تحول نهادهای واسطه‌گری اشتغال و کاریابی در ایران؛
از مناسبات سنتی تا اکوسیستم هوشمند



بازارکار و فرایند برقراری پیوند میان متقاضیان اشتغال و فرصت‌های شغلی، یکی از بنیادی‌ترین سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی در هر جامعه به شمار می‌رود. بررسی تاریخی تطور نهادهای واسطه‌گری نیروی کار در ایران نشان می‌دهد که این فرایند طی یک سده اخیر، مسیری پرفرازونشیب را از ساختارهای سنتی و روابط چهره‌به‌چهره تا انحصار کامل دیوان‌سالاری دولتی و سپس برون‌سپاری به بخش خصوصی و شکل‌گیری زیست‌بوم‌های داده‌محور دیجیتال پیموده است. تحلیل این دگردیسی نهادی، پرتوی روشن بر چگونگی پاسخ‌گویی نظام حکمرانی کار به دگرگونی‌های ساختاری اقتصاد و تحولات فناورانه می‌افکارد.

از سنّت‌های کهن کارآموزی تا میانجی‌گری محلی در بازار کار ایران

پیش از شکل‌گیری ساختار اداری دولت مدرن و ورود نظام‌های حقوقی نوین در سده چهاردهم خورشیدی، تنظیم روابط کار و هدایت جویندگان شغل در ایران بر پایه مناسبات سنتی و ساختارهای صنفی و مذهبی استوار بود. در بازارها و کارگاه‌های تولیدی دوره قاجار و نخستین سال‌های قرن جاری، سازوکار «استاد-شاگردی» و پیوندهای خویشاوندی کارکرد کانال اصلی اتصال نیروی کار به تولید را ایفا می‌کرد. مهارت‌ها به‌صورت نسل‌به‌نسل و درون حلقه‌های بسته خانواده یا محله‌ها انتقال می‌یافت و فرصت‌های کاری نیز از طریق شبکه‌های اعتماد بومی و محلی توزیع می‌شد.

در غیاب هرگونه مداخله سازمان‌یافته دولتی، شکلی از میانجی‌گری سنتی در شهرها شکل گرفته بود که واسطه‌ها یا کارچاق‌کن‌های محلی که گاه با عناوینی نظیر «سرعمله» یا معتمدان صنف شناخته می‌شدند، نقش حلقه اتصال کارگران فصلی و روزمزد را با مالکان کارگاه‌ها، مزارع و پروژه‌های ابتدایی عمرانی ایفا می‌کردند. این روابط بدون هیچ‌گونه قرارداد مکتوب، استاندارد ایمنی یا حمایت قانونی شکل می‌گرفت و کارگران در برابر نوسانات فصلی تقاضا، بیماری یا حوادث کار به‌شدت آسیب‌پذیر بودند. این نظام خودانگیخته سنتی با آغاز فرایند صنعتی‌سازی اولیه، احداث راه‌آهن و گسترش کارخانجات نساجی و سیمان در دهه ۱۳۰۰ خورشیدی، به‌تدریج کارآمدی خود را در مدیریت جریان انبوه نیروی کار مهاجر از روستاها به مراکز شهری از دست داد.

نخستین گام‌های قانون‌گذاری؛ از الزامات مشروطه و قانون کار ۱۳۲۵ تا ظهور دفاتر رسمی

نخستین جوانه‌های دخالت دولت در مناسبات بازار کار را می‌توان در اسناد پراکنده پس از نهضت مشروطه و به‌ویژه مصوبه سال ۱۳۰۲ خورشیدی در کرمان پیرامون حمایت از کارگران کارگاه‌های قالی‌بافی و نظامات اداری سال ۱۳۰۵ جستجو کرد. اما نقطه عطف ورود رسمی و بنیادین دولت به عرصه سامان‌دهی بازار کار، در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۲۵ خورشیدی رقم خورد؛ زمانی که تصویب‌نامه هیئت وزیران، نخستین «قانون کار» مدون ایران را به تصویب رساند.

در ماده بیستم این قانون، دولت به‌صراحت به ضرورت رسیدگی به امور اشتغال و بیکاری اشاره کرد و مقرر شد تشکیلاتی تحت عنوان «اداره اشتغال و کاریابی» در بدنه اداری کشور به وجود آید تا هدایت نیروی کار و ثبت مشخصات جویندگان کار را سامان دهد. این مصوبه بستر لازم را برای تولد نخستین دفاتر رسمی کاریابی در چارچوب وزارت بازرگانی و پیشه و هنر فراهم آورد. شکل‌گیری این دفاتر، گذار مهمی از واسطه‌گری سنتی و غیررسمی به نظامی مدون با ثبت اطلاعات اولیه، صدور معرفی‌نامه و نظارت بر شرایط اشتغال بود که کارگران صنعتی نوظهور را در برابر سوءاستفاده‌های رایج تا حدی مصون می‌داشت.

انحصار دولتی و تثبیت نهادهای واسطه‌گری اشتغال در دهه ۱۳۳۰

با تصویب قوانین کار تکمیلی در سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۴ و ادغام وظایف در تشکیلات وزارت کار نوبنیاد، ادارات کاریابی هویت سازمانی مشخص‌تری پیدا کردند. در اسفندماه سال ۱۳۳۷ خورشیدی، قانون جامع کار با ۷۰ ماده به تصویب رسید که ماده ۵۹ آن تحولی بنیادین در عرصه واسطه‌گری اشتغال پدید آورد. بر پایه این ماده قانونی، دولت وظیفه ارائه خدمات رایگان کاریابی را به‌طور انحصاری بر عهده گرفت و ایجاد هرگونه بنگاه کاریابی خصوصی را که در ازای معرفی کارگر به کارفرما دستمزد یا وجهی دریافت کند، غیرقانونی و ممنوع اعلام کرد.

بر مبنای این رویکرد، در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ خورشیدی ساختار «اداره‌کل مشاغل و کاریابی» وزارت کار و امور اجتماعی در تمامی استان‌ها و مراکز صنعتی توسعه یافت. منطق این انحصار دولتی، جلوگیری از استثمار کارگران و ارائه خدمات عادلانه اجتماعی بر بستر درآمدهای عمومی دولت بود. اوج این رویکرد انقباضی و حاکمیتی در سال ۱۳۵۰ با تصویب «قانون کیفر متخلفین از خدمات کاریابی» نمود پیدا کرد که بر پایه آن، هرگونه دلالی نیروی کار یا دریافت کارمزد از کارجویان بدون مجوز دولت، مستوجب تعقیب کیفری و مجازات حبس شناخته شد. در این دوران، دولت نقش یگانه توزیع‌کننده فرصت‌های شغلی را ایفا می‌کرد؛ الگویی که متأثر از استانداردهای اولیه نظام‌های رفاهی سوسیال‌دموکراتیک و ساختار متمرکز اداری پهلوی دوم شکل گرفته بود.

چرخش‌های قانونی پس از انقلاب؛ از تکالیف ماده ۱۱۹ قانون کار تا ورود بخش خصوصی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تغییرات عمیق ساختاری در روابط اجتماعی و اقتصادی، تدوین قانون اساسی جدید و تأکید بر حق انتخاب آزادانه شغل، نظام روابط کار را دستخوش دگرگونی بنیادین ساخت. در آبان‌ماه سال ۱۳۶۹، پس از مباحثات گسترده در مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون جدید کار جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسید. ماده ۱۱۹ این قانون، فصلی نوین در تاریخچه نهادهای کاریابی گشود و وزارت کار و امور اجتماعی را مکلف ساخت در سراسر کشور «مراکز خدمات اشتغال» ایجاد کند. این مراکز مأموریت یافتند به شناسایی فرصت‌های شغلی، ثبت نام بیکاران و معرفی آنان به واحدهای تولیدی، خدماتی و صنعتی بپردازند و خدمات خود را کاملاً به‌صورت رایگان در اختیار جامعه کارگری قرار دهند. بااین‌حال، ورود به دوران سازندگی و پس از آن اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در اواخر دهه ۱۳۷۰ خورشیدی، افزایش چشمگیر جمعیت فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و تورم نیروی متقاضی کار، محدودیت‌های شدید ساختار متمرکز دولتی را نمایان ساخت. مراکز خدمات اشتغال دولتی دیگر توانایی پاسخ‌گویی به تنوع روزافزون تخصص‌ها و حجم میلیونی جویندگان کار را نداشتند. از این رو، از اواخر سال ۱۳۷۸ فراخوان‌های اولیه برای ورود تشکل‌ها و افراد واجد شرایط صادر شد و در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰، «آیین‌نامه اجرایی تشکیل دفاتر کاریابی و مشاوره شغلی غیردولتی» به تصویب هیئت وزیران رسید. این آیین‌نامه که بعدها در سال ۱۳۸۷ و مراحل پس از آن مورد بازنگری و تدقیق قرار گرفت، به بیش از چهار دهه انحصار کامل دولتی پایان بخشید و مجوزی برای راه‌اندازی دفاتر کاریابی خصوصی در دو حوزه داخلی و بین‌المللی با اخذ کارمزدهای مشخص و مصوب صادر کرد.

توسعه اکوسیستم دیجیتال و سامانه‌های هوشمند در بازار کار معاصر

با آغاز دهه ۱۳۹۰ خورشیدی و نفوذ گسترده اینترنت، زیست‌بوم واسطه‌گری اشتغال با یک گسست فناورانه مواجه شد. پلتفرم‌های دیجیتال استخدامی و پایگاه‌های کاریابی برخط پا به میدان گذاشتند و ساختار سنتی دفاتر فیزیکی را به چالش کشیدند. سرعت تطابق رزومه‌ها، شفافیت در حقوق و دستمزدها، دسترسی بی‌واسطه به بانک‌های اطلاعاتی و حذف محدودیت‌های جغرافیایی، رفتار کارفرمایان و کارجویان را به‌طور بنیادین دگرگون ساخت.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در واکنش به این تغییر زیست‌بوم و در راستای سامان‌دهی یکپارچه داده‌های بازار کار، «سامانه جستجوی شغل» را به‌عنوان هسته مرکزی شبکه ملی بازار کار توسعه داد. بر پایه داده‌های ثبت‌شده، این سامانه توانسته است پیوندی ساختاریافته میان بیش از ۱,۵۰۰ مرکز کاریابی رسمی (شامل حدود ۱,۲۰۰ تا ۱,۳۰۰ دفتر فعال در حوزه داخلی و نزدیک به ۲۰۰ تا ۳۰۰ دفتر کاریابی بین‌المللی که بیشترین تراکم آن‌ها در استان‌های تهران و خراسان رضوی قرار دارد)، افزون بر ۴۰,۰۰۰ کارفرما و صدها هزار جوینده کار برقرار سازد. طی سالیان اخیر، بالغ بر ۴۵۵ هزار فرصت شغلی در این پایگاه جامع به ثبت رسیده و بیش از ۲۰۲ هزار جوینده کار به کارفرمایان معرفی شده‌اند که از این میان، حدود ۵۲ هزار استخدام قطعی مورد راستی‌آزمایی و ثبت نهایی قرار گرفته است. این تحول نشان‌دهنده گذار قطعی از واسطه‌گری دستی و پراکنده به یک اکوسیستم هوشمند و داده‌محور است.

موازین جهانی و اشتغال؛ انطباق یا واگرایی با کنوانسیون‌های ۸۸ و ۱۸۱ سازمان بین‌المللی کار

بررسی مسیر تطور نهادهای کاریابی در ایران در مقایسه با روندهای جهانی، نشان‌دهنده یک انطباق ماهوی در الگوها با وجود عدم الحاق رسمی به برخی اسناد بین‌المللی است. سازمان بین‌المللی کار (ILO) با تصویب «کنوانسیون شماره ۸۸» در سال ۱۹۴۸، دولت‌ها را ملزم به ایجاد سرویس‌های عمومی، سراسری و رایگان اشتغال کرد؛ اصلی که بازتاب عینی آن در ماده ۵۹ قانون کار سال ۱۳۳۷ و ماده ۱۱۹ قانون کار سال ۱۳۶۹ ایران تجلی یافت.

چند دهه بعد، با پذیرش ناکارآمدی انحصارهای صلب دولتی در بازارهای نوین کار، این سازمان جهانی با تصویب «کنوانسیون شماره ۱۸۱» در سال ۱۹۹۷ پیرامون «آژانس‌های خصوصی استخدام»، فعالیت واسطه‌های بخش خصوصی را به‌عنوان بازیگران مشروع و مکمل دولت به رسمیت شناخت و بر ضرورت نظارت دقیق بر کارمزدها و ممنوعیت سوءاستفاده از کارجویان تأکید ورزید. اگرچه ایران به‌طور رسمی به این مقاوله‌نامه نپیوسته است، اما چارچوب مصوبات سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۷ هیئت وزیران، مقررات ناظر بر تعرفه‌های مصوب سالانه و تأسیس کانون کشوری دفاتر کاریابی و مشاوره شغلی، بازتاب‌دهنده اصول راهبردی همین کنوانسیون در تنظیم‌گری فعالیت بخش خصوصی به شمار می‌رود.

چالش‌های ساختاری، بازار زیرزمینی و چشم‌انداز پیش‌روی واسطه‌گری اشتغال در ایران

با وجود گذر تاریخی از واسطه‌گری سنتی و دستیابی به شبکه‌های نوین ارتباطی، اکوسیستم کاریابی در ایران همچنان با چالش‌های ساختاری چشمگیری دست‌به‌گریبان است. آمارهای تطبیقی نشان می‌دهد که سهم کل دفاتر رسمی کاریابی در پر کردن فرصت‌های شغلی بازار کار ایران در حدود ۲۰ درصد برآورد می‌شود؛ رقمی که در مقایسه با سهم بیش از ۵۰ درصدی آژانس‌های استخدام در اقتصادهای توسعه‌یافته، بیانگر شکاف در بهره‌گیری بهینه از سازوکارهای تخصصی انطباق شغلی است. بخش عمده‌ای از جذب نیرو در ایران همچنان از طریق شبکه‌های روابط غیررسمی، پیوندهای سنتی و آگهی‌های پراکنده صورت می‌گیرد. نهادهای واسطه‌گری اشتغال در ایران طی یک قرن از مناسبات محدود کارآموزی و میانجی‌گری محلی به سامانه‌های جامع و دفاتر مدرن گذر کرده‌اند. تداوم کارآمدی این زیست‌بوم در سال‌های پیش‌رو، در گرو اتصال ارگانیک میان مراکز آموزش مهارت، دانشگاه‌ها و نظام داده‌های بازار کار، تسهیل فضای کسب‌وکار برای کاریابی‌های رسمی و مبارزه سازمان‌یافته با شبکه‌های غیررسمی است تا این نهادها بتوانند نقش واقعی خود را در کاهش عدم تعادل‌های شغلی و تسهیل فرآیند اشتغال در اقتصاد کشور ایفا کنند. ■