



## خدمات شغلی و نقش آن‌ها در تسهیل اشتغال و رفع کاستیهای نظام بازار

دکتر سعید عیسی‌زاده

عضو هیات علمی دانشگاه بوعلی سینا

sa\_isa@hotmail.com

### مقدمه

ادارات خدمات اشتغال به عنوان یک نهاد با ارائه خدمات عمومی موجبات تنظیم بازار کار شده و باعث حصول تعادل در بازار کار می‌شوند. این ادارات با عرضه اطلاعات جامع، منظم و به هنگام می‌توانند در کانون توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران بازار کار قرار گیرند. با عملکرد مثبتی که در یافتن مشاغل مناسب برای جویندگان شغل از خود نشان می‌دهند و اطلاعات صحیحی که در زمینه مشاغل، نهادهای آموزشی و فرصت‌های خوداشتغالی منتشر می‌کنند و نیز راهنمایی‌هایی شغلی و مشاوره خصوصی که انجام می‌دهند، می‌توانند طیف وسیعی از جویندگان شغل را بطرف خود جلب نمایند.

با روابط حسنه و بی‌طرفانه‌ای که با کارفرمایان و انجمن‌های صنفی و تجاری برقرار می‌کنند، نه تنها تعداد مشاغل خالی اعلام شده را می‌توانند افزایش دهند، بلکه خود را به عنوان یک بازوی مشورتی در برنامه‌ریزی‌های پرسنلی در بنگاه‌ها، مطرح می‌سازند. در این مقاله ضمن تشریح علل ظهور نظری و عملی و نقش ادارات خدمات اشتغال در بازار کار، به وظایف و سازماندهی و ارتباط آن با سایر سازمان‌های مرتبط با بازار کار را تشریح خواهیم نمود.

### دلایل نظری ایجاد و گسترش مراکز خدمات اشتغال

به دلیل اطلاعات ناقص و نامتقارن در خصوص شرایط بازار و نااطمینانی فزاینده در بازار کار، تعادل آبی این بازار برخلاف سایر بازارها، توسط مکانیسم بازار حاصل نخواهد شد و در این شرایط حصول به تعادل با تأخیر زمانی و همراه با هزینه‌های سرسام‌آور برای عاملان اقتصادی خواهد بود. بنابراین نیاز به نهادی است که شرایط لازم را برای برقراری تعادل به عهده بگیرد و بخشی از هزینه‌های تحمیل شده بر عاملین اقتصادی را تخفیف دهد و قسمتی از هزینه‌های «جستجوی شغل» و «جستجوی شافل» برای جویندگان شغل (کارگران) و جویندگان شافل (کارفرمایان) را تقبل نماید. بدین ترتیب بر طبق «تئوری جستجوی بازار کار»<sup>۱</sup> با کاهش هزینه جستجوی شغل بهره‌وری افزایش پیدا می‌کند و نیز با سریعتر شدن فرآیند انطباق شغلی، سطح تولید و درآمد بنگاه افزایش و عایدی کارگر نیز بالا رفته و نتیجتاً کل اشتغال در جامعه افزایش پیدا می‌کند.<sup>۲</sup>

### سابقه و تاریخچه ادارات خدمات اشتغال دولتی (عمومی)

در حال حاضر خدمات اشتغال عمومی (Public Employment Service) به عنوان یکی از نهادهای حیاتی و ضروری دولت مدرن به حساب می‌آید. یکی از اقدامات اولیه ILO بعد از تشکیل در سال ۱۹۱۹ تشویق اعضا و دولت‌های عضو به ایجاد همچون نهادی در کشورها بوده است. در سال ۱۹۷۰، کشورهای OECD اعلام نمود که این خدمات مهمترین ابزار برای تضمین انجام

1. Labour market search theory

2. David H. Autor: Wiring the labor market. Journal of Economic perspective Vol 15 No 1 winter

وظیفه مناسب بازار کار می‌باشد.<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۶، شورای وزیران اتحادیه اروپا با تأکید بر اهمیت خدمات اشتغال عمومی، از آن به عنوان یک ابزار کلیدی در حل مشکلات ساختاری بازار کار یاد نموده‌اند.

ایده مرتبط نمودن افراد با مشاغل، دارای سابقه طولانی است ولی ایجاد نهادهای عمومی برای این منظور به سال‌های اولیه قرن بیستم بر می‌گردد که با رشد فقر در بین کشورها و با تشخیص اینکه بیکاری یکی از ریشه‌های فقر می‌باشد، نیاز به متشکل کردن افراد بیکار و پرداخت بیمه‌های بیکاری برای بیکاران بیش از پیش در بین کشورهای اروپایی احساس شد. در سال ۱۹۰۷، در کشور آلمان ۴۰۰ مرکز دولتی مبادله و جایابی نیروی کار، مشغول به پرکردن مشاغل خالی از نیروهای بیکار بودند. با عملکرد مثبت و شناخته شدن آن، این ایده در سایر کشورها مثل انگلستان، فرانسه، نروژ و سوئد نیز جا افتاده و به تدریج رشد نمود. در ۱۹۱۲-۱۹۱۰ «چرچیل» یک شبکه ملی از مبادلات نیروی کار را راه‌اندازی نمود و در اصل ایجاد این شبکه به این دلیل بود که پرداخت بیمه بیکاری لزوماً نیازمند ایجاد شبکه‌ای بود که در آن بیکاران شناسایی و احیاناً به کارها و مشاغل خالی معرفی شوند. در آمریکای شمالی خدمات اشتغال عمومی ابتدا در کانادا در سال ۱۹۱۸ ایجاد شد. در سال ۱۹۳۳ پیشنهاد تأسیس خدمات اشتغال عمومی در کشور آمریکا داده شد و تأسیس آن در دو سال بعد محقق شد.

بعد از دهه ۱۹۷۰ که دوره خوش اشتغال کامل بعد از جنگ رو به اتمام بود و شوک‌هایی از قبیل افزایش قیمت نفت موجب بروز تورم همراه با رکود و بیکاری در کشورها گشت، خدمات اشتغال عمومی درگیر وظایف و ارائه خدمات پیچیده‌تری علاوه بر واسطه‌گری شغلی شد. در این سال‌ها بود که وضعیت انحصاری کاریابی‌ها و خدمات اشتغال دولتی مورد تردید قرار گرفت و توجهات به نقش تکمیلی و کمکی «سازمان‌های کاریابی خصوصی»<sup>۲</sup> و «آژانس‌های کار موقت»<sup>۳</sup> معطوف گشت. همچنین با برنامه‌های تعدیل ساختاری که در کشورها یکی پس از دیگری در پیش گرفته شده عملاً ادارات خدمات اشتغال به عنوان نهاد آموزش دهنده مجدد نیروهای تعدیل شده نقش بازی کرد تا مانع از سرخورده شدن این کارگران شده و آن‌ها را مجدداً به بازار کار برگرداند که این سوای نقشی بود که این مراکز بطور سنتی به عهده داشتند. با سقوط رژیم‌های کمونیستی در بلوک شرق، بروز بحران اقتصادی در کشورهای آسیایی جنوب شرقی و رکود اقتصادی در ژاپن، اهمیت «خدمات اشتغال عمومی» و کاریابی‌های خصوصی در دنیا بیش از قبل نمایان شد و در این کشورها به سرعت این خدمات گسترش پیدا نمود و در سال‌ها و دهه‌های آتی که کشورهای مختلف بالاجبار در اقتصاد جهانی ادغام خواهند شد و به عبارتی پدیده جهانی همه مرزها را در خواهد نوردید، نیاز به خدمات این نهادها برای بهبود عملکرد وظایف بازار کار و انجام سیاست‌های فعال بازار کار توسط این نهادها بیش از پیش احساس خواهد شد.<sup>۴</sup>

1. Phan Thuy. Et.al. "The public employment service in a changing labour market. ILO 2001".

2. Private placement agencies.

3. Temporary Work agencies.

۴. بنا به اظهار نظر متخصصین، هم‌اکنون در جهانی شدن زندگی می‌کنیم که سرعت تغییر تکنولوژی در آن بیش از بقیه اعصار می‌باشد. رشد تکنولوژی‌های ارتباطات اشکال مختلف اشتغال را تغییر داده و به سرعت مشاغل جدیدی پدید آمده و در مقابل مشاغل بسیاری نیز محو می‌شوند. اثر قبلاً استفاده کنندگان شبکه اینترنت در دنیا ۱۵۰ میلیون نفر بود در سال ۲۰۰۱ این تعداد به ۷۰۰ میلیون نفر رسیده در مقابل از مشاغل صنعتی به شدت کاسته می‌شود. برای مثال بین سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۸، هنگ‌کنگ و چین بیش از نصف مشاغل صنعت کارخان‌های خود را از دست داده‌اند. لذا نقش جدیدی برای ادارات خدمات اشتغال باید قائل بشویم که به چه نحوی این نیروی کار آزاد شده را برای بخش‌های جدید سازماندهی و با آموزش‌های مناسب آماده سازد. این تحولات دیر یا زود به کشورهای در حال توسعه مثل ما نیز سرایت خواهد نمود.



## خدمات اشتغال عمومی جزئی از سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP)

اوایل دهه ۱۹۷۰ کشورهای پیشرفته به این نتیجه رسیدند که برای رشد اشتغال و نیز اشتغال مجدد افراد، بطور مؤثری در بازار کار مداخله نمایند و از این رو شروع به اعمال سیاست‌های بازار کار نمودند که این سیاست‌ها بعداً به سیاست‌های فعال بازار کار<sup>۱</sup> (ALMP) معروف شدند.<sup>۲</sup> سه محور اساسی در این سیاست‌ها عبارتند از:<sup>۳</sup>

الف) به حرکت در آوردن عرضه نیروی کار با برنامه‌های اشتغالی، یارانه‌های شغلی و غیره.

ب) توسعه مهارت‌های اشتغال محور از طریق ارائه آموزش‌های مناسب.

ج) کارا نمودن بازار کار از طریق ایجاد و توسعه خدمات اشتغال و فرآیند انطباق شغلی و ارائه مشاوره‌های مناسب شغلی.

سیاست‌های مشخصی که برای رسیدن به محورهای فوق بکار گرفته شده عبارت بودند از:

۱- فعالیتهای عام‌المنفعه (Public works)

۲- خدمات اشتغال و تلاش برای یافتن شغل

۳- آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و آموزش مجدد

۴- توسعه بنگاه‌های کوچک مقیاس

۵- پرداخت یارانه‌های مزدی

مخارج صورت گرفته در رابطه با سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای OECD حاکی از اهمیت و جایگاه این سیاست‌ها در تنظیم بازار کار و در کل اقتصاد آن کشورها دارد. این کشورها در سال ۱۹۸۵-۱۹۸۶ بطور متوسط نزدیک به ۰/۷۵ درصد از GDP خود را صرف این برنامه‌ها نموده‌اند. البته تفاوت در سطح مخارج صورت گرفته از کشوری به کشور دیگر متفاوت می‌باشد. بطوریکه آمریکا ۰/۳ درصد و لی سوئد ۱/۲ درصد از GDP خود را صرف سیاست‌های فعال نموده‌اند. روند افزایشی سطح مخارج کل کشورهای OECD ادامه پیدا کرده بطوریکه در سال ۱۹۹۲-۱۹۹۳ متوسط مخارج به ۱/۱٪ آن کشورها GDP رسیده است.<sup>۴</sup> بعد از دهه ۱۹۸۰، اقتصادهای در حال گذر هم برنامه‌های فوق را در کشور خود شروع کرده‌اند.

در بین برنامه‌های اعمال شده تحت سیاست فعال بازار کار، آموزش بیشترین سهم را از حیث مخارج بخود اختصاص داده است. بطوریکه بعضاً تا ۵۰٪ کل مخارج را در برخی کشورها به خود اختصاص داده است و اغلب به عنوان یک آلترناتیو جدی برای بیمه‌های بیکاری مطرح شده است.

بعد از برنامه‌های آموزشی، مخارج مربوط به خدمات اشتغال و امور عام‌المنفعه بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. کمتر از ۱۰٪ مخارج به بقیه سیاست‌ها از جمله یارانه‌های مزدی اختصاص داده شده است.

1. Active labour Market policy (programs).

۲. سیاست‌های فعال در مقابل سیاست‌های انفعالی (passive) بازار کار مطرح می‌باشد که در آن بدون دخالت مستقیم در ایجاد شغل به فرد بیکار کمک مالی می‌شود تا اینکه فرد مجدداً به بازار کار بر می‌گردد و عمدتاً شامل پرداخت‌های تأمین اجتماعی می‌باشد.

3. Amit dar and zafiris Tzannatos: Active labor market programs: A Review of The Evidence from Evaluations. World Bank. Social protection Discussion paper No 9901-1999.

۳. همان مأخذ

جدول ۱) توزیع مخارج مربوط به سیاست‌های فعال بازار کار (به صورت درصدی از مخارج کل انجام شده بر روی سیاست‌های فعال)

در بین کشورهای منتخب OECD در سال ۱۹۹۵-۱۹۹۶

کشور	آموزش	امور عام‌المنفعه	بنگاه‌های کوچک	پارانه‌های مزدی	خدمات اشتغال	کل مخارج به صورت درصدی از GDP
استرالیا	۳۳/۷	۲۶/۵	۳/۶	۷/۲	۲۸/۹	۰/۸۴
بلژیک	۲۵/۷	۴۰/۷		۷/۹	۱۵/۷	۱/۴۱
کانادا	۴۸/۲	۵/۴	۷/۱	۳/۶	۳۵/۷	۰/۵۶
دانمارک	۷۷	۱۲/۸	۳/۵	۱/۳	۵/۳	۲/۲۶
فرانسه	۵۵/۸		۳/۱	۱۲/۴	۱۱/۶	۱/۳
آلمان	۵۵/۲	۳۱	۲/۱	۴/۶۹	۱۶/۸	۱/۴۳
ایرلند	۳۲	۳۸/۳	۱/۱	۱۴/۳	۱۴/۳	۱/۷۵
هلند	۵۴/۷	۹/۵	۰	۹/۵	۲۶/۳	۱/۳۷
سوئد	۵۹/۱	۱۹/۱	۳/۱	۷/۶	۱۱/۱	۲/۲۵
انگلیستان	۵۳/۲	۲/۱	۳/۱	۰	۴۲/۶	۰/۴۶
آمریکا	۵۷/۹	۵/۳	۰	۰	۳۶/۸	۰/۱۹
متوسط غیروزی	۵۱/۱	۱۸	۲/۲	۶/۲	۲۲/۳	۱/۳
کشورهای اروپای شرقی						
جمهوری چک	۱۴/۳	۷/۱	۰	۷/۱	۷/۴	۰/۱۴
لهستان	۴۰/۶	۲۱/۹	۶/۳	۲۵	۶/۳	۰/۳۲
مجارستان	۳۰/۲	۲۵/۶	۰	۱۴	۳۰/۲	۰/۴۲

مأخذ: Amit Daretad

در سال‌های اخیر علاوه بر کشورهای توسعه یافته، کشورهای در حال توسعه نیز اعمال سیاست‌های فعال بازار کار را شروع کرده‌اند.<sup>۱</sup> بانک جهانی نیز برای کمک به این کشورها، سیاست‌های فوق را به غیر از سیاست پارانه‌های مزدی در این کشورها مورد حمایت قرار داده و بر طبق آمار منتشره بین سال‌های ۹۲ تا ۹۶، ۲۷۰ پروژه در این ارتباط را تأمین مالی کرده است. از این منابع، مبالغ قابل توجهی اختصاص به حمایت از خدمات اشتغال (علی‌الخصوص در کشورهای اروپای شرقی، آسیای مرکزی، آسیای شرقی) وارد شده است.

تجربه عملی کشورهای مختلف نشانگر اثر بخشی قابل ملاحظه سیاست خدمات اشتغال و مشاوره و کمک به جستجوی شغل می‌باشد در این راستا مخارج مربوط به خدمات اشتغال از ۵٪ (در دانمارک) تا بیش از ۷۰٪ (در جمهوری چک) کل مخارج مربوط به

۱. لازم به یادآوری است که پیمایی کارشناسان مختلف خاطرنشان کرده‌اند که نجارب کشورهای پیشرفته احتمالاً اثربخشی یکسانی در کشورهای دیگر علی‌الخصوص در حال توسعه نخواهد داشت. به ویژه به دلیل نارسایی‌های جدی در کمیبود ظرفیت‌های اداری و عدم وجود سیستم‌های نظارتی مناسب و ارزیابی کننده این برنامه‌ها، چه با موجب اتلاف منابع و یا کاهش قابل توجه در اثربخشی آن‌ها بنود، لذا بدون توجه به بسترهای لازم و نهادهای مناسب موردنیاز برای اجرای برنامه‌های (هر چند خوب در سایر کشورها) نتایج مورد تردید می‌باشد. مثال بارز اعمال این برنامه‌ها، سیاست پارانه‌های مزدی است. تقریباً اتفاق نظر بر این است که این سیاست‌ها حتی در خود کشورهای توسعه یافته نیز بسیار هزینه را و کم اثر می‌باشد. به طوری که ضررهای مرده (deatweight) و اثرات جایگزینی (Substitution effects) قابل توجهی برای جامعه به همراه دارد. بر طبق بررسی‌های صورت گرفته اثر بخشی این سیاست در ایرلند تنها ۵٪ درصد و در بلژیک تنها ۱۰٪ و در کشورهای استرالیا، هلند و انگلیستان نیز این برنامه دارای اثربخشی بسیار محدودی بوده است. به دلیل این اثربخشی کم، بانک جهانی پارانه‌های مزدی را در کشورهای در حال توسعه حمایت سالی نمی‌کند. با وجود این همه تجربه، در کشور ما این سیاست در سال گذشته تعداد کل کارمندان به مرحله اجرا گذاشته شد و هیچ ارزیابی علمی هم از نتایج عملکرد این سیاست صورت نگرفت و امسال نیز متأسفانه تصمیم بر ادامه اجرای سیاست مذکور گرفته شده و برای ۱۰۰ هزار فرصت شغلی، مبلغ ۳۰۰۰ میلیارد ریال نیز از منابع بانکی کنار گذاشته شده است. این در حالی است که می‌توانستیم همین مبالغ را صرف تقویت مراکز خدمات اشتغال و ارائه مشاوره‌های صحیح شغلی بکنیم و با در قسمت آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با مشارکت بخش‌های غیردولتی فعالتر باشیم.

ALMP را بخود اختصاص داده است. بطور متوسط کشورهای OECD نزدیک به یک چهارم بودجه برنامه‌های فعال بازار کار خود را در برنامه خدمات اشتغال و جستجوی شغل صرف نموده‌اند.<sup>۱</sup> (البته این بودجه شامل بیمه‌های بیکاری نیز می‌شود). کل هزینه‌هایی که صرفاً صرف خدمات اشتغال عمومی و سیستم اجرای آن شده در ۲۶ کشور OECD در سال ۱۹۹۷ برحسب میلیارد دلار از قرار زیر بوده است.

کشور	استرالیا	اتریش	بلژیک	کانادا	جمهوری چک	دانمارک	فنلاند	فرانسه	آلمان
خدمات اشتغال عمومی و اجرا	۱/۵	۰/۵۷	۰/۵۵	۱/۱۱	۰/۰۴	۰/۲۵	۰/۲	۲/۵۶	۵/۲۷
کشور	یونان	مجارستان	ایرلند	ایتالیا	ژاپن	کره	لوکزامبورگ	هلند	نیوزلند
خدمات اشتغال عمومی و اجرا	۰/۱۵	۰/۰۶	۰/۱۹	۰/۴۵	۱/۶۴	۰/۲۲	۰/۰۱	۱/۸	۰/۰۹
کشور	نروژ	لهستان	پرتغال	اسپانیا	سوئد	سوئیس	انگلستان	آمریکا	
خدمات اشتغال عمومی و اجرا	۰/۲۶	۰/۰۳	۰/۱۳	۰/۵	۰/۷۴	۰/۴۷	۱/۹۱	۴/۷۷	

مأخذ: Phan Thuy, et.al. مأخذ قبلی

شاخص دیگری که نشانگر اهمیت مراکز خدمات اشتغال عمومی در کشورهای پیشرفته دارد، تعداد کارکنان موجود در آن‌هاست که البته قسمت اعظم آن‌ها را (بعضاً تا ۶۰٪ درصد) نیروهای متخصص تشکیل می‌دهد. به طوریکه در جدول زیر برای برخی کشورها مشخص شده است. مراکز خدمات اشتغال در آن کشورها از لحاظ نیروی انسانی بسیار مجهز می‌باشند به طوریکه تعداد بیکاران به تعداد کارکنان این مراکز در بدترین حالت ۲۳۹ در کشور فرانسه می‌باشد که بیان می‌کند برای هر ۲۳۹ بیکار یک نفر کارمند در این مراکز وجود دارد. در کشور سوئد این نسبت ۵۸ نفر برای هر بیکار می‌باشد.

کشور	کانادا (۱۹۹۸)	فرانسه (۱۹۹۷)	ژاپن (۱۹۹۱)	هلند (۱۹۹۹)	نروژ (۱۹۹۷)	انگلستان (۱۹۹۹)	آمریکا (۱۹۹۷)
تعداد ادارات خدمات اشتغال	-	۷۳۶	۴۷۹	۱۴۷	۱۲۰	۱۱۰۰	۲۲۶۰
تعداد کل کارمندان	۱۵۰۰۳	۱۷۰۲۱	۱۵۲۲۴	۶۳۹۲	۳۴۹۰	۳۵۹۹۲	۷۰۶۸۲

مأخذ: Phan Thuy, et.al. مأخذ قبلی

بر طبق بررسی‌های صورت گرفته برنامه کمک و مشاوره‌های جستجوی شغل (Job-search assistances) یکی از موفقیت آمیزترین برنامه‌های فعال بازار کار می‌باشد. این برنامه در عین اینکه کم هزینه هستند، به هیچ‌وجه کارایی آن‌ها کمتر از سایر برنامه‌ها نمی‌باشد. البته سطح موفقیت آن‌ها به شدت متأثر از شرایط رکودی و یا رونق اقتصادی کشورهاست. در دوره رکود موفقیت آن‌ها کمتر است. لازم به ذکر است با استناد به پژوهش علمی صورت گرفته درخصوص وضعیت کارایی‌های کشورمان که توسط دکتر فرجادی صورت گرفته<sup>۲</sup>، تعداد مراکز خدمات اشتغال در کشور ما ۱۶۸ اداره و کل کارکنان آن ۵۸۹ نفر و اعتبارات تخصیص یافته برای آن‌ها در سال ۱۳۸۰، تنها ۷۰ میلیارد ریال بوده که چنانچه به دلار تبدیل شود به هیچ وجه قابل مقایسه با کشورهای فوق نمی‌باشد.

۱. کارایی‌های خصوصی عمدتاً کار میدانه فرصت‌های شغلی و افراد جوانی کار را برای بخشی از بازار کار (نیروهای ماهر و متخصص) بخوبی انجام می‌دهد اما مراکز و ادارات خدمات اشتغال عمومی عمدتاً به افراد فقیر، نیمه ماهر و کارگران طولی‌مدت نفع می‌رسانند.

۲. دکتر غلامعلی فرجادی و دیگران؛ بررسی وضعیت و مشکلات کارایی‌های دولتی و خصوصی، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، تهران، ۱۳۸۰.



## نقش خدمات اشتغال در بازار کار

- بطور کلی منطق دخالت در بازار کار بر می‌گردد به اهمیت منابع انسانی در توسعه اقتصادی و نیز نیاز به بهبود رفاه اجتماعی در جامعه، علت وجودی خدمات اشتغال به طور خاص به دلایل زیر بر می‌گردد:
- الف) افزایش کارایی در عملکرد بازار کار
  - ب) افزایش شفافیت در اطلاعات بازار کار (همانندی همه کالاهای عمومی)
  - ج) فراهم نمودن زمینه برای دسترسی همگان به بازار کار (برابری دسترسی به فرصت‌های اشتغال در بازار کار)
  - د) مقابله با آثار منفی برنامه‌های تعدیل ساختار اقتصاد
  - ه) کمک به بیکاران و هدایت مجدد آن‌ها به سمت کار (بیمه‌های بیکاری)

## موقعیت سازمانی ادارات خدمات اشتغال

- تجارب کشورهای مختلف در خصوص موقعیت قانونی خدمات اشتغال نشان می‌دهد که این نهادها به صورت یکی از سه حالات زیر شکل قانونی می‌یابند:
- الف) به عنوان جزئی از وزارت کار (هر چند با مسئولیت‌های مشخص) کارکنان آن همانند سایر کارکنان وزارتخانه است. (مدل شایعی در بین کشور ما می‌باشد).
  - ب) مدیریت مستقل تحت نظر یک کمیسیون یا شورای نمایندگان، بدنه و سازمان آن با استفاده از قانونگذاری که شورا معین می‌کند، تنظیم و شکل می‌گیرد. تعداد کارمندان، نحوه تأمین مالی و به عهده آن شورا است. بعد از تصویب، مدیریت، نحوه ارتباط سازمانی با وزراء و سازمان‌های کارگری و کارفرمایی را تعریف می‌نماید. اولویت‌ها و جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها از طریق شورای مدیریت سه جانبه تعیین تکلیف می‌شود. مثال کلاسیک این مدل کشور آلمان می‌باشد.
  - ج) به صورت یک سازمان خصوصی شده این مدل کاملاً جدید می‌باشد و اخیراً در استرالیا معرفی شده است که در آن به جای ادارات خدمات اشتغال عمومی، «شبکه‌های شغلی» (Job Network) جایگزین شده‌اند.
- بطور کلی ادارات خدمات اشتغال در کشورهای در حال توسعه و در حال گذر به عنوان یک اداره یا قسمتی از وزارت کار می‌باشند در حالیکه این ادارات در کشورهای توسعه یافته مثل بلژیک، اتریش، فرانسه، آلمان، یونان، ایرلند، هلند و اسپانیا تبدیل به یک نهاد مستقل اجرایی شده‌اند. تنها در کشور استرالیا این خدمات کاملاً خصوصی شده‌اند.
- هر کدام از مدل‌های الف و ب و ج دارای مزایا و معایبی است. برای مثال مدل الف دارای این مزیت است که این ادارات تحت کنترل مستقیم وزارت کار می‌باشد. البته همین مسئله عدم مزیت این مدل هم می‌باشد. بطوریکه دخالت‌ها در آن خیلی زیاد می‌شود و وظایف بطور واضح در آن تعریف نمی‌شود و بوروکراسی فزاینده که متأثر از خود وزارتخانه می‌باشد نیز مزید بر علت می‌شود. مدل ب که یک مدل جافتاده‌ای است زمانی به موفقیت آن می‌توان امیدوار بود که درک متقابلی بین وزراء و شرکاء و گروه‌های اجتماعی و مدیریت خدمات اشتغال عمومی حاصل شده باشد.

## وظایف ادارات خدمات اشتغال

براساس مقاله نامه شماره ۸۸ سازمان بین‌المللی کار، اهداف اولیه زیر برای ادارات اشتغال تعریف شده است. که براساس هر هدفی، وظایف ادارات بطور مشخص قابل تعریف می‌باشد. این اهداف را به عنوان اهداف اصلی این ادارات نیز می‌شناسند.

اهداف اولیه (اصلی) ادارات خدمات اشتغال (برطبق مقاوله نامه شماره ILO، وظایف لازم بر تحقق اهداف فوق

اهداف اولیه	وظایف لازم
۱- سازماندهی بازار کار برای برگردن مشاغل خالی در اسرع وقت	۱- آگاهی و اطلاع از متقاضیان شغل ۲- آگاهی و اطلاع از عرضه کنندگان شغل ۳- منطبق نمودن و بکارگماری جویندگان شغل
۲- طراحی و اجرای فعالیتها و ابزارهای لازم برای عرضه اطلاعات، تحرک شغلی و جابایی	۴- برگردن مشاغل خالی و تهیه اطلاعات بازار کار و اشتغال ۵- اجرا و ارائه آموزش و خدمات برای اشتغال
۳- مشاوره به بیکاران و کمک به استقرار آنها در بازار کار	۶- مدیریت بیمه‌های بیکاری و مشاوره‌های شغلی

با گسترش جمعیت و بروز تحولات تکنولوژیکی در عرصه فعالیت‌های تولیدی و خدماتی و همچنین گسترش پدیده بیکاری، به مرور وظایف جدیدی را مراکز خدمات اشتغال به عهده گرفتند و در کشورهای مختلف با انجام سیاست‌های فعال بازار کار تصویر مدرنی از این مراکز را به نمایش گذاشتند. با گسترش وظایف این مراکز در مناطق مختلف دنیا، بخش خصوصی نیز در به عهده گرفتن قسمتی از وظایف فوق نقش جدیدی را پذیرفت و بدین ترتیب مراکز کاربایی خصوصی جهت هرچه بهتر و کاراتر ارائه نمودن خدمات موردنیاز برای تنظیم بازار کار، به کمک مراکز خدمات اشتغال شتافتند و در این راستا یا به عرصه وجود گذاشتند و در این راستا یا به عرصه وجود گذاشتند. در این ارتباط نیز وظایف جدیدی به عهده مراکز خدمات اشتغال گذاشته شد:

### وظایف مدرن مراکز خدمات اشتغال

- ۱- نظارت و تنظیم عملیات کاربایی‌های خصوصی
  - ۲- ارائه خدمات برای گروه‌های خاص به عبارتی راه‌اندازی کاربایی‌های تخصصی مثل (گروه‌های معلول، کارگران تعدیل شده، جوانان، زنان، افراد جویای کارهای پاره‌وقت و موقت)
  - ۳- توسعه مهارت‌ها و آموزش‌های مرتبط و مورد نیاز بازار کار از طریق عقد قراردادهایی با آموزشگاه‌ها و بنگاه‌های تولیدی
  - ۴- کمک به امر سیاست‌گذاری اشتغال از قبیل ترویج مشاغل خوداشتغالی، اجرای «سیاست‌های فعال» در بازار کار و مدیریت وجوه اشتغال، کمک به بازگرداندن مهاجرین، اجرای فعالیت‌های عام‌المنفعه، فعال نمودن واحدهای تولیدی.
  - ۵- ارتباط مستقیم و مؤثر با کارفرمایان و جلب نظر در اعتماد آنان و مشارکت در برنامه‌ریزی‌های پرسنلی آنان.
- به دلیل اهمیت وظایف اصلی این مراکز سه وظیفه فوق همراه با ارتباط آن‌ها با مراکز کاربایی خصوصی با توضیحات بیشتری ارائه می‌گردد.<sup>۱</sup>

### ۱- وظیفه تطبیق دادن مشاغل خالی با جویندگان کار

دو روش برای مطابقت دادن شغل خالی با جوینده کار عبارت است از سیستم تقاضا محور و سیستم عرضه محور. در سیستم عرضه تقاضا محور، فرآیند مطابقت دادن ابتدا از طرف شغل و پست خالی و در سیستم عرضه محور از طرف جوینده کار شروع می‌شود. انتخاب روش بستگی به موقعیت بازار کار یا اداره کار و تعداد ثبت‌نام کننده از هر دو طرف دارد.

۱. در این قسمت عمدتاً از نتایج پروژه تحقیقاتی که ILO در کشورهای آفریقایی انگلیسی زبان انجام داده استفاده شده است. برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به: Gregor Schulz and Britta Klemmer; public Employment services in English speaking Africa. Proposals for Re-Organisation. ILO 1998.

استفاده از کامپیوتر، خیلی به فرآیند کمک می‌کند. هم‌چنین اطلاع از شرایط بازارکار برای ادارات اشتغال بسیار مهم است. در کنار اطلاعات به هنگام و وضعیت تعادلها و عدم تعادل‌های بازارکار، یازاریابی برای شغل نیز می‌تواند کمک شایانی برای پیدا کردن مشاغل خالی نماید، که در سایه ارتباطات نزدیک و خوب مابین ادارات اشتغال و کارفرمایان حاصل می‌شود. نباید این وظیفه با کار «بازرسان کار» تداخل داشته باشد. هرچا این دو وظیفه تداخل داشته باشد. برای مثال توسط یک مأمور انجام شود، همکاری کارفرمایان را جلب نخواهد کرد. برای داشتن و رسیدن به موارد فوق نیازمند کارمندی بروز و آموزش دیده هستیم.

## ۲- وظیفه راهنمایی و اطلاع‌رسانی شغلی

هدف از این وظیفه بهبود و ارتقاء اطلاعات جویندگان کار و کارفرمایان می‌باشد که در نتیجه آن، دو طرف می‌توانند تصمیم‌های بهینه برای کار خود بگیرند.

برای این منظور ادارات خدمات اشتغال خدمات زیر را ارائه می‌دهند.

a: انتشار اطلاعات درباره مشاغل مثل شرایط کار، وضعیت‌های آموزش و ...

b: راهنمایی فردی و مشاوره درخصوص تصمیمات شغلی و انتخاب‌های شغلی برای جویندگان کار به هدف شناسان مهارت‌ها و ویژگی‌های پرسنلی آن‌ها، هدف‌گذاری برای توسعه شغلی و توسعه استراتژی‌های موفق برای رسیدن به اهداف موفق.

c: فراهم کردن اطلاعات درخصوص بازارکار برای کارفرمایان علاقمند و مشاوره به آن‌ها در تصمیمات پرسنلی‌شان.

اطلاعات و مشاوره شغلی به مردم کمک می‌کند که اطلاعاتی در مورد مشاغل و امکانات آموزشی کسب نمایند که این اطلاعات را در جای دیگر به سختی می‌توانند بدست آورند. هم‌چنین کمک می‌کند که افراد تصور درستی از خود و توانایی خود و خواسته‌های خود و راه‌های رسیدن به اهداف خود را کسب نمایند. همه افراد به نوعی نیازمند کسب اطلاعات فوق هستند. فارغ‌التحصیلان مدارس و دانشگاه‌ها باید درخصوص وضعیت بخش‌های بازارکار مطلع بشوند. اینکه کدام بخش دارای فرصت‌های شغلی بیشتری در آینده است یا خواسته‌های آن‌ها را بیشتر بر آورده می‌کند، اطلاعات مهمی است که می‌توانند از این ادارات بدست آورند. افرادی که در فکر خوداشتغالی نیازمند اطلاعات مناسب می‌باشند. کارگرانی که می‌خواهند وضعیت شغلی خود را بهبود بدهند، نیازمند کسب دانش و مهارت‌های تکنیکی هستند. اطلاعات ارائه شده را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

۱- اطلاعات در مورد امکان آموزش: چه نوع آموزشی مناسب است؟ در چه نهاد آموزشی یا مدرسه‌ای این آموزش را

می‌توانند کسب نمایند؟ به چه صورت می‌توانند ثبت‌نام نمایند و کجا اطلاعات فوق قابل دسترس می‌باشند؟

۲- مشاوره در خصوص خوداشتغالی‌ها: چه بخش از اقتصاد برای شروع فعالیت مناسب است؟ آموزش‌های ابتدایی برای

شروع فعالیت از کجا اخذ شود؟ از چه طریقی وجوه لازم برای شروع فعالیت کسب شود؟

برای رسیدن به هدف‌های فوق چه کار باید کرد:

فعالیت‌هایی که می‌توان در داخل و خارج از اداره انجام داد، می‌توان برای مثال به صورت زیر تنظیم نمود.

فعالیت‌هایی که در داخل اداره انجام می‌شود:

✓ سخنرانی درخصوص بازارکار و روند آن

✓ تسهیلات خود - اطلاع‌رسانی<sup>۱</sup>





فعالیت‌های بیرون از اداره: این فعالیت‌ها بسته به گروه‌های هدف قابل تعریف می‌باشد.

#### - گروه هدف (دانش آموزان)

کارمند اداره اشتغال می‌تواند به راحتی دانش‌آموزان را در خصوص انتخابات مختلف شغلی و غیره مطلع سازد. برای این منظور می‌تواند فعالیت‌های زیر را انجام دهد.

۱- دیدار از مدرسه

۲- برپایی نمایشگاه‌های شغلی: از این طریق کارفرمایان مستقیماً با دانش‌آموزان تماس خواهند داشت.

۳- کارکردن به صورت آزمایشی<sup>۱</sup>: از طریق کارکردن در یک کارخانه به مدت چند هفته یا ماه دانش‌آموزان اطلاعات خوبی در

مورد مشاغل کسب می‌نمایند.

۴- دیدار با والدین.

#### - گروه هدف (دانشجویان / فارغ‌التحصیلان)

۱- سخنرانی

۲- تماس با کارخانه

۳- برپایی نمایشگاه شغل

#### - گروه هدف (کارگران تعدیل شده)<sup>۲</sup>

۱- دیدار در کارخانه

۲- اطلاعات مشاوره گروهی

#### - گروه هدف (کارفرمایان)

تماس مداوم با کارفرمایان و دیدار از کارخانه

ارائه فیلم و اسلاید و ... در مورد مشاغل مختلف به جویندگان کار و هر کدام از گروه‌های هدف بسیار مفید خواهد بود.

فرآیند راهنمایی شغلی: راهنمایی شغلی بر ویژگی‌های شخصی جویندگان کار مثل شناخت سطح دانش، مهارت و علایق

آن‌ها متمرکز است. مأمور اداره اشتغال به شناخت قوت و ضعف آن‌ها در مقابل مشاغل کمک می‌نماید. از طریق ارتباطات مستمر و

مصاحبه‌ها می‌تواند وظیفه فوق را انجام دهد. بطور کلی مأمور اشتغال با شناساندن اوضاع بازار کار و از طرفی وضعیت و ویژگی‌های

شخصی جوینده کار، آنرا در تصمیم آگاهانه به انتخاب شغل مناسب یاری دهد.

#### ۳- وظیفه اطلاعات بازار کار

نقش ادارات خدمات اشتغال در بازار کار دو طرفه است. از یک طرف استفاده کننده اطلاعات در بازار کار هستند و از طرف

دیگر ارائه کننده اطلاعات.

اطلاعاتی که به عنوان استفاده کننده نیاز دارند عبارتند از اطلاعاتی در خصوص تقاضا و عرضه نیروی کار برای انجام کار و

مؤثر خدمات کارپایی اطلاعاتی در خصوص مهارت‌های مورد نیاز و عرضه آن برای ارائه راهنمایی‌های شغلی و خدمات مشاوره‌ای.

1. Try - out

2. Retrenched Workers

از طرف دیگر بنا به مقاله نامه شماره ۸۸ سازمان جهانی کار ادارات خدمات اشتغال عمومی می‌بایست با همکاری سایر سازمان‌ها و مقامات، اطلاعات مربوط به وضعیت بازارکار را جمع‌آوری و روند آن را تجزیه و تحلیل و ارائه نمایند. علت تأکید بر همکاری با سایر سازمان‌ها و مقامات این است که ادارات خدمات اشتغال در موقعیتی نیستند که تمامی اطلاعات مورد نیاز را عرضه نمایند. ولی می‌توانند به عنوان یک مرکز کانونی، بقیه ادارات را برای جمع‌آوری اطلاعات اضافی موردنیاز بسیج نمایند.

در ارتباط با نقش اطلاع‌رسانی بازارکار، در سمپوزیوم بین‌المللی که درخصوص نقش سازماندهی خدمات اشتغال (در سال ۱۹۸۶ در نورنبرگ) برگزار شده بود، دو سناریو تعریف شده: اولی این بود که ادارات خدمات اشتغال صرفاً خودشان را محدود نمایند به جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات مربوط به فعالیت‌های کارایی‌ها و راهنمایی و غیره و نتایج آن‌ها را به سازمان‌های مربوطه بیرونی (Outside bodies) ارائه دهند و آن‌ها ضمن تجزیه و تحلیل و ترکیب آن آمار با آمار سایر مراکز، تصویر جامع از بازارکار ارائه دهند.<sup>۱</sup> در سناریوی دوم، ادارات خدمات اشتغال یک گام جلوتر می‌روند و اطلاعات دیگر سازمان‌ها را جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل می‌نمایند و نقش مفسر ارشدی برای وضعیت بازارکار پیدا می‌کنند.

#### مهمترین اطلاعاتی که می‌بایست جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل گردد عبارت است از:

- ✓ سطوح جاری و روند اشتغال، بیکاری و اشتغال ناقص و کم‌کاری<sup>۲</sup> در بخش رسمی و غیررسمی اقتصاد.
- ✓ کمبودها و مازاد نیروی انسانی
- ✓ تقاضا و عرضه مهارت‌ها
- ✓ سطوح دستمزد و شرایط کار
- ✓ اطلاعات شغلی

اطلاعات فوق‌الذکر در وزارتخانه‌های دولتی علی‌الخصوص آن‌هایی که سروکارشان با کار و امور اجتماعی و آموزش، برنامه‌ریزی و سایر خدمات توسعه‌ای و اقتصادی هستند، تهیه می‌گردد. در کنار سازمان‌های فوق، نباید از ادارات مرکز آمار، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی هم‌چنین مراکز کارایی خصوصی غافل بود.

- Mongell, S.J. and Roth, A.E., "Sorority Rush as a Two-Sided Matching Mechanism," American Economic Review, 81 (1991), pp.441-464.
- Nissen, M.E., "Agent-Based Supply Chain Integration," Journal of Special Topics in: Information Technology & Management 2:3 Special Issue, Electronic Commerce in Procurement and the Supply Chain (2001), pp.289-312.
- Nwana, H.S., "Software Agents: An Overview," Knowledge Engineering Review 11:3 (1996), pp.205-244.

1. ILO/Federal Institute of Labor, Germany, "Record of Proceedings of The International Symposium on the role and Organisation of Employment services, Nurnberg, Germany 14-17 October 1986.

2. Under employment

- Olson, M. and Porter, D., "An Experimental Examination into the Design of Decentralized Methods to Solve the Assignment Problem With and Without Money," *Economic Theory*, 4(1994), pp.11-40.
- Roth, A.E., "A Natural Experiment in the Organization of Entry Level Labor Markets: Regional Markets for New Physicians in the U.K.," *American Economic Review*, 81(1991), pp.415-40.
- "The Evolution of the Labor Market for Medical Interns and residents: A Case Study in Game Theory," *Journal of Political Economy*, 92(1984), pp.991-1016.
- Roth, A.E., and Peranson, E., "The Effects of Change In the NRMP Matching Algorithm," *The Journal of the American Medical Association*, 278 (1997), pp.729-33.
- "The Redesign of the Matching Market for American Physicians: Some Engineering Aspects of Economic Design," *American Economic Review*, 89(1999), pp. 748-80.
- Roth, A.E., and Sotomayor, M.A.O., *Two- Sided Matching: A Study in Game-Theoretic Modeling and Analysis*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- U.S. Department of Defense, <http://www.dtic.mil/comptroller/fy2002budget/2002>.
- Bradshaw, J.M. (Ed.), *Software Agents*. AAAI Press: Menlo Park, CA (1997).
- Ehrenberg, R.G. and Smith, R.S., *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1997.
- Franklin, S. and Graesser, A. "Is It an Agent or Just a Program? A Taxonomy for Autonomous Agents," in *Proceedings of the Third International Workshop on Agent Theories, Architectures, and Languages Springer-Verlag: New York, NY (1996)*.
- Gates, W.R. and Nissen, M.E., "Designing Agent -based Electronic Employment Markets," *Electronic Commerce Research Journal, Special Issue on Theory and Application of Electronic Market Design (2001)*, pp.239-263.
- Ledyard, J.O., Noussair, C., and Porter, D., "The Allocation of a Shared Resource Within an Organization," *Economic Design*, 2(1996), pp. 163-92.
- *Logical Decisions, Logical Decisions: Multi-Measure Decision Analysis Software Logical Decisions: Golden, CO (1993)*.
- Mas-Colell, A., Whinston, M.D. and Green, J.R., *Microeconomic Theory*, New York, NY: Oxford University Press, 1995.
- McAfee, R.P. and McMillan, J., "Auctions and Bidding," *Journal of Economic Literature*, 25 (1987), pp. 699-738.





**This page is intentionally left blank**