

اقتصاد سیاسی نهادهای شکل‌گیری مهارت: از سرمایه انسانی تا حکمرانی نظام‌های مهارتی

گردآورنده :

روح اله منصور کیائی

کارشناس معاونت پژوهش و برنامه‌ریزی مرکز تربیت مربی

مرکز تربیت مربی فنی و حرفه‌ای

سازمان آموزش

فنی و حرفه‌ای کشور

بهار ۱۴۰۵

رعایت اصول اخلاقی و مسئولیت صحت و دقت محتوا برعهده نویسنده / نویسندگان می باشد.

اقتصاد سیاسی نهادهای شکل‌گیری مهارت: از سرمایه انسانی تا حکمرانی نظام‌های مهارتی

مقدمه

مهارت در دهه‌های اخیر به یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های توسعه اقتصادی، رقابت‌پذیری ملی و تحول بازارهای کار تبدیل شده است. رشد اقتصاد دانش‌بنیان، گسترش فناوری‌های دیجیتال، جهانی‌شدن تولید و افزایش رقابت بین‌المللی موجب شده است که توانایی کشورها در تولید، جذب و توسعه مهارت به یکی از مهم‌ترین منابع مزیت رقابتی تبدیل شود. با این حال، اگرچه اهمیت مهارت در ادبیات توسعه و اقتصاد کار به‌طور گسترده مورد پذیرش قرار گرفته است، اما درباره چگونگی شکل‌گیری مهارت‌ها و تفاوت عملکرد کشورها در این زمینه توافق نظری وجود ندارد.

برای مدت طولانی، نظریه سرمایه انسانی چارچوب غالب تحلیل مهارت محسوب می‌شد. این نظریه آموزش و مهارت را نوعی سرمایه‌گذاری فردی تلقی می‌کند که به افزایش بهره‌وری و درآمد منجر می‌شود. در این چارچوب، تفاوت در سطح مهارت عمدتاً نتیجه تفاوت در تصمیمات افراد، بنگاه‌ها و انگیزه‌های اقتصادی آنان تلقی می‌شود. اما تجربه تاریخی کشورهای مختلف نشان داده است که نظام‌های مهارتی را نمی‌توان صرفاً از طریق انگیزه‌های فردی یا سازوکارهای بازار توضیح داد. کشورهایی با سطح توسعه اقتصادی مشابه، الگوهای بسیار متفاوتی از آموزش حرفه‌ای، سرمایه‌گذاری در مهارت و پیوند میان آموزش و اشتغال دارند. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که مهارت صرفاً محصول انتخاب‌های فردی نیست، بلکه در بستر نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شکل می‌گیرد.

از این رو، اقتصاد سیاسی مهارت در واکنش به همین محدودیت‌ها شکل گرفت. این رویکرد استدلال می‌کند که مهارت نه فقط یک سرمایه اقتصادی، بلکه نهادی اجتماعی و سیاسی است که در تعامل میان دولت، بازار، کارفرمایان، اتحادیه‌های کارگری و نظام‌های آموزشی شکل می‌گیرد. از این منظر، پرسش اصلی دیگر این نیست که چرا افراد در آموزش سرمایه‌گذاری می‌کنند، بلکه این است که چرا برخی کشورها توانسته‌اند نظام‌های مهارتی پایدار و کارآمد ایجاد کنند، در حالی که برخی دیگر با کمبود مهارت، شکاف مهارتی و عدم انطباق میان آموزش و اشتغال مواجه‌اند.

سرمایه انسانی و منطق اقتصادی شکل‌گیری مهارت

نخستین تلاش‌های نظام‌مند برای تبیین مهارت در چارچوب نظریه سرمایه انسانی صورت گرفت. این نظریه که عمدتاً با آثار شولتز، بکر و مینسر شناخته می‌شود، آموزش و مهارت را نوعی سرمایه‌گذاری مولد تلقی می‌کند. همان‌گونه که سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و فناوری موجب افزایش بهره‌وری می‌شود، سرمایه‌گذاری در آموزش نیز ظرفیت تولیدی افراد را افزایش می‌دهد و در نتیجه بازده اقتصادی ایجاد می‌کند. در این چارچوب، افراد هنگام تصمیم‌گیری درباره آموزش، هزینه‌ها و منافع آینده را مقایسه می‌کنند. اگر بازده مورد انتظار از آموزش بیشتر از هزینه‌های آن باشد، سرمایه‌گذاری آموزشی منطقی خواهد بود. به همین ترتیب، بنگاه‌ها نیز زمانی در آموزش نیروی کار سرمایه‌گذاری می‌کنند که افزایش بهره‌وری حاصل از آموزش بیش از هزینه‌های آن باشد.

در این راستا، یکی از مهم‌ترین مفاهیم نظریه سرمایه انسانی، تمایز میان مهارت‌های عمومی و مهارت‌های اختصاصی است. مهارت‌های عمومی در بخش‌های مختلف اقتصاد قابل استفاده‌اند و به یک بنگاه خاص محدود نمی‌شوند. در مقابل، مهارت‌های اختصاصی عمدتاً در یک سازمان، فناوری یا فرآیند تولید مشخص کاربرد دارند. این تمایز نقش مهمی در توضیح رفتار بنگاه‌ها نسبت به آموزش دارد؛

زیرا کارفرمایان معمولاً تمایل بیشتری به سرمایه‌گذاری در مهارت‌های اختصاصی دارند و از سرمایه‌گذاری در مهارت‌های عمومی اجتناب می‌کنند. علیرغم اهمیت این نظریه، به تدریج مشخص شد که نظریه سرمایه انسانی قادر نیست بسیاری از تفاوت‌های نهادی میان کشورها را توضیح دهد. اگر تصمیمات آموزشی صرفاً بر اساس محاسبات عقلانی اتخاذ می‌شوند، چرا برخی کشورها نظام‌های کارآموزی گسترده دارند و برخی دیگر ندارند؟ چرا میزان مشارکت کارفرمایان در آموزش حرفه‌ای در کشورها متفاوت است؟ و چرا بنگاه‌ها در برخی اقتصادها حاضر به سرمایه‌گذاری بلندمدت در مهارت هستند، اما در برخی دیگر چنین انگیزه‌ای وجود ندارد؟

اقتصاد هزینه مبادله و معمای سرمایه‌گذاری در مهارت

یکی از نخستین تلاش‌ها برای پاسخ به این پرسش‌ها از سوی اقتصاد نهادی و به‌ویژه نظریه هزینه مبادله صورت گرفت. این رویکرد استدلال می‌کند که سرمایه‌گذاری در مهارت با نوعی عدم اطمینان ساختاری همراه است. هنگامی که یک بنگاه در آموزش نیروی کار سرمایه‌گذاری می‌کند، تضمینی وجود ندارد که نیروی آموزش‌دیده در آینده سازمان را ترک نکند. در چنین شرایطی، بخشی از منافع سرمایه‌گذاری آموزشی ممکن است نصیب سایر کارفرمایان شود. این مسئله که معمولاً تحت عنوان مشکل اقدام جمعی یا معمای سرمایه‌گذاری در مهارت شناخته می‌شود، یکی از مهم‌ترین دلایل کمبود سرمایه‌گذاری در آموزش حرفه‌ای است. هر بنگاه ترجیح می‌دهد از نیروی کاری استفاده کند که هزینه آموزش آن توسط دیگران پرداخت شده باشد. در نتیجه، همه بازیگران انگیزه پیدا می‌کنند که از سرمایه‌گذاری آموزشی اجتناب کنند و در نهایت کل اقتصاد با کمبود مهارت مواجه می‌شود. در نتیجه اقتصاد نهادی از این طریق نشان می‌دهد که بازار به تنهایی قادر به حل مسئله مهارت نیست. شکل‌گیری سرمایه‌گذاری پایدار در مهارت مستلزم وجود نهادهایی است که بتوانند ریسک سرمایه‌گذاری را کاهش دهند، منافع و هزینه‌ها را میان بازیگران مختلف توزیع کنند و همکاری بلندمدت را امکان‌پذیر سازند.

نقد رویکرد اقتصادی و ظهور رویکردهای نهادی

اگرچه نظریه سرمایه انسانی و اقتصاد هزینه مبادله سهم مهمی در توضیح رفتار افراد و بنگاه‌ها دارند، اما هر دو رویکرد در نهایت مهارت را در چارچوب منطق اقتصادی تحلیل می‌کنند. در این دیدگاه‌ها، نهادها عمدتاً به‌عنوان ابزارهایی برای کاهش هزینه‌ها یا اصلاح شکست بازار تلقی می‌شوند. اما مطالعات تطبیقی دهه‌های اخیر نشان داده است که نهادها صرفاً ابزارهای اصلاح بازار نیستند، بلکه خود بخشی از سازوکار تولید مهارت محسوب می‌شوند. از این منظر، تفاوت نظام‌های مهارتی را نمی‌توان صرفاً با تفاوت در مشوق‌های اقتصادی توضیح داد. تاریخچه روابط صنعتی، ساختار نظام آموزشی، قدرت اتحادیه‌های کارگری، ظرفیت دولت و الگوهای هماهنگی اقتصادی همگی در شکل‌دهی مهارت نقش دارند. از آنجایی که رویکردهای نهادی استدلال می‌کنند که مهارت در دل مجموعه‌ای از قواعد رسمی و غیررسمی، هنجارها، سازمان‌ها و روابط قدرت شکل می‌گیرد، بنابراین، برای فهم نظام‌های مهارتی باید به ساختارهای نهادی گسترده‌تری توجه کرد که رفتار بازیگران اقتصادی را شکل می‌دهند.

مهارت به مثابه نهاد اجتماعی و منبع قدرت

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای اقتصاد سیاسی مهارت، تغییر نگاه به مفهوم مهارت است. در این رویکرد، مهارت صرفاً مجموعه‌ای از قابلیت‌های فنی نیست، بلکه نهادی اجتماعی است که بر توزیع فرصت‌ها، درآمدها و موقعیت‌های اجتماعی تأثیر می‌گذارد. مهارت‌ها تعیین می‌کنند چه افرادی به مشاغل خاص دسترسی داشته باشند، چه کسانی از دستمزدهای بالاتر بهره‌مند شوند و چه گروه‌هایی در ساختار اقتصادی قدرت بیشتری کسب کنند. از این رو، تعریف مهارت، تعیین استانداردهای حرفه‌ای، اعتباربخشی مدارک و سازماندهی آموزش حرفه‌ای همگی دارای پیامدهای سیاسی و توزیعی هستند. مهارت همچنین نقش مهمی در شکل‌دهی هویت‌های

حرفه‌ای ایفا می‌کند. در بسیاری از کشورها، حرفه صرفاً یک شغل نیست، بلکه مبنایی برای شکل‌گیری منزلت اجتماعی، هویت جمعی و تعلق حرفه‌ای محسوب می‌شود. به همین دلیل، نظام‌های مهارتی را می‌توان بخشی از سازوکارهای بازتولید نظم اجتماعی و اقتصادی دانست.

گونه‌های سرمایه‌داری و نظام‌های شکل‌گیری مهارت

تحول مهم بعدی در ادبیات اقتصاد سیاسی مهارت با ظهور رویکرد گونه‌های سرمایه‌داری همراه بود. این رویکرد که عمدتاً با آثار هال و ساسکایس شناخته می‌شود، استدلال می‌کند که اقتصادهای سرمایه‌داری دارای الگوهای متفاوتی از هماهنگی نهادی هستند و همین تفاوت‌ها بر نظام‌های مهارتی اثر می‌گذارند. در اقتصادهای بازار لیبرال مانند ایالات متحده و بریتانیا، هماهنگی اقتصادی عمدتاً از طریق رقابت بازار انجام می‌شود. بنگاه‌ها افق زمانی کوتاه‌تری دارند و سرمایه‌گذاری در مهارت‌های اختصاصی محدودتر است. در نتیجه، آموزش عمومی و دانشگاهی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در مقابل، اقتصادهای بازار هماهنگ مانند آلمان، اتریش و سوئیس بر همکاری نهادی میان دولت، کارفرمایان و اتحادیه‌ها استوارند. در این کشورها، نظام‌های کارآموزی و آموزش دوگانه توسعه یافته‌اند و سرمایه‌گذاری در مهارت‌های تخصصی بلندمدت امکان‌پذیر شده است. از این منظر، تفاوت در نظام‌های مهارتی بازتابی از تفاوت در الگوهای گسترده‌تر سازماندهی اقتصاد و سرمایه‌داری است و صرفاً نتیجه تصمیمات آموزشی یا نیازهای بازار کار نیست.

گونه‌های نظام مهارتی: چارچوب بوزمایر و ترامپوش

اگرچه رویکرد گونه‌های سرمایه‌داری نشان داد که تفاوت نظام‌های مهارتی در بستر تفاوت‌های نهادی اقتصادهای سرمایه‌داری شکل می‌گیرد، اما پژوهش‌های بعدی تلاش کردند این تفاوت‌ها را با دقت بیشتری توضیح دهند. در این میان، بوزمایر و ترامپوش یکی از تأثیرگذارترین چارچوب‌های تحلیلی را برای مطالعه اقتصاد سیاسی مهارت ارائه کردند. آنان استدلال می‌کنند که نظام‌های مهارتی را باید بر اساس دو متغیر کلیدی، نخست، میزان تعهد و مداخله دولت در توسعه مهارت و دوم، میزان مشارکت سازمان‌یافته کارفرمایان در فرآیند آموزش و شکل‌دهی مهارت تحلیل کرد. بر این اساس، چهار الگوی اصلی از نظام‌های شکل‌گیری مهارت قابل شناسایی است. الگوی نخست، نظام‌های لیبرال مهارت هستند که نمونه بارز آن ایالات متحده و تا حدودی بریتانیا است. در این کشورها، نه دولت نقش گسترده‌ای در هدایت آموزش حرفه‌ای دارد و نه کارفرمایان به‌صورت جمعی در توسعه مهارت مشارکت می‌کنند. مسئولیت اصلی کسب مهارت بر عهده افراد است و بازار نقش تعیین‌کننده در تخصیص منابع آموزشی ایفا می‌کند. در نتیجه، آموزش عمومی و دانشگاهی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند و آموزش حرفه‌ای اغلب پراکنده و غیرمتمرکز است. الگوی دوم، نظام‌های دولت‌گرا هستند که در کشورهایی مانند فرانسه مشاهده می‌شوند. در این کشورها دولت نقش محوری در برنامه‌ریزی، تأمین مالی و اجرای آموزش حرفه‌ای دارد. اگرچه کارفرمایان در برخی حوزه‌ها مشارکت می‌کنند، اما هدایت کلی نظام مهارتی در اختیار دولت باقی می‌ماند. مزیت این نظام‌ها، توانایی دولت در بسیج منابع و ایجاد پوشش گسترده آموزشی است، هرچند گاهی با مشکل فاصله گرفتن آموزش از نیازهای واقعی بازار کار مواجه می‌شوند.

الگوی سوم، نظام‌های بخشی یا سگمنتال هستند که ژاپن نمونه شناخته‌شده آن به شمار می‌رود. در این نظام‌ها، مهارت عمدتاً در درون بنگاه‌ها و از طریق آموزش حین کار شکل می‌گیرد. شرکت‌ها مسئولیت اصلی توسعه مهارت را بر عهده دارند و کارکنان در طول دوره اشتغال، مهارت‌های مورد نیاز را فرا می‌گیرند. این الگو با ساختار بازار کار داخلی، اشتغال بلندمدت و روابط سازمانی پایدار پیوند خورده است. الگوی چهارم، نظام‌های جمعی شکل‌گیری مهارت هستند که آلمان، اتریش، دانمارک و سوئیس از مهم‌ترین نمونه‌های آن محسوب می‌شوند. در این کشورها، دولت، اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کارفرمایی به‌طور مشترک در طراحی، تأمین مالی و نظارت بر آموزش حرفه‌ای مشارکت دارند. این همکاری نهادی امکان حل مشکلات اقدام جمعی، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری آموزشی و تضمین کیفیت مهارت‌ها را فراهم می‌کند. به همین دلیل، بسیاری از پژوهشگران این الگو را موفق‌ترین

نمونه حکمرانی مهارت در اقتصادهای پیشرفته می‌دانند. اما نکته مهم در این طبقه‌بندی آن است که هیچ‌یک از این نظام‌ها صرفاً محصول انتخاب‌های اقتصادی نیستند، بلکه هر یک از آنها نتیجه فرآیندهای تاریخی، ائتلاف‌های سیاسی، ساختارهای قدرت و مسیرهای نهادی خاص هستند که در طول زمان شکل گرفته‌اند.

نظریه منابع قدرت و سیاست مهارت

یکی از مهم‌ترین تحولات در ادبیات اقتصاد سیاسی مهارت، ورود نظریه منابع قدرت به تحلیل نظام‌های مهارتی بود. این رویکرد که ریشه در آثار والتر کورپی و سایر نظریه‌پردازان دولت رفاه دارد، بر نقش توزیع قدرت میان طبقات و گروه‌های اجتماعی در شکل‌گیری نهادهای اقتصادی تأکید می‌کند. از منظر این رویکرد، نظام‌های مهارتی صرفاً پاسخی فنی به نیازهای بازار کار نیستند، بلکه نتیجه منازعه و مذاکره میان گروه‌های دارای منافع متفاوت‌اند. کارفرمایان، اتحادیه‌های کارگری، احزاب سیاسی و دولت هر یک ترجیحات خاص خود را درباره نحوه سازماندهی آموزش و مهارت دارند. شکل نهایی نظام مهارتی نیز بازتابی از توازن قدرت میان این بازیگران است. برای مثال، اتحادیه‌های کارگری معمولاً از توسعه آموزش‌های استاندارد شده، قابل انتقال و دارای اعتبار ملی حمایت می‌کنند؛ زیرا چنین آموزش‌هایی قدرت چانه‌زنی نیروی کار را افزایش می‌دهد و وابستگی کارگران به یک کارفرمای خاص را کاهش می‌دهد. در مقابل، برخی کارفرمایان ممکن است آموزش‌های اختصاصی‌تر را ترجیح دهند که کارکنان را بیشتر به بنگاه وابسته می‌کند. بر این اساس، تفاوت میان نظام‌های مهارتی کشورها را می‌توان تا حدی با تفاوت در قدرت سازمان‌یافتگی نیروی کار، میزان انسجام انجمن‌های کارفرمایی و ظرفیت ائتلاف‌سازی سیاسی توضیح داد. کشورهایی که در آنها اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارفرمایی قوی و فراگیر وجود دارند، معمولاً از کشورهایی که روابط کار در آنها پراکنده و فردگرایانه است، موفق‌تر هستند.

احزاب سیاسی و توسعه نظام‌های مهارتی

اقتصاد سیاسی مهارت همچنین نشان می‌دهد که احزاب سیاسی نقش مهمی در شکل‌گیری و تحول نظام‌های مهارتی دارند. سیاست مهارت بخشی از سیاست توزیع منابع، فرصت‌ها و قدرت در جامعه است و بنابراین نمی‌تواند از رقابت‌های حزبی جدا باشد. احزاب سوسیال‌دموکرات و چپ‌گرای اروپایی معمولاً از گسترش آموزش عمومی، آموزش حرفه‌ای فراگیر و سرمایه‌گذاری دولتی در مهارت حمایت کرده‌اند. این احزاب آموزش را ابزاری برای کاهش نابرابری و ارتقای تحرک اجتماعی می‌دانند. در مقابل، احزاب محافظه‌کار و لیبرال غالباً بر نقش بازار، مسئولیت فردی و مشارکت بخش خصوصی تأکید بیشتری داشته‌اند. البته این تمایز همیشه مطلق نیست. در بسیاری از کشورها، به‌ویژه در اروپای مرکزی، توسعه نظام‌های مهارتی نتیجه ائتلاف میان احزاب مختلف، کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری بوده است. با این حال، مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که جهت‌گیری دولت‌ها و احزاب سیاسی می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر میزان سرمایه‌گذاری عمومی در آموزش، ساختار حکمرانی مهارت و دامنه مشارکت ذی‌نفعان داشته باشد.

ظرفیت دولت و حکمرانی مهارت

یکی از مهم‌ترین یافته‌های ادبیات جدید اقتصاد سیاسی مهارت آن است که حتی وجود توافق میان بازیگران اجتماعی نیز بدون برخورداری از ظرفیت نهادی دولت، لزوماً به شکل‌گیری نظام مهارتی کارآمد منجر نمی‌شود. دولت نه تنها تأمین‌کننده منابع مالی، بلکه هماهنگ‌کننده و تنظیم‌گر روابط میان بازیگران مختلف است. ظرفیت دولت به توانایی نهادهای عمومی برای طراحی سیاست، اجرای برنامه‌ها، هماهنگی میان سازمان‌ها و نظارت بر نتایج اشاره دارد. در حوزه مهارت، این ظرفیت شامل توانایی پیش‌بینی نیازهای آینده بازار کار، تدوین استانداردهای حرفه‌ای، ایجاد نظام‌های اعتباربخشی، تأمین مالی آموزش و تسهیل همکاری میان بخش‌های مختلف است. کشورهایی که دارای دولت‌های توانمند هستند، معمولاً بهتر می‌توانند میان اهداف اقتصادی، اجتماعی و آموزشی تعادل برقرار کنند. در مقابل، ضعف ظرفیت دولت اغلب به پراکندگی سیاست‌ها، عدم هماهنگی نهادی و شکاف میان آموزش و اشتغال منجر می‌شود. از این منظر، موفقیت نظام‌های مهارتی صرفاً به میزان هزینه‌کرد آموزشی وابسته نیست، بلکه به کیفیت حکمرانی و توانایی دولت در سازماندهی همکاری جمعی بستگی دارد.

مهارت، روابط صنعتی و نوآوری

یکی از موضوعات مهم در اقتصاد سیاسی مهارت، رابطه میان مهارت و نوآوری است. برخلاف تصور رایج، نوآوری صرفاً محصول سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه یا فناوری‌های پیشرفته نیست؛ بلکه به کیفیت نظام مهارتی نیز وابسته است. نظام‌های مهارتی مختلف الگوهای متفاوتی از نوآوری را پشتیبانی می‌کنند. اقتصادهای بازار هماهنگ که بر مهارت‌های تخصصی و آموزش حرفه‌ای پیشرفته متکی هستند، معمولاً در نوآوری‌های تدریجی، بهبود مستمر فرایندها و ارتقای کیفیت تولید موفق‌ترند. در مقابل، اقتصادهای بازار لیبرال بیشتر در نوآوری‌های رادیکال، کارآفرینی و فناوری‌های تحول‌آفرین مزیت دارند. این تفاوت نشان می‌دهد که مهارت صرفاً یک نهاده تولید نیست، بلکه بخشی از نظام نوآوری ملی محسوب می‌شود. نوع مهارت‌هایی که در یک اقتصاد توسعه می‌یابند، مسیرهای نوآوری، ساختار صنعتی و حتی مزیت‌های رقابتی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

مهاجرت و بازآرایی نظام‌های مهارتی

جهانی‌شدن اقتصاد موجب شده است که نظام‌های مهارتی دیگر در مرزهای ملی محدود نباشند. مهاجرت نیروی کار ماهر به یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای مهارت تبدیل شده است. از یک سو، مهاجرت می‌تواند کمبودهای مهارتی را جبران کند و به بنگاه‌ها امکان دهد به نیروی کار مورد نیاز خود دسترسی پیدا کنند. از سوی دیگر، اتکای بیش از حد به مهاجرت ممکن است انگیزه سرمایه‌گذاری در آموزش داخلی را کاهش دهد. اگر کارفرمایان بتوانند نیروی کار ماهر را از خارج جذب کنند، ممکن است تمایل کمتری به مشارکت در توسعه مهارت‌های بومی داشته باشند. در کشورهای مبدأ نیز مهاجرت می‌تواند موجب خروج سرمایه انسانی و کاهش بازده سرمایه‌گذاری آموزشی شود. با این حال، مهاجرت همیشه پیامدهای منفی ندارد. انتقال دانش، شکل‌گیری شبکه‌های فراملی و بازگشت نیروهای متخصص نیز می‌تواند به توسعه مهارت در کشورهای مبدأ کمک کند. بنابراین، مهاجرت را باید بخشی از اقتصاد سیاسی مهارت دانست؛ پدیده‌ای که نه تنها بر عرضه نیروی کار، بلکه بر انگیزه‌های بازیگران، ساختارهای نهادی و الگوهای سرمایه‌گذاری آموزشی تأثیر می‌گذارد.

جمع‌بندی

اقتصاد سیاسی نهادهای شکل‌گیری مهارت نشان می‌دهد که مهارت را نمی‌توان صرفاً محصول انتخاب‌های فردی یا پاسخ طبیعی بازار به نیازهای اقتصادی دانست. مهارت‌ها در بستری از نهادها، روابط قدرت، ساختارهای سیاسی و ائتلاف‌های اجتماعی شکل می‌گیرند و تداوم می‌یابند. اگر نظریه سرمایه انسانی بر منطق سرمایه‌گذاری فردی تأکید داشت و اقتصاد هزینه مبادله بر مشکل اقدام جمعی و شکست بازار تمرکز می‌کرد، رویکردهای نهادی و اقتصاد سیاسی گام فراتری برداشته و نشان داده‌اند که تفاوت نظام‌های مهارتی ریشه در تفاوت ساختارهای نهادی، روابط صنعتی، نظام‌های حزبی، ظرفیت دولت و الگوهای سرمایه‌داری دارد.

بر این اساس، موفقیت نظام‌های مهارتی نه صرفاً نتیجه افزایش بودجه آموزشی یا توسعه زیرساخت‌های آموزشی، بلکه حاصل توانایی جوامع در ایجاد نهادهایی است که بتوانند همکاری میان دولت، کارفرمایان، اتحادیه‌ها و نظام آموزشی را سازماندهی کنند. در چنین چارچوبی، مهارت نه تنها یک سرمایه اقتصادی، بلکه منبعی برای توزیع قدرت، شکل‌دهی فرصت‌های اجتماعی و هدایت مسیر توسعه اقتصادی محسوب می‌شود. از این منظر، مطالعه مهارت در قرن بیست‌ویکم بیش از هر زمان دیگری به مطالعه نهادها، حکمرانی و اقتصاد سیاسی توسعه گره خورده است و فهم تفاوت عملکرد کشورها در حوزه مهارت بدون توجه به این ابعاد امکان‌پذیر نخواهد بود.

مهارت در ایران، فراتر از اقتصاد؛ بازآرایی نهادها برای همکاری پایدار

بر اساس مطالب گفته شده در فوق می‌توان گفت که موفقیت در نظام مهارت‌آموزی ایران، بیش از آنکه به افزایش بودجه، توسعه زیرساخت‌های فیزیکی یا طراحی دوره‌های آموزشی جدید وابسته باشد، به ایجاد و تقویت حکمرانی مشارکتی و نهادی نیاز دارد که در آن دولت، کارفرمایان، اتحادیه‌های کارگری و نظام آموزشی به‌طور هماهنگ و متعهدانه در کنار یکدیگر قرار گیرند. به عبارت

دقیق‌تر، با استناد به مفاهیم کلیدی گفته شده در فوق از قبیل نقد نظریه سرمایه‌انسانی، معمای سرمایه‌گذاری، گونه‌شناسی نظام‌های مهارتی و نقش ظرفیت دولت، می‌توان نتایج زیر را برای ایران استخراج کرد:

۱. عبور از نگاه صرفاً اقتصادی و فردی به مهارت: در ایران، مهارت‌آموزی نباید صرفاً به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری شخصی توسط فرد یا یک هزینه توسط دولت تلقی شود و باید بر این نکته تأکید شود که مهارت یک نهاد اجتماعی و سیاسی است و از این رو، باید به آن به دید یک پروژه جمعی و ملی که فراتر از منافع کوتاه‌مدت فردی یا بنگاهی است، نگریسته شود.

۲. حل معمای سرمایه‌گذاری از طریق نهادهای هماهنگ‌کننده: مهم‌ترین مانع در ایران همانند بسیاری از کشورها عدم تمایل کارفرمایان به سرمایه‌گذاری در آموزش نیروی کار به دلیل ترس از خروج نیروی آموزش‌دیده است. مطالعات نشان می‌دهد که این مشکل تنها با نهادهای میانجی قابل حل است. بنابراین، کشور نیازمند ایجاد نهادهای سه‌جانبه دولت، کارفرمایان و کارگران است تا هزینه‌ها و منافع سرمایه‌گذاری در مهارت را به‌طور عادلانه توزیع کرده و ریسک را کاهش دهند.

۳. انتخاب الگوی جمعی به‌جای الگوی لیبرال یا دولت‌گرای صرف: مطالب فوق چهار الگوی مهارتی را معرفی می‌کند. با توجه به ناکارآمدی الگوی صرفاً دولتی که در آن دولت متولی مطلق است و آموزش از نیاز بازار فاصله می‌گیرد و الگوی لیبرال که کاملاً به بازار و فرد واگذار می‌شود، الگوی جمعی مشابه آلمان و سوئیس موفق‌ترین نمونه معرفی شده است. در نتیجه باید از نظام مهارت‌ی باید از تمرکزگرایی صرف دولت در آموزش‌های فنی و حرفه‌ای فاصله گرفته و به‌سوی الگویی حرکت کند که انجمن‌های کارفرمایی و اتحادیه‌های کارگری نقش واقعی و مؤثری در طراحی استانداردها و اجرای آموزش داشته باشند.

۴. تقویت ظرفیت دولت به‌عنوان هماهنگ‌کننده، نه مجری صرف: با توجه به مطالب فوق وجود توافق میان بازیگران کافی نیست و دولت باید از ظرفیت نهادی بالایی برخوردار باشد و این امر بدین معنی است که دولت نباید صرفاً تأمین‌کننده بودجه یا مجری مستقیم دوره‌ها باشد؛ بلکه نقش اصلی آن پیش‌بینی نیازهای آینده بازار کار، تدوین استانداردهای حرفه‌ای معتبر، اعتباربخشی به مدارک و ایجاد بسترهای قانونی برای همکاری است. ضعف در این ظرفیت‌ها موجب شکاف عمیق بین آموزش و اشتغال در ایران شده است.

۵. توجه به منطق سیاسی و توزیعی مهارت: از آنجایی که در کشور، هرگونه اصلاح نظام مهارتی با منافع گروه‌های مختلف دولت، بخش خصوصی، نیروی کار گره خورده است، لذا شکل نظام مهارتی، بازتابی از توازن قدرت است. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که اصلاحات مهارتی در ایران بدون شکل‌گیری ائتلاف‌های سیاسی و اجتماعی پایدار و جلب اعتماد ذی‌نفعان، با شکست مواجه خواهد شد.

در پایان باید گفت برای خروج از وضعیت موجود یعنی کمبود مهارت، شکاف مهارتی و عدم انطباق آموزش با اشتغال، نظام مهارت کشور باید حکمرانی مهارت را از یک برنامه دولتی به یک نظام نهادی و مشارکتی تبدیل کند که در آن همکاری بلندمدت بین دولت، صنعت و جامعه مدنی، جایگزین تصمیم‌گیری‌های متمرکز و مقطعی شود.

مراجع

Busemeyer, M. R. (2009). Asset specificity, institutional complementarities and the variety of skill formation regimes in coordinated market economies. In *The Wiley handbook of vocational education and training*.

Busemeyer, M. R. (2012). Skills and inequality: Political parties, economic coordination and the variety of skill formation regimes in Western European countries [Paper presentation]. APSA 2012 Annual Meeting, New Orleans, LA, United States. <https://ssrn.com/abstract=2107402>

Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). The comparative political economy of collective skill formation. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The political economy of collective skill formation* (pp. 3–38). Oxford University Press.

Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 145–183). Oxford University Press.

Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41*(4–5), 600–637.
<https://doi.org/10.1177/0010414007310140>

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.