

بررسی مقایسه‌ای سیاستهای بازار کار ایران در برنامه سوم*

نویسنده: پریدخت وحیدی

(عضو هیأت علمی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)**

چکیده

هدف از این بررسی شناخت سیاستهای بازار کار کشورهای پیشرفته و مقایسه آن با سیاستهای بازار کار ایران در برنامه سوم به منظور دستیابی به سیاستهای مناسب برای مقابله با بیکاری فزاینده نیروی کار در کشور است. برای این منظور، پس از بررسی نظریه‌های موجود، انواع بیکاری و انواع سیاستهای بازار کار معرفی می‌شوند. سپس سیاستهای بازار کار کشورهای پیشرفته شامل ۱۶ کشور اروپایی و ۵ کشور غیراروپایی از جمله دو کشور آمریکا و ژاپن به عنوان دو کشور موفق از این مجموعه بررسی می‌گردند. علاوه بر آن، سیاستهای بازار کار ایران با استفاده از برنامه سوم توسعه شناسایی و تحلیل می‌شود. در پایان نیز توصیه‌ها و سیاستهای پیشنهادی ارائه می‌شود. هرچند به دلیل مکمل بودن نیروی کار متخصص و نیروی کار غیرتخصصی، سیاستهای مؤثر بر کل اشتغال متخصصان نیز مؤثر است، اما جا دارد که در مقاله‌ای دیگر، به طور اخص، سیاستهای مؤثر بر اشتغال متخصصان مورد بررسی قرار گیرند.

واژگان کلیدی: سیاستهای بازار کار، سیاستهای بازار کار فعال، اشتغال، بیکاری.

* این مقاله براساس نتایج پژوهش انجام شده در سال ۱۳۸۰ برای مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی با عنوان «بررسی سیاستها و رویکردهای بازار کار، یک بررسی مقایسه‌ای باتأکید بر ایران» تهیه گردیده و در هیأت تحریریه این فصلنامه، «علمی - ترویجی» ارزیابی شده است. - دفتر فصلنامه.

** نشانی پست الکترونیکی: www.Pari Vahidi @ Yahoo.com

تعریف و اهمیت سیاست‌گذاری

سیاستها مجموعه‌ای از معیارها، تدابیر قانونی، اصول و ضوابط هستند که تسهیلات لازم را در جهت تحقق هدفها فراهم می‌آورند. تنها در صورت طراحی سیاستهای متناسب می‌توان انتظار داشت که تغییرات موردنظر به وقوع پیوندند و اهداف تحقق یابند. اگر سیاستها به منظور تحقق اهداف بازارکار طراحی شوند، اصطلاحاً آن را سیاستهای بازارکار می‌نامیم. اما گروه دیگری از سیاستها وجود دارند که برای تحقق اهداف بازار کار تنظیم نشده‌اند اما بر آن مؤثرند؛ این سیاستها که معمولاً از نوع سیاستهای اقتصادی هستند سیاستهای مؤثر بر بازارکار خوانده می‌شوند.

نظریه‌های موجود در باره اشتغال و بیکاری

مکاتب مختلف اقتصادی نظریات مختلفی در زمینه اشتغال و بیکاری مطرح می‌کنند. این نظریه‌ها به طور خلاصه به شرح زیر هستند.

۱) **نئوکلاسیکها** عقیده دارند که اطلاعات بازارکار کامل نیستند و برای دستیابی به اطلاعات لازم است که افراد «جستجو» کنند. جستجو فعالیتی اقتصادی است و مانند دیگر فعالیتهای تولیدی، فعالیتی بهره‌ور محسوب می‌شود. بهره‌وری جستجو به فرصتهای موجود بستگی دارد. نئوکلاسیکها براین نظرند که، با اصلاح رفتار جستجوی شغل، بازارکار خود به خود متعادل می‌شود. بهبود خدمات اطلاعاتی، افزایش هزینه‌های جستجوی شغل یا کاهش منافع آن از طریق حذف مقرریهای بیکاری از جمله اقدامات مورد حمایت نئوکلاسیکهاست. آنها با استفاده از اصول اقتصاد خرد به تبیین مسائل

بازارکار می‌پردازند و باتوجه به اینکه بیکاری به شدت پایدار است، در تفسیر خود از مسأله بیکاری، گاه دچار مشکل می‌شوند (King, 1996).

۲) کینزینها معتقدند که بازارکار باوجود انحصارات، بازاری ناکامل است و تعدیل خودبخودی در آن صورت نمی‌گیرد. بنابراین، تعدیلهایی از جانب دولت در کل مخارج دولتی لازم است تا سطح قابل قبولی از اشتغال حفظ شود. آنها افزایش تقاضای مؤثر یا تقاضای کل را برای افزایش اشتغال لازم می‌دانند. کاهش مالیاتها، افزایش عرضه پول، افزایش خرید کالاها و خدمات توسط دولت و حتی استخدام مستقیم بیکاران توسط دولت از اقدامات مورد حمایت کینزینهاست. آنها که براساس اصول اقتصاد کلان به تبیین مسائل بازارکار می‌پردازند، برسیاستهای مالی بیش از سیاستهای پولی تأکید می‌کنند (نگاه کنید به ۳ و ۵، صص ۷۷ - ۲۷۴).

۳) پول‌گرایان «نرخ طبیعی بیکاری» را معرفی می‌کنند. آنها عقیده دارند که، در هر اقتصاد، یک نرخ طبیعی بیکاری وجود دارد که با نرخ باثبات تورم سازگار است. براساس نظر پول‌گرایان، دولتها تنها با تحریک دائمی اقتصاد، از طریق سرعت بخشیدن به تورم، می‌توانند اقتصاد را با نرخ بیکاری کمتر از نرخ طبیعی بیکاری اداره کنند. اقدامات مورد حمایت پول‌گرایان ایجاد تحرک شغلی و جغرافیایی، کاهش عملیات محدودکننده اتحادیه‌ها، اصلاح اطلاعات مربوط به مشاغل و ایجاد اختلاف مناسب مزد در بازارهای کار داخلی (موجود در میان شاغلان یک صنعت) و در بین شاغلان و غیرشاغلان است. مشکل اصلی، در نظریه پول‌گرایان، دشواری محاسبه نرخ طبیعی بیکاری در کشورهاست (منبع شماره ۹، صص ۸۵ - ۳۸۰).

انواع بیکاری و سیاستهای بازارکار

اقتصاددانان سه نوع بیکاری را تشخیص داده‌اند (نگاه کنید به منبع ۵، صص ۴۸ - ۲۳۹):

(۱) **بیکاری اصطکاکی**^۱ - این نوع بیکاری نتیجه تغییرات کوتاه مدت در بازارکار است که به طور معمول در اقتصاد پویا اتفاق می‌افتد. کسانی که شغل خود را ترک می‌کنند تا شغل دیگری به دست آورند، به دلیل کامل نبودن بازارکار (عدم اطلاع کافی از مشاغل ممکن)، زمانی را بدون شغل خواهند گذراند. بنابراین، طبیعی است که افراد مدت زمانی را صرف آشنا شدن با بازار شغل نمایند، گرچه این آشنا شدن مستلزم صرف هزینه، از دست دادن درآمد اسمی و انجام برخی هزینه‌هاست. این هزینه‌ها که هزینه‌های «جستجو» خوانده می‌شوند می‌توانند از نگاه جوینده کار نوعی سرمایه‌گذاری تلقی شود. اقتصاد نیز از این جستجو بهره می‌برد زیرا فرد با انتخاب بهترین شغل که بیشترین تناسب را با مهارت او دارد، با بهره‌وری بیشتری در فعالیتهای اقتصادی شرکت می‌کند.

(۲) **بیکاری دوره‌ای**^۲ - به دلایل مختلفی ممکن است خرید مصرف کنندگان و سطح هزینه بنگاه‌های اقتصادی برای ایجاد کارخانه‌ها و نصب تجهیزات جدید کاهش یابد. در نتیجه، فروش کلیه انواع محصولات کاهش می‌پذیرد، موجودیها افزایش می‌یابند و شرکتها دیگر به کارگران زیادی احتیاج ندارند؛ از این رو اخراجها افزایش می‌یابد. بنابراین، یکی از متداول‌ترین علت‌های بیکاری، تغییر سطح فعالیتهای اقتصادی است. بیکاری دوره‌ای آن است که

1. Frictional Unemployment
2. Cyclical Unemployment

در نتیجه کاهش سطح کل تولید در اقتصاد در دوره‌های رکود به وجود می‌آید و، با توجه به نرخهای مزد موجود، تقاضا برای کارگر کاهش می‌یابد و به کمتر از عرضه نیروی کار می‌رسد. بیکاری دوره‌ای مشکلی جدی‌تر از بیکاری اصطکاکی است زیرا غیرارادی است و برای مدت طولانی‌تری ادامه می‌یابد. در نتیجه، این نوع بیکاری باعث مشکلات اجتماعی زیادی در خانواده‌ها می‌شود و تأثیر منفی قابل ملاحظه‌ای بر سطح تولید در کل اقتصاد دارد.

۳) **بیکاری ساختاری**^۳ - این بیکاری ناشی از تغییرات بلندمدت در ساختار اقتصاد است. ممکن است که موقعیت مقایسه‌ای هزینه یک صنعت یا منطقه بر اثر پیشرفت فناوری یا تغییر در الگوی تقاضای نهایی، تغییر کند؛ در نتیجه تقاضای نیروی کار تغییر می‌کند و بیکاری ساختاری به وجود می‌آید. بنابراین، بیکاران ساختاری کسانی هستند که آماده کارند اما مهارت یا محل استقرار آنها با فرصتهای شغلی موجود (اشتغال نشده) سازگار نیست. بیکاری ساختاری زمانی به حداکثر خود می‌رسد که تولیدات سنتی کشور به شدت کاهش می‌یابد و بازارکار خود را به کندی با آن سازگار می‌کند. در حقیقت، کندبودن سازگای بازارکار با تغییرات به علت پرهزینه بودن فرایند سازگاری است. برای سازگار شدن کارگران، بازآموزی و به دست آوردن مهارتهای جدید یا جابه‌جایی ضروری است، و برای سازگاری شرکتها نیز سرمایه‌گذاری در تولیدات جدید و اغلب تجربه نشده لازم است. مقابله با هر نوع بیکاری مستلزم اتخاذ سیاستهای خاص بازارکار است. سیاستهای بازارکار به گروه‌های زیر تقسیم می‌شوند:

(۱) سیاستهای اقتصادی محرک رشد اقتصادی - این سیاستها معمولاً برای افزایش تقاضای کل یا مصرف کل در داخل کشور اتخاذ می‌شوند. از طریق این گونه سیاستها - که سیاستهای پولی و مالی دولتها بخشی از آن است - سعی می‌شود که رشد اقتصادی تحقق پیدا کند و تقاضا برای اشتغال افزایش یابد (علاوه بر آن، سیاستهای مربوط به رشد تجارت خارجی که مبنای رشد برونزا در هر کشور هستند و توسعه علم و فناوری، که پایه‌های رشد درونزا را فراهم می‌آورند [۱])، نیز مورد توجه‌اند زیرا از این طریق نیز کل تقاضای کالاها و خدمات و تقاضا برای اشتغال تحریک می‌شود.

توجه به سیاستهای توسعه علم و فناوری از بعدی دیگر نیز اهمیت دارد، امروزه، مشکل بسیاری از کشورها بیکاریهای ساختاری و بیکاری دانش‌آموختگان آموزش عالی و دیگر افراد ماهر و متخصص است. به نظر می‌رسد که توسعه علم و فناوری می‌تواند به مثابه راه‌حلی برای مبارزه با بیکاری ساختاری نیز عمل کند.

(۲) سیاستهای فعال بازارکار - سیاستهای فعال بازارکار معمولاً به بهبود کارکرد بازارهای کار توجه دارند و از این طریق زمینه‌های لازم برای ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار فعال از نظر اقتصادی و کاهش نرخ بیکاری را فراهم می‌آورند. سیاستهای مربوط به اصلاح ساز و کار جستجوی شغل، آموزش بیکاران، ایجاد شغل به طور مستقیم یا از طریق پرداخت یارانه به کارفرمایان، و اجرای طرحهای خود اشتغالی از جمله این سیاستها هستند. شایان ذکر است که سیاستهای فعال بازارکار سعی در ایجاد تغییرات لازم در بازارکار و کیفیت عرضه و تقاضای نیروی کار دارند و اصولاً بیکاران به عنوان گروه هدف طرف توجه این نوع سیاستها هستند (نگاه کنید به منبع ۲۲، صص ۳ - ۴۳ تا ۴۶-۴۷).

۳) **سیاستهای تنظیم بازارکار** - این سیاستها در جهت ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر در بازارکار عمل می‌کنند. در این گونه سیاستها توجه عمدتاً معطوف به شاغلان است و به موضوعاتی چون اصلاح درجه حفظ اشتغال و قوانین و مقررات مربوط به استخدام و اخراج، انعطاف‌پذیر کردن زمان کار، انعطاف‌پذیر کردن مزد و حقوق، و توجه به مسائلی همچون بازنشستگی زودهنگام و اشتغال سالمندان پرداخته می‌شود (اقتباس شده از منبع ۱۴، ص ۱۱۰ به بعد).

۴) **سیاستهای منفعل بازارکار** - این سیاستها به موضوعاتی چون حمایت‌های مالی از بیکاران و اصلاح نظام مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به صاحبان دستمزدهای کم، حمایت از دستمزدهای کم از طریق معافیت‌های مالیاتی یا کاهش مالیات بر دستمزدها می‌پردازند. در بررسیهای مربوط به بیکاری، یکی از سؤالات اساسی این است که چه مقدار از بیکاری اصطکاکی یا دوره‌ای است و چه مقدار بیکاری ساختاری. اهمیت این مسأله از آنجا ناشی می‌شود که با استفاده از سیاستهای کلان اقتصادی می‌توان بر عوامل موجود بیکاری دوره‌ای تأثیر گذاشت؛ اما این گونه سیاستها در کاهش بیکاری ناشی از علل ساختاری یا اصطکاکی ناتوانند.

در این مقاله، سیاستهای فعال و تنظیم بازارکار مورد تأکید قرار می‌گیرد و بررسی دو گروه سیاستهای دیگر به فرصتی دیگر موکول می‌شود.

مروری بر سیاستهای بازار کار کشورهای پیشرفته

۱- سیاستهای فعال بازار کار

سیاستهای فعال بازار کار از طریق اجرای طرحهای فعال بازار کار اعمال می‌شود و هدف از اجرای آن ایجاد تعادل در بازار کار از طریق تأثیرگذاری بر بیکاران و کارفرمایان، یعنی هر دو طرف عرضه و تقاضای بازار کار است. این سیاستها در کشورهای پیشرفته به شرح زیرند:

۱/۱ - کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی [۲] (OECD) (منبع شماره ۱۵)

- اجرای سیاستهای فعال بازار کار و انتقال منابع مالی از اجرای سیاستهای منفعل به اجرای سیاستهای فعال معمولاً برای اجرای سیاستهای فعال طرحهای مشخص تعریف و اجرا می‌شود. قابل ذکر است که در سال ۱۹۹۷، کشورهای پیشرفته ۰/۸ درصد از GDP خود را به طور متوسط صرف اجرای طرحهای فعال بازار کار کرده‌اند.
 - ایجاد و حمایت از اداره خدمات عمومی اشتغال، ارزیابی پیشرفت بیکاران و کاهش هزینه‌های بیمه بیکاری
- اداره خدمات عمومی اشتغال نهادی است که سه کارکرد دارد واسطه شغل است، حمایت از درآمدها را مدیریت، و طرحهای فعال را اداره می‌کند. اگر بیکاران آماده کار نباشند به کارگماری نمی‌تواند انجام شود. بنابراین، اداره خدمات عمومی اشتغال باید طرحهایی داشته باشد که بتواند این آمادگی را فراهم کند. در صورتی که طرحها دارای اهداف نسبتاً دقیق شامل ارزیابی دقیق از نیاز افراد باشند، به

نتایج مثبتی دست می‌یابند. هرچه طرحها اهداف گسترده‌تری داشته باشند اثربخشی کمتری دارند. به طور کلی، ارزیابی طرحهای فعال بازارکار در کشورهای توسعه یافته نشان می‌دهد که نقش اصلی اداره خدمات عمومی اشتغال تقویت فرایند جستوی شغل، کمک به همهٔ بیکاران از جمله متقاضیان بیمه بیکاری برای تشخیص نیازهایشان در ارتباط با بازارکار، تشویق بیکاران برای جستجوی فعالانه شغل و ارزیابی پیشرفت بیکاران در دستیابی به شغل است.

• آموزش گروه‌های خاصی از بیکاران بزرگسال و جوانان یا افراد ناتوان

• ایجاد شغل به اشکال زیر:

- ایجاد شغل به طور مستقیم در سازمانهای عمومی داوطلب؛
- دادن یارانه برای هزینه مزد به کسانی که بیکاران بلندمدت یا معلولان را استخدام می‌کنند؛
- حمایت از کسانی که خود کار جدیدی را شروع می‌کنند (طرح خوداشتغالی).

۱ / ۲ - آمریکا (نگاه کنید به منابع ۱۷، ۴، ۱۶ و ۲)

- تقویت نظام جستجوی شغل از طریق برخوردار کردن بیکاران از «خدمت شناسایی و اشتغال مجدد»

هدف از ارائه خدمات شناسایی آن است که فرد بلافاصله پس از بیکار شدن شناسایی شود و تلاش برای اشتغال مجدد او شروع گردد. براین اساس، فرد بیکار شده حداکثر ۵ هفته پس از درخواست بیمه بیکاری برای دریافت خدمات اشتغال مجدد معرفی می‌شود. کارکنان بیکار شده فقط یکبار می‌توانند برای دریافت خدمات اشتغال مجدد نام‌نویسی نمایند و در صورتی که نتوانند از

خدمات مذکور بهره‌مند شوند و به سرکار بروند، امکان ثبت نام مجدد را ندارند. در دوران استفاده از خدمات شناسایی و اشتغال مجدد، فرد بیکار از مزایای بیمه بیکاری استفاده می‌کند و در صورت عدم مشارکت در برنامه خدمات اشتغال مجدد، از بیمه بیکاری محروم می‌شود.

• کاهش دوره بیکاری و هزینه بیمه بیکاری

«خدمات شناسایی و اشتغال مجدد» به نحوی طراحی شده‌اند که در درجه اول کسانی را زیرپوشش قرار می‌دهند که بیش از دیگران نیازمندند (یعنی بیکاران بلندمدت) و درمورد بیمه بیکاری بیشترین هزینه را دارند. به این ترتیب، دولت در پرداخت بیمه بیکاری، صرفه‌جویی‌هایی می‌کند. با اجرای خدمات شناسایی و اشتغال مجدد، جستجوگران کار به سرعت به شغل جدید دست می‌یابند و تعداد استفاده‌کنندگان از بیمه بیکاری کاهش می‌پذیرد.

۳/۱ - ژاپن (نگاه کنید به منابع ۱۴ و ۱۸)

• تنوع بخشیدن به راه‌های جستجوی و توجه ویژه به نقش مدارس و مؤسسات آموزشی در کاریابی

در ژاپن، دفاتر دولتی کاریابی، کتابهای راهنمای کار، دفترچه‌های کار که توسط شرکتها منتشر می‌شوند، درج آگهی در روزنامه، انتشار اعلامیه و شیوه‌های شخصی، مانند توصیه دوستان و اقوام، از راه‌های جستجوی شغل به شمار می‌روند. اما آنچه قابل تأمل است نقش مدارس و مؤسسات آموزشی در کاریابی برای آموزش دیدگان است. در ژاپن، بخشی از فعالیتهای مربوط به کاریابی دانش‌آموزان به صورت سازمان یافته و قانونی به دبیرستانها تفویض شده‌است. بدین ترتیب، کارفرمایان به جای گفتگو با دانش‌آموزان می‌توانند مستقیماً با

مدارس یا «دفتر امنیت عمومی کار» وارد مذاکره شوند. کارفرمایان تعداد شغل‌های پیشنهادی به دبیرستان، ویژگی کارها، دستمزد، ساعات کار و نظایر آن را به دفتر مذکور اطلاع می‌دهند. سپس دبیرستان براساس پیشنهادها دانش‌آموزان را انتخاب و به کارفرمایان توصیه می‌کند.

نقش مؤسسات آموزشی در کاریابی آموزش دیدگان سطوح عالی محدود است. دانشجویان تقریباً از اوایل سال آخر شروع به جستجوی کار می‌کنند. روش جستجوی کار در بین دانشجویان مختلف متفاوت است. دانشجویان علوم اجتماعی تمایل به جستجوی کار از طریق کتابهای راهنمای کار و دفترچه‌های ارسالی از طرف شرکتها دارند. دانشجویان علوم و مهندسی علاوه بر شیوه‌های فوق از روش توصیه استادان و ارسال درخواست کار به دفتر کاریابی دانشگاه استفاده می‌کنند. شهرت و درجه دانشگاه معیار وضابطه مهمی برای استخدام است. در شرکت‌های بزرگ نظامی حاکم است که برپایه آن فقط درخواست کار دانشجویان دانشگاه‌های معتبر و معروف را می‌پذیرند.

• حمایت از ایجاد شغل در بنگاه‌های کوچک و متوسط

وزارت کار ژاپن از طریق پرداخت یارانه به کارفرمایان در چارچوب قانون «بهبود مدیریت اشتغال در بنگاه‌های کوچک برای حفظ نیروی انسانی» از شرکت‌های خطرپذیر و شرکت‌های کوچک و متوسط زیر حمایت می‌کند:

- بنگاه‌های کوچک، که برای فعالیتهای جدید خود کارکنان جدید استخدام می‌کنند.

- شرکت‌های کوچک، که منابع انسانی سطح بالا (محققانی که برای توسعه محصولات جدید فعالیت می‌کنند، مدیران فرهیخته و متخصص در زمینه‌های

مدیریت، امور مالی و غیره) را جذب می‌کنند. جذب منابع انسانی می‌تواند به صورت انتقال موقت، مأموریت و یا استخدام باشد.

- بنگاه‌های کوچک، که مهارت کارکنان را ارتقاء می‌بخشند. آموزش‌هایی چون آموزش‌های حرفه‌ای در داخل و یا خارج از محل کار صورت می‌گیرد و هدف از آنها توسعه مهارت‌های کاری برای بهبود یا ورود به عرصه جدید بازرگانی است.

- بنگاه‌های کوچک، که محیط کار را به منظور ایجاد شغل‌های جدید بهبود می‌بخشند (نظیر نصب و تدارک تجهیزات یا تسهیلات رفاهی، امکانات بهداشتی و آموزشی).

• حمایت از کارفرمایانی که افراد را با وجود ساختار اخراج نمی‌کنند یا فقط به روش‌های زیر منتقل می‌کنند:

- مشاوره و کمک مالی به کارفرمایانی که کارکنان میانسال یا مسن (۴۵ تا ۵۹ سال) را از طریق انتقال یا استخدام مجدد می‌پذیرند؛

- پرداخت وام‌های ارتقای شغل به منظور ارائه تسهیلات آموزش حرفه‌ای؛

- پرداخت وام‌های رفاهی برای ساخت مسکن به کارکنان منتقل شده.

• بیمه اشتغال

ممانعت از بیکاری، اصلاح وضعیت اشتغال، افزایش فرصت‌های شغلی، توسعه و بهبود قابلیت و توانایی‌های کارکنان، و افزایش رفاه آنها از جمله اهداف بیمه اشتغال هستند.

• توجه به اشتغال سالمندان

باتوجه به ساختار سنی جمعیت ژاپن و بالا رفتن سن نیروی کار، مسئله اصلی در این کشور اشتغال بیکاران سنین بالا است. دولت، با پرداخت یارانه به کارفرمایانی

که این افراد را استخدام یا مراکزی برای اشتغال پاره‌وقت آنها ایجاد می‌کنند، از این امر حمایت می‌کند.

• توسعه اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته از طریق پرداخت یارانه

یارانه به دو صورت به کارفرمایان مؤثر پرداخت می‌شود: برای دستمزد کارکنان جدید، و نیز برای تهیه ماشین آلات و تجهیزات (به نسبت کارکنان جدید). علاوه بر آن، برای موارد زیر نیز یارانه پرداخت می‌شود: توسعه اشتغال در مقیاس بزرگ (ایجاد بنگاه‌های جدید با ظرفیت اشتغال بیش از ۵۰ نفر)، بهبود محیط اشتغال منطقه‌ای (ایجاد و حفظ دفاتر منطقه‌ای)، استفاده مؤثر از مهارت‌های پیشرفته در مناطق (به کارگیری مؤثر تخصص‌های پیشرفته در زمینه‌های منطقه‌ای)، تشویق انتقال نیروی انسانی متخصص از شهرهای بزرگ به مناطق کمتر توسعه یافته، و تضمین ثبات اشتغال منطقه‌ای.

بررسیها نشان می‌دهند که سیاست کلی کشورهای توسعه یافته به طور عمده انتقال منابع از سیاستهای منفعل به سیاستهای فعال و حل مشکل بیکاری است. بنابراین، ارتباط نزدیکی بین مجریان طرحهای فعال و سازمانهای فعال در زمینه طرحهای منفعل (مانند سازمان تأمین اجتماعی یا صندوق بازنشستگی) وجود دارد. علاوه بر آن، مراکز یا ادارات خدمات عمومی اشتغال ایجاد می‌شوند و برای کمک به بیکاران و ارزیابی پیشرفت آنها در زمینه دستیابی به کار مورد حمایت قرار می‌گیرند. ارائه انواع آموزشها به بیکاران در گروه‌های همگن، ایجاد اشتغال و پرداخت یارانه برای خود اشتغالی از سیاستهای فعال بازارکار در کشورهای پیشرفته هستند. در ژاپن، مدارس و مؤسسات آموزشی نقش فعالی در کاریابی دانش‌آموختگان دارند. در آمریکا، تقویت نظام جستجوی شغل، شناسایی سریع بیکاران و کاهش دوره بیکاری از سیاستهای فعال بازارکار محسوب می‌شوند.

۲- سیاستهای تنظیم بازار کار

تنظیم بازار کار از سیاستهایی است که دولتها معمولاً از طریق اصلاح قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید به اجرای آن می‌پردازند و هدف از آن ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار با تأثیرگذاری بر شاغلان است. این سیاستها در کشورهای پیشرفته به شرح زیرند:

۱/۲- کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) (منابع ۱۴ و ۱۵)

توجه به آثار مثبت و منفی حفظ اشتغال و اصلاح آن برای افزایش انعطاف‌پذیری بازار کار قوانین مربوط به حفظ اشتغال، در واقع قوانین حاکم بر «استخدام و اخراج» هستند و موضوعاتی مانند اخراج ناعادلانه، اخراج به دلایل اقتصادی، حقوق زمان اخراج^۴، حداقل زمان اخطار برای اخراج، اختیارات اداری برای اخراج و بحثهای مقدماتی با نمایندگان کارگران را در برمی‌گیرند. قانون کار یکی از قوانین حفظ اشتغال است اما قوانین دیگری نیز برای حفظ اشتغال وجود دارند. مزیت‌های قوانین حفظ اشتغال به شرح زیرند:

- در جهت تأمین رفاه اقتصادی کارکنان؛
- باعث می‌شوند که شرکتها به طور ضمنی از ثبات اشتغال و مزایای مترتب بر آن حمایت کنند تا بتوانند کارکنان شایسته را جذب و حفظ کنند؛
- تغییر شغل را کاهش می‌دهند و کارکنان را تشویق می‌کنند تا تغییرات فناوری و تحرک داخلی در شغل را بپذیرند و شرکتها را تشویق به سرمایه‌گذاری برای آموزش نیروی کار خود می‌کنند؛

- بیکاری اصطکاکی را کاهش می‌دهند؛
- هزینه اجتماعی و مزایای بیمه بیکاری را کاهش می‌دهند. اخراج دارای دو گونه هزینه برای جامعه است: اول، هزینه‌هایی به صورت مقرریه‌های بیمه بیکاری و دوم، هزینه‌های مربوط به بازآموزی و هزینه‌های جستجو در بازارکار؛
- ثبات کلان اقتصادی را تأمین می‌کنند. اخراجها باعث کاهش قدرت خرید کارکنان، کاهش ماریپیچی تقاضا و اخراجهای بیشتر کارکنان می‌شوند. با وجود قوانین حفظ اشتغال، اخراجها محدود می‌شوند یا به تأخیر می‌افتند؛ و این باعث می‌شود درآمدهای مصرف‌کنندگان و تقاضای کل در سطحی بالاتر، نسبت به شرایط عدم وجود قوانین مذکور، باقی بماند.
- اقتصاد زیرزمینی را کاهش می‌دهند. قوانین حفظ اشتغال به ایجاد شرایط برای گزارش‌دهی صحیح درباره درآمدها کمک می‌کنند و دریافت کمک تأمین اجتماعی و مالیاتها تسهیل می‌شود.
- هزینه قراردادها از طریق برقراری قوانین و استانداردهای کلی کاهش می‌یابد؛ مخالفان قوانین حفظ اشتغال عقیده دارند که منافع برشمرده شده، در عمل، چندان اهمیتی ندارند و بعضاً ضعیف هستند؛ زیرا:
- قوانین حفظ اشتغال تنها برای آن بخش از نیروی کار مؤثرند که قدرتمندتر هستند و دریافتی بهتری دارند.
- وجود قرارداد ضمنی بین کارفرمایان و کارکنان که ثبات اشتغال را تضمین می‌کند غیرواقعی است و در مورد آن بزرگنمایی شده است.

- همواره درجه‌ای از ثبات اشتغال در شرکتها وجود دارد و نقش قوانین حفظ اشتغال در این زمینه محدود است. به علاوه، گرچه ثبات اشتغال ممکن است که تحرک داخلی را تشویق و شرکتها را ترغیب به آموزش کند اما ورود افراد جدید، مهارت‌های جدید و عقاید جدید را محدود می‌سازد.
 - اگر حفظ اشتغال بیکاری اصطکاکی را از طریق محدود کردن اشتغال کوتاه مدت کاهش می‌دهد، ایجاد جریان فرصت‌های شغلی در اقتصاد را نیز کم می‌کند.
 - منفعت قوانین حفظ اشتغال در مورد هزینه‌های اجتماعی و مزایای بیمه بیکاری محرز است، البته در صورتی که این قوانین موجب شوند که کل بیکاری کاهش یابد.
 - در شرایطی که قوانین سختگیرانه حفظ اشتغال خاص کارکنان دائمی باشد، قراردادهای موقت (دوره ثابت) گسترش می‌یابند. بنابراین، بی‌ثباتی کلی اشتغال افزایش می‌یابد و استدلال مربوط به ثبات کلان اقتصادی بتدریج تضعیف می‌شود.
 - اگرچه قوانین اشتغال ممکن است که به کاهش اقتصاد زیرزمینی کمک کند اما مناسب‌ترین ابزار برای این هدف نیست. این هدف باید از طریق تخصیص منابع کافی به روشهای مستقیم‌تر کنترل مالی، پرداخت کمک‌های تأمین اجتماعی و مالیاتها توسط کارفرمایان تحقق پیدا کند.
- بنابراین، قوانین حفظ اشتغال دارای آثاری منفی به شرح زیرند:
- ۱- کل اشتغال را کاهش می‌دهند. در نتیجه اجرای این قوانین، کارفرمایان استخدام خود را محدود می‌کنند زیرا نسبت به سطح تقاضا برای محصولات خود در آینده و همچنین بهره‌وری کارکنان خود اطمینان کافی ندارند. به

علاوه، از آنجا که هزینه اخراجها در آینده بخشی از کل هزینه‌ها را تشکیل می‌دهد، قوانین مذکور این انگیزه را فراهم می‌آورند تا از شکلهایی از قراردادهای شغلی استفاده شود که هزینه‌های استخدامی زیادی در بر نداشته باشند.

۲- سهم بیکاران جدید را از کل ذخیره بیکاران افزایش می‌دهند زیرا از طرفی مانع اخراجها و از طرف دیگر مانع استخدامها می‌شوند.

۳- موجب افزایش انگیزه‌ها برای به دست آوردن آموزش رسمی یا صلاحیتهای حرفه‌ای می‌شوند، زیرا کارفرمایان براین اساس متقاضیان را سرنده می‌کنند. در نتیجه، جوانان به تحصیل در مدارس و آموزشهای حرفه‌ای رو می‌آورند و دوره آموزش رسمی جوانان به قیمت از دست رفتن آموزش می‌گردد و تجارب ضمن کار به طور مصنوعی طولانی می‌شود.

۴- ممکن است باعث شوند که کارفرمایان برای مواجهه با مشکل بازارکار، روشهای کم هزینه‌تر دیگری را به کار گیرند. از جمله این روشها انفصال کارکنان مسن‌تر و استفاده از طرحهای بازنشستگی زودرس هستند، زیرا هزینه این اقدامات به صورت مرکزی تأمین مالی می‌شود.

بنابراین، وجود نوعی قوانین حفظ اشتغال که مانع اخراجهای اختیاری یا تبعیض آمیز شوند لازم است. اما اخراجهایی که براساس شرایط اقتصادی لازم هستند نیز باید مجاز شمرده شوند. همچنین از طرف شرکتها باید تمهیدات بلندمدت و صریحی برای امنیت شغلی کارکنان از طریق مذاکرات درسطحی غیرمتمرکز، نه تحمیلی به کلیه شرکتها صورت گیرد.

• حذف موانع موجود برسرراه ترتیبات انعطاف‌پذیری زمان کار، گسترش

کار موقت و پاره‌وقت

کارفرمایان به انعطاف‌پذیری زمان کار اهمیت زیادی می‌دهند زیرا از این طریق می‌توانند مدت بهره‌برداری از ماشین‌آلات و تجهیزات خود را افزایش دهند. در مورد اضافه‌کار نیز کارفرمایان به طور کلی عقیده دارند که سطح و الگوی اضافه‌کار را نباید دولتها تعیین کنند و حداقل سه دلیل برای وجود اضافه‌کار ارائه می‌دهند:

- اضافه‌کار باعث می‌شود که درجه‌ای از انعطاف‌پذیری در سازماندهی مؤسسه یا شرکت به وجود آید که برای ایجاد سازگاری سریع با تغییرات پیشبینی نشده در تقاضا ضروری است.

- هزینه‌های قانونی استخدام و سپس اخراج کارکنان در بسیاری از کشورهای OECD زیاد هستند، بنابراین، پرداخت اضافه‌کار مقرون به صرفه است.

- اضافه‌کار در بخشهایی که به دلایل فنی و کمیابی مهارتها امکان استخدام سریع ندارند ضروری است و در جهت استفاده کارا از منابع است.

کارفرمایان از کار پاره وقت نیز به عنوان عنصری در جهت افزایش انعطاف‌پذیری محیط کار حمایت می‌کنند زیرا کار پاره وقت موجب سازگاری با نوسانهای مربوط به نیازمندی نیروی کار می‌شود. همچنین، مزد و حقوق پرداختی به کارکنان پاره وقت کمتر است و هیچگونه تعهدی برای کارفرما برای کمک به طرحهای تأمین اجتماعی به وجود نمی‌آورد. به علاوه، استفاده از نیروی کار پاره وقت مستلزم هزینه‌های اداری و آموزشی کمتر است.

• برقراری سن بازنشستگی بامقرری بازنشستگی انعطاف‌پذیر

اجرای طرحهای بازنشستگی زود هنگام برای پاسخ به بیکاری شدید معرفی شده است هرچند ابعاد آن، به مثابه ابزاری برای مقابله با بیکاری، محدودند. هدف از این طرحها جایگزین کردن بیکاران جوان به جای کارکنان مسن است و چنانچه

در مقیاس وسیع به کار گرفته شوند بسیار پرهزینه‌اند، زیرا برهزینه‌های تأمین اجتماعی تأثیر می‌گذارند. برای کاهش تأثیر بازنشستگی زودهنگام بر این هزینه‌ها از روشهای مبتنی بر سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر همراه با تعدیل شرایط مقرری بازنشستگی بر اساس محاسبات مربوط به احتمال مرگ و میر استفاده می‌شود. در این روش، باگسترده کردن دامنه انتخابهای فردی بدون افزایش هزینه‌های تأمین اجتماعی، رفاه افراد افزایش می‌یابد. این چنین سیاستی به کارکنان اختیار می‌دهد تا 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 خواهند داشت. بازنشستگی زودهنگام بر تراکم مهارتها نیز تأثیر دارد اما، با توجه به تغییرات فنی، مهارتها به طور کلی کوتاه مدت‌اند. از این نظر، دلیلی وجود ندارد که کارکنان مسن به کارکنان جوان ترجیح داده شوند. اما، به طور کلی سیاستهای بازنشستگی زودهنگام در تناقض با اهداف «جامعه فعال» است زیرا در جامعه فعال فرصت مشارکت برای افراد فراهم می‌شود نه انگیزه خروج از کار.

• افزایش انعطاف‌پذیری در مزد و حقوق

در این زمینه، ترتیبات نهادی و قانونی بسیار مهم‌اند. دولت، 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 تأثیر می‌گذارد و به طور غیرمستقیم از طریق برقراری مالیاتها و انتقالات اجتماعی (که برمزدهای احتیاطی تأثیر می‌گذارند) و همچنین وضع کردن مقررات حفظ اشتغال (که ممکن است قدرت داخلیها یعنی شاغلان را در تعیین مزد تقویت کند) مذاکرات مربوط به مزد را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

• برقراری درجه اندک حفظ اشتغال و امنیت شغلی کم (منبع شماره ۱)

آمریکا کشوری تلقی شده است که کارکنان در آن از امنیت شغلی چندانی برخوردار نیستند، به این معنی که در این کشور می‌توان کارکنان را بدون آنکه هزینه‌های زیادی برای کارفرما داشته باشد از کار اخراج کرد. یک نمونه بارز آن دره سیلیکون^۶ است که سیاست انعطاف‌پذیری بازارکار به طور موفقیت‌آمیز در آن در حال اجرا است.

• توجه به قراردادهای غیراستاندارد و افزایش شغل‌های موقت، پاره وقت و

کار در منزل (منابع ۱۳، ۶، ۴ و ۱۶)

افرادی که براساس قراردادهای غیراستاندارد استخدام می‌شوند نیروی کار انعطاف‌پذیر نامیده می‌شوند. اشکال مختلف اشتغال انعطاف‌پذیر عبارتند از: شغل‌های موقت، شغل‌های پاره وقت، اشتغال در طرحها و پروژه‌های خاص، قبول کار در منزل و اشتغال موقت مشخص‌ترین و واضح‌ترین شکل اشتغال انعطاف‌پذیر است. این نوع اشتغال در سالهای اخیر در ایالات متحده آمریکا به سرعت رشد کرده است (۴۸ درصد رشد از سال ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۵).

• ایجاد بنگاه‌های «خدمات امدادی شغل‌های موقت» برای هدایت متقاضیان

کار

سازماندهی اشتغال موقت در ایالات متحده آمریکا از طریق نمایندگی‌های خاصی تحت عنوان خدمات امدادی شغل‌های موقت^۷ انجام می‌گیرد. در فوریه سال ۱۹۹۵،

6. Silicon

7. Temporary Help Services

حدود یک درصد کل اشتغال (۱۸۱/۱ میلیون نفر) از طریق خدمات امدادی شغل‌های موقت مشغول کار بوده‌اند (منابع ۱۷، ۴، ۱۶ و ۲).

• توجه به انعطاف‌پذیری مزد

در آمریکا محدودیتهایی که مانع از انعکاس شرایط محلی در تعیین دستمزدها و هزینه‌های نیروی کار می‌شوند (بویژه در ارتباط با جوانان) حذف و، از این طریق، دستمزد و سایر هزینه‌های نیروی کار قابل انعطاف می‌گردد. افزایش حداقل دستمزد و سایر هزینه‌های نیروی کار قابل انعطاف می‌گردد. افزایش حداقل دستمزد عمدتاً باهدف رفاهی و به منظور برخورداری ساختن افراد از حداقل سطح زندگی انجام می‌گیرد؛ اما طبق بررسیهای انجام شده، باافزایش حداقل دستمزد، نرخ اشتغال جوانان کاهش پیدا می‌کند. به علاوه، مردان بیشتر از زنان بر اثر افزایش حداقل دستمزد کار خود را از دست می‌دهند. بنابراین، در فرایند تصمیم‌گیری برای تهیه لوایح مربوط به حداقل دستمزد باید اثرات این سیاست بر گروه‌های سنی به دقت موردتوجه قرار گیرد (منابع ۱۱، ۱۲ و ۷).

• افزایش رقابت بیشتر در ایالتها برای افزایش انعطاف‌پذیری بازارکار

در آمریکا، سیاست بهبود نظام مقررات اجتماعی به صورت محدود اجرا شده است. به علاوه، قانون ضدتر است دخالت در امور اتحادیه‌های کارگری آمریکا را محدود می‌کند و به طور کلی مسئولیت اجرای قوانین مربوط به اتحادیه‌های کارگری به ایالات مختلف واگذار شده است. این امر موجب ایجاد رقابت بیشتر در بین ایالتها مختلف شده و انعطاف‌پذیری بازارکار را افزایش داده است (منبع شماره ۱۶).

• حفظ اشتغال و اجرای نظام اشتغال در طول زندگی

«نظام اشتغال در طول دوره زندگی»^۸ پس از جنگ جهانی دوم جهانی شکل گرفت. استخدام در چارچوب این نظام دائمی و در قالب قرارداد کار بدون ذکر مدت است. افراد، در این نظام، از لحاظ اخلاقی و معنوی خود را متعهد به کار در تمام دوران کار برای یک بنگاه اقتصادی می‌دانند و، درمقابل، انتظار دارند که شرکت از آنها بخوبی حمایت و پشتیبانی کند. بنگاه اقتصادی نیز انتظاری مشابه دارد. شرکتهای ژاپنی در رویارویی با نوسانهای اقتصادی، ابتدا از طریق کاهش ساعات کار و سپس به وسیله کاهش تعداد استخدام جدید و تعداد کارکنان پاره‌وقت و موقت، به کاهش نیروی کار اقدام می‌کنند و تا حد امکان از اخراج کارکنان اجتناب می‌ورزند، اگرچه در ژاپن نیز اخراج کارکنان در شرایط رکود اقتصادی به شدت معمول است (منابع ۱۴، ۱۸، ۲۲، ۸، ۱۹ و ۲۰).

• اجرای «نظام پرداخت برای مهارت» به جای «پرداخت برای نتیجه» یا «پرداخت برای شغل»

در شرکتها و مؤسسات حقوق هر یک از کارکنان در قالب یک نظام واحد و همواره در تعادل با حقوق دیگران تعیین می‌شود و شخص به طور کلی در سازمان یا شرکت به کارگمارده می‌شود نه در یک شغل ویژه. نظام حقوق ژاپن برمبنای «پرداخت برای مهارت»^۹ طراحی شده است. این امر انگیزه‌ای قوی برای کارکنان به منظور کسب مهارت فراهم می‌آورد. اگر نظام حقوق «پرداخت برای

8. Lifelong employment system

9. Pay for skill plan

شغل»^{۱۰} باشد، حرکت و جابه‌جایی کارکنان بین کارهای مختلف به منظور توسعه مهارت ترغیب نمی‌شود و اگر «پرداخت برای نتیجه»^{۱۱} باشد، انگیزه کارکنان برای جابه‌جایی و تحرک بین کارهای مختلف از بین می‌رود، چه آنها مایل به انجام کارهای جدید نیستند زیرا نتایج حاصل در ابتدا ضعیف خواهد بود و کاهش حقوق را به دنبال خواهد داشت. تعیین حقوق کارکنان دولت از اختیارات مجلس است. مجلس نیز حقوق کارکنان دولت را با توجه به شرایط حاکم بر بخش خصوصی تعیین می‌کند.

• انعطاف‌پذیر کردن زمان کار از طریق کاهش زمان کار و به کارگیری کارکنان پاره وقت

وزارت کار ژاپن برای کاهش اصولی ساعات کار در صنایع و مشاغل خاص از طریق ارائه مشاوره و کمک به صنایع داوطلب و برگزاری سمینارهایی در راستای ایجاد توافق ملی در مورد کاهش ساعات کار، شرایط لازم را فراهم می‌آورد. شاغلان تمام وقت بدنه اصلی اشتغال را در ژاپن تشکیل می‌دهند، با وجود این، کار پاره‌وقت در حال افزایش است. وزارت کار نیز این روند را تشویق می‌کند. در راستای ارتقای سطح رفاه کارکنان پاره‌وقت، قانون کار پاره وقت از سال ۱۹۹۴ به اجرا درآمده است و رهنمودهایی برای کارفرمایان فراهم می‌آورد. براساس این قانون، «مؤسسه ارزیابی کارگران ژاپن» شروع به فعالیت کرده است که عمده‌ترین وظیفه آن کمک مالی برای بهبود اشتغال و مدیریت کارکنان پاره‌وقت، عرضه اطلاعات و خدمات مشاوره به کارکنان پاره وقت، هدایت و

10. Pay for job plan

11. Pay for result plan

سرپرستی سمینارهای آموزشی و کارآموزی در زمینه اشتغال و مدیریت کار پاره وقت هستند.

• اتخاذ سیاستهای جدید

ژاپن در دوره رشد اقتصادی پس از جنگ دوم جهانی، نظام اشتغال در طول دوره زندگی را ایجاد و بخوبی اجرا کرد. اما این نظام، در شرایط رکود، کارایی لازم را نداشته زیرا مانع اخراج کارکنان و موجب تورم حقوق بگیران غیرمولد و بیکاری پنهان شده است. به علاوه، باتوجه به پیشرفت سریع فناوری و نیاز به تخصصهای جدید، ایجاد جریانی از کارکنان جدید به مؤسسات اقتصادی لازم است که این نظام مانع آن می‌شود. بنابراین، برای سازگاری با تحولات اخیر، سیاستهای جدیدی به شرح زیر اتخاذ شده‌اند:

- تأکید بر رقابت فردی به جای کار گروهی و تجدیدنظر در نظام اشتغال در طول زندگی؛

- تغییر در نظام حقوق و دستمزد و برقراری نظام مبتنی بر عملکرد فردی؛

- استقبال از به کارگیری کارکنان نیمه حرفه‌ای و کارکنان موقت؛

- ایجاد و به کارگیری نظام حقوق بازنشستگی انعطاف‌پذیر؛

- حذف یارانه و بیمه اشتغال و توجه به بیمه بیکاری.

بررسی سیاستهای تنظیم بازار کار کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد که کاهش شدت درجه حفظ اشتغال، ایجاد انعطاف‌پذیریهای مختلف - نظیر انعطاف‌پذیر کردن زمان کار و مزد و حقوق، و برقراری سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر - از سیاستهای این کشورها هستند. در آمریکا، پایین نگه داشتن سطح امنیت شغلی، توجه به قراردادهای غیراستاندارد، و افزایش رقابت در امور مربوط به بازار کار در بین ایالت‌های مختلف از سیاستهای تنظیم بازار کار محسوب می‌شوند. در ژاپن، با

وجود اجرای سیاست اشتغال در طول عمر به مدت طولانی، اخیراً تجدیدنظریهایی در این مورد در جهت افزایش انعطاف‌پذیری بیشتر و گذر سریع از مرحله رکود به عمل آمده است.

سیاستهای بازارکار ایران در برنامه سوم

در ایران، دو گونه سیاست مؤثر بر بازارکار وجود دارند. گروه اول، سیاستهایی هستند که صریحاً تحت عنوان سیاستهای اشتغال مطرح گردیده‌اند. گروه دوم، سیاستهایی هستند که، به طور کلی، برای ساماندهی ابعاد دیگری از ساختارهای اقتصادی - اجتماعی اتخاذ شده‌اند اما بر بازارکار نیز تأثیر می‌گذارند. در اینجا، این دو گروه سیاست به طور جداگانه بررسی می‌شوند.

۱- سیاستهای صریح: به دور از سیاستهای متداول

سیاستهای اشتغال در قانون برنامه سوم توسعه به شرح زیراند (منبع ۲۱، مواد ۴۸ تا ۵۷):

۱- جمع‌آوری کلیه افراد خارجی فاقد پروانه کار و انتقال آنها به کشور متبوع خود؛

۲- تشویق کارفرمایان به استخدام نیروی کار جدید از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی با برقراری تخفیفهایی در میزان حق بیمه سهم کارفرما و کاهش مالیات کارفرمایان؛

۳- ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته با معاف کردن سرمایه‌گذاران از حقوق و عوارض دولتی، پرداخت قسمتی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونیها، توزیع تسهیلات اعطایی

بودجه‌های سنواتی براساس شاخص بیکاری به طوری که کمبود اشتغال این مناطق جبران شود؛

۴- توسعه کمی و کیفی مهارت‌های فنی و حرفه‌ای و ارائه آموزش‌های متنوع مهارتی به گروه‌های مختلف با اختصاص سهمیه‌ای خاص در پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی در زمینه ایجاد آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای؛

۵- منطقی کردن هزینه برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب و نیز متناسب نمودن نرخ‌های ترجیحی در جهت حمایت از تولید (در مقایسه بابخش‌های غیرتولیدی)؛

۶- هدایت و نظارت و پیشبینی تمهیدات لازم از نظر قوانین و مقررات برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور با تشکیل کمیته‌ای متشکل از وزرای امور خارجه، کار و امور اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکز؛

۷- تأمین تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا و صنایع کوچک و تأمین قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور؛

۸- اختصاص ۳ درصد از سپرده‌های قانونی بانکها نزد بانک مرکزی به بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن برای اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن، تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش دولتی که ویژگی عمده آنها اشتغال‌زایی باشد؛

۹- ارائه تسهیلات از محل سپرده‌های قرض‌الحسنه به افراد برای تهیه ابزارکار به صورت وام بدون بهره. اولویت با بیکارن ساکن در روستاها، زنان بیکار

سرپرست خانوار و حرفه‌آموختگان بخشهای فنی و حرفه‌ای دولتی و غیر دولتی است؛

۱۰- اولویت دادن به ایشارگران در تمامی برنامه‌های اشتغال‌زایی و اعطای امتیازات و تسهیلات.

بررسی سیاستهای صریح اتخاذ شده در برنامه سوم برای کاهش بیکاری حاکی از آن است که هیچگونه مبنای نظری و شناخت جامع نسبت به اشتغال و بیکاری در کشور وجود نداشته است. در نتیجه، ابزارهای متداول و مناسب سیاستی و مؤثر برای رفع بیکاری در برنامه سوم معرفی نشده‌اند. سیاستهای اتخاذ شده به طور کلی به دو گروه تقسیم می‌شوند:

۱/۱- سیاستهای فعال بازارکار با محتوای نامناسب

سیاستهای ذکر شده در بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۶، ۹ و ۱۰ از نوع سیاستهای فعال بازارکار هستند اما ویژگیهای لازم برای تأثیرگذاری مثبت بر اشتغال را ندارند. در تحلیلی از سیاستهای اعلام شده می‌توان به نتایج زیر دست یافت:

- سیاستهای محدود کردن ورود کارکنان خارجی (به ویژه از کشورهای همسایه) و تسهیل خروج نیروی کار (به ویژه خدمات فنی و مهندسی) از جمله سیاستهایی هستند که بر جریانهای بازارکار تأثیر می‌گذارند. باتوجه به ترکیب بیکاران در جستجوی کار - که افراد دارای تخصصها و آموزشهای میانی سهم عمده‌ای در آن دارند - محدود شدن ورود کارکنان خارجی که عمدتاً ارزان قیمت و کم سواد هستند باعث می‌شود که فرصتهای شغلی موجود برای این افراد بلا تصدی بماند و قیمت این نوع کار در کشور افزایش یابد؛ ضمن آنکه با صدور خدمات فنی و مهندسی، آن بخش از کارآفرینان و

متخصصان جامعه که توانایی ایجاد فرصتهای شغلی در داخل را دارند به خارج از کشور منتقل می‌شوند. باتوجه به عدم وجود شناخت کافی از ابعاد و کیفیت بیکاری متخصصان، معلوم نیست این سیاستها به نفع کاهش بیکاری متخصصان کشور نیز باشد. در نتیجه، عدم تعادل‌های موجود شکل خود را تغییر می‌دهد اما قطعاً به سمت تعادل حرکت نخواهد کرد.

- سازوکار جستجوی شغل از سیاستهای مهم بازارکار است. مراکز خدمات اشتغال وابسته به وزارت کار و امور اجتماعی مهمترین نهاد و مجری سیاستهای فعال بازارکار در کشور است که باید، از طرفی، واسط بین بنگاه‌های اقتصادی و بیکاران در جستجوی شغل و، طرف دیگر، واسط میان بیکاران در جستجوی شغل و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای باشد. مراکز مذکور به دلیل نداشتن طرحهای مشخص برای ایجاد اشتغال، خوداشتغالی و آموزش و ناتوانی در پاسخگویی به نیاز کارفرمایان، نقش چندانی در کاهش بیکاری ندارند. انگیزه‌های ایجاد شده در برنامه برای همکاری کارفرمایان با آن نیز نمی‌تواند کارایی محدود مراکز مذکور را افزایش می‌دهد.
- به طور کلی، به نظر می‌رسد که به لحاظ نظری هیچگونه شناختی از سیاستهای فعال و منفعل بازارکار در مقطع تهیه و تنظیم برنامه سوم وجود نداشته و چگونگی انتقال از سیاستهای منفعل به سیاستهای فعال و نحوه تأمین منابع مالی آن در برنامه مشخص نشده است. به همین دلیل، چگونگی ارتباط بین مراکز خدمات اشتغال با سازمان تأمین اجتماعی و دیگر سازمانهای حمایت کننده از بیکاران، و بهره‌گیران از مزایای بیمه بیکاری و کمکهای جنبی مشخص نیست.

• براساس قانون کار، آموزش کارگران و کارجویان غیرماهر و نیز آموزشهای ضمن کار، وزارت کار ایجاد مراکز آموزشی را پیشبینی کرده است. در عمل، آموزش در این مراکز باماهیتی مستقل از نیازهای بازارکار تعریف و برای عموم اعم از شاغل و بیکار اجرا می‌شود و هیچگاه عملکرد اجرای آنها در ارتباط با تأمین شغل برای افراد جویای کار بررسی نمی‌گردد. بنابراین، تأثیر آن بر کاهش بیکاری ناشناخته و قابل تردید است. ایجاد انگیزه‌هایی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این زمینه را نیز در صورتی که در قالب روشهای موجود، بدون شناخت وضعیت بیکاران در جستجوی شغل به لحاظ کمیت و کیفیت قابلیتها و تخصصها، و بدون ارائه طرحهای مشخص برای بالابردن توانایی آنها در جذب در بازارکار باشد، نمی‌توان سیاستگذاری مناسبی تلقی کرد.

• گسترش خود اشتغالی از جمله سیاستهای فعال بازارکار در برنامه سوم است اما جهتگیری آن به سوی مناطق روستایی و کمتر توسعه یافته و اقشاری مانند حرفه آموختگان و زنان بیکار سرپرست خانوار است. بیکاران شهری که بخش قابل توجهی از بیکاران را تشکیل می‌دهند، و دانش آموختگان بیکار آموزش عالی که می‌توانند هدف اصلی طرحهای خوداشتغالی محسوب گردند، اساساً مورد بی توجهی قرار گرفته‌اند.

• گروه‌های هدف در سیاستهای اشتغال تحت نفوذ سازمانها و دستگاههای اجرای مختلف، بویژه سازمانهای امدادگر نظیر کمیته امداد امام خمینی، بنیاد امور جنگ تحمیلی و سازمان بهزیستی، تعیین گردیده‌اند و دارای همپوشانی هستند. این وضعیت عملاً موجب تداخل فعالیت سازمانهای متعدد در امر

بهبود وضعیت اشتغال افراد جامعه می‌گردد و اثربخشی هزینه‌ها را کاهش می‌دهد.

- در برنامه، انواع حمایت‌های مالی به صورت اعطای بخشودگی یا تخفیف‌های مالیاتی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا دیده می‌شود. اما مذاکره با کارفرمایان موجود و ارائه یارانه مستقیم به آنها برای ایجاد شغل یا جلوگیری از اخراجها هیچ جایگاهی نیافته است. از آنجا که ابعاد اشتغالزایی طرح‌های سرمایه‌گذاری، به دلیل نامشخص بودن نوع فناوری آنها، در عمل روشن نیستند، طبقه‌بندی طرح‌ها - از نظر اشتغال - غیر ممکن و حمایت‌های اعلام شده عام و اثرگذاری آنها بسیار محدود است.

- نهادهای مجری سیاست‌های فعال در کشور متعددند. مراکز خدمات اشتغال وابسته به وزارت کار و امور و اجتماعی مسئول شناسایی بیکاران، معرفی آنها به کارفرمایان متقاضی یا مراکز کارآموزی بسته به مورد است. کمیسیون ۵ نفره متشکل از نمایندگان استانداری، سازمان برنامه و بودجه، اموراتصادی و دارایی و بانک عامل مسئول توزیع تسهیلات تکلیفی بانکها بوده‌اند. در برخی سالها، دفتر امور مناطق محروم وابسته به ریاست جمهوری و کمیسیون ویژه امور مناطق محروم وابسته به ریاست جمهوری مسئول توزیع اعتبارات بوده‌اند. اخیراً نیز شورای عالی اشتغال مسئولیت توزیع اعتبارات بین استانها را برعهده گرفته است. بنابراین، عملاً نهادهای متعددی به سروسامان دادن اشتغال در کشور پرداخته‌اند که ضمن حاکم کردن دیوان‌سالاری بر توزیع منابع، به دلیل نداشتن برنامه و طرح مشخص، نتوانسته‌اند شرایط مساعدی برای رفع مشکل بیکاری در کشور فراهم آورند. در این میان، نقش وزارت کار و اموراتتماعی و نگرش حاکم بر آن در چندسال اخیر، مبنی بر عدم

مسئولیت آن نسبت به اشتغال و بیکاری، را در ایجاد این نابسامانی نمی‌توان نادیده گرفت.

۱/۲ - سیاستهای کم اثر معطوف به تشویق سرمایه‌گذاری

سیاستهای ذکر شده در بندهای ۳، ۵، ۷ و ۸ اساساً سیاستهایی در جهت حمایت‌های مالی عمومی از سرمایه‌گذاران طرحهای اشتغالزا است. حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری تنها زمانی همچون محرک عمل می‌کند که امنیت سرمایه و حاشیه سود مناسب برای سرمایه‌گذار فراهم گردد؛ اتخاذ سیاستهای جزئی در جهت برخی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری چندان محرکی برای سرمایه‌گذاری و کاهش بیکاری نخواهد بود. به علاوه، به نظر می‌رسد که انتخاب طرحهای اشتغالزا، به دلیل نامشخص بودن نوع فناوری و معیارهای سنجش میزان اشتغالزایی آنها، در عمل از توان مدیریتی بخش دولتی و نظام بانکی کشور خارج است. تأکید برای ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته، صنایع کوچک و طرحهای کشاورزی و دامپروری بدون توجه به کشش اشتغال آنها نسبت به سرمایه‌گذاری و در شرایطی که بیکاران عمدتاً در شهرهای بزرگ متمرکز شده‌اند، نیز نشان‌دهنده عدم شناخت کافی از ساختار بیکاری در کشور، فاصله گرفتن از راه‌حلهای اصلی و صرف منابع بدون دستیابی به اهداف است. تجارب نشان می‌دهند که، برای ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته، حمایت از ایجاد واحدهای اقتصادی با ظرفیت اشتغال بیش از ۵۰ نفر و حمایت از کارفرمایانی که محیط اشتغال را بهبود می‌بخشند یا از مهارت‌های پیشرفته در زمینه‌های منطقه‌ای استفاده می‌کنند و موجب انتقال نیروهای متخصص به مناطق کمتر توسعه یافته می‌شوند بسیار مؤثر است. این سیاستها در ایران مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

۲- سایر سیاستها : ضمنی و پراکنده

در قانون برنامه سوم و مستندات آن، گونه دیگری از سیاستها دیده می‌شود که بر اصلاح ابعاد و ساختار شاغلان بخش دولتی و کاهش آن تأکید دارد. این سیاستها به شرح زیرند (نگاه کنید به منبع شماره ۲۱، جزءهای ۱، ۵، ۸ و ۹، بند ب ماده ۱، بندهای ج، د و ه ماده ۲ و بند ب ماده ۳).

- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها

از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز؛

- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاه‌های

اجرایی به شهرداریها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدیهای

غیر ضرور؛

- تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و

توزیع نیروی انسانی بخش دولتی؛

- تصویب ضوابط و دستور عملهای مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی

دستگاه‌هایی که براساس مصوب شورای عالی اداری، ادغام، منحل، واگذار و

یا وظایف آنها به دیگر دستگاهها منتقل می‌شود؛

- حذف واحدها و سازمانهای غیر ضرور و حذف وظایف موازی و مشترک

دستگاهها؛

- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود نمودن

وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت،

سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی

به واحدهای استانی؛

- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات از طریق تجمع کلیه فعالیتهای مربوط به یک وزارتخانه (به جز شرکتهای مستقل) در سازمان ستادی واحد؛
- تأمین نیروی انسانی مورد نیاز برای توسعه فعالیتهای دستگاههای اجرایی، که توسعه آنها ضروری است، از نیروهای رسمی و غیررسمی مازاد دستگاهها و شرکتهای دولتی؛

در اجرای سیاستهای مذکور استخدام جدید در برخی مناطق و سطوح پایین تخصصی کاهش و در برخی مناطق و سطوح تخصصی بالا افزایش می‌یابد و انتظار می‌رود که برآیند سیاستهای اصلاح ساختار دولت به صورتی باشد که موجب کاهش تعداد شاغلان بخش عمومی گردد، به طوری که تعداد کل کارکنان دولت در طول برنامه ۵ درصد کاهش یابد و از ۲/۱۲۸ میلیون نفر در سال ۱۳۷۹ به ۲/۰۲۱ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ برسد (همان، جدول ۱، ص ۱۵۸). همچنین پیشبینی شده است که مجموع استخدامهای جدید در بخشهای دولتی حداکثر ۵۰ درصد کل تعداد کارکنانی باشد که از خدمت خارج می‌شوند و شاخصهای کیفی نیروی انسانی به ویژه نسبت به کارکنان مشاغل تخصصی و ترکیب تحصیلی کارکنان دولت ارتقاء یابد (همان، جزءهای ۱، ۲ و ۳ بند الف ماده ۳).

مجموعه سیاستهای فوق، بدون تردید، بر جریانهای نیروی کار تأثیر می‌گذارد، زیرا از طرفی به دلیل کاهش استخدامهای بخش دولتی به عنوان یکی از بزرگترین کارفرمایان در کشور، موجب افزایش تعداد بیکاران می‌گردد و، از طرف دیگر، با افزایش خروجیهای نیروی کار بخش دولتی، مجموعه افراد خارج از نیروی کار فزونی می‌گیرد و نرخ وابستگی در جامعه افزایش می‌یابد؛ هر چند که

این احتمال وجود دارد که بخشی از این افراد مجدداً به عنوان جویندگان شغل به جمع بیکاران در جستجوی شغل بازگردند.

۳- سیاستهای تنظیم بازار کار

قانون کار یکی از قوانین مهم مؤثر بر بازار کار است که به ویژه سیاستهای تنظیم بازار کار در کشور را شکل می‌دهند. این سیاستها در ایران به شرح زیرند (نگاه کنید به منبع ۲۳):

• حفظ اشتغال شدید و تأمین امنیت شغلی شاغلان

شدت حفظ اشتغال در کشور زیاد است و قانون کار بابرقراری شرایط نسبتاً سخت برای اخراج یا فسخ قرارداد از سوی کارفرما، عملاً امنیت شغلی کارگران را تأمین می‌کند. این امر موجب گردیده است که امکان بهره‌گیری بنگاه‌های اقتصادی از نیروی کار ارزان در شرایط وجود بیکاری زیاد، به شدت کاهش یابد و مزد از انعطاف‌پذیری محدودی برخوردار گردد. به علاوه، در دوران رونق نیز به دلیل عدم اطمینان از آینده، کارفرمایان تمایلی به استخدام کارکنان در حد نیاز و تکمیل فرصت‌های شغلی متناسب با تقاضای کالاها و خدمات نخواهند داشت. در برنامه سوم، هیچگونه سیاستی در جهت کاهش شدت حفظ اشتغال گذارده نشده است.

• انعطاف‌پذیری محدود زمان کار و سهم محدود کار موقت و پاره وقت

انعطاف‌پذیری بازار کار از طریق تغییرات کار هفتگی، میزان اضافه‌کار، استفاده از کار پاره‌وقت 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 اضافه‌کار، عملاً

مانع ایجاد انعطاف‌پذیریهای لازم در این زمینه می‌گردد. در برنامه سوم نیز سیاستهایی در این زمینه اتخاذ نگردیده است.

• تعیین مزد براساس نرخ تورم و قطع ارتباط مزد و محصول کار

مزد به عنوان قیمت کار عامل ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای کار و مبتنی بر تولید و بهره‌وری کار است. براساس قانون کار، حداقل مزد در کشور نه براساس وضعیت تولید، بلکه براساس نرخ تورم و برای حفظ سطح زندگی کارکنان تنظیم می‌شود. بنابراین، نقش مزد به عنوان عامل ایجاد انعطاف در بازارکار از آن گرفته شده است. در برنامه سوم نیز هیچگونه سیاستی در ارتباط با مالیات و انتقالات که در جهت انعطاف‌پذیر کردن مزد عمل کند، اتخاذ نشده است.

به طور کلی، در ایران، درجه حفظ اشتغال شدید، امنیت شغلی شاغلان قابل توجه و انعطاف‌پذیری زمان کار محدود است و مزد، بدون ارتباط با نتیجه کار، و براساس نرخ تورم به صورت مرکزی تعیین می‌شود؛ هیچگونه سیاست خاصی نیز در جهت انعطاف‌پذیر کردن بازارکار اتخاذ نگردیده است.

عوامل مهم در طراحی سیاستهای فعال بازارکار

سیاستهای فعال بازارکار از اصلی‌ترین سیاستهایی هستند که در برنامه دولتها برای مقابله با بیکار گنجانده می‌شوند و از طریق وزارت کار یا سازمانهای مشابه در قوه مجریه به مورد اجرا در می‌آیند برای طراحی سیاستهای فعال توجه به سه عامل لازم است (منابع ۱۴ و ۱۵):

۰۱ سطح جبران مالی^{۱۲} - سطح جبرانهای مالی برای بیکاران بزرگسال در طرحهای سیاستهای فعال بازارکار بسیار متغیر است. این جبرانها از سطحی برابر با مزایای بیکاری (معمولاً در برنامه‌های آموزشی) تا مبلغی برابر با سطح مزدها در بازار (در بسیاری از طرحهای مربوط به ایجاد شغل و یارانه مزد) متفاوت است. به طور کلی، هرچه سطح جبرانهای مالی بیشتر باشد انگیزه برای جستجوی فعالانه یک کار منظم در نزد افراد تحت پوشش کاهش می‌یابد. بنابراین، لازم است که جبرانهای مالی، تا حد امکان، مساوی با مزایای بیمه بیکاری باشند. اما در طرحهای ایجاد شغل می‌توان همان مزد ساعتی مرسوم در بازار را برای کار پاره وقت پرداخت.

۰۲ نحوه هدفگذاری - آیا تنها افرادی که به بیکاران بلندمدت (بیش از یکسال بیکار) تبدیل شده‌اند باید زیر پوشش طرحها قرار گیرند؟ پاسخ منفی است، هرچند که طرحهای جایابی دیر هنگام مزایای متعددی دارد. این طرحها دارای خالص هزینه کمتری هستند، زیرا در این فاصله ممکن است بسیاری از افراد شغلی به دست آورند. در ضمن، کسانی که واقعاً به کمک احتیاج دارند با اطمینان بیشتری تحت پوشش قرار می‌گیرند. با وجود این، نوعی تعادل در این زمینه لازم است و هدفگذاری در مورد «بیکاران میان مدت» یعنی کسانی که حدود شش ماه بیکار بوده‌اند، توصیه می‌شود.

۰۳ مدت طرحها و نحوه هماهنگی با نظام بیمه بیکاری - مسأله مهم دیگر در طراحی سیاستهای فعال بازارکار هماهنگی این گونه سیاستها با نظام بیمه بیکاری و مدت زمان اجرای طرحها است. شرایط دریافت مقرری یکی از

مهمترین جنبه‌های ایجاد این هماهنگی است. قرارگرفتن زیر پوشش یک طرح به منزله آن است که شرکت‌کنندگان واجد صلاحیت دریافت کمک در دوره‌ای جدید هستند. اما اگر طرحها اساساً به مثابه ابزاری برای طولانی کردن دوره استفاده از کمک مورد توجه بیکاران قرار گیرند، انگیزه‌های عوامل درگیر - یعنی مقامات رسمی جایابی، سازمان دهندگان و شرکت‌کنندگان دوره‌ها - در جهت بیشینه (حداکثر) کردن کارایی طرح، یعنی افزایش احتمال اشتغال مجدد بیکاران، جداً تضعیف می‌شود.

مدت طرحها نیز مسأله مهمی است. از طرفی دیگر طرحهایی که به مدت طولانی اجرا می‌شوند متضمن این خطر هستند که بیکاران را اسیر خود کنند و بنابراین، جستجوی شغل فعالانه دنبال نشود. از طرف دیگر، مدت معقولی برای اجرای طرحها لازم است تا نتایج موردنظر حاصل شود.

توصیه‌ها و سیاستهای پیشنهادی

باید دانست که :

- بازارکار اساساً بازاری مشتق از تولید و خدمت است. بنابراین، اساسی‌ترین حرکت برای ایجاد تعادل در بازارکار و کاهش نرخ بیکاری، طراحی سیاستهای اقتصادی، ایجاد حرکت در فعالیتهای اقتصادی، و تأمین رشد اقتصادی است. اما، در عین حال، باید توجه کرد که تأمین رشد اقتصادی لزوماً همراه با افزایش اشتغال نیست. بنابراین، همواره باید سرمایه‌گذاری در زمینه‌هایی تشویق شود که رشد همراه با اشتغال تأمین گردد. قابل توجه است که با توجه 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 دانش‌آموختگان آموزش عالی نیز تأثیر مثبت می‌گذارد.

- اجرای سیاستها معمولاً زمانبر است. بنابراین، لازم است سیاستهای مشخص اتخاذ شده و در مدت زمان مناسبی به مورد اجرا درآیند و از تغییر سریع سیاستها به شدت احتراز شود.

- بیکاری نتیجه عدم تعادل در بازارکار و دارای انواع مختلفی است و مقابله با هر یک از انواع بیکاری مستلزم طراحی و اجرای سیاستهای خاص و متناسب است. بنابراین، اولین شناخت ابعاد و نوع بیکاری است. همواره، بخشی از بیکاری، اصطکاک‌کی است و باید آن را از طریق سیاستهایی که رفتار جستجوی کار را تغییر می‌دهد و اثربخشی بازارهای کار را بهبود می‌بخشد، کاهش داد. کاهش یارانه‌های عمومی بیکاری نیز بر این نوع بیکاری تأثیر دارد. سیاستهای مربوط به افزایش تقاضای کل در ارتباط با بیکاری دوره‌ای مؤثر است. اما در مورد بیکاری ساختاری، اصلاح سیاستهای آموزشی راه حل کاهش این نوع بیکاری تلقی می‌شود.

در جهت کاهش کل بیکاری، اقدامها و سیاستهای زیر پیشنهاد می‌شوند:

۱. ایجاد پایگاه اطلاعاتی مناسب در جهت شناخت ابعاد و ساختار بیکاری

کشور، آگاهی از تغییرات ایجاد شده و پیشبینی وضعیت در آینده از مهمترین اقدامات برای ساماندهی بازارکار است، این اقدام از آن رو ضروری است که ساختار بیکاری، به ویژه از نظر نوع بیکاری (برخوردی، دوره‌ای، ساختاری)، مدت بیکاری (بلندمدت یا کوتاه مدت)، و کیفیت بیکاری (ارادی یا غیرارادی)، بر تصمیم‌گیرها مؤثر است و برای رفع هر یک از انواع بیکاری لازم است که سیاستهای خاصی طراحی و به مورد اجرا در آیند. این مهم باید

توسط مراکز خدمات اشتغال وزارت کار با همکاری سازمانهایی نظیر سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام و سازمان بهزیستی که حمایت از بیکاران را برعهده دارند، انجام شود.

۲. اصلاح محتوایی سیاستهای برنامه سوم برای ایجاد تناسب با سیاستهای فعال بازارکار در ابعاد زیر:

۰۱/۲ سازوکار جستجوی شغل. لازم است کارایی این سازوکار به طریقی افزایش یابد که کارفرمایان نقش آن را در فعالیتهای اقتصادی خود مثبت ارزیابی نمایند؛

۰۲/۲ آموزش فنی و حرفه‌ای. لازم است ارتباط آن با نیازمندی‌های اقتصادی، مشخص گردد و به صورت طرحهای مشخص براساس ابعاد و تواناییهای گروه‌های مختلف از بیکاران و به منظور جذب آنها در بازارکار به اجرا درآید؛

۰۳/۲ ایجاد شغل. لازم است که به صورت شفاف و با اجرای طرحهای مشخص مربوط به کارفرمایان و بنگاه‌های موجود، شغل ایجاد شود و منابع موجود با توجه به اثربخشی آن هزینه گردد؛

۰۴/۲ گسترش خوداشتغالی. لازم است که گروه‌های اصلی هدف، یعنی دانش‌آموختگان آموزش عالی و کسانی که به دلایل مختلف به رغم داشتن فعالیت اقتصادی مستقل نتوانسته‌اند به فعالیت ادامه دهند، زیر پوشش قرار گیرند. زیر پوشش قراردادن بیکاران شهری نیز اقدامی بسیار اساسی است.

۰۵/۲ انتقال از سیاستهای منفعل بازارکار به سیاستهای فعال. لازم است که بین هزینه‌های طرحهای سیاستهای فعال بازارکار و هزینه‌های مزایای بیمه

بیکاری ارتباط برقرار گردد و عملاً کوششهای جدی در ارتباط با کاهش تعداد بیکارن صورت گیرد.

۳. اصلاح دیدگاه حاکم پروزارت کار و امور اجتماعی (که مبتنی بر حمایت از شاغلان است) ضروری است. لازم است وظایف این وزارتخانه مجدداً تعریف و حد و مرز آن با وظایف شوراها و اتحادیه‌های کارگری و صنفی تعیین گردد. وزارت کار و امور اجتماعی، به عنوان دستگاه مسئول در زمینه بیکاری، باید به ایجاد پایگاه اطلاعاتی بازارکار و مشاغل، طراحی و اجرای طرحهای فعال بازارکار و ارزیابی مستمر پیشرفت بیکاران دریافتن شغل از طریق مراکز خدمات عمومی اشتغال متعهد شود.

۴. برای مقابله با بیکاری، اجرای طرحهای فعال در چارچوب سیاستهای فعال بازار کار توصیه می‌شود. لازم است که این طرحها با همکاری سازمانهای حمایت کننده از بیکاران به اجرا درآیند. به طور کلی، توصیه می‌شود که بتدریج منابع مالی موجود برای حمایت از بیکاران و افراد کم درآمد به طرحهای فعال منتقل شود و بیکاران برای یافتن شغل و حفظ آن مورد حمایت قرار گیرند.

۵. اجرای سیاستهای تنظیم بازارکار برای ایجاد انعطاف در بازارکار ایران مؤکداً توصیه می‌شود. کاهش درجه حفظ اشتغال، ایجاد انعطاف‌پذیری در زمان کار با به رسمیت شناختن و به اجرا درآوردن کار موقت و پاره وقت و ایجاد نهادهای لازم برای هدایت بیکاران به سمت اینگونه مشاغل، و ایجاد انعطاف‌پذیری در مزد (از طریق ایجاد ارتباط بین مزد و حقوق با مهارت یا نتیجه‌کار) از جمله سیاستهای اساسی هستند که لازم است، با اصلاح قوانین و

مقررات، مورد عنایت ویژه قرار گیرند و برای ایجاد تحوّل در بازارکار در طرف تقاضا و کاهش بیکاری به اجرا درآیند.

۶. به تعویق انداختن کاهش نیروی انسانی بخش دولتی در شرایط وجود

بیکاری شدید و موقعیتی که دولت منابع قابل توجهی را به امر ایجاد اشتغال اختصاص می‌دهد، لازم است. توصیه می‌شود که دولت برنامه‌هایی را برای به کارگیری افراد به صورت پاره وقت و موقت در بخش دولتی پیشبینی کند. به این ترتیب، اثربخشی هزینه‌های انجام شده برای ایجاد اشتغال افزایش می‌یابد، ضمن آنکه مشکل بیکاری تخفیف خواهد یافت. بدیهی است که به محض گذر از شرایط بحران بیکاری می‌توان ترتیبی اتخاذ کرد که شاغلان پاره وقت و موقت به بخش غیردولتی منتقل شوند.

۷. توجه به محوریت مشکل بیکاری در برنامه‌ها آخرین - اما نه کمترین - نکته

است. لازم است که دولت محوریت مشکل بیکاری را بپذیرد و کلیه نیروهای خود را برای اصلاح سیاستهای موجود و تنظیم سیاستهای مؤثر و مهمتر از همه تنظیم طرحهای فعال بازارکار با ویژگیهای لازم بسیج نماید. تنها در این صورت است که می‌توان امیدوار بود تحولاتی در جهت تعادل عرضه و تقاضا بازارکار ایجاد شود.

یادداشتها

[۱]. توسعه علم و فناوری موجب افزایش بهره‌وری عوامل تولید در داخل کشور و افزایش تولید ناشی از توانمندیهای داخلی می‌شود؛ بنابراین، آن را عامل رشد درون‌زا می‌دانند. در مقابل، تجارت خارجی متکی بر تقاضای خارجی برای محصولات و خدمات کشور است؛ از این رو، رشد متکی بر تجارت خارجی را رشد برون‌زا می‌نامند.

[۲]. شامل کشورهای بلژیک، دانمارک، فرانسه، آلمان، ایرلند، ایتالیا، پرتغال، اسپانیا، انگلستان، اتریش، فنلاند، نروژ، سوئد، سوئیس، آمریکا، ژاپن، استرالیا، زلاندنو و کانادا.

فهرست منابع

1. Abraham K.G and Houseman S.N., (1992); **Job Security and Workforce Adjustment: 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** L U.S.A
4. Britton A. (1997); "Full Employment in the Industrialised countries"; **International Labour Review**, Vol 136.
5. Browne M.N. and Haas P.F. (1987); **Modern Economics, principles; Goals And Trade – offs; USA.**
6. 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 Reviw**, Vol 136.
7. Cole R. (1997); **The Minimum Wage, Welfare Reform and Job for Low Skilled Works**; Employment policies institute.
8. Economic Planning Agency, (1996); **Government of Japan, Economic Survey of Japan 1995-1996- Reforms Usher in Perspectives.**
9. Griffiths A. and Wall S. (1991); **Applied Economics**; U.k.

10. King, W, (1996); **Macroeconomics**; (Internet).
 11. OECD, (June 1999); **Economic Outlook**.
 12. OECD, (Dec 1999); **Economic Outlook**.
 13. OECD, (1988/1989); **Economic Surveys, USA**.
 14. OECD, (1999); **Implementing the OECD Job Study: Assessing Performance and policy**
 15. OECD, (1994); **The OECD Job Study, Evidence and Explanations, Unemployment in the OECD Area, 1950-1995**.
 16. Rothstein R.(1997); **Union Strength In The United States; ISSR Vol 136**.
 17. Wander Stephen A.(1997); **Early Reemployment for Dislocated Workers in the United States; ISSR, Vol 50**
 18. www.mol.go.jp/english/outline, “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/whith> – paper; (1999); “White Paper on Labour 1999; The Rapidly Changing Labour Market and New Job Creation”.
 19. <http://www.mol.go.jp/english/whith> – paper; (1999); “White Paper on Labour 1999; The Rapidly Changing Labour Market and New Job Creation”.
 20. <http://www.mol.go.jp/english/whith> – paper; (1999); “White Paper on Labour 1999; The Rapidly Changing Labour Market and New Job Creation”.
۲۱. سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۷۹)؛ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳).
۲۲. ضرغامی، مصطفی، (۱۳۷۹)؛ سیاستها، اقدامات، برنامه‌ها و طرحهای انجام شده در ۷ کشور جهان برای رفع ناهماهنگیهای کمی و کیفی عرضه و تقاضای نیروی انسانی تحصیل کرده؛ جهاد دانشگاهی (در دست انتشار).
۲۳. وزارت کار و امور اجتماعی، (۱۳۷۱)؛ مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی؛ چاپ اول. مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.