

سیاست های کلی اشتغال

از نگاه بخش خصوصی



محمد جنتی فرد

مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی

گروه مطالعات بنگاه ها و فضای کسب و کار

مقدمه

امروزه یکی از چالش‌های مهم سیاست‌گذاران در کشورهای مختلف این است که اطمینان حاصل کنند افراد و شرکت‌ها می‌توانند از تغییرات ناشی از پیشرفت‌های تکنولوژیک و جهانی شدن بهترین استفاده را برده و به سرعت با این تغییرات تطابق پیدا کنند. این در حالی است که ممکن است در آینده نزدیک شدت این تغییرات با حضور بیشتر کشورهای سرشار از منابع انسانی مانند هند و چین در اقتصاد جهانی، افزایش نیز داشته باشد. کشور ما علاوه بر تغییرات جهانی، با تحولات مهمی نیز در درون مواجه است. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و آغاز فرایند خصوصی سازی گسترده در کشور نیازهای جدیدی را در حوزه نیروی انسانی برای کشور ایجاد کرده است. زیرا که انتظارات بخش خصوصی از نیروی کار تفاوت‌های اساسی با نیازهای بخش دولتی داشته و افزایش تولید و قدرت رقابت‌پذیری در این بخش نیازمند آموزش نیروی انسانی برای چشم انداز تعریف شده در کشور است. تجربه سایر کشورها در چند دهه گذشته نشان می‌دهد که این تحول در نیروی انسانی مستلزم داشتن یک بازار نیروی کار انعطاف پذیر و کارآمد در کشور است.

شرایط فوق و دیگر واقعیت‌های اقتصاد کنونی کشور اقتضا دارد سیاست‌های کلان اشتغال در جمهوری اسلامی ایران در کنار دیگر عوامل به افزایش کارایی و انعطاف پذیری بازار نیروی کار توجه ویژه نماید. کارایی و انعطاف پذیری بازار نیروی کار به این معنی است که در مرحله اول استعدادهای بالقوه کارجویان در اقتصاد ملی با نگاه به نیازهای تولید و تجارت شکوفا شده و در مرحله بعد ضمن توجه به حفظ توازن بین انگیزه و امنیت شغلی افراد، از این استعدادها مستمرا در بهترین و کارا ترین محل استفاده شود. یکی از جلوه‌های مهم تحقق چنین ویژگی در بازار نیروی کار کشور آن است که انعطاف پذیری لازم برای جابجایی کارکنان از یک فعالیت اقتصادی به فعالیت دیگر به طور سریع و با هزینه پایین در کشور فراهم آمده و امکان نوسانات دستمزد بدون ایجاد مشکلات اجتماعی فراهم آید. ضرورت وجود نوسانات دستمزد در بحران اقتصادی اخیر در بسیاری از کشورها که دارای بازار نیروی کار انعطاف‌ناپذیر نیستند، احساس گردید. به گونه ای که این کشورها در ترمیم اقتصاد خود پس از وقوع بحران با مشکلات زیادی مواجه بودند. علاوه بر این در یک بازار کار کارآمد، دستمزد پرداختی به کارکنان باید با میزان کارایی و تلاش افراد رابطه مستقیم داشته باشد و از مهارت‌های موجود در جامعه استفاده بهینه انجام گیرد.

بررسی تجربه حداقل دو دهه گذشته در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که هیچ ترکیب واحدی از سیاست‌های اشتغال برای رسیدن به عملکرد مناسب در بازار نیروی کار و حفظ آن وجود ندارد. البته ضمن آنکه بایستی نهایت تلاش برای تطابق بسته‌های کلان‌سیاستی با اولویتها و ساختارهای اجتماعی ملی در زمینه‌هایی مانند عدالت، ریسک‌گریزی افراد و سایر ویژگیها معمول گردد نباید فراموش گردد در عمل بیش از چند ترکیب خاص و شناخته شده برای رسیدن به نتایج مطلوب در زمینه اشتغال وجود ندارد و این مسیر سیاست‌گذاری را پرچالش و حساس مینماید. نکته مهم دیگر در تعیین سیاست‌های اشتغال این است که اجزاء مختلف یک بسته‌سیاستی باید با یکدیگر هماهنگی داشته و مجموعاً یک ساختارهماهنگ و بدون تعارض را ایجاد کنند. این ساختار لازم است که با نهادها و دیگر سیاست‌های کلان ملی از جمله سیاست‌های صنعتی، تجاری و ... تطابق داشته

باشد. البته ممکن است مقاومت شدیدی در مقابل اجرای برخی از سیاستها وجود داشته باشد، زیرا که هزینه‌های ناشی از آن، معمولاً متوجه گروه‌های سازمان‌یافته (مانند اتحادیه‌های کارگری) است، در حالی که فایده‌ها بیشتر در کل جامعه توزیع شده و معطوف به گروه‌های سازمان‌نیافته می‌باشد (مانند کارگران بیکار و مصرف‌کنندگان). علاوه بر این، هزینه‌ها معمولاً در ابتدای اجرای سیاستها بروز می‌کنند در حالی که فواید معمولاً در طول زمان ایجاد می‌شوند. به هر حال مشکلات موجود بر سر اجرای سیاستها نباید بهانه‌ای برای بی‌حرکتی قرار گیرند، زیرا اگر هیچ سیاستی اجرا نشود، هزینه‌های داشتن بازار نیروی کار ناکارآمد برای جامعه و رشد اقتصادی کشور به مراتب بیشتر از هزینه‌های تغییر خواهد بود. موفقیت‌هایی که توسط برخی کشورها در طول دهه گذشته حاصل شده است نشان می‌دهد که اصلاحات در حوزه بازار نیروی کار در صورت وجود اراده سیاسی کاملاً امکان‌پذیر می‌باشد. برای حصول به افزایش کارایی و انعطاف‌پذیری بازار نیروی کار لازم به موارد ذیل توجه گردد.

• انعطاف‌پذیری در تعیین دستمزد

وجود مکانیزم‌هایی در بازار نیروی کار که اجازه دهد دستمزد واقعی در برابر فشارهای سمت عرضه و تقاضا در بازار نیروی کار به طور منعطف تغییر کند، از اهمیت زیادی برخوردار است و باعث می‌شود که با وجود تغییرات مداوم در محیط اقتصادی، همواره سطح بالایی از اشتغال حفظ گردد.

در ایران مانند بسیاری دیگر از کشورهای جهان بین نرخ بیکاری در صنایع، بخشها و مناطق جغرافیایی مختلف تفاوت چشم‌گیری وجود دارد. همچنین کشور متناوباً سرعت‌های رشد سالیانه متفاوتی را شاهد است. در این شرایط توصیه می‌شود فرایند تعیین دستمزد در کشور به طور غیر متمرکز در بخشها و مناطق جغرافیایی مختلف انجام شود تا دستمزدهای مختلف متناسب با شرایط متفاوتشان تعیین گردیده و در نتیجه تفاوت در نرخ بیکاری مناطق/صنایع مختلف کاهش یابد. تجربه برخی کشورها حاکی از آن است که عدم جابجایی جغرافیایی نیروی کار بین مناطق مختلف (به دلایلی مانند بازار مسکن) باعث شده است تا مشکل اشتغال تشدید نیز گردد.

• سهولت استخدام و اخراج

در کشورهای مختلف مقررات حمایت از کارگران که بر شرایط استخدام و اخراج نظارت دارند به طور سنتی ابزاری برای بهبود امنیت شغلی کارگران فرض می‌شده است. اما این مقررات هزینه‌های استخدام توسط کارفرمایان را افزایش داده و در عمل مانعی بر سر استخدام ایجاد می‌کنند. علاوه بر این، رویه‌های اداری و قضایی که برای اجرای این مقررات استفاده می‌شوند ممکن است باعث ایجاد تاخیر در عملیات بنگاه‌ها شده و همچنین هزینه‌های ناشی از استخدام و اخراج را غیرقابل پیشبینی نمایند.

شواهد فراوانی وجود دارد که مقررات بسیار سخت‌گیرانه در زمینه‌ی استخدام و اخراج، امکان حرکت نیروی کار از مشاغل که مورد نیاز جامعه نیستند به مشاغل جدید مورد نیاز را از بین برده و ایجاد صنایع جدید و به تبع آن مشاغل جدید در کشور را محدود می‌نماید. این اتفاق می‌تواند بر روی وضعیت برخی از گروه‌های جامعه مانند جوانان و همچنین بیکاران بلندمدت، تاثیر نامطلوب داشته باشد. البته اصلاحات در این زمینه معمولاً مشکل است زیرا کارگران و نیروی کار شاغل، در مقابل اقداماتی که به

نظر برسد امنیت شغلی آنها را به خطر می‌اندازد مقاومت می‌کنند. برای مقابله با این مشکل اصلاحات جزئی - که معمولاً امکان ایجاد مشاغل موقت را بدون دست زدن به قراردادهای بلندمدت فراهم می‌کنند - فراوانی بیشتری در بین کشورها داشته و در برخی موارد رشد اشتغال در کوتاه‌مدت را موجب شده است.

در بسیاری از کشورها راهکارهای خلاقانه‌ای برای اصلاح ارائه شده است که در عین افزایش پویایی بازار نیروی کار، حفاظت و امنیت شغلی کافی را نیز برای کارگران فراهم کرده است. یکی از این راهکارها تسهیل استخدام و اخراج در کنار ارائه خدمات آماده‌سازی برای استخدام مجدد توسط دولت است. این خدمات استخدام مجدد می‌تواند شامل کمک برای یافتن شغل جدید، آموزش مهارت‌های جدید، حمایت مالی و سایر موارد پس از اخراج باشد.

• انعطاف‌پذیری در ساعات کاری و تسهیل اشتغال موقت

شواهد نشان می‌دهد که وجود امکان استفاده از برنامه کاری منعطف که بین کارفرما و نیروی کار توافق می‌شود، تقاضا برای نیروی کار را افزایش می‌دهد. کشورهای متعدد، اقداماتی را برای گسترش مشاغل نیمه‌وقت و انعطاف‌پذیر برداشته‌اند. هدف اصلی این اقدامات عموماً ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر برای کارفرمایان بوده است تا بهتر بتوانند برنامه زمانی کار خود را با الزامات تولیدی تطابق دهند. همزمان این موضوع باعث می‌شود تا نیروی کار نیز بتواند برنامه کاری خود را با وظایف خود در خانواده و ترجیحاتش در مورد کار و تفریح تطبیق دهد و از این طریق رضایت‌مندی بیشتری کسب کند. در نهایت این اقدام در کشورهای مختلف به ایجاد شغل و افزایش اشتغال به خصوص برای گروه‌های خاصی از نیروی کار انجامیده است. اما لازم است به موازات این کار، اقداماتی نیز برای کمک به ایجاد تعادل میان زندگی شغلی و خانوادگی افراد جامعه انجام شود. برای این کار اولاً لازم است که کارگران و کارفرمایان بتوانند در قالب یک چارچوب قانونی مشخص در مورد ساعات کاری مذاکره کنند تا بتوانند بر روی حداقلی از استانداردها برای تامین سلامتی کارگران و ایجاد ایمنی در کار به توافق برسند. ثانياً دولت می‌تواند در زمینه تشویق سیاست‌های استخدامی سازگار با زندگی خانوادگی نقش فعالی را داشته باشد.

• کاهش مالیات بر دستمزد و هزینه‌های تامین اجتماعی

یکی از راه‌هایی که می‌توان انعطاف‌پذیری در هزینه‌ی نیروی کار ایجاد کرد این است که هزینه‌های جانبی استخدام مانند مالیات و هزینه‌های تامین اجتماعی کاهش داده شوند. دلایل قوی و فراوانی وجود دارد که شیب بالای مالیات بر دستمزد به شدت میزان اشتغال در کشورها را به خصوص برای افراد با تحصیلات و کارایی بالا کاهش داده و موجب جایگزینی هر چه بیشتر ماشین آلات با توان انسانی می‌گردد. شواهد مشابهی برای سهم شرکت‌ها از تامین هزینه‌های تامین اجتماعی نیز در دست است که نشان می‌دهد در صورت بالا بودن این سهم، هزینه‌ی نیروی کار به خصوص زمانی که حداقل دستمزد نیز تعیین شده است، به شدت افزایش یافته و در نتیجه انگیزه برای استخدام کاهش می‌یابد. در نتیجه تعدادی از کشورها سهم کارفرما از هزینه‌های تامین اجتماعی را برای کارگران کم‌درآمد کاهش داده‌اند. این اقدام باعث کاهش هزینه نیروی کار شده و در نتیجه تقاضا برای استخدام این گونه افراد افزایش یافته است. در حال حاضر نرخ مالیات کل (شامل مالیات بر درآمد، مالیات نیروی کار و سایر

مالیات‌ها) در ایران نسبت به سایر کشورها در سطح بالایی قرار دارد به گونه ای که رتبه ۴ ام در بین ۲۰ کشور منطقه مورد اشاره در سند چشم انداز ۱۴۰۴ را به خود اختصاص داده است. کاهش مالیات بر درآمد و مشارکت دولت در پرداخت هزینه های تامین اجتماعی همچنین موجب افزایش شفافیت و کاهش قابل ملاحظه استخدام غیررسمی و ثبت نشده خواهد شد.

• آموزش نیروی کار برای مشاغل جدید و آماده سازی برای استخدام مجدد

ایجاد مهارت‌های مناسب در نیروی کار کمک می‌کند تا مشاغل بیشتر و با دستمزدهای بالاتر ایجاد شود. همچنین مطالعات نشان می‌دهد که آموزش حین خدمت می‌تواند باعث رشد اقتصادی بالاتر در کشورها گردد. دلایل قوی و فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد احتمال یافتن شغل برای نیروی کار آموزش دیده بیشتر است. همچنین آموزش کمک می‌کند، انتقال از مشاغل موقت به مشاغل ثابت راحت‌تر انجام گردد.

به طور کلی سیاست‌گذاری در زمینه آموزش حین خدمت، باید کمک کند تا بازار آموزش عملکرد بهتری داشته باشد. سیستم‌های تشخیص مهارت‌هایی که از طریق آموزش رسمی یا غیررسمی حاصل می‌شوند، می‌توانند موانع موجود برای سرمایه‌گذاری در آموزش بزرگسالان را کاهش دهند. همچنین، پیچیدگی بازار آموزش، یکی دیگر از فاکتورهای کلیدی است که افراد را از سرمایه‌گذاری در آموزش باز می‌دارد، این پیچیدگی به دلیل عدم اطلاع از کیفیت دوره‌های آموزشی و در نتیجه عدم قطعیت در بازگشت سرمایه‌گذاری در آموزش ایجاد می‌گردد. مشاوره شغلی، در کنار سیستم‌هایی که اطلاعات بیشتری در مورد محتوا و نتایج دوره‌های آموزشی در اختیار افراد قرار می‌دهند می‌توانند در این رابطه موثر باشند. به طور کلی می‌توان گفت، فرصت‌های زیادی برای ارتقای کیفیت آموزش از طریق نظارت و ارزیابی ارائه‌کنندگان خدمات آموزشی وجود دارد.

علاوه بر آنچه گفته شد، محدودیت‌های مالی نیز عموماً برای سرمایه‌گذاری در مهارت نیروی کار وجود دارد. یک بنگاه ممکن است به تنهایی انگیزه مالی کافی برای سرمایه‌گذاری در مهارت‌های عمومی کارکنانش نداشته باشد (در حالی که معمولاً این انگیزه برای مهارت‌های اختصاصی شرکت‌ها وجود دارد). این در شرایطی است که سرمایه‌گذاری در مهارت‌های عمومی برای کل اقتصاد مفید است. شواهدی وجود دارد که محدودیت‌های مالی تاثیر بسیار بیشتری برای کارگران با تحصیلات پائین دارد. اما باید به این نکته نیز توجه داشت که با توجه به بازدهی فراوانی که آموزش برای بخش خصوصی دارد، استفاده از منابع دولتی برای آن دسته از فعالیت‌های آموزشی که حتی با نبود یارانه دولتی نیز توسط بخش خصوصی انجام خواهد شد، به نوعی اتلاف منابع محسوب می‌شود. به طور کلی، شواهد نشان می‌دهد که حمایت‌های دولتی زمانی کارا تر هستند که بخشی از هزینه‌های آموزش توسط فرد یا بنگاه پرداخت گردد (یا به عبارت دیگر زمانی که از "تامین مالی مشترک" استفاده می‌شود). در این گونه تامین مالی مشترک، سهم دولت برای گروه‌های آسیب‌پذیر باید بیشتر باشد. در نهایت، تجربه کشورها نشان داده است که وقتی از نمایندگان کارفرماها و کارگران در تدوین و پیاده‌سازی دوره‌های آموزش حین خدمت استفاده می‌شود، موفقیت این گونه طرح‌ها بسیار افزایش می‌یابد.

سیاست‌های پیشنهادی:

- تدوین چارچوب‌های قانونی برای انجام مذاکرات کارگر و کارفرما در سطح بخشی و منطقه‌ای به گونه‌ای که کارفرمایان امکان تطابق دستمزدها با شرایط صنعت و منطقه جغرافیایی خاص خود را داشته باشند.
- انعطاف در تعیین دستمزدهای پائین‌تر از حد تعیین شده برای گروه‌های خاص کارجویان و مناطق جغرافیایی مشخص.
- کاهش سطح کلی مالیات بر دستمزد.
- افزایش سهم دولت و کاهش سهم کارفرما از هزینه‌های بیمه تامین اجتماعی، به خصوص در مورد کارگران کم درآمد با هدف افزایش تقاضا برای نیروی کار.
- بازبینی مقررات مربوط به قراردادهای دائم به گونه‌ای که امکان تعدیل نیروی کار یا مذاکره مجدد برای تعیین سطح دستمزد در دوران تحولات اقتصادی فراهم گردد.
- تسهیل مقررات ناظر بر انعقاد قراردادهای موقت یا فصلی
- افزایش مهارت نیروی کار از طریق:
 - ایجاد اطمینان از اینکه آموزش‌های حین خدمت تقاضا محور بوده و مطابق با تغییر نیازهای بنگاه‌ها در طول زمان تغییر نمایند و ارائه مشوق برای ارتقاء کیفیت آموزش‌های ارائه شده توسط موسسات آموزشی در بخش خصوصی و ارزیابی عملکرد آنها.
 - ارائه حمایت مالی از برنامه‌های آموزش حین خدمت که شامل تامین مالی مشترک با کارفرمایان بوده و با هدف از بین بردن نابرابری‌های آموزشی و ارائه فرصت‌های آموزشی برای گروه‌های آسیب‌پذیر (مانند افراد با تحصیلات کم) انجام می‌شود.
 - گسترش حیطه و حدود قراردادهای کارآموزی از طریق کاهش محدودیت‌های سنی و افزایش انعطاف‌پذیری در شرایط این گونه قراردادها.