



معاونت توسعه کارآفرینی و اشتغال

**سیاست ملی اشتغال
در رویکرد سازمان بین المللی کار
تا سازو کارهای پیاده سازی کشورها**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان گزارش : سیاستگذاری ملی اشتغال در رویکرد سازمان بین‌المللی کار تا ساز و کار پیاده‌سازی کشورها

پدیدآورنده	معاونت توسعه کار آفرینی و توسعه اشتغال
تهیه و تنظیم	دفتر سیاستگذاری و توسعه اشتغال
تدوین‌کننده	نصراله شریفی، فاطمه سخائی، آزیتا بیابانی
ناظر و تاییدکننده نهایی	علاءالدین ازوجی
واژگان کلیدی	سیاست ملی اشتغال - رویکرد سازمان بین‌المللی کار به سیاست اشتغال - نظام هماهنگی اشتغال - نظام مسوولیت‌پذیری اشتغال - نظام حمایتی اشتغال
تاریخ انتشار	خرداد ماه ۱۴۰۰
تعداد صفحات	۴۳ صفحه
کلیه حقوق معنوی این گزارش متعلق به معاونت توسعه کار آفرینی و اشتغال است و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع می‌باشد.	

خلاصه مدیریتی | ۶

فصل ۱: چالش‌های سیاست‌گذاری فراگیر و پایدار برای اشتغال کامل و مولد | ۸

- ۱- پایه منطقی سیاست‌های اشتغال | ۸
- ۱-۱- پیچیدگی فزاینده در تحقق اشتغال | ۸
 - ۱-۱-۱- مشاغل بیشتر؟ کمیت اشتغال: نرخ اشتغال، سطوح بیکاری و ناامیدی کارگران | ۹
 - ۱-۱-۲- مشاغل بهتر؟ کیفیت اشتغال: دستمزدها، عدم رسمیت، آسیب‌پذیری و فقر | ۱۰
 - ۱-۱-۲-۱- فرصتی جدید برای سیاست‌های اشتغال | ۱۳
 - ۱-۲-۱- دستورکار سیاست بین‌المللی | ۱۳
 - ۱-۲-۲- دستورکارهای سیاست ملی | ۱۴
 - ۱-۳- تعریف و گستره سیاست‌های ملی اشتغال | ۱۶
 - ۲- رویکرد سازمان بین‌المللی کار به سیاست‌های اشتغال | ۱۸
 - ۲-۱- چارچوب‌های اصلی سازمان بین‌المللی کار برای اشتغال | ۱۸
 - ۲-۱-۱- چارچوب هنجاری | ۱۸
 - ۲-۱-۲- چارچوب سیاستی | ۲۰
 - ۲-۲- رویکرد سازمان بین‌المللی کار در سطح نهاد | ۲۰
 - ۲-۲-۱- مداخلات سیاستی منسجم و باطراحی مناسب | ۲۰
 - ۲-۲-۲- بهبود هماهنگی و پیوستگی سیاستی | ۲۱
 - ۲-۲-۳- گفتگوی اجتماعی و مذاکرات دسته‌جمعی | ۲۲
 - ۲-۳- رویکرد سازمان بین‌المللی کار در سطح سیاستی | ۲۳
 - ۲-۳-۱- نقش سیاست‌های اقتصاد کلان در تقویت رشد سازگار با اشتغال | ۲۳
 - ۲-۳-۱-۱- هدف‌گذاری اشتغال | ۲۶
 - ۲-۳-۲- نظام‌های اجتماعی سازگار با اشتغال: چرخه ارزشمند توسعه اجتماعی و اقتصادی | ۲۷
 - ۲-۳-۳- عدم تبعیض و تساوی جنسیتی در اشتغال می‌بایست تقویت گردد | ۲۹
- ۳۱- پیوست ۱: استانداردهای اصلی بین‌المللی کار درباره سیاست‌های اشتغال | ۳۱

فصل ۲- سازوکارهای پیاده‌سازی سیاست اشتغال در کشورها | ۳۲

مقدمه | ۳۲

۱- مروری بر سیاست‌های اشتغال در کشورهای منتخب | ۳۲

۲- چارچوب اصلی برای اجرای سیاست ملی اشتغال: سه رکن | ۳۲

۱-۲- رکن اول: هماهنگی | ۳۳

۱-۱-۲- نقاط قوت و ضعف ساختارهای هماهنگی | ۳۴

۲-۱-۲- نقش‌های بازیگران اصلی | ۳۶

۲-۲- رکن دوم: نظام مسؤولیت‌پذیری | ۳۷

۱-۲-۲- چارچوب کلی و مقایسه نظام مسؤولیت‌پذیری | ۳۷

۲-۲-۲- عناصر اصلی نظام مسؤولیت‌پذیری | ۳۹

۳-۲- رکن سوم: نظام حمایتی | ۳۹

۱-۳-۲- خدمات عمومی اشتغال (EPS) | ۴۱

۲-۳-۲- نظام اطلاعات بازار کار (LMIS) | ۴۱

۳-۳-۲- بودجه اشتغال | ۴۲

۴-۳-۲- سایر نظام‌های حمایتی | ۴۴

۳- نتیجه‌گیری | ۴۴

۴- پیوست فصل ۲: جداول ۱ و ۲ | ۴۶

فصل ۳: رهیافت و درس‌هایی برای سیاست‌گذاری اشتغال در ایران | ۵۱

۱- رویکرد سیاست‌گذاری اشتغال | ۵۱

۲- سازوکار پیاده‌سازی سیاست ملی اشتغال | ۵۲

۲-۱- نظام هماهنگی | ۵۳

۲-۲- نظام مسؤولیت‌پذیری | ۵۳

۲-۳- نظام حمایتی | ۵۴

خلاصه مدیریتی

تدوین و اجرای سیاست ملی اشتغال بر مبنای سیاست‌گذاری فراگیر و پایدار برای حصول اشتغال کامل و مولد با چالش‌هایی روبروست. جوانب و ابعاد کمی و کیفی اشتغال، سیاست‌گذاری اشتغال را با پیچیدگی فزاینده همراه ساخته است. مسائلی مانند کمبود فرصت‌های شغلی، تحولات جمعیت‌شناسی اشتغال، تغییر ترکیب نیروی کار، افزایش سهم اشتغال در بخش خدمات، تغییر ساختاری ناشی از مهاجرت، افزایش تعداد کارجویان نسبت به مشاغل موجود و به دنبال آن اشتغال ناقص و ناامیدی و خروج از بازار کار، چالش‌های کمی بر سر راه سیاست‌گذاری اشتغال هستند. عقب‌ماندگی دستمزدها از رشد بهره‌وری کار، افزایش فاصله میان دستمزدهای بالا و پایین، افزایش کارگران آسیب‌پذیر و فقیر، فقر کاری، تداوم و افزایش اشتغال غیررسمی از مهم‌ترین چالش‌های کیفی سیاست‌گذاری اشتغال به شمار می‌روند.

پیچیدگی و وضعیت‌های اشتغال در سراسر دنیای امروز به پاسخ‌های چندبعدی و ذاتاً میان‌بخشی (میان دستگاهی) با توجه به فضاها و سیاست‌گذاری مشترک نیاز دارد. پیچیدگی فزاینده تحقق اشتغال هم‌چنین به اهداف سیاستی منسجم مبتنی بر پایه‌های کار شایسته (ترویج اشتغال، رعایت استانداردهای بین‌المللی کار، حمایت اجتماعی و گفتگوی اجتماعی برای همه) فرامی‌خواند. به این دلایل به سیاست‌های ملی فراگیر اشتغال ملی با رویکرد و سازوکار اجرایی مناسب نیاز است.

رویکرد سازمان بین‌المللی کار به سیاست اشتغال بر پایه سه اصل راهنمای اشتغال کامل، مولد و آزادانه (بدون تبعیض) بر اساس ماده ۱ مقاله‌نامه ۱۲۲ ستوار است. مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های مربوط به اشتغال به ویژه مقاله‌نامه‌های ۱۲۲ (سیاست اشتغال) و ۱۴۲ (توسعه منابع انسانی) که ایران عضو آنهاست، چارچوب هنجاری لازم و مؤثری برای سیاست‌گذاری از جمله لزوم رعایت مشاوره سه‌جانبه را شامل می‌شوند. دستورکار اشتغال جهانی (Global Employment Agende) عناصر اصلی برای یک چارچوب سیاست اشتغال را ارائه می‌نماید. رویکرد سازمان بین‌المللی کار چارچوب‌های هنجاری، نهادی، سیاستی، حمایتی و منصفانه مورد نیاز برای سیاست ملی اشتغال را مورد توجه قرار می‌دهد.

سازمان بین‌المللی کار و زیرمجموعه آن در تدوین سیاست‌های ملی اشتغال، پیشرفت معناداری داشته‌اند. اما تا استقرار ترتیبات نهادی مناسب که بتواند اجرای به‌هنگام و مؤثر این سیاست‌ها را تضمین کند، حتی بهترین سیاست‌ها ممکن است نتایج مطلوب را به همراه نداشته باشد. پروژه "تحلیل مقایسه‌ای ساز و کارهای پیاده‌سازی سیاست اشتغال در کشورهای منتخب" ساز و کارهای اجرایی سیاست‌های ملی اشتغال را مبتنی بر سه رکن (شامل ساختار هماهنگ‌کننده، نظام مسئولیت‌پذیری و نظام حمایتی) تعریف نموده و مشابهت‌ها و تفاوت‌های کشورهای منتخب را بررسی می‌کند.

اصل ۲۸ قانون اساسی ج.ا. ایران، دولت را موظف می‌کند "با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل ایجاد نماید". ایران با عضویت در سازمان بین‌المللی کار و

الحاق به مقاوله‌نامه ۱۲۲ با عنوان سیاست اشتغال، ملزم به اتخاذ سیاست ملی اشتغال فراگیر و پایدار برای اشتغال کامل، مولد و بدون تبعیض است. انجام این تکالیف، مستلزم رویکرد فراگیر به اشتغال و ساز و کار اجرایی مناسب است. توجه به رویکرد سازمان بین‌المللی کار در سیاست‌های ملی اشتغال و ساز و کار پیاده‌سازی این سیاست‌ها در سایر کشورها، دانش و تجربه ما در سیاستگذاری اشتغال را گسترش می‌دهد.

فصل ۱: چالش‌های سیاستگذاری فراگیر و پایدار برای اشتغال کامل و مولد

۱- پایه منطقی سیاست‌های اشتغال

۱-۱- پیچیدگی فزاینده در تحقق اشتغال

سیاست‌گذاران اشتغال در قرن ۲۱ با چالش‌هایی متنوع‌تر و چند بعدتری نسبت به گذشته روبرو هستند. این چالش‌ها نه تنها موضوعات کمی مانند سطوح رو به افزایش نرخ‌های بیکاری و اشتغال پایین، بلکه موضوعات کیفی مانند ظهور اشکال جدید اشتغال مخاطره‌آمیز و آسیب‌پذیر، فقر کاری، رویه‌های تبعیض‌آمیز و نقض حقوق بنیادین کار را نیز دربرمی‌گیرند. به طور نمونه، دنیای کار امروز کمتر با اشتغال تمام وقت مزدبگیر شناخته می‌شود. با توجه به کارهای پیش‌تر سازمان بین‌المللی کار، این گزارش به طور خلاصه تحولات گسترده اشتغال بلندمدت و چالش‌های اصلی که نیاز به رسیدگی دارد را ارائه می‌نماید. تلاش شده است تا پیچیدگی و هم‌پوشانی آنها، تنوع آنها با توجه به مناطق، سطوح توسعه و گروه‌های جمعیتی برجسته گردد.

افزایش عدم تعادل‌های اجتماعی و اقتصادی

رشد ناکافی که نابرابر توزیع می‌شود

- نابرابری درآمدی در بیشتر کشورها افزایش یافته
- کاهش بسیار آهسته فقر
- قطبی‌سازی دستمزد همراه با افزایش سهم افراد با دستمزد پایین
- تفاوت جسیتی دستمزد بسیار آهسته کاهش می‌یابد

تحقق هدف مشاغل بیشتر و بهتر که دور از دسترس است، با بحران جهانی ۲۰۰۸ وخیم‌تر شده است.

- نیمی از مردم شاغل در سال ۲۰۱۱ اکثراً از روی اجبار به اشکالی از خوداشتغالی روی آورده‌اند
- میانگین اشتغال غیررسمی مزمن در مناطق در حال توسعه بالای ۵۰ درصد است؛ تغییر از اقتصاد خانواده به کار دستمزدی آهسته است
- شیوع اشتغال غیراستاندارد در اقتصادهای توسعه‌یافته رو به افزایش است (تحولی که با بهبودی اقتصادها از بحران جهانی ادامه دارد)
- جستجو و نیافتن شغل تقدیر بعضی از ۲۰۵ میلیون نفر در سال ۲۰۱۱ است؛ اگر شاغلان در اشتغال ناقص و کسانی که در جستجوی کار بیشتر هستند و کسانی که از جستجوی شغل ناامید شدن را اضافه کنیم تعداد بیکاران دو برابر می‌شود.
- نرخ بیکاری مردان و زنان جوان از نظر جهانی ۲/۵ برابر نرخ بیکاری بزرگسالان است؛ در سال ۲۰۱۱ طیف این نرخ از ۸/۳ درصد تا ۲۵/۱ درصد با توجه به مناطق افزایش داشت.
- از نظر جهانی کار کودک در حال کاهش است، هنوز ۲۱۵ میلیون کودک در سال ۲۰۰۸ کار می‌کردند
- در سال ۲۰۱۱ تخمین زده شده بود تا تعداد ۱۲ میلیون نفر در شرایط کار اجباری کار کنند

طبیعت اقتصاد بی‌ثبات، بنگاه‌های پایدار در اقتصاد واقعی را متأثر ساخته است

- ارتباط میان دستمزد و بهره‌وری کار که به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش داشته، به کاهش سهم دستمزد در درآمد کل و تضعیف تقاضای جهانی انجامیده است
- افزایش عواید به سرمایه‌گذاری بیشتر منتهی نشده است
- سهم عواید ناشی از سرمایه بالنسبه به اقتصاد حقیقی در کشورهای توسعه‌یافته در دهه ۱۹۸۰ از ۲۵ درصد به ۴۲ درصد افزایش یافته است

۱-۱-۱- مشاغل بیشتر؟ کمیت اشتغال: نرخ اشتغال، سطوح بیکاری و ناامیدی کارگران

کمبود فرصت‌های اشتغال. تا سال ۲۰۰۸ اشتغال جهانی و نیروی کار جهانی هر دو با نرخ میانگین سالانه ۱,۷ درصد رشد کردند. نرخ اشتغال که بیانگر سهم نیروی کار در اشتغال است در سال ۲۰۰۷ به ۶۱,۷ درصد بالغ گردید. اما به دنبال بحران مالی و اقتصادی ۲۰۰۹-۲۰۰۸ نرخ اشتغال به ویژه در کشورهای توسعه‌یافته کاهش یافت. در سال ۲۰۱۰ نرخ اشتغال هنوز پایین‌تر از سطح ۲۰۰۷ بود که نشان‌دهنده آن است که بسیاری از اقتصادها به سادگی فرصت‌های اشتغال کافی برای جذب نیروی کار را ایجاد نکردند.

جمعیت‌شناسی. در بسیاری مناطق که خوداشتغالی و کار خانوادگی بدون پرداخت، اشکال مسلط اشتغال است رشد اشتغال اساساً ناشی از تحولات جمعیتی است. در این کشورها که رشد جمعیت غالباً سریع است چالش نه اشتغال جمعیت در سن کار (نرخ اشتغال بالاست، نزدیک ۷۰ درصد در آسیای شرقی و ۶۵ درصد در آفریقای سیاه و جنوب شرقی آسیاست) بلکه اشتغال مولد است. در نقطه مقابل، در کشورهای توسعه‌یافته و کشورهایی مانند چین، چالش اشتغال سالخورده جمعیت و فقدان کارگران جوان کافی برای جایگزینی کارگران سالمند است، که به موضوعات گوناگون اشتغال از جمله مهاجرت نیروی کار مرتبط است.

تغییر ترکیب نیروی کار. در بیست سال گذشته و بیش از آن، ترکیب نیروی کار به سهم بالاتر زنان، سهم کمتر جوانان و در بعضی کشورها، سهم بالای کارگران سالخورده با چالش‌های خاص آنها تغییر یافته است.

افزایش سهم اشتغال در بخش خدمات. در سال ۲۰۰۳ برای اولین بار در تاریخ، سهم جهانی اشتغال در بخش خدمات از بخش کشاورزی و فعالیت‌های اقتصادی مرتبط با بخش صنعت پیشی گرفت. کاهش سهم کشاورزی از اشتغال و تولید ناخالص داخلی معمولاً با افزایش بهره‌وری منتج به افزایش درآمد همراه است، اما نقل و انتقال‌های دیگری هم رخ داده تا بخش خدمات حتی در کشورهای فقیرتر هم بخش مسلط شده است. بسیاری از مشاغل در واقع در اقتصاد غیررسمی شهری است که غالباً به سهولت بر مهاجرت اقشار فقیر از روستا به شهر و از بخش کشاورزی به بخش خدمات دلالت دارد.^۲

تغییر ساختاری قویاً مرتبط با مهاجرت. کاهش جمعیت بخش کشاورزی به موضوع مهاجرت از روستا به شهر مرتبط است و فقدان بهره‌وری فرصت‌های شغلی در مناطق شهری، بیش از غالب موارد به افزایش فقر شهری شامل کار فقیرانه و غیررسمی می‌انجامد. تعداد کل مهاجران بین‌المللی به طور ثابت در سال ۲۰۱۰ به ۲۱۴ میلیون می‌رسد، اما سهم آنها از جمعیت جهانی نزدیک ۳ درصد باقی مانده یا در پنج سال اخیر پایین‌تر آمده است. سازمان بین‌المللی کار

² - A new era of social justice, Report of the Director General, International Labour Conference, 100th Session, 2011. ILC.100/DG/1A, p. 25.

تخمین می‌زند که ۵۰ درصد مهاجران بین‌المللی از نظر اقتصادی فعال یا کارگران مهاجر هستند. مهاجرت نیروی کار یک گرایش زنانگی هم دارد و مهاجران زن در بیش از موارد غالب در مشاغل ارزان و شرایط کار فقیرانه کار می‌کنند.

مشاغل ناکافی برای کارگران فعال جویای کار. در سال ۲۰۱۱ نرخ بیکاری جهانی که ۶٫۱ درصد بود از ابتدای قرن کمابیش ثابت باقی مانده است (به جز ۵٫۶ درصد در سال ۲۰۰۷). اما همین‌طور که سطوح اشتغال در اکثر کشورهای با درآمد بالا و متوسط پس از بحران ۲۰۰۸ پایین آمد، بیکاری بلندمدت (به عنوان مثال، بیکارانی که بیش از یک سال بیکار شده‌اند) بالا رفته است. بیکاری بلندمدت به تنهایی رشد نمی‌کند بلکه از بیکاری کل نیز سریع‌تر رشد می‌کند؛ بیکاری زنان به بیکاری مردان می‌رسد؛ و نرخ جهانی بیکاری جوانان، با تبعیت از همین روند نرخ جهانی، در ۱۲٫۶ درصد سال ۲۰۱۰ باقی مانده است.

بیکاری راس کوه یخ اشتغال ناقص و ناامیدی است. کارگران زیادی ناامید شده‌اند و به دلیل فقدان فرصت‌های اشتغال واقعاً قابل دسترس و ملموس، فعالانه طولانی مدت در جستجوی شغل نیستند. در کشورهای توسعه‌یافته و در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب، تعداد و سهم کارگران ناامید در خلال بحران افزایش یافته‌است. داده‌ها نشان می‌دهند، در بسیاری از کشورها کاهش اساسی در مشارکت جوانان در بازار کار، بازتاب افزایش ناگهانی ناامیدی میان جوانان در رویارویی با چشم‌اندازهای غیرجذاب اشتغال است، جوانانی که ناامید شده و از بازار کار خارج شدند بیکار به شمار نمی‌روند اما با این وجود از فقدان فرصت‌های شغلی رنج می‌برند. با توجه به داده‌های قابل دسترس ۵۶ کشور، وجود ۱٫۷ میلیون جوان در بازار کار کمتر از حد انتظار بر اساس روندهای بلند مدت، نشان می‌دهد که ناامیدی میان جوانان به صورت تندی نسبت به افزایش بالای بیکاری جوانان طی بحران اقتصادی و مالی ۲۰۰۸ بالا رفته است. مردان جوان احتمالاً کمتر از زنان جوان ناامید می‌شوند. جوانانی که زودتر آموزش را به اتمام رسانیده‌اند، نمی‌توانند کار نکنند و بنابر این به کارگران ناامید ملحق نمی‌شوند. به گونه‌ای مشابه، کسانی که مدرک دانشگاهی دارند با احتمال کمتری، به جمع کارگران ناامید می‌پیوندند.^۵

۱-۱-۲ مشاغل بهتر؟ کیفیت اشتغال: دستمزدها، عدم رسمیت، آسیب‌پذیری و فقر

عقب‌ماندگی واقعی دستمزدها از رشد بهره‌وری کار. در مقیاس جهانی، اشتغال دستمزدی نزدیک نیمی از کل اشتغال را تشکیل می‌دهد، و سهم آن در همه جا برای مردان و زنان در حال رشد است. بین سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۷ میانگین واقعی دستمزدها در نمونه‌ای متشکل از ۸۳ کشور رشد نرخ ۳٫۲ درصد در هر سال را برای ۷۰ درصد جمعیت دنیا نشان می‌داد، که اگر چین و کشورهای مشترک‌المنافع را استثنا کنیم، اکثر کشورها یک دوره مدیدی تعادل

³ - ILO: Employment policies for social justice and a fair globalisation, Recurrent item Report on Employment, 99th session of the International Labour Conference, 2010.

⁴ - ILO: Global Employment Trends 2011, 2011.

⁵ - Matsumoto M. and S. Elder (2010), Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys, Employment Working Paper No. 51, Geneva.

دستمزد را تجربه کردند. دستمزدهای واقعی با نرخ رشد آهسته‌تری از رشد اقتصادی افزایش یافته (تولید ناخالص داخلی بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۷ به میزان ۴,۶ درصد رشد داشت) و رشد دستمزد پس از رشد بهره‌وری عقب مانده بود. با تداوم این روندها، یک کاهش بلندمدت در سهم دستمزدها از رشد ناخالص داخلی نیز در هر دو کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه به چشم می‌خورد.

افزایش قطبی سازی دستمزد میان بالا و پایین. تعداد شاغلین با پرداخت پایین (که با کم‌تر از دو سوم دستمزد میانه تعریف شده) از اواسط دهه ۱۹۹۰ در بیش از دو سوم کشورهای با داده‌های قابل دسترس افزایش یافته است. این مجموعه شامل کشورهایی چون آرژانتین، چین، آلمان، اندونزی، ایرلند، کره جنوبی، لهستان و اسپانیا بود. در این کشورها و سایر کشورهای با سهم بالا یا رو به رشد مشاغل با دستمزد پایین، احتمال حرکت به سمت مشاغل با دستمزد بهتر به حداقل رسید و ریسک افتادن در دام مشاغل با دستمزد پایین بالا رفت. به علاوه، عناصر قوی تبعیض آمیز، در تداوم دستمزد پایین و شکاف دستمزدی نقش دارد؛ بر اساس گزارش دستمزد جهانی ۲۰۱۰/۱۱، در کشورهای صنعتی و همچنین کشورهای در حال توسعه، کارگران جوان با دستمزد پایین را به طور نامتنا سبی زنان و اعضای گروه‌های قومی، نژادی یا مهاجران تشکیل می‌دهند.

کارگران آسیب‌پذیر و فقیر. در سال ۲۰۰۹ در مقیاس جهانی، نرخ اشتغال آسیب‌پذیر، ۵۰,۱ درصد یعنی تقریباً ۱,۵ میلیارد کارگر زن و مرد بود.^۷ شیوع اشتغال آسیب‌پذیر بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ پس از یک کاهش پایدار در سال‌های گذشته، تقریباً ثابت باقی ماند. نسبت اشتغال آسیب‌پذیر از بیکاری خیلی بیشتر است، این گستره وسیع ترتیبات کار غیررسمی یعنی جایی که کارگران نوعاً فاقد حمایت اجتماعی کافی و سازوکار گفتگوی اجتماعی هستند، را نشان می‌دهد. اشتغال آسیب‌پذیر غالباً نیز با دستمزد پایین و شرایط دشوار کاری که در آن حقوق بنیادین کارگران می‌تواند نادیده گرفته شود، مشخص می‌گردد.^۸ در این میان، زنان سهم بالاتری از کارگران آسیب‌پذیر در تمام مناطق دارند.

گستره وسیعی فقر کاری، به رغم کاهش جهانی. نرخ نهایی فقر کاری (۱,۲۵ دلار آمریکا برای هر نفر در هر روز) در سال ۲۰۰۹ عبارت از ۲۰,۷ درصد یا ۶۳۲ میلیون کارگر است، که بر اساس روند پیش از بحران ۱,۶ درصد بالاتر از نرخ پیش‌بینی شده است. سهم کارگرانی که با خانواده با کمتر از ۲ دلار آمریکا زندگی می‌کنند، یعنی خط فقر در سال ۲۰۰۹ تقریباً ۳۹ درصد در گستره جهانی یا ۱,۲ میلیارد کارگر برآورد شده بود.^۹

تداوم اشتغال غیررسمی. اقتصاد غیررسمی منبع معمول اشتغال در بسیاری از کشورهاست؛ در سال ۲۰۱۱، اشتغال غیررسمی حداقل دو سوم اشتغال در بخش‌های غیرکشاورزی را در ۱۱ تا از ۴۶ کشور با درآمد متوسط و کشورهای

⁶ - Real wages in advanced countries increased by only about 5 per cent in real terms over the whole decade of the 2000s. ILO, Global Wage Report 2010/11.

⁷ - Vulnerable employment is the sum of own-account workers (self-employed workers who do not employ even one person) and contributing family members.

⁸ - ILO: Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery, 2011.

⁹ - Ibid.

کم درآمد با توجه به داده‌های اخیر قابل دسترس، فراهم کرده است و در بیش از نیمی از کشورهای زنان بیش از مردان در اشتغال غیر رسمی فعالیت دارند. به علاوه، تعداد کارگران روزمزد رو به افزایش است و سهم کار با دستمزد موقت در کل اشتغال در کشورهای در حال توسعه افزایش یافته است.^{۱۱}

افزایش اشتغال مخاطره‌آمیز در کشورهای توسعه‌یافته. در کشورهای پیشرفته اقتصادی، بحث در مورد اشکال مخاطره‌آمیز اشتغال آذر دهه گذشته، پیرامون توسعه اشکال غیراستاندارد اشتغال مانند قراردادهای مدت معین و موقت، کار پاره وقت، کار تلفنی، کار در خانه، دورکاری و حتی بعضی طبقات کارگران خوداشتغال به تدریج بالا گرفته است. مردان جوان با احتمال کمتری نسبت به زنان جوان ناامید می‌شوند.

تعداد خیلی کمی از جوانانی که آموزش را زودتر تمام می‌کنند از بازار کار خارج می‌شوند همان‌طور که نمی‌توانند کار نکنند. به گونه‌ای مشابه، افراد دارای مدرک دانشگاهی با احتمال کمتری در زمره کارگران ناامید خواهند بود. و حالی که مشاغل-مشارکتی و کاهش ساعات کاری به کاهش از دست دادن اشتغال در کوتاه مدت کمک می‌کند، شواهد مربوط به کار پاره وقت نشان می‌دهد که کشورهای در حال بهبودی و دارای اطلاعات در دسترس (۲۱ کشور) بیش از ۶۰ درصد افزایش سهم اشتغال پاره وقت غیرداوطلبانه را در سال ۲۰۰۹ تجربه کرده‌اند، و به طور خاص میان جوانان و زنان ایجاد و خامت در کیفیت مشاغل را نشان می‌دهد. شیوع اشتغال پاره وقت غیرداوطلبانه در دیگر کشورها مانند مکزیک و اکوادور، که سهم اشتغال پاره وقت غیرداوطلبانه (از کل اشتغال) بیش از ۲ درصد در دو سال تا فصل اول ۲۰۱۰ افزایش یافته، در حال افزایش است، وضعیتی مشابه اگرچه با سرعت کمتری در کلمبیا روی داده است. شیوع اشتغال موقت به طور خاص میان جوانان سنین ۲۴-۱۵ بالاست. به موازات این انعطاف‌پذیری رابطه اشتغال، تقسیم‌بندی بازار کار عمیق‌تر شده است. به عنوان مثال، در بعضی از کشورهای اروپایی نسبت کارگران با دوره اشتغال طولانی (بیش از ده سال) به کارگران با دوره اشتغال کوتاه (کمتر از یک سال) به طور معناداری افزایش یافته است.^{۱۳}

پیچیدگی و وضعیت‌های اشتغال در سراسر دنیای امروز به پاسخ‌های چندبعدی و ذاتاً میان‌بخشی (میان دستگاهی) با توجه به سپهرهای سیاستگذاری مشترک نیاز دارد. پیچیدگی فزاینده تحقق اشتغال هم‌چنین به اهداف سیاستی منسجم مبتنی بر پایه‌های کار شایسته فرامی‌خواند: ترویج اشتغال، رعایت استانداردهای بین‌المللی کار، حمایت اجتماعی و گفتگوی اجتماعی برای همه. به این دلایل به سیاست‌های ملی فراگیر اشتغال ملی نیاز است.

¹¹ - Statistical update on employment in the informal economy, ILO Department of Statistics, June 2011.

¹² - A new era of social justice, Report of the Director General, International Labour Conference, 100th Session, 2011. ILC.100/DG/1A. Pp. 22-23.

¹³ - Precarious work refers to atypical work that is involuntary.

¹⁴ - Recurrent Item Report on Employment, 2010.

۱-۲- فرصتی جدید برای سیاست‌های اشتغال

اشتغال در شکل‌دهی به دستور کارهای بین‌المللی و ملی نقش برجسته فزاینده‌ای دارد.

۱-۲-۱- دستور کار سیاست بین‌المللی

مجمع عمومی ملل متحد در اوایل دهه ۱۹۹۰ اهمیت اشتغال مولد و کار شایسته را مورد شناسایی قرار داد و بر آن صحنه گذاشت. این تعهد در جولای ۲۰۰۶ مجدداً در اعلامیه وزراء مورد حمایت قرار و در آن حمایت و تعهد بی سابقه‌ای را برای ایجاد اشتغال در نظر گرفت، موضوع "اشتغال کامل و مولد و کار شایسته در اولویت هدف همکاری بین‌المللی" قرار داده شد و برای بار دوم این را که "راهبرد اشتغال جزء بنیادی از هر راهبرد توسعه است" مورد حمایت قرار داد. قطعنامه‌های بعدی (در ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸) بر اهمیت تمرکز چندلایه و چندبعدی تمرکز بر اشتغال مولد و کار شایسته تأکید دارد که دولت‌ها، بخش خصوصی، سازمان‌های جامعه مدنی، نمایندگان

(B1) هدف جدید از اهداف توسعه هزاره
حصول اشتغال کامل و مولد و کار شایسته برای همه شامل زنان و جوانان
این هدف چهار شاخص خاص و مستقیم مرتبط با موضوعات اشتغال را شامل می‌شود.
شاخص‌های جدید اشتغال:
نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار (تولید ناخالص داخلی هر شاغل)
نسبت اشتغال به جمعیت
تعداد شاغلانی که زیر خط فقر زندگی می‌کنند
تعداد کارکنان مستقل و سهم کارگران فامیلی از اشتغال کل (نرخ اشتغال آسیب‌پذیر)

Source: Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators including the full set of Decent Work Indicators. International Labour Office. Employment Sector. Geneva, June 2009

کارفرمایان و کارگران، سازمان‌های بین‌المللی و به طور خاص نمایندگی‌های ملل متحد و نهادهای مالی بین‌المللی را متحد می‌سازد.^{۱۴}

در سال ۲۰۰۸ اهداف توسعه با هدف دربرگرفتن چهار شاخص جدید اشتغال ذیل یک هدف جدید برای اعلام تجدید تعهد به توسعه اشتغال بسط یافت (به کادر نگاه کنید). این موضوع برخاسته از شناسایی این مطلب است که بهبود کمیت و کیفیت اشتغال کلید کاهش فقر ذیل هدف ۱ (محو فقر مطلق و گرسنگی) است. این شاخص‌ها از تمام کشورها می‌خواهد تا گزارش پیشرفت را ارائه دهند و داده‌های مجزایی بر اساس تفاوت‌های جنسیتی و شهر/روستا در حد امکان فراهم سازند.

رهبران گروه ۲۰ به گونه‌ای فزاینده نقش سیاست‌های اشتغال را در رسیدگی به بعد انسانی بحران مالی و اقتصادی ۲۰۰۸ مورد شناسایی قرار دادند. در همین رابطه، در آوریل ۲۰۰۹ در نشست لندن درباره رشد، ثبات و مشاغل، رهبران

¹ - The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all, E/2007/INF/2/Add.1; United Nations Commission for Social Development, E/CN.5/2008/L.8.

گروه ۲۰ یک طرح جهانی برای بهبود و اصلاح تصویب کردند و خود را به "حمایت از افراد آسیب‌دیده از بحران با ایجاد فرصت‌های شغلی و از طریق اقداماتی برای حمایت از درآمد" و به "حمایت از اشتغال و تحریک رشد، سرمایه‌گذاری در آموزش و حرفه‌آموزی و از طریق سیاست‌های فعال بازار کار با تمرکز بر بیشترین آسیب‌پذیران" متعهد ساختند.^{۱۵}

در نشست پیتزبورگ در سپتامبر ۲۰۰۹ رهبران گروه ۲۰ بر تعهد خود برای قرار دادن مشاغل با کیفیت در رأس اقدامات برای بهبودی از طریق چارچوب جدید برای رشد قوی، پایدار و متوازن تأکید کردند. این چارچوب به "تمرکز مستمر بر سیاست‌های اشتغال" فرامی‌خواند و به "اصلاحات ساختاری برای ایجاد بازارهای کار فراگیرتر و برنامه‌های با کیفیت آموزشی و حرفه‌آموزی" حکم می‌کند.^{۱۶}

در آوریل ۲۰۱۰ نشست وزرای کار و اشتغال گروه ۲۰ در واشنگتن^{۱۷} و نشست تورنتو در سپتامبر ۲۰۱۲ بر اهمیت جوانب کیفی اشتغال، مجدداً تأکید کردند. اعلامیه نشست تورنتو بر این که "سیاست اشتغال مؤثر می‌بایست کیفیت مشاغل را در کانون بهبود قرار دهد" تأکید دارد. *الجماع* توسعه سئول درباره رشد مشترک رونمایی شده طی نشست گروه ۲۰ در نوامبر ۲۰۱۰، گام مهمی به سمت چارچوب‌های اقتصاد کلان سازگار با اشتغال برداشت. این اجماع با تعریف ۹ پایه اصلی که هماهنگ با چارچوب اقتصاد کلان، رشد و اشتغال را ترغیب می‌کنند از مشغولیت ذهنی به اهداف اسمی فاصله می‌گیرد.^{۱۹}

هم‌چنین وجود اشتغال در دستور کارهای نهادهای مالی بین‌المللی برجسته‌تر شد. در کنفرانس تاریخی در اسلو صندوق بین‌المللی پول و سازمان بین‌المللی کار، دژ کنار سایر رهبران بین‌المللی نسبت به یک تعهد گسترده بین‌المللی به اشتغال متمرکز بر سیاستگذاری برای پاسخ به رکود اقتصاد جهانی متمرکز شدند.

۱-۲-۲- دستور کارهای سیاست ملی

اشتغال هم‌چنین در دستور کارهای سیاسی در سطح ملی در رتبه بالا قرار می‌گیرد، بسیاری از کشورهای در حال توسعه نسبت به ترویج اشتغال به عنوان قسمتی از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی تعهد نشان می‌دهند و برای تحقق آن تلاش می‌کنند.^{۲۱}

¹ - G20 Leaders' statement, The Global Plan for Recovery and Reform, London, 2 Apr. 2009.

¹ - G20 Leaders' statement, The Pittsburgh Summit, Putting Quality Jobs at the Heart of the Recovery, Pittsburgh, 25 Sep. 2009.

¹ - G20 Labor and Employment Ministers' Recommendations to G20 Leaders April 21, 2010. Washington 2010.

¹ - G20 Toronto Summit Declaration, Toronto, June 26-27, 2010.

¹ - G20 Seoul Summit Declaration, November 11-12, 2010.

² - Oslo conference Calls for Commitment to Recovery Focused on Jobs, September 13 2010.

² - ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010. The reporting period covers 1998-2007. See Chapter III "Employment Policies"

شواهد نشان می‌دهند که کشورها به طور فزاینده‌ای حمایت سازمان بین‌المللی کار را برای تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌های ملی اشتغال خواستارند. آذر بسیاری از کشورهای در حال توسعه، راهبردهای کاهش فقر (PRS) یا سایر انواع چارچوب‌های توسعه ملی نقش بنیادین به عنوان پایه برای سیاستگذاری و تخصیص منابع بازی می‌کنند. یک ارزیابی موضوعی از راهبردهای کاهش فقر نشان داده است که اشتغال به‌طور فزاینده‌ای در نسل دوم راهبرد کاهش فقر، بازتاب‌دهنده تغییر طرز فکر میان نمایندگی‌های دولتی و شرکای چندجانبه که این فرایند را فراتر از نمایندگی سازمان بین‌المللی کار به پیش می‌برند، برجسته می‌شود. نهایتاً شواهدی وجود دارد مبنی بر این که به موضوع اشتغال به طور فزاینده‌ای به مثابه هدف مشترک و پراهمیت‌تر برخورد می‌شود؛ به اشتغال جوانان و موضوعات جنسیتی نیز تأکید بیشتری می‌گردد و این امر با ظهور فزاینده هر دو راهبردهای کاهش فقر و سیاست‌های ملی اشتغال مقارن گشته است.^{۲۳}

بحران مالی ۲۰۰۸ نقطه چرخشی در سیاستگذاری اقتصاد ملی را نشان می‌دهد، بحران مالی و اقتصادی باعث از دست رفتن مشاغل در مقیاس وسیع و بالاترین تعداد بیکاران تا آن زمان گردید. این بحران عیوب پارادایم سیاست کلان پیش‌بحران را که برای کنترل تورم و تضمین کسری مالی پایین تجهیز شده بود، آشکار ساخت. آئین امر دولت‌ها و بانک‌های مرکزی را در تمام دنیا برمی‌انگیزد تا از آرایش بی‌سابقه‌ای از اقدامات محرک مالی و پولی پرده‌برداری کنند (اقداماتی که وسیعاً موجب توقف بحران جهانی و ایجاد بهبودی در رشد اقتصادی هستند).

این اقدامات مالی احتیاطی، موجب حفظ و یا ایجاد تعداد ۲۱ میلیون شغل در کشورهای گروه ۲۰ در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ گردید.^{۲۴} دولت‌ها همچنین با طیف گسترده‌ای از سیاست‌های اشتغال و حمایت اجتماعی، مورد حمایت ابتکارهای گفتگوی اجتماعی، به بحران پاسخ دادند.^{۲۵}

اقدامات مصوب کشورها در رهیافت به‌هم‌پیوسته در طرح جهانی مشاغل (GJP)، که از سوی اعضا در کنفرانس بین‌المللی کار در ژوئن ۲۰۰۹، به تصویب رسید، انعکاس یافت. اجرای برنامه جهانی مشاغل تقاضا را برای جهت‌دهی مجدد و تحکیم سیاست‌های اشتغال با هدف ارائه مؤثرتر آنها و حصول نتایج بهتر، تقویت می‌کند.

² - In January 2010, 58 such country requests were recorded for the 2010–11 period. See: Employment policies for social justice and a fair globalization. Recurrent item report on employment: ILO, 2010.

² - Decent Work Issues in Poverty Reduction Strategies and National Development Frameworks. A seminar report 15–17 December 2008. International Training Centre, Turin, Italy.

² - Rethinking Macroeconomic Policy. O. Blanchard, G. Dell’Ariccia, and P. Mauro. International Monetary Fund, 2010.

² - See ILO: Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience (Geneva) 2010. http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.

² - At the request of the G20, the ILO carried out a survey on new measures taken to counter the crisis between mid-2008 and mid-2009. The survey included 54 countries, including all G20 and OECD countries, across 32 policy measures. See Employment Working Paper No. 100 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_166606.pdf), No. 101 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_167804.pdf), and No. 102 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_167806.pdf)

به رغم پیشرفت‌های یاد شده، مفهوم محدود متداول از سیاست‌های اشتغال، همچنان چالش اصلی سیاست باقی ماند. چون سیاست‌های اشتغال در بسیاری از کشورها همچنان به مداخلات طرف عرضه از سوی وزارت کار محدود می‌شوند و تلاش نظام‌مند بسیار اندکی برای ارزیابی تأثیر سیاست‌های اقتصادی و برنامه‌های مربوط به اشتغال از هر دو جنبه کمی و کیفی صورت می‌گیرد. همچنین تلاش‌های بیشتری برای پیوستگی سیاست‌های اشتغال و اهداف اشتغال علاوه بر انضمام اهداف کمی و کیفی در سازوکارهای ملی پایش مورد نیاز است.

در پایان، پیچیدگی فزاینده تحقق اشتغال علاوه بر طبیعت فرابخشی و فرادستگاهی آن، به طیف گسترده‌ای از مداخلات سیاستی یکپارچه و مرتبط با هر دو بعد اقتصاد خرد و کلان و رسیدگی به عرضه و تقاضای نیروی کار با هدف تقویت هر دو جنبه کمی و کیفی اشتغال نیاز دارد.

۱-۳- تعریف و گستره سیاست‌های ملی

اشتغال

سیاست ملی اشتغال عبارت است از یک چشم‌انداز هماهنگ و متشکل از اهداف اشتغال کشور و روش‌های حصول آن. بنابر این سیاست ملی اشتغال اشاره دارد به دسته‌ای از مداخلات چندبعدی که برای حصول اهداف کلی و جزئی اشتغال در کشور مفروض در نظر گرفته شده است. این سیاست، طرحی از آنچه باید انجام شود و منتخبی از جایگزین‌ها در پرتو شرایط مفروض را شامل می‌گردد که بر اساس موافقتنامه مشترک میان ذی‌نفعان مصوب گردیده است. این سیاست از سوی دولت با هدف رسیدگی به چالش‌ها و فرصت‌های تعریف شده و شفاف دنبال می‌گردد.

تعاریف

- سیاست اشتغال: یک چشم‌انداز و یک چارچوب هماهنگ و منسجم که تمامی مداخلات اشتغال و ذی‌نفعان را در یک کشور مفروض مرتبط می‌سازد.
- برنامه اقدام یا استراتژی اشتغال: یک رشته اقدام برای اجرای این سیاست شامل دستاوردها و خروجی‌ها، اهداف و شاخص‌ها و یک برنامه کار با توزیع واضح وظایف و یک بودجه مشروح.
- برنامه‌ها: ابزارها برای اجرای این سیاست مبتنی بر اهداف این سیاست.
- پروژه‌ها: مداخلات بر مبنای بودجه تأمینی که می‌بایست با دستاوردهای این سیاست هماهنگ باشد.

سیاست اشتغال به تنهایی از سوی وزارتخانه متولی اشتغال به اجرا در نمی‌آید، اجرای این سیاست وظیفه گروهی از بازیگران مختلف، از وزارتخانه‌های اصلی ایجاد اشتغال تا دولت‌های محلی و سازمان‌های کارگری و کارفرمایی است. وزارتخانه متولی اشتغال نقش هماهنگ‌کننده مرکزی را بازی می‌کند که از ترویج اشتغال شایسته جانبداری و کارکرد خوب بازار کار را تضمین می‌کند.

سیاست ملی اشتغال یک سری فعالیت‌ها و پروژه‌های غیرمرتبط اجرا شده از سوی وزارتخانه متولی اشتغال نیست؛ بلکه سیاست اشتغال چشم‌اندازی کلی است مبتنی بر تحلیل فراگیر از وضعیت اشتغال کشور و بررسی گسترده‌تر گزینه‌های

در دسترس برای ایجاد اشتغال شایسته یا سایر معیارها برای انتخاب بهترین گزینه‌ها که حداقل ۳ یا ۴ سال را فرامی‌گیرد.

سیاست اشتغال یک کشور می‌تواند اشکال گوناگونی داشته باشد؛ به عنوان مثال، در بعضی کشورها شامل یک اعلامیه کلی متأثر از قانون اساسی و قانونگذاری اولیه است. به عنوان مثال ماده ۸۰ از قانون اساسی ۱۹۸۷ نیکاراگوئه و ماده ۶۰ قانون اساسی ۱۹۷۲ پاناما هر دو بیان می‌دارد که کار کردن یک حق است و دولت می‌باید سیاست‌های اشتغال معطوف به اشتغال کامل را تشریح کند. سایر کشورها اعلامیه‌های بسیار خاص درباره جزئیات سیاست‌های اشتغال از طریق قانونگذاری ثانوی و ابزارهای سیاستی، مانند مورد سیاست ملی اشتغال بوركینافاسو و قانون ترویج اشتغال ۲۰۰۸ چین، ترتیب می‌دهند. کشورهای دیگر به سیاست اشتغال در راهبردهای کاهش فقر یا طرح‌های توسعه ملی اشاره می‌کنند؛ مانند اندونزی که اهداف اشتغال در چارچوب توسعه ملی را ادغام می‌گردد، یا هندوراس که فرمان اجرایی ۲۰۰۷، طرح ملی ایجاد اشتغال شایسته را با راهبرد کاهش فقر ادغام می‌کند و به آن اعتبار سیاست ملی می‌دهد.^{۲۷}

شایان یادآوری است زمانی که سند سیاستی مستقل از سوی بالاترین مقام سیاسی دولت‌های عضو مصوب می‌گردد، بلندپروازانه‌ترین مدل سیاستگذاری است. مدل‌های جایگزین کم‌تر جاه‌طلبانه هستند اما ممکن است در هماهنگ‌سازی پیام‌های برنامه‌های ملی اشتغال در چارچوب‌های توسعه ملی مؤثرتر باشند. در نهایت این که چه مدلی انتخاب شود به ترجیحات خاص عناصر دولت‌های عضو بستگی دارد.

تدوین سیاست ملی اشتغال اهداف متعددی را دنبال می‌کند، یکی از آنها ارائه یک چشم‌انداز و چارچوب منسجم برای تمامی مداخلات و بازیگران مرتبط با اشتغال در آن کشور است. این سیاست می‌تواند ابزاری برای گردآوری بازیگران اصلی دولت‌های محلی و مرکزی، افزایش آگاهی نسبت به موضوعات خاص، توافق بر سر اقدام اولویت‌دار و تعیین مسؤولیت‌ها باشد؛ این سیاست نیز می‌تواند به نگرش‌های سازمان‌های کارگری و کارفرمایی توجه نموده و حمایت آنان را نیز جلب کند.

این راهنما فرایند و ابزارهای ضروری برای پیروی از یک چرخه کامل منتهی به سیاست اشتغال کامل و فراگیر همراه با برنامه اقدام را ارائه می‌کند. در بعضی از کشورها (یک وضعیت پس‌بحران - زیست‌محیطی، سیاسی یا اقتصادی - یا در جایی که ضعف ظرفیت نهادی به ویژه از نظر اجراء وجود دارد) یک سیاست محدودتر، بر اساس تحقق و ایجاد بنیان‌های سیاستی کامل‌تر، می‌تواند مناسب‌تر باشد. اما حتی یک سیاست محدودتر می‌بایست بر پایه تحلیل بر اطلاعات وضعیت بازار کار مبتنی گردیده و از طریق آسیب‌شناسی کامل که گزینه‌ها را توجیه می‌کند، فراهم آید. این سیاست هم‌چنین بایستی اهداف و شاخص‌های شفاف، و نیز سازوکار نهادی برای اجراء، پایش و ارزیابی آن همراه با بودجه متناسب داشته‌باشد. در آن صورت، روش‌شناسی ارائه شده در این راهنما، چنان‌چه انعطاف‌پذیری و زمینه‌سازی رعایت گردد در تمامی وضعیت‌ها قابل اعمال است.

² - ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010.

۲- رویکرد سازمان بین‌المللی کار به سیاست‌های اشتغال

۲-۱- چارچوب‌های اصلی سازمان بین‌المللی کار برای اشتغال

اساسنامه سازمان بین‌المللی کار (۱۹۱۹) به جلوگیری از بیکاری و تدارک مزد کافی برای زندگی توجه دارد و اعلامیه فیلادلفیا (۱۹۴۴) نقش سازمان بین‌المللی کار را در ترویج اشتغال کامل و ارتقاء استانداردهای زندگی مورد تأیید قرار می‌دهد. ویژگی اصلی سازمان بین‌المللی کار که آن را از سایر اجزای نظام حاضر سازمان ملل متحد متمایز می‌کند و در تاریخ آن رسوخ می‌نماید، تأکید بر گفتگو میان بازیگران اصلی اقتصاد به عنوان ابزار ترویج پیشرفت اجتماعی است (بنابر این نمایندگان کارگران و کارفرمایان همراه دولت در مباحث و تصمیمات این سازمان در آن چه به سه‌جانبه‌گرایی شناخته می‌شود نقش برابری بازی می‌کنند).^{۲۸}

سه اصل راهنمای سیاست اشتغال

- **کمیت** - کار برای هر کسی که کار می‌خواهد
- **کیفیت** - این کار باید تا حد امکان مولد باشد
- **بدون تبعیض** - آزادی در انتخاب شغل وجود دارد و امکان بهره‌مندی هر کارگر از مهارت‌هایش بدون توجه به نژاد، جنسیت، سن، مذهب، عقیده سیاسی، اصالت اجتماعی و غیره وجود داشته باشد.

مقاله‌نامه سیاست اشتغال، ۱۹۶۴ (شماره ۱۲۲)

۲-۱-۱- چارچوب هنجاری

در مقاله‌نامه سیاست اشتغال مصوب ۱۹۶۴ (شماره ۱۲۲) که تا آگوست ۲۰۱۱ تعداد ۱۰۴ کشور به آن ملحق شده‌اند، عزم دولت‌های عضو را برای حصول اشتغال کامل، مولد و با انتخاب آزاد هماهنگ می‌سازد. این مقاله‌نامه یک تکلیف اساسی بر عهده دولت‌ها برای صدور یک اعلامیه رسمی صریح در مورد سیاست اشتغال آنها، می‌گذارد. این اعلامیه می‌تواند به گونه‌های مختلفی بیان شود. بعضی کشورها، به عنوان مثال، هدف اشتغال کامل را اعلام می‌کنند، در صورتی که سایر کشورها این وظیفه دولت را با ترویج شرایط تحقق حق کار کردن مرتبط می‌سازند.^{۲۹}

این مقاله‌نامه مستلزم آن است که سیاست ملی اشتغال به عنوان یک هدف اصلی در دستور کار ملی قرار داده شود. از این رو، سیاست اشتغال فعال می‌بایست به مثابه هدف اصلی سیاست اقتصاد کلان دنبال شود و بر طرح و اجرای چنین سیاست‌هایی تمرکز داشته باشد. ماده ۱ پاراگراف ۲ از این مقاله‌نامه اصول سیاست اشتغال را تعریف می‌کند که می‌بایست تضمین نماید که "الف) کار برای همه افراد در دسترس و جویای کار وجود دارد؛ (ب) این کار باید در حد امکان مولد باشد؛ (ج) در انتخاب شغل از آزادی و کامل‌ترین فرصت برای هر کارگر برای ارتقاء صلاحیت، و بهره‌گیری از

² - G. Rodgers et al.: The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009, (Geneva, 2009).

² - ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010.

مهارت‌ها و استعداد‌های خود در شغلی که متناسب با خود صرف‌نظر از نژاد، رنگ، جنسیت، عقیده سیاسی، تبار ملی و اصالت اجتماعی، برخوردار باشد."

توصیه‌نامه سیاست اشتغال (شماره ۱۲۲) مصوب ۱۹۶۴ و توصیه‌نامه سیاست اشتغال (قیود تکمیلی) (شماره ۱۶۹) مصوب ۱۹۸۴ بعضی از رهیافت‌های سیاستی را به طور مشروح برای حمایت از تلاش‌های اعضای در طراحی و اجرای مؤثر سیاست‌ها و برنامه‌های اشتغال ترسیم می‌کنند. حدود ۲۰ سند دیگر مصوب سازمان بین‌المللی کار در زمینه مهارت‌ها و توسعه بنگاه، خدمات اشتغال، معلولیت، روابط اشتغال، شرکت‌های چندملیتی و اشتغال روستایی، حمایت و کار فنی در این عرصه‌ها را هدایت می‌کنند.

مشاوره سه‌جانبه

ماده ۳ مقاله‌نامه ۱۲۲ اعلام می‌دارد که "نمایندگان اشخاص متأثر از اقدامات اتخاذی و به طور خاص نمایندگان کارفرمایان و کارگران می‌بایست در مورد سیاست‌های اشتغال مرتبط، با نگاه اهمیت به تجربه و نگرش آنان و جلب همکاری آنها در تدوین و حمایت یاری‌دهنده در چنین سیاست‌هایی طرف مشورت قرار گیرند." گستره چنین مشاوره‌ای نمی‌بایست به اقدامات سیاست اشتغال در یک معنای مضیق محدود شود، بلکه می‌بایست به تمام جوانب سیاست اقتصادی اثرگذار بر اشتغال گسترش یابد. بنابر این شرکای اجتماعی می‌بایست هم در مورد برنامه‌های بازار کار یا آموزش مهارت و هم چارچوب‌بندی سیاست‌های اقتصادی کلی‌تر که تکیه‌گاهی برای ترویج اشتغال است، مورد مشاوره قرار گیرند. این مشاوره هم‌چنین می‌بایست به مثابه سازوکاری برای جلب حمایت افراد متأثر، در اجرای سیاست مصوب به کار رود. اما این مشاوره این تکلیف را ایجاد نمی‌کند که درباره این سیاست‌ها تا دستیابی به اجماع مذاکره شود. نهایتاً، این قید از یک رویکرد مشارکتی گسترده حمایت می‌کند که صرفاً محدود به شرکای اجتماعی نشده، بلکه به نمایندگان افراد متأثر از اقدامات سیاست اشتغال تسری می‌یابد. این مشاوره هم‌چنین می‌بایست نگرش‌های سایر بخش‌های جمعیت فعال اقتصادی، مانند کسانی که در بخش روستایی و غیررسمی کار می‌کنند را شامل گردد.

این مقاله‌نامه نه تنها در ارتباط با تدوین سیاست‌های اشتغال، مشاوره را الزام می‌کند، بلکه هم‌چنین به جلب حمایت نمایندگان افراد متأثر از اجرای این سیاست‌ها نیز فرامی‌خواند. توصیه‌نامه سیاست اشتغال (شماره ۱۲۲) مصوب ۱۹۶۴، هم‌چنین از کارگران و کارفرمایان بخش عمومی و خصوصی و سازمان‌های آنان برای "اتخاذ تمامی اقدامات قابل اجرا برای ترویج ایجاد و حفظ اشتغال کامل، مولد و با انتخاب آزاد حمایت می‌کند." شروع اقداماتی از این دست به جای دولت مستقیماً به کارفرمایان و کارگران و نمایندگان آنان بستگی دارد.

مثال‌های متعددی، مداخله مجامع سه‌جانبه را در طراحی و ترویج اقدامات اشتغال نشان می‌دهد. در برزیل، شورای سه‌جانبه اشتغال ملی و مجلس مشورتی سه‌جانبه (از صندوق کمک کارگران که اجرای سیاست‌های اشتغال را اداره می‌کند)، در تدوین، اجراء و نظارت بر سیاست اشتغال نقش ایفاء نموده‌اند.

۲-۱-۲- چارچوب سیاستی

دستورکار اشتغال جهانی^۳ (GEA) عناصر اصلی برای یک چارچوب سیاست اشتغال را ارائه می‌نماید. این دستورکار به یک رویکرد منسجم همراه با مداخلات طرف عرضه و تقاضا، و در سطوح کلان و خرد، معطوف به بهبود کمیت و کیفیت اشتغال فرا می‌خواند.

راهبرد اجرایی دستورکار اشتغال جهانی (۲۰۰۶) تسعی بلیغ دارد تا آن را برای طراحی و اجرای سیاست‌های ملی اشتغال عملیاتی و مستقیماً کاربردی نماید. محتوای این سند، پنج عرصه اصلی سیاست اشتغال همراه با حمایت اجتماعی را تشکیل می‌دهد: گسترش اشتغال؛ مهارت، فناوری و اشتغال‌پذیری، توسعه بنگاه؛ نهادها و سیاست‌های بازار کار؛ حکمرانی، نمایندگی و حمایت عمومی. تلاش‌ها برای هم‌بسته کردن تساوی جنسیتی صورت گرفته و یک ابزار جدید برای کمک به روند کلی جنسیتی در تمامی عرصه‌های سیاستی از چارچوب دستورکار اشتغال جهانی ارائه گردیده است.^۲ هدف دستورکار اشتغال جهانی در مرکزیت بخشی به اشتغال در اقتصاد ملی و سیاست‌های اجتماعی، علاوه بر راهبردهای بین‌المللی توسعه، در اعلامیه سازمان بین‌المللی کار درباره عدالت اجتماعی برای جهانی شدن منصفانه نیز تأکید شده است.^۳ این اعلامیه بر اهمیت این رویکرد هم‌بسته با رسمیت‌بخشی به هم‌افزایی تمامی اهداف کار شایسته تأکید نموده و تعهد تمامی اعضای سازمان بین‌المللی کار را "در متمرکز نمودن به اشتغال کامل و مولد و کار شایسته در سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، مجدد صحنه گذاشته است." به عنوان پی‌گیری اعلامیه عدالت اجتماعی، کنفرانس بین‌المللی کار در ژوئن ۲۰۱۰، قطعنامه‌ای درباره اشتغال به تصویب رساند که بر اهمیت تدوین و اجرای سیاست‌های اشتغال برای ترویج اشتغال کامل، شایسته، مولد و آزادانه تأکید داشت.^۴ این نتایج به طور خاص دفتر سازمان بین‌المللی کار را به "تقویت ظرفیت‌ها و گسترش خدماتش برای ارائه توصیه‌های متناوب و دوره‌ای در مورد سیاست‌های اشتغال، ارزیابی تأثیرات آن‌ها و ترسیم درس‌ها" دعوت می‌نماید.^۵

۲-۲- رویکرد سازمان بین‌المللی کار در سطح نهاد

۲-۲-۱- مداخلات سیاستی منسجم و با طراحی مناسب

در حال حاضر پذیرفته شده که اگر چه رشد اقتصادی، ضروری است اما به هیچ وجه برای ایجاد اشتغال پایدار و مولد کافی نیست. بنابر این به منظور تقویت کیفیت و کمیت اشتغال، طیف گسترده‌ای از مداخلات سیاستی منسجم با طراحی مناسب، با ملاحظه ابعاد کلان و خرد اقتصادی و رعایت هر دو طرف عرضه و تقاضا مورد نیاز است. در دستورکار

^۳ - <http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm>

^۳ - Vision document on operationalizing the employment component of Decent Work Country Programmes, March 2006, GB.295/ESP/1/1.

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_103335/lang--en/index.htm

^۳ - ILO: Guidelines on gender in employment policies (Geneva, 2009).

^۳ -

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

^۳ - Section IV. Parts 28–30. Conclusions concerning the recurrent discussion on employment. ILC, June 2010.

^۳ - Part 30 (ii). Conclusions concerning the recurrent discussion on employment. ILC, June 2010.

گسترده‌تر کار شایسته، اشتغال یک موضوع میان‌بخشی و نتیجه تعامل سیاست‌های چندگانه است. اعلامیه سازمان بین‌المللی کار در مورد عدالت اجتماعی برای جهانی شدن منصفانه "جدایی ناپذیری، وابستگی و حمایت‌کنندگی متقابل"، سرشت اهداف چهارگانه کار شایسته را برجسته می‌کند. چنین رویکردی به طور فزاینده‌ای به مثابه چارچوب جدید پارادایم توسعه اجتماعی و اقتصادی، با رشد اشتغال-محور و درآمد-محور همراه با تساوی، مشخص شده است.^{۳۶}

ارتباط اهداف راهبردی چهارگانه سازمان بین‌المللی کار

الف) ظرفیت رشد کامل اقتصادی و اجتماعی در جامعه‌ای که افراد آن از کف حمایت‌های اجتماعی بی‌بهره‌اند، محقق نمی‌گردد.

ب) با توجه به مورد فوق، طرح‌های تأمین اجتماعی بدون مبنای اقتصادی و اشتغال، تأمین مالی نمی‌شود.

ج) انتخاب آزادانه اشتغال، بدون رعایت اصول و حقوق بنیادین کار تحقق نمی‌یابد.

د) تقسیم عادلانه منافع ناشی از عواید رشد و بهره‌وری و تقسیم زیان‌های انطباق در مواقع بحران‌های اقتصادی بدون گفتگوی اجتماعی تضمین نمی‌گردد.

ه) منافع رشد و بهره‌وری اشتغال بدون ایجاد محیطی مناسب جهت رشد و توسعه بنگاه‌های پایدار حاصل نمی‌شود.

Source: Conclusions concerning the recurrent discussion on employment, 2010

این چشم‌انداز چندبعدی اشتغال، در دستور کار اشتغال جهانی و راهبرد اجرایی آن، مشتمل بر عناصر اصلی ده‌گانه سازمان‌دهی شده در شش عرصه سیاستی که دارای ارتباط درونی است، به طور مشروح بیان شده است. بنابر این، ترویج اشتغال نیازمند آن است تا از طریق یک رویکرد میان‌رشته‌ای، چندبخشی، با حضور ذی‌نفعان متعدد و نمایندگی‌های مختلف سازمان ملل متحد دنبال شود.

۲-۲-۲- بهبود هماهنگی و پیوستگی سیاستی

هماهنگی و پیوستگی سیاستی میان وزارتخانه‌های کار و امور اقتصادی امری مهم و ضروری است. رویکرد پیوسته و مفهوم گسترده‌تر از سیاست اشتغال فقط در صورتی مؤثر است که هماهنگی واقعی میان وزارتخانه‌های مالی و امور اقتصادی وجود داشته باشد. این امر نیازمند تعهد سیاسی در بالاترین سطح و هم‌چنین محیط نهادی مناسب است؛ لکن این شرایط غالباً فراهم نیست.

دستاوردهای اشتغال نتیجه راهبردهای رشد، سیاست‌های اقتصادی و راهبردهای ایجاد تقاضا هستند و این امر فراتر از مأموریت وزارتخانه‌های کار است که به طور فزاینده‌ای به ایفای نقش مرکزی در هدایت و نظارت بر دستاوردهای اشتغال می‌پردازند. حمایت از ظرفیت وزارتخانه‌های کار برای انجام نقش هماهنگی و تقویت همکاری با سایر وزارتخانه‌های

³ - Conclusions concerning the recurrent discussion on employment by the 2010 Session of the International Labour Conference.

بخشی، هم‌چنین با وزارتخانه‌ها و نمایندگی‌های مسؤول مدیریت اقتصاد کلان (مانند بانک مرکزی، وزارتخانه‌های مالی و سازمان‌های برنامه و بودجه) هم‌چنان یک اولویت اصلی به شمار می‌رود.

پیوستگی سیاست‌ها میان جامعه بین‌الملل می‌تواند با موفقیت به سوی حمایت از فعالیت‌های ملی پیش رود. اهمیت اشتغال مولد و کار شایسته برای همه به طور گسترده‌ای به رسمیت شناخته شده و در بالاترین سطح از جمله مجمع عمومی سازمان ملل متحد تأیید شده است. این تعهد در جولای ۲۰۰۶ در اعلامیه وزرا که سطح خاصی از حمایت و تعهد را برای ایجاد اشتغال و دستورکار کار شایسته ارائه نموده، به تأیید مجدد رسیده است. اعلامیه مذکور این موضوع که اشتغال کامل و مولد و کار شایسته یک هدف اولویت‌دار در همکاری‌های بین‌المللی است را به رسمیت می‌شناسد. قطعنامه‌های بعدی (۲۰۰۸، ۲۰۰۷) با تأکید بر اهمیت تمرکز چندلایه‌ای و چندبعدی بر اشتغال مولد، "دولت‌ها، بخش خصوصی، سازمان‌های جامعه مدنی، نمایندگان کارفرمایان و کارگران، سازمان‌های بین‌المللی و به طور خاص نمایندگی‌های سازمان ملل متحد و نهادهای مالی بین‌المللی را متحد می‌سازد." ۳۷

در سپتامبر ۲۰۱۰، صندوق بین‌المللی پول و سازمان بین‌المللی کار در کنار سایر رهبران بین‌المللی، به یک تعهد گسترده بین‌المللی بر سیاست اشتغال محور در پاسخ به رکود اقتصاد جهانی فراخوانده شدند. هم‌زمان، رهبران گروه ۲۰، به گونه‌ی فزاینده‌ای اهمیت هماهنگی و پیوستگی سیاست‌های اشتغال را به رسمیت شناختند. چارچوب جدید برای رشد قوی، پایدار و متوازن به "تمرکز مستمر بر سیاست‌های اشتغال" تأکید می‌نماید و "اصلاحات ساختاری برای ایجاد بازار کار، سیاست‌های فعال بازار کار و برنامه‌های کیفی آموزش و حرفه‌آموزی فراگیرتر را لازم می‌داند." ۳۸
اجماع توسعه‌سئول درباره رشد مشترک، در خلال نشست نوامبر ۲۰۱۰ گروه ۲۰، گام مهمی به سوی چارچوب‌های اقتصاد کلان سازگار با اشتغال برمی‌دارد.

۲-۲-۳ - گفتگوی اجتماعی و مذاکرات دسته‌جمعی

سه‌جانبه‌گرایی و سیاست اشتغال لازم است تقویت گردد؛ ایجاد و تقویت ظرفیت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و نهادهای سه‌جانبه برای گفتگوی آگاهانه و مؤثر درباره سیاست‌های اشتغال و هم‌چنین تأثیرگذاری بر مرکزیت اهداف اشتغال، یک اولویت واقعی برای بسیاری از کشورها و سازمان بین‌المللی کار است.

عضویت پایین سندیکایی و کاهش آن و هم‌چنین تضعیف مذاکرات دسته‌جمعی در بسیاری از کشورها موجب نگرانی است. این نگرانی نه تنها به دلیل مشکلات کارگران در تلاش برای سازمان‌دهی خود (غالباً به دلیل افزایش تعداد کارگران غیر ماهر شامل کارگران خانگی) نیست بلکه به دلیل کارگران سازمان‌دهی نشده‌ای است که دست‌رسی به سازوکارهای جایگزین محدودی برای تأمین دستمزدهای عادلانه و شایسته دارند. در این چارچوب، نکته جالب آن است که در خلال بحران مالی جهانی، توجه به نقش دولت در ترویج مذاکرات دسته‌جمعی از طریق طرح‌های تشویقی

³ - Resolutions of 2007/2 The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all E/2007/INF/2/Add.1 and United Nations Commission for Social Development, E/CN.5/2008/L.8

³ - G20 Leaders' statement, The Pittsburgh Summit, Putting Quality Jobs at the Heart of the Recovery, Pittsburgh, 25 Sep. 2009.

گوناگون (نظیر کار مشارکتی و یارانه اشتغال) مورد توجه واقع شده است. همچنین شناخت رو به رشدی از ارتباط مذاکرات دسته‌جمعی در افزایش دستمزدها در کنار رشد اقتصادی، از جمله در کشورهای آسیایی، وجود دارد. در صورت امکان و ضرورت، مذاکره سه‌جانبه در مورد دستمزد (در حالی که مذاکره دسته‌جمعی فی‌نفسه وجود ندارد) نیز به طور بالقوه می‌تواند، به دلیل پوشش فراگیر آن، کارگران آسیب‌پذیر را منتفع سازد.^{۳۹}

۲-۳- رویکرد سازمان بین‌المللی کار در سطح سیاستی

۲-۳-۱- نقش سیاست‌های اقتصاد کلان در تقویت رشد سازگار با اشتغال^{۴۰}

مثال‌هایی از انتشارات در باره سیاست‌های اقتصاد کلان اشتغال:

-  IPC Policy Research Brief #4, 2007: 'The Macroeconomic Implications of MDG-Based Strategies in Sub-Saharan Africa'
-  IPC Policy Research Brief #6, 2008: 'Pro-Growth Alternatives for Monetary and Financial Policies in Sub-Saharan Africa'

کشورها و جامعه بین‌الملل می‌بایست سیاست‌های کلان اقتصادی را اجرا کنند که در آن اهداف توسعه هزاره در مورد اشتغال کامل و مولد و کار شایسته برای همه، در چارچوبی از ثبات قیمت‌ها و پایداری مالی دنبال شود. در واقع دولت‌ها می‌بایست چارچوب اقتصاد کلانی را بسازند که: الف) تقاضای ضروری برای حمایت از ایجاد مشاغل شایسته کافی را تحریک نماید؛ ب) از بخش مالی که منابع را برای توسعه بسیج می‌کند و تخصیص می‌دهد، حمایت نماید؛ ج) ثبات اقتصاد کلان را حفظ کند.

۲-۳-۱-۱- سیاست‌های کلان اقتصادی متمرکز بر سرمایه‌گذاری و توسعه محور

ابزارهای اصلی سیاست اقتصاد کلان عبارتند از تغییر در نرخ بهره و عرضه پول که به عنوان سیاست پولی شناخته می‌شود، و تغییر در مالیات، دریافت مالیات و هزینه‌های عمومی که تحت عنوان سیاست‌های مالی شناخته می‌شود. یک چارچوب اقتصاد کلان سازگار با اشتغال، ابزارهای مذکور را برای تقویت ایجاد اشتغال بیشتر به کار خواهد گرفت.

³ - ILO: Global Wage Report 2010⁹ (Geneva, 2010).

⁴ - This section borrows from TerPy McKinley's presentation at the ILO's Employment Policy Department Retreat in September 2010 entitled: "Pro-employment macroeconomic policies" as well as from his presentation at the ILO Employment Policy Department Retreat in September 2011 entitled: "Pro-Employment Macroeconomic Frameworks: Review of Country Studies".

یک چارچوب اقتصاد کلان سازگار با اشتغال واحد و یکسانی برای همه اقصادها وجود ندارد، اما شواهد اخیر به دو چارچوب جایگزین در سیاست اقتصاد کلان برای تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان سازگار با اشتغال اشاره دارد.^{۴۱} چارچوب اول بر حفظ نرخ واقعی تبدیل بایات و رقابتی ارز، به عنوان مثال در آرژانتین و ترکیه، و نیز شمول شوک‌های برون‌زا (شوکه‌های تراز تجاری یا خروج سرمایه) تمرکز دارد. در این چارچوب، مدیریت نرخ تبدیل ارز، سیاست سازمان‌بخش راهنما محسوب می‌شود، در مقایسه با سیاست پولی (مانند هدف‌گذاری نرخ تورم پایین) به خصوص در اقتصادهای بسیار باز، که نقش فرعی بازی می‌کند. اما پیامدهای چارچوب نرخ واقعی تبدیل بایات و رقابتی ارز برای مدیریت حساب سرمایه و سیاست‌های مالی، به ویژه در ارتباط با سرمایه‌گذاری عمومی، به تحلیل دقیق نیاز دارد، و پر واضح است که به مدیریت میزان و ترکیب جریان سرمایه خصوصی بین‌المللی نیاز است. چنین مدیریتی مکمل مدیریت نرخ تبدیل ارز به عنوان سیاست‌های اقتصاد کلان متمرکز بر سرمایه‌گذاری است که غالباً می‌بایست با تهدید کاهش اطمینان به کسب‌وکار، افزایش ناگهانی خروج سرمایه و کاهش سریع نرخ تبدیل ارز مقابله کند. اجرای سیاست‌های پولی (و حتی مالی) مستقل بدون حدی از مدیریت حساب سرمایه دشوار است.

دومین چارچوب جایگزین، سیاست‌های مالی متمرکز بر سرمایه‌گذاری عمومی را در مرتبه اول مورد توجه و سیاست‌های پولی را در اولویت بعدی قرار می‌دهد. در این چارچوب، سیاست‌های پولی از انبساط مالی و ترویج صادرات با فراهم‌سازی نقدینگی کافی برای رشد اقتصاد و تقویت متعادل اما مثبت نرخ‌های واقعی بهره برای سرمایه‌گذاری خصوصی (و عمومی) حمایت می‌کنند؛ در مقابل، هدف‌گذاری سخت‌گیرانه تورم (به ویژه هدف تورمی زیر ۵ درصد) با چنین رویکردی ناسازگار است. سیاست‌های مالی افزایش تقاضای کل (به عنوان مثال، توسعه ظرفیت بهره‌وری، بسیج منابع داخلی)، و نیز تحریک تقاضای کل را هدف گرفته‌اند (به عنوان مثال، سرمایه‌گذاری عمومی گسترش فرصت‌ها را هدف قرار می‌دهد). در این چارچوب، مدیریت نرخ تبدیل ارز هم‌چنان برای ترویج رقابت بین‌المللی مهم است، و مدیریت حساب سرمایه (به ویژه در شوک‌های جریان خروج سرمایه) نتیجه این رویکرد [و تابع آن] باقی می‌ماند. پژوهش‌ها نشان می‌دهند که دستاوردهای اشتغال حتی در مقاطع رشد اقتصادی بالا، چندان رضایت‌بخش نبوده است و این مبین آن است که سیاست‌های کلان اقتصادی فی‌نفسه برای ترویج اشتغال کافی نیستند. سیاست‌های اقتصاد کلان یک فضای حمایتی برای تحول ساختاری ایجاد اشتغال فراهم می‌سازند، لیکن در این میان به مجموعه‌ای از سیاست‌های ساختاری نیز نیاز است.

۲-۱-۳-۲ - سیاست‌های ساختاری سازگار با اشتغال

سیاست‌های اقتصاد کلان (به جز سیاست‌های مالی) ابزارهای گسترده و کندی هستند که اکثراً تأثیر گسترده اقتصادی دارند. آن‌چه برای ایجاد اشتغال لزوماً باید مورد توجه قرار گیرد ترکیب محرک اقتصاد کلان، و نیز تأثیر کل آن بر رشد

⁴ - Macroeconomic policies for full and productive employment, Research project of the Employment Policy Department, 2010-11. Eleven country studies and a synthesis report, forthcoming as a book. <http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/lang--en/index.htm>

⁴ - Moderate inflation (5-10 per cent, or not over 10 per cent per annum for a limited time) need not be detrimental to growth, nor to export promotion (if the exchange rate is properly managed).

(به عنوان مثال، ترکیب هزینه‌های دولتی) است. ^۳تغییرات ساختاری می‌توانند برای کمک به تقویت اشتغال مولد نظام‌مند شوند (به عنوان مثال، حمایت از بخش‌های پراشتغال یا افزایش تراکم اشتغال در بخش‌ها) و چنین سیاست‌هایی تخصیص متفاوتی از منابع اقتصادی را طلب می‌کنند. سیاست‌های ذیل دسترسی به فرصت‌های اقتصادی و اشتغال را موجب می‌شوند:

- **سیاست‌های مالی:** تأثیر این دسته از سیاست‌ها با توجه به بخش اقتصادی یا طبقه‌بندی اشتغال (به عنوان مثال، تخصیص سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌ها) می‌تواند متفاوت باشد.
- **سیاست‌های پولی:** دسترسی به منابع پولی می‌تواند متفاوت باشد (به عنوان مثال، افزایش دسترسی در مناطق روستایی یا برای توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد غیررسمی).
- **سیاست‌های صنعتی:** اهمیت راهبردهای صنعتی و بخشی برای تغییر ساختاری می‌بایست مورد ارزیابی مجدد قرار گیرند. اشتغال صنعتی در بسیاری از کشورهای کم‌درآمد به دلیل جهت‌گیریهای سیاستی دچار رکود شده به گونه‌ای که کاربرد راهبردهای بخشی مبتنی بر مزیت رقابت پویا و مبتنی بر سیاست‌های کنش‌گرایانه تغییر ساختاری را تضعیف کرده است. سیاست‌های بخشی و صنعتی به دلیل آن که می‌توانند دستیابی به دانش، مهارت‌ها و انباشت ظرفیت‌ها را سرعت بخشند از اهمیت برخوردارند. بنابر این می‌بایست به سیاست‌های صنعتی و مزیت رقابتی توجه بیشتری شود، و از مشوق‌های ناکارآمد و انحرافات اجتناب گردد. منابع می‌توانند با تفاوت در بخش‌ها یا زیربخش‌های مختلف اقتصادی تقسیم گردد (به عنوان مثال، به بخش تجاری در برابر غیرتجاری).
- **رژیم تجاری:** بحران اخیر اقتصاد جهانی نشان داد که الگوهای تجاری می‌توانند تأثیر مهمی بر سطوح اشتغال در بخش‌های صادرات‌محور در کشورهای در حال توسعه داشته باشند. ^۴تغییرات می‌توانند، با توجه به محدودیت‌های سازمان تجارت جهانی در بخش‌ها و زیربخش‌ها، با هدف ترویج ایجاد اشتغال و حمایت از اشتغال موجود، متغیر باشند.

⁴ - However, liberalization and privatization have removed some discretionary powers of the State, leaving resource allocation to market mechanisms. As a result, employment opportunities can be expanded without necessarily providing access to poor workers; there lies the need for equity-enhancing policies. These can involve enhancing access of the working population to education, skills development, technology, land and other productive assets and resources. Households are often poor precisely because their working members lack such access. Such policies could involve reshaping or refocusing the impact of structural policies, such as providing micro-finance or micro-insurance. And they could also involve social protection, such as the UN Social Security Floor Initiative, which would provide universal access to social transfers and services (social guarantees against risk).

⁴ - E. Gamberoni; E. von Uexkull and S. Weber: "The role of openness and labour market institutions for employment dynamics during economic crises", Employment working paper No.68, International Labour Office, Employment Sector, Trade and Employment Program, (Geneva, ILO, 2010).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_152690.pdf

۲-۳-۲- هدف گذاری اشتغال

اکثر کشورهای عملکرد اقتصادی را با اهداف تورم، تولید، صادرات یا جذب سرمایه گذاری تعیین و اندازه گیری می کنند و بحران اقتصاد جهانی محرک جدیدی برای نیاز و تمایل به اهداف اشتغال ایجاد کرده است. هدف اشتغال عبارت است از تعهد صریح سیاسی به حصول یک دستاورد در بازار کار معمولاً در یک بازه زمانی مشخص. این دوره زمانی با یک چرخه (انتخابات) سیاسی، اما نه ضرورتاً، به ویژه در کشورهای دارای کمیسیون های برنامه ریزی مستقل از چرخه انتخاباتی، منطبق می گردد. بسیاری از کشورها اخیراً انواع گوناگونی از اهداف اشتغال را تصویب کرده اند؛ یک ارزیابی داخلی سازمان بین المللی کار از سیاست های ملی

کادر ۱: مثال هایی از اهداف اشتغال در کشورهای منتخب

- راهبرد ده ساله توسعه اجتماعی اقتصادی ویتنام برای ۲۰۱۱-۲۰۲۰ ایجاد ۱۰ میلیون شغل را هدف گرفته است. تحت برنامه ملی هدف برای ایجاد اشتغال و آموزش مهارت، نزدیک ۱,۶ میلیون شغل در سال ایجاد خواهد شد، که شامل ۸۰۰۰۰-۱۰۰۰۰۰ در خارج از کشور است.
- در ۲۰۰۴ دولت آفریقای جنوبی با توجه به آغاز رشد افزایشی و مشارکتی، متعهد شد فقر و بیکاری را تا سال ۲۰۱۴ در آفریقای جنوبی به نصف کاهش دهد.
- در هندوستان، در طرح ملی تضمین روستایی برای یک عضو از هر ۶۰ میلیون خانوار روستایی هندوستان ۱۰۰ روز کار در هر سال تضمین گردید.
- راهبرد مشاغل و رشد ۲۰۲۰ اروپا یک هدف برجسته در بازار کار داشت تا برای افزایش ۷۵ درصدی نرخ مشارکت بازار کار زنان و مردان بین ۶۴-۲۰ سال سن تا سال ۲۰۲۰ تلاش نماید.
- راهبرد اشتغال ۲۰۱۴-۲۰۱۰ بوسنی و هرزگوین سه هدف مشخص داشت: سالانه ۲ درصد به نرخ اشتغال کل بیفزاید؛ سالانه ۲,۵ درصد به نرخ مشارکت زنان بیفزاید؛ از بیکاری جوانان تا سال ۲۰۱۴، ۳۰ درصد بکاهد.

اشتغال نشان می دهد که اهداف کمی صریح برای اشتغال در ۷۵ درصد از ۴۱ درصد اسناد سیاستی اشتغال ملی در سراسر مناطق دنیای در حال توسعه یافت شده است.

چالش اصلی عبارت است از تحقق واقعی اهداف بلندپروازانه اشتغالی که کشورها اعلام می کنند. با این اهداف غالباً رفتاری مشابه سایر اهداف اقتصادی انجام نمی شود، و آنها به قدر کافی با اهداف اقتصادی، برنامه های توسعه ملی و راهبردهای سرمایه گذاری سازگار نیستند؛ به علاوه، اهداف اشتغال نوعاً به کمیتی از اشتغال اشاره دارند.

اهداف، صرفاً به ندرت با توجه به بهبود کیفیت اشتغال، به عنوان مثال کاهش اشتغال ناقص، فقر کاری و عدم سمیت، تعیین می گردند. به علاوه، نظام های پایش و شاخص های پایشی مرتبط با اشتغال، خواه در نظام های ملی گزارش دهی و پایش دولتی و خواه در بخش ها، عموماً ضعیف هستند. اهداف اشتغال به حمایت از طریق شاخص های حصول با جهت گیری مناسب اشتغال نیاز دارند.

⁴ - With some exceptions, for example the National Employment Policies of Burkina Faso and of Madagascar.

۲-۳-۳- نظام‌های اجتماعی سازگار با اشتغال: چرخه ارزشمند توسعه اجتماعی و اقتصادی^{۴۶}

سرمایه‌گذاری در زمینه گسترش حمایت اجتماعی برای یک راهبرد منسجم توسعه اجتماعی و اقتصادی امری ضروری است. اگر چنین سرمایه‌گذاری به نحو شایسته‌ای، طراحی و مدیریت گردد، می‌تواند آغاز چرخه ارزشمندی باشد که به پیامد منطقی ایجاد سیاست‌های توسعه و حمایت اجتماعی بینجامد.

بدون سرمایه‌گذاری در گسترش حداقلی از حمایت‌های اجتماعی پایه، کشورها نمی‌توانند قفل توان بهره‌وری کامل نیروی کارشان را بگشایند و در نتیجه نمی‌توانند از تمام توان رشد کامل خود بهره‌برداری نمایند. چنین سرمایه‌گذاری، اساس سیاست‌های مؤثر اشتغال را به گونه‌ای فراهم می‌کند که می‌تواند سرانجام به رسمیت یافتن سریع‌تر نیروی کار و در نتیجه سطوح بالاتر رشد پایدار و برابر (پیش‌نیاز تأمین مالی سطوح بالاتر رفاه اجتماعی) منجر شود. این فرایند توسعه می‌بایست بر اصول صریح در استانداردهای سازمان بین‌المللی کار و مؤکد با گفتگوی اجتماعی برای حفظ اجماع اجتماعی، بنا شود.

چنین سرمایه‌گذاری به تضمین سلامتی جمعیت، تغذیه و آموزش موثر و در نتیجه قابلیت اشتغال در اقتصاد رسمی کمک خواهد کرد. فقط در صورتی که افراد بتوانند از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد رسمی منتقل شوند، و بتوانند از کارگران با بهره‌وری پایین و حقوق بخور و نمیر به کارگران رسمی که مالیات و سهم اجتماعی خود را می‌پردازند، تغییر وضعیت دهند، و درآمد آنها به‌طور مؤثری در قالب مالیات، دولت و نظام تأمین اجتماعی به گردش درآمد، اقتصاد به درستی رشد خواهد کرد و از این‌رو افراد به نوبه خود به حصول سطوح بالاتر رفاه و رشد کمک می‌نمایند.

هر گاه مردم در وضعیت ورود به بازار کار رسمی قرار گیرند، سطوح بالاتر تأمین اجتماعی مشوق‌های لازم برای باقی ماندن در اشتغال رسمی را فراهم نموده، و نیز امنیت مالی به افراد مجال انطباق با تغییرات فناوری و اقتصادی از طریق آموزش و بازآموزی را می‌دهد. سطح بالاتر تأمین اجتماعی، یکی از شرایطی است که به منظور حفظ سطوح بالای رسمیت می‌بایست مورد توجه قرار گیرد.

4 - ILO: Social security for social justice and a fair globalization, Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, International Labour Conference, 100th Session, 2011 - Report VI.

کادر ۲: مثال‌هایی از رشد تقاضا و حمایت از اقشار آسیب پذیر جامعه با افزایش حمایت اجتماعی در برزیل و هندوستان

در برزیل، طراحی و تدوین مناسب سیاست‌های اجتماعی، تأثیر بحران بر اقشار آسیب پذیرتر جامعه را کاهش داد و در رشد تقاضای داخلی نقش مهمی داشت. داده‌ها نشان می‌دهد که افزایش هزینه در انتقالات نقدی اجتماعی، اثرات فزاینده و مهمی داشته است. به عنوان مثال، برآورد می‌شود طرح BPC بر درآمد خانواده ۲,۲ و بر تولید ناخالص داخلی ۱,۴ اثر فزاینده داشته است. در حقیقت، برآورد می‌شود انتقال‌های اجتماعی افزایشی به تزریق ۳۰ میلیارد دلار آمریکا به اقتصاد منجر شده و به طور بالقوه ۱,۳ میلیون شغل را ایجاد (یا تثبیت) کرده است. این اقدامات نه فقط به کاهش تأثیر این بحران بر اقشار آسیب پذیر جامعه کمک کرده، بلکه هم‌چنین در رشد تقاضای داخلی با برانگیختن دینامیسم اقتصاد محلی در بخش‌های پراشتغال نقش داشته است. آنها هم‌چنین در توسعه بلند مدت تر برزیل نقش خواهند داشت.

در دو دهه گذشته، برزیل پیشرفت اساسی در کاهش فقر و برابری درآمد (کمک شده با نظام حمایت اجتماعی فراگیر) داشته است. هر چند که این کشور نیاز بیشتری به طراحی اقدامات حمایت اجتماعی همراه با اهداف بازار کار دارد. به عنوان مثال، در حالی که بهره‌مندی بیش از ۱۲ میلیون خانواده از طرح Bolsa Familia قابل ستایش است، این حقیقت روشن که یک چهارم از جمعیت تحت پوشش برنامه هستند موجب نگرانی است. اگر چه مزایای اقتصادی و اجتماعی این برنامه به خوبی ایجاد و مستند شده است، تلاش‌های اصلاحی آتی می‌توانند مضمولین بیشتری را در اشتغال مولد، کیفی و شایسته لحاظ نمایند. سرمایه‌گذاری‌های بیشتر در مهارت‌های پایه و آموزش حرفه‌ای، مداخلات بازار کار و دسترسی فزاینده به خدمات نگهداری کودک، می‌توانند به بهبود دسترسی کارگران به فرصت‌های جدید قابل دسترس در اقتصاد در حال رشد سریع برزیل کمک نمایند.^{۴۸}

در هندوستان، تصویب قانون تضمین ملی اشتغال روستایی (۲۰۰۵)، که ۱۰۰ روز اشتغال را برای همه خانوارهای روستایی از نظر تقاضا (با جبران عوض آن را) تضمین می‌کرد، به عنوان یکی از پی‌شرفته‌ترین قانونگذاری‌ها در امر تضمین معاش به شمار می‌رود. این طرح که محرک تقاضاست بر کارهای مربوط به حفظ آب، مقابله با خشکسالی (شامل احداث جنگل و درخت کاری)، توسعه خاک، کنترل سیلاب (شامل زه‌کشی مناطق دچار آب‌گرفتگی) و اتصال راه‌های روستایی در هر شرایط، متمرکز است. مشارکت رو به رشد اکثر بخش‌های حاشیه‌نشین جمعیت مانند طبقات معین، قبایل معین و زنان می‌تواند به خوبی یک نشان روشنی از بهبود رفاه اجتماعی و اقتصادی سراسری باشد. از مجموع ۱۰۰۸,۷ میلیون روز کاری از اشتغال تضمینی خلال ۲۰۰۷-۰۸، طبقات معین (۲۷ درصد) و قبایل معین (۳۱ درصد) با هم نزدیک ۵۸ درصد به شمار می‌روند، و سهم زنان به ۴۳ درصد از کل روزهای کاری اشتغال تضمینی می‌رسد. شایان ذکر است که در راجاستان، جایی که نرخ مشارکت نیروی کار برای زنان روستایی در سال ۲۰۰۴-۰۵ تنها ۲۵ درصد بود، زنان ۷۰ درصد از کل روز-نفر از اشتغال تضمینی تحت این طرح خلال ۲۰۰۷-۰۸ را شامل شده‌اند.^{۴۹} یک مطالعه در راجاستان، آندرا پرادش و ماهاراشترا، نشان می‌دهد که زنان بیش از مردان از طریق این طرح، درآمد سالانه کسب کرده‌اند. در راجاستان و ماهاراشترا کارگران طبقات محروم اجتماعی (طبقات معین، قبایل معین و سایر طبقات ضعیف) که از سایرین عواید سالانه پایین‌تری دارند، وضعیت آشفته‌تری دارند، در حالی که در آندرا پرادش تفاوت معناداری بین طبقات معین و سایر طبقات ضعیف دیده نمی‌شود، لکن قبایل معین و سایر طبقات ضعیف از دستمزد سالانه، عایدی بالاتری نسبت به دیگران از این برنامه دارند.^{۵۰}

۲-۳-۴- عدم تبعیض و تساوی جنسیتی در اشتغال می‌بایست تقویت گردد ۴۷

زنان ۴۰ درصد از نیروی کار جهان را تشکیل می‌دهند و هنوز وضعیت اشتغال و شرایط کاری آنها نسبت به مردان در بیشتر کشورها وخیم‌تر است. زنان در اشکال ناپه‌نجا اشتغال مانند اشتغال پاره‌وقت، کار مخاطره‌آمیز و موقت، و اشتغال غیر رسمی حضور بیش از حد دارند و نرخ اشتغال آسیب‌پذیر زنان در بسیاری از کشورهای فقیرتر هم‌چنان بالاتر از مردان قرار دارد. با این وجود، اقدامات متعددی وجود دارد که می‌تواند در سطح ملی به عنوان قسمتی از سیاست‌های اشتغال به منظور ترویج برابری در کار اتخاذ گردد، اصول دسترسی برابر به آموزش، توسعه مهارت‌ها و اشتغال کلید این سیاست‌ها هستند.

اصل آزادی انتخاب بیان شده در مقاله‌نامه ۱۲۲، به فرصت حصول و به‌کارگیری مهارت‌ها در مشاغل، بدون تبعیض بر اساس نژاد، رنگ، جنسیت، مذهب، عقیده سیاسی، تبار ملی یا اصالت اجتماعی مربوط است. اگر چه اکثر سیاست‌های ملی اشتغال نگرانی‌های جنسیتی را لحاظ می‌کنند (به طور وسیع‌تر از سایر موارد) نظارت بر اجرای مؤثر مهم‌تر است. به علاوه، زنان تمایل کمتری به حضور در ساختارهای گفتگوی اجتماعی از جمله سازمان‌های کارگری و کارفرمایی دارند، و بنابر این منافع آنان ممکن است در فرایند گفتگوی اجتماعی لحاظ نگردد. برای دستیابی به پیشرفت برابری جنسیتی در اشتغال، توانمند کردن زنان برای سازمان‌دهی و آموزش مذاکرات چانه‌زنی دسته‌جمعی به آنان، نیروی قدرتمندی برای تغییر حتی در مشاغل آسیب‌پذیرتر خواهد بود. ۴۸

به رغم نتایج اساسی در سال‌های اخیر، معلولان هم‌چنان با تبعیض و سایر موانع برای مشارکت کامل در زندگی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی مواجه هستند. از یک میلیارد معلول برآورد شده، حداقل ۷۸۵ میلیون نفر در سن کار هستند. معلولان به ویژه زنان معلول به احتمال بسیار بیکارند یا اگر شاغلند درآمد کمتری از شاغلان سالم دارند و در مشاغل با چشم‌انداز تهییجی و شرایط کاری ضعیف کار می‌کنند.

بسیاری در اقتصاد غیرحمایتی و غیررسمی کار می‌کنند، تعداد کمی به توسعه مهارت‌ها و سایر فرصت‌هایی که آنان را قادر به دستیابی به زندگی شایسته می‌سازد، دسترسی دارند، بنابر این توان بسیاری از زنان و مردان معلول دست‌نخورده و ناشناخته مانده و اکثراً در فقر، وابستگی و محرومیت اجتماعی رها می‌گردند.

استانداردهای سازمان بین‌المللی کار شامل توان‌بخشی حرفه‌ای و اشتغال (افراد معلول) مصوب ۱۹۸۳ (شماره ۱۵۹)، توصیه‌نامه همراه آن (شماره ۱۶۸)؛ توصیه‌نامه توسعه منابع انسانی مصوب ۲۰۰۴ (شماره ۱۹۵)؛ و نظام‌نامه سازمان بین‌المللی کار درباره رویه مدیریت معلولان در کارگاه مصوب ۲۰۰۲، چارچوبی است که سازمان بین‌المللی کار، برای پاسخ به درخواست‌ها برای حمایت از این گروه هدف با تأکید بر مشمولیت افراد معلول در آموزش‌های عمومی و برنامه‌های مربوط به اشتغال و در بازار کار باز، در نظر گرفته است.

4 - ILO: Brazil, An innovative income-led strategy, Studies on Growth and Equity, International Institute of Labour Studies, (Geneva, 2011).

4 - ILO: Guidelines on gender in employment policies, (Geneva, ILO)

4 - For more information about the estimates, see pages 29 to 32 of the World Report on Disability, which can be accessed at: http://www.who.int/disabilities/world_report/en

سازمان بین‌المللی کار یک رهیافت دو مسیره برای ترویج فرصت مساوی، رفتار برابر و به‌کارگماری افراد معلول در کنار افراد معمولی، اتخاذ کرده است. مسیر یک، برنامه‌ها و فعالیت‌های خاص معلولان با هدف غلبه بر نواقص و موانع خاص را دنبال می‌کند، در حالی که مسیر دو در تلاش است تا تضمین نماید که افراد معلول مشمول توسعه مهارت‌ها به صورت عمومی و نیز در بنگاه و خدمات و برنامه‌های مربوط به اشتغال در زمینه آموزش حرفه‌ای و اشتغال می‌گردند.

پیوست ۱: استانداردهای اصلی بین‌المللی کار درباره سیاست‌های اشتغال

- **مقاله‌نامه سیاست اشتغال، مصوب ۱۹۶۴ (شماره ۱۲۲) - مقاله‌نامه ۱۲۲، سند مهمی از منظر حکمرانی است که با توصیه‌نامه سیاست اشتغال (قیود تکمیلی) مصوب ۱۹۸۴ (شماره ۱۶۹) تکمیل شد. این مقاله‌نامه به مثابه یک طرح اولیه برای دولت‌های عضو است تا در تدوین سیاست‌های ملی اشتغال آن را به کار برند.**
- **مقاله‌نامه توسعه منابع انسانی، مصوب ۱۹۷۵ (شماره ۱۴۲) - مقاله‌نامه ۱۴۲، مانند توصیه‌نامه توسعه منابع انسانی، مصوب ۲۰۰۴ (شماره ۱۹۵)، به طور جدی به حصول اشتغال کامل و کار شایسته و تحقق حق آموزش برای همگان مربوط است. مقاله‌نامه ۱۴۲ نقش مهمی در مبارزه با تبعیض بازی می‌کند.**
- **مقاله‌نامه خدمات اشتغال، مصوب ۱۹۴۸ (شماره ۸۸) و مقاله‌نامه کاربایی‌های خصوصی، مصوب ۱۹۹۷ (شماره ۱۸۱) - مقاله‌نامه ۸۸ و مقاله‌نامه ۱۸۱ هر یک دیگری را تکمیل می‌کند. خدمات عمومی اشتغال و کاربایی‌های خصوصی هر دو در کارکرد ایده‌آل بازار کار و تحقق حق کار کردن نقش دارند.**
- **توصیه‌نامه خدمات اشتغال، مصوب ۱۹۴۸ (شماره ۸۳) / توصیه‌نامه کاربایی‌های خصوصی، مصوب ۱۹۹۷ (شماره ۱۸۸).**
- **توصیه‌نامه ایجاد شغل در بنگاه‌های کوچک و متوسط، مصوب ۱۹۹۸ (شماره ۱۸۹) - توصیه‌نامه شماره ۱۸۹ یک چارچوب خاص برای تضمین ایجاد شغل، منطبق بر استانداردهای بین‌المللی کار از سوی بنگاه‌های کوچک و متوسط و نیز خرد را ارائه می‌نماید.**
- **توصیه‌نامه ترویج تعاونی‌ها، مصوب ۲۰۰۲ (شماره ۱۹۳) - توصیه‌نامه شماره ۱۹۳ یک چارچوب خاص برای ایجاد و حفظ تعاونی‌هایی که شغل ایجاد می‌کنند و در ایجاد درآمد نقش دارند، فراهم می‌آورد.**
- **مقاله‌نامه توانبخشی حرفه‌ای و اشتغال (معلولان)، مصوب ۱۹۸۳ (شماره ۱۵۹) - مقاله‌نامه شماره ۱۵۹ و توصیه‌نامه (شماره ۱۶۸) مرتبط با آن.**
- **توصیه‌نامه روابط اشتغال، مصوب ۲۰۰۶ (شماره ۱۹۸).**
- **توصیه‌نامه کارگران سالخورده، مصوب ۱۹۸۰ (شماره ۱۶۲) - توصیه‌نامه شماره ۱۶۲ توصیه می‌نماید که کارگران سالخورده می‌بایست بدون تبعیض در زمینه سن آنان از برابری فرصت و رفتار در اشتغال بهره‌مند گردند.**
- **مقاله‌نامه مهاجرت برای اشتغال (اصلاحی)، مصوب ۱۹۴۹ (شماره ۹۷) و توصیه‌نامه مهاجرت برای اشتغال (اصلاحی)، مصوب ۱۹۴۹ (شماره ۸۶).**
- **مقاله‌نامه کارگران مهاجر - (قیود تکمیلی)، مصوب ۱۹۷۵ (شماره ۱۴۳) و توصیه‌نامه کارگران مهاجر، ۱۹۷۵ (شماره ۱۵۱).**

فصل ۲ - سازوکارهای پیاده‌سازی سیاست اشتغال در کشورها

مقدمه:

سازمان بین‌المللی کار (ILO) و زیرمجموعه آن در تدوین سیاست‌های ملی اشتغال، پیشرفت معناداری داشته‌اند. اما تا زمانی که ترتیبات نهادی مناسب که بتواند برای تضمین اجرای به‌هنگام و مؤثر این سیاست‌ها مستقر گردد، حتی در بهترین سیاست‌ها ممکن است نتایج مطلوب به همراه نداشته باشد. برای پاسخ به درخواست رو به تزاید زیرمجموعه سازمان برای همکاری در اجرای سیاست‌های ملی اشتغال (NEP)، این سازمان یک پروژه پژوهشی درباره "تحلیل مقایسه‌ای سازوکارهای پیاده‌سازی سیاست اشتغال در کشورهای منتخب" شروع کرد. مطالعات موردی و یک گزارش ترکیبی در قالب گزارش‌های کاربردی منتشر شده است. این خلاصه پژوهش تلفیق پیش رو را ارائه می‌کند. این پژوهش سازوکارهای اجرایی سیاست‌های ملی اشتغال را مبتنی بر سه رکن (شامل ساختار هماهنگ‌کننده، نظام مسؤولیت‌پذیری و نظام حمایتی) تعریف نموده و مشابهت‌ها و تفاوت‌های کشورهای منتخب را بررسی می‌کند.

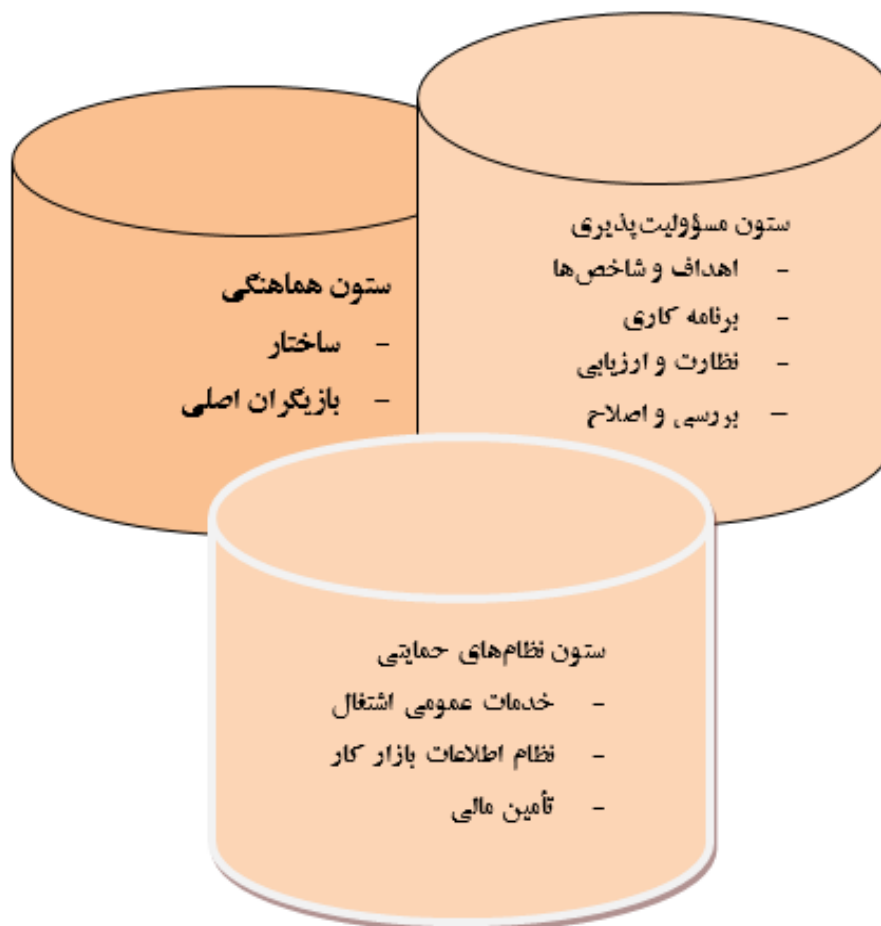
۱- مروری بر سیاست‌های اشتغال در کشورهای منتخب

سیاست اشتغال که عرصه‌های متفاوتی را دربرمی‌گیرد از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بعضی کشورها با تمرکز بر هر دو جانب عرضه و تقاضا با اهتمام به سیاست‌های کلان اقتصادی و بخشی علاوه بر سیاست‌های بازار کار مانند آموزش و بازآموزی، خدمات اشتغال، یارانه دستمزد یا برنامه‌های اشتغال عمومی یک رهیافت فراگیر اتخاذ می‌کنند. سایر کشورها در کنار سیاست‌های اقتصادی برای حصول نرخ تورم یا رشد اقتصادی مورد انتظار بر سیاست‌های بازار کار (که فقط به طور غیرمستقیم در ایجاد اشتغال دخیل است)، تمرکز می‌کنند. جدول ۱ پیوست به طور خلاصه ترکیب سیاست‌های اشتغال در کشورهای منتخب پروژه پژوهشی این سازمان را توصیف می‌کند. تفاوت زیادی در چارچوب‌های نهادی، تعهدات و مأموریت‌های عوامل اجرایی (بازیگران) و گستره ابزارهای سیاستی به چشم می‌خورد، اما در بیشتر موارد، طیف وسیعی از نمایندگی‌ها و ابزارهای مورد نیاز سازوکار اجرا و هماهنگی مؤثر به کار رفته است. اشتغال هدفی نیست که با یک اقدام سیاستی واحد حاصل و پایدار گردد؛ بلکه ترکیب متنوعی از ابزارهای تکمیلی در عرصه‌های متفاوت ضروری است.

۲- چارچوب اصلی برای اجرای سیاست ملی اشتغال: سه رکن

کشورها هم‌چنین از نظر گستره سازوکارهای پیاده‌سازی سیاست ملی اشتغال (NEP) متفاوتند، اما آنها به طور کلی با تعیین اهداف اشتغال آغاز می‌کنند و با یک برنامه اقدام، تخصیص بودجه، تعریف سازوکارهای نظارت و ارزیابی و نهایت مرور و بهبود سیاست‌ها کار را دنبال می‌کنند. نهادها، عوامل اجرایی و ابزارهای گوناگون که برای حصول اهداف سیاست ملی اشتغال به کار می‌رود اساساً در سه رکن اجرایی گروه‌بندی می‌شوند: نظام هماهنگی، نظام مسؤولیت‌پذیری و نظام حمایتی (نمودار ۱).

نمودار ۱: سه ستون سیاست ملی اشتغال



۱-۲- رکن اول: هماهنگی

ماهیت متقاطع و فرابخشی بودن سیاست اشتغال، رکن هماهنگی را یک جنبه حیاتی در پیاده‌سازی قرار می‌دهد. از آن جا که سیاست‌های اشتغال می‌تواند بخش‌های زیادی از دولت همراه با فعالیت‌های اقتصادی متعدد را درگیر می‌کند، ایجاد تصویری کامل از بعد اشتغالی سیاست‌های متفاوت و تضمین انسجام و هم‌افزایی آنها، به یک سازوکار هماهنگ‌کننده افقی نیاز است. به علاوه، در کشورهای با مدیریت غیرمتمرکز، حتی اگر وظیفه تدوین سیاست‌های اشتغال به عهده دولت ملی است، پیاده‌سازی سیاست اشتغال بر عهده دولت محلی است. در این مورد، هماهنگی عمودی میان بخش‌های دولت ملی و محلی نیز ضروری می‌گردد. این نکته حائز اهمیت است که در موارد متعددی، دولت محلی نه فقط درگیر ارائه است بلکه هم‌چنین می‌تواند به طور نهادین به طراحی سیاست محلی نیز بپردازد.

بر این اساس ساختارهای هماهنگی می‌توانند از سه بخش مرتبط ذیل تشکیل گردد:

الف) هماهنگی میان‌وزارتی در سطح ملی

ب) هماهنگی میان‌بخشی در سطح محلی

ج) هماهنگی عرضی میان دولت‌های ملی و محلی

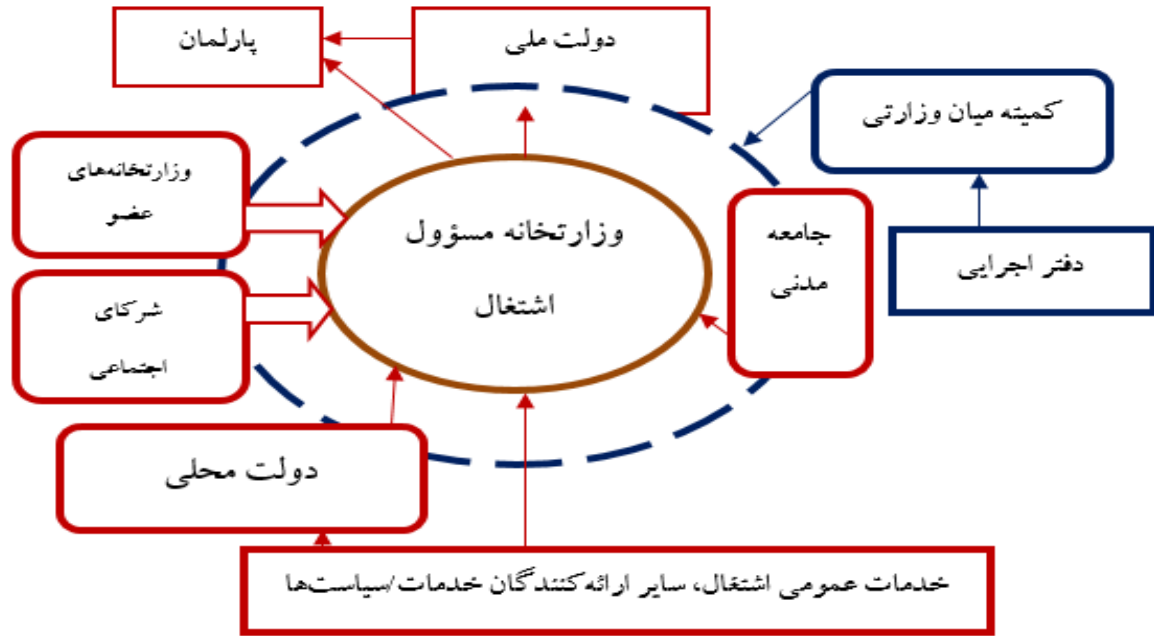
کشورهایی مانند آرژانتین، بوركینافاسو، چین، آلمان، کره جنوبی، آفریقای جنوبی که مورد این مطالعه سازمان بین‌المللی کار هستند، همگی ساختار مشابهی را برای هماهنگی در طراحی و اجرای سیاست اشتغال به کار می‌گیرند (جدول ۲ از پیوست).

نقش دولت‌های ملی و محلی در پیاده‌سازی سیاست ملی اشتغال (NEP) به نظام اداری جاری بستگی دارد، الگوی معمول عبارت است از تدوین سیاست‌ها در سطح ملی همراه با مسؤولیت پیاده‌سازی در سطح محلی (مانند آرژانتین و برزیل). دولت محلی یا چارچوب محلی را با اقدامات اجرایی ترکیب می‌کند یا سیاست‌های اشتغال خود را تدوین و تنظیم می‌کند، در حالی که دولت ملی پایش و ارزیابی را هدایت می‌کند و پیاده‌سازی برنامه ملی اشتغال (NEP) را تأمین مالی می‌کند (مانند چین و کره جنوبی). در موارد متعددی (مانند برزیل، چین، اتحادیه اروپا و جمهوری کره)، نظارت ملی بر تخصیص منابع به سطح محلی به افزایش هماهنگی عمودی در سطح محلی کمک می‌کند.

۱-۱-۲- نقاط قوت و ضعف ساختارهای هماهنگی

کشورهایی که رویکردهای جامع‌تری در سیاست اشتغال اتخاذ کردند به طور معمول ساختارهای هماهنگی ایجاد کردند که بازیگران متنوع داخل و خارج از دولت مانند دانشگاهیان و شرکای اجتماعی را شامل می‌گردد. به گونه‌ای با اهمیت‌تر، طیفی از دستگاه‌های دولتی که به چنین مواردی می‌پردازند وزارتخانه‌های مرتبط با امور مالی و اقتصادی، تولید و تجارت (مانند بوركینافاسو و آلمان)، به علاوه بانک مرکزی در بعضی موارد (مانند چین و آفریقای جنوبی) را شامل می‌گردد. در کشورهایی که سیاست اشتغال به طور صریح، گستره سیاست‌های اقتصادی را دربرنمی‌گیرد ساختار هماهنگی پایه، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌هایی که به این موضوعات رسیدگی می‌کنند را دربرنمی‌گیرد. در چنین مواردی، در نهایت پارلمان و دولت در چارچوب هماهنگی با اعمال برخی خطوط و خط‌مشی‌های (راه‌نما و نظارتی)، بدنه سیاست‌گذاری را تشکیل می‌دهند.

نمودار ۲: بازیگران اصلی در ساختار هماهنگی سیاست ملی اشتغال



انتظار این است که بازیگران و لایه‌های اداری در پیاده‌سازی سیاست‌ها در عرصه‌ای چون اشتغال دخالت کنند. در بعضی موارد، یک چارچوب بسیار پیچیده می‌تواند به کندی اجرا، منجر شود و به تأخیر و هم‌پوشانی (موازی‌کاری) بینجامد؛ مارک و گرویتزکی^{۵۱} (۲۰۱۴) چگونگی برخورد با این معضل را در مورد آفریقای جنوبی بررسی کرده‌اند. حتی در صورت ضرورت دخالت ذی‌نفعان متعدد، ساختارهای هماهنگی می‌توانند برای کار به نحو مؤثر و اثربخشی ایجاد گردند. کارکرد و وظایف این ساختارها و هر عضو به منظور اجتناب از مناقشات بالقوه و عدم اثربخشی ناشی از موازی‌کاری مسئولیت‌ها میان وزارتخانه‌ها، می‌بایست به وضوح تعریف گردد. مطالعات موردی پروژه سازمان بین‌المللی کار (ILO) این نکته را یادآور می‌شود که توان و ظرفیت هماهنگی وزارتخانه مسؤول اشتغال و دخالت فعال وزارتخانه امور اقتصاد و دارایی، نیروی محرکه‌ی قوی در تنظیم سازوکار هماهنگی موفق است. روش‌های متعددی برای تشخیص نقش رهبری وجود دارد: به عنوان مثال:

- حکم از سوی مقام سطح بالا: در چین، مجلس ایالتی وزارتخانه منابع انسانی و تأمین اجتماعی را به عنوان رهبر هماهنگی سیاست اشتغال از طریق نشست‌های میان-وزارتخانه‌ای تعیین کرده است؛ بعدها این جایگاه در قانون ارتقای اشتغال ۲۰۰۸ گنجانده شد.

5 - Marock 0
5 - Grawitzky 1

- قانون: در کره جنوبی قانون چارچوب اشتغال ۲۰۱۰، چنین جایگاهی را برای وزارت اشتغال و کار در شورای سیاست اشتغال در نظر گرفته است.
- سند سیاستی: در بورکینافاسو سیاست ملی اشتغال و برنامه اقدام اشتغال ۲۰۰۸، چنین جایگاهی را برای وزارت جوانان و اشتغال در کمیته فنی شورای ملی اشتغال و آموزش حرفه‌ای در نظر گرفته است. تجربه می‌گوید اگر وزارت کار و اشتغال ایفای این نقش را به عهده بگیرد ضروری است که تضمین شود این وزارتخانه، توانایی لازم فنی و سیاسی را داراست. در کشورهایی که دولت‌های ملی و محلی هر دو در پیاده سازی سیاست اشتغال دخالت دارند مانند آرژانتین، برزیل، چین، آلمان، کره جنوبی و آفریقای جنوبی، هماهنگی عرضی بسیار مهم است. وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌ها در سطح محلی برای اجتناب از هم‌پوشانی مسئولیت‌ها می‌بایست به وضوح تعریف شود. در صورتی که دولت‌های محلی صندوق‌های خود را داشته باشند و بتوانند برنامه‌های خود را تدوین و اجرا کنند، وظیفه هماهنگی عمودی حتی پیچیده‌تر می‌شود.

۲-۱-۲- نقش‌های بازیگران اصلی

- تجربه کشورها، اهمیت ایفای نقش بازیگران ذی‌ربط پرده را آشکار می‌سازد. به گونه‌ای خاص برای ساختار هماهنگی، مفید است که مشروعیت و اولویت‌بندی فرایند ایجاد و اجرای سیاست‌های ملی اشتغال، از سوی یک مقام در سطح بالاتر نظارت شود؛ این مقام در بورکینافاسو نخست‌وزیر، در چین قائم‌مقام نخست‌وزیر، در اتحادیه اروپا کمیسیون اروپا و در کره جنوبی رئیس‌جمهور است.
- اعضای ساختار هماهنگی در سطح ملی نه فقط وزرای مرتبط و شرکای اجتماعی بلکه دولت محلی را نیز، در جایی که سیاست‌های اشتغال برگرفته و اجرا شده در سطح محلی است (مانند آرژانتین، چین، آلمان، کره جنوبی و بریتانیا)، می‌بایست شامل گردد.
- شرکای اجتماعی می‌بایست فعالانه در فرایند تدوین و اجرای سیاست‌های ملی اشتغال دخالت نمایند. این امر می‌تواند شکل‌های مختلفی به خود بگیرد، از جمله:
- در قالب یک هیأت هماهنگی ملی، مانند شورای اشتغال، بهره‌وری و دستمزد ثابت و متغیر در آرژانتین، شورای ملی اشتغال و آموزش حرفه‌ای در بورکینافاسو، نشست میان‌وزارتی در چین و شورای سیاست اشتغال در کره جنوبی.
 - در قالب هیأت‌های هماهنگی بخشی، مانند شورای بخشی برای گواهی مهارت‌های شغلی و آموزش در آرژانتین.
 - در قالب هیأت اجرایی، مانند شورای صندوق حمایت کارگران در برزیل و آژانس اشتغال فدرال در آلمان (که نمایندگان کارگران و کارفرمایان در هیأت مدیره و کمیته‌های اجرایی تمامی سطوح این آژانس عضو هستند).

۲-۲- رکن دوم: نظام مسؤولیت پذیری

مسؤولیت پذیری عبارت است از تعهدی مبنی بر این که سیاست به طور مؤثری طراحی و اجرا شده و نتایج آن در چارچوب زمان بندی مشخص و به طور صحیح گزارش گردد. نظام مسؤولیت پذیری سیاست اشتغال به طور کلی از هفت عنصر تشکیل شده است:

(الف) تعیین سطح اولویت ها همراه با اهداف کلی و جزئی؛

(ب) برنامه های کاری همراه با اهداف و اقدامات خاص؛

(پ) تخصیص بودجه؛

(ت) چارچوب عملیاتی برای طراحی ارائه برنامه ها و شاخص های دستاورد؛

(ث) آمار و گزارش؛

(ج) پایش و ارزیابی؛

(چ) انطباق و اصلاح سیاست اشتغال.

۱-۲-۲- چارچوب کلی و مقایسه نظام مسؤولیت پذیری

کشورها چارچوب های مسؤولیت پذیری را به کار می گیرند تا به طور فراگیر و گسترده، ترتیب فوق الذکر را دنبال کنند. به طور کلی نقاط آغازین همه آنها عبارتند از سطح اولویت ها و اهداف ملی (بعضاً با اهداف جزئی مشخص مانند مورد آرزاتین) که در برنامه های کاری یا برنامه های اقدام همراه با شاخص های عملکردی و اهداف جزئی خاص تشریح می گردد.

گام بعدی تخصیص بودجه از منابع ملی و محلی است. بعضی از کشورها مانند چین، آلمان، آفریقای جنوبی و بریتانیا، یک چارچوب عملکردی واضح و روشن همراه با شاخص های دستاورد و برنامه ارائه دارند. به عنوان مثال، در چین سیاست ملی اشتغال بر چهار شاخص متمرکز است: (۱) تعداد اشتغال جدید ایجاد شده، (۲) ثبت نرخ بیکاری شهری، (۳) تعداد افرادی که دوباره استخدام شدند، و (۴) تعداد افراد شاغل در گروه های هدف. پیشرفت و عملکرد اجرایی از طریق یک نظام جمع آوری و گزارش آماری پایش و نظارت می شود در حالی که ارزیابی برای تعیین تأثیر سیاست ها بر دستاوردهای متفاوت اشتغال مرتبط، صورت می گیرد.

مرحله نهایی در این فرایند، انعکاس نتایج پایش و ارزیابی در انطباق و اصلاح سیاست ها و برنامه های اشتغال است. این سبک تشریحی از نظام مسؤولیت پذیری مورد تبعیت کشورهای متفاوت، تفاوت هایی در جزئیات با هم دارند. به عنوان نمونه، تفاوت هایی در گستره و قلمرو سیاست اشتغال منعکس شده در نظام های مسؤولیت پذیری وجود دارد. در آفریقای جنوبی به عنوان مثال، این نظام ارزیابی تأثیر سیاست های کلان را علاوه بر سیاست های فعال بازار کار شامل می گردد، در حالی که سایر کشورها ممکن است که چنین سازوکار رسمی را نداشته باشند یا تا این درجه به سیاست های کلان، توجه نشان ندهند. هم چنین در رویکردها به امر پایش و ارزیابی به ویژه در میزان استقلال و شفافیت آن، تفاوت هایی مشاهده می شود (جدول ۳).

جدول ۳: نظام مسؤولیت پذیری و سیاست اشتغال در کشورهای منتخب

کشورها	نوع برنامه کاری	تخصیص بودجه	پایش و ارزیابی	آمار و گزارش
آرژانتین	یک برنامه راهبردی به عنوان یک ابزار برنامه ریزی مدیریتی	صندوق ملی اشتغال	روش مدیریت بر پایه نتیجه و نظام ارزیابی سیاستی سازمان دهی شده از سوی دفتر مطالعات و آمار	وزارت کار، اشتغال و تأمین اجتماعی و مقامات استانی و ناظران بازار کار
برزیل	برنامه های کاری اجرا شده از طریق امضای موافقت نامه با بازیگران محلی	صندوق حمایت کارگران	نهاد مستقل ارزیابی	گزارش سالانه مالی و فیزیکی از سوی دولت های محلی و نمایندگی های اجرایی
بورکینافاسو	برنامه های اقدام در سطوح ملی و محلی	تخصیص بودجه کل	رصد ملی اشتغال و آموزش حرفه ای؛ کمیته فنی	گزارش سالانه
چین	برنامه های کاری در سطوح ملی و محلی	صندوق اشتغال؛ بیمه بیکاری	بازرسی و ارزیابی؛ نظارت اجتماعی	گزارش فصلی
اتحادیه اروپا	بررسی رشد سالانه؛ برنامه های اصلاح ملی	صندوق اجتماعی اروپا	توصیه نامه های ویژه کشوری؛ نظارت با شاخص های کلیدی	نیم سال اروپایی
آلمان	برنامه های کاری سالانه	نظام تأمین مالی دوبخشی؛ نظام بیمه بیکاری و نظام کمک بیکاری	یک نظام مدیریت قراردادی؛ یک نظام درجه بندی. نظام اطلاعات بازار کار که از سوی آژانس اشتغال فدرال ایجاد و مدیریت می شود	نظام گزارش فراگیر آماری. داده های فراهم آمده از سوی بازیگران محلی و منطقه ای به ویژه اتاق های تجارت و صنعت و دفاتر آمار منطقه ای
کره جنوبی	یک برنامه اقدام مبتنی بر برنامه ارزیابی تأثیر اشتغال	صندوق بیمه اشتغال	برنامه ارزیابی تأثیر اشتغال؛ نظام هشدار راهبردی ایجاد اشتغال محلی؛ مرکز ارزیابی بیمه اشتغال	راهبرد ملی اشتغال ماهانه بررسی می شود؛ بررسی های دیگر به صورت فصلی سازمان دهی شده است
آفریقای جنوبی	یک برنامه کاری و برنامه تأمین مالی	صندوق شغل؛ صندوق بیمه بیکاری؛ ایجاد اشتغال؛ اعتبار ایجاد اشتغال	دپارتمان مدیریت عملکرد و ارزیابی، چارچوب ملی سیاست ارزیابی نظام ارزیابی ملی	نظام نظارتی از بالا تا پایین؛ مجمع اجرا گزارش هایی بر اساس گزارش دپارتمان ها تهیه می کند
بریتانیا	یک طرح کسب و کار همراه با اقدامات اصلی	یک برنامه تأمین مالی برای حمایت از طرح کسب و کار	یک چارچوب برای شاخص های عملکردی و برنامه ارائه	گزارش پیشرفت و عملکرد به صورت ماهانه

۲-۲-۲- عناصر اصلی نظام مسؤلیت‌پذیری

اثرگذاری نظام مسؤلیت‌پذیری سیاست اشتغال به عوامل گوناگونی بستگی دارد که عبارتند از:

- تمامی اولویت‌ها به وضوح در اهداف قابل اندازه‌گیری و مرتبط با یکدیگر تشریح شده است.
 - ترسیم برنامه‌های اقدام و راهبردهای اجرایی مناسب برای هر هدف با زمان‌بندی روشن ترسیم شده تا دستاوردهای واقعی را بتوان با نتایج مورد انتظار مقایسه کرد، مانند سیاست اشتغال ۲۰۰۸ و برنامه اقدام اشتغال در بورکینافاسو یا برنامه راهبردی سه ساله در آرژانتین.
 - تخصیص بودجه همراه ترسیم روشن مسؤلیت‌ها (علاوه بر ارتباط روشن با سیاست اشتغال خاص) صورت می‌گیرد. این امر می‌تواند در قالب قرارداد با مسؤولین و بازیگران اجرایی ایجاد گردد، مانند مورد برزیل (دولت‌های ایالتی، شهرستان‌های بزرگ، اتحادیه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد)، چین (نظام مسؤلیت‌پذیری هدف همراه با دولت‌های محلی و دپارتمان‌های مربوطه)، آلمان (با نمایندگی اشتغال فدرال محلی و مراکز شغل، و بریتانیا (با پیمان‌کاران خصوصی ارائه‌کنندگان خدمات اشتغال).
 - یک چارچوب عملکردی تعریف شده با شاخص‌های دستاورد، مانند بعضی از کشورها (مانند چین، آلمان، آفریقای جنوبی، کره جنوبی و بریتانیا) با تنظیم شاخص‌های هوشمند (SMART) (از جمله خاص، قابل اندازه‌گیری، قابل دستیابی، مرتبط و زمانمند) برای ارزیابی پیشرفت و نتایج اجرای سیاست ملی اشتغال.
 - یک نظام آماری و گزارش‌دهی که تمامی حوزه سیاستی را پوشش دهد و از عملکرد خوبی برخوردار باشد، مانند دپارتمان مدیریت عملکرد و ارزیابی آفریقای جنوبی.
 - تدارک یک نظام نظارتی و ارزیابی مستقل مانند مؤسسه پژوهش مستقر در نمایندگی اشتغال فدرال آلمان و مرکز ارزیابی تأثیر اشتغال در کره جنوبی. به علاوه، این ارزیابی‌های عملکردی می‌تواند به مثابه پایه‌ای برای محاسبه تخصیص بودجه آتی به کار رود (مانند کره جنوبی).
 - یک نظام حسابداری شفاف اجرا گردد، مانند آلمان (نمایندگی اشتغال فدرال و مرکز شغل برای صرف و به‌کارگیری سیاست‌های فعال متفاوت بازار کار) و بریتانیا (دپارتمان کار و جبران که ورودی‌ها و نمودارهای شاخص تأثیر را به صورت برخط منتشر می‌کند). این معمولاً از طریق مؤسسات گوناگونی ارائه می‌گردد:
- الف) یک نهاد یا واحد دولتی مستقل و تخصصی (مانند نمایندگی حسابرسی فدرال و دفتر بودجه ملی در آرژانتین و دفتر حسابرسی ملی در چین).
- ب) یک واحد تخصصی در وزارتخانه مسؤول اشتغال یا نهاد مجری (مانند واحدهای حسابرسی وزارت کار، اشتغال و تأمین اجتماعی در آرژانتین و واحدهای حسابرسی متشکل از دپارتمان‌های کتنوع اجرایی فدرال در برزیل).
- ج) یک نهاد مستقل غیردولتی (مانند حسابرسان ویژه مأمور از سوی شورای صندوق حمایت کارگران در برزیل).

۲-۳- رکن سوم: نظام حمایتی

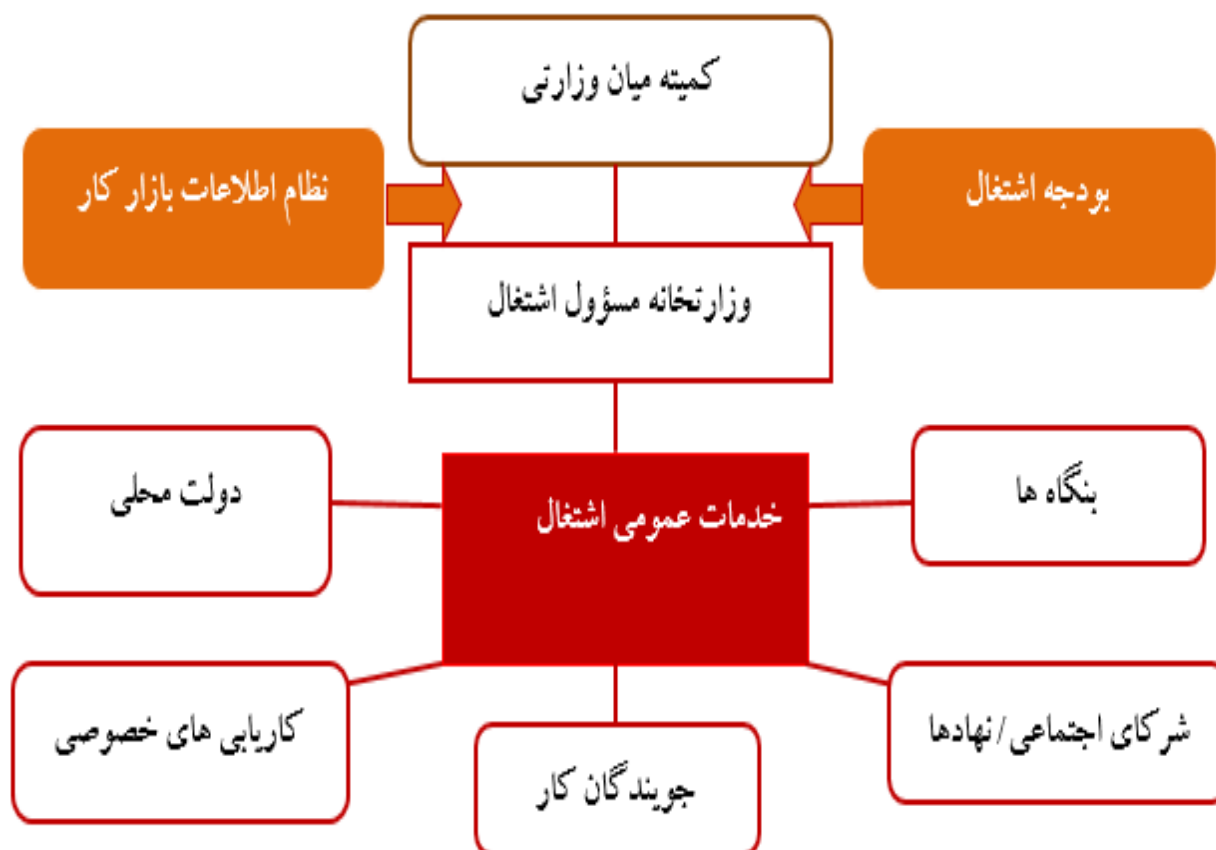
یک نظام حمایتی برای حمایت از اجرای سیاست ملی اشتغال می‌توان به کار گرفت، که با گسترش هر چه بیشتر سیاست اشتغال، این نظام حمایتی پیچیده‌تر می‌شود. اما در اکثر موارد سه عنصر مشترک (نمودار ۳) وجود دارد:

(الف) خدمات عمومی اشتغال (EPS)

(ب) نظام اطلاعات بازار کار (LMIS)

(ج) بودجه اشتغال (EB)

نمودار ۳: ابزارهای حمایتی اجرای سیاست ملی اشتغال



۱-۳-۲- خدمات عمومی اشتغال (EPS)

خدمات عمومی اشتغال کارآمد نقش اصلی را در اجرا، نظارت و ارزیابی سیاست اشتغال بازی می‌کند. مراکز خدمات عمومی اشتغال، کارکردهایی مانند مشاوره، به کارگماری، جمع‌آوری داده و در غالب موارد ارائه سیاست‌های حمایتی^{۵۲} (بیمه بیکاری) و سیاست‌های فعال بازار کار^۳ (آموزش و غیره) را انجام می‌دهند. پیشرفت و اثرات اجرای تمام سیاست اشتغال می‌تواند از سوی خدمات عمومی اشتغال نظارت و ارزیابی شود، همان‌گونه که در جمع‌آوری اطلاعات بازار کار نقش بازی می‌کنند. با این حال، پوشش این خدمات در هر دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه به ویژه برای جمعیت کمتر برخوردار و محروم می‌تواند یک چالش را به اثبات برساند. کشورهای اقدامات گوناگونی برای رفع این نقیصه اتخاذ می‌کنند، مانند:

- پوشش گسترده: گسترش خدمات به افراد در قالب خود اشتغالی می‌تواند به کارگران در اقتصاد غیررسمی کمک کند (مانند آرژانتین و برزیل)، در حالی که یک شبکه خدمات عمومی اشتغال روستایی می‌تواند از اجرای سیاست ملی اشتغال در اقتصاد روستایی حمایت کند (مانند چین).
- مشارکت عمومی-خصوصی: به عنوان مثال، کارایی‌های خصوصی به طور فزاینده‌ای برای ارائه خدمات به بیکاران طولانی مدت در آلمان و بریتانیا قرارداد بسته‌اند.
- فرو شگاه‌های چندمنظوره^۴: خدمات اشتغال در ترکیب با خدمات اجتماعی می‌تواند مؤثرتر واقع شود. ایده اصلی برگرفته از تجربه کشوری، ایجاد یک فروشگاه چندمنظوره برای خدمات عمومی اشتغال است که خدمات اشتغال و آموزش هماهنگ با بیمه بیکاری ارائه می‌گردد؛ آلمان و بریتانیا این سیستم را تجربه می‌کنند.

۲-۳-۲- نظام اطلاعات بازار کار (Imis)

به کارگیری سیاست‌های فعال بازار کار و خدمات عمومی اشتغال همراه با یک نظام مناسب اطلاعات بازار کار خوب نیاز می‌باشد تا نتایج و تأثیر سیاست‌ها را به صورت دوره‌ای ارزیابی و به گونه‌ای مناسب با شرایط موجود منطبق نماید. کیفیت نظام اطلاعات بازار کار اساساً متفاوت است: کشورهای توسعه‌یافته معمولاً از نظام اطلاعات بازار کار خیلی بهتر و به‌روزتری برخوردارند. نظام‌های اطلاعات بازار کار از منابع مختلفی تشکیل شده‌اند، مانند:

- انواع مختلفی از نمونه‌گیرهای بررسی‌های نیروی کار و کسب‌وکار، همانند آرژانتین علاوه بر سایر موارد برای کار کودک، پویایی جنسیت اشتغال و پوشش حمایت اجتماعی ضروری است. این اطلاعات معمولاً از سوی مرکز ملی آمار هماهنگ نزدیک با وزارتخانه مسؤل اشتغال و سایر دستگاه‌های مربوطه سازمان‌دهی می‌شود.
- خدمات عمومی اشتغال همانند چین، آلمان و بریتانیا. در یک کشور دارای اقتصاد غالباً روستایی (که ویژگی بازار کار آن وجود بخش غیررسمی گسترده است)، خدمات معمولی اشتغال به ابداعات و اصلاحات نیاز دارد تا ظرفیت نظام اطلاعات بازار کار با گسترش پوشش آن افزایش یابد.

3- Passive

4-Active Labour Market Policy (ALMP)

5-One-stop shops

- شرکای اجتماعی، مانند اتاق‌های بازرگانی و صنعت در آلمان.

۳-۳-۲- بودجه اشتغال

تخصیص و مدیریت بودجه اشتغال تا حد بسیار زیادی اجرای سیاست ملی اشتغال را تضمین می‌کند. ایجاد ارتباط میان بودجه اشتغال و بودجه دولت مهم است. اندازه تخصیص بودجه سالانه با اهداف سالانه اشتغال و سیاست‌ها و برنامه‌های خاص اشتغال که بناست در این سال اجرا شود مشخص می‌گردد. بودجه اشتغال به عنوان بخشی از سیاست اشتغال برای تضمین اجرای کارآمدتر سیاست ملی اشتغال می‌بایست مورد پایش و ارزیابی قرار گیرد.

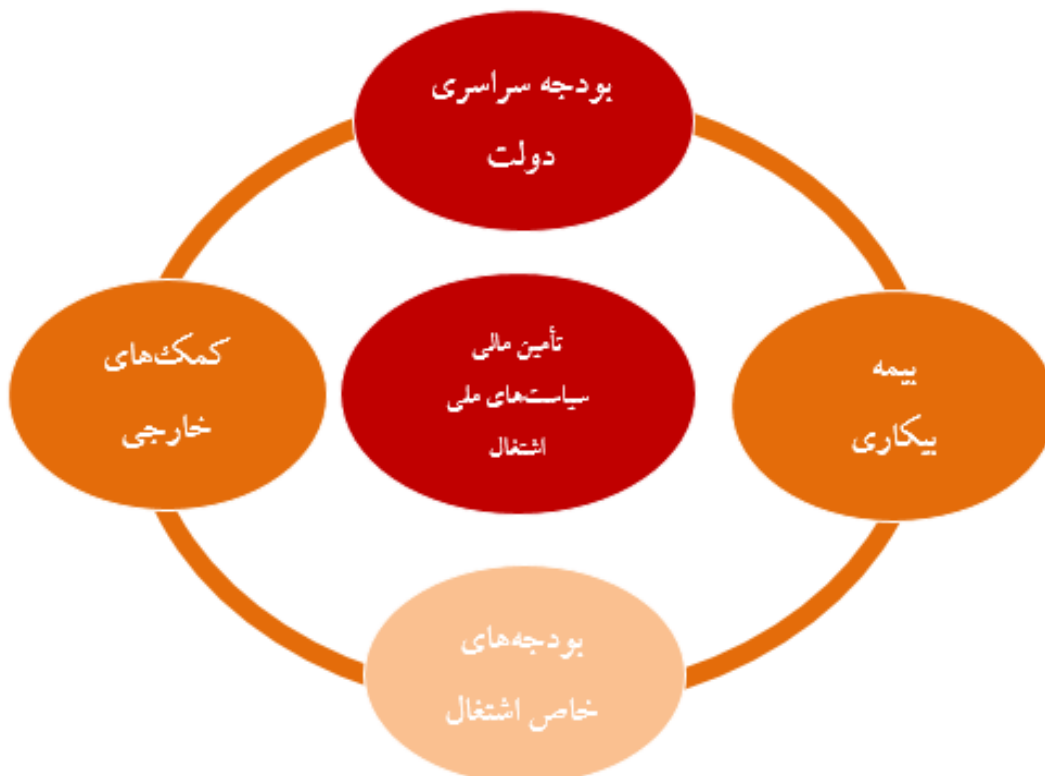
در سازوکارهای تأمین مالی بودجه اشتغال تفاوت‌هایی وجود دارد که معمولاً در قانون اساسی (مانند قانون اساسی فدرال ۱۹۸۸ برزیل). قانون عادی (مانند قانون ارتقاء اشتغال ۲۰۰۸ چین) یا خود سند سیاست ملی اشتغال (مانند سیاست ملی اشتغال بوركینافاسو ۲۰۱۴) طرح شده است. چهار منبع اصلی برای تأمین مالی سیاست اشتغال در کشورهای مورد مطالعه سازمان بین‌المللی کار (ILO) یافت می‌شود (نمودار ۴)، که کشورها غالباً بر ترکیبی از آنها تکیه می‌کنند.

- **بودجه عمومی دولت:** تأمین مالی از بودجه ملی برای سیاست اشتغال از طریق وزارتخانه متولی اشتغال (مانند آرژانتین، کره و آفریقای جنوبی) یا آژانس اشتغال (مانند بخشی از بودجه آژانس اشتغال فدرال آلمان) صورت می‌گیرد. در کره جنوبی، بودجه معمول دولت مبلغ محدودی را برای سیاست اشتغال در نظر می‌گیرد که اساساً از طریق درخواست‌های اعضای شورای سیاستگذاری اشتغال برای حمایت از اقدامات خاص صورت می‌گیرد.

- **بیمه بیکاری:** این قسمت از بودجه عبارت است از مازاد صندوق بیمه بیکاری از سهم دولت، کارفرما و کارگر پس از رفع نیازهای مربوط به بیمه بیکاری. این صندوق‌های مازاد می‌تواند سازوکار تأمین مالی ترجیحی سیاست اشتغال را (مانند برزیل و کره جنوبی) تشکیل دهد یا قسمتی از بودجه کلی اشتغال را (مانند چین، آلمان و آفریقای جنوبی) تشکیل دهد. این صندوق‌های مازاد می‌توانند به طیفی خاصی از سیاست‌های اشتغال اختصاص یابند، به عنوان مثال در برزیل، قانون اساسی فدرال حکم کرده است به این که ۶۰ درصد از درآمدهای ماهانه صندوق بیمه بیکاری در اختیار بانک توسعه ملی برای تأمین مالی سیاست‌های کشاورزی، صنعتی و زیرساخت قرار داده شده، علاوه بر این که در رکود اقتصادی که تقاضا برای مقرری بیکاری افزایش می‌یابد، در نظر گرفته شده است. در چین صندوق بیمه بیکاری برای حمایت از بیکاران عضو صندوق با هدف جستجوی شغل، آموزش مهارت و بعضی از سیاست‌های یارانه اشتغال به کار می‌رود.

- **بودجه‌های خاص اشتغال:** تأمین مالی نشأت گرفته از بودجه‌های جداگانه برای سیاست‌های ویژه اشتغال و هزینه‌های مربوطه، به عنوان مثال، سیاست یارانه اشتغال (مانند صندوق اشتغال در چین)، توسعه مهارت (مانند صندوق اشتغال در چین و صندوق مهارت ملی در آفریقای جنوبی)، ایجاد اشتغال از طریق نوآوری (مانند صندوق شغل در آفریقای جنوبی)، و انسجام اقتصادی و اجتماعی منطقه‌ای (مانند صندوق اجتماعی اروپا در اتحادیه اروپا). این صندوق‌ها ممکن است از ردیف‌های خاص بودجه در سطح دولت مرکزی، مانند صندوق اشتغال در چین و صندوق اجتماعی اروپا در اتحادیه اروپا تأمین گردد، یا از کمک‌های اختصاصی مانند نظام کمک-مالیات از سوی کارفرمایان به صندوق ملی مهارت‌ها در آفریقای جنوبی نشأت بگیرد. در چین، در کنار منابع مالی دولتی خاص شهرستان‌ها و شهرهایی که با مشکل تأمین مالی خود برای اجرای سیاست‌ها روبرو هستند، دولت محلی نیز تأمین مالی انطباق (matching) را فراهم می‌نماید.

نمودار ۴: تأمین مالی سیاست ملی اشتغال



- **کمک‌های خارجی:** تأمین مالی سیاست اشتغال با مشارکت بخش‌های خارجی مانند اهداءکنندگان و شرکای اجتماعی. این منابع می‌تواند به طور مستقیم از سوی دولت ملی اداره شود، مانند صندوق ایجاد اشتغال آفریقای جنوبی که توسط

اتحادیه اروپا و بریتانیا تأمین مالی می‌شود، یا از سوی طرف‌های خارجی مانند صندوق کسب‌وکار آفریقای جنوبی (تأمین شده توسط کارفرمایان) و اعتبار ایجاد شغل (تأمین شده توسط کارگران) اداره شود.

۴-۳-۲- سایر نظام‌های حمایتی

سایر نظام‌های حمایتی مرتبط با اجرای سیاست ملی اشتغال، قانون کار و بازرسی کار را شامل می‌گردد. به عنوان مثال، آرژانتین از بازرسان کارگاهی برای تشویق انتقال از اقتصاد غیررسمی به رسمی بهره می‌برد، در همان حال، آلمان قانون کار خود را در سال ۲۰۱۶ برای مدیریت با اشکال اشتغال غیراستاندارد اصلاح کرد. در کره جنوبی، بازرسان کار محلی برای حمایت از اجرای سیاست اشتغال در سطح بنگاه، تیم‌های حمایتی در محل را تشکیل می‌دهند.

۳- نتیجه‌گیری

موفقیت سیاست اشتغال در گرو طراحی و پیاده‌سازی خوب آن است. تدوین مناسب سیاست توأم با بیان روشن و واضح اهداف کلی، اهداف جزئی و راهبردهای دستیابی به آنها، می‌بایست از نگرشی روشن به سازوکارهای اجرایی مورد نیاز، برخوردار باشد. به طور ایده‌آل، این چارچوب سیاستی می‌بایست سیاست‌های اقتصاد کلان و بخشی را علاوه بر سیاست‌های بازار کار، به منظور ایجاد تعادل میان مداخلات جانب عرضه و تقاضا در بازار کار لحاظ نماید. یک چارچوب چند لایه برای اجرا با توجه خاص به مسأله هماهنگی، مورد نیاز است. حتی در صورت فقدان سازوکار رسمی برای انسجام و هماهنگی در سیاستگذاری، دغدغه اشتغال ما را بر آن می‌دارد تا به فرایند تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان و بخشی توجه کنیم.

مسئولیت هماهنگی می‌بایست به قدر کفایت در سطح بالایی قرار گرفته‌شود، ایده‌آل آن است که تحت مدیریت دستگاه اجرایی دست‌اندرکار اولویت‌بندی تدوین و اجرای سیاست ملی اشتغال قرار گیرد. نقش وزارت مسؤول اشتغال و ظرفیت آن در کارکرد هماهنگی به طور گسترده‌ای بر ساختار حکمرانی کشور و اختیار داده شده به آن وزارتخانه بستگی دارد. ضروری است این اطمینان حاصل شود که وزارتخانه‌های کار و اشتغال (چنانچه مسؤول اشتغال هستند) برای ایفای این کارکرد به قدر کافی تجهیز شده‌اند.

بیشتر کشورها یک ساختار هماهنگ را نظر همگرایی افقی و عمودی بنا نهاده‌اند. هماهنگی افقی از طریق دستگاه‌های میان وزارتخانه در سطح ملی و دستگاه‌های میان بخشی در سطح محلی دنبال می‌شود. در حالی که هماهنگی عمودی از طریق سازوکارهایی (که بازیگران گوناگون را در سطح ملی و محلی گرد می‌آورد)، پی‌گیری می‌گردد. البته یک ساختار بسیار پیچیده ممکن است دست‌وپا گیر شود و مشکلات اضافی و پیچ‌وخم‌های اداری ایجاد کند. بنابراین، نه تنها ضرورت وجودی این نهادها ضروری است بلکه هم‌چنین کارآیی آنها نیز ضرورت یابد.

شرکای اجتماعی در طراحی سیاست اشتغال برای تضمین اجماع و مشارکت مهم هستند. به علاوه، مشاوره سه‌جانبه وسیله مهمی برای حمایت از اجرای سیاست اشتغال است. در بعضی کشورها، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی اعضای اصلی ساختارهای هماهنگی در سطوح مختلف به شمار می‌روند.

نظام مسؤولیت پذیری می‌بایست کار خود را از اولویت‌ها و اهداف مناسب و منطقی همراه با سازوکارهای تأمین مالی به علاوه برنامه اقدام دارای چارچوب عملکرد واضح و شاخص‌های دستاوردهای مورد انتظار به وضوح تعریف شده، آغاز کند. بررسی و ارزیابی تأثیر سیاست‌ها بر دستاوردهای اشتغال (در صورتی که دستاوردهای مورد انتظار به وضوح تعریف شده‌اند)، آسان‌تر خواهد بود. رعایت استقلال در ارزیابی سیاست و برنامه برای ارزیابی قابل اتکا از تأثیر آنها و ترسیم درس‌ها برای اصلاحات ممکن در سیاست‌های اشتغال مهم است. لذا باید از وسوسه به زحمت انداختن سازوکار اجرای سیاست با اهداف بسیار متعدد و برنامه‌های کاری به غایت سختگیرانه پرهیز کرد.

جامعیت نظام حمایتی برای پوشش مداخلات (اقدامات) هر دو جانب عرضه و تقاضا و تضمین دسترسی اطلاعات قابل اتکا از پیشرفت برای ارزیابی به‌هنگام و تخصیص بودجه متناسب ضروری است. چنین نظامی که با شرایط و اولویت‌های ملی می‌بایست منطبق گردد، می‌بایست به تدریج تدارک دیده و تدوین نمود. گستره و کارکردهای خدمات عمومی اشتغال با سطح توسعه کشور و ظرفیت اداری آن در ارائه خدمات می‌بایست هم‌تراز گردد. سازوکار تأمین مالی می‌بایست برای هر زمینه سیاستی جداگانه دارای مواد بودجه‌ای باشد (به عنوان مثال از طریق ردیف‌های جداگانه بودجه یا صندوق‌های ویژه اشتغال) تا محاسبه صحیح نتایج تسهیل گردد. یک نظام آماری خوب می‌بایست به نحو مطلوبی نظام اطلاعات بازار کار (LMIS) را سامان دهد. علاوه بر یک نظام اطلاعات بازار کار عمومی، برای نظارت بر وضعیت کلی اشتغال و بازار کار می‌بایست شرایط برای نظارت بر عملکرد برنامه‌های منحصر به فرد و مجزا مهیا گردد. نظارت دوره‌ای بر نتایج و توازن دقیق رهیافت‌های سیاستی و کیفیت ارائه برای دستیابی به موفقیت ضروری هستند.

۴- پیوست فصل ۲: جداول ۱ و ۲

جدول ۱: خلاصه اطلاعات درباره سیاست‌های اشتغال در کشورهای منتخب

کشور	چارچوب زمانی بررسی و اسناد راهبردی اصلی	بعضی اهداف اصلی	ابزارهای سیاستی مورد استفاده
آرژانتین	۲۰۰۲-۲۰۱۲ (برنامه راهبردی اشتغال ۲۰۱۵- ۲۰۱۲)	(۱) کاهش نرخ بیکاری به کمتر از ۱۰٪ تا ۲۰۱۵ (۲) کاهش اشتغال غیررسمی به ۳۰٪ (۳) افزایش پوشش حمایت اجتماعی تا ۶۰٪ بیکاران (۴) کاهش شیوع فقر کاری به کمتر از ۳۰٪	(۱) سیاست‌های اقتصاد کلان، صنعتی، اجتماعی و کار (۲) یارانه دستمزد به بنگاه‌های شدیداً آسیب‌دیده از بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ (۳) حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط (۴) معافیت‌های مالیاتی برای رسمیت دادن به اشتغال (۵) سیاست‌های فعال اشتغال شامل خدمات عمومی اشتغال و آموزش (۶) شبکه آموزش حرفه‌ای و حرفه‌آموزی (۷) برنامه‌های ایجاد اشتغال
برزیل	۱۹۸۸-۲۰۱۳ (برنامه ملی صلاحیت ۲۰۱۲- ۲۰۰۳)	برنامه ملی صلاحیت ۲۰۱۱ با هدف آموزش ۲۵۷۰۰۰ نفر	(۱) افزایش دسترسی به اعتبار (۲) صیانت از صندوق‌های سرمایه‌گذاری (۳) سیاست‌های فعال بازار کار شامل خدمات عمومی اشتغال، کارگماری، مشوق برای استارت‌آپ‌ها، ایجاد مستقیم اشتغال، برنامه‌های هدف‌محور (۴) اقدامات حمایتی مانند بیمه بیکاری
بورکینافاسو	۲۰۰۸-۲۰۱۴ برنامه ملی اشتغال و برنامه اقدام اشتغال، (۲۰۰۸-۲۰۱۱)	برنامه ملی اشتغال از ۲۰۰۸ با هدف ایجاد ۱۴۰۰۰۰ شغل در هر سال تا ۲۰۱۰، از این تعداد ۱۵۰۰۰ شغل جدید در بخش غیرکشاورزی خصوصی خواهد بود	(۱) برنامه‌های هدفمند (به عنوان مثال، جوانان، زنان، کارگران روستایی) (۲) برنامه‌های اشتغال عمومی کاربر (۳) توسعه مهارت‌ها، آموزش فنی و حرفه‌ای (۴) بهبود عملکرد بازار کار از طریق چارچوب تنظیمی و میانجی (۵) خدمات عمومی اشتغال و حمایت از کارایی‌های خصوصی

کشور	چارچوب زمانی بررسی و اسناد راهبردی اصلی	بعضی اهداف اصلی	ابزارهای سیاستی مورد استفاده
چین	سیاست‌های فعال اشتغال در ۲۰۰۲، ۲۰۰۵، ۲۰۰۹، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۷، و برنامه‌های کاری سالانه برای اجرای سیاست‌های فعال اشتغال	اهداف سالانه (در ۲۰۱۴) برای: (۱) شغل جدید (۱۰ میلیون) (۲) نرخ بیکاری رسمی شهری (۴،۶٪) (۳) تعداد اشتغال مجدد و کارگران تعدیلی (۵ میلیون) (۴) تعداد افراد محروم شغل (۱،۲ میلیون)	(۱) سیاست مالی برای اشتغال مجدد کارگران تعدیلی و ترویج اشتغال جدید (۲) سیاست مالی برای ایجاد شغل برای فارغ-التحصیلان دانشگاهی (۳) حمایت اعتباری از گروه‌های محروم (۴) سازوکار اقدام مشترک میان تأمین اجتماعی و ترویج اشتغال (۵) خدمات عمومی اشتغال (۶) توسعه مهارت‌ها و آموزش حرفه‌ای
اتحادیه اروپا	۲۰۰۰-۲۰۱۷ (خطوط راهنمای اشتغال اتحادیه اروپا از راهبرد اروپای ۲۰۲۰، ۲۰۱۴-۲۰۱۰)	خطوط راهنمای اشتغال اروپا، نرخ اشتغال ۷۵٪ را تا ۲۰۲۰ هدف گرفته	(۱) تأمین مالی مشترک پروژه‌های ملی، منطقه‌ای و محلی برای بهبود اشتغال، کیفیت مشاغل و دستاوردهای بازار کار (۲) اعتبار خرید برای گروه‌های آسیب‌پذیر و کارآفرینی اجتماعی (۳) خدمات اطلاعات، راهنمایی و به‌کارگماری برای تسهیل تحرک کارگران در تمامی اروپا
آلمان	۱۹۹۷-۲۰۱۶ (خطوط راهنمای اشتغال اتحادیه اروپا از راهبرد اروپای ۲۰۲۰، ۲۰۱۴-۲۰۱۰)	خطوط راهنمای اشتغال اروپا، نرخ اشتغال ۷۵٪ را تا ۲۰۲۰ هدف گرفته	(۱) تقویت سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی (۲) اتصال ابزارهای جانبی تقاضا مانند جستجوی شغل و آموزش به نظام کمک (۳) مشوق برای استارت‌آپ‌ها (۴) گردش شغلی و مشارکت شغلی (۵) ایجاد مستقیم شغل
کشور	چارچوب زمانی بررسی و اسناد راهبردی اصلی	بعضی اهداف اصلی	ابزارهای سیاستی مورد استفاده
آفریقای جنوبی	۲۰۰۹-۲۰۱۴ (برنامه اشتغال ملی، ۲۰۳۰-۲۰۱۱)	هدف برنامه ملی اشتغال نرخ بیکاری ۶٪ تا ۲۰۳۰ (که دلالت دارد بر ایجاد ۱۱ میلیون شغل یا ۵،۴٪ رشد شغل در هر سال)	(۱) سیاست‌های اقتصاد کلان طرفدار اشتغال (۲) برنامه اقدام سیاست صنعتی برای ترویج رشد صنایع کاربر (۳) راهبرد اشتغال جوانان و کارآفرینان (۴) گسترش برنامه‌های کارهای عمومی و اجتماعی (۵) خدمات عمومی اشتغال (۶) طرح آموزش برای تعدیل شدگان
بریتانیا	۱۹۹۷-۲۰۱۴ (برنامه بریتانیا مشغول کار می-شود، ۲۰۱۱ تا حال حاضر)	نرخ اشتغال ۸۰٪	(۱) یارانه دستمزد (۲) حمایت از جستجوی شغل و واسطه‌گری شغل (۳) اقدامات ذیل برنامه بریتانیا مشغول کار می-شود (آموزش مهارت و اقدامات فعال‌سازی بازار کار) (۴) ایجاد مستقیم شغل

جدول ۲: ساختارهای اصلی هماهنگی سیاست ملی اشتغال در کشورهای منتخب

ردیف	بخش هماهنگ کننده	سال ایجاد و رئیس	ساختار هماهنگ کننده	کارکردها	نهاد و اعضا	تناوب نشستها
آزادین	شورای فدرال کار	۱۹۹۸، وزارت کار، اشتغال و تأمین اجتماعی، تحت نظارت مجلس فدرال	(۱) یک دبیرخانه دائم (۲) یک کمیته اجرایی	هماهنگی بین دولتی	افقی و عمودی: وزارت کار، دپارتمان‌های کار هر استان و شهر بوئنوس آیرس	برگزاری نشست حداقل هر فصل یک بار
	شورای اشتغال، بهره‌وری و حداقل دستمزد ثابت و متغیر	۱۹۹۱، وزارت کار، اشتغال و تأمین اجتماعی	(۱) کمیسیون دستمزد ثابت و متغیر و کمک‌های بیکاری (۲) کمیسیون اشتغال (۳) کمیسیون آموزش حرفه‌ای و کارآموزی (۴) کمیسیون بهره‌وری	یک هیأت کشوری	سه‌جانبه: نمایندگان بخش‌های کسب و کار و اتحادیه‌ها (هر کدام هفده نفر)	هر عضو می‌تواند نشست ترتیب دهد
	شوراهای بخشی برای گواهی مهارت-های شغلی و آموزش	در اوایل دهه ۲۰۰۰، وزارت کار، اشتغال و تأمین اجتماعی	نمایندگان کسب و کار، کار و دولت در زمینه‌های مختلف	مؤسسه‌ها، مهندسی مهارت‌ها در سطوح بخشی	سه‌جانبه: ده عضو از کارفرمایان، کارگران و بخش عمومی در هر چهار زمینه فعالیت اقتصادی	

کشور	بخش هماهنگ کننده	سال ایجاد و رئیس	ساختار هماهنگ کننده	کارکردها	نهاد و اعضا	تناوب نشستها
برزیل	شورای صندوق حمایت کارگران	۱۹۹۰ اعضا به صورت چرخشی	(۱) دپارتمان سیاست-های اشتغال در دبیرخانه هر ایالت	(۲) امضای موافقت نامه اجرایی از سوی دپارتمان سیاستهای اشتغال ایالتی با دولت، استان های بزرگ، اتحادیه ها و سازمان های مردم نهاد	سه جانبه: ۱۸ عضو از دولت فدرال، کارگران و کارفرمایان	فعالیت ها در یک برنامه کاری سالانه مقرر می شود
بوریکنافاسو	شورای ملی اشتغال و آموزش حرفه ای	۲۰۰۹ نخست وزیر	(۱) شورای ملی اشتغال و آموزش حرفه ای (۲) کمیته فنی (۳) دبیرخانه فنی (۴) ساختارهای منطقه ای	یک ساختار میان وزارتی و سه جانبه	سه جانبه، افقی و عمودی: ۵۸ عضو از دولت، شرکای اجتماعی و جامعه مدنی در سطح ملی و محلی	یک نشست عادی سالانه
چین	نشست میان وزارتی اشتغال مجلس کشوری	۲۰۰۲ قائم مقام نخست وزیر	(۱) دپارتمان اشتغال به عنوان مقام اجرایی (۲) نشست میان دپارتمانی اشتغال در سطوح محلی (۳) دولت های ایالتی (۴) قائم مقام نخست وزیر چین	یک ساختار میان وزارتی سه جانبه	سه جانبه و افقی: ۲۱ عضو از دولت و شرکای اجتماعی. قائم مقام نخست وزیر شرکت می کند و وزیر کار نشست را اداره می کند	نشست سالی یک بار برگزار می شود. دفتر فصلی نشست برگزار می کند
کشور	بخش هماهنگ کننده	سال ایجاد و رئیس	ساختار هماهنگ کننده	کارکردها	نهاد و اعضا	تناوب نشستها

اتحادیه اروپا	رئیس دروهای (شش ماهه) اروپایی	۲۰۱۰، کمیسیون اروپا	بررسی رشد سالانه، هدایت اشتغال، برنامه‌های اصلاح ملی، توصیه‌نامه‌های خاص کشوری، صندوق اجتماعی اروپایی	سازوکار هماهنگی سیاست اقتصادی	افقی و عمودی: کمیسیون اروپا و دپارتمان اشتغال آن، پارلمان اروپا، شورای اتحادیه اروپا، مجلس اروپا، دولت‌های عضو	گردش سالانه اجرا و بررسی سیاست اشتغال
آلمان	ساختار خاص هماهنگ‌کننده‌ای در کار نیست، اما همکاری میان وزارتی متنوع از طریق گروه‌های کاری و تماس‌های غیررسمی صورت می‌گیرد	وزارت کار و امور اجتماعی سیاست‌ها را ایجاد می‌کند و اجرا غیرمتمرکز است	(۱) وزارت کار نقش مهمی در هماهنگی اجرای سیاست‌ها دارد (۲) آژانس اشتغال فدرال هیأت مدیره و کمیته‌های اداری در سطوح مختلف (۳) اتحادیه آموزش ابتدایی و فراتر	تماس با کمیته‌های پارلمانی درباره کار و امور اجتماعی؛ نظارت بر آژانس اشتغال فدرال	افقی: تمامی وزارتخانه‌های فدرال، سه‌جانبه و عمودی: نمایندگانی از شرکای اجتماعی	هماهنگی با سایر وزارتخانه‌های فدرال به‌طور مستمر صورت می‌گیرد
کره جنوبی	نشست راهبردی اشتغال ملی	۲۰۱۰، رئیس جمهور	(۱) نشست هماهنگی سیاست اشتغال (۲) کمیته مشورتی ایجاد شغل عمومی - خصوصی (۳) تیم شغل پلاس محلی (۴) کمیسیون سه‌جانبه	ساختار میان‌وزارتی و سه‌جانبه	سه‌جانبه و افقی: اعضا دولت، بخش‌های سیاسی، مؤسسات و کارشناسان را شامل می‌گردد	بررسی ماهانه پیشرفت اجرای سیاست‌ها
کشور	بخش هماهنگ‌کننده	سال ایجاد و رئیس	ساختار هماهنگ‌کننده	کارکردها	نهاد و اعضا	تناوب نشست‌ها
آفریقای جنوبی	مجامع اجرایی (بخش‌های اقتصادی و خوشه اشتغال)	دپارتمان توسعه روستایی و علوم و فناوری	(۱) کمیته کابینه برای توسعه بخش‌های دولتی، اشتغال و زیرساخت (۲) بخش‌های اقتصادی و خوشه اشتغال (۳) تیم وظیفه مجامع اجرایی (۴) دپارتمان مدیریت عملکرد و ارزیابی	هماهنگ - کننده ایجاد اشتغال	افقی: سه وزارتخانه اصلی (توسعه اقتصاد، مالی، بازرگانی و توسعه)، وزارتخانه‌های مختلف دیگر	مجامع اجرایی گزارش فصلی اجرای دستاوردهای مرتبط با اشتغال را گزارش می‌کند
بریتانیا	ساختار ویژه هماهنگی در کار نیست، اما نظام هماهنگی چندسطحی چون هیأت‌ها و کمیته‌های مشورتی وجود دارد	(۱) دفتر کابینه (۲) مدیر خدمات عمومی مالی (۳) واحد راهبردی نخست‌وزیر	(۱) DWP مسؤول سیاست‌های اشتغال و رفاهی است (۲) مدیر خدمات عمومی مالی هزینه‌های بخش عمومی اصلی را نظارت می‌کند (۳) دولت‌های محلی (۴) مراکز کارایی	وظیفه هماهنگی و درونی و بیرونی دپارتمان‌ها	افقی و عمودی: دولت محلی نیز نقشی در سیاست‌های بازار کار بازی می‌کند. افقی: ایجاد هماهنگی میان‌وزارتی	هماهنگی از طریق نظارت و مدیریت دولت صورت می‌گیرد

فصل ۳: رهیافت و درس‌هایی برای سیاست‌گذاری اشتغال در ایران

اصل ۲۸ قانون اساسی ج.ا. ایران، دولت را موظف می‌کند "با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل ایجاد نماید". در این راستا، سیاست‌گذاری اشتغال و ایجاد زمینه‌های فرصت‌های برابر برای همگان توسط دولت و رعایت چارچوب‌ها و مقررات داخلی و بین‌المللی (در حد ضرورت) بسیار حیاتی است. ایران با عضویت در سازمان بین‌المللی کار، ملزم به رعایت حقوق بنیادین کار و اجرای مقاوله‌نامه‌های الحاقی است. رعایت این تکالیف ملی و بین‌المللی، مستلزم تدوین سیاست‌های ملی اشتغال و ایجاد ساز و کار مناسب برای اجرای آن است. بر این اساس، توجه به رویکرد سازمان بین‌المللی کار به سیاست‌های ملی اشتغال و ساز و کار اجرایی آن در سایر کشورها نکات ارزنده‌ای را جهت دانش‌افزایی و تجربه‌اندوزی برای سیاست‌گذاری اشتغال در ایران همراه دارد.

۱- رویکرد سیاست‌گذاری اشتغال

همان‌گونه که بیان شد تدوین سیاست‌های ملی اشتغال از وظایف ملی و دولت جمهوری اسلامی ایران است. اما اینکه وظیفه را با چه رویکردی می‌بایست انجام داد، مهم است. عضویت در سازمان بین‌المللی کار و الحاق به استانداردهای بین‌المللی کار در مورد اشتغال که اصلی‌ترین آن مقاوله‌نامه ۱۲۲ با عنوان "سیاست اشتغال" است و ایران به آن ملحق شده است، مسیر و رویکرد کشور در سیاست ملی اشتغال را مشخص می‌سازد. مقاوله‌نامه ۱۲۲ از دولت‌های ملحق می‌خواهد سیاست ملی اشتغال را به عنوان یک هدف اصلی در دستور کار قرار دهند. از نظر این مقاوله‌نامه دولت موظف است سیاست‌هایی اتخاذ نماید تا برای همه جویندگان کار کار مولد (با کیفیت) بدون هیچ تبعیض ایجاد نماید. واضح است که رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی یعنی دخالت دادن نمایندگان کارفرمایان و کارگران در تمامی مراحل تدوین سیاست ملی اشتغال (ماده ۳ مقاوله‌نامه ۱۲۲) از ضروریات این رویکرد است.

در این رویکرد، دولت می‌بایست بر اساس چارچوب سیاستی بین‌المللی "دستورکار اشتغال جهانی" (GEA) سیاست ملی اشتغال را همراه با مداخلات طرف عرضه و تقاضا، در سطوح خرد و کلان با هدف بهبود کمیت و کیفیت اشتغال اتخاذ نماید. چارچوب سیاست ملی اشتغال می‌بایست عرصه‌های اصلی سیاست اشتغال (گسترش اشتغال؛ مهارت، فناوری و اشتغال‌پذیری، توسعه بنگاه؛ نهادها و سیاست‌های بازار کار؛ حکمرانی، نمایندگی و حمایت عمومی) را همراه با حمایت اجتماعی در نظر بگیرد.

تجربه گواه است که رشد لزوماً به ایجاد اشتغال پایدار و مولد نمی‌انجامد. از این رو، کار شایسته در سطح گسترده بدون مداخلات سیاستی منسجم، میان‌بخشی و چندلایه امکان‌پذیر نیست. تحقق این امر مستلزم هماهنگی واقعی میان وزارتخانه‌های مالی و اقتصادی و نمایندگان شرکای اجتماعی است.

سیاست‌گذار باید توجه داشته باشد که تدوین و اصلاح و تقویت سیاست ملی اشتغال به بستری از چارچوب اقتصاد کلان (سیاست‌های مالی، پولی، صنعتی و تجاری) نیاز دارد که اولاً تقاضای ضروری برای حمایت از ایجاد مشاغل شایسته را تحریک نماید؛ ثانیاً منابع مالی برای توسعه را بسیج نموده و اختصاص دهد و ثالثاً از ثبات برخوردار باشد.

هدف‌گذاری اشتغال (تعهد صریح سیاسی برای کسب به یک دستاورد مشخص در بازار کار در دوره زمانی معین) از ضرورت‌های سیاست ملی اشتغال است. اهداف اشتغال می‌بایست، هماهنگ با اهداف اقتصادی و برنامه‌های توسعه ملی و راهبردهای سرمایه‌گذاری، علاوه بر کمیت، کیفیت اشتغال مانند کاهش اشتغال ناقص، فقر کاری و عدم‌رسمیت را لحاظ نموده و با شاخص‌های پایشی مناسب اشتغال حمایت‌گردند.

سرمایه‌گذاری در نظام تأمین اجتماعی سازگار با اشتغال، که می‌تواند توان بهره‌وری نیروی کار را افزایش داده و سرانجام به رسمی شدن سریع‌تر نیروی کار و سطوح بالاتر رشد پایدار و برابر منجر شود، نباید از نگاه سیاست‌گذار در سیاست ملی اشتغال پنهان بماند.

سیاست‌های ملی اشتغال بدون توجه خاص به اشتغال کمی و کیفی گروه‌های آسیب‌پذیر مانند زنان و معلولان فاقد نگاه عادلانه و منصفانه خواهند بود.

۲- سازوکار پیاده‌سازی سیاست ملی اشتغال

به رغم تفاوت در سیاست ملی اشتغال و گستره ساز و کارهای پیاده‌سازی اشتغال در همه کشورها، نهادها، عوامل اجرایی و ابزارهای گوناگون برای دستیابی به اهداف سیاست ملی اشتغال در سه رکن جمع می‌شوند: نظام هماهنگی، نظام مسؤولیت‌پذیری و نظام حمایتی. این سه رکن در نظام اجرایی اقتصاد ایران از ضعف‌های زیادی برخوردار است و حتی گاهی اوقات برای دولت‌مردان و سیاست‌گذاران به دلیل فرابخشی بودن بازار کار و اشتغال، موضوع نهادینه نشده‌است و پراکندگی برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط با اشتغال گواه این ادعا است. بر این اساس، با تشریح سه رکن ذیل، تلاش بر این است که سیاست‌گذاری اشتغال، از نظم و نسق روشن و معینی برخوردار گردد.

۲-۱- نظام هماهنگی

ماهیت فرابخشی و متقاطع سیاست اشتغال، وجود رکن هماهنگی را ضروری می‌سازد. خروجی تصمیمات بخش‌های اقتصادی بر سیاست اشتغال اثرگذار است، بنابر این هماهنگی میان این وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیازمند یک سازوکار هماهنگ‌کننده افقی در سطح ملی و محلی است. به علاوه، بسته به اعمال مدیریت غیرمتمرکز حتی در صورت تدوین سیاست‌های اشتغال در مرکز، به یک هماهنگی عمودی میان بخش‌های دولت ملی و مناطق (استان‌ها) نیز نیازمند است.

در نظام اجرایی ایران، شورای عالی اشتغال وظیفه هماهنگی سیاست‌های اشتغال را در سطح ملی به عهده دارد. این شورا متشکل از وزارتخانه‌ها و بخش‌های اقتصادی تأثیرگذار در امر اشتغال است. با این وجود، اتخاذ رویکرد جامع‌تر به سیاست ملی اشتغال بر ضرورت افزایش تنوع بازیگران به ویژه بازیگران غیردولتی در این شورا خواهد افزود. به منظور اجتناب از مناقشات بالقوه و عدم اثربخشی ناشی از موازی‌کاری مسؤلیت‌ها میان وزارتخانه‌ها، می‌بایست کارکرد و وظایف هر عضو به وضوح تعریف گردد. برگزاری منظم جلسات، هماهنگ‌کننده سیاست‌های مشخص و اطلاع‌رسانی عمومی آن بر جدیت و صراحت نظام هماهنگی اشتغال کشور خواهد افزود.

در کنار اهمیت حضور فعال وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی در نظام هماهنگ‌کننده سیاست ملی اشتغال در ایران (شورای عالی اشتغال)، تعیین دستگاه مسؤول اشتغال (هماهنگ‌کننده سیاست‌های اشتغال) به عنوان هادی و رهبر رکن هماهنگی (مطابق قانون شورای عالی اشتغال) از اهمیت بسیار برخوردار است. جای بسی تأسف است که هیچ سند رسمی مکتوب، مسؤولیت راهبری و هدایت سیاست ملی اشتغال را در میان نظام هماهنگی کشور مشخص نکرده است. لازم است مانند بسیاری از کشورهای موفق، این مسؤولیت در ایران به صراحت و رسماً به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی واگذار گردد که در این صورت لازم است از افزایش توانایی لازم فنی و سیاسی آن حمایت گردد. این مسؤولیت از چند بعد حائز اهمیت است، از جمله می‌توان به ارتباط مشخص با سایر دستگاه‌های بخشی و فرابخشی، مسؤولیت اجرای قوانین کار و تأمین اجتماعی، ارتباط تنگاتنگ با نهادها و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، سیاست‌گذاری در نظام مهارتی و فنی و حرفه‌ای و تأمین اجتماعی و..... نام برد. ضمن آن‌که حضور فعال رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی در شورای عالی اشتغال، از نقاط قوت این نهاد است، اما نمی‌توان از عدم حضور فعال و مؤثر شرکای اجتماعی در این نهاد به عنوان نقطه ضعف آن چشم‌پوشی کرد.

۲-۲- نظام مسؤولیت‌پذیری

نظام مسؤولیت‌پذیری به تعهد مبنی بر این که سیاست ملی اشتغال به طور مؤثری طراحی و اجرا شده و نتایج آن در چارچوب زمان‌بندی مشخص و به طور صحیح گزارش، پایش و ارزیابی شده و در صورت نیاز اصلاح لازم صورت گرفته، دلالت می‌کند.

به‌طور کلی، چارچوب مسؤولیت‌پذیر عهده‌دار این امور است:

الف) تعیین سطح اولویت‌ها در سطح ملی و منطقه‌ای همراه با اهداف کلی و جزئی؛

ب) برنامه‌های کاری همراه با اهداف و اقدامات خاص؛

پ) تخصیص بودجه؛

ت) چارچوب عملیاتی برای طراحی ارائه برنامه‌ها و شاخص‌های دستاورد؛

ث) آمار و گزارش؛

ج) پایش و ارزیابی؛

چ) انطباق و اصلاح سیاست اشتغال.

نظام مسؤولیت‌پذیری سیاست اشتغال با وجود عوامل زیر می‌تواند اثرگذار باشد:

- تمامی اولویت‌ها به وضوح با اهداف قابل اندازه‌گیری و مرتبط با یکدیگر تشریح گردد؛
- برنامه‌های اقدام و راهبردهای اجرایی مناسب برای هر هدف با زمان‌بندی روشن ترسیم شده تا دستاوردهای واقعی را بتوان با نتایج مورد انتظار مقایسه کرد؛
- تخصیص بودجه همراه با ترسیم شفاف مسؤولیت‌ها؛
- چارچوب عملکردی تعریف شده با شاخص‌های دستاورد، با تنظیم شاخص‌های خاص، قابل اندازه‌گیری، قابل دستیابی، مرتبط و زمانمند؛
- نظام آماری و گزارش‌دهی که تمامی حوزه سیاستی را پوشش دهد و از عملکرد خوبی برخوردار باشد؛
- تدارک یک نظام پایش و ارزیابی مستقل (در حال حاضر نظام اجرایی کشور فاقد این نظام است)؛
- اجرای یک نظام حسابداری شفاف.

پاسخ به این پرسش‌ها که آیا در نظام مسؤولیت‌پذیری سیاست اشتغال ایران این عوامل وجود دارند؟ و اثرگذاری آنها چگونه است؟ اگر چه نیاز به صرف وقت و دقت بیشتر دارد، با این وجود ضروری است، اما بیان این که نظام مسؤولیت‌پذیری اشتغال ایران از فقدان بعضی از این عوامل (مانند نظام پایش و ارزیابی مستقل) و اثرگذاری مطلوب بعضی دیگر رنج می‌برد از واقعیت دور نیست.

۲-۳- نظام حمایتی

نظام حمایتی سیاست ملی اشتغال از سه عنصر خدمات عمومی اشتغال (PES)، نظام اطلاعات بازار کار (LMIS) و منابع عمومی برای اشتغال تشکیل شده است.

خدمات عمومی اشتغال (PES) کارآمد نقش اصلی را در اجرا، نظارت و ارزیابی سیاست اشتغال بازی می‌کند. خدمات عمومی اشتغال کارکردهایی مانند مشاوره، به‌کارگیری، جمع‌آوری داده، ارائه سیاست‌های حمایتی (بیمه بیکاری) و سیاست‌های فعال بازار کار (آموزش و غیره) را انجام می‌دهند. برای اطمینان از دسترسی جمعیت کمتر برخوردار و محروم به این خدمات می‌بایست سلسله اقداماتی مانند پوشش گسترده (به اقتصاد غیررسمی و روستا)، مشارکت عمومی - خصوصی (کاریابی‌های خصوصی) و فروشگاه‌های چندمنظوره ارائه خدمات عمومی اشتغال را در دستور کار قرار داد. انجام پژوهش و بررسی خدمات عمومی اشتغال (PES) در ایران با هدف اصلاح وضع موجود و پیاده‌سازی چارچوب مناسب خدمات عمومی اشتغال (PES) یک نیاز مبرم است.

نظام اطلاعات بازار کار مناسب، شرط لازم اعمال سیاست‌های اولویت‌دار رشته‌های کلیدی و پیش رو در سطح ملی و منطقه‌ای، سیاست‌های نظام آموزشی و مهارتی، سیاست‌های فعال بازار کار و خدمات عمومی اشتغال برای ارزیابی نتایج سیاست‌ها و انطباق آنها با شرایط موجود است. نظام اطلاعات بازار کار از منابع مختلفی مانند بررسی‌های نیروی کار، کسب‌وکار، خدمات عمومی اشتغال و شرکای اجتماعی مانند اتاق بازرگانی و تعاون و ... تشکیل شده است. نظام اطلاعات بازار کار در ایران موضوع مطالعات و اقدامات در دستگاه‌های مربوط است. اطلاع‌رسانی از وضعیت موجود و کمبودها و نقایص آن برای حمایت از سیاست‌های ملی اشتغال لازم است.

تخصیص و مدیریت بودجه اشتغال در ایران یکی از چالش‌های اجرای سیاست ملی اشتغال است. ایجاد ارتباط میان بودجه اشتغال و بودجه دولت بسیار مهم است. تجربه جهانی حاکی از آن است که کشورهای موفق در عرصه مدیریت بازار کار سعی داشتند که به‌طور متوسط بین ۱,۲ تا ۲,۰ درصد از GDP خود را صرف مخارج بازار کار کنند. این در حالی است که چنین قاعده‌گذاری در اقتصاد ایران جاری و جاری نمی‌باشد و غالباً تأمین مالی برای حوزه اشتغال رویکرد سنتی و یا بر اساس روابط بین دستگاه‌های اجرایی و سازمان تأمین‌کننده بودجه، شکل می‌گیرد. همواره بودجه اشتغال در ایران از منابع صندوق توسعه ملی، ردیف‌های بودجه سالانه و بودجه‌های خاص تأمین می‌گردد که به صورت مستمر و پایدار برقرار نمی‌باشد. محدودیت بودجه اشتغال در کنار پایش و ارزیابی آن، اجرای کارآمد سیاست ملی اشتغال را با مشکل روبرو می‌سازد. لازم است تنوع و تثبیت بودجه اشتغال در قوانین و اسناد از سوی سیاست‌گذار پی‌گیری شود. بدیهی است، بهبود مدیریت بازار کار برای افق‌های میان‌مدت و بلندمدت، نیازمند توجه ویژه در برنامه هفتم توسعه می‌باشد.

