



موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص و  
سیاست‌گذاری توسعه منابع انسانی کشور

طرح پژوهشی شماره ۲۰

## تأثیر عملکرد نهادهای بازار کار ایران بر سطح اشتغال کشور

---

پژوهشگر:

زهرا کریمی موغاری

پاییز ۱۳۸۰

به نام خدا



موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

- عنوان گزارش
- پژوهشگر
- تایپ و صفحه آرایی
- تاریخ تهیه ویراست ۱ -
- ناشر
  
- حقوق نشر

## پیشگفتار

### مدیر اجرایی طرح

طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص و سیاستگذاری توسعه منابع انسانی کشور، که قرارداد اولیه آن با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در خرداد ۱۳۷۸ بامضا رسید، از آبانماه ۱۳۷۸ در مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی آغاز و در حال حاضر مراحل پایانی خود را می گذراند. موضوع طرح «انجام مطالعات و پژوهش های مرتبط با تدوین برنامه جامع ده ساله تربیت نیروی انسانی متخصص کشور، موضوع تبصره ۳۶ قانون برنامه دوم توسعه منابع انسانی و ردیف اعتباری ۵۰۳۰۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور» بوده است.

در چارچوب طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، بالغ بر ۴۰ طرح پژوهشی و مطالعاتی در چهار محور پژوهشی به شرح زیر به اجرا درآمده است.

۱- برآورد و تحلیل تقاضای اقتصادی نیروی انسانی متخصص

۲- برآورد و تحلیل تقاضای اجتماعی ورود به آموزش عالی

۳- تحلیل بازار کار نیروی انسانی متخصص

۴- تحلیل نظام آموزش عالی کشور

گزارش حاضر ارایه دهنده نتایج یکی از طرح های پژوهشی انجام شده حول محور سوم است. نتایج طرحهای پژوهشی انجام شده به صورت تعدادی گزارش تلفیق، با تایید و مسؤولیت کمیته علمی طرح، تهیه و در اختیار سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور قرار گرفته است. مسؤولیت تحلیل های به عمل آمده در این گزارش با پژوهشگر است. مجموعه کامل طرح های پژوهشی انجام شده در چارچوب طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص به صورت لوح فشرده (CD) تهیه شده و از طریق انتشارات مؤسسه قابل دسترس است. حقوق معنوی نتایج این طرح پژوهشی متعلق به مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی است و استفاده از آن تنها با ذکر نام مؤسسه مجاز است.

محمد باقر غفرانی

مدیر اجرایی

طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص  
و برنامه ریزی توسعه منابع انسانی در کشور

پاییز ۱۳۸۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

---

ایجاد فرصت های شغلی و مبارزه با بیکاری از اهداف مهم دولت در تمامی کشورهای جهان است ولی پیش شرط تحقق این اهداف وجود نهادهای کارآمد و ساختارهای مناسب در نظام اقتصادی - اجتماعی است .

بی ثباتی های سیاسی و اقتصادی ، عدم کارایی دستگاه اجرایی و مدیریت کلان از یک سو و فقدان نهادهای قدرتمند و مستقل کارگری و کارفرمایی از سوی دیگر ، از مهمترین عوامل عدم توانایی در بسیج نیروها جهت غلبه بر تنگناها ، استفاده از امکانات موجود و افزایش تولید و اشتغال در اکثر کشورها است .

در حالی که تجربه بسیاری از کشورهای صنعتی نشان می دهد که حضور تشکل های کارگری و کارفرمایی مستقل و قدرتمند ، به کاهش هزینه های مبادله و افزایش کارایی در بازار کار منجر می گردد، در طول دوده گذشته تشکل های ضعیف کارگری و کارفرمایی در بازار کار ایران نتوانسته اند به صورت مجرای بیان نظرات و خواسته های اعضا خود عمل نمایند و به همین جهت نارضایتی ها متراکم گردیده و اثر منفی بر بهره وری، سرمایه گذاری و تولید برجای گذارده است . این تشکل ها که می بایست با سازمان دهی پیمان های دسته جمعی ، جریان اطلاعات را تسهیل نمایند و بی ثباتی و عدم اطمینان در بازار کار را کاهش دهند ، در عمل زمینه مساعدی را برای بده بستن های سیاسی و اقتصادی و رانت جویی گروه معدودی از رهبران و فعالین خود فراهم آورده اند .

در این تحقیق با بررسی نحوه شکل گیری و تحولات نهادهای رسمی بازار کار ایران : تشکل های کارگری ، تشکل های کارفرمایی ، وزارت کار و امور اجتماعی و قوانین ناظر بر روابط کار، چگونگی اثرگذاری عملکرد این نهادها بر اشتغال کشور مورد بحث قرار خواهد گرفت. در این راستا اهمیت ایجاد ارتباط منسجم و ارگانیک میان نظام آموزشی و نهادهای بازار کار جهت انطباق هرچه بیشتر عرضه و تقاضای نیروی کار مطرح خواهد شد .

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
	<b>بخش اول - مبانی نظری</b>
۱-۶	<b>فصل اول : کلیات</b>
۱	مقدمه
۲	سابقه تحقیق
۳	موضوع تحقیق
۳	اهداف پژوهش
۴	روش شناسی پژوهش
۶	ساختار گزارش
	<b>فصل دوم : اقتصاد نهادگرا</b>
۷-۲۰	
۷	مقدمه
۸	مکتب نهادگرایی
۹	نهاد و نقش آن در اقتصاد
۱۰	ثبات نهادی
۱۱	تحولات نهادی
۱۴	دولت از دیدگاه نهادگرایان
۱۶	جمع بندی و پایان سخن

<b>۲۳-۵۶</b>	<b>فصل سوم : نهادهای بازار کار</b>
۲۴	مقدمه
۲۵	نهادگرایان و بازار کار
۲۷	شیوه های تنظیم بازار کار
۲۷	الف - شیوه رقابتی تنظیم بازار کار
۲۸	ب - سازو کار نهادی تنظیم بازار کار
۳۰	شکل گیری نهاد های کارگری
۳۳	تشکل های کارفرمایی
۳۶	نقش نهادهای دولتی در روابط کار
۳۸	قوانین ناظر بر روابط کار
۳۹	تاثیر عملکرد نهادهای بازار کار بر اشتغال
۴۳	عملکرد نهادهای بازار کار در کشورهای صنعتی
۵۲	جمع بندی و نتیجه گیری

<b>۵۷-۶۸</b>	<b>فصل چهارم : نظام آموزشی و نهادهای بازار کار</b>
۵۷	مقدمه
۵۸	مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی در برنامه ریزی های آموزشی
۶۲	تجارب عملی نهادهای سه جانبه آموزشی
۶۷	جمع بندی و پایان سخن





## فصل هشتم : چگونگی اثرگذاری نهادهای بازار کار ایران بر اشتغال ۱۳۰-۱۵۵

۱۳۱	.	.	.	مقدمه
۱۳۱	.	.	.	تاثیر عملکرد نهادهای بازار کار بر اشتغال ( قبل از انقلاب )
۱۳۹	.	.	.	تاثیر عملکرد نهادهای بازار کار بر اشتغال ( پس از انقلاب )
۱۵۲	.	.	.	جمع بندی و پایان سخن

## فصل نهم : نقش نهادهای بازار کار در تحقق اهداف اشتغال در برنامه سوم ۱۵۶-۱۸۳

۱۵۷	.	.	.	مقدمه
۱۵۸	.	.	.	تحولات بازار کار ایران در دو دهه گذشته
۱۶۱	.	.	.	تحولات عرضه و تقاضای نیروی کار طی برنامه سوم
۱۶۳	.	.	.	سیاست های اشتغال در برنامه سوم
۱۶۸	.	.	.	اصلاحات نهادی در بازار کار
۱۷۵	.	.	.	سیاست های توسعه علوم و فناوری در برنامه سوم
۱۷۹	.	.	.	تاثیر مشارکت اجتماعی در تحقق اهداف برنامه های بخش توسعه علوم و فناوری
۱۸۰	.	.	.	پایان سخن و جمع بندی

## فصل دهم : نتیجه گیری و یافته های پژوهش ۱۸۴-۱۹۷

۱۸۵	.	.	.	یافته های پژوهش
۱۹۵	.	.	.	پیشنهادها و سیاست های اجرایی
۱۹۶	.	.	.	پیشنهاد زمینه های پژوهشی جدید

## کتاب شناسی ۱۹۸-۲۰۲

## فهرست جداول

### فصل دوم : مکتب نهادگرایی

- ۲۰ . جدول ۱-۲ پیامدهای فرهنگی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیرکارآمد
- ۲۰ . جدول ۲-۲ پیامدهای اجتماعی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیرکارآمد
- ۲۱ . جدول ۳-۲ پیامدهای سیاسی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیرکارآمد
- ۲۱ . جدول ۴-۲ پیامدهای اقتصادی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیرکارآمد

### فصل سوم : نهادهای بازار کار

- ۳۳ . جدول ۱-۳ اثر عملکرد نهادهای مستقل کارگری بر شاخص های کلان اقتصادی
- ۴۵ . جدول ۲-۳ پیامدهای اقتصادی - اجتماعی عملکرد نهادهای کارآمد در بازار کار
- ۵۴ . جدول ۳-۳ پیامدهای اقتصادی - اجتماعی عملکرد نهادهای کارآمد در بازار کار

### فصل پنجم : تشکل های کارگری در ایران

- ۸۵ . . . . . جدول ۱-۵ آمار مقایسه ای شوراهای تشکلی شده
- ۸۶ . . . . . جدول ۲-۵ تعداد کارگاه های کشور (۱۳۷۳)

### فصل ششم : تشکل های کارفرمایی در ایران

- ۱۰۴ . . . . . جدول ۱-۶ موسسات صادر کننده مجوز فعالیت تشکل های کارفرمایی.

### فصل هفتم : وزارت کار و قوانین ناظر بر بازار کار

- ۱۱۴ . . . . . جدول ۱-۷ کارکنان وزارتخانه های مختلف کشور برحسب مدرک تحصیلی
- ۱۱۵ . . . . . جدول ۲-۷ آمار مراکز کاریابی وزارت کار و امور اجتماعی

## فصل هشتم : چگونگی اثرگذاری نهادهای بازار کار ایران بر اشتغال

- جدول ۱-۸ مقایسه حداقل دستمزد با شاخص قیمت مصرف کننده (۵۶-۱۳۴۵) ۱۳۴
- جدول ۲-۸ نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد طی سال های ۵۶-۱۳۴۷ ۱۳۵
- جدول ۳-۸ رشد برخی از متغیرهای کلان اقتصادی ایران طی سال های ۵۶-۱۳۴۵ ۱۳۶
- جدول ۴-۸ شاغلان ۱۰ ساله و بیشتر بر حسب وضعیت شغلی طی سال های ۵۵-۱۳۳۵ ۱۳۸
- جدول ۵-۸ مقایسه حداقل دستمزد با شاخص قیمت مصرف کننده (سال های ۷۷-۱۳۵۷) ۱۴۳
- جدول ۶-۸ نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد (سال های ۷۵-۱۳۵۷) ۱۴۴
- جدول ۷-۸ رشد برخی از متغیرهای کلان اقتصادی ایران طی سال های ۵۶-۱۳۴۵ ۱۴۷
- جدول ۸-۸ شاغلان ۱۰ ساله و بیشتر بر حسب وضعیت شغلی ۷۵-۱۳۵۵ ۱۵۰
- جدول ۹-۸ شاغلان دارای تحصیلات عالی ۷۵-۱۳۵۵ ۱۵۱
- جدول ۱۰-۸ پیامدهای عملکرد نهادهای غیرکارآمد در بازار کار ایران (پس از انقلاب) ۱۵۴

## فصل نهم : بازار کار در برنامه سوم

- جدول ۱-۹ تحولات شاخص های کلان سال های ۷۵-۱۳۵۵ . . . ۱۵۹
- جدول ۲-۹ تحولات اشتغال در چند کشور جهان ۹۷-۱۹۸۷ . . . ۱۶۲
- جدول ۳-۹ راهکارهای پیشنهادی برنامه سوم و تحولات نهادی ضرور  
برای تحقق اهداف برنامه در بخش اشتغال . . . . . ۱۷۴

## فهرست نمودارها

### فصل سوم : نهادهای بازار کار

- نمودار ۱-۳ ارتباط میان پوشش پیمان های جمعی و رشد دستمزد . . . ۴۷
- نمودار ۱-۳ ارتباط میان پوشش پیمان های جمعی و رشد اشتغال . . . ۴۸

### فصل هشتم : چگونگی اثرگذاری نهادهای بازار کار ایران بر اشتغال

- نمودار ۱-۸ نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد (۷۵-۱۳۵۷) . . . ۱۱۷
- نمودار ۲-۸ نوسانات تولید سرانه نیروی کار در کل اقتصاد و در بخش صنعت ۱۲۰

## خلاصه اجرایی



نهادهای بازار کار ایران :





.

.

.

.

.

.

.

-

.

.

"

)

.

(...

.

.



( )

ارتباط میان نهادهای بازار کار و نظام آموزشی :



برنامه سوم :

.

.

.

.

.

( )

.

.

.

.

بخش اول

مبانی نظری



# فصل اول

## کلیات

## مقدمه

عرضه و تقاضای نیروی کار ، تحت تاثیر عوامل اقتصادی ، فرهنگی ، اجتماعی و سیاسی به هم تنیده ای متحول می گردند ، و وجود عدم تعادل در بازار کار نمود بارزی از عملکرد نامناسب نهادهای اقتصادی - اجتماعی ، سیلسی و فرهنگی است . برای شناخت موانع خلق اشتغال نمی توان هیچیک از این عوامل را نادیده گرفت.

بازار کار پیوستگی جدایی ناپذیر با عملکرد بازارهای کالا و خدمات و بازارهای پولی و مالی دارد و شدیداً تحت تاثیر سیاست ها و برنامه های کلان قرار می گیرد. ضعف مدیریت کلان در تدوین و اجرای برنامه های اقتصادی ، وجود نهادهای موازی ، قدرت و نفوذ گروه های فشار در دستگاه های تصمیم سازی و اجرایی کشور و ... به افزایش ریسک سرمایه گذاری ، عدم اطمینان نسبت به کارایی سیستم اقتصادی و بهره گیری غیر بهینه از منابع موجود منجر می گردد که بر بازار کار اثر منفی بر جای می گذارند.

مسائل و مشکلات کلان اقتصادی که بازار کار را به عدم تعادل مزمن مبتلا ساخته ، بر سرمایه گذاری ، صادرات غیر نفتی ، بهره وری نیروی کار و بهره وری سرمایه نیز تاثیر منفی داشته و سیستم اقتصادی کشور ، به دلیل وجود این مشکلات دچار عدم کارایی گردیده است. اثرات منفی مدیریت کلان اقتصادی بر تقاضای نیروی کار و توان اشتغالی بنیان های اقتصادی کشور اهمیت تعیین کننده ای دارد، ولی هدف اصلی این تحقیق شناخت عملکرد نهادهای بازار کار ایران و تاثیر آن بر سطح اشتغال است. به همین جهت در این تحقیق، آگاهانه از بحث های عمومی و کلان، علیرغم اثرگذاری آنها بر بازار کار ، فاصله گرفته شده و به بررسی نهادهای رسمی بازار کار ایران و علل و آثار ضعف تاریخی این نهادها پرداخته می شود. در این رابطه وضعیت تشکل های کارگری و کارفرمایی ، عملکرد وزارت کار ، نهادهای سه جانبه و قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار ایران مورد مطالعه قرار گرفته است .

قسمت قابل توجهی از بازار کار ایران تحت تسلط روابط سنتی - معیشتی حاکم بر فعالیت های کشاورزی است و در عین حال عرضه و تقاضای نیروی کار در کارگاه های کوچک تولیدی و خدماتی بخش غیر رسمی، بخش بزرگی از این بازار را در بر می گیرد که هیچیک از آنها مستقیماً تحت تاثیر فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی و مقررات ناظر بر بازار کار قرار نمی گیرند.

با وجود آن که عملکرد نهادهای رسمی بازار کار بخش کوچکی از کل بازار کار ایران را تحت پوشش قرار می دهد ، ولی بر روابط کار و به تبع آن بر بهره وری عوامل تولید اثر می گذارد که در مطالعات تحقیقی کمتر به آن ها توجه شده است . حضور تشکل های کارگری و کارفرمایی مستقل در بازار کار ، حتی برای کارگران و کارفرمایانی که عضو این تشکل ها

نیستند ، به مثابه وجود مجرای بیان آزادانه خواسته ها و نارضایتی ها ست . فقدان چنین نهادهایی سبب تراکم عدم رضایت در میان کارگران و کارفرمایان می گردد و آثار منفی خود را به اشکال گوناگون بر بهره وری ، سرمایه گذاری ، تولید و اشتغال بر جای می گذارد. در ایران علیرغم حضور ظاهری تشکل های کارگری و کارفرمایی در بازار کار، این تشکل ها تاکنون قادر به بیان مطالبات اعضا خود نگردیده اند و به همین جهت در انجام وظیفه اصلی خود ، کاهش هزینه های مبادله در بازار کار ایران ، توفیق نیافته اند.

بررسی نقش نهادها در اقتصاد ، باب جدیدی است که در مطالعات اقتصادی ایران گشوده شده است. مطالعه بازار کار ایران از دیدگاه اقتصاد نهادگرا تا کنون در ایران صورت نگرفته است و این تحقیق ، گامی آغازین در این راه است . پژوهش های گسترده تر در عرصه نهادی ، به شناخت عمیق تر تنگناهای اقتصاد ایران یاری خواهد رساند.

### سابقه تحقیق :

در دهه گذشته مطالعات بسیاری در مورد وضعیت بازار کار ایران صورت گرفته است. سازمان برنامه و بودجه ، وزارت کار و امور اجتماعی و برخی دیگر از نهادهای بخش عمومی به تحقیق در مورد بازار کار اقدام نموده اند. برخی از پایان نامه های کارشناسی ارشد و دکتری نیز به بررسی عوامل موثر بر عرضه و تقاضای نیروی کار و اشتغال و بیکاری در سطوح مختلف آموزشی اختصاص یافته است. با توجه به افزایش نرخ بیکاری در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ ، مطالعات بسیاری در عرصه های تئوریک و کاربردی بازار کار در سراسر جهان صورت گرفته است .

خوشبختانه در سال های اخیر ، بررسی تاثیر نهادهای اقتصادی - اجتماعی در اقتصاد ایران جایگاه ویژه ای یافته و برخی از آثار برجسته اقتصاد دانان نهادگرا به فارسی ترجمه شده و بعضی از پایان نامه های دوران کارشناسی ارشد و رساله های دکتری به بررسی انطباق نظرات نهادگرایان با وضعیت خاص اقتصاد ایران اختصاص داده شده است . اما تا کنون به طور مشخص تاثیر عملکرد نهادهای بازار کار ایران بر سطح اشتغال هیچگونه مطالعه ای صورت نگرفته است .

## موضوع تحقیق

در طول زمان، تاثیر عوامل نهادی و سیاسی بر نرخ رشد اقتصادی و به تبع آن بر سطح اشتغال، در ادبیات اقتصادی جایگاه خاصی را به خود اختصاص داده است. از زمان آدام اسمیت (اگر نه پیش از او) مشاهده شده که عملکرد اقتصادی تا حدودی به عوامل سیاسی و نهادی وابستگی دارد.

در قرن نوزدهم تلاش برای کشف این موضوع که عوامل نهادی چگونه و تحت چه شرایطی بر عملکرد اقتصادی اثر می گذارند، از حد توصیفی کلی فراتر نرفته و در بررسی های اقتصادی توجه کافی به ویژگی های نهادی معطوف نگردید. متغیرهای غیر اقتصادی مهمی چون ساختار قدرت، عوامل فرهنگی، مذهبی و روند تاریخی اغلب نادیده گرفته شد، در حالی که این عوامل غالباً نقش مهمی را در موفقیت یا شکست سیاستهای اقتصادی بر عهده داشتند.

از دهه ۱۹۲۰ تا کنون تلاشهای سیستماتیکی برای تحلیل اهمیت عوامل نهادی در تبیین تفاوت وضعیت اقتصادی کشورهای مختلف جهان صورت پذیرفته و بررسی مسائل اقتصادی با ورود تحلیل های سیاسی، اجتماعی، تاریخی و فرهنگی به امری بین رشته ای مبدل گردیده است.

امروزه مسائل اقتصادی در عرصه وسیع سیستم اجتماعی و به صورت تحلیل ارتباط متقابل میان عوامل اقتصادی و غیر اقتصادی مورد بررسی قرار می گیرد. بدین ترتیب دیوار بلند میان اقتصاد، علوم سیاسی و اجتماعی فرو ریخته است. در این تحقیق با بررسی روند تاریخی شکل گیری و فعالیت تشکل های کارگری، کارفرمایی، وزارت کار و نهادهای سه جانبه در ایران، دلایل ضعف این تشکل ها و آثار منفی ناشی از این ضعف مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

## اهداف تحقیق:

هدف اصلی این تحقیق شناخت نقاط ضعف و قوت نهادهای بازار کار ایران و تاثیر عملکرد این نهادها بر وضعیت اشتغال است. به عبارت دیگر آیا تشکل های کارگری و کارفرمایی، وزارت کار و امور اجتماعی و قوانین ناظر بر روابط کار قادر به تسهیل جریان اطلاعات و کاهش عدم اطمینان در بازار کار ایران گردیده اند و در افزایش بهره وری، تولید و اشتغال موفق بوده اند؟ تحقیقات بسیاری در مورد مشکلات و تنگناهای موجود بر سر راه ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضای نیروی کار صورت پذیرفته است. بحث اصلی در این تحقیقات تاکید بر مشکلات کلان

کشور، وجود نهادهای موازی در عرصه های تصمیم سازی و اجرایی برنامه های سیاسی و اقتصادی، بی ثباتی در سیاست های کلان اقتصادی، فقدان استراتژی مشخص برای توسعه صنعتی بوده است. اما هدف اصلی من در این تحقیق نشان دادن این مسئله است که نهادهای بازار کار نیز در ناهنجاری های اقتصادی کشور سهیم هستند وضعف تشکل های کارگری و کارفرمایی، عملکرد نامناسب وزارت کار و مشکلات قانونی موجود در روابط کار در میان مدت و بلند مدت تاثیر منفی بر تولید و اشتغال برجای می گذارد.

### روش شناسی تحقیق:

روش تحقیق در این پژوهش عمدتاً بر بررسی روند تاریخی (از زمان شکل گیری نهادهای بازار کار در نهضت مشروطه تا کنون)، و توصیف روابط علی تحولات و شیوه عملکرد این نهادها استوار است. برای ترسیم تصویری دقیق تر نقش نهادهای بازار کار از روش مطالعه میدانی و تحلیل نتایج حاصل از استخراج پاسخ به پرسشنامه های تکمیل شده توسط کارگران عضو شوراهای اسلامی کار استفاده به عمل آمده است. در عین حال از آنجا که در هیچ دوره زمانی تشکل های کارگری و کارفرمایی ایران موفق به عقد پیمان های دسته جمعی و تعیین دستمزد و شرایط کار نگردیده اند، برای بررسی پیامدهای محتمل مداخلات نهادی در بازار کار، آمار مربوطه در کشورهای صنعتی عضو OECD مورد استفاده قرار گرفته و معادلات رگرسیونی رشد اشتغال در این کشورها تخمین زده شده است. بدین ترتیب، علیرغم تفاوت های جدی میان شرایط اقتصادی و سیاسی کشورهای صنعتی و ایران، ملاکی نسبی برای تحلیل عملکرد نهادهای بازار کار در ایران به دست آمده است.

در این تحقیق انجام محاسبات کمی برای برآورد آثار عملکرد نهادهای رسمی بازار کار ایران امکان پذیر نبوده است، زیرا با توجه به زمان کوتاهی که از ارائه دیدگاه نهادگرایان جدید می گذرد، هنوز چارچوب های تحلیلی لازم برای وارد کردن تحلیل های نهادی در علم اقتصاد آماده نشده است و بسط آزمون های آماری برای تعیین تاثیر عملکرد نهادها بر متغیرهای اقتصادی بسیار دشوار است.

محدودیت آمار و اطلاعات مربوط به تغییر در تعداد تشکل ها، شمار اعضاء تشکل ها، تعداد اعتصاب ها و توقف کار، تغییرات دستمزد و... که یا محرمانه تلقی می شده یا نسبت به جمع آوری آن از سوی دستگاه های ذیربط اقدامی به عمل نیامده بوده، تحقیق را با

محدودیت‌هایی مواجه ساخته است. ولی تلاش گردیده که با مطالعه نوسانات متغیرهای کلان اقتصادی ایران و مقایسه آن با عملکرد مورد انتظار از یک سو و مقایسه با عملکرد نهادهای بازار کار کشور های صنعتی از سوی دیگر، آثار نهادهای بازار کار ایران به طور غیر مستقیم مورد بررسی قرار گیرد.

برای تدقیق بررسی نهادها با برخی از دست اندرکاران تشکل‌های کارگری، کارگران عضو شوراهای اسلامی کار، فعالین انجمن‌های صنفی کارفرمایی، کارفرمایان عضو این انجمن‌ها، دبیرکانون عالی کارفرمایی سراسر کشور، رهبران و کارکنان خانه کارگر، مدیران و کارکنان روزنامه کار و کارگر، فعالین حزب اسلامی کار، مدیران و کارکنان اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، انجمن مدیران، مسئولین و کارکنان وزارت کار، اعضای شورای عالی تامین اجتماعی، شورای عالی اشتغال، کارشناسان سازمان بین‌المللی کار و اساتید و صاحبان نظران مصاحبه شده است.

## ساختار تحقیق

این تحقیق مشتمل بر دو بخش و ده فصل است. در بخش اول، که چهار فصل را در بر می گیرد، کلیات و مبانی نظری تحقیق ارائه شده است.

فصل اول به ترسیم فضای کلی تحقیق اختصاص یافته است. در فصل دوم مبانی تئوریک اقتصاد نهادگرا به اجمال ارائه شده است. فصل سوم به ارائه دیدگاه نهادگرایان در مورد بازار کار اختصاص پیدا کرده و فصل چهارم موضوع ارتباط میان نهادهای آموزشی و نهادهای بازار کار را مطرح نموده و نمونه های موفق این ارتباط در کشورهای صنعتی را معرفی کرده است. بخش دوم تحقیق به بررسی وضعیت بازار کار ایران اختصاص دارد و در عمل مبانی تئوریکی را که در بخش اول مطرح شده، به مطالعه موردی بازار کار ایران پیوند می دهد. این بخش از ۶ فصل (فصل های پنجم تا دهم) تشکیل شده است.

فصل پنجم به بررسی عملکرد تشکل های کارگری قبل و پس از پیروزی انقلاب می پردازد. فصل ششم عملکرد تشکل های کارفرمایی قبل و پس از انقلاب را مورد تجزیه و تحلیل قرار می دهد. فصل هفتم به بررسی نحوه شکل گیری و عملکرد وزارت کار و امور اجتماعی و قوانین ناظر بر بازار کار اختصاص یافته است.

فصل هشتم با استفاده از مطالب ارائه شده در فصول قبل به تحلیل آثار عملکرد نهادهای بازار کار بر وضعیت اشتغال پرداخته است.

فصل نهم به بررسی نقاط قوت و ضعف برنامه سوم پرداخته و ضمن ترسیم تصویری از وضعیت کنونی بازار کار ایران، چشم انداز عرضه و تقاضای نیروی کار در طول سال های برنامه سوم را مورد بررسی قرار داده است. در این فصل با تجزیه و تحلیل سیاست های اشتغال و سیاست های توسعه علوم و فناوری پیشنهاد شده در برنامه سوم، به این سؤال پاسخ داده می شود که آیا اجرای سیاست های برنامه به تحول در نهادهای بازار کار و ایجاد انطباق بیشتر میان عرضه و تقاضای نیروی متخصص منجر خواهد شد.

فصل دهم به ارائه جمع بندی کلیه مطالب مطروحه در رساله، دستاوردها و پیشنهادهای تحقیق اختصاص یافته است.

## فصل دوم

بررسی تئوریک اقتصاد نهادگرا

È  
ÝÈ Ã  
ÝÈ Ã  
Ú È Ò ÈÈ È  
Ý Ý



## مقدمه

در اقتصاد کلاسیک فرض بر این است که نیروی کار همانند سایر کالاها در بازار رقابتی خرید و فروش می گردد و انتظار می رود که به تبع رشد اقتصادی و افزایش ثروت ملل ، وضع کارگران بهبود یابد.

تجربه بحران های اقتصادی قرن نوزدهم نشان داد که اقتصاد سرمایه داری قادر نیست در جاده ای هموار و یکنواخت رو به جلو حرکت کند و مکانیزم بازار هرچند در تخصیص منابع جهت کسب حداکثر سود کارا است، ولی نمی تواند حفظ و تداوم رشد تولید و اشتغال را تضمین نماید .

شکست بازار در تامین اشتغال کامل تمامی عوامل تولید در طول قرن نوزدهم و نیمه اول قرن بیستم ، نارضایتی وسیعی را سبب گردید اقتصاد دانان بسیاری به بررسی علل بروز عدم کارایی در سیستم های اقتصادی پرداختند.

در اوایل قرن بیستم بررسی تاثیر عملکرد نهادهای اجتماعی بر عملکرد اقتصادی مورد توجه قرار گرفت . نظرات نهادگرایان در سال های دهه ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ در امریکا به سرعت گسترش یافت ، ولی با بروز رکود بزرگ در فاصله بین دو جنگ و اوج گیری نظرات کینزی ، پس از جنگ جهانی دوم، و سپس افزایش نفوذ ریاضیات در اقتصاد ، نظرات نهادگرایان در حاشیه قرار گرفت.

با بروز بحران کاهش تولید در جهان ، به دنبال خشکسالی در افریقا و جهش قیمت نفت در دهه ۱۹۷۰ ، سیاست های مدیریت تقاضا اثربخشی خود را از دست داد. به علاوه رشد اقتصادی در دهه ۱۹۶۰ با رشد سریع دولت در تمامی کشورهای جهان همراه بود. دستگاه های اجرایی عریض و طویل در بسیاری از کشورها به فساد و انعطاف ناپذیری گرفتار شدند و بار مالی سنگینی را بر بنیه مالی کشورها ، به ویژه کشورهای در حال توسعه ، وارد آوردند. مجموعه این عوامل صحت دیدگاه های کینزی را زیر سؤال برد.

فروپاشی اجماع نظر در تئوری اقتصادی در دهه ۱۹۷۰ ، زمینه مناسبی را برای بروز مکتب نهادگرایان جدید فراهم آورد. دیدگاه نهادگرایان در طول دهه های اخیر به نحو روزافزونی مورد توجه اقتصاد دانان کشورهای مختلف جهان قرار گرفته است . اهدای جایزه نوبل در اقتصاد به گونار میردال ، جیمز بوکانان ، سیمون کوزنتس ، رونالد کوز ، داگلاس نورث و آمارتیا سن ، که هر یک به نحوی تاثیر عوامل ساختاری و نهادی در مسائل اقتصادی را مد نظر قرار داده اند، نشانگر اهمیت و جایگاه شایسته علمی این دیدگاه می باشد.

در این فصل مکتب نهادگرایی و دیدگاه نهادگرایان در مورد نقش و اهمیت نهادها ، هزینه های مبادله ، نهادهای رسمی و غیر رسمی ، ثبات و تحول نهادی و نقش دولت در عملکرد اقتصادی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## مکتب نهادگرایی

مکتب اقتصادی، هریک به نوبه خود تلاش نموده اند که به شناخت قانونمندیهای حاکم بر روابط انسانی یاری رسانند و درعین حال ابزارهایی را جهت مقابله با معضلات اقتصادی ارائه نمایند. مکتب نهادگرایی با فراتر رفتن از چارچوب بازار، تاثیر نهادهای غیربازاری را در فعالیت های اقتصادی مورد بررسی قرار داده است.

اگر اقتصاد را مطالعه روابط انسان ها در عرصه تولید، توزیع و مصرف بدانیم، تحلیل پدیده های اقتصادی به تحقیق روابط اجتماعی و فرایندهای حاکم بر تولید، توزیع و مبادله مایحتاج زندگی انسان نیازمند می باشد. اقتصاد نهادگرا به دنبال مطالعه فرایند شکل گیری، پیشرفت و عملکرد نهادهایی است که بخشی از سیستم اقتصادی می باشند. نهادگرایان تلاش می و ورزند تا شکل گیری، حضور و عملکرد نهادهای اجتماعی و تاثیر عملکرد این نهادها بر کارایی یا عدم کارایی اقتصادی را تبیین نمایند.

دیدگاه نهادگرایی، دیدگاهی کل گرایانه، سیستماتیک و تکاملی است. نهادگرایان براین باورند که نابرابری قدرت در میان گروه های مختلف اجتماعی، از طریق نهادها امکان بروز پیدا می کند. نهادها می توانند منشاء پیدایش نابرابری و عدم کارایی باشند. پیامد عملکرد نهادها به طور تاریخی با شکل و محتوای نهادها سازگار می باشد. نهادهای اجتماعی به طور متقابل بر یکدیگر تاثیر می گذارند، تعامل میان نهادها به نوبه خود فرایندهایی را خلق می کنند که این فرایندها، ساختارها و نهادها را تحت تاثیر قرار می دهند. (ویلبر ۱۹۷۸)

مکتب نهادگرایی به دوشاخه نهادگرایان قدیم و نهادگرایان جدید تقسیم شده است. نهادگرایان قدیمی (وبلن، کمونز و میچل) فرضیات اقتصاد کلاسیک را، که بر رفتار عقلایی فردی استوار است، مورد انتقاد قرار داده اند، و معتقدند که به سبب ثبات نسبی نهادها، باورها و ترجیحات فردی در درون قالب های نهادی شکل می گیرد

وبلن معتقد بود که رفتار انسانها به طوراجتماعی و از طریق نهادها شکل می گیرد. با توجه به دیر پایی نهادها، بیش از آن که نهادها زاده روابط میان انسانها باشند، افراد محصول نهادها هستند. این چارچوب نهادی است که فرصتهای مناسب برای پیشینه سازی را به کارگزاران و بنگاه ها دیکته می کند. (وبلن ۱۹۳۴)

نهادگرایی جدید با روش شناسی فرد گرایانه در بررسی بازارها و موسسات از نهادگرایان قدیمی متمایز گردیده است. نهادگرایان جدید معتقدند که ترجیحات فردی مشخص می باشند ولی نهادها، محدودیت های معینی را بر مجموعه انتخابات فردی تحمیل می کنند. اما ترجیحات فردی را قالب نمی زنند. (نبلی ۱۹۸۹)

نهادگرایان جدید معتقدند که تعریف نهادها، به عنوان قیودی که انسان ها وضع کرده اند، مکمل رهیافت نظریه اقتصاد نئوکلاسیک، مبتنی بر نظریه انتخاب های فردی است. زیرا

قیودی که نهادها بر انتخاب های بشر می نهند ، همه جا به چشم می خورند . بنابراین تفاوت میان نهادگرایی جدید و نهادگرایی قدیمی ملاک حضور فرد انتزاعی است. نهادگرایان جدید بر تلفیق انتخابهای فردی با محدودیتهایی که نهادها بر مجموعه انتخابها تحمیل می کنند ، تاکید می ورزند. اقتصاد نهادگرایی جدید تلاش می ورزد که ابزار تحلیلی اقتصاد رایج را تعدیل کند و توان آن را افزایش بخشد. و سپس ساختار گسترش یافته تحلیلی را برای تبیین پدیده هایی که سابقا غیر قابل نفوذ به نظر می آمدند ، به کار گیرد.

علیرغم پذیرش فرضیه ثبات ترجیحات فردی ، همه نهادگرایان جدید را نمی توان نئو کلاسیک دانست. نویسندگان اتریشی مانند هایک شدیداً تئوری تعادل والراسی را مورد انتقاد قرار می دهند. بر خلاف هایک، برخی از نظریه پردازان نهادگرایی جدید مانند نورث ، اولسون و ویلیامسون به نئو کلاسیک ها نزدیک هستند. (ساموئل و هاگسون ۱۹۹۳)

از دیدگاه سیاستگذاری تفاوت های جدی در میان هواداران نهادگرایی جدید وجود دارد. در یک سو هواداران بازار قرار می گیرند و در سوی دیگر اقتصاد دانانی که با تکیه بر تئوری بازی ها ، سیاست های بازار آزاد را مورد انتقاد قرار می دهند. (هاگسون ۱۹۹۳)

مبحث کاهش هزینه های مبادله در اثر عملکرد کارآمد نهادی در مرکز توجه نهادگرایان جدید قرار دارد. در این رساله چگونگی اثر گذاری عملکرد نهادهای بازار کار ایران بر هزینه های مبادله ، با بهره گیری از نظرات نهادگرایان جدید ، مورد بررسی قرار می گیرد.

## نهاد و نقش آن در اقتصاد

داگلاس نورث ، برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۳ بر تاثیر نهادها بر عملکرد اقتصادی تاکید می ورزد. او معتقد است که نهادها قوانین بازی در جامعه اند ، یا به عبارتی سنجیده تر قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسانها با یکدیگر را شکل می دهند. عملکرد اقتصادها در طول زمان متأثر از تغییر و تحول نهادهاست . نهادها گذشته را به حال و آینده مرتبط می کنند. در نتیجه تاریخ تا حد زیادی سرگذشت تحول تدریجی نهادهاست . نهادها کلید فهم ارتباط متقابل شیوه حکومت و اقتصاد و تاثیر این ارتباط بر رشد یا رکود اقتصادی هستند. (نورث ۱۹۸۴)

ما نمی توانیم نهادها را ببینیم ، نمی توانیم آنها را احساس یالمس کنیم ، حتی نمی توانیم آنها را اندازه گیری کنیم . نهادها مجموعه ای از قواعد رسمی و آداب و رسوم غیر رسمی هستند که انسان ها برای تسهیل مبادله و جریان اطلاعات خلق نموده اند. (نورث ۱۹۸۱)

نهادهای انعکاسی از پیمانهایی هستند که در رابطه با رفتار فرد یا رفتار گروه در جوامع مختلف به وجود می آیند. مجموعه نهادهای یک جامعه معین، همراه با روابط و کنش متقابل میان آنها و فرایندهای اصلاح و انطباق آنها، یک سیستم اقتصادی - اجتماعی را بوجود می آورند. نهادها، قواعد و قوانین یک جامعه یا یک سازمان هستند که هماهنگی میان اعضا را، از طریق کمک به شکل گیری انتظارات هر فرد، تسهیل می نمایند. سازمان ها هم مثل نهادها به ارتباط متقابل انسان ها ساختار می بخشند. شکل گیری و رشد سازمان ها به طور بنیادی متأثر از چارچوب نهادی است. سازمان ها نیز به نوبه خود بر نحوه تکامل نهادها تأثیر می گذارند. بنابراین نهادها قوانین بنیانی بازی اند، و سازمان ها، براساس مجموعه ای از قیود و فرصت ها، با هدفی معین بوجود می آیند، در تلاش برای دستیابی به اهداف خود، نهادها را متحول می سازند. رابطه متقابل نهادها و سازمان ها تحولات اقتصادی - اجتماعی را رقم می زنند. (نورث ۱۳۷۷)

### ثبات نهادی

به منظور این که نهادها نقش ضرور خود را، در رابطه با شکل دهی انتظارات معقول در میان مردم، ایفا نمایند، باید در طول زمانی دراز ثابت باشند. ولی ثبات نهادی مطلق نیست و نهادها همانند تکنولوژی در فرایند توسعه تغییر می یابند. (یانوری ۱۹۸۹)

افراد و گروه هاهمواره در فرایند حل تقابل های کهنه و تیز کردن تقابل های جدید هستند. درمتدولوژی دیالکتیکی تحلیل پدیده ها، نهادگرایان به نظرات مارکسیستی نزدیکند. ولی در تبیین آینده بشریت این دیدگاه ها از یکدیگر فاصله می گیرند.

تعادل نهادی وضعیتی است که اگر توان چانه زنی طرفین و توافق های مربوط به قرارداد را مفروض انگاریم، آن گاه هیچ یک از طرفین، تخصیص منابع را به منظور تجدید ساختار توافق ها مقرون به صرفه نیابد. چنین وضعیتی به معنی رضایت همگان از قراردادها و قوانین موجود نیست، بلکه مبین آن است که برآیند منافع و هزینه های نسبی تغییر بازی برای طرفین قرارداد به نحوی است که این تغییر مقرون به صرفه نخواهد بود. محدودیتهای نهادی موجود این تعادل را تعیین و ایجاد می کنند.

در سال های اخیر مطالعاتی در مورد ارتباط میان ثبات سیاسی و رشد اقتصادی صورت پذیرفته است. اکثر این مطالعات اهمیت ثبات سیاسی را برای دستیابی به رشد اقتصادی مورد تأکید قرار داده اند و نشان داده اند که بی ثباتی سیاسی و رشد اقتصادی ارتباط منفی با یکدیگر دارند. زیرا بی ثباتی سیاسی، حقوق مالکیت را دچار ابهام می کند و سبب افزایش ریسک سرمایه گذاری می شود. تجارب تاریخی نشان می دهند که رشد اقتصادی تحت تأثیر ثبات

سیاسی قرارداد و نوع حکومت ( دیکتاتوری یا دموکراسی ) بر آهنگ رشد اقتصادی اثر ندارد. در عین حال به هنگام گذر از نظام دیکتاتوری به سوی دموکراسی ، به دلیل تقابل میان گروه های مخالف ، فشار سنگینی بر اقتصاد وارد می آید و روند رشد کند میشود. در نظام هایی که آزادی سیاسی وجود ندارد، در کوتاه مدت و میان مدت ممکن است بتوان ثبات را تضمین کرد ، ولی در بلند مدت بروز ناآرامی های سیاسی شدید اجتناب ناپذیر می گردد. و هزینه سنگین حفظ ثبات از طریق جلوگیری از فعالیت نهادهای مدنی ، یکجا پرداخته می شود. در حالی که در نظام دموکراتیک ، چنانچه جامعه با بی ثباتی هایی نیز دست به گریبان باشد ، هزینه این گونه بی ثباتی ها غالباً چندان بزرگ نیست و برای جامعه قابل تحمل می باشد. غالب اقتصاد دانان تاکید می کنند که در بلند مدت ، دموکراسی با ثبات ، متضمن دستیابی به نرخ های رشد بالا و مداوم خواهد بود. (باردان ۱۹۸۹)

در نظامهای دموکراتیک نهادهای مدنی رچنان های مردم را منعکس مینمایند و فرایند انطباق نظام اقتصادی را با شرایط جدید تسهیل و کم هزینه می کنند و نظام اقتصادی را از تلاطم ها و جابه جایی های شدید و گاه از فروپاشی محفوظ میکنند. و عملکرد مجموعه نظام اقتصادی را در طول زمان کارا و کم هزینه می سازند . در حالیکه در نظام های استبدادی با تداوم محدودیت آزادیهای صنفی و سیاسی ، سرانجام بروز ناآرامی های اجتماعی و انقلاب های سیاسی ناگزیر می گردد و این گونه وقایع هزینه های توزیعی و تخصیصی عظیمی را بر اقتصاد تحمیل می نماید.

## تحولات نهادی

یکی از موضوعات مهم در آثار نهادگرایان بررسی نقش نهادهایی است که به عنوان ترمز و مانعی بر سر راه توسعه نیروی های تولیدی قرار میگیرند. تغییرات چشمگیر در چارچوب نهادی متضمن مجموعه ای از تغییرات در انواع محدودیتهای رسمی و غیر رسمی است که نه تنها محدودیتهای حقوقی ، بلکه هنجارهای رفتاری را نیز شامل می شود. اگر افرادی که از قدرت چانه زنی برخوردارند به تغییر قوانین رسمی علاقه مند شوند، در چارچوب نهادی تغییراتی ایجاد خواهد شد.

رشد و نمو نهادها تدریجی است و نه گسسته زیرا محدودیت های غیر رسمی ، که در باورها ، آداب و رسوم و فرهنگ مردم انعکاس می یابد ، جزء لاینفک جوامع اند که در فرایندی طولانی ، به تدریج تحول پیدا می کنند. ممکن است قوانین رسمی ، در نتیجه تصمیم گیری های سیاسی یا قضایی، یک شبه تغییر کنند، اما محدودیت های غیر رسمی که جزئی از سنت ها ، رسوم و شیوه های رفتاری است ، در مقابل قوانین و مقررات رسمی بسیار مقاومت می کنند.

این محدودیت های فرهنگی نه فقط گذشته را به حال و آینده پیوند می زنند ، بلکه کلید تبیین مسیر تغییرات تاریخی را نیز در اختیار ما قرار می دهند.

جنگها ، انقلابها ، فتوحات و بلایای طبیعی منشاء تغییرات نهادی گسسته اند. پیامدهای نهایی انقلابهای موفق بسیار ناپایدارند ، زیرا پس از چنین وقایعی غالباً قوانین رسمی جامعه ، براساس منافع نیروهایی که قدرت چانه زنی دارند ، تغییر می یابد . قوانین رسمی جدید بسته به این که چقدر بر نظام انگیزشی منطبق بر تعهدات ایدئولوژیک مبتنی باشند ، به تدریج متزلزل می شوند و به سوی محدودیتهای سازگارتر سوق می یابند. ولی قوانین غیر رسمی ( عادات ، عرف ، آداب و رسوم ) همچنان به حیات خود ادامه می دهند . در نتیجه ناسازگاری قوانین رسمی و محدودیتهای غیر رسمی ، تنش دایمی بین آنها به وجود می آید.

ماهیت نمو تدریجی تغییرات نهادی و شیوه های ناقصی که کنشگران صحنه اقتصاد و سیاست بر اساس آن پیرامون خود را تفسیر کرده و دست به انتخاب می زنند، در مجموع وابستگی به مسیر طی شده<sup>۱</sup> را تبیین کرده و اهمیت منطقی تاریخ را نشان میدهد . (نلسون ۱۹۸۲)

وضعیت فرهنگی ، شامل مذهب و ایدئولوژی ، بر عرضه نوآوری های نهادی موثر است. وضعیت فرهنگی برخی از اشکال تحولات نهادی را کم هزینه و برخی دیگر را بشدت پرهزینه می کند. لذا وضعیت فرهنگی می تواند رشد اقتصادی را تسهیل کند یا محدود سازد. بیشتر تغییرات فرهنگی گام به گام اند.

آلچیان در سال ۱۹۵۰ فرضیه ای را مطرح کرد که بر مبنای آن رقابت فراگیر ، نهادهای پست را از دور خارج کرده و بقاء نهادهایی را که مشکلات بشری را بهتر حل می کنند ممکن می سازد. آلچیان اعتقاد داشت که با گذشت زمان نهادهای نا کارآمد از دور خارج می شوند و نهادهای کارآمد به حیات خود ادامه می دهند و بنابراین شکلهای کارآمدتر سازمانهای اقتصادی ، سیاسی و اجتماعی تدریجاً متحول می شوند. ( آلچیان ۱۹۷۲)

تجربه نشان می دهد که فرایند تاریخی همواره تداوم حیات بهترین نهاد را تضمین نمی کند. نهادهایی که کارا عمل نمی کنند ، غالباً در برهه ای طولانی دوام می آورند. آکرلف با ارائه مدلی ثابت کرده که عادات و آداب و رسوم نامطلوب و بی فایده ممکن است در اثر شبکه تحریم های اجتماعی دوام آورند زیرا افراد به دلیل وحشت از دست دادن حیثیت و شهرت ناشی از نافرمانی ، به تبعیت از رسوم تن می دهند. آکرلف در این مدل نشان داده که چگونه مردم شرایط نامطلوب را از طریق توجیه باورهایشان درمورد محدودیت های موجود ، تحمل می کنند. لذا نهادهایی که عملکرد نامناسب و غیر کارایی دارند ، می توانند به دلایل توزیعی و

---

<sup>۱</sup>Path dependence

ارزشی، و هزینه های سنگین تحول نهادی، به حیات خود ادامه دهند. (آکرلف ۱۹۸۴) زیرا انهدام نهادهایی که به ضرورت‌های گذشته مستقر شده اند و استقرار نهادهایی که به ضرورت امروز باید مستقر شوند. با صرف هزینه همراه است.

گسترده‌گی نهادهای غیر ضروری، متداخل و گاه متضاد، فرایند تحول نهادی را با ناهنجاریها و تنش های شدید اجتماعی، سیاسی و به ویژه اقتصادی همراه می سازد. ملاک کارایی حکم می کند که چنین تحولی یکباره، سریع، و از طریق فرایند های غیر دموکراتیک، نباشد و تا حد ممکن به دست فرایندهای خودکار انطباق سیستم سپرده شود.

هر سیستم می تواند با اصلاح هدایت شده و انطباق هدایت شده نیز تداوم یابد. اما نکته این جاست که این عامل هدایت گر که از بیرون فرایندهای سیستم را کنترل می کند دارای وقفه است. وقفه در تشخیص لزوم تحول نهادی، تصمیم گیری و اجرا ممکن است آنقدر طولانی شوند که عملاً به مرگ سیستم بیانجامد.

گروه هایی که ممکن است منافع خود را در ساختارهای هماهنگ کننده جدید از دست بدهند، در مقابل ایجاد نهادهای جدید مقاومت از خود نشان میدهند. این گونه مقاومت‌های گروه های فشار گاه به انعطاف ناپذیری اجتماعی منجر می گردد. نیروی مسلط اجتماعی، سیاسی و نظامی، که بازنده بالقوه در تحولات نهادی است، ممکن است از خلق نهاد کارا تر جلوگیری به عمل آورد. از سوی دیگر مسئله سواری مجانی در فعالیت جمعی نیز توان بالقوه کسانی را که از تحولات نهادی سود می برند، کاهش می دهد.

هر نظامی که نهادهای آن قدرت انطباق بیشتری داشته باشد، در طول تاریخ هزینه کمتری بر ملت خویش تحمیل خواهد کرد. چرا که با تحول و انطباق تدریجی و لازم، نیاز به جابه جایی های عظیم و یکباره قدرت، ثروت و منابع از بین می رود و بنابراین در هزینه های عظیمی که تحولات بنیادین بر هر جامعه ای تحمیل می کند، صرفه جویی می شود.

## دولت از دیدگاه نهادگرایان

اقتصاددانان نهادگرا تاکید می کنند که بازار یکی از نهادهای اقتصادی است و لزوماً مهمترین و تاثیر گذارترین نهاد اقتصادی در همه جوامع نیست. نهاد دولت به مثابه طراح، مدافع و اصلاح گر بسیاری از نهادهای رسمی و غیر رسمی دارای نقش تعیین کننده اقتصادی است. سیاستهای اقتصادی اعمال شده از سوی دولت بر تحولات اقتصادی عمیقاً تاثیر می گذارد.

دولت می تواند قوانین را در ارتباط با حقوق مالکیت و دیگر موضوعات تنظیم کند، یا تغییر دهد. دولت قادر است سیستم ارزشی مردم را، از طریق نفوذ بر آموزش، وسایل ارتباط جمعی و دیگر نهادهای فرهنگی تغییر دهد.

نهادگرایان تاکید می نمایند که دولت و بازار، در روند توسعه، مکمل یکدیگرند. در بسیاری از موارد نظیر وجود اطلاعات ناقص، انحصارات و... با شکست بازار دخالت دولت ضروری می گردد. لذا اگر نیروهای اقتصادی به حال خود رها شوند، لزوماً بهترین نتایج از نظر توسعه اقتصادی، توزیع عادلانه درآمد و ارتقاء سطح اشتغال حاصل نخواهد شد. عملکرد کور نیروهای بازار ثروتمندتر شدن ثروتمندان را تضمین می کند. (چانگ ۱۹۹۵)

دولت به عنوان تضمین کننده حق مالکیت و دیگر حقوق اجتماعی، عامل اصلی در حل مشکلات عمومی است. دولت در ایجاد تحولات نهادی و اتخاذ سیاستهایی که بر مسیر توسعه اقتصادی تاثیر میگذارند، نقش فعالی را بر عهده دارد. موفقیت در تحولات اقتصادی عمده به تلاشهای هماهنگ دولت، برای ایجاد ساختار جدید نیازمند است. دولت به خلق نهاد های ضرور می پردازد. هرچند مقاومت گروه های فشار در خلق نهادهای جدید ایجاد مشکل می نماید. ولی این موضوع از اهمیت وظیفه نهادسازی دولت نمی کاهد. دولت به فعالین اقتصادی کمک می کند تا سازمانهای جدید، در مسیرهای نوین خلق گردند تا بتوانند به نیازهای دنیای جدید پاسخ گویند. بدین ترتیب دولت تحولات را رهبری می کند. به این معنا دولت هم شکل دهنده نهادهای جدید و هم پاسخگونسبت به تغییرات است.

یک دولت توسعه گرا می تواند آهنگ رشد اقتصادی را شتاب بخشد. دولت توسعه گرا دولتی است که از بینش انسجام یافته ای در مورد رشد اقتصادی برخوردار است. به علاوه دولتی ملی و مقتدر است و تا حدی نسبت به گروه های فشار مستقل است که می تواند در مقابل تلاشهای آنان برای شکل دادن به سیاستهایی که در خدمت به منافع خاصی است، مقاومت نشان دهد.

ذکر این نکته ضروری است که نهادگرایان آثار منفی دولت مخرب را نیز مورد توجه قرار داده اند. نورث در این مورد تاکید می کند که دولت های مخرب در کشورهای کمتر توسعه یافته می توانند ساختار مالکیتی را بوجود آورند که به جای حداکثر کردن رفاه، درآمد



خود را حداکثر نمایند. (باردان ۱۹۸۹)

هرچند شکست بازار مداخله از سوی دولت را ضروری می سازد ولی شکست دولت اجرای اصلاحات اقتصادی را غیر ممکن می سازد. عملکرد بسیاری از دولت ها تابع منافع کسانی است که می توانند به طور بالقوه در سیاست‌گذاریهای دولت نفوذ کنند. به همین جهت مداخله دولت در بسیاری از موارد نه تنها منافی را برای گروهی خاص ایجاد میکند، بلکه فعالین اقتصادی را ترغیب می نماید که منابعی را به فعالیت هایی اختصاص دهند تا بتوانند سیاست‌های مطلوب خود را به مرحله اجرا درآورند.

در حالی که سیاست های دولت خود برای رفع نقائص بازار طراحی شده اند، رانت جویی سبب شکست دولت و یا بروز شکست سیاست‌هایی می گردد که اگر بدتر از شکست بازار نباشند، به همان بدی می باشند. (کروگر ۱۹۷۴)

نهادگرایان بر این باورند که کیفیت نهادهای هر کشور نحوه عملکرد دولت را تعیین می کند. یک بستر نهادی ضعیف و عدم کنترل اجتماعی، زمینه را برای عملکرد غیر مسئولانه مقامات دولتی فراهم می کند. در جامعه ای با نهادهای مدنی قوی، که دولت موظف به پاسخگویی در مقابل آن ها است، عملکرد دولت بسیار کارا تر است.

نهادگرایان همان گونه که خطرات عملکرد دولت مخرب را مورد تاکید قرار میدهند بر اهمیت سیاست‌های اعمال شده از سوی دولت توسعه گرا اذعان دارند. بر مبنای مکتب نهادگرایی دولت ها میباید نقش خود را با توانایی هایشان هماهنگ سازند، و در عین حال، از طریق نوسازی نهادها، توانایی شان را دائماً ارتقاء دهند.

با این وجود تنها صحت سیاست های اقتصادی اعمال شده از سوی دولت، نتایج حاصل از برنامه های حیاتی توسعه را رقم نمیزند. ساختار سیاسی، قدرت گروه های ذینفع و همکاری و همیاری میان مردم و نخبگان حاکم (مانند زمینداران بزرگ، صاحبان صنایع شهری و سران ارتش) مشخص می سازند که اعمال چه استراتژی معینی امکان پذیر است و راه تحولات موثر اقتصادی و اجتماعی از کدام سو است.

## جمع بندی و نتیجه گیری

مکاتب اقتصادی ، هر یک به نوبه خود تلاش نموده اند که به شناخت قانونمندیهای حاکم بر روابط انسانی یاری رسانند و درعین حال ابزارهایی را جهت مقابله با معضلات اقتصادی ارائه نمایند. مکتب نهادگرایی با فراتر رفتن از چارچوب بازار ، تاثیر نهادهای غیربازاری را در فعالیت های اقتصادی مورد بررسی قرار داده است و با توجه به اهمیت نهادهای اجتماعی و فرهنگی در عملکرد اقتصادی تغییرات نهادی را عامل اصلی سیر تحول اقتصادی می داند.

نهادها لزوما کارا نمی باشند و در مقاطعی از زمان عملکرد نهادهای غیر کارآمد به افزایش هزینه های اجتماعی مبادلات منجر می شود. نهادهای غیر کارآمد دستیابی به نتایج انتظاری سیاستهای مناسب اقتصادی را بسیار دشوار می سازد. به همین جهت در شرایط انعطاف ناپذیری نهادی ، هم رویکرد بازار و هم رویکرد دولت محکوم به شکست می باشد . کیفیت نهادهای هر کشور نحوه ساختار و چگونگی عملکرد دولت را تعیین می کند. یک بستر نهادی ضعیف و عدم کنترل اجتماعی، زمینه را برای عملکرد غیر مسئولانه مقامات دولتی فراهم می کند.

تعادل نهادی وضعیتی است که اگر توان چانه زنی طرفین و توافق های مربوط به قرارداد را مفروض انگاریم ، آن گاه هیچ یک از طرفین تخصیص منابع را به منظور تجدید ساختار توافق ها مقرون به صرفه نیابد. چنین وضعیتی به معنی رضایت همگان از قراردادها و قوانین موجود نیست ، بلکه مبین آن است که برآیند منافع و هزینه های نسبی تغییر بازی برای طرفین قرارداد به نحوی است که این تغییر مقرون به صرفه نخواهد بود. محدودیتهای نهادی موجود این تعادل را تعیین و ایجاد می کنند. لذا با تغییر در توان چانه زنی تعادل گرایش به تغییر پیدا می کند. ویژگی های نهادی چون بازده صعودی عملکرد نهادها و وابستگی به مسیر طی شده ایجاد تحول در ساختارها و نهادهای اقتصادی - اجتماعی و تغییر در مسیر تاریخی را دشوار می سازد.

گروه های قدرتمند برای حفظ موقعیت خویش ، با تقویت گرایش ها ، باورها و هنجارهای رفتاری نامناسب ، وضع قوانین و مقررات و ایجاد و تحکیم نهادهای خاص موانع متعددی بر سر راه تحولات مطلوب نهادی بوجود می آورند. لذا برای اصلاحات نهادی یا باید حمایت گروه های قدرتمند در جهت لزوم اصلاحات جلب شود و یا با بسیج نیروها در نهادهای

•  $\dot{E} \quad Q\ddot{\#} < Z \quad \zeta$  لتغییر توان چانه زنی در میان طرف

جایی های عظیم و یکباره قدرت ، ثروت و منابع از بین می رود و بنابراین در هزینه های عظیمی که تحولات بنیادین بر هر جامعه ای تحمیل می کند ، صرفه جویی می شود. (اثرات کاملا متفاوت عملکرد نهادهای کارآمد و غیر کارآمد به طور جداگانه در جداول ۱ تا ۴ ارائه شده است .)

نتایج حاصل از مباحث ارائه شده در این فصل را می توان به شکل زیر خلاصه نمود:

- نهادها مجموعه قواعد و قوانین تنظیم کننده روابط انسان ها هستند. نهادها را نمی توان از کشور دیگری وارد کرد . در صورت اصرار بر نسخه برداری و تقلید از نهادهای دیگر کشورها ، عملکرد نهادهای تقلیدی کاملا با عملکرد انتظاری متفاوت خواهد بود.
- نهادهای پدیده هایی هستند مستمر و پایدار و در عین حال متحول شونده .
- نهادها از تعامل گسترده و پیچیده مناسبات اقتصادی و اجتماعی شکل می گیرند.
- نهادها نقش کلیدی در تحقق و تداوم توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی دارند.
- نهادها با انعطاف پذیری یا انعطاف ناپذیری ، و با توانایی یا عدم توان بازسازی و نوسازی متغیرها ، می توانند برای یک جامعه ساختاری را خلق کنند که به طور درون زا توسعه را تداوم بخشد و برای کشوری دیگر ساختاری غیر کارآمد و غیر توسعه ای را سامان دهند.
- مهمترین وظیفه دولت ها اصلاح نهادهای نامناسب موجود و خلق نهادهای کارآمد بر اساس فرهنگ ، تاریخ ، باورها و گرایش های مردم هر کشور است .

## جدول شماره ۱-۲

### پیامدهای فرهنگی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیر کارآمد

عملکرد نهادهای غیر کارآمد	عملکرد نهادهای کارآمد
تداوم فرایند بازخورد ناقص ، ضعیف و کند	افزایش افزایش سرعت فرایند بازخورد
پایداری فرایند نادرست پردازش اطلاعات	اصلاح مداوم فرایند پردازش اطلاعات
تثبیت هنجارهای رفتاری و مدل های ذهنی نامناسب ، تعصب آمیز و انعطاف ناپذیر	ایجاد هنجارهای رفتاری و مدل های ذهنی مناسب و انعطاف پذیر
افزایش گرایش به سواری مجانی	کاهش گرایش به سواری مجانی
ایجاد ساختارهای ضد انگیزشی	ایجاد ساختارهای انگیزشی مناسب
ایجاد و تقویت باورها و گرایشهای نامناسب	ایجاد و تقویت باورها و گرایشهای مناسب
افزایش خشکی و انعطاف ناپذیری نهادی	افزایش انعطاف پذیری و پویایی نهادی
افزایش هزینه بیان نظرات و ایدئولوژی ها	کاهش هزینه بیان نظرات و ایدئولوژی ها

## جدول شماره ۲-۲

### پیامدهای اجتماعی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیر کارآمد

عملکرد نهادهای غیر کارآمد	عملکرد نهادهای کارآمد
مجموعه قوانین ناسازگار و پرابهام	مجموعه قوانین شفاف و سازگار
ایجاد ابهام در حقوق مالکیت	تعیین شفاف حقوق مالکیت
اجرای ضعیف و ناقص قوانین	اجرای کارآمد قوانین و مقررات
افزایش زمینه های فساد و رشوه خواری	کاهش زمینه های فساد و رشوه خواری
کاهش امنیت حقوقی	افزایش امنیت حقوقی
کاهش امکان ممانعت از ارتکاب جرم	افزایش امکان ممانعت از ارتکاب جرم
افزایش عدم اطمینان نسبت به رفتار کارگزاران	افزایش اطمینان نسبت به رفتار کارگزاران
افزایش عدم اطمینان نسبت به اجرای قراردادها	افزایش اطمینان نسبت به اجرای قراردادها
کاهش هزینه های پیمان شکنی	افزایش هزینه های پیمان شکنی
کاهش منافع حاصل از تبعیت از قانون	افزایش منافع حاصل از تبعیت از قانون
افزایش هزینه های اجرای قرار دادها	کاهش هزینه های اجرای قرار دادها

## جدول شماره ۲-۳

### پیامدهای سیاسی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیر کارآمد

عملکرد نهادهای غیر کارآمد	عملکرد نهادهای کارآمد
تداوم عدم کارایی سیاسی در حکومت مطلقه	افزایش کارایی سیاسی از طریق تحکیم دموکراسی سیاسی
قلت گروه های قدرتمند و فعال در تدوین و اجرای برنامه ها	کثرت گروه های همسود فعال در تدوین و اجرای برنامه ها
عدم نظارت بر عملکرد قدرت سیاسی	نظارت بر عملکرد قدرت سیاسی
تمرکز گرایی در تصمیم گیری	افزایش عدم تمرکز در تصمیم گیری
افزایش امکان سوء استفاده از قدرت سیاسی در جهت منافع شخصی	کاهش امکان سوء استفاده از قدرت سیاسی در جهت منافع شخصی
افزایش هزینه مبادلات سیاسی	کاهش هزینه مبادلات سیاسی

## جدول شماره ۲-۴

### پیامدهای اقتصادی عملکرد نهادهای کارآمد و نهادهای غیر کارآمد

عملکرد نهادهای غیر کارآمد	عملکرد نهادهای کارآمد
جلوگیری از جریان اطلاعات در بازار	تسهیل جریان اطلاعات در بازار
ممانعت از همکاری و تعاون بین طرف های مبادله	تشویق رهیافت تعاونی بین طرف های مبادله
افزایش عدم اطمینان و ریسک	کاهش عدم اطمینان و ریسک
تداوم بهره وری پائین	افزایش بهره وری
پائین بودن تقاضا برای سرمایه گذاری دردانش محض و کاربردی	افزایش تقاضای سرمایه گذاری برای دانش محض و کاربردی
افزایش هزینه های تولید	کاهش هزینه های تولید
تشویق فعالیت های غیر مولد	تشویق فعالیت های ثمر بخش اقتصادی
کاهش تحرک سرمایه	افزایش تحرک سرمایه
بی ثباتی سطح عمومی قیمت ها	ایجاد ثبات نسبی در قیمت ها
کاهش تولید و اشتغال	افزایش تولید و اشتغال

## فهرست منابع و مآخذ:

نورث، داگلاس . (۱۳۷۷) نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم محمدرضا معینی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

- Akerlof, G. (1984), *An Economic Theorist's Book of Tales*, Cambridge, Cambridge University Press,.
- Alchian, A.A. (1972), "Production and Information Costs, and Economic Organisation", *American Economic Review*, No. 62 , pp. 777-795.
- Bardhan, Pranab. (1989), *The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment*, No. 9, World Development, Vol. 17, pp. 389-395.
- Chang, Ha-Joon and Robert Rowthorn. (1995), *The Role of State in Economic Change*, Oxford: Clarendon Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (1993), Institutional Economics: Surveying the "old" and the "New", No. 1, *Metroeconomica*, Vol. 44.
- Janvry, Alain and Elisabeth Sadoulet. (1989), *A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform*, No. 9, World Development, Vol. 17, pp. 1397-1407.
- Krueger, Anne . (1974), "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, No. 64.
- Nabli, Mustapha K. and Jeffrey B. Nugent. (1989), *The New Institutional Economics and Development Theory and Application to Tunisia*, North-Holland.
- Nelson, Richard R. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge: Harvard University Press,.
- North, Douglass C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, (New York, Norton.
- North, Douglass C. (1984), "Government and the Cost of Exchange", *Journal of Economic History*, No. 44, pp.255-264.
- Samuels, W. J., Hodgson, G.M. and Tool, M.R. (1994), *Handbook of Institutional and Evolutionary Economics*, Aldershot, Edward Elgarm.
- Veblen, Thorstein. (1934), *Essays on Our Changing Order*, New York: the Viking Press.
- Wilber, Charles and Robert Harrison. (1978), *The Methodological Basis of Institutional Economics: Pattern Model , Storytelling , and Holism*, No. 1, (Journal of Economic Issues, Vol. XII.

## فصل سوم

# نهادهای بازار کار

مقدمه

تحلیل بازار کار از دیدگاه نهادگرایان

شیوه های تنظیم بازار کار

- شیوه رقابتی تنظیم بازار کار

- سازو کار نهادی تنظیم بازار کار

شکل گیری نهاد های کارگری

تشکل های کارفرمایی

نقش نهادهای دولتی در روابط کار

عملکرد نهادهای بازار کار در کشورهای صنعتی

تاثیر عملکرد نهادهای بازار کار بر اشتغال

جمع بندی و نتیجه گیری

## مقدمه

روابط حاکم بر بازار کار توسط قوانین، مقررات، نیروهای بازار، سنت ها و عرف تنظیم می شود. شیوه تدوین و اجرای قوانین و مقررات ناظر بر روابط کار نیز به نوبه خود به قدرت و توان چانه زنی افراد و گروه های طرف مبادله در این بازار بستگی دارد. بنابراین در بازار کار ترکیبی از قوانین و مقررات طراحی شده و نیروهای بازار حاکم است.

تشکل های کارگری و کارفرمایی، در طول دو قرن گذشته، با هدف ایجاد انسجام و تقویت توان کارگران و کارفرمایان و بهره گیری از تسهیل جریان اطلاعات و کاهش هزینه های مبادله برای فعالین بازار کار خلق شده اند. مذاکره میان نهادهای کارگری و کارفرمایی به معنای مدیریت عدم رضایت ها، تشویق نوآوری و ترغیب همکاری های متقابل، کاهش عدم اطمینان و تقابل یا به عبارت دیگر پذیرش رهیافت تعاون در جریان مبادله است.

گاه تصور می شود که حضور تشکل های کارگری روابط مسالمت آمیز کاری را مورد تهدید قرار داده و در عمل، با افزایش سطح توقع نیروی کار، هزینه مبادله در بازار کار را افزایش می دهد، در صورتی که عدم حضور فعال اتحادیه های کارگری به معنای از میان رفتن نارضایتی در میان کارگران نیست، بلکه ممکن است که نارضایتی وجود داشته باشد ولی امکان بروز نداشته باشد. زمانی که نارضایتی کارگران از کانال نهادهای کارگری امکان ابراز نیابد، ممکن است بر فرایند تولید محصول اثر منفی برجای گذارد و بدین ترتیب همواره این احتمال وجود دارد که هزینه حذف تشکل های کارگری "در دسر آفرین" بسیار بیشتر از قبول حضور این گونه نهادها باشد.

در این فصل بازار کار از دیدگاه نهادگرایان مورد مطالعه قرار خواهد گرفت. در این قسمت به این سؤال پاسخ داده خواهد شد که چرا کارگران به تشکل های کارگری می پیوندند. سپس به طور جداگانه چگونگی شکل گیری نهادهای کارگری و کارفرمایی و شیوه عملکرد این نهادها در شرایط متفاوت اجتماعی مورد بررسی خواهد گرفت. اهمیت قوانین و مقررات در ایجاد امنیت کار و تحکیم تشکل های کارگری و کارفرمایی در قسمت بعد مورد بررسی قرار خواهد گرفت. سپس تحلیلی از نقش نهادهای دولتی در بازار کار و قوانین و مقررات ناظر بر روابط کار ارائه خواهد شد. در قسمت بعد چگونگی اثر گذاری عملکرد نهادهای کارگری، کارفرمایی و دولت بر هزینه های مبادله در بازار کار مطرح خواهد شد. در انتها از مطالب مطروحه در این فصل جمع بندی به عمل خواهد آمد.



## نهاد‌گرایان و بازار کار

براساس تحلیل‌های رایج مکتب نئوکلاسیک عملکرد نیروهای بازار تعیین‌کننده دستمزد و سطح اشتغال می‌باشد. کارگر و کارفرما اطلاعات متقارن و کافی نسبت به کمیت و کیفیت کار در اختیار دارند و مبادله میان آنها بدون هزینه است. لذا نوسانات دستمزد و سطح اشتغال تابعی از تغییر در عرضه و تقاضای نیروی کار است. نهادها مفروض و ثابت در نظر گرفته می‌شوند و نقش مهمی را در مبادلات بازار کار ایفا نمی‌نمایند.

براساس دیدگاه نهاد‌گرایان، بازار کار شدیداً تحت نفوذ حضور و عملکرد عوامل نابازار قرار دارد. ارزش مبادله نیروی کار از نظر کارفرما برابر است با ارزش خصوصیات متفاوتی که در خدمات ارائه شده از سوی کارگر انباشته است. اندازه‌گیری این خصوصیات نیازمند صرف منابع است و هزینه‌های صرف شده در جهت اندازه‌گیری این خصوصیات، بخشی از هزینه‌های مبادله است. (داو ۱۹۹۷)

نهاد‌گرایان بر بررسی نهادهای بازار کار به صورت تاریخی تأکید می‌ورزند و معتقدند که نهادهای بازار کار از طریق خلق و بازتولید نهادهای اجتماعی - اقتصادی بوجود می‌آیند. عوامل بازار با عوامل نابازار دارای ارتباط متقابل می‌باشند. عوامل بازار در خلأ ظاهر نمی‌شوند. چارچوب نهادی، پارامترهای رفتار فردی را معین می‌کند. تأثیر متقابل عوامل اقتصادی و غیر اقتصادی، گاه به تقویت سیستم اجتماعی می‌انجامد و گاه تضادهای درونی سیستم را تشدید مینماید. در بازار کار سیاستهای دولت، قانون کار و سطح عمومی دستمزدها تأثیر عمیقی بر یکدیگر دارند و نمی‌توان آنها را از یکدیگر منتزع ساخت. (فاین ۱۹۹۸)

عملکرد بازار کار به وضوح فراتر از خرید و فروش نیروی کار در بازار است. الگوی دستمزد، انعکاسی از قدرت ساختارهای قانونی بازارها است. عوامل بسیاری که خارج از بازار قرار دارند، (عواملی چون دولت، خانوار و دیگر روابط اجتماعی، ساختارها و فرایندها) بر میزان عرضه و تقاضای نیروی کار مؤثر می‌باشند. بنابراین تأثیر متقابل میان متغیرهای اجتماعی - اقتصادی، سازنده ساختارهای بازار کار هستند. به عبارت دیگر نهادها و ساختارهای بازار کار خود انعکاسی از دیگر ساختارهای اجتماعی - اقتصادی هستند. لذا در تجزیه و تحلیل‌های علمی هیچ یک از عوامل بازار یا نابازار را نمی‌توان منطقاً عاملی خارجی و یا فرعی دانست.

تشکل‌های کارگری و کارفرمایی نهادهایی هستند که مجموعه‌ای از قوانین را برای تنظیم روابط میان اعضاء خود و میان افراد عضو و غیر عضو فراهم می‌آورند. اطلاعات در مورد طرفین مبادله غالباً نامتقارن است. یکی از طرفین مبادله بیش از طرف دیگر در باره برخی صفات با ارزش اطلاع دارد و احتمال دارد که از پنهان کردن اطلاعات سود هم ببرد. عموماً کارفرما بیش از کارگر از ارزش خدمات ارائه شده از

سوی نیروی کار اطلاع دارد. گاهی اوقات به نفع طرفین مبادله است که بعضی از اطلاعات را پنهان سازند و در مواقعی دیگر به نفع شان است که اطلاعات خود را برملا کنند. به طور مثال کارفرما ممکن است از اعلام نتایج کار در جهت ایجاد انگیزش در کارکنان، جهت افزایش کارآیی و بهره‌وری منتفع گردد.

دراکثر موارد بین کارگرو کارفرما قرارداد ضمنی وجود دارد. کارفرما برای این که کارگر را به حداکثر تلاش وادارد باید منابعی را به نظارت بر کار کارگر اختصاص دهد و بسته به عملکرد نیروی کار به او پاداش دهد یا تنبیه کند، ولی هیچگاه قادر به نظارت کامل بر نحوه عملکرد نیروی کار نیست. در واقع کارفرما نظارت را تا زمانی ادامه خواهد داد که هزینه های نهایی نظارت با مزایای نهایی حاصل از آن برابر شود. بنابراین برخلاف مدل بدون اصطکاک نئوکلاسیک، کارگران معادل ارزش محصول نهایی کارشان دستمزد نمی گیرند، بلکه دستمزدشان معادل است با ارزش محصول نهایی کارمنهای هزینه نظارت. (هاگسون ۱۹۸۸)

کارگران نسبت به نیروی کار خود حقوق مالکانه دارند. حق مالکیت کارگر نسبت به نیروی کار و خدماتی که ارائه می دهد نیز تابعی از قواعد حقوقی، شکل های سازمانی و هنجارهای رفتاری - یا به عبارت دیگر تابع چارچوب نهادی- است. نحوه عملکرد کارگران در محیط کار به صورت مقابله به مثل با کارفرماست. زمانی شیوه کار بهینه است که منافع کارگران در توافق با کارفرمایان، بالاترین تلاش ممکن را باعث شود. بدون محدودیت های نهادی، بروز رفتار خودخواهانه از سوی طرفین مبادله بسیار محتمل است. احتمال پیمان شکنی هر یک از طرفین و هزینه ای که به تبع آن بر طرف دیگر وارد می شود، احتمال دستیابی به منافع بالقوه مبادله را کاهش می دهد. لذا وجود نهادهایی که درجه اطمینان در مبادله را افزایش دهد و به افراد امکان دهد تا با حداقل تردید در باره تحقق شرایط قرارداد به پذیرش قراردادهای پیچیده تن دهند، در طول زمان اهمیت بیشتر و بیشتری می یابد.

خلق تشکل های کارگری و کارفرمایی و مذاکرات دسته جمعی برای دستیابی به تفاهم، در جهت کاهش هزینه های مبادله صورت پذیرفته است. مبادله میان کارگر و کارفرما، در طول زمان از شکل قراردادهای ضمنی با درجه بالای عدم اطمینان در هر دو طرف، به سمت توافق های اطمینان بخش میل کرده است. در این راستا نظارت شخص ثالث ( دولت ) بر اجرای توافق های به عمل آمده از سوی طرفین مبادله پذیرفته شده است. (فریمن ۱۹۹۳)

نقش دولت در نظارت بر اجرای قراردادها، همواره با ابهام هایی همراه بوده است. زیرا دولت در طول زمان هم منشاء خلق ناامنی و عدم اطمینان و افزایش هزینه های مبادلاتی بوده و هم به صورت حامی حق مالکیت، ضامن اجرای قراردادها و عامل کاهش هزینه های مبادله عمل نموده است.

## شیوه های تنظیم بازار کار

در مدل رقابتی، دستمزد تعادلی در بازار کار به همراه سطح اشتغال از برخورد میان منحنی های عرضه و تقاضای نیروی کار تعیین می گردد. برخورد این دو منحنی دستمزدی را معین می سازد که بازار کار را تسویه می کند. در این نقطه تعادلی مقدار عرضه نیروی کار، در یک دستمزد مشخص، دقیقاً معادل میزان تقاضا برای نیروی کار است. در حالی که دو مکانیزم متفاوت برای حصول به تعادل وجود دارد:

الف - شیوه رای دادن از طریق ترک کار

ب - ابراز نارضایتی با گفتگو و کلام ( ابراز نظر)

شیوه اول شیوه مورد استفاده در بازار رقابتی است و شیوه دوم شیوه استفاده از سازو کار نهادی است.

### **الف - شیوه رقابتی تنظیم بازار کار :** بازار کار رقابتی، بازاری است که در آن شمار فراوانی

خریدار و فروشنده نوع معینی از کار حضور دارند. در شرایط رقابتی، بازار کار با تعیین دستمزدی تسویه می شود که در آن عرضه با تقاضا مساوی میگردد. زیرا افراد می خواهند و قادرند که در مقابل تغییرات شرایط بازار عکس العمل نشان دهند.

در بازار رقابتی اطلاعات از طریق رفتار افراد منتقل می شود. افراد با رفتار خود ترحیحاتشان را آشکار می سازند. به طور مثال اگر شرایط کاری در یک بنگاه نامناسب شود، برخی از کارگران با اطلاع از وخیم شدن شرایط، کار خود را ترک می گویند و بدین ترتیب نارضایتی خود را از شرایط جدید اعلام می دارند. کارفرما با آگاهی از ترک کار گروهی از کارکنان، از نارضایتی آنان نسبت به شرایط کاری موجود اطلاع پیدا می کند. افزایش شمار کارگرانی که ترک کار نموده اند به عنوان علامتی جهت لزوم افزایش دستمزد عمل می کند. کارگرانی که کار خود را ترک کرده اند به کارفرما علامت می دهند که مشکلی وجود دارد ولی مشخصاً نشان نمی دهند که مشکل در کجاست.

افرادی که کار خود را ترک می کنند بخشی از سرمایه گذاری در نیروی انسانی موسسه را با خود می برند. موسسه امکان بهره گیری از سرمایه گذاری خود را از دست می دهد. به ویژه در مشاغلی که نیاز به آموزش بیشتری دارند و توسط نیروی کار تواناتری اشغال میشوند.

تحقیقات تجربی نشان می دهد که اغلب کارگران برای مدتی طولانی در یک سازمان باقی می مانند و بخش عمده زندگی کاری خود را در یک سازمان می گذرانند. بخش چشمگیری از کارگران در مرحله ای از زندگی کاری خود دیگر نمی خواهند نارضایتی

خود را با ترک کار نشان دهند. و از مکانیزم ابراز نارضایتی استفاده می نمایند.

کارگران امریکایی، در مقایسه با کارگران اروپایی، گرایش بیشتری برای تغییر شغل خود دارند ولی حتی در امریکا نیز ثبات قابل توجهی در مشاغل وجود دارد. حدود ۸۰ درصد کارگران بیش از ۳۰ ساله، در مشاغلی کار می کنند که بیست سال و بیشتر به طول می انجامد. (اسلوان ۱۹۹۱)

**ب - سازو کار نهادی تنظیم بازار کار :** هزینه مبادله، که از جابه جایی نیروی کار ناشی می شود، مشخص می سازد که چرا بسیاری از کارگران نسبت به ترک کار بی علاقه اند. این هزینه شامل بازده از دست رفته ناشی از بهره گیری از سرمایه گذاری در نیروی انسانی، هزینه جستجو برای کار جدید و هزینه آموزش های جدید است. علاوه بر اهمیت هزینه های مبادله، به دلیل گرایش به گریز از ریسک و عدم اطمینان ناشی از اطلاعات ناقص، ممکن است کارگران علاقه ای به ترک کار خود نداشته باشند.

زمانی که شرایط کاری در یک بنگاه وخیم می شود، ممکن است میزان اشتغال در بنگاه کاهش نیابد. چنانچه نرخ بیکاری در جامعه بالا باشد و کارگران بدانند که با ازدست دادن کار خویش، به آسانی کار دیگری نخواهند یافت، با بدتر شدن شرایط کار در سازمان به ترک کار اقدام نخواهند کرد. در این حالت، میزان تلاش آنان برای انجام کار، بر مبنای دستمزد فعلی کاهش خواهد یافت. تنزل بهره وری نیروی کار سبب می گردد که تقاضا برای نیروی کار، در دستمزد های رایج کاهش یابد. اگر بنگاه، به دلیل وجود قوانین سختگیرانه، ناگزیر باشد که سطح اشتغال خود را ثابت نگاه دارد، دستمزد واقعی را کاهش خواهد داد تا تنزل در بهره وری را جبران نماید. ولی چنانچه میزان تلاش کارگر نسبت به کار با دستمزد همبستگی داشته باشد، کاهش دستمزد میتواند به تنزل بیشتر بهره وری منجر گردد و کاهش مجدد دستمزد را ضروری نماید. بنابراین کاهش دستمزد استراتژی مناسبی در چنین وضعیتی نیست.

بنابراین بدتر شدن شرایط کار یا به افزایش میزان ترک کار یا به کاهش تلاش کارگر و تنزل بهره وری منجر می شود. چنانچه فرض شود که به هنگام ترک کار از سوی کارگران هزینه مبادله برای بنگاه صفر است، ترک کار کارگران از نظر بنگاه اهمیتی نخواهد داشت. ولی چنانچه هزینه ترک کار کارگران قابل توجه باشد، بنگاه گرایش خواهد داشت که این هزینه را حداقل نماید. یکی از راه هایی که در مقابل بنگاه وجود دارد، تلاش در جهت بهبود جریان اطلاعات است. بنگاه باید نهادی را ایجاد نماید که این نهاد نارضایتی کارکنان را رسیدگی کرده و به اطلاع بنگاه برساند. زمانی که هزینه ترک کار بالا است، هم برای

کارگران و هم برای کارفرما عاقلانه است نهادهای را ایجاد نمایند که شکایات کارکنان را رسیدگی کرده و حل کند.

مکانیزم " ابراز نظرات " بر ارتباط میان کارگران و کارفرما استوار است . در حالی که در مکانیزم ترک کار هیچ ارتباطی میان کارگر و کارفرما وجود ندارد و دست نامرئی آدم اسمیت در کار ایجاد تعادل است و نیازی به ارتباط میان طرفین قرارداد نیست. برخی معتقدند که مکانیزم ترک کار ، در دسرهای نهادهای کارگری را ندارد. با این وجود در بسیاری موارد هیچ جایگزین مناسبی برای کانال های سیاسی پردرد سر یافت نمیشود. (الیوت ۱۹۹۱)

این که کدام یک از دو شیوه " ترک کار " یا " ابراز نظرات " انتخاب می شود به هزینه ها و منافع نسبی هریک بستگی دارد. مکانیزم ابراز نارضایتی نیز هزینه هایی را به همراه دارد. عملکرد این مکانیزم ممکن است بسیار کند باشد. نهادهایی که به شکل موقت خلق می شوند، ممکن است حالت دائمی به خود بگیرند و اهدافی را دنبال کنند که در چارچوب مقاصد اصلی این نهادها نباشد. در عین حال، این نهادها بخشی از زمان کار کارکنان را به خود اختصاص می دهند. به همین جهت هزینه فرصت ازدست رفته ایجاد می نمایند. ممکن است برخی هزینه این نهادها را به نحوی بالا بر آورد کنند که خواستار حذف شکل های کارگری گردند.

ماهیت بسیاری از قراردادهای کاری ایجاب می کند که هم کارفرما و هم کارگر به نحو قابل توجهی برای دستیابی به دانش و مهارتی خاص سرمایه گذاری نمایند. بدین ترتیب تخصص ویژه ای خلق می شود که نمی توان به سادگی و بدون تقبل هزینه ، آن را در جایی دیگر به کار برد. بدین جهت هزینه جابجایی نیروی متخصص بسیار بالاست. لذا به نفع کارگر و کارفرما است که ثبات شغلی حفظ گردد و از سرمایه گذاری به عمل آمده در کسب مهارت بهره گیری شود. بنابراین حضور نهادهایی که دستیابی به توافق و تفاهم میان طرفین مبادله در بازار کار را تسهیل می کند ، تأکیدی است بر اهمیت تسویه بازار از طریق " ابراز نظرات " و نه از طریق مکانیزم ترک کار .

## شکل گیری نهاد های کارگری

اولین اتحادیه های کارگری در قرن هجدهم در میان کفاشان ، نجاران ، خیاطان ، بنایان و سایر پیشه وران انگلیسی ، که در کارگاه های کوچک یا در خانه خود کار می کردند ، شکل گرفت. هر گاه اربابی، پیشه وران را برای کاری استخدام می کرد یا گروهی از تولید کنندگان را جمع می نمود و به نحوی رابطه کارگر - کارفرما برقرار می شد، آنها در این تشکل ها گرد می آمدند. زیرا در بسیاری مواقع بین کارفرما و پیشه ور اختلافاتی بر سر کیفیت کار ، سرعت تولید و نرخ دستمزد یا ساعات کار بروز می کرد. در این مواقع ، پیشه وران تلاش می کردند که از طریق تشکل های خود بر این اختلافات فائق آیند. بنابراین تشکل های صنفی محصول شرایط تولید کارگاهی در مراحل اولیه نظام سرمایه داری بوده اند. (فریزر ۱۹۹۹)

انجمن های صنفی پیشه وری ورود افراد جدید به صنوف را کنترل می کردند و مانع از آن بودند که شمار پیشه وران هر صنف بیش از حد لازم افزایش یابد. این انجمن ها در شرایط دشوار مالی به اعضا کمک می کردند و بر قیمت ها نظارت می نمودند.

یکی از قدیمی ترین انجمن های صنفی، مربوط به بافندگان گلوچستر شایر است که در فاصله سال های ۵۶-۱۷۵۵ بافندگان سراسر انگلستان را متحد نمود تا از پارلمان تصویب قانون جدیدی را درخواست نمایند که براساس آن تعیین دستمزد همه ساله به طور قانونی و منصفانه صورت پذیرد. در فاصله سال های ۱۸۰۰-۱۷۱۷ بیش از ۳۸۰ انجمن صنفی در انگلستان بوجود آمد. (فریزر ۱۹۹۹ ، ص ۲۱۱-۱۹۸)

افزایش جمعیت و رشد شتابان شهرنشینی ، عرضه نیروی کار را به نحو چشمگیری افزایش می داد و حضور شمار کثیری بیکار ، کارگران را ناگزیر می ساخت که علیرغم پائین بودن دستمزد و دشواری شرایط کار ، بانارضایتی به کار خود ادامه دهند . آنها نمی توانستند کار خود را ترک گویند چون وضعیت کار در دیگر کارگاه ها نیز مشابه بود و در عین حال کارگران بیکار آماده بودند که بسرعت جای خالی آنان را پر کنند. یافتن کار تازه دشوار بود و دوران جستجوی کار ممکن بود بسیار طولانی شود. پس ترک کار شیوه صحیحی برای بیان نارضایتی نبود. کارگران راهی جز تشکل برای ابراز نارضایتی و تلاش در جهت بهبود شرایط خود نداشتند. تشکل سبب می گردید که کارگران در مقابل کارفرمایان خود از قدرت چانه زنی برخوردار گردند و بدین ترتیب هزینه مبادله برای آنان کاهش می یافت.

در بسیاری از کشورهای اروپایی ، در مراحل اولیه صنعتی شدن در قرن نوزدهم ، یا فعالیت اتحادیه های کارگری ممنوع گردید یا با محدودیت های قانونی جدی مواجه شد. کارفرمایان توجهی به وضعیت رفاهی و شرایط کاری کارگران نداشتند. آنها در پی کاستن از

هزینه های تولید تلاش می ورزیدند که حداقل دستمزد ممکن را پرداخت و کمترین امکانات رفاهی و بهداشتی را تامین نمایند. دستمزد های پائین ، ساعات کار طولانی و شرایط کاری خطرناک و دشوار، مبارزه بی وقفه کارگران متشکل را برای بهبود وضعیت کار و زندگی خود را به دنبال داشت. کارگران با اعتصاب و دیگر اشکال اعتراضی نارضایتی خود را آشکار می ساختند. تداوم این شرایط برای کارفرمایان پر هزینه بود. (راس ۱۹۸۶)

به تدریج قوانینی در جهت تضمین حقوق کارگران به تصویب رسید و فرایند مذاکره و چانه زنی در حل اختلافات میان کارگران و کارفرمایان گسترش یافت. به نحوی که در نیمه دوم قرن بیستم حق تشکل و حق چانه زنی به صورت مفهومی قانونی پذیرفته شد.

بنابراین اتحادیه های کارگری نهادهایی خودجوش هستند که برای سازماندهی کارگران و بیان خواسته های اعضا خود به وجود آمده اند. عدم حضور اتحادیه های کارگری، به جابجایی بیشتر کارگران و افزایش هزینه موسسات در این رابطه منجر می گردد. در صورت عدم حضور اتحادیه های کارگری، صدای کارگران شنیده نمی شود و کارگران از طریق ترک کار، کاهش سطح تلاش یا خرابکاری در فرایند تولید نسبت به عملکرد مدیریت عکس العمل نشان خواهند داد. بنابراین عدم وجود نهاد کارگری فعال و ممانعت از رشد توان چانه زنی کارگران، هزینه خود را به انحاء مختلف بر کارفرمایان تحمیل می کند.

بخشی از مطالعات اقتصادی در طی سه قرن گذشته به بررسی سازمان های کارگری اختصاص داشته است. در میان اقتصاددانانی که نهضت های کارگری را مورد مطالعه قرار داده اند، سه نظریه کارل مارکس، سیدنی و بئاتریس وب (Webb) و سلینگ پرل من (Selig Perlman) شاخص می باشند.<sup>۱</sup>

بر اساس دیدگاه مارکس هدف از فعالیت های صنفی به دست آوردن قدرت سیاسی است. سازمان های کارگری، کارگران را برای نبرد نهایی در مبارزه طبقاتی آماده می سازند. بر مبنای نظرات مارکس انتظار می رود که با پیشرفت مبارزه طبقاتی و پیشرفت جامعه به سوی انقلاب اجتماعی، فعالیت سیاسی کارگری اهمیت بیشتری یابد.

در دیدگاه وب، تحلیل به صورت معکوس انجام می شود ولی به نتایج واحدی می انجامد. بر مبنای نظرات وب، اتحادیه های کارگری دنبال آن هستند که دستمزد ها و شرایط کار را خارج از فضای رقابتی قرار دهند. (یکی از شعارهای اصلی تشکل های کارگری حذف رقابت های غیر منصفانه است). اعضای اتحادیه های کارگری حق رای بدست می آورند و خواستار آن هستند که این حق را تحکیم نمایند و حمایت افکار عمومی را نیز کسب کنند. فعالیت سیاسی به منظور قانونی کردن حقوق کارگران، با افزایش نفوذ تشکل های کارگری در دولت و پارلمان،

<sup>e</sup> برای مطالعه بیشتر در باره نظریه های مختلف مربوط به علل شکل گیری و تحول در فعالیت تشکل های کارگری به اسلوان

بیشتر می شود. بدین ترتیب فعالیت اتحادیه های کارگری، که هدف اصلی آن تامین منافع اقتصادی اعضا است، بتدریج بیشتر و بیشتر رنگ و بوی سیاسی به خود می گیرد. بنابراین در نظریات مارکس و وب تشکل های کارگری از فعالیت اقتصادی آغاز می کنند و به فعالیت های سیاسی می رسند.

پرل من در مورد نهضت کارگری، دیدگاه کاملاً متفاوتی را مطرح می نماید. بر مبنای نظرات پرل من، نهضت کارگری از فعالیت سیاسی به سوی فعالیت اقتصادی رشد و حرکت می کند. در همین حالت اهداف و روش های فعالیت طبقه کارگر نیز تغییر می یابد. اهداف نهضت کارگری از تحولات رادیکال به سوی اهداف پراگماتیک اتحادیه های کارگری عملگرا سوق پیدا می کند. روش های فعالیت نیز از شیوه های انقلابی و سیاسی به سمت شیوه های مسالمت آمیز چانه زنی جمعی میل می کند. این تغییرات در نهضت کارگری در ابتدا توسط روشنفکران فعال در تشکلهای کارگری رهبری می شود. ولی به تدریج که کارگران اعتماد به نفس بیشتری پیدا می کنند، اتحادیه های کارگری از رهبری روشنفکران رها می شود و به سمت فعالیت های اقتصادی و اهداف فوری اعضا توجه نشان می دهد.

بنابر نظر پرل من تشکل های کارگری در مراحل اولیه شکل گیری، با افزایش شمار اعتصابات و کاهش بهره وری بر هزینه های مبادله می افزایند ولی در مراحل بلوغ با کاهش عدم اطمینان در بازار کار و تسهیل جریان اطلاعات، بر عملکرد بازار کار تاثیر مثبتی برجای می گذارند. (اسلوان ۱۹۹۱ ص ۲۶۸-۲۲۱)

نظرات پرل من در مورد اثرات عملکرد تشکل های کارگری در مرحله شکل گیری و بلوغ به طور خلاصه در جدول شماره ۱ انعکاس یافته است.

تجربه نهضت های کارگری در کشورهای صنعتی، طی ۲۰۰ سال گذشته، نشان داده به تدریج با تامین درخواست های اولیه، کارگران بیشتر و بیشتر به اهدافی چون افزایش درآمد، امنیت شغلی بیشتر، برنامه های تامین اجتماعی، ساعات کار کوتاه تر و داشتن نمایندگی در محل کار و... روی آورده اند. به عبارت دیگر با تامین خواسته های اجتماعی و سیاسی، درخواست های اقتصادی سهم بیشتری از کل اهداف تشکل های کارگری را به خود اختصاص داده و ابزارهای لازم برای دستیابی به این اهداف، در اتحادیه های کارگری به عنوان سلاح اصلی مورد پذیرش قرار گرفته است. (مک نالتی ۱۹۸۰)



### جدول شماره ۱-۳

#### اثر عملکرد نهادهای مستقل کارگری بر شاخص های کلان اقتصادی

شاخص ها	مراحل اولیه خلق تشکل های کارگری	مرحله بلوغ تشکل های کارگری
متوسط دستمزد	افزایش	افزایش
هزینه آموزش نیروی کار	افزایش	افزایش
هزینه تامین ایمنی و بهداشت کار	افزایش	افزایش
امنیت شغلی کارگران	افزایش	افزایش
شمار اعتصاب ها	افزایش	کاهش
تولید	کاهش	افزایش
بهره وری نیروی کار	کاهش	افزایش
بهره وری سرمایه	کاهش	افزایش
سرمایه گذاری	کاهش	افزایش

امروزه در کشورهای صنعتی نقش نیازهای فیزیولوژیک در جلب کارگران به تشکل های صنفی کم رنگ گردیده است. در مقابل احساس منصفانه بودن روابط کار از اهمیت بیشتری برخوردار شده است. از آنجا که اتحادیه کارگری ابزار قدرتمندی برای تامین نیاز به امنیت شغلی و مقابله با عملکرد غیرمنصفانه مدیران است، اتحادیه های کارگری خواسته هایی چون پرداخت مزد مساوی برای کارمساوی، خارج نگاه داشتن مزدها از عرصه رقابت و امنیت شغلی را مطرح می نمایند. در کشورهای که کارگران هنوز قادر به تامین نیازهای اولیه زندگی خویش نمی باشند و نیازهای فیزیولوژیک آنها ارضاء نشده باقی مانده است، کسب دستمزد مناسب و تثبیت قانون حداقل دستمزد هنوز از مهمترین خواسته های بسیاری از تشکل های کارگری می باشد.

#### تشکل های کارفرمایی

سازمان های کارفرمایی در کشورهای مختلف، به منظور ایجاد انسجام و اتحاد نظر میان کارفرمایان، تسهیل گردش اطلاعات و به تبع آن کاهش هزینه های مبادله به وجود می آیند. تعیین اهداف مشترک و تلاش در جهت نیل به آن، اعمال نفوذ در تدوین قوانین اقتصادی، چانه زنی به شکل متحد با اتحادیه های کارگری، ارائه خدمات مشورتی به اعضا

و اعمال نظر در جهت تدوین و اجرای قوانین مقرراتی که بر عملکرد موسسات اثر دارد، از اهم اهداف اتحادیه های کارفرمایی می باشند. (کاتز ۱۹۹۳)

قوانین کار ، فشارهای اتحادیه های کارگری و تقابل منافع میان شرکت های بزرگ و شرکت های کوچک بر عملکرد تشکل های کارفرمایی تاثیر می گذارد. در جایی که اتحادیه های کارگری هدف مشترکی را در سیستم اجتماعی دنبال می کنند، کارفرمایان نیز برای تشکیل انجمن هایی برای تعیین استراتژی مشترک مورد توافق ترغیب می گردند.

تضاد منافع میان کارگران و کارفرمایان براین اصل اقتصادی استوار است که بر طبق فرضیه رفتاری مبتنی بر حداکثر کردن سود ، طرفین مبادله به تقلب ، دزدی یا دروغ متوسل می شوند تا سود بیشتری به چنگ آورند. احتمال پیمان شکنی طرف دیگر و هزینه ای که به تبع آن بر طرف اول وارد می شود ، احتمال دستیابی به منافع بالقوه مبادله را کاهش می دهد. برای مقابله با تسلط راه حل های غیر بهینه و حرکت به سوی دستیابی به راه حل های مبتنی بر تعاون ، مذاکرات دسته جمعی از سوی تشکل های کارگری و کارفرمایی مورد توافق قرار گرفته است .

امروزه نظریه بازی ها از جایگاه خوبی در تحلیل های اقتصادی برخوردار است . بر اساس این رهیافت ، افرادی که در صدد حداکثر ساختن سود خود هستند ، در جایی که بازی تکرار میشود، اگر در مورد عملکرد دیگر بازیکنان اطلاعات کامل وجود داشته باشد و در عین حال تعداد بازیکنان کم باشد ، همکاری با دیگران را سودمند خواهند یافت. ولی اگر بازی تکرار نشود ، تعداد بازیکنان زیاد باشد و در مورد طرف های دیگر بازی اطلاعاتی در دست نباشد ، امکان همکاری کاهش می یابد. معمای زندانی یک بازی منفرد و بی دنباله است . مادام که بازی فقط یک دور انجام شود ، راهبرد غالب بازیکنان خیانت به طرف مقابل است و در نتیجه هر دو طرف از دستیابی به نتیجه کارا محروم می شوند. (نورث ۱۳۷۷)

رفتار مبتنی بر همکاری، هنگامی مسلط است که افراد پی در پی به کنش متقابل می پردازند ، در مورد یکدیگر اطلاعات زیادی دارند و تعداد اعضا گروه انگشت شمار است. در چنین حالتی تقلب و خیانت راهبرد غالب نخواهد بود. لذا می توان انتظار داشت که حرکت به سوی همکاری و تعاون میان سازمان های بازار کار که دارای کنش متقابل مداوم می باشند ، بهترین نتیجه را برای طرفین بازی به دنبال می آورد.

کنش متقابل میان کارگران و کارفرمایان در طول زمان طولانی می تواند به رهیافت تعاون در مبادله منجر گردد. همکاری طرفین مبادله در بازار کار ، از طریق مذاکرات دوجانبه میان تشکلهای کارگری و کارفرمایی می تواند بازی برد و باخت را به بازی برد برد مبدل سازد. مطمئناً سود حاصل از مبادله میان تشکل های کارگری و کارفرمایی باید تا حدی باشد که طرفین مبادله برای دستیابی به آن ، راه حل های مبتنی بر تعاون را ترجیح دهند.

امروزه در بسیاری از کشورهای صنعتی، مبارزه با اتحادیه های کارگری دیگر هدف اصلی سازمان های کارفرمایی نیست. یکی از وظایف اصلی سازمان های کارفرمایی مذاکره با دولت در ارتباط با وضعیت کسب و کار، تولید، مالیات ها، تعرفه ها، سیاست های پولی، تسهیلات و اعتبارات و قانون کار است. سازمان های کارفرمایی غالباً در همکاری با دولت و اتحادیه های کارگری، نقش مهمی در اجرای برنامه های عمرانی بر عهده دارند و بدین ترتیب بر فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی تاثیر می گذارند.

حضور سازمان های کارفرمایی فراگیر در مذاکرات دوجانبه و سه جانبه، ضامنی جهت ممانعت از هر گونه اعمال نفوذ از سوی کارفرمایان بزرگ بر سیاست های اقتصادی و اجتماعی دولت است. اتحادیه های کارفرمایی در مجامع مختلف باید نظریات کلیه کارفرمایان را مطرح نمایند. ولی در بسیاری از کشورها، به ویژه در کشورهای "جهان سوم"، مدیران شرکت های کوچک، به دلیل عدم توان پرداخت حق عضویت در تشکل های کارفرمایی راهی ندارند، و در صورت حضور در تشکل ها نیز غالباً در هیئت های اجرایی این تشکل ها راه پیدا نمی کنند و تصمیم گیرنده اصلی در این گونه تشکل ها، کارفرمایان موسسات بزرگ می باشند. (نلسون ۱۹۹۱)

بخش بزرگی از کارفرمایان کشورهای در حال توسعه علاقه ای به مذاکره با تشکل های کارگری ندارند و بیشتر به مداخله دولت در روابط کار تمایل نشان می دهند. زیرا معتقدند که تشکل های کارگری بهره وری پائین نیروی کار را توجیه می کنند، مخالف تحولات تکنولوژیک هستند، در مقابل اخراج کارگران مازاد مقاومت می نمایند، در امور مربوط به انضباط صنعتی مداخله می کنند و تحریک به اعتصاب می نمایند. این شیوه برخورد امکان مذاکره مستقیم و همکاری میان تشکل های کارگری و کارفرمایی را ضعیف می کند. به دلیل تسلط این دیدگاه گرایش به مذاکرات دسته جمعی و عقد پیمان با تشکل های کارگری در اکثر کشورهای "جهان سوم" ضعیف باقی مانده است. (سونیار ۱۹۸۹)

## نقش نهادهای دولتی در روابط کار

در سراسر قرن نوزدهم اتحادیه های کارگری همواره با خصومت دولت مواجه بوده اند، زیرا دولتها و گروه های قدرتمند کارفرمایی، اتحادیه های کارگری را تهدیدی برای منافع خود می دانستند..(فریزر ۱۹۹۹، ص ۹۶-۷۴)

براساس نظریات رایج در آن دوره، کارگران و کارفرمایان می بایست بدون مداخله هیچ نهادی بر سر دستمزد و شرایط کار به توافق دست یابند. در دوران رواج دیدگاه اقتصاد آزاد مبتنی بر رقابت کامل (لسه فر)، کارگران با فقر شدید دست به گریبان بودند و کارفرما در عمل شرایط کار را بر کارگران تحمیل می کرد، زیرا کارگران در موقعیت وضعی قرار داشتند و قادر به چانه زنی با کارفرما نبودند.

همان گونه که در قسمت های قبل ذکر گردید، در قرن بیستم به تدریج در روابط میان کارگران، کارفرمایان و دولت تحولاتی بوجود آمد. در حال حاضر ماهیت استراتژی توسعه در بسیاری از کشورهای جهان بر همکاری میان دولت و تشکل های کارگری و کارفرمایی استوار است.

انجام مبادله ای که در آن منافع تجاری طرفین مبادله با یکدیگر متناقض است، مستلزم وجود نهادهایی است که با استفاده از تهدید به اعمال زور، قراردادهای را اجرا کنند. نظارت بر اجرای مفاد پیمان های دسته جمعی، که از سوی تشکل های کارگری و کارفرمایی قراردادی منعقد می شود، بر عهده دولت است. نظارت دولت بر روابط کار عدم اطمینان نسبت به عملکرد صادقانه طرفین قرارداد و به تبع آن هزینه مبادله را به نحو چشمگیری کاهش می دهد. بدین ترتیب، دولت به عنوان طرف سوم مبادله، برای نظارت بر اجرای قراردادهای به قهر متوسل می شود. این عملکرد دولت صرفه های اقتصادی عظیمی را به وجود می آورد. ولی مسئله اینجا است که همواره دولت ها، به مثابه طرف سوم، نسبت به منافع طرفین مبادله بی تفاوت نیستند، و به نسبت میزان اعمال نفوذ نهادهای کارگری و کارفرمایی در فرایند تصمیم سازی و اجرا، نقش دولت به عنوان ناظر بی طرف تضعیف می گردد. (کین ۱۹۷۵)

دولت در بسیاری از کشورهای جهان، یک کارفرمای بزرگ است که تلاش می ورزد تا هزینه نیروی کار را کاهش دهد. ولی اکثر دولتها دریافته اند که تنزل دستمزد و امکانات رفاهی کارگران، هرچند هزینه های مستقیم نیروی کار را کاهش می دهد، بر نحوه عملکرد کارگران تاثیر می گذارد. کارگران ناراضی، به طور غیر مستقیم هزینه هایی را به صورت کاهش بهره وری به سازمان تحمیل می نمایند. لذا بسیاری از دولت ها نیز به راه حل های مبتنی بر تعاون گرایش پیدا کرده اند.

عملکرد تحقیقاتی و مشورتی دولت مکمل عملکرد قانون گذاری است و عموماً از طریق وزارت کار عملی می شود. وزارت کار بازوی اصلی دولت در تنظیم بازار کار است. وزارت کار وظایفی چون بازرسی از کارگاه ها و اطمینان از اجرای قانون کار توسط کارگران و کارفرمایان، تهیه گزارش و مشورت به دولت در مورد طرح قوانین لازم و جلوگیری از پیمان شدن قوانین موجود را بر عهده دارد. ولی در برخی از کشورهای در حال توسعه، وزارت کار مشابه سازمان آتش نشانی عمل می کند و به خاموش کردن اعتراضات کارگری می پردازد.

در حالی که دولت توسعه گرا از حضور نهادهای قدرتمند و اصیل کارگری و کارفرمایی استقبال می کند، دولتی که صرفاً در جهت حفظ وضع موجود تلاش می کند، از رشد این تشکل ها ممانعت به عمل می آورد. دولت های استبدادی که منافع خود را در مقابل رشد نهادهای مستقل کارگری و کارفرمایی در خطر می بینند، به اعمال مقررات محدود کننده تشکل ها متشبث می شوند و گاه برای تضعیف اتحادیه های واقعی، تشکل های فرمایشی ایجاد می کنند و در عمل راه فعالیت اتحادیه های واقعی را مسدود می سازند. در حالی که وجود ارتباط مستقیم میان دولت و نهادهای کارگری و کارفرمایی سبب می شود که دولت برای انتقال اطلاعات، کانال های مطمئن و سریعی در اختیار داشته باشد و از این طریق در جهت رفع کمبودها و نحوه استفاده از امکانات در جهت دستیابی به اهداف اقتصادی - اجتماعی، با تشکل های کارگری و کارفرمایی به تفاهم برسد.

## قوانین ناظر بر روابط کار

قانون کار حد اقل شرایط مورد قبول جهت اشتغال ، تشکیل اتحادیه های کارگری و سازمان های کارفرمایی و حل اختلافات میان کارگران و کارفرمایان و... را مشخص می نماید.

قانون کار که به منظور رتق و فتق اختلافات محتمل تدوین می گردد ، در عمل منجر به پیدایش ساختارهای رسمی برای تصریح روابط کارفرما و کارگر می شود. این قانون می تواند از هزینه های کسب اطلاعات و هزینه نظارت بر اجرای قراردادها بکاهد و یا بر آن بیافزاید. اگر ساختار قوانین به نظر مردم عادلانه بیايد ، هزینه های اجرای قرارداد کاهش می یابد. بالعکس اگر قوانین از نظر ایشان ناعادلانه باشد ، هزینه های انعقاد قرارداد افزایش خواهد یافت.

حضور تشکل های کارگری و کارفرمایی ، به هنگام تدوین قوانین ، احتمال پذیرش منصفانه بودن قوانین از سوی کارگران و کارفرمایان را افزایش می دهد و بدین ترتیب از هزینه های اجرای قوانین می کاهد.

قوانین ناظر بر روابط کار شیوه های بیان نظرات و ناراضی ها و راه های حل اختلاف میان کارگران و کارفرمایان را مشخص می نماید. اعتصاب مهمترین حربه نیروی کار برای اعمال نظر و بروز ناراضی است . در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ، اعتصاب به عنوان فعالیت سیاسی تشکل های کارگری ، رسماً غیر قانونی است . مقامات دولتی در این کشورها معتقدند که اعتصاب و بستن کارخانه ها به ساختارهای ضعیف اقتصادی فشار وارد می آورد و تولید ملی را ، که در بهترین شرایط نیز قادر به تامین نیازها نیست ، با اختلال مواجه می سازد. در مقابل گروهی از اقتصاددانان اظهار می دارند که تاکید دولت های "جهان سوم" بر زمان از دست رفته در اثر ناآرامی های کارگری ، دلیل موجهی برای ممنوعیت اعتصاب نیست ، زیرا زمان از دست رفته در اثر غیبت کارکنان ، سازماندهی ضعیف عرضه نهاده های تولیدی ، مدیریت غیر کارآمد و... بسیار بیشتر از زمان از دست رفته به دلیل مجادلات

فصل دهم - روابط کار  
ماده ۱۰ - سازمانهای کارگری و کارفرمایی باید به نحوی تشکیل شوند که در جهت مصالح کلی جامعه و کشور به منظور حل اختلافات میان کارگران و کارفرمایان و تنظیم روابط کار میان آنها اقدام کنند.

در کل قوانین رسمی و قواعد غیر رسمی ناظر بر روابط کار چهارچوبی را فراهم می آورند که می تواند نهادهای کارگری و کارفرمایی را به پذیرش راه حل تعاون در مبادلات ترغیب نماید ، یا زمینه همکاری و تعاون میان طرفین مبادله در بازار کار را محدود نماید.

### تاثیر عملکرد نهادهای بازار کار بر اشتغال

نئوکلاسیک ها مداخلات نهادی در بازار کار ( مانند قانون حداقل دستمزد ، اتحادیه های کارگری ، قوانین تامین امنیت شغلی ، و ... ) را مانع اصلی رشد اشتغال اعلام می کنند و اظهار می دارند که عملکرد این نهادها ایجاد اختلال کرده و مانع از تعدیل بازار کار می گردد . براساس این دیدگاه ، سازمان های کارگری عامل افزایش دستمزد، بروز فشارهای تورمی ، کاهش رشد اشتغال ، و تنزل بهره وری نیروی کار می باشند ، در حالی که در غیاب نیروهای نهادی ، ساز و کار بازار کار، دستمزد تعادلی را تعیین می کند ، سبب رشد فرصت های شغلی جدید می شود و برابری عرضه و تقاضای نیروی کار را تضمین می نماید . (روزن ۱۹۸۲)

فرضیه ضمنی مهمی که از نظریه نئوکلاسیک حاصل می شود آن است که موانع نهادی با افزایش دستمزد ها ، بازار کار را با بیکاری غیر ارادای مواجه می کند. زیرا کارفرمایان قادرند که، با توجه به دستمزدهای تعیین شده در مذاکرات دسته جمعی ، سطح اشتغال را به نحوی تعیین نمایند که سود خود را حداکثر کنند. بدین ترتیب اتحادیه های کارگری به قیمت از دست رفتن فرصت شغلی برای شمار کثیری از جویندگان کار ، منافع کارگران شاغل را تامین می کنند.

مطالعات تجربی بیانگر آن است که اتحادیه های کارگری غالباً ، هم بر میزان دستمزدها و هم بر سطح اشتغال تاثیر می گذارند. در بسیاری از موارد، دستمزدها و سطح اشتغال به طور مشترک در فرایند چانه زنی میان کارفرمایان ، اتحادیه های کارگری و دولت تعیین می شود. نهادهای بازار کار در بسیاری از کشورها در جهت افزایش کارایی و دستیابی به تفاهم در بازار کار به موفقیت های قابل توجهی دست یافته اند. این نهادها با تسهیل جریان اطلاعات و کاهش تنش در روابط کار ، از هزینه مبادله در بازار کار کاسته و بر رشد بهره وری نیروی کار ، تولید و اشتغال افزوده اند. (استندینگ ۱۹۹۱)

- **افزایش دستمزد و فشار تورمی** : همان گونه که اشاره شد ، نئوکلاسیک ها شکل های کارگری و قوانین حامی کارگران را عامل انعطاف ناپذیری بازار کار می دانند . در این میان قانون حداقل دستمزد شدیداً مورد انتقاد نئوکلاسیک ها واقع شده است . در مقابل

گروهی از اقتصاددانان اعمال قانون حداقل دستمزد و تلاش شکل های کارگری برای افزایش مزد را عاملی مهم در حرکت به سوی توزیع عادلانه تر درآمد می دانند که اثر مثبتی بر تقاضای کل، درآمد کل، تولید و اشتغال دارد. (داو ۱۹۹۷، ص ۹۵-۱۱۰)

در یک فضای نهادی مناسب، موسساتی که دستمزد های نسبتا بالایی پرداخت می کنند، عموما گرایش بیشتری به تسریع تحولات تکنولوژیک نشان می دهند. این گونه موسسات مجبورند یا تجهیزات پیشرفته به کار گیرند و کارایی در سازماندهی و مدیریت عوامل تولید را افزایش دهند، یا از صنعت خارج شوند. نتیجه حاصله، جامعه کارتری است که تکنولوژی و فرایند نوین رادر فعالیت های اقتصادی به کار می گیرد. دستمزد های بالا، از طریق حذف موسسات حاشیه ای و شرکتهایی که بهره وری پائینی دارند و تقویت بهره وری در شرکتهای باقی مانده، تحرک اقتصادی را افزایش می دهند. (پراش ۱۹۹۱)

علیرغم آن که قوانین انعطاف ناپذیر ناظر بر روابط کار به عنوان یکی از موانع نهادی دستیابی به تعادل در بازار کار مورد حمله قرار می گیرد، تحقیقات به عمل آمده از سوی سازمان جهانی کار نشان می دهد که در سال های دهه ۱۹۸۰ در ۸۸ کشور مورد مطالعه، حداقل دستمزد واقعی حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است. در مکزیک کاهش دستمزد واقعی حدود ۵۰ درصد بوده ولی کاهش دستمزدها رونق اقتصادی را به دنبال نیاورده است. بالعکس در کشورهای موفق چون تایوان حداقل و متوسط دستمزد در فاصله سال های ۹۵-۱۹۸۵ به نحو چشمگیری افزایش یافته است. (دفتر بین المللی کار ۱۹۹۶)

برخلاف انتظار کارشناسانی که معتقد بودند دستمزد های پائین سبب تشویق شرکت ها برای استخدام نیروی کار جدید می گردد، آمار اقتصادی دهه ۱۹۸۰ نشان می دهد که در اکثر کشورهای جهان، به رغم کاهش دستمزدهای واقعی، نرخ بیکاری تنزل نیافته است و دستمزدهای پائین راه دستیابی به رونق اقتصادی نبوده است.

– **اشتغال و بهره وری نیروی کار:** برخی از اقتصاد دانان اظهار می دارند که اتحادیه های کارگری در کشورهای در حال توسعه سبب کاهش کارایی شرکت ها و شتاب آهنگ تورمی گردیده اند. شکل های کارگری با طرح مطالبات غیر منطقی و سازماندهی اعتصابات و اعتراضات کارگری، بهره وری و کارایی را کاهش می دهند.

تشکل های کارگری، همانند احزاب و جمعیت های سیاسی مجاری بیان نظرات و خواسته های اعضا خود می باشند. همانگونه که برخی تصور می کنند که حضور احزاب متعدد سیاسی، ثبات سیاسی را از میان می برد، گروهی نیز معتقدند که حضور تشکل های کارگری فضای اقتصادی را متشنج می سازد. ولی به همان نسبت که عدم حضور احزاب سیاسی، با تراکم ناراضی مردم و عدم امکان بروز قانونمند اعتراضات، هزینه های



سنگینی را به صورت قیام های مردمی ، ناآرامی های سیاسی و انقلاب های انفجاری به دنبال می آورد. به همین طریق عدم حضور تشکل های کارگری راه بیان نارضایتی های کارگران را مسدود می سازد و نارضایتی در میان مدت و بلند مدت به اشکال پرهزینه تری بروز می یابد. تحقیقات به عمل آمده از سوی سازمان جهانی کار نشان می دهد که اتحادیه های کارگری با افزایش رضایت کارگران از روابط کار ، سبب کاهش جابجایی نیروی کار ، افزایش سطح آموزش و افزایش بهره وری می گردند. (اولنی ۱۹۹۶)

گروهی از کارشناسان معتقدند که عملکرد تشکل های کارگری در جهت ارتقاء امنیت شغلی و بهبود شرایط کار کارگران ، سبب افزایش هزینه های ثابت نیروی کار می گردد. به همین جهت بخشی از کارفرمایان برای کاهش هزینه های ثابت نیروی کار ، به استخدام کارکنان پاره وقت گرایش نشان می دهند، زیرا در بسیاری از کشورها ، بخش هایی از قوانین حامی نیروی کار شامل حال کارگران پاره وقت نمی شود و مکانیزم قیمت بر تعیین دستمزد و شرایط کار این گروه حاکم است. با تغییر عرضه و تقاضای نیروی کار، میزان اشتغال پاره وقت به سرعت و سهولت تغییر می کند. (نلسون ۱۹۸۷)

کارکنان پاره وقت که همواره با خطر بیکاری مواجهند ، از وضعیت خود ناراضی هستند. این نارضایتی با تاثیر بر تلاش نیروی کار به صورتی غیر مستقیم هزینه مبادله میان کارگر و کارفرما را افزایش می دهد. ماهیت کوتاه مدت اشتغال پاره وقت ، از سرمایه گذاری کارفرما و کارگر در جهت ارتقاء سطح مهارت و دانش ممانعت به عمل می آورد و در بلند مدت به عدم تحقق حداکثر ممکن منافع مبادله منجر می شود. بنابراین تضعیف نفوذ تشکل های کارگری از طریق افزایش سهم کارکنان پاره وقت ، هر چند در جهت کاهش هزینه های مبادله برای کارفرمایان صورت می پذیرد ، به نوبه خود هزینه هایی را نیز بر کارفرمایان تحمیل می کند که ممکن است از کاهش کوتاه مدت هزینه های مستقیم نیروی کار سنگین تر باشد.

برخی از اقتصاددانان معتقدند که آهنگ کند رشد اقتصادی و افزایش نرخ بیکاری در کشورهای جهان ، در طول دو دهه اخیر ، ممکن است ناشی از نرخ رشد پائین تقاضای کل است ، که خود حاصل صنعت زدایی ، تضعیف طبقه متوسط ، وخیم شدن وضعیت کارگران فقیر و بروز کسری شدید در تجارت خارجی بسیاری از کشورهای جهان گردیده است . بنابراین تضعیف یا حذف نهادهای ناظر بر روابط کار نه تنها ممکن است به رونق اقتصادی ، رشد اشتغال و کاهش بیکاری منجر نگردد . بلکه با مسدود ساختن مجاری بیان مطالبات و تشدید نابرابری در توزیع درآمد ، به تشدید عدم کارایی اقتصادی یاری رساند. به علاوه عملکرد مکانیزم قیمت عموماً به سطح بالایی از نابرابری و عدم امنیت برای بخش بزرگی از جمعیت منجر می انجامد. (بامبر ۱۹۹۳)

در اغلب کشورهای جهان نهادهایی متشکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت به حل مشارکت آمیز مسائل و مشکلات می پردازند و مسائلی چون میزان افزایش دستمزد، خلق اشغال، افزایش پس انداز و سرمایه گذاری، ارتقاء سطح بهره وری، تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و افزایش مشارکت را مورد بررسی قرار می دهند.

هر چند مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی و سایر نهادهای مدنی غیر دولتی در برنامه های توسعه نوشاروی تمامی دردها نیست. اما شرکت گروه های کثیر مردم در تدوین و اجرای این برنامه ها، ابزاری قدرتمند در جهت بسیج امکانات و تلاش به منظور تسریع آهنگ رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی است. کارایی مشارکت میان اقشار و طبقات مختلف جامعه به مجموعه عوامل عینی و ذهنی بستگی می یابد که این عوامل در طول تاریخ و تحت تاثیر تجارب دراز مدت شکل گرفته است.

نهادهای بازار کار یک کشور نمی تواند به نحو مکانیکی از نهادهای مشابه در دیگر کشورها نسخه برداری شوند. هر کشور، بر اساس وضعیت اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی خود، نهادهای مناسب خاص خود را شکل می دهد. نهادهایی که در شرایط ویژه اجتماعی ریشه گرفته اند، بر عملکرد بازار کار تاثیر مثبتی داشته اند.

عواملی چون ظرفیت و توان چانه زنی اتحادیه های کارگری، سازگاری سیاست های مالی، پولی، صنعتی و آموزشی اعلام شده از سوی دولت با نیازهای بازار کار و شرکت فعالانه کارفرمایان در فرایند چانه زنی، نتایج مذاکرات دسته جمعی را تحت تاثیر قرار می دهد. مذاکرات و پیمان های دسته جمعی، با کاهش ریسک و عدم اطمینان در روابط کار، دستیابی به تفاهم در جهت حل مشکلات، تعاون و همکاری میان کارگران و کارفرمایان و به تبع آن کاهش در هزینه های مبادله و هزینه های اجرای قراردادها را امکان پذیر می سازد.

## عملکرد نهادهای بازار کار در کشورهای صنعتی

در مباحث نئو لیبرالی، اتحادیه های کارگری به افزایش بیش از حد دستمزدها و دامن زدن به تورم و بیکاری متهم می گردند و راه مبارزه با عدم کارایی نهادهای بازار کار، تضعیف یا حذف تشکل های کارگری و بازنگری در قانون کار، اعلام می شود. غالباً اظهار می شود که علت نرخ بالای بیکاری در اروپا انعطاف ناپذیری مزد است. زمانی که بازار کار با مازاد عرضه مواجه است و دستمزدها انعطاف ناپذیرند، بیکاری بروز می کند. بنابراین ترتیبات نهادی ( حداقل دستمزد و اتحادیه های کارگری قدرتمند ) که مانع از انعطاف پذیری مزد می باشند، مسئول نرخ بالای بیکاری در میان مدت می باشند.

طی دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ برخی از کشورهای صنعتی ( از جمله انگلستان و امریکا ) بر مبنای دیدگاه نئولیبرالی، قوانین مربوط به فعالیت تشکل های کارگری را مورد بازنگری قرار دادند و با استفاده از ابزار رسمی و غیررسمی به تضعیف این تشکل ها پرداختند. در حالی که طی همین دوره گروهی از کشورهای صنعتی بر تقویت نفوذ تشکل های کارگری و کارفرمایی و حل مسائل کلان کشور بر مبنای مشارکت اجتماعی تاکید به عمل آوردند.

کشور ایرلند یکی از نمونه های موفق تقویت حضور تشکل های کارگری و کارفرمایی در بازار کار است. افزایش مشارکت کارگران، کشاورزان و کارفرمایان در عرصه های برنامه ریزی از سال ۱۹۸۷ در ایرلند آغاز گردید. در شورای ملی امور اقتصادی و اجتماعی ایرلند نمایندگان کارگران، کشاورزان، کارفرمایان و دولت، حضور پیدا کردند و در عرصه هایی چون توسعه منطقه ای، توسعه روستایی، آموزش و ... اعمال نظر نمودند. (موسلی ۱۹۹۸)

نتایج حاصل از مشارکت اجتماعی در ایرلند، منافع بسیاری را از نظر آرامش در روابط کاری به همراه داشته است. توافق های مربوط به دستمزد، تقریباً بدون برخوردهای خصمانه به مورد اجرا گذارده شده و روزهای توقف کار ناشی از اعتصاب به نحو چشمگیری کاهش یافته است.

طی سال های ۹۶-۱۹۹۳ تولید ملی ایرلند سالانه ۷/۵ درصد و اشتغال ۴ درصد افزایش یافت. مشارکت اجتماعی به تحول در وضعیت مالی دولت منجر گردیده و کسری بودجه دولت از ۸/۵ درصد در سال ۱۹۸۷ به ۲/۳ درصد در سال ۱۹۹۶ تنزل یافته است. نرخ تورم به پائین تر از متوسط اتحادیه اروپا رسیده است. ایرلند از منافع حاصل از نرخ پائین بهره در بهبود شرایط رقابتی بهره مند گردیده است. نرخ پائین و قابل پیش بینی تورم به انعقاد قراردادهای سه ساله مزد منجر شده است. رشد چشمگیر اقتصادی در کشور ایرلند از طریق افزایش مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی در تدوین و طراحی سیاست های دولت و گسترش پیمان های دسته جمعی حاصل شده است. (اکانل ۱۹۹۹)

از اوایل سال های دهه ۱۹۹۰ اتحادیه های کارگری در ایرلند ، اسپانیا ، ایتالیا ، یونان پرتغال و فرانسه ، تقویت شده اند. تقویت تشکل های کارگری نه تنها سبب بروز انحراف در عملکرد بازار کار نگردیده، بلکه حساسیت نسبت به نوسانات بازار را به انعطاف پذیری و انسجام در رفتار ملی پیوند زده است .

در مقابل ، با آن که از آغاز دهه ۱۹۸۰ در برخی از کشورهای جهان، از جمله انگلستان و امریکا، قوانینی در جهت کنترل فعالیت تشکل های کارگری وضع گردید و در این کشورها نسبت عضویت در تشکل های کارگری و نسبت پوشش پیمان های دسته جمعی به نحو چشمگیری کاهش پیدا کرد ، ولی اهداف مورد انتظار در مورد رشد سریع GDP و کاهش بیکاری تحقق نیافت . در فاصله سال های ۹۶-۱۹۸۸ دستمزدهای واقعی در امریکا رو به کاهش نهاد ، و متوسط دستمزد واقعی بخش صنعت سالانه حدود ۵۵٪ درصد تنزل پیدا کرد و این کاهش دستمزد با افزایش اشتغال به میزان سالانه ۳۴٪ درصد و رشد بهره وری نیروی کار ۰۸٪ درصد همراه بود ، در حالی که طی همین دوره برخی از کشورهای اروپایی، که دارای تشکل های کارگری قدرتمندی بودند ( مانند ایرلند ، هلند و اتریش ) ، از نظر شتاب رشد اشتغال و بهره وری از امریکا پیشی گرفتند. (بین ۱۹۹۷)

جدول شماره ۲-۳ تحولات شاخص های کلان اقتصادی کشورهای صنعتی عضو OECD را ارائه می دهد . تحولات متغیرهای کلان اقتصادی این کشورها نشان می دهد که در برخی از کشورهای اروپایی که دستمزد و شرایط کار عمدتاً از طریق پیمان های دسته جمعی تعیین می شود و تشکل های کارگری و کارفرمایی در تدوین و اجرای سیاستهای اقتصادی مشارکت فعال دارند ، ارتقاء درآمد نیروی کار ، افزایش بهره وری و تسریع آهنگ رشد اقتصادی تحقق یافته است . بدین ترتیب تجارب دوده گذشته نشان داده است که تامین اهدافی چون تسریع رشد اقتصادی و ارتقاء سطح اشتغال، لزوماً از طریق پذیرش مکانیزم بازار و حذف نهادها تضمین نمی شود.

به رغم کاهش نسبت عضویت در اتحادیه های کارگری آلمان و فرانسه ، دستمزد و شرایط کار بیش از ۹۰ درصد شاغلین این کشورها از طریق چانه زنی جمعی میان تشکل های کارگری و کارفرمایی تعیین می گردد. بدین ترتیب اتحادیه های کارگری در تعیین دستمزد و شرایط کار همچنان نقش مهمی ایفا می کنند.

### جدول شماره ۲-۳

#### رشد متوسط سالانه متغیرهای کلان اقتصادی در کشورهای عضو OECD

( سال های ۹۸-۱۹۹۰ )

کشور	دستمزد واقعی	اشتغال	بیکاری	تولید ناخالص داخلی	بهره وری نیروی کار	پوشش پیمان های جمعی
استرالیا	-۰/۳۹	۱/۳۸	۳/۹۷	۳/۴	۱/۱۸	۸۰
اتریش	۱/۸۵	۰/۷۹	۳/۴	۲/۷۸	۱/۱۳	۹۸
بلژیک	۰/۵۶	۱/۰۸	-۰/۴۳	۲/۴۴	۱/۷۳	۹۰
کانادا	۰/۴۱	۰/۹۴	۳/۰۲	۲/۰۴	۰/۷	۳۶
دانمارک	۱/۳۵	-۰/۰۳	-۲/۱۷	۱/۹۵	۲/۰۹	۶۹
فنلاند	۲/۵۷	-۱/۲۶	۱۳/۸۳	۱/۳۳	۲/۴۸	۹۵
فرانسه	۰/۹۶	۰/۲۶	۲/۷۹	۲/۳	۱/۱۹	۹۵
آلمان	۱/۵۷	-۰/۷۶	۹/۷۷	NA	۱/۹۲	۹۲
ایتالیا	-۰/۲۲	-۰/۵۲	-۰/۱۴	۱/۹۳	۲/۰۷	۸۲
ایرلند	۱/۸۴	۳/۰۱	-۳/۳۹	۶/۹۹	۴/۰۱	NA
ژاپن	۲/۴۴	۰/۹۷	۴/۳۶	۳/۳۶	۱/۶	۲۱
هلند	۲/۶۴	۲/۰۵	-۳/۹۵	۳/۱	۱/۱۳	۸۱
زلاند نو	۰/۳۶	۱/۳	۳/۴۶	۲/۰۵	NA	۳۱
نروژ	۱/۳۴	۰/۴۴	۳/۶۶	۳/۲۶	NA	۷۶
پرتغال	۱/۹۵	۰/۳۴	۳/۵۶	۳/۰۵	۱/۸۸	۷۱
اسپانیا	۲/۱۰	۰/۷۹	۳/۴۴	۲/۸۳	۱/۴۸	۷۸
سوئد	-۰/۴۲	-۱/۲۵	۱۷/۸۸	۱/۸	۲/۳۱	۸۹
سوئیس	۰/۳۶	-۰/۰۱	۲۴/۷	۱/۰۴	NA	۵۰
انگلستان	۱/۴۹	۰/۴۳	-۲/۱۳	۱/۹۸	۱/۲۲	۴۷
امریکا	-۰/۵۵	۱/۳۴	۰/۰۶	۲/۰۶	۱/۰۸	۱۸

مستخرجه از : The Key Indicators of Labour Market, ILO, ۱۹۹۹

آلمان سیستم چانه زنی جمعی متمرکزی دارد. اتحادیه های کارگری صنایع یا بخش ها را تحت پوشش دارند . مذاکره در مورد افزایش دستمزد و مزایای جنسی همه ساله صورت می پذیرد. وقایع کاملاً قابل پیش بینی می باشند. اتحادیه های کارگری ، پس از مذاکرات ابتدایی سه جانبه با نمایندگان دولت و کارفرمایان ، در مورد مزد پایه تصمیم می گیرند این مزد پایه برای مشاغل مختلف درصنعت یا بخش مجدداً مورد مذاکره قرار می گیرد.

پوشش پیمان های دسته جمعی در آلمان بیش از ۹۰ درصد است. دستمزد تعیین

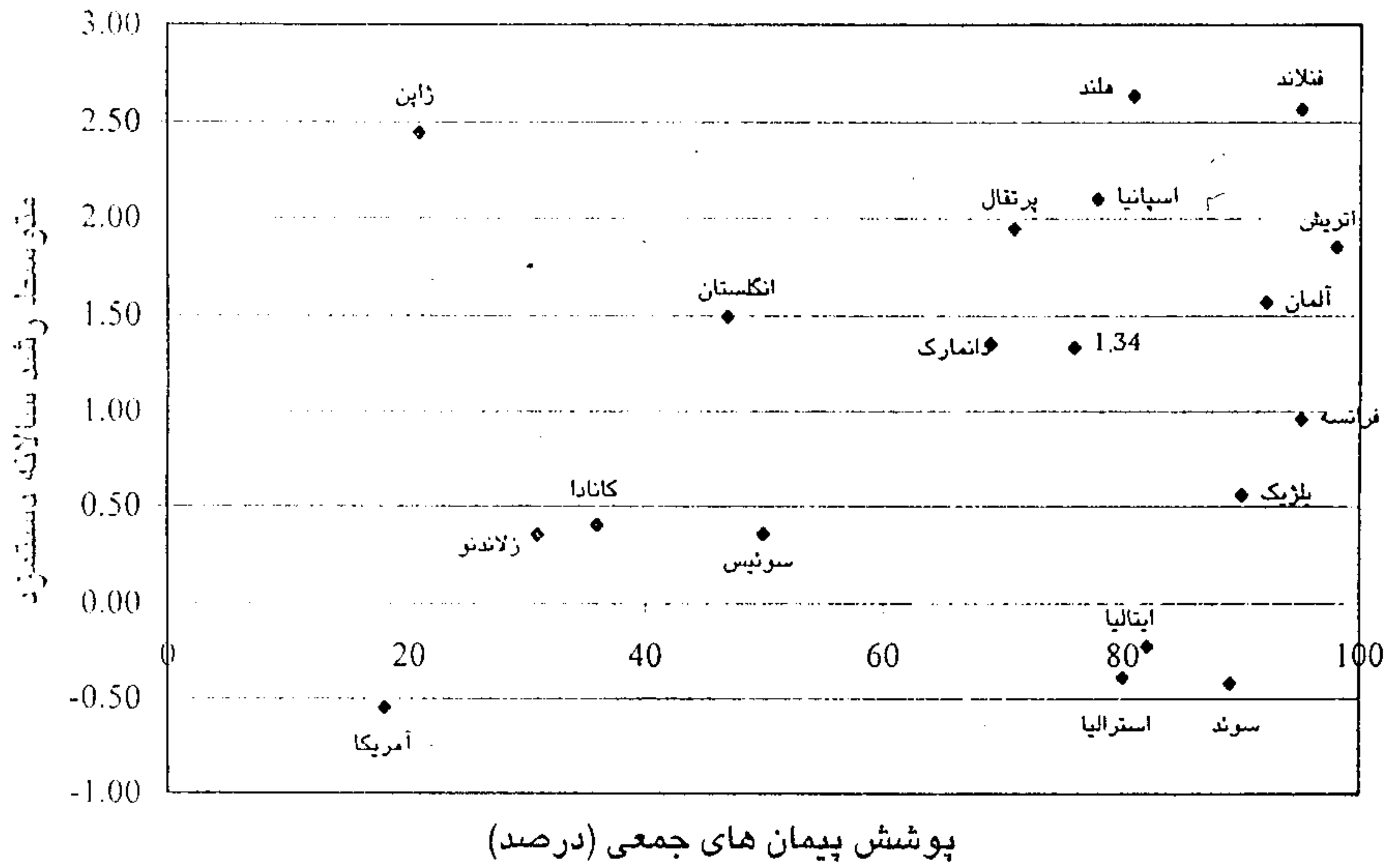
شده در مذاکرات دسته جمعی به عنوان حداقل دستمزد برای کارگران عضو و غیر عضو در اکثر بخش های اقتصادی تعیین می شود. بنابراین در تعداد کمی از صنایع و مشاغل دستمزدها بر اساس مکانیزم بازار تعیین می شود. در تمامی بخش های اقتصادی غیر از دویبخش (بخش فعالیت های مالی و بیمه و بخش خدمات تجاری که پوشش پیمان های دسته جمعی در ۶۹ درصد است) پوشش پیمان های دسته جمعی ۹۹ درصد است.

در کانادا، چانه زنی بر سر دستمزدها و شرایط کار غیر متمرکز است و هماهنگی در سطح کشور وجود ندارد. اتحادیه های کارگری در سطح کارخانه ها فعالیت دارند، و چانه زنی جمعی کارخانه به کارخانه صورت می پذیرد. میزان پوشش پیمان های دسته جمعی، مشابه میزان عضویت در اتحادیه های کارگری، ۳۸ درصد است. عضویت در اتحادیه های کارگری در میان بخش های مختلف اقتصاد، متفاوت است. در خدمات عمومی مانند برق و گاز این نرخ ۷۲ درصد و در عمده فروشی و خرده فروشی ۱۴ درصد است. بنابراین در بخش بزرگی از اقتصاد دستمزدها بر اساس مکانیزم بازار تعیین می شود.

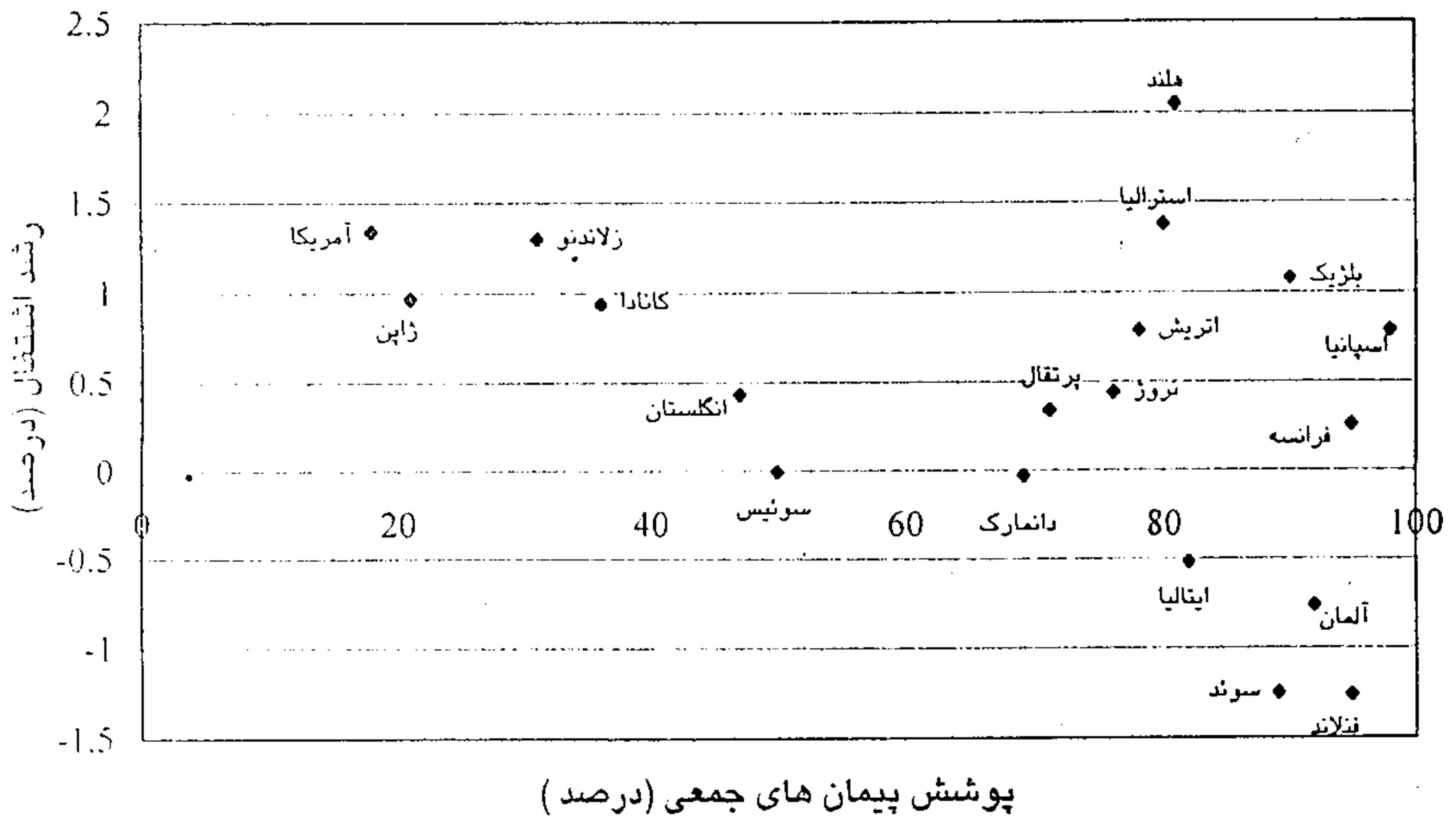
قانون حداقل دستمزد در کانادا حاکم است. حداقل دستمزد تحت نظارت قوه قضائیه قرار دارد ولی به طور خودکار با هزینه های زندگی تعدیل نمی شود. در باره میزان تعدیل بر اساس شرایط اقتصادی و گرایش سیاسی دولت وقت تصمیم گرفته می شود. (گراس ۱۹۹۸) همان گونه که در جدول شماره ۲-۳ ملاحظه می گردد، تسلط مکانیزم قیمت در بازار کار کانادا به عملکرد اقتصادی برتر منجر نگردیده است. طی سال های ۹۷-۱۹۸۸ دستمزدها در کانادا ۰/۴۱ درصد و در آلمان ۱/۵۷ درصد افزایش یافته و رشد اشتغال در کانادا بیش از آلمان بوده است. ولی طی همین دوره بهره وری نیروی کار در کانادا سالانه ۰/۷ درصد افزایش یافته ولی افزایش بهره وری نیروی کار در آلمان ۱/۹۲ درصد بوده است. بنابراین افزایش سریعتر دستمزدها در آلمان با رشد قابل توجه بهره وری نیروی کار همراه بوده است. در کشورهای بلژیک، دانمارک، فرانسه، آلمان و ایرلند، که پیمان های دسته جمعی در تعیین مزد نقش تعیین کننده ای دارند، میزان افزایش دستمزد طی سال های ۹۸-۱۹۹۰ کمتر از رشد بهره وری نیروی کار بوده است.

نمودارهای شماره ۱-۳ و ۲-۳ مشخص می نمایند که هیچگونه ارتباط معنی داری میان میزان پوشش پیمان های دسته جمعی (به مثابه شاخصی از مداخله نهادی در بازار کار) و نوسانات اشتغال و دستمزد وجود ندارد. به طور مثال رشد دستمزدهای واقعی در اتریش (با پوشش وسیع پیمان های دسته جمعی) کمتر از رشد دستمزد در ژاپن (که پیمان های دسته جمعی در آن بسیار محدود است) می باشد، و رشد اشتغال در اتریش سریعتر از رشد اشتغال در انگلستان بوده است.

ارتباط میان میزان پوشش پیمان های جمعی و رشد مستمر



ارتباط میان میزان پوشش پیمان های جمعی و رشد اشتغال





**تخمین معادله رگرسیونی رشد اشتغال :** برای ترسیم تصویری دقیق تر از آثار پیمان های دسته جمعی بر عملکرد بازار کار کشورهای عضو OECD از معادلات رگرسیونی استفاده به عمل آمده است. با استفاده از آمار و اطلاعات مربوط به ۲۰ کشور عضو OECD ، از آمار سری زمانی منتشره از سوی دفتر بین المللی کار در مورد متغیرهای کلان اقتصادی و از آمار منتشره از سوی OECD در مورد پوشش پیمان های دسته جمعی ۲۰ کشور عضو این سازمان استفاده به عمل آمده است. (OECD ۱۹۹۶)

معادلات رگرسیونی جهت تعیین میزان تاثیر پوشش پیمان های دسته جمعی ، به مثابه مداخله نهادی در مکانیزم بازار کار ، بر روی سطح اشتغال و دستمزد تخمین زده شده است.<sup>۱</sup> متغیرهای مدل مورد استفاده عبارتند از :

Emp	نرخ متوسط رشد سالانه اشتغال سال های ۹۸-۱۹۹۰
GNP	نرخ متوسط رشد سالانه تولید ناخالص ملی سال های ۹۸-۱۹۹۰
Prod	نرخ متوسط رشد سالانه بهره وری نیروی کار سال های ۹۸-۱۹۹۰
Barg	پوشش چانه زنی های دسته جمعی
Wage	نرخ متوسط رشد سالانه دستمزد سال های ۹۸-۱۹۹۰

$$EMP = C + A_1 * WAGE + A_2 * PROD + A_3 * BARG + A_4 * GNP$$

(معادله ۱)

در این معادله نوسانات اشتغال به عنوان تابعی از رشد بهره وری نیروی کار، رشد تولید ناخالص داخلی ، نوسانات دستمزد و میزان پوشش پیمان های دسته جمعی معرفی گردیده است. نتایج حاصل از تخمین معادله رگرسیونی فوق براساس روش OLS به صورت زیر بوده است :

$$EMP = ۰.۶۶ + ۰.۰۲ * WAGE - ۱.۰۳ * PROD - ۰.۳۶ * BARG + ۰.۶۸ * GNP$$

(۰.۷۹)      (۰.۲۲)      (-۳.۵)      (-۰.۶۹۹)      (۲.۹)

R = ۰.۸۲      R = ۰.۷۵      D.W. = ۲.۷۶      F - Stat. = ۱۱.۲۹۷

$$\ln L = C + \ln Y + \ln K + \ln L/K + \ln APK + \ln W$$

در معادله فوق L تقاضای نیروی کار ، Y ارزش افزوده ، K موجودی سرمایه ، L/K شاخص کاربری اقتصاد و APK بهره وری سرمایه و W دستمزد واقعی بوده است. مشابه معادله فوق برای برآورد نوسانات اشتغال کشورهای عضو OECD به کار رفته است ولی نظر به این که دستیابی به اطلاعات مربوط به نوسانات موجودی سرمایه در این کشورها ممکن نگردیده، بهره وری نیروی کار به عنوان متغیر موثر در سطح اشتغال مورد استفاده قرار گرفته است .

همان گونه که از نتایج تخمین معادله اشتغال ملاحظه می گردد ، تنها تاثیر رشد تولید ناخالص داخلی و بهره وری نیروی کار بر اشتغال معنی دار است . به این مفهوم که افزایش GNP با افزایش سطح اشتغال و افزایش بهره وری نیروی کار ، با کاهش سطح اشتغال همراه است . این نتایج از نظر تئوریک قابل قبول می باشند زیرا افزایش بهره وری نیروی کار ، زمانی که بازار کالاها با محدودیت فروش مواجه است ، زمینه رشد اشتغال را محدود میسازد. به عبارت دیگر در شرایط اشباع بازارهای جهانی و بروز بحران اضافه عرضه ، به دلیل وجود محدودیت در فروش کالاها ، بازار کار حیره بندی می شود و به همین جهت رشد بهره وری نیروی کار به افزایش سطح اشتغال منجر نمی گردد. (برانسون ۱۳۷۳) این پدیده امروزه ، تحت عنوان رشد بدون اشتغال ، ( jobless growth ) یکی از معضلات کشورهای جهان می باشد.

تخمین معادله دو متغیره رگرسیونی اشتغال (پس از حذف متغیرهای Wage و Barg از مدل ) نتایج فوق را مورد تأیید قرار می دهد :

$$EMP = C + A_1 * PROD + A_2 * GNP \quad (\text{معادله ۲})$$

در این معادله نوسانات اشتغال به عنوان تابعی از رشد بهره وری نیروی کار و رشد تولید ناخالص داخلی در نظر گرفته است. تخمین این معادله رگرسیونی براساس روش OLS ، نتایج زیر را به دست داده است :

$$EMP = -0.51 - 0.83 * PROD + 0.95 * GNP$$

(-1.65)      (-4.56)      (8.48)

$$R = 0.847 \quad R^2 = 0.823 \quad D.W. = 1.804 \quad F - Stat. = 35.99$$

همان گونه که ملاحظه می شود نوسانات GNP و بهره وری نیروی کار حدود ۸۵ درصد از نوسانات اشتغال را توضیح می دهد. لذا ورود متغیر میزان پوشش پیمان های دسته جمعی Barg و میزان افزایش دستمزد Wage قادر به تبیین نوسانات اشتغال در کشورهای عضو OECD نیست . لذا وجود رابطه معنی دار بین نسبت پوشش پیمان های دسته جمعی و نوسانات اشتغال مورد تأیید قرار نمی گیرد. نتایج تخمین معادله رگرسیونی اشتغال برای کشورهای عضو OECD مشابه نمودار شماره ۲-۳ ( ارتباط میان پوشش پیمان های دسته جمعی و اشتغال ) می باشد. در فاصله سال های ۹۸-۱۹۹۰ در کشورهایی که پوشش پیمان های دسته جمعی پائین است و موانع نهادی بر سر راه تسلط مکانیزم رقابتی محض جدی نیستند ، خلق فرصت های شغلی لزوما سریعتر از دیگر کشورها نبوده است .

تخمین نوسانات دستمزد به عنوان تابعی از رشد بهره وری نیروی کار ، رشد تولید

ناخالص داخلی، نوسانات بیکاری و میزان پوشش پیمان های دسته جمعی معنی دار نبوده است . در مجموع معادلات رگرسیونی انجام شده در این تحقیق این نظریه را که مداخلات نهادی در بازار کار سبب افزایش سطح دستمزد ها و کاهش سطح اشتغال می گردند ، مورد تأیید قرار نمی دهد.

نتایج حاصل از تخمین این معادلات وجود رابطه معنی دار بین نسبت پوشش پیمان های دسته جمعی ونوسانات دستمزد و اشتغال را مورد تأیید قرار نمی دهد. به عبارت دیگر بروز انعطاف ناپذیری و عدم کارایی در بازار کار ، به هنگام حضور فعالانه تشکل های کارگری و پوشش فراگیر پیمان های دسته جمعی قطعی نیست ، زیرا در برخی از کشورها (ایرلند، اتریش و...) حضور تشکل های کارگری با رونق اقتصادی و افزایش فرصت های شغلی همراه بوده است . در بسیاری از کشورهای صنعتی اجماع نظر میان تشکل های کارگری و کارفرمایی ، احزاب سیاسی و دولت ، در رابطه با سیاست های کلان اقتصادی ، از جمله سیاست های پولی ،حائز اهمیت بسیار است . در این کشورها ، فرایند مذاکره درک ترجیحات گروه های مختلف را تسهیل می کند و در شکل گیری انتظارات تاثیر قابل توجهی بر جای می گذارد. (والتراسکرچن ۱۹۹۱)

ادغام فزاینده اقتصاد کشورهای اروپایی در اقتصاد جهانی و اهمیت افزایش توان رقابتی جهت حضور فعال در بازارهای بین المللی ، توسط تشکل های کارگری و کارفرمایی در نظر گرفته می شود و در پیمانهای دسته جمعی ، میزان افزایش دستمزد ها با توجه به عواقب آن بر تجارت خارجی و رشد بهره وری نیروی کار تعیین می گردد. تجارب عملی کشورهای مختلف ، به ویژه کشورهای صنعتی ، نقش مثبت تشکل های کارگری و کارفرمایی در مقابله با بحران و ایجاد تحرک و رونق اقتصادی و به تبع آن رشد اشتغال را مورد تأیید قرار می دهد. (دبویس ۱۹۹۷)

تشکل های قدرتمند و مستقل کارگری و کارفرمایی در کشورهای اروپایی با عقد پیمان های دسته جمعی بر ثمربخشی رهیافت مبتنی بر تفاهم تاکید می نمایند . همکاری میان دولت و این تشکل ها به تسهیل بسیج نیروها در جهت اجرای برنامه های کلان و کاهش تنش های اجتماعی منجر گردیده است ، در حالی که فعالیت نهادهای ضعیف در ایران دستیابی به تفاهم و حرکت در جهت اهداف توسعه را امکان ناپذیر ساخته است و انسداد مجاری بیان نظرات با متراکم ساختن نارضایتی ها به کاهش بهره وری منجر شده است و تداوم شرایط موجود در بلند مدت هزینه های سنگین تری را بر اقتصاد کشور تحمیل خواهد نمود.

## جمع بندی و پایان سخن

کارگران و کارفرمایان بر طبق قوانین و مقررات رسمی و قواعد غیر رسمی با یکدیگر مذاکره می کنند و پیمان می بندند. قواعد غیر رسمی که مجموعه ای از روابط قراردادی درون سازمان را تشکیل می دهند، قوانین نانوشته بازی هستند.

نئوکلاسیک ها عملکرد نهادهای بازار کار اعلام می دارند که هزینه این نهادها برای جامعه بیش از منافع آنهاست. این گروه انعطاف ناپذیری مزدها را مورد انتقاد قرار می دهند و اتحادیه های کارگری را به افزایش بیش از حد دستمزدها و دامن زدن به تورم و بیکاری متهم میکنند. این گروه تصور می کنند که مبادله در بازار کار، در چارچوب مکانیزم قیمت و در غیاب مداخلات نهادی، بدون هزینه است. بر مبنای این دیدگاه عدم کارایی بازار کار را با پذیرش مکانیزم قیمت و حذف موانع نهادهای می توان از بین برد.

نهادگرایان بر این باورند که فرایندی که طی آن کارگر به ایجاد رابطه کاری با کارفرما موظف می گردد فرایند بی هزینه و مطمئنی نیست. در ساده ترین حالات افراد و شرکت ها باید منابعی را جهت جستجو و کسب اطلاعات، چانه زنی و تصمیم گیری در مورد

ف ر ا ی ن ش ر ک ت ت ص ه ی م ب ج س ت ل و ه در بازار کار صرفا خرید

کاهش بهره‌وری و افزایش بی‌ثباتی در بازار کار منجر گردد، ولی تشکل‌های اصیل و قدرتمند کارگری در بلندمدت با تسهیل جریان اطلاعات و عقد پیمان‌های دسته‌جمعی به ایجاد اعتماد و همکاری میان کارگران و کارفرمایان و تحقق حداکثر منافع ناشی از مبادله در بازار کار یاری می‌رسانند.

دولت، به مثابه طرف سوم، بر اجرای قراردادهای کار نظارت دارد. ولی همواره نسبت به منافع طرفین مبادله در بازار کار بی‌تفاوت نیست. دولت از طریق تدوین و اجرای قوانین مختلف می‌تواند به تقویت عملکرد نهادهای کارآمد یا به تحکیم پایه‌های نهادهای غیرکارآمد در بازار کار یاری رساند.

دراکثر کشورهای در حال توسعه، به سبب ماهیت حکومت‌های استبدادی و تحمل ناپذیری طبقات حاکم و ضعف تشکل‌های کارگری و کارفرمایی مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی نقش مهمی در مبادلات بازار کار ایفا نمی‌نماید.

حذف یا تضعیف تشکل‌های کارگری به کاهش اطمینان، کاهش سرمایه‌گذاری در جهت آموزش نیروی انسانی، کاهش همکاری و تعاون در روابط کار، افزایش منازعات و اختلافات در بازار کار منجر می‌گردد و در بلندمدت تأثیر منفی بر تولید و اشتغال برجای می‌گذارد. پیامد عملکرد نهادهای کارآمد بازار کار در جدول شماره ۳-۳ ارائه شده است. نتایج حاصل از مباحث ارائه شده در این فصل را می‌توان به شکل زیر خلاصه نمود:

- نهادها در عملکرد بازار کار حائز اهمیت می‌باشند.
  - مبادله در بازار کار با هزینه‌هایی همراه است.
  - رهیافت تعاون میان طرفین مبادله در بازار کار به کاهش هزینه‌های کسب اطلاعات کاهش هزینه‌های مبادله، کاهش بازده رفتار فرصت‌طلبانه و افزایش ثبات و اطمینان منجر می‌شود.
  - تعامل مداوم میان نهادها و سازمان‌ها عامل اصلی تحولات نهادهای بازار کار در کشورهای مختلف جهان بوده است.
  - شناخت و درک مردم از نهادهای بازار کار عمیقاً تحت تأثیر باورهای ایدئولوژیک آنها قرار دارد.
  - دولت‌ها با تدوین و اعمال قوانین و مقررات، باورها و پیش‌داوری‌های مردم و نحوه عملکرد نهادها را تحت تأثیر قرار می‌دهند.
- برخی از اقتصاددانان معتقدند که در سال‌های آینده تنها کشورهای خواهی‌توانست با موفقیت با پیچیدگی فزاینده اقتصاد جهانی برخورد نمایند که دارای ساختار نهادی فعال و انعطاف‌پذیر باشند. دهه اول هزاره سوم میلادی تجارب مفیدی را در رابطه با آزمون نظریه فوق ارائه خواهد داد.

### جدول شماره ۳-۳

#### پیامدهای اقتصادی - اجتماعی عملکرد نهادهای کارآمد در بازار کار

کاهش هزینه کسب اطلاعات
افزایش همکاری ، تعاون و هماهنگی
کاهش عدم اطمینان و بی ثباتی
افزایش پیمان های جمعی
کاهش نابرابری در توزیع درآمد
کاهش هزینه های تولید
کاهش عدم رضایت در میان طرفین مبادله
افزایش خلاقیت و نو آوری و کارایی
افزایش هزینه های ناشی از پیمان شکنی
کاهش جابجایی های نیروی کار
افزایش سرمایه گذاری جهت ارتقاء کیفیت نیروی انسانی
افزایش احساس منصفانه بودن دستمزد و شرایط کار
افزایش سطح آموزش و رشد سریع بهره وری
کاهش هزینه های نظارت بر اجرای قراردادها
کاهش گرایش به رفتار فرصت طلبانه و سواری مجانی
ایجاد زمینه مناسب برای افزایش تولید و اشتغال

## فهرست منابع و مآخذ:

- برانسون . ویلیام اچ. (۱۳۷۳) ، *اقتصاد کلان*، ترجمه شاکری، نشرنی .
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۸) ، *روند گذشته ، جاری و آینده بازار کار ایران (۱۳۸۲-۱۳۴۵)*، مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ، انتشارات سازمان برنامه و بودجه .
- نورث، داگلاس . (۱۳۷۷)، *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، مترجم محمدرضا معینی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه .
- Bamber, G. (1993), *International and Comparative Industrial Relations*, Routledge.
- Been , R.( , 1990), *Understanding Contemporary Ireland: State, Class and Development in the Republic of Ireland*, London: Macmillan.
- Cain, Glen. (1975), *The Dual and Radical Challenge to Labor Economics*, American Economic Review, No. 6, pp. 16-22.
- Chang, Ha-Joon and Robert Rowthorn. (1995), *The Role of State in Economic Change*, Oxford: Clarendon Press,.
- Debois, Gertrud. (1997), *The Role of Consultative and Collaborative Organizations in Selected Areas of Labour Administration*, ILO.
- Dow, G.K. (1997) , *The New Institutional Economics and Employment Regulation*, London: Medison.
- Elliott, Robert F. (1991), *Labour Economics*, London: McGrow Hill.
- Fine, Ben. (1998), *Labour Market Theory, a Constructive Reassessment*, London:Routledge.
- Fraser W. Hamish. (1999), *A History of British Trade Unionism 1700-1998*, London:Mac Millan Press Limited.
- Freeman R. (1993), *Labour Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development*, In Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Washington, DC: World Bank.
- Gross, Dominique M. (1998) ,*Youth Unemployment and Youth Labour Market Policies in Germany and Canada*, Geneva : ILO.
- Hodgson, G. M. (1988), *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Cambridge: Polity Press.
- ILO. (1996), *Labour Market Indicators*, Geneva: ILO.
- Katz, H. (1993), *Restructuring Labour Relations*, Geneva: ILO.
- Mc Nulty, Paul. (1980), *The Origins and Development of Labor Economics*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Mosley, Hugh , Tiziana Keller, Stefan Speckesser. (1998), "The Role of the Social Partners in the Design and Implementation of Active Measures", *Employment and Training Papers*, No. 27, ILO.
- Nelson, Douglas and Eugene Silberberg. (1987), "Ideology and Legislator Shirking", *Economic Inquiry*, No. 25, pp 15-25.
- Nelson , Joan. (1991), "Organized Labour, Policies, and Labour Market

- Flexibility in Developing Countries," *World Bank Research Observer*, No. 6.
- O'Connell, Philip. (1999), "Astonishing Success: Economic Growth and the Labour Market in Ireland", *Employment and Training Papers*, International Labour Office, No. 44.
- OECD. (1996), *Enhancing the Effectiveness of Labour Market Policies*, OECD.
- Ross, Arthur M. (1986), *Industrial Relations and Economic Development*, London: MacMillan.
- Olney, Shauna. (1996), *Unions in a Changing World*, Geneva: ILO.
- Rozen Marvin E. (1982), "Job Quality, Labour Market Disequilibrium, And Some Macroeconomic Implication", No. 3, *Journal of Economic Issues*, pp 151-184.
- Prasch Robert E. (1996), "In Defense of the Minimum Wage", No. 2, *Journal of Economic Issues*, Vol. XXX.
- Sloane, Arthur A. Fred Witney. (1991), *Labour Relations*, 7<sup>th</sup> Edition, London: Prentice Hall.
- Standing, Guy. (1991), "Do Unions Impede or Accelerate Structural Adjustment?" *World Employment Programme Working Paper International Labour Organisation*, No. 47, Geneva: ILO.
- Svenjnar- Jan. (1989), "Models of Modern Sector Labour Market Institutions in Developing Countries", No. 9, *World Development*, Vol. 17, pp. 1409-1415.
- Walterskirchen E (1991) *Unemployment and Labour Market Flexibility*



## فصل چهارم

# نظام آموزشی و نهادهای بازار کار

مقدمه

مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی در برنامه ریزی های آموزشی

تجارب عملی نهادهای سه جانبه آموزشی

جمع بندی و پایان سخن

## مقدمه

جهان مدرن فرایند تحول غیر منتظره ای را ، با سرعت پشت سر می گذارد که بر تمام عرصه های اقتصادی و اجتماعی و سیاسی زندگی تاثیر گذارده است . این تحول ناشی از عواملی چون جهانی شدن و تحولات سریع تکنولوژی ، و بوجود آمدن فضای اقتصادی شدیداً رقابتی است.

شرایط نوین ، امکانات گسترده ای را برای رشد اقتصادی و اجتماعی فراهم آورده ولی چالش هایی را نیز به دلیل به حاشیه رانده شدن میلیون ها انسان ، بیکاری گسترده و نابرابری فزاینده دستمزدها ، سبب گردیده است.

تاثیر فضای نوین اقتصاد جهانی بر روی نیروی کار دو جنبه دارد. از یک سو نقش خلاقیت انسانی ، دانش و مهارت انسانی ، در فرایند تولید را افزایش می دهد ، و از سوی دیگر نیروی کار را نسبت به شرایط پیچیده و نامطمئن بازار کار آسیب پذیر می سازد. کسانی که از مهارت های متنوع مورد نیاز بازار کار برخوردار نمی باشند ، به فرصت های نوین شغلی دسترسی ندارند و در فضای رقابتی اقتصاد آسیب خواهند دید.

سیستم آموزش سنتی قادر به جوابگویی به نیازهای متحول بازار کار کنونی نیست . جامعه مبتنی بر دانش ، خواستار نوع متفاوتی از آموزش است. نوعی از آموزش که توان اشتغال پذیری را افزایش دهد. طی دهه های اخیر اصلاحات آموزشی که تطابق بیشتر آموزش با نیازهای بازار کار را دنبال می کند، در بسیاری از کشورهای جهان به مورد اجرا گذاشته شده است . در این رابطه همکاری میان بخش خصوصی و دولت در جهت بهبود مهارت های نیروی کار ، تقویت توان دانش آموختگان برای ورود به بازار کار ، افزایش توان رقابتی موسسات ، و تسریع رشد اقتصاد ملی ، اهمیت روزافزونی یافته است.

در جهت انجام اصلاحات ضرور درسیستم آموزشی ، این نظام از حالت مالکیت و کنترل دولتی خارج شده و به سیستمی مبدل می گردد که در آن فضای خلاق برای سرمایه گذاری و مشارکت فعالانه موسسات ، کارفرمایان و کارگران ، به صورت آموزش مبتنی بر همکاری و تعاون فراهم می شود.

امروزه در بسیاری از کشورهای صنعتی مشارکت دولت و تشکل های کارگری و کارفرمایی در برنامه ریزی و اجرای سیاست های آموزشی به تمامی اشکال همکاری استراتژیک در سطوح ملی ، منطقه ای و محلی صورت می پذیرد .

## مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی در برنامه ریزی های آموزشی

در جهان امروز ، مهارت به نحو روزافزونی عامل کلیدی توان رقابتی و امنیت شغلی شده است. تقاضای روز افزونی برای دستیابی به مهارت های عالی و همه جانبه به وجود آمده زیرا کسانی که به آموزش دسترسی ندارند ، به نحو فزاینده ای به حاشیه بازار کار رانده می شوند.

شکاف میان کسانی که به دانش جدید دسترسی دارند و قابلیت انطباق و سوار شدن بر موج تحولات را دار می باشند و کسانی که از دستیابی به مزایای تحولات محروم شده اند و به حاشیه نشینان بازار کار پیوسته اند ، روز به روز در حال افزایش است. لذا ارتقاء سطح دانش و مهارت نیروی کار به یکی از اهداف اصلی برنامه های آموزشی مبدل گردیده است و دولت ها تلاش می ورزند تا نسبت بیشتری از کارگران بتوانند نیاز بازار کار به مهارتهای عالی را برآورده سازند و نسبت بیشتری از کل جمعیت به فرصت های آموزشی دسترسی پیدا کنند.

تمامی کشورها لزوم دسترسی به آموزش را مورد تاکید قرار می دهند و اصل حق دستیابی به آموزش در قانون اساسی اکثر کشورها تصریح شده است. هرچند آموزش به خودی خود نمی تواند بیماری های جامعه کنونی را حل کند. ولی ابزاری مهم و حیاتی برای سیاست های فعال بازار کار است و برنامه های آموزشی می تواند به نحوی به اجرا گذاشته شود که رقابت پذیری و رشد و توسعه اقتصادی را تضمین نماید .

تقسیم کار سنتی در آموزش به نحوی بوده که آموزش های رسمی و نظری توسط دولت و آموزش های عملی توسط موسسات خصوصی ارائه می شده است . امروزه مشارکت به عنوان نتیجه جستجو برای دیدگاه های خلاق در جهت بازسازی سیستم آموزشی شکل گرفته است. مشارکت هرچه بیشتر موسسات در تامین نیازهای آموزشی می تواند برنامه های آموزشی را به سوی عرصه هایی سوق دهد ، که به آن کمتر توجه می شود .

در بیانیه جهانی آموزش عالی برای قرن آینده بر لزوم وجود مشارکت ها و پیمان ها میان طرف های ذینفع ، برای هدایت تغییرات در نظام آموزش عالی تاکید به عمل آمده است . یونسکو سازمان های غیر دولتی را از نقش آفرینان کلیدی و نیروی محرکه فرایند اصلاح نظام آموزشی می داند و مشارکت مبتنی بر منافع مشترک را از جمله شیوه های اساسی نوسازی آموزش عالی معرفی می نماید. (یونسکو ۱۹۹۸)

بانک جهانی اعلام نموده که ایجاد سیستم اطلاعاتی بازار کار و برنامه ریزی آموزشی منسجم و یکپارچه ، با حضور فعال نمایندگان تشکل های کارفرمایی و کارگری و نمایندگان نهادهای مدنی گامی در جهت تامین نیازهای بیکاران و سرمایه گذاری موثر در آموزش است. (بانک جهانی ۱۹۹۳)

طی دو دهه اخیر گرایش به سمت آموزش مبتنی بر تقاضا و نیازهای موسسات تشدید شده است. چنین گرایشی به ارتقاء کارایی آموزش و عکس العمل سریعتر نسبت به نیازهای بازار منجر گردیده است

تحولات سریع و پیوسته در محیط کار، آموزش مداوم و تطابق دائم میان سیستم آموزشی ملی را ضرور می سازد. راه تحولات آینده راهی نیست که براساس مدلی واحد طراحی شده باشد زیرا فضای کار در حال تحول سریع است. لذا استراتژی آموزشی نیز باید مداوم مورد بازنگری قرار گیرد و براساس موقعیت هر کشور تدوین گردد.

در فضای نوین اقتصاد جهانی، امنیت شغلی شدیداً به شایستگی و نحوه عملکرد در بازار کار، توانایی به کارگیری ابتکارات، تصمیمات و ریسک ها بستگی پیدا کرده و اشتغال پذیری شدیداً به ظرفیت فردی برای انطباق با تحولات و توانایی ترکیب انواع مختلف دانش مربوط شده است. لذا ایجاد مجموعه ای از مهارت ها، به صورت مبنایی برای برنامه ریزی آموزشی و تنظیم دروس دوره های آموزش متوسطه و عالی درآمده است.

از آنجا که موسسات در رابطه با سرمایه انسانی، عموماً دیدی کوتاه مدت دارند و به دنبال آموزش های منطبق با نیاز خود می باشند، نقش دولت در نهادهای مشارکتی آموزشی، متوازن ساختن عرضه آموزش بر اساس چشم انداز توسعه مهارت نیروی کار ملی و تاکید بر مهارت های چند جانبه، برای افزایش اشتغال پذیری کارگران است. افزایش اشتغال پذیری به معنی خلق نیروی کار انعطاف پذیر و قابل انطباق با نیازهای متحول بازار کار است.

در فضای رقابتی بازارهای جهانی، دانش، و مهارت، توان یادگیری و خلاقیت، امکان دسترسی به فرصت های اقتصادی را، نه تنها برای نیروی کار، بلکه برای موسسات و ملت ها تعیین می نماید

طی سال های پس از جنگ جهانی دوم، در اکثر کشورهای جهان، مشارکت میان دولت و تشکل های کارفرمایی و کارگری به منظور ایجاد هماهنگی میان اهداف دولت و بخش خصوصی برای دستیابی به رشد اقتصادی و ارتقاء سطح رفاه اجتماعی شکل گرفته است. ولی طی دو دهه گذشته بر لزوم مشارکت در عرصه های آموزشی تاکید به عمل آمده است.

آموزش به نحو فزاینده ای به صورت تلاش متحدی درمی آید که در آن مسئولیت میان نهادهای خصوصی و عمومی تقسیم گردیده است. نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی در هماهنگی با مسئولین دولتی در نظام آموزشی، امکانات پراکنده را جمع می کنند تا از توان موجود و سرمایه گذاری های آموزشی استفاده بهینه به عمل آورند.

مشارکت اجتماعی در امر آموزش به معنی انتقال بخشی از قدرت دولت به موسسات و تشکل های کارگری و کارفرمایی است. در واقع دولت به کارگران و کارفرمایان اجازه می دهد که کیفیت آموزش را تعیین نمایند. در چنین شرایطی چانه زنی جمعی به ابزار قدرتمندی برای بهبود گفتن اجتماعی و عملکرد هماهنگ میان کارفرمایان و کارگران در عرصه آموزشی بدل می گردد.

مشارکت نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی در تدوین و اجرای برنامه های آموزشی، دسترسی موسسات کوچک و متوسط را به امکانات آموزشی امکان پذیر می سازد. در صورت عدم حضور نمایندگان کارفرمایان در فرایند تدوین و اجرای سیاست های آموزشی، بخش بزرگی از موسسات کوچک و متوسط، علیرغم توان بالقوه ای که در خلق اشتغال دارند، دراستفاده از امکانات آموزشی با محدودیت هایی مواجه می گردند. در شرایط وجود مشارکت اجتماعی در نظام آموزشی، موسسات کوچک و متوسط می توانند در ایجاد انعطاف پذیری دربرنامه های درسی، در انطباق با نیازهای بازار کار، اعمال نظر نمایند.

در اکثر کشورها، به دلیل تحولات اقتصادی و تکنولوژیک ناشی از افزایش رقابت جهانی و تشدید مشکلات اجتماعی در اثر افزایش بیکاری و فقر، مشارکت آموزشی میان بخش عمومی و بخش خصوصی تقویت شده است. محدودیت منابع مهمترین مانع تحولات کمی و کیفی آموزشی است. در واقع ترکیبی از نیاز شدید به منابع مالی و محدودیت های مهارتی، مشارکت در امر آموزش را ضروری می نماید.

وظیفه نهاد سه جانبه آموزشی (متشکل از نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران)، ارتقاء سطح مهارتی کارگران در تمامی سطوح تحصیلی و تسهیل پیشرفت آنها در طول زندگی کاری است. این گونه مشارکت ها در تدوین و اجرای سیاست های آموزشی تاثیر معنی داری بر رشد نیروی کار ماهر و به تبع آن بر توسعه اقتصادی و اجتماعی برجای می گذارند. و به چالش ها و تنگنای های آموزشی، که در فضای کاری کنونی بسیار بحرانی شده اند، پاسخ می دهند.

نمایندگان دولت در نهاد سه جانبه آموزش، از مسئولین تنظیم بازار کار، برنامه ریزان آموزشی و مدیریت کلان کشور هستند. هدف اصلی این نمایندگان افزایش توان رقابتی کشور در عرصه بین المللی و تسریع رشد و توسعه اقتصادی می باشد. هدف نمایندگان تشکل های کارفرمایی حاضر در نهاد سه جانبه آموزشی افزایش بهره وری نیروی کار، ارتقاء توان رقابتی موسسات و بالا رفتن سود است. در حالی که نمایندگان تشکل های کارگری در این نهادها به

دنبال افزایش دستمزد و مزایای کارگران ، بالا رفتن تحرک و امنیت شغلی نیروی کار هستند. تنوع منافع و اهداف فعالین در عرصه آموزش در جلسات مشورتی مد نظر قرار می گیرد و با توازن میان انگیزه های گروه های مختلف ، منافع مشترک تامین می گردد.

برای دستیابی به مشارکت کارآمد در امر آموزش، داشتن دیدگاه و بینش مشترک در میان شرکای اجتماعی ضروری است. در کشورهایمانند ژاپن ، دانمارک ، آلمان و کانادا ، که در آنها مشارکت قدرتمند میان بخش عمومی و خصوصی در عرصه ارتقاء سطح مهارت ها وجود دارد ، بینش واحدی نسبت به امر آموزش وجود دارد. در این کشورها آموزش به عنوان سرمایه گذاری اقتصادی و اجتماعی مورد تاکید واقع شده است.

وجود فرهنگ مشارکت ، سنت طولانی گفتمان اجتماعی ، سه جانبه گرایی و چانه زنی جمعی عوامل مهمی در رشد مشارکت اجتماعی در امر آموزش می باشند . در شرایطی که نهادهای مدنی قدرتمند و منسجم نمی باشند ، در جوامعی که فرهنگ مشارکت و سازمان های نمایندگی در آن ها قوی نیست ، و تشکل های کارگری و کارفرمایی نمایندگی اقشار وسیع کارگران و کارفرمایان را دارا نمی باشند، یافتن راه برای تنظیم فرایند مشارکت در برنامه ریزی آموزشی با دشواری هایی روبرو می گردد.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ، نهادهای صنفی در تدوین سیاست های آموزشی نقشی ندارند . اگر در برخی موارد نمایندگان کارگران و کارفرمایان در کمیته های آموزشی شرکت جویند ، این حضور ظاهری است و نمایندگان انجمن های صنفی نقشی در تنظیم برنامه های آموزشی ندارند. در این کشورها شکل گیری مشارکت کار آمد در تدوین و اجرای برنامه های آموزشی ، عمدتاً به درجه آمادگی دولت برای انتقال بخشی از قدرت و مسئولیت به نهادهای غیر دولتی ، درجه کنترل دولت بر سیستم آموزشی ، گرایش و توان بخش خصوصی ، توانایی و ظرفیت سازمان های کارفرمایی و کارگری ، برای پذیرش مسئولیت مشارکت در مدیریت نظام آموزشی بستگی دارد.

در اکثر کشورهای در حال توسعه نظام آموزشی قادر به پاسخگویی به تقاضای بازار کار نیست . در فرایند تدوین برنامه های نظام آموزشی نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی حضور ندارند ، به همین جهت اهداف سیستم آموزشی لزوماً با نیازهای واقعی بازار کار پیوندی ندارد. به همین جهت بدون ایجاد تحولی اساسی در فرایند برنامه ریزی ، تصمیم سازی و سیاستگزاری های آموزشی و بدون بازنگری کامل در قوانین مربوط به شکل گیری نهاد برنامه ریزی آموزشی و تضمین حضور نمایندگان تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی نمی توان به چالش های جدید بیکاری روز افزون نیروی کار تحصیل کرده در این کشورها پاسخ گفت و اهداف ، محتوی و ساختارهای آموزشی را بر مبنای نیازهای متحول بازار کار مورد

بازنگری قرار داد.

با توجه به ضعف نهادهای بازار کار در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ، تشکیل نهادهای کارآمد سه جانبه در نظام آموزشی در کوتاه مدت امکان ناپذیر به نظر می رسد ولی تاکید بر سه جانبه گرایی در فرایند تدوین برنامه های آموزشی ، برای ارتقاء کارایی برنامه های آموزشی ضروری است . بنابراین اصلاح قوانین مربوط به تشکیل و نحوه فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی و کمک به شکل گیری نهادهای مستقل در بازار کار نه تنها به افزایش بهره وری نیروی کار یاری می رساند ، بلکه با فراهم آوردن زمینه های لازم برای اصلاح نظام آموزشی و افزایش کارایی این سیستم ، در میان مدت و بلند مدت به افزایش توان رقابتی اقتصاد در عرصه های بین المللی و افزایش تولید و اشتغال در این کشورها منجر خواهد شد. تجارب موفقیت آمیز مشارکت اجتماعی در امر آموزش در برخی از کشورهای صنعتی و مشکلات دولتی بودن برنامه ریزی آموزشی طی دو دهه اخیر موید این دیدگاه می باشد.

### تجارب عملی نهادهای سه جانبه آموزشی

مشارکت دولت و تشکل های کارگری و کارفرمایی برای دستیابی به اجماع نظر ، جهت سیاست گذاری و تعیین چارچوب مناسب برای آموزش ، در بسیاری از کشورها پیامدهای ارزشمندی داشته است . در این کشورها شرکای اجتماعی مزایای مشارکت در برنامه ریزی آموزشی جهت تامین نیروی کار ماهر ، سود بیشتر و رضایت بیشتر کارکنان به دلیل درآمد بالاتر و افزایش سطح رفاه را تشخیص داده اند.

نمایندگان کارگران و کارفرمایان در نهادهای مشارکتی آموزشی نظرات خود را بیان می کنند و در برنامه ریزی ها ، سیاستگذاری ها ، تعیین برنامه های درسی ، ارزیابی عملکرد و کنترل کیفیت آموزشی مذاکره و مشورت می نمایند. پیش شرط موفقیت چنین سیستمی داشتن نظام دموکراتیک و برخورداری از دیدگاهی منسجم از نظام آموزشی است. (میچل ۱۹۹۸)

تحقیقاتی که در سال ۱۹۸۷ از سوی وزارت کار ژاپن صورت پذیرفت نشان می دهد که ۲۸/۳ درصد موسسات مورد بررسی اعلام نموده اند که به کار گیری تکنولوژی های جدید به تحول در ساختار اشتغال منجر گردیده است . مهمترین تحول افزایش سریع تقاضا برای تکنسین ها و کارگران ماهر با مهارت های واسطه ای و دانش فنی است که انتظار می رود از اطلاعات کافی در باره تکنولوژی نوین صنعتی برخوردار باشند و بتوانند با دستگاه های جدید کار کنند. در مقابل اشتغال کارگران آشنا به تکنولوژی ها قدیمی و کارگران غیر ماهر شدیداً کاهش یافته است. (هامادا ۱۹۹۷)

تحول در نیازهای بازار کار به نیروی کار متخصص، لزوم بازنگری در نحوه برنامه ریزی آموزشی را ضروری ساخته است.

در برخی از کشورهای اروپایی، آموزش تحت پوشش پیمان های دسته جمعی قرار دارد و

%Y)TjT13 1 Tf 0.24b9-0.0001 Tc <0917 0 )Tj /03 0 TD 0 Tc ( )82442 0 TD <00a600b04.00c10



۲۵٪ درصد از حقوق و مزایا را برای اهداف آموزشی پرداخت می کنند. این مبلغ به صندوق اشتغال ملی واریز می شود و به همین مقدار به شرکت هایی که خدمات آموزشی ارائه می کردند، بخشودگی مالیاتی اعطاء می شد. (دوسی ۱۹۹۸)

در افریقای جنوبی نظام فعال آموزشی در حال گسترش است. براساس این سیستم، صنایع مختلف کشور آموزش های مورد نیاز خود را تامین مالی می کنند و قانون نحوه اداره نظام آموزشی را تعیین می نماید. انتظار می رود که طی سال های آتی موسسات نقش فعال تری در آموزش بر عهده گیرند. نقش سنتی دولت نیز از حالت مالکیت و کنترل نظام آموزشی به سوی خلق فضای مناسب برای موسسات و افراد، کارفرمایان و کارگران در جهت تشویق آنان به سرمایه گذاری و مشارکت فعالانه در تلاش های آموزشی جمعی، تغییر می یابد.

اتحادیه کارفرمایی صنایع ساختمانی افریقای جنوبی مالک دو دانشکده آموزشی است. و برنامه های آموزشی تمامی صنایع ساختمانی را تنظیم می کند. عملکرد این اتحادیه عرصه هایی چون اداره منابع مالی آموزشی صنعت ساختمان، تامین نیروی کار ماهر مورد نیاز صنعت ساختمان را در بر می گیرد.

وظیفه اصلی کمیته آموزشی صنعت ساختمان، که با مشارکت مسئولین سیستم آموزشی و نمایندگان تشکل های کارفرمایی تشکیل شده، تسهیل آموزش نیروی انسانی شاغل در این صنعت است. تمامی کارفرمایان بخش ساختمان موظفند که ۱/۵ درصد از حقوق پرداختی سالانه را به این کمیته پرداخت نمایند. تنها کارفرمایانی که سهم خود را می پردازند حق استفاده از برنامه های آموزشی ارائه شده را دارا می باشند. هزینه های آموزشی و حداقل دستمزد شاغلین به تحصیل توسط کمیته آموزشی پرداخت می گردد. بدین ترتیب کارفرمایان افریقای جنوبی بخشی از هزینه های آموزشی را می پردازند

از آنجا که صنعت ساختمان در افریقای جنوبی با کمبود نیروی متخصص و ماهر دست به گریبان است، فدراسیون صنایع ساختمانی، به مثابه هماهنگ کننده صنعت ساختمان، وظیفه تامین نیاز به نیروی متخصص مورد نیاز بخش را از طریق فارغ التحصیل دانشگاه ها و آموزشکده ها و هنرستان های فنی برعهده دارد.

کمیته آموزشی صنعت ساختمان در افریقای جنوبی از نمایندگان کارفرمایان و کارگران تشکیل شده است. اتحادیه های کارگری نقش مهمی را در کمیته های آموزشی ایفا می نمایند زیرا وظیفه ارتقاء سطح مهارت اعضاء را بر عهده دارند. کمیته آموزشی صنعت ساختمان در مورد رشد کمی و کیفی آموزش، با توجه به نیازهای جاری و آینده صنعت ساختمان به نیروی کار تصمیم می گیرد. (نل ۱۹۹۷)

در اسپانیا، برنامه آموزش مداوم ملی بر اساس مذاکرات سه جانبه و پیمان های دسته

جمعی تدوین گردیده است. در حال حاضر عملکرد سیستم آموزشی اسپانیا بر حمایت مالی قوی دولت و همکاری نهادهای خصوصی و عمومی در سطح ملی و محلی استوار است. (ساله ۱۹۹۸)

در ژاپن کالج های ویژه ای تاسیس شده اند که با مشارکت دولت و بخش خصوصی اداره می شوند. این کالج ها توسط هیئت مدیره ای اداره می شود که متشکل از نمایندگان دولت و نمایندگان تشکل های کارفرمایی است. مشارکت نمایندگان کارفرمایان در هیئت مدیره این کالج ها، تامین نیازهای واقعی کارفرمایان و کارایی آموزش های ارائه شده را تضمین می نماید.

در آلمان همکاری سه جانبه در برنامه ریزی آموزشی موفقیت های قابل توجهی در ایجاد ارتباط میان سیاست های آموزشی و نیازهای بازار کار و صنعت کسب نموده است. در نهادهای سه جانبه آموزشی در سطح فدرال و در سطوح منطقه ای و محلی، مشارکت بر مبنای مسئولیت مشترک شرکای مستقل، با داشتن حق رای مساوی پذیرفته شده و تصمیمات عمدتاً بر اساس اجماع نظر اتخاذ می شود. نهادهای سه جانبه از طریق مشاوره های سیاستگذاری، نهاد تحقیقاتی برای آموزش حرفه ای را، که توسط دولت فدرال تامین مالی می شود، تقویت می نمایند. شورای مدیریت سازمان تحقیقاتی شامل دولت فدرال، کارفرمایان و کارگران به عنوان اعضاء دائمی دفتر اشتغال فدرال و نمایندگان انجمن های محلی می باشد. در آلمان به دنبال پیمان های دسته جمعی صندوق هایی تشکیل گردیده اند. اتاق های صنعت، که از تشکل های کارفرمایی آلمان می باشند، عوارض آموزشی خود را به این صندوق ها می پردازند تا آموزش اعضاء خود را تامین مالی کنند. (اشمیت ۱۹۹۴)

در کانادا گروهی از کارفرمایان صنعت کاغذ سازی برای ارتقاء سطح دانش کارکنان خود، با دانشگاه های محلی قراردادهایی منعقد نموده اند که بر اساس این قراردادها تعداد ۲۵۰ نفر از کارکنان کارخانه های مزبور در رشته های فنی، از آموزش های تکمیلی برخوردار گردند.

نهادهای مشارکتی آموزشی کانادا برای کمک به فارغ التحصیلان جهت ورود به بازار کار دوره های تکمیلی تشکیل می دهند. به علاوه این امکان برای دانشجویان فراهم می آید که نزد کارگران بازنشسته آموزش ببینند. این نهادها همایش هایی را ترتیب می دهند که در آن ها مدیران صنعتی و مدیران آموزشی شرکت می جویند هدف اصلی این همایش ها تفاهم در باره ایجاد زمینه های لازم جهت ایجاد سیستم آموزشی کارآمد و باکیفیت و تقویت توان رقابتی اقتصاد کانادا در بازارهای جهانی است. (گاسکف ۱۹۹۶)

در ایتالیا اتحادیه های کارگری و کارفرمایی سازمان ملی دوجانبه ای در ارتباط با آموزش تاسیس نموده اند. هدف از تاسیس این سازمان، بهبود کیفیت آموزش نیروی کار، تضمین توازن میان عرضه و تقاضای نیروی کار از طریق بازنگری در قوانین فعلی و طراحی ضه ایجاد

ارتباط میان عرضه خدمات آموزشی و نیازهای بازار کار است و به تحلیل نیازهای آموزشی و خلق بانک اطلاعاتی ملی کمک می کند. (کاسترو ۱۹۹۸)

گفتمان اجتماعی از ویژگی های ممتاز بازار کار ایرلند ، در سطح ملی است. در این کشور مشارکت در برنامه ریزی آموزشی مسیر موفقیت آمیزی را پشت سر می گذارد. به دنبال مذاکرات طولانی میان شرکای اجتماعی ( نمایندگان نهادهای مدنی ) اهداف سیاست های آموزشی تدوین گردیده ، و مدیریت آموزشی کمیته هایی را در مناطق مختلف کشور تشکیل داده است. در این کمیته ها راه های ارتقاء سطح مهارت نیروی کار ، سرمایه گذاری های لازم و منابع تامین مالی آن تعیین می گردد. (کلدرک ۱۹۹۸)

در استرالیا سازمان های آموزشی همکاری نزدیکی با موسسات کوچک و متوسط دارند. مشارکت میان دولت ، مدیران آموزش فنی و حرفه ای ، کارفرمایان و ارائه کنندگان آموزش های شبه خصوصی صورت می پذیرد. این گروه نیازهای آموزشی کشور را تعیین می کنند و اطلاعات مورد نیاز جهت بازنگری برنامه های درسی را ارائه می نمایند و موسسات را ترغیب می کنند که آموزش های ساختاری اعمال نمایند. در شورای آموزش ملی استرالیا نمایندگان تمامی صنایع کشور مشارکت دارند. (هال ۱۹۹۸)

حتی در برخی از کشور ها که تشکل های کارگری و کارفرمایی از قدرت و انسجام بالایی برخوردار نیستند ، دولت ها به اشکال مختلف به جلب مشارکت بخش خصوصی در امر آموزش پرداخته اند.

در مالزی هدف اصلی سیاست های آموزشی ، خلق پایه ای مستحکم برای آموزش به منظور آماده سازی اقتصاد در جهت حضور در فرایند رقابت جهانی است. در سیاست های آموزشی این کشور مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی در تامین آموزش صنعتی مورد تاکید قرار گرفته و بر نقش بخش خصوصی در تدوین برنامه های درسی ، و ارتقاء مهارت های نیروی کار ، در انطباق با نیازهای بازار کار ، تاکید به عمل آمده است. در این رابطه چندمرکز آموزشی با مشارکت دولت و بخش خصوصی ( عمدتاً شعب شرکت های فرا ملیتی در مالزی ) ایجاد شده و توسط شورای مدیریت که از نمایندگان بخش عمومی و بخش خصوصی تشکیل شده ، اداره می شود. (کیونگ ۱۹۹۸)

به دلیل عدم وجود تشکل های کارگری و کارفرمایی قدرتمند در مالزی ، شرکت های فراملیتی مهمترین شریک دولت در برنامه ریزی های آموزشی می باشند و شرکت های کوچک و متوسط مالزیایی حضوری در نهادهای برنامه ریزی آموزشی ندارند.

## جمع بندی و پایان سخن

تحول در تکنولوژی های تولیدی تغییر در مهارتها را سبب گردیده است و بر ساختار اشتغال اثر گذارده است . اهمیت نیروی کار ساده دستی به سرعت در حال کاهش است. در حالی که مهارت های مربوط به کار با دستگاه های پیشرفته روز به روز ضرورت بیشتری یافته است. برای ایجاد انطباق میان برنامه های آموزشی و نیازهای بازار کار فعالیت نهادهای سه جانبه مورد تاکید قرار گرفته است.

جامعه مبتنی بر دانش به انواع مختلف آموزش نیازمند است . این آموزش ها باید توان اشتغال پذیری افراد ، توان رقابتی موسسات و آهنگ رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی را تقویت نماید. جامعه مبتنی بر دانش فشار روز افزونی را بر دولت ها ، موسسات و افراد وارد می آورد تا نسبت به تحول در نیازهای مهارتی عکس العمل نشان دهند. به همین جهت در بسیاری از کشورها امکانات جمعی در زمینه آموزش و افزایش نقش بخش خصوصی بسیج شده است در این راستا همکاری میان مسئولین آموزشی و تشکل های کارگری و کارفرمایی ، یک از راه های مهم تسهیل و تسریع اصلاح و نوسازی نظام آموزشی است .

اصلاحات آموزشی برای طراحی سیستمی انعطاف پذیر تر ضرورت یافته است. در عین حال اجرای صحیح سیاست های آموزشی نیازمند همکاری میان بخش عمومی و خصوصی است. در حال حاضر مشارکت میان تشکل های کارگری ، تشکل های کارفرمایی و دولت ، استراتژی کلیدی در جهت بهبود کارایی نظام آموزشی است. آموزش به نحو روز افزونی به عنوان تلاش جمعی مطرح می گردد که براساس آن نهادهای مربوطه در بخش عمومی و بخش خصوصی مسئولیت هایی را بر عهده می گیرند. اتحاد میان گروه های ذینفع به صورت پیش شرط بهبود کارایی و پایداری سیاست ها و سیستم های آموزشی درآمده است .

هدف اصلی مشارکت بخش عمومی و بخش خصوصی در امر آموزش و ایجاد نهادهای سه جانبه آموزشی ، تدوین سیاست های آموزشی ملی و برنامه ریزی توسط دولت و نمایندگان کارفرمایان و کارگران ، بسیج تمامی امکانات برای تقویت کارایی آموزشی و ارائه پاسخی مناسب به نیازهای افراد ، موسسات، جامعه و تامین مهارت های لازم برای بازار کار است.

با گسترش برنامه های مشارکت استراتژیک در امر آموزش در سال های آتی ، و طراحی سیستم نوین آموزشی ، کیفیت آموزش سریعتر ارتقاء خواهد یافت و به تبع آن آهنگ رشد اقتصادی شتاب خواهد گرفت و کاهش بیکاری ، فقر و بی ثباتی سیاسی را به دنبال خواهد داشت.

قطعا آشنایی با تجارب موفق تلاش های منسجم و مشارکت اجتماعی در امر آموزش در برخی از کشورهای جهان ، زمینه مناسبی جهت ارتقاء کیفی نظام آموزشی در ایران فراهم می آورد و به تقویت مشارکت اجتماعی در جهت بهبود سیستم آموزشی و افزایش همکاری میان

تشکل های غیر دولتی و مسئولین دولتی در فرایند برنامه ریزی آموزشی منجر می گردد. آموختن از این تجارب سبب افزایش آگاهی و ظرفیت نهادی برای همکاری و مشارکت در توسعه منابع انسانی گردد.

### فهرست منابع و مآخذ:

- یونسکو. (۱۹۹۸). بیانیه جهانی آموزش عالی برای قرن آینده - بنگاه ها و دستورالعمل ها ، کنفرانس جهانی آموزش عالی ، گزارش نهایی ، یونسکو - پاریس. ص ۲۹.
- Castro, C. de Moura. (1998), *Bridging Schoold and Factories- Dream or Reality?*, ILO .
- Coldreck, A. (1998), *Ireland: State/enterprise interface* , ILO.
- Ducci, M.A. (1998), *The Role of the State and the Private Sector in Training*, ILO.
- Gaskov, V. (1996), *Alternative Scheme of Financing Training*, ILO.
- Hall, W.C. (1998), *Australia in transition*, ILO.
- Hamada ,Michio. (1997) , *Japan: A public/private initiative to train information engineers*” , ILO.
- Kiong, Wong Yuk. (1998), *Malaysia: Skills for global competitiveness*, ILO.
- Mitchell ,Ayse G. (1998), *Strategic training partnerships between the State and enterprises*, ILO.
- Nel, P.S. (1997) , *A training and development partnership between the building industry and the South African Government*, Graduate School of Management, University of Pretoria, Republic of South Africa.
- Pinaud, H. (1998), *Strategic Partnership- Tendencies in Collective Negotiations in France*, ILO.
- Salle, A.( 1998), *Consultant Formation in Spain*, ILO.
- Schmidt, H. (1994), *Qualifying the workforce: Education and training for an age of uncertainty*”, Berlin,.
- World Bank. (1993), *China- New skills for economic development: The employment and training implications of enterprise reform*, World Bank.

**بخش دوم**

**نهادهای بازار کار ایران**

## فصل پنجم

# تشکل های کارگری در ایران

مقدمه

تشکل گیری نهاد های کارگری

تشکیل اتحادیه های " غیر سیاسی "

تشکل های کارگری بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲

تشکل های کارگری پس از پیروزی انقلاب

– عملکرد شوراهای اسلامی کار

جمع بندی و پایان سخن

## مقدمه

از اواخر قرن نوزدهم، تولید صنعتی در ایران آغاز گردید و همراه با آن به تدریج لزوم تنظیم روابط کارگر و کارفرما از سوی برخی از کارگران و روشنفکران مطرح گردید. در نیمه اول قرن چهاردهم هجری کارگران و کارفرمایان ایران، جز در مقاطعی کوتاه، قادر به ایجاد تشکل های مستقل خود نگردیدند. هرچند بخش عمده کارگران ایران در آن زمان در کارگاه های کوچک به کار اشتغال داشتند و بخش مدرن اقتصاد سهم کوچکی از کل نیروی کار کشور را به خود اختصاص میداد ولی کارگران شاغل در بخش متشکل نیز در ایجاد تشکل های اصیل کارگری توفیق چندانی نیافتند.

در دوران انقلاب، اعتصابات کارگری در نقاط مختلف کشور، نقش تعیین کننده ای در پیروزی انقلاب ایفا نمود. به همین جهت کارگران انتظار داشتند که تشکل های قدرتمند کارگری در ایران انقلابی مشارکت فعالی در اداره فرایند تولید داشته باشد. در این راستا شوراهای اعتصاب، که در طول دوران انقلاب تشکیل شده بودند، به شوراهای کارگری برای کنترل تولید در کارخانه ها تبدیل گردیدند. ولی بروز اختلافات داخلی، و شروع جنگ، مهلت خلق تشکل های مستقل را از کارگران و کارفرمایان گرفت. مجددا وزارت کار و نهادهای شبه دولتی اهرم های نظارت و کنترل تشکل ها را در دست گرفتند.

در حال حاضر بخش بزرگی از کارگران ایران در واحدهای کوچک کار می کنند و از امکان ایجاد تشکل های کارگری محروم می باشند. در عین حال قسمتی از نیروی کار شاغل در موسسات بزرگ کشور به صورت قراردادی، روزمزد و پیمانی کار می کنند. این گروه که همواره با خطر اخراج، لغو یا عدم تمدید قرارداد کار مواجه هستند، عملاً از فعالیت در تشکل های کارگری امتناع می ورزند. در بخش کشاورزی نیز شمار کثیری کارگر روزمزد و کارکن خانوادگی بدون مزد و کارکنان مستقل حضور دارند که غیرمتشکل می باشند و سطح اشتغال و شرایط کار در این بخش معیشتی - سنتی، خارج از عرصه عملکرد نهادهای بازار کار قرار می گیرد.

بنابراین کارگران شاغل در بخش مدرن، که به طور بالقوه از امکان متشکل شدن برخوردار می باشند، بخش کوچکی از کل نیروی کار کشور را تشکیل می دهند. این گروه از کارگران، علیرغم تلاش های مکرر در طول سالیان دراز، هنوز قادر به خلق تشکل های مستقل و قدرتمند نشده اند.

بررسی تاریخی وضعیت بازار کار ایران نشان می دهد که نهادهای بازار کار ایران فاقد ریشه های قوی بوده و نتوانسته اند در کاهش تنش در روابط کار نقش فعالی ایفا نمایند. در این فصل ابتدا به مرور روند تحولات نهادهای کارگری پیش از پیروزی انقلاب اسلامی و سپس به بررسی عملکرد تشکل های کارگری پس از پیروزی انقلاب پرداخته خواهد شد.



## شکل گیری اتحادیه های کارگری در ایران

تشکل های کارگری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه در اوایل قرن بیستم شکل گرفتند. اتحادیه های کارگری در مصر برای اولین بار در سال ۱۹۱۱ تشکیل شدند. (ابراهیم ۱۹۶۶) سابقه جنبش اتحادیه های کارگری در هند به سال های ۱۹۲۰ برمیگردد. (اسلوان ۱۹۹۱) در ایران در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی (۱۹۰۷ میلادی) برای اولین بار سندیکای کارگران صنعت چاپ تشکیل شد. (بیات ۱۹۸۷)

ایران در سال های دهه ۱۲۸۰ کشوری ماقبل صنعتی بود و یکی از فقیرترین و عقب افتاده ترین کشورهای جهان به شمار می آمد. نیروی کار شهری آن اندک بود و بخش اعظم این کارگران راکارگران روزمزد تشکیل می دادند که در کارگاه های سنتی کار می کردند.

از اواخر قرن نوزدهم واحدهای صنعتی در ایران ایجاد شده بود، ولی با توجه به سهم ناچیز بخش صنعت در تولید و اشتغال، تسلط حکومت مطلقه قاجار بر کشور، سطح پائین باسوادی و... فرهنگ رایج ارباب رعیتی در ایران بر روابط میان کارگران و کارفرمایان نیز حاکم بود. در چنین شرایطی اتحادیه های کارگری امکان فعالیت نداشتند.

شکل گیری اتحادیه های کارگری همزمان با اوجگیری جنبش مشروطه گام آغاز شد. قانون اساسی، با تضمین حق تشکل و اجتماع، زمینه سیاسی لازم را برای نشو و نمای اتحادیه های کارگری فراهم آورد. نخستین اتحادیه کارگری ایران در سال ۱۲۸۵، سالی که فرمان انقلاب مشروطه و قانون اساسی به امضاء مظفردالدین شاه رسید، توسط محمد پروانه و گروهی از کارگران، در چاپخانه ای واقع در خیابان ناصریه تهران سازمان داده شد. (ویلیم ۱۳۷۱)

در سال ۱۲۸۹ کارگران چاپخانه های تهران، کار سازمان دادن اتحادیه سراسری کارگران صنعت چاپ را به پایان بردند و روزنامه خود را به نام "اتفاق کارگران" منتشر نمودند.

رهبران سوسیال دموکرات ایران، که عمدتاً از روشنفکران طبقه متوسط بودند به سبب ایدئولوژی خویش، به وضع طبقه کارگر توجه ویژه ای داشتند. کارگران مهاجر ایرانی نیز در انتقال اندیشه های سوسیال دموکراسی از روسیه به ایران نقش مهمی ایفا نمودند. بر اساس گزارش عبدالله اف، مورخ شوروی، در سال ۱۲۹۰ حدود ۱۹۳۰۰۰ کارگر ایرانی برای کار به مناطق جنوبی روسیه آمدند. در حالی که در همان سال ۱۶۰۰۰۰ نفر از روسیه به ایران بازگشتند. از میان این جمعیت رهبران آینده جنبش کارگری ایران پدید آمدند. (لاجوردی ۱۳۶۹)

در اواخر سال های دهه ۱۲۹۰ و اوائل دهه ۱۳۰۰، ایران در حال آزمودن سلطنت مشروطه بود. تحمل پذیری نظام سیاسی کشور زمینه مناسبی را برای توسعه نهادهای سیاسی مستقل، مانند دستگاه قانونگذاری و اتحادیه های کارگری و مطبوعات فراهم آورده بود. با کاهش هزینه بیان نظرات و ایدئولوژی ها، تشکل های گروه های مختلف رشد می یافت. در چنین

فضایی در مهر سال ۱۳۰۰، از پیوند حدود هشت اتحادیه کارگری، اتحادیه عمومی کارگران مرکزی تشکیل شد. تا سال ۱۳۰۱ اتحادیه عمومی کارگران مرکزی موفق شد هشت هزار نفر از سی هزار کارگر تهران را سازمان دهد. در این زمان جمعیت تهران ۲۰۰،۰۰۰ نفر برآورد شده بود. (لاجوردی ۱۳۶۹، ص ۶۰-۱۵)

هرچند تشکل های کارگری در طول سال های ۱۳۰۰-۱۲۸۵ رشد یافتند ولی هنوز قدرت چانه زنی و اعمال نفوذ در نهادهای سیاستگزاری کشور را نداشتند. تنها معدودی از نمایندگان در فرصت های گوناگون در باره نیازهای کارگران صحبت میکردند. به طور مثال در بهمن ماه ۱۳۰۰ سلیمان میرزا از مجلس خواست تا قانونی برای کار و کارگر تصویب کند. در پاسخ به این پیشنهاد، سید یعقوب انوار شیرازی، نماینده محافظه کار شیراز، مخالفت خود را با این کار ابراز داشت:

هنوز در ایران کارگر نداریم و تمام کارفرما هستند. ولی اگر خدا خواست و مملکت ما اهمیت پیدا کرد و باب تجارت و زراعت مفتوح شدو کارخانجاتی پیدا شد، آنوقت قانون روابط بین کارگر و کارفرما روی کار خواهد آمد. ... تمام توجهات بنده این است که امنیت در سرتاسر ایران برقرار و حکمفرما گردد. ملت از دولت امنیت مالی و جانی می خواهد". (لاجوردی ۱۳۶۹، ص ۵۵)

نحوه فعالیت تشکل های کارگری، شاخص مناسبی برای سنجش توسعه سیاسی و تحمل پذیری نظام سیاسی به شمار می آیند. در دوره های برخورداری از آزادی های سیاسی، اتحادیه های کارگری نخستین نهادهایی بودند که در صحنه سیاسی ایران پدیدار می شدند و هر زمان که طبقه حاکم اقتدار می یافت، نخست اتحادیه های کارگری سرکوب می شد و سپس نوبت سرکوب مطبوعات، قوه مقننه، احزاب سیاسی، جمعیت های صنفی، قوه قضائیه و سایر مراکز مستقل قدرت فرا می رسید.

در ابتدای قرن چهاردهم هجری، رضا خان با حمایت انگلستان دولت قاجار را که با روی کار آمدن احمد شاه از فشار استبداد تا حدودی کاسته بود، سرنگون کرد و نهادهای مدنی نوپای کشور را با خشونت سرکوب کردو یا تحت نظارت و کنترل اکید دولت درآورد.

هدف اصلی رضا شاه، تحکیم پایه های قدرت و مقابله با هر گونه تهدید احتمالی از سوی نهادهای موجود بود. به همین جهت در مدت کوتاهی نهادهای مستقل کارگری منحل شدند. در نتیجه حملات پی در پی دولت به "اتحادیه عمومی کارگران مرکزی"، گروهی از رهبران "اتحادیه عمومی کارگران مرکزی" برای مدتی زندانی شدند و فعالیت این اتحادیه حالت مخفی به خود گرفت.

تا سال ۱۳۰۶، دولت رضا شاه کلیه امکانات مسالمت آمیز برای بیان نارضایتی های کارگران را از میان برداشت. ولی علیرغم اقدامات سرکوب گرانه دولت، کارگران کاملاً منکوب

نشوند، بلکه گه گاه با شرکت در اعتصابات به وضع موجود اعتراض می کردند. به طور مثال در سال ۱۳۰۸، حدود ۹ هزار نفر از ده هزار کارگر شرکت نفت آبادان، با هدف افزایش دستمزد و به رسمیت شناختن اتحادیه کارگری از سوی شرکت نفت دست به اعتصاب زدند. در سال ۱۳۱۱ کارگران راه آهن مازندران اقدام به اعتصاب نمودند. این اعتصابات با خشونت سرکوب می شد و عموماً به بازداشت های وسیع کارگران منجر میگردید. (لاجوردی ۱۳۶۹، ص ۸۳-۷۸)

علیرغم آن که در مواد ۲۰ و ۲۱ قانون اساسی مشروطه آزادی بیان، آزادی اتحادیه ها و انجمن ها تصریح شده بود، در دوران حکومت رضا شاه، فعالیت هر گونه تشکل مستقل کارگری و کارفرمایی ممنوع گردید و هیچ کوششی به عمل نیامد تا اتحادیه های کارگری دولتی جایگزین سازمان های کارگری مستقل گردند. در طول سال های ۲۰-۱۳۰۴ سازمان های کارگری غالباً به صورت نیمه مخفی فعالیت می کردند.

تولد دوباره جنبش کارگری در پائیز ۱۳۲۰، نتیجه غیر مستقیم ورود نیروهای انگلیس و شوروی به ایران و فروپاشی حکومت استبدادی بود. در دهه ۱۳۲۰ برای بار دوم در تاریخ ایران، کارگران توانستند متشکل شوند و از کارفرمایان بخواهند که شکایت های آنان را بشنوند. کارگران طی این دوره توانستند با بهره گیری از آزادی های مصرح در قانون اساسی، نظرات خود را در مجامع عمومی مطرح نمایند. پس از تبعید رضا شاه، زمینه مساعدی برای تحول در روابط کارگری در ایران فراهم آمد. با آن که پیدایش دوباره سلطنت مشروطه، در دستگاه سیاسی ایران تغییراتی بوجود آورد، ولی دستگاه اجرایی همچنان وحشت داشت که با رشد یافتن نهادهای مستقل کارگری و افزایش توان چانه زنی کارگران روند اصلاحات اقتصادی - اجتماعی از محدوده قابل قبول خارج گردد. (ناصری ۱۳۲۳)

اشغال ایران توسط قوای متفقین، فقر را که پیش از سال ۱۳۲۰ نیز موجود بود، تشدید کرد. نارضایتی کارگران از وضع موجود اوج گرفت. درماندگی دولت در رسیدگی به شکایتهای کارگران، در طول سال های ۱۳۲۱ و ۱۳۲۲ به اعتصابات گسترده در نقاط مختلف کشور منجر گردید. کارگران خواستار افزایش دستمزدها و بهبود شرایط کار خود بودند. سفارت امریکا در تهران در باره وضع کارگران ایرانی در دهه ۱۳۲۰ چنین گزارش می کند:

"وضع محیط کار زنان و کودکان کارگر وحشتناک است و مزدی که کارگران دریافت می کنند، بکلی نامکفی است. دستمزدها برای حداقل گذران زندگی کفایت نمی کند. دستمزد کارگر عادی روزی ۴ تا ۱۰ ریال و شاید میانگین آن ۸ ریال است. بدون توجه به ارزش مبادله ارزی، شاید بتوان گفت که با مزد کارگر عادی می توان قرص نان سفیدی خرید یا این که می توان گفت کارگر باید روزی ۳ تا ۸ ریال برای غذای خود بپردازد. بنابراین می بینیم که این دستمزد حتی برای غذای یک خانوار کفایت نمی کند و قوت لایموت بیشتر کارگران عبارت است از: چای، نان محلی (نه نان سفید)، پنیر،

پیاز و گه گاه سبزی و انگور و به ندرت برنج و گوشت نامرغوب. با چنین درآمدی نمی توان پوشاک کافی خرید یا تجمعاتی مانند آموزش و پرورش کودکان را حتی در خواب دید. گاهی در خانواده کارگر یک یا چند کودک و همسر او کار می کنند تا درآمد خانواده بیشتر شود و سطح زندگی شان اندکی بالا رود. " (لاجوردی ۱۳۶۹، ص ۹۳)

اتحادیه کارگران ایران، معروف به " شورای مرکزی " در پائیز ۱۳۲۰ تشکیل شد. این اتحادیه که تا مرداد ۱۳۲۲ حدود ده هزار عضو داشت، توانست تا سال ۱۳۲۵ شمار اعضاء خود را به حدود دویست هزار نفر افزایش دهد. (کامبخش ۱۳۵۱)

در سال ۱۳۲۳ با بهم پیوستن تعدادی از سندیکاها و اتحادیه های فعال کشور، " شورای متحده مرکزی " تشکیل شد. این شورا در عرصه های اقتصادی و سیاسی بسیار فعال بود. طی دوران پرتلاطم سال های دهه ۱۳۲۰، وجه سیاسی در فعالیت تشکل های کارگری عمده گردید. وجود شرکت نفت، که مالک اصلی آن انگلستان بود و مدیران انگلیسی آن را در خاک ایران اداره می کردند، فعالیت های کارگری را موضوعی به نسبت پیچیده و دشوار می ساخت و به آن رنگ سیاسی می زد. جنبش کارگری به طور همزمان با کارفرمایان مخالف تشکل های کارگری و مداخلات انگلستان در ایران مقابله می نمود. در بسیاری از موارد تشکل های کارگری، کارگران را با هدف مخالفت با تسلط انگلستان بر صنعت نفت بسیج می کردند.

در فاصله سال های ۲۵-۱۳۲۰ از سرسختی کارفرمایان، که دیگر در روابط خود با کارگران از پشتیبانی دولت مستبد برخوردار نبودند، کاسته شده بود. کارگران با تشکل در شورای متحده مرکزی و برخورداری از حمایت حزب توده، داشتن چند نماینده در مجلس و حمایت شماری از روزنامه های علاقمند به امور کارگری قدرت گرفته بودند و به تدریج نقش مهمتری در حیات اجتماعی کشور ایفا می نمودند. به همین جهت دولت که فعالیت سازمان های مستقل کارگری را تهدیدی برای حفظ وضع موجود می دانست، تلاش نمود تا با بهره گیری از تمامی اهرم های قانونی و غیر قانونی فعالیت تشکل های کارگری را محدود نماید. تداوم حیات تشکل های کارگری که خواستار تحول در روابط سنتی حاکم بودند، برای طبقه حاکم قابل تحمل نبود.

پس از اعتصاب بزرگ شرکت نفت در خرداد ماه ۱۳۲۴، سرکوب سازمان های مستقل کارگری آغاز شد. در شهریور ۱۳۲۴ فرمانداری نظامی دفتر شورای متحده مرکزی را اشغال کرد و ۱۲ نفر از رهبران این شورا را بازداشت نمود. هر چند دولت در بهمن ماه همان سال ممنوعیت فعالیت های این شورا را لغو کرد ولی به بهانه های مختلف فعالیت شورای متحده مرکزی محدود می شد تا آن که کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ فرایند این سرکوب را کامل کرد.

با سقوط دولت مصدق ، دستاوردهای سازمان های کارگری از میان رفت . فعالیت تشکل های مستقل کارگری ممنوع شد و سازمان های کارگری فرمایشی تحت کنترل دولت جانشین تشکل های اصیل گردیدند . دیگر کارگران قدرتی نداشتند که اجرای قوانین را خواستار شوند. کارگران نه میتوانستند ماموران رسمی را به قدرت آراء خود از کار بر کنار کنند و نه می توانستند دست به اعتصاب بزنند.

### تشکیل اتحادیه های " غیر سیاسی "

دولت محمد رضا شاه ، با استفاده از ابزارهای قانونی و غیر قانونی ، به مقابله با سازمان های کارگری مستقل پرداخت . و در همان حال که شورای متحده مرکزی را سرکوب می کرد، تلاش می نمود تا اتحادیه های " غیرسیاسی " جای آنها را بگیرد. ولی اتحادیه های " غیرسیاسی " که به دست دولت تاسیس می شدند ، هیچگاه نتوانستند اعتماد و حمایت کارگران را جلب نمایند. زیرا به قول بلومبرگ :

" اگر انسانها اجازه داشته باشند که در شکل دهی به سیاست ها و در تصمیم گیری هایی که درکارشان موثر است ، مشارکت نمایند ، احساس رضایت و غرور خواهند داشت . ولی آگاهی از این که شیوه مشارکت صرفا ظاهری است ، به بی تفاوتی و مقاومت منجر خواهد شد." (بلومبرگ ۱۹۷۳)

در شهریور ۱۳۲۵ ، وزارت کار در تهران اتحادیه سندیکاهای کارگری ایران "اسکی" را تاسیس کرد. به گفته احمد آرامش وزیر کار وقت ، که یکی از بنیانگذاران اسکی بود ، " دولت نمی توانست شورای متحده مرکزی را با زور نابود کند، چرا که سرکوب اتحادیه ها واکنشی به سود آنها در میان کارگران ایجاد می کرد."

دولت کوشید تا با ایجاد اتحادیه های فرمایشی ، شورای متحده مرکزی را تضعیف نماید و برای توجیه عمل تشکیل اتحادیه های فرمایشی، اعلام کرد که کارگران از حقوق خود و از راه و رسم سازماندهی ناآگاهند و نیازمند هدایت هستند. هندی ، وابسته کارگری امریکا ، در مورد اتحادیه دولتی "اسکی" نوشت:

" اسکی را تقریبا به طور کامل گماشتگان دولت ، که بسیاری از آنان از آگاهی اجتماعی کاملا بی بهره اند، اداره می کنند. کارگران شاغل در کارخانه های دولتی موظفند که برای حفظ شغل خویش به اتحادیه مزبور بپیوندند. (لاجوردی

با آن که اسکی موفق شد که اعضای نسبتاً زیادی را ثبت نام کند و حتی جمعیت انبوهی را به راه پیمایی های خود بکشاند ، در جلب اعتماد کارگران توفیقی نیافت .

اتحادیه کارگری " غیر سیاسی " دیگری که تحت حمایت وزارت کار، در زمان نخست وزیری قوام ، تاسیس شد اتحادیه مرکزی کارگران و کشاورزان ایران ( امکا) بود. در خوزستان وزارت کار ، با همکاری شرکت نفت ایران و انگلیس ، تلاش نمود تا اتحادیه های " راستین " و " غیر سیاسی " تشکیل دهد. رهبران شرکت نفت به این نتیجه رسیده بودند که برای کارگران عضویت در یک اتحادیه کارگری راستین به مراتب بهتر از این است که اصلاً اتحادیه ای نداشته باشند.

فرمانداری نظامی آبادان، ساختمانها و کلیه وسائل شورای متحده مرکزی خوزستان را که مصادره کرده بود، در اختیار اتحادیه کارگران شرکت نفت گذاشت. ولی اغلب کارگران از پیوستن به این اتحادیه تازه امتناع ورزیدند و تلاش شرکت نفت باشکست روبرو گشت . در اصفهان برای کاهش نفوذ شورای متحده مرکزی ، " اتحادیه کارگران و پیشه وران و دهقانان اصفهان " تشکیل شد. این اتحادیه به گفته کنسول انگلستان " حقیقتاً سگ پاسبان بی آزاری بود " (جودت ۱۳۵۵)

حکومت شاه حتی نسبت به سازمان های کارگری خودساخته نیز مشکوک بود و همواره اقداماتی به عمل می آورد تا اطمینان یابد که این تشکل ها که برای نابودی قدرت شورای متحده مرکزی آفریده شده بود، خود مرکز قدرت دیگری نشود. به همین جهت پس از سرکوب شورای متحده مرکزی ، که دیگر نیازی به حضور تشکل های دست آموز نبود ، اختلاف و انشعاب در میان امکا و اسکی بروز یافت و پس از مدت کوتاهی هر دو اتحادیه منحل شدند. پس از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ ، حتی حیات سندیکاهاى دولتی نیز تداوم نیافت. دست اندرکاران رژیم شاه تبلیغات وسیعی به راه انداختند و اعلام نمودند که فعالیت های سازمان های کارگری ، با روشی که به آن خو گرفته اند ، دیگر نمی تواند در " نهضت تازه ای " که در کشور ایجاد شده ، جائی داشته باشد. (ذبیح ۱۹۶۶)

### تشکل های کارگری پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲

پس از کودتای ۱۳۳۲، اقدامات امنیتی دولت در جهت از میان برداشتن آنچه نفوذ کمونیسم اعلام می شد، بازمانده های جنبش کارگری را نابود کرد. شکست های پی در پی تشکل های اصیل کارگری و پیامدهای سنگین برای فعالین این تشکلهای به کارگران ثابت کرده بود که هزینه ابراز ناراضایتی و بیان نظرات و ایدئولوژی ها در

ایران بسیار سنگین است . لذا راهی جز سکوت و تحمل ناملايمات باقی نمانده بود.  
نلسون و سیلبربرگ در تحقیقات خود نشان داده اند که میزان بیان نظرات با هزینه های

قانون کار در عمل به ابزاری برای کنترل زندگی سیاسی و اجتماعی کارگران مبدل گردیده بود. برای دولت ضرورت داشت که از بروز اعتراضات احتمالی سازمانهای مستقل کارگری جلوگیری به عمل آورد. در هیچ صنف یا کارخانه ای کارگران نمی توانستند آزادانه و بدون نظارت و تأیید مقامات وزارت کار، سندیکایی تشکیل دهند یا رهبران اتحادیه خود را انتخاب کنند. عملاً هیچ گفت و شنودی میان کارگران و مدیریت وجود نداشت و اثری از مذاکره دسته جمعی در میان نبود.

در سال ۱۳۳۹ آئین نامه های اجرایی تشکیل و ثبت سندیکاها تهیه شد. ظرف شش ماه، پنجاه سندیکا در تهران و هفت سندیکا در اصفهان به ثبت رسید. با آن که تعداد سندیکاها در سال ۱۳۵۱ به ۵۱۹ سندیکا افزایش یافت، ولی از آنجا که این سندیکاها نماینده واقعی کارگران نبودند، در کار خود توفیق نیافتند. (هرمزی و حاجیها ۱۳۷۸)

دولت ادعا می کرد که اتحادیه های کارگری دموکراتیک در ایران فعالیت دارند، ولی در نهران از راه ساواک، با تهدید و ارباب کارگران و رهبران آنان از تشکیل اتحادیه های کارگری کارآمد جلوگیری می کرد. علیرغم تمامی تمهیدات رژیم شاه برای ساکت نگاه داشتن کارگران، در نیمه دوم دهه ۱۳۳۰ و در سالهای دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ اعتصابات بسیاری در صنایع کشور بوقوع پیوست. (بیات ۱۹۸۷، ص ۴۲-۲۳)

هرچند سازمان های کارگری تحت نظارت وزارت کار و سازمان امنیت قرار داشتند، ولی کارگران مبارز در برخی از سندیکاها و اتحادیه های کارگری دست به فعالیت می زدند. این گروه از کارگران به محض شناسایی به بهانه های مختلف از کارخانه ها اخراج می گردیدند. دولت به امنیت شهر تهران بسیار حساس بود و برای پایان دادن به اعتصابات در کارخانه های اطراف تهران از راه اعطای امتیاز یا سرکوب، سریع تر از سایر نقاط ایران عمل می نمود. یکی از کارگران کارخانه ایران خودرو در ارتباط با فعالیت های سندیکایی در دوران شاه می گوید:

" ما سندیکا داشتیم، ولی فعالیت آنها بسیار محدود بود. چون آنها هیچگاه قدرت کافی برای مقابله با مدیران نداشتند. به همین جهت آنها فقط ظاهراً نماینده کارگران بودند، ولی در واقع نماینده مدیران بودند." (بیات ۱۹۸۷، ص ۵۵)

شمار سندیکاها یا اتحادیه های کارگری مستقر در کارخانه ها، از تعدادی نزدیک به ۳۰ در آغاز دهه ۱۳۴۰ به نزدیک ۵۱۹ در سال ۱۳۵۱ افزایش یافت، در سال ۱۳۵۵ سازمان کارگران ایران، ۸۵۴ سندیکا، ۲۰ اتحادیه کارگری و ۳ میلیون کارگر را شامل می شد. با این وجود بخش اعظم کارگران از داشتن نمایندگان واقعی محروم بودند. آصف بیات در این باره گفته است:

" در ۵ کارخانه از ۱۲ کارخانه مورد بررسی، نمایندگان کارگران در استخدام ساواک بودند. یکی از کارخانه ها، هیچ رهبر سندیکایی نداشت، در سه کارخانه،



رهبران سندیکا با آن که عامل ساواک نبودند ، به منافع کارگران خیانت کرده بودند ، سه تن دیگر مبارز بودند و به منافع کارگران احساس وفاداری داشتند. ... در غیاب نماینده راستین کارگران در هر اختلاف حادی با مدیریت ، نماینده ای از میان کارگران مبارز به صورت غیر رسمی برگزیده می شد که مذاکرات را رهبری کند. (بیات ۱۹۸۷، ص ۷۱)

در اکثر کارخانه های بزرگ کشور ، خبرچین ها به دقت مراقب رفتار و گفتار کارکنان بودند. تقریباً در تمام این کارخانه ها ، یک افسر بازنشسته ارتش مسئول امور امنیتی و انتظامی کارخانه بود. استقلال نسبی افسران انتظامات از مدیریت ، استقلال نسبی دولت از کارفرمایان را منعکس می کرد.

کارگران ایرانی که از امکان اعتراض بر علیه اعمال غیر منصفانه دولت و کارفرمایان محروم شده بودند ، مجراهایی را برای بروز نارضایتیهای خود پیدا می کردند . این نارضایتیها اغلب صورت خرابکاری به خود می گرفت . خسارت وارد کردن به اموال موسسات و کارخانه ها ، از کار انداختن ماشین آلات و شکستن وسایل یدکی از اعمال بسیار متداول کارگران کارخانه ها بود. به طور مثال یکی از این اقدامات خرابکارانه در سال ۱۳۴۲ در کارخانه جیب به وقوع پیوست . برخی از کارگران مقداری دانه های جوشکاری را در چاه عمیق کارخانه انداختند و تلمبه ۲۷۰۰۰ دلاری آن را خراب کردند. ظاهراً خرابکاری مزبور با اعتراض دیرینه کارگران به غذای بدی که سبب اشاعه بیماری روده می گردید ، ارتباط داشت . (لاجوردی ۱۳۶۹، ص ۳۷۵-۳۶۰)

دولت به اثر مخرب سرکوب نارضایتی کارگران توجهی نداشت ولی لیتنو ، مستشار کارگری سفارت امریکا به وضوح نتایج حاصل از اعمال محدودیت بر علیه تشکل های کارگری را پیش بینی می کرد :

"حتی بازرسی سطحی وضع حاضر بیشتر کارگران ایرانی آشکار می کند که آنان اینک خطری بالقوه ، گرچه در حال حاضر مهار شده ، برای ثبات و ادامه حیات رژیم به شمار می آیند. (لاجوردی ۱۳۶۹، ص ۳۷۳)

دولت تلویحاً اعلام کرده بود که اگر کارگران ساکت باشند و از سیاست کناربمانند، امنیت شغلی آنان را تضمین می کند و به کارفرمایان فشار می آورد که از اخراج آنان خودداری ورزند و سهمی از رونق روزافزون وضع اقتصادی را به کارگران اعطاء کنند. ولی در عمل کارفرمایان در تنظیم روابط کار آزادی عمل زیادی داشتند و به هنگام بروز اختلاف در محیط کار ، کارگران قادر به احقاق حق خود نبودند. به دلیل انسداد مجاری بیان نظرات و نارضایتی ها ، بسیج نیروی کار در جهت افزایش بهره وری و دستیابی به تفاهم و همکاری در روابط کارشده بود . امکان ناپذیر فرد هالییدی " Halliday " در این مورد اظهار داشته :

کنترل شدید سازمان های کارگری و جلوگیری از ابراز نارضایتی به شیوه های مختلف ، در واقع برضد منافع مدیران و مالکین کارخانه ها بود ، زیرا زمینه هر گونه همکاری و تفاهم میان کارگران و کارفرمایان را نابود کرد. (هالیدی ۱۹۷۸)

در سال ۱۳۵۵ ، دولت برخی از اتحادیه های کارگری را در هم ادغام کرد و سازمان کارگران ایران را تشکیل داد. مرکز سازمان فرمایشی " کارگران ایران " خانه کارگر بود. از ترکیب سازمان کارگران ایران و سازمان کارفرمایان ، حزب رستاخیز تشکیل گردید. و بدین ترتیب امکان هرگونه فعالیت نهادهای مستقل کارگری از میان رفت.

حیطه عملکرد نهادهای بازار کار ، بخش مدرن اقتصاد است ، زیرا بخش سنتی عمدتاً واحدهای کوچک و متوسط فعالیت دارند که نیروی کار آنها غالباً امکان تشکل پیدا نمی کند. قبل از انقلاب ، بخش سنتی سهم قابل توجهی از اقتصاد کشور را به خود اختصاص می داد. قسمت عمده تولید و اشتغال بخش کشاورزی ایران در بهره برداری های کوچک سنتی صورت می پذیرفت که عمدتاً بر کارکنان خانگی بدون مزد اتکا داشت و در دوران اوج کار ( زمان کاشت و برداشت ) که کارگران مزد بگیر موقتاً به این بخش جذب می گردیدند ، از چتر حمایتی قوانین و مقررات بی بهره اند. به دلیل بافت سنتی - معیشتی بخش کشاورزی ایران ، تشکل های صنفی در این بخش شکل نگرفتند.

بخش سنتی در فعالیت های غیر کشاورزی مناطق شهری ایران نیز سهم چشمگیری داشت . روابط کار در اکثر کارگاه های زیر ۱۰ نفر مبتنی بر روابط پدر سالارانه استاد و شاگردی بود و قوانین و مقررات کار غالباً در این واحدها راه نمی یابند . بنابراین تنها بخش کوچکی از کل بازار کار ایران ، به طور بالقوه در بخش متشکل یا رسمی اقتصاد ایران جای می گرفت که بر اساس قوانین ، می توانست دارای تشکل های کارگری باشد. ولی فعالیت نهادهای کارگری و کارفرمایی در این بخش از بازار کار ایران نیز به شدت محدود بود.

ممانعت از فعالیت آزادانه اتحادیه های مستقل کارگری به تراکم نارضایتی کارگران از شرایط کار و زندگی خود منجر گردید . کارگران هیچ مجرای برای ابراز نارضایتی در اختیار نداشتند، به همین جهت در اولین فرصت ممکن ، این نارضایتی به صورت اعتصابات سراسری بروز کرد.

## تشکل های کارگری پس از پیروزی انقلاب

در نظام شاهنشاهی تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی مجال رشد نیافتند. دولت برای حفظ قدرت و به بهانه حفظ نظم و ثبات از گسترش نهادهای مدنی و قدرتمند شدن آن ها ممانعت به عمل آورد. کنترل شدید فعالیت های صنفی و سیاسی نارضایتی عمیق اقشار و طبقات مختلف را به دنبال داشت. این نارضایتی ها که مجال ابراز نمی یافتند نهایتا انقلاب را رقم زدند. اعتصابات کارگری در نقاط مختلف کشور، در پی قیام های مردمی، در پیروزی انقلاب نقش تعیین کننده ای ایفا نمود. به همین جهت کارگران انتظار داشتند که در ایران انقلابی مشارکت فعالی در اداره فرایند تولید داشته باشد. در این راستا شوراهای اعتصاب، که در طول دوران انقلاب تشکیل شده بودند به شوراهای کارگری برای کنترل تولید در کارخانه ها تبدیل گردیدند. ولی بروز اختلافات داخلی و شروع جنگ، مهلت خلق تشکل های مستقل را از کارگران و کارفرمایان گرفت. مجددا وزارت کار و نهادهای شبه حکومتی اهرم های نظارت و کنترل تشکل ها را در دست گرفتند.

پس از پیروزی انقلاب حق قانونی ایجاد تشکل های صنفی و شورایی در اصول ۲۶ و ۱۰۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تاکید قرار گرفت. ولی علیرغم تصریح قانون اساسی در باره آزادی تشکل ها، سازمان های کارگری پس از انقلاب با نشیب و فرازهای بسیار مواجه گردیدند.

با فرار مالکین و مدیران ارشد از ایران، خلاء قدرت در اکثر کارخانه ها بروز نمود. کارگران احساس می کردند که مالک کارخانه اند. شوراهای کمیته های کارخانه، شکل معینی از سازماندهی کارگری بودند که پس از سرنگونی شاه در سال ۱۳۵۷ تشکیل شدند. هدف اصلی از تشکیل شوراهای در ایران، همانند بسیاری از کشورهای جهان، بدست آوردن کنترل کارگری در تولید، فروش و ... بود. شوراهای می خواستند تقسیم کار در محیط های کاری را متحول کنند. (بیات ۱۹۸۷، ص ۱۳۶-۱۱۸)

در اولین ماه های پس از پیروزی انقلاب، شوراهای کارگری با آهنگ شتابنده ای گسترش یافتند ولی با گذشت مدت زمانی کوتاه، بابت بروز اختلاف در میان گروه های مختلف سیاسی و سپس آغاز جنگ با عراق، سازمان های کارگری با محدودیت هایی روبرو شدند. دولت بازرگان به سرعت مخالفت خود را با شوراهای ابراز داشت و مدعی شد که با پیروزی انقلاب وظیفه کارگران به پایان رسیده است. در شرایط پراقتضای روزهای پس از پیروزی انقلاب، سیاست ضد شورایی دولت موقت با اعتراض کارگران مواجه گردید.

در اوایل سال ۱۳۵۷ حدود ۹۸۷ سندیکا در کشور وجود داشت که برخی از آنها به ثبت رسیده و بعضی نیز در مرحله تشریفات ثبت سندیکا بودند. اما پس از انقلاب محدودیتهایی برای فعالیت سندیکاها بوجود آمد و به جای سندیکا از فعالیت شوراهای اسلامی کار حمایت

شد. به همین جهت بعد از انقلاب، به جز سالهای آغازین آن، در واحدهای صنعتی، سندیکاها عملاً جای خود را به شوراهای کارگری دادند. شوراهای کارگری از ابتدا با مخالفت دولت موقت روبرو گردیدند و سپس با حمایت حزب جمهوری اسلامی شوراهای اسلامی شکل گرفتند و جایگزین دیگر تشکل های کارگری شدند. (پدیدار ۱۳۷۷)

در اولین ماه روی کار آمدن دولت موقت، ۵۰۰۰۰ کارگر دست به اعتصاب زدند. در طول ۵ ماه پس از پیروزی انقلاب، همین وضعیت ادامه داشت. درخواستهای کارگران به دو مقوله اقتصادی و خواسته های رادیکال سیاسی تقسیم می شد. خواسته های اقتصادی عمدتاً در چارچوب مطالبه حقوق معوق و علیه بسته شدن کارخانه ها و اخراج های کارگری بود. (بیات ۱۹۸۷، ص ۱۴۵-۱۴۰)

برای کارگران که پس از ماه ها توقف تولید، به سر کار خود باز می گشتند، مهمترین مسئله دریافت دستمزد این ماه ها بود. مدیران معتقد بودند که چون در زمان اعتصاب تولیدی صورت نگرفته، آنها هم نباید دستمزدی پرداخت کنند. ولی کارگران در طول این ماه ها تحت فشار سنگین مالی قرار گرفته بودند و به همین جهت، در اعتراض به عملکرد مدیران مستقیماً دست به عمل زدند. دفاتر حسابداری را کنترل کردند، محصولات تولید شده را در اختیار گرفتند و کارخانه ها را اشغال کردند، ولی مدیریت کارخانه ها گرایشی به همکاری با شورا نداشت. کارگران با مدیران اختلافات جدی داشتند، گاه مدیران را محاکمه و اخراج میکردند، ولی پس از چند ماه اداره کارخانه، از دولت درخواست می کردند که مدیران متخصص برای کارخانه تعیین کند. کارگران به مدیران متخصص نیاز داشتند، زیرا بدون توان فنی مدیران، عملکرد شورا در کنترل تولید و توزیع به هرج و مرج منجر می گردید. کارگران در عمل هم مدیران را میخواستند و هم نمی خواستند.

به تدریج از تنش های محیط های کارگری کاسته شد. اعتراضات و ناآرامی های کارگری از ۲۸۷ مورد طی ۵ ماه اول پس از پیروزی انقلاب، به ۵۸ مورد در طول ۷ ماه بعد کاهش پیدا کرد. زیرا برخی از درخواست ها در ارتباط با افزایش دستمزد، بازگشت به کار کارگران اخراجی و اخراج عناصر رژیم سابق انجام شد. در عین حال با قدرت یافتن دولت موقت، عادی سازی وضعیت جامعه مورد تاکید قرار گرفت. دولت موقت به صراحت خواستار محدود ساختن تشکل های کارگری بود. به نحوی که داریوش فروهر، وزیر کار دولت موقت، به هنگام مراجعه نمایندگان شوراهای اسلامی کارگران در خردادماه ۱۳۵۸ به وزارت کار، که به رسمیت شناختن شوراها را طلب میکردند، در پاسخ آنان به اعتراض گفت: "در وزارت کار یا جای من است یا جای شوراها". (بیات ۱۹۸۷، ص ۱۴۱)

دولت موقت به رسمیت شناختن شوراها را خطرناک می دانست و هوادار تشکیل سندیکاهای کارگری و کارفرمایی به جای شوراها بود. شورای انقلاب و حزب جمهوری

اسلامی نیز از تعمیق نفوذ گروه های چپ در میان کارگران نگران بودند. لذا زمانی که بیش از ۳۰ تشکل کارگری، در فروردین ۱۳۵۹ " انجمن همبستگی سندیکاها و شوراهای کارگران و زحمتکشان تهران و توابع " را به وجود آوردند، در مقابله با این گروه فعالین حزب جمهوری اسلامی، به تشکیل شوراهای اسلامی کارکنان اقدام نمودند. این گروه تلاش می کرد تا "کارگران مسلمان، سرمایه مشروع، مدیران مکتبی و دولت اسلامی را در جهت هدف مشترک ملت اسلامی به همکاری با یکدیگر دعوت کند". این دیدگاه "شوراهای اسلامی کارکنان" و "شوراهای کارگری" را از هم جدا می کرد. در این رابطه شورای انقلاب در تیر ماه ۱۳۵۹ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کارکنان واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی را تصویب کرد و مقرر نمود که این لایحه به طور آزمایشی به مدت یک سال اجرا گردد. پس از تصویب این قانون در کمتر از یک سال ۴۰۱ "شورای اسلامی کارکنان" در واحدهای اقتصادی تشکیل گردید و "شوراهای کارگری" منحل شدند. (مکوندیا ۱۳۷۹)

درفصل سوم در بررسی فرایند شکل گیری و رشد اتحادیه های کارگری بیان گردید که در مراحل اولیه رشد تشکل های کارگری، این سازمان ها عموماً هزینه های سنگینی را از طریق افزایش اعتصاب ها و کاهش سطح تولید بر جامعه تحمیل می نمایند. طی این دوره به دلیل دستیابی کارگران به ابزار اظهار نارضایتی (اعتصاب)، عموماً کاهش تولید اجتناب ناپذیر می گردد. از سوی دیگر فعالیت تشکل های کارگری سبب افزایش امنیت شغلی (جلوگیری از اخراج کارگران) می گردد. لذا عملکرد سازمان های کارگری می تواند سبب افزایش هزینه های مبادله در بازار کار برای کارفرمایان گردد. ولی در هنگام بلوغ تشکل های کارگری، این سازمان ها از طریق انعقاد پیمان های دسته جمعی و دستیابی به راه حل های مبتنی بر تعاون در مبادله با تشکل های کارفرمایی، عدم اطمینان و هزینه های مبادله در بازار کار را کاهش می دهند و افزایش تولید، بهره وری نیروی کار و بهره وری سرمایه را تامین می نمایند.

در تاریخ معاصر ایران، دولت ها به هنگام مواجهه با افزایش هزینه های مبادله در بازار کار، در دوران شکل گیری تشکل های کارگری مستقل، به مقابله با آنها پرداخته شده است. به همین جهت اثرات منفی فعالیت تشکل های جوان کارگری توسط جامعه تحمل شده است ولی از آنجا که رشد و تکامل این تشکل ها ممکن نگردیده، منافع ناشی از عملکرد نهادهای نیرومند و تکامل یافته کارگری، تاکنون در ایران تجربه نشده است.

در سال های پس از انقلاب بی ثباتی های سیاسی، مبارزات کارگری و اغتشاش در امر مدیریت، اثر منفی بر رشد بهره وری صنعتی برجای گذارد. بر طبق آمار بانک مرکزی، با آن که سرمایه گذاری صنعتی در طول سال های ۱۳۵۶ تا ۱۳۶۱ سالانه به طور متوسط ۱۱ درصد رشد یافت، تولید سرانه سالانه ۱۰/۶ درصد کاهش پیدا کرد. به گفته وزیر کار، طی سال ۱۳۶۰،

اغتشاش در کارخانه ها به ۳۰ درصد کاهش در بهره وری منجر شد. (پدیدار ۱۳۷۷، ص ۱۲۲-۱۰۸) با بروز آثار منفی فعالیت تشکل های کارگری مستقل، دولت با وضع قوانین جدید، نظارت و کنترل تشکل های کارگری را در دست گرفت و فعالیت این تشکل ها را محدود ساخت. منازعات سیاسی ضربه سنگینی بر ساختار و فعالیت شوراهای مستقل وارد آورد و تضادهای داخلی شوراها نیز تضعیف آن ها را تسریع نمود. بدین ترتیب یکبار دیگر اقتصاد ایران هزینه شکل گیری تشکل های نوپای کارگری را پرداخت ولی از بهره گیری از منافع رشد و گسترش تشکل های مستقل کارگری محروم ماند.

از شهریور سال ۱۳۵۸ تا تیر ۱۳۶۰، دوران بازگشت سیستماتیک مدیریت از بالا و کاهش تدریجی قدرت شوراهای به عنوان ارگان های فعال کارگری بود. به تدریج مدیران مکتبی و انجمن های اسلامی در کارخانه ها مسلط گردیدند و دستمزدهای واقعی و اسمی کارگران تحت فشار قرار گرفت.

در سال ۱۳۶۰، احمد توکلی، وزیر کار وقت، تشکیل شوراهای اسلامی جدید را برای مدت یکسال ممنوع اعلام کرد. به علاوه تشکیل هرگونه شورایی به طور موقت ممنوع گردید. احمد توکلی با مداخله شوراهای در مدیریت کارخانه ها مخالف بود و رسماً اعلام می کرد که:

"دیدگاه اسلام در باره مشورت با دیدگاه جوامع سوسیالیست و مارکسیست در مورد سیستم شوراهای متفاوت است... ما معتقد نیستیم که سیستم اجرایی یک کشور باید بر مبنای انتخابات از پائین به بالا استوار باشد. ما به ولایت فقیه معتقدیم و در واقع ولایت، حاکمیت از بالا به پائین است. (بیات ۱۹۸۷، ص ۱۵۳)

بدین ترتیب تشکل های کارگری به فاصله کوتاهی پس از پیروزی انقلاب به سرعت محدود گردیدند.

### عملکرد شوراهای اسلامی کار

در اولین سال استقرار نظام شورایی، شوراهای با پذیرش و استقبال جامعه کارگری آغاز به کار نمودند و شوراهای کارگری بسیاری ایجاد شدند. ولی این رشد پس از سال های اولیه، به تدریج کند و در مناطقی متوقف گردید. به نحوی که در فاصله سال های ۷۰-۱۳۶۶ تعداد شوراهای فقط ۲/۵ درصد افزایش یافت. رشد بسیار کند و کاهش تعداد شوراهای در برخی شهرهای مهم صنعتی کشور مانند تهران و اصفهان، بیانگر عدم توفیق این نهاد مشارکتی در جلب اعتماد کارگران بوده است. (جدول شماره ۱-۵)

## جدول شماره ۵-۱

### آمار مقایسه ای شوراهای تشکیل شده

استان	شوراهای اسلامی کار			نسبت شورا به کارگاه	
	۱۳۶۶	۱۳۶۸	۱۳۷۰	۱۳۶۶	۱۳۷۰
تهران	۳۵۳	۳۲۵	۳۳۵	۴۰	۳۸
قزوین	۶۸	۷۴	۹۲	۳۰	۴۰
اصفهان	۱۲۲	۹۵	۷۵	۵۲	۳۲
مرکزی	۵۵	۸۰	۹۳	۵۹	۸۳
خوزستان	۱۶	۱۵	۲۰	۱۹	۲۴
سایر	۳۳۳	۳۸۵	۳۹۱	۲۴	۲۸
جمع	۹۴۷	۹۷۴	۱۰۰۶	۳۲	۳۴

ماخذ: - پدیدار، فرهاد. "تنگناهای عملکرد شوراهای اسلامی کار در واحدهای تولیدی".

علت اصلی عدم موفقیت و عدم گسترش شوراهای اسلامی کار، ساختار نامناسب قانون شوراهای است که فعالیت شوراهای را با مشکل مواجه ساخته است. عملکرد ضعیف شوراهای اسلامی کار، عدم استقلال این شوراهای و بی باوری کارگران نسبت به کارایی این نهاد، آهنگ رشد شوراهای را کند نموده است. به نحوی که در بسیاری از واحدهای بزرگ نیز کارگران برای تشکیل شوراهای اصراری ندارند. (این مسئله در قسمت های بعد در همین فصل مورد بررسی قرار خواهد گرفت).

هر چند شمار تشکل های کارگری در فاصله سال های ۷۸-۱۳۶۷ در کل افزایش یافته ولی همچنان نسبت شوراهای به تعداد واحدهای با بیش از ۳۰ کارکن کشور بسیار ناچیز است. همان گونه که در جدول شماره ۲-۵ ملاحظه می شود، در سال ۱۳۷۳ حدود ۲۵۰۰۰ واحد با بیش از ۳۰ کارکن در کشور مشغول به کار بوده اند. براساس آمار اداره تشکل های کارگری و کارفرمایی، وزارت کار و تامین اجتماعی. در پایان سال ۱۳۷۷ تنها ۲۹۰۱ شورای اسلامی کار تشکیل شده بوده است که از این تعداد ۱۷۰۲ شورا دارای اعتبار بوده، ۱۴۲ شورا منحل شده، ۵۶۵ شورا به دلیل پایان دوران فعالیت فاقد اعتبار بوده و ۴۹۲ شورا نیز در حال تشکیل بوده اند. بنابراین در حال حاضر کمتر از ۷ درصد از واحدهای بیش از ۳۰ نفر کارکن کشور دارای شورای اسلامی کار هستند.

## جدول شماره ۲-۵

### تعداد کارگاه های کل کشور ( سال ۱۳۷۳ )

تعداد کارکنان	بخش صنعت	کل کارگاه های کشور
کارگاههای با کمتر از ۳۰ نفر کارکن	۳۶۱۴۴۹	۲۱۲۲۲۲۷
۳۰ - ۴۹	۱۶۴۲	۱۲۹۵۹
۵۰ - ۹۹	۱۰۰۱	۷۰۵۴
۱۰۰ - ۴۹۹	۹۱۰	۴۲۸۸
۵۰۰ - ۹۹۹	۱۵۰	۴۱۴
بیشتر از ۱۰۰۰ نفر	۱۲۸	۲۵۹
کارگاه های با بیش از ۳۰ نفر کارکن	۲۸۳۱	۲۴۹۷۴
کل کارگاه های کشور	۳۶۵۲۸۰	۲۱۴۶۲۰۰

ماخذ : آمار کارگاه های ایران ، سال ۱۳۷۳ ، مرکز آمار ایران .

ناسازگاری ساختار قانونی شوراهای، هم اکثر کارفرمایان را نسبت به ثمربخشی فعالیت های این نهاد بدبین ساخته و هم بخش عمده ای از کارگران را نسبت به عملکرد شوراهای بی اعتماد نموده است.

مدیران، مداخله شوراهای اسلامی کار در امور اداره واحد را تحمل نمی کنند و عملاً از اجرای قانون شوراهای اجتناب می نمایند. شوراهای نیز ابزاری در اختیار ندارند که مشارکت آن ها را در فرایند مدیریت تضمین کند. تضعیف جنبه مشارکتی شوراهای اسلامی کار در عمل این شوراهای را جایگزین سندیکاها و اتحادیه های کارگری ساخته است .

کارگران انتظار دارند که شورا برای گسترش امکانات رفاهی و مادی آنان تلاش نماید. به همین جهت نه تنها تلاش شورا برای هماهنگی با مدیران را جایز نمی دانند ، بلکه آن دسته شوراهایی را که با مدیران تقابلی نداشته و به همکاری با مدیریت پرداخته اند ، به " شورای مدیران " که لقب ننگ آوری است ، ملقب نموده اند. (مکوندیا ۱۳۷۹، ص ۳۷-۱۲)

در تحقیقی که پیرامون کارایی شوراهای صورت گرفته ۷۱ درصد کارگران معتقد بوده اند که شوراهای اسلامی کار عملاً هیچ کاره اند و در تصمیم گیری های مدیریت در اداره واحد نقشی ندارند.(پدیدار ۱۳۷۷، ص ۷۳-۶۶)

شوراهای برای انجام وظایف صنفی خود نیز از قدرت چندانی برخوردار نیستند ، در سازماندهی پیمان های دسته جمعی هیچگونه توفیقی نداشته اند و قادر نبوده اند که در تعیین دستمزد اعمال نظر نمایند. به علاوه شوراهای در تنظیم برنامه های آموزشی برای ارتقاء سطح



دانش فنی کارکنان نیز موفق نبوده اند. شوراهای حق ندارند که در اعتراض به تصمیمات مدیران، کارگران را به اعتصاب ترغیب نمایند. بالعکس موظف بوده اند که از بروز اعتصاب جلوگیری نمایند.<sup>۱</sup>

در ارتباط با تدوین و اجرای سیاست تعدیل نیروی انسانی در برنامه های اول و دوم، شوراهای اسلامی کار نقشی نداشتند. در حالی که تشکل های کارگری در سراسر جهان از مخالفین اجرای سیاست های تعدیل ساختاری بوده اند. در ایران در ارتباط با برنامه های تعدیل اقتصادی برخورد فعالی از تشکل های کارگری بروز نیافت.

در بسیاری از کارخانه ها شوراهای اسلامی کار با انجمن های اسلامی همکاری نزدیک دارند و بخشی از اعضای شوراها، عضو انجمن های اسلامی نیز هستند.<sup>۲</sup> این تداخل نیز استقلال شوراها را مخدوش می سازد. زیرا انجمن های اسلامی نهادهایی شبه حکومتی هستند که تحت نظارت خانه کارگر و سازمان تبلیغات اسلامی فعالیت می کنند و وظیفه تبلیغ سیاسی، فرهنگی و ایدئولوژیک، براساس خط مشی سازمان های فوق الذکر را برعهده دارند. بنابراین شوراهای اسلامی، در تصمیم گیری های سیاسی، عملاً از سازمان های مزبور تبعیت می کنند.<sup>۳</sup> مجموعه این عوامل به بی باوری و بی علاقه کاری کارگران نسبت به تشکل های موجود دامن زده است به نحوی که در بسیاری از واحدهای بزرگ صنعتی تهران نیز شورا تشکیل نشده است.<sup>۴</sup>

از آنجا که در بسیاری از واحدها مدیران مخالف تشکیل شوراهای اسلامی کار میباشند، اکثر کارگران حاضر نیستند برای ایجاد تشکلی که در ثمربخشی آن تردید است، هزینه های مقابله با مدیریت را بپردازند. بخش قابل توجهی از کارگران، اصولاً رغبتی به مشارکت در تصمیم گیری ها نشان نمی دهند و به راحتی فعالیت را به گروه اندکی از همکاران خود واگذار میکنند.

---

<sup>۱</sup> براساس گفته یکی از اعضای شورای کارخانه آزمایش، در سال ۱۳۷۸، کارگران کارخانه آزمایش واقع در مرودشت، استان فارس، برای اعتراض به عملکرد مدیریت دست به اعتصاب زدند. درطول اعتصاب اعضای شورای اسلامی کار تلاش می کردند که اعتراض را از شکل اعتصاب خارج نمایند و به توافق با مدیریت دست یابند.

آمار ارائه شده از سوی فرهاد پدیدار نشان می دهد که در ۷۰ درصد از شوراهای اسلامی کار اعضای اصلی آن همزمان عضو انجمن اسلامی نیز بوده اند.

در انتخابات هفتمین دوره ریاست جمهوری، شوراهای اسلامی کار از هیچیک از کاندیداهای ریاست جمهوری رسماً حمایت نکرد. در حالی که اکثریت چشم گیر کارگران با موضعگیری منفعل شوراهای اسلامی کار مخالف بودند و فعالانه در انتخابات شرکت نمودند.

به گفته دبیر خانه کارگر محور شرق تهران دو واحد بزرگ خدماتی و صنعتی در شرق تهران (شرکت افسست و شرکت تلویزیون پیام) و همچنین کارخانه بلر در غرب تهران با بیش از ۵۰۰ نفر کارکن فاقد شورای اسلامی کار می باشند.

پس از انتخابات نیز نحوه فعالیت منتخبین خود را دنبال نمی کنند. به همین جهت زمینه ای را فراهم می آورند که بر اساس آن گروهی محدود از موقعیت عضویت در شورا استفاده کرده به منافع فردی خود باشند.

در شورا نارضایتی خود را از عملکرد آن نشان دهند. کارگران عموماً معتقدند که وجود یک تشکل کارگری بهتر از فقدان آن است، زیرا در حال حاضر شوراهای جایگزینی ندارند. ولی کارگران از ضعف شوراهای و کم‌رنگی حضور آن در تصمیم‌سازی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها ناراضی هستند.

در حال حاضر ۱۱ کانون شورایی در نقاط مختلف تهران فعالیت دارند، که از جمع نمایندگان شوراهای موسسات تشکیل می‌شوند. این کانون‌ها هر هفته تشکیل جلسه می‌دهند. به علاوه کانون شوراهای مرکزی، کانون عالی شوراهای اسلامی کار و در طول سال نشست‌های متعددی دارند، که عمدتاً با نظارت خانه کارگر انجام می‌شود. با این همه تصمیمات و فعالیت‌های این تشکل‌ها بردستمزدها، قوانین و مقررات و شرایط کار اثرچندانمی‌برجا نمی‌گذارد.

برخی از کارگران به اعتراض بیان می‌کنند که: "حتی زمانی که گروه‌کثیری از کارگران و فعالین شوراهای اسلامی کار و خانه کارگر حتی در مقابل مجلس جمع می‌شوند، هیچ‌کس لزومی به پاسخگویی احساس نمی‌کند، چون تشکل‌های کارگری قدرت ندارند." به همین جهت معتقدند که: "قانون شوراهای به صورت یک قانون نمایشی درآمده است. در ابتدا شوراهای عملکرد بهتری داشته‌اند ولی رفته رفته از توان شوراهای کاسته شده است." (مکوندیا ۱۳۷۹، ص ۸۵-۸۴)

با گذشت دو دهه از تصویب قانون شورای اسلامی کارکنان در شورای انقلاب، این شورا نتوانسته به تشکلی فراگیر مبدل گردد. کارفرمایان موسسات کوچک بخش غیر رسمی حاضر به اجرای قانون کار، از جمله پذیرش تشکل‌های کارگری نیستند. کارگران این واحدها نیز که با خطر بیکاری دست به گریبانند، راهی جز پذیرش دستمزدهای پائین و شرایط نامطلوب کار در بخش غیر رسمی را ندارند. لذا هر چه بخش غیر رسمی گسترده‌تر باشد، توان بالقوه تشکل‌های کارگری کمتر است.

در سال‌های اخیر شرکت‌های خدماتی زیادی تاسیس شده‌اند که بسیاری از آنها به وضوح حداقل حقوق کارگران را نیز پایمال می‌کنند، و به کارکنان نیمه‌ماهر و با سابقه قراردادهای موقت منعقد می‌نمایند و حداقل حقوق را می‌پردازند. موسسات بزرگ بخش رسمی از خدمات شرکت‌های پیمانکاری استفاده می‌کنند و بدین طریق از نیروی کار ارزان عرضه شده توسط آنان بهره‌مند می‌شوند. کارکنان این قبیل شرکت‌ها از امنیت شغلی و قوانین حمایتی محروم می‌باشند و فاقد هرگونه تشکل می‌باشند.

شمار کثیری از کارگران کشاورزی، کارگران موقت، روزمزد و قراردادی کشور، در عمل هیچ‌گونه امکانی جهت فعالیت در تشکلهای کارگری در اختیار ندارند. بخش بزرگی از کارگران قراردادی شاغل در موسسات بزرگ نیز عملاً از عضویت در تشکل‌های کارگری محرومند. این کارگران که همواره خطر از دست دادن کار تهدیدشان می‌کند، می‌دانند که با عضویت در تشکل‌های کارگری مورد غضب کارفرما قرار خواهند گرفت. لذا از عضویت در تشکل‌های

کارگری سر باز می زنند. بدین ترتیب تنها بخش کوچکی از کل نیروی کار امکان ایجاد تشکل های کارگری را دارند که این گروه نیز عموماً قادر نیستند که از طریق تشکل های مستقل در فرایند چانه زنی جمعی شرکت جویند و در تعیین سطح دستمزد، امنیت شغلی و شرایط کار اعمال نظر نمایند.

انتخابات شوراهای غالباً تحت نفوذ ملاحظات سیاسی قرار دارد. دولت از طریق نمایندگان وزارت کار و امور اجتماعی، بر شکل گیری و عملکرد شوراهای نظارت دارد و از فعالیت شورایی کارگرانی که سابقه فعالیت های سیاسی اعتراض آمیز داشته باشند، جلوگیری می شود.

مسئولین وزارت کار و امور اجتماعی در لزوم کنترل و نظارت تشکل های کارگری، عموماً استدلال می کنند که در صورت فقدان نظارت ممکن است رهبری سازمان های کارگری در دست عناصر مشکوک قرار گیرد، در حالی که تحت کنترل و نظارت درآوردن تشکل های صنفی، همواره آثار منفی قابل توجهی را بدنبال دارد. هنگامی که کارگران احساس می کنند در ایجاد و اداره تشکل های صنفی آزاد نیستند، از تشکل ها گریزان می شوند و نسبت به دولتی که قصد دخالت در تشکل های صنفی را داشته باشد، بدبین می گردند. در نتیجه، دولتهایی که در امور تشکل های صنفی مداخله می نمایند، خود را از حمایت داوطلبانه کارگران محروم می کنند.

عملکرد ضعیف شوراهای اسلامی کار، طی حدود ۲۰ سال گذشته، سبب گردیده که این تشکل به نوعی انجمن صنفی که وظیفه اصلی اش کنترل وضعیت بهداشتی و ایمنی محیط کار است، مبدل شود. به همین جهت کارگران در مورد افزایش دستمزد، ممانعت از اخراج، ارتقاء سطح تخصصی از طریق دوره های مختلف آموزشی و حل اختلاف با مدیران، برخورد فعالانه ای را از اعضاء شورا های اسلامی کار انتظار ندارند.

به دلیل عملکرد ضعیف شوراهای اسلامی کار، برخی از فعالین شورای اسلامی کار خواستار انحلال شوراهای و تشکیل اتحادیه های کارگری با پشتوانه اجرایی گردیده اند.

## خانه کارگر

"خانه کارگر" یک تشکل سیاسی است که بر اساس موافقت کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب رسمیت یافته است. در مرامنامه "خانه کارگر" در ارتباط با نحوه تشکیل این تشکل آمده است:

جهت استیفای حقوق به باد رفته اقشار محروم جامعه و مولد کشور و در جهت تحقق حاکمیت محرومین که همانا شعار محوری انقلاب بود، تشکیلات کارگری در نخستین روزهای انقلاب دغدغه خاطر بسیاری از متولیان اصلی انقلاب بود.... که برآن شدند تا کارگران را متشکل ساخته، در سایه تشکل، فرهنگ کار و

تولید و سازندگی را اشاعه داده و حقوق صنفی آنان را نیز احیاء نمایند. .... رادمردانی چون شهید بهشتی، رهبر معظم انقلاب (آیت اله خامنه ای)، ریاست محترم جمهوری (هاشمی رفسنجانی) و بسیاری دیگر از عزیزان با پدید آوردن هسته های کارگری در درون واحدهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی، خشت نخستین این نهاد مقدس را با عنایت حضرت امام نهادند. شاخه کارگری حزب جمهوری اسلامی، به عنوان یکی از بازوان انقلاب، چتر خود را بر سر کارگران گسترده تر ساخت و با حضور نیروهای مخلص درد آشنا و علاقمند چون برادران کمالی، محجوب، ... نیاز به یک نهاد خاص ملموس تر گردیده و نقطه عطف پدید آمدن خانه کارگر جمهوری اسلامی ایران گردید. محلی که بتواند در برگیرنده همه انسان هایی باشد که مخلصانه و صادقانه در خدمت نظام ارزشی اسلام و در چهار چوب شئونات جامعه اسلامی سخنگوی راستین انسان های شریفی باشند که در سنگر کار و تولید پاسداری از انقلاب را بر دوش دارند. (خانه کارگر ۱۳۷۴)

همان گونه که از توضیحات فوق مشخص می گردد، "خانه کارگر" یک تشکل مستقل و خودجوش کارگری نیست. خانه کارگر از ابتدا در پیوند با شورای انقلاب و حزب جمهوری اسلامی ایران، که هر دو در تشکیل حکومت جمهوری اسلامی ایران نقش کلیدی داشتند، تاسیس گردید. و با استفاده از قدرت حزب جمهوری اسلامی، اقدام به ایجاد هسته های کارگری در کارخانه ها نمود. بنابراین ارتباط "خانه کارگر" با کارگران، به نحوی ارتباط حکومت با کارگران بوده است. در بخش دیگری از این تاریخچه آمده است:

"حضور خانه کارگر به عنوان یک نهاد اسلامی، ملی و صنعتی، زمانی تحقق یافت که همه سرسپردگان به شرق و غرب میدان تولید را عرصه یکه تازی خود قرار داده و با طرح شعارهای فریبنده و صرفاً مادی سعی داشتند تا جامعه شریف کارگری را از راه راستین خود به دور افکنده و دامن پاک و مطهر تولید را با وجود خود آلوده سازند. اما خانه کارگر ... با مقاومت و ایستادگی خود و اطاعت از مقام معظم رهبری و تبیین ارزش های اسلام ناب، چهره تابناک کارگری کشور را از زهر چشم بدخواهان حفظ نمود و اجازه نداد نهال تازه به بار نشسته تشکیلات کارگری مورد تاراج و هجوم سرسپردگان به بیگانه پژمرده شود." (خانه کارگر ۱۳۷۴، ص ۷۶)

پس از پیروزی انقلاب شوراهای خود جوش کارگری در بسیاری از کارخانه های کشور تاسیس شدند. بعد از سال های طولانی سرکوب تشکل های مستقل کارگری، تشکل های نوپا به سرعت رشد می یافتند و خواستار آن بودند که نهادهای دولتی، فعالیت آن ها را به رسمیت

بشناسند. زمینه مناسبی برای طرح شعارهای افراطی در میان کارگران فراهم آمده بود. کارگران که سهم بزرگی در پیروزی انقلاب داشتند، خواستار آن بودند که جایگاه مناسبی در عرصه تصمیم گیری و اداره واحدهای اقتصادی داشته باشند. ولی نه دولت موقت و نه رهبران حزب جمهوری اسلامی آهنگ تند حرکت تشکل های کارگری را نمی پذیرفتند و آن را خطری برای نظام، که بیش از هر چیز به تثبیت خود نیاز داشت، می دانستند.

در چنین شرایطی دولت تصمیم گرفت که فعالیت تشکل های کارگری را تحت کنترل در آورد. به همین جهت تشکیلات جدید "خانه کارگر" ایجاد شد که دارای اهداف سیاسی، عقیدتی، اجتماعی و فرهنگی خاص خود است و در عین حال به فعالیت های صنفی کارگری نیز می پردازد. در مرامنامه خانه کارگر تاکید می شود که:

" بنیانگذاران خانه کارگر از روز نخستین بر این باور بودند که تفکر حاکم بر خانه

کارگر نباید یک تفکر صرف سندیکایی باشد. " (خانه کارگر ۱۳۷۴، ص ۷۷)

در مرامنامه "خانه کارگر"، این تشکیلات خود را به عنوان " تنها تشکیلات اسلامی کارگران ایران که در قانون اساسی و احزاب دارای جایگاه بوده و جایگزین سندیکاها و عوامل منافق در سندیکاهای کارگری قبل از انقلاب است " معرفی می کند. (۱۷) در حالی که "خانه کارگر" لزوماً یک تشکل کارگری نیست و به طریق اولی نمی تواند جایگزین سندیکاهای کارگری گردد. در ماده ۵ اساسنامه "خانه کارگر" آمده است:

" هر فردی که مرامنامه و اساسنامه خانه کارگر را پذیرفته و مشمول تعاریف و

مصادیق قانون کار باشد، می تواند به عضویت خانه کارگر درآید "

و در تبصره های ۱ و ۲ ماده ۵ تصریح شده است که:

تبصره ۱: پذیرش عضویت متقاضیان بعد از بررسی و تحقیقات لازم صورت خواهد گرفت.

تبصره ۲: اعضاء به مدت ۲ سال به عنوان عضو آزمایشی، آموزش های لازم را

دریافت نموده و سپس به عنوان عضو ارکان خانه کارگر و بر پایه

خلاقیت و پس از کسب بینش لازم عقیدتی، سیاسی و اجتماعی به عنوان

عضو فعال در کانون ها و سایر بخش ها و ارکان تشکیلات شرکت

مسئولیت خواهند پذیرفت.

انجمن های اسلامی کارخانه های صنعتی، تولیدی و خدماتی نیز تحت نظر "خانه کارگر" فعالیت می کنند. همان گونه که اشاره شد، "خانه کارگر" خواستار انطباق عملکرد انجمن های اسلامی و شوراهای اسلامی کار است. و بسیاری از فعالین "خانه کارگر" و شوراهای

اسلامی کار در انجمن های اسلامی نیز مسئولیت دارند . در حالی که انجمن های اسلامی تحت نظر سازمان تبلیغات اسلامی ، که یک نهاد حکومتی است، فعالیت می کنند و وظیفه ترویج مسائل فرهنگی و سیاسی را ، بر طبق خط مشی سازمان تبلیغات اسلامی بر عهده دارند.

در عین حال "خانه کارگر" با حمایت وزارت کار تلاش نموده تا شوراهای اسلامی کار را در خود ادغام نماید. هر چند از طریق قانون کار و قانون شوراهای اسلامی کار هیچگونه ارتباطی میان شوراها و "خانه کارگر" پیش بینی نشده است .

"خانه کارگر" در شهرهای بزرگ کشور مراکزی تاسیس نموده که نشست نمایندگان شوراهای اسلامی کار عموماً در این مراکز انجام می شود و از طریق مسئولین این مراکز تصمیمات و نظرات "خانه کارگر" به شوراهای اسلامی کار منتقل می شود. "خانه کارگر" ، نمایندگان کارگران را به نهادهای سه جانبه کشور از جمله شورای عالی کار ، شورای عالی تامین اجتماعی ، شورای عالی حفاظت و بهداشت کار ، سازمان های بین المللی کار ، مراجع حل اختلاف و هیئت های تشخیص ادارات کار معرفی می نماید. لذا بدون موافقت "خانه کارگر" تشکل های کارگری نمی توانند نماینده خود را به نهادهای سه جانبه کشور یا کنفرانس ها و نشست های جهانی اعزام نماید. بنابراین شوراهای اسلامی کار ، در عین حال که قانوناً ارتباط ارگانیک با "خانه کارگر" ندارند ، قادر به عملکرد مستقل از این سازمان نمی باشند.

"خانه کارگر" طی دو دهه گذشته نیازی به تغییر رهبران خود احساس نکرده است . در حالی که برخی از آنان به وضوح مورد تائید کارگران قرار نگرفته اند.<sup>۵</sup>

مجموعه عوامل فوق الذکر مشخص می نماید که "خانه کارگر" ، هرچند تلوخا خود را به مثابه کنفدراسیون عالی کارگری ایران معرفی می کند ، نمی تواند به مثابه یک تشکل مستقل کارگری فعالیت نماید. این تشکل هیچگاه در جهت فراهم آوردن زمینه های عقد پیمانهای دسته جمعی با کارفرمایان اقدامی به عمل نیاورده و نتوانسته باور و پشتیبانی کارگران را جلب نماید . عملکرد ۲۱ ساله "خانه کارگر" مبین آن است که این سازمان ، ارتباط محدود و ضعیفی با کارگران دارد. "خانه کارگر" نهادی سیاسی و شبه حکومتی است که به طور موازی با کانون عالی شوراهای اسلامی کارکنان فعالیت می کند. اساسنامه و مرامنامه "خانه کارگر" منطبق با اهداف و وظایف تشکل های کارگری نیست . تداخل وظایف "خانه کارگر" با کانون عالی شوراهای اسلامی کارکنان زیان های جدی به روند گسترش فعالیت تشکل های کارگری وارد می آورد .

---

علیرضا محبوب ، دبیر خانه کارگر در انتخابات چهارمین و ششمین دوره مجلس شورای اسلامی شکست خورد.

## جمع بندی و پایان سخن

برخی از کارشناسان اقتصادی نهادهای بازار کار را عامل ایجاد انعطاف ناپذیری در دستمزدها اعلام کرده اند و تاکید می نمایند که برای ارتقاء سطح اشتغال باید از قدرت سازمان های کارگری کاست . بسیاری از دولت ها ، به ویژه در "جهان سوم" ، به بهانه ایجاد ثبات و فراهم آوردن زمینه رشد سریع اقتصادی ، فعالیت تشکل های کارگری را شدیداً نظارت و کنترل می کنند. در حالی که نهادهای خودجوش بازار کار تسهیل کننده جریان اطلاعات و کاهش دهنده هزینه مبادله هستند.

تجربه حدود یکصد سال فعالیت نهادهای کارگری در ایران نشان داده است که لازمه رشد و توسعه اتحادیه های کارگری مستقل ، وجود آزادی های سیاسی است. تشکل های کارگری در ایران تنها در دوره ای که آزادی های سیاسی دست کم تا اندازه ای مورد احترام بود به وجود آمدند و رشد کردند. همینکه دولت به محدود ساختن آزادی های سیاسی مبادرت نمود ، اتحادیه های کارگری از نخستین قربانیان آن بودند.

درفاصله سال های ۵۷-۱۳۲۵ دولت های وقت تلاش می کردند تا از تشکل های کارگری به عنوان ابزارهای کنترل دولتی استفاده شود. چنانچه رهبران این تشکل ها تهدیدی برای قدرت دولت محسوب می شدند ، فرد مطیع تری جایگزین آن ها می گردید. بدین ترتیب امکان فعالیت نهادهای کارگری مستقل از میان رفت .

فقدان جریان اطلاعات میان کارگران ، کارفرمایان و دولت مانع از برآورد صحیح دولت از میزان نارضایتی کارگران گردید. تلاش شاه برای این که وضعیت اقتصادی - اجتماعی ایران را در سطح کشورهای پیشرفته جلوه دهد ، بدون آن که از فشار سیاسی بکاهد ، مردم را به ستوه آورده بود. مداخله ساواک در امور واحدهای بزرگ صنعتی و ممانعت از شکل گیری نهادهای مستقل کارگری ، تبعیض و عدم امنیت شغلی کارگران ایران را چنان بیزار کرده بود، که به محض بروز جنبش انقلابی ، بدان پیوستند. بدین ترتیب نه تنها رژیم شاه هزینه سنگین سکوت طولانی کارگران را پرداخت ، بلکه زیان های اقتصادی هنگفت ناشی از قیام خودجوش مردم و اعتصاب های سیاسی گسترده در سراسر کشور را مردم ایران تحمل نمودند.

نهادهای بازار کار ایران ، پس از انقلاب نیز به قدرت و انسجام لازم جهت نهادینه کردن قراردادهای جمعی دست نیافته اند. تشکل های کارگری ضعیف و غیر کارآمد هستند و نتوانسته اند ارتباطی محکم و عمیق با کارگران ایجاد کنند. لذا ممکن است تصمیمات تشکل های ضعیف مورد حمایت اعضاء بالقوه و بالفعل این تشکل ها قرار نگیرد . از سوی دیگر نمایندگان تشکل های ضعیف که لزومی برای پاسخگویی به اعضاء احساس نمی کنند و نظارت دقیقی بر عملکرد آنها وجود ندارد ، به استفاده از رانت های ناشی از نمایندگی ترغیب می گردند. بنابراین نهادهای ضعیف کارگری نه تنها قادر نیستند که آثار مثبت ناشی از تفاهم جمعی را ایجاد



نمایند ، بلکه آثار منفی ناشی از رانت جویی گروه محدودی از رهبران تشکل ها را بر جامعه تحمیل می نمایند.

### فهرست منابع و مآخذ:

- پدیدار ، فرهاد . (۱۳۷۷) تنگناهای عملکرد شوراهای اسلامی کار در واحدهای تولیدی ، رساله دکتری ، دانشگاه آزاد اسلامی .
- جودت، ح. (۱۳۵۵)، "مبارزات کارگران و سیاست ضد کارگری سلسله پهلوی"، د نیا ، شماره ۱۲، ص ۸۵-۶۰.
- خانه کارگر ، (۱۳۷۴)، مرامنامه و اساسنامه خانه کارگر .
- کامبخش، عبدالصمد. (۱۳۵۱) ، نظری به جنبش کمونیستی و کارگری در ایران، انتشارات توده، لاجوردی، حبیب . (۱۳۶۹)، اتحادیه های کارگری و خودکامگی در ایران، مترجم ضیاء صدقی، نشر نو، تهران .
- مکوندا ، فیروز . (۱۳۷۹)، بررسی عملکرد شوراهای اسلامی کار در واحدهای تولیدی ، پایان نامه کارشناسی ارشد ، دانشگاه آزاد .
- ناصری، م. ت. (۱۳۲۳) ، "تشکیلات کارگری ایران"، رهبر .
- ویلیم ، فلور. (۱۳۷۱)، اتحادیه های کارگری و قانون کار در ایران : ۱۹۴۱-۱۹۰۰، ترجمه دکتر ابوالقاسم سری، انتشارات توس.
- هرمزی فاطمه و فاطمه حاجیها، (۱۳۷۸) سیر تطور مقررات و سازمان اجرایی کار ، وزارت کار و امور اجتماعی.
- Bayat Assef , ( ۱۹۸۷), *Workers and Revolution in Iran, A Third World Experience of Workers' Control*, New Jersey: Zed Books Ltd.
- Blumberg, P. ( ۱۹۷۳) *Industrial Democracy: The Sociology of Participation*, New York :Schocken Books.
- Halliday F. ( ۱۹۷۸), *Iran: Dictatorship and Development*, London :Penguin.
- Ibrahim, Abdelkader. ( ۱۹۶۶), *Socio-Economic Changes in Egypt* ( ۱۹۵۲-۱۹۶۴), London : MacMillan.
- Nelson , Douglas and Eugene Silberberg. ( ۱۹۸۷), "Ideology and Legislator Shirking", No. ۲۵, *Economic Inquiry*, pp ۱۵-۲۵.
- Sloane Arthur A. Fred Witney. ( ۱۹۹۱), *Labour Relations*, Seventh Edition, London: Prentice Hall,.
- Zabih, S. ( ۱۹۶۶), *The Communist Movement in Iran*, Berkeley: University of California Press.

## فصل ششم

# تشکل های کارفرمایی

مقدمه

اتحادیه های کارفرمایی قبل از انقلاب

تشکل های کارفرمایی پس از انقلاب

کانون عالی کارفرمایی کشور

جمع بندی و پایان سخن

## مقدمه

در کشورهای نفت خیز ، از جمله ایران ، بخش عمومی سهم تعیین کننده ای در تولید و اشتغال کشور دارد. بخش خصوصی نسبتاً ضعیف ، شدیداً به دولت وابسته است . بخش خصوصی ایران طی دهه های گذشته با حمایت دولت و با بهره گیری از درآمدهای ارزی رشد یافته و به همین جهت متکی به دولت است و استقلال و قدرتی را که بخش خصوصی در کشورهای چون ترکیه ، پاکستان ، هند و ... دارد، در بخش خصوصی ایران نمی توان یافت.

مؤسسات بخش عمومی، بزرگترین عرضه کننده مواد اولیه و کالاهای واسطه ای و درعین حال خریدار بزرگ کالاها و خدمات تولید شده توسط بخش خصوصی هستند. نقش مسلط دولت در روابط اقتصادی و سیاسی ، تمامی عرصه های فعالیت سازمان ها و مؤسسات خصوصی ، از جمله تشکل های کارفرمایی را تحت تاثیر قرار داده است.

انجمن های صنفی کارفرمایی مستقل تا پیش از انقلاب مجال فعالیت نیافتند ، و همان گونه که تشکل های کارگری از سوی حکومت مستبد تحمل پذیر نبود ، کارفرمایان نیز حق ایجاد تشکل های واقعی خود را نداشتند و اگر به ناگزیر سازمانی خلق می گردید ، کاملاً تحت نظارت دولت قرار می گرفت . در دو دهه پس از انقلاب نیز این تشکل ها نتوانستند جایگاه قابل توجهی در برنامه ریزی ها و سیاست گزاریهای بازار کار بدست آورند ولی در سال های اخیر کارفرمایان برای بیان نظرات و خواست های خود بر تلاش خود افزوده اند.

در این فصل ابتدا عملکرد تشکل های کارفرمایی و نقاط ضعف و موانع موجود بر سر راه رشد و گسترش این تشکل ها مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت، سپس علل در حاشیه ماندن این تشکل ها پس از پیروزی انقلاب بررسی خواهد شد و شکل گیری و عملکرد کانون عالی کارفرمایی و خانه صنعت به اجمال مورد بررسی قرار خواهد گرفت . در انتها جمع بندی از مطالب مطروحه ارائه خواهد شد.

## تشکل های کارفرمایی قبل از انقلاب

اولین تلاش جهت متشکل شدن کارفرمایان ایران قبل از انقلاب مشروطه صورت پذیرفت . در دوران حکومت ناصرالدین شاه ، بازرگانان ایرانی که گرفتار فشارهای مامورین حکومتی بودند، تصمیم گرفتند که ترتیبی اتخاذ کنند که وزیر بازرگانی عزل شود، و به منظور تمرکز نیروی خود ، خواستار اجازه تاسیس دارالشورایی شدند که فقط بازرگانان در آن عضویت داشته باشند. هدف از تشکیل شورا حمایت از منافع صنفی در برابر رقابت خارجیان و مبارزه با فساد اداری و نظارت در امور بازرگانی ملی ، احداث کارخانجات و نظارت بر کیفیت کالاهای صادراتی عنوان شده بود. ناصرالدین شاه که این شورا را بی ضرر و حتی نافع تشخیص داده بود

با تشکیل آن موافقت کرد و در سال ۱۳۰۱ هجری قمری (۱۲۶۲ شمسی) فرمان تشکیل این شورا را در تهران و شهرهای بزرگ صادر کرد. ولی طی زمان کوتاهی این شوراها در اثر مقابله وزارت تجارت و حکام ولایات، که از طریق وضع عوارض سنگین بر تجار درآمدی هنگفت تحصیل می کردند، از میان رفتند. (اتاق بازرگانی ۱۳۷۲)

هرچند اصناف به طور سنتی دارای شوراهاى صنفی بودند، ولی شکل گیری اتحادیه های کارفرمایی در دوره قاجار امکان پذیر نگردید.

در دوران رضاشاه نیز کارفرمایان قادر به ایجاد تشکل مستقل خویش نگردیدند. در سال ۱۳۰۵ اتاق بازرگانی در وزارت بازرگانی تشکیل شد. ظاهراً رضا شاه به نیاز بازرگانان جهت داشتن تشکل پاسخ مثبت داده بود ولی از همان ابتدا کنترل کامل اتاق در دست دولت بود.

در سال ۱۳۱۰ دولت انحصار تجارت خارجی را در دست گرفت. این امر خشم و نگرانی تجار را برانگیخت. بازرگانان برای لغو قانون انحصار تجارت خارجی به تلاش پرداختند. دولت به تلافی اتاق بازرگانی را به حالت تعلیق درآورد. در سال ۱۳۱۴ اتاق بازرگانی مجدداً به فعالیت پرداخت. ولی دولت نظارت خود را بر فعالیت اتاق شدت بخشید. براساس مقررات جدید تجار موظف بودند که اسامی افراد مورد نظر خود را به وزارت بازرگانی بفرستند و دولت یک سوم افراد کاندید شده را برای هیئت رئیسه اتاق انتخاب می کرد. به علاوه وزیر بازرگانی یا نماینده او، به عنوان ریاست جلسه، درنشستهای اتاق شرکت میکردند. (اتاق بازرگانی ۱۳۷۲، ص ۲۸-۲۱) همان گونه که تشکل های کارگری از سوی دولت مطلقه رضا شاه تحمل پذیر نبود، کارفرمایان نیز حق ایجاد تشکل های واقعی خود را نداشتند و اگر به ناگزیر سازمانی خلق می گردید، کاملاً تحت نظارت دولت قرار می گرفت.

در طول دوران حکومت رضا شاه بازرگانانی که با صاحب منصبان دولتی ارتباط نزدیکی داشتند، از مزایای خاص سهمیه بندی واردات برخوردار می گشتند. پس از شهریور ۱۳۲۰، بسیاری از بازاریان که به امتیازهای ویژه ای که دولت به سران اتاق بازرگانی اعطا می کرد اعتراض داشتند، برضد هیئت رئیسه اتاق بازرگانی و به ویژه رئیس وقت اتاق، عبدالحسین نیکپور، وارد عمل شدند. آنها می خواستند که دولت از مداخله در انتخابات اتاق بازرگانی خود داری کند. در نتیجه مصالحه بازرگانان با دولت، قانون جدیدی به نام "قانون تشکیل اتاق بازرگانی" به تصویب رسید ولی عبدالحسین نیک پور همچنان در مقام ریاست اتاق باقی ماند. (عبدالحسین نیکپور از سال ۱۳۱۳ تا ۱۳۳۵ ریاست اتاق بازرگانی را بر عهده داشت.) نیک پور در دو انجمن صنفی دیگر تحت عناوین "اتحادیه بازرگانان" و "اتحادیه اصناف بازار" گرداننده امور محسوب می گردید. اتحادیه اصناف عملاً یک سازمان سیاسی بود که برای مقابله با نفوذ حزب توده در بین بازاریان بوجود آمده بود. (لاجوردی ۱۳۶۹)

در سال ۱۳۲۸ هواداران جبهه ملی در بازار " انجمن بازرگانان ، اصناف و پیشه وران " را تشکیل دادند که بر ضد نیکپور و هیات رئیسه اتاق مبارزه می کرد. پس از سقوط دکتر مصدق انجمن بازرگانان ، اصناف و پیشه وران غیرقانونی اعلام گردید. پس از کودتای سال ۱۳۳۲ فعالیت تشکل های کارفرمایی، همانند سندیکا های کارگری ، تحت نظارت و کنترل دولت قرار گرفت .

پیش از انقلاب، علاوه بر اتاق بازرگانی تشکل های تجاری و کارفرمایی بسیاری تشکیل شد. به طور مثال در سال ۱۳۴۳ ، ۵۱ سندیکای کارفرمایی در تهران و شهرستان ها تشکیل شده بود، که در سال های ۱۳۴۸ و ۱۳۵۳ شمار آن ها به ترتیب به ۱۱۶ و ۲۰۳ سندیکا افزایش یافت. فعالیت برخی از تشکل های کارفرمایی پس از پیروزی انقلاب نیز ادامه یافت .<sup>۱</sup> ، ولی بسیاری از تشکل های کارفرمایی ، به منظور تمرکز توان اعضا و ایجاد رابطه با سازمان های دولتی ، رانت جویی و اعمال نفوذ در تدوین و اجرای قوانین خلق می شدند.

تشکل های کارگری در فاصله سال های ۵۷-۱۳۰۰ ، غیر از سال های ۳۲-۱۳۲۰ به حدی ضعیف و تحت کنترل بودند که نمی توانستند عامل محرک خلق تشکل های کارفرمایی گردند. سازمان های کارفرمایی در ارتباط با تنظیم روابط کار غالباً گرایشی نشان نمی دادند و بخش اصلی فعالیت این سازمان ها به نحوه همکاری با دولت مربوط می شد.

ساختار بسته و سلسه مراتب اکید و فرمانبرداری اعضا از رهبران یکی از علائم ضعف تشکل های کارفرمایی است . در اکثر تشکل های کارفرمایی دبیر و اعضا هیئت مدیره برای مدت های طولانی بلا تغییر باقی می ماندند و از منافع خاص ارتباط با موسسات دولتی منتفع می گردیدند و در مقابل محدودیت های اعمال شده از سوی دولت را توجیه می کردند.

تشکل های کارفرمایی از یک سو فاقد توان چانه زنی در مقابل تصمیمات دولت بودند و از سوی دیگر نیازی به مذاکره و چانه زنی با سازمان های کارگری احساس نمی کردند. بنابراین فعالیت این تشکل ها به ممانعت از ورود بی قید و شرط به صنایع و حرف مورد نظر، جلوگیری از رقابت جهت کاهش قیمت ها ، تلاش در جهت کنترل کیفیت کالاها و خدمات تولیدی متمرکز شده بود. کنترل کیفیت محصولات و خدمات تولیدی ، از طریق تعیین استاندارد نیز ابزاری موثر جهت ایجاد مانع برای ورود بی رویه به صنف بود. ولی ضعف این تشکل ها دستیابی به اهداف فوق الذکر را نیز با مشکل مواجه می ساخت .

بسیاری از اعضا تشکل های صنفی از پرداخت به موقع حق عضویت و شرکت در نشست ها و اجرای تصمیمات سازمان اجتناب می کردند. این گروه با ایجاد مشکل

<sup>e</sup> در حال حاضر برخی از تشکل های کارفرمایی کشور ، از جمله سندیکای ساختمانی ، سندیکای نساجی ، پوشاک و چرم ، بیش

از پنجاه سال قدمت دارند

در این گونه سازمان ها ، به نوبه خود عامل تشدید و تداوم ضعف تشکل ها می

و نحوه تشکیل آنها و ... تغییر اساسی بوجود نیامد. و بستری برای مشارکت تشکل ها فراهم نشد.<sup>۲</sup>

یکی از فعالین تشکل های کارفرمایی در اعتراض به وضعیت فعلی این تشکل ها اظهار داشته است: " محدودیت های قانونی و آئین نامه ای و قوانین و مصوبات نانوشته آن چنان دست و بال تشکل ها را بسته است که از کارایی موثر و مفید افتاده اند و فقط کاریکاتوری از آنچه که باید باشند هستند، در حالی که تشکیل و حضور کار ساز این تشکل ها از ضروریات هر نوع توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و گریز از تنگناهای اقتصادی و اجتماعی می باشد. ... باید تشکل های کارگری و کارفرمایی، به عنوان نهادهای مدنی و مردمی با اختیارات گسترده، تشکیل گردند. و در چارچوب قوانین و سیاست های کلان کشور، خود در خصوص سرنوشت و منافع و فعالیت اعضای خود تصمیم بگیرند. ... تشکل های کارگری و کارفرمایی ما، چه در درون تشکل، چه در ارتباط بین تشکل ها مشکلات و مضایفی خواهند داشت، لیکن هر زمان و به هر صورت خواهیم این مسیر محتوم را طی کنیم، باید از این گردنه ها عبور کنیم. هر چقدر تعلل کنیم و آن را به تاخیر اندازیم، بهای گذر از گردنه سنگین تر خواهد بود. " (ادب ۱۳۷۸)

امروزه اساسنامه تشکل های کارگری و کارفرمایی باید برابر اساسنامه تیپ مصوب دولت تدوین شود و این تشکل ها در تصمیم گیری ها و برنامه ریزی هایی که حاکم بر سرنوشت اعضاء آنها است، نقش فعالی ندارند.

دولت به تشکل های کارفرمایی نیز به صورت نهادهای مزاحم نگریده است و از طریق کنترل شدید و محدود کردن فعالیت های این تشکل ها، مانع رشد و گسترش نهادهای کارفرمایی گردیده است. حساسیت دولت نسبت به تشکل های کارفرمایی ( کمابیش همانند این حساسیت نسبت به تشکل های کارگری) آن چنان بوده که حتی هیات های موسس هر تشکل، که ممکن است هیچ نقشی در رهبری تشکل نداشته باشند، باید به مسئولان ناظر ثابت کنند که هیچگونه پیشینه " شبهه برانگیزی " ندارند. (انجمن مدیران صنایع ۱۳۷۹ الف)

از سوی دیگر، عملکرد هیئت مدیره برخی از تشکل های کارفرمایی به نحوی بوده که بخش عمده منافع ناشی از فعالیت جمعی، متوجه شمار اندکی از اعضاء گردیده است. بدین ترتیب که رهبران تشکل های کارفرمایی، کمابیش همانند رهبران تشکل های کارگری، با برخورداری از رانت نمایندگی ( ملاقات و مذاکره با وزرا و مدیران اجرایی ) سود خود را حداکثر کرده اند. این نحوه عملکرد به تدریج باور و اعتماد اعضاء را نسبت به ثمر بخشی فعالیت تشکل در طول زمان تضعیف کرده، به همین علت عمر بسیاری از تشکل های کارفرمایی ایران کوتاه بوده است.

اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، یکی از تشکل های بزرگ کارفرمایی ایران است که پس از انقلاب نیز به فعالیت خود ادامه داده است.<sup>۴</sup> پس از پیروزی انقلاب، مدیران موسسات تجاری، صنعتی و معدنی ایران مجال نیافتند که از طریق انتخابات مستقیم، نمایندگان خود را در راس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن قرار دهند. برخی از کارفرمایان بخش تجاری ایران، با حمایت رهبران و فعالین سیاسی، مدیریت "اتاق" را در دست گرفتند.

در طول دو دهه گذشته، علیرغم تغییرات بسیار در قوانین و مقررات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، و رشد صنایع مدرن در کشور، مدیریت این اتاق بلا تغییر باقی مانده، و همچنان بافت سنتی و تسلط بازرگانان بازار را بر اتاق حفظ نموده است.<sup>۵</sup>

با آن که قانون تجارت، کارفرمایان را مجبور ساخته که برای دریافت کارت بازرگانی به عضویت اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران درآیند، استقبال از عضویت در اتاق بسیار محدود بوده است. براساس آمارمنتشره از سوی اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، در تیرماه سال ۱۳۷۹، "اتاق" ۱۶۰۳۴ عضو داشته است که حدود ۵۳ درصد (۸۴۳۷ عضو) اشخاص حقیقی و ۴۷ درصد (۷۵۹۷ عضو) اشخاص حقوقی بوده اند. غلبه شمار اشخاص حقیقی در اتاق بازرگانی، یکی از عوامل موثر در حفظ قدرت اعضاء سنتی در اتاق است.

نقش قدرتمند اقتصاد زیرزمینی، یکی از عوامل مهم ضعف تشکل های کارفرمایی در ایران است. بسیاری از موسسات تجاری و صنعتی نیازی به عضویت در اتاق بازرگانی یا تشکل های دیگر احساس نمی کنند. ارتباطات نزدیک با تصمیم سازان و مجریان دولتی، هزینه کسب اطلاعات را برای آنان کاهش داده و رانت های ویژه ای را در اختیار آنان قرار داده است. این دسته از کارفرمایان بدون نیاز به حمایت دیگر کارفرمایان قادر به اعمال نفوذ در تدوین و اجرای قوانین و مقررات می باشند، به همین جهت به حضور در تشکل های کارفرمایی نیازی ندارند.

تشکل های کارفرمایی ایران براساس قوانین مختلف و تحت نظر سازمان های دولتی متفاوتی تشکیل می شوند. در حال حاضر به موجب قانون احزاب که در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسیده، انجمن های صنفی کارفرمایی می توانند در وزارت کشور به ثبت رسند. بر طبق مواد فصل ششم قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹، تشکل های کارگری و کارفرمایی تحت نظارت وزارت کار به ثبت می رسند و فعالیت می نمایند. بر طبق بند "ک" ماده ۵ اساسنامه اتاق بازرگانی و صنایع

---

<sup>۴</sup> در سال ۱۳۵۷، بلافاصله پس از پیروزی انقلاب، گروهی از سران هیئت مؤتلفه اسلامی از جمله آقایان علینقی سیدخاموشی، اسداله عسگر اولادی، میرمحمد صادقی اداره امور اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران را به دست گرفتند که این گروه هنوز در هیئت رئیسه اتاق قرار دارند.

<sup>۵</sup> برخی از کارکنان و اعضاء اتاق بازرگانی، به شوخی این اتاق را "سرای حاج خاموشی" نام نهاده اند. این لقب هم به شکل سنتی اداره اتاق و هم به تسلط آقای خاموشی بر اتاق اشاره دارد.



و معادن ایران ، "اتاق" مجاز می باشد که به تشکیل سندیکاهاى کارفرمایى مبادرت ورزد . در سال ۱۳۷۷ بخشنامه ای در شورای عالی اداری وزارت صنایع به تصویب رسید که براساس آن وزات صنایع می تواند به تشکیل انجمن صنایع همگن و "خانه صنعت" مبادرت ورزد. بنابراین موسسات دولتی متعددمتولی تشکیل انجمن های صنفی کارفرمایى می باشند.(انجمن مدیران صنایع ۱۳۷۹ ب) از میان ۲۰ انجمن صنفی کارفرمایى که اطلاعات آن ها در دست بوده ، ۱۱ انجمن تحت نظارت وزارت کار و تامین اجتماعى ، ۷ انجمن تحت نظارت وزارت کشور، ۱ انجمن تحت نظارت اتاق بازرگانى و صنایع و معادن ایران و ۱ انجمن با نظارت وزارت علوم و آموزش عالی به ثبت رسیده و فعالیت می کنند. (جدول شماره ۱-۶) به علاوه ۱۰۰۰۰ اتحادیه صنفی ، بیش از دو میلیون واحد صنفی را در بر دارند که در انجمن های صنفی جداگانه متشکل گردیده اند و فاقد کنفدراسیون هماهنگ کننده ای می باشند . تنوع بیش از حد تشکلهای کارفرمایى و تعدد دستگاه های دولتی ناظر بر عملکرد این تشکل ها از دیگر موانع قدرتمند شدن تشکل های کارفرمایى ایران می باشند. (انجمن شرکت های ساختمانی ۱۳۷۸)

با آن که یکی از اهداف تشکل های کارفرمایى افزایش بهره وری است ، هیچیک از این تشکل ها جهت ایجاد زمینه مشارکت کارگران در تصمیم سازی و اجرای برنامه های بهبود بهره وری گرایشی نشان نمی دهند . به دلیل فقدان تشکل های قدرتمند کارگری ، کارفرمایان لزومی به داشتن تشکل منسجم برای انعقاد پیمان های دسته جمعی احساس نمی کنند.

تشکل های کارفرمایى نه تنها در جهت دستیابی به تفاهم هر چه بیشتر با کارگران اقدامی به عمل نیاورده اند ، بلکه برخی از این تشکل ها در جهت تضییع حقوق کارگران ، به بهانه افزایش سطح اشتغال ، اقدام نموده اند که از بارزترین نمونه های این مسئله حمایت مدیران اتاق بازرگانى و صنایع و معادن ایران از خروج کارگاه های با ۵ نفر کارکن و کمتر از شمول قانون کار است. نحوه عملکرد برخی از تشکل های کارفرمایى بیانگر عدم باورآنان به لزوم مشارکت و تفاهم کارگران در امر رشد تولید و بهره وری است .

در حال حاضر با آن که تشکل های کارفرمایى ضعیف هستند و جایگاه شایسته ای در تصمیم سازی ها و برنامه ریزی های بازار کار و اقتصاد کلان کشور دارا نمی باشند، ولی در مقایسه با تشکل های کارگری از انسجام و تحرک بیشتری برخوردارند و مداخلات وزارت کار و سایر نهادهای شبه دولتی در فعالیت های آنان کمتر است .

همان گونه که اشاره شد ، برخی از تشکل های کارفرمایى ، علیرغم افت و خیزهای فراوان بیش از ۵۰ سال قدمت دارند و به همین جهت از تجارب و امکانات مالی مناسبی برخوردارند. به طور مثال انجمن شرکت های ساختمانی در سال ۱۳۲۶ با نام "سندیکای شرکت های ساختمانی" رسماً به ثبت رسیده است . این تشکل در حال حاضر بیش از ۳۰۰۰ عضو در ۲۰ استان کشور دارد .

جدول شماره ۱-۶

موسسات صادر کننده مجوز فعالیت تشکل های کارفرمایی

نام انجمن صنفی	سال تاسیس	صادر کننده مجوز
انجمن صنفی تولید کنندگان رنگ و رزین ایران	۱۳۵۰	وزارت کار
سندیکای تولید کنندگان لوله و پروفیل فولادی	۱۳۵۱	وزارت کار
جامعه مهندسان مشاور	۱۳۵۲	وزارت کشور
انجمن صنفی صنعت تاسیسات	۱۳۵۲	وزارت کار
انجمن مدیران صنایع	۱۳۵۸	وزارت کشور
انجمن علمی ریخته گری ایران	۱۳۵۹	وزارت علوم و آموزش عالی
انجمن قالبسازان ایران	۱۳۶۵	وزارت کشور
جامعه مدیران . متخصصین صنعت کفش ایران	۱۳۷۲	وزارت کشور
انجمن صنفی کارفرمایان صنعت سیمان	۱۳۷۲	وزارت کار
انجمن صنفی شرکت های اتوماسیون صنعتی	۱۳۷۴	وزارت کار
انجمن شرکت های انفورماتیک	۱۳۷۳	وزارت کار
انجمن صنفی تولید کنندگان قارچ خوراکی	۱۳۷۳	وزارت کار
انجمن کشتیرانی و خدمات وابسته	۱۳۷۳	وزارت کشور
انجمن سازندگان قطعات و مجموعه های خودرو	۱۳۷۴	وزارت کار
انجمن صنفی تولید کنندگان صنعت کاشی و سرامیک	۱۳۷۴	وزارت کار
انجمن توسعه و بهبود کیفیت صنایع ایران	۱۳۷۵	وزارت کار
انجمن صنایع سلولزی و بهداشتی ایران	۱۳۷۵	وزارت کار
جامعه مهندسان شهرساز	۱۳۷۶	وزارت کشور
انجمن مدیریت کیفیت ایران	۱۳۷۷	اتاق بازرگانی
انجمن متخصصین علوم رایانه	۱۳۷۸	وزارت کشور

ماخذ: کتاب جامع صنعت و مدیران، ۱۳۷۹ خرداد، ص ۲۶-۷۰.

شمار اعضای این تشکل در استان کردستان به حدود ۳۵۰ عضو ( بیش از ۱۰ درصد کل اعضاء) می رسد. علت استقبال کارفرمایان بخش ساختمان استان کردستان از این تشکل، نقش فعال یکی از اعضاء هیئت مدیره<sup>۱</sup> در جذب این گروه به تشکل صنفی کارفرمایی است. در

<sup>۱</sup> مهندس بهاء الدین ادب، رئیس هیئت مدیره انجمن شرکت های ساختمانی، نماینده مردم کردستان در دوره های پنجم و ششم مجلس شورای اسلامی است.

حالی که تعداد کارفرمایان عضو این تشکل از استان های اصفهان ، آذربایجان غربی ، کرمان ، مرکزی و زنجان کمتر از ۱۰۰ عضو است . این امر نشانگر باور ضعیف به ثمربخشی کار جمعی در میان بخش عظیم کارفرمایان کشور است.

انجمن صنفی شرکت های ساختمانی در جلسات متعددی که با مسئولین سازمان برنامه و بودجه و سایر نهادهای ستادی و اجرایی کشور دارد، نظرات و دیدگاه های اصلاحی خود را نسبت به سیاست ها و عملکرد دولت اعلام می کند و با پیگیری های مکرر تلاش می ورزد که پیشنهادات مطروحه عملی گردند. گروهی از اعضاء این انجمن کارفرمایی در زمستان سال ۱۳۷۸ با رئیس جمهور نیز نشست مستقلی داشته اند.<sup>۷</sup> هیچ تشکل کارگری ، غیر از "خانه کارگر" که نهادی شبه دولتی است ، از چنین انسجام و توانی برخوردار نیست.

در تشکل های کارفرمایی ، همانند تشکل های کارگری ، بخش بزرگی از اعضاء تمایلی به حضور فعال در تشکل ندارند. غالباً به دنبال بهره برداری از منافع احتمالی هستند. شمار معدودی از فعالین در رهبری تشکل قرار می گیرند . اعضاء فعالیت های این گروه را دنبال نمی کنند . گروه رهبری که به تدریج از رانت موقعیت ویژه نمایندگی بهره مند می شود و در ارتباط با مقام های مسئول ، با سهولت بیشتری به رفع مشکلات فردی می پردازد ، تلاش می ورزد که رهبری تشکل را در دست خود نگاه دارند و از حضور افراد "نامناسب" به درون هیات مدیره تشکل جلوگیری به عمل آورند.

بنابراین از یک سو بی تفاوتی و کم تحرکی بخش بزرگی از اعضاء و از سویی دیگر انحصار طلبی و رانت جویی هیات مدیره سبب تثبیت گروه خاصی در رهبری تشکل های کارفرمایی می گردد ، و بدین ترتیب عدم کارایی در تشکل بیشتر می شود. عوامل نامساعدی چون وجود عدم اطمینان در وضعیت اقتصادی کشور ، شیوع فساد و رشوه خواری در دستگاه های اداری ، کنترل فعالیت تشکل ها از سوی دولت و تجارب نه چندان موفق تشکل های کارفرمایی در تامین منافع اعضاء سبب گردیده که کارفرمایان باوری به کارایی این تشکل ها نداشته باشند. به همین جهت مشکل سواری مجانی در تشکل های کارفرمایی نیز به صورت عدم پرداخت حق عضویت و عدم شرکت در جلسات این تشکل ها بروز یافته است .

---


دبیر این انجمن صنفی ( شرکت های ساختمانی) در عین حال دبیر کانون عالی کارفرمایی سراسر کشور نیز هست.

## کانون عالی کارفرمایی کشور

تا سال ۱۳۷۸ وزارت کار نماینده کارفرمایان را راسا انتخاب می نمود و برای شرکت در مجامع بین المللی یا نهادهای سه جانبه مانند شورای عالی کار و شورای عالی تامین اجتماعی منصوب می کرد. ولی این نمایندگان از سوی مجامع بین المللی به رسمیت شناخته نمی شدند زیرا از سوی تشکل های کارفرمایی انتخاب نشده و عملا منتخب وزارت کار بودند. لذا تشکیل کانون عالی کارفرمایی برای انتخاب نماینده کارفرمایان شرکت کننده در نهادهای سه جانبه ، به ویژه در عرصه های بین المللی ، ضرورت داشت.

در سال ۱۳۷۴ گروهی از انجمن های صنفی کارفرمایی رسما خواستار تشکیل کانون عالی انجمن های صنفی شدند . انتخابات هیئت موسس کانون عالی کارفرمایی کشور با نظارت معاونت روابط کار ، مدیرکل اداره تشکل های کارگری و کارفرمایی وزارت کار و امور اجتماعی در دی ماه سال ۱۳۷۴ برگزار گردید. ولی براساس ماده ۱۳۱ قانون کار و ماده ۶ آئین نامه انجمن های صنفی ، "کانون عالی" توسط کانون انجمن های صنفی حد اقل پنج استان قابل تشکیل بود. در حالی که کانون انجمن های صنفی استان های کشور تشکیل نشده بود. به همین جهت تشکیل کانون عالی انجمن های صنفی ، چهار سال به طول انجامید تا براساس مصوبه هیئت دولت در سال ۱۳۷۸ ، تشکیل "کانون عالی انجمن های صنفی سراسر کشور" بدون حضور کانون های استانی مجاز شناخته شد.

در اعلامیه منتشره از سوی " کانون عالی انجمن های صنفی کارفرمایی ایران" هدف از تشکیل این کانون علاوه بر تحقق مفهوم سه جانبه گرایی در روابط کار ، کمک به تنظیم و تصویب



سیاست های مختلف تحت فشار قرار دهند. منافع این گروه با منافع بسیاری از کارفرمایان موسسات بزرگ و مدرن همسو نیست. به همین جهت کارفرمایان بخش مدرن اقتصاد خواستار تشکل مستقل خود هستند. یکی از موارد مورد اختلاف میان کارفرمایان موسسات بزرگ و کوچک طرح خروج کارگاه های با ۵ نفر کارکن و کمتر از شمول قانون کار بوده است.

قانون عالی کارفرمایی در نشست مشترک با نمایندگان کانون عالی هماهنگی شوراهای اسلامی کار کشور با این اصلاحیه مخالفت کرد و اعلام نمود که این قانون نه تنها به اشتغال کمک نمی کند ، بلکه خود ضد اشتغال است و موجب تقابل بیشتر بین کارگران و کارفرمایان خواهد شد. (انجمن شرکت های ساختمانی ۱۳۷۹)

در تاسیس " کانون عالی " شمار محدودی از کارفرمایان مشارکت داشته اند. لذا این کانون در حال حاضر نماینده اکثریت کارفرمایان کشور نیست. از زمان تاسیس کانون عالی کارفرمایی ایران تا کنون ، " کانون " تلاش کرده دیگر انجمن های صنفی کارفرمایی را به همکاری ترغیب نماید ، در حالی که طی همین دوره تقریباً به طور همزمان اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران ، و انجمن مدیران هر یک به تنهایی تصمیم به ایجاد کنفدراسیون کارفرمایی قدرتمند گرفته اند. (انجمن مدیران صنایع ۱۳۷۹ ب )

در حال حاضر خانه صنعت ، که در سال ۱۳۷۹ تشکیل شده ، فعال تر از کانون عالی عمل نموده است.<sup>۸</sup>

## جمع بندی و پایان سخن

هرچند تمایل کارفرمایان و مدیران کشور برای حضور منسجم و قدرتمند در عرصه های تصمیم سازی و برنامه ریزی کاملاً بارز است ، و ارتقاء بهره وری و تولید از اهداف مهم این تشکل ها است ، ولی به دلیل ضعف تشکل های کارگری ، تشکل های کارفرمایی دستیابی به توافق با کارگران ، از طریق مذاکرات و پیمان های دسته جمعی را هنوز ضروری نمی دانند. زمانی تشکل های سراسری کارفرمایی چون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران ، کانون عالی انجمن های صنف کارفرمایی ایران و خانه صنعت از جایگاه متناسبی برخوردار خواهند شد که از سازمان های کارفرمایی رانت جو و تامین کننده منافع خاص لایه نازکی از اعضا ، به مجمع تشکل های حامی منافع تمامی اعضا مبدل شده باشند و با جلب اعتماد و همکاری اعضا بالقوه خود ، کارفرمایان سراسر کشور ، به تشکلی قدرتمند و فراگیر تبدیل گردند.

---

<sup>۸</sup> احمد میدری نماینده آبادان در مجلس شورای اسلامی ، از حضور نمایندگان خانه صنعت در مجلس و مذاکرات این افراد با نمایندگان ، به عنوان نشانه ای از فعالیت تشکل های مستقل و ناظر بر عملکرد حکومت نام برده است.

حضور فعال یک کنفدراسیون کارفرمایی، که از حمایت بخش قابل توجهی از کارفرمایان برخوردار است، از طریق مشارکت در تدوین و اجرای مقررات ناظر بر بازار کار و مشارکت فعالانه در مذاکرات و پیمان های دسته جمعی، به کاهش هزینه های مبادله، تسهیل جریان اطلاعات و کاهش عدم اطمینان در بازار کار منجر خواهد شد و این امر به نوبه خود به رشد سرمایه گذاری، تولید و اشتغال یاری خواهد رساند.

با رشد فضای باز سیاسی در کشور طی سال های اخیر و گرایش به مشارکت در فعالیت های جمعی، تشکل های کارفرمایی تحرک بیشتری یافته اند. در حالی که چنین تحرکی در تشکل های کارگری هنوز بروز نیافته است.

### فهرست منابع و مآخذ

ادب، بهاء الدین. (۱۳۷۸)، "تشکل های مربوط به امور کار کشور - به ویژه در بخش کارفرمایی - آن نیست که باید باشد، چرا؟"، پیام آبادگران، شماره ۱۲.

انجمن مدیران صنایع. (۱۳۷۹ الف)، انجمن مدیران صنایع و چالش های پیش رو.

انجمن مدیران صنایع. (۱۳۷۹ ب)، کتاب جامع صنعت و مدیران.

انجمن شرکت های ساختمانی. (۱۳۷۸)، "کانون عالی انجمن های صنفی کارفرمایی ایران، نیازم مبرم در امور کار و کارگری ایران"، پیام آبادگران، شماره ۷ و ۸، ص ۱۴-۱۲.

انجمن شرکت های ساختمانی. (۱۳۷۹)، "بیانیه مشترک کانون عالی انجمن های صنفی کارفرمایی ایران و کانون عالی شوراهای اسلامی کار سراسر کشور"، پیام آبادگران، خرداد و تیر، ص ۴۷.

مقدمه

تشکیل وزارت کار

وزارت کار پس از انقلاب

قوانین ناظر بر روابط کار قبل از انقلاب

قانون کار پس از انقلاب اسلامی

قانون شوراهای اسلامی کار

جمع بندی و پایان سخن

وزارت کار پیش از انقلاب

( ) .



· " " :  
( )":  
:

).

(

· :

( )":  
·  
·

·

·

" " " -

" "

l )

( )

( )"

-

(

:

"

( )"

-

وزارت کار و امور اجتماعی پس از انقلاب

( )

( )

( )

( / )

( ) /  
( )

( - ) .

جدول شماره ۷-۱

کارکنان تابع قانون کار در وزارتخانه های مختلف کشور برحسب مدرک تحصیلی (۱۳۷۵)

شرح	جمع	کمتراز دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	فوق لیسانس	لیسانس	فوق لیسانس	دکتر
۱۳۷۰	۱۷۸۳۱۱۴	۴۵۸۸۲۹	۷۴۹۸۶۵	۲۷۹۵۵۴	۱۵۰۸۳۱	۱۵۸۸۶	۱۸۰۲۰	
۱۳۷۲	۱۹۹۲۶۷۷	۵۵۲۳۷۳	۸۳۳۳۵۰	۳۴۸۴۵۷	۱۹۴۱۴۴	۱۸۲۴۶	۲۱۶۴۲	
۱۳۷۴	۱۹۹۵۰۸۳	۴۸۰۴۴۰	۷۵۷۷۱۷	۴۱۹۹۴۲	۲۴۷۷۳۱	۲۳۷۰۴	۲۵۵۴۹	
۱۳۷۶	۲۱۲۹۴۴۸	۴۹۹۸۵۰	۷۳۵۳۸۳	۴۷۱۶۲۶	۳۶۵۰۲۸	۳۰۵۶۵	۲۶۹۹۶	
اقتصاد	۱۷۶۵۳۳	۵۱۸۰۰	۹۷۱۶۷	۷۶۷۹	۱۸۳۹۳	۱۲۷۶	۲۱۸	
بازرگانی	۱۶۸۷۰	۶۸۲۱	۴۷۶۴	۱۸۹۶	۲۹۴۵	۳۹۸	۴۶	
جهاد	۷۶۹۶۰	۳۵۴۵۰	۱۸۶۶۴	۸۵۱۴	۱۱۳۲۷	۱۹۲۹	۱۰۷۶	
صنایع	۷۲۶۴	۲۴۲۰	۲۲۳۳	۴۰۶	۱۸۴۹	۳۰۵	۵۱	
کار	۶۳۳۹	۲۱۶۵	۲۰۷۱	۱۰۴۶	۹۸۷	۶۱	۹	
کشاورزی	۴۱۹۵۶	۱۴۸۰۰	۱۴۱۵۵	۳۳۵۳	۸۵۸۲	۹۶۲	۱۰۴	
معادن	۴۲۷۷۵	۲۴۰۷۳	۱۱۴۸۰	۲۹۳۱	۳۷۲۰	۴۰۴	۱۶۷	
نهادهای	۳۲۱۳۱	۱۱۰۷۴	۱۵۱۳۲	۱۶۱۵	۳۵۹۴	۵۸۱	۱۳۵	
مجلس	۱۴۴۸	۴۷۰	۵۲۶	۷۴	۳۴۹	۲۷	۲	
صداوسیما	۱۲۴۷۸	۳۴۲۷	۴۷۵۹	۱۱۲۶	۲۶۹۷	۴۱۱	۵۸	
نفت	۸۱۶۸۲	۳۲۴۵۰	۳۰۲۵۶	۵۸۲۸	۱۱۵۰۱	۱۰۹۹	۵۴۸	

:

( - ) .

جدول شماره ۷-۲

آمار مراکز کاریابی وزارت کار و امور اجتماعی

۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	
۵۲۶۸۵۲	۴۸۲۸۶۴	۳۲۷۲۰۰	۲۹۳۸۸۱	ثبت نام شدگان کل کشور
۹/۱۱	۴۷/۵۴	۱۱/۳۴	-----	درصد افزایش
۵۹۹۰۰	۶۷۵۷۰	۶۷۴۵۲	۵۵۰۹۴	فرصت های شغلی معرفی شده
-۱۱/۳۵	۰/۱۷	۲۲/۴۳	-----	درصد افزایش
۴۰۲۸۳	۵۲۵۵۹	۴۸۷۱۵	۴۵۲۶۹	به کار گمارده شدگان
-۲۳/۳۶	۷/۸۹	۷/۶۱	-----	درصد افزایش

:

~ 01 000 D, D, D À Á Đ □ À

]

قانون ناظر بر روابط کار قبل از انقلاب

( - ) .

" "

( ) .

"

"

( - )

---

( - ) .

( - ) .



).

( -

قوانین ناظر بر روابط کار پس از انقلاب

( ) .

:

—

"

( ) .

( )

قانون کار جمهوری اسلامی ایران

( ) .

) .

è è

(.

.

.

.

( ) .

.

.

.

.

.

( )

.

.

.

---

è

.

( )  
). ( - .

قانون شوراهاى اسلامى كار

( ) .

.

.

.

"

"

.

.

)

.

(...

.

.

.

( )

.

---

è



( )



—

(... )

## جمع بندی و پایان سخن



## فصل هشتم

# چگونگی اثرگذاری نهادهای بازار کار ایران بر اشتغال

مقدمه

تأثیر عملکرد نهادهای بازار کار بر اشتغال (قبل از انقلاب)

تأثیر عملکرد نهادهای بازار کار بر اشتغال (بعد از انقلاب)

جمع بندی و پایان سخن

وضعیت بازار کار نمود بارزی از عملکرد نهادهای اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی است، و برای شناخت موانع خلق اشتغال نمی توان عوامل نهادی را نادیده گرفت. نهادهای مستقل و کارآمد کارگری و کارفرمایی می توانند جریان اطلاعات را تسهیل نمایند و از طریق عقد پیمان های دسته جمعی دستیابی به تقاهم را امکان پذیر سازند و بی ثباتی و عدم اطمینان در بازار کار را کاهش دهند. در حالی که نهادهای غیر کارآمد و ضعیف که نمی توانند مجرای بیان نظرات و خواست های کارگران و کارفرمایان باشند، نه تنها قادر به افزایش ثبات در روابط کار نیستند، بلکه ممکن است خود به صورت مانعی بر سر راه دستیابی به تقاهم در بازار کار عمل نمایند.

در این فصل جهت بررسی آثار عملکرد نهادهای بازار کار ایران بر سطح اشتغال، قبل و پس از انقلاب، نوسانات متغیرهای کلان اقتصادی مانند رشد تولید ناخالص داخلی، تولید سرانه نیروی کار، اشتغال و دستمزد مورد مطالعه قرار گرفته است. هرچند عوامل متعددی از جمله ضعف مدیریت کلان، نوسانات درآمد های ارزی، جنگ و ... نقش مهمی در عملکرد نامطلوب اقتصاد کشور داشته است، ولی نارضایتی کارگران و کارفرمایان از شرایط حاکم بر بازار کار و عدم امکان مشارکت آنان در تدوین و اجرای سیاست های مختلف اقتصادی، بر عملکرد متغیرهای کلان تاثیر منفی برجای گذاشته است.

### تاثیر نهادهای بازار کار بر اشتغال (قبل از انقلاب)

تشکل های کارگری و کارفرمایی مستقل با ایجاد انسجام در میان اعضاء به دنبال تسهیل جریان اطلاعات، کاهش عدم اطمینان و ریسک مبادله برای اعضاء خود هستند. قوانین ناظر بر روابط کار، قواعد مبادله در بازار کار را تعیین می کنند و با پیش بینی زمینه های اختلاف میان طرفین مبادله، راه های حل منازعات میان کارگران و کارفرمایان را معین می نمایند. وزارت کار و سازمان های تابع آن وظیفه نظارت بر اجرای قانون کار و تنظیم روابط کار را بر عهده دارند.

همان گونه که در قسمت های قبل اشاره شد، گروهی معتقدند که تشکل های کارگری با طرح مطالبات افراطی کارگران، سبب افزایش هزینه های مستقیم و غیر مستقیم نیروی کار و کاهش سطح اشتغال و تولید می گردند. در حالی که بر اساس دیدگاه اقتصاد نهادگرایی جدید ممانعت از فعالیت نهادهای بازار کار، از طریق از میان بردن امکان دستیابی به رهیافت تعاون و همکاری میان کارگران و کارفرمایان، به افزایش بی ثباتی در بازار کار منجر می گردد و در میان مدت و بلند مدت آثار منفی آن بر اقتصاد کشور بروز می نماید.

حکومت های استبدادی در ایران نسبت به فعالیت تشکل های مستقل کارگری بدبین بودند

و هر گونه اعتصاب و اعتراض کارگری را به عنوان خرابکاری و تهدید به منافع ملی سرکوب می نمودند. این نحوه برخورد دولت ها نسبت به نهادهای مستقل کارگری و کارفرمایی به انسداد مجاری بیان نارضایتی ها منجر گردید و هزینه های سنگینی را بر اقتصاد کشور تحمیل کرد . که آخرین نمونه آن اعتصابات سراسری کارگران و کارمندان در سال ۱۳۵۷ بود.

فقدان تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی از بازار کار ایران ، بروز عدم اطمینان در روابط کار و کاهش باور کارگران به سهم بودن در منافع ناشی از ارتقاء سطح بهره وری ، سبب افزایش بی ثباتی و عدم اطمینان در روابط کار گردید .

هر چند آمار تفکیکی جهت بیان دقیق اثرات منفی حذف این نهادها در دست نیست ، ولی تجربه نیم قرن گذشته نشان می دهد که دست نیافتن به توسعه اقتصادی - اجتماعی ، علیرغم تزریق صدها میلیارد دلار ارز به اقتصاد کشور و سقوط نظام شاهنشاهی از طریق قیام عمومی و اعتصابات سراسری، به دلیل ممانعت از فعالیت نهادهای مستقل در عرصه های اقتصادی و اجتماعی،

€ À ð D C1+2 i p ¢ d ¤ a است.

با آن که حداقل دستمزد تا این اندازه پائین بود، در بسیاری از موسسات از پرداخت حداقل دستمزد نیز اجتناب می شد و به زنان و کارگران خردسال دستمزدهای بسیار ناچیزی پرداخت می گردید. بررسی دستمزدها در سال ۱۳۴۰ نشان می داد که در قزوین حدود ۲۲ درصد نیروی کار این شهر روزانه بین ۱۰ تا ۲۹ ریال دریافت می کردند. در یزد بسیاری از کارگران دستمزد ناچیزی به مبلغ ۶ ریال در روز بدست می آوردند. کارکنان شرکت ملی نفت بالاترین دستمزدها را دریافت می کردند و حداقل دستمزد روزانه آنان ۹۹ ریال بود. (لاجوردی ۱۳۶۹)

در فاصله سال های ۵۲-۱۳۴۷ حداقل دستمزد هر دو سال یکبار رسماً اعلام می شد، ولی در سال ۱۳۵۲ دوره تعیین حداقل مزد به سالی یکبار تغییر یافت. در سال ۱۳۵۵ حداقل دستمزد به ۱۵۲ ریال رسید که در مقایسه با برآورد حداقل هزینه زندگی یک خانوار کارگری توسط وزارت کار در سال ۱۳۴۰ (۱۷۸ ریال) هنوز بسیار پائین بود.

شکاف میان هزینه زندگی و حداقل دستمزد در نیمه دهه ۱۳۴۰ آنچنان عمیق بود که علیرغم آن که طی سال های ۵۷-۱۳۴۷ حداقل دستمزد واقعی سالانه حدود ۴/۵ درصد افزایش یافت، این شکاف هیچگاه پر نشد و حداقل دستمزد بسیار پائین تر از خط فقر قرار داشت.

همان گونه که جدول شماره ۱-۸ نشان می دهد، حداقل دستمزد، که براساس ملاحظات اقتصادی و سیاسی دولت، و بدون حضور نمایندگان تشکل های واقعی کارگری و کارفرمایی تعیین می شد، لزوماً منطبق با هزینه های زندگی تغییر نکرده است. بنابراین فقدان تشکل های کارگری مستقل و فعال اثر منفی بر سطح زندگی کارگران ساده در بخش مدرن داشته است. در شرایط عدم حضور تشکل های قدرتمند در بازار کار، متوسط دستمزدها تحت تاثیر مکانیزم بازار تغییر کرده است.<sup>۱</sup>

در طول سال های ۵۵-۱۳۴۷ که اقتصاد کشور در وضعیت رونق قرار داشته و تقاضا برای نیروی کار، به ویژه در بخش عمومی افزایش پیدا کرده است، متوسط دستمزد تحت تاثیر افزایش تقاضا بالا رفته و از حداقل دستمزد تعیین شده توسط دولت فاصله گرفته است. باید در نظر داشت که افزایش متوسط دستمزدها علاوه بر افزایش تقاضا برای نیروی کار در کل اقتصاد، تحت تاثیر کاهش وزن نیروی کار غیرماهر و افزایش سهم کارکنان متخصص با تحصیلات عالی، به ویژه در ادارات و کارخانه های بزرگ بخش عمومی، نیز بوده است.

---

<sup>۱</sup> از متوسط دستمزد در بخش های مختلف اقتصادی آمار دقیقی در دست نیست. اطلاعات مربوط به متوسط دستمزد در بخش ساختمان، نسبت به سایر بخش ها، از درجه اعتماد بالاتری برخوردار است.

جدول شماره ۸-۱

مقایسه حداقل دستمزد با شاخص قیمت مصرف کننده (۵۶-۱۳۴۵)

سال	حداقل مزد روزانه به قیمت جاری	شاخص قیمت مصرف کننده ۱۳۶۱=۱۰۰	حداقل مزد روزانه قیمت ثابت سال ۱۳۶۱
۱۳۴۵	NA	۱۸	NA
۱۳۴۶	NA	۱۸/۴	NA
۱۳۴۷	۵۵	۱۸/۷	۲۹۴
۱۳۴۸	۶۰	۱۹/۴	۳۰۹
۱۳۴۹	۶۰	۱۹/۴	۳۰۹
۱۳۵۰	۷۰	۲۰/۵	۳۴۲
۱۳۵۱	۷۰	۲۱/۹	۳۲۰
۱۳۵۲	۸۸	۲۴/۴	۳۶۱
۱۳۵۳	۱۰۵	۲۸/۳	۳۷۱
۱۳۵۴	۱۳۱	۳۱/۱	۴۲۱
۱۳۵۵	۱۵۲	۳۶	۴۲۲
۱۳۵۶	۱۹۷	۴۵/۲	۴۳۶
کل افزایش	۲۵۸/۱۸	۱۵۱	۴۸/۳
رشد سالانه	۱۵/۲۳	۸/۷	۴/۵

ماخذ: مستخرجه از آمار منتشره از سوی وزارت کار در مورد حداقل دستمزد و اطلاعات منتشره از سوی بانک مرکزی ایران در مورد سطح عمومی قیمت ها

نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد در بخش ساختمان از ۱۲۷ درصد در سال ۱۳۴۷ به ۲۱۹ درصد در سال ۱۳۵۵ رسیده است این نسبت در بخش خدمات از ۱۵۸ درصد به ۲۳۶ درصد افزایش یافته ، ولی در سال ۱۳۵۶ ، با کاهش شتاب رشد اقتصادی نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد در تمامی فعالیت ها تنزل پیدا کرده است . (جدول شماره ۲-۸)



جدول شماره ۲-۸

نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد طی سال های ۵۶-۱۳۴۷

سال	بخش ساختمان	بخش خدمات	کل اقتصاد
۱۳۴۷	۱۲۷	۱۵۸	۱۹۲
۱۳۴۸	۱۳۰	۱۶۱	۲۰۶
۱۳۴۹	۱۴۵	۱۶۸	۲۲۳
۱۳۵۰	۱۴۴	۱۶۹	۲۲۹
۱۳۵۱	۱۷۱	۲۲۵	۲۸۰
۱۳۵۲	۱۷۵	۲۴۲	۲۷۲
۱۳۵۳	۱۸۲	۲۴۹	۲۸۴
۱۳۵۴	۱۷۶	۲۳۲	۲۳۴
۱۳۵۵	۲۱۹	۲۳۶	۲۴۶
۱۳۵۶	۲۰۱	۲۲۷	۲۳۲

ماخذ: مستخرجه از آمار منتشره از سوی سازمان برنامه و بودجه

در فاصله سال های ۵۵-۱۳۴۷، در اثر افزایش سریع تقاضا برای نیروی کار، متوسط دستمزد واقعی در کل اقتصاد، بخش ساختمان و بخش خدمات به ترتیب با نرخ های ۷/۱۸، ۱۰/۳۸ و ۷/۵۱ درصد افزایش پیدا کرده، در حالی که آهنگ افزایش حداقل دستمزد واقعی (سالانه ۴/۵ درصد) بسیار بطئی تر از افزایش متوسط دستمزد ها در بخش های مختلف اقتصادی بوده است.

نوسانات حداقل دستمزد و متوسط دستمزد در فاصله سال های ۵۶-۱۳۴۶ نشان می دهد که موانع نهادی توان چندانی برای ایجاد انحراف در دستمزدهای رقابتی نداشته و تغییرات متوسط دستمزد، به ویژه در بخش خصوصی، عمدتاً تحت تاثیر نوسانات عرضه و تقاضا قرار داشته است. با این وجود تسلط مکانیزم قیمت بر بازار کار سبب افزایش چشمگیر فرصت های شغلی نشده است. (جدول شماره ۳-۸)

### جدول شماره ۳-۸

رشد برخی از متغیرهای کلان اقتصادی ایران طی سال های ۵۶-۱۳۴۵ ( قیمت ثابت سال ۱۳۶۱)

شاخص	رشد متوسط بخش کشاورزی	رشد متوسط بخش خدمات	رشد متوسط بخش صنعت	رشد متوسط کل اقتصاد
ارزش افزوده	۵/۵۵	۱۳/۵۱	۱۱/۵۷	۱۱/۱۶
موجودی سرمایه	۱۴/۴۵	۱۵/۹۴	۱۸/۵۷	۱۶/۵۵
تعداد شاغلین	-۰/۴۵	۴/۰۲	۴/۳	۲/۱۲
بهره وری سرمایه	-۷/۷۷	-۲/۰۹	-۵/۹۱	-۴/۵۹
تولید سرانه نیروی کار	۶/۰۳	۴/۰۲	۶/۹۷	۸/۹
متوسط دستمزد واقعی	۵/۳۶	۷/۵۱	×۱۰/۳۸	۷/۱۸
قیمت مصرف کننده				۸/۷۳
حداقل دستمزد واقعی				۱۵/۲۳

ماخذ: استخراج شده از آمار منتشره از سوی سازمان برنامه و بودجه

ب- تولید سرانه نیروی کار: با آن که شمار شاغلین و تولید سرانه نیروی کار در طول سال های ۵۶-۱۳۴۵ رشد یافته نرخ رشد تولید سرانه بسیار کمتر از نرخ رشد موجودی سرمایه بوده است. از سوی دیگر طی این دوره سطح تحصیلات و مهارت نیروی کار کشور روندی صعودی یافته است. ولی رشد تولید سرانه نیروی کار ایران با آهنگ افزایش موجودی سرمایه و ارتقاء سطح دانش و تحصیلات نیروی کار کشور هماهنگی نداشته است.

جدول شماره ۳-۸ نوسانات تولید سرانه نیروی کار و بهره وری سرمایه در طول سال های ۵۵-۱۳۴۵ را نشان می دهند. بهره وری سرمایه طی این دوره روندی نزولی داشته است. کاهش بهره وری سرمایه در طول این دوره، تا حدودی به دلیل استفاده از تکنولوژی سرمایه بر در مجتمع های بزرگ صنعتی بوده است، ولی قابلیت تولید از یکسو به سرمایه های فیزیکی و از سوی دیگر به میزان تلاش نیروی کار بستگی دارد و در کاهش مداوم بهره وری سرمایه در ایران بی علاقگی نیروی کار و عدم توان مدیریت در بسیج عوامل تولید نقش مهمی ایفا نموده است. هر چند تفکیک آثار افزایش حجم سرمایه گذاری، کاهش تلاش کارگران و قابلیت توان مدیریت در موسسات صنعتی و خدماتی بر ارزش افزوده امکان پذیر نیست، اما در تحقیقات مدیریت بهره وری به کرات بر پائین بودن میزان تلاش نیروی کار در ایران تاکید به عمل آمده است.<sup>۲</sup>

<sup>۲</sup> از جمله رجوع شود به علیزاده ۱۳۷۸

تولید سرانه نیروی کار طی دوره مورد بحث سالانه به طور متوسط ۸/۹ درصد افزایش یافته که با توجه به رشد سرمایه سرانه نیروی کار (سالانه ۱۴/۴ درصد)، رشد پائینی بوده است. در بخش صنعت نیز اختلاف شدید میان رشد موجودی سرمایه و رشد تولید سرانه نیروی کار مشهود است. در حالی که در طول سال های ۵۶-۱۳۴۵ سرمایه صنعتی در کشور سالانه به طور متوسط ۱۸/۵۷ درصد افزایش یافته و رشد سرمایه سرانه نیروی کار صنعتی سالانه ۱۴/۲۷ درصد بوده و سطح سواد شاغلین بخش صنعت روندی صعودی داشته، تولید سرانه نیروی کار صنعتی سالانه کمتر از ۷ درصد افزایش پیدا کرده است. به عبارت دیگر به همراه افزایش موجودی سرمایه و سطح تحصیلات نیروی کار کشور، شکاف تولید بالفعل و تولید بالقوه افزایش یافته است.

**ج- تولید ناخالص داخلی:** در فاصله سال های ۵۶-۱۳۴۵ تولید ناخالص داخلی با نرخ متوسط ۱۱/۱۶ درصد در سال رشد داشته، ولی با توجه به درآمد های هنگفت ارزی حاصل از فروش نفت خام و دریافت وام از نهادهای پولی و مالی بین المللی، کشور از توان بالقوه بالایی برای رشد اقتصادی برخوردار بوده است، زیرا طی این دوره موجودی سرمایه سالانه بیش از ۱۶/۵ درصد افزایش یافته است، اما بهره برداری بهینه از این توان امکان پذیر نگشته است.

شکاف رشد تولید و رشد موجودی سرمایه در بخش صنعت بیشتر است. در حالی که موجودی سرمایه در صنایع و معادن کشور سالانه بیش از ۱۸/۵ درصد افزایش یافته، رشد تولید سالانه ۱۱/۵۷ درصد بوده است.

نوسانات متغیر های کلان اقتصادی ایران، بیانگر استفاده غیر بهینه از امکانات موجود است. ولی نظام شاهنشاهی با برخورداری از درآمدهای هنگفت ناشی از صادرات نفت خام توانسته این عدم کارایی را پنهان نگاه دارد.

نارضایتی کارگران قطعا در عملکرد آنها در فرایند تولید بازتاب یافته است. بدین ترتیب تلاش دولت در جهت محدود ساختن فعالیت تشکل های کارگری و ممانعت از بروز ناآرامی و اعتصاب در موسسات، اثر منفی بر اقتصاد کشور داشته است. در واقع با رشد امکانات تولید از طریق سرمایه گذاری های هنگفت و واردات میلیاردها دلاری، تولید افزایش محدودی داشته است.

**د- اشتغال:** در فاصله سال های ۵۵-۱۳۳۵ شمار مزد و حقوق بگیران کشور به سرعت رشد یافت و از ۲/۷ میلیون نفر به بیش از ۴/۷ میلیون نفر رسید، ولی همان گونه که در جدول شماره ۴-۸ ملاحظه می شود، قسمت اعظم افزایش فرصت های شغلی در بخش عمومی صورت پذیرفت، به نحوی که شمار کارکنان بخش عمومی، با رشد متوسط سالانه معادل ۶/۷۷ درصد، از ۴۵۰ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ به بیش از ۱/۶ میلیون نفر در سال ۱۳۵۵ بالغ گردید. در حالی که

متوسط رشد اشتغال در میان مزد و حقوق بگیران بخش خصوصی طی همین دوره سالانه ۱/۵۸ درصد بوده است. در فاصله سال های ۵۶-۱۳۴۵ شمار شاغلین کشور سالانه به طور متوسط ۲/۱۲ درصد افزایش یافته ، ولی این نرخ برای شاغلین صنعتی کشور ۳ / ۴ درصد و برای شاغلین بخش خدمات ۴/۰۲ درصد بوده است.

#### جدول شماره ۴-۸

#### شاغلان ۱۰ ساله و بیشتر بر حسب وضعیت شغلی طی سال های ۵۵-۱۳۳۵

(هزار نفر)

جمع	اظهاری نشده	مزدو حقوق بگیران عمومی	کارکنان فامیلی بدون مزد	مزدو حقوق بگیران بخش خصوصی	کارکنان مستقل	کارفرمایان	سال
۵۹۰۸	۱۱۳	۴۵۱	۵۹۴	۲۲۴۶	۲۴۳۵	۶۹	۱۳۳۵
۷۱۱۶	۴۷	۶۶۳	۷۰۱	۲۶۳۶	۲۶۵۹	۱۵۳	۱۳۴۵
۸۷۹۹	۴۱	۱۶۷۳	۱۰۲۱	۳۰۷۲	۲۸۱۰	۱۸۲	۱۳۵۵
۴۸/۹۳	-۶۳/۷۲	۲۷۰/۹۵	۷۱/۸۹	۳۶/۷۸	۱۵/۴	۱۶/۷۷	کل افزایش
۲/۰۱	-۴/۹۴	۶/۷۷	۲/۷۵	۱/۵۸	۰/۷۲	۴/۹۷	رشد سالانه

ماخذ: سرشماری های عمومی نفوس و مسکن ، مرکز آمار ایران

سهم بزرگی از فرصت های شغلی خلق شده در فعالیت های صنعتی و خدماتی متعلق به موسسات دولتی بوده ، که حساسیت چندانی نسبت به نوسانات مزد نداشته و از برنامه و بودجه دولت تبعیت کرده است. گذشته از مشاغل خدماتی دولتی که در بخش مدرن جای داشته ، قسمت اعظم مشاغل خدماتی بخش خصوصی در واحدهای کوچک و متوسط خلق می شده که اصولاً خارج از بخش متشکل و بیرون از چتر حمایتی قانون کار و فعالیت تشکل های کارگری قرار می گرفته است .

تغییر سطح اشتغال در کشوریانگران است که عدم حضور تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی ، حداقل دستمزد های بسیار پائین و تسلط مکانیزم عرضه و تقاضا در فرایند تعیین دستمزد در بخش خصوصی ، عدم اجرای قوانین کار در موسسات کوچک و متوسط کشور به رشد شتابان اشتغال مزدو حقوق بگیران در بخش خصوصی منجر نشده است . رشد فرصت های شغلی در بخش عمومی نیز تابعی از درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت خام بوده است .

محدودیت های قانونی و نظارت دولت بر فعالیت تشکل های کارگری ، از شمار اعتصابات کاسته و ظاهراً ثبات نسبی در بازار کار ایجاد نموده ، ولی در عمل تراکم نارضایتی های شاغلین تاثیر خود را به صورت کم کاری ، خرابکاری و عدم مشارکت فعال در دستیابی به اهداف اقتصادی تجلی پیدا کرده است. متأسفانه ازمیزان خرابکاری در موسسات آماری در دست نیست ، به همین جهت علل نوسانات بهره وری نیروی کار را نمی توان از طریق شاخص ها مشخص نمود . در مدل های رایج اقتصاد سنجی ، هنگامی که آثار افزایش سرمایه ، تغییرات درآمدهای ارزی و ... بر سطح تولید و اشتغال برآورد می گردد ، تلویحاً فرض میشود که انگیزه کارگران برای کار و میزان تلاش آن ها ثابت باقی مانده است . در چنین مدل هایی تعیین اثرات تغییر در انگیزه کار غیر ممکن است . در حالی که تغییر در میزان تولید ، بهره وری نیروی کار و بهره وری سرمایه ، به فرض ثابت ماندن میزان موجودی سرمایه و امکانات تولید ، تنها از طریق تغییر در نظام انگیزشی ، تحول در سازماندهی کار و جلب مشارکت نیروی کار در دستیابی به اهداف مورد نظر امکان پذیر می باشد.

براساس شواهد تجربی رشد تولید سرانه نیروی کار در کشورهای صنعتی ، از رشد سرمایه سرانه بیشتر است که اختلاف میان رشد تولید و سرمایه سرانه نیروی کار به رشد کارایی و ارتقاء سطح تکنولوژی نسبت داده می شود. اما در ایران رشد تولید کمتر از رشد سرمایه سرانه نیروی کار بوده است. در چنین وضعیتی بدیهی است که از امکانات موجود استفاده غیر بهینه به عمل می آمده است و یکی از علل رشد نسبتاً پائین تولید سرانه نیروی کار صنعتی عدم رضایت کارگران از روابط کار و عدم امکان بروز نظرات و دستیابی به تفاهم میان کارگران و کارفرمایان و عدم توان دولت در بسیج نیروی کار و جلب نظر مساعد کارفرمایان در اجرای برنامه های توسعه بوده است .

فقدان دموکراسی صنعتی ، ممانعت از شکل گیری و رشد تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی ، هر چند در کوتاه مدت و میان مدت آرامش ظاهری روابط کار را حفظ نموده ، ولی تراکم نارضایتی ها در بلند مدت به صورت اعتصابات سراسری هزینه های سنگین خود را بر کشور تحمیل نموده است .

### تاثیر نهادهای بازار کار بر اشتغال پس از انقلاب

پس از پیروزی انقلاب فعالیت تشکل های کارگری اوج گرفت ، بعد از سال های طولانی محدودیت و کنترل تشکل های کارگری ، کارگران مجال یافتند که مطالبات خود را مطرح نمایند. کارگران انتظار داشتند سهم بیشتری در مدیریت موسسات بدست آورند. طرح مطالبات

افراطی، در پی سالیان طولانی سکوت، به صورت اعتصابات و تظاهرات بروز یافت و سبب کاهش بهره‌وری در سال ۱۳۵۸ گردید.

حکومت نوپای جمهوری اسلامی، برای تثبیت شرایط محیط کار به کنترل تشکل‌های کارگری پرداخت و تشکيل شوراهای اسلامی کارکنان، تحت نظارت وزارت کار، را مورد حمایت قرار داد. بدین ترتیب شوراهای اسلامی کار به صورت تشکل‌های شبه‌حکومتی درآمدند و نقشی حاشیه‌ای در بازار کار پیدا کردند. شرایط برای تشکل‌های کارفرمایی نیز کمابیش مشابه بوده است.

بنابراین در سال‌های پس از انقلاب نیز بازار کار ایران فاقد نهادهای مستقل کارگری و کارفرمایی بوده است. تشکل‌های ضعیف و غیر کارآمد حاضر در بازار کار در ایجاد تفاهم و تعاون در بازار کار تلاشی به عمل نیاورده‌اند.

در این قسمت برای بررسی اثرات عدم حضور نهادهای کارآمد در بازار کار، نوسانات دستمزد، اشتغال، تولید ناخالص ملی و بهره‌وری نیروی کار در سال‌های پس از انقلاب مورد بررسی قرار می‌گیرد و نوسانات متغیرهای فوق‌الذکر طی این دوره با سال‌های ۵۶-۱۳۴۵ مقایسه می‌شود.

**الف - دستمزد:** آمار مربوط به حداقل دستمزد و متوسط دستمزد در بخش‌های مختلف اقتصادی طی سال‌های ۷۸-۱۳۵۷ نشان می‌دهد که نهادهای کارگری در بازار کار ایران عامل بروز انعطاف ناپذیری در دستمزدها نبوده‌اند. طی این دوره حداقل دستمزد واقعی سالانه حدود ۰/۴۸ درصد تنزل یافته، و متوسط دستمزد در بخش ساختمان و خدمات به ترتیب سالانه ۲/۷ و ۱/۹۷ درصد کاهش پیدا کرد. (جدول شماره ۵-۸)

در قانون کار جمهوری اسلامی ایران تصریح شده که حداقل دستمزد، همه‌ساله از طریق مذاکرات سه‌جانبه، با توجه به هزینه زندگی یک خانوار کارگری تعیین می‌گردد. ولی با توجه به وضعیت رکودی حاکم بر اقتصاد کشور طی دهه گذشته، حداقل دستمزد عمدتاً با توجه به ملاحظات اقتصادی و سیاسی، از سوی دولت تعیین گردیده است و شیوه محاسبات حداقل دستمزد، به مثابه امری محرمانه، دور از دسترس کارشناسان قرار دارد.

کاهش متوسط دستمزد واقعی طی دو دهه اخیر بیانگر آن است که تشکل‌های کارگری در ایران از حفظ درآمد واقعی کارگران ناتوان بوده‌اند. تنها در سال ۱۳۵۸ حداقل دستمزد به نحو قابل توجهی جهش کرد و از ۲۱۵ ریال در روز به ۵۶۷ ریال افزایش یافته است. این موضوع نیز نشانه سهم قابل توجه طبقه کارگر در پیروزی انقلاب و قدرت تشکل‌های کارگری در سال‌های آغازین انقلاب بوده است.

با شروع جنگ و اعمال سیاست‌های انقباضی از سوی دولت، افزایش حداقل و

متوسط دستمزد متوقف گردید.

به دلیل ثابت ماندن دستمزد های اسمی در طول سال های جنگ ، تورم بخش مهمی از دستمزد ها را بلعید . به نحوی که در سال ۱۳۶۸ حداقل دستمزد واقعی کمتر از سال ۱۳۴۷ گردید. از سال ۱۳۶۹ به بعد ، در پی پایان یافتن جنگ و بهبود نسبی وضعیت اقتصادی ، حداقل دستمزد همه ساله تعدیل شد، ولی به دلیل شکاف عمیق میان حداقل دستمزد و هزینه های زندگی در طول سال های ۶۷-۱۳۵۹ ، افزایش حداقل دستمزد در سال های پس از جنگ نیز نتوانست حداقل دستمزد قانونی را با هزینه سبد مصرفی یک خانواده ۴ نفره کارگری منطبق نماید .

بدین ترتیب حداقل دستمزد واقعی روزانه در فاصله سال های ۷۷-۱۳۵۷ ، با سالانه حدود ۰/۴۸ درصد کاهش ، از ۶۴ به ۲۶ ریال تنزل نموده است، به همین جهت انجام اضافه کاری های طولانی و اشتغال همسر به کارهای درآمدزا ، برای تامین بخشی از هزینه های زندگی ، در اغلب خانواده های کارگری ضروری گردیده است .

علیرغم تصریح قانون کار در مورد لزوم توجه به نرخ تورم در محاسبه حداقل دستمزد ، شوراهای اسلامی کار نسبت به کاهش حداقل دستمزد واقعی ، نقش تعیین کننده دولت در تعیین حداقل دستمزد ، و عدم تکافوی حداقل دستمزد برای تامین حداقل نیازهای خانوار کارگری مخالفت شدیدی ابراز نکرده اند. در عین حال وزارت کار در مورد واحدهای کوچک که از پرداخت حداقل دستمزد سر باز می زنند ، شدت عمل به خرج نمی دهد.

برآورد ارتباط میان حداقل دستمزد و متوسط دستمزد در بخش های مختلف اقتصادی دشوار است ، زیرا آمار مربوط به متوسط دستمزد در سال های مختلف با عدم دقت بسیار تخمین زده می شود. بهترین برآورد نسبت به مزدهای واقعی مربوط به دستمزد در بخش ساختمان است که همه ساله براساس نمونه گیری از سوی بانک مرکزی اعلام می شود. برطبق این آمار متوسط دستمزد واقعی شاغلان بخش ساختمان طی سال های ۷۵-۱۳۵۷ با سالانه ۲/۵۸ درصد کاهش از ۷۹۴ ریال به ۴۴۵ ریال و متوسط دستمزد واقعی بخش خدمات با سالانه ۲/۰۱ درصد کاهش از ۱۰۱۴ به ۶۷۵ ریال تنزل یافته است . طی این دوره نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد در فعالیت های ساختمانی و خدماتی با نوسانات بسیاری همراه بوده است. ولی روند اصلی کاهش این نسبت را نشان می دهد. (جدول شماره ۶-۸ و نمودار شماره ۱)

در بخش خدمات نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد از ۲۱۸ درصد به ۱۶۵ درصد رسیده و در بخش ساختمان این نسبت از ۱۷۱ درصد به ۹۸ درصد تنزل یافته است . با توجه به دقت نسبی آمار دستمزد در بخش ساختمان ، مشخص می گردد که در دوران رکود فعالیت های ساختمانی، متوسط دستمزد پرداختی به شاغلین بخش اندکی کمتر از حداقل دستمزد بوده و عموماً براساس عرضه و تقاضا در بازار کار تنظیم شده است. بنابراین بسیاری از کارکنان بخش ساختمان ، که شاغلین مستقل یا مزدبگیران موسسات کوچک غیر رسمی می باشند

و غالباً بخشی از هفته بیکار هستند ، از دریافت حداقل دستمزد محروم بوده اند. هرچند نقش دولت را در ممانعت از کاهش دستمزد در شرایط تسلط رکود نسبی بر اقتصاد کشور نباید ندیده گرفت ولی چنانچه قانون حداقل دستمزد ، تحت نظارت تشکل های کارگری به درستی اعمال می شد ، طی دو دهه گذشته کاهش چشمگیر دستمزدهای واقعی مشاهده نمی گردید. بنابراین دولت ، صرفاً بر اساس ملاحظات سیاسی و اقتصادی و در جهت ممانعت از تشدید نابرابری در توزیع درآمد ، حداقل دستمزد اسمی را بنا بر صلاحدید خود افزایش داده و نوسانات حداقل دستمزد و متوسط دستمزد در سال های پس از پیروزی انقلاب ، تحت تاثیر عواملی مانند قانون حداقل دستمزد و فشار تشکل های کارگری نبوده است . کمبود فرصت های شغلی در شرایط رکودی برکاهش دستمزدهای واقعی موثر بوده است . کارگران ناراضی از کاهش دستمزدهای واقعی ، مجرایی برای بیان خواست ها و نظرات خود نداشته اند ولی این ناراضایتی بر عملکرد آن ها قطعاً تاثیر گذاشته است .



جدول شماره ۵-۸

مقایسه حداقل دستمزد با شاخص قیمت مصرف کننده ( سال های ۷۷-۱۳۵۷ )

سال	حداقل مزد روزانه (ریال) قیمت جاری	شاخص قیمت مصرف کننده ۱۳۶۱ = ۱۰۰	حداقل مزد روزانه (ریال) قیمت ثابت سال ۱۳۶۱
۱۳۵۷	۲۲۸	۴۹/۱	۴۶۴
۱۳۵۸	۵۶۷	۵۵/۱	۱۰۲۹
۱۳۵۹	۶۳۵	۶۸/۲	۹۳۱
۱۳۶۰	۶۳۵	۸۳/۷	۷۵۸
۱۳۶۱	۶۳۵	۱۰۰	۶۳۵
۱۳۶۲	۶۳۵	۱۱۴/۸	۵۵۳
۱۳۶۳	۶۳۵	۱۲۶/۹	۵۰۱
۱۳۶۴	۷۲۰	۱۳۵/۷	۵۳۱
۱۳۶۵	۷۲۰	۱۶۷/۸	۴۲۹
۱۳۶۶	۷۶۰	۲۱۴/۱	۳۵۵
۱۳۶۷	۸۳۰	۲۷۶/۳	۳۰۰
۱۳۶۸	۸۳۰	۳۲۴/۴	۲۵۶
۱۳۶۹	۱۰۰۰	۳۵۳/۴	۲۸۳
۱۳۷۰	۱۶۶۷	۴۲۶/۵	۳۹۱
۱۳۷۱	۲۶۶۷	۵۳۰/۴	۴۲۷
۱۳۷۲	۲۹۹۴	۶۵۱/۶	۴۵۹
۱۳۷۳	۳۸۹۴	۸۸۰/۹	۴۳۲
۱۳۷۴	۵۲۳۲	۱۳۱۵/۹	۴۰۵
۱۳۷۵	۶۹۰۷	۱۶۲۱/۲	۴۲۶
۱۳۷۶	۸۴۸۲	NA	NA
۱۳۷۷	۱۰۰۵۱	NA	NA
۱۳۵۷-۶۷	۲۶۴/۰۴	۴۶۲/۵۹	-۳۵/۲۹
رشد متوسط سالانه	۱۳/۷۹	۱۸/۸۶	-۴/۲۶
۱۳۶۷-۷۵	۷۳۲/۱۷	۴۸۶/۷۰	۴۱/۸۴
رشد متوسط سالانه	۴/۰۲	۲۴/۷۵	۴/۴۷

جدول شماره ۶-۸

نسبت متوسط دستمزد به حداقل دستمزد (درصد)

سال های ۷۵-۱۳۵۷

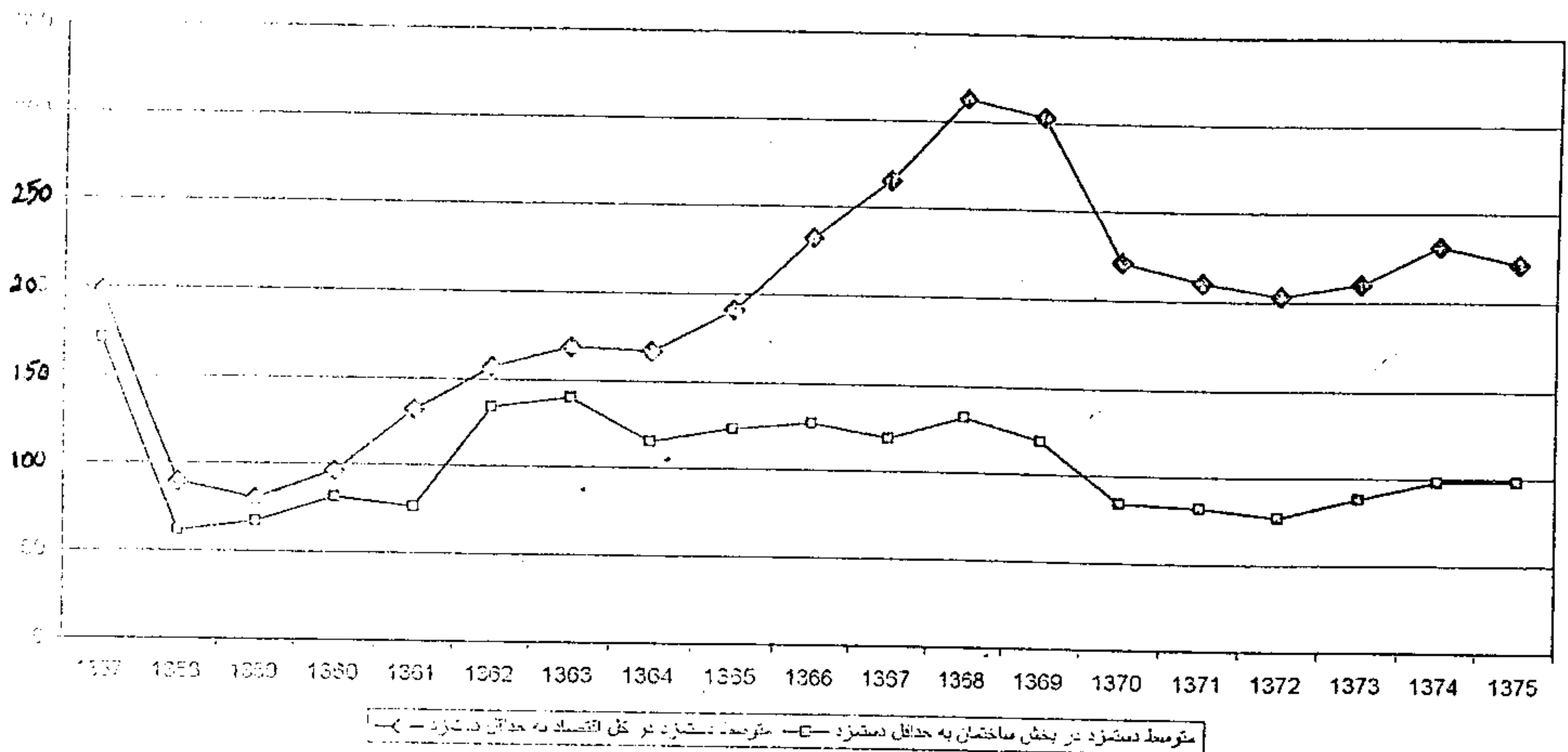
سال	کل اقتصاد	کشاورزی	نفت و گاز	ساختمان	بخش عمومی	خدمات
۱۳۵۷	۱۹۸	۹۸	۱۱۱	۱۷۱	۳۳۲	۲۱۸
۱۳۵۸	۸۹	۴۸	۶۳	۶۱	۱۸۶	۱۰۷
۱۳۵۹	۸۰	۵۵	۸۲	۶۷	۱۷۷	۱۰۶
۱۳۶۰	۹۶	۶۹	۸۲	۷۱	۱۹۸	۱۱۶
۱۳۶۱	۱۳۲	۹۲	۱۰۹	۸۶	۱۷۶	۱۲۰
۱۳۶۲	۱۵۷	۱۱۱	۱۵۳	۱۳۴	۲۵۲	۱۴۰
۱۳۶۳	۱۶۹	۱۳۷	۱۰۲	۱۴۰	۲۵۹	۱۴۹
۱۳۶۴	۱۶۷	۱۴۲	۱۰۵	۱۱۵	۲۶۲	۱۴۷
۱۳۶۵	۱۹۱	۱۸۷	۱۲۶	۱۲۳	۲۶۸	۱۵۹
۱۳۶۶	۲۳۲	۲۳۲	۲۳۷	۱۲۷	۲۸۷	۱۷۸
۱۳۶۷	۲۶۵	۲۶۷	۳۰۸	۱۱۹	۲۹۸	۱۹۵
۱۳۶۸	۳۱۳	۳۲۶	۴۰۴	۱۳۲	۳۱۵	۲۲۱
۱۳۶۹	۳۰۳	۳۱۵	۴۰۲	۱۱۹	۳۱۰	۲۱۰
۱۳۷۰	۲۲۱	۲۳۸	۴۲۵	۸۴	۲۵۴	۱۵۲
۱۳۷۱	۲۱۰	۲۳۵	۵۰۵	۸۲	۲۵۰	۱۴۶
۱۳۷۲	۲۰۳	۲۳۰	۴۹۹	۷۷	۲۷۲	۱۴۶
۱۳۷۳	۲۱۰	۲۴۲	۵۹۵	۸۸	۲۸۳	۱۵۶
۱۳۷۴	۲۳۱	۲۶۵	۷۳۴	۹۸	۴۸۳	۱۷۱
۱۳۷۵	۲۲۱	۲۵۷	۱۰۶۰	۹۸	۴۸۸	۱۶۵

ماخذ: متوسط دستمزد از سازمان برنامه و بودجه، حداقل دستمزد از وزارت کار و امور

اجتماعی

نسبت متوسط دستمزد در بخش ساختمان به حداقل دستمزد (درصد)

سال های ۲۵-۱۳۵۲



ب- تولید سرانه نیروی کار : در طول سال های جنگ تولید سرانه نیروی کار آهنگی نزولی یافت . در کل اقتصاد متوسط تولید سرانه شاغلین سالانه ۳/۰۸ درصد و در بخش صنعت ۳/۳۷ درصد تنزل پیدا کرد.

در سال های پس از جنگ نیز تولید سرانه نیروی کار در بخش های مختلف اقتصادی با نوسان همراه بوده و در کل رشدی بسیار بطئی داشته است . به طوری که متوسط رشد تولید سرانه نیروی کار در کل اقتصاد و در بخش صنعت طی سال های ۷۸-۱۳۶۸ به ترتیب ۲/۴۴ و ۱/۱۷ درصد بوده است . نرخ نازل رشد تولید سرانه نیروی کار در طول سال های پس از جنگ ، عمدتاً ناشی از سرمایه گذاری ناکافی در طول سال های جنگ و استفاده غیر بهینه از امکانات موجود به دلیل بی ثباتی های سیاسی و اقتصادی از یک سو و نارضایتی نیروی کار از سوی دیگر بوده است . (جدول شماره ۷-۸ و نمودار شماره ۲)

طی دو دهه گذشته با آن که در اثر افزایش موجودی سرمایه ، برامکانات تولیدی در کشور افزوده شده است ، ولی تولید سرانه نیروی کار به طور متوسط سالانه ۰/۲۹ درصد تنزل یافته است .

ج- تولید ناخالص داخلی : به رغم آن که در طول سال های ۷۸-۱۳۵۷ موجودی سرمایه سالانه با نرخ ۱/۹۷ درصد و نیروی کار با ۲/۱۶ درصد افزایش یافت ، تولید ناخالص داخلی سالانه حدود ۱/۸۶ درصد افزایش پیدا کرد . هرچند در وضعیت نامطلوب اقتصادی این دوره ، جنگ ، تنگناهای ارزی ، نا آرامی ها و بی ثباتی های داخلی نقش داشته اند، ولی عدم رضایت کارگران از روابط کار و عدم مشارکت فعالانه نمایندگان کارگران و کارفرمایان در برنامه ریزی و تصمیم سازی های اقتصادی بر تولید ناخالص داخلی تاثیر منفی داشته است.

بهره گیری از سرمایه های موجود کشور در طول سال های پس از پیروزی انقلاب با نوسانات بسیاری همراه بوده است. در فاصله سال های ۶۰-۱۳۵۷ بهره وری سرمایه به شدت کاهش یافته است که این امر از یک سو ناشی از اعتصابات و نا آرامی های کارگری طی سال های ۵۸-۱۳۵۷، و از سوی دیگر ناشی از بروز جنگ ، عدم امکان بهره برداری از تجهیزات سرمایه ای کشور در مناطق جنگی ، وجود تنگناهای ارزی و کاهش واردات مواد خام ، مواد واسطه ای و لوازم یدکی بوده است.

با تداوم جنگ و کاهش موجودی سرمایه در کشور طی سال های ۶۷-۱۳۶۱ ، تولید ناخالص داخلی طی سال های ۶۷-۱۳۵۷ در وضعیت رکودی قرار گرفت . ولی پس از پایان جنگ و رشد سرمایه گذاری در کشور ، این روند تغییر یافت و موجودی سرمایه و تولید ناخالص داخلی روندی صعودی پیدا کرد .

## جدول شماره ۷-۸

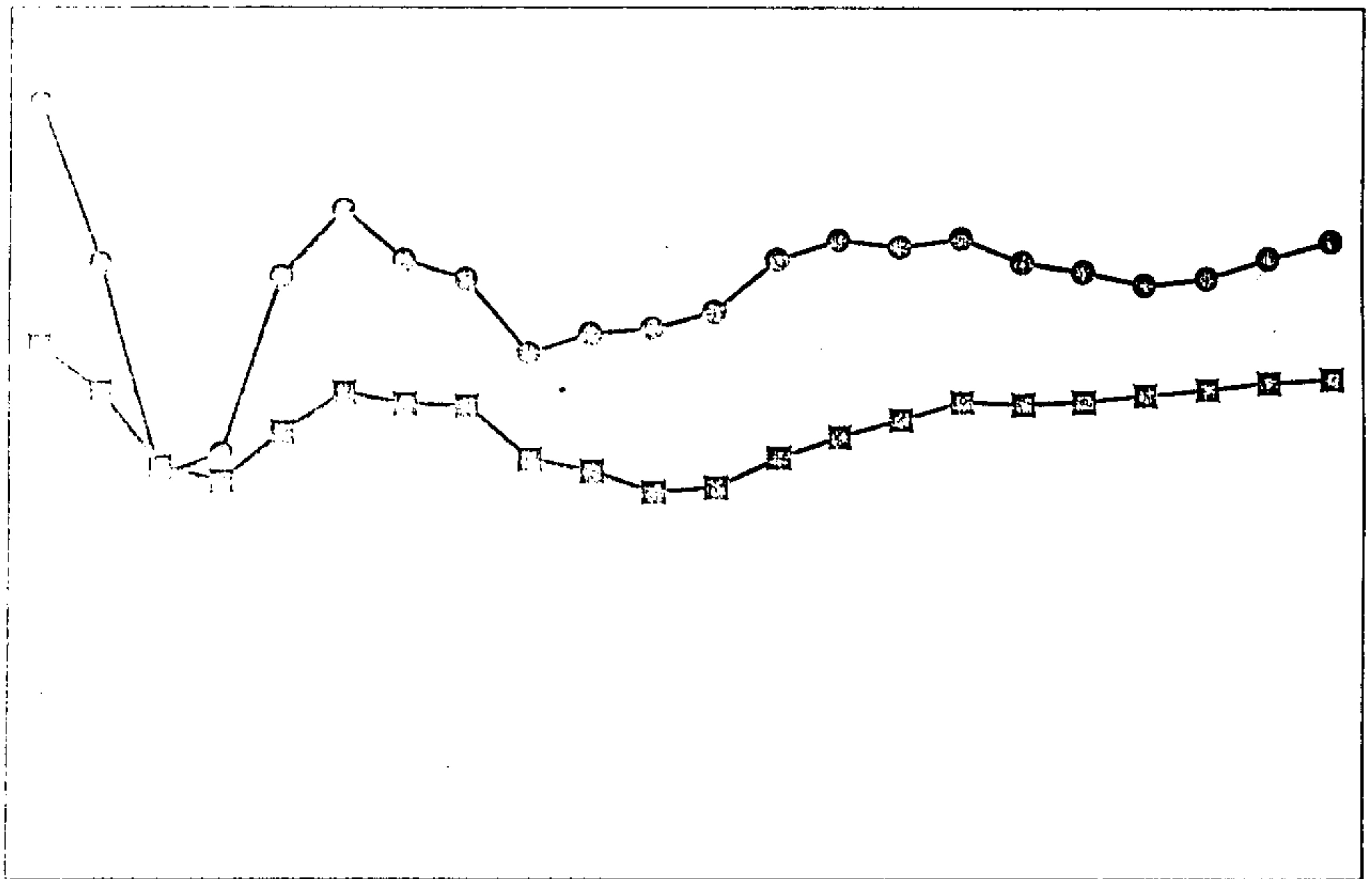
رشد برخی از متغیرهای کلان اقتصادی ایران طی سال های ۵۶-۱۳۴۵

( قیمت ثابت سال ۱۳۶۱ )

شاخص	کل اقتصاد	بخش صنعت	بخش خدمات	بخش کشاورزی
۱۳۵۷-۶۷				
تولید ناخالص داخلی	۱/۲۶	۳/۳۲	۱/۸۲	۴/۲۵
موجودی سرمایه	-۳/۵۱	۲/۸۲	۳/۹۱	-۳/۱۳
تعداد شاغلین	۱/۸۸	۰/۰۵	۵/۷۱	-۱/۰۷
بهره وری سرمایه	۲/۳۳	-۰/۵۲	۲/۱۸	۷/۶۱
تولید سرانه نیروی کار	-۳/۰۸	-۳/۳۷	-۷/۱۹	۵/۳۸
متوسط دستمزد واقعی	-۱/۴۲	-۷/۷۱	-۵/۳۵	۵/۷۹
قیمت مصرف کننده	۱۸/۸۶			
حداقل دستمزد واقعی	-۴/۲۶			
۱۳۶۸-۷۸				
تولید ناخالص داخلی	۴/۸۴	۴/۸۳	۴/۸۳	۴/۸۹
موجودی سرمایه	۷/۴۰	۶/۲۴	۸/۱۱	۵/۸۳
تعداد شاغلین	۲/۳۵	۳/۶۲	۲/۴۷	۰/۷۳
بهره وری سرمایه	-۲/۳۸	-۱/۳۳	-۲/۹۶	-۰/۸۸
تولید سرانه نیروی کار	۲/۴۴	۱/۱۷	۲/۱۰	۴/۱۳
متوسط دستمزد واقعی	۱/۴۰	۲/۸	۱/۶۶	۳/۹۳
قیمت مصرف کننده	۲۴/۷۵			
حداقل دستمزد واقعی	۷/۵۶			
۱۳۵۷-۷۸				
تولید ناخالص داخلی	۱/۸۶	۰/۹۷	۱/۴۷	۴/۵۳
موجودی سرمایه	۱/۹۷	۱/۵۸	۲/۲۱	۱/۳۹
تعداد شاغلین	۲/۱۶	۱/۹۳	۴/۰۹	-۰/۱۶
بهره وری سرمایه	-۰/۶۹	-۰/۶۰	-۰/۶۹	۳/۰۹
تولید سرانه نیروی کار	-۰/۲۹	-۰/۹۴	-۲/۵۶	۴/۷۰
متوسط دستمزد واقعی	۰/۰۳	-۲/۷۰	-۱/۹۷	۴/۸۱
قیمت مصرف کننده	۲۱/۴۴			
حداقل دستمزد واقعی	-۰/۴۸			

ماخذ: استخراج شده از آمار منتشره از سوی سازمان برنامه و بودجه

نوسانات تولید سرانه نیروی کار در کل اقتصاد و در بخش صنعت



۱۳۳۳ ۱۳۳۴ ۱۳۳۵ ۱۳۳۶ ۱۳۳۷ ۱۳۳۸ ۱۳۳۹ ۱۳۴۰ ۱۳۴۱ ۱۳۴۲ ۱۳۴۳ ۱۳۴۴ ۱۳۴۵ ۱۳۴۶ ۱۳۴۷ ۱۳۴۸ ۱۳۴۹ ۱۳۵۰ ۱۳۵۱ ۱۳۵۲ ۱۳۵۳ ۱۳۵۴ ۱۳۵۵ ۱۳۵۶ ۱۳۵۷ ۱۳۵۸ ۱۳۵۹ ۱۳۶۰ ۱۳۶۱ ۱۳۶۲ ۱۳۶۳ ۱۳۶۴ ۱۳۶۵ ۱۳۶۶ ۱۳۶۷ ۱۳۶۸ ۱۳۶۹ ۱۳۷۰ ۱۳۷۱ ۱۳۷۲ ۱۳۷۳ ۱۳۷۴ ۱۳۷۵ ۱۳۷۶ ۱۳۷۷ ۱۳۷۸

سال

کل اقتصاد —■— صنایع و معادن

د - اشتغال : شمار مزد و حقوق بگیران ، در طول دو دهه گذشته ، از ۴/۷ میلیون نفر به حدود ۷/۵ میلیون نفر رسیده ، ولی افزایش شمار شاغلین با رشد تولید همگام نبوده است.

در نوسانات اشتغال موانع نهادی ، مانند قانون کار و فعالیت تشکل های کارگری ، نقش محدودی داشته است . برخی از مفاد قانون کار در مورد اخراج کارگران ، در دوران تسلط رکود نسبی بر اقتصاد کشور، تا حدودی کارفرمایان را از اخراج کارگران بازداشت، ولی نوسانات اشتغال در بخش خصوصی ، در کل ، از نوسانات تولید تبعیت نموده است .

آهنگ رشد اشتغال بخش عمومی در دوره رکود افزایش یافته است . نوسان اشتغال در این بخش عمدتاً تحت تاثیر ملاحظات اقتصادی و سیاسی دولت قرار داشته است .

در فاصله سال های ۶۵-۱۳۵۵ ، به هنگام تسلط شرایط رکودی بر اقتصاد کشور ، شمار شاغلین سالانه معادل ۲/۲۶ درصد افزایش یافته که قسمت عمده مشاغل جدید در بخش عمومی خلق گردیده است . این آمار نشان می دهد که دولت برای مقابله با بیکاری آشکار، به پذیرش بیکاری پنهان در بخش عمومی تن داده است. در حالی که طی این دوره شمار مزد و حقوق بگیران بخش خصوصی سالانه ۴/۸۲ درصد تنزل یافته ، تعداد کارکنان بخش عمومی سالانه ۷/۵۲ درصد افزایش پیدا کرده است . (جدول شماره ۸-۸)

بنابراین بازار کار برای بخش خصوصی و بخش عمومی وضعیت کاملاً متفاوتی داشته است. نوسانات اشتغال در بخش عمومی تابعی از هدف دولت برای کاهش نرخ بیکاری بوده در حالی که اشتغال در بخش خصوصی براساس وضعیت رکودی در بازار کالاها و خدمات روندی نزولی یافته است .

پس از پایان جنگ و بهبود نسبی شرایط اقتصادی ، الگوی رشد اشتغال تغییر یافته و شمار مزد و حقوق بگیران بخش خصوصی با نرخ ۵/۱۱ درصد افزایش پیدا کرده ، در حالی که آهنگ رشد شاغلین بخش عمومی کند شده و به نرخ رشد ۲/۱۲ رسیده است .

آهنگ رشد شاغلین دارای تحصیلات عالی در بخش های مختلف اقتصادی و در کل اقتصاد بسیار سریعتر از شاغلین کل کشور بوده است. این امر از یک سو ناشی از رشد سریع اشتغال در بخش عمومی بوده ، زیرا بخش عمومی بزرگترین منبع خلق اشتغال برای دانش آموختگان آموزش عالی است . در عین حال با افزایش شمار فارغ التحصیلان دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی طی دو دهه گذشته، و به دلیل رشد سریع عرضه نیروی کار متخصص و فزونی یافتن عرضه نسبت به تقاضای نیروی کار در اغلب مشاغل ، سطح دستمزد واقعی نیروی کار دارای تحصیلات عالی روندی نزولی یافته است . به همین جهت بخش خصوصی نیز در بسیاری از مشاغل ، نیروی کار تحصیل کرده را جایگزین نیروی کار کم سواد تر نموده است .

جدول شماره ۸-۸

شاغلان ۱۰ ساله و بیشتر بر حسب وضعیت شغلی

(هزار نفر) ۱۳۵۵-۷۵

سال	کارفرمایان	کارکنان مستقل	مزدو حقوق بگیران بخش خصوصی	کارکنان فامیلی بدون مزد	مزدو حقوق بگیران بخش عمومی	اظهار نشده	جمع کل
۱۳۵۵	۱۸۲	۲۸۱۰	۳۰۷۲	۱۰۲۱	۱۶۷۳	۴۱	۸۷۹۹
۱۳۶۵	۳۴۱	۴۳۹۰	۱۸۷۵	۴۸۴	۳۴۵۳	۴۵۸	۱۱۰۰۲
۱۳۷۰	۳۹۶	۵۴۵۳	۲۳۴۸	۳۳۷	۴۳۴۶	۲۱۷	۱۳۰۹۷
۱۳۷۵	۵۲۸	۵۱۹۹	۳۲۷۰	۷۹۷	۴۲۵۸	۴۶۳	۱۴۵۷۲
کل افزایش ۱۳۵۵-۷۵	۱۹۰/۱۱	۸۵/۰۲	۶/۴۵	-۲۱/۹۴	۱۵۴/۵۱	۱۰۲۹/۳	۶۵/۶۱
رشد سالانه ۱۳۵۵-۷۵	۵/۴۷	۳/۱۲	۰/۳۱	-۱/۲۳	۴/۷۸	۱۲/۸۹	۲/۵۵
کل افزایش ۱۳۵۵-۶۵	۸۷/۳۶	۵۶/۲۳	-۳۸/۹۶	-۵۲/۶۰	۱۰۶/۴۰	۱۰۱۷/۱	۲۵/۰۴
رشد سالانه ۱۳۵۵-۶۵	۶/۴۸	۴/۵۶	-۴/۸۲	-۷/۱۹	۷/۵۲	۲۷/۲۹	۲/۲۶
کل افزایش ۱۳۶۵-۷۵	۵۴/۸۴	۱۸/۴۳	۷۴/۴۰	۶۴/۶۷	۲۳/۳۱	۱/۰۹	۳۲/۴۵
رشد سالانه ۱۳۶۵-۷۵	۴/۴۷	۱/۷۱	۵/۷۲	۵/۱۱	۲/۱۲	۰/۱۱	۲/۸۵

ماخذ: سرشماری های عمومی نفوس و مسکن مرکز آمار ایران

در حال حاضر بسیاری از افراد دارای تحصیلات عالی قادر به یافتن مشاغل متناسب با تحصیلات و تخصص خود نیستند و در عین حال از داشتن تشکل های قدرتمند، مستقل و فعال نیز محروم می باشند تا از طریق آن ها ناراضیاتی ها و نظرات خویش را بیان نمایند. عدم رضایت بخش بزرگی از نیروی متخصص شاغل کشور تاثیر منفی خویش را بر تولید سرانه نیروی کار منعکس می نماید. به طور مثال در فاصله سال های ۷۸-۱۳۶۸، هنگامی که بر شمار شاغلین دارای تحصیلات عالی سالانه به طور متوسط بیش از ۱۰ درصد افزوده شده و موجودی سرمایه سرانه شاغلین نیز سالانه بیش از ۵ درصد افزایش یافته، رشد تولید سرانه ۲/۴۴ درصد بوده است که



کمتراز نصف رشد سرمایه سرانه شاغلین می باشد. مشابه همین روند در بخش صنعت قابل مشاهده می باشد. (جدول شماره ۹-۸)

### جدول شماره ۹-۸

#### شاغلان دارای تحصیلات عالی ۷۵-۱۳۵۵

	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	رشد سالانه ۱۳۵۵-۶۵	رشد سالانه ۱۳۶۵-۷۵
کشاورزی	۲۶۵۸	۵۳۶۸	۱۵۷۱۵	۷/۲۸	۱۱/۳۴
معادن	۵۵۸۶	۱۱۸۵	۱۴۹۳۷	-۱۴/۳۶	۲۸/۸۴
صنعت	۱۸۳۶۴	۲۴۷۴۴	۹۰۰۶۴	۳/۰۳	۱۳/۷۹
ساختمان	۱۲۲۳۵	۱۳۱۱۵	۳۹۲۹۲	۰/۷۰	۱۱/۶۰
آب و برق	۴۳۵۴	۷۵۴۵	۲۴۹۹۶	۵/۶۵	۱۲/۷۳
صنایع و معادن	۴۰۵۳۹	۴۶۵۸۹	۱۶۹۲۱۸	۱/۴۰	۱۳/۷۷
فروش و هتلداری	۶۵۳۲	۱۶۸۴۲	۶۱۰۳۴	۹/۹۳	۱۳/۷۴
حمل و نقل	۸۱۵۲	۱۲۴۸۸	۴۲۵۰۸	۴/۳۶	۱۳/۰۳
خدمات مالی	۱۰۴۹۱	۱۲۶۰۱	۶۰۵۸۵	۱/۸۵	۱۷/۰۰
خدمات اجتماعی و شخصی	۱۷۰۸۴۶	۳۷۸۹۶۳	۱۰۲۶۷۸۴	۸/۲۹	۱۰/۴۸
نامشخص	۵۳۰۳	۲۳۴۳۵	۲۶۷۰۲	۱۶/۰۲	۱/۳۱
خدمات	۲۰۱۳۲۴	۴۴۴۳۲۹	۱۲۱۷۶۱۳	۸/۲۴	۱۰/۶۱
جمع کل	۲۴۴۵۲۱	۴۹۶۲۸۶	۱۴۰۲۶۱۷	۷/۳۴	۱۰/۹۵

ماخذ: سرشماری های عمومی نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران

این آمار بیانگر ناتوانی اقتصاد ایران از بسیج و بکارگیری سرمایه انسانی و فیزیکی کشور می باشد. عدم حضور تشکل های اصیل کارگری و کارفرمایی و فقدان نهادهای مشارکتی این ضعف مهم را دامن زده است.

ضعف تشکل های صنفی، از طریق ایجاد زمینه مساعد برای رانت جویی و عدم توانایی جهت ایجاد رضایت در نیروی کار، سبب کاهش بهره وری نیروی کار و تنزل سرمایه گذاری مولد گردیده و، در میان مدت و بلند مدت، بر تولید و اشتغال تاثیر منفی بر جای گذارده است.

## جمع بندی و پایان سخن

نهادهای بازار کار ایران در تاریخ یکصد ساله اخیر عموماً ضعیف بوده و قادر به برگزاری مذاکرات و چانه زنی های جمعی و عقد پیمان های دسته جمعی نگردیده اند. لذا دوره ای در تاریخ ایران وجود ندارد که مذاکرات و پیمان های دسته جمعی بر دستمزدها و سطح اشتغال تاثیر داشته باشد و بتوان آن را مبنای مقایسه با سایر سال ها قرار داد. از آنجا که تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی در تاریخ ایران مجال نیافته اند تا از طریق عقد پیمان های دسته جمعی دستمزدها و شرایط کار را تعیین نمایند، لذا بررسی آثار محتمل قدرت گیری تشکل های کارگری و فراگیر شدن پوشش پیمان های دسته جمعی در ایران به صورت کمی امکان پذیر نیست ولی مقایسه وضعیت بازار کار ایران و کشورهای صنعتی، می تواند تصویر روشنتری از کارایی و عدم کارایی نهادهای بازار کار بدست دهد.

در طول نیم قرن گذشته، نهادهای کارگری در بازار کار ایران عامل بروز انعطاف ناپذیری در دستمزدها نبوده اند. قبل و پس از انقلاب حداقل دستمزد، براساس ملاحظات اقتصادی و سیاسی دولت، و بدون حضور نمایندگان تشکل های واقعی کارگری و کارفرمایی تعیین شده است و لزوماً منطبق با افزایش هزینه های زندگی تغییر نکرده است. بنابراین فقدان تشکل های کارگری مستقل و فعال اثر منفی بر سطح زندگی کارگران ساده در بخش مدرن داشته است. در شرایط عدم حضور تشکل های قدرتمند در بازار کار، متوسط دستمزدها نیز تحت تاثیر مکانیزم عرضه و تقاضا تغییر کرده است.

عدم حضور تشکل های فراگیر کارگری و کارفرمایی، با ایجاد انسداد در مجرای بیان نارضایتی ها و خواسته ها و از میان بردن امکان دستیابی به تفاهم و تعاون، بر بهره وری و تولید تاثیر منفی برجای نهاده است. به نحوی که نرخ رشد تولید سرانه بسیار کمتر از نرخ رشد موجودی سرمایه بوده است. به عبارت دیگر رشد تولید سرانه نیروی کار ایران با آهنگ افزایش موجودی سرمایه و ارتقاء سطح دانش و تحصیلات نیروی کار کشور هماهنگی نداشته است.

نوسانات سطح اشتغال در کشور بیانگر آن است که عدم حضور تشکل های مستقل کارگری، حداقل دستمزدهای بسیار پائین و تسلط مکانیزم بازار در فرایند تعیین دستمزد در بخش خصوصی، عدم اجرای قوانین کار در موسسات کوچک و متوسط کشور به رشد شتابان اشتغال مزد و حقوق بگیران در بخش خصوصی منجر نشده است.

سهم بزرگی از فرصت های شغلی خلق شده در فعالیت های صنعتی و خدماتی متعلق به موسسات دولتی بوده، که حساسیت چندانی نسبت به نوسانات مزد نداشته و از برنامه و بودجه دولت تبعیت کرده است.

با توجه به افزایش چشمگیر نیروی کار دارای تحصیلات عالی در کشور و رشد رشد سرمایه سرانه نیروی کار، در سال های پس از جنگ انتظار می رفته که تولید سرانه

نیروی کار به نحو قابل توجهی افزایش یابد ولی در عمل آهنگ رشد تولید سرانه بسیار بطئی بوده است .

در حالی که اختلاف میان رشد تولید سرانه و رشد سرمایه سرانه نیروی کار ناشی از رشد کارایی و ارتقاء سطح تکنولوژی است ، اما در ایران رشد تولید سرانه کمتر از رشد سرمایه سرانه نیروی کار بوده است که بیانگر کاهش کارایی شاغلین می باشد. یکی از علل مهم کاهش کارایی ، عدم رضایت کارگران از روابط کار و عدم امکان بروز نظرات و دستیابی به تفاهم میان کارگران و کارفرمایان بوده است .

فقدان دموکراسی صنعتی ، ممانعت از شکل گیری و رشد تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی، هر چند در کوتاه مدت و میان مدت آرامش ظاهری روابط کار را حفظ می نماید ، ولی تراکم نارضایتی ها ، در بلند مدت به کاهش بهره وری ، تولید و اشتغال منجر می شود . درحالی که دولت جهت مقابله با بروز نا آرامی های احتمالی در بازار کار، به کنترل تشکلهای اقدام نموده، تشکل های ضعیف بازار کار هزینه های قابل توجهی را بر اقتصاد کشور تحمیل کرده اند.

همان گونه که در فصل سوم ذکر گردید ، تجارب بسیاری از کشورهای صنعتی نشان می دهد که حضور تشکل های مستقل و قدرتمند کارگری و کارفرمایی در بازار کار و تعیین دستمزد و شرایط کار از طریق مذاکرات و پیمان های دسته جمعی ، منافع بسیاری را از نظر آرامش در روابط کاری به همراه داشته است. و تاثیر مثبتی در کنترل بحران ، ایجاد تحرک و رونق اقتصادی ، افزایش بهره وری ، تولید و اشتغال برجای گذاشته است . این تجارب موید آن است که تامین اهدافی چون تسریع رشد اقتصادی و ارتقاء سطح اشتغال، لزوماً از طریق پذیرش مکانیزم بازار و حذف نهادها تضمین نمی شود.

مقایسه عملکرد نهادهای کارآمد بازار کار در کشورهای صنعتی عضو OECD با نهادهای غیر کارآمد در بازار کار ایران طی سال های پس از پیروزی انقلاب در جدول شماره ۱۰-۸ ارائه شده است .

## پیامدهای اقتصادی - اجتماعی عملکرد نهادهای غیرکارآمد

## در بازار کار ایران (پس از انقلاب)

پیامدهای عملکرد نهادهای کارآمد در بازار کارکشورهای صنعتی عضو OECD	نتایج عملکرد نهادهای غیر کارآمد در بازار کار ایران
تقویت و تثبیت پیمان های دسته جمعی	عدم موفقیت در عقد پیمان های دسته جمعی
تاکید بر رهیافت تعاون	تاکید بر تفاهم فردی میان کارگر و کارفرما مبتنی بر تسلط مکانیزم بازار
بسیج نیروی کار در جهت تقویت توان رقابتی در عرصه جهانی از طریق توافق دولت با تشکل های کارگری و کارفرمایی	عدم موفقیت در بسیج نیروی کار جهت افزایش توان رقابت اقتصادی در عرصه های جهانی
افزایش همکاری دولت با تشکل های کارگری و کارفرمایی	عدم توفیق در دستیابی به تفاهم میان دولت و تشکل های کارگری و کارفرمایی
افزایش مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی در تدوین و اجرای سیاست های اقتصادی	عدم مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی در تدوین و اجرای قوانین ناظر بر بازار کار و برنامه های اقتصادی
افزایش استقلال تشکل های کارگری و کارفرمایی	محدودیت فعالیت تشکلهای کارگری و کارفرمایی و خدشه وارد آوردن بر استقلال تشکل ها
کاهش تقابل و افزایش ثبات و اطمینان در بازار کار	افزایش تقابل ، نارضایتی و عدم اطمینان در میان طرفین مبادله در بازار کار
کاهش هزینه های فردی نظارت بر اجرای تعهدات	افزایش هزینه های فردی کسب اطلاعات و نظارت بر اجرای تعهدات
تسهیل تحولات سازمانی و نهادی ، از طریق دستیابی به تفاهم در مذاکرات دسته جمعی	انعطاف ناپذیری نهادی و عدم توفیق در تحول نهادهای غیر کارآمد به دلیل فقدان مذاکرات دسته جمعی
تسهیل جریان اطلاعات و کاهش هزینه مبادله	انسداد نسبی جریان اطلاعات و افزایش هزینه های مبادله

## فهرست منابع و ماخذ

علیزاده، محمد. (۱۳۶۸)، "نگاهی به وضعیت اشتغال، مدیریت و بهره‌وری نیروی کار"،  
*اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۲۷.

لاجوردی، حبیب. (۱۳۶۹)، *اتحادیه‌های کارگری و خودکامگی در ایران*، مترجم ضیاء صدقی،  
نشر نو.

وزارت کار و امور اجتماعی. (۱۳۷۸)، *گزارش حداقل دستمزد*، اداره کل بهره‌وری و مزد.

## فصل نهم

# نقش نهادهای بازار کار در تحقق اهداف اشتغال در برنامه سوم

### مقدمه

تحولات بازار کار ایران در دو دهه گذشته  
تحولات عرضه و تقاضای نیروی کار طی برنامه سوم  
سیاست های اشتغال در برنامه سوم  
اصلاحات نهادی در بازار کار  
سیاست های توسعه علوم و فناوری در برنامه سوم  
پایان سخن و جمع بندی

## مقدمه

ایران بیش از پنجاه سال سابقه برنامه ریزی دارد و تا کنون هفت برنامه عمرانی را اجرا کرده است. هدف تمامی این برنامه ها، افزایش رشد اقتصادی و غلبه بر عقب ماندگی های تاریخی و فراهم ساختن زمینه های توسعه ای همه جانبه بوده است.

در برنامه های عمرانی غالباً تلاش می شد که با اعمال سیاست های پولی، مالی، ارزی، تجاری، آموزشی و ...، و عموماً بدون ایجاد تحولی اساسی در نهادهای اقتصادی - اجتماعی، توسعه اقتصادی حاصل شود، حال آن که مهمترین مانع برسر راه توسعه، عملکرد نهادهای نامناسبی است که مانع از استفاده بهینه از منابع موجود، سرمایه گذاری و نوآوری می گردند.

در برنامه های اول و دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران، کمابیش همانند برنامه های عمرانی پیش از انقلاب، تنها ساز و کار ایجاد کننده رونق و رکود در سیاست های سهل الحصول پولی، مالی و ارزی خلاصه شده بود. در حالی که اعمال سیاست های پولی و مالی انبساطی از طریق تزریق پول جهت تامین منابع مالی، و نه تجهیز پس انداز ملی و توسعه مشارکت اقشار مختلف مردم در عرصه های متنوع فعالیت های اقتصادی - اجتماعی، تنها اثری گذرا بر تولید داشته و اگر چه موقتا موجب رونق اقتصادی گردیده، ولی پس از مدتی آثار زیانبار این نوع سیاست ها ظاهر شده و رونق به رکود تبدیل گردیده است.

برنامه سوم، اصلاحات بنیادی در ساختارهای اقتصادی - اجتماعی را پیش شرط توسعه همه جانبه در کشور اعلام نموده و بر مشارکت هر چه بیشتر نهادهای مدنی در عرصه های مختلف سیاستگزاری و اجرا تاکید به عمل آورده است. چنانچه دولت در ایجاد تحولات نهادی وعده داده شده موفق نگردد، برنامه سوم، همانند برنامه های قبل، در ایجاد فضایی لازم جهت رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توفیق چندانی نخواهد یافت.

در این فصل با بهره گیری از مسائل مطروحه در فصول گذشته مبنی بر شناخت نهادهای بازار کار و نقش نهادهای مشارکتی در بهبود عملکرد متغیرهای کلان اقتصادی و ارتقاء سطح کیفی نظام آموزشی، اهداف اشتغال و توسعه علوم و فناوری در برنامه سوم و راهکارها و سیاست های اصلی حل مشکل بیکاری در برنامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت. و مشخص خواهد گردید که سیاست های پیشنهادی برنامه در این بخش، به خودی خود تحولات نهادی ضرور جهت حل عدم تعادل در بازار کار و ارتقاء کیفی سیستم آموزش عالی را در پی نخواهد داشت و بدون این تحولات نهادی اهداف اعلام شده در برنامه تحقق پیدا نخواهد کرد.

## تحولات بازار کار ایران در دو دهه گذشته

برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای اولین بار تحولات نهادی را هدف قرار داده است و در جای جای برنامه بر این مهم تاکید دارد:

"دولت در یک ارزیابی کلی از بیش از نیم قرن تجربه تدوین برنامه توسعه، به سه نکته اساسی به عنوان شرایط توفیق برنامه رهنمون گردید:

اول آن که: بهبود شرایط کشور در گرو پرداختن همه جانبه به اداره امور است و توجه صرف به یک جنبه خاص و غفلت از سایر امور، موجب عدم توفیق حتی در جنبه خاص مورد نظر خواهد بود.

دوم: برنامه، رویکرد سیاستگذاری به مسایل داشته باشد و در برگیرنده الزامات سیاستی و نهادی برای رفع مهمترین تنگناهای توسعه کشور باشد.

سوم: شرط توفیق برنامه، مشارکت هماهنگ همه ارکان نظام تصمیم گیری کشور، در یک قالب منسجم و سازمان یافته و مبتنی بر اتصال با نظام کارشناسی است. در حقیقت از این طریق است که می توان به یک وفاق ملی، به عنوان پشتوانه اجرای موفق برنامه دست یافت." (۱)

بنابراین ویژگی اصلی و بارز برنامه سوم، تاکید بر توسعه متوازن و همه جانبه، جلب مشارکت قانونمند و سامان یافته همه شهروندان و تحول در نهادهایی است که عملکرد نامناسب آنها به صورت مانعی بر سر راه توسعه کشور مبدل گردیده است. ولی همان گونه که در فصول قبل ذکر گردید تحولات نهادی عموماً بسیار پر هزینه هستند، به ویژه هنگامی که طبقات قدرتمند انعطاف ناپذیر باشند و نسبت به هر تغییری که منافع آنان را تهدید نماید، شدیداً عکس العمل نشان دهند.

در فصل ششم سند برنامه، که به سیاست های اشتغال اختصاص یافته، ضمن اشاره به عوامل موثر بر عرضه و تقاضای نیروی کار، روند تحولات بازار کار ایران طی سال های ۷۵-۱۳۵۵ مورد بررسی قرار گرفته و با تحلیل مشکلات و نارسایی ها و ابراز نگرانی از کاهش بهره وری نیروی کار و وجود بیکاری پنهان در اقتصاد، دلیل بروز این مشکلات چسبندگی های موجود در بازار کار متأثر از ضوابط و مقررات حاکم بر این بازار اعلام شده است.

همانگونه که در قسمت های قبلی این تحقیق بیان شده، نهادهای بازار کار ایران در کل سبب بروز انعطاف پذیری در بازار کار نشده اند. تنها عامل نهادی ایجاد انعطاف ناپذیری در بازار کار، مفاد مربوط به اخراج کارگران در قانون کار است که از یک سو به دلیل پوشش ناقص بیمه بیکاری و از سوی دیگر به سبب وجود بیکاری گسترده و فرصت های شغلی محدود تا کنون نسبت به اصلاح آن اقدامی نشده است.



مشکلات موجود در بازار کار ایران انعکاسی از وضعیت بی ثباتی اقتصادی - سیاسی حاکم بر کشور است که به کاهش سرمایه گذاری و استفاده غیر بهینه از امکانات موجود منجر شده است. عدم حضور تشکل های قدرتمند کارگری و کارفرمایی در بازار کار، و فقدان زمینه های مذاکره و تفاهم میان کارگران، کارفرمایان و دولت از طریق تراکم نارضایتی و عدم وجود مجرای بیان نظرات و خواسته ها کاهش بهره وری را دامن زده است. در شرایط طبیعی انتظار می رود که با رشد سرمایه سرانه، بهره وری نیروی کار، حداقل به همان میزان افزایش سرمایه سرانه، ارتقاء یابد، در حالی که بهره وری نیروی کار طی سال های ۷۵-۱۳۵۵ سالانه ۱/۴ درصد کاهش یافته است. که این به معنای بهره برداری ناقص از سرمایه های موجود است. (جدول شماره ۹-۱)

#### جدول شماره ۹-۱

#### تحولات شاخص های کلان اقتصادی

۱۳۵۵-۷۵

شاخص های کلان	نرخ رشد متوسط سالانه ۱۳۷۰-۷۵ (درصد)	نرخ رشد متوسط سالانه ۱۳۵۵-۷۵ (درصد)
تولید ناخالص داخلی	۴/۶	۱/۲
اشتغال	۲/۲	۲/۶
بهره وری نیروی کار	۲/۴	-۱/۴
موجودی سرمایه	۶/۲	۲/۸
سرمایه سرانه	۴/۰	۰/۲
بهره وری سرمایه	-۱/۶	-۱/۶

ماخذ: برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در تبیین علل کاهش بهره وری نیروی کار، در برنامه به کاهش میزان تلاش نیروی کار اشاره ای نشده است. در حالی که نارضایتی نیروی کار می تواند عامل کاهش بهره وری گردد. تفکیک آثار عوامل مختلف بر نوسانات تولید ناخالص داخلی، بهره وری نیروی کار، بهره وری سرمایه و ... در بسیاری از موارد امکان ناپذیر است. زیرا اثر ترکیب شده

عوامل مختلف بر متغیرهای کلان اقتصادی منعکس می گردد و فرض ثابت ماندن سایر شرایط برای بررسی آثار یکی از عوامل، منطقی و قابل قبول نخواهد بود. طی دو دهه گذشته ترکیبی از عوامل زیر بر متغیرهای کلان تاثیر گذارده و سبب بهره گیری غیر بهینه از امکانات سرمایه ای کشور گردیده است :

۱- افزایش ریسک فعالیتهای اقتصادی و بالا رفتن هزینه های مبادله ناشی از عملکرد نامناسب بسیاری از نهاد های سیاسی و اجتماعی و افزایش بی ثباتی و عدم اطمینان در فضای سیاسی و اقتصادی .

۲- کاهش درآمد های ارزی و به تبع آن ، کمبود مواد خام، کالاهای واسطه ای و قطعات یدکی .

۳- ناتوانی دولت در دستیابی به وفاق عمومی جهت بسیج نیروها جهت ارتقاء قابلیت های تولیدی به سبب فقدان تشکل های قدرتمند کارگری و کارفرمایی از یک سو و تراکم نارضایتی در میان اقشار وسیع کارگران و کارفرمایان و عدم وجود مجاری بیان پیشنهادات و اعمال نظر در تدوین و اجرای قوانین ، برنامه ها و سیاست های دولت.

۴- در شرایط حاکمیت وضعیّت رکود نسبی بر اقتصاد کشور ، دولت نه تنها از کاهش تعداد شاغلین ممانعت به عمل آورده ، حتی در بخش عمومی به افزایش کارکنان اقدام کرده است . این امر که عمدتاً ناشی از ملاحظات سیاسی و اقتصادی بوده است، تنزل بهره وری نیروی کار را تشدید کرده است .

بنابراین، چنانچه به فرض ثابت ماندن شرایط اجتماعی - سیاسی ، صرفاً آثار کاهش درآمدهای ارزی بر متغیرهای کلان تخمین زده شود ، برآورد حاصله صحت نخواهد داشت. به همین ترتیب نمی توان به فرض ثابت ماندن درآمدهای ارزی ، آثار عملکرد نامناسب نهادها و تراکم نارضایتی میان کارگران و کارفرمایان را ، طی دهه های گذشته ، تخمین زد.

در طول دو دهه گذشته بهره برداری از سرمایه گذاری های صنعتی کشور بسیار پائین بوده است . به دلیل سطح نازل بهره گیری از منابع موجود و رشد بطئی سرمایه گذاری ، رشد متوسط تولید ناخالص داخلی سالانه در حدود ۱/۲ درصد بوده است . علیرغم رشد پائین GDP ، شمار شاغلین رشدی معادل ۲/۵۵ درصد داشته است . چنین فرایندی تنها از طریق کاهش بهره وری نیروی کار و بسط و گسترش اشتغال ناقص امکان پذیر گردیده است . به عبارت دیگر بخشی از بیکاری آشکار در کشور به بیکاری پنهان مبدل شده است.

## تحولات عرضه و تقاضای نیروی کار طی برنامه سوم

در برآورد عرضه نیروی کار در طول سال های برنامه سوم ، پیش بینی شده است که بر عرضه نیروی کار سالانه به طور متوسط حداقل ۶۷۶ هزار نفر و حداکثر ۷۳۵ هزار نفر افزوده گردد. بدین ترتیب عرضه نیروی کار ایران سالانه بین ۲/۵۵ تا ۲/۸ درصد افزایش خواهد یافت. چنین آهنگ رشدی در ۴۰ سال گذشته سابقه نداشته است. با این وجود بروز چنین حالتی را نمی توان نامحتمل دانست .

مقایسه جمعیت فعال ایران و ترکیه نشان می دهد که جمعیت بالای ۱۰ سال ترکیه (در سال ۱۳۷۵) حدود ۴ درصد از جمعیت بالای دهسال ایران بیشتر است. و این در حالی که جمعیت فعال ترکیه نزدیک به ۴۰ درصد بیشتر از جمعیت فعال ایران است . چنانچه نرخ فعالیت در گروه های سنی مختلف ایران معادل این رقم در ترکیه می بود، در سال ۱۳۷۵ ، شمار جمعیت فعال ایران از مرز ۲۱/۵ میلیون نفر نیز می گذشت و با توجه به عدم توان اشتغالزایی بنیان های اقتصادی ایران ، بحران بیکاری به صورت خطرناکی جلوه گر می گردید.

در سال ۱۹۹۶ نرخ واقعی فعالیت در ترکیه ۴۷/۲۸ درصد و در ایران ۳۵/۲۹ درصد بوده است . چنانچه براساس برآوردهای سازمان برنامه، عرضه نیروی کار در سال ۱۳۸۳ از مرز ۲۱ میلیون نفر بگذرد ، بازهم نرخ واقعی فعالیت بین ۳۸/۲۴ تا ۳۹/۰۶ درصد خواهد گردید که هنوز از نرخ واقعی فعالیت در ترکیه فاصله بسیار دارد. (سازمان جهانی کار ۱۹۹۶)

بنابراین جمعیت بالقوه فعال در ایران جمعیت کثیری است . از یکسو شمار کثیری از دختران و زنان تحصیل کرده آماده ورود به بازار کار می باشند ، از سوی دیگر بخش اعظم جوانان دانش آموز و دانشجو درسالهای آتی وارد بازار کار خواهند شد .

در برنامه سوم ، در رابطه با رشد فرصت های شغلی ، پیش بینی شده است که در طول سال های ۸۳ - ۱۳۷۹ به طور متوسط سالانه ۷۶۵ هزار شغل جدید ایجاد گردد. بدین ترتیب طی این دوره شمار شاغلین با رشد بی سابقه سالانه ۴/۶۳ درصد از حدود ۱۵ میلیون نفر در سال ۱۳۷۸ به بیش از ۱۸/۷ میلیون نفر در سال ۱۳۸۳ افزایش خواهد یافت.

ذکر این نکته ضروری است که در طول ۴۰ سال گذشته، خلق مشاغل جدید هیچگاه به مرز ۴۲۰ هزار شغل در سال نرسیده است . همانطور که اشاره شد طی سال های ۷۵ - ۱۳۷۰ سالانه ۲۹۵ هزار شغل جدید در تمامی بنیان های اقتصادی کشور خلق گردید. لذا بدیهی است که برای دستیابی به چنین هدفی ، ایجاد تحول نهادی ، حذف نهادهای موازی ، و اعمال سیاست های هماهنگ و سازگار در تمامی عرصه های اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی ضرورتی حیاتی می یابد. تجارب جهانی نیز نشان می دهد که خلق سالانه بیش از نیم میلیون فرصت شغلی جدید، کار بسیار دشواری است که اکثر کشورهای جهان قادر به انجام آن نیستند. به طور مثال کره جنوبی با بیش از ۲۱ میلیون نفر شاغل در طول سال های ۹۷ - ۱۹۹۲ به طور متوسط سالانه

۴۱۷ هزار فرصت شغلی ایجاد کرده و نرخ متوسط رشد اشتغال این کشور، طی این دوره، ۲/۱ درصد بوده است. کشور ترکیه با ۲۰ میلیون نفر شاغل در طول همین دوره سالانه ۱۷۱ هزار شغل جدید خلق نموده و نرخ رشد اشتغال این کشور به طور متوسط ۰/۸۴ درصد بوده است. حتی کشور ژاپن با بیش از ۶۵ میلیون نفر شاغل با نرخ ۰/۳۴ درصد در رشد اشتغال مواجه بوده و نتوانسته سالانه بیش از ۲۴۲ هزار فرصت شغلی جدید خلق نماید. افزایش شمار بیکاران و سختگیری در قبول نیروی کار مهاجر در ژاپن به همین سبب بوده است. (جدول شماره ۲-۹)

### جدول شماره ۲-۹

#### تحولات اشتغال در چند کشور جهان (۹۷-۱۹۸۷)

کشور	جمعیت شاغل (میلیون نفر) (سال ۱۹۹۷)	رشد اشتغال (۹۷-۱۹۹۲) درصد	متوسط افزایش سالانه اشتغال (۹۲-۱۹۸۷) هزار نفر	متوسط افزایش سالانه اشتغال (۹۷-۱۹۹۳) هزار نفر	متوسط افزایش سالانه اشتغال (۹۷-۱۹۸۷) هزار نفر
مالزی	۸/۶	۴	۲۱۳	۳۰۴	۲۵۸/۵
ترکیه	۲۰	۰/۸۴	۳۷۸/۵	۱۷۱/۲	۳۶۳/۳
استرالیا	۸/۴	۲	۱۰۷/۶	۱۵۶/۴	۱۳۴/۷
ژاپن	۶۵/۶	۰/۳۷	۱۰۵۰	۲۴۲	۶۴۶
کره	۲۱	۲/۱۱	۴۸۵	۴۱۷	۴۵۱

Source: ILO Year Book Statistics , ۱۹۹۸

هرچند شمار شاغلین کشور ژاپن در طول سال های ۹۱- ۸۷ سالانه بیش از ۱ میلیون نفر افزایش داشته ولی در فاصله سال های ۹۷-۱۹۹۳ این رقم به طور متوسط سالانه حدود ۲۴۲ هزار نفر کاهش یافته است. با توجه به این که در برنامه دوم توسعه ایران، خلق سالانه ۵۰۰ هزار شغل پیش بینی شده بود که این امر محقق نگردید، دستیابی به هدف خلق ۷۶۵ هزار شغل جدید در سال طی برنامه سوم توسعه بسیار دشوار خواهد بود.

علیرغم آن که برنامه سوم بر دستیابی به هدف بلند پروازانه خلق سالانه ۷۶۵ هزار فرصت شغلی جدید تاکید نموده، با این وجود برآورد گردیده که حتی در صورت محقق شدن پیش بینی های فوق الذکر نرخ بیکاری از ۱۰ درصد کمتر نخواهد شد و شمار بیکاران از ۲/۲ میلیون نفر نیز فراتر خواهد رفت.

برنامه سوم توسعه با قبول حضور حداقل ۲/۲ میلیون نفر بیکار در کشور در سال ۱۳۸۳، تصویر نگران کننده ای از چشم انداز بازارکار ایران ترسیم می نماید ولی درعین حال

اعلام می دارد:

"مسائل و ناهنجاریهای در حال گسترش کار و اشتغال، که نمود بارزی از ناموزونی و ناهماهنگی و نامناسب بودن بخشهایی از کارکردهای اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی موجود کشور است، موجب اختصاص جایگاه خاصی به مباحث مسائل مرتبط با بازار کار در نظام تدوین برنامه سوم توسعه شده است." (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۷ ب)

در این برنامه تصریح شده است که در صورت عدم تحقق اهداف برنامه در تسریع رشد اقتصادی و افزایش نرخ رشد جمعیت شاغل، و با تداوم روند گذشته رشد اشتغال کشور (رشد اشتغال طی سال های ۷۵-۱۳۳۵ سالانه حدود ۲/۳ درصد بوده است)، شمار شاغلین در سال ۱۳۸۳ حدود ۱۶/۱ میلیون نفر و تعداد بیکاران نزدیک به ۴/۶ میلیون نفر خواهد بود و نرخ بیکاری به ۲۱/۴ درصد بالغ خواهد گردید. لذا:

"با این اوصاف، ادامه روند موجود و حفظ رویه ها و ساختارهای فعلی به هیچ وجه مطلوب و متضمن منافع ملی نبوده و همه ساختارها، روابط و مناسبات حاکم بر بازار کار نیازمند بازنگری و تجدیدنظرهای اساسی و بنیادی است. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸ ب)

### سیاست های اشتغال در برنامه سوم

بازار کار به خاطر ارتباط شدیدی که با جنبه های انسانی توسعه دارد، از حساسیت و اهمیت ویژه ای در فرایند برنامه سوم برخوردار است. به علاوه بحران در حال تعمیق بازار کار ایران، جلوه ای از عدم هماهنگی در عملکرد نهادهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور است، که توجه جدی برنامه ریزان و سیاستگذاران را طلب می کند.

با توجه به پیوستگی بازار کالاها و خدمات، بازارهای پولی و بازار ارز با بازار کار، بخش اصلی مشکلات بازار کار ریشه در عملکرد دیگر بازارها دارد. به همین جهت بخش عمده رهنمودهای بیان شده در فصل ششم برنامه مربوط به سیاست های کلان است که بر عرضه و تقاضای نیروی کار تاثیر می گذارد.

در برنامه سوم، برای مقابله با مشکلات بازار کار، راهکارهایی در سطح مدیریت کلان کشور و سیاست هایی در عرصه بازار کار طراحی گردیده است. مهمترین راهکارهای اجرایی کلان مرتبط با امر اشتغالزایی در برنامه سوم عبارتند از:

**سیاست های فرا بخشی:** شامل توسعه مشارکت بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی، فراهم نمودن الزامات توسعه سرمایه گذاری بخش خصوصی و جذب سرمایه های خارجی، رفع

انحصارات غیر ضرور، ایجاد مشوق ها و انگیزش‌های مناسب جهت افزایش سرمایه گذاری و توسعه صنعت گردشگری، صنایع کوچک، متوسط و صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش کشاورزی و صادرات، گسترش پوشش نظام تامین اجتماعی جهت کاهش حضور سالمندان و کودکان در بازار کار. توسعه خود اشتغالی در روستاها و...

هرچند در تدوین و اجرای سیاست های جمعیتی و سیاست های فرابخشی، نهادهای بازارکار نقش مستقیمی ایفا نمی نمایند، از لزوم حضور نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی در تعیین راهکارهای اجرایی سخنی به میان نیامده است، در حالی که تامین حضور نمایندگان تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی به هنگام تلفیق نهایی این سیاست ها، می تواند زمینه مساعدی جهت انجام هماهنگی های ضرور میان برنامه ریزان و ادارات دولتی از یک سو و کارگران و کارفرمایان فراهم آورد. وجود نهادهای مشارکتی در تدقیق و سازگار نمودن سیاست های فرابخشی موثر است.

به طور مثال در رابطه با تامین خوداشتغالی در مناطق روستایی، وزارت کار تا کنون برنامه مشخصی در این رابطه نداشته است. در حال حاضر اجرای طرح های خود اشتغالی در شهرها نیز کاهش یافته است. در صورتی که تجارب متنوع فراوانی در کشورهای مختلف جهان (از جمله هند و چین) در رابطه با طرح های خوداشتغالی در مناطق شهری و روستایی وجود دارد ولی وزارت کار در مورد جمع آوری این تجارب و به کار گیری نمونه های مناسب فعالیت بسیار محدودی داشته است. کسب تجارب کشورهای مختلف جهان از طریق استفاده از رایانه، اینترنت، نمایندگی های سیاسی ایران در کشورهای جهان و دعوت از نمایندگان نهادهای بین المللی برای سفر به ایران و همکاری در تدوین راهکارهای مناسب جهت تقویت خوداشتغالی ها، با صرف هزینه های محدودی امکان پذیر و ضروری است، وزارت کار و وزارت جهاد کشاورزی در این رابطه اقدام جدی به عمل نیاورده اند.

**سیاست های آموزشی:** شامل بازآرایی آموزش نیروی انسانی در سطوح مختلف عمومی، فنی و حرفه ای و عالی در جهت تامین نیازهای بنگاه ها و موسسات اقتصادی، بازسازی تخصصی مهارتهای نیروی انسانی و پیشگیری از ترک تحصیل جوانان.

با آن که سامان دهی آموزش های فنی و حرفه ای، بر عهده وزارت کار و سازمان آموزش های فنی و حرفه ای است، ولی برنامه ریزی آموزش عمومی ابتدایی و متوسطه و آموزش عالی به عهده "وزارت آموزش و پرورش" و "وزارت علوم، تحقیقات و فناوری" است. فارغ التحصیلان مراکز آموزش رسمی و آموزش های فنی و حرفه ای همه برای اشتغال به بازار کار وارد می شوند و نهایتاً بازار کار انطباق یا عدم انطباق آموزش های رسمی و

غیررسمی با نیازهای بخش های مختلف اقتصادی را مشخص می سازد.

نقش نهادهای کارگری و کارفرمایی در بهبود شیوه های بهره گیری از آموزش های رسمی در سطوح مختلف تحصیلی و آموزش فنی و حرفه ای ، تسهیل جریان اطلاعات مربوط به نیازهای بازار کار و ایجاد انطباق میان نیاز موسسات و سطوح مهارتی نیروی کار می تواند بسیار چشمگیر باشد.

در حال حاضر میان دست اندرکاران امر آموزش فنی و حرفه ای ، و آموزش های رسمی ابتدایی ، متوسطه و عالی با تشکل های کارگری و کارفرمایی ارتباط چندانی وجود ندارد . شوراهای اسلامی کار و انجمن های صنفی کارفرمایی توجهی به ضرورت ارتقاء سطح دانش نیروی کار نشان نمی دهند . در برخی از تشکل های کارفرمایی ، از جمله انجمن مدیران صنایع ، دوره های آموزشی برای مدیران برگزار می شود ولی در جهت انطباق میان نیازهای تخصصی سازمان ها و توان علمی - فنی نیروی کار تلاشی صورت نمی پذیرد.

توجه به این گسست ارتباطات ضرور و تعیین راه کارهایی برای همکاری سه جانبه جهت افزایش کمی و ارتقاء کیفی آموزش های رسمی و آموزش های فنی و حرفه ای ، بر اساس نیازهای بازار کار ، از وظایف برنامه سوم در بخش سیاست های اشتغال است. با ایجاد ارتباط میان نهادهای آموزشی و تشکل های کارگری و کارفرمایی ، تحولی نهادی در امر آموزش های رسمی و فنی و حرفه ای بوجود خواهد آمد.

علیرغم تاکید مکرر برنامه سوم به مشکل ارتباط ضعیف میان دانشگاه ها و مراکز اقتصادی، در برنامه به لزوم ایجاد ارتباط مستقیم با نهادهای بازار کار ، تشکل های کارگری ، تشکل های کارفرمایی ، وزارت کار و ... اشاره مشخصی نشده است. در حالی که ایجاد نهاد مشارکتی آموزشی راه مستقیم و کم هزینه برای شناخت تنگناهای بخش های اقتصادی و دستیابی به تفاهم برای همکاری های مستقیم است. به جای انجام پروژه های تحقیقاتی مجزا و پرهزینه برای برخی از شرکت های بزرگ ، همکاری با تشکل های کارگری و کارفرمایی که قادرند هزینه ها را میان اعضاء قسمت نمایند ، انجام فعالیت تحقیقاتی برای گروهی از موسسات را ، که دارای مسائل مشترک می باشند ، امکان پذیر می گردد.

- **سیاست های مالی :** شامل کاهش مالیات کارفرمایانی که به استخدام نیروی کار جدید مبادرت می ورزند، اقدامات جبرانی در مقابل تورم برای حفظ قدرت خرید گروه هایی که درآمد ثابت دارند، اجرای طرح های عمرانی در جهت به کار گیری نیروی کار بیشتر در مناطق مختلف کشور، حمایت از فعالیت های تحقیق و توسعه و ...

اجرای موفقیت آمیز سیاست های مالیاتی و بودجه ای ، از یک سو به دستگاه اجرایی پویا و انعطاف پذیر و از سوی دیگر به ارتباط نزدیک و مستمر نهادهای مدیریت کلان کشور با نهادهای

مدنی، از جمله تشکل های کارگری و کارفرمایی نیاز دارد. از طریق دستیابی به تفاهم میان سازمان ها و ادارات دولتی و تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی، می توان تنگناهای موجود را دقیق تر شناخت و امکانات موجود را بسیج نمود. حضور تشکل های کارفرمایی به هنگام تدوین سیاست های مشوق سرمایه گذاری و مشارکت فعالانه نمایندگان تشکل های مستقل کارگری در زمان تصویب قوانین مقابله با تورم، حائز اهمیت می باشد. هنگامی که نمایندگان کارگران و کارفرمایان در تدوین سیاست های مالی مشارکت دارند، اعضاء نسبت به منصفانه بودن این قوانین باور پیدا می کنند و در اجرای آن همکاری می نمایند.

به طور مثال در رهنمودهای برنامه جهت ارتقاء سطح اشتغال، بر اعطای تخفیف مالیاتی در رابطه با کارفرمایی که از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار به استخدام نیروی کار جدید مبادرت نمایند، تاکید شده است. در سال های اخیر وزارت کار اصرار ورزیده که استخدام های جدید از طریق مراکز کاریابی صورت پذیرد. در حالی که در تمامی کشورهای جهان بخش بزرگی از استخدام ها از طریق معرفی افراد شاغل، بستگان، دوستان و آشنایان صورت می پذیرد و بخشی از به کار گمارده شدگان نیز از مراکز کاریابی معرفی می شوند. هدف اصلی دولت ها کاهش نرخ بیکاری و افزایش فرصت های شغلی است و این که فرصت های شغلی جدید، در کوتاهترین زمان ممکن، توسط نیروهای مناسب پر شوند از اهمیت برخوردار می باشد. نحوه تطابق یافتن فرصت های شغلی با نیروی کار مناسب متقاضی کار، تنها به هنگام برنامه ریزی جهت کوتاهتر شدن زمان جستجوی کار و تطابق هرچه بیشتر نیازهای بازار کار با مهارت های نیروی کار، حائز اهمیت می باشد.

مراکز کاریابی وزارت کار، تا کنون در معرفی افراد واجد شرایط تخصصی مورد نظر مدیران و کارفرمایان موفقیت چندانی نداشته اند. بسیاری از موسسات از سطح مهارتی معرفی شدگان ادارات کار راضی نبوده اند. لذا استفاده از ابزار های مالیاتی جهت ترغیب کارفرمایان برای پذیرش افراد معرفی شده از سوی وزارت کار نتیجه مثبتی به دنبال نخواهد داشت. مشوق های مالیاتی می تواند در مورد تمام کارفرمایانی که به خلق فرصت های شغلی جدید اقدام کرده اند، اعمال شود.

در حال حاضر انواع مختلف مالیات و عوارض از سوی وزارت اقتصاد و دارایی، شهرداری ها، وزارت آموزش و پرورش و ... از موسسات تولیدی اخذ می شود. ایجاد هماهنگی میان موسسات دریافت کننده این گونه مالیات ها و عوارض با وزارت کار و تشکل های کارگری و کارفرمایی میتواند به مجادلات فراوانی که در سال های اخیر اوج گرفته است، پایان بخشد. با تفاهم در شناخت نیازها و تنگناهای بخشهای مختلف اقتصاد کشور می توان در عوارض و مالیات های دریافتی از موسسات و تخفیفات و معافیت های اعطایی به آن ها به اجماع نظر دست یافت و از نارضایتی ها و احساس غیرمنصفانه و اجباری بودن قوانین کاست و



بدین ترتیب گرایش به فرار مالیاتی را نیز کاهش داد.

-سیاست های پولی: شامل تشویق پس انداز و ترویج سپرده گذاری سرمایه های کوچک، تامین هزینه های سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال برای گروه های کم درآمد، اعطای تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی ها در مناطق کمتر توسعه یافته، پرداخت قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مربوط به طرح های اشتغال زا، و...

علیرغم تاکید مکرر برنامه ریزان بر اهمیت اهداف اشتغال در برنامه سوم، برنامه ها، سیاست ها و رهنمودهای برنامه در بخش های پولی بدون هماهنگی با بخش اشتغال، تدوین شده است. به طور مثال سیاست های پولی و تامین مالی سرمایه گذاری که در فصل اشتغال برنامه مورد تاکید قرار گرفته در بخش پولی و مالی، یا اصلا مطرح نشده و یا بسیار حاشیه ای است. مقامات پولی جهت تدوین سیاست ها و برنامه های بخش مربوطه نیازی به هماهنگی با وزارت کار و تشکل های کارگری و کارفرمایی احساس نکرده اند.

به عنوان مثال تعیین اولویت برای تامین مالی پروژه های اشتغالزا، و تامین مالی واحدهای کوچک و خود اشتغالی ها، که در بخش اشتغال برنامه سوم مورد تاکید قرار گرفته، در بخش مالی (بازار سرمایه) برنامه مسکوت مانده است. در حالی که یکی از راه های اصلی خلق اشتغال، تامین منابع مالی مورد نیاز واحدهای تازه تاسیس، موسسات کوچک و خوداشتغالی ها می باشد، که تا کنون از اعتبارات بانکی بی بهره بوده اند. از طریق اعطای تسهیلات بانکی با نرخ سود معقول به واحدهای کوچک و خود اشتغالی ها، می توان سرمایه مالی مورد نیاز واحدهای کوچک و تازه تاسیس را تامین کرد و این واحدها را از مراجعه به نزول خوارانی که نرخ های بهره بالایی بر آنان تحمیل می کنند، بی نیاز گرداند.

همان گونه که در قسمت های گذشته ذکر گردید، در کشورهای صنعتی که بر مشارکت نهادهای مدنی در تصمیم سازی ها تاکید به عمل می آید (کشورهایی چون اتریش، ایرلند و دانمارک) تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی در تدوین سیاست های پولی، مالی، آموزشی و... حضور فعال دارند و نهادهای سه جانبه کارآمد دستیابی به تفاهم و همسو ساختن تلاش ها در جهت تحقق اهداف برنامه را تسهیل می نمایند. ولی در ایران تاکنون گام اجرایی مشخصی در این راستا برداشته نشده است.

اجرای موفقیت آمیز سیاست های فرابخشی، مالی، آموزشی و...، که نقش مهمی در ایجاد تحرک اقتصادی و خلق فرصت های شغلی جدید دارد، به ثبات سیاسی - اجتماعی و دستگاه اجرایی منسجم، قدرتمند و پویا نیازمند است. تعدد مراکز و نهادهای مسئول در تامین نظم اجتماعی و امنیت عمومی، تداخل وظایف نهادهای موازی در امور آموزشی و فرهنگی، تعدد مراکز تصمیم گیری در مسائل سیاسی و اقتصادی، عدم شفافیت حدود وظایف و اختیارات هر یک

از نهادها، موجب ایجاد بی‌نظمی و سردرگمی و افزایش بی‌ثباتی و عدم اطمینان در فضای اقتصادی کشور گردیده است. لذا شرط موفقیت در اجرای برنامه سوم ایجاد تحول در نهادهای بخش عمومی، به ویژه سازمان‌ها و وزارتخانه‌های ستادی کشور، حذف نهادهای موازی، تحقق ثبات و امنیت سیاسی - اجتماعی، کاهش عدم اطمینان در فضای اقتصادی کشور، قانونمند شدن امور، تشکیل و تقویت مشارکت نهادهای مدنی در تدوین برنامه‌ها و نظارت بر اجرای سیاست‌ها و به تبع آن افزایش ثبات و اطمینان است. با این وجود در بخش اشتغال برنامه سوم، از لزوم تحول در ساختاربخش عمومی (از جمله وزارت کار) و ارتقاء کارایی در عملکرد نهادهای ضعیف بازار کار ایران سخنی به میان نمی‌آید.

در غیاب اصلاحات بنیادی در درون نهادهای حکومتی، بدون هماهنگی و سازگاری در میان دستگاه‌های اجرایی، قانونگزاری و قضایی و در شرایط عدم حضور نهادهای مستقل و قدرتمند کارگری و کارفرمایی در عرصه‌های تصمیم‌سازی و اجرا، راهکارهای مقابله با بحران اشتغال، به اصلاحات کمرنگ و غیرکارآمدی مبدل خواهند گردید.

### اصلاحات نهادی ضرور در بازار کار

امروزه در مباحث توسعه سیاسی و توسعه اقتصادی، مشارکت مردم در اداره امور عمومی کشور نه تنها یک موضوع پذیرفته شده و مفید، بلکه یک امر ضروری و اجتناب‌ناپذیر تلقی شده است. مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها از طریق نهادهای مدنی امکان‌پذیر است و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی از مهمترین این نهادها هستند.

توسعه مشارکت اجتماعی و سیاسی، جهت بهره‌گیری از قدرت تفکر و ابتکار مردم در اداره امور کشور و استفاده مطلوب از منابع عظیم فیزیکی و انسانی و مالی موجود در جامعه از مهمترین جهت‌گیری‌های برنامه سوم است. لذا فراهم آوردن زمینه‌های حقوقی، فرهنگی و اجتماعی لازم جهت توسعه مشارکت مردم در قالب احزاب، گروه‌ها و تشکل‌های تخصصی، علمی و صنفی از اهداف اصلی این برنامه است. این امر به کرات از سوی مسئولین مورد تأکید قرار گرفته است:

"در حال حاضر کشور نیازمند به یک تغییر نگرش در نحوه مدیریت اقتصادی است. رشد اقتصادی بر اساس مجموعه‌ای از سازوکارها اتفاق می‌افتد که در این مجموعه غیر از نهاد دولت، به عنوان عامل تسهیل‌کننده رشد، نقش مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و حتی در تصمیم‌سازی‌های دولت بسیار تعیین‌کننده است. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸ ب، ص ۲۸)

با آن‌که مهمترین رویکرد برنامه سوم انجام اصلاحات ساختاری و نهادی است، ولی

برنامه در تعیین رهنمودهای کلی و ارائه راه کارهای ضرور برای دستیابی به این مهم ، ناموفق است و در بخش اشتغال، لزوم ایجاد تحول در نهادهای بازار کار (تشکل های کارگری، کارفرمایی، وزارت کار و قوانین ناظر بر روابط کار) مسکوت مانده است.

در برنامه سوم تاکید شده که فقدان و ضعف نهادهای مدنی، از جمله انجمن های صنفی، و ضعف روحیه جمع گرایی و تعاون، مشکلات مهمی را بر سر راه حاکمیت قانون و ایجاد ثبات و اطمینان در فضای سیاسی - اجتماعی کشور به وجود آورده اند. ولی در بررسی مسائل بازار کار، لزوم تحول در عملکرد وزارت کار و نحوه تشکیل و فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی مستقل به دست فراموشی سپرده شده است. در حالی که اجرای موفقیت آمیز رهنمودهای ارائه شده در بخش اشتغال برنامه سوم، به تحولات نهادی و هماهنگی میان بخش های مختلف نیازمند است.

قسمت کوچکی از سیاست های پیش بینی شده در بخش اشتغال، مربوط به عملکرد بازار کار است. تعیین راهکارهای مشخص و اجرای این راهکارها بدون مشارکت تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی و همکاری فعالانه وزارت کار و اصلاح در قوانین موجود ناظر بر روابط کار امکان پذیر نخواهد بود. این گروه از راهکارهای برنامه سوم که بازنگری در قوانین ناظر بر بازار کار، تعیین دستمزد، اشتغال به کار ایرانیان در خارج از کشور، اشتغال افراد خارجی در ایران و تشکیل مراکز کاریابی خصوصی را شامل می شوند، عبارتند از:

**۱- بررسی ضوابط و مقررات ناظر بر بازار کار به منظور ایجاد اشتغال بیشتر:** برخی از کارشناسان معتقدند که هدف از اصلاح قانون کار در طول سال های برنامه سوم، حرکت در جهت ایجاد انعطاف بیشتر در بازار کار از طریق تثبیت مکانیزم رقابت آزاد و کاهش مقررات و قوانین می باشد. و سخنی در بازنگری در قانون تشکل های کارگری و کارفرمایی و به رسمیت شناختن حق اعتصاب در میان نیست.

در لزوم کاهش هزینه نیروی کار در جهت افزایش تقاضای نیروی کار و خلق فرصت های شغلی جدید، اختلاف نظری میان اقتصاد دانان وجود ندارد، موضوع مورد اختلاف راه حل های پیشنهادی است. گروهی معتقدند که حداقل دستمزد، بیمه و مزایای اخراج، هزینه نیروی کار را افزایش می دهد، و افزایش هزینه های نیروی کار سبب کاهش فرصت های شغلی جدید می گردد که نهایتاً به زیان نیروی کار تمام می شود. این گروه به عواقب حذف حمایت های قانونی بر عملکرد کارگران مستاصل و ناراضی توجهی ندارند و اثر منفی ناراضیاتی نیروی کار بر بهره وری، در میان مدت و بلند مدت را ندیده می گیرند.

اگر با تغییر در قانون کار، به نحوی هزینه های نیروی کار (دستمزد، مزایا، هزینه های بیمه و بازنشستگی و...) کاهش یابد، ممکن است کارفرمایان، نیروی کار بیشتری را استخدام

کنند، ولی کارگری که از تامین حداقل هزینه های زندگی محروم است ، چشم انداز آینده اش تاریک ، مبهم و نگران کننده است ، چگونه ممکن است با تلاش صمیمانه به افزایش تولید و بهره وری یاری رساند، و فعالانه جهت نوآوری در فرایند تولید و کاهش ضایعات شرکت کند ؟ حذف حمایت های قانونی در تامین حداقل دستمزد و بیمه و بازنشستگی هرچند در کوتاه مدت هزینه نیروی کار را کاهش می دهد ، ولی در میان مدت و بلند مدت با افزایش جابه جایی نیروی کار و کاهش بهره وری، هزینه های سنگینی را بر اقتصاد تحمیل می نماید. ( رجوع شود به بررسی قانون کار)

همان گونه که در بررسی وضعیت بازار کار در کشورهای صنعتی عضو OECD بیان گردید ، برای مقابله با عدم کارایی اقتصادی دو راه در مقابل برنامه ریزان وجود دارد :

- اعمال سیاست های نئولیبرالی ، حرکت در جهت حذف موانع نهادی موجود بر سر راه تسلط مکانیزم قیمت

- اجرای مدل مشارکتی از طریق حضور فعال نهادهای مستقل در عرصه های تدوین و اجرای برنامه های اقتصادی و اجتماعی .

علیرغم تاکید کلی برنامه سوم بر لزوم هر چه بیشتر مشارکت مردم ، بخش های مختلف برنامه جهت اجرای مدل مشارکتی گرایشی نشان نمی دهد. و همانند برنامه های قبل در دام تاکید بر سیاست های مجزا و اصلاحات سطحی گرفتار است .

به نظر نمی رسد که اعمال سیاست های نئولیبرالی از طریق کمرنگ کردن قانون کار و در حاشیه ماندن تشکل های کارگری و کارفرمایی راه حل مشکلات بازار کار ایران باشد. زیرا همان گونه که اشاره شد ، عدم کارایی نهادی در کشورهای در حال توسعه ، زمینه ساز شکست بازار و شکست دولت است . از سوی دیگر بدون جلب حمایت نهادهای مدنی ، از جمله تشکل های اصیل کارگری و کارفرمایی دستیابی به هدف دشوار توسعه همه جانبه و رهایی از بحران اشتغال در ایران غیر ممکن به نظر می رسد.

درست است که برخی از مفاد قانون کار نیازمند اصلاح است ولی این اصلاحات باید به نحوی صورت پذیرد که در گام نخست راه های مداخله دولت و نهادهای شبه حکومتی در تشکیل و فعالیت نهادهای کارگری و کارفرمایی را مسدود سازد و در گام های بعد با مشارکت و تفاهم تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی موانع موجود بر سر راه خلق اشتغال ، از طریق تدوین قوانین و مقررات انعطاف پذیر ، از میان برداشته شود . بدین ترتیب احساس غیرمنصفانه بودن تصمیمات اتخاذ شده از سوی دولت از میان خواهد رفت .

۲- ارتباط منطقی بین دستمزدهای واقعی با بهره وری نیروی کار و تورم: به دلیل ضعف سه جانبه گرایی در شورای عالی کار ، تا کنون نمایندگان دولت در تعیین دستمزد نقش

تعیین کننده را بر عهده داشته اند. به همین جهت حداقل دستمزد و روند تغییرات متوسط دستمزدها عمدتاً براساس ملاحظات سیاسی و اقتصادی، از سوی دولت اتخاذ گردیده است. میزان حداقل دستمزدی که همه ساله از سوی شورای عالی کار تعیین شده، مورد اعتراض کارگران قرار داشته است.

تشکل های کارگری و کارفرمایی اصیل، از طریق مذاکرات دو جانبه یا چند جانبه، می توانند ارتباط منطقی و قابل قبولی میان تغییرات دستمزد، تورم و بهره وری ایجاد نمایند. در بسیاری از کشورهای اروپایی به هنگام عقد پیمان های دسته جمعی، با توجه به قدرت رقابت اقتصاد کشور در عرصه جهانی و لزوم تسریع آهنگ رشد بهره وری عوامل تولید، در مورد دستمزد و شرایط کار تصمیم می گیرند. در فاصله سال های ۹۸-۱۹۹۰، در بسیاری از کشورهای صنعتی از جمله فرانسه، دانمارک و بلژیک، که پوشش پیمان های جمعی بسیار وسیع است، نرخ رشد دستمزد بسیار کمتر از آهنگ رشد بهره وری نیروی کار بوده است. این امر بیانگر تفاهم و درک متقابل تشکل های کارگری و کارفرمایی از شرایط رقابتی اقتصاد جهانی، و ضرورت های اقتصاد ملی می باشد.

در شرایط اقتصادی کنونی، برای افزایش بهره وری عوامل تولید، ایجاد تفاهم در محیط کار از طریق عقد پیمان های دسته جمعی می تواند نقش مثبت پر اهمیتی ایفا نماید. زمانی که کارگران اطمینان یابند که در منافع حاصل از افزایش بهره وری منصفانه سهم می باشند، بسیج بهره وری در کشور با سهولت بیشتری امکان پذیر خواهد گشت. لذا راه دستیابی به هدف ایجاد ارتباط میان دستمزد و بهره وری، تقویت تشکل های اصیل از یک سو و تاکید بر عقد پیمان های دسته جمعی از سوی دیگر است.

**۳- ایجاد تسهیلات قانونی و اداری لازم در جهت اشتغال نیروی کار ایرانی در خارج از کشور:**  
هرچند برقراری روابط سیاسی مناسب بین ایران و سایر کشورهای جهان، ارتباطات رسمی جهت فراهم آوردن زمینه برای اشتغال ایرانیان در دیگر کشورها را تسهیل می نماید، و لذا انجام این وظیفه بر عهده وزارت امور خارجه است، ولی تحرک وزارت کار در این راستا حائز اهمیت می باشد. تاکنون وزارت کار در جهت ایجاد ارتباط با ادارات کار در کشورهای مختلف جهان، و شناخت زمینه های مناسب برای اشتغال ایرانیان در خارج از کشور، فعالیت چندانی نداشته است. بخش روابط بین الملل وزارت کار از قسمت های کم تحرک این وزارتخانه می باشد. در حالی که نمایندگان وزارت کار از طریق سفارتخانه ها و کنسولگری های ایران در سراسر جهان و نهادهای بین المللی می توانند نسبت به شناسایی فرصت های شغلی مناسب برای نیروی کار ماهر و نیمه ماهر ایرانی اقدام نمایند.

تشکل های کارگری و کارفرمایی ایران نیز می توانند در نشست های بین المللی، در

زمینه به کارگیری نیروی کار ایرانی در خارج از کشور ، اطلاعات ضرور را مستقیماً کسب نموده و در اختیار وزارت کار و مراکز کاریابی قرار دهند.

**۴- جلوگیری از حضور نیروی کار غیر مجاز خارجی در بازار کار کشور:** با آن که خروج نیروی کار خارجی ، به ویژه کارگران افغانی ، فرصت های شغلی بسیاری را برای جوانان ایرانی جویای کار فراهم می آورد ، ولی خروج نیروی کار افغانی ارزان قیمت ، سبب افزایش هزینه نیروی کار ، به ویژه در بخش ساختمان ، می گردد. زیرا کارگران ایرانی برای انجام کارهای دشوار ساختمانی دستمزد بیشتری مطالبه می کنند. با افزایش هزینه ها در بخش ساختمان ، تقاضا در این بخش ، به خصوص تقاضا برای واحدهای مسکونی ، کاهش می یابد . در محاسبات مربوط به آثار حضور و خروج نیروی کار مهاجرین افغانی ، اثرات منفی کاهش تقاضا در بخش ساختمان بر روی کل فرصت های شغلی در بخش ساختمان و فعالیت های اقتصادی مرتبط با این بخش باید مد نظر قرار گیرد.<sup>۱</sup> لذا در اجرای این سیاست نیز مذاکرات سه جانبه به تدقیق مسئله یاری می رساند.

**۵- حمایت از ایجاد و توسعه مراکز مشاوره شغلی و کاریابی های غیر دولتی برای متقاضیان کار در داخل و خارج از کشور:** ایجاد مراکز مشاوره شغلی و کاریابی های غیر دولتی به تسهیل جریان اطلاعات یاری می رساند ، در عین حال ایجاد این مراکز ، که رقبای مراکز کاریابی وزارت کار خواهند بود ، اطلاعات دقیق تری از نیازهای بازار کار به سطوح مختلف تخصصی و عدم تطابق برنامه های آموزشی با این نیازها در اختیار برنامه ریزان آموزشی قرار خواهند داد. مراکز مشاوره شغلی و کاریابی های غیر دولتی نیز می توانند از طریق ایجاد ارتباط کار پی ببرند و

وظیفه اصلی وزارت کار، به عنوان نهاد تنظیم کننده بازار کار، تسهیل فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی و ترغیب و تشویق عقد پیمان های دسته جمعی، فراهم آوردن زمینه های مناسب جهت مشارکت هر چه بیشتر تشکل های کارگری و کارفرمایی در تدوین و اجرای قوانین ناظر بر روابط کار و کاهش عدم اطمینان در بازار کار است. بهبود شرایط فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی به همراه به رسمیت شناختن حقوق تشکل ها و آزادی ایجاد انجمن ها، بدون شک سبب افزایش مشارکت فعالانه تر این نهادها در فرایند توسعه خواهد گردید. به علاوه وزارت کار در ارتباط با مسئله بهره گیری بهینه از سرمایه های انسانی، برنامه ریزی نیروی کار و مدیریت روابط کار، تامین اجتماعی و... مسئولیت دارد. وزارت کار مرکزی ارزشمند برای جمع آوری اطلاعات و نظراتی است که دولت بر مبنای آنها به طراحی سیاست های مناسب اقدام می ورزد. در حالی که برنامه سوم برای ایجاد تحول در وزارت کار، چشم و گوش دولت برای شناخت مشکلات بازار کار و بازوی دولت در اعمال قوانین و مقررات کار، هیچ تمهیدی نیاندیشیده است.

نهادگرایان بر این باورند که تداوم حیات نهادها لزوماً به معنای کارآیی آنها نیست، بلکه می تواند نشانه آن باشد که گروه های ذینفع در تحول نهادی دارای توان کافی برای تغییر وضعیت موجود نیستند و گروه های قدرتمند، مایل به تغییر این شرایط نمی باشند. در عین حال اگر نهادی براساس شرایط خاص تاریخی به تدریج اصلاح نشود، هزینه های سنگین تحولات نهادی را در بلند مدت بر جامعه تحمیل خواهد نمود. بنابراین بدون عزمی راسخ جهت تحول در وزارت کار، این وزارتخانه می تواند تا سالیان متمادی به عملکرد غیرکارآمد خود ادامه دهد.

چنانچه وزارت کار، سازمانی پویا، با ساختار قانونی متناسب و بدنه کارشناسی قوی و نیروی کار پر تحرک باشد، در ایجاد تحول در بازار کار نقشی تعیین کننده ای ایفا خواهد نمود. در غیر این صورت خود به مانعی بر سر راه حل مشکلات بازار کار مبدل خواهد گردید.

در جدول شماره ۳-۹ اهداف و راهکارهای برنامه سوم در بخش اشتغال، همراه با تحولات نهادی ضرور برای دستیابی به این اهداف، ارائه شده است.

با گذشت بیش از یکسال از آغاز برنامه سوم، میان ارکان اجرایی و قانونگزاری و قضائی کشور تفاهمی در مورد مسیر حرکت آینده اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حاصل نشده و به همین جهت اقدام جدی در جهت اصلاحات نهادی نیز به طریق اولی میسر نگردیده است.

## راهکارهای برنامه سوم و تحولات نهادی ضرور برای تحقق اهداف برنامه

## در بخش اشتغال

سیاست های پیشنهادی برنامه	تحولات نهادی ضرور برای تحقق اهداف برنامه
بازنگری در قانون کار	وجود تشکل های مستقل و قدرتمند کارگری و کارفرمایی ، همکاری این تشکل ها با وزارت کار در نهاد سه جانبه بازنگری قانون کار، جهت دستیابی به تفاهم و اجماع نظر
تعیین دستمزد در ارتباط با بهره وری و تورم	تقویت نهادهای مستقل کارگری و کارفرمایی جهت حضور نمایندگان واقعی کارگران و کارفرمایان در شورای عالی کار برای تضمین منصفانه بودن میزان نوسانات دستمزد
فراهم آوردن زمینه اشتغال نیروی کار ایرانی در خارج از کشور	اصلاح ساختاری در وزارت کار ، ایجاد تحرک در بخش ارتباطات بین المللی این وزارتخانه ، ایجاد همکاری و هماهنگی بین وزارت کار و وزارت امور خارجه
محدود کردن استفاده از نیروی کار خارجی	حضور فعالانه تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی در بررسی همه جانبه هزینه ها و منافع حضور کارگران خارجی در کشور
بازنگری در سیاست های آموزشی جهت ارتقاء کیفی سرمایه انسانی	ایجاد نهاد سه جانبه در نظام آموزشی با حضور تشکل های کارگری و کارفرمایی جهت تعیین تنگناهای موجود و اصلاح برنامه های آموزشی
سیاست های مالیاتی و بودجه	حضور نمایندگان تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی به هنگام اصلاح سیاست های مالیاتی و بودجه ای جهت دستیابی به اجماع نظر و تسهیل در اجرای سیاست های طراحی شده
سیاست های پولی و مالی	پذیرش نمایندگان تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی در شورای پول و اعتبار



## سیاست های توسعه علوم و فناوری در برنامه سوم

فصل یازدهم سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به توسعه علوم و فناوری اختصاص یافته است. در این قسمت ضمن بررسی وضعیت موجود علوم در کشور و شرایط نامناسب تحقیق و پژوهش تاکید شده است که مزیت های علمی کشور و زمینه های اصلی فعالیت های علمی هنوز روشن نیست ... ظرفیت های علمی کشور توسعه نیافته و امکانات بسیار محدودی به آن اختصاص یافته ... و ایجاد رشته های جدید علمی در دانشگاه ها، وابسته به حضور یک یا چند متخصص علاقه مند و پی گیر است.

در تحلیل مشکلات و نارسایی های سیستم آموزش عالی کشور، برنامه بر کندی سرعت تحولات علمی دانشگاه ها در مقایسه با روند شتابان دنیای علم و فناوری تاکید به عمل آورده است. علاوه بر کمبود فعالیت های علمی و تحقیقاتی، انعکاس بسیار محدود آثار مثبت محصولات علم و فناوری بر تحکیم و تقویت بنیان های اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی توسعه کشور، و نبود رویکرد تقاضا گرا در علم و پژوهش از دیگر مشکلات جدی فعالیت های علمی کشور است که این امر ناشی از ارتباط ضعیف فعالیت های علمی با فعالیت های اقتصادی در بخش های صنعت، کشاورزی و خدمات می باشد.

برنامه در تحلیل وضع موجود علوم و فناوری تاکید نموده :

وضعیت فناوری در کشور عمدتاً از طریق بررسی الگوی توسعه بخش تولیدی قابل تبیین است. الگوی توسعه بخش تولید کشور، الگوی ایجاد ظرفیت جدید با تکنولوژی وارداتی است. در این الگو نیاز به سرمایه گذاری ارزی و دانش خارجی زیاد و نیاز به پژوهش داخلی و آموزش داخلی کم است ... این وضعیت در شرایط کنونی تناسب لازم با امکانات و منابع داخلی را ندارد. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸ ب، ص ۲۶۰)

با توجه به ضعف ها و کمبودهای جدی در عرصه علوم و فناوری، لزوم اصلاح چارچوب های نهادی بخش در برنامه سوم مورد تاکید قرار گرفته است :

بررسی نهادها و چارچوب های نهادی حاکی از خلاء هایی است که مشکلات متعددی را باعث گردیده است. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸ ب، ص ۲۶۶)

در برنامه سوم برای غلبه بر این مشکلات بر لزوم ارتباط بیشتر با نهادهای تحقیقاتی خارج از دانشگاه تاکید به عمل می آورد و به ضرورت ایجاد ارتباط ارگانیک و مداوم با نهادهای بازار کار، که متقاضی نهایی و بالقوه علوم و فناوری است، اشاره ای نمی شود.

تنها در دو بند از سیاست های پیشنهادی جهت اصلاح چارچوب های نهادی بخش علوم و

فناوری تصریح شده :

جهت محافظت از بازار ملی تحقیق و توسعه و تشویق بخش های مختلف اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی به استفاده از نتایج پژوهش ها، از طریق ارائه بیمه های خاص برای جبران خسارت های احتمالی ناشی از به کار گیری یافته های مذکور، می بایست ریسک استفاده کنندگان از نتایج تحقیقات و پژوهش ها را کاهش داد. و با برقراری ارتباط بین واحدهای بهره برداری کشاورزی و کارگاه های کوچک صنعتی و مراکز تحقیقاتی از طریق *تشکل های صنفی* برای شناسایی و تامین نیازهای تحقیقاتی بهره برداری ها و کارگاه های مذکور اقدام نمود. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸ ب ، ص ۲۶۴)

در اینجا برای اولین بار به لزوم همکاری نهادهای متولی علوم و فناوری با تشکل های صنفی اشاره شده است ولی هیچ راهکاری برای تنظیم پایدار این رابطه پیشنهاد نگردیده است . در بخش دیگری از برنامه توسعه علوم و فناوری ، در ارتباط با تاثیر اجتماعی فناوری اطلاعات ، پیش بینی شده که با به کار گیری فناوری های جدید ، میزان مشارکت مردم در کلیه زمینه ها بیشتر و نحوه عمل آن متحول خواهد شد. بنابراین ، به طور ضمنی حل مسئله لزوم افزایش مشارکت اجتماعی به مرور زمان محول شده است.

برنامه سوم، رشته های الکترونیک ، مخابرات و نرم افزار را از مزیت های بالقوه علوم کشور اعلام نموده و تاکید کرده که به سبب تسلط دیدگاه سنتی در لزوم کاهش هزینه ها ، و عدم توجه بخش بزرگی از موسسات خصوصی به اهمیت استفاده از تکنولوژی مدرن اطلاعاتی ، قادر به متحقق کردن مزیت اصلی و بالقوه اقتصاد کشور در توسعه فناوری اطلاعات نمی باشیم . در این قسمت از برنامه نیز ضرورت ارتباط مداوم نهادهای علمی - پژوهشی با نهادهای بازار کار ، به ویژه تشکل های کارفرمایی نادیده گرفته شده است. در حالی که مذاکرات منظم و مداوم میان نمایندگان نهادهای علمی - پژوهشی و نمایندگان تشکل های کارفرمایی به روشن شدن هزینه ها و منافع ناشی از به کارگیری تکنولوژی اطلاعاتی یاری می رساند و می تواند زمینه ساز استفاده از مزیت نسبی کشور در عرصه تکنولوژی اطلاعاتی گردد.

در تحلیل مشکلات و نارسایی های علوم و فناوری در برنامه سوم تصریح شده که هرچند در سال های اخیر برخی فعالیت ها در زمینه اصلاح آموزش عالی صورت گرفته ، ولی این اصلاحات عمدتاً مقطعی و بدون ریشه یابی برای تفکرات توسعه در دراز مدت بوده است. فقدان سیاست های کلان مدون و روشن و عدم ارتباط ارگانیک با بازار کار سبب پائین آمدن بهره وری سرمایه گذاری در آموزش عالی و به تبع آن اتلاف بخشی از منابع ملی گردیده است.

ابهام در استراتژی توسعه کشور و عدم انسجام میان نظام آموزشی و نظام اقتصادی کشور ، آموزش عالی را به تلاش در جهت فعالیت های مستقل علمی بر طبق استانداردهای بین المللی سوق داده و در طول زمان گسستگی نظام آموزشی از نیاز های بازار کار کشور بیشتر شده است .

در شرایط تسلط رکود نسبی بر اقتصاد کشور، بخش خصوصی عمدتاً گرایشی به تحقیق و توسعه، و بهره‌گیری از توان کارشناسی نیروهای متخصص نشان نمی‌دهد. بخش بزرگی از کارفرمایان، در شرایط عدم اطمینان، ترجیح می‌دهند که ریسک را حداقل نمایند و به همین جهت از سرمایه‌گذاری در عرصه‌های ناشناخته پرهیز می‌کنند و گرایشی به نوآوری ندارند. این گروه از کارفرمایان به دنبال خلق فرصت‌های اقتصادی سودآور نیستند، بلکه به دنبال یافتن ایجاد رابطه با مراکز قدرت دولتی و دست یافتن به امکانات رانت جویی می‌باشند. در چنین فضایی یا تقاضایی برای فعالیت فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وجود ندارد و یا در صورت جذب این نیروها از توان علمی آنان استفاده صحیح به عمل نمی‌آید.

همان‌گونه که در فصل چهارم ذکر گردید، در بسیاری از کشورهای صنعتی، مسائل مربوط به آموزش نیروی کار، نحوه مدیریت مشترک منابع مالی آموزشی، صدور گواهی نامه و ارزیابی کیفیت آموزش، در پیمان‌های دسته‌جمعی مورد بحث، تبادل نظر و تفاهم قرار کارفرمایی مانع‌ان‌گیرد. در ایران، ضعف تشکل‌های کارگری و کارفرمایی مانع از شکل‌گیری مذاکرات و پیمان

برنامه سوم بر لزوم ایجاد امکانات برای انتقال صحیح اطلاعات و ارائه آموزش های تخصصی در سطوح مختلف تصریح نموده است. هر چند وزارت علوم، تحقیقات و فناوری می تواند به نحو گسترده ای از وسایل ارتباط جمعی سود جوید و اطلاعات علمی را به اطلاع مردم رساند، ولی بهترین راه ایجاد ارتباط با نهادهای مدنی است که مخاطب اصلی می باشند. چنانچه نهادهای مشارکتی فعال آموزشی ایجاد شوند، اطلاعات علمی مستقیماً به مخاطبان مورد نظر منتقل خواهد شد و متقابلاً عکس العمل این گروه ها در ارتباط با نحوه استفاده از علوم و فنون جدید در اختیار نظام آموزشی قرار خواهد گرفت.

تلاش در جهت تشکیل نهادهای مشارکتی آموزشی در راستای رهنمودهای کلی برنامه سوم قرار دارد. در رهنمودهای کلی برنامه برای توسعه علوم و فناوری تاکید شده:

سیاست های توسعه منابع انسانی بایستی مبتنی بر تامین نیازهای بخش های مختلف اقتصادی، اجتماعی کشور بوده و ضمن تشخیص مواردی که اصلاح ساختار بخش های اقتصادی را از طریق افزایش سهم نیروهای متخصص و نرم افزار ضروری می سازد، سیاست های توسعه منابع انسانی در رشته های منتخب با تاکید بر اهداف بلند مدت تعیین می گردد. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸ ب، ص ۲۶۶)

ولی در برنامه سوم مشارکت میان نظام آموزشی و نهادهای مدنی صرفاً در عرصه محدود تشکیل صندوق های حمایتی خلاصه شده است. بدون ایجاد ارتباط ارگانیک، منسجم و پایدار میان نظام آموزشی و تشکل های کارفرمایی، تشکیل صندوق های حمایت از فعالیت های پژوهشی با موفقیت مواجه نخواهد شد. نمایندگان تشکل های کارفرمایی در نهاد مشارکتی آموزشی، می توانند نیازهای تحقیقاتی موسسات را مطرح نمایند و نمایندگان نظام آموزشی می توانند ارزان ترین و کوتاه ترین فرایند پژوهشی را بر مبنای نیازهای موسسات ساماندهی نمایند. تشکیل صندوق حمایت از تحقیقات در درون نهادهای پویای مشارکتی مفهوم می یابد.

برنامه سوم بر لزوم بازنگری و تجدید نظر در قوانین و مقررات موجود در مورد حقوق مالکیت معنوی تاکید نموده است.

برای تدوین لایحه پیشنهادی در مورد حقوق مالکیت معنوی، مذاکره و تبادل نظر با نهادهای مدنی، از جمله تشکل های کارگری و کارفرمایی، و یافتن راه کارهای جلوگیری از پامال شدن حقوق نوآوران حائز اهمیت می باشد. از طریق این مذاکرات اهمیت و لزوم حفظ منافع متخصصین نوآور و تاثیر آن بر ترغیب تفکر خلاق در میان محققین و سطوح مختلف کارکنان موسسات و افزایش بهره وری به تبع آن مشخص تر و برجسته تر می گردد.

## تاثیر مشارکت اجتماعی در تحقق اهداف برنامه های بخش توسعه علوم و فناوری

تا کنون برنامه ای جهت ایجاد ارتباط ارگانیک و پایدار بین مدیران بخش های اقتصادی و مسئولین نظام آموزش عالی طراحی نشده است. به همین جهت ارتباط دانشگاه با صنعت در ایران بسیار محدود و متکی بر ابتکارات فردی است و سازو کاری برای انجام تحقیقات مورد نیاز موسسات تعیین نگردیده است .

برای فعالیت های تحقیقاتی که به طور جسته گریخته از سوی دانشگاه ها برای بخش خصوصی صورت می پذیرد ، غالباً هزینه های سنگینی طلب می شود که برای بسیاری از شرکت های کوچک و متوسط قابل تحمل نیست. شرکت های بزرگ نیز باور ندارند که با پرداخت هزینه های قابل توجه نتایج مفیدی به دست خواهند آورد.

علیرغم تاکید مکرر برنامه سوم به مشکل ارتباط ضعیف میان دانشگاه ها و مراکز اقتصادی، در برنامه به لزوم ایجاد ارتباط مستقیم با نهادهای بازار کار ، تشکل های کارگری ، تشکل های کارفرمایی ، وزارت کار و ... اشاره مشخصی نشده است. در حالی که ایجاد نهاد مشارکتی آموزشی راه مستقیم و کم هزینه برای شناخت تنگناهای بخش های اقتصادی و دستیابی به تفاهم برای همکاری های مستقیم است. به جای انجام پروژه های تحقیقاتی مجزا و پرهزینه برای برخی از شرکت های بزرگ ، همکاری با تشکل های کارگری و کارفرمایی که قادرند هزینه ها را میان اعضاء قسمت نمایند ، انجام فعالیت تحقیقاتی برای گروهی از موسسات که دارای مسائل مشترک می باشند ، امکان پذیر می گردد.

تسلط طولانی رکود نسبی بر اقتصاد کشور ، ریسک بالای سرمایه گذاری و عدم گرایش بخش بزرگی از مدیران و کارفرمایان به تحول در شیوه های سنتی تولید ، سبب محدود شدن نقش متخصصین و فارغ التحصیلان مراکز آموزش عالی در اقتصاد کشور گردیده است. در حال حاضر از نتیجه تحقیقات به عمل آمده در موسسات علمی و پژوهشی در بخش تولید استفاده صحیح به عمل نمی آید. و مجموعه این شرایط به تداوم دور باطل عقب ماندگی در تولید و فناوری ملی منجر شده است .

ارتباط میان دانشگاه ها و موسسات خصوصی ارتباطی دوجانبه است. دانشگاه ها نیروی متخصص و اطلاعات علمی مورد نیاز بخش خصوصی را عرضه می دارد و موسسات در باره تطابق مهارت های نیروی کار و نیازهای صنعت اطلاعات لازم را در اختیار آموزش عالی قرار می دهند. حضور نمایندگان تشکل ها در نهادهای مشارکتی آموزشی و وظیفه دشوار خلق بانک اطلاعات ملی را تسهیل می نماید زیرا نمایندگان کارگران و کارفرمایان در این نهاد برای دستیابی به منافع مشترک حاصل از افزایش کارایی و بهره وری نیروی کار ، برای ایجاد بانک اطلاعات ملی همکاری می نمایند. به علاوه اطلاعات مورد نیاز جهت بازنگری در مفاد و برنامه های

درسی از این طریق قابل دستیابی است . به علاوه ، همان گونه که تجارب کشورهای صنعتی نشان داده ، در نهادهای مشارکتی، هنگامی که در مورد ضرورت سرمایه گذاری های آموزشی معین

در حالی که افزایش بهره‌وری عوامل تولید (به ویژه بهره‌وری نیروی کار) از طریق مشارکت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در تصمیم‌سازی و اجرا تسهیل می‌گردد، و تحول در نهادها و سازمان‌های بخش عمومی پیش شرط تحقق اهداف برنامه و اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های آموزشی، بودجه‌ای، مالی و... است، ولی در بخش اشتغال برنامه از ضرورت تحول در ساختار قانونی و نحوه عملکرد وزارت کار و سازوکارهای تشویق و ترغیب پیمان‌های دسته‌جمعی میان نهادهای کارگری و کارفرمایی، و ضرورت خلق نهادهای مشارکتی آموزشی سخنی به میان نیامده است.

دستیابی به اهداف دشوار اشتغال در برنامه سوم به عزم ملی در جهت ایجاد تحولات نهادی ضرور در دستگاه اجرایی و مدیریت کلان کشور و اعمال سیاست‌های هماهنگ و سازگار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و مشارکت فعالانه تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در تدوین راهکارهای اجرایی و نظارت بر اجرای این راهکارها نیازمند است.

از آنجا که تداوم روند گذشته و رشد بطنی فرصت‌های شغلی به بروز بحران جدی در بازار کار منجر خواهد شد، تحولات نهادی در سطح کلان، در درون بازار کار و نظام آموزشی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

با توجه به پیوستگی بازارهای محصول، پول و ارز با بازار کار، بخش اصلی مشکلات بازار کار در عملکرد دیگر بازارها ریشه دارد. محدودیت در بازارهای دیگر، به صورت تنگنا در بازار کار جلوه‌گر می‌شود. لذا بخش اعظم راهکارهای مقابله با بحران اشتغال، به سیاست‌های کلان کشور ارتباط می‌یابد.

به رغم تأکیدات مکرر مسئولین بر اهمیت موضوع اشتغال در برنامه سوم، در بررسی بخش‌های مختلف برنامه مشخص می‌گردد که سیاست‌ها و رهنمودهای ارائه شده در اکثر بخش‌ها، با راهکارهای بخش اشتغال هماهنگی و سازگاری ندارد که این امر ناشی از فقدان هماهنگی میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی و عدم مشارکت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در تدوین برنامه‌ها است.

در بخش مربوط به توسعه علوم و فناوری، علیرغم تأکید مکرر برنامه بر لزوم افزایش انعطاف‌پذیری نظام آموزشی و ضرورت توجه به نیازهای بازار کار، راهکاری برای ایجاد ارتباط منسجم و ارگانیک میان نظام آموزشی و نهادهای بازار کار معین نشده است.

تجارب برنامه‌های اجرا شده در ایران و دیگر کشورهای جهان نشان داده است که با انجام اصلاحات سطحی و مجزا، حل معضلات مزمن و به هم پیچیده امکان‌پذیر نخواهد بود. انجام صحیح راهکارهای کلی برنامه در بخش اشتغال و توسعه علوم و فناوری، ایجاد ارتباط سازگار میان نهادهای بازار کار و نهادهای پولی، مالی، آموزشی و... انجام اصلاحات بنیادی

در ساختار بخش عمومی (از جمله وزارت کار) و تامین استقلال تشکل های کارگری و کارفرمایی و خلق نهادهای مشارکتی است.

برنامه سوم، انعطاف ناپذیری متاثر از ضوابط و مقررات حاکم بر بازار کار را از عوامل اصلی کاهش بهره وری نیروی کار و وجود بیکاری پنهان در اقتصاد اعلام کرده است و بر ضرورت بازبینی قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار تاکید نموده است.

در برنامه به وضوح مشخص نشده که آیا منظور از اصلاح انعطاف ناپذیری های موجود در قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار به معنی تضعیف و حذف موانع نهادی بر سر راه تسلط مکانیزم قیمت و حرکت به سوی اعمال سیاست های نئولیبرالی است یا آن که تلاش در جهت دستیابی به مدلی انعطاف پذیر، بر مبنای مشارکت شرکای بالقوه در امر آموزش و اشتغال است.

از آنجا که مشارکت مردم از طریق نهادهای مدنی جامعه عمل به خود می پوشد، لزوم حرکت در جهت تقویت نهادهای مستقل کارگری و کارفرمایی و ارتقاء کیفی نهادهای مشارکتی، نمی بایست از دید برنامه ریزان پوشیده باقی مانده باشد. ولی برنامه از ارائه راهکارهای روشن در این مورد و مقابله با انعطاف ناپذیری و عدم کارایی وزارت کار و حذف عدم هماهنگی و ناسازگاری در عملکرد سازمان های ستادی و اجرایی بخش عمومی باز مانده است.

به نظر می رسد که وجود بی ثباتی در عرصه های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مانع از آن گردیده که لزوم تغییر در قوانین مربوط به تشکل های کارگری و کارفرمایی، تدوین قوانین کارآمد جهت ایجاد نهادهای سه جانبه فعال به وضوح در برنامه سوم مطرح شود. ولی عدم تحول در شرایط فعالیت این تشکل ها، هزینه های سنگینی را به بازار کار و کل اقتصاد کشور تحمیل خواهد نمود. بدین ترتیب جهت اجتناب از پرداخت هزینه های حضور تشکل ها، که در کوتاه مدت قابل توجه و در میان مدت و بلند مدت معتدل و قابل تحمل است، از یک سو هزینه عملکرد تشکل های ضعیف و رانت جو بر اقتصاد کشور تحمیل شده و از سوی دیگر از ایجاد مجاری صحیح برای بیان نظرات و پیشنهادات کارگران و کارفرمایان جلوگیری به عمل آمده است. تعدد مراکز و نهادهای تصمیم گیری در مورد مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، وجود نهادهای متعدد مسئول در تامین نظم اجتماعی و امنیت عمومی، تداخل وظایف نهادهای موازی در امور آموزشی و فرهنگی، عدم شفافیت حدود وظایف و اختیارات هر یک از نهادها، موجب ایجاد بی نظمی و سردرگمی و افزایش بی ثباتی و عدم اطمینان در فضای اقتصادی کشور گردیده است.

برای تحقق هدف افزایش شتاب رشد تولید و ارتقاء سطح بهره وری و مقابله با بحرانی شدن بیکاری در کشور، اصلاح در ساختار بخش عمومی کشور، حذف نهادهای موازی و ایجاد تحول در نهادهای بازار کار (تشکل های کارگری و کارفرمایی و نهادهای مشارکتی) تقویت پیمان های دسته جمعی میان تشکل های کارگری و کارفرمایی، و ایجاد ارتباط محکم



میان سازمان های دولتی مسئول تنظیم بازار کار و نظام آموزشی با نهادهای اصیل کارگری و کارفرمایی ضروری است .

با گذشت حدود یکسال از آغاز برنامه سوم ، تفاهمی در مورد مسیر حرکت آینده اقتصاد کشور حاصل نشده و اقدامی جدی در جهت اصلاحات نهادی آغاز نگردیده است. در حالی که برای گذر از گردنه صعب العبور رکود اقتصادی و بی ثباتی سیاسی ، به ناگزیر باید هزینه تحولات نهادی و حضور تشکل های قدرتمند کارگری و کارفرمایی را پرداخت .

### فهرست منابع و مآخذ

سازمان برنامه و بودجه . (۱۳۷۷ الف) ، برنامه سوم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی کشور، گزارش توجیهی و رهنمودهای کلی منتخب ستاد برنامه .

سازمان برنامه و بودجه . (۱۳۷۷ ب) ، "مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور" ، جلد اول : مجموعه سخنرانی ها و میزگردهای عمومی .

سازمان برنامه و بودجه . (۱۳۷۸ الف) ، متن سخنان رئیس جمهور به مناسبت تقدیم لایحه برنامه سوم به مجلس .

سازمان برنامه و بودجه . (۱۳۷۸ ب) ، سند برنامه ، برنامه سوم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۳-۱۳۷۹ ، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه .

ILO. ( ۱۹۹۶), *Labour Market Indicators*.

## فصل دهم

# نتیجه گیری و یافته های پژوهش

یافته های پژوهش

پیشنهادها و سیاست های اجرایی

پیشنهاد زمینه های پژوهشی جدید

## یافته های پژوهش

عوامل اقتصادی در بستر نهادهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی عمل می نمایند و تحلیل نوسانات متغیرهای اقتصادی، بدون توجه به محیط نهادی امکان پذیر نمی باشد. نهادهای نامناسب با ایجاد بی ثباتی و عدم کارایی سبب تضعیف گرایش به سرمایه گذاری می گردند و بدین ترتیب تولید و اشتغال تحت تاثیر قرار می دهند.

در مباحث کلاسیک رشد بر این نکته تاکید می شد که با افزایش حجم سرمایه گذاری، تولید و اشتغال نیز افزایش می یابد، لذا یکی از راه های مقابله با معضل بیکاری، افزایش سرمایه گذاری اعلام می گردید. ولی تجربه نشان داد که وجود نهادهای اجتماعی و فرهنگی نامناسب مانعی جدی بر سر راه استفاده بهینه از سرمایه ها و امکانات ایجاد می کند.

وجود نظام حقوقی و قضایی قوی و سالم و موثر و مدافع حقوق مالکیت فردی، در یک فضای سیاسی مناسب مدیریت کارآمد در عرصه کلان، و انسجام و هماهنگی در بین نهادهای تصمیم گیری و برنامه ریزی سیاسی، اقتصادی و فرهنگی پیش شرط ضرور جهت تدوین استراتژی توسعه است.

در فضای سیاسی - اجتماعی با ثبات و پایدار و در بستر ساختارها و نهادهای مناسب، در مدتی نسبتا کوتاه و با حداقل هزینه می توان اقتصادی پویا را سامان دهی کرد و شرایط لازم را جهت ایجاد تحرک در تولید و رشد فرصت های شغلی جدید فراهم می آورد.

ثبات در فضای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی سبب اطمینان سرمایه داران به پایداری مقررات و تداوم معاملات می گردد، در حالی که تغییرات مداوم در قوانین و بی اعتمادی نسبت به آینده، موانع بزرگی بر سر راه سرمایه گذاری ایجاد می نماید. در شرایط وجود عدم اطمینان نسبت به آینده، سرمایه داران ترجیح میدهند که سرمایه های خود را در فعالیت هایی به کار اندازند که سریعاً قابل تبدیل به پول نقد باشد، به همین جهت از سرمایه گذاری در تولید اجتناب کرده و به فعالیت های بازرگانی - ترجیحا زیرزمینی که در محاسبات مالیاتی انعکاس نمی یابد - روی آورند. با توجه به اشتغالزایی محدود فعالیت های بازرگانی، نهایتاً از فقدان فضای با ثبات سیاسی و اقتصادی، بازار کار نیز آسیب می پذیرد.

از آنجا که تحول نهادی و خلق فضای سیاسی - اجتماعی مناسب پیش شرط سامان دهی مشکلات اقتصادی است، انعطاف پذیری گروه ها و طبقات قدرتمند، و پذیرش تحولات ضرور نهادی، نقش تعیین کننده ای در فرایند رشد و توسعه اقتصادی و تسریع آهنگ تولید و اشتغال ایفا می نماید.

در شرایطی که نهادها قدرت انطباق و کارایی بیشتری دارند، تحول نهادی با هزینه های کم امکان پذیر است، و نیاز به جابه جایی های عظیم و یکباره قدرت، ثروت و منابع از بین می رود و

از تحمیل هزینه های سنگین تحولات بنیادی بر جامعه ممانعت به عمل می آید ولی در شرایطی که نهادها انعطاف ناپذیرند، هزینه های تحول نهادی را به شدت افزایش می دهند.

در نظامهای دموکراتیک نهادهای مدنی ریحان های مردم را منعکس مینمایند و فرایند انطباق نظام اقتصادی - اجتماعی را با شرایط جدید تسهیل و کم هزینه می کنند و نظام اقتصادی - اجتماعی را از تلاطم ها و جابه جایی های شدید و گاه از فروپاشی محفوظ می کنند و عملکرد مجموعه نظام را در طول زمان کارا و کم هزینه می سازند. در حالیکه در نظام های استبدادی با تداوم محدودیت آزادیهای صنفی و سیاسی، سرانجام بروز ناآرامی های اجتماعی و انقلاب های سیاسی ناگزیر می گردد و این گونه وقایع هزینه های توزیعی و تخصیصی عظیمی را بر اقتصاد تحمیل می نماید.

دستگاه حکومتی ایران از بوروکراسی عریض و طویل و کم تحرکی تشکیل شده است که خود به صورت مانعی بر سر راه تحول اقتصادی و توسعه کشور قد برافراشته است. وجود نهادهای مشابه و وظایف موازی در بخش عمومی به اتخاذ تصمیمات متناقض و بی ثباتی منجر شده است. در برخی موارد نهادهای موازی به خنثی سازی نیروی یکدیگر مبادرت می ورزند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهاد رهبری و رئیس قوه مجریه هر دو از قدرت بالایی برخوردار می باشند. چنانچه این دو نهاد با تفاهم نسبت به مسائل حاد و عمده تصمیمات و اقدامات یکسانی نداشته باشند، دوگانگی در مدیریت کلان کشور سبب بروز عدم ثبات شدید در عرصه های سیاسی و اقتصادی میگردد.

نهادهای موازی در عرصه های فرهنگی، اقتصادی، نظامی و سیاسی شدیداً فعال می باشند. حیطة اقتدار بسیاری از نهادهای موازی در کشور با یکدیگر برخورد دارد و این امر مانعی جدی در اتخاذ تصمیمات هماهنگ و اجرای سازگار این تصمیمات است و و کارایی بوروکراسی دولتی را به شدت تنزل می دهد.

در چنین شرایطی تحولات نهادی، حذف و یا اصلاح نهادهای غیر کارآمد و ایجاد هماهنگی و سازگاری میان نهادهای مختلف دستگاه حکومتی، پیش شرط توسعه و رشد اقتصادی و ارتقاء سطح تولید و اشتغال در ایران است.

نهادهای بازار کار ایران: در اغلب کشورهای "جهان سوم"، دولت ها به حفظ وضع موجود گرایش دارند و به دلیل تسلط وضعیت عدم اطمینان بر شرایط اقتصادی و سیاسی، از اصلاحات نهادی ممانعت به عمل می آورند. لذا حضور نهادهای مستقل و قدرتمند مدنی از جمله تشکل های کارگری که بتواند حاکمیت را مورد چالش قرار دهد، عموماً تحمل نمی شود. دولت ها از طریق اعمال انواع محدودیت های رسمی و غیر رسمی بر این تشکل های تلاش می ورزد که این نهادها را تحت نظارت خویش نگاه دارند و مانع از عملکرد مستقل آنها گردد.

بررسی تاریخی وضعیت بازار کار ایران نشان می دهد که نهادهای بازار کار ایران پیش از انقلاب اسلامی ایران فاقد ریشه های قوی بوده و نتوانسته اند در کاهش هزینه های مبادله و تحقق منافع بالقوه مبادله در بازار کار نقش فعالی ایفا نمایند.

اتحادیه های کارگری و کارفرمایی اصیل ، طی سال های طولانی (از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی)، جز در مقاطعی کوتاه ، مجال فعالیت نیافتند . حکومت استبدادی رشد اتحادیه های کارگری مستقل را با تداوم قدرت خود در تضاد می دید. به همین جهت تلاش نمود تا به هر شکل ممکن امکان فعالیت نهادهای کارگری و کارفرمایی مستقل را از میان ببرد . بدین ترتیب با جلوگیری از بیان نارضایتی ها ، ثبات نسبی در بازار کار را برای مدتی کوتاه تامین نمود.

حکومت استبدادی مجاری بیان نظرات و خواسته ها را مسدود نموده بود ولی نارضایتی کارگران به صورت اعتصابات گاه به گاه ، کم کاری و خرابکاری در فرایند تولید بازتاب می یافت . با این وجود دولت قادر بود که با برخورداری از درآمدهای هنگفت ارزی حاصل از فروش نفت خام ، بهره وری پائین و عدم کارایی اقتصاد ایران را پنهان کند .

عملکرد نهادهای غیرکارآمد در سطح مدیریت کلان اقتصادی و سیاسی با حضور نهادهای پویا و تحول طلب در بازار کار ناسازگار بود و حفظ حکومت استبدادی با ممانعت از شکل گیری و قدرت گرفتن نهادهای اصیل کارگری و کارفرمایی امکان پذیر می گردید. شکل ظاهرا دموکراتیک تشکل های کارگری و کارفرمایی ، برای تبلیغ در نهادهای بین المللی ، حفظ می شد ولی در واقع تشکل های ضعیف و غیر کارآمد که ارتباط چندانی با اعضاء خود نداشتند ، به سازمان های رانت جویی مبدل می شدند که منافع قشر کوچک رهبران را تامین می نمود.

سازمان های دولتی متولی تنظیم بازار کار ، موسسات بی طرف و تامین کننده حسن اجرای پیمان های منعقد شده میان کارگران و کارفرمایان نبودند. وزارت کار در ایران برای ایجاد مانع بر سر راه فعالیت تشکل های کارگری تشکیل گردید . وظیفه اصلی این وزارتخانه در طول سال های پیش از پیروزی انقلاب ، در همکاری با سازمان امنیت کشور ، خاموش ساختن صدای اعتراض کارگران و ممانعت از فعالیت تشکل های اصیل کارگری و کارفرمایی بود.

پس از پیروزی انقلاب ، تشکل های مستقل کارگری ، پس از مدت های طولانی سلطه سازمان های امنیتی ، مجدداً به فعالیت پرداختند و با طرح درخواست های اقتصادی و سیاسی و اعلام اعتصاب ، سبب کاهش تولید و تنزل بهره وری گردیدند. دولت برای جلوگیری از تداوم تنش در بازار کار و کنترل روابط صنعتی فعالیت تشکل های کارگری را محدود نمود. با مداخله دولت در فعالیت تشکل های کارگری ، استقلال این تشکل ها خدشه دار شد . بدین ترتیب در اولین سال پس از انقلاب اقتصاد ایران هزینه شکل گیری تشکل های نوپای کارگری را پرداخت، ولی کشور از بهره گیری از منافع رشد و گسترش تشکل های کارگری مستقل محروم ماند.

شوراهای اسلامی کار، که به جای اتحادیه های کارگری در موسسات بوجود آمدند، در اجرای وظایف مشارکتی نا موفق بوده اند و در عین حال نتوانسته اند جایگزین تشکل های کارگری گردند. فقدان تشکل های مستقل کارگری و انسداد مجاری گفتگو و بیان نظرات و خواسته ها سبب گسترش نارضایتی عمیق و خاموشی در میان کارگران گردیده است.

طی دودهه پس از پیروزی انقلاب دولت بر شکل گیری و فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی نظارت مستقیم داشته است و به همین جهت برخی از مهمترین تشکل های کارگری و کارفرمایی (از جمله خانه کارگر و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران) به صورت نهادهای شبه حکومتی درآمده اند.

نهادهای بازار کار ایران به قدرت و انسجام لازم جهت نهادینه کردن قراردادهای جمعی دست نیافته اند. تشکل های کارگری و کارفرمایی ضعیف و غیر کارآمد نتوانسته اند ارتباطی محکم با کارگران و مدیران ایجاد کنند. ضعف شوراهای اسلامی کار و انجمن های صنفی کارفرمایی، بی باوری تاریخی ایرانیان، به ثمربخشی کار جمعی در تشکل ها را دامن زده و این بی باوری به صورت عدم علاقه به پرداخت حق عضویت و عدم حضور در جلسات عمومی، یا به عبارت دیگر به صورت گرایش به سواری مجانی بروز یافته است.

ارتباط ضعیف رهبران تشکل های کارگری و کارفرمایی با اعضاء و عدم لزوم پاسخگویی فعالین این تشکل ها، زمینه مناسبی را برای رانت جویی فراهم آورده است. رهبران بسیاری از تشکل ها تلاش می ورزند تا هر چه بیشتر به مسئولین دولتی نزدیک شوند و برای تامین منافع خود، به بده بستان های سیاسی و اقتصادی بپردازند.

گسترده گی حیطة اقتدار دولت، سلطه نوعی بدبینی و نگرانی نسبت به مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی در دولت، در ضعف تشکل های صنفی نقش تعیین کننده ای ایفا نموده است.

نقش قدرتمند اقتصاد زیرزمینی، یکی از عوامل مهم ضعف تشکل های کارفرمایی در ایران است. بسیاری از موسسات تجاری و صنعتی نیازی به عضویت در اتاق بازرگانی یا تشکل های دیگر احساس نمی کنند. ارتباطات نزدیک با تصمیم سازان و مجریان دولتی، هزینه کسب اطلاعات را برای آنان کاهش داده و رانت های ویژه ای را در اختیار آنان قرار داده است. این دسته از کارفرمایان بدون نیاز به حمایت دیگر کارفرمایان قادر به اعمال نفوذ در تدوین و اجرای قوانین و مقررات می باشند، به همین جهت به حضور در تشکل های کارفرمایی نیازی ندارند.

در حال حاضر با آن که تشکل های کارفرمایی ضعیف هستند و جایگاه شایسته ای در تصمیم سازی ها و برنامه ریزی های بازار کار و اقتصاد کلان کشور دارا نمی باشند، ولی در مقایسه با تشکل های کارگری از انسجام و تحرک بیشتری برخوردارند و مداخلات وزارت کار و سایر نهادهای شبه دولتی در فعالیت های آنان کمتر است.

وزارت کار ، که بازوی دولت در تنظیم بازار کار است ، از بدنه کارشناسی ضعیفی برخوردار است . این وزارتخانه در شناخت عوامل و مشکلات عدم تعادل در بازار کار ، تسهیل جریان اطلاعات میان طرفین مبادله در بازار کار، ارتقاء سطح مهارت و دانش نیروی کار موفقیت چندانی نداشته است و در عین حال با مداخله مستقیم در امر تشکل های کارگری و کارفرمایی ، مانع از شکل گیری تشکل های پویا و اصیل کارگری و کارفرمایی گردیده است .

مسئولین وزارت کار همواره تصریح کرده اند که متولی حل مشکل اشتغال کشور نیستند ولی با آن که بر طبق اساسنامه وزارت کار ، این وزارتخانه متولی تنظیم بازار کار است ، وزارت کار در شناخت نقاط قوت و ضعف بازار کار ایران و ارائه راهکارهای مقابله با بیکاری آشکار و پنهان مزمن و فزاینده کشور تلاش چندانی به عمل نیاورده است .

همکاری وزارت کار با وزارتخانه ها و سازمان های دولتی نیز غیر کارآمد و محدود بوده است ، به همین جهت وزارت کار در جهت ایجاد هماهنگی میان سیاست های پولی ، مالی ، ارزی ، تجاری و آموزشی با نیازهای بازار کار ایران موفق نبوده است .

قانون کار جمهوری اسلامی ایران به ایجاد ارتباط میان بهره وری نیروی کار و دستمزد توجهی نکرده است. و با آن که تشکل های کارگری و کارفرمایی در این قانون به رسمیت شناخته شده ، ولی برمداخله وزارت کار در امور تشکلهای تاکید به عمل آمده و در مورد حق اعتصاب سکوت شده است.

مواد مربوط به اخراج یا خاتمه قرارداد کار (مواد ۲۵ تا ۲۹ قانون کار ) ، از بحث انگیزترین مواد قانون کار هستند. سختگیری قانون کار در مورد اخراج کارگران خاطی و کارگران مازاد ، یکی از عوامل بروز انعطاف ناپذیری در بازار کار ایران است ، که به نوبه خود خلق اشتغال را با مشکل مواجه ساخته است . زیرا محدودیت های قانونی برای ممانعت از اخراج کارگران ، هر چند از شاغلین حمایت می نماید ، با بالا بردن هزینه های استخدام نیروی کار ، عملاً به زیان کارگران بیکار تمام می شود.

دشواری اخراج کارگران خاطی و کارگران مازاد این گرایش را در میان کارفرمایان بوجود آورده است که حدالمقدور از افزایش شمار کارکنان اجتناب نمایند. به همین جهت تاثیر نوسانات تولید بر سطح اشتغال عمدتاً به صورت تغییر در ساعات کار انعکاس می یابد . در دوران رونق و افزایش تقاضا ، کارفرما ترجیح میدهد که با افزایش ساعات اضافه کاری تولید را افزایش دهد ، بدون آن که سطح اشتغال تغییر یابد. زیرا به هنگام کاهش تقاضا ، کاستن از تعداد کارکنان امکان پذیر نیست .

با توجه به رکود نسبی حاکم بر بازار کار ایران ، طی دو دهه گذشته قانون کار به شکل فراگیر اجرا نشده و برای تامین امنیت شغلی کارگران و ایجاد چتر حمایتی برای کلیه مزدبگیران ، از سوی وزارت کار تاکید جدی به عمل نیامده است .

هر چند قانون کار مسبب بروز شرایط رکودی در بازار کار نبوده ، ولی سختگیری های قانون در مورد اخراج کارگران ، هزینه های باز خرید وتائید شورای اسلامی یا هیئت حل اختلاف برای اخراج کارگر خاطی گرایش به استخدام نیروی کار جدید را محدود ساخته است. به همین جهت گروهی از کارفرمایان تلاش نموده اند تا آنجا که ممکن است از شمول قانون کارخارج شوند. قانون کار ایران با ایجاد محدودیت بر سر راه شکل گیری و گسترش تشکل های کارگری ، هر چند در کوتاه مدت در تثبیت آرامش در روابط کار موفقیت هایی داشته است ولی راه دستیابی به تفاهم میان کارگران و کارفرمایان از طریق پیمان های دسته جمعی را مسدود ساخته است .

امروزه در بسیاری از واحدهای کوچک تولیدی کارفرمایان از پرداخت حداقل دستمزد و پرداخت حق بیمه کارگران سر باز می زنند و کارگران ، که خود بحران بیکاری را احساس می کنند، به دریافت دستمزدهای پائین و محرومیت از تامین اجتماعی گردن می نهند.

□□ قانون کار بی بهره اند. بنابراین قانون کار در تمامی



ناپذیر سبب افزایش بی ثباتی در بازار کار ایران گردیده که تاثیر منفی بر بهره وری، تولید و اشتغال برجای گذارده است.

هر چند تفکیک آثار عملکرد نهادهای بازار کار ایران بر متغیرهای کلان اقتصادی، از عواملی چون نوسانات درآمدهای ارزی و عملکرد نهادهای مدیریت کلان کشور امکان پذیر نیست، ولی بدیهی است که عدم وجود مجرای بیان نظرات و نارضایتی ها آثار منفی بر بهره وری نیروی کار و به تبع آن بر رشد اقتصادی برجای گذارده است.

حکومت های ایران توانسته اند، با برخورداری از درآمدهای هنگفت ارزی حاصل از فروش نفت خام، عدم کارایی اقتصاد ایران را، که از عدم کارایی دستگاه اجرایی، فقدان نهادهای مدنی ناظر بر عملکرد قدرت و عدم امکان بسیج مردم به منظور بهره گیری بهینه از امکانات و سرمایه های موجود ناشی می شود، پنهان نمایند.

انعطاف ناپذیری حاکمیت در قبال تقاضای کارگران برای ایجاد تحولات نهادی و تلاش در جهت حفظ وضع موجود، هر چند در کوتاه مدت آرامش و ثبات نسبی در بازار کار را به همراه داشته، در میان مدت و بلند مدت تراکم نارضایتی ها و انفجار اجتماعی را به دنبال آورده و زیان های اقتصادی سنگینی را بر اقتصاد ایران تحمل نموده است.

حضور تشکل های کارگری و کارفرمایی مستقل در بازار کار، حتی برای کارگران و کارفرمایانی که عضو این تشکل ها نیستند، به مثابه وجود مجرای بیان آزادانه خواسته ها و نارضایتی ها است.

بدون حضور تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی در عرصه های تدوین و اجرای سیاست های مرتبط با بازار کار، راهکارهای مقابله با بحران اشتغال به اصلاحاتی کم رنگ و غیر کارآمد مبدل خواهد گردید.

انتظار می رود که با گسترش آزادی های سیاسی، تشکل های کارگری و کارفرمایی، همانند دیگر نهادهای مدنی، قدرتمند تر و فعال تر از گذشته در جامعه حضور یابند و مذاکرات و پیمان های دسته جمعی را در جهت ارتقاء سطح تولید و بهره وری و بهبود سطح رفاه کارگران سامان دهند.

**ارتباط میان نظام آموزشی و بازار کار:** سیستم آموزشی زیر مجموعه ای از کل نظام اقتصادی - اجتماعی هر کشور است، لذا این سیستم نمی تواند عملکردی مستقل از دیگر نهادهای نظام داشته باشد. نظام آموزشی از ضعف های فرهنگی، اقتصادی، مدیریتی و... آسیب می پذیرد و به نوبه خویش سبب تداوم و تشدید ضعف های نظام را فراهم می آورد. به همین جهت توجه به تحول ضرور در نهادهای فرهنگی، به هنگام برنامه برای افزایش تولید و اشتغال اجتناب ناپذیر است.

جدایی میان نظام آموزشی و بازار کار ، سبب استفاده غیر بهینه از امکانات آموزشی و کاهش بازدهی سرمایه گذاری در آموزش ، به ویژه آموزش عالی ، گردیده است.

طی سال های پس از جنگ جهانی دوم ، در اکثر کشورهای جهان ، مشارکت میان دولت و تشکل های کارفرمایی و کارگری به منظور ایجاد هماهنگی میان اهداف دولت و بخش خصوصی برای دستیابی به رشد اقتصادی و ارتقاء سطح رفاه اجتماعی شکل گرفته است ، ولی طی دو دهه گذشته بر لزوم مشارکت در عرصه های آموزشی تاکید به عمل آمده است.

مشارکت میان طرف های ذینفع در امر آموزش ، از جمله شیوه های اساسی نوسازی آموزش عالی است. مشارکت طرف های ذینفع ( کارفرمایان ، کارگران و کشاورزان ) در تدوین و اجرای برنامه های آموزشی ، نقش مهمی در اصلاح مداوم و ارتقاء کارایی نظام آموزش عالی ایفا می نماید . به همین جهت حضور فعالانه نمایندگان تشکل های صنفی در نهادهای مشارکتی آموزشی ، جهت دستیابی به موفقیت در فرایند اصلاح نظام آموزشی ، بسیج تمامی امکانات برای تقویت کارایی آموزشی ، ارائه پاسخی مناسب به نیاز های افراد ، موسسات، جامعه و تامین مهارت های لازم برای بازار کار ضروری است.

امروزه آموزش به نحو فزاینده ای به صورت تلاش متحدی درمی آید که در آن مسئولیت میان نهادهای خصوصی و عمومی تقسیم گردیده است. نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی در هماهنگی با مسئولین دولتی در نظام آموزشی ، امکانات پراکنده را جمع می کنند تا از توان موجود و سرمایه گذاری های آموزشی استفاده بهینه به عمل آورند.

در بسیاری از کشورهای صنعتی ، از جمله آلمان ، فرانسه و ژاپن ، فعالیت نهادهای مشارکتی آموزشی ، در ایجاد ارتباط میان سیاست های آموزشی و نیازهای بازار کار در سطوح ملی ، منطقه ای و محلی ، موفقیت های قابل توجهی کسب نموده است . با توجه به ضعف نهادهای بازار کار در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ، تشکیل نهادهای کارآمد مشارکتی در نظام آموزشی در کوتاه مدت امکان ناپذیر به نظر می رسد ولی تاکید بر ضرورت مشارکت در فرایند تدوین برنامه های آموزشی ، برای ارتقاء کارایی برنامه های آموزشی ضروری است. بنابراین اصلاح قوانین مربوط به تشکیل و نحوه فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی و کمک به شکل گیری نهادهای مستقل در بازار کار نه تنها به افزایش بهره وری نیروی کار یاری می رساند ، بلکه زمینه های لازم برای اصلاح نظام آموزشی و افزایش کارایی این سیستم را نیز فراهم می آورد و در میان مدت و بلند مدت به افزایش توان رقابتی اقتصاد در عرصه های بین المللی و افزایش تولید و اشتغال در این کشورها یاری می رساند .

در فرایند تدوین برنامه های نظام آموزشی ایران نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی حضور ندارند ، به همین جهت اهداف سیستم آموزشی لزوماً با نیازهای واقعی بازار کار پیوندی ندارد.

نتایج حاصل از مباحث ارائه شده در این تحقیق را می توان به شکل زیر خلاصه نمود:

- علیرغم آن که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران زمینه مناسبی برای تشکیل نهادهای مدنی، از جمله تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی ، فراهم آورده است ، موانع متعددی بر سر راه تشکیل آزادانه انجمن های صنفی وجود دارد.
- بخش بزرگی از کارگران ایران از حضور در هر نوع تشکل و انجمن صنفی کارگری محروم می باشند.
- با مداخله گسترده وزارت کار در فعالیت تشکل های کارگری موجود ، بخش عمده این تشکل ها به سازمان های شبه حکومتی مبدل گردیده و فاقد مقبولیت در میان کارگران هستند.
- شوراهای اسلامی کار ، در طول حدود ۲ دهه ، به انجمن های صنفی ضعیف ناظر بر وضعیت بهداشتی - ایمنی محیط کار مبدل شده اند و مداخله آن ها در تعیین دستمزد و شرایط کار بسیار کم رنگ و حاشیه ای گردیده است.
- تشکل های کارگری و کارفرمایی در طول دودهمه گذشته تلاشی در جهت عقد پیمانهای دسته جمعی و دستیابی به تفاهم در مورد شرایط کار به عمل نیاورده اند.
- ضعف تشکل های کارگری و کارفرمایی در دوران پس از پیروزی انقلاب ، بی باوری نسبت به ثمر بخشی فعالیت جمعی در تشکل ها و انجمن های صنفی را دامن زده است.
- ارتباط ضعیف فعالین تشکل ها با اعضاء و عدم لزوم پاسخگویی رهبران این تشکل ها ، زمینه مناسبی را برای رانت جویی و بده بستان های اقتصادی و سیاسی فعالین با مسئولین دولتی فراهم آورده است.
- در طول سال های پس از انقلاب عملکرد سازمان های دولتی در جهت تنظیم بازار کار غیر کارآمد و ناموفق بوده است.
- بسیاری از مفاد قانون کار جمهوری اسلامی ایران ، که بدون مشارکت تشکل های کارگری و کارفرمایی تدوین شده است ، مورد اعتراض کارگران و کارفرمایان می باشد.
- عملکرد غیر کارآمد تشکل های ضعیف کارگری و کارفرمایی ، سازمان های دولتی متولی تنظیم بازار کار و نهادهای سه جانبه به همراه قوانین انعطاف ناپذیر ناظر بر بازار کار، سبب افزایش عدم اطمینان و بی ثباتی در این بازار شده و بر سرمایه گذاری ، تولید و اشتغال تاثیر منفی بر جای گذارده است.

- نهادهای بازار کار ایران ، در عین حال که از عدم کارایی نهادهای تصمیم سازی و اجرایی کشور تاثیر منفی پذیرفته اند، به نوبه خویش انعطاف ناپذیری و اصلاح ناپذیری نهادهای مزبور را تداوم بخشیده اند.
- آثار منفی عدم حضور نهادهای مستقل و نیرومند کارگری در بازار کار ایران ، خود را به صورت عدم توان بسیج نیروی کار در تدوین و اجرای برنامه های توسعه اقتصادی و افزایش بهره وری بروز داده است .
- تازمانی که عملکرد نهادهای غیر کارآمد ، برنامه ها و سیاستهای ناسازگار و غیر منسجم مانع از بروز ثبات در عرصه های اقتصادی کشور است ، اعمال سیاست های متنوع پولی ، مالی ، تجاری، آموزشی و... به افزایش تولید و اشتغال منجر نخواهد شد .
- میان نظام آموزشی ایران و بخش های اقتصادی کشور ارتباط بسیار محدودی وجود دارد و قسمت عمده فارغ التحصیلان دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی فاقد تخصص های مورد نیاز بازار کار می باشند و به دوره های نسبتا طولانی کارآموزی نیازمندند.
- نظام آموزشی ایران قادر به پاسخگویی به تقاضای بازار کار نیست . در فرایند تدوین برنامه های نظام آموزشی نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی حضور ندارند ، به همین جهت اهداف سیستم آموزشی لزوما با نیازهای واقعی بازار کار پیوندی ندارد.
- برنامه ریزی آموزشی منسجم و یکپارچه ، با حضور فعال نمایندگان تشکل های کارفرمایی و کارگری و نمایندگان نهادهای مدنی گامی در جهت تامین نیازهای بیکاران و سرمایه گذاری موثر در آموزش است.
- در شرایط وجود مشارکت اجتماعی در نظام آموزشی ، تشکل های کارگری و کارفرمایی می توانند در ایجاد انعطاف پذیری در برنامه های درسی ، در انطباق با نیازهای بازار کار، اعمال نظر نمایند.
- برنامه ریزی آموزشی منسجم و یکپارچه ، با حضور فعال نمایندگان تشکل های کارفرمایی و کارگری و نمایندگان نهادهای مدنی گامی در جهت تامین نیازهای بیکاران و سرمایه گذاری موثر در آموزش است.
- بدون بازنگری کامل در قوانین مربوط به شکل گیری نهاد برنامه ریزی آموزشی و تضمین حضور نمایندگان تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی نمی توان به چالش های جدید بیکاری روز افزون نیروی کار تحصیل کرده پاسخ گفت و اهداف ، محتوی و ساختارهای آموزشی را بر مبنای نیازهای متحول بازار کار مورد بازنگری قرار داد.

## پیشنهادها و سیاست های اجرایی

بررسی های به عمل آمده در این تحقیق نشان می دهد که نهادهای بازار کار ایران به عدم کارایی مبتلا می باشند و این عدم کارایی هزینه های سنگینی را در میان مدت و بلند مدت بر اقتصاد ایران تحمیل کرده و خواهد کرد. لذا مقابله با مشکلات بازار کار علاوه بر آن که به اصلاحات اساسی در مدیریت کلان کشور نیازمند است ، تحولات نهادی در بازار کار را می طلبد. بحث اصلاحات ساختاری در مدیریت کشور ، حذف ناسازگاری در عملکرد نهادهای گوناگون و موازی مسئول اداره امور سیاسی ، اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی کشور ، و بررسی آثار اقتصادی این گونه تحولات در سال های اخیر مورد توجه کارشناسان قرار گرفته است . با این وجود تحقیقات عمیق تر در این رابطه ، به ویژه از دیدگاه مکتب نهادگرایی ، به تدقیق مسئله یاری خواهد رساند.

در ارتباط با نهادهای بازار کار ایران ، اصلاح ساختار کنونی تشکل های کارگری ، تشکل های کارفرمایی ، وزارت کار ، نهادهای سه جانبه و قوانین ناظر بر روابط کار ضروری است . برای ایجاد تحولی مثبت در تشکل های کارگری و کارفرمایی و حرکت در جهت تقویت باور عمومی به ثمر بخشی فعالیت جمعی ، بازننگری در قانون کار و قوانین مربوط به تشکل های کارگری و کارفرمایی و حذف مفاد محدود کننده استقلال این تشکل ها ضروری است . نظر به این که وزارت کار بازوی اصلی دولت در تنظیم بازار کار است ، تحول در وزارت کار و تبدیل این وزارتخانه به مرکزی پویا جهت شناخت تنگناها و امکانات بالقوه بازار کار ایران ، جمع آوری و پردازش اطلاعات مورد نیاز کارفرمایان ، مدیران و کارگران از یک سو و نهادهای متولی برنامه ریزی آموزش های رسمی و غیررسمی از سوی دیگر ، در اولویت اصلی قرار دارد. وزارت کار به مثابه تنظیم کننده بازار کار کشور ، به جای کنترل و نظارت بر شکل گیری و فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی و ایجاد مانع بر سر راه ورود نمایندگان واقعی کارگران و کارفرمایان به تشکل ها ، باید از طریق تقویت تشکل های مستقل ، و فراهم آوردن زمینه مناسب برای مذاکره و پیمان های دسته جمعی ، در جهت افزایش اطمینان و ثبات در بازار کار اقدام نماید. با حذف موانع رسمی و غیر رسمی موجود بر سر راه شکل گیری تشکل های مستقل و اصیل کارگری و کارفرمایی باید امکان رانت جویی و بده بستن های سیاسی و اقتصادی فعالین و رهبران تشکل های ضعیف را از میان برد و با ایجاد چارچوب های لازم قانونی ، بر ضرورت پاسخگویی رهبران تشکل ها در مقابل اعضا تاکید نمود.

از آنجا که حکومت ها با تصویب قوانین و استفاده از اهرم های تبلیغاتی در امر فرهنگ سازی مشارکت دارند ، و با توجه به نگرش دولت بر مشارکت هر چه بیشتر مردم در عرصه های مختلف از طریق نهادهای مدنی ، باید در جهت تحول در نگرش منفی مردم نسبت به فعالیت های

جمعی در تشکل ها گام های اساسی برداشته شود. این مهم با تصویب قوانین کارآمد و اصلاح مقررات نامناسب و ترویج باور به ضرورت کار جمعی از طریق تشکل ها ، با بهره گیری از وسایل ارتباط جمعی امکان پذیر خواهد بود.

اصلاح مواد مربوط به اخراج کارگران و تعهدات کارفرما در تامین نیازهای رفاهی کارگران در قانون کارمجدالاتی را برانگیخته است . اصلاح قانون کار با مشارکت فعالانه نمایندگان تشکل های مستقل کارگری و کارفرمایی به کاهش اعتراضات و تقویت احساس منصفانه بودن قوانین ناظر بر روابط کار منجر خواهد گشت و اجرای این قوانین را تسهیل خواهد نمود.

برای مقابله با عدم تعادل میان عرضه و تقاضای نیروی کار متخصص باید زمینه تبادل نظر میان کارفرمایان ( متقاضیان نیروی کار ) و کارگران ( عرضه کنندگان نیروی کار ) و نظام آموزشی ( فراهم آورنده دانش و تخصص نیروی کار ) فراهم آید. طی سه دهه گذشته نهادهای مشارکتی تدوین برنامه های آموزشی و نظارت بر اجرای آن ها از اهمیت فزاینده ای برخوردار گردیده اند. در حالی که در ایران هنوز بحثی در این باره صورت نگرفته است . در حالی که برای نزدیکی هر چه بیشتر کمیت و کیفیت دانش آموختگان کشور با نیازهای بازار کار، خلق نهاد مشارکتی ، با حضور نمایندگان تشکل های اصیل کارفرمایی و کارگری ، در نظام آموزشی کشور ضروری است.

### پیشنهاد زمینه های پژوهشی جدید

بررسی تنگناهای اقتصادی کشورهای در حال توسعه از دیدگاه نهادگرایی ، فصلی تازه از کتاب کهن مطالعات اقتصادی است . از این رو برای تدقیق این دیدگاه مطالعات فراوانی در سالهای آتی باید صورت پذیرد .

با آن که در این تحقیق عملکرد نهادهای بازار کار ایران با دیگر کشورهای جهان مقایسه شده است ، ولی تحقیقات گسترده تر در این زمینه به شناخت دقیق تر مشکلات و یافتن راهکارهای مقابله با عملکرد غیرکارآمد نهادهای بازار کار ایران یاری خواهد رساند.

مقایسه عملکرد وزارت کار ، نحوه شکل گیری و فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی ، نهادهای سه جانبه و قوانین ناظر بر بازار کار ایران با کشورهای صنعتی و کشورهای درحال توسعه ای که در روابط صنعتی به موفقیت هایی نائل شده اند ، به مطالعات وسیعی نیازمند است .

در بخشی از این تحقیق عملکرد نهادهای بازار کار ایران با دیگر کشورهای جهان مقایسه شده است ، ولی تحقیقات گسترده تر در این زمینه به شناخت دقیق تر مشکلات و یافتن راهکارهای مقابله با عملکرد غیرکارآمد نهادهای بازار کار ایران یاری خواهد رساند.

در این تحقیق نوسانات کلان اقتصادی کشورهای صنعتی عضو OECD با توجه به نسبت پوشش پیمان های دسته جمعی در این کشورها ، برای سال های ۹۸-۱۹۹۰ مورد بررسی

قرار گرفته و معادلات رگرسیونی رشد دستمزد و اشتغال در این گروه کشورها تخمین زده شده است. به نظر می رسد که برای مطالعه دقیق تر آثار عملکرد تشکل های کارگری و کارفرمایی بر دستمزد و اشتغال و به تبع آن بر دیگر متغیرهای اقتصادی مانند رشد تولید ناخالص داخلی، سرمایه گذاری، تورم و... تحقیقات جدیدی در مقاطع زمانی و کشورهای مختلف تحقیقات عمیق و گسترده ای ضروری است.

مطالعه قوانین ناظر بر روابط کار در کشورهای صنعتی و کشورهای در حال توسعه و فرایند تهیه پیش نویس یا اصلاح قانون کار، نحوه مشارکت نمایندگان تشکل های کارگری و کارفرمایی در تدوین قانون کار، می تواند راهکارهای روشنی در جهت اصلاح قانون کار جمهوری اسلامی ایران فراهم آورد.

در بررسی های آتی نهادهای بازار کار ایران باید با معرفی شاخص هایی هزینه های ناشی از حضور نهادهای نامناسب و انعطاف ناپذیر در بازار کار را تا حد امکان به صورت کمی محاسبه کرد. یافتن شاخص هایی که آثار عملکرد نهادهای کارآمد و غیر کارآمد بازار کار را بر متغیرهایی مانند دستمزد، سطح اشتغال، بهره وری نیروی کار، بهره وری سرمایه، میزان اعتصاب و توقف کار، سرمایه گذاری و رشد تولید و درآمد ملی نشان دهد، هر چند کاری دشوار است، ولی برای تدقیق نظریات مکتب نهادگرایی ضروری است و گام مهمی در جهت کاربردی شدن هر چه بیشتر نظریات نهادگرایان خواهد بود.

انجام پژوهش های تطبیقی در مورد نهادهای مشارکتی آموزشی کشورهای صنعتی و کشورهای در حال توسعه، جهت بهره گیری از تجارب آنها در جریان اصلاح نظام آموزشی ایران ضروری است.

کتابشناسی



## الف : منابع فارسی

- اتاق بازرگانی ایران. (۱۳۷۲)، راهنمای اعضای اتاق .
- ادب، بهاء الدین. (۱۳۷۸)، تشکل های مربوط به امور کار کشور - به ویژه در بخش کارفرمایی آن نیست که باید باشد، چرا؟"، همایش ملی کار.
- انجمن مدیران صنایع. (۱۳۷۹ الف)، انجمن مدیران صنایع و چالش های پیش رو.
- انجمن مدیران صنایع. (۱۳۷۹ ب)، جامع صنعت و مدیران .
- پدیدار، فرهاد . (۱۳۷۷)، تنگناهای عملکرد شوراهای اسلامی کار در واحدهای تولیدی، (رساله دکتری مدیریت)، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی.
- جویدت، ح. (۱۳۵۵) "مبارزات کارگران و سیاست ضد کارگری سلسله پهلوی"، دنیا، شماره ۱۲.
- خانه کارگر جمهوری اسلامی ایران . (۱۳۷۴)، "مرامنامه و اساسنامه خانه کارگر"، (کمیته تبلیغات خانه کارگر جمهوری اسلامی ایران.
- خورشیدی، غلامحسین . (۱۳۷۱)، تحلیل و تبیین رابطه تعاملی شورا و مدیریت از دیدگاه مدیران دولتی، به منظور طراحی و آزمون قالب اثر بخش روابط کار، (رساله دکتری)، دانشگاه تهران .
- زاهدی، شمس السادات . (۱۳۷۷)، تشکل های کارگری و کارفرمایی، تهران، انتشارات توسعه کار و تامین اجتماعی.
- سازمان برنامه و بودجه . (۱۳۷۷ الف) برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، گزارش توجیهی و رهنمودهای کلی منتخب ستاد برنامه.
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۷ ب) مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور، جلد اول .
- سازمان برنامه و بودجه . (۱۳۷۸ الف)، متن سخنان رئیس جمهور به مناسبت تقدیم لایحه برنامه سوم به مجلس.
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۸ ب)، سند برنامه، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۳-۱۳۷۹.
- ظهوری، قاسم . (۱۳۷۸)، روابط کار، نظریه ها و فرایندها، انتشارات میر.
- علیزاده، محمد. (۱۳۶۸)، "نگاهی به وضعیت اشتغال، مدیریت و بهره وری نیروی کار"، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۷.
- قانون کار جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۶)، به کوشش جهانگیر منصور، نشر دوران.
- کامبخش، عبدالصمد. (۱۳۵۱)، نظری به جنبش کمونیستی و کارگری در ایران، انتشارات توده.
- کانون عالی انجمن های صنفی کارفرمایی ایران. (۱۳۷۸)، "کانون عالی انجمن های صنفی کارفرمایی ایران، نیازم مبرم در امور کار و کارگری ایران"، پیام آبادگران، شماره ۷ و ۸.

کانون عالی انجمن های صنفی کارفرمایی ایران. (۱۳۷۹) ، بیانیه مشترک کانون عالی انجمن های صنفی کارفرمایی ایران و کانون عالی شوراهای اسلامی کار سراسر کشور، پیام آبادگران، شماره ۳ و ۴ .

کاوسی، فریدون . (۱۳۵۵)، کارگر ایرانی در ایران امروز، انتشارات مرکز تحقیقات.

لاجوردی، حبیب. (۱۳۶۹)، اتحادیه های کارگری و خودکامگی در ایران، مترجم ضیاء صدقی، نشر نو.

مرکز آمار ایران (۱۳۷۳) ، آمار تفصیلی کارگاه های ایران .

معمدی، ف. (۱۳۵۴)، تاریخ و حقوق کار و بیمه اجتماعی در ایران.

مکوندیا، فیروز. (۱۳۷۹)، بررسی عملکرد شوراهای اسلامی کار در واحدهای تولیدی ، (پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت صنعتی)، دانشگاه آزاد.

ناصری، م. ت. (۱۳۲۳) ، تشکیلات کارگری ایران، رهبر شماره ۲۱ فروردین .

نورث، داگلاس . (۱۳۷۷) نهانها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم محمدرضا معینی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه .

وزارت کار و امور اجتماعی. (۱۳۷۳) ، قانون شوراهای اسلامی کار.

وزارت کار و امور اجتماعی. (۱۳۷۸) ، گزارش حداقل دستمزد، اداره کل بهره وری و مزد.

ویلیم، فلور. (۱۳۷۱) ، اتحادیه های کارگری و قانون کار در ایران: ۱۹۰۰-۱۹۴۱، ترجمه دکتر ابوالقاسم سری، انتشارات توس .

هرمزی، فاطمه و فاطمه حاجیها. (۱۳۷۸) ، سیر تطور مقررات و سازمان اجرایی کار، وزارت کار و امور اجتماعی .

## ب - منابع انگلیسی

Akerlof, G. (1984), *An Economic Theorist's Book of Tales*, Cambridge, Cambridge University Press.

Alchian, Armen. (1950), "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, No. 58, pp 211-221.

Bamber, G. (1993), *International and Comparative Industrial Relations*, Routledge.

Bardhan, Pranab. (1989), "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment", *World Development*, No. 9, Vol. 17, pp. 389-395.

Bayat, Assef. (1983), "Workers' Control After the Revolution", *Middle East Research and Information Project, Reports*, No. 113.

Bayat, Assef. (1987), *Workers and Politics in Iran*, pp. 144-145.

- Development in the Republic of Ireland*, London: Macmillan.
- Blumberg, P. (1973), *Industrial Democracy: The Sociology of Participation*, Schocken Books.
- Cain, Glen. (1975), "The Dual and Radical Challenge to Labor Economics", *American Economic Review*, No. 6, pp. 16-22.
- Chang, Ha-Joon and Robert Rowthorn. (1995), *The Role of State in Economic Change*, Oxford: Clarendon Press.
- Claydon, T. (1995), "Union Derecognition in Britain in 1980s", *British Journal of Industrial Relation*, No. 2, Vol. 27, pp 221.
- Debois, Gertrud. (1997), *The Role of Consultative and Collaborative Organizations in Selected Areas of Labour Administration*, ILO.
- Dunlop John. (1972), *The Development of Labor Organization: A Theoretical Framework*, in An Anthology of Labor Economics: Readings and Commentary, (Eds. Ray Marshall and Richard Perlman, John Wiley and Sons.
- Elliott, Robert F. (1991), *Labour Economics*, McGraw Hill.
- Fine, Ben. (1998), *Labour market theory, a constructive reassessment*, Routledge.
- Fraser W. Hamish. (1999), *A History of British Trade Unionism 1700-1998*, British Study Series, Mac Millan Press Limited.
- Freeman R. (1993), *Labour Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development*, In Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, World Bank.
- Garrett, G. and Lange P. (1995), "Internationalization, Institutions and Political Change", *International Organization*, No. 49.
- Halliday F. (1978), *Iran: Dictatorship and Development*, London: Penguin.
- Ibrahim, Abdelkader. (1966), *Socio-Economic Changes in Egypt (1952-1964)*, MacMillan.
- International Labour Office. (1982), *Tripartite Consultation*, ILO.
- International Labour Office. (2000), *The ILO, What it is, What it does*, ILO.
- Janvry, Alain and Elisabeth Sadoulet. (1989), "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform", No. 9, *World Development*, Vol. 17, pp. 1397-1407.
- Katz, H.(1993), *Restructuring Labour Relations*, International Labour Office.
- Krueger, Anne O. (1974), "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, No. 64.
- Kuran, T. (1987), "Preference Falsification, policy continuity and collective conservatism", *Economic Journal*, Vol. 97, pp. 642-665.
- McNulty, Paul.(1980), *The Origins and Development of Labor Economics*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Mosley, Hugh, Tiziana Keller, Stefan Speckesser. (1998), "The Role of the Social Partners in the Design and Implementation of Active Measures", *Employment and Training Papers*, No. 27, ILO.
- Nabli, Mustapha K. and Jeffrey B. Nugent, (1989), *The New Institutional Economics and Development Theory and Application to Tunisia*,

North-Holland.

- Nelson, Douglas and Eugene Silberberg. (1987), "Ideology and Legislator Shirking", *Economic Inquiry*, No. 25, pp 15-25.
- Nelson, Joan. (1991), "Organized Labour, Policies, and Labour Market Flexibility in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, No. 6, pp 37-56.
- North, Douglass C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton.
- North, Douglass C.(1984), "Government and the Cost of Exchange", *Journal of Economic History*, No. 44, pp.255-264.
- O'Connell, Philip. (1999), "Astonishing Success: Economic Growth and the Labour Market in Ireland" International Labour Office, *Employment and Training Papers*, No. 44.
- Olney, Shauna. (1996), *Unions in a Changing World*, ILO.
- Pastor Manuel and Joe Ho Sung. (1995), "Private Investment and Democracy in the Developing world", *Journal of Economic Issues*, No. 29, pp 223- 243.
- Prasch Robert E. (1996), *In Defense of the Minimum Wage*, *Journal of Economic Issues*, No. 2.
- Ross, Arthur M. (1966), *Industrial Relations and Economic Development*, MacMillan.
- Rozen Marvin E.(1982) *Job Quality, Labour Market Disequilibrium,And Some Macroeconomic Implication*, No. 3, *Journal of Economic Issues*.
- Sabel, C.(1996), *Ireland: Local Development and Social Innovation*, Paris: OECD.
- Schmid, Gunther . (1995), " Is Full Employment Still Possible?Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policies", *Economic and Industrial Policy*, Vol. 16, pp 429-456.

## **Abstract:**

Labour market condition is the consequence of inter-action of economic, social, cultural and political institutions; they are being changed by the effects of some intricate complexities which act as obstacles to them and can not be ignored for attaining the goals of employment. The purpose of this research is to realize the institutional factors effecting Iranian labour market function.

Nevertheless the political ,economic and legal structures of the society, existance of the paralel organisations in different levels that undermine the power of each other, development plans, social institutions, . . . have deep effects on labour market, this article is focused on the function of labours' and employers' institutions, as well as Ministry of Labour and Social Affairs and the labour relations' law in Iran. The aim of this article is to analyse the causes and the consequences of misfunction of Iranian labour market institutions and its effects on employment.

The result of this research shows that Iranian labour market institutions are suffering from cronic weaknesses that have roots in the history of the past century. These institutions that are expected to be the means of indicating the ideas, views and dissatisfactions of employees and employers and have to arrange collective bargaining, facilitate the flow of information and decrease uncertainty and instability in labour market, in fact have become the means of rent-seeking for a few leaders and activists of the labours' and employers' institutions and have increased the transaction costs in Iranian labour market, and in long run, have negative effect on production and employment.

**The Effects of**  
**Iranian Labour Market Institutions**  
**On Employment**