نیروی انسانی - اشتغال: افزایش اشتغال و لزوم تغییرات بنیادی تر در بازار کار اروپا

شمیرانی، ماندا

پائین آوردن نرخ بیکاری در کشورهای‏ اروپایی-در حالیکه اکنون بین 11 تا 12 درصد نیروی کار می‏باشد-نیاز به‏ تغییرات بنیادی در بازار کار دارد.در عین‏ حال لازم است در کنار این تغییرات، سیاستهای مکمل در ابعادی گسترده‏تر از سابق اتخاذ و به مورد اجرا گذارده شوند.

در برنامه‏هایی که در ارتباط با تغییر ساختار بازار کار روی اینگونه سیاستهای‏ تکمیلی باید تأکید دارند-در حالیکه به‏طور همزمان دیدگاه‏های مربوط به توزیع را مورد توجه قرار دهند-می‏توانند کمک‏ بزرگی در جهت سازماندهی اصلاحات‏ گسترده‏تر و بالقوه موثرتری در بازار کار بوجود آورند.این موارد،نتایج اصلی یکی‏ از تحقیقات صندوق بین المللی پول تحت‏ عنوان‏"اصلاحات بنیادی در بازار کار" می‏باشد که توسط دیوید کو ( DAVIDT.COE )و دنیس سنور ( DENNISJ.SNOWER )ارائه گردیده‏ است.

موقعیت کنونی

از سال 1970،نرخ رشد اشتغال‏ در کشورهای اروپایی بسیار کمتر از نرخ‏ رشد نیروی کار بوده است طی سالهای‏ 1970 تا 1995 نیروی کار تا 22 درصد افزایش یافت در حالیکه اشتغال تنها 11 درصد رشد داشت که این میزان کمتر از 5 درصد رشد اشتغال متعلق به بخش‏ خصوصی بوده است.در نتیجه بیکاری‏ در این دوره دائما افزایش یافت.

این نرخ در اوایل دهه 1970 کمی بیش از 2 درصد بود و در سال 1995 11 تا 12 درصد افزایش یافت و دامنه تغییرات آن‏ بین 2/7 درصد در انگلستان و 22 درصد در اسپانیا بود.

برآورد کارشناسان صندوق بین المللی‏ پول از نرخ طبیعی بیکاری-نرخ بیکاری‏ متناسب با نرخ تورم پایدار حاکی از آنست‏ که در حال حاضر در کشور آلمان نرخ‏ بیکاری حدود 8 تا 10 درصد است. فرانسه و ایتالیا نیز همین نرخ را دارند. و براساس برنامه‏ریزی‏های جاری برای‏ سال 2000 تنها اندکی کاهش در نرخ‏ بیکاری بیشتر کشورهای اروپایی‏ پیش‏بینی می‏شود.

سیاستهای جاری

مشکل دوگانه بیکاری بالا و رشد اندک‏ فرصتهای شغلی از مسائل جدی‏ گریبانگر کشورهای اروپایی است.طی‏ سالهای اخیر کل هزینه‏های مربوط به‏ برنامه‏های در دست اجرا در بازار اروپا،به‏ طور متوسط 5/3 درصد تولید ناخالص‏ داخلی بوده است.از این مقدار تنها 3/1 آن‏ در جهت سیاستهای موثری از قبیل‏ آموزشهای حرفه‏ای و جابجایی و استقرار نیروی کار هزینه شده است.باقی مخارج‏ نیز صرف فراهم آوردن حمایتهای‏ درآمدی منفعل چون پرداختی‏ها بابت‏ از کار افتادگی و یا بیمه‏های بیکاری شده‏ است.

طی دهه گذشته در زمینه افزایش‏ انعطاف‏پذیری بازار کار پیشرفت هائی‏ حاصل آمده است.از آن جمله می‏توان به‏ برنامه‏ریزی برای استخدام تعداد بیشتری‏ کارگر ثابت در آلمان،فرانسه و اسپانیا،کم‏ شدن مقررات دست و پاگیر در زمینه‏ جابجایی نیروی کار در فرانسه و فنلاند و نیز ساده‏تر شدن شرایط برای اخراج‏ موقتی کارگران در فرانسه،اشاره نمود و در حال حاضر نیز ابتکاراتی در جهت‏ کاهش مزایای سخاوتمندانه بیکاری که‏ پس از جنگ جهانی در اروپا به شکل‏ عادت درآمده،صورت گرفته است.

با این وجود،اصلاحات‏های صورت‏ گرفته در بازار کار کشورهای اروپایی طی‏ دهه گذشته،تاثیر ناچیزی بر کاهش‏ سطح بالای بیکاری داشته است.بنا به‏ عقیده کو و اسنور این شکست می‏تواند نشان‏دهنده آن باشد که تنها اصلاحات‏ ناتمام و در عین حال فزاینده به مورد اجرا گذارده شده‏اند و نیز چنین اصلاحاتی، سیاستهای مکمل را در میان سیاستهای‏ معطوف به بیکاری مدنظر قرار نداده‏اند. این نویسندگان چنین استدلال می‏کنند که چنانچه بخش عمده‏ای از سیاستهای‏ اصلاح‏طلبانه در بازار کار از نوع سیاستهای‏ مکمل باشند،آنگاه تاثیر هر سیاست‏ اجرا شده در ارتباط با سایر اصلاحات بسیار بیشتر از زمانی خواهد بود که سیاست‏ مذکور به تنهایی به مورد اجرا گذارده شود.

دلایل بنیادی

گرچه ضربه‏های مربوط به عرضه و نیز سیاستهای انقباض کلان تا حدودی‏ مسئول نرخ بالای بیکاری در اروپا هستند، اما دلیل اصلی این معضل انعطاف‏ ناپذیری بازار کار است.از این‏گونه عوامل‏ سخت‏کننده عملکرد بازار کار می‏توان به‏ مقررات مربوط به امنیت شغلی که‏ جایگزینی کارگران را مشکل می‏کند، موانعی که تعداد کارگران واجد صلاحیت‏ را در یک رشته بخصوص محدود می‏کند و نیز دستمزدهای بالا در تعدادی‏ از بخش‏های اقتصادی که فعالیت‏ مولد آنها روبه کاهش نهاده است.اشاره‏ نمود و کو و اسنور خاطر نشان می‏کنند که‏ این موارد و بسیاری دیگر از جریانات‏ مشابه،بیکاران را از جستجو برای یافتن‏ موقعیت‏های جدید ناامید می‏کند و در عین حال کارفرماها را وامی‏دارد تا برای استخدام کارگران جدید تمایل‏ نشان ندهند.

ساختارهای بازار کار در کشورهای‏ اروپایی به گونه‏ای است که کارگران‏ شاغل را از نیروهای عرضه و تقاضا در بازار جدا می‏کند که این خود باعث می‏شود بیکاران نیز کاملا از سیستم چانه‏زنی‏ مزدها دور بمانند و همه اینها به نوبه خود موجب می‏شود که دستمزدها نسبت به‏ نیروهای بازار کمتر جوابگو باشند.براساس‏ مطالعات صندوق بین المللی پول،علاوه‏ بر مشکلات پیش‏گفته،مقررات مربوط به‏ سابقه کار و دیگر موانعی از این قبیل، مشکلات جدی در جهت ایجاد مشاغل‏ جدید بوجود آورده‏اند که این خود دوران‏ بیکاری را طولانی‏تر می‏کند.

کو و اسنور برخی از مواردی را که در آنها رفرم‏ها در بازار کشورهای اروپایی کاملا بی‏اثر بوده و یا حتی بدلیل عدم وجود سیاستهای مکمل اصلاحی وخامت‏ اوضاع را افزایش داده است،به شرح زیر بیان می‏کنند:

در هلند،به منظور بالابردن اشتغال‏ در میان کارگران کمتر ماهر،حد اقل مزد قانونی طی سال 1994 در سطح پائینی‏ نگه داشته شده بود.اما این اقدام عملا بی‏اثر بود زیرا دولت نتوانست جلوی‏ تمدید خودکار قراردادهای مربوط به‏ دستمزدها را بین اتحادیه‏ها و کارفرما بگیرد تا بتواند سایر کارگران را نیز تحت پوشش قرار دهد.در نتیجه‏ دستمزدهای واقعی کارمندان کم‏درآمدتر تقریبا با همان سرعت نرخ متوسط دستمزدها در بخش خصوصی شروع به‏ افزایش کرد و این در حالی بود که سطح‏ بیکاری در این بخش تقریبا دو برابر نرخ‏ کلی بیکاری بود.

در سال 1984،اسپانیا کوشید تا از طریق ایجاد قراردادهای کاری با دوره‏های ثابت و پیش‏بینی شرایطی که‏ هزینه‏های اخراج موقتی کارگران را پائین‏ می‏آورد،دستمزدها را بیش از پیش‏ انعطاف‏پذیر سازد.اینگونه اقدامات‏ می‏توانست به شرکتهای اسپانیایی که‏ با برخی مقررات شدید در زمینه امنیت‏ شغلی در اروپا مواجه بودند،کمک‏ کند تا هرچه سریعتر نسبت به نوسانات‏ تقاضای بازار واکنش نشان دهند-اما البته این مسئله تنها در حالتی امکان‏پذیر بود که ایجاد قراردادهای انعطاف پذیرتر با دوره‏های ثابت،با تلاشهای متناسب‏ در جهت کاهش شدت مقررات مربوط به‏ تضمین امنیت شغلی که شاغلان ثابت‏ را تحت پوشش قرار می‏داد،همراه‏ می‏شد.که البته این شرایط هیچگاه بوجود نیامد.به گفته کو واسنور،شکست‏ در اجرای هر دوی این سیاستها بطور همزمان،اثر معکوس داشت که نهایتا منجر به انعطاف‏پذیری کمتر دستمزدها و نیز نرخهای بالاتر بیکاری‏ در اسپانبا شد.

در اواخر دهه 1980،سوئد کوشش‏ نمود از طریق تشویق سودهای کمتر و آموزشهای حرفه‏ای و مشاوره ورود دوباره‏ بیکاری به نیروی کار را شتاب ببخشد.اما در عمل این تلاشها بی‏نتیجه بود زیرا دولت همزمان با آن،مقرراتی که مردم را از ثبت بیکاری پس از اتمام دوره‏های‏ آموزشی حرفه‏ای دولتی-به منظور بهره‏ مندی از مزایای جدید بیکاری-منع کند، وضع ننمود.

این‏گونه موانع سازمانی می‏توانند رشد سریع نرخ بیکاری در سوئد را پس از شوکهای معکوس در اوایل دهه 1990 توجیه کنند و توضیح دهند که چرا این نرخ‏ از آن زمان همچنان بالا مانده است.

در اروپا بیش از هر جای دیگر،تلاشهای‏ ناهماهنگ در جهت احیای برنامه‏های‏ حمایتی منفعل درآمدی یا حقوق‏ از کارافتادگی،کمترین اثر را داشته‏ است.این برنامه‏ها و سایر مزایایی که‏ دولتهای رفاه‏مدار فراهم می‏آورند اغلب‏ یا به عنوان گونه‏ای دیگر از مزایای‏ بیکاری و یا به عنوان سایر ملحقات آن‏ مطرح می‏شوند.

بنابراین،هماهنگونه که کو و اسنور نتیجه‏گیری می‏کنند،تغییر یک‏ سیاست-مانند سیاستهای مربوط به بیمه‏ بیکاری-هنگامی که سایر سیاستها- مانند سیاستهای مربوط به پرداخت حقوق‏ از کارافتادگی-بی‏تغییر بماند،تاثیر چندانی در تشویق بیکاران برای یافتن‏ موقعیت‏های شغلی جدید و یا کاهش‏ وابستگی بلندمدت نخواهد داشت.

رهیافتی همه‏جانبه

مطالعات صندوق بین المللی پول‏ در چنین موارد خاص و منحصر به فردی، برای کاستن از نرخ بیکاری،کشورهای‏ اروپایی را به اتخاذ بک استراتژی همه‏ جانبه‏تر-که عبارتست از رفرم‏های‏ همزمان،گسترده(که دامنه وسیعی‏ از سیاستهای مکمل را زیر پوشش خود قرار می‏دهند)و عمیق(که دارای اهمیت‏ اساسی هستند)،تشکیل می‏نماید.

پیامدهای توزیعی

نویسندگان این مقاله تأکید می‏کنند که‏ انجام اصلاحات گسترده در بازار کار تنها در صورتی بطور بالقوه توجیه‏پذیر خواهد بود که کشورهای اروپایی ابزارهایی را بکار گیرند که اهداف توزیع عادلانه درآمد را تأمین نماید؛اهدافی که می‏تواند دلیل‏ منطقی بسیاری از سیاستهای جاری بازار کار باشد.

آنها همچنین استدلال می‏کنندکه‏ مالیات بر درآمد منفی به شرط اشتغال و یا کاریابی،وسیله مؤثرتری نسبت به‏ سیستم مقرراتی موجود در بازار کار و حمایت‏های درآمدی منفعل برای رسیدن‏ به اهداف عادلانه دولت‏ها است.

گرچه آشکارا اصلاح گسترده و همه‏جانبه‏ بازار کار وجود ندارد با این حال یک برنامه‏ فرضی که متناسب با شرایط بسیاری‏ از کشورهای اروپایی باشد می‏تواند از عناصر زیر تشکیل شود:

به منظور تأمین اهداف توزیعی، مالیات بر درآمد منفی که مشروط بر اشتغال و یا کاریابی باشد،جایگزین‏ حمایت‏های درآمدی منفعل شود،در این‏ وضعیت مشوق‏ها و اشتغال با اثرات ناخوش‏آیند کمتری مواجه خواهند شد. این نوع مالیات می‏تواند ابزارهای موجود حمایتهای درآمدی منفعل را اساسا از میان بردارد.

مالیات بر حقوق و دستمزد کاهش یابد، بویژه برای حقوق‏بگیران کم‏درآمد.

قوانین مربوط به امنیت مشاغل برای‏ تشویق کارفرماها به استخدام کارگران‏ آزاد شود در حالیکه شرایط اخراج‏ها نیز ساده‏تر می‏شوند.

انعطاف‏پذیری دستمزدها کاهش‏ یابد.

مشوق‏ها برای ارائه و نیز بهره‏گیری از خدمات آموزشی شامل مقرراتی که‏ با انتقال بخشی از منافع برخورداری‏ بیکاران از آموزشهای حرفه‏ای فراهم می‏ سازد،افزایش یابد.

هزینه‏های کاریابی از طریق افزایش‏ جابجایی نیروی کار و انتقال‏پذیری حقوق‏ بازنشستگی کاهش یابد.

1-به جز یونان لوگزامبورگ و پرتغال‏ . GDP واقعی و موجودی سرمایه با استفاده‏ از وزنهای نسبت برابری قدرت خرید محاسبه شده‏اند.

2-افزایش اشتغال در سال 1991 عمدتا بدلیل اتحاد دو آلمان است.