

نقدی بر سیاست توسعه مهارت در صنعت امنیت خصوصی سنگاپور و دلالت‌های آن برای ایران

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

تابستان ۱۴۰۵

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

مقدمه

در دو دهه گذشته، توسعه مهارت و یادگیری مادام‌العمر به یکی از محورهای اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته تبدیل شده است. در این میان، سنگاپور به‌عنوان یکی از موفق‌ترین نمونه‌های توسعه مبتنی بر سرمایه انسانی شناخته می‌شود. دولت این کشور از دهه ۱۹۶۰ تاکنون آموزش، مهارت‌آموزی و ارتقای سرمایه انسانی را به‌عنوان مهم‌ترین مزیت رقابتی خود تلقی کرده و بخش مهمی از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی را بر این اساس طراحی کرده است (شانموگاراتنام^۱، ۲۰۱۵). برنامه ملی مهارت‌های آینده^۲ که از سال ۲۰۱۵ آغاز شد، نقطه اوج این رویکرد محسوب می‌شود و با هدف نهادینه‌سازی یادگیری مادام‌العمر، افزایش قابلیت اشتغال و توانمندسازی افراد برای مدیریت مسیرهای شغلی طراحی شد (مهارت‌های آینده، ۲۰۱۶).

با وجود این موفقیت‌ها، پژوهش‌های انجام شده توسط کیپ^۳، ۱۹۹۷، استوز-آبه، ایورسن و ساسکیس^۴، ۲۰۰۱، نشان می‌دهد که دسترسی به فرصت‌های مهارتی و بهره‌مندی از نتایج آن برای همه گروه‌های اجتماعی یکسان نیست. مطالعه موردی صنعت امنیت خصوصی سنگاپور نشان می‌دهد که کارکنان کم‌مهارت و کم‌دست‌مزد، علی‌رغم حضور در یکی از پیشرفته‌ترین نظام‌های آموزش مهارتی جهان، همچنان با محدودیت‌های جدی در بهره‌گیری از فرصت‌های یادگیری و ارتقای شغلی مواجه‌اند. از این‌رو، نویسندگان با رویکردی انتقادی این پرسش را مطرح می‌کنند که آیا توسعه مهارت به تنهایی می‌تواند موجب ارتقای وضعیت اقتصادی و اجتماعی گروه‌های محروم شود یا اینکه موانع ساختاری بازار کار مانع تحقق این هدف می‌شوند.

دولت توسعه‌گرا و مفهوم شمول اجتماعی در سنگاپور

فلسفه سیاست اجتماعی در سنگاپور بر مبنای الگوی دولت توسعه‌گرا شکل گرفته است. برخلاف کشورهای رفاه‌گرای اسکandinavi که بر توزیع مجدد درآمد و کاهش نابرابری تأکید دارند، در سنگاپور شمول اجتماعی عمدتاً از طریق مشارکت در بازار کار تعریف می‌شود (اسپینگ-اندرسن و مایلز^۵، ۲۰۰۹). دولت بر این باور است که رشد اقتصادی پایدار، اشتغال و ارتقای مهارت مهم‌ترین ابزارهای دستیابی به رفاه هستند.

در این چارچوب، چهار اصل اساسی سیاست اجتماعی سنگاپور شامل رشد اقتصادی، خودتکایی، توانمندسازی از طریق اشتغال و سرمایه‌گذاری در نسل آینده است. بر اساس این دیدگاه، افراد باید تا حد امکان نیازهای خود و خانواده‌شان را از طریق اشتغال تأمین کنند و دولت به جای تأمین‌کننده مستقیم رفاه بیشتر نقش تسهیل‌گر را بر عهده دارد (گوک^۶، ۲۰۱۳).

¹ Shanmugaratnam

² SkillsFuture

³ Keep

⁴ Estevez-Abe, Iversen & Soskice

⁵ Esping-Andersen & Myles

⁶ Gog

چوا^۱ (۱۹۹۵) و متی و شریفه^۲ (۲۰۱۱) نشان داده‌اند که مشارکت در بازار کار در فرهنگ سیاسی سنگاپور نوعی مسئولیت اخلاقی تلقی می‌شود. سونگ^۳ (۲۰۰۶) این وضعیت را «دی‌نفع‌سازی»^۴ می‌نامد؛ مفهومی که هدف آن تقویت خوداتکایی، مسئولیت‌پذیری فردی و کاهش وابستگی به دولت است.

مطالعه کارکنان صنعت امنیت خصوصی نیز این موضوع را تأیید می‌کند. اکثر مصاحبه‌شوندگان، حتی با وجود دستمزدهای پایین، اشتغال را مهم‌ترین ابزار تأمین امنیت اقتصادی خانواده می‌دانستند. آنان پس از دست دادن شغل‌های قبلی، به سرعت وارد مشاغل امنیتی شده بودند و اشتغال را بر هر گزینه دیگری ترجیح می‌دادند. این یافته نشان می‌دهد که ارزش‌های خوداتکایی و مسئولیت فردی به شدت در میان کارگران کم‌درآمد نهادینه شده است.

صنعت امنیت خصوصی؛ نمونه‌ای از اقتصاد کم‌مهارت و کم‌دستمزد

صنعت امنیت خصوصی در سنگاپور یکی از بزرگ‌ترین بخش‌های خدماتی کشور است که بخش عمده نیروی کار آن را افراد مسن، کم‌تحصیل و کم‌مهارت تشکیل می‌دهند. این صنعت به دلیل بهره‌وری پایین، ساعات کاری طولانی، نرخ بالای جابه‌جایی نیروی کار و فرصت‌های محدود ارتقای شغلی همواره مورد توجه سیاست‌گذاران بوده است. دولت سنگاپور برای حل این مشکلات، از دهه ۲۰۰۰ برنامه‌های مختلفی برای توسعه مهارت کارکنان امنیتی اجرا کرد. مهم‌ترین این برنامه‌ها، چارچوب صلاحیت‌های مهارتی نیروی کار امنیتی بود که مسیرهای شغلی مختلفی را از سطح نگهبان تا مدیر امنیت تعریف می‌کرد. دولت بین ۷۰ تا ۹۰ درصد هزینه آموزش را پرداخت می‌کرد و برای کارکنان کم‌درآمد نیز یارانه‌های اضافی در نظر گرفته شده بود. با این حال، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اثربخشی این برنامه‌ها بسیار محدود بوده است. از میان حدود ۴۲۰۰ نفر شرکت‌کننده در دوره‌های آموزشی طی سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱، تنها حدود ۵ درصد موفق به ارتقای شغلی شدند. این آمار نشان می‌دهد که توسعه مهارت الزاماً به پیشرفت شغلی منجر نشده است.

چرا توسعه مهارت موفق نشد؟

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مشکل اصلی نه کمبود آموزش، بلکه ساختار صنعت امنیت خصوصی است. نخست آنکه تعداد مشاغل مدیریتی و سرپرستی بسیار محدود است. در نتیجه، حتی کارکنانی که مهارت‌های بیشتری کسب می‌کنند، فرصت کافی برای ارتقا ندارند. دوم آنکه قراردادهای کوتاه‌مدت میان شرکت‌های امنیتی و مشتریان موجب شده است که کارفرمایان تمایل چندانی به سرمایه‌گذاری بلندمدت در توسعه منابع انسانی نداشته باشند. شرکت‌ها می‌دانند که ممکن است قرارداد فعلی را از دست بدهند و در نتیجه انگیزه‌ای برای آموزش نیروهای خود ندارند. سوم آنکه ساعات کاری طولانی مانع مشارکت کارکنان در آموزش می‌شود. بسیاری از کارکنان برای تأمین معیشت خانواده مجبور به انجام اضافه‌کاری هستند و شرکت در دوره‌های آموزشی به معنای کاهش درآمد آنان است. چهارم آنکه بازده اقتصادی آموزش برای کارکنان پایین است. در نتیجه، وقتی احتمال ارتقای شغلی بسیار محدود باشد، انگیزه افراد برای صرف زمان و هزینه در یادگیری نیز کاهش می‌یابد.

نقد نظریه سرمایه انسانی

¹ Chua

² Mathew & Sharifah

³ Song

⁴ Stakeholding

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای نظری این مطالعه، نقد مفروضات نظریه سرمایه انسانی است. بر اساس این نظریه، افزایش مهارت موجب افزایش بهره‌وری و در نتیجه افزایش دستمزد می‌شود (بکر^۱، ۱۹۹۳). اما تجربه صنعت امنیت خصوصی نشان می‌دهد که این رابطه همیشه برقرار نیست. در این خصوص براون، لادر و اشتون^۲ (۲۰۱۱) و نیز کیپ، میهو و پین^۳ (۲۰۰۶) استدلال می‌کنند که موفقیت اقتصادی افراد تنها به سطح مهارت آنان وابسته نیست، بلکه به ساختار بازار کار، استراتژی بنگاه‌ها و الگوی رقابت اقتصادی نیز بستگی دارد. در صنعت امنیت خصوصی، رقابت عمدتاً بر اساس کاهش هزینه‌ها صورت می‌گیرد. مشتریان معمولاً شرکتی را انتخاب می‌کنند که کمترین قیمت را پیشنهاد دهد. بنابراین شرکت‌ها برای حفظ رقابت‌پذیری ناچارند هزینه نیروی کار را پایین نگه دارند. در چنین شرایطی، حتی اگر کارکنان مهارت بیشتری کسب کنند، الزاماً دستمزد بالاتری دریافت نخواهند کرد. این وضعیت نشان می‌دهد که مهارت شرط لازم برای پیشرفت اقتصادی است، اما شرط کافی نیست. بدون وجود تقاضا برای مهارت‌های بالاتر، آموزش به تنهایی نمی‌تواند کیفیت اشتغال را ارتقا دهد.

گروه کاری بهره‌وری امنیتی و شکست اصلاحات بهره‌وری

برای خروج صنعت امنیت از وضعیت کم‌بهره‌وری، دولت در سال ۲۰۱۱ گروه کاری بهره‌وری امنیتی را تشکیل داد. هدف این گروه افزایش سالانه ۳ درصدی بهره‌وری از طریق فناوری و ارتقای مهارت بود. ایده اصلی این بود که استفاده از فناوری‌های جدید امنیتی، نیاز به نیروی انسانی را کاهش داده و در عین حال سطح مهارت کارکنان را افزایش دهد. اما در عمل، این برنامه نیز موفقیت محدودی داشت. دلیل اصلی آن بود که ساختار مناقصه‌ها همچنان بر مبنای پایین‌ترین قیمت باقی ماند. در نتیجه مشتریان تمایل چندانی به پرداخت هزینه برای فناوری‌های جدید یا کارکنان ماهرتر نداشتند. بنابراین شرکت‌ها نیز انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در نوآوری پیدا نکردند. این وضعیت نمونه‌ای روشن از آن چیزی است که ادبیات اقتصاد سیاسی مهارت از آن با عنوان تله کم‌مهارت - کم‌دستمزد یاد می‌کند؛ وضعیتی که در آن دستمزدهای پایین، انگیزه یادگیری را کاهش می‌دهد و مهارت پایین نیز به تداوم دستمزدهای پایین منجر می‌شود.

مدل دستمزد تصاعدی؛ تلاشی برای پیوند مهارت و دستمزد

برای مقابله با این مشکل، دولت و اتحادیه‌های کارگری «مدل دستمزد تصاعدی»^۴ را طراحی کردند. این مدل تلاش می‌کرد میان مهارت، بهره‌وری و دستمزد رابطه مستقیمی برقرار کند. در این نظام، برای هر سطح شغلی مجموعه‌ای از مهارت‌ها تعریف شد و حداقل دستمزد متناسب با آن تعیین گردید. انتظار می‌رفت کارکنان از طریق ارتقای مهارت به سطوح بالاتر شغلی منتقل شوند و دستمزد بیشتری دریافت کنند. اگرچه این مدل نسبت به سیاست‌های قبلی موفق‌تر بود، اما همچنان با محدودیت‌های ساختاری مواجه شد. مهم‌ترین مشکل آن بود که تعداد فرصت‌های ارتقای شغلی محدود بود و بسیاری از کارکنان حتی پس از کسب مهارت‌های جدید امکان انتقال به سطوح بالاتر را نداشتند.

تحلیل

یکی از مهم‌ترین نقدهای وارد بر سیاست‌های مهارتی سنگاپور آن است که این سیاست‌ها عمدتاً بر افزایش عرضه مهارت متمرکز بوده‌اند و به ابعاد تقاضای مهارت در بازار کار توجه کافی نداشته‌اند. در این رویکرد، فرض بر آن است که با فراهم شدن فرصت‌های

¹ Becker

² Brown, Lauder & Ashton

³ Keep, Mayhew & Payne

⁴ Progressive Wage Model

آموزشی و ارتقای مهارت افراد، بازار کار به‌طور خودکار فرصت‌های شغلی مناسب و باکیفیت را ایجاد خواهد کرد. با این حال، یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که این فرض در عمل همواره محقق نمی‌شود و میان توسعه مهارت‌ها و بهبود نتایج شغلی رابطه‌ای مستقیم و قطعی وجود ندارد.

نتایج مطالعه حاکی از آن است که یادگیری مادام‌العمر برای بسیاری از کارکنان کم‌مهارت بیش از آنکه ابزاری برای تحرک اجتماعی و پیشرفت شغلی باشد، به سازوکاری برای حفظ موقعیت شغلی موجود تبدیل شده است. بخش قابل توجهی از کارکنان تنها به‌منظور تمدید مجوزهای حرفه‌ای یا رعایت الزامات قانونی در دوره‌های آموزشی شرکت می‌کنند و این آموزش‌ها در اغلب موارد تأثیر محسوسی بر ارتقای شغلی، افزایش درآمد یا بهبود جایگاه آنان در بازار کار ندارد. افزون بر این، حضور گسترده نیروی کار خارجی با هزینه نسبتاً پایین، انگیزه کارفرمایان را برای سرمایه‌گذاری در توسعه مهارت نیروی کار داخلی کاهش داده است. هنگامی که امکان جذب نیروی کار ماهر با هزینه کمتر وجود داشته باشد، تمایل بنگاه‌ها به سرمایه‌گذاری بلندمدت در آموزش و ارتقای کارکنان فعلی نیز محدود خواهد شد.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که برنامه «مهارت‌های آینده‌گرچه توانسته است دسترسی گسترده و یارانه‌ای به آموزش را برای کارکنان صنعت خدمات امنیتی سنگاپور فراهم کند، اما تأثیر آن بر بهبود وضعیت شغلی و اقتصادی کارکنان کم‌مهارت چندان چشمگیر نبوده است. مشارکت کارکنان عمدتاً به دوره‌های آموزشی اجباری محدود شده و آموزش‌های ارائه‌شده کمتر به توسعه مهارت‌های پیشرفته، ایجاد فرصت‌های شغلی جدید یا ارتقای جایگاه حرفه‌ای آنان منجر شده است. به‌گونه‌ای که تنها حدود پنج درصد از کارکنان پس از گذراندن دوره‌های آموزشی موفق به ارتقای شغلی شده‌اند و افزایش دستمزدها نیز در سطحی محدود باقی مانده است.

تحلیل نتایج همچنین نشان می‌دهد که منشأ اصلی این وضعیت را باید در ویژگی‌های ساختاری صنعت خدمات امنیتی جست‌وجو کرد. این صنعت در فضایی فعالیت می‌کند که رقابت میان شرکت‌ها عمدتاً بر مبنای کاهش قیمت خدمات شکل گرفته است. همچنین رواج قراردادهای کوتاه‌مدت و ناپایدار موجب شده است کارفرمایان انگیزه اندکی برای سرمایه‌گذاری بلندمدت در توسعه مهارت کارکنان داشته باشند. در چنین شرایطی، حتی جامع‌ترین برنامه‌های مهارت‌آموزی نیز به تنهایی قادر به ارتقای کیفیت مشاغل و بهبود فرصت‌های پیشرفت حرفه‌ای نخواهند بود.

بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که افزایش اثربخشی برنامه مهارت‌های آینده برای کارگران کم‌مهارت مستلزم فراتر رفتن از سیاست‌های صرفاً آموزشی و توجه همزمان به اصلاحات ساختاری در بازار کار است. بازنگری در نظام قراردادهای، اصلاح سازوکارهای رقابتی صنعت، ایجاد مشوق‌های مؤثر برای سرمایه‌گذاری کارفرمایان در توسعه مهارت و حرکت به سوی الگوهای کسب‌وکار مبتنی بر ارزش افزوده بیشتر، از جمله اقداماتی است که می‌تواند زمینه بهره‌برداری بهتر از سرمایه‌گذاری‌های آموزشی را فراهم سازد. در مجموع، یافته‌های پژوهش تأکید می‌کند که آموزش به تنهایی برای ارتقای وضعیت کارکنان کم‌مهارت کافی نیست و موفقیت سیاست‌های مهارتی در گرو هماهنگی آن‌ها با اصلاحات نهادی، اقتصادی و ساختاری در بازار کار و نظام تولیدی است.

دلالت‌های سیاستی برای ایران

تجربه سنگاپور برای ایران اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا در سال‌های اخیر توسعه مهارت به یکی از محورهای اصلی سیاست‌های اشتغال و آموزش فنی و حرفه‌ای کشور تبدیل شده است. نخستین درس آن است که آموزش به تنهایی نمی‌تواند مشکل اشتغال را حل کند. توسعه مهارت باید همزمان با توسعه صنعتی، ایجاد مشاغل با ارزش افزوده بالا و افزایش تقاضا برای نیروی کار ماهر صورت گیرد. در غیر این صورت، آموزش‌دیدگان با مشکل بیکاری یا اشتغال نامتناسب مواجه خواهند شد. دوم آنکه سیاست‌های مهارتی

باید به جای عرضه صرف آن، بر تقاضای مهارت متمرکز شوند. بسیاری از برنامه‌های مهارتی در ایران بر تعداد دوره‌ها و تعداد گواهینامه‌ها تمرکز دارند، در حالی که معیار اصلی باید میزان جذب مهارت‌ها در بازار کار باشد. سوم، لازم است نظام ملی اطلاعات بازار کار و مهارت ایجاد شود تا شکاف میان عرضه و تقاضای مهارت به طور مستمر پایش شود. بدون چنین نظامی، برنامه‌ریزی مهارتی بیشتر مبتنی بر حدس و گمان خواهد بود. چهارم، سیاست‌های حمایتی برای گروه‌های کم‌مهارت باید فراتر از آموزش باشد. همان‌گونه که تجربه موفق پروژکت کوئست^۱ در آمریکا نشان داده است، آموزش‌های جبرانی، حمایت مالی، مشاوره شغلی، مسیرهای ارتقای شغلی و همکاری نزدیک با کارفرمایان یک ضرورت است (الیوت و رودر^۲، ۲۰۱۷).

نتیجه‌گیری

مطالعه صنعت امنیت خصوصی سنگاپور نشان می‌دهد که حتی در یکی از پیشرفته‌ترین نظام‌های مهارتی جهان نیز آموزش به تنهایی قادر به حل مشکلات بازار کار نیست. توسعه مهارت زمانی به افزایش بهره‌وری، دستمزد و تحرک اجتماعی منجر می‌شود که ساختار بازار کار، نظام دستمزد، شیوه‌های رقابت و سیاست‌های صنعتی از آن حمایت کنند. در غیر این صورت، سیاست‌های مهارتی ممکن است به جای کاهش نابرابری، به بازتولید شکاف‌های موجود منجر شوند.

مهم‌ترین درس این تجربه برای ایران، آن است که مهارت‌آموزی باید بخشی از یک راهبرد جامع توسعه اقتصادی باشد. سیاست‌های مهارتی زمانی موفق خواهند بود که با توسعه صنعتی، اصلاح بازار کار، ارتقای کیفیت اشتغال و ایجاد تقاضا برای نیروی کار ماهر همراه شوند. در چنین شرایطی، آموزش فنی و حرفه‌ای می‌تواند نه تنها به افزایش اشتغال، بلکه به ارتقای عدالت اجتماعی و توسعه پایدار نیز کمک کند.

منابع

- Becker, G. S. (1993). *Human Capital*. University of Chicago Press.
- Brown, P., Lauder, H., & Ashton, D. (2011). *The Global Auction*. Oxford University Press.
- Chua, B. H. (1995). *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*. Routledge.
- Elliott, M., & Roder, A. (2017). *Escalating Gains: Project QUEST*. MDRC.
- Esping-Andersen, G., & Myles, J. (2009). *Economic Inequality and the Welfare State*.
- Goh, C. B. (2013). Developmental Welfare Capitalism in Singapore.
- Keep, E., Mayhew, K., & Payne, J. (2006). From Skills Revolution to Productivity Miracle?
- NTUC. (2012). *Progressive Wage Model*.
- Shanmugaratnam, T. (2015). SkillsFuture Initiative.
- Song, S. (2006). Inclusive Growth and Stakeholding in Singapore.

¹ Project QUEST

² Elliott & Roder