موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص و

سیاست گذاری توسعه منابع انسانی کشور

طرح پژوهشی شماره ۵

بررسی سیاستها و رویکردهای بازار کار

یک بررسی مقایسه‌ای با تأکید بر ایران

ویراست ۱

پژوهشگر:

پریدخت وحیدی

پژوهشیاران:

مینا السادات بدخش

مجدالدین غیاثی

پاییز ۱۳۸۰

به نام خدا

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

عنوان گزارش ■ **بررسی سیاستها و رویکردهای بازار کار (یک بررسی مقایسه ای با تاکید بر ایران)**

پژوهشگر ■ **پریدخت وحیدی**

پژوهشیاران **مینا السادات بدخش و مجدالدین غیاثی**

تایپ و صفحه آرایی **ریحانه میرزاعلی اکبر**

تاریخ تهیه ویراست ۱ ـ پاییز ۱۳۸۰

ناشر **موسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی**

تهران، خیابان آفریقا، کوي گلفام، پلاك ۱، کد پستي ۱۹۱۵٦

حقوق نشر **تکثیر این گزارش بدون اجازه ناشر مجاز نیست.**

پیشگفتار

مدیر اجرایی طرح

طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص و سیاستگذاری توسعه منابع انسانی کشور، که قرارداد اولیه آن با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در خرداد ۱۳۷۸ بامضا رسید، از آبانماه ۱۳۷۸ در مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی آغاز و در حال حاضر مراحل پایانی خود را می گذراند. موضوع طرح « انجام مطالعات و پژوهش های مرتبط با تدوین برنامه جامع ده ساله تربیت نیروی انسانی متخصص کشور، موضوع تبصره ۳۶ قانون برنامه دوم توسعه منابع انسانی و ردیف اعتباری ۵۰۳۰۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور» بوده است.

در چارچوب طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، بالغ بر ۴۰ طرح پژوهشی و مطالعاتی در چهار محور پژوهشی به شرح زیر به اجرا درآمده است.

۱ـ برآورد و تحلیل تقاضای اقتصادی نیروی انسانی متخصص

۲ـ برآورد و تحلیل تقاضای اجتماعی ورود به آموزش عالی

۳ـ تحلیل بازار کار نیروی انسانی متخصص

۴ـ تحلیل نظام آموزش عالی کشور

گزارش حاضر ارایه دهنده نتایج یکی از طرح های پژوهشی انجام شده حول محور سوم است.

نتایج طرحهای پژوهشی انجام شده به صورت تعدادی گزارش تلفیق، با تایید و مسؤولیت کمیته علمی طرح، تهیه و در اختیار سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور قرار گرفته است. مسؤولیت تحلیل های به عمل آمده در این گزارش با پژوهشگر است.

مجموعه کامل طرح های پژوهشی انجام شده در چارچوب طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص به صورت لوح فشرده (CD) تهیه شده و از طریق انتشارات مؤسسه قابل دسترس است.

حقوق معنوی نتایج این طرح پژوهشی متعلق به مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی است و استفاده از آن تنها با ذکر نام مؤسسه مجاز است.

محمد باقر غفرانی
مدیر اجرایی
طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص
و برنامه ریزی توسعه منابع انسانی در کشور
پاییز ۱۳۸۰

بسم الله الرحمن الرحيم

فهرست مطالب

پیشگفتار مدیر اجرایي طرح

خلاصه اجرایي

بخش اول : مباحث نظری و سیاستهای کشورهای OECD

مقدمه ۱

فصل اول : نظریه های موجود درباره اشتغال و بیکاری

۱ نظریه هاي اقتصادي ۱۰

۱/۱ نئوکلاسیك ها ۱۲

۲/۱ کینزین ها ۱۸

۳/۱ پول گرایان ۲۱

۲ رویکرد جریانهاي ورودي و خروجي ۲۲

۳ سیاستهاي اقتصادي ۲۵

۱/۳ پیشنهاد نئوکلاسیك ها ۲۵

۲/۳ پیشنهاد کینزین ها ۲۷

۳/۳ انواع بیکاري و سیاستهاي موثر ۲۹

٤ تاثیر تجارت خارجي ۳٤

۵ تاثیر توسعه فناوري و نوآوري ۳۸

۱/۵ نظریه هاي موجود ۳۹

۲/۵ تاثیر فناوري بر اشتغال و بیکاري ٤۰

٦ خلاصه و نتیجه گیري ۵۰

فصل دوم : سیاست های اقتصادی موثر بر بازار کار در OECD

۱ سیاستهاي کلان اقتصادي ۵۵

۱/۱ کنش متقابل تولید، اشتغال وبیکاري ۵۵

۲/۱ تاثیر سیاستهاي کلان بر اشتغال : نتایج یك بررسي تجربي ۵۸

۳/۱ سیاست هاي اقتصادي دهه ۱۹۸۰ ٦٤

٤/۱ سیاست هاي اقتصادي دهه ۱۹۹۰ ٦۸

۲ سیاست هاي تجارت خارجي ۷۳
۱/۲ تاثير تجارت خارجي بر اشتغال ۷۳
۲/۲ سیاست هاي جدید ۷٦
۳ سیاست هاي توسعه فناوري و نوآوري ۸۲
۱/۳ فناوري، بهره وري و اشتغال ۸۲
۲/۳ تاثير فناوري بر رقابت هاي بين المللي و اشتغال ۸٦
٤/۳ سیاستهاي جدید ۸۸
٤ درسهايي از تجربيات كشورهاي OECD ۹۵

فصل سوم : سیاستهای فعال بازار کار در OECD

۱ سیاستهاي فعال بازار كار ۱۰۰
۱/۱ عملكرد طرح هاي فعال بازار كار ۱۰۱
۲/۱ ويژگي هاي لازم در طراحي سیاستهاي فعال بازار كار ۱۰٤
۳/۱ نهادها و طرح ها در سیاست هاي فعال بازار كار ۱۰٦
٤/۱ ارزيابي سیاستهاي فعال بازار كار ۱۱۱
۲ سیاستهاي تنظيم بازار كار ۱۱۳
۱/۲ حفظ اشتغال ۱۱۳
۲/۲ كاهش زمان كار ۱۲٤
۳/۲ بازنشستگي زود هنگام ۱۳۳
٤/۲ تعيين مزد و حداقل مزد ۱۳۸
۳ درسهايي از تجربيات كشورهاي OECD ۱٤۰

فصل چهارم : سیاستهای فعال بازار کار در ژاپن

۱ وضعيت اشتغال و بيكاري ۱٤۵
۲ سیاستهاي فعال بازار كار ۱٤۷
۱/۲ جستجوي شغل ۱٤۸
۲/۲ حمايت از ايجاد شغل توسط بنگاههاي كوچك و متوسط ۱۵۲

۳/۲ جلوگيري از بيكاري در اثر تغيير ساختار صنعتي ۱۵۳
٤/۲ بيمه اشتغال ۱۵٤
۵/۲ اشتغال سالمندان ۱۵٤
٦/۲ تشويق توسعه اشتغال در مناطق ۱۵۵
۳ سياستهاي تنظيم بازار كار ۱۵۷
۱/۳ حفظ اشتغال ۱۵۸
۲/۳ زمان كار ١٦٤
۳/۳ مزد و حداقل مزد ١٦٦
٤ تحولات اخير و سياستهاي جديد بازار كار ۱۷۰
۵ چالش هاي آينده در ارتباط با بازار كار ۱۷٤
٦ درسهايي از تجربيات ژاپن ۱۷٦

فصل پنجم : سیاستهای اقتصادی و رویکردهای بازار کار در آمریکا

۱ وضعيت اقتصادي و اشتغال آمريكا ۱۸٤
۲ سياست هاي اقتصادي مؤثر بر بازار كار ۱۸۵
۱/۲ سياست ارتقاء قدرت رقابتي در بازار محصولات ۱۸۹
۲/۲ سياست هاي مالياتي ۱۹۲
۳/۲ سياست ارتقاء و اشاعه دانش فني ۱۹٤
٤/۲ سياست توسعه صنايع با فناوري بالا ۱۹٦
۳ سياست هاي بازار كار ۲۰۱
۱/۳ نظام جستجوي شغل ۲۰۱
۲/۳ انعطاف پذير كردن بازاركار ۲۰۵
۳/۳ تعيين مزد و حداقل مزد ۲۰۸
٤/۳ امنيت شغلي ۲۰۹
٤ استراتژي و سياست هاي اشتغال در دهه ۱۹۹۰ ۲۱۰
۵ درسهايي از تجربيات آمريكا ۲۱۲

فهرست جداول

جدول ۲ـ۱ : نرخ رشد سالانه توليد و اشتغال در كشورهاي OECD، ۸۰ـ۱۹۶۰ ٥٦

جدول ۲ـ۲ : متوسط تغييرات سالانه توليد و اشتغال در دوره هاي رونق و كسادي ٥۹

جدول ۲ـ۳ : رابطه همبستگي بين رشد اشتغال و رشد توليد ناخالص داخلي ٦۰

جدول ۲ـ٤ : رابطه همبستگي بين رشد اشتغال و رشد توليد ناخالص داخلي در دوره هاي كسادي ٦۰

جدول ۲ـ٥ : تاثير سياستهاي مديريت تقاضا بر نرخ هاي رشد توليد ناخالص ملي ٦۳

جدول ۲ـ٦ : متوسط سالهاي تحصيل جمعيت بزرگسال ۷٤

جدول ۲ـ۷ : شاخص تخصصي شدن بين المللي‌براي‌صنايع داراي مزديا فناوري متفاوت ۸۸

جدول ۲ـ۸ : رشد و مزيت مقايسه اي كشورهاي OECD ۸۹

جدول ۳ـ۱ : نسبت مخارج سياستهاي فعال بازار كار به GDP و كل هزينه هاي سياستهاي بازار كار بخش عمومي ۱۰۲

جدول ۳ـ۲ : ساختار مخارج سياستهاي فعال بازار كار بر حسب طرح ها در كشورهاي OECD ۱۰۳

جدول ٥ـ۱ : توليد ناخالص داخلي آمريكا و اجزاي آن در مقاطع مختلف ۱۸٥

جدول ٥ـ۲ : شاخصهاي باز بودن اقتصاد آمريكا ۱۸۷

جدول ٥ـ۳ : شاخصهاي تجارت خارجي آمريكا در دورة ۲۰۰۰ـ۱۹۹۰ ۱۸۸

جدول ٥ـ٤ : شاخصهاي عملكرد اقتصادي آمريكا و ساير كشورهاي OECD در بخش غيركشاورزي ۱۹۱

جدول ٥ـ٥ : نرخ مالياتي دولت فدرال بر حسب سطوح مختلف درآمد خانوار در سالهاي منتخب ۱۹۳

بخش دوم : سیاستهای ایران و بررسی مقایسه ای

فصل ششم : سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار در ایران

۱ سياستهاي كلان اقتصادي ۲۱۸
۱/۱ سياستهاي محرك تقاضاي بخش دولتي ۲۱۸
سياست انقباضي ناشي از كاهش تصدي هاي دولتي ۲۱۹
سياستهاي مالياتي مبهم ۲۲۳
پذيرش كسري بودجه محدود ۲۲۵
تنظيم بدهي هاي خارجي ۲۲۸
۲/۱ سياستهاي محرك تقاضاي بخش غير دولتي ۲۳۱
افزايش شرايط رقابتي و ايجاد زمينه هاي لازم براي سرمايه گذاري ۲۳۱
امنيت سرمايه گذاري خارجي ۲۳۳
جلوگيري از شوك هاي مقطعي ۲۳۵
۳/۱ سياستهاي پولي ۲۳٦
٤/۱ ارزيابي كلي سياستهاي كلان ۲٤۱
۲ سياستهاي تجارت خارجي ۲٤۲
۱/۲ اصلاح ساختارها، نهادها و روشها ۲٤۳
۲/۲ حمايت از توليد و توليد صادراتي ۲٤٤
۳/۲ عادي سازي ممنوعيتها و تعرفه ها ۲٤٦
٤/۲ صادرات خدمات ۲٤۷
۵/۲ مقابله با انحصارگرايي و توجه به اطلاع رساني ۲٤۹
٦/۲ گسترش همكاي هاي دو جانبه و چند جانبه ۲٤۹
۷/۲ جهش صادرات ۲٤۹
۳ سياستهاي علم و فناوري ۲۵۳
٤ خلاصه و نتيجه گيري ۲۵۸

فصل هفتم : سیاستهای فعال بازار کار در ایران

۱ سیاستهاي فعال بازار کار	۲٦٦
۱/۱ جستجوي شغل	۲٦۷
۲/۱ افزایش قابلیت ها و تخصص هاي بیکاران	۲٦۹
۳/۱ ایجاد شغل	۲۷٤
٤/۱ گسترش خود اشتغالي	۲۷۸
۵/۱ اشتغال گروه ها و مناطق خاص	۲۸۱
٦/۱ نهادهاي مجري سیاستهاي فعال	۲۸۵
۲ سیاستهاي تنظیم بازار کار	۲۸٦
۱/۲ حفظ اشتغال	۲۸۷
۲/۲ زمان کار	۲۸۸
۳/۲ تعیین مزد و حداقل مزد	۲۹۰
٤/۲ اصلاح ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتي	۲۹۱
۵/۲ محدود کردن ورود و تسهیل خروج نیروي کار	۲۹۵
٦/۲ استفاده از نیروهاي مسلح	۲۹٦
۳ سایر سیاستهاي مؤثر بر بازار کار	۲۹۹
٤ خلاصه و نتیجه گیري	۳۰۰
بررسی مقایسه ای و ملاحظات نهایی	۳۰۸
۱ نتایج یافته هاي پژوهش	۳۱۲
۲ توصیه ها و پیشنهادات	۳۱۷
۳ جدول بررسي مقایسه اي سیاستهاي مؤثر بر بازار کار	۳۲۳

خلاصه اجرایی

هدف

۱ هدف از تحقیق حاضر شناخت سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار ایران در برنامه های دوم و سوم توسعه کشور، ارزیابی سیاستهای اجرا شده در برنامه دوم و پیشنهاد سیاستهای مشخص برای ایجاد تعادل در بازار کار و کاهش نرخ بیکاری با تاکید بر دانش آموختگان آموزش عالی است. برای این منظور از تجربیات کشورهای پیشرفته جهان که اصطلاحاً با عنوان کشورهای [illegible] شناخته می شوند، و دو کشور شاخص این مجموعه یعنی آمریکا و ژاپن استفاده شد.

۳ **بیکاری** نتیجهٔعدم تعادل در بازار کار و دارای انواع مختلفی است: **بیکاری اصطکاکی** یا برخوردی ناشی از تغییرات کوتاه مدت در بازار کار و نتیجه ناکافی بودن اطلاعات جستجو کنندگان شغل است، **بیکاری دوره ای** ناشی از کاهش سطح کل تولید است و به مدت طولانی ادامه می یابد، **و بیکاری ساختاری** ناشی از تغییرات بلند مدت در ساختار اقتصادی، اجتماعی و جمعیتی است. مقابله با هریک از انواع بیکاری مستلزم طراحی و اجرای سیاستهای خاص است. اصلاح سازوکار جستجوی کار برای مقابله با بیکاری برخوردی یا اصطکاکی، اجرای سیاستهای پولی و مالی توسط دولت در جهت تحرک بخشیدن به تقاضای داخلی و اجرای سیاستهای تجارت خارجی برای تحرک بخشیدن به تقاضای خارجی برای مقابله با بیکاری دوره ای، و اجرای سیاستهای آموزشی و علم و فناوری برای مقابله با بیکاری ساختاری به کار می روند. هر چند اجرای سیاستهای علم وفناوری برای افزایش تقاضای کل نیز اساسی است.

۴ کشورهای پیشرفته دارای **پایگاه های جامع اطلاعاتی در مورد بازار کار** و ابعاد بیکاری، ساختار و کیفیت آن هستند، بنابراین براساس اطلاعات روشن و کافی نسبت به اتخاذ سیاستهای مناسب برای مقابله با بیکاری اقدام می کنند. این نوع اطلاعات که دارای اهمیت قابل ملاحظه برای سیاستگذاری است اساساً در ایران وجود ندارد.

۵ **بازار کار بازاری مشتق از تولید** است. بنابر این اساسی ترین حرکت برای ایجاد تعادل در بازار کار و کاهش نرخ بیکاری طراحی سیاستهای اقتصادی، ایجاد حرکت در فعالیتهای اقتصادی و تامین رشد اقتصادی است. قابل توجه است که باتوجه به مکمل بودن نیروی کار ماهر و متخصص با نیروی کار ساده، هرگونه سیاست مؤثر بر سطح اشتغال، بر سطح اشتغال نیروی کار ماهر و متخصص و دانش آموختگان آموزش عالی نیز تاثیر مثبت دارد.

یافته های پژوهش

سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار

۶ مهمترین سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار به لحاظ نظری دخالت دولت از طریق کاهش مالیاتها، افزایش عرضه پول، افزایش خرید کالاها و خدمات برای افزایش تقاضای داخلی و نیز ایجاد زمینه های لازم برای گسترش صادرات و افزایش تقاضای خارجی است. توجه به

فناوری هایی که باعث رشدبهره وری پایین اماکشش درآمدی بالا می شوندنیز از جمله سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار است زیرا این نوع فناوری ها موجب رشد سریع اشتغال می شوند.

۷ در **کشورهای OECD**، اصلاح مدیریت عمومی برای ارتقاءکارایی و اثربخشی، تاکید بر سازوکار بازار و شبه بازار، و کاهش "کسری مردم سالاری"[1] از سیاستهای اقتصادی برای افزایش تقاضای داخلی و تاثیرگذاری بر بیکاری است. در **آمریکا** سیاستهای اتخاذ شده عبارت است از: پایین نگهداشتن هزینه سرمایه گذاری (نرخ بهره)، ایجاد ثبات اقتصادی، تامین رشد اقتصادی، انجام اصلاحات ساختاری برای افزایش قدرت رقابت از طریق اصلاحات مالیاتی و آزادسازی مالی، کنترل نرخ مشارکت نیروی کار به ویژه نیروی کار زنان و جوانان از طریق ابزارهای مالیاتی. توسعه روابط چندجانبه برای دسترسی به بازار، بهبود دسترسی به بازارهای خارجی، برطرف کردن موانع تجارت، آزادسازی تجاری، ایجاد محیط با ثبات اقتصادی و شفاف سازی و قابل پیش بینی کردن تجارت نیز از جمله سیاستهای کشورهای OECD و آمریکا در بعد تجارت خارجی و افزایش تقاضای خارجی است.

۸ در کشورهای OECD، استفاده مؤثر از فرصتهای ایجاد شده توسط فناوری اطلاعات و ارتباطات؛ تقویت رقابت، آزادسازی و اصلاحات قانونی به ویژه در بازار ارتباطات؛ جذب فناوری اطلاعات و ارتباطات، ایجاد همکاری در زمینه های علمی، تحقیقاتی و فناوری بین کشورها و شرکتها، ایجاد نظام های مالی مناسب برای افراد سرمایه های خطرپذیر، و تامین عرضه نیروی انسانی ماهر و متخصص به عنوان عامل کلیدی در فرایند نوآوری برخی از سیاستهای علم و فناوری است.

۹ در **ایران** سیاستهای اقتصادی اتخاذ شده مؤثر بر بازار کار عبارت است از: کاهش سرعت افزایش تقاضای داخلی با کاهش اعمال تصدی دولت و پذیرش کسری بودجه محدود، تنظیم بدهی خارجی و کاهش تدریجی آن، کاهش نرخ تورم از طریق ابزارهای پولی و اتخاذ سیاستهای مالیاتی متناقض. این سیاستها در صورت اجرا، نه در جهت کاهش بیکاری بلکه در جهت افزایش آن عمل خواهد کرد. افزایش شرایط رقابتی و کاهش انحصارات، برقراری امنیت سرمایه گذاری خارجی و حمایت از تولید صادراتی، عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه ها، مقابله با انحصار گرایی در امر تجارت و گسترش همکاری های دوجانبه و چندجانبه از دیگر سیاستهای اقتصادی است که در

[1] Democracy Deficit

صورت اجرا می تواند در جهت افزایش تقاضا و کاهش بیکاری مؤثر باشد؛ و این در صورتی است که سهم بیکاری دوره ای در مجموعه بیکاران کشور قابل ملاحظه باشد چه اینگونه سیاستها عمدتاً بر بیکاری دوره ای تاثیر می گذارد. اتخاذ سیاستهایی در راستای توسعه علم و فناوری نظیر ایجاد زیر بناهای علم و فناوری، تقاضاگرا کردن تولیدات علمی و گسترش تحقیقات در بخش خصوصی نیز ازجمله سیاستهای مثبت بر کاهش نرخ بیکاری به ویژه بیکاری ساختاری و بیکاری دانش آموختگان آموزش عالی تلقی می گردد.

سیاستهای فعال بازار کار

۱۰ مهمترین سیاستهای فعال بازار کار به لحاظ نظری تقویت سازوکار جستجوی شغل، ایجاد تحرک شغلی و جغرافیایی، و اصلاح اطلاعات مربوط به مشاغل است.

۱۱ در **کشورهای OECD** برای اجرای سیاستهای فعال بازار کار طرح های فعال بازار کار به اجرا در می آید که شامل آموزش بزرگسالان و جوانان بیکار، ایجاد شغل به طور مستقیم در سازمانهای عمومی داوطلب، دادن یارانه به هزینه مزد به استخدام کنندگان بیکاران بلند مدت (بیش از یکسال بیکار) یا معلولان، و دادن یارانه برای خود اشتغالی به افراد واجد صلاحیت است. علاوه بر آن مراکز یا ادارات خدمات عمومی اشتغال ایجاد و برای ارزیابی پیشرفت بیکاران در زمینهٔ جستجوی شغل و کمک به آنها مورد حمایت قرار می گیرد. سیاست کلی کشورهای OECD انتقال منابع مالی از اجرای سیاستهای منفعل به اجرای سیاستهای فعال بازار کار است. در **ژاپن** مدارس و مؤسسات آموزشی نقش فعالی در کاریابی دانش آموختگان دارند. در **آمریکا** تقویت نظام جستجوی شغل و شناسایی سریع بیکاران و پرداخت مقرری بیکاری به آنها در صورت مشارکت در نظام مذکور از سیاستهای فعال بازار کار محسوب می شود. این سیاستها برای مقابله با بیکاری برخوردی یا اصطکاکی مناسب هستند.

۱۲ در **ایران** حمایت از مراکز خدمات اشتغال، توجه به ایجاد شبکه اطلاع رسانی بازار کار و مراکز مشاوره شغلی و کاریابی غیر دولتی سیاستهایی در ارتباط با سیاستهای فعال بازار کار هستند که در صورتی که بیکاری اصطکاکی یا برخوردی سهم مهمی را در ساختار بیکاری کشور داشته باشد، می تواند بر کاهش بیکاری در جهت مثبت مؤثر باشد. توجه به آموزش های فنی و حرفه ای بدون ارتباط با نیازمندی کارفرمایان و بدون انتخاب گروه های هدف از میان بیکاران به ویژه

بیکاران بلندمدت، انجام انواع حمایتها مالی و مالیاتی عمومی از سـرمایه گـذاران (کـه کارفرمایـان بالقوه هستند نه کارفرمایان بالفعل)، تاکید بر بخشها و صنایع خاص (مانند صنایع کوچک، تبدیلی و روستایی، ...) بدون ارزیابی نقش آن ها در ایجاد اشتغال و کاهش بیکـاری،و انتخـاب گـروه هـای هدف براساس دیدگاه های سازمانی و دستگاهی از سیاستهای فعال بازار کار است که تاثیر آنها بـر کاهش بیکاری با تردید زیاد همراه است.

سیاستهای تنظیم بازار کار

۱۳ درجهت ایجاد انعطاف پذیری و تنظیم بازار کار سیاستهایی همچون کـاهش عملیـات محـدود کننده اتحادیه ها، و ایجاد اختلاف مناسب مزد در بازار کار داخلی و در بین شاغلان و غیر شاغلان به لحاظ نظری توصیه می شود.

۱۴ در **کشورهای OECD** کاهش شدت درجه حفظ اشتغال، ایجاد انعطاف پذیری در زمان کار با پذیرفتن کار موقت و کار پاره وقـت، ایجـاد انعطـاف پذیـری در مـزد و حقـوق، و برقـراری سـن بازنشستگی انعطاف پذیر همراه با مقرری بازنشستگی انعطاف پذیری از سیاستهای تنظیم بازار کـار است. در **ژاپن** با وجود اجرای سیاست اشـتغال در طـول عمـر بـه مـدت طولانـی، اخـیراً تجدیـد نظرهایی در این مورد در جهت افزایش انعطاف پذیـری در تعـداد شـاغلان شـرکتها و مؤسسـات اقتصادی و گذر سریع از مرحله رکود به عمل آمده است. در **آمریکا** تعدیل شدید نـیروی کـار و امنیت شغلی پایین همچنان از سیاستهای تنظیم بازار کار محسـوب مـی شـود و عـلاوه بـر آن بـه قراردادهای غیر استاندارد، ایجاد بنگاه های خدمات امدادی شغل هـای موقـت و اجـرای محـدود سیاست بهبود مقررات اجتماعی به عنوان سیاستهای تنظیم بازار کار توجه می شود.

۱۵ در **ایران** درجه حفظ اشتغال شدید، امنیت شغلی شاغلان قابل توجه و انعطـاف پذیـری زمـان کار محدود است و مزد بدون ارتباط با نتیجه کار و براساس نرخ تورم به صـورت مرکـزی تعییـن می شود؛ هیچگونه سیاست خاص نیز در جهت انعطاف پذیر کردن بازار کار اتخاذ نگردیده اسـت. سیاستهای دیگری مانند اصلاح ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتی و اسـتفاده از نیروهـای مسـلح نیز از سیاستهایی است که تقاضا را در جهت منفی تحت تاثیر قرار داده و به زیان افزایش اشـتغال است. سیاست محدود کردن ورود کارکنان خارجی و تسهیل خروج نیروی کار تخصصی نیز باتوجه به ناشناخته بودن ساختار بیکاری در کشور و کیفیت آن از سیاستهایی است که تاثیر آن بر تقاضـا و کاهش نرخ بیکاری نامعلوم است.

۱۶ بررسی ها در ایران نشان می دهد که کشور فاقد سیاستهای اقتصادی و فعال بازار کـــار بـــرای کاهش بیکاری است. سیاستهای ارائه شده در این پژوهش نیز عمدتاً برداشتهایی است که بر مبنای قوانین و مقررات موجود در برنامه های دوم و سوم و بودجه های سنواتی صـــورت گرفتـــه و اساســاً صراحت و روشنی لازم را برای اجرا توسط دولت برای ایجاد تعادل در بازار کار ندارد.

توصیه ها و سیاستهای پیشنهادی

سیاست های فعال بازار کار

۱۷ باید اشاره کرد که حتی اگر دانش دقیقی نسبت به وضعیت موجود وجود داشـــته باشـــد امکـــان اشتباه در مورد اتخاذ سیاستهای مناسب وجود دارد؛ این خطـــا ناشـــی از قضـــاوت ارزشـــی نادرســـت نسبت به آثار سیاست های کلان به ویژه سیاستهای کلان اقتصادی اســـت. در هـــر صـــورت ایجـــاد نوعی ثبات در سطح کلان اقتصادی همراه با انعطاف پذیری کافی برای ادامـــه یـــک مســـیر تعـــادلی تدریجی ضروری است. ایجاد حدی از ثبات کلان اقتصادی به انعطاف پذیری در ســـطح خـــرد نـــیز کمک می کند زیرا عوامل بخش خصوصی می توانند نسبت به دورنمای میان مدت اطمینان حاصل کرده خود را با سهولت بیشتری با شرایط در حال تغییر سازگار نمـــایند. **اگـــر چـــه احتمـــال خطـــا در اتخاذ سیاستهای کلان اقتصادی مؤثر بر بازار کار زیاد است اما سیاستهای فعال بازار کـــار باتوجـــه بـــه نزدیکی بیشتر آن به سطوح خرد و بنگاه های اقتصادی از قابلیت اطمینـــان بیشـــتری برخـــوردار اســـت. بنابر این با ترکیب سیاستهای اقتصادی و سیاستهای فعال بازار کار می توان به نتایج مطمئـــن تـــری در جهت رفع بیکاری دست یافت.**

در جهت کاهش کل بیکاری

۱۸ در گذشته تحولات ساختاری تدریجی و درمدتی نسبتاً طولانی رخ داده اســـت امـــا امـــروزه بـــه دلیل گستردگی نفوذ فعالیتهای علمی و پژوهشی و فناوری ناشی از آن و افزایش نرخ تغییر نوآوری در کلیه ابعاد زندگی بشری، تحولات ساختاری به عنصری درونـــی و دائمـــی در فعالیتـــهای جوامـــع مختلف تبدیل شده است. از همین جاست که ابعاد بیکاری ساختاری ناشی از عدم تطابق مهارتها و تخصصهای موجود و مورد نیاز گسترده تر گردیده است. باتوجه به این واقعیت و با توجه به اینکـــه علم و فناوری به عنوان عامل ایجاد کننده رشد درون زا عامل کاهش بیکاری نیز تلقی مـــی گـــردد، **کاهش ابعاد بیکاری ساختاری جز از طریق توسعه بیشتر علم و فناوری و یـــافتن راه حـــل هـــای علمـــی، امکان پذیر نخواهد بود.**

۱۹ **ایجاد پایگاه اطلاعاتی مناسب در جهت شناخت ابعاد و ساختار بیکاری کشور** به طور مستمر برای آگاهی از تغییرات به عمل آمده و پیش بینی وضعیت در آینده از مهمترین اقدامات برای ساماندهی بازار کار است. این اقدام از آنرو ضرورت دارد که ساختار بیکاری به ویژه از نظر نوع بیکاری (برخوردی، دوره ای، ساختاری)، مدت بیکاری (بلند مدت یا کوتاه مدت)، و کیفیت بیکاری (ارادی یا غیر ارادی) بر تصمیم گیری ها مؤثر است و برای رفع هر یک از انواع بیکاری لازم است سیاستهای خاص طراحی و به مورد اجرا در آید. این مهم باید توسط مراکز خدمات اشتغال وزارت کار با همکاری سازمانهایی نظیر سازمان تامین اجتماعی، کمیته امداد امام و سازمان بهزیستی که حمایت از بیکاران را به عهده دارند، انجام شود.

۲۰ **اصلاح سیاستهای اقتصادی کشور با توجه به مساله بیکاری** و ابعاد آن در کشور در جهت افزایش تقاضای کل (شامل تقاضای داخلی و تقاضای خارجی) به منظور حل بیکاری دوره ای توصیه می شود. این سیاستها باید دارای سازگاری درونی در جهت ایجاد تعادل در بازار کار باشند.

۲۱ **انتخاب (trade off) بین اشتغال وتورم** موضوعی بسیار حساس است که در سیاستگذاری های اقتصادی باید به آن توجه شود. افزایش شدید تورم همچون افزایش شدید نرخ بیکاری غیر قابل تحمل و موجب بروز نارضایتی در جامعه است. **بنابراین شناخت نرخ طبیعی بیکاری (یا نرخ بیکاری ساختاری) و حفظ بیکاری در سطح آن توصیه می شود.**

۲۲ **شناخت ساختار فناوری های موجود از نظر شدت اشتغال زایی و انتخاب فناوری های مناسب برای تولید به منظور رشد اشتغال ضمن حفظ رشد اقتصادی ضروری است.**

۲۳ باتوجه به نقش اساسی دولت در اداره جامعه و حمایت از تولید، **ایجاد تحول در مدیریت بخش عمومی در جهت محصول گرایی، نتیجه گرایی و مشتری گرایی توصیه می شود.** در این راستا دولت از توزیع کننده منابع حاصل از درآمد نفت به عاملی کارا و اثربخش در جهت حل مسائل کلان کشور تبدیل می شود که ضمن افزایش کارایی و اثربخشی هزینه ها، نسبت به انتظارات جامعه پاسخگو خواهد بود.

۲۴ اصلاح دیدگاه حاکم بر وزارت کار و امور اجتماعی که مبتنی بـر حمـایت از شـاغلان است ضـروری است. برای این منظور لازم است وظایف این وزارتخانه مجدداً تعریف و حد و مرز آن بـا وظـایف شوراها و اتحادیه های کارگری و صنفی تعیین گردد. **وزارت کار و امور اجتماعی به عنـوان دسـتگاه اجرایی مسؤول در زمینه اشتغال و بیکاری باید به ایجاد پایگاه اطلاعاتی بازار کار و مشاغل، طراحـی و اجرای طرح های فعال بازار کـار در جـهت اجـرای سیاسـتهای اشـتغال و بیکـاری،و ارزیـابی مسـتمر پیشرفت بیکاران در یافتن شغل از طریق مراکز خدمات عمومی اشتغال متعهد باشد.**

۲۵ **انتقال تدریجی منابع سیاستهای منفعل به اجرای سیاستهای فعال بازار کـار (در چـارچـوب طـرح های فعال) برای مقابله بابیکاری توصیه می شود**. این طرحها که لازم است با همکاری سازمان هـای حمایت کننده از بیکاران به اجرا در آید شامل:

- آموزش به گروه های هدف از جامعه بیکاران با مقـاصد مشـخص (بـه جـای آموزشـهای عمومی)،
- دادن یارانه به کارفرمایان موجود (به جای سرمایه گذاران وکارفرمایان بالقوه آینـده) کـه فرصتهای جدید شغلی ایجاد می کنند،
- توجه به خود اشتغالی افراد واجد صلاحیت به ویـژه دانـش آموختگـان آمـوزش عـالی و کارآفرینان،
- و مهمتر از همه تقویت سازوکار جستجوی شغل و پیگیری وضعیت بیکـاران حتـی پـس از یافتن شغل به منظور اصلاح طرح های فعال می شود.

۲۶ **اجرای سیاستهای ساختاری (تنظیم) بازار کار برای ایجاد تعادل در بازار کار ایران به ویژه توصیـه می شود**:

- کاهش درجه حفظ اشتغال،
- ایجاد انعطاف پذیری در زمان کار با به رسمیت شـناختن و بـه مـورد اجـرا در آورد کـار موقت و کار نیمه وقت و ایجاد نهادهای لازم برای هدایت بیکاران به سمت اینگونه مشاغل،
- وایجاد انعطاف پذیری در مزد از طریق ایجاد ارتباط بیـن مـزد و حقـوق از یـک طـرف و مهارت یا نتیجه کار از طرف دیگر از جمله سیاستهای اساسی است که بـرای ایجـاد تحـول در بازار کار از طرف تقاضا و کاهش بیکاری لازم است اجرا شود.

در جهت کاهش بیکاری متخصصان

۲۷ **باتوجه به اهمیت تقاضای محصولات "صنایع تحقیق و توسعه بـر" و "صنـایع بـا فنـاوری بـالا" در سطح جهانی، توجه به تولید و ارائه اینگونه محصولات و خدمات به عنوان شرط اولیه بـرای گسـترش تجارت خارجی در کشور توصیه می شود.** در همیـن جـهت ضـروری اسـت سیاسـتهای پذیـرش و آموزش در سطح عالی برای ایجاد مهارتهای عمومی و خاص مورد نیاز در این صنایع اصلاح گردد.

۲۸ **گسترش R&D در صنایع و خدمات در جهت دانش بر کردن فعالیتـهای اقتصـادی** بـه منظـور فراهم کردن شرایط حضور در بازار جهانی و افزایش تقاضای خارجی بـرای محصـولات و خدمـات کشور اهمیت قابل ملاحظه ای دارد. به طور کلی ایجاد بخش دانش در کشور در کلیـه فعالیتـهای اقتصادی اجتماعی سیاست کلی است که توصیه می شود چـه هـم در راسـتای گسـترش تجـارت خارجی و هم در راستای جذب نیروهای متخصص داخلی و جلوگیری از فـرار مغزهـا بـه خـارج از کشور است. نکته ظریف اینجاست که در صورت عدم توجـه بـه ایـن امـر، باتوجـه بـه گسـترش علاقمندی مصرف کنندگان به مصرف محصولات دانـش بـر، تقاضـای داخلـی نـیز بـه تدریـج از مصرف محصولات داخلی منحرف شده و محصولات داخلی مشتریان خود را از دست می دهد.

۲۹ **استفاده مؤثر از فرصتهای ایجاد شده توسط فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ایجاد تغییر فنـاوری فعالیتهای اقتصادی و ایجاد محیط مناسب برای رشد تولید و جذب متخصصان توصیه می شود.**

۳۰ **تامین دسترسی مردم به فناوری های نوین و ایجاد شـرایط لازم بـرای رشـد اقتصـادی مبتنـی بـر پیشرفت فناوری سیا ست دیگری است که اجرای آن پیشنهاد می شود.** از اولین شرایط اینگونه رشـد گسترش یادگیری متقابل تولید کنندگان و مصرف کنندگان فناوری از یکدیگر و آموزش در طـول عمر کلیه افراد جامعه است. متذکر می شود بررسی انجام شده در مـورد نقـش تحـولات علمـی و فناوری در وضعیت بازار کار ایران نشان می دهـد کـه بـا افزایـش درصـد جمعیـت برخـوردار از فناوری های عمومی، اشتغال در بخش صنعت و اشـتغال افـراد مـاهر و متخصـص در کـل کشـور افزایش می یابد.

۳۱ **ایجاد نظام مالی مناسب برای جذب سرمایه ها و سرمایه گذاران خطرپذیر بسیار اساسـی اسـت.** این امر موجب تسریع نوآوری در صنایع و رشد فناوری های نوظـهور مـی گـردد و ضمـن ایجـاد

زمینه های رشد اقتصادی مبتنی بر نوآوری و فناوری های جدید، رونق تجارت خارجی و نیز جذب کارآفرینان و متخصصان را به دنبال دارد.

۳۲ **اجرای طرح های فعال آموزشی و اصلاح سیاستهای آموزشی کشور برای حل مشکل بیکاری ساختاری بسیار اساسی است**. اشاره می شود که بسیاری از دانش آموختگان آموزش عالی حتی قبل از به دست آوردن هرگونه شغلی به جمع بیکاران می پیوندند که این بیکاری با بیکاری ناشی از تغییرات فنی و خارج شدن افراد از فعالیت اقتصادی در نتیجه تحولات ساختاری متفاوت است. در اینجا نه تغییرات فنی، بلکه سیاستهای نادرست آموزشی و نبود ارگان های حساس نسبت به نیازمندی های بازار کار در نظام آموزش عالی موجب بیکاری افراد ماهر و متخصص گردیده است.

۳۳ **بازارهای صادراتی پذیرای کالاها و خدمات تحقیق و توسعه بر و پیشرفته به لحاظ فناوری هستند. بنابر این به منظور افزایش صادرات کشور و بهره برداری از ظرفیت تقاضای خارجی جهت رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال، انتقال تدریجی صنایع صادراتی به سوی صنایع دارای فناوری عالی و مزد بالا برای ایجاد مزیت مقایسه ای در سطح جهانی و نیز جذب متخصصان توصیه می شود.**

۳۴ **حمایت از تغییرات سازمانی و اصلاح قوانین و مقررات در جهت سازگاری آنها با توسعه علم و فناوری به منظور ایجاد و گسترش بخش دانش در کشور** و افزایش تقاضای موثر برای کار دانش آموختگان آموزش عالی از عوامل اساسی است که لازم است مورد توجه قرار گیرد.

مقدمه

در طول تاریخ توسعه وسایل حمل و نقل جدید و فناوری های ارتباطی موجب تغییر مرزهای مؤثر بر بازار کار محلی و ملی گردیده است و بدنبال گسترش فناوری اطلاعات امروزه بازار کار بین المللی مطرح می گردد. کشورهای پیشرفته جهانی به دنبال جهانی شدن فعالیتهای اقتصادی همواره درصدد افزایش مزیتهای مقایسه ای خود در جهت دستیابی به سهم بالاتری از بازار کالاها و خدمات در جهان و به تبع آن سهم متناسب تری از بازار کار جهانی در جهت افزایش رفاه اقتصادی و اجتماعی افراد جامعه خود هستند. باید اشاره کرد که از ویژگی های بازار کار جهانی رشد کسب و کارهای کوچک، شکل گیری مشاغل مبتنی بر دانش، به وجود آمدن مشاغل غیر استاندارد، و شکل گیری مهارتهای جدید نظیر مهارتهای کارآفرینی، مهارتهای تصمیم گیری شغلی و مهارتهای پژوهشی است. این در حالی است که افزایش اشتغال و کاهش بیکاری از خواستهای اساسی مردم در جوامع مختلف به ویژه در دهه های اخیر و نیز از جمله مهمترین برنامه های دولتها و احزاب در کشورهای جهان بوده است. در کشور ایران نیز افزایش نرخ بیکاری در سالهای اخیر موجب گردیده طراحی برنامه های ویژه برای مقابله با آن در دستور کار دولت قرار گیرد. یکی از مهمترین عواملی که بر بازار کار و ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضای نیروی کار در هر جامعه مؤثر است سیاستهای مؤثر بر بازار کار است. بنابر این در این تحقیق تلاش شده اینگونه سیاستها و آثار آن بر کاهش بیکاری با استفاده از تجربیات جهانی از ابعاد مختلف بررسی گردد.

هدف تحقیق، سؤال های اصلی و فرضیه ها

هدف از این تحقیق عبارت است از شناخت سیاستها و رویکردهای کشورهای توسعه یافته در ارتباط با بازار کار از یک طرف و شناخت سیاستها و رویکردهای مختلف اقتصادی و غیر اقتصادی مؤثر بر بازار کار ایران و بررسی میزان و جهت اثرگذاری آنها بر اشتغال و بیکاری از طرف دیگر.

براساس بررسی انجام شده تلاش می شود سیاستهای مناسب برای کاهش عدم تعادل های موجـود در بازار کار ایران و دستیابی به وضعیت قابل تحمل و به طور نسبی پایدار معرفی و پیشنهاد شود.

سؤال های اصلی تحقیق به شرح زیر است:

۱ـ سیاستهای کشورهای پیشرفته برای تاثیرگذاری بر بازار کار چیسـت و چـه فرایندهـایی بـرای انتقال از بازارهای کار فعلی به بازارهای کار در آینده در نظر گرفته شده است؟

۲ـ سیاستهای مؤثر بر بازار کار ایران در برنامه های دوم و سوم چه بوده است و عملکرد و کـارایی آنها تا چه حد است؟

۳ـ چه سیاستهایی برای رفع بحران های بازار کار کشور در میان مدت و بلند مـدت بـا توجـه بـه درسهایی که از تجربیات دیگر کشورهای می توان آموخت، وجود دارد؟

فرضیه های تحقیق عبارت است از:

۱ـ بحران های موجود در بازار کار در ایران ناشی از نبود سیاستهای مناسب اقتصادی و بـازار کـار در برنامه های دوم و سوم است؛

۲ـ شکاف عمیقی بین سیاستهای مؤثر بر بازار کار در ایران و کشورهای پیشرفته وجود دارد؛

۳ـ ایران فاقد سیاستهایی در ارتباط با تحولات جهانی و بازارهای منطقه ای و جهانی چه در زمینـه بازار کالاهاو خدمات و چه در زمینه بازار کار است.

قابل ذکر است که روش این تحقیق، روش بررسی مقایسه ای بـا اسـتفاده از اسـناد و مـدارک قابل دستیابی در مراکز اسناد و مدارک داخل کشور و نیز شبکه اینترنت است. دوره زمانی تحقیـق عمدتاً ۱۹۹۰ در مورد کشورهای توسعه یافته و سـالهای برنامـه دوم (۷۸ـ۱۳۷۴) و برنامـه سـوم (۸۳ـ۱۳۷۹) توسعه اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی کشور برای ایران است. از نظر قلمرو مکـانی در این تحقیق تلاش شده از تجربیات کلیه کشورهای توسعه یافته که اصطلاحاً بـا عنـوان کشـورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی یا OECD شناخته می شوند، بهره برداری گردد. ایـن کشـورها خود به شرح زیر طبقه بندی می شوند:

کشورهای اروپایی (EC) :کشورهای بلژیک، دانمارک، فرانسه، آلمان، یونـان، ایرلنـد، ایتالیـا، هلنـد، پرتقال، اسپانیا و انگلستان در این گروه قرار می گیرند.

کشورهای منطقه آزاد تجاری اروپا (EFTA) : شـامل کشـورهای اتریـش، فنلانـد، نـروژ، سـوئد و سوئیس است.

کشـورهای غـیر اروپـایی : کشـورهای آمریکـا، ژاپـن، اسـترالیا، زلاندنـو و کانـادا را در بـر می گیرد.

باید اضافه نمود که برای دستیابی به نظری دقیقتر درباره موضوع تحقیق آمریکا و ژاپن نیز به طور مستقل مورد بررسی قرار گرفته اند هر چند این دو کشور نیز عضو کشورهای OECD هستند.

تعریف و طبقه بندی ها

سیاستها مجموعه ای از معیارها، تدابیر قانونی، اصوال و ضوابط است که تسهیلات لازم را در جهت تحقق هدفها فراهم می آورد. اگر سیاستها به منظور تحقق اهداف بازار کار طراحی شود اصطلاحاً آنرا سیاستهای بازار کار می نامیم. اما گروه دیگری از سیاستها وجود دارند که برای تحقق اهداف بازار کار تنظیم نشده اند اما بر آن مؤثرند. این سیاستها در این پژوهش سیاستهای مؤثر بر بازار کار خوانده شده است.

سیاستهای اتخاذ شده در رابطه با بازار کار در گروه های زیر طبقه بندی می شوند:

۱ـ سیاستهای اقتصادی محرک رشد اقتصادی ـ این سیاستها معمولاً افزایش تقاضای کل یا مصرف کل را در داخل کشور مورد هدف قرار می دهد. ازطریق اینگونه سیاستها، که سیاستهای پولی و مالی دولتها را در بر می گیرد، سعی می شود رشد اقتصادی تحقق یافته و تقاضا برای اشتغال افزایش یابد. علاوه بر آن سیاستهای مربوط به رشد تجارت خارجی که مبنای رشد برون زای تولید در هر کشور را تشکیل می دهد و توسعه علم و فناوری که پایه های رشد درون زا را فراهم می آورد، نیز مورد توجه است زیرا از این طریق نیز کل تقاضا و تقاضا برای اشتغال تحریک می گردد.

بررسی سیاستهای علم و فناوری از بعدی دیگر نیز اهمیت دارد. امروزه بیکاری های ساختاری ویژگی بسیاری از کشورها از جمله ایران است که دارای بیکاری دانش آموختگان آموزش عالی و دیگر افراد ماهر و متخصص است. به نظر می رسد توسعه علم و فناوری که عامل اصلی ایجاد رشد درون زا تلقی می شود می تواند به عنوان راه حلی برای مبارزه با بیکاری ساختاری نیز تلقی گردد، بنابر این سعی شده سیاستهای مطرح در این زمینه نیز مورد تاکید قرار گیرد تا در نهایت علاوه بر ارایه سیاستهای کلی در مورد بازار کار بتوانیم، سیاستهایی نیز برای کاهش بیکاری دانش آموختگان آموزش عالی و افراد ماهر و متخصص ارایه نماییم.

۲ـ سیاستهای فعال بازار کار ـ سیاستهای فعال بازار کار معمولاً به ایجاد بهبود کارکرد در بازارهای کار توجه دارد و از این طریق زمینه های لازم برای ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار فعال از نظر اقتصادی و کاهش نرخ بیکاری را فراهم می آورد. سیاستهای مربوط به اصلاح سازوکار جستجوی شغل، آموزش بیکاران، ایجاد شغل به طور مستقیم و یا از طریق پرداخت یارانه

به کار فرمایان و ارایه طرح های خود اشتغالی از جمله اینگونه سیاستها هستند. شایان ذکر است که سیاستهای فعال بازار کار سعی در ایجاد تغییرات لازم در بازار کار و کیفیت عرضه و تقاضای نیروی کار دارد.

۳ـ سیاستهای تنظیم بازار کار ـ گروهی دیگر از سیاستها وجود دارند که در جهت ایجاد انعطاف پذیری بیشتر در بازار کار عمل می کنند. این سیاستها که نوعی سیاستهای ساختاری نیز می توانند تلقی شود، به موضوعاتی همچون چگونگی حفظ اشتغال، تغییر زمان کار از طریق توجه به کار موقت و کار پاره وقت، نحوه تعیین مزد و حداقل مزد و روش های بازنشستگی زودهنگام می پردازد.

۴ـ سیاستهای منفعل بازار کار ـ این سیاستها به موضوعاتی همچون حمایت های مالی از بیکاران و اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به دستمزد پایین و معافیتهای مالیاتی یا کاهش مالیات بر دستمزدها می پردازد.

در تحقیق حاضر سه گروه اول از سیاستها یعنی سیاستهای اقتصادی محرک تقاضای کل، سیاستهای فعال بازار کار و سیاستهای تنظیم بازار کار مورد توجه قرار گرفته است؛ گرچه سیاستهای منفعل نیز از اهمیت خاص خود برخوردار است اما باتوجه به ارتباط ضعیف آن با بازار کار در کشور و حاکم بودن نگرش تامین عدالت اجتماعی و کاهش فقر عمومی بر آن، بررسی آن به زمانی دیگر موکول گردیده است.

باتوجه به آنکه هدف از این تحقیق یافتن سیاستهای مناسب برای حل مشکلات کشور ایران در رابطه با بازار کار براساس تجربیات کشورهای پیشرفته جهان است سیاستهای محرک تقاضای کل و رشد اقتصادی و سیاستهای فعال بازار کار ایران نیز به طور مشخص بررسی می شود. بنابر این به طور کلی تحقیق حاضر تلاش می کند سیاستهای ۲۲ کشور از جمله ایران را بررسی کند و امید دارد بتواند به پیشنهادات سیاستی مشخصی در مورد ایران برسد.

مروری بر پژوهشهای انجام شده

۱ـ مصطفی ضرغامی (۱۳۷۹) در پژوهشی با عنوان "چشم انداز اشتغال فارغ التحصیلان آموزش عالی، زمینه ها، مشکلات و تنگناها"، در فصل چهارم، سیاستها، اقدامات، برنامه ها و طرح های انجام شده در ۷ کشور جهان برای رفع ناهماهنگی های کمی و کیفی عرضه و تقاضای نیروی انسانی تحصیل کرده را بررسی نموده است. پژوهش مذکور کشورهای انگلستان، آلمان، ژاپن، کره جنوبی، هندوستان، مالزی و چک را در بر می گیرد و به بررسی سیاستهای بازار کار این کشورها شامل سیاستهای فعال و منفعل بازار کار می پردازد بدون آنکه به نتایج قابل استفاده ای برای

ایران و به ویژه اشتغال نیروی انسانی تحصیل کرده دست یابد، بررسی شده است. در تحقیق مذکور سیاستهای مؤثر بر بازار کار ایران، اعم از سیاستهای اقتصادی و سیاستهای فعال بازار کار، اساساً بررسی نشده است و سیاستهای مشخص برای کاهش بیکاری ارایه نمی گردد. تنها پیشنهاد سیاستی این پژوهش ایجاد نهادهای بازار کار و یا کمک به تشکیل این نهادها شامل اتحادیه های کارفرمایی و کارگری می باشد که در بخش پایانی گزارش بدان اشاره شده است.

۲ـ سید علی هاشمی و حسین فاضلی (۱۳۷۴) در پژوهشی روند اشتغال و بیکاری در ایران را با نگاهی به وضعیت آن در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بررسی کرده اند. در این تحقیق ضمن ارائه تصویر عمومی از وضعیت جمعیت و اشتغال کشور شاخصهای اشتغال و بیکاری در برنامه دوم توسعه اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی کشور بررسی شده است. در این پژوهش سیاستهای بازار کار اساساً مورد توجه قرار نگرفته است.

۳ـ حمید سهرابی و دیگران (۱۳۷۶) در جمعبندی نتایج ۱۱ پژوهش انجام شده در زمینه های مختلف عرضه، تقاضا و وضعیت اشتغال و بیکاری دانش آموختگان آموزش عالی ایران با عنوان "عرضه و تقاضای نیروی انسانی متخصص در ایران (تحلیلی از وضع موجود و چشم انداز آینده" پس از بررسی وضعیت اشتغال و بیکاری نیروی کار متخصص به برآورد عرضه و تقاضای نیروی انسانی متخصص و تعادل و عدم تعادل در بازار نیروی انسانی متخصص پرداخته و الگوی پذیرش دانشجو برحسب گروه های آموزشی را ارائه کرده است. بررسی زمینه های لازم برای قانونمند کردن آموزش عالی در ایران بخش دیگری از این کتاب است ودر پایان نیز اهداف، راهبردها و راه کارهای پیشنهادی ارائه شده است. قابل ذکر است که در فصل اول این کتاب تاثیر تغییرات ساختار اقتصادی کشور بر اشتغال مورد توجه قرار گرفته است و انتخاب راهبردهای غلط در برنامه ریزی های آموزشی در گذشته یکی از مباحث مطرح در فصل پنجم این تحقیق است. اما در مجموع این کتاب از دیدگاه آموزشی و به ویژه آموزش عالی، به موضوع پرداخته و سیاستهای مؤثر بر بازار کار در آن جایی ندارد.

۴ـ پریدخت وحیدی (۱۳۷۷) در پژوهشی با عنوان "نیروی انسانی، آموزش و بازار کار؛ پیش بینی تقاضای نیروی کار در برنامه سوم" پس از بررسی مبانی نظری، تقاضای نیروی کار در کل اقتصاد، در اقتصاد بدون نفت و در بخشهای کلی شامل بخش کالایی و بخش خدمات را برآورد کرده است. در این پژوهش ارتباط بین فناوری، بهره وری و تغییرات ساختاری بر تقاضای نیروی کار به طور نظری مورد بررسی قرار گرفته و نقش عوامل خاص همچون نفت بررسی شده است اما

سیاستهای مؤثر بر بازار کار در ایران یا در سایر کشورها و نقش آنها در ایجاد تعادل در بازار کار به طور مشخص مورد تحلیل قرار نگرفته است.

۵ـ غلامعلی فرجادی و دیگران (۱۳۷۸) در مطالعات آماده سازی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در پژوهشی با عنوان "نیروی انسانی، بازار کار و اشتغال" پس از ارائه تصویر کلی تغییرات اشتغال و بیکاری در بازار کار ایران و بررسی تحولات ساختاری بازار کار ایران در دوره ۷۵ـ۱۳۵۵، عرضه و تقاضای نیروی کار را بررسی کرده و مقدار کمی آنرا در دو گزینه برآورد نموده است، اشاره می شود که تاکید در پژوهش مذکور بر الگوهای کمی است و سیاستهای مؤثر بر بازار کار و اشتغال و بیکاری مورد توجه قرار نگرفته است.

ساختار پژوهش

پژوهش حاضر در هفت فصل و دو جلد تنظیم شده است که پس از مقدمه ای کوتاه به بررسی سیاستهای مؤثر بر بازار کار می پردازد و نتایج یافته ها را ارائه می دهد. در پایان نیز بخشی با عنوان بررسی مقایسه ای و ملاحظات نهایی اضافه شده که با انجام تحلیل نهایی، تلاش دارد سیاستهای مناسب برای ایران را معرفی نماید.

فصول نهایی گزارش تحقیق به شرح زیر است:

فصل اول ـ نظریه های موجود درباره اشتغال و بیکاری.

در این فصل نظریه های نئوکلاسیک ها، کینزین ها و پول گرایان در ارتباط با بازار کار ارائه و پیشنهادات سیاستی آنها مطرح می شود. علاوه بر آن رویکرد جریانهای ورودی و خروجی و نظریه های موجود درباره تاثیر تجارت خارجی و علم و فناوری بر اشتغال بررسی شده است.

فصل دوم ـ سیاستهای اقتصادی موثر بر بازار کار در OECD.

در این فصل تاثیر سیاستهای کلان اقتصادی، سیاستهای تجارت خارجی و سیاستهای توسعه فناوری و نوآوری بر اشتغال در کشورهای OECD بررسی شده و سیاستهای جدید کشورهای این منطقه در رابطه با اشتغال و بیکاری ارائه گردیده است. در پایان نیز درسهایی که از تجربیات این کشورها می توان آموخت به طور خلاصه ذکر شده است.

فصل سوم ـ سیاستهای فعال بازار کار در OECD

در این فصل سیاستهای فعال بازار کار شامل عملکرد طرح های فعال بازار کار، ویژگی های طرح های مذکور و نهادهای مؤثر در این زمینه بررسی شده است. علاوه بر آن سیاستهای فعال بازار کار منطقهOECD نظیر حفظ اشتغال، کاهش زمان کار، بازنشستگی زودهنگام و تعیین مزد و حداقل مزد ارائه گردیده و درپایان جنبه های کاربردی این سیاستها برای ایران ارائه گردیده است.

فصل چهارم ـ سیاستهای فعال بازار کار در ژاپن

در این فصل سیاستهای فعال بازار کار ژاپن شامل نحوه جستجوی شغل، حمایتهای انجام شـــده برای ایجاد شغل و چگونگی برخورد با اشتغال سالمندان ارائه گردیده است. علاوه بر آن سیاستهای مربوط به حفظ اشتغال، زمان کار و تعیین مزد و حداقل مزد ارائه گردیـــده اسـت. تحـولات اخـیر کشور ژاپن و تاثیر آن بر سیاستهای جدید بازار کار و چالش هـای آینـده ایـن کشـور موضوعـات دیگری است که در این فصل بررسی می شود و در پایان درسهایی که از تجربیات این کشور قـابل آموختن است ارائه می گردد.

فصل پنجم ـ سیاستهای اقتصادی و رویکردهای بازار کار در آمریکا

در این فصل باتوجه به اهمیـت سیاسـتهای اقتصـادی در سیاسـتهای اشـتغال کشـور آمریکـا، سیاستهای اقتصادی و تاثیر آنها بر بازار کار بررسی شده و سپس سیاستهای بازار کار شـامل نظـام جستجوی شغل، انعطاف پذیر کردن بازار کار، چگونگی تعیین مزد و حداقل مزد بررسی می شـــود. در پایان تجربیات این کشور و موارد قابل استفاده آنها خلاصه گردیده است.

فصل ششم ـ سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار در ایران

در این فصل سیاستهای اقتصادی ایران مؤثر بر بازار کار با استفاده از اسناد برنامه هـای دوم و سوم و قوانین بودجه سالانه کل کشور استخراج و طبقه بندی گردیده است و سیاســتهایی همچـون سیاستهای محرک تقاضای بخش دولتی، سیاستهای محرک تقاضای بخش غیر دولتی و سیاســتهای پولی بررسی گردیده است. علاوه بر آن سیاستهای تجـارت خـارجی و سیاسـتهای علـم و فنـاوری مشخص گردیده است.

فصل هفتم ـ سیاستهای فعال بازار کار در ایران

در این فصل سیاستهای بازار کار شامل سیاستهای فعال و سیاستهای تنظیم بازار کـار براسـاس اسناد برنامه های دوم و سوم و قوانین بودجه مشخص گردیـــده و موضوعـاتی همچـون جسـتجوی شغل، افزایش قابلیت ها و تخصص های بیکاران، ایجاد شغل، گسترش خـــود اشـتغالی، و نـهادهای مجری در بعد سیاستهای فعال و موضوعاتی مانند حفظ اشتغال، زمان کار و مزد و حداقل مـــزد در بعد سیاستهای تنظیم بازار کار بررسی شده است.

بررسی مقایسه ای و ملاحظات نهایی

در این بخش ضمن ارائه تصویری از سیاستهای مؤثر بر بازار کار در مناطق و کشورهای مـورد بررسی در ۵ محور شامل سیاستهای اقتصادی محرک تقاضا، سیاستهای فعال بازار کار، سیاســتهای

ƒÃf۵ Xgd • u tqq À ð ـش تنظـش

تشکر و قدردانی

در پایان لازم می دانم از آقای دکتر غلامعلی فرجادی که در سمت رابـط پژوهـش حـاضر بـا کمیته علمی طرح جامع نیازسنجی، گزارش تحقیق را مطالعــه نمـوده و راهنمـایی هـای ارزنـده ای نموده اند تشکر کنم. همچنین از آقای بایزید مردوخــی کــه در سـمت مشـاور طـرح بـا اینجـانب همکاری نموده و نکات دقیقی را در جهت ارتقاءکیفیت نتایج تحقیــق یـادآوری نمودنـد متشـکرم. خانم مینا بدخش در انجام پژوهش مربوط به کشورهای ژاپن و سیاستهای فعال بازار کار در ایــران و آقای مجدالدین غیاثی در انجام مطالعات کشور آمریکا با اینجانب همکاری نمودند که جــا دارد از دقت علمی، تلاش و به ویژه حساسیت و علاقمندی آنها نسبت بــه موضـوع پژوهـش قدردانـی نمایم. خانم ریحانه میرزاعلی اکبر کار پرزحمت حروف چینی گزارش تحقیق را به عهده داشــتند از ایشان نیز که با دقت و حوصله قابل تحسین این مهم را به انجام رساند متشکرم. همچنین از جناب آقای دکتر محمد باقر غفرانی مدیر اجرایــی طـرح جـامع نیازسـنجی نـیروی انسـانی متخصـص و سیاستگذاری توسعه منابع انســانی کشـور کـه تـلاش، پیگـیری دلسـوزانه، علاقمنـدی و هدایـت اندیشمندانه ایشان تاثیر به سزایی در به انجام رسیدن این پژوهش داشته است صمیمانه متشکرم.

پریدخت وحیدی

فروردین ۱۳۸۰

بخش اول:

مباحث نظری و

سیاستهای کشورهای

OECD

فصل اول

بررسی نظریه های موجود درباره اشتغال و بیکاری

۱ نظریه های اقتصادی

"مکاتب فکری" مختلف اغلب بیکاری را به طرق مختلف تعریف مـی کننـد و سـپس چنانکـه گویی در مورد مساله واحدی صحبت می کنند وارد بحث بـا یکدیگـر مـی شـوند. البتـه در واقـع افرادی وجود دارند که کار ندارند و فرض می شود این تعاریف به آنها بر میگردد. اما باید دانست که انجام یک گفتگوی منطقی درباره بیکاری مستلزم درک واقعیت بیکاری و علل و آثار آن اسـت. ممکن است یکی از این تعاریف "بهتر از دیگری عمل" کند. اما این "بهتر عمل کردن" نیز خـودش به داوری فردی بستگی دارد. افراد منطقی ممکن است در ایـن ارتبـاط نـیز داوری هـای متفـاوتی داشته باشند و در مورد دلایل قضاوت خود نیز به توافق نرسـند. معمـولاً بسـیاری از مناقشـات و بحث و جدلها از این بابت به وجود می آید. اما این نظرات مختلف چیست؟ و آیـا تنـاقض واقعـی بین آنها وجود دارد؟[1]

در این فصل سعی می شود نظرات مختلف مکاتب بزرگ اقتصـادی راجـع بـه بیکـاری مـورد بازنگری قرار گیرد. بنابر این نظریات نئوکلاسیک ها، کینزین ها و پول گراها[2] بررسی می شـود. در ادامه نیز رویکرد جریانهای ورودی و خروجی را مورد توجه قرار می دهیم و سیاستهای پیشـنهادی هر یک از مکاتب و نیز سایر سیاستهای موثر را بررسی خواهیم کرد. علاوه بر آن دو مقولـه دیگـر وجود دارد که به ویژه بر اشتغال و بیکاری متخصصان و نیروی کار ماهر موثر است. این دو مقولـه به توسعه فناوری و نوآوری از طرفی و تجارت خارجی از طرف دیگر بر می گردد که اولی موجـب رشد وتوسعه درون زا و دومی عامل رشد و توسعه برون زاست. بنابر این این دو مقولـه را نـیز در انتهای این فصل مورد توجه قرار می دهیم.

در اینجا ذکر این نکته بی فایده نیست که پول گرایان و نئوکلاسیک ها درصدد تنظیـم مجـدد نظرات اقتصاددانان "کلاسیک" هستند در حالی که کینز براساس نظـرات اقتصاددانـان "کلاسـیک قدیم" نظر نئوکلاسیک ها را رد می کند زیرا معتقد است که آنها نمی توانند توضیحی برای پدیده های بیکاری و کسادی بزرگ سال ۱۹۲۹ بیابند. پول گراهـا و نئوکلاسـیک هـا طرفـدار ایـن نظـر هستند که تولید و اشتغال توسط عرضه تعیین می شوند حال آنکه کینزین ها معتقدنـد کـه تقاضـا عامل تعیین کننده تولید و اشتغال است.

اقتصاددانان قدیمی کلاسیک و اغلب اقتصاددانان کینزی عرضه کار را به طور مشـابه تعریـف می کنند. باید توجه کرد که تمام کارهایی که به یک نفر پیشـنهاد مـی شـود ممکـن اسـت دارای

---

[1] بر گرفته شده از ماخذ ۲۳

[2] Monetarists

مزدهایی بالاتر یا پایین تر، ساعات کار کمتر یا بیشتر، شرایط کار بهتر یا بدتر باشد. بعضی کارها قابل قبول خواهد بود زیرا منافع حاصل از مزد، حداقل به اندازه "عدم سودمندی کار"[1] یعنی برابر با ایثار ذهنی برای تلاش برای انجام کار است. بقیه کارها غیر قابل قبول خواهد بود زیرا منافع حاصل از مزد، کمتر از عدم سودمندی کار است. بنابر این منحنی عرضه کار مرزبین این دو خواهد بود و بر روی منحنی عرضه، مزد به اندازه کافی برای جبران "عدم سودمندی کار" هست. حال فرض کنیم فردی وارد بازار کار می شود و از ارزش واقعی کار خود بی خبر است؛ برای جستجوی کار تلاش می کند و پیشنهادی را که قابل قبول است به دست می آورد یعنی کار با مزدی که "عدم سودمندی کار" را جبران می کند. اما فرض کنید او معتقد است (شاید به درستی!) که می تواند اگر صبر کند پیشنهاد بهتری دریافت کند. آیا او بر روی منحنی عرضه خود قرار دارد؟ بر طبق نظریات نئوکلاسیک ها بله او روی منحنی عرضه خود قرار دارد: منحنی عرضه کار او انتظارات او درباره ارزش کار، که "عقلایی" هست را منعکس می کند. اما براساس تفسیر کلاسیک های قدیم او دارای مازاد عرضه نیروی کار است. پیشنهاد قابل قبول است و در سمت چپ مرزبین پیشنهادهای قابل قبول و غیر قابل قبول که از نظر کلاسیک های قدیم منحنی عرضه او است، قرار دارد.

به نظر می رسد می توانیم در یک زمان عرضه ای برابر با تقاضا (برحسب نظر نئوکلاسیک ها) و عرضه ای غیر برابر با تقاضا (برحسب نظر کلاسیک های قدیمی که کینزین ها نیز آن را می پذیرند) داشته باشیم.

بنابر این نئوکلاسیک ها و کینزین ها (یا کلاسیک های قدیم) از دو مفهوم متفاوت از عرضه و تقاضای نیروی کار صحبت می کنند. این موضوع را می توان به این طریق تفسیر کرد: ممکن است تعادلی در بازار جستجوی شغل داشته باشیم اما نه لزوماً در بازار کار. در شرایطی نمی توان در هر دو این بازارها، در یک زمان، تعادل داشت. این وضعیت به ویژه هنگامی محتمل است که فرصتهای مربوط به جستجوی شغل نسبت به تعداد جستجو کنندگان محدود باشد. به این دلیل است که گاه خود را در شرایط مازاد عرضه کار می یابیم یعنی نمی توانیم در هر دو بازار تعادل داشته باشیم، مازاد عرضه کار و تعادل در بازار جستجوی شغل تنها یک امکان[2] از میان امکان های مختلف است.

[1] disutility of labor

[2] possibility

نئوکلاسیک ها با این تفسیر موافق نیستند هر چند هر یک از تفاسیر مذکور براساس تعاریف هر یک از دو گروه می تواند صحیح باشد. سؤال عملی و واقعی اینست: برای کاهش سطوح بالا وناکارای بیکاری چه باید کرد؟ کدامیک از تعاریف بهترین رهنمود را برای پاسخ به این سؤال فراهم می آورد؟ برای یافتن پاسخ، علاوه بر نظریات مکاتب بزرگ اقتصادی، رویکرد جریانهای ورودی و خروجی را بررسی کرده و سیاستهای ارایه شده توسط مکاتب اقتصادی را در ارتباط با انواع بیکاری مورد بازنگری قرار می دهیم.

۱/۱ نظریه نئوکلاسیک ها[1]

نئوکلاسیک ها درصدد تنظیم مجدد نظریات اقتصاد دانان کلاسیک در زمینه های مختلف اقتصادی هستند و به طور غالب از اصول حاکم بر اقتصاد خرد بهره می گیرند. در نظریه بازارهای رقابتی، اقتصاددانان کلاسیک اغلب فرض ساده کننده ای را در نظر می گیرند و آن این است که "اطلاعات کامل" است. براساس این فرض تمام افراد، کلیه اطلاعات مورد نیاز را برای خرید و فروش اجناسی که می خواهند در بهترین قیمت معامله کنند در اختیار دارند. اما اقتصاددانان نئوکلاسیک (و بسیاری از دیگر اقتصاددانان) دلیل می آورند که بازار کار چنین نیست. جویندگان شغل اغلب نمی دانند چه مشاغلی وجود دارد و کارفرمایان نیز نمی دانند که چه کسی متقاضی کار است تا زمانی که به بازار مشاغل وارد شوند و بفهمند. اما افرادی که تمام اطلاعات را ندارند می توانند اطلاعات لازم را بیابند یا تولید کنند. در اقتصاد یافتن یا تولید اطلاعات "جستجو"[2] نامیده می شود.

جستجو فعالیتی اقتصادی است ومانند دیگر فعالیتهای تولیدی فعالیتی بهره ور[3] نیز هست. جستجو دارای هزینه و فایده است و هزینه ها و فایده ها مقدار جستجو را محدود می کند. این اساس نظریه نئوکلاسیک ها در مورد بیکاری است. فرد تا آنجا به جستجو ادامه می دهد که منافع او بیش از هزینه هایش باشد و هنگامی که هزینه ها فزونی گرفت او آخرین کار پیشنهادی را میپذیرد یا از نیروی کار خارج می شود.

---

[1] به ماخذ شماره ۲۳ نگاه کنید.

[2] search

[3] productive

بر طبق نظر نئوکلاسیک ها، بیکاری همان "جستجوی شغل" است یعنی افراد بیکار منتظر شغل بهتری هستند[1]. اگر فردی امروز شغلی نگیرد به علت آن است که حدس می زند با منتظر مـاندن می تواند پیشنهاد بهتری دریافت کند. نظریات فوق بدین معنی است که:

ـ مقدار معینی از بیکاری متضمن بهره وری است.

ـ جستجو فعالیتی تولیدی است.

ـ مقدار بیکاری موجود در جامعه به هزینه ها و منافع جستجوی شغل بستگی دارد.

ـ جستجو تا زمانی انجام می شود که منافع نهایی با هزینه نهایی برابر باشد.

اگر بخاطر آوریم که اقتصاددانان چگونه مفاهیم "هزینه نهایی" و "فـایده نـهایی" را در اقتصـاد خرد به کار می برند متوجه منحنی عرضه و تقاضا برای جستجوی شغل می شویم. با این تفاوت که بازار در مغز افراد قرار دارد. محل برخورد هزینه نـهایی و فـایده نـهایی، نقطـه تعـادل در "بـازار" درونی افراد در ارتباط با جستجوی شغل است. بنابر این به یک معنی بیکـاری (جسـتجوی شـغل) وجود دارد در حالی که "عرضه با تقاضا برابر است" (یا هزینه نهایی جستجوی شغل با فایده نـهایی جستجوی شغل برابر است).

بنابر این از نظر نئوکلاسیک ها:

* فـایده جسـتجوی طولانـی تـر شـغل ایـن اسـت کـه اگـر فـرد بـه انـدازه کـافی صـبر کنـد، می تواند مزد بهتر و شرایط مطلوبتری بدست آورد.
* هزینه در واقع هزینه فرصت است و فرد مجبور است پیشنهاداتی را تا به دسـت آوردن شـغل مورد نظر رد کند. ممکن است فرد صبری توام با گرسنگی داشته باشد.

براسـاس ایـن نظـر شـاغلان بـالقوه بـدون آنکـه حقیقتـاً بداننـد نـیروی کـار آنـها چقـدر می ارزد وارد بازار کار می شوند. آنها برآوردی از ارزش کار خود دارند که آنرا "مـزد احتیـاطی"[2] می خوانند. اگر در اولین شغل، مزد (و دیگر شرایط) پیشنهادی بهتر از استاندارد مذکور بودجستجو کننده شغل، آنرا می پذیرد. اما اگر مزد پیشـنهادی کمـتر از مـزد احتیـاطی بـود منتظـر فرصـت مناسبتر باقی می ماند. اما در عین حال پیشنهاداتی که فرد دریافت می کند "پیامی" بـرای او دارد. با گذشت زمان وبه دست نیاوردن شغل، فرد به تدریـج بـرآورد خـود از مـزد احتیـاطی را مـورد

[1] باید توجه داشت که "بیکار" فردی است که شغل ندارد اما مایل است با "مزدهای جاری" کار کند. مفهوم این جمله اینسـت کـه فـرد "در بازار" شغل قرار دارد ودر جستجوی شغل است. اما نئوکلاسیک ها این مفهوم را وارونه می کنند.

[2] reservation wage

تجدید نظر قرار می دهد. نهایتاً مزد احتیاطی آنقدر کاهش می یابد تا شغلی متناسب با آن به دست می آید.

بنابر این هر چه افراد به مدت طولانی تری "منتظر" بمانند، به مدت طولانی تری بیکار خواهند بود ودر جامعه افراد بیکار بیشتری وجود خواهد داشت. به علاوه هر چه منافع جستجو بیشتر باشد و هزینه های آن کمتر، افراد به مدت طولانی تری به جستجو ادامه می دهند و در نتیجه تعداد افراد بیشتری بیکار خواهند بود.

نظریه نئوکلاسیک ها تلویحاً به این نکته اشاره دارد که اگر فردی شغل خود شامل چهل ساعت کار را از دست داد، چهل ساعت صرف "جستجوی" شغل دیگری می کند. این نظر در صورتی معنی می دهد که "منتظر پیشنهاد بهتر ماند" همان "جستجوی شغل" تلقی شود. اما در واقع "منتظر ماندن" همان "جستجوی شغل" نیست. افراد بیکار ممکن است یک روز را صرف جستجوی شغل کنند و پنج روز را در فروشگاه ها بگذرانند. این عمل به مفهوم احمق بودن فرد بیکار نیست. او ممکن است ۲ یا ۳ مصاحبه داشته باشد و بنابر این جستجوی یک روزه کافی است. به علاوه جستجوی شغل بسته به شرایط ممکن است دارای بهره وری بیشتر یا کمتر باشد. حتی اگر یک شکارچی شغل، تمام هفته را به مصاحبه بگذراند ممکن است شانس زیادی برای به دست آوردن شغل در پایان هفته نداشته باشد.

درنظریه نئوکلاسیک ها فرض "منتظر پیشنهاد بهتر مانند همان جستجوی شغل است" ، فرض بسیار ساده ای است. در اقتصاد فرض های ساده شده وجود دارد و با بسیاری از آنها مواجه ایم اما برای درک جریان ها ورودی و خروجی بیکاران لازم است تصویر پیچیده تر و واقعی تری از جستجوی شغل ارایه شود. بنابر این لازم است ابعاد زیر را به حساب آوریم:

بعد فرصت ـ یک فرد در یک دوره معین، بالقوه چند تماس برای گرفتن شغل دارد؟

بعد تلاش ـ یک فرد چند تماس برای گرفتن شغل را دنبال می کند؟ چقدر نسبت به آنها جدی است؟

بعد بهره وری ـ منظور از "بهره وری" جستجوی شغل، احتمال گرفتن موفقیت آمیز شغل در دوره ای مشخص است. افزایش تلاش فرد بیکار، چقدر شانس او را بیشتر می کند.

با یک مثال مساله را توضیح می دهیم. بیکار اول در این هفته می تواند شش مصاحبه برای گرفتن شغل داشته باشد. او آنها را به ترتب اهمیت (مزد بهتر، شرایط کار بهتر و ...) مرتب می کند و در ۴ مورد اقدام به مصاحبه می نماید واز دو مصاحبه بعدی صرفنظر می کنند و به

استراحت می پردازد (فایده نهایی مصاحبه های بعدی کمتر از هزینه فرصت اوقات فراغت از دست رفته است).

بیکار دوم در سال بعد که کسادی وجود دارد و نرخ بیکاری بالاست،فقط سه فرصت مصاحبه دارد که اهمیت آنها شبیه فرصتهای شغلی شماره ۲، ۴ و ۶ بیکار قبلی است. او همه مصاحبه ها را انجام می دهد. شانس او در گرفتن شغل به اندازه شانس بیکار اول در سال گذشته که کسادی وجود نداشت نیست.

در یک معنی بیکار دوم به سختی بیکار اول در جستجوی شغل بر نیامده است برای اینکه او فقط ۳ مصاحبه انجام داده است. اما در یک معنی دیگر بیکار دوم سختر جستجو کرده است؛ او در مورد شغل شماره ۶ که دارای شرایط بدتری به لحاظ امکانات شغلی بوده نیز مصاحبه انجام داده که بیکار اولی از آن صرفنظر کرده است. بیکار دومی چرا چنین کرده است؟

۱ـ زیرا پس از انجام دو مصاحبه آنقدر خسته نبوده (هزینه تلاش کمتر بوده) است.

۲ـ بیش از بیکار اول نسبت به پیدا کردن کار مایوس بوده (و فایده نهایی بیشتر بوده) است.

بنابر این مشاهده می شود:

۱ـ به علت کسادی بیکار دوم فرصتهای کمتری برای جستجوی شغل داشته است.

۲ـ تا حدودی، با قبول مصاحبه، کیفیت کاری را که بیکار اولی آنرا رد کرده بود، پذیرفته است.

۳ـ با وجود این بیکار دوم به طور کلی زمان و تلاش کمتری برای جستجو صرف کرده و شانس کمتری برای یافتن شغل دارد.

۴ـ بهره وری جستجوی شغل همانقدر به بعد فرصت بستگی دارد که به بعد تلاش یا گذشت زمان.

اما چرا فرصتهای بیکار دوم برای یافتن شغل این چنین نامساعدتر است؟ شباهتهایی بین جستجوی شغل و ماهیگیری وجود دارد؛ این شباهت از دو جهت است:

۱ـ ممکن است فرد قلاب ماهیگیری خود را در تمام طول روز در آب بیندازد اما هیچ ماهی ای به آن گاز نزند در نتیجه باید بدون ماهی به خانه باز گردد.

۲ـ ممکن است ماهیگیران زیادی وجود داشته باشند، بنابر این هر یک از ماهیگیران چندان بهره مند نخواهند بود.

و این نکته مهمی است. هنگامی که تعداد ماهیگیران متراکم می شود، که به دنبال تعداد مشخصی ماهی هستند، هر ماهیگیر دارای قابلیت تولید یا بهره وری محدودی خواهد بود. تعداد فزاینده ماهیگیران و تلاش فزاینده ماهیگیری، بنا به اصطلاح اقتصاد خرد، موجب ایجاد "هزینه

خارجی[1]" می شود و این باعث "ماهیگیری بیش از حد" [2]می شود که استفاده ناکارا از منابع است؛ ماهیگیری با مداخله دولت از طریق مقررات یا مالیات می تواند محدود شود وماهی بیشتری با قیمت ارزانتر به دست آید.

جستجوی کار بیکار اول هنگامی که بازار متراکم از بیکاران است دارای بهره وری کمی خواهد بود و بنابر این دارای هزینه اجتماعی خارجی است. به همین دلیل بازار آزاد بیکاران معمولاً ناکارا عمل می کند.

البته اختلافاتی نیز بین ماهیگیری و بیکاری وجود دارد. در مورد اول یک سیاست کارای دولتی، سیاستی است که موجب کاهش تعداد ماهیگیران و انتقال آنهابه کارهای بهره ور دیگر می شود اما در مورد بیکاران نمی توان افراد در جستجوی کار را به کار دیگری وا داشت.

رویکرد بالا نسبت به جستجوی شغل جنبه ای دیگر از پایداری شدید بیکاری را نشان می دهد. هنگام سقوط کسب و کار، کاسب ها متوجه می شوند که کالاها و خدمات کمتری را می فروشند بنابراین نیازی نیست به همان اندازۀگذشته تولید کنند. پس چه می کنند؟

۱ـ استخدام رامتوقف می کنند. یعنی فرصتهای کمتری برای جمع بیکاران وجود دارد و بهره وری جستجوی آنها (بیکاران) افت می کند. این باعث کاهش جریان از سوی جمع بیکاران به جمع شاغلان می شود. به همین یک دلیل، و در صورت ثابت ماندن سایر شرایط، بیکاری شروع به افزایش می کند.

۲ـ در صورتی که نتوانند به سرعت هزینه های نیروی کار را کاهش دهند، افراد را اخراج می کنند.

آنهایی که به طور دایم اخراج می شوند ونیز آنهایی که به طور موقت از کار بر کنار می شوند شروع به جستجوی شغل می کنند. این امر جریان بیکار شدگان را افزایش میدهدو به رشد بیشتر بیکاری کمک می کند؛ و تراکم بیشتری در بازارهای جستجوی کار به وجود می آورد و در نتیجه بهره وری جستجوی شغل بازهم بیشترکاهش می یابد.

نکته آن است که نتیجۀ افزایش بیکاری، تراکم جستجوی شغل و کاهش بهره وری جستجوی شغل است. در واقع نرخ بیکاری متمایل به دور شدن بیشتر آن از متوسط نرخ بیکاری در بلند مدت است. این باعث می شود بیکاری حتی بیش از پیش تداوم یابد.

---

[1] external cost

[2] overfishing

این مفهوم چند بعدی از جستجوی شغل باعث می شود یکی از عناصر تشکیل دهنده بیکاران که "کارکنان دلسرد شده" نامیده می شوند را بهتر درک کنیم. آنها افراد بیکاری هستند که به طور فعال در جستجوی شغل نیستند زیر "دلسرد"شده اند و انتظار موفقیت ندارند اما با دریافت مزدهای جاری اگر کسی به آنها شغلی پیشنهاد کند، آنرا می پذیرند. یکی از دلایلی که نشان می دهد کارکنان دلسرد شده وجود دارند این است که هنگامی که بیکاری کم است نیروی کار افزایش می یابد. افرادی که در هنگام عدم وجود مشاغل به عنوان بیکار به حساب نیامده اند (زیرا به طور فعال در جستجوی شغل نبوده اند) هنگامی که امکان یافتن شغل زیاد می شود نظر خود را تغییر می دهند و در جستجوی کار بر می آیند. بنابر این کارکنان دلسرد شده افرادی هستند که شغلی را قبول می کنند اما هیچ کوششی برای جستجوی شغل به عمل نمی آورند. برای چنین فردی هزینه نهایی تلاش برای انجام حتی یک مصاحبه در هفته بیش از منافع جستجو یعنی احتمال به دست آوردن یک کار رضایت بخش است. بنابر این مقدار منطقی تلاش برای جستجوی شغل صفر است. باید به یاد داشت که:

۱ـ منافع تلاش برای جستجوی کار به بهره وری جستجو بستگی دارد.

۲ـ بهره وری جستجو تا حدودی به فرصتهای موجود بستگی دارد.

۳ـ فرصتهای محدود به معنی بهره وری کم، منافع کم و تلاش کم و یا هیچگونه تلاشی است.

اما هنگامی که بهبودی در تولید حاصل شدفرصتهای بیشتر ایجاد می شود، بهره وری جستجو بهبود می یابد، و در نتیجه منافع حاصل از جستجو بیش از هزینه های آن است؛ بنابر این "کارکنان دلسرد شده" به جستجو گران فعال شغل تبدیل می شوند و شاید شغلی نیز بیابند.

شواهدی نیز وجود دارد که تشخیص مساله توسط نئوکلاسیک ها را زیر سوال می برد.[1] مشاهدات مربوط به بیکاری نشان می دهد که بیکاری به شدت پایدار است. این مشکلی است که در تفسیر بیکاری نئوکلاسیک ها با آن روبرو هستند. براساس تفسیر نئوکلاسیک ها شاغلان بالقوه وارد بازار کار می شوند بدون آنکه دقیقاً از مزدها آگاه باشند. اگر آنها مزد را بیش از حد تخمین بزنند برای مدت طولانی بیکار خواهند ماند زیرا :

---

[1] برای درک این شواهد لازم است اصطلاح پایداری در آمارهای اقتصادی تعریف شود. در سری مشاهدات مربوط به یک متغیر (measure) اقتصادی در طول زمان، متغیری به طور نسبی پایدار (permanent) است که به احتمال زیاد مقدار آن متغیر در طول یک دوره به طور نسبی نزدیک به مقدار آن در دوره قبل باشد. اصطلاح مقابل پایداری، ناپایداری (transitory) است. در سری مشاهدات مربوط به یک متغیر اقتصادی در طول زمان، متغیری به طور نسبی شدیداً ناپایدار خوانده می شود که مقدار آن در یک دوره، مستقل از مقدار آن در دوره قبلی اما به احتمال زیاد نزدیک به یک مقدار متوسط باثبات باشد.

۱ـ پیشنهاداتی به دست نمی آورند که بیش از استاندارد تعیین شده توسط آنها باشد
۲ـ می آموزند و به تدریج استانداردهای خود را کاهش می دهند. و به علت آنکه منطقی هستند، برآوردهای آنها از ارزش کارشان "انتظارات عقلایی" است. اما نکته اینجاست که افراد همانقدر که ممکن است دچار بیش تخمینی شوند ممکن است ارزش کار خود را کم برآورد کند. هنگامی که افراد ارزش کار خود راکم برآورد کنند چه اتفاقی می افتد؟ پاسخ این است که اغلب آنها پیشنهاداتی را مبتنی بر مزد احتیاطی خود به دست می آورد و بنابر این شاغل شده واز بازار کار خارج می شوند. بنابر این بیکاری کاهش می یابد و به کمتر از متوسط بلند مدت آن می رسد. از آنجا که بیش تخمینی مزد به همان اندازه کم تخمینی آن محتمل است، تعداد بیکاری کمتر از متوسط نیز به همان اندازه بیکاری بیش از متوسط محتمل است. این وضعیت به این انتظار منجر می شود که بیکاری به طور نسبی متغیری ناپایدار و در اطراف سطح متوسطی در نوسان است؛ و در هر سال مشخص به همان اندازه که محتمل است نزدیک مقدار متوسط باشد می تواند کمتر یا بالاتر از آن باشد. اما این آن چیزی نیست که مشاهده می شود. آنچه مشاهده می کنیم این است که هنگامی که بیکاری در یکسال بالاتر از متوسط است به احتمال بسیار بیشتر در سال بعد هم بیشتر از متوسط قرار می گیرد. اگر بیکاری در یکسال کمتر از حد متوسط قرار گیرد به احتمال بسیار زیاد در سال بعد هم کمتر از متوسط قرار می گیرد. بنابر این گفته می شود بیکاری به شدت پایدار است و از اینجاست که شواهدی که نشان می دهد بیکاری پایدار است با نظریه نئوکلاسیک ها ناسازگار می شود.

بسیاری از نئوکلاسیک ها اعتراف کرده اند که پایداری بیکاری مشکلی را در ارتباط با نظریه آنها به وجود می آورد اما مشکلات اغلب می توانند حل شوند و پیشنهادات متعددی نیز برای اصلاح نظریه نئوکلاسیک ها مطرح شده بدون آنکه اساس نظری آنها بی اعتبار شود. در این پیشنهادات سعی می شود این نظریه با واقعیت پایدار بودن بیکاری سازش یابد. شاید نئوکلاسیک ها در اینراه موفق شوند اما تا آن زمان می توان گفت که نظریه آنها در ارتباط با شواهد مربوط به بیکاری دارای مشکلاتی است.

۲/۱ نظریه کینزین ها

کسادی سال ۱۹۲۹ بزرگترین بحران اقتصادی است که جهان تجربه کرده است. این کسادی باعث شد این سؤال مطرح شود که چه عاملی باعث کسادی بزرگ شده، آیا می توان از آن احتراز کرد و آیا دوباره اتفاق خواهد افتاد؟

اقتصاددانان کلاسیک نظریه ای نداشتند که بتواند این مساله را توضیح دهد و نشان دهـد کـه چرا بیکاری پایدار شده و چگونه می توان مشکل را حل کرد. نظریه کینز توضیح می دهد کـه چـه اتفاق افتاده است و برای جلوگیری از آن چه می توان کرد. نظریه او به زودی توسـط اقتصاددانـان کلان پذیرفته شد.

کینز و پیروان او به کسادی بزرگ سال ۱۹۲۹ و میزان بیکاری بسیار بالا در دهه ۱۹۸۰ اشاره می کنند و ثابت می کنند که سازوکار واقعی بازار به همان ترتیبی که اقتصاددانان کلاسیک اعـلام می کنند، کار نمی کند. آنها بحث می کنند که بسیاری از قیمتها و مزدها در جهت کاهش چنـدان انعطاف نشان نمی دهند. شرکتها و کارگران در مقابل کاهش قیمتها و کاهش مزدها مقاومت نشـان می دهند. کینزین ها معتقدند که بازار کار با وجود انحصـارات، ناکـامل اسـت و در اقتصـاد بـازار، تاخیر در عکس العمل وجود دارد. به دلیل این ناکامل بودن، تعدیل خود بخودی در بـازار صـورت نمی گیرد و تعدیل هایی از جانب دولت در کل مخارج دولتی لازم است تـا سـطح قـابل قبولـی از اشتغال حفظ شود. کینز و پیروان او با استفاده از تحلیل گردش جریان[1] بین خانوارها و شرکتها نشان می دهند که در صورتی که مخارج خانوارهـا کـاهش یـابد، شـرکتها درآمـد کمـتری بـه دسـت می آورند و مجبورند به کارگران و سایر عوامل تولید مقدار کمـتری پرداخـت کننـد و در نـهایت ممکن است تولید کاهش یابد وکارگران اضافی اخراج شوند. بنابر این تا زمانی کـه عـاملی موجـب کاهش مخارج در اقتصاد داخلی شود تمایل به بیکاری افزایش می یابد و تداوم خواهد یافت. حتـی اگر کارگران مایل باشند مزدهای کمتری دریافت کنند تا مانع افزایش بیکاری شوند به دلیل آنکـه سطح درآمد خانوارها کاهش می یابد و این کاهش تداوم دارد، بیکاری افزایش می یابد. اما اقتصـاد با این مشکل مواجه است که چگونه اشتغال را افزایش دهد. زیرا دلیلـی وجـود نـدارد کـه عقیـده داشته باشیم بازگشت به سطح بالاتر اشتغال از طریق نیروهای بازار خودبخود صورت می گیرد.[۲]

علاوه بر مخارج خانوارها یا مصرف کنندگان کاهش هر یک از عوامل تشکیل دهنـدۀ تقاضـای کل یعنی سرمایه گذاری، مخارج بخش دولتی یا خالص صادرات و واردات نیز می تواند بر اشـتغال موثر باشد. اهمیت نظریه کینز در تقسیم بندی بیکاری براساس عوامل موجد آن است و بنابر ایـن روشن می شود اگر یکی از این عوامل تغییر کند، بدون آنکه سایر عوامل تغییر یابد، چه آثاری بـه بار می آید. مثلاً اگر دولت سطح بیکاری ناشی از کمبود تقاضا را بیش از حد برآورد کند و با خرج

[1] circular - flow

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۹ ـ صص ۷۷ـ۲۷۴

بیشتر در اقتصاد نسبت به آن عکس العمل نشان می دهد، تقاضای اضافی موجب فشار تورمی می شود.

در نظریه کینزین ها، که با انتشار نظریه عمومی کینز اعلام شد، تاکید اصلی بر تقاضای موثر است که با عنوان تقاضای کل نیز به کار می رود. کینز نشان می دهد که درکوتاه مدت تقاضای موثر مقدار تولید را تعیین می کند، اگر چه تولید در نهایت و در بلند مدت به سطح طبیعی خود باز می گردد. اما در بهترین حالت این فرایند فرایندی کند و آهسته است. در فرایند تشریح تاثیر تقاضای موثر، کینز بسیاری از مباحث اقتصاد کلان مدرن را معرفی کرد: اثر بهم فزاینده را که نشان میدهد چگونه وارد آمدن یک شوک به تقاضا، می تواند آنرا تشدید کند و به تغییرات شدیدی در تولید بیانجامد؛ همچنین رجحان نقدینگی[1] (اصطلاحی که کینز در مورد تقاضای پول به کار می برد) را تبیین می کند و این که چگونه سیاست پولی می تواند بر نرخ بهره تاثیر گذاشته و بر تقاضا، موثر واقع شود؛ اهمیت انتظارات در تحت تاثیر قرار دادن مصرف و سرمایه گذاری و این باور که روح حیوانی[2] (تغییر در انتظارات) عامل عمده ای در پس تغییرات تقاضا و تولید است نیز از مواردی است که کینز در نظریه خود آنهارا تبیین می کند.

بالاخره نظریه عمومی کینز بسیار بیش از یک نظریه راجع به اقتصاد است. در این نظریه به اقدامات سیاستی نیز اشاره شده است. صبر کردن برای آنکه اقتصاد خود به خود به سطح طبیعی باز گردد غیر مسوولانه است. هنگام کسادی تلاش بر ایجاد تعادل در بودجه نه فقط احمقانه بلکه خطرناک است. باید از سیاست مالی در هنگام ضرورت استفاده فعال کرد تا کشور به حداکثر اشتغال بازگردد.

کینز برای مقابله با کسادی بر سیاستهای مالی بیش از سیاستهای پولی تاکید می کند؛ و این هنوز عاقلانه به نظر می رسد. نشان داده می شود که شیب منحنی IS (ارتباط بین سرمایه گذاری و پس انداز) بسیار شدید است به عبارت دیگر تغییرات نرخ بهره تاثیر چندانی بر تقاضا و تولید ندارد. بنابر این سیاست پولی خیلی خوب عمل نمی کند و سیاست هایی که به طور مستقیم برتقاضا اثر می گذارد می تواند سریعتر و با اطمینان بیشتر بر تولید تاثیر گذارد.

اما فریدمن که از رهبران پول گرایان است شدیداً با این نظر مخالفت کرد. او و آناشوارتز شواهد مربوط به سیاست پولی و ارتباط بین پول و تولید در ایالات متحده آمریکا را در یک قرن بررسی کردند. نتایج بررسی آنها نشان داد که نه فقط سیاستهای پولی بسیار توانا هستند بلکه

[1] liquidity preference

[2] animal spirits

بسیاری از نوسانات در تولید را نیز تبیین می کند. آنها توجیه می کنند که کسادی بزرگ قرن، نتیجه اشتباهات اسف بار در سیاست پولی بوده است. افزایش عرضه پول در نتیجه ورشکستگی بانکها به وجود آمد و ممکن بود با افزایش پایه پولی از آن اجتناب کرد و آنرا کاهش داد؛ که چنین اتفاقی نیفتاد.

فریدمن و شوارتز بحثها را با انجام تحقیقات مختلف درباره آثار سیاستهای پولی و مالی ادامه دادند. در نهایت به نوعی توافق نظری رسیدند. حقیقت چیزی در میان این دو بود: هم سیاستهای مالی و هم سیاستهای پولی تاثیرداشتند؛ واگر به ترکیب محصول و نیز به بازبودن اقتصادتوجه شود بهترین سیاست سیاستی مختلط از هر دو نوع سیاست است.

در هر حال رویکرد کینز ابزار خوبی در اختیار سیاستگذاری برا ی مقابله با بیکاری قرار می دهد اما محدودیتهای خاص خود را نیز دارد: اول آنکه اطلاعات مربوط به بیکاران و فرصتهای شغلی اشغال شدهٔ ثبت شده با ارقام واقعی آنها متفاوت است؛ و دوم آنکه فرصتهای شغلی اشغال نشده ممکن است شاخص نامناسبی برای بیکاری ساختاری و اصطکاکی باشد. مثلاً هنگامی که اقتصاد وارد وضعیت کسادی می شود بیکاری افزایش می یابد و فرصتهای اشغال نشده کاهش می یابد بنابر این نسبت فزاینده ای از بیکاران به عنوان بیکاران ناشی از کمبود تقاضا ونسبت کمتری به عنوان بیکاران ناشی از "غیر از کمبود تقاضا" ثبت می شوند. روشن است که کسانی که قبلاً جزء بیکاران ساختاری محسوب می شدند الان هم وجود دارند فقط به اشتباه طبقه بندی شده اند[1].

۳/۱ نظریه پول گرایان

پول گرایان عقیده دارندکه در هر اقتصاد و در هر لحظه از زمان "یک نرخ طبیعی بیکاری" وجود دارد. نرخ طبیعی بیکاری نرخی است که حتی اگرکل عرضه کار ازطریق نرخ مزد واقعی در تعادل با کل تقاضای کار باشد این نرخ بیکاری وجود دارد. فریدین این نرخ طبیعی بیکاری را تنها نرخ سازگار با نرخ باثبات تورم می داند و نشان می دهد که تنها راهی که دولت می تواند اقتصاد را با نرخ بیکاری کمتر از نرخ طبیعی بیکاری اداره کند، تحریک دائمی اقتصاد از طریق سرعت بخشیدن به تورم است. عدم پذیرش تورم فزاینده ومداوم به لحاظ سیاسی بدین معنی است که سازش بلند مدتی بین تورم و بیکاری وجود ندارد. بنابر این سیاست کلان اقتصادی چندانی وجود

[1] به ماخذ ۹ و ۳ نگاه کنید.

ندارد که بتواند در بلند مدت مشکل بیکاری را حل کند. بر طبق این نظر بیکاری یک مشکل کلان اقتصادی است و سیاستگذاری باید بر بهبود و اصلاح کارکرد و حساسیت بازار کار متمرکز شود تا نرخ بیکاری به حد سطح طبیعی آن کاهش یابد. هر عاملی که عرضه نیروی کار را در شرایط نرخ مزد واقعی موجود کاهش یا تقاضا برای نیروی کار را در نرخ مزد واقعی موجود افزایش دهد، اشتغال را افزایش ونرخ طبیعی بیکاری را کاهش می دهد. بنابر این کامل نبودن بازار کار عامل اصلی تعیین کننده نرخ طبیعی بیکاری است و دولت باید کوشش کند تحرک شغلی و جغرافیایی را اصلاح، عملیات محدود کننده اتحادیه ها را کاهش، اطلاعات مربوط به مشاغل را اصلاح،و اختلاف مزدی مناسب در داخل بازارهای کار و در بین شاغلان و غیر شاغلان فراهم آورد. این فرضیه ها اگرچه به لحاظ نظری اغواکننده است اما تاکنون به سیاستگذاری کمک چندانی نکرده است. علت اصلی آن نیز اینست که برآورد دقیق و تجربی نرخ طبیعی بیکاری چندان امکان پذیر نبوده است. مثلاً در سال ۱۹۸۱ لیدلر[1] آنرا حدود ۲ درصد برای آمریکا اعلام کرده در حالی که خزانه داری آمریکا آنرا ۵ درصد ذکر می کند. تا زمانی که این نرخ برآورد نشود سیاستگذاران نخواهند توانست درباره نرخ "واقعی" بیکاری نسبت به نرخ "طبیعی" آن قضات کنند. اختلاف این دو نرخ از آنجا مهم است که تنها این بخش از بیکاری به تقاضای کل پاسخ می دهد و هرکوششی برای پایین آوردن نرخ بیکاری کمتر از نرخ طبیعی آن موجب تسریع تورم شده و بنابر این نمی تواند پایدار بماند.[2]

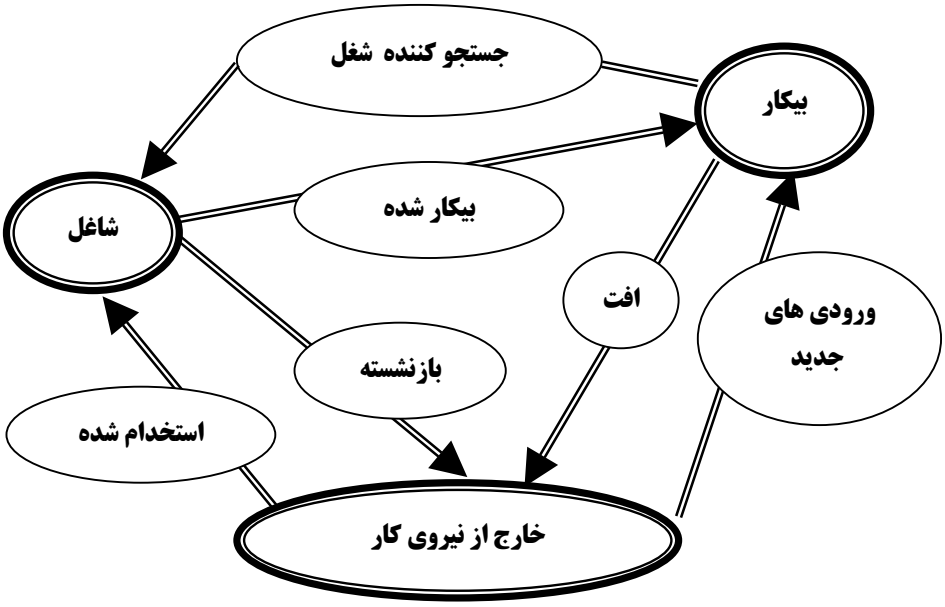
۲ رویکرد جریانهای ورودی و خروجی

بیکاری یک ذخیره است یا نوعی "ارتش ذخیره" به عبارت مارکس. یعنی تعداد معینی از افراد وجود دارند که بیکارند. به این "مجموعه"[3] جریانهایی وارد و از آن، جریانهایی خارج می شود. بنابر این بیکاری ممکن است افزایش یا کاهش یابد بسته به آنکه جریان ورودی بیشتر از جریان خروجی باشد یا کمتر از آن. در این قسمت براساس جریانهای ورودی و خروجی به تحلیل گروه بیکاران می پردازیم. شکل ۱ این وضعیت را توضیح می دهد.

[1] Laidler

[2] به ماخذ شماره ۱۹، ص ص ۸۵ـ۳۸۰ نگاه کنید.

[3] pool



شکل ۱ـ جریانهای ورودی و خروجی اشتغال و بیکار

شکل۱ نشان می دهد که سه گروه در جمعیت وجود دارد: شاغلان و بیکاران کـه در مجمـوع نیروی کار یا جمعیت فعال از نظر اقتصادی را تشکیل میدهد، و جمعیتی که جزء نیروی کـار قـرار ندارد و غیرفعال از نظر اقتصادی تلقی می شوند. تغییر تعداد جمعیت در هـر یـک از گـروه هـای مختلف با جریان های ورودی و خروجی هر یک از گروهها تعیین می شود. این جریانـها بـه شـرح زیر است:

بیکار شده[1] ـ گروهی از افراد هستند که در یک دوره از زمان شغل خود را از دسـت داده یـا آنـرا رها کرده اند و در جستجوی شغل جدیدی هستند بنابر این از وضعیت شاغل به وضعیـت بیکـار منتقل شده اند.

بازنشستگان ـ گروهی از افراد هستند که در دوره ای از زمان شغل خود را از دسـت داده یـا آنـرا رها کرده اند و در جستجوی شغل جدیدی نیستند. بنابر این از وضعیت شاغل به وضعیـت غـیر نیروی کار منتقل می شوند.

ورودی های جدید ـ گروهی از افراد هستند که در دوره ای از زمـان شـروع بـه جسـتجوی شـغل می کنند بنابر این از وضعیت غیر نیروی کار به وضعیت بیکار منتقل می شوند.

افت ـ روهی از افراد هستند که در دوره ای از زمان و پس از دوره ای جستجوی شغل، دریافته انـد که نمی توانند شغلی که رضایت آنها را تامین کند به دست آورند و بنابر این از وضعیت بیکار به

[1] Disemployment

وضعیت خارج از نیروی کار منتقل می شوند. باید تفاوت این گروه را از "کارکنان دلسرد شده" در نظر داشت. "کارکنان دلسرد شده" گر چه به طور فعال در جستجوی شغل نیستند اما پیشنهاد کار با "مزد جاری" را خواهند پذیرفت و بنابر این "در انتظار" شغل هستند. آنها بیکار و جزو نیروی کارند.

استخدام شده ـ گروهی از افراد هستند که در دوره ای از زمان بدون جستجوی شغل، شغلی به دست می آورند و به طور مستقیم از خارج از نیروی کار استخدام می شوند بنابر این از موقعیت خارج از نیروی کار به وضعیت شاغل منتقل می شوند. این گروه احتمالاً گروه کوچکی است.

جستجو کنندگان موفق شغل ـ آخرین گروه، گروهی از افراد هستند که در دوره ای از زمان از وضعیت بیکار به وضعیت شاغل منتقل می شوند و جستجو کنندگان موفق شغل تلقی می شوند.

در هر دوره افزایش تعداد بیکاران عبارت است از وارد شوندگان جدید به اضافه بیکار شدگان منهای جستجو کنندگان موفق شغل منهای افت. در صورتی که نتیجه منفی باشد، بیکاری کاهش می یابد. مشاهده می کنیم که جستجوی شغل فقط یکی از چهار جریان موثر بر تغییر بیکاری را تحت تاثیر قرار می دهد، هرچند این جریان مهمترین جریان خروجی از بیکاری است. بنابر این از نقطه نظر جامعه "محصول" جستجوی شغل، تعداد افرادی است که از موقعیت "بیکار شده" به "شاغل" منتقل می شوند. از نقطه نظر فردی، بهره وری جستجوی شغل، "احتمال" ایجاد این انتقال است.

رویکرد جریان های ورودی و خروجی به بیکاری کمک می کند برخی از شواهدی را که قبلاً در مورد بیکاری وجود داشت بهتر تفسیر کنیم. به عنوان نمونه در اروپا پس از دهه ۱۹۶۰ اشتغال در کشاورزی کاهش یافت زیرا افزایش بهره وری در کشاورزی با تقاضای محدود برای محصولات کشاورزی همراه شد. در نتیجه بسیاری از کارگران کشاورزی بیکار شدند. این واقعه در آمریکا زودتر اتفاق افتاده بود و کارگران بیکار شده مشاغلی را در صنایع به دست آورده بودند. اما تا دهه ۱۹۷۰ صنعت در اروپا دیگر رشد نکرد و مجدداً به علت افزایش بهره وری همراه با تقاضای محدود برای محصولات صنعتی، اشتغال صنعتی کاهش یافت. در نتیجه جریان بیکار شده ها در اروپا وسیع شد و وسیع باقی ماند.

از طرف دیگر در نیمه اول دهه ۱۹۹۰ تعداد مشاغل رشد کرد اما تعداد بیکاران چندان کاهش نیافت. این به نظر یک معماست اما هنگامی که باتوجه به رویکرد جریانها به مساله نگاه کنیم،چنین نیست. در این دوره نرخ بیکار شده ها به ویژه مستخدمان یقه سفید، در نتیجهٔ "کاهش اندازه شرکتها" به طور غیر معمول افزایش یافت. براساس بررسی های انجام شده توسط بخش کار

آمریکا مشخص می شود که مشاغل دایمی پس از کسادی ۸۲ ـ ۱۹۸۱ به شدت کاهش یافت ولی مجدداً در دوره کسادی ۹۱ـ۱۹۹۰ افزایش یافت. اما افزایش پس از کسادی اوایل دهه ۱۹۹۰ به سطح دوره گذشته نرسید. داده ها نشان می دهد که از ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۵ مشاغل مربوط به ۷/۲ درصد از نیروی کار حذف شد. این رقم با ۸/۳ درصد در کسادی دوره ۹۱-۱۹۹۰ و بین ۵/۵ و ۶/۵ درصد در دوره کسادی اوایل دهه ۱۹۸۰ قابل مقایسه است. بنابر این علیرغم رشد مشاغل به تعداد ده میلیون نفر، این رشد تقریباً با تعداد افراد بیکار شده برابر گردید، و بیکاری به همان اندازه دوره های قبلی، کاهش نیافت.

به طور کلی می توان دید که بیکاری به شدت پایدار است. در هر دوره جریان ورودی غیر عادی و وسیع افراد به جمع بیکاران با جریان خروجی وسیع و غیر عادی از آن برابر نمی شود و در نتیجه تعداد بیکاران بیش از متوسط آن در بلند مدت خواهد بود؛ و سالهای زیادی طول می کشد تا با جریانهای خروجی از جمع بیکاران افزایش تعداد بیکاران جبران شود.

در هر حال نظریه نئوکلاسیک ها مبتنی بر جستجوی شغل کلیدی برای درک یکی از جریانهای مهم، یعنی جریان خروجی از سوی بیکاری به اشتغال است. در عین حال رویکرد جریان به جستجوی شغل موجب فهم عمیقتر نسخه کینز گردیده است و می توان براساس آن به سیاستهای تقاضای کل به عنوان راه افزایش تعداد فرصتها برای اشتغال و جستجوی موفقیت آمیز شغل فکر کرد. این رویکرد نکته ای کلیدی را درباره این سیاستها روشن می کند و آن اینکه این سیاستها زمان بر هستند و اگر عمل کنند، بیکاری را به تدریج در طول زمان کاهش می دهند. همچنین ما را به این تفکر هدایت می کند که کمی با احتیاط درباره فرصتهای شغلی و نوع این فرصتها تفکر کنیم.[1]

۳ سیاستهای اقتصادی

۱/۳ سیاستهای پیشنهادی نئوکلاسیک ها

نئوکلاسیک ها برای حل بیکاری اقداماتی را تجویز می کنند که رفتار جستجوی شغل را تغییر می دهد. اغلب نئوکلاسیک ها از اقداماتی حمایت می کنند که کارایی بازارهای کار را بهبود می بخشد نظیر بهبود خدمات اطلاعاتی که برای افراد این امکان رافراهم می آورد در مناطق دیگر، بدون آنکه برای رفتن به آنجا سرمایه گذاری کنند، به جستجوی شغل بپردازند. اما سیاست دیگری که به طور گسترده مورد حمایت نئوکلاسیک هاست حذف مقرری های بیکاری است. این

[1] به ماخذ شماره ۲۳ نگاه کنید.

سیاست به لحاظ سیاسی بیشتر مناقشه برانگیز است؛ بیمه بیکاری (و سیاستهای نظیر آن برای حمایت از درآمد بیکاران) هزینه های فرصت جستجو را کاهش می دهد. در نتیجه بیکاران بیشتر به جستجو می پردازند و بیشتر جستجو کردن به معنی کاراتر بودن است. دادن یارانه به هر فعالیت اقتصادی می تواند به افزایش غیر کارای تقاضای آن فعالیت منجر گردد. همانگونه که برخی نئوکلاسیک ها آن را مطرح می کنند در صورتی که به چیزی یارانه پرداخت شود از آن چیز بیشتر مصرف می شود ـ و این شامل بیکاری هم می شود.

بر طبق این نظریه، سیاستی که هزینه های جستجوی شغل را افزایش یا منافع آنرا کاهش دهد باعث کاهش بیکاری می شود. به عنوان مثال عدم وجود مقرری بیکاری، هزینه ها را افزایش می دهد. بسیاری از "نئوکلاسیکها" از این مطلب دفاع می کنند و این نسخه را برای رفع بیکاری تجویز می کنند؛ که اگر بپذیریم بیکاری نتیجهٔ دادن یارانه به جستجوی شغل است، نسخهٔ خوبی است، این نسخه به نظر می رسد توسط کاندیداهای هر دو حزب بزرگ آمریکا در سال ۱۹۹۶ و برخی دیگر از نظریه پردازان سیاسی برجسته پذیرفته شده است.

اما شواهد موجود در ارتباط با این نسخه چه می گوید. شواهد موجود در مورد کشورهای اروپایی بیش از آمریکا گویا است. در اروپا مقرری بیکاری از دهه ۱۹۵۰ به طور کاملاً سخاوتمندانه ای پرداخت شده است. در دوره ۷۰ـ۱۹۵۵ در بسیاری از کشورهای اروپایی بیکاری کمتر از آمریکا بوده است اما در دوره ۹۰ـ۱۹۸۰ وضعیت برعکس شده و غالب کشورهای اروپایی دارای بیکاری بیشتری نسبت به آمریکا و وضعیت خودشان در دوره قبل از آن بوده اند. این وضعیت نشان می دهد که کمک سخاوتمندانه دولت به بیکاری می تواند همراه با نرخ های بیکاری بسیار بالا یا بسیار پایین، هر دو باشد. اما یکی از نئوکلاسیک ها در پاسخ به این وضعیت می گوید که "ممکن است انتظارات و همچنین دیدگاه افراد نسبت به حقوق بیکاری تغییر کرده باشد؛ و جوامع مطمئناً تغییر کرده اند". براساس این موضع گیری گویی در طول یک نسل (۸۰ـ۱۹۵۰) حمایتهای سخاوتمندانه انجام شده از بیکاری باعث تغییری در فرهنگ شده و بنابر این جستجوی شغل و بیکاری افزایش یافته است. البته نمی توان این امکان را نادیده گرفت اما این تبیین مناسبی برای نوسانات کوتاه مدت بیکاری، که در ذهن نئوکلاسیک ها وجود دارد، نیست.

بنابر این شواهد مربوط به اروپا نشان می دهد که بیکاری می تواند در کنار حمایتهای وسیع از بیکاران بسیار زیاد یا بسیار کم باشد. بنابر این باید دلایل نیرومندتر دیگری برای نوسانات بیکاری در کوتاه مدت وجود داشته باشد. شواهد مربوط به آمریکا و ژاپن آنچنان روشن نیست که مؤید مشاهدات اروپا باشد یا آنرا کاملاً نقض نماید. بنابر این شواهد مربوط به بیکاری در اروپا تفسیر

نئوکلاسیک ها از بیکاری را از اعتبار می اندازد. مگر آنکه نئوکلاسیک ها بتوانند دلایلی بیابند ـ شاید از طریق تحلیل های آماری دقیق ـ که چرا این شواهد نمی تواند به کار رود. اما باید ذکر کرد که در سال ۱۹۹۷ بیکاری در آمریکا به طور قابل ملاحظه ای کاهش یافت؛ یکی از دلایل آن اینست که بسیاری از افرادی که یارانه های درآمدی خود را از دست دادند توانستند در واقع شغلی به دست آوردند. اما از طرف دیگر گزارش شده که طرح های خیریه موجود در آمریکا نظیر بانک غذا افراد بیشتری را مورد حمایت قرار داده، بنابر این تعداد بیکاران افزایش یافته است. باوجود این نمی توانیم به سادگی این امکان را رد کنیم که افزایش تقاضای کار تاحدودی در پاسخ به افزایش عرضه به واسطهٔ انتقال دریافت کنندگان قبلی حمایتهای مالی به نیروی کار بوده است. تا آنجا که چنین انتقالی صورت گرفته باید از نظر نئوکلاسیک ها در مورد بیکاری قویاً حمایت کرد. اما روی دیگر مساله این است که گزارش ها و شواهد غیر منظم بسیاری وجود دارد که نشان می دهد کمبود کار[1] وجود دارد؛ که به این معنی است که تقاضای کار حتی سریعتر از عرضه کار افزایش یافته است. اگر افزایش تقاضا نتیجه افزایش عرضه است چرا این افزایش بیشتر از "علت" آن (یعنی عرضه) بوده است؟ یک پاسخ می تواند وجود داشته باشد و آن این است که تقاضای کار به دلیل دیگری ـ مثلاً افزایش سود ـ افزایش یافته و ایالات متحده آمریکا بسیار خوشبخت بوده زیرا هنگامی به حذف "کمک های رفاهی" اقدام کرده که اشتغال جهش کرده است[۲].

۲/۳ سیاستهای پیشنهادی کینزین ها

کینز نه تنها مدلی برای تبیین وضعیت کسادی ارایه می دهد بلکه اقدامات سیاستی را نیز پیشنهاد می کند و نشان می دهد که می توان از کسادی پیشگیری کرد. استفاده از سیاست مالی ضد نوسانات دوره ای روشی است که برای کاهش نوسانات دوره ای پیشنهاد می شود. اگر کسادی در حال بدتر شدن است کاهش مالیاتها و افزایش مخارج دولتی باید مورد توجه باشد. این سیاستها از عمیق شدن کسادی جلوگیری می کند. اما عوامل پولی چه نقشی در کسادی دارند؟ البته در نظریه کینز تفاوت چندانی بین نقش سیاستهای پولی و مالی وجود ندارد اما با وجود این کینزین ها بر سیاستهای مالی بیشتر تاکید دارند. نقش عوامل پولی در رفع بحران های اقتصادی توسط پول گرایان بیشتر مورد تاکید قرار گرفته است که در جای دیگر به آن پرداخته ایم.

آنچه کینز و پیروان او تلاش می کنند با استفاده از افزایش تقاضای کل انجام دهند افزایش تعداد فرصتهای شغلی از طریق تحریک تولید و افزایش آن است. اگر این تلاش موفقیت آمیز

---

[1] labor shortage

[۲] به ماخذ شماره ۲۳ نگاه کنید.

باشد افزایش فرصتهای شغلی مستقیماً به افزایش جریان افـراد از وضعیـت بیکـاری بـه وضعیـت اشتغال منجر می شود و با افزایش بهره وری جستجوی شغل، فـایده نـهایی جسـتجوی شـغل نـیز افزایش می یابد. بنابر این متوسط تلاش برای جستجو نیز به طور غیر مستقیم افزایـش مـی یـابد. افزایش جریان خروجی افراد از جمع بیکاران اندازهٔ آنرا **به تدریج در طول زمان** کاهش می دهـد. اگر این نسخه موفق باشد، برای آنکه عمل کند به زمان احتیاج دارد و هرچه به مدت طولانی تری به مورد اجرا در آید احتمالاً به طور کامل تری عمل می کند. سیاست تقاضای کل چگونـه موجـب افزایش فرصتهای شغلی می شود؟ پاسخ به شرح زیر است:

۱ـ کاهش مالیات ها به عنوان یکی از سیاستهای افزایش تقاضا موجب خرج کردن بیشـتر مالیـات دهندگان می شود. این سیاست با گسترش تولید به طور کلی، اما گسترش تولید کالاهـای مصرفـی به طور غالب و گسترش تولید کالاهای سرمایه ای که آن کالاهـای مصرفـی را تولیـد مـی کننـد، باعث می شود تعداد فرصتهای شغلی برای نیروی کار و برای نیروی کار مـاهر، تقریبـاً بـه همـان نسبتی که نیروهای کار ماهر در تولید کالاها و خدمات استخدام می شوند، افزایش یابد.

اما از طرف دیگر این سیاستها "اثربخشی بهم فزاینده" دارند، بنابر این فرصتـهای بیشـتری نـیز ایجاد می شود که در میان گروه های مختلف نیروی کار تولیدی توزیع می گردد.

۲ـ افزایش عرضه پول به عنوان یکی دیگر از سیاستهای افزایش تقاضا، عرضه وام هـا را افزایـش می دهد و به نرخ بهره پایین تر منجر می گردد، که به نفع افزایـش سـرمایه گـذاری اسـت. ایـن سیاست با گسترش تولید به طور کلی اما به ویژه با گسترش تولیـد کالاهـای سـرمایه ای و سـایر کالاهای بادوام، باعث افزایش تعداد فرصتهای شغلی برای نیروی کار و برای نیروهـای کـار مـاهر، تقریباً به همان نسبتی که نیروهـای کـار مـاهردر تولیـد کالاهـای سـرمایه ای و بـادوام اسـتخدام می شوند، می گردد.

۳ـ افزایش خرید کالاها و خدمات توسط دولت نیز اقدام دیگری است که اصولاً بیشتر مورد نظـر پیروان کینز است. گسترش تولید سلاح، جاده و بیمارستان به همان میزان که نیروی کـار در ایـن فعالیتها به کار گرفته می شوند، فرصتهای شغلی ایجاد می کند.

۴ـ طرح استخدام مستقیم بیکاران توسط دولت مانند آنچه توسط اداره پیشرفت کار[1] آمریکـا در دهه ۱۹۳۰ انجام گرفت نیز می تواند به سرعت موجب خروج افراد بیکار از جمع بیکـاران شـود و می تواند مورد توجه کسانی باشد که کمترین فرصتها را در اختیار دارند. در نتیجـه مـی توانـد بـه

[1]Work Progress Administration

عنوان یک اقدام در شرایط اضطراری به کار رود. البته این سوال مطرح می شود که آیا دولت باید مشاغل کارساز[1] فراهم آورد یا خیر؟

ممکن است ایراداتی به طرح های اشتغال دولتی نظیر طرح های "اداره پیشرفت کار" وجود داشته باشد. یک ایراد ممکن است به این صورت مطرح شود که "هدف از جستجوی شغل این است که افراد با مشاغلی جور شوند که کالا و خدمات را به طور سودآور در بخش خصوصی تولید کنند، یا در تولید آن دسته از کالاها و خدمات عمومی مشغول شوند که از نقطه نظر منافع شهروندانی که آنها را دریافت می دارند، قابل توجیه باشد. بنابر این خارج کردن افراد از جریان جستجوی شغل برای انجام مشاغلی که با فروش یا سود قابل توجیه نیست مشکل حل نمی شود" .

مطمئناً بهترین حالت این است که هرکس برای تولید کالاها و خدماتی به استخدام در آید که بتواند به فروش برسد و کلیه هزینه هایش را پوشش دهد؛ یا برای تولید آن گروه از کالاها و خدمات عمومی به کار بپردازد که منافع آن بیش از هزینه هایش باشد. طرح مربوط به مشاغل "کارساز" در بهترین حالت جایگزین نامرغوبی برای مشاغل مذکور محسوب می شود. به همین دلیل مشاغل "کارساز" به عنوان یک اقدام اضطراری مفهوم دارد و برای دوره هایی نظیر کسادی عظیم به کار می رود که تعداد وسیعی بیکارند و زمان به اندازه کافی برای شاغل کردن آنها در مشاغل بخش خصوصی یا در تولید کالاها و خدمات بخش عمومی ضروری وجود ندارد. از طرف دیگر اشتغال مستقیم دولت ممکن است تنها راه حل برای بعضی از جدیترین مشکلات مربوط به بیکاری در بلند مدت یعنی بیکاری ساختاری باشد.[2]

۳/۳ انواع بیکاری و سیاستهای موثر

اقتصاددانان سه نوع بیکاری را تشخیص داده اند:

بیکاری اصطکاکی[3] ـ این نوع بیکاری ناشی از این امر است که انتقال کارکنان از یک شغل به شغل دیگر به مدت زمانی وقت احتیاج دارد. این نوع بیکاری نتیجه تغییرات کوتاه مدت در بازار کار است که به طور معمول در یک اقتصاد پویا اتفاق می افتد. کسانی که شغل خود را ترک می کنند تا شغل دیگری به دست آورند به دلیل کامل نبودن بازار کار، زمانی را بدون شغل خواهند بود زیرا از کلیه مشاغل ممکن موجود اطلاع کافی ندارند. بنابر این طبیعی است که یک کارگر مدت زمانی را صرف آشنا شدن با بازار شغل نماید، گرچه این آشنا شدن مستلزم صرف هزینه، از

[1] make - work jobs

[2] به ماخذ شماره ۱۹ نگاه کنید.

[3] frictional unem loyment

دست دادن درآمد اسمی و انجام برخی هزینه هاست. این هزینه های "جستجو" می تواند به عنوان نوعی سرمایه گذاری از نقطه نظر جوینده کار تلقی شود. اقتصاد نیز از این جستجو بهره می برد زیرا فرد با انتخاب بهترین شغل که بیشترین تناسب را با مهارت او دارد، با بهره وری بیشتری در فعالیتهای اقتصادی شرکت می کند.

بیکاری دوره ای[1] ـ احتمالاً متداولترین علت بیکاری، تغییرسطح فعالیتهای اقتصادی است. هنگامی که دراقتصاد سطح بالایی ازفعالیت های اقتصادی وجود دارد، بیکاری کاهش می یابد درحالی که باایجاد کسادی، بیکاری افزایش می یابد. بیکاری دوره ای آن نوع بیکاری است که درنتیجه کاهش سطح کل تولید در اقتصاد بوجود می آید. به دلایلی، خرید مصرف کنندگان کاهش می یابد وبنگاه های اقتصادی سطح هزینهٔ خود برای ایجاد کارخانه ها و تجهیزات جدید را کاهش می دهند. درنتیجه فروش کلیه انواع محصولات کاهش می یابد، موجودی ها افزایش می یابد و شرکتها دیگر به کارگران زیادی احتیاج ندارند. درنتیجه اخراج آن ها افزایش می یابد.

بیکاری دوره ای هنگامی ایجاد می شود که تقاضا برای کارگر به کمتر از عرضه نیروی کار با توجه به نرخ های مزد موجود، کاهش می یابد. بیکاری دوره ای مساله ای بسیارجدی تر از بیکاری اصطکاکی است زیرا غیر ارادی است و به مدت طولانی تری ادامه می یابد. درنتیجه این نوع بیکاری باعث جدایی های زیاد در خانواده های بیکاران و تأثیر منفی قابل ملاحظه برسطح تولید درکل اقتصاد می شود.

بیکاری ساختاری[2] ـ این بیکاری از تغییرات بلند مدت تر در ساختار اقتصاد در نتیجه تغییر تقاضا و عرضه نیروی کار در یک صنعت، منطقه یا شغل خاص ناشی می شود. ممکن است موقعیت هزینه مقایسه ای یک صنعت یا منطقه در نتیجه پیشرفت فن آوری یا تغییر در الگوی تقاضای نهایی تغییر کند. بنابر این بیکاران ساختاری کسانی هستند که آماده کار هستند اما مهارت آنها یا محل استقرار آنها با فرصتهای شغلی اشغال نشده سازگار نیست. بیکاری ساختاری زمانی به حداکثر خود می رسد که تولیدات سنتی یک کشور به شدت کاهش یابد و سازگاری بازار کار با چنین تغییراتی بسیار کند صورت گیرد. در حقیقت کند بودن سازگاری بازار کار با تغییرات به علت پرهزینه بودن آن است. از نقطه نظر کارگران، برای سازگار شدن بازآموزی و به دست آوردن مهارت های

[1] cyclical unemployment

[2] structural unemployment

جدید یا جابجایی ضروری است و از نقطه نظر شرکتها، سرمایه گذاری در تولیـــد جدیـد و اغلـب تجربه نشده لازم است.[1]

اگربه صورت تاریخی ، نه براساس اصطلاحات منطقی، به موضوع فکرکنیم متوجــه مـی شـویم که "بیکاری ساختاری" مشکل بسیار اساســی اقتصادهـای صنعتـی اسـت. یکـی از وقـایع برجسـته اقتصادی درقرن بیستم کاهش اشتغال دربخـش کشـاورزی درنتیجـۀ رشـد سـریع تـر بـهره وری کشاورزی نسبت به تقاضا است . این وضع باعث گردید تعداد وسیعی از مشاغل کشاورزی خـــارج شوند. خارج شوندگان ممکن است مهارتهای قابل ملاحظه ای برای کشـــاورزی داشـته باشـند امـا برای اقتصاد بعد ازکشاورزی مهارت زیادی ندارند و در شـــرایطی کـه سـواد آنـها حداقـل اسـت، توانایی چندانی برای کسب مهارت ندارند. البته تا زمانی که درخط مونتاژ صنایع ســاخت مشـاغلی فراهم بود، مشکل چندانی وجود نداشت زیرا این مشـاغل نـیز بـه مـهارت هـای چندانـی احتیـاج نداشت ومزد آن هم بسیار خوب بود. اما ازآنجا که گسترش صنعت ساخت در کشورهای توســعه یافته متوقف شده است مشاغل کمی برای افرادی ازاین نوع وجود دارد.

افرادی که بدلیل نداشتن مهارت های مربوط ازهرنوع نمی توانند شغلی بدست آورند مصـداق تعریف " بیکاری ساختاری" هستند. بنابراین کاملاً روشن است که نه سیاستهایی که موجب تغیـــیر رفتار جستجوی شغل می شود و نه سیاســتهایی کـه مخـارج را بـه طورکلـی گسـترش مـی دهـد نمی تواند برای این گروه چندان مناسب باشد.

دربررسی بیکاری یکی از مشکلات که درباره آن بحثهای زیادی نیز صورت گرفته، ایـن اسـت که چه مقدار از بیکاری، بیکاری دوره ای است و چه مقدار ساختاری؟ اهمیت ایـن مسـاله از آنجـا ناشی می شود که با استفاده از سیاستهای کلان اقتصادی می توان برعوامل دوره ای موجد بیکـاری تأثیر گذاشت درحالی که این گونه سیاستها در برخورد بابیکاری ناشی ازعلل ساختاری ناتوانند.

درتجزیه وتحلیل های اقتصادی عموماً نرخ بیکاری واقعی موجود درهرلحظــه از زمـان از نـرخ بیکاری "طبیعی" (یا "ساختاری") جدا می شود. نرخ بیکـاری سـاختاری کـه مفـهومی بلندمـدت و تعادلی است ازطریق عوامل ساختاری موجود مؤثر برعرضه وتقاضای نیروی کار تعییـن مـی شـود. این عوامل عبارتند از ترکیب جمعیتی نیروی کار، مقررات مختلف و نهادهایی که بر طرز کار بـازار کار تأثیر می گذراند، (مانند مقررات حمایتی و نظام جبران بیکاری). تغییرات غـــیرمطلوب درایـن عوامل که تعیین کننده نرخ طبیعی بیکاری است، درصورتی کـــه نشـانه هـای مختلـف بـازار کـار

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۹ صص ۲۴۸ـ۲۳۹

نامتعادل باشد (مانند وجود نرخ تورمی که همواره تسریع می شود)، به صورت بیکاری واقعی بیشتر منعکس می شود؛ لذا باید ازآن اجتناب نمود.

بیکاری ساختاری به عنوان آن بخش ازبیکاری تعریف می شود که باتغییرمطلوب متغیرهای اقتصادی اصلاح نمی شود وبنابراین درعمل تحت تأثیر سیاستهای کلان اقتصادی قرار ندارد. این نوع بیکاری تنها به صورت غیرمستقیم وازطریق شاخص های نماینده[1] مختلف برآورد می شود زیرامعیارهای مستقیمی برای برآورد بیکاری ساختاری، که مفهومی نظری است، وجود ندارد. روشهایی که برای برآورد بیکاری ساختاری در مطالعات OECD تاکنون به کاررفته براساس سه مفهوم مختلف زیر قراردارد:

۱ـ نرخ بیکاری همراه بانرخ رشد ثابت مزد[2] که ازنقاط تغییر نرخ تورم مزد[3] درمقابل بیکاری به دست می آید.

۲ـ نرخ بیکاری همراه بانرخ "طبیعی" فرصت شغلی که ازمنحنی بوریدج[4] یعنی منحنی نقاط فرصتهای شغلی درمقابل بیکاری حاصل می شود.

۳ـ نرخ بیکاری همراه بااستفاده کامل از ظرفیت که از منحنی اکیون[5] حاصل می شود ونقاط مربوط به نرخ های به کارگیری ظرفیت را درمقابل بیکاری نشان می دهد.

گرچه هریک ازاین برآوردها به عنوان معیاری برای سنجش بیکاری ساختاری نواقصی دارد اما الگوی کم و بیش مشابهی از بیکاری ساختاری برای هرکشور را نشان می دهند.[6]

متغیرهای نماینده مذکور نشان می دهند که درطول سه دهۀ گذشته وضعیت عوامل تعیین کنندۀ نرخ های ساختاری یا طبیعی بیکاری، به ویژه در اروپا به طور قابل ملاحظه بدتر شده است . باوجود این علیرغم تلاش های قابل توجه ، تشخیص و تغییر عوامل تعیین کننده ساختاری و پایۀ نرخ طبیعی بیکاری دشوار بوده است. این عوامل بسیار زیاد است و می تواند در روند فزاینده بیکاری واقعی مشاهده شده در دوره دهه ۱۹۸۰ به حساب آید. درنتیجه فرضیه دیگری درنظر گرفته شده است؛ این فرضیه که نرخ تعادلی بیکاری جاری (یانرخ بیکاری ساختاری یاطبیعی) ممکن است به شدت به سطح قبلی بیکاری واقعی وابسته باشد؛ چیزی که اصطلاحاً آنرا اثرگذاری

---

[1] proxy

[2] The non - accelerating wage rate of unemployment (nawru)

[3] wage inflation

[4] Beveridge

[5] Okun

[6] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۶، صص ۷ـ۶۶.

کند[1] می نامند. عوامل کلیدی نشان می دهند که انفجـار مهارتـهای انسـانی کـه همـراه بابیکـاری بلندمدت و سازوکارهای داخلی ـ خارجی (یا بازار کار دوگانه)[2] افزایش می یابند علت اثـرگـذاری کند است . سازوکار داخلی ـ خارجی وضعیتی است که درآن افراد دارای شغل (داخلی ها) مـایلند از اشتغال خود ازطریق مذاکرات مربوط به مزد صیانت کنند و مانع می شوند مزد واقعی با شرایط بازار کار سازگار شود؛ ایـن سـازگـاری بـرای سـودآور سـاختن اشـتغال جسـتجوکنندگـان شـغل (خارجی ها) و جذابیت آن برای کارفرمایان بالقوه، لازم خواهـد بـود. اگـر تـأثیر اثـرگـذاری کنـد بربیکاری درکشوری مهم باشد بدین معنـی اسـت کـه بـرای اجتنـاب از افزایـش هـای غـیرلازم دربیکاری، باید مراقبتهایی صورت گیرد اما این مراقبتها و سیاست ها باید به سـوی مقابلـه بـاعلل درونی آن، جهت گیری شود.

به طور کلی بررسی انواع بیکاری در رابطه با سیاستهای پیشنهادی مکاتب اقتصادی نشان مـی دهد که نوع اول بیکاری بانظریه نئوکلاسیک ها بـهترین سـازگـاری را دارد و نتـایج نظریـه آنـها احتمالاً می تواند برای رفع آن به کار رود. همواره بخشی ازبیکاری، بیکاری اصطکاکی کـار اسـت و سیاستهای دولتی اصلاً نباید برای کاهش آن تلاش کند. اگربیکاری اصطکاکی زیاد و غیرکارا باشـد باید آنرا ازطریق سیاستهایی که رفتار جستجوی کار را تغییر می دهد و اثربخشی بازارهـای کـار را بهبود می بخشد، کاهش داد. کاهش یارانه های عمومی به بیکاری نیز براین نوع بیکاری تـأثیردارد. سیاستهای تقاضای کل که مبتنی برنظریه کینزین هاست در ارتبـاط بـا گـروه دوم بیکـاری یعنـی بیکاری دوره ای قابل درک است. شاید بتوان گفت نئوکلاسیک هـا وکیـنزین هـا دربـاره دو دوره متوالی گفتگو می کنند بنابراین واقعاً درتضاد بایکدیگر نیسـتند، فقـط تفاسـیر متفـاوتی دارنـد. امـا درمورد بیکاری ساختاری اقتصاددانان اغلب این اصطلاح رابرای مشکل اشتغال درهنگـامی مطـرح می کنند که عدم تطابقی بین نیازهای کارفرمایان و مهارتـها و آموزشـهای نـیروی کـار بـه وجـود می آید. به عنوان نمونه اگر دانشکده پزشکی پزشک و هنرستان موسیقی موسـیقیدان بیـش ازنیـاز تربیت کند بسیاری ازآنها ناچارند مشاغلی در دیگر زمینه ها به دست آورند و باتوجـه بـه فقـدان مهارت لازم درآن رشته ها ممکن است افراد مذکور اصلاً شـغلی بدسـت نیـاورند. اماباتوجـه بـه مفهوم پایهٔ بیکاری درنظریات نئوکلاسیک ها و کینزین ها، بیکاری ساختاری باآن سازگـار نیسـت. بنابراصطلاح کینز بین بازار عرضه کار به طورکلی و مازاد عرضه کار دریـک مقولـه خـاص، مثـلاً

[1] hysteresis

[2] insider - outsider

پزشک یا موسیقیدان، کاملاً اختلاف وجود دارد و بنابر نظر نئوکلاسیک ها " جستجوی کاربه عنوان پزشک یا نوازنده" همان "جستجوی کار" نیست.[1]

به طور کلی فرایند سازگاری و انعطاف پذیری بازارکار در مورد انواع بیکاری مساله ای اساسی است. فرایند سازگاری خود به کنش متقابل تقاضای کارفرمایان برای کار، که به طور منفی باسطح مزدهای واقعی در ارتباط است، و مطلوبیت شاغل شدن، که به طور مثبت به سطح مزدهای واقعی مربوط می شود، بستگی دارد. به طور اصولی یک سطح مزد واقعی، یا صحیحتر بگوئیم سطح هزینه واقعی کار، وجود دارد که تمام کسانی که درآن سطح از مزد می خواهند کار کنند، شغلی بدست می آورند. به محض اینکه در نتیجهٔ یک شوک، شکافی بین اشتغال واقعی و اشتغال تعادلی بوجود آمد، سازگاری مزد و بازگشت به اشتغال تعادلی فوری صورت نمی گیرد. مدت زمانی که برای سازگاری کامل لازم است به مجموعه ای از عوامل نهادی بستگی دارد؛ عوامل نهادی که اهمیت آنها دربین کشورهای مختلف بسیار متفاوت است. این بدان معنی است که نه فقط لازم است اصلاحات ساختاری برای هرکشور باتوجه به نیازهای آن طراحی شود بلکه با توجه به اینکه حدود و اثربخشی سیاستهای کلان اقتصادی نیز دربین کشورهای مختلف متفاوت است، لازم است سیاستهای کلان مناسبی اعمال گردد.

نکته قابل توجه این است که بااستفاده از الگوهای مختلف مشخص شده، ارتباط کلیدی بین انعطاف ناپذیری مزد وقیمت، بیکاری و عملکرد تولید وجود دارد. این الگوها نشان می دهند که انعطاف ناپذیری مزد و قیمت درحقیقت تأثیر مهمی براندازه و مدت بیکاری دارد. به ویژه در بلندمدت اقتصادهای دارای بازار کار و مزدهای کمتر انعطاف پذیر احتمالاً بیکاری و تورم پایدارتری را تجربه خواهند کرد. بنابراین سیاستهایی که انعطاف ناپذیری های بازارکار را کاهش دهد احتمالاً موفق می شود اندازه ومدت بیکاری را کاهش دهد و افزایش تولید را تسهیل نماید.[2]

۴ تاثیر تجارت خارجی

با تغییر الگوهای تجارت، نظریه های اقتصاددانان در مورد اهمیت تجارت خارجی و تاثیر آن بر ابعاد مختلف زندگی اقتصادی تغییر کرد. اولین اقتصاددانی که به مساله ارتباط تجارت خارجی و اقتصاد پرداخت آدام اسمیت بود. به نظر او تجارت خارجی نوع گسترده تر تجارت داخلی است و موجب می شود طرفین از کاهش هزینه ها در نتیجه تقسیم کار بهره مند شوند. از آنجا که محدود

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۲۳.

[2] به ماخذ شماره ۳۶، صص ۶۹ـ۶۶ نگاه کنید.

بودن وسعت بازار موجب محدود شدن تقسیم کار می شود (اسمیت، ۱۷۷۶) و تجارت خارجی می تواند موجب وسعت گرفتن بازار و افزایش تقسیم کار گردد، محصولاتی که دارای هزینه های کمتری هستند وارد می شوند و در نتیجه، رفاه بیشتری فراهم می شود. به نظر آدام اسمیت تجارت خارجی براساس مزایای مطلق طرفین صورت می گیرد. او فرض می کند که کشورها در زمینه هایی متخصص می شوند که قابلیت تولید را با پایین ترین هزینه ممکن نسبت به سایرین دارند مگر آنکه کشور دارای پایین ترین هزینه، قادر نباشد به اندازه کل تقاضای جهان عرضه نماید. به نظر آدام اسمیت الگوی تجارت بوسیله ملاحظات مربوط به هزینه های مطلق تعیین می شود.

ریکاردو در پی یافتن پاسخ سؤال دیگری بود. چرا کشورهایی که از سایرین به لحاظ فناوری عقب تر بودند، و بنابر این بهره وری پایین تری نسبت به آنها داشتند، اما در ضمن سطح مزد حقیقی مشابه با سطح مزد حقیقی کشورهای رهبر به لحاظ فناوری داشتند، می توانستند در تجارت، در شرایطی متعادل و سودآور مشارکت کنند؟ پاسخ ریکاردو به سؤال مذکور مزیت های مقایسه ای بود. به نظر او کشورها می توانند از مزایای تجارت بهره مند شوند در صورتی که هر کدام در تولید و صادرات کالاهایی متخصص شوند که هزینه های نسبی پایین تری دارند. او همچنین نشان داد که تجارت کردن بهتر از تجارت نکردن در شرایط رقابت کامل در داخل است زیرا تجارت رفاه جهانی را افزایش می دهد. باید اشاره کرد که رفاه جهانی در نتیجهٔتجارت جهانی افزایش می یابد زیرا در آمد حقیقی در نتیجه قیمتهای کمتر کالاهای وارداتی و قیمتهای بیشتر کالاهای صادراتی افزایش می یابد.

آدام اسمیت و دیوید ریکاردو هیچیک به تاثیر تجارت خارجی بر اشتغال اشاره ای نکرده اند. اما هکشر و اوهلین[1] چنین استدلال کردند که مزیت مقایسه ای ناشی از اختلاف در عوامل نسبی تولید یعنی زمین، کار و سرمایه است. آنها در نظریه خود پیش بینی کردند که:

یکم ـ کشورها در تولید کالاهایی متخصص می شوند که به طور نسبی عوامل تولید آن را به طور فراوانتری در اختیار دارند.

دوم ـ با متخصص شدن کشورها در کالاهایی که عوامل تولید آن به طور نسبی فراوانتر است، قیمت عامل فراوان نسبت به قیمت عوامل کمیاب به طور نسبی افزایش می یابد، مگر آنکه عرضه آن کاملاً با کشش باشد.

[1] Heckscher and Ohlin

بنابر این افزایش شدت تجارت و درنتیجه کاهش محدودیتها باعث همگرایی قیمت عوامل می شود. بنابر این تجارت باعث کاهش اختلاف قیمتهای عوامل در بین کشورها و نیز برابر شدن قیمتهای کالاهای تجاری می گردد. ساموئلسون و ستالپر[1] نیز نشان دادند که در حالت وجود بعضی شرایط محدود کننده (که در عمل اتفاق نمی افتد)، تجارت آزاد به برابری قیمت عوامل، از جمله عامل نیروی کار، درست مانند برابری قیمت کالاهای قابل تجارت، منجر می شود.

براساس اصل مزیت مقایسه ای، هکشر و اوهلین پیش بینی کردند که کشورهای دارای منابع طبیعی متفاوت، کالاهای غیر مشابهی را با یکدیگر مبادله می کنند. بررسی تجربیات مربوط به تجارت بین کشورهای غیر مشابه نظریه هکشر و اوهلین را تایید می کند. اما نظریه هکشرو اوهلین در مورد کشورهایی که دارای منابع طبیعی یکسانی هستند (و بنابر این براساس نظریه آنها تجارت خارجی بین آنها باید حداقل یا هیچ باشد) قادر به پیش بینی نوع کالاهای قابل تجارت نیست. بسیاری از کشورهای OECD دارای عوامل تولید مشابهی هستند و غالباً محصولات مشابهی را مبادله می کنند. به علاوه نوع خاصی از تجارت ـ یعنی تجارت فراصنعتی در مورد کالاهای ساخته شده ـ در سه دهه گذشته گسترش یافته است و هیچ نشانه ای از محدود شدن آن نیز مشاهده نمی شود؛ گر چه همگرایی تدریجی بین کشورهای OECD در مورد سطح مهارتها و سرمایه سرانه به وجود آمده است. بنابر این لازم است نظریه جدیدی درباره تجارت که مبتنی بر فراوانی نسبی عوامل تولید نباشد تبیین شود. "نظریه جدید تجارت" در این رابطه مطرح شده است. در واقع اشکال مختلفی از نظریه جدید تجارت مطرح شده است اما وجه مشترک همه آنها این است که تجارت را در ارتباط با شرایط رقابت ناقص مورد بررسی قرار می دهند. باید اشاره کرد که مدل های نظری تولید و تجارت در شرایط رقابت ناقص و صرفه جویی های به مقیاس هنوز آنقدر توسعه نیافته که به نوعی "مدل استاندارد" رسیده باشد به طوری که مورد پذیرش عموم باشد. اما بعضی از نتایج به دست آمده به شرح زیر است:

۱ـ تجارت فراصنعتی بین کشورهای دارای درآمدهای سرانه مشابه، سلیقه های مشابه و ساختارهای تولیدی مشابه، شدیدتر است.

۲ـ موقعیت محلی خاصِ صنعت خردِ[2] خاص بر تجارت بی تاثیر است و تاثیر آن وابسته به عوامل تاریخی است.

---

[1] Stolper

[2] micro industry

۳ـ به علت آنکه شرکتها دارای قدرت بازار هستند، برقرار کردن تعرفه ها می تواند رابطه مبادلـه را بهتر کند و رفاه را برای کشور مذکور افزایش دهد.

در چارچوب نظریه مزیت مقایسه ای هکشر و اوهلین هر دو طرف تجارت خـارجی از تجـارت منتفع می شوند زیرا هر یک در تولید کالاهایی متخصص می شوند که مصرف کننده عوامل تولیـد فراوانتر موجود در آن کشور است. باتوجه به اینکه واردات ارزانتر از تولید داخلی تمـام مـی شـود، تجارت خارجی امکان می دهد سطح مصرف افزایش یابد. همچنین این امکان فراهم می شـود کـه سطح مصرف درهر کشور بیش از امکانات تولید در آن کشور باشـد. تجـارت خـارجی دارای ایـن تاثیر نیز هست که موجب جابجایی عوامل تولید یعنی کار و سرمایه از تولید یـک کـالا بـه تولیـد کالای دیگر می گردد بنابر این سهم این عوامل را از کل ارزش تولید شده تغییر می دهد. به ویـژه سهم عوامل به طور نسبی کمیاب تر نسبت به عوامل فراوانتر کاهش می یابد. به عنوان نمونـه در صورت وجود تجارت خارجی بین کشور A و کشور B، در کشور A قیمت نیروی کار غـیر مـاهر، که به طور نسبی کمیاب است، به طور نسبی کاهش می یـابد و برعکـس در کشـور B کـه در آن نیروی کار ماهر کمیاب است، قیمت نیروی کار ماهر کاهش می یـابد. بـه عبـارت روشـن تـر در کشور A مزد نیروی کار ماهر نسبت به مزد نیروی کار غیر ماهر افزایش می یابد و در کشـور B برعکس مزد نیروی کار ماهر کاهش می یابد. البته در عمل بسیاری از عوامل دیگر نیز بـر سـطح مزد انواع مختلف نیروی کار تاثیر می گذارد که به طور مشخص تغییرات فناوری و عوامل تعییـن کننده عرضه در بازار کار قابل ذکر هستند. ذکر این نکته مـهم اسـت کـه تغیـیر شـدت تجـارت خارجی بر تقاضای انواع مختلف نیروی کار تاثیر می گذارد و بعضی را کاهش و برخـی را افزایـش می دهد. تاثیر تجارت خارجی برکل تقاضا در کوتاه مدت چندان نیست. طبیعتاً تاثیر کوتـاه مـدت تجارت خارجی به آن بستگی دارد که جریان نیروی کار از یک بخش (بخش محـدود شـونده) بـه بخش دیگر (بخش گسترش یابنده) چه سرعتی دارد. در بلند مدت اثر تجارت خارجی بر اشـتغال، در صورت ثابت ماندن سایر شرایط، به این بستگی دارد که افزایش درآمدهـای ناشـی از تجـارت بیشتر، بر تصمیم گیری افراد راجع به انتخاب بین کار کردن یا اسـتراحت کـردن (داشـتن اوقـات فراغت) چه تاثیری دارد. تجربیات تاریخی نشان مـی دهـد کـه بـا افزایـش درآمـد واقعـی، نـرخ مشارکت افزایش می یابد اما متوسط ساعات کار هر نفر کم می شود. بنابر این به نظر می رسد در بلند مدت تعدیل هایی که در نتیجه افزایـش تجـارت خـارجی در زمینـهٔ مزدهـا و عرضـه انـواع کارهای مختلف صورت می گیرد موجب گردد تاثیر تجارت خارجی بر بیکاری ناچـیز باشـد مگـر آنکه سیستم حداقل مزدها اجرا گردد.

باید اشاره کرد که در هر کشور شدت تجارت در طول زمان به دلایل مختلف تغییر می کنـد. تغییرات مربوط به دوره های تجاری، تغییر شرکای تجاری، تغیـیر در قـابلیت رقـابت نسـبی (کـه ناشی از تغییرهزینه ها در داخل و خارج یا تغییر نـرخ ارز اسـت)، تغیـیر در سـلیقه هـا، تغیـیر در درآمدها یا تغییر در فناوری همه می تواند تغییراتی را در الگوی تجـارت و شـدت تجـارت ایجـاد کند. به ویژه باید دانست که دوره های تجاری اهمیت خاصی در بررسی تاثیر تجـارت بـر اشـتغال دارد زیرا این دورها برگشت پذیر هستند. همچنین لازم است بین بخشهای قابل تجـارت[1] و سـایر بخشها تفاوت قائل شد و تاثیر تغییر تجارت بر اشتغال در بخـش قـابل تجـارت و تـاثیر ترازهـای تجاری براشتغال در بخش قابل تجارت را جداگانه در نظر گرفـت. تـا زمـانی کـه حجـم[2] اشـتغال صادرات و واردات تقریباً برابر است، در بخش قابل تجارت اثر افزایش شدت تجارت بـر اشـتغال (وقتی که این اثر در طول دوره ای محاسبه شود که وضع تراز مالی جاری به علـت مسـائل کـلان اقتصادی داخلی بدتر می شود) تقریباً حتماً به زیان اشتغال در آن بخش خواهد بود. بررسـی هـای تجربی معمولاً فقط بر اشتغال و مزدها در بخش قابل تجارت تاکید می کنند اما در عمل بـا ایجـاد تغییر در تراز خارجی، منابع بین بخشهای قابل تجارت و غیر قابل تجارت جابجا می شود و از ایـن رو تجارت بر اشتغال و مزدها در بخشهای غیر قابل تجارت نیز تاثیر دارد.[3]

۵ تاثیر توسعه فناوری و نوآوری

در سه دهه گذشته موج جدیدی از فناوری های جدید ظاهر شده است: فناوری های جدید در الکترونیک، کامپیوتر، ارتباطات، مواد صنعتی و فناوری زیستی. فناوری های جدیـد تقریبـاً در تمـام بخشهای اقتصادی اعم از کشاورزی، صنعت و خدمات به کار میرود. این فناوری ها از آنـرو توجـه محققان و نظریه پردازان را جلب کرده است که برخلاف فناوری های گذشـته شـغل کمـی ایجـاد می کنند و به سطوح بالای بیکاری ساختاری منجر می شوند.

ماهیت و سرعت رقابت های بین المللی نیز عامل دیگری است که بحثهای مربوط به بیکـاری را در ارتباط با تاثیر فناوری بر سطح بیکاری ساختاری دامن می زند. فرایند موجـود جـهانی شـدن باعث گشته در بازرگانی بین المللی، ابعـاد فنـاوری و در شـرکتها، پذیـرش "بـهترین تجربیـات"[4] بین المللی، مورد توجه قرار گیرد. منافعی که در شرایط بین المللی به دانش و دستیابی به مهارتـها

---

[1] tradeables

[2] content

[3] برای اطلاعات بیشتر در زمینه تاثیر تجارت خارجی بر اشتغال به ماخذ ۳۶، صص ۱۱۲ـ۹۳ نگاه کنید.

[4] best practices

تعلق می گیرد نشان می دهد که اختلاف های بین المللی در زمینـــهٔ الگـوی اشـتغال و بیکـاری تـا حدود زیادی به ظرفیت اقتصادهای ملی در مورد نوآوری و جذب فنـاوری هـای جدیـد از طریـق تغییرات ساختاری بستگی دارد.

۱/۵ نظریه های موجود

نظریه های موجود در زمینه فناوری و نوآوری همـواره تـاثیر تغیـیرات فنـاوری بـر اشـتغال و مزدهای واقعی را مورد توجه قرار داده اند. در دهه ۱۷۶۰ فیزیوکراتهای فرانسوی بحث می کردند که تنها بخش کشاورزی است که واقعاً بهره ور است (و در واقع پیشرفت فنی در آن مفـهوم دارد) و انتقال کارگران کشاورزی به سایر بخشها ثروت ملـی را کـاهش مـی دهـد. آدام اسـمیت بحـث فیزیوکراتها را چنین تفسیر کرده است: کارکرد بازار بـاعث مـی شـود تعـداد کارکنـان صنعـت و خدمات در طول زمان افزایش یابد و از "سهم اشتغالی که باید به طبقه تولیـــدی کشـاورزی تعلـق گیرد" تخطی شود. چنین تخطی لزوماً باید کاهش تدریجی ثروت واقعی و در آمد جامعه را موجـب گردد.

در دهه ۱۸۲۰ "سوسیالیستهای ریکاردوئی" بحث می کردند که افزایـــش بـهره وری ناشـی از معرفی و به کارگیری ماشین آلات، اشتغال را کاهش می دهد و فشاری در جهت کاهش مزدهـــا و جمعیت اعمال می کند. آنها بر فصل ۳۰ کتاب تجدید نظر شده ریکاردو با عنوان "اصـــول اقتصـاد سیاسی" تاکید می کردند که در آن ریکاردو نتیجه گرفت "این عقیدهٔ طبقه کارگر که به کارگیری ماشین آلات به طور متوالی به زیان آنهاست، مبتنی بر پایه های تبعیض گرایانه یـا اشـتباه نیسـت بلکه با اصول صحیح اقتصاد سیاسی در تطابق است".

در دهه ۱۸۶۰ کارل مارکس در کتاب "سرمایه" نوشت "هر چه ثروت اجتمـــاعی، سـرمایه در حال کار و بهره وری نیروی کار بیشتر باشد سپاه بیکار و ذخیره صنعتی بیشتر خواهد بود و بخـــش های فقیر طبقه کارگر گسترده تر می شود".

در دهه ۱۹۴۰ پس از جنگ جهانی دوم نوربرت واینر[1] پیش بینی کرد که اخـتراع رایانـه "بـه بیکاری ناشی از فناوری ابعادی می بخشد که کسادی بزرگ سال ۱۹۲۹ در برابر آن بسیار کوچک است".

نظریات اخیر در مورد فناوری و اشتغال نشان می دهد که تغییرات فنی با کاهش منابع مـــورد نیاز برای تولید هر واحد از محصول یا ایجاد محصولات جدید، این امکان را فراهم می آورد کـــه از

[1] Norbert Weiner

ذخیره مشخصی از منابع، محصول بیشتری تولید شود یا تقاضا گسترش یـابد. ایـن بـه نوبـه خـود می تواند پایه های لازم برای تغییرات درآمدها و اشتغال را در طول زمان فراهم آورد.

تابع تولید کاب داگلاس رابطه بین تولید و فناوری را به صورت نظری به بهترین شـکل نشـان می دهد:

$$Y = AK^{\theta} N^{1-\theta}$$

در فرمول فوق Y، K و N به ترتیب تولید، سرمایه و نیروی کـار هسـتند و A نشـان دهنـده تکنولوژی یا کل بهره وری عوامل تولید[1] است. θ نیز به صورت سـهم سـرمایه از درآمـد تعریـف شده است.

تابع فوق می تواند به صورت زیر نیز نوشته شود. در این صورت ارتباط بین رشد نـهاده هـا و رشد ستانده ها مشخص می شود:

$$\Delta Y/Y = (\theta \times \Delta K/K) + [(1- \theta) \times \Delta N/N] + \Delta A/A$$

در فرمول بالا $\Delta Y/Y$، $\Delta N/N$، $\Delta K/K$ و $\Delta A/A$ به ترتیب رشـد تولیـد، رشـد کـار، رشـد سرمایه و پیشرفت فنی هستند. در واقع پیشرفت فنی نشان می دهد که تولید تا چه حد در نتیجـه بهبود روشهای تولید رشد می کند، بدون آنکه سایر نهاده های تولید (یعنی کـار و سـرمایه) تغیـیر کند. به عبارت دیگر زمانی پیشرفت فنی وجود دارد که از عوامل تولید مشخصی سـتانده بیشـتری به دست آید. نکته قابل ذکر آن است که پیشرفت فنی در اینجا به مفهوم افزایش بـهره وری هـر دو عامل کار و سرمایه است.

۲/۵ تاثیر فناوری بر اشتغال و بیکاری

اثر کلی فناوری بر اشتغال نتیجهٔ تعامل نیروهای مخالفی است که در سطح هر یک از شرکتها و در نتیجه در اقتصاد به طور کلی عمل می کند. معرفی یک فناوری جدید توسـط یـک شـرکت یـا موجب کاهش هزینه ها می شود (در مورد نوآوری در فرایند) یا تقاضای اضـافی ایجـاد مـی کنـد (برای نوآوری در محصول). پیچیدگی ارتباط فناوری و اشتغال ناشی از این امر اسـت کـه فنـاوری فقط از طریق استفاده از ماشین آلات کاراتر و ایجاد سایر تغییرات در فرایند تولید، حجـم تولیـد و اشتغال را تغییر نمی دهد. نوآوری در محصول ـ که نیازهای مصرفی جدیدی را مطرح می کنـد (و گاه نیازهای جدید مصرفی را افزایش می دهد) ـ و تغییرات مستمر کیفیت محصول به همان اندازه

[1] total factor productivity

معرفی و به کارگیری فناوری جدید در فرایند تولید برای اشتغال مهم است. بر خلاف آثار نامطمئن تر نوآوری های مربوط به فرایند، آثار نوآوری در محصول بر ایجاد اشتغال در نظریه های اقتصادی به وضوح مطرح شده است (کتسو لاکاس[1]، ۱۹۸۴، ۱۹۸۶) هر چند این نظریات درعمل به دشواری قابل بررسی هستند. برای توضیح این نکته لازم است به این سؤال بیندیشیم که در صورتی که ساختار تولید و کیفیت کلیه محصولات یکباره به صورت ثابت در آید، برای تقاضای نیروی کار چه اتفاقی می افتد. با افزایش بهره وری، در آمدها افزایش می یابد اما اجتناب از اشباع تقاضا بسیار دشوار است. با رکود تقاضا و افزایش بهره وری، تقاضا برای نیروی کار کاهش می یابد. بیکاری تنها در صورتی قابل اجتناب است که ساعتهای کار با نرخی مشابه نرخ افزایش بهره وری نیروی کار به تدریج کاهش یابد.

در مورد نوآوری در فرایند، با این فرض که سطح ستانده بدون تغییر باقی بماند، در نتیجهٔ اثرِ ستانده اندوز[2] تغییر فناوری که منجر به تقاضای کمتر برای نیروی کار می شود، اشتغال تمایل به کاهش دارد. این تمایل به دو عامل بستگی خواهد داشت: مقدار کار اندوزی که تغییر فناوری باعث می شود،و کشش جایگزینی بین عوامل. یک شرکت که خواهان افزایش سود است در صورتی که کاهش هزینه های آن به قیمتها منتقل شود ودر صورتی که کشش قیمتی برای تولیداتش زیاد باشد، ممکن است ستانده را افزایش دهد. میزانی که کاهش هزینه ها موجب کاهش قیمتها می شود به قدرت انحصاری شرکت و درجه صرفه جویی به مقیاس آن، علاوه بر عوامل دیگر، بستگی دارد.

اما در موردی که فناوری جدید موجب تولید محصول جدیدی می شود یا کیفیت محصولی را بهتر می کند، تاثیر فناوری جدید بر اشتغال در سطح شرکت مطمئن تر است. نوآوری های محصول بر افزایش تقاضای محصولات شرکت دلالت دارد. این افزایش تقاضا، افزایش ستانده و تقاضای نیروی کار و دیگر عوامل تولید را موجب می شود.

باوجود این برای نشان دادن تاثیر کامل فناوری بر اشتغال لازم است نه فقط تاثیر فناوری بر یک شرکت مشخص، هنگامی که فناوری جدیدی معرفی می کند، بلکه همچنین تاثیر آن بر دیگر رقیب ها در همان صنعت و سایر صنایع به طور کلی مورد توجه قرار گیرد. تاثیر فناوری بر بازار کار در یک صنعت، بسته به اینکه در صنایع و کشورهای دیگر چه اتفاقی می افتد، ممکن است کم یا زیاد باشد.

---

[1] Katsoulacos

[2] input-saving

تحلیل اقتصادی تاثیر فناوری بر اشتغال در سطح کل نشان می دهد کـه عوامـل جـبرانی غـیر مستقیم و مهمی وجود دارد که تاثیر اولیهٔ کاراندوز بودن تغییر فنـــاوری را جـبران مـی کنـد. ایـن عوامل به سه گروه اصلی تقسیم می شوند. گروه اول به **درجه درونی شدن فناوری** مربوط می شـود: آیا فناوری به صورت ماشین آلات و تجهیزات درونی شده یا درونی نشده است؛ و آیا بـــا سـرمایه گذاری فیزیکی یا غیر فیزیکی همراه است یا نه. به کارگیری فناوری درونی شده آثار ایجاد تقاضا و اشتغال در صنایع عرضه کننده کالاهای سرمایه ای را چند برابر می کند. گروه دوم به **آثار قیمت و درآمد** مربوط می شود. آیا فناوری ها هزینه ها را کاهش می دهد یـــا محصـولات جدیـدی تولیـد می کند؛ نوآوری موجب افزایش مزدها و ســـودها مـی شـود یـا قیمتـها را کـاهش میدهـد. تمـام فن آوری ها از این نوع درآمدهای واقعی، تقاضا و در نتیجه اشتغال را افزایش می دهند. گروه سوم به **سازوکارهای متعادل کننده بازار کار** مربوط می شود. در جایی کـه کارکنـان در نتیجـهٔ مسـتقیم معرفی فناوری کاراندوز، جابجا می شوند، احتمالاً فشاری برای کاهش مزدها به وجـــود مـی آیـد و بنابر این، احتمالاً و تا حدودی با جایگزینی نیروی کار توسط سایر عوامل، جبران می شود.

ترکیب رشد بهره وری، توسعه تولید و کشش درآمدی که ویـــژگـی یـک بخـش را مشـخص می کند، تعیین کننده تقاضای نیروی کار آن است. در بخشهایی که دارای نرخ هـــای پـایین رشـد بهره وری اما کشش های درآمدی بالا هستند اشتغال به سرعت افزایش می یابد (اغلـب خدمـات در این گروه قرار می گیرند). بخشهایی که هم ظرفیت کمی برای رشـد بـهره وری و هـم کشـش درآمدی پایین دارند اهمیت خود را هم از نظر اشتغال و هـــم از نظـر تولیـد از دسـت مـی دهنـد (کارگاههای پیشه وری سنتی نظیر تعمیر کفش در این گروه قرار می گیرند). بخشـــهایی کـه دارای رشد بهره وری بسیار سریع و کشش درآمدی بسیار بالا هستند بسـته بـه تعـادل بیـن یـادگـیری مصرف کننده و یادگیری تولید کننده می توانند تعداد بیشتری از نـیروی کـار را جـذب کننـد یـا تعداد نیروی کارشان بدون تغییر باقی بمـاند (وسـایل الکـترونیکی مصرفـی مثـالی در ایـن مـورد هستند)، و در نهایت بخشهایی یافت می شوند که اشتغال در آنها به شدت کاهش مـــی یـابد زیـرا تقاضای مصرف کنندگان در حال کاهش یا رکود است و درعین حال بـــهره وری بـه شـدت رشـد می کند (این وضعیت در مورد برخی محصولات غذایی سنتی و پوشاک صادق است).

آثار مستقیم یا غیر مستقیم یا جبرانی فناوری بر اشتغال در سطح شرکت، صنعت یا کل اقتصاد به وسیله چند عامل متعادل می شود. در شرایط رشد سریع اقتصاد در سطح کلان، آثار جـبرانی از طریق تقاضا و سرمایه گذاری بیشتر گسترش می یابد و تسریع می شود. در عین حال ویژگی هـای نهادی اقتصاد تا حد زیادی تعیین می کند که آیا ظرفیت بالقوهٔ ایجاد شده توســط فنـاوری جدیـد

برای مشاغل جدید به اشتغال واقعی تبدیل می شود یا نه. این ویژگی های نهادی شامل انعطاف پذیری بازار کار، همچنین ظرفیت اقتصاد برای سازگار شدن و یادگیری برای استفاده از فناوری به صورت کارا می شود.

نظریات مختلفی در مورد تاثیر فناوری بر بیکاری وجود دارد. این نظریات به طور خلاصه به شرح زیر است:

۱ـ نظر کلاسیک: در تاریخ اندیشه های اقتصادی، همچنین در بحثهای جاری گفته می شود بیکاری ناشی از فناوری[1] هنگامی به وقوع می پیوندد که در یک فرایند تولید، ماشین آلات جایگزین نیروی کار شوند. با وجود این هیچ دلیل اقتصادی وجود ندارد که نشان دهد معرفی فناوری کاراندوز باید دارای نتیجه ای به صورت کاهش کل تقاضا برای نیروی کار باشد. تاثیر نهایی فناوری بر اشتغال به توزیع درآمد حاصل از افزایش بهره وری از یک طرف و قیمت و کشش درآمدی از طرف دیگر بستگی دارد.

حتی اگر معرفی یک فناوری جدید باعث کاهش تقاضای کار گردد، نباید نتیجه گیری کرد که این وضعیت افزایش مداوم بیکاری را به دنبال می آورد. کارکنانی که مشاغل خود را از دست می دهند ممکن است تمایل داشته باشند مزدهای واقعی کمتررا بپذیرند و پایین آمدن مزدهای واقعی طبیعتاً اشتغال را افزایش می دهد. تنها در صورت وجود این فرض که مزدهای واقعی انعطاف ناپذیر هستند یا فناوری تولید به گونه ای است که ارتباط ثابت و از لحاظ فنی تعیین شده ای بین حجم سرمایه و حجم اشتغال به وجود می آورد، افزایش بیکاری اتفاق خواهد افتاد؛ و فقط در حالت اخیر است که می توان افزایش بیکاری را به عنوان "بیکاری ناشی از فناوری" پذیرفت. در مورد اول تاثیر منفی بر اشتغال منعکس کننده انعطاف ناپذیری بازار کار است نه تاثیر فناوری. اگر علاوه بر آن، عناصر بیکاری کینزی وجود داشته باشد، تجزیه و تحلیل البته پیچیده تر می شود زیرا آثار مزدهای پایین تر بر تقاضای کل نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۲ـ نظر مهارتهای متروک شده و کاهش تقاضای نیروی کار غیر ماهر: در واقع این مورد یکی از جدی ترین و متداول ترین مثال ها درباره بیکاری ناشی از فناوری است. دلایل زیادی وجود دارد که فرض کنیم در صورتی که نیروی کار همگن از ویژگی های اقتصاد باشد ماشینی شدن فرایندی تدریجی است، سازوکار جبرانی[2] عمل می کند و نرخ اولیه اشتغال مجدداً برقرار می شود. اما هنگامی که نیروی کار از نظر کیفیت جزء نیروی کار متخصص باشد و فناوری جدید به سرعت

[1] technological unemployment

[2] Compensation

ارزش تخصص های گروه خاصی از کارگران را کاهش دهد، اجتنـــاب از ادامـهٔ بیکـاری سـاختاری بسیار دشوار است. یکی از جدی ترین چالش ها روند انتقال به ترکیبی از تقاضای نیروی کار اســت که در آن تقاضای نیروی کار غیر ماهر جای خود را به نیروی کار ماهر می دهد. این انتقال ناشـــی از عوامل متعددی از جمله تغییر الگوی رقـابت بیـن المللـی اسـت؛ امـا توسـعه ناشـی از فنـاوری ارتباطات و حمل و نقل، همچنین توسعه فناوری فرایند و تولید ریشه های آن هستند.

اگر چنین شرایطی به عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نـــیروی کـار منجـر گـردد، ناکـارایی و اختلال[1] در تولید افزایش خواهد یافت؛ وجود بیکاری این واقعیـــت را نشـان مـی دهـد کـه تغیـیر ساختار تخصصی نیروی کار لازم است که این نیز به زمان احتیاج دارد. به علاوه راه حل ایـن نـوع "بیکاری ناشی از فناوری" نمی تواند، به عنوان نمونه، افزایش انعطاف پذیری مزدها باشـد بلکـه راه حل مدیریت بهتر منابع انسانی در شـرکت هـا و همچنیـن ایجـاد زیـر بناهـای بیشـتر در بخـش خصوصی و عمومی برای آموزش و تربیت افراد است.

۳ـ نظر تغییرات ساختاری و اقتصاد در حال یادگیری: رشد اقتصادی مبتنـــی بـر پیشـرفت فنـاوری همیشه با تغییرات ساختاری در ارتباط خواهد بود. تغییر تقاضای کل برای نیروی کـار نـیز نتیجـهٔ تغییرات ساختاری است که نشان میدهد ظرفیت "یادگیری" در بیـن تولیـد کننـدگـان و مصـرف کنندگان در بخشهای مختلف نابرابر است (استیگلیتز[2] ۱۹۹۷). یادگـیری تولیـد کننـدگـان بـاعث افزایش تکنیک های تولید کاراتر و به کارگیری کاراتر تکنیک های موجود می شود. افزایـش بـهره وری ناشی از این یادگیری، تقاضا برای نـیروی کـار در بخشـها را کـاهش مـی دهـد. امـا کـاهش قیمتهای نسبی و افزایش درآمدهای واقعی ناشی از آن، محرکی برای تقاضاست و تـاثیر مثبتـی بـر اشتغال در بخش می گذارد. یادگیری مصرف کنندگان شامل هر دو فرایند انتقال از درآمـد پـایین به درآمد بالا و جذب محصولات و خدمات اساساً جدید می شود.

بنابر این در تفسیر دیگری، بیکاری ناشی از فنـاوری بـه اهمیـت روزافـزون دانـش در جوامـع امروزی باز می گردد. امروزه کارکنان بخشهای مدیریت،خدمات و به ویژه مدیریت اطلاعات یکـی شی اینـد اهمیت فزاینـــده فنـاوری اطلاعـات بـاعث ایجـاد "جامعـه

در این رابطه فقط سازمان وشایستگی آن شرکت نیست که اهمیت دارد بلکه روابط شبکه ای، زیر بناها و منابع انسانی محلی نیز می توانند کاربرد فناوری جدید رابا محدودیت مواجه سازند. معرفی و به کارگیری یک فناوری جدید اعم از فناوری فرایند یا تولید، اغلب تنها پس از دوره ای طولانی از آموزش و تغییرات سازمانی ممکن خواهد بود. از اینجاست که آموزش و تخصص اهمیت می یابد. باتوجه به این دورنمای گسترده تعجب آور نیست که کشورها با توجه به سطح تخصص مبتنی بر فناوریشان از یکدیگر متمایز می شوند. این اختلافات این واقعیت را توضیح می دهد که نوآوری فرایندی تراکمی است به ویژه در جایی که فراهم کردن صلاحیتهای خاص در محل مساله ای اساسی باشد. شایستگی و صلاحیتهای محلی، میزان دانش فنی نیروی کار، پایگاه دانایی شرکتهای محلی و وجود مؤسسات تخصصی و آزمایشگاهها را نشان میدهد؛ تاثیر تمام این عناصر در صورتی تقویت می شود که در شبکه های محلی، ملی یا بین المللی به یکدیگر و به طور تنگاتنگی بهم تنیده شوند. از آنجا که فناوری های مختلف، موجد نرخ های رشد تولید و اشتغال متفاوتی هستند، کشورهایی که در زمینه پویاترین فناوری ها به شدت متخصص شده اند نرخ سریعتر رشد تولید و اشتغال را نسبت به کشورهایی خواهند داشت که در زمینه های ایستا تخصص یافته اند.

باوجود این مشاهدات محدود امروز نمی تواند انقلابی را که در حال رخ دادن است به طور کامل نشان دهد. این تغییر، ریشه در اهمیت فزایندۀ دانش به عنوان منبعی راهبردی و یادگیری به عنوان تنها و مهمترین فرایندر اقتصاد دارد. دورنمای یادگیری سؤالات اساسی را درباره درک نظری و همچنین سیاست عمومی مطرح می کند.

اکنون نیاز همه افراد به یادگیری مادام العمر بیش از پیش آشکار شده است. مشاغل قدیمی که از بین می روند نوعاً جزء مشاغلی هستند که مستلزم مهارت کم هستند. تقاضا برای مهارت ها به طور مداوم در حال تغییر است. همین امر برای شرکتها صادق است؛ شرکتهایی که می خواهند باقی بمانند باید به طور دایم درگیر فعالیتهای نوآورانه برای معرفی فناوری های جدید و محصولات جدید شوند. دیگر کافی نیست که با تکنیک های قدیمی کالاهای قدیمی تولید کنند؛ رقابت در زمینه فناوری که ویژگی آن تسریع نوآوری محصول و تحقیق مداوم برای فرایندهای مؤثرتر است بیش از گذشته اهمیت یافته است. همچنین سرمایه گذاری در سرمایه های غیر ملموس نظیر تحقیق و توسعه، تربیت نیروی انسانی و بازاریابی در بلند مدت افزایش می یابد.

این تغییرات تا حدودی پایه های نظریه جدید رشد و نظریه جدید تجاری را منعکس می کند. در این نظریات دانش به حساب می آید و عقیده بر این است که دانش نقش مهمی در اقتصاد

بازی می کند. به دلایل چندی این تغییرات به راحتی ازطریق مفاهیم نظری سنتی درک نمی شود: تولید دانش دارای صرفه های خارجی است؛ حقوق مالکیت نسبت به دانش به سادگی تعریف نمی شود؛ دانش به سادگی در بازار مبادله نمی شود و دانش حتی یک منبع کمیاب به معنی سنتی آن (یعنی هر چه از آن بیشتر مصرف کنی آن را بیشتر از دست می دهی) نیست.

چارچوب نهادی که در عصر صنعتی توسعه یافته است لزوماً مناسب ترین چارچوب برای حمایت از یادگیری و مبادله که به طور فزاینده ای مبادلهٔدانش است، نیست. بنابر این تغییرات بلند مدت ایجاد شده در اهمیت دانش و فقدان سازگاری نهادی در این رابطه می تواند یکی از ریشه های مشکلات مربوط به اشتغال در حال حاضر باشد. اگر این موارد مطرح باشد، کشورهای پیشرفته با نوع جدیدی از "بیکاری ناشی از فن آوری" روبرو هستند که تنها از طریق تغییر نهادی در سطح ملی و همچنین در سطح بین المللی قابل حل است.

نکته قابل توجه در مورد تاثیر فناوری بر اشتغال و بیکاری اهمیت یافتن اقتصاد بین المللی و وجود اقتصادهای باز است. برخی از روابطی که در بالا مورد بحث قرار گرفت هنگامی که رقابت های بین المللی در نظر گرفته شود حتی مهمتر نیز جلوه خواهند کرد. تعادل بین تاثیر مستقیم و غیر مستقیم فناوری ـ اثر جبران کننده[1] ـ بر مشاغل هم اکنون تا حدود زیادی در بازارهای جهانی تعیین می شود. تعمیق رقابت بین المللی دلیل بر آن است که بهبود بهره وری دیگر به طور خودکار به مزدهای بالاتر (شرط بسیاری از اتحادیه های کارگری در گذشته) و سودهای بیشتر تبدیل نمی شود، و بنابر این شرط تقاضا و عرضه برای سرمایه اغلب وجود ندارد. ممکن است این تمایل وجود داشته باشند که مزدها کمتر از بهره وری به دست آمده باشد زیرا فشار رقیبهای دارای مزد کمتر و نیاز به کاهش هزینه ها وجود دارد، و گر چه قدرت خرید داخلی افزایش یافته اما این قدرت خرید در بسیاری از کشورها به خارج و به سمت واردات سرازیر می شود. از طرف دیگر در اقتصاد باز اثر جبران کننده به صورت افزایش تقاضا، حتی بیش از اقتصاد بسته اهمیت دارد.

ساختار تولید در اقتصاد نیز به ویژه مهم است. اقتصادهای متخصص در محصولات قابل تجارت و دارای کشش درآمدی بالا در بازار جهانی از نظر اشتغال وضعیت بهتری به دست می آورند زیرا از افزایش درآمد متنفع خواهند شد. در نتیجه، این اقتصادها کمتر با محدودیت تراز پرداختها روبرو می شوند و بنابر این با سرعت بیشتری رشد می کنند. کشورهایی که ویژگی آنها کشش واردات بالاست و متخصص در صادرات محصولاتی هستند که با بازار راکد روبروست،

[1] compensating effect

وضع بدتری خواهند داشت. این گروه کشورها رشد کمتری به دست می آورند و مشکلاتی در ایجاد شغل جدید و کافی دارند.

فناوری های جدید بر عرضه نیروی کار نیز تاثیر می گذارند. به عنوان نمونه افزایش نرخ مشارکت زنان در بسیاری از کشورهای پیشرفته بازتاب فرایندهای مهم تغییرات اجتماعی است اما تاثیرروش های مؤثر کنترل بارداری و نیز تا حدودی معرفی تجهیزات کاراندوز در خانوارها را نباید نادیده گرفت. مسن شدن نسبی جمعیت کشورهای پیشرفته که یکی ازویژگی های غالب عرضه نیروی کاردر آینده است نیز بازتاب فناوری های موجود در رشته های بهداشت و کنترل زاد و ولد است.

در طول تاریخ توسعه وسایل حمل و نقل جدید و فناوری های ارتباطی به تدریج موجب شده مرزهای مؤثر بازار کار محلی در مقابل بازار کار ملی و بین المللی تغییر کند و مجدداً تعریف شود. توسعه هایی که اخیراً در فناوری اطلاعات و ارتباطات صورت گرفته باعث شده کار کردن از راه دور به عنوان شکل دیگری از کار و در مقابل اشکال سنتی کار مطرح شود. بنابر این تغییر الگوی عرضه نیروی کار هم از بعد محلی و هم از بعد جهانی در نتیجه ورود گروههای جدیدی از کارگران به بازار کار مورد انتظار است. یکی ازشدیدترین آثارفناوری جدیدبر اشتغال در کشورهای پیشرفته آثار غیر مستقیم آن و بازتاب اثر فناوری بر فرایند جهانی شدن است. این پدیده ممکن است به صورت افزایش شدیدعرضه کار و به ویژه نیروی کار ارزان اما نه لزوماً غیر ماهر ملاحظه شود.[1]

۳/۵ برخی نتایج سیاستی

تردیدی درباره این واقعیت وجود ندارد که پیشرفت فنی سازوکار قدرتمندی است که مشاغل و حرفه هایی را از بین می برد و در عین حال مشاغل و حرفه های جدیدی ایجاد می کند. اما چه در اقتصادهای بسته و چه در اقتصادهای باز، توسعه و انتشار کافی محصولات و فناوری های فرایند جدید شرط لازم برای سازگاری ساختاری با الگوهای جدید تقاضا، تعدیل نیروی کار و ایجاد شغل و بنابر این کلید افزایش استاندارد زندگی است. تحلیل های تجربی مبتنی بر مقایسه های بین کشورها این واقعیت را تایید می کند که در کشورهایی که بهترین عملکرد را در رابطه با سرعت تغییر ساختاری، تخصصی شدن فناوری، نرخ های سرمایه گذاری و عملکرد بهره وری داشته اند، آمار اشتغال بهتر بوده است.

[1] برای اطلاعات بیشتر در مورد تاثیر فناوری و نوآوری بر اشتغال و بیکاری به ماخذ ۳۶ صص ۱۶۷-۱۲۳ نگاه کنبد.

شواهد تجربی موجود نشان می دهد که به طور کلی موج تغییر فنی موجـــود تـاثیری مثبـت ـ البته محدود ـ بر اشتغال داشته است. هر چند در مواردی که شرایط لازم بـه انـدازه کـافی وجـود ندارد این شواهد بخودی خود قابل تعمیم نیست زیرا آثار مثبت و منفی نه در طول زمان و نـــه در فضا با یکدیگر منطبق نمی شوند: تعدیل به زمان احتیاج دارد و صنایع و نوع کارکنانی که از تغیـیر فناوری منتفع می شوند با صنایع و نوع کارکنانی که از آن زیان می بینند، متفاوت است. همچنیـــن عوامل نهادی و سیستمی، ظرفیتهای کشورها برای ایجـــاد اشـتغال از طریـق توسـعه و دسترسـی و انتشار فناوری ها را به طور کلی تحت تاثیر قرار می دهد. به علاوه تعادل بین آثار تخریب شـغل[1] و جایگزینی تغییر فنی از یک طرف و آثار جبرانی مستقیم و غیر مستقیم ایجاد شغل بـــه تغیـیرات تقاضا و قیمتهای نسبی مربوط می شود که بدون توجه به زمینهٔ کلان اقتصادی و شرایط سـاختاری (شامل کارکرد بازار که تولید و انتشار فناوری ها و تعادل نیروی کار را تعیین می کند) نمـی توانـد ارزیابی شود. در حالی که تغییر ناشی از فناوری عاملی توانا کننده[2] است و به خودی خود عملکـــرد رشد و اشتغال را تعیین نمی کند. در عوض اثر معرفی و قبول فناوری هـای جدیـد بـر اشـتغال تـا حدود زیادی به قدرت تقاضای کل و مسیر رشد اقتصاد بستگی خواهد داشت. در محیـط تـوام بـا رشد ایجاد سازگاری های ساختاری لازم بسیار ساده تر است در حالی که در محیط کلان اقتصادی دچار کسادی ناچاراً بر جنبه های "تخریب شغل" فناوری های جدید تاکید می شود.

از نقطه نظر اشتغال چهار نتیجه مختلف از تحلیل حاضر حاصل می شود:

۱ـ می توان انتظار داشت توسعه و اشاعهٔ نوآوری در محصول بیش از نوآوری در فرایند اشـــتغالزا باشد؛

نوآوری در محصول می تواند توسط طرح های مشخص حمایت شود. این طرح هـا حمایتـهای مالی شرکتها از پروژه های پیشنهاد شده را فراهم می آورد و گاه همکاری بین شـرکتها و نـهادهای درگیر در فناوری و دانشگاهها را تسهیل می کند. در هنگام تغییر سریع فنـــاوری و عـدم اطمینـان شدید، این چنین طرح ها هنگامی موفق خواهند شد که مصـرف کننـدگـان را در فراینـد نـوآوری درگیر کنند. از آنجا که بخش عمومی یکی از بزرگترین مصرف کنندگـــان در برخـی زمینـه هـای معین است، بسیار مهم است که سیاستهای مدیریتی آن به طریقی طراحی شود کـه انگـیزه لازم را در تولید کنندگان برای توسعه محصولات دارای کیفیت بالا فراهم کند و بالقوه در بخش خصوصـی قابل استفاده باشد. گر چه میزان فعالیت بخش عمومی باید توسط نیازهای اجتمـاعی و نـرخ بـازده

[1] job destruction

[2] enabling

اجتماعی تعیین شود، اما بسیار مهم است که بخش عمومی بـــه عنـوان مصـرف کننـده شایسـته و متقاضی فناوری های جدید در چارچوب صلاحیتهای خود عمل کند.

۲ـ مشکلات موجود در جذب فناوری های اطلاعاتی و بهره گیری کـامل از ظرفیتـهای آن بـرای ایجاد اشتغال در زمینه خدمات و مشاغل جدید تا حدودی بازتاب فقدان زیر سـاختهای اطلاعـاتی ملی و بین المللی است؛ بنابر این می توان انتظار داشت با جذب فناوری های اطلاعـاتی اشـتغالزایی افزایش یابد.

نبود زیر ساختهای کافی از موانع مهم برای تحقق بخشیدن به ظرفیت ایجاد خدمات مبتنی بـر دانش است. در حال حاضر نوآوری های متعددی در سطح ملی و منطقه ای وجود دارد که هـدف آنها ایجاد زیر ساختهای اطلاعاتی است. این نوآوری ها همچنین می تواند به عنوان کوششی بـرای ایجاد بنیانی برای مرحله جدید توسعه به سوی اقتصاد واقعاً مبتنی بر دانایی در نظـر گرفتـه شـود. زیر ساختهای اطلاعاتی نقشی کلیدی در ایجاد و گسترش دانش بازی می کند و بخشـی از تجدیـد ساختار ریشه ای پژوهش، آموزش و تربیت نیروی انسانی است. آنچه مهم است درک این واقعیت است که تنها هنگامی می توان از ظرفیت کامل فناوری اطلاعات بهره برداری کرد کـه شـبکه هـا کاملاً جهانی شوند. هنگامی که زیر ساختهای ملی و منطقه ای توسـعه یـابد نیـاز بـه اسـتانداردها، پروتکل ها و قوانین برای دسترسی به شبکه و حقوق مالکیت مناسب افزایش می یابد.

۳ـ به نظر می رسد شکاف وسیعی بین موفق ترین الگوهای مدیریتی و الگوهـای مدیریتـی کـه در عمل در اکثر شرکتها به هنگام معرفی و به کارگیری فناوری به کار می رود، وجود دارد؛ بنابر ایـن معرفی و به کارگیری موفق ترین الگوها در ایجاد اشتغال مؤثر است.

نقش دولت در پیشبرد تجربیات موفق[1] نیز اساسی است اما این امر تنها در ارتباط نزدیـک بـا الگوهای اجتماعی قابل انجام است. ایجاد تغییرات مشخصی در سیاست فناوری و گـذر از سیاسـت تاکید بر فناوری های ملموس به سیاست تاکید برفناوری های غـیر ملمـوس نظـیر نـوآوری هـای سازمانی ونظیر آن، تعادل بهتری بین فرصتـهای ناشـی از فنـاوری و دسـتیابی بـه فنـاوری ایجـاد می کند. احتمالاً دادن انگیزه به شرکتها و کارکنان آنها برای سرمایه گذاری در توسعهٔ زمـان بـر و قابل انعطاف منابع انسانی عنصری کلیدی در یک چنین سیاستی است.

۴ـ این تمایل وجود دارد که نوآوری و فراینـد معرفـی و بـه کـارگـیری دانـش جدیـد بـه طـور فزاینده ای به فرایندی بین المللی و گاه جهانی تبدیل شود؛ بنابر این لازم است در این فرایند سهیم گردید.

---

[1] best-practice

جهانی شدن بر سیاست علم و فناوری از جنبه های مختلفی تاثیر می گذارد. ایـــن تـاثیرات بـه شرح زیر است:

اول: فشار سرمایه گذاری در دانش عمومی و کلی[1] بـــه طـور برابـر بیـن نظـام هـای ملـی تقسـیم می شود.

دوم: طرح های ملی شامل طرح های مدیریتی[2] نمی توانند واقعاً و به طور معنـــی داری مشـارکت خارجی را حذف کنند.

سوم: رشد مقیاس سرمایه گذاری در زمینه های معینی از علم و فناوری به گونه ای است که یـک کشور نمی تواند به تنهایی آن را تامین کند. بنابر این در چنین زمینه هایی نیـاز فزاینـده ای بـرای همکاری های بین المللی وجود دارد[3].

۶ خلاصه و نتیجه گیری

۱/۶ نئوکلاسیک ها عقیده دارند که اطلاعات بازار کار کامل نیست و برای دستیابی به اطلاعـات لازم است افراد "جستجو" کنند. جستجو فعالیتی اقتصادی است و مانند دیگـر فعالیتـهای تولیـدی، فعـالیتی بـهره ور محسـوب مـی شـود. بـهره وری جسـتجو بـه فرصتـهای موجـود بسـتگی دارد. نئوکلاسیک ها بر این نظرند که با اصلاح رفتار جستجوی شـــغل، بـازار کـار خـود بخـود متعـادل می شود. بهبود خدمات اطلاعاتی، افزایش هزینه های جستجوی شغل یا کاهش منافع آن از طریـق حذف مقرری های بیکاری از جمله اقدامات مورد حمایت نئوکلاسیک هاست. آنـــها بـا اسـتفاده از اصول اقتصاد خرد به تبیین مسائل بازار کار می پردازند و باتوجه به اینکه بیکاری به شدت پـایدار است، در تفسیر خود از مساله بیکاری دچار مشکل می شوند.

۲/۶ براساس نظر کینزین ها بـــازار کـار بـا وجـود انحصـارات، بـازاری ناکـامل اسـت و تعدیـل خودبخودی در آن صورت نمی گیرد. بنابر این تعدیل هایی از جانب دولت در کل مخـارج دولتـی لازم است تا سطح قابل قبولی از اشتغال حفظ شود. آنها افزایش تقاضای مؤثـر یـا تقاضـای کـل را برای افزایش اشتغال لازم می دانند. کاهش مالیات ها، افزایش عرضه پول، افزایش خرید کالاهـا و خدمات توسط دولت و حتی استخدام مستقیم بیکـاران توسـط دولـت از اقدامـات مـورد حمـایت

[1] generic

[2] procurment

[3] به ماخذ شماره ۳۶،صص ۶۶ـ۱۶۴ نگاه کنید.

کینزین هاست. آنها بر سیاستهای مالی بیش از سیاستهای پولی تاکید می کنند. کینزین ها براساس اصول اقتصاد کلان به تبیین مسائل بازار کار می پردازند.

۳/۶ پول گرایان "نرخ طبیعی بیکاری" را معرفی می کنند که در هر اقتصاد وجود دارد و با نرخ باثبات تورم سازگار است. براساس نظر پول گرایان دولتها تنها با تحریک دائمی اقتصاد، از طریق سرعت بخشیدن به تورم، می توانند اقتصاد را با نرخ بیکاری کمتر از نرخ طبیعی بیکاری اداره کنند. اقدامات مورد حمایت پول گرایان ایجاد تحرک شغلی و جغرافیایی، کاهش عملیات محدود کننده اتحادیه ها، اصلاح اطلاعات مربوط به مشاغل و ایجاد اختلاف مزد مناسب در بازارهای کار داخلی و در بین شاغلان و غیر شاغلان است. آنها به طور کلی از هرگونه اقدامی که موجب کاهش عرضه نیروی کار در شرایط نرخ مزد واقعی موجود و افزایش تقاضا برای نیروی کار در نرخ مزد واقعی موجود است حمایت می کنند. مشکل اصلی در نظریه پول گرایان دشواری محاسبهٔ نرخ طبیعی بیکاری در کشورهاست.

۴/۶ رویکرد جریان های ورودی و خروجی به بیکاری کمک می کند برخی شواهد مربوط به بیکاری را بهتر تفسیر کنیم. در این رویکرد عوامل تشکیل دهنده بازار کار و خارج از بازار کار و نیز جریانهای بین آنها روشن می شود. پایداری شدید بیکاری با استفاده از این رویکرد بهتر مشخص می شود. همچنین معلوم می شود سیاستهای پیشنهادی نئوکلاسیک ها در ارتباط با جریان از سوی بیکاران به شاغلان بهتر عمل می کند ودر عین حال سیاستهای کینزین ها به عنوان راه افزایش تعداد فرصتهای اشتغال عمیق تر درک می شود. این رویکرد همچنین زمان بر بودن سیاستها را نشان می دهد.

۵/۶ بیکاری اصطکاکی، بیکاری دوره ای و بیکاری ساختاری (که بیکاری ناشی از فناوری نوعی از آن است) انواع بیکاری هستند. بیکاری اصطکاکی ناشی از تغییرات کوتاه مدت در بازار کار و نتیجهٔ ناکافی بودن اطلاعات جستجو کنندگان شغل است. بیکاری دوره ای ناشی از کاهش سطح کل تولید و غیر ارادی است و به مدت طولانی ادامه می یابد. بیکاری ساختاری ناشی از تغییرات بلند مدت تر در ساختار اقتصاد است. به طور کلی بیکاری اصطکاکی با نظریه نئوکلاسیک ها بهترین سازگاری را دارد و سیاستهای پیشنهادی آنها بهترین راه حل برای حذف این نوع بیکاری تلقی می شود. بیکاری دوره ای در ارتباط با نظریه کینزین ها بهتر قابل درک است و پیشنهاد آنها

برای کاهش این نوع بیکاری مؤثر است. اما بیکاری ساختاری با هیچیک از نظریات فوق سازگاری ندارد. برای کاهش این نوع بیکاری اصلاحات ساختاری ضروری است که این خود به اصلاح مجموعه ای از عوامل نهادی بستگی دارد. نکته قابل توجه اهمیت انعطاف پذیری مزد و قیمت براشتغال و بیکاری است. در بلند مدت انعطاف پذیری کم مزد موجب پایداری بیکاری و تورم در اقتصاد می گردد.

۶/۶ تجارت خارجی بر اشتغال مؤثر است. براساس نظریه هکشرو اوهلین دو طرف تجارت خارجی از تجارت منتفع می شوند زیرا هر یک در تولید کالاهایی متخصص می شوند که مصرف کننده عوامل تولید فراوانتر موجود در آن کشور است؛ و باتوجه به اینکه واردات ارزانتر از تولید داخلی تمام می شود، تجارت خارجی امکان می دهد مصرف افزایش یابد وسطح مصرف در هر کشور بیش از امکانات تولید در آن کشور باشد. تجارت خارجی دارای این تاثیر نیز هست که موجب جابجایی عوامل تولید یعنی کار و سرمایه از تولید یک کالا به تولید کالای دیگر می شود، بنابر این بر تقاضای انواع نیروی کار و بر قیمت های انواع نیروی کار، یعنی مزدها تاثیر می گذارد. تجارت خارجی در کوتاه مدت تاثیر قابل ملاحظه ای بر تقاضای نیروی کار ندارد اما در بلند مدت بر آن تاثیر دارد با افزایش درآمد، نرخ مشارکت افزایش اما متوسط ساعات کار هر نفر کاهش می یابد و در صورت اجرای سیستم حداقل مزدها وتعدیل مزدها، بیکاری کاهش می یابد.

۷/۶ تاثیر تغییرات فناوری بر اشتغال و مزدها در بسیاری از نظریه ها مورد توجه قرار گرفته است. در اغلب موارد این نظر وجود دارد که پیشرفت فنی منجربه افزایش بهره وری می گردد و از این طریق بر اشتغال تاثیر می گذارد. تاثیر فناوری بر اشتغال به سه عامل بستگی دارد: درجه درونی شدن فناوری، آثار قیمت و درآمد فناوری، و سازوکارهای متعادل کننده بازار کار نظیر مزد. ترکیب رشد بهره وری، توسعه تولید و کشش درآمدی هر شرکت، بخش یا کل اقتصاد تعیین کننده تقاضای نیروی کار است. در بخش ها یا اقتصادهایی که رشد بهره وری پایین اما کشش درآمدی بالاست اشتغال به سرعت افزایش می یابد و نکته قابل توجه آن است که بخش ها یا اقتصادهایی که دارای رشد بهره وری بسیار سریع و کشش درآمدی بسیار بالا هستند نسبت به تعادل بین یادگیری مصرف کنندگان و یادگیری تولید کنندگان، دارای تقاضای فزاینده یا تقاضای ثابت برای نیروی کار هستند.

۸/۶ نظریه های موجود درباره تاثیر فناوری بر بیکاری،جایگزین شدن ماشین آلات به جای نیروی کار در فرایند تولید، متروک شدن برخی از تخصص ها یا کاهش ارزش تخصص برخی گروه هـا، و ظرفیت نابرابر "یادگیری" در بین تولید کنندگان و مصرف کنندگان را عامل بیکاری می داننـد. در مورد اخیر گفته می شود انتشار و مصرف محصولات و فرایندهای جدید از فرایند یادگیری متقـابل تولید کنندگان ومصرف کنندگان جدا ناشدنی است و از اینجاست که آموزش و تخصـص اهمیـت می یابد. بنابر این کشورهایی که در زمینه پویاترین فناوری ها به شدت متخصص شـده انـد، نـرخ رشد سریعتر تولید و اشتغال را خواهند داشت. در این راه دانش منبعی راهبردی و یادگیری تنـها و مهمترین فرایند در اقتصاد تلقی می گردد و یادگیری مادام العمر اهمیتی بیش از پیش می یابد.

۹/۶ قابل توجه است که فناوری های جدید بر عرضهٔنیروی کار نیز تاثیر می گذارند. افزایش نرخ مشارکت زنان ناشی از تاثیر روش های مؤثر کنترل بارداری و نیز معرفـی تجـهیزات کـاراندوز در خانه هاست. سالمندی جمعیت کشورها نیز بازتاب فناوری های موجود در زمینـه هـای بهداشـتی است. علاوه بر آن فناوری های ارتباطی نیز موجب گردیده مرزهای مؤثـر بـازار کـار از مرزهـای محلی به مرزهای ملی و بین المللی گسترش یابد.

۱۰/۶ کشورهای دارای بهترین عملکرد در رابطه بـا سـرعت تغیـیر سـاختاری، تخصصـی شـدن فناوری، نرخ های سرمایه گذاری و بهره وری، وضعیت اشتغال بهتری نـیز داشـته انـد. در جـهت افزایش اشتغال، توسعه واشاعه نوآوری در محصول، ایجاد زیر ساختهای اطلاعاتی ملی و بین المللی برای جذب فناوری های اطلاعاتی و بهره گیری کامل از ظرفیتـهای آن، معرفـی و بـه کـارگـیری موفق ترین الگوهای مدیریتی شرکتها، و سهیم شدن در فرایند بین المللی جـهانی و بـه کـارگـیری دانش جدید سیاستهایی هستند که برای بهره گیری از توانایی های فناوری ونوآوری درجهت ایجاد اشتغال توصیه می شوند.

فصل دوم

۱ سیاست های کلان اقتصادی

سیاست های کلان اقتصادی یکی از عوامل مؤثر بـر افزایـش تقاضـای نـیروی کـار از طریـق تحریک تولید و افزایش آن است. آیا اتخاذ سیاست های کلان اقتصادی در عمل نقشی در کـاهش بیکاری داشته است؟ برای پاسخ به این سؤال تجربه کشورهای OECD در ایــن قسـمت بررسـی می شود. اما قبلاً باید اشاره کرد که کاهش بیکاری در صورتی امکانپذیر اسـت کـه عنـاصر ایجـاد کننده نوسانات دوره ای به دقت بررسی شود و سیاستهای کلان اقتصادی موجــب تحقـق عملکـرد مطلوب اقتصادی در یک دوره بلند مدت گردد. عملکرد مطلوب و بلند مدت اقتصادی خود عـلاوه بر سیاستهای اقتصادی به عوامل دیگری نیز بستگی دارد. از جمله این عوامل مـی تـوان از توانـایی بازارهای کار و محصول نام برد. در صورتی که بازارهای مذکـور بتواننـد رشـد پـایدار محصـول و اشتغال را تامین کنند عملکرد اقتصادی در بلند مدت به صورتی مطلوب تحقق خواهد یافت.

۱/۱ کنش متقابل تولید، اشتغال و بیکاری

متوسط بیکاری در منطقه OECD پس از اولین شوک نفتی (سال ۱۹۷۳) قابل ملاحظـه بـوده است اما این متوسط در کشورهای مختلف منطقه متفاوت است. این تفـاوت تـا چـه حـد متـاثر از سیاستگذاری های متفاوت و سطوح مختلف توسعه اقتصادی کشورهای منطقه بوده است؟ به طــور کلی عملکرد کلان اقتصادی کلیه کشورهای عمده صنعتی در دهه های ۷۰ و ۸۰ میـلادی بدتـر از دهه ۶۰ بوده است (جدول ۱). تولید در دهه ۱۹۸۰ در منطقــه OECD بـه طـور متوسـط ۲/۷۵ درصد در هر سال رشد کرد که کمتر از نرخ رشد دهه ۱۹۷۰ و فقط کمـی بیـش از نصـف رشـد سالانه در دهه ۱۹۶۰ بود. این کاهش نرخ رشد تولید با کاهش قابل ملاحظـه نـرخ رشـد اشـتغال همراهی نشد. رشد اشتغال برای کل منطقه به طور متوسط در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ کمی بیش از ۱ درصد بود که کمی بیش از دهه ۱۹۶۰ است.

رشد محدود اشتغال در مناطق EFTA و جامعه اروپا (EC) از ویژگی های این منـاطق اسـت که تا حدودی از رشد جمعیت محدود آنها ناشی می شود. قابل ذکر است کـه ایـن رشـد محـدود اشتغال نیز عمدتاً از طریق گسترش بخش عمومی اتفاق می افتــد. بـه طـور مشـخص در دو دهـه گذشته در اروپا (شامل کشورهایEC و EFTA) کمتر از ۴ میلیون شغل در بخش خصوصـی و ۷ میلیون شغل در بخش عمومی به وجود آمــد در حـالی کـه در آمریکـای شـمالی تعـداد مشـاغل ایجادشده توسط بخش خصوصی ۳۰ میلیون نفر بود که در مقــابل تنـها ۵ میلیـون نفـر در بخـش عمومی قرار می گیرد. گر چه اشتغال بخش خصوصـی در EC در اواسـط دهـه ۱۹۸۰ شـروع بـه افزایش نمود اما تنها در اواخر دهه ۱۹۸۰ بود که تعداد آن به بیش از اوایل دهه ۱۹۷۰ رسید.

جدول ۲ـ۱ : نرخ رشد سالانه تولید و اشتغال در کشورهای OECD، ۸۰ـ۱۹۶۰

(درصد)

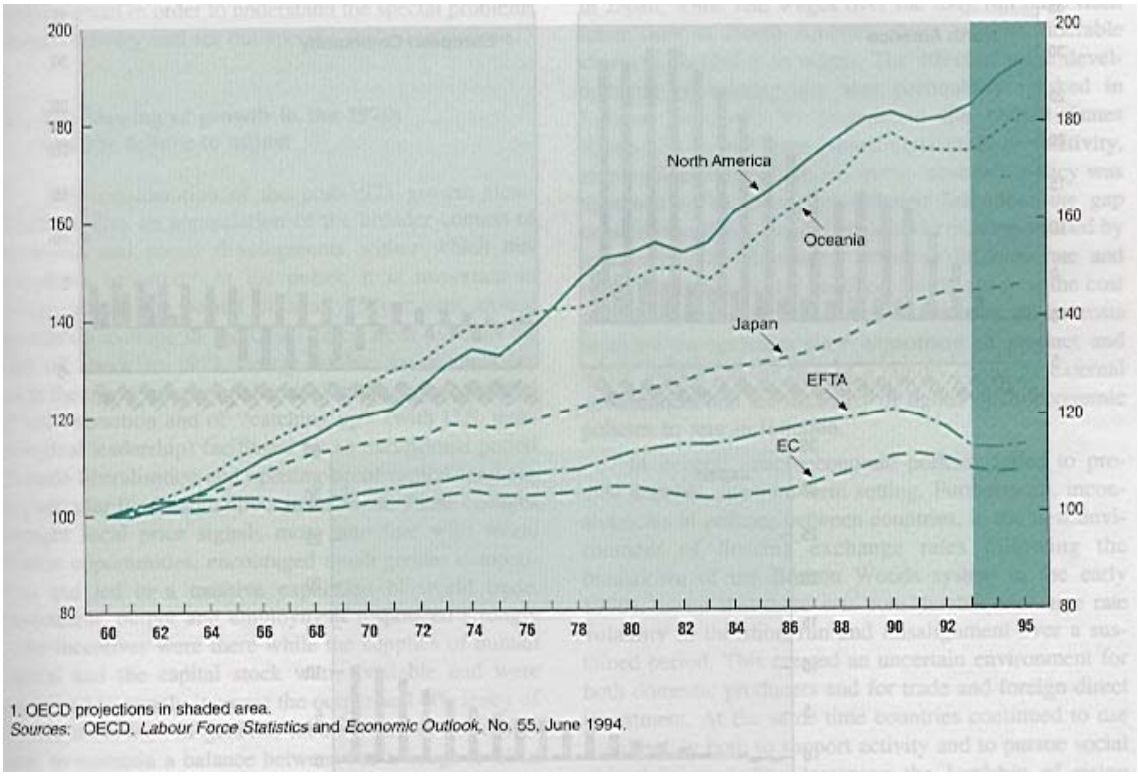
	تولید ناخالص داخلی			تولید ناخالص سرانه			اشتغال			بهره وری		
	دهه ۱۹۶۰	دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۸۰	دهه ۱۹۶۰	دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۸۰	دهه ۱۹۶۰	دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۸۰	دهه ۱۹۶۰	دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۸۰
آمریکای شمالی	۴/۴	۲/۸	۲/۶	۳/۰	۱/۸	۱/۶	۲/۰	۲/۳	۱/۷	۲/۳	۰/۵	۰/۸
ژاپن	۱۰/۴	۵/۲	۴/۰	۹/۳	۳/۹	۳/۴	۱/۴	۰/۸	۱/۱	۸/۹	۴/۳	۲/۸
EC	۴/۸	۳/۳	۲/۱	۳/۹	۲/۸	۱/۸	۰/۲	۰/۴	۰/۵	۴/۶	۲/۹	۱/۷
EFTA	۴/۵	۲/۹	۲/۴	۳/۶	۲/۶	۲/۱	۰/۶	۰/۷	۰/۹	۳/۹	۲/۲	۱/۵
اقیانوسیه	۴/۹	۳/۵	۳/۱	۳/۰	۲/۱	۱/۷	۲/۳	۱/۶	۲/۰	۲/۶	۱/۹	۱/۱
ترکیه	۵/۸	۵/۷	۴/۴	۳/۲	۳/۳	۱/۹	۰/۷	۱/۷	۱/۵	۵/۰	۳/۹	۲/۹
OECD	۵/۱	۳/۳	۲/۷	۳/۹	۲/۴	۱/۹	۱/۰	۱/۲	۱/۱	۴/۰	۲/۱	۱/۵

به قیمت ثابت سال ۱۹۸۵

ماخذ: OECD،آمار حسابهای ملی و نیروی کار

در این شرایط، وضعیت بازار کار به ویژه در اروپا، که بیکاری در آن تقریباً پایدار شده و در بسیاری از کشورها با هر کسادی تقویت می شود، ناراحت کننده شده است؛ به ویژه آنکه در اروپا نرخ اشتغال (نسبت شاغلان به جمعیت در سن کار) به طور نسبی پایین است. این نرخ اشتغال پایین در اروپا ممکن است با رشد اقتصادی بیشتر افزایش یابد اما این رشد تا چه حد می تواند اتفاق بیفتد؟ پاسخ به این سؤال به تغییرات نهادی ودیگر عوامل ساختاری، همچنین مشارکت نیروی کار بستگی دارد. اروپا تفاوت عمده ای نسبت به ایالات متحده آمریکا دارد؛ در آمریکا بازارهای کار انعطاف پذیرترند و این انعطاف پذیری همراه با سایر عوامل ساختاری موجب ایجاد مشاغل جدید زیادی می شود (نمودار ۱).

نمودار ۱ـ رشد اشتغال، ۹۵ـ۱۹۶۰ (۱۰۰=۱۹۶۰)



1. OECD projections in shaded area.
Sources: OECD, *Labour Force Statistics* and *Economic Outlook*, No. 55, June 1994.

با کاهش سرعت رشد تولید وافزایش اشتغال بیش از پیش در کلیه کشورهای OECD، رشد بهره وری نیروی کار کاهش یافته است. در ژاپن نیز گرچه رشد بهره وری بیش از سایر کشورها بوده است (حدود ۳ درصد در سال در دوره ۹۰ـ۱۹۷۳) اما از حدود ۸ درصد که مربوط به دوره قبل از ۱۹۷۳ و شوک قیمتی نفت است به مراتب کمتر است. در آمریکا بهره وری به زحمت در بیست سال گذشته به ۱ تا ۲ درصد و حتی کمتر از آن (یعنی نرخ هایی که قبل از دورهٔ استثنایی دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ متداول بود) می رسد. براساس متغیرهای دوره ای، رشد بهره وری بخش کسب و کار گرچه کمتر از دهه ۱۹۶۰ است اما به طور نسبی در ۲۰ـ۱۵ سال گذشته ثابت مانده است.

ارتباط بین بیکاری و رشد تولید ارتباطی پیچیده است زیرا اشتغال و بیکاری نتایج نظام پیچیده ای از عوامل متعدد و بهم مرتبط است. سیاستها و شرایط ساختاری، آداب و رسوم، نهادها و شرایط تاریخی متفاوت همگی بر نتایج بازار کار تاثیر می گذارند و در کنش متقابل با عوامل کلان اقتصادی نظیر ایجاد شوک در رابطه مبادله، تغییرات بهره وری، تغییر الگوی تجارت، کاهش تورم

و به طور کلی سیاستهای کلان اقتصادی است. باتوجه به این کنش متقابل، لازم است آثار عوامل بسیار مختلف موجود در هر کشور روشن شود. به علاوه از آنجا که تغییر این عوامل ساختاری مختلف، همچنین شرایط کلان اقتصادی در بین کشورها گسترده است و در عین حال بر یکدیگر تاثیر می گذارد، لازم است هر کشور مجموعه ای از اقدامات خاص[1] برای رفع مشکل های خود فراهم آورد[2].

۲/۱ تاثیر سیاست های کلان بر اشتغال : نتایج یک بررسی تجربی

تاثیر سیاستهای کلان اقتصادی به ویژه هزینه های دولتی بر اشتغال در کشورهای صنعتی در دو دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در مقاله ای توسط بولتو[3] و گلین[4] بررسی شده است. همانگونه که اشاره شد این عقیده که مدیریت تقاضا می تواند بر اشتغال موثر واقع شود بر این فرض استوار است که چنین سیاستی می تواند بر رشد تولید و رشد تولید به نوبه خود بر ایجاد شغل تاثیر گذارد. گر چه در مورد ارتباط رشد تولید و رشد اشتغال تردیدی وجودندارد اما ارتباط بین سیاستهای مالی و پولی و اشتغال چندان مورد توافق عمومی نیست. البته بایداشاره کردکه این عدم توافق درموردتاثیربلند مدت سیاست های مذکور است وگرنه در مورد تاثیر آن در کوتاه مدت توافق عمومی وجود دارد.

بررسی انجام شده در مورد ۱۶ کشور OECD، دو دهه را شامل می شود که از اولین شوک نفتی شروع و تا کسادی اوایل دهه ۱۹۹۰ خاتمه می یابد. این دوره به دوره های ۷۹ـ۱۹۷۳ و ۹۰ـ۱۹۷۹ (که تقریباً به نقاط رونق دوره های تجاری بر می گردد) و ۸۲ـ۱۹۷۵ و ۹۳ـ۱۹۸۲ (که تقریباً نقاط کسادی در دوره های تجاری است) تقسیم می شود. جدول ۲ نشان می دهد که رشد سریع تولید در کشورهای OECD همراه با رشد سریع اشتغال است. همچنین کاهش رشد به افزایش بیکاری منجر می شود. بنابر این حساسیت رشد اشتغال نسبت به تولید کاملاً توسط تجربیات OECD تایید می شود.

باید اشاره نمود که ارتباط بین رشد تولید و رشد اشتغال بستگی زیادی به رشد بهره وری دارد. به عبارت دیگر شدت اشتغال زایی رشد[5] عامل مهمی در تعیین اشتغال است. از

---

[1] custom-made

[2] برای اطلاع بیشتر به ماخذ شماره ۳۶، صص ۶۳ـ۶۰ نگاه کنید.

[3] Boltho

[4] Glyn

[5] employment intensity of growth

همین جاست که اصطلاح "رشد بدون شغل" نیز به اصطلاحی متداول در اقتصاد کشورهای OECD تبدیل شده است. زیرا علیرغم وجود رشد تولید در این کشورها رشد اشتغال محدود شده است. با وجود این به طور کلی بررسی های تجربی نشان می دهدکه اگرچه اشتغال تابعی ازعوامل مختلف است اما نرخ رشدتولید برآن تاثیردارد.

برای نشان دادن نقش و تاثیر رشد تولید بر اشتغال رابطه همبستگی بین رشد تولید و معیارهای مختلف رشد اشتغال در میان مدت در کشورهای OECD برآورد شده است. نتایج این برآورد در جدول ۳ آمده است. هدف آن بوده که نشان داده شود آیا "اختلاف" موجود در عملکرد تولید ناخالص داخلی در ارتباط با "اختلافات" موجود در مورد رشد مشاغل قرار دارد یا خیر. نتایج به طور خلاصه نشان می دهد که نرخ های رشد تولید بر اشتغال تاثیر دارد. در سه دوره از چهار دوره بررسی شده "کشش" کل اشتغال، اشتغال بخش خصوصی و کل ساعات کار نسبت به GDP به لحاظ آماری قابل قبول و در اطراف 0.5و 0.6 است.

جدول ۲ـ۲ : متوسط تغییرات سالانه تولید و اشتغال در دوره های رونق و کسادی (درصد)

کشور	رونق			کسادی		
	دوره	تولید	اشتغال	دوره	تولید	اشتغال
کانادا	۱۹۸۳ـ۸۶	۴/۸	۲/۶	۱۹۸۹ـ۹۲	ـ۰/۴	ـ۰/۶
فنلاند	۱۹۷۸ـ۸۱	۴/۷	۲/۳	۱۹۹۰ـ۹۳	ـ۴/۵	ـ۶/۱
جمهوری فدرال آلمان	۱۹۸۸ـ۹۱	۴/۶	۲/۰	۱۹۷۹ـ۸۲	۰/۱	۰/۱
هلند	۱۹۸۷ـ۹۰	۳/۸	۲/۷	۱۹۸۰ـ۸۳	ـ۰/۲	ـ۱/۵
نروژ	۱۹۸۳ـ۸۶	۵/۱	۲/۴	۱۹۸۷ـ۹۰	۰/۶	ـ۱/۵
اسپانیا	۱۹۸۶ـ۸۹	۴/۷	۳/۴	۱۹۷۸ـ۸۱	۰/۴	ـ۲/۶
انگلستان	۱۹۸۵ـ۸۸	۴/۷	۲/۰	۱۹۷۹ـ۸۲	ـ۰/۶	ـ۲/۱
آمریکا	۱۹۸۲ـ۸۵	۴/۴	۲/۵	۱۹۷۹ـ۸۲	ـ۰/۳	۰/۲
متوسط غیر موزون	ـــ	۴/۶	۲/۵	ـــ	ـ۰/۶	ـ۱/۸

ماخذ : OECD،۱۹۹۴ الف

نتایج روابط همبستگی بین اشتغال و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در دوره های کسادی مقارن با دو شوک نفتی اواسط دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ و کسادی اوایل دوره ۹۰ در جدول ۴ آمده است. نتایج این جدول در مقایسه با جدول قبلی نشان میدهد که حساسیت کل ساعت کار نسبت به کاهش رشد تولید در کوتاه مدت مشابه بلند مدت است در حالی که کل اشتغال و

اشتغال بخش خصوصی چنین حساسیتی را نشان نمی دهد؛ نه فقط ضرایب آنـــها بسـیار کـوچکـتر است بلکه به لحاظ آماری نیز از اعتبار کمتری برخوردارند.

جدول ۲ـ۳ : رابطه همبستگی بین رشد اشتغال و رشد تولید ناخالص داخلی

(متوسط تغییرات سالانه ـ درصد)

دوره	متغیرهای وابسته		
	N	NPV	MH
۱۹۷۳ـ۷۹	۰/۰۵۰ (۲/۳)	۰/۶۵ (۲/۵)	۰/۵۴ (۲/۴)
۱۹۷۵ـ۸۲	۰/۴۹ (۲/۰)	۰/۶۲ (۲/۱)	۰/۶۲ (۲/۲)
۱۹۷۹ـ۹۰	۰/۰ (۰)	۰/۰۲ (۰/۱)	۰/۰۴ (۰/۲)
۱۹۸۲ـ۹۳	۰/۶۳ (۲/۵)		

Y = متوسط نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی
N = متوسط نرخ رشد سالانه کل اشتغال
NPV = متوسط نرخ رشد سالانه اشتغال بخش خصوصی
MH = متوسط نرخ رشد سالانه ساعات کار

جدول ۲ـ۴ : ارتباط بین رشد اشتغال و رشد تولید ناخالص داخلی در دوره های کسادی

(متوسط تغییرات سالانه ـ درصد)

دوره	متغیرهای وابسته		
	N	NPV	MH
اواسط دهه ۱۹۷۰ [۱]	۰/۲۸ (۱/۵)	۰/۴۲ (۱/۹)	۰/۵۵ (۲/۹)
اوایل دهه ۱۹۸۰ [۲]	۰/۳۹ (۱/۵)	۰/۳۶ (۱/۲)	۰/۵۴ (۱/۹)
اوایل دهه ۱۹۹۰ [۳]	۱/۰۱	—	—

۱ـ ۱۹۷۳ـ۷۶ برای اغلب کشورها
۲ـ ۱۹۷۹ـ۸۲ برای اغلب کشورها
۳ـ ۱۹۹۰ـ۹۳ برای اغلب کشورها

برای نشان دادن تاثیر سیاستهای اقتصادی بر اشتغال در کشورهای OECD از رشد اقتصادی به عنوان واسطه استفاده می شود. مشخص شد که رشد اقتصادی بر اشتغال چه تاثیراتی داشته است. در این بخش تاثیر سیاستهای اقتصادی بر رشد اقتصادی تحلیل می گردد. سه متغیر برای نشان دادن وضعیت سیاستهای مالی انتخاب شده که به شرح زیر است:

۱ـ خالص کل وام های دولتی

۲ـ تراز اولیه بودجه (تراز کل پس از کسر خالص پرداختهای مربوط به بهره)

۳ـ رشد مخارج دولتی در زمینه کالاها و خدمات؛ هر چند این متغیر جزیی از تولید ناخالص داخلی یعنی متغیر وابسته است.

متغیرهای انتخاب شده برای نشان دادن سیاست پولی عبارت است از:

۱ـ سطح نرخ های بهره واقعی بلند مدت

۲ـ نرخ رشد عرضه پول واقعی به معنی محدود آن[1]

۳ـ نرخ رشد عرضه پول واقعی به معنی گسترده آن[2]

برای تبدیل ارزش های اسمی به ارزش های واقعی سه متغیر فوق، از مقدار تورم کلی GDP استفاده شده است. بالاخره تاثیر نرخ واقعی ارز نیز آزمون شده است گر چه به سختی می توان تشخیص داد چه سیاست هایی در این مورد اتخاذ شده است.

رابطه همبستگی ساده بین نرخ رشد تولید و متغیرهای مربوط به سیاستهای اقتصادی نتایج زیر را نشان می دهد:

۱ـ از میان سه شاخص سیاست مالی، رشد مخارج عمومی معنی دارتر از سایرین است و تراز اولیه[3] بیش از تراز کل با نرخ رشد ارتباط دارد.

۲ـ شدت همبستگی رشد تولید با متغیرهای مربوط به سیاست مالی در طول زمان کاهش می یابد. بنابر این مخارج دولتی در دوره های ۷۹ـ۱۹۷۳ و ۸۲ـ۱۹۷۵ در سطح ۵ درصد معنی دار است اما در دو دوره بعدی مقدار t به حدود ۱ نزول می یابد.

۳ـ از میان شاخص های سیاست پولی تنها رشد عرضه پول واقعی به معنی گسترده آن با نرخ رشد تولید بستگی دارد. همبستگی نرخ رشد تولید با عرضه پول واقعی به معنی محدود و نرخ ارز ضعیف است در حالی که نرخ های واقعی بهره در واقع حذف می شوند.

---

[1] narrow

[2] broad

[3] تراز اولیه با کسر خالص پرداختهای بخش عمومی برای بهره از تراز کل محاسبه شده است. تراز کل، تراز ساختاری نیز نامیده می شود. تراز بودجه از منابع OECD گرفته شده است.

جدول ۵ نتـایج بررسـی را نشـان مـی دهـد. بـه طـور کلـی از نتـایج ایـن تحقیـق مشـخص می شود که سیاستگذاری های کلان قدرت تـاثیر بـر نـرخ رشـد تولیـد رادر میـان مـدت دارد و کشورهای دارای نرخ رشد سریعتر در هزینه های دولتی، رشدهای تولید بیشتری را نیز نشـان مـی دهند. عرضه پول واقعی نیز متغیر پیشرفت دهندۀ رشد است اما جهت علت و معلولی بیـن پـول و تولید هنوز مورد بحث و مناقشه است.

در اینجا ذکر این نکته لازم است که تاثیر مخارج دولتی بر رشد تولید در طول زمان تضعیـف شـده اسـت. بررسـی تجربـی نشـان مـی دهـد کـه نـه فقـط رشـد مخـارج کـاهش می یابد (از ۳/۵ درصد در سال به طور متوسط در دوره ۷۹ـ۱۹۷۳ به حدود ۲ درصد در سـال در دوره ۹۳ـ۱۹۸۲ بلکه اندازه ضرایب و سطح معنـی دار بـودن آمـاری آن نـیز کـاهش مـی یـابد. توضیحی که برای این پدیده وجود دارد این است که مخارج دولتی برای مقابلـه بـا بحـران هـای دوره ای ابزار مؤثری است. البته چنین تبیینی باتوجه به تاکیدی که بر قدرت سیاسـتهای مـالی در دوران پس از سال ۱۹۷۹ وجود داشت چندان قابل توجیه به نظر نمی رسد. تبیین دیگر این اسـت که مخارج دولت به تدریج در ایجاد محصول بیشتر کمتر موفق می شود و بنابر این شـغل کمـتری ایجاد می شود. در حقیقت در مورد کشورهای OECD نتیجه گرفته می شود کـه بخـش دولتـی دیگر در این زمینه ظرفیتی ندارد و بنابر این مشاغل جدید باید توسط بخش خصوصی ایجاد شـود زیرا تقریباً در تمام این کشورها کسری های بودجه و مقاومت در برابر پرداخـت مالیـات افزایـش یافته و باعث محدود شدن گسترش بخش دولتی گردیده است.

به طور کلی بررسی بولتـو و گلیـن نشـان مـی دهـد کـه افزایـش نسـبت کسـری بودجـه بـه تولیدناخالص داخلی به میزان ۱ درصد با افزایش ۰/۲ درصد در رشد تولید ناخالص ملی در دهـه ۱۹۷۰ همراه بوده است. این ارتباط در دهه ۱۹۸۰ در جهت کاهش تغیـیر کـرده اسـت. همچنیـن افزایش رشد مخارج دولتی در زمینه کالا ها و خدمات به میزان ۱ درصد بـه افزایـش نـرخ رشـد GDP به میزان ۰/۲۵ درصد تا ۰/۳۵ درصد در دهه ۱۹۷۰ انجامیده است اما تـاثیر آن در دهـه ۱۹۸۰ کمتر بوده است. اما در مورد ارتباط بین تولید ناخالص داخلی و اشتغال بررسی نشان میدهد که "کشش" ایجاد شغل نسبت به رشد تولید در میان مدت تقریباً برابر با ۰/۵ است. ایـن ارتبـاط در دهه ۱۹۸۰ کاهش یافته و اخیراً دوباره اهمیت یافته است. به طور کلی این نتایج نشان می دهد

جدول ۲ـ۵ : تاثیر سیاستهای مدیریت تقاضا بر نرخ های رشد تولید ناخالص ملی

دوره	مقدار ثابت	SPB	GEX	PM3	R^2	SE
معادله اول						
۱۹۷۳ـ۷۹	۱/۷	ـ۰/۱۹		۰/۲۸	۰/۶۶	۰/۶۶
	(۵/۹)	(۳/۰)		(۴/۳)		
۱۹۷۵ـ۸۲	۱/۵	ـ۰/۱۸		۰/۲۰	۰/۳۰	۰/۸۵
	(۳/۱)	(۲/۰)		(۱/۸)		
۱۹۷۹ـ۹۰	۱/۹	ـ۰/۱۵		۰/۱۳	۰/۲۱	۰/۶۲
	(۵/۳)	(۱/۳)		(۱/۸۷)		
۱۹۸۲ـ۹۳	۱/۵	ـ۰/۰۵		۰/۲۰	۰/۲۷	۰/۶۵
	(۳/۶)	(۰/۵)		(۲/۲)		
معادله دوم						
۱۹۷۳ـ۷۹	۱/۴	ـ۰/۱۴	۰/۳۹		۰/۳۷	۰/۹۰
	(۲/۰)	(۱/۷)	(۲/۱)			
۱۹۷۵ـ۸۲	۱/۴		۰/۳۴		۰/۳۴	۰/۸۳
	(۲/۶)		(۲/۰)			
۱۹۷۹ـ۹۰	۲/۳	ـ۰/۰۱	۰/۱۳		۰/۰۱	۰/۶۵
	(۸/۱)	(۰/۱)	(۱/۱)			
۱۹۸۲ـ۹۳	۲/۱	۰/۰۵	۰/۱۶		۰	۰/۷۴
	(۵/۶)	(۰/۴)	(۰/۹)			
معادله سوم						
۱۹۷۳ـ۷۹	۱/۴		۰/۲۵	۰/۲۲	۰/۵۰	۰/۸۰
	(۲/۳)		(۱/۴)	(۲/۶)		
۱۹۷۵ـ۸۲	۱/۳		۰/۳۵	۰/۱۱	۰/۳۱	۰/۸۵
	(۲/۲)		(۲/۰)	(۱/۰)		
۱۹۷۹ـ۹۰	۱/۹		۰/۱۵	۰/۰۹	۰/۲۳	۰/۶۱
	(۵/۱)		(۱/۵)	(۱/۴)		
۱۹۸۲ـ۸۳	۱/۲		۰/۱۷	۰/۲۱	۰/۳۴	۰/۶۲
	(۲/۴)		(۱/۳)	(۲/۴)		

آماره t درپرانتزقراردارد. معادلات اول تا سوم دارای شکل های متفاوتند ویکی از متغیرهای مستقل از آنها حذف شده است.

SPB = تراز اولیه نسبت به تولید ناخالص داخلی بر حسب درصد

GEX = نرخ رشد متوسط سالیانه مخارج واقعی دولت در زمینه کالا ها وخدمات

PM3 = نرخ رشد متوسط سالیانه عرضه پول به معنی گسترده

Y = متغیر تابع، متوسط نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی

SE = انحراف معیار

که در صورتی که سیاستهای انبساطی بتواند اتخاذ شود، این سیاستها می تواند بـه کـاهش بیکـاری کمک کند[1].

۳/۱ سیاست های اقتصادی دهه ۱۹۸۰

عملکرد اقتصادی در کشورهای OECD در دهــه ۱۹۷۰ دلسـرد کننـده بـود. تـهدید تـداوم سیاست های اقتصادی همراه با نوسان و آثار تورمی پس از شوک دوم نفتی وجود داشت که بـاعث شد برقراری سیاست های اقتصادی جدید و راهبرد مالی میان مدت در اوایل و اواسط دهــه ۱۹۸۰ مجدداً مورد توجه قرار گیرد. عناصر اصلی راهبردهای جدید دهه ۱۹۸۰ تاکید بر سیاستهای کلان اقتصادی جهت دار به سوی اهداف میان مدت برای دستیابی به تورم کمــتر، تـامین مـالی منطقـی بخش عمومی و اجرای طرح اصلاحات ساختاری با هدف ارتقاء انعطاف پذیری اقتصاد (که به طـور فزاینده ای انعطاف ناپذیر شده بود) تعریف شد. این سیاستها به شرح زیر است:

سیاستهای مالی

در دهه ۱۹۸۰ با وجود آنکه کاهش کسری بودجه به عنوان یکی از سیاستهای مالی مطرح شد اما پیشرفت چندانی در این زمینه حاصل نگردید. با رها شدن کسری بودجه سـاختاری یـا پنـهان[2] شرایط اقتصادی در شروع دهه ۱۹۹۰ وخیم تر گردید. حتی هنگامی که کـاهش هزینـه در طـرف هزینه با موفقیت تحقق یافت، عمدتاً به زیان سرمایه گذاری زیربنــایی در بخـش عمومـی بـود. در تعدادی از کشورها به ویژه در ژاپن و انگلستان در نتیجه رشد تقاضا و افزایش فعالیتــها (همــراه بـا قیمت غیرواقعی دارایی ها) درآمدهای مالیاتی شناور[3] حاصل شد کــه توانسـت فشـار بـر مخـارج عمومی را کاهش دهد هر چند معلوم شد که رشد تقاضا و افزایش فعالیتها سریع اما ناپـایدار بـوده است. ظاهراً به نظر می رسد که پیشرفتهایی در زمینه مهار کسری بودجه در دهه ۱۹۸۰ صــورت گرفته و تراز مالی دولت در منطقه از نقطه اوج کسری معادل ۴/۵ درصد در سال ۱۹۸۳ به ۱/۲۵ درصد در سال ۱۹۸۹ رسیده اما در جهت ایجاد استحکام مالی در این دوره از رشد شدید موفقیـت چندانی حاصل نشد و نسبت دیون بخش عمومی افزایش شــدیدی یـافت. آنچـه بجـا مـانده بـود کسری بودجه ۴/۲۵ درصدی در سال ۱۹۹۳ در کـل منطقـه (حداکـثر مـیزان ممکـن) همـراه بـا رسیدن نسبت دیون عمومی به رقم ۷۰ درصد بود کــه بـارقم ۵۰ درصـد در دهسـال قبـل قـابل مقایسه است. این امر موجب ایجاد فشار بر نرخ های بهره و افزایش آن گردید به طوری که نــرخ

---

[1] برای اطلاع بیشتر به ماخذ ۵ نگاه کنید.

[2] underlying

[3] buoyant

مذکور در دهه ۱۹۸۰ به صورت واقعی[1] بالا رفت. هدف کاهش سهم بخش عمومی از درآمد ملی بود اما در عمل نسبت کل مخارج به GDP تا اوایل ۱۹۹۰ رقمی معادل ۴۰ درصد بود. این نسبت ثابت باقی ماند و در دو سال گذشته افزایش یافته است.

سیاست پولی

در زمینهٔ سیاست پولی ثابت شده که اجرای اهداف ضد تورمی مشکل زاست؛ سیاست های پولی به طور متوالی به کار می رود اما بدون تصمیم کافی یا با فشار بیش از حد از طریق تعریف اهداف بسیار زیاد. به علاوه حتی هنگامی که سیاست پولی فقط در جهت اهداف ضد تورمی هدایت شود، در عمل ثابت شده که تامین ملزومات صحیح برای این سیاست به علت گسسته شدن رابطه موجود بین متغیرهای کلان پولی، درآمد اسمی و قیمتها بسیار دشوار است؛ این بدان معنی است که سیاست ها نمی توانند فقط براساس هدفهای پولی پایه گذاری شوند. شکست در اجرای سیاست پولی تا حدی ناشی از تغییر شرایط مالی در نتیجه مقررات زدایی در بازارهای داخلی و افزایش شدید جریان های سرمایه است که حاصل ادغام فزاینده بازارها بوده است. بی ثباتی تقاضا برای پول، اجرای به موقع و به اندازهٔ سیاستهای انقباضی پولی را دشوار ساخت. به علاوه قضاوت ارزشی نادرست نسبت به توانایی فعالیتهای اقتصادی داخلی،به ویژه در دوره مقررات زدایی از بازار مالی و در نتیجه سقوط بازار بورس در سال ۱۹۸۷ بازار بورس، نیز وجود داشت. خوش بینی در مورد دورنمای رشد آینده، در وضعیتی که تامین اعتبار ساده تر بود به پیش بینی اشتباهات و کنترل ناکافی شرایط پولی منتهی گردید. با وجود این در بسیاری از موارد مشکلات اجرایی "تصادفی" نبود بلکه به وجود آمد زیرا سیاست پولی برای مدتی طولانی به سوی اهداف مربوط به نرخ ارز جهت یافت که معلوم شد ناپایدار است؛ همچنین از نقش ضدتورمی اولیه خود منحرف شد و به حمایت از فعالیت اقتصادی یا ارتقاء سازگاری خارجی[2] منعطف گردید.

اصلاحات ساختاری ناکافی

در زمینه اصلاحات ساختاری پیشرفتهایی به دست آمد اما بسیاری از زمینه های کلیدی که در دستور کار قرار داشت به انجام نرسید. این زمینه ها عبارتند از اصلاح آن بخش از سیاستهای بازار کار که انگیزه های کار را از بین می برد و ایجاد شغل را مانع می شد؛ مقابله با گسترش حمایت گرایی؛ نیاز به کنترل هزینه ها و کیفیت محصول در بخش عمومی؛ و کاهش انعطاف ناپذیری بازار تولید، شامل مقررات فراوان درباره کسب وکار که انعطاف پذیری تخصیص منابع را

[1] real term

[2] external adjustment

کاهش می داد و تغییر شکل آن را موجب می گردید. اجرای اصلاحات ساختاری به طور کلی کمتر از آنچیزی بود که مطلوب می نمود و در بین کشورهای مختلف بسیار متفاوت بود.

مقابله با شوک ها

اجرای سیاستها در تمام مناطق OECD به دلیل لزوم برخورد کردن با شوک های غیر منتظره، پیچیده می شود. این شوک ها عبارتند از "شوک کاهش قیمت نفت"[1] در سال ۱۹۸۶، شکست بازار بورس در اکتبر ۱۹۸۷، همچنین آثار غیر منتظره مقررات زدایی از بازار مالی. همچنین شوک اخیری که اقتصادهای OECD را تحت تاثیر قرار داد از تغییرات سیاسی اروپای مرکزی و شرقی و اتحادیه شوروی سابق ناشی شده است. گرچه ظهور اقتصادهای آسیایی پویا به عنوان منبع جدیدی از رشد و رقابت نیز باید به عنوان شوکی برای اقتصادهای OECD مورد توجه قرار گیرد.

تغییر سیاسی خاص دیگری که تاکنون مهمترین و مستقیم ترین تاثیر را بر اقتصاد OECD در اروپا داشته است اتحاد دو آلمان بوده است. بدلیل آنکه آلمان از نوسازی اقتصاد آلمان شرقی حمایت کرده است، اتحاد دو قسمت آلمان در ابتدا موجب افزایش تقاضا گردید اما مقابله با مشکلات تورمی ناشی از آن، هزینه های زیادی برای اقتصاد اروپا در بر داشت. در آلمان انتقال وجوه قابل توجه به سرزمین جدید (قسمت شرقی آلمان) به صورت حمایت های درآمدی، سرمایه گذاری در زیر بناها و ایجاد انگیزه برای کسب و کار به بدتر شدن شدید وضع و موقعیت بودجه آلمان کمک کرد و به افزایش قابل توجه تورم انجامید. باتوجه به ارتباط شدید شرایط مالی آلمان با شرایط مالی دیگر کشورهای اروپایی، به دلیل ترتیبات مربوط به نرخ ارز در اروپا، نرخ بالای بهره در آلمان که برای مقابله با نتایج تورمی اتحاد دو آلمان لازم بود، سقفی را برای نرخ های بهره در کشورهایی که به آلمان وصل هستند، برقرار کرد. در شرایط وجود فشارهای تورمی در آلمان، که ثابت شده سرسخت و دیرعلاج هستند، لازم بود نرخ های بهره کوتاه مدت در آلمان برای مدت طولانی تری نسبت به آنچه عمدتاً انتظار می رود، بالا باقی بماند اما در مقابل در کشورهای دارای تورم پایین و شریک آلمان، شرایط پولی به طور فزاینده و بیش از آنچه لازم به نظر می رسید به اقتصاد داخلی[2] وابسته گردید. نرخ های بهره بالا علاوه بر سایر عوامل، به کسادی و افزایش بیکاری در اروپا کمک کرد و عوامل تشدید کننده بحران های دوره ای مهمی را به شرایط قبلی و سطح بالای بیکاری پنهان و ساختاری افزود.

---

[1] reverse oil price

[2] domestic

در این دوره مساعد، بیکاری در اغلب کشورها به ویژه اروپا کاهش یافت. البته عدم تعادل های مختلفی به وجود آمد از جمله گسترش بیش از حد بدهی ها در بخش بنگاهها و خانوارها در بسیاری از کشورها و مشکلات مربوط به بخش بانکداری. از آنجا که با برخی از این مشکلات مقابله نشد و سیاستهای انقباضی در ۹۰ـ۱۹۸۹ برای محدود کردن افزایش تورم به کار رفت، رشد کند شد و سایر شرایط نامطلوب که قبلاً و در بالا به آن اشاره گردید، مجدداً ظاهر شد. بیکاری به ویژه موجب زحمت گردید. بخصوص آنکه کسادی تاثیر گذاشت و عدم تعادل تجاری بار دیگر ظاهر و به شکلی با مشکلات بیکاری مرتبط شد. در نتیجه وضعیت بودجه ای به شدت وخیم گردید.

باتوجه به نتایج دلسرد کننده، علیرغم حمایت ادعایی از راهبردهای میان مدت،آیا سیاستهای کلان اقتصادی می توانست کار بیشتری برای تامین عملکرد بهتر اقتصادی و تخفیف بیکاری انجام دهد؟ روشن است که اشتباهات سیاستی وجود داشت گرچه بیان این مطلب اکنون پس از گذشت زمان ساده تر است. اشتباهات سیاستی تا حدودی ناشی از قضاوت ارزشی نادرست درباره آثار شوک های غیر منتظره و نیروهای در حال عمل اما پنهان بود؛ و اگر چه در اجرای خطوط کلی این راهبرد پیشرفتهایی به دست آمد اما بخش عمده آن به ویژه در بعد ساختاری و در زمینهٔ بازار کار، به مورد اجرا در نیامد. علاوه بر آن مجموعه سیاستهای کلان در دهه ۱۹۸۰ واگرا بودند. این مساله باعث افزایش نوسانات وسیع در نرخ ارز در میان کشورهای ایالات متحده آمریکا، ژاپن، اروپا، و بقیه جهان گردید. این نوسانات می تواند موجب ایجاد شکاف در پایه های تولید و فرصتهای شغلی در منطقه و نیز پیچیدگی در برنامه ریزی تجاری در نتیجه افزایش عدم اطمینان شده باشد.

در این مرحله مسیر رضایتبخشی از رشد میان مدت، پایدار و غیر تورمی قابل دستیابی نبوده است. در حالی که تورم در کشورهایOECD به سطح نسبتاً قابل قبول و مشابه سایر کشورها کاهش یافت اما تولید از مسیر خود منحرف گردید. وضعیت با سرعتی که مورد انتظار بود یا با شدتی که انتظار می رفت بهبود نیافت. بنابر این رشد آهسته در کشورهای OECD به مدت طولانی ادامه یافت. گرچه کسادی جاری تا حدودی ناشی از سیاستهایی بود که هدف آن اصلاح سیاستهای به طور فزاینده آزاد و نامتعادل قبلی بود (که در ۸۹ـ۱۹۸۷ برقرار گردید) و به تشدید بحران در بسیاری از کشورهای OECD انجامید اما این بحران بیش از آنچه انتظار می رفت طولانی شد. بنابر این نوعی "اصلاح بیش از حد"[1] اتفاق افتاد[1].

[1] overcorrection

۴/۱ سیاستهای اقتصادی دهه ۱۹۹۰

عملکرد اقتصادی و توزیع ثمرات آن مشغله اصلی دولتهاست. چالش اصلی دولتها در بیست سال گذشته این بوده که انتظارات اقتصادی و اجتماعی شهروندان از آنچه براساس سیاستهای دولتها قابل دستیابی بوده، پیشی گرفته است. گرچه رشد اقتصادی به طور کلی ادامه یافته و موفقیتهایی در زمینه مقابله با تورم به دست آمده اما بیکاری همچنان زیاد است و به نظر می رسد استاندارد زندگی کاهش یافته است؛ که این به نوبه خود تا حدودی نتیجهٔ توزیع ثمرات رشد اقتصادی است.

به علاوه سرعت و اندازه تغییرات اقتصادی و اجتماعی،که تا حدودی نتیجه جریان شدید سرمایه و آرمانهای مربوط به "جهانی شدن" است، محدودیتها و سیاستهای جدیدی را تحمیل کرده است. آنچه وضعیت را بدتر می کند این است که به نظر می رسد دولتها نفوذ و اثربخشی خود را از دست داده اند زیرا از نیازهای واقعی شهروندان دور شده و حساسیت کافی نسبت به آن نشان نمی دهند. این وضعیت باعث افزایش احساس عدم امنیت و بی اعتمادی نسبت به دولت شده است.

باتوجه به شرایط مذکور اصلاح مدیریت عمومی به عنوان یک سیاست اساسی مورد توجه قرار گرفته و در "سمپوزیوم وزرای کشورهای OECD درباره آینده خدمات عمومی،۱۹۹۶" مطرح شده است. در سند گزارش این سمپوزیوم ذکر شده است که:

"کشورهای عضو، خدمات خود را به علت ملاحظات مربوط به عملکرد اقتصادی، تغییر نیازها و تقاضای شهروندان و مؤسسات،و کاهش اطمینان نسبت به دولت، اصلاح می کنند."

اصلاح مدیریت عمومی براساس تعریف کلی نه تنها کارایی کارکرد بخش عمومی بلکه ـ یا مهمتر از آن ـ مسایلی نظیر نحوه تغییر سیاستهای دولتها ـ قوانین و طرحهایی که می تواند انگیزه ها را بهبود بخشد یا ایجاد انگیزه کند و حساسیت های افراد و سازمانها را در بخش خصوصی تغییر دهد را نیز در بر می گیرد. بنابر این اصلاح مذکور بدین معنی است که باید مسایل کلی تر حکومتی، شامل اثربخشی ماشین سیاستگذاری، فراهم کردن اطلاعات، ارتباط بین سطوح مختلف حکومتی، و در نتیجه تاثیرات نهایی آنها بر کنش متقابل بین دولت و بقیه جامعه را شامل شود. اصلاحات مذکور دارای ویژگی های زیر است:

---

[1] به ماخذ شماره ۳۶ صص ۶۶ـ۶۳ نگاه کنید.

ارتقاءکارایی و اثربخشی ـ مساله اساسی در این رابطه انتقال از نمونه مدیریت قدیمی کـه محرکـه آن فرایند ها و قانون ها است[1] به نمونه جدید مدیریت است که تلاش مـی کنـد تجربیـات نویـن مدیریتی را با منطق اقتصادی ترکیب کند ضمن آنکه ارزش خدمـات عمومـی بـه عنـوان فعـالیت اصلی دولت حفظ می شود. در این روش جدید مدیریت بخش عمومی، بر نتایج به صـورت "ارزش پولی" و "تاکید بر مشـتریان، محصـولات و نتـایج" تـاکید مـی شـود. ایـن نـوع مدیریـت دارای ویژگی های زیر است:

ـ اندازه گیری اهداف و عملکردها

ـ استفاده از سازوکار بازار و شبه بازار بجای مقررات متمرکز و دستوری ـ کنترلی [2]

ـ توجه به رقابت و انتخاب

ـ انتقال وظایف فرعی با هدف انجام بهتر و مسؤولیتهای اصلی

نتیجهٔ حتمی افزایش انعطاف پذیری وانتقال وظایف فرعی همراه با مسـوولیت پذیـری بیشـتر، توجه به مصرف کننده و رقابت، همچنین دادن شخصیت حقوقی به شـرکتهای دولتـی و خصوصـی کردن آنها و افزایش کارایی دربخش عمومی است. با تلاش برای روشن کردن اهداف و بـه ویـژه متمرکز شدن بر مشتریان و یافتن راههایی برای ارایه بهترین پاسخ ها به نیازهای مشخص، توسـعه معیارهایی برای سنجش عملکرد و ارزیابی اثربخشی هزینه ها، اثربخشی طرح ها افزایش مـی یـابد. با ایجاد شرایط رقابت وانتخاب همراه با ابتکاراتی برای تسـهیل دسترسـی مشـتریان بـه خدمـات، کیفیت خدمات نیز بهبود می یابد. در مورد قوانین ومقررات نیز، گرچـه آنـها ابزارهـای اصلـی در اعمال سیاستهای دولت هستند اما بازنگری مستمر موجب ارتقاءکیفیت آنها می شود. در این رابطه باید مشخص شود مقررات مورد بررسی می خواهد چه چیزی را تامین کنـد و هزینـه هـا ومنـافع رویکرد فعلی چیست؟ و آیا راه حل دیگری بجز مقـررات دسـتوری ـ کنـترلی فعلـی وجـود دارد. ابزارهای کم هزینه تر و اغلب موثر تر برای اعمال سیاستها عبارتند از فراهم کردن اطلاعات، ایجاد انگیزه و ضد انگیزه های اقتصادی، حقوق مـالکیت قـابل خریـد و فـروش، رویکردهـای مبتنـی بـر عملکرد، حق بیمه ها و تشویق های مبتنی بر خطر.

تلاش برای تاثیر گذاری مثبت بر سیاستهای اجتماعی و توسعه ـ با اصلاح مدیریت بخش عمومـی، از طریق تغییر ساختار انگیزه ها و مدیریت نظام های اطلاعاتی به نفع مراقبتهای بهداشتی موثرتر امـا

[1] process and rules driven

[2] command- and - control

کم هزینه تر، همچنین نشان دادن چگونگی ارتقاءسطح کیفی خدمات بهداشتی از طریـــق همـــاهنگی بهتر آنها در نقطه ارایه خدمات، می توان مانع افزایش هزینه های بهداشتی شد.

تلاش برای تاثیرگذاری بر توسعه اقتصادی ـ تاثیر اصلاح مدیریت بخش عمومی برتوسعه اقتصـــادی قابل بحث است. تورم دراغلب کشورها کاهش یافته و به احتمـــال قـــوی ایـــن امـــر ناشـــی از نقـــش اصلاحات در بهبود رقابت و انعطاف پذیری بازار است. علاوه بر آن اصلاح مذکور بـــه درک بـــهتر از نقش های هر یک از نهادهای موثر یعنی دولت و بانک مرکزی کمک کرده که این به نوبه خـــود موجب افزایش همبستگی درونی بانک مرکزی در هدایت سیاست پولـــی و اعتبـــار بخشـــی بـــه ایـــن سیاستها در تعدادی از کشورهای عضو گشته است. در اغلب موارد با بهبود بهره وری و تخصیـــص منابع همراه با منافع حاصل از کارایی ناشی از اصلاحات در بخش بودجه، از طریق دادن شـــخصیت حقوقی[1] به شرکتهای دولتی و خصوصی کردن آنها، از طریق کـــاهش هزینـــه هـــای مقـــررات بـــرای بخش خصوصی، و با افزایش رقابت و کاهش حمایت از صنـــایع ناکـــارا و یـــا غـــیر رقـــابتی، توســـعه اقتصادی نیز افزایش یافته است. اما از طرف دیگر مشخص شده که تلاشـــهای مختلـــف در زمینـــه یکپارچه سازی مالی[2]، موجب بیکاری وسیعتر، به ویژه در بخشهایی بوده که به طور مســـتقیم تحـــت تاثیر بازنگری دولت قرار گرفته است. این وضع تا آنجا که صحت داشته باشد، نشاندهنده مشـــکل تعدیل در ارتباط با سرعت تعدیل است نه مطلوبیت یا ضرورت تعدیل، حداقل در بلند مدت.

درکشورهایی که اصلاحات در اغلب بخشهای آن موفق نبوده، مساله به اندازه بخـــش دولتـــی و مداخلات دولتی باز می گردد و در این رابطه میزان "تقاضایی" که دولت در بقیه اقتصاد ایجاد مـــی کند اهمیت اساسی دارد. به فرض ایجاد فشار برای افزایش مخارج دولتی (که ممکـــن اســـت دارای کشش درآمدی بالا باشد) و نیز برقراری مقررات دولتی، مساله اساسی این است که آیا کیفیت این مخارج و قوانین بهبود یافته است یا خیر. آنچه کاملاً روشن است این است کـــه نمـــی تـــوان بـــدون تحلیل عمیقی از سیاستها، مخارج طرح های دولتی و مقررات را کاهش داد. همچنین بدون ارزیـــابی فعالیتهای دولتی و نشان دادن این امر که دخالت دولت آثار مورد نظر را نداشته یا به اهـــداف بـــه صورتی موثر یا کارا دست نیافته، نمی توان مخارج دولتی را کاهش داد. در عمـــل تجربیـــات نشـــان می دهد که برای موفقیت در زمینه تعدیل باید نشان داده شود که کاهش مخارج دولتی و مقررات

[1] corporatisation

[2] fiscal consolidation

"سیاست مناسبی" در سطح خرد است و برای تاثیر بر ابعاد کلان اقتصادی، در صورتی مؤثر است که در بلند مدت به کارگرفته شود.

کسب حمایت عمومی برای تداوم اصلاح مدیریت بخش عمومی ـ کسب حمایت عمومی در ارتباط با ضرورت ادامه اصلاحات بسیار مهم است. برای این منظور یکی از اولین اقدامات در جهت اجرای اصلاحات ایجاد پایه های لازم برای حمایت عمومی است. بایدبه جامعه اعلام کرد که اصلاحات موجب ارایه خدمات با قیمت های پایین تر می شود و بنابر این اغلب مردم از آن منتفع می شوند. اعلام یک سری اصول برای پی ریزی مدیریت عمومی بهتر در طول زمان می تواند به حمایت بیشتر عمومی بیانجامد و به حفظ یکپارچگی اصلاحات کمک کند. این اصول مردم را مطمئن می سازد که این اصلاحات ارزشهای اخلاقی سنتی نظیر دوستی وعدالت را تغییر نمی دهد بلکه در واقع موجب ظهور و بروز بیشتر آنها می شود؛ همچنین اصلاحات ابزار موثرتری برای دستیابی به نتایجی است که با این ارزشها سازگار است.

نقش ها و حوزه های جدید ـ مساله اولویت دار دیگر ظرفیت انجام نقش ها و فعالیت در حوزه های جدید توسط دولت است. هنگامی که فراهم آوردن خدمتی مواجه با احتیاط های قابل ملاحظه ای است ملاحظاتی برای لغو تعهدات[1] و ایجاد مرزهایی برای آن وجود دارد. لغو قراردادها چه تاثیری بر مسوولیت پذیری دولت ها دارد و دولت ها چگونه می توانند این تعهدات را اداره کنند. باید تاثیر بلند مدت قراردادها بر خدمات دولتی مورد ملاحظه قرار گیرد؛ و در صورتی که نقش دولتها به سطح مدیریت قراردادی کاهش یابد، کیفیت آن مورد توجه باشد.

کاهش "کسری مردم سالاری"[2] ـ یکی از بزرگترین چالشهای دولتها کاهش کسری مردم سالاری موجود و برقراری مجدد اعتماد عمومی به ظرفیت دولت مردم سالار برای دستیابی به پیشرفتهای اقتصادی و اجتماعی رضایت بخش است. شکست در تحقق این موضوع موجب لغزش در استبداد اقتصادی و ایجاد جامعه ای غیر متحمل و بسته می شود که نتیجهٔ آن توسعه اقتصادی و اجتماعی ضعیف خواهد بود. با انجام اصلاحات مدیریت بخش عمومی کسری مردم سالاری کاهش می یابد زیرا:

---

[1] contracting out

[2] democratic deficit

ـ کلاً باعث ایجاد دولتی موثرتر می شود؛

ـ به سیستم حکومتی بازتر، شفاف تر و مسوول تر کمک می کند که کنترل سیاسی مردم سالارانه بیشتری اعمال می کند؛

ـ دولت در بعضی جنبه ها در نتیجه انتقال وظایف و فراهم کردن فرصتهای بیشتر برای شهروندان در جهت دادن مشورت در مورد ارایه خدمات، به مردم نزدیکتر می شود.

تاکید بر سازوکار بازار و شبه بازار ـ دولتها می توانند پیشتر بروند و بر سازوکارهای بازار و شبه بازار تاکید کنند. آنها از طریق الگوی انگیزه ها و ضد انگیزه ها و تغییر پاسخ های رفتاری افراد و موسسات می توانند تقاضا برای خدمات دولتی را کاهش دهند. همچنین می توانند با انتقال قدرت، به ویژه در ارتباط با خدمات، در داخل و بین سطوح حکومتی،و با لغو قراردادهای (تعهدات) مربوط به ارایه خدمات بیشتر، سطح انتخاب ها و رقابتها را افزایش دهند.

در هر حال در انجام اصلاحات مدیریت بخش عمومی مساله اساسی این است که تعادل بهتری بین تقاضا و انتظارات شهروندان از یک طرف و ظرفیت دولت از نظر تامین تقاضاها و انتظارات مذکور به دست آید. این تعادل است که اطمینان نسبت به دولت را مجدداً برقرار می کند و بنابر این به توسعه بیشتر اقتصادی و اجتماعی می انجامد.

به نظر می رسد با تغییر نقش دولت در جهت "اداره کردن نه جاروجنجال راه انداختن"، مسوولیت دولتها تغییرعمده ای نمی کند. سیاست دولت ها همچنان چارچوب توسعه اقتصادی و اجتماعی را تعیین می کند و مهمتر آنکه، یکپارچگی کلی و تعادل در توسعه اقتصادی و اجتماعی توسط سیاست دولت ها تعیین می شود.

محتمل است که بسیاری از مشکلات مربوط به دستیابی به تعادل مطلوب توسعه اقتصادی و اجتماعی نشاندهندۀ رقابت برای توزیع درآمد بین مسایل اقتصادی و اجتماعی است. به همین دلیل برای دستیابی به تلفیق بهتر سیاستهای اقتصادی و اجتماعی باید نظام های حکومتی به شکلی گسترده شود که انجام گفتگوی بیشتری با شهروندان را برای اطلاع رسانی و تاثیر گذاری در بر گیرد.

در هر حال دولتها هنوز مسوولیت هدایت جامعه را دارند. اما در شرایط وجود فرایندهایی که خود به ناهماهنگی و تجزیه پذیری در چارچوب کلی سیاستها می انجامد نمی توان اطمینان به دولت را مجدداً برقرار کرد. یک راه ممکن برای دولتها (که زلاند نو آنرا به طور گسترده ای پذیرفته) این است که یک سری منسجم از جهت گیری های سیاستی راهبردی را فراهم کنند و درجهت توسعه اقتصادی و اجتماعی آینده در معرض بحث عمومی قرار دهند. این اقدام به مدیریت امور ناهماهنگ و رقابت های مختلف بالقوه برای کسب درآمدها، کمک می کند.

هدف از این اصلاحات باید پی ریزی رویکردی گسترده و مشارکت جو برای دولتها و فراهم کردن یکپارچگی[1] برای آن باشد. این اصلاحات پایه های لازم برای تلفیق سیاستهای اقتصادی و اجتماعی، که مکمل یکدیگرند، را فراهم می آورد و در طول زمان به ایجاد تعادل بهتر بین تقاضای شهروندان و آنچه آنها منطقاً می توانند از دولتها انتظار داشته باشند، می انجامد[۲].

۲ سیاستهای تجارت خارجی

۱/۲ تاثیر تجارت خارجی بر اشتغال

کیفیت سرمایه انسانی در کشورهای مختلف متفاوت است. باید توجه داشت که اندازه گیری سرمایه انسانی نیز چندان ساده نیست. بعضی از افراد مهارتهای خود را ضمن تجربیات کاری به دست آورده اند حال آنکه برخی دیگر آموزشهای رسمی دیده اند. از جنگ جهانی دوم به بعد در بسیاری از کشورها آموزش اجباری افراد رایج شده است با وجود این تعداد کسانی که آموزش های خود را در مقاطع تحصیلی به اتمام رسانده اند نسبت به کسانی که لازم است آموزش ببینند چنان است که متوسط سطح آموزش نیروی کار در طول زمان بسیار آهسته افزایش می یابد. جدول ۸ نشان می دهد که حتی ۳۰ سال پیش متوسط تحصیلات جمعیت بزرگسال کشورهای OECD تقریباً دو برابر متوسط تحصیلات جمعیت بزرگسال کشورهای غیر OECD در زمان حاضر بوده است.

---

[1] coherence

[۲] به ماخذ شماره ۳۵ نگاه کنید.

جدول ۲ـ۶ : متوسط سالهای تحصیل جمعیت بزرگسال

	کل کشورهای در حال توسعه (۷۳ کشور)	کشورهای OECD (۲۳ کشور)
۱۹۶۰	۱/۷۶	۶/۷۱
۱۹۶۵	۲/۰۱	۷/۰۳
۱۹۷۰	۲/۳۶	۷/۴۲
۱۹۷۵	۲/۷۱	۷/۸۸
۱۹۸۰	۳/۱۰	۸/۶۵
۱۹۸۵	۳/۵۶	۸/۸۸

اگر چه جمعیت کشورهای OECD (۸۵۰ میلیون نفر در سال ۱۹۹۱) ۱۶ درصد کل جمعیت جهان است اما ۶۰ درصد از کل افراد دارای تحصیلات عالی جهان در کشورهای OECD زندگی می کنند. بنابر این نیروی کار ماهر هم به طور نسبی و هم، به طور مطلق در کشورهای OECD فراوانتر از کشورهای غیر OECD است. این برتری به ویژه در مورد مهارتهای عالی قابل توجه است. در سال ۱۹۸۰ نیروی کار بسیار ماهر کشورهای OECD حدود ۸۵ درصد از کل دانشمندان تحقیق و توسعه جهان به جز شوروی و مجموعه وابسته به آن را تشکیل داده است.

بنابر این براساس نظریه هکشر و اوهلین می توان انتظار داشت که کشورهای OECD در تجارت خود با کشورهای در حال توسعه تمایل داشته باشند کالاها و خدماتی را صادر کنند که تکنیک های تولیدی آنها دارای شدت نیروی کار ماهر بیشتری باشد و کالاها و خدماتی را وارد کنند که تکنیکهای تولید آنها، نیروی کار غیر ماهر بیشتری مصرف می کنند. بررسی های تجربی کروئگر[1] (۱۹۷۷)، وود[2]، (۱۹۹۱)، وود (۱۹۹۴) این مساله را تایید کرده است. بنابر این به نظر می رسد نظریه هکشر و اوهلین در مورد کشورهای OECD کاربرد داشته است. به عبارت روشن تر در تجارت بین کشورهای OECD و سایر کشورها نیروی کار غیر ماهر در کشورهای OECD به طور نسبی کمیاب تر و نیروی کار ماهر فراوان تر از سایر کشورهاست بنابر این افزایش شدت تجارت در بین کشورهای OECD و سایر کشورها در صورت ثابت بودن سایر شرایط موجب کاهش مزدهای نیروی کار غیر ماهر در کشورهای OECD نسبت به مزدهای نیروی کار ماهر میشود و در کشورهای توسعه یافته عکس آن اتفاق می افتد. البته در عمل عوامل بسیار دیگری از

[1] Krouger

[2] Wood

جمله تغییرات فناوری و عوامل مربوط بـه عرضـه در بـازار نـیروی کـار بـر سـطح مزدهـا تـاثیر می گذارد. قابل ذکر است که تغییر شدت تجارت بر تقاضای انواع مختلف نیروی کار موثر است و آن را در بعضی انواع افزایش و در بعضی انواع دیگر کاهش مـی دهـد. شـدت تجـارت در کوتـاه مدت بر کل تقاضای نیروی کار بی تاثیر است اما طبیعتاً بسته به سرعت جریان کـار از بخشـهای منقبض شونده به بخشهای گسترش یابنده، بر بیکاری در کوتاه مدت نیز تاثیر دارد.

بررسی های تجربی انجام شده در مورد کشورهای OECD نتایج زیر را در مورد تاثیر تجارت بر اشتغال نشان می دهد:

۱ـ وجود نوسانات در شدت تجارت در کوتاه مدت با تغییر اشـتغال نسـبی[1] برحسـب بخـش در ارتباط است. این ارتباط نه از نظر کلی معتبر است و نه به لحاظ کمی قابل ملاحظه.

۲ـ در کوتاه مدت (یعنی باتوجه به تغییرات سال به سال) افزایش واردات[2] در یک رشته فعـالیت با کاهش اشتغال نسبی همراه می شود و برعکس کـاهش واردات همـراه بـاافزایش اشـتغال نسـبی است. این نتیجه در مورد تمام انواع فعالیتها صحیح است چه استخدام نیروی کار غـیر مـاهر زیـاد باشد و چه کم.

ـ در کوتاه مدت، ارتباط بین تغییر شدت صادرات و اشتغال نسبی مبهم اسـت. شـدت صـادرات زیاد هم با اشتغال نسبی زیاد و هم با اشتغال نسبی کم در زمانها،کشورها و بخشهای مختلف همـراه بوده است.

ـ در بلند مدت (وجود تغییرات در دوره های تجاری)، شواهد چندانی در مـورد ارتبـاط مثبـت و شدید بین شدت صادرات و اشتغال وجود ندارد.

ـ رشته فعالیتهایی که دارای نسبت زیادی از نیروی کار دارای مهارت کم هستند، بدون توجه بـه تاثیر تجارت، افتی بیش از متوسط را در ارتباط با اشتغال تجربه کرده اند و برعکس.

ـ ارتباط تغییرات کوتاه مدت اشتغال نسبی با رقابت در تجارت در کشورهای اروپـایی، کـه دارای شدت تجارت زیاد هستند، بیشتر از آمریکا، ژاپن و استرالیا نیست.

ـ هنگامی که تاثیر تجارت بین کشـورهای OECD و کشـورها غـیر OECD و غـیر اوپـک بـر اشتغال بررسی می شود این نتیجه به دست می آید که ارتباط منفی و شدیدی بین واردات نسبی و تغییرات نسبی اشتغال برای تعداد کمی از رشته فعالیتهای خاص (نساجی، پوشاک، کفش، کامپیوتر، ارتباطات رادیو و تلویزیون) وجود دارد اما این تاثیر به لحاظ کمی محدود است (زیرا سطح تجارت

[1] منظور از اشتغال نسبی تغییرات اشتغال هر بخش نسبت به کل اشتغال است.

[2] import penetration

پایین است). تاثیر منفی تجارت کشورهای OECD و کشورهای غیر OECD بر اشتغال نسبی در صنایعی که نسبت زیادی از نیروی کار ماهر را در استخدام دارند بسیار قابل ملاحظه است. البته این نتیجه غیر قابل انتظار است.

باتوجه به بررسی های نظری و پژوهشهای تجربی می توان اظهار داشت که به طور کلی دو نظریه برای تبیین آثار تجارت در بین کشورهای مختلف وجود دارد که می تواند توضیحات قابل قبولی در مورد انواع اصلی الگوهای تجاری قابل مشاهده در جهان امروز ارایه دهد. هر کدام از آنها (نظریه هکشر و اوهلین و نظریه جدید) نشان می دهد که افزایش شدت تجارت موجب افزایش درآمد واقعی می گردد. این نتایج به شدت توسط بررسی های تجربی مورد حمایت قرار می گیرد و موجب حمایت منطقی از کلیه تلاشهایی است که در جهت آزادسازی تجارت در جهان صورت می گیرد. در هر دو این نظریه ها نشان داده می شود که اگر شدت تجارت تغییر کند اشتغال هم ایجاد می شود و هم از بین می رود. "نظریه جدید تجاری" تبیین قابل قبولی در مورد تجارت کالاهای صنعتی مشابه بین کشورهای دارای منابع مشابه (نظیر اغلب کشورهای OECD) فراهم می کند. تغییر در این نوع تجارت بر تقاضای کار (ماهر و یا غیر ماهر) در هر یک از شرکت ها در یک رشته فعالیت مشخص در هر دو جهت تاثیر می گذارد. نظریه هکشرو اوهلین به خوبی پیش بینی می کند که چه نوع کالاهایی بین کشورهای دارای منابع مختلف مبادله می شود. به ویژه پیش بینی می کند که کشورهای OECD کالاهایی را به کشورهای غیر OECD صادر می کنند که به طور نسبی متقاضی نیروی کار از نوع ماهر است و برعکس کالاهایی را وارد می کنند که به طور نسبی شدت نیروی کار غیرماهر در آن بیشتر است. بنابر این افزایش شدت تجارت با کشورهای غیر OECD باعث کاهش تقاضای نیروی کار ماهر در بخش قابل تجارت کشورهای OECD میشود[1].

۲/۲ سیاستهای جدید

سیاستهای جدید کشور های OECD در زمینه تجارت خارجی با استفاده از سندی که جهت طراحی سیاستهای تجاری کشورهای تازه استقلال یافته اتحاد جماهیر شوروی سابق تنظیم شده قابل ارایه است. سیاستهای جدید تجارت یازده کشور استقلال یافته اتحاد جماهیر شوروی سابق و کشورهای اروپای مرکزی و شرقی با همکاری OECD در سال ۱۹۹۴ با طراحی چارچوب کلی سیاستها تنظیم گردید. سیاستهای مذکور گرچه در ارتباط با کشورهای تازه استقلال یافته

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۶، صص ۱۱۲ـ۹۳

آسیای مرکزی و اروپای شرقی و مرکزی طراحی شده اما نشاندهندهٔ سیاستهای کلی OECDدر زمینه تجارت است. سیاستهای اتخاذ شده به شرح زیر است:

۱/۲/۲ـ توسعه روابط چند جانبه به منظور بهبود دسترسی به بازار ـ مذاکرات چند جانبه تجاری، موانع موجود بر سر راه تجارت کالاها و خدمات را در بازارهای بین المللی کاهش می دهد. کوشش هایی از این قبیل برای بازکردن بازارها، برحذف یا کاهش موانع مرزی نظیراقدامات تعرفه ای و غیر تعرفه ای تاکید می کنند. مهمترین اصلاحات انجام شده در سالهای اخیر ناشی از مذاکرات دور اوروگوئه[1] است که حتی محدودیتهای موجود در مورد زمینه هایی نظیر تجارت کشاورزی و تجارت منسوجات و پوشاک را که سالها مورد بحث بوده، کاهش می دهد. براساس اصول آزادسازی دور اوروگوئه "...فرض می شود که در سال ۲۰۰۲ تمام محدودیتهای تعرفه ای و غیر تعرفه ای حذف شود و فرایند سازگاری با آن در هر یک از کشورها کامل گردد. حاصل این آزادسازی برای جهان حدود ۲۷۰ میلیارد دلار آمریکا به قیمت جاری خواهد بود".

بر اساس تلاشهای آزادسازی چند جانبه، سیاستهای غیر مرزی[2] محدود کننده تجارت به شرح زیر اصلاح شده است:

آماده سازی بخش عمومی ـ دولتها خریداران عمده کالاها و خدمات در تمام کشورها هستند. خارج کردن عرضه کنندگان خارجی از فرایند انجام مناقصات دولتی نوعی محدود کردن تجارت است و مانع رقابت آزاد و موجب کاهش کارایی کلی می شود. "موافقتنامه آماده سازی دولت[3]" که اخیراً تنظیم شده موجب پیشرفت رفتار ملی و رفع تبعیض شده، شفافیت فرایند ها را افزایش داده و قوانین لازم را برای اجرا فراهم کرده است. این موافقتنامه آزادسازی در ارتباط با مناقصه ها شامل مناقصه های خدمات و همچنین سازمانهای دولتی نیمه مرکزی[4] را گسترش می دهد.

گسترش فرایندهای استاندارد سازی محصولات ـ استفاده از ضوابط فنی و استاندارد ها یکی از مهمترین مسایل در تجارت است. هنگامی که ضوابط فنی و استانداردها در خدمت مشروعیت بخشیدن به سیاستهای داخلی باشد، می تواند به عنوان شکلی از حمایت گرایی به کار رود. نظرات مختلف موجود راجع به استاندارد، سرچشمه اختلافات اخیر در زمینهٔ تجارت بوده است. این

---

[1] Uruguay Round

[2] non-border

[3] Agreement on Government Procurement

[4] sub-central

ملاحظات هنوز در مورد تجهیزات مربوط به ارتباط از راه دور و محصولات فناوری زیستی وجود دارد. در دور اروگوئه "موافقتنامه اقدامات بهداشتی"[1] تصویب و "موافقتنامه موانع فنی تجارت"[2] بهبود یافت. تلاش های مذکور به منظور تقویت بینش بین المللی برای انجام اقدامات مربوط به استاندارد صورت گرفته است.

افزایش رقابت ملی ـ دولتها در کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار اهمیت اقدامات مختلف در جهت تامین رقابت و در نتیجه افزایش سطح رفاه مصرف کنندگان از طریق تخصیص کافی منابع را دریافته اند. به همین دلیل دولتها، نمایندگی هایی ایجاد کرده اند که چالشهای ضد رقابتی طرفهای خصوصی را کشف کنند. برخی از مشکلات موجود بر سر راه رقابت ملی دارای آثار بین المللی است زیرا اقدامات شرکتهای محلی ممکن است دسترسی شرکتهای خارجی به بازار را مانع شود یا شرکتهای خارجی در فعالیتهای تجاری غیر عادلانه ای در بازارهای محلی وارد شوند. در نتیجه، این ملاحظه وجود دارد که ممکن است اجرای ضعیف سیاستهای مربوط به برقراری رقابت ملی یا جدا شدن از استانداردهای ضد تراست منافع مورد نظر از آزاد سازی چند جانبه تجاری را کاهش دهد.

حذف یارانه ها ـ مدتهاست در قوانین تجارت چند جانبه تشخیص داده شده است که حمایت دولت از شرکتهای خصوصی می تواند اختلالاتی را در بازارهای بین المللی ایجاد کند. یارانه ها نوعی جریمه برای شرکتهایی است که در داخل و خارج، به صورتی رقابتی فعالیت می کنند و کارایی کل اقتصاد را کاهش می دهد. در مذاکرات دور اروگوئه قوانین چند جانبه قبلی مربوط به یارانه ها با شفافیت بیشتری مطرح شد که انجام اقداماتی برای حمایت از شرکتهای داخلی در مقابل خسارت های ایجاده شده در نتیجه واردات کالاهای حمایت شده توسط یارانه را نفی می کند. با وجود این در ارتباط با بعضی موارد مانند کشاورزی، صنعت هواپیماسازی و فولاد، اقدامات خاصی ضروری است.

۲/۲/۲ـ بهبود دسترسی به بازارهای خارجی برای اقتصادهای در حال انتقال ـ گسترش صادرات برای کشورهای در حال انتقال از اقتصاد متمرکز به اقتصاد مبتنی بر بازار، منابع درآمدی برای رشد

[1] Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures

[2] Agreement on Technical Barriers to Trade

اقتصادی آنها فراهم می کند. اقتصادهای در حال انتقال حتی هنگامی که با افزایش ارزش ارز و قیمتهای بهتر در بازارهای داخلی مواجه می شوند، که هر دو باعث جذابیت کمتر صادرات می شود، بازارهای خارجی را کم خطرتر و با ثبات تر می یابند. در نتیجه بهبود دسترسی به بازارهای خارجی اولویت مهمی برای صادر کنندگان و مقامات تجاری اینگونه کشورهاست.

عادی سازی تعرفه ها ـ کشورهای عضو OECD به طور وسیعی تعرفه ها را برای اقتصادهای در حال انتقال عادی کرده اند و نظام عمومی وضعیت ترجیحات[1] را در مورد آنها اعمال کرده یا آنها را مشمول ترتیبات تجاری منطقه ای کرده اند. با وجود این در بعضی بخشها، صادر کنندگان اقتصادهای انتقالی با محدودیتهای مختلف تعرفه ای و غیر تعرفه ای بازارهای منطقه OECD روبرو شده اند؛ البته اغلب این تعرفه ها غیر تبعیض آمیز هستند. تجارت در زمینه محصولات کشاورزی، منسوجات و پوشاک از مهمترین موضوعات مورد بحث در مذاکرات چند جانبه تجاری است. تجارت در زمینه این "بخشهای حساس" حداقل در کوتاه مدت، برای بسیاری از اقتصادهای در حال انتقال مهم است.

اقدامات ضد شکست قیمتها ـ اقدامات ضد شکست قیمتها در کشورهای OECD به کاهش دسترسی به بازارهای این منطقه می انجامد. قانون ملی ضد شکست قیمتها برای مقابله با آنچه در فعالیتهای تجاری برخی صادر کنندگان غیر عادلانه به نظر می رسید، وضع شد. این قانون در ابتدا برای تامین رقابت در بازارهای داخلی و با هدف جلوگیری از برقراری قیمتهای غارتگرانه تصویب شد. آنها از این طریق و با اجرای قوانین ضد تراست مانع قیمت گذاری غیر واقعی و متضمن زیان برای تخریب رقابت و ایجاد انحصار گردیده اند. امروز مقررات ضد شکست قیمتها برای کنترل اینگونه رفتارها در ارتباط با شرکتهای خارجی نیز به کار می رود؛ هر چند مشکلات به کارگیری مقررات ملی موجب بهبود برخی قوانین در روشهای اساسی در مذاکرات چند جانبه تجاری می گردد.

بهبود دسترسی به بازارهای مشابه ـ کشورهای دارای اقتصادهای در حال انتقال دارای مشکل دسترسی به بازارهای سنتی خودشان یعنی بازارهای دیگر اقتصادهای درحال انتقال نیز هستند. مشکلات مربوط به اصلاحات اقتصادی و دستیابی به ثبات کلان اقتصادی فشار برای برقراری

[1] Generalised System of Preferences Status (GSP)

سیاستهای تجاری آزادانه تر را در بسیاری از اقتصادهای در حال انتقال کاهش می دهد. به علاوه به طور نسبی تعداد کمی از اقتصادهای در حال انتقال عضویت در سازمان جهانی تجارت را به دست آورده اند. برخی از مشکلاتی که این اقتصادها با آن مواجه اند عبارت است از: تغییرات مکرر مقررات تعرفه ای و غیر تعرفه ای، مشکلات مربوط به روش ارزش گذاری گمرکی، طرح های مالیاتی خاص، وجود نشانه هایی از تجارت دولتی، و استثنا شدن از ترتیبات ترجیحی.

۳/۲/۲ برطرف کردن موانع داخلی تجارت ـ موانع تجارت در داخل کشورها نیز عامل دیگری است که بر گسترش صادرات تاثیر می گذارد. این موانع موجب افزایش هزینه های صادر کنندگان می شود و بنابر این قدرت رقابت آنها را نسبت به دیگر صادرکنندگان کاهش می دهد. این موانع به شرح زیر است:

حذف موانع اطلاعاتی ـ یکی از چالشهای مهم برای صادرکنندگان اینست که بیاموزند چگونه به اطلاعات مناسب بازار صادرات دستیابند و آنرا پردازش کنند. عدم تمرکز سریع تجارت خارجی مستلزم ایجاد شبکه های اطلاعاتی و برقراری تماس های لازم با خریداران است. انجام پژوهش درباره بازارها نیز مساله مهمی است. به عنوان نمونه نوع بسته بندی و مقررات بهداشتی و ایمنی مورد نظر در منطقه OECD از مواردی است که اغلب در برابر صادر کنندگان ـ حتی صادر کنندگان با تجربه ـ مانع ایجاد می کند؛ بنابر این اطلاع از آنها ضروری است.

حذف موانع زیر بنایی ـ نبود توسعه کافی در زیر بناها به ویژه در زمینه ارتباط از راه دور و اداره گمرک، از جمله موانع صادرات است. برای استفاده مستمر از وسایل ارتباط از راه دور کیفیت خطوط ارتباطی برای انتقال داده ها بسیار اساسی است؛ و تاثیر غیر قابل تردیدی بر رقابت بین المللی دارد. اداره های گمرکی نیز از عوامل مهم در تجارت بین المللی هستند. آنها باید از طرح های طبقه بندی تجاری جدید استفاده کنند، مالیاتهای مرزی جدیدی برقرار نمایند و حجم وسیعی از کالاها را مورد ارزیابی قرار دهند. اداره های گمرکی کارا و دارای مدیریت منطقی برای بالا بردن سطح رقابتی صادرات و واردات اساسی است. این امر به ویژه در مورد کشورهایی که دارای مالیاتها وسهمیه های صادراتی هستند، اهمیت خاص دارد. بنابر این لازم است در جهت توسعه زیر بناهای ارتباطی و افزایش کارایی ادارات گمرکی تلاش شود. طرحهای کمک فنی کشورهای غرب قبلاً به منظور بهبود ادارات گمرکی در اختیار بسیاری از کشورهای دارای

اقتصادهای انتقالی قرار گرفته است. از جمله این طرح ها طرحی است که کمک قابل توجهی بـرای مستند کردن امور گمرکی و کامپیوتری کردن آن به عمل می آورد.

حذف موانع بانکی ـ مسایل مربوط به اعتبار طرف های تجاری، پرداختـهای دیـر هنگـام یـا عـدم پرداختها، تورم زیاد، پول های جدید، تغییر مقررات پولی و مالیاتی بعضی از مشـکلات مـالی اسـت که مانع صادرات است. بنابر این دسترسی به خدمات بانکی قابل اعتماد برای صـادر کننـدگـان از اهمیت خاصی در جهت افزایش قابلیت رقابت آنها در بازار جـهانی برخـوردار اسـت زیـرا رقبـای خارجی معمولاً به طور وسیعی به خدمات مالی قابل اطمینان دسترسی دارند. بنابر این چنین نظامی باید به منظور تسهیل خرید و فروش در سطح جهانی فراهم گردد.

ایجاد شرایط قانونی و مقرراتی ـ محیط قانونی با ثبات درجه ای از قابلیت پیش بینـی را ایجـاد مـی کند که برای برنامه ریزی کسب و کار ضروری است در حالی که محیط بی ثبات به لحاظ قـانونی، خطرات کسب و کار و بنابر این هزینه تجارت را افزایش می دهد. فراهـم کـردن چنیـن محیطـی عمدتاً به عهده مقامات رسمی دولتی است. علاوه بـر آن لازم اسـت نـهادهای قـانونی و مقـررات جدیدی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم بر عملیات تجارت خارجی تاثیر می گذارند، ایجاد شود.

به طور کلی کشورهای OECD، اعمال سیاستهای زیر را در کشـورهای دارای اقتصـاد انتقـالی تشویق می کنند:

ـ ایجاد آزاد سازی تجاری؛ در این رابطه تصویب قوانین و مقررات مناسب و اجرایی آنـها اهمیـت دارد.

ـ ایجاد محیط اقتصادی باثبات، شفاف و قابل پیش بینی به ویژه از طریق توسعه سـاختار مناسـب تعرفه ای و حذف معیارهای متفاوت غیر تعرفه ای (نظیر سهمیه ها و مجوزهـای پیچیـده)، بـهبود استانداردها، و پذیرش اصول بین المللی مختلف

ـ فراهم کردن شرایط مطلوب برای فعالیتهای تجارت خارجی به ویژه از طریق تشـویق بنگاهـهای کوچک و متوسط، بهبود تسهیلات مالی مربوط به تجارت و ایجاد زیر بناهای بـهتر شـامل حمـل و نقل و ارتباط از راه دور

ـ توسعه همکاری های منطقه ای براساس اقتصادی مستحکم که موجب تجارت مبتنی بـر بـازار و سرمایه گذاری در مناطق و مانع تبعیض در مقابل کشورهای ثالث گردد.

سیاست کشورهای OECD نیز به شرح زیر است:

ـ حمایت فعالانه از اقداماتی که موجب ادغام اقتصادهـای تلفیقـی در نظـام بیـن المللـی تجـارت می شود به ویژه از طریق فراهم کردن کمک های فنی لازم به کشورهایی که خواستار عضویـت در سازمان جهانی تجارت هستند.

ـ تقویت جهت گیری های خارج نگر[1] در اقتصادهای در حال انتقال از طریق تسهیل دسترسی آنها به بازارهای کشورهایOECD

ـ همکاری با فعالان اقتصادی برای توسعه شبکه ای برای مبادله اطلاعـات و انتقـال تجربیـات بـه منظور ارتقاء سطح درگیری بخش خصوصی در تجارت دوجانبـه و ایجـاد روابـط متقـابل سـرمایه گذاری[۲].

۳ سیاستهای توسعه فناوری و نوآوری

فناوری و اشتغال دارای ارتباطی بسیار پیچیده اند. بسـیاری بیکـاری سـاختاری را ناشـی از بـه کارگیری فناوری های جدید می دانند هر چند افزایش بهره وری در نتیجه به کارگیری فناوری نیز خود یکی از عوامل ایجاد بیکاری به طور کلی تلقی می شود. در عین حـال توسـعه علـم و فنـاوری خود مستلزم به کارگیری متخصصان و افراد ماهر است بنابر این بسیاری برای حل مشکل بیکـاری متخصصان و دانش آموختگان آموزش عالی پاسخ را در توسعه علم و فناوری، گسترش فرایندهـای جدید تولید و معرفی محصولات جدید دانش بر جستجو می کنند. در این قسمت تلاش مـی کنیـم ضمن بررسی ارتباط بین فناوری، بهره وری اشـتغال، و تـاثیر فنـاوری بـر رقابتـهای بیـن المللـی و اشتغال، سیاستهای توسعه فناوری و نوآوری در کشورهای OECD را معرفی نمائیم.

۱/۳ فناوری، بهره وری و اشتغال

در نظر اول به نظر می رسد کاهش نرخ بهره وری راه مطمئنی برای افزایـش رشـد اشـتغال و کاهش بیکاری است. چنین کاهشی در واقع در کل منطقه OECD در ابتـدای دهـه ۱۹۷۰ اتفـاق افتاد. اما نتیجهٔ آن ایجاد مشاغل بیشتر نبود و در واقع این اتفاق با افزایـش عمومـی نـرخ بیکـاری همزمان شد. دلیل آن اینست که نرخ افزایش حجم تولید از نرخ افزایش بهره وری نیروی کـار (و برعکس) مستقل نیست. در ۳۰ سال اول پس از پایان جنگ جهانی دوم یک دور سالم[۳] در جریـان

[1] outword-looking

[۲] به ماخذ شماره ۲۹ نگاه کنید.

[3] virtuous circle

بود: رشد سریع بهره وری باعث افزایش رشد درآمدهای واقعی و تقاضا شـــد در حـالی کـه رشـد تقاضای داخلی و باز شدن بازارهای جهانی محرک سرمایه گذاری در سرمایه های ملموس[1] و غـیر ملموس، همچنین پیشرفت فنی گردید. این امر در نرخ بسیار بالای رشد بهره وری منعکس شد که به نوبه خود محرک درآمدها و تقاضا بود. افزایش تقاضا بـرای خدمـات کـاربر نظـیر بهداشـت و آموزش و سایر خدمات که دارای کشش بالای درآمدی بودند، این امکان را فراهـم کـرد کـه در بخشهای مذکور بیش از نیروی کار رها شده از بخشهای کشاورزی و صنعـت، نـیروی کـار جـذب کنند.

در هر صورت تردیدی وجود ندارد که فناوری بر بهره وری و این دو بر رشد تاثیر می گذارند. در یک بررسی تجربی که توسط فیجربرگ[2] در سال ۱۹۹۷ انجام شـده تـاثیر فنـاوری بـر رشـد و اشتغال در مناطق مختلف ۴ کشور آلمان، فرانسه، ایتالیا و اسپانیا بررسی شده است. در این بررسـی که ۶۴ منطقه شامل مناطق توسعه یافته و مناطق توسعه نیافته مطالعه شده با استفاده از اطلاعـات دهه ۱۹۸۰ چنین تحلیل می شود که مناطق مختلف از فناوری به دو طریق در جهت افزایش رشـد اقتصادی منتفع می شوند:

۱ـ از طریق نوآوری که در درون هر منطقه اتفاق می افتد و منجر به خلق فناوری جدیـد و رشـد بالاتر اقتصادی می شود.

۲ـ از طریق اشـاعه فنـاوری موجـود کـه عمدتـاً منـاطق عقـب مـانده بـا آمـوزش و اسـتفاده از فنـاوری هـای پیشـرفته کـه قبـلاً در منـاطق دیگـر بـه کـار رفتـه اسـت، از منـــافع آن بـــهره می گیرند و رشد اقتصادی بالاتر را به دست می آورند.

در بررسی اشاره شده تحقیق و توسعه به عنوان ملاکی برای فناوری در نظر گرفته شده و نشان داده شده که هم برای نوآوری و هم برای به کارگیری فناوری موجود، سطحی از تحقیـق و توسـعه لازم است.

همچنین نتیجه گیری می شود که گسترش R&D برای تحقق رشد اقتصادی در مناطق عقـب مانده بسیار اساسی است. بدون وجود تحقیق و توسعه در مناطق مذکور آنـها نخواهنـد توانسـت از ظرفیت های فناوری که در مناطق پیشرفته ایجاد شده است بهره برداری نمایند. به علاوه براساس الگوی به دست آمده افزایش R&D در این مناطق به رشد بالاتر اقتصادی می انجامد بدون آنکـه لزوماً میزان رشد در سایر مناطق کاهش یابد. البته این نکته نیز مورد اشـاره قـرار مـی گـیرد کـه

[1] tangible

[2] Fagerberg

گسترش تحقیق و توسعه تنها از طریق دادن یارانه امکانپذیر نیست. بلکه باید زیر بناهای لازم برای آن، و عمدتاً مؤسسات آموزش عالی و نیروی انسانی متخصص و توانمند، تقویت شود[1].

تغییرات فناوری در دو دهه گذشته در کشورهای OECD بسیار زیاد بوده است. عواملی نظیر نوآوری های سریع مبتنی بر فناوری، انتشار آنها در میان بخشهای اقتصادی و فناوری مربوط به حفظ انرژی و مواد، رقابت بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه را تقویت کرده و الگوهای در حال تغییر تقاضا، عامل عمده ای برای ایجاد تغییراتی بوده که به تجدید ساختار صنایع منتهی گردیده است. آثار این عوامل پویا و نحوه پاسخگویی به این تغییرات در کشورهای مختلف متفاوت بوده زیرا کشورها از نظر پایگاههای تاریخی، جغرافیایی، فرهنگی، اجتماعی اختلاف داشته اند.

توزیع فواید اقتصادی ناشی از سرعت تغییرات فناوری به این ترتیب است که بهره وری در بخشهایی که این فناوری ها (رایانه و الکترونیک) را توسعه داده اند شدیداً افزایش می یابد اما نرخ های بهره وری در بخش هایی که از این فناوری ها استفاده می کنند کمتر رشد می کند. بنابر این به ویژه در کشورهای OECD سازگاری های نامناسب، توسعه و انتشار محصولات وخدمات جدید مبتنی بر فناوری اطلاعاتی را کاهش داده و تقاضای کل و اشتغال را به صورت منفی تحت تاثیر قرار می دهد. در سطح ملی، در اقتصادهایی که از نظر سازگاری نهادی دارای حداقل کارایی هستند شاهد خواهیم بود که دورنمای رقابت و اشتغال بدتر می شود.[2]

بررسی تجربه کشورهای OECD نشان می دهد که فناوری های جدید از طرفی بر ماهیت و سازمان کار تاثیر می گذارد و از طرف دیگر برساختار شغلی و نیازمندی های مهارتی مؤثر است. به طور کلی استفاده از فناوری های جدید موجب ارتقاء مهارتها می شود و این امر با مشاهده افزایش نسبت کارکنان شدیداً ماهر به کل شاغلان قابل درک است. باوجود این در مقابل این اثر "مهارت افزایی"[3]، برخی از فناوری ها دارای تاثیر "مهارت کاهی"[4] هستند. اما به سختی می توان تاثیر فناوری های جدید را بر مشاغل تشخیص داد زیرا تغییر محتوایی در مشاغل معمولاً موجب تغییر عنوان شغل نمی شود.

معرفی فناوری های جدید، ماهیت کار را به اشکال مختلفی تغییر می دهد. در کارخانه ها نوآوری در فرایند نظیر به کارگیری تجهیزات مبتنی بر کنترل خرد پردازنده ها[5] دامنهٔ کارکردها[1] ونیز

---

[1] به ماخذ شماره ۲۸ و ۱۷ نگاه کنید.

[2] به ماخذ شماره ۳۶ صص ۲۸ـ۱۲۷ نگاه کنید.

[3] upskilling

[4] deskilling

[5] microprocessor

سرعت و دقت عملیات هر یک از ماشین ها را افزایش می دهد در حالی کـه دخـالت اپراتورهـا را کاهش می دهد. این وضع مستلزم تغییراتی است که به جای تجربـه و مـهارت بـر دانـش فنـی و هشیاری تاکید می کند. در ادارات نیز معرفی فناوری اطلاعـات موجـب کـاهش نیـاز بـه افـرادی می شود که بر روی داده ها کار می کنند در حالی که موجب ارتقاء توانایی اپراتورهـا مـی شـود و امکان یکی کردن وظایفی را فراهم می آورد که قبلاً به صورت جداگانه وجود داشتند.

گرچه روشن است که فناوری های جدید اساساً محتوای وظایف را تغییر می دهد اما این اتفـاق نظر وجود ندارد که به کارگیری فناوری های نو در مجموع دارای "تـاثیر مـهارت افزایـی" خواهـد بود. بررسی های تجربی اولیه درباره تقاضای مهارتهای ناشی از فناوری های نو نشان می دهـد کـه سرمایه فیزیکی و نیروی کار ماهر مکمل یکدیگرند زیرا وقتی که فناوری جدیدقیمت عامل سرمایه را کاهش دهد، کارفرمایان از نیروی کار ماهر بیشتری استفاده می کننـد (گریلیچـز[۲]، ۱۹۶۹). امـا بررسی های بعدی تاثیر همزمان "مهارت کاهی" فناوری های جدید را در بعضی از صنایع و تـاثیر "مهارت افزایی" آنرا در صنایع دیگر نشان میدهد. در جمع بندی کلی نمی توان نتیجه گرفت که با معرفی فناوری های نو نیازمندی به مهارتها افزایش می یابد یا کاهش (اسپنر[۳]، ۱۹۸۸). علـت ایـن عدم توافق عمدتاً به عواملی مانند اختلاف بازارها، تفاوت در مدیریـت یـا سـازمان کـار در رشـته فعالیتهای مختلف و همچنین گوناگونی روش تحقیق و مفاهیم به کار رفته در تحقیقات مختلف بـاز می گردد.

با وجود این به نظر می رسد فناوری های نو و به ویژه فناوری اطلاعات نه فقط وظـایف کـاری را تغییر می دهد بلکه از آنجا که استفاده از مهارت ها را ترغیب مـی کنـد، بـر مـهارت هـا تـاثیر می گذارد. به عنوان نمونه در انگلستان مشخص شده که در تعدادبسیار کمی از کارخانه هایی کـه از فناوری اطلاعات استفاده کرده اند، نوع مهارت ها کاهش یافته؛ در اغلب موارد نیـازمندی هـای مهارتی یا ثابت باقی مانده و یا افزایش یافته است. نتیجه مشابهی نیز از مطالعـات انجـام شـده در آمریکا به دست آمده است. در این مطالعه (هاول و ولف[٤]، ۱۹۹۲) مشخص می شود کـه مـهارت مفهومی چند بعدی است و اغلب مشاغل برای آنکه بـه شـکلی مطلـوب انجـام شـوند بـه اشـکال مختلفی از مهارتها نیاز دارند. این مهارت ها از توانـایی جسـمی مـانند همـاهنگی چشـم و دسـت، هماهنگی مهارت و قدرت تا مهارتهای اداراکی (تحلیلی و استدلالی ترکیبـی، توانـایی هـای ریـاضی

---

[1] functions

[2] Griliches

[3] Spenner

[4] Howell and Wolff

وگفتاری) و بین فردی [1] (مشاوره، رهبری) تغییر می کند. بنابر این روشن می شود که معیارهای مبتنی بر میزان تحصیلات یا تقسیم بندی های ساده ای نظیر کارمند و کارگر به تنهایی نمی تواند محتوای مهارتی مشاغل را که در طول زمان تغییر می کند، بیان کند. محققان مذکور تقسیم بندی جدیدی از مهارت ارایه می دهند که عبارت است از مهارتهای ادراکی، مهارتهای کنش واکنشی[2] و مهارتهای حرکتی[3]. برآوردهای آنها که با استفاده از مدل اقتصادسنجی صورت گرفته نشان میدهد که تغییر فناوری می تواند افزایش نیاز به مهارتهای ادراکی، افزایش سهم شاغلان حرفه ای متخصص و فنی از کل شاغلان و کاهش سهم کارگران ساده را تبیین کند.

از بین رفتن مشاغل قدیمی و پدیدار شدن مشاغل جدید پدیده ای است که کاملاً قابل تشخیص است. بنابر این تغییر فناوری مستلزم آن است که نظام آموزشی، فن ورزان (تکنیسین های) واجد صلاحیت و مهندسان ماهر و توانا و دارای توانایی هایی کاملاً متفاوت با گذشته را پرورش دهد که بتوانند باتوجه به دانش مربوط به فناوری اطلاعات فعال گردند. به هر حال برای اقتصاد تفاوتی نمی کند که این مهارتها و صلاحیتها تحت عنوان مهارتهای سطح بالا طبقه بندی شوند یا مهارتهای سطح پایین؛ آنچه اهمیت دارد آن است که فناوری ساختار مشاغل را، و ساختار مشاغل به نوبه خود نیازمندی های آموزش را تحت تاثیر قرار می دهد. به عبارت دیگر تغییرات فناوری باعث می شود مهارت های موجود مجدداً ارزیابی و تعدیل شود.[4]

۲/۳ تاثیر فناوری بر رقابت های بین المللی و اشتغال

براساس مطالعات تجربی مشخص شده است که تاثیر تغییرات فنی بر اشتغال از طریق فشار رقبای خارجی بر قیمت کمتر از تاثیر تغییر سریع فناوری از ناحیه صنایع داخلی پیشرو است. کشورهای پیشرو در فرایند تغییر فناوری احتمالاً از آثار مستقیم سرمایه گذاری در صنایع جدید و گسترش سهم بازار و همچنین از آثار غیر مستقیم آن (از طریق ارتباط با سایر صنایع و خدمات) بر اشتغال بیش از کشورهایی بهره مند می شوند که در نوآوری شکست می خورند یا از آن عقب می مانند.

داده های مربوط به الگوهای تخصصی شدن و عملکرد بازار های صادراتی نشان می دهد که کشورهایی که ساختار صنعتی آنها تغییرات قابل توجهی را در جهت رشد بازارهای

---

[1] interpersonal

[2] interactive

[3] motor skills

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۶ صص ۴ـ۱۶۲. مآخذ ذکر شده در متن عیناً از همین منبع گرفته شده است.

بین المللی نشان میدهد به طور نسبی در گسترش اشتغال موفق تر بوده اند. مقایسه کلی تغییرات تخصصی شدن در سطح بین المللی کشورهای آمریکا، ژاپن و جامعه اروپا در جدول ۶ نشان می دهد که ژاپن در جهت انتقال صنایع صادراتی خود به سوی صنایع دارای مزد بالا و فناوری عالی موفق بوده است. در عین حال، در حالی که این کشور هنوز در این صنایع مزایای نسبی دارد، موقعیت برتر آمریکا در حال تضعیف شدن است. برعکس کشورهای جامعه اروپا در مقایسه با آمریکا و ژاپن به طور فزاینده ای در تولیدات دارای مزدهای پایین و فناوری پایین فعال شده اند. بین سالهای ۱۹۷۹ و ۱۹۸۹ اشتغال صنعتی در ژاپن به طور کلی حدود ۴ درصد و در آمریکا حدود ۱/۵ درصد رشد کرد حال آنکه اشتغال مذکور در کشورهای جامعه اروپا حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است.

یکی از دلایلی که باعث شده مزیتهای مقایسه ای کشورهای اروپایی در زمینهٔ فناوری عالی تضعیف گردد این است که شرکتهای مستقر در این منطقه از نظر رقابت در بازار بین المللی شدیداً در حال رشدِ محصولات فناوری اطلاعات موفق نبوده اند. در فاصله سالهای ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۷ نسبت محصولات مربوط به فناوری اطلاعات در کل صادرات کشورهای OECD از ۵/۸ درصد به ۱۲/۷ درصد افزایش یافت. جدول۷ واردات دارای بیشترین رشد در کل کشورهایOECD در دوره ۹۲ـ۱۹۷۰ و اهمیت این محصولات در صادرات آمریکا، ژاپن و جامعه اروپا (یعنی رتبه مزیتهای مقایسه ای یا تخصصی شدن نسبی در این محصولات) را در ۱۹۷۰ و ۱۹۹۲ نشان می دهد. این جدول نشان می دهد که در سطح بین المللی ـ بازارهای محصولات فناوری اطلاعات بر[1] دارای سریعترین رشد بوده و ژاپن به طور فزاینده ای در این محصولات متخصص شده در نتیجه به مزیتهای مقایسه ای بسیار نیرومندی در این رشته ها دست یافته است. آمریکا مزیت مقایسه ای خود را در برخی از این محصولات تقویت کرده در حالی که کشورهای اروپایی از موقعیت ضعیفی از نقطه نظر فناوری اطلاعات شروع کرده اند که در طول زمان نیز ضعیف تر شده است.

مزیت مقایسه ای توسط تعدادی از عوامل، که یکی از آنها فناوری است، تعیین می شود. مزیت مقایسه ای در بلند مدت در صنایعی معین نمی تواند به سادگی توسط مالکیت نوع مشخصی از فناوری و به صورت مجموعهٔ مشخصی از اطلاعات تبیین شود. اما از طرف دیگر، استقرار نهادی که فناوری جدیدی را تولید و نیروی کار شدیداً ماهر مکمل آن را تربیت می کند

[1] IT-intensive

جدول ۲ـ۷ : شاخص تخصصی شدن بین المللی برای صنایع
دارای مزد یا فناوری متفاوت

OECD =۱۰۰

	ژاپن		آمریکا		جامعه اروپا	
	۱۹۷۰	۱۹۹۲	۱۹۷۰	۱۹۹۲	۱۹۷۰	۱۹۹۲
مزد بالا	۶۴	۱۰۷	۱۳۶	۱۱۸	۱۰۱	۹۸
مزد متوسط	۱۲۲	۱۲۱	۹۵	۹۵	۹۴	۹۲
مزد پایین	۱۰۲	۵۶	۶۴	۸۲	۱۱۰	۱۱۶
فناوری بالا	۱۲۴	۱۴۴	۱۵۹	۱۵۱	۸۶	۸۲
فناوری متوسط	۷۸	۱۱۴	۱۱۰	۹۰	۱۰۳	۱۰۰
فناوری پایین	۱۱۳	۴۶	۶۷	۷۴	۱۰۳	۱۱۳

شاخص تخصصی شدن (یا مزیت مقایسه ای آشکار) یک کشور برای نوع مشخصی از صنعت عبارت است از سهم آن صنعت ازکل صادرات صنعتی تقسیم برهمین نسبت درموردکل کشورهایOECD به طور کلی. شاخص بیشتر از ۱۰۰ برای یک کشور در مورد یک گروه صنعتی نشان می دهد که آن کشور به طور نسبی در صادرات این صنایع تخصصی شده است.
ماخذ: اطلاعات OECD STAN

مهمی برای ایجاد مزیت مقایسه ای بلند مدت در فناوری بالا خواهد بود. بنابر این درک اهمیت فناوری برای رشد، رقابت پذیری و اشتغال باید موجب شود نهادها و ویژگی هایی مورد تاکید قرار گیردکه باعث توسعه فناوری به طور کلی، نه برای هر یک از صنایع به طور منفرد، می شود[1].

۴/۳ سیاستهای جدید

تجزیه و تحلیل الگوی رشد در کشورهای OECD نشان می دهد که سطح تولید ناخالص سرانه دیگر همگرا نیست. در دهه ۱۹۹۰ رشد اقتصادی در محدودی از کشورهای دارا درآمدهای زیاد نظیر استرالیا، هلند،نروژ و آمریکا بیش از سایر کشورها بوده است. اما کشورهای ژاپن و بسیاری از کشورهای قاره اروپا به ویژه کشورهای بزرگتر اروپایی رشدی کمتر از دهه ۱۹۸۰ داشته اند که در برخی از موارد ناشی از شوک هایی بوده که در سطح کلان اقتصادی ایجاد شده است.

[1] به ماخذ شماره ۳۶ صص ۳۲ـ۱۳۰ نگاه کنید.

جدول ۲ـ۸ : رشد و مزیت مقایسه ای کشورهای OECD

محصول	متوسط رشد سالانه OECD به درصد	رتبهٔ مزیت مقایسه ای							
		ژاپن		آمریکا		جامعه اروپا (۴کشوربزرگ)		جامعه اروپا (۱۲کشور)	
	۱۹۷۰-۹۲	۱۹۷۰	۱۹۹۲	۱۹۷۰	۱۹۹۲	۱۹۷۰	۱۹۹۲	۱۹۷۰	۱۹۹۲
رایانه	۲۱/۹	۹	۵	۵	۶	۲۵	۳۲	۳۱	۳۴
نیمه هادی ها	۱۸/۷	۲۰	۲	۴	۵	۲۷	۳۵	۲۵	۴۰
مبلمان	۱۷/۴	۲۹	۳۱	۳۹	۳۳	۱۰	۲۹	۱	۲۱
وسایل ارتباط از راه دور	۱۷/۳	۱۰	۴	۱۶	۱۰	۲۴	۲۴	۲۷	۲۷
پوشاک	۱۶/۷	۶	۳۳	۳۴	۳۵	۱۸	۱۳	۷	۱۳
مواد دارویی	۱۶/۲	۳۱	۲۸	۲۲	۲۸	۶	۷	۱۱	۸
مواد پلاستیکی	۱۶/۱	۸	۲۱	۲۵	۲۰	۱۳	۱۹	۶	۷
هواپیما	۱۵/۷	۳۷	۳۵	۱	۱	۳۳	۱۳	۳۷	۲۹
ماشین آلات تولید برق	۱۵/۵	۱۴	۸	۱۹	۱۹	۸	۱۷	۱۵	۲۷
محصولات صنعتی	۱۵/۵	۱۳	۱۹	۱۰	۹	۱۷	۲۵	۲۱	۲۲
تجهیزات الکترونیک داخلی	۱۵/۴	۱۲	۲۲	۲۸	۳۰	۱۲	۹	۹	۱۷
ابزارهای علمی	۱۵/۴	۱۱	۷	۱۲	۱۱	۲۰	۲۷	۲۹	۳۱
سایر مواد شیمیایی	۱۵/۱	۳۲	۲۴	۱۱	۱۷	۵	۳	۸	۴
مواد شیمیایی ارگانیک	۱۴/۸	۱۷	۱۶	۹	۱۸	۲۲	۱۴	۲۲	۱۰
پمپ ها و Centrifuges	۱۴/۸	۲۳	۱۲	۷	۱۵	۷	۱۱	۱۸	۲۳
خودروهای موتوری جاده ای	۱۴/۷	۱۸	۶	۲۳	۲۹	۹	۲۲	۲۳	۲۴
سایر تولیدات موتوری	۱۴/۷	۱۶	۱۴	۱۸	۲۷	۴	۶	۱۲	۱۸
ماهی و وسایل آماده سازی ماهی	۱۴/۶	۴	۲۶	۳۵	۱۶	۳۹	۳۹	۳۳	۳۲
ماشین آلات مولدنیرو	۱۴/۳	۲۴	۱۵	۶	۷	۱۴	۸	۲۸	۲۶
وسایل الکترونیک مصرفی	۱۴/۱	۱	۱	۳۸	۳۷	۳۴	۳۷	۳۵	۳۸

۱ـ ارقام سال۱۹۹۲ کشورهای OECD وجامعه اروپا بااستفاده از داده های آماری سال ۱۹۹۱ استرالیا و ایتالیا محاسبه شد.

۲ـ برای هر کشور یا منطقه محصولات برحسب درجه تخصصی شدن صادرات (مزیت مقایسه ای آشکار شده) رتبه بندی می شود. تخصصی شدن صادرات به صورت سهم صادرات هر محصول از کل صادرات صنعتی تقسیم بر نسبت مشابه برای کل کشورهای OECD به طور کلی محاسبه می شود.

۳ـ طبقه بندی محصولات براساس طبقه بندی جی. فیجربرگ (Fagerberg) و جی. سولی (Sollie) در مقاله "The method of constant market share analysis reconsidered" منعکس در Applied Economics، شماره ۱۹ سال ۱۹۸۷ است.

ماخذ داده آماری OECD NEXT

ناهمگرایی فزاینده در نرخ به کارگیری نیروی کار یکی از تبیین هایی است که برای اختلافات موجود در تولید ناخالص سرانه کشورهای مذکور ارایه می شود. به کارگیری بیشتر نیروی کار کمک موثری به رشد کوتاه مدت و میان مدت می کند و تجربیات استرالیا، ایرلند و آمریکا این نکته را نشان می دهد. کشورهای دارای نرخ های بالاتر رشد درآمد سرانه، سطح اشتغال را در دهه ۱۹۹۰ حفظ کرده یا آنرا افزایش داده اند در حالی که در کشورهایی که دارای رشد کاهندهٔ تولید ناخالص داخلی سرانه هستند اشتغال ثابت مانده یا کاهش یافته است.

نرخ رشد بهره وری نیروی کار در بعضی از موارد (مثلاً در مورد استرالیا، دانمارک، ایرلند، فنلاند، نروژ و آمریکا) در ارتباط با پیشرفت فنی است. این ارتباط براساس رشد بهره وری کل عوامل، که کارایی کلی نیروی کار و سرمایه را نشان میدهد، برآورد شده است. رشد بهره وری علاوه بر کارایی نیروی کار و سرمایه نشاندهندهٔ پیشرفتهای مدیریتی، تغییرات سازمانی و به طور کلی بهبود روش های تولید کالاها و خدمات است. در بسیاری از کشورها بهره وری کل بیش از سرمایه سرانه هر کارگر، محرک تولید بوده است. بهره وری کل در استرالیا، فنلاند، ایرلند و همچنین آمریکا افزایش یافته است. در مورد آمریکا داده های آماری اخیر نشاندهندهٔ دو برابر شدن نرخ رشد بهره وری کل از ۰/۶ درصد در دوره ۹۵ـ۱۹۹۱ به ۱/۲۵ درصد در دوره ۹۹ـ۱۹۹۶ است.

ارتباط بین پیشرفت فنی، نوآوری و رشد در دهه ۱۹۹۰ تغییر کرده است. روش سازمانها در کنش متقابل با یکدیگر در اقتصاد تغییر کرده و همکاری علمی و جریان دانش مرزهای ملی اهمیت یافته است. بعضی از کشورهای منطقه OECD توانسته اند بهتر از سایرین به شرایط جدید پاسخ دهند و بنابر این از آن منتفع شده اند. آمریکا از جمله مهمترین این کشورها و نرخ رشد بهره وری کلی آن این امر را به روشنی نشان می دهد. در این شرایط متغیر، نوآوری بیش از گذشته توسط سازوکار بازار هدایت می شود، سریعتر و عمیق تر شده و ارتباط نزدیکتری با پیشرفت علمی یافته و به طور گسترده تری در اقتصاد اشاعه می یابد.

به منظور تامین رشد و اشتغال سیاستهای زیر در زمینه فناوری و نوآوری اتخاذ شده است:

استفاده موثر از فرصتهای ایجاد شده توسط فناوری اطلاعات و ارتباطات ـ بررسی مقدماتی سیاستهایی که در جهت حمایت از نوآوری و سرمایه گذاری در فناوری اطلاعات و ارتباطات تنظیم شده نشان می دهد که مجموعه ای از عوامل و سیاستها باید مورد توجه قرار گیرد. مهارت های مناسب[1] و بازارهای تولید و سرمایه کارا و دارای کارکرد مطلوب از عوامل مهمی هستند که توانایی کشورها

[1] righ skill

در پاسخگویی به تغییرات سریع فناوری به آنها بستگی دارد. به طور کلی این عوامل محیطی را فراهم می آورند که موجب نوآوری و پذیرای فناوری جدید هستند. جدیدترین مدارک درباره اقتصاد آمریکا نشان می دهد که تاثیر مثبت فناوری اطلاعات و ارتباطات بر رشد و عملکرد اقتصادی احتمالاً در نتیجه محیط "مناسب" به دست آمده است.

تقویت رقابت ـ شرکتها در صورتی در زمینه نوآوری و فناوری، که ارتقاء دهنده کارایی هستند، سرمایه گذاری می کنند که بتوانند از آن درآمد کافی کسب کنند؛ و نیروهای رقابتی، آنها را به این امر وادار سازد. رقابت برای کاهش هزینه های فناوری نیز ضروری است. رقابت برای اشاعه فناوری هایی نظیر فناوری اطلاعات و ارتباطات و اینترنت در کل اقتصاد نیز اساسی است. تغییر فناوری خودش نیز نتیجهٔ حذف ویژگی های انحصاری از بسیاری از بازارهای ارتباطات بوده و بنابر این به ایجاد رقابت بیشتر و اصلاح مقررات کمک کرده است. کشورهایی شبیه استرالیا، هلند و آمریکا در سال های اخیر فرایندی طولانی برای اصلاح مقررات به نفع افزایش رقابت را تعهد کرده اند.

آزاد سازی و اصلاحات قانونی ـ در کشورهای OECD سرمایه گذاری در فناوری اطلاعات و ارتباطات کمک موثری به رشد و رشد بهره وری نیروی کار کرده است، اما جذب اینترنت در میان کشورهای OECD بسیار متفاوت است که این امر تاحدودی ناشی از تفاوت در میزان تحقق آزادسازی بازار ارتباطات در آنهاست. در جایی که آزادسازی کم بوده سرمایه گذاری در زیر بناهای ضروری محدود شده و هزینه ها افزایش یافته است. بسیاری از کشورهای موفق OECD حرکت به سوی آزادسازی صنایع ارتباطات و فناوری اطلاعات را بسیار زود شروع کرده اند.

جذب فناوری اطلاعات و ارتباطات ـ شواهدی وجود دارد که اینترنت و تجارت الکترونیکی می تواند کمک موثری به رشد اقتصادی به ویژه در بخش خدمات بنماید. کشورهای اسکاندیناوی[1]، آمریکا و کانادا از نظر تراکم بهره برداران اینترنتی در صدر قرار دارند. چارچوب های قانونی، قیمت مکالمات محلی شامل مالیات های اعمال شده، انبوه مصرف کنندگان فناوری اطلاعات و ارتباطات در برخی از کشورها از جمله عوامل مهمی است که موجب شده اشاعه اینترنت در بین کشورها متفاوت باشد.

[1] Nordic

بازکردن اقتصاد[1] و ایجاد همکاری ـ ایجاد همکاری در زمینهٔ فناوری بین شرکتها و باز کردن اقتصاد برای تجارت وسرمایه گذاری مستقیم خارجی نقش مهمی در ایجاد نوآوری به عنوان کلید توسعه بازی می کند به ویژه در شرایطی که وجود دانش علمی و تجاری و همکاری کردن ضروری است. همکاری نه فقط در مرحله تحقیقات قبل از رقابت لازم است بلکه در مراحل بعدی نیز نقش مهمی بازی می کند. به علاوه از آنجا که به نظر نمی رسد کشورهای OECD یکسان به منابع بین المللی دانش و فناوری نظر داشته باشند، این امر بر تغییر نوآوری و فناوری تاثیر می گذارد.

همکاری بین علم و صنعت ـ ارتباط بین علم و صنعت در بین کشورهای OECD یکسان توسعه نیافته است. اگر چه اصلاحاتی در حال انجام است اما بررسی های انجام شده در سالهای اخیر نشان می دهد که چهارچوبهای قانونی و ساختارهای انگیزشی ناکارا همچنان مانع همکاری با سایر کشورها در بسیاری از موارد است. بسیاری از کشورهای موفق شامل دانمارک، فنلاند و آمریکا دارای ارتباط مستحکم بین علم و نوآوری صنعتی هستند.

حمایت دولت از پژوهش های علمی بنیادی ـ موسسات علمی و ارتباط آنها با بخش کسب و کار عامل مهمی برای اشاعه فناوری و نوآوری است. اگر کشوری طالب بهره گیری از منافع ذخیره جهانی دانش است لازم است به علم نیز اهمیت دهد. پژوهش های علمی بنیادی سرچشمه بسیاری از فناوری هایی است که جامعه را تغییر می دهد؛ فناوری هایی نظیر اینترنت و لیزر؛ پژوهش درباره ژنوم انسانی نیز به پیشرفت مراقبتهای بهداشتی و فناوری زیستی کمک می کند. بنابر این دولتها نقش مهمی در تامین مالی پژوهشهای علمی به عهده دارند؛ اما احتمالاً بازدهی سرمایه گذاری در علم نیز به تدریج کاهش می یابد و بنابراین لازم است دولتها نسبت به مقدار مناسب سرمایه گذاری بخش عمومی در این زمینه دقت نمایند.

ایجاد شرایط مطلوب برای جهش[2] ـ وجود تفاوت در محیط کسب و کار برای جهش که ناشی از دسترسی به سرمایه انسانی و سرمایه خطر پذیر[3]، میزان اهمیت مقررات اداری و شرایط کارآفرینی است، اهمیت دارد و بر نوآوری و عملکرد اقتصادی تاثیر می گذارد. بسیاری از

[1] opennes

[2] start-up

[3] venture-capital

کشورهای "موفق" OECD نظیر استرالیا، دانمارک، ایرلند و آمریکا به طور نسبی با محدودیتهای اداری کمی برای جهش روبرو بوده اند.

ایجاد نظام های مالی مناسب برای سرمایه های خطرپذیر ـ نظام های مختلف مالی و به ویژه درجه توانایی آنها در سرمایه گذاری در پروژه های پرخطر، برنوآوری در صنایع در حال ظهور و بنابر این بر رشد تاثیر می گذارد. زیرا شرکتها دسترسی محدودی به منابع دارند و ممکن است نتوانندر زمینهٔ نوآوری سرمایه گذاری کنند یا سرمایه گذاری خود در آن را افزایش دهند. کشورهایی که دارای بازارهای مالی توسعه یافته و سرمایه گذاران فعال و خطرپذیر هستند بهتر از کشورهایی که در آن بانکداری سنتی نقش غالب را بازی می کند درگیر نوآوری وتخصیص مجدد سرمایه به اینگونه صنایع جدید می شوند.

تامین عرضه نیروی انسانی ماهر ـ سرمایه انسانی عامل کلیدی در فرایند نوآوری است و بسیاری از مطالعات مربوط به نوآوری نبود نیروی انسانی ماهر را به عنوان یکی از محدودیتهای اساسی برای نوآوری نشان می دهند. گرچه تحرک بیشتر منابع انسانی می تواند به عنوان یک راه حل مطرح باشد اما کشورهای OECD باید به آموزش، ارتقاء مهارتها و مدیریت منابع انسانی در داخل کشورهای خود نیز توجه کنند. سطوح اولیه آموزشی برای اقتصادهایی که در آن تقاضا به طور مستمر تغییر می کند دیگر کافی نیست؛ آموزش در طول عمر به طور فزاینده ای اهمیت یافته است. هر چه اقتصاد ها بیشتر بر اساس نوآوری و تغییر فناوری پایه گذاری شوند، خلاقیت، کارکردن در گروه های کار و مهارتهای شناختی یا ادراکی بیشتر مورد نیاز است.

تامین دسترسی مردم به فناوری های نوین ـ گرچه نوآوری و تغییر فناوری برای استحکام بخشیدن به عملکرد رشد بسیار مهم است اما تاثیرات نامطلوبی نیز دارد. ترویج سریع فناوری اطلاعات ممکن است به "تقسیم رقمی"[1] افراد منتهی شود و افرادی که به این فناوری دسترسی دارند از افرادی که به آن دسترسی ندارند جدا شوند. این وضعیت تفاوت مهارتی[2] ناشی از تغییر فناوری را تقویت و شکاف بین کارگران دارای مهارت کم و کارگران ماهر را به لحاظ فرصتهایی که دراختیار آنها قرار می دهد، افزایش می دهد. به علاوه در بعضی از کشورهای OECD ملاحظه شده که منافع مالی

[1] digital divide

[2] skill bias

ناشی از نوآوری ممکن است فقط به تعداد کمی از افراد تعلق گیرد و نابرابری دریافتی ها افزایش یابد. البته روشن نیست ابعاد این تاثیرات چقدر است. تجربیات اخیر آمریکا نشان می دهد که نابرابری درآمد کاهش یافته و نرخ اشتغال کارگران دارای مهارت کم افزایش یافته است. تغییر سریع فناوری اغلب با تغییرات عمده اجتماعی نیز همراه است و سیاستگذاران می توانند بیشترین کمک را به مردم از طریق فراهم آوردن ابزارها و مهارتهای لازم و توانا کردن آنها برای سازگار کردن خود با این تغییرات به عمل آورند؛ از جمله این ابزارها آموزش در طول عمر و ایجاد بازارهای کار دارای کارکرد مناسب[1] است.

ایجاد تغییرات سیاستی برای تسهیل دوران گذار ـ این بحث وجود دارد که بعضی از کشورها و فرهنگ ها بهتر قادرند با رشد سریع و نوآوری سازگار شوند. نظرات فرهنگی بر اشتیاق افراد برای خطر پذیری، شروع یک کار جدید یا مهاجرت تاثیر می گذارد؛ همچنین بر چارچوبهای نهادی یک کشور موثر است. بنابر این عوامل فرهنگی ـ و نهادی ـ بر قابلیت انتقال سیاستها و ابزارهای سیاستی تاثیر می گذارد و قابلیت به کارگیری تجربیات کشورهای دیگر برای سایر کشورها را کاهش دهد. هرچند فرهنگ نیز مفهومی ایستا نیست و نظر افراد نسبت به خطر پذیری وکارآفرینی می تواند مثلاً از طریق تغییر مالیاتها، مقررات، بازارهای کار و نظام آموزشی تحت تاثیر قرار گیرد. مسایلی نظیر ایجاد اطمینان و اعتماد در جامعه از عوامل اساسی است و از موضوعات مهمی است که در دستور کار OECD قرار دارد.

حمایت از تغییرات سازمانی ـ باید در نظر داشت که استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات و اینترنت به عنوان اساس نوآوری به چیزی بیش از خرید تجهیزات یاسیم کشی در مدارس احتیاج دارد. ضروری است چارچوبی از شرایط کلی تر به وجود آید که از تغییرات سازمانی، تحرک کار، رقابت در بازار محصول، تربیت افراد برای مهارت های جدید، اشتیاق به تجربه و قبول خطر، و باز بودن نسبت به عقاید، فارغ از آنکه منشاءآن کجاست، حمایت کند[2].

[1] well - functioning

[2] به ماخذ شماره ۸ نگاه کنید.

۴ درسهایی از تجربیات کشورهای OECD

کشورهای OECD پس از اولین شوک نفتی در سال ۱۹۷۳ متوسط نرخ بیکاری قابل ملاحظه ای را تجربه کرده است اما این نرخ در کشورهای مختلف متفاوت و در کشورهای اروپایی بیشتر بوده است. این تفاوت ناشی از سیاستگذاری های متفاوت و سطوح مختلف توسعه اقتصادی در این کشورهاست. اما سیاستهای به کار رفته در کشورهای مذکور دارای وجوه مشترکی است که به اجمال به شرح آن می پردازیم.

۱/۴ سیاستهای کلان اقتصادی بدون تردید از عوامل مؤثر بر افزایش تقاضای نیروی کار از طریق تحریک تولید و افزایش آن است. نتایج یک بررسی تجربی در مورد ۱۶ کشور OECD در دو دهه منتهی به سال ۱۹۹۳ نشان می دهد که:

ـ رشد مخارج عمومی از جمله سیاستهای مالی است که بیش از شاخصهای دیگر مربوط به سیاستهای مالی یعنی خالص کل وام های دولتی و تراز اولیه بودجه (تراز کل پس از کسر خالص پرداختهای مربوط به بهره) بر نرخ رشد اقتصادی و از آن طریق بر اشتغال تاثیر دارد.

ـ شدت همبستگی رشد تولید با متغیرهای مربوط به سیاست مالی در طول زمان کاهش یافته است. بنابر این مخارج دولت به تدریج در ایجاد محصول بیشتر و در نتیجه شغل بیشتر کمتر موفق بوده است.

ـ رشد عرضه پول واقعی به معنی گسترده آن تنها شاخص پولی است که با نرخ رشد و از آنجا اشتغال بستگی دارد. سطح نرخ های بهره واقعی بلند مدت و نرخ رشد عرضه پول واقعی به معنی محدود آن، تاثیری را بر نرخ رشد نشان نمی دهد.

باید اشاره کرد که گذر از وضعیت کسادی و نرخ های پایین رشد تولید برای کاهش نرخ های بالای بیکاری لازم است اما کافی نیست زیرا عناصر عمده ساختاری در ارتباط با بیکاری وجود دارد که با افزایش رشد تولید بر طرف نمی شود.

۲/۴ دهه ۱۹۸۰ مقارن با بهترین وضعیت اشتغال در دوره پس از جنگ جهانی دوم برای کشورهای OECD بوده است. سیاستهای اتخاذ شده در این دوره عبارت بود از کاهش کسری بودجه که پیشرفت چندانی در آن حاصل نگردید؛ اجرای اهداف ضدتورمی که منحرف گردید و به سوی اهداف مربوط به نرخ ارز جهت یافت و به حمایت از فعالیتهای اقتصادی یا ارتقاء سازگاری خارجی منعطف گردید؛ انجام اصلاحات ساختاری مانند اصلاح سیاستهای آن بخش از بازار کار که انگیزه های کار را از بین می برد، مقابله با گسترش حمایت گرایی، کنترل هزینه ها و

کیفیت محصول در بخش عمومی، کاهش انعطاف ناپذیری بازار تولید و کم کردن مقررات فـــراوان کسب کار که در بسیاری از زمینه های کلیدی به نتیجه نرسید؛ برخورد با شوک های غیر منتظـره نظیر شوک کاهش قیمت نفت در سال ۱۹۸۶، شکست بازار بورس در ۱۹۸۷، مقـــررات زدایـی از بازار مالی، تغییرات سیاسی اروپای مرکزی و شرقی و اتحاد جماهیر شوروی و نیز اتحـاد دو آلمـان که اجرای این سیاستها را پیچیده می ساخت. در این دوره بیکاری در اغلب کشورها به ویـژه اروپـا کاهش یافت اما عدم تعادل هایی نیز به وجود آمد که با آنها مقابله نشد در نتیجه رشد اقتصـــادی کند شد و بیکاری مجدداً ظاهر گردید.

۳/۴ در دهه ۱۹۹۰ گرچه رشد اقتصادی بـــه طـور کلـی در کشـورهای OECD ادامـه یـافت و موفقیتهایی در زمینه مقابله با تورم به دست آمد اما بیکاری همچنان زیاد بود و استاندارد زنـدگـی کاهش یافت. اهمیت یافتن "جهانی شدن" از یک طرف و کاهش نفوذ و اثربخشی دولتها بـــه دلیـل دور شدن آنها از نیازهای واقعی شهروندان از طرف دیگر عواملی هستند که سیاســتهای اقتصـادی دهه ۹۰را تحت تاثیر قرار داده است. بنابر این سیاستهای اقتصادی اتخاذ شده در این دهـــه اساسـاً اصلاح مدیریت عمومی است. ویژگی های این اصلاح ارتقاء کارایی و اثربخشی مدیریت در بخـــش عمومی با تاکید بر "مشتریان، محصولات ونتایج"، تلاش برای تـاثیرگـذاری مثبـت بـر سیاسـتهای اجتماعی و توسعه ای، تلاش برای تاثیرگذاری بر توسعه اقتصادی هرچند به صورتی قـــابل تردیـد، کسب حمایت عمومی برای تداوم اصلاح مدیریت بخش عمومی، تعریف نقـــش هـا و حـوزه هـای جدید برای فعالیت بخش عمومی، کاهش "کسری مردم سالاری"، وتاکید بر سـازوکار بـازار وشـبه بازار در فعالیتها است. براساس این اصلاحات نقش دولت در جهت "اداره کردن نه جاروجنجال راه انداختن" تغییرات عمده ای می کند و باتوجه به اینکه سیاست دولت همچنـــان چـارچـوب توسـعه اقتصادی و اجتماعی را تعیین می کند، انتظار می رود با ایجاد اطمینان مجـدد نسـبت بـه دولتـها و پی ریزی رویکردی مشارکت جو، تعادل های بهتری بین تقاضای شهروندان و آنچه آنها می تواننـد از دولتها منطقاً انتظار داشته باشند، ایجاد شود و در نهایت توسعه اقتصادی و اجتماعی تحقق یابد.

۴/۴ در سال ۱۹۹۱، ۶۰درصد کل افـراد دارای تحصـیلات عـالی جـهان در کشـورهای OECD زندگی می کردند. بنابر این افزایش شدت تجارت بین این کشورها و سایر کشورها موجب افزایش مزد نیروی کار فراوانتر (نیروی کار ماهر و متخصص) و کاهش مزدهـــای نـیروی کـار غـیر مـاهر گردیده است. بررسی های تجربی انجام شده در مورد کشورهای OECD نشان مـی دهـد کـه در کوتاه مدت افزایش واردات در یک رشته فعالیت با کاهش اشتغال نســبی همـراه بـوده اسـت امـا

ارتباط بین تغییر شدن صادرات و اشتغال نسبی مبهم است. در بلند مدت ارتباط مثبت و شـدیدی بین شدت صادرات و اشتغال وجود ندارد. نکته قابل توجه آن است کـه افزایـش شـدت تجـارت موجب افزایش درآمدواقعی می گردد. سیاستهای جدید تجارت خارجی کشورهای OECD عبارت است از توسعه روابط چندجانبه به منظور بهبود دسترسی بـه بـازار (شـامل آمـاده سـازی بخـش عمومی برای ورود به تجارت، گسترش فرایندهای استانداردسازی محصولات، افزایش رقابت ملـی، حذف یارانه صادر کنندگان)، بهبود دسترسی به بازارهای خارجی برای طرف هـای مقـابل تجـاری (شامل عادی سازی تعرفه ها، اقدامات ضد شکست قیمتها، بهبود دسترسی به بازارهـای مشـابه) و برطرف کردن موانع داخلی تجارت (شامل حذف موانع اطلاعاتی، حـذف موانـع زیربنـایی، حـذف موانع بانکی، ایجاد شرایط قانونی و مقرراتی). به طور کلی ایجاد آزاد سازی تجـاری، ایجـاد محیـط اقتصادی با ثبات، شفاف و قابل پیش بینی از طریـق توسـعه سـاختار مناسـب تعرفـه ای، توسـعه همکاری های منطقه ای و فراهم کردن شرایط مطلوب برای فعالیتهای تجارت خارجی از سیاستهای تجاری کشورهای OECD است.

۵/۴ تغییرات فناوری و نوآوری در دو دهه گذشته در کشورهای OECD بسیار زیاد بوده اسـت. یک بررسی تجربی در ۴ کشور OECD نشان میدهد که فناوری و نوآوری بر رشد اقتصادی مؤثـر است. فناوری های جدید از طرفی بر ماهیت و سازمان کار تاثیر می گـذارد و از طـرف دیگـر بـر ساختار شغلی ونیازمندی های مهارتی مؤثر است. فناوری های جدید دارای اثر "مـهارت افزایـی" و "مهارت کاهی" به طور همزمان هستند و این اتفاق نظر وجود نـدارد کـه فنـاوری هـا در مجمـوع دارای "تاثیر مهارت افزایی" است. آنچه مسلم است مـهارت هـا اشـکال جدیـدی مـی یـابند کـه معیارهای مبتنی بر میزان تحصیلات یا تقسیم بندی های ساده ای نظیر کارمند و کارگر نمی توانـد محتوای آنها را بیان کند. بنابر این ضروری است نظام آموزشـی، افـرادی بـا توانـایی هـایی کـاملاً متفاوت با گذشته را پرورش دهد.

۶/۴ کشورهای پیشرو در فرایند تغییر فناوری از آثار مستقیم سرمایه گذاری در صنـایع جدیـد و گسترش سهم بازار، و همچنین از آثار غیر مستقیم آن بر اشتغال بیش از سایر کشورها بـهره منـد می شوند. الگوهای تخصصی شدن و عملکرد بازار صادراتی کشورهای OECD نیز نشان مـی دهـد که کشورهایی که ساختار صنعتی آنها در جهت رشد بازارهای بین المللی، تغیـیرات قـابل توجـهی یافته به طور نسبی در افزایش اشتغال موفق تر بوده اند. به طور مشخص ژاپن که در جهت انتقـال صنایع صادراتی خود به سوی صنایع دارای مزد بالا و فناوری عالی موفق بوده در زمینه بیکاری نیز

با مشکلات کمتری روبرو شده اســت. امـا کشـورهای اروپـایی کـه در تولیـدات صـادراتی دارای مزدهای پایین وفناوری پایین فعال شده انــد، اشـتغال خـود را از دسـت داده انـد. یکـی از دلایـل تضعیف کشورهای اروپایی ناموفق بودن آنها در زمینه محصولات فناوری اطلاعات به طــور نسـبی بوده است. قابل ذکر است که مالکیت نوع مشخصی از فناوری به تنهایی نمی تواند موجب افزایـش مزیت مقایسه ای کشوری گردد بلکه استقرار نهادی که فناوری جدید را تولید و نیروی کار شـدیداً ماهر مکمل آن راتربیت می کند منبع اصلی ایجاد مزیت مقایسه ای در بلند مدت است.

۷/۴ تجزیه وتحلیل الگوی رشد در کشورهای OECD نشان میدهــد کـه سـطح تولیـد ناخـالص سرانه در این کشورها دیگر همگرا نیست. یکی از تبیین هایی که برای این ناهمگرایی فزاینده وجـود دارد ناهمگرایی در نرخ به کارگیری نیروی کار است. تجربیات استرالیا، ایرلند و آمریکا ایــن نکتــه را نشان می دهد. این در حالی است که نرخ رشد بهره وری نیروی کار در کشورهای مذکور و نـیز دانمارک، فنلاند و نروژ در ارتباط با پیشرفت فنی است. رشد بهره وری علاوه بــر کـارایی نـیروی کار وسرمایه نشاندهندۀ پیشرفتهای مدیریتی، تغییرات سازمانی و به طـور کلـی روش هـای تولیـد کالاها وخدمات است. ارتباط بین پیشرفت فنــی، نـوآوری و رشـد در دهــه ۱۹۹۰ تغیـیر کـرده و همکاری علمی و برقراری جریان دانش بین مرزهای ملی اهمیت یافته است. در این رابطه آمریکــا بهتر از سایر کشورهای OECD توانسته به شرایط جدیــد پاسـخ دهـد و بنـابر ایـن از آن منتفـع گردیده است. سیاستهای جدید فناوری و نوآوری درکشورهای OECD عبـارت اسـت از: اسـتفاده مؤثر از فرصتهای ایجاد شده توسط فنـاوری اطلاعـات و ارتباطـات؛ تقویـت رقـابت، آزادسـازی و اصلاحات قانونی به ویژه در بازار ارتباطات؛ جذب فناوری اطلاعات و ارتباطات؛ باز کردن اقتصــاد برای تجارت وسرمایه گذاری و ایجاد همکـاری در زمینــه هـای علمـی، تحقیقـاتی و فنـاوری بیـن شرکتها؛ همکاری بین علم و صنعت؛ حمایت دولت از پژوهش های علمـی بنیـادی نظـیر اینـترنت؛ لیزر و ژنوم انسانی؛ ایجاد شرایط مطلوب برای جــهش از طریـق دسترسـی بـه سـرمایه انسـانی و سرمایه خطر پذیر و شرایط کارآفرینی؛ ایجاد نظام های مالی مناسب برای سرمایه های خطرپذیــر؛ تامین عرضه نیروی انسانی ماهر به عنوان عامل کلیدی در فرایند نوآوری؛ تامین دسترسـی مـردم به فناوری های نوین؛ ایجاد تغییرات سیاسی برای تسهیل دوران گذار به سوی فرهنگ هایی که بـا رشد سریع و نوآوری سازگارند؛ و حمایت از تغییرات سازمانی (شامل تحرک کار، رقابت در بــازار محصول، تربیت افراد برای مهارتهای جدید، اشتیاق برای تجربه و قبول خطر، باز بودن نسـبت بـه عقاید فارغ از منشاءآن)

فصل سوم

سیاستهای فعال بازار کار در

OECD

سیاستهای بازار کار مجموعه ای از معیارها، تدابیر قانونی، اصول و ضوابط است که اتخاذ آنها تسهیلات لازم را در جهت تحقق هدفها در بازار کار فراهم می آورد. سیاستهای بازار کار خود به دو گروه سیاستهای فعال و سیاستهای غیرفعال تنظیم می شوند. اما علاوه بر آن سیاستهایی وجود دارند که به تنظیم بازار کار و ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای کار می پردازند. به طور کلی سیاستهای بازار کار اعم از فعال و غیر فعال عمدتاً گروه بیکاران را مورد توجه قرار می دهند حال آنکه در سیاستهای تنظیم بازار کار اساساً شاغلان و سایر مولفه های بازار کار یعنی عرضه، تقاضا و دستمزد ها مورد توجه اند و تحت تاثیر قرار می گیرند هر چند سطح بیکاری علت اصلی اتخاذ اینگونه سیاست هاست. در این فصل باتوجه به اینکه سیاستهای منفعل بازار کار اصولاً کم و کیف حمایت های مالی دولت از بیکاران و شاغلان کم درآمد را مورد توجه قرار می دهد از آن صرفنظر می کنیم و تنها به تشریح سیاستهای فعال بازار کار در کشورهای منطقه OECD می پردازیم. علاوه بر آن سیاستهای مختلف مربوط به تنظیم بازار کار را به تفصیل مورد بررسی قرار می دهیم.

۱ سیاستهای فعال بازار کار

هدف از سیاستهای فعال بازار کار بهبود کارکرد بازار کار است. این سیاستها از طریق افزایش تحرک در بازار کار و ایجاد سازگاری بیشتر بین عرضه و تقاضای کار، صف بندی مجدد[1] کارکنان برای انجام فعالیتهای تولیدی را تسهیل می کند، و به طور کلی با تواناسازی افراد برای دستیابی به فرصتهای شغلی سعی دارد کارکرد بازار کار را بهبود بخشد. اتخاذ سیاستهای فعال بازار کار موجب کاهش بیکاری از طریق مرتبط کردن نیروی کار با مشاغل از یک طرف و برقراری ارتباط با بیکاران ضمن ارتقاء سطح مهارت آنها از طرف دیگر است. سیاستهای فعال بازار کار ابزار مناسبی برای بهتر کردن دورنمای شغلی جستجو کنندگان شغل که صلاحیتهای ضعیفی دارند،

[1] redeployment

همچنین افراد بیکار به مدت طولانی است. بنابر این هدف از اجرای این سیاستها افزایش کارایی بازار کار و ایجاد برابری به طور همزمان است[1].

سیاست کلی که در ارتباط با بازار کار توصیه می شود انتقال هزینه های اجرای سیاستهای منفعل بازار کار به اجرای سیاستهای فعال بازار کار است که باعث تحرک عرضه نیروی کار، بهبود کیفیت نیروی کار و تقویت فرایند جستجو در بازار کار می شود. نسبت هزینه های اجرای سیاستهای بازار کار به GDP و به کل هزینه های سیاستهای بازار کار در جدول ۳ـ۱ آمده است.

۱/۱ عملکرد طرح های فعال بازار کار

بررسی تفصیلی آثار کلان اقتصادی سیاستهای فعال بازار کار بر اشتغال و مزدها همراه با بازنگری آثار اقتصادی آن در سطح خرد نشان می دهد که هزینه های بخش عمومی تاثیر مستقیمی بر اشتغال کل یا بیکاری نشان نمی دهد. دلیل اصلی این امر عمدتاً آن است که در واقع هزینه در پاسخ به رفتار اشتغال و بیکاری هزینه می شود و نه مستقل از آن؛ بنابر این امکان به کارگیری تکنیک های اقتصاد سنجی کاهش می یابد. اما شواهد جمع آوری شده در مورد کشورهایی که بیش از سایرین در زمینهٔ برنامه های آموزشی هزینه کرده اند نشان می دهد که در این کشورها رشد اشتغال بیشتر است. همچنین شواهد نشان می دهد که در اغلب کشورهای OECD انجام هزینه در زمینه برنامه های فعال بازار کار به متعادل کردن مزدها کمک می کند و بنابر این دارای اثر مثبت بر اشتغال ساختاری[2] است. نسبت هزینه های هریک از طرح های سیاستهای فعال بازار کار از کل هزینه های سیاست های مذکور در جدول ۳ـ۲ آمده است.

---

[1] باید توجه داشت که سیاستهای فعال بازار کار در صورت سازگاری با سیاستهای منفعل شامل اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به دستمزدهای پایین و تنظیم سطح مالیاتی دستمزدهای پایین مؤثر واقع می شوند. برای اطلاع بیشتر به ماخذ شماره ۷۴ صص ۳ـ۴۳ تا ۳ـ۴۶ مراجعه شود.

[2] structural employment

جدول ۳ـ۱: نسبت مخارج سیاستهای فعال بازار کار به GDP و کل هزینه های سیاستهای بازار کار بخش عمومی

(درصد)

	نسبت به GDP			نسبت به هزینه های سیاستهای بازار کار بخش عمومی		
	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۷	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۷
آمریکا	۰/۲	۰/۲	۰/۲	۳۳	۳۶	۴۰
ژاپن	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۳۱	۲۲	۲۰
آلمان	۱/۰	۱/۴	۱/۳	۲۹	۳۶	۳۳
فرانسه	۰/۸	۱/۳	۱/۳	۳۰	۴۲	۴۲
ایتالیا	۰/۷	۱/۱	۱/۱	۴۵	۵۷	۵۵
انگلستان	۰/۶	۰/۵	۰/۴	۳۹	۲۸	۲۹
کانادا	۰/۵	۰/۶	۰/۵	۲۲	۲۹	۲۹
استرالیا	۰/۳	۰/۷	۰/۷	۱۹	۳۱	۳۴
اطریش	۰/۳	۰/۴	۰/۴	۲۴	۲۰	۲۵
بلژیک	۱/۲	۱/۴	۱/۵	۳۲	۳۴	۳۵
جمهوری چک	۰۰	۰/۱	۰/۱	۰۰	۵۰	۳۸
دانمارک	۱/۳	۲/۰	۱/۸	۲۲	۳۰	۳۱
فنلاند	۱/۰	۱/۶	۱/۶	۴۷	۲۸	۳۳
یونان	۰/۵	۰/۴	۰/۳	۴۸	۴۵	۳۸
مجارستان	۰۰	۰/۴	۰/۴	۰۰	۳۲	۳۳
ایرلند	۱/۵	۱/۷	۱/۷	۳۴	۳۸	۴۱
کره	۰۰	۰/۱	۰/۱	۰۰	۱۰۰	۱۰۰
لوکزامبورگ	۰۰	۰/۲	۰/۳	۰۰	۲۵	۲۸
هلند	۱/۰	۱/۳	۱/۵	۳۲	۲۹	۳۱
زلاندنو	۰/۸	۰/۷	۰/۷	۳۱	۳۷	۳۸
نروژ	۱/۰	۱/۳	۰/۹	۴۶	۵۵	۵۷
لهستان	۰۰	۰/۳	۰/۳	۰۰	۱۵	۱۵
پرتقال	۰/۷	۰/۸	۱/۰	۶۳	۴۶	۴۸
اسپانیا	۰/۸	۰/۸	۰/۵	۲۴	۲۵	۲۱
سوئد	۱/۷	۳/۰	۲/۱	۶۶	۵۴	۴۹
سوئیس	۰/۲	۰/۵	۰/۸	۳۳	۲۹	۳۵
متوسط	۰/۸	۰/۹	۰/۸	۳۶	۳۷	۳۸

ماخذ: نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۱۳۶

جدول ۳ـ۲ : ساختار مخارج سیاستهای فعال بازار کار برحسب طرح ها در کشورهای OECD

(درصد)

	خدمات عمومی اشتغال			آموزش			یارانه			ایجاد شغل			سایر		
	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۷	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۷	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۷	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۷	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۷
آمریکا	۳۳	۳۵	۳۵	۳۳	۲۰	۲۴	۰	۵	۰	۴	۵	۶	۲۹	۳۵	۳۵
ژاپن	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۴۰	۴۰	۴۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
آلمان	۲۱	۱۷	۱۷	۳۷	۲۸	۲۹	۷	۵	۴	۱۰	۲۵	۲۱	۲۶	۲۵	۳۰
فرانسه	۱۶	۱۱	۱۲	۴۳	۲۹	۲۷	۴	۱۲	۱۹	۱	۱۶	۱۷	۳۶	۳۱	۲۵
ایتالیا	۱۲	۴	۴	۴	۱	۱	۰	۶۰	۵۲	۰	۱	۴	۸۴	۳۵	۴۰
انگلستان	۲۹	۴۱	۴۳	۳۴	۲۶	۲۱	۰	۰	۰	۰	۲	۰	۳۷	۳۱	۳۶
کانادا	۴۳	۳۶	۴۲	۵۱	۴۶	۳۵	۰	۲	۲	۴	۷	۴	۲	۱۰	۱۷
استرالیا	۳۵	۲۸	۳۶	۲۷	۲۴	۱۴	۱۲	۸	۱۱	۰	۱۸	۱۷	۲۷	۲۲	۲۳
اطریش	۳۵	۳۶	۳۰	۳۲	۳۳	۳۹	۶	۶	۷	۱۰	۸	۹	۱۶	۱۷	۱۶
بلژیک	۱۵	۱۶	۱۵	۱۸	۲۰	۱۹	۶	۹	۱۸	۴۹	۴۱	۳۷	۱۳	۱۵	۱۱
جمهوری چک	۰۰	۷۱	۶۱	۰۰	۷	۸	۰۰	۷	۰	۰۰	۷	۸	۰۰	۷	۱۷
دانمارک	۷	۶	۷	۲۱	۵۲	۵۴	۳	۲	۱	۱۶	۱۲	۱۳	۵۲	۲۸	۲۵
فنلاند	۱۱	۱۰	۹	۲۵	۲۸	۳۵	۴	۷	۶	۴۰	۳۴	۲۶	۲۱	۲۱	۲۴
یونان	۰	۳۶	۴۱	۴۸	۳۱	۲۶	۱۴	۱۷	۱۵	۲	۰	۰	۳۶	۱۷	۱۹
مجارستان	۰۰	۳۱	۳۰	۰۰	۳۱	۲۲	۰۰	۱۴	۱۶	۰۰	۲۴	۳۲	۰۰	۰	۰
ایرلند	۹	۱۶	۱۴	۳۲	۱۳	۱۳	۱	۱۰	۱۴	۱۶	۴۰	۳۸	۴۲	۲۱	۲۰
کره	۰۰	۳۸	۴۴	۰۰	۲۵	۳۳	۰۰	۰	۰	۰۰	۰	۰	۰۰	۳۸	۲۲
لوکزامبورک	۰۰	۱۵	۱۱	۰۰	۱۰	۴	۰۰	۱۵	۱۹	۰۰	۰	۰	۰۰	۶۰	۶۷
هلند	۹	۲۹	۲۳	۲۰	۱۳	۸	۳	۲	۱۵	۲	۶	۰	۶۶	۵۰	۵۴
زلاندنو	۱۹	۱۵	۲۱	۴۶	۴۹	۴۲	۸	۱۴	۱۲	۱۰	۵	۵	۱۷	۱۸	۱۹
نروژ	۱۴	۱۳	۱۸	۱۶	۱۷	۱۹	۳	۶	۴	۱۵	۱۰	۳	۳۳	۵۳	۵۶
لهستان	۰۰	۳	۶	۰۰	۶	۶	۰۰	۳۵	۲۵	۰۰	۲۴	۲۲	۰۰	۳۲	۴۱
پرتقال	۱۵	۱۳	۱۲	۱۹	۲۹	۳۳	۳	۴	۷	۴	۴	۳	۵۸	۵۱	۴۵
اسپانیا	۱۷	۱۱	۱۶	۲۲	۴۰	۲۸	۱۸	۳۰	۲۲	۱۶	۶	۱۲	۲۶	۱۴	۲۲
سوئد	۱۲	۹	۱۲	۳۱	۲۶	۲۱	۱	۹	۱۰	۷	۱۸	۲۰	۴۹	۳۸	۳۷
سوئیس	۳۲	۲۳	۲۰	۵	۱۹	۳۰	۰	۲	۱	۰	۱۷	۲۹	۶۴	۴۰	۲۰

ماخذ : نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۱۳۷

۲/۱ ویژگی های لازم در طراحی سیاستهای فعال بازار کار

برای طراحی سیاستهای فعال توجه به سه ویژگی لازم است:

سطح جبران مالی[1] ـ سطح جبران های مالی برای بیکاران بزرگسال در برنامه های مربوط به سیاستهای فعال بازار کار بسیار متغیر است. این جبرانها از سطحی برابر با مزایای بیکاری (معمولاً در برنامه های آموزشی) تا مقداری برابر با سطح مزدها در بازار (در بسیاری از طرح های مربوط به ایجاد شغل و یارانه مزد) متفاوت است. به طور کلی هر چه سطح جبرانهای مالی بیشتر باشد انگیزه برای جستجوی فعالانه برای یافتن یک کار منظم توسط افراد تحت پوشش برنامه های مذکور کاهش می یابد. این واقعیت نشان می دهد که لازم است جبران های مالی تا حد ممکن مساوی با مزایای بیمه بیکاری باشد.

گاه ادعا می شود که برقراری جبران های مالی در سطحی بالاتر از مقرری بیمه بیکاری برای فراهم کردن انگیزه برای شرکت بیکاران در دوره های آموزشی ضروری است. این استدلال ممکن است سؤال برانگیز باشد به ویژه در صورتی که مقرری بیمه بیکاری دریافت شود و درعین حال افراد دردوره های آموزشی شرکت نکنند: و این موردی است که در بسیاری از کشورها اتفاق می افتد. اما حتی اگر شرکت در دوره های آموزشی اختیاری باشد نیز می توان استدلال کرد که یکی ازشرایط اولیه برای اجرای برنامه های آموزشی به صورتی کارا این است که این آموزشها باتوجه به تاثیری که بر احتمال اشتغال مجدد بیکاران و نیز تاثیر آن بر مزدهایشان دارد بتوانند بیکاران را براساس شایستگی هایشان جذب کنند نه اینکه چون این آموزش ها جبران های مالی بیشتری درکوتاه مدت فراهم می آورند، شرکت کنندگان راجذب کند.

یکی از راههایی که برای کاهش سطح جبران مالی در طرح های ایجاد شغل وجود دارد به عنوان نمونه این است که همان مزد ساعتی مرسوم در بازار پرداخت شود اما برای کار پاره وقت؛ مزیت این روش این است که افراد می توانند از وقت اضافی خود برای جستجوی شغل به شکل فعالانه استفاده کنند.

نحوه هدف گذاری ـ یکی دیگر از ویژگی های اساسی در طراحی سیاستهای فعال بازار کار نحوه هدف گذاری است. در اینجا مساله کلی این است که آیا باید آنقدر صبر کرد تا فردی واقعاً به یک بیکار بلند مدت تبدیل شود تا ازطریق طرح ها در وضعیت او دخالت کرد. به نظر می رسد نوعی تعادل در این زمینه لازم است. طرح های جایابی دیر هنگام در دوره بیکاری مزایای چندی دارد. در این طرح ها خالص هزینه ها کمتر است زیرا در این فاصله بسیاری از افراد ممکن است

[1] compensation

شغلی به دست آورده باشند. در ضمن با اطمینان بیشتر کسانی تحت پوشش قرار مـی گـیرند کـه واقعاً به کمک احتیاج دارند.

البته این احتمال وجود دارد که اگر بیکاری شدت یابد برقراری مجدد رقابت بیـن بیکـاران در بازار کار که در این شرایط به نظر بیهوده می رسد، دشوار باشد. بنابر این هدف گـذاری در مـورد "بیکاران میان مدت" یعنی کسانی که حدود شش ماه بیکار بوده اند توصیه مـی شـود نـه بیکـاران بلند مدت که بیش از یکسال بیکار بوده اند.

باید اشاره کرد که با کمال تعجب بررسی های تجربی کمی درباره زمان مطلوب برای طراحـی سیاستهای مداخله گرانه در بازار کار انجام شده است. ارزیـابی سیاسـتهای بـازار کـار در اسـترالیا نشان می دهد که برخی از طرح ها نظیر دادن یارانه به مزد و طرح های آموزشی در مورد بیکاران بلند مدت مؤثرتر است و این اثربخشی به وسیله نرخ خالص اشتغال پس از اجرای طـرح سـنجیده شده است. در حالی که طرح های مربوط به جستجوی شغل نظیر باشگاههای شغل[1] بـرای افـرادی بیشتر مؤثر بوده است که بین شش تا دوازده ماه بیکار بوده اند.

به طور کلی مداخله کارکنان اداره خدمات اشتغال بخش عمومی در زمینه بیکاری بـهتر اسـت پس از شناخت نیازهای بازار کار و با درنگ بیشتر انجام گیرد. به عنوان مثال در سوئد حداقـل تـا سالهای اخیر، بیکاران مورد به مورد بررسی می شدند و در مواردی که فردی برای مـدت طولانـی نمی توانست شغلی به دست آورد زیر پوشش طرح های سیاستهای فعال بازار کار قرار می گرفـت. این روش عاملی است که می تواند سهم کم بیکاران بلند مدت را در مجموعه بیکاران سوئد تبییـن کند.

مدت طرح ها و نحوه هماهنگی با نظام بیمه بیکاری ـ مساله مهم دیگر در طراحی سیاستهای فعـال بـازار کار هماهنگی اینگونه سیاستها و نظام بیمه بیکاری، همچنین طـول مناسـب طرحـها در سیاسـتهای مذکور است. شرایط دریافت مقرری یکی از مهمترین جنبه های ایجاد ایـن همـاهنگی اسـت. زیـر پوشش یک طرح قرار گرفتن به منزله آن است که شرکت کننـدگـان، واجـد صلاحیـت دریـافت کمـک در دوره ای جدیـد هسـتند و ایـن بسـیار عـادی اسـت. هـر چنـد در صورتـی کـه طرح ها اساساً به عنوان ابزاری برای طولانی کردن دوره استفاده از کمک مورد توجه قـرار گـیرند انگیزه های عوامل درگیر ـ یعنی مقامات رسمی جایابی، سـازمان دهنـدگـان و شـرکت کننـدگـان

[1] Job Clubs

دوره ها ـ در جهت بیشینه (حداکثر) کردن کارایی طرح به صورت افزایش احتمال اشتغال مجدد بیکاران جداً تضعیف می شود.

مدت طرح ها نیز مساله مهمی است. در این مورد مطالعات تجربی محدودی صورت گرفته است. از طرفی طرح هایی که به مدت طولانی اجرا می شوند متضمن این خطر هستند که شرکت کنندگان را "زندانی[1]" کنند و بنابر این جستجوی شغل فعالانه دنبال نشود. از طرف دیگر مدت معقولی برای اجرای طرح ها لازم است تا نتایج موردنظر حاصل شود. بر این اساس مطالعه ای که اخیراً انجام شده نشان می دهد که مخارج سرانه بیشتر شرکت کنندگان طرح ها ـ که احتمالاً با طول مدت طرح همبستگی دارد ـ به کاهش فشار مزد کل در برخی از کشورها کمک می کنند.

۳/۱ نهادها و طرح ها در سیاست های فعال بازار کار

اداره خدمات عمومی اشتغال

اداره خدمات عمومی اشتغال نهادی است که می تواند سه کارکرد داشته باشد: واسطهٔ شغل باشد، حمایت از درآمدها را مدیریت کند، و طرح های فعال را اداره کند. به دنبال افزایش بیکاری ساختاری بسیاری از کشورهای OECD دریافتند که خدمات عمومی اشتغال در جهت مدیریت آن گروه از طرح های بازار کار که بر تعیین محل های شغلی کنترل مستقیمی دارد، بسیار مهم است و این کارکرد مکمل دو کارکرد دیگر خدمات عمومی اشتغال یعنی به کارگیری و مدیریت مزایای بیمه بیکاری است. به کارگماری نمی تواند انجام شود اگر بیکاران آماده کار نباشند؛ بنابر این خدمات اشتغال عمومی باید طرح هایی داشته باشد که بتواند این آمادگی را فراهم کند؛ و هنگامی که پیشنهادی برای کار واقعی وجود نداشته باشد، شرکت بیکاران در طرح های فعال بازار کار کمک می کند مهارتها افزایش یابد و رقابت در بازار کار حفظ شود در حالی که اگر شرایطی فراهم شود که متقاضیان مزایای بیمه بیکاری در طرح های فعال شرکت کنند تنها می توان شرایط استفاده از مزایای بیمه بیکاری را ارزیابی کرد.

بسیاری از کشورها برای ارزیابی پیشرفت بیکاران در زمینه جستجوی شغل و در نتیجه کمک به آنها به طور مداوم تماس منظم خود را با متقاضیان مقرری بیمه بیکاری حفظ می کنند. ارزیابی از نزدیک و مصاحبه های مکرر به ویژه برای بیکاران بلند مدت به منظور حفظ ارتباط آنها با بازار

[1] Locked in

کار و کاهش خطر بی انگیزه شدن آنها بسیار اهمیت دارد. در انگلستان بدنبال دوره حداقل مداخله در مساله بیکاری در اوایل دهه ۱۹۸۰، مداخله برای کاهش بیکاری افزایش یافت. تجربیات اولیه در این کشور که همراه با مصاحبه های برنامه ریزی شده بود نشان داد که این فعالیت می تواند هزینه های عمومی را کاهش دهد زیرا حتی وجود حداقل تماس با بیکاران تعداد متقاضیان مزایای بیمه بیکاری را کاهش می دهد. این اقدام به توسعهٔ راهبردی منتهی شد که راهبرد "زمانبندی و برنامه ریزی" مصاحبه ها برای ایجاد تماس با متقاضیان مزایای بیمه بیکاری، فراهم کردن اطلاعات برای آنها و کمک به آنها به طور منظم، نامیده می شود.

نشان داده شده است که تمرکز بر مشاوره اشتغال و کمک به افراد متقاضی مزایای بیمه بیکاری برای جستجوی شغل، نتایج مطلوبی را در بسیاری از کشورها به بار آورده است. برخلاف سایر طرح ها در این طرح این خطر وجود ندارد که شرکت کنندگان خود زندانی این طرح شوند و فعالیت جستجوی آنها برای شغل کاهش یابد. برعکس در این طرح شانس بیکاران برای بازگشت سریع به بازار کار به حداکثر می رسد.

البته باید توجه داشت که فعالیتهای مربوط به خدمات عمومی اشتغال بسیار کاربر است و لازم است منابع مالی به اندازه کافی به آن اختصاص یابد. نسبت تعداد بیکاران به کارکنان اداره خدمات عمومی اشتغال در سال ۱۹۹۲ در کشور ترکیه حداکثر (۱۰۶۱ نفر) و در سوئد حداقل (۳۸ نفر) بوده است. ارقام متناظر برای کشور ژاپن ۱۱۱ نفر، برای انگلستان ۸۲ نفر و برای ایرلند ۷۸۸ نفر بوده است[1]. همچنین باید اشاره کرد که در کشورهایی نظیر ژاپن تسهیلات کامپیوتری برای جستجوی شغل وجود دارد بنابر این وقت کمتری از کارکنان خدمات عمومی اشتغال گرفته می شود.

در سالهای اخیر بسیاری از کشورهای عضو OECD گام هایی در جهت خصوصی سازی خدمات عمومی اشتغال برداشته اند. ژاپن و انگلستان از جمله این کشورها هستند در حالی که در کشورهایی مانند نروژ و اسپانیا خدمات مذکور کم و بیش در انحصار دولت است. به طور سنتی در جهت حمایت از انحصار دولتی در زمینه خدمات عمومی اشتغال استدلال می شود که تنها در شرایط انحصار است که اهرم های کافی فراهم می شود و کارفرمایان، بیکاران بلند مدت (که سخت تر شغلی به دست می آورند) را به کار می گیرند. اما در مقابل کارفرمایان نیز در برخی کشورها دست به تبلیغات دامنه داری زده اند و می گویند که اداره های خدمات عمومی اشتغال افراد مناسب را برای کار عرضه نمی کنند. به هر حال پیچیدگی فزاینده بازار کار در کشورهای

[1] برای اطلاع از رقم های متناظر برای سایر کشورهای عضو OECD به ص ۱۰۴ ماخذ شماره ۳۶ جدول ۶/۱۶ نگاه کنید.

توسعه یافته، جستجوی شغل و استخدام را دشوارتر و نیز پرهزینه تر از گذشته کرده است. بنابر این اداره های خدمات عمومی اشتغال احتمالاً نمی توانند برای تامین تمام نیازهای تخصصی تجهیز شوند و انحصار کامل نمی تواند روش مطلوبی برای بازار کار و نیز برای خود خدمات بخش عمومی باشد.

آموزش بزرگسالان و جوانان

در بسیاری از کشورها آموزش برای بازار کار یکی از عمده ترین مقولات در طرح های فعال است و اغلب به عنوان راه اصولی دیگری در کنار پرداخت مقرری بیمه بیکاری برای بیکاران مورد توجه قرار می گیرد. براساس شواهد موجود طرح های آموزش عمومی دارای اثربخشی کمتری نسبت به آموزش هایی است که برای گروههای خاصی از بیکاران نظیر بزرگسالان، جوانان یا افراد ناتوان تنظیم می گردد. در ارتباط با خدمات عمومی اشتغال معمولاً آموزش به گروههای خاص برای ارتقاء شانس افراد برای یافتن شغل صورت می گیرد.

در مورد جوانان دو نوع طرح می تواند مورد توجه باشد. طرح هایی که برای جوانان محروم و بیکار به اجرا در می آید و طرحهایی که از آموزش استاد شاگردی و اشکال آموزشی مربوط به آموزش عمومی جوانان حمایت می کند. طرح های نوع اول اساساً ترک تحصیل کنندگان بیکار را مورد تاکید قرار می دهد و جوانانی را زیر پوشش قرار می دهد که قبل از تکمیل تحصیلات متوسطه ترک تحصیل کرده اند. مشکل بازار کار در ارتباط با این گروه آن است که انگیزه ای برای آموزش در بین این بیکاران وجود ندارد. در این مورد طرحی در آمریکا با عنوان "گروه کار"[1] توانست به موفقیتهایی دست یابد. در این طرح که از بسیاری جهات منحصر به فرد است از متقاضیان خواسته می شود محیط زندگی خود را ترک کنند تا ضمن انجام فعالیتهای دیگر، آموزش نیز ببینند. در این طرح کمک اجتماعی خاصی در نظر گرفته شده که مقدار آن به ویژه با افزایش عملکرد آموزشی و کاهش خطاها افزایش می یافت. البته مشخص نیست کدامیک از عوامل متعددی که در این طرح در نظر گرفته شده عامل موفقیت آن بوده است.

طرح آموزش استاد و شاگردی و اشکال مرتبط با آن تنها به جوانان اختصاص ندارد و کلیه افراد علاقمند می توانند در آن شرکت کنند. در واقع در این طرح آموزشهایی از نوع دیگر نسبت به آموزشهای عمومی و معمولاً در سطح نیمه دوم متوسطه (دبیرستان) ارایه می شود. استرالیا در نظام آموزشی خود آموزش استاد شاگردی را برای انواع مشخصی از مشاغل ارایه می دهد.

[1] Job Corps

براساس یک بررسی که توسط بخش اشتغال، آموزش و تربیت نیروی انسانی در سال ۱۹۹۱ انجام شده و نتایج آموزش های مذکور رادر سه سال بررسی کرده مشخص شده که ۸۷ درصد از پاسخ دهندگان در هر سال، کار داشته اند و بیش از نیمی از آنها از طریق آموزشی که توسط کارفرمایان داده شده به کار خود ادامه داده اند.

در انگلستان طرحی برای آموزش جوانان معرفی شده است. این طرح به کاهش بیکاری جوانان دردهه ۱۹۸۰ کمک کرده است هر چند ملاحظاتی درباره کیفیت و سطح آموزش آن وجود دارد. در چارچوب طرح آموزش جوانان به کارفرمایان یارانه پرداخت می شود تا به جوانان آموزش دهند. آموزش گیرندگان نیز کمک هایی به صورت هفتگی دریافت می کنند. قابل ذکر است که به علت روند رشد جمعیت، کاهش بیکاری جوانان در این کشور در دهه ۱۹۸۰ بسیار زیاد بود و نرخ بیکاری مردان ۱۹ـ۱۶ ساله از ۳۴/۹ درصد در ۱۹۸۲ به ۶/۵ درصد در ۱۹۸۹ رسید هر چند نرخ مذکور در سال ۱۹۹۱ مجدداً افزایش یافت و به ۱۱/۴ درصد رسید. فراهم کردن آموزش برای جوانان تغییر ترکیب کمک های موجود به جوانان را تسهیل می کند. در سال ۱۹۸۳ قوانین به طریقی تغییر کرد که براساس آن هر کس فرصت آموزش در طرح آموزش جوانان را رد کند، مجازات می شود و کمک او قطع می گردد (به طور کلی پذیرش آموزش شرط دریافت کمک در انگلستان نیست). در سال ۱۹۸۸ که طرح آموزش جوانان به اندازه کافی گسترش یافت و توانست فرصت آموزش برای کلیه جوانان بیکار را فراهم آورد "حمایت از درآمد" (مقرری کمکی) افراد ۱۷ـ۱۶ ساله توسط دولت ملغی گردید؛ اما کمک های دیگری برای مدتی محدود برقرار شد که به والدین یا فقط در موارد "به شدت سخت" پرداخت می شد. درسال مذکور از کل ۱/۶۷ میلیون جوان ۱۷ـ۱۶ ساله انگلیسی ۳۹ درصد در حال آموزش، ۳۰ درصد شاغل، ۲۴ درصد زیر پوشش طرح آموزش جوانان و ۹ درصد بیکار بودند.

ایجاد شغل

طرح های گوناگونی برای ایجاد شغل در کشورهای مختلف ارایه شده است. این طرح ها عمدتاً در سه گروه قابل طبقه بندی است: ایجاد شغل به طور مستقیم در سازمان های عمومی یا داوطلب، دادن یارانه برای هزینه مزد به کارفرمایانی که بیکاران بلند مدت را به استخدام در می آورند یا به افرادی که به ویژه معلولان را به کار می گیرند،و طرح خود اشتغالی که از بیکارانی حمایت می کند که می خواهند خود کار جدیدی را شروع کنند.

ایجاد شغل به طور مستقیم در سازمان های بخش عمومی و غیر عمومی برای بیکاران نقش مهمی در سیاستهای بازار کار در برخی از کشورهای OECD بازی می کند. در این طرح ها عمدتاً

مقابله با بیکاری ناشی از رکودهای دوره ای مورد توجه است و آثار آن پس از گذر از این دوره مورد نظر نیست. در دهه ۱۹۸۰ بسیاری از این طرح ها ملغی گردید یا ابعاد آن کاهش یافت اما بعضی از آنها باقی ماند که در خدمت بیکاران بلند مدت و گروههایی که به طور نسبی از مشکلات بیشتری دریافتن شغل مواجه هستند قرار گرفت. تجربه دانمارک در مورد طرح پیشنهاد شغل[1] تجربه ای قابل ذکر است هر چند آثار آن ارزیابی نشده است. طرح پیشنهاد شغل دانمارک در بخشهای عمومی و خصوصی به ترتیب ۷ ماه و ۹ ماه به طول می انجامد: شرکت کنندگان در طرح، مزد جاری را دریافت می کنند و به کارفرمایان یارانه پرداخت می شود. مطالعات نشان می دهد که تنها حدود ۴۰ درصد از شرکت کنندگان طرح پیشنهاد شغل در سال بعد و پس از انقضای پرداخت یارانه مشاغل خود را حفظ کرده اند: ۲۰ درصد در همان شغل با کارفرمای اولیه و ۲۰ درصد در شغل دیگر و با کارفرمایان دیگر. باید اشاره کرد که کنش متقابل بین مقرری نظام بیمه بیکاری و نظام پیشنهاد شغل احتمالاً کارایی طرح های پیشنهاد شغل را در دانمارک کاهش داده است زیرا بیکاران حق دریافت پیشنهاد شغل را قبل از خاتمه دوره دریافت مزایای استاندارد (مثلاً ۲/۵ سال) دارند و دریافت یارانه شغل در یک دوره مجدداً شرایط دریافت مزایای بیمه بیکاری را برای بیکار ایجاد و او را مستحق دریافت مزایای می کند. در عمل این وضع باعث می شود بیکاران پیشنهاد شغل را پس از دو سال بیکاری و دریافت مزایای بیکاری بپذیرند. این امر موجب شده کارفرمایان علاقه ای به مشارکت در این طرح ها نداشته باشد.

ارزیابی های انجام شده در مورد طرح ایجاد شغل در کشورهای فنلاند، آلمان و انگلستان نشان می دهد که تاثیر آن بر کاهش بیکاری متفاوت است. در فنلاند به نظر می رسد طرح مذکور جریان خروجی از بیکاری را افزایش داده اما پس از پایان دوره طرح، بخشی از جریان مذکور مجدداً به جمع بیکاران پیوسته اند. در آلمان طرح مذکور یکی از طرح های کاهش بیکاری در سالهای ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ بوده و جریان خروجی از بیکاران کوتاه مدت را افزایش داده اما تاثیر چندانی بربیکاری بلند مدت نداشته است. در مورد انگلستان نتایج ارزیابی نشان می دهد که طرح های ذکر شده تاثیر چندانی بر هیچیک از انواع بیکاری (به لحاظ مدت آن) نداشته است.

یارانه به خود اشتغالی

یکی از اشکال ایجاد اشتغال که به نظر دارای اثربخشی قابل ملاحظه ای است و در بسیاری از کشورهای OECD نیز به کار می رود دادن یارانه برای خود اشتغالی و شکل گیری کسب و کار

[1] Job-offer

توسط فرد بیکار است. طرح خود اشتغالی در ایالت های واشنگتن و ماساچوست آمریکا با موفقیت روبرو بوده هر چند افراد زیر پوشش این طرح محدود است. افراد زیر پوشش معمولاً ۲ تا ۴ درصد متقاضیان مزایای بیمه بیکاری را تشکیل می دهد که عمدتاً مرد و دارای سن های بین ۳۵ تا ۵۵ سال و آموزش دیده هستند و بیشتر از افراد متخصص و دارای مهارتهای فنی تشکیل می شوند. این ویژگی ها کم و بیش در مورد طرح های خود اشتغالی فرانسه، اسپانیا و انگلستان نیز دیده می شود. این طرح مؤثر به نظر می رسد و پایه های کارآفرینی و ایجاد بنگاههای اقتصادی را گسترش می دهد. هر چند مشتریان آن محدود هستند.[۱]

۴/۱ ارزیابی سیاستهای فعال بازار کار[۲]

بررسی بالا نشان می دهد که نتایج اجرای سیاستهای فعال بازار کار برای کاهش بیکاری بسیار متفاوت است. در کشورهای OECD در چند سال گذشته منابع مالی بسیاری به این امر اختصاص یافته است هر چند انتقال منابع از سیاستهای منفعل بازار کار که به حمایت از درآمد بیکاران می پردازد به سیاستهای فعال، تنها در تعداد کمی از کشورها تحقق یافته است. انتقال منابع از سیاستهای غیر فعال به سیاستهای فعال به ویژه در شرایط کسادی اقتصاد که منابع لازم برای پرداخت مقرری های بیمه بیکاری افزایش زیادی می یابد، دشوار است. تاکنون تنها تعداد کمی از کشورها منابع را عمدتاً به سیاستهای فعال منتقل کرده اند.

سیاستهای فعال اقتصادی برای توجیه حجم وسیع مخارج دولتی مربوط به آن، باید اثربخش باشند. طرح های سیاستهای فعال بازار کار نیز در صورتی موفق هستند که حداقل نرخ بالای اشتغال را پس از پایان طرح برای افراد زیر پوشش یا شرکت کنندگان طرح ها فراهم آورد. بنابر این همواره باید عملکرد طرح ها زیر نظر باشد و تحقق حداقل اهداف جداً پی گیری شود.

در هنگام ارزیابی اثربخشی ابتکارات سیاستی در یک کشور خاص باید ملاحظات راهبردی متفاوتی در نظر گرفته شود. این ملاحظات شامل انگیزه های بیکاران برای جستجوی شغل، اهداف آموزش عالی و اهداف سایر طرح های فعال برای تامین نیازهای بازار کار می شود. سیاستهای فعال بازار کار می تواند اثر مثبت یا منفی بر انگیزه های متقاضیان بیمه بیکاری برای جستجوی شغل داشته باشد. به عنوان نمونه تضمین کار کمکی[۳] یا طرح آموزشی در زمانی که مقرری های

---

[۱] برای اطلاع از سایر ابعاد این طرح ها به ماخذ ۳۶، صص ۷ـ۱۰۶ نگاه کنید.

[۲] برای اطلاع از نتایج ارزیابی سیاستهای منفعل بازار کار کشورهای OECD به ماخذ شماره ۳۳ صص ۱۱۶ـ۱۱۱ (مقرری بیکاری) و صص۱۲۱ـ۱۱۸ (مالیات بر دستمزد) نگاه کنید.

[3] relief-job

بیمه بیکاری تمام می شود، انگیزه افراد برای یافتن کار را کاهش مـی دهـد در صورتـی کـه قطـع مقرری های بیمه بیکـاری آنـرا افزایـش خواهـد داد. پرداخـت مزایـای اشـتغال دائمـی[1] در دوره آموزش های بلند مدت به ویژه اگر نوع آموزشها توسط بیکاران انتخاب شده باشد بـاعث تشـویق استراتژی "آموزش از طریق بیکاری" می گردد. اما برعکس هنگامی که ورود بیکاران به طرح هـای سیاستهای فعال بازار کار از طریق کارکنان اداره خدمات عمومی اشتغال صـورت گـیرد و هنگـامی که برنامه ها برای تامین نیازهای شغلی شرکت کنندگان هدف گذاری شود، سیاسـتهای فعـال بـه احتمال زیاد به کاهش دوره بیکاری در حال و در آینده کمک خواهد کرد.

در ارزیابی انجام شده مشخص گردید که نقش اصلی خدمات عمومی اشـتغال، تقویـت فراینـد جستجوی شغل و کمک به متقاضیان بیمه بیکاری برای تشخیص نیازهایشان در ارتباط با بازار کـار و نیل به آن است. یکی از نتایج مثبت فعالیت خدمات عمومی اشتغال تشدید کوششهای آنها برای مشاوره جهت به کارگماردن بیکاران وتشویق آنها برای جستجوی فعالانه شغل است.

طرح های دارای اهداف نسبتاً دقیق احتمالاً به این علت که دارای ارزیابی دقیقی از نیـاز افـراد نیز هستند، به نتایج مثبتی دستیافته اند. هـر چـه طـرح هـا دارای اهـداف گسـترده تـری باشـند اثربخشی کمتری دارند. تمام طرح های بازار کار دارای نتایجی هستند یعنی بخشـی ازنتـایج مـورد نظر در بازار کار که طرح برای آن طراحـی مـی شـود حتـی بـدون وجـود طـرح هـم بـه دسـت می آید. این آثار به ویژه در مورد برخی از طرح های ایجاد شغل و یارانه مزد بیشتر است هر چند این امکان وجود دارد که با هدف گذاری روی گروههای خاص هزینه ها را کاهش داد.

بازدهی نزولی ناشی از مقیاس در مورد سیاستهای فعال بازار کار نیز وجود دارد. بعضی از انواع خاص آموزش های بازار کار در سطح معینی موفقند اما به علت آنکه آموزش هـای خـاص بـرای کارفرمایان تنها برای تعداد محدودی از مشاغل ارزش دارد نمـی تـوان آنـها را گسـترش داد. در مورد طرح ایجاد شغل، گسترش طرح تشخیص فعالیتهای معنی دار را با مشکل مواجه مـی سـازد. بنابر این لازم است ترکیب مناسبی از طرح های مختلف سیاستهای فعال بازار کار انتخاب شـود و بازدهی مجموعه طرح های مذکور در ارتباط با بیکاری افزایش یـابد. کـاهش تعـداد بیکـاران بـه افزایش جریان فرصتهای شغلی برای هر بیکار منجر می گردد؛ این وضعیت کاهش بیشتر بیکـاری را تسهیل می کند زیرا هنگامی که "مشاغل واقعی" بیشتری بتواند به بیکاران پیشنهاد شـود فـایده ادارات و طرح هایی نظیر مصاحبه با بیکاران بلند مدت بیشـتر مـی شـود. وجـود چنیـن دورهـای

[1] continued employment benefit

سالمی می تواند عامل موفقیت سوئد در جهت پایین نگهداشتن نـرخ هـای بیکـاری در دهـه هـای ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ باشد.

بررسی سیاستهای فعال بازار کار در دهه های قبل نشـان مـی دهـد کـه رویکردهـایی کـه در گذشته نتایج مطلوبی به بار آورده نمی تواند بهترین رویکرد برای آینده باشد. طرح های فعالی کـه در مورد نرخ بیکاری کم و بیکاری کوتاه مدت خوب عمل می کند دیگر برای نـرخ هـای بیکـاری زیاد که به مدت طولانی تری دوام می یابند، مناسب نیست. اثربخشی انـواع مختلـف طـرح هـای فعال نیز در مراحل مختلف دورهای اقتصادی تغییر می کند؛ برخی طـرح هـا ممکـن اسـت بـرای دوران کسادی مؤثر باشد در حالی که طرح های دیگر در دوران رونق نتایج مطلوبتری به بـار مـی آورند. بنابر این لازم است فقط نسبت به تامین هزینه سیاستهای فعال بازار کار متعهد نبـود بلکـه به طور مؤثری آنرا مدیریت کرد تا بتوان از ظرفیت فعال بازار کار در کاهش بیکاری یا اثربخشـی مطولب هزینه به طور کامل بهره گرفت.[۱]

۲ سیاستهای تنظیم بازار کار

علاوه بر طرح های فعال بازار کار سیاستهایی نیز وجود دارد کـه در جـهت تنظیـم بـازار کـار اتخاذ می شود. کاهش عرضه نیروی کار، حفظ اشـتغال، بازنشسـتگی زود هنگـام و تعییـن مـزد و حداقل مزد از جمله این سیاستهاست.

۱/۲ حفظ اشتغال[۲]

قوانین مربوط به حفظ اشتغال در واقع قوانین حاکم بر "استخدام و اخراج" هستند و موضوعاتی مانند اخراج غیر عادلانه، اخراج به دلایل اقتصادی، حقوق زمان اخراج[۳]، حداقل زمان اخطـار بـرای اخراج، اختیارات اداری برای اخراج و بحث های مقدماتی با نمایندگان کارگران را در بر می گیرد.

حفظ اشتغال" تنها یکی از جنبه های قانون کار است که آزادی کارفرمایـان در زمینـه اخـراج کارکنان را محدود می کند. اما قوانین دیگری نیز در این رابطه وجود دارد. مثلاً در فرانسه دادگـاه کار می تواند در مورد کلیه انواع اختلافات بین کارفرمایان و مستخدمان در چارچوب کلـی قـانون کار داوری کنند. در این کشور اغلب کارکنان اخراج شده حتی کارکنانی که در گذشته نـیز اخـراج شده اند، تقاضای رسیدگی می کنند.

---

[۱] به ماخذ شماره ۳۶، صص ۱۰۸ـ۱۰۰ نگاه کنید.

[2] employment protection

[3] Severance payments

حفظ اشتغال پدیده ای پیچیده است. برای حفظ اشتغال آزادی کارفرمایان برای اخراج به طرق زیر محدود می شود:

ـ لزوم اخطار قبلی و توجیه کتبی به فردی که قرار است اخراج شود و اطلاع به طرف سوم (اتحادیه، شوراهای کارگری، اداره خدمات عمومی اشتغال یا بازرسی کار)

ـ لزوم کسب اجازه از طرف سوم قبل از آنکه اخراج صورت گیرد، یا لزوم انجام اقدامات بازپروری (باز آموزی و جابجا کردن افراد در داخل بنگاه اقتصادی) قبل از اخراج کارکنان

ـ لزوم آگاه کردن کارکنان چند ماه قبل از اخراج و یا پرداخت حقوق در دوران انفصال قبل از اخراج (به جز احتمالاً در مواردی که کارکنان مقصر هستند).

ـ مقرراتی برای دادخواهی در مقابل اخراج غیر عادلانه نظیر اخراج غیر قابل توجیه ودر نتیجه جبران استثنایی آن به صورت مالی یا به کار گماری مجدد کارکنان اخراج شده

فرایند و هزینه های مالی اخراج یک نفر نه فقط از طریق قوانین و مقررات قانونی بلکه توسط دادگاه و احکام دادگاه در جریان تصمیم گیری در مورد عادلانه بودن یا نبود آن اخراج، همچنین توسط موافقتنامه های چانه زنی جمعی در سطح ملی و بخشی به ویژه در صورتی که در مورد کارفرمایان غیر صاحب امضا اعمال شود، تعیین می گردد.

درجه سخت گیری حفظ اشتغال

میزان سخت گیری کلی حفظ اشتغال به میزان پوشش مقررات استاندارد حفظ اشتغال بستگی دارد. اگر قراردادهای دوره ثابت[1] به لحاظ قانونی معتبر و دارای محدودیتها کمی باشد، کارفرمایان کارکنان را براساس این قراردادهای کوتاه مدت استخدام می کنند و با تجدید نکردن قراردادها، کارکنان را در هر زمان اخراج می کنند. البته بسیاری از کشورها مقررات استاندارد حفظ اشتغال را برای قراردادهای دوره ثابت مستخدمان پس از مدت مشخصی سابقه یا تعداد مشخصی قرارداد تجدید شده، تعمیم می دهند؛ بنابر این پوشش مؤثر قوانین حفظ اشتغال افزایش می یابد. عامل پیچیده کننده دیگر این است که کارفرمایان ممکن است به جای استخدام کارکنان به صورت مستقیم، از خدمات آنها از طریق نمایندگی های موقت کار[2] یا به عنوان کنترات کننده فرعی (خود اشتغال) مستقل استفاده کنند. برای متعهد کردن کارفرمایان برای رفتار مناسب با کارکنان عاریه ای یا دارای قرارداد فرعی (به ویژه آنهایی که براساس شرایط کارفرما کار می کنند) و در جهت اهداف حفظ اشتغال، سخت گیری مقررات لازم است.

---

[1] fixed-term contracts

[2] work agency temporary

شاخصهای مختلفی توسط محققان برای اندازه گیری درجه سخت گیری قوانین حفظ اشتغال ارایه شده است. البته این شاخصها اختیاری است. در یکی از آخرین مطالعات انجام شده توسط گراب و ولز[1] زمینه های اخراج فردی کارکنان دائمی، قراردادهای دوره ثابت و اشتغال از طریق نمایندگی های موقت کار به عنوان شاخص های بیان کننده میزان سخت گیری قوانین حفظ اشتغال در نظر گرفته شده و کشورهای اروپایی از طریق آن رتبه بندی شده است. به علاوه از طریق نظرسنجی کارفرمایان در این باره نیز بررسی تکمیل شده است. در مورد اخیر از کارفرمایان سؤال شده که آیا قوانین اشتغال دلیلی برای عدم استخدام کارکنان بیشتر بوده است یا نه. نتایج بررسی نشان داده است که سخت گیری قوانین اشتغال در میان کشورهای EC در دانمارک، ایرلند و انگلستان در پایین ترین سطح و در ایتالیا، پرتقال و اسپانیا در بالاترین سطح بوده و سایر کشورها دارای میزان سخت گیری متوسطی بوده اند یا سخت گیری در آنها در بعضی زمینه ها زیاد بوده است.[2] اما در کشورهای EFTA کلیه کشورها به جز سوییس دارای سخت گیری متوسط به بالا از نظر قوانین حفظ اشتغال برای کارکنان دایم هستند. بعضی از مقرراتی که به این دسته بندی منجر شده است به شرح زیر است:

ـ در فنلاند کارفرمایان باید قصد اخراج را به آگاهی مستخدم برسانند ودر صورتی که بحث درباره آن با اتحادیه کارکنان درخواست شود، جمعاً ۸ هفته فرصت در نظر گرفته می شود و پس از آن اخراج به مورد اجرا در می آید.

ـ در سوئد برای اخراج یک کارگر ۳۵ ساله که ۶ ماه دوره آزمایشی را گذرانده، باید ۴ ماه قبل اطلاع داده شود. برای یک چنین سابقه کوتاهی این دوره اخطار قبلی بیشترین دوره در بین تمام کشورهای OECD است.

غیر منصفانه اخراج

به علاوه فنلاند، نروژ و سوئد دارای قوانین سخت گیرانــه ای در ارتبـاط بـا قراردادهـای دوره ثابت هستند. نروژ فعالیت نمایندگی های کار موقت را محدود و سوئد آنرا ممنوع کرده است. بنابر این قراردادهای دوره ثابت و راه حل هایی نظیر نمایندگی های کار موقت کــه مبتکـر قراردادهـای اشتغال نامشخص هستند (یا در اواخر دهه ۱۹۸۰ بودند) محدود شده است.

در بررسی دیگری مشخص شده است که کلیه کشورهای غیر اروپــایی OECD یعنـی کانـادا، آمریکا، استرالیا و زلاندنو دارای سخت گیری کمتری نسبت به کشورهای اروپایی OECD هسـتند. همه آنها دارای حداکثر زمان اطلاع قانونی و پرداخت دوره انفصال کمتری هستند. در آمریکا نــیز علیرغم آنکه مواردی درباره احکام دادگاهها و پاداش های مربوط به صورت عمومــی منتشـر مـی شود اما آزادی اخراج به طور وسیعی وجود دارد. اما ژاپن تنها مورد اســتثنا اسـت. در ایـن کشـور سخت گیری در حفظ اشتغال حتی بیش از کشورهای اروپایی است.

مزیتها و زیان های حفظ اشتغال

بحثهای زیادی در موافقت با قوانین حفظ اشتغال وجود دارد که عمدتــاً حـول محورهـای زیـر است:

۱ـ رفاه کارکنان ـ قوانین حفظ اشتغال در جهت تامین رفاه اقتصادی کارکنان است. بدیــهی اسـت که بجز در مورد شرکتهای کوچک، کمتر محتمل است شـرکتها از نگهداشـتن یکنفـر کـارگـر کـه بهره وری او کم است به لحاظ اقتصادی صدمه ببینند در حالی که اخراج کارکنان آنها را شدیداً به لحاظ اقتصادی تحت تاثیر قرار می دهد.

۲ـ قراردادهای ضمنی ـ شرکتها به طور ضمنی از ثبات اشتغال و مزایای مــترتب بـرآن در آینـده حمایت می کنند تا بتوانند کارکنان شایسته را جذب و آنــها را حفـظ کننـد. در ایـن قراردادهـای ضمنی، کارکنان موافقت می کنند که هزینه های مربوط به تغیـیر محـل جغرافیـایی (تغیـیر خانـه، آموزش فرزندان و نظایر آن) یا آموزش (پذیرش مزد کمتر برای چند سال براساس این بــاور کـه بعداً مزد بیشتری دریافت می کنند) را تحمل کنند.

اخراج کارکنان پر سابقه اغلب نقض قرارداد ضمنی است؛ و قراردادهای "ضمنی" باید به دلیــل کارایی و برابری "صریح" شوند. موافقان حفظ اشتغال بحث می کنند که کارفرمایان و کارکنان باید مایل به امضاء قراردادهایی باشند که اخراج "غیر عادلانه" را محدود کند. اما تــامین هزینـه هـای لازم برای طرف سوم برای اجرای چنین موافقتنامه ای معمولاً مانع انجام این امـر اسـت و موجـب انصراف طرفین می شود مگر آنکه دولت ساختار مناسبی برای قوانین و دادگاههای کار برقرار کند.

۳ـ روابط باثبات اشتغال ـ قوانین حفظ اشتغال تغییر شغل را کاهش می دهد و از اینرو دارای آثار مثبت زیر است:

ـ با تامین اشتغال، کارکنان را تشویق می کند تا تغییرات فناوری و تحرک داخلی در شغل را بپذیرند زیرا چنین تغییراتی آنها را تهدید نمی کند.

ـ وجود روابط بلند مدت تر اشتغال شرکتها را تشویق می کند برای آموزش نیروی کار خود سرمایه گذاری کنند. قابل ذکر است که اخیراً در یک بررسی مشخص گردید بین تغییرکار و آموزش نیروی کار توسط شرکتها ارتباط وجود دارد و با افزایش دومی، اولی کاهش می یابد.

۴ـ بیکاری اصطکاکی و اخطار قبلی ـ قوانین حفظ اشتغال در رابطه با بیکاری اصطکاکی دارای آثار زیر است:

ـ اخراج زیاد حتی اگر همراه با استخدام زیاد باشد نشاندهندۀ بیکاری "اصطکاکی" است. در کشورهایی که قوانین حفظ اشتغال وجود دارد، مانند ژاپن که اشتغال تقریباً در دوره زندگی مطرح است، بیکاری "اصطکاکی" به طور نسبی کم خواهد بود.

ـ مقررات تامین اشتغال توسل به روشهایی را تشویق می کند ـ نظیر کار کوتاه مدت ـ که روابط اشتغال را در مواجه با کاهش موقت تقاضا حفظ کند.

ـ هنگامی که اخراج غیر قابل اجتناب است اخطار قبلی برای اخراج (به کارکنان مشمول و اداره خدمات عمومی اشتغال) شانس کارکنان را برای یافتن شغل جدید قبل از انفصال از شغل قبلی یا با فاصله کم از آن افزایش می دهد.

۵ ـ هزینه اجتماعی و مزایای بیمه بیکاری ـ اخراج ها تنها برای فرد هزینه ندارند بلکه دارای هزینه های اجتماعی نیز هست. اخراج، که برای یک شرکت فایده دارد، برای جامعه متضمن دوگونه هزینه است. اول هزینه هایی به صورت مقرری های بیمه بیکاری و دوم هزینه های مربوط به بازآموزی و هزینه های جستجو در بازار کار[1]

۶ـ ثبات کلان اقتصادی ـ اقتصادهای دارای بازارهای انعطاف پذیر کار نسبت به شوک های کلان اقتصادی به شدت بازتاب نشان می دهند. اخراج ها باعث کاهش قدرت خرید کارکنان، کاهش مارپیچی تقاضا و اخراج های بیشتر کارکنان می شود. در اقتصادهای دارای قوانین حفظ اشتغال، اخراج ها محدود می شوند یا به تاخیر می افتند؛ و این باعث می شود درآمدهای مصرف کنندگان و تقاضای کل در سطحی بالاتر نسبت به شرایط عدم وجود قوانین مذکور، باقی بماند. برتولا

[1] Labour market measures

(۱۹۹۰) شواهدی ارایه داده است که سطح اشتغال کل در کشورهای دارای سطوح بالاتر حفظ اشتغال، نوسانات دوره ای کمتری داشته است.

۷ـ اقتصاد زیر زمینی ـ تاثیر قوانین حفظ اشتغال بر محدود کردن اقتصاد زیر زمینی کمتر مورد اشاره قرار گرفته است. قوانین ساختاری اشتغال به ایجاد شرایط برای گزارش دهی صحیح درباره درآمدها کمک می کند و پرداخت کمک به تامین اجتماعی توسط کارفرما و دریافت مالیاتها تسهیل می شود. در شرایط نبود قوانین، اغلب به علت ادعاهای غیرقابل تایید،کارفرمایان از زیر بار پرداخت مالیاتها و کمک تامین اجتماعی سهم کارفرما به سادگی شانه خالی می کنند. مثلاً کارفرمایان هنگام بازرسی ماموران مالیاتی یا بازرسان کار ادعا می کنند که کارکنان به تازگی استخدام شده اند یا به تازگی اخراج شده اند. همچنین اشاره می شود که نمایندگی های کار موقت اغلب در معرض طفره رفتن از پرداخت کمک های تامین اجتماعی و مالیات بر درآمد هستند. هنگامی که یک بنگاه بزرگ کارکنان خود را از طریق نمایندگی استخدام می کند مسؤول پرداخت مالیات و کمک تامین اجتماعی آنها مشابه با فردی که به صورت مستقیم به استخدام در می آورد نیست. برای مقامات مالیاتی ردیابی مسیر دریافتی کارکنان نمایندگی های کار موقت نیز دشوار می شود زیرا این نمایندگی ها فاقد شرایط دایمی هستند و اغلب محل مشخصی ندارند. همچنین ممکن است تعطیل شوندو مالیاتها پرداخت نشود.

۸ ـ کاهش هزینه های قرارداد از طریق برقراری قوانین و استانداردهای کلی

در مخالفت با قوانین حفظ اشتغال نیز نکاتی برشمرده شده است. این نکات عبارت است از:

۱ـ منافع بر شمرده شده در مورد قوانین حفظ اشتغال در عمل چندان اهمیتی ندارد و بعضاً ضعیف است زیرا:

ـ در مورد رفاه کارگران باید گفت که قوانین حفظ اشتغال تنها برای آن بخش از نیروی کار مؤثر است که قدرتمندتر هستند و دریافتی بهتری دارند. سطوح پرداختها و فرایند محافظتی نوعاً برای کارکنانی که دارای سابقه طولانی تر در شرکتهای بزرگتر و دارای اتحادیه های مؤثرتر هستند عمومیت دارد و به کار می رود در حالی که این کارکنان حداقل نیاز را به حمایت های دولتی دارند. مقررات قانونی که معمولاً باید برای کلیه کارکنان به کار رود غالباً در شرکتهای کوچک و بخشهایی از اقتصاد که در آن تغییر نیروی کار زیاد است به طور مؤثر به مورد اجرا در نمی آید.

ـ این مساله که قرارداد ضمنی بین کارفرمایان و کارکنان وجود دارد که ثبات اشتغال را تضمین می کند غیر واقعی است و در مورد آن بزرگنمایی شده است. منظور از ثبات اشتغال معمولاً حفظ سوآوری شرکت و حفظ بهره وری فردی کارکنان برای شرکت است نه وضعیت با ثبات شغلی

برای کارکنان. راهبردهای شرکتها تغییر می کند، و همه کارفرمایان به طور داوطلبانه درجه ای از حفظ اشتغال را برای جلوگیری از اخراج های "غیرعادلانه" انتخاب نمی کنند. بنابر این قوانین حفظ اشتغال چیزی متفاوت از رسمی کردن قراردادهای ضمنی است؛ و این قوانین به عاملی برای سخت گیری بیشتر تبدیل می شوند.

ـ در مورد روابط با ثبات اشتغال باید اشاره نمود که چه قوانین سخت گیرانه حفظ اشتغال وجود داشته باشد و چه نداشته باشد، درجه ای از ثبات در اشتغال توسط شرکتهاوجود دارد. به علاوه گرچه ثبات اشتغال ممکن است تحرک داخلی را تشویق و شرکتها را ترغیب به آموزش کند اما این ثبات ورود افراد جدید، مهارتهای جدید و عقاید جدید را محدود می کند و به عدم تحرک منجر می شود.

ـ اگر حفظ اشتغال بیکاری اصطکاکی را از طریق محدود کردن اشتغال کوتاه مدت کاهش دهد، ایجاد جریان فرصتهای شغلی در اقتصاد را نیز کاهش می دهد. بنابر این مشکلاتی را در برابر اداره خدمات عمومی اشتغال فراهم می آورد و اجازه نمی دهد که از طریق پیشنهادهای شغلی به کسانی که واقعاً آماده کارکردن هستند و مقرری های بیمه بیکاری دریافت می کنند، بیکاری کاهش یابد.

ـ دلایل مربوط به هزینه های اجتماعی و مزایای بیمه بیکاری در ارتباط با منافع قوانین حفظ اشتغال صحیح است در صورتی که این قوانین موجب شود کل بیکاری کاهش یابد.

ـ استدلال مربوط به ثبات کلان اقتصادی در نتیجه قوانین حفظ اشتغال، در مواردی که قوانین سخت گیرانه حفظ اشتغال در مورد کارکنان دایمی جاری شود و همراه با آن قراردادهای دوره ثابت گسترش یابد، به تدریج تضعیف می شود. این وضعیت به توسعه قابل ملاحظه قراردادهای دوره ثابت منجر می شود و بنابر این بی ثباتی کلی اشتغال را افزایش می دهد.

ـ اگر چه قوانین اشتغال ممکن است به کاهش اقتصاد زیر زمینی کمک کند اما مناسب ترین ابزار برای این هدف نیست. باید از طریق تخصیص منابع کافی به روشهای مستقیم تر کنترل مالی، پرداخت کمک های تامین اجتماعی و مالیات ها توسط کارفرمایان تحقق پیدا کند.

۲ـ مهمترین زیانی که برای قوانین حفظ اشتغال از نقطه نظر اهداف این بررسی ذکر می شود این است که این قوانین ممکن است کل اشتغال را کاهش دهد. از آنجا که کارفرمایان نسبت به سطح تقاضا برای محصولات خود در آینده و همچنین بهره وری کارکنان خود اطمینان کافی ندارد، علاوه بر آن هزینه های اخراج ها در آینده بخشی از هزینه های کل کار را تشکیل می دهد، بنابر این استخدام خود را محدود می کنند. به علاوه برای کارفرمایان این انگیزه را فراهم می آورد تا از

اشکالی از قراردادهای شغلی استفاده کنند که هزینه های استخدامی زیادی برای آنها در بر نداشته باشد. در کشورهایی که قوانین سخت گیرانه حفظ اشتغال برای کارکنان دایمی در کنار قراردادهای دوره ثابت با محدودیتهای کم وجود دارد، بازار دوگانه کار ظاهر می شود که در آن "خارج مانده ها" (مثلاً جوانان که مایل به ورود به بازار کار هستند و بیکارند) با مشکل "شکستن" سد ورود و یافتن شغل باثبات روبرو می شوند.

۳ـ قوانین حفظ اشتغال در صورت به اجرا در آمدن سهم بیکاران جدید را از کل ذخیره بیکاران افزایش می دهد. در کشورهای دارای این قوانین نرخ بیکاری جوانان نسبت به نرخ بزرگسالان بیشتر است. مثلاً نرخ بیکاری افراد ۱۵ تا ۲۴ ساله در سال ۱۹۹۰ در ایتالیا، پرتقال، نروژ و اسپانیا بیش از افراد بیش از ۲۴ ساله بود.

۴ـ قوانین حفظ اشتغال موجب افزایش انگیزه ها برای به دست آوردن آموزش رسمی یا صلاحیتهای حرفه ای است زیرا کارفرمایان براساس آن متقاضیان را سرند می کنند. جهت گیری شدید جوانان در آلمان و ژاپن برای به دست آوردن صلاحیتهای مورد نظر بازار کار در ارتباط با همین اقدام کارفرمایان و سرند کردن افراد براساس آموزش آنها شکل گرفته است و باعث شده جوانان به تحصیل در مدارس و آموزش های حرفه ای رو آورند. چنین انگیزه هایی موجب طولانی شدن مصنوعی آموزش جوانان به قیمت از دست رفتن آموزش و تجربیات ضمن کار می گردد.

۵ ـ قوانین حفظ اشتغال ممکن است باعث شود کارفرمایان در جستجوی روشهای کم هزینه تر دیگر برای مواجه با مشکل بازار نیروی کار بر آیند. از جمله این روشها انفصال کارکنان مسن تر و استفاده از طرح های بازنشستگی زودرس است زیرا هزینهٔ این اقدامات به صورت مرکزی تامین مالی می شود.

تاثیر حفظ اشتغال بر اشتغال، بررسی تجربی

در صورتی که قوانین حفظ اشتغال، اشتغال را کاهش دهد باید انتظار داشت تعداد شاغلان، کاهش و تعداد خود اشتغالی که به طور مستقیم زیر پوشش قوانین حفظ اشتغال قرار ندارند افزایش یابد. در بررسی انجام شده در مورد کشورهای OECD نسبت کل اشتغال به جمعیت در سن کار، نسبت اشتغال وابسته[1] به جمعیت در سن کار، نرخ غیبت از کار و سهم شاغلان پاره وقت از کل شاغلان در نظر گرفته شده است. غیبت از کار از آنرو در نظر گرفته شده که براساس اسناد OECD به ویژه در سوئد، اگر شاغلان بیکار در هفته انجام بررسی از کل اشتغال حذف

[1] dependent employment

شوند، نسبت اشتغال به جمعیت تغییر می کند. به علاوه در بعضی از کشورها رابطه رسمی اشـتغال در دوره غیبت طولانی (مثلاً در مورد مرخصی مربوط به نگهداری کودکان یا بیماری حتی اگر ایـن غیبت چند سال به طول انجامد) حفظ می شود در حالی که در بعضی کشورهای دیگر غیبت از کار موجب می شود فرد به عنوان فردی متعلق به گروه جمعیـت غـیر فعـال (خـارج از نـیروی کـار) گزارش شود.

بررسی انجام شده نشان می دهد که بین نسبت های مختلف اشتغال و خود اشتغالی با شاخصها و معیارهای نشان دهنده شـدت یـا ضعـف قوانیـن حفـظ اشـتغال در ۲۱ کشـور OECD رابطـه همبستگی وجود دارد.[۱] به عبارت دیگر با استفاده از نسبتها و شاخصهای ذکر شده، نسـبت اشـتغال به جمعیت در ۱۹۹۰ با تصحیح آن برای خود اشتغالی، غیبت از کار و کـار پـاره وقـت یـا بـدون تصحیح آن، در کشورهایی که دارای سطوح بالای تامین شغل هستند، کمتر اسـت. همچنیـن خـود اشتغالی در کل و خود اشتغالی در بخشـهای غـیر کشـاورزی در کشـورهای دارای قوانیـن سـخت گیرانه حفظ شغل، بیشتر است. با حذف چهار کشور اروپای جنوبی یعنـی یونـان، ایتالیـا، پرتقـال و اسپانیا، که حداقل دو کشور از میان آنها یعنی ایتالیا و اسپانیا قوانین حفـظ اشـتغال بسـیار سـخت گیرانه ای دارند، نسبتهای اشتغال به جمعیت به طور منفی در ارتبـاط بـا حفـظ اشـتغال قـرار مـی گیرند و دیگر ارتباطی بین حفظ اشتغال و خود اشتغالی وجود ندارد.

از آنجا که این نتایج بر اساس رابطه همبستگی ساده به دست آمده اسـت و سـایر عوامـل بـه صورت ثابت در نظر گرفته نمی شود، این امکان وجود ندارد به این نتیجه برسیم که ارتباط علت و معلولی بین حفظ اشتغال و سطح اشتغال وجود دارد. با وجود این، این نتایج با بررسـی دیگـری کـه کمیسیون کشورهای اروپایی در سال ۱۹۸۹ در مورد تاثیر قوانین اشتغال بـر ایجـاد اشـتغال انجـام دادند، سازگار است. براساس بررسی مذکور در کشورهای دارای قوانیـن اشـتغال بـه طـور نسـبی سخت گیرانه (مثلاً ایتالیا و اسپانیا) نیمی از شـرکتهای بررسـی شـده ذکـر کـرده انـد کـه فراینـد استخدام و اخراج دلیلی برای استخدام نکردن بیشتر است. برعکس در کشورهایی که محدودیتهای کمتری در مورد اخراج کارکنان وجود دارد (مثلاً انگلستان) نسبت کارفرمایانی که این دلیل را ذکر کرده بسیار کمتر بوده است.

قوانین حفظ اشتغال نه تنها بر کل اشتغال بلکه بـر **سـاختار اشـتغال** نـیز تـاثیر دارد. مقایسـه کشورهای EC نشان می دهد که ترکیب سطوح بالای حفظ اشتغال برای کارکنان دایمی همـراه بـا عنوان

نمونه نسبت مستخدمان مشاغل موقت در بلژیک، ایتالیا و انگلستان به کمینه (حداقل) می رسد با این توضیح که این وضعیت در کشورهای بلژیک و ایتالیا نتیجهٔ اعمال محدودیتهایی بر قراردادهای موقتی است. در انگلستان انگیزه نسبتاً کمی برای استفاده از این نوع قراردادها وجود دارد. در اسپانیا به دنبال اصلاح اساسی قوانین در سال ۱۹۸۴ که به کارفرمایان اجازه داد براساس قرارداد ثابت و با شرایطی اقدام به استخدام نمایند، این قراردادها با سرعت زیادی مورد استفاده قرار گرفت به طوری که تعداد قراردادهای ثبت شده از این نوع بین ۱۹۸۴ و ۱۹۹۰ سه برابر شد وسهم قراردادهای موقت از کل مستخدمان از ۱۰ درصد در سال ۱۹۸۵ به ۳۰ درصد در سال ۱۹۹۰ رسید. همچنین از مجموع بیکاران درسال ۱۹۹۰، ۲۷/۴ درصد در سال بعد در مشاغل موقت استخدام شدند در حالی که تنها ۵/۴ درصد در استخدام مشاغل دایمی درآمدند. بنابر این قراردادهای موقت به یکی از روشهای طبیعی در استخدام های داخلی تبدیل شده است. اگر چه این تجربه اسپانیا تاثیر کاملاً مثبتی بر ایجاد اشتغال داشت اما دو مشکل را در رابطه با مقررات زدایی از طریق گسترش بیشتر قراردادهای موقت اشتغال به وجود آورد. این مشکل ها عبارتند از:

۱ـ در دوران کسادی کارفرمایانِ کارکنان دارای قراردادهای ثابت انگیزه کمتری برای حفظ این کارکنان نسبت به کارکنان دایمی دارند. بنابر این قراردادهای موقت به بی ثباتی کلان اقتصادی کمک کرده است. کسادی در اسپانیا تا سال ۱۹۹۰ موجب کاهش اشتغال تا ۶ درصد شد که بیش از همه کشورهای دیگر OECD به جز فنلاند و سوئد است که در آنجا قراردادهای ثابت با سرعت در دهه ۱۹۸۰ رشد کرد.

۲ـ با انقضای قرارداد موقت اشتغال افراد به جمع بیکاران می پیوندند. در نتیجه برخلاف جریان ورودی یا خروجی بیکاران به بازار کار، در این مورد اغلب کارکنان مشمول دریافت مقرری های بیمه بیکاری می شوند. بنابر این در اسپانیا پوشش مزایای بیمه بیکاری برای بیکاران غیر کشاورز ثبت شده که در سال ۱۹۸۵ برابر با ۴۸ درصد بود، ابتدا کاهش یافت (به علت اینکه استخدام براساس قراردادهای جدید شروع شد) اما به زودی به سرعت افزایش یافت و به ۵۹ درصد در سال ۱۹۹۰ (قبل از کسادی) و ۸۰ درصد در سال ۱۹۹۲ رسید بدون آنکه تغییر مهمی در شرایط بهره مندی از مزایای قانونی ایجاد شود، بنابر این قراردهای موقت هزینه های جبران بیکاری را به طور قابل ملاحظه ای افزایش داد.

قوانین حفظ اشتغال احتمالاً **راهبرد استخدامی** کارفرمایان را تغییر می دهد. این قوانین موجب محدود شدن استخدام مشروط[1] به منظور ارزیابی مستخدم در ضمن کار می شود و به افزایش

[1] Casual hiring

"سرند کردن" متقاضیان قبل از استخدام می انجامد. به نظر می رسد این وضعیت به زیان کارکنان دارای تجربه بیشتر، هرچند نه تجربه ای متوالی، است. رابطه همبستگی بین شاخص های نشان دهنده حفظ اشتغال و بیکاری در کشورهای OECD نشان می دهد که با افزایش شدت حفظ اشتغال بیکاری افزایش می یابد. به علاوه از آنجا که یافتن مشاغل دایمی در کشورهای دارای حفظ اشتغال شدیداً دشوار است به ندرت افراد داوطلبانه از گروه شاغلان خارج می شوند.

نتیجه

قوانین حفظ اشتغال نیز مانند دیگر قوانین باید در پرتو رفاه اجتماعی و ملاحظات مربوط به اشتغال ارزیابی شود. رفاه کارکنان، وجود قرارداد ضمنی و کاهش هزینه های احتمالی منافع ناشی از محدود کردن اخراج هاست. حفظ اشتغال همچنین ممکن است به حفظ روابط کار در دوره کاهش موقت تقاضا و تشویق کارفرمایان برای بازپروری کارکنان، به جای اخراج آنها، کمک کند. در صورتی که قوانین حفظ اشتغال به دور سالم[1] ثبات اشتغال و آموزش و بیکاری کمتر منجر گردد، همانگونه که در مورد آلمان برای مدتی طولانی چنین شد، مفید است و هیچگونه تغییری در آن لازم نخواهد بود. اما اگر بیکاری یکباره ایجاد شود، قوانین کلی حفظ اشتغال ممکن است مشکلات را افزایش دهد و به ویژه اعضای ضعیف تر نیروی کار از آن زیان ببینند. این تمایل با بررسی مقایسه ای بین الملل تا حدودی مشخص می شود به طوری که پایین بودن کل اشتغال و بیکاری شدید در بلند مدت در کشورهای دارای حفاظت شدید اشتغال نشان داده شده است. بیکاری زیاد جوانان یا اشتغال بی ثبات نیز با حفظ اشتغال ارتباط دارد هر چند موارد استثناء نیز در این مورد وجود دارد.

بنابر این احتمال نوعی قوانین حفظ اشتغال که مانع اخراج های اختیاری یا تبعیض آمیز شوند لازم است. اما اخراج هایی که براساس شرایط اقتصادی لازم است نیز باید مجاز شمرده شود. همچنین باید تعهدات بلند مدت و صریحی نسبت به امنیت شغلی کارکنان از طریق مذاکرات در سطحی غیر متمرکز، نه تحمیلی به کلیه شرکتها، نیز از سوی شرکتها صورت گیرد.

در کشورهایی که قوانین حفظ اشتغال سخت گیرانه ای دارند اتخاذ راهبرد مقررات زدایی جزیی این فرصت را ایجاد می کند که به طور همزمان شغل نیز ایجاد شود اما این خطر نیز وجود دارد که در صورت رشد قابل ملاحظه قراردادهای دوره ثابت، بی ثباتی اشتغال افزایش یابد. در صورتی که قراردادهای موقت به کار رود دوگانگی بین شاغلان افزایش می یابد اما این دوگانگی

[1] virtuous circle

نسبت به دوگانگی شدید اجتماعی بین شاغلان و غیر شاغلان ترجیح دارد. مساله مورد بحث این است که کارفرمایان باید برای پیشنهاد قراردادهای دوره ثابت آزادی لازم را داشته باشند اما در آن ماهیت شغل به روشنی بیان شود زیرا در غیر اینصورت و باتوافق فردی شخص بیکار و کارفرما نسبت به کار، وضع بدتر خواهد شد. در عین حال برای جلوگیری از گسترش مصنوعی قراردادهای دوره ثابت، حمایت از کارکنان دایمی باید ادامه یابد. این امر می تواند مانع ایجاد انگیزه های مصنوعی برای استفاده از قراردادهای مذکور گردد.[1]

۲/۲ کاهش زمان کار

باتوجه به اینکه انتظار می رود نرخ بیکاری در آینده همچنان بالا باقی بماند، سیاستهایی نظیر کاهش زمان کار و کار موقت مجدداً در کشورهای OECD مورد توجه قرار گرفته است.

کاهش زمان کار به طور سنتی بخشی از فرایند تخصیص منافع تولید به کارکنان به علت رشد بهره وری و انتخاب بین افزایش در آمد و افزایش اوقات فراغت است. بنابر این کاهش ساعات کار هفتگی و افزایش تعطیلات همراه با پرداخت مزد که در چند دهه در کشورهای OECD دیده می شود منعکس کننده آن است که نیروی کار از منافع بهره وری به صورت اوقات فراغت بیشتر، به جای درآمد بیشتر، بهره مند می شوند.[2] اما اخیراً مساله طول مدت کار با ملاحظات مربوط به ترتیبات[3] انعطاف پذیر و متنوع کردن زمان کار در ارتباط قرار گرفته یا جای خود را به آن داده است. کارفرمایان به ترتیبات انعطاف پذیرتر زمان کار به عنوان راهی برای افزایش مدت بهره برداری از سرمایه گذاری خود می نگرند در حالی که مستخدمان برای ایجاد تعادل بین کار و زندگی خصوصی و برای داشتن "فردیت" بیشتر به آن توجه می کنند.

کاهش زمان کار در آینده نیز ادامه خواهد یافت حتی بدون آنکه دولت در این زمینه اقدامی به عمل آورد. این کاهش در فرایند چانه زنی جمعی بین کارگران و کارفرمایان صورت می گیرد. اما زمان کار احتمالاً در دوره های کسادی کمتر کاهش می یابد زیرا عدم اطمینان نسبت به آینده وجود دارد و اوقات فراغت نسبت به درآمد بیشتر، کمتر ترجیح داده می شود. بنابر این در این شرایط این سؤال مطرح است که آیا دولتها باید فرایند کاهش زمان کار را به منظور مقابله با بیکاری تشویق کنند. اگر چنین است چه نوع مداخلات سیاستی می تواند به اهداف اشتغال در کوتاه مدت و بلند مدت کمک کند.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۶، صص ۸۰ـ۶۹ و ماخذ شماره ۳۳، صص ۲۵ـ۱۲۱

[2] برای اطلاع بیشتر از روند کاهش زمان کار در دوره ۹۰ـ۱۹۶۰ در کشورهای اروپایی به ماخذ شماره ۳۶، صص ۹ـ۸۸ نگاه کنید.

[3] arrangement

عوامل مؤثر بر کاهش زمان کار

رشد بهره وری، مقررات کار که توسط دولتها اعمال می شود و دیدگاهها و راهبردهای اتحادیه ها، کارگران وکارفرمایان از عوامل مؤثر بر کاهش زمان کار است.

ز زگونه که قبلاً ذکر شد رشد بهره وری یکی از عوامل اساسی تعیین کننده زمان کار است.

اما اتحادیه های کارگری در اغلب کشورهای صنعتی به طور کلی با اشتغال پاره وقت مخالف هستند زیرا بیم دارند از آن به عنوان ابزاری برای از بین بردن شرایط "استاندارد" اشتغال و اتحاد کارگران استفاده شود. باوجود این بسیاری از اتحادیه ها متوجه شده اند که کار پاره وقت دیگر محدود به بخش محدودی از نیروی کار نیست و نمی تواند به عنوان پدیده ای موقت با آن برخورد شود. بنابر این آنها با چالش چگونگی تلفیق موضوع کار پاره وقت در فرایند چانه زنی جمعی روبرو هستند.

گذشته از اتحادیه ها، کارگران نیز خود نظریاتی درباره زمان کار دارند. دیدگاه کارگران از طریق نظرسنجی های مختلف در برخی از کشورهای OECD بررسی شده است. به عنوان نمونه در نظرسنجی سال ۱۹۸۹ که در ۱۱ کشور عضو جامعه اروپا انجام شد مشخص گردید که ۲۱ درصد از کارگران تمام وقت علاقمندند به صورت پاره وقت کار کنند در حالی که ۳۰ درصد از کارگران پاره وقت، کار تمام وقت را ترجیح می دهند. اگر با دقت به این ارقام در ارتباط با ساختار شاغلان برحسب تمام وقت و پاره وقت توجه کنیم مشخص می شود باتوجه به اینکه ۸۵ درصد از کل کارکنان به صورت تمام وقت کار می کنند، در مقابل هر یک نفر شاغل پاره وقت که علاقمند به شغل تمام وقت است بیش از سه نفر شاغل تمام وقت وجود دارد که مایل به داشتن شغل پاره وقت است. به طور کلی براساس این بررسی و بررسی های دیگری که در آمریکا و سوئد انجام گرفته نسبت قابل توجهی از افراد با برقراری نوعی ترتیبات زمان کار[1] موافقند.[2]

دیدگاه کارفرمایان و راهبردهای آنها در ارتباط با زمان کار نیز بسیار حائز اهمیت است. به طور کلی کارفرمایان با هرگونه تغییرات اجباری چه در زمان کار طبیعی یا ترتیبات مربوط به اضافه کار مخالف هستند. اغلب آنها به این مطلب اشاره می کنند که اجبار دولت برای کاهش ساعت کار متضمن هزینه برای تولید است و به افزایش قیمت کالاها و خدمات منجر می گردد و بنابر این بالقوه موقعیت رقابتی تولید کنندگان را به خطر می اندازد. در فرایند چانه زنی جمعی برخی کارفرمایان حاضر به پذیرش کاهش ساعت کار در ازای انعطاف پذیری بیشتر زمان کار هستند تا بتوانند مدت بهره برداری از ماشین آلات و تجهیزات خود را افزایش دهند. در مورد مقدار اضافه کار نیز کارفرمایان به طور کلی احساس می کنند که سطح موجود و الگوی اضافه کار نباید توسط دولتها محدود شود. حداقل سه دلیل برای وجود اضافه کار در یک محیط کاری وجود دارد:

---

[1] Working-time arrangement

[2] برای اطلاع از نتایج کلی بررسی های مذکور نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۶، ص ۹۲

۱ـ اضافه کار باعث می شود درجه ای از انعطاف پذیری در سازماندهی یک موسسه یا شرکت به وجود آید. این درجه از انعطاف پذیری برای ایجاد سازگاری سریع با تغییرات پیش بینی نشده در تقاضا ضروری است.

۲ـ هزینه های قانونی استخدام کردن و سپس اخراج کردن کارکنان در بسیاری از کشورهای OECD زیاد است و بنابر این سیاستهای مربوط به استخدام و اخراج کارکنان پرهزینه تر از تغییر اضافه کار است. بنابر این توجه به اضافه کار مقرون به صرفه است.

۳ـ اضافه کار اساساً در بخشهایی وجود دارد که به دلایل فنی و برای بخشی از کارکنان که مهارت آنها کمیاب است، امکان استخدام سریع وجود ندارد. بنابر این اضافه کار در جهت استفاده کارا از منابع کار باید مورد استفاده قرار گیرد.

کارفرمایان از کار پاره وقت نیز به عنوان عنصری در جهت افزایش انعطاف پذیری محیط کار استفاده می کنند. کار پاره وقت برای کارفرمایان مزایا و هزینه های متفاوتی در بر دارد که به شرح زیر است:

۱ـ کارکنان پاره وقت اجازه می دهند سازگاری با نوسانات مربوط به نیازمندی نیروی کار امکان پذیر شود.

۲ـ مزد و حقوق پرداختی به کارکنان پاره وقت کمتر است و هیچگونه تعهدی نسبت به کمک های کارفرما در جهت طرح های تامین اجتماعی وجود ندارد.

۳ـ استفاده از نیروی کار پاره وقت مستلزم هزینه های اداری و آموزشی کمتر است.

به طور کلی کارفرمایان در صورتی از نیروی کار پاره وقت بیشتری استفاده می کنند که منافع حاصل از به کارگیری آنها بیش از هزینه های مربوط باشد. در اغلب کشورهای OECD استفاده از نیروی کار پاره وقت رشد سریعی به خود گرفته است و نشان دهندهٔ فواید آن بیش از هزینه ها برای کارفرمایان است.

شواهد تجربی در مورد تاثیر کاهش زمان کار بر اشتغال

برای اندازه گیری تاثیر کاهش زمان کار بر اشتغال مشکلات متعددی وجود دارد. این مشکلات عبارت است از:

۱ـ جدا کردن تاثیر عامل کاهش زمان از سایر عوامل دشوار است.

۲ـ منابع مختلف، اطلاعات متفاوتی در مورد کاهش زمان کار و برآورد آثار آن ارایه می دهند که دارای اختلافات قابل ملاحظه ای است.

۳ـ بسیاری از ارزیابی ها برتاثیر کوتاه مدت کاهش زمان کار توجه دارند و به آثار بلند مدت آن نمی پردازند. باید متوجه بود که آثار کوتاه مدت و بلند مدت کاهش زمان کار بر اشتغال ممکن است در دو جهت مخالف باشد.

به صورت مشخص هم دولتها و هم اتحادیه ها به اقدامات سیاستی برای کاهش زمان کار دست زده اند. دولت فرانسه به صورت قانونی در سال ۱۹۸۲ اقدام به کاهش زمان کار از ۴۰ ساعت به ۳۹ ساعت نمود و حداقل مرخصی های سالانه را از ۴ هفته به ۵ هفته افزایش داد. در بلژیک نیز اقداماتی برای کاهش زمان کار و انعطاف پذیر ساختن ترتیبات زمان کار در دوره ۸۶ـ۱۹۸۳ به عمل آمد که با عنوان برنامه "۳ـ۵ـ۳" شناخته می شود. بر مبنای این برنامه در شرکتهای دارای بیش از ۵۰ نفر کارکن کاهش ۳ درصد مزد و کاهش ۵ درصد ساعت کار با افزایش ۳ درصد اشتغال همراه شده است.

اتحادیه های کارگری نیز در انگلستان و آلمان اقداماتی در جهت کاهش زمان کار داشته اند. در سال ۱۹۸۴ در صنعت فلز کاری آلمان ساعت کار از ۴۰ ساعت به ۳۸/۵ ساعت کاهش یافت. این ساعت کار در ادامه مذاکرات مجدداً کاهش یافت به طوری که تا ۱۹۸۹ به ۳۷ ساعت رسید. اما در نهایت در سال ۱۹۹۰ براساس توافق جمعی کارگران و کار فرمایان در بسیاری از صنایع، توافق شد که ساعات کار تا حد ۳۵ ساعت تا ۱۹۹۵ کاهش یابد.

در انگلستان نیز در چانه زنی جمعی در دوره ۹۱ـ۱۹۸۹ بر ساعت کار معادل ۳۷ ساعت توافق شد که ۲ ساعت کمتر از ساعات کار قبلی بود. براساس اطلاعات اخیر (۱۹۹۸) ساعت کار در فرانسه ۳۹ ساعت، در بلژیک ۳۸ ساعت در انگلستان ۴۰ـ۳۴ ساعت و در آلمان ۳۹ـ۳۵ ساعت است. ساعات کار در آمریکا ۴۰ـ۳۵ ساعت و در ژاپن ۴۴ـ۴۰ اعلام شده است.[1]

به طور کلی سرعت کاهش ساعات کار در کشورهای مختلف OECD متفاوت بوده است. این سرعت در کشورهای اروپایی بیش از آمریکای شمالی بوده است و در واقع ساعات کار در آمریکا در دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت. ژاپن مورد منحصر به فردی است زیرا این کشور کاهش بسیار ملایمی را در این زمینه در دهه ۱۹۷۰ تجربه کرده است و پس از آن دارای وضعیت با ثباتی بوده است.

در جمعبندی کلی، شواهد موجود و بررسی های انجام شده ارتباط مثبتی را بین کاهش زمان کار و کاهش نرخ بیکاری درکشورهای OECD در دو دهه گذشته نشان نمی دهد. اقداماتی که توسط دولتها صورت گرفته نتایج رضایت بخشی را به دنبال نداشته است. زیرا کاهش زمان کار

[1] برای اطلاعات تفصیلی تر به ماخذ شماره ۳۳، ص ۱۲۹ نیز نگاه کنید.

همراه با کاهش مزدها نبوده و موجب افزایش هزینه ها و به وجود آمدن فشارهای تورمی گردیده است. بنابر این در کوتاه مدت دورنمای اشتغال مورد نظر تحقق نیافته است. اما به نظر می رسد برخی از اقدامات انجام شده در سطح صنایع آثار مثبتی براشتغال داشته است. مثلاً در تجربه آلمان، کاهش زمان کار موجب افزایش اشتغال شده است اما رقم دقیق آن مشخص نیست.

سیاستهای دولتی در رابطه با زمان کار

سیاستهای دولتی مؤثر بر زمان کار می تواند در جهت ایجاد انعطاف پذیری بیشتر و افزایش اشتغال مؤثر واقع شود و به حذف موانع و تسهیل توافق های جمعی درمورد تعدیل زمان کار بیانجامد. دولتها از طریق اقدامات مختلف می توانند بر ترتیبات زمان کار تاثیر بگذارند. برقرای محدودیتهایی در مورد زمان کار طبیعی، کاهش انگیزه کارفرمایان برای تاکید بر اضافه کار با افزایش دستمزد ساعات اضافه کار، حمایت از ترتیبات مربوط به کم کردن ساعات کار هفتگی به طور موقت برای شرکتهایی که با مشکلات کوتاه مدت روبرو هستند، و تشویق کار پاره وقت از جمله این اقدامات است.

محدود کردن قانونی زمان کار

در کشورهایی که ساعت های کار قانونی با ساعت های کار واقعی برابر است کاهش قانونی ساعتهای کار می تواند ساعت های کار واقعی را کاهش دهد و به طور بالقوه اشتغال را در کوتاه مدت افزایش دهد. کشور فرانسه اخیراً قانونی را در جهت کاهش ساعات کار به سطح ۳۵ ساعت گذراند با این هدف که اشتغال افزایش یابد. ایتالیا نیز حرکت مناسبی را در نظر دارد انجام دهد. البته در صورتی که همانند تجربه فرانسه در سال ۱۹۸۲، با کاهش ساعت های کار مزد کاهش نیابد یا در صورتی که زمان بهره برداری از ظرفیتها به صورت بهره ور حفظ شود یا به دلایل اقتصادی و فنی افزایش یابد، کاهش ساعات کار موجب افزایش هزینه ها و تورم می شود و در کوتاه مدت نیز اشتغال افزایش نمی یابد. به هر حال باتوجه به اینکه عوامل بسیار زیادی بر اشتغال تاثیر دارند،[1] کاهش ساعت کار به تنهایی نمی تواند به افزایش اشتغال منجر شود. باوجود این در صورتی که اقداماتی از این نوع ضروری تشخیص داده شد ترجیح دارد کاهش ساعات کار سالیانه مورد توجه قرار گیرد نه کاهش ساعات کار هفتگی، تا از این طریق انعطاف بیشتری هم برای شرکتها و هم برای کارگران به وجود آید.

[1] اضافه کار، نرخ مزد ساعتی و کارایی از جمله این عوامل هستند. برای اطلاع بیشتر به ماخذ شماره ۳۳، صص ۷ـ۱۲۶ نگاه کنید.

کاهش انگیزه کارفرمایان برای استفاده از اضافه کار

براساس مقررات در بسیاری از کشورها پرداخت اضافه کار برای ساعات کار اضافی برای کارفرمایان تعیین می شود. در صورتی که این اضافه پرداخت افزایش یابد دولتها می توانند انگیزه کارفرمایان را برای استفاده از اضافه کار کاهش دهند؛ بنابر این اشتغال بالقوه افزایش می یابد. یک چنین اقداماتی "قیمت" اضافه کار را برای کارفرمایان نسبت به هزینه های نهایی اشتغال کارگران جدید به طور نسبی افزایش می دهد.

ارینبرگ و شومن[1] کوشیدند تاثیر افزایش پرداخت ها برای اضافه کار را بر اشتغال در آمریکا مشخص کنند. آنها دریافتند که در صورتی که اضافه پرداخت اضافه کار از ۱/۵ برابر به ۲ برابر افزایش یابد در صنایع به غیر از صنعت ساخت، اشتغال بین ۱ تا ۳ درصد افزایش می یابد در حالی که این تاثیر در صنعت ساخت کمتر است. اما از آنجا که عوامل خنثی کننده نیز نظیر افزایش هزینه تولید و امکان جایگزینی کار و سرمایه وجود دارد نتایج با احتیاط ارایه گردیده است.

حمایت از کار موقت کوتاه مدت

در برخی از کشورها از طریق نظام بیمه بیکاری طرح هایی برای پرداخت یارانه به کار کوتاه مدت وجود دارد. این یارانه به شرکتهایی پرداخت می شود که با مشکلات موقت از این نظر رو به رو هستند. در کشور فرانسه این طرح ها تحت عنوان طرح های "بیکاری جزیی"[2] خوانده می شود؛ در کشورهای کانادا و آلمان طرح های مشابه به ترتیب با نام های "شرکت در کار"[3] و "کار کوتاه مدت"[4] شناخته می شود.

در اینگونه طرح ها بخشی از مزایای بیمه بیکاری جایگزین کاهش درآمد کارگران، که ناشی از کار کوتاه مدت دوره ای[5] است، می شود. به این ترتیب شرکتها می توانند به افت دوره ای تولید با کاهش ساعات کار هر یک از کارکنان پاسخ دهند بدون آنکه آنها را اخراج کنند. بنابر این فشار بیکاری بر روی تعداد بیشتری از نیروی کار توزیع می شود. نقطه اوج این طرح زمانی است که اقتصاد دچار کسادی است. این طرح در کشورهای فرانسه، کانادا و بعضی کشورهای دیگر که کار کوتاه مدت در آن رایج است به کار گرفته می شود.

---

[1] Ehrenberg and Schumann, 1982

[2] partial unemployment

[3] work sharing

[4] short work

[5] cyclical short term work

ویژگی مهم این طرح آن است که می تواند هم از نقطه نظر مدت اجرای آن وهم از نقطه نظر شرکتها و مؤسسات واجد شرایط کنترل شود و سطح پرداختها برای پاسخگویی به مشکلات در کوتاه مدت محدود گردد. بی توجهی به شرایط شرکتها و عدم حمایت از آنها موجب صرف منابع برای ایجاد فعالیتهای غیر ماندنی می شود و هزینه های مربوط به بیمه بیکاری افزایش می یابد.

گسترش کار پاره وقت

گسترش کار پاره وقت در دهه ۱۹۸۰ به رشد اشتغال در بسیاری از کشورهای OECD کمک کرده است. اطلاعات موجود نیز نشان می دهد تقاضای مردم برای کار پاره وقت همچنان زیاد است که نشاندهندهٔ ظرفیت اشتغال پاره وقت در آینده در بسیاری از کشورهاست.

در دهه گذشته دولتها نیز برای اشاعه کار پاره وقت حمایتهای فزاینده ای به عمل آورده اند. اقدامات انجام شده بسیار متنوع بوده و از بازنگری مقررات اشتغال برای افزایش حقوق شاغلان پاره وقت تا تشویق مستقیم و فعال کار پاره وقت در بخشهای عمومی و خصوصی را در بر گرفته است. به عنوان نمونه آلمان تسهیلاتی برای کار پاره وقت سالمندان و ایتالیا ایجاد تعدیلاتی در کمک های تامین اجتماعی (سهم کارفرما) برای کار پاره وقت تازه واردان و کسانی که مجدداً به بازار کار باز می گردند فراهم کرده اند. کشورهای دیگر نیز اصلاحاتی را به عمل آورده اند.[۱]

باید اشاره کرد که در بسیاری از کشورها شرایط غیر قابل انعطافی برای زیر پوشش قرار دادن افراد برای بهره مندی از طرح های تامین اجتماعی و مقررات اشتغال وجود دارد. در بسیاری از موارد این شرایط به طور نسبی در سطح پایینی قرار دارد و بنابر این به افزایش فرصتهای شغلی و دریافتی های خالص کارگرانی که رابطه مستحکمی با بازار کار ندارند (مانند دانش آموزان شاغل به صورت پاره وقت)، البته در مواردی که کارفرمایان و شاغلان معاف از کمک های تامین اجتماعی هستند، منجر می گردد. اما در مواردی نیز شرایط بسیار سخت گیرانه است و بین کارگران تمام وقت و پاره وقت تبعیض می گذارد. مثلاً در انگلستان براساس قانون حفظ اشتغال[۲] برای بهره گیری از منافع بسیاری از مقررات تا ۵ سال اشتغال مداوم برای کارکنان پاره وقت لازم است در حالی که این زمان برای کارکنان تمام وقت ۲ سال است. بنابر این برای گسترش کار پاره وقت ضروری است پوشش مقررات و طرح های تامین اجتماعی از این نظر مورد بازنگری قرار گیرد به طوری که کارکنان پاره وقت نیز بتوانند از مزایای کارکنان تمام وقت استفاده کنند.

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ ۳۳، ص ۱۲۷

[2] Employment Protection Act

بخش دولتی به عنوان بزرگترین کارفرما می تواند نقش هدایت کننـده ای در ایـن زمینـه ایفـا کند و به تقاضای افراد برای ساعت های کار انعطاف پذیرتر و کار پاره وقت پاسخ دهـد. گسـترش کار پاره وقت در واقع گزینه دیگری در مقابل اخراج به ویژه در کشورهایی است که انـدازه بخـش دولتی کاهش یافته است. در بسیاری از کشورهای OECD موقعیت کار پاره وقت در دهــه ۱۹۸۰ ارتقاء یافت ودر حال حاضر به سطح قابل ملاحظه ای در بسیاری از کشورها رسیده است.

در برخی از کشورها انگیزه های مالی برای تشویق اشتغال پاره وقــت در بخـش خصوصـی بـه وجود آمده است. در فرانسه کمک های تامین اجتماعی کارفرمایـــان بـرای شـاغلان پـاره وقـت و جدید که بین ۱۶ و ۳۲ ساعت در هفته کار کنند یا موقعیت شغلی خود را از اشتغال تمام وقت بـه اشتغال پاره وقت تبدیل کنند، تا ۳۰ درصد کاهش یافته است. هدف از این برنامه ایجـاد شـغل از طریق کاهش هزینه های نسبی کار پاره وقت در مقابل کار تمام وقت است.

اما تاثیر ایجاد کار پاره وقت بر ایجاد اشتغال چه میزان است؟ بررسی ها نشان می دهد که اثر خالص سیاستهای دولت در حمایت از گسترش مشاغل پاره وقت بر نرخ اشتغال نامطمئن اسـت. از یک طرف گسترش کار پاره وقت به افزایش تعداد افراد شاغل کمک می کند و دوگانگی پر هزینـه به لحاظ اجتماعی و اقتصادی بین "داخل شدگان" شاغل و "خارج مانده های" غـیر شـاغل کـاهش می یابد. اما از طرف دیگر افزایش فرصتهای شغلی پاره وقت بسیاری از افراد را که در غیر وجـــود چنین فرصتهایی جذب بازار کار نمی شدند، جذب این بازار می کند؛ بنـــابر ایـن ظرفیـت تولیـدی اقتصاد را افزایش می دهد اما اثری بر نرخ های ثبت شده بیکاری ندارد. در واقع کار پارۀ وقـت در کشورهایی که دارای بیشترین نرخ مشارکت هستند به بیشرین حد می رسد.

نتیجه

در بحثهای جاری راجع به تعدیل زمان کار ایـن سـؤال اساسـی مطـرح اسـت کـه آیـا دولتـها می توانند و باید در فرایند کاهش زمان کار به منظور افزایش اشـتغال و کـاهش بیکـاری مداخلـه کنند. در بسیاری از کشورها کاهش زمان کار جایی در سیاستهای اشتغال دولتها ندارد. با وجود این برخی از کشورهایی که با بیکاری شدید روبرو هستند اخیراً به ابتکارات سیاستی جدیدی در این راه دست زده اند.

عنصر مهم زمان کار، طول طبیعی یک هفته کار است. بسـیاری از اتحادیـه هـا و بخـش قـابل توجهی از عموم مردم از کاهش زمان کار حمایت می کنند و بسیاری هدف ۳۵ ساعت یا حتـی ۳۲ ساعت کار در هفته را در نظر دارند. نکته کلیدی آن است که کاهش زمان کار نباید بـــه افزایـش قیمت تولید برای شرکتها و مؤسسات تولیدی و فشار تورمی بیشتر در اقتصاد منجر شود؛ یا اشتغال

سریع در نتیجه به کارگیری این ابتکارات، به کاهش اشتغال در بلند مدت منجر گردد. محدودیت دیگر این است که مهارت کارگرانی که در معرفی کاهش زمان کار قرار می گیرند، از جمله کارگران بسیار ماهر و متخصص یا با تجربه، باید توسط کار غیر شاغلان که در جستجوی شغل هستند جبران شود.

برای دستیابی به نتایج مثبت کاهش زمان کار لازم است از اقدامات و تصمیم گیری در پشت میزها به صورت متمرکز یا به صورت مقررات احتراز کرد. ترتیبات مربوط به زمان کار باید از طریق مذاکرات بین مدیریت شرکتها و مؤسسات و کارگران و به طریقی غیر متمرکز تنظیم شود.

بنابر این هدف اصلی سیاستهای دولتی باید حذف موانع موجود بر سر راه ترتیبات انعطاف پذیر زمان کار باشد. در کشورهایی که قوانین غیر قابل انعطاف در زمینه زمان کار وجود دارد باید قوانین ساده تر شود (مثلاً از طریق تجویز دوره های طولانی تر نظیر ساعات کار سالانه یا کاهش محدودیت کار در شب یا کار در تعطیلات پایان هفته). همچنین لازم است پوشش مقررات مربوط به اشتغال و برنامه های تامین اجتماعی در کشورهایی که حداقل شرایط برای برخورداری از مزایای آن وضع کرده اند بازنگری شود. به این وسیله انتخاب بین کار پاره وقت و تمام وقت هم برای کارفرمایان و هم برای کارکنان یکسان خواهد بود. دولتها می توانند در جهت گسترش کار پاره وقت و ساعات کار انعطاف پذیر در بخش عمومی پیش قدم شود.[1]

۳/۲ بازنشستگی زودهنگام

در بسیاری از موارد طرح های بازنشستگی زودهنگام در پاسخ به بیکاری شدید معرفی شده است. این سیاستها در ابتدا برای افزایش رفاه کارکنان مسن و بنابر انتخاب و نظر آنها به کار نرفته است. در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ سیاست کاهش عرضه نیروی کار از طریق بازنشستگی زود هنگام، پذیرفته شد زیرا ابزاری برای تخفیف افزایش بیکاری حداقل در کوتاه مدت بود. همچنین راهی بود برای جایگزین کردن بیکاران جوان به جای کارکنان مسن هر چند ابعاد به کارگیری بازنشستگی زود هنگام به عنوان ابزاری برای مقابله با بیکاری محدود است. این طرح در صورتی که در مقیاس وسیع به کار گرفته شود بسیار پر هزینه است؛ به علاوه این گونه طرح ها باتوجه به اینکه کاهش عرضه نیروی کار فشاری به صورت افزایش مزد ایجاد می کند نمی تواند هدف "شرکت در کار"[2] را تحقق بخشد و بنابر این فرصتهای استخدامی کاهش می یابد.

---

[1] مطالب این بخش کلاً از مآخذ شماره ۳۶، جلد دوم، صص ۱۰۰ـ۸۸ و شماره ۱۹، صص ۹ـ۱۲۲ گرفته شده است.

[2] Job-sharing

همچنین شواهدی وجود دارد که نشان می دهد بازنشتگی زود هنگام تا حدودی نتیجه افزایش ثروت خانوارها در طول زمان و تا حدودی نتیجه تفاوت انگیزه های ایجاد شده برای شرکتها و کارکنان است که باعث می شود کارکنان بعضاً بازنشستگی زود هنگام را داوطلبانه بپذیرند حال آنکه برخی دیگر اجباراً به سوی بازنشستگی زود هنگام کشیده می شوند. ایجاد انگیزه های متفاوت باعث کاهش عرضه نیروی کار و ظرفیت بهره وری می شود. همچنین از آنجا که منابع مالی ایجاد کننده انگیزه برای انتخاب بازنشستگی زود هنگام اغلب زیاد و برگشت ناپذیر است، هزینه عمومی چنین طرحهایی به جای خود بسیار قابل ملاحظه است.

به طور کلی عواملی همچون پرداختهای انتقالی (کمک های) بخش عمومی، طرح های بازنشستگی خصوصی، انگیزه های مالی (مثلاً پرداختهای مربوط به دوران انفصال) که از سوی شرکتها پیشنهاد می شود و افزایش ثروت خانوارها بر خروج زودهنگام افراد از محیط کار در کشورهای OECD مؤثر بوده است، در کشورهایی مانند استرالیا، بلژیک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ایتالیا، دانمارک و نروژ، طرح های تامین اجتماعی خروج زود هنگام افراد را از بازار کار تشویق می کند در حالی که در کشورهای کانادا، انگلستان و آمریکا بازنشستگی های خصوصی انگیزه های لازم را برای بازنشستگی زودرس فراهم می آورد هر چند پوشش این طرح ها بیش از ۵۰ درصد نیروی کار نیست.

البته عامل دیگری که بر زمان خروج نیروی کار و ابعاد آن تاثیر می گذارد تقاضای کل نیروی کار است. در صورت ثابت بودن سایر عوامل نرخ پایین بیکاری برای شرکتها این انگیزه را فراهم می آورد که کارکنان مسن را حفظ کنند؛ برای کارکنان مسن هم این انگیزه را ایجاد می کند که جزء نیروی کار باقی بمانند. بنابر این سطح پایین بیکاری می تواند تا حدودی علت نرخ مشارکت نسبتاً زیاد نیروی کار مسن را در ژاپن و سوئد تبیین نماید.

سیاستهای عمومی در ارتباط با اشکال مختلف طرح های بازنشستگی زودهنگام از دو بعد قابل بررسی است:

۱ـ تاثیر بر تامین اجتماعی و تامین مالی آن؛

۲ـ تاثیر بر منابع انسانی به ویژه زیان ناشی از آن بر تراکم مهارتها و تجربیات کاری.

در صورتی که انگیزه های بازنشستگی زود هنگام در آینده ادامه یابد، و هنگامی که مسن شدن نسل دوره افزایش فرزند[1] باعث شود نسبت جمعیت واجد شرایط بازنشستگی زود هنگام افزایش یابد، فشار هزینه بر جمعیت در سن کار افزایش می یابد به ویژه اگر حقوق بازنشستگی و سایر

[1] baby-boom

مقرری های مربوط به آن تنها از محل مالیات ها یا حقوق و دستمزدها تامین گردد. به علاوه وضعیت این افراد باید با وضعیت کسانی که قبلاً به سن طبیعی بازنشستگی رسیده اند نیز سازگار شود. باتوجه به افزایش متوسط امید به زندگی در کشورهای OECD می توان انتظار داشت فردی که به سن ۵۵ سالگی می رسد به طور متوسط ۲۵ سال دیگر نیز زندگی می کند. بنابر این به کارگیری سیاست بازنشستگی زودهنگام به طور فعال هم به لحاظ کارایی و هم از نظر برابری به نظر بسیار دشوار می رسد.

سیاستهایی که می تواند به تغییر جهت روند بازنشستگی زودهنگام کمک کند، از کاهش منابع کار جلوگیری نماید و در عین حال انتخاب افراد را بهبود بخشد به شرح زیر است:

اصلاح طرح های مربوط به کمک های انتقالی بخش عمومی

یک راه سیاستی در این مورد افزایش سن به عنوان یکی از شرایط برای دریافت مقرری کامل بازنشستگی است. باتوجه به تجربه آلمان انعطاف پذیر کردن سن بازنشستگی نیز می تواند مورد توجه قرار گیرد به این ترتیب که در طرح های بازنشستگی، بازنشستگی زود هنگام افراد با مقرری های کمتر مبتنی بر محاسبات مربوط به احتمال زنده ماندن فرد و بازنشستگی دیر هنگام افراد با مقرری بیشتر امکان پذیر گردد.

در کشورهایی که طرح های بازنشستگی زود هنگام انگیزه های غیر خنثی[1] برای کارکنان مسن برای ترک بازار کار فراهم می آورد لازم است شرایط بازنشستگی سختر شود (مثلاً با افزایش حداقل سن بازنشستگی). یک راه حل سیاستی باتوجه به تجربه فرانسه این است که مسوولیت مالی بازنشستگی زودهنگام به کارفرمایان و افراد انتقال یابد بنابر این کسانی که فرصت بازنشستگی زودهنگام را به دست می آورند نسبت بیشتری از هزینه ها را خواهند پرداخت. سخت کردن شرایط و کاهش کمک بخش عمومی به بازنشستگی زودهنگام تمام وقت احتمالاً باعث توسعه بازنشستگی زودهنگام پاره وقت در کشورهایی می شود که چنین راه حلی را انتخاب می کنند.

در کشورهایی نظیر هلند که مزایای مربوط به از کار افتادگی و بیمه بیکاری به سادگی فراهم می شود و موجب ایجاد اختلال در انگیزه های کارکنان سالمند برای باقی ماندن یا نماندن در بازار کار می گردد، سیاست سخت کردن شرایط و کاستن از نرخ مقرری ها و کمک ها ضروی خواهد بود. هر چند باید توجه داشت که در این صورت کارکنانی که واقعاً از کار افتاده و ناتوان از انجام کار یا یافتن کار هستند از حمایت های لازم محروم نگردند.

[1] non-neutral

آموزش و بازآموزی

بسیاری از بنگاههای اقتصادی آمادگی ارایه آموزش به کارکنان مسن تر را ندارند. یکی از دلایل این اکراه برای سرمایه گذاری در زمینه آموزش کارکنان مسن می تواند این باشد که مدتی که بنگاه می تواند از منافع آموزش کارکنان مذکور بهره مند شود بسیار کوتاه است. هرچند با توجه به نرخ تغییرات فنی، بهبود بهره وری در نتیجهٔ آموزش اضافی به کلیه کارکنان به طور کلی کوتاه مدت است. از این نقطه نظر دلیلی وجود ندارد که کارکنان جوان نسبت به کارکنان مسن از نظر آموزشی ترجیح داده شوند.

کارکنان مسن بخش کوچکی از شرکت کنندگان در برنامه های آموزشی را تشکیل می دهند. آنها در بعضی از موارد به عنوان نمونه به دلیل وجود شرایط سنی (چه به طور ضمنی و چه به طور صریح) فاقد شرایط لازم هستند. در موارد دیگر برنامه ها اصولاً در ارتباط با جوانان جهت گیری شده است و به نظر نمی رسد کارکان مسن تر رغبتی برای ثبت نام داشته باشند. به طور کلی کشورهای عضو OECD تمایلی ندارند سیاستهایی برای توجه به نیازهای خاص کارکنان مسن اتخاذ کنند؛ تلاش های محدودی نیز برای اجرای برنامه های آموزشی و سایر برنامه های بازآموزی برای افراد مسن صورت گرفته است. باید توجه داشت که افراد مسن بیش از جوانان به برنامه هایی احتیاج دارند که براساس تجربیات آنها قرار داشته باشد نه به برنامه هایی که کلاً حاوی مطالب جدید است.

ایجاد انگیزه برای کارفرمایان

کارفرمایان نیز برای استخدام کارکنان مسن تر باید انگیزه داشته باشند. در ژاپن شرکتهایی که کارکنان مسن تر (۵۵ تا ۶۴ ساله) و برخی دیگر از کارکنان دارای شرایط خاص را به استخدام در می آورند می توانند "یارانه برای توسعه اشتغال متقاضیان خاص مشاغل" دریافت کنند بنابر این از این طریق دارای انگیزه می شوند.

در ارزیابی سیاستهای بازنشستگی زودهنگام تفکیک سیاستهای انعطاف پذیر از سیاستهای غیر قابل انعطاف بسیار مهم است. سیاستهای انعطاف پذیر مبتنی بر سن بازنشستگی انعطاف پذیر و همراه با تعدیل شرایط مقرری بازنشستگی براساس محاسبات مربوط به احتمال مرگ و میر (تعدیل های خنثی کننده انگیزه) است در حالی که در سیاستهای غیر قابل انعطاف تعدیل های مربوط به مقرری بازنشستگی (براساس محاسبات فوق الذکر) صورت نمی گیرد. سیاستهای نوع اول بدون هرگونه ابهامی با گسترده کردن دامنه انتخاب های فردی بدون افزایش

هزینه های تامین اجتماعی، رفاه افراد را افزایش می دهد. این چنین سیاستی به کارکنان اختیار می دهد قبل از سن استاندارد با کاهش مقرری بازنشستگی یا بعد از سن استاندارد با افزایش مقرری بازنشستگی، بازنشسته شوند که در هر صورت آثار تعدیلی بر مشارکت نیروی کار خواهد داشت.

ایجاد انگیزه های غیر خنثی[1] برای بازنشستگی زودهنگام که در بسیاری از موارد برای تخفیف اثر بیکاری بر کارکنان سالمند طراحی می شود، عرضه نیروی کار را به قیمت افزایش هزینه بخش عمومی کاهش می دهد. در بعضی از کشورها تاثیر این اختلال های انگیزشی سالها باقی مانده است و تغییر دیدگاه سیاستی وانتظارات کارکنان در مورد بازنشستگی زودهنگام ساده نیست. هر چند باتوجه به دورنمای جمعیتی اغلب کشورهای عضو OECD، تداوم سیاستهایی که به نفع بازنشستگی زودهنگام است موجب می شود نرخ وابستگی سالمندان بیش از پیش افزایش یابد و فشار مالی بر افراد فعال جمعیت تحمیل گردد. این سیاستها همچنین کمک می کند در شرایطی که تعداد جوانان وارد شونده به نیروی کار کاهش می یابد، عرضه نیروی کار کم شود.

به طور کلی سیاستهای بازنشستگی زودهنگام در تناقض با اهداف "جامعه فعال" است زیرا در جامعه فعال برای افراد فرصت مشارکت در زندگی کاری فراهم می شود نه انگیزه خروج از آن. در اغلب کشورهای عضو OECD بر آن گروه از ملاک های فعال بازار کار آنچنان تاکید نشده که بتواند به وارد شدن مجدد کارکنان و سالمند بیکار به بازار کار و کاهش وابستگی آنها به کمک های انتقالی تامین اجتماعی منجر شود.

دولتها در بسیاری از کشورها باید به گونه ای اقدام کنند که برای کارکنان سالمند فرصت کار فراهم گردد؛ همچنین از قرار دادن افراد در شرایطی که باعث می شود هر سال کار اضافی قبل از بازنشستگی متضمن کاهش مقرری تامین اجتماعی یا مقرری بازنشستگی زودهنگام برای آنها باشد و دریافتی ناشی از کار اضافی آنها را خنثی کند، اجتناب نمایند. ایجاد اختلال های کمتر در انگیزه ها به نفع بازنشستگی زودهنگام، همراه با بازآموزی فعال تر و استخدام مجدد می تواند باعث شود مشارکت کارکنان مسن که فعال باقی ماندن در بازار کار را انتخاب می کنند، افزایش یابد.[2]

---

[1] non-neutral incentives

[2] به ماخذ شماره ۳۶، صص ۸۸ـ۸۱ نگاه کنید.

۴/۲ تعیین مزد و حداقل مزد

انعطاف پذیری مزد عامل مهمی در افزایش اشتغال و کاهش بیکاری است. در صورتی که کل مزد[1] دارای انعطاف پذیری قابل ملاحظه ای باشد تعدیل مزدهای واقعی در ارتباط با شرایط بازار کار تسریع می شود در حالی که انعطاف پذیری مزد نسبی[2] امکان می دهد تقاضا و عرضه کار در شرکتها، بخشها، مناطق و گروههای مهارتی به یکدیگر نزدیک شوند. در این رابطه ترتیبات نهادی و قانونی بسیار مهم است و تا حدودی تبیین کننده درجات متفاوت انعطاف پذیری مزد کل و نسبی در بین کشورهای عضو OECD است.

دولت می تواند بر نتیجه مذاکرات مربوط به مزد به طور غیر مستقیم از طریق برقراری مالیاتها و انتقالات اجتماعی (که بر مزدهای احتیاطی تاثیر می گذارد) و از طریق مقررات حفظ اشتغال (که ممکن است قدرت داخلی ها یعنی شاغلان را در تعیین مزد تقویت کند) تاثیر بگذارد. به علاوه دولت می تواند به طور مستقیم از طریق برقراری حداقل مزد قانونی، چارچوب قانونی حاکم بر روابط صنعتی و همچنین مشارکت مستقیم در مذاکرات (مذاکرات سه جانبه)، بر مذاکرات مربوط به مزد تاثیر داشته باشد.

ارزیابی کشورهای OECD در ارتباط با مزد و حداقل مزد نشان می دهد که زلاندنو اصلاحات عمده ای را در مقررات مربوط به روابط صنفی به عمل آورده است (قانون قرارداد اشتغال سال ۱۹۹۱). این اصلاحات باعث شده این کشور به یکی از کشورهای دارای حداقل مقررات در بین کشورهای OECD تبدیل شود. استرالیا نیز در ارتباط با تداوم کوشش های خود از سال ۱۹۸۸ برای تشویق چانه زنی در سطح بنگاهها و انگلستان نیز با اصلاحاتی که در مقررات روابط صنعتی دهه ۱۹۸۰ به عمل آورده قابل ذکر هستند. اما در کشورهای قاره اروپا اصلاحات مربوط به نظام روابط صنعتی به طور کلی تدریجی بوده و چانه زنی در میان طرف های اجتماعی به عنوان عناصر کلیدی تعیین مزدها همچنان باقی مانده است اما کوشش شده هماهنگی بین سطوح مختلف مذاکرات (ملی، بخشی و شرکت) بهبود یابد.[3]

در زمینه تعیین مزد مذاکرات سه جانبه در هلند و ایرلند از دهه ۱۹۸۰ انجام می شود. این مذاکرات شامل توافق های مربوط به مزد است اما دولت نیز انجام اقداماتی نظیر کاهش مالیات کار و سرمایه را متعهد می شود و کارفرمایان می پذیرند اقداماتی را در جهت افزایش رقابت در بازار محصولات انجام دهند. تمرکززدایی در تعیین مزد در ایتالیا، دانمارک و پرتقال نیز اخیراً

---

[1] aggregate wage

[2] relative wage

[3] برای اطلاع از اصلاحات مربوط به چانه زنی مزد در برخی از کشورهای اروپایی به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۲ـ۱۳۱ نگاه کنید.

مورد توجه قرار گرفته است با این توافق در سطح ملی که فقـط افزایـش پایـه مـزد ثـابت بمـاند. استرالیا انتقال به چانه زنی در سطح شرکت را در سال ۱۹۹۷ با محدود کردن نظام احکام مرکـزی و با فراهم کردن شرایط انتخاب های مؤثرتر و انعطاف پذیری بیشتر برای طرفها برای رسیدن بـه موافقتنامه در سطح بنگاه، تسهیل کرده است. اسپانیا اصلاحاتی را در سـال ۱۹۹۷ بـرای برقـراری مناسب ترین سطح مذاکرات در مورد ابعاد مختلف قرارداد مزد به عمـل آورد، و در نتیجـه چانـه زنی مزد تا سطح منطقه یا شرکت پیشرفت کرد.

در کشورهای OECD به طور کلی افزایش انعطاف پذیـری مـزد نسـبی توصیـه شـده اسـت. اقداماتی که در این رابطه می تواند انجام شود الغای کدگذاری[1] (در یونان، لوکزامبورک و اسـپانیا) و تشـویق تعییـن مزدهـا در رابطـه بامهارتـها (نـروژ، سـوئد) اسـت. همچنیـن تهیـه متونـی بـا عبارت های قابل انتخاب[2] برای تنظیم قرارداد کار نیز تشویق می شود؛ این متون به شرکتها اجـازه می دهد در شرایط معینی با نیروی کار خود برای پرداخت در سطحی کمتر از حداقل تعیین شـده در قراردادهای جمعی مذاکره کنند. این گونه متون در آلمان، فرانسه، بلژیک، لوکزامبورک، هلنـد و اسپانیا به کار می رود.

در تعدادی از کشورهای OECD تعیین مزد به ترتیبات حداقل مزد بستگی دارد. در ۱۷کشور OECD دولت یکجانبه یا به دنبال توصیه های اعلام شده از طرف نهادهای سه جانبه، حداقل مزد را تعیین می کند در حالی که در تعدادی از کشورها موافقتنامه های جمعی در سطح ملی یا بخشی، حداقل مزد مؤثر برای کارگران زیر پوشش اتحادیه های کارگری را تعیین می کند و در بعضـی از موارد این موافقتنامه ها به کلیه بخشها تعمیم می یابد.

در دانمارک نظام "حداقل مزد" در بخش خصوصی در دهه گذشته اهمیت زیادی یافته اسـت. در این نظام چانه زنی مرکزی تنها برای تعیین حداقل افزایش مزدهـا صـورت مـی گـیرد و سـایر افزایشها به مذاکرات در سطح بنگاهها واگذار می شود. به علاوه پرداختهای کاملاً غیر متمرکـز در بخش خصوصی بسیار متداول شده است.

حداقل مزد قانونی نسبت به مزد متوسط در کشورهای OECD بسیار متفاوت اسـت. نسـبت حداقل مزد قانونی به میانگین مزد کارکنان تمام وقت در سال ۱۹۹۷ در فرانسه، بلژیـک، یونـان و لوکزامبورک بیشترین و در چک، کره و مکزیک کمترین بوده اسـت. در عیـن حـال حداقـل مـزد نسبت به متوسط مزد در دهه گذشته در بسیاری از کشورها کاهش یافتـه اسـت زیـرا سـطح آن

[1] indexation

[2] opt-out

معمولاً برحسب قیمت اسمی ثابت مانده است. در کشورهای اروپایی به جز فرانسه، لوکزامبورک و لهستان؛ حداقل مزد به طور نسبی روندی کاهنده داشته است. اما نسبت حداقل مـزد بـه متوسـط مزد در کانادا و آمریکا در سالهای اخیر افزایش یافته است.[1]

۳ درسهایی از تجربیات کشورهای OECD

کشورهای OECD سیاستهای مختلفی را در ارتباط با بازار کـار بـه اجـرا در آورده انـد. ایـن سیاستها در دو گروه عمده سیاستهای فعال بازار کار و سیاسـتهای تنظیـم کـار بـه منظـور کـاهش بیکاری و ایجاد تعادل در بازار کار اتخاذ و به مورد اجرا در آمده است. این سیاستها به اجمـال بـه شرح زیر است:

۱/۳ برای اجرای سیاستهای فعال بازار کار طرح های فعال بازار کار به اجرا در می آیـد. توصیـه کلی انتقال هزینه های سیاست های منفعل بازار کار به اجرای سیاستهای فعال بازار کار اسـت. بـه طور متوسط در سال ۱۹۹۷، ۰/۸ درصد از GDPکشورهای OECD صرف سیاستهای فعال بـازار کار شده است.

۲/۳ طرح های سیاستهای فعال بازار کار عبارتند از آموزش بزرگسالان و جوانان، ایجـاد شـغل و یارانه به خود اشتغالی.

۳/۳ به طور کلی در بسیاری از کشورها آموزش برای بازار کار یکـی از عمـده تریـن مقـولات در طرح های فعال بازار کار است که برای گروههای خاصی از بیکاران نظـیر بـزرگسـالان، جوانـان و افراد ناتوان تنظیم می گردد. در مورد جوانان، جوانان ترک تحصیل کرده مورد توجه خـاص قـرار می گیرند.

۴/۳ طرح های فعال مربوط به ایجاد شغل در سه شکل اجرا می شود: ایجاد شغل به طور مسـتقیم در سازمان های عمومی داوطلب؛ دادن یارانه به هزینه مزد به کارفرمایانی که بیکاران بلنـد مـدت یا معلولان را استخدام می کنند؛ و دادن یارانه برای خود اشتغالی.

---

[1] به ماخذ شماره ۳۳، صص ۳۵ـ۱۲۸ نگاه کنید.

۵/۳ ایجاد و حمایت از اداره خدمات عمومی اشتغال از جمله سیاستهای فعال بازار کار است. بسیاری از کشورها برای ارزیابی پیشرفت بیکاران در زمینهٔ جستجوی شغل و در نتیجه کمک به آنها به طور مداوم با متقاضیان مقرری بیمه بیکاری تماس دارند. ارزیابی از نزدیک و مصاحبه های مکرر به ویژه با بیکاران بلند مدت نیز وجود دارد. اشاره می شود که فعالیتهای مربوط به خدمات عمومی اشتغال بسیار کاربر است و لازم است منابع مالی کافی به آن اختصاص یابد. در سال های اخیر گام هایی در جهت خصوصی سازی خدمات عمومی اشتغال برداشته شده است.

۶/۳ ارزیابی طرح های فعال نشان می دهد که طرح هایی که دارای ارزیابی دقیقی از نیاز افراد و اهداف مشخص تری هستند به نتایج مثبتی دست یافته اند. همچنین مشخص شده سیاستها و رویکردهایی که در گذشته نتایج مطلوبی به بار آورده اند نمی توانند برای آینده نیز مفیدترین سیاستها باشند. در شرایط نرخ بیکاری کم و بیکاری کوتاه مدت باید طرح های متفاوتی نسبت به شرایط وجود بیکاری شدید و بلند مدت به اجرا در آورد. همچنین طرح های مؤثر در دوران کسادی با طرح هایی که در دوران رونق مؤثرند متفاوت است.

۷/۳ حفظ اشتغال از طریق قوانین حاکم بر "استخدام و اخراج" صورت می گیرد. این قوانین موضوعاتی مانند اخراج غیر عادلانه، اخراج به دلایل اقتصادی، حقوق زمان اخراج، حداقل زمان اخطار برای اخراج، و اختیارات اداری برای اخراج را در بر می گیرد. این مقررات دارای تاثیراتی به صورت افزایش رفاه کارکنان، کاهش هزینه های قراردادهای مکرر، تشویق کارکنان به پذیرش تغییرات فناوری و تحرک داخلی و تشویق کارفرمایان به سرمایه گذاری بیشتر در سرمایه انسانی، در نتیجهٔ فراهم آوردن رابطه باثبات اشتغال، ایجاد شرایط لازم برای کارکنان (ازطریق اخطار) در جهت جستجوی شغل بعدی و کاهش هزینه های اجتماعی و مزایای بیمه بیکاری است. میزان نسبی "سخت گیری" این قوانین در کشورهای مختلف متفاوت است. کشورهای دانمارک، ایرلند و انگلستان دارای کمترین سخت گیری قوانین اشتغال و ایتالیا، پرتقال و اسپانیا دارای بالاترین درجه سخت گیری هستند. به علاوه کشورهای غیر اروپایی OECD یعنی کانادا، آمریکا، استرالیا و زلاندنو دارای سخت گیری کمتری نسبت به کشورهای اروپایی هستند. سیاستهای حفظ اشتغال دارای درجه سخت گیری شدید دارای برخی آثار منفی نیز هست که مهمترین آنرا کاهش کل اشتغال می دانند زیرا به دلیل عدم اطمینان کافی نسبت به سطح تقاضا برای محصولات در آینده

و نیز میزان بهره وری کارکنـان، کارفرمایـان بـرای جلـوگـیری از هزینـه هـای اخـراج در آینـده استخدام های خود را محدود می نماید. افزایش سـهم بیکـاران جدیـد از کـل بیکـاران و افزایـش انگیزه ها برای آموزش های رسمی وطولانی شدن مصنوعی آموزش جوانان نیز از دیگر زیان هـای این قوانین است.

۸/۳ دولتها از طریق محدود کردن قانونی زمان کار، کاهش انگیزه بـرای اسـتفاده از اضافـه کـار، حمایت از کار موقت کوتاه مدت و گسترش کار پاره وقت بر زمان کار تاثیر می گذارند. در برخـی از کشورها از طریق نظام بیمه بیکاری طرح هایی برای پرداخت یارانه به کـار کوتـاه مـدت وجـود دارد. برای گسترش کار پاره وقت نیز اقدامات متنوعی همچون بـازنگری مقـررات اشـتغال بـرای افزایش حقوق شاغلان پاره وقت وتشویق مستقیم و فعال کـار پـاره وقـت در بخشـهای عمومـی و خصوصی صورت گرفته است. به طور کلی سیاست اصلی دولتها حذف موانـع موجـود بـر سـر راه ترتیبات انعطاف پذیر زمان کار است.

۹/۳ کاهش زمان کار و گسترش کار موقت برای مقابله با نرخ بیکاری از جمله سیاستهای تنظیـم بازار کار و مورد توجه کشورهای OECD است. رشد بهره وری، مقررات دولتی، دیدگـاه اتحادیـه هـا وکارکنـان عوامـل مؤثـر بـر زمـان کـار هسـتند. در ایـن رابطـه مـیزان اضافـه کـار و هزینه های قانونی استخدام و اخراج عواملی هستند که بر ایجاد انعطاف پذیری در زمـان کارتـاثیر می گذارند. گسترش کار موقت برای ایجاد سازگاری با نوسانات بازار کار، با توجه به مزد و حقـوق کمتر کارکنان پاره وقت و هزینه های اداری و آموزش کمتر آنها، نیز عنصـری در جـهت انعطـاف پذیری محیط کار و از سیاستهای تنظیم بازار کار است. اما باید اشاره کرد که شواهد تجربی ارتباط مثبتی را بین کاهش زمان کار و کاهش نرخ بیکاری نشان نمی دهد زیرا کاهش زمان کار همراه بـا کاهش مزدها نبوده است.

۱۰/۳ در بسیاری از موارد در پاسخ به بیکاری شدید بـه ویـژه در کوتـاه مـدت و بـرای کـاهش بیکاری جوانان، طرح های بازنشستگی زودهنگام معرفی می شود. این طرح ها بر منابع مالی تـامین اجتماعی از یک طرف و منابع انسانی شاغل از طرف دیگر مؤثر است. به علاوه بـا کهنسـال شـدن جمعیت، فشار هزینه بر جمعیت در سن کار افزایش می یابد به ویژه اگر حقوق بازنشستگی و سـایر مقـرری هـای مربـوط بـه آن تنـها از محـل مالیـات هـا یـا حقـوق و دسـتمزدها تـامین گـردد.

کشورهایOECD در حال حاضر سیاستهایی را به منظور تغییر جهت روند بازنشستگی زودهنگام، که در نتیجهٔ عواملی همچون پرداختهای انتقالی (کمک های) بخش عمومی، طرح های بازنشستگی خصوصی، پرداختهای دوران انفصال توسط شرکتها، افزایش ثروت خانوارها و کاهش تقاضای نیروی کار گسترش یافته، اتخاذ کرده اند. این سیاستها در رابطه با اصلاح طرح های مربوط به کمک های انتقالی، آموزش و بازآموزی کارکنان مسن، و ایجاد انگیزه برای کارفرمایان برای استخدام کارکنان مسن تنظیم و اجرا می شوند. علاوه بر آن سیاستهایی برای برقراری سن بازنشستگی انعطاف پذیر همراه با مقرری های بازنشستگی انعطاف پذیر مبتنی بر محاسبات احتمال مرگ و میر (یا تعدیل های خنثی کننده انگیزه برای بازنشستگی) اتخاذ و اجرا می شوند.

۱۱/۳ ایجاد انعطاف در مزد عامل مهمی برای افزایش اشتغال وکاهش بیکاری است. کشورهای زلاندنو، استرالیا و انگلستان اصلاحاتی را در زمینه ایجاد انعطاف پذیری در زمینه مزد به عمل آورده اند اما به طور کلی چانه زنی به عنوان عنصر کلیدی تعیین مزدها همچنان در کشورهای OECD باقی مانده است. در کشورهای OECD به طور کلی افزایش انعطاف پذیری مزدها توصیه می شود. اشاره می شود که در تعدادی از کشورهای OECD تعیین مزد به ترتیبات حداقل مزد بستگی دارد. حداقل مزد قانونی نسبت به مزد متوسط در کشورهای OECD بسیار متفاوت است. این نسبت در سال ۱۹۹۷ در فرانسه، بلژیک، یونان و لوکزامبورک بیشترین و در چک، کره و مکزیک کمترین بوده است. در عین حال این نسبت در دهه گذشته در بسیاری از کشورها کاهش یافته است.

فصل چهارم

سیاستهای بازار کار در ژاپن

۱ وضعیت اشتغال و بیکاری

در ژاپن در ژوئن ۱۹۹۸، بیش از ۲/۸ میلیون بیکار ثبت شده است که حاکی از افزایش حدود ۵۰۰ هزار نفر بیکار نسبت به سال قبل از آن است. تعداد نیروی کار اضافی در ژانویه ۱۹۹۹ تا ۴/۵ میلیون نفر برآورد شده است. [۱]

بررسی روند بیکاری در ژاپن طی ۳۰ سال گذشته حاکی از آنست که نرخ بیکاری در دوره مذکور در بین کشورهای جهان کمترین بوده است و از حدود ۱ درصد درسال ۱۹۷۰ به ۲درصد در سال ۱۹۸۰ و ۲/۹ درصد درسال ۱۹۸۷ افزایش یافت؛ سپس روند نزولی گرفت و به ۲/۱ درصد در سال ۱۹۹۱ کاهش پیدا کرد. نرخ بیکاری از این سال به بعد با شروع رکود اقتصادی افزایش یافت و در سال ۱۹۹۸ به ۴/۱ درصد رسید. این رقم در جولای ۱۹۹۹ به کمتر از ۵ درصد افزایش یافت و از نرخ بیکاری ۴/۳ درصد در ایالات متحده فراتر رفت. [۲] چنین نرخ بیکاری از زمانی که آمارهای مربوطه موجود است (سال ۱۹۵۳) در ژاپن سابقه نداشته است. در حالیکه این نرخ از نظر کشورهای غربی مطلوب است، از نظر ژاپن ضربه عمیقی تلقی می شود.

براساس برخی مطالعات اگر نرخ بیکاری در ژاپن به روش ایالات متحده محاسبه شود، نرخ بیکاری ژاپن حدود ۱۰ درصد برآورد می شود که حاکی از وخامت بیشتر بازار کار ژاپن است. یکی از موارد تفاوت شیوه محاسبه نرخ بیکاری در ژاپن و ایالات متحده آنست که در ژاپن آمار تعداد افراد سریعتر از گروه بیکاران جویای کار و همچنین نیروی کار خارج می شود. [۳] البته برخی از مسؤولین دولت ژاپن این امر را نمی پذیرند.

طول مدت بیکاری نیز در کشور ژاپن افزایش پیدا کرده است. این امر به دلیل افزایش تعداد بیکاران غیر داوطلب (بر کناری از کار) از یکسو و کاهش استخدام مجدد به دلیل کاهش تقاضا برای نیروی کار از سوی دیگر است. لذا تداوم رکود اقتصادی و افزایش شدید تعداد بیکارانی که به طور غیر داوطلبانه از کار برکنار شده اند و جستجو کنندگان کار موجب طولانی شدن دوره بیکاری شده است. افزایش نرخ بیکاری در میان سرپرست خانوارها موجب شده همسران آنها برای کسب درآمد در فهرست جستجوکنندگان کار قرار گیرند و درنتیجه نرخ بیکاری را افزایش دهند.

---

[۱] نگاه کنید به مآخذ شماره ۵۸، شماره ۵۵، O.htm و شماره ۱۴، ص ۶۱.

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره ۱۳، ص ۴۳، شماره ۵۵ .O,htm و شماره ۵۳.

[۳] نگاه کنید به مآخذ شماره ۵۳ و شماره ۱۳، صص ۸۹ـ۸۸.

بیکاری جوانان در ژاپن به طور نسبی پایین است اگر چه رکود اخیر بیکاری جوانان را افزایش داده اما در مقایسه با سایر کشورهای عضو OECD کمتر است. نسبت تغییر شغل نیز در بین کارکنان جوان در ژاپن نسبت به سایر کشورهای عضو OECD کم است.[1] باوجود این از زمان شروع رکود اقتصادی جاری فرصتهای شغلی برای جوانان به شدت کاهش یافته است. یکی از دلایل افزایش نرخ بیکاری جوانان افرایش بیکاری ناشی از کناره گیری داوطلبانه آنها از کار می باشد. این امر نشاندهنده شرایط نامساعد بازار کار جوانان است، شرایطی که آنها را وادار نموده کارهایی را بپذیرند که نسبت به قبل دارای شرایط بدتری هستند. افزایش بیکاری در بین آموزش دیدگان جدید وخامت بازار کار جوانان را نشان می دهد. تعداد جوانانی که پس از اتمام تحصیلات بیکار مانده اند از ۵۰ هزار نفر در فوریه ۱۹۹۱ به ۷۰ هزار نفر در فوریه ۱۹۹۸ افزایش یافته است.[2]

علاوه بر افزایش ناگهانی نرخ بیکاری ناشی از کمبود تقاضا در ژاپن، افزایش مداوم بیکاری ساختاری و اصطکاکی (برخوردی) موجب افزایش نرخ بیکاری شده است. تجزیه نرخ بیکاری حاکی از آنست که در سال ۱۹۹۸، از نرخ بیکاری ۴/۱ درصد، ۳/۲ درصد مربوط به بیکاری ساختاری و اصطکاکی است و فقط ۰/۹ درصد بیکاری ناشی از کمبود تقاضا است.[3]

مقایسه نرخ بیکاری بلند مدت و کوتاه مدت در ژاپن و ایالات متحده گویای آنست که نرخ بیکاری بلند مدت که براساس شرایط اقتصادی تغییر می کند در ایالات متحده کاهش و در ژاپن افزایش یافته است. نرخ بیکاری کوتاه مدت که منعکس کننده بهبود کارایی در بازار کار است، در ایالات متحده کاهش یافته است. بررسیها حاکی از آنست که حدود نیمی از بیکاران در ایالات متحده بیکارانی هستند که به نحو غیر داوطلبانه از کار برکنار شده اند در حالیکه در ژاپن تعداد بسیاری از بیکاران به صورت داوطلبانه از کار کناره گیری نموده اند.

مساله بیکاری در ژاپن نه تنها از نظر روند تاریخی بلکه از جهت علل آن نگران کننده است. عواملی نظیر تجدید ساختار و ورشکستگی شرکتها و بنگاههای اقتصادی که موجب اخراج کارکنان و افزایش تعداد بیکاران غیر داوطلب از یکسو و افزایش تعداد کارکنان جوان، که به طور داوطلبانه از کار کناره گیری نموده و در جستجوی کار دیگری هستند، از سوی دیگر می شود، برافزایش نرخ بیکاری مؤثر بوده است.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، صص ۷ـ۳۰۶.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۰۶.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۵۵، 1-1.htm.

در جریان تغییرات ساختاری در ژاپن، تقاضا برای کار برحسب شغل نیز تغییر کرده است. در مشاغل مدیریتی و اداری کماکان مازاد نیروی کار وجود دارد. همچنین مازاد نیروی کار ساده از فوریه ۱۹۹۶ افزایش یافته است. در حالیکه برای مشاغل تخصصی، فنی و فروش کمبود وجود دارد، هر چند این کمبود از سال ۱۹۹۱ کاهش یافته است. نسبت مشاغل تخصصی و فنی جدید نیز به طور باثباتی در حال افزایش است. بنابر این باوجود شرایط نامساعد اشتغال، تقاضا برای متخصصان و افراد دارای مهارتهای پیشرفته نسبتاً افزایش یافته که نمایانگر تغییر ساختار به سوی صنایع دانش بر[1] و تغییر شرایط بازار کار است.

براساس مطالعات انجام شده ژاپن یکی از کشورهایی است که به طور متوسط افراد آن دارای طولانی ترین سابقه کار در بنگاههای اقتصادی در میان کشورهای عضو OECD هستند. در سال ۱۹۹۵، متوسط سابقه کار در ژاپن ۱۱/۳ سال بود. این رقم به مراتب بیش از ارقام مشابه در استرالیا، ایالات متحده، کانادا و انگلستان (به ترتیب ۶/۴، ۷/۴، ۷/۹ و ۸/۳ سال) است. متوسط سابقه کار در ایتالیا، فرانسه، آلمان، هلند، فنلاند و اسپانیا (به ترتیب ۱۱/۶، ۱۰/۴، ۹/۷، ۹/۶، ۹/۲ و ۹/۱ سال) نیز طولانی است.[2]

نرخ ابقاء[3] در طی سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵ برای ۹ کشور عضو OECD برآورد شده است. نرخ ابقاء در ژاپن ۶۴/۲ درصد برآورد شده که بالاترین میزان در میان کشورهای منتخب بوده است. آلمان و سوئیس به ترتیب در مراتب بعدی قرار دارند. بررسی نرخ ابقاءبه تفکیک گروههای سنی حاکی از آنست که این نرخ برای کارکنان جوان در ژاپن بالاتر از سایر کشورهاست. نرخ ابقاء برای کارکنان سنین ۱۵ تا ۲۴ سال در دوره زمانی مذکور ۵۰/۸ درصد بوده که به مراتب بالاتر از میانگین ساده آن در کشورهای مورد بررسی (۲۸/۷ درصد) است.[4]

۲ سیاست های فعال بازار کار

از زمان کاهش رونق اقتصادی در ژاپن در دهه ۱۹۹۰، بازار کار دستخوش تغییرات میان مدت، بلند مدت و ساختاری شده است. جهانی شدن و تغییر ساختار اقتصادی ژاپن موجب تغییر ساختار بازار کار این کشور شده است. در همین زمان عرضه نیروی کار به طور معنی داری تحت

---

[1] Knowledge-intensive Industries

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۱۰.

[3] نرخ ابقاء (retention rate) درصدی از شاغلین را نشان می دهد که پس از طی یک دوره شغلی به پایان دوره (بازنشستگی) می رسند.

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۱۰.

تاثیر بالا رفتن سن جمعیت و نیروی کار و ضرورت کار کردن زنان قرار گرفته است. به علاوه الگوی اشتغال در حال دگرگونی است. برای اتخاذ سیاستهای اشتغال مناسب، تجزیه و تحلیل تغییرات میان مدت، بلند مدت و ساختار بازار کار حائز اهمیت است. همچنین درک مناسبی از شرایط مرتبط با ایجاد شغل در راستای تثبیت و تضمین کار ضروری است. وزارت کار ژاپن دراین ارتباط تشکیل گردیده است.

وزارت کار ژاپن در سال ۱۹۴۷ تاسیس شد.[۱] اهداف وزارت کار تامین شغل و ارتقاء رفاه کارگران، مشارکت و کمک به توسعهٔ اقتصادی و ثبات بخشیدن به زندگی ملی است. در حال حاضر اقدامات وزارت کار ژاپن به شرح زیر می باشد:

۱ـ اتخاذ سیاستهای اشتغال و توسعه منابع انسانی برای تضمین یک زندگی کاری با ثبات.

۲ـ تهیه برنامه های توسعه ای برای حمایت فعالانه از یک جامعه سالمند که تعداد کودکان در هر خانواده درحال کاهش است.

۳ـ فراهم نمودن شرایط با ثبات که در آن افراد می توانند کار و فعالیت داشته باشند و مورد حمایت (بهداشت و ...) قرار گیرند.

۴ـ تاکید بر خصلت های فردی و تامین گسترده ای از توانایی ها برای افراد جامعه.

۵ـ گسترش معیارهای جهانی شدن

۶ـ بهبود نظام اداری کار.

سیاستهای عمده اشتغال که توسط دولت ژاپن اتخاذ شده به شرح زیر است:

۱/۲ جستجوی شغل

در ژاپن دفاتر دولتی کاریابی، کتابهای راهنمای کار، دفترچه های کار که توسط شرکتها منتشر می شود، درج آگهی در روزنامه، انتشار اعلامیه و شیوه های شخصی مانند توصیه دوستان و اقوام از راههای جستجوی شغل بشمار می رود. اما آنچه که درخصوص شیوه کاریابی در ژاپن قابل تامل است نقش مدارس و مؤسسات آموزشی در کاریابی برای آموزش دیدگان مدارس می باشد.

در ژاپن بخشی از فعالیتهای مربوط به کاریابی دانش آموزان به صورت سازمان یافته به دبیرستانها تفویض شده است. "قانون امنیت کار"[۲] تصریح می کند که "دفتر امنیت عمومی کار"[۳] می تواند بخشی از وظایف خود را به منظور کاریابی دانش آموزان به دبیرستانها تفویض نماید.

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۵۴.

[2] Employment Security Law

[3] Public Employment Security Office (PESO)

بدین ترتیب کارفرمایان به جای گفتگو با دانش آموزان می توانند مستقیماً با مدارس یا "دفتر امنیت عمومی کار" وارد مذاکره شوند. کارفرمایان باید شرایط استخدام شامل تعداد کارهای پیشنهادی به دبیرستان، توضیح در مورد کارها، دستمزد، ساعات کار و غیره را برای دفتر مذکور مشخص نمایند. سپس دبیرستان براساس کارهای پیشنهاد شده دانش آموزان را انتخاب و به کارفرمایان توصیه می کنند.

بین کارفرمایان و دبیرستانها قراردادهای نیمه رسمی یا ضمنی[1] وجود دارد که انتقال منظم و یکنواخت دانش آموختگان دبیرستانها را به محیط کار، تضمین می کند. بررسی شیوه مذکور حاکی از آنست که با گذشت زمان تعداد بیشتری از کارفرمایان ترجیح داده اند که بدین طریق نیروی انسانی مورد نیاز خود را تامین کنند. با این وجود کارفرمایان فقط حدود ۱۰ درصد از کارها را از طریق اینگونه قراردادها واگذار کرده اند اما حدود نیمی از آموزش دیدگان به این وسیله استخدام شده اند.[2] مقایسه این نسبتها حکایت از آن دارد که فرصت دستیابی به کار برای آموزش دیدگان جدید بالا است.

فعالیتهای مربوط به کاریابی در سال آخر دوره تحصیلی شروع می شود و بیشتر دانش آموزان سال آخر کارشان را قبل از اتمام دوره پیدا می کنند و در اول آوریل، کار به صورت رسمی شروع می شود.

کارفرمایان غالباً دانش آموزان توصیه شده توسط دبیرستانها را می پذیرند. آنها به بازار کار آموزش دیدگان توجه ویژه دارند. مدارس نیز به کارفرمایان اعتماد دارند. حفظ این روابط برای دبیرستانها به منظور کاریابی موفقیت آمیز آموزش دیدگان و برای شرکتها با هدف استخدام کارکنان ودستیابی به عرضه باثبات نیروی کار با استعداد و لایق حائز اهمیت است. لذا مدارس دانش آموزانی را که بتوانند رضایت کارفرمایان را جلب کنند انتخاب و به آنان توصیه می نمایند تا آنها نیز به این شیوه پیشنهاد کار در آینده ادامه دهند.

استخدام آموزش دیدگان دبیرستانها براساس شایستگی و موفقیت تحصیلی است. شرکتها پیشنهادهای کار را براساس رتبه یا درجه ای که هر مدرسه در ناحیه دارد ارائه می کنند. معیارهای گزینش دانش آموزان، رتبه آنان در امتحان ورودی دبیرستان[3] و پیشرفت تحصیلی آنها در طی سالهای تحصیل است. تحقیق انجام شده توسط وزارت کار ژاپن حاکی از کارایی این شیوه جستجوی شغل است. براساس نتایج تحقیق مذکور کارکنان جوانی که نخستین کار خود را با

[1] Jisseki Kankei

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۰۸.

[3] در نظام آموزشی ژاپن دانش آموزان برای ورود به دوره دوم دبیرستان در امتحان ورودی شرکت می کنند.

توصیه مدرسه بدست آورده اند نسبتاً کار خود را با ثبات یافته اند.[1] بررسی عملکرد کاریابی از طریق مدرسه نشان می دهد که این شیوه کاریابی در قالب قراردادهای نیمه رسمی و روابط بین مدارس و موسسات باعث شده علاوه بر ایجاد جریان انتقال دانش آموزان از محیط آموزشی به دنیای کار، با ایجاد انگیزه در دانش آموزان کارایی نظام آموزشی نیز ارتقاء یابد.

آموزش دیدگان مدارس که موفق به دستیابی به کارهای تمام وقت نمی شوند و همچنین دانش آموزانی که قبل از اتمام دوره دبیرستان ترک تحصیل می کنند کارهای پاره وقت و موقت انجام می دهند.

ترک تحصیل کنندگان عمدتاً از ابزارهای خصوصی جستجوی کار نظیر اطلاعات خانواده، اقوام و دوستان استفاده می کنند. براساس نتایج تحقیق انجام شده توسط مؤسسه کار ژاپن، فقط ۶/۶ درصد از ترک تحصیل کنندگان اولین کار ثابت خود را ازطریق مدرسه پیدا کرده اند، در حالیکه ۶۵/۳ درصد از آموزش دیدگان اولین کار ثابت خود را از طریق مدرسه یافته اند. بیش از نیمی از ترک تحصیل کنندگان اولین کار ثابت خود را به وسیله اطلاعات خانواده، اقوام و دوستان بدست آورده اند، در صورتیکه فقط یک چهلم آموزش دیدگان از این اطلاعات برای کاریابی استفاده کرده اند. در نتیجه ۳۶/۷ درصد از ترک تحصیل کنندگان و ۸۷/۷ درصد از آموزش دیدگان اولین کارشان کار ثابت بوده است. ملاحظه می شود نسبت دستیابی به کار ثابت به عنوان اولین کار در بین ترک تحصیل کنندگان خیلی کمتر از آموزش دیدگان دوره دوم دبیرستان است. همچنین نسبت رها کردن کار در بین ترک تحصیل کنندگان بیشتر از آموزش دیدگان است. نسبت های مذکور به ترتیب ۷۰ و ۳۶/۹ درصد است. کم و بیش این نسبت ها برای دوره اول دبیرستان نیز صادق است[2].

در مورد کاریابی آموزش دیدگان دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی نقش مؤسسات آموزشی محدود است. دانشجویان تقریباً از اوایل سال آخر شروع به جستجوی کار می کنند. روش جستجوی کار در بین دانشجویان علوم، مهندسی و علوم اجتماعی متفاوت است. دانشجویان علوم اجتماعی تمایل به جستجوی کار بوسیله کتابهای راهنمای کار و یا دفترچه هایی که شرکتها برای آنها ارسال می کنند، دارند. دانشجویان علوم و مهندسی علاوه بر شیوه های فوق از روش توصیه اساتید و ارسال درخواست کار به دفتر کاریابی دانشگاه استفاده می کنند.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۰۹.

[2] همان ماخذ.

در مورد استخدام آموزش دیدگان جدید دانشگاهها، معروفیت و درجه دانشگاه معیار و ضابطه مهمی است. در شرکتهای بزرگ نظامی حاکم است که اجازه می دهد فقط دانشجویان دانشگاههای معتبر و معروف درخواست کار نمایند.

شرکتهای ژاپنی به ویژه شرکتهای بزرگ تمایل شدیدی به استخدام آموزش دیدگان جدید به صورت ثابت یا دائمی دارند و این در اول آوریل زمانیکه سال مالی و تحصیلی آغاز می شود، انجام می گیرد. استخدام این افراد به صورت "کلی"[1] انجام می شود. این نوع استخدام به این معناست که آموزش دیدگان جدید برای شرکت استخدام می شوند نه برای یک شغل خاص در درون شرکت. لذا این افراد برای شغل مشخص مورد تایید قرار نمی گیرند. جهت گیری اشتغال در درون بنگاه اقتصادی به نحوی است که افراد از یک حرفه یا شغل به حرفه یا شغل دیگر جابجا می شوند. بررسیها حاکی از آنست که اغلب شرکتها برای آموزش دیدگان جدید بیش از کارکنان نیمه حرفه ای اهمیت قائل هستند.[2] با وجود این کارکنان نیمه حرفه ای بیش از آموزش دیدگان جدید استخدام شده اند. فقط یک چهارم تا یک سوم استخدام شدگان در شرکتهای بزرگ دارای هزار نفر و بیشتر کارکن در طی یکسال از بین آموزش دیدگان جدید بوده اند.[3]

شرکتهای ژاپنی آموزش دیدگان جدید را معمولاً براساس توانایی و ظرفیت آنها به جای تجربیات و صلاحیت های اکتسابی استخدام می کنند. این شرکتها به "علاقه" و "معلومات عمومی" در استخدام آموزش دیدگان جدید اهمیت می دهند، در حالیکه در مورد افراد نیمه حرفه ای "تجربیات حرفه ای " و "معلومات و مهارت حرفه ای" آنان اهمیت بیشتری دارد. انتخاب آموزش دیدگان جدید مبتنی بر اعتبار و شهرت مدرسه یا مؤسسه آموزشی و موفقیتهای تحصیلی در دانش عمومی و نتایج مصاحبه ها و در نهایت قابلیت و توانایی آموزش حرفه ای به جای دانش یا مهارت تخصصی است.

استخدام آموزش دیدگان جدید به صورت "کلی" از زمان دوره رشد بالای اقتصادی دهه ۱۹۶۰ توسعه یافته است. قبلاً آموزش دیدگان جدید مدارس عمدتاً از دوره اول دبیرستان به عنوان کارکنان موقتی به کار گرفته می شدند و پس از یک دوره خاص برخی از آنها به عنوان کارکنان ثابت استخدام می شدند. اما کمبود نیروی کار جوان در نتیجه سرعت رشد اقتصادی و همچنین افزایش نسبت آموزش دیدگان دوره اول دبیرستان که به دوره دوم دبیرستان وارد می شدند، استخدام آموزش دیدگان جدید مدارس را به صورت "کلی" و تمام وقت گسترش داد.

---

[1] lump-sum

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۱۳.

[3] همان ماخذ.

استخدام آموزش دیدگان جدید به صورت "کلی" دارای مزیتهای زیر است:

۱ـ هزینه های مدیریت کارکنان (کارگزینی) را کاهش می دهد. زیرا با افرادی که همزمان در یک سال مشخص استخدام شده اند می توان به صورت جمعی برخورد نمود.

۲ـ هزینه های آموزش عملی را کاهش می دهد چون شرکتها و کارخانه ها می توانند همزمان به افراد آموزش حرفه ای "خارج از محیط کار" را ارائه دهند.

البته برخی از شرکتها به ویژه در سالهای اخیر به این دلیل که ممکن است با چنین کارکردی از استخدام نتوانند انواع مختلف کارکنانی که از عهده تغییرات سریع محیط های اقتصادی بر می آیند را استخدام کنند، به استخدام در طول سال یا استخدام افراد برای یک شغل یا حرفه معین اقدام نموده اند.

۲/۲ حمایت از ایجاد شغل در بنگاههای کوچک و متوسط[1]

تغییر ساختار شرکتها، بی نظمی مالی، تقویت رقابت صنعتی و تحولات ساختار صنعتی عواملی هستند که وضعیت اشتغال را شدیداً دگرگون می کند. به منظور حفظ ثبات در نظام اشتغال در مواجهه با این تحولات، ایجاد فرصتهای جدید اشتغال از طریق ایجاد پویایی در بنگاههای متوسط و کوچک در ژاپن مطرح است. بر این اساس وزارت کار ژاپن از شرکتهای خطرپذیر و شرکتهای کوچک و متوسط در چارچوب قانون "بهبود مدیریت اشتغال در بنگاههای کوچک برای حفظ نیروی انسانی" به شیوه های ذیل حمایت می کند:

۱ـ پرداخت یارانه به کارفرمایان بنگاههای کوچک که کارکنان مورد نیاز را برای فعالیتهای جدید استخدام می نماید. این برنامه بخشی از حقوق و دستمزد کارکنانی را شامل می شود که به منظور ورود به عرصه های جدید بازرگانی استخدام شده اند. هدف از این سیاست تشویق به ایجاد اشتغال جدید در زمینه های جدید بازرگانی است.

۲ـ پرداخت یارانه به کارفرمایان. شرکتهای کوچک که منابع انسانی سطح بالا را به کار می گیرند. در چارچوب برنامه مذکور قسمتی از هزینه های مرتبط با جذب منابع انسانی سطح بالا (محققینی که در راستای توسعه محصولات جدید فعالیت می نمایند، مدیران فرهیخته و متخصصین در زمینه های مدیریت کارکنان، امور مالی و غیره) با هدف ایجاد بنگاههای جدید، فعالیت در عرصه های جدید بازرگانی، توسعه محصولات جدید، افزایش ارزش افزوده و بهبود محصولات موجود،

---

[1] نگاه کنید به مآخذ شماره ۴۸، O2-2.htm و شماره ۷۴، صص ۶ـ۱۶۵.

توسعه کانالهای فروش، زیر پوشش قرار می گیرد. جذب منابع انسانی می تواند به صورت انتقال موقت، ماموریت و یا استخدام انجام شود.

۳ـ پرداخت یارانه به کارفرمایان بنگاههای کوچک که مهارت کارکنان را ارتقاء می دهند. این برنامه قسمتی از هزینه های دستمزد و هزینه های آموزش حرفه ای کارکنان بنگاههای کوچک را جبران می کند. آموزشهای مذکور شامل آموزشهای حرفه ای داخل و یا خارج از محل کار است و هدف از آن توسعه مهارتهای کاری است که برای بهبود یا ورود به عرصه جدید بازرگانی ضروری است.

۴ـ پرداخت یارانه ویژه به کارفرمایان بنگاههای کوچک برای فعالیت های جدیدی که به نظام بیمه اشتغال پیوسته اند. این برنامه بخشی از هزینه های مدیریت کار را درخصوص تاسیس بنگاههای اقتصادی جدید که به نظام بیمه اشتغال پیوسته اند در بر می گیرد.

۵ـ پرداخت یارانه به کارفرمایان بنگاههای کوچک که محیط کار را به منظور ایجاد شغل های جدید بهبود می بخشند. در چارچوب این برنامه قسمتی از هزینه های بهبود محیط کار و ا یجاد جذابیت در محیط مانند نصب و تدارک تجهیزات یا تسهیلات رفاهی نظیر خوابگاه، امکانات بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و غیره که موجب استخدام کارکنان جدید در زمینه های شغلی جدید می گردد جبران می شود.

۳/۲ جلوگیری از بیکاری در اثر تغییر ساختار صنعتی[۱]

تغییر ساختار صنعتی ممکن است موجب افزایش مازاد نیروی کار شده و در نتیجه باعث وخیم شدن وضعیت اشتغال شود. به منظور ممانعت از این امر دولت ژاپن در چارچوب "قانون ثبات اشتغال"[۲] ازنیروی کار حمایت می کند. این اقدام از طریق پرداخت یارانه به کارفرمایانی انجام می شود که فرصتهای شغلی را حفظ و در راستای پاسخگویی به تحولات صنعتی در منابع انسانی سرمایه گذاری می نمایند.

بدین منظور دولت کار فرمایانی را که در بخشهای خاص در راستای ثبات اشتغال به انتقال کارکنان بین صنایع و یا فعالیتهای بازرگانی و جایگزین شدن آنها در پست های جدید کمک می کنند به روشهای زیر مورد حمایت قرار می دهد:

---

[۱] نگاه کنید به مآخذ شماره ۴۸ ,O2-3.htm و شماره ۷۴، ص ۱۶۷.

[2] Job-type Employment Stability Law

۱ـ مشاوره و کمک مالی، تحت عنوان کمک های تثبیت اشتغال در هنگام انتقال نیروی انسانی. در این چارچوب کارفرمایانی که کارکنان میانسال یا مسن (۴۵ تا ۵۹ سال) را از شرکتهای معین از طریق انتقال یا استخدام مجدد می پذیرند، بخشی از هزینه های آموزش حرفه ای عملی و دستمزد کارکنان تحت آموزش را در طی زمان آموزش دریافت می نمایند،

۲ـ پرداخت وام به منظور ارایه تسهیلات آموزش حرفه ای به صورت وامهای ارتقاء شغل،

۳ـ پرداخت وام به منظور ساخت مسکن برای کارکنان منتقل شده به صورت وامهای رفاهی.

۴/۲ بیمه اشتغال[۱]

نظام بیمه اشتغال شامل کمکهای دولتی در قالب پرداخت مقرری به بیکاران و کارکنانی است که برای ادامه کارشان با مشکل مواجه هستند، تا از این طریق بتوانند مجدداً شغلی بدست آورند. آموزش حرفه ای کارکنان و بیکارانی که باهدف تعدیل اشتغال و رفاه یا اشتغال مجدد به طور داوطلبانه آموزش می بینند، ممانعت از بیکاری، اصلاح وضعیت اشتغال، افزایش فرصتهای اشتغال، توسعه و بهبود قابلیت و توانایی های کارکنان و افزایش رفاه آنها از جمله اهداف بیمه اشتغال است.

نظام بیمه اشتغال، نظامی جامع است که سه نوع خدمت را برای هدایت انواع برنامه های پرداخت یارانه و کمک دولتی در بر می گیرد. این خدمات عبارتند از:

۱ـ ایجاد ثبات اشتغال،

۲ـ توسعه توانایی های کارکنان،

۳ـ رفاه کارکنان.

مخارج مورد نیاز برای پرداخت مقرری های بیمه اشتغال به وسیله سهم پرداخت شده توسط کارکنان، کارفرمایان و دولت تامین می شود.

۵/۲ اشتغال سالمندان[۲]

با توجه به ساختار سنی جمعیت ژاپن و بالا رفتن سن نیروی کار مساله اصلی در این کشور، اشتغال بیکاران سنین بالاتر است. در این راستا اقداماتی به منظور حمایت و تشویق اشتغال افراد سالمند اتخاذ شده است. سن بازنشستگی تا سال ۱۹۹۸، ۶۰ سال بود. در آوریل سال ۱۹۹۹ سن

---

[۱] نگاه کنید به مآخذ شماره۴۸ ,O2-6.htm و شماره ۷۴، صص ۸ـ۱۶۷.

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره۴۸ ,O6-1,2,3,4.htm و شماره ۷۴، صص ۵ـ۱۷۴.

قانونی بازنشستگی ۶۰ سال یا بیشتر تعیین شد. اخیراً دولت ژاپن اقداماتی به منظور تشویق افزایش سن بازنشستگی تا ۶۵ سال بعمل آورده است. این موارد عبارتند از:

۱ـ پرداخت کمک مالی به کارفرمایانی که به منظور ادامه فعالیت کارکنان بالای ۶۰ سال شرایط مناسبی را فراهم می نمایند،

۲ـ ایجاد مراکزی به منظور فراهم نمودن اشتغال پاره وقت برای افراد سالمند در راستای استفاده از تجربیات حرفه ای آنان و تشویق بنگاهها و شرکتها برای استفاده از نیروی افراد مسن،

۳ـ توسعه اشتغال افراد مسن از طریق ایجاد شغل جایگزین و فراهم نمودن مشاوره حرفه ای و خدمات اشتغال برای افراد مسن توسط "اداره امنیت اشتغال عمومی" به منظور تسهیل جریان عرضه و تقاضای نیروی انسانی سنین بالا و ایجاد شغل جایگزین،

۴ـ کمک دولت برای دایر نمودن "مراکز منابع انسانی نقره ای"[1] در راستای کمک به افراد مسن به منظور دستیابی به شغلهای پاره وقت در نزدیکی محل اقامت آنها. اغلب افراد بازنشسته تمایل دارند در زمینه هایی که با شغل قبلی آنها مرتبط است مشغول به کار شوند تا بتوانند از توانایی ها و تجربیات خود استفاده نمایند. مراکز محلی فوق به منظور پاسخگویی به این نیاز بازنشستگان ایجاد شده است. همچنین براساس تجدید نظر قانون تثبیت اشتغال برای افراد مسن در سال ۱۹۹۶، اقدامات بیشتری برای اجرای کارآمد این خدمات در تمام ایالت ها تصریح شده و امکان همکاری میان مراکز مذکور برای تدارک خدمات بیشتر فراهم گردیده است.

علاوه بر سازمانهای محلی، سازمانهای عمومی دیگری نظیر اداره های امنیت اشتغال عمومی به منظور فراهم نمودن فرصتهای اشتغال برای افراد، از جمله افراد مسن عمدتاً از طریق تشویق کارفرمایان با استفاده از ابزارهای مالی فعالیت می نمایند.

۶/۲ تشویق توسعه اشتغال در مناطق[2]

چنانکه در قسمتهای قبل ذکر شد نرخ بیکاری در ژاپن پایین است با وجود این نرخ بیکاری در مراکز جمعیتی، اداری و صنعتی نسبتاً بالا است. به همین دلیل نیروی کار جوان، این مناطق را به علت کمبود فرصتها و امکانات ترک می کنند. در این راستا وزارت کار ژاپن در چارچوب "قانون توسعه اشتغال محلی" مصوب مارس ۱۹۹۷ اقدامات اساسی به منظور ایجاد جذابیت و جلب نیرو،

[1] Silver Human Resources Centers

[2] نگاه کنید به مآخذ شماره۴۸ ,O2-4.htm و شماره ۷۴، صص ۷۲ـ۱۶۸.

افزایش سطح عمومی اشتغال و توسعه فرصتهای خاص اشتغال در مناطقی کـه بـا کمبـود فرصـت اشتغال مواجه هستند بعمل می آورد. اقدامات توسعه اشتغال در مناطق، به شرح ذیل می باشد:

توسعه اشتغال منطقه ای ـ دولت به کارفرمایانی که فرصتهای اشتغال برای ساکنان محلی در منـــاطق معین و در راستای برنامه های دولت با برقراری زمینه های بازرگـــانی جدیـد ایجـاد کننـد یارانـه پرداخت می نماید. این یارانه به دو صورت پرداخت دستمزد به کارکنان جدیـــد و ماشـین آلات و تجهیزات (به نسبت کارکنان جدید) هزینه می شود.

توسعه اشتغال در مقیاس بزرگ ـ دولت به عنوان بخشـــی از اقدامـات خـود در راسـتای پـروژه هـای توسعه اشتغال در مقیاس بزرگ به کارفرمایانی که بنگاههای جدیدی را با ظرفیت اشتغال بیـش از ۵۰ نفر ایجاد نمایند یارانه پرداخت می نماید. (مبلغ یارانه از ۲۰۰ میلیون ین تا یـک میلیـارد یـن می باشد). یارانه های اضافی برای توسعه فرصت هـای شـغلی بـه منظـور جـذب نـیروی کـار در زمینه های ستادی نیز در چارچوب این پروژه ها پرداخت می شود.

بهبود محیط اشتغال منطقه ای ـ دولت مرکزی برای مناطق مناسب به منظـــور بـهبود محیـط اشـتغال، یارانه می پردازد. همچنین به عنوان قسمتی از پروژه بهبود یا توسـعه اشـتغال منطقـه ای کمکـهای غیر نقدی توسط مقامات محلی داده می شود. در چارچوب این نظـــام بـه کارفرمایـانی کـه دفـاتر منطقه ای را دایر و حفظ نمایند، دفاتری که بر مبنای طرح بهبود ساختار اشتغال که از نظر کیفـی و جذابیتهای محیط کار به تصویب وزارت کار رسیده باشد، از ۱۰۰ تا ۲۰۰ میلیون ین پرداخت می شود. این برنامه به عنوان قسمتی از پروژه بهبود ساختار اشتغال به اجرا در آمده است.

استفاده مؤثر از مهارتهای پیشرفته در منطقه ـ در این رابطه از ایجاد بنگاههای جدیدی که تخصص های پیشرفته افراد را در زمینه های منطقه ای به طور مؤثر به کار می گیرند حمایت می شود. به همین منظور برای تثبیت فرصتهای اشتغال به کارفرمایانی که کارکنان با مهارتهای پیشرفته را در منطقـه بکار می گیرند، یارانه پرداخت می شود. نحوه توزیـــع یارانـه را قـانون توسـعه اشـتغال منطقـه ای مشخص می نماید. یارانه مذکور به عوامل زیر پرداخت می شود:

۱ـ سازمانهای کارفرمایی که توسعه اشتغال از طریق ایجـــاد بنگاهـهای جدیـد را بررسـی و دنبـال می کنند.

۲ـ کارفرمایانی که علاوه بر سایر کارکنان، منابع انسانی با مهارتهای پیشرفته را در زمینه های کاری جدید به کار می گیرند.
۳ـ کارفرمایانی که تسهیلاتی بمنظور بهبود محیط کار برای کارکنان تدارک می بینند.
۴ـ کارفرمایانی که برنامه های توسعه مهارتهای حرفه ای را در راستای ارتقاء مهارت کارکنان اجرا می کنند.

تشویق انتقال نیروی انسانی متخصص ـ مرکزی تحت عنوان U-turn Fair در توکیو وجود دارد که وظیفه آن هدایت نیروی انسانی متخصص از شهرهای بزرگ به مناطق کمتر توسعه یافته است. این مرکز اخیراً راههایی را برای عرضهٔ اطلاعات به شرکتهای تجاری و نیروی انسانی به منظور تسهیل در بازگشت افراد دارای صلاحیت که تمایل دارند به منطقه خود باز گردند پیشنهاد نموده است.

وزارت کار ژاپن بازگشتی عادلانه و آزادانه را برای افراد از شهرهای بزرگ در نظر دارد. لذا مرکز مذکور پس از کسب نظر افرادی که تمایل به بازگشت به محل اقامت خود دارند با شرکتهای محلی مربوطه مذاکره و گفتگو می نماید.

در این راستا مرکزی به نام U-turn Fair Freshman وجود دارد که هدف آن هدایت دانشجویانی است که بزودی از دانشگاههای شهرهای بزرگ دانش آموخته می شوند. این مرکز قبل از اینکه دانشجویان شهرستانی دانش آموخته شوند با توجه به تمایل آنها، در محل اقامت آنان برایشان کاریابی می نمایند.

تضمین ثبات اشتغال منطقه ای ـ به منظور ثبات اشتغال و افزایش فرصتهای اشتغال در مناطق اقداماتی انجام می شود که عبارتند از:
۱ـ پیشگیری از وقوع بیکاری با استفاده از یارانه تعدیل اشتغال؛
۲ـ افزایش ورود مجدد به اشتغال به وسیله استفاده از یارانه توسعه اشتغال برای متقاضیان مشاغل خاص؛
۳ـ افزایش دوره پرداخت مقرری های بیمه اشتغال.

۳ سیاستهای تنظیم بازار کار

وضعیت آموزش، تمرکز سازمانی و حمایت مالی به تنهایی موفقیت های آموزش به شیوه ژاپنی و در نتیجه اشتغال وتوسعه را توضیح نمی دهد. عواملی وجود دارند که کمتر ملموس هستند

و از مفاهیم فرهنگی توسعه و یادگیری ریشه گرفته اند که موجب انسجام و یکپارچگی، خانواده، مدرسه و محل کار شده اند. نقش ارزشمند حمایت مادرانه و عوامل روانشناختی در پرورش به شیوه ژاپنی که آنرا متمایز از شیوه سایر کشورها به ویژه ایالات متحده نموده است موجب گردیده که ژاپن به عنوان یک کشور پیشرفته با ویژگیهای فرهنگی خود شکل گیرد.

شیوه تربیت در ژاپن براساس حمایت بدون شرط مادر از فرزند بنیان نهاده شده است. ارتباط مادر با فرزند بسیار نزدیک است و در مقایسه با ایالات متحده، مادر ژاپنی وقت بیشتری را با فرزند خود می گذراند. براساس نظر ویلیام کادیل[1] روانشناس، مادر ژاپنی فرزند را جزیی از وجود خود می داند که نیاز به آموزش عملی دارد تا به "وابستگی مناسب" دست یابد و برعکس، مادر آمریکایی فرزند را موجود تازه تولد یافته ای می داند که نیاز به آموزش دارد تا بتواند "استقلال" یابد.[2] این نوع نگرش، پایه ای برای نحوه اشتغال در ژاپن است. درک "وضعیت وابسته"، که به وسیله "اشتغال در طول دوره زندگی" ایجاد شده، و حمایت و امنیت شغلی می تواند کارکنانی کارآمد را پرورش دهد وموجب افزایش بهره وری نیروی کار شود. تضمین امنیت، انگیزه ایجاد می کند و حتی شرایط را نیز برای کارگروهی فراهم می نماید. برعکس در ایالات متحده چنین استنباط می شود که ناامنی شغلی، انگیزه شدید ایجاد می نماید و موجب ارتقاء بهره وری می شود.

۱/۳ سیاست حفظ اشتغال

در ژاپن "نظام اشتغال در طول دوره زندگی"[3] پس از جنگ دوم جهانی شکل گرفته است. این نظام در ابتدا عمدتاً در شرکتها و بنگاههای بزرگ اقتصادی به کار گرفته شد اما به مرور زمان به شرکتهای متوسط و کوچک نیز گسترش یافت. با توجه به اینکه استخدام در چارچوب این نظام به صورت دائم و در قالب قرارداد کار، بدون ذکر مدت، انجام می شود، پایه و اساس این نوع اشتغال فقط بر تفاهم و اعتماد متقابل استوار است. افرادی که در چارچوب نظام مذکور استخدام می شوند از لحاظ اخلاقی و معنوی خود را متعهد به ادامه کار در تمام دوران کاری برای یک بنگاه اقتصادی می دانند و در مقابل انتظار دارند که شرکت از آنها به خوبی حمایت و پشتیبانی کند. بنگاه اقتصادی نیز انتظار دارد که کارکنان دائم سالها در خدمت شرکت بمانند و خود را نسبت به حمایت مادی و معنوی کارکنان متعهد می داند.

---

[1] William Caudill

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۴۴، ص ۴۳.

[3] Lifelong employment system

در چارچوب نظام "اشتغال در طول دوره زندگی" اگر هـــر یـک از طرفیـن قـرارداد انتظـارات طرف مقابل را برآورده نکند به مثابه این است که از وی سلب اعتماد شده است. در ایـن صـورت کارکنانی که به تعهد خود عمل ننموده اند مجازات انضباطی و مدیریتی کـه پیمـان شـکنی نمـوده مجازات قانونی و از همه مهمتر طرفی که به تعهد خـود عمـل ننمـوده از سـوی جامعـه مجـازات اجتماعی می شود. مجازات اجتماعی در واقع استنباط جامعه از عملکرد فرد یا شرکتی است که بـه تعهدات خود عمل نکرده است. درخصوص شرکت، جامعه استنباط عدم توانایی و عدم کفـایت در مورد مدیریت منابع انسانی می نماید و بدین ترتیب بر اســتخدام نـیروی کـار جدیـد و همچنیـن فعالیتهای آینده اقتصادی شرکت تاثیر منفی می گذارد و اگر یکی از کارکنـــان محـل کـار خـود را تغییر دهد، غالباً جامعه او را خودپسند و نالایق بشمار مـی آورد و طبعـاً چنیـن برداشـتی برآینـده استخدامی و پیشرفت شغلی وی تاثیر سوء خواهد داشت. اصولاً در چارچوب نظام "اشتغال در طول دوره زندگی" تحرک کارکنان بین شرکتها بسیار پایین است.

کارکنان دائم (ثابت)، هستهٔ مرکزی فعالیتهای شرکت را تشکیل می دهنـد و شـرکت خـود را متعهد به تداوم کار آنها می داند، برای آنها برنامه های آموزش پیوسته تدارک می بیند و آنـان را از مزایای جانبی بلند مدت بهره مند می سازد. ایـن گـروه از کارکنـان مـی تواننـد اتحادیـه هـای کارگری را تشکیل دهند.

افراد در چارچوب نظام اشتغال در طول زندگی الزام قانونی برای ادامـه کـار در یـک شـرکت ندارند. این شیوه استخدام هیچگونه پشتوانه قانونی ندارد و اگر چنانچه دو طرف قرارداد استخدامی بخواهند یک پیوند استخدامی بلند مدت برقرار کنند یا باید قرارداد اسـتخدام سـالانه را هـر سـال تجدید کنند یا یک قرارداد استخدامی بدون ذکر زمان معین انعقاد نمایند. شیوه اول برای کارکنـان غیر دائم و شیوه دوم برای کارکنان دائم که در واقع براساس اعتماد متقابل عمل می کنند بـه کـار می رود.

در این نظام یک سن بازنشستگی اجباری وجود دارد که در آن زمان، پیوند استخدامی کارکنان بـا بنگاه اقتصادی خود بخود پایان می یابد و به آنان حقوق بازنشستگی پرداخت مـی شـود. اسـتخدام مجدد افراد بازنشسته برای برخی از کارکنان لایق بر پایه استخدام غیر دائم است. بالا رفتـن سـن جمعیت ژاپن در طـی زمـان، بـر سـن بازنشسـتگی اجبـاری و اسـتخدام برخـی از افـراد، پـس از بازنشستگی مؤثر یوده است.

آنچه که نظام اشتغال در دوره زندگی را در ژاپن متمایز می نماید، استخدام آموزش دیـدگـان مدارس، دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی است. مؤسسات اقتصادی ترجیح میدهند افراد بـدون

تجربه کاری اما دارای استعداد و قابلیت بالقوه را استخدام کنند. این حرکت بنیادی در استخدام دائم به تبعیت از استخدام بلند مدت برای تامین نیروی کار پایدار است. در واقع، آموزش دیدگان ممتاز مدارس و دانشگاهها بدون هیچگونه تجربه کاری استخدام می شوند و بدین ترتیب بنگاه های اقتصادی می توانند این نیروی کار و نظام کاری خود را در قالب نیازهای شرکت شکل دهند، آنها را برای اهداف سازمانی ونظام کاری خود تربیت کنند و پیوستگی سنی مورد نظر را در نیروی کار خود برقرار نماید. در شرکتهای بزرگ استخدام افراد نیمه حرفه ای به ندرت اتفاق می افتد.

شرکتهای متوسط و کوچک نیز تمایل شدیدی به استخدام آموزش دیدگان ممتاز مدارس و دانشگاهها دارند اما در عمل با دشواری روبرو هستند مگر اینکه از معروفیت و سطح فناوری پیشرفته برخوردار باشند. البته ممکن است هنگام رکود اقتصادی که شرکتهای بزرگ استخدام خود را کاهش می دهند تعدادی از آموزش دیدگان جدید که دارای کیفیت و شایستگی نسبتاً کمتری هستند بتوانند به استخدام شرکتهای کوچک در آیند.

به مرور زمان استخدام در طول زندگی به شرکتهای متوسط و کوچک نیز گسترش یافته است. با این وجود شرکتهای کوچک به طور نسبی از کارکنان نیمه حرفه ای بیشتری استفاده می کنند؛ این کارکنان بخشی از سالهای خدمت خود را در محل دیگری کار کرده اند و اکنون به عنوان کارکنان دائم در زمانی غیر از اول آوریل (روزی که آموزش دیدگان جدید به استخدام در می آیند) به کار گمارده می شوند. این کارکنان با آموزش دیدگان جدید تفاوت دارند. آنها لااقل برای مدت چند سال پس از پیوستن به شرکت از حقوق کمتر و پیشرفت شغلی کندتر نسبت به دیگران برخوردار خواهند بود. شرکتهای بزرگ به ندرت از نیروی کار نیمه حرفه ای استفاده می کنند مگر در زمان رشد سریع فعالیتهای شرکت. همچنین یک تعهد اخلاقی وجود دارد که نباید به صورت آشکار کارکنان نیمه حرفه ای و با تجربه رقیبان اقتصادی را جلب کرد، لذا شرکتها برای استخدام کارکنان نیمه حرفه ای از طریق بنگاههای کاریابی اقدام می کنند.

منافع حاصل از روابط اشتغال بلند مدت در ژاپن مورد بحثهای زیادی واقع شده است. شرکتهای ژاپنی بیش از شرکتهای غربی در مورد آموزش سرمایه گذاری می کنند؛ وفاداری کارکنان به شرکتها زیاد است و پذیرش اجتماعی کارکنان در داخل شرکتها سازوکار مؤثری است که از انگیزه های مالی تفکیک شده ومحرک مدیران ارشد است. شرکتهای بزرگ ژاپنی همواره تلاش می کنند که کارکنان را در داخل شرکت یادر میان بنگاههای وابسته جابجا کنند و از این

طریق از مازاد نیروی کار که در دیگر کشورهای OECD وجود دارد، اجتناب ورزند. بنابر این سؤال این است که آیا تجربه ژاپنی ها در جهت تایید قوانین حفظ اشتغال است.

در ارتباط با حفظ شاغلان باید اشاره کرد که اقتصاد ژاپن علاوه بر دوره های طبیعی تجاری، با تحولات شدید صنعتی مواجه است که موجب بی ثباتی بازار کار می شود و تقاضای شرکتها و مؤسسات اقتصادی برای نیروی انسانی را تحت تاثیر قرار می دهد. شرکتهای ژاپنی در مواجهه با این امر ابتدا از طریق کاهش ساعات کار و سپس به وسیله کاهش تعداد استخدام جدید و تعداد کارکنان پاره وقت و موقت اقدام می نمایند. کارفرمایان و اتحادیه ها سعی بر آن دارند که تا حد امکان از اخراج کارکنان اجتناب ورزند، اگر چه در ژاپن نیز اخراج کارکنان در شرایط رکود اقتصادی شدید معمول است. براساس بررسی انجام شده توسط وزارت کار ژاپن در خصوص روند اشتغال، حدود ۲۰درصد از کل موسسات تولیدی در دوره ژانویه ۱۹۷۵ تا ژوئن ۱۹۷۸ پس از بحران اول نفت و شرایط رکود اقتصادی،کارکنان خود را اخراج کرده اند. همچنین بیش از ۲۰ درصد از مؤسسات بزرگ با تعداد کارکنان هزار نفر یا بیشتر اقدام به اخراج کارکنان خود نمودند.[1] اخراج در ژاپن عمدتاً کارکنان سنین بالاتر را تحت تاثیر قرار داده و میزان برکناری غیر داوطلبانه از کار در میان کارکنان سنین بالا بیش از کارکنان جوان است. این امر کاملاً عکس کارکرد تعدیل اشتغال در کشورهایی مانند ایالات متحده است که کارکنان جوان و با سابقه کمتر را متاثر می کند. با این وجود در رکود فعلی برعکس عمل شده است. کارکنان پاره وقت که دستمزد کمتری دریافت می کنند جایگزین کارکنان تمام وقت شده اند. شدت اخراج در شرکتهای کوچک بیشتر است و برخی از این شرکتهانیز در حال ورشکستگی هستند.

در این شرایط دولت ژاپن برای جلوگیری از بیکاری به شرکتهایی که توانایی حفظ کارکنان خود را ندارند کمک مالی می کند تا بتوانند کارکنان خود را حفظ کنند. این اقدام در چارچوب برنامه "کمک های تعدیل اشتغال"[2] انجام می گیرد. در مقابل شرکتها باید از اخراج کارکنان اجتناب ورزند و در ضمن برای کارکنان خود برنامه های آموزش حرفه ای تدارک ببینند. اگر چه این برنامه در دوران رونق نیز اجرا می شود و به شرکتهایی که به کارکنان خود پیشنهاد ترک موقت کار دهند و یا با انتقال آنها به شرکتهای دیگر موافقت نمایند و یا به آنها آموزش حرفه ای بیشتری ارائه دهند، کمک مالی پرداخت می شود. کمکهای دولت در چارچوب این برنامه بخشی از

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۱۶.

[2] Adjustment Grants Employment

هزینه های ترک موقت کار و نیز تفاوت بین دستمزد عادی و دستمزد کارکنان منتقل شده را در بر می گیرد.[1]

حداکثر زمان لازم قانونی برای اخطار و پرداخت دوران انفصال در ژاپن بسیار کم است (یک ماه اخطار و هیچگونه پرداختی برای دوران انفصال). با وجود این برای اخراج های معمولی در صورتی که اقدام شرکتی بی دلیل یا غیر موافق با فهم عمومی جامعه باشد، دادگاهها آنرا بی اثر می کنند. همچنین قانون مشخص می کند که چه شرایطی باید وجود داشته باشد تا مازاد نیروی کار پذیرفته شود. بنابر این اخراج افراد در دادگاهها مورد بررسی قرار می گیرد. بر این اساس در طبقه بندی کشورهای OECD، کشور ژاپن به عنوان کشوری که دارای سخت گیری متوسط از نظر قوانین حفظ اشتغال است طبقه بندی می شود و بالاتر از دانمارک، هلند و انگلستان اما پایین تر از فرانسه و آلمان واقع می شود.

از آنجا که شرکتهای ژاپنی ارزش روابط اشتغال بلند مدت را تشخیص می دهند از نظام پرداخت ارشدیت استفاده می کنند و از این طریق کارکنان جوان و کم سن خود را محدود می کنند. اگر یک مستخدم مرد ژاپنی برای یک شرکت بزرگ به مدت ۲۷ سال کار کند دریافتی او به قیمتهای واقعی تقریباً ۳/۵ برابر دریافتی او در بدو ورود است. اما اگر شغل خود را تغییر دهد و سابقه او در شغل قبلی به حساب نیاید، دریافتی او کمی کمتر از نصف مبلغی خواهد بود که به صورت معمول دریافت می کند. بنابر این برای کارکنان ژاپنی امنیت شغلی در انتخاب کارفرما بیش از کارکنان سایر کشورهای OECD اهمیت دارد. این توجه کارکنان باعث میشود رفتار مبتنی بر گفتگو در میان کارفرمایان توسعه یابد. شرکتهای بزرگ در این رابطه به اعتبار خود اهمیت می دهند و از اخراج کارکنان صرفنظر می کنند (چه در دوران کسادی اقتصادی و چه به علت خطای فردی کارکنان) زیرا در آینده موجب کاهش جذب متقاضیان دارای استعداد و با صلاحیت و استخدام آنها در شرکت می شود.

بنابر این شرکتهای بزرگ به منظور افزایش سود خود ملاحظاتی نظیر ایجاد انگیزه های قوی برای مقابله با تغییر شغل کارکنان در سالهای اولیه و نیز تعهد ایجاد امنیت شغلی برای کارکنان را در نظر می گیرند. بنابر این اگر چه ژاپن کشوری است که در آن بسیاری از کارکنان از ثبات اشتغال منتفع می شوند و عملکرد کلان اشتغال خوب بوده است، اما با تردید می توان این عملکرد مثبت را به مقررات حفظ اشتغال نسبت داد. باید درنظر داشت که تفاوت ژاپن با دیگر کشورها در مورد ترتیبات بلندمدت اشتغال در درجه بندی این ترتیبات است.

---

[1] نگاه کنید به مآخذ شماره ۴۸، O2-2.htm و شماره ۷۴، صص ۵ـ۱۶۴.

بسیاری از شرکتهای بزرگ در دیگر کشورهای OECD نیز روابط اشتغال بلند مدت را بـا فراهـم کردن افزایش پرداختی نسبت به سابقه کار و تضمین ضمنی ثبات اشتغال، درست به دلایلی مشابه با دلایل شرکتهای ژاپنی تشویق می کنند که مستقل از محدویتهایی است که از طریـق قوانیـن یـا چانه زنی های جمعی صورت می گیرد.[1]

نقش نهادهای کارگری در تعیین مزد نیز حائز اهمیت است. اتحادیـه هـای شـرکتی نـهادهای کارگری هستند که کلیه کارکنان دائمی اعم از کارکنان یدی و غیر یدی یک مؤسسه بـدون توجـه به طبقه شغلی، عضو آن هستند. به دلیل وجود روحیه کارگروهـی اسـتقبال از تشـکیل اتحادیـه در ژاپن بیش از سایر کشورهای پیشرفته است. کارکنان یک بنگاه اقتصادی خود را با اهـداف اساسـی مؤسسه یعنی ماندگاری و پیشرفت در بلند مدت، تطبیق می دهند. لذا منافع کارکنان و شرکت در یک راستا قرار دارد. روابط بین کارگر و کارفرما در کلیه امور مبتنـی بـر توافـق و اعتمـاد متقـابل است. این امر نتیجه سالها مذاکره درباره مسایل شرکت از جمله دستمزد است. کارکنان معتقدنـد که امنیت شغلی و بهبود شرایط کار تنها از طریق توسعه رقابت پذیری مؤسسـه و شـرکت امکـان پذیر است. بدین ترتیب اتحادیه کارگری ژاپن کاملاً در بنگاه اقتصادی ادغام شده و حتـی مدیـران مؤسسات بزرگ از اعضای سابق اتحادیه هسـتند. بـه عبـارتی اتحادیـه کـارگـری ژاپـن براسـاس تشکیلات شرکت بنا شده در واقع بخشی از رهبری شرکت محسوب می شـود نـه یـک مخـالف بیرونی. اتحادیه های کارگری اغلب از شرایط سوددهی شرکت و مؤسسه خود اطلاع دارند و چـون بر شرکتهای منفرد متکی هستند (نه بر صنعت) به تاثیر درخواستهای خـود بـر سـوددهی شـرکت توجه دارند. آنها تمایلی ندارند به کارفرمایان خـود در جـهت ورشکسـتگی فشـار وارد نمـایند. در هستند. از ایـن رو یـک

۱۹۵۴ پایه گذاری شد.[۱] مذاکره جمعی به معنای عمل اتحادیه ای در چارچوب یک شاخه صنعتی در سطح ملی، به رهبری اتحادیه های مرکزی است و به منظور تحکیم مواضعی انجام می شود که هنگام مذاکره با کارفرما اتخاذ می شود. جبهه مشترک مزبور امکان هماهنگ کردن خواستها و اعتصابهای احتمالی را فراهم می آورد و به این ترتیب ضعف اتحادیه مؤسسه یا شرکت را بر طرف می سازد. اتحادیه ها برای افزایش دستمزد در "تعرض بهاری" هماهنگی لازم را به عمل آورند؛ جهت گیری کرده اقدام می کنند، به طوریکه مذاکرات جمعی از بخش هدایت کننده شروع می شود و سپس با پیروی از جهت گیریهای بخشهای هدایت کننده به عنوان معیاری توسط سایر کارفرماها ادامه می یابد.[۲]

مذاکرات در سطح مؤسسه مستقیماً بین نمایندگان اتحادیه شرکت و مدیریت شرکت انجام می شود. با آنکه طرفین مذاکره به میزان متوسط افزایش دستمزد که در چارچوب "تعرض بهاری" تعیین شده است استناد می کنند، اما وضعیت ویژه مؤسسه و به خصوص الزامات سودآوری نیز افزایش سطح دستمزد را تحت تاثیر قرار می دهد. این امر می تواند به تفاوتهای نسبتاً مهم بین مؤسسات یک بخش از یک طرف و بین بخشهای مختلف از طرف دیگر منجر شود. در واقع نظام تعیین دستمزد به صورت چانه زنی جمعی ضرورتاً مبتنی بر تشکیلات مؤسسه اقتصادی است اما در درون و بین صنایع هماهنگ می شود.

در شرایط رکود فعلی ژاپن نقش "تعرض بهاری" زیر سؤال است زیرا اختلاف سود بنگاههای اقتصادی زیاد شده و سود ناویژه به ازاء افزایش دستمزد، در صنایع تحت فشار، بسیار کم است.

۲/۳ زمان کار

دولت ژاپن در چارچوب قانون "اقدامات موقت برای توسعه ساعات کار کمتر"، که در مارس ۱۹۹۷ مورد تجدید نظر قرار گرفت، مشاوره و یارانه هایی را برای بنگاهها و شرکتهای کوچک و متوسط به منظور تشویق این شرکتها به کاهش ساعات کار فراهم می آورد.

وزارت کار ژاپن برای کاهش اصولی ساعات کار در صنایع و مشاغل خاص از طریق ارائه مشاوره و کمک به صنایعی که به صورت داوطلبانه اقدام به کاهش ساعات کار

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۸۱، ص ۵۸.

[۲] در ژاپن مذاکره جمعی از صنعت ذوب فلز آغاز می شود و بر کل صنایع تاثیر می گذارد. بنابر این میزان افزایش دستمزد در صنعت ذوب فلز به عنوان شاخص پایه به کار گرفته می شود و به تعیین میزان افزایش دستمزد در سایر بخشهای صنعتی، مؤسسات کوچک و متوسط اقتصادی و حتی بخش عمومی کمک می کند.

می نمایند و برگزاری سمینارهایی در راستای ایجاد توافق ملی در مورد کاهش ساعات کار، شـرایط لازم را برای پذیرش ساعات کار کمتر فراهم می آورد.

شایان ذکر است براساس قانون معیار کار در ژاپن، تا سال ۱۹۸۷ ساعات کـار ۴۸ سـاعت در هفته بود. در همین سال "قانون معیار کار" مورد تجدید نظر قرار گرفت و ساعات کـار هفتگـی بـه ۴۰ ساعت کاهش یافت اما روزهای کاری همچنان ۵ روز در هفته باقی ماند. نظام کار ۴۰ سـاعت درهفته تا سال ۱۹۹۷ به شرکتهای بزرگ صنعتی محدود بود امـا از آوریـل ۱۹۹۷ بـه بنگاهـهای کوچک و متوسط گسترش یافت.[۱] کاهش ساعات کار با افزایش تعداد کارکنان جبران مـی شـود و این امر حاکی از آنست که کـاهش سـاعات کـار درنـهایت، افزایـش بیکـاری را در دورهٔ پـس از فروپاشی رونق کاذب اقتصادی[۲] تعدیل می کند.[۳]

با وجود اینکه شاغلین تمام وقت استخدام شده در قالب اشتغال در طول دوره زنـدگـی بدنـه اصلی اشتغال را در ژاپن تشکیل می دهند، اما کار پاره وقت در حال افزایش است.[۴] وزارت کار نیز این روند را تشویق می کند و برای توسعه آن اقداماتی را به شرح ذیل انجام داده است:

ـ بهبود مدیریت اشتغال کارکنان پاره وقت ـ در راستای ارتقاء رفـاه کارکنـان پـاره وقـت، قـانون "بهبود مدیریت اینگونه کارکنان" از آوریل ۱۹۹۴ به اجرا در آمده است. این قـانون رهنمودهـایی برای کارفرمایان به منظـور بـهبود مدیریـت اینگونـه کارکنـان رائـه مـی دهـد. قـانون مذکـور و رهنمودهای آن ابتدا مورد استقبال شرکتهای کوچک و متوسط قرار گرفت و به مرور به شـرکتهای بزرگ تسری یافته است.

ـ بهبود اشتغال و مدیریت در مراکز حمایت از کار پاره وقت ـ "مؤسسه ارزیابی کارگران ژاپن" بـه منظور حمایت از کار پاره وقت و براساس قانون کار پاره وقت از آوریل ۱۹۹۴ شروع بـه فعـالیت کرد. این مرکز وظایف زیر را به عهده دارد:

۱ـ کمک مالی برای بهبود اشتغال و مدیریت کارکنان پاره وقت؛

۲ـ عرضه اطلاعات و خدمات مشاوره به کارکنان پاره وقت؛

۳ـ هدایت و سرپرستی سمینارهای آموزشی و کارآموزی در اشتغال و مدیریت کار پاره وقت؛

۴ـ ایجاد خدمات خود بهبودی در استخدام و مدیریت کارکنان پاره وقت؛

۵ـ برگزاری جلسات فصلی به منظور استفاده از تواناییهای کارکنان پاره وقت.

---

[۱] نگاه کنید به مآخذ شماره۴۸ ,O4-2.htm و شماره ۷۴، صص ۴ـ۱۷۳.

[2] collaps of the bubble economy

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۱۳، صص ۹۰ـ۸۹.

[٤] نگاه کنید به مآخذ شماره۴۸ ,O3-2.htm و شماره ۷۴، صص۳ـ۱۷۲.

۳/۳ تعیین مزد و حداقل مزد

نظام حقوق و دستمزد در ژاپن در ابتدا از کشورهای غربی اقتباس شد. نظام مذکور مبتنی بر شغل بود اما به مرور مورد تجدید نظر قرار گرفت و اصلاح شد.[۱] بدین ترتیب شرایط برای پیشرفت شغلی پیوسته، براساس تجربه و کارکرد، که جزء جدایی ناپذیر همکاری گروهی و اشتغال در طول دوره زندگی است، فراهم شد. در نظام جدید شرکتها، مؤسسات و همچنین کارکنان بر انصاف و عدالت و نه مساوات تاکید دارند. انصاف به معنی تعادل کلی در درون سازمان است جایی که شخص به طور کلی به منظور انجام هرکاری که مربوط به سازمان یا شرکت باشد به کار گمارده میشود نه برای یک شغل ویژه. هر فرد به عنوان عضو سازمان باید در سرنوشت همگانی شریک باشد و نباید بخواهد با وی به طور مستقل رفتار شود. در نتیجه، حقوق هر یک از کارکنان در قالب یک نظام واحد و همواره در تعادل با آنچه دیگران دریافت می کنند تعیین می شود.

قبل از جنگ دوم جهانی در ژاپن تفاوتهای ناشی از جایگاه شغلی، در نتیجهٔ وجود اختلاف طبقاتی در پرداخت حقوق و دستمزد، زیاد بود. به کارگران یدی[۲] دستمزد ساعتی و به کارکنان اداری حقوق پرداخت می شد و اختلاف بارزی در میان کارکنان مشاغل مدیریتی و غیر مدیریتی وجود داشت. اما در سالهای پس از جنگ این تفاوتها تعدیل شد. در حال حاضر تمامی کارکنان اعم از کارکنان یدی و غیر یدی[۳] حقوق ماهانه دریافت می کنند و تعیین حقوق برپایه اشتغال بلند مدت صورت می گیرد. کارفرما با توجه به اینکه کارکنان در طی مدت اشتغال فقط در یک شرکت یا مؤسسه اقتصادی فعالیت خواهند نمود، حقوق را به عنوان درآمدکارکنان یا هزینه شرکت برپایه یک پیوند بلند مدت مورد توجه قرار می دهد.

حقوق کارکنانی که به تازگی استخدام شده اند براساس سابقه ومدرک تحصیلی رسمی آنها تعیین می شود. در آوریل هر سال جدول حقوق به طور سراسری و غیر رسمی برای استخدام کارکنان جدید در سطوح مختلف تحصیلی تعیین می شود. تفاوت حقوق ها نیز در بین مؤسسات و شرکتها کم است. کارکنان جدید در چند سال اول حقوق نسبتاً ناچیزی دریافت می کنند اما به مرور با افزایش مهارت و تجربه کاری حقوق سالانه آنها افزایش می یابد و با گذشت زمان نیز تفاوت میان حقوق افراد افزایش می یابد.

---

[۱] به عنوان نمونه شرکتهای فولاد "یاواتا" و کاغذ سازی "جوجو" در اصلاح نظام حقوق و دستمزد پیشرو بوده اند. آنها در دهه ۱۹۶۰ نرخ واحد در نظام حقوق و دستمزد را رها و به دامنه ای از نرخهای مزد و حقوق رو آوردند و انعطاف پذیری در نظام ارتقاء را ایجاد کردند. نگاه کنید به ماخذ شماره ۵۹، صص ۲۱ـ۱۲۰.

[2] blue collar

[3] white collar

اتخاذ تصمیم در مورد تعیین حقوق کارکنان دولت از اختیارات مجلس است.[1] مجلس نیز حقوق کارکنان دولت را باتوجه به شرایط حاکم بر بخش خصوصی تعیین می کند. البته سازمان ملی امور پرسنلی[2] تغییرات حقوق و دستمزد را به مجلس پیشنهاد می کند. این سازمان از سال ۱۹۴۸ تاکنون به استثنای سال ۱۹۵۴ هر ساله پیشنهاد اصلاح حقوق کارکنان دولت ژاپن را ارائه داده است.[3] جذب و نگهداری کارکنان با صلاحیت در بخش دولتی و عدالت اجتماعی را می توان از دلایل تعیین حقوق کارکنان دولت با توجه به حقوق بخش خصوصی نام برد.

در نظام حقوق و دستمزد بنگاههای اقتصادی ژاپن، حقوق شامل حقوق پایه، مزایای جانبی شامل کمک هزینه ها و فوق العاده های مختلف و اضافه کار است. حقوق پایه حدود ۷۰ درصد کل حقوق را تشکیل میدهد.[4] سایر اجزاء حقوق نیز براساس مبلغ حقوق پایه محاسبه می شود. حقوق پایه به وسیله درجه مهارت یا کارکرد کارکنان در چارچوب سلسله مراتب مهارت به نام "رتبه های شغل"[5]، طبقه بندی و تعیین می شود. رتبه شغل همان طبقه بندی کار نیست؛ کارها و مهارتها با یکدیگر ارتباط دارند لذا رتبه شغل، طبقه بندی کارها و درجه مهارتها را با هم نشان میدهد. بخشی از حقوق پایه به وسیله رتبه شغل مشخص می شود. حقوق پایه به طور منظم یک یا دو بار در سال افزایش می یابد. این افزایش به نام "افزایش سالانه" است که مبلغ آن برای کارکنان در رتبه شغلی بالاتر، بیشتر است. مبلغ افزایش سالانه نیز بستگی به نتایج ارزیابی مهارتهای کارکنان و طبقه شغلی آنان دارد. همچنین افزایش حقوق پایه در نتیجه ارتقاءاز یک "رتبه شغل" به رتبه بالاتر براساس ارزیابی مهارتها تعیین می شود. به عبارت دیگر نظام حقوق ژاپن "پرداخت برای مهارت"[6] است. در واقع درجه انباشت مهارت در ارتقاءو حقوق منعکس می شود. این امر انگیزه بسیار قوی را برای کارکنان به منظور کسب مهارت فراهم می نماید. در رتبه های بالاتر جدول "رتبه شغل" انباشت مهارتهای ذهنی مانند چند مهارتی بودن یا مهارت

---

[1] نظام پرداخت در بخش دولتی در چارچوب جداول حقوق و دستمزد بر حسب وظایف مورد تصدی و مبتنی بر رتبه(grade) و پایه (step) است. هر رتبه مبین پیچیدگی، مشکلات و مسوولیت مربوط به وظیفه است. در بخش دولتی حقوق اولیه افراد تازه استخدام شده علاوه بر سوابق تحصیلی، باتوجه به رشته شغلی و دارا بودن حداقل مدرک تحصیلی در ارتباط با شغل مورد تصدی تعیین می شود.

[2] National Personnel Authority (NPA)

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۵، ص ۴۰.

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، ص ۳۱۵.

[5] job grades

[6] pay for skill plan

برای تعلیم دیگران در ارزیابی برای ارتقاء ارج نهاده می شود و به همین دلیل افزایش حقوق در رتبه های شغلی بالاتر، بیشتر است.

اگر نظام حقوق به جای "پرداخت برای مهارت"، "پرداخت برای شغل"[1] باشد نمی تواند حرکت و جابجایی کارکنان را بین کارهای مختلف داخل یک مؤسسه اقتصادی به منظور توسعه مهارت ترغیب نماید و اگر "پرداخت برای نتیجه"[2] باشد انگیزه کارکنان برای جابجایی و تحرک بین کارهای مختلف از بین می رود. چون در اینصورت نتیجه و محصول کار اهمیت می یابد و کارکنان تمایل ندارند کارهایی را که با آن آشنا نیستند و نسبت به آن تسلط ندارند به عهده بگیرند زیرا در این صورت نتایج کار در ابتدا ضعیف تر خواهد بود و کاهش حقوق را به دنبال دارد.

نظام حقوق ژاپن با نظام آموزش عملی که "آموزش حین کار" و "آموزش خارج از محیط کار" را در بر می گیرد کاملاً سازگار است. اتحادیه های کارگری ژاپن که اعضای آن را کارکنان یدی و غیر یدی تشکیل می دهند در نظام حقوق، ارزیابی مهارت را برای تعیین حقوق به جای حقوق مساوی، می پذیرند زیرا آنرا مبتنی بر عدل و انصاف می دانند و این یکی از ویژگیهای منحصر به فرد و بی نظیر اتحادیه های کارگری ژاپن است. مهارت ها به وسیله سرپرست ها ارزیابی می شود. در مورد کارکنان یدی سر کارگرها یا جانشین آنها در کارگاه، ارزیابی مهارت را انجام می دهند. به منظور اجتناب از اعمال سلیقه در ارزیابی مهارت کارکنان، نمودار کار که حاوی اطلاعات مهارتی و وسعت و عمق مهارتهای ذهنی هر یک از کارکنان است به اطلاع همه می رسد.

در مؤسسات اقتصادی ژاپن بین نظام آموزش حرفه ای و نظام ارتقاء و حقوق به طور کامل سازگاری و انسجام برقرار شده است. ارتباط منطقی بین نظام آموزش حرفه ای با نظام ارتقاءدر سلسله مراتب و نظام حقوق، به عنوان عوامل ایجاد انگیزه؛ موجب برقراری نظام آموزش حرفه ای کارآمد و نظام ارتقاءو حقوق مبتنی بر انصاف و عدالت گردیده است.

از ویژگیهای بازار کار ژاپن وجود نظام حقوق و دستمزد مبتنی بر "ارشدیت" است. در ژاپن اصل ارشدیت توسط اتحادیه های شرکتی به عنوان پایه ای برای افزایش حقوق به کار می رود. در این دیدگاه تجربه ارزشمند است و بایستی برای آن پرداخت صورت گیرد. همچنین کارکنان باید نسبت به نظام حقوق و دستمزد مبتنی بر ارشدیت آگاهی داشته باشند؛ این امر موجب می گردد برای جابجایی و انتقال به بنگاه یا شرکت دیگر تمایل نداشته باشند. بنابر این در چارچوب این نظام

[1] pay for Job plan

[2] pay for result plan

کارفرما انگیزه بیشتر برای آموزش حرفه ای کارکنان دارد زیرا بازده خصوصی کارفرما در نتیجه سرمایه گذاری بر آموزش حرفه ای افزایش می یابد.

وجود نظام پرداخت بر پایه ارشدیت بدین معنا نیست که پرداخت صرفاً براساس سالهای خدمت انجام پذیرد بلکه از آنجا که با افزایش سالهای خدمت فرد از جهت مهارت و روابط انسانی، کارگروهی و همنوایی با گروه رشد می کند لازم است این کیفیات در حقوق و دستمزد و پیشرفت کاری وی تاثیر بگذارد. در این راستا عملکرد افراد مد نظر قرار می گیرد. در نظام مذکور افراد دارای سابقه خدمت یکسان به طور یکسان ترقی و پیشرفت نمی کنند و حقوق و مزایای برابر دریافت نمی نمایند. بنابر این شیب تند منحنی های سن (سابقه) ـ دستمزد از مشخصه های اصلی بازار کار ژاپن است. البته این شیب تند در سایر کشورهای عضو OECD مانند اسپانیا، پرتغال، ایتالیا و ایرلند نیز وجود دارد.

حداقل مزد[1] در کشور ژاپن در مقایسه با سایر کشورهای عضو OECD پایین تر است. این امر می تواند در جهت استخدام بیشتر کارکنان جوان نسبت به کارکنان میانسال و بالاتر انگیزه ایجاد کند. هر چند اگر بازار کار به اندازه کافی رقابتی باشد تقاضای شدید برای کارکنان جوان، دستمزد نسبی آنها تا نقطه تعادل، جایی که مزیت استخدام کارکنان جوان از بین برود، افزایش می یابد. بنابر این مساله این است که دستمزد کارکنان جوان با چه انعطافی تعیین شود. اگر این انعطاف ایجاد شود اشتغال جوانان به طور نامتناسب کاهش نمی یابد.

سه نوع حداقل دستمزد در ژاپن وجود دارد که عبارتند از:

۱ـ حداقل دستمزد منطقه ای: شکل اصلی حداقل دستمزد در یک واحد استانی حداقل دستمزد منطقه ای است. در هر استان یک حداقل دستمزد منطقه ای بدون توجه به صنعت یا شغل تعیین می شود. در ژاپن ۴۷ حداقل دستمزد منطقه ای برابر با تعداد استانها وجود دارد.

۲ـ حداقل دستمزد صنعت (ملی): این حداقل دستمزد برای کارگرانی که در صنایع خاص یا برخی مشاغل به کار می پردازند وجود دارد و به وسیله "شورای مرکزی حداقل دستمزد" تعیین می شود. حداقل دستمزد صنعتی (ملی) بهتر است بالاتر از حداقل دستمزد منطقه ای باشد. در سال ۱۹۹۸ تعداد ۲۵۳ حداقل دستمزد صنعتی وجود داشته است.

۳ـ حداقل دستمزد منطقه ای مبتنی بر موافقتنامه جمعی: این نوع حداقل دستمزد در درون یک استان و برای مؤسسات اقتصادی و کارکنان دارای وضعیت استخدامی مشابه وجود دارد و مبتنی بر توافق های جمعی است. این حداقل دستمزدها می تواند برای کلیه کارکنان دارای وضعیت

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۳، صص ۱۸ـ۳۱۷.

مشابه در منطقه تحت شرایط خاص اعمـال شـود. در ژاپـن در سـال ۱۹۹۸ دو حداقـل دسـتمزد منطقه ای مبتنی بر موافقتنامه های جمعی وجود داشته است.

حداقل دستمزد منطقه ای و حداقل دستمزد صنعتی (ملی) به وسـیله "شـورای محلـی حداقـل دستمزدها" و "شورای مرکزی حداقل دستمزدها" تعیین مـی شـود. شـوراهای مذکـور متشـکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و بخش عمومی به تعداد مساوی است.

حداقل دستمزدهای منطقه ای هر سال پس از دریـافت گزارشـهای سـالانهٔ شـوراهای حداقـل دستمزدهای محلی مورد بازنگری و تجدید نظر قرار مـی گـیرد. از سـال ۱۹۷۸، شـورای مرکـزی حداقل دستمزد کلیه استانها را به چهار طبقـه تقسـیم و رهنمودهـایی در راسـتای مبـالغ افزایـش حداقل دستمزد برای هر طبقه مشخص کرده است. رهنمودها نقش مـهمی را در افزایـش حداقـل دستمزدهای منطقه ای و تعدیل حداقل دستمزدها در سطح ملی ایفاء می کند. حداقـل دسـتمزدها به منظور بهبود دستمزدهای افرادی که دستمزدهای پایین دریافت می کنند و به تبعیت از افزایش عمومی دستمزد، مورد بازنگری و تجدید نظر قرار می گیرند.

نسبت حداقل دستمزدها به متوسط دستمزد در کشورهای ژاپن، کره جنوبـی و ایـالات متحـده در بین کشورهای عضو OECD کمتر از سایر کشورها این نسـبت نشـان مـی دهـد کـه در ژاپـن حداقل دستمزد حدود ۴۰ درصد متوسط دستمزد را تشکیل می دهد.

نسبت حداقل دستمزدها به دستمزد آموزش دیدگان جدید دبیرسـتان حـدود ۶۰ درصـد در استانها است. این رقم کمتر از نسبت حداقل دستمزدها به دستمزد کارگران پاره وقت زن است که بین ۶۶ درصد تا ۸۶ درصد در نوسان و میانگین ساده آن ۷۵ درصد است. نکتـه قـابل توجـه آن است که بیشتر دریافت کنندگان حقوق پایین را کارگران زن میانسال تشکیل می دهند.

۴ تحولات اخیر و سیاستهای جدید بازار کار

در سال ۱۹۹۸ تعداد کارکنان تمام وقت ۰/۸ درصد نسـبت بـه سـال قبـل کـاهش یـافت و کارکنان نیمه وقت ۴/۲ درصد نسبت به سال قبل افزایش یافت؛ بدین ترتیب سهم شـاغلان نیمـه وقت به ۱۸/۸۶ درصد کل شاغلان رسید. در این سال به دنبال نامساعد شدن وضعیت اشـتغال و کاهش دریافتی بنگاهها، نرخ رشد درآمد نقدی که بخشی از مزدهـا را تشـکیل مـی دهـد و طبـق برنامه زمانبندی قبلی تنظیم می شود به کمترین میزان خود طی سالهای اخیر رسید. به طور کلـی کل دریافتی های نقدی حدود ۱/۳ درصد و مزد واقعی ۲ درصد نسبت به سال قبل کاهش یـافت.

همچنین کل ساعات کار در واحدهای تولیدی ۵ نفر و بیشتر، ۱/۱ ساعت نسبت به سال قبل از آن کاهش یافت[۱].

در شرایط متغیر دهه ۱۹۹۰ و در دوره افزایش ارزش ین و تغییر رفتار مصرف کنندگان، ساختار توزیع دچار تغییرات بنیادی گردید و اشتغال را تحت تاثیر قرار داد. تغییر معنی دار ساختار توزیع نظیر کاهش تعداد فروشگاههای کوچک و متوسط و کاهش تعداد شرکتهای کوچک به ویژه کارخانه های محلی، ناشی از تغییر در رقابت پذیری بین المللی است. با توجه به اینکه این روندها ادواری نیست بلکه ساختاری است وضعیت اشتغال باید در آینده مورد توجه قرار گیرد. وضعیت نامساعد اقتصاد ژاپن باتوجه به شرایط اقتصاد جهانی نیاز به راه حلهای مبتنی بر ایجاد تغییرات ساختاری دارد اما اثر کوتاه مدت اینگونه تغییرات، افزایش بیکاری و مازاد ظرفیت است.

تغییرات ساختاری که در طول زمان در اثر تغییرات سریع فناوری در نظام اقتصادی و ا جتماعی اتفاق افتاده موجب تحول ساختاری عمیق در سیستم اشتغال گردیده است. از طرف عرضه، تعداد کودکان در جمعیت به شدت کاهش و تعداد سالمندان افزایش یافته است. به لحاظ اشتغال و بیکاری توزیع مناسب اشتغال و بیکاری در مناطق مختلف مطرح است. به علاوه باتوجه به جهانی شدن اقتصاد و روند ملایم رشد اقتصادی ژاپن، تجدید نظر درساختارها در حال انجام است.

دو مانع عمده برای رشد اقتصادی ژاپن وجود دارد:

۱ـ در طرف عرضه، رشد بهره وری حتی وقتی ژاپن با ظرفیت کامل عمل کرده به تدریج کاهش یافته است. پیش بینی های رسمی حاکی از آنست که ژاپن در سالهای آینده نمی تواند رشدی سریعتر از ۲ درصد داشته باشد و این رقم نصف رشد متوسط دوره ۱۹۷۵ـ۱۹۹۰ است، البته در این شرایط با کاهش نیروی کار ممکن است بهره وری بهبود یابد.[۲]

۲ـ در طرف تقاضا، مشکل کاهش مزمن تقاضای خصوصی وجود دارد که کارکرد اقتصاد ژاپن را با ظرفیت کامل با مشکل مواجه کرده است. قابل ذکر است که مصرف خصوصی در ژاپن سه پنجم GDP را تشکیل می دهد.[۳]

افزایش سن جمعیت و کاهش جمعیت در ژاپن نیز احتمالاً موجب کند شدن نرخ رشد اقتصادی خواهد شد که بر تقاضا برای کار و قراردادهای کار تاثیر می گذارد. همچنین عرضه نیروی کار مؤثر به دلیل افزایش سهم سالخوردگان،کاهش می یابد.

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۵۵، 1-1.htm.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۵۷.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۱۶، ص ۷۶.

ژاپن در طی دوره رشد اقتصادی پس از جنگ دوم جهانی نظام اشتغال در طول دوره زندگی را ایجاد و به خوبی اجرا نمود. اما این نظام در شرایط رکود کارایی نداشته است زیرا اجازه نمی دهد شرکتها و مؤسسات اقتصادی کارکنان خود را در شرایط رکود اخراج نمایند و موجب تورم حقوق بگیران غیر مولد می شود. به عبارتی در شرایط رکود مؤسسات اقتصادی ژاپن با بیکاری پنهان مواجه هستند.

در ایالات متحده که دارای اقتصادی پویا است، تغییرات سازمانی به طور مداوم صورت می گیرد و موجب می شود افراد از یک حرفه به حرفه دیگر و از یک شغل به شغل دیگر در مؤسسات مختلف اقتصادی جابجا شوند. به عنوان مثال هر سال ۱۲ میلیون شغل جدید ایجاد می شود و حدود ۱۰ میلیون شغل از بین می رود.[۱] فرایند توزیع مجدد افراد بین شغلها به مراتب بیشتر از تعداد خالص کارهای جدید ایجاد شده است. اگر محدودیت هایی برای اخراج کارکنان و کاهش نیروی کار اعمال شود این فرایند محدود شده و اقتصادی با کارایی کمتر نمایان می شود. سیاستهایی که توزیع مجدد کارکنان را به تاخیر می اندازد و در کارکرد بازار مداخله می کند می تواند نتایج جدی و وخیمی به دنبال داشته باشد. اقتصاد دانان توصیه می کنند دولت ژاپن به جای اتخاذ سیاستهای مالی و پولی، در مورد چگونگی بهبود کارکرد بازار کار اقدام نماید.[۲]

باوجود اینکه شرکتهای ژاپنی برای حمایت از کارکنان خود تلاش می کنند اما در بلند مدت به دلیل کاهش سود و رقابت شدید خارجی، تداوم این حمایت امکانپذیر نیست. غالباً کارکنان سالمند تهدید به برکناری می شوند زیرا مؤسسات وبنگاههای اقتصادی ژاپن باتوجه به پیشرفت سریع فناوری نیاز به تخصص های جدید دارند. اما با ادامه سالمند شدن جمعیت می بایست بر آموزش عملی ـ حرفه ای کارکنان به ویژه کارکنان میانسال ومسن تاکید شود تا بدین طریق نرخ ابقاء نیز افزایش یابد. در هر حال واقعیتهای اخیر در ژاپن به ویژه رکود اخیر اقتصادی حاکی از آنست که ساختار ها در حال تغییر است و لازم است متناسب با آن سیاستهای بازار کار نیز تغییر کند.

عمده ترین آثار تحولات اخیر عبارتند از:

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۵۳.

[۲] به عنوان نمونه اخیراً پیشنهاد شده است که دولت یکباره بخش عمومی را فعال نموده و به صنعت ساختمان پول تزریق کند تا از این طریق شغل ایجاد نماید. اما این راه حل در بلند مدت پاسخگو نیست زیرا کارهایی که بدین طریق ایجاد می شود به سرعت از بین می رود. مثلاً حدود نیمی از یک میلیون کار ایجاد شده در صنعت ساختمان بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷، با متوقف شدن افزایش مخارج توسط دولت از بین رفت.

۱ـ انقلاب در شیوه مدیریت ژاپنی. در روشهای جدید مدیریت، بر رقابت فردی تـاکید شـده کـه کاملاً با مدیریت ژاپنی مبنی بر کار گروهی و همنوایی متفاوت است.[۱]

۲ـ تغییر در نظام حقوق و دستمزد. حرکتهایی در راستای برقراری نظامی مبتنی بر عملکرد فـردی شروع شده است که جایگزین نظام پرداخـت براسـاس ارشـدیت شـود.[۲] بررسـیهای انجـام شـده براساس نمونه گیری حاکی از آنست که ۹۰ درصد شرکتها به معرفی معیار عملکرد فـردی بـرای نظام ارتقاء و پرداخت تمایل دارند.[۳]

۳ـ تغییر در به کار گیری نیروی کار. تغییر در شیوه مدیریت و نظـام حقـوق و دسـتمزد براسـاس ارشدیت، بر نحوه بکارگیری نیروی کار تاثیر گذارده است، به طوریکه شرکتها از استخدام کارکنـان نیمه حرفه ای با تجربه های مختلف استقبال می کنند زیرا در شرایط رکود فعلی، اشتغال در طـول دوره زندگی و پرداخت مبتنی بر ارشدیت بسیار گران تمام می شود. در دوره هـای رکـود گذشـته شرکتهااز طریق کاهش استخدام آموزش دیدگان و اخراج کارکنان پاره وقت و حفظ کارکنان تمـام وقت که لایه درونی کارکنان را براساس نظام اشتغال در طول دوره زندگی تشکیل مـی داد اقـدام می کردند. اما در رکود فعلی برعکس عمل شده اسـت. کارکنـان پـاره وقـت ارزان تـر، جـایگزین کارکنان تمام وقت شده اند.

۴ـ توجه به کارکنان موقت. با خارج شدن نمایندگیهای کاریابی از نظارت قانونی، اشتغال کارکنـان موقت در ژاپن تشویق می شود. تا این اواخر در اغلب صنایع از استخدام کارکنان موقـت ممـانعت به عمل می آمد. نمایندگی هایی که کارکنان موقت تدارک می دیدند تحت نظارت دولت بودنـد و کارهای موقت فقط توسط دفاتر دولتی کار می توانست اشغال شود اما اخیراً این نمـایندگـی هـا از نظارت قانونی خارج شده اند.

۵ـ ایجاد نظام حقوقی بازنشستگی انعطاف پذیر. در نظام اشتغال فعلی با انتقال و جابجایی کارکنـان بین بنگاههای اقتصادی امکان انتقال سوابق و حقوق بازنشستگی بـرای آنـان فراهـم نیسـت و اگـر چنانچه افراد بین شرکتها یا مؤسسات اقتصادی جابجا شوند بخش زیادی از منافع خود را از دسـت می دهند. اخیراً پیشنهادهایی در مـورد ایجـاد نظـام حقـوق بازنشسـتگی قـابل انتقـال در صـورت جابجایی کارکنان مطرح است و دولت ژاپن در حال تجدید نظـر در ایـن زمینـه و برقـراری نظـام

---

[۱] شرکت ماتسوشیتا (Matsushita) در تغییر شیوه های مدیریت پیشرو بوده است و برخی از شـرکتها نـیز از آن پـیروی نمـوده انـد، بطوریکه در اداره امور شرکت بر رقابت فردی تاکید می نمایند.

[۲] شرکت ایتوچو (Itochu) در آوریل ۱۹۹۹ به نظام ارتقاء مبتنی بر ارشدیت خاتمه داده ونظام پرداخـت براسـاس عملکـرد فـردی را معرفی نموده است.[۲]

[۳] همان ماخذ.

بازنشستگی است. سیاستهای پیشنهادی در مورد بازار کار این است که نظام حقوق بازنشستگی و شبکه تامین اجتماعی به طور کلی مورد تجدید نظر قرار گیرد.

۶ـ حذف یارانه و توجه به بیمه بیکاری. در مورد یارانه های ثبات اشتغال این اعتقاد وجود دارد که یارانه های مذکور نقش اصولی نداشته و صرفاً باعث کاهش سرعت تغییرات شده است. در حال حاضر پرداخت بیمه بیکاری پس از ۹۰ تا ۳۰۰ روز باتوجه به سن و مدت زمان اشتغال متوقف می شود. به همین دلیل کمتر از نیمی از بیکاران هیچگونه کمکی دریافت نمی کنند.[1] اما دولت در حال تجدید نظر در مورد بیمه بیکاری است.

۵ چالش های آیندهٔ در ارتباط با بازار کار

شرایط اشتغال و بیکاری ژاپن در آینده وخیم تر خواهد شد. به طور طبیعی بهبود وضعیت اشتغال و بیکاری نسبت به بهبود اقتصادی با تاخیر زمانی همراه است و البته ملاحظاتی نیز نسبت به افزایش نرخ بیکاری ساختاری و اصطکاکی در آینده وجود دارد. به همین دلیل مردم بیش از گذشته نسبت به وضعیت بیکاری نگران هستند.

هر چند اشتغال بلند مدت بطور کلی مزایایی به صورت کاهش نوسانات اشتغال و ایجاد ثبات برای اقتصاد دارد اما مانع گذر سریع در مرحله تغییرات می شود. عواملی مانند نظر جوانان نسبت به تغییر شغل، تنوع در حال رشد الگوی اشتغال و کاهش مداوم تعداد کودکان از عواملی هستند که ایجاد تعدیل ها به شیوه گذشته را برای مواجه با تغییرات ساختاری با مشکل مواجه می نماید. در آینده تغییر شغل نقش مهم تری را نسبت به گذشته بازی می کند. به علاوه انتظار کاهش نرخ رشد و جهانی شدن نیز بر تضعیف روش اشتغال بلند مدت مؤثر است. با وجود این هنوز شرکتها و افراد ژاپنی به نظام اشتغال بلند مدت ومزایای آن اعتراف دارند و گفته می شود در شرایطی که بازار کار سیال است و تعدیل اشتغال به راحتی صورت می گیرد برای ژاپن ضرورتی ندارد نظام اشتغالی دقیقاً مشابه با آمریکا داشته باشد.

برای سازگار کردن روش اشتغال بلند مدت با شرایط جدید، تغییرات تدریجی و برای تامین ثبات شغل، حمایت از تحریک ملایم کار لازم است. در این جهت سیاستهای زیرمورد توجه قرار دارد:

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۱۴، ص ۶۱.

۱ـ تمرکز بر بهبود قابلیت اشتغال[1] کلی اقتصاد به جای محدود کـــردن کـارکرد اشـتغال بـه یـک شرکت؛

۲ـ ایجاد بازار کاری کارا و مؤثر باتوجه به خدمات مربوط به اشتغال، ضمـــن حفـظ همکـاری بیـن دولت و بخش خصوصی. در این رابطه لازم است برنامه های بازنشســتگی و نظـایر آن بـه منظـور بی اثر کردن آن در ارتباط با تغییر شغل مورد مطالعه قرار گیرد؛

۳ـ ایجاد "چتر حمایتی"[2] ضروری است. علاوه بر آن ارتقاء "آموزش شـغلی" بـرای کـا رکنـان در عین ایجاد نظام مربوط به شغل دارای اهمیت می باشدو لازم است نظام تامین اشـتغال بـه عنـوان اساس تور ایمنی اشتغال برقرار شود. بررسی ها نشان داده که اگر رضایت از آموزش شـــغلی زیـاد باشد شغل حفظ می شود و تداوم می یابد؛

۴ـ ایجاد شغل از طریق تشویق گسترش شرکتها در زمینه های جدید کسب و کار و بوسیله ایجـاد صنایع و شرکتهای جدید، بسیار اساسی است. همچنین لازم است سطح مناسبی از رشـــد اقتصـادی برای کاهش بیکاری تامین گردد؛

۵ـ بهبود شرایط کار و مدیریت اشتغال، همچنین ایجاد بازار کار بـــرای انـواع کارکنـان در سـطوح مختلف اهمیت دارد.

۶ـ توسعه مهارتهای شغلی از دیگر چالشهای ژاپن بشمار می رود. بدین منظور سیاستهای زیر مورد توجه است:

ـ تامین سرمایه های لازم بمنظور توسعه مهارتهای شغلی برای ژاپن؛

ـ توسعه آنگونه مهارتهای شغلی که با نیازهای دنیای واقعی که به طور مـــداوم تغییـر مـی کنـد و پیچیده می شود، سازگار باشد؛

ـ ایجاد نظام توسعه مهارتهای شغلی و معرفی ملاک های ارزیابی آن. این نظام بـــاید در بردارنـدۀ عواملی باشد که بتواند از طریق خدمات مشورتی واطلاعاتی توسعه مهارتهای بی واسطه[3] را فراهـــم آورد؛

ـ توسعه مهارتهای شغلی برای جوانان. این امر بسیار مهم اســـت زیـرا کارکنـان بـاید بـه طریقـی حمایت شوند که بتوانند انتخاب مناسبی داشته باشند به نحویکه تغییرات شغلی غـــیر لازم کـاهش

---

[1] Employability

[2] safety net

[3] self-directed

یابد و درعین حال به آنها اجازه دهد زندگی خود را در صورتی که مجبور بـه تغیـیر شـغل شـوند ارتقاء دهند.[1]

سیاستها و اقدامات فوق برای ایجاد سازگاری بین اشـتغال بلنـد مـدت و تغیـیرات مبتنـی بـر دورنمای میان مدت است و گرچه باید به سرعت به مورد اجرا در آید اما به سرعت تاثیر نخواهد گذاشت. به همین دلیل به منظور ثبات اقتصادی و شیوه زندگی و نیز برای بهبود بهره وری نـیروی کار علاوه بر ایجاد شرایط رشد اقتصادی مطلوب لازم است از تلاش شرکتها بـرای حفـظ اشـتغال حمایت به عمل آید. علاوه بر آن در ارتباط با کارکنان میانسال باید اقدامات خاصی صورت گـیرد. این کارکنان در ژاپن از بیشترین ثبات شغلی و کمترین نرخ بیکاری برخوردارنـد. بنـابر ایـن بـاید ترتیباتی فراهم شود که از توانایی های حرفه ای آنها که در طول زمان بدست آمده استفاده شـود. همچنین لازم است سازوکار بازار کار طوری تنظیم گردد که ایجاد شغل برای این گروه و اسـتخدام مجدد آنها تسهیل گردد و حتی المقدور ارتباط آنها با محل کار یا شغل قبلی آنها حفظ شـود. بـاید شخصیت فردی و استقلال کارکنان مورد توجه باشد و کارکنان نیز در پی کسب تخصـص و ایجـاد انعطاف از طریق بازنگری صلاحیتهای حرفه ای خود در آینده باشند.

۶ درسهایی از تجربیات ژاپن

ژاپن در طی ۳۰ سال گذشته کمترین نرخ بیکاری را در میان کشورهای جـهان داشـته اسـت. نرخ مذکور در سال ۱۹۸۰، ۲ درصد و در سـال ۱۹۸۷ بـه ۲/۹ درصـد رسـید. بـا شـروع رکـود اقتصادی در این کشور نرخ بیکاری در سال ۱۹۹۸ به ۴/۱ درصد افزایش یافته است. قـابل توجـه است که ۳/۲ درصد از نرخ بیکاری مذکور مربوط به بیکاری ساختاری و برخوردی (اصطکـاکی) و ۰/۹ درصد مربوط به بیکاری ناشی از کمبود تقاضاست. اما با وجود ایـن تقاضـا بـرای متخصصـان افزایش یافته که نشان دهنده تحول اقتصاد این کشور به سمت صنایع دانش بر است. نرخ بیکـاری نسبتاً پایین در ژاپن نتیجه اعمال سیاسـتهای مختلـف بـازار کـار در ایـن کشـور اسـت. در اینجـا سیاستهای مذکور به طور خلاصه ارائه می گردد.

۱/۶ در ژاپن سیاستهای فعال بازار کار همراه با سیاستهای تنظیم کار برای ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار و کاهش بیکاری اتخاذ و به مورد اجرا در آمده اسـت. سیاسـتهای جسـتجوی شغل، حمایت از ایجاد شغل در بنگاههای کوچک و متوسط، جلوگیری از بیکـاری در اثـر تغیـیرات

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۵۵، 2-3-3.htm.

ساختاری، بیمه اشتغال، توجه به اشتغال سالمندان و توجه بـه توسـعه اشـتغال در منـاطق از جملـه سیاستهای فعال بازار کار در این کشور است. سیاست های حفظ اشتغال، مزد وحداقل مزد و تنظیم ساعات کار نیز در رابطه با تنظیم بازار کار قرار دارند.

۲/۶ جستجوی شغل در ژاپن از راه های متنوع صورت می گیرد. دفاتر کاریـابی دولتـی، کتابـهای راهنمای کار و دفترچه های کار شرکتها از جمله این راه ها هستند. اما نقش مـــدارس و مؤسســات آموزشی در کاریابی برای آموزش دیدگان از یکسو و همکاری و هماهنگی با مؤسسات اقتصـادی از سوی دیگر اساسی و حائز اهمیت بسیاری است. این شیوه کاریابی در قالب قراردادهای نیمه رسمی و روابط بین مؤسسات آموزشی و مؤسسات اقتصادی صـورت مـی گـیرد. اسـاس انتخـاب دانـش آموختگان، رتبه و درجه مؤسسه آموزشی و شایستگی و موفقیت تحصیلـی فـرد اسـت؛ ایـن شـیوه علاوه بر اینکه جریان انتقال منظم و یکنواخت دانش آموختگـان ممتـاز و بـا اسـتعداد را از محیـط آموزشی به دنیای کار تضمین می کند امکان دستیابی به عرضه با ثبات نیروی کـار لایـق را بـرای بنگاههای اقتصادی فراهم می آورد و از طریق ایجاد انگیزه در دانش آموزان موجـــب ارتقاءکـارایی نظام آموزشی نیز میشود. ترک تحصیل کنندگـان مـدارس معمـولاً از اطلاعـات خـانواده، اقـوام و دوستان برای جستجوی شغل استفاده می کنند.

۳/۶ حمایت از ایجاد شغل در بنگاه های کوچک و متوسط از طریق پرداخت یارانه به کارفرمایانی که با شروع فعالیتهای جدید، فرصتهای شغلی ایجاد می کنند، محصولات جدید را توسـعه و منـابع انسانی متخصص را جذب می کنند، و یا مهارت کارکنان را ارتقاء می بخشـــند یکـی از سیاسـتهای فعال بازار کار برای ایجاد تحرک در تقاضای نیروی کار و حرکت بـه سـوی تعـادل در بـازار کـار است.

۴/۶ دادن مشاوره، کمک مالی و پرداخت وام به کارفرمایانی که با وجـود تغیـیر سـاختار صنعتـی اقدام به اخراج کارکنان نمی نمایند و اقداماتی را در جهت جابجایی کارکنان یا آمـوزش حرفـه ای آنها به عمل می آورد از جمله سیاستهای فعال بازار کار در ژاپن به منظور کاستن از شدت بیکاری در نتیجه تحولات ساختاری است. این سیاست پرداخت وام به کارکنان جابجا شده به لحاظ منطقـه ای برای ساختن مسکن را نیز در بر می گیرد.

۵/۶ بیمه اشتغال (بجای بیمه بیکاری!) و طراحی نظامی جامع برای ایجاد ثبات اشتغال، توسعه توانایی های کارکنان و نیز رفاه آنها که در بر گیرنده کمک های دولتی به بیکاران یا کسانی است که در معرض بیکاری قرار دارند. آموزش حرفه ای کارکنان و بیکاران، اصلاح وضعیت اشتغال، افزایش فرصتهای شغلی ودر مجموع توسعه و بهبود قابلیت و توانایی کارکنان از طریق این نوع بیمه که هزینه های آن توسط کارکنان، کارفرمایان و دولت تامین می گردد، انجام می شود.

۶/۶ توجه به اشتغال سالمندان با توجه به بالا رفتن سن جمعیت و نیروی کار ژاپن یکی از سیاستهای فعال بازار کار این کشور است. برای این منظور پرداخت کمک مالی به کارفرمایانی که شرایط مناسب کار برای سالمندان فراهم می آورند، ایجاد مراکز برای اشتغال پاره وقت سالمندان، ارائه مشاوره حرفه ای و مراکز خدمات اشتغال برای سالمندان از جمله اقدامات در راستای اجرای این سیاست است.

۷/۶ توسعه اشتغال در مناطق از دیگر سیاستهای فعال بازار کار ژاپن است. برای مقابله با نرخ بیکاری زیاد در مراکز جمعیتی، اداری و صنعتی، وزارت کار ژاپن به کارفرمایانی که فرصتهای اشتغال برای ساکنان محلی درمناطق معین ایجاد می کنند، کارفرمایانی که بنگاه های اقتصادی جدید با ظرفیت اشتغال بیش از ۵۰ نفر ایجاد نماید، کارفرمایانی که محیط اشتغال را در مناطق بهبود می بخشد و دفاتر منطقه ای دایر و آنرا حفظ می کنند، و بنگاه هایی که تخصص های پیشرفته افراد را در زمینه های منطقه ای به طور مؤثر به کار می گیرند یارانه می پردازد. همچنین مرکزی در توکیو به وجود آمده که وظیفه آن هدایت نیروی انسانی متخصص به مناطق کمتر توسعه یافته است. در مجموع هدف از این سیاست تضمین ثبات اشتغال منطقه ای است.

۸/۶ سیاست حفظ اشتغال از جمله سیاستهای تنظیم بازار کار ژاپن است. ژاپن در طی دوره رشد اقتصادی پس از جنگ دوم جهانی "نظام اشتغال در طول دوره زندگی" را ایجاد نمود که پایه و اصول آن مبتنی بر حفظ اشتغال است. این نظام براساس اعتماد متقابل بین کارکنان و کارفرمایان مؤسسه اقتصادی قرار دارد. کارکنانی که به صورت ثابت یا دایم ودر چارچوب این نظام در مؤسسات اقتصاد اشتغال دارند، لایه درونی کارکنان را تشکیل می دهند. در شرایط متغیر، کارکنان موقت و پاره وقت که لایه بیرونی را تشکیل می دهند افزایش یا کاهش می یابند و در واقع موجب تکلشغتغال لایه درونی می شوند.

۹/۶ آنچه "نظام اشتغال در دوره زندگی" را در ژاپن متمایز می سازد، استخدام آموزش دیدگـــان مدارس، دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی است. مؤسسات اقتصادی ترجیح می دهنـد آمـوزش دیدگان ممتاز را که هیچگونه تجربه کاری ندارند اما دارای قابلیت بالقوه هستند، به منظـور تـامین نیروی کار پایدار، به صورت دائم استخدام کننـد. قـابل توجـه آنسـت کـه در اسـتخدام آمـوزش دیدگان جدید علاقه، معلومات عمومی، قابلیت و توانایی بهره گیری از آموزش حرفه ای کـه بعـداً توسط مؤسسه یا شرکت ارایه خواهد شد، اهمیـت دارد نـه دارا بـودن تخصـص و مـهارت. بدیـن ترتیب بنگاه اقتصادی می تواند این منابع نیروی کار را باتوجـه بـه نظـام کـاری خـود و در قـالب نیازهای شرکت شکل داده و آنها را برای اهداف سازمانی و نظام کاری خود تربیت کند؛ همچنیـــن پیوستگی سنی مورد نیاز را در نیروی کار برقرار نماید. در این نظام، تحرک کارکنان بین شرکتها و مؤسسات اقتصادی بسیار کم است و مشکل عدم تطبیق آموزش های حرفه ای بـــا نیـاز بخشـهای اقتصادی، مؤسسات و شرکتها وجود ندارد. ضمناً به دلیل اینکه آموزش دیدگان جدید بـه صـورت "یکجا" استخدام می شوند در هزینه های مدیریت کارکنان (کارگزینی) و آموزش حرفه ای "خـارج از محیط کار" آنها صرفه جویی می شود.

۱۰/۶ ساعات کار در ژاپن در سالهای اخیر کاهش یافته اسـت. عـلاوه بـر آن حمـایت از اشـتغال کارکنان پاره وقت از طریق بهبود مدیریت اشتغال این افراد و نیز ایجاد مراکزی بـــرای حمـایت از کار پاره وقت جزء سیاستهای تنظیم بازار کار ژاپن قرار گرفته است. شرکتهای ژاپنی در مواجهه بـا دوره های طبیعی تجاری و تحولات صنعتی برای پیشگیری از بیکاری ابتدا از طریق کاهش سـاعات کار و سپس به وسیله کاهش تعداد استخدام جدید و تعـداد کارکنـان پـاره وقـت و موقـت اقـدام می نمایند و تا حد امکان از اخراج کارکنان اجتناب می ورزنـــد. شـرکتهای بـزرگ همـواره تـلاش می کنند کارکنان را در داخل شرکت یا در میان بنگاههای وابسته جابجا کننـــد و از ایـن طریـق از مازاد نیروی کار اجتناب ورزند.

۱۱/۶ نظام ارتقاءو حقوق و دستمزد در ژاپن مبتنی بر "ارشدیت" است. این نظـام انعطـاف پذیـر است و در آن پیشرفت شغلی پیوسـته براسـاس تجربـه، مـهارت، کـارکرد و روابـط انسـانی، کـه جزءجدایی ناپذیر همکاری گروهی و اشتغال در طول دوره زندگی است، صورت مـــی گـیرد. نظـام حقوق در ژاپن "پرداخت برای مهارت" است نه "پرداخت برای شغل" یا "پرداخت بـــرای نتیجـه". این نظام به صورت درونزا در کارکنـان بـرای آمـوزش حرفـه ای، بـازآموزی و ارتقـاء مـهارت و

همچنین تحرک و جابجایی بین شغل های مختلف درون یک مؤسسه اقتصادی، انگیزه ایجاد می کند. نظام ارتقاء نظامی مبتنی بر درجه صلاحیت است که موجب ارتباط شدید و صعودی سابقه با حقوق و دستمزد شده است. در چارچوب نظام مذکور افراد دارای سابقه خدمت یکسان به طور یکسان ترقی وپیشرفت نمی کنند و حقوق و مزایایی برابر دریافت نمی نمایند. این نظام پرداخت در ژاپن موجب ارتقاءکارآیی شده، انگیزه کارکنان را برای جابجایی و انتقال از یک مؤسسه اقتصادی به مؤسسه دیگر کاهش و انگیزه کارفرمایان را برای آموزش حرفه ای کارکنان به دلیل افزایش بازده خصوصی کارفرما در نتیجه سرمایه گذاری برای آموزش حرفه ای افزایش داده است. اتحادیه های کارگری نیز از نظام ارتقاء پرداخت مذکور به دلیل آنکه آنرا مبتنی بر عدل و انصاف می دانند حمایت می کنند.

در ژاپن حقوق کارکنان بخش دولتی با توجه به حقوق بخش خصوصی تعیین می شود. این امر به منظور جذب و نگهداری کارکنان با صلاحیت در بخش دولتی و عدالت اجتماعی صورت می گیرد. البته باید توجه داشت که حجم بخش دولتی در ژاپن بسیار کوچک است.

حداقل مزد در ژاپن نسبت به بسیاری از کشورهای OECD پایین تر است. این امر موجب کاهش نرخ بیکاری جوانان می گردد. قابل ذکر است که نسبت حداقل مزد به متوسط مزد در ژاپن ۴۰ درصد است که باعث شده این کشور کمترین نسبت را حتی در مقایسه با کره جنوبی و آمریکا داشته باشد.

۱۲/۶ اتحادیه های کارگری در ژاپن، اتحادیه هایی مبتنی بر شرکت هستند و در واقع بخشی از رهبری شرکت محسوب می شوند. کلیه کارکنان دائمی اعم از کارکنان یدی و غیریدی یک مؤسسه یا شرکت بدون توجه به طبقه شغلی، عضو اتحادیه شرکت خود هستند. توسعه توافق بین مدیریت و اتحادیه های کارگری در داخل یک بنگاه امری اساسی و اصل بر توافق متقابل است. این اتحادیه ها هیچگاه به کارفرمایان تا حد ورشکستگی فشار وارد نمی آورند و مدیران نیز از اخراج کارکنان اجتناب می ورزند. مسائل عمده مربوط به اشتغال و تغییر در نظام اشتغال از جمله تعیین و تغییر حقوق و دستمزد با گفتگوی سه جانبهٔ اتحادیه های کارگری، انجمنهای کارفرمایی و داوری دولت حل و فصل و تصویب می شود. اما سیاستهای کلان اشتغال به وسیله دولت اتخاذ می گردد. در واقع نظام تعیین حقوق و دستمزد به صورت "چانه زنی جمعی" ضرورتاً مبتنی بر تشکیلات مؤسسه اقتصادی است اما در درون و بین صنایع هماهنگ می شود.

۱۳/۶ تحولات اخیر در ژاپن نظیر تجدید ساختار و ورشکستگی شرکتها و بنگاههای اقتصادی که موجب اخراج و ا فزایش تعداد بیکاران غیر داوطلب از یکسو و افزایش تعداد کارکنان جوان که به طور داوطلبانه از کار کناره گیری نموده و در جستجوی کار دیگری هستند از سوی دیگر، موجب افزایش نرخ بیکاری گردیده است. در طرف عرضه احتمال تداوم کاهش تدریجی رشد بهره وری و در طرف تقاضا کاهش مزمن تقاضای خصوصی، که کارکرد اقتصاد ژاپن را با ظرفیت کامل با مشکل مواجه نموده، وجود دارد. افزایش سن جمعیت و کاهش جمعیت درآینده احتمالاً موجب کند شدن نرخ رشد اقتصادی خواهد شد و بر تقاضای کار تاثیر خواهد داشت. همچنین عرضه نیروی کار مؤثر به دلیل افزایش نرخ مشارکت و سهم سالخوردگان در نیروی کار کاهش می یابد. این تحولات باعث گردیده سیاستهای زیر اخیراً به مورد اجرا در آید:

ـ تاکید بر رقابت فردی به جای کار گروهی

ـ تغییر در نظام حقوق و دستمزد و برقراری نظامی مبتنی بر عملکرد فردی به جای نظام پرداخت بر مبنای ارشدیت

ـ استقبال از به کارگیری کارکنان نیمه حرفه ای

ـ توجه به کارکنان موقت

ـ ایجاد نظام حقوق بازنشستگی انعطاف پذیر

ـ حذف یارانه و یا بیمه اشتغال و توجه به بیمه بیکاری

۱۴/۶ شرایط اشتغال و بیکاری ژاپن در آینده بدتر خواهد شد و این ناشی از کاهش رشد اقتصادی این کشور است. بنابر این"نظام اشتغال در طول دوره زندگی" که در طی دوره رشد اقتصادی بسیار کارآمد بوده است، در شرایط رکود کارایی نخواهد داشت زیرا اجازه نمی دهد شرکتها و مؤسسات اقتصادی کارکنان خود را در شرایط رکود اخراج کنند و موجب تورم حقوق بگیران غیر مولد می شود. به عبارت بهتر این شیوه مانع گذر سریع در مرحله تغییرات است. بنابر این چالش های اصلی در ژاپن در آینده در ارتباط با بازار کار به شرح زیر تعریف شده است:

ـ بهبود قابلیت اشتغال کل اقتصاد

ـ توجه به خدمات مربوط به اشتغال برای افزایش کارایی بازار کار

ـ تجدید نظر در برنامه های بازنشستگی و نظایر آن برای بی اثر کردن آن در ارتباط با تغییر شغل

ـ ایجاد چترحمایتی از طریق پرداخت مقرری بیمه بیکاری ضمن ارتقاء "آموزش شغلی" و توجه بـه نظام تامین اشتغال

ـ ایجاد شغل از طریق تشویق شرکتها به ورود در زمینه های جدید کسب و کار

ـ بهبود شرایط کار و مدیریت اشتغال

ـ توسعه مهارتهای شغلی به نحوی که باتوجه به نیازهای دنیای واقعی کـه مـدام تغیـیر مـی کنـد وپیچیده می شود سازگار باشد؛ در اینراه سرمایه های لازم تامین، نظـام توسـعه مهارتـهای شـغلی تعریف و ملاک های ارزیابی آن معرفی می شوند. برای جوانان نیز در این زمینه جایگاه خـاصی در نظر گرفته شده است.

فصل پنجم

۱ وضعیت اقتصادی و اشتغال آمریکا

به طور کلی میزان اشتغال به عنوان شاخصی ضمنی بـرای نشـان دادن وضعیـت اقتصـادی در همه جوامع، و به ویژه آمریکا، به کار می رود. اشتغال به عنوان نیرو محرکه گروه مصرف کنندگـان در اقتصاد عمل می کند و تمایل مصرف کنندگان به هزینه کردن (تقاضا برای کالاهـا و خدمـات) بستگی شدیدی به سطح اشتغال و مهمتر از همه وجود ثبات در بازار کار دارد. در آمریکا بازارهای مالی اهمیت زیادی برای نرخ اشتغال در جامعه قائلند زیرا این شاخص منعکس کننده ذاتی قـدرت خرید مصرف کنندگان است. از طرف دیگر اشتغال خود تحت تاثیر عامل تقاضای کالاهای اساسـی در اقتصاد قرار دارد و بدون تردید تقاضای کل بر میزان اشتغال اثر می گذارد. بنابر این سیاستهای اشتغال یکی از محورهای اساسی برنامه های احزاب و دولتهارا تشکیل می دهد. قابل ذکر است کـه براساس گزارش بخش کار[۱] آمریکا نرخ بیکاری در اکتبر سال ۲۰۰۰، ۳/۹ درصد بوده است.[۲]

شاخص مهم دیگری که وضعیت اقتصادی را در وسـیع تریـن سـطح نشـان مـی دهـد تولیـد ناخالص داخلی و یا تولید ناخالص ملی است. در آمریکا تولید ناخالص داخلی یا ملـی عـاملی اسـت برای سنجش و ارزیابی سلامت اقتصاد. تولید ناخالص داخلی ایالات متحده آمریکا بـه قیمـت دلار سال ۱۹۹۲ در سالهای ۱۹۸۶، ۱۹۹۶ و ۲۰۰۶ در جدول ۱ آمده است. بـه طـور کلـی طـی دهـه ۱۹۹۰ و به ویژه در نیمه دوم این دهه اقتصاد آمریکا از عملکـرد بسـیار مطلوبـی برخـوردار بـوده است. تولید ناخالص داخلی ایالات متحده آمریکا طی سالهای ۱۹۹۴ لغایت ۱۹۹۸به ترتیـب ۳/۵، ۲/۳، ۳/۴، ۳/۹ و ۳/۹ درصد رشد داشته است و طبق برآوردهای اولیه این رشـد در سـال ۱۹۹۹ به ۳/۶ درصد رسیده است. براساس پیش بینی اداره آمارهای نیروی کـار آمریکـا[۳] بیـن سـالهای ۲۰۰۶ـ۱۹۹۶ رشد تولید ناخالص داخلی این کشور به طور متوسط ۲/۱ درصد خواهد بـود. همیـن رشد بالای اقتصادی نرخ بیکاری را کاهش داده است.[۴]

بررسی سهم عوامل مختلف در تولید ناخالص داخلی نشان می دهد کـه هزینـه هـای مصرفـی خصوصی بیشترین سهم را در تولید ناخالص داخلی داشته است، سـهم هزینـه هـای دولـت بسـیار اندک است و هزینه های دفاعی قسمت عمده ای از هزینه های دولت فدرال را تشکیل مـی دهـد. از کل سهم هزینه های مصرفی خصوصی در سال ۱۹۹۷، ۳۸/۵ درصد آن مربوط به خدمات بـوده است و کالاهای بادوام و کم دوام به ترتیب ۹ و ۲۰/۳ درصد سهم هزینه های مصرفی خصوصی را

---

[1] Labor Department

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۴۲.

[3] Bureau of Labor Statistics

[٤] نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰، ۳۱ و ۲۵.

به خود اختصاص داده انـد. در سـال ۱۹۹۷ سـرمایه گـذاری ناخـالص خصوصـی داخلـی بعـد از هزینه های مصرفی خصوصی بیشترین سهم را از کل تولید ناخالص داخلی به خـود اختصـاص داده است (۱۶/۷ درصد)

جدول ۵ـ۱ : تولید ناخالص داخلی آمریکا و اجزای آن در مقاطع مختلف

(میلیارد دلار به نرخ دلار ۱۹۹۲)

شرح	مقدار			سهم (درصد)			متوسط نرخ تغییر سالانه	
	۱۹۸۶	۱۹۹۶	۲۰۰۶	۱۹۸۶	۱۹۹۶	۲۰۰۶	۱۹۸۶ـ۹۶	۱۹۹۶ـ۲۰۰۶
تولید ناخالص داخلی	۵۴۸۹/۹	۶۹۱۱/۰	۸۵۳۹/۱	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۲/۳	۲/۱
هزینه های مصرفی خصوصی	۳۷۰۸/۷	۴۶۹۰/۶	۵۷۷۲/۹	۶۷/۶	۶۷/۹	۶۷/۶	۲/۴	۲/۱
سرمایه گذاری ناخالص داخلی خصوصی	۸۱۳/۷	۱۰۶۰/۲	۱۴۶۷/۷	۱۴/۸	۱۵/۳	۱۷/۲	۲/۷	۳/۳
صادرات	۳۶۲/۲	۸۲۶/۱	۱۶۸۶/۰	۶/۶	۱۲/۰	۱۹/۷	۸/۶	۷/۴
واردات	۵۲۶/۱	۹۴۰/۳	۱۷۴۹/۸	۹/۶ـ	۱۳/۶ـ	۲۰/۵ـ	۶/۰	۶/۴
خالص صادرات و واردات	۱۶۳/۹ـ	۱۱۴/۲ـ	۶۳/۸ـ	۳/۰ـ	۱/۷ـ	۰/۷ـ	۳/۵ـ	۵/۷ـ
هزینـه هـای مصرفـی دفـاعی و سرمایه گذاری ناخالص دفاعی	۳۹۳/۴	۳۱۴/۹	۲۵۷/۳	۷/۲	۴/۶	۳/ـ	۲/۲ـ	۲/۰ـ
هزینه های مصرفی غیر دفاعی دولت فدرال و سرمایه گذاری ناخالص آن	۱۲۵/۲	۱۵۲/۸	۱۴۱/۵	۲/۳	۲/۲	۱/۷	۲/۰	۰/۸ـ
هزینه های مصرفی ایالات و حکومتهای محلی و سرمایه گذاری ناخالص آنها	۶۱۷/۰	۸۰۴/۵	۱۰۰۵/۹	۱۱/۲	۱۱/۶	۱۱/۸	۲/۷	۲/۳

آمارهای وضع موجود و گذشته: Bureau of Economic Analysis؛ پیش بینی سال ۲۰۰۶: Bureau of Labor Statistics ؛ نگاه کنید به مآخذ شماره ۲۵، ۳۴ و ۷.

۲ سیاست های اقتصادی مؤثر بر بازار کار

با اجرای سیاست های اقتصادی در سطح کلان در دهه ۱۹۹۰ رشد اقتصادی افزایـش، و نـرخ بیکاری و تورم که شاخص های اصلی نشاندهندهٔ وضعیت اقتصادی هستند کاهش یافته است. نـرخ بیکاری از ۵/۴ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۴/۲ درصد درسال ۱۹۹۹ کاهش یافته است. نـرخ تـورم طی سالهای مذکور به ترتیب ۱/۹، ۱/۹، ۱/۰ و ۱/۱ درصد بوده است[1].

به طور کلی رشد اقتصادی در ایالات متحده آمریکا طی دهه ۱۹۹۰ متـاثر از افزایـش نـیروی کار، افزایش موجودی سرمایه و پیشرفت های فناوری بوده است. طی سالهای اخیر عنصـر کلیـدی

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۳۰، ۳۱ و ۱۸.

که در عملکرد اقتصادی ایالات متحده آمریکا اثر مثبت داشته است افزایش سرمایه گذاری در ماشین آلات و تجهیزات سرمایه ای بوده است. کاهش قیمت کالاهای سرمایه ای و نرخ بهره پایین منجر به رشد شدید موجودی سرمایه شده است. طی سالهای ۲۰۰۰ـ۱۹۹۶ نرخ بهره اوراق بهادار (سه ماهه) خزانه دولت فدرال همواره در سطحی پایین نگه داشته شده است. این نرخ از ۵ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۴/۸ درصد در سال ۱۹۹۸ کاهش پیدا کرد و در سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ هم در همین سطح باقی مانده است. نرخ بهره اوراق بهادار (ده ساله) از ۶/۴ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۵/۲ درصد در سال ۱۹۹۹ تقلیل پیدا کرد و در سال ۲۰۰۰ نیز ثابت باقی ماند[1].

نرخ بهره پایین، هزینه سرمایه گذاری را کاهش داده و موجبات رشد سرمایه گذاری را فراهم می سازد؛ در نتیجه رشد اقتصادی افزایش پیدا می کند و نهایتاً نرخ بیکاری کاهش یافته و بهره وری نیروی کار و سرمایه هم از روند صعودی برخوردار خواهد شد.

در دهه ۱۹۹۰ در ایالات متحده آمریکا سیاست های کلان اقتصادی در جهت افزایش رشد اقتصادی عمل کرده است و با اتخاذ سیاست های پولی و مالی مناسب، نرخ تورم هم به طور مطلق و هم در مقایسه با بسیاری از کشورهای صنعتی، از رشد بسیار کمی برخوردار شده است. البته باید یادآور شد که اتخاذ سیاست های اقتصادی مناسب همراه با اتخاذ سیاست های ساختاری، رشد اقتصادی را در ایالات متحده آمریکا طی سالهای اخیر پایدار نموده است.

در دهه ۱۹۹۰ سیاست های مالی و بودجه ای دولت هم به ثبات اقتصادی در این کشور کمک کرده است. طی سالهای ۹۶ـ۱۹۸۶ هزینه های غیر دفاعی دولت فدرال افزایش یافته است اما سهم این عنصر از کل تولید ناخالص داخلی در این مدت از ۲/۳ درصد به ۲/۱ درصد کاهش پیدا کرده است. هزینه های دفاعی دولت فدرال (شامل هزینه های سرمایه گذاری) نیز کاهش پیدا کرده است (۲/۲ـ درصد تغییر سالانه) و سهم این عنصر از کل تولید ناخالص داخلی در این مدت از ۷/۲ درصد به ۴/۶ درصد کاهش یافته است (جدول ۱).

البته در آمریکا ایالت های مختلف و حکومتهای محلی هم در امر سرمایه گذاری و هزینه های مصرفی سهم مهمی دارند. این هزینه های سرمایه گذاری و مصرفی ایالتها افزایش یافته و سهم آن از کل تولید ناخالص داخلی کشور از ۱۱/۲ درصد به ۱۱/۶ درصد افزایش یافته است (جدول ۱).

سیاست های دولت آمریکا در جهت کاهش هزینه های دفاعی و غیر دفاعی طی سالهای پس از سال ۲۰۰۰ نیز ادامه خواهد یافت. براساس پیش بینی های اداره آمار نیروی کار آمریکا در

---

[1] نگاه کنید به مآخذ ۳۰ و ۲۴.

دورهٔ ۲۰۰۰ـ۱۹۹۶ هزینه های مصرفی دفاعی وغیر دفاعی دولت فدرال به طور متوسط ۲ درصد کاهش خواهد یافت. هزینه های غیر دفاعی دولت فدرال نیز در این دوره سالانه به طور متوسط ۰/۸ درصد کاهش می یابد (جدول ۱).

علاوه بر سیاستهای مالی و بودجه ای تغییرات مهم ایجاد شده در ساختار اقتصاد آمریکا هم رفتار اقتصادی این کشور را تحت تاثیر قرار داده است، از جمله عوامل این تغییرات می توان از باز بودن اقتصاد ایالات متحده آمریکا نام برد.

شاخص های باز بودن اقتصاد آمریکا در جدول های ۲ و ۳ نشان داده شده است:

جدول ۵ـ۲ : شاخصهای باز بودن اقتصاد آمریکا

(سهم از کل تولید ناخالص داخلی به درصد)

شرح	۱۹۸۹	۱۹۹۷
صادرات کالا و خدمات	۹/۴	۱۱/۹
واردات کالا و خدمات	۱۰/۸	۱۳/۱
سرمایه گذاری مستقیم آمریکا در خارج (به ارزش بازار)	۱۵/۳	۲۲/۱
سرمایه گذاری مستقیم خارجیان در آمریکا (به ارزش بازار)	۹/۸	۲۰

ماخذ: نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰ و ۳۹

البته باید توجه داشت که عوامل موقتی از جمله کاهش قیمت کالاهای وارداتی، بحران و رکود اقتصادی کشورهای شرق آسیا کندی رشد اقتصادی سایر کشورهای عضو (OECD و قوی بودن دلار طی سال اخیر هم در عملکرد مناسب اقتصادی ایالات متحده آمریکا مؤثر بوده اند. اما عوامل دائمی تر مانند کاهش نرخ بیکاری همزمان با پایین آمدن هزینه واحد نیروی کار، پایین بودن نرخ تورم و به طور کلی عملکرد مناسب بازار کار در دهه ۱۹۹۰ نقش مهمتری را در پایدار ماندن رشد اقتصادی در آمریکا به عهده داشته اند. دلیل عمده پایین بودن هزینه واحد نیروی کار نیز آن است که به علت رقابت شدید در بازار تولیدات در آمریکا، کارفرمایان در مقابل افزایش دستمزد مقاومت کرده و کارگران و کارکنان را مجبور ساختند در مورد درخواست های خود مبنی بر افزایش دستمزد حد اعتدال را رعایت نمایند. عوامل دیگری نیز در وضعیت اقتصادی آمریکا در دهه ۱۹۹۰ اثر داشته است. انجام اصلاحات در کمک های اجتماعی در اوایل دهه ۱۹۹۰ و استفاده گسترده تر از اقدامات مالیاتی برای تشویق کارگران و کارکنان به کارکردن با دستمزد

جدول ۵ـ۳ : شاخص های تجارت خارجی آمریکا در دوره ۲۰۰۰ـ۱۹۹۰

	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
درصد سهم صادرات کالایی ایالات متحده از کل صادرات کالایی جهان	۱۱/۵	۱۲/۱	۱۱/۹	۱۲/۲	۱۱/۹	۱۱/۴	۱۱/۵	۱۲/۴	۱۲/۴	۱۲/۲	۱۲/۰
درصد سهم واردات کالایی ایالات متحده از کل واردات کالایی جهان	۱۴/۷	۱۴/۱	۱۴/۵	۱۵/۹	۱۶/-	۱۵/-	۱۵/۳	۱۶/۳	۱۷/۳	۱۸/-	۱۷/۷
ترازتجاری ایالات متحده (میلیارددلار)	۱۰۹ـ	۷۴ـ	۹۶ـ	۱۳۲ـ	۱۶۶ـ	۱۷۳ـ	۱۹۱ـ	۱۹۸ـ	۲۴۸ـ	۳۰۵ـ	۳۱۳ـ
حجم صادرات کالا (درصد تغییر نسبت به سال قبل)	۸/۳	۷/-	۷/-	۳/۴	۹/۹	۱۲/۵	۹/۷	۱۵/۴	۲/۲	۳/۱	۶/-
حجم واردات کالا (درصد تغییر به نسبت به سال قبل)	۳	۰/۱ـ	۹/۶	۱۰/۵	۱۳/۶	۹/۶	۱۰/-	۱۴/۷	۱۱/۵	۸/۲	۴/۳
شاخص قدرت رقابتی (قیمت نسبی صادرات) شاخص ۱۰۰ = ۱۹۹۵	۱۲۰	۱۱۸/۹	۱۱۴/۶	۱۱۵/-	۱۱۰/۱	۱۰۰	۹۷/۴	۹۸/۵	۱۰۲/-	ـ	ـ
شاخص قدرت رقابتی (هزینه نسبی کارگر) ۱۰۰ = ۱۹۹۵	۱۱۰/۱	۱۰۹/۳	۱۰۶/۸	۱۰۷/-	۱۰۴/۶	۱۰۰	۱۰۰/۱	۱۰۶/۳	۱۱۷/۲	ـ	ـ

ماخذ: نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰، ۳۱ و ۲۵

۱۹۹۶ لغایت ۱۹۹۸ بهره وری نیروی کار به ترتیب ۱/۷، ۱/۷ و ۱/۸ درصد در سال رشد داشته است و طبق محاسبات اولیه بهره وری نیروی کار در سال ۱۹۹۹، ۲ درصد افزایش خواهد یافت[۱]. دلیل عمده رشد بهره وری نیروی کار عمدتاً به سرمایه گذاری بسیار زیاد طی سالهای اخیر مربوط می شود که عمدتاً توسط بخش خصوصی انجام گرفته است. این افزایش شدید سرمایه گذاری طی سالهای اخیر خود منعکس کننده وضعیت اقتصادی به شرح زیر است:

ـ بالا بودن وقوی بودن سود شرکتها و بنگاههای تولیدی که موجب شده است منابع داخلی فراوانی در اختیار آنها قرار گیرد.

ـ پیشرفت فنی شدید و غیر منتظره در صنعت کامپیوتر که به طور مستقیم سالانه ۰/۲۵ درصد به رشد بهره وری کمک کرده است.

ـ کاهش قابل توجه قیمت تجهیزات سرمایه ای با فناوری بالا که موجب شده است چنین محصولاتی در سراسر ایالات متحده آمریکا اشاعه پیدا کند. لازم به توضیح است که قیمت تجهیزات سرمایه ای کامپیوتری در سالهای ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ سالانه به طور متوسط ۲۵ درصد کاهش پیدا کرده است.

پیش بینی می شود که تحولات فوق در سالهای آینده و بعد از سال ۲۰۰۰ نیز ادامه پیدا کند.

۱/۲ سیاست ارتقاء قدرت رقابتی در بازار محصولات[۲]

این سیاست از طریق کاهش تمایلات و روندهای انحصاری به منظور ایجاد اقتصادی پویا و خلاق به اجرا در آمده است. دولت فدرال ایالات متحده آمریکا به طور سنتی کوشش کرده است تا عملیات انحصارهای طبیعی مانند راه آهن، برق، ارتباطات و گاز را که در بیشتر کشورهای عضو OECD دولتی است، تحت کنترل خود داشته باشد. از اواخر دهه ۱۹۵۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰ سیاست دولت فدرال عمدتاً در جهت حمایت از فعالیت های انحصاری و به ضرر مصرف کنندگان بوده است. اما از اوایل دهه ۱۹۸۰ سیاست های صنعتی و اقتصادی دولت تغییر کرد و اصلاحات ساختاری آغاز شد؛ سیاست دولت در جهت افزایش رقابت و بهبود کارآمدی صنعتی قرار گرفت و

---

[۱] نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰، ۳۱ و ۲۵

[۲] مطالب این قسمت از مآخذ شماره ۳۲ و ۲۲ گرفته شده است.

مهمترین تغییر در سیاست گذاری، اجرای سیاست رهـایی از مقـررات بـود. در رابطـه بـا قـانون ضدتراست فقط به امر جلوگیری از تمرکزهای صنعتـی اکتفـا نشـد و کـارآیی اقتصـادی و رقـابت پذیری هم مورد توجه قرار گرفت. همراه با اجرای سیاست مقررات زدایـی، آزادسـازی بـازار نـیز مورد تاکید واقع شد و به ویژه سیاست های اقتصادی طرف عرضه هم مورد عنـایت قـرار گرفـت، این سیاستها شامل اجرای برنامه ای محدود برای خصوصی سازی و افزایش انعطاف پذیـری بـازار کار، اصلاحات مالیاتی، آزادسازی مالی بوده است. در بخش صنعت به ویژه همواره سیاست دولـت بر اصل ارتقاءرقابت پذیری استوار بوده است.

در حقیقت از اوایل دهه ۱۹۷۰ و به ویژه بین سالهای ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۲ سیاست مقررات زدایـی به طور جدی به مرحله اجرا درآمد. برای مثال قانون مقررات زدایـی هـواپیمـایی در سـال ۱۹۷۸ باعث شد مقررات مربوط به خطوط داخلی هوایی طی مراحلی از سال ۱۹۸۱ به بعد حذف گـردد و از پایان سا ل۱۹۸۲ نرخ بلیط خطوط هوایی ملغی شود.

تحت تاثیر مقررات زدایی، رشد بهره وری در اواخر دهه ۱۹۸۰ در مقایسـه بـا دهـه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ به طور قابل توجهی بهبود یافت به طوریکه بهره وری نیروی کار غیر کشـاورزی در دهه ۱۹۸۰، ۰/۷ درصد بیش از دهه ۱۹۷۰ بود کـه نیمـی از ایـن پدیـده مربـوط بـه بـهبود وضعیت آموزش و کسب تجربه کاری می باشد. در دهه ۱۹۸۰ افزایش نسبت سرمایه به کار هـم در بالا بردن رشد بهره وری نقش عمده داشته است. جانشینی سـرمایه بـه جـای نـیروی کـار در بخش صنعت کارخانه ای به افزایش نسبت سرمایه به کار تا سال ۱۹۸۲ کمک زیادی کرده اسـت ولیکن در بخش خدمات که اتحادیه های کارگری و صنفـی ضعیـف تـر بـوده انـد، انگـیزه بـرای جانشینی سرمایه به جای نیروی کار کمتر مشاهده شده است.

در مورد تحول بهره وری قابل ذکر است که در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ رشد اقتصادی در ایالات متحده آمریکا بر مبنای اشتغال بوده است و نه بهره وری و به همین دلیل رشـد اشـتغال در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در این کشور در مقایسه با سایر کشورهای عضو OECD بیشتر بوده است (جدول ۴).

جدول ۵ـ۴ : شاخص های عملکرد اقتصادی آمریکا و سایر کشورهای عضو OECD [1] در بخش های غیر کشاورزی

(متوسط نرخ رشد سالانه ـ درصد)

	۱۹۶۰ـ۱۹۷۳		۱۹۷۳ـ۱۹۷۹		۱۹۷۹ـ۱۹۸۷	
	آمریکا	OECD	آمریکا	OECD	آمریکا	OECD
تولید	۴/۲	۵/۲	۲/۵	۲/۹	۲/۷	۲/۳
اشتغال	۱/۷	۱/۷	۲/۰	۱/۳	۱/۵	۰/۹
جانشینی سرمایه(۱)	۰/۷	۱/۳	۰/۶	۰/۹	۰/۷	۰/۸
کل بهره وری عوامل تولید	۱/۷	۲/۸	ـ۰/۱	۰/۷	۰/۵	۰/۶
بهره وری نیروی کار(۲)	۲/۴	۴/۱	۰/۵	۱/۶	۱/۲	۱/۴
تغییر در نسبت سرمایه به کارگر	۱/۹	۴/۵	۱/۲	۳/۱	۱/۷	۳/۷

(۱) اثر جانشینی سرمایه عبارت از تغییر در نسبت سرمایه به نیروی کار ضرب در سهم سرمایه سال ۱۹۸۵ (۳۴/۳ درصد برای ایالات متحده آمریکا)

(۲) بهره وری نیروی کار در مورد آمریکا عبارتست از تولید ساعتی نیروی کار و در مورد OECD عبارتست از تولید هر کارگر

ارتقاء قدرت رقابتی که عمدتاً از طریق ابزار هایی چون سیاست مقررات زدایی و تجدید ساختار صنعتی انجام گرفت وضعیت صنعت در آمریکا را دگرگون کرد. این سیاست ها که سیاست های طرف عرضه نامیده می شوند نقش دولت را در امور اقتصادی و صنعتی کاهش داد. ویژگی اصلی این برنامه خارج شدن دولت فدرال از فعالیت هایی بود که انتظار میرفت بخش خصوصی در آن موفق تر عمل کند. البته باید یادآور شد که دولت فدرال آمریکا به طور سنتی کمتر از دولت سایر کشورهای صنعتی در امر ارایه خدمات به طور مستقیم دخالت داشته است. لذا برنامه خصوصی سازی به طور محدود انجام گرفت و از جمله راه آهن در سال ۱۹۷۸ خصوصی شد. دولت فدرال در حال حاضر براساس قرارداد، سالانه حدود ۲۰۰ میلیارد دلار کالا و خدمات خریداری می کند.

اجرای سیاست بهبود سیستم مقررات اجتماعی نیز محدود بوده است؛ قانون ضدتراست دخالت در امور اتحادیه های کارگری آمریکا را محدود می کند و به طور کلی مسوولیت اجرای قوانین مربوط به اتحادیه های کارگری به ایالات مختلف آمریکا واگذار شده است. همین امر به علت ایجاد رقابت بیشتر در بین ایالت های مختلف، میزان انعطاف پذیری بازار کار را افزایش داده

[1] نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰، ۳۱ و ۳۲.

است. به طور کلی دستاوردهای رقابت پذیری و سودآوری در آمریکا عمدتاً مدیون اجرای سایر سیاستهای طرف عرضه مانند آزاد سازی مالی، که شامل اصلاح مالیاتی هم می شود، و تجدید ساختار شرکتها از نظر مالی بوده است.

۲/۲ سیاست های مالیاتی

نظام مالیاتی ایالات متحده آمریکا در دهه ۱۹۸۰ دچار تحولات اساسی شد. در سال ۱۹۸۱ با اصلاح قانون مالیات، نرخ های مالیاتی به شدت کاهش یافت ودر سال ۱۹۸۶ قانون اصلاح قوانین مالیاتی به مرحله اجرا در آمد. هدف از این تغییر عمده در سیاست های مالیاتی دولت فدرال این بود که با افزایش پس انداز و سرمایه گذاری، عرضه نیروی کار به طور قابل ملاحظه ای افزایش یابد. دولت اعتقاد داشت که در اثر تغییر در قوانین مالیاتی رشد اقتصادی این کشور، که از اوایل دهه ۱۹۷۰ بسیار کند شده بود، افزایش می یابد و در نتیجه سطح زندگی مردم بهبود می یابد.

قانون مالیاتی سال ۱۹۸۱[1] مالیات بر در آمد نهایی شخصی[2] را به طور متوسط در مورد همه گروههای درآمدی مشمول مالیات کاهش داد. نرخ مالیاتی بالاترین گروه درآمدی از ۷۰ درصد به ۵۰ درصد کاهش یافت. براساس همین قانون به منظور تخفیف عامل ضد تشویقی نرخ مالیات بر درآمد بالا، کنگره آمریکا در مورد مالیات بر در آمد نفر دوم خانوارها، کاهش ویژه مالیاتی را تا سقف ۳۰ هزار دلار برای زن و شوهر شاغل، که برابرده درصد درآمد زوج یا زوجه با دستمزد پایین بود، تصویب کرد. این قانون بیش از همه به نفع خانوارهای با درآمد بالا بود. نرخ مالیاتی گروههای درآمدی بالا از ۷۰ درصد به ۵۰ درصد رسید؛ به علاوه متوسط مالیات بر در آمد هم کاهش یافت.[3]

در قانون مالیاتی سال ۱۹۸۶ گسترش پایه مالیاتی و حذف مالیات های خاص ترجیحی مورد تاکید قرار گرفت و در عوض نرخ مالیات بر در آمد نهایی شخصی به شدت کاهش یافت.

باید توجه داشت که عرضه نیروی کار به تغییر نرخ های مالیاتی واکنش نشان می دهد. براساس نظریه سنتی، عرضه نیروی کار در واکنش به تغییرات مالیاتی با هدف حداکثر کردن مطلوبیت صورت می گیرد. معمولاً واکنش کارکنان نسبت به درآمدهای بعد از مالیات مثبت اما نسبت به تعداد ساعاتی که به کار مشغول هستند و در ازاء آن پول دریافت می کنند منفی است. مطلوبیت کارکنان در نتیجه کمتر کارکردن ضمن حفظ درآمد ثابت و یا کسب بیشتر درآمدهای

[1] Economic Recovery Tax Act, (ERTA) 1981

[2] marginal personal income TAX

[3] نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰، ۳۱ و ۶.

بعد از مالیات ضمن حفظ ساعات کار ثابت افزایش می یابد. در بازار کار کارکنان با نرخ دستمزدی مواجه هستند که توسط بازار کار تعیین می شود و آنها باید بین اوقات فراغت و درآمد قابل تصرف خود تعادل برقرار نمایند. مالیات بر درآمد، انتخاب کارکنان را در مورد عرضه بهینه نیروی کار دچار اختلال می کند. اقتصاد دانان در این مورد اتفاق نظر دارند که کاهش مالیات بر درآمد اضافی، میزان رفاه از دست رفته را کاهش می دهد؛ اما در مورد مقدار و یا حتی جهت اثرات کاهش مالیات بر عرضه نیروی کار توافق نظری وجود ندارد. اقتصاددانها در مواردی می توانند جهت اثرات کاهش مالیات را پیش بینی کنند. در مواردی که مالیات بر درآمد اضافی (نهایی) کاهش می یابد اما مالیات بردرآمد کارکنان در ساعات اولیه کار کاهش نیابد، درآمد خالص کارکنان در ابتدا تحت تاثیر قانون اصلاح مالیاتی قرار نمی گیرد. اما قیمت اوقات فراغت آنان افزایش می یابد؛ در نتیجه عرضه نیروی کار فقط در اثر عامل جانشینی که همان مطلوبیت اوقات فراغت است تعیین می شود.

اصلاح قانون مالیات معمولاً هم نرخ متوسط مالیات بر درآمد و هم نرخ مالیات بردرآمد اضافی (نهایی) را تحت تاثیر قرار می دهد و بنابر این مشخص کردن اثر کاهش مالیات به طور جداگانه در مورد کاهش متوسط نرخ مالیات و کاهش مالیات بر درآمد اضافی (نهایی) مشکل خواهد بود. به طوریکه جدول ۵ نشان می دهد کارکنان دارای سطوح مختلف درآمد از قوانین مالیاتی دهه ۱۹۸۰ به طور بسیار نابرابری برخورار شدند. به عنوان نمونه بین سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ نرخ مالیات بردرآمد اضافی در مجموع ۰/۳ درصد برای خانوارهای با نصف درآمد میانه و ۱۵ درصد برای خانوارهای با دو برابر درآمد میانه کاهش پیدا کرده است.

در دهه ۱۹۹۰ نیز سیاست های دهه ۱۹۸۰ در مورد مالیات ادامه یافته و تغییرات مهمی رخ نداده است.

جدول ۵ـ۵ : نرخ مالیاتی دولت فدرال، بر حسب سطوح مختلف درآمد خانوار در سالهای منتخب

سال	درآمدمیانه (دلار)	نرخ مالیاتی (درصد)					
		نصف درآمد میانه		درآمد میانه		دو برابر درآمد میانه	
		متوسط مالیات	مالیات نهایی	متوسط مالیات	مالیات نهایی	متوسط مالیات	مالیات نهایی
۱۹۸۰	۲۴۳۳۲	۱۸/۳	۳۰/۳	۲۳/۷	۳۶/۳	۲۴/۸	۴۳/-
۱۹۸۲	۲۷۶۱۹	۱۹/۹	۲۹/۴	۲۴/۵	۳۸/۴	۲۵/۹	۳۹/-
۱۹۸۴	۳۱۰۹۷۹	۱۹/۹	۲۷/۴	۲۳/۷	۳۵/۴	۲۴/۸	۳۸/-
۱۹۸۶	۳۴۷۱۶	۲۰/۹	۲۸/۳	۲۴/۸	۳۶/۳	۲۵/۷	۳۸/-
۱۹۸۸	۳۷۴۸۲	۱۹/۹	۳۰/-	۲۴/۲	۳۰/۰	۲۳/۹	۲۸/-

ماخذ: خزانه داری ایالات متحده آمریکا (ماخذ شماره ۶)

اگر واکنش پذیری عرضه نیروی کار نسبت به تغییر مالیات بر درآمدها نهایی صحت داشته باشد بیشترین اثر را در رده های بالای توزیع درآمد می توان مشاهده کرد. از آنجا که دامنهٔ تغییرات نرخ متوسط مالیات به ویژه درآمد میانه نسبتاً کم بوده است، تغییر نرخ های مالیاتی نهایی احتمالاً در تعیین الگوی واکنش به اصلاحات مؤثر بوده است.

به طور خلاصه مطالعاتی که در مورد اثر نرخ مالیات بر عرضه نیروی کار انجام گرفته است نشان می دهد که ۳۰درصد کاهش در نرخ مالیاتی موجب خواهد شد تا شوهران جوان ساعات کار خود را تا ۲/۷ درصد در سال و همسران زن ساعات کار سالانه خود را ۹/۷ درصد افزایش دهند. همچنین برآورد شده است که ده درصد کاهش مالیات بر درآمد، عرضه نیروی کار را در بین شوهران ۱/۱ درصد و دربین زنان شوهردار ۴/۱ درصد افزایش می دهد.

۳/۲ سیاست ارتقاء و اشاعه دانش فنی

طی دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در ایالات متحده آمریکا تقاضا برای نیروی کار ماهر و متخصص در بخش صنایع کارخانه ای به ضرر نیروی کار غیرماهر افزایش یافته است. تغییرات فناوری تولید که موجب استفاده کمتر از نیروی کار به ویژه نیروی کار غیر ماهر می شود از دلایل اصلی این تحول بوده است. از طرف دیگر طبق بررسی سالانه صنایع[1]، طی دو دهه اخیر روند ترکیب اشتغال در ایالات متحده آمریکا در جهت افزایش سهم نیروی کار غیر تولیدی در کل اشتغال بوده است. این افزایش در دهه ۱۹۸۰ از رشد شتابان تری نسبت به دهه ۱۹۷۰ برخوردار گردید. بین سالهای ۱۹۷۹ و ۱۹۸۹، میزان اشتغال نیروی کار تولیدی[2] در بخش صنایع کارخانه ای ایالات متحده آمریکا از ۱۴/۵ میلیون نفر به ۱۲/۳ میلیون نفر (۱۵ درصد کاهش) کاهش پیدا کرد، در حالیکه در همین مدت اشتغال غیر تولیدی با برخورداری از رشد ۳ درصد از ۶/۵ میلیون نفر به ۶/۷ میلیون نفر افزایش یافت. باتوجه به افزایش دستمزد نسبی نیروی کار غیر تولیدی در مقایسه با نیروی کار تولیدی که در دوره ۱۹۸۹ـ۱۹۷۹ رخ داده است می توان دریافت که تقاضا در خود بخش صنایع کارخانه ای از نیروی کار تولیدی به سمت نیروی کار غیر تولیدی تحول یافته است. به طور کلی رشد فزاینده رقابت های بین المللی همراه با تحولات فناوری و همچنین

---

[1] Annual Survey of Manufactures (ASM)

[2] براساس تعریف ASM شغل ها به دو دسته کلی قابل تقسیم هستند. نیروی کار تولیدی ونیروی کار غیر تولیدی. نیروی کار تولیدی به کارگران تا سطح استادکار یا سرکارگر اطلاق می شود و شامل افرادی می شود که در عملیات و فعالیت های فرایند، مونتاژ، بازرسی و امثال آن مشغول هستند و کارگران غیر تولیدی افرادی هستند که در اموری مانند مشاوره (بالاتر از استادکار)، فروش، بازاریابی، توزیع، فعالیت های اداری و امثال آن به کار اشتغال دارند.

افزایش فعالیت های دفاعی و رکود اقتصادی اوایل دهه ۱۹۸۰ از عوامل عمده کاهش تقاضا بـــرای نیروی کار تولیدی در دهه فوق بوده است.

براساس بررسی های به عمل آمده حدود یک سوم کاهش نیروی کار تولیدی و افزایش نیروی کار غیر تولیدی به علت کاهش اهمیت صنایعی بوده است که سهم نیروی کار تولیدی آنها نسـبت به کل شاغلین بالا بوده است. به طور مشخص تر در دهه ۱۹۸۰ شدت یافتن فعـالیت هـای امـور دفاعی و در نتیجه افزایش هزینه های دفاعی همراه با افزایـــش تجـارت بیـن المللـی تقاضـا بـرای کارکنان غیر تولیدی را افزایش داد زیرا در صنایع مربوط بـه امـور دفـاعی و همینطـور در بخـش تولیدات کارخانه ای صادراتی نیروی کار غیر تولیدی بیشتری نسبت به سایر صنایع به کار گرفتـه می شود. البته تحولات در ترکیب نیروی کار یک صنعت خاص مانند صنایع دفاعی فقط مربوط به میزان هزینه های دفاعی (واردات یا خریدها) نمی شود بلکه ارتقاءمهارت ها و سـرمایه گـذاری در کامپیوتر و هزینه های تحقیق و توسعه هـم در ایـن تحـول مؤثـر بـوده اسـت. بررسـی هـای اداره آمارهای نیروی کار[1] ایالات متحده آمریکا نشان می دهـد کـه فنـاوری هـای نـو در بیکـار شـدن کارکنان تولیدی سهم قابل توجهی داشته اند.

عامل مهم دیگری که در دهه ۱۹۸۰ در کاهش سهم کارکنان تولیدی صنایع کارخانه ای مؤثر بوده است افزایش جانشینی سرمایه با نیروی کار بـوده اسـت. در ایـن دهـه عوامـل تولیـد مـانند سرمایه، مواد اولیه و سایر مواد تقریباً به طور برابر افزایش پیدا کرده اند؛ تولید هم تقریباً به همـان میزان رشد سرمایه و مواد اولیه رشد کرده است ولیکن رشد اشتغال و به خصوص رشـد کارکنـان بخش تولید کمتر بوده است؛ این امر نشان می دهد که سرمایه جانشین نـیروی کـار شـده اسـت. افزایش هزینه نسبی کارکنان ماهر به علت دستمزد بالاتر این کارکنان نسبت به کارکنان غیر ماهر از دلایل عمده این جانشینی بوده است. نتایج بررسی ها نشان می دهد که فعالیت های غیر تولیدی بیش از فعالیت های تولیدی به نیروی کار ماهر و با تحصیلات بالا نیازمند اسـت. در سـال ۱۹۸۷، فقط ۱۷ درصد کارکنان به اصطلاح یقه آبی یعنی افراد شـاغل در بخـش تولیـد دارای تحصیلاتـی برابر دیپلم متوسطه و یا بالاتر بوده اند در حالیکه در همین سال ۳۵ درصد کارکنـان بـه اصطـلاح یقه سفید (اداری) و ۷۵ درصد کارکنان قسمت فروش و بازاریـابی و ۷۸ درصـد مدیـران و سـایر مشاغل حرفه ای تحصیلات دیپلم و یا بالاتر داشته اند.

در دوره فوق الذکر عامل مهم دیگری که سهم کارکنان غـیر تولیـدی را در کـل نـیروی کـار افزایش داده است افزایش سهم سرمایه با فناوری بالا در کل موجودی سرمایه صنایع کارخانـه ای

[1] Bureau of Labor Statistics (BLS)

بوده است. سهم اینگونه سرمایه در کل موجودی سـرمایه صنـایع کارخانـه ای در ایـالات متحـده آمریکا از ۱/۴ درصد در سال ۱۹۷۳ به ۶/۹ درصد درسال ۱۹۸۷ افزایـش یافتـه اسـت. در ایـن مدت هزینه های تحقیق و توسعه و هزینه های سرمایه ای با فناوری بالا از قبیل تجـهیزات رایانـه ای و ارتباطات به طور قابل ملاحظه ای افزایش داشته است.

چنانکه قبلاً نیز اشاره شده است افزایش تجارت بین المللی و افزایش هزینه های دفاعی دولـت فدرال ایالات متحده آمریکا دو عامل اثر گذار در افزایش سهم کارکنان غیر تولیدی بوده اند. طـی دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ آمریکا کالاهایی را وارد کرده است کـه در تولیـد آنـها نـیروی کـار بـا مهارت پایین دخالت داشته است و در مقابل، کالاهایی را صادر کرده اسـت کـه در سـاخت آنـها عمدتاً کارکنان و کارگران با مهارت بالا سهیم بوده اند (مانند تولید هواپیمـا) لـذا در اثـر افزایـش تجارت بین المللی تقاضا برای کارگران و کارکنان غیر تولیدی افزایش یافته اسـت. صنـایع دفـاعی نیز به علت تولید بیشتر تسلیحات با فناوری بالا، کارکنان غیر تولیدی را به کار گرفته است کـه از مهارت بیشتری هم برخوردارند و در نتیجه در دهه ۱۹۸۰ سهم کارکنان غیر تولیـدی نسـبت بـه کل شاغلین افزایش نشان می دهد.

به طور کلـی بررسـی شـاخص هـای تغیـیرات فنـاوری بـر تقاضـا بـرای نـیروی کـار نشـان می دهد که به علت سرمایه گذاری قابل ملاحظه در صنایع رایانه ای و همینطور سـرمایه گـذاری شدید در صنایع تحقیق و توسعه، اشتغال در این دو بخش از رشد قابل ملاحظه ای برخوردار شـده است.

۴/۲ سیاست توسعه صنایع با فناوری بالا

طبق مطالعات انجام شده از سال ۱۹۸۸ تا سال ۱۹۹۶، صنایع با فناوری بالا بـزرگـترین منبـع تولید محصولات و ایجاد فرایندهای تحول آفرین در اقتصاد آمریکا بوده است. به همین دلیل تغییر الگوی اشتغال در این صنایع مورد توجه پژوهشگران و سیاسـتگذاران قـرار گرفتـه اسـت. ترکیـب "صنایع با فناوری بالا" و "صنایع تحقیق و توسعه بر[1]" شـدیداً در جـهت تحـول بـه سـوی صنـایع خدماتی بوده است بنابر این سهم اشتغال آن نیز افزایش یافته است؛ این در حالی اسـت کـه سـهم اشتغال در "صنایع کارخانه ای تحقیق وتوسعه بر" در صنایع دفاعی در حال کاهش بـوده اسـت و سهم اشتغال در "صنایع کارخانه ای با فناوری بالا" در بخش غیر نظامی اساسـاً ثـابت بـاقی مـانده است. در حقیقت از سال ۱۹۸۸ تاکنون "صنایع خدماتی تحقیق و توسعه بـر" عـامل کـل افزایـش

[1] R&D intensive industries

ایجاد شده در اشتغال بخش "صنایع تحقیق و توسعه بر" بوده است و تقاضای اشتغال در این صنایع خدماتی از رشد بالاتری نسبت به کل تقاضای نیروی کار در بخش "تحقیق و توسعه بر با فناوری بالا" برخوردار بوده است. به عبارت دیگر اشتغال در کل بخش "صنایع تحقیق و توسعه بر" در جهت حرفه ها و مشاغل مربوط به تولید خدمات، و نه تولید کالاها، در حال تحول است.

چرا "صنایع با فناوری بالا" از اهمیت بالایی برخوردار شده اند؟ یک دلیل عمده شیفته شدن اکثر مردم جهان نسبت به کالاها و فرایندهایی است که در ایالات متحده آمریکا و سایر کشورهای صنعتی تولید می شوند. فناوری های نو از راه آهن گرفته تا هواپیما همیشه برای مردم جذاب بوده است. اما طی دهه ۱۹۹۰ علت اصلی افزایش اهمیت "صنایع با فناوری بالا" این بوده است که نوآوریهای ایجاد شده ترکیب اقتصادی بنگاهها، صنایع و شغل ها را به طور قابل ملاحظه ای دستخوش تحول ساخته است و خود بخش "صنایع با فناوری بالا" هم از آثار دگرگونیهایی که این بخش در سایر صنایع ایجاد کرده مصون نمانده است. به طور کلی در ارتباط با الگوی اشتغال در "صنایع با فناوری بالا" پاسخ به سؤالات زیر حائز اهمیت است:

۱) طی سالهای اخیر چه تعداد از شغل های ایجاد شده و جدید مربوط به "صنایع با فناوری بالا" بوده است؟

۲) ترکیب صنعتی این شغل های جدید کدام است؟

۳) در ترکیب شغلی "صنایع با فناوری بالا"، به ویژه در مورد کارکنانی که فعالیت های تحقیق و توسعه شان سهم عمده ای در افزایش شدت فناوری "صنایع با فناوری بالا" داشته چه تغییراتی رخ داده است؟

برای پاسخ به سؤالات فوق ابتدا لازم است "صنایع با فناوری بالا" تعریف شود. در مورد این صنایع تعاریف متعددی وجود دارد. برای مثال در اوایل دهه ۱۹۸۰ اداره آمارهای نیروی کار ایالات متحده آمریکا تعداد ۴۸ صنایع کارخانه ای و خدماتی را نام برده است که درصد کارکنان فناوری آنها (مهندسین، دانشمندان فیزیک، متخصصین ریاضی، تکنسین های مهندسی و علمی و متخصصین رایانه) حداقل ۱/۵ برابر متوسط تمام صنایع در ایالات متحده آمریکا بوده است. براساس تعریفی دیگر ۳۰ صنعت "تحقیق و توسعه بر" نام برده شده که تعداد کارکنان مربوط به بخش تحقیق و توسعه آنها حداقل ۵۰ درصد بیش از متوسط تمام صنایع بوده است.

در آمریکا در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ تقاضا برای کارکنان "صنایع با فناوری بالا" و اشتغال در این صنایع در مقایسه با کل اشتغال غیر کشاورزی از رشد بالاتری برخوردار بود و در نتیجه این صنایع سهم بیشتری از کل اشتغال غیر کشاورزی را در هر دو سطح ملی و منطقه ای به دست

آوردند. با توجه به انقلابی که در صنایع میکروالکترونیک، ژنتیک، علوم فضایی، فیزیک و علوم مواد رخ داده انتظار میرفت که در اثر کاربرد فناوری بالا در این صنایع، موتور بالقوه ای برای ایجاد شغل های جدید و به طور کلی افزایش اشتغال پدیدار شود و کاهش شغل های دایمی با دستمزد بالا را در بخش تولید جبران نماید، ولی اینگونه نشد و این سناریو تحقق پیدا نکرد. در بررسی انجام شده در مورد وضعیت اشتغال در ۲۸ صنعت با فناوری بالا و تحقیق و توسعه بر مشخص شده که در دوره ۹۶ـ۱۹۸۸ کل اشتغال در این صنایع حدود ۴۰۰ هزار نفر (۵درصد) افزایش یافته است. در حالیکه در همین مدت به کل اشتغال غیر کشاورزی ۱۴ میلیون نفر (۱۳/۷ درصد) اضافه شده است. به عبارت دیگر سهم رشد اشتغال در صنایع "تحقیق و توسعه بر" در رشد کل اشتغال غیر کشاورزی نسبتاً کم و فقط ۲/۹ درصد بوده است. علت این سهم کم رشد اشتغال در "صنایع تحقیق و توسعه بر" نسبت به کل رشد اشتغال غیر کشاورزی به قرار زیر بوده است:

"صنایع کارخانه ای تحقیق و توسعه بر" (حدود ۲۳ صنعت از ۲۸ صنعت در کد سه رقمی در بررسی های انجام یافته) تقریباً ۶۰۰ هزار شغل را در این مدت از دست داده اند که برابر است با ۱۰ درصد کل شاغلین (۵/۸ میلیون نفر) این بخش در سال ۱۹۸۸. قابل توجه است که ۹۱ درصد این شغل های از دست رفته (۵۴۷ هزار نفر) مربوط به صنایع کارخانه ای تولید کننده کالاهای بادوام بوده است. همچنین در این مدت اشتغال در "صنایع کارخانه ای تحقیق و توسعه بر" که تولید کننده کالاهای کم دوام بوده اند، کاهش یافته است (۱/۱ـ درصد) و اشتغال در کل صنایع کارخانه ای تولید کننده اینگونه کالاها ۳/۵ درصد کاهش یافته است. اما اشتغال در بخش تولید خدمات "تحقیق و توسعه بر" ـ مدیریت و روابط عمومی، کامپیوتر و پردازش اطلاعات و آمار، خدمات مهندسی و معماری ـ از رشد قابل ملاحظه ای برخوردار بوده است. در بخش خدمات بیش از یک میلیون شغل جدید ایجاد شده است که نشان دهنده ۴۶ درصد رشد است. ۸۰ درصد شغل های جدید اضافه شده در بخش خدمات مربوط به مدیریت و روابط عمومی، کامپیوتر وپردازش آمار و اطلاعات بوده است. در این بخش کل اشتغال در ظرف ۸ سال دو برابر شده است.

آمارهای منتشره حاکی از آنست که کل اشتغال در "صنایع تحقیق و توسعه بر" از ۸/۱ درصد کل اشتغال غیر کشاورزی در سال ۱۹۸۸ به ۷/۵ درصد در سال ۱۹۹۶ کاهش یافته است.

بررسی تغییرات ساختاری در صنایع با فناوری بالا نشان می دهد رشد اشتغال در "صنایع تحقیق و توسعه بر" تولید کننده کالاهای با دوام با کاهش مواجه بوده است؛ در این بخش ۵۲۶ هزار شغل از ۵۴۷ هزار شغل از دست رفته مربوط به صنایع هواپیماسازی و قطعات آن، تجهیزات

دریانوردی، موشک های هدایت شونده و وسایل نقلیه فضایی و قطعات آن می شود که همگی وابسته به صنایع دفاعی ایالات متحده آمریکا هستند. صنایع موشک های هدایت شونده و وسایل فضایی بیش از نیمی از کارکنان خود را در این مدت از دست داده اند. صنایع هواپیما سازی و قطعات آن حدود یک سوم شاغلین خود را از دست داده اند.

در مقابل کل اشتغال در ۱۸ صنعت کارخانه ای "تحقیق و توسعه بر" غیر نظامی تقریباً باقی مانده است. در ۴ صنعت کارخانه ای "تحقیق و توسعه بر" غیر نظامی در دوره مورد مطالعه (۹۶ـ۱۹۸۸) شغل جدید ایجاد شده است. این صنایع عبارتند از لوازم پزشکی ۳۹۷۰۰ شغل جدید، دارو ۳۳۲۰۰ شغل جدید، ماشین آلات صنعتی خاص ۲۲۶۰۰ شغل جدید، خودروسازی ۱۱۴۲۰۰ شغل جدید.

به طور کلی بین سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۶ سهم اشتغال خدمات از کل اشتغال "صنایع با فناوری بالا" و "تحقیق و توسعه بر" از ۲۸ درصد به ۳۸/۹ درصد افزایش پیدا کرده است و در مقابل در همین مدت سهم اشتغال صنایع کارخانه ای از کل اشتغال "صنایع با فناوری بالا" و "تحقیق و توسعه بر" از ۷۰ درصد به ۶۰ درصد کاهش پیدا کرده است. به طور خلاصه نتایج بررسی ها نشان می دهد که در ترکیب اشتغال "صنایع با فناوری بالا" تغییرات زیر رخ داده است:

بخش "صنایع کارخانه ای تحقیق و توسعه بر" در امور دفاعی تعداد زیادی نیروی کار را از دست داده است. اشتغال در "صنایع تحقیق و توسعه بر" غیر نظامی تقریباً ثابت باقی مانده است و رشد اشتغال در بخش خدمات "صنایع با فناوری بالا" به ویژه در رایانه و پردازش اطلاعات و آمار، مدیریت و روابط عمومی قابل ملاحظه بوده است. فرایندهای صرفه جویی در نیروی کار، که به ویژه در "صنایع با فناوری بالا" و "تحقیق و توسعه بر" رخ داده است نه تنها سایر بخش ها بلکه خود بخش "صنایع تحقیق و توسعه بر" را هم متاثر ساخته است. این پدیده بیش از همه بخش رایانه را متاثر ساخته است. امروزه پس از ۲۰ سال از زمان پدیدار شدن و گسترش رایانه شخصی، سالانه دهها میلیون از آن تولید می شود و تحت تاثیر خودکار شدن، تقاضا برای کارکنان در این صنعت کاهش پیدا کرده و این درحالی است که تقاضا برای رایانه در حال رشد قابل ملاحظه ای است. نتیجه آن که در صنعت رایانه تولید رو به افزایش و اشتغال رو به کاهش گذاشته است. اداره آمارهای نیروی کار ایالات متحده آمریکا پیش بینی کرده است که بین سالهای ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۵ تولید سالانه رایانه در آمریکا ۷ درصد رشد کند و در مقابل نیروی کار در این بخش سالانه ۲/۶ درصد کاهش می یابد.

از طرف دیگر طبق آمارهای اداره نیروی کار آمریکا راهبرد انتخاب شده توسط آن گروه از تولید کنندگان وسایل رایانه ای و الکترونیکی که تمایل زیادی به امر سرمایه گذاری در امر خودکارسازی ندارند، آنست که برای کاهش نیاز به نیروی کار، وظایف ساخت و مونتاژ قطعات این صنعت را به کشورهایی انتقال دهند که نیروی کار ارزانتری در اختیار دارند. اتخاذ و اجرای این راهبرد عمدتاً به دلیل تحولات در فناوری ارتباطات است که این خود محصول انقلاب میکروالکترونیکی است. این تحولات باعث شده است تا در عین پراکندگی تاسیسات تولید در سطح جهان، فعالیت روزانه شرکتهای تولیدی و مدیریت این شرکتها به طور مؤثر قابل کنترل باشد. در صورت ادامه این راهبرد، تعداد شغل های از دست رفته ناشی از انجام فعالیت های مونتاژ در خارج از آمریکا بیش از تعداد مشاغلی خواهد بود که در نتیجه اقدام شرکتهای آمریکایی به توسعه سیستم خودکار سازی در داخل کشور از دست می رود.

تحول دیگری که تقاضا برای نیروی کار را کاهش می دهد سفارش ساخت قطعات توسط شرکتهای بزرگتر به شرکتهای کوچکتر است. شرکتهای کوچکتر در رقابت با یکدیگر، جهت کاهش هزینه ها و به منظور افزایش قدرت رقابتی خود، از فناوری رایانه ای بیشتری استفاده خواهند کرد و در نتیجه تقاضا برای نیروی کار، که عمدتاً کارکنان با دستمزد بالا هستند، کاهش پیدا می کند. طبق گزارشهای منتشره دو کارخانه بزرگ اتومبیل سازی آمریکایی که بزرگترین کارخانه در سطح جهان هستند، حدود ۷۰ درصد ساخت و مونتاژ قطعات مورد نیاز را به شرکتهای کوچکتر سفارش می دهند.[۱]

پیامدهای تغییرات فناوری متفاوت است. در حالیکه تغییرات فناوری باعث از دست رفتن شغل در "صنایع کارخانه ای تحقیق و توسعه بر" در بخش غیر دفاعی شده اما تعداد زیادی شغل در بخش تولید خدمات "صنایع تحقیق و توسعه بر" ایجاد نموده است. البته این تحولات فناوری ترکیب تقاضا برای کارکنان فناوری بالا را تغییر خواهد داد و همینطور ویژگی کاری که کارکنان انجام می دهند متفاوت خواهد بود. برای مثال نوع مشارکت یک متخصص حرفه ای در فعالیت مدیریت مشاوره ای با ذهنیت ما از نوع همکاری کارکنان فناوری بالا متفاوت است. این کارکنان روپوش های آزمایشگاهی به تن نمی کنند و تحقیقات کاربردی فیزیکی برای شرکتهای تولیدی انجام نمی دهند. وظیفه مدیریت مشاوره ای و یا مهندسان مشاور مدیریت و پژوهشگران، ارتقاء دانش مدیران برای بالا بردن ظرفیت سازماندهی و مدیریت شرکت است.

---

[۱] مطالب این قسمت از مآخذ شماره ۳۲، ۴ و ۲۴ گرفته شده است.

به طور کلی استفاده از فناوری های نو در صنایع کارخانه ای تقاضا برای کارکنان با مـــهارت را افزایش می دهد و در نتیجه تقاضا برای کارکنان تحصیل کرده به ویژه کارکنـــان دارای تحصیـلات عالی افزایش پیدا می کند. نتایج مطالعات اداره آمار مرکز مطالعات اقتصادی ایالات متحده آمریکا حاکی از آنست که بنگاهها و شرکتهای بهره منـــد از فنـاوری بـالا و پیشـرفته شـدیداً از کارکنـان تحصیل کرده استفاده می کنند و سهم بالایی از کارکنان ماهر و متخصص را در خدمت می گـیرند؛ به ویژه در ترکیب نیروی کار آنها سهم کارکنان برخوردار از تحصیلات دانشـگاهی از کـل نـیروی کار بسیار بالا است.

در ارتباط با کیفیت نیروی کار در ایالات متحده آمریکا باید متذکر شد بـــه جـهت آنکـه لازم است محصولات ساخت این کشور به منظور رقابت در بازارهای بین المللی از کیفیـــت و اسـتاندارد قابل قبولی برخوردار باشند، که این خود سطح فناوری بالاتری را می طلبد، سطح تحصیـلات افـراد متقاضی کار عامل تعیین کننده ای برای استخدام آنها بـــه شـمار مـیرود. در ایـن حـالت دریـافت دستمزد کمتر توسط متقاضیان کار برای کارفرمایان از اهمیت کمتری برخوردار اســـت و برعکـس بالا بودن کیفیت نیروی کار، که عمدتاً به سطح تحصیلات بستگی دارد، برای حفـظ برتـری نسـبی این کشور نسبت به سایر کشورها اهمیت بیشتری می یابد.

۳ سیاست های بازار کار

در ایالات متحده آمریکا سیاستهای بازار کار عمدتاً معطوف بـــه سیاسـتهای تنظیـم بـازار کـار است. در اینجا سیاستهای اتخاذ شده کشور مذکور در ارتباط با تنظیم کـــار و همچنیـن سیاسـتهای فعال بازار کار بررسی می شود.

۱/۳ نظام جستجوی شغل

طی دو دهه اخیر بیکار شدن و از دست دادن شغل یکی از معضلات جدی در ایـــالات متحـده آمریکا بوده است. در سال ۱۹۸۴ اداره آمارهای نیروی کار آمریکـــا تحقیقـاتی در مـورد کارکنـان بیکار شده انجام داد که نشان می دهد علیرغم آنکـه بیشـتر کارکنـان بیکـار شـده مشـکلی بـرای استخدام مجدد نداشتند اما بسیاری از آنها برای دست یافتن به شغل جدید نیازمند نوعـــی کمـک بودند. به علاوه معمولاً افرادی که قرارداد استخدامی آنها با کارفرما ۳ سال و یا بیشتر بـوده اسـت در کسب شغل مجدد با مشکل بیشتری مواجه بوده انـد و بنـابر ایـن نیـازمند خدمـات مؤثرتـر و بیشتری هستند.

بنابر این در نوامبر سال ۱۹۹۳ کنگره آمریکا قانونی را به تصویب رساند که براســاس آن هــر یک از ایالات این کشور مکلف شدند برای اشتغال مجدد کارکنان بیکار شده خدمات ارایــه دهنــد. البته در این کشور نیز همانند بسیاری از کشورهای جهان به طور سنتی متقاضیان و جویندگان کــار از طریق ادارات کاریابی از وضعیت بازار کار مطلع می گردند و از طرق مختلف و ازجملــه معرفــی به عرضه کنندگان کار، اقدامات لازم برای اشتغال آنها انجام می شود اما هدف قانون ســال ۱۹۹۳ اشتغال مجدد کارکنان بیمه شده ای بود که به علل مختلف از جمله بسته شدن واحدهای تولیــدی و خدماتی و تعطیل شدن دایمی بنگاههای اقتصادی بیکار شده بودند و مایل بودند شغل دیگری بــه دست آورند. در برنامه اشتغال مجدد، با استفاده از مدلهای آمــاری در سیســتم جدیــد جســتجوی شغل، کارکنان بیکار شده که از مزایای بیمه بیکاری برخوردار بودند شناسایی و به طور فعال بــرای فراهم آوردن کار برای آنها مساعدت می شد. البته این سیستم جدیــد جســتجوی شــغل بــه طــور آزمایشی از ۱۹۹۳ تا سال ۱۹۹۶ در بعضی از ایالات و یا مناطق به مرحله اجرا در آمد و در ســال ۱۹۹۶ در سراسر ایالات متحده آمریکا اجرا شد.

درسال ۱۹۹۳ وزارت کار ایالات متحده آمریکا برای اجرای نظام جدید که "خدمات شناســایی و اشتغال مجدد کارکنان"[1] نامیده می شود یک مدل آماری برای شناسایی کارگران بیکار شده تهیه کرد. این مدل به نحوی طراحی شده بود که از سازوکار دقیق و قابل دفاع برای شناسایی و انتخــاب بیکاران برای استفاده از خدمات مذکور برخوردار باشد. وزارت کار برای اشاعه این نظام در سراسر آمریکا، کمک های فنی به ایالتهای مختلف ارایه نمود تا بتوانند مــدل آمــاری خــود را بــه منظــور شناسایی زودهنگام بیکاران تهیه کرده و در امر تهیه این مدل از آمــار و اطلاعــات خــود ایــالات و مناطق استفاده نمایند.

هم اکنون اجرای نظام "خدمات شناسایی و اشتغال مجــدد کارکنــان" بــرای تمــام ایــالات لازم الاجرا است. نظام مذکور با انجام تحقیقات وسیع توسط ایالات مختلف و دولت فدرال آمریکا مسیر تکاملی خود را طی کرده است و امروزه ابزار مناسبی بــرای اشــتغال مجــدد کارکنــان بیکــار شــده می باشد. طی سالهای اخیر سالانه ۸۰۰ هزار نفر کارکنان بیکار شــده در آمریکــا از ایــن خدمــات بهره مند شده اند که این رقم حدود یک سوم کارکنان بیکار شده و در جستجوی کــار را در ســال تشکیل می دهد. (طی سالهای اخیر حدود ۲ میلیون نفر در سال بیکــار شــده و در جســتجوی کــار بوده اند).

[1] Worker Profiling and Reemploy Service (WPRS)

"خدمات شناسایی و اشتغال مجدد" به نحوی طراحی شده است کـه در درجـه اول کسـانی را زیر پوشش قرار دهد که بیش از دیگران نیازمندند (یعنی بیکاران بلند مدت) و بیشترین منـافع را از بیمه بیکاری نصیب خود می سازند؛ به این ترتیب در امر پرداخت بیمـه بیکـاری توسـط دولـت صرفه جویی های بیشتری به عمل می آید. یادآور می شود با اجرای خدمـات شناسـایی و اشـتغال مجدد، جستجو گران کار با سرعت زیاد به شغل جدیـد دسـت مـی یـابند و لـذا تعـداد اسـتفاده کنندگان از بیمه بیکاری کاهش می یابد. در سال ۱۹۹۳ براساس برآوردهای دفـتر بودجـه کنگـره ایالات متحده آمریکا با ارایه خدمات مذکور مبلغ ۷۶۴ میلیون دلار در ۵ سـال در بودجـه دولـت صرفه جویی شد.

باتوجه به محاسنی که این سیستم در برداشـت، در ۲۴ نوامـبر ۱۹۹۳ قـانون جدیـدی تحـت عنوان قانون متمم جبران بیکاری[1] تصویب گردید و به مرحله اجرا درآمد. در حقیقت قـانون فـوق، قانون تامین اجتماعی موجـود را اصـلاح کـرد. طبـق ایـن قـانون متمـم در تمـام ایـالات آمریکـا سازمانهایی که مسؤولیت اجرای سیستم جبران بیکاری را به عهده دارنـد، موظـف شـدند سیسـتم شناسایی کارگران بیکار شده را برای کلیه استفاده کنندگـان از بیمـه بیکـاری بـه مرحلـه اجـرا در آورند. و آنها را از خدمات جبران بیکاری به طـور منظـم برخـوردار سـازند. خدمـات شناسـایی و اشتغال مجدد کارکنان بسیار وسیع است و از جمله شامل کمک به بیکاران برای جستجوی کار، بـه کارگماردن بیکاران از طریق معرفی آنها به کارفرمایان جویای نیروی کار جدید، ارایه اطلاعـات در مورد بازار کار و مشاغل و همین طور بنگاههای کاریابی، و ارایه خدمات مشورتی به جویندگان کـار می شود. تاکید خدمات مذکور بر بازگشت سریع بیکاران به جمع شاغلان است و برنامه آمـوزش کارگران بیکار شده و ارایه خدمات آموزشی و کسب مهارت در این سیستم طراحی نشده است.

لازم است اشاره شود که قانون خدمات شناسایی و اشتغال مجـدد کارکنـان قسـمتی از قـانون سیستم بیمه بیکاری دولت فدرال است و این قانون مقرر مـی دارد کـه سـازمانهای بیمـه بیکـاری دولت موظف به استقرار خدمات فوق در سازمانهای خود هستند تا از این طریق به اشتغال مجـدد بیکاران کمک نمایند.

لازم به توضیح است که فقط کارکنان بیکار شـده ای کـه تحـت برنامـه خدمـات شناسـایی و اشتغال مجدد مورد شناسایی قرار گرفته و برای دریافت خدمات اشتغال مجدد معرفی شـده انـد و به طور فعالانه در خدمات اشتغال مجدد مشارکت می نمایند می تواننـد از مزایـای بیمـه بیکـاری استفاده نمایند. در غیر اینصورت بیمه بیکاری پرداخت نمی شود.

---

[1] Unemployment Compensation Amendment

هدف خدمات شناسایی و اشتغال مجدد آنست که بلافاصله بعد از بیکار شدن کارگر، خدمات کاریابی و اشتغال مجدد ارایه گردد. بر این اساس ایالات مختلف آمریکا در مدت ۵ هفته پس از درخواست بیمه بیکاری توسط کارگران بیکار شده، کارگران بیکار شده را انتخاب و آنها را برای دریافت خدمات اشتغال مجدد معرفی می نمایند. لازم به توضیح است که کارکنان بیکار شده فقط یکبار در دوران بیکاری خود می توانند برای دریافت خدمات اشتغال مجدد نام نویسی نمایند و در صورتی که در این دوره ۵ هفته ای نتوانند از خدمات مذکور بهره مند شوند و به کار مجدد مشغول شوند از آنها ثبت نام مجدد به عمل نخواهد آمد.

زمانیکه کارکنان بیکار شده برای دریافت خدمات اشتغال مجدد انتخاب می شوند، به یک بنگاه تامین کننده خدمات اشتغال مجدد معرفی شده ودر آنجا پرونده ای برای آنها تشکیل می شود. در این پرونده نوع خدمات قابل ارایه به آنها مشخص و تعیین می گردد که البته برنامه خدماتی برای افراد معرفی شده باید توسط مشاوران نظام خدمات شناسایی و اشتغال مجدد تصویب شود. ارایه خدمات نیز منوط به موجود بودن خدمات تعیین شده است. در اینجا تاکید می شود که در دوران استفاده از خدمات شناسایی و اشتغال مجدد، فرد بیکار از مزایای بیمه بیکاری استفاده خواهد کرد و فقط در صورت عدم مشارکت در برنامه خدمات اشتغال مجدد نمی تواند از بیمه بیکاری بهره مند گردد.

البته کارگران بیکار شده می توانند علاوه بر استفاده از خدمات ذکر شده درخواست دریافت کمک های دیگر از جمله بهره مند شدن از خدمات آموزشی هم بنمایند. این خدمت اضافی معمولاً از طریق برنامه های "کمک به جابجایی اقتصادی و تعدیل نیروی کار"[1] و "خدمات استخدامی"[2] قابل تامین است و خدمات آموزشی توسط آنها ارایه می شود.

نقش سنتی سیستم بیمه بیکاری در آمریکا کمک مالی به بیکاران (بیمه بیکاری) به طور موقت و در زمانی محدود است. برنامه بیمه بیکاری، به طور سنتی عمدتاً به دنبال این است که آیا کارکنان بیکار شده در بازارهای محلی کار در جستجوی کار هستند یا خیر و کمتر به برنامه های فعال برای اشتغال مجدد آنها می پردازد.

از زمان برقراری سیستم بیمه بیکاری، که به آغاز دوره رکود اقتصادی بزرگ آمریکا باز می گردد، تا اوایل سال ۱۹۷۰ تعداد افراد بیکار شده و متقاضی دریافت بیمه بیکاری قابل توجه نبود و بنابر این مساله مورد توجه دولت فدرال و یا حکومت های محلی قرار نمی گرفت. اما در

[1] Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance (EDWAA)

[2] Employment Service (ES)

دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ که تعداد کارکنان بیکار شده در آمریکا به طور قابل ملاحظه ای رو به افزایش گذاشت عدم کارایی سیستم بیمه بیکاری بیش از پیش نمایان شد و لذا مسؤولین در جستجوی سیستم مؤثرتری برای اشتغال مجدد کارگران بیکار شده بر آمدند. هر چند در حال حاضر هم فقط سهم اندکی از کل کارکنان بیکار شده متقاضی دریافت بیمه بیکاری در آمریکا هستند. طبق آمارهای منتشره فقط یک دهم تا یک چهارم کل کارکنان قانوناً حق استفاده از بیمه بیکاری را دارند و می توانند در هر سال از مزایای بیمه بیکاری استفاده کنند.

طبق تحقیقات انجام شده فقط نیمی از کارکنان بیکار شده از برنامه های سیستم بیمه بیکاری بهره می برند اما تقریباً تمام بیکارانی که احتمال بیکار ماندن آنها در مدت طولانی تری وجود دارد و لذا بیش از سایر گروهها نیازمند دریافت خدمات برای کسب شغل مجدد هستند از سیستم بیمه بیکاری استفاده می کنند. بسیاری از افراد بیکار شده سریعاً شغل مجددی به دست می آورند و احتمالاً این افراد متقاضی بیمه بیکاری نیستند. طبق مطالعات به عمل آمده سیستم بیمه بیکاری در هر سال فقط یک سوم افراد بیکار شده را که دوران بیکاری آنها کمتر از ۵ هفته بوده است تحت پوشش قرار داده است اما در صورت افزایش طول مدت بیکاری (۵ هفته و یا بیشتر) حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد کارکنان بیکار شده از خدمات بیمه بیکاری بهره مند می شوند.[۱]

۲/۳ انعطاف پذیر کردن بازار کار[۲]

اشتغال تحت قراردادهای غیر استاندارد، انعطاف پذیری نامیده می شوند و کارکنان و کارگرانیکه براین اساس استخدام می شوند نیروی کار انعطاف پذیر نامیده می شوند. اشکال مختلف اشتغال انعطاف پذیر عبارتند از: شغل های موقت، شغل های پاره وقت، اشتغال در طرحها و پروژه های خاص، قبول کار در منزل.

امروزه در بیشتر کشورهای صنعتی انعطاف پذیر کردن بازار کار به طور قابل ملاحظه ای مورد توجه قرار گرفته است. در ایالات متحده آمریکا، اشتغال، در مقایسه با سایر کشورهای صنعتی، از امنیت زیادی برخوردار نیست به این معنی که در این کشور می توان کارگران و کارکنان را بدون آنکه هزینه های زیادی برای کارفرما در بر داشته باشد از کار اخراج کرد. اما علیرغم این عدم امنیت از زمان توسعه صنعتی و تولید انبوه، شغل استاندارد در آمریکا ، شغل تمام وقت و برای مدت نامعلوم بوده است. این ویژگی اشتغال در آمریکا تا چند سال پیش بر

---

[۱] به مآخذ شماره ۴۳، ۸، ۴۰ و ۲ نگاه کنید.

[۲] به مآخذ شماره ۳۲، ۱۰، ۸ و ۴۰ نگاه کنید.

بخش هایی مانند ارتباطات، حمل و نقل، تجارت، عمده فروشی و خدمات (بیمه و بانکداری) به خصوص برای کارکنان و کارگران با سن بیش از ۳۰ سال، حاکم بوده است. ولی در سال های اخیر تغییراتی به سوی اشتغال انعطاف پذیر دیده می شود. یک نمونه آن بازار کار در دره سیلیکون[1] است که سیاست انعطاف پذیری بازار کار به طور موفقیت آمیز در آن در حال اجرا است[2].

اشتغال موقت ـ اشتغال موقت مشخص ترین و واضح ترین شکل اشتغال انعطاف پذیر است. این نوع اشتغال در سالهای اخیر در ایالات متحده آمریکا به سرعت رشد کرده است (۴۸ درصد رشد از سال ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۵) و این در حالی است که کل اشتغال غیر کشاورزی در این مدت فقط ۵ درصد افزایش یافته است. سازماندهی اشتغال موقت در ایالات متحده آمریکا از طریق نمایندگی های خاصی تحت عنوان خدمات امدادی شغل های موقت[3] انجام می گیرد. در فوریه سال ۱۹۹۵ حدود ۱/۱۸۱ میلیون کارگر از طریق خدمات امدادی شغل های موقت در آمریکا مشغول کار موقت بوده اند که برابر است با یک درصد کل اشتغال در این کشور. هر چند از سال ۱۹۸۲ تا سا ل۱۹۹۵ میزان اشتغال موقت از طریق نمایندگی های مذکور سه برابر شده ولی کل اشتغال در این مدت فقط ۲۰ درصد رشد داشته است. البته در مناطقی از ایالات متحده آمریکا شغل های موقت از رشد بیشتری برخوردار بوده است و رشد تعداد کارکنان موقت در منطقه از کل اشتغال آن بیشتر بوده است. برای مثال در منطقه سانتاکلارا سهم کارگران موقت نسبت به کل اشتغال منطقه از ۱/۶ درصد در سال ۱۹۸۴ به ۳/۴ درصد در سال ۱۹۹۵ افزایش یافته است. در این منطقه بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵ اشتغال موقت ۷۰ درصد رشد داشته است در حالیکه کل اشتغال تقریباً رشدی نداشته است.

البته باید توجه داشت که تعداد زیادی از کارگران موقت مستقیماً توسط کارفرمایان به کار مشغول می شوند و نه از طریق نمایندگی های خدمات امدادی. اینها افرادی هستند که با عقد قرارداد و یا برای پروژه خاص استخدام می شوند. در حال حاضر اطلاعات و آمار مربوط به این نوع اشتغال موقت (خارج از خدمات امدادی) وجود ندارد. ولیکن طبق برآوردهای به عمل آمده این شکل اشتغال در حال افزایش است.

---

[1] silicon

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۱۰.

[3] Temporary Help Services (THS)

اشتغال پاره وقت ـ در ایالات متحده آمریکا اشتغال پاره وقت نیز در حال افزایش اســـت. در سـطح ملی تعداد کارکنان پاره وقت از حدود ۱۲ میلیون نفر در سال ۱۹۷۰ به بیش از ۲۰ میلیون نفر در سال ۱۹۹۳ رسیده است. به عبارت دیگر سهم کارکنان پاره وقت از کل اشـتغال در ایـن مـدت از ۱۵/۶ درصد به ۱۷/۵ درصد افزایش یافته است.

اداره آمارهای کارگری آمریکا کارکنان پاره وقت را به دو دسته تقسیم کرده است:

۱ـ افرادیکه که به طور داوطلبانه به کار پاره وقت مشغولند.

۲ـ افرادیکه اجباراً و غیر داوطلبانه به شغل پاره وقت مشغولند.

طبق بررسی ها از سال ۱۹۷۰ تا سال ۱۹۹۵ رشد کارگران پاره وقت بیشتر مربوط به اشـــتغال

ً.

ها

۳/۳ تعیین مزد و حداقل مزد[1]

در اول اکتبر ۱۹۹۶ حداقل دستمزد ساعتی در ایالات متحده آمریکا از ۴/۲۵ دلار به ۴/۷۵ دلار افزایش یافت و در اول دسامبر ۱۹۹۷ این حداقل دستمزد از ۴/۷۵ دلار به ۴/۸۵ دلار رسید. افزایش حداقل دستمزد عمدتاً با هدف رفاهی و به منظور برخوردار ساختن افراد از حداقل سطح زندگی انجام می گیرد اما طبق بررسی های انجام شده با افزایش حداقل دستمزد، نرخ اشتغال جوانان کاهش پیدا می کند. طبق آمارهای وزارت کار آمریکا در اثر افزایش حداقل دستمزد نرخ اشتغال کل از ۶۲/۹ درصد به ۶۳/۶ درصد افزایش یافت اما در مورد نیروی کار جوانان بین ۱۶ تا ۱۹ سال نرخ اشتغال کاهش پیدا کرد و از ۴۳/۳ درصد به ۴۳/۱ درصد رسید و ۱۲۸ هزار جوان بین ۱۶ تا ۱۹ ساله شغل خود را از دست دادند. در ایالات متحده آمریکا کارکنان ۱۶ تا ۱۹ حدود یک سوم کل شاغلین با حداقل دستمزد را تشکیل می دهند.

نتایج مطالعات نشان می دهد که مردان بیشتر از زنان در اثر افزایش حداقل دستمزد کار خود را از دست می دهند. از کل ۱۲۸ هزار شغل از دسته رفته مربوط به جوانان (۱۶ تا ۱۹ ساله) ۱۰۲ هزار مورد آن (۸۰ درصد کل شغل های از دست رفته) مربوط به مردان زیر ۱۹ سال بوده است. بنابر این در فرایند تصمیم گیری برای تهیه لوایح مربوط به حداقل دستمزد باید اثرات این سیاست روی گروههای سنی به دقت مورد توجه قرار گیرد.

تقاضای کل در اقتصاد به همان طریقی که روی کل نرخ بیکاری اثر می گذارد روی نرخ بیکاری جوانان هم اثر گذار است. هر گونه کاهش در میزان تقاضای کل منجر به کاهش تقاضا برای نیروی کار می شود اما در چنین شرایطی نرخ بیکاری جوانان معمولاً بالاتر از نرخ بیکاری بزرگسالان خواهد بود. دلایل زیادی وجود دارد که نشان می دهد نرخ بیکاری جوانان بیش از نرخ بیکاری بزرگسالان نسبت به تغییر در کل تقاضای کل حساس است.

از طرف عرضه اغلب استدلال می شود که امکان تعویض و ترک شغل توسط جوانان (به طور داوطلبانه) بیش از بزرگسالان است. جوانان در اوایل تجارب کاری خود به دنبال کار بهتر و مناسب تر هستند و لذا آمادگی بیشتری برای تعویض شغل دارند. هزینه فرصت تغییر شغل برای جوانان کمتر از بزرگسالان است. جوانان معمولاً از مهارت پایین تری برخوردارند و در نتیجه دستمزد کمتری هم دریافت می نمایند و اغلب مسوولیت حمایت مالی از خانواد ه را به عهده ندارند. طبق مطالعه ای که در مورد جوانان ایالات متحده آمریکا به عمل آمده است[2]، افراد بین

---

[1] نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰، ۳۱ و ۱۱.

[2] Blanch Flower and Freeman 1996. U.S.A

۱۶ تا ۲۵ سال در این کشور بین ۶ تا ۷ شغل عوض می کنند. به طور طبیعی زمانیکه فرصت های شغلی کاهش پیدا می کند نرخ بیکاری در گروههایی از شاغلین که امکان ترک شغل در آنها بالاتر است، بیش از سایر گروههای شاغل افزایش پیدا می کند.

در مورد علل نرخ بیکاری بالاتر جوانان، عوامل مربوط به طرف تقاضا، نقش مهمتری را به عهده دارند. به طور کلی هزینه فرصت شرکتها و بنگاهها و مؤسسات در اخراج افراد جوان کمتر از هزینه فرصت اخراج بزرگسالان است. زیرا جوانان از مهارت کمتری برخوردارند، کارفرمایان سرمایه گذاری کمتری در امر آموزش جوانان انجام داده اند و لذا ضرر کمتری در اخراج جوانان در مقایسه با بزرگسالان که مهارت بالاتری دارند و آموزش های حین خدمت بیشتری دریافت کرده اند، متوجه کارفرمایان می شود. مضافاً آنکه افراد جوان که دارای سوابق کاری کوتاهی هستند کمتر از حمایت های قید شده در قوانین به ویژه قوانین کار و اشتغال برخوردارند. لازم به ذکر است که در ایالات متحده آمریکا زمان مشخصی پس از اشتغال برای برخوردار شدن از مزایای قوانین حمایتی اشتغال تعیین شده است.

در دوران رکود اقتصادی، بنگاههای اقتصادی و به طور کلی کارفرمایان، در اولین واکنش به این رکود، استخدام جدید را متوقف می نمایند و چون قشر جوان قسمت عمده جویندگان کار را تشکیل می دهند، لذا جوانان، بیش از سالمندان دچار بیکاری می شوند. در مورد اثر سیاست حداقل دستمزد نیز چنانکه قبلاً تشریح شده است این سیاست به ضرر جوانان است و هر چه دستمزد نسبی جوانان نسبت به بزرگسالان بیشتر باشد بنگاههای اقتصادی تمایل بیشتری برای استخدام بزرگسالان دارند.[۱]

۴/۳ امنیت شغلی[۲]

کسادی های متعدد، فشارهای تجاری و تجدید ساختار صنعتی عواملی هستند که مدیران شرکتهای آمریکایی را وادار به کاهش تعداد نیروی کار و افزایش بهره وری می کند. اما در مقابل کارکنان آمریکایی خواهان امنیت شغلی[۳] هستند و الگوی ژاپنی را به عنوان الگویی برای اصلاح روابط کار در آمریکا مورد اشاره قرار می دهند. به هر حال آمریکا به عنوان کشوری شناخته شده که کارکنان در آن از امنیت شغلی چندانی برخوردار نیستند. در یک بررسی تجربی که امنیت

---

[۱] برای اطلاع بیشتر در مورد بیکاری جوانان به مآخذ ۱۱، ۳۸ و ۲۰نگاه کنید.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۱.

[3] job security

شغلی و نیروی کار در آمریکا و ژاپن مقایسه شده این مساله تایید شده است. در این بررسی مشخص شده است که:

۱ـ تعدیل کل اشتغال نسبت به تولید در صنعت ساخت در آمریکا بیش از ژاپن است اماتعدیل متوسط ساعات کار تولید تقریباً در هر دو کشور مشابه یکدیگر است. در نتیجه تعدیل کل نهاده نیروی کار (حاصلضرب اشتغال و متوسط ساعات کار) در بخش صنعت ساخت ژاپن به طور قابل ملاحظه ای کمتر از صنعت ساخت آمریکاست.

۲ـ اشتغال تولیدی بیش از اشتغال غیر تولیدی نسبت به عوامل اقتصادی حساس است. این واقعیت هم در آمریکا و هم در ژاپن وجوددارد اما اختلاف دو گروه مذکور در آمریکا بسیار بیشتر از ژاپن است.

۳ـ گرچه ثبات شغلی به طور متوسط در آمریکا کمتر از ژاپن است اما تعدیل اشتغال و ساعات کار در گروه های مختلف نیروی کار متفاوت است. در آمریکا فشار تعدیل نیروی کار اساساً بر نیروی کار تولیدی است. اما در ژاپن این فشار بر زنان تحمیل می شود. این امر با این واقعیت که زنان بخش عمده ای از شاغلان موقت را در صنعت ساخت ژاپن تشکیل می دهند سازگار است. جالب توجه آنکه کشش پذیری اشتغال زنان در آمریکا نیز بیش از مردان است اما اختلاف بین این دو گروه در آمریکا بسیار کمتر از ژاپن است.

۴ استراتژی و سیاست های اشتغال در دهه ۱۹۹۰[1]

در دهه ۱۹۷۰ در ایالات متحده آمریکا رشد بهره وری نیروی کار نسبتاً کند و سودآوری صنایع روندی کاهنده داشته است. در این دوره رشد اقتصادی بر مبنای اشتغال بوده است و نه بهره وری. این کشور در دهه ۱۹۸۰ هم شاهد رشد اشتغال بوده و در دهه ۱۹۹۰ اهمیت بخش اشتغال بیش از پیش افزایش یافته است. استراتژی اشتغال در ایالات متحده آمریکا در دهه ۱۹۹۰ به شرح زیر بوده است:

ـ اتخاذ سیاست های کلان اقتصادی همراه با سیاست های ساختاری به نحوی که رشد اقتصادی پایدار و بدون تورم زیاد پدیدار شود.

ـ ارتقاءقدرت رقابتی بازار محصولات از طریق کاهش تمایلات و روندهای انحصاری به منظور ایجاد اقتصادی پویا و خلاق

ـ ارتقاء و اشاعه دانش فنی تکنولوژیکی

ـ افزایش انعطاف پذیری بازار کار

[1] نگاه کنید به مآخذ شماره ۳۰ و ۳۱

ـ تشویق جو کارآفرینی از طریق حذف موانع و محدودیت های ایجاد و توسعه بنگاههای اقتصادی
ـ انعطاف پذیر ساختن هزینه های مربوط به دستمزد و سایر هزینه های نیروی کار از طریق حذف محدودیت هایی که مانع از انعکاس شرایط محلی در مورد میزان دستمزدها و هزینه های کارگری می شود به ویژه در ارتباط با کارکنان جوانتر.
ـ اصلاح تمهیدات مربوط به تامین اجتماعی که مانع از توسعه اشتغال در بخش خصوصی می گردد.
ـ تقویت و تاکید بر سیاست های فعال بازار کار و ایجاد راهکارهای مناسب برای مؤثر ساختن این سیاست ها
ـ بهبود مهارت ها و توانایی های نیروی کار از طریق تغییرات وسیع در نظام های آموزشی وتربیت نیروی کار
ـ اصلاح سیستم بیمه بیکاری و تعامل آن با نظام مالیاتی

در همین دوره (دهه ۱۹۹۰) به منظور اجرای استراتژی های فوق سیاست های اجرایی دولت ایالات متحده آمریکا به شرح زیر بوده است:

ـ تجدید نظر در حداقل دستمزد کارکنان
ـ افزایش انعطاف پذیری دستمزد نسبی
ـ عدم تمرکز در مورد سیاست دستمزدها
ـ آسانتر ساختن قوانین حفظ اشتغال
ـ آسانتر ساختن قوانین حمایتی مربوط به قراردادهای دایمی کارگری
ـ اصلاح سطح و مدت بیمه بیکاری
ـ اصلاح نظام بیمه بیکاری
ـ آسانتر ساختن مقررات مربوط به زمان و ساعات کار
ـ هدفمند ساختن سیاست های فعال بازار کار بیش از گذشته
ـ کاهش مالیات بر درآمدهای پایین
ـ آسانتر ساختن مقررات مربوط به قراردادهای شغل های موقت

به طور کلی در دهه ۱۹۹۰ در آمریکا مجموعه ای از سیاستهای اقتصادی و بازار کار در جهت افزایش سطح اشتغال به کار رفته که در مجموع نتایج قابل قبولی را نیز به لحاظ کاهش سطح بیکاری به دنبال داشته است. به طوری که نرخ بیکاری در سال ۲۰۰۰ در این کشور به ۳/۹ درصد رسید.

۵ درسهایی از تجربیات آمریکا

در دهه ۱۹۹۰، در ایالات متحده آمریکا، مجموعه ای از سیاست های اقتصادی و سیاست های بازار کار همراه با سیاست های ساختاری به مرحله اجرا در آمد که هدف اصلی آن کاهش نرخ بیکاری و در نتیجه ارتقاء سطح اشتغال در این کشور بوده است. تجربه کشور آمریکا در بردارنده نکات و سیاستهایی است که می تواند در جهت ایجاد اشتغال مورد بهره برداری قرار گیرد. در این قسمت سعی می شود به اجمال به این سیاستها و روشها اشاره کنیم.

۱/۵ به طور کلی میزان تولید ناخالص داخلی، که شاخص مهم نشاندهنده وضعیت اقتصادی است، سطح اشتغال در هر کشور را تعیین می کند. برای کاهش نرخ بیکاری لازم است این شاخص از رشدی قابل ملاحظه و پایدار برخوردار گردد. در ایالات متحده آمریکا در بیشتر سالهای دهه ۱۹۹۰ تولید ناخالص داخلی در نتیجهٔ افزایش نیروی کار، افزایش موجودی سرمایه و پیشرفت های فناوری از رشد قابل توجهی برخوردار شد و این عامل خود، عمده ترین علت کاهش نرخ بیکاری در این کشور بوده است. این کشور عمدتاً با پایین نگه داشتن هزینه سرمایه گذاری (نرخ بهره) از یک طرف و ایجاد ثبات اقتصادی و ثبات بازار کار از طرف دیگر شرایط لازم برای رشد سرمایه گذاری در بخش های مهم اقتصادی، بخصوص بخش صنعت را فراهم ساخت و در نتیجه به رشد اقتصادی بالا و درعین حال پایدار دست یافت. تحت تاثیر این رشد نه تنها سطح اشتغال حفظ شد بلکه میلیونها شغل جدید نیز به وجود آمد. نرخ اشتغال تقریباً کامل در آمریکا باعث گردید تقاضا برای کالاها و خدمات از سطح بالایی برخوردار شود؛ این تقاضای کل خود مجدداً بر میزان اشتغال در این کشور اثر گذاشت و آنرا افزایش داد. در نتیجه شاهد نوعی دور سالم (در مقابل دور باطل) در این کشور بوده ایم.

۲/۵ تجربه ایالات متحده آمریکا نشان می دهد که دستیافتن همزمان به اهداف متعدد امکان پذیر نیست و لازم است بین هدفها اولویت قایل شد. در اوائل دهه ۱۹۸۰، در بیشتر کشورهای عضو OECD کوشش هایی جدی برای افزایش نرخ بهره وری نیروی کار به عمل آمد و سیاست های اقتصادی عمدتاً بر تحقق این هدف قرار گرفت اما دولت ایالات متحده آمریکا کاهش نرخ بیکاری را به عنوان هدف اصلی اقتصادی و اجتماعی خود پذیرفت و بهره وری در سطح پائین باقی ماند. بنابر این در جامعه اروپا در نتیجه رشد قابل ملاحظه نرخ بهره وری نیروی کار و سرمایه، نرخ بیکاری رشد فزاینده ای یافت در حالی که برعکس، آمریکا با انتخاب رشد اشتغال در برابر رشد بهره وری به نرخ اشتغال کامل دست یافت. بنابر این به نظر می رسد کشورهای مواجه با معضل بیکاری که ایجاد دهها هزار شغل جدید در سال از هدف های مهم آنها است باید بر

سـرمایه گـذاری در طرحـهای اشـتغال زا تـــاکید نمـــوده و هدفـــهایی مـــانند افزایـــش نـــرخ بهره وری نیروی کار را در اولویت دوم قرار دهند. به ویژه آنکه افزایش نرخ بهره وری نیروی کـار نیاز به سرمایه گـذاری دارد؛ در نتیجـه طرحـهای اشـتغال زا بـا کمبـود منـابع مـالی لازم جـهت سرمایه گذاری مواجه خواهند شد.

۳/۵ همانطور که تجربه آمریکا نشان می دهد، سرمایه گذاری در "صنایع با فنـاوری بـالا"، نـرخ بهره وری نیروی کار و نیاز به سرمایه را افزایش داده و موجب از دسـت رفتـن شـغل تعـدادی از شاغلین موجود می شود؛ هر چند در مقابل نیاز به متخصصین در برخی زمینه های دیگـــر افزایـش خواهد یافت و شغل های جدیدی برای متخصصین ایجاد می شود اما ارتباط بین تعداد مشـاغل از دست رفته و مشاغل ایجاد شده چندان روشن نیست. آنچه مسلم است آن است که در "صنایع بـا فناوری بالا" در آمریکا سهم شاغلان مشاغل غیر تولیدی افزایش یافته است.

۴/۵ در آمریکا از اوایل دهه ۱۹۸۰ سیاست های صنعتی و اقتصادی دولت تغییر کرد و اصلاحـات ساختاری آغاز شد. در این دوره سیاست دولت ایالات متحده، در جـــهت افزایـش رقـابت وبـهبود کارآمدی صنعتی قرار گرفت؛ مهمترین تغییر در این دوره اجرای سیاست مقررات زدایی بـــود. بـر این اساس در ارتباط با قانون ضد تراست فقط به جلوگـــیری از تمرکزهـای صنعتـی اکتفـا نشـد و افزایش کارآیی اقتصادی و رقابت پذیری از اهمیت زیادی برخوردار شد. به علاوه همراه با اجـــرای سیاست مقررات زدایی، آزاد سازی بازار نیز مورد تاکید قرار گرفت و به ویژه اصلاحات مالیـــاتی و آزادسازی مالی جدی تر از گذشته دنبال شد. ارتقاء قدرت رقابتی بازار محصولات از طریق کاهش تمایلات و روندهای انحصاری نیز در نهایت موجب افزایش کارآمدی بنگاههای اقتصادی و تولیدی در آمریکا بوده و نرخ اشتغال در این کشور را افزایش داده اســت. دولـت در ایـن کشـور پـس از دوره ای طولانی کنترل بر فعالیت های عمده اقتصادی و تولیدی فعالیت ها را در زمینه هـــایی کـه انتظار میرفت بخش خصوصی در آن موفق تـــر عمـل کنـد بـه بخـش غـیر دولتـی (تعـاونی و یـا خصوصی) واگذار کرد و به این ترتیب رشد تولید و افزایش کارآمدی تحقق یافت. تجربـــه آمریکـا حاکی از آنست که دولت از طریق اهرمهایی چون سیاست های پولی و مالی و سیاست هـــای فعـال بازار کار بر امور اقتصادی تاثیر گذاشته و دخالت مستقیم خود را در امـــور اقتصـادی بـه حداقـل کاهش داده است.

۵/۵ در ایالات متحده آمریکا بخش صنایع کارخانه ای بخش مهمی از اقتصاد را تشکیل می دهـد. رشد بخش صنایع کارخانه ای به رشد بخش های خدمـــات و سـاختمان و رشـد اشـتغال در آنـها

کمک می کند. با توجه اینکه دستمزدها در بخش صنایع کارخانه ای، عمدتاً بـه علـت اسـتفاده از نیروی کار متخصص و ماهر نسبت به سایر بخش ها بالاتر است در صـورت افزایـش اشـتغال در این بخش، قدرت خرید مصرف کنندگان نیز تقویت شده و در نتیجه رونق اقتصادی و به دنبال آن رشد اشتغال تحقق خواهد یافت.

۶/۵ باز بودن اقتصاد از جمله عوامل ساختاری است که به شکوفا شدن اقتصاد و افزایش اشـتغال در آمریکا کمک کرده است. در این کشور سهم صادرات و واردات از کل تولیـد ناخـالص داخلـی نسبتاً بالا است. در سالهای اخیر میزان سرمایه گـذاری مسـتقیم خارجیـان در آمریکـا معـادل ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی بوده و سـرمایه گـذاری آمریکـا در خـارج حـدود ۲۲ درصـد تولیـد ناخالص این کشور را تشکیل داده است. باز بودن اقتصاد به افزایش کار آمـدی، رقـابت پذیـری و سالم سازی اقتصاد کمک زیادی کرده است. یکی از عوامل مؤثر بـر نـرخ اشـتغال در آمریکـا بـاز بودن اقتصاد و افزایش قدرت رقابتی این کشور در بازارهای جهانی بوده است.

۷/۵ در ارتباط با سیاست های مالی، مالیات فقط به عنوان ابزاری برای کسـب درآمـد محسـوب نمی شود. در آمریکا عمدتاً از این ابزار مالی جهت کنترل اقتصاد و بازار کـار اسـتفاده مـی شـود و باکاهش نرخ های مالیاتی و در نتیجه افزایش پس انداز و سرمایه گـذاری انتظـار مـی رود عرضـه نیروی کار به طور قابل ملاحظه ای افزایش یابد. همچنیـن ایـن ابـزار جـهت افزایـش یـا کـاهش مشارکت جوانان و زنان در بازار کار نیز مؤثر است. در آمریکا در دهه ۱۹۸۰ با پایین آوردن نـرخ های مالیات بر درآمد عرضه نیروی کار در بین زنان و جوانان افزایش پیدا کرد.

۸/۵ تغییرات فناوری تولید در بخش صنایع کارخانه ای از جمله سیاستهای مورد توجه در آمریکـا بوده است. این تغییر که در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ صورت گرفت موجب افزایش تقاضـا بـرای نیروی کار ماهر و متخصص از یک طرف و نیروی کار غیر تولیدی از طرف دیگر گردید. علاوه بـر تغییرات فناوری که ناشی از رشد فزاینده رقابت های بین المللی بوده و موجب جانشینی سرمایه بـا نیروی کار شده، افزایش فعالیتهای دفاعی نیز از عوامـل عمـده کـاهش تقاضـا بـرای نـیروی کـار غیر تولیدی بوده است. همچنین افزایش سهم سرمایه بـا فنـاوری بـالا در کـل موجـودی سـرمایه صنایع کارخانه ای عامل مهم دیگری است که باید بدان توجه نمود.

۹/۵ سیاست توسعه "صنایع با فناوری بالا" و "صنایع تحقیق و توسعه بر" یکی دیگر از سیاسـتهای آمریکاست که برای حفظ موقعیت آمریکا در برابر ژاپن و پاسخ به تقاضای جهانی برای محصولات

اینگونه صنایع، اتخاذ گردیده است. "صنایع با فناوری بالا" بزرگترین منبع تولید محصولات و ایجاد فرایندهای تحول آفرین در اقتصاد آمریکاست. قابل ذکر است که سهم این صنایع در رشد اشتغال بسیار کم است. این در حالی است که در دهه گذشته ترکیب "صنایع با فناوری بالا" و "صنایع تحقیق و توسعه بر" شدیداً به سوی صنایع خدماتی تحول نموده و سهم اشتغال صنایع خدماتی "تحقیق و توسعه بر" و "با فناوری بالا" افزایش یافته است. به طور کلی بین سال های ۱۹۸۸ و ۱۹۹۶ سهم اشتغال خدمات از کل اشتغال صنایع ذکر شده از ۲۸ درصد به ۳۸/۹ درصد افزایش یافته است. به عبارت دیگر اشتغال در این صنایع در جهت حرفه ها و مشاغل مربوط به تولید خدمات، و نه تولید کالا، در حال تحول است. تحول دیگر تغییر تقاضای کار برحسب مهارت کارکنان است. در نتیجهٔ استفاده از فناوری های نو تقاضا برای کارکنان تحصیل کرده به ویژه در سطح عالی، افزایش می یابد. باتوجه به کیفیت محصولات و خدمات "صنایع با فناوری بالا" و

- افزایش سطح جهانی قابل قبول باشد، دیگر دستمزد کمتر مشوقی

استاندارد انعطاف پذیری نامیده مـی شـود. از جملـه مـوارد اشـتغال انعطـاف پذیـر مـی تـوان از شغل های موقت، پاره وقت و قبول کار در منزل نام برد؛ این موارد در آمریکا به سـرعت در حـال افزایش است و به تنظیم بازار کار در این کشور کمک کرده اسـت. در ایـن کشـور بنگاهـهایی بـا عنوان "خدمات امدادی شغل های موقت" مسؤولیت هدایت متقاضی اینگونه شغل ها را به سـوی کارفرمایان درخواست کننده مشاغل پاره وقت و موقت به عهده دارند.

۱۲/۵ تغییر دستمزد ها از عواملی است که تقاضا برای نیروی کار را تحت تـاثیر قـرار داده و بـر نرخ بیکاری مؤثر است. در آمریکا در اواخر دهه ۹۰ عمدتاً بـا هـدف رفـاهی دسـتمزدها افزایـش یافت. افزایش دستمزدها باعث گردید نرخ اشتغال جوانان ومردان کاهش یابد. اما به طور کلـی در دهه ۱۹۹۰، هزینه واحد نیروی کار به علت رقابت شدید در بازار محصولات در آمریکا و مقاومت کارفرمایان در مقابل افزایش مزد پایین بوده است. انجام اصلاحـات در کمـک هـای اجتمـاعی در اوایل این دهه و استفاده گسترده تر از اقدامات مالیاتی برای تشویق کارکنان به کار با دسـتمزدهای پایین نیز از عوامل مؤثر بوده است.

۱۳/۵ سیاست بهبود مقررات اجتماعی در آمریکا به صورت محدود اجرا شده اسـت. قـانون ضـد تراست دخالت در امور اتحادیه های کارگری را محدود می کند و مسئولیت اجرای ایـن قـانون بـا ایالات مختلف است. همین امر به علت ایجاد رقـابت بیشـتر در بیـن ایـالت هـا موجـب افزایـش انعطاف پذیری بازار کار گردیده است.

۱۴/۵ حفظ اشتغال در آمریکا به شدت پایین و امنیت شغلی بسیار کـم اسـت. ایـن سیاسـت بـه منظور مقابله با کسادی های متعدد، فشارهای تجاری و تجدید ساختار صنعتی ودر مجموع گـذر از مراحل رکود به مراحل رونق و سازگاری با تغییرات و تامین رشد اقتصادی اتخاذ گردیده است. در یک بررسی انجام شده مشخص گردیده تعدیل کل اشتغال نسـبت بـه تولیـد در صنعـت سـاخت آمریکا بیش از ژاپن است و اشتغال تولیدی بیش از اشتغال غیر تولیدی نسبت بـه تولیـد حسـاس است. در آمریکا فشار تعدیل نیروی کار اساساً بر نیروی کار تولیدی است در حـالی کـه در ژاپـن این فشار بر زنان که بخش قابل توجهی از کارکنان موقت را تشکیل می دهند، تحمیل می شود.

بخش دوم:

سیاستهای ایران و

بررسی مقایسه ای

فصل ششم

تردیدی وجود ندارد که اشتغال تابعی از تولید و وضعیت اقتصادی هر کشور است. در ایران نیز اشتغال و شاخص های اقتصادی در کنش متقابل با یکدیگر قرار دارند و تغییرات تقاضای کل بر اشتغال و تغییرات میزان اشتغال برسطح تولید مؤثر است. بررسی تولید ناخالص داخلی ایران به قیمت ثابت نشان می دهد که متوسط رشد تولید از ۱۲/۴ درصد در دوره ۵۵ـ۱۳۴۵، به ۲ـ درصد در دوره ۶۵ـ۱۳۵۵ و ۴/۲ درصد در دوره ۷۵ـ۱۳۶۵ رسیده است. بنابر این به طور کلی در دهه ۱۳۷۰ عملکرد اقتصادی کشور عملکرد چندان مطلوبی نبوده است. بررسی سهم عوامل مختلف در تولید ناخالص ملی نیز نشان می دهد که هزینه های مصرفی خصوصی حدود ۶۰ درصد از کل تولید را در سال ۱۳۷۵ به خود اختصاص می دهد و دولت حدود ۱۳ درصد از کل مصرف را در این سال در اختیار دارد، ۱۵ درصد از تولید ناخالص ملی نیز صرف سرمایه گذاری شده است[1]. بنابر این افزایش تولید و اصلاح ساختار آن به نفع افزایش سرمایه گذاری به طور کلی و بخش خصوصی به ویژه یکی از اساسی ترین اقدامات برای ایجاد اشتغال محسوب می شود. سیاستهای اقتصادی کشورها تاثیری غیر قابل انکار بر تولید و رشد ارزش افزوده دارد. در ایران نیز سیاستهای اقتصادی اتخاذ شده در برنامه ها و بودجه های سالانه کل کشور بر سطح تولید و نرخ رشد ارزش افزوده مؤثر است و از اینراه بر اشتغال اثر می گذارد. در این فصل سعی می کنیم سیاستهای اقتصادی مؤثر بر اشتغال شامل سیاستهای اقتصادی محرک تقاضای بخش دولتی، سیاستهای محرک تقاضای بخش غیر دولتی و سیاستهای پولی را در ایران بررسی کنیم. علاوه بر آن سیاستهای علم و فناوری از یک طرف و سیاستهای بازرگانی خارجی از طرف دیگر، که اولی محرک رشد درون زای تولید در کشور و دومی محرک رشد برون زای تولید محسوب می شود، را بررسی خواهیم کرد.

۱ سیاستهای کلان اقتصادی

۱/۱ سیاستهای محرک تقاضای بخش دولتی

براساس تحلیل کینز از علل و عوامل بیکاری وسیع سال ۱۹۲۹، کاهش تقاضا عامل اصلی تبیین کننده نرخ بیکاری شدید است. راه حل های ارایه شده توسط کینز نیز اساساً برای افزایش تقاضا طراحی شده و عمدتاً سعی دارد از طریق دخالت دولت، کل تقاضای بخش دولتی و به تبع آن کل تقاضای کشور را افزایش دهد و از این طریق تولید را به حرکت در آورده و با ایجاد شغل از طرف تولید کنندگان، اشتغال افزایش و نرخ بیکاری کاهش یابد. بنابراین سیاستهای انبساطی دولتها شامل سیاستهای مالی و پولی به عنوان ابزارهای سیاستی اهمیت می یابد و به کار می رود.

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۱.

بررسی مواد قانونی برنامه های دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که دوره ۸۳ـ۱۳۷۴ را زیر پوشش قرار می دهد و تبصره های قوانین بودجه سال های مذکور حاوی سیاستهایی است که از نقطه نظر ایجاد تقاضا قابل توجه اند. این سیاستها به شرح زیر است:

سیاست انقباضی ناشی از کاهش تصدی های دولتی

در **برنامه دوم** توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در ضمن خط مشی های اساسی زیر به کاهش تصدی و انحصارات دولتی توجه شده است:

۱ـ رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی

۲ـ اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی وقضایی کشور

۳ـ تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر شایسته و پیوسته برای اجرای برنامه

۴ـ ایجاد تعادل در بخشهای اقتصادی (دولتی، خصوصی و تعاونی)

اصلاح تشکیلات اداری و سازمانی براساس واگذاری کارهای مربوطه به بخش خصوصی و تعاونی، تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت، واگذاری بخشی از فعالیتهای اقتصادی و اجرایی و عمرانی دولت (که به اعمال حاکمیت دولت لطمه نمی زند) به مردم، و واگذاری شرکتهای دولتی به بخشهای خصوصی و تعاونی و به حداقل رساندن واگذاری این شرکتها به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی و بانکها مواردی است که در جهت اعمال خط مشی های چهارگانه ذکر شده فوق عنوان گردیده است.[۱]

در بخش سیاستهای کلی برنامه دوم توسعه ضمن اعلام "سیاستهای مالی"، کاهش بودجه جاری بخشهای اقتصادی، انتقال قسمتی از فعالیتهای خدماتی بخش دولتی به بخش غیر دولتی، واگذاری امور به مردم و کاهش تشکیلات دولت به طوری که هزینه ها و نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کاهش یابد به تصویب رسیده است. سیاستهای مشابهی نیز به منظور کاستن از حجم بخش دولتی و واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی و تعاونی و بعضی از خدمات عمومی به شهرداری ها ضمن "سیاستهای عمومی" برنامه مذکور اعلام گردیده است.[۲] خط مشی ها و سیاستهای مذکور ضمن تبصره های ۳۰ و ۴۱ قانون برنامه دوم به شکلی مؤثرتر به لحاظ حقوقی به تصویب رسیده و اصلاح ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی کشور از طریق ادغام، انحلال و

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۲۱، ص ۲۳، ص ۲۴ و ص ۳۲.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۴۲ و ص ۴۴.

انتقال مؤسسات و واگذاری وظایف و امور قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به بخش غیر دولتی به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسیده است.[1]

در جهت اجرای قانون برنامه دوم توسعه در قوانین بودجه سالانه کل کشور نیز موادی به کاهش تصدی های دولتی و واگذاری فعالیتهای بخش دولتی به بخش های غیردولتی به تصویب رسید. این موارد به شرح زیر است:

۱ـ تاسیس شرکتهای جدید و مشارکت در سایر شرکتها توسط شرکتهای دولتی و همچنین هر گونه توسعه تشکیلات سازمانی شرکتهای دولتی در سال ۱۳۷۶ ممنوع گردید.[2] (قانون بودجه سال ۱۳۷۶)

۲ـ مقرر گردید کلیه شرکتهای بخش دولتی به منظور انحلال، واگذاری و فروش سهام تعیین تکلیف گردند و در این رابطه کمیته ای به ریاست رئیس جمهور تشکیل گردد.[3] (قانون بودجه سال ۱۳۷۷)

۳ـ مقرر گردید وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی پروژه های عمرانی نیمه تمام و خاتمه یافته غیر مورد نیاز و مصالح و تجهیزات مازاد طرح های خاتمه یافته را با رعایت مقررات به طور نقد یا اقساط به فروش رسانند. همچنین مجدداً مقرر گردید تکلیف کلیه شرکتهای بخش دولتی از نظر انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش های خصوصی و تعاونی مشخص گردد.[4] (قانون بودجه سال ۱۳۷۸)

ارزیابی سیاستهای اتخاذ شده در برنامه دوم در راستای کاهش تصدی های دولت، که تاثیراتی به صورت کاهش تقاضای بخش دولتی یا کاهش سرعت رشد تقاضای بخش مذکور بر جای می گذارد، نشان می دهد که:

۱ـ با وجود پیش بینی تشکیل شورای عالی اداری و تفویض اختیار به شورای مذکور در جهت اصلاحات اداری، حذف و ادغام سازمانهای موازی و زاید، و جابجایی و تنظیم وظایف دستگاههای اجرایی سیاستهای پیش بینی شده به اجرا در نیامد و ابعاد دستگاههای دولتی افزایش یافت به طوری که نیروی انسانی دولت از ۱/۸۴ میلیون نفر در سال ۱۳۶۸ به ۲/۳۶ میلیون نفر در سال ۱۳۷۶ رسید.[5]

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۷۷، ص ۸۱.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۸، ص ۲۰.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۹، ص ۱۳۲.

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۰، ص ۱۰۴ و ۱۴۸ـ۱۴۷.

[5] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۱ـ۳۰.

۲ـ با وجود تصریح قانون برنامه دوم و قوانین بودجه مربوطه و اتخاذ سیاستهایی در مورد خصوصی سازی و تعیین تکلیف شرکتهای دولتی و ساماندهی آنـها، پیشـرفت چندانـی در ایـن امـر در دوره برنامه دوم صورت نگرفت؛ شرکتهای دولتی همچنان به عنوان بخشی از بدنه دولـت بـاقی مـاند و بخش قابل توجهی از منابع بخش عمومی صرف اجرای طرح های عمرانی و کمک زیان شـرکتهای مذکور گردید. اشاره به این نکته مفید است که بودجه شرکتها، بانک ها و سایر مؤسسـات انتفـاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۷۸ حدود ۶۸ درصد از کل بودجه کل کشور را تشکیل می داده است. رقم مشابه در سال ۱۳۶۷ حدود ۵۶ درصد بوده است.[1]

بنابر این به طور کلی ارزیابی برنامه دوم توسعه در ارتباط با سیاستهای انقبـاضی بخـش دولتـی حاکی از عدم موفقیت کامل است به گونه ای که نه تنها تصدی هـای بخـش دولتـی و نـیز ابعـاد فعالیتهای دولتی کاهش نیافت بلکه از وضعیـت باثبـاتی نـیز برخـوردار نگردیـد و رونـد افزایشـی سالهای قبل ادامه یافت.

سیاستهای پیش بینی شده در برنامه دوم در جهت کاهش حجم دولت در برنامه سوم نیز ادامه یافت. براساس **قانون برنامه سوم** توسعه دولت می توانـد "نسـبت بـه واگـذاری، انحـلال، ادغـام و تجدید سازمان شرکتهای دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکتها، تصویب آیین نامه های مالی و معاملاتی، تصویب آیین نامه های استخدامی و بیمه با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجایی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارایی های شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته بـه آنـها" بـا رعایت شرایطی که در قانون آمده اقدام کند و زمینه واگذاری شرکتهایی که ادامه فعالیت آنـهادر بخش دولتی غیر ضروری است به بخش غیر دولتی را فراهم آورد (ماده ۴). عـلاوه بـر شـرکتهای دولتی، مجموعه فعالیتهای جاری و عملیات سرمایه گذاری دولـت نـیز در جـهت محـدود کـردن فعالیتها و عملیات دولتی مورد بازنگری قرار می گیرد و تنها دو گروه از فعالیتها و عملیات از محـل درآمدهای عمومی تامین مالی می گردد. گروه اول فعالیتـها و عملیـاتی هسـتند کـه در ارتبـاط بـا وظایف اعمال حاکمیت دولت قرار می گیرند و منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشـار جامعـه می گردد (نظیر مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانیـن ومقـررات، ایجـاد نظـم اجتمـاعی و استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی، عدالت قضایی و دفاع از مرزهای کشور)؛ گروه دوم به وظایف مربوط به تصدی های اجتماعی دولتی باز می گردد که منـافع اجتمـاعی حـاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد (مانند آموزش و پرورش عمومی، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش، فعالیتهای فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی) قابل ذکر است که مقرر گردیده وظـایف

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۵۵ـ۴۸ و ص ۶۰.

مربوط به تصدی های اقتصادی دولت در بخشهای تولیدی و زیر بنایی به تدریج در دوران برنامه به بخش غیردولتی واگذار گردد (ماده ۶۴).[۱]

در قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور نیز جنبه ای دیگر از کاهش فعالیتهای سرمایه گذاری دولتی مورد تاکید قرار گرفته است. در قانون مذکور در جهت کاهش تصدی های دولت به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی اجازه داده شد که پروژه های عمرانی نیمه تمام و خاتمه یافته غیر مورد نیاز و مصالح و تجهیزات مازاد طرح های خاتمه یافته را به طور نقد و اقساط از طریق مزایده به فروش برسانند. این حکم شامل شرکتهای دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز می شود (بند۱ تبصره ۲۴).[۲]

بررسی مصوبات قانونی برنامه سوم توسعه و بودجه مبتنی بر آن در سال ۱۳۷۹ حاکی از سیاست کلی در جهت کاهش مخارج دولتی با به عبارت دیگر کاهش تقاضای بخش دولتی است. اتخاذ چنین سیاستی منطقاً دارای تاثیراتی منفی بر اشتغال و رشد آن در کشور از ناحیه دخالتهای دولت خواهد بود.

در اینجا باید به دو نکته اشاره نمود:

۱ـ ارزیابی سیاستهای انقباضی دولت در برنامه دوم نشان می دهد که عزم قاطعی در جهت اجرای سیاستها وجود نداشته است. بنابر این احتمال عدم اجرای سیاستهای اتخاذ شده در برنامه سوم زیاد است. اما در صورت اجرای سیاستهای ذکر شده در برنامه سوم قطعاً نمی توان امیدوار بود وضعیت اشتغال در جهت مثبت تحت تاثیر قرار گیرد.

۲ـ اساساً یکی از رهنمودهای کلی برنامه سوم در زمینه نظام مالی دولتی (که به تصویب هیات وزیران رسید) افزایش کارایی بخش مالی و رفع اختلالات و ناهماهنگی های ناشی از عوامل مختلف از جمله تصدی دولت بر ارکان نظام مالی بود که برای این منظور انجام مجموعه ای از اقدامات در جهت اعمال تدریجی ضوابط رقابتی ـ انگیزشی، مقررات زدایی، آزاد سازی و مشارکت دادن بخش خصوصی در نظر گرفته شد. اگر چه سیاستها و قوانین مربوط به حوزه مالی بخش دولتی اساساً بدون توجه به وضعیت اشتغال و بیکاری در کشور و لزوم اصلاح آن اتخاذ گردیده است[۳]، اما در صورت اجرای موفق آن به صورت کامل یعنی کاهش تصدی های دولتی همراه با سرمایه گذاری بخش غیردولتی، می توان انتظار تاثیراتی مثبت را بر وضعیت اشتغال داشت.

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ ۶۶، مواد ۴ و ۶۴.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، تبصره ۲۴.

[۳] نگاه کنید به ماخذ ۶۳، ص ۱۶۲.

سیاستهای مالیاتی مبهم

دریافت مالیات تاثیری دوگانه بر اشتغال دارد: از یک طرف دریافت مالیات بیشتر از بخش خصوصی و هزینه آن توسط دولت تقاضای بخش دولتی را افزایش داده و از این طریق اشتغال افزایش می یابد؛ اما از طرف دیگر افزایش مالیات موجب محدود شدن منابع برای سرمایه گذاری از سوی بخش خصوصی و نیز خانوارها گردیده و تقاضای بخش غیر دولتی (اعم از بنگاهها و خانوارها) و به تبع آن اشتغال در این بخش محدود می گردد. بنابر این اخذ مالیات با هدف ایجاد اشتغال باید باتوجه به میزان کشش پذیری اشتغال نسبت به تقاضای بخش دولتی و تقاضای بخش خصوصی صورت گیرد درغیر اینصورت اهداف اشتغال تحقق نخواهد یافت. لازم است اشاره شود که ساختار مالیات به ویژه سهم مالیات بر حقوق و دستمزد نیز بر عرضه نیروی کار تاثیر دارد و با افزایش مالیات بر حقوق و دستمزد، انتخاب افراد در مورد تخصیص اوقات خود بین اشتغال و اوقات فراغت تحت تاثیر قرار می گیرد و تقاضا برای شغل کاهش می یابد.

در **برنامه دوم توسعه** اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مالیات ها با نگرش تحقق عدالت اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. اصلاح سیستم مالیاتی به نحوی که از صاحبان درآمدهای بالا مالیات متناسب و تصاعدی اخذ شود از جمله خط مشی های اساسی ذکر شده در این رابطه است. اما نگرش واقعی حاکم بر مالیاتها، که ضمن سیاستهای درآمدی دولت در برنامه دوم توسعه آمده است، کاهش وابستگی منابع عمومی کشور به درآمدهای نفتی و تامین هزینه های جاری از طریق افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در بلند مدت از طریق مالیاتهاست. محورهای اساسی سیاستهای مالیاتی در برنامه دوم به شرح زیر است:

۱ـ افزایش سهم مالیاتهای مستقیم در درآمدهای مالیاتی به استثناء مالیات بر حقوق

۲ـ حذف تدریجی معافیتهای مالیاتی اعطاء شده

۳ـ برقراری تعرفه های مالیاتی غیر مستقیم براساس ارزش کالا

۴ـ اصلاح نظام مالیاتی به منظور افزایش وصولی مالیاتها

۵ـ اعطای بخشودگی یا تخفیف مالیاتی برای سرمایه گذاری های زیر بنایی و سرمایه گذاری های مولد کالاهای استراتژیک، ارزآور، اشتغال زا و مستقر در نقاط محروم[1].

قابل ذکر است که سیاستهای مالیاتی در تبصره های قانونی برنامه دوم هیچ جایگاهی نمی یابد و به صورت مصوبه قانونی ابلاغ نمی گردد.

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶ ص ۱۵ و صص ۴۱ـ۴۰.

سیاستهای مالیاتی اعلام شده در برنامه دوم بعضاً در قوانین بودجه سنواتی مورد حمایت مجدد قرار می گیرد و به صورت قانونی تنفیذ می شود. مواردی که در قوانین بودجه مورد حمـایت قـرار گرفته عبارت است از:

ـ حذف محدود معافیتهای شرکتها. معافیتهای مقرر در قانون مالیاتهای مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحیـه آن ابقا می گردد.

ـ افزایش کارایی نظام مالیاتی. مجـوز اسـتخدام نـیروی انسـانی (۲۵۰۰ نفـر در دو سـال ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷) صادر گردید و منابع مالی جهت تامین هزینه های توسعه، احداث و خرید سـاختمان بـرای این امر تامین شد.

ارزیابی سیاستهای مالیاتی برنامه دوم حاکی از آن است که:

۱ـ بررسی سیاستهای مالیـاتی برنامـه دوم دارای تنـاقض در درون خـود اسـت. از طرفـی حـذف تدریجی معافیتهای اعطا شده پذیرفته شده و از طرف دیگر اعطای بخشودگی یا تخفیف مالیـاتی در زمینه های مشخص اعلام می گردد.

۲ـ گر چه در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی و هزینه آن توسط دولت سیاستهایی اتخاذ شده امـا موفقیت چندانی در این امر حاصل نگردیده است. وجود تخفیف ها و معافیتهای مالیـاتی در کشـور همچنان تا سالهای پایانی برنامه دوم به عنوان یکی از مشکلات اساسی مطرح بوده و عـدم کـارایی نظام مالیاتی نیز به قوت خود باقی مانده است. این عـدم کـارایی بـه ویـژه از جـهت جمـع آوری مالیات ها با وقفه نسبتاً طولانی، قابل توجه است. زیرا در شرایط وجود تورم، جمـع آوری بـا وقفـه مالیاتها موجب کاهش شدیددرآمدهای واقعی مالیاتی گردیده است. قابل ذکر است که این پدیـده در مورد مالیات مشاغل ومالیات بر شرکتهای دولتی و غیر دولتی وجود دارد و وقفه زمانی به طـور متوسط حدود ۲۴ ماه برآورد شده است. تنها مورد استثناء مالیات حقوق کارمندان دولت است کـه تقریباً بدون وقفه وصول می شود.[۱]

در **برنامه سوم توسعه** دو سیاست عمده در جهت افزایش مالیات ها اتخـاذ گردیـد کـه همـان سیاستهای برنامه دوم است: کاستن از معافیتها و تخفیف های مالیاتی و افزایش کارایی نظام مالیاتی کشور. بر این اساس کلیه تخفیف ها، ترجیحـات و فعـالیت هـای مالیـاتی و حقـوق گمرکـی کلیـه وزارتخانه ها، مؤسسه های دولتی، شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفـاعی وابسـته بـه دولـت و سـایر شرکتهایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه و یا سهام آنها متعلق به وزارتخانه ها، مؤسسات دولتـی، شرکتهای دولتی (به استثنای بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه)، همچنیـن شـرکت ملـی

[۱] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۷ ص ۱۳، شماره ۶۸، ص ۸ـ۱۳۷ و شماره ۶۹ ص ۹ـ۱۲۸.

نفت ایران و شرکتهای تابعه و سازمانهای گسترش و نوسازی صنایع ایران و صنـــایع ملـی ایـران و مرکز تهیه وتوزیع کالا و نیز مؤسسات، نهادهای انقلابی و عمومی غیر دولتی جز در مورد بخشـهای فرهنگی لغو گردید (ماده ۵۸ قانون برنامه سوم توسعه). همچنین در جهت اصلاحات نـهادی کلیـه امور مربوط به اخذ مالیات از وزارت امور دارایـی و اقتصـادی منفـک و بـا ایجـاد "سـازمان امـور مالیاتی" در این سازمان متمرکز گردید. (ماده ۵۹ قانون برنامه سوم)

در پایان اشاره به دو نکته ارزشمند است:

۱ـ سیاستهای مالیاتی اتخاذ شده در برنامه سوم اساساً به منظور کاهش اتکـــای بودجـه دولـت بـه درآمد نفت صورت گرفته است و ملاحظات مربوط به اشتغال در این رابطه نقشی نداشـــته اسـت. در این برنامه برای افزایش مالیات بسط پایه های مالیاتی، کاستن از معافیتها و تخفیفـهای مالیـاتی، وضع مالیات بر ارزش افزوده و جلوگیری از راه های فرار مالیاتی ضمن رهنمودهـای کلـی مصـوب هیات دولت مورد توجه قرار گرفت.[1] اما جهت گیری خاصی در جهت ایجـاد انگـیزه بـرای بخـش غیر دولتی در جهت افزایش اشتغال یا پیش بینی اجرای اقدامات خاصی در جـــهت رشـد تقاضـای نیروی کار از طریق هزینهٔ منابع بخش دولتی حاصل از درآمدهای مالیاتی مشاهده نمـی شـود؛ بـه ویژه آنکه به دلیل عدم انجام مطالعات لازم، مشخص نیست انتقال منـــابع از بخـش خصوصـی بـه بخش دولتی تاثیر مثبتی بر اشتغال خواهد داشت یا خیر.

۲ـ آنچه به طور کلی در ارتباط با سیاستهای مالیاتی قابل ذکر است این اسـت کـه هـدف، کسـب درآمد برای دولت است و نقش کنترلی مالیات در بازارهای پول، کالا وخدمات مـورد توجـه قـرار نگرفته است. به تبع از همین امر اهمیت مالیاتها در بازار کار و ایجاد اشتغال نیز مورد غفلـت قـرار گرفته است وهیچگونه جهت گیری خاص یا اقدامـــی در جـهت رونـق فعالیتـها در زیـر بخشـهای اشتغال زا اعم از دولتی یا غیر دولتی با استفاده از ابزارهای مالیـاتی مشـاهده نمـی شـود. همچنیـن شواهدی وجود ندارد که نشان دهد از ابزارهای مالیاتی برای تاثیر گذاری بـــر عرضـه نـیروی کـار بهره برداری مناسب شده است.

پذیرش کسری بودجه محدود

به طور کلی در شرایط وجود بیکاری ناشی از دور های تجـــاری در اقتصـاد، براسـاس راه حـل پیشنهادی کینز سیاست مداخله دولت و افزایش هزینه های دولتی از طریق سیاستهای مالی توصیه می شود. بر این مبنا دولت اقدام به کاهش نرخ مالیاتها وافزایش هزینه به منظور افزایش تقاضـــای

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، ص ۱۶۰.

بخش عمومی، ایجاد حرکت در کل اقتصاد در پاسخ به تقاضای مذکور وایجاد اشـتغال مـی نمـاید. نتیجه معمول این اقدامات کسری بودجه است. محل تامین کسری بودجه معمولاً گرفتن قـرض از سیستم بانکی یا قرض به طور مستقیم از مردم است. بدین ترتیب با افزایش بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی و مردم منابع دولتی افزایش می یابد. به طور نظری در صورتی که بخش غیر دولتـی انگیزه لازم را برای دریافت وام نداشته باشد (که معمولاً در دوران رکـود اقتصـادی چنیـن اسـت) دریافت وام توسط دولت در واقع موجب ایجاد رقابت بین دولت و بخش غـیر دولتـی و در نتیجـه افزایش نرخ بهره نمی گردد؛ ضمن آنکه هزینه های دولت از محل وام های دریافتی در فعالیتـهایی نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و نظایر آن موجب افزایش کل تقاضـا و ایجـاد حرکـت در اقتصاد می گردد. اما در شرایطی که بنگاههای اقتصادی و خانوارها انگـیزه لازم را بـرای هزینـه کردن دارند و اقتصاد در شرایط اشتغال کامل است هزینه های دولتی با استفاده از کسـری بودجـه موجب بروز فشارهای تورمی می گردد. ذکر این نکته نیز مفید است که در شرایط وجـود بیکـاری ناشی از نوسانات دوره ای در اقتصاد، مداخله دولت از طریق سیاستهای مالی می تواند مؤثـر باشـد حال آنکه این ابزار نمی تواند تاثیری بر بیکاری ساختاری داشته باشـد. در شـرایط وجـود بیکـاری ساختاری به کارگیری سیاست مالی برای تحریک تقاضا، به جای افزایش اشتغال، تـورم را افزایـش خواهد داد زیرا این نوع بیکاری ناشی از کمبود تقاضا برای کالاها و خدمات نیسـت بلکـه ناشـی از اختلاف نوع مهارت مورد نیاز کارفرمایان و کارکنان است. با تحریک تقاضا، تقاضـای نـیروی کـار ماهر افزایش می یابد و با توجه به زمان بر بودن آموزش و کسب مهارت، تولیـد متناسـب بـا آن افزایش نخواهد یافت و فشار تورمی ایجاد می گردد.[1]

در **برنامه دوم توسعه** اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور صراحتاً جهت گیری خاصی در مـورد کسری بودجه دولت صورت نگرفته است اما ضمن سیاست های پولی و تنظیم بازار در بخش بـازار پول، به منظور حفظ ارزش پول ملی "برنامه ریزی برای بازپرداخت تدریجی بدهـی هـای دولـت و شرکتهای وابسته به دولت به بانک مرکزی" مـورد اشـاره قـرار گرفتـه و "ادامـه سیاسـت حـذف استقراض در بودجه عمومی دولت و امحاء تدریجی آن در بودجه کل کشور" تصریح شـده اسـت. سیاست های مالی اتخاذ شده در برنامه مذکور فاقد هر گونه سیاستی در مورد کسری بودجه است هر چند ایجاد تعادل منطقی بین درآمد و هزینه ضمن سیاست های هزینـه ای مـورد اشـاره قـرار گرفته است.[2] با وجود اتخاذ سیاستهای فوق، انتشار اوراق مشارکت و سرمایه گذاری به عنوان یکی

---

[1] برای اطلاع بیشتر نگاه کنیده به ماخذ شماره ۹، صص ۲۹۲ـ۲۸۶.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صص ۸ـ۳۷ و ص ۴۱.

از سیاستهای کارآمد پولی و مالی مد نظر قرار گرفته است. بنابر این می توان چنین برداشت کـــرد که هدف از سیاستهای اعلام شده در برنامه دوم توسعه تغییر ساختار کســـری بودجـه بـوده و نـه حذف یا محو آن. به تبع از برنامه دوم توسعه، قوانین بودجه سنواتی نیز فاقد تبصره های قانونی در این مورد و جهت گیری خاص در این زمینه است.

ارزیابی سیاست های برنامه دوم در ارتباط با کسری بودجه نشان می دهد که:

۱ـ سیاست کاهش استقراض دولت و به تبع آن کاهش احتمالی کسری بودجـــه بـا هـدف کنـترل تورم و حفظ ارزش پول ملی اتخاذ گردیده است.

۲ـ استقراض از مردم و بخـــش خصوصـی از طریـق اوراق سـرمایه گـذاری ومشـارکت جـایگزین استقراض از بانک مرکزی گردیده است.

بنابر این اساساً در برنامه دوم کسری بودجه پذیرفته شده است اما جـــهت گـیری خـاصی بـه سمت افزایش اشتغال و کاهش بیکاری صورت نگرفته چـرا کـه اصـولاً هدفـی در ایـن رابطـه بـه صورت محوری در برنامه مذکور انتخاب نشده است.

در ارزیابی های به عمل آمده از سیاستهای برنامه دوم (برای تهیـــه برنامـه سـوم) نـیز عملکـرد دولت در مورد کسری بودجه در رابطه با تاثیر آن بر رشد نقدینگـــی و فشـارهای تورمـی ارزیـابی گردیده است و مشخص گردیده با افزایش بدهی شرکتهای دولتی به سیستم بانکی، عملیـات مـالی دولت به عامل انبساط پولی تبدیل گشته و تاثیری به صورت رشد نقدینگی و افزایش تورم داشـــته است. به عبارت دیگر سیاستهای برنامه در عمل به مورد اجرا در نیامده و اهداف مورد نظر یعنـــی کاهش بدهی شرکتهای دولتی به سیستم بانکی تحقـق نیافتـه اسـت. در ایـن برنامـه عمـلاً بدهـی شرکتهای دولتی به بانک ها در سال ۱۳۷۶ به ۳۲۲۷۳ میلیـارد ریـال رسـید کـه ۳۲ برابـر سـال ۱۳۶۷ (حدود ۱۰۲۸ میلیارد ریال) بود. بنابر این ضمن عدم تحقق اهداف برنامه دوم، با توجـه بـه عدم وجود هرگونه جهت گیری در سیاست های مالی دولت در ارتباط با اشتغال، اهداف مشـخصی در این جهت تعقیب نگردیده است.[۱]

در **برنامه سوم توسعه** کشور نیز وجود کسری بودجه به طور ضمنـی پذیرفتـه شـده اسـت امـا مجدداً مشابه برنامه دوم مشخص گردیده که دولت مکلف است لایحه بودجه سالیانه را به نحـوی تنظیم نماید که کسری احتمالی از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بـانکی کشـور تـامین نگردد.[۲] همچنین تصریح گردید استفاده از وجوه "حساب ذخیره ارزی" صرفـاً در صـورت کـاهش

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، ص ۳ـ۱۵۱ و ۹ـ۱۵۸.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۶۹.

درآمد ارزی حاصل از نفت خام نسبت به رقم مصوب وعدم تامین اعتبارات مصوب از مالیات و سایر منابع مجاز است و استفاده از آن برای تامین کسری ناشی از درآمدهای غیر نفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است.[1] بنابر این تنها محل برای تامین کسری بودجه استقراض از مردم خواهد بود. در همین جهت در سال ۱۳۷۹ دولت اجازه یافت جهت تسریع در عملیات طرح های عمرانی خود اول ۱۳۷۹ اوراق مشارکت منتشر نماید.[2] اما در عین حال بازپرداخت دیون و تعهدات دولت در سالهای گذشته (تا مبلغ ۲۳۰۰ میلیارد ریال) در سال ۱۳۷۹ در صورت افزایش درآمد ارزی دولت مازاد بر نیاز پیش بینی شده، تصریح گردیده است.[3]

بنابر این سیاست انبساطی مالی دولت در برنامه سوم پذیرفته شده است که می تواند به طور اصولی در جهت افزایش اشتغال تلقی گردد. اما باید اشاره کرد که با توجه به اینکه ساختار بیکاری در ایران به لحاظ نوع و سطح بیکاری در هر یک از انواع بیکاری اصطکاکی، دوره ای وساختاری مشخص نیست نمی توان تصویری از میزان اثربخشی سیاست انبساطی مالی بر کاهش نرخ بیکاری در کشور به دست آورد زیرا همانگونه که اشاره شد افزایش هزینه های بخش دولتی تاثیر چندانی بر کاهش نرخ بیکاری ناشی از تحولات ساختاری ندارد ودر صورت اهمیت بیکاری ساختاری در کشور نسبت به سایر انواع بیکاری، افزایش هزینه ها موجب افزایش تورم می گردد.

۴ تنظیم بدهی های خارجی

یکی دیگر از عواملی که می تواند تقاضای کل را افزایش دهد و از طریق آن اشتغال افزایش می یابد، دریافت وام های خارجی است. تزریق منابع دارای منشاءخارج از کشور به اقتصاد، مشابه وام های داخلی، کل تقاضا را تحت تاثیر قرار می دهد و می تواند در شرایط وجود بیکاری ناشی از وضعیت کسادی در اقتصاد، بر بیکاری تاثیر مثبت گذاشته، آنرا کاهش دهد. اما باید توجه داشت که به طور کلی بهره گیری از وام های داخلی و خارجی آثاری منفی بر کل تقاضا در آینده خواهد داشت. زیرا پرداخت اصل و فرع وام های دریافت شده در زمان سر رسید، برمنابع، اعم از بخش دولتی و غیر دولتی، فشار می آورد و سطح منابع را برای انجام سایر هزینه ها محدود می سازد. در مورد وام های خارجی، منابع ارزی کشور تحت تاثیر قرار می گیرد که می تواند به صورت مانعی در برابر تولید، افزایش کالاها و خدمات را محدود کرده و به صورت فشار تورمی در دورهٔ بعد

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۶۰.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند الف تبصره ۴۸.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، جزء ۵ بند ب تبصره ۲۹ .

ظاهر گردد. ضمن آنکه باید توجه داشت استفاده از وام های خارجی در شرایط وجودبیکاری ساختاری، تاثیری مثبت بر جای نخواهد گذاشت و تنها تاثیر آن ایجاد تورم خواهد بود.

در **برنامه دوم توسعه** بررسی خط مشی های اساسی، سیاستهای کلی و تبصره های قانونی در ارتباط بابدهی های خارجی نشان می دهد که موارد زیر مورد توجه بوده است:

۱ـ ایجاد زمینه های سرمایه گذاری خارجی

۲ـ کاهش تدریجی بدهی های خارجی

در مورد اول ضمن سیاستهای پولی و تنظیم بازار و "به منظور تامین سرمایه لازم جهت اجرای طرح ها و پروژه ها"، تصویب و اعمال قوانین و مقررات و آیین نامهٔ های لازم پیش بینی شده است. اما تاکید اساسی قانون برنامه دوم بر کاهش بدهی های خارجی کشور است. در این مورد "امحاءتدریجی تعهدات خارجی" از جمله سیاستهای اتخاذ شده در ارتباط با بازار پول در چارچوب سیاستهای پولی و تنظیم بازار است. این سیاست در تبصره های قانونی برنامه مذکور نیز به شکل های مختلف زیر مورد حمایت قرار گرفته است:

ـ مقرر گردیده در صورت تحقق درآمدهای ارزی و ریالی بیش از ارقام پیش بینی شده در برنامه، پنجاه درصد درآمدهای ارزی و ریالی مازاد بابت پرداخت تعهدات وبدهی ها اختصاص یابد.

ـ مقرر شده زمانبندی بازپرداخت بدهی ها به گونه ای تنظیم شود که پرداختهای ناشی از این بدهی ها در هر سال، پس از سال پایانی برنامه، از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه دوم تجاوز نکند، همچنین زمانبندی مذکور به گونه ای تنظیم شود که در هر سال حداقل ۵ درصد از بدهی ها کاهش یابد.

ـ مقرر شده ارزش حال کل بدهی ها وتعهدات کشور اعم از کوتاه مدت، میان مدت وبلند مدت در سال آخر برنامه دوم از ۲۵ میلیارد دلار تجاوز نکند.[۱]

قوانین بودجه های سنوانی سالهای برنامه دوم توسعه نیز عمدتاً تبصره های ۱ و ۲۲ قانون برنامه دوم را مورد تاکید مجدد قرار می دهد. در این قوانین مقرر گردید سرجمع تعهدات ارزی کشور از کلیه منابع در پایان سال های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۷ مبلغ ۱/۶۴۱ میلیادر دلار و در سال ۱۳۷۸، مبلغ ۱/۱۴۲ میلیارد دلار کمتر از ابتدای سالهای مذکور باشد.[۲]

ارزیابی برنامه دوم در ارتباط با سیاستهای مربوط به سرمایه گذاری های خارجی نشان می دهد که پیشرفتهای چندانی در زمینهٔ جذب سرمایه های خارجی حاصل نگردیده است؛ به طور

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۳۸، ۳۹، ۵۰، ۶۵ و ۶۶.

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۷ تا ۷۰ به ترتیب صفحات ۱۰۲، ۱۱۸، ۱۰۹ و ۱۲۰.

مشخص یکی از مشکلات بخش صنعت در مقطع برنامه سوم کشور عدم ورود سرمایه های خارجی و در نتیجه تکنولوژی و دانش فنی ذکر شده است. علاوه بر آن مشخص شده "در صورت عدم بهره گیری از سرمایه های خارجی فاصله تکنولوژیکی محصولات کشور با تولیدات جهانی افزایش یافته و امکان حضور جدی کشور در بازارهای جهانی به مخاطره می افتد. به همین دلیل در برنامه سوم توسعه یکی از رهنمودهی کلی مصوب هیات وزیران اصلاح قوانین و مقررات مربوط به جذب منابع خارجی و ایجاد شفافیت، تنوع و انعطاف پذیری در آن به منظور استفاده از انواع سرمایه گذاری ومشارکت خارجی بوده است.[1] قابل ذکر است که کل دیون خارجی کشور در سال ۱۳۷۴، ۲۱۹۲۸ میلیون دلار بوده که در پایان سال ۱۳۷۸ به ۱۰۳۸۵ میلیون دلار کاهش یافته است.[2]

در **برنامه سوم توسعه** سیاست تحدید تعهدات ارزی دولت ضمن ماده ۸۵ اتخاذ شده است. به عبارت روشن تر سیاستهای زیر اتخاذ شده است:

۱ـ سقف میزان تعهدات وبدهی های خارجی کشور در طول برنامه سوم مشخص گردیده به طوری که ارزش حال خالص بدهی ها و تعهدات کشور (ما به التفاوت ارزش حال بدهی ها، تعهدات کشور و ذخائر ارزی بانک مرکزی) در سال آخر برنامه سوم بیش از بیست و پنج میلیارد دلار نباشد.

۲ـ مجموع هزینه های اجرای کامل طرح های دولتی که از تسهیلات مالی خارجی استفاده می کند نباید از سقف های تعیین شده آنها تجاوز کند.

۳ـ بدهی ها و تعهدات دولت باید طبق زمان بندی مشخصی بازپرداخت شود به طوری که بازپرداخت سالانه از سی درصد (۳۰ درصد) درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه سوم تجاوز نکند.

۴ـ در استفاده از تسهیلات خارجی اولویت به تسهیلات بلند مدت داده شده است.

بر همین اساس در قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کشور بازپرداخت بخشی از تعهدات ارزی (معادل ۸۶۹ میلیون دلار) در صورت افزایش درآمد ارزی مازاد بر مصارف ارزی پیش بینی شده در برنامه (۱۱/۵ میلیون دلار) پیش بینی شده است.[3]

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره۶۳، ص ۲۳۳، ص ۲۳۹ و ص ۲۴۶.

[2] بدهی سال ۱۳۷۸براساس اعلام رییس کل بانک مرکزی ایران است. نگاه کنید به ماخذ شماره +۴۲، ص ۴ و ماخذ شماره ۶۲، ص ۲۳۰.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ب تبصره ۲۹.

بنابر این سیاستهای انبساطی محدود در ارتباط با استفاده از تسهیلات خارجی در برنامه سوم مورد توجه بوده است با اینحال در اینجا نیز همچون کسری بودجه جهت گیری مشخصاً در ارتباط با اشتغال نیست و تاثیر آن باتوجه به نامشخص بودن ابعاد بیکاری ساختاری و دوره ای در کشور نامشخص است. به عبارت دیگر آن بخش از بیکاری که ناشی از دور های اقتصادی و وجود رکود اقتصادی در کشور است با ایجاد تقاضای بیشتر از طریق دریافت وام خارجی تخفیف می یابد اما بیکاری ساختاری از این طریق قابل کاهش نیست ودر صورت وسعت ابعاد این نوع بیکاری در کشور، تنها اثر استقراض خارجی افزایش فشار تورمی در کشور خواهد بود.

۲/۱ سیاستهای محرک تقاضای بخش غیر دولتی

بنگاههای اقتصادی غیر دولتی و خانوارها عوامل تشکیل دهندۀ بخش غیر دولتی هستند. سیاستهایی که بر تقاضای بنگاه ها و خانوارها در برنامه سوم توسعه تاثیر می گذارد به شرح زیر است:

۵ افزایش شرایط رقابتی و ایجاد زمینه های لازم برای سرمایه گذاری

در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور "تقویت مشارکت عامه مردم" به عنوان یکی از خط مشی های اساسی پذیرفته شده است. علاوه بر آن "ایجاد تعادل در بخشهای اقتصادی (دولتی، خصوصی و تعاونی)" خط مشی دیگری است که به تصویب رسیده و مقرر گردیده در جهت تحقق آن حمایتهای قانونی و تسهیلات لازم برای جذب سرمایه گذاری بخش خصوصی و تعاونی افزایش یابد و تلاش شود در قوانین مربوط به فعالیتهای بخش خصوصی و تعاونی ثبات ایجاد گردد. واگذاری بخشهایی از فعالیتهای دولت و شرکتهای دولتی به بخشهای خصوصی و تعاونی نیز در همین راستا پیش بینی گردید. در جهت ایجاد زمینه های سرمایه گذاری بخش خصوصی و تعاونی سیاستهای زیر نیز در برنامه دوم اتخاذ گردید[1]:

۱ـ مقابله با انحصار گرایی و لغو بخشی از انحصارات (آن دسته از انحصارات که رفع آنها منافی اعمال حاکمیت دولت نیست)

۲ـ واگذاری بخشی از فعالیتهای بخش دولتی و خصوصی سازی

۳ـ توسعه و تقویت بازار بورس اوراق بهادار

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۲۴، ۳۲، ۳۸، ۳۹، ۸۰ و ۸۱.

۴ـ اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات در جهت حمایت از سرمایه گذاری و ایجاد زمینه های جلب حمایت سرمایه گذاران

قابل ذکر است که دو مورد اول در تبصره های قانونی برنامه دوم (تبصره های ۳۹ و ۴۱) به تصویب رسید.

ارزیابی سیاستهای برنامه دوم در ارتباط با موضوع گسترش رقابتها و ایجاد زمینه برای سرمایه گذاری نشان می دهد که:

ـ با وجود اتخاذ سیاستهایی در جهت مقابله با انحصارات در برنامه دوم، ابعاد فعالیتهای انحصاری همچنان گسترده باقی ماند. بررسی ها نشان داد که هم در بخش خصوصی و هم در بخش عمومی (شامل بخش دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی) انحصار وجود دارد اما انحصار در بخش عمومی به مراتب وسیع تر و زیانبارتر است. دولت با استفاده از منابع نظام بانکی از انحصارات خود حمایت فراوانی کرده است. علاوه بر آن شرکتهای انحصاری دولتی برای تامین زیان خود به منابع بودجه عمومی وابسته بوده اند. این وضعیت نشاندهندهٔ عدم توفیق دولت در اجرای سیاستهای اتخاذ شده در برنامه دوم در جهت مقابله با انحصارگرایی در کشور است.[۱]

ـ واگذاری بخشی از فعالیتهای بخش دولتی و خصوصی سازی در دوره برنامه دوم نیز با توفیق همراه نبوده است. اصل ۴۴ قانون اساسی و ابهامات مطرح در آن به عنوان یکی از موانع اصلی عدم موفقیت خصوصی سازی در کشور عنوان می شود. علاوه بر آن نبود چارچوب های حقوقی لازم در زمینه تضمین حق مالکیت فردی، نبود قانون خاص خصوصی سازی، فراهم نبودن محیط آزاد اقتصادی برای بنگاه های اقتصادی و محیط بی ثبات اقتصادی در سطح کلان از جمله مشکلات بر سر راه خصوصی سازی ذکر شده که همچنان در طول برنامه دوم باقیماند.[۲]

ـ بازار بورس اوراق بهادار به دنبال اتخاذ سیاست توسعه و تقویت بازار سرمایه در کشور فعال گردید اما این بازار مجموعه کوچکی را در بر می گیرد که نقش آن در فرایند توسعه اقتصادی کشور بسیار ناچیز است. بازار بورس اوراق بهادار کم و بیش دولتی است و به گونه ای محدود، سنتی و دنباله رو فعالیت دارد و از عهده تامین نیازهای مالی توسعه اقتصاد ملی بر نمی آید. به دلیل عملکرد ناموجه شرکتها، سازمان کارگزاران و نبود اطلاعات، تاثیر سرمایه گذاری فردی بر فرایند تعیین قیمت، محدودیت انواع اوراق قابل معامله، محدودیت جغرافیایی فعالیت بورس و رقابت اوراق مشارکت و پیش فروش های خارج از بورس (به عنوان نمونه در مورد شرکتهایی

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۸۱ـ۷۷.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۶۲ـ۵۹.

همچون ایران خودرو) و بالاخره تغییرات پیش بینی نشده در سیاستهای مـالی و پولـی دولـت، بـی اعتمادی نسبت به بازار بورس وجود دارد.[1]

ـ با وجود اتخاذ سیاستهایی برای ایجاد زمینه های جلب حمایت سرمایه گـذاران ایـن سیاسـتها بـا موفقیت به اجرا در نیامده وعدم امنیت اقتصادی برای سرمایه گذاری انگیزه سرمایه گـذاران را در ورود به عرصه سرمایه گذاری و تولید محدود ساخته است. بررسی عملکرد سرمایه گذاری بخـش خصوصی نشان می دهد که نرخ رشد سرمایه گذاری در این بخش به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱ بـه طور متوسط سالانه ۸ـ درصد بوده است.[2]

در **برنامه سوم** ایجاد زمینه های لازم برای سرمایه گذاری مجدداً مورد توجـه واقـع گردیـد و گسترش رقابت در فعالیتهای اقتصادی و محدود کردن انحصـارات جـزو سیاسـتهای برنامـه قـرار گرفت. به همین منظور دولت مکلف گردیده انحصاراتی که به موجب دستورالعمل ها ومقررات یـا اعطای امتیاز تخصیص منابع، ایجاد شده طی مدت یکسـال لغـو کنـد و در ارجـاع کـار هیچگونـه تبعیض بین دستگاهها و شرکتهای دولتی و عمومی با بخـش تعـاونی و خصوصـی قـائل نگـردد. در همین راستا کلیه تخفیف ها و ترجیحات و معافیت های مالیاتی و حقوقی گمرکی کلیه دسـتگاههای دولتی و مؤسسات، نهادهای انقلابی و عمومی غیر دولتی نیز لغو گردیده است.[3] با لغو انحصـارات و معافیتهای خاص دستگاه های دولتی و شبه دولتی فضای لازم برای سرمایه گذاری بخش خصوصـی و گسترش تقاضای بخش مذکور در جامعه و به تبع آن رشد اشـتغال در ایـن بخـش فراهـم مـی گردد. قابل ذکر است که افزایش شرایط رقابتی در سیستم بانکی نیز یکی دیگر از ابعاد سیاسـتهای برنامه سوم توسعه است. در این راستا تاسیس بانک توسط بخش غـیر دولتـی بـا شـرایطی مجـاز شناخته شده و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف گردیده است جـهت افزایـش شـرایط رقابتی بانکها و گسترش بازارهای مالی و تشـویق پـس انـداز داخلـی زمینـه فعـالیت مجـاز انـواع مؤسسات، سازمانها و واحدهای اعتباری غیر بانکی غیر دولتی را فراهم آورد.[4]

۶ امنیت سرمایه گذاری خارجی

در **برنامه دوم توسعه** سیاست ایجاد زمینه های جلب سرمایه های خارجی با تصویـب قوانیـن و مقررات لازم و اعمال آنها در سیاستهای پولـی و تنظیـم بـازار اتخـاذ گردیـد. حمـایت از سـرمایه

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۶ـ۲۰۵و صص ۵ـ۲۳۴.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۸ـ۲۳۳.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، مواد ۳۵ و ۵۸. همچنین نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ع تبصره ۲.

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، مواد ۹۸ و ۹۲.

گذاران خارجی ضمن یکی از تبصره های قانونی برنامه دوم (تبصره ۲۲، بندهای "هـ" و "و") نیز بـه تصویب رسید و بر این اساس سرمایه گذاران خارجی مجاز شدند با مشارکت طرف ایرانی اقدام به سرمایه گذاری در بخشهای اقتصادی بنماید. همچنین دولت مجاز گردید جهت اجرای طـرح هـای زیربنایی و توسعه ای و نیز افزایش ظرفیت تولید صادراتی از مؤسسات مالی خارجی و بیـن المللـی تسهیلات مالی بلا عوض یا اعتبار اخذ کند و معاملات بیع متقابل فیمابین طرف های ذیربـط را از طریق سیستم بانکی کشور تسهیل نماید. شرکتهای بیمه و بـانک هـای عـامل نـیز موظـف شـدند نسبت به ضمانتنامه های لازم به نفع طرف خارجی در مقابل اخذ تضمین کـافی از طـرف خـارجی جهت صدور کالاهای ساخته شده اقدام نمایند.[۱]

در قوانین بودجه سنواتی سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ نیز در جهت حمـایت از سـرمایه گـذاری خارجی، این سرمایه ها از پرداخت حق ثبت سفارش کالاهای وارداتی موضوع ماده ۵ قانون وصـول مالیات مقطوع از بعضی کالاها و خدمات مصـوب ۱۳۶۶/۳/۲۶ معـاف گردیدنـد. بـهره گـیری از مشارکت سرمایه های خارجی برای احداث پالایشگاه و واحدهای تولیـد کننـده سـایر محصـولات وابسته به صنایع نفت و گاز و پتروشیمی نیز ضمن قانون بودجه سال ۱۳۷۸ مجـاز اعـلام گردیـد. همچنین تسهیلات قانونی برای دولت در جهت جلب سرمایه های خارجی در طرح های اشـتغال زا در سال ۱۳۷۷ فراهم شد.[۲]

ارزیابی عملکرد سیاستهای اتخاذ شده در برنامه دوم نشان می دهد که علیرغم کوشـش هـای به عمل آمده، سرمایه های خارجی که در پی یافتن بهترین شرایط برای سرمایه گذاری هستند، بـا وجود شرایط مناسب تر در کشورهای منطقه و در سایر کشورهای جهان، کمتر جذب کشور ایـران شده اند. در سال ۱۳۷۵ تنها ۱۰/۶ میلیون دلار سرمایه گذاری مستقیم خـارجی در کشـور انجـام گرفته است که ۰/۰۰۸ درصد تولید ناخالص ملی کشور در آن سال است[۳]. با وجود این سیاستهای برنامه دوم در زمینه جلب سرمایه های خارجی در برنامه سوم نیز مجدداً ادامه یافت.

در **برنامه سوم توسعه** براساس رهنمودهـای کلـی مصـوب هیـات وزیـران اسـتفاده از انـواع سرمایه گذاری و مشارکت خارجی مجدداً مورد توجه قـرار گرفـت و بـر لـزوم اصـلاح قـانون و مقررات مربوط به جذب منابع خـارجی و ایجـاد شـفافیت و تنـوع و انعطـاف لازم در آن تـاکید گردید.[۴] در همین جهت در قانون برنامه سوم به دولت اجازه داده شد از تسـهیلات مـالی خـارجی

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۳۹ و ۶۶.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۸، ص ۸۳، شماره ۶۹،ص ۷۶ و ص ۱۱۸ و شماره ۷۰، ص ۱۲۵.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۲، ص ۲۳۰ و ص ۲۳۳.

[٤] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ص ۲۳۹.

استفاده کند یا نسبت به تضمین استفاده از تسهیلات مذکور در قالب لوایـح بودجـه اقـدام نمـاید. بانکهای صنعت ومعدن، کشاورزی و توسعه صادرات نیز مجاز گردیدند بـرای تـامین منـابع مـالی طرح های غیردولتی از منابع مالی خارجی استفاده کرده و بازپرداخت آن را تعهد نمایند. در قـانون بودجه سال ۱۳۷۹ نیز منابعی جهت تامین و تضمین منابع مالی خـارجی اختصـاص یـافت.[۱] بدیـن ترتیب با ایجاد شرایط اولیه برای استفاده از منابع سرمایه گذاری خارجی، شرایط برای افزایش کـل تقاضا در جامعه و به تبع آن رشد اشتغال و کاهش بیکاری فراهم گردیده است.

باتوجه به نکات فوق به نظر می رسد در برنامه سـوم بـا ایجـاد شـرایط بـرای حضـور بخـش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی و افزایش رقابت در زمینه های مالی وغیر مالی، همچنین با فراهـم آوردن زمینه های لازم برای بهره برداری از منـابع خـارج از کشـور بـرای سـرمایه گـذاری کـل، تقاضای بنگاههای اقتصادی افزایش یابد و بیکاری در جهت کاهش تحت تاثیر قرار گیرد. اما نکتـه مهم در اینجا اجرای سیاستهای اتخاذ شده است. اتخاذ سیاستهای مناسب اما عدم اجـرای آن

ـ حساب اول "حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام" است که مازاد درآمد ارزی نسبت به ارقام پیش بینی شده به این حساب نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی واریز می گردد. در صورتی که درآمد ارزی حاصل از صدور نفت خام کمتر از ارقام پیش بینی شده در قانون برنامه سوم باشد دولت مجاز است از حساب مذکور برداشت کند.

ـ حساب دوم "حساب ذخیره ریالی" است. بخشی از مانده وجوه ارزی ذکر شده در بالا در چارچوب اولویتهای برنامه سوم برای توسعه فعالیتهای تولیدی و سرمایه گذاری براساس نرخ مبادله روز به فروش می رسد و معادل ریالی آن در حساب ذخیره ریالی نزد بانک مرکزی نگهداری می شود و پس از حصول اطمینان از تحقق درآمدهای ریالی پیش بینی شده در قانون بودجه هر سال، باقیمانده آن صرف اعطای وام کوتاه مدت برای فعالیتهای تولیدی و سرمایه گذاری می شود.[1]

وجود سازوکار مذکورنه تنها فعالیتهای بخش دولت را که عمدتاً وابسته به درآمدهای نفتی است از نوسانات ناخواسته رها می کند بلکه از تغییر سیاستهای اقتصادی دولت که تاثیری غیر قابل تردید بر فعالیتهای بخش غیر دولتی دارد جلوگیری می کند. از این طریق تداوم فعالیتهای بنگاه ها و خانوارها در جهت تحقق اهداف تعیین شده امکان پذیر می شود و اساساً شرایط اولیه برنامه ریزی برای این بخش فراهم می گردد. ایجاد شرایط برای کاهش شدت شوک های نفتی عملاً انگیزه های سرمایه گذاری توسط بنگاه ها و خانوارها را در کشور افزایش می دهد و انتظار می رود به این ترتیب و با اجرای سایر سیاستهای اتخاذ شده که در بخشهای دیگر به آن پرداختیم، تقاضای کل افزایش و بیکاری کاهش یابد.

۳/۱ سیاستهای پولی

اغلب این اتفاق نظر در بین اقتصاددانان وجود دارد که اشتغال کامل همراه با ثبات قیمت ها مطلوب ترین وضعیت اقتصادی است. اما مشخص شده است که دستیابی به هر دو هدف فوق بسیار مشکل است و تجربیات نشان می دهد هنگامی که رویکرد اشتغال کامل تعقیب می شود و هدف مذکور تحقیق می یابد، تورم نیز نمایان می گردد و برعکس هنگامی که ثبات قیمتها اتفاق می افتد نرخ بیکاری افزایش می یابد. البته تجربیات نشان داده است که در دوره هایی (نظیر اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰) نرخ بیکاری زیاد همراه با تورم نیز اتفاق افتاده است. بنابر این

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۶۰.

برای ایجاد تعادل بین تورم و اشتغال لازم است تاثیر عرضه پول و سیاستهای پولی بـر اقتصـاد بـه دقت بررسی و تحلیل گردد.

عامل مؤثر بر عرصه پول، بانک مرکزی است که از طریق ابزارهای سه گانه خود یعنی خرید و فروش سهام قرضه دولتی ارز به بانک ها، تغییر نرخ تنزیل[1] خرید اوراق بهادار از بانک ها قبـل از سررسید، و تغییر میزان سپرده قانونی بانک ها نزد بانک مرکزی بر عرضه پول تـاثیر مـی گـذارد. افزایش عرضه پول، قیمت پول (نرخ بهره) را کاهش می دهد برعکس کاهش عرضـه پـول قیمـت آن را افزایش می دهد. بنابر این تقاضای کل پول از طریق کاهش یا افزایش نرخ بهره و بـه دنبـال آن، سرمایه گذاری تحت تاثیر قرار می گیرد. بدیهی است سطح سـرمایه گـذاری یکـی از عوامـل اصلی تعیین کننده سطح اشتغال است؛ بنابر این می توان گفت که تغییر عرضه پول و نرخ بهره بـر سطح اشتغال مؤثر است و با کاهش نرخ بهره نرخ بیکاری نیز کاهش می یابد. اما باید در عین حال اشاره کرد که اگر به هر دلیلی همزمان با عرضه پول بیشـتر و افزایـش کـل تقاضـای محصـولات را یان نرخ تولید را افزایش دهد، تورم در جامعه نمایان می گـردد.[2] بنـابر ایـن شـناخت

موجب تقویت بی مورد ارزش پول ملی کشور شده و صادرات و به دنبال آن ذخایر ارزی کشور به طور منفی تحت تاثیر قرار می گیرد.

در **برنامه دوم توسعه** جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با بند الف سیاستهای زیر اتخاذ گردیده است:

۱ـ ایجاد زمینه های لازم برای انتشار اوراق مشارکت و سرمایه گذاری و استفاده از این ابزارها برای اعمال سیاستهای پولی و مالی

۲ـ منطقی کردن نرخ های بهره (هزینه سرمایه) در سطح نظام بانکی به منظور تشویق پس انداز و تخصیص بهینه منابع ریالی

۳ـ حفظ ارزش پول ملی از طریق برنامه ریزی برای بازپرداخت تدریجی بدهی های دولت و شرکتهای وابسته به دولت به بانک مرکزی، وصول معوقات سیستم بانکی، و جذب هرچه بیشتر نقدینگی و هدایت آن به سمت سرمایه گذاری و تولید

۴ـ حذف تدریجی استقراض در بودجه عمومی دولت

به منظور تحقق سیاستهای فوق در تبصره های ۹ و ۱۰ قانون برنامه دوم سقف تسهیلات قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانکهای کشور به بخش های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده سال ۱۳۷۳ آنها فقط تا حدی مجاز گردید که تغییر در خالص بدهی های آنها به سیستم بانکی تا پایان برنامه دوم حداکثر ۴۳ هزار میلیارد ریال افزایش یابد. علاوه بر آن شورای پول و اعتبار مکلف گردید نسبت ذخائر قانونی برای سپرده های پس انداز قرض الحسنه را به میزانی تعیین نماید که مجموع نسبت ذخائر قانونی و احتیاطی بانکها از محل این نوع سپرده ها از ۲۵درصد حجم این نوع سپرده ها تجاوز ننماید. بالاخره آنکه نرخ تورم در برنامه دوم به طور متوسط ۱۲/۴ درصد در دوره ۷۸ـ۱۳۷۴ تعیین گردید.[1]

نکته قابل توجه در اینجا آن است که عملاً در تبصره های قانونی برنامه دوم، علیرغم اینکه شورای پول و اعتبار و ترکیب آن در تبصره ۸ همین قانون به صراحت مشخص شده، تصمیماتی در مورد تغییر بدهی های بخشهای دولتی، خصوصی و تعاونی به سیستم بانکی یا نسبت ذخائر قانونی سپرده های قرض الحسنه که از وظایف شورای مذکور است، اتخاذ گردیده و بدین ترتیب با قانونی شدن تصمیمات اتخاذ شده، انعطاف پذیری لازم برای اعمال سیاستهای پولی به فراخور شرایط و تغییرات به وجود آمده در طول برنامه از طریق شورای پول و اعتبار، عمدتاً کاهش می یابد.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۳۷، ۳۸، ۵۴، ۵۵ و ۱۲۶

در ارتباط با بند ب و تنظیم بازار ارز در برنامه دوم توسعه، سیاست پذیرفته شده، مدیریت نظام ارزی به صورت نظام شناور است. مقرر گردید در این نظام به موارد زیر توجه شود:

ـ یکسان بودن نرخ ارز

ـ قابلیت تبدیل پول رایج کشور به اسعار خارجی بر اساس نرخ شناور[1]

نتایج حاصل از رابطه مبادله از طرفی و سطح بدهی های خارجی از طرف دیگر از موارد اساسی تاثیر گذار بر بازار ارزاست. از آنجا که این دو مقوله به دلیل اهمیت آنها در جای دیگر به طور مشخص مورد بررسی قرار می گیرد در اینجا به آنها نمی پردازیم.

در قوانین بودجه سال های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ نیز تبصره های قانونی مختلفی در ارتباط با کاهش تورم از طریق انتشار اوراق مشارکت برای جذب نقدینگی (برای تکمیل عملیات اجرایی بیمارستانها در سال ۱۳۷۵) و محدود کردن تسهیلات تکلیفی بانک ها به بخش دولتی، خصوصی و تعاونی (تا سقف ۶ هزار میلیارد ریال در سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸) به تصویب رسید. همچنین براساس قوانین بودجه سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸، بانک مرکزی موظف گردید برنامه های اعتباری و تسهیلات نظام بانکی کشور را براساس میزان سپرده های جاری و سرمایه گذاری پس از کسر تعهدات و سپرده های قانونی به نحوی تنظیم نماید که اهداف رشد اقتصادی و مهار تورم برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تحقق یابد. اما ذکر این نکته مهم است که در قوانین بودجه سنواتی سال های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ تسهیلات تکلیفی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به ترتیب ۱۵۰۰ میلیارد ریال و ۱۶۵۰ میلیارد ریال بود.[2]

ارزیابی سیاستهای پولی اتخاذ شده در برنامه دوم نشاندهنده عدم توفیق در دستیابی به آنهاست. بررسی های انجام شده نشان می دهد که سیاستهای پولی کشور عمدتاً منفعل و متاثر از سیاستگذاری مالی بوده است. اعمال سیاست سقف های اعتباری، اعتبارات دستوری، نرخ های اداری سود سپرده ها و تسهیلات باعث شده رشد واقعی نقدینگی و تورم بیش از مقادیر پیش بینی شده در برنامه باشد. در دوره برنامه دوم نقدینگی ۳۰ درصد (به جای ۱۲/۵ درصد) رشد کرد و نرخ تورم به جای ۱۲/۴ درصد در سطح ۲۹/۳ درصد قرار گرفت. در عین حال سیاستهای ارزی در اواسط برنامه (سال ۱۳۷۴) تغییر کرد و مدیریت نظام ارزی به صورت شناور به کناری نهاده شد. در نتیجه به واسطه تعدد نرخ های ارز و ثبات نسبی نرخ ارز صادراتی، درآمد صادراتی کشور کاهش یافت.[3]

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحه ۳۵.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۷، صفحات ۲۰ و ۱۲۶، شماره ۶۸، ص ۲۴، شماره ۶۹، صص ۳ـ۲۲ و شماره ۷۰، صص ۳ـ۲۲.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۹۱ـ۱۹۰ و ص ۶ـ۲۰۵.

در **برنامه سوم توسعه** همچون گذشته تعامل بین بازارهای پول، کالاها و خدمات کمتر مورد توجه بوده است. ضمن آنکه در ارتباط با سیاستهای پولی، عمدتاً تاکید بر تنظیم تعهدات ارزی و ایجاد تعادل در بازار ارز است.[1] دولتی بودن تقریباً کلیه بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری کشور و تعیین تکالیف قانونی برای نحوه هزینه اعتبارات بانکی به صورت اداری عملاً موجب گردیده ابزارهای بانک مرکزی برای کنترل و تنظیم عرضه پول از کارایی لازم برخوردار نگردد. به طور کلی در برنامه سوم توسعه، سیاستهای زیر در زمینهٔ مسایل پولی اتخاذ گردیده که بر اشتغال مؤثر است:

۱ـ کاهش نرخ تورم و رساندن آن از ۲۲/۱ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۱۵/۹ درصد در سال ۱۳۸۳[2]. به طور کلی چنانکه قبلاً نیز ذکر گردید ارتباط نرخ تورم و اشتغال ارتباطی معکوس است و معمولاً با کنترل نرخ تورم که از طریق کنترل عرضه پول و سیاستهای انقباضی دولتها انجام می گیرد کل تقاضا کاهش یافته و رشد اشتغال محدود می گردد.

۲ـ استقلال نسبی سیستم پولی از سیستم مالی ـ در ایران عملیات مالی دولت یکی از مهمترین عوامل انبساط پولی و افزایش عرضه پول و پیامدهای ناشی از آن بوده زیرا به دلیل دولتی بودن سیستم بانکی، محدودیتهای اعمال شده برای استقراض دولت از بانک مرکزی وشرکتهای دولتی به سیستم بانکی کافی نبوده و عمل نکرده است. برای ایجاد استقلال نسبی سیستم پولی از سیستم مالی در برنامه سوم دو حرکت انجام شده است:

ـ استفاده از وجوه "حساب ذخیره ریالی" ناشی از مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام برای تامین کسری ناشی از درآمدهای غیر نفتی بودجه عمومی دولت ممنوع گردید.[3]

ـ دولت موظف گردید لوایح بودجه سالیانه را به نحوی تنظیم نماید که کسری احتمالی از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی کشور تامین نگردد.[4] قابل ذکر است که در قانون بودجه سال ۱۳۷۹، پرداخت بخشی از دیون و تعهدات دولت در سالهای گذشته به سیستم بانکی نیز پیش بینی شده است.[5]

این استقلال به احتمال قوی موجب کاهش هزینه های دولتی و تقاضای کل، که محرک رشد اشتغال در کشور از ناحیه مخارج بخش دولتی است، می شود اما در عین حال می توان انتظار

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، مواد ۸۳ تا ۸۹.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، ص ۳۸۹.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند د ماده ۶۰.

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۶۹.

[5] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، جزء ۴ بند ب تبصره ۲۹.

داشت باتوجه به اهداف رشد اقتصادی برنامه سوم توسعه و نقش بیشتر سیستم بانکی در این زمینه، از طریق افزایش کارایی سرمایه گذاری های منابع سیستم بانکی توسط بخش غیر دولتی، محرک سالم تری برای افزایش کل تقاضا و رشد اشتغال فراهم گردد.

بنابر این به نظر می رسد به طور کلی سیاستهای پولی اتخاذ شده در برنامه سوم در جهت محدود کردن تقاضای بخش دولتی بوده و تاثیری محدود کننده بر اشتغال داشته باشد. باوجود این باتوجه به اینکه اهمیت استقلال سیستم پولی از سیستم مالی به درستی تشخیص داده شده، تخصیص بیشتر منابع بانکی به بخش خصوصی می تواند در خدمت رشد ارزش افزوده و به تبع آن اشتغال در کشور قرار گیرد. آنچه در این رابطه تعیین کننده است کشش اشتغال نسبت به هزینه های بخش دولتی و بخش خصوصی است. به عبارت دیگر در صورتی که هزینه های بخش خصوصی به شکل سرمایه گذاری و آثار بهم فزاینده آن بیش از هزینه های بخش عمومی در فعالیتهای مختلف اشتغال زا باشد، می توان این استقلال را به نفع اشتغال دانست.

۴/۱ ارزیابی کلی سیاستهای کلان

در برنامه سوم در ارتباط با تحریک تقاضای کل و به تبع از آن تولید و اشتغال دوگونه سیاست قابل مشاهده است. سیاستهای محرک تقاضای بخش دولتی (شامل شرکتهای دولتی) و سیاستهای محرک تقاضای بخش غیر دولتی (شامل بنگاههای اقتصادی و خانوارها).

سیاستهای اتخاذ شده در بخش دولتی شامل سیاستهای مالی انقباضی ناشی از کاهش تصدی دولت، سیاستهای مبهم مالیاتی، محدود کردن کسری بودجه و تنظیم بدهی های خارجی بوده است. سیاستها عمدتاً به منظور افزایش کارایی بخش دولتی، کاهش اتکای درآمد دولت به نفت و استفاده محدود از وام های خارجی اتخاذ شده و اهداف اشتغال و بیکاری در تنظیم آن چندان مؤثر نبوده است. با وجود این از آنجا که به نظر می رسد اتخاذ نوعی سیاستهای انقباضی در بخش دولتی پذیرفته شده است می توان انتظار داشت عملکرد اشتغال و بیکاری در آینده افزایش چندانی نداشته باشد. اما از طرف دیگر سیاستهای پولی مبتنی بر کاهش نرخ تورم و استقلال نسبی سیستم پولی از سیستم مالی است. این سیاستها نیز در راستای کاهش هزینه های بخش دولتی و کاهش عرضه پول یا حجم اعتبارات توسط سیستم پولی کشور خواهد بود و در مجموع به نظر تاثیر مثبتی براشتغال ندارد هرچند استقلال سیستم پولی از سیستم مالی می تواند موجب گردد منابع اعتباری سیستم بانکی بیش از گذشته در خدمت بخش غیر دولتی قرار گیرد و از آن طریق به رفع مشکل بیکاری در جامعه کمک کند.

سیاستهای اتخاذ شده در برنامه سوم در ارتباط با بخش غیر دولتی دورنمای امیدوار کننده تری را تصویر می کند. اساساً سیاستهای تنظیم شده در این بخش بر محورهای ایجاد رقابت بیشتر در کشور از طریق کاهش انحصارات و ایجاد امنیت و تضمین بازپرداخت سرمایه گذاری های خارجی است. علاوه بر آن ایجاد نوعی ثابت در سیاستها و پیش بینی سازوکار لازم برای جلوگیری از انتقال شوک های نفتی حاصل از نوسانات قیمت نفت خام در بازارهای جهانی به اقتصاد داخلی مشاهده می شودکه زمینه ساز فعالیتهای بیشتر بخش غیر دولتی در محیطی مبتنی بر ثبات نسبی وضعیت دریافتها و پرداختهای بخش دولتی است. با توجه به این شرایط و این واقعیت که در برنامه سوم توسعه تاکید اساسی بر تحقق رشد اقتصادی از طریق فعالیتهای بخش خصوصی بوده است می توان انتظار داشت آثار مثبتی از طریق اجرای سیاستهای مذکور در وضعیت اشتغال کشور پدید آید.

۲ سیاستهای تجارت خارجی

یکی از عوامل تشکیل دهنده تقاضای کل در هر کشور، خالص نتیجه مبادله با خارج یا خالص واردات و صادرات است. از اینرو ایجاد شرایطی برای حصول مازاد صادرات نسبت به واردات می تواند همانند افزایش تقاضای داخلی ناشی از هزینه های دولتی و بخش خصوصی، تاثیری مثبت بر فعالیتهای تولیدی و خدماتی کشور و به تبع آن رشد اشتغال داشته باشد. اما باید توجه داشت از آنجا که عوامل مؤثر بر صادرات و واردات عمدتاً دارای منشاءخارجی است و تقاضای خارج برای محصولات کشور بدان شکل می دهد، رشد مبتنی بر تجارت خارجی معمولاً رشد برون زا نامید می شود. تحقق اینگونه رشد مستلزم وجود روابط مستمر سیاسی و اقتصادی با کشورهای دیگر است و نوسانات اقتصادی و تحولات سیاسی به شدت بر آن مؤثر است؛ از اینرو آسیب پذیری آن نسبت به رشد درون زا یا رشد مبتنی بر علم وفناوری بیشتر است. با این حال دستیابی به رشد برون زا در کوتاه مدت میسر است در حالی که رسیدن به رشد درون زا مستلزم ایجاد پایه های علم وفناوری در کشور، و بهره برداری از آن در جهت عرضه تولیدات و محصولات جدید و ایجاد نوآوری در فرایند تولید و در عین حال ایجاد بازارهای جدید برای محصولات نوین در کشورهای مختلف است که به تلاش، منابع و زمان به طور قابل ملاحظه بیشتری احتیاج دارد. از اینرو اگر چه رشد درون زا از استحکام بیشتری برخوردار است اما رشد برون زا ناشی از رابطه مثبت مبادلاتی با خارج نیز می تواند در خدمت تولید و اشتغال در کشور قرار گیرد. بنابر این و در هر صورت توجه به بازرگانی خارجی و سیاستهای مربوط به آنها اهمیت اساسی دارد.

در **برنامه دوم توسعه** اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی "تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمد حاصل از نفت و توسعه بیش از پیش صادرات غیر نفتی" به عنوان یکی از خط مشی های ۱۶ گانه پذیرفته شده است. علاوه بر آن در خط مشی دیگری در رابطه با سیاست خارجی با عنوان "رعایت عزت، حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی" به تقویت روابط حسنه با همسایگان و گسترش همکاری های منطقه ای و قاره ای، ایجاد توازن بین روابط سیاسی و اقتصادی با دیگر کشورها و تلاش در جهت ایجاد توازن تجاری با کشورهای دیگر اشاره رفته است. در **برنامه سوم** نیز بازرگانی خارجی و سیاستهای مربوط به آن از ابعاد مختلف مورد توجه قرار گرفته است. سیاستهای اتخاذ شده به طور کلی دارای محورهای زیر است هر چند باید اشاره کرد سیاستها به روشنی و شفافی مطرح شده در اینجا ارائه نگردیده است:

۱/۲ اصلاح ساختارها، نهادها و روشها

در سیاستهای کلی اتخاذ شده در زمینه تجارت خارجی اصلاحاتی به شرح ذیل در نظر گرفته شده است:

۱ـ تبدیل نظام ارزی کشور به نظام شناور مدیریت شده

۲ـ ساده سازی مراحل اداری ترخیص کالا جهت صادرات و واردات و تمرکز دریافت های دولتی ناشی از ورود و صدور کالا

۳ـ به کارگیری روشهای مرسوم تجارت جهت تنظیم روابط بازرگانی خارجی به منظور گرفتن امتیازات خاص و مقابله با محدودیتهای اعمال شده از سوی سایر کشورها

۴ـ تسهیل شرایط برای ورود و خروج افراد به حرفه تجارت و حذف تدریجی انحصار واردات

۵ـ تلاش در جهت ایجاد توازن و هماهنگی بین روابط اقتصادی و سیاسی و استفاده مطلوب از اهرم روابط اقتصادی در روابط سیاسی با کشورها[1]

در تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم توسعه در ارتباط با تجارت خارجی مواردی به شرح زیر به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید:

ـ تشکیل شورای عالی توسعه صادرات غیر نفتی

ـ انتزاع صندوق ضمانت صادرات از مرکز توسعه صادرات و اداره آن به صورت شرکت دولتی به منظور انجام بیمه تکمیلی برای حمایت از صادرکنندگان در مقابل خطرات خاص

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صص ۲۶ـ۲۴، ص ۲۹ و ص ۶ـ۳۵.

ـ ایجاد هماهنگی در فعالیتهای صادراتی از طریق برپایی نمایشگاهها زیر نظر مرکز توسعه صادرات، و تعیین حدود و میزان فعالیت هر یک از بخشهای دولتی، تعاونی و خصوصی در صادرات توسط دولت پس از تصویب مجلس شورای اسلامی،

ـ مجاز دانستن عقد قرارداد تجارت متقابل توسط واحدهای تولیدی و بازرگانی.

ـ قابل رقابت نمودن قیمت کالاهای صادراتی در بازارهای جهانی از طریق برقرای تسهیلات و تخفیفات برای حمل کالاهای صادراتی توسط شرکتهای حمل و نقل دولتی و استرداد حقوق گمرکی و سود بازرگانی اخذ شده از مواد و قطعات به کار رفته در کالاهای صادراتی، اعطای تسهیلات بانکی (ریالی و ارزی) به بخش صادرات غیر نفتی

ـ ایجاد مناطق ویژه حراست شده در مبادی ورودی و گمرک های داخلی[1]

در قوانین بودجه ممنوعیت فعالیتهای بازرگانی خارجی توسط دستگاههای دولتی، وزارتخانه ها و شرکتهای دولتی که فعالیت بازرگانی جزو وظایف آنها نیست در سال های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ به تصویب رسید.[2]

۲/۲ حمایت از تولید و تولید صادراتی

حمایت از تولید صادراتی در برنامه دوم به طرق زیر صورت گرفت:

ـ دادن اجازه برای استفاده از تسهیلات مالی بلاعوض یا اعتباری مؤسسات مالی خارجی و بین المللی برای افزایش ظرفیت تولیدی صادراتی.

ـ تضمین صدور کالاهای تولیدی در قراردادهای مربوط به روش بیع متقابل برای بهره برداری از منابع دارای منشاء خارجی

ـ استفاده از ابزار سود بازرگانی برای تنظیم روابط تجاری به صورت کاهش آن برای کشورهایی که در رابطه با کالاهای صادراتی امتیاز می دهند و افزایش آن برای کشورهایی که مشکلاتی برای صادرات ایران ایجاد می کنند.[3]

در قوانین بودجه نیز مواردی به شرح زیر به تصویب رسیده است:[4]

ـ معاف شدن صادرات غیر نفتی اعم از کالا و خدمات از پرداخت هرگونه عوارض در سال ۱۳۷۸.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صص۷۳ـ۷۰.

[2] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۷، ص ۱۱۰، شماره ۶۸، ص ۱۲۸، شماره ۶۹، صفحه ۱۱۷ و شماره ۷۰، صص ۸ـ۱۲۷.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۶۶، ۶۹ و ۷۰.

[4] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۸، صفحات ۱۲۵ و ۱۳۰، شماره ۶۹، صفحات ۱۲۰، ۱۰۲، ۷ـ۱۰۴، ۱۲۱، شماره ۷۰، صفحات ۳۷، ۸۲، ۱۳۴، ۱۷ـ۱۱۶، ۱۳۸، ۱۲۹، ۱۳۳، ۱۳۵ و ۱۳۶.

ـ پرداخت معادل مالیات بر مصرف داخلی کالاهـای مجـاز کـه توسـط مسـافرین خـارجی خـارج می شوند به صورت ارز در پایانه های خروجی به منظور توسعه صادرات در سال ۱۳۷۸

ـ دادن اجازه به صنایع پتروشیمی برای استفاده از تسهیلات مالی اعتباری از مؤسسات خـارجی بـه منظور افزایش ظرفیت تولیدی صادراتی در سال ۷۶

ـ تامین نیازهای ارزی کالاهایی که موجب افزایش تولید کالاهای صادراتی می شود با نرخ شناور و صادراتی در سال های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷، ۱۳۷۸

ـ اخذ عوارض از بعضی اقلام وارداتی (مانند جوجه یـک روزه و علوفـه وارداتـی) و اختصـاص آن برای توسعه فعالیتهای دامپروری و احیای مراتع در سال ۱۳۷۷.

ـ اختصاص بخشی از صرفه جویی های ارزی در بعضی اقلام (مانند گوشت، پـودر و روغـن مـاهی، برنج و کود وارداتی) به گسترش تولیدات داخلـی، صنـایع تبدیلـی و بسـته بنـدی و نظـایر آن در سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸

ـ قراردادن ارز حاصل از صادرات فرش، صنایع دستی و محصولات و فرآورده های کشـاورزی در اختیار صادر کننده جهت واردات مواد اولیه کالاهای مجاز

ـ معاف کردن صدور کالاهای صنایع دستی بـه اسـتثنای فـرش از سـپردن پیمـان ارزی در سـال ۱۳۷۸

ـ الزام به بازپرداخت منابع مالی خارجی و هزینه های مربوط به اجرای طرح های مولد واشـتغال زا از محل صدور محصولات تولیدی همان طرح ها در سال ۱۳۷۸

ـ مجاز بودن واردات ماشین آلات تولیدی، قطعات یدکی مربوط به تولید از طریق بخش خصوصـی بدون انتقال ارز، با ارز منشاءخارجی در سال ۱۳۷۸

ـ پرداخت ۱۰درصد از کل قراردادهای خریدهای خارجی یـا پـروژه هـایی کـه توسـط شـرکتهای خارجی در ایران انجام می شود از کالاهای ایرانی در سال ۱۳۷۸

ـ اختصاص سهمیه ارزی برای جایگزین نمودن واردات مواد اولیـه (بـه عنـوان نمونـه دانـه هـای روغنی) به جای کالاهای ساخته شده (روغن) در سال ۱۳۷۸

نوعی جهت گیری به نفع ایجاد ارزش افزوده در داخل، و صادرات محصولات ساخته شـده بـه جای مواد اولیه در سیاستهای بازرگانی خارجی برنامه سوم توسعه مشاهده می شود. در این برنامـه به طور مشخص مقرر گردیده حقوق گمرکی و سود بازرگانی مواد اولیه و واسطه ای وارداتی مـورد استفاده در تولید کالاهای صادراتی پس از صدور محصولات تولیدی مسترد گردد.[1] همچنین نیمـی

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند الف ماده ۱۱۳.

از منابعی که برای تضمین منابع مالی خارجی تامین گردیده به طـــرح هـایی اختصـاص یافتـه کـه تمامی پرداختهای مربوط به آنـها اعـم از بـازپرداخـت و هزینـه هـای ذی ربـط از محـل صـدور محصولات تولید همان طرح ها انجام می گیرد.[1]

در همین راستا به بانک های صنعت و معدن و کشاورزی اجازه داده شده برای خریـد ماشـین آلاتی که صرفاً تولیدات صادراتی دارند منابع مالی خارجی تامین کنند و با اعمال کنترل هـای لازم بازپرداخت اقساط وام های مذکور را به صورت ارزی ضمانت نمایند.[2]

جهت دادن به واردات مواد اولیه و صدور فـرآورده هـای حـاصل از آنـها نـیز از سیاسـتهای بازرگانی خارجی است هر چند به طور پراکنده و در جای جـای قـانون بودجـه سـال ۱۳۷۹ مـورد توجه قرار گرفته است. واردات دانه های روغنی به جای واردات روغـن نبـاتی خـام و وارد کـردن گندم و صادرات آرد از جمله مواردی است که در این مورد قابل ذکر است.[3]

به طور کلی حمایت از ایجاد ارزش افزوده در داخل کشور با استفاده از مواد خام و واسـطه ای وارداتی از سیاستهای بازرگانی خارجی کشور اسـت و تسـهیلات و مجوزهـای لازم در ایـن راسـتا فراهم گردیده است. واردات ماشین آلات تولیدی که محصولات آنها صادراتی هستند و نیز مجـاز گردیده است. بنابر این به نظر می رسد این بخش از سیاستها کاملاً به نفع رشـد ارزش افـزوده در کشور و اشتغال باشد هر چند باید اشاره کرد که این سیاست با صراحت در جـایی ذکـر نشـده واز محتوای مواد و تبصره های مختلف قوانین مربوط قابل تشخیص است. ورود در جزییات غـیر لازم (نظیر اشاره به دانه های روغنی و گندم) نیز از موارد قابل ذکر است زیرا به طور کلـی لازم اسـت سیاستها به صورتی عام تنظیم گردد و کلیه موارد مشابه را زیر پوشش قرار دهد.

۳/۲ عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه ها

در برنامه دوم به منظور عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه های سیاستهای زیر در بخش تجـارت خارجی اتخاذ گردید:

ـ اصلاح تعرفه های گمرکی به نحوی که امکان ایجاد شرایط رقـابت بیـن المللـی وبـه کـارگـیری استانداردهای جهان در تولیدات فراهم گردد؛ همچنین حذف تدریجی معافیتهای خاص تعرفه ای

ـ اعمال مقررات ضددامپینگ از طریق برخورد تعرفه ای یا غیر تعرفـه ای بـا اقدامـات نـامطلوب تجاری کشورهای طرف مبادلات تجاری

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱ ـ جزء ۱ بند ل تبصره ۲۹.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ف تبصره ۲۹.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ر تبصره ۲۹ و جزء بند ی تبصره ۵.

ـ لغو کلیه تخفیفها، ترجیحات و معافیتهای حقوق گمرکی و سود بازرگانی کلیه دستگاههای دولتی جز در مورد معافیتهای برقرار شده براساس کنوانسیون های بین المللی و ترجیحات و معافیتهای مقرر در موافقت نامه های دو جانبه و چند جانبه بین المللی تجاری

ـ تنظیم نرخ های تعرفه ای حقوق گمرکی و سود بازرگانی در جهت حمایت از تولیدات داخلی به منظور رسیدن به خودکفایی، رشد اقتصادی و ایجاد زمینه برای توسعه و صادرات در هر زمینه

ـ تعیین نرخ های تعرفه و سود بازرگانی برای محصولات وارداتی کشاورزی در جهت حمایت منطقی از تولیدات کشاورزی[1]

در برنامه سوم برای رونق تجارت خارجی حذف موانع غیر تعرفه ای و غیر فنی با رعایت ممنوعیتهای شرعی در نظر گرفته شده است. علاوه بر آن مقرر گردیده است که نرخ های معادل تعرفه طبق برنامه زمانبندی اصلاح و تعرفه های گمرکی تعیین گردد.[2]

۴/۲ صادرات خدمات

صدور خدمات مهندسی به منظور افزایش درآمد ارزی کشور در برنامه دوم مورد حمایت قرار گرفت و ایجاد تسهیلاتی مانند تسهیل در مقررات ایجاد شرکتهای دو یا چند ملیتی، صدور ضمانتنامه بانکی تامین اعتبارات بانکی، تسهیلات گمرکی جهت خروج موقت ماشین آلات و تجهیزات پیمانکاران داخلی به خارج، تسهیلات بیمه ای و نظایر آن برای این منظور در نظر گرفته شد.[3]

در قوانین بودجه سالهای برنامه دوم نیز موارد زیر به تصویب رسیده است:[4]

ـ اجازه تاسیس شرکتهای لازم و دفاتر مربوط به صادرات برای استفاده از فرصتهای مناسب اجرایی در خارج از کشور و بهره گیری از امکانات و مقدورات خدمات اجرایی ومهندسی در سال های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸

ـ مجاز اعلام کردن ایجاد یا توسعه تشکیلات سازمانی شرکتهای دولتی که با مشارکت بخش خصوصی اقدام به صدور خدمات فنی و مهندسی می نمایند در سال ۱۳۷۶

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۳۶ و ۵ـ۶۴.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۱۱۵.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۲۶ و ۷۴.

[4] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۷، صفحه ۱۵، شماره ۶۸، صفحات ۱۷، ۲۰، ۱۸۳، شماره ۶۹، صفحات ۱۵، ۱۵۴ و شماره ۷۰ صفحات ۱۳، ۱۷۶ و ۱۳۲.

ـ اجازه به دولت برای انعقاد قرارداد اعطای اعتبار صادراتی بـا کشـورهای بـازار هـدف صـادرات خدمات فنی و مهندسی و پیش بینی اعتبار لازم در سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸
ـ ملزم شدن دولت به رعایت قانون "حداکـثر اسـتفاده از تـوان فنـی و مهندسـی کشـور و ایجـاد تسهیلات صدور خدمات فنی و مهندسی" در اجرای طرح های مولد و اشـتغال زا از محـل منـابع مالی خارجی در سال ۱۳۷۸

صادرات خدمات در کنار صادرات کالا جایگاهی خاص در سیاسـتهای بـازرگـانی خـارجی در برنامه سوم یافته است. برای گسترش صادرات غیر نفتی و حضور فعال شرکتها و مؤسسات فنـی و مهندسی در بازارهای جهانی تسهیلاتی مانند صدور ضمانتنامه بانکی با حداقل سپرده گذاری، اجازه خروج ماشین آلات مورد نیاز اجرای قرارداد بدون وثیقه گذاری، ارایه خدمات بیمه ای و بانکی بـا حداقل هزینه و کار مزد، ایجاد نظام اعطای اعتبار صادراتی به طرح های عمرانی، مشارکت دولـت در اعتبار صادراتی و دادن سهمیه خاص در سهمیه بندی اعتبارات اعطایی بـرای صـدور خدمـات، فراهم کردن زمینهٔ صدور و عرضه اوراق مشارکت توسط شرکتهای صادر کننده خدمـات در نظـر گرفته شده است.[۱] علاوه بر تسهیلات مذکور کلیه تشویق ها و امتیازاتی کـه بـرای صـادرات کـالا وجود دارد به صادرات خدمات نیز تسری یافته و به تناسب افزایش صادرات غیر نفتی و خدمـات فنی و مهندسی از محل مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت، منابع ارزی و ریالی بـه عنـوان سـهم دولت در افزایش سرمایه بانک توسعه صادرات، در اختیار بانک مذکور قرار می گـیرد تـا صـرف پشتیبانی از صادرات کالاهای غیر نفتی و خدمات فنی و مهندسی گردد.[۲]

در برنامه سوم برای توسعه رقابت ملی از طریق دسترسی به اطلاعـات، مقـرر گردیـد شـبکه جامع اطلاع رسانی بازرگانی کشور اعم از داخلی و خارجی از طریـق وزارت بـازرگـانی راه انـدازی شود. علاوه بر این سایر وزارتخانه ها و سازمانهای تولیدی و خدماتی دولتی مرتبط با امر صـادرات مکلف گردیده اند مراکز اطلاع رسانی مربوط به خود را براساس طرح جامع اطلاع رسانی بازرگانی راه اندازی نمایند و خدمات اطلاع رسانی لازم را در اختیار متقاضیان داخلی و خارجی قـرار دهنـد. تقویت شبکه های مذکور نیز به عهده وزارت پست و تلگراف و تلفن قرار گرفته است.[۳]

---

[۱] نگا کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند ج ماده ۱۱۶.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند های د و و ماده ۱۱۳.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۱۱۶.

۵/۲ مقابله با انحصارگرایی و توجه به اطلاع رسانی

در برنامه دوم مقابله با انحصار گرایی و کاهش تمرکز قدرت اقتصادی مؤسسات، دستگاهها و شرکتهای دولتی در بازار کالاها و خدمات مورد توجه قرار گرفت. همچنین جلوگیری از انحصار در حرفه تجارت نیز پذیرفته شد.

در ارتباط با امر اطلاع رسانی ایجاد زمینه های لازم برای گسترش تبادل الکترونیکی اطلاعات براساس پیشرفتهای حاصل شده در جهان به عنوان یکی از اجزای خط مشی های اصلاح نظام تجارت خارجی تصویب شد و دولت موظف گردید برنامه شبکه متمرکز اطلاع رسانی تجاری بین المللی و داخلی را از طریق وزارت بازرگانی طراحی و اجرا نماید.[۱]

در قوانین بودجه سنواتی نیز مصوبه ای به صورت تمدید وظایف و اختیارات وزارت بازرگانی درخصوص طراحی و راه اندازی سیستم اطلاع رسانی بازرگانی در سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ وجود دارد.[۲]

۶/۲ گسترش همکاری های دو جانبه و چند جانبه

تنظیم روابط جمهوری اسلامی ایران با کشورهای جهان و مجامع بین المللی یکی از محور های اساسی سیاست خارجی کشور در برنامه سوم توسعه است. در این ارتباط گسترش همکاری های دوجانبه، منطقه ای و بین المللی و ادامه پرهیز از تشنج با کشورهای غیر متخاصم به عنوان سیاستهای روابط خارجی انتخاب شده است. از دیگر سیاستهای پذیرفته شده بهره گیری از روابط برای افزایش توان ملی است. اتخاذ سیاستهای مذکور به طور کلی در راستای افزایش روابط اقتصادی با کشورهای جهان است و باتوجه به اهمیت روابط سیاسی بین کشورها در فعالیتهای اقتصادی بر حجم مبادلات خارجی تاثیر مثبت دارد.[۳]

۷/۲ جهش صادرات

به منظور تحقق جهش صادرات معافیتها و تسهیلات زیر در برنامه سوم برقرار گردید:

ـ معافیت از پرداخت عوارض و مالیات

ـ معافیت از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی های مرسوم در تجارت بین الملل مورد درخواست خریداران

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحات ۳۶، ۳۹ و ۷۴.

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۸، صفحه ۷۸، شماره ۶۹، صفحه ۷۴ و شماره ۷۰، صفحه ۷۹.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۱۸۶.

ـ حمایت دولتی از توسعه صندوق های غیر دولتی توسعه صادرات
ـ ارائه تسهیلات به صادر کنندگان از محل منابع دولت نزد بانک توسعه صادرات[1]

همچنین در جهت افزایش صادرات، ارتباط بین اقدامات تنظیم بازار داخلی و صادرات قطع و صدور کلیه کالاها و خدمات به جز اقلامی نظیر اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی و اقلام دامی یا نباتی دارای جنبه حفظ ذخائر ژنتیک یا حفظ محیط زیست مجاز گردیده است. حتی صادرات کالاهایی که مستقیماً از یارانه دولتی استفاده کرده اند با مجوز شورای اقتصادی مجاز تشخیص داده شده است.[2]

بابرقراری معافیتها و تسهیلات زیر می توان انتظار داشت صادرات کشور در جهت مثبت حرکت کرده و رابطه مبادله با خارج بهبود یابد. هر چند قابل ذکر است که صادرات خود تابعی است از تولیدات کشور است و تنها در صورت بهبود توان تولیدی کشور از طریق سرمایه گذاری بیشتر و افزایش بهره وری (با به کارگیری علم و فناوری بیشتر) افزایش صادرات امکان پذیر است. بنابر این ضروری است سیاستهای اقتصادی ـ اجتماعی در ارتباط با تولید داخلی به گونه ای تنظیم گردد که رشد تولید فراهم شود. اشاره می شود که در بخشهای قبلی به برخی از سیاستهای مثبت اتخاذ شده در برنامه سوم در زمینه تولید نظیر ارتقاءسطح رقابت در کشور و کاهش انحصارات پرداخته ایم و در اینجا به ذکر مجدد آنها نمی پردازیم.

در **ارزیابی سیاستهای اتخاذ شده** در زمینه توسعه تجارت خارجی در برنامه های دوم و سوم و نیز در قوانین سنواتی می توان نکاتی را به شرح زیر ذکر کرد:

ـ سیاستهای اتخاذ شده بسیار متعدد و متنوع است و نه تنها به لحاظ موضوعی انسجام کافی ندارد بلکه در میان سیاستها وخط مشی ها و تبصره های قانونی مختلف قوانین برنامه و بودجه سنواتی پراکنده شده است. این پراکندگی نشان دهندۀ تصمیم گیری های موضوعی ودستگاهی نسبت به امر تجارت خارجی است گرچه نوعی حمایت از صادرات غیر نفتی و تولیدات صادراتی مشاهده می شد.

ـ حمایت از تولید و تولید صادراتی، عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه ها، صادرات خدمات و مقابله با انحصار گرایی و توجه به اطلاع رسانی از محورهایی است که هم در برنامه دوم و هم در برنامه سوم مورد توجه قرار گرفته است.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۱۱۳.

[2] نگاه کنیدبه ماخذ شماره ۶۶، ماده ۱۱۴.

ـ مجموعه ای از اصلاحات در زمینه تجارت بازرگانی در برنامه سوم به تصویب رسیده که تحت عنوان اصلاحات ساختاری، نهادها و روشها در این بررسی طبقه بندی گردیده است. این اصلاحات عمدتاً ناهمگن و بسیار متنوع است و عملاً به مورد اجرا در نیامد.

ـ حمایت از تولید و تولید صادراتی عمده ترین جایگاه را در مجموعه سیاستهای تجارت خارجی دو برنامه به خود اختصاص داده است. اما اصلی ترین مشکلات موجود مورد شناسایی قرار نگرفته و موضوع های مختلفی با درجه اهمیت های متفاوت در سیاستهای اتخاذ شده منعکس گردیده است. قوانین بودجه سنواتی عمدتاً سیاستهای مربوط به حمایت از تولید و تولید صادراتی را مورد حمایت قرار داده است.

ـ عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه ها از جمله محورهای اساسی در سیاستهای تجارت خارجی است اما دارای تناقضاتی است که نهایتاً عملکرد را مخدوش می سازد.

ـ گسترش همکاری های دوجانبه و چندجانبه و همچنین جهش صادراتی سیاستهایی هستند که در برنامه سوم به تصویب رسیدند که انتظار می رود آثار مثبتی را بر جای گذارند.

ارزیابی سیاستهای برنامه دوم در مورد عملکرد صادرات غیر نفتی نشان می دهد که:

ـ مدیریت نظام ارزی به شکل نظام شناور جامعهٔ عمل نپوشیده و بی ثباتی سیاستهای تعیین نرخ ارز موجب تضعیف صادرات غیر نفتی و تشویق واردات گردیده است.

ـ ساختار صادراتی کشور دارای تمرکز بسیار شدیدی در مورد کشورهای طرف قرارداد از یک طرف و محصولات سنتی نظیر فرش و خشکبار از طرف دیگر است.

ـ طی سال های ۷۵ـ۱۳۷۹ متوسط قیمت کالاهای وارداتی ۷ برابر و متوسط کالاهای صادراتی ۴/۵ برابر شده که به مفهوم بدتر شدن رابطه مبادله خارجی کشور است.

ـ علیرغم افزایش ارزش افزوده بخش بازرگانی به قیمتهای ثابت سهم آن تقریباً ثابت باقی مانده است.

ـ سهم بخش دولتی طی سالهای ۷۶ـ۱۳۷۱ افزایش قابل ملاحظه ای یافته است.

ـ در دوره ۷۵ـ۱۳۷۳ به طور متوسط تنها حدود ۰/۹۵ درصد از کل صادرات غیر نفتی زیر پوشش حمایتهای صندوق ضمانت صادرات قرار داشته و بخش خصوصی چندان مورد حمایت قرار نگرفته است.

ـ ایجاد سه منطقه به عنوان مناطق آزاد تاثیر چندانی بر افزایش تولیدات صنعتی و صادرات غیر نفتی نداشته است.

ـ معافیت های گمرکی در جهت حمایت از ورود موقت کالا و نوآوری محصولات در کشور و توسعه صادرات غیر نفتی کاملاً مؤثر واقع نگردید و قسمتی از آن (۱۶/۶ درصد) مورد سوء استفاده قرار گرفته است.

بنابر این به طور کلی علیرغم پیش بینی سیاستهایی برای به تحرک واداشتن صادرات غیر نفتی عملکرد صادرات غیر نفتی ضعیف ارزیابی شده است.[1]

در برنام سوم توسعه کشور در مجموع سیاستهای صادراتی واقعبینانه ای در جهت بهبود رابطه مبادله و تقویت صادرات غیر نفتی اتخاذ شده است. توسط روابط چند جانبه، منطقه ای و بین المللی در ابعاد روابط خارجی همراه با ساده سازی مقررات صادرات و ارایه تسهیلات به ویژه در جهت افزایش واردات مواد اولیه و خام و واسطه ای به منظور ایجاد ارزش افزوده در داخل و صدور محصولات نهایی از سیاستهای مثبت اتخاذ شده است. اصلاح تعرفه ها و به ویژه ایجاد تسهیلات لازم برای دسترسی به اطلاعات و ایجاد شبکه جامع اطلاع رسانی بازرگانی نیز از دیگر سیاستهای اتخاذ شده است که در جهت رونق صادرات کشور و مثبت ارزیابی می شود. اما باید به محدودیتهای موجود بر سر راه افزایش صادرات نیز اشاره کرد که مهمترین آنها به شرح زیر است:

۱ـ محدودیت توان تولید داخلی؛ به طور کلی و ناکافی بودن ظرفیت تولید مازاد بر مصرف داخلی یا ظرفیت تولیدی صادراتی به طور خاص؛ در نتیجه در عمل حتی با وجود تسهیلات متعدد و متنوع، ابعاد صادرات محدود است و منافع حاصل از آن چندان قابل ملاحظه نیست. بنابر این سیاست اصلی برای توسعه صادرات ایجاد تحرک در تولیدات داخلی به طور کلی و تولیدات قابل صدور به طور خاص است.

۲ـ دسترسی محدود به بازارهای خارجی؛ اگر چه برقراری روابط سیاسی شرط لازم برای رونق فعالیتهای اقتصادی در سطح منطقه ای و بین المللی است اما کافی نیست. دسترسی به بازارهای کشورهای دیگر خود مستلزم تلاش های دیگری است که علاوه بر برقراری روابط سیاسی باید مورد توجه قرار گیرد. مذاکرات دو جانبه و چند جانبه و گرفتن امتیازهای اقتصادی در مقابل در اختیار گذاشتن بازارهای داخلی به شرکای تجاری از جمله مواردی است که باید به صورت مشخص و طبق برنامه ای خاص جزء سیاستهای تجارت بازرگانی کشور قرار گیرد.

۳ـ گسترش فرایندهای استاندارد سازی و ارتقاءسطح کیفی محصولات تولیدی در داخل؛ بدون وجود سطحی از کیفیت در کالاهای صادراتی و بدون توجه به استانداردهای جهانی امکان

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صص ۲۴۶ـ۲۴۱.

ارتقاءسطح رقابت ملی و بهبود رابطه مبادله ممکن نیست. لذا اتخاذ سیاستهایی در این جهت ضروری است که در برنامه سوم مورد توجه قرار نگرفته است.

باتوجه به نکات مذکور اگر چه سیاستهای اتخاذ شده می تواند حرکتی را در بازرگانی خارجی ایجاد کند اما مشکل اصلی صادرات که تولید است باید در جای خود حل شود. در این صورت است که می توان انتظار داشت با تسهیلات پیش بینی شده، رونق صادرات به رونق تولید و از آنجا به رشد اشتغال و کاهش بیکاری منتهی گردد. در غیر این صورت و درشرایط وجود تنگناهای اساسی برسرراه افزایش تولید و به ویژه در شرایطی که نوع فناوری مورد استفاده در تولید به طور کلی و تولیدات محصولات صادراتی به ویژه چندان مورد دقت قرار نگرفته نمی توان انتظار داشت سیاستهای صادراتی کشور تاثیرات قابل ملاحظه ای بر بیکاری بر جای گذارد.

۳ سیاستهای علم و فناوری

ارتقاء سطح علم و فناوری در جوامع همواره با افزایش بهره وری عوامل تولید همراه بوده و با افزایش سطح آموزشی و علمی افراد جامعه و با به کارگیری فناوری های سخت افزاری به هنگام در هر عصر، سطح تولید و رشد اقتصادی افزایش یافته است. امروزه جوامع برای تحقق رشد درون زا از عوامل متکی بر علم و فناوری بهره می گیرند و از این طریق رشد تولید و به تبع آن سطح اشتغال را بهبود می بخشند. اما در این رابطه توجه به دو نکته ضروری است:

۱ـ تاثیر مثبت ارتقاءسطح علم و فناوری بر اشتغال مورد توافق عمومی نیست. گروهی از نظریه پردازان و برخی از بررسی های تجربی بر تاثیر مثبت علم و فناوری بر اشتغال تاکید دارند حال آنکه گروهی دیگر به بیکاری ناشی از فناوری اشاره می کنند و استدلال می کنند که با گسترش سطح علم و فناوری نرخ بیکاری افزایش می یابد.

۲ـ در گذشته تحولات ساختاری به تدریج و در دوره زمانی نسبتاً طولانی اتفاق افتاده است اما در دوران کنونی به نظر می رسد تحولات مذکور در فواصل زمانی بسیار کوتاه اتفاق می افتد؛ و به دلیل گستردگی نفوذ فعالیتهای علمی و پژوهشی و فناوری ناشی از آن و افزایش نرخ تغییر نوآوری ها در کلیه ابعاد زندگی بشری، تحولات ساختاری به عنصری درونی و دائمی فعالیت جوامع تبدیل شده است. از همین جاست که ابعاد بیکاری ساختاری ناشی از عدم تطابق مهارتها و تخصص های کارکنان از یکسو و مهارتها و تخصص های مورد نیاز کارفرمایان از سوی دیگر گسترده تر شده و در بسیاری از جوامع به مشکل اصلی دولتها تبدیل گردیده است.

باتوجه به نکات فوق به نظر می رسد حتی اگر دیدگاه بدبینانه نسبت به تاثیر علم و فناوری بر اشتغال نیز پذیرفته شود راه حل همچنان در علم و فناوری خواهد بود. به عبارت دیگر مشکلات ناشی از توسعه علم و فناوری قطعاً جز از طریق توسعه بیشتر علم و فناوری و یافتن راه حل های علمی برای کاستن از ابعاد بیکاری ساختاری قابل حل نخواهد بود. توسعه علم و فناوری مسیری است که باید پیموده شود اما آگاهانه و به طریقی که آثار مثبت آن بر اشتغال و بیکاری به حداکثر رسیده و آثار منفی آن به حداقل کاهش یابد.

در **برنامه دوم توسعه** اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور خط مشی های زیر در ارتباط با توسعه علم و فناوری اتخاذ شد: [1]

ـ افزایش بهره وری ـ موضوعات ذکر شده ذیل این خط مشی متعدد و پراکنده است و از جلوگیری از ریخت و پاش و اسراف و تبذیر در بودجه های عمومی تا ایجاد و تقویت سیستمهای کنترل کیفیت و تاکید بر تربیت و انتخاب مدیران شایسته را در بر می گیرد. شاید بتوان گفت که تنها مواردی که به طور مستقیم با توسعه علم و فناوری مرتبط است "اصلاح سیستم جمع آوری و پردازش آمار و اطلاع رسانی به صورت متمرکز" و "تاکید بر به کارگیری تکنولوژی مناسب با توجه به شرایط اشتغال نیروی انسانی، سرمایه و مواد اولیه" است.

ـ نظام دهی و به کارگیری تحقیقات و انتقال تکنولوژی ـ در اینجا عمدتاً محورهای زیر مورد توجه بوده است:

ـ افزایش منابع مالی بخش تحققات از طریق ایجاد ارتباط بین منابع مالی این بخش و تولید ناخالص داخلی. هدف کمی در این مورد افزایش درصد اعتبارات تحقیقاتی از تولید ناخالص ملی به ۱/۵ درصد تا پایان برنامه دوم بود که پیش بینی شد نیمی از آن توسط بخش غیر دولتی تامین گردد.

ـ ایجاد نظام تحقیقاتی به منظور ساماندهی فعالیتهای تحقیقاتی

ـ تدوین استراتژی توسعه علوم و تکنولوژی و تعیین اولویتهای تحقیقاتی

ـ برقراری رابطه منسجم بین مراکز علمی و تحقیقاتی با مراکز اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از یک طرف و مراکز بین المللی از طرف دیگر

ـ گسترش آن دسته از علوم و تکنولوژی که با مزیتهای نسبی اقتصاد کشور سازگارند و توجه به انتقال تکنولوژی در خرید خدمات و تجهیزات از خارج

ـ حمایت مؤثر از تحقیقات در بخشهای غیر دولتی

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صص ۲۰ـ۱۹ و صص ۲ـ۳۱.

در تبصره های قانونی برنامه دوم نیز به فناوری توجه شده است. از طرفی دولت موظف گردیده در اجرای طرح های عمرانی و به ویژه در ارتباط با استفاده از منابع مالی خارجی به روش بیع متقابل به نحوی اقدام کند که شرکتهای خارجی ملزم به انتقال دانش فنی و آموزش نیروی انسانی باشند (بند م تبصره ۲۲). از طرف دیگر دستگاههای اجرایی دولتی ملزم گردیدند جهت افزایش بهره وری نظام اداری و استفاده از تکنولوژی های پیشرفته بخشی از اعتبارات خود را به این امر اختصاص دهند (تبصره ۳۵).[۱]

در قوانین بودجه سنواتی سال های ۷۵ تا ۷۸ نیز مواردی به شرح زیر در جهت گسترش علم و فناوری یا اجرای سیاستهای علم و فناوری به تصویب رسیده است[۲]:

ـ مشارکت دانشگاهها و مراکز علمی در اجرای طرح های پژوهشی دستگاههای اجرایی (بند الف تبصره ۲۲)

ـ خرید دانش فنی در صورتی که در داخل کشور وجود نداشته باشد به تشخیص شورای پژوهشهای علمی کشور (بند ب تبصره ۲۲)

ـ توجه به انتقال تکنولوژی و دانش فنی و آموزش نیروی انسانی در عقد هر نوع قرارداد اجرای طرح های بیع متقابل (بند و تبصره ۲۹)

ـ توجه خاص به توسعه و تجهیز آزمایشگاه مرکزی شرکت سهامی آزمایشگاههای فنی و مکانیک خاک وابسته به وزارت راه و ترابری در سال ۱۳۷۶ (تبصره ۳۳)

ـ پیش بینی اعتبارات خاص برای اجرای طرح های ملی تحقیقات در سال ۱۳۷۶ و پس از آن (تبصره های ۶۳، ۵۳ و ۴۳)

ـ اعطای کمک های فنی و تکنولوژی به صنایع و نمونه سازی ماشین آلات و تجهیزات صنعتی و طرح ارتقاء سطح تکنولوژی الکترونیک و کمک به نمونه سازی و طرح ایجاد و تجهیز مرکز آزمایش و تحقیق و استاندارد نمودن قطعات خودرو توسط وزارت صنایع در سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ (تبصره ۴۳)

همانگونه که مشخص است عمدتاً سیاستهای علم و فناوری اتخاذ شده در برنامه دوم توسعه جهت ایجاد زیر بناهای لازم برای گسترش ابعاد کمی و کیفی پژوهشی و فراهم آوردن شرایط اولیه برای به کارگیری نتایج پژوهشی اتخاذ شده است. باتوجه به مرحله تکاملی تحقیق و توسعه در کشور و این نکته که علم و فناوری در کشور نهادینه نشده و گسترش نیافته است،

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۶۸ و ص ۷۹.

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۷، صص ۹۱ـ۹۰، ماخذ شماره ۶۸، صص ۳ـ۱۰۲، ص ۱۲۶، ص ۱۳۴ و ص ۱۸۰، ماخذ شماره ۶۹، ص ۵ـ۹۴، ص ۱۴۶ و ص ۱۶۱ و ماخذ شماره ۷۰، صص ۱۰۱ـ۱۰۰ وص ۴ـ۱۶۳.

جهت گیری های مشخصی در سیاستهای علم و فناوری در ارتباط بـا صنـایع در جـهت "تحقیـق و توسعه بر" کردن آنها یا توجه به صنایع "دارای فناوری بالا" مشاهده نمی شود.

ارزیابی عملکرد اجرای سیاستهای علم و فناوری در برنامه دوم نشان می دهد مشکلات موجـود در این زمینه همچنان باقیمانده و فعالیتهای علمی در کشور ضعیـف و تولیـدات علمـی، نـوآوری و تغییرات فناوری در کشور به شدت محدود است. رویکـــرد تقاضـاگـرا در علـم و پژوهـش وجـود نداشته و فعالیتهای علمی و پژوهشی نتوانسته است نقشی در افزایش بهره وری بخشـــهای مختلـف اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی کشور وایجاد مزیتهای جدید داشته باشد. سطح فناوری در بخشهای تولیدی و خدماتی پایین، قدرت رقابت کشور در سطح جهانی کم و وابستگی فعالیتهای اقتصادی بـه منابع ارزی ناشی از صدور نفت بالا باقیمانده است. به طور کلی شکاف علمی و فناوری وسیعی بیـن کشور وکشورهای پیشرفته جهان به لحاظ علم و فناوری وجود داشته است.

در برنامه سوم نسبت به ارتقاءســطح علـم و فنـاوری در کشـور مجـدداً تـلاش شـده اسـت. سیاستهای اتخاذ شده برای توسعه علم و فناوری در برنامه مذکور به شرح زیر است: [1]

ـ گسترش و تعمیق فعالیتهای پژوهشی. برای این منظور مانند برنامه دوم درصد مشخصی از تولیـد ناخالص داخلی (۱/۵ درصد تا پایان برنام سوم که باید ۰/۵ درصد آن توسط بخـــش غـیر دولتـی تامین گردد) به عنوان هدف برای انجام فعالیتهای تحقیقاتی انتخاب شده است.

ـ فراهم آوردن امکانات لازم برای دستیابی به اطلاعات داخلی و خارجی بـا ایجـاد زیـر سـاختهای ارتباطی و شاه راههای اطلاعاتی لازم.

ـ ایجاد انگیره هایی برای برقراری پیوند بین تولیـد کننـده و مصـرف کننـده محصـولات علمـی و پژوهشی به ویژه در بخش دولتی. برای این منظور ۶۰ درصـد از اعتبـارات پژوهشـی پـروژه هـای تحقیقاتی که توسط وزارتخانه ها و دیگـر دسـتگاههای اجرایـی بـه دانشـگاهها و مراکـز تحقیقـاتی سفارش داده می شود و ۴۰ درصد هزینه های آن را سـفارش دهنـده تـامین مـی کنـد، پرداخـت می شود. این سیاست به منظور افزایش اثر بخشی فعالیتهای پژوهشی و به کارگیری نتایج پژوهشی علمی در چرخه تولید و فرایند تصمیم گیری اتخاذ شده است.

ـ حمایت از پژوهش های بخش غیر دولتی. برای این منظور زمینه های مشارکت و سرمایه گذاری بخش مذکور در فعالیتـــهای پژوهشـی و فنـاوری از طریـق مشـارکت در تاسـیس صنـدوق هـای غیر دولتی پژوهش فراهم شده است.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، مواد ۱۰۰ تا ۱۰۳و مواد ۶۷ و ۶۸.

ـ ارتقاء سطح طراحی، مهندسی ساخت تجهیزات، نمونه سازی ماشین آلات، مطالعات و عملیات اکتشافی و معدنی. در این رابطه از توسعه علم و فناوری در بخشهای صنعت، معدن، انرژی و ارتباطات به صورت پرداخت بخشی از سود تسهیلات بانکی حمایت مالی به عمل می آید.

لازم است اشاره شود که همانند سال های قبل، در سال ۱۳۷۹ نیز در جهت افزایش کارایی فعالیتهای پژوهشی در دانشگاهها و مراکز آموزش عالی از طرفی و ارتقاء سطح تولیدات و تصمیم گیری ها در بخش دولتی، با ایجاد الزام قانونی برای عقد قرارداد پژوهشی بین مراکز علمی ـ پژوهشی و دستگاههای اجرایی حداقل به میزان ۲۰ درصد اعتبارات صرفاً تحقیقاتی دستگاههای اجرایی بخش دولتی، پیوند واحدهای اجرایی و پژوهشی دولتی برقرار گردیده است. همچنین به منظور حمایت از دانش فنی داخلی، خرید دانش فنی از خارج کشور توسط دستگاههای اجرایی بخش دولتی در صورتی مجاز شناخته شده که با تشخیص شورای پژوهشهای علمی کشور دانش فنی مذکور در داخل کشور وجود نداشته باشد.[1]

به طور کلی در برنامه سوم به توسعه علم و فناوری توجهی ویژه شده است و با تعریف بخش توسعه علم و فناوری به عنوان یکی از حوزه های فرابخشی سیاستهایی در راستای حمایت از پژوهش در بخشهای دولتی و غیردولتی مشاهده می گردد. اما باید دانست محرک اصلی توسعه علم و فناوری، تقاضا برای آن است که عمدتاً از طرف بنگاه های اقتصادی و به منظور ارایه محصولات جدید یا نوآوری در فرایند تولید و ارایه خدمت، به منظور کسب منافع اقتصادی صورت می گیرد. اصلی ترین شرط برای افزایش تقاضای محصولات علمی وفناوری و توسعه فعالیتهای تحقیق و توسعه وجود شرایط لازم برای رقابت در کشور و لزوم افزایش بهره وری از طریق به کارگیری کارکنان متخصص و خلاق، رشد نوآوری و به کارگیری فناوری نوین در فرایند تولید کالاها و ارایه خدمات است. در برنامه سوم، همانگونه که در بخش قبلی متذکر شدیم، توجه به ایجاد شرایط برای افزایش رقابت و کاهش انحصارات مشاهده می شود. اتخاذ این سیاست همراه با سیاستهای توسعه علم و فناوری در چارچوب اقتصادی باز و دارای رابطه تجاری با خارج، می تواند به نفع توسعه علم و فناوری تلقی گردد و به حل بیکاری ساختاری در کشور به ویژه بیکاری متخصصان و دانش آموختگان آموزش عالی کمک کند. اما علاوه بر ایجاد شرایط لازم در جهت گسترش رقابت، ثبات در سیاستهای اقتصادی و تضمین امنیت سرمایه گذاران داخلی، همچنین سازگاری نهادهای مختلف اقتصادی ـ اجتماعی و قانونی با تحولات لازم در جهت توسعه

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند های الف و ب تبصره ۲۲.

علم و فناوری ضروری است که در برنامه سوم کم و بیش مورد اشاره قرار گرفته اما نیاز به ایجاد شفافیت بیشتر در آنها همچنان احساس می شود.

در پایان اشاره می شود در یک بررسی تجربی انجام شده درباره نقش تحولات علمی و فناوری در وضعیت بازار کار ایران مشخص شده که شاخصهای علم و فناوری در مجموع دارای تاثیر مثبت بر اشتغال در ایران در دوره ۷۵ـ۱۳۵۵ بوده است. همین بررسی نشان می دهد که علم و فناوری بر اشتغال افراد دارای آموزش عالی نیز مثبت است و با ارتقاء شاخصهای مربوط به آن (شامل شاخصهای معرف هزینه واحد تولید، شاخص های معرف کاربرد علم و فناوری در تولید، شاخصهای معرف خرید فناوری، شاخصهای معرف پیشرفت کلی علم وفناوری و شاخص کاربرد عمومی علم وفناوری) سطح اشتغال دانش آموختگان آموزش عالی نیز افزایش یافته است.[1]

۴ خلاصه و نتیجه گیری

سیاستهای اقتصادی متعددی و بعضاً ناسازگاری در سطح کلان کشور در برنامه های دوم و سوم و بودجه های سنواتی اتخاذ گردیده که بر بازار کار کشور مؤثر است. این سیاستها و جهت تاثیر آن ها به شرح زیر است:

۱/۴ در برنامه های اول و دوم کاهش تصدی های دولتی از طریق ادغام و انحلال مؤسسات و یا واگذاری بخشی از وظایف دولت به بخش غیر دولتی یکی از سیاستهای کلان بوده که بر تقاضای بخش دولتی برای نیروی کار تاثیر منفی می گذارد. اما ارزیابی سیاستهای انقباضی دولت در برنامه دوم حاکی از نبود عزمی قاطع برای اجرای آن است. در صورت ادامه این وضعیت، احتمال عدم اجرای سیاستهای انقباضی اتخاذ شده در برنامه سوم نیز بسیار زیاد است. با وجود این در صورت اجرای سیاستها، وضعیت اشتغال در جهت مثبت تحت تاثیر قرار نمی گیرد.

۲/۴ در برنامه های دوم و سوم سیاستهای مختلف و بعضاً متناقضی برای افزایش درآمدهای دولت از طریق مالیاتها اتخاذ گردید. اجرای سیاستهای مذکور حداقل در برنامه دوم با موفقیت همراه نبود. اما آنچه مسلم است نقش کنترلی مالیات ها در بازارهای پول، کالا و خدمات مورد توجه قرار نگرفت و به تبع از آن اهمیت مالیاتها در بازار کار مورد غفلت قرار گرفت. علاوه بر آن از آنجا که کشش پذیری اشتغال نسبت به تقاضای بخش دولتی در مقایسه با تقاضای بخش غیر

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره فصل هفتم، صص ۱۸۷ـ۱۷۳.

دولتی در ایران مشخص نیست آثار اخذ مالیات بر اشتغال نامعلوم است و نمی توان افزایش آنرا توصیه کرد.

۳/۴ یکی از سیاست های کلی در برنامه دوم و سوم پذیرش کسری بودجه محدود یا مدیریت کسری بودجه و اصلاح ساختار آن بوده است اما در این مورد نیز سیاستهای برنامه دوم در عمل به مورد اجرا در نیامد و کاهش بدهی شرکتهای دولتی به سیستم بانکی به عنوان جزئی از کسری بودجه، کاهش نیافت. پذیرش کسری بودجه در برنامه های دوم و سوم در شرایط وجود بیکاری دوره ای در کشور دارای آثار مثبت برسطح اشتغال و کاهش بیکاری است زیرا موجب افزایش تقاضای کل از طریق افزایش تقاضا در نتیجهٔ افزایش مخارج دولتی می گردد. اما از آنجا که ساختار بیکاری در کشور به لحاظ نوع آن نامشخص است نمی توان تصویری از میزان اثربخشی این سیاست بر کاهش بیکاری به دست آورد.

۴/۴ تنظیم بدهی های خارجی و کاهش تدریجی آن از جمله سیاستهای اتخاذ شده در برنامه های دوم و سوم است. این در حالی است که جذب سرمایه های خارجی نیز از دیگر سیاستهای پذیرفته شده است. قابل توجه است که کل دیون خارجی کشور در سال ۱۳۷۸ حدود ۱۰/۴ میلیارد دلار بوده که نشاندهنده اجرای نسبی سیاستهای اتخاذ شده در طول برنامه دوم و کاهش دیون خارجی به میزان ۱۱/۵ میلیارد دلار است. اما اجرای این سیاست عملاً موجب محدود شدن جذب سرمایه های خارجی و عدم بهره برداری از منابع دارای منشاء خارج از کشور برای ایجاد تحرک در کل تقاضا در کشور و به تبع آن کل اشتغال گردیده است.

۵/۴ افزایش شرایط رقابتی، کاهش انحصارات و ایجاد زمینه های لازم برای سرمایه گذاری بخش خصوصی یکی دیگر از سیاستهای برنامه های دوم و سوم است که در جهت ایجاد تحرک در تقاضای بخش غیر دولتی و افزایش تقاضای نیروی کار ارزیابی می شود. این سیاست عملاً در برنامه دوم به اجرا در نیامد و خصوصی سازی و کاهش ابعاد فعالیتهای انحصاری با توفیق همراه نگردید. عدم امنیت اقتصادی برای سرمایه گذاری نیز مانع ورود سرمایه گذاران در عرصه تولید گردید. بنابر این علیرغم اتخاذ سیاستهای مناسب، عملاً سیاستها به مورد اجرا گذاشته نشد و تاثیر مثبتی بر بازار کار بر جای نگذاشت. اجرای سیاستهای مذکور در برنامه سوم نیز با تردید همراه است.

۶/۴ برقراری امنیت سرمایه گذاری خارجی سیاست دیگری است که هم در برنامه دوم و هم در برنامه سوم مورد توجه قرار گرفت اما حداقل در برنامه دوم به مورد اجرا در نیامد و سطح سرمایه های جذب شده در ایران با وجود شرایط مساعد تر منطقه ای و بین المللی نسبت به ایران، بسیار محدود باقی ماند. اشاره می شود سرمایه گذاری مستقیم خارجی در سال ۱۳۷۵ تنها ۱۰/۶ میلیون دلار بوده است. لذا این سیاست دارای آثار مثبت بر سطح اشتغال کشور نیز در عمل تاثیر چندانی بر کاهش مشکلات بیکاری بر جای نگذاشت ودر صورت ادامه وضعیت موجود علیرغم سیاستهای اتخاذ شده، انتظار نمی رود مشکلات بیکاری کشور تخفیف یابد.

۷/۴ کاهش نرخ تورم با استفاده از ابزارهای پولی از جمله سیاستهای برنامه های دوم و سوم بوده است. اما ارزیابی سیاستهای پولی برنامه دوم نشاندهنده عدم توفیق در این زمینه است. علت این عدم توفیق را نیز باید در وابستگی سیستم پولی به سیستم مالی به دلیل دولتی بودن سیستم بانکی و وجود تسهیلات تکلیفی بانکها دانست. باید اشاره کرد که به طور معمول افزایش کنترل شده تورم همراه با افزایش اشتغال است (منحنی فیلیپس). بنابر این سیاست محدود کردن نرخ تورم به تبع از سیاستهای پولی اتخاذ شده در دو برنامه دوم و سوم عملاً مانع رشد اشتغال می گردد. هر چند این سیاست در برنامه دوم عملاً به مورد اجرا در نیامد و احتمال اجرای آن در برنامه سوم نیز تنها در صورت افزایش ابعاد بیکاری و تداوم رکود اقتصادی وجود دارد که قطعاً در راستای تحول در بازار کار و ایجاد اشتغال نخواهد بود.

۸/۴ در برنامه دوم و قوانین بودجه سنواتی سالهای برنامه مذکور اصلاح ساختارها، نهادها و روشهای تجارت خارجی، حمایت از تولید صادراتی، عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه ها، صادرات خدمات و مقابله با انحصار گرایی در امر تجارت، و توجه به اطلاع رسانی سیاستهایی است که برای ساماندهی تجارت خارجی و افزایش صادرات اتخاذ گردید. نکته قابل ذکر آن است که این سیاستها نه تنها به لحاظ موضوعی انسجام کافی ندارند بلکه در میان سیاستها وخط مشی ها و تبصره های قانونی مختلف گم شده است؛ به علاوه اصلی ترین مشکلات در این زمینه مورد شناسایی قرار نگرفته و وجود بعضی تناقضات عملکرد سیاستها را مخدوش نموده است. ارزیابی سیاستهای تجاری برنامه سوم نیز نشاندهنده عدم توفیق در دستیابی به اهداف صادرات غیرنفتی است. بنابر این به طور کلی سیاستهای تجارت خارجی در برنامه سوم هیچگونه تاثیر مثبتی بر بازار کار از طریق افزایش تقاضای کل نداشته است.

در برنامه سوم نوعاً سیاستهای برنامه دوم ادامـــه یافتـه اسـت بـا ایـن تفـاوت کـه گسـترش همکاری های دو جانبه و توسعه رقابت ملی و دسترسی به اطلاعات را می تـوان بـه آن افـزود. بـا توجه به تداوم مشکلات اصلی تجارت خارجی که ریشه در تولید داخلـی و بازاریـابی خـارجی دارد نمی توان انتظار داشت سیاستهای مذکور تاثیر قابل توجهی بر بازار کار بر جای گذارد.

۹/۴ در برنامه های دوم و سوم سیاستهایی در جهت ایجاد زیر بناهای لازم برای گسـترش ابعـاد کمی و کیفی علم وفناوری در کشور اتخاذ گردید. این سیاستها عمدتاً در ارتباط با تامین منابع مالی بخش پژوهش متناسب با تولید ناخالص داخلی، ایجاد شرایط برای تقاضا گرا کردن تولیدات علمـی و پژوهشی و گسترش تحقیقات در بخش غیردولتی است. تنها تمایز برنامه سوم نسبت بـه برنامـه دوم توجه به توسعه علم و فناوری به عنوان حوزه ای فرابخشی است که سیاستهای اتخـاذ شـده را پر رنگ تر از گذشته به نمایش می گذارد. مانند سایر موارد، عملکـرد سیاسـتهای علـم و فنـاوری اتخاذ شده در برنامه دوم نیز ضعیف ارزیابی شده و مشکلات پژوهشی همچنان باقی مـانده اسـت. علاوه بر آن سطح فناوری در بخشهای تولیدی و خدماتی پـائین مـانده و شـکاف علمـی وفنـاوری کشور با سایر مناطق پیشرفته جهان گسترش یافته است. اما باید اشاره کرد که باتوجه به سـرعت تحولات ساختاری به دلیل گستردگی نفوذ فعالیتـهای علمـی، پژوهشـی و فنـاوری و افزایـش نـرخ نوآوری در کلیه ابعاد زندگی بشر، بیکاری ساختاری به عنصری درونی و دائمی بـازار کـار تبدیـل شده است. از اینرو حل مشکل بیکاری در عصر حاضر به ویژه بیکاری دانـش آموختگـان آمـوزش عالی تنها از طریق توسعه بیشتر علم و فناوری میسرخواهد بود. بنـابر ایـن در مجمـوع سیاسـتهای توسعه علم و فناوری اتخاذ شده در کشور دارای تاثیر مثبت بر اشتغال ارزیابی می شـود هـر چنـد باید "اتخاذ سیاستها" با "اجرای سیاستها" کامل گردد در غیر اینصورت نمی توان انتظار تاثیر مثبتی را بر بازار کار داشت.

۱۰/۴ به طور کلی از مجموع سیاستهای اقتصادی، تجارت خارجی و علم و فناوری سیاستهای زیـر دارای آثار مثبت بر اشتغال است:

ـ پذیرش کسری بودجه ضمن اصلاح ساختار آن

ـ افزایش شرایط رقابتی، کاهش انحصارات و ایجاد زمینه های لازم بـرای سـرمایه گـذاری بخـش خصوصی

ـ برقراری امنیت سرمایه گذاری خارجی

ـ حذف موانع تجارت خارجی و افزایش صادرات غیر نفتی

ـ توسعه علم وفناوری

سیاستهای فوق به جز مورد اول اساساً در برنامه دوم به مورد اجرا در نیامد یا عملکرد اجـرای آنها ضعیف ارزیابی شده است. بنابر این آثار مورد انتظـار از اجـرای آنـها را بـر سـطح اشـتغال و بیکاری در عمل نمی توان مشاهده نمـود. ایـن در حـالی اسـت کـه در برنامـه هـای دوم و سـوم سیاستهای اتخاذ گردیده است که دارای تاثیر منفی بر سطح اشتغال است؛ سیاستهایی نظیر کـاهش تصدی های دولتی، افزایش مالیاتها، کاهش تدریجی بدهی های خارجی و کاهش نرخ تورم از جمله سیاستهایی هستند که گرچه به اجرا در نیامدند اما دارای تاثیر منفی بر سطح اشتغال ارزیـابی مـی گردند.

در پایان به چند نکته باید اشاره کرد:

- برای حل مشکل بیکاری در کشور لازم است اشتغال به عنوان موضوع محـوری در برنامـه هـا مورد توجه قرار گیرد و کلیه سیاستهای کلان اقتصادی، تجارت خارجی و علم و فنـاوری در جـهت ایجاد تعادل در بازار کار تنظیم گردد. این مساله نه در برنامه دوم و نه در برنامه سوم مورد توجـه قرار نگرفته است. وجود سیاستهای ناهمگن به لحاظ تاثیر بر اشتغال و پراکندگی سیاسـتهای اتخـاذ شده در لابلای مواد وتبصره های قانونی برنامه ها و بودجه ها و به ویژه بخشی نگـری و دسـتگاهی نگری حاکم بر سیاستها مؤید این نکته است.
- اتخاذ سیاستهای مناسب به تنهایی کافی نیست. برای دستیابی به آثـار سیاسـتها وجـود عزمـی راسخ و ملی برای اجرای سیاستها ضروری است. بررسی سیاستهای برنامه های دوم و سـوم نشـان می دهد که چنین عزمی در کشور وجود نداشته و ارزیابی سیاستهای برنامه دوم کلاً حاکی از عـدم اجرای سیاستها در عمل است.
- سیاستهای اتخاذ شده در برنامه سوم تحول چندانی را نسبت به برنامه دوم نشان نمی دهد. تنها مورد متفاوت توجه به توسعه علم وفناوری است که به صورت حوزه ای فرابخشی مورد توجه قـرار گرفته است. با توجه به وجود تعداد زیاد بیکـاران دانـش آموختـه آمـوزش عـالی در کشـور، کـه نشاندهندۀ گسترش بیش از حد آموزش عالی خارج از مناسبات تولید ونیازهای تخصصی بازار کـار است، انتظار می رود این بخش بتواند شرایط اولیه جذب بیکاران تحصیل کرده در کشور را فراهـم آورد. در اینجا باید اشاره کرد که بیکاری دانش آموختگان آموزش عـالی در کشـور را نمـی تـوان نتیجه تحولات ساختاری و عدم تطابق نیازمندی های تخصصی با عرضـه تخصصـها دانسـت زیـرا اساساً دانش آموختگان آموزش عالی و بیکار عمدتاً قبلاً غیر شاغل بوده اند نه شاغل؛ و بنـابر ایـن

در نتیجه ایجاد تحولات ساختاری در فعالیتهای اقتصـادی دچـار بیکـاری نگردیـده انـد. امـا بـاید پذیرفت که مشکلات ناشی از علم و فناوری قطعاً جز از طریق توسعه بیشتر علم و فناوری در ابعاد مختلف فعالیتهای اقتصادی، جهت گیری به سوی صنایع "تحقیق وتوسعه بر" و یافتن راه حل هـای علمی برای کاستن از بیکاری، قابل حل نخواهد بود.

فصل هفتم

سیاستهای فعال بازار کار در ایران

در ایران در سال ۱۳۷۵ حدود ۱/۵ میلیون نفر بیکار وجـود داشـته اسـت کـه حـاکی از نـرخ بیکاری معادل ۹/۰۸ درصد است. بررسی روند بیکاران در بیست سال منتهی به سال ۱۳۷۵ نشـان می دهد که ساختار بیکاران دچار تحول گردیده و سهم نسبی بی سوادان از کل بیکاران بـه شـدت کاهش یافته (از ۶۸/۵ درصد در سال ۱۳۵۵ بـه ۱۷/۷ درصـد در سـال ۱۳۷۵) و سـهم بیکـاران دارای تحصیلات متوسطه و پیش دانشگاهی افزایش یافته است (از ۶/۵ درصد در سال ۱۳۵۵ بـه ۲۴/۹ درصد در سال ۱۳۷۵). نکته جالب توجه افزایش سهم نسبی بیکاران دارای آموزش عالی در این دوره است (از ۱/۲ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۴ درصـد در سـال ۱۳۷۵).[1] براسـاس رونـدهـای موجود پیش بینی می شود این نرخ در آینده افزایش یابد. قابل ذکر است که وضعیت بیکـاری در کشور به طور کلی کمتر مورد شناسایی قرار گرفته است و ابعادی همچـون طـول مـدت بیکـاری، ساختار بیکاری بـه لحـاظ انـواع آن (اصطکـاکی، سـاختاری ودوره ای)، و ابعـاد بیکـاری ارادی یـا داوطلبانه چندان شناخته شده نیست بنابراین نمی توان نسبت به سیاستهای اتخاذ شده در رابطه بـا حل مشکل بیکاری، حتی اگر سیاستها نوعاً مناسب باشد و به مورد اجرا در آید، اظهار نظر قـاطعی به عمل آورد.

قبلاً اشاره شد که بازار کار بازاری مشتق از بازار کالاها و خدمات از طرفی و بـازار سـرمایه از طرف دیگر است. بنابر این سیاستهای کلی اقتصادی مؤثر بر بازار کالاها، خدمات و سـرمایه بـرآن تاثیر می گذارد. اما علاوه بر آن سیاستهایی وجود دارد که هدف از اجرای آنها اصلاح عوامل مؤثـر بر بازار کار، مستقل از بازارهای مذکور است. به عبارت دیگر مستقل از شرایط حاکم بر بازارهـای کالاها، خدمات و سرمایه می توان با اتخاذ سیاستهایی خاص انعطاف پذیری بـازار کـار را افزایـش داد و از این طریق به تعادل هایی همراه با نرخ های بیکاری کمتر دست یافت. اینگونه سیاستها کـه مختص بازار کار است معمولاً به سه گروه سیاستهای فعال بازار کار، سیاستهای منفعل بازار کـار و سیاستهای تنظیم بازار کار تقسیم می شـود. در ایـن بخـش سـعی مـی کنیـم سیاسـتهای فعـال و سیاستهای تنظیم بازار کار را در مورد ایران بررسی کنیم. لازم بـه توضیـح اسـت کـه سیاسـتهای منفعل بازار کار به موضوعاتی همچون اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانـه بـه دسـتمزد پائین و معافیت مالیاتی یا کاهش مالیات بر دستمزد می پردازد و جزء اهداف تحقیق حـاضر قـرار ندارد، بنابر این به آنها نخواهیم پرداخت هر چند اهمیت آنها به قوت خود باقی است.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۶، ص ۱۲۳.

۱ سیاستهای فعال بازار کار

همانگونه که قبلاً نیز اشاره شد هدف از سیاستهای فعال بازار کار بهبود کارکرد بازار کار است. در این گونه سیاستها عمدتاً تلاش می شود روش های جستجوی شغل که بر مبنای نظر نئوکلاسیک ها عامل اصلی وجود بیکاری در یک کشور تلقی می شود، اصلاح گردد. علاوه بر آن تلاش می شود با ارائه آموزش های مختلف، کیفیت عرضه نیروی کار یا بیکاران در جستجوی شغل بهبود یابد و از این طریق با ایجاد تحول در صف بندی نیروی بیکار سازگاری لازم بین تخصص ها و قابلیت های نیروی کار بیکار با نیازمندی های بازار کار به وجود آید؛ از طرف دیگر سعی بر آن است که با اتخاذ سیاستهای مناسب فرصت های شغلی ایجاد و به تبع آن تقاضا برای نیروی افزایش یابد. به این ترتیب نه تنها از طریق سیاستهای فعال بازار کار بر عرضه نیروی کار بلکه همچنین بر تقاضای بازار کار نیز می توان مؤثر بود. سیاستهای مزبور ابزار مناسبی برای بهبود دورنمای شغلی جستجو کنندگان شغل به ویژه کسانی است که صلاحیت کافی ندارند و همچنین به مدت طولانی بی کار بوده اند. لذا هدف از اجرای این سیاستها افزایش کارایی بازار کار و ایجاد برابری به طور همزمان است. شواهد حاکی از آنست که این سیاستها موجب متعادل کردن مزدها شده و در نتیجه دارای اثر مثبت بر بیکاری ساختاری است.

لازم به ذکر است که معمولاً سیاستهای فعال بازار کار در قالب طرح های مشخص به مورد اجرا در می آید. اما توجه به این نکته ضروری است که سطح جبران مالی برای بیکاران در اجرای طرح های سیاستهای فعال بازار کار نباید به میزانی باشد که انگیزۀجستجوی فعالانه برای یافتن یک کار منظم توسط افراد تحت پوشش این طرح ها را کاهش دهد. در این سیاستها عمدتاً "بیکاران میان مدت" یعنی کسانیکه بین شش ماه تا یکسال بیکار بوده اند، هدف اصلی هستند. طول مدت اجرای طرحها اهمیت دارد: اگر طرحها به مدت طولانی اجرا شوند احتمالاً موجب وابستگی بیکاران شرکت کننده به این طرح ها می گردد و بنابر این جستجوی شغل به طور فعال دنبال نمی شود؛ از سوی دیگر مدت معقولی برای اجرای طرحها لازم است تا نتایج مورد نظر حاصل شود.

برای اجرای سیاستهای فعال نهادهایی به وجود می آیند که ابعاد و نحوه گسترش آنها نمایانگر قوت و یا ضعف سیاستهای فعال بازار کار و اجرای آنهاست. بنابر این نهادهای مؤثر بر یا مجری سیاستهای بازار کار نیز مقوله ای است که در این زمینه حائز اهمیت و توجه است. باتوجه به نکات فوق سیاستهای فعال بازار کار در ایران به شرح زیر است:

۱/۱ اصلاح سازوکار جستجوی شغل

فراهم آوردن زمینه ارتباط بین بیکاران و محل های کار یکی از زمینه های فعالیت در ارتباط با سیاستهای فعال بازار کار است. معمولاً وزارت خانه های کار یا ادارات خدمات عمومی اشتغال یا مراکز کاریابی با گردآوری اطلاعات مربوط به بیکاران و مشخصات آنها از یک سو و فرصتهای شغلی بلا تصدی از سوی دیگر امکان برقراری ارتباط بین متقاضیان نیروی کار و بیکاران را فراهم می آورند. بدین منظور ایجاد رابطه منظم با سازمان های تامین کننده بیمه بیکاری برای شناسایی بیکاران و ویژگی های فردی و تخصصی آنها ضروری است. علاوه بر آن ضروری است به کارگماردن بیکاران و مدیریت منابع بیمه بیکاری در هماهنگی با یکدیگر صورت گیرد؛ همچنین طرح هایی برای ایجاد آمادگی در بیکاران برای اشتغال به وجود آید، چه اگر این آمادگی وجود نداشته باشد عملاً به کارگماری صورت نخواهد پذیرفت. علاوه بر ادارات خدمات عمومی اشتغال یا مراکز کاریابی، کتابهای راهنماری کار، دفترچه های کار که توسط شرکتها و مؤسسات منتشر می شود، درج آگهی در روزنامه، انتشار اعلامیه و شیوه های شخصی نظیر توصیه دوستان و اقوام از راه های مختلف جستجوی شغل است.

در ایران بررسی **برنامه دوم** توسعه نشان می دهد که جز اشارات کلی به اهمیت اشتغال در جهت "کاهش محرومیت مناطق محروم" و "تحقق عدالت اجتماعی" سیاست خاصی در جهت تسهیل دسترسی بیکاران به اطلاعات بازار کار و فرصتهای شغلی بلاتصدی اتخاذ نگردیده است و اصلاح سازوکار جستجوی شغل اساساً موضوعی نیست که بدان توجه شده باشد. قابل توجه است که در سال ۱۳۷۵ در کشور ۱/۴۶ میلون نفر بیکار در جستجوی شغل وجود داشته است که بخشی از آن قطعاً حاصل عدم وجود تسهیلات اطلاعاتی برای آگاهی بیکاران از محل های شغلی بلاتصدی به دلیل عدم توجه به اهمیت سازوکار جستجوی شغل در کشور است. تنها سیاست اتخاذ شده را که می توان در این رابطه مطرح کرد "تقویت شبکه جمع آوری و پردازش اطلاعات بازار کار و انجام پژوهشهای مربوط به حرکات بازار کار، طبقه بندی و استاندارد مهارت و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار" است که آن نیز بسیار کلی و در جهت شناخت ابعاد کلان بیکاری است نه مکانیزمی برای جستجوی شغل.[1]

در **برنامه سوم** در راستای تشویق کارفرمایان کارگاههای موجود به استخدام نیروی کار جدید، کارفرمایانی که در دوران برنامه از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی مبادرت به استخدام نیروی کار جدید نماید، مشمول تخفیف هایی شامل تخفیف در میزان حق

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۴۶.

بیمه سهم کارفرما و کاهش مالیات به میزان مالیات بر حقوق دریافتی از کارکنان جدیدالاستخدام می شوند. ضمناً کارگاههایی که در دوران برنامه به بهره برداری می رسند نیز در مورد اشتغال مازاد بر پیش بینی در طرح و جواز تاسیس، از مزایای فوق الذکر استفاده خواهند نمود.[1]

سیاست مذکور صرفاً با توجه به طرف تقاضا، کارفرمایان را تشویق می کند تا نیروی کار مورد نیاز خود را از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار تامین نمایند. این تخفیف ها زمانی مؤثر خواهد بود که دفاتر یا مراکز مذکور بتوانند نیروی کاری را که دارای کیفیت و صلاحیت کافی و منطبق با نیاز اینگونه کارگاهها باشند به آنها معرفی کنند.

راه کارهای دیگری که در برنامه سوم در جهت تسهیل جستجوی شغل اتخاذ گردیده به شرح زیر است[2]:

ـ ایجاد شبکه اطلاع رسانی بازار کار به منظور ارائه خدمات به متقاضیان کار، کارفرمایان، کارآفرینان، سرمایه گذاران و برنامه ریزان در سطح کشور

ـ تامین بخشی از هزینه های خدمات مشاوره ای، فنی و تخصصی و تربیت کارآفرینان به منظور کمک به اشتغال جوانان و نیروهای کارآفرین برای ایجاد واحدهای کوچک تولیدی و نرم افزاری از طریق پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی

ـ حمایت از ایجاد و توسعه مراکز مشاورهٔ شغلی و کاریابیهای غیر دولتی برای متقاضیان کار در داخل و خارج از کشور توسط وزارت کار و امور اجتماعی

ـ حمایت از ایجاد تشکلهای صنفی دانشجویی در دانشگاهها برای ارائه خدمات مشاوره ای شغلی جهت آشناسازی و هدایت نیروی کار تحصیلکرده به سوی مشاغل آزاد، متناسب با توانائیها و استعدادهای فردی آنان

به نظر می رسد این راهکارها در راستای خارج نمودن مراکز خدمات عمومی اشتغال و کاریابی از انحصار دولت اتخاذ شده است. عدم کارایی مراکز خدمات اشتغال وزارت کار در پاسخگویی به پیچیدگی روزافزون بازار کار، باعث شده به منظور پاسخگویی به نیاز کارفرمایان و تامین نیازهای متنوع آنان حمایت از مراکز کاریابی غیر دولتی، و به منظور تسهیل جستجوی شغل مناسب برای افراد تحصیلکرده و متخصص، حمایت از ایجاد تشکلهای دانشجویی به عنوان راه کارهای ضروری مطرح شود اما در هیچ یک از موارد فوق ابزار و نحوه حمایت مشخص نیست.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۴۹.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، ص ۱۴۹ و ص ۱۵۰.

۲/۱ افزایش قابلیت ها و تخصص های بیکاران

آموزش بیکاران اساساً به منظور ارتقاءکیفیت و افزایش توانایی های بیکاران در ارتباط با نیازمندی های بازار کار صورت می گیرد. در کشورهایی که قوانین بیمه بیکاری جامع وجود دارد به منظور کاهش تعداد بیکاران مشمول و کاهش هزینه های مربوط به مقرری های بیمه بیکاری، به آموزش بیکاران توجهی خاص مبذول می گردد. قابل ذکر است که آموزشها اغلب به صورت عمومی نیستند و باتوجه به گروه های هدف مثلاً جوانان، جوانان ترک تحصیل کرده، افراد ناتوان یا گروههای خاصی از بیکاران و نیز باتوجه به شرایط خاص هر جامعه، نظیر ساختار جمعیت و تعداد افراد میان سال یا سالمند در جوامع اروپایی و ژاپن، به صورت خاص تنظیم و ارائه می گردد زیرا آموزش های خاص اغلب دارای آثار ملموس تری است و شانس افراد را برای یافتن شغلی مناسب افزایش می دهد.

طرحهای آموزش جوانان شامل طرحهایی است که آموزش جوانان بیکار و از جمله ترک تحصیل کنندگان بیکار را هدف قرار می دهد؛ همچنین طرح آموزش استاد و شاگردی و اشکال مرتبط با آن را در می گیرد. البته این نوع آموزش تنها به جوانان اختصاص ندارد و کلیه افراد علاقمند می توانند در آن شرکت کنند. در طرحهای مذکور برای افراد تحت پوشش این امکان فراهم می آید که با آموزشی که می بینند، کاری به دست آورند یا به کار ادامه دهند. در چارچوب اینگونه طرحها به کارفرمایان برای ارائه آموزش یارانه پرداخت می شود و آموزشگیران نیز کمکهایی دریافت می کنند. باید توجه کرد که فراهم آوردن آموزش برای جوانان به منظور اشتغال آنها می تواند در تغییر ترکیب کمکهای موجود به سمت جوانان مؤثر باشد.

در ایران براساس قانون کار جمهوری اسلامی ایران وزارت کار و امور اجتماعی مکلف گردیده به منظور اشتغال مولد و مستمر جویندگان کار و نیز بالا بردن دانش فنی کارگران، امکانات آموزشی لازم را فراهم آورد. مراکز کار آموزی وزارت کار که در سطوح مختلف مهارت فعال است به شرح زیر است:

ـ مراکز کارآموزی پایه برای آموزش کارگران و کارجویان غیرماهر

ـ مراکز کارآموزی تکمیل مهارت و تخصصهای موردی برای بازآموزی، ارتقاء مهارت و تعلیم تخصصهای پیشرفته به کارگران و کارجویان نیمه ماهر، ماهر و مربیان آموزش حرفه ای

ـ مراکز تربیت مربی برای آموزش مربیان مراکز کارآموزی

ـ مراکز کارآموزی خاص معلولین و جانبازان با همکاری وزارتخانه ها و سازمانهای ذیربط

علاوه بر مراکز کارآموزی، آموزشگاه فنی و حرفه ای آزاد نیز به منظور آموزش صنعت یا حرفه معین به وسیله اشخاص حقیقی یا حقوقی، با کسب پروانه از وزارت کار و امور اجتماعی تاسیس می شود.[1]

در **برنامه دوم** توسعه در "سیاستهای پرسنلی بخش دولتی" به آموزش توجه شده است. این توجه دارای جهات خاص است و بدون توجه به گروه های هدف و نیازمندی آنها به آموزش تنظیم گردیده است. به طور مشخص در این برنامه به موارد زیر اشاره شده است[2]:

ـ ایجاد، توسعه وتقویت مراکز فنی و حرفه ای و بهره برداری کامل از امکانات برای افراد فاقد مهارت و جویندگان کار غیر ماهر

ـ امکان کارآموزیها و آموزش های فنی و حرفه ای به وسیله واحدهای تولیدی، سازمان های دولتی، سازمانها و تشکل های خصوصی و تعاونی با استفاده از منابع آن واحدها

ـ ایجاد زمینه های آموزش و اشتغال معلولین و جانبازان

در همین ارتباط در یکی از تبصره های قانونی برنامه دوم ایجاد ۷۷ مرکز آموزش فنی و حرفه ای، ۵ مرکز تربیت مربی، تکمیل و راه اندازی ۷۰ مرکز نیمه تمام و بازسازی و تکمیل ۱۲ مرکز آموزشی به تصویب رسیده است.[3]

در قوانین بودجه سالهای ۷۸ـ۱۳۷۵ نیز آموزش از طریق سازمان آموزش فنی و حرفه ای وابسته به وزارت کار و امور اجتماعی مورد حمایت بوده و تسهیلاتی در این رابطه پیش بینی گردیده که در طول چهارسال مذکور کم و بیش مشابه است. تسهیلات پیش بینی شده به شرح زیر است[4]:

ـ پرداخت درصدی (۵ درصد) از درآمدهای سازمان آموزش فنی و حرفه ای به کارکنان جهت تشویق، ترغیب و افزایش کارایی کارکنان مؤثر در تحقق اهداف سازمان مذکور

ـ تخصیص منابع مشخص برای تقویت مراکز کارآموزی سیار و اجرای برنامه های آموزشی فنی و حرفه ای در مراکز نظامی

ـ صدور مجوز استخدام برای بهره برداری از مراکز آموزشی احداث و تکمیل شده

ـ کاهش عوارض شهرداری و هزینه های انشعاب و مصرف آب و برق مراکز آموزش فنی و حرفه ای و آموزش اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۸، ص ۵ـ۳۴.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، صفحه ۱۳۷.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صص ۸ـ۴۷ و ص ۱۰۵.

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۷، صص ۴ـ۳۲، شماره ۶۸، صص ۴۲ـ۳۸، شماره ۶۹، صص ۳۹ـ۳۵.

بررسی سیاستهای آموزشی اتخاذ شده در برنامه دوم و حمایتهای قانونی بودجه های سنواتی نشان می دهد که:

الف ـ ایجاد و توسعه مراکز فنی و حرفه ای به عنوان تنها راه حل برای ارتقاءکیفیت افراد فاقد مهارت شناخته شده و در همین راستا ایجاد تعداد زیادی از این نوع مراکز پیش بینی و تسهیلاتی برای اداره آنها در نظر گرفته شده است. این در حالی است که بهبود کارکرد مراکز موجود و اصولاً کیفیت و نحوه آموزش های فنی و حرفه ای و میزان اثربخشی آنها در ارتباط با کاهش بیکاری مورد توجه نبوده است.

ب ـ استفاده از امکانات فیزیکی، انسانی و مالی واحدهای تولیدی و سازمانهای دولتی و غیردولتی به عنوان مکملی برای مراکز فنی و حرفه ای، سیاست دیگری برای آموزش است اما معلوم نیست آیا این آموزشها برای پرسنل موجود در جهت ارتقاء توانایی فنی و تخصصی آنها صورت می گیرد یا برای افراد بیکار و جویای کار. علاوه بر آن مشخص نیست واحدها و سازمانهای ذکر شده به چه انگیزه ای باید منابع و امکانات خود را در خدمت آموزش قرار دهند.

به طور کلی سیاستهای آموزشی برنامه دوم جامع نگر نبوده، در ارتباط با بازار کار به طور مشخص، تنظیم نگردیده و بدون توجه به ضرورت های اجرایی اتخاذ شده است. تنها گروه هدفی که در اینجا به طور مشخص انتخاب شده است معلولین و جانبازان هستند و سایرین از هیچگونه اولویت خاصی برخوردار نیستند. ارزیابی برنامه دوم همچنین نشان می دهد که آموزش گیران آموزش های فنی و حرفه ای غیر رسمی (کوتاه مدت) زیر نظر وزارت کار و امور اجتماعی شامل آموزشهای آزاد کلیه افراد علاقمند شامل شاغلان و افراد جویای کار و حتی افراد غیر فعال از نظر اقتصادی در بر می گیرد. قابل ذکر است که در سال ۱۳۷۸ براساس برآوردهای موجود میزان آموزش فنی و حرفه ای غیر رسمی به ازای یک نفر جمعیت فعال ۲۸ ساعت بوده است.[۱]

در **برنامه سوم** نیز به آموزش های فنی و حرفه ای توجه شده است. سیاستهای اتخاذ شده در این برنامه عبارت است از:

۱ـ حمایت دولت از ایجاد آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای از طریق پرداخت بخشی از سود تسهیلات به سرمایه گذاران بخش خصوصی و تعاونی؛[۲]

۲ـ انجام حمایتهای مالی از طرح های مراکز آموزش فنی و حرفه ای. در این رابطه حداکثر تا مبلغ ۷ میلیارد ریال از درآمد موضوع ماده ۱۴ قانون کارآموزی و تا سقف ۳ میلیارد ریال از محل

---

[۱] نگاه کنید به گزارش مرحله سوم برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی بخش آموزش فنی و حرفه ای (آماده شده برای تصویب و انتشار).

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۵۱.

درآمد بند ب ماده ۲۶ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت ومصرف آن در موارد معین به این طرح های اختصاص یافت.[۱]

سیاستهای فوق نیز همان سیاستهای برنامه دوم و عمدتاً در جهت توسعه فضاها، امکانات و تجهیزات آموزشهای فنی و حرفه ای است، بر طرح های مشخص آموزشی برای کار تاکید چندانی ندارد و برای گروههای خاص نیز طراحی نشده است، هر چند یکی از راهکارهای برنامه سوم ارائه آموزشهای متنوع مهارتی "به گروههای مختلف متقاضی"، توسط مراکز آموزش فنی و حرفه ای است.[۲] سیاستهای برنامه سوم هیچگونه جهتی را در راستای برقراری ارتباط بین آموزش و بازار کار مشخص نمی نماید؛ آموزشها عمدتاً آموزش فنی و حرفه ای است که براساس تقاضای افراد انجام می گیرد نه تقاضای بازار کار؛ اصولاً جای هرگونه جهت دهی در راستای طرحهای آموزشی برای بازار کار در سیاستهای مذکور خالی است.

در این برنامه در سه مورد به آموزش گروههای خاص اشاره شده است:

۱ـ دانش آموزان کار ـ دانش و فنی و حرفه ای: دانش آموزان به طور طبیعی در برنامه های آموزشی رسمی طرف توجه قرار می گیرند. اما در اینجا بخشی ازدانش آموزان مورد توجه قرار گرفته و تمامی دستگاههای اجرائی، بانکها، مؤسسات، کارخانه ها و شرکتهای دولتی اجازه یافتند با هماهنگی با آموزش و پرورش یک درصد از اعتبارات جاری و عمرانی سال ۱۳۷۹ را برای احداث، تکمیل، توسعه، تجهیز و راه اندازی دبیرستانهای دوره های کار ـ دانش و فنی و حرفه ای هزینه نمایند؛ همچنین بخشی از اوقات رسمی کارکنان متخصص وماهر خود را به منظور تدریس در رشته های فنی و حرفه ای و توسعه مهارتهای مورد نیاز بازار کار در اختیار دوره های آموزشی مذکور قرار دهند.[۳]

اگر چه این سیاست مرتبط با گروه دانش آموزان و جوانان است اما اساساً تاکید بر توسعه فضاها و امکانات فیزیکی دارد. البته به کارگیری کارکنان ماهر و متخصص دستگاههای اجرایی برای آموزش دانش آموزان این امکان را فراهم می آورد که آنها باتوجه به وضعیت و شرایط فنی

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند های الف و ب، تبصره ۷. درآمد موضوع ماده ۱۴ قانون کارآموزی مصوبه ۱۳۴۹/۱۲/۲۸ عبارتست از ۲ درصد مزد کارگران که توسط کارفرمایان کسر و به منظور موارد تعیین شده در همین قانون هزینه می شود. در آمد بند ب ماده ۲۶ فوق الذکر معادل معادل ۳۰ درصد از حقوق ومزایای کارکنان خارجی و معادل مبلغ حق بیمه بیکاری که برای کارگران ایرانی اخذ می شود است که از کارفرمایان بخش خصوصی مربوط دریافت و در اختیار وزارت کار و امور اجتماعی قرار می گیرد تا برای ایجاد اشتغال مولد و فرصتهای جدید شغلی هزینه نماید. (بند هـ تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۷۹).

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۶، ماده ۵۱ و شماره ۶۳، ص ۱۴۹.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ب تبصره ۸.

و نیازهای موجود بخشهای اقتصادی کشور تحت آموزش قرار گیرند اما ایـــن امـر نیـاز بـه طـرح آموزشی مشخص دارد در غیر این صورت بعید به نظر می رسد دســتگاههای اجرایـی تمـایلی بـه چنین همکاری داشته باشند.

باید اشاره کرد که در برنامه سوم سیاستی در رابطه با آموزش تـــرک تحصیـل کننـدگـان در ارتباط با بازار کار پیش بینی نشده و تنها یک راهکار اجرایی به صورت اجرای برنامـــه هـای ویـژه ارتباطات والدین ترک تحصیل جوانان با مشارکت والدین، انجمن اولیاء و مربیان آموزشی وجـــود

ـ آموزش کارکنان هتل ها توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و دریافت مبالغی از آنها براساس تعرفه[1]

اگر چه آموزش برای بازار کار یکی از راه حلهای پایه ای و اصولی برای مقابله با بیکاری شدید موجود در کشور و از سیاستهای فعال بازار کار محسوب می شود اما در برنامه سوم چندان توجهی به آن نشده است؛ در این برنامه نیز همچون برنامه دوم عمدتاً به توسعه فضاها، امکانات و تجهیزات آموزشی توجه شده و آموزش فنی و حرفه ای تنها نوع آموزشی است که به طور غیر مستقیم در این ارتباط مد نظر قرار گرفته، که آن نیز دارای برنامه هایی مشابه با سایر آموزشهای رسمی کشور است و بدون توجه کافی به بازار کار اجرا می گردد. حال آنکه باتوجه به ساختار سنی جمعیت کشور، تدوین سیاستهایی جامع، خاص جوانان و در راستای آموزش آنها برای بازار کار از اهمیت ویژه ای برخوردار است. همچنین لازم است گروه های هدف از میان بیکاران در جستجوی شغل انتخاب گردند و آموزش های لازم به آنها برای جذب در بازار کار ارائه گردد. به طور کلی سیاست های آموزشی برنامه های دوم و سوم از نوع سیاستهای آموزش کلاسیک است و در ارتباط با بازار کار و به منظور رفع بیکاری گروه های عمده بیکار در جامعه بیکاران در جستجوی شغل تنظیم نگردیده است.

۳/۱ ایجاد شغل

ایجاد اشتغال در سازمان های بخش عمومی یا داوطلب با دادن یارانه به طور مستقیم به کارفرمایانی که بیکاران بلند مدت یا معلولان را به استخدام در می آورند، انجام می شود. سیاست ایجاد شغل از طریق پرداخت یارانه ضمن سیاستهای فعال بازار کار به مورد اجرا در می آید و در کاهش بیکاری مؤثر است. در **برنامه دوم توسعه** در رابطه با ایجاد اشتغال در ضمن سیاستهای "اشتغال و نیروی انسانی" و "سیاستهای پرسنلی بخش دولتی" مواردی مورد توجه قرار گرفته است. سیاستهای اتخاذ شده در این رابطه به شرح زیر است:

ـ اعطای بخشودگی یا تخفیف مالیاتی برای سرمایه گذاری های زیربنایی و سرمایه گذاری هایی که به ایجاد اشتغال کمک می نماید.

ـ حمایت از ایجاد فرصتهای شغلی از طریق توجیه و آموزش در زمینه های مناسب شغلی (؟!)

ـ توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع تبدیلی، صنایع و مشاغل خانگی، خدمات فنی و توسعه و احیاء صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند (ج) تبصره ۳۶.

ـ مطالعه و اعمال حمایتهای قانونی لازم به منظور شناسایی و تقویت زمینه های شغلی که توجیه فنی ـ اقتصادی یا اهمیت فرهنگی داشته باشد

ـ ایجاد فرصتهای اشتغال بیشتر در بخشهای مولد به ویژه در مناطق محروم

ـ اتخاذ سیاستهای مناسب برای ایجاد واحدهای تولیدی و اشتغال زا در مناطقی که دارای نرخ بیکاری بالایی هستند(؟!)[1]

ضمن تبصره های قانونی برنامه دوم نیز ایجاد ۶۶۰ هزار فرصت شغلی ارزان قیمت جدید به منظور حمایت از اشتغال نیروی کار کشور و کاهش نرخ بیکاری به تصویب رسید. به علاوه دولت موظف گردید جهت ایجاد ۲۰۰ هزار فرصت شغلی در صنایع تبدیلی و روستایی دولتی و فرش دستباف، ضمن تامین اعتبارات عمرانی، تسهیلات بانکی لازم را با باز پرداخت بلند مدت و سرمایه در گردش مورد نیاز، پرداخت حداقل ۷۰ درصد سود و کارمزد تسهیلات اعطایی را تضمین و از محل بودجه سالانه پرداخت نماید.[2]

در جهت ایجاد اشتغال موارد زیر نیز در قوانین بودجه سالانه کل کشور در سال های ۷۸ـ۱۳۷۵ به تصویب رسیده است:[3]

ـ اختصاص تسهیلات بانکی به طرح های زود بازده و اشتغال زا ارائه شده از سوی وزارت کار و امور اجتماعی از طریق تبصره ۳ در سالهای ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ و تبصره های ۳۱ و ۳۷ و ۴۶ در سال ۱۳۷۶

ـ اختصاص تسهیلات اعتباری کوتاه مدت و میان مدت (حداکثر پنج سال) از محل منابع بانکی به اشخاص حقیقی و حقوقی بدون اخذ وثیقه به منظور ایجاد فرصتهای شغلی جدید. ۳۰ درصد از این اعتبارات با معرفی وزارت کار و امور اجتماعی هزینه می گردد.

ـ اختصاص ۴۵/۴۴ میلیارد ریال از اعتبارات بخش عمومی در سال ۱۳۷۶ به امور اشتغال زا در کلیه استانهای کشور (تبصره ۶۱)

ـ صدور مجوز برای پرداخت حداکثر ۵ درصد از اعتبارات طرح های عمرانی سال ۱۳۷۸ دستگاه های اجرایی بابت سود کار مزد تسهیلات بانکی پرداخت شده به منظور ایجاد اشتغال مولد و تشویق بخش غیر دولتی (تبصره ۳)

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۴۱ و صص ۸ـ۴۷.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، بند ح تبصره ۹۵ و بند ۱ تبصره ۸۰.

[3] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۷، صص ۲۴ـ۲۰ و ص۳۲، مآخذ شماره ۶۸، صص ۶ـ۲۴، ص ۳۸، ص ۱۳۳، ص ۱۴۴، ص۱۵۶، ص ۲۰۰ و ماخذ شماره ۶۹، ص ۲۵ و ص ۳۵.

ـ کمک به صندوق قرض الحسنه حمایت از فرصتهای شغلی در سال های ۱۳۷۵ تـا ۱۳۷۷ جمعـاً معادل ۱۰ میلیارد ریال (تبصره ۷)

در **برنامه سوم** و قانون بودجه سال ۷۹ سیاستهایی در زمینه ایجـاد اشـتغال در قـالب مـواد و تبصره های قانونی به تصویب رسید. این سیاستها به شرح زیر است:

ـ اختصاص تسهیلات برای سرمایه گذاری در طرحهای اشتغال زا و صنایع کوچک در قالب لوایـح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره شده و تامین قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور توسط دولت[۱].

ـ اعطای تسهیلات به طـرح هـای کشـاورزی و دامپـروری، احـداث سـاختمان و مسـکن، تکمیـل طرحهای صنعتی و معدنی بخش غیر دولتی با ویژگی اشتغال زایی از طریق در اختیار قـرار دادن ۳ درصد از سپرده های قانونی بانکها نزد بانک مرکزی (بر مبنای درصد در سال ۱۳۷۸).[۲]

ـ مجاز نمودن دستگاههای اجرایی به اختصاص حداکثر ۵ درصد از اعتبارات طـرح هـای عمرانـی سال ۱۳۷۹ برای پرداخت قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات بـانکی پرداخـت شـده و کمـک بـه عملیات زیر بنایی سرمایه گذاری های بخش غیر دولتی با هدف ایجاد اشتغال مولد[۳].

ـ تامین منابع مالی برای سرمایه گذاری در زمینه های اشتغالزا برای دستگاههای اجرایی. برای ایـن منظور اعتباراتی در برنامه "کمک های فنی و اعتباری" و همچنین در قانون بودجه و پیوسـت هـای آن پیش بینی شده و به صورت "وجوه اداره شـده" در اختیـار بانکـهای عـامل، صنـدوق تعـاون و مؤسسات اعتباری دارای مجوز قرار می گیرد.[۴]

ـ اختصاص قسمتی از درآمد شرکتهای بخش انرژی برای جبران بخشی از هزینه هـای خانوارهـای کم درآمد و گروههای آسیب پذیر و ایجاد اشتغال (کل مبلـغ ۶۹۸/۲ میلیـارد ریـال تعییـن شـده است)، قابل ذکر است که این مبلغ به عنوان هزینه های قابل قبول مالیاتی تلقـی مـی شـود و لازم است با رعایت ماده ۵۴ قانون برنامه سوم و تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ هزینه گردد.[۵]

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۵۴.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۵۵.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ط تبصره ۳.

[٤] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند الف تبصره ۱۱.

[5] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ب و جزء۱ بند ج تبصره ۲۷.

باید اشاره کرد که برای ایجاد هماهنگی در هزینه اعتبارات اشـــتغال در سـال ۱۳۷۹ براسـاس قانون بودجه سال مذکور مقرر گردیده کلیه سازمانها و نهادهای حمـــایتی دارای اعتبـار بـرای ایـن منظور در چارچوب سیاستهای شورای عالی اشتغال اقدام نمایند.[۱]

ذکر این نکته نیز بی فایده نیست که در مستندات برنامه سوم توسعه، ایجاد ۶۷۹ هزار فرصت شغلی به طور متوسط در هر یک از سالهای برنامه سوم پیش بینی شده است.[۲]

بررسی سیاستهای دو برنامه در ارتباط با ایجاد اشتغال، گذشته از موارد کلی و مبهم، حـــاکی از نکات زیر است:

ـ هیچگونه سیاست خاصی برای ایجاد شغل به طور مستقیم با دادن کمک، مستقیماً به دسـتگاهها و سازمانهایی که فرصت شغلی ایجاد می کنند، اتخاذ نگردیده است.

ـ از آنجـا کـه هیچگـاه در کشـور ابعـاد اشـتغال زایـی سـرمایه گـذاری هـــا بررســـی و اعـــلام نمی گردد عملاً زمینهٔ شناخت و اعطای بخشودگی یا تخفیف مالیاتی بـــرای سـرمایه گـذاری هـای اشتغال زا وجود ندارد؛ بنابر این سیاست های ذکر شده در این رابطـــه عمـلاً کمکـی بـه ایـن امـر نمی کند.

ـ تاکید اساسی در سیاستهای ایجاد اشتغال در برنامه دوم بر صنایع کـــوچـک، تبدیلـی و روسـتایی است. بنابر این جهت گیری اصلی فراهم آوردن زمینه های شغلی در مناطق روستایی و جلـوگـیری از مهاجرت از روستا به شهر است و هیچگونه جهت گیری خاصی در مورد بیکاری در بخش هـــای دیگر و به ویژه شهرها که دارای ابعاد بیکاری وسیعی هستند، صورت نگرفته است.

ـ به طور کلی مجری سیاستهای اشتغال در برنامه مشخص نگردیده و معلوم نیست کدام وزارت یا سازمان مسؤول ایجاد ۶۶۰ هزار فرصت شغلی ارزان قیمت در کشور یا ۲۰۰ هزار فرصـــت شـغلی در صنایع تبدیلی و روستایی و فرش در برنامه دوم یا ۶۷۹ هـــزار فرصـت شـغلی در هـر یـک از سال های برنامه سوم است. جالب است اشاره شود با گسترش بیکاری در کشور بـه ویـژه بیکـاری دانش آموختگان آموزش عالی در اوایل دهه ۷۰ شمسی وزیر کار و امور اجتماعی وقـت در اواخـر سال ۱۳۷۵ گفت: "اشتباه نکنید! ایجاد اشتغال در کشـور از وظـایف وزارت کـار و امـور اجتمـاعی نیست. بسیاری از مردم، حتی مسئولان نیز فکر می کنند که وظیفه ایجاد اشتغال بر عهده ماسـت". نامشخص بودن مسؤول اجرای برنامه های رفع بیکاری موجب می گردد با پیشنهاد وزیر کار وقـت "شورای عالی اشتغال" به ریاست رئیس جمهوری با عضویت وزیران صنایع، اقتصاد، امور دارایـــی و

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند د تبصره ۱۱.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۳، ص ۱۴۲.

کار و امور اجتماعی به تصویب هیات دولت برسد.[1] بنابر این از آنجا که هیچ شورایی پاسخگو نیست عملاً در کشور اجرای سیاستهای اشتغال (حتی به شکل محدود آن) معطل مانده است و سیاستها فقط در کتاب برنامه ثبت گردیده است. درست به همین دلیل هیچگونه اطلاعات دقیقی از تعداد مشاغل ایجاد شده در دوره برنامه دوم وجود ندارد و تنها می توان از طریق آمار منتشر شده توسط مرکز آمار ایران در سال های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸ به برآوردهایی از مشاغل ایجاد شده دست یافت. حال آنکه باتوجه به اهمیت مشکل بیکاری لازم است یکی از دستگاههای دولتی مسئول و پاسخگو بوده و ضمن ارائه طرح های مشخص، پیشرفتهای حاصل و عملکرد هر یک از طرح ها یا منابع هزینه شده را مرتب گزارش نماید.

ـ در برنامه سوم تلاش شده تسهیلات و اعتبارات جهت ایجاد اشتغال فراهم شود اما بخشهای اقتصادی بهره مند از تسهیلات عبارتند از صنایع کوچک، کشاورزی ودامپروری، احداث ساختمان و مسکن، صنعت و معدن بخش غیر دولتی.

ـ تامین اعتبارات در شرایطی صورت می گیرد که هیچ طرح یا طرح های اجرایی مشخص از سوی مراجع ذیربط نظیر شورای عالی اشتغال یا وزارت کار ارائه نگردیده است و مشخص نیست هزینه منابع مالی تامین شده نهایتاً به ایجاد چند شغل در کدام مناطق و در کدام بخشهای اقتصادی منجر می گردد.

ـ هرگونه سرمایه گذاری منطقاً دارای تبعاتی بر اشتغال است. از آنجا که معمولاً در اجرای طرح های سرمایه گذاری در کشور، فناوری مورد استفاده در ارتباط با شدت اشتغال زایی آن مورد بررسی و انتخاب قرار نمی گیرد، به کارگیری عباراتی نظیر "با ویژگی های اشتغال زایی" و نظایر آن گنگ و مبهم است و می تواند شامل کلیه طرح های سرمایه گذاری گردد. به عبارت دیگر گزینش فن آوری مناسب با شرایط بازار کار ایران مهمترین ویژگی است که در طرح های سرمایه گذاری باید مورد توجه قرار گیرد اما مورد توجه سیاستگذاران نبوده و طرح های سرمایه گذاری از این نظر اولویت گذاری نشده اند.

۴/۱ گسترش خود اشتغالی

طرح های خود اشتغالی از جمله طرحهایی است که به صورت پرداخت یارانه به افراد و گروهها برای شروع کار و فعالیت جدید و ایجاد شغل توسط خود بیکاران به مورد اجرا در می آید.

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۳، صص ۹ـ۱۴ .

به طور کلی خود اشتغالی پایه های کارآفرینی و ایجاد بنگاههای اقتصادی را گسترش می دهد و غالباً افراد آموزش دیده و متخصص متقاضی و برخوردار از طرح های خود اشتغالی هستند.

در ایران خود اشتغالی به طور محدود در تبصره های ۱۰ و ۱۱ **قانون برنامه دوم** توسعه و البته تحت الشعاع "تامین عدالت اجتماعی"، "کاهش فقر و محرومیت" و نیز به منظور "توسعه روستاهای محروم" مورد توجه قرار گرفته است. به طور مشخص "توسعه فعالیتهای تولیدی و اشتغال زا و خود اشتغالی در روستاهای محروم از طریق پرداخت مابه التفاوت کارمزد و سود مورد انتظار بانک در امور آب، کشاورزی، صنعت، مسکن و امور اجتماعی" به تصویب رسیده است.[1] در اینجا گروه هدف، جامعه روستایی است ضمن آنکه همانگونه که قبلاً ذکر شد به دلیل انجام نگرفتن مطالعات مربوط به تعیین آثار طرح های تولیدی بر اشتغال عملاً هیچ وجه تمایزی بین طرح ها و فعالیتهای اشتغالزا و خود اشتغالی و سایر طرح ها وجود ندارد و لذا تسهیلات ذکر شده عملاً در جهت صحیح مورد استفاده قرار نمی گیرد.

در دوره برنامه دوم خود اشتغالی در تبصره های مختلف قوانین بودجه سالانه نیز مورد توجه قرار گرفته است. به منظور کاهش محرومیت روستاهای محروم کشور در سال های ۷۵ تا ۷۷ از طریق سازوکار تبصره های ۳۷ و ۷ اقداماتی پیش بینی گردیده است که از آن جمله می توان به اجرای طرح های خود اشتغالی اشاره نمود. بر این اساس اعتباری به ترتیب معادل ۷۶ میلیارد ریال، ۷۸/۶ میلیارد ریال و ۸۷/۶ میلیارد ریال در اختیار صندوق قرض الحسنه حمایت از فرصتهای شغلی قرار گرفت تا به طرح های خود اشتغالی در روستاهای محروم پرداخته شود. علاوه بر آن در سال های ۷۶ و ۷۸ ضمن تبصره ۳ پرداخت تسهیلات بانکی به طرح های خود اشتغالی پیش بینی گردیده است؛ و پرداخت تا سقف ۵ میلیون ریال برای هر طرح تسهیلات بانکی در سال در نظر گرفته شد و به دولت اجازه داده شد بازپرداخت تمام یا قسمتی از تسهیلات مذکور را تضمین و تعهد نماید.[2] باید توجه نمود که عمدتاً طرح های خود اشتغالی در روستاهای محروم کشور مورد توجه بوده و سایر نقاط کشور از جمله شهرها در این زمینه جایی نداشته اند حال آنکه بیکاران شهری و به ویژه دانش آموختگان آموزش عالی فاقد شغل از جمله کسانی هستند که بیش از روستائیان بیکار استحقاق بهره برداری از منابع مذکور را دارند و به احتمال قوی آنرا به طور مؤثرتری سرمایه گذاری می نمایند.

در **برنامه سوم** سیاستهای زیر در جهت حمایت از خود اشتغالی اتخاذ شده است:

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۵۵، بند الف تبصره ۱۰ و ص ۵۶ جزء ۲ از بند الف تبره ۱۱.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۷، صص ۴ـ۱۲۱، ماخذ شماره ۶۸، صص ۶ـ۱۴۳ و ص ۲۵، ماخذ شماره ۶۹، صص ۹ـ۳۵، ماخذ شماره ۷۰، صص ۲ـ۲۱.

ـ پرداخت قسمتی از سود تسهیلات اعطـایی بـه سـرمایه گـذاران بخـش خصوصـی و تعاونیـها و طرحهای خود اشتغالی توسط دولت. قابل ذکر است که تسـهیلات اعطـایی متناسـب بـا شـاخص بیکاری بین مناطق توزیع می گردد.[1]

ـ پرداخت حداقل ۷۰ درصد سپرده های قرض الحسنه (پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی) بـه افراد فاقد وسایل کار برای تهیهٔ ابزار کار. این تسهیلات به صورت وام بـدون بـهره پرداخـت مـی شود که کارمزد آن را شورای پول و اعتبار تعیین می کند. مبلغ این وام برای هر متقاضی حداکـثر ۱۰ میلیون ریال است و به هر متقاضی فقط یک بار پرداخت می شود. ضمناً در پرداخـت ایـن وام تاکید برحرف و مشاغل کوچک و استفاده از امکانات، تسهیلات، مواد اولیه وبازارهای محلـی شـده است.[2]

ـ تامین اعتبارات (در سال ۱۳۷۹ مجموعاً ۴۱۳/۲ میلیارد ریال) به عنوان افزایش سـرمایه دولـت در صندوق حمایت از فرصتهای شغلی برای اجرای طرحهای زودبـازده خـود اشـتغالی. بـرای هـر فرصت شغلی تا ۱۵ میلیون ریال بـه عنـوان تسـهیلات در اختیـار متقاضیـان واجـد شـرایط قـرار می گیرد.[3]

ـ در استفاده از تسهیلات تکلیفی، طرحهای خود اشتغالی تا سقف ۷ میلیون ریال برای هـر طـرح از ارائه توجیه اقتصادی به بانکهای عامل مستثنی شده و تمام یا قسمتی از تسهیلات بانکی فوق الذکـر توسط دولت تضمین و تعهد گردیده است.[4]

ـ اختصاص مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال از تسهیلات تکلیفی خود اشتغالی به مدد جویان تحت پوشـش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی به نسبت ۸۰ درصد و ۲۰ درصـد کـه از طریـق معرفی مستقیم دستگاههای مذکور به بانک عامل پرداخت می شود. ضمناً ایـن افـراد از پرداخـت تمام یا قسمتی از سهم آورده معاف شده اند.[5]

بررسی سیاستهای اتخاذ شده در خصوص خود اشـتغالی در کشـور در برنامـه سـوم حـاکی از آنست که دراین سیاستها هیچگونه ارتباطی بین ارائه امکانات وتسهیلات طرح های خود اشـتغالی و متقاضیان بیمه بیکاری برقرار نگردیده است. همچنین هدف گذاری طرح هـای مذکـور بـه سـوی گروه های واجد صلاحیت از جمع بیکاران و اختصاص امکانـات و تسـهیلات بـه افـراد کـارآفرین،

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند های الف، ب و ج ماده ۵۰.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۵۶.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ب تبصره ۱۱.

[4] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند الف تبصره ۳.

[5] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند ک تبصره ۳۵.

متخصص و دارای مهارتهای پیشرفته بسیار ضعیف است؛ برنامه سوم فقط در یک مورد استفاده از تسهیلات خود اشتغالی را مشروط به داشتن تخصص نموده است و آن هنگامی است که به منظور استفاده از نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنین روستاها، دولت مجاز گردیده اراضی بزرگ با مقیاس اقتصادی را در عرصه های منابع طبیعی که قابل احیاء و بهره برداری کشاورزی هستند با شرایط مناسب در اختیار آنان قرار دهد وحمایتهای لازم از قبیل ایجاد زیر بناها و پرداخت تسهیلات را به عمل آورد.[1]

باید توجه داشت که اتخاذ سیاست خود اشتغالی به عنوان یکی از سیاستهای فعال بازار کار بخصوص برای ایجاد اشتغال برای فارغ التحصیلان دانشگاهها، متخصصین و افراد کارآفرین دارای اهمیت است زیرا علاوه بر اینکه در کاهش بیکاری خود این افراد مؤثر است، به جذب گروهی دیگر از بیکاران نیز می انجامد و مهمتر آنکه موجب خلاقیت، نوآوری و ارتقاء بهره وری تولید و بهبود فرایند آن شده و در نهایت بر جریان مهاجرت متخصصین به خارج از کشور تاثیر می گذارد و آن را کاهش آن می دهد.

۵/۱ اشتغال گروه ها و مناطق خاص

به منظور افزایش اثربخشی سیاستهای فعال بازار کار معمولاً بیکاران به گروه های مختلف تقسیم شده و برای هر گروه با توجه به ابعاد و کیفیت آنها طرح های خاصی به مورد اجرا در می آید. در ایران نه با هدف فوق بلکه به دلیل علاقمندی حکومت به حمایت از گروه های خاص، برخی گروهها علاوه بر سایر موارد از نظر اشتغال نیز مورد حمایت قرار گرفته اند. در همین ارتباط در **برنامه دوم** توسعه به برخی از گروهها و مناطق در زمینه اشتغال اولویت داده شده است. این گروهها و مناطق به شرح زیر است:[2]

- افرادی که در رابطه با اصلاح ساختار اداری شغل خود را از دست می دهند
- نیروهای متعهد و فداکار، خانواده های شهدا و ایثارگران
- نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی
- فرزندان شاهد
- جانبازان بیست و پنج درصد
- بسیجیان و رزمندگان

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند الف ماده ۱۰۸.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۲۴، ص ۳ـ۳۲، ص ۴۶، ص ۵۷، ص ۸۱، ص ۸۳ و ص ۸۴.

علیرغم گستردگی بیکاری در بین جوانان از کلیه قشرها و در کلیه منـاطق، برنامـه دوم اساسـاً نسبت به این مساله بی تفاوت است و سیاستهای خاصی برای رفع آن در سـطح کلـی کشـور و در میان کلیه بیکاران اتخاذ نشده است. به عبارت دیگر سیاستهای اتخاذ شـــده دارای محـدود نگـری است و جامعیت لازم را نیافته است.

در قوانین بودجه سال های ۷۵ تا ۷۸ نیز گروه هـــای زیـر در تخصیـص منـابع یـا اسـتفاده از تسهیلات بانکی به منظور ایجاد اشتغال در اولویت قرار داشته اند:[۱]

ـ مهاجرین جنگ تحمیلی (تبصره ۳۱ سال ۷۵)

ـ مناطق محروم از نظر اشتغال که به صورت دهستانها و بخشهایی تعریف شده اند که نرخ بیکاری آنها بیش از متوسط کشور در سال ۱۳۷۴ می باشد (تبصره ۳ سال ۷۶)۳ـ جوانان (تبصـره ۴ سـال ۷۷ و تبصره ۱۱ سال ۷۸)

ـ مناطق جنگ زده و مناطقی که بعد از تاریخ ۱۳۷۵/۴/۱ در اثر درگیری با اشرار و ضـــد انقـلاب مورد آسیب قرار گرفته اند (تبصره ۳۰ سال ۷۷)

ـ مناطق روستایی (تبصره ۱۱ سال ۷۸)

ـ زنان سرپرست خانوار، خانواده های زندانیان، خانواده های جانبازان اعصـــاب و روان و بـالای ۵۰ درصد جانبازی و خانواده معلولین از کار افتاده (تبصره ۱۱ سال ۷۸)

ـ فارغ التحصیلان رشته های پزشکی و پیراپزشکی (تبصره ۲۴ سال ۷۸)

ـ زندانیان (تبصره ۳۴ سال ۷۸)

در **برنامه سوم توسعه** توجه به اشتغال در رابطه با گروههای و اقشار جامعه عمومیت بیشـــتری یافت. در این برنامه گروههای زیر مورد توجه قرار گرفته اند:

* ایثارگران: درکلیه برنامه هـا و طرحـهای اشـتغال زا و در مـورد اعطـای امتیازهـا و تسـهیلات، ایثارگران (شامل رزمندگان، آزادگان، جانبازان و خانواده معظم شهدا) در اولویت هســتند و دولـت موظف به حمایتهای لازم در حفظ و تثبیت موقعیت شغلی آنان شده است.[۲]

* جوانان: نیازهای شغلی جوانان در چارچوب برنامه جامع ملی ساماندهی امور جوانـان کشـور کـه مقرر گردیده توسط سازمان ملی جوانان کشور تهیه گردد، مورد توجه قرار گرفت. در همین راسـتا

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۷، صفحه ۱۱۴، شماره ۶۸، ص ۷ـ۲۵۴، شـماره ۶۹، ص ۲۶و ص ۱۲۲ و شـماره ۷۰، ص ۷۲، ص ۱۰۶ و ص ۱۴۵.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۵۷.

نیز در سال ۱۳۷۹ مبلغ ۴۷/۶ میلیارد ریال حسب مورد به دستگاههای اجرایی ذیربط اختصاص یافته است. [۱]

* کارآفرینان: سهام شرکتهای کوچک به کارآفرینان و همچنین سهام شرکتهای متوسط حسب مورد به گروهها، تعاونیها و تشکلهای تخصصی فروخته می شود. میزان تعهد خریدار در مورد اشتغال نیز در آئین نامه اجرایی مشخص می گردد. [۲]

* زنان: برای افزایش فرصتهای اشتغال زنان و ارتقاء شغلی آنان مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری موظف شده است طرحهای لازم را که در چارچوب تمهیدات قانون برنامه سوم متضمن اصلاحات ضروری در اموراداری و حقوقی تهیه و به تصویب هیات وزیران برساند. بدین منظور در سال ۱۳۷۹ مبلغ ۱۹/۵ میلیارد ریال حسب مورد به دستگاههای اجرایی ذیربط اختصاص داده شده است. همچنین زنان بیکار سرپرست خانوار در استفاده از سپرده های قرض الحسنه اختصاص یافته به بیکاران برای تهیه ابزار در اولویت قرار گرفته اند. [۳]

* عشایر و دامداران: اولویت در واگذاری عرصه های مرتعی برای اجرای طرحهای مرتعداری و تولید علوفه به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره برداری و یا بهره بردارن عرفی و تشکلهای اقتصادی آنها براساس آئین نامه ای که مشتمل بر ضوابط تشخیص نیروهای متخصص و کارآفرین نیز خواهد بود. [۴]

* اعضای تعاونی ها: در جهت ایجاد اشتغال، تعاونیهایی که ۷۰ درصد از اعضای آنها را ایثارگران، مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) وسازمان بهزیستی، عشایر و یا افراد ساکن در مناطق توسعه نیافته کشور و همچنین فارغ التحصیلان دانشگاهها و مراکز آموزش عالی و زنان تشکیل می دهند در استفاده از تسهیلات تکلیفی بانکها از پرداخت تمام سهم آورده معافند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز موظف شده مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال تسهیلات تکلیفی را از طریق دفتر همکاریهای فناوری ریاست جمهوری به منظور ایجاد اشتغال مولد جهت متخصصین فارغ التحصیل ممتاز دانشگاهها و جلوگیری از فرار مغزها با معافیت سهم آورده منظور نماید؛ همچنین ایثارگران فارغ التحصیل در اولویت قرار دارند. [۵]

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند الف ماده ۱۵۷ و ماخذ شماره ۲، جزء ۱ بند الف تبصره ۴.

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۶، بندهای الف و ب ماده ۱۶ و ماده ۱۷.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند ب ماده ۱۵۸ و ماده ۵۶ و ماخذ شماره ۷۱ ،جزء ۱ بند الف تبصره ۴.

[٤] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند ب ماده ۱۰۸.

[۵] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند هـ تبصره ۳.

* زوج های جوان: اختصاص بودجه تهاجم فرهنگی به شکل یارانه به صورت وام قرض الحسنه برای اشتغال زوجهای جوان بیکار (هر زوج ۲۰ میلیون ریال) اختصاص می یابد. سهم هر استان به نسبت نرخ بیکاری استان تعیین و در اختیار کمیته اشتغال استان قرار می گیرد.[۱]

* روستائیان: تاسیس صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی با سرمایه دولت و مردم به منظور ایجاد اشتغال در مناطق روستایی به ویژه در مناطق توسعه نیافته پیش بینی شده است. همچنین بیکاران ساکن در روستاها در استفاده از سپرده های قرض الحسنه اختصاص یافته به بیکاران برای تهیه ابزار کار در اولویت قرار دارند.[۲]

* عشایر سیار: برنامه سوم دولت را مکلف نموده که از آغاز برنامه، عشایر سیار کشور را (طی دو برنامه پنجساله) از ابعاد مختلف از جمله اقتصادی و معیشتی و اشتغال با حفظ توانمندیهای تولید سازمان دهی نماید.[۳]

* حرفه آموختگان: حرفه آموختگان بخش های فنی و حرفه ای دولتی و غیردولتی در استفاده از تسهیلات بانکی (سپرده های قرض الحسنه) برای تهیه ابزار در اولویت قرار گرفته اند.[۴]

باتوجه به گروهها و مناطق حمایت شده به نظر می رسد در سیاستهای حمایتی در رابطه با اشتغال عمدتاً کاستن از حجم فعالیتهای کمیته امداد خمینی، بنیاد امور جنگ تحمیلی و جلوگیری از مهاجرت از روستا به شهر مورد نظر بوده است. در سال های اخیر با توجه به گستردگی ابعاد بیکاری جوانان و پزشکان جوان این دو قشر نیز در اولویت قرار گرفته اند. راهکار ایجاد شغل برای آنها نیز عمدتاً فراهم کردن تسهیلات مالی است و هیچگونه اصلاحی از نظر تخصصی و آموزشی و نظایر آن مدنظر نبوده است.

سیاستهای اتخاذ شده در برنامه های دوم و سوم در ارتباط با گروه های مختلف جامعه نشان می دهد که نگرش یکپارچه و جامعی نسبت به اشتغال افراد جامعه بر تصمیم گیری ها حاکم نبوده است. مساله اشتغال بستگی قابل ملاحظه ای به سیاستهای کلی دستگاههای اجرایی و سازمان ها در ارتباط با اقشار مختلف داشته است. به همین دلیل گروههای انتخاب شده دارای همپوشانی است. جوانان خود در بر گیرنده زنان جوان و کار آفرینان جوان و زوج های جوان است. بخشی از آنها اعضای تعاونی ها و بعضاً از جمله ایثارگران هستند. بنابر این به نظر می رسد سیاستهای اشتغال تحت تاثیر و نفوذ دستگاهها و سازمانهای اجرایی مختلف باتوجه به حیطه وظایف آنها اتخاذ

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۱، بند هـ تبصره ۳۶.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند د ماده ۱۳۷ و ماده ۵۶.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند ز ماده ۱۰۹.

[٤] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، ماده ۵۶.

شده و حداقلِ هماهنگی های لازم در آن صورت نگرفته است. به همین جهت انتظار می رود منابع قابل اختصاص به امر اشتغال در طول برنامه نیز چنـــدپـاره گردیـده و ناهمـاهنگی در اجـرا عمـلاً اثربخشی هزینه ها و برنامه های اشتغال را با مخاطره روبرو سازد.

۶/۱ نهادهای مجری سیاستهای فعال

در ایران وزارت کار و امور اجتماعی براساس قانون کار موظف است نسبت بـــه ایجـاد مراکـز خدمات اشتغال در سراسر کشور اقدام نماید. وظیفه این مراکز شناسایی زمینه هـــای ایجـاد کـار و برنامه ریزی برای فرصت های اشتغال و ثبـت نـام و معرفـی بیکـاران بـه مراکـز کـارآموزی (در صورت نیاز به آموزش) و یا معرفی به مراکز تولیدی، صنعتی، کشـاورزی و خدمـاتی اسـت. قـابل ذکر است که این مراکز موظفند در مراکز استانها دفتری با عنوان دفتر برنامه ریـزی و حمـایت از اشتغال معلولین ایجاد نمایند.[۱] اما در عمل این مراکز نتوانسته جایگاه لازم را در سازوکار فعالیتهای بازار کار به دست آورد چه نه کارفرمایان آن را به عنوان مرجعی برای معرفی نـیروی کـار مـورد نیاز خود می شناسند و بنابر این فرصتهای شغلی خود رابه آن اعلام می کننـد و نـه بیکـاران آنـرا محل مناسبی برای جستجوی شغل می دانند.

قابل ذکر است که براساس قوانین بودجه سنواتی در **دوره برنامه دوم** بسته به مـــورد نـهادهای مختلف مسئولیت توزیع منابع مربوط به اشتغال را که عمدتاً بدون وجود طرح هـــای مشـخص بـه تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، به عهده داشته اند. در ســـال ۱۳۷۶ کمیسـیون ۵ نفـره ای متشکل از نمایندگان استانداری، سازمان برنامه و بودجـه، امـور اقتصـادی و دارایـی، بـانک عـامل (بانک ارائه کننده تسهیلات موضوع تبصره ۳ قانون بودجه) و دستگاه ذیربط حسب مورد مســؤول تشخیص استحقاق پرداخت به طرح های تولیدی و خدماتی بخشهای خصوصـی و تعـاونی از جملـه طرح های خود اشتغالی و اشتغال زا بوده اند.[۲] در همین سال در ارتباط با طرح های خود اشـــتغالی در روستاهای محروم (و نیز سایر امور پیش بینی شده برای محرومیت زدایی) دفـــتر امـور منـاطق محروم کشور وابسته به ریاست جمهوری برای تعیین سهم هر استان از اعتبارات تبصره ۳۷ قـانون بودجه سال ۱۳۷۶ و کمیسیون ویژه امور مناطق محروم استان به ریاسـت اسـتاندار و بـا عضویـت روسا و مدیران کل برنامه و بودجه، امور اقتصـادی و دارایـی، جـهاد سـازندگـی، کشـاورزی، راه و ترابری، آموزش و پرورش، دانشگاههای علوم پزشکی، صنایع، برق منطقـه ای، پسـت و مخـابرات،

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۸ ، ماده ۱۱۹، ص ۳۷.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۸، ۲۴.

نوسازی مدارس، بنیاد مسکن، کار و امور اجتماعی، تربیت بدنی و امور عشایری برای تعیین سهم هر شهرستان، و کمیته برنامه ریزی شهرستان برای توزیع اعتبارات هر شهرستان به پروژه های مشخص روستایی مسؤول بوده اند.[1]

در سال ۱۳۷۸ براساس قانون بودجه آن بخش از تسهیلات بانکی تبصره ۳ قانون مذکور که به افزایش میزان اشتغال از طریق اجرای طرح های زودبازده و طرحهای خود اشتغالی اختصاص یافته با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه و شورای عالی اشتغال که یک نماینده با حق رای از شورای عالی جوانان در آن حضور خواهد داشت پس از تصویب هیات وزیران بین استانهای کشور توزیع می گردد تا از طریق بانکهای عامل به صورت تسهیلات در اختیار متقاضیان قرار گیرد.[2]

در **برنامه سوم** یکی از وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان، بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان و پیش بینی روشهای تشویقی برای سرمایه گذاری درامور اشتغال زا تعیین شده است.[3]

همانگونه که مشاهده می شود عملاً نهادهای متعددی مسئول سروسامان دادن به وضعیت اشتغال افراد جامعه بوده که ضمن حاکم کردن دیوان سالاری وسیع بر امر توزیع منابع عملاً مانع هرگونه تحرک سریع به نفع کاهش بیکاری از طریق هزینه منابع مالی مصوب گردیده اند و در این میان باتوجه به نگرش حاکم بر وزارت کار و امور اجتماعی مبنی بر عدم مسؤولیت آن نسبت به ایجاد شغل و رفع مشکلات بیکاری، جای این دستگاه اجرایی و مراکز خدمات اشتغال آن عمدتاً خالی است.

۲ سیاستهای تنظیم بازار کار

گروهی از سیاستهای بازار کار اساساً نه به منظور بهبود کارکرد بازار کار بلکه به منظور تنظیم جریان های ورودی و خروجی بازار کار از طریق تاثیر بر عوامل مؤثر بر جریان های مذکور اتخاذ می شوند. سیاستهایی که به طرق مختلف نظیر تاثیر بر زمان کار، بازنشستگی، استخدام کارکنان پاره وقت، تاثیر بر شدت حفظ اشتغال و نظایر آن مؤثرند بر جریانهای مختلف موجود در بازار کار تاثیر می گذارد. در ایران سیاست های اتخاذ شده در برنامه های دوم و سوم که بر جریانهای بازار کار مؤثرند به شرح زیر است:

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۸، ص ۶ـ۱۴۳.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۰، ص ۷۲.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بند ف ماده ۷۱.

۱/۲ حفظ اشتغال

به طور کلی در قوانین کار حمایت از حقوق کارگر و کارفرما همزمان مورد توجه قرار می گیرد. از جمله این حقوق ایجاد امنیت شغلی برای کارگران و حفظ سطح تولید برای کارفرمایان از یک طرف و امکان فسخ قرارداد برای هر یک از طرفین از سوی دیگر است. براساس ماده ۲۱ قانون کار ایران به کارگر اجازه داده می شود استعفا دهد و تنها شرط ذکر شده، ادامه کار به مدت یکماه پس از تقاضای استعفاست. براساس ماده ۲۷ کارفرما حق دارد در صورت قصور کارگر در انجام وظیفه و نقض آئین نامهٔ انضباطی از سوی کارگر، و در صورت موافقت شورای اسلامی کار و با پرداخت آخرین حقوق یک ماه کارگر به نسبت سنوات سابقه کار، به فسخ قرارداد اقدام نماید. قابل ذکر است که موافقت شورای اسلامی کار برای فسخ قرارداد بسیار اساسی است و در صورت عدم موافقت شورای مذکور، در صورت ارجاع اختلاف به مراجع حل اختلاف، رای به فسخ قرارداد صادر نخواهد شد. اشاره می شود که ماده ۲۸ قانون کار نیز از جمله موادی است که کلیه اعضای شوراهای اسلامی کار و انجمن های صنفی را از نظر فسخ قرارداد کار مصون می دارد؛[1] و شاید به همین دلیل کارگران علاقمند به عضویت در این شورا هستند.

در اینجا باید به این نکته اشاره نمود که قرارداد کار در ایران براساس ماده ۷ قانون کار عبارت است از قرارداد کتبی یا شفاهی؛ و دو نوع موقت وغیر موقت (دائم) دارد؛ همچنین ذکر شده در کارهای مستمر اگر مدت در قرارداد ذکر نشود قرارداد دائمی تلقی می گردد. اما در عمل این توهم برای اغلب کارکنان وجود دارد که با تنظیم قرارداد کار امنیت شغلی فرد تا زمان بازنشستگی تامین می شود وتمامی فعالیت تشکل های کارگری در جهت اثبات این نظر و جلوگیری از فسخ قرارداد شکل می گیرد. اضافه می شود که امکان فسخ قرارداد از سوی کارفرما فقط در شرایطی که قبلاً ذکر شد وجود دارد اما امکان فسخ قرارداد از سوی کارگر همواره موجود است. بنابر این در ایران شدت حفظ اشتغال در مورد کارکنان رسمی یا دارای قراردادها کار نسبتاً زیاد است.

براساس قانون کار جمهوری اسلامی ایران، در صورت وجود اختلاف، کارگران از طریق هیات تشخیص متشکل از نمایندگان وزارت کار، کارگران و کار فرمایان (جمعاً ۳ نفر) اخراج می شوند. کارگران در صورت اعتراض نسبت به تصمیم هیات تشخیص می توانند به هیات حل اختلاف متشکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت (جمعاً نه نفر) مراجعه و اقامه دعوی نمایند. در صورت غیر موجه تشخیص داده شدن اخراج، حکم بازگشت کارگر اخراجی و پرداخت حق السعی

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۸۰، ص ۵۵ـ۱۴۹.

او از تاریخ اخراج صادر می گردد و در صورت موجه بودن تشخیص و اخراج کارگر به نسبت هر سال سابقه کار معادل یک ماه آخرین حقوق او به وی پرداخت و قرارداد کار فسخ می گردد.[1] قابل ذکر است که رسیدگی به آراء صادره از سوی هیات تشخیص و یاحل اختلاف از جمله وظایف دیوان عدالت اداری است که در بهمن ماه سال ۱۳۶۰ تشکیل گردید.[2] بنابر این باتوجه به هزینه های مربوط به حل اختلافات، کارفرمایان کمتر اقدام به استخدام افراد به صورت قراردادهای بلند مدت می نمایند و حتی الامکان از سرمایه به جای نیروی کار بهره می برند. به دلیل همین سخت گیری قوانین کار، انعطاف پذیری بازار کار کاهش یافته ومقابله باافزایش بیکاری در کشور دشوار گردیده است.

در بخش دولتی (شامل شرکتها و بانک های دولتی) حفظ اشتغال شدیدتر است و در واقع افراد جویای امنیت شغلی در تمام طول عمر، خود را به نوعی به این بخش مرتبط می سازند. میزان اخراج در این بخش تقریباً به حداقل ممکن می رسد و کمتر مشاهده می شود روابط کاری بین کارکنان و دولت کوتاه مدت باشد. باوجود این مزایای برشمرده شده برای حفظ اشتغال نظیر رفاه اقتصادی کارکنان، سرمایه گذاری بیشتر برای آموزش کارکنان، پذیرش تغییرات فناوری و تامین سطحی از ثبات کلان اقتصادی به دلیل وجود کارکنان باثبات، مشاهده نمی شود.

قابل ذکر است که قوانین دارای شدت حفظ اشتغال عملاً موجب ایجاد قدرت برای افراد شاغل در جهت بهره مندی از مزدهای بالاتر، و بی بهره ماندن بیکاران در جستجوی شغل از فرصتهای شغلی، حتی با مزدهای پائین تر می گردد. درنتیجه عملکرد قوانین و مقررات شدید به لحاظ حفظ اشتغال انعطاف پذیری محدود مزدها در اقتصاد خواهد بود که این امر در حد کمال در ایران وجود دارد.

۲/۲ زمان کار

تغییر مدت کار، اضافه کار و تنوع بخشیدن به قراردادهای کار از جمله مواردی است که می تواند بر مؤلفه های مختلف بازار کار تاثیر گذاشته و موجب تنظیم بازار کار و کاهش سطح بیکاری گردد. کاهش مدت کار هفتگی همراه با کاهش مزد و ایجاد محدودیت در اضافه کار عواملی هستند که گفته می شود موجب انتقال بخشی از تقاضای کار از داخل بنگاههای اقتصادی به خارج از آن گردیده و به ناچار از طریق بیکاران جویان کار جامعه تامین می گردد. همچنین مشخص گردیده که پذیرش کار پاره وقت در نظام اشتغال می تواند باتوجه به مزایایی که برای

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۸، ص ۳ و ۱۰.

[2] بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری. نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۸.

کارکنان و کارفرمایان دارد موجب تسهیل جذب جویندگان کار گردد. بنابر این اصلاح شرایط قانونی کار از جمله راهها برای افزایش اشتغال و کاهش بیکاری شناخته شده است.

در ایران براساس قانون کار مجموع ساعات کار در هفته ۴۴ ساعت است و کار در شبانه روز نباید از ۸ ساعت تجاوز نماید. کارفرمایان با توافق کارگران یا نماینده قانونی آنها می توانند ساعات کار را در بعضی از روزهای هفته کمتر از میزان مقرر و در دیگر روزها اضافه بر آن تعیین کنند. در کارهای سخت و زیان آور و زیر زمینی، ساعات کار نباید از شش ساعت در روز و ۳۶ ساعت در هفته تجاوز نماید (ماده ۵۱ قانون کار)

در شرایط عادی استفاده از اضافه کار بیش از ۴ ساعت در روز مگر در موارد استثنایی منع گردیده است وبرای استفاده از اضافه کار کارگر، توافق طرفین لازم است و علاوه بر مزد عادی ۴۰ درصد نیز اضافه پرداخت می شود.[۱] در موارد غیر مترقبه اضافه کار تا ۸ ساعت نیز می رسد. در اینجا لازم است ذکر شود که علیرغم فراگیر بودن قانون کار، بر اساس برآوردهای موجود کمتر از ۲۰ درصد شاغلین کشور زیر پوشش این قانون قرار دارند.[۲]

بنابر این براساس قانون مصوب سال ۱۳۶۸ مدت کار هفتگی مشخص گردیده است اما از آن پس هیچگونه اصلاحی در جهت کاهش آن صورت نگرفته است. هر چند باید اشاره کرد که براساس تجربیات کشور فرانسه که قبلاً به آن اشاره شده در صورتی که کاهش ساعات کار هفتگی همراه با کاهش مزد نباشد، این کاهش لزوماً به افزایش تقاضا برای نیروی کار بیکار نمی انجامد.

در ایران براساس قانون کار علاوه بر قرارداد غیرموقت، قرارداد کار معین یا مدت موقت نیز پیش بینی شده است.[۳] اما در مورد کار پاره وقت هیچگونه پیش بینی خاصی صورت نگرفته و در عمل این نوع اشتغال به رسمیت شناخته نشده است. باتوجه به مزایایی که برای استفاده از کار کارکنان پاره وقت برای کارفرمایان وکارکنان وجود دارد و قبلاً به آن اشاره گردید، عدم پیش بینی این نوع قرارداد عملاً نظام تولید و بازار کار را از منافع آن محروم نموده است. لازم به اشاره است که دربخش دولتی نیز این محدودیت وجود دارد و تنها در یک مورد تبدیل وضعیت تمام وقت بانوان در شرایطی خاص و برای مدتی محدود به وضعیت پاره وقت پیش بینی گردیده است. اما در برنامه دوم توسعه اقتصادی ـ اجتماعی ـ فرهنگی کشور "استفاده بیشتر از نیروهای کار متعهد و توانمند غیر ثابت درسیستم اداری" ضمن سیاستهای پرسنلی بخش دولتی در نظر

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۸ ، صص ۱۸ـ۱۷.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۸۰، ص ۵۱.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۸، صص ۱۲ـ۵.

گرفته شده است.[1] این سیاست که در برنامه سوم تعقیب نگردید می تواند سیاستی در جهت انعطاف پذیر نمودن نیروی کار بخش دولتی باشد اما بدون وجود بسترهای قانونی لازم به نظر غیر قابل اجرا می رسد چه کارفرمایان و مدیران بخشهای دولتی، معمولاً نسبت به ایجاد تغییرات بنیادی در سیستم اداری کشور رغبتی نشان نمی دهند.

۳/۲ تعیین مزد و حداقل مزد

انعطاف پذیری مزد نقش اساسی در کاهش بیکاری دارد. بدیهی است یکی از عوامل انعطاف پذیری مزد انعطاف پذیری حداقل مزد است. علاوه بر حداقل مزد، از طریق برقراری مالیات و انتقالات می توان سطح مزد را کاهش یا افزایش داد. مقررات حفظ اشتغال نیز بدون تردید بر انعطاف پذیری مزدها تاثیر می گذارد .

در ایران براساس قانون کار جمهوری اسلامی ایران حداقل مزد کارگران همه ساله توسط شورای عالی کار برای نقاط مختلف کشور ویا صنایع (براساس ماده ۴۱ قانون کار) تعیین می شود. براساس قانون حداقل مزد باید به اندازه ای باشد که زندگی یک خانواده (که تعداد متوسط آن توسط مراجع رسمی اعلام می گردد) را تامین نماید و باتوجه به درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می شود تعیین گردد.[2] اما عملاً تعیین مزد گاه براساس قانون عرضه و تقاضا و گاه براساس قدرت و نیروی یکی از طرفین تعیین می گردد و در بعضی موارد نیز مراجع دولتی ـ وزارت کار و امور اجتماعی ـ در تعیین مزدها تاثیر می گذارند.[3] به طور کلی به نظر می رسد رابطه منطقی و معنی داری بین مزد و تولید یا نتیجه کار کارگران وجود ندارد و عملاً سیستم کارمزدی چندان مورد استفاه قرار نمی گیرد.

در **برنامه دوم توسعه** اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی ضمن سیاستهای پرسنلی بخش دولتی سیاستهای زیر در رابطه با مزد و حداقل مزد اتخاذ گردیده است:

۱ـ حفظ سطح حقوق ودستمزد پرسنل اداری در سطوح مختلف اداری متناسب با شرایط اقتصادی کشور و کیفیت ارائه خدمات

۲ـ تلاش در جهت جایگزین کردن سیستم کارمزدی به جای وقت مزدی

بنابر این به نظر می رسد در برنامه دوم نوعی تلاش در جهت ایجاد انعطاف پذیری در ساختار مزدها در بخش دولتی صورت گرفته است و برقراری ارتباط بین مزد و کار و یا کارایی

---

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، ص ۴۷.

[2] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۸، صفحه ۱۵.

[3] نگاه کنید به ماخذ شماره ۸۰، ص ۱۶۰ـ۱۵۷ و ۱۶۴ـ۱۶۳.

مورد توجه بوده اما از طرف دیگر "حفظ سطح حقوق و دستمزد متناسب با شرایط اقتصادی" اصطلاحی مبهم است که معمولاً افزایش حقوق و دستمزد متناسب با تورم از آن برداشت می شود حال آنکه بعد دیگر این مطلب کاهش مزد و حقوق ها متناسب با رشد تولید است که معمولاً از نظر ها دور می ماند. اما باید اشاره کرد که در برنامه مذکور مزد و حقوق در بخش غیر دولتی مورد توجه قرار نگرفته و هیچگونه مکانیزمی برای انعطاف پذیری آن پیش بینی نشده است.

۴/۲ اصلاح ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتی

اصلاح ساختار شاغلان بخش دولتی یکی از سیاستهایی است که بر جریان های بازار کار تاثیر می گذارد. در **برنامه دوم** سیاستی به صورت تنظیم قوانین، مقررات و آیین نامه هایی که امکان جابجایی نیروی انسانی دستگاهها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و غیر دولتی را تسهیل و امکانپذیر کند، در رابطه با اصلاح ساختار شاغلان اتخاذ گردید.[۱] در قانون بودجه سال۱۳۷۸ کل کشور نیز مصوباتی وجود دارد که بر ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتی مؤثر است. در این قانون "جلوگیری از افزایش تعداد کارکنان دولت و کاهش استخدام های جدید و تامین نیاز نیروی انسانی دستگاههای اجرایی که توسعه فعالیتهای آنها اجتناب ناپذیر" است مورد توجه قرار گرفته و برای این منظور سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف گردیده با هماهنگی دستگاهها و شرکتهای دولتی نسبت به تعیین نیروهای مازاد بخش دولتی اقدام نماید (تبصره ۱۳). همچنین در سال مذکور جهاد سازندگی و سازمانها، مؤسسات و شرکتهای وابسته به آن که یکی از بزرگترین دستگاههای دولتی از نظر نیروی انسانی محسوب می شوند، اجازه یافت برای اصلاح ساختار نیروی انسانی و افزایش نیروهای متخصص خود نسبت به بازخریدی نیروی انسانی غیر متخصص دیپلم و پایین تر از دیپلم خود اقدام نماید (تبصره ۳۸).[۲]

مصوبات مذکور در فوق از طرفی جریان ورودی نیروی کار به بخش دولتی را محدود می نماید از طرف دیگر جریان خروجی از نیروی کار را افزایش می دهد. علاوه بر آن این جریان ورودی و خروجی عمدتاً در جهت افزایش خالص نیروی کار ماهر و متخصص است ونیروهای غیر ماهر و متخصص در این جریان به انبوه جویندگان شغل خواهند پیوست.

در **برنامه سوم** نیز سیاستهای مشابهی اتخاذ شده است. این سیاستها به شرح زیر است:[۳]

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحه ۴۶.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره ۷۰، ص ۸۱ و ص ۱۵۶.

[۳] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، جزء های ۱، ۵، ۸ و ۹ بند ب ماده ۱، بندهای ج، د و هـ ماده ۲ وبند ب ماده ۳ .

ـ اصلاح ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی کشور به استثناء وزارتخانـــه هـا از طریـق ادغـام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز؛

ـ شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی بـه شـهرداریها و بخش غیر دولتی با هدف رها سازی دولت از تصدیهای غیر ضرور و همچنین تعیین نحوهٔ ارتبـاط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر؛

ـ تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه سازی ساختار، ترکیب و توزیـع نـیروی انسـانی بخش دولتی؛

ـ تصویب ضوابط و دستورالعملهای مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاههایی که براسـاس مصوبات شورای عالی اداری ادغام،منحـل، واگـذار و یاوظـایف آنـها بـه دیگـر دسـتگاهها منتقـل می شود؛

ـ حذف واحدها و سازمانهای غیر ضرور و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاهها

ـ رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود نمودن وظـایف و ماموریتـهای واحدهای ملی و ستادی به جنبه های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، برنامه ریزی کلان و هدایـت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی

ـ عدم گسترش تشکیلات دولت با تاکید بر کوچک سازی دولت از سطوح پایین هرم تشـکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیتهای مربوط به یک وزارتخانه (به جز شرکتهای مستقل) در سازمان ستادی واحد، بنحوی که بر این اساس هـر یـک از امـور انـرژی، امـور کشـاورزی، دام، توسـعه و عمـران روستایی و امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه جمع شود.

ـ تامین نیروی انسانی مورد نیاز برای توسعه فعالیتـــهای دسـتگاه هـای اجرایـی، کـه توسـعه آنـها ضروری است، از نیروهای رسمی وغیر رسمی مازاد دستگاهها و شرکتهای دولتی

در اینجا باید اشاره نمود برخی از دستگاههای بخش دولتی صراحتاً در قوانیـــن برنامـه سـوم و بودجه سال ۱۳۷۹ هدف اجرای اصلاحات ساختاری نیروی انسانی هستند و بر طبق همیـن قوانیـن تسهیلاتی نیز در جهت فراهم کردن منابع مالی لازم برای انجام اصلاحات در آنـــها (مثـلاً فـروش تجهیزات، ماشین آلات و اماکن مازاد بر نیاز) پیش بینی گردیده است. این دستگاهها به شرح زیـر هستند:[1]

ـ وزارت راه و ترابری

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۶، بندهای الف و ب ماده ۱۲۷، بند الف ماده ۱۴۳، بند ب ماده ۴۱ و ماخذ شماره ۷۱، بندهای الـف و ب تبصره ۳۸.

ـ وزارت آموزش و پرورش

ـ مؤسسات بیمه ای

ـ وزارت جهاد سازندگی

در موارد مذکور کاهش و تعدیل نیروی انسانی به طور کلی (وزارت راه وترابری و جهاد سازندگی) یا فراهم آوردن شرایط جابجایی نیروی شاغل به مناطق کمتر توسعه یافته (آموزش و پرورش) یا ایجاد تناسب بین نیروی انسانی با حجم فعالیتها (مؤسسات بیمه ای) مورد توجه قرار گرفته است.

مجموعه سیاستهای فوق که عمدتاً در راستای کوچک کردن ابعاد دولت و بهینه سازی ساختار و ترکیب نیروی انسانی آن است کاهش نیروی کار شاغل در بخش دولتی از طریق بازخریدی، بازنشستگی و بازنشستگی پیش از موعد، نقل و انتقال نیروی انسانی و کاهش استخدام جدید را به دنبال دارد. اگر چه در اجرای سیاستهای مذکور استخدام جدید در برخی مناطق و سطوح پایین تخصصی کاهش و در برخی مناطق و سطوح تخصصی بالا افزایش می یابد، که لازمه اصلاح ساختار نیروی انسانی است، اما انتظار می رود برآیند سیاستهای اصلاح ساختار دولت به صورتی باشد که موجب کاهش تعداد شاغلین بخش عمومی گردد. در این راستا براساس مصوبات برنامه سوم به منظور بهینه سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاههای اجرایی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی مقرر شده برنامه جامع نیروی انسانی در نیمه اول سال ۱۳۷۹ تدوین و برای تصویب به هیات وزیران تقدیم شود. در برنامه سوم تعداد کل کارکنان دولت در سال انتهای برنامه نسبت به سال آغاز برنامه ۵ درصد کاهش می یابد و از ۲/۱۲۸ میلیون نفر در سال ۱۳۷۹ به ۲/۰۲۱ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ می رسد[۱]؛ همچنین پیش بینی شده مجموع استخدامهای جدید نیز در بخشهای دولتی حداکثر ۵۰ درصد کل تعداد کارکنانی باشد که از خدمت خارج می شوند؛ ضمناً شاخصهای کیفی نیروی انسانی به ویژه نسبت کارکنان مشاغل تخصصی و ترکیب تحصیلی کارکنان دولت ارتقاء می یابد.[۲]

علاوه بر موارد فوق در قوانین برنامه سوم و بودجه سال ۱۳۷۹ سیاستهای زیر نیز برای تشویق اصلاحات ساختاری در بخش دولتی اتخاذ گردیده است:[۳]

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره۶۶، جدول شماره ۱، ص ۱۵۸.

[۲] نگاه کنید به ماخذ شماره۶۶، جزء های ۱، ۲ و ۳ بند الف ماده ۳.

[۳] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۶، بند الف ماده ۱۴۳، بندهای د، ج و هـ ماده ۳، و ماخذ شماره ۲، بندهای الف و ب تبصره ۳۸ و بند هـ تبصره ۴.

ـ وضع و اجرای مقررات لازم برای نقل و انتقال، بازخرید، کاهش ساعات کار در مناطق توسعه نیافته یا کمتر توسعه یافته، پرداخت پاداش اضافه کار برای وزارت آموزش و پرورش

ـ تامین منابع مالی برای بازخریدی کارکنان وزارت جهاد سازندگی و سازمانها، مؤسسات و شرکتهای وابسته به وزارت راه وترابری

ـ انتقال کارگاهها، تجهیزات، ماشین آلات و اموال منقول به قیمت کارشناسی و بدون تشریفات مزایده به افراد بازخرید شده حداکثر تا ۴ برابر حقوق و مزایای آخرین سال خدمت آنان به صورت نقد و اقساط برای وزارت خانه های جهاد سازندگی و راه و ترابری

ـ پرداخت پاداش پایان خدمت به ازای هر سال خدمت یکماه آخرین حقوق و مزایای مستمر در زمان بازنشستگی به کارکنان رسمی و ثابت مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اعضای هیات علمی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی

ـ اصلاح مقررات مربوط به حقوق و مزایای ملاک کسور بازنشستگی به طوری که معدل دو سال حقوق آخر خدمت ملاک پرداخت گردد. بدین ترتیب حقوق بازنشستگی افزایش یافته است و انگیزه برای خروج فراهم گردیده است.

ـ بازنشستگی زودهنگام کارکنان آموزش و پرورش در مناطقی که با مازاد نیروی انسانی مواجه اند و محاسبه سی سال خدمت برای کارکنانی که حداقل ۲۵ سال سابقه خدمت در این مناطق دارند.

سیاستهای اصلاح ساختار بدون تردید در صورت اجرا بر جریان نیروی کار تاثیر می گذارد. از طرفی، کاهش استخدام جدید در بخش دولتی موجب افزایش تعداد بیکاران می گردد و از طرف دیگر خروج شاغلین از طریق بازخریدی یا بازنشستگی موجب افزایش مجموعه افراد خارج از نیروی کار شده و نرخ وابستگی در جامعه افزایش می یابد. هر چند باید توجه کرد که بخشی از این افراد احتمالاً باتوجه به نظام تامین اجتماعی و مجموعه عوامل اقتصادی و اجتماعی به جمع بیکاران در جستجوی شغل خواهند پیوست. سیاستهای فوق در عمل موجب افزایش نرخ بیکاری بویژه در بین افراد با مهارتهای پایین می شود به خصوص در صورتی که فعال نمودن بخش غیر دولتی و تسهیل امر سرمایه گذاری بخش خصوصی و تعاونی نتواند همگام با اجرای سیاستهای فوق تحقق یابد.

با اجرای سیاستهای تشویقی برای تسریع خروج کارکنان نیز انتظار می رود حجم کارکنان دولت کاهش یافته و با فراهم کردن تسهیلاتی برای بخشی از کارکنان تعدیل شده، آنها به صورت بخشی از فعالان بخش خصوصی به فعالیت بپردازند. البته باید توجه داشت که برخی از سیاستهای مذکور که در ارتباط با بازنشستگی زودهنگام کارکنان اتخاذ شده، فشار مالی بر نهادهای ذیربط

نظیر صندوق بازنشستگی و تامین اجتماعی و نظایر آن را به دنبال خواهد داشت ضمن آنکه بخشی از افراد برخوردار از این سیاستها با بازگشت مجدد به نیروی کـار و جسـتجوی شـغل از مجموعـه شاغلان به مجموعه بیکاران منتقل می گردند.

۵/۲ محدود کردن ورود و تسهیل خروج نیروی کار

در **برنامه دوم** سیاستهایی به منظور تنظیم بازار کار از طریـق محـدود کـردن ورود و تسـهیل خروج نیروی کار اتخاذ گردید. اما نکته حـائز توجـه اتخـاذ سیاسـتی در جـهت "جـذب نیروهـای متخصص ایرانی خارج از کشور" است که همزمان با سیاستهای زیر اتخاذ گردید:[۱]

ـ کاهش نیروهای کار خارجی و همچنین فراهم آوردن زمینه های اعزام نـیروی کـار بـه خـارج از کشور

ـ ایجاد محدودیت در اشتغال نیروی کار خارجی از طریق جایگزینی نیروی کار مشـابه داخلـی (در بخش دولتی)

در **برنامه سوم** و قانون بودجه سـال ۱۳۷۹ سیاسـتهای زیـر در راسـتای کنـترل و سـاماندهی نیروی کار خارجی پیش بینی شده است[۲]:

ـ موظف نمودن وزارت کشور برای جمع آوری و انتقال افراد خارجی فاقد پروانه کـار بـه کشـور متبوعشان؛

ـ تشکیل شورای هماهنگی اتباع بیگانه به منظور ایجاد تمرکز در سیاستگذاری امور اتبـاع خـارجی در زمینه های مختلف از جمله اشتغال آنها؛

ـ اجازه افزایش مبلغ صدور پروانه کار اتباع خارجی از ۵۰۰ هزار ریال به ۶۰۰ هزار ریال و تمدیـد آن از ۳۰۰ هزار ریال به ۴۰۰ هزار ریال توسط وزارت کار و امور اجتماعی؛

ـ افزایش درصد دریافتی دولت از کارفرمایانی که از نیروی کار خارجی اسـتفاده مـی کننـد از ۲۰ درصد به ۳۰ درصد[۳]؛

---

[۱] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صفحه ۴۷ـ۴۶.

[۲] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۶، مواد ۴۸، ۱۸۰، ۵۳، ۱۱۴ و شماره ۷۱، بند (هـ) تبصره ۷، بند د تبصره ۴۲ و بند هـ تبصره ۱۱ و شماره ۷۰، بند (هـ) تبصره ۷.

[۳] بر اساس بند ب تبصره ۲۶ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت ۲۰ درصد از حقوق و مزایای کارکنان خارجی و معـادل مبلـغ حـق بیمه بیکاری کارگران ایرانی از کارفرمایان بخش خصوصی دریافت می شود.

ـ تشکیل کمیته ای به منظور برنامه ریزی، هدایت و نظارت و پیش بینی تمهیدات لازم از نظر قوانین و مقررات برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور و حمایتهای قانونی از اعزام شوندگان و اعزام کنندگان (کاریابیهای خصوصی) و جذب درآمد ارزی افراد اعزام شده است؛

ـ مجاز بودن صدور کلیه خدمات

ـ پرداخت عوارض خروج از کشور فقط برای یکبار توسط کارگران ایرانی شاغل در خارجی که دارای کارنامه شغلی صادره توسط وزارت کار و امور اجتماعی هستند در سال ۱۳۷۹.

در ارزیابی کلی باید گفت سیاستهای اتخاذ شده در ارتباط با محدود کردن ورود نیروی کار خارجی در عمل تاثیر چندانی بر مشکل بیکاری در کشور ندارد، زیرا همچنان که قبلاً ذکر شده ساختار بیکارن کشور نشاندهنده کاهش سهم بیکاران کم سواد و بی سواد است و وجود نیروی کار خارجی که عمدتاً از این قشر و جزء نیروی کار ساده است مانع چندانی برای ایجاد اشتغال بیکاران ایرانی فراهم نمی آورد. ضمن آنکه حضور آنها سطح مزد این گروه از نیروی کار را کاهش داده و در مجموع هزینه تولید و خدمات کاهش می یابد. اما سیاستهای اتخاذ شده برای صدور خدمات فنی و مهندسی باید با تامل بیشتری مورد بررسی قرار گیرد. از طرفی صدور آنها احتمالاً موجب ورود ارز می گردد اما از طرف دیگر سرمایه های انسانی و توان علمی و تخصصی به خارج هدایت شده جامعه از منافع آن بی بهره می ماند. ضمن آنکه باتوجه به عدم وجود شناخت کافی از ابعاد و کیفیت بیکاری متخصصان در کشور، معلوم نیست این سیاست به نفع کاهش بیکاری متخصصان باشد.

۶/۲ استفاده از نیروی های مسلح

در **برنامه دوم** استفاده از نیروهای مسلح در فعالیتهای بخش دولتی از جمله سیاستهای اتخاذ شده است که بر جریانهای بازار کار تاثیر می گذارد. در برنامه مذکور سیاستهای مشخص زیر در این رابطه اتخاذ گردید:[1]

ـ تامین قسمتی از نیازهای نیروی انسانی دولت با استفاده از خدمت کادر وظیفه پس از گذراندن دوره آموزش نظام (تبصره ۴۸)

ـ استفاده از تخصصها و توانایی های نیرو های مسلح و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران در بازسازی کشور (تبصره ۵۱)

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره ۶۵، صص ۴ـ۸۳.

لازم به ذکر است که در قوانین بودجه سنواتی در سالهای ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۷ مجوز لازم به دستگاههای اجرایی برای عقد قرارداد برای اجرای عملیات اجرایی تمام یا پروژه هایی از هر یک از طرح های عمرانی ملی به وزارت جهاد سازندگی و نیروهای انتظامی، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و بنیاد مسکن داده شده است. در سال ۱۳۷۸ مجوز لازم به نیروهای مسلح وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح داده شده تا طرح ها و پروژه های استانی را به مورد اجرا در آورد.[۱]

استفاده از نیروهای مسلح برای اجرای فعالیتها و پروژه های عمرانی در **برنامه سوم** نیز ادامه می یابد. به کارگیری مشمولان وظیفه پس از گذراندن دوره آموزش نظامی برای تامین بخشی از نیازهای نیروی انسانی بخش دولتی در زمان صلح و استفاده از تخصص، توانایی و ظرفیت نیروهای مسلح و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در بازسازی کشور در اجرای اصل ۱۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از سیاستهای این برنامه است. در این برنامه واحدهای اجرایی این نیروها برای اجرای طرحها و پروژه های عمرانی به انعقاد قرارداد با دستگاههای اجرایی می پردازند و نیازهای نیروی انسانی دولت از طریق وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به ستاد کل اعلام می گردد. این مصوبه در قانون بودجه سال ۷۹ نیز مورد تایید مجدد قرار گرفته است.[۲]

به طور کلی سیاست استفاده از نیروهای مسلح در اجرای فعالیتهای جاری و عملیات عمرانی بخش دولتی موجب انحراف تقاضای بخش دولتی از نیروی کار آزاد و متقاضی شغل به نیروهای مسلح می گردد که قطعاً دارای آثار منفی بر بیکاری است.

بررسی سیاستهای دولت در برنامه سوم از نقطه نظر تاثیر بر جریانهای ورودی و خروجی بازار کار به طور کلی نشان می دهد که:

ـ قوانین کار و استخدامی کشور از نظر حفظ اشتغال دارای شدت زیادی است و عملاً موجب تامین شرایط بهتر کار برای افراد شاغل و برقراری روابط طولانی مدت کار برای آنها می گردد. در مقابل بیکاران در جستجوی شغل حتی با مزدهای متعادل تر نمی توانند از فرصتهای شغلی بهره مند گردند. این وضعیت انعطاف پذیری نهاده نیروی کار، مزدها و هزینه های تولید را در کشور هم در دوران رونق و هم در دوران کسادی محدود ساخته و امکان تنظیم جریان های بازار کار و گذر از مرحله کسادی به دوران رونق را بامشکل مواجه می سازد.

ـ مزد و حداقل مزد در ایران بر مبنای میزان نرخ تورم و با هدف تامین حداقل نیازهای اساسی کارکنان و خانواده های آنها تعیین می شود؛ بنابر این ارتباط بین مزد و حقوق با محصول و ثمره کار قطع است. در برنامه ها نیز سیاستهای جدی برای رفع این گسستگی صورت نگرفته و بنابر این انعطاف پذیری فرد در ارتباط با تولید که لازمه ادامه تولید و تداوم تقاضا برای نیروی کار است، وجود ندارد و مزد و حقوق نقش خود را در تنظیم عرضه و تقاضا در بازار کار از دست داده است.

ـ انعطاف پذیری در زمان کار در کشور محدود است و قراردادهایی از نوع کار پاره وقت کمتر مورد استفاده قرار می گیرد. در نتیجه جریان ورودی از نیروی بیکار به سمت شاغلان و برعکس با کندی و دشواری صورت می گیرد و به ویژه کارفرمایان باتوجه به عدم اطمینان نسبت به آینده حتی الامکان از استخدام کارکنان جدید حتی در شرایط رونق، به ویژه با وجود قوانین شدید از نظر حفظ اشتغال، خودداری می نمایند.

ـ براساس سیاستهای اتخاذ شده تقاضای دولت به عنوان یکی از مهمترین متقاضیان نیروی کار در کشور در دوره برنامه سوم کاهش می یابد. این کاهش در ارتباط با نیروهای کمتر ماهر بیش از سایر نیروهاست. در نتیجه جریان نیروی کار از بیکارن به جمع شاغلان محدود می گردد. جریان خروجی نیروی انسانی از بخش دولتی با اتخاذ سیاستهای انگیزشی تسریع می گردد. بخشی از این جریان به مجموعه افراد در جستجوی شغل خواهند پیوست.

ـ با محدود کردن جریان ورودی نیروی انسانی به کشور و تسهیل خروج نیروی کار داخلی به خارج از کشور در کل عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار احتمالاً کاهش می یابد هر چند باید توجه داشت با توجه به کیفیت بسیار متفاوت نیروی کار وارد شده (کم سواد و بدون تخصص و ارزان قیمت) و نیروی کار صادر شده (متخصص و عملاً کارآمد و توانا) ترکیب بیکاران در جستجوی کار به سوی افراد دارای تخصص ها و آموزش های میانی متمایل می گردد. بنابر این ضمن وجود نیروی کار بیکار فرصتهای شغلی متقاضی نیروی کار ساده از یک طرف و نیروی کار متخصص و کارآفرین از طرف دیگر بلاتصدی باقی می ماند.

ـ استفاده از نیروهای مسلح جریان از سوی بیکاران در جستجوی کار به سوی شاغلان را محدود کرده و جریان جدیدی از سوی نیروهای مذکور به سمت متقاضیان نیروی کار فراهم می آورد که بخشی از فرصتهای شغلی را اشتغال می کند. شاید این پدیده را بتوان به نوعی دامن زدن به پدیده دو شغلی و چند شغلی بودن در کشور دانست که عملاً دارای تاثیر منفی بر بیکاری در سطح کشور است.

ـ در مجموع هیچگونه نگرش جامعی نسبت به حل مشکل بیکاری در کشور هنگام تنظیم برنامه های دوم و سوم وجود نداشته است. از طرفی ایجاد محدودیت در نیروی کار خارجی و کاهش آن مطرح می شود تا از این طریق تقاضا متوجه نیروی کار داخلی گردد اما از طرف دیگر با به کارگیری کادر وظیفه و استفاده از تخصصهای نیروهای مسلح و وزارت دفاع امکان فعالیت سرمایه و نیروهای مردمی محدود و تقاضا از بیکاران واقعی منحرف می گردد و این درحالی است که از طرفی جذب نیروهای متخصص ایرانی خارج از کشور و از طرف دیگر اعزام نیروی کار به خارج مطرح می گردد.

۳ سایر سیاستهای مؤثر بر بازار کار

در برنامه سوم علاوه بر سیاستهای فعال بازار کار و سیاستهای تنظیم بازار کار که به آن اشاره شده سیاستهای دیگری نیز در حوزه اشتغال اتخاذ شده است که به شرح زیر است[1]:

ـ حمایت از تولید از طریق منطقی نمودن هزینه برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب وبرقراری نرخ های ترجیحی، و تقسیط هزینه های اشتراک، هزینه حفر چاه، قیمت زمین و پروانه ساخت برای واحدهای تولیدی (ماده ۵۲)

ـ اتخاذ تصمیم های جبرانی برای حمایت از کسانی که دارای درآمد ثابت هستند همزمان با افزایش قیمت کالاها و خدمات (بند ۱ـ۲ رهنمودهای کلی مصوب هیات وزیران)

ـ فراهم کردن هزینه های سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال برای افرادی که در دهک های پائین درآمدی هستند (بند ۳ـ۲ رهنمودهای کلی مصوب هیات وزیران)

سیاستهای فوق به جز مورد اول که مبتنی بر تصمیمات اتخاذ شده توسط هیات وزیران هستند، عمدتاً نوعی سیاست منفعل بازار کار تلقی می گردد و حمایت مالی از بیکاران و پرداخت کمک به افراد را دنبال می کند اما سیاست اول که مصوبه مجلس شورای اسلامی است به منظور حمایت از تولید صورت گرفته وبا دو نرخی کردن هزینه های تسهیلات عمومی سعی در ایجاد انگیزه برای سرمایه گذاری و به تبع آن ایجاد تقاضا برای نیروی انسانی دارد. در رابطه با سیاستهای فوق باید به نکات زیر توجه داشت:

ـ سیاست های منفعل تنها در صورتی می تواند موفق باشد که در ارتباط با سیاستهای فعال قرار گرفته و در نهایت یارانه های مستقیم جای خود را به امکانات درآمدی ثابت و پایدار برای بیکاران دهد. در صورتی که این ارتباط برقرار نگردد عملاً با وجود صرف هزینه های قابل ملاحظه، مشکل

---

[1] نگاه کنید به مآخذ شماره ۶۶، ص ۳۸ و ماخذ شماره ۶۳، صص ۵ـ۱۴۳.

بیکاری افراد حل نمی شود. باید اشاره نمود که بسیاری از افرادی که در بخش هـــای قبلـی تحـت عنوان گروه های دارای اولویت برای اشتغال در سیاست های فعـــال بـازار کـار مـورد توجـه قـرار گرفته اند همان گروههایی هستند که از طریق سازمان بهزیستی یا کمیته امداد امـام یـا نظـایر آن تحت پوشش قرار گرفته و در واقع سیاست منفعل بازار کار در مورد آنها به مورد اجرا درآمده اما عملاً مشکل به قوت خود باقی مانده است.

ـ حمایت از تولید به شیوه فوق عملاً موجب افزایش سرمایه گذاری ها نمـی گـردد زیـرا سـرمایه گذاری توسط بخش خصوصی تنها در شرایطی صورت می گیرد کـــه اولاً امنیـت سـرمایه گـذاری برای بخش خصوصی تامین گردد و ثانیاً حاشیه سود آن قابل قبول باشد. بنابر ایـن ایجـاد تخفیـف در اقلامی که سهمی بسیار اندک در هزینه های سرمایه گذاری دارد، محرک چنـــدان قدرتمنـدی محسوب نمی گردد.

۴ خلاصه و نتیجه گیری

در ایران سیاستهای مختلفی در ارتباط با بازار کار در برنامه های دوم و سوم و قوانیـن بودجـه سالانه کل کشور اتخاذ شده است که در چارچوب سیاستهای فعال بازار و نـیز سیاسـتهای تنظیـم بازار کار قابل طبقه بندی است. قوانین و مقررات مربوط به بازار کار از جمله قانون کار نـیز دارای آثار سیاستی خاص خود بر بازار کار است و در چارچوب سیاستهای تنظیـم بـازار کـار مـی توانـد بررسی شود. علاوه بر آن برخی سیاستهای منفعل بازار کار نیز در برنامه سوم توسـعه وجـود دارد که در رابطه با رفع مشکل بیکاری قرار می گیرد. این سیاستها و آثار آنها به طور خلاصه به شـرح زیر است:

۱/۴ در برنامه سوم سیاستهایی در جهت حمایت از مراکـز خدمـات اشـتغال وزارت کـار و امـور اجتماعی به عنوان مرکز برخورد عرضه وتقاضای فرصتهای شـغلی اتخـاذ گردیـده اسـت. در ایـن برنامه سعی شده است با ایجاد انگیزه هایی برای کارفرمایان برای برقراری ارتباط با مراکز خدمات اشتغال وزارت کار سازوکار جستجوی شغل تقویت گردد. اشاره می شود که مراکز مذکور که محل اطلاعات بازار کار یعنی فرصتهای شغلی بلاتصدی در کشور از طرفی و بیکاران در جستجوی شغل از طرف دیگر است در وزارت کار و ادارات آن در استانها قرار دارد و بخـش بسـیار محـدودی از اطلاعات بازار کار را در اختیار دارد. همچنین هیات دولت راه کارهایی را برای ایجاد شبکه اطـــلاع رسانی بازار کار به منظور ارائه خدمات به متقاضیان کار و کارفرمایان، حمـــایت از مراکـز مشـاوره

شغلی و کاریابی های غیر دولتی و ایجاد تشکل های صنفی دانشجویی مورد توجه قـرار داده اسـت که مورد اخیر به ویژه درارتباط با بیکاری دانش آموختگان آموزش عالی تنظیـم شـده اسـت. امـا چگونگی اجرای آن ها و واحدهای اجرایی مسؤول مشخص نگردیـده اسـت. همچنیـن سیاسـتی در جهت ایجاد ارتباط و پیوند بین سازمان تامین اجتماعی و بهره گـیران از مزایـای بیمـه بیکـاری بـا مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و مراکز مشاوره شغلی وکاریـابی هـای غـیر دولتـی احتمـالی در آینده به منظور کاهش هزینه های تامین اجتماعی از طریق یافتن مشاغل برای بیکاران میان مـدت و بلند مدت مشاهده نمی شود.

۲/۴ براساس قانون کار برای آموزش کارگران و کارجویان غیر ماهر و نیز آموزش های ضمن کار ایجاد مراکز آموزشی توسط وزارت کار پیش بینی شـده اسـت. بـاید توجـه داشـت کـه در عمـل آموزش در مراکز مذکور عمدتاً در ارتباط با بازار کار قرار ندارد و آموزش هایی را در بر می گیرد که گرچه فنی و حرفه ای است اما به صورت عمومی ارائه می شود. آموزش های مذکور در عمـل فاقد گروه های هدف است. در برنامه های دوم و سوم نیز آموزش هـای فنـی و حرفـه ای مـورد توجه بوده و ضمن سیاستهای مختلف برنامه های مذکور بر آن تاکید شده است. اما بـاید دانسـت که اساساً سیاستهای آموزش فنی و حرفه ای در قالب سیاستهای آموزشی کشور (مشابه سیاستهای آموزش و پرورش و آموزش عالی) اتخاذ می گردد، از اینرو با ماهیتی مستقل از نیازهای بازار کـار تعریف و تصویب می شود و هیچگاه عملکرد اجرای آنها در ارتباط با تامین شغل برای افراد جویای کار بررسی نمی گردد. به همین دلیل سیاستهای اتخاذ شده در دو برنامه عمدتاً به ایجاد و توسـعه مراکز فنی و حرفه ای و آموزشگاه های آزاد فنی و حرفه ای و تامین اعتبـارات لازم تـاکید کـرده است و در این راستا اعتبارات لازم از طریق قوانین بودجه سنواتی تامین گردیده است. گـروه هـای هدف در این سیاستها دانش آموزان کار ـ دانـش و فنـی و حرفـه ای، زندانیـان و گـروه هـایی از شاغلان برای ارائه آموزشهای خاص جهت ارتقاءکیفیت شغلی یا آگـاهی هـای عمومـی بـوده انـد. آنچه اساساً به آن توجه نشده شناخت تعداد و ساختار بیکاران در جستجوی شغل به لحاظ کیفیـت قابلیتها و تخصصها و ارائه طرح های مشخص برای بالا بردن قابلیتها و توانایی های آنها در جـهت جذب در بازار کار است.

۳/۴ ایجاد شغل از طریـق مذاکـره بـا کارفرمایـان و ارائـه یارانـۀ مسـتقیم بـه آنـها هیچگـاه در برنامه های ایران برای مقابله با بیکاری مورد توجه قرار نگرفتـه اسـت. امـا در برنامـه هـای دوم

وسوم انواع حمایتهای مالی به صورت اعطای بخشودگی یا تخفیف های مالیاتی برای طرح های سرمایه گذاری اشتغال زا دیده می شود. از آنجا که ابعاد اشتغال زایی طرح های سرمایه گذاری به دلیل عدم انجام بررسی های لازم درباره فناوری مناسب با شرایط بازار کار ایران در عمل تعیین نمی شود و در تخصیص منابع مورد توجه قرار نمی گیرد، امکان طبقه بندی طرح های سرمایه گذاری از نظر اشتغال امکان پذیر نیست و در نتیجه حمایتهای اعلام شده عام و اثرگذاری آنها بسیار محدود است.

سیاستهای ایجاد اشتغال در برنامه دوم بر صنایع کوچک، تبدیلی و روستایی و در برنامه سوم علاوه بر صنایع کوچک بر صنایع کشاورزی و دامپروری، ساختمان و مسکن، صنعت و معدن بخش غیر دولتی تاکید دارد. قابل توجه است که این هدف گذاری بر مبنای شدت اشتغال زایی بخشهای مختلف اقتصادی ـ اجتماعی مبتنی بر انجام پژوهشهای علمی نیست و در صورت اجرای سیاستها، تاثیر آن بر اشتغال و بیکاری نامعلوم است.

برای ایجاد اشتغال وزارت و سازمان اجرایی مسؤول و پاسخگویی در کشور وجود ندارد. شورای عالی اشتغال که هیچگونه مسؤولیتی در برابر قوۀ مقننه ندارد در سال ۱۳۷۵ براساس مصوبۀ هیات دولت مسؤول اجرای سیاستهای ایجاد اشتغال و رفع بیکاری در کشور شده است و وزارت کار و امور اجتماعی به عنوان عنصری از این شورا در حاشیه قرار گرفته و عملاً نظاره گر وضعیت موجود گشته است.

۴/۴ گسترش خود اشتغالی از جمله سیاستهای فعال بازار کار است که در برنامه های دوم و سوم اتخاذ گردیده اما عمدتاً جهت گیری آن به سوی مناطق روستایی و کمتر توسعه یافته و گروه های تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی و نظایر آن است و خدمات چندانی برای بیکاران شهری به طور عموم و به ویژه تحصیل کردگان ارائه نمی شود؛ ضمن آنکه حمایتهای مالی بسیار محدود است و عملاً کمک قابل توجهی به ایجاد اشتغال توسط افراد یا گروه ها فراهم نمی کند. در برنامه اول گروه هدف، جامعه روستایی است و در برنامه دوم بر حرف و مشاغل کوچک و استفاده از امکانات، تسهیلات، مواد اولیه و بازارهای محلی تاکید شده است. کمک های مالی پیش بینی شده در سیاست خود اشتغالی حداکثر ۱۵ میلیون ریال است که عملاً نمی تواند به راه اندازی واحدی اقتصادی در جهت خود اتکائی کمک کند. قابل توجه است که خود اشتغالی دانش آموختگان بیکار آموزش عالی، که دارای تاثیر بر اشتغال سایر گروه ها نیز هست و می تواند هدف اصلی طرح های خود اشتغالی محسوب گردد اساساً مورد بی توجهی واقع گردیده است. باتوجه به

حاکم بودن دیدگاههای سازمانی و دستگاهی بر حمایتهای خود اشتغالی، گروههای هدف دارای هم پوشانی است و برخی گروه ها از چند طریق مورد حمایت قرار می گیرند حال آنکه برخی گروه های واجد صلاحیت عملاً از آن محروم می مانند.

۵/۴ گروه های هدف در سیاستهای اشتغال در برنامه های دوم و سوم اساساًدر ارتباط با سازمانهای امدادگر نظیر کمیته امداد امام خمینی، بنیاد امور جنگ تحمیلی و سازمان بهزیستی انتخاب شده اند. در برنامه سوم گروه های هدف تنوع بیشتری یافته اما از آنجا که با شدت گرفتن بیکاری گروه های هدف تحت نفوذ سازمانها و دستگاههای اجرایی مختلف تعیین گردیده، دارای همپوشانی است. این وضعیت عملاً موجب تداخل فعالیت سازمانهای متعدد در امر بهبود وضعیت اشتغال افراد جامعه می گردد و اثربخشی هزینه ها را کاهش می دهد.

۶/۴ مراکز خدمات اشتغال وابسته به وزارت کار و امور اجتماعی مهمترین نهاد و مجری سیاستهای فعال بازار کار در کشور می باشد که از طرفی واسط بین بنگاه های اقتصادی و بیکاران در جستجوی شغل و از طرف دیگر واسط بین بیکاران در جستجوی شغل و مراکز آموزش فنی و حرفه ای است. مراکز مذکور به دلیل عدم تمایل کارفرمایان به همکاری نقش محدودی در کاهش بیکاری در کشور دارد و به این دلیل محل مراجعه تعدادی محدود از بیکاران جویای کار است. مراکز خدمات اشتغال همچنین فاقد طرح های مشخص برای ایجاد اشتغال، خود اشتغالی و نظایر آن است و چون وزارت کار و امور اجتماعی خود را مسؤول حل مساله بیکاری در کشور نمی داند، این مراکز جایگاه چندانی در بازار کار ندارند. در برنامه سوم برای قوت بخشیدن به نقش این مراکز کارفرمایانی که نیروی کار خود را ازطریق این مراکز استخدام کنند مورد حمایتهای مالی مختلف قرار می گیرند.

۷/۴ نهادهای مجری سیاستهای فعال در کشور متعددند. مراکز خدمات اشتغال وابسته به وزارت کار و امور واجتماعی مسؤول شناسایی بیکاران، معرفی آنها به کارفرمایان متقاضی نیروی کار یا مراکز کارآموزی بسته به مورد است. کمیسیون ۵ نفره متشکل از نمایندگان استانداری، سازمان برنامه و بودجه، امور اقتصادی و دارایی و بانک عامل مسؤول توزیع تسهیلات تکلیفی بانکها (موضوع تبصره ۳ قوانین بودجه سالهای مختلف) بوده اند. در برخی سالها دفتر امور مناطق محروم وابسته به ریاست جمهوری و کمیسیون ویژه امور مناطق محروم وابسته به ریاست جمهوری مسئول توزیع اعتبارات تبصره ۳۷، کمیسیون ویژه امور مناطق محروم استان مسؤول توزیع

اعتبارات بین شهرستانها و کمیته برنامه ریزی شهرستان مسؤول توزیع اعتبارات شهرستان بین پروژه های مشخص بوده اند. اخیراً نیز شورای عالی اشتغال مسؤولیت توزیع اعتبارات بین استانها را به عهده گرفته است. بنابر این عملاً نهادهای متعددی به امر سروسامان دادن به وضعیت اشتغال در کشور پرداخته اند که ضمن حاکم کردن دیوان سالاری وسیع بر امر به ویژه توزیع منابع، عملاً نتوانسته اند شرایط مساعدی برای رفع مشکل بیکاری در کشور فراهم آورند. در این میان نقش وزارت کار و امور اجتماعی و نگرش حاکم بر آن مبنی بر عدم مسؤولیت آن نسبت به اشتغال و بیکاری در کشور را در ایجاد این نابسامانی نمی توان نادیده گرفت.

۸/۴ شدت حفظ اشتغال در کشور زیاد است و قانون کار با برقراری شرایط نسبتاً سخت برای اخراج یا فسخ قرارداد از سوی کارفرما، عملاً امنیت شغلی کارگران را تامین می نماید. این امر موجب گردیده امکان بهره گیری بنگاه های اقتصادی از نیروی کار ارزان در شرایط وجود بیکاری زیاد، به شدت کاهش یابد و مزد از انعطاف پذیری محدودی برقرار گردد. به علاوه در دوران رونق نیز به دلیل عدم اطمینان نسبت به آینده، کارفرمایان تمایلی به استخدام کارکنان در حد نیاز و تکمیل فرصتهای متناسب با تقاضای کالا ها و خدمات نخواهند داشت. در برنامه های دوم و سوم هیچگونه سیاستی در جهت کاهش شدت حفظ اشتغال و بهره گیری از عامل مزد و حداقل مزد برای تنظیم بازار کار صورت نگرفته است.

۹/۴ انعطاف پذیری بازار کار از طریق تغییرات کار هفتگی، میزان اضافه کار، استفاده از کار پاره وقت متناسب با شرایط متفاوت اقتصادی در دوران رکود یا رونق بسیار کم است و قانون کار با تعیین انواع قرارداد و تعیین مدت کار و اضافه کار عملاً مانع ایجاد انعطاف پذیری های لازم در این رابطه می گردد. در برنامه های دوم و سوم نیز سیاستهایی در این زمینه اتخاذ نگردیده تنها در برنامه دوم سیاست استفاده بیشتر از نیروهای کار متعهد و توانمند غیر ثابت در سیستم اداری اتخاذ شده که به اجرا در نیامده است.

۱۰/۴ مزد به عنوان قیمت کار عامل ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای کار و مبتنی بر تولید و بهره وری کار است. براساس قانون کار حداقل مزد در کشور نه براساس وضعیت تولید بلکه براساس نرخ تورم و برای حفظ سطح زندگی کارکنان تنظیم می شود. بنابر این نقش مزد به عنوان عامل ایجاد انعطاف در بازار کار از آن گرفته شده است. در برنامه دوم جایگزین کردن سیستم

کارمزدی به جای وقت مزدی به عنوان یک سیاست اتخاذ گردید اما عملاً به مورد اجرا در نیامد. در برنامه های دوم و سوم هیچگونه سیاستی در ارتباط با مالیات و انتقالات که در جهت انعطاف پذیر کردن مزد عمل کند، اتخاذ نشده است و از آنجا که قانون کار در جهت امنیت شغلی کارکنان عمل می کند و تقویت وضعیت مالی شاغلان عامل تعیین کننده مزد است، و تغییری در جهت اصلاح آن در برنامه های توسعه ایجاد نشده، از این بعد نیز در جهت انعطاف پذیر کردن مزدها اقدامی صورت نگرفته است.

۱۱/۴ سیاست اصلاح ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتی و اعمال سیاستهای تشویقی برای این منظور در بخش دولتی در برنامه های دوم و سوم با هدف کاهش ابعاد نیروی انسانی بخش دولتی اتخاذ گردیده است. این سیاستها بدون تردید بر جریان های نیروی کار تاثیر می گذارد و از طرفی به دلیل کاهش استخدام های بخش دولتی به عنوان یکی از بزرگترین کارفرمایان در کشور، موجب افزایش تعداد بیکاران می گردد و از طرف دیگر با افزایش خروجی های نیروی کار بخش مذکور، مجموعه افراد خارج از نیروی کار از افزایش یافته و نرخ وابستگی در جامعه افزایش می یابد، هر چند این احتمال وجود دارد که بخشی از این افراد مجدداً به عنوان جویندگان شغل به جمع بیکاران در جستجوی شغل باز گردند.

۱۲/۴ سیاست استفاده از نیروهای مسلح برای تامین بخشی از نیازهای نیروی انسانی بخش دولتی تقاضای این بخش را به عنوان بزرگترین کارفرما در کشور باز هم کاهش می دهد و عملاً ابعاد بیکاری که می تواند با استخدام افراد، مستقیماً توسط دولت برای اجرای فعالیتهای جاری یا به کارگیری افراد، به طور غیر مستقیم توسط پیمانکاران و مشاوران بخش خصوصی برای اجرای عملیات عمرانی، کاهش یابد،گسترش می یابد.

۱۳/۴ سیاستهای محدود کردن ورود کارکنان خارجی (به ویژه از کشورهای همسایه) و تسهیل خروج نیروی کار (به ویژه خدمات فنی ومهندسی) در دو برنامه دوم و سوم نیز از جمله سیاستهایی است که بر جریانهای بازار کار تاثیر دارد. این سیاستها گرچه ظاهراً بر عدم تعادل های موجود در سطح کلان تاثیر دارد اما در واقع چنین نیست. با توجه به ترکیب بیکاران در جستجوی کار، که افراد دارای تخصص ها و آموزش های میانی در آن سهم عمده ای دارند، محدود شدن ورود کارکنان خارجی که عمدتاً ارزان قیمت و کم سواد هستند باعث می شود

فرصتهای شغلی موجود برای این افراد بلاتصدی مانده قیمت این نوع کار در کشور افزایش یابد. ضمن آنکه با صدور خدمات فنی و مهندسی آن بخشِ از کارآفرینان و متخصصان جامعه که توانایی ایجاد فرصتهای شغلی در داخل را دارند به خارج از کشور منتقل می گردند. معلوم نیست با توجه به عدم وجود شناخت کافی از ابعاد و کیفیت بیکاری متخصصان کشور، این سیاستها به نفع کاهش بیکاری متخصصان کشور نیز باشد. در نتیجه عدم تعادل های موجود شکل خود را تغییر می دهد اما قطعاً به سمت تعادل حرکت نخواهد کرد. به علاوه دو سیاست دیگر آثار سیاستهای فوق را تضعیف می کند. این دو سیاست اصلاح ساختار تشکیلات دولتی و محدود کردن کارکنان این بخش در برنامه سوم از طرفی و استفاده از توان انسانی نیروهای مسلح در بخش دولتی است که اولی فرصتهای شغلی (تقاضا) مهمترین بخش جذب کننده نیروی انسانی یعنی دولت را محدود می کند و دیگری مانع جهت گیری تقاضای بخش دولتی به سوی بیکاران عادی و جذب آنها در جامعه می گردد.

۱۴/۴ انجام حمایت از اقشار محروم یا دارای درآمد ثابت از جمله سیاستهای بازار کار است که تنها سعی در تخفیف مشکلات معیشتی افراد جامعه دارد. این گونه سیاستها، که تحت عنوان سیاستهای منفعل بازار کار طبقه بندی می گردند، در سالهای گذشته از طریق فعالیتهای سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام به مورد اجرا در آمده اما نتوانسته مشکل را رفع کند و تا زمانی ادامه خواهد یافت که منابع مالی لازم برای آن فراهم گردد. برای حل مشکل فقر و محرومیت قاعدتاً این نوع سیاستها باید در ارتباط باسیاستهای فعال بازار کار قرار گیرند.

۱۵/۴ حمایت از تولید و سرمایه گذاری، و در نتیجه افزایش تقاضای نیروی کار که در سیاستهای اشتغال بدان اشاره شده تنها زمانی محقق می گردد که امنیت سرمایه و حاشیه سود مناسب برای سرمایه گذار فراهم گردد. اتخاذ سیاستهای جزیی در جهت کاهش برخی از هزینه های سرمایه گذاری چندان محرکی برای سرمایه گذاری و کاهش بیکاری نخواهد بود. لذا ضروری است در چارچوب سیاستهای اقتصادی کلان به مشکل بیکاری و حل آن پرداخته شود.

۱۶/۴ به طور کلی از مجموع سیاستهای فعال بازار کار و سیاستهایی که در جهت تنظیم بازار کار اتخاذ شده سیاستهای زیر در جهت حل مشکل بیکاری در کشور مثبت ارزیابی می شود:

* اصلاح سازوکار جستجوی شغل در صورتی که کارایی این سازوکار افزایش یابد و به ویژه کارفرمایان نقش آن را در فعالیتهای اقتصادی خود مثبت ارزیابی نمایند.

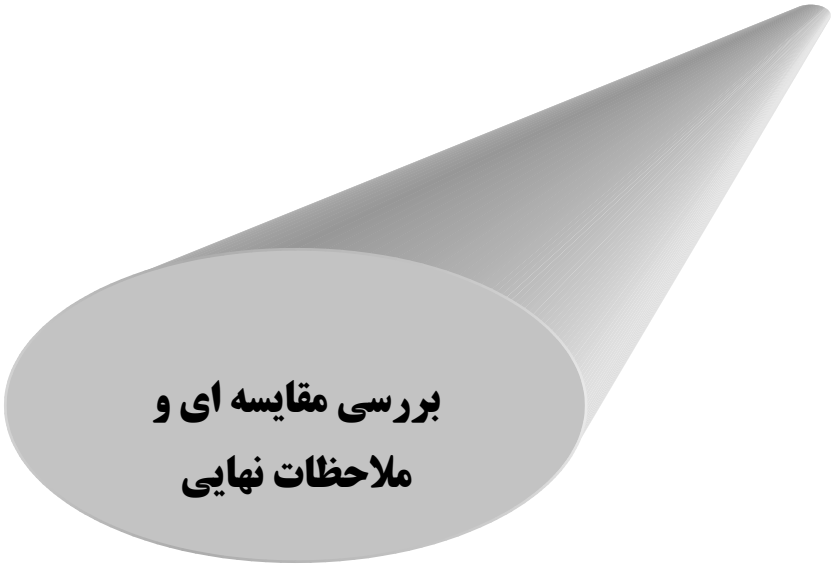
* آموزش فنی و حرفه ای در صورتی که ارتباط آن با نیازمندی بازار کار به ویژه در ارتباط با بنگاه های اقتصادی، مشخص و ارائه گردد و به صورت طرح های مشخصی براساس ابعاد و توانایی های گروه های مختلف بیکاران و به منظور جذب آنها در بازار کار به اجرا در آید.

* ایجاد شغل در صورتی که به صورت شفاف و با اجرای طرح های مشخص در ارتباط با فعالان اقتصادی و بنگاه های موجود به مورد اجرا در آید و منابع موجود باتوجه به اثربخشی آن هزینه گردد.

* گسترش خود اشتغالی در صورتی که گروه های هدف اصلی یعنی دانش آموختگان آموزش عالی و کسانی که به دلایل مختلف علیرغم داشتن فعالیت اقتصادی مستقل نتوانسته اند به فعالیت ادامه دهند را زیر پوشش قرار گیرد.

* تعیین نهادهای مجری سیاستهای فعال به ویژه در سازمان تامین اجتماعی به صورتی که ارتباطی بین هزینه های طرح های سیاستهای فعال بازار کار و هزینه های مزایای بیمه بیکاری برقرار گردد و عملاً کوشش های جدی در ارتباط با کاهش تعداد بیکاران صورت گیرد.

در پایان باید اشاره کرد که در شرایط وجود بیکاری شدید و در شرایطی که دولت منابع قابل توجهی را به امر ایجاد اشتغال برای افراد اختصاص می دهد، لازم است دولت از به کارگیری نیروهای مسلح برای انجام امور خود و نیز کاستن از ابعاد نیروی انسانی بخش دولتی خودداری کرده و برنامه هایی را برای به کارگیری افراد به صورت پاره وقت و موقت در بخش دولتی پیش بینی کند و خود رأساً منابع مذکور را مدیریت نماید. به این ترتیب اثربخشی هزینه های انجام شده افزایش می یابد ضمن آنکه مشکل بیکاری تخفیف خواهد یافت. بدیهی است به محض گذر از شرایط بحران بیکاری می توان ترتیبی اتخاذ نمود که شاغلان پاره وقت و موقت به بخش غیر دولتی منتقل شوند. همچنین ایجاد انعطاف پذیری لازم در بازار کار از طریق کاستن از شدت حفظ اشتغال قوانین و مقررات موجود، تنوع در انواع قراردادهای کار و توجه به کار پاره وقت، و برقراری ارتباط بین مزد و محصول کار از جمله سیاستهایی است که لازم است با اصلاح قوانین و مقررات مورد عنایت ویژه قرار گیرد. آخرین اما نه کمترین نکته آنکه دولت در برنامه های خود اساساً محوریت مشکل بیکاری را در نیافته ودر تنظیم سیاستهایی برای حل آن توفیق نیافته است. پراکندگی سیاستهای بازار کار در تبصره ها و مواد متعدد و پراکنده در برنامه های دوم، سوم بودجه های سنواتی مؤید این نکته است.


بررسی مقایسه ای و
ملاحظات نهایی

۱ هدف از تحقیق حاضر شناخت سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار ایـران در برنامـه هـای دوم و سوم توسعه کشـور، ارزیـابی سیاسـتهای اجـرا شـده در برنامـه دوم و پیشـنهاد سیاسـتهای مشخص برای ایجاد تعادل در بازار کار و کاهش نرخ بیکاری است. برای ایـن منظـور آشـنایی بـا سیاستهای مؤثر بر بازار کار کشورهای پیشرفته جهان که اصطلاحاً بـا عنـوان کشـورهای OECD شناخته می شوند، و بهره گیری از تجربیات آنها، مفید تشـخیص داده شـد. بنـابر ایـن عـلاوه بـر سیاستهای مؤثر بر بازار کار ایـران سیاسـتهای ۲۱ کشـور OECD در کلیـت آن، در دو گـروه سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار و سیاستهای بازار کار مورد شناسایی و تحلیل قـرار گرفـت و در اینراه دو کشور شاخص این مجموعه یعنی آمریکا و ژاپن نیز به طـور مسـتقل از ابعـاد مذکـور بررسی شد. اشاره می شود که سیاستهای اقتصادی در سه مقوله سیاستهای محرک تقاضای داخلی، سیاستهای تجارت خارجی (یا سیاستهای محرک تقاضای خارجی) و سیاستهای علـم و فنـاوری (یـا سیاستهای محرک کل تقاضا از سویی و مؤثر بر بیکاری ساختاری از سوی دیگر)، و سیاستهای بازار کار در دو مقوله سیاستهای فعال بازار کار و سیاستهای تنظیم بازار کار بررسی گردید و سـعی شـد آخرین سیاستهای اتخاذ شده با استفاده از آخرین اسناد و مدارک قابل دسترسی ملحوظ گردد.

فرضیه های تحقیق به شرح زیر است:

ـ بحران های موجود در بازار کار ایران ناشی از نبود سیاستهای مناسب اقتصـادی و بـازار کـار در برنامه های دوم و سوم است.

ـ شکاف عمیقی بین سیاستهای مؤثر بر بازار کار در ایران و کشورهای پیشرفته وجود دارد.

ـ ایران فاقد سیاستهایی در ارتباط با تحولات جهانی چه در زمینه بازار کالاها و خدمـات و چـه در زمینهٔ بازار کار است.

۲ ارزیابی سیاستهای اتخاذ و اجرا شده نیز بخشی از پژوهش حاضر را تشکیل می دهد و تـا آنجـا که اطلاعات در دسترس بوده نتایج این گونه ارزیابی ها ارائه شده است. برخی از سیاسـتها نـیز بـا استفاده از الگوهای ریاضی ارزیابی شده که نتایج آنها در متن گزارش آمده اسـت. در مـورد اخـیر نتایج ۴ بررسی به شرح زیر ارائه شده است:

ـ بررسـی تـاثیر سیاسـتهای کـلان اقتصـادی بـه ویـژه هزینـه هـای دولتـی بـر اشـتغال در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در کشورهای صنعتی. نتایج به دست آمده از ایـن بررسـی حـاکی از آن است که تاثیر رشد مخارج عمومی بر رشد و از آنجا بر اشتغال معنـی دارتـر از سـایر شـاخصهای

سیاست مالی است. همچنین مشخص شده کـه شـدت همبسـتگی بیـن رشـد تولیـد و متغیرهـای سیاستهای مالی در طول زمان کاهش یافته است. به عبارت دیگر مخارج دولت به تدریج در ایجاد محصول بیشتر کمتر موفق بوده است و بنابراین شغل کمتری ایجاد کرده است.

ـ بررسی تاثیر فناوری بر رشد و اشتغال در مناطق مختلف ۴ کشور آلمان، فرانسه، ایتالیا و اسـپانیا در دهه ۱۹۸۰. نتایج این بررسی نشان می دهد که افزایش هزینه های تحقیق و توسعه برای تحقق رشد اقتصادی در مناطق عقب مانده بسیار اساسی است و برای این منظـور لازم اسـت مؤسسـات آموزش عالی و نیروی انسانی متخصص و توانمند تقویت شوند.

ـ بررسی مقایسه امنیت شغلی در آمریکا و ژاپن. نتایج این بررسی نشان می دهـد کـه در صنعـت ساخت تعدیل کل اشتغال نسبت به تولید در آمریکا بیش از ژاپن است. اما تعدیل متوسط سـاعات کار تولید در دو کشور تقریباً مشابه است. بنابر این تعدیل کل نهاده کار (حـاصلضرب اشـتغال در متوسط ساعات کار) در آمریکا بیش از ژاپن است.

ـ بررسی تاثیر علم و فناوری بر اشتغال در ایران در دوره ۷۵ـ۱۳۵۵. در این بررسی مشخص شـده شاخصهای نشاندهنده علم و فناوری بر اشتغال در کشور در جهت مثبت مؤثر است و این تاثیر هم در مورد کل شاغلان و هم در مورد شاغلان ماهر و متخصص صادق است.

۳ باید اشاره کرد که حتی اگر دانش دقیقی نسبت به وضعیت موجود وجود داشـته باشـد امکـان اشتباه در مورد اتخاذ سیاستهای مناسب وجود دارد؛ این خطـا ناشـی از قضـاوت ارزشـی نادرسـت نسبت به آثار سیاست های کلان به ویژه سیاستهای کلان اقتصادی است. هنگام اتخاذ سیاسـتهای مربوط به افزایش تقاضا، رشد تقاضا نه باید خیلی سریع باشد که خطر تورم را به دنبال بیاورد، نـه خیلی آهسته که موجب ثبات قیمتها و عدم تمایل به سرمایه گذاری گردد. در هـر صـورت ایجـاد نوعی ثبات در سطح کلان اقتصادی همراه با انعطاف پذیری کافی برای ادامـه یـک مسـیر تعـادلی تدریجی ضروری است. ایجاد حدی از ثبات کلان اقتصادی به انعطاف پذیری در سـطح خـرد نـیز کمک می کند زیرا عوامل بخش خصوصی می توانند نسبت به دورنمای میان مدت اطمینان حاصل کرده خود را با سهولت بیشتری با شرایط در حال تغییر سازگار نمایند. اگـر چـه احتمـال خطـا در اتخاذ سیاستهای کلان اقتصادی مؤثر بر بازار کار زیاد است اما سیاستهای فعال بازار کار باتوجه به نزدیکی بیشتر آن به سطوح خرد و بنگاه های اقتصادی از قابلیت اطمینان بیشتری برخوردار اسـت. بنابر این با ترکیب این دو می توان به نتایج مطمئن تری در جهت رفع بیکاری دست یافت.

۴ در گذشته تحولات ساختاری تدریجی و درمدتی نسبتاً طولانی رخ می داده است اما امروزه بـــه دلیل گستردگی نفوذ فعالیتهای علمی و پژوهشی و فناوری ناشی از آن و افزایش نرخ تغییر نوآوری در کلیه ابعاد زندگی بشری، تحولات ساختاری به عنصری درونـــی و دائمـــی در فعالیتـــهای جوامـــع مختلف تبدیل شده است. از همین جاست که ابعاد بیکاری ساختاری ناشی از عدم تطابق مهارتها و شده نظر می رسـد

این تحقیق آمده، در ارتباط با بازار کار و ایجاد تعادل در آن است. بنابر این نمی توان انتظار داشت با اجرای سیاستهای برنامه سوم توسعه، حتی سیاستهای مناسب و مؤثر بر اشتغال در جهت مثبت، مشکل بیکاری تخفیف یابد چه اساساً این سیاستها هویتی درخور اهمیت مساله بیکاری در کشور نیافته است.

۷ سیاستهای کلان اقتصادی و سیاستهای بازار کار منطقه OECD، کشورهای آمریکا، ژاپن و ایران در جدول ۱ آمده است. علاوه بر آن توصیه های سیاستی مکاتب مختلف اقتصادی در رابطه با حل مشکل بیکاری و راه حل های سیاستی نظریه پردازان علم و فناوری و تجارت خارجی جهت ایجاد سهولت در نتیجه گیری در همین جدول خلاصه شده است.

نتایج و یافته های پژوهش

۸ بازار کار بازاری مشتق از تولید و خدمت است. بنابر این اساسی ترین حرکت برای ایجاد تعادل در بازار کار و کاهش نرخ بیکاری طراحی سیاستهای اقتصادی، ایجاد حرکت در فعالیتهای اقتصادی و تامین رشد اقتصادی است. قابل توجه است که باتوجه به مکمل بودن نیروی کار ماهر و متخصص با نیروی کار ساده هرگونه سیاست مؤثر بر سطح اشتغال، بر سطح اشتغال نیروی کار ماهر و متخصص و دانش آموختگان آموزش عالی نیز تاثیر مثبت دارد.

۹ اجرای سیاستهای مؤثر بر بازار کار زمان بر است. رویکرد جریان های بازار کار این واقعیت را به خوبی نشان می دهد. بنابر این لازم است سیاستهای مشخص اتخاذ شده در مدت زمان مناسبی به مورد اجرا در آید.

۱۰ بیکاری نتیجهٔعدم تعادل در بازار کار و دارای انواع مختلفی است ومقابله با هریک از انواع بیکاری مستلزم طراحی و اجرای سیاستهای خاص است. اصلاح سازوکار جستجوی کار برای مقابله با بیکاری برخوردی یا اصطکاکی، اجرای سیاستهای پولی و مالی توسط دولت در جهت تحرک بخشیدن به تقاضای داخلی و اجرای سیاستهای تجارت خارجی برای تحرک بخشیدن به تقاضای خارجی برای مقابله با بیکاری دوره ای، و اجرای سیاستهای آموزشی و علم و فناوری برای مقابله با بیکاری ساختاری به کار می روند. هر چند اجرای سیاستهای علم وفناوری برای افزایش تقاضای کل نیز اساسی است.

۱۱ کشورهای پیشرفته دارای پایگاه های جامع اطلاعاتی در مورد بازار کار و ابعاد بیکاری، ساختار و کیفیت آن هستند، بنابراین براساس اطلاعات روشن و کافی نسبت به اتخاذ سیاستهای مناسب برای مقابله با بیکاری عمل می کنند. به عنوان نمونه در سال ۱۹۹۸ نرخ بیکاری در ژاپن ۴/۱ درصد بوده که ۰/۹ درصد آن مربوط به بیکاری دوره ای ناشی از کمبود تقاضاست. این نوع اطلاعات که دارای اهمیت قابل ملاحظه برای سیاستگذاری است اساساً در ایران وجود ندارد.

۱۲ سیاستهای مؤثر بر بازار کار به چهار گروه تقسیم می شوند: ۱) سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار شامل سیاستهای مالی و پولی مؤثر بر تقاضای داخلی، سیاستهای تجارت خارجی مؤثر بر تقاضای خارجی و سیاستهای علم و فناوری مؤثر بر هر دو؛ ۲) سیاستهای فعال بازار کار شامل سیاستهای مربوط به جستجوی شغل، آموزش بیکاران، و پرداخت یارانه برای ایجاد شغل و خود اشتغالی؛ ۳) سیاستهای تنظیم بازار کار شامل سیاستهای مربوط به اصلاح درجه حفظ اشتغال و قوانین و مقررات مربوط به استخدام و اخراج، انعطاف پذیر کردن زمان کار، انعطاف پذیر کردن مزد و حقوق، و توجه به مسائلی همچون بازنشستگی زودهنگام و اشتغال سالمندان؛ ۴) سیاستهای منفعل بازار کار شامل اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به دستمزدهای پایین و حمایت از دستمزدهای پایین از طریق حمایتهای مالیاتی. پژوهش حاضر سه مورد اول را زیر پوشش قرار می دهد با این توضیح که سیاستهای گروه های اول و سوم عمدتاً مربوط به طرف تقاضا و سیاستهای گروه سوم عمدتاً مربوط به طرف عرضه در بازار کار است.

۱۳ مهمترین **سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار** به لحاظ نظری دخالت دولت از طریق کاهش مالیاتها، افزایش عرضه پول، افزایش خرید کالاها و خدمات برای افزایش تقاضای داخلی و نیز ایجاد زمینه های لازم برای گسترش صادرات برای افزایش تقاضای خارجی است. توجه به فناوری هایی که باعث رشد بهره وری پایین اما کشش درآمدی بالا می شوند نیز از جمله سیاستهای اقتصادی مؤثر بر بازار کار است زیرا این نوع فناوری ها موجب رشد سریع اشتغال می شوند.

۱۴ در کشورهای OECD اصلاح مدیریت عمومی برای ارتقاءکارایی و اثربخشی، تاکید بر سازوکار بازار و شبه بازار، و کاهش "کسری مردم سالاری" از سیاستهای اقتصادی برای افزایش تقاضای داخلی و تاثیرگذاری بر بیکاری است. در آمریکا سیاستهای اتخاذ شده عبارت است از:

پایین نگهداشتن هزینه سرمایه گذاری (نرخ بهره)، ایجاد ثبات اقتصادی، تامین رشد اقتصادی، انجام اصلاحات ساختاری برای افزایش قدرت رقابت از طریق اصلاحات مالیاتی و آزادسازی مالی، کنترل نرخ مشارکت نیروی کار به ویژه نیروی کار زنان و جوانان از طریق ابزارهای مالیاتی. توسعه روابط چندجانبه برای دسترسی به بازار، بهبود دسترسی به بازارهای خارجی، برطرف کردن موانع تجارت، آزادسازی تجاری، ایجاد محیط با ثبات اقتصادی و شفاف سازی و قابل پیش بینی کردن تجارت نیز از جمله سیاستهای کشورهای OECD و آمریکا در بعد تجارت خارجی و افزایش تقاضای خارجی است.

استفاده مؤثر از فرصتهای ایجاد شده توسط فناوری اطلاعات و ارتباطات؛ تقویت رقابت، آزادسازی و اصلاحات قانونی به ویژه در بازار ارتباطات؛ جذب فناوری اطلاعات و ارتباطات، ایجاد همکاری در زمینه های علمی، تحقیقاتی و فناوری بین کشورها و شرکتها، ایجاد نظام های مالی مناسب برای افراد سرمایه های خطرپذیر، و تامین عرضه نیروی انسانی ماهر و متخصص به عنوان عامل کلیدی در فرایند نوآوری برخی از سیاستهای علم و فناوری در کشورهای OECD است.

۱۵ در ایران سیاستهای اقتصادی اتخاذ شده مؤثر بر بازار کار عبارت است از: کاهش سرعت افزایش تقاضای داخلی با کاهش اعمال تصدی دولت و پذیرش کسری بودجه محدود، تنظیم بدهی خارجی و کاهش تدریجی آن، کاهش نرخ تورم از طریق ابزارهای پولی و اتخاذ سیاستهای مالیاتی متناقض. این سیاستها در صورت اجرا، نه در جهت کاهش بیکاری بلکه در جهت افزایش آن عمل خواهد کرد. افزایش شرایط رقابتی و کاهش انحصارات، برقراری امنیت سرمایه گذاری خارجی و حمایت از تولید صادراتی، عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه ها، مقابله با انحصار گرایی در امر تجارت و گسترش همکاری های دوجانبه و چندجانبه از دیگر سیاستهای اقتصادی است که در صورت اجرا می تواند در جهت افزایش تقاضا و کاهش بیکاری مؤثر باشد؛ و این در صورتی است که سهم بیکاری دوره ای در مجموعه بیکاران کشور قابل ملاحظه باشد چه اینگونه سیاستها عمدتاً بر بیکاری دوره ای تاثیر می گذارد. اتخاذ سیاستهایی در راستای توسعه علم و فناوری نظیر ایجاد زیر بناهای علم و فناوری، تقاضاگرا کردن تولیدات علمی و گسترش تحقیقات در بخش خصوصی نیز ازجمله سیاستهای مثبت بر کاهش نرخ بیکاری به ویژه بیکاری ساختاری و بیکاری دانش آموختگان آموزش عالی تلقی می گردد.

۱۶ مهمترین **سیاستهای فعال بازار کار** به لحاظ نظری تقویت سازوکار جستجوی شغل، ایجاد تحرک شغلی و جغرافیایی، و اصلاح اطلاعات مربوط به مشاغل است.

۱۷ در کشورهای OECD برای اجرای سیاستهای فعال بازار کار طرح های فعال بازار کار به اجرا در می آید که شامل آموزش بزرگسالان و جوانان بیکار، ایجاد شغل به طور مستقیم در سازمانهای عمومی داوطلب، دادن یارانه به هزینه مزد به استخدام کنندگان بیکاران بلند مدت (بیش از یکسال بیکار) یا معلولان، و دادن یارانه برای خود اشتغالی به افراد واجد صلاحیت است. علاوه بر آن مراکز یا ادارات خدمات عمومی اشتغال ایجاد و برای ارزیابی پیشرفت بیکاران در زمینهٔ جستجوی شغل و کمک به آنها مورد حمایت قرار می گیرد. کشورهای OECD در سال ۱۹۹۷، ۰/۸ درصد از GDP خود را به طور متوسط صرف اجرای طرح های فعال بازار کار کرده اند و سیاست کلی آنها انتقال منابع مالی از اجرای سیاستهای منفعل به اجرای سیاستهای فعال بازار کار است. در ژاپن مدارس و مؤسسات آموزشی نقش فعالی در کاریابی دانش آموختگان دارند. در آمریکا تقویت نظام جستجوی شغل و شناسایی سریع بیکاران و پرداخت مقرری بیکاری به آنها در صورت مشارکت در نظام مذکور از سیاستهای فعال بازار کار محسوب می شود. این سیاستها برای مقابله با بیکاری برخوردی یا اصطکاکی مناسب هستند.

۱۸ در ایران حمایت از مراکز خدمات اشتغال، توجه به ایجاد شبکه اطلاع رسانی بازار کار و مراکز مشاوره شغلی و کاریابی غیر دولتی سیاستهایی در ارتباط با سیاستهای فعال بازار کار هستند که در صورتی که بیکاری اصطکاکی یا برخوردی سهم مهمی را در ساختار بیکاری کشور داشته باشد، می تواند بر کاهش بیکاری در جهت مثبت مؤثر باشد. توجه به آموزش های فنی و حرفه ای بدون ارتباط با نیازمندی کارفرمایان و بدون انتخاب گروه های هدف از میان بیکاران به ویژه بیکاران بلندمدت، انجام انواع حمایتها مالی و مالیاتی عمومی از سرمایه گذاریان (که کارفرمایان بالقوه هستند نه کارفرمایان بالفعل)، تاکید بر بخشها و صنایع خاص (مانند صنایع کوچک، تبدیلی و روستایی، ...) بدون ارزیابی نقش آن ها در ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری،و انتخاب گروه های هدف براساس دیدگاه های سازمانی و دستگاهی از سیاستهای فعال بازار کار است که تاثیر آنها بر کاهش بیکاری با تردید زیاد همراه است.

۱۹ درجهت ایجاد **انعطاف پذیری و تنظیم بازار کار** سیاستهایی همچـون کـاهش عملیـات محـدود کننده اتحادیه ها، و ایجاد اختلاف مناسب مزد در بازار کار داخلی و در بین شاغلان و غیر شاغلان به لحاظ نظری توصیه می شود.

۲۰ کاهش شدت درجه حفظ اشتغال، ایجاد انعطاف پذیری در زمان کار با پذیرفتن کـار موقـت و کار پاره وقت، ایجاد انعطاف پذیری در مزد و حقوق، و برقـراری سـن بازنشسـتگی انعطـاف پذیـر همراه با مقرری بازنشستگی انعطاف پذیری از سیاستهای تنظیم بـازار کـار در کشـورهای OECD است. در ژاپن با وجود اجرای سیاست اشتغال در طول عمر به مدت طولانی، اخیراً تجدید نظرهایی در این مورد در جهت افزایش انعطاف پذیری در تعداد شاغلان شرکتها و مؤسسـات اقتصـادی و گذر سریع از مرحله رکود به عمل آمده است. در آمریکا تعدیل شدید نیروی کار و امنیت شـغلی پایین همچنان از سیاستهای تنظیم بازار کار محسوب می شود و علاوه بر آن بـه قراردادهـای غـیر استاندارد، ایجاد بنگاه های خدمات امدادی شغل هـای موقـت و اجـرای محـدود سیاسـت بـهبود مقررات اجتماعی به عنوان سیاستهای تنظیم بازار کار توجه می شود.

۲۱ در ایران درجه حفظ اشتغال شدید، امنیت شغلی شاغلان قابل توجه و انعطـاف پذیـری زمـان کار محدود است و مزد بدون ارتباط با نتیجه کار و براساس نرخ تورم به صـورت مرکـزی تعییـن می شود؛ هیچگونه سیاست خاص نیز در جهت انعطاف پذیر کردن بازار کار اتخاذ نگردیده اسـت. سیاستهای دیگری مانند اصلاح ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتی و اسـتفاده از نیروهـای مسـلح نیز از سیاستهایی است که تقاضا را در جهت منفی تحت تاثیر قرار داده و به زیان افزایش اشـتغال است. سیاست محدود کردن ورود کارکنان خارجی و تسهیل خروج نیروی کار تخصصی نیز باتوجه به ناشناخته بودن ساختار بیکاری در کشور و کیفیت آن از سیاستهایی است که تاثیر آن بر تقاضـا و کاهش نرخ بیکاری نامعلوم است.

۲۲ بررسی سیاستهای مؤثر بر بازار کار در ایران نشان می دهد که کشور فاقد سیاستهای اقتصادی و فعال بازار کار برای کاهش بیکاری است. سیاسـتهای ارائـه شـده در ایـن پژوهـش نـیز عمدتـاً برداشتهایی است که بر مبنای قوانین و مقررات موجود در برنامه های دوم و سوم و بودجـه هـای سنواتی صورت گرفته و اساساً صراحت و روشنی لازم را برای اجرا توسط دولت برای ایجاد تعـادل

در بازار کار ندارد. بنابر این فرضیه تحقیق مبنی بر نبود سیاستهای مناسب اقتصادی و بازار کار در کشور برای مقابله با بیکاری تایید می شود.

همچنین سیاستهای استخراج شده بر مبنای قوانین فوق الذکر و مقایسه آنها با سیاستهای مؤثر بر بازار کار کشورهای پیشرفته حاکی از وجود شکاف عمیق بین آنها هم به لحاظ سازگاری سیاستها با یکدیگر و هم به لحاظ اثر بخشی آنها بر مشکل بیکاری است. نتایج همچنین نشان می دهد که ایران فاقد سیاستهای مشخصی در ارتباط با تحولات جهانی و حفظ یا ارتقاء موقعیت کشور در این رابطه است. بنابر این دو فرضیه دیگر تحقیق نیز تایید می شود.

توصیه ها و سیاستهای پیشنهادی

ـ کاهش کل بیکاری

۲۳ ایجاد پایگاه اطلاعاتی مناسب در جهت شناخت ابعاد و ساختار بیکاری کشور به طور مستمر برای آگاهی از تغییرات به عمل آمده و پیش بینی وضعیت در آینده از مهمترین اقدامات برای ساماندهی بازار کار است. این اقدام از آنرو ضرورت دارد که ساختار بیکاری به ویژه از نظر نوع بیکاری (برخوردی، دوره ای، ساختاری)، مدت بیکاری (بلند مدت یا کوتاه مدت)، و کیفیت بیکاری (ارادی یا غیر ارادی) بر تصمیم گیری ها مؤثر است و برای رفع هر یک از انواع بیکاری لازم است سیاستهای خاص طراحی و به مورد اجرا در آید. این مهم باید توسط مراکز خدمات اشتغال وزارت کار با همکاری سازمانهایی نظیر سازمان تامین اجتماعی، کمیته امداد امام و سازمان بهزیستی که حمایت از بیکاران را به عهده دارند، انجام شود.

۲۴ اصلاح سیاستهای اقتصادی کشور با محورقرار دادن مساله بیکاری و ابعاد آن در کشور در جهت افزایش تقاضای کل (شامل تقاضای داخلی و تقاضای خارجی) به منظور حل بیکاری دوره ای توصیه می شود. این سیاستها باید دارای سازگاری درونی در جهت ایجاد تعادل در بازار کار باشند.

۲۵ ایجاد تعادل بین اشتغال وتورم موضوعی بسیار حساس است که در سیاستگذاری های اقتصادی باید به آن توجه شود. افزایش شدید تورم همچون افزایش شدید نرخ بیکاری غیر قابل تحمل و موجب بروز نارضایتی در جامعه است. بنابراین شناخت نرخ طبیعی بیکاری (یا نرخ بیکاری ساختاری) و حفظ بیکاری در سطح آن توصیه می شود. اشاره می شود که براساس نظریات اقتصادی پول گرایان نرخ تورم همراه با نرخ طبیعی بیکاری، نرخی پایدار است و افزایش نمی یابد.

حال آنکه با افزایش نرخ بیکاری از حد طبیعی، افزایش قیمتها کاهش مـی یـابد و وضعیـت رکـود غالب می شود. به همین دلیل کشورهایی همچون آمریکا و ژاپن علـیرغم دشـواری هـای موجـود، سعی در برآورد نرخ طبیعی بیکاری و نرخ تورم همراه با آن جهت ایجاد ثبات اقتصادی دارند.

۲۶ شناخت ساختار فناوری های موجود از نظر شدت اشتغال زایی و انتخاب فناوری های مناسـب برای تولید به منظور رشد اشتغال ضمن حفظ رشد اقتصادی ضروری است.

۲۷ باتوجه به نقش اساسی دولت در اداره جامعه و حمـایت از تولیـد ایجـاد تحـول در مدیریـت بخش عمومی در جهت محصول گرایی، نتیجه گرایی و مشتری گرایی توصیه می شود. در این راستا دولت از توزیع کننده منابع حاصل از درآمد نفت به عاملی کارا و اثربخشی در جهت حـل مسـائل کلان کشور تبدیل می شود که ضمن افزایش کارایی و اثربخشی هزینـه هـا، نسـبت بـه انتظـارات جامعه پاسخگو خواهد بود.

۲۸ اصلاح دیدگاه حاکم بر وزارت کار و امور اجتماعی که مبتنـی بـر حمـایت از شـاغلان اسـت ضروری است. برای این منظور لازم است وظایف این وزارتخانه مجدداً تعریف و حد و مرز آن بـا وظایف شوراها و اتحادیه های کارگری و صنفی تعیین گردد. وزارت کار و امور اجتماعی به عنـوان دستگاه اجرایی مسؤول در زمینه اشتغال و بیکاری باید به ایجاد پایگاه اطلاعاتی بازار کار و مشاغل، طراحی و اجرای طرح های فعال بازار کار در جهت اجرای سیاستهای اشـتغال و بیکـاری،و ارزیـابی مستمر پیشرفت بیکاران در یافتن شغل از طریق مراکز خدمات عمومی اشتغال متعهد باشد.

۲۹ اجرای سیاستهای فعال بازار کار برای مقابله بابیکاری در چارچوب طرح های فعال توصیه مـی شود. این طرحها که لازم است با همکاری سازمان های حمایت کننده از بیکاران بـه اجـرا در آیـد شامل آموزش به گروه های هدف از جامعه بیکـاران بـا مقـاصد مشـخص (بـه جـای آموزشـهای عمومی)، دادن یارانه به کارفرمایان موجود (به جای سرمایه گذاران وکارفرمایان بالقوه آینـده) کـه فرصتهای جدید شغلی ایجاد می کنند، توجه به خود اشتغالی افراد واجد صلاحیت بـه ویـژه دانـش آموختگان آموزش عالی و کارآفرینان، و مهمتر از همه تقویت سازوکار جستجوی شـغل و پیگـیری وضعیت بیکاران حتی پس از یافتن شغل به منظور اصلاح طرح های فعال می شود. بـه طـور کلـی توصیه می شود به تدریج منابع مالی موجود برای حمایت از بیکاران و افراد دارای درآمد های کم، به طرح های فعال منتقل شود و بیکاران برای یافتن شغل و حفظ آن مورد حمایت قرار گیرند.

۳۰ اجرای سیاستهای تنظیم بازار کار بـرای ایجـاد تعـادل در بـازار کـار ایـران بـه ویـژه توصیـه می شود. کاهش درجه حفظ اشتغال، ایجاد انعطاف پذیری در زمان کار با به رسمیت شناختن و بـه مورد اجرا در آورد کار موقت و کار نیمه وقت و ایجاد نـهادهای لازم بـرای هدایـت بیکـاران بـه سمت اینگونه مشاغل، ایجاد انعطاف پذیری در مزد از طریق ایجاد ارتباط بین مزد و حقوق از یـک طرف و مهارت یا نتیجه کار از طرف دیگر از جمله سیاستهای اساسی است که برای ایجـاد تحـول در بازار کار از طرف تقاضا و کاهش بیکاری لازم است اجرا شود.

۳۱ از آنجا که سیاستهای مختلف اقتصادی ـ اجتماعی در ارتباط با یکدیگر بر سیاستهای بازار کار مؤثر هستند لازم است پیوستگی لازم بین آنها مورد توجه قرار گیرد. براسـاس تجربیـات OECD برای ایجاد یکپارچگی بین سیاستهای مختلف برای حل مشکل بیکاری در جامعه:

۱ـ تعهد رهبر سیاسی به عنوان شرط مقدماتی برای ایجاد یکپارچگی سیاستها وارتقای سـطح آنـها ضروری است.

۲ـ ایجاد چارچوبی برای سیاستهای راهـبردی لازم اسـت. بـا ایجـاد ایـن چـارچـوب همـاهنگی و سازگاری سیاستها با اهداف و اولویتهای دولت تامین می شود.

۳ـ تصمیم گیران به مشورتهایی نیازمندند که براساس تعریف روشن و تحلیـل درسـتی از مسـائل باشد و با استفاده از شاخصهای صریح ناهماهنگی های ممکن را نشان دهد. این مشورتها باید فراهم شود.

۴ـ برای ایجاد هماهنگی های افقی در سیاستها لازم است وضعیت به صورت متمرکز بازنگری شود و ظرفیتهایی برای ایجاد هماهنگی به وجود آید.

۵ـ سازوکارهایی برای پیش بینی، آشکارسازی و حل تناقض وتقابل های سیاستی در مراحـل اولیـه لازم است. این سازوکار ها باید به وجود آید.

۶ـ فرایند تصمیم گیری باید به ترتیبی سازماندهی شود که سازگاری لازم بین اولویتهای سیاسـی و ضروریات بودجه ای به دست آید.

۷ـ فرایند اجرا و نظارت باید به گونه ای باشد که شرایطی را فراهم آورد که سیاستها بتوانند ضمن پیشرفت امور و با فراهم آمدن اطلاعات جدید و تغییر شرایط، تعدیل شود.

۸ـ فرهنگ اداری به طریقی اصلاح شود که باعث پیشرفت همکاری بین بخشی و گفتگـوی منظـم بین متولیان سیاستهای مختلف گردد و از این طریق یکپارچگی سیاستها تقویت شود.[1]

ـ کاهش بیکاری متخصص ها

۳۲ توجه به تولید محصولات و ارائه خدمات قابل عرضه به بازار جهانی باتوجه به اهمیـت یـافتن تقاضای محصولات "صنایع تحقیق و توسعه بر" و "صنایع با فناوری بالا" در سطح جهانی، به عنـوان شرط اولیه برای گسترش تجارت خارجی توصیه می شود. توضیـح آنکـه بـرای گسـترش تجـارت خارجی وجود محصولات قابل تجارت با کیفیت مورد نظر بازار جهانی شرط اساسی است. در همین جهت ضروری است سیاستهای پذیرش و آموزش در سطح عالی برای ایجاد مهارتـهای عمومـی و خاص مورد نیاز در اینگونه صنایع اصلاح گردد.

۳۳ گسترش R&D در صنایع و خدمات در جهت دانش بر کردن فعالیتهای اقتصادی به منظـور فراهم کردن شرایط حضور در بازار جهانی و افزایش تقاضای خارجی بـرای محصـولات و خدمـات کشور اهمیت قابل ملاحظه ای دارد. به طور کلی ایجاد بخش دانش در کشور در کلیـه فعالیتـهای اقتصادی اجتماعی سیاست کلی است که توصیه می شود چـه هـم در راسـتای گسـترش تجـارت خارجی و هم در راستای جذب نیروهای متخصص داخلی و جلوگیری از فـرار مغزهـا بـه خـارج از کشور است. نکته ظریف اینجاست که در صورت عدم توجـه بـه ایـن امـر، باتوجـه بـه گسـترش علاقمندی مصرف کنندگان به مصرف محصولات دانـش بـر، تقاضـای داخلـی نـیز بـه تدریـج از مصرف محصولات داخلی منحرف شده و محصولات داخلی مشتریان خود را از دست می دهد.

۳۴ استفاده مؤثر از فرصتهای ایجاد شده توسط فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ایجاد تغیـیرات فناوری در فعالیتهای اقتصادی و ایجاد محیط مناسب برای رشد تولید و جذب متخصصـان توصیـه می شود.

۳۵ تامین دسترسی مردم به فناوری های نوین و ایجاد شرایط لازم برای رشد اقتصادی مبتنـی بـر پیشرفت فناوری سیاست دیگری است که اجرای آن پیشنهاد می شـود. از اولیـن شـرایط اینگونـه رشد گسترش یادگیری متقابل تولید کنندگان و مصرف کنندگان فناوری از یکدیگر و آمـوزش در

[1] نگاه کنید به ماخذ شماره +۳۶.

طول عمر کلیه افراد جامعه است. متذکر می شود بررسی انجام شده در مورد نقش تحولات علمی و فناوری در وضعیت بازار کار ایران نشان می دهد که با افزایش درصد جمعیت برخوردار از فناوری های عمومی، اشتغال در بخش صنعت و اشتغال افراد ماهر و متخصص در کل کشور افزایش می یابد.

۳۶ ایجاد نظام مالی مناسب برای جذب سرمایه ها و سرمایه گذاران خطرپذیر بسیار اساسی است. این امر موجب تسریع نوآوری در صنایع و رشد فناوری های نوظهور می گردد و ضمن ایجاد زمینه های رشد اقتصادی مبتنی بر نوآوری و فناوری های جدید، رونق تجارت خارجی ونیز جذب کارآفرینان و متخصصان را به دنبال دارد.

۳۷ اجرای طرح های فعال آموزشی و اصلاح سیاستهای آموزشی کشور برای حل مشکل بیکاری ساختاری بسیار اساسی است. اشاره می شود که بسیاری از دانش آموختگان آموزش عالی حتی قبل از به دست آوردن هرگونه شغلی به جمع بیکاران می پیوندند که این بیکاری با بیکاری ناشی از تغییرات فنی و خارج شدن افراد از فعالیت اقتصادی در نتیجه تحولات ساختاری متفاوت است. در اینجا نه تغییرات فنی، بلکه سیاستهای نادرست آموزشی و نبود ارگان های حساس نسبت به نیازمندی های بازار کار در نظام آموزش عالی موجب بیکاری افراد ماهر و متخصص گردیده است.

۳۸ انتقال تدریجی صنایع صادراتی به سوی صنایع دارای فناوری عالی و مزد بالا برای ایجاد مزیت مقایسه ای در سطح جهانی و نیز جذب متخصصان توصیه می شود.

۳۹ حمایت از تغییرات سازمانی و اصلاح قوانین و مقررات در جهت سازگاری آنها با توسعه علم و فناوری به منظور ایجاد و گسترش بخش دانش در کشور و افزایش تقاضای مؤثر بر کار دانش آموختگان آموزش عالی از عوامل اساسی است که لازم است مورد توجه قرار گیرد.

پیشنهاد زمینه های پژوهشی جدید یا تکمیلی

به منظور افزایش سطح شناخت و آگاهی مسئولان و تصمیم گیران در جهت اتخاذ سیاستهای مناسب مؤثر بر بازار کار انجام پژوهشهای وسیعتری ضروری است. برخی از این پژوهشها به شرح زیر است که اجرای آنها توصیه می شود:

۱ بررسی تجربی تاثیر سیاستهای مالی و پولی بر اشتغال در دو دهه گذشته در ایران

۲ بررسی میزان اشتغال زایی هزینه های بخش دولتی و مقایسه آن با بخش غیر دولتی

۳ محاسبه کسری بودجه کشور در سالهای مختلف برنامه های دوم و سوم و بررسی تاثیر آن بر اشتغال

۴ بررسی و محاسبه بهره وری و کشش درآمدی صنایع مختلف در ارتباط با به کارگیری فناوری های جدید (به منظور گسترش صنایعی که به کارگیری فناوری های جدید در آن منجر به بهره وری کم و کشش در آمدی زیاد و در نتیجه اشتغال زیاد می شود)

۵ تجزیه و تحلیل تغییرات میان مدت و بلند مدت ساختار بازار کار ایران در ارتباط با تغییرات اقتصادی و تاثیر آن بر ساختار بیکاری (برحسب انواع بیکاری، مدت بیکاری و کیفیت بیکاری)

۶ بررسی آثار هر یک از سیاستهای مؤثر بر بازار کار، اتخاذ شده در برنامه های اول و دوم، بر کاهش بیکاری و ارائه پیشنهادات اصلاحی

۷ مطالعه ساختار بیکاری در کشور و پیشنهاد طرح های فعال بازار کار برای اجرا به دولت

۸ بررسی نظام جستجوی شغل در کشور، نقش مراکز خدمات اشتغال در آن و ارائه پیشنهادات لازم برای تقویت نظام مذکور

۹ بررسی جایگاه بخش خصوصی در نظام جستجوی شغل در جهان و ایران

۱۰ بررسی صندوق حمایت از فرصتهای شغلی و عملکرد آن و پیشنهاد راه های افزایش کارایی آن

۱۱ بررسی سیاستهای منفعل بازار کار در ایران و تاثیر آن بر بیکاری

۱۲ بررسی روشهای محاسبه نرخ بیکاری طبیعی (ساختاری) و محاسبه آن برای ایران

جدول ۱ ـ بررسی مقایسه ای سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار

نظریه، کشور یا منطقه	سیاستهای کلان اقتصادی (افزایش کل تقاضای مؤثر)	سیاستهای فعال بازار کار	سیاستهای تنظیم بازار کار(سیاستهای ساختاری بازار کار)
نئوکلاسیک ها		جستجوی شغل فعالیتی اقتصادی و بهره ور است. با اصلاح رفتار جستجوی شغل بازار کار متعادل می شود. بهبود خدمات اطلاعاتی، افزایش هزینه های جستجوی شغل و کاهش منافع آن (قطع مقرری ها) توصیه می شود.	
کینزین ها	بازار کار با وجود انحصارات بازاری ناکامل است و خود بخود متعادل نمی شود. دخالت دولت از طریق کاهش مالیات ها، افزایش عرضه پول، افزایش خرید کالاها و خدمات توسط دولت و حتی استخدام مستقیم بیکاران توسط دولت توصیه می شود.		
پول گرایان	دخالت دولتها با تحریک دائمی اقتصاد از طریق سرعت بخشیدن به تورم می تواند موجب کاهش بیکاری شود.	ایجاد تحرک شغلی و جغرافیایی و اصلاح اطلاعات مربوط به مشاغل توصیه می شود.	کاهش عملیات محدود کننده اتحادیه ها و ایجاد اختلاف مناسب مزد در بازار کار داخلی ودر بین شاغلان و غیر شاغلان توصیه می شود.
هکشرواوهلین			اجرای سیستم حداقل مزدها و تعدیل مزدها توصیه می شود.
نظریه پردازان مختلف			

جدول ۱ ـ بررسی مقایسه ای سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار

نظریه، کشور یا منطقه	سیاستهای تجارت خارجی	سیاستهای فناوری و نوآوری
نئوکلاسیک ها		
کینزین ها		
پول گرایان		
هکشرواوهلین	تجارت خارجی موجب افزایش کل تقاضای مؤثر و جابجایی کار و سرمایه می شود و بر تقاضا و قیمت انواع نیروی کار مؤثر است.	
نظریه پردازان مختلف		فناوری و نوآوری بسته به درجه درونی شدن و آثار قیمت و درآمد آن براشتغال تاثیر دارد. سازوکارهای متعادل کننده بازار کار نظیر مزد نیز مؤثر است. فناوری هایی که باعث رشد بهره وری پایین اما کشش درآمدی بالا می شوند موجب رشد سریع اشتغال می شوند. یادگیری متقابل تولید کنندگان و مصرف کنندگان در به کارگیری فناوری بسیار مهم است و در این صورت تولید و اشتغال سریع رشد می کند. از اینجا آموزش و تخصص اهمیت می یابد.

جدول ۱ ـ بررسی مقایسه ای سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار

نظریه، کشور یا منطقه	سیاستهای کلان اقتصادی (افزایش کل تقاضای مؤثر)	سیاستهای فعال بازار کار	سیاستهای تنظیم بازار کار(سیاستهای ساختاری بازار کار)
ژاپن			

جدول ۱ ـ بررسی مقایسه ای سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار

نظریه، کشور یا منطقه	سیاستهای تجارت خارجی	سیاستهای فناوری و نوآوری
ژاپن		
آمریکا	• باز نگه داشتن اقتصاد و توجه کـردن بـه صـادرات و واردات کـالا و همچنیـن تبـادل سرمایه در سطح جهانی	• پایین نگهداشتن بهره وری نیروی کار در سالهای متمادی (دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰) . پیش بینی می شود بهره وری در سال ۱۹۹۹، ۲ درصد افزایش یابد. • تغییر فناوری تولید در بخش صنایع کارخانه ای در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در پاسخ به رشد فزاینده رقابت جهانی و در نتیجه تحول نیروی کار به سمت نـیروی کـار غـیر تولیدی و نیروی کار ماهر و متخصص • توسعه "صنایع با فناوری بالا" و "صنایع تحقیق و توسعه بر" برای حفظ موقعیت جـهانی و ایجاد فرایندهای تحول آفرین در تولید محصولات و اقتصاد به طور کلی. توسعه ایـن صنایع به تدریج به سوی صنایع خدماتی و متقاضی کارهای کیفی تحـول یافتـه اسـت. نقش نیروهای متخصص دارای تحصیلات دانشگاهی در این صنایع اساسی است.

جدول ۱ ـ بررسی مقایسه ای سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار

نظریه، کشور یا منطقه	سیاستهای کلان اقتصادی (افزایش کل تقاضای مؤثر)	سیاستهای فعال بازار کار	سیاستهای تنظیم بازار کار(سیاستهای ساختاری بازار کار)
کشورهای OECD	• اصلاح مدیریت عمومی و در نتیجه: ـ ارتقاء کارایی واثربخشی مدیریت بخش عمومی ـ توجه به سیاستهای اجتماعی و توسعه ای ـ کسب حمایتهای عمومی برای اصلاحات مدیریت بخش عمومی ـ تعریف نقش ها و حوزه های جدید برای دولت ـ کاهش "کسری مردم سالاری" دولت ـ تاکید بر سازوکار بازار و شبه بازار	• اجرای طرح های فعال بازار کارو انتقال هزینه های طرح های منفعل بازار کار به طرح های فعال • آموزش بزرگسالان و جوانان بیکار • ایجادشغل به طورمستقیم درسازمانهای عمومی داوطلب • دادن یارانه به هزینه مزدبه استخدام کنندگان بیکاران بلند مدت یا معلولین • دادن یارانه برای خود اشتغالی به افراد واجدصلاحیت • ایجاد و حمایت از اداره خدمات عمومی اشتغال برای ارزیابی پیشرفت بیکاران در زمینه جستجوی شغل و کمک به آنها و در جهت کاهش هزینه های بیمه بیکاری	• توجه به آثار مثبت و منفی حفظ اشتغال ناشی از قوانین حاکم بر استخدام و اخراج و اصلاح آن جهت افزایش انعطاف پذیری بازار کار • حذف موانع موجود بر سر راه ترتیبات انعطاف پذیر زمان کار، گسترش کارموقت و پاره وقت ازطریق اصلاح قوانین، افزایش حقوق این نوع شاغلان و حتی پرداخت یارانه • برقراری سن بازنشستگی انعطاف پذیر همراه با مقرری های بازنشستگی انعطاف پذیر و اصلاح طرح های مربوط به کمک های انتقالی، آموزش و بازآموزی کارکنان مسن جهت مقابله با بازنشستگی زودهنگام • افزایش انعطاف پذیری در مزد و حقوق
ایران	• کاهش تصدی های دولتی و واگذاری بخشی از وظایف دولت به بخش غیر دولتی • سیاستهای مختلف و گاه متناقض مالیاتی برای افزایش درآمد دولت (و نه کنترل اقتصاد و بازار کار) • پذیرش کسری بودجه محدود • تنظیم بدهی های خارجی و کاهش تدریجی آن • افزایش شرایط رقابتی و کاهش انحصارات • برقراری امنیت سرمایه گذاری خارجی • کاهش نرخ تورم با استفاده از ابزارهای پولی	• تقویت سازوکار جستجوی شغل از طریق حمایت از مراکز خدمات اشتغال، توجه به ایجاد شبکه اطلاع رسانی بازار کار و مراکز مشاوره شغلی و کاریابی غیر دولتی • توجه به آموزش هالی فنی و حرفه ای عمدتاً در قالب آموزشهای عمومی و رسمی • انجام انواع حمایتهای مالی و مالیاتی عمومی از سرمایه گذاران در طرح های اشتغال زا به جای ایجاد شغل به طور مستقیم از طریق مذاکره با کارفرمایان و ارائه یارانه مستقیم برای حل بیکاری • تاکید بر ایجاد اشتغال در صنایع کوچک، تبدیلی و روستایی و نظایر آن، بدون توجه به اهمیت آنها در حل مشکل بیکاری در کل کشور • انتخاب گروه های هدف براساس دیدگاه های سازمانی و دستگاهی واجرای سیاستهای فعال توسط نهادهای متعدد و غیر مرتبط.	• حفظ اشتغال شدید در کشور و تامین امنیت شغلی شاغلان • انعطاف پذیری محدود زمان کار و سهم محدود کار موقت و پاره وقت در مجموعهٔ فرصتهای شغلی کشور • تعیین مزد براساس نرخ تورم و قطع بودن ارتباط بین مزد و محصول کار •(اصلاح ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتی و کاهش آن) •(محدود کردن ورود کارکنان خارجی و تسهیل خروج نیروی کار تخصصی) •(استفاده از نیروهای مسلح برای تامین نیازهای نیروی انسانی بخش دولتی) •(انجام حمایت از اقشار محروم ودارای درآمد ثابت)

جدول ۱ ـ بررسی مقایسه ای سیاستها و رویکردهای مؤثر بر بازار کار

نظریه، کشور یا منطقه	سیاستهای تجارت خارجی	سیاستهای فناوری و نوآوری
کشورهای OECD	• توسعه روابط چند جانبه برای دسترسی به بازار • بهبود دسترسی به بازارهای خارجی برای طرف های تجاری از طریق عادی سازی تعرفه ها و اقدامات ضدشکست قیمتها • برطرف کردن موانع داخلی تجارت شامل موانع اطلاعاتی، موانع زیربنایی، موانع بانکی و موانع قانونی و مقرراتی • آزاد سازی تجاری، ایجاد محیط با ثبات اقتصادی و شفاف سازی و قابل پیش بینی کردن تجارت	•سرمایه گذاری در صنایع جدید و گسترش سهم بازار در این صنایع برای ایجاد مزیت مقایسه ای در بلند مدت •انتقال صنایع صادراتی به سوی صنایع دارای فناوری عالی و مزد بالا •همکاری علمی، تحقیقاتی و فناوری و برقراری جریان دانش بین کشورها و شرکتها •استفاده مؤثر از فرصتهای ایجاد شده توسط فناوری اطلاعات •تقویت رقابت، آزاد سازی و اصلاحات قانونی در بازار ارتباطات •حمایت دولت از پژوهش های علمی بنیادی نظیر اینترنت، لیزر و ژنوم انسانی •ایجاد شرایط مطلوب برای جهش از طریق دسترسی به سرمایه انسانی خطر پذیر و سرمایه خطرپذیر و شرایط کارآفرینی •تامین عرضه نیروی انسانی ماهر به عنوان عامل کلیدی در فرایند تولید •تامین دسترسی مردم به فناوری های نوین •ایجاد تغییرات سریع برای گذر به فرهنگ های سازگار با رشد سریع و نوآوری •حمایت از تغییرات سازمانی سازگار با توسعه علم و فناوری
ایران	• اصلاح ساختارها، نهادها و روش های بازرگانی خارجی • حمایت از تولید صادراتی • عادی سازی ممنوعیتها و تعرفه ها • صادرات خدمات • مقابله با انحصار گرایی در امر تجارت و توجه به اطلاع رسانی • گسترش همکاری های دو جانبه و چند جانبه	• ایجاد زیر بناهای لازم برای گسترش ابعاد کمی و کیفی علم و فناوری از طریق تامین منابع مالی. • تقاضاگرا کردن تولیدات علمی و پژوهشی • گسترش تحقیقات در بخش غیردولتی

منابع و مآخذ

الف : منابع لاتین

1. Abraham K.G. and Houseman S.N., (1992), Job Security and Workforce Adjustment: How Different are USA and Japanese Practices?, Dynamic Labor Demand Adjustment Costs (Edited: G. Galeazzi and D.S. Hamermesh), An Elgar Reference Collection, USA.
2. Bertola G., Boert T. and Gazes S. (2000), Employment Protection In Industrialised Countries, the case for new Indicators, International Labour Review. Vol 139, No 1.
3. Blanchard O. (1994), Macroeconomics, U.S.A.
4. Berman E., Bound J., Griliches Z., (May 1994), Changes in the Demand for skilled Labor within U.S. Manufacturing, Quarterly Journal of Economics.
5. Boltho A. and Glyn A. (1995), Can Macroeconomic Policies Rais Employment? International Labor Reviw, vol 134, No 4-5.
6. Bosworth. B and Burtiess G. (1992), Effects of Tax Reform on Labour Supply, Investment and Saving, Journal of Economic Perspectives, Vol 6. Number 1 Winter 1992
7. Bousteas T. (June 1998), GDP Components, Contributions to US Economic Growth, Monthly Labor Review.
8. Britton A. (1997), Full Employment in the Industrialsed countries, International Labour Review, Vol 136.
9. Browne M.N. and Haas P.F. (1987), Modern Economics, prinnciples, Goals And Trade - offs, USA.
10. Carnoy. M, Castells M. and Benner C. (1997), Labour Markets and Employment Practices in the Age of Flexibility, A Case study of Silicon valley, in United States, International Labour Review, Vol 136.
11. Cole R. (1997), The Minimum Wage, Welfare Reform and Job for low Skilled Workers, Employment policies institute.
12. Coordination Bureau of Economic Planning Agency, (Feb. 2000), Japanese Government, The Japanse Economy: Recent trends and outlook.
13. Economic Planning Agency, (1996), Government of Japan, Economic Survey of Japan 1995~1996-Reforms Usher in Perspectives.
14. Economist, (1999), "Japan's Worry about Work: with ever People Jobless, Japan is Rethinking the Nature of Employment.", vol. 350, No.8103, Jan. 23.
15. The Economist, (Feb 2000), "Up and Down, Although Japan's Economy is Officially in Recession Again, It is Stronger than it Looks".
16. The Economist, (March 18, 2000),"Japan's Economy".

17. Fagerberg J., Verspagen B. and Caniels M., (Joly 1997), Technology, Growth and Unemployment across European Regions, Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association, Vol 31, No 5.
18. Findeis J.L. and Jensen L.(1998), Employment Opportunities In Rural Areas. American Journal of Agricultural Economics, No5.
19. Griffiths A.and Wall S. (1991), Applied Economics, U.K.
20. Higgins N. (1997),The Challenges of youth Unemployment. International Social Security Review, Vol 50.
21. HR Magazine, (June 1998),"Interviewing in Japan", vol.43, No.7.
22. International labour Review, (1997), Globalization and Labour Standards: A review of Issues, International Vol 136.
23. King W. (1996), Macroeconomics, (Internet)
24. Monthly Labor Review, (June 1997), Employment Shifts in High Technology industries, 1988-96.
25. Monthly Labor Review, (November 1997), The US Economy to 2006, Employment Outlook: 1996-2006 .
26. Morsink J., R. Ramaswamy, M. Muhleisen, T. Nagaoka, H. Samiei. H. Faruqee, (July 2000), Japan-Selected Issues, IMF.
27. Newsweek, (June 1993),"The Window Tribe, How has Japan kept layoffs so low? Padded Payrolls and Fudging", vol. 121, No.24.
28. OECD, (July 2000), A New Economy? The Change Role of Innovation and Information Technology in Growth, Executive Summary.
29. OECD, (1997), Designing New Trade Policies in the Transition Economies, Paris.
30. OECD. (June 1999), Economic Outlook.
31. OECD. (Dec 1999), Economic Outlook.
32. OECD. (1988/1989), Economic Surveys. USA.
33. OECD. (1999), Implementing the OECD Job Study: Assessig Performance and policy.
34. OECD, (Jan 2000), Occupational Outlook Handbook, Tomorrow's Jobs, U.S.A.
35. OECD,(1998), Public Management Reform and Economic and Social Development, Executive Summary, Sept.
36. OECD, (1994), The OECD Job Study, Evidence and Explanations, Unemployment in the OECD Area, 1950-1995.
36+. OECD. (2000), Strategic Governance and Policymaking.
37. Ono, Akira, winter, 1989-90. "Labor Cost in an Aging Economy", Japanese Economic Studies.
38. Peterson W.C. (July-Aug 1991), Silent Depression, Challenge, University of Nebraska at Lincoln.
39. Rogers Mark R. (1998), Hand Book of Key Economic Indicators, MC Graw-Hill.
40. Rothstein R. (1997), Union Strength In The United States, ISSR Vol 136.

41. Saxonhouse, Gary R., "Structural Change and Japanese Economic History: Will the 21st Centuty Be Different?", AEA papers and proceedings.
42. Tehran Times, Nov. 4, 2000.
42+. Tehran Times, Feb. 6. 2001.
43. Wander Stephen A. (1997), Early Reemployment for Dislocated Workers in the United States, ISSR, Vol 50.
44. White, Merry I., "Learning and Working in Japan", Business Horizons, vol.32, No.2, March-April 1989.
45. Yokohama, (1999), "Putting the Bounce back into Matsushita," The Economist, vol. 351, No.81200, May 22.
46. "Deregulation in Japan: Super Big Bang", …/htmlfend.sh?document = 10002 Dcrb%2D++186242Dcrb% 2D042 D112 D972 Dcrb.
47. "Deregulation Special: Is Japan's Deregulation Effort Dead"?, …/htmlfend.sh?document=10002Dcrb%2D+++85802Dcrb%2D0 12D 242D 972 Dcrb.
48. "Development of Employment Measures Towards Realization Stable Working Life", "Realization of Meaningful, Secure Employment for Workers" and Promoting the Employment of Older Persons", http: www.mol.go.jp/english/outline.
49. "Japan Economy: Tokyo's bad timimg",…/htmlfend.sh?document = 1000% 2Dcrb% 2D+++7120 %2Dcrb %2D02 %2D07 %2D97 %2.
50. Japan's Unemployment Rate Back to Record Levels and Bank Debts no Better", http://www.apmforum.com/news/apmn20.htm.
51. "Japan's Unemployment Rate: It's Still that Low"? http://www.gate39.com/economy/unemployment.htm.
52. "The Unemployment Picture Worsens", http://www.nttls.co.jp/fpc/e/shiryo/jb/j9817.html.
53. "Unemployment today in Europe and Japan: Lessons from the U.S. Great Depression",http://woodrow.mpls.frb.fed.us/pubs/fedgaz/99-07/chari.html.
54. Welcome, http://www.mol.go.jp/english/welcome/welcome.htm.
55. "White Paper on Labour 1999, The Rapidly Changing Labour Market and New Job Creation", http://www.mol.go.jp/english/white-paper.
56. "Whither Japan? Needed: A Correct Macro policy-reform Can wait",…/htmlfend.Sh?document = 10002 Dcrb %2D+++79152 Dcrb %2D0 72D172D982Dcrb.
57. "Whither Japan? Needed: strctural Reform",…/htmlfend. Sh?document=10002Dcrb%2D+++83212Dcrb%2D072D172D982Dcrb.
58. "World: Asia-Pacific, Unemployment Blow for Japan", http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/asia-pacific.newsid-42000/142821.stm.

ب : منابع فارسی

۵۹.اینوهارا، هیدیو، (۱۳۷۰)، پرورش منابع انسانی در شرکتهای ژاپنی، ترجمه محمد علی طوسی، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۶۰.تارو، لستر، (۱۳۷۲)، رویارویی بزرگ: نبرد اقتصادی آینده ژاپن و آمریکا، ترجمه عزیز کیاوند، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.

۶۱.سازمان برنامه و بودجه، (تیر ۱۳۷۶)، مجموعه آمار سری زمانی آمارهای اقتصادی ـ اجتماعی تا سال ۱۳۷۵.

۶۲.سازمان برنامه و بودجه و سازمان ملل متحد، (آذر ۱۳۷۸)، اولین گزارش ملی توسعه انسانی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸).

۶۳.سازمان برنامه و بودجه، (شهریور ۱۳۷۸)، سند برنامه، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳ـ۱۳۷۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه (جلد اول).

۶۴.سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۸)، نیروی انسانی، بازار کار و اشتغال، مطالعات آماده سازی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (جلد سوم)، غلامعلی فرجادی و دیگران.

۶۵.سازمان برنامه وبودجه، (۱۳۷۴)، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴ـ۱۳۷۸)، مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی.

۶۶.سازمان برنامه و بودجه، (اردیبهشت ۱۳۷۹)، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹ـ۱۳۸۳).

۶۷.سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۴)، ماده واحده و تبصره های قانون بودجه ۱۳۷۵ کل کشور.

۶۸.سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۵)، ماده واحده و تبصره های قانون بودجه ۳۷۶ کل کشور.

۶۹.سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۶)، ماده واحده و تبصره های قانون بودجه ۱۳۷۷ کل کشور.

۷۰.سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۷)، ماده واحده و تبصره های قانون بودجه کل کشور.

۷۱.سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۸)، ماده واحده و تبصره های بودجه ۱۳۷۹ کل کشور.

۷۲.سهرابی، حمید و دیگران، (۱۳۷۶)، عرضه و تقاضای نیروی انسانی متخصص در ایران (تحلیلی از وضع موجود و چشم انداز آینده)، سازمان برنامه و بودجه.

۷۳.صنعت فردا، (فروردین ۱۳۷۶)، مشکلی که زود سیاسی شد، شماره اول.
۷۴.ضرغامی، مصطفی. (۱۳۷۹)، سیاستها، اقدامات، برنامه ها و طرح های انجام شده در ۷ کشور جهان برای رفع ناهماهنگی های کمی و کیفی عرضه و تقاضای نیروی انسانی تحصیل کرده، جهاد دانشگاهی (در دست انتشار).
۷۵.مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، (زمستان ۱۳۷۸)، نظام حقوق و دستمزد در ژاپن (طرح طبقه بندی مشاغل)، ترجمه: سید محمد اعرابی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۷۴.
۷۶.وحیدی، پریدخت، (زمستان ۱۳۷۸)، بررسی نقش تحولات علم و فناوری بر بازار کار، مؤسسه کار و تامین اجتماعی.
۷۷.وحیدی، پریدخت، (۱۳۷۷)، پیش بینی تقاضای نیروی کار در برنامه سوم توسعه، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
۷۸.وزارت کار و امور اجتماعی، (۱۳۷۱)، مجموعه قوانین و مقررات کار و تامین اجتماعی، مؤسسه کار و تامین اجتماعی، چاپ اول.
۷۹.هاشمی، سید علی و فاضلی، حسین، (۱۳۷۴)، بررسی روند اشتغال و بیکاری در ایران با نگاهی به وضعیت آن در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دفتر برنامه ریزی نیروی انسانی و اشتغال سازمان برنامه و بودجه.
۸۰.هاشمی، سید علی و دیگران، (مرداد ۱۳۷۸)، درآمدی بر قانون کار در ایران و تاثیر آن بر بازار کار، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، سازمان برنامه و بودجه.
۸۱.یوشیموری، ماسادور (۱۳۸۸) "مؤسسات اقتصادی ژاپن" ترجمه گیلدا ایروانلو، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی.