

سیاست‌های اشتغالزایی کشورهای مختلف و ایران*

رحیم دباغ

مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

چکیده

امروزه، اکثر کشورها با مشکلات جذب نیروی انسانی آماده کار مواجه‌اند، به ویژه در کشورهای در حال توسعه که بخشی از این نیروها دانش‌آموختگان دانشگاهها هستند. از این رو، دولتها انواع سیاست‌های اشتغالزایی متنوع مانند سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم فعال، سیاست‌های منفعل و سیاست‌های تعدیل اقتصادی را انتخاب و اجرا می‌کنند. از آنجا که کشور ما به دلیل عدم توانایی جذب دانش‌آموختگان در اقتصاد با مشکل مواجه است و در سالهای آتی نیز به صورت چالشی جدی با آن رو به رو خواهد بود، بدین منظور این مقاله با هدف انتخاب مؤثرترین و کاراترین برنامه‌های اشتغالزایی با تأکید بر اشتغال دانش‌آموختگان دانشگاهها تدوین و در این خصوص، تجربه کشورهای مختلف و ایران از نحوه به‌کارگیری و نتایج به دست آمده از اجرای انواع سیاست‌های بازار کار بررسی شده است. همچنین، مشخص شده است که کشورهای موفق به ایجاد زمینه‌های تشویقی برای کارفرمایان [مانند در نظر گرفتن تخفیفهای مالیاتی، ارائه خدمات مشاوره و راهنمایی، اعطای کمکهای علمی و مالی، انعطاف‌پذیری قوانین و مقررات مثل حداقل دستمزدها] به منظور به‌کارگیری دانش‌آموختگان دانشگاهی بسیار توجه می‌کنند. در این خصوص، پیشنهاد می‌شود که در کشور برنامه‌های انعطاف‌پذیر بودن حداقل دستمزدها در استانهای مختلف، ایجاد مراکز مشاوره، ایجاد بانک اطلاعات و شبکه اطلاع‌رسانی در سطح استانی

*. این مقاله براساس نظر داوران در شورای سردبیری فصلنامه «علمی - ترویجی» شناخته شده است.

و کشوری برای درج نیازهای کارفرمایان و نیروی کار با پشتوانه قانونی و در نظر گرفتن تخفیفهای مالیاتی برای جذب نیروی کار جدید اجرا شوند.

کلید واژگان: سیاستهای اشتغالزایی، سیاستهای مستقیم و غیرمستقیم فعال و منفعل اشتغالزایی، سیاستهای اشتغالزایی ایران و کشورهای مختلف.

مقدمه

با ظهور روند افزایش نرخ بیکاری از دهه ۷۰ میلادی در کشورهای صنعتی، اقتصاددانان تحقیقات فراوانی را آغاز کردند، به طوری که هر یک در چارچوب تئوری‌های رایج به تبیین نظری مسئله بیکاری مبادرت ورزیدند. آنها مطرح کردند که برای کاهش بیکاری علاوه بر اعمال مجموعه سیاستهای پولی و مالی مؤثر در تقاضای کل، عوامل اساسی دیگری در سطح خرد نیز در گسترش بیکاری مؤثرند که باید مورد توجه قرار گیرند. در این خصوص، کشورها انواع برنامه‌های متنوع اشتغالزایی را اجرا کرده‌اند که استفاده از تجربه‌های آنها اهمیت زیادی دارد، از جمله انعطاف‌پذیری نهاده‌های تولیدی برای افزایش قدرت رقابت با بنگاههای رقیب خارجی و همچنین، الگوی آموزشی آنها در زمینه‌های پایه‌ای (آموزشهای عالی و فنی و حرفه‌ای) در راستای انطباق با مهارت‌های شغلی و توسعه امنیت سرمایه‌گذاری‌ها و رعایت حقوق مالکیت فردی از جمله عواملی هستند که بر روی ساختار بازار کار برای تقاضای نیروی کار تأثیر می‌گذارند.

مبانی نظری

سیاستها مجموعه‌ای از معیارها و تدابیر قانونی، اصول و ضوابط هستند که تسهیلات لازم را در جهت تحقق هدفها فراهم می‌آورند. فقط با طراحی درست

و متناسب با برنامه‌ها و سیاستهای مناسب باید انتظار داشت که تغییرات مورد نظر ایجاد شود و اهداف تحقق یابد.

امروزه، به کارگیری حداکثر نیروی کار فعال به منظور دستیابی به اشتغال کامل جزو وظایف دولت محسوب می‌شود. طرفداران **مکتب کلاسیک** اولیه مطرح می‌کنند که نبود تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار در بازار کار به دلیل وجود اطلاعات کامل، شفاف و همچنین، انعطاف‌پذیری قیمت‌ها و دستمزدها موقتی است. عرضه کار تابعی از قدرت خرید و دستمزدهای واقعی است و تقاضای نیروی کار نیز تابعی از دستمزدهای واقعی است. در مقابل آنها **کینزینها** مطرح می‌کنند که با توجه به وجود اتحادیه‌های کارگری و توهم پولی، کارگران هنگام کاهش دستمزدها عکس‌العمل نشان می‌دهند، اما به ثابت ماندن دستمزدها هنگام افزایش قیمت‌ها حساسیت ندارند. بنابراین، به دلیل انعطاف پذیر نبودن قیمت‌ها و دستمزدها همیشه اشتغال کامل برقرار نیست و بیکاری غیرارادی در اقتصاد به وجود می‌آید. طرفداران این مکتب به سیاستهای مدیریت تقاضا اهمیت می‌دهند و اعتقاد دارند که تقاضا عرضه خود را به وجود می‌آورد و تأکید می‌کنند که افزایش اشتغال و تولید ملی با افزایش سطح تقاضای کل امکانپذیر است و نوسانات اشتغال و بیکاری به نوسانات تقاضا مربوط می‌شود تا جایی که نوسانات تقاضا سطح تولید را تغییر می‌دهد و در نتیجه، تغییر اشتغال را به همراه خواهد داشت. آنها علت بروز بیکاری را در رکود اقتصادی و کافی نبودن تقاضای مؤثر می‌دانند. دولت با تأثیرگذاری در تقاضا می‌تواند زمینه‌های ایجاد اشتغال را فراهم سازد و افزایش اشتغال از طریق افزایش تقاضای کل [از جمله افزایش مخارج دولت برای خرید کالاها و خدمات و کاهش مالیات و تشویق سرمایه‌گذاری] امکانپذیر می‌شود.

پیروان مکتب کلاسیک جدید بحث انتظارات عقلایی را مطرح می‌کنند و معتقدند که سیاستهای پیش‌بینی نشده در کوتاه مدت اغلب موجب تغییر تولید و اشتغال می‌شود و اطلاعات بازار کار کامل نیست و با اصلاح و جستجوی شغل، بازارکار به تعادل می‌رسد؛ آنها بهبود ارائه خدمات اطلاعاتی در بازار کار را پیشنهاد می‌کنند و برای توضیح نوسانات ایجاد شده در اقتصاد، انتظارات و خطاهای تصادفی را مطرح می‌کنند و می‌گویند که افراد با توجه به اطلاعات خود از بازارکار [که به طور شفاف در دسترس است]، قیمتها و دستمزدها را در زمان حال و آینده مقایسه و پیش‌بینی و سپس میزان عرضه کار خود را تعیین می‌کنند.

پیش‌بینی افراد در باره میزان قیمتها و دستمزدها پیرامون مقادیر واقعی نوسان دارد، بنابراین، وجود بیکاری در کوتاه مدت امری طبیعی است و با تعدیل آنها نوسانات در بلندمدت از بین می‌رود و دخالت دولت باعث ایجاد بیکاری پنهان می‌شود. سیاستهای پولی مؤثر در پیش‌بینی افراد در میزان بیکاری تأثیری ندارند، بنابراین، سیاستهای قابل پیش‌بینی دولت در نرخ بیکاری تأثیری ندارد و به تبع آن دخالت دولت باید در کمترین حالت خود باشد. عوامل مؤثر در نوسانات اشتغال و تولید شامل شوکهای تکنولوژی، تغییر در شرایط محیطی، تغییر در قیمتهای نسبی مواد خام وارداتی، طرحهای مالیاتی و ترجیحات افراد است.

نئوکینزینها مطرح می‌کنند که بیکاری غیرارادی و طبیعی به دلیل وجود چسبندگی در کاهش قیمتها و دستمزدها وجود دارد. دولتها با اجرای سیاستهای پولی و مالی انبساطی در اقتصاد می‌توانند میزان بیکاری را به حدی کمتر از نرخ بیکاری طبیعی کاهش دهند و اقداماتی همچون محدود کردن قدرت اتحادیه‌ها و

تصحیح در اطلاعات بازارکار تأثیرگذار است (برانسون، ۱۳۷۳؛ فرجادی، ۱۳۷۶؛ وحیدی، ۱۳۸۰).

عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای نیروی کار و انواع سیاستهای بازارکار

در اقتصاد خرد عرضه نیروی کار به عنوان یک کالا به انتخاب فرد بین ساعات کارکردن یا استراحت بستگی دارد و فرد در انتخاب یکی از این دو مورد به ترجیحات فردی و هزینه‌های فرصت فراغت خود توجه می‌کند. از دیدگاه اقتصاد کلان عواملی چون تعداد جمعیت فعال، مهاجرتها، میزان مشارکت نیروی کار، وضعیت اطلاع رسانی، جنسیت، مسائل فرهنگی، سطح آموزش و سطح سواد جامعه، دستمزدهای اسمی و حقیقی، سن قانونی کار، میزان درآمد کل نیروی کار، پوشش تحصیلی، قانون و سن بازنشستگی و رشد جمعیت در عرضه نیروی کار مؤثرند.

از طرف تقاضای نیروی کار، در دیدگاه اقتصاد خرد به ارزش تولید نهایی بستگی دارد و در واقع، کارفرما یک واحد تولیدی نیروی کار را تا جایی استخدام می‌کند که ارزش تولید نهایی آن برابر با ارزش فیزیکی تولید نهایی شود و بنابراین، به میزان دستمزد پرداختی و تولید نهایی نیروی کار بستگی دارد. در اقتصاد کلان تقاضا برای نیروی کار به عواملی نظیر سطح تولید، قیمت‌های نسبی عوامل تولید، تغییرات فناورانه، سرمایه‌گذاری و کارایی آن، میزان به‌کارگیری ظرفیتهای موجود، بهره‌وری نیروی کار و سرمایه، نوع تکنیک تولید رایج در کشور، مجموعه سیاستهای پولی و ارزی و مالی، ثبات و سازگاری مجموعه قوانین ناظر بر بازارکار [قوانین بیمه بیکاری، مالیات بر شرکتها، صادرات و

واردات و...]، ساخت نوع بازار، نحوه مدیریت، امنیت سرمایه‌گذاری، شفاف بودن حقوق مالکیت فردی و رشد درآمدهای نفتی بستگی دارد.

سیاستها و برنامه‌های اشتغالزایی انواع مختلفی دارد که یکی از مهم‌ترین آنها تقسیم‌بندی سازمان بین‌المللی نیروی کار^۱ است که شامل سیاستهای فعال مستقیم و غیرمستقیم و سیاستهای منفعل بازارکار است. در این مقاله براساس این تقسیم‌بندی، تجربه کشورها در این زمینه بررسی شده است.

سیاستهای فعال غیرمستقیم بازارکار شامل آموزشهای فنی و حرفه‌ای و سایر آموزشها، بازآموزی بیکاران، انطباق برنامه‌های نظام آموزشی کشور با نیازهای بازارکار و ایجاد انعطاف‌پذیری در آنها، ارائه مشاوره به نیروی کار، اطلاع‌رسانی به نیروی کار و کارفرمایان و مشارکت و همراهی در جستجوی کار برای بیکاران است.

سیاستهای فعال مستقیم بازارکار شامل ایجاد مشاغل کوچک است که کشورها عمدتاً در بخشهای عمومی مثل ساختمان سازی، تمیزی محیط زیست، بهداشت و غیره کار ایجاد می‌کنند. کمک به بیکاران برای وارد شدن در فعالیتهای بازرگانی کوچک و واسطه‌گری‌ها، اعطای کمکهای مالی به منظور خود اشتغالی آنان، پرداختهای یارانه به کارفرمایان بخش خصوصی، پرداخت یارانه به افراد برای خود اشتغالی، آموزش و بازآموزی بیکاران و جستجوی شغل از سیاستهای فعال مستقیم بازارکار به شمار می‌رود.

گروه سوم، سیاستهای منفعل بازارکار است که در آن مستقیماً برای بهبود زندگی بیکاران به آنان پول پرداخت می‌شود که شامل پرداختهایی برای

1. International Labor Organization(ILO)

بازنشستگی زودرس، منافع و بیمه بیکاری هنگام بیکاری (سیستم مقرر بیکاری) در نظر گرفتن تخفیفها و معافیتهای مالیاتی، پرداخت یارانه و کمک به افراد با دستمزد پایین به منظور افزایش رفاه و تأمین حداقل زندگی است (دباغ، ۱۳۸۰؛ فرجادی، ۱۳۷۶؛ وحیدی، ۱۳۸۰).

Archive of SID

تجربه کشورهای مختلف در به کارگیری سیاستهای بازارکار

کشورهای مختلف با ابتکارات جدید انواع سیاستهای اشتغالزایی را برای مبارزه با بیکاری به کار می‌گیرند. در چند سال گذشته، بانک جهانی به طور گسترده از ایجاد و اجرای ابتکارات در اجرای برنامه‌های فعال بازارکار حمایت کرده است [بجز برنامه پرداخت یارانه برای ایجاد اشتغال]. طی سالهای ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۶، بانک جهانی بیش از ۲۷۰ نوع پیشنهاد به منظور اجرای برنامه‌های بازارکار در تمام مناطق مختلف جهان ارائه کرده و برای حمایت در اجرا، به اشکال مختلف به کشورها وام تخصیص داده است (جدول ۱). بیشترین پیشنهادها در برنامه‌هایی همچون به کارگیری بیکاران در مشاغل عمومی، آموزش، راه‌اندازی فعالیتهای کوچک، ارائه خدمات و تعدیل خدمات است (دار و تزاناتز^۲، ۱۹۹۹).

جدول ۱ - توزیع برنامه‌های پیشنهادی بازارکار توسط بانک جهانی

کشور	به کارگیری در مشاغل عمومی	راه‌اندازی فعالیتهای کوچک	آموزش	ارائه خدمات برای ایجاد اشتغال	تعدیل خدمات
آفریقا	۴۳	۲۲	۲۳	۲	۵
اروپا و آسیای مرکزی	۲۰	۱۰	۱۳	۱۳	۶
شرق آسیا و پاسفیک	۱۷	۵	۱۰	۸	۲
جنوب آسیا	۸	۱	۲	۰	۰
آمریکای لاتین و کارائیب	۲۱	۱۴	۱۰	۵	۳
خاور میانه و افریقای شمالی	۱۱	۳	۵	۲	۱
کل	۱۲۰	۵۵	۶۳	۳۰	۱۴

Source: Dar and Tzannatos, 1999

2. Dar & Tzannatos

جدول ۲ - مرور برنامه های فعال نیروی کار

برنامه	شرایط کمک کننده برای موفقیت برنامه‌ها	سفارشات
برنامه‌های ایجاد مشاغل عمومی (۱۳ ارزیابی)	ایجاد مشاغل موقتی و کمک به حفاظت در نگهداری شغل	به اشتغال پایدار کمک نمی‌کند و با احتمال کمتری درآمد کمتری می‌گیرند.
مشارکت در جستجوی کار، اشتغال در مشاغل خدماتی (۱۸ ارزیابی)	نوجوانان در شرایط بهبود و زنان بیشتر نفع می‌برند.	نسبت به هزینه سایر برنامه‌ها هزینه کمتری دارد. نوجوانان سود نمی‌برند.
آموزش بیکاران بلند مدت (۲۳ ارزیابی)	برای زنان و دیگر گروههای متضرر در زمانی که اقتصاد در حال بهبود است.	این برنامه‌ها کارایی بیشتری نسبت به برنامه مشارکت در جستجوی کار ندارند و برای اشتغال مجدد به دلیل به کارگیری در ۲ و ۴ زمان هزینه زیادی دارند.
باز آموزی در مورد اخراج شده‌ها (۱۱ ارزیابی)	زنان و دیگر گروههای متضرر در زمانی که اقتصاد در حال بهبود است.	این برنامه‌ها نسبت به مشارکت در جستجوی کار کارایی بیشتری ندارند و خیلی هزینه دارند و نرخ بازدهی این برنامه‌ها معمولاً منفی است. با این حال، مشارکت در جستجوی کار نباید به طور مستقیم به منظور ایجاد اشتغال برای گروههای مختلف بیکار به کار گرفته شود.
آموزش نوجوانان (۷ ارزیابی)	مثبت نبود	در نتیجه آموزش، درآمد ناشی از اشتغال بهبود حاصل نشد و نرخ واقعی بازدهی در کوتاه مدت و بلند مدت منفی بود
برنامه توسعه مشاغل کوچک (۱۳ ارزیابی)	نسبتاً برای گروههای مسن تر و خیلی آموزش دیده	Take-up بین بیکار شده‌ها خیلی پایین و نرخ شکست فعالیتها معنادار است. اتلاف این برنامه‌ها با هزینه‌های بالا و مشخص مواجه شده است. همیشه بودجه " بیمه بیکاری" بالاتری از گروههای کنترل بوده است.
یارانه به دستمزدها برای ایجاد اشتغال (۱۵ ارزیابی)	در بلند مدت واردشدگان به کار بیکار می‌شوند و به هر حال، در بلندمدت تأثیری ندارد.	اتلاف هزینه‌های بالا به همراه داشته است. در تحلیلها مشخص شده است مقایسه این گروه با گروه کنترل وضعیت بهتری نداشته و بعضی اوقات برنامه سوسپند دایمی برای برخی شرکتها به کار گرفته شده است.

جدول ۳- عملکرد برنامه های فعال

نتایج	طرق کاربردهای برنامه در کشور	اهداف	برنامه
- توسعه زیر ساختها - کاهش استفاده کنندگان از «بیمه بیکاری»	- احداث جاده - احداث مدرسه و مراکز بهداشتی	به منظور کاهش فقر و سوء تغذیه و ایجاد مشاغل ابتدایی	اشتغال خدمات عمومی و شاغل عمومی
- کمک به کاهش بیکاری بلند مدت - ارزانی برنامه	- خدمات مشاوره، مشارکت در جستجوی کار از جمله جمع آوری اطلاعات از توانایی های افراد	ارائه خدمات به منظور انطباق مشاغل برای جویندگان کار مانند کلوبهای شغلی، مشاوره و تماس با مراکز اشتغال	همراهی در جستجوی شغل و ارائه خدمات اشتغال
- افزایش بهره‌وری افراد نیروی کار - بهبود منفعت برخی گروهها (مثل زنان)	ایجاد برنامه آموزشی در کمک به به‌کارگیری مجدد کارکنان (جامائیکا) برنامه‌های آموزشی موجب بهبود کارایی و ایجاد تقاضای جانبی به منظور ایجاد کار و آموزش جوانان برای نیروی کار بیکار شده (رومانی، فرانسه و آرژانتین)	کمک به داوطلبان جدید نیروی کار و به‌کارگیری مجدد کارگران و تراکم مهارت‌ها که امکان رقابت برای مشاغل به وجود می‌آورد.	آموزش و آموزش مجدد
- کمک به ایجاد فعالیتهای مجزا - یک الترناتیو "بیمه بیکاری"	- حمایت در فعالیتهای کوچک با تأسیس صندوق (اریتره) - اعتبار به زنان برای ایجاد فعالیتهای کوچک روستایی	ایجاد فعالیتهای با مقیاس کوچک و خود اشتغالی از طرق کمک تکنیکی، اعتبار و سایر حمایتها	توسعه فعالیتهای خرد و کوچک
- کمک به اشتغال افراد در ارتباط با مهارت‌ها - کمک به حفظ قراردادهای افراد	پرداخت یارانه‌ها به دستمزدها برای به‌کارگیری بیکاران	پرداخت یارانه به کار فرمایان برای نگهداری افراد	یارانه‌ها به دستمزد

کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)

این کشورها در اجرای انواع برنامه‌های جدید بازارکار پیشقدم هستند و اکثر سیاستهای بازارکار را به‌کار گرفته‌اند. نتایج بسیار با اهمیت این کشورها در جدول ۲ به‌طور خلاصه قید شده است. ملاحظه می‌شود که برخی از سیاستها مانند آموزش نوجوانان برای جذب در بازار کار موفق نبوده است. همچنین، در جدول ۳ اهداف، طرق کاربرد و عملکرد، نتایج اجرای برنامه‌های فعال درج شده است (وانهودت^۳، ۱۹۹۷؛ لهمن^۴، ۱۹۹۵).

سایر کشورها

کشور کره جنوبی

تجربه کشور کره جنوبی در به‌کارگیری برنامه‌های بازارکار می‌تواند الگوی خوبی برای کشورهای در حال توسعه از جمله ایران باشد. در این کشور، قبل از اجرای برنامه‌های بازارکار، ابتدا نوع بیکاری شناسایی و سپس برحسب آن برنامه‌های مؤثر به‌کار گرفته می‌شود. به‌عنوان مثال، برای نوع بیکاری ساختاری که در آن مهارت‌های نیروی کار با مشاغل بازارکار مطابقت ندارد، از برنامه آموزش و بازآموزی استفاده می‌شود. برای اینکه اقتصاد با رکود مواجه نشود و رفاه نیروی کار کاهش نیابد، «حق بیکاری» پرداخت می‌شود. از طرف دیگر، دولت به ایجاد مشاغل کوچک و پرداخت یارانه به دستمزدها برای حفظ اشتغال اقدام می‌کند. در

3. Vanhoutdt

4. Lehmann

این کشور، به انعطاف‌پذیری بازارکار اهمیت زیادی داده می‌شود و در این خصوص، از یک طرف دولت زمینه‌های ایجاد انعطاف‌پذیری بازارکار و افزایش رقابت میان تعاونی‌ها و افزایش جذب سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی را فراهم می‌کند که آنها نیز رشد اقتصادی را به همراه دارند و از طرف دیگر، چون انعطاف‌پذیری بازارکار موجب افزایش بیکاری می‌شود، با اجرای انواع روشهای مختلف از جمله برنامه‌های اجتماعی چون آموزش، بازآموزی و غیره آثار منفی انعطاف‌پذیری بازارکار خنثی می‌شود.

در سال ۱۹۷۵، دولتمردان این کشور از سیاستهای قبلی به دلیل افزایش فقر عمومی و نرخ بیکاری عقب‌نشینی کردند و با بهره‌گیری از الگو و تجربه کشورهای هندوستان و ژاپن و با کمک به ایجاد و توسعه صنایع کوچک اشتغالزا سیاستهای جدیدی را در پیش گرفتند و در نتیجه، طی ۱۰ سال موفق شدند اختلاف طبقاتی و نرخ رشد بیکاری کشور را کاهش دهند. در این کشور همکاری بین دانشگاه و صنعت توسط مؤسسه تحقیقات صنعتی صورت می‌گیرد. (پارح،^۵ ۱۹۹۹).

کشور جمهوری چک

در این کشور انواع برنامه‌های بازارکار اجرا شده است. برنامه ایجاد شغل در این کشور در مشاغل هدفمند اجتماعی و فعالیتهای بازرگانی کوچک اجرا می‌شود. ادارات کار منطقه‌ای در اجرای برنامه‌های بازارکار به صورت قانونی نقش اساسی دارند. پرداخت «بیمه و حق بیکاری» معیار خاصی ندارد و میزان

آن با توجه به درآمد سایر اعضای خانواده برای تأمین حداقل زندگی محاسبه می‌شود. اولویت‌بندی اجرای برنامه‌های بازارکار برحسب تخصیص بودجه سال ۱۹۹۶ - ۱۹۹۵ عبارت‌اند از:

۱. ارائه خدمات به بیکاران (پرداخت جبران بیکاری و مشارکت در جستجوی کار، ۷۱/۴ درصد)؛ ۲. آموزش (۱۴/۳ درصد)؛ ۳. ایجاد مشاغل عمومی (۷/۱ درصد)؛ ۴. پرداخت یارانه شغلی (۷/۱ درصد) (نسپوروا و یودرچوا^۶؛ پارح، ۱۹۹۹؛ ترل و سورم^۷، ۱۹۹۸).

کشور ایرلند

کشور ایرلند از طریق اجرای سیاستهای آموزشی، تربیتی، ایجاد سیستم رفاهی اجتماعی و مالیات به گسترش اشتغال کمک می‌کند. دولت سهم بالایی از تولید ناخالص داخلی (۲/۵ درصد) را برای اجرای برنامه‌های بازارکار هزینه می‌کند که از جمله پرداخت یارانه به کارفرمایان یا به افراد برای ایجاد خود اشتغالی است. بیکاران بلندمدت بیشتر از بیکاران کوتاه مدت یارانه دریافت می‌کنند؛ یارانه به کارفرمایان برای به کارگیری افراد بیکاری که حداقل در سه سال گذشته بیکار بوده‌اند، تعلق می‌گیرد. همچنین، از افرادی که کمتر از ۲۴ ساعت در هفته کار می‌کنند، مالیات دریافت نمی‌شود. برنامه آموزش برای توسعه مهارت‌ها یا مهارت‌های خاص برای کسب مهارت‌های ابتدایی و ساده صورت می‌گیرد که بین ۱۳ تا ۵۳ هفته طول می‌کشد. طبق بررسی‌های انجام شده، اجرای این برنامه نتایج موفقیت‌آمیزی داشته است.

6. Nesporova & Uidrichova

7. Terrell & Sorm

Archive of SID

کشور ژاپن

در این کشور، برنامه همراهی جستجوی شغل برای بیکاران با همکاری سازمانهای مختلف به ویژه مدارس و مؤسسات آموزشی برای کاریابی اجرا و در این زمینه از دفاتر کاریابی، کتابهای راهنمای کار، روزنامه‌ها، انتشار اعلامیه و غیره استفاده می‌شود.

مدارس دبیرستانی به صورت منسجم و قانونی در کاریابی برای دانش آموزان فعالیت مستمری دارند، به طوری که در مدارس دفتری با عنوان دفتر امنیت عمومی کار وجود دارد که کارفرمایان به طور مستقیم تقاضای خود را با مشخصات مورد نیاز برای به‌کارگیری نیروی کار به آنها اعلام می‌کنند و دفتر افراد واجد شرایط را معرفی می‌کند.

در دانشگاهها و رشته‌های تخصصی، نحوه یافتن کار برای دانشجویان متفاوت است، مثلاً دانشجویان علوم اجتماعی بیشتر از طریق کتابهای راهنما و دفترچه‌های شرکتها و دانشجویان علوم مهندسی با توصیه استادان و دفاتر کاریابی اقدام می‌کنند.

کمکهای مالی به کارفرمایان به صورت یارانه به دو صورت ارائه می‌شود: اول برای دستمزد نیروی کار جدید و دوم برای گسترش و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات. برای افزایش انگیزه نیروی کار امکاناتی مانند خانه‌های سازمانی، امتیازهای بهداشتی و پزشکی، کمکهای مالی هنگام ازدواج، تولد یا مرگ و نیز پاداشهایی ارائه می‌شود.

نظام اشتغال بر مبنای اشتغال در طول زندگی است و هنگام انعقاد قرارداد زمان اشتغال ذکر نمی‌شود. کارفرمایان با به‌کارگیری نیروی پاره وقت از اخراج

کارگران اجتناب می‌کنند و تغییرات در نیروی کار پاره وقت صورت می‌گیرد. سیاستهایی در ارائه اطلاعات و مشاوره به کارفرمایان برای مدیریت نیروی کار پاره‌وقت اعمال می‌شود. وزارت کار ژاپن عرضه و تقاضای نیروی کار را ارزیابی و یک برنامه پنج‌ساله به نام برنامه آموزش حرفه‌ای را طراحی می‌کند. همچنین، برنامه‌های آموزشی مورد نیاز را پیش‌بینی و معیارهای تعادل در بازار کار را وضع می‌کند.

کشور ایران

برای درج عملکرد سیاستهای اجرا شده، خلاصه‌ای از مسائل گذشته، حال و مسائل پیش روی کشور در مواجهه با افزایش بیکاری و اشتغالزایی مطرح می‌شود.

یکی از سیاستهای در حال اجرا مطابق قانون برنامه سوم توسعه کشور، طرح کاراد(طرح توسعه کارآفرینی در دانشگاههای کشور) برای دانشگاههاست و هدف از آن ارتقای شناخت جامعه دانشگاهی در زمینه کارآفرینی و پرورش دانشجویان کارآفرین است.

اهداف یادشده با اجرای برنامه‌های برنامه‌ریزی در محتوای آموزشی، ارائه آموزشهای کارآفرینی، حمایتهای مالی، اطلاعاتی و مشاوره‌ای لازم است. در جمع‌بندی بررسی طرح کاراد مشخص می‌شود که به دلیل عدم تجربه قبلی در دانشگاهها در اجرا با مسائل و مشکلات زیادی رو به روست، به طوری که ابتدا ضرورت برگزاری کارگاههای متعدد برای آشنا ساختن مسئولان دانشگاهها

وجود دارد و آموزش کارآفرینی از طریق برگزاری کارگاهها و کلاسهای آموزشی در مرحله بعد قرار دارد.

از برنامه‌های دیگر، اجرای طرح ضربتی اشتغال است که مطابق برنامه پنجساله توسعه کشور، سالانه ایجاد حداقل حدود ۸۵۰ هزار فرصت شغلی مورد نیاز است. هر نفر که استخدام می‌شود، مبلغ ۳ میلیون تومان وام کم بهره از کارگاه می‌گیرد و همچنین، آنها از پرداخت حق بیمه کارگران جذب شده تا پنج سال معاف هستند.

نکات مثبت این طرح وجود سرمایه‌گذاری‌های ثابت و اولیه بنگاهها، عدم ایجاد تورم، اعطای وام به بنگاههای تولیدی و پایین بودن ریسک بازگشت اعتبارات است.

نقاط ضعف این طرح عدم تضمین برای احداث کارگاه، عدم تضمین اخراج کارکنان استخدام شده از طرف کارفرمایان در بلندمدت، ناکافی بودن دامنه طرح برای کاهش بیکاران جامعه، کمبود میزان سرمایه لازم برای ایجاد یک شغل پایدار و وجود نواقص در سیستم اطلاع‌رسانی و نظارتی ادارات کار و تأمین اجتماعی است که باعث می‌شود امکان سوء استفاده از تسهیلات این برنامه وجود داشته باشد.

در مجموع، اجرای طرح ضربتی اشتغال با مشکلات بسیار زیادی همراه و نتوانسته است اشتغال واقعی و پایداری ایجاد کند. افرادی به صورت کارفرمایان صوری که عملاً فعالیتهای مولد و تولیدی ندارند، بخشی از اعتبارات وامها را جذب کرده‌اند.

یکی از سیاستهای توسعه خود اشتغالی کشور در غالب بند(ی) تبصره ۳ قانون بودجه [اعطای تسهیلات به طرحهای زود بازده اشتغالزا و خود اشتغالی تا سقف

سرانه سی میلیون ریال] است که در اختیار صندوق حمایت از فرصتهای شغلی است.

در مجموع، فعالیتهای گذشته صندوق حمایت از فرصتهای شغلی چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. همواره سیاستها و برنامه‌های صندوق در حال تغییر و در حال حاضر نیز سیستم دیگری (افراد بیکار اولویت‌بندی شده) در حال تدوین است. در گذشته نیز دریافت کنندگان تسهیلات صندوق واجد شرایط واقعی نبودند و تسهیلات اعطایی در جایی غیر از اهداف مورد نظر به کار گرفته می‌شدند.

مطابق بند هـ تبصره ۳ قانون بودجه کشور، وامهایی به صورت تسهیلات تکلیفی به منظور اشتغال دانش‌آموختگان ممتاز دانشگاهها و جلوگیری از مهاجرت نخبگان اختصاص یافته است. دانش‌آموختگان استانهای توسعه یافته کشور مانند تهران، خراسان و اصفهان بیشترین سهم اعتبارات را جذب کرده‌اند، ولی استانهای محروم مانند چهارمحال و بختیاری، سیستان و بلوچستان و بوشهر کمترین سهم اعتبارات را دارند.

از دیگر سیاستها، ارائه انواع آموزشهای فنی و حرفه‌ای است که توسط سازمان آموزشهای فنی و حرفه‌ای به بیکاران صورت می‌گیرد و با هدف ایجاد توان کاری برای اشتغال در فرصتهای شغلی خالی بازارکار از طریق آموزشهای لازم است. در شرایط فعلی این آموزشها به میزان تقاضای حرفه‌آموزان معطوف است و نوع نیازهای بازارکار مد نظر قرار نمی‌گیرد. بنابراین، با نیازهای بازارکار فعلی و آتی کشور انطباق ندارد و نمی‌توان در مورد دستاوردهای آن امیدوار بود (دباغ، ۱۳۸۱ و ۱۳۸۰؛ گرایی نژاد، ۱۳۸۰).

جمع بندی و ارائه پیشنهادهایی برای ایران

۱. در اجرای برنامه‌های اشتغالزایی باید برنامه‌های مؤثر به طور دقیق شناسایی و میزان شکست و موفقیت سیاستهای اجرا شده گذشته محاسبه و ارزیابی و سیاستهای در اولویت انتخاب شوند.
۲. تأمین امنیت شغلی کارگران در چارچوب قانون مورد نیاز است. همچنین، گسترش نظام تأمین اجتماعی در زمان بیکاری و بازنشستگی ضرورت دارد.
۳. طرح بازنشستگی پیش از موعد و حمایت از کارفرمایان برای جذب افراد جدیدی که جایگزین بازنشستگان می‌کنند، می‌تواند یک سیاست مؤثر باشد.
۴. بازنگری قوانین و مقررات که موجب انعطاف پذیری بیشتر بازار کار می‌شود، مقرراتی چون حداقل دستمزدها برحسب استانی که آن به افزایش هزینه واحد کار و کاهش قدرت رقابت منجر شده است.
۵. عمدتاً به گسترش کمی آموزشها به ویژه آموزش عالی توجه شده که باعث عدم تعادل بازار کار متخصصان شده است. بنابراین، اجرای برنامه‌هایی همچون اعزام دانشجویان به خارج و حمایت از مشاغل کسب و کارهای کوچک پیگیری شود.
۶. تشویق کارفرمایان برای به کارگیری نیروی کار جدید از طریق مراکز وزارت کار و ادامه اجرای سیاستهای مختلف از جمله در نظر گرفتن تخفیفهای مالیاتی و پرداخت یارانه به بخشی از دستمزد و حقوق نیروی کار جدید، توأم با کمک به ایجاد خوداشتغالی‌ها با اولویت دادن به دانش‌آموختگان بیکار آموزش عالی ضرورت دارد.

۷. در حال حاضر، ۷۰ درصد نیروی جویای کار در کشور ما مهارت دانش فنی را ندارند. بنابراین، افزایش و توسعه مهارت‌های فنی و حرفه‌ای و ارائه انواع آموزش‌های متنوع مطابق با نیازهای بازارکار ضرورت دارد.

۸. در تمام وزارتخانه‌های کشور معاونت اشتغال ایجاد شده است و هر کدام بودجه مجزایی دارند و بنابراین، هماهنگ‌سازی برنامه‌های بخشی با کلان کشور، اساسی است.

۹. در حال حاضر، عده زیادی از نیروهای متخصص به دلیل اینکه فرصت‌های شغلی خالی بازارکار با مهارت‌های آنها انطباق ندارد، بیکارند و به آموزش برای اخذ مهارت‌های لازم نیاز دارند. در این خصوص، توجه به انعطاف‌پذیری سیستم آموزشی کشور و کنترل گسترده کمی و کیفی دانشگاه‌ها ضروری است.

۱۰. برای بهبود طرح کاراد دانشگاه‌ها، اقداماتی چون آشنا ساختن مدیران با اهمیت کارآفرینی، به کارگیری افراد خلاق در مراکز کارآفرینی دانشگاه‌ها و تقویت هماهنگی‌ها بین آنها، فراهم ساختن زمینه‌های مشارکت فعال‌تر دانشجویان و استادان و گسترش طرح در سطح ملی و فرا منطقه‌ای لازم است.

۱۱. ایجاد و گسترش شبکه اطلاع‌رسانی بازارکار و مراکز مشاوره شغلی و کاریابی، با پشتوانه قانونی، ضرورت دارد.

منابع

الف. فارسی

۱. برانسون، ویلیام اچ. (۱۳۷۳)؛ تئوری و سیاست‌های اقتصاد کلان؛ ترجمه عباس شاکری، جلد اول و دوم، تهران: نشر نما.
۲. دباغ، رحیم (۱۳۸۰)؛ بررسی سیاست‌های اشتغال‌زایی در کشورهای مختلف؛ مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
۳. دباغ، رحیم (۱۳۸۱)؛ بررسی سیاست‌های اشتغال‌زایی کشور در سالهای برنامه سوم توسعه؛ مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
۴. فرجادی، غلامعلی (۱۳۷۶)؛ بازارکار، اشتغال و بیکاری، اقتصاد ایران؛ مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.
۵. گرایبی نژاد، غلامرضا (۱۳۸۰)؛ بررسی اثرات تحولات برنامه سوم توسعه بر تقاضای نیروی انسانی متخصص کشور.
۶. وحیدی، پریدخت (۱۳۸۰)؛ بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های بازارکار ایران در برنامه سوم؛ سازمان برنامه و بودجه.

ب. لاتین

1. Dar, A. & Z. Tzannatos (1999); "Active Labor Programs: A Review of the Evidence from Evaluations".
2. Lehmann, H. (1995); "Active Labor Market Policies in the OECD and in Selected Transition Economic".
3. Nesporova A. & V. Uidrichova; "Employment Policies and Programmes in the Czech Republic".

4. Parh (1999); Labor Market Policy and the Safety Net in Korea After 1997 Crisis.
5. Terrell, K. & V. Sorm (1998); Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic”.
6. Vanhoudt, Market P. (1997); “Do Labor Policies and Growth Fundamentals Matter for Income Inequality in OECD Countries?”; Some Empirical Evidence.

Archive of SID