مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۶، ص. ۱۱۳-۱۳۹.

ارزیابی سیاستهای مقابله با بیکاری

نظریات موجود در این زمینه چه می‌گویند؟ *

نویسنده: دنیس اسنوئر
ترجمه و تلخیص: غلامرضا گرائی‌نژاد *

انگیزه نگارش این مقاله یک فکر ساده است که متأسفانه در متنهای مربوط به مقوله سیاست مقابله با بیکاری، به آن توجه کمتری شده است، به این معنا که سیاستهای گوناگون مقابله با بیکاری به نظریات مختلف در مورد بیکاری وابسته هستند و تکیه بر یک سیاست، دست کم در وجهی از آن، منوط به توانایی چارچوب نظری آن در تشریح قانونمندیهای اصلی است که در تجربه کشورها و در کنش و رفتار پدیده بیکاری موجود است.

برخی از نظریات، بیکاری را محصول کارایی عملکرد نظام بازار می‌دانند. در نقطه مقابل این نظریات، تعدادی از آنها بیکاری را به عنوان پدیده‌ای ناشی از نارساییهای گوناگون در سازوکار بازار قلمداد می‌نمایند. هر یک از این نظریات با توجه به نوع نگرش خود، سیاستهای متفاوتی را برای روبه‌رو شدن با پدیده بیکاری تجویز می‌نمایند. بنابراین، امری طبیعی است اگر برای ارزیابی سیاستهای مقابله با بیکاری، توانایی نظریات مربوطه را در امر پیش‌بینی بیکاری بررسی نماییم. در

* D.Snower (1995). Evaluating Unemployment Policies: What Do The Underlying Theories? *Staff Studies for the World Economic Outlook, International Monetary Fund, pp.71-91.*

*کارشناس دفتر آموزش عالی سازمان برنامه و بودجه

این زمینه، نخستین گام، آزمایش درجه توانایی این نظریات برای درک قانونمندی شناخته شده و عام تحول نرخهای بیکاری در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در دوره پس از جنگ است. در این زمینه، تلاش ما در این مقاله نیز بر این است که در مقایسه سیاستهای مقابله با بیکاری با جنبه‌های تجربی موجود، یک راهنمای مقدماتی مفید را برای تعیین حدود معنادار بودن این سیاستها فراهم آوریم، زیرا با کمال اطمینان می‌توان گفت که اتکای بیش از حد بر یک سیاست عاقلانه نیست، به ویژه اگر محتوای نظری آن نیز در تشریح چگونگی تحولات بیکاری در دورهٔ پس از جنگ، توانایی اندکی داشته باشد.

مقاله در چارچوب زیر دنبال می‌شود. در بخش اول، دربارهٔ سیاست آزادی اقتصادی بحث می‌شود که مبتنی بر نظریه‌های بیکاری اختیاری است. بخش بعدی در مورد سیاستهای مدیریت تقاضاست که متکی بر نظریه طرفداران کینز است. پس از آن نیز سه بخش، به ترتیب، به سیاستهای معطوف به عرضه که به دنبال بالا بردن بهره‌وری کارگران هستند، ارتباط بین سیاستهای مبتنی بر عرضه و تقاضا و سیاستهای نهادی که برای ایجاد تحول در بازار کار طراحی می‌شوند، اختصاص یافته است. سپس نتایج بررسی، توضیح داده می‌شود.

آزادی اقتصادی

الگوهای مبتنی بر این نظریه، نوسانهای بیکاری را نتیجهٔ تصمیمات بهینه‌سازی متقاضیان و عرضه کنندگان کار در بازار کار می‌دانند. بنابراین، در این نظریه، اتخاذ سیاست فعال در مورد بیکاری مطلوب نیست، زیرا این سیاست، فعالیت بازارهایی را که به نحو احسن عمل می‌کنند مختل می‌نماید و در انتخاب آزادانه مردم برای قبول یا رد کردن یک شغل نیز دخالت می‌کند.

در چارچوب آزادی اقتصادی، دو نظریه مهم وجود دارد. یکی از آنها دخالتهای دولت را که با هدف تأثیرگذاری بر نرخ بیکاری تعادلی بلندمدت صورت می‌پذیرد غیرمؤثر و نامطلوب می‌داند، اما استفاده از سیاستهای قابل پیش بینی را - که کارگزاران اقتصادی نسبت به اثر آنها آگاهی دارند - تجویز و حمایت می‌نماید. قویترین شرح و تفسیر از این برداشت، در تسویهٔ بازار در نظریه

نرخ طبیعی بیکاری ارائه شده است. برداشت دیگری از نظریه آزادی اقتصادی، دخالت دولت را نه تنها در مورد نرخ بیکاری تعادلی بلندمدت، بلکه برای نوسانهای دوره‌ای در بیکاری نیز مجاز نمی‌شمارد. این دیدگاه بر نظریه *جانشینی موقت* و نظریهٔ *چرخهٔ تجاری واقعی* اتکا دارد.

قابلیت پیش بینی در سیاستگذاری

در گزینه تسویه بازار در نظریه نرخ طبیعی بیکاری، چنین فرض می‌شود که اگر انتظارات مردم درباره دستمزدها و قیمتها صحیح باشد، بیکاری نیز در حالت نرخ طبیعی خود قرار می‌گیرد. این نرخ طبیعی در وضعیت رقابت کامل و اطلاعات کامل، فقط به سلیقه‌های مردم، تکنولوژی و مواهب طبیعی بستگی خواهد داشت. براساس این نظریه، در شرایطی که سلیقه‌ها، تکنولوژی و امکانات اولیه به طور دوره‌ای تغییر و نوسان ننمایند، نوسانها در بیکاری به وسیلهٔ تغییر در انتظارات مردم نسبت به دستمزدها و قیمتها - در حول و حوش مقادیر واقعی‌شان - توضیح داده می‌شوند. برای اینکه این نظریه قابلیت پیش بینی داشته باشد، محتاج ترکیب با نظریهٔ برجستهٔ *انتظارات عقلایی* است تا چگونگی شکل گیری انتظارات را نیز تشریح نماید. در نظریه انتظارات عقلایی، ادعا می‌شود که مردم در پیش بینی خود نسبت به راههای مختلف، جاهل و ناآگاه نیستند. البته چون آزمون "مجموعه اطلاعاتی" مردم در عمل، غیرممکن است، الگوهای تجربی این گونه فرض می‌کنند که افراد تمام اطلاعاتی را که سازندگان الگو مدعی آن هستند، دارا می‌باشند.

نتیجه ترکیب این دو نظریه این است که چون مردم در انتظارات قانونمند خود، هیچ‌گونه خطا مرتکب نمی‌شوند (یعنی خطا در مواردی که قابل پیش بینی هستند)، بنابراین، بیکاری براساس قاعده معینی از نرخ طبیعی خود دور نمی‌شود و چون قیمتها و دستمزدهای انتظاری به طور تصادفی در اطراف مقادیر واقعی‌شان نوسان می‌نمایند، بیکاری نیز به طور تصادفی پیرامون نرخ طبیعی نوسان خواهد کرد. بنابراین، در حالی که بازارها وظایف خود را به خوبی انجام می‌دهند، دخالت در نرخ طبیعی بیکاری هیچ گونه کمکی به امر کارایی در بازار نخواهد کرد و سیاستهایی مثل سیاست پولی فقط به وسیلهٔ ایجاد فاصله بین دستمزدها و قیمتهای انتظاری با مقادیر واقعی آنها، آن هم از طریق تغییرات غیرقابل انتظار در سیاست - مثل تغییرات ناگهانی عرضه پول - قادر

به اثرگذاری بر روی نرخ بیکاری هستند. به زبان ساده‌تر، سیاستهای مدیریت تقاضا فقط در صورت فریب دهنده بودن مؤثر هستند. اما سیاستهای فریبنده عموماً مورد علاقه دولتها نیستند، بنابراین، سیاست تثبیت در حد یک اقدام محدود و قابل پیش بینی تنزل می‌نماید.

اشکال نظریه فوق در این است که نمی‌تواند توجیه مناسبی از بیکاری اروپایی طی دههٔ گذشته ارائه دهد. طی سالهای ۱۹۸۰، درجه قدرت اتحادیه‌ای[1] در بسیاری از کشورهای اروپایی ثابت ماند یا کاهش یافت، از گسترش مقرری بیکاری یا سایر شکلهای حمایتهای رفاهی دولت ممانعت به عمل آمد و حتی از این حمایتها کاسته شد و حذف مقررات دست و پاگیر، خصوصی‌سازی و آزادسازی بازارهای کار رویه‌ای معمول بود. با وجود چنین شرایطی در چارچوب نظریه مذکور، مشکل است که بپذیریم نرخ طبیعی بیکاری بتواند افزایش چشمگیری داشته باشد. بعضی از اقتصادشناسان گسترش دولت رفاه طی سالهای ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و سالهای اولیه دهه ۱۹۷۰ را عامل رشد بیکاری در دهه ۱۹۸۰ می‌دانند و معتقدند مردم به تدریج رفتارشان را با این افزایش سخاوتمندانه کمکهای اجتماعی تعدیل کرده‌اند. با این همه، پذیرش اینکه این واکنشهای کُند دارای چنان قدرت و تأخیری بوده‌اند، که به رغم توقف در گسترش دولتهای رفاه، موجبات یک دهه طولانی بیکاری در اروپا را فراهم آورند، تصوری دور از ذهن است. به علاوه - با توجه به ثبات نرخ تورم در اغلب سالهای این دهه - نمی‌توان چنین استدلال کرد که انتظارات دستمزد- قیمتی افراد نسبت به مقادیر واقعی، انحراف بیشتر و بیشتری بیابد و درک غلط آنها در بلندمدت، پایدار باقی بماند.

کوتاه سخن، گزینه تسویه بازار در نظریه نرخ طبیعی برای علل افزایش بیکاری اروپایی در دههٔ ۱۹۸۰، مزمن بودن بیکاری در اروپا نسبت به آمریکا و اینکه چرا بیکاری اروپایی با هر بحران در دههٔ ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ افزایش یافته است، اما بیکاری در آمریکا همواره به سمت نرخهای پیش از بحران گرایش دارد، توضیح کاملی ندارد. آیا واقعاً اروپاییها در تعدیل انتظارات خود، نسبت به آمریکاییها، کُندتر هستند، و به همین دلیل، خطای در انتظارات نزد آنان تداوم

1. Union Density

بیشتری دارد؟ علاوه بر این نکات، نظریه ما درباره طولانی مدت بودن یک نرخ بیکاری معین در اروپا نسبت به آمریکا و متغیرتر بودن نرخ بیکاری در آمریکا و همچنین توزیع نابرابر بیکاری بین گروههای جمعیتی، و در نهایت، دلیل اینکه تحولات بازارهای محصول و کار در آمریکا، هماهنگ‌تر از اروپاست، نکات روشن‌کنندهٔ کمتری را ارائه داده است.

عدم دخالت در چرخه‌های تجاری

نظریات مربوط به چرخهٔ تجاری واقعی و جانشینی موقت کاملاً با سیاستهای تثبیت بازار کار مخالفت نموده‌اند. نظریه جانشینی موقت بر عملکرد نیروی کار در جایگزینی کار به جای فراغت، و برعکس، در اثر تغییر در انگیزه‌های اقتصادی تأکید دارد. براساس این نظریه، اگر کارگران معتقد باشند که دستمزدهای واقعی موقتاً کاهش و در آینده افزایش می‌یابد، یا درک کنند که نرخهای بهره حقیقی در آینده کاهش خواهد یافت، فراغت بیشتری را در زمان حال، جایگزین کار می‌نمایند. نتیجهٔ این برداشت این است که نوسانهای دوره‌ای در اشتغال، پاسخ رفتار بهینه سازی کارگزاران منفرد، و جامعه در کل به تکانه‌های موقتی است که در سلیقه، تکنولوژی و منابع و امکانات اثر گذاشته است. هر چند اغلب اقتصادشناسان چرخه‌های تجاری را پدیده‌ای نامطلوب دانسته‌اند و ابزار سیاستگذاری تثبیتی را برای توقف آنها ضروری می‌دانند، اما در نظریه جانشینی موقت، چون سیاستهای پولی و مالی مانعی در واکنشهای پویای مردم نسبت به تکانه‌های خارجی است، استفاده از آنها ضرورتی ندارد.

اگرچه این نظریه برای تداوم بیکاری اروپایی، اطلاعات تجربی مناسبی را فراهم آورده است، اما از توضیحی منطقی در مورد بیکاری اروپایی طی ۲۵ سال گذشته ناتوان است. آیا میلیونها اروپایی که در اواسط دو دهه ۱۹۷۰، ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ به خیل ثبت نام شدگان بیکار پیوستند، فقط در تلاش برای دستیابی به منافع ناشی از نرخهای دستمزد واقعی بالاتر بوده‌اند؟ آیا درباره روند صعودی نرخهای بیکاری اروپا از اواسط دهه ۱۹۷۰، اعتقاد به اینکه در اثر یک جانشینی موقت کارگران در پی آن بوده‌اند که از اوقات فراغت خود طی دو دهه لذت ببرند، با این هدف که ساعات طولانی‌تری را در دو دههٔ بعد کار نمایند، توجیهی موجه است. علاوه بر اینها،

شواهد تجربی نیز نشان می‌دهند که ساعات کار نسبت به تغییرات دستمزدهای واقعی و نرخهای بهره واقعی غیرحساس هستند و بسیاری از این تغییرات به جای آنکه موقتی باشند، گرایش به دایمی بودن دارند.

نظریه چرخهٔ تجاری واقعی که بر پایه نظریهٔ جانشینی موقت بنا شده است، تلاش بسیاری را برای اثبات این ادعا صرف کرده است که نوسانهای کلان اقتصادی وقتی ایجاد می‌شوند که دارندگان اطلاعات کامل -که با توجه به محدودیت منابع و تکنولوژی مطلوبیت خود را حداکثر می‌نمایند - در واکنش نسبت به تکانه‌های تکنولوژیک، کار، فراغت و مصرف را جایگزین یکدیگر گردانند. ورای مشکلاتی که در مورد نظریه جانشینی موقت برشمردیم، رسیدن به تفسیری مشخص از موضوع تکانه تکنولوژیک امری دشوار است. اگرچه تعریف "پیشرفت تکنولوژیک" یا ترقی تکنولوژیک نسبتاً ساده است، اما تنزل یا پسرفت تکنولوژیک -که در بحرانها تشدید نیز می‌شود - از این سادگی در تعریف برخوردار نیست. برخی از اقتصادشناسان، تکانه‌های تکنولوژیک را در وقایع کلان اقتصادی که نامساعد بوده‌اند، از جمله بالا رفتن قیمت نفت، خلاصه می‌کنند. اما نزول فعالیت بازار کار در اروپا بسیار فراتر از دورهٔ افزایش قیمت نفت، به درازا کشیده است و در دنیایی با فروض نظریهٔ چرخهٔ تجاری واقعی که انتظارات عقلایی در حال تسویه بازار هستند و بازارها به طور کامل انجام وظیفه می‌نمایند، جای بسی تعجب است اگر یک تکانه نفتی، چنان نوسانهایی در سرمایه گذاری ایجاد کند که امواج آن تمام بحرانهای عمده کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را دربر بگیرد.

سیاستهای مدیریت تقاضا

سیاستهای مدیریت تقاضا - با هدف کاهش بیکاری - به دو دستهٔ کلی تقسیم می‌شوند. اول، سیاستهای اشتغال دولتی که به موجب آنها، دولت با استخدام افراد در بخش عمومی، مستقیماً ایجاد کار می‌نماید. دوم، سیاستهای ایجاد تقاضا که از طریق بالا بردن تقاضای محصول کل، مشاغل جدید را به وجود می‌آورد. در کوتاه مدت، که واکنش دستمزدها و قیمتها نسبت به

نوسانهای تقاضا کُند و بطیء است، نظریه کینزی زیربنای هر دو سیاست فوق می‌باشد. وضعیت رکودی در کوتاه مدت با این ویژگی مشخص می‌شود که در آن، بازار کار و بازار محصول هر دو با نوعی کمبود مواجه می‌باشند و متقابلاً کمبود یکدیگر را تشدید می‌نمایند. در چنین وضعیتی به دلیل عدم تولید کافی کالاها و خدمات توسط بنگاهها، کارگران به استخدام آنها درنمی‌آیند، و از سوی دیگر، به دلیل عدم اشتغال نیروی کار، تقاضا کم و ناکافی است و بنابراین بنگاهها انگیزه‌ای برای تولید نخواهند داشت. سازوکار پیوند این دو بازار نیز برمبنای واکنش کُند دستمزد - قیمت استوار می‌باشد. در چنین وضعیتی، اعمال سیاست مدیریت تقاضای کینزی جایگاهی خاص می‌یابد. افزایش اشتغال توسط بخش دولتی به افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات می‌انجامد و آن هم موجد افزایش تقاضای بنگاهها برای نیروی کار خواهد بود. تحریک تقاضای محصول نیز می‌تواند اثر مشابهی را دربرداشته باشد و هر چه دستمزدها و قیمتها با ثبات‌تر باشند، قدرت فزایندگی این سیاستها بیشتر خواهد شد.

البته تجربه نشان داده است که دستمزدها و قیمتها برای مدت زمان نامحدود ثابت باقی نخواهند ماند، بنابراین، پرسش مهمی مطرح می‌شود: کوتاه مدت کینزی، در واقعیت، چه اندازه کوتاه است؟ *نظریهٔ تخصیص غیربازاری محصول*[1] کینزی در این زمینه هیچ گونه راهنمایی نمی‌کند زیرا فقط به این بسنده نموده که فرض نماید دستمزدها و قیمتها به طور نامحدودی انعطاف‌ناپذیر هستند. اما نظریه‌های کینزی جدید در خصوص انعطاف ناپذیری دستمزدهای اسمی، نسبت به این فرض ابتدایی، فراتر رفته‌اند. این نظریات به دنبال توضیحی برای این مسئله هستند که چرا پس از ایجاد تغییر در تقاضا، دستمزدها و قیمتها به اندازه کافی تغییر نمی‌نمایند تا نیاز ناشی از تعدیلات اساسی به وجود آمده در محصول و اشتغال را برطرف کنند. نظریه‌های جدید کینزی در این حوزه، نظریه *اقلام هزینه*[2]، عقلانیت نسبی[3] و نظریه "دوره - دستمزد - قیمت"[4] هستند.

براساس نظریه اقلام هزینه، بنگاهها در واکنش نسبت به تغییرات کوچک در تقاضا، به جای

1. Quantity-Rationing
2. Menu Cost
3. Near Rationality
4. Wage-Price Staggering

تغییر دادن قیمتها -که مستلزم تحمل هزینه‌های ثابت کوچکی نیز خواهد بود - به تعدیل و تغییر در مقدار تولیدات روی می‌آورند. اما استفاده از این نظریه برای استخراج درجه انعطاف‌ناپذیری دستمزد - قیمت با موانعی روبه‌روست. اول، الگوهای موجود در زمینه اقلام هزینه برآنند که اگر هزینه‌های تعدیل صرفاً هزینه‌های ناشی از تغییر در قیمت باشند تغییر جزئی در تقاضای محصول، بر سطح اشتغال اثر می‌گذارد، اما در جریان عمل، هزینه‌های تعدیل اشتغال (مثل هزینه استخدام جدید، آموزش، اخراج) عموماً بسیار بیشتر از هزینه‌های تعدیل قیمت هستند، پس به چه دلیل می‌توان ادعا کرد که تغییرات تقاضا باید اثرهای کینزی مورد نظر را بر سطح اشتغال بگذارد؟ دوم، نظریه اقلام هزینه تصریح می‌کند که قیمتها یا ثابت هستند یا به طور کامل نسبت به تکانه‌های تقاضا واکنش نشان می‌دهند، زیرا هزینه تغییر جزئی قیمت یا تغییرات عمده آنها تفاوتی نخواهد داشت. اما در عمل مشاهده می‌کنیم که بنگاهها در اغلب اوقات از ابزار تغییر قیمت استفاده می‌کنند، لیکن این تغییر در حدی نیست که تعدیل اساسی در مقدار تولیدات را غیرضروری سازد. این دو مشکل موضوع پیش بینی درجه انعطاف ناپذیری دستمزد - قیمت و اثربخشی سیاست مدیریت تقاضای کینزی را در نظریه اقلام هزینه دشوار می‌سازد.

نظریه عقلانیت نسبی، برای حل مشکل اول این گونه عنوان می‌کند که انحراف از عملکرد در شرایط عقلانیت کامل باید آن قدر زیاد باشد که در مقایسه با هزینه‌های تعدیل در مقدار تولیدات و اشتغال در بنگاهها به صرفه باشد. در این حالت نیز چون اندازه گیری تجربی درجه انحراف مشکل است، این نظریه هیچ راه حلی برای پیش بینی کمی درجه انعطاف ناپذیری دستمزد - قیمت، فراروی بنگاه قرار نمی‌دهد.

نظریه "دورهٔ قیمت - دستمزد" چنین استدلال می‌کند که اگر قیمتها و دستمزدها یک بار و برای دوره‌های قراردادی نسبتاً بلندمدت تعیین شوند اما تصمیمگیریهای متفاوت دستمزد - قیمتی طی دوره شکل بگیرد (به جای آنکه تصمیمات نیز همزمان با تعیین دستمزدها و قیمتهای ثابت اتخاذ شوند)، در آن صورت چنانچه تقاضای محصول کل را در زمان حال تغییر دهیم، اثر آن بر میزان اشتغال، بیکاری و سطح محصول بیشتر از اعمال همان سیاست در زمان ختم قراردادها خواهد بود. این نظریه نیز چند نقص مهم دارد که مانعی بر پیش بینی درجه انعطاف ناپذیری دستمزد - قیمت هستند. اول، ثابت نگه داشتن دستمزدها در فواصل زمانی طولانی مستلزم هزینه‌های تعدیل

خواهد بود که بدون احتساب این هزینه‌ها نمی‌توان طول مدت قراردادها را که در این نظریه نقش مهمی در تعیین درجه ثبات دستمزد - قیمت دارند، به دست آورد. دوم، در شرایط عدم "توهم پولی" اگر قرار است دستمزد و قیمت برحسب مقادیر اسمی آنها تعیین شوند، چه دلیلی وجود دارد که افرادی که تفاوت مقادیر اسمی و واقعی را درک می‌کنند، دستمزدها را تابعی از شاخص کل قیمتها قرار ندهند؟ سوم، نظریه در مورد رابطه بین دستمزدها و قیمتها با زمان و درجه وابستگی این دو به هم و همچنین وابستگی آنها به دولت (به عنوان یک عامل برون زا) توضیحی ارائه نمی‌دهد. این دو نکته بسیار مهم است، زیرا میزان وابستگی به زمان و دولت، اثرهای متفاوتی بر درجه انعطاف‌ناپذیری دستمزد - قیمت، در پی تغییر تقاضای محصول خواهد داشت. و بالأخره چون مقادیر اسمی در بخشهای مختلف اقتصاد در دوره‌های متفاوتی تعدیل می‌شوند، الگوهای منتج از این نظریه بیش از حد پیچیده می‌شوند و آن را از یک ابزار پیش بینی کننده مناسب دور می‌سازند.

هر چند بسیاری از اقتصادشناسان بر این نکته که نظرات کینزی، در زمان رکود، اوضاع بیکاری را به خوبی تبیین می‌نماید، اتفاق نظر دارند، اما دهه ۱۹۸۰ کاستی مهم نظریه کینزی را آشکار ساخت. در اغلب سالهای این دهه، بازار نیروی کار و بازار محصول، از تحولی هماهنگ برخوردار نبودند به طوری که در انگلستان تقاضای محصول تا پایان سال ۱۹۸۲ به اوج خود رسیده بود اما بیکاری تا سال ۱۹۸۶ هیچ گاه کاهش نیافت. همین روند در اغلب کشورهای اروپایی، در سالهای بعد، اتفاق افتاد. گستردگی این شکاف بیش از آن بود که بتوان آن را به وسیلهٔ پویایی موجودیهای انبار یا شکاف بین داده‌ها و ستانده‌های فرایند تولیدی تفسیر نمود. بدین ترتیب، دیدگاه کینزی در زمینه پیوستگی استوار بین نیروی کار و تقاضای محصول را به دیده تردید نگریستند.

سیاستهای معطوف به عرضه

حمایت از جویندگان کار و انتشار اطلاعات

این رویکرد سیاستی دربرگیرنده اقداماتی از قبیل مشاوره برای بیکاران، یاری دادن به آنان برای

حل مشکلات شخصی - مثلاً مشکل الکلی بودن و اعتیاد - و آگاه ساختن آنها از فرصتهای شغلی موجود است. در این رویکرد انتشار اطلاعات در زمینه خدمات نیروی کار به بنگاهها و پستها و مشاغل بلاتصدی برای کارگران، مورد توجه قرار می‌گیرد.

براساس نظریه جستجو و یافتن شغل[1]، کارگران و بنگاهها به ترتیب نسبت به مشاغل موجود و کارگران موجود، اطلاعاتشان کامل نیست. بنابراین، هر دو طرف تشکیل دهنده بازار کار، در جستجو هستند. در این رهگذر، هر کارگزاری تا بدانجا در پی دستیابی به اطلاعات شغلی خواهد بود که هزینه جستجو برای یک شغل اضافی (یا یک کارگر اضافی) با جریان بازدهی مورد انتظار از آن شغل (یا کارگر) در آینده برابر شود. بیکاری نیز به این دلیل پدید می‌آید که مشاغل بلاتصدی برای کارگران بیکار وجود دارد که بازدهی مورد انتظار آن در آینده از هزینه جستجو برای شغل بیشتر است، اما از اینکه این شغلها در کدام حوزه یا محل واقع شده‌اند، اطلاع دقیقی ندارند و قادر نیستند بی‌درنگ به آنها دست یابند. نتیجه این فرایند، بیکاری اصطکاکی[2] است که هرگز نمی‌توان آن را از کل تعداد بیکاران حذف نمود زیرا همواره کارگرانی را می‌توان یافت که اخراج شده‌اند، در حال ترک شغل هستند، به نیروی کار می‌پیوندند و یا بازنشسته می‌شوند. تمام الگوهای جستجو، توجه اصلی را معطوف به تابع دستیابی نموده‌اند تا رابطه بین افرادی را که انتظار می‌رود به شغلی دست پیدا کنند و تعداد کارگران بیکار و مشاغل خالی را تعیین نمایند.

البته منتسب نمودن علت افزایش بیکاری در اروپا به افول روشها و فنون کاریابی ممکن نیست، زیرا انتشار اطلاعات مربوط به بازار نیروی کار با گذشت زمان پیشرفت نموده است. همچنین دوره‌های بیکاری گسترده اخیر نیز با عدم توازنهای بخشی که موجب ایجاد یا از بین رفتن شغل، و در نتیجه، اختلال در بازار کار می‌شوند، ارتباط چندانی ندارد. بنابراین، اگر نظریه حمایت از جستجوگران شغل و انتشار اطلاعات فقط به دنبال حل مشکل اطلاعات نارسا در زمینه مشاغل خالی و کارگران بیکار بود، توانایی آن بسیار محدود می‌گردید، اما پدیدآورندگان این نظریه معتقدند که دلسردی و یأسی که در افراد برای یافتن شغل - در اثر طولانی شدن جریان جستجو - ایجاد می‌شود می‌تواند به دلیل کاهش بازدهی این دسته از کارگران در این فرایند پدید آمده باشد،

1. The Theory of Search and Matching 2. Frictional Unemployment

که این کاهش بازدهی نیز در اثر تنزل سطح مهارتها یا منسوخ شدن مهارت و تخصص این قبیل افراد به وجود می‌آید. در نتیجه، بنگاهها نیز تمایل چندانی برای جذب این کارگران از خود نشان نمی‌دهند و باید برای چیره شدن براین یأس و تضعیف روحی چاره‌ای اندیشید. همچنین این نظریه یک نکته دیگر را نیز به عنوان زمینه‌ساز کاهش انگیزه جستجوی شغل مطرح می‌نماید و آن تغییر در ترجیحات افراد است. بیکاران در بلندمدت به وضعیت عدم اشتغال خو می‌گیرند و آن را به عنوان نوعی روش زندگی می‌پذیرند، و در نتیجه، به دنبال شغل جدید نمی‌گردند.

مشاوره و کمک فردی با هدف ایجاد تغییر در نظرات و انتظارات بیکاران به سمت انگیزه‌های لازم و اولیه از دست رفته و تحریک آنان برای دنبال کردن خط مشی موفقیت آمیز در فرایند جستجوی شغل، می‌تواند این عوارض را کاهش دهد. نقطه قوت این رویکرد سیاستی در تشخیص این نکته است که بدون شک، کاهش انگیزه برای یافتن شغل، عامل مهمی در تبیین دلیل تداوم بیکاری است (به ویژه، وابستگی نرخهای بیکاری جاری به نرخهای بیکاری گذشته). همچنین این رویکرد در توضیح توزیع نابرابر بار بیکاری نیز یاری رسانده است، زیرا با طولانی شدن مدت بیکاری انگیزه یافتن شغل پایین می‌آید و اگر انگیزه جستجو در کارفرمایان آن مشاغل نیز به همان میزان کاهش یابد، مدت زمان بیکاری این کارگران در آینده با طول مدت بیکاری قبلی آنها رابطه مستقیم و مثبت خواهد داشت.

نظریهٔ دستمزد *کارایی* درحمایت از جستجوهای شغلی و بهبود انتشار اطلاعات، از منطق دیگری استفاده می‌کند. در این نظریه، فرض می‌شود که بنگاهها از میزان بهره‌وری کارکنان خود اطلاعاتی نارسا دارند، بنابراین، نمی‌توانند دستمزدهای پیشنهادی را با نحوهٔ انجام کار توسط ایشان هماهنگ سازند. اما بنگاهها به تجربه دریافته‌اند که با پیشنهاد دستمزد بیشتر، می‌توانند بهره‌وری متوسط نیروی کار را بالا ببرند، زیرا با این رویه، کارکنان واجد شرایط بهتر را استخدام می‌نمایند و کارکنان موجود را به کار بیشتر تشویق می‌کنند. همچنین پیشنهاد دستمزد بالاتر، مانع خروج کارگران و کارکنان از شغل فعلی، و در نتیجه، کاهش هزینه‌های بعدی جایگزینی نیروی کار می‌شود.

بدین ترتیب، سیاستهایی که اطلاعاتی در خصوص توانایی، و انگیزش در رفتار ترک شغل

کارگران برای بنگاهها منتشر نماید، آنها را برای پایه‌ریزی دستمزدها در حدود بهره‌وری کارگران و هزینه‌های بالقوه تعویض و جایگزینی نیروی کار مسلح می‌سازد و نقش دستمزد را به عنوان سازوکار انگیزه‌سازی کاهش می‌دهد، و در نهایت، سطح بیکاری را پایین می‌آورد.

بزرگترین نقطه قوت در این نظریه این است که برای این پرسش که چرا حتی در وضعیتی که دستمزدها کاملاً انعطاف پذیر هستند، بعضی از افراد با وجود تمایل و پیشنهاد برای احراز مشاغل موجود با دستمزدی پایین‌تر ازدستمزدهای رایج و جاری، باز هم بیکار می‌مانند، توضیحی قابل درک ارائه می‌دهد. اما ضعف آن نیز عدم توانایی در ارائه تصویر روشنی از علت تداوم بیکاری در کشورهای اروپایی در دو دههٔ گذشته و پاسخ مناسب برای دلیل بالا بودن نرخ بیکاری در این کشورها نسبت به ایالات متحده است.

هر چند در این زمینه، گفته‌اند که کوچک شدن مجموعه خطوط تولیدی، نظارت را آسانتر و تکیه بنگاهها به دستمزد را به عنوان سازوکار ایجاد انگیزه بیشتر نموده است، اما وضعیت مورد اشاره در این استدلال برای کشورهای اروپایی و ایالات متحده هر دو صادق است و تفاوت نرخ بیکاری در این دو حوزه جغرافیایی را توجیه نمی‌نماید. علاوه بر آن، پیشرفت تکنولوژی و استفاده از کامپیوتر، و در نتیجه، بالا رفتن توان نظارتی بنگاهها در بخشهای مختلف اقتصادی می‌تواند از تکیه آنها بر دستمزد برای ایجاد انگیزش بکاهد. گاهی چنین استدلال می‌کنند که استفاده از دستمزد برای ایجاد انگیزه در کشورهایی که دارای قانون تأمین اجتماعی قویتری هستند، مؤثرتر واقع می‌شود. هر چه هزینه اخراج کارکنان برای بنگاهها بیشتر باشد، احتمال منفصل کردن کارکنان فاقد صلاحیت و از زیرکار در رو کمتر خواهد بود، و بنابراین، بنگاهها برای بالا بردن بهره‌وری باید دستمزد بیشتری را (در مقایسه با مزایای دوران بیکاری) بپردازند. اگر از نظر تجربی ارتباط بین هزینه‌های جایگزینی و نیروی کار قابل اهمیت باشد باز هم استدلال فوق در مورد اینکه چرا متوسط نرخ بیکاری در کشورهای اروپایی در دو دهه ۱۹۵۰و ۱۹۶۰ از آمریکا کمتر بوده است، در حالی که قانون تأمین شغلی این کشورها در تمام سالهای پس از جنگ قویتر می‌باشد، توضیح قابل قبولی نخواهد داشت.

علاوه بر موارد مطروحه، نظریه دستمزد کارایی در خصوص طولانی‌تر بودن متوسط زمان

بیکاری در اروپا نسبت به ژاپن و آمریکا در اواسط دهه ۱۹۷۰، هماهنگی بیشتر بازارهای محصول و کار در آمریکا و تنوع ماهیت بیکاری از یک بحران و چرخه تجاری به یک بحران جدید، توضیح مناسبی ندارد و واضح است که نمی‌توان این پدیده‌ها را به اختلاف در فنون نظارت بین کشورها یا در زمانهای مختلف نسبت داد. البته الگوهای دستمزد کارایی ارتباط بین افت بازدهی نیروی کار، افزایش نرخ بهره واقعی یا افزایش میزان مزایای دوران بیکاری را با افزایش در بیکاری تعیین می‌کنند، اما مانند الگوهای جستجو، این الگوها نیز در امر پیش بینی هیچ گاه قادر به مطرح نمودن یک فرضیه یا ادعای یکسان نیستند، اگرچه با وارد ساختن هزینه‌های جایگزینی کار توانسته‌اند در زمینه همبستگی نرخهای بیکاری در طول زمان و اختلاف میزان همبستگی در بین کشورها و علت اختلاف در طول مدت زمان بیکاری، پژوهشگران را راهنمایی نمایند.

سیاستهایی برای ایجاد انگیزه جابه‌جایی در نیروی کار

برخی از سیاستهای حمایتی، مثل کنترل اجاره یا ارائه خانه‌های سازمانی با اجاره اندک، مانعی برای تحرک کارگران و تغییر شغل فعلی است و بیکاری منطقه‌ای ایجاد می‌کند. این پدیده در شماری از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی که در بازار کار خود با مناطق پررونق و راکد، به طور همزمان، مواجه هستند و هزینه مسکن یا اجاره نیز در این مناطق متفاوت است، به یک مشکل مهم مبدل شده است.

در الگوهای جستجو و یافتن شغل، تفاوتهای فوق را برای توضیح و تفسیر اختلاف نرخهای بیکاری به کار می‌برند و اختلاف در قیمتهای مسکن یا اجاره آنها به عنوان یک عامل توضیح‌دهنده مناسب برای عدم هماهنگی بازارهای کار قلمداد شده است، به طوری که مشاهده شده است همگام با عدم تعادلهای بخشی، این اختلافات نیز شدت گرفته‌اند. بدین‌ترتیب، این اعتقاد وجود دارد که پرداخت یارانه و کنترل اجاره در مورد افراد مقیم در اماکن موجود، موانع موجود برای یافتن شغل مناسبتر را تحکیم می‌بخشد و تقویت می‌نماید و جایگزین کردن این سیاستهای دخالتگرا با روشهای کارآمدتر در زمینه توزیع مجدد درآمد (از قبیل مالیات بردرآمد

منفی و مشروط) برای کمک به کاهش بیکاری منطقه‌ای تجویز شده‌اند.

سیاستهای متکی بر تشکیل سرمایه انسانی

سیاستهای متکی بر تشکیل سرمایه انسانی شامل برنامه‌های دولتی آموزش و پرداخت یارانه آموزشی به بنگاهها و کارگران، به موازات سیاستهایی برای کاستن از نرخ بهره، و در نتیجه، کاهش نرخ تنزیل بازدهیهای آتی *سرمایه انسانی* می‌باشند. این سیاستها در آن دسته از الگوهای جستجو و یافتن شغل مورد توجه و تحلیل قرار می‌گیرند که بیکاری را معلول شکست بازار در زمینه عرضه و تقاضای آموزش و پرورش می‌دانند. آموزش دادن به افراد بیکار یا نیروی کار ساده که فاقد تخصص و مهارتهای مورد نیاز بنگاهها هستند تبعات مهمی را دربردارد، به طوری که باعث می‌شود منافع اجتماعی این آموزشها بیشتر از منافع خصوصی آن باشد. اما سازوکار بازار، به دلیل نادیده گرفتن این پیامدهای خارجی مثبت، باعث می‌شود که عرضه آموزش ناکافی باشد و نسبتاً شمار اندکی از کارگران متخصص آموزش دیده با بازدهی بالاتر، منافع بیشتری را از آن خود نمایند و شمار فراوانی از کارگران بدون کارایی لازم، بیکار بمانند (Snower, 1994).

مشکل فوق می‌تواند تا به آن حد عمده شود که به پدیده *دام شغل بد*، *تخصص اندک*[1] منتهی شود. یعنی کمبود عرضه توسط جویندگان شغل آموزش دیده، بنگاهها را وادار سازد تا پستهای زیاد و غیرتخصصی ایجاد کنند و وجود این پستها نیز انگیزه کسب مهارت و دانش را در کارگران کاهش دهد و به ایجاد پستهای ساده و غیرتخصصی بیشتر رهنمون گردد (نگاه کنید به: Snower, 1994a). بدین ترتیب، بخشی از پدیده‌های افزایش بیکاری اروپایی را در دو دهه گذشته می‌توان در رابطهٔ متقابل بین شکستهای بازار از یک‌سو، و فشار ناشی از رابطه فنی تخصص‌گرا و تجارت جهانی از سوی دیگر، خلاصه کرد. زیرا، توسعه فنی، بازدهی کارگران متخصص نسبت به کارگران ساده را افزایش می‌دهد و در همان حال، گسترش تجارت جهانی با کشورهایی که در تولید کالاهای با استفاده از نیروی کار غیرماهر دارای مزیت هستند، از تقاضای نیروی انسانی

1. Low-Skill, Bad Job Trap

غیرمتخصص در مقابل نیروی انسانی متخصص کاسته است. و اگر چنانچه شکست بازار - همان طورکه مورد اشاره قرارگرفت - در ناقص بودن دانش و مهارت تعداد بی‌شمار کارگران بدون شغل مسئول و مؤثر است، آنگاه این دو عامل دست در دست هم، بیکاری را افزایش داده‌اند. نکتهٔ دیگری که باید اضافه نمود این است که گسترش تجارت و افزایش نرخ تغییرات فنی با بالا بردن نرخ ایجاد و امحاء شغل، بازار کار را با بی‌نظمی و آشفتگی مواجه ساخته و به بیکاری دامن می‌زنند.

باید توجه داشت که فتح باب این بحث به مفهوم اتخاذ سیاستهایی برای محدود کردن تغییرات فنی یا تجارت بین‌المللی نیست، بلکه تشخیص در عامل فوق مدخلی برای حمایت از جویندگان کار برای بهبود اثربخشی فرایند کاریابی است. در این زمینه، برنامه‌های آموزشی دولتی یا پرداخت یارانه‌های آموزشی به بیکاران، به ویژه بیکاران بلندمدت، برای مقابله با بیکاری نقش مهمی خواهد داشت. اما بسیاری از برنامه‌های آموزشی دولتی با نیاز بنگاهها ناسازگار هستند، زیرا این نیازها به شدت متنوع و برنامه‌های آموزشی دولتی، استاندارد و محدود می‌باشند. به همین دلیل، پرداخت یارانه‌های آموزشی به بنگاهها مرجح است زیرا بنگاه انگیزه کافی برای حداکثر نمودن نتایج آموزش را متناسب با مشاغل موجود داراست و صرفاً ضرورت دارد که این یارانه‌ها برای برنامه‌های ضروری ملی که توسعه نهادهای مستقل طراحی و تصویب شده‌اند، پرداخت گردد.

تأثیر متقابل سیاستهای طرف عرضه و طرف تقاضا

سیاستهایی با محوریت تشکیل سرمایه فیزیکی

دامنهٔ این سیاستها از سرمایه گذاری زیربنایی توسط دولت تا سیاستهایی که نرخ استفاده از سرمایه را افزایش دهد، انگیزه‌ای برای ورود بنگاههای جدید به صنعت ایجاد کند، یا باکاهش هزینه برای استفاده کنندگان از سرمایه، تشکیل سرمایه فیزیکی را تشویق نماید، گسترده است. نقطهٔ مشترک تمام این سیاستها، افزایش سطح سرمایه در اقتصاد است که در اثر آن - اگر سرمایه و کار در فرایند تولید دو نهاده مکمل باشند - تولید نهایی عامل کار، و به دنبال آن، اشتغال افزایش یافته و بیکاری

کاهش می‌یابد. چون استفاده از این سیاستها، عرضه و تقاضای سرمایه‌گذاری را به طور همزمان افزایش می‌دهد، ویژگی یک اقدام و رویکرد هم در طرف عرضه و هم در طرف تقاضا را دارد. این اقدامات، نشان می‌دهند که چگونه سیاستهای مدیریت تقاضا می‌تواند در بلندمدت - یعنی مدت زمانی که به اندازهٔ کافی طولانی باشد تا دستمزدها و قیمتها تعدیل شوند - اثربخش باشد.

اثربخشی بلندمدت سیاست مدیریت تقاضا در قالب نظریه‌های بازار رقابت ناقص کار قابل تحلیل هستند. اگر نقطهٔ تعادل بازار کار در محل تقاطع منحنی نزولی تقاضای کل کار و منحنی صعودی تعیین دستمزد - در فضای اشتغال و دستمزد - تعریف شود، که در آن تقاضای کل کار از جمع افقی تقاضای بنگاهها در وضعیت حداکثرسازی سود، و منحنی تعیین دستمزد نیز بیانگر دستمزد واقعی در هر سطح از اشتغال باشد که از سازوکار چانه‌زنی یا حداقل‌سازی دستمزد کارایی به دست آمده باشد، در این صورت، منحنی عرضه نیروی کار در سمت راست منحنی تعیین دستمزد قرار می‌گیرد و تفاوت بین عرضه کار و اشتغال تعادلی، سطح تعادلی بیکاری را نشان خواهد داد. حال اگر در اثر افزایش تقاضا برای محصول، منحنی تعیین دستمزد با منحنی تقاضای نیروی کار به سمت بیرون انتقال یابند، بیکاری کاهش می‌یابد. اگر فقط منحنی تعیین دستمزد - در طول منحنی تقاضای نیروی کار - انتقال یابد، دستمزد واقعی انتقال دوره‌ای خواهد داشت. اما چون تغییر و انتقال دستمزد واقعی، غیردوره‌ای یا حتی پیش‌دوره‌ای می‌باشد (به ویژه در ایالات متحده) پس برای اینکه سیاست مدیریت تقاضا - خاصه در بلندمدت - بتواند تقاضای نیروی کار را انتقال دهد، باید سیاستهای طرف عرضه را نیز همزمان با آنها به کار برد.

می‌دانیم تغییر در تقاضای محصول فقط از طریق تأثیر بر ارزش تولید نهایی عامل کار می‌تواند تقاضای نیروی کار را افزایش دهد و این انتقال منوط به تغییر در یکی از این موارد است:

۱) *کشش قیمتی تقاضای محصول*، ۲) *تأثیرمتقابل بنگاهها بریکدیگر در بازار رقابت ناقص*، ۳) *میزان استفاده از سرمایه*، ۴) *هزینه استفاده از سرمایه*، ۵) *تعداد بنگاههای فعال*، ۶) *تولید نهایی نیروی کار*. در بین این عوامل، دو عامل اول نمی‌توانند از طریق تغییر در تقاضای محصول در اثر سیاست مدیریت تقاضا برمیزان اشتغال اثرگذارند. برای آنکه کشش قیمتی تقاضا با تغییر در مخارج دولتی عاملی برای ایجاد اشتغال شود، اولاً کشش قیمتی تقاضا در بخش عمومی باید بیشتر

از بخش خصوصی باشد، ثانیاً اگر این سازوکار را بپذیریم، یعنی منحنی تقاضای کار در اثر افزایش مخارج دولتی انتقال پیدا کند، این نتیجه، غیرمنطقی را نیز باید پذیرا شویم که یک کاهش مالیاتی باید آن را در خلاف جهت جابه‌جا نماید، زیرا سیاست قبلی مخارج دولتی را نسبت به مخارج بخش خصوصی افزایش می‌دهد و این یکی اثری کاملاً مخالف آن خواهد داشت. در مورد عامل دوم نیز روتمبرگ و سالونر (Rotemberg and Salloner, 1986) در یک پژوهش نشان داده‌اند که تأثیر متقابل بنگاهها بریکدیگر در بازار رقابت ناقص، فقط زمانی برمیزان اشتغال مؤثر است که بنگاهها در بازار مربوط با هم تبانی ضمنی کرده باشند، که به این ترتیب، این راه‌حل نیز برای اتخاذ سیاست مدیریت تقاضا بنیان متزلزل را دارا می‌باشد.

چهار عامل باقیمانده راه مناسبتر و محتملتری برای تغییر میزان اشتغال از طریق سیاست مدیریت تقاضا هستند، مشروط برآنکه برای سیاستهای طرف عرضه نیز - همراه با آنها - نقش و جایگاه مناسبی را قایل شویم. لیندبک و اسنوئر ((Lindbeck and Snower, 1994) نشان داده‌اند که در شرایط وجود *بازار ظرفیت سرمایه‌ای*، سیاست مدیریت تقاضا به واسطه افزایش در میزان استفاده از سرمایه، برروی تولید نهایی عامل کار اثر می‌گذارد. می‌دانیم هربنگاهی ابتدا مقدار سرمایه فیزیکی خود را تعیین می‌کند و سپس با توجه به موجودی سرمایه، تکنولوژی خاصی را انتخاب و در مرحله بعدی دستمزدهای اسمی (مثلاً از طریق چانه‌زنی) را تعیین می‌نماید. آنگاه با توجه به موقعیت تقاضا برای محصولش نسبت به استخدام افراد اقدام خواهد نمود. در چنین وضعیتی، وارد آمدن یک تکانه غیرقابل پیش‌بینی در خلاف جهت در سمت تقاضا، می‌تواند وضعیتی را ایجاد کند که تولید در ظرفیت کامل را برای بنگاه غیرسودآور سازد. اما یک تکانه در خلاف جهت (یعنی در جهت افزایش تقاضا) بنگاه را در ظرفیت خدماتی سرمایه موجود به استخدام بیشتر ترغیب می‌نماید.

اگر افزایش برای تقاضای محصول، نرخ بهره واقعی را کاهش دهد، موجب کاهش هزینه سرمایه برای متقاضیان سرمایه می‌شود و مقدار موجودی سرمایه را افزایش خواهد داد و به‌این‌ترتیب، منحنی تقاضای کار به طرف بیرون انتقال می‌یابد مشروط برآنکه کار و سرمایه مکملهای اجورث در تولید باشند (یعنی محصول نهایی عامل کار رابطه مثبتی با موجودی سرمایه

داشته باشد). این پدیده می‌تواند از طریق سیاست پولی انبساطی یا همان‌طور که گرین‌والد و استیگلیتز (Greenwald and Stiglitz, 1988) مطرح نمودند با کاهش احتمال مخاطره (ریسک) در مزایای مترتب برسرمایه‌گذاری، از طریق افزایش تقاضا، رخ دهد. طبیعی است اگر افزایش در تقاضا از طریق افزایش مخارج دولتی باشد آن‌گاه احتمال می‌رود که نرخ بهره واقعی افزایش یابد و میزان تقاضا برای نیروی کار کم شود.

در خصوص *تعداد بنگاههای فعال*، گفتنی است که افزایش تقاضا برای محصول می‌تواند بنگاههای جدید را برای ورود به صنعت تشویق کند، و در نتیجه، تقاضا برای کار را به سمت بیرون انتقال دهد [این تحولات را پاگانو (Pagano, 1990) و اسنوئر (Snower, 1983) تشریح کرده‌اند]. و بالأخره اگر افزایش مخارج دولتی برای ایجاد سرمایه‌گذاریهای زیربنایی صنعتی باشد، می‌تواند مستقیماً روی محصول نهایی عامل کار تأثیر بگذارد. در این حالت نیز سیاست انبساطی مدیریت تقاضا، منحنی تقاضای نیروی کار را با توجه به تأثیر بر روی موجودی سرمایه به سمت بیرون انتقال می‌دهد.

نتایج سیاستگذاری از مسیر چهارگانه یاد شده برسطح اشتغال منوط به اعمال سیاستهایی در همان مسیر در طرف عرضه است. سیاستهای طرف عرضه، مثلاً آنهایی که محدودیت ورود بنگاههای جدید به یک صنعت را تقلیل دهد، زیربناهای صنعتی را تقویت می‌نماید و اثربخشی بلندمدت مدیریت تقاضا را بهبود می‌بخشد.

پرداخت یارانه به دستمزدهای اندک و کاهش در مالیات برحقوق

طی دو دهۀ گذشته، مجموعه‌ای از سیاستها در بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای کارگرانی که به طور نسبی در بدترین وضعیت درآمدی - از نظر توزیع درآمدها - قرار داشته‌اند، طراحی و اجرا شده است. پرداخت یارانه یا کاهش مالیات برحقوق و دستمزد (به عنوان یکی از این سیاستها)، افزایش تقاضای بنگاهها برای به خدمت گرفتن این کارگران و به دنبال آن، کاهش نرخهای بیکاری این دسته از نیروی کار و کاهش پرداختیها در دوران اقامت در منزل را نتیجه داده است.

البته اثر بخشی این سیاستها با سه عامل محدودکننده روبه‌رو است: اول بی‌اثر و عقیم بودن سیاست، مثلاً یارانه یا کاهش مالیات به کارگران شاغل تعلق پیدا کند (و در نتیجه، هدف سیاستگذاری یعنی ایجاد اشتغال تحقق نیابد). دوم، جابه‌جایی نیروی کار، یعنی افراد شاغل - توسط بنگاهها - با کارگران برخوردار از یارانه، تعویض شوند. سوم، جایگزینی که نتیجه آن جدایی بنگاههایی است که از این سیاستها فایده برده‌اند از بنگاههایی که در وضعیت آنها تغییری حاصل نشده است. از جمله ایرادهایی که بر این سیاستها وارد کرده‌اند، یکی کاهش بازدهی به آموزش است. جابه‌جایی به عمل آمده در نیروی کار (ساده به جای ماهر) در واقع، بازدهی به آموزش کاهش خواهد یافت و چون نیروی کار متخصص و سرمایه عواملی مکمل در فرایند تولید هستند، نتیجهٔ کاهش عایدی سرمایهٔ انسانی، تشکیل سرمایه فیزیکی را کاهش خواهد داد. به همین دلیل منطقی خواهد بود اگر، این سیاستها با پرداخت یارانه به آموزش و پرورش تکمیل گردند. دومین ایراد بر این سیاستها، احیای مشاغل از رده خارج (و ارزان) و تخصیص منابع کمتر برای ترقی شغلی است، که می‌تواند دام بیکاری را با *دام فقر کاری*[1] جایگزین نماید. در هر حال باید توجه داشت که این مجموعه سیاستی، وضعیتی را فراهم خواهد آورد تا بهبود شاخصهای زندگی کارگران تحقق یابد.

پرداخت یارانه برای استخدامهای جدید نیز با کاهش هزینه نیروی کار، همان اثرهای فوق را خواهد داشت. در چارچوب سیاستهایی که ذکر شد، یک نکته قابل توجه است، و آن اینکه هرچند این یارانه‌ها در تصمیمگیری بنگاه در مورد ترکیب کار و سرمایه دخالت و اخلال می‌نمایند، اما در ترکیب کار و سرمایه از دید کلان اقتصادی اهمیت کمتری دارند و اثر منفی آنها در مقایسه با عدم کارایی ناشی از بیکاری بی‌اهمیت هستند.

انتقال منافع

سازوکار سیاست انتقال منافع به این صورت است که به افرادی که مدت زیادی بیکار بوده‌اند، این

1. Trap of Working Poor

فرصت را می‌دهد تا قسمتی از منافع دوران بیکاری را با قواعد مشخص به بنگاههایی که بعداً آنها را به استخدام درمی‌آورند، حواله نمایند. مبلغ حواله با طول مدت بیکاری رابطهٔ مستقیم دارد و اگر بنگاه متقاضی، به کارگران آموزش نیز ارائه دهد این مبلغ بیشتر خواهد بود (نگاه کنید به: Snower, 1995). بدین‌ترتیب، این سیاست، ترکیبی از چند سیاست ساختاری متفاوت است، یعنی حواله‌ها نوعی یارانه استخدامی هستند، حواله‌های آموزشی نوعی یارانه آموزشی می‌باشند و بالأخره انتقال منافع، اصلاح نظام حقوقی منافع در دوران بیکاری است.

دلایل استفاده از روش انتقال، منافع، عبارتند از: ۱) انتقال منابع مالی از یک نظام بازدارنده اشتغال به بنگاه برای تشویق انگیزه ایجاد شغل. ۲) گسترش مجموعه انتخابهای پیش‌روی کارگران و کارفرمایان و بهتر نمودن وضعیت هردو طرف قرارداد. ۳) عدم تحمیل هزینه و بار مالی برای دولت. ۴) انتقال منافع، تورم‌زا نیست، زیرا این بیکاران بلندمدت اثر مهمی بر تورم دستمزدها نخواهد داشت، و از طرفی، منظور کردن حواله‌ها هزینه‌های استخدام نیروی کار را کاهش می‌دهد و در جهت کاهش قیمتها عمل می‌نماید. ۵) این روش، مثل تثبیت کننده‌های خودکار عمل می کند، زیرا کاهش در بیکاری مبالغ پرداخت شده بابت حقوق و منافع دوران بیکاری را تقلیل می‌دهد و آن هم به نوبه خود، منابع مالی موجود برای حواله‌های اشتغال را کاهش می‌دهد. ۶) حواله‌های آموزشی در کارفرمایان انگیزه لازم برای حداکثرسازی افزایش بهره‌وری ناشی از این آموزشها را ایجاد می‌کند. و بالأخره ۷) این الگو برای غلبه بربیکاریهای منطقه‌ای نیز کمک می‌نماید، زیرا سهم عمده‌ای از یارانه‌های آموزشی به بنگاهها برای استقرار و فعالیت در منطقه انگیزه کافی داده و شرایط را برای تجهیز کارگران بیکار به مهارتهای مورد نیاز فراهم می‌سازد. مجموعه این مزایا، روش انتقال منافع را در خط مقدم مقابله با بیکاری بلندمدت قرار می‌دهد و آن را سیاستی مطلوب می‌سازد.

سیاستهای نهادی

این سیاستها - همان‌طور که از نامشان پیداست - برای کاهش بیکاری به سراغ تغییر در نهادهای

بازار کار می‌روند. در این مقاله، مهمترین این سیاستها مطرح می‌شوند.

سیاستهایی برای کاهش قدرت اتحادیه‌های کار

سیاستهای محدودکننده قدرت اتحادیه‌ها، در چارچوب نظریه سنتی *اتحادیه‌های کار*، قابل تحلیل هستند. در این نظریه، فرض می‌شود که همه اعضای اتحادیه، دارای ترجیحات یکسان هستند و سهم مشابهی از کار موجود را به عهده دارند. براین اساس، اتحادیه به نمایندگی از اعضا و با اعمال *قدرت انحصاری* خود دستمزد را تعیین می‌نماید. در نتیجه، در این حالت، دستمزدها بیشتر و اشتغال به میزانی کمتر از سایر حالات (در بازار) خواهد بود. اگر تمام کارگران موجود در اقتصاد کشور، عضو اتحادیه باشند اشتغال کل، کمتر از اشتغال کامل بوده و اختلاف این دو، بیکاری (یا کم‌کاری)[1] است. نظریات مؤخر در این زمینه، این نکته را به خوبی تشخیص داده‌اند که اعضای شاغل اتحادیه‌ها منافع بیشتری را برده و نسبت به بیکاران، به شغل،دسترسی بیشتری نیزدارند. از دیدگاه منافع اعضای شاغل اتحادیه، بیکاری ناشی از تعیین دستمزد، *بیکاری اختیاری* نامیده می‌شود، اما از دیدگاه منافع بیکاران، این نوع بیکاری عموماً *غیراختیاری* است، زیرا در نتیجهٔ اعمال کاهش در دستمزد پیشنهادی و افزایش اشتغال، وضع این گروه بهتر خواهد شد.

نقطه ضعف اساسی این نظریه‌ها، در آنچه که توضیح می‌دهند (یعنی علت بیکاری) نیست، بلکه در موضوعی نهفته است که برای آن توضیحی ندارند، یعنی چرا به رغم اینکه اتحادیه‌ها نماینده و تعقیب‌کننده منافع بیکاران نیستند، آنها اتحادیه را ترک نکرده و اتحادیه جدیدی را که دستمزد کمتری را پیشنهاد و مطالبه نماید، به وجود نمی‌آورند. همچنین این نظریه، پایه و اساس تحکم *اتحادیه‌ای* را نیز تعریف نمی‌کند. از نظر تجربی نیز مشاهده می‌کنیم که در نیمه اول دههٔ ۱۹۸۰، عضویت در اتحادیه در بریتانیا و چند کشور اروپایی کاهش یافت، در حالی که بیکاری افزایش داشت. به همین دلیل، سخن گفتن از این مطلب که از طریق کاهش قدرت اتحادیه و گسترش حوزه انتخاب بنگاه، سیاستی کاملاً مطلوب است، هنوز زود هنگام است.

1. UNderemployment

اصلاح نظام چانه‌زنی دستمزد

در سالهای اخیر، تمایل روبه رشدی برای تقویت امر چانه‌زنی در سطح بنگاه و در سطح ملی، به جای چانه‌زنی در سطوح بخشی، مشاهده شده است. کالمفورث و دریفیل (Calmfors and Driffil, 1988) این‌گونه عنوان کردند که در شرایطی مانند کشور سوئد و اتریش که چانه‌زنی برای دستمزدها از تمرکز بسیار زیادی برخوردار است و در آن تعدادی اندک اتحادیه در مقابل تعداد کمی از کنفدراسیون ازکارفرماها قرار می‌گیرند چون طرفین مذاکره به تأثیرات ادعاهای خود واقفند، یعنی اتحادیه‌ها به اثرهای تورمی افزایش دستمزدها و بنگاهها نیز به اثرهای تصمیماتشان برروی اشتغال و قیمتها، آگاهی دارند، نتیجهٔ مذاکره در زمینه دستمزد و اشتغال، منطقاً کارآمد خواهد بود. اما تعداد بی‌شمار نماینده، تبعات منفی تصمیمات را فراموش نموده و نتیجه چنین وضعیتی، عدم کارایی ناخالص خواهد بود. این دو، برای اثبات فرضیه خود، شواهد تجربی را نیز ارائه می‌نمایند. لیارد، نیکل و جکمن [1] در یک مطالعه مقطعی شواهدی دال بر ارتباط معکوس بین نرخهای بیکاری و اندازه و قدرت اتحادیه و همبستگی کارفرمایان را در ۲۰ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ارائه نموده‌اند.

با توجه به گرایشهای مختلف موجود در این زمینه، اگر نظام چانه‌زنی غیرمتمرکز توجیه و پذیرفته شود، یا برعکس، چانه‌زنی دستمزدها در سطوح ملی و به صورت متمرکز تشویق و اعمال گردند، باید به یک نکته توجه داشت که اصلاح نظام چانه‌زنی دستمزد ـ در عمل ـ کار بسیار دشواری است، بنابراین، باید آن را به عنوان یک سیاست ساختاری بلندمدت در نظر داشت تا یک ابزار سیاستی در کوتاه‌مدت.

اصلاح نظام مقرری دوره بیکاری

نقص اصلی تمام نظامهای مقرری دوره بیکاری در این است که برای تخفیف دادن بحران ناشی از بیکاری، مشکل مذکور را از دو طریق تشدید نیز می‌نمایند: اول، کم نمودن انگیزه پیداکردن شغل

1. Layard, Nickell and Jackman

توسط فرد بیکار. دوم، تقویت موضع بیکاران در چانه‌زنی برای دستمزد و کمک به روند افزایشی دستمزدها. بنابراین، نکته مهم در اصلاح هرنظام مقرری دوره بیکاری، تشخیص دقیق هدفهای *برابری و کارایی* در این نظامهاست. هدف برابری در یک تعریف ساده - توزیع مجدد درآمد از ثروتمندان به فقرا می‌باشد. هدف کارایی، واکنش به شکستهای بازار در تدارک بیمه بیکاری است. اما به طور کلی، نظام منافع بیکاری، ابزاری ضعیف برای دستیابی به این هدفهاست.

در مورد برابری باید این نکته را همواره در نظر داشت که برای اکثر مردم فقیر، استخدام شدن بهترین و گاهی تنها راه غلبه برفقر است. بنابراین، جای تأسف است که مقرری بیکاری توزیع فرصتهای شغلی را نابرابر می‌سازد، و بدین‌ترتیب، انگیزه اشتغال را در افراد خاموش می‌نماید. در مورد کارایی نیز دستاوردهای تدارک بیمه بیکاری باید در قبال از دست دادن کارایی که در نتیجهٔ ممانعت مقرری بیکاری از استخدام و تشویق افراد به بیکاری پدید می‌آید، سنجیده و تعیین شود، و به هیچ‌روی، نمی‌توان کارایی حاصل را - *قطعاً* - بیشتر از کارایی از دست رفته دانست. به مجموعه این کاستیها، باید طولانی شدن مدت بیکاری، کاسته شدن از مهارت و تخصص کارگران، دلسردی و یأس از یافتن شغل مناسب، و محافظه کاری بنگاهها در استخدام این قبیل افراد را اضافه نمود. به دلیل مسائل یاد شده، اصلاح مقرری دوره بیکاری در بین کشورهای اروپایی در سرلوحه مجموعه سیاستهایی که مورد توجه روزافزون هستند قرار می‌گیرد، اما توافق برمحتوای این اصلاحات - برخلاف تشخیص ضرورت اصلاحات - امری بسیار دشوار است.

شمار فزاینده‌ای از کشورهای اروپایی اعتقاد دارند که مقرری دوره بیکاری باید به افراد اعطا شود، اما از نظر زمانی محدود گردد تا با اعطای آنها - به جای وام دادن - فرصت برای انتخاب آگاهانه شغل برای بیکاران فراهم آید و از طریق محدود کردن دورهٔ برخورداری، آنان را به یافتن سریعتر یک شغل ترغیب نمایند. البته از نظر تجربی، دلایل قابل توجهی در مورد اینکه کاهش طول مدت دوران برخورداری، نقش چشمگیری در کاهش بیکاری داشته باشد، ارائه ننموده‌اند. علاوه برآن، توصیه مبنی برکوتاه‌سازی دوره برخورداری از مقرری بیکاری، چگونگی برخورد با افرادی را که این مدت برایشان سپری شده و هنوز بیکار هستند را با هاله‌ای از ابهام روبه‌رو می‌سازد. بعضی از اقتصادشناسان، آموزش دادن به این افراد، و گروهی دیگر مشاوره شغلی را توصیه

نموده‌اند. اما در صورت بیکار ماندن - پس از آموزش و مشاوره شغلی - چه چاره‌ای کارساز است؟ بسیاری از اقتصادشناسان اروپایی بر این باور عمومی اروپایی استوار مانده‌اند که پوشش تأمین اجتماعی باید به صورت *حمایت درآمدی و گستره‌ای از منافع دولت رفاه* وجود داشته باشد تا این بینوایان را از وضعیت فلاکت بار بیرون آورد.

روی هم رفته، به جرأت می‌توان گفت که اصلاح مقرری بیکاری باید در جهت رسیدن به هدفهایی باشد که دو کاستی مهم آن را مرتفع نماید، یعنی تأثیر ضدانگیزه‌ای و مشکل آن در رسیدگی به فقیران. اینکه این کمبودها را بتوان با یک برنامه مالیات بردرآمد - به جای نظام مقرری بیکاری - که در آن وضع مالیات منفی بردرآمدها به سنجشی از قابلیتهای کاربردی افراد و میل و آمادگی آنها برای کار بستگی داشته باشد، تخفیف دهیم، موضوعی قابل بحث و بررسی است.

سهیم شدن در کار و بازنشستگی پیش از موعد

سهیم شدن در کار و بازنشستگی پیش از موعد، دو روشی هستند که نزد سیاستگذاران اروپایی جاذبه دارد. پایه این نظریه براین دیدگاه استوار است که چون در اقتصاد، تعداد مشاغل طی یک دوره ثابت هستند، دولت و سیاستگذاران باید با تمهیداتی، شرایط توزیع مناسب این مشاغل ثابت را بین نیروی آماده به کار فراهم آورند. بسیاری از اقتصادشناسان ترجیح می‌دهند به این دیدگاه، به جای نظریه عنوان *دیدگاه غلط میزان مقطوع* دستمزد، سهم ثابت از درآمد ملی بگویند. همچنین علاوه برنبود پایه اصولی نظری برای این دیدگاه و الگو، مسائل و مشکلات بسیاری در مورد آن وجود دارد. اول اینکه الگوهایی از این نوع، هزینه‌های غیردستمزدی نیروی کار - مثل استخدام، آموزش، اداره - را افزایش می‌دهد و از این راه به عدم اشتغال دامن می‌زند؛ دوم، فشار اجتماعی - سیاسی را بردولت اضافه می‌کند؛ سوم، با افزایش دستمزدها و تورم (ناشی از هزینه) افزایش می‌یابد. مزیتی که براین الگو مترتب است، بالارفتن دستمزد افراد موجود در نیروی کار شاغل در اثر چانه‌زنیهای افرادی است که به جای افراد شاغل وارد بازارکار می‌شوند، که این مزیت را باید درکنار نکات منفی آنها ارزیابی و سنجش نمود.

سیاستهای متکی برهزینه‌های گردش نیروی کار

این سیاستها که برای تخفیف دادن هزینه‌های ناشی از گردش نیروی کار طراحی می‌شوند به همان اندازه تنوع این هزینه‌ها، متنوع هستند. دسته‌ای از آنها برای سبک کردن قوانین تأمین شغلی (مثل ساده کردن فرایند اخراج نیروی کار) و گروهی نیز برای کاهش توانایی متصدیان مشاغل برای افزایش دستمزدهایشان طراحی می‌شوند. هر دو سیاست فوق برای کاهش قدرت بازاری نیروی کار داخل و شاغل در بازار و تقویت موقعیت افراد در خارج از نظام کار، کاربرد دارند. در این فرایند، افراد شاغل از جریان عرضه و تقاضا در بازار کار اثر کمتری می‌گیرند و برای بنگاهها نیز استخدام یا اخراج کارمندان آسانتر می‌باشد. این رویکرد سیاستی متکی برنظریه نیروی کار خارج و *داخل بازار* شکل گرفته است (نگاه کنید به: Lindback and Snower, 1986, 88).

قسمتی از هزینه‌های گردش نیروی کار (مثل هزینه‌های آموزش) در ذات یک فرایند تولیدی نهفته است، اما بخشی از آنها (مثل پرداخت بابت انفصال از خدمت) مربوط به فعالیت رانت‌جویی[1] می‌شود. هزینه‌های گردش نیروی کار - که نوعی رانت هستند - به خودی خود، وضعیتی را ایجاد می‌کنند که افراد شاغل فعلی نسبت به افراد خارج از نظام کاری، اولویت یابند. بنابراین، ممکن است در نتیجه فرصتهای شغلی کمتر برای افراد خارج از نظام کار، بیکاری افزایش یابد. سیاستهایی که برای کاهش این قبیل هزینه‌های گردش نیروی کار یا افزایش توانایی افراد خارج در تعیین دستمزد طراحی می‌گردند، به کاهش بیکاری کمک خواهند نمود.

نظریه نیروی کار خارج و داخل بازار، توانایی آن را دارد که بعضی از قانونمندیهای موجود در کنش پدیده بیکاری را توضیح دهد. هزینه‌های نسبتاً زیادی که گردش و جابه‌جایی نیروی کار، در کشورهای اروپایی، به همراه دارد، عامل مهمی در تداوم بیکاری در این کشورها نسبت به ایالات متحده است، به طوری که مدت زمان بیکاری آنها را طولانی‌تر و تغییر در نرخهای بیکاری را دشوارتر نموده است. همچنین نظریه مذکور، علت اینکه چرا دستمزد مشاغل غیرتخصصی تمام‌وقت در بخشهای صنعتی سنتی و دارای هزینه‌های زیاد برای جابه‌جایی نیروی کار - به رغم

1. Rent-Seeking

کاهش تقاضا برای محصولات این بخشها -کاهش نیافته‌اند را توضیح می‌دهد و در روشن ساختن دلایل شناور بودن اشتغال در بخش خدمات -که هزینه‌های جابه‌جایی نیروی کار پایینی دارند - نسبت به اشتغال صنعتی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تحقیق را یاری نموده است.

سهیم شدن در سود

در قراردادهای سهیم شدن در سود، بخشی از حق‌الزحمه کارگران به صورت نسبتی از سود حاصل توسط بنگاهها، پرداخت می‌شود (نگاه کنید به : Weitzman, 1984). واضح است که در یک سقف مشخص حق‌الزحمه، هزینه نهایی استخدام در نظام سهیم شدن در سود، در مقایسه با نظام دستمزد ثابت (با شرط وجود قانون بازدهی نزولی نیروی کار)، کمتر است، زیرا با استخدام افراد جدید، سهم سود کاهش می‌یابد اما دستمزد ثابت - براساس تعریف آن - تغییری نخواهد نمود. براین اساس، چنین اظهار نظر می‌نمایند که قراردادهای سهیم شدن در سود، بیکاری کمتری را به دنبال خواهند داشت. البته باید توجه داشت که اثربخشی نظام سهیم شدن در سود تا حد زیادی بستگی به عوامل ایجادکننده بیکاری دارد مثلاً اگر یکی از عوامل عمده بیکاری مربوط به دستمزد *کارایی* باشد، این نظام برای حل مشکل اثر مهمی نخواهد گذاشت، زیرا انگیزه کارگران برای طفره رفتن از کار یا رها کردن کار، کل حق‌الزحمه است و اینکه این حق‌الزحمه به سهم سود یا دستمزد تقسیم شود، چندان فرقی نخواهد داشت. اما در مورد ملاحظاتی که در باره نیروی کار شاغل و افراد خارج از نظام کار مطرح گردید، این نظام می‌تواند راهگشا باشد.

مسائل بالقوه‌ای که الگوهای سهیم کردن در سود با آن روبه‌رو هستند، عبارتند از: ۱) امکان عدم پذیرش توسط کارکنان موجود، به دلیل فعالیتهای رانت‌جویانه؛ ۲) تحمیل هزینه‌هایی برای کنترل فرایند و اطلاع‌رسانی در مورد سود به کارگران؛ ۳) سود اضافی ناشی از این نظام ممکن است نتواند زیانی را که در اثر کاهش سازوکارهای بازار (برای نیروی کار شاغل) در اثر ورود مستخدمان جدید پدید می‌آید، جبران نماید؛ ۴) سود ایجاد شده ممکن است آن اندازه نباشد تا برای افراد جدید انگیزه‌ای برای پذیرش مخاطره احتمالی همراه با این نظام دستمزدی را فراهم

کند.

نتیجه گیری

همان‌طور که عنوان شد، قدرت پیش‌بینی یک نظریه می‌تواند پایه و اساس ضابطه‌بندی و انتخاب یک سیاست قرار بگیرد و این بررسی گامی اولیه در زمینه ارزیابی سیاستهای بیکاری در پرتو این روش است. بدیهی است این ارزیابی، به تنهایی برای طراحی سیاستهای مقابله با بیکاری کافی نیست، اما راهنمایی مناسب برای انتخاب رویکردهای لازم را دربردارد. برای مثال، در این مقاله بیان کردیم که هزینه‌های گردش و جابه‌جایی نیروی کار بین بخشها و مناطق می‌توانند در سطوح بیکاری، متغیر بودن آن، طول مدت بیکاری و توزیع آن اثر نمایند و همچنین از چه سیاستهایی برای کاهش اثرهای زیانبار این پدیده، استفاده نماییم. مثال فوق و سایر موارد نظری و کاربردی ارائه شده در این مقاله، دلایل اهمیت ارزشیابی سیاستهای مقابله با بیکاری را با روش قدرت پیش‌بینی نظریات مربوط به آنها، برای ما روشن ساختند.