که دارد، سازمان های داخلی را مبادرت به تشویق و ترویج در اعزام نیروی کار به خارج برای انجام قراردادهای خارجی می نماید. همانگونه که کشور کره جنوبی چنین نقشی را با شرکت های ساختمانی خارج از کشور انجام می دهد.

تفاوت عمده این سیستم با سیستم مدون در این است که مداخله دولت در اشتغال به کار خارج زیاد بوده و اساساً برای افزایش عرضه و تقاضا و ارایه مهاجرت و افزایش سطح مهارت نیروی کار در خارج از کشور فعالیت داشته و در جستجوی شرایط بهتر و مزیت بیشتر برای نیروی کار خود می باشد.

## باید ترتیبیاتی اتخاذ شود که توجه به اعزام نیروی کار به خارج در عمل به تشدید مسئله خروج متخصصان و نیروی کار ماهر مورد نیاز در داخل کشور نیانجامد.

از کشور که مستلزم برقراری روابط حسنه با کشورهای همجوار و سایر کشورها می باشد به عنوان یکی از

راهکارهای عمده کاهش میزان بیکاری - حداقل در کوتاه مدت - ذکر کرد که دولت جمهوری اسلامی ایران باید توجه ویژه به آن مبذول نماید.

### ضرورت مدیریت و توجه به ساختار مهاجرت و اعزام نیروی کار

آمارهای موجود نشان می دهند که در خلال سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ میلادی تعداد کشورهای مهاجر پذیر در زمینه نیروی کار از ۴۲ کشور به بیش از دو برابر و به رقمی حدود ۹۰ کشور رسیده است. این آمار حاکی از اهمیتی است که کشورها به اعزام یا جذب نیروی کار مهاجر در اقتصاد خود قایل هستند.

کشورهای زیادی سیاست های خود را در زمینه مهاجرت کار تعدیل کرده یا ساختارهای جدیدی را با توجه به نیازهای بازار کار خود بنا نهاده اند که در این میان می توان به کشورهای همچون کره جنوبی، ژاپن، عربستان سعودی، قطر و کویت در منطقه آسیا، ایرلند، آلمان، هلند و ایتالیا در منطقه اتحادیه اروپایی و کشور ایالات متحده آمریکا به عنوان کشورهای مهاجر پذیر در زمینه نیروی کار اشاره کرد.

کشور ژاپن که در دهه ۱۹۹۰ میلادی به دلیل رکود اقتصادی به شدت با ورود کارگران خارجی برخورد و آنها را اخراج می کرد اخیراً توجه به پیر شدن جمعیت و کم شدن نرخ مولید، بالا بودن سطح دستمزدها و... از اوایل سال ۲۰۰۰ میلادی پذیرش نیروی کار خارجی را در دستور کار قرار داده است. براین اساس به گزارش روزنامه آساهی ژاپن، در حال حاضر بیش از ۷۰۰ هزار نفر کارگر خارجی در ژاپن مشغول به کار هستند.

کشور کره جنوبی نیز در یکی دو سال اخیر به عنوان یکی دیگر از کشورهای مهاجر پذیر در زمینه نیروی کار مطرح شده است. اخیراً این کشور قانونی را تصویب کرده است که به موجب آن به کارگران خارجی فرصت داده

که قبل از اعزام نیرو به آنها داده شده است بر می گردد.

ایجاد ارتباط مناسب سیاسی یک از ملزومات و زمینه های مساعد برای اعزام نیروی کار به خارج محسوب می شود که این می تواند به صورت یک اصل کلی مورد توجه قرار گیرد و همه کشورهایی که دارای نیروی کار هستند با بهبود روابط با کشورهای دیگر می توانند بازار کار برای نیروهای خود ایجاد کنند. به طور مثال تعداد خارجیان در کشورهایی مثل فرانسه، کانادا، ژاپن و حتی کشورهای آفریقایی بیانگر وجود این ارتباط است. نکته مهم دیگر این است که بین کشورهای مقصد و مبدأ بایستی یک رابطه حسنه وجود داشته باشد. یعنی کشورهای فرستنده نیروی کار با کشورهای پذیرنده رابطه مناسب ایجاد کرده و به همین دلیل بر پایه همین روابط حسنه کشورهای فرستنده نیرو هم درآمدی را برای کشور خود ایجاد می کنند که بسیار مهم است و هم اینکه می توانند تا حد زیادی وضعیت اشتغال کشور خود را بهبود بخشند.

اعزام نیروی کار در صورتی که با کنترل و نظارت دقیق همراه باشد، می تواند به عنوان راهکاری عملی جهت جلوگیری از فرار مغزها نیز محسوب شود. یعنی افراد متخصص که زمینه لازم جهت فعالیت آنها در داخل کشور وجود ندارد می توانند به صورت قانونی و کنترل شده به خارج از کشور اعزام و پس از گذشت زمان مشخص و در صورت نیاز به فعالیت آنها در داخل کشور دوباره برگردند، درحالی که در فرار مغزها بازگشتی در میان نیست. با این حال، از آنجایی که هم اکنون بخش قابل توجهی از نیروی کار اعزامی به خارج را نیروهای دانش آموخته و دارای مهارت بالا تشکیل می دهند، بنا بر این، باید ترتیبیاتی اتخاذ شود که توجه به اعزام نیروی کار به خارج در عمل به تشدید مسئله خروج متخصصان و نیروی کار ماهر مورد نیاز در داخل کشور نیانجامد. بنابر آنچه گفته شد، می توان از اعزام نیروی کار به خارج

می شود تا حداکثر پنج سال در کشور کره اقامت کنند. در راستای این قانون، دولت کره قصد دارد یادداشت تفاهم هایی را با ده کشور از جمله چین، مغولستان و بنگلادش برای اعزام نیروی کار به این کشور فراهم آورد.

آمارهای موجود حاکی از آن است که تا پایان سال ۲۰۰۰ میلادی ۴/۷ میلیون نفر کارگر خارجی در عربستان سعودی مشغول به کار بوده اند که عمده ترین این کارگران را نیروهای کار اعزامی از کشورهای هند، پاکستان و مصر تشکیل می داده اند. در کشور آلمان نیز ۸/۸ درصد از کل نیروی کار این کشور را خارجیان تشکیل می دهند.

در مقابل آنچه که در بالا به عنوان ظرفیت ها و فرصتهای مناسب اعزام نیروی کار اشاره شد (کشورهای مهاجر پذیر) کشورهایی نیز هستند که قسمت عمده در آمد ملی و بخشی از مشکلات بیکاری نیروهای خود را با عرضه نیروی کار در جهت پرکردن تقاضاهای فوق حل می کنند (کشور مهاجر فرست). به عنوان مثال، کشور بنگلادش سالانه حدود ۴ میلیارد دلار از اعزام نیروی کار به خارج از کشور، درآمد ارزی کسب می کند. درآمد ارزی هندوستان از ناحیه اعزام نیروی کار به کشور امارات نیز چیزی حدود ۶ تا ۴ میلیارد دلار ذکر شده است.

طبق اعلام وزارت کار پاکستان در خلال سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ میلادی بیش از ۱۹ میلیارد دلار توسط نیروی انسانی مهاجر آن کشور به پاکستان حواله شده است یعنی به طور متوسط نزدیک به ۲ میلیارد دلار در هر سال؛ درآمد ارزی این کشور در سال ۹۸ - ۱۹۹۷ میلادی نزدیک به ۱/۵ میلیارد دلار بوده است. اما سهم جمهوری اسلامی ایران از بازار کار جهانی منفی است یعنی در قبال ۲۵۰ هزار نفر نیروی کار ایرانی که در کشورهای مختلف کار

بحث اعزام نیروی کار به خارج از کشور یک موضوع فربابخشی بوده که نیازمند همکاری و مشارکت تمامی بخش ها از جمله وزارت امور خارجه ، آموزش عالی، کار و امور اجتماعی، بانک مرکزی و... می باشد.

اینکه در سال ۱۳۷۲ هیأت وزیران مصوبه ای را برای ساماندهی و نظارت

بر اعزام نیروی کار به خارج از کشور به

تصویب رساند . بر اساس این مصوبه هیأت وزیران ، در سال ۱۳۷۳ وزارتخانه های امور

خارجه و کار و امور اجتماعی فعالیتهای مربوط به ساماندهی نیروی کار و اعزام آنها به خارج از

کشور را عهده دار شدند . طبق این مصوبه فقط ۶۰۰ نفر نیروی کار به خارج از کشور اعزام

شدند . اما آنچه که باعث پویایی و فعال شدن این موضوع بعنوان راهکاری در جهت کاستن از

معضل بیکاری شد ، توجه و تاکید به موضوع اعزام نیروی کار در سند برنامه سوم توسعه

اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی کشور (۸۳-۱۳۷۹) بود . در ماده ۵۳ - برنامه سوم توسعه

اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی کشور آمده است : « کمیته ای متشکل از وزرای امور خارجه ، کار

و امور اجتماعی ، امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی ج.ا.ا. برنامه ریزی ، هدایت ،

نظارت و پیش بینی تمهیدات لازم را از نظر قوانین و مقررات برای اعزام نیروی کار به

خارج از کشور برعهده خواهند داشت . بر اساس آئین نامه اجرائی این ماده ، وظایف وزارتخانه

های کار و امور اجتماعی و خارجه به قرار زیر تعریف شده است :

**الف )** تشویق ، تقویت ، ایجاد تسهیلات و حمایت از دفاتر کاریابی غیر دولتی ؛

**ب )** تقویت و حمایت های لازم از متقاضیان کاریابی غیر دولتی ؛

**ج )** ارائه اطلاعات به نیروی کار متقاضی ؛

**د )** تهیه گزارش از نیازها و تحولات بازارهای کار و زمینه های آموزشی فنی و حرفه ای در کشور های خارجی و انتقال آنها به کشور ؛

**ه )** مذاکره جهت انعقاد موافقت نامه های اعزام نیروی کار با کشورهای خارجی ؛

**و )** حمایت های کنسولی از نیروی کار اعزامی ؛ طبق بند ۴ این آئین نامه ، بانک مرکزی

ج.ا.ا. نیز موظف است امکانات بانکی و تسهیلات

می کنند قریب ۲ میلیون پناهنده در کشور ایران سکنی گزیده اند .

البته به دلیل وجود نداشتن یک بانک جامع اطلاعاتی از این افراد و نظام مند نبودن این

اعزام ها تاکنون اطلاع دقیقی از کم و کیف نیروهای کار ایرانی در خارج از کشور وجود ندارد.

با توجه به نیاز برخی کشورها به نیروی کار مهاجر و همچنین وضعیت حاد بیکاری در کشور

لازم است که با فعال کردن نقش مراکز نمایندگی ایران در خارج از کشور ، وابستگان کار

و مراکز کاریابی خصوصی ، قدم هایی در جهت شناخت بازار کار کشورهای مختلف و فرصت

های شغلی قابل تامین با نیروی کار ایرانی برداشته شود . در این راستا می توان از تجربیات

کشورهای فعال و موفق در این حوزه نظیر پاکستان ، هند و فیلیپین که بیش از سی سال

است در زمینه اعزام نیروی کار به خارج فعالیت دارند ، بهره جست .

## مهاجرت نیروی کار ایرانی و سوابق گذشته آن

برنامه اعزام نیروی کار در کشور دارای سابقه طولانی نمی باشد ، بر اساس مدارک

موجود در فاصله سالهای ۵۱-۱۳۴۸ این برنامه به طور عملی توسط وزارت کار و امور اجتماعی

به اجرا درآمد و در این فاصله زمانی تعداد ۱۴۹۳ نفر کارآموز به کشورهای مختلف اعزا گردیدند

که پس از این تاریخ برنامه اعزام نیرو به خارج از کشور عملاً متوقف گردید .

اصولاً تا قبل از سال ۱۳۵۷ به دلایل مختلف از جمله وجود درآمدهای سرشار نفتی و

رونق صنایع مونتاژ ، کشور ما به عنوان یک کشور مهاجر پذیر و کارگر پذیر مطرح بوده است

و اشتغال ایرانیان در خارج از کشور عمدتاً محدود به سفر کارگران ایرانی به کشورهای حوزه خلیج

فارس بوده که به دلیل سوابق تاریخی ، سهولت در رفت و آمد کارگران مرز نشین ، سالیان

طولانی است که صورت می گیرد . پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا اوایل سال ۱۳۷۰

دولت توجه چندانی به این موضوع نداشت تا

مالی و اعتباری مناسب را برای جذب درآمد ارزی نیروی کار اعزامی فراهم نماید .

بر همین اساس و در چارچوب اصول و سیاست های قانون برنامه سوم توسعه و در

قالب مفاد متن ماده ۵۳ در جهت اجرایی ساختن راهکارهای اعزام نیروی کار در ابتدای سال

۱۳۸۱ ، اداره کل توسعه اشتغال در خارج از کشور با اهداف عمده ذیل تشکیل شد :

برگزاری دوره های آموزشی توجیهی پیش از اعزام ؛

آشنایی با موضوعاتی از قبیل قوانین کار ، اقامت ، انتقال ارز ، سرمایه گذاری

و... در کشورهای محل اقامت نیروی کار ؛

دوره های باز آموزی جهت به روز کردن اطلاعات نیروی متخصص داخلی

و آشنایی با فناوری روز ؛

توسعه و تشویق در زمینه ایجاد مراکز کاریابی خصوصی .

در همین راستا ، در حال حاضر قریب به ۲۲ مرکز کاریابی خصوصی فعال در زمینه اعزام

نیروی کار به خارج دایر شده است و پیش بینی شده است که تعداد این مراکز با رعایت ضوابط

و آئین نامه های مربوطه به ۲۰۰ کاریابی بین المللی افزایش یابد .

آنچه در بالا ذکر شد بخشی از اقدامات انجام گرفته در وزارت کار و امور اجتماعی در

راستای فعال کردن موضوع اعزام نیروی کار به خارج از کشور می باشد . با این حال ، ذکر این

نکته لازم است که بحث اعزام نیروی کار به خارج از کشور یک موضوع فربابخشی بوده که

نیازمند همکاری و مشارکت تمامی بخش ها از جمله وزارت امور خارجه ، آموزش عالی ، کار و

امور اجتماعی ، بانک مرکزی و... می باشد تا انشاء... بتوانیم با فعال کردن این دیپلماسی

براساس گزارش یونسکو هر ساله بین ۵۰ تا ۱۰۰ هزار تن از بهترین پزشکان، مهندسان، تکنیسین ها و پژوهشگران علمی، کشورهای جهان سوم رابه منظور کار در کشورهای صنعتی ترک می کنند.

کار و جامعه / شماره ۵۲

سهم مناسبی را در بازار کار بین المللی کسب کنیم.

مهاجرت نیروی کار، نتایج و پیامدها:

مهاجرت بین المللی نیروی کار هم برای کشور مهاجر پذیر و هم برای کشور مهاجر فرست مزایا و معایب بالقوه ای به دنبال دارد. در مورد کشورهای اعزام کننده، مهمترین مزیت پولی است که مهاجرین به کشور خود می فرستند. براساس آمارهای موجود پرداخت های بین المللی تا پایان سال ۱۹۹۸ بالغ بر ۷۰ میلیارد دلار بوده است که معمولاً باعث افزایش درآمد کشورهای مهاجر فرست فقیر شده است. این درآمد در مورد برخی از کشورها معرف سهم تولید ناخالص ملی است که در کشورهای اردن، یمن، کرانه باختری و نوار اشغالی غزه مابین ۱۰ تا ۵۰ درصد می باشد. در کشورهای بنگلادش، بوركينا فاسو، مصر، یونان، جامائیکا، مالاوی، مراکش، پاکستان، پرتغال، سریلانکا، سودان و ترکیه نسبت این درآمد ارزی به صادرات بین ۲۵ تا ۵۰ درصد می باشد.

از سوی دیگر، کشورهای مهاجر پذیرند از طریق پذیرش نیروی کار خارجی می تواند به نیروی کار آماده و کار آمد دست یابند. این نیروها قادر به انجام وظایف و اموری هستند که مردم محلی آن کشور نمی توانند آن را انجام دهند و یا از انجام آن امتناع می ورزند (تئوری). بازار کار دوگانه). این قبیل کارها اغلب کارهای کثیف، خطرناک و دشوار هستند. براساس گزارش، توسعه جهانی شاید بیش از ۷۰ درصد مهاجرین نیروی کار از این نوع بوده اند. از دیگر مزایای اعزام نیروی کار برای کشورهای مهاجر فرست می توان به کاهش نرخ بیکاری، افزایش پس انداز و کسب مهارتهای جدید و دانش فنی روز اشاره کرد. اما مهاجرت باعث افزایش نگرانی هایی نیز می شود. حضور کارگران مهاجر غیر ماهر در کشور میزبان باعث اشغال مشاغل بدون مهارت و متضرر شدن کارگران غیر ماهر محلی می شود که این رقابت منجر به پایین آمدن

پیشنهاد:

جهت بهبود وضعیت اعزام نیروی کار به خارج از کشور به عنوان یکی از راه حل هایی که می تواند در کاهش نرخ بیکاری نقش مؤثری را ایفا نماید، پیشنهاداتی چند به شرح ذیل ارائه می گردد:

- ۱- ایجاد نظام جامع اطلاع رسانی بازار کار جهت شناخت وضعیت عرضه و تقاضای نیروی کار بر حسب رشته های مختلف تحصیلی، آموزشی و... در داخل کشور؛
- ۲- شناسایی فرصت های شغلی کشورهای مقصد (از طریق سایت رسمی وزارت کار و امور اجتماعی، نمایندگی های ایران، وابستگان کار و...);
- ۳- ارائه آموزش های لازم متناسب با نیاز بازار کار کشورهای مقصد به جویندگان کار؛
- ۴- ایجاد بانک اطلاعاتی در خصوص فرصت های شغلی موجود در سایر کشورها؛
- ۵- به روز نمودن آموزش های سازمان فنی و حرفه ای متناسب با استانداردهای بین المللی و نیاز بازار کار جهانی؛
- ۶- با توجه به مشکلاتی که برخی از نیروهای کار ایرانی در چند سال اخیر در خارج از کشور ایجاد کرده اند و در جهت حفظ شان و منزلت نظام جمهوری اسلامی ایران و بویژه جلب اعتماد کشورهای مقصد به نیروی کار ایرانی، راهکاری برای ارزشیابی و گزینش افراد اعزامی در نظر گرفته شود؛
- ۷- برقراری ارتباط با مراکز کاریابی بین المللی و موسسات بخش دولتی و غیر دولتی؛
- ۸- برگزاری دوره های آموزشی و توجیهی پیش از اعزام از قبیل آشنایی با قوانین کار، اقامت، انتقال ارز، سرمایه گذاری و... کشورهای مقصد به متقاضیان اعزام به خارج؛
- ۹- حمایت های مالی و استفاده از ابراهای حمایتی همچون معافیت مالیاتی، کمک های مالی، تسهیلات بانکی و... به مراکز کاریابی خصوصی فعال در زمینه اعزام نیروی کار؛

دستمزد و اشتغال مشاغل ارزان تر توسط کارگران مهاجر می گردد. مهمترین تاثیری که مهاجرت نیروی کار می تواند به دنبال داشته باشد این است که کشورهای اعزام کننده بسیاری از بهترین منابع انسانی مولد و دانش آموخته خود را از دست می دهند. چنانچه این مهاجرتها بی رویه و بدون برنامه ریزی صورت گیرند ممکن است منجر به پدیده فرار مغزها گردد، به طوری که براساس گزارش یونسکو هر ساله بین ۵۰ تا ۱۰۰ هزار تن از بهترین پزشکان، مهندسان، تکنیسین ها و پژوهشگران علمی کشورهای جهان سوم رابه منظور کار در کشورهای صنعتی ترک می کنند. با عنایت به موارد فوق الذکر، در کشور ما نیز بحث اعزام نیروی کار به خارج از کشور چنانچه به صورت قانونمند و با برنامه ریزی مناسب صورت گیرد می تواند تا حدودی به بهبود وضعیت اشتغال در کشور کمک نماید. باین حال، مسائل و مشکلات متعددی در این زمینه وجود دارند که مانع از تحقق این امر می باشد. برخی از این مسائل و مشکلات عبارتند از:

- عدم وجود یک نظام جامع اطلاع رسانی شغلی جهت شناخت وضعیت عرضه و تقاضای نیروی کار در کشور؛
- عدم وجود بانک اطلاعاتی در خصوص فرصت های شغلی موجود در سایر کشورها؛
- عدم شناخت کافی مدیران مراکز کاریابی از بازارهای بین المللی و جهانی جهت کسب فرصت های شغلی؛
- عدم نظارت مستمر و دقیق بر فعالیت مراکز کاریابی غیر دولتی که در زمینه اعزام نیرو به خارج از کشور فعالیت دارند؛
- پایین بودن سطح مهارت و عدم آشنایی کارگران ایرانی با موازین و استانداردهای بین المللی کار.

۱۰ - نظارت دقیق و مستمر بر فعالیت مراکز  
کاریابی غیر دولتی که در زمینه اعزام نیروی کار  
فعالیت دارند ؛

۱۱ - با توجه به اینکه اکثر متقاضیان اعزام به  
خارج از کشور را متخصصان و نیروی کار ماهر  
تشکیل می دهند لذا باید تدابیری اتخاذ شود تا  
جریان اعزام نیروی کار به خارج از کشور منجر  
به پدیده فرار مغزها نشود ؛

۱۲ - اعمال حمایت های دیپلماتیک از نیروی  
کار اعزامی در کشورهای مقصد ؛

۱۳ - استفاده از تجارب و دستاوردهای نیروی  
کار اعزامی به عنوان مربی یا کمک مربی  
در داخل کشور جهت انتقال دانش یا مهارت  
آموخته شده ؛

۱۴ - مواردی از اعزام که موجبات گسترش  
خدمات فنی و حرفه ای در کشور را فراهم می  
نمایند یا اولویت صورت پذیرد ؛

۱۵ - استفاده از تجربیات کشورهای فعال  
در زمینه اعزام نیروی کار همچون پاکستان ،  
هندوستان ، فلپین و ... ؛

۱۶ - توجه و تاکید بر نقش وابستگان کار به  
عنوان افرادی که می توانند نقش عمده ای  
در زمینه شناخت فرصتهای شغلی در سایر  
کشورها ایفا نمایند ؛

۱۷ - برقراری و گسترش روابط حسنه با سایر  
کشورها ، بویژه کشورهایی که نیاز به نیروی کار  
خارجی دارند ؛

۱۸ - ایجاد صندوق های حمایتی ، ارائه  
خدمات مالی ، رفاهی و بیمه ای برای نیروهای  
اعزامی و خانواده های آنان ؛

۹ - شریعتی (قاسم) ، درهای ژاپن بر روی  
کارگران خارجی همچنان بسته می ماند  
، هفته نامه بازار کار ، مورخ ۱۳۸۲/۷/۵

۱۰ - برادران باقری ( محمود ) ، فرایند  
برنامه ریزی اعزام نیروی کار به خارج از  
کشور ، معاونت هماهنگی و امور بین الملل  
، دفتر برنامه ریزی ، ۱۳۸۲ ،

و امور اجتماعی ، معاونت هماهنگی و امور  
بین الملل ، دفتر روابط بین الملل ، ۱۳۷۸

۳ - پاکستان ، اعزام نیروی کار به خارج از  
کشور ، وزارت کار و امور اجتماعی ،  
معاونت هماهنگی و امور بین الملل ، دفتر  
روابط بین الملل ، ۱۳۷۸

۴ - شناخت برخی از ویژگیهای بازار کار  
ایران ، وزارت کار و امور اجتماعی ، معاونت  
برنامه ریزی و سیاستگذاری اشتغال ، اداره  
کل هدایت نیروی کار ، ۱۳۸۰

۵ - طرح بررسی و نظارت بر وضعیت  
اشتغال ایرانیان در خارج ، مجله کار  
و جامعه ، ( شماره اول ) ، موسسه کار  
و تامین اجتماعی ، ۱۳۷۱

۶ - راهکارها و مکانیزم های اعزام نیروی  
کار به خارج ، معاونت هماهنگی و امور بین  
الملل ، اداره کل توسعه اشتغال در خارج از  
کشور ، ۱۳۸۲

۷ - ضرورتها و مستندات قانونی توسعه  
اشتغال و اعزام نیروی کار به خارج در  
برنامه پنجساله توسعه اقتصادی ،  
اجتماعی و فرهنگی کشور ، معاونت  
هماهنگی و امور بین الملل ، اداره کل توسعه  
اشتغال در خارج از کشور ، ۱۳۸۲

۸ - راهکارهای ایجاد اشتغال فارغ  
التحصیلان در خارج از کشور ، مصاحبه با  
دکتر صارمی ، خبرنگار کار ، سال پنجم  
، شماره ۴۸ ، مرداد ۱۳۸۲

۹ - شریعتی (قاسم) ، درهای ژاپن بر روی  
کارگران خارجی همچنان بسته می ماند  
، هفته نامه بازار کار ، مورخ ۱۳۸۲/۷/۵

۱۰ - برادران باقری ( محمود ) ، فرایند  
برنامه ریزی اعزام نیروی کار به خارج از  
کشور ، معاونت هماهنگی و امور بین الملل  
، دفتر برنامه ریزی ، ۱۳۸۲ ،

#### منابع و مآخذ :

۱ - جویتا (ج.ونس) ، کارگران در حال  
مهاجرت ، وزارت کار و امور اجتماعی  
، معاونت هماهنگی و امور بین الملل ، دفتر  
روابط بین الملل ، ۱۳۷۷

۲ - سیاستگذاری هند در زمینه اعزام  
نیروی کار به خارج از کشور ، وزارت کار