

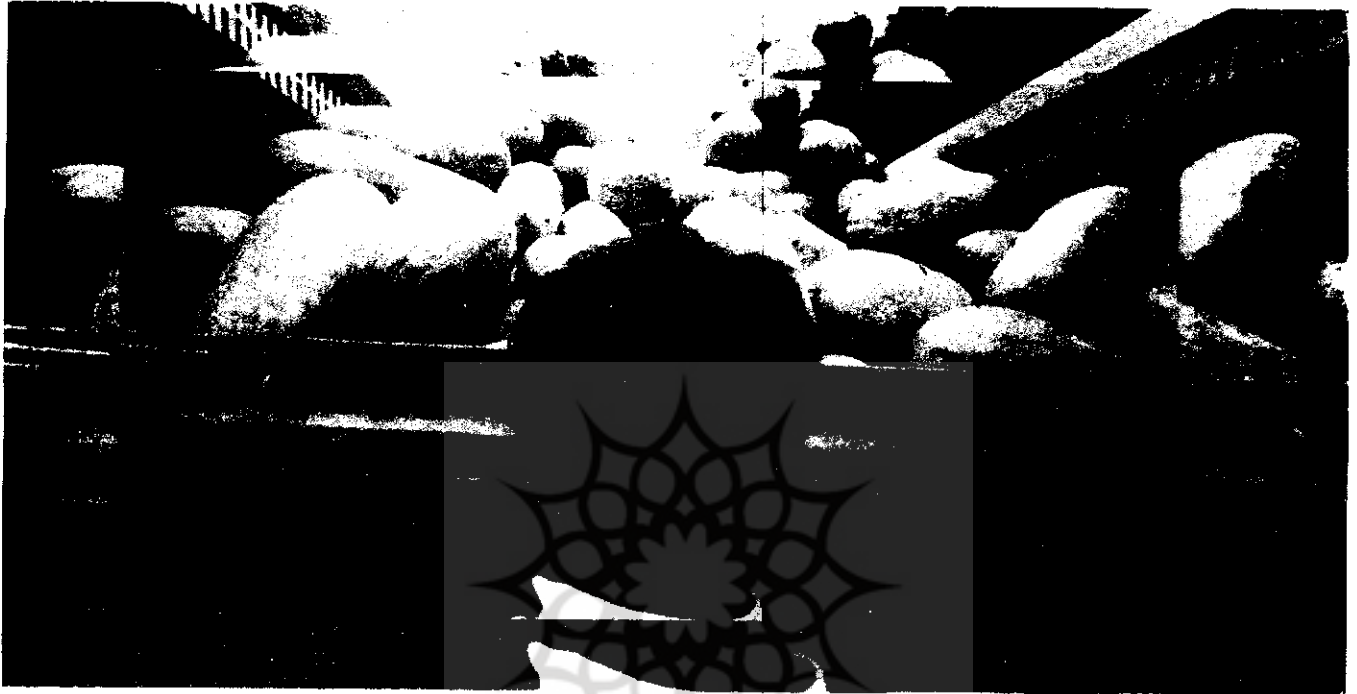
# بی‌کاری و تأمین اجتماعی حفاظت اجتماعی: معضلی برای اشتغال

« ایش‌والوی و گردزیکا »

ترجمه:

علیرضا عیاری

انستیتو تحقیقات کار (IAB) انستیتو فدرال کار نرم‌برگ آلمان



ارقام بالای بی‌کاری اغلب با این ادعا مواجه می‌شوند که سیاستهای اجتماعی دولت مانعی بر سر اشتغال است بنابراین برای فعال نمودن بازارکار تغییرات بنیادی و اساسی باید صورت بگیرد.

دلایل مطرح شده در خصوص دخالت‌های دولت در حیطه اجتماعی قدیمی هستند اما تا حدی از موضوعیت آن کاسته شده است، حداقل سه مبحث از سیاست اجتماعی عمومی قابل استفاده است. اول آن‌که اکثریت عمده‌ای از مردم در دنیای صنعتی متکی به در آمد حاصله از کار برای احتیاجات معیشتی خود هستند اگر چه آنان به صورت دائم و حتی موقت قادر به تحصیل پول (به خاطر امراض گوناگون،

راه چگونگی سازماندهی آن، مقدار هزینه آن، چگونگی سرمایه‌گذاری، به آن معنی که چه کسی هزینه‌های تأمین اجتماعی را پرداخت می‌کند؟ مشخص می‌شود.

مشکل بی‌کاری گسترده از سالها قبل در بسیاری از کشورهای اروپای غربی وجود داشته است مثلاً در ابتدای سال ۱۹۹۳ اتحادیه اروپا آماری منتشر کرد که شامل پیشنهادهایی برای نصف نمودن سطوح بی‌کاری در اروپا می‌شد، هر چند که فشار روی بازارکار در بعضی از کشورها مانند بریتانیای کبیر و هلند تا حدودی کمتر شد، اما در دیگر کشورها مانند آلمان و فرانسه مشکل بی‌کاری فراگیر بدتر شد به‌طور اخص در این دو کشور تلاش برای کاهش

مقاله حاضر تأثیر دو جانبه تأمین اجتماعی نسبت به اشتغال را مورد بررسی قرار می‌دهد. در ابتدای کار و در مقایسه‌ای بین‌المللی به سیاستهای حفاظتی در خصوص اخراج توسط کارفرمایان، حداقل حقوق به ترتیبی که در قوانین اجتماعی و اشتغال آورده شده و سطوح هزینه‌های مرتبط با حقوق و تأثیرات آنها بر اشتغال نظری خواهیم داشت. سپس نمونه‌سازیهایی انجام‌گرفته در آلمان غربی مورد استفاده قرار می‌گیرد و تأثیرات آن روی بازارکار و کاهش سهم تأمین اجتماعی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد نتیجه حاصله آن است که تأثیرات حمایت‌های اجتماعی از کار از دو

بی‌کاری، تصادف، معلولیت، یا سن بالا) نباشند، در صورت عدم وجود و یا وجود غیر کافی تامین اجتماعی با مشکلات زیادی روبه‌رو خواهند شد. توجه دوم برای وجود تامین اجتماعی آن است که در صورت عدم وجود آن افرادی هستند که (مثلاً افراد مریض) قادر نخواهند بود زندگی خود را اداره کنند. سوم آن که اهداف سیاسی اجتماعی دولت عمدتاً بر پایه اشتراک در منابع مالی به منظور دستیابی به توزیع عادلانه‌تر موقعیتهای شغلی و مالی است.

تاکید اصلی در نظام‌های اجتماعی اروپایی (هرچند که درجه آن از یک کشور به کشور دیگر فرق می‌کند) روی استفاده از منابع مالی حاصل از مالیات (کمکهای اجتماعی) یا سهم بیمه اجتماعی کارگران و کارفرمایان، محدودیتهای موجود در قراردادهای استخدام انفرادی که از طریق قانون یا توافقات جمعی حاصل می‌شود، (تعیین حداقل دستمزد و ایمنی در مقابل حوادث) ترتیبات و کالتهی و توزیع مجدد منطقه‌ای به منظور بالا بردن سطح زندگی است. علی‌رغم انتقادات گسترده‌ای که به این نظام می‌شود نیاز به وجود چنین فعالیتهایی هیچ‌گاه در اصول مورد تردید واقع نشده است، برعکس تاکید بیشتر بر مقدار درگیری دولت در این مسأله به طور طبیعی در گستره حفاظت اجتماعی بوجود آمده است.

اغلب اوقات در بحثهایی در مورد تامین حفاظت اجتماعی سؤال مطرح شده در مورد تأثیرات ممکن آن بر روی بازار کار است و این‌طور مطرح می‌گردد که مقیاسهای رفاه اجتماعی هزینه‌های کار را بالا برده است بنابراین تقاضای افراد را برای منابع پایین می‌آورد. این مطالب همان طوری که انتظار می‌رود سبب به وجود آمدن مشکلات خاصی برای گروههای

متوسط (با رفاه کمتر) مردم می‌شود. آنهایی که موقعیتهای اشتغال آنها خصوصاً با حقوق بالا سخت به دست می‌آید (و همچنین شامل هزینه‌های اجتماعی بالایی هستند) این اخطار متناوباً شنیده می‌شود که مزایای اجتماعی بسیار بالا (مثلاً در خصوص بی‌کاری) تأثیر منفی بر مزیت به دنبال شغل بودن دارد. در این مبحث سئوالات بسیاری در خصوص این‌که چه‌گونه منابع مالی برای سیاستهای اجتماعی به کار می‌رود، مطرح خواهد شد. نکته قابل توجه این‌جاست که منابع مالی محدودی که در اختیار است باید به دست افرادی برسد که حقیقتاً نیازمند هستند. معیارهای اجتماعی (میزان مستحق بودن افراد) باید کاملاً مورد رسیدگی قرار گیرد تا ضمن جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده از تأثیر آن نیز مطمئن باشیم. میزان دخالت دولت در مسائل اجتماعی باید در مقایسه با پیش زمینه بین‌المللی تمایل جهانی شدن صورت گیرد. خوشبختانه با حذف موانع مالیاتی و غیرمالیاتی در تجارت (حال یا به واسطه قوانین گات یا به خاطر بازار متحد اروپایی) تصمیم‌گیری در مورد این‌که کجا از یک فعالیت تجاری که می‌تواند با توجه به مسائل منطقه‌ای بیشترین تأثیر را داشته باشد از اهمیت بیشتری برخوردار گردیده است. انتخاب مکان تجارت تحت تأثیر نرخ یا هزینه نظام تامین اجتماعی (مالیاتها و کمکهای اجتماعی بالاتر) و سود حاصله از آن (ارتباطات ثابت کاری) است. از آنجایی که طبیعتاً این مقاله نمی‌تواند تمام جوانب تامین اجتماعی را در تمامی کشورها مورد بررسی قرار دهد، به عنوان یک نقطه شروع ارتباط دو جانبه حفاظت اجتماعی در ارتباط با اشتغال را مورد بررسی قرار می‌دهیم، این بررسی با سه

مبحث اصلی آغاز می‌شود که نشان‌دهنده طبیعت پیچیده عوامل کاملاً به هم وابسته و مسائلی که عملاً عامل برنامه‌ریزیها هستند، می‌باشند. حفاظت در مقابل اخراج از کار توسط کارفرما، به اصطلاح حداقل حقوق آن طوری که در قوانین کار و مقررات اجتماعی از آن یاد شده و سطح هزینه‌های مرتبط با حقوق. از آنجایی که قوانین مؤسسات و بالطبع قوانین حمایتی از کارگران از کشوری تا کشور دیگر متفاوت است، انجام یک مقایسه بین‌المللی ایده خوبی به نظر می‌رسد. بر خلاف وضعیت مشابهی که در یک کشور و از طریق نظام‌های مختلف طراحی می‌شود و قوانین آن مورد بررسی قرار می‌گیرد مقایسه کشورهای مختلف نمایانگر تفاوتی در عوامل محیطی است که کاملاً در ارتباط با تجزیه و تحلیل سیاست برنامه‌ریزی است.

بخش دوم این مقاله به جزییات موجود در یک کشور می‌پردازد. موضوعی که در بحث تغییر شرایط رفاهی تمام اروپا بسیار مهم است یعنی پایین آوردن هزینه‌های مرتبط با حقوق، آلمان به عنوان مثال انتخاب شد، به دو دلیل اول به خاطر این‌که بالاترین هزینه مرتبط با حقوق را در بین کشورهای غربی دارد. دوم به خاطر مدل ساختار اقتصادی گسترده که بررسی تأثیرات مختلف سیاستهای اجتماعی را امکان‌پذیر می‌سازد. نتایج ظاهری این بررسی می‌تواند در بحثهای مربوط به تغییرات وضعیت رفاهی در دیگر کشورها هم مفید باشد.

## تغییر در تامین اجتماعی: مثالهای انتخاب شده از یک تحقیق بین‌المللی

یک نظریه که به طور گسترده‌ای توسعه

یافته آن است که تنها اگر نظام تأمین اجتماعی به طور بنیادین تغییر نماید، بی‌کاری به طور قابل ملاحظه‌ای از بین می‌رود. این تغییر به نظر بسیار ضروری می‌رسد زیرا سیاست اجتماعی دولت هم بسیار هزینه‌زا است و هم این‌که بازار کار را از تنظیم خود با شرایط موجود باز می‌دارد.

### حفاظت در مقابل بی‌کاری

قوانین حفاظتی از کارگران در مقابل اخراج از محیط کار بخش عمده‌ای از قوانین حفاظتی کارگران را در کشورهای مختلف تشکیل می‌دهد اما این قوانین که برای ایجاد محدودیت‌هایی برای کارفرمایان طراحی شده‌اند از آن نوع نیستند که مستخدمین آلمانی از آن بهره‌می‌برند. پیش‌بینی قانونگذار یا توافقات حاصله در قراردادهای کارفرمایان را ملزم می‌دارد که هم دلایل منطقی برای توجیه هرگونه اخراجی داشته باشند و هم این‌که این عمل در طی مراحل مشخصی انجام شود (مثلاً چند بار تذکر). قوانین جامع حفاظتی می‌تواند حمایت‌های خاصی از گروه‌هایی از مستخدمین را ایجاد کند. این‌گونه حمایتها بستگی به میزان شرکت و مدت زمانی که مستخدم صرف آن کار کرده است، دارد و اما افرادی که به طور فصلی و یا آنهایی که با قراردادهای موقت مشغول کار می‌شوند از هیچ‌گونه حمایتی برخوردار نیستند. ستون یک جدول ۱ و دو ستون اول جدول ۲ نشان می‌دهد که چگونه محدودیت‌های موجود در خصوص اخراج و استخدام موقت را می‌توان به صورت بین‌المللی مقایسه کرد. رتبه‌بندی‌های موجود بر اساس تجزیه و تحلیل‌های دقیق اشکال مختلف نظام‌های حفاظت در مقابل بی‌کاری است و اما قبل از آن‌که نگاه دقیق‌تری به ارتباط بین

محدودیت‌های به وجود آمده برای بی‌کاری و رشد اقتصادی داشته باشیم، اجازه بدهید که ابتدا اظهارنظری در مورد موضوع اصلی این بحث یعنی تناسب این قوانین و محدودیت‌ها داشته باشیم.

محدودیت‌های اقتصادی و قانونی تا به آن‌جا که کارفرمایان مجاز به اخراج کارگران هستند، سخت و محکم با تضاد قدیمی موجود بین بهره‌وری اقتصادی و عدالت اجتماعی دارد. مباحث مربوط به ارائه دلایل محکم برای اخراج افراد باعث بروز مشکلاتی در بازار کار می‌شوند که دخالت دولت را در این موضوع توجیه می‌کند. از آنجایی‌که حفاظت در مقابل اخراج از کار به داخلی شدن نتایج اجتماعی بی‌کاری کمک می‌نماید، مصوبه‌های احتیاطی برای آن دسته در روند تصمیم‌گیری در شرکتها به تصویب می‌رسد مانند کم‌کردن ساعت کار یا قطع بعضی از مبالغ پرداختی. از آنجایی که هدف قوانین حمایتی بی‌کاری ایجاد ارتباط استخدامی محکمتری است، اشتیاق

دو جانبه بیشتری از طرف کارفرما و کارگر برای سرمایه‌گذاری در منابع انسانی وجود خواهد داشت. علاوه بر آن امنیت استخدامی بیشتر حاصل از این حمایت سبب نزدیکی بیشتر نیروی کار با اهداف شرکت می‌شود. از آنجایی که خطر بی‌کار شدن کمتر است باعث افزایش تعصب و حمیت قسمتی، روانی بیشتری در امور، تشویق برای پذیرش پیشرفتهای تکنیکی و اشتیاق نیروی کار به گذراندن دوره‌های مهارتی و یادگیری، می‌گردد.

حتی اگر دخالت دولت فقط شفاهی و ضمنی بوده و تنها به منظور رفع نقصانهای بازار باشد، همیشه خطر مشکلات رهبری و سیاسی وجود خواهد داشت. این اصلی‌ترین اعتراض مستقدین به این محدودیتها است. به نظر آنها از نقطه نظر اقتصادی این امکان وجود دارد که قوانین حمایتی در مقابل بی‌کاری در حفظ ساختارها مؤثر باشند، اما در نتیجه آن تغییر ساختار مشکل‌تر شده و از نظر

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

جدول ۱ قوانین اخراج مستخدمین و گرایشهای اقتصادی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۵-۱۹۸۳)

کشور	رتبه	رشد اقتصادی %			رشد بی‌کاری %		
		۱۹۸۳-۹۳	۱۹۹۳-۹۴	۱۹۹۴-۹۵	۱۹۹۳-۹۴	۱۹۹۴-۹۵	۱۹۹۴-۹۵
اسپانیا	۱	۲/۸	۲/۱	۳/۰	-۰/۹	۲/۷	
پرتغال	۲	۲/۹	۰/۸	۲/۵	-۰/۱۰	-۰/۶	
ایتالیا	۳	۲/۱	۲/۲	۳/۰	-۱/۷	-۰/۶	
یونان	۴	۱/۸	۱/۵	۲/۰	۱/۹	۰/۹	
آلمان	۵	۲/۸	۲/۹	۱/۹	-۰/۷	-۰/۲	
فرانسه	۶	۲/۰	۲/۸	۲/۲	۰/۳	۱/۱	
هلند	۷	۲/۶	۲/۷	۲/۴	-۰/۱	۱/۵	
بلژیک	۸	۲/۰	۲/۲	۱/۹	-۰/۷	۰/۴	
ایرلند	۹	۳/۹	۶/۴	۷/۷	۳/۵	۳/۰	
دانمارک	۱۰	۱/۹	۴/۴	۲/۶	-۰/۶	۱/۸	
انگلستان	۱۱	۲/۲	۳/۸	۲/۴	۰/۷	۰/۶	

a رتبه‌بندی مبتنی بر تجزیه و تحلیل جامع ۱۹۹۳ گروپ و ولز در خصوص حفظ‌های مطرح در مورد اخراج اولین کشور موجود در فهرست کشوری است که در این زمینه دارای قوانین محکمتری است. هر چه قدر به سمت پایین‌تر می‌رویم با کشورهایی برخورد می‌کنیم که قوانین آنها آنچنان اعتباری ندارد.  
b معدل میزان رشد سالانه جولای ۱۹۹۶: نظری بر بی‌کاری در کشورهای توسعه یافته.

اقتصادی از پویایی کمتری برخوردار شود.

اغلب این‌طور هم ادعا می‌شود که کارفرمایان در هزینه‌های قوانین حمایتی بی‌کاری سهمیم هستند (به‌عنوان قسمتی از هزینه‌های کلی کار) از آنجایی که هزینه کار بیشتر است شرکتها اغلب اشتیاق کمتری به پیوستن به این جمع را دارند یک مشکل جدی و برجسته این است که در مواقعی که به‌طور کلی استخدام کم است و ثبات استخدام زیاد سبب می‌گردد که الگوهای بی‌کاری ثابت‌تر بمانند (برای مثال بی‌کاری بلند مدت). دست آخر این‌که قوانین حمایتی شدید در مقابل بی‌کاری شرکتها را به سمت گونه‌هایی از استخدام با تعهد کمتر سوق می‌دهد مانند: قراردادهای کوتاه مدت کار.

چه نتیجه‌گیری‌هایی می‌توان از بحثهایی که بعداً خواهیم داشت که عموماً مباحث تئوریک است، به‌دست آورد. قوانین حمایتی از بی‌کاری در اتحادیه اروپا به‌طور قابل ملاحظه‌ای متفاوتند و در عمل غیر از آن چیزی هستند که آمارها نشان می‌دهد. مقایسه نرخ رشد از ۱۹۸۳ تا ۱۹۹۵ نشان می‌دهد که مسائل اقتصادی در کشورهای پویاتر بوده (مانند ایرلند، اسپانیا و پرتغال البته در این آمار کشور یونان در نظر گرفته نشده است) شایان ذکر است که ایرلند با قوانین بازار کار نسبتاً غیر مؤثر خصوصاً در سالهای اخیر پیشرفتهای اعجاب‌آوری داشته است. از سوی دیگر در کشورهای پیشرفته‌تر از نظر اقتصادی در اتحادیه اروپا هیچ دلیلی وجود ندارد که کشورهای با نظام قانونگذاری غیر مؤثر در مورد بی‌کاری به‌طور قابل ملاحظه‌ای از دیگر کشورها رشد بیشتری داشته باشند. به‌طور کل این

مقایسه هیچ مدرکی دال بر این‌که رشد اقتصادی به واسطه قوانین حفاظت از بی‌کاری با مشکلی روبه‌رو بوده است، به دست نمی‌دهد.

یک تصویر مشابه نیز وقتی که ما رده بندی بی‌کاری را با الگوهای اشتغال در کشورهای مختلف مقایسه می‌کنیم، به‌دست می‌آید به نظر می‌رسد رشد عمومی ضعیف و فشرده‌گی استخدام حاصل از توسعه اقتصادی در اروپا هیچ‌گونه ارتباطی به قوانین حفاظتی از بی‌کاری نداشته باشد. به‌طور نمونه در هلند که همواره از آن به‌عنوان یک معجزه اشتغال یاد می‌شود، نکته بارز کاهش در زمان کار برای هر مستخدم است که به‌طور گسترده‌ای اعمال شده (با به‌وجود آوردن کارهای نیمه‌وقت بیشتر) دلایل فقدان وجود روابط قابل ملاحظه‌ای بین قوانین حمایت از بی‌کاری و الگوهای اشتغال را می‌توان این‌گونه برشمرد. درست است که در شرایط یکسان اگر که خلاص شدن از سمت کارگران برای شرکتها راحت‌تر باشد، آنها اشتیاق بیشتری به استخدام افراد جدید دارند. از طرف دیگر در جایی که هزینه‌های رعایت قوانین حمایتی از بی‌کاری را رعایت می‌کند، پایین باشد، احتمال زیادی دارد که در هنگام مشکلات اقتصادی، تعدیل نیرو انجام دهد و این تعدیل شامل آن دسته از مستخدمینی می‌شود که دیگر قادر نیستند که باعث افزایش چند برابر تولید شوند. نتیجتاً تمایل بیشتر به سمت سطوحی از استخدام خواهد بود که از قوانین حمایتی غیر مؤثری برخوردار بوده و سبب تمایل کارفرمایان به سمت جذب افراد به‌صورت نیمه‌وقت و نه تمام‌وقت می‌شود. در بازارهای اقتصادی گزینه‌های دیگری در ارتباط با استخدام دائم و مطمئن با قوانین حمایت از بی‌کاری

به‌عنوان یک قاعده وجود دارد. این مطلب را از جدول شماره ۲ می‌توان متوجه شد. در این‌جا اهمیت بسیار روی اشکال استخدام است که در آن قوانین حمایتی هیچ نقشی را ایفاء نمی‌کنند (برای مثال قراردادهای موقت و یا فصلی) درست است که تفاوتی بین رتبه‌بندی در قوانین موجود در کارهای موقت و قوانین موجود در بی‌کاری وجود دارد اما این دو را از جهات بسیاری می‌توان با هم مقایسه نمود. یافته‌های بسیار جالبی در مورد مستخدمین موقت به‌عنوان بخشی از کارگران وجود دارد. بریتانیا به‌عنوان کشوری که غیر مؤثرترین نظام استخدام موقت را دارد، استفاده از قراردادهای موقت را به سختی محدود کرده است. در هر دو مورد علت قوانین حمایتی در مقابل اخراج است. در اسپانیا از شغل‌های موقت، به‌عنوان راهی برای به‌دست آوردن یک نظام حمایتی بسیار قوی استفاده می‌شود، در حالی که در بریتانیا عدم وجود چنین حمایت‌هایی به‌این معناست که نیازی به قرارداد برای کارهای موقت وجود ندارد. این‌گونه یافته‌های جالب توجه در بخش خوداشتغالی دیده نمی‌شود، به‌غیر از کشاورزی که همچنان از اهمیت بسیاری در کشورهای جنوب اتحادیه اروپا و ایرلند برخوردار است، به نظر می‌رسد که تمایل زیادی نسبت به خوداشتغالی وجود ندارد. حمایت‌های جامع در مقابل اخراج توسط کارفرمایان که یا از طریق قانون یا از طریق موافقت‌های جمعی اعمال می‌شوند، تضمین مطلق برای امنیت شغلی نیست، اما باعث کاهش خطر از دست‌دادن شغل می‌شود.

تنها در اقتصادهای کلان است که این امنیت وجود دارد، به آن معنی که اگر مستخدمی کارش را از دست داد، پیدا کردن شغلی جدید برایش کاملاً آسان باشد. مقیاس‌های دولت و بخش خصوصی برای

بی‌کاری‌های اتفاقی طراحی شده‌اند نباید مانعی باشند برای تغییرات ساختاری مورد نیاز یا از دست دادن شغلها که از نقطه نظر اقتصادی لازم است.

ایجاد شغل‌های بیشتر به‌طور قابل توجهی در جهت بهبود وضعیت امنیت شغلی برای نیروی کار و در جهت کم کردن خطر از دست دادن شغل افراد در وهله اول است. بنابراین قوانینی که برای جلوگیری از

جدول ۲- خودداری از حمایت بر علیه اخراج، به‌وسیله به‌کارگیری سایر اشکال مختلف بی‌کاری در کشورهای عضو EU (اتحادیه اروپا)

کشور	رتبه a	رتبه a	b	c	درصد اختلاف	درصد اختلاف	ارتباط و رابطه استخدام موقت	خود اشتغالی
اسپانیا	۱	۳	۱۹۹۵٪b	۱۹۹۵٪	۱۹۸۳-۱۹۹۵	۱۹۸۳-۱۹۹۵		
پرتغال	۲	۵	۱۰/۰	۲۵/۸				
ایتالیا	۳	۲	۷/۲	۲۴/۵	۰/۶	۰/۶		
یونان	۴	۱	۱۰/۲	۳۳/۸	-۲/۷	-۶/۱		
آلمان	۵	۶	۱۰/۴	۹/۴	۰/۴	۰/۵		
فرانسه	۶	۹	۱۲/۳	۱۱/۶	-۱/۲	۹/۰		
هلند	۷	۸	۱۰/۹	۱۱/۵	۲/۰	۵/۱		
بلژیک	۸	۴	۵/۳	۱۵/۴	۰/۷	-۰/۱		
ایرلند	۹	۱۰	۱۰/۲	۲۰/۸	-۰/۵	۴/۱		
دانمارک	۱۰	۷	۱۲/۱	۸/۴	-۳/۲	-۰/۴		
انگلستان	۱۱	۱۱	۷/۰	۱۳/۰	۲/۸	۱/۵		

a رتبه‌بندی مبتنی بر تحلیل جامع سال ۱۹۹۳ گراب و ویلز در خصوص امنیت در مقابل اخراج و به‌کارگیری موقت اولین کشور دارای قوانین سخت‌گیرانه در این ارتباط است و مابقی به ترتیب دارای شرایط پائین‌تر می‌باشند.

b درصد پرداختن به مستخدمین.

c افراد خود اشتغال بدون کمک دیگران جذب کار شده‌اند.

منبع: گراب و ویلز مطالعه نیروی کار «پورو استات» سالهای مختلف و متوالی.

