

بررسی راهبردها و تجربیات سازمان بین‌المللی کار در خصوص اشتغال و اشتغالزایی^۱



علی نصیری اقدام^۲

طاهر ملکی^۳

(تاریخ دریافت ۸۸/۵/۲۴ - تاریخ تصویب ۸۸/۱۰/۱۰)

چکیده

هدف از این مقاله شناسایی و درک راهبردهای سازمان بین‌المللی کار^۴، در ایجاد اشتغال است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که این سازمان به دنبال ایجاد و تعمیق «مشاغل شایسته» است و در راهبردهایی که برای ایجاد اشتغال پیشنهاد می‌دهد، به قید شایسته بودن مشاغل توجه دارد. سازمان بین‌المللی کار در راستای ایجاد شغل، چند راهبرد مکمل را اتخاذ کرده است. مهمترین این راهبردها، برنامه سرمایه‌گذاری اشتغال‌محور است که توصیه می‌کند در پروژه‌های عمرانی، از فناوری‌های کاربر استفاده شود. مطالعات تجربی نشان می‌دهد که: ۱- کل هزینه رویکردهای نیروی کار محور ۱۰ تا ۳۰ درصد کمتر از روش‌های تجهیزات محور است؛ ۲- نیاز به نرخ ارز را ۵۰ تا ۶۰ درصد کاهش می‌دهد؛ ۳- با مقدار سرمایه‌گذاری مشابه ۲ تا ۴ برابر بیشتر اشتغال ایجاد می‌کند؛ و ۴- مخصوصاً در رویکرد اخیر برای نیروی کار غیرماهر و نیمه ماهر نیز شغلی دست و پا می‌شود که از منظر کاهش فقر هم حایز اهمیت است. علاوه بر این، کیفیت پروژه‌های کار

۱- این مقاله برگرفته از طرحی است با عنوان «راهبردهای جدید ایجاد اشتغال در تجربیات سه سازمان بین‌المللی: یونیدو، بانک جهانی و سازمان بین‌المللی کار» که در جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران به کارفرمایی مرکز مشاوره و کارآفرینی بنیاد شهید و امور ایثارگران تهیه شده است.

۲- استادیار پژوهشی جهاد دانشگاهی تهران، پژوهشکده مطالعات توسعه، alinasiri110@gmail.com

۳- دانشجوی کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد و علوم اداری دانشگاه اصفهان (tmtahermaleki@gmail.com)

محور با روش‌های تجهیزات‌محور، قابل رقابت است. برنامه‌های مکمل این راهبرد، یکی برنامه مشارکت بخش‌های خصوصی و عمومی است و دیگری برنامه ترویج و توسعه پیمانکاری‌های کوچک. این برنامه‌ها کمک می‌کند که پتانسیل استفاده از نیروی کار داخلی و بدون سرمایه به وجود آید و نیاز کمتری به نیروی کار و سرمایه خارجی ایجاد شود. منتها شرط لازم تحقق این برنامه‌ها این است که دولت در درون خود قابلیت‌های لازم برای مدیریت انبوهی از پیمان‌کاران کوچک و از جمله آموزش آن‌ها را ایجاد کند.

واژگان کلیدی: اشتغال، مشاغل شایسته، سازمان بین‌المللی کار، برنامه سرمایه‌گذاری اشتغال‌محور، برنامه مشارکت بخش‌های خصوصی و عمومی، توسعه پیمانکاری‌های کوچک.

۱- مقدمه

طبق راهبرد گروه کسب و کار بانک جهانی، کلید ایجاد اشتغال دامن زدن به فرصت‌های شغلی از طریق تسهیل مبادلات و کاهش هزینه‌های راه‌اندازی کسب و کار است. به عبارت دیگر، اگر می‌بینیم فرصت‌های شغلی کمی در یک اقتصاد خلق می‌شود، باید به دو نکته مرتبط توجه کنیم. یکی اینکه چرا بنگاه‌های جدیدی در اقتصاد ایجاد نمی‌شود و دیگر اینکه چرا بنگاه‌های موجود (در بخش رسمی و غیررسمی) در زیر یک چتر قانونی واحد بزرگ نمی‌شوند؟ (یانکوف و مکلیش، ۲۰۰۶).

پاسخ بانک جهانی این است که محیط اداری و مقرراتی‌ای که بنگاه‌ها در درون آن فعالیت می‌کنند؛ محیطی کند، سنگین و پرهزینه است به نحوی که برای ثبت یک شرکت، برای اخذ مجوز یک فعالیت و رساندن آب و برق و تلفن، برای دریافت اعتبار و تأمین مالی یک فعالیت، و برای حل و فصل دعاوی قراردادی باید مراحل متعدد اداری و در مدت‌های متمادی با هزینه‌ای سنگین طی شود. این هزینه‌ها گاهی به قدری غیرقابل تحمل می‌شود که اجازه شکل‌گیری بنگاه‌های جدید یا بزرگ شدن بنگاه‌های موجود را نمی‌دهد و تا چنین است، تقاضایی برای بنگاه‌های جدید به وجود نمی‌آید (میدری و قودجانی، ۱۳۸۷ و یانکوف و مکلیش، ۲۰۰۶).

از جمله مواردی که کسب و کار را پرهزینه می‌کند، محیط نهادی و مقرراتی نیروی کار است. برای مثال هر چه استخدام دشوارتر باشد (مثلاً در نوع قراردادی که منعقد می‌شود، محدودیت وجود داشته باشد)، هر چه ساعات کار انعطاف‌ناپذیرتر باشد (مثلاً در ساعات کاری آخر هفته یا کار در شب محدودیت وجود داشته باشد)، و هر چه اخراج کارکنان سخت‌تر باشد (مثلاً اخراج

نیروی کار مازاد، مستلزم کسب تکلیف از مراجع ثالث باشد)، انعطاف‌پذیری محیط کسب و کار کمتر بوده و فعالیت اقتصادی پرهزینه‌تر است. نتیجه این دشواری‌ها که برای حمایت از کارگران وضع شده، فرصت‌های شغلی کمتر و در بلندمدت به زیان کارگران است (میدری و قودجانی، ۱۳۸۷ و یانکوف و مکلیش، ۲۰۰۶).

رویکرد کلی فوق بسیار مهم و قابل توجه است، اما حاوی یک اشکال اساسی است. درست است که راحتی استخدام و اخراج به اندازه راحتی کسب اعتبار و ثبت شرکت و حل و فصل دعاوی از نظر هزینه‌های فعالیت اقتصادی حایز اهمیت است، اما جنس نیروی کار؛ متفاوت از اعتبار و دریافت مجوز و مانند آن است. انسان بما هو انسان حاوی ارزش است، فارغ از اینکه در فرآیند تولید چه ارزش پولی جدیدی خلق می‌کند؛ و نباید مانند پول بر حسب قدرت تولیدش در فرآیند تولید مورد قضاوت قرار بگیرد. در واقع نمی‌توان انسان و پول و مواد اولیه را در کنار هم قرار داد و راجع به آنها بر حسب سهولت مبادله و هزینه‌های آن تصمیم‌گیری نمود.

نکته کلیدی فوق از جمله دلایل شکل‌گیری سازمان بین‌المللی کار است. در واقع نتیجه پذیرش آزادی مبادله و تعمیم آن به روابط کارگری و تقلیل کارگر به یک شیء قابل مبادله، در اوایل قرن بیستم منجر به شکل‌گیری نوعی روابط غیرانسانی شده بود که برای هیچ انسان نوعدوستی قابل پذیرش نبود. آثار ناشی از پذیرش روابط کارگری به عنوان توافقی آزادانه میان کارگران و کارفرمایان چیزی نبود جز ساعات طولانی کار در تمام هفته، کار در محیط‌های ناامن و ناسالم، کار کودکان و کار با دستمزدهای فوق‌العاده ناچیز.

سازمان بین‌المللی کار شکل گرفت تا به انسان و نیروی کار او نه از منظر نتیجه و محصولی که عرضه می‌کند، بلکه از منظر انجام‌دهنده کار (کارگر) بنگرد. نتیجه چنین تغییر نگرشی این بود که دیگر ایجاد شغل به هر قیمتی دنبال نشود. ویژگی یک فرصت شغلی صرفاً این نیست که کسی ساعاتی از شبانه‌روز را مشغول به کار باشد و به هر کاری تن بدهد تا بتواند حداقل درآمدی کسب کند. یک شغل نه تنها باید بتواند امرار معاش افراد را تأمین نماید، بلکه باید شأن انسانی کارگر و عزت نفس او را در بالاترین سطح خود حفظ نماید. چنین راهبردی امروزه در منشور «کار شایسته» سازمان بین‌المللی کار، تبلور یافته است.

با چنین هدفی، سازمان بین‌المللی کار شکل گرفت و با معاهده‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌هایی که طی سالیان دراز در کنفرانس بین‌المللی کار به تصویب رسانده، به دنبال دامن زدن به حقوق بین‌المللی کار و ترویج آن میان کشورهای دنیا است.

این حقوق و قوانین دیگری که در سطح کشورها برای تنظیم روابط کارفرما و کارگر تصویب شده، گاهی از حد اعتدال خارج گشته، هزینه‌های کارفرمایان را به واقع بالا برده و گاهی چنان از کارفرما حمایت کرده که حقوق اولیه کارگران را پایمال کرده است. لذا چالش اساسی کشورهای دنیا، یافتن حد توازن میان حقوق کارگر و کارفرما است تا ضمن حفظ انعطاف‌پذیری بازار کار، حقوق کارگر نیز تأمین شود.

در این مقاله به تفصیل، راهبرد سازمان بین‌المللی کار در ترویج «کار شایسته» مورد بررسی قرار می‌گیرد و به موانعی پرداخته می‌شود که پیش روی این راهبرد قرار دارد. در عین حال، باید توجه داشت که فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار، محدود به «حقوق بین‌المللی کار» نمی‌شود و این سازمان تلاش دارد ایده‌های قابل قبولی برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، ارزان و رقابت‌پذیر ارائه دهد.

سازمان بین‌المللی کار در راستای پیشبرد هدف ایجاد شغل‌های شایسته، بیشتر برنامه‌های متنوعی را در دستور کار قرار داده است. مهمترین برنامه آن «برنامه سرمایه‌گذاری اشتغال بر^۱» است. ایده اصلی این برنامه این است که قاعده‌ای کلی وجود ندارد که بگوید همواره استفاده از تجهیزات و فناوری‌های پیشرفته، مقرون به صرفه است و کیفیت بالاتری را نیز به ارمغان می‌آورد. بلکه می‌توان زمینه‌هایی را شناسایی کرد که استفاده از نسبت بالاتر سهم نیروی کار به سهم تجهیزات در سرمایه‌گذاری‌ها، می‌تواند ضمن حفظ کیفیت و حتی کاهش هزینه‌ها، اشتغال بیشتری را هم ایجاد کند. از این رو توصیه اکید دارد که هنگام سرمایه‌گذاری، توجه ویژه‌ای به انتخاب فناوری‌ها شود و با انتخاب فناوری‌های کاربر در فعالیت‌هایی که مستلزم به کارگیری فناوری‌های پیچیده نیست، زمینه ایجاد اشتغال بیشتر فراهم گردد.

در کنار برنامه محوری فوق، برنامه‌های مکملی نیز در دستور کار سازمان بین‌المللی کار قرار گرفته تا ضمن رفع کاستی‌های برنامه فوق، زمینه مشارکت بهتر و کارا تر بخش خصوصی کوچک و بدون سرمایه در طرح‌های اقتصادی فراهم آید. از جمله این برنامه‌ها، برنامه توسعه پیمانکاری‌های کوچک و مشارکت بخش‌های خصوصی و عمومی در اجرای طرح‌های عمرانی است که در این مقاله مورد بحث قرار می‌گیرد.

مقاله حاضر که با هدف شناسایی و درک راهبردهای سازمان بین‌المللی کار در ایجاد اشتغال و بیان تفصیلی ایده‌های فوق‌الذکر، تنظیم و به این ترتیب سازماندهی شده است: پس از تشریح اهداف سازمان، ایده کلیدی «کار شایسته»^۱ و ابعاد مختلف آن مورد مذاقه قرار می‌گیرد. در این قسمت، دشواری‌های اجرای دستور کار «کار شایسته» و ارکان این دستور کار به بحث گذاشته می‌شود. پس از معرفی ایده کار شایسته، در قسمت چهارم مهم‌ترین زیرمجموعه‌های سازمان بین‌المللی کار، معرفی و راهبردهای هر کدام از آن‌ها از منظر ایجاد فرصت‌های شغلی بررسی می‌شود. در بخش پنجم مقاله، یکی از رویکردهای اساسی سازمان بین‌المللی کار با عنوان «فناوری مبتنی بر نیروی کار»^۲ و دلایل تأکید سازمان بین‌المللی کار بر این رویکرد تشریح می‌گردد. در بخش ششم فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار در کشورهای توسعه‌نیافته، ترسیم می‌شود و قسمت پایانی مقاله به جمع‌بندی تفصیلی مطالب می‌پردازد.

۲- اهداف سازمان بین‌المللی کار

سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۱۹ میلادی به منظور توسعه عدالت اجتماعی و پیشبرد صلح جهانی تأسیس شد. اداره این سازمان بر عهده اتحادیه‌های کارگری، نمایندگان کارفرمایان و دولت‌ها است. این سه گروه در جلساتی که سازمان تدارک می‌بیند و همچنین در کنفرانس بین‌المللی کار (سالی یک بار) در کنار هم جمع می‌شوند و در مورد مسائل اجتماعی نیروی کار بحث می‌کنند. «در حال حاضر، هدف اصلی و اولیه سازمان بین‌المللی کار، ترویج فرصت‌هایی برای زنان و مردان است تا بتوانند به کار شایسته و موگد، در شرایطی توأم با آزادی، عدالت، امنیت و در شأن انسان، بپردازند» (سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۹۹)^۳. سازمان بین‌المللی کار چهار هدف راهبردی را برای دستیابی به هدف اصلی «کار شایسته» برگزیده است:

۱- ترویج و تحقق بخشیدن به اصول متعارف و بنیادین کار و حقوق شغلی؛

۲- ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر برای زنان و مردان به منظور تأمین اشتغال و درآمد

۱ - Decent Work

۲ - Labor-based Technology

۳ - از گزارش مدیر عامل سازمان بین‌المللی کار به سمینار بین‌المللی کار در سال ۱۹۹۹ با محوریت «کار شایسته».

مناسب؛

۳- بهبود پوشش و کارآیی حمایت‌های اجتماعی برای همگان؛

۴- تقویت سه جانبه‌گرایی^۱ و گفتگوی جمعی.

منطق غالب سازمان بین‌المللی کار در زمینه فقر را می‌توان به صورت حق به حساب آمدن^۲ (در جامعه) به معنای مشارکتی آن، برخورداری از حمایت، دسترسی به شغل شایسته و درآمد مناسب بیان کرد. چالش اصلی جهانی در آغاز قرن ۲۱، تأمین کار شایسته برای مردم سراسر دنیا در شرایطی عادلانه، ایمن و سازگار با کرامت انسانی است تا به این ترتیب بتوان باعث رهایی ۱/۲ میلیارد نفر از مردم دنیا از چنگال فقر شد.

سازمان بین‌المللی کار سعی دارد از طریق برنامه اشتغال جهانی^۳، سهمی در اجرای رویکردی جدید و پویا به منظور تحقق سیاست‌های موفق در عرصه اشتغال داشته باشد تا با چالش دوگانه تغییر اوضاع و نیز تغییر اوضاع به نحو مناسب یعنی به شکلی که مشاغل بیشتر و بهتری ایجاد شود، دست و پنجه نرم کند. این تلاش مبتنی بر شش رکن زیر است که با یکدیگر ارتباط متقابل دارند:

- ۱- ترویج کار شایسته به عنوان یک عامل مولد؛
- ۲- ترویج کارآفرینی و سرمایه‌گذاری خصوصی؛
- ۳- ترویج قابلیت استخدام^۴ از طریق افزایش دانش و مهارت‌ها؛
- ۴- افزایش پایداری اجتماعی و زیست‌محیطی آینده؛
- ۵- ایجاد اشتغال شایسته و مولد برای نیروی کار فقیر؛
- ۶- ساختن یک چارچوب کلان اقتصادی جدید برای رشد اشتغال.

نکته قابل توجه این است که سازمان بین‌المللی کار صرفاً به ایجاد اشتغال توجه ندارد؛ سازمان بین‌المللی کار بر این عقیده است که باید در این راه چارچوب‌ها و قواعدی نیز رعایت شود و در داخل این چارچوب‌ها، ایجاد اشتغال پایدار و مولد شکل بگیرد. در واقع همانطور که از ارکان

۱ - Tripartis

۲ - Right to inclusion

۳ - Global Employment Agenda

۴ - Employability

بالا واضح است تلاش این سازمان، ایجاد اشتغال همراه با نشر دانش و مهارت، ترویج کارآفرینی، و کمک به اقشار ضعیف در آمدی برای خارج کردن ایشان از دایره فقر است. طی سال‌های گذشته انجمن‌های مختلف سازمان بین‌المللی کار مبانی سیاست اجتماعی، شرایط کار، امنیت اجتماعی، روابط صنعتی و اشتغال را گسترش داده‌اند. در طول ۴۰ سال (از دهه ۱۹۷۰ میلادی) سازمان بین‌المللی کار، همکاران فنی و مهندسی خود را از طریق شبکه‌ای از دفاتر و گروه‌ها افزایش داده است. این همکاری حقوق نیروی کار، روابط صنعتی، توسعه اشتغال، آموزش راه‌اندازی تجارت‌های کوچک، مدیریت پروژه، امنیت اجتماعی، امنیت محیط کار و شرایط کار و آموزش کارگران را افزایش داده است. قابل ذکر است که دفتر بین‌المللی کار انتشاراتی دارد که به زبان‌های انگلیسی، فرانسه و اسپانیایی چاپ می‌شود و در آنها نتایج تحقیقات منطقه‌ای نیز منتشر می‌گردد.

۳- کار شایسته

با توجه به تأکید زیادی که در اهداف و راهبردهای سازمان بین‌المللی کار بر «کار شایسته» شده، این سؤال در ذهن تداعی می‌شود که منظور از کار شایسته چیست؟ در این قسمت نکاتی راجع به این اصطلاح راهبردی و ابعاد آن بیان می‌شود.

کار شایسته، مربوط به فرصت‌های موجود برای زنان و مردان به منظور یافتن شغلی است که در شرایط آزادی، برابری، و تحقق شأن انسانی حاصل شده باشد. کار شایسته - طبق تعاریف سازمان بین‌المللی کار - مشتمل بر آن دسته از فرصت‌های کار کردن است که موکد بوده، درآمد منصفانه‌ای نصیب شخص سازد، با امنیت در محیط کار و حمایت‌های اجتماعی از خانواده‌ها همراه باشد، دورنمای زندگی بهتر برای بسط شخصیت فردی و انسجام اجتماعی فراهم کند، آزادی افراد برای بیان خواسته‌هایشان و سازماندهی و مشارکت در تصمیم‌گیری مؤثر در زندگی ایشان و نیز برابری فرصت‌ها و برابری رفتار با کلیه مردان و زنان را محقق سازد.

سازمان بین‌المللی کار در حال تهیه دستور جلسه‌ای برای جامعه کارگری است که نمایندگانی سه جانبه در آن حضور داشته، به تجهیز و بسیج منابع خود برای ایجاد فرصت‌های مذکور و کمک به کاهش و ریشه کن کردن فقر بپردازد. این دستور جلسه چهار رکن دارد: استانداردها و حقوق کار، اشتغالزایی و کارآفرینی، حمایت‌های اجتماعی، و گفتگوی اجتماعی. پیش از پرداختن به ارکان چهارگانه دستور جلسه کار، شایسته لازم است دشواری‌های اجرای این راهبرد را در ذهن

۱-۳- دشواری‌های اجرای «کار شایسته»

هر چند تعداد کسانی که با دستور جلسه کار شایسته مخالف هستند، بسیار اندک است اما دستیابی به اهداف مندرج در آن در عمل موجب دشواری‌ها و مناقشاتی می‌شود. تحقق این اهداف مستلزم تعهد فعالان ملی و بین‌المللی به ایجاد مشاغل دارای کیفیت مناسب در سراسر جهان و پیدا کردن راه‌حل‌های مبتنی بر همکاری است. با این حال حکومت‌ها در تلاش برای متقاعد کردن مردم خود هستند که اشتغال و توسعه در ورای مرزهای آن‌ها می‌تواند برای شکوفایی و اشتغال‌زایی در کشورهای آن‌ها ضروری باشد. برخی کشورها نیز وسوسه شده‌اند تا با بستن بازارها و تعیین استانداردهای نازل برای نیروی کار، موقعیت خود را در اقتصاد جهانی حفظ کنند. این رویه باعث کاهش دستمزدها و خراب شدن شرایط کار شده است. شرایط و انگیزه‌های موجود را نمی‌توان به طور کامل مدیون توجه به اهداف دستور جلسه کار شایسته دانست، اما در دستیابی به اهداف کار شایسته، فعالان مختلفی دخیل هستند:

- حکومت‌ها از طریق سیاست‌های اقتصادی و صنعتی خود، شرایط کار شایسته را فراهم می‌کنند. با این حال عوامل ناشی از جهانی شدن (از قبیل فشارهای معکوس بر دستمزدها و کاهش انعطاف‌پذیری سیاست‌های کلان اقتصادی) توان حکومت‌ها را برای تحقق اهداف کار شایسته کاهش داده است.
- صاحبان کسب و کار از سطوح محلی تا بین‌المللی به اشتغال‌زایی می‌پردازند و آن‌هایی نیز که در ورای مرزها فعالیت می‌کنند، قادرند بر دستمزدها و شرایط کار در حوزه بین‌المللی اثر بگذارند. شرکت‌های چند ملیتی معمولاً فعالیت‌های خود را در کشورهای مستقر می‌کنند که کمترین دستمزدها را داشته و «حقوق کارگران» در آن‌ها چندان مورد توجه نباشد. چنین رویه‌ای هر چند شاید به ادعای برخی موجب توسعه اقتصادی شود، ولی خلاف دستور جلسه کار شایسته است.
- اتحادیه‌های کارگری به حقوق‌بگیران کمک می‌کنند که به برخی از مؤلفه‌های کار شایسته (مانند «دستمزد کافی برای معاش» بیمه درمان و استانداردهای ایمنی محیط کار) دست پیدا کنند. مشکلی که اتحادیه‌های تجاری با آن روبه‌رو هستند، از این قرار است که باید به طور همزمان نیازهای فوری اعضای داخلی خود را برآورده کرده و به

- اشتغالزایی و دفاع از حقوق کارگران در گوشه و کنار دنیا پردازند.
- مؤسسات مالی بین‌المللی به واگذاری وام یا سایر کمک‌ها به حکومت‌ها پرداخته، در عوض آنان را ملزم می‌کنند که از ملاحظات یا معیارهای سیاستی خاصی پیروی کنند. در برنامه‌های مورد نظر این مؤسسات، عمدتاً از هدف اشتغالزایی غفلت شده و در کوتاه‌مدت به بازار نیروی کار لطمه وارد می‌شود؛ زیرا مشاغل موجود که از طریق اختلالات بازار و توسط حکومت پدید آمده است، جای خود را به مشاغلی می‌دهد که از لحاظ اقتصادی امکان‌پذیر باشد.
 - مذاکره‌کنندگان در حوزه تجارت قادرند با وارد کردن استانداردهای نیروی کار در توافق‌نامه‌های تجاری، برنامه «کار شایسته» را پیش ببرند. قانونگذاران نیز می‌توانند از اجرای این استانداردها حمایت کنند. با این حال بسیاری از کشورها تلاش برای وضع استانداردهای نیروی کار توسط سایر کشورها را عاملی برای رقابتی‌تر کردن صنایع خود استانداردگذاران می‌دانند.
- کار شایسته، برآیندی از خواسته‌های مردم در حوزه کار آنهاست: دستیابی به فرصت شغلی و کسب درآمد، حقوق کار، حق ابراز نظر و محترم بودن، ثبات خانوادگی و بسط شخصیت فردی، انصاف و برابری جنسیتی. این ابعاد مختلف کار شایسته، موجب تحکیم آرامش در جوامع محلی و کل جامعه می‌شود. کار شایسته، نشانه‌ای از دغدغه حکومت‌ها، کارگران و کارفرمایان است که در کنار یکدیگر ساختار سه جانبه سازمان بین‌المللی کار را تشکیل می‌دهند.

۲-۳- ارکان دستور کار «کار شایسته»

الف) حقوق کار^۱

قواعد نظام اقتصاد جهانی باید به گونه‌ای تنظیم شود که به بهبود حقوق کار، معاش، امنیت و فرصت‌های شغلی مردم، خانواده‌ها و جوامع محلی در سراسر جهان کمک کند. سازمان بین‌المللی کار از نخستین روزهای شکل‌گیری به دنبال مشخص کردن و تضمین حقوق کار و بهبود شرایط مردم شاغل - از طریق برپایی نظام استانداردهای بین‌المللی کار - بوده است. نظام

۱- برگرفته از: (سازمان بین‌المللی کار(الف)، ۲۰۱۰)، برای مطالعه بیشتر ر.ک. (هپل، ۲۰۱۰).

مذکور در قالب معاهده‌ها، توصیه‌ها و ضوابط شغلی پایه‌گذاری شده است. سازمان بین‌المللی کار تا به امروز بیش از ۱۸۰ معاهده و ۱۹۰ توصیه را درباره ابعاد مختلف کار در جهان اجرا نموده است.

این مجموعه از حقوق بین‌المللی کار اخیراً توسط بخش حاکم در سازمان بین‌المللی کار مورد بازبینی قرار گرفت و اعلام شد بیش از ۷۰ درصد معاهدات قبل از سال ۱۹۸۵ میلادی، کاملاً روزآمد باقی مانده و بقیه آن‌ها نیاز به تجدیدنظر یا کنار گذاشتن دارند. همچنین چندین ضابطه شغلی تهیه شده است که با استناد به آن‌ها می‌توان در حوزه‌هایی مانند مرخصی زایمان و حمایت از مهاجران، به استخراج مقررات ملی پرداخت.

فرآیند نظارتی به ما کمک می‌کند اطمینان حاصل کنیم که استانداردهای تصویب شده توسط دولت‌های منفرد، به اجرا در می‌آید و سازمان بین‌المللی کار، کمک‌های مشورتی را برای تنظیم پیش‌نویس قوانین کار فراهم می‌کند. با تهیه «بیانیه اصول و حقوق بنیادی محیط کار» در سال ۱۹۹۸ میلادی، دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار تصمیم گرفتند فارغ از پذیرش معاهده‌های مرتبط، مجموعه‌ای از استانداردهای اصلی نیروی کار را رعایت کنند. این استانداردها به حقوق اساسی بشر مربوط بوده و محور اصلی کار شایسته هستند.

این بیانیه چهار محور دارد:

۱- آزادی تشکیل انجمن‌ها؛

۲- منع کار اجباری؛

۳- منع تبعیض؛

۴- منع استفاده از نیروی کار کودکان.

ب) اشتغال‌زایی^۱

هیچگاه مانند شرایط فعلی که نرخ بیکاری جهانی تقریباً بی‌سابقه است، نیازمند در نظر گرفتن اشتغال در کانون سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی نبوده‌ایم. حتی در میان افراد شاغل نیز شیوع فقر موجب می‌شود که نیاز به ایجاد تعداد بیشتری شغل موکد و شایسته را تصدیق کنیم. سابقه ناموفق اشتغال‌زایی در سراسر جهان، نشانه نیاز به هماهنگی بین‌المللی در زمینه سیاست‌های کلان

۱- برگرفته از: (سازمان بین‌المللی کار)، (۲۰۱۰).

اقتصادی و نیز سیاست‌های فعال برای بازار کار ملی در کشورهای مختلف است. ایجاد شغل مولد و همراه با انتخاب آزادانه، محور وظایف سازمان بین‌المللی کار بوده، آن سازمان متعهد به تلاش برای برقراری اشتغال کامل است. سازمان بین‌المللی کار، سیاست‌هایی را برای کمک به ایجاد و حفظ کار و درآمد شایسته شناسایی می‌کند و آن سیاست‌ها را در قالب یک دستور جلسه جهانی اشتغال که توسط سه مؤلفه اصلی آن سازمان تهیه شده است، تدوین می‌کند.

سازمان بین‌المللی کار به طور مشخص راجع به اشتغال و اشتغالزایی مطالعه می‌کند و در مباحثات بین‌المللی مربوط به راهبردهای اشتغال شرکت می‌کند. این سازمان به ترویج سرمایه‌گذاری‌های اشتغال‌بر پرداخته و در تدوین و اجرای سیاست‌های شغلی به کشورها کمک می‌کند. سازمان بین‌المللی کار به ارائه کمک و راهنمایی‌های فنی در حوزه‌های مربوط به کارآموزی و فنون تأمین مالی، اشتغالزایی، تعاونی‌ها و راه‌اندازی شرکت‌ها و کسب و کارهای کوچک اقدام می‌کند.

ج) حمایت اجتماعی^۱

فقط ۲۰ درصد از جمعیت جهان از پوشش کافی تأمین اجتماعی برخوردارند و بیش از نیمی از آن‌ها فاقد هرگونه پوششی در این زمینه هستند. آنان در محیط کار با خطرهایی روبه‌رو بوده، به پرداختی بازنشستگی یا پرداختی بازنشستگی کافی، دسترسی نداشته و تحت پوشش بیمه درمان نیستند. این اوضاع نشان‌دهنده میزان توسعه اقتصادی است، به نحوی که کمتر از ۱۰ درصد کارگران در کشورهای کاملاً توسعه‌نیافته از پوشش تأمین اجتماعی برخوردارند. در کشورهای دارای درآمد متوسط، این نرخ بین ۲۰ تا ۶۰ درصد است، در حالی که در کشورهای صنعتی تقریباً به ۱۰۰ درصد می‌رسد.

دسترسی به میزان حمایت‌های اجتماعی کافی، در استانداردهای نیروی کار مورد توجه قرار گرفته و سازمان ملل متحد آن را یکی از حقوق اساسی آحاد انسان‌ها دانسته است. این دسترسی همچنین برای تحقق رفاه و همدلی اجتماعی از نقش‌آفرینی برخوردار بوده و برقراری آرامش اجتماعی - و در نتیجه رشد اقتصادی مطلوب - بدون آن میسر نیست.

۱- برگرفته از: (سازمان بین‌المللی کار (ج)، ۲۰۱۰).

حمایت‌های اجتماعی یکی از چهار هدف راهبردی دستور جلسه کار شایسته است که محور امور سازمان بین‌المللی کار را تشکیل می‌دهند. سازمان بین‌المللی کار از زمان شکل‌گیری، در سال ۱۹۱۹م، به ترویج سیاست‌های ذریبط پرداخته و ابزارها و کمک‌هایی را با هدف بهبود و بسط پوشش حمایت‌های اجتماعی، برای همه اعضای جوامع محلی با هر شرایطی که داشته باشند، در اختیار کشورهای عضو قرار داده است: امنیت درآمدی در مواقع لزوم، مراقبت‌های بهداشتی، بیماری، سالمندی و معلولیت، بیکاری، سوانح شغلی، بارداری، مسئولیت‌های خانوادگی و فوت نزدیکان. بسیاری از فعالیت‌ها نیز برای بهبود حمایت‌های اجتماعی از کارگران مهاجر انجام شده و خواهد شد.

(د) گفتگوی اجتماعی^۱

سازمان بین‌المللی کار، گفتگوی اجتماعی را به نحوی تعریف می‌کند که شامل همه انواع مذاکره‌ها، مشاوره‌ها و رد و بدل اطلاعات میان نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران شود. اینکه گفتگوی اجتماعی چگونه اتفاق می‌افتد، از کشوری به کشور دیگر و از منطقه به منطقه دیگر متفاوت است. گفتگوی اجتماعی مؤثر وابسته است به:

- ✓ احترام به حقوق اساسی و آزادی انجمن‌ها و چانه‌زنی‌های جمعی؛
 - ✓ وجود تشکل‌های کارگری و کارفرمایی قوی و مستقل با ظرفیت فنی و دانش لازم برای مشارکت در گفتگوها؛
 - ✓ اراده سیاسی و تعهد به مشارکت در گفتگوی اجتماعی از ناحیه همه طرف‌های درگیر؛
 - ✓ و حمایت نهادی مناسب از گفتگوهای اجتماعی.
- هدف اصلی گفتگوهای اجتماعی، ایجاد اجماع میان طرف‌های درگیر در امور کارگری است. ساختارها و فرآیندهایی که به گفتگوی موفق اجتماعی می‌انجامد، ظرفیت آن را دارد که مسائل مهم اقتصادی و اجتماعی کشورها را حل و فصل نماید، تدبیر شایسته امور و حکمرانی خوب را ریشه‌دار کند، آرامش و ثبات اجتماعی را ارتقا ببخشد و پیشرفت اقتصادی را تسریع نماید.

۴- زیرمجموعه‌های سازمان بین‌المللی کار و راهبردهای آن^۱

۴-۱- بخش اشتغال

بخش اشتغال سازمان بین‌المللی کار، مسئول مشخص کردن دومین هدف راهبردی در چارچوب «کار شایسته»، یعنی ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر برای زنان و مردان به منظور تأمین اشتغال و درآمد مناسب است. با این حال، این بخش از سازمان، ایجاد اشتغال را فقط به عنوان یک موضوع مجزا و منفک از سایر موارد مورد بررسی قرار نمی‌دهد، بلکه آن را با در نظر گرفتن دیگر اهداف راهبردی و نیز در همکاری با سایر بخش‌های سازمان بین‌المللی کار مطالعه می‌کند. به عبارت دیگر، اشتغالی که ایجاد می‌شود، باید کاری مولد بوده و شرایط «آزادی، عدالت، امنیت و کرامت انسانی» را داشته باشد.

چارچوب اشتغال، حوزه‌های اصلی زیر را پوشش می‌دهد:

- ۱- تقویت دانش سازمان بین‌المللی کار دربارهٔ پیامدهای اشتغالی سیاست‌های مختلف؛
 - ۲- سیاست‌هایی به منظور رونق بخشیدن به اوضاع کسب و کار، به ویژه شرکت‌های خرد، کوچک و تعاونی‌ها که بیشترین توان بالقوه را در اشتغالزایی دارند؛
 - ۳- سیاست‌هایی برای ارتقای دانش، مهارت‌ها و قابلیت استخدام در نیروی کار؛
 - ۴- رونق بخشیدن به اشتغال در سرمایه‌گذاری‌های مربوط به بازسازی و سرمایه‌گذاری‌های کاربر؛
 - ۵- استفاده از ابزارهای مختلف برای بهبود معاش از طریق اعتبارات خرد، خوداشتغالی، توسعه اقتصاد محلی و سایر فعالیت‌های درآمدزا؛
 - ۶- ترویج «کار شایسته» از طریق ابتکار عمل‌های داوطلبانهٔ بخش خصوصی و مسئولیت‌های اجتماعی صاحبان کسب و کار.
- در این قالب، توجه روزافزونی نسبت به سیاست‌های ملی در زمینهٔ فرصت‌های شغلی بیشتر و بهتر برای زنان مبذول می‌شود.

۱- برای تهیه این قسمت از تاجمن و وین (۱۹۹۸)، بنتال، بوش و وین (۱۹۹۹) و سازمان بین‌المللی کار (۲۰۰۳) بیشترین استفاده شده است.

۲-۴ - شاخهٔ تعاونی^۱ (COOP)

فعالیت‌های این شاخه متأثر از توصیه‌نامه شماره ۱۹۳ با عنوان «توصیهٔ رونق بخشی به تعاونی‌ها» می‌باشد.^۲ این توصیه شامل تأیید اصول تعاونی جنبش بین‌المللی تعاون و توصیه‌هایی در موارد ذیل است:

- توصیه در مورد چارچوب سیاستی و نقش حکومت در ایجاد محیطی توانمندکننده برای تعاونی‌ها؛
 - اجرای سیاست‌های عمومی برای رونق بخشیدن به تعاونی‌ها از طریق قانونگذاری و نظارت؛
 - وظایف و روابط درون سازمان‌های کارگری، سازمان‌های کارفرمایی و سازمان‌های تعاونی، و روابط بین این سازمان‌ها؛
 - تسهیل همکاری‌های بین‌المللی.
- منظور اصلی از ایجاد این شاخه، پدید آوردن مشاغل شایسته برای زنان و مردان در همهٔ نقاط دنیا، ایجاد حمایت اجتماعی برای همگان و توانمند کردن مردم برای دستیابی ایشان به اهداف اجتماعی و اقتصادی از طریق خودیاری تعاونی است. در این چارچوب، این تلقی حاکم است که روش تعاونی به عنوان یکی از مؤثرترین ابزارهای توانمندسازی مردم و ریشه‌کن کردن فقر است و راهبرد سازمان این است که چنین باوری را در میان همگان دامن بزند.
- تعاونی‌ها به چند علت با اهداف راهبردی سازمان بین‌المللی کار مرتبط‌اند:
- ترویج اصول بنیادین و حقوق شغلی از طریق تشویق به آزادی انجمن‌های کارگری و دموکراسی در محیط کار؛
 - ایجاد فرصت‌های بیشتر برای زنان و مردان به منظور تأمین شغل و درآمد شایسته از طریق توانمند کردن اعضا به منظور درهم آمیختن منابع، مهارت‌ها و استعدادها؛

۱ - Cooperative Branch

۲- کنفرانس بین‌المللی کار یکی از ارکان سازمان بین‌المللی کار است. وظیفه مهم و اصلی کنفرانس به عنوان بالاترین رکن سازمان عبارت است از تدوین مقررات و تحت ضابطه درآوردن حداقل استانداردهای بین‌المللی مربوط به کار و وضعیت زندگی. این استانداردها از طریق کمیسیون‌های فنی سازمان تحت عنوان مقاله‌نامه یا توصیه‌نامه تنظیم می‌گردد ... از لحاظ حقوقی، مقرراتی که از طرف کنفرانس تصویب می‌شود، فوراً قابل اجرا نیست و باید توسط مراجع قانونگذاری هر کشور به تصویب برسد (سازمان بین‌المللی کار، ۱۳۸۶: ۳۷).

- ارتقای پوشش و کارآیی حمایت‌های اجتماعی از راه تدارک دیدن خدمات اجتماعی پایه برای مردم محروم از فرصت‌های اجتماعی؛
- تقویت سه جانبه‌گرایی و گفتگوی جمعی از طریق دفاع از منافع فقرای روستایی و کارگران بی‌پناه.

شاخه تعاون در پنج حوزه اصلی فعال است:

- ۱- خط مشی و قانونگذاری تعاونی؛
- ۲- گسترش منابع انسانی و شبکه‌سازی به گونه‌ای که همه ذینفعان بتوانند در اداره فعالیت‌های تعاونی به شکل کارآمد، سهم شده یا مشارکت کنند؛
- ۳- مشارکت با مردم بومی و قبیله‌ای^۱ از طریق برنامه ایندیزکو^۲ که برای حمایت از آن مردم و سازمان‌های وابسته به ایشان در اجرای طرح‌های عمرانی آنان و ابتکار عمل‌های آنان طراحی شده است؛
- ۴- اشتغالزایی و کاهش فقر از طریق تعاونی‌ها؛
- ۵- توسعه اقتصادی محلی^۳.

یکی از مسایل اصلی این است که سیاست‌های ملی و همچنین محیط فعالیت پیمانکاران کوچک، مناسب باشد. این موضوع یکی از ارکان اساسی برنامه‌های سازمان بین‌المللی کار است. محیط فعالیت پیمانکاران شامل امکان استفاده از منابع و کارگران محلی، امکان بهره‌گیری از تجهیزات سبک و دسترسی به سیستم مالی و اعتباری حمایت‌کننده از کارآفرینان کوچک می‌شود. همچنین امر آموزش عملی و فنی به پیمانکاران بسیار ضروری است.

تغییر شرایط اجتماعی - اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نیازمند ایجاد اشتغال مولد و دادن اولویت به برنامه‌هایی است که منابع محلی را مورد استفاده قرار می‌دهند. این برنامه‌ها

۱ - Indigenous and Tribal Peoples (ITP)

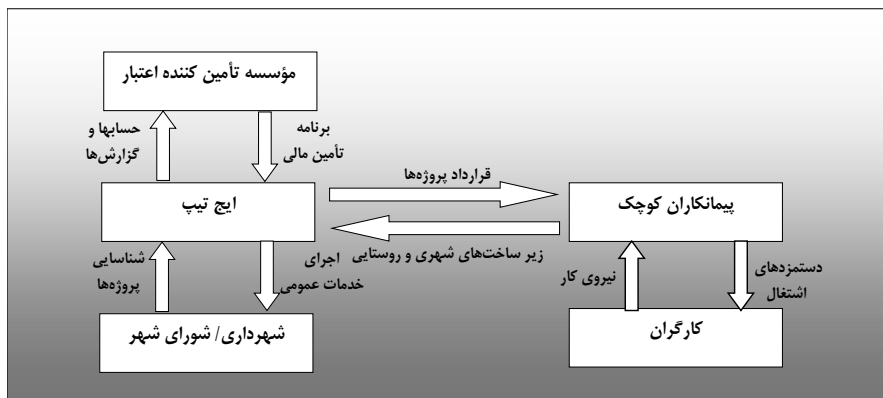
۲ - INDISCO، در سال ۱۹۹۲ میلادی انجمن توسعه بین‌المللی دانمارک (DANIDA)، تفاهم‌نامه‌ای را با سازمان بین‌المللی مبنی بر تأسیس یک برنامه میان منطقه‌ای جهت حمایت از فعالیت‌های خوداتکای مردم بومی و محله‌ای در قالب تعاونی‌ها و سازمان‌های به خود متکی، امضا نمود. این برنامه با عنوان INDISCO شناخته می‌شود. هدف از این برنامه پرداختن به مسائل اقتصادی و اجتماعی مردم بومی و محله‌ای از طریق اجرای پروژه‌های نمونه (پایلوت) در خصوص توسعه تعاونی‌ها و تخفیف فشار فقر بوده است. این برنامه هم اکنون ادامه دارد و با عنوان توسعه اقتصادی و محله‌ای مردم بومی (IP/LED) فعالیت می‌کند.

۳ - Local Economic Development

شامل پیمانکاری‌های کوچک مبتنی بر کار برای ساخت و نگهداری زیربناها است. مهارت‌های مبتنی بر نیروی کار طی فرآیند ساخت و بازسازی توسعه می‌یابد، به طوری که بعداً می‌توان از آنها در روش‌های نگهداری غیرمتمرکز استفاده کرد. روش‌های نگهداری غیرمتمرکز، امکان استفاده حداکثر از منابع مالی محلی، مدیریت محلی و در کل، اجرا توسط منابع قابل دسترس محلی را مورد تأکید قرار می‌دهند. به این منظور یک چارچوب سازمانی غیرمتمرکز محلی (کمیته‌ها یا پیمانکاران یا NGOها) برای مسایل مالی، برنامه‌ریزی و اجرای روش‌های نگهداری لازم است.

جعبه (۱)- ایچ تیپ: یک آژانس مدیریت قرارداد مستقل

ایچ تیپ در سال ۱۹۸۹ میلادی به عنوان یک NGO خصوصی غیرانتفاعی در سنگال تأسیس شد. اهداف این NGO عبارت بود از: ایجاد اشتغال به ویژه در مناطق روستایی؛ آموزش دادن به منظور افزایش کارایی صنعت ساخت محلی و تأثیرگذاری در نهادهای دولتی و عمومی؛ به کارگیری بیشتر فناوری‌های اشتغالزا و کاربر؛ اجرای فعالیت‌های عمومی که شامل اهداف اقتصادی و اجتماعی باشند. همان طور که در شکل زیر ترسیم شده این مؤسسه غیرانتفاعی غیردولتی، نقش یک نهاد واسط را ایفا می‌کند. این نهاد پروژه‌هایی را که دولت یا شهرداری دارای اولویت تشخیص می‌دهد، می‌گیرد و از طریق نهادهای مالی تأمین اعتبار می‌کند و برای اجرا، پروژه را به اجزای کوچک تر تفکیک و بین پیمانکاران کوچک توزیع می‌کند. نیروی کاری که در درون این واحدهای پیمانکاری متشکل شده است، در قبال دستمزد زیرساخت‌های شهری و روستایی مندرج در پروژه را تولید می‌کند و مطابق قرارداد به نهاد واسط تحویل می‌دهد. نهاد واسط نیز در مقابل دولت و نهادهای مالی پاسخگو است و در عوض این پاسخگویی مبالغی را به عنوان حق‌العمل دریافت می‌کند.



تجربه جهانی نیز، نیاز روزافزون به ظرفیت‌سازی و نهادینه کردن را در این زمینه نشان می‌دهد. مشاورین محلی و بین‌المللی و همچنین پیمان کارها نیاز دارند که بدانند چگونه گزینه‌های مختلف فناوری را طراحی و اجرا کنند. آژانس‌های دولتی هم باید بتوانند روش‌های فنی مختلف را کنترل و نظارت کنند.

در مورد توفیق بیشتر و بلندمدت این روش‌ها، اقبال عمومی، نهادینه کردن و ظرفیت‌سازی بسیار مهم است؛ یعنی باید محیط فعالیت نیز بتواند این تغییرات را در خود ایجاد کند. سیاست بدون انجام دادن درست عمل، یا انجام دادن درست عمل بدون سیاست‌های حمایتی، به نتیجه مطلوب نخواهد رسید، چون این دو عنصر مقوم یکدیگرند.

۳-۴- شاخه سرمایه‌گذاری کاربر^۱

هدف «برنامه سرمایه‌گذاری کاربر» ترویج و حمایت از ایجاد اشتغال شایسته و مولد در کشورهای در حال توسعه، از طریق سیاست‌ها و برنامه‌های سرمایه‌گذاری مبتنی بر نیروی کار، و پیشرفت اجتماعی است. شعار این برنامه «شغل‌های بیشتر و بهتر، فقر کمتر» است.

این برنامه از طریق اشتغالزایی در سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی کشورهای در حال توسعه، به کاهش فقر می‌پردازد. این برنامه مبتنی بر فرصت‌های موجود در زیرساخت‌هاست، زیرا بین ۵۰ تا ۷۰ درصد سرمایه‌گذاری‌های عمومی در کشورهای در حال توسعه به مصرف زیرساخت‌ها می‌رسد.

^۱- Employment Intensive Investment Branch (EMP/INVEST)

اصطلاح «رویکردِ کاربر»^۱ از سوی سازمان بین‌المللی کار استفاده می‌شود تا نوعی فن آوری را معرفی کند که استفادهٔ بهینه از نیروی کار را - به عنوان عاملِ ارجح تولید در طرح‌های زیربنایی - رعایت می‌کند. در عین حال، این رویکرد از کارآیی هزینه‌ای و حفظ کیفیت نیز غفلت نمی‌کند. این کار با ترکیب حساب شده‌ای از نیروی کار و تجهیزات مناسب - که عمدتاً تجهیزات ساده هستند - صورت می‌گیرد. در این رویکرد، اصطلاح «مبتنی بر نیروی کار» نشان می‌دهد که نیروی کار، منبع اصلی تولید است و میزان مناسب از سایر منابع در کنار آن قرار می‌گیرد تا از رقابتی بودن و کیفیت نتایج، اطمینان حاصل گردد.

سند برنامهٔ این شاخه، چهار هدف عمده دارد:

- ۱- ترویج توسعه و به کارگیری سیاست‌های مفید به حال اشتغال در سرمایه‌گذاری‌های عمومی مربوط به زیرساخت‌ها، در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی؛
- ۲- به کارگیری شرکت‌های کوچک در بخش ساخت و ساز (پیمانکاران وابسته به نیروی کار) و اجرای طرح‌های عمومی از سوی بخش خصوصی با استفاده از منابع موجود محلی به شیوه‌ای بهینه، ترکیب کردن اشتغالزایی در بخش زیرساخت‌ها با شرایط کار بهتر و شایسته؛
- ۳- ترویج سازماندهی و مذاکرهٔ جمعی در سطح شرکت‌های کوچک و جوامع محلی در امور مربوط به نیروی کار در بخش‌های شهری و روستایی، و بهبود دسترسی جوامع محلی محروم به منابع مولد و خدمات اجتماعی؛
- ۴- کمک‌رسانی به تورهای ایمنی اجتماعی^۲ و طرح‌های اشتغالزای کاربر به منظور ایجاد مشاغل بی‌واسطه (مستقیم) و تولید دارایی در برنامه‌های بازسازی مربوط به بلایای طبیعی یا حاصل دست انسان.

۱ - Labor – based Approach

۲ - Social Safety Nets

جعبه (۲) مطالعه موردی: به کارگیری منابع محلی برای نگهداری جاده‌ها در اندونزی
بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶ میلادی، تحقیقاتی در زمینه هموار کردن جاده‌ها با استفاده بهینه از منابع محلی انجام شد. نتیجه این تحقیقات این است که با نگهداری جاده‌ها از طریق پیمانکاران خرد، طول عمر جاده‌ها تا ۵۰ درصد افزایش می‌یابد. این پیمانکاران می‌توانند از روش‌های مبتنی بر کار، بعد از دیدن آموزشی کوتاه (سه یا چهار روز)، به طور کارایی استفاده کنند.

۴-۴- تقویت مشارکت‌های عمومی - خصوصی برای رونق‌بخشی به اشتغال شهری^۱ (SEED-PPP)

تقویت مشارکت‌های عمومی - خصوصی برای رونق‌بخشی به اشتغال شهری، بخشی از برنامه متمرکز سازمان بین‌المللی کار برای رونق‌بخشی به اشتغال از طریق توسعه کسب و کارهای کوچک^۲ (SEED) است. واحد توسعه کسب و کارهای کوچک به دنبال به فعلیت رساندن توان بالقوه شرکت‌های کوچک در زمینه اشتغالزایی بیشتر و بهتر است.

هدف کلی تقویت مشارکت‌های عمومی و خصوصی برای رونق‌بخشی به اشتغال شهری، افزایش فرصت‌های اشتغال و بهبود شرایط کار و زندگی برای مردم فقیر شهرنشین است، با تأکید خاص بر آن دسته از فقرایی که در نظام اقتصادی غیررسمی کار می‌کنند. هدف این برنامه تقویت ظرفیت حکومت محلی است؛ یعنی ارتقای درک مسئولان و تشویق ایشان به ایفای نقش تسهیل‌گر برای توسعه شرکت‌های کوچک (SEED). در واقع این برنامه سعی دارد حکومت محلی را تشویق به توسعه شرکت‌های کوچک در زمینه خدمات عمومی کند. توجه خاص برنامه مذکور بر روی سازمان‌های با اندازه متوسط (مانند گروه‌های مبتنی بر جامعه محلی و سازمان‌های تجاری محلی) متمرکز شده است تا ظرفیت ایشان را برای حمایت از ابتکار عمل‌های محلی و فراهم کردن حمایت مستقیم از شرکت‌های کوچک تازه تأسیس یا قدیمی تقویت کند. در این برنامه، منظور از مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی، مشارکت بین دولت محلی، جوامع محلی و شرکت‌های کوچک در ارائه خدمات شهری به فقرا می‌باشد.

۱ - Strengthening Public-Private Partnerships for Urban Employment Promotion

۲ - Small Enterprise Development

جدول (۱). مقایسه اجمالی واحدهای راهبردی سازمان بین‌المللی کار

مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی (SEED-PPP)	سرمایه‌گذاری اشتغال‌بر (EMP/INVEST)	توسعه اقتصادی محلی COOP-(LED)	شاخه تعاونی (COOP)	حوزه‌های مداخله
حکومت محلی ^۱	سطوح بین‌المللی، ملی و محلی	سطوح بین‌المللی، ملی و محلی	سطوح بین‌المللی، ملی و محلی	خط مشی
نظام اقتصادی رسمی و غیررسمی شهری و محلی	کلیه سرمایه‌گذاری‌ها در زیرساخت‌های شهری و روستایی	توسعه اقتصادی محلی	شرکت‌های تعاونی و توسعه جوامع محلی بومی و قبیله‌ای	بخش
SME های شهری رسمی و غیررسمی مربوط به جوامع محلی	SME ها و جوامع محلی درگیر در بخش ساخت و ساز	شرکت‌های عمومی و خصوصی در اندازه‌های مختلف	شرکت‌های تعاونی روستایی و شهری	شرکت‌ها
نامشخص	فن‌آوری مناسب و مبتنی بر نیروی کار	نامشخص	نامشخص	فن‌آوری
اشتغال شهری محلی در نظام اقتصادی غیررسمی	برنامه‌ریزی دسترس‌پذیری یکپارچه روستایی (IRAP)	LED به خودی خود یک رویکرد برنامه‌ریزی است.	توسعه اقتصادی محلی (LED)	رویکردهای برنامه‌ریزی
مناسب	مناسب	مناسب	مناسب	واکنش به بحران‌ها
مشخص	مشخص	مشخص	مشخص	معیارهای نیروی کار
مشخص	مشخص	مشخص	مشخص	جنسیت
توضیح: رویکردهای برنامه‌ریزی مورد اشاره در جدول فوق فقط به فعالیت‌های مشخصی از امور شاخه‌ها و برنامه‌ها اشاره داشته و کل نظام برنامه‌ریزی آنها برای همه فعالیت‌ها را معرفی نکرده است.				

۱ - SEED-PPP تلاش‌های خود را بر سیاست‌های سطح شهری متمرکز کرده است اما در عین حال به افزایش آگاهی در نشست‌های ملی و بین‌المللی نیز توجه دارد.

۵- فن آوری مبتنی بر نیروی کار و ساخت زیربنای

از آنجا که راهبرد «فناوری مبتنی بر نیروی کار» نقش ویژه‌ای در برنامه‌های سازمان بین‌المللی کار دارد، در این قسمت با تفصیل بیشتری اهداف و روش‌های آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۵- پیش زمینه و محتوای بحث

تمام کشورهای بیکاری را به عنوان یکی از جدی‌ترین مسایل مؤثر بر ثبات بلندمدت و چشم‌انداز توسعه در نظر می‌گیرند. حتی در کشورهایی مانند نامیبیا و آفریقای جنوبی که نسبتاً ثروتمندترند نیز بیش از نیمی از جمعیت فعالشان بیکار یا دارای اشتغال ناقصند و در شرایط فقر زندگی می‌کنند. این شرایط در جمعیت روستایی غیرماهر دیده شده، هرچند خیلی از آن‌ها در سطح دانشگاهی نیز آموزش دیده‌اند. لذا جمعیت روستایی بسیاری از این کشورها از طریق کشاورزی، امرار معاش می‌کنند.

تلاش‌های توسعه‌ای اِزباری است به منظور ایجاد اشتغال رسمی برای این جمعیت‌ها؛ اما حذف بیکاری در این کشورها در عمل غیرممکن است، چون با وجود این که انتظار می‌رود رشد سالانه جمعیت در حد ۳/۳ درصد ثابت بماند (حداقل تا یک دهه دیگر)، رشد جذب نیروی کار نمی‌تواند بیش از ۲/۲ درصد باشد. بنابراین درصد زیادی از جمعیت این مناطق یا بیکارند و یا در بخش پرمخاطره غیررسمی فعالیت می‌کنند و دستمزدهایی پایین می‌گیرند.

هنگامی که کشورها با مشکلات کلان اقتصادی دست به گریبان می‌شوند و به سرمایه‌گذاری خارجی برای توسعه سرمایه‌گذاری نیاز پیدا می‌کنند، برخی دخالت‌های فوری می‌تواند برای تحریک منابع محلی بهره‌برداری نشده به کار گرفته شود و نیازهای فوری مردم را پاسخ دهد.

بسیاری از این دخالت‌ها و فعالیت‌ها، دسترسی بخش غیررسمی را به اعتبارات و بازارها افزایش می‌دهد و مهارت‌های تجارت را ایجاد می‌کند. یکی از این فعالیت‌ها، ترویج روش‌های اشتغال‌بر در بخش خصوصی و عمومی است، به طوری که هر پروژه نسبت به روش‌های جایگزین، اشتغال بیشتری ایجاد کند. یعنی از افراد بیشتری برای ساخت کالاهای مورد نیاز کشور (مانند

۱- این ایده در منابع مختلف سازمان بین‌المللی کار بسط داده شده است. از جمله می‌توان به سازمان بین‌المللی کار (۲۰۰۳) اشاره کرد که به طور مشخص استفاده از سرمایه‌گذاری‌های اشتغال بر در بخش زیرساخت‌ها را روش مقرون به صرفه‌ای برای انجام دادن پروژه‌ها و در عین حال ایجاد اشتغال معرفی می‌کند.

جاده کشتی، آبرسانی، بهداشت و فاضلاب و ... استفاده کند.

در جهان صنعتی امروز که سطوح دستمزد افزایش یافته، استفاده از نیروی کار غیرماهر، اقتصادی نیست. صنعت و مهندسی شهری به طور گسترده‌ای ماشینی شده است و از تجهیزات پیشرفته استفاده می‌کند، و از عوامل آموزش دیده و قابل دسترس بهره می‌گیرد. به هر حال این شرایط در اکثر کشورهای جنوب آفریقا که در آنها تجهیزات گران و نیروی کار ارزان است، مناسب نیست. اما باید توجه داشت که در کنار مهارت، وجود تجهیزات نیز ضروری است.

در دو دهه گذشته سازمان بین‌المللی کار، بانک جهانی و تعدادی از آژانس‌های دیگر، سرمایه‌گذاری زیادی را برای راه‌اندازی پروژه‌های آزمایشی انجام داده‌اند تا اثربخشی و کاربرد (یا جایگزینی) نیروی کار به جای ماشین‌ها را در تولید زیربناها نشان دهند. این موضوع به اثبات رسیده است که بسیاری از فعالیت‌های مهندسی که از رویکرد مبتنی بر کار استفاده می‌کنند، دارای کارایی و کیفیت بالایی هستند.

اصل اساسی این رویکرد عبارت است از ترکیب نیروی کار با تجهیزات ضروری سبک به منظور دستیابی به تولید با کیفیت. نسبت سهم نیروی کار به تجهیزات که با توجه به طبیعت کار تغییر می‌کند، ۳۰ تا ۹۰ درصد ارزش فعالیت‌ها را تشکیل می‌دهد.

فعالیت‌های بالقوه‌ای که می‌توانند به عنوان فعالیت‌های مبتنی بر کار و لذا اشتغالزا در نظر گرفته شوند، بسیار زیادند. کشورهای جنوب آفریقا همچنان در ایجاد زیربناها برای رفع نیازهای مردم دچار کسری هستند. از این رو تقریباً ۷۰ درصد از اعتبارات سرمایه‌گذاری عمومی و ۴۰ درصد از کمک‌های بین‌المللی برای ساخت، نوسازی و نگهداری زیربناها به کار می‌رود. اگر این وجوه مالی به سمت فناوری‌ای معطوف شود که استفاده از منابع محلی را افزایش می‌دهد، برای اقتصاد این مناطق مفیدتر خواهد بود.

فناوری مبتنی بر نیروی کار می‌تواند با تلفیقی از نیروی انسانی و تجهیزات سبک به جای ساخت با تجهیزات سنگین در بسیاری از موارد (ولی نه در همه موارد) به کار رود. به طور ویژه کارهایی که شامل مقیاس کوچک یا متوسطی از خاک‌برداری، کارهای سنگی، بارگذاری، پخش و شکل‌دهی، بنایی و کارهای بتنی می‌شود را می‌توان به صورت مؤثری از ترکیب نیروی کار و لوازم دستی به انجام رساند. تجهیزاتی که به کار می‌رود نیز از تراکتور و وسایل تراکم‌دهی کوچک تجاوز نمی‌کند. البته این فعالیت‌ها به جاده‌کشی شنی و تعمیرات آنها محدود می‌شود.

یک تیم کامل از نیروی انسانی شامل ۲۰۰ نفر در یک ماه می‌توانند ۲ کیلومتر جاده شنی احداث کنند. البته این نکته بدان معنا نیست که فقط راه‌سازی، موضوع فناوری مبتنی بر نیروی کار است. بخشی از خدمات دیگر مانند جمع کردن زباله‌های شهری را نیز می‌توان با این روش‌ها انجام داد. در این گونه موارد از کارگران مهاجر استفاده نمی‌شود، تا کارگران فصلی محلی (نظیر کشاورزان) برای کسب درآمد و ایجاد موقعیت مناسب، به صورت موقتی به کار گرفته شوند. با وجود اینکه زیربناهای بزرگ مقیاس اغلب سرمایه‌بر هستند، انواع دیگری از زیرساخت‌ها هستند که کارگرمحور و منابع‌محور هستند و در ایجاد اشتغال مؤثرند. از جمله: جاده‌های روستایی، احیاء زمین، سدهای کوچک، سیستم‌های آبیاری و چاه‌ها، فاضلاب و زیربناهای اجتماعی مانند مدارس و مراکز بهداشت و سلامت.

هزینه فناوری‌های تجهیزات‌محور به حدود ۸۰٪ کل سرمایه‌گذاری پروژه‌ها می‌رسد، در حالی که هزینه نیروی کار فقط ۱۰٪ آن را تشکیل می‌دهد. در مورد فناوری کارگرمحور، با محصول دارای کیفیت معادل، بابت سطح سرمایه‌گذاری یکسان، حدود ۳۰ تا ۴۰٪ هزینه برای تجهیزات سبک است در حالی که بین ۴۰ تا ۶۰٪ هزینه نیروی کار می‌گردد. به علاوه، هزینه سرمایه‌گذاری مستقیم سالانه برای ایجاد یک شغل یکساله از فناوری‌های کارگرمحور در حدود ۳۰۰ تا ۷۰۰ دلار است که با هزینه‌های بالاتر تکنولوژی‌های تجهیزات‌محور، قابل مقایسه است. مطالعات تطبیقی انجام گرفته توسط سازمان بین‌المللی کار در برخی کشورها مانند: بورکینافاسو، کامبوج و ... نشان می‌دهد که بدون خدشه‌دار شدن کیفیت زیربناهای، گزینه کارگرمحور:

۱- بین ۱۰ تا ۳۰ درصد نسبت به گزینه‌های تجهیزات بر هزینه کمتری دارد؛

۲- نیازهای ارزی را تا حدود ۵۰ تا ۶۰ درصد کاهش می‌دهد؛

۳- با سرمایه‌گذاری یکسان، بین ۲ تا ۴ شغل بیشتر ایجاد می‌کند.

برنامه سرمایه‌گذاری اشتغال‌بر، از طریق اقدامات سیاستی و پروژه‌های خود، رویکردهای اشتغال‌محور را برای ایجاد شغل و حفظ شغل تقویت کرده است و این تنها به دلیل منافع اجتماعی آن (نظیر ایجاد اشتغال و توزیع دستمزدها) نیست، بلکه به این دلیل نیز هست که این رویکردها در اوضاع اقتصادی اکثر کشورهای در حال توسعه از لحاظ فنی و مالی رقابتی هستند. این بدان معناست که تنها کمی انتقال جریان عظیم سرمایه‌گذاری به این بخش (زیرساخت‌ها)، تأثیر فراوانی بر ایجاد شغل، هم در تولید و هم در نگهداری دارایی‌های زیربنایی دارد. برای تحقق این انتقال سرمایه‌گذاری، تعهد سیاسی به ایجاد اشتغال و توسعه اقتصادی محلی، حیاتی

است. در جایی که چنین تعهدی وجود دارد، ایجاد فضایی که در آن بنگاه‌های کوچک بتوانند با استفاده از منابع موجود انسانی و فیزیکی امور زیربنایی را انجام دهند، ممکن خواهد بود. پس سرمایه‌گذاری زیربنایی یک ابزار سیاستی مهم برای دولت‌هاست تا توسعه متوازن‌تر را تحقق بخشند.

بنابراین می‌توان پیشنهادات زیر را ارائه داد:

۱. باید تصمیمات سیاسی در سطوح بالایی توسط نهادهای دولتی جهت تشویق استفاده از روش‌های مبتنی بر نیروی کار اتخاذ گردد. قاعدتاً برای برآورد سرمایه کلیه پروژه‌ها لازم است ابزاری به منظور تحلیل و نمایش آن‌ها طراحی گردد تا بتوان به طرز مناسبی کارآفرینی کرد. یعنی بتوان پیمان‌کاران را به سمت و سوی مناسب رهنمون کرد تا آن‌ها بتوانند به طرز درستی ایجاد اشتغال کنند.
۲. در مقدماتی‌ترین سطوح، هیئت داورى مناقصه‌ها باید چرخه‌هایی را به منظور کاهش هزینه‌های نیروی انسانی (که در طرح پروژه در نظر گرفته شده) داشته باشند. هم اکنون بانک جهانی این چرخه‌ها را در گزارش «راهنمای رقابتی مناقصه پروژه‌های ساخت در اقتصادهای با نیروی کار وافر» مستندسازی کرده است.
۳. بعضی از پروژه‌های کاربر با سرمایه‌اهدایی تأمین مالی می‌شود. در اینگونه پروژه‌ها عموماً تجهیزات مورد نیاز از محل کمک‌ها وارد می‌شوند و هزینه‌های داخلی توسط دولت پوشش داده می‌شود. این رویه می‌تواند منجر به انحراف گردد، زیرا تجهیزات ارزان به دست آمده‌اند، ولی نیروی کار هنوز گران است. اهدای سرمایه برای پروژه‌ها باید به سمت و سویی تشویق شود که کمک‌ها، درصدی از مخارج تحمیلی کل را تأمین کند، نه بخش‌هایی خاص از پروژه را.
۴. متخصصین فنی برای اخذ تصمیمات مهندسی باید از جنبه‌های اجتماعی کار، آگاه باشند. منظور از جنبه‌های اجتماعی، موضوعاتی مانند درآمد کارگران، نیازهای اساسی فقرا و ... است. مثلاً متخصصین فنی باید توجه شوند که چرا یک روش کارمحور، بر روش تجهیزات محوری که هزینه یکسانی دارد، ارجح است. این چرخه باید از سطوح دانشگاهی و مراکز علمی فنی که امکان ثبت انتخابات فنی در متون تحقیقاتی وجود دارد، شروع شود. سازمان بین‌المللی کار چندین سال است که این رویه را در پیش

گرفته و در حال حاضر دارای دوره‌های آموزشی برای دانشگاه‌ها در سطوح کارشناسی و بالاتر است.

۵. باید به کارفرمایان و کارگران خصوصی این فرصت داده شود تا آن‌ها بفهمند فناوری مبتنی بر کار چیست و برای آن‌ها چه معنا و ارزشی دارد؟ چشم‌انداز افزایش تجارت بدون نیاز به سرمایه‌گذاری سنگین، به خصوص با ارز خارجی، باید خیلی جذاب باشد. علاوه بر این احتمال، گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی و انتقال مؤسسات و تشکیلات موفق از بخش غیررسمی به رسمی، افزایش می‌یابد؛ هرچند تمام این موارد به کمک احتیاج دارد.

۶. باید توجه شود که لازم است در بخش خصوصی مهارت‌های ضروری آموزش داده شود. در واقع همانطور که کارمندان دولت آموزش می‌بینند، این کمک‌ها باید با همان هزینه‌های یارانه‌ای به بخش خصوصی نیز گسترش یابد.

۷. پروژه‌های مبتنی بر نیروی کار همراه با زمینه‌های تکمیلی یا برنامه‌های تولید مهارت انجام می‌گیرد. هنگامی که عده زیادی به صورت روزمزد در یک محل به کار گرفته می‌شوند، بهترین زمان برای تزریق آموزش‌های تکمیلی و کمک‌ها با حداقل سربار است. این مهم باید به عهده یک نهاد متخصص در این زمینه گذارده شود.

۲-۵ - کارایی اقتصادی و اجتماعی برنامه سرمایه‌گذاری اشتغال بر EHP

از دیدگاه اقتصادی، این برنامه‌ها دو کارکرد اصلی دارند:

- ۱- تخصیص کافی عوامل تولید در بخش ساخت و ساز را تقویت می‌کنند، چنین چیزی در کشورهای کم‌درآمد با کمبود سرمایه و فراوانی نیروی کار غیرماهر، دلالت بر بکارگیری روش‌های «کارگرمحور» دارد.
- ۲- باعث استفاده بهتر از عوامل تولید کمیاب (سرمایه و نیروی کار ماهر) می‌شود. این کار از طریق بهبود مهارت‌های فنی و مدیریتی در به کارگیری از این منابع کمیاب انجام می‌شود.

مزایای اجتماعی برنامه‌های «اشتغال‌محور»، توزیع دستمزدها و درآمدها به نیروی کار (عمدتاً) فقیر و کم‌مهارت است و این اولین و مسلم‌ترین مزیت اجتماعی است. اما سایر مزایای اجتماعی آن عبارت است از:

۱- دستمزدهای توزیع شده باعث تقویت مصرف، سرمایه‌گذاری و پس‌اندازها می‌شود و لذا رونق اقتصاد محلی را باعث می‌گردد. اشتغال غیرمستقیمی که از طریق روش‌های «کارگرمحور» ایجاد می‌شود، در حدود ۱/۵ تا ۳ برابر تعداد شغل‌هایی است که به طور مستقیم ایجاد می‌شود.

۲- حمایت از پیمانکاران کوچک مقیاس در برنامه‌های اشتغال‌بر (اشتغال‌زا) به توسعه صنعت ساخت و ساز در داخل کشور کمک می‌کند و آن را با پیوندهای پیشین و پسین توسعه یافته‌تر، فعال‌تر و پویاتر می‌سازد و لذا شغل‌های بیشتر و پایدارتری در این بخش ایجاد می‌کند.

به طور خلاصه، برنامه‌های اشتغال‌بر به طور مستقیم شغل‌های کوتاه مدت ایجاد می‌کند و در عین حال به طور غیرمستقیم اشتغال بلندمدت را به وجود می‌آورد.

هدف این طرح نه تنها ایجاد شغل‌های بیشتر است، بلکه با همین میزان اهمیت، در پی ایجاد شغل‌های بهتر نیز هست. یک جنبه مهم برنامه سرمایه‌گذاری اشتغال‌بر، گسترش استراتژی‌ها و فعالیت‌هایی است که اطمینان می‌دهند که استانداردها و شرایط مربوط به کارگران در پروژه‌های زیربنایی «کارگرمحور» هماهنگ با استانداردهای بین‌المللی نیروی کار و قانون کار ملی و سیاست‌های تشریح شده در راهنمای سازمان بین‌المللی کار، اعمال می‌گردد.

نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که برنامه فعالیت‌های عمومی گسترش یافته در اقتصادهای بزرگ، مانع استفاده از روش‌های اشتغال‌زا در ساخت زیربنای با استاندارد بالا نمی‌شود؛ بلکه فعالان و مسئولین را به انجام بهتر این روش‌ها تشویق می‌کند.

به منظور بررسی پتانسیل ساخت زیربناها و ساختمان‌های با استاندارد بالا، به صورتی اشتغال‌زا، تحقیق و توسعه توسط مرکز تحقیقاتی کار برای ایجاد اشتغال در ساخت^۱، توسط دانشگاه ویتواتراند^۲ صورت گرفته است.

بیش از ۱۶ سال است که تحقیق در مورد استفاده از روش‌های اشتغال‌زا برای زیربنای با استاندارد بالا و پرهزینه، انجام گرفته است. این تحقیقات نشان می‌دهد که استفاده از روش‌های

۱ - The WORK Research Centre for Employment Creation in Construction

۲ - University of the Witwatersrand

اشتغالزا در بزرگراه‌ها و سایر زیربناهای با استاندارد بالا، کارایی اقتصادی را به دنبال نخواهد داشت. علاوه بر این باید گفت که ساخت با استفاده از روش‌های اشتغالزا از نظر هزینه‌ای قابل رقابت با روش‌های سرمایه‌بری است که با زمان و کیفیت بهینه عمل نمی‌کنند. از آنجا که بخش اعظمی از فعالیت‌های ساخت شهری توسط بخش عمومی صورت می‌گیرد و بر زیربناهایی با استاندارد بالا تأکید دارد، بنابراین استفاده بیشتر از روش‌های اشتغالزا می‌تواند آثار اجتماعی- اقتصادی هزینه‌های عمومی را چند برابر بیشتر کند. تأکید اصلی بر جایگزینی نیروی کار به جای تجهیزات غیر ضروری است. در نتیجه ۱۵ سال تحقیقات و اجرای پروژه‌ها، دو راه افزایش اشتغال به شرح زیر به دست آمده است:

۱- جایگزینی نیروی کار به جای تجهیزات غیر ضروری؛

۲- روی آوردن به فناوری‌های کاربر: فناوری‌های اشتغالزا و کاربر که در گذشته مورد استفاده بودند با فنون سرمایه‌بر جایگزین شده‌اند (مانند تکنولوژی‌های سنگ فرش کردن خیابان‌ها). بنابراین باید ملزومات موجود به منظور استفاده از روش‌های کاربر و اشتغالزا و استفاده کمتر از تجهیزات بهبود یابد. مانند تولید قیر بهتر با روش شیمیایی بهتر.

شایان ذکر است که در اینجا تحقیق و توسعه امری ضروری است؛ چون قبل از شروع اجرای پروژه، طراحان باید از فرآیندهای مختلف پروژه مانند شرایط قرارداد و اجرای آن و ... آگاهی داشته باشند.

۳-۵- اشتغال و زیرساخت‌ها: توجه و تمرکز سازمان بین‌المللی کار بر

سرمایه‌گذاری زیربنایی^۱ رتال جامع علوم انسانی
برنامه سرمایه‌گذاری اشتغال‌محور سازمان بین‌المللی کار، یکی از قدیمی‌ترین برنامه‌های این سازمان است. این طرح راجع به کاهش فقر از طریق ایجاد شغل در کشورهای در حال توسعه با استفاده از سرمایه‌گذاری زیربنایی است. در حدود ۴۵ کشور که عمدتاً آفریقایی و آسیایی هستند، تجربه طرح‌های زیربنایی کارگر‌محور دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی را دارند. نقش

۱- در این خصوص علاوه بر منبع مهم سازمان بین‌المللی کار (۲۰۰۳)، مطالعات یوهانسن (۱۹۹۷) و هتینگ (۲۰۰۷) نیز قابل استفاده است.

سازمان بین‌المللی کار در این زمینه اجرای جلسات منطقه‌ای و زیربخشی است تا از این طریق مجریان به تبادل تجربه‌ها بپردازند.

سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی شامل انواع زیرساخت‌ها مانند: جاده‌ها، آب، سد، آبیاری، مسکن، مدارس و فاضلاب می‌شوند. بخش‌های زیربنایی به طور مستقیم به رفاه کاربران و مصرف‌کنندگان کمک می‌کند و دستیابی به خدمات اجتماعی اساسی مانند آموزش و بهداشت را ممکن می‌سازد؛ به علاوه در بلندمدت با ساخت امکانات مولد، اشتغال در سایر بخش‌ها مانند کشاورزی و صنعت را هم ایجاد می‌کند.

به دلایل ذیل سرمایه‌گذاری زیربنایی به عنوان محرکی برای رشد اشتغال محور مورد توجه است:

- تأثیر معنادار بخش زیربنایی بر رشد اقتصادی و ایجاد فرصت‌های همراه با اشتغال مولد؛
- وزن بالای زیرساخت‌ها در اقتصاد:
- * ساخت زیربناها ۳ تا ۸ درصد GDP را ایجاد می‌کنند.
- * بیش از ۵۰ درصد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی را این بخش تشکیل می‌دهد.
- * بیش از ۷۰ درصد از مخارج سرمایه‌گذاری عمومی در این بخش صرف می‌شود.
- * تقریباً ۴۰ درصد از وام‌های آژانس‌های توسعه مالی در این بخش است.
- طیف گسترده‌ای از فن‌آوری‌هایی که می‌توانند در انواع خاصی از زیرساخت‌ها بکار برده شوند که محدوده‌ای از زیربناهای ابزاربر تا «کارگرمحور» را شامل می‌شود.
- این سرمایه‌گذاری‌ها تا حد زیادی توسط دولت و نهادهای مالی بین‌المللی کنترل می‌شوند و از این رو ذیل برنامه‌های سرمایه‌گذاری عمومی، برنامه‌ریزی و تأمین مالی می‌گردند و به عنوان ابزاری برای سیاست عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند.
- محدوده وسیعی از موضوعات اجتماعی و اقتصادی را می‌توان از طریق سیاست‌ها و برنامه‌های سرمایه‌گذاری زیربنایی مورد توجه قرار داد، از جمله:
- گنجاندن ملاحظات فقر و اشتغال در درون سیاست سرمایه‌گذاری رایج؛
- حمایت از کسب و کارهای کوچک در بخش ساخت و ساز (اجرای امور عمومی توسط بخش خصوصی)؛
- ترغیب به استفاده بهینه از منابع محلی؛

- تشویق شفافیت در تخصیص منابع عمومی؛
- گسترش مشارکت‌های عمومی / خصوصی؛
- شرایط کاری مناسب؛
- تمرکززدایی و اصلاحات نهادی مرتبط؛
- موضوعات جنسیتی؛
- انجام امور به طور جمعی و معرفی اصول سازمانی و مذاکره در بخش‌های شهری و روستایی غیررسمی.

می‌توان گفت به طور خلاصه دو رویکرد برای تسریع توسعه اقتصادی و کاهش فقر وجود

دارد:

۱. رویکرد اول، اولویت مطلق را به رشد اقتصادی می‌دهد. این رویکرد را واقعیت‌های مشاهده شده تأیید نمی‌کند.

۲. رویکرد دوم به اجزای اجتماعی سیاست اقتصادی می‌پردازد، مانند شبکه‌های تأمین اجتماعی یا برنامه‌های اجتماعی کاهش فقر.

از نظر سازمان بین‌المللی کار، برنامه‌های اشتغال باید به طور واضح به رشد اقتصادی مرتبط باشد. در واقع برنامه‌های اشتغالزایی باید به توسعه ظرفیت تولید محلی، البته با دیدی بلندمدت بینجامد. از این رو، صرف ایجاد اشتغال مهم نیست بلکه اشتغال بهینه و از نظر هزینه‌ای، کارا حائز اهمیت است. یعنی سیاست‌های سرمایه‌گذاری باید به سمت ایجاد اشتغال و اهداف اجتماعی هدایت شوند و کارایی، کیفیت و ظرفیت محلی را در هر دو بخش عمومی و خصوصی تضمین کند. بر اساس مطالعات انجام شده به جرأت می‌توان گفت که پتانسیل بالای ایجاد اشتغال، نتیجه سرمایه‌گذاری‌های اضافی نیست، بلکه ناشی از انتخاب‌های مختلف تکنولوژی در چارچوب بودجه‌های سرمایه‌گذاری موجود است. یعنی وارد کردن روش‌های مبتنی بر کار در سیاست سرمایه‌گذاری، سبب ایجاد اشتغال و کاهش فقر می‌شود، آن هم به صورتی ساختاری و پایدار. لذا مطلوب است بدانیم چه نسبتی از سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی کل می‌تواند توسط روش‌های مبتنی بر کار و منابع محلی اجرا شود.

در کشور غنا، اگر ۲۰ درصد سرمایه‌گذاری بخش عمومی و ۱۰ درصد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیربناها، توسط روش‌های مبتنی بر کار انجام شود؛ نیاز سالانه به بودجه سرمایه‌گذاری در حدود ۱۰۰ میلیون دلار امریکا خواهد بود و در نتیجه آن به طور مستقیم

۵۰۰۰۰ شغل و به طور غیر مستقیم ۷۵۰۰۰ شغل بیشتر از روش های متداول ایجاد خواهد شد. در سنگال، اگر سهم نیروی کار^۱ از هزینه های کل در بخش ساخت و زیربنا تنها ۱۰ درصد افزایش یابد (از ۱۵ درصد به ۲۵ درصد)، دستمزد نیروی کار سالانه تنها ۶/۵ میلیارد FCFA^۲ (معادل ۱۳ میلیون دلار امریکا) افزایش پیدا می کند؛ اما این امر به ایجاد ۱۱۰۰۰ شغل مستقیم و ۱۵۰۰۰ شغل غیرمستقیم می انجامد. یعنی در کل ۲۶۰۰۰ شغل ایجاد خواهد شد که از هدف ایجاد شغل دولت (۲۰۰۰۰ شغل در سال) بیشتر است.

تخمین های مشابه در سایر کشورها نشان می دهد یک شغل مستقیم ایجاد شده معادل با ۱/۵ شغل غیرمستقیم است. مطالعات اخیر در ماداگاسکار نشان می دهد که ظرفیت شغل های غیرمستقیم می تواند تا ۲ برابر شغل های مستقیم باشد.

مطالعات مشابهی که در رواندا انجام شده، نشان می دهد که سرمایه گذاری های مبتنی بر کار در جاده کشی روستایی، درآمد ملی را با ضریب ۲/۸ افزایش می دهد، در حالی که همان مقدار سرمایه گذاری با استفاده از روش های مبتنی بر تجهیزات، دارای ضریب ۱/۲ می باشد.

البته نباید این رویکرد را نوسادارویی برای همه مشکلات تلقی کرد. برای پروژه های زیربنایی بزرگ که به استانداردهای کیفی پیچیده و سطح بالایی نیاز دارند، نیروی کار نمی تواند به نحو کارآمد جایگزین ماشین آلات شود. ولی باید توجه داشت که حتی در این موارد هم از نیروی کار می توان برای بخش هایی از پروژه و به طور خاص نگهداری دارایی های ایجاد شده، استفاده کرد.

۴-۵- عصاره پیام برنامه سرمایه گذاری اشتغال بر

از دهه ۱۹۸۰ میلادی، برنامه های تعدیل ساختاری در کشورهای در حال توسعه، معرفی و اجرا گردید که هدف عمده آنها، بهبود بازار کار و خدمات از طریق حذف موانع تجاری و انعطاف ناپذیری ها بود. پیامدهای اجرای این سیاست ها، افزایش بیکاری، فقر و تنش های اجتماعی بود. سازمان بین المللی کار در میانه دهه ۱۹۷۰ میلادی، برنامه اشتغال بر خود را در واکنش به

شرایط رو به وخامت اشتغال در این کشورها آغاز کرد. اصطلاح «مبتنی بر نیروی کار»^۱ برای اشاره به سرمایه‌گذاری‌هایی به کار می‌رود که ضمن رعایت آزادی عمل صاحبان کسب و کار و رعایت شرایط بهینگی، استفاده بیشتری از نیروی کار - به عنوان عامل اصلی تولید - به عمل می‌آورد، به نحوی که کارآیی در هزینه‌ها و اطمینان کیفی نیز حاصل شده باشد. میزان اشتغال بر بودن یا کاربر بودن یک طرح، به سهم هزینه‌های نیروی کار از کل هزینه‌های طرح بستگی دارد.

اصطلاحات اشتغال‌پر (employment-intensive) و کاربر (labor-intensive) معمولاً به صورت مترادف با یکدیگر به کار می‌روند. با این حال، لازم است بین استفاده بهینه از نیروی کار، و حداکثر استفاده از نیروی کار تفاوت قایل شویم. حداکثر استفاده از نیروی کار، مخصوص طرح‌هایی است که در آنها درآمدزایی و ایجاد اشتغال در رأس اهداف طرح قرار دارد. چنین طرح‌هایی (از قبیل طرح‌های کمک به بازماندگان بلاای طبیعی یا طرح‌های کار در قبال غذا) موقتی بوده و کیفیت و بهره‌وری آنها اندک است. سازمان بین‌المللی کار در برنامه خود درباره طرح‌های کاربر، به تداوم و ماندگاری طرح‌ها توجه داشته و بهره‌وری و کیفیت را نیز جزء لوازم این طرح‌ها می‌داند.

همانطور که می‌دانیم فقدان یا کمبود درآمد از محل اشتغال سودمند، عامل اصلی فقر است. بر طبق آمار اخیر سازمان بین‌المللی کار (۲۰۰۱)، تعداد بیکاران در پایان سال ۲۰۰۰ در حدود ۱۶۰ میلیون نفر بود. این رقم ۲۰ میلیون بیش از تعداد بیکاران در اوج بحران آسیا در سال ۱۹۹۸ میلادی است. شغل‌های با کیفیت پایین، پرداخت‌های پایین، اضافه‌کاری، شرایط ناامن و ناسالم و عدم تضمین شغلی و درآمدی بسیار رایج و گسترده است.

یکی از درس‌های اقدامات توسعه‌ای این است که کاهش فقر بخشی از برنامه کلی رشد اقتصادی بوده و به معنای ادغام و گنجاندن سیاست‌های اجتماعی در درون سیاست‌های اقتصادی، مالی و سرمایه‌گذاری است. مهمترین ابزار سازمان بین‌المللی کار برای مبارزه با فقر، ایجاد اشتغال مکفی، مولد و پایدار برای فقراست. سیاست‌های لازم برای تحقق این امر باید فرآیند رشد (اقتصادی) را آماده و مستعد اشتغال سازد. لذا این سیاست‌ها و استراتژی‌ها باید به رشد صناعی که از منابع موجود محلی به طور مؤثر استفاده می‌کنند و از مهارت‌ها و فن‌آوری بومی

بهره‌برداری می‌کنند، توجه خاصی داشته باشند.

اشتغال محلی (اشتغال در محل) باید در کانون توجهات باشد و بنابراین، مقدار سرمایه و وابستگی به نهاده‌های وارداتی (چه انسانی باشند و چه فیزیکی) باید کاهش یابد. برای مؤثر بودن اقدامات ایجاد کننده اشتغال، سیاست‌ها باید بزرگ مقیاس و پایدار باشند. به منظور بزرگ مقیاس شدن اقدامات، ابتکارات اشتغال‌محور باید بخشی منظم و قاعده‌مند از جریان اصلی سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصاد باشند (یعنی سرمایه‌گذاری در خلاقیت‌های اشتغالزا).

طبق گزارش رئیس کل سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۹۹ میلادی، امروزه هدف اصلی سازمان بین‌المللی کار افزایش فرصت‌ها و امکانات برای مردان و زنان به منظور دستیابی به کار مناسب و مولد، با وجود آزادی، عدالت، امنیت و شرافت انسانی است. این هدف باعث گردیده که منابع بیشتری به کشورهای عضو به منظور کمک در ایجاد فرصت‌های شغلی مناسب داده شود.

اقدام مهم سازمان بین‌المللی کار، کمک به دولت‌های کشورهای در حال توسعه و آژانس‌های کمک‌کننده در زمینه طراحی و اجرای استراتژی‌ها و برنامه‌های ایجاد شغل و کاهش فقر است. بر این اساس سازمان بین‌المللی کار به دنبال ایجاد فضای مناسب برای رشد اشتغال در اقتصاد جهانی است. شرکای سازمان بین‌المللی کار در این امر عبارتند از دولت‌ها، سازمان‌های کارفرمایان و سازمان‌های کارگری.

برنامه‌های سازمان بین‌المللی کار راجع به توسعه کسب و کارهای کوچک، توسعه مهارت‌ها، مالیه اجتماعی، استراتژی‌ها و ابزارهایی بر ضد فقر، توسعه اقتصادی محلی و سرمایه‌گذاری اشتغال‌محور و تعاونی‌ها به خوبی شالوده کارهای سازمان بین‌المللی کار را در این زمینه تشکیل می‌دهند. بر اساس این ساختار، سازمان بین‌المللی کار با مشارکت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی به همراه دولت‌ها، مجمع اصلی بحث و مذاکره در زمینه ایجاد شغل و استانداردهای نیروی کار و شرایط کار است تا از این طریق وجاهت و شأن شغل‌ها را ارتقاء دهد.

۶- برخی اقدامات سازمان بین‌المللی کار در جوامع توسعه نیافته

- کمک به ساخت جاده‌های روستایی در غنا؛
- حمایت از ساخت خانه‌های کم هزینه در نیکاراگوئه؛

- کمک به برنامه ساخت جاده‌های اشتغال بر در موزامبیک؛
- برنامه اشتغال محلی در هند؛
- ساخت پیاده‌روها و سنگ فرش‌ها به وسیله نیروی کار محلی در فیلیپین؛
- کمک به پروژه کارآموزی برای فعالیت‌های زیربنایی محلی در لائوس؛
- کمک به شبکه آبرسانی در تانزانیا؛
- بانک جهانی برنامه جاده‌های روستایی را در پرو تأمین مالی کرد که سازمان بین‌المللی کار کارآموزی آن را برعهده داشت.

با توجه به رشد روزافزون مناطق شهری کشورهای در حال توسعه و نیاز به ارایه خدمات بیشتر و فراهم آوردن محیط‌های زندگی و کار مناسب‌تر و بهداشتی و از طرف دیگر کمبود فرصت‌های شغلی، لزوم توجه به جمع‌آوری زباله را بیشتر می‌کند؛ زیرا هم فرصتی برای اشتغال فراهم می‌کند و هم دسترسی به بهداشت عمومی را آسان‌تر می‌کند.

دولت‌های محلی به طور فزاینده‌ای به بخش خصوصی و گروه‌های اجتماعی برای ارایه خدمات توجه می‌کنند. با شراکت بخش خصوصی و عمومی هم ارایه خدمات بهتر انجام می‌شود و هم اشتغال ایجاد می‌شود. اما از آنجا که بخش خصوصی به دنبال کسب سود است و به اندازه بخش عمومی نگران شرایط کاری مناسب و ارائه خدمات به فقرا نیست. سازمان بین‌المللی کار از فعالیت‌هایی که این مسائل را مورد توجه قرار دهند (با استفاده از فعالیت‌های تجاری کوچک و محلی) و خدمات مناسب‌تری را برای فقرا فراهم آورند و فرصت‌های اشتغال را به روی آنان بگشایند، حمایت می‌کند. این پروژه با هدف تقویت بیشتر این سیستم و به دنبال استفاده از همکاری بخش خصوصی و عمومی به نفع فقرا است. تجربه جمع‌آوری زباله در دارالسلام نمونه‌ای موفق از فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار است که در ادامه این قسمت تشریح می‌شود.

تجربه دارالسلام

بعد از شکست جدی بخش دولتی در جمع‌آوری زباله خشک در دارالسلام، این نتیجه گرفته شد که مدیریت زباله خشک یک اولویت کلیدی در شهر است. طی چند سال گذشته، با وضع مقرراتی در زمینه جمع‌آوری زباله، سه شهرداری در دارالسلام به طور رسمی قراردادهای واگذاری و مناقصه به بنگاه‌های خرد برای جمع‌آوری زباله و جارو کردن خیابان‌ها را ارایه دادند. خانوارهایی که زباله تولید می‌کردند به طور مستقیم به بنگاه‌های جمع‌آوری زباله مبلغی پرداخت

می‌کردند و تأمین مالی آنها از این طریق انجام می‌شد. نتایج به این شرح است:

- بیش از ۲۰۰۰ شغل مستقیماً ایجاد شد و ۵۰ بنگاه خرد در جمع‌آوری زباله شرکت کردند. این مشاغل در ابتدا به زنان و مردان فقیر واگذار شد. کار کودکان برای جمع‌آوری زباله لغو شد و چنین روشی برای جمع‌آوری زباله کارآتر شناخته شد.
- پاکیزگی شهر بیشتر شد و ۴۰٪ زباله تولید شده کل خانوارها در شهر از این طریق پوشش داده شد.

در زمینه‌های یافت زباله نیز با همکاری گروه‌های اجتماعی، بنگاه‌های خرد و سازمان توسعه صنعتی ملل متحد^۱ (یونیدو) اقداماتی انجام و صدها شغل دیگر نیز از این طریق ایجاد شد. در واقع مهارت سازمان بین‌المللی کار این است که منحصراً در زمینه ایجاد اشتغال در ارائه خدمات در سطح محلی فعالیت می‌کند. پیشنهاد سازمان بین‌المللی کار دلالت بر این دارد که ارائه خدمات راهی برای فراهم کردن زیربنای محسوب می‌شود.

واحد توسعه بنگاه‌های کوچک^۲ (SEED)، جمع‌آوری زباله با محوریت بنگاه را توسعه داده است. پروژه تانزانیا بخشی از برنامه شراکت خصوصی - عمومی در توسعه بنگاه‌های کوچک است که به منظور تقویت ظرفیت‌های دولت محلی و مؤسسات واسطه برای ارتقای توسعه بنگاه‌های کوچک در سطح شهرداری است. برنامه شراکت خصوصی - عمومی توسعه بنگاه‌های کوچک در حال حاضر در هفت کشور اجرا می‌شود.

بین سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۰۱ برنامه توسعه ملل متحد^۳ در زمینه برنامه گسترش مدیریت زباله خشک به عنوان جزئی از پروژه دارالسلام سرمایه‌گذاری کرد، که کار مشترکی با برنامه اسکان ملل متحد^۴ و سازمان توسعه صنعتی ملل متحد بود. این برنامه از طریق توسعه روشی برای بنگاه‌های خرد شرکت‌کننده در جمع‌آوری زباله و ارائه توصیه‌ها و آموزش‌ها به مسئولین محلی و بنگاه‌های جمع‌آوری زباله عمل نموده و از شرکت و حضور بخش خصوصی در طرح حمایت می‌کند. اگرچه این پروژه رسماً در سال ۲۰۰۱ میلادی پایان یافت، اما سازمان بین‌المللی کار به

۱- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

۲. Small Enterprise Development Unit

۳ - United Nations Development Programme (UNDP)

۴ - United Nations Programme for Human Settlements

حمایت از مسئولین شهری و بنگاه‌های خرد شرکت کننده در جمع‌آوری زباله، توسعه سیستم مدیریتی زباله، روابط خوب مصرف کننده و شرایط کاری امن ادامه می‌دهد.

اخیراً سازمان بین‌المللی کار در زمینه شرایط کاری، ممنوعیت کار کردن کودکان و روش قراردادی، دو مطالعه عمیق انجام داده است. برای تقویت روش پروژه جمع‌آوری زباله باید کیفیت و الزامات قراردادها با ارائه‌دهندگان خدمات و توافق بین ارائه‌دهندگان خدمات و مصرف‌کنندگان (خانوارها و کسب و کارها) مورد توجه قرار گیرد. نیاز برای گنجاندن حقوق فقرا و افزایش توانایی‌شان برای گرفتن مالیات باعث می‌شود از رأی کارشناسی سازمان بین‌المللی کار بر روی حقوق کار استفاده شود.

سازمان بین‌المللی کار در همکاری با «برنامه اسکان ملل متحد» طرح ظرفیت‌سازی ملی را برای شهرداری‌ها جهت ارائه خدمات بهتر و مشاغل بیشتر به عنوان بخشی از برنامه ظرفیت‌سازی جهانی گسترش می‌دهد.

۷. جمع‌بندی

سازمان بین‌المللی کار به دنبال ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر برای مردم فقیر کشورهای در حال توسعه است و بر این باور است که کلید کاهش فقر و افزایش رفاه جوامع، فرصت‌های شغلی جدید است. در این راستا، معتقد است که نباید منتظر آثار سرریز یا رخنه به پایین رشد اقتصادی باشیم. به عبارت دیگر، بر این باور نیست که باید سیاست‌هایی را در دستور کار قرار داد که رشد هر چه بیشتر را به ارمغان آورد تا در مراحل بعدی منافع آن به طبقات پایین دست هم برسد. در مقابل سازمان بین‌المللی کار مروج ایده‌ای است که می‌گوید سیاست‌های اجتماعی باید در بطن سیاست‌های رشد اقتصادی گنجانده شود و در حین رشد تولیدات، فرصت‌های شغلی بیشتر با کیفیت و پوشش‌های بیمه‌ای بهتر حاصل شود.

دیگر نکته حایز اهمیت این است که سازمان بین‌المللی کار صرفاً به دنبال ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر نیست، بلکه به دنبال ایجاد فرصت‌های شغلی با کیفیت نیز هست. به این معنا که کار اجباری را منع می‌کند، برای ساعات کاری سقف تعیین می‌کند، تعیین و اجرایی کردن حداقل دستمزد را رد نمی‌کند، برای تعطیلات دستمزد در نظر می‌گیرد، اخراج کارگران را منوط به

توجیه فنی می‌کند و ... به طور خلاصه سازمان بین‌المللی کار مروج ایده «کار شایسته» است. ترویج ایده کار شایسته تا حد زیادی در تقابل با ایده بانک جهانی قرار دارد که معتقد است هر چه انعطاف‌پذیری بازار کار بیشتر باشد و برای مثال محدودیتی در ساعات کاری، استخدام کارگران، اخراج آنها و مواردی از این دست وجود نداشته باشد و کارفرما بتواند در هر موقعیتی مطابق منافع خود با کارگران رفتار کند؛ بازار کار کارا تر خواهد بود و در بلندمدت به نفع کارگران هم هست؛ چرا که برای آنها فرصت‌های شغلی بیشتری فراهم می‌شود.

راهبردهای اشتغال سازمان بین‌المللی کار مبتنی بر چند ایده ساده و البته مهم است که مکمل یکدیگرند. اولین ایده مهم این سازمان در انتخاب فناوری نمود می‌یابد. طبق این ایده هر پروژه مفروضی را با استفاده از ترکیب‌های متفاوتی از نیروی انسانی و تجهیزات می‌توان انجام داد. هر یک از این ترکیب‌های نیروی کار- تجهیزات، یک فناوری است و هزینه‌ها و منافع خاص خود را دارد. سازمان بین‌المللی کار معتقد است که بهترین فناوری لزوماً سرمایه‌برترین فناوری یا تجهیزات‌برترین فناوری نیست. موارد متعددی را می‌توان احصاء نمود که با فناوری‌های کاربر، پروژه‌هایی اجرا شده که از نظر کیفیت، کیفیتی معادل فناوری‌های سرمایه‌بر یا تجهیزات‌بر دارد و از نظر هزینه، توان رقابت با فناوری‌های رقیب را دارد.

مثلاً ریل‌گذاری خطوط راه‌آهن را هم می‌توان با فناوری‌های کاربر انجام داد و هم با فناوری‌های مدرنی که دستگاه‌های تمام خودکار بدون نیاز به نیروی کار قابل توجه، عملیات ریل‌گذاری را انجام می‌دهند. در ایران راه‌آهن سراسری در اوایل قرن حاضر با فناوری کاربر و با به کارگیری نیروی کار فراوان احداث شده است و مثلاً راه‌آهن اصفهان- شیراز با استفاده از یک فناوری مدرن به مرحله بهره‌برداری رسیده است. نکته حایز اهمیت این است که این پروژه‌های مشابه، به لحاظ کیفیت و احتمالاً هزینه با هم رقابت می‌کنند و در عین حال، در پروژه راه‌آهن سراسری، نیروی کار بیشتری برای یک بازه زمانی قابل توجه مشغول به کار شده است و چه بسا میزان ارزش مورد نیاز برای راه‌آهن سراسری بسیار کمتر از راه‌آهن اصفهان- شیراز است و این به دلیل استفاده از یک فناوری مدرن ولی وارداتی در مورد دوم است.

از این رو اولین ایده مهم سازمان بین‌المللی کار را می‌توان این گونه بیان کرد که با تغییر فناوری و بدون ایجاد هزینه‌های جدید و بدون از دست دادن کیفیت، می‌توان فرصت‌های شغلی به مراتب بیشتری را خلق نمود. در این باره مثال‌های متعدد دیگری نیز قابل طرح است. مثلاً سد دز

در اوایل دهه ۱۳۴۰ هجری شمسی با استفاده از یک فناوری کاربر طی ۵ سال ساخته شده است در حالی که سدهای جدیدی مثل کارون ۳ با فناوری مدرن‌تر طی مدت زمانی قریب ۱۰ سال ساخته شده است. سد دز به خوبی از نظر کیفیت با سد کارون ۳ رقابت می‌کند و علاوه بر این، نیروی کار بیشتری به کار گرفته و طبق برخی اطلاعات غیررسمی تعداد کشته‌های آن از سد کارون ۳ هم کمتر بوده است.

به عنوان مثالی دیگر، جمع‌آوری زباله و بازیافت را در نظر بگیرید. یک راه این است که زباله‌ها جمع‌آوری شود و در مقصد با استفاده از یک فناوری مدرن و ارزشز تفکیک و بازیافت شود و راه دیگر این است که نیروی کار ساده بازیافت زباله را در مبدأ انجام دهد. طرح دوم از نظر کیفیت و هزینه بسیار قابل پذیرش‌تر از طرح اول است و با این انتخاب نیروی کار قابل توجهی مشغول به کار می‌شود. در تهران ما شاهد چنین نیروی کار خودجوشی هستیم که با همت شهرداری برخی از آنها سازماندهی شده‌اند. به محض اینکه فناوری تجهیزات بر جایگزین این فناوری کاربر شود، فرصت‌های شغلی زیادی از بین می‌رود بدون اینکه تفاوت معناداری در بازده عملیات ایجاد شود.

نمونه دیگر این بحث، روش‌های نظافت خیابان است. یک روش آن روش سنتی است که کارگر با استفاده از یک جاروی بلند دستی کف خیابان‌ها را جارو می‌کند. راه دیگر استفاده از جاروهای برقی قابل حملی است که مورد استفاده رفته‌گران قرار می‌گیرد. این راه ضمن اینکه گرد و غبار را در هوا پراکنده نمی‌کند، کار فیزیکی کمتری هم می‌طلبد. راه سوم استفاده از کامیون‌هایی است که برای جارو کردن خیابان طراحی شده است. این سه فناوری یک کار واحد را انجام می‌دهند، اما فرصت‌های شغلی متفاوتی ایجاد می‌کنند. شاید بتوان با تحلیل‌های هزینه-فایده نشان داد که روش دوم نسبت به روش سوم هزینه بیشتری ندارد ولی فرصت‌های شغلی بیشتری ایجاد می‌کند. فارغ از درستی یا نادرستی این پیش‌بینی، نکته اصلی بحث این است که فناوری‌ها مختلف اشتغالزایی‌های متفاوتی دارند و گاهی بدون هزینه کردن بر حسب کیفیت و مخارج کار می‌توان با جایگزین‌سازی فناوری، فرصت‌های شغلی بیشتری خلق کرد.

مطالعات تجربی نشان می‌دهد که:

۱- کل هزینه رویکردهای نیروی «کارمحور» ۱۰ تا ۳۰ درصد کمتر از روش‌های

«تجهیزات‌محور» است؛

۲- نیاز به نرخ ارز را ۵۰ تا ۶۰ درصد کاهش می‌دهد؛

- ۳- با مقدار سرمایه‌گذاری مشابه ۲ تا ۴ برابر بیشتر اشتغال ایجاد می‌کند؛
- ۴- در رویکرد اخیر برای نیروی کار غیر ماهر و نیمه ماهر نیز شغلی دست و پا می‌شود که از منظر کاهش فقر نیز حایز اهمیت است. علاوه بر این، کیفیت پروژه‌های «کارمحور» با روش‌های «تجهیزات‌محور» قابل رقابت است.

منتها باید در اتخاذ این رویکرد متوجه محدودیت‌های آن بود. یکی از این محدودیت‌ها این است که سطح دستمزدها در مقرون به صرفه بودن پروژه‌ها تأثیر دارد و از این رو در جاهایی که سطح دستمزد بالاست، به کارگیری این رویکرد نافع نیست؛ اما برای مناطق دور افتاده و با سطح بالای بیکاری که در ایران هم این گونه مناطق کم نیست، می‌توان به این راهبرد توسل جست. محدودیت دیگر آن این است که نباید کیفیت پروژه مورد نظر در گروهی فناوری‌های پیچیده یا ماشین‌آلات سنگین باشد، زیرا در این صورت ترکیب نیروی کار و ماشین‌آلات ساده پاسخگوی آن نخواهد بود. برای مثال شاید ماشین‌آلات سبک برای راه‌های روستایی مناسب باشد، ولی برای بزرگراه‌های بین‌المللی نافع نیست.

با وجود این محدودیت‌ها انتظار می‌رود در کشورهایی نظیر ایران که حجم انبوهی از پروژه‌های عمرانی را در بخش‌های مختلف به اجرا در می‌آورد، مشکلی به نام بیکاری وجود نداشته باشد. زیرا با اندکی تدبیر و زمینه‌سازی، می‌توان فرصت‌های زیادی را شناسایی کرد و با یک تغییر ساده فناوری، افراد زیادی مشغول به کار شوند. علی‌رغم وجود این فرصت، مشاهده می‌شود که اغلب اوقات گرایش زیادی به سمت فناوری‌های سرمایه‌بر وجود دارد و لذا شاید بتوان با شناسایی دلایل این گرایش، گره از مسأله اشتغال نیز گشود. البته حل این مسأله، دشوار بوده و یافتن راه‌حلی برای آن، مستلزم مطالعات بیشتری است ولی از منظر تحلیلی می‌توان نکات زیر را در این ارتباط مطرح نمود:

یکی از دلایل این گرایش می‌تواند مشکلات کارگری و کارفرمایی و مسأله تأمین اجتماعی باشد. از آنجا که به تدریج قانون کار ایران سخت‌تر و و انعطاف‌ناپذیرتر شده، این احتمال وجود دارد که کارفرمایان برای نیفتادن در دام معضلات کارگری به فناوری‌هایی روی بیاورند که به نیروی کار کمتری نیاز دارد.

احتمال دوم مربوط به فقدان ساختارهای ارتباط دهنده پیمانکاران کوچک به پروژه‌های بزرگ می‌شود. غیاب چنین ساختارهایی باعث می‌شود که در صورت استفاده از فناوری کاربر، کارفرما

با انبوهی از کارکنان منفرد یا پیمانکاران کوچک مواجه شود که توان مدیریت آن‌ها را ندارد و در نتیجه هزینه‌های فوق‌العاده زیادی را متحمل شود.

سازمان بین‌المللی کار برای حل معضلاتی از این دست راهبردهای مکملی را در دستور کار قرار داده است. یکی از آنها حمایت از پیمانکاران کوچک است. ایده پشت این راهبرد این است که نیروی کار ساده و بدون سرمایه اولاً به راحتی می‌تواند در قالب پیمانکاران کوچک متشکل شود و ثانیاً می‌تواند کاری با کیفیت کار پیمانکار بزرگ تحویل دهد. لذا توصیه سازمان بین‌المللی کار این است که به جای اینکه طرح‌های عمرانی بزرگ یکجا به یک شرکت داخلی یا خارجی بزرگ واگذار شود و منابع ارزی قابل توجهی در این کار هزینه شود، بهتر است طرح به اجزای کوچک‌تری تفکیک شده و در اختیار پیمانکاران کوچک قرار گیرد. برای مثال، نگهداری از یک بزرگراه چند صد کیلومتری را می‌توان به جای واگذاری به یک شرکت معظم و مجهز به تجهیزات مدرن به چند پیمانکار کوچک و مجهز به فناوری‌های کاربر و واگذار کرد.

علاوه بر این، سازمان بین‌المللی کار از یک منظر دیگر هم به پروژه‌ها صفر و صدی نگاه نمی‌کند. یعنی این طور نیست که تصور شود تمام پروژه‌ها با فناوری یکسانی قابل اجراء است. مثلاً برای احداث یک بزرگراه بین‌المللی شاید نتوان به فناوری‌های کاربر و پیمانکاران کوچک اتکاء نمود، ولی برای احداث جاده‌های روستایی و شوسه به راحتی می‌توان از پیمانکاران کوچک و تجهیزات ساده‌ای مثل غلطک‌های دستی استفاده کرد و با هزینه‌ای قابل قبول، محصولی با کیفیتی رقابتی ارائه نمود.

برای مثال، بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶ میلادی در اندونزی تحقیقاتی در زمینه هموار کردن جاده‌ها با استفاده بهینه از منابع محلی انجام شد. نتیجه این تحقیقات این است که با نگهداری جاده‌ها از طریق پیمانکاران خرد، طول عمر جاده‌ها تا ۵۰ درصد افزایش می‌یابد. این پیمانکاران می‌توانند از روش‌های مبتنی بر کار، بعد از دیدن آموزشی کوتاه (سه یا چهار روز)، به طور کارایی استفاده کنند.

مسئله دیگری که در دستور کار سازمان بین‌المللی کار قرار دارد، مشارکت بخش‌های خصوصی و عمومی در پروژه‌های عمرانی مختلف است. همان طور که گفته شد برای یک کارفرمای بزرگ شاید مقدور نباشد با انبوهی از پیمانکاران کوچک کار کند ولی بخش عمومی به دو طریق می‌تواند در این حوزه ایفای نقش کند. راه اول ایجاد نهادهای واسط است. وظیفه این نهادهای واسط، ایجاد پل ارتباطی میان پیمانکاران کوچک، تأمین کنندگان مالی، کارفرمای

اصلی و پیمانکاران بزرگ است. در واقع تخصص این نهادها، زمینه‌سازی برای همکاری عوامل دخیل در اجرای یک پروژه است و از محل حق‌عملی که دریافت می‌کند، تأمین مالی می‌شود. در صورتی که راه حل فوق امکان‌پذیر نشد، دولت می‌تواند برای استفاده از پیمانکاران کوچک، قابلیت مدیریت و تعامل با آن‌ها را در درون خود ایجاد کند و پروژه‌ها را با مشارکت دادن طیفی از پیمانکاران کوچک و بزرگ اجرا کند. البته این کار، کار ساده‌ای نیست و واقعاً دولت باید توان انعقاد قرارداد با پیمانکاران متعدد را داشته باشد، بتواند از تفکیک وظایف آن‌ها اطمینان حاصل کند، بر کار آن‌ها نظارت کند و سر موعد پروژه‌ها را تأمین مالی کند. به هر تقدیر اگر نهادسازی لازم (چه از نوع خصوصی و چه از نوع عمومی) برای مشارکت بخش خصوصی انجام نشود، در عمل امکان استفاده از پیمانکاران کوچک وجود نخواهد داشت.

در انتها لازم است مجدداً به تأکید سازمان بین‌المللی کار بر پروژه‌های عمرانی و به طور ویژه بخش ساخت و ساز توجه شود. این بخش از چند جنبه برای اشتغالزایی اهمیت دارد. اول اینکه این بخش انعطاف‌پذیری زیادی برای جایگزین‌سازی تجهیزات پیشرفته و نیروی کار دارد و با یک تغییر فناوری می‌توان فرصت‌های شغلی زیادی را دامن زد. دوم اینکه این بخش، سهم قابل توجهی در برنامه‌های توسعه کشور و بودجه‌های عمرانی آن دارد. احداث راه‌های روستایی، شهری و منطقه‌ای در اقصی نقاط کشور، احداث سدهای کوچک و بزرگ و خاکی و بتونی مختلف در بخش‌های مختلف کشور، ریل‌گذاری مسیرهای ریلی کشور و توسعه خطوط راه‌آهن، احداث متروهای شهری، مدرسه‌سازی، و ساختمان‌سازی (اعم از تک‌سازی و انبوه‌سازی) از جمله این پروژه‌های بخش ساخت و ساز کشور است^۱ و با بازنگری در فناوری‌های مورد استفاده می‌توان از پتانسیل‌های شغلی این پروژه‌ها منتفع شد.

چنین اصلاحاتی از منظر آمایش سرزمین و سیاست‌های اجتماعی نیز بسیار حایز اهمیت است. مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهند در مناطقی نظیر عسلویه، جزیره خارک و بندر ماهشهر که میزبان پروژه‌های بزرگ ملی هستند، افراد بومی بیکارند و حتی برای دربان و نظافتچی و آبدارچی هم از نیروی کار محلی استفاده نمی‌شود. در صورتی که اگر به پیشنهاد سازمان

۱- سهم بودجه‌های عمرانی کشور در بودجه عمومی ۲۴ هزار میلیارد تومان و سهم بودجه عمرانی در بودجه شرکت‌های دولتی حدود ۶۱ هزار میلیارد تومان است و مجموعاً چیزی بیش از ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی (۴۰۰ هزار میلیارد تومان) را تشکیل می‌دهد.

بین‌المللی کار توجه کنیم می‌توانیم از پیمانکاران کوچک محلی برای بخش‌هایی از این پروژه‌ها استفاده کنیم و ضمن کاهش هزینه‌ها (در مقایسه با استفاده از نیروی کار اقماری) به بهبود وضع منطقه و رفع بدبینی اهالی محلی و به تسهیل فرآیند آمایش سرزمین کمک کرد. همان طور که گفته شد این کار، مستلزم ایفای نقش مؤثر بخش عمومی در پشتیبانی از پیمانکاران کوچک و همچنین اصلاح نگرش نسبت به پروژه‌های عمرانی بزرگ می‌باشد.

منابع

- دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه (۱۳۸۶)، *سازمان بین‌المللی کار*، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
- سازمان بین‌المللی کار (الف) (۲۰۱۰)، «حقوق کار»، *پایگاه سازمان بین‌المللی کار*، قابل دسترسی در آدرس: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Theightsatwork/lang--en/index.htm
- سازمان بین‌المللی کار (ب) (۲۰۱۰)، «اشتغال‌زایی»، *پایگاه سازمان بین‌المللی کار*، قابل دسترسی در آدرس: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Employmentcreation/lang--en/index.htm
- سازمان بین‌المللی کار (ج) (۲۰۱۰)، «حمایت اجتماعی»، *پایگاه سازمان بین‌المللی کار*، قابل دسترسی در آدرس: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialprotection/lang--en/index.htm
- سازمان بین‌المللی کار (د) (۲۰۱۰)، «گفتگوی اجتماعی»، *پایگاه سازمان بین‌المللی کار*، قابل دسترسی در آدرس: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialdialogue/lang--en/index.htm
- Hepple, Bob (2010); "Rights at Work"; International Institute for Labour Studies, Geneva.
- ILO (1999); "International Labour Organization: Decent work: Report of the Director-General"; Geneva; Publications of the International Labour Office.
- ILO(2002); "*Steps Towards Impact Assessment of SED Interventions on Employment*"; ILO: SEED, Geneva: Publications of the International Labour Office.
- ILO(2003); "*A Global Programme: Investing in Employment for Poverty Reduction and Local Economic Growth - A Programme Document of the Employment-Intensive Investment Branch 2003-2007*"; Geneva: Publications of the International Labour Office.
- ILO(2005); "*Employment creation in municipal service delivery in Eastern Africa*"; ILO, Geneva.
- ILO; "*Technology Choice, Man or Machine*" Geneva: Publications of the International Labour Office.
- J Hattingh, J; Mccutcheon, RT and AE Richardson(2007); "*Practical implementation of a philosophy towards increased job creation for the construction industry as a whole*"; 12th Regional Seminar on Labour-Intensive Construction, Durban, October.
- Johannessen, Bjorn(1997); "*Technical Manual Labour Based Road Construction Methods*"; Geneva: International Labour Organisation.
- Peter Bental, Andreas Beusch and Jan de Veen(1999); "*Employment-Intensive*

Infrastructure Programmes: Capacity building for contracting in the construction Sector“; Geneva: Publications of the International Labour Office.

- Tajgman, David and Jan de Veen(1998); “*Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices*”; Geneva: Publications of the International Labour Office.
- Tournee, Jane M.(2002); “*Working Together: A Study for COOP, EMP/INVEST and IFP/SEED-PPP of International Labour Office*”; Geneva: Publications of the International Labour Office.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی