



## چالش‌های اشتغال در کشور و کار شایسته

مقداد میرحبیبی

امروزه یکی از اساسی‌ترین مشکلات کشورهای بیکاری است که منجر به وارد شدن صدمات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بسیاری به جوامع می‌گردد. از سوی دیگر "کار شایسته" از مفاهیمی است که اخیراً در ادبیات بین‌المللی کار وارد شده و به اعتقاد بسیاری، یکی از ابعاد اصلی توسعه‌ی پایدار است و موجب کاهش فقر در جوامع می‌گردد، از این روست که LO در سال‌های اخیر پایه و اساس فعالیت‌های خود را بر مبنای کار شایسته قرار داده است. در این مجال، با بیان مؤلفه‌های کار شایسته به بررسی چالش‌های اشتغال در کشور می‌پردازیم:

### انواع بیکاری

بیکاری به سه نوع اصطلاحی، بیکاری دوره‌ای و بیکاری ساختاری تقسیم می‌شود. بیکاری اصطلاحی ناشی از تحولات کوتاه‌مدت بازار کار است که عده‌ای برای به دست آوردن شغل جدید در حال جست‌وجو بوده و بیکار می‌باشند. بیکاری دوره‌ای به دلیل تحولات اقتصادی و در دوران رکود اقتصادی که تقاضا برای نیروی کار کاهش می‌یابد و همچنین جامعه با مشکلات اقتصادی و اجتماعی مواجه است، به وجود می‌آید. بیکاری ساختاری ناشی از تحولات اساسی و بلندمدت اقتصاد است؛ مثلاً با تغییرات تکنولوژی و پیشرفت ضرورت دارد که میزان مهارت‌های موجود نیروی کار افزایش یابد و انطباق مهارت‌های نیروی کار با وضعیت بازار در کمترین زمان صورت گیرد.

در اکثر کشورهای، نرخ بیکاری نمایانگر سهمی از عملکرد بازار کار است. با این وجود در کشورهای کم درآمد، اهمیت چندانی ندارد چرا که افراد نمی‌توانند برای مدت زیادی در فقدان بیمه‌های بیکاری و یا دیگر حمایت‌های دولت بیکار باشند. بنابراین افراد عمدتاً از طریق خوداشتغالی و یا کار در بخش غیررسمی، زندگی خود را تأمین می‌نمایند. به همین دلیل بسیاری از این کشورها نرخ بیکاری خود را پایین گزارش می‌کنند. در مقایسه با این کشورها، در کشورهایی که دارای حمایت اجتماعی هستند، افراد می‌توانند بدون شغل باقی‌مانند تا این که شغل متناسب با تجربه و تخصص خود را بیابند. از این رو نرخ بیکاری مشاهده شده در این کشورها در مقایسه با درآمد پایین، بیشتر می‌باشد. کوتاه‌سخن این که نرخ بیکاری متداول نمایشگر مطلوبی برای تمام کشورها نمی‌باشد.

در قرن حاضر اکثر کشورهای جهان با مسایل و مشکلات جذب نیروی انسانی آماده به کار به صورت بیکاری مواجه هستند و این مساله علاوه بر اتلاف منابع انسانی، مسایل و مشکلات متعدد اقتصادی و اجتماعی را در پی دارد. از این رو این کشورها انواع برنامه‌ها و سیاست‌های متنوع را در بازار کار انتخاب کرده و اجرا می‌کنند. از آن جا که اقتصاد ایران با این مشکل به شدت دست به گریبان بوده و خواهد بود، شناسایی چالش‌های موجود در این باب از اساسی‌ترین مسایل اقتصاد کشور خواهد بود.

### بیکاری

مفهوم بیکاری در جریان رکود بزرگ ۱۹۲۹ میلادی به وجود آمد و عبارت است از اندازه‌گیری تعداد افرادی که توانایی یافتن شغلی را ندارند. نرخ متداول بیکاری ناشی از این تعریف، درصد افراد استخدام نشده در نیروی کار را اندازه‌گیری می‌کند.

## وضعیت اشتغال در ایران

آمار و ارقام بازار کار در کشور، وضعیت نگران کننده‌ای را ترسیم می‌نماید؛ به طوری که در دوره ۱۳۴۵-۱۳۸۰ تحولات جمعیتی و اشتغال کشور بیانگر این واقعیت است که در مقابل جمعیت ۸۱۶۰ هزار نفری که در طول این مدت به عرضه نیروی کار اضافه شده است، اقتصاد کشور تنها برای ۷۴۵۶ هزار نفر فرصت اشتغال فراهم کرده است. پیش‌بینی‌ها حاکی از این است که میزان عرضه نیروی کار از حدود ۱۶ میلیون نفر در سال ۱۳۸۱ به ۱۷/۹ میلیون نفر در سال ۱۳۸۳ افزایش یافته و در مقابل ۱۹۰۰ هزار نفری که به جمعیت فعال کشور در عرض دو سال اخیر اضافه شده، تنها ۵۲۴ هزار شغل جدید در کل بخش‌های کشور ایجاد شده است. با توجه به پیش‌بینی‌های فوق در سال‌های آتی نیاز به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید بیش از ۴ برابر فرصت‌های شغلی مورد نیاز طی دهه ۸۰-۷۰ خواهد بود.

## عوامل بیکاری در ایران

اگر عوامل به وجود آورنده بیکاری را بررسی کنیم به یکی از اصلی‌ترین آنها یعنی عوامل اقتصادی برمی‌خوریم. به نظر می‌رسد سایر عوامل تابعی از این عاملند. اصولاً ماهیت نظام اقتصادی تحقق بخشنده اهداف اجتماعی و سیاسی مردم است. از دیگر عوامل بیکاری که منجر به مهاجرت در ابتدا و بیکاری در ادامه می‌گردد، نبود مدرسه و نظام آموزشی مناسب است. طبیعی است که روستازاده‌گان برای برخورداری از مزایای قانونی تحصیلات خود به شهرهای بزرگ و کوچک سرازیر می‌شوند و به بخش‌های نامناسب خدماتی وارد می‌گردند. طبیعی است که چنین شیوه آموزشی که به حرفه‌های عملی و کاربردی نپرداخته و از آموزش نیروی کار تنها به اخلاقیات و برخی تئوری‌ها پرداخته، حداقل به از بین رفتن نیروی انسانی در تولیدات تمام می‌شود و طبیعی است که گفته شود اگر بتوان با قیق بادی در خشکی حرکت کرد با نظام آموزش و پرورش کنونی به اشتغال کامل می‌توان رسید!

عدم استفاده کامل از ظرفیت تولیدی در کارگاه‌های صنعتی کشور، یکی دیگر از عوامل بیکاری و عدم حصول اشتغال است. بخش قابل توجهی از کارگاه‌های صنعتی ایران نه تنها از ظرفیت تولیدی خود استفاده نمی‌کنند، بلکه در بخشی از سال یا حتی در چند سال پیاپی به علل مختلف تعطیل یا نیمه تعطیل هستند؛ به طوری که متوسط اشتغال در کارگاه‌های صنعتی روستایی کشور در سال ۱۳۵۳ برابر ۰/۷ نفر در هر کارگاه بوده است که حاکی از

عدم استفاده بهینه از منابع و تجهیزات موجود است. یکی دیگر از مشکلات اشتغال‌زایی در کشور، نداشتن مهارت دانش فنی نیروی کار است. در حال حاضر ۷۰ درصد نیروی جویای کار فاقد هرگونه مهارت دانش فنی است. بنابراین افزایش و توسعه مهارت‌های فنی و حرفه‌ای و آرایه انواع آموزش‌های متنوع مطابق با نیازهای بازار کار به بیکاران و نیروی جوان جویای کار ضرورت دارد.

یکی دیگر از مشکلات که به نوعی از سیاست‌گذاری‌های غلط بوده، آرایه تسهیلات لازم به افراد بیکار برای ایجاد طرح‌های خوداشتغالی در برنامه سوم بود که جهت‌گیری آن برای مناطق روستایی و کمتر توسعه یافته بود، در حالی که بیکاران شهری بخش عظیمی از بیکاران کشور را شامل می‌شدند و بیکاران دانش آموخته آموزش عالی نیز مورد بی‌توجهی قرار گرفتند.

از دیگر سو "قانون کار" از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار نیست، به عنوان مثال اخراج کارگران ناکارا و به کارگیری کارگران کارا، به کارگیری نیروی کار پاره وقت متناسب با شرایط اقتصادی کشور به نحو مناسبی در کشور اجرا نمی‌شود.

## اگر بتوان با قیق بادی در خشکی حرکت کرد، با نظام آموزش و پرورش کنونی نیز به اشتغال کامل می‌توان رسید!



از دیگر چالش‌های کشورهای کشور در اشتغال، تک‌کالایی بودن ایران در صادرات است. در واقع وابستگی و اتکای کشور به صادرات نفت و استخراج آن باعث اشتغال قابل ملاحظه اما محدودی در این بخش شده است اما توجه به دیگر واحدهای تولیدی و استخراج معادن و سرمایه‌گذاری در آن بخش‌ها که می‌توانند بسیار اشتغال‌زا باشند، چشم‌پوشی شده و مورد کم‌توجهی قرار گرفته‌اند.

از دیگر دغدغه‌های موجود، شرایط حاکم بر اقتصاد کشور است که در آن بخش دولتی بیشترین تاثیر را در اشتغال داراست و بخصوص بیشترین تقاضا را از نیروی کار تحصیل کرده دارد. از طرفی در سال‌های آتی بیشترین حجم بیکاری در بین تحصیل کرده‌های دانشگاهی پیش‌بینی می‌شود؛ لذا چنانچه همراه با کاهش تصدی‌های دولتی اندیشه‌ای به نکته فوق نشود، اوضاع و شرایط وخیم‌تر از قبل شده و مهمترین جزو تقاضا از این گروه نیز مورد تهدید واقع خواهد شد.

## کار شایسته و مؤلفه‌های آن

همان گونه که در مقدمه اشاره شد، برای اولین بار دبیرکل ILO عبارت کار شایسته را مطرح کرد (۱۹۹۹) و کار شایسته را به عنوان فرصت‌هایی برای زنان و مردان جهت به دست آوردن و حفظ کار خوب و سودمند از لحاظ اقتصادی در شرایط آزادی، برابری، امنیت و وقار انسانی تعریف کرد. در این تعریف شش بعد مختلف قابل تفکیک است که عبارتند از:

- ۱- توانایی افراد در یافتن و حفظ کاری که خواهان آن هستند.
- ۲- انجام کار بدون وجود اجبار
- ۳- توانایی کار برای تامین معاش قابل قبول برای فرد و خانواده تحت تکفل وی
- ۴- وجود رفتار و فرصت‌های یکسان و بدون تبعیض در کار
- ۵- احساس امنیت در کار از جهت حفظ سلامتی و تامین مالی در زمان بازنشستگی، از کار افتادگی و یا حوادث شغلی
- ۶- حفظ شان و وقار انسانی شاغلان از طریق مشارکت در تصمیم‌گیری برای تعیین شرایط کاری دو بعد اول به وجود کار قابل قبول و ۴ مورد بعدی به مناسب بودن ویژگی‌های کار مذکور اشاره دارد. کار شایسته، کاری است که درآمد کافی به همراه دارد، امنیت خانواده را تضمین می‌کند، دسترسی به آن دشوار نیست و فرصتی برای پرداختن به همه ابعاد زندگی فراهم می‌کند. این اهداف از طریق چهار

مؤلفه دنبال می‌شود: حقوق بنیادین کار، اشتغال، حمایت اجتماعی و گفت‌وگوی اجتماعی.

### ۱- حقوق بنیادین کار

این بخش بر مبنای ۴ محور اصلی تنظیم شده است:

- آزادی ارتباط، همکاری و شناخت حق مذاکرات دسته جمعی

- ریشه‌کن سازی کارهای اجباری

- محور کار کودکان

- ریشه‌کن سازی تبعیض در امر اشتغال

رعایت و اجرای این مؤلفه از کار شایسته در کشورمان جهت فایده آمدن بر گوشه‌ای از مشکلات اشتغال عامل موثری خواهد بود. به عنوان نمونه در حال حاضر یکی از مشکلات موجود در کشور وجود تبعیض در امر اشتغال بوده، به گونه‌ای که مکرر دیده و بیان شده که در سازمان X روابط بر ضوابط حکمفرماست و شایسته‌سالاری حاکم نمی‌باشد. در نتیجه نیروی کار نمی‌تواند شغل متناسب با علایق و مورد تخصص خود را بیابد. در این حالت یا بیکار می‌ماند یا به امید به دست آوردن شغل مناسب شان خود، زمان بسیاری را منتظر می‌ماند و یا تن به کاری می‌دهد که برآزنده او نیست و به اجبار آن را انجام می‌دهد که این خود با اصول کار شایسته و حقوق بنیادین کار در تناقض است.

از سوی دیگر مؤلفه محور کار کودکان در جامعه ما نکته بسیار قابل توجهی است. حتماً به کرات کودکان دستفروش و یا حتی متکدی را در شهرهای بزرگ کشور مشاهده نموده‌اید. اشتغال کودکان خصوصاً به این صورت (اشتغال کاذب) و همچنین کودکانی که در روستا به اجبار مشغول به کار می‌شوند، در واقع پرورش نیروی کار بدون مهارت و دانش است و قطعاً باعث ضعف پتانسیل نیروی کار خواهد شد؛ علاوه بر این که این کودکان در حال حاضر به واسطه سودجویی افراد خاصی از آنان، فرصت مهیا شدن برای آینده را ندارند.

### ۲- اشتغال

از دیگر مؤلفه‌های کار شایسته، اشتغال است. موضوع اشتغال به دلیل ماهیت بحران‌زای خود از اهمیت خاصی در این امر برخوردار است. در این مؤلفه ۶ نماگر معرفی شده است که از حوصله بحث خارج است. اما شایان ذکر است که توسط این شاخص‌ها می‌توان بسیار سریعتر وضعیت اشتغال کشور را سروسامان داد. از دیگر فواید نماگرهای این بخش، تاثیر بسیار زیاد آنها در انجام بهتر سیاست‌گذاری‌های اشتغال در کشور و پیش‌بینی دقیق‌تر و روشن‌تر از انجام سیاست‌های اشتغال‌زایی

است. برای مثال می‌توان به نماگرهای میزان بیکاری جوانان و سهم اشتغال مزدبگیری در اشتغال غیرکشاورزی اشاره نمود.

### ۳- حمایت اجتماعی

از دیگر اهداف راهبردی ILO برای تحقق کار شایسته، حمایت‌های اجتماعی است. بخش عمده‌ای از جمعیت جهان از چتر حمایت اجتماعی خارج مانده و یا تنها به صورت جزئی از این پوشش استفاده می‌کنند. در کشورهای صنعتی نسبت بالایی از نیروی کار تحت پوشش این حمایت‌ها قرار دارند در حالی که بسیاری از کشورهای آفریقایی و آسیایی، اقلیت بسیار ناچیزی آن هم در برخی از موارد محدود مشمول حمایت‌های اجتماعی می‌شوند. حمایت‌های اجتماعی دارای اجزای مختلفی است؛ یکی از این اجزاء، تامین اجتماعی است. تامین اجتماعی عبارت است از حق داشتن کار و حمایت کافی در برابر بیکاری و داشتن زندگی مناسب از نظر خوراک، مسکن و مراقبت‌های بهداشتی. تامین اجتماعی خود نیز اجزای مختلفی دارد که برخی از آنها عبارتند از: بیمه اجتماعی، مساعدت اجتماعی، حمایت‌های خانواده و... هر یک از اینها خود شامل زیرمجموعه‌هایی است از جمله: حمایت‌های ایام بارداری، مراقبت‌های دوران سالمندی، بیمه‌های بیکاری، حمایت‌های از کار افتادگی و... وجود تامین اجتماعی درست و کامل با پوشش دادن همه مردم اعم از شهری و روستایی با ایجاد امنیت، انگیزه کار را بالاتر خواهد برد و موجب افزایش اشتغال می‌شود.

### ۴- گفت‌وگوی اجتماعی

گفت‌وگوی اجتماعی یکی از سازوکارهایی است که ILO بر آن تاکید ویژه دارد. بدین معنا که هر تصمیمی که گرفته می‌شود باید از طریق گفت‌وگو بین کارفرما و کارگر و دولت باشد. چرا که روابط

#### • کار شایسته، کاری

#### • است که درآمد کافی به

#### • همراه دارد، امنیت خانواده

#### • را تضمین می‌کند،

#### • دسترسی به آن دشوار

#### • نیست و فرصتی برای

#### • پرداختن به همه ابعاد

#### • زندگی فراهم می‌کند

کاری، یک رابطه سه‌گانه است که در این رابطه باید حقوق سه طرف حفظ شود. اگر در تصمیمات هر یک از این سه مورد را دخالت ندهیم، باعث می‌شود تصمیماتی که گرفته می‌شود یک جانبه بوده و منافع جمعی تامین نشود. گفت‌وگوی اجتماعی و تنظیم روابط کار در آن جا اهمیت پیدا می‌کند که بپذیریم یکی از مهمترین عوامل برای رشد و توسعه صنعتی، وجود صلح و آرامش در صنعت و وجود نظم و انضباط در محیط کار است. عواقب ناشی از روابط نادرست در کار می‌تواند به اختلال در دریافتی کارگران و نارضایتی آنان، کاهش میزان تولید، افزایش هزینه و کاهش بهره‌وری، ایجاد بازار سیاه، کند شدن پیشرفت و توسعه و به طور کلی زیان رسیدن به کل جامعه را اشاره کرد. از این رو راه حل گفت‌وگوی اجتماعی برای کاهش این گونه اختلافات، ایجاد محیطی امن و آرام برای کار و فعالیت توسط ILO عنوان شده است.

### نتیجه‌گیری

هر چند مفهوم کار شایسته کاملاً ملموس است، اما بدون وجود یک مجموعه از نماگرهای مشخص‌کننده کار شایسته، کشورها قادر به بیان و ارزیابی وضعیت نیروی کار و جایگاه خود در سطح بین‌المللی نخواهند بود. از طرف دیگر هر چند مفهوم کار شایسته کاملاً مفهومی ملموس است، اما بدون وجود یک مجموعه از نماگرهای مشخص‌کننده کار شایسته، کشورها قادر به بیان و ارزیابی وضعیت نیروی کار و جایگاه خود در سطح بین‌المللی نخواهند بود. به همین منظور ILO مجموعه حداقلی از نماگرهای مشخص‌کننده کار شایسته را پیشنهاد نموده است. این مجموعه شامل ۳۰ نماگر است که انتظار می‌رود در آینده‌ی نزدیک، کشورها بتوانند آنها را اندازه‌گیری کنند یا به تمهیداتی جهت جمع‌آوری و محاسبه این شاخص‌ها بپردازند.

در مورد ایران نیز می‌توان گفت مهمترین چالش‌های اشتغال در کشور آموزش نادرست، نبود قانون کار انعطاف‌پذیر و مناسب، عدم حمایت از مشاغل موجود در روستاها مانند صنایع دستی و تامین نبودن کارگران از جهت امنیت شغلی می‌باشد. با توجه به مفهوم کار شایسته این نتیجه حاصل می‌شود که تک‌تک مؤلفه‌های کار شایسته با چالش‌های موجود اشتغال در کشور مرتبط می‌باشند. اجرای اصول کار شایسته و تمامی مؤلفه‌های آن در افزایش اشتغال در کشور موثر می‌باشد. البته گفتنی است که اگر تمامی اصول کار شایسته در کشور نیز اجرا شود، باز هم تمامی مشکلات اشتغال در کشور حل نخواهد شد.