

آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران (۱) سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۱۸۳
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۸/۱۵

عنوان گزارش:
آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران (۱)
سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار

نوع گزارش: تقنینی، نظارتی، راهبردی

نام دفتر:
مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان)

تهیه و تدوین:
فاطمه عزیزخانی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)

ناظر علمی:
سیدمهدی بنی‌طبا

اظهار نظرکننده:
محمد رضا عبداللهی

اظهار نظرکننده خارج از مرکز:
موسی شهبازی غیائی

همکاران:
مهران بهنیا (پژوهشگر حوزه اقتصاد کلان)، لیلیا مؤمنی (پژوهشگر حوزه تأمین اجتماعی)،
رضا مرادی (پژوهشگر حوزه بازار کار)، معین کدخدا (پژوهشگر حوزه بازار کار)

گرافیک و صفحه‌آرایی:
منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:
۱. سیاست فعال
۲. بازار کار
۳. آموزش

تاریخ شروع:
۱۴۰۳/۰۳/۰۱



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۱۰	۲. سیاست‌های فعال
۱۱	۲-۱. اهداف
۱۲	۲-۲. مراحل اجرا
۱۶	۳. دسته‌بندی سیاست‌های فعال بازار کار
۱۷	۳-۱. انگیزه برای حفظ اشتغال
۱۸	۳-۲. انگیزه برای ایجاد اشتغال
۱۹	۳-۳. انگیزه‌هایی برای جستجو و نگه‌داشتن شغل
۱۹	۳-۴. تقویت سرمایه انسانی
۲۰	۳-۵. بهبود جورسازی بازار کار
۲۱	۴. تجربه موفق اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در برخی از کشورها
۲۱	۴-۱. سوئد
۲۲	۴-۲. آلمان
۲۴	۴-۳. دانمارک
۲۸	۴-۴. کره جنوبی
۲۹	۴-۵. ترکیه
۳۱	۵. ارزیابی عملکرد اجرای هر یک از محورهای سیاست‌های فعال بازار کار در دنیا
۳۱	۵-۱. خدمات استخدامی و کمک‌های جستجوی شغلی
۳۳	۵-۲. آموزش بازار کار برای بیکاران
۳۳	۵-۳. برنامه‌های آموزش مجدد برای کارگران با بیکاری‌های موقت
۳۳	۵-۴. برنامه‌های آموزشی برای جوانان
۳۵	۵-۵. یارانه دستمزد و اشتغال
۳۵	۵-۶. برنامه‌های عمومی
۳۶	۵-۷. کمک به توسعه شرکت‌های خرد و کمک به خوداشتغالی
۳۸	۶. آسیب‌شناسی رویکرد کلی اجرای سیاست‌های فعال در ایران
۴۳	۷. جمع‌بندی
۴۵	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۱۲	جدول ۱. موانع موجود بر سر راه اشتغال، سیاست‌های پیشنهادی و اهداف هر یک از برنامه‌ها
۱۳	جدول ۲. قیود محدودکننده اشتغال و مداخلات مرتبط در ادبیات سیاست‌های فعال بازار کار
۳۷	جدول ۳. نرخ شکست برنامه‌های حمایتی از کسب و کار
۳۹	جدول ۴. انواع سیاست‌های فعال بازار کار اجرا شده در کشور
۴۲	جدول ۵. برنامه سیاست‌های فعال بازار کار در قوانین بودجه سنواتی

فهرست شکل

۱۷	شکل ۱. دسته‌بندی سیاست‌های فعال بازار کار
----	---



آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران (۱)

سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار

گزارش حاضر، اولین سری از مجموعه گزارش‌های آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران است که در آن سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار مورد بررسی قرار گرفته است. هدف اصلی در سلسله گزارش‌های مذکور، گردآوری مجموعه سیاست‌های جامع و سازگار برای افزایش کمیت و کیفیت اشتغال‌زایی اقتصاد ایران طی سال‌های آتی است.

چکیده



چالش‌های مزمن و نهادینه شده در بازار کار ایران، لزوم توجه به کیفیت در کنار افزایش کمیت اشتغال را می‌رساند. در این میان مطالعات بانک جهانی نشان می‌دهد که برای تحقق این مهم، لازم است یک چارچوب مشخص برای سیاست‌گذاری در بازار کار طراحی شود و سیاست‌های فعال بازار کار، یکی از محورهای اصلی در این چارچوب است. ارزیابی عملکرد اجرای این سیاست در بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که برای بهتر اجرا شدن این سیاست‌ها، در ابتدا لازم است گروه‌های هدف تعیین و چالش‌های پیش‌روی آنها شناسایی شود و علاوه بر این توجه به مقرون به صرفه بودن، استمرار و توالی برنامه‌ها، قابلیت جایگزینی بین برنامه‌ها، قابلیت انعطاف‌پذیری و اجرا در شرایط بحران اقتصادی، همکاری و همفکری گروه‌های اجتماعی (اتحادیه کارگری و بخش خصوصی) و ایجاد زیرساخت‌های فنی و مالی از مهم‌ترین عوامل مؤثر است. آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در ایران نیز نشان می‌دهد علاوه بر اینکه اجرای این سیاست‌ها در اولویت برنامه‌های اجرایی دولت‌ها نیست، در سال‌هایی هم که به اجرای این سیاست‌ها اشاره‌ای شده است، به دلیل فقدان زیرساخت‌های فنی و مالی، فقدان اسناد پشتیبان و مستندات علمی، عدم توجه به مشارکت جمعی و نظر تمام ذی‌نفعان، عدم پیش‌بینی انعطاف در برنامه‌ها، عدم پیش‌بینی ساختار نظارت و پایش، عملکرد مؤثری نداشته است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود اجرای سیاست‌های فعال بازار کار هماهنگ با سایر سیاست‌های اقتصادی دولت در یک بسته ترکیبی دیده شود و سالیانه در قوانین بودجه سنواتی، سهم مشخصی از اعتبارات و منابع مالی قابل تحقق برای اجرای آن در نظر گرفته شود.



بیان / شرح مسئله

مشکلات سمت عرضه و تقاضای بازار کار ایران و چالش‌های مزمن موجود در بازار کار، فقدان وحدت رویه و الگویی مشخص برای سیاست‌گذاری در بازار کار نشان می‌دهد، به طوری که در بسیاری از موارد سیاست‌های اتخاذ شده در تقابل با یکدیگر بوده و هدف مدنظر محقق نشده است. برای طراحی یک الگوی جامع برای سیاست‌گذاری در بازار کار، ایران چارچوب مایلز به عنوان خط‌مشی بانک جهانی، محور کار قرار می‌گیرد و چارچوب سیاست‌گذاری در بازار کار در چند بخش سیاست‌های اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب و کار، سیاست‌های فعال بازار کار، نهادهای بازار کار، تأمین اجتماعی تقسیم‌بندی می‌شود. هدف اصلی در طراحی این الگو، گردآوری مجموعه سیاست‌های جامع و سازگار برای افزایش کمیت و کیفیت اشتغال‌زایی اقتصاد ایران طی سال‌های آتی است.

در این میان سیاست‌های فعال بازار کار شامل برنامه‌هایی برای هر دو سمت عرضه و تقاضای نیروی کار است و این برنامه‌ها شامل: مداخلاتی در زمینه ایجاد انگیزه برای حفظ شغل، انگیزه برای ایجاد شغل، ایجاد انگیزه برای جستجوی شغل و تقویت سرمایه انسانی و افزایش تطابق شغلی در بازار کار است. مراحل اجرای این سیاست‌ها شامل: شناسایی جمعیت هدف و شناخت قیده‌های پیش‌روی آنها برای اشتغال؛ انتخاب مداخله‌های مرتبط با قیده‌ها بر مبنای تجربه جهانی؛ انطباق مداخله‌های انتخابی با توجه به عوامل منطقه‌ای و مختص به گروه هدف و در نهایت ارزیابی عملکرد است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی تجارب کشورها در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار نشان می‌دهد که نه تنها کل منابع هزینه شده برای اجرای سیاست‌های فعال از کشور به کشور دیگر متفاوت بوده، بلکه توزیع مخارج صرف شده در سیاست‌های فعال بازار کار به تفکیک هر برنامه در هر کشور نیز متفاوت است. همچنین در هر کشور، تنوع و ترکیب برنامه‌های سیاست‌های فعال بر حسب انگیزه و اهداف دولت‌ها (ایجاد اشتغال و یا مقابله با فقر) و تفاوت در ساختار نهادی و اجرایی موجود، متفاوت است. شواهدی که از ارزیابی عملکرد اجرای این سیاست در بسیاری از کشورها به دست می‌آید نشان می‌دهد که برای بهتر اجرا شدن این سیاست‌ها لازم است:

- این برنامه‌ها مقرون به صرفه باشند.
- از تجارب کشورهای مشابه استفاده شود.
- میزان اثربخشی اجرای برنامه در هر مرحله ارزیابی و عوامل مؤثر احصا شود.
- در فرایند اجرای این سیاست‌ها باید نحوه استمرار، توالی و یا جایگزینی برنامه‌ها با دقت نظر مورد توجه قرار گیرد.
- جامعیت و قابلیت اجرای برنامه‌ها در شرایط عادی و بحران، سازگاری با تغییرات آب و هوایی، شوک‌های احتمالی (تجربه اجرای این سیاست در شرایط کرونا) و یا چالش‌های اجتماعی نکته مهم دیگر که باید در اجرا مورد توجه قرار گیرد.
- ایجاد زیرساخت‌های فنی و امکان جمع‌آوری، تبادل و استفاده از داده‌ها برای همه ذی‌نفعان (کارگران و بخش خصوصی) و نهادهای درگیر هم‌پراکنده بسیار مؤثر است.
- تعیین سهم مشخصی از اعتبارات و منابع مالی پایدار برای اجرای این برنامه‌ها، ضرورت دارد.

مروری بر سوابق اجرای سیاست‌های فعال در ایران نشان می‌دهد که همانند سایر کشورها، ترکیبات مختلفی از برنامه‌های سیاست‌های فعال بازار کار تاکنون اجرا و یا معرفی شده است از جمله پیاده‌سازی الگوی توسعه مشاغل خانگی، تأمین مالی خرد، طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی، طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی، یارانه دستمزد و مشوق‌های بیمه‌ای، راه‌اندازی سامانه ملی اطلاعات اشتغال و کسب و کار، سامانه رصد و سامانه تک، اما عدم اثربخشی اجرای این سیاست‌ها در چالش‌های مزمن در بازار کار ایران (عدم تطابق شغلی، سهم بالای



اشتغال غیررسمی و ناپایدار، نرخ بالای بیکاری قشر تحصیل کرده و زنان، عدم توازن منطقه‌ای و سونامی شاغلین فقیر) کاملاً مستتر است. این در حالی است که آسیب‌شناسی رویکرد کلی اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در ایران نشان می‌دهد، علاوه بر اینکه اجرای این سیاست‌ها در اولویت برنامه‌های اجرایی دولت‌ها نیست، در سال‌هایی هم که به اجرای این سیاست‌ها اشاره‌ای شده، به دلیل فقدان زیرساخت‌های فنی و مالی، فقدان اسناد پشتیبان و مستندات علمی، عدم توجه به مشارکت جمعی و نظر تمامی ذی‌نفعان، عدم پیش‌بینی انعطاف در برنامه‌ها، عدم پیش‌بینی ساختار نظارت و پایش، عملکرد مؤثری نداشته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود اجرای سیاست‌های فعال بازار کار به صورت یک بسته ترکیبی در کنار سایر سیاست‌های اقتصادی دولت قرار گیرد و سالیانه در قوانین بودجه سنواتی سهم مشخصی از اعتبارات و منابع مالی قابل تحقق برای اجرای آن در نظر گرفته شود. در بلندمدت طراحی یک الگوی جامع از سیاست‌های فعال بازار کار در ایران پیشنهاد می‌شود.

۱. مقدمه

یکی از مهم‌ترین مأموریت‌های بانک جهانی ایجاد اشتغال و رشد درآمد برای کاهش فقر عنوان می‌شود و از آنجا که تنها دارایی افراد فقیر، نیروی کار است، لذا روند رشدی که با ایجاد شغل مداوم همراه نباشد احتمالاً کمکی برای فقرا جهت فرار از فقر نخواهد کرد. بر این اساس از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۷ بالغ بر ۱۰ درصد از مطالعات بانک جهانی در خصوص بازار کار و بهبود اشتغال بوده و طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷ در حدود ۹۳ پروژه تحقیقاتی با این مضمون در بانک جهانی اجرا شده است. در غالب این مطالعات، اشتغال به عنوان قلب توسعه معرفی شده است (شامل چهار گزارش متوالی توسعه جهانی در سال‌های ۲۰۰۵، ۲۰۰۶، ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸). این گزارش‌ها در مورد نقش نیروی کار در بهبود فضای سرمایه‌گذاری، کاهش نابرابری‌ها، حمایت و ارتقای سرمایه انسانی در جوانان و فراهم کردن راهی برای خروج از فقر روستایی بحث می‌کنند. بخش حمایت‌های اجتماعی و نیروی کار (SPandL)^۱ بانک جهانی، با دسته‌بندی و جمع‌بندی این دست از مطالعات، یک چارچوب چندبخشی را به عنوان خط‌مشی و دستور کار خود در جهت بهبود اشتغال تعریف کرد که به اختصار MILES نامیده شد [۱]. چارچوب MILES شامل: سیاست‌های اقتصاد کلان (M)، فضای سرمایه‌گذاری (I)، نهادهای بازار کار (L)، آموزش و مهارت (E) و حمایت اجتماعی (S) است. چارچوب MILES در کشورهای مختلف برای طراحی استراتژی‌های بازار کار و مشاغل بهتر با شناسایی محدودیت‌های اصلی ایجاد اشتغال، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در این میان مشکلات سمت عرضه و تقاضای بازار کار ایران و درهم‌تنیدگی این مسائل، ضرورت تعریف مجموعه توصیه‌های سیاستی جامع در این خصوص را نشان می‌دهد. البته جامع بودن مجموعه سیاستی بدین معنا نیست که لازم است همه سیاست‌ها هم‌زمان اجرا شوند، بلکه برخی از سیاست‌ها نه تنها از اهمیت بیشتری برخوردار هستند، بلکه پیش‌نیاز اجرای برخی سیاست‌های دیگر هستند. بنابراین جامع بودن به معنای آن است که برای غالب مشکلات بازار کار کشور راهکارهایی ارائه شده است که تکمیل‌کننده و کاهش‌دهنده آثار منفی یکدیگر هستند. همچنین سیاست‌های بازار کار را از ابعاد و لایه‌های مختلفی می‌توان مورد بررسی و تحلیل قرار داد و تطبیق این سیاست‌ها با شرایط حاکم بر بازار کار در کشورهای مختلف بسیار کلیدی است. نمی‌توان نسخه‌های موفقیت‌آمیز در برخی کشورها را عیناً در کشور دیگری تجویز کرد، بلکه لازم است بر اساس تجارب سایر کشورها و شرایط موجود در کشور، الگوی مختص هر کشور را طراحی نمود. از سوی دیگر

1. Social Protection and Labor

علاوه بر کمیت مشاغل آتی، کیفیت آنها برای رفع چالش‌های بازار کار ایران (عدم تطابق شغلی، نرخ بالای بیکاری جوانان و قشر تحصیل کرده، نرخ مشارکت پایین زنان، عدم توازن منطقه‌ای، سهم بالای اشتغال غیررسمی و اشتغال ناپایدار، عدم توازن منطقه‌ای و سونامی شاغلین فقیر) نیز حائز اهمیت اساسی است. بنابراین لازم است سیاست‌های اشتغال‌زایی به گونه‌ای تنظیم شوند که توسعه کشور در راستای ایجاد اشتغال برای مردان و زنان جوان و دارای تحصیلات دانشگاهی قرار گیرد. همچنین یکی دیگر از مشخصه‌های مورد نظر برای کیفیت اشتغال‌زایی در سال‌های آتی، تمرکز بر مناطق و صنایع مختلف کشور است. بنابراین لازم است سیاست‌های اشتغال‌زایی به گونه‌ای تنظیم شوند که گروه‌های هدف خاص مدنظر قرار گیرد.

برای طراحی یک الگوی جامع برای سیاست‌گذاری در بازار کار ایران چارچوب مایلز، به عنوان خط‌مشی بانک جهانی، محور کار قرار می‌گیرد و چارچوب سیاست‌گذاری در بازار کار در چند بخش سیاست‌های اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب و کار، سیاست‌های فعال بازار کار، نهادهای بازار کار، تأمین اجتماعی تقسیم‌بندی می‌شود. هدف اصلی در طراحی این الگو، گردآوری مجموعه سیاست‌های جامع و سازگار برای افزایش کمیت و کیفیت اشتغال‌زایی اقتصاد ایران طی سال‌های آتی است. منظور از کمیت افزایش خالص تعداد شاغلان کشور است (براساس برنامه هفتم توسعه باید سالیانه حدود یک میلیون نفر به جمعیت شاغل کشور اضافه می‌شد). با توجه به سابقه اشتغال‌زایی در کشور، تحقق اشتغال پایدار و با کیفیت با توجه به محدودیت‌های پیش‌روی اقتصاد ایران بسیار دشوار بوده و لازمه تحقق این هدف، اتخاذ مجموعه سیاست‌هایی سازگار و اصلاحاتی بنیادی هم در سطح کلان و هم در سطح خرد است.

در این میان ثبات اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب و کار، به عنوان پیش شرط و شرط لازم سیاست‌گذاری در بازار کار شناخته می‌شود و بنابراین مجموعه گزارش‌های چارچوب سیاست‌گذاری در بازار کار با فرض وجود ثبات اقتصاد کلان و فضای مناسب سرمایه‌گذاری بررسی و تحلیل می‌شود. البته بدیهی است که به دلیل ارتباط تنگاتنگ بازار کار با تحولات سایر بخش‌ها و بازارها باعث می‌شود که بی‌ثباتی اقتصاد کلان، شرایط نامساعد محیط کسب و کار و نظام بنگاه‌داری، تحولات روابط تجاری و منطقه‌ای، ضعف‌های نظام تأمین مالی، تغییر قوانین و مقررات، سیاست‌های مالی و شرایط بودجه‌ای دولت و بسیاری دیگر از ابعاد و حوزه‌های سیاست‌گذاری یک اقتصاد - و حتی تحولات سیاسی کشور چه در بُعد داخلی و چه در بُعد روابط خارجی، در نهایت اثر خود را بر اشتغال و بیکاری نمایان سازد. براساس نتایج، ثبات اقتصاد کلان (نرخ تورم پایین، پایداری نسبی بازار ارز، بودجه متوازن دولت و پیش‌بینی پذیر بودن یک اقتصاد) و محیط کسب و کار مناسب، شروط لازم ایجاد اشتغال است. مهم‌ترین اقدام اصلاحی در این حوزه بسترسازی اجرای سیاست‌های مالی، پولی و ارزی مناسب جهت پیش‌بینی پذیر کردن اقتصاد ایران و ایجاد ثبات در سیاست‌ها، قوانین و مقررات، «تسهیل تأمین مالی تولید» از طریق هدایت منابع تولید به سمت نیاز کسب و کارها، کاهش جذابیت و سودآوری مسیرهای غیرمولد و توسعه بازارهای مالی و «رفع موانع اداری» به ویژه در تسهیل مجوزهای کسب و کار و استقرار پنجره واحد الکترونیکی در ارائه خدمات اداری به کسب و کارهاست که این موضوع خود به اصلاحات ساختاری قابل توجهی در نظام تقنینی، بودجه‌ریزی و نظام بانکی کشور گره خورده است.

با فرض ثبات اقتصاد کلان و فضای مناسب سرمایه‌گذاری، براساس نقشه راه چارچوب مایلز، در گزارش حاضر تلاش می‌شود تا سیاست‌های فعال بازار کار معرفی و تجارب اجرای آن در سطح دنیا بیان شود و در ادامه با توجه به جمع‌بندی تجارب موجود، شاخص‌های لازم برای اجرای این سیاست‌ها، احصا و طبقه‌بندی شده و با توجه به سابقه اجرای این سیاست در ایران، توصیه‌هایی برای ایران ارائه می‌شود.



۲. سیاست‌های فعال



به‌طور متداول سیاست‌های بازار کار را به دو دسته سیاست‌های فعال و منفعل تقسیم‌بندی می‌کنند. سیاست‌های منفعل، سیاست‌هایی هستند که تأثیری بر روی افزایش توانمندی‌های بیکاران ندارد و هدف از اجرای این سیاست‌ها بیشتر افزایش رفاه بیکاران است. در واقع سیاست‌ها و برنامه‌های به‌اصطلاح منفعل، نظیر بیمه بیکاری، پرداخت غرامت در زمان اخراج و ورشکستگی، بازنشستگی پیش از موعد و سعی دارد نیازهای مالی بیکاران را کاهش دهد، ولی کمکی به بهبود توانمندی‌های فردی برای یافتن شغل نمی‌کند.

سیاست‌هایی که با مداخله دولت‌ها در جهت بهبود وضعیت بازار کار اجرا می‌شود را سیاست‌های فعال بازار کار^۱ می‌گویند. اگرچه در غالب مسائل اقتصادی وجود دخالت‌های دولت سبب ناکارایی بیشتر در اقتصاد می‌شود، اما باید توجه داشت که در برخی زمینه‌های بازار کار، که بیکاری به برخی عدم تطابق‌ها در سمت عرضه و تقاضای کار یا ضعف در گردش اطلاعات و مواردی از این دست مربوط می‌شود، سیاست‌های اصلاحی دولت می‌تواند نقش بسزایی در کاهش بیکاری داشته باشد. بنابراین برخی از سیاست‌های بازار کار که معطوف به ایجاد شرایط اشتغال برای گروه‌های خاص و برداشتن موانع برای افزایش کارایی جور شدن (Matching) در بازار کار هستند و در ادبیات به‌عنوان سیاست‌های فعال بازار کار شناخته می‌شوند، می‌توانند طیف وسیعی از سیاست‌های آموزشی و تحصیلی (چه در زمینه تحصیلات عمومی و تخصصی دانشگاهی و چه در زمینه آموزش مهارت و تخصصی‌های فنی و عملی)، ارائه خدمات جستجوی شغلی، برنامه‌های حمایتی و البته سیاست‌های مداخله‌ای در بازارهای مختلف را شامل شوند.

سیاست‌های فعال بازار کار به‌دنبال کاهش بیکاری و حفظ وابستگی افراد به بازار کار از طریق موارد زیر است:

■ تطبیق کارجویان با موقعیت‌های خالی فعلی از طریق کمک مستقیم کاریابی یا ارائه اطلاعات ارتقا و انطباق مهارت‌های جویندگان کار فعلی به‌منظور بهبود قابلیت اشتغال آنها.

■ ایجاد انگیزه برای افراد یا شرکت‌ها برای تصدی مشاغل خاص یا استخدام دسته‌های خاصی از کارگران؛ ایجاد شغل در قالب اشتغال در بخش دولتی یا اعطای یارانه برای اشتغال در بخش خصوصی. [۲].

سیاست‌های فعال بازار کار سیاست‌های از پیش تبیین شده و دارای تئوری پردازی‌های قوی اقتصادی و اجتماعی نیستند و عمدتاً براساس تجربه کشورهای مختلف و ابتکار عمل سیاستگذاران این حوزه، شکل گرفته‌اند. باید توجه کرد که مصادیق، نحوه اجرا و همچنین موفقیت ناشی از این سیاست‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است. لذا اثرگذاری این سیاست‌ها در یک کشور به‌منزله تأثیرگذاری آنها در کشورهای دیگر نیست و با آنکه اجرای سیاست‌های فعال در کشورهای OECD سابقه طولانی دارد، اما به‌دلیل هزینه بالای اجرای این سیاست‌ها و ضعف نسبی ابزارهای مورد استفاده در رسیدن به هدف افزایش اشتغال، در سطح آکادمیک و سیاستگذاری مجادله‌های زیادی در باره هزینه-فایده سیاست‌های فعال بازار کار وجود دارد.

سیاست‌های فعال بازار کار شامل: برنامه‌هایی برای هر دو سمت عرضه و تقاضای نیروی کار است؛ سیاست‌های فعالی که در سمت تقاضای نیروی کار به کار گرفته می‌شود بیشتر با هدف کمک به شرکت‌ها و کارآفرینان صورت می‌گیرد تا مشاغل جدید ایجاد شود و یا اینکه اشتغال در بازار کار از بین نرود. سیاست‌های فعالی که در سمت عرضه نیروی کار به کار گرفته می‌شود سعی دارد تا نیروی کار را از لحاظ مهارت و سایر ویژگی‌ها، به سطحی برساند که بازار خواستار آن است. این برنامه‌ها شامل: مداخلاتی در زمینه افزایش سرمایه انسانی، جورسازی بازار کار و مزایای کار می‌شود. سازمان بین‌المللی کار سیاست‌های فعال بازار کار را به‌عنوان مداخلات هدفمند و انتخابی توسط دولت‌ها محسوب می‌کند که این مداخلات به‌دنبال دستیابی به اهداف کارایی و یا عدالت است و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای ایجاد اشتغال یا افزایش اشتغال افرادی که در بازار کار وضعیت نامساعدی دارند، به کار برده می‌شود.

سیاست‌های فعال بازار کار، به‌عنوان «برنامه‌های فعال» نیز شناخته می‌شوند. زیرا ذی‌نفعان باید در فعالیتی به کار گرفته شوند (فعال‌سازی) تا

بتوانند خدمات یا مزایای مالی دریافت کنند. در واقع این سیاست‌ها، سیاست‌های مداخله جویانه‌ای است که دولت‌ها تلاش می‌کنند با اجرای آنان رفاه اجتماعی افراد جامعه را از طریق رفع برخی ناکارایی‌ها افزایش دهند (و البته در موارد زیادی به خطا رفته‌اند و خود سبب افزایش ناکارایی یا هدررفت منابع شده‌اند). اعمال این سیاست‌ها، عموماً به منظور افزایش احتمال یافتن شغل برای کارجویان و کاهش بیکاری جمعی است.

سیاست‌های فعال بازار کار انواع مختلفی دارند که هر کدام از آنها برای طیف خاصی از بیکاران مناسب است و هر سیاست مطابق با شرایط اقتصادی، عملکردهای متفاوتی را از خود نشان می‌دهد. به عبارت دیگر هر کدام از سیاست‌های فعال بازار کار با توجه به جامعه هدف، شرایط اقتصادی و بُعد زمانی (کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت) تأثیرات متفاوتی را در بازار کار رقم می‌زند. همچنین برای یک سیاستگذار باید مهم باشد که بداند با توجه به قیود بودجه‌ای تا چه اندازه می‌تواند شرایط بازار کار را بهبود بخشد. بنابراین تحلیل به‌صرفه بودن سیاست‌های فعال بازار کار، نتایج مهمی برای سیاستگذاران خواهد داشت. تحلیل به‌صرفه بودن این برنامه‌ها به سیاستگذار کمک می‌کند که برنامه‌هایی که احتمال موفقیت آنها بالاتر است را انتخاب کند، ضمن اینکه تجربه سایر کشورها در برنامه‌های مختلف به سیاستگذار کمک می‌کند تا زمینه‌های لازم برای اجرای این برنامه‌ها را از قبل فراهم کند.

۲-۱. اهداف

سیاست‌های فعال می‌توانند اهداف مختلفی داشته باشند و سیاستگذاران باید اولویت‌های خود را با توجه به شرایط اقتصادی کشور مشخص کنند. سیاست‌های فعال بازار کار، می‌توانند موجب افزایش کارآفرینی، کاهش عدم تعادل ساختاری و بهبود عملکرد بازار کار، افزایش بهره‌وری، حمایت از افراد محروم و یا در معرض آسیب، حمایت از کارفرمایان یا صنایع، یا برخی از ترکیبات ذکر شده در بالا باشند. احتمال افزایش اشتغال و درآمد افراد بیکار نیز از اهداف اقتصادی برنامه‌های فعال بازار کار است. همچنین سیاست‌های فعال بازار کار می‌توانند نقش تثبیت‌کننده شغل را ایفا کنند. در برنامه‌های فعال، دولت‌ها، از طریق کارهای عمومی^۱ موقتاً شغل ایجاد می‌کنند و یا اینکه از طریق ارائه آموزش یا یارانه دستمزد، سبب تغییر منحنی‌های عرضه و تقاضای نیروی کار می‌شوند. آموزش، انگیزه‌های تحرک و دیگر خدمات استخدامی مانند کمک‌های جستجوی شغل می‌تواند عدم تعادل ساختاری را بهبود جورسازی بین کارگران و مشاغل، کاهش دهد. سیاست‌های فعال بازار کار می‌تواند با کاهش تعداد مشاغل بدون منصب در سطح مشخصی از بیکاری، اشتغال را (با کاهش هر دو فشار افزایش دستمزد و قوانین سختگیرانه بازار کار) افزایش دهد. حتی اگر تأثیر خالص اشتغال برای برخی از برنامه‌های فعال در بازار کار کم باشد، این سیاست‌ها می‌توانند وابستگی بیکاران به بازار کار را افزایش داده و وابستگی این افراد را به مزایای بیکاری یا سایر کمک‌های اجتماعی کاهش دهند.

در واقع این سیاست‌ها می‌توانند موانع ایجاد شده بر سر راه اشتغال افراد را که ناشی از عدم تناسب مهارت‌ها، تقاضای ناکافی نیروی کار و عدم تقارن اطلاعات است را برطرف کنند. در جدول ۱ موانع پیش‌روی اشتغال افراد جامعه به‌طور کلی دسته‌بندی شده و سیاست‌هایی که برای برطرف کردن این موانع توسط دولت اتخاذ می‌شود ذکر شده است. در ستون آخر نیز مشخص شده که این سیاست‌ها به‌منظور رسیدن به چه اهدافی اعمال می‌شوند؟



جدول ۱. موانع موجود بر سر راه اشتغال، سیاست‌های پیشنهادی و اهداف هر یک از برنامه‌ها

اهداف برنامه	نوع سیاست‌های فعال به کار گرفته شده	موانع اشتغال
افزایش احتمال اشتغال افراد	آموزش (حین کار و در کلاس درس)، فعال سازی	عدم تناسب مهارت‌ها
افزایش احتمال اشتغال افراد و کمک به ایجاد شغل	خدمات واسطه‌ای، کمک‌های جستجوی شغل، مشاوره	عدم تقارن اطلاعات
افزایش احتمال اشتغال افراد و کمک به ایجاد شغل	پارانه دستمزد، برنامه کارهای بخش دولتی، خوداشتغالی، اشتراک‌کار و کارهای کوتاه‌مدت	تقاضای ناکافی نیروی کار

Source: [3].

۲-۲. مراحل اجرا

با توجه به اینکه هر یک از گروه‌های بیکار ویژگی‌های خاص خود را دارند لازم است سیاستی که اعمال می‌شود با در نظر گرفتن این ویژگی‌ها باشد. بنابراین قبل از اجرای سیاست‌های فعال باید به صورت دقیق مشخص شود که سیاست در نظر گرفته شده برای چه گروهی از افراد بیکار است و پس از آن باید مشخص شود که با چه هدفی این سیاست اجرا می‌شود. صرف نظر از اینکه اقتصاد در حال رکود باشد یا رونق، سیاست‌های فعال بازار کار، به دنبال افزایش توانمندی‌ها، افزایش احتمال استخدام افراد بیکار و کاهش بیکاری است. هر چند که ممکن است در عمل، تأثیر سیاست‌های فعال بر حسب چرخه تجاری متفاوت باشد. برای مثال مطالعات نشان می‌دهند که تأثیر گذاری سیاست‌های فعال در دوران رکود بیشتر از دوران رونق اقتصادی است. این تأثیر گذاری بیشتر خواهد شد در صورتی که مشارکت کنندگان که در دوران رکود از سیاست‌های فعال استفاده می‌کنند در زمان رونق اقتصادی از حمایت‌های صورت گرفته خارج شوند.

با وجود این، اگر دولت‌ها مترصد این باشند که بخشی از سیاست‌های فعال را اجرا کنند، باید به مراحل پیچیده و دشوار این سیاست‌ها و هزینه‌های آن نیز توجه داشته باشند. به طور متداول چارچوب کلی اجرای سیاست‌های فعال بازار در چهار مرحله زیر خلاصه می‌شود:

گام اول: شناسایی جمعیت هدف و شناخت قیدهای پیش روی آنها برای اشتغال؛

گام دوم: انتخاب مداخله‌های مرتبط با قیدها بر مبنای تجربه جهانی؛

گام سوم: انطباق مداخله‌های انتخابی با توجه به عوامل منطقه‌ای و مختص به گروه هدف؛

گام چهارم: ارزیابی سیاست‌ها.

گام اول: شناسایی جمعیت هدف و شناخت قیدهای پیش روی آنها برای اشتغال

جوانان، یک گروه همگن نیستند. هر زیر گروه مجموعه‌ای از محدودیت‌های خاص خود را دارد که مانع ورود آن به بازار کار می‌شود. ما این را از طریق تفاوت نرخ‌های بیکاری بین زنان و مردان جوان، جوانان در سنین مختلف، ساکنان روستایی و شهری و غیره مشاهده می‌کنیم. بنابراین، برای این تمرین، شناسایی جمعیت(های) خاص مورد علاقه ضروری است. در زیر پنج دسته کلی از محدودیت‌ها را اشاره می‌کند که ممکن است دسترسی جوانان به بازار کار را محدود کند.

مهارت‌های مرتبط با کار: مهارت‌های پایه‌ای ناکافی، مهارت‌های فنی نامتناسب، مهارت‌های رفتاری نامتناسب، مهارت‌های کار آفرینی ناکافی؛
کمبود تقاضای نیروی کار: در سطح کلان (رشد اشتغال پایین) و در سطح خرد (تبعیض در استخدام: عدم تقارن اطلاعات، تبعیض جنسیتی و غیره)؛
قید جستجوی کار: نبود اطلاعات راجع به موقعیت‌های شغلی موجود و نبود مهارت لازم برای سیگنال دهی مهارت؛

قید ایجاد بنگاه: مانند قید عدم دسترسی به سرمایه مالی و یا شبکه کسب و کار؛

قید اجتماعی در طرف عرضه: در صورت وجود هنجارهای اجتماعی که مانع توسعه مهارت‌ها و یا ورود به قیدهای محدود کننده بسته به شرایط مختلف می‌تواند متفاوت باشد.

به همین ترتیب هر یک از گروه‌های هدف، با مجموعه‌ای از محدودیت‌ها روبه‌رو خواهد شد. برای مثال، زنان جوان روستایی رواندا در اقتصاد با رشد پایین زندگی می‌کنند، فاقد هر چهار دسته از مهارت‌ها بوده و با تبعیض جنسیتی شدید مواجه هستند و یا توسط برخی از قواعد و سنت‌ها محدود می‌شوند،^۱ در حالی که مردان کم‌درآمد شهری شیلی ممکن است بیشتر از همه با محدودیت‌های اطلاعاتی مواجه شوند.

گام دوم: انتخاب مداخله‌های مرتبط با قیدها بر مبنای تجربه جهانی

هنگامی که محدودیت‌های شغلی شناسایی شد، می‌توانیم مداخلاتی را برای کمک به جمعیت هدف برای غلبه بر این موانع شناسایی کنیم. جدول ۲، مداخلاتی را نشان می‌دهد که با هر یک از محدودیت‌های در نظر گرفته شده در بالا مطابقت دارد. این بخش، هر یک از محدودیت‌ها و دانش مربوطه را در مورد مداخلات مناسب برای کمک به جوانان برای غلبه بر آن محدودیت‌ها ارائه می‌دهد.

جدول ۲. قیود محدود کننده اشتغال و مداخلات مرتبط در ادبیات سیاست‌های فعال بازار کار

مداخله ALMP مرتبط		قید	
مداخله ترکیبی (تئوری و شواهد)	مداخله مبتنی بر شواهد		
برنامه شانس مجدد (Chance Second) ^۲	ارائه اطلاعات درباره ارزش تحصیل ^۳	مهارت‌های پایه ای ناکافی (سواد کارکردی و بلد بودن حساب، نیازهای اساسی برای اکثر مشاغل و برای توسعه بیشتر مهارت‌ها هستند).	قید مهارت‌های مرتبط با کار
آموزش ضمن کار	آموزش‌های فنی و حرفه‌ای - ارائه اطلاعات درباره بازده مهارت‌های فنی و حرفه‌ای	عدم انطباق مهارت‌های فنی (عدم تطابق مهارت‌های فنی زمانی است که کارگران فاقد مهارت‌های شغلی خاص مورد نیاز کارفرمایان هستند. چنین مهارت‌هایی از مهارت‌های دستی تا سواد کامپیوتری را شامل می‌شود).	
آموزش مهارت‌های رفتاری	-	عدم انطباق مهارت‌های رفتاری (کارفرمایان در سراسر جهان به طور فزاینده‌ای به مهارت‌های رفتاری اولویت بیشتری نسبت به شایستگی‌های فنی می‌دهند، مهارت‌هایی نظیر قبول مسئولیت، کار تیمی و تعهد).	
آموزش مهارت‌های کارآفرینی	-	مهارت‌های کارآفرینی ناکافی (علاوه بر مهارت‌های اساسی، فنی و رفتاری، کارآفرینان به خلاقیت و مهارت‌های مدیریتی نیاز دارند که آنها را قادر می‌سازد «ایده‌های خوب را از ایده‌های بد تفکیک کنند، منابع و ابزارهای جدید بیابند و ایده را رشد دهند»).	

۱. در بحث ارث، قانون ارث و اموال زناشویی مصوب ۱۹۹۹، حقوق برابر زن و مرد را تضمین می‌کند، اما موانع اجتماعی و فرهنگی مانع از ارث بردن زنان می‌شود.

۲. ارائه حقایق به دانش آموزان (و شاید والدین آنها) در مورد پیوند بین مدرسه و زندگی کاری آینده‌شان، آنها را قادر می‌سازد تا تصمیمات آگاهانه‌ای در مورد سرمایه‌گذاری‌های انسانی خود بگیرند. اطلاعات ساده می‌تواند قدرتمند باشد. برای مثال، وقتی به پسران کلاس هشتم در جمهوری دومینیکن گفته شد که میانگین حقوق برای اتمام دوره متوسطه چهار برابر بیشتر از آنچه آنها تخمین زده بودند، انتقال به کلاس نهم، ۴ درصد بیشتر از پسرانی بود که اطلاعات را دریافت نکردند.

۳. برنامه‌های شانس دوم: برنامه‌های سواد و حساب، مدارک معادل سازی و برنامه‌های یادگیری تسریع شده برای آموزش مهارت‌های اساسی به جوانانی طراحی شده‌اند که در زمان ترک مدرسه آنها را کسب نکرده‌اند. چنین برنامه‌هایی ممکن است به‌سادگی برنامه‌های سوادآموزی بزرگسالان یا به پیچیدگی بسته‌ای از ظرفیت‌های شناختی و غیرشناختی باشند. این برنامه‌ها ممکن است - در واقع باید - یک گواهینامه پس از برنامه ارائه دهند تا به کارفرمایان نشان دهد که فرد این مهارت‌های اساسی را کسب کرده است.



مداخله مرتبط ALMP		مداخله مبتنی بر شواهد	مداخله ترکیبی (تئوری و شواهد)	قید
برنامه خدمات عمومی ^۱	برنامه کار عمومی فشرده ^۳	یارانه به دستمزد یا آموزش فنی و حرفه‌ای ^۱		رشد پایین اشتغال در اقتصاد
– یارانه به کارفرماهایی که گروه هدف را استخدام می‌کنند. – مشاوره به کارجو		برنامه‌های اقدام مثبت ^۴		تبعیض توسط کارفرما (حتی اگر شغل وجود داشته باشد، کارفرمایان ممکن است در مورد استخدام جوانان تعصب داشته باشند. برای مثال، یک مطالعه کارفرمایی در سیر التون نشان داد که کارفرمایان جوانان ۱۸ تا ۲۴ ساله را کمتر قابل اعتماد، کم‌کار و کم‌مهارت نسبت به بزرگسالان می‌دانند).
انتشار اطلاعات مبتنی بر فناوری اطلاعات ^۶		خدمات کاریابی ^۵		جورسازی شغل (کارفرمایان عمدتاً از شبکه‌های غیررسمی برای یافتن کارگران جدید مانند خانواده، دوستان یا کارمندان اجاره‌ای فعلی استفاده می‌کنند. این مسئله منابع اطلاعات خوبی در مورد کارمندان جدید ارائه می‌دهند که به‌ویژه در بازارهای کار با هزینه‌های اخراج بالا بسیار مهم است. جوانانی که تازه وارد بازار کار شده‌اند، عموماً فاقد این شبکه‌ها هستند و در نتیجه گزینه‌های شغلی آنها را محدود می‌کند).
– گواهی‌نامه‌های مهارت – اعتباربخشی به مراکز – مهارت‌آموزی ^۷				سیگنال‌دهی صلاحیت (کارگران ممکن است مهارت‌های مناسبی داشته باشند، اما انتقال این مهارت‌ها به کارفرمایان ممکن است دشوار باشد. متداول‌ترین نشانه‌های استفاده شده از قابلیت اشتغال یک فرد این است که آیا او شغلی داشته است یا گواهی مدرسه یا مؤسسه آموزشی دارد. اولی، چالش خاصی برای جوانانی است که تازه وارد بازار کار می‌شوند و دومی، چالشی برای جوانان فقیر است که نرخ ترک تحصیل بالاتری دارند و ممکن است منابع لازم برای دریافت گواهی‌نامه را نداشته باشند).

۱. یارانه‌های دستمزد یا آموزش برای تشویق استخدام از طریق کاهش هزینه‌های کارگران جدید برای شرکت‌هایی است که با محدودیت‌های بودجه‌ای مواجه هستند. این یک طرح به‌ویژه برای جوانانی است که بهره‌وری نهایی آنها ممکن است کمتر از دستمزدهای بازار باشد. یارانه‌های دستمزد در لهستان و جمهوری چک تأثیر مثبتی بر اشتغال، به‌ویژه در میان زنان و افراد کم‌سواد داشته است.
۲. برنامه‌های خدمات عمومی جوانان، فرصتی را برای جوانان فراهم می‌کند تا «نقش فعالی در توسعه اجتماعی و ملی ایفا کنند، در حالی که مهارت‌های جدید را یاد می‌گیرند، قابلیت اشتغال آنها را افزایش می‌دهند و به توسعه کلی شخصی آنها کمک می‌کنند. خدمات ممکن است شامل: ارائه خدمات بهداشتی اولیه در کلینیک‌های بهداشت عمومی، ساخت مسکن پایدار، آموزش سوادآموزی، حفاظت از محیط زیست و ساختن ساختارهای زیربنایی در مقیاس کوچک باشد.
۳. برنامه‌های کارهای عمومی فشرده یک مکانیسم محبوب برای رسیدگی به بیکاری جوانان است و عموماً با هدف ارائه انتقال نقدی به مردم در ازای ساخت یا بازسازی زیرساخت‌های عمومی است. براساس تجارب به‌دست آمده تلاش می‌شود تا در این برنامه، مهارت‌های رفتاری، سواد مالی یا آموزش کاریابی را به پروژه کارهای عمومی اضافه کنند.
۴. برنامه‌های اقدام مثبت، قوانینی است که به کارفرمایان، برای استخدام گروه‌هایی که معمولاً مورد تبعیض قرار می‌گیرند پاداش می‌دهد یا کسانی را که مظنون به تعصب غیرمرتبط با بهره‌وری هستند را مجازات می‌کند. هنوز شواهدی مبنی بر اجرای موفقیت‌آمیز در کشورهای در حال توسعه وجود ندارد، با وجود این چندین کشور مانند برزیل و جنوب آفریقا، در حال آزمایش این برنامه‌ها هستند.
۵. خدمات کاریابی، مراکزی هستند که اطلاعاتی در مورد فرصت‌های شغلی ارائه می‌دهند. در ابتدای ترین مراکز، کارفرمایان بالقوه، فرصت‌های شغلی را ارسال می‌کنند و کارمندان بالقوه مستقیماً به کارفرمایان مورد علاقه پاسخ می‌دهند. در انتهای دیگر این طیف، مراکز خدمات کامل، مانند UK Job Centers Plus قرار دارند که طیف وسیعی از خدمات، از جمله مشاوره شغلی، کمک به کاریابی برنامه آموزشی یا آموزشی، تطبیق شغل، تبادل نیروی کار و سایر خدمات مرتبط را ارائه می‌دهند.
۶. به‌جای دفتر کار فیزیکی، استفاده از اینترنت، رادیو یا پیام‌های متنی تلفن همراه ممکن است فرصتی برای ارائه خدمات استخدامی فراهم کند.
۷. جوانان ممکن است منابع قابل توجهی را صرف آموزش شغلی کنند، اما در بسیاری از کشورهای بیشتر آموزش‌ها در مؤسسات ثبت نشده، کوچک و اغلب غیررسمی انجام می‌شود. یک سیستم ملی اعتباربخشی ارائه‌دهندگان آموزش ممکن است اطلاعاتی را در اختیار جوانان قرار دهد تا تصمیمات بهتری در مورد مؤسساتی که باید حضور یابند و اطلاعاتی را به کارفرمایان بالقوه در مورد انواع مهارت‌هایی که فارغ‌التحصیلان یک مؤسسه باید داشته باشند، ارائه دهد.

مداخله ALMP مرتبط		قید	
مداخله ترکیبی (تئوری و شواهد)	مداخله مبتنی بر شواهد		
تأمین مالی خرد ^۲	برنامه‌های جامع کارآفرینی ^۱	عدم دسترسی به سرمایه مالی و / یا اجتماعی	قید شروع به کار بنگاه
برنامه‌های تعدیل شده برای پاسخ به نیازهای خاص گروه هدف ^۵	– مشارکت گروه‌های خاص در برنامه‌ها – مهارت‌آموزی‌های غیرسنتی ^۴ – مکان‌های امن برای مهارت‌آموزی و اشتغال گروه‌های هدف	گروه‌های خاص (قومیت، جنسیت و...)	قید اجتماعی طرف عرضه ^۳

Source: [4].

گام سوم: انطباق مداخله‌های انتخابی با توجه به عوامل منطقه‌ای و مختص به گروه هدف

در این مرحله باید فهرست کوتاهی از برنامه‌های مبتنی بر شواهد تهیه کرد که به محدودیت‌های جمعیت هدف می‌پردازد. با توجه به تنوع اقتصادی، اجتماعی، نهادی و اداری در داخل و بین کشورها و نیازهای خاص گروه هدف، لحاظ تمام مداخلات موجود در فهرست گزینه‌های امیدوارکننده امکان‌پذیر نخواهد بود. بنابراین لحاظ دو نکته ضروری است:

اولین مورد این است که در مورد شرایط اقتصادی، اجتماعی، نهادی و اداری لازم برای موفقیت هر برنامه بیشتر بدانید و ارزیابی کنید که آیا این شرایط در کشور هدف یا بازار کار وجود دارد یا خیر؟ و اگر این شرایط لازم وجود ندارد، آیا می‌توان به برنامه طوری انعطاف داد که قابلیت اجرا داشته باشد؟ یا از برنامه جایگزین استفاده کرد؟ برای مثال، برنامه‌های Jovenes در آمریکای لاتین و دریای کارائیب توانستند از مزیت بخش آموزش عمومی موجود استفاده کنند. در کشورهایی که فاقد این ظرفیت نهادی هستند، برنامه‌های آموزشی جامع برای رفع کمبودهای مهارتی باید راه‌های جایگزینی برای فراهم کردن زیرساخت‌های فیزیکی و همچنین نیروی انسانی برای ارائه آموزش ببینند. دومین، فهرست مداخلات باید منعطف و جامع باشد. برای مثال، دوره‌های آموزشی ارائه شده توسط دفاتر کار برای گروه هدف مادران بیکار، باید با خدمات مراقبت از کودک تکمیل شود. اگر در طراحی برنامه نمی‌توان این موارد را لحاظ کرد، برنامه باید از لیست کوتاه حذف شود. برای مثال، اگر گروه هدف، جوانانی باشند که در مناطق دورافتاده زندگی می‌کنند که در آن شغل با حقوقی وجود ندارد، پارانه دست‌مزد استراتژی مناسبی برای غلبه بر رشد آهسته شغل نخواهد بود. بنابراین این مداخله باید از فهرست کوتاه حذف شود.

گام چهارم: ارزیابی سیاست‌ها

آزمون نهایی برای اینکه آیا مجموعه درستی از برنامه‌ها انتخاب شده است یا خیر؟ ارزیابی تأثیر برنامه، بررسی و محاسبه نسبت هزینه فایده برنامه است. مداخلاتی که ممکن است در جاهای دیگر مؤثر واقع شده باشند، زمانی که برنامه تحت شرایط خاص یک کشور، بازار کار و گروه هدف عمل می‌کند، ممکن است اثربخشی بیشتر یا کمتری داشته باشند. برای اطمینان از اثربخشی یک برنامه، ارزیابی برنامه باید در طراحی

۱. برنامه‌های جامعی که ترکیبی از مهارت‌های مدیریت کسب و کار و رهبری، سواد مالی، اعتبارات خرد و/یا طرح‌های بیمه و فرصت شبکه‌سازی با دیگر کارآفرینان جدید و تأسیس را فراهم می‌کنند.
۲. محدودیت‌های سرمایه مالی می‌تواند برای کارآفرینان جدید قابل توجه باشد و بر این اساس دانش تأمین مالی خرد، جزء ضروری یک برنامه کارآفرینی است، اما با این حال ناهمگونی مشتریان، برنامه‌ها و زمینه‌های کشور، منطقه و یا محلی منجر بر نتایج و اثربخشی آن مؤثر بوده و ارائه وام‌های خرد به جوانان هنوز در مراحل اولیه آزمایش است.
۳. آداب و رسوم محلی و هنجارهای اجتماعی ممکن است به‌عنوان یک بازدارنده برای گروه‌های خاصی از مردم برای شرکت در برنامه‌های اشتغال یا بازار کار عمل کند، حتی اگر کارفرمایان مایل به استخدام باشند و مشتریان ممکن است مایل به خرید از آنها باشند.
۴. برای مثال آموزش زنان در مهارت‌های مدرن یا «به‌طور سنتی مردانه» می‌تواند گزینه‌های شغلی آنها را افزایش دهد.
۵. برای مثال تنظیم محتوا و طراحی برنامه برای در نظر گرفتن محدودیت‌های استفاده از زمان و سایر نیازهای خاص جنسیت. بیشتر الگوهای استفاده از وقت زنان، اجازه کار تمام‌وقت در ساعات روز را نمی‌دهد. ترتیبات جایگزین، مانند کار پاره‌وقت، اشتراک شغل، ساعات کاری غیرمرتبط، یا ساعات کار غیر استاندارد ممکن است فرصت‌های دسترسی به بازار را فراهم کند. علاوه بر این، خدمات مراقبت از کودک در جامعه یا مرکز و سایر سیستم‌های حمایت اجتماعی می‌توانند وقت زنان را آزاد کنند. در ابتدایی‌ترین حالت، اینها ترتیبات جامعه محوری هستند که در آن زنان می‌توانند وظایف مراقبت از کودک را با یکدیگر مبادله کنند.

برنامه گنجانده شود. این امر نیازمند محققین متخصص و بودجه است.

اما نکته اصلی این است که برای طی کردن چهار مرحله مذکور، الزامات خاصی مورد نیاز است که مهم‌ترین آنها منابع مالی، نیروی کارشناسی و بانک‌های اطلاعاتی است. شایان ذکر است که هزینه اجرا کردن این سیاست‌ها در برخی از کشورها به ۱ تا ۳ درصد از GDP آنها رسیده است.

۳. دسته‌بندی سیاست‌های فعال بازار کار



انواع مختلفی از دسته‌بندی‌های سیاست‌های فعال بازار کار وجود دارد. دسته‌بندی‌های صورت گرفته از لحاظ ماهیت تفاوت چندانی ندارند، اما شکل اجرایی متفاوتی دارند. برای مثال اینکه هدف ایجاد تطابق شغلی است یا تثبیت اشتغال و یا اینکه رفع محرومیت و مقابله با فقر، دسته‌بندی‌های متفاوتی برای سیاست‌های فعال بازار کار ایجاد می‌کند.

سیاست‌های فعال بازار کار اتخاذ شده در کشورهای عضو OECD در پنج گروه قرار می‌گیرند: برنامه‌های آموزشی، کمک‌های جستجوی شغل، انگیزه‌های استخدام، استخدام حمایت‌شده و ایجاد کار مستقیم.

در کشورهای در حال توسعه، دسته‌بندی به شکل خدمات استخدامی، آموزش بازار کار، ایجاد اشتغال، یارانه حقوق و دستمزد/اشتغال، کارهای عمومی و کمک به توسعه شرکت‌های کوچک یا خوداشتغالی است.

شواهد نشان می‌دهد که دامنه و تنوع استفاده از سیاست‌های فعال بازار کار با سطح درآمد کشورها، رابطه عکس دارد و این غالباً به دلیل محدودیت‌های مالی و نهادی این کشورهاست [۵]. به‌طور کلی کشورهای کم‌درآمد و یا با درآمد متوسط تمایل دارند سیاست‌هایی اجرا کنند که نیازی به ساختارهای نهادی پیچیده، منابع مالی فراوان و گفتگو اجتماعی ندارد. بر این اساس یکی از مشخصه‌های مهم برای اجرای این سیاست‌ها، در نظر گرفتن محدودیت‌های بودجه‌ای و نهادی و بررسی مقرون‌به‌صرفه بودن این سیاست‌هاست [۶].

از سوی دیگر برنامه‌های ALMP نه تنها در کشورهای OECD طرفدار دارد، بلکه به دلیل افزایش بیکاری در کشورهای در حال گذار و در حال توسعه نیز از علاقه و اهمیت رو به رشدی برخوردار است. زیرا یکی دیگر از کارکردهای این سیاست‌ها، مقابله با بحران‌های شغلی و اقتصادی است. این بحران‌ها، تداوم بیکاری را افزایش داده و منجر به دوره‌های بیکاری طولانی‌تر، افزایش بیکاری طولانی‌مدت و متعاقباً فرسودگی مهارت‌ها می‌شود. نمونه این بحران‌ها در سال ۲۰۰۸ و شوک بیماری کرونا دیده شده است. در این دوره، [۷] تعداد زیادی از کشورها، ترکیباتی از سیاست‌های فعال بازار کار را اجرا کردند. بنابراین یکی دیگر از مشخصه‌های اجرای سیاست‌های فعال، مقابله با بحران‌های شغلی و قابلیت اجرا در شرایط عادی است.

بر اساس این دو مشخصه مقرون‌به‌صرفه بودن و قابلیت اجرا در زمان بحران و شرایط عادی، دسته‌بندی زیر برای سیاست‌های فعال بازار کار ارائه شده است.

شکل ۱. دسته‌بندی سیاست‌های فعال بازار کار



Source: [8].

۱-۳. انگیزه برای حفظ اشتغال

سیاست‌های فعال بازار کار که انگیزه‌هایی را برای حفظ اشتغال تأمین می‌کنند سعی دارند از طریق یارانه دادن به کارفرمایان و یا طرح‌های به اشتراک گذاری کار،^۱ تقاضای کار را مورد حمایت قرار داده و آن را افزایش دهند تا از این طریق مانع افزایش بیکاری پس از کاهش فعالیت اقتصادی شود. با این حال، یارانه‌های دستمزد ثابت کرده‌اند که هزینه‌های بی‌اثری برای این منظور هستند و انگیزه‌های لازم برای حفظ کارگران را فراهم نکرده‌اند. به خصوص آنکه آثار مخربی بر بخش‌های دیگر از جمله ناترازی بودجه دولت و آثار بعدی آن خواهد داشت. از سوی دیگر، اقدامات اشتراک گذاری شغل (به اشتراک گذاری شغل یا کار، یک قرارداد اشتغال است که در آن یک کار به طور معمول توسط یک فرد در کار تمام وقت انجام می‌شود را دو نفر با همکاری یا یکدیگر به صورت پاره وقت انجام می‌دهند) اگر برای مدت زمان محدودی در زمان بحران شدید اقتصادی به کار گرفته شود، تا حدودی تأثیر مخرب بحران بر اشتغال را کاهش می‌دهد. در واقع این برنامه، از طریق کاهش هزینه‌های مربوط به حقوق و دستمزد کارکنانی که به صورت تمام وقت کار می‌کنند به کارفرمایان کمک می‌کند تا تأثیرات رکود اقتصادی را برای آنان مقداری تعدیل کند. ضمن اینکه از طریق این سیاست، کارفرمایان کارکنان ماهر خود را از دست نمی‌دهند و زمانی که رونق اقتصادی اتفاق بیفتد دیگر لازم نیست کارفرما هزینه‌هایی را برای استخدام و آموزش نیروی کار جدید متحمل شوند. به طور کلی این سیاست برای کاهش هزینه‌ها و جلوگیری از اخراج کارکنان صورت می‌گیرد. برای مثال، طرح آلمانی «Kurzarbeit» موفق شد که بیکاری را در سطح پایین حفظ کند و همین امر سبب شد تا این برنامه‌ها (اشتراک گذاری شغل و کارهای پاره وقت)^۲ به عنوان ابزاری برای مبارزه با بحران اقتصادی شناخته شود. طرح‌های اشتراک شغل، کارفرمایان را قادر می‌سازد تا هزینه‌های نیروی کار را کاهش دهند و در عین حال کارکنان ماهر را با

1. Job Sharing

2. Short_Time Working



حفظ کامل یا جزئی درآمد آنها، حفظ کند. مهم این است که این طرح‌های کم‌هزینه (اشتراک‌گذاری شغل و یا کارهای پاره‌وقت) باید با موارد زیر ترکیب شوند:

- آموزش در طول ساعات فراغت برای حمایت از توسعه مهارت.
- اقداماتی برای حمایت از بیکاران که موقعیت آنها به طور قابل توجهی تضعیف شده است.
- طراحی مناسب سیاست‌های فعال بازار کار و سازگاری برنامه‌ها.

۲-۳. انگیزه برای ایجاد اشتغال

انگیزه برای ایجاد شغل، مشوق‌هایی برای کارفرمایان خصوصی و کارگران در جهت ایجاد اشتغال جدید فراهم می‌کند. این نوع سیاست فعال، از افراد خارج از بازار کار - یعنی کارگران بیکار، غیرفعال و غیررسمی - حمایت می‌کند و اغلب گروه‌های خاصی از کارگران بیکار مانند بیکاران طولانی‌مدت و کارگران محروم با مهارت‌های قدیمی را هدف قرار می‌دهد.

تخصیص یارانه به کارفرمایان و همچنین تخصیص کمک‌های مالی و اعتباری و خدمات مشاوره‌ای کارآفرینی، از جمله این مشوق‌ها محسوب می‌شوند که می‌توانند به عنوان محرکی برای جلوگیری از اخراج نیروی کار، تلقی شوند. علاوه بر موارد ذکر شده این برنامه‌ها سبب خوداشتغالی و به وجود آمدن شرکت‌های استارت‌آپی^۱ نیز می‌شود. البته منبع تأمین این کمک‌ها و آثار جانبی منفی آن، که ممکن است آثار مثبت جزئی را خنثی سازد، باید مورد توجه قرار گیرد. یارانه‌های دستمزد به دلیل آثار غیرمستقیم و نامطلوب، در بلندمدت دارای پیامدهای منفی برای توسعه مهارت‌هاست. در حالی که برای یک دوره محدود، تخصیص یارانه به کارفرمایان خصوصی، «ممکن است» مقرون به صرفه باشد و آثار اشتغال‌زایی قابل ملاحظه‌ای در سطح کلان داشته باشد. با این حال، برای مقابله با آثار منفی بر اشتغال، چنین اقداماتی باید هدفمند باشند و الزامات آن در اقتصاد برقرار باشد.

برای به حداکثر رساندن نتایج مثبت بازار کار (رقابت، عدالت^۲ و عدم تبعیض)،^۳ یارانه‌های استخدامی باید به بازنده‌های بازار کار تعلق گیرد (برای مثال، کارگران بیکار و غیرفعال). یارانه‌های استخدام می‌توانند در زمان‌های خاص یک تثبیت‌کننده بازار کار ضد چرخه‌ای باشند تا از افزایش بیکاری بلندمدت و خروج از بازار کار جلوگیری کند (السیو و همکاران). برای مثال در پاسخ به بحران مالی سال ۲۰۰۸، کشورهای OECD یارانه‌های استخدام را با هدف حمایت از نیروی کار (بیکاران بلندمدت، معلولان، کارگران جوان و سالخورده‌گان) و نیز کاهش هزینه‌های استخدام کارگران به کار بردند.

با این حال، این ابزارها می‌توانند به صرفه نباشند و تنها در شرایط بحران اقتصادی و شرایطی که کاهش در تقاضای نیروی کار صورت بگیرد مفید باشد. همچنین آنها نیز یک راهکار برای حمایت از بیکاران محروم هستند تا از طریق انگیزه دادن به آنها باعث اشتغال آنها شود و مانع از اخراج شاغلان در شرایط بحران اقتصادی شود.

به طور کلی سیاست‌های فعال بازار کاری که انگیزه‌های خوداشتغالی را ارائه می‌دهند، در کشورهای OECD کاربرد کمی دارند. این سیاست‌ها، عموماً شامل پشتیبانی مالی و خدمات مشاوره می‌شوند. در واقع سیاست‌های مذکور، با ایجاد خوداشتغالی، سبب ورود افراد بیکار به بازار کار می‌شوند و با حمایت‌ها از شرکت‌های استارت‌آپی، در تلاشند تا مشاغل بیشتری را ایجاد کنند. با استناد به نتایج مطالعاتی که از کشورهای OECD به دست آمده، ایجاد انگیزه به منظور خوداشتغالی، تأثیرات مثبتی را بر اشتغال به همراه داشته است. با این حال کاربرد این سیاست‌ها، محدود به بخش کوچکی (تا ۳ درصد) از نیروی کار بیکار است. تجربه نشان داده است که خدمات مشاوره‌ای به تنهایی یا

1. Start-Up

2. Transition:

اگر نیروی کار به بازار کار بازگردد، سرمایه انسانی آنها افزایش خواهد یافت و احتمال ماندگاری آنها در بازار افزایش خواهد یافت. ضمن اینکه اگر اخراج شوند احتمال استخدام دوباره این افراد وجود دارد.

3. Screening Effects:

شامل استراتژی‌هایی است که به منظور مقابله با انتخاب نامطلوب به کار گرفته می‌شود. این تصمیمات در شرایطی گرفته می‌شود که عدم تقارن اطلاعات نسبت به افرادی که قرار است استخدام شوند وجود دارد.

همراه با انگیزه‌های مالی، نتیجه‌ای بهتر از انگیزه‌های مالی صرف می‌دهد. به عبارت دیگر اگر سیاستگذار بخواهد با اعمال سیاست‌های خود، اشتغال بیشتری را ایجاد کند باید توجه داشته باشد که خدمات مشاوره‌ای نسبت به مشوق‌های مالی در اولویت باشد. چرا که علاوه بر اینکه هزینه اجرایی خدمات مشاوره‌ای نسبت به مشوق‌های مالی کمتر است، تأثیرات این سیاست به مراتب بهتر از مشوق‌های مالی خواهد بود.

۳-۳. انگیزه‌هایی برای جستجو و نگه‌داشتن شغل

برخلاف دو گروه قبلی، گروه بعدی ALMP ها که مشوق‌هایی را برای جستجو و حفظ شغل ارائه می‌کنند، عمدتاً با افزایش سود حاصل از اشتغال برای کارگران سمت عرضه نیروی کار را هدف می‌گیرد. به عبارت دیگر بازده اشتغال را افزایش می‌دهد و هزینه بیکاری را بالا می‌برد. این ابزارها برای کارگران کم‌دستمزد، بیکار، دلسرد و غیرفعال انگیزه‌ای برای کار فراهم می‌کنند، اما در عین حال یک هدف بازتوزیعی صریح و روشن نیز دارد. این گروه شامل نقل و انتقال‌های مالی و یارانه‌ها هستند که به‌طور خاص به صورت مکمل درآمد به کارگران پرداخت می‌شود. برای مثال ابتکارات پرداخت دستمزد هم در این قالب هستند. همچنین کارهای عمومی نیز در این گروه است، اما انتقال‌های مالی به کارگران و برنامه‌های کار عمومی منحصراً با هدف استخدام نیست، بلکه هدف آن کاهش نابرابری و فقر است. به‌طور کلی انتقال مالی به کارگران و کارهای عمومی به‌عنوان سیاستی تأثیرگذار بر ایجاد اشتغال تلقی نمی‌شود، گرچه در شرایط خاص، ممکن است سیاست‌های بازتوزیعی مقرون‌به‌صرفه باشد. در این سیاست، عملاً سرمایه انسانی نیروی کار تغییری نمی‌کند. چرا که ماهیت پروژه‌هایی که در این سیاست به اجرا در می‌آید، از نوع یادگیری همراه با انجام کار نیست. علاوه بر این، اشتغال نیروی کار در این مشاغل، سبب خواهد شد مهارت‌هایی که قبلاً توسط نیروی کار کسب شده بود نیز، در اثر گذشت زمان دچار استهلاک شود؛ مهارت‌هایی که اگر تقویت می‌شد احتمال اشتغال افراد در بازار کار را نسبت قبل افزایش می‌داد. بنابراین در این نوع سیاست، نیروی کار مهارتی را همراه با انجام کار فراموش می‌کند که بخواهد بعد از اتمام کار آن را در سایر مشاغل به کار برد. با این حال، اگر به‌طور موقت در بحران‌ها در یک بسته از ابزارها که انگیزه‌های طرف تقاضا را مورد توجه قرار می‌دهند، به کار رود می‌تواند مؤثر باشد. انتقال مالی به کارگران غیرمتخصص، می‌تواند ابزار بازتوزیعی مؤثر برای یکنواخت کردن درآمدها باشد. کار عمومی نیز به‌عنوان یک سیاست رفاهی است که در آن نیروی کار، در ارائه خدمت یا تولید کالا هم مشارکت می‌کند، به شرط اینکه مزایای اجتماعی و یا بیمه بیکاری دریافت کند، اما شواهد مستندی در مورد ناکارآمدی آثار کار عمومی و آثار منفی بر آینده اشتغال ارائه شده است، این سیاست‌ها نه تنها قادر به ارتقای عرضه نیروی کار نیستند، بلکه قابلیت‌های مورد نیاز برای نیروی کار، برای سازگاری با شرایط بازار کار را نیز مهیا نمی‌کند. با این حال، در طول بحران، استفاده موقت از برنامه‌هایی که به خانواده‌های فقیر اهمیت می‌دهند، به‌عنوان ابزار مبارزه با فقر قابل توجه است.

۳-۴. تقویت سرمایه انسانی

هدف این دسته از سیاست‌ها، افزایش اشتغال، بهره‌وری کارگران و جوسازی در بازار کار است. این سیاست‌ها شامل برنامه‌هایی است که با ارتقای مهارت‌های کارگران، انگیزه‌های افزایش سرمایه انسانی را فراهم می‌کنند. این برنامه‌ها به‌طور گسترده در اروپا مورد استفاده قرار می‌گیرند و به‌طور مستقیم آموزش و بازآموزی در محل کار و کلاس‌های درس برای ارتقای مهارت‌های شغلی پایه و یا یادگیری مهارت‌های حرفه‌ای خاص را پوشش می‌دهند و یا تأمین مالی می‌کنند. این اقدامات هم‌زمان با در نظر گرفتن نیازهای تقاضای نیروی کار، کارگران بیکار و شاغل را هدف قرار می‌دهد. بررسی‌ها در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که بزرگ‌ترین سهم از هزینه‌های دولت‌ها مربوط به چنین برنامه‌هایی است. با این حال، ارزیابی این سیاست فعال بازار کار نتیجه‌های متفاوتی را نشان می‌دهد. براساس شواهد موجود، بسیار مهم است که آموزش‌های ارائه شده بتواند نیازمندی‌های کارفرمایان را در حال حاضر و در آینده تأمین کند. آموزش، می‌تواند جایگزین خوبی برای تجربه کار شود، اما اینکه ارائه آموزش‌های صورت گرفته به چه نحوی باشد از اهمیت بیشتری برخوردار است. برای مثال نشان داده شده است که آموزش‌های حین کار مؤثرتر از آموزش در کلاس درس است. همچنین شواهد بررسی برخی از کشورهای اروپایی نشان می‌دهد که اضافه



کردن آموزش حین کار با آموزش کلاس درس احتمال تأثیرات مثبت بر اشتغال را ۳۰ درصد افزایش می‌دهد و نتایج مثبت معمولاً یک یا سه سال طول می‌کشد تا تحقق یابد. مطالعات صورت گرفته توسط کارد و همکاران (۲۰۱۵) نشان می‌دهد که اثربخشی برنامه‌های آموزشی در دوره متوسط و بلندمدت به میزان قابل توجهی افزایش می‌یابد، اما در کوتاه‌مدت این گونه نیست. در واقع، شواهد نشان می‌دهد که این اقدامات در بلندمدت اشتغال و درآمد را افزایش می‌دهد.

۵-۳. بهبود جوسازی بازار کار

هدف اصلی سیاست‌های تطبیق بازار کار، افزایش کارایی و کیفیت تطابق بازار کار است. ابزار این برنامه‌ها، ایفای نقش واسطه‌ای و دلالتی و پر کردن خلأهای اطلاعاتی بین جویندگان کار و متقاضیان کار است. در این فرایند به کارگران بیکار کمک می‌شود تا از طریق مشاوره و خدمات پشتیبانی، دسترسی و ارائه اطلاعات در مورد وضعیت و روندهای بازار کار، شغل پیدا کرده و یا نیازهای کارفرمایان را شناسایی کرده و با کارفرمایان بالقوه ارتباط برقرار کنند. از جمله سیاست‌هایی که برای بهبود جوسازی بازار کار به کار گرفته می‌شود خدمات استخدامی است که یا توسط خدمات استخدامی دولتی یا توسط آژانس‌های خصوصی ارائه می‌شود. خدمات استخدامی شامل انجام وظایف کارگزاری و جوسازی مشاغل موجود با افراد جویای کار است. سیستم آموزشی در بسیاری از کشورها، ممکن است از جامعه سیگنال نگیرد و نتیجه آن این شود که تناسبی بین آنچه آموزش داده می‌شود با آنچه که مورد نیاز جامعه است وجود نداشته باشد. در صورتی که نیروی کار با کارفرما پیوسته در ارتباط نباشد اطلاع از مشاغل خالی در شرکت‌ها مشکل می‌شود و کیفیت جوسازی نیروی کار با کارفرما، در صورتی که از شبکه‌های غیررسمی استفاده کند، بدتر خواهد شد. بهبود چنین شرایطی می‌تواند به صورت مستقیم (با پر کردن جاهای خالی) و غیرمستقیم (با کاهش هزینه‌های استخدام) نرخ بیکاری را کاهش دهد. هدف از این سیاست، کاهش شکاف اطلاعات و جستجوی کار و بهبود جوسازی بنگاه با نیروی کار است. به طور سنتی، خدمات استخدامی به طور انحصاری توسط سازمان‌های دولتی ارائه می‌شد، اما در حال حاضر، در بسیاری از کشورها، این خدمات هم توسط سازمان‌های دولتی و هم سازمان‌های خصوصی ارائه می‌شود. جامعه هدف خدمات استخدام دولتی افراد محروم و بیکاران بلندمدت است. در حالی که سازمان‌های خصوصی بیشتر به کارگران شاغل و ماهر بیشتر توجه می‌کنند. این خدمات در مقایسه با سایر سیاست‌های فعال بازار کار نسبتاً ارزان هستند و می‌توانند به کاهش بیکاری کمک کنند، اما جنبه منفی این خدمات در اینجاست که اکثر افرادی که از این خدمات استفاده کرده و شاغل می‌شوند کسانی هستند که شایستگی‌های بیشتری نسبت به سایر بیکاران دارند و به عبارت دیگر اشتغال افراد با مهارت بالا را افزایش می‌دهد که در واقع این افراد در غیاب این خدمات نیز با احتمال بیشتری نسبت به سایرین می‌توانستند برای خود شغل پیدا کنند. کاربرد این سیاست‌ها در کشورهای OECD زیاد است. خدمات استخدامی که برای بهبود جوسازی بازار کار، استفاده می‌شود، در واقع، یکی از مؤثرترین سیاست‌های فعالی است که باعث افزایش کارایی جستجوی شغلی و بهبود جوسازی، در بازار کار شده است. در حالی که این سیاست تأثیرات سریع‌تری را نسبت به سایر سیاست‌های فعال بازار کار نشان می‌دهد، اما اثربخشی آنها در کوتاه‌مدت متمرکز شده و پایدار نیست. بنابراین ادبیات نشان می‌دهد که سیاست‌های فعال بازار کار برای بهبود سازگاری بازار کار بسیار مقرون به صرفه هستند و می‌توانند پیامدهای کوتاه‌مدت قابل توجهی داشته باشند. در واقع یک نوع هم‌گرایی بین مطالعات مختلف وجود دارد که مؤثرترین نوع سیاست‌های فعال بازار کار را این دسته می‌دانند و نکته حائز اهمیت آن است که قابل دفاع‌ترین سیاست از منظر جریان اصلی علم اقتصاد در خصوص نقش دولت در جهت صرفاً رفع ناکارایی‌های بازار این دسته از سیاست‌های فعال بازار کار است. چراکه این دسته از سیاست‌ها با بهبود گردش اطلاعات در بازار کار سبب می‌شود تطابق کارتری بین نیروی کار و کارفرمایان رخ دهد.

۴. تجربه موفق اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در برخی از کشورها



بررسی تجربه اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که هر کشور بنا به مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی و اجتماعی، ترکیبی از سیاست‌های فعال بازار کار را انتخاب کرده است و موفقیت آن در اجرا بستگی به بسیاری از عوامل ساختاری، مالی و نهادی دارد. در زیر برای روشن‌تر شدن بحث، تجربه چند کشور ارائه شده است.

۴-۱ سوئد

سوئد، سابقه طولانی در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار (ALMPs) دارد که به اوایل قرن بیستم بازمی‌گردد. چارچوب مدرن این سیاست‌ها در سال ۱۹۴۸ با تأسیس هیئت ملی بازار کار (AMS)^۱ پایه‌گذاری شد. اصول هدایت‌کننده این سیاست‌ها عمدتاً تحت تأثیر اقتصاددانان اتحادیه‌های کارگری، گوستارهن و رودولف مایدنر قرار داشت که بر نیاز به بازآموزی بازار کار و اقدامات افزایش‌دهنده تحرک برای حفظ تورم پایین، اشتغال کامل و فشردگی دستمزدها تأکید داشتند. در طول دهه‌ها، تمرکز ALMPs تکامل یافته است. در ابتدا، هدف افزایش تحرک نیروی کار بود و بعدها به مقابله با همه انواع بیکاری، به‌ویژه در دوران رکود اقتصادی، تغییر یافت [۹].

سیاست‌های ALMPs سوئد، شامل مجموعه‌ای از اقدامات است که برای افزایش قابلیت اشتغال نیروی کار و تسهیل در تطابق شغلی طراحی شده‌اند. اجزای کلیدی شامل موارد زیر است:

■ **برنامه‌های آموزشی:** این برنامه‌ها به منظور بهبود مهارت‌های بیکاران برای تطابق با نیازهای بازار کار است. برنامه‌ها از آموزش مهارت‌های پایه تا دوره‌های تخصصی فنی را شامل می‌شوند.

■ **استخدام یارانه‌ای:** این شامل یارانه‌های دستمزدی برای کارفرمایانی است که افراد بیکار را استخدام می‌کنند، به‌ویژه کسانی که از گروه‌های آسیب‌پذیر مانند بیکاران بلندمدت، جوانان و مهاجران هستند.

■ **خدمات عمومی اشتغال (PES):** نقش مهمی در تطابق شغلی ایفا می‌کند و مشاوره، کمک در جستجوی شغل و خدمات کاریابی ارائه می‌دهد. افراد بیکار برای احراز واجد شرایط بودن برای مزایای بیکاری باید در PES ثبت‌نام کنند [۱۰].

■ **برنامه‌های تجربه کاری:** این برنامه‌ها، شغل‌های موقت برای بیکاران فراهم می‌کنند تا به آنها کمک کنند تجربه کاری کسب کرده و قابلیت اشتغال خود را بهبود بخشند.

اجرای این سیاست‌ها با سطح بالایی از هزینه‌های عمومی برای ALMPs مشخص می‌شود. در اوایل دهه ۱۹۹۰، تقریباً ۵۰٪ از کل هزینه‌های دولتی برای سیاست‌های بازار کار به اقدامات فعال اختصاص داشت که نشان‌دهنده تعهد قوی به اصول فعال‌سازی است [۱۱]. با وجود جامع بودن سیاست‌های ALMPs سوئد، چندین چالش در طول سال‌ها پدیدار شده‌اند:

■ **رکودهای اقتصادی:** در دوران رکود اقتصادی، تقاضا برای مشاغل، از عرضه پیشی گرفت و منجر به نرخ‌های بالای بیکاری، به‌ویژه در میان جوانان و مهاجران شد. رکود اوایل دهه ۱۹۹۰ چالش بزرگی بود و اشتغال منظم بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۴ به میزان ۱۳٪ کاهش یافت. در پاسخ، سوئد ALMPs خود را افزایش داد و بر اقدامات کوتاه‌مدت برای مقابله با افزایش بیکاری تمرکز کرد [۱۰].

■ **ادغام مهاجران:** با ورود تعداد قابل توجهی از مهاجران به سوئد، ادغام آنها در بازار کار چالشی را ایجاد کرد. سوئد با تطبیق برنامه‌های آموزشی برای رفع نیازهای خاص مهاجران و ارائه آموزش زبان و پشتیبانی ادغام فرهنگی، به این مسئله پرداخت.

■ **جهانی‌سازی و تغییرات تکنولوژیکی:** این عوامل، نیاز به به‌روزرسانی مداوم برنامه‌های آموزشی را برای اطمینان از مرتبط بودن آنها با بازار کار در حال تحول، ضروری کرده است. سوئد با تأکید بر یادگیری مادام‌العمر و توسعه مهارت‌ها به این مسئله پاسخ داده است [۱۱].

1. Arbetsmarknadsstyrelsen
2. Public Employment Service

پاسخ سوئد به بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ شامل افزایش موقت بیمه بیکاری و تأمین بودجه اضافی برای ALMPs بود. این اقدامات با هدف کاهش تأثیر بحران بر بازار کار و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر انجام شد. در دوران همه‌گیری کووید-۱۹، سوئد بار دیگر تأمین مالی برای ALMPs را افزایش داد و تدابیر جدیدی برای حمایت از بازار کار معرفی کرد. این تدابیر شامل برنامه‌های موقت حفظ اشتغال و حمایت‌های بیشتر از جویندگان کار از طریق خدمات عمومی اشتغال (PES) بود. رویکرد فعالانه دولت به تثبیت بازار کار و تسریع در بهبودی کمک کرد. شواهد نشان می‌دهد که سیاست‌های ALMPs سوئد به‌طور کلی در حفظ نرخ‌های بالای اشتغال و تسهیل انتقالات بازار کار موفق بوده‌اند. عوامل کلیدی موفقیت عبارتند از:

- **چارچوب نهادی قوی:** وجود نهادهای قوی مانند PES و AMS در اجرای مؤثر ALMPs حیاتی بوده است.
- **هزینه‌های عمومی بالا:** سرمایه‌گذاری قابل توجه سوئد در ALMPs به این کشور امکان داده است تا حمایتی جامع از بیکاران ارائه دهد.
- **انعطاف‌پذیری و تطبیق‌پذیری:** توانایی تطبیق سیاست‌ها با شرایط اقتصادی متغیر و نیازهای بازار کار، عامل مهمی در موفقیت سوئد بوده است.
- **مشارکت اجتماعی:** همکاری بین دولت، کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری، توسعه و اجرای سیاست‌های مؤثر بازار کار را تسهیل کرده است [۱۲].

۲-۴. آلمان

آلمان در اوایل دهه ۲۰۰۰، اصلاحات هارتر را بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ اجرا کرد. قبل از اصلاحات هارتر، سیاست‌های بازار کار آلمان با چندین چالش روبه‌رو بود، از جمله نرخ بالای بیکاری، افزایش هزینه‌های مزایا و فقدان کمک و ایجاد انگیزه برای بیکاران جهت یافتن کار [۱۲]. اصلاحات هارتر با هدف مقابله با این چالش‌ها از طریق فعال‌سازی بیکاران، بهبود قابلیت اشتغال آنها و افزایش بهره‌وری نیروی کار کم‌مهارت، طراحی شده بود [۱۳].

این اصلاحات برای تقویت فعالیت‌های جستجوی شغل، فراهم آوردن انگیزه برای بیکاران جهت پذیرش شغل و تشویق به مشارکت در نیروی کار، به‌ویژه برای زنان و افراد مسن، در قالب چهار قانون تدوین شدند [۱۴]. عناصر کلیدی این اصلاحات شامل موارد زیر بودند:

- تسهیل آموزش متقاضیان شغل و تدابیر بازگشت به کار و بازسازی سیستم حقوق و تعهدات متقاضیان شغل (Hartz I).
 - ایجاد کمک‌هزینه برای تسهیل گذار از بیکاری به کارآفرینی و گسترش دامنه مشاغل حاشیه‌ای (Hartz II).
 - بازسازی آژانس خدمات عمومی اشتغال (Hartz III).
 - ادغام کمک‌های بیکاری و کمک‌های اجتماعی در یک مزایای واحد (Hartz IV).
- همراه با اصلاحات هارتر، اقدامات تکمیلی شامل کوتاه کردن دوره حق بیمه بیکاری، پایان دادن به گزینه‌های بازنشستگی زودهنگام و کاهش حق بیمه‌های تأمین اجتماعی کارفرمایان بود. با این حال، اصلاحات در اجرا نیز با چالش‌هایی مواجه شدند، مانند مقاومت گروه‌های ذینفع و نیاز به انطباق سیاست‌ها با زمینه‌های محلی [۱۴]. در این راستا باید تعامل بین گروه‌های اجتماعی افزایش یابد.
- با این اصلاحات، در طول بحران مالی جهانی ۲۰۰۸، بازار کار آلمان به‌گونه‌ای متفاوت از ر کودهای قبلی واکنش نشان داد. با وجود کاهش شدید تولید، اشتغال تنها به‌صورت جزئی کاهش یافت که برخلاف الگوهای تاریخی اشتغال بود. این امر به اصلاحات بازار کار نسبت داده شد که امکان تغییر از تنظیمات در تعداد افراد شاغل به تنظیمات در ساعات کار را فراهم کرد. انعطاف‌پذیری و تاب‌آوری افزایش یافته بازار کار که توسط اصلاحات هارتر ایجاد شده بود، در کاهش تأثیرات منفی اشتغال در دوران همه‌گیری کووید-۱۹ نیز نقش داشته است. در پاسخ به بحران کووید-۱۹، پارلمان آلمان تغییرات قانونی در کمک هزینه‌های کوتاه‌مدت در «SGB III»^۱ را بسیار سریع اعمال کرد.

(SGB) یا کتاب قانون اجتماعی، که SGB III بخشی از آن است، توسط پارلمان فدرال آلمان (Bundestag) تصویب می‌شود. «SGB III» به قانون اجتماعی آلمان مربوط به اشتغال و تأمین اجتماعی اشاره دارد. این قانون، شامل:

جنبه‌های مختلفی از جمله بیمه بیکاری، خدمات کاریابی و حمایت از کارجویان است. هدف اصلی SGB III حمایت از افراد بیکار و تسهیل ورود مجدد آنها به بازار کار است. این قانون همچنین نحوه کمک به کارفرمایان برای استخدام و حفظ نیروی کار را نیز مشخص می‌کند.

سیستم سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) در آلمان به گونه‌ای طراحی شده که انعطاف‌پذیری و واکنش سریع به تغییرات بازار کار، از جمله بحران‌هایی مانند کووید-۱۹، را امکان‌پذیر می‌سازد. این سیستم بر دورکن اصلی استوار است [۱۵]:

۱. وزارت کار و امور اجتماعی^۲ (BMAS): مسئول سیاستگذاری کلی بازار کار و ایجاد تغییرات قانونی.

۲. آژانس خدمات عمومی اشتغال (BA): مجری و طراح اصلی ALMPها با درجه بالایی از استقلال.

ویژگی‌های کلیدی این سیستم عبارتند از:

■ **انعطاف‌پذیری قانونی:** چارچوب کلی قانونی (SGB III) توسط نهادهای قانونگذاری فدرال آلمان تعیین و در صورت لزوم اصلاح می‌شود. (SGB III) قانون اصلی ALMPها را فهرست و تعریف می‌کند، اما جزئیات طراحی را به BA واگذار می‌کند. این امر، امکان تطبیق سریع با نیازهای بازار کار را فراهم می‌کند.

■ **استقلال مالی:** بودجه BA از طریق مشارکت‌های کارفرمایان و کارکنان تأمین می‌شود و به تأمین مالی دولتی وابسته نیست. این امر به BA اجازه می‌دهد تا با انعطاف‌پذیری بیشتری عمل کند.

■ **مکانیسم‌های همکاری:** همکاری منظم بین BMAS و BA برای تعیین اهداف کلی سیاست بازار کار وجود دارد. همچنین، BA در سطح منطقه‌ای با دولت‌های ایالتی همکاری می‌کند.

■ **واکنش سریع:** BA می‌تواند بدون نیاز به تغییر قانون، منابع را بین ALMPهای مختلف جابه‌جا کند. در صورت لزوم، برنامه‌های موقت نیز می‌توانند براساس توافق اداری بین BMAS و BA اجرا شوند.

■ **استقلال محلی:** آژانس‌های محلی BA از آزادی عمل قابل توجهی برای در نظر گرفتن ویژگی‌های منطقه‌ای برخوردارند.

■ **شفافیت و پاسخ‌گویی:** BA موظف است بودجه سالیانه خود را به‌طور دقیق منتشر کند، که شامل هزینه‌های برنامه‌ریزی شده و واقعی برای ALMPهای خاص است.

این ساختار به آلمان اجازه می‌دهد تا در مواجهه با بحران‌هایی مانند کووید-۱۹، به سرعت واکنش نشان دهد. برای مثال، در طول بحران کووید-۱۹، پارلمان به سرعت تغییرات قانونی را برای کمک‌های کوتاه‌مدت در SGB III اعمال کرد. همچنین، BA توانست منابع را به سمت اقدامات پیشگیرانه برای جلوگیری از بیکاری کارگران در معرض خطر سوق دهد. این سیستم انعطاف‌پذیر، همراه با ذخایر مالی قابل توجه BA قبل از بحران کووید-۱۹، به آلمان امکان داد تا به‌طور مؤثر با چالش‌های ناشی از این بحران مقابله کند و سیاست‌های بازار کار را به سرعت با شرایط جدید تطبیق دهد. همچنین ارزیابی‌های منتشر شده از اصلاحات هارتز نشان می‌دهند که این اصلاحات، عمدتاً از طریق تطبیق بهتر عرضه و تقاضای نیروی کار و ایجاد انگیزه بیشتر برای کار، تأثیر قابل توجهی بر بازار کار آلمان داشته‌اند. ترکیب مشاوره‌های بهبود یافته، کاهش حق بیمه‌های تأمین اجتماعی بر نیروی کار و کاهش درآمد مزایا، به ترویج بازگشت به کار برای کسانی که از بازار کار دور بودند کمک کرده است. تمرکز آلمان بر آموزش حرفه‌ای و ارتباط نزدیک آن با صنعت نیز در حفظ نیروی کار ماهر بسیار مهم بوده است. از سال ۲۰۰۵ تا سال ۲۰۱۳، آلمان ۲.۵ میلیون شغل ایجاد کرده که عمدتاً شامل مشاغل پاره‌وقت یا کارهای با قرارداد موقت یا ثابت بوده و نرخ بیکاری را به ۵.۳٪ کاهش داده است. اصلاحات هارتز اغلب به‌عنوان یکی از توضیحات برای این «معجزه آلمانی» ذکر می‌شوند [۱۴].

مهم‌ترین عوامل کلیدی موفقیت سیاست‌های فعال بازار کار آلمان شامل موارد زیر است:

1. Sozialgesetzbuch
2. Bundesministerium für Arbeit und Soziales
3. Bundesagentur für Arbeit

- فعال‌سازی بیکاران و بهبود قابلیت اشتغال آنها [۱۴].
- ایجاد انگیزه برای بیکاران جهت پذیرش مشاغل [۱۴].
- تشویق مشارکت در نیروی کار، به‌ویژه برای زنان و افراد مسن [۱۴].
- اجازه انعطاف‌پذیری در اجرای سیاست برای انطباق با زمینه‌های محلی [۱۵].

۳-۴. دانمارک

سیاست‌های بازار کار دانمارک، به‌طور سنتی بخشی از مدل رفاه اسکاندیناوی بوده‌اند که با سطح بالایی از حمایت اجتماعی، مالیات‌های بالا و نقش فعال دولت در اقتصاد مشخص می‌شود. [۱۶].

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، دانمارک با نرخ بالای بیکاری و رشد اقتصادی کم مواجه شد که منجر به اصلاحات گسترده در سیاست‌های بازار کار این کشور شد [۱۷]. مدل «فلکسیکیوریتی»^۱ دانمارک که ترکیبی از انعطاف‌پذیری بازار کار، امنیت اجتماعی و سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) را به‌عنوان پاسخی به این چالش‌ها انجام داد. این مدل به دنبال ایجاد تعادل بین نیاز کارفرمایان به انعطاف‌پذیری و نیاز کارگران به امنیت است. همچنین در دو دهه گذشته، اصلاحات متعددی در سیستم خدمات رفاهی و اشتغال دانمارک صورت گرفته است (این اصلاحات شامل بازسازی نقش دولت‌های محلی بود و پس از یک دوره همکاری با خدمات عمومی اشتغال (PES)، در سال ۲۰۰۹ خط مقدم مسئولیت مراکز کاریابی به شهرداری‌ها واگذار شد. در طی این فرایند اصلاحی، غالب وزرا بر واگذاری خدمات اشتغال به «بازیگران دیگر» تأکید زیادی داشتند، اما این تصمیمات اکنون به اختیار شهرداری‌ها واگذار شده است. سیستم گسترده‌تر بازار کار دانمارک شامل یک مدل «انعطاف‌پذیری» با سه عنصر حمایتی متقابل است. یکی از این عناصر، قوانین انعطاف‌پذیر برای «استخدام و اخراج» است که به کارفرمایان اجازه می‌دهد تا در دوره‌های رکود اقتصادی کارکنان را اخراج کرده و در شرایط بهبود، کارکنان جدیدی استخدام کنند (حدود ۲۵ درصد از کارکنان بخش خصوصی دانمارک هر سال شغل خود را تغییر می‌دهند).

عناصر دوم، امنیت درآمد به‌صورت تضمین دریافت بیمه بیکاری (UB) با سطح جایگزینی دستمزد نسبتاً بالا و محدود تا دو سال است. عنصر سوم، تضمین مشارکت در خدمات اشتغال با هدف حمایت از بازگشت زودهنگام به کار است.

مدل انعطاف‌پذیری به‌طور گسترده‌ای توسط شرکای اجتماعی به رهبری دو سازمان اصلی - کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری دانمارک (LO) و کنفدراسیون کارفرمایان دانمارک (DA) - حمایت می‌شود. دانمارک حدود ۱,۵ درصد از تولید ناخالص داخلی خود را صرف خدمات اشتغال و برنامه‌های فعال بازار کار (ALMPs) می‌کند که بالاترین درصد در میان کشورهای OECD است و ظرفیت و منابع قابل توجهی برای اقدامات فعال فراهم می‌کند. برآورد می‌شود که به‌طور متوسط حدود ۴۰۰,۰۰۰ نفر از افراد در سن کار که از مزایای مرتبط با بیکاری بهره‌مند هستند، هر سال می‌توانند در اقدامات اشتغال کوتاه‌مدت یا بلندمدت شرکت کنند. سیستم ارائه خدمات اشتغال دانمارک اکنون شامل سه سطح است که شامل وزارت ملی، یک سطح میانی منطقه‌ای و شبکه‌ای از ۹۴ مرکز کاریابی یکپارچه می‌شود. این سیستم، به‌گونه‌ای طراحی شده است که از جهت‌گیری ملی قوی و پاسخ‌گویی پشتیبانی کند و در عین حال انعطاف‌پذیری محلی را فراهم کند. هر سطح از سیستم توسط شوراهای مشورتی که شامل نمایندگان کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری به‌همراه سایر بازیگران مرتبط، از جمله سازمان‌های نماینده افراد دارای معلولیت است، پشتیبانی می‌شود. فرایند اصلاحات دانمارک همچنان ادامه دارد و در سال ۲۰۱۵، پس از توصیه‌های یک کمیته کارشناسی، تغییرات بیشتری در سیستم فعال‌سازی و نقش سطح میانی مدیریت صورت گرفت.

سیاست‌های فعال بازار کار دانمارک شامل چندین عنصر کلیدی است:

- آموزش و ارتقای مهارت: دانمارک، سرمایه‌گذاری قابل توجهی در آموزش و ارتقای مهارت‌های نیروی کار خود انجام داده است که شامل برنامه‌های آموزشی برای بیکاران و همچنین آموزش مداوم برای شاغلین می‌شود.

- **مشاوره و کمک در جستجوی شغل:** مراکز اشتغال دانمارک، خدمات گسترده‌ای برای کمک به بیکاران در یافتن شغل ارائه می‌دهند که شامل مشاوره فردی، کمک در نوشتن رزومه و آمادگی برای مصاحبه می‌شود.
 - **برنامه‌های کارآموزی و استخدام یارانه‌ای:** دولت دانمارک برنامه‌های مختلفی برای ایجاد فرصت‌های کارآموزی و استخدام یارانه‌ای برای افراد بیکار، به‌ویژه جوانان و افراد خارج از بازار کار، اجرا کرده است [۱۷].
 - **انعطاف‌پذیری در قوانین استخدام:** قوانین استخدام در دانمارک به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که هم حقوق کارکنان را حفظ کنند و هم انعطاف‌پذیری لازم برای کارفرمایان را فراهم آورد.
 - **فعال‌سازی زود هنگام:** دانمارک رویکرد «فعال‌سازی زود هنگام» را اتخاذ کرده است که براساس آن، افراد بیکار باید در مدت کوتاهی پس از بیکار شدن در برنامه‌های فعال‌سازی شرکت کنند [۱۸].
 - **تعهدات متقابل:** دریافت‌کنندگان مزایای بیکاری ملزم به مشارکت فعال در برنامه‌های ALMP هستند. عدم مشارکت می‌تواند منجر به کاهش یا قطع مزایا شود.
 - اجرای این سیاست‌ها، از طریق همکاری نزدیک بین دولت مرکزی، شهرداری‌ها و شرکای اجتماعی (اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی) صورت می‌گیرد. این ساختار، سه‌جانبه به ایجاد اجماع و مشروعیت برای سیاست‌های بازار کار کمک کرده است. با این حال اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در دانمارک با چالش‌هایی نیز همراه بوده است:
 - **هزینه‌های بالا:** سیستم فلکسیکیوریته دانمارک نسبتاً گران است و نیاز به سطح بالایی از مالیات دارد. این مسئله گاهی باعث بحث‌هایی در مورد پایداری مالی سیستم شده است [۱۷].
 - **اثر بخشی بر نامه‌ها:** برخی مطالعات نشان داده‌اند که برخی از برنامه‌های ALMP، مانند برنامه‌های آموزشی طولانی‌مدت، ممکن است اثر بخشی کمتری نسبت به سایر برنامه‌ها داشته باشند.
 - **تطبيق مهارت‌ها:** با وجود سرمایه‌گذاری زیاد در آموزش، گاهی عدم تطابق بین مهارت‌های مورد نیاز بازار کار و مهارت‌های ارائه شده در برنامه‌های آموزشی وجود داشته است [۱۹].
 - **ادغام مهاجران:** با نرخ اشتغال پایین‌تر در میان جمعیت مهاجر، ادغام مهاجران در بازار کار دانمارک چالشی مداوم بوده است [۱۹]. برای مقابله با این چالش‌ها، دانمارک اقدامات زیر را انجام داده است:
 - **بهبود هدف‌گذاری بر نامه‌ها:** تلاش برای بهبود اثر بخشی برنامه‌ها از طریق هدف‌گذاری بهتر و تطبیق برنامه‌ها با نیازهای فردی [۱۹].
 - **تقویت همکاری با بخش خصوصی:** افزایش همکاری با کارفرمایان برای اطمینان از اینکه برنامه‌های آموزشی با نیازهای بازار کار مطابقت دارند [۱۹].
 - **برنامه‌های ویژه برای مهاجران:** اجرای برنامه‌های خاص برای کمک به ادغام مهاجران در بازار کار، از جمله دوره‌های زبان و برنامه‌های کارآموزی هدفمند [۲۰].
- یکی از ابزارهای کشور دانمارک در مقابله با بحران‌های اقتصادی، استفاده از سیاست‌های فعال بازار کار است. برای مثال در طول بحران مالی جهانی ۲۰۰۸، سیستم فلکسیکیوریته دانمارک انعطاف‌پذیری خود را نشان داد. با وجود افزایش بیکاری، سیستم امنیت اجتماعی قوی از کارگران بیکار حمایت کرد و سیاست‌های فعال بازار کار (ALMP) به حفظ ارتباط افراد با بازار کار کمک کردند. در پاسخ به بحران کووید-۱۹، دانمارک اقدامات زیر را انجام داد:
- **طرح‌های حفظ شغل:** دولت طرح‌های گسترده‌ای برای پرداخت بخشی از حقوق کارکنان در شرکت‌هایی که با کاهش تقاضا مواجه شده بودند، اجرا کرد (OECD, 2020). اولین توافق در مورد جبران دستمزد سه روز پس از قفل شدن کشور در ۱۴ مارس ۲۰۲۰ به امضای رسید. این توافقات به کارفرمایان اجازه می‌داد تا از دولت برای جبران بخشی از دستمزد کارکنان خود که به دلیل تعطیلی‌ها تحت تأثیر قرار گرفته بودند، کمک مالی دریافت کنند.



■ **انعطاف‌پذیری در برنامه‌های کاری:** دولت استفاده از طرح‌های اشتراک شغلی را برای شرکت‌ها تسهیل کرد تا از اخراج‌های مستقیم جلوگیری شود. این برنامه‌ها به شرکت‌ها اجازه می‌داد تا به‌طور موقت ساعات کار را کاهش دهند و از این طریق هزینه‌های خود را مدیریت کنند.

■ **حمایت از خانواده‌ها:** توافقاتی برای حمایت از خانواده‌ها با کودکان در خانه به دلیل شرایط قرنطینه نیز به امضای رسید تا اطمینان حاصل شود که والدین می‌توانند از مزایای مالی برخوردار شوند.

■ **تقویت خدمات دیجیتال:** خدمات اشتغال به سرعت به سمت ارائه خدمات آنلاین حرکت کردند، از جمله مشاوره آنلاین و دوره‌های آموزشی مجازی.

■ **حمایت از کار آفرینی:** برنامه‌های ویژه‌ای برای حمایت از کارآفرینان و شرکت‌های نوپا در طول بحران اجرا شد.

■ **آموزش مهارت‌های دیجیتال:** تمرکز بیشتر بر آموزش مهارت‌های دیجیتال برای کمک به کارگران در انطباق با تغییرات سریع در بازار کار.

■ **سرمایه‌گذاری در مشاغل:** دولت اعلام کرد که سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی برای حفظ مشاغل و تقویت اقتصاد در دوران پس از پاندمی ضروری است. این اقدامات به دانمارک کمک کرد تا تأثیر اقتصادی بحران کووید-۱۹ را کاهش دهد و نرخ بیکاری را نسبتاً پایین نگاه دارد.

شواهد نشان می‌دهد که عملکرد سیاست‌های فعال بازار کار دانمارک به‌طور کلی موفق بوده است. برخی از نتایج کلیدی عبارتند از:

■ **کاهش بیکاری:** نرخ بیکاری دانمارک از حدود ۱۰٪ در اوایل دهه ۱۹۹۰ به حدود ۵٪ در اواخر دهه ۲۰۱۰ کاهش یافت.

■ **افزایش مشارکت نیروی کار:** دانمارک، یکی از بالاترین نرخ‌های مشارکت نیروی کار در اتحادیه اروپا را دارد.

■ **کاهش بیکاری بلندمدت:** سهم بیکاری بلندمدت در دانمارک به‌طور قابل توجهی کاهش یافته است.

■ **انعطاف‌پذیری بازار کار:** بازار کار دانمارک، توانایی خود را برای انطباق سریع با شوک‌های اقتصادی نشان داده است.

در اینجا لازم است گفته شود که رویکرد دانمارک از چند جنبه با رویکرد کشورهای توسعه‌یافته در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار، متمایز است:

۱. **مدل فلکسیکیوریته:** دانمارک ALMPS را به‌عنوان بخشی از یک سیستم جامع تر به نام «فلکسیکیوریته» اجرا می‌کند. این مدل، ترکیبی منحصر به فرد از انعطاف‌پذیری بازار کار (سهولت در استخدام و اخراج)، امنیت اجتماعی قوی (مزایای سخاوتمندانه بیکاری) و ALMPS است. در حالی که کشورهایمانند هلند نیز از مدل‌های مشابهی استفاده می‌کنند، مدل دانمارک به دلیل تعادل خاص بین این سه عنصر شناخته شده است [۱۹].

۲. **سطح بالای هزینه‌کرد:** دانمارک یکی از بالاترین سطوح هزینه‌کرد در ALMPS را در میان کشورهای OECD دارد. در سال ۲۰۱۹، دانمارک ۱/۹٪ از تولید ناخالص داخلی خود را صرف ALMPS کرد در حالی که میانگین OECD ۰/۵۲٪ بود. این سطح از سرمایه‌گذاری حتی از کشورهای اسکاندیناوی دیگر مانند سوئد (۱/۲٪) و فنلاند (۰/۹٪) نیز بالاتر است.

۳. **تمرکز بر آموزش:** در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر، ALMPS دانمارک، تأکید بیشتری بر آموزش و ارتقای مهارت دارد. در حالی که کشورهایمانند ایالات متحده بیشتر بر کمک در جستجوی شغل تمرکز دارند، دانمارک، سرمایه‌گذاری قابل توجهی در برنامه‌های آموزشی طولانی‌مدت انجام می‌دهد.

۴. **سیستم مشارکتی:** دانمارک از یک سیستم مشارکتی قوی برای طراحی و اجرای ALMPS استفاده می‌کند که در آن دولت، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی نقش فعالی دارند. این سطح از همکاری سه‌جانبه در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر برجسته‌تر است.

۵. **تمرکز دایی در اجرا:** در حالی که سیاست‌های کلی در سطح ملی تعیین می‌شود، اجرای ALMPS در دانمارک با مسئولیت اصلی در دست شهرداری‌ها، به‌شدت تمرکز دایی شده است. این امر، امکان انعطاف‌پذیری بیشتر و تطبیق برنامه‌ها با نیازهای محلی را فراهم می‌کند.

۶. **رویکرد فردی:** ALMPS دانمارک تأکید زیادی بر رویکردهای فردی دارد. هر فرد بیکار یک «برنامه فعال‌سازی» شخصی دریافت می‌کند که متناسب با نیازها و شرایط خاص او طراحی شده است. این سطح از شخصی‌سازی در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر برجسته‌تر است [۱۹].

۷. **تعهد به یادگیری مادام‌العمر:** دانمارک ALMPS را نه تنها برای افراد بیکار، بلکه به‌عنوان بخشی از یک سیستم یادگیری مادام‌العمر

- برای همه کارگران اجرا می‌کند. این رویکرد جامع به توسعه مهارت‌ها، دانمارک را از بسیاری از کشورهای دیگر متمایز می‌کند. این ویژگی‌های متمایز، همراه با تعهد بلندمدت به ALMPs و انعطاف‌پذیری در تطبیق سیاست‌ها با شرایط متغیر اقتصادی و اجتماعی، دانمارک را به‌عنوان یکی از پیشروترین کشورها در زمینه سیاست‌های فعال بازار کار مطرح کرده است و تأمین مالی ALMPs در دانمارک عمدتاً از طریق منابع عمومی صورت می‌گیرد. سیستم تأمین مالی دانمارک برای ALMPs شامل چندین جنبه کلیدی است:
- **مالیات عمومی:** بخش عمده بودجه ALMPs از طریق مالیات‌های عمومی تأمین می‌شود. دانمارک دارای یک سیستم مالیاتی پیشرو است که امکان تأمین مالی گسترده برنامه‌های اجتماعی را فراهم می‌کند.
 - **صندوق بازار کار:** دانمارک دارای یک صندوق ویژه بازار کار است که بخشی از آن از طریق مشارکت‌های کارفرمایان و کارکنان تأمین می‌شود. این صندوق به تأمین مالی برنامه‌های آموزشی و سایر ALMPs کمک می‌کند.
 - **بودجه شهرداری‌ها:** شهرداری‌ها در دانمارک نقش مهمی در اجرای ALMPs دارند و بخشی از بودجه این برنامه‌ها را از منابع محلی تأمین می‌کنند [۲۰].
 - **منابع اتحادیه اروپا:** دانمارک همچنین از منابع صندوق اجتماعی اروپا (ESF) برای تأمین مالی برخی از برنامه‌های ALMPs استفاده می‌کند.
- در شرایط بحران، مانند بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ یا همه‌گیری کووید-۱۹، دانمارک رویکردهای انعطاف‌پذیری را برای تأمین مالی ALMPs اتخاذ کرده است:
- **افزایش بودجه:** در طول بحران‌ها، دولت دانمارک معمولاً بودجه اختصاص یافته به ALMPs را افزایش می‌دهد. برای مثال، در طول بحران کووید-۱۹، دولت بودجه اضافی قابل توجهی برای برنامه‌های حفظ شغل و آموزش مجدد اختصاص داد.
 - **استفاده از ذخایر:** دانمارک از یک سیستم بودجه‌بندی ضد چرخه‌ای استفاده می‌کند که امکان استفاده از ذخایر مالی در زمان‌های رکود را فراهم می‌کند.
 - **همکاری با بخش خصوصی:** در زمان بحران، دولت دانمارک، همکاری نزدیک‌تری با بخش خصوصی برای تأمین مالی و اجرای برنامه‌های ALMPs دارد. این شامل طرح‌های مشترک سرمایه‌گذاری در آموزش و کارآموزی می‌شود.
 - **انعطاف‌پذیری در تخصیص منابع:** سیستم تمرکززدایی شده دانمارک به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد تا منابع را به‌طور انعطاف‌پذیر بین برنامه‌های مختلف ALMPs جابه‌جا کنند، که این امر در زمان بحران بسیار مفید است [۲۱].
 - **استقراض:** در شرایط بحران شدید، دانمارک ممکن است برای تأمین مالی ALMPs از استقراض استفاده کند. با این حال، این کشور معمولاً تلاش می‌کند تا حد امکان از منابع موجود استفاده کند.
- این رویکرد انعطاف‌پذیر به تأمین مالی ALMPs به دانمارک اجازه داده است تا حتی در شرایط بحران، سطح بالایی از حمایت از بازار کار را حفظ کند. این امر به نوبه خود به حفظ ثبات اقتصادی و اجتماعی در طول دوره‌های چالش‌برانگیز کمک کرده است.
- به‌طور کلی تجربه دانمارک در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار نشان می‌دهد که ترکیب ALMPs با انعطاف‌پذیری بازار کار و امنیت اجتماعی می‌تواند به نتایج مثبت در بازار کار منجر شود. مدل فلکسیکیوری دانمارک توانسته است نرخ بیکاری را کاهش دهد، مشارکت نیروی کار را افزایش دهد و انعطاف‌پذیری بازار کار را بهبود بخشد. سیستم تأمین مالی قوی و انعطاف‌پذیر دانمارک برای ALMPs نیز نقش مهمی در موفقیت این سیاست‌ها داشته است. این سیستم به دانمارک اجازه داده است تا حتی در شرایط بحران، سرمایه‌گذاری قابل توجهی در سیاست‌های فعال بازار کار انجام دهد. تجربه دانمارک نشان می‌دهد که سیاست‌های موفق بازار کار نیازمند انعطاف‌پذیری، نوآوری مداوم و همکاری نزدیک بین دولت، کارفرمایان و کارگران است.

۴-۴. کره جنوبی

کره جنوبی تحولات قابل توجهی در سیاست‌های بازار کار خود به‌ویژه از طریق اجرای سیاست‌های فعال بازار کار (ALMPs) داشته است. سیاست‌های بازار کار کره جنوبی از اواخر قرن بیستم به‌طور قابل توجهی تحول یافته‌اند، به‌ویژه در پاسخ به بحران‌های اقتصادی و شرایط متغیر اجتماعی-اقتصادی. بحران مالی آسیایی در سال ۱۹۹۷ نقطه عطفی بود که آسیب‌پذیری‌های موجود در بازار کار را نمایان کرد و باعث شد که کره جنوبی به سمت سیاست‌های فعال بازار کار حرکت کند. این شرایط با سطوح بالای ناامنی شغلی و ساختار دوگانه بازار کار مشخص می‌شد، جایی که کارمندان رسمی از امنیت شغلی و مزایا برخوردار بودند، در حالی که کارگران غیررسمی با شرایط ناامن مواجه بودند [۲۲].. تأسیس سیستم بیمه بیکاری در سال ۱۹۹۵ گامی اساسی به سوی رویکردی فعال تر در مدیریت بازار کار بود که هدف آن ارائه مزایای بیکاری و ترویج باز اشتغالی بود. این سیستم، زمینه را برای سیاست‌های فعال بازار کار بعدی فراهم کرد که بر آموزش شغلی، خدمات کاریابی و برنامه‌های کار عمومی تمرکز داشت.

اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در کره جنوبی چندوجهی بوده و شامل ابتکارات مختلفی است که به منظور افزایش فرصت‌های شغلی و توسعه مهارت‌ها طراحی شده‌اند. سیاست‌های کلیدی شامل موارد زیر بوده است:

■ **برنامه‌های آموزش شغلی:** ابتکاراتی که به منظور بهبود مهارت‌های افراد بیکار، به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر مانند جوانان و زنان طراحی شده‌اند. این برنامه‌ها به منظور پاسخ به پیشرفت‌های فناوری، با آموزش مهارت‌های دیجیتال نیز تکامل یافته‌اند [۲۳].

■ **خدمات عمومی اشتغال (PES):** دولت کره PES را تقویت کرده است تا خدمات تطابق شغلی و مشاوره شغلی ارائه دهد و گذار از بیکاری به اشتغال را تسهیل کند.

■ **برنامه‌های ایجاد شغل مستقیم:** این برنامه‌ها به منظور ایجاد مشاغل موقت، به‌ویژه در دوران رکود اقتصادی طراحی شده‌اند و بدین ترتیب به افراد آسیب‌دیده از بیکاری کمک فوری می‌کنند.

■ **مشوق‌هایی برای کارفرمایان:** دولت یارانه‌هایی برای شرکت‌هایی که افراد بیکار، به‌ویژه از اقشار آسیب‌پذیر را استخدام می‌کنند، معرفی کرده است تا به ایجاد شغل و کاهش موانع اشتغال کمک کند.

اما با وجود پیشرفت‌های حاصل شده، سیاست‌های فعال بازار کار کره جنوبی با چندین چالش مواجه بوده است:

■ **بازار کار دوگانه:** شکاف عمیق بین کارگران رسمی و غیررسمی همچنان مانع بزرگی است. کارگران غیررسمی معمولاً از دسترسی به حمایت‌های اجتماعی محروم هستند که این امر اثربخشی سیاست‌های فعال بازار کار را تضعیف می‌کند [۲۴].

■ **بیکاری جوانان:** سطوح بالای بیکاری جوانان همچنان ادامه دارد که ناشی از عدم تطابق بین نتایج آموزشی و نیازهای بازار کار است. این موضوع، دولت را به تمرکز بر هماهنگی برنامه‌های آموزشی با نیازهای صنعتی واداشته است. دولت برنامه‌های هدفمند از جمله کارآموزی جوانان و حمایت از استارت‌آپ‌ها را برای ایجاد فرصت‌های شغلی برای جوانان اجرا کرد.

■ **تأمین مالی و پایداری:** پایداری سیاست‌های فعال بازار کار اغلب به دلیل شرایط اقتصادی متغیر و محدودیت‌های بودجه‌ای مورد سؤال قرار می‌گیرد. از سیاست‌گذاران خواسته شده است که اطمینان حاصل کنند که تأمین مالی این برنامه‌ها پایدار و پاسخ‌گو به تغییرات بازار کار باقی بماند.

برای مقابله با این چالش‌ها، دولت کره جنوبی چندین راه‌حل را پیاده‌سازی کرده است:

■ **اصلاحات سیاستی:** اصلاحاتی که به منظور افزایش پوشش حمایت‌های کاری برای کارگران غیررسمی معرفی شده‌اند، امنیت شغلی و دسترسی به مزایا را بهبود می‌بخشند.

■ **همکاری با بخش خصوصی:** همکاری با شرکت‌های خصوصی برای توسعه برنامه‌های آموزشی که نیازهای خاص صنعت را برآورده می‌کند، استراتژی دولت کره برای بهبود نتایج اشتغال برای جویندگان کار بوده است.

در طول بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ نیز کره جنوبی مجموعه‌ای از اقدامات محرک اقتصادی را اجرا کرد که شامل گسترش سیاست‌های

فعال بازار کار به منظور کاهش بیکاری فزاینده بود. دولت بر ایجاد شغل از طریق برنامه‌های کار عمومی و برنامه‌های آموزشی تمرکز کرد که به تثبیت بازار کار در دوران عدم قطعیت اقتصادی کمک کرد [۲۳]. در پاسخ به پاندمی کووید-۱۹، کره جنوبی رویکردی پیشگیرانه اتخاذ کرد و چارچوب موجود سیاست‌های فعال بازار کار خود را تقویت کرد که شامل معرفی تدابیر حمایتی اضطراری از اشتغال، مانند یارانه‌های دستمزد برای صنایع آسیب‌دیده و افزایش مزایای بیکاری بود که به کاهش تأثیر اقتصادی بر کارگران کمک کرده است.

شواهد نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در کره جنوبی نتایج مثبتی به دنبال داشته است:

■ **کاهش نرخ بیکاری:** نرخ بیکاری نسبت به سایر کشورهای OECD نسبتاً پایین باقی مانده که نشان‌دهنده اثربخشی سیاست‌های فعال بازار کار در تسهیل اشتغال است.

■ **توسعه مهارت‌ها:** تمرکز بر برنامه‌های آموزشی باعث بهبود مجموعه مهارت‌های نیروی کار شده و آن را برای تطابق با شرایط اقتصادی متغیر و پیشرفت‌های فناوری آماده کرده است.

■ **افزایش مشارکت در بازار کار:** تلاش‌ها برای جذب گروه‌های کمتر فعال، به‌ویژه زنان و جوانان، منجر به افزایش نرخ مشارکت در بازار کار شده است.

عوامل کلیدی موفقیت شامل تعهد قوی دولت به اصلاحات بازار کار، همکاری با ذی‌نفعان مختلف و چارچوب سیاستی پاسخ‌گو به تغییرات شرایط اقتصادی و نیازهای بازار کار است.

۴-۵. ترکیه

ترکیه در دهه‌های اخیر با چالش‌های قابل توجهی در بازار کار مواجه بوده است، از جمله بیکاری بالا، اشتغال غیررسمی و عدم تطابق مهارت‌ها. سیاست‌های فعال بازار کار (ALMPS) به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان ابزاری برای مقابله با این مسائل و بهبود نتایج بازار کار مورد استفاده قرار گرفته‌اند [۲۵]. اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در ترکیه به اواخر دهه ۱۹۸۰ برمی‌گردد، که با تأسیس سازمان اشتغال ترکیه (İŞKUR) در سال ۱۹۹۹ به‌عنوان نهاد اصلی مسئول طراحی و اجرای این سیاست‌ها، به‌طور جدی پیگیری شد. با گذشت زمان، دامنه و پوشش سیاست‌های فعال بازار کار در ترکیه گسترش یافته و تمرکز بر کمک به جستجوی شغل، برنامه‌های آموزشی و یارانه‌های دستمزد بوده است [۲۶]. در پاسخ به شوک‌های اقتصادی ناشی از بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ و پاندمی کووید-۱۹، ترکیه چندین اقدام برای حمایت از اشتغال و کاهش از دست دادن شغل‌ها اجرا کرد.

■ **کمک هزینه کار کوتاه‌مدت:** که یارانه‌های دستمزد به کارفرمایان برای جلوگیری از اخراج‌ها ارائه می‌داد.

■ **حمایت از دستمزد نقدی:** که حمایت درآمدی به کارکنانی که به دلیل پاندمی مرخصی گرفته یا ساعات کاری‌شان کاهش یافته بود، ارائه می‌داد.

■ **معافیت‌های مالیاتی و وام‌های کم‌بهره به کسب و کارها،** به‌ویژه کسب و کارهای کوچک و متوسط، برای کمک به مقابله با تأثیر اقتصادی بحران‌ها.

این اقدامات، همراه با برنامه‌های موجود سیاست‌های فعال بازار کار، به ترکیه کمک کرد تا افزایش بیکاری را در این دوره‌های چالش‌برانگیز محدود کند. برخی از اقدامات کلیدی سیاست‌های فعال بازار کار که در ترکیه اجرا شده‌اند عبارتند از:

■ کمک به جستجوی شغل و خدمات راهنمایی شغلی ارائه شده توسط İŞKUR.

■ برنامه‌های آموزشی حرفه‌ای، هم در کلاس درس و هم در محل کار، ارائه شده توسط İŞKUR و سایر نهادها.

■ یارانه‌های دستمزد برای کارفرمایانی که گروه‌های هدف خاصی مانند جوانان، زنان و بیکاران بلندمدت را استخدام می‌کنند.

1. kısa çalışma ödeneği
2. nakdi ücret desteği

- برنامه‌های عمومی اشتغال، به‌ویژه پس از بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ و پاندمی کووید-۱۹. اجرای این سیاست‌ها مستلزم همکاری بین ذی‌نفعان مختلف، از جمله دولت، کارفرمایان، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های جامعه مدنی بوده است.
 - با وجود گسترش سیاست‌های فعال بازار کار در ترکیه، چندین چالش باقی مانده است، از جمله [۲۶]:
 - پوشش و هدف‌گذاری محدود برنامه‌ها، به طوری که بسیاری از افراد بیکار از حمایت سیاست‌های فعال بازار کار بهره‌مند نمی‌شوند.
 - عدم تطابق بین مهارت‌های ارائه شده از طریق برنامه‌های آموزشی و نیازهای بازار کار.
 - نظارت و ارزیابی ناکافی از اثربخشی برنامه‌ها، که ارزیابی تأثیر آنها و هدایت تصمیمات سیاستی رادشوار می‌کند. برای مقابله با این چالش‌ها، کارشناسان اقدامات زیر را توصیه کرده‌اند:
 - بهبود هدف‌گذاری و دسترسی برنامه‌های سیاست‌های فعال بازار کار، به‌ویژه برای گروه‌های آسیب‌پذیر.
 - تقویت همکاری بین İŞKUR، کارفرمایان و ارائه‌دهندگان آموزش برای اطمینان از کیفیت برنامه‌های آموزشی و مرتبط بودن آنها با نیازهای بازار کار.
 - سرمایه‌گذاری در سیستم‌های نظارت و ارزیابی قوی برای ارزیابی تأثیر سیاست‌های فعال بازار کار و اطلاع‌رسانی به تصمیمات سیاستی. برخی از نتایج مثبت ثبت شده از اجرای سیاست‌های فعال ترکیه به شرح زیر است:
 - افزایش نرخ اشتغال در میان شرکت‌کنندگان در برخی برنامه‌ها، به‌ویژه طرح‌های یارانه دستمزد.
 - بهبود مهارت‌های جستجوی شغل و قابلیت استخدام در میان شرکت‌کنندگان در برنامه‌های کمک به جستجوی شغل و برنامه‌های آموزشی.
 - افزایش آگاهی و استفاده از خدمات İŞKUR توسط کارفرمایان و جویندگان کار.
- با این حال، تحقیقات بیشتری برای درک کامل تأثیر بلندمدت و اثربخشی هزینه‌ای سیاست‌های فعال بازار کار در ترکیه لازم است. به‌طور کلی مطالب فوق نشان می‌دهد که اجرای موفق سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای در حال توسعه و یا توسعه‌یافته، حاوی چند نکته مهم است:
۱. اجرای سیاست‌های فعال بازار کار، همواره یکی از اولویت‌های نظام سیاست‌گذاری بازار کار در این کشورها بوده است.
 ۲. سیاست‌های فعال بازار کار در این کشورها به‌عنوان یک برنامه مستمر و بلندمدت مدنظر است نه یک سیاست موقت و گذرا.
 ۳. پایش و ارزیابی مستمر عملکرد اجرای این سیاست‌ها، امکان اصلاح و یا تعریف برنامه جایگزین را تقویت می‌کند.
 ۴. جامعیت و قابلیت انعطاف برنامه، امکان اجرا در شرایط عادی و بحران را می‌دهد.
 ۵. فراهم کردن زیرساخت‌های لازم برای اجرای برنامه‌ها نیز یکی دیگر از نقاط قوت این کشورهاست.
 ۶. ترکیب هم‌زمان و متعادل سیاست‌های فعال با سایر سیاست‌های بازار کار مانند بیمه بیکاری یا قوانین اخراج و استخدام به اثربخشی اجرای این برنامه کمک مؤثری می‌کند.
 ۷. در نظر گرفتن منافع همه ذی‌نفعان (کارگران، کارفرمایان، بخش خصوصی و دولت) و لحاظ مشارکت جمعی در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار یکی دیگر از مزیت‌های به‌شمار می‌آید.
 ۸. در این کشورها، هر ساله سهم مشخصی از منابع قابل تحقق برای اجرای این برنامه‌ها، لحاظ می‌شود.

۵. ارزیابی عملکرد اجرای هریک از محورهای سیاست‌های فعال بازار کار در دنیا



بررسی تجارب کشورها در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار نشان می‌دهد که نه تنها کل منابع هزینه شده برای اجرای سیاست‌های فعال از کشور به کشور دیگر متفاوت بوده، بلکه توزیع مخارج صرف شده در سیاست‌های فعال بازار کار به تفکیک هر برنامه در هر کشور نیز متفاوت است. تجربه نشان داده است که کشورها با توجه به شرایط اقتصادی خود و با توجه به تولید ناخالص داخلی خود تصمیم می‌گیرند که چه درصدی از تولید ناخالص داخلی خود را به سیاست‌های فعال اختصاص دهند. به‌طور کلی برای کشورهای OECD و برخی از کشورهای گذار (استونی، اسلواکی، جمهوری چک، لهستان و مجارستان) مخارج صرف شده بر روی سیاست‌های منفعل بازار کار بیشتر از مخارج صرف شده در سیاست‌های فعال بازار کار است و نتیجه دیگری که از بررسی این کشورها به دست می‌آید، آن است که در زمان وقوع بحران به‌طور متوسط مخارج صرف شده بر روی سیاست‌های بازار کار افزایش می‌یابد. با اینکه طی بحران مخارج صرف شده بر روی سیاست‌های فعال و منفعل افزایش می‌یابد، اما روند رو به رشد مخارج صرف شده بر روی سیاست‌های منفعل بیشتر از مخارج سیاست‌های فعال بوده است. چراکه در دوره بحران مدیریت بیکاری و تأمین هزینه زندگی آنان از اولویت بیشتری برخوردار است، اما به محض اینکه دوران بحران سپری می‌شود مخارج صرف شده بر روی سیاست‌های منفعل به نسبت سیاست‌های فعال با کاهش بیشتری مواجه شد. همچنین از بین برنامه‌های اجرایی در بازار کار، برنامه‌های آموزشی بیشترین مخارج را به خود اختصاص داده است و برنامه‌هایی که برای شرکت‌ها و فعالیتهای نوپا به کار برده شده بود کمترین مخارج را داشتند. علت کم بودن هزینه‌های صرف شده بر روی این سیاست آن است که افراد بیکار موجود در جامعه بیشتر به دنبال به دست آوردن شغل هستند تا اینکه بخواهند فعالیت‌های استارت‌آپی انجام دهند و افرادی که به دنبال فعالیت استارت‌آپی هستند محدودتر هستند. معمولاً کشورها، با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی خود و با توجه به زیرساخت‌های موجود در جامعه خود، تصمیم می‌گیرند که از چه برنامه‌ای استفاده کنند، اما به‌طور کلی از بین مجموعه سیاست‌های فعال، سیاستگذاران در کشورهای OECD به سمت گزینه‌هایی تمرکز کرده‌اند که مداخله مستقیم کمتری در بازارها ایجاد می‌کند و کمتر به‌طور مستقیم وارد حمایت از بنگاه‌ها، اعطای سوبسید، ایجاد کسب‌وکارها و موارد مشابه شده‌اند، بلکه برنامه‌ها بر توسعه «آموزش مهارت و خدمات جستجوی شغل»، که در واقع ابزاری برای گردش سریع تر و کارا تر اطلاعات بوده، متمرکز بوده است. این یک نتیجه کلیدی است که می‌تواند راهنمای مناسبی برای اقتصاد و بازار کار ایران جهت گزینش سیاست‌های فعال بازار کار باشد.^۱ در ادامه مرور مختصری از عملکرد اجرای برنامه‌های سیاست فعال بازار کار ارائه می‌شود:

۵-۱. خدمات استخدامی و کمک‌های جستجوی شغلی

در کشورهای توسعه یافته، خدمات استخدام عمومی، به‌عنوان ابزاری است که به بیکاران جویای کار کمک می‌کند تا در بازار کار مشغول به کار شوند. خدمات جستجوی شغلی، شامل ارائه مشاوره و فعالیتهای مشاوره‌ای توسط کارکنان خدمات استخدامی بخش دولتی، ارائه اطلاعات در مورد مشاغل بدون منصب به جویندگان کار، ارائه برنامه‌های آموزشی کوتاه‌مدت و ارائه برنامه‌های کمک به جوانان می‌شود. تمرکز اصلی این برنامه‌ها، افزایش تعهد و انگیزه جستجوی شغلی در میان جوانان است. با توجه به نتایجی که از بیشترین مطالعات تجربی انجام شده در کشور کانادا، کشورهای شمال اروپا، انگلستان و ایالات متحده به دست آمده، می‌توان نتیجه گرفت که این سیاست، نتایج قابل قبولی در بازار کار دارد. برای مثال، مطالعه‌ای در دانمارک، نشان می‌دهد که نرخ اشتغال افرادی که از خدمات جستجوی شغلی (متناسب با نیاز خود)، خدمات مشاوره شغلی و جلسات منظم بازرسی در مراکز استخدام عمومی استفاده کرده‌اند، به‌طور متوسط ۳۰ درصد بیشتر از گروه کنترلی است که این خدمات را دریافت نکرده بودند. همچنین ارزیابی انجام شده از خدمات استخدامی و کمک‌های جستجوی شغلی در چهار منطقه سوئد نیز نشان می‌دهد که نرخ اشتغال مشارکت‌کنندگان، ۳۰ درصد بیشتر از گروه کنترل بوده است.

در مورد تأثیر گذاری این سیاست در کشورهای در حال توسعه نیز می‌توان گفت، تأثیرات خدمات استخدام عمومی بر بازار کار کم است. در واقع

۱. برای مشاهده شواهد آماری رجوع شود به طرح مطالعاتی بازتعریف نقش دولت در سیاستگذاری بازار کار، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۹۷.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه دارای بخش‌های غیررسمی بزرگ هستند و با رشد اقتصادی پایین مواجه هستند. در چنین شرایطی خدمات استخدام عمومی، نقش محدودی را می‌تواند داشته باشد [۲۷].

به‌طور کلی تأثیر گذاری خدمات استخدام عمومی بستگی به طراحی و اجرای برنامه‌ها و نیز ظرفیت نهادی سازمان استخدام عمومی دارد. در واقع خدمات استخدام عمومی زمانی کارآمد هستند که ترکیبی از طراحی و اجرای خوب، ویژگی‌های حکومتی^۱ (که شامل هماهنگی با بخش خصوصی، تضمین کیفیت و مکانیسم اعتباربخشی می‌شود)، نظارت و ارزیابی قوی باشند. متأسفانه، اغلب خدمات استخدامی عمومی ارائه شده در کشورهای در حال توسعه، این ویژگی‌ها را ندارند. لذا اصلاح و مدرنیزه کردن خدمات استخدام عمومی، می‌تواند سبب بهبود شرایط بازار کار این کشورها شود. مدرنیزه کردن خدمات استخدام عمومی از این جهت احساس می‌شود که کارکرد خدمات استخدام عمومی در طول سال‌ها تغییر کرده که بخشی از تغییرات به دلیل کاهش تدریجی شغل‌های دائم و بخش دیگر به دلیل، افزایش نیاز به تحرک شغلی است. در گذشته، نقش خدمات استخدام عمومی محدود به واسطه‌های شغلی و بیمه بیکاری بود، اما امروزه این خدمات به بسیاری از افراد کمک می‌کنند که مالکیت جستجوی شغلی و توسعه سرمایه انسانی را خود بر عهده گیرند.

مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات استخدام عمومی نیز، یکی از ویژگی‌های کلیدی اصلاح موفقیت‌آمیز خدمات استخدام عمومی است. سازمان‌های خصوصی در ارائه خدمات استخدام عمومی، اغلب کارآمدتر و مؤثرتر از بخش‌های دولتی عمل می‌کنند. زیرا بخش خصوصی می‌تواند خدمات را به بخش‌های کوچک‌تر و هدفمند بازار کار ارائه دهد و بهتر بتواند به کارفرمایان بالقوه دست یابد به‌طور کلی، خروجی آژانس‌های استخدامی دولتی، افرادی با مهارت‌های پایین‌تر و آموزش کم است. در حالی که خروجی آژانس‌های استخدام خصوصی افرادی با مهارت بیشتر و تحصیل کرده‌تر است.

بنابراین خدمات استخدام عمومی در قالب کمک‌های جستجوی شغلی در بهبود جوسازی بازار کار بسیار مقرون به‌صرفه و مطلوب (که حتی بهتر از آموزش) هستند. همچنین کمک‌های جستجوی شغلی دارای تأثیرات مثبتی بر اشتغال افراد بیکار است و اگر به‌خوبی طراحی و اجرا شوند احتمال یافتن شغل را در کوتاه‌مدت افزایش می‌دهند، اما با همه این اوصاف، کمک‌های شغلی به‌نظر نمی‌رسد که چشم‌انداز اشتغال یا دستمزد جوانان را در بلندمدت به‌طور قابل توجهی بهبود بخشد. نقدی که بر این سیاست وارد بوده این است که خدمات استخدامی در شناسایی افرادی که نیاز به کمک دارند، ناتوان است و این سیاست احتمال اشتغال افرادی را بالا می‌برد که بدون نیاز به این برنامه‌ها نیز با احتمال بیشتری نسبت به سایرین می‌توانستند در بازار کار مشغول به کار شوند. تأثیر این برنامه‌ها، به‌طور کلی مثبت است، اما از لحاظ مقداری کم برآورد شده و در بدترین حالت در بلندمدت دارای تأثیر صفر بوده و یا اندکی منفی است. با توجه به مطالعه صورت گرفته [۲۹]، نتایج حاصل از بررسی سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای OECD نشان می‌دهد در مورد سیاست‌های جستجوی شغلی و نظارت (شامل انواع مختلفی از خدمات، از جمله انجمن‌های شغلی^۲ (تکنیک‌های جوستجو، پشتیبانی)، مشاوره، تست و ارزیابی، خدمات کارگزاری و...)، حدود ۷۲ درصد از بررسی‌ها تأثیرات مثبت معناداری بر اشتغال بیکاران بلندمدت نشان می‌دهد و حدود ۲۸ درصد از بررسی‌ها نشان می‌دهد که تأثیری بر اشتغال افراد ندارد.

در مجموع به‌عنوان یک نتیجه کلی از بررسی ادبیات تجربی سیاست‌ها فعال بازار کار شایان ذکر است: «در مورد کارآمدترین برنامه‌های اجرا شده باید بیان کرد که خدمات جستجوی شغلی به‌همراه مشاوره و نظارت، در کوتاه‌مدت جزو بهترین برنامه‌ها هستند و در میان مدت و بلندمدت برنامه‌های آموزشی که سبب افزایش سرمایه انسانی می‌شود، بهترین سیاست برای تغییر وضعیت بیکاران است» [۲۸].

1. Governance Features
2. Job Clubs

۲-۵. آموزش بازار کار برای بیکاران

این سیاست با هدف افزایش بهره‌وری افراد بیکار انجام می‌گیرد و عدم انطباق مهارت‌ها با نیازمندی‌های بازار را از طریق آموزش برطرف می‌کند. با توجه به اینکه ماهیت برنامه‌های آموزشی زمان‌بر است. بنابراین معمولاً این برنامه‌ها در کوتاه‌مدت بر روی احتمال اشتغال مشارکت‌کنندگان تأثیرات منفی دارد، اما در بلندمدت می‌توان انتظار داشت که این برنامه‌ها مؤثر بوده و مقدار تأثیر گذاری آنها هم بالا باشد. همچنین تأثیرات منفی این برنامه زمانی زیاد می‌شود که آموزش‌های ارائه شده قدیمی و منسوخ شده باشد.

بانک جهانی، ۴۹ ارزیابی صورت گرفته از برنامه‌های آموزشی را تا سال ۲۰۰۴ در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار داده که جامعه هدف این برنامه‌ها اغلب بیکاران بلندمدت بودند. در کل برنامه‌های زیادی (۳۵ مورد از ۴۹ برنامه) با نتایج مثبت وجود دارد، به‌ویژه از لحاظ افزایش احتمال اشتغال (در مقایسه با نرخ دستمزد). در مورد کشورهای گذار و در حال توسعه، نتایج در مورد تأثیر گذاری این برنامه‌ها بر اشتغال چشمگیر است. زیرا تمامی مطالعات نشان می‌دهند همه برنامه‌ها بر اشتغال افراد بیکار تأثیر گذار بوده است.

نتایجی که از مطالعات انجام شده بر روی جوانان بیکار در برخی از کشورهای اروپایی صورت گرفته است [۲۹] نشان می‌دهد آموزش‌های ارائه شده در کلاس‌های درسی، یا دارای تأثیرات مثبت هستند و یا تأثیری بر اشتغال ندارند، اما تأثیر آموزش‌های حین کار و یا ترکیبی از آموزش‌های حین کار و کلاس درس تأثیر مثبت به لحاظ اشتغال دارد. البته در مورد سیاست‌های آموزشی در کشورهای OECD می‌توان گفت هزینه اجرای این سیاست، متوسط یا بالاست، اما تأثیر کوتاه‌مدت این سیاست در این کشورها بر اشتغال منفی است. تأثیر بلندمدت این سیاست غالباً بسیار زیاد است [۳۰]. با توجه به مطالعه صورت گرفته (توسط کارد و همکاران ۲۰۱۵) نتایج حاصل از بررسی سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای OECD به صورت زیر است: در مورد سیاست‌های آموزشی برای بیکاران بلندمدت، حدود ۷۲ درصد از بررسی‌ها نشان از این دارد که این برنامه دارای تأثیرات مثبت و معناداری بر اشتغال بیکاران بلندمدت دارد و حدود ۲۳ درصد تأثیری بر اشتغال بیکاران بلندمدت ندارد و در نهایت حدود ۵ درصد دارای تأثیرات منفی بر اشتغال بیکاران بلندمدت هستند.

۳-۵. برنامه‌های آموزش مجدد برای کارگران با بیکاری‌های موقت

برنامه‌های آموزش مجدد، به‌طور خاص برای کارگرانی است که با فصول کم کاری زیادی مواجه هستند. این افراد به‌طور کلی تجربه کاری بیشتری نسبت به سایر بیکاران دارند، اما اغلب مهارت‌ها و تجربیات آنها به یک صنعت خاص یا شغل خاصی وابسته بوده، به طوری که تقاضای کار برای این مشاغل کم است. بنابراین، آموزش مجدد یک گزینه امیدوارکننده است، اما به‌طور خلاصه می‌توان گفت آموزش مجدد برای افرادی که دچار بیکاری فصلی می‌شوند معمولاً تأثیر مثبتی ندارند و برای مثال برای بیکاران بلندمدت، گران‌تر و هزینه‌برتر از کمک‌های جستجوی شغلی است [۲۸]. البته کمک‌های جستجوی شغلی را نمی‌توان به‌عنوان یک جایگزین مستقیم برای آموزش مجدد در نظر گرفت، زیرا ممکن است گروه‌های هدف تا حدودی متفاوت باشند.

۴-۵. برنامه‌های آموزشی برای جوانان

در بحث آموزش نیروی کار جوان، مداخلات صورت گرفته معمولاً شامل ترکیبی از آموزش در محل کار، آموزش حرفه‌ای (کلاس درس)، آموزش آمادگی شغلی و یا کارآموزی است. با توجه به اهمیت بیکاری در میان جوانان، در بسیاری از کشورها، این نوع برنامه‌ها - و ارزیابی‌های آنها - توجه زیادی را به خود جلب می‌کنند. به‌خصوص اینکه در بیشتر کشورها، نرخ بیکاری جوانان بین دو تا چهار برابر نرخ بزرگسالان است (و در چند مورد تا هشت برابر هم می‌رسد). البته در کشورهای در حال توسعه، این نسبت بیشتر از کشورهای توسعه یافته است. جامعه هدف بسیاری از این برنامه‌ها، جوانان با سطح تحصیلات کم، افراد اخراج شده از مدرسه و یا جوانان خانواده‌های محروم هستند. ارزیابی‌هایی که تا سال ۲۰۰۴ انجام گرفته، نتایج یافته‌های منفی در مورد اثر بخشی برنامه‌های آموزش جوانان را حداقل در کشورهای توسعه یافته تقویت

می‌کند. به استثنای برنامه منحصر به فرد «U.S. Job Corps»، ارزیابی‌های صورت گرفته در کشورهای توسعه یافته نشان می‌دهد که آموزش جوانان به ندرت چشم‌انداز اشتغال و درآمد بیکاران را بهبود می‌بخشد. ارزیابی مطلوب برنامه «Jovenes» در آمریکای لاتین، این احتمال را افزایش می‌دهد که مسیر ناامیدکننده طی شده در مورد آموزش جوانان در کشورهای توسعه یافته ممکن است در کشورهای در حال توسعه صدق نکند. نتایج حاصل از مطالعات نشان می‌دهد که بیکاری جوانان به‌طور مؤثر و کارآمد با سیاست‌های پیشگیرانه (یعنی از طریق بهبود کیفیت تحصیلات) به جای برنامه‌های آموزشی مؤثر واقع می‌شود. با این حال، ارزیابی‌های مثبت برای برنامه‌های «Jovenes» و «U.S. Job Corps» نشان می‌دهد که درس‌هایی برای مداخلات موفق جوانان وجود دارد و احراز پیش شرط‌ها و طراحی درست برنامه برای موفقیت آن مورد نیاز است. همان‌طور که ذکر شد از برنامه‌های موفق که در کشورهای آمریکای لاتین اجرا شده و تأثیرات قابل توجه بر اشتغال افراد بیکار گذاشته است، برنامه «Jóvenes» است که دارای خصوصیات زیر است:

در اجرای این برنامه، دولت‌ها، مناقصات عمومی برگزار کرده که در آن شرکت‌های خصوصی و دولتی و سایر مؤسسات آموزشی در این مناقصه شرکت و تعیین می‌کنند که برنامه‌های آموزشی مهارت در چه زمینه‌ای باشد. در واقع دوره‌های آموزشی را دولت به صورت رقابتی و از طریق مناقصه تعیین می‌کند. این بدان معناست که نوع برنامه‌های آموزشی، مبتنی بر تقاضاست و دولت تعیین نمی‌کند که آموزش‌های ارائه شده در چه زمینه‌ای باشد. در عوض مؤسسات آموزشی دوره‌های کارآموزی و آموزشی را به گونه‌ای ارائه می‌کنند که متناسب با نیازهای سمت تقاضای نیروی کار باشد. ویژگی دیگر این برنامه این است که چندین خدمت را به صورت یک جا ارائه می‌دهد. بدین گونه که آموزش‌های مقدماتی در کلاس درس را با تجربه کاری و کارآموزی در سازمان‌ها را با هم ترکیب می‌کند. ضمن اینکه آموزش‌های کسب و کار، مهارت‌های زندگی، جستجوی شغلی و مشاوره را نیز ارائه می‌کند. همچنین کارفرماها و مشارکت‌کنندگان از لحاظ مالی (انگیزه‌های مالی) هم حمایت می‌شوند. برنامه ابتدا در شیلی و سپس با کمک مؤسسات بین‌المللی در بعضی کشورهای دیگر آمریکای لاتین اجرا شد. نتایج نشان می‌دهد میزان اشتغال شرکت‌کنندگان در برنامه‌ها به‌طور متوسط بین ۵۰ تا ۵۵ درصد و برای شرکت‌کنندگان جوان و زنان در بعضی برنامه‌ها از ۶ تا ۱۲ درصد افزایش یافت. در دوره‌ای که کشورهای آمریکای لاتین سیاست جانشینی واردات را دنبال می‌کردند، مراکز ملی آموزش فنی و حرفه‌ای در این کشورها با هدف بالابردن سرمایه‌ی انسانی و تکنسین‌هایی که نیروی کار لازم برای توسعه صنعتی را فراهم کنند گسترش یافت، ولی به نتایج موفق منجر نشد (مشابه ایران). در دوره پس از سیاست جانشینی واردات، برنامه جدید با هدف کاهش فشار سیاسی عدم تعادل‌های ناشی از آزادسازی اقتصاد، باز تخصیص مجدد نیروی کار و حمایت از جوانان و زنان کم‌مهارت، با مشارکت بخش خصوصی در تولید محتوای آموزش و ارائه آموزش‌ها پیاده شد که یکی از موفقیت‌ترین برنامه‌های آموزش فنی و حرفه‌ای به‌شمار می‌آید. تفاوت مهم این برنامه با برنامه‌های قبلی تقاضامحور بودن (Demand-Driven) آن بود. ساختار کلی برنامه Jóvenes به شرح زیر است:

- دوره‌های آموزشی به دو بخش کوتاه‌مدت کلاسی و کارآموزی (مجموعاً ۳ تا ۶ ماه) تقسیم می‌شوند.
- محتوا و پیاده‌سازی بخش کلاسی توسط مؤسسات آموزشی خصوصی و یا دولتی فنی و حرفه‌ای صورت می‌گیرد.
- بخش کارآموزی توسط شرکت تقاضاکننده‌ی نیروی کار ارائه می‌شود.
- دولت جورسازی عرضه و تقاضای نیروی کار و تأمین مالی تمام یا بخشی از حداقل دستمزد کارگران حین دوره کارآموزی را تکفل می‌کند.
- دولت با مشارکت شرکت متقاضی نیروی کار به صورت رقابتی از بین گزینه‌های ارائه‌دهنده‌ی آموزش کلاسی انتخاب می‌کند.
- در صورتی که نیروی کار در طی دوره کارآموزی یا پس از اتمام آن، با شرکت متقاضی قرارداد نبندد، تمام یا بخشی از هزینه دولت توسط شرکت پرداخت می‌شود.

تأثیر این برنامه‌ها بر اشتغال افراد و درآمد آنان قابل توجه بوده است. نحوه اجرای این برنامه می‌تواند یک الگوی مناسب برای بازار کار ایران و اصلاح نقش و عملکرد دولت، یعنی وزارت کار و سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، برای ارتقای سطح مهارت کارجویان و افزایش احتمال شغل شدن آنان باشد. با توجه به اهمیت این موضوع برای بازار کار ایران، در بخش تحصیلات و مهارت (۵-۳) توضیحات تکمیلی در این خصوص ارائه می‌شود.

۵-۵. یارانه دستمزد و اشتغال

یارانه‌های دستمزد و اشتغال، به‌عنوان یارانه‌ای است که به کارفرما اختصاص می‌یابد تا انگیزه لازم برای استخدام بیکاران را داشته باشد. این یارانه‌ها می‌توانند اشکال مختلفی به‌خود بگیرند. از جمله کمک در حقوق پرداختی به کارگران و جبران اعانه بیمه بیکاری برای مدت مشخص و همچنین پرداخت سهم حق کارفرما برای بیمه کارگران. سطح و مدت این یارانه‌ها می‌تواند متفاوت باشد. ارزیابی تأثیرات برنامه‌های یارانه دستمزد نشان می‌دهد که در کوتاه‌مدت بسیار مؤثر است. با وجود این، ابهاماتی در مورد تأثیر سیاست‌های یارانه‌ای وجود دارد و آن این است که آیا در بلندمدت نیز تأثیرگذار است یا خیر؟ علاوه بر این موضوع، مهم است که آثار جانشینی^۱ و جایگزینی^۲ و رفاه گمشده^۳ در این برنامه‌ها لحاظ شود تا تأثیر واقعی این برنامه‌ها مشخص شود.

سیاست‌های فعال بازار کار که برای حفظ اشتغال به کار گرفته می‌شوند مانند یارانه به کارفرمایان (یارانه دستمزد)، ممکن است بیکاری را کاهش دهد، اما مستعد آثار مخرب و اثر جایگزینی بسیار بالایی است. چنین برنامه‌هایی باید فقط برای دوره‌های بسیار کوتاه و در ر کود شدید استفاده شود. برنامه‌های مقرون به‌صرفه و مطلوب‌تر، آنهایی هستند که با ایجاد انگیزه برای کسانی که خارج از بازار کار هستند شغل ایجاد می‌کند. به‌خصوص اینکه این سیاست آثار گمشده و جایگزینی قابل توجهی دارند. انتخاب دقیق گروه هدف می‌تواند آثار گمشده و جایگزینی را کاهش دهد، اما قادر به حذف آنها نیست، همچنین ممکن است لازم باشد کنترل بیشتری صورت گیرد تا اطمینان حاصل شود که شرکت‌ها از این برنامه به‌عنوان یک برنامه یارانه دائمی، سوءاستفاده نمی‌کنند. لازم است چنین برنامه‌هایی فقط برای دوره‌های بسیار کوتاه و در ر کود شدید استفاده شود (بر خلاف آنچه که در اقتصاد ایران شاهد هستیم و اجرای مکرر چنین سیاست‌هایی سبب شده این برنامه‌ها به‌عنوان برنامه‌هایی دائمی شناخته شوند).

یکی دیگر از آثار این برنامه‌ها وابستگی اشتغال افراد به تداوم حمایت‌هاست. مطالعات صورت گرفته در خصوص برخی کشورها مانند اردن نشان می‌دهد تأثیر یارانه دستمزد برای مثال در این کشور قابل توجه است، اما باید توجه کرد که به‌محض اینکه جریان یارانه دستمزد در این کشور قطع می‌شود آیا باز هم تأثیرگذار است یا خیر؟ نتایج مطالعات نشان می‌دهد که تا زمانی که یارانه دستمزد به شرکت‌ها ارائه می‌شد استخدام بیکاران در حال افزایش بود، اما به‌محض اینکه یارانه دستمزدی می‌خواهد قطع شود شرکت‌ها از استخدام بیکاران خودداری و افراد به کار گرفته را اخراج می‌کنند. همچنین شواهد نشان می‌دهد که زمانی که یارانه‌های دستمزدی قرار است متوقف شوند، شرکت‌ها، از استخدام افرادی که در قبال آنها یارانه دریافت می‌کردند خودداری و نیروی به کار گرفته شده طی این مدت را اخراج می‌کنند. با توجه به مشاهدات صورت گرفته می‌توان بیان کرد که غیرمحتمل است که این سیاست‌ها بتواند مشاغل جدید و پایداری را در بازار کار ایجاد کند.

۵-۶. برنامه‌های عمومی

برنامه‌های کار عمومی به‌صورت گسترده با نام‌های دیگر از جمله پروژه‌های اجتماعی موقت،^۴ پروژه‌های کاربر^۵ و پروژه‌های رفاهی، شناخته می‌شوند تا منعکس‌کننده این واقعیت باشد که پروژه‌های زیربنایی صرفاً دولتی نیستند. این پروژه‌ها، اغلب توسط سازمان‌های غیردولتی یا بخش خصوصی انجام می‌شود و ممکن است شامل فعالیت‌های گوناگون از جمله ارائه خدمات عام‌المنفعه برای جامعه باشد. این پروژه‌ها، دارای اهداف متعدد هستند، از جمله انتقال درآمد به خانواده‌های فقیر (به‌ویژه در دوران سخت)، ارائه زیرساخت‌ها و خدمات یا ایجاد شغل. اکثر برنامه‌ها به مشارکت کنندگان با دستمزد کم، شغل‌های کوتاه‌مدت در ساخت‌وساز، توسعه روستایی، خدمات اجتماعی و غیره تخصیص می‌یابند. مدت زمان این مشاغل می‌تواند متفاوت باشد، اما معمولاً بین سه‌ماه تا یک‌سال است. این برنامه‌ها به‌طور گسترده‌ای توسط کشورها،

1. Substitution Effect
2. Displacement Effect
3. Deadweight Effect
4. Temporary Community Projects
5. Labor-Intensive Projects

در همه مراحل توسعه استفاده می‌شود. در بسیاری از کشورهای کم‌درآمد، این برنامه‌ها، بیشترین مداخلات را در بازار دارند. هدف از اجرای این برنامه‌ها بیشتر فقرزدایی است تا ایجاد اشتغال کارهای عمومی می‌تواند به گروه‌های محروم‌تر (کارگران سالمند، بیکاران بلندمدت و کسانی که در مناطق نامناسبی به سر می‌برند) به‌عنوان یک برنامه فقرزدایی کمک کند. این سیاست، ابزار نامناسبی برای مقابله با بیکاری و به‌خصوص بیکاری بلندمدت است. شرکت‌کنندگان برنامه، به احتمال کمی، در مشاغل بدون بارانه استخدام می‌شوند و کمتر از افرادی که در گروه کنترل هستند درآمد کسب می‌کنند. ارزیابی اشتغال عمومی نشان می‌دهد که این برنامه‌ها در افزایش فرصت‌های شغلی برای شرکت‌کنندگان مؤثر نیست. در حقیقت، آنها اغلب در بلندمدت تأثیرات منفی هم دارند و در حفظ سرمایه انسانی افراد مشارکت‌کننده ناتوان هستند. برنامه‌های کاری بخش دولتی، عبارتند از: فرصت‌های شغلی موقت در بخش دولتی، که معمولاً شامل تولید کالا یا خدمات اجتماعی ارزشمند است. این برنامه‌ها عمدتاً با هدف ایجاد فرصت‌های شغلی و کسب تجربه کاری برای جوانان است که اغلب این جوانان، جوانان بی‌تجربه و محروم هستند. در این برنامه‌ها عموماً دستمزد پایینی به مشارکت‌دهندگان داده می‌شود، اما باید توجه داشت اگرچه این سیاست ممکن است مشارکت جوانان را در ورود به بازار کار افزایش دهد، اما اثر دیگر هم دارد که سبب خواهد شد جوانان از جستجو برای شغل‌های واقعی دست بکشند. همچنین این سیاست تماس بین بیکاران با شرکت‌ها و کارفرمایان را افزایش نمی‌دهد. بنابراین آینده شغلی مشارکت‌کنندگان در این سیاست معمولاً تغییر نخواهد کرد. نتایج به‌دست آمده از تأثیر این سیاست بر روی جوانان بیکاری که در برنامه‌های کاری عمومی شرکت می‌کنند نسبتاً دلسردکننده است. این سیاست، به‌طور کلی یا تأثیری بر اشتغال ندارد و یا تأثیر منفی دارد. در مجموع این سیاست‌ها راهگشایی برای حل مشکل بیکاری نیست، اما در شرایطی ابزار مناسبی برای فقرزدایی است.

۷-۵. کمک به توسعه شرکت‌های خرد و کمک به خوداشتغالی

خدمات خوداشتغالی سعی دارد به افرادی که به‌دنبال خوداشتغالی هستند کمک‌هزینه‌هایی را طی مدت مشخص ارائه دهد. همچنین حمایت‌های مشاوره‌ای هم از این افراد می‌شود تا این افراد قادر به راه‌اندازی شغل مورد نظر خود شوند. برنامه‌های کارآفرینی که ترکیبی از حمایت‌های مالی و آموزشی است، عموماً به‌صورت فراگیر در کشورهای نوظهور و در حال توسعه استفاده می‌شوند. گاهی اوقات تأکید بیشتر این برنامه‌ها روی آموزش است تا اعطای وام و کمک‌هزینه. آموزش‌های فنی برای خوداشتغالی شامل مهارت‌های کسب و کار، زندگی و سوادآموزی می‌شود. هدف از اجرای این سیاست‌ها، بهبود فرایند جورسازی مشاغل و افزایش تقاضای نیروی کار است. در کوتاه‌مدت تأثیر این برنامه‌ها قابل قبول است، اما اثر جایگزینی بالایی دارند و هزینه اجرای این سیاست‌ها بالاست. این برنامه‌ها برای حمایت از راه‌اندازی و توسعه تلاش‌های خوداشتغالی و یا شرکت‌های خرد^۱ است. این حمایت معمولاً شامل نوعی کمک مالی (اعتبار، مستمری و کمک‌هزینه) است که اغلب توسط خدمات فنی مانند آموزش، مشاوره و کمک در توسعه و اجرای یک طرح کسب و کار، پشتیبانی می‌شوند. این برنامه‌ها ممکن است برای گروه‌های خاصی باشد و یا به‌طور کلی برای کارگران بیکار، به‌کار گرفته شوند. سیاست‌های فعالی که مشوقی برای ایجاد اشتغال هستند، مانند حمایت مالی و مشاوره‌ای برای خوداشتغالی، برنامه‌های کوچکی است که در چندین کشور استفاده می‌شود. علاوه بر هدف مستقیم، یعنی حمایت برای خروج از بیکاری به خوداشتغالی، هدف غیرمستقیم این است که توسعه شرکت‌های نوپا سبب ایجاد اشتغال بیشتر شود. البته نتایج ارزیابی در چندین کشور متفاوت است. اکثر پژوهشگران، سودمندی این ابزار را مشخص کرده، اما کاربرد محدود آن را به یک بخش کوچکی از نیروی کار بیکار (تا ۳ درصد) تأکید می‌کنند. همچنین مطالعات نشان می‌دهد که تأثیر بیشتر برای کارکنان مرد و افراد تحصیل کرده است که البته این افراد علاقه خاصی به فعالیت‌های کارآفرینی دارند. یارانه‌های خوداشتغالی نیز مخصوصاً برای کارگران محروم، کارگران جوان، افراد کم‌مهارت و بیکاران بلندمدت و غیرفعال، مؤثر هستند. این امر می‌تواند به‌طور قابل توجهی منجر به افزایش درآمد و ایجاد اشتغال برای شرکت‌کنندگان شود. برنامه‌های توسعه شرکت‌های کوچک معمولاً روی بخش کوچکی از بیکاران اجرا می‌شود، ولی دارای آثار گمشده و جایگزینی بالایی است. همچنین نرخ شکست این کسب و کار بسیار بالاست. همانند آموزش برای بیکاران بلندمدت، این سیاست نیز برای گروه‌های خاص (در این مورد، زنان و افراد مسن‌تر) امید بیشتری به موفقیت دارند.

جدول ۳. نرخ شکست برنامه‌های حمایتی از کسب و کار

نرخ شکست	برنامه
۵۸٪ کسب‌وکارها در سال اول شکست خوردند و ۷۱٪ آنها در سال دوم.	استرالیا در اواخر دهه ۱۹۸۰ (شرکت‌های نوآور)
۲۰٪ کسب‌وکارها در سال اول شکست خوردند.	کانادا در اوایل دهه ۱۹۹۰ (برنامه های کمک به خوداشتغالی)
۶۰٪ کسب‌وکارها در ۱۲ ماه اول شکست خوردند.	دانمارک در اواسط و اواخر دهه ۱۹۸۰ (طرح تأمین مالی شرکت‌ها)
۵۰٪ کسب‌وکارها در ۴٫۵ سال شکست خوردند.	فرانسه در اوایل دهه ۱۹۸۰ (توسعه شرکت‌های خرد)
۲۰٪ کسب‌وکارها در ۱۵ ماه اول شکست خوردند.	مجارستان در اواسط دهه ۱۹۹۰ (MEDA)
۵۰٪ کسب‌وکارها در ۴ سال شکست خوردند.	هلند در اوایل دهه ۱۹۹۰
۱۵٪ کسب‌وکارها در ۲ سال اول شکست خوردند.	لهستان در اواسط دهه ۱۹۹۰ (MEDA)
۳۷٪ کسب‌وکارها در ۱۵ ماه اول شکست خوردند.	واشنگتن در دهه ۱۹۹۰ (تجربه خود اشتغالی)

Source:[28].

مطالب فوق نشان می‌دهد اکثر ارزیابی‌های صورت گرفته از سیاست‌های فعال بازار کار بر روی این موضوع متمرکز می‌شوند که آیا یک برنامه که توسط سیاستگذار اجرا شده، توانسته وضعیت مشارکت کنندگان در برنامه را در بازار کار بهبود دهد یا آمار و ارقام و ارزیابی‌ها چیز دیگری را نشان می‌دهد؟ یک برنامه ممکن است مزایایی را برای برخی مشارکت کنندگان ایجاد کند (مثلاً از طریق اشتغال یا درآمد بالاتر) که از لحاظ اجتماعی ارزشمند نباشد، بدین معنا که مزایای ایجاد شده برای برخی افراد کمتر از هزینه‌های مربوط به این برنامه باشد. در این صورت برنامه‌های اجرا شده به صرفه نبوده‌اند. لذا در اولین گام باید بررسی کرد که چرا برنامه‌های اجرا شده تأثیر گذار نبوده و چه عواملی سبب تأثیر کم این برنامه‌ها شده است؟ پاسخ به این سؤالات سبب می‌شود زمینه‌های مورد نیاز برای اجرای مؤثر این برنامه‌ها، شناسایی شود و در نهایت، با فراهم کردن پیش‌زمینه‌های شناسایی شده، برنامه‌های اجرایی از سوی سیاستگذار به نحو مؤثرتر و کارآمدتری به اجرا درآید که نتیجه آن بهبود وضعیت بازار کار خواهد شد. البته باید توجه داشت برخی از برنامه‌هایی که در قالب سیاست‌های فعال بازار کار معرفی و اجرا می‌شوند اساساً با ادبیات علم اقتصاد در تعارض قرار دارند و از ابتدا مشخص است آثار این برنامه‌ها محدود یا منفی است و صرفاً منابعی در اقتصاد توزیع شده، از آن جمله می‌توان به اعطای برخی سوبسیدهای اشاره کرد که در غالب مطالعات بر بی‌اثر بودن آنها اذعان شده است. بنابراین از ابتدا لازم است نسبت به این برنامه‌ها و پیشنهادها با رویکرد متفاوتی برخورد شود.

مطلبی که باید در اینجا از آن غافل نشد این است که گاه زمینه‌های مورد نیاز برای اجرای برنامه از سوی سیاستگذار فراهم است، اما پس از اجرای برنامه مشاهده می‌شود که وضعیت بازار کار مشارکت کنندگان به نسبت آنچه که انتظار می‌رفت چندان فرق نکرده است. معمولاً قبل از اجرای برنامه سیاستگذار باید بهترین برنامه را که سبب می‌شود به اهداف خود برسد، انتخاب کند. این انتخاب درست، زمانی اتفاق می‌افتد که بدانیم آثار برنامه مورد نظر، در سایر کشورهایی که این برنامه را اجرا کرده‌اند به چه صورت بوده است؟ برای مثال اگر این برنامه در چندین کشور به اجرا درآمده، اما مؤثر نبوده، در این صورت سیاستگذار نیز از انتخاب این برنامه صرف نظر کند و به دنبال برنامه جایگزین مناسب باشد که انتخاب این برنامه جایگزین نیز، از تجربه سایر کشورها در اثر اجرای موفق این برنامه حاصل شده باشد. همچنین باید توجه داشت که انتخاب برنامه‌های جایگزین، در صورتی تأثیر گذار خواهد بود که مشکلی از لحاظ زیرساخت‌های لازم برای اجرای برنامه‌ها وجود نداشته باشد. بنابراین تحلیل به صرفه بودن این برنامه‌ها به سیاستگذار کمک می‌کند که برنامه‌هایی که احتمال موفقیت آنها بالاتر است را انتخاب کند. ضمن اینکه تجربه سایر کشورها در این برنامه‌ها به سیاستگذار کمک می‌کند تا زمینه‌های لازم برای اجرای این برنامه‌ها را قبل از اجرای آن فراهم کند.



۶. آسیب‌شناسی رویکرد کلی اجرای سیاست‌های فعال در ایران

همان‌طور که گفته شد اگر کشورها بخواهند عملکرد بهتری را در زمینه سیاست‌های فعال بازار کار داشته باشند، باید بررسی کنند: کشورهایی که از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شبیه خود هستند، چه نتایجی را از اجرای سیاست‌های مختلف به دست آورده‌اند، تا برحسب آن، تصمیم بگیرند، اما در این میان ادبیات تجربی در خصوص ارزیابی اثرگذاری سیاست‌های فعال در کشورهای در حال توسعه و کشورهایی که ساختارهای نسبتاً شبیه‌تری به اقتصاد ایران دارند بسیار محدود است. لذا یکی از محدودیت‌های اجرای سیاست‌های فعال در اقتصاد ایران به این موضوع برمی‌گردد.

در دهه اخیر، برنامه اشتغال فراگیر یکی از مهم‌ترین سیاست‌های دولت در حوزه بازار کار بوده که در آن به‌طور متمرکز به سیاست‌های فعال بازار کار پرداخته شده است. در این برنامه، طرح کارانه اشتغال جوانان (کاج)، صرفاً با تمرکز بر موضوع جوانان در سه محور زیر ارائه شده است:

۱. کارورزی دانش‌آموختگان:

- گذراندن دوره آموزشی ۴ تا ۶ ماه در واحد پذیرنده،
- پرداخت متوسط سرانه کمک‌هزینه آموزشی کارورزی،
- پرداخت بیمه مسئولیت مدنی (بیمه حوادث) به‌جای واحد پذیرنده،
- به‌ازای هر سه فرد شاغل بیمه شده پذیرش یک کارورز.

۲. مشوق‌های بیمه‌ای کارفرمایی:

- استفاده از ظرفیت مراکز کاریابی غیردولتی برای به‌کارگیری شغل اولی،
- مدت برخوردارگی از مشوق بیمه‌ای ۱۲ تا ۲۴ ماه،
- پرداخت سهم بیمه کارفرما (۲۳٪) به‌ازای هر شغل اولی،

۳. مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی.

گروه هدف سه محور فوق، جوانان است، اما محورهای دیگر برنامه اشتغال فراگیر، یارانه دستمزد، پیاده‌سازی الگوی توسعه مشاغل خانگی (از جمله برنامه‌های اشتغال حمایتی)، تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی (برنامه‌های اشتغال خرد)، یارانه سود و کارمزد بوده که گروه هدف آن غالباً زنان و اقشار ضعیف در مناطق محروم و کم‌برخوردار و یا حمایت از بنگاه‌های خصوصی و تعاونی است. در طی سال‌های اخیر نیز سامانه ملی اطلاعات اشتغال و کسب‌وکار، سامانه رصد و سامانه تک برای اجرای سیاست‌های فعال بازار کار اجرایی شده است. جزئیات این محورها در جدول زیر آمده است.

جدول ۴. انواع سیاست‌های فعال بازار کار اجرا شده در کشور

نام طرح یا برنامه	کلیات طرح یا برنامه
یارانه دستمزد	<p>وجهی است که توسط دولت به صورت ماهیانه بابت بخشی از دستمزد نیروی کار شغل اولی (به کار گرفته شده) به منظور حمایت از مناطق غیر برخوردار از اشتغال و اجرای بندهایی از سیاست‌های کلی اشتغال و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه انسانی و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ارائه می‌شود. پرداخت یارانه دستمزد با اولویت مناطق کم برخوردار و مناطق غیر برخوردار از اشتغال، براساس تبصره «۴» ماده (۳۲) احکام دائمی قوانین توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، موضوع مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، مبنی بر حمایت از مناطق غیر برخوردار از اشتغال، در دستور کار وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی قرار گرفته است. این طرح در فاز اول در ۸ استان به صورت پایلوت انجام شد که این استان‌ها عبارتند از: خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان، کرمانشاه، کردستان، کهگیلویه و بویراحمد، لرستان، ایلام و چهارمحال بختیاری در فاز دوم ۸ استان به استان‌های فوق اضافه گردید که عبارتند از: بوشهر، خوزستان، آذربایجان غربی، هرمزگان، اردبیل، خراسان شمالی، گلستان و مازندران.</p> <p>گروه هدف این طرح، بنگاه‌های بخش تعاونی و خصوصی شهرستان‌های تابعه ۱۶ استان و جویندگان کار با تحصیلات حداقل دیپلم و با اولویت دانش‌آموختگان دانشگاهی می‌اشد.</p> <p>اهداف این طرح مشتمل بر موارد زیر است:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● کاهش هزینه‌های به‌کارگیری نیروی کار جدید برای کارفرما به منظور پایداری تولید و اشتغال در راستای تقویت اقتصادی دانش‌نیان، ● افزایش فرصت اشتغال برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در بازار کار، ● حمایت از ارتقای تولید داخلی و رقابت‌پذیری در بنگاه‌های اقتصادی در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی، ارتقای سطح سرمایه انسانی کارگاه‌های فعال بخش خصوصی و تعاونی در مناطق کم برخوردار.
طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی	<p>طرح کارورزی دانش‌آموختگان در راستای اجرای ماده (۷۱) قانون برنامه ششم توسعه، مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و مصوبات شورای عالی اشتغال توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین شده است. به استناد آیین‌نامه اجرایی ماده (۷۱) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، موضوع تصویب نامه شماره ۳۲۷۲۶ / ت / ۵۵۹۵۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ هیئت محترم وزیران کلیه کارگاه‌های حقیقی و حقوقی بخش خصوصی و تعاونی و همچنین فارغ‌التحصیلان دانشگاهی متقاضی که دارای مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر و براساس دستورالعمل مربوطه واجد شرایط باشند می‌توانند با ثبت نام در سامانه کارورزی به نشانی karvarzi.tvto.ir در دوره زمانی حداکثر دو ساله طرح کارورزی (شامل دوره مقدماتی ۳ ماهه و دوره جذب به همراه برخورداری کارفرما از معافیت بیمه سهم کارفرما) از مزایای طرح مذکور بهره‌مند گردند.</p> <p>اهداف این طرح عبارتند از:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● افزایش قابلیت جذب و اشتغال دانش‌آموختگان از طریق انتقال مهارت و تجربه در محیط کار برای ورود به بازار کار، ● ایجاد انگیزه کارآفرینی و کسب‌وکار در دانش‌آموختگان، ● ارتقای اخلاق و صلاحیت حرفه‌ای دانش‌آموختگان، ● فراهم ساختن زمینه انتقال دانش از دانش‌آموخته به کارگاه، ● کاهش هزینه به‌کارگیری نیروی کار برای کارفرما.
طرح مشوق‌های بیمه‌ای کارفرمایی	<p>این دستورالعمل به استناد ماده (۷۱) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور با هدف تحریک بخشی به بازار کار کشور، حمایت از کارفرمایان و کارآفرینان و ایجاد اشتغال از طریق ترغیب و تشویق کارفرمایان کارگاه‌های تولیدی و خدماتی به استفاده از نیروی کار جدید، جهت اجرا ابلاغ گردیده است. همچنین براساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۷۱) قانون پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معافیت بیمه سهم کارفرما به صورت کارورزی اعطا می‌گردد.</p> <p>گروه هدف این طرح، دانش‌آموختگان دانشگاهی لیسانس و بالاتر کارگاه‌های خصوصی و تعاونی فعال در بخش‌های اقتصادی دارای کد کارگاهی تأمین اجتماعی است.</p> <p>اهداف این طرح عبارتند از:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● افزایش اشتغال‌پذیری جوانان فارغ‌التحصیل دانشگاهی، ● کاستن از هزینه‌های جذب و به‌کارگیری جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی در بنگاه‌های اقتصادی.



کلیات طرح یا برنامه	نام طرح یا برنامه
<p>طرح «مهارت‌آموزی در محیط واقعی کار» در راستای اجرایی نمودن بند «۲» سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و بند «۵» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با رویکرد ایجاد بسترهای لازم برای اشتغال مولد و پایدار و همچنین استمرار و تثبیت اشتغال فرصت‌های موجود و مورد نیاز جامعه به ویژه در مشاغل خرد و خانگی با استفاده از ظرفیت بخش‌های غیردولتی در توسعه آموزش‌های مهارتی و نیز برای استفاده از ظرفیت‌های آموزشی موجود در محیط‌های کارگاهی و در راستای توسعه و تنوع الگوهای آموزشی تدوین گردیده است. دستورالعمل این طرح در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۰۵ توسط شورای عالی اشتغال تصویب گردید. گروه هدف این طرح، کارجویان جوان شغل و کارگاه‌های دارای کد کارگاهی تأمین اجتماعی است.</p> <p>اهداف این طرح عبارتند از:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● آشنایی با محیط کسب‌وکار، کسب تجربه و آماده‌سازی و ایجاد خودباوری در مهارت‌آموز برای ورود به عرصه اشتغال و کارآفرینی، ● حفظ و پایداری مشاغل سنتی و بومی، ● کمک به بنگاه‌های اقتصادی فعال به منظور شناسایی و جذب نیروی کار ماهر مستعد و توانمند، ● کاهش هزینه‌های تولید و خدمات از طریق جذب و به‌کارگیری نیروهای مهارت‌آموز، ● استفاده از ظرفیت و توان آموزشی عملی در محیط کار واقعی بنگاه‌های اقتصادی. 	<p>طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی</p>
<p>کسب‌وکارهای خانگی به عنوان راهکاری مهم برای ایجاد اشتغال و درآمد در سراسر جهان محسوب می‌گردد. این طرح در تاریخ ۱۳۸۹/۰۳/۲۳ به تصویب رسیده است. هدف این طرح ایجاد و تثبیت اشتغال از طریق توسعه کسب‌وکارهای خانگی است.</p>	<p>پیاده‌سازی الگوی توسعه مشاغل خانگی (از جمله برنامه‌های اشتغال حمایتی)</p>
<p>طرح تأمین مالی خرد (با رویکرد بانکداری پیوندی) از سال ۱۳۸۲ با حمایت صندوق بین‌المللی توسعه کشاورزی (IFAD)، بانک کشاورزی و با همکاری مؤسسه بین‌المللی توسعه خدمات مالی خرد روستا (تاک) آغاز شده است. وزارت کار نیز از سال ۱۳۹۰ در راستای توسعه و تسهیل اجرای طرح اقدام نموده است. گروه هدف این طرح، اقشار ضعیف و کم‌درآمد به ویژه زنان و جوانان در مناطق محروم و کمتر برخوردار است.</p> <p>اهداف این طرح عبارتند از:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● توسعه و گسترش کسب‌وکارهای خرد در روستاها، ● بهبود وضعیت معیشت افراد عضو گروه‌های خود یار، متشکل از افراد کم‌درآمد و آسیب‌پذیر، ● توانمندسازی قشر زنان و جوانان روستایی از جمله زنان سرپرست خانوار و خود سرپرست، ● دسترسی اقشار ضعیف و کم‌درآمد به تسهیلات بانکی (با نرخ‌های متعارف کارمزد) برای ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خرد، ● توانمندسازی و بهبود معیشت افراد کمتر برخوردار و محروم، به ویژه زنان و جوانان. 	<p>تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی (برنامه‌های اشتغال خرد)</p>
<p>مبلغی که به صورت کمک بلاعوض دولت جهت تعدیل نرخ سود و کارمزد تسهیلات به بنگاه واجد شرایط پرداخت می‌گردد.</p> <p>هدف از این طرح عبارتند از:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● حمایت از بنگاه‌های خصوصی و تعاونی از طریق کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری، ● تشویق سرمایه‌گذاران جهت سرمایه‌گذاری در مناطق محروم، ● تقویت تحرک اقتصادی، ● کمک به توزیع عادلانه درآمد. 	<p>یارانه سود و کارمزد</p>

نام طرح یا برنامه	کلیات طرح یا برنامه
بهبود جوسازی	<p>سامانه رصد^۱ از سال ۱۳۹۰ به صورت رسمی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به مرحله راه‌اندازی رسیده است. در این سامانه اطلاعات افراد شاغل بر اساس خود اشتغالی، اشتغال‌زایی حقیقی و حقوقی، اشتغال دولتی و غیردولتی و در قسمت‌های مختلف صنعت، خدمات و کشاورزی ثبت می‌گردد. گروه هدف این سامانه، افراد جویای کار است. مهم‌ترین هدف راه‌اندازی این سامانه، بهبود جوسازی در بازار کار است. اهداف این سامانه عبارتند از:^۲</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ارائه خدمات مشاوره‌ای به متقاضیان جستجوی شغل، ● پیش‌بینی تسهیلاتی برای افزایش مهارت ورود به شغل مورد نظر، ● امکان معرفی کارجویان به دستگاه‌های مختلف، ● فراهم کردن بستری برای اشتغال برای متقاضیان کار.
	<p>سامانه تک، سامانه جامع تسهیلات کشور^۳. با توجه به تکلیف نقش نظارتی به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در خصوص پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی، این سامانه راه‌اندازی شده است و اطلاعات مربوط به پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی هریک از دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیر دولتی در این سامانه ثبت و گزارش دهی می‌شود.</p>
	<p>سامانه ملی اطلاعات اشتغال و کسب و کار برای شناسایی شاغلین، بیکاران، جمعیت غیرفعال و کارفرمایان رسمی و غیررسمی و ارائه خدمات سیاستی و اجرایی بازار کار ایجاد شده است. اشخاص می‌توانند برای تکمیل، اصلاح و به روزرسانی اطلاعات شغلی و کسب‌وکاری خود به این سامانه مراجعه نمایند. این سامانه در حال تکمیل و راه‌اندازی می‌باشد.</p> <p>اهداف این طرح عبارتند از:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● تکمیل، اصلاح و به روزرسانی اطلاعات شغلی و کسب‌وکار، ● ارائه سیگنال به متخصصین و سیاستگذاران، ● بهبود جوسازی در بازار کار.

مأخذ: مستندات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

بنابراین سوابق اجرای سیاست‌های فعال در ایران نشان می‌دهد که همانند سایر کشورها، ترکیبات مختلفی از برنامه‌های سیاست فعال بازار کار تاکنون اجرا و یا معرفی شده است که بخشی با رویکرد حمایتی مثل پیاده‌سازی الگوی توسعه مشاغل خانگی (از جمله برنامه‌های اشتغال حمایتی) و بخش دیگر با رویکرد افزایش اشتغال، مانند تأمین مالی خرد، برنامه‌هایی در قالب تقویت نیروی انسانی، مانند طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی، طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی، برنامه‌هایی برای ایجاد انگیزه برای اشتغال، مانند یارانه دستمزد و مشوق‌های بیمه‌ای و یا اینکه برنامه ایجاد زیرساخت‌های فنی برای افزایش تطابق شغلی، مانند راه‌اندازی سامانه ملی اطلاعات اشتغال و کسب و کار، سامانه رصد و سامانه تک بوده است.

۱. سامانه رصد اشتغال: rasad.mcls.gov.ir

۲. به‌رغم رونمایی مکرر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از این سامانه، تاکنون عملکرد مشخصی در این خصوص ارائه نشده است.

۳. آدرس: mcls.gov.ir



هریک از این محورهای فوق، برای اثربخشی بیشتر نیازمند تقویت و تکمیل است. برای مثال طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی، طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی نیازمند استمرار است. طرح توسعه مشاغل خانگی نیازمند توجه به بازاریابی هم است. طرح مشوق‌های بیمه‌ای کارفرمایی نیازمند تعریف ضوابط مشخص جهت تخصیص هدفمند این معافیت است. اما نکته مهم این است که آن‌طور که انتظار می‌رفت اجرای این برنامه‌ها، پیگیری نشد و یکی از دلایل اصلی آن این است که اجرای سیاست‌های فعال بازار کار، در اولویت برنامه‌های اجرایی همه دولت‌ها نیست و بعد از ارائه برنامه اشتغال فراگیر در سال ۱۳۹۶، برنامه مشخص دیگری برای استمرار اجرای سیاست‌های فعال بازار کار ارائه نشد. بر این اساس توالی و استمرار در اجرای این برنامه دیده نمی‌شود. نکته دیگر آن است که اجرای سیاست‌های فعال بازار کار همانند تجربه سایر کشورها، نیازمند تأمین مالی بوده و لازم است سالیانه سهم مشخصی از اعتبارات برای اجرای آن در نظر گرفته شود. این در حالی است که در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ منابعی از بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه برای اجرای آن در نظر گرفته شد، اما به دلیل ناپایداری و عدم تحقق این منابع، اجرای موفقیت‌آمیزی نداشته است.

جدول ۵. برنامه سیاست‌های فعال بازار کار در قوانین بودجه سنوایی

بند «الف» تبصره «۱۸» در قوانین بودجه		عنوان
سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷-۱۳۹۹	
برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مناسب برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و پایدار	اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی	رویکرد
۱۰ هزار میلیارد ریال	سال ۱۳۹۷-۴۲۳۵۰ میلیارد ریال سال ۱۳۹۸-۵۱۱۶۰ میلیارد ریال سال ۱۳۹۹-۱۰۲۰۰۰ میلیارد ریال	منابع
عملکرد نداشته است.	با توجه به عدم تحقق منابع بند «الف» تبصره «۱۸» در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی معادل ریالی برداشت یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای این مهم با تأیید مقام معظم رهبری اختصاص یافت. آنچه از عملکرد بند «الف» تبصره «۱۸» بیان می‌شود در حقیقت عملکرد تخصیص منابع صندوق توسعه ملی (نه منابع بودجه‌ای) و برای مجموع سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ است.	عملکرد تخصیص منابع
شورای عالی اشتغال	سازمان برنامه‌وبودجه	متولی
سازمان برنامه‌وبودجه	سازمان برنامه‌وبودجه	ناظر
ملی - استانی	ملی - استانی	برنامه
ملی	ملی	توزیع

همچنین در جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۸» سال ۱۴۰۱ هم منابع ناچیزی^۱ برای اشتغال‌زایی فارغ‌التحصیلان در نظر گرفته شد. بدیهی است که با این رویه اولویت‌گذاری، نمی‌توان انتظار برنامه جامع سیاست‌های فعال و یا اثربخشی مؤثری از آن را داشت و شواهد هم نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر (از ۱۴۰۰ به بعد) رویه دولت در ایجاد اشتغال و سیاست‌های بازار کار صرفاً منوط به تزیق منابع و پرداخت تسهیلات بوده است و در نظام تصمیم‌گیری دولت و مجلس برای بازار کار، سیاست‌های فعال بازار کار جایگاهی ندارد. به عبارت دیگر تلاش‌های دولت و مجلس متمرکز بر اقدامات کوتاه‌مدت و به‌زعم خود افزایش کمیت اشتغال است.

البته ناگفته نماند علاوه بر اینکه سیاست‌های فعال در اولویت سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها نبوده و به همین دلیل پیش‌بینی برای تأمین مالی نداشته است، یکی دیگر از ضعف‌های اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در ایران، فقدان اسناد پشتیبان و مستندات علمی جامع در شناسایی گروه هدف و چالش‌های مربوط به آنها، عدم توجه به مشارکت جمعی و نظر ذی‌نفعان (اتحادیه کارگری، کارفرمایی و بخش خصوصی)، عدم پیش‌بینی انعطاف در برنامه‌ها (بالاخص در استفاده در شوک‌های احتمالی و شرایط بحران)، عدم پیش‌بینی زیرساخت‌های لازم برای اجرای، عدم پیش‌بینی ساختار نظارت و پایش برنامه‌هاست. علاوه بر این باید برنامه‌های سیاست‌های فعال به صورت یک بسته ترکیبی در کنار سایر سیاست‌های اقتصادی دولت، در نظر گرفته شود که تاکنون این مهم نیز نادیده گرفته شده است. اما می‌توان بیان کرد که برنامه اشتغال فراگیر شروع خوبی برای ورود به سیاست‌های فعال بازار کار بود و در صورت تقویت و استمرار می‌توانست حتی در شوک کرونا، راه‌گیزی برای مقابله با بیکاری جوانان باشد. به هر حال نکاتی که مطرح شد مربوط به آسیب‌شناسی رویکرد کلی سیاست‌های فعال بازار کار در ایران است. برای آسیب‌شناسی و ارزیابی عملکرد اجرای هر یک از محورهای اجرایی آن از نظر میزان تأمین مالی، اشتغال‌زایی و یا درآمدزایی برای گروه‌های هدف، لازم است گزارش جداگانه‌ای تعریف شود.

۷. جمع‌بندی



بر اساس چارچوب مایلز و خط‌مشی بانک جهانی، سیاست‌های فعال بازار کار یکی از محورهای اصلی چارچوب سیاست‌گذاری در بازار کار است. هر چند که شرط لازم تحقق آن، ثبات اقتصاد کلان و فضای مناسب سرمایه‌گذاری است. سیاست‌های فعال بازار کار شامل برنامه‌هایی برای هر دو سمت عرضه و تقاضای نیروی کار است؛ سیاست‌های فعالی که در سمت تقاضای نیروی کار به کار گرفته می‌شود بیشتر با هدف کمک به شرکت‌ها و کارآفرینان صورت می‌گیرد تا مشاغل جدید ایجاد شود و یا اینکه اشتغال در بازار کار از بین نرود. سیاست‌های فعالی که در سمت عرضه نیروی کار به کار گرفته می‌شود سعی دارد تا نیروی کار را از لحاظ مهارت و سایر ویژگی‌ها، به سطحی برساند که بازار خواستار آن است. اهداف دولت برای مداخله در بازار کار در قالب سیاست‌های فعال، شامل موارد مختلفی از قبیل افزایش کارآفرینی، کاهش عدم تعادل ساختاری و بهبود عملکرد بازار کار، افزایش بهره‌وری، حمایت از افراد محروم و یا در معرض آسیب، حمایت از کارفرمایان یا صنایع، افزایش اشتغال و درآمد افراد بیکار یا تثبیت اشتغال باشد. مراحل اجرای این سیاست‌ها شامل: شناسایی جمعیت هدف و شناخت قیدهای پیش‌روی آنها برای اشتغال؛ انتخاب مداخله‌های مرتبط با قیدها بر مبنای تجربه جهانی؛ انطباق مداخله‌های انتخابی با توجه به عوامل منطقه‌ای و مختص به گروه هدف و در نهایت ارزیابی عملکرد است و دسته‌بندی سیاست‌های فعال بازار کار بر دو مبنای قابلیت مقرون به صرفه بودن و قابلیت اجرا در شرایط عادی و بحران شامل موارد زیر است:

۱. سیاست ایجاد انگیزه برای حفظ شغل (برای مثال: طرح‌های به اشتراک‌گذاری شغل و پرهیز از طرح‌های یارانه‌ای)،
۲. سیاست انگیزه برای ایجاد شغل (برای مثال: ایجاد مرکز مشاوره حرفه‌ای به شرکت‌های نوپا و حمایت از خوداشتغالی، ایجاد بازار برای شرکت‌های خصوصی ایجاد و توسعه کسب و کارها، مشاوره برای توسعه کسب و کارها)،
۳. ایجاد انگیزه برای جستجوی شغل (مشاغل عمومی)،

۱. به‌منظور هدایت عرضه نیروی کار به سمت مشاغل و حرفه‌های مورد نیاز کشور، دانشگاه فنی و حرفه‌ای و سازمان فنی و حرفه‌ای پنج درصد (۵٪) از این منابع را می‌توانند با ترکیب منابع بانکی به صورت تسهیلات برای اشتغال‌زایی فارغ‌التحصیلان و تجهیز و به‌روزرسانی کارگاه‌های آموزشی خود استفاده کنند.



۴. تقویت سرمایه انسانی (برنامه‌های آموزشی مهارت)،
 ۵. بهبود جوسازی در بازار کار (برای مثال: بهبود خدمات استخدامی، فعالیت‌های مشاوره‌ای به متقاضیان شغل و متقاضیان نیروی کار جهت احصای نیازها و جورش بهتر).
- بررسی تجارب کشورها در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار نشان می‌دهد که نه تنها کل منابع هزینه شده برای اجرای سیاست‌های فعال از کشور به کشور دیگر متفاوت بوده، بلکه توزیع مخارج صرف شده در سیاست‌های فعال بازار کار به تفکیک هر برنامه در هر کشور نیز متفاوت است. همچنین تجارب کشورها نشان می‌دهد که در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار باید به این نکته توجه کرد که مزایای ایجاد شده از اجرای برنامه بیش از هزینه‌های مربوط به آن باشد به عبارتی برنامه اجرا شده به صرفه باشد و دلایل و علت‌های عدم اثربخشی بررسی و شناسایی شود. همچنین برای انتخاب بهترین برنامه، استفاده از تجارب کشورها با ساختار اقتصادی مشابه بسیار مهم است و در تعیین برنامه جایگزین، فراهم بودن زیرساخت‌های فنی و مالی اهمیت زیادی دارد.
- شواهدی که از ارزیابی عملکرد این سیاست‌ها در بسیاری از کشورها به دست می‌آید عبارتند از:
- برنامه‌های این سیاست‌ها، تنوع و ترکیب متفاوت دارند و دامنه تنوع اجرای این سیاست‌ها در کشورهای در حال توسعه بسیار بیشتر و گسترده‌تر است تا کشورهای توسعه‌یافته و علت آن تفاوت در نوع اهداف (ایجاد اشتغال و یا مقابله با فقر) و تفاوت در ساختار نهادی و اجرایی موجود در این کشورهاست.
 - در فرایند اجرای این سیاست‌ها باید نحوه استمرار، توالی و یا جایگزینی برنامه‌ها با دقت نظر مورد توجه قرار گیرد. زیرا دوره زمانی اثربخشی هر یک از این برنامه‌ها کاملاً متفاوت است. برخی از برنامه‌ها در کوتاه‌مدت اثر گذارند و برخی در بلندمدت. همچنین ابزارهای نهادی و مالی مورد نیاز برای هر یک از برنامه‌ها، با یکدیگر متفاوت است.
 - از آنجاکه انگیزه دولت از مداخله در بازار کار (مقابله با بیکاری فصلی یا ساختاری و نوع رسته برای اشتغال زایی، جنسیت و سطح تحصیلات گروه هدف، نوع منطقه)، متفاوت بوده، ترکیب برنامه‌های سیاست فعال نیز در هر کشور متفاوت است.
 - از بین برنامه‌های اجرایی در بازار کار، برنامه‌های آموزشی بیشترین مخارج را به خود اختصاص داده است و برنامه‌هایی که برای شرکت‌ها و فعالیت‌های نوپا به کار برده شده بود کمترین مخارج را داشتند.
 - بسته به مکانیسم حمایتی این برنامه‌ها (مثلاً اشتغال عمومی که در جه حمایت بالایی دارد) میزان وابستگی بیکاران به این برنامه‌ها هم متفاوت است، لذا در انتخاب این برنامه‌ها باید هوشمندانه عمل کرد.
 - قابلیت انعطاف‌پذیری و جامعیت برنامه‌ها و قابلیت اجرای این برنامه‌ها در شرایط بحران اقتصادی، سازگاری با تغییرات آب و هوایی، شوک‌های احتمالی (تجربه اجرای این سیاست در شرایط کرونا) و یا چالش‌های اجتماعی نکته مهم دیگر که باید در انتخاب برنامه‌ها مورد توجه قرار گیرد.
 - ایجاد زیرساخت‌های فنی و امکان جمع‌آوری، تبادل و استفاده از داده‌ها برای تمام ذی‌نفعان و نهادهای درگیر هم بر فرایند اجرا بسیار مؤثر است.
 - هر ساله سهم مشخصی از GDP برای اجرای این سیاست‌ها در نظر گرفته می‌شود.
- مروری بر سوابق اجرای سیاست‌های فعال در ایران نشان می‌دهد که همانند سایر کشورها، ترکیبات مختلفی از برنامه‌های سیاست فعال بازار کار تاکنون اجرا و یا معرفی شده است که بخشی با رویکرد حمایتی، مانند پیاده‌سازی الگوی توسعه مشاغل خانگی (از جمله برنامه‌های اشتغال حمایتی) و بخش دیگر با رویکرد افزایش اشتغال، مانند تأمین مالی خرد، برنامه‌هایی در قالب تقویت نیروی انسانی، مانند طرح کارانه اشتغال جوانان (کاج)، برنامه‌هایی برای ایجاد انگیزه برای اشتغال، مانند یارانه دستمزد و مشوق‌های بیمه‌ای و یا اینکه برنامه ایجاد زیرساخت‌های فنی برای افزایش تطابق شغلی، مانند راه‌اندازی سامانه ملی اطلاعات اشتغال و کسب‌وکار، سامانه رصد و سامانه تک بوده است. گروه هدف این برنامه‌ها جوانان، زنان و اقشار ضعیف در مناطق محروم و کم‌برخوردار و یا حمایت از بنگاه‌های خصوصی و تعاونی است. اما عدم اثربخشی

اجرای این سیاست‌ها در چالش‌های مزمن در بازار کار ایران (عدم تطابق شغلی، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ناپایدار، نرخ بالای بیکاری قشر تحصیل کرده و زنان، عدم توازن منطقه‌ای و سونامی شاغلین فقیر) کاملاً مستتر است. آسیب‌شناسی رویکرد کلی اجرای برنامه‌های سیاست‌های فعال بازار کار در ایران نشان می‌دهد که تاکنون سیاست‌های فعال بازار کار در اولویت سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها نبوده و به همین دلیل اعتباراتی برای تأمین مالی آن در نظر گرفته نمی‌شود. علاوه بر این فقدان اسناد پشتیبان و مستندات علمی جامع در شناسایی گروه هدف و چالش‌های مربوط به آنها، عدم توجه به مشارکت جمعی و نظر ذی‌نفعان (اتحادیه کارگری، کارفرمایی و بخش خصوصی)، عدم پیش‌بینی انعطاف در برنامه‌ها (بالاخص در استفاده در شوک‌های احتمالی و شرایط بحران)، عدم پیش‌بینی زیرساخت‌های لازم برای اجرای، عدم پیش‌بینی ساختار نظارت و پایش برنامه‌ها نیز بر ناکارآمدی تهیه و اجرای این سیاست‌ها را قوت بخشیده است. این در حالی است که بنا به تجربه سایر کشورها و با توجه به شرایط بازار کار ایران و چالش‌های مزمن برشمرده در آن، باید اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در دستور کار دولت قرار گیرد در این خصوص پیشنهاد می‌شود:

- سالیانه سهم مشخصی از اعتبارات و منابع مالی قابل تحقق برای اجرای سیاست‌های فعال بازار کار اختصاص یابد. پیش‌بینی منابع پایدار و قابل تحقق شرط اولیه برای اجرای این سیاست‌هاست.
 - باید در یک بسته ترکیبی، سیاست‌های فعال بازار کار در کنار سایر سیاست‌های اقتصادی دولت قرار گیرد.
 - تهیه اسناد پشتیبان و مستندات علمی جامع در شناسایی گروه هدف و چالش‌های مربوط به آنها، تعریف زیرساخت‌های لازم، تعیین ترکیب و تنوع برنامه‌ها و قابلیت جایگزینی در شرایط بحران، یکی دیگر از الزامات اجرایی این سیاست‌هاست.
 - مشارکت جمعی و اتخاذ نظر ذی‌نفعان (اتحادیه کارگری، کارفرمایی و بخش خصوصی) در تهیه این برنامه‌ها باید مورد توجه دولت قرار گیرد.
 - پیش‌بینی ساختار نظارت و پایش برنامه‌ها یکی دیگر از الزامات اجرای این برنامه‌هاست.
- این موارد ضرورت طراحی یک الگوی جامع از سیاست‌های فعال بازار کار در ایران را می‌رساند. با این مشخصات که در الگوی جامع اهداف کلان (ایجاد اشتغال و یا مقابله با فقر)، نوع گروه‌های هدف و ذی‌نفعان (نوع رسته، جنسیت و سطح تحصیلات گروه هدف، نوع منطقه)، توالی و ترکیب برنامه‌ها، الزامات زیرساختی و مالی، شاخص‌های لازم برای ارزیابی عملکرد، شوک‌های احتمالی و شرایط اقتصاد کلان کشور مدنظر قرار گیرد و لازمه این الگو، آسیب‌شناسی از وضعیت موجود، اقدامات انجام شده و زیرساخت‌های مالی و فنی موجود است.

منابع و مآخذ



- [1]. Holzmann, R. (Ed.). (2009). Social protection and labor at the World Bank, 2000-08. World Bank Publications. ILO, "ILO, The role of active labour market policies for a just transition 2023.
- [2]. ILO, "ILO, The role of active labour market policies for a just transition 2023
- [3]. Angel-Urdinola, D. F., & Leon-Solano, R. A. (2013). A reform agenda for improving the delivery of ALMPs in the MENA region. IZA Journal of Labor Policy, 2, 1-25.
- [4]. Newhouse, D. World Bank Employment Policy Primer. 2010
- [5]. Cazes, S., Heuer, C., & Verick, S. (2011). Labour market policies in times of crisis. In From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence and Policy Options (pp. 196-226). London: Palgrave Macmillan UK.
- [6]. Brown, A. J., & Koettl, J. (2015). Active labor market programs-employment gain or fiscal drain?. IZA Journal of Labor Economics, 4, 1-36.

- [7] .Escudero, V., & Liepmann, H. (2020). Delivering Income and Employment Support in Times of COVID-19: Integrating Cash Transfers with Active Labour Market Policies (Policy Brief). ILO Policy Brief. Geneva: ILO.
- [8] .Brown, A. J., & Koettl, J. (2015). Active labor market programs-employment gain or fiscal drain?. IZA Journal of Labor Economics, 4, 1-36.
- [9] .Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2002). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences (No. 2002: 4). IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- [10] .JORGENSEN, E. B. (1997). Social and Labour Market Policy in Sweden.. European Parliament, 1997
- [11] .Bengtsson, H. (2013). The Swedish Model. International Policy Analysis.
- [12] .Spohr, F. (2019). Germany's Labour Market Policies: How the Sick Man of Europe Performed a Second Economic Miracle. In Great Policy Successes (pp. 283-303). Oxford University Press.
- [13] .Bouvard, F., Rambert, L., Romanello, L., & Studer, N. (2013). How have the Hartz reforms shaped the German labour market. Paris: Ministère de l'Économie, et des Finances et Ministère du Commerce Extérieur.
- [14] .Bogedan, C., Bothfeld, S., & Sesselmeier, W. (2012). Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft–Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Eine Einleitung. Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, 13-24.
- [15] .Lauringson, A. (2021). Institutional and regulatory set-up of active labour market policy provision in Slovenia.
- [16] .Andersen, T. M., & Svarer, M. (2007). Flexicurity—labour market performance in Denmark. CESifo Economic Studies, 53(3), 389-429.
- [17] .Madsen, J. (1998). Experimental refuges for migratory waterfowl in Danish wetlands. II. Tests of hunting disturbance effects. Journal of Applied Ecology, 35(3), 398-417.
- [18] .Kvišt, J., & Pedersen, L. (2007). Danish labour market activation policies. National Institute Economic Review, 202, 99-112.
- [19] .Nannestad, P. (2004). Immigration as a challenge to the Danish welfare state?. In 40 Years of Research on Rent Seeking 2 (pp. 281-293). Springer, Berlin, Heidelberg.
- [20] .Knuth, M., & Larsen, F. (2010). Increasing roles for municipalities in delivering public employment services: The cases of Germany and Denmark. European Journal of Social Securi-

ty, 12(3), 174-199.

[21] .Finn, K. (2017). Relational transitions, emotional decisions: New directions for theorising graduate employment. *Journal of Education and Work*, 30(4), 419-431.

[22] .Kim, W. S., & Shi, S. J. (2020). East Asian approaches of activation: the politics of labor market policies in South Korea and Taiwan. *Policy and Society*, 39(2), 226-246.

[23] .Jung, D., & Park, C. U. (2013). A new direction in the welfare-work nexus in South Korea. *Journal of Asian Public Policy*, 6(1), 60-80.

[24] .Schauer, J. (2018). Labor market duality in Korea. International Monetary Fund.

[25] .Filiz, B., & Ataman, B. C. (2022). NEOLIBERAL POLICY TOOL: ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES IN TURKEY AND SPAIN. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 21(2), 343-372.

[26] .Ozdamar, O., Giovanis, E., Dağlıoğlu, C., & Gerece, C. (2021). The effect of the 2008 employment support programme on young men's labour market outcomes in Turkey: Evidence from a regression discontinuity design. *The Manchester School*, 89(3), 276-296.

[27] .Betcherman, G. (2004). Labour Market Reform In China: How 700 Million Chinese Workers Are Coping With Global Capitalism. Sefton Memorial Lecture, University of Toronto April, 29, 2004.

[28] .Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2016). Active labour market policies and long-term unemployment. *Long-term unemployment after the Great Recession: causes and remedies*, 11.

[29] .Caliendo, M., & Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5, 1-30.

[30] .Kluve, J., & Rani, U. (2016). A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. Geneva, Switzerland: ILO.

[31] .<http://documents1.worldbank.org/curated/en/845201468323092217/pdf821850/IEGAppro00Box379862B00PUBLIC0.pdf>

[32] .Heckman, J. J., LaLonde, R. J., & Smith, J. A. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. In *Handbook of labor economics* (Vol. 3, pp. 1865-2097). Elsevier.

[33] .OECD, OECD Employment Outlook, 2023. OECD Publishing., 2023

گزیده سیاستی

اجرای سیاست‌های فعال بازار کار مستلزم این است که سالیانه سهم مشخصی از اعتبارات و منابع مالی قابل تحقق برای اجرای آن در نظر گرفته شود و سیاست‌های فعال بازار کار به صورت یک بسته ترکیبی در کنار سایر سیاست‌های اقتصادی دولت باشد.