پرونده‌ویژه
مراکز مشاوره
شغلی و کاریابی

کارشناسان

ضمیمه نشریه بازارکار شماره ۱۴۶۲
دوشنبه ۱۱ آبان ۱۴۰۵



بازآفرینی غول بوروکراتیک؛
درس‌های تجربه آلمان در نوسازی نهادهای کاریابی و بازارکار

دراواخر قرن بیستم، اقتصاد آلمان با بحرانی ساختاری و عمیق در بازار کار روبه‌رو بود؛ پدیده‌ای که رسانه‌های بین‌المللی از آن با عنوان «مرد بیمار اروپا» یاد می‌کردند. در آن دوران، نرخ بیکاری دو رقمی شده و دیوان‌سالاری سنگین، صلب و پرهزینه دولتی در اداره فدرال کار عملاً امکان اتصال سریع و کارآمد کارجویان به فرصت‌های شغلی را سلب کرده بود. با این حال، اجرای مجموعه‌ای از دگرگونی‌های ساختاری بنیادین در آغاز هزاره سوم که به اصلاحات هارتز شهرت یافت، توانست ساختار واسطه‌گری اشتغال این کشور را به‌کلی زیرورو کند و الگویی درس‌آموز از کارآمدسازی بازار کار برای دیگر کشورها به یادگار بگذارد.

نقطه عطف اصلاحات هارتز و تولد آژانس فدرال کار

آغاز تحول در ساختار کاریابی آلمان با یک رسوایی اداری رقم خورد. در سال ۲۰۰۲ مشخص شد که آمار رسمی موفقیت ادارات دولتی کاریابی در اشتغال‌زایی با واقعیت‌های میدانی همخوانی ندارد و نهاد متولی با نوعی بحران شفافیت داده‌ها مواجه است. دولت وقت به جای لاپوشانی این چالش، کمیسیونی مستقل به ریاست پیتر هارتز تشکیل داد تا معماری نظام واسطه‌گری اشتغال را بازطراحی کند.

یکی از نخستین و مهم‌ترین گام‌ها، دگرگونی هویتی و ساختاری اداره کار بود. «اداره فدرال کار» که سال‌ها مانند یک دژ بوروکراتیک اداره می‌شد، منحل و به جای آن «آژانس فدرال کار» شکل گرفت. واژه «آژانس» در این تغییر نام صرفاً یک بازی زبانی نبود، بلکه نماد تغییر پارادایم از یک ساختار نظارتی آمرانه به یک «سازمان مدرن ارائه‌دهنده خدمات مشتری‌محور» محسوب می‌شد. در این ساختار نوین، کارجو و کارفرما نه به عنوان ارباب‌رجوع در صف مانده، بلکه به منزله مشتریانی نگریسته شدند که خدمات تطابق شغلی، آموزش مهارت و مشاوره تخصصی را به عنوان یک بسته یکپارچه دریافت می‌کنند.

پیوند همه‌جانبه خدمات زیر یک سقف؛ مدل مرکز کار

شاهکار ساختاری اصلاحات آلمان، ابداع مراکزی تحت عنوان «جاب‌سنتر» بود. در ساختار سنتی، کارجو برای دریافت مقرری بیکاری باید به یک اداره مراجعه می‌کرد، برای یافتن شغل به اداره‌ای دیگر می‌رفت و برای فراگیری مهارت به مراکزی جداگانه هدایت می‌شد. این پراکندگی، فرآیند پیوند کارجو با بازار کار را فرسایشی می‌کرد و به تله بیکاری بلندمدت دامن می‌زد.

مدل جاب‌سنتر تمامی این حلقه‌ها را زیر یک سقف گرد هم آورد. در این مراکز، خدمات ارزیابی شغلی، پرداخت حمایت‌های معیشتی مشروط، مشاوره‌های مهارتی و معرفی به کارفرمایان در قالب یک نظام یکپارچه ارائه می‌شود. کارشناس پرونده با ارزیابی دقیق توانمندی‌های فرد، برنامه‌ای اختصاصی برای ورود مجدد او به بازار تدوین می‌کند. در این الگو، اصل بنیادین «حمایت در برابر تلاش فردی» حاکم است؛ یعنی حمایت‌های دولتی تنها به کارجویانی تعلق می‌گیرد که به‌طور فعال در برنامه‌های مهارت‌آموزی یا مصاحبه‌های استخدامی معرفی‌شده شرکت کنند.

رقابت میان بخش دولتی و خصوص

یکی از چالش‌های بنیادین در بازارهای کار در حال گذار، رقابت ناسالم میان دفاتر کاریابی دولتی و خصوصی است؛ گرهی که در ایران نیز سال‌ها به شکل‌های گوناگون تداوم داشته است. آلمان برای حل این تعارض، دست به یک نوآوری سیاستی هوشمندانه زد و طرح «کوپن کاریابی» را به اجرا گذاشت.

بر پایه این سازوکار، دولت کاریابی‌های خصوصی را رقیب خود ندانست، بلکه آن‌ها را به عنوان بال مکمل و هم‌پیمان راهبردی پذیرفت. چنانچه آژانس دولتی ظرف مدت مشخصی (مثلاً شش هفته) نتواند برای یک جوینده شغل فرصت کاری مناسبی بیابد، به او یک کوپن اعطا می‌کند. کارجو با در دست داشتن این سند می‌تواند به هر یک از دفاتر کاریابی خصوصی دارای مجوز مراجعه کند. در صورتی که کاریابی خصوصی موفق شود کارجو را در یک شغل پایدار قرار دهد، حق‌العمل و کارمزد خود را مستقیماً از دولت دریافت می‌کند. بدین ترتیب، انگیزه اقتصادی نیرومندی برای بخش خصوصی شکل می‌گیرد تا فعالانه به دنبال مشاغل پایدار برای کارجویان باشد و هم‌زمان باری سنگین از دوش دیوان‌سالاری دولتی برداشته می‌شود.

اتصال ارگانیک کاریابی به نظام دوگانه مهارت‌آموزی

یکی دیگر از ستون‌های استواری اکوسیستم کاریابی در آلمان، پیوند تنگاتنگ آن با «نظام دوگانه آموزش‌های فنی‌وحرفه‌ای» است. در آلمان، مراکز کاریابی نقشی منفعل ایفا نمی‌کنند که تنها منتظر ثبت یک شغل خالی یا دریافت رزومه یک بیکار بمانند. دفاتر کاریابی پیوند مستقیمی با تقاضای واقعی کارخانجات و صنایع دارند.

هنگامی که کارجویی با کمبود مهارت مواجه است، آژانس کار او را به یک دوره آموزشی تئوریک در مدرسه حرفه‌ای و هم‌زمان دوره عملی در داخل یک بنگاه صنعتی متصل می‌کند. در این مدل، بخش عمده‌ای از جوانان مستقیماً حین فراگیری مهارت در محیط واقعی کار، از طریق شبکه کاریابی جذب می‌شوند و پدیده «شکاف مهارتی» که امروزه بلای جان بازارهای کار سنتی است، تا حد بسیار زیادی مهار می‌شود.

بهره‌گیری از هوش داده‌ای در عصر دیجیتال

با گذر به عصر دیجیتال، آژانس فدرال کار سرمایه‌گذاری عظیمی بر یکپارچه‌سازی پایگاه‌های داده و به‌کارگیری تحلیل‌های پیش‌بینانه انجام داده است. پلتفرم‌های برخط استخدامی در این کشور به جای عمل به مثابه تابلوهای اعلانات ایستا، روندهای آینده مهارت‌ها را پیش‌بینی می‌کنند. سامانه‌های هوشمند بر پایه تحلیل داده‌های زنجیره تأمین و تحولات فناوری به کارجو پیشنهاد می‌دهند که برای حفظ اشتغال‌پذیری خود در سه سال آینده، نیازمند یادگیری چه مهارت‌های مکمل یا دیجیتالی است. این رویکرد پیش‌دستانه باعث می‌شود که اکوسیستم کاریابی پیش از حذف فیزیکی یک شغل توسط اتوماسیون، مسیر بازآموزی شاغلان را هموار سازد.

سخن پایانی و درس‌هایی برای حکمرانی کار در ایران

مرور تجربه آلمان از تحول یک ساختار بوروکراتیک و پرانتقاد به یکی از کارآمدترین سامانه‌های هدایت شغلی جهان، حاوی آموزه‌های کلیدی برای بازآرایی بازار کار ایران است. تقویت اکوسیستم اشتغال در کشور ما تنها با راه‌اندازی سامانه‌های ثبتی یا وضع تعرفه‌های اداری برای دفاتر به دست نمی‌آید. گذار به یک اکوسیستم پویا مستلزم تغییر نگاه وزارت کار به سمت یک نهاد تسهیل‌گر و خدمت‌محور، تعریف سازوکارهای مالی انگیزشی نظیر بهره‌گیری از مدل کوپن برای توانمندسازی دفاتر کاریابی بخش خصوصی، تجمیع فیزیکی و داده‌ای خدمات پراکنده اشتغال و مهارت، و پیوند زدن واقعی سامانه‌ها به نیازهای زنجیره ارزش تولید است. آلمان به جهان نشان داد که با اراده سیاسی، شفافیت آماری و بازتعریف شراکتی روابط دولت با بخش خصوصی، می‌توان حتی فرسوده‌ترین ساختارهای کاریابی را به موتور محرک رشد اقتصادی بدل کرد. ■