

از جهان کار

در باره تضمین اشتغال

به مناسبت اول ماه مه، روز جهانی کارگر



گروه کار کارگری حزب چپ ایران (فدائیان خلق)

اردیبهشت 1402 (آوریل 2023)

توضیح

در دهه های پایانی قرن بیستم و خاصه از پس از فروپاشی اردوگاه سوسیالیستی و امروزه نیز، شاهد توجه فزاینده ای به موضوع تضمین اشتغال، و اجرای برنامه های نسبتاً متعددی با این هدف بوده ایم و هستیم. به علاوه، و قابل توجه، این که موضوع تضمین اشتغال در برنامه برخی از نیروهای سیاسی چپ، مارکسیست یا ملهم از مارکسیسم نیز راه یافته است. برای نمونه ژان لوک ملانشون، کاندیدای چپگرای ریاست جمهوری در انتخابات اخیر فرانسه، در برنامه خود از "کار برای همه" می گوید. این توجه فزاینده نظری و عملی به تضمین اشتغال در حالی است که مدل مسلط اقتصادی-سیاسی در نیم قرن اخیر، نئولیبرالیسم بوده است؛ مدلی که ابداً میانه ای با تضمین اشتغال، به مثابه یک برنامه دولتی ندارد. پس پرسیدی است که "جای ایده تضمین اشتغال در مکتبهای مختلف اقتصادی و در برنامه نیروهای چپ چیست؟"

مکتبهای اقتصادی مختلف موضع متفاوتی نسبت به تضمین اشتغال [در نظام سرمایه داری] دارند. مثلاً مارکسیسم، به مثابه یک مکتب اقتصادی، بیکاری را پدیده جوهری سرمایه داری و بنابراین جدائی ناپذیر از آن، می داند. مکتب اقتصادی کلاسیک (یا مسامحتاً لیبرال) بر آن است که تنها "دست پنهان بازار" می تواند تأمین کننده اشتغال کامل باشد و برنامه های دولتی برای تضمین اشتغال را مداخله در کارکرد بازار و بنابراین مانعی بر سر اشتغال کامل می داند.

دفتر حاضر مجموعه ای شامل سه مقاله در باره تضمین اشتغال است. مقاله نخست "زیربنای تئوریک طرحهای مختلف ناظر بر تضمین اشتغال، و تجربیات عملی حاصل از سیاستهای اشتغال کامل در امریکا، سوئد، هند، آرژانتین و فرانسه را بررسی می کند. تحولات نظری و سیاسی این تجربیات بر زمینه تاریخی شان ترسیم شده اند. رساله با طرح برخی سوالات در زمینه اقتصاد سیاسی جهانی، که هنوز باید به آنها پرداخته شود، به پایان می رسد." مقاله دوم با موضوعی انتقادی برنامه های تضمین اشتغال را در وجوه هزینه، امکان پایداری اقتصادی، تحقق پذیری اداری و واکنش سیاسی بررسی می کند. هدف آن این است که ایده تضمین اشتغال را حتی الامکان بر اساس مستندات و عبارات طرفداران خود این ایده قضاوت کند." مقاله سوم "به بررسی معضلات و انتخابهای پیشاروی آفریقای جنوبی می پردازد، که در حال حاضر به میزانی غیرعادی، هم بیکاری روستائی و هم بیکاری شهری را تجربه می کند." مقاله در بررسی خود به مقایسه دو برنامه عمومی تضمین اشتغال و تضمین معیشت، که هر دو فقرزدائی را هدف مقدم خود قرار داده اند، دست می یازد.

این مقالات پیشتر به صورت مسلسل در "جنگ گارگری" حزب چپ ایران (فدائیان خلق) انتشار یافته اند و اینک، به مناسبت روز اول ماه مه، یکجا در اختیار خوانندگان قرار می گیرند.

فهرست مطالب

برنامه های تضمین اشتغال: بررسی تئوریه‌ها و تجربیات عملی

1	1	چکیده
1	2	مقدمه
3	3	تئوریه‌ها
3	3.1	بیمه عملکرد اقتصادی
4	3.2	استاندارد اشتغال کامل
5	3.3	تئوری مالیه کارکردی
6	3.4	مدل سوندی اشتغال کامل
7	4	مدلهای معاصر تضمین اشتغال
9	5	چالشهای تضمین اشتغال
10	6	تضمین اشتغال در عمل
10	6.1	برنامه "سرپرست خانوار" در آرژانتین
11	6.2	برنامه ملی برای تضمین اشتغال روستائی در هند
12	6.3	تضمین اشتغال در فرانسه: قراردادهای انتقال حرفه ای
13	7	به برنامه تضمین اشتغال فرصت دهید!

آیا "تضمین اشتغال" اشتغال را تضمین می کند؟

14	1	مقدمه
16	2	تضمین اشتغال در ظرف تاریخی آن
17	2.1	اشتغال کامل یا اشتغال پذیری کامل
18	2.2	برنامه ها و پیشنهادهای تاریخی برای تضمین اشتغال
19	2.3	برنامه های امروزی تضمین اشتغال
22	2.4	نتیجه
22	3	تضمین اشتغال در عمل: مقایسه برنامه های تاریخی و معاصر
22	3.1	برنامه مدیریت کارگستری (ایالات متحده)
24	3.3	برنامه اشتغال عمومی گسترده (آفریقای جنوبی)
25	3.4	قانون ملی تضمین اشتغال روستائی مهاتما گاندی (هند)
26	3.5	پیامدها برای "تضمین اشتغال"
28	3.6	نتیجه این فصل
28	4	اثرات "تضمین اشتغال" بر اقتصاد کلان
29	4.1	پول مدرن و نارضایتی ها از آن
31	4.2	هزینه
33	4.3	تضمین اشتغال و مسئله ثبات قیمتها
34	4.4	مزایای مشاغل یک برنامه "تضمین اشتغال"
38	5	تضمین اشتغال در عمل: واقعیتهای سیاسی و اداری
39	5.1	چهارضلعی ناممکن: منافع اجتماعی در برابر مهارت پائین
42	5.2	چهارضلعی ناممکن: منافع اجتماعی در برابر ظرفیت ذخیره
44	5.3	چهارضلعی ناممکن: مشاغل با "نفع اجتماعی" در برابر مشاغل "متمایز"
46	5.4	ملاحظات سیاسی
47	6	نتیجه
48	6.1	تأمین حق کار

تضمین اشتغال یا درآمد حداقل؟ کار و درآمد در کشورهای درحال توسعه

52	1	چکیده
53	2	مقدمه: گزینه های برنامه ای و طراحی دولت رفاه در جنوب جهانی
55	3	تجارب تضمین اشتغال و تضمین معیشت در جنوب جهانی
59	4	چالش: بیکاری و فقر سلامت در جامعه پساکشاورزی
62	5	وعده حمایت از تهیدستان و عملکرد نامطمئن سیاست پساآپارتاید
64	6	ساخت اجتماعی استحقاق و ساخت سیاسی دستمزدهای بازار
68	7	نتیجه

برنامه های تضمین اشتغال

بررسی تئوریه‌ها و تجربیات عملی

فاضل کیوب (Fadhel Kaboub)

1. چکیده

این رساله زیربنای تئوریک طرح‌های مختلف ناظر بر تضمین اشتغال، و تجربیات عملی حاصل از سیاست‌های اشتغال کامل در امریکا، سوئد، هند، آرژانتین و فرانسه را بررسی می‌کند. تحولات نظری و سیاسی این تجربیات بر زمینه تاریخی شان ترسیم شده‌اند. رساله با طرح برخی سوالات در زمینه اقتصاد سیاسی جهانی، که هنوز باید به آنها پرداخته شود، به پایان می‌رسد.

2. مقدمه

ایده دولت به عنوان ضامن اشتغال یا "کارفرمای آخرین راه حل" (از این پس ک.ا.ر. Employer of Last Resort) از قرن هفدهم در ادبیات اقتصادی به میان آمده است. نیاز به برنامه تضمین اشتغال یا ک.ا.ر. بعد از انقلاب

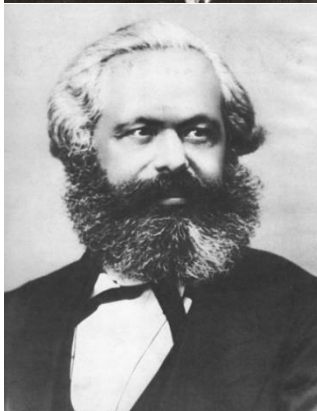


صنعتی ضرورت بیشتری یافت. اقتصاد سرمایه داری فاقد مکانیزم درونی برای ایجاد اشتغال کامل است. رکود بزرگ دهه سوم قرن گذشته بدترین دوره شکست سیستم سرمایه داری در تأمین اشتغال کامل بود. در آن زمان، جان مینارد کینز یکی از معدود اقتصاددانانی بود که خرد متعارف را با این استدلال که اگر سرمایه داری به حال خود رها شود، به سمت اشتغال کامل کشیده خواهد شد، به چالش کشید و تأکید کرد که مداخله دولت برای راه انداختن جهشی اقتصاد و کمک به تضمین اشتغال و حفظ آن ضرورت دارد.

در دوره رکود بزرگ، بیکاری اثرات اجتماعی، سیاسی و انسانی مخربی به بار آورد. وضع در ایالات متحده تنها هنگامی رو به بهبود گذاشت که دولت هزینه های هنگفتی را برای حمایت از تلاش‌های جنگی آغاز کرد. اما حتی پیش از پایان جنگ جهانی دوم هم‌این بحث در میان اقتصاددانان آغاز شد که آیا اقتصاد سرمایه داری دوباره به رکود دیگری سقوط خواهد کرد یا خیر. سر ویلیام اچ. بیوریچ (Sir William H. Beveridge) در کتاب تأثیرگذار خود، *اشتغال کامل در یک جامعه آزاد*، از دولت



خواست تا اشتغال کامل را، که برای او به معنای "داشتن آگهی استخدام همیشه بیشتر، و نه کمی کمتر، از شمار بیکاران" بود، تضمین کند. به زعم او تضمین اشتغال به معنای "وجود مشاغل با دستمزدهای منصفانه، با چنان کیفیتی و در چنان جایی بود که بتوان انتظار داشت انسانهای بیکار آنها را بپذیرند"؛ به عبارت دیگر، به این معنا که "فاصله بین از دست دادن شغل و یافتن شغل بعدی - چه به لحاظ زمانی و چه مکانی - علی القاعده باید بسیار کوتاه باشد".



ویلیام پتی، دیوید ریکاردو، کارل مارکس

ویلیام پتی (William Petty) - 1623 تا 1687، اقتصاددان و فیلسوف انگلیسی و از خدمتگزاران کرامول - در همان دوره های آغازین سرمایه داری تشخیص داد بیکاری یک مشکل جدی است که باید توسط جامعه حل شود. پتی برخلاف بسیاری از بازرگانان و متفکران انگلیسی زمان خود، معتقد بود که بیکاران "نه باید گرسنگی بکشند، نه به دار آویخته یا طرد شوند". البته فکر نکنیم پتی یک انساندوستمورد پسند ما بود! خیر، او صرفاً معتقد بود که "ذخیره بیکاری منبع سرشار و دست نخورده ای برای کشور است و بیکاران می توانند برای ایجاد زیرساختها عموماً به کار گرفته شوند. در بدترین حالت، این امر آنها را ذهناً به انضباط و اطاعت، و جسماً به تحمل بیشتر برای کارهای سودآورتر در زمان لازم، آماده نگه می‌دارد".

دیوید ریکاردو ویرایش سوم کتاب خود، *اصول اقتصاد سیاسی و مالیات*، را در سال 1821 منتشر کرد. شیوه تولید سرمایه داری پیشتر از آن به بخش جدائی ناپذیری از

اقتصاد تبدیل شده بود؛ چنان که ریکاردو افزودن فصل جدیدی زیر عنوان "درباره ماشینآلات" به آن ویرایش لازم دید. او در آن فصل تصدیق می کند که "جایگزین کردن کار انسانی با ماشینآلات غالباً موجب آسیب بسیاری به منافع کارگران می شود". او افزود: "همانچه که ممکن است درآمد خالص یک کشور را افزایش دهد، در عین حال می تواند موجب بیکاری در جامعه شود و وضع کارگران را بدتر کند".

دو سال بعد از آن ریکاردو درگذشت و از این رو نتوانست دیدگاه‌های "جدید" خود را در مورد سرمایه‌داری و بیکاری به طور کامل ارائه دهد. اما متفکر بزرگ دیگری، کارل مارکس، در مورد ماهیت مزمن بیکاری در اقتصاد سرمایه داری به نتایج مشابهی رسید. برای مارکس، ارتش ذخیره‌ی کارکنان بخش حیاتی سرمایه داری است، که به سیستم اجازه می دهد در دوره رونق گسترش یابد و در دوره رکود، با پایین نگه داشتن دستمزدها و تهدید اخراج کارگران و اعزام آنان به ارتش ذخیره بیکاران، سود را بالا نگه دارد.

اقتصاددانان نئوکلاسیک، بیش از سه قرن، بر این تأکید کردند که بیکاری یک پدیده گذرا است. آنها یا وجود بیکاری ناخواسته را انکار کرده اند یا میزان آن را مصنوعاً به حداقل رسانده اند. آنها حتی در دوره هائی که بیکاری حدت داشته است، استدلال می کرده اند که تنها کاری که دولت باید بکند این است که در کار بازار دخالت نکند و بگذارد تا بازار در نهایت وضع را سروسامان دهد. علاوه بر این، آنها از این ایده جمیت کرده اند که دولت باید هزینه های خود را کاهش دهد و مشوق "دستمزدهای منعطف یا سیال" باشد.

اما بیکاری ای که در دوران رکود بزرگ در همه سطوح وقوع یافت، به راستی فاجعه بار بود. دیگر تردیدی باقی نماند که دولت باید کاری می کرد. در امریکا، پس از آن که چندین بار برای احیای بازار اقدام شد، و توصیه‌های کینز دایر بر لزوم افزایش هزینه‌های دولت برای تقویت تقاضای کل به کناری نهاده شدند، بالاخره سیاستگذاران دریافتند که توسل به اقتصاد آزاد و بازار آزاد راه حل مشکل موجود نیست (در سال 1933 میزان بیکاری متجاوز از 25 درصد نیروی کار بود) و متقاعد شدند که دولت بایست به عنوان کارفرمای آخرین راه حل وارد عمل شود. در سال 1933 پرزیدنت روزولت برنامه "نیو دیل" (معامله جدید New Deal) را با مجموعه ای از آژانس های فعال در امر استخدام عمومی را اعلام کرد. این مجموعه، که بین سال های 1933 تا 1936 به تصویب رسید، از جمله دفتر امور همگانی، دفتر امور عمرانی، دفتر توسعه کار، سپاه عمران، دفتر ملی جوانان، دفتر برقرسانی روستایی و دفتر فدرال برای امداد اضطراری را شامل می شد.



کن! عکسی از سالهای بحران بزرگ: قهوه و دونات مجانی برای بیکاران

علیرغم موفقیت فوری این دفتر، مخالفت دنیای تجارت و کسب و کار با برنامه‌های "نیو دیل" بالا گرفت. روزولت به سرعت عقب‌نشینی کرد و به ملت قول داد که "بودجه‌های متعادل در راه است". در اثر این تغییرات میزان بیکاری هم دستخوش تغییرات قابل توجهی شد: نرخ بیکاری که به یمن دو برابر کردن بودجه لازم توسط بانک مرکزی فدرال (فدرال رزرو بانک Federal Reserve Bank) بین سالهای 1936-1937، در سال 1937 به 14.3% رسیده بود، در سال 1938 دوباره به 19 درصد افزایش یافت، زیرا روزولت در واکنش به ترسی که از افزایش تورم توسط بانک مرکزی فدرال ابراز شده بود، تصمیم گرفت مخارج دولت را کاهش

دهد. از این قرار، اگرچه نیو دیل هرگز یک برنامه "دولت به عنوان کارفرمای آخرین راه حل" مد نظر نبود و هرگز هم در صدد ایجاد تقاضای بینهایت قابل گسترش برای نیروی کار برنیامد، اما به طور تجربی نشان داد که دولت می تواند به عنوان کارفرمای آخرین راه حل وارد عمل شود و مشاغل مناسبی را تأمین کند که در رقابت با بخش خصوصی عمل نکنند و از نظر اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی مفید باشند.

از آن پس نسل جدیدی از اقتصاددانان در باره "کارفرمای آخرین راه حل"، دیگر نه به عنوان یک مشغله روشنفکرانه صرف، بلکه به عنوان یک سیاست ال‌ترناتیو آغاز به اندیشیدن کرد و به این سیاست رو آورد. به این ترتیب بود که وقتی

جنگ جهانی دوم شروع شد، بدون آن که بحث چندانی صورت گیرد، این سیاست پیشه شد. در طول دوره جنگ اشتغال کامل عملاً حاصل شد و نرخ بیکاری در سال 1944 به 1.2 درصد رسید که کمترین نرخ ثبت شده در تاریخ ایالات متحده بوده است. نگرانی در مورد افزایش تورم شتاب گرفته زمانی جدی گرفته شد که دفتر مدیریت قیمتها (1942-1947) قیمت‌های مارس سال 1942 را به عنوان سقفی برای قیمت خرده فروشی حدود 90 قلم مواد غذایی و نیز برای اجاره خانه مبنا قرار داد. در همین دوره، سهمیه بندی بر کالاهای کلیدی نیز اعمال شد. به این ترتیب اشتغال کامل و ثبات قیمتها به طور همزمان تحقق یافتند؛ اما تنها در زمان جنگ، یعنی در زمانی که شمار قابل توجهی از مردان بالغ در سن کار در ارتش و بقیه جمعیت در سن کار برای حمایت از تلاشهای جنگی به کار گرفته شده بودند. بنابراین، ارزیابی از تجربه اشتغال کامل در امریکا، و نتیجه گیری از این تجربه باید با توجه به شرایط خاص زمان جنگ با احتیاط انجام شود، اگرچه که از روش‌های به کار گرفته شده در آن زمان بتوان بسیار آموخت.

3. تئوریا

3.1 بیمه عملکرد اقتصادی

جان اچ. جی. پیرسون (John H.G. Pierson از 1906 تا 2001) اقتصاددانی بود که پستهای مهمی را در وزارت کار امریکا به عهده داشت و پیش نویس قانون استخدامی سال 1946 امریکا را تنظیم کرد. او، افسرده از تیره روزیهای بحران بزرگ دهه 30 و سرخورده از مدلهای غیرواقعی متون درسی اقتصادی، آغاز به کار روی طرحی کرد که می توان گفت به دلمشغولی تمام عمر او تبدیل شد: طرح اشتغال کامل. او نتیجه فکر و ذکرهاش را ابتدا در اولین کتاب اش، به نام *اشتغال کامل*، که در سال 1941 انتشار یافت، ارائه کرد. سپس همان ایده ها را، اما این بار مشروحتر و دقیقتر، در سال 1946 در کتاب *تضمین اشتغال کامل: سیاست امریکا برای سعادت ملی و توسعه جهانی* بیان کرد.

فرض اصلی پیشنهاد او برای آنچه او بیمه عملکرد اقتصادی نام داد، این بود که حکومت باید سیاست تضمین اشتغال کامل را پیش گیرد. به عبارت دیگر، حکومت باید "آماده باشد که به عنوان کارفرمای آخرین راه حل و در صورت لزوم به عنوان اولین فسخ کننده قرارداد" عمل کند. مکانیسمی که این امکان را فراهم می آورد، "گنجینه رزروی از خدمات و کارهای عمومی‌میزید در سطح ملی" است.

اما این فقط یک سوی معادله مورد نظر پیرسون بود. سوی دیگر معادله، که در واقع برای حفظ اشتغال کامل بسیار هم با اهمیت است، همانا سطح بالای تقاضا برای مصرف است. تضمین چنین سطحی می تواند و باید توسط حکومت به عنوان کارفرمای آخرین راه حل صورت گیرد، اما احتمال امساک و صرفه جویی بیش از حد در اقتصاد را نمی توان منکر شد. این رویه باعث کاهش تقاضا و به تبع آن کاهش اشتغال در بخش خصوصی و در نتیجه منجر به بیکاری دوباره خواهد شد. اگر ظرفیت آن گنجینه رزرو چندان باشد که به افزایش مداوم "شاغلان آخرین راه حل" اجازه دهد، مشکلی پیش نخواهد آمد و سستی سیستم بیمه عملکرد اقتصادی برطرف خواهد شد. برای پرهیز از این سناریو، تاکید



24 اکتبر 1929: اجتماع بورسبازان مالباخته در وال استریٹ

پیرسون این است که دولت باید حجم هزینههای مصرفکننده را در سازگاری با سطح اشتغال کامل مولد تضمین کند و به این سازگاری متعهد باشد. این مهم می تواند از طریق تعدیل مالیات مصرف کننده یا پرداخت های انتقالی⁽¹⁾، مالیات منفی بر درآمد⁽²⁾، برگرداندن مالیات بر فروش⁽²⁾ یا پاداش فروش خرده فروشی در سطح فدرال انجام شود. ابزار این سیاست هم می تواند تمبر "افزایش درآمد" باشد که قابل تبدیل به پول نقد است.

پیرسون با پیشنهاد خود نشان داد که دارای اهمیت فوق العاده است نه تنها تقاضای کل کنونی (از طریق گنجینه رزرو کارها و خدمات عمومی)، بلکه بازارهای آینده نیز، که موجب افزایش انتظارات و به تبع آن موجب افزایش سرمایه

گذاری خواهد شد، تضمین کردند. از این رو، ویژگی لزوم اعتمادسازی مضاعف پیشنهاد پیرسون تضمینی خواهد بود که مشاغل کافی وجود داشته باشند و بازار هم در سالهای متوالی در سطح مناسبی کارکرد داشته باشد. علاوه بر این،

پیرسون بر این نظر بود که بیمه عملکرد اقتصادی احتمال وقوع تورم را هم از بین می برد. با ایجاد درجاتی برای اشتغال و مخارج مصرفکننده و همچنین سقفهایی برای هر دو، هیچ مارپیچ تورمی نمیتواند رخ دهد، و در صورت نیاز، دولت میتواند تا اطلاع ثانوی یارانههای مصرفکننده را کاهش دهد و/یا خواستار بازگرداندن برخی از کارهای عمومی به گنجینه رزرو شود.

اگرچه پیشنهاد پیرسون به عنوان سیاستی برای رفاه ملی-داخلی مطرح شد، اما به زعم او مزایای بین المللی خود را نیز دارد. اگر اشتغال کامل داخلی از طریق بیمه عملکرد اقتصادی تضمین شود، فشار کمتری بر تولیدندگان داخلی وجود خواهد داشت از این بابت که نگران یافتن بازارهای بیشتر یا جدید در سطح بین المللی باشند، زیرا تقاضا و مشاغل داخلی از قبل تضمین شده اند. پس این کیفیت فضای بیشتری برای گسترش صادرات کشورهای در حال توسعه و حرکت از مناسبات مبتنی بر کمک رسانی به آنها به مناسبات مبتنی بر تجارت با آنها باقی می گذارد.

3.2 استاندارد اشتغال کامل

جان فیلیپ ورننت (John Philip Wernette از 1903 تا 1988)، همچون پیرسون، عمیقاً نگران آن بود که دوران پس از جنگ با بیکاری وسیع و یک رکود بزرگ دیگر رقم بخورد. او در سال 1945 کتاب *تأمین مالی اشتغال کامل* را انتشار داد، که در آن پیشنهاد سیاست اقتصادی بلندمدتی را برای تضمین اشتغال کامل تشریح کرده بود. ورننت پیشنهاد می کرد که یک "سیستم جدید پولی - مالی" مستقر شود که او آن را "استاندارد اشتغال کامل" می نامید. او تصدیق می کرد که سیستم سرمایه داری گرفتار بی ثباتی ذاتی است. ورننت از استقرار یک هیئت در سطح فدرال برای ثبات بخشی دفاع می کرد که می بایست "اختیارات و وظایف هیئت مدیره بانک مرکزی و اختیارات و وظایف جدیدی را به عهده گیرد. این اختیارات و وظایف مشخصاً شامل اختیار کنترل حجم کل پول و وظیفه تأمین پول لازم برای جبران کسری بودجه و/یا پرداخت قروض دولت فدرالی شدند.

ورننت اعتقاد داشت که حکومت فدرال مسئولیت نهائی تضمین شرایط برای اشتغال کامل را به عهده دارد. پیشنهاد "استاندارد تضمین اشتغال" ورننت، همچون پیشنهاد پیرسون و دیگر مدافعان "دولت به عنوان کارفرمای آخرین راه حل"، با دقت تمام برای یک اقتصاد تحت سلطه بازار طراحی شده بود. او تصریح می کند که "جوهر پیشنهادش زنده نگه داشتن شرکتهای خصوصی از طریق استقرار و تثبیت بازار بزرگ برای کالاها و خدماتی است که این بخش قادر به تولید آنهاست.

تأمین مالی پیشنهاد "استاندارد اشتغال کامل" اساساً با چاپ اسکناس جدید صورت می گیرد. در واقع چنین اقدامی برای نیل به سعادت و اشتغال کامل، و حفظ اینها ضرورت دارد. بنا به تصریح ورننت یک اقتصاد در حال گسترش، یعنی اقتصادی با جمعیت رو به رشد و پتانسیل سریعاً فزاینده تولید سرانه، قادر به جذب مقادیر انبوهی از پول جدید است بی آن که موجب تورم گردد.

در پیشنهاد "استاندارد اشتغال کامل" اثری از دوگانگی ارتدوکس بین سیاست پولی و سیاست مالی وجود ندارد. در واقع



لس آنجلس، 13 اوت 2010: ما کار می خواهیم!

همانا هماهنگی ظریف بین این دو سیاست است که در کنه این پیشنهاد نهفته است. هیئتی که در سطح فدرال نظیفه ثبات بخشیدن به اقتصاد را دارد (هیئت ثبات بخشی فدرال) می بایست شاخصهای پولی لازم را ایجاد کند و آنها را در بانک مرکزی به حساب خزانه دولت امریکا ذخیره کند. متعاقباً خزانه دولت، بدون توسل به استقراض، چکهای لازم را برای تأمین مالی و پرداخت هزینه های پروژه های ناظر بر اشتغال عمومی، که با دقت طراحی شده و چنان انتخاب شده اند که موجب رقابت با بخش خصوصی نشوند، صادر خواهد کرد.

ورنت استدلالات مفصلی را برای توضیح این که چگونه پول از طریق پرداختهای دولتی به سیستم سرمایه داری تزریق می شود و از طریق مالیات نابود می شود، ارائه کرده است. او می نویسد: "کارکرد مالیاتهای فدرال ممانعت از تورم است. حکومت فدرال به معنای واقعی کلمه حق ندارد برای آن که پول لازم برای هزینه هایش را به دست آورد، دست به اخذ مالیات بزند. حکومت مرکزی ما نیز، مثل هر حکومت مستقل دیگری، قدرت لازم برای خلق پول را داراست."

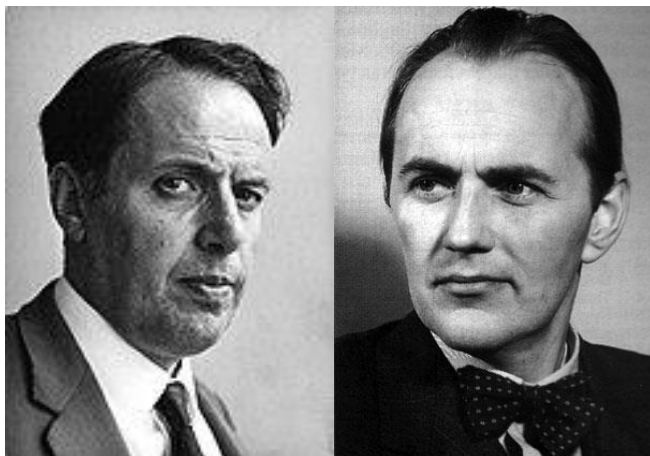
از این قرار ورنت مجدداً اصلی را کشف کرده بود که آبا لرنر (Abba Lerner) در سال 1943 زیر نام *اصل مالی عملکردی* در مقاله مقدماتی اش "مالیه عملکردی و دیون فدرال"، مندرج در *مجله تحقیق اجتماعی*، معرفی کرده بود. آبا لرنر در این مقاله نوشته بود: "ایده مرکزی این است که سیاست مالی حکومت، هزینه ها و مالیاتهای آن، دیون و بازپرداخت حقوق توسط آن، انتشار پول جدید و خارج کردن پول، همه و همه، باید فقط با نظر داشت به اثرات این اقدامات روی اقتصاد انجام شوند و نه با ملاحظه دکتزینهای سنتی جاافتاده که در این موارد به جاروجنجال برمی خیزند یا، درست برعکس، سکوت می کنند."

3.3 تنوری مالیه کارکردی

مهمترین سهم آبا لرنر (Abba Lerner) در ادبیات مربوط به تضمین اشتغال اصل "مالیه کارکردی" است که او در برابر دیدگاه ارتدوکسی "مالیه صوری" پیش کشید. بنا به تصریح لرنر: "ایده مرکزی این است که سیاست مالی حکومت، هزینه ها و مالیاتهای آن، دیون و بازپرداخت حقوق توسط آن، انتشار پول جدید و خارج کردن پول، همه و همه، باید فقط با نظر داشت به اثرات این اقدامات روی اقتصاد انجام شوند و نه با ملاحظه دکتزینهای سنتی جاافتاده که در این موارد به جاروجنجال برمی خیزند یا، درست برعکس، سکوت می کنند."

از این منظر کارکردی به سیاست مالی، "پول مخلوق دولت است". پول هنگامی خلق می شود که دولت هزینه می کند، و نابود می شود هنگامی که دولت مالیات می گیرد. حکومت نیازی ندارد که پولی را که خود خلق می کند، از مردم "وام بگیرد"، بلکه دولت "وام می گیرد" تا پول را از سیستم مالی خارج کند و امکان تبدیل سودآوری را در اختیار پس-اندازکنندگان قرار دهد.

به همین سیاق دولت نیازی ندارد که از مردم مالیات بگیرد تا هزینه هایش را تأمین کند، بلکه دولت نیازمند آن است که مردم برای پول اش ارزش قائل شوند. بنابراین هیچ محدودیت مالی ای نمی تواند بر چاپ کننده انحصاری پول (یعنی دولت) وجود داشته باشد. یک دولت مستقل علی القاعده می تواند هر چیزی را قابل پذیرش کند و مادام که آن دولت "خود پذیرای آن چیز برای پرداخت مالیاتها و دیگر تعهدات به خودش باشد، آن را پول بنامد." از این منظر تمام نگرانیها در باره کسری بودجه و دیون ملی، در قیاس و در پرتو کارکردی، که *همانا تأمین بودجه برای اشتغال کامل است*، بی معنا خواهند شد. کارفرمای آخرین راه حل در واقع پرداخت کننده آخرین راه حل خواهد بود، که مسئولیت اش حفظ کل پرداختها در اقتصاد است به نحوی که "این کل نه کمتر و نه بیشتر از میزانی باشد که با قیمتهای فعلی، بتوان تمام کالاها و خدمات را که تولیدشان ممکن است، خرید. اگر میزان پرداختها زیاده از اندازه مذکور باشد، تورم ایجاد خواهد شد و اگر کمتر از آن باشد، نتیجه بیکاری خواهد بود."



گروهی از کارگران برنامه اشتغال روستایی ... (هند) در

این رویکرد، که می توان آن را رویکرد "پول بر بنیان مالیات" نامید، سنگ بنای اغلب پیشنهادهایی است که برای تضمین اشتغال از طریق دولت به عنوان استخدام کننده آخر داده شده اند. این رویکرد توسط لوئی ف. روچون (Louis-Ph. Rochon) و ماتیاس ورننگو (Matias Vernengo) مورد نقد قرار گرفته است. آنها بر این نظر اند که دولت فقط اعتبار پول، و نه ارزش آن، را تثبیت می کند و نیز این که پول بانکی بر پول دولتی تقدم دارد. دلیل آنها این است که وقتی دولت ضعیف است و نمی تواند دست به جمع آوری مالیات بزند، بانکها هنوز می توانند از طریق وام برای تأمین مالی استخدام کارگران برای تولید بیشتر، پول خلق کنند. پول از آن

رو در اقتصاد استفاده و پذیرفته می شود که کارگران می خواهند از آن برای خرید تولیدات استفاده کنند و شرکتها آن را می پذیرند، زیرا می خواهند با آن، وامی را که از بانکها گرفته اند پس بدهند. از این رو ارزش پول بر اساس تعامل بین میزان کالاهای جدید و مقدار پولی تعیین می شود که شرکتها برای تولید این کالاها به کارگران می پردازند.

اگرچه مطمئناً این یک سناریوی معتبر است، اما تعارضی با رویکرد "پول بر بنیان مالیات" ندارد. این نقد صرفاً نشان می دهد *اتوریتیه ای* که کنترل خلق پول و نابودی آن را در اختیار دارد، به آن ارزش می دهد و پذیرش عمومی آن را میسر می سازد، می تواند دولت باشد، یا سیستم بانکی، یا مقامات مذهبی، ارتش، یا حتی مافیای. فقدان استقلال دولت، در معنای وسیع، موجب خلأیی می شود که اجازه می دهد دیگر اتوریتیه ها پا به میدان بگذارند و روند کنترل پول را در دست گیرند.

3.4 مدل سوئدی اشتغال کامل

مدل سوئد نشان داد راهی وجود دارد که بتوان به ثبات قیمتها دست یافت بی آن که بیکاری را به عنوان یک اقدام اصولی علیه کار، مورد استفاده قرار داد. این مدل پس از جنگ جهانی دوم توسط دو اقتصاددان اتحادیه ای، رن (Rehn) و میدنر (Meidner)، تدبیر شد. آنها بر دو عنصر اساسی به عنوان شاخصهای اقتصاد سوئد در بیشتر از 4 دهه انگشت می گذاشتند: 1) چانه زنی فوق العاده متمرکز روی دستمزدها، و 2) سیاستهای فعال [دولت] ناظر بر بازار کار. مدل سوئدی بر "سوسیالیزه کردن سرمایه داری" تمرکز داشت و با تأکید بر "حق کار" به جای "حق درآمد"، بدیلی عملی برای رفاه گرایی ارائه می داد.

اتحادیه های کارگری فوق العاده قدرتمند برای اشتغال کامل بدون تورم و تمایز دستمزدها بر پایه مهارتها و تحصیلات به جای سودآوری این یا آن شاخه از صنعت، فشار می آوردند. از این رو، توزیع عادلانه درآمد یک پایه اصلی مدل سوئدی بود. محدودیت دستمزد از طرف اتحادیه های کارگری با سیستم خاصی جبران می شد. این سیستم حاوی مالیات بر سود بود و از درآمدها برای تأمین مالی انباشت سرمایه تحت کنترل کارگران استفاده میکرد. کارفرمایان سوئدی در دهه 1950 ابتکار عمل را در چانه زنی متمرکز بر سر دستمزدها در دست گرفتند. هدف نهایی این ابتکار حصول به توافق بر سر محدودیت دستمزدها و "تعهد صلح آمیز"، به معنای کار بدون اعتصاب، بود. بنابراین، یکی از ویژگی های اساسی مدل تضمین اشتغال سوئدی، ابتنای آن بر وحدت منافع بود که از طریق محدودیت دستمزد غیر متمرکز و چانه زنی متمرکز بر سر دستمزد ابراز می شد.

هیئت ملی بازار کار (AMS) نقشی کلیدی در اجرای سیاستهای عملی ناظر بر بازار کار در سوئد ایفا کرده است. این هیئت یک نهاد سه جانبه (اکثریت کارگران، کارفرمایان و دولت) است که بودجه سالانه آن از طریق تخصیص بودجه توسط پارلمان تأمین می شود. هیئت ملی بازار کار دو بار در ماه برای تصمیم گیری در مورد مبادلات نیروی کار، برنامه های آموزشی و یارانه دستمزدی کارگرانی که ظرف شش ماه استخدام نشده اند، تشکیل جلسه می دهد. کارگران بیکار تنها در صورتی که تمامی گزینه های استخدامی و آموزشی "ته کشیده باشند"، مشمول دریافت مزایای بیکاری خواهند شد، و پس از به سرآمدن دوره این مزایا، کارگر بیکار طبق قانون حق دارد تا شش ماه در استخدام دولت، که به عنوان آخرین کارفرما عمل می کند، کار کند.



استکهلم، فوریه 2014: اجتماع جویندگان کار در برابر اداره کاریابی

بنیان نظری مدل سوئدی را میتوان در ایده کینز درباره "اجتماعی سازی سرمایه گذاری" یافت. این مدل علیرغم نرخ بالای مالیات بر سود، به شدت سرمایه گذاری خصوصی را تشویق کرد. به شرکتها اجازه داد که "سود مالیات دررفته"شان را در "صندوقهای سرمایه گذاری"، که از مالیات معاف بودند، ذخیره کنند و به این ترتیب مشوقی برای انباشت سرمایه بود. تأسیس صندوقهای سرمایه گذاری در واقع به سال 1938 بازمی گردد. این صندوقها مقدماتاً نه برای اجتماعی سازی واقعی سرمایه گذاری، بلکه به عنوان ابزاری علیه چرخه رونق-رکود بحران به کار گرفته شدند. در سال 1983، پنج صندوق منطقه ای مستقل با حضور نمایندگان اکثریت کارفرمایان ایجاد شدند، که کارمزد دریافت می کردند. بودجه این صندوقها

از طریق مالیات بر سود و وجوه دولتی، با تعهد سرمایه‌گذاری در شرکت‌های سوئدی در بازار ریسک تأمین می‌شد. تا سال 1990، این صندوق‌ها حدود 5 درصد ارزش کل سهام بازار در اختیار داشتند و هر کدام از آنها از نظر اندازه مشابه یک "سهامدار نهادی" (institutional shareholder) خصوصی متوسط بود. به منظور دستیابی به اجتماعی شدن جزئی و وسائل تولید، قرار بود که این صندوق‌های کارمزدی به تدریج مالکیت را به اتحادیه‌های کارگری (و نه به دولت) واگذار کنند. علیرغم موفقیت دوره آزمایشی، در سال 1991 بودجه صندوقها توسط دولت محافظه کار سوئد لغو شد.

نرخ بیکاری تا اواخر دهه 80 قرن گذشته زیر 3 درصد باقی ماند، اما به گفته مایک مارشال (Mike Marshall)، در دهه‌های 1970 و 1980 با ظهور اتحادیه‌های یقه سفید، که مخالف کاهش اختلاف دستمزدها بین صنایع پرسود و کم سود بودند، و نیز همچنین حرکت به سمت چانه زنی محلی و غیرمتمرکز، وحدت منافع کارگران شروع به محو شدن کرد. این روند با برچیدن صندوق‌های کارمزدی توسط دولت محافظه کار در سال 1991، شکست جنبش کارگری در جلب حمایت سیاسی لازم برای پروژه "اجتماعی سازی سرمایه گذاری" و همچنین جابجایی بسیاری از شرکت‌های سوئدی، که حالا دیگر آزادانه در جستجوی نیروی کار ارزانتر و سود بیشتر از جایی به جای دیگر حرکت می‌کردند، تکمیل شد. میزان بیکاری در ژوئیه 1993 به رکورد 9.6 درصد رسید و از آن زمان تا حالا بین 4 تا 7 درصد در نوسان بوده، که دامنه نسبتاً بیگانه‌ای با سنت اشتغال کامل در سوئد است.

4. مدل‌های معاصر تضمین اشتغال

در اواسط دهه 60 قرن گذشته هیمن پ. مینسکی (Hyman P. Minsky) با مروزی بر مدل‌های تضمین اشتغال، این ایده را مجدداً طرح کرد و قریب سه دهه به تشریح و تبلیغ ایده اش همت گماشت. طرفداران بعدی ایده تضمین اشتغال از جمله عبارت بودند از ماتیو فورستاتر (Mathew Forstater)، وندل گوردون (Wendell Gordon)، فیلیپ هاروی (Philip Harvey)، یان کرگل (Jan Kregel)، ریموند مایوسکی (Raymond Majewski)، ویلیام میتچل (William Mitchell)، ادوارد نل (Edward Nell)، دیمیتری پاپادیمیتریو (Dimitri Papadimitriou)، ویلیام ویکری (William Vickrey) و راندال ورای (Randall Wray).

از اواسط نیمه دهه 90 تا کنون سمینارها، کارگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی بسیاری به فعالیت و مادیت بخشیدن به این ایده ادامه داده‌اند. ایده "دولت به عنوان کارفرمای نهایی" در دوره معاصر با شروع از مؤسسه اقتصادی لوی کالج یارد در نیویورک، و ادامه در مرکز اشتغال کامل و ثبات قیمت‌ها در کانسزاس سیتی و سپس در مرکز اشتغال کامل و برابری در نیوکاسل (استرالیا) به یک پیشنهاد سیاست‌گذارانه دقیقتر تبدیل شده که بر ایده‌های قبلی متکی است و از آنها استخراج شده، و در عین حال به مسائل مربوط به شرایط اقتصادی جاری و همچنین نگرانی‌های سیاسی حول آن توجه دارد. برای شروع، عبارت "راه حل نهایی" به دلیل بار منفی آن از عنوان این مدل حذف شد و اکنون عناوینی چون استخدام خدمات عمومی، **استخدام سهام ذخیره (BSE)** و تضمین اشتغال (JG) به "استخدام راه حل نهایی" ترجیح داده می‌شوند. اگرچه



یک برنامه اشتغال واقعی، همین حالا!

بخش اعظم کار تحقیق و تدقیق مدل مبتنی ناظر بر اقتصادهای پیشرفته مانند ایالات متحده و استرالیا انجام شده است، اما مدنظر این است که اصل مدلتضمین اشتغال را بتوان با سایر کشورها (مانند آرژانتین و هند) تطبیق داد و آن رامبتنی بر ویژگی‌های نهادی آنها انتظام داد.

به زعم مینسکی، این مدل می‌تواند "تقاضای بینهایت منعطفی را برای نیروی کار با چنان حداقل دستمزدی ایجاد کند که به انتظارات سرمایه و کسب و کار برای سود بلندمدت و کوتاهمدت بستگی نداشته باشد. از آنجایی که تنها دولت می‌تواند تقاضای کار را به سودآوری کارگران

گره نزند، پس این تقاضای بینهایت منعطف برای نیروی کار باید توسط دولت ایجاد شود".

در دو ورژن فوق الذکر از تضمین اشتغال (مرکز اشتغال کامل و ثبات قیمتها، و مرکز اشتغال کامل و برابری)، دولت یک امکان واقعی برای اشتغال را برای هر آن کس تضمین می کند که آماده است، می تواند و می خواهد به ازای یک دستمزد ثابت پایه (به اضافه مزایا)، که از نظر اجتماعی تعیین شده، کار کند. از این قرار دولت به نحوی برونزا قیمت نیروی کار را تعیین می کند. دولت با چنین سیاستی نوعی لنگر برای قیمتها ایجاد خواهد کرد و به قیمتها در سطح وسیعتری ثبات خواهد بخشید. در دوره های رکود ظرفیت برنامه افزایش خواهد یافت تا بتوان کارگران بیشتری را که از بخش خصوصی رانده شده اند، جذب کرد. این ظرفیت، هنگامی که اقتصاد رونق دارد و کارگران مجدداً به استخدام بخش خصوصی درمی آیند، خودبخود کاهش می یابد. بنابراین این مدل به صورت یک برنامه استخدامی ضربه گیر عمل می کند. در این مدل دستمزدها ثابت اند، در حالی که کیفیت کار در آن افت و خیز دارد. کارفرمایان بخش خصوصی می توانند نیروی کار را با دستمزدی بیش از دستمزد ثابت تضمین اشتغال استخدام کنند. همین کیفیت است که به برنامه ویژگی تثبیت قیمتها را می بخشد.

علاوه بر این، برنامه تضمین اشتغال استهلاک مهارتهای ناشی از بیکاری را کاهش می دهد. برنامه شامل یک مؤلفه آموزشی نیز می شود که برای آماده سازی کارگران برای استخدام در بخش خصوصی منظور شده است. به علاوه فرصت ها و آزادی انتخاب بیشتری را هم برای کارگران و هم برای کارفرمایان فراهم می آورد. شرکت در این برنامه داوطلبانه است، بنابراین یک برنامه "باری به هر جهت" نیست. به علاوه، جانشین مشاغل بخش خصوصی نمی شود، زیرا مشاغلی را ارائه می دهد که توسط بخش خصوصی عرضه نشده یا اصلاً عرضه نمی شوند، از آن جمله اند: همراهی با افراد مسن، دستیاران کلاس درس مدارس دولتی، نظارت بر ایمنی، مهندسی تأمین و ترمیم مسکن برای گروه های کم درآمد، نظارت بر سلامت محیط زیست، دستیاران مهدکودک فرزندان کارگران، اهالی، مورخان فرهنگی، هنرمندان، نوازندگان و دیگرانی که در برنامه تضمین اشتغال شرکت کرده اند.

با تکیه بر *تئوری مالیه کارکردی* آبا لرنر (به بخش 5 نگاه کنید)، طرفداران برنامه های تضمین اشتغال استدلال می کنند که دولت همیشه توانایی مالی برای پرداخت هزینه این برنامه را دارد. به زعم آنان "بیکاری فقط به دلیل ناکافی بودن بودجه تخصیص یافته دولتی نسبت به پساندازهای خصوصی ایجاد می شود" ... و تکمیل می کنند: "برای حفظ اشتغال کامل مهم نیست کسری بودجه دولت چقدر باشد؛ بدهی ملی، به همچنین! به این دلیل ساده که منطق مالی دولت با منطق یک خانوار یا یک شرکت خصوصی کاملاً متفاوت است". حامیان تضمین اشتغال نشان میدهند که مالیاتها نمی توانند هزینههای دولت را تأمین مالی کنند و چنین هم نمی کنند؛ زیرا در سطح کل، این تنها خود دولت است که می تواند مولد "ناب" پول بدون پشتوانه (پول فیات) باشد. پس، نقطه شروع هزینه های دولت است. وقتی که دولت پول بی پشتوانه ای را صرف خرید کالاها و خدمات میکند (خواه با چاپ آن، خواه با عرضه آن)، در واقع مقدار پول لازم را در اختیار بخش خصوصی قرار می دهد تا این بخش بتواند بدهیهای مالیاتی اش را بپردازد، پس انداز کند و تراز معاملات اش را تأمین کند. "دولت می تواند مادام که مقدار پول بدون پشتوانه و بدون بهره، و اوراق قرضه سودآور مورد خواست مردم را فراهم می کند، با خیال راحت کسری بودجه داشته باشد".



مارس 2012، مانهاتن سفلا: مشاغل را اشغال

منتقدان تضمین اشتغال اغلب ادعا می کنند که این برنامه قدرت چانه زنی نیروی کار را افزایش می دهد، زیرا خطر بیکاری را از بین می برد و در نتیجه مارپیچ "تورم - دستمزد" را حدت می بخشد. حامیان برنامه در پاسخ به این انتقاد استدلال میکنند که یک گروه ماهر از کارگران برنامه، که قابل استخدام [در بخش خصوصی] باشند، نسبت به ارتش ذخیره سنتی بیکاران "تهدید" بزرگتری برای کارمندان بخش خصوصی محسوب می شوند. بنابراین، چرا باید تصور کنیم که تورم عنان گسیخته زیر تأثیر برنامه تضمین اشتغال شدت گیرد. علاوه بر این، با توجه به هزینه پائین اجرای برنامه، این مقدار اضافی هزینه های دولت به دشواری ممکن است تورم را باشد. در مقابل، منتقدان برنامه استدلال می کنند که تورم نهایتاً به این بستگی دارد که آیا کارگران برنامه محصولاتی واقعی، که بتوان آنها را "مهر و موم کرد"، تولید می کنند یا خیر.

برآوردهای انجام شده در ایالات متحده، بریتانیا و استرالیا نشان داده اند که هزینه تأمین مالبرنامه تضمین اشتغالین حدود 1 درصد از تولید ناخالص داخلی (در ایالات متحده) تا حدود 3.5 درصد تولید ناخالص داخلی (در استرالیا) متغیر بوده است. با این حال، این تخمینها هزینه واقعی تأمین مالی برنامه را بیش از مقدار واقعی نشان می دهند، زیرا اثرات مضاعف ایجاد شده در اثر درآمد حاصله برای کارگران برنامه را به حساب نمی آورند. به علاوه طرفداران برنامه استدلال می کنند که این برنامه هزینه خود را از طریق کاهش سایر هزینه های اجتماعی مرتبط با بیکاری (حق بیکاری، کوپنهای غذا، جنایت، پلیس و دادگاه ها و غیره) جبران خواهد کرد.

وندل گوردون نتیجه می گیرد:

فراتر از این، یک دلیل مهم وجود دارد که به موجب آن برنامه تضمین کار هیچ هزینه ای نخواهد داشت. کالاهای و خدمات تولید شده توسط نیروی کاری که در برنامه تضمین اشتغال ذینفع است، تولید ناخالص ملی و رفاه ملی را افزایش خواهند داد، برابر دستمزدی که به نیروی کار مورد نظر پرداخت می شود و مبتنی بر همان اندازه اعتمادی که به هر نیروی کار در «بازار آزاد» روا می شود. کارگر دستمزد یا حقوق دریافتی اش را «به دست می آورد». به علاوه و مهمتر از آن، کارگر تحت پوشش برنامه تضمین اشتغال، شغلی دارد که می تواند و باید مثل هر شهروند دیگری به آن افتخار کند.

5. چالشهای تضمین اشتغال

بیشتر منتقدان تضمین اشتغال [از طریق دولت به عنوان کارفرمای آخر] به طور کلی ایده اشتغال کامل را می پذیرند، اما نسبت به ظرفیتهای آن برای مقابله با بیکاری ساختاری، رفع پیامدهایش برای تورم و دشواریهای لجیستیک تردید دارند. بسیاری هم نسبت به فایده اقتصادی مشاغل که تحت پوشش برنامه های تضمین اشتغال ایجاد می شوند، و امکان انتقال مهارتهای حاصل از این برنامه به بخش خصوصی شک دارند.



تصویر منتقدان تضمین اشتغال از دشواری اداری آن

تغییر ساختاری و تکنیکی یکی از جنبه های ثابت اقتصادهای سرمایه داری است. با این حال، دولتهای کنونی طریق سیستماتیکی را برای مواجهه و رسیدگی به این تغییرات نمی شناسند. در بهترین حالت آنها به تغییرات ساختاری و تکنیکی، پس از آن که این تغییرات حادث می شوند و پس از آن که کارگران از این و آن شغل اخراج می شوند، واکنش نشان می دهند. فقط پس از وقوع این کیفیت است که بازآموزی موضوعیت می یابد و جستجو برای راه حل آغاز می شود. حکومتها به عوض رسیدگی به علتهای ریشه ای، تنها وقتی به مسئله توجه نشان می دهند که در سطح آشکار شده باشد. این طریقی بسیار ناکارآمد و نامسئولانه برای مواجهه با تغییرات ساختاری و تکنیکی است. برنامه های تضمین اشتغال از این پتانسیل برخوردارند که تغییرات مذکور را با برنامه ریزی دقیق در همکاری با بخش خصوصی، رهبران اتحادیه های

کارگری و همچنین کارشناسان آموزشهای حرفه ایمدیریت کنندو از این طریق بتوانند دائماً تغییرات ساختاری در اقتصاد را تعقیب کنند. این کیفیت به برنامه های تضمین اشتغال امکان می دهد که برای تأمین آموزش های حرفه ای لازم برای کارگران اخراجی آماده باشند، به نحوی که آنها بتوانند به مؤثرترین طریقی با نیازهای بازار کار مجدداً دمساز شوند. بنابراین تضمین اشتغال می تواند برنامه سیستماتیک بازدارنده ای را برای کمینه کردن خسارات ناشی از تغییرات ساختاری و تکنیکی پیش ببرد.

باید توجه داشت که این نوع تغییر در واقع یک مسئله نهادی است. بنابراین راه حل آن هم باید نهادینه شده باشد. برنامه تضمین اشتغال باید لیستروزآمدیاز صنایع در معرض خطر و مناطق در معرض خطر داشته باشد، به نحوی که مدیریت آن بتواند برای ایجاد مشاغل زیر پوشش برنامه و پیشبرد برنامه های آموزشی در مناطقی که از تغییرات مذکور صدمه دیده اند، و برای مهارتهای جدیدی که مورد نیاز اند، آماده باشد. همچنین می توان قوانینی را وضع کرد که صنایع در

معرض خطر را ملزم سازد به مقامات برنامه در مورد تعطیلی قریب الوقوع هشدار دهند تا تأمین مشاغل و بازآموزی بر این اساس برنامه ریزی شوند.

ریشه این انتقاد که تضمین اشتغال پیامدهای توری خواهد داشت، همانا این ادعاست که برنامه تضمین اشتغال چیزی جز سیاست کینزی برای تقویت تقاضای کل از طریق پمپاژ پول نیست. اما، این انتقاد در نظر نمی گیرد که با وجود برنامه ای برای تضمین اشتغال، اشتغال کامل بدون توجه به سطح تقاضای کل حاصل می شود. علاوه بر این، این برنامه باید مانند سایر برنامه های دولتی، از طریق اعتبار دادن به حسابهای بانکی، و نه با "قرض گرفتن" یا "چاپ پول" علمی شود (و مالیاتها هم با برداشت از حسابهای بانکی جمعآوری شوند). به این ترتیب هزینه های برنامه صرفاً موجب افزایش ذخایر بانکی می گردد.

از آنجایی که کارگران زیر پوشش برنامه تضمین اشتغال برای معیشت خود دستمزد دریافت می کنند، منتقدان برنامه غالباً این کیفیت را موجب و محرکی برای ماریپیچ توری دستمزد-قیمت تلقی می کنند، به ویژه این که با وجود برنامه ای برای تضمین اشتغال، کارگرانی که کمتر از دستمزد کارگران تحت پوشش آندریافت می کنند، طبعاً دستمزد بالاتری (و شرایط کاری و مزایای بیشتر یا مشابهی) را طلب خواهند کرد. اما چنین روندی به یکباره باعث تعدیل مطلوب دستمزدها در سراسر اقتصاد می شود که ممکن است با کاهش سود همراه باشد و موجبی برای ایجاد یا تشدید تورم نشود. بانک مرکزی نمی تواند در چارچوب برنامه تضمین اشتغال، با افزایش نرخ بهره - که موجب افزایش نرخ بیکاری می شود - با تورم مبارزه کند، زیرا این امر صرفاً ذخیره کارگران تحت پوشش برنامه و اندازه دولت را افزایش خواهد داد. سیاست مناسب بانک مرکزی، پیشبرد سیاست بازار باز است تا بتواند بهره کوتاه مدت را در نرخ مورد نظر خود تثبیت کند.

علاوه بر این، قابل ذکر است که برآوردها حاکی از آن اند که هزینه تأمین مالی برنامه تضمین اشتغال (از جمله هزینه های لجیستیکی) نسبت به تولید ناخالص داخلی بسیار ناچیز است و نمی توان آن را توری تلقی کرد.

6. تضمین اشتغال در عمل

6.1 برنامه "سرپرست خانوار" در آرژانتین



بیکاری با قدرت بیشتری به جوانان و سرپرستان خانوار ضربه می زند

پس از یک دهه سیاستهای خشک و سختگیرانه - از استقرار یک هیئت "امور ارزی" و باز کردن بازارها به روی تجارت خارجی، تا کوچک کردن دولت و آزاد کردن سرمایه - اقتصاد آرژانتین چنان سقوط کرد که نرخ بیکاری به بالای 20 درصد رسید. در حالی که تورم مصرفی متجاوز از 40 درصد بود، هزینه تولید 125 درصد افزایش یافته بود. تولید ناخالص داخلی به طور چشمگیری کاهش یافته و ارزش یزو بیش از 200 درصد سقوط کرده بود. در ژانویه 2002، در این شرایط

وخیم بود که طرح "جفس د هوگار" (برنامه سرپرست خانوار، Jefes de Hogar) به فرمان ادواردو دو هال - رئیس جمهور آرژانتین و در همان دوره کوتاه ریاست جمهوری او - تدبیر و در آوریل 2002 اجرایی شد. این برنامه در اساس از مدل C-FEPS/Coffee ELR الهام گرفته شده است، که در آن دولت برای هر کس که آماده است و می تواند و می خواهد، شغلی ایجاد می کند. اما تفاوت "سرپرست خانوار" با مدل مذکور این است که در برنامه سرپرست خانوار، ایجاد شغل نه برای همه کسان، بلکه به سرپرستان خانواده هایی محدود می شود که دارای کودکان زیر 18 سال، افراد معلول یا یک زن باردار اند. مطابق این برنامه سرپرست خانوار به ازای حداقل چهار ساعت کار روزانه، ماهانه 150 پزو دریافت می کند. کارگران تحت پوشش آن، در خدمات اجتماعی و فعالیتهای کوچک ساخت و ساز یا نگهداری شرکت میکنند، یا به برنامه های آموزشی (از جمله پایان آموزش ابتدایی) هدایت می شوند. هشتاد و هفت درصد از مشمولان برنامه در پروژه های جمعی، عمدتاً شامل بنگاه های خرد کشاورزی و خدمات جمعی و اجتماعی مختلف،

مانند نظافت و حمایت از محیط زیست در بخش کشاورزی و بهبود سیستمهای فاضلاب و زهکشهای آب، کار میکنند. پروژه‌های زیرساختی کلان، عمدتاً تحت اختیار و نظارت وزارت زیرساخت، کارگران تحت پوشش برنامه را برای تعمیر جاده‌ها و پلها استخدام می‌کنند.

حوالی پایان تابستان سال 2002، تنها پس از چهار ماه پس از اجرای برنامه، نرخ فقر در خانوارهای شرکت کننده نزدیک به 25 درصد و در جمعیت بیش از 18 درصد کاهش یافت. دولت بیش از 80 درصد از پروژه‌های مختلف برنامه را تأمین مالی می‌کند. اجرای این تعهد مستلزم آن است که شرکتها و سازمانهای غیردولتی مجری پروژه‌های مورد نظر، منابع خود را نیز به کار اندازند. در سال 2005، کل مخارج دولت آرژانتین برای برنامه سرپرست خانوار به حدود 1.6 میلیون پزو (کمتر از 1٪ تولید ناخالص داخلی) بالغ شد. این میزان برای کشوری که نرخ فقر ملی در آن بالای 50٪ است، 9.6 میلیون فقیر دارد، و از فقر کودکان با نرخی نزدیک به 75 درصد رنج می‌برد، قطعاً ارزش پرداخت را دارد.

یکی از نگرانیهای بزرگ مدافعان تضمین اشتغال این است که برنامه سرپرست خانوار از طریق وام بانک جهانی به دلار تأمین می‌شود و بنابراین برای پروژه‌های اجتماعی که برای بهبود شرایط زندگی فقیرترین افراد طراحی شده‌اند، غیرممکن است بتوان برای بازپرداخت وام دلار لازم را تأمین کرد. در عین حال تحولات بعدی نشان دادند که وامهای بانک جهانی در واقع برای بازپرداخت بدهیهای خارجی و نه برای تأمین مالی برنامه استفاده شده‌اند. در دسامبر سال 2005، آرژانتین اعلام کرد که بدهی صندوق بین‌المللی پول را زودتر از موعد مقرر پرداخت کرده و وام گرفتن از نهادهای بین‌المللی را متوقف میکند و در عین حال به اجرای برنامه سرپرست خانوار ادامه می‌دهد.

این برنامه همچنین درآمد خانوارهای فقیر را افزایش داده است، اگرچه آنها را به بالای خط فقر نکشیده است، زیرا این برنامه محدود به مشارکت سرپرست خانوار است و درآمدهای حاصل از آن زیر خط فقر رسمی است. بنابراین، مدافعان تضمین اشتغال تأکید می‌کنند که این برنامه فقط یک گام در جهت درست است و باید: 1- گسترش یابد تا امکان مشارکت هر کسی که آماده، مایل و قادر به کار باشد، فراهم شود؛ 2) دستمزدهای درخور زندگی بپردازد؛ و 3) بخش آموزشی و تربیتی خود را برای رفع نیازهای فعلی گسترش دهد.

زنان بسیاری، که پیشتر از بازار کار بیرون مانده بودند، وسیعاً از این برنامه استقبال کرده‌اند. زنان بیش از 60 درصد شرکت کنندگان در برنامه را تشکیل می‌دهند. بنا به گزارش وزارت کار آرژانتین، انتقال کارگران از این برنامه به بخش خصوصی صورت گرفته است و این برنامه با تخمین 2.57 برابر (نسبت تولید به هزینه) تأثیر محسوس مثبتی بر رشد داشته است.



کارگران برنامه ب.م.ت.ا.ر. در هند، در تلاش برای نجات دریاچه خشکیده

چرنوا (Tcherneva) و ورای (Wray) در ارزیابی از برنامه به این نتیجه رسیدند که "این برنامه موفقیت فوق العاده‌ای داشته، و برای 2 میلیون کارگر یا حدود 5٪ از جمعیت، و حدود 13٪ از نیروی کار، شغل ایجاد کرده است." آنها می‌افزایند: "جوامع محلی هیچ مشکلی برای یافتن کار مفید برای شرکت کنندگان نداشتند." این برنامه غیرمتمرکز است (با هماهنگی شهرداری‌ها، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های غیرانتفاعی انجام می‌شود)، مشارکت سیاسی را افزایش داده و دموکراسی مردمی را در میان گروه‌هایی که سنتاً به حاشیه رانده شده بوده‌اند، تقویت کرده است.

6.2 برنامه ملی برای تضمین اشتغال روستایی در هند

در تاریخ 5 سپتامبر سال 2005 پارلمان هند قانون "برنامه ملی برای تضمین اشتغال روستایی (ب.م.ت.ا.ر.) را از تصویب گذراند. این قانون اشتغال صد روز در سال را در پروژه‌های عمومی برای یکی از نان‌آوران هر خانوار در

200 منطقه از 600 منطقه در هند تضمین می‌کرد و مقرر می‌داشت که در خلال 5 سال این برنامه تمام 600 منطقه را پوشش دهد. معمار اقتصادی برنامه ب.م.ت.ا.ر ژان درزه (Jean Drèze) از اعضای مجمه مشورتی ملی است. درزه تخمین می‌زند که تضمین 100 روز اشتغال سالانه برای خانوارهای فقیر در هند، به نرخهای سال 2005، 400 میلیارد (40 هزار کروور) روپیه، برابر 1/3 درصد تولید ناخالص ملی هزینه خواهد داشت. از زمان اجرائی شدن برنامه، انتظار این بوده است که تعداد خانوارهای فقیر کاهش و تولید ناخالصی ملی افزایش یابد، برنامه توسعه یابد، به نحوی که متضمن اشتغال برای هر کارکن بالغ به جای یک نفر در هر خانوار گردد، یا آن که سقف روزهای کار را از 100 روز افزایش دهد. این برنامه بر ایجاد مشاغل کاربر در زمینه حفظ و احیای محیط زیست متمرکز است و کارهای عمومی مولد ثروت مثل توسعه حوزه آبخیز، بازیافت زمین، جلوگیری از فرسایش خاک و احیای مخازن را شامل می‌شود.

ب.م.ت.ا.ر. اولین گام به سوی یک برنامه تضمین اشتغال تمام عیار است. این برنامه برای تأمین نیازهای معینی در هند طراحی شده، از مرحله بندی دقیقی برخوردار است و به مدت 5 سال با دیگر برنامه های عمومی از قبل موجود درآمیخته بود. انتظار ای بوده است که به یمن آن فقر روستائی محسوساً از میان برداشته شود، در عین حال که تولیدوری زمین و شرایط اقلیمی بهبود یابند. تجربه هند نشان می‌دهد الزامی نیست که برنامه های تضمین اشتغال به کشورهای ثروتمند محدود شوند، و این که کشورهای درحال توسعه نیز قابلیت اجرای سیاستهای اشتغال کامل را دارند.

6.3 تضمین اشتغال در فرانسه: قراردادهای انتقال حرفه ای

در سال 1984، کمتر از دو سال قبل از انتخابات سال 1986، بود که ژاک آتالی (Jacques Attali) طرح خود را برای تضمین اشتغال با فرانسوا میتران، رئیس جمهور وقت فرانسه در میان گذاشت. میتران این ایده را می‌پسندید، اما سر در امور دیگری داشت و بنابراین هرگز بر این ایده مکث نکرد. طرح آتالی برای تضمین اشتغال دوباره در سالهای 1994 و 2004 در مقالات روزنامه ها سر برآورد. در این نوبت آخر بود که سرانجام توجه مردم به این ایده جلب شد و برای اجرائی شدن جدی گرفته شد. اصل برنامه پیشنهادی مبتنی بر این ایده بود که انسانهای فاقد کار، که فعالانه در جستجوی کار اند، یا راسخ در فعالیتهای آموزشی و بهبود مهارت در بیرون از محدوده بازار کار شرکت می‌کنند، در واقع به یک فعالیت مفید اجتماعی اشتغال دارند. آنها به جای آن که از مزایای اجتماعی محروم، و علیرغم تلاشهای جدی شان در جستجوی شغل به دلیل نیافتن شغل مجازات شوند، مستحق دریافت پاداش اند.

در دسامبر سال 2005 دومینیک دو ویلپین (Dominique de Villepin)، نخست وزیر وقت فرانسه، اعلام کرد که یک پروژه نمونه آزمایشی از برنامه پیشنهادی برای تضمین اشتغال در 6 منطقه به اجرا گذاشته خواهد شد. این برنامه آزمایشی در نخستین ربع سال 2007، قبل از آن که رسماً به طور سراسری به اجرا درآید، مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. کارگران اخراجی از شرکت هایی با کمتر از 300 کارمند واجد شرایط "قرارداد انتقال حرفه ای" خواهند بود. کارگران تحت پوشش قرارداد انتقال حرفه ای قراردادی را با یک آژانس دولتی عقد خواهند کرد که عملاً همان دستمزد نزد کارفرمای پیشین شان را تضمین خواهد کرد. این کارگران در شرکتهای خصوصی یا سازمانهای عمومی استخدام خواهند شد.

برنامه قراردادهای انتقال حرفه ای نه فقط "درآمد فعالیت" را برای آنان که فعالانه در جستجوی کار اند، تضمین خواهد کرد، بلکه برای گروه بیکاران غیرفعال نیز، علاوه بر گذاشتن دوره های آموزش شغلی برای تسهیل جابجایی به مشاغل جدید به دلیل ساختاری و تغییرات تکنولوژیکی، همچنین تأمین کننده "مربی فردی" خواهد بود.

هزینه برنامه قرارداد انتقال حرفه ای توسط شرکتهای بیمه بیکاری و شرکتهایی که از خدمات کارگران تحت پوشش برنامه استفاده می‌کنند، تأمین می‌شود، و در صورت نیاز دولت باقیمانده هزینه را تقبل خواهد کرد. در صورتی که همه بیکاران به یک باره وارد برنامه شوند، کل هزینه آن 70 میلیارد یورو یا 4 درصد تولید ناخالص داخلی (3 درصد برای درآمد فعالیت، 4/0 درصد برای برنامه های آموزشی و 6/0 درصد برای مربیگری فردی) برآورد شده است؛ یعنی برنامه ای هزینه تر از 4/2 درصد تولید ناخالص داخلی که هم اکنون صرف حقوق بیکاری و سایر برنامه های اشتغال می‌شود. برنامه قرارداد انتقال حرفه ای، مانند سایر طرح های تضمین اشتغال، برنامه ای با سیاست اشتغال کامل است که کسری و بدهی ملی را افزایش نمی‌دهد و فشار تورمی ایجاد نمی‌کند، زیرا بیمه بیکاری تماماً توسط کارگران و کارفرمایان تأمین می‌شود.

7. به برنامه تضمین اشتغال فرصت دهید!

در طول تاریخ اقتصاد، و به ویژه پس از رکود بزرگ، هرگز در وجود طرحهای تضمین اشتغال کم و کسری نبوده است. در این مدت هر زمان به طرحهای تضمین اشتغال فرصت داده می شده، این طرحها با موفقیت همراه بوده اند. اما مخالفت‌های سوداگرانه، بی سازمانی کارگری، عدم حمایت سیاسی، و درک نادرست از عملکرد مالی دولت بزرگترین موانع برای حفظ اشتغال کامل در جوامع سرمایه داری بوده اند. سیاستهای اشتغال کامل در ایالات متحده، سوئد و آرژانتین نشان می دهند که طرح های تضمین اشتغال می توانند سطوح بالائی از اشتغال را بدون ایجاد تورم شتاب دهنده عرضه کنند. در حال حاضر هند و فرانسه به اجرای طرحهایی مشغول اند که متناسب با ویژگیهای سازمانی خاص آنها طراحی شده اند. سیاست تضمین اشتغال، مثل هر سیاست دیگری، ممکن است مشکلات لجیستیکی داشته باشد، اما مزایای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و زیست محیطی آن بسیار بیشتر از هزینه های آن - اعم از مالی و غیرمالی - است. در واقع همه کشورها این یا آن طرح اشتغال در بخش عمومی را دارند که به نحوی به عنوان طرح تضمین اشتغال عمل میکند، اما این طرحها در اندازه و دامنه شان چندان محدودیت دارند (محدودیهائی که خودشان بر خودشان تحمیل کرده اند یا از سیاست اجماع و اشنگن ناشی می شوند)، که تأثیرشان ناچیز است.

- (1) پرداخت انتقالی: در اقتصاد کلان و اقتصاد مالی، پرداخت انتقالی اصطلاحی است برای بازتوزیع درآمد و ثروت از طریق پرداخت دولتی، بدون اینکه در ازای آن کار، کالا یا خدمتی دریافت شود.
- (2) مالیات منفی بر درآمد: اصطلاحی در علم اقتصاد است برای یک سیستم مالیاتی. به موجب این سیستم درآمدهای سالانه کمتر از یک مقدار معین، نه تنها مالیاتی به دولت نمی پردازند، بلکه مبلغی هم از دولت دریافت می کنند.
- (3) مالیات بر فروش: مالیاتی است در امریکا، که بر فروش یا اجاره کالا و خدمات بسته می شود. مالیات بر فروش یک مالیات ایالتی است. بنابراین مالیات بر فروش عمومی (در سطح فدرال) وجود ندارد.

آیا "تضمین اشتغال" اشتغال را تضمین می کند؟

تحلیل انتقادی برنامه های دولت به عنوان "کارفرمای ملجأ نهائی"

نوشته هیو استورجس (Hugh Sturges)

1. مقدمه

بیکاری یکی از جنبه های مزمن اقتصادهای سرمایه داری است، همراه با بیماریهای مرتبطی چون فقر، ناامنی فردی و اقتصادی، و مهر و نشانه های معین اجتماعی. بیکاری در بخش اعظم کشورهای پیشرفته هرگز به سطوح پائین پیش از میانه دهه هفتاد قرن گذشته بازنگشته است؛ در حالی که کار ناام و بی ثبات مداوماً جای کار دائم و تمام وقت را گرفته است. به علاوه نرخ های رسمی پائین بیکاری، همچون "نوک کوه یخ در یک اقتصاد سرد"، جمعیت بزرگی را که از



مادرید، ژوئن 2021: صف جویندگان کار در بیرون از یک اداره کار دولتی

کار مزدی محروم مانده است، پنهان می گذارند. بیش از دویلمیون نفر از مردم استرالیا یا رسماً بیکاراندو به طور حاشیه ای با بازار کار مرتبط اند اما خواهان کار اند، یا اشتغال ناقص دارند. سیاستی که در این نوشته "تضمین اشتغال" نامیده می شود - و همچنین با عناوینی چون "کارفرمای ملجأ نهائی" و "ذخیره حایل از نیروی کار شاغل" نیز شناخته می شود - برنامه ای است برای برخورد مستقیم به بیکاری و اشتغال ناقص، از طریق تأمین یک شغل با حداقل دستمزد، برای هر کس که مایل و قادر به کار است. این نوشته در صدد بررسی تفصیلی و مطلوبیت برنامه های

تضمین اشتغال به عنوان راه حلی برای مشکل بیکاری و اشتغال ناشایسته و ناامن است.

برنامه های بسیاری برای استخدام عمومی وجود دارند یا پیشنهاد شده اند، اما به تصریح پاولینا چرنوا (Pavlina Tcherneva) و راندال ورای (Randall Wray) - دوتن از شناخته شده ترین مدافعان "تضمین اشتغال" - این برنامه به پاره ای جهات از دیگر برنامه ها متمایز است.* از جمله این که:

1. "تضمین اشتغال" ظرفیت بینهایت منعطفی را برای نیروی کار فراهم می آورد: یک امکان همگانی برای همه، بدون هیچ آزمونی، یا با این و آن محدودیت زمانی یا محدودیت عددی.
2. دستمزد این برنامه برای کارگران، حداقل دستمزد است. از این قرار این برنامه کارگران تحتانی در بازار کار را استخدام می کند. بنابراین با دیگر کارگران در بازار کار به رقابت برنمی خیزد و فقط کارگرانی را استخدام می کند که در غیر این صورت بیکار خواهند ماند. دستمزدها به نحو "برونزا" تثبیت شده اند، به این معنا که توسط دولت تعیین می شوند و بنابراین افزایش دستمزد به منظور حفظ کارگران رخ نمی دهد.
3. "تضمین اشتغال" نوعی اشتغال کامل "سست" است، به این معنا که کارگران آزادند، زمانی که چشم انداز شغلی بهتری وجود دارد، "به میل خود" از آن بیرون روند و به بازار کار معمولی بپیوندند. بنابراین نیروی کار تحت پوشش این برنامه نسبت به شرایط اقتصاد به طور معکوس تغییر می کند. برنامه "تضمین اشتغال" به طور خودکار تنظیم می شود تا نیروی کار لازم مشاغل معین را فراهم کند؛ بنابراین موجب تقاضای اضافی برای نیروی کار نمی شود.
4. کارگران برنامه، کارهای اجتماعی مفیدی را انجام می دهند، اما نه کارهای مرسوم را که مداوماً توسط "خط اصلی" در بخش عمومی انجام می شوند. طرفداران "تضمین اشتغال" طیف تقریباً نامحدودی از فعالیت ها را پیشنهاد می کنند که می تواند به کارگران برنامه سپرده شود. از آن جمله اند: مراقبت از کودکان و سالمندان، طرحهای محیط زیستی، فعالیت های جمعی و خدمات اجتماعی از طریق بخش غیرانتفاعی. شرط انجام یک پروژه در چارچوب "تضمین اشتغال" این است که پروژه به نحوی دارای یک منفعت اجتماعی باشد.

اصطلاح "کارفرمای ملجأ نهائی" ناظر به نقشی است که بانک مرکزی به عنوان وام دهنده نهائی به عهده می گیرد و بر اساس اصول مشابهی [که در بالا در باره برنامه "تضمین اشتغال" برشمرده شدند] عمل می کند.

بنا به تصریح طرفداران "تضمین اشتغال"، دولت از طریق این برنامه به عنوان یک "بازارساز" در ارتباط با نیروی کار عمل می‌کند، به این معنا که قیمتی را برای نیروی کار تعیین می‌کند و به آن قیمت هر مقدار نیروی کار را برای هر دوره زمانی می‌خرد. نتیجه این است که ذخیره ای از کارگران بیکار با "یک ذخیره حایل از نیروی کار شاغل" جایگزین می‌شود، که در تقابل با چرخه اقتصادی برای سلامت کل بازار کار عمل می‌کند. برنامه "تضمین اشتغال" قیمت "ذخیره حائل" را تثبیت می‌کند، با خارج کردن کارگران زیر پوشش برنامه در دوره رونق رشد دستمزدها را مهار می‌کند و با استخدام مجدد آنان در دوره رکود از کاهش دستمزد جلوگیری می‌کند. "تضمین اشتغال" یک ارتش ذخیره نیروی کار ایجاد می‌کند، اما ارتشی که فعالانه در امور تولیدی مشارکت دارد.

حق تضمین شده برای اشتغال با مضمون حداقل از دهه 1930 در محافل دانشگاهی و سیاسی مطرح بوده است. این حق در اعلامیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل تصریح شده و توسط دکتر مارتین لوتر کینگ جونیور نیز بر آن تأکید ویژه شده است. گروه‌های مختلفی از مدافعان "تضمین اشتغال" - از جمله مدافعان توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، فعالان عدالت نژادپرست، ارتباط با جنبش "حیات سیاهان مهم است"، جنبش برای زندگی سیاهان، فعالان "بازگشت از رشد" (Degrowth) و فعالان محیط زیست مانند نامزد ریاست جمهوری حزب سبز ایالات متحده، جیل استاین به عنوان بخشی از "موافقت جدید سبز" - این ایده را تبلیغ می‌کرده‌اند. طرفداران آن ادعا می‌کنند که "تضمین اشتغال" راه حلی برای نرخ بالای بیکاری و اشتغال ناقص (underemployment) در جهان پیشرفته است، فقر را کاهش می‌دهد و به خودی خود منبع مهمی برای تولید ارزش خواهد بود. آنها همچنین بر این نظر اند که برنامه "تضمین اشتغال"، به عنوان مکانیسمی برای تثبیت اقتصاد کلان، بهتر از اهرم‌های سیاست پولی و مالی موجود عمل می‌کند، تشکیل سرمایه انسانی را ارتقاء، و کارایی بازار کار را بهبود می‌بخشد. منتقدان آن استدلال می‌کنند که "تضمین اشتغال" با موانع عملی و سیاسی قابل توجهی برای استخدام تعداد زیادی از کارگران با مهارت‌های بسیار ناهمسان و چشم‌انداز شغلی غیر قابل پیشبینی مواجه خواهد شد، خاصه با توجه به این که این برنامه برای مشاغل منظر می‌شود که باید برای همه قابل دسترس (بنابراین به مهارت‌های تخصصی کمی نیاز دارند) و در عین حال از نظر اجتماعی نیز مفید باشند.



دوربان، آفریقای جنوبی، فوریه 2019: اعتراض اعضای کنفدراسیون اتحادیه های کارگری آفریقای جنوبی به مشاغل نامناسب

"تضمین اشتغال" را می‌توان یک شکل "وارونه" از تضمین درآمد پایه در نظر گرفت. این هر دو پاسخی به کمبود مزمن شغل در اقتصادهای مدرن و فقر و ناامنی ناشی از آن‌اند، اما به دو شیوه خلاف هم. تضمین درآمد پایه با تأمین مستقیم درآمد، فقدان درآمد ناشی از عدم اشتغال یا اشتغال ناامن را برطرف می‌کند. تضمین اشتغال نیز با ایجاد مستقیم شغل به همین مشکل پاسخ می‌دهد. از این زاویه "تضمین اشتغال" می‌تواند به عنوان یک شکل جایگزین و فعالتر، یعنی مستلزم کار، به جای درآمد پایه تلقی شود، یا حتی به عنوان یک نظریه

بدیل برای تأمین درآمد، به این اعتبار که درآمد به تنهایی به آسیب‌های فردی و اجتماعی ناشی از فقر پاسخ نمی‌دهد.

بحث بین طرفداران دو طرح - مثلاً بین گای استندینگ به عنوان مدافع درآمد پایه و چرنووا به عنوان مدافع "تضمین اشتغال" - بر این دو نکته متمرکز است: 1- آیا مشاغل باید وسیله یک سیاست اجتماعی باشند یا هدف آن، و 2- اثرات اقتصادی هر یک از این دو رویکرد چیستند.

این نوشته "تضمین اشتغال" را در جوه هزینه، امکان‌پذیری اقتصادی، تحقق‌پذیری اداری و واکنش سیاسی بررسی می‌کند. هدف آن این است که، در عین حال که نسبت به مستندات و عبارات "تضمین اشتغال" موضع انتقادی دارد، این ایده را حتی الامکان بر اساس مستندات و عبارات خود آن قضاوت کند.

این مقاله شامل چهار فصل است و یک نتیجه‌گیری. فصل 1 مروری است بر تاریخچه برنامه های تضمین اشتغال، پارادایم‌های متفاوت سیاست بیکاری و زمینه تاریخی و فکری که این برنامه‌ها در آن ارائه شده‌اند. به عبارتی دیگر این فصل خلاصه دعای طرفداران "تضمین اشتغال" و انتقادات رایج مخالفان آن است.

فصل 2 به بررسی چهار برنامه مشخص که با "تضمین اشتغال" مشابه اند، اختصاص دارد: برنامه مدیریت کارگستری در ایالات متحده، طرح "نان آور" در آرژانتین، برنامه اشتغال عمومی گسترده در آفریقای جنوبی و برنامه ملی تضمین اشتغال روستایی در هند. این برنامه ها به این دلیل انتخاب شده اند که اولاً بزرگ ابعاد اند و ثانیاً طرفداران "تضمین اشتغال" به آنها به عنوان نمونه های عملی استناد می کنند، که کارایی "تضمین اشتغال" را نشان می دهند. این فصل نشان می دهد که این برنامه ها اغلب تأثیرات مهمی در فقرزدایی دارند و موجب افزایش مشارکت در کارهای سودمند اند، اما از برنامه ریزی ضعیف، عدم تطابق مهارتها و تمایلی برای کاستن از کارگران دائمی بخش دولتی رنج می برند.

فصل 3 به بررسی دقیق پایداری اقتصادی "تضمین اشتغال" می پردازد. این فصل شامل تحلیل هزینه احتمالی برنامه های "تضمین اشتغال" و تأثیر آن بر ساختار دستمزدها در بخش خصوصی است. این فصل همچنین به اختصار، اما با نگاهی انتقادی، به مکتب اقتصادی "نظریه پولی مدرن" (Modern Monetary Theory) که بسیاری از طرفداران امروزی "تضمین اشتغال" از آن بیرون آمده اند، می پردازد و نشان می دهد که مفاهیم این نظریه با بلاغت یا حتی لفاظی رادیکال آن مطابقت ندارد؛ با این تصریح که اگرچه نظریه پولی مدرن به دلیل نقشی که در بسیاری از استدلالهای حامیان "تضمین اشتغال" ایفا می کند، مورد بررسی قرار می گیرد، اما باور به "تضمین اشتغال" طبعاً به معنای باور به میانی نظریه مذکور نیست. این فصل نشان می دهد که هزینه "تضمین اشتغال" احتمالاً بسیار بیشتر از آن چیزی است که طرفداران آن تصور می کنند. در ادامه استدلال می شود که طرفداران برنامه مدل ساده و حتی خامی از بازار کار را به کار می گیرند، و تصور می کند کارگران به سادگی و به طور طبیعی از پوشش "تضمین اشتغال" به در می آیند و به بخش خصوصی می پیوندند، زیرا این بخش دستمزد بیشتری پرداخت می کند. این رویکرد عمدتاً ویژگیهای غیردستمزدی را، که بر انتخاب و ترجیح شغل تأثیر می گذارند، نادیده می گیرد.

فصل چهارم به بررسی موانع اداری و سیاسی پیشروی "تضمین اشتغال" می پردازد. ابتدا استدلال می شود که این برنامه با یک "چارضلعی غیرممکن" روبرو است: ماتریسی از معیارهای مطلوب که نمی توان همزمان به آنها دست یافت. اساس استدلال این است که این امکان وجود ندارد که مشاغل تحت پوشش برنامه همزمان همه ویژگیهای زیر را داشته باشند: فقط به مهارت های اولیه نیاز باشد (زیرا برنامه باید بتواند عمومی باشد)؛ از نظر اجتماعی مفید باشد؛ نسبت به زمان بی تفاوت باشد (چون باید با نوسانات چرخه اقتصادی مقابله کند)؛ و منفک و متمایز از مشاغل بقیه بخشهای دولتی باشد. هر تلاشی برای دستیابی به یک معیار مستلزم کنار گذاشتن این یا آن معیار دیگر است. در ادامه این فصل استدلال می شود که تعهد به تضمین اشتغال شایسته به عنوان یک حق عمومی در دسترس و حسب تقاضا، ناگزیر با مخالفت سیاسی مواجه خواهد شد. به علاوه، هر یک از چهار رأس این چهارضلعی غیرممکن، به دلایل مختلف مخالفت این یا آن گروه را "برمی انگیزد" و جزئیات دقیق مدیریتی آن بر گروه های ذینفع مخالف آن تأثیر می گذارد. فصل 4 نتیجه می گیرد که، علیرغم سادگی مفهومی "تضمین اشتغال"، این برنامه تلاشی است برای "برداشتن دو هندوانه با یک دست"، به روشی غیرعملی و احتمالاً غیرممکن.

فصل پایانی نوشته، نتیجه گیری کلی، خلاصه ای از یافته های فصول قبلی است. به اختصار این که "تضمین اشتغال" دارای سه نقطه ضعف کلیدی است: 1- مدل آن از اثرات اش بر اقتصاد کلان مقدماتی و توسعه نیافته است؛ 2- مشکلات الزامی تولید تعداد زیادی مشاغل مفید اجتماعی را که بتوان به سرعت شروع و به سرعت متوقف کرد، نادیده می گیرد؛ و 3- مبین درکی جدی از واکنشهای سیاسی احتمالی نیست.

مطلب حاضر همچنین تلاش میکند جایگزینی عملی برای "تضمین اشتغال" به دست دهد که نقاط قوت آن را حفظ کند و توأمأ نقاط ضعف آن را کنار بگذارد. تضمین اشتغال پیشنهاد شده در فصل نتیجه گیری بسیار جاه طلبانه تر از "تضمین اشتغال" [مورد بررسی نوشته] است، اما هدف آن تضمین حق کار و مسئولیت اجتماعی برای تضمین اشتغال کافی برای همه کارگران، و به حداکثر رساندن مزایای یک برنامه مشابه "تضمین اشتغال" بدون موانع اقتصادی، مدیریتی و سیاسی مذکور در نوشته است.

2. تضمین اشتغال در ظرف تاریخی آن

طرفداران تضمین اشتغال آن را به عنوان یک بدیل عملی و موفق تاریخی در برابر پارادایم سیاستی جاری برای مقابله با بیکاری، و بازگشتی به پارادایم "عصر کینزی" توصیف کرده اند. این در حالی است که چندین طرح تاریخی و معاصر دیگر نیز وجود داشته و دارند، شبیه "تضمین اشتغال"، اما هیچ یک از آنها به لحاظ بلندپروازی در اهداف، پیچیدگی اجرائی و جامعیت شان به "تضمین اشتغال" نزدیک نشده اند. کار تحقیقی در میان طرفداران "تضمین اشتغال" اساساً بر طراحی آن و ارائه مدلهای ایده آلی از تأثیرات آن بر اقتصاد کلان متمرکز شده است، در حالی که منتقدان بر

جنبه‌های منفی بالقوه آن بر اقتصاد کلان، و اقتصاد سیاسی انواع مشاغل مکتب کرده اند، که "تضمین اشتغال" می تواند عرضه کند. هدف فصل حاضر تشریح زمینه‌های اقتصادی و فکری ظهور "تضمین اشتغال"، ارائه خلاصه ای از استدلال‌های طرفداران آن و معرفی برخی از انتقادات رایج به آن است.

2.1 اشتغال کامل یا اشتغال پذیری کامل

رویکردهای سیاستی به مسئله بیکاری در دوران پس از جنگ را می توان به دو دسته کلی تقسیم کرد. رویکرد اول "اشتغال کامل" یا رویکرد کینزی بود که اشتغال را یک حق انسانی می دانست و دولت را موظف و ملزم به تأمین آن. بسیاری از اسناد بنیادی در باره انتظام اجتماعی و سیاسی دوران پس از جنگ بیانگر این دیدگاه است. برای مثال، اعلامیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل متحد شامل "حق کار" است. به واقع هم انتظار می رفت که دولت نقش مستقیمی در ایجاد اشتغال کامل داشته باشد.



دهلی نو، 2019: بازدید جوانان تحصیلکرده بیکار هند از یک بورس اشتغال

بورج (Beveridge) صریحاً اعلام می کرد که "مسئولیت نهایی برای تضمین اشتغال کامل باید بر عهده دولت باشد". همچنین کتاب سفید 1945 استرالیا در مورد اشتغال کامل در این کشور، این سیاست را به عنوان "هدف اساسی" و "مسئولیت" کشورهای مشترک المنافع اعلام کرد، در حالی که قانون استخدام در ایالات متحده (1946) به دولت دستور داد که در پی "حداکثر اشتغال" باشد. رویکرد مذکور بر مفاهیم کینزی متکی بود و غالباً بین وجود بیکاری و لزوم انجام کار مفید

اجتماعی ارتباط برقرار می کرد. مثلاً همان کتاب سفید 1945 از این که در طول رکود بزرگ، درصد زیادی از نیروی کار عاطل مانده بود، در حالی که "نیاز بسیاری به خانه، غذا، تجهیزات و انواع کالاهای دیگر وجود داشت" زبان به شکایت گشوده بود. این رویکرد، بیکاری را یک مشکل اقتصاد کلان در سمت تقاضا، و یک مسئولیت اجتماعی تلقی می کرد و نه یک مشکل فردی. در سی ساله اول پس از پایان جنگ جهانی دوم، دوره ای که با نرخ بسیار پایین بیکاری در کشورهای صنعتی مشخص می شود، همانا این رویکرد در سیاست عمومی طنین انداز بود.

رویکرد دوم تدریجاً پس از سال 1975 اتخاذ شد و می توان آن را "اشتغال پذیری کامل" (در برابر اشتغال کامل) یا رویکرد نئولیبرال توصیف کرد. بر اساس نظریه‌های اقتصادی پول‌گرایی و کلاسیک جدید، این رویکرد بیکاری را یک مشکل اقتصاد خرد در طرف عرضه تلقی می کند و مسئولیت دولت را فراهم آوردن شرایطی - چون سطح مالیاتها، پرداختهای دولتی، تورم، مقررات و غیره - می داند که در آن افراد برای به دست آوردن شغل فرصت می یابند. طرفداران این رویکرد غالباً بر جریمه، آموزش، یارانه‌های خدماتی تمرکز دارند که برای جذابتر کردن اشتغال (به ویژه نزد مادران مجرد) طراحی شده اند. در این رویکرد دولت دست به اقدام فعال برای ایجاد شغل نمی زند، اما به اقتصاد کلان ثبات، و به اقتصاد خرد انعطاف می بخشد، و انگیزه های کافی را برای بیکاران برای ورود به بازار کار فراهم می کند. این رویکرد تا امروز مسلط باقی مانده، و در اکثر اقتصادهای پیشرفته، با بیکاری قابل توجهی بالاتر از دوره قبلی همراه است؛ البته افزایش بیکاری در دوره مورد بحث مقدم بر پذیرش پارادایم "اشتغال پذیری کامل" بوده است.

طرفداران "تضمین اشتغال" غالباً پارادایم "اشتغال کامل" را به نفع دیدگاه خودشان در برابر "اشتغال پذیری کامل" قرار می دهند. مباحثه بین این دو غالباً با عبارات تند و منسوخ صورت می گیرد. میچل و واتس به صراحت اعلام کردند که "ما در دهه 1980، از زندگی در جامعه و جماعات به زندگی در اقتصاد آغاز کردیم". تمایل به "بازگشت" به سیاست دوران کینزی در بسیاری از نوشته‌های حامی "تضمین اشتغال" وجود دارد. در واقع "تضمین اشتغال" در مواجهه با پارادایم اشتغال "نئولیبرال" ظهور کرد. در حالی که اواخر دهه 1990 دوره ای با بیکاری نسبتاً کم در ایالات متحده بود، حامیان استرالیایی "تضمین اشتغال" از بیکاری با نرخ دائماً بالا علیرغم رشد اقتصادی قوی می نوشتند. آنان بر این اساس به وضوح به این نتیجه رسیدند آن دسته از کشورهایی که در دهه 1970 با بیکاری بالا مقابله کرده بودند، بعداً

از اقتصادی برخوردار شدند که "به عنوان کارفرمای ملجاء نهائی عمل می کرد". ترجیح پارادایم "اشتغال کامل" نسبت به "اشتغال پذیری کامل" را می توان در مباحثات مشابه حول مضرات بیکاری نیز سراغ گرفت. مثلاً میتچل و موسلر (Mosler)، از طرفداران "اشتغال کامل"، متذکر می شوند که علیرغم وجود بیکاری، "مشاغل مطلوب بسیاری، با کاربری بالا، خالی می مانند".

2.2 برنامه ها و پیشنهادهای تاریخی برای تضمین اشتغال

کابوت (Kabout) بر این نظر است که ایده دولت به عنوان ملجاء نهائی را می توان تا نوشته های ویلیام پتی در سال 1662 ردیابی کرد. او به نوشته ای از پتی استناد می کند که در آن توصیه کرده است بیکاران برای ایجاد زیرساختهای عمومی استخدام شوند. در تاریخ معاصرتر، در جریان رکود بزرگ، و به عنوان جزئی از برنامه "معامله جدید (New Deal)" نیز، چندین برنامه برای استخدام کارگران بیکار ابتکار شدند؛ از جمله مدیریت توسعه کار، سپاه حفاظت شهروندی و مدیریت ملی امور جوانان. البته هیچ یک از این برنامه ها حاوی کلیه الزامات یک برنامه "تضمین اشتغال" نبود (مثلاً برخورداری از آنها همگانی نبود، دستمزد پرداختی دستمزد حداقل نبود، ...) اما این برنامه ها نزدیک ترین معادل تحقق یافته برای "تضمین اشتغال" در یک کشور توسعه یافته بودند که اشتغال میلیونها کارگر را برای مدتی در فعالیتهایی چون احیای خاک و جنگلها، و دیگر ابتکارهای عمومی ممکن ساختند. تیموگنه (Tymoigne) در ارزیابی از این برنامه ها تصریح میکند که "این برنامه ها از برنامه های مدرسانی گذشته متمایز بودند، زیرا با متقاضیان نه به عنوان تهیدستان، بلکه به عنوان کارگرانی که در جستجوی شغل مناسب اند، رفتار می کردند.

امروزه برنامه هایی را که شباهت بیشتری به مدل "تضمین اشتغال" داشته باشد، باید در کشورهای در حال توسعه سراغ گرفت: برنامه "نان آور خانواده" (Jefes y Jefas) آرژانتین، که در پاسخ به رکود اقتصادی بزرگ در سالهای نخست قرن جاری به اجرا درآمد. این برنامه از هر خانوار بیکار دارای فرزند یک نفر را به استخدام می گیرد تا در خدمات اجتماعی یا فعالیت های ساختمانی در مقیاس کوچک شرکت کند. هزینه برنامه نان آور خانواده در اوج خود در سال 2002، تقریباً معادل 1٪ از تولید ناخالص داخلی بود و نزدیک به 2 میلیون کارگر را پوشش می داد. نمونه دیگر برنامه کار عمومی گسترده در آفریقای جنوبی است. این برنامه بیکاران را حداکثر به مدت 24 ماه در یک دوره پنج ساله در پروژه های زیرساختهای عمومی و ارائه خدمات عمومی استخدام می کند. بودجه این برنامه از خدمات مشاغل ارائه شده (200000 شغل در سال) و حدود 0.5 درصد از تولید ناخالص داخلی تأمین می شود. برنامه دیگر برنامه ملی برای تضمین اشتغال روستایی هند است. این برنامه صد روز کار را به کارگران روستایی بیکار با حداقل دستمزد به عنوان یک حق قانونی عرضه می کند و واجد بسیاری از ویژگیهای "تضمین اشتغال" است؛ به این اعتبار که مشارکت در بازار کار با یک حق می داند و نه یک تعهد، سیستمی تقاضامحور است و مشاغل مورد نظر آن حاوی کار مفید اجتماعی اند، مانند کار در زیرساختهای عمومی.

برنامه های مشابه با "تضمین اشتغال" در فصل بعدی این نوشته با جزئیات بیشتری بررسی خواهند شد.

زمانی هری هاپکینز، مدیر برنامه های کاری معامله جدید (نیو دیل)، پیشنهاد کرد که تضمین اشتغال دائمی به عنوان بدیلی برای بیمه بیکاری، بخشی از [برنامه] دولت رفاه آمریکا باشد. البته این پیشنهاد به دلیل مخالفتهای سیاسی هرگز اجرایی نشد. بحث جاری در عرصه عمومی پیرامون فقرزدائی، در زمان دولت لیندون جانسون، بحث در مورد دولت به عنوان "کارفرمای ملجاء نهائی" بود و مارتین لوتر کینگ "منشور حقوق اقتصادی" را تأیید کرد که "تضمین کننده شغل برای همه کسانی است که می خواهند و می توانند کار کنند. این مباحث و مواضع منجر به ارائه لایحه قانونی فرصت های برابر و استخدام کامل در سال 1974 شدند، که در صورت تصویب، حقی قانونی و لازم الاجرا برای اشتغال ایجاد میکرد و از عنوان تضمین اشتغال برای توصیف خود استفاده می کرد. برنامه دیگری که از آن نیز به عنوان یک برنامه تضمین اشتغال نام برده می شود، برنامه ای بود که در یک پروژه نمایشی در اواخر دهه 1970 برای اشتغال



مینسکی (1919-1996) اقتصاددان پساکینزی

نوجوانان ترک تحصیل کرده منظور شده بود. این برنامه می بایست مشاغلی را هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی متکی بر یارانه برای نوجوانان مورد نظر تأمین کند. در دوره مورد بحث مواضع سیاسی غالب، مخالف اولویت دادن به اشتغال کامل بر ثبات قیمت‌ها بودند، اما در اواخر سال 1978، کنگره آمریکا لایحه *اشتغال کامل* و رشد متوازن را مورد بحث قرار داد و تصویب کرد. این قانون دولت آمریکا را برای دستیابی به اشتغال کامل (با بیکاری زیر 3٪ درصد) از طریق "بودجه عمومی موظف می‌کند. با این حال هاوکینز، یکی از نویسندگان این لایحه، از این که دستورالعمل‌های آن فقط ظرف یک سال پس از تصویب، نقض شدند، عمیقاً اظهار تأسف کرد.

پیرسون و مینسکی دو پیشاهنگ بلامنازع تضمین اشتغال در عرصه نظری محسوب می‌شوند. پیشنهاد پیرسون زیر عنوان "بیمه عملکرد اقتصادی" سطوح معینی از اشتغال و تأمین هزینه‌های مصرف‌کننده را با ایجاد شغل از طریق یک "انبار ذخیره" دائمی از خدمات و کارهای عمومی، و اعمال سیاستهای سنتیتر چون تزریق سرمایه "تضمین" می‌کند. انبار ذخیره مورد نظر شامل کارهای عمومی و خدماتی با "ارزش ذاتی" می‌شود و مشابه سایر پیشنهادهایی که متعاقباً برای "تضمین اشتغال" ارائه شدند، می‌تواند به سرعت گشوده یا بسته شود. پیرسون استدلال می‌کند که بیمه کارکرد اقتصادی، سوای بیکاری ناگزیر کارگرانی که از شغلی به شغل دیگر جابجا می‌شوند (اصطلاحاً "اصطکاک ناگزیر" نامیده می‌شود)، اشتغال کامل را در عین ثبات قیمت‌های می‌سازد، زیرا سطوح مورد نظر برای مشاغل و دستمزدهای پرداختی می‌توانند حدود فوقانی و تحتانی داشته باشند. این کیفیت مشوق اقدام سریع دولت برای مهار تقاضای مازاد و ایجاد تعادل در انتظارات خواهد بود. مینسکی ایجاد یک "تقاضا یا بازار کار بینهایت منعطف" را برای نیروی کار پیشنهاد می‌کند؛ بازاری که "به انتظار سود در بلندمدت و کوتاه‌مدت وابسته نیست" و جزئی از یک برنامه اقتصادی برای تثبیت نوسانات بازار کار است. مینسکی‌ایحای برنامه‌های استخدامی بزرگ دولتی، همچون معامله جدید نیودیل)، را برای استخدام مجموعاً 9 میلیون کارگر توصیه کرد، اما او تصریحی بر استخدام همه کارگران بیکار نداشت.

با وجود تمایزات این پیشنهادها با برنامه‌های "تضمین اشتغال"، این برنامه‌ها آشکارا و امدار بزرگ پیرسون و مینسکی اند، به نحوی که این دو را می‌توان به عنوان مبتکران "تضمین اشتغال" به شمار آورد.

2.3 برنامه‌های امروزی تضمین اشتغال

ظهور ایده‌های امروزی در باره تضمین اشتغال به دهه 90 قرن گذشته برمی‌گردد، که آثاری از گوردون (Gordon)، میتچل (Mitchell)، موسلر (Mosler)، فورستاتر (Forstater) و ورای (Wray) انتشار یافتند و به عنوان سهمی اساسی در تکامل این ایده با استقبال قابل توجه طرفداران تضمین اشتغال روبرو شدند. تمام این آثار بر "کارفرمای ملجأ آخر" می‌کند که توسط دولت تضمین شده باشد، به عنوان تنها راه حل مؤثر برای بیکاری تأکید داشتند و به طریق مشابهی این الزام را تشریح می‌کردند. دولت باید شغلی از بخش عمومی را به هر کس که خواهان کار است، عرضه کند، تا کارگرانی را که از بخش خصوصی رانده شده‌اند، مداوماً جذب کند. چنین برنامه‌ای [برای دولت] اختیاری نیست، بلکه دولت موظف به استخدام هر کارگری است که هیچ کارفرمای دیگری مایل به استخدام او نیست. نامبردگان، همچون پیرسون و مینسکی، "تضمین اشتغال" را همچون نیروی هم برای تحقق اشتغال کامل و هم برای ثبات قیمت‌ها تلقی می‌کردند. میتچل آن را "تنها استراتژی معقول برای دولت" می‌نامید، "که می‌تواند پول بی‌پشتوانه (پول فیات) عرضه کند و خواهان بیشینه کردن سود در اقتصاد کلان و ثبات قیمت‌هاست".

بحث آکادمیک پیرامون ایده "تضمین اشتغال" عمدتاً در میان طرفداران این ایده جریان داشته است. این کیفیت موجب انزوای محسوس این بحث بوده است. رایجترین استنادها در حمایت از "تضمین اشتغال"، استناد به آثار دیگر حامیان



سه تن از مدافعان سرشناس تئوری جدید پولی: ورای، کلتنون و موسلر

"تضمین اشتغال" اند، معمولاً مشتمل بر حلقه کوچک میتچل، موسلر و ورای. با این وجود، نقد بیرونی از آن بر سه وجه اصلی متمرکز شده است. هدف این نوشته تشریح و بسط آن است. سه وجه مورد نظر عبارتند از الف- کل هزینه طرح، ب- آثار اقتصادی آن، و پ- کیفیت و دوام مشاغلی که طرح ایجاد می کند.

الف- هزینه

برآورد هزینه های "تضمین اشتغال" در یک جامعه پیشرفته معمولاً دست پائین را گرفته اند. مثلاً گوردون هزینه ناخالص این طرح را برای امریکای سال 1997 79 میلیارد دلار برآورد می کند، و ورای این هزینه را برای سال 1998 100 میلیارد دلار تخمین می زند. مطمئناً این ارقام تخمینهای جدلاً دست پائینی اند، زیرا صراحتاً هزینه های سرمایه گذاری و مدیریت را شامل نمی شوند. هزینه "تضمین اشتغال" پرسشهایی را در باره امکان تداوم آن به لحاظ اقتصادی و خاصه در باره منابع ممکن برای تأمین این هزینه برانگیخته است. گرچه برخی از مدافعان آکادمیک "تضمین اشتغال" - مثل مینسکی و وندل گوردون (Wendel Gordon)، اقتصاددان نهادگرا - از دیگر مکاتب اقتصادی اند، اما اغلب آنان، اگر نگوئیم تمام آنان - به شمول ورای، میتچل، موسلر و فورستاتر - برای پاسخ به پرسش گفته شده به مکتب "تئوری جدید پولی" اتکا دارند.

تئوری جدید پولی یک شاخه پساکینزی در اقتصادی است و از چارتالیسم* و تئوری "مالیه کارکردی" آبا لرنر (Abba Lerner) قویاً متأثر است. استدلال مرکزی تئوری جدید پولی بسیار سراسر است: از آنجایی که یک دولت با پول بدون پشتوانه (پول فیات) می تواند هر مقدار پول را که بخواهد، انتشار دهد، منطقاً برای "تامین مالی" هزینههای به مالیات و استقراض وابسته نیست. تنها محدودیت در مخارج دولت محدودیت منابع واقعی است، که از طریق تورم بیان می شود. کارکرد واقعی مالیات و فروش اوراق قرضه [نه تأمین منبع برای هزینه های دولت، بلکه برای] مدیریت تقاضا از طریق تخلیه درآمدهای بخش خصوصی است.

تئوری جدید پولی توسط برخی از اقتصاددانان پساکینزی - و قابل توجهترین آنها، اسپرومورگوس (Aspromourgos)، لاووی (Lavoie) و ساویر (Sawyer) - نقد شده است. آنها گزاره های این تئوری را بیش از حد افراطی، توصیه های آن را بیش از حد ساده و رفتار مدافعان آن را بیش از حد تندرانه می دانند. کروگمن (Krugman) نیز در یک نوشته کوتاه به این موضوع می پردازد. با این حال مباحثه بینتئوری جدید پولی سایر مکاتب اقتصادی، حتی در خود مکتب پساکینزی نیز با شباهتهای بسیار، محدود بوده است.

هزینه یک طرح "تضمین اشتغال" و رویکرد تئوری جدید پولی به این طرح در فصل 3 به تفصیل بیشتری مورد بحث قرار خواهند گرفت.

ب- قابلیت ثبات از نقطه نظر اقتصاد کلان

مهمتر از موضوع امکان تداوم اقتصادی، همانا این ادعاست که با تثبیت دستمزدها در طرح "تضمین اشتغال" در سطح دستمزد حداقل، این طرح موجب اخلال در ساختار دستمزد در بخش خصوصی نخواهد شد و به عنوان لنگری برای مهار تورم عمل خواهد کرد. میتچل صراحتاً این چنین استدلال می کند. او ادعان می کند که تحت طرح "تضمین اشتغال" چانه زنی برای دستمزد بدون تهدید بیکاری صورت می گیرد، اما استدلال می کند که "تضمین اشتغال" مجموعه وسیعتری از کارگران آزموده و آماده برای کار را در برمی گیرد، که ممکن است به سهولت - و به هر حال سهلتر از بیکاران فعلی، یعنی کارگرانی که در دوره بیکاری در مهارتهای خود کاهل شده اند - توسط بخش خصوصی استخدام شوند. کارگران لایه های پایینی بازار کار نه با تهدید بیکاری بلکه با این تهدید که همیشه کارگران آماده به کار بیشتری برای جانشینی آنها وجود دارند، مواجه خواهند شد. این البته درست است که "تضمین اشتغال" موجب کاهش قابل توجهی در درآمد و اعتبار کارگران ماهرتر در قیاس با اشتغال آنان در بخش خصوصی می گردد. بنابراین بیکاری بالقوه ای که این گروه از کارگران هنگام جستجوی شغل دیگری در سطح مهارت خود تجربه می کنند، موجب انتظام بخشیدن به مطالبات مربوط به دستمزد خواهد شد.



همین حال، ضمانت اشتغال، توسط دولت فدرال

می کند که دستمزد و شرایط "تضمین اشتغال" به حداقل استانداردهای کار مؤثر تبدیل شوند. اما از سوی دیگر، شرایط کار در طرح "تضمین اشتغال" آنقدر دشوار یا اکید است که، همچون بیکاری، مطالبات دستمزدی را مهار می کند و انتظام می بخشد. استدلال موافقان و مخالفان "تضمین اشتغال" به عنوان تثبیت کننده قیمت در فصل 3 این نوشته مرور شده اند.

پ- چه نوع مشاغلی؟

به کار گرفتن تعداد زیادی کارگر، که در غیر این صورت بیکار خواهند ماند، برای شرکت در کارهایی که در اساس اختیاری اند، آسان خواهد بود. اما این کار جز ایجاد توهم کار برای کاهش مصنوعی نرخ بیکاری، کمکی به بیکاران نمی کند. مدافعان "تضمین اشتغال" غالباً دست به مقایسه مناقشه آمیز این طرح با دیگر طرحهای اجتماعی می زنند. واتس "تضمین اشتغال" را اقدامی توصیف می کند "متضمن مشاغل واقعی، با دستمزد، حقوق و مسئولیتهای منظم؛ برخلاف طرحهای کارآموزی یا کار برای کار، که متقاضیان را ملزم به انجام کارهای ساده برای دریافت عنوان مستحق کار می کنند". موسلز اظهار می دارد که "برنامه های رفاه اجتماعی مشروط، برخلاف برنامه تضمین اشتغال، غالباً موجب خلق گروه جدیدی از کارگران می شود که حداقل دستمزد را دریافت می کنند و جای کارگران معمولی در بخش عمومی با حقوق بالاتر را می گیرند". مدافعان "تضمین اشتغال" کوششی برای اثبات گزاره هایشان دایر بر وجود تفاوت بین این یا آن طرح با طرح "تضمین اشتغال" به خرج نمی دهند، در حالی که برخی از مخالفان، دقیقاً آن را به عنوان راهی برای جایگزینی کارگران معمولی در بخش عمومی با کارگران حداقل دستمزد نقد می کنند. این نکته در فصل 4 مورد بررسی قرار گرفته است.

طرفداران "تضمین اشتغال" تأکید دارند که مشاغل ایجادشده در برنامه ای که بخوبی طراحی شده باشند، از نظر اجتماعی ارزشمند خواهند بود. آنها از جمله مشاغلی را در بخش خدمات اجتماعی (مراقبت از کودکان و سالمندان و غیره)، ساخت و نگهداری زیرساختهای عمومی، تهیه غذا و صنایع دستی (ساخت لباس مدرسه و اسباب بازی) در نظر دارند. کوک و همکاران او پیشنهادی بسیار تفصیلی را برای طراحی برنامه های "تضمین اشتغال" ارائه می دهند و فرصتهای شغلی بالقوه متعددی را فهرست می کنند؛ از جمله در ساختمان سازی، امور اداری، کتابخانه داری، دستیاری در گسترش ورزش و شکار [حیوانات مزاحم]. گوردون میگوید که "دولت باید تعدادی از فعالیتهای بالقوه را طراحی کند و آنها را در موقعیتی نگه دارد که به سرعت قابل اجرا باشند یا در واکنش به تغییرات در پهنه اقتصاد متوقف شوند (در شباهت بسیاری با ایده پیرسون، دایر بر ایجاد گنجینه ذخیره پروژه ها).

منتقدان استدلال می کنند که تعداد کمی از مشاغل ارزشمند وجود دارند که بتوان آنها را بدون هیچ پیامد منفی سریعاً به راه انداخت، سرعت داد یا متوقف کرد. مسئله این نیست که کارهای مفید اجتماعی انجام نشده ای وجود دارند یا نه، بلکه این است که آیا می توان چنین کارهایی را به سرعت آغاز یا متوقف کرد و به این ترتیب به نوسانات بازار کار انتظام بخشید. با توجه به اینکه تعیین پیشاپیش ترکیب مهارتهای کسانی که در آینده ممکن است بیکار شوند، اساساً ناممکن

است، برنامه‌ریزی پروژه‌ها دشوار، اگر نه غیرممکن، خواهد بود. به زعم مخالفان "تضمین اشتغال"، تمایل برای "تضمین اشتغال" با ارائه کار نامناسب برای جذب سریع بیکاران، به قیمت عدم تطابق مهارت‌ها و اخلاص در درآمدهای کارگران ماهر در بلندمدت خواهد شد. انتقاد به انواع مشاغل که برنامه "تضمین اشتغال" عرضه می‌کند، موانعی را که این برنامه با آنها روبرو است، آشکار می‌کند. اگر مشاغل مورد نظر بیش از حد "ارزش‌زا" باشند، ممکن است جانشین مشاغل دائمی در بخش دولتی شوند، اما اگر کم ارزش به نظر برسند، حمایت عمومی از برنامه را تأمین نخواهند کرد. مدافعان "تضمین اشتغال" به کفایت به این مشکل توجه نکرده‌اند. این نکته نیز در فصل 4 بیشتر توضیح داده خواهد شد.

2.4 نتیجه

مباحثات پیرامون "تضمین اشتغال" عمدتاً به بحث‌های درونی بین طرفداران این طرح، و به طور کلی در چارچوب تئوری جدید پولی محدود مانده‌اند. این بدان معناست که بیشتر بحث‌ها در این باره بر فرض مشترکی دایر بر امکان و افاده اساسی آن استوار شده‌اند. انتقاد بیرونی از "تضمین اشتغال" موجب یک بدیل پایه‌ای در برابر آن گردیده است و آن این که کاهش بیکاری مطلوب است، اما سودمندی "تضمین اشتغال" به عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به هدف اعلام شده آن، زیر سؤال است. به فرض اینکه استدلال‌های طرفداران "تضمین اشتغال" در مورد هزینه و تأثیرات آن بر اقتصاد کلان هم درست باشند، چالش‌های مدیریتی و سیاسی-اقتصادی ذاتی آن در اجرای پروژه‌های عمومی برای به کارگیری افراد تازه بیکار شده باقی خواهند ماند. تحلیل انتقادی این چالش‌ها واجد اهمیت حیاتی است، اما عموم طرفداران "تضمین اشتغال" هنوز با آن درگیر نشده‌اند.

3. تضمین اشتغال در عمل: مقایسه برنامه‌های تاریخی و معاصر



کارگران برنامه در کار جاده سازی

اگرچه هیچ یک از برنامه‌های ارائه شده برای تضمین اشتغال تماماً به اجرا نیامده است، اما هستند برخی برنامه‌های تاریخی و معاصری که دارای وجوه مشترکی‌اند. در فصل گذشته برخی از آنها به اختصار معرفی و نقد شدند. وجوه مشترک این برنامه‌ها عبارت‌اند از: دستمزدهای محدود به بودجه برنامه، پرداخت‌های پائین، کار عموماً فاقد مهارت و غالباً دستی. در این فصل 4 تا از این برنامه‌ها به تفصیل بررسی خواهند شد: برنامه مدیریت کارگستری در ایالات متحده، طرح "نان‌آور" در آرژانتین، برنامه اشتغال عمومی گسترده در آفریقای جنوبی و برنامه ملی تضمین اشتغال روستایی در هند. پس از تحلیل مختصر هر برنامه برخی نقاط قوت و ضعف آنها در طرح و در اجرایشان استخراج خواهند شد و تبعات آنها برای تضمین اشتغال به بحث گذاشته خواهند شد.

3.1 برنامه مدیریت کارگستری (ایالات متحده)

در جریان رکود بزرگ سالهای دهه 30 قرن گذشته در امریکا و به عنوان بخشی از معامله جدید (نیو دیل)، در پاسخ به بیکاری بسیار گسترده (بیش از 25 درصد در سال 1933)، چندین برنامه

کارگستری در این کشور به اجرا گذاشته شدند. بزرگترین و شاید شناخته شده ترین آنها برنامه مدیریت کارگستری (بعدها مدیریت پروژه های کار) بود که جمعاً 8 میلیون نفر را در فاصله سالهای 1938 تا 1943 به استخدام درآورد، اگرچه که این تعداد در قیاس با تعداد کل بیکاران چندان زیاد نبود (نیو دیل جمعاً 34 درصد تمام کارگران بیکار، یا فقط 4 درصد نیروی کار را به استخدام گرفت). تمایز این برنامه‌ها با برنامه‌های امدادی قبلی این بود که بیکاران را افرادی بیکاره تلقی نمی‌کردند که بایست نشان می‌دادند شایسته دریافت کمک‌های دولتی‌اند. البته تشخیص این که افراد برای شرکت در برنامه واجد شرایط‌اند یا نه، به عهده مقامات محلی بود، و بودجه ناچیز برنامه عملاً به این معنا بود که فرد می‌بایست به فقر حاد در غلظیده باشد تا واجد شرایط تلقی شود. هزینه کل برنامه بالنسبه کم بود (حدود 2/2 درصد درآمد ناخالص داخلی)، اما دستمزدها هم پائین بودند: 81 درصد کارگران طرح دستمزدی داشتند

کمتر از "تأمین اضطراری"، که دولت تعیین کرده بود و کمتر از آن بود که بتوان با آن مدام زندگی کرد. برنامه مدیریت کارگستری سرانجام در سال 1943 که مسئله بیکاری در اثر بسیج جنگی از میان برخاسته بود، خاتمه یافت.

برنامه مدیریت کارگستری نوعی برنامه جامع بود به این معنا که پروژه هایی با ماهیت بسیار متفاوت را شامل می شد. هاوارد با دقت لیست کاملی از آنها را تنظیم کرده است که "تقریباً هر نوع کار قابل تصور" را دربرمی گیرد: از ساخت بزرگراه ها تا امحای موشها، از ساخت استادیومها تا تدارک غذا، از مرمت فرودگاه ها تا ساخت کتاب برای نابینایان، از ساخت بیش از یک میلیون توالیت تا اجرای بزرگترین سمفونیهای جهان. نتایج پروژه های انجام شده چشمگیر اند، از جمله 8000 پارک جدید یا مرمت شده، 24000 کیلومتر شبکه اصلی جدید آبرسانی، 3000 کیلومتر خاکریز، 4000 مدرسه جدید یا مرمت شده، یک میلیون کیلومتر جاده جدید یا مرمت شده، و همچنین تولید 382 میلیون تکه لباس و سرو 1.2 میلیارد ناهار مدرسه. برنامه مدیریت کارگستری علاوه بر زیرساختهای فیزیکی و خدمات اجتماعی از مجرای پروژه شماره یک فدرالهنرمندان، نویسندگان، موسیقیدانان و مورخان را به استخدام گرفت.

علیرغم دستاوردهای ماندگار این برنامه، کارگران آن در بین کارفرمایان بالقوه و عموم مردم به تنبلی و سرکشی شهرت داشتند و القابی مانند "مدیریت ولگردی" و "تظاهر به کار هم کار است" نصیب برنامه و کارگران آن می شد. این موضع ممکن است صرفاً نتیجه پیشداوری نسبت به بیکاران و دریافت کنندگان کمکهای عمومی باشد، اما مطمئناً مشکلات اداری متعدد ناشی از کندی و تأخیر در اجرای پروژه ها به این برداشت کمک می کرده است. طراحی پروژه هایی که هم ارزشمند باشند (هم روحیه ها را تقویت و هم از مهارت‌ها استفاده کنند) و هم فعالیتهای بخش خصوصی را تهدید نکنند، بس دشوار بود. فرصت کم برای برنامه‌ریزی و بودجه‌های نامشخص هم به این دشواریها اضافه شدند. از این رو پروژه‌ها اغلب بر این اساس که "دم دست" بودند، و نه بر اساس ارزش پایدارشان، انتخاب میشدند. همچنین در کار تطبیق کارگران ماهر با وظایف مناسب مشکلات سیستماتیک واضیح وجود داشتند، زیرا اجتناب از رقابت با بخش خصوصی ایجاب می کرد که کار ارائه شده توسط مدیریت کارگستری به ندرت شبیه مشاغل معمول باشد. کارگزارانشاغل در برنامه اکثراً ماهر یا نیمه ماهر بودند، اما کار به میزان قابل توجهی (نزدیک به دو سوم کار) روی پروژه هائی انجام می شد که به کارگر ماهر نیازی نداشتند. چنان که رز (Rose) اشاره دارد "تعهدات متنافر، از سوئی برای ایجاد بیشترین تعداد مشاغل و از سوط دیگر انجام کار ارزشمند، به وضوح به این معنی بود که مدیریت کارگستری و برنامه هائی نظیر آن، هم به دلیل انجام کارهای غیرضرور و هم با این احتجاج که بیش از حد با بخش خصوصی در رقابت اند، مورد حمله قرار می گیرند. این در حالی بود که تیموانه (Tymoigne)، با بررسی نوشته های موجود در مورد این برنامه، به این نتیجه رسید که مدیریت کارگستری تأثیر منفی بسیار کمی بر تعداد مشاغل بخش خصوصی داشته است. از نظر پیامدهای برنامه برای تضمین شغل "شایسته"، مهمتر از مشاغل بخش خصوصی، موارد مستند از استخدام کارگران برنامه مدیریت کارگستری به جای کارمندان دولتی وقت توسط مقامات دولتی بوده است.

3.2 برنامه "نان آور" (آرژانتین)

برنامه سرپرستان بیکار خانوار (از این پس برنامه نان آور) یک برنامه بزرگ ابعاد برای ایجاد اشتغال بود که از سال 2002 تا 2006 به اجرا گذاشته شد و صراحتاً با طرح "تضمین اشتغال" به مقایسه گذاشته شه است. طبق این برنامه، که در پاسخ به رکود اقتصادی بزرگ آرژانتین تدبیر شد، به ازای انجام کار در بخش خدمات عمومی یا فعالیتهای کوچک



از روزهای بحران بیکاری در آرژانتین

ابعاد ساختمانی، مبلغ 150 پزو به یک سرپرست اعلام شده هر خانوار بیکار شامل فرزندان یا اعضای معلول پرداخت می شد. هزینه این برنامه، در زمان اوج خود در سال 2002، حدود 1 درصد تولید ناخالص داخلی با حدود 2 میلیون شرکت کننده بود. چرنوا (Tcherneva) و ورای (Wray)، مبتنی بر داده های بانک جهانی و دولت آرژانتین نتیجه می گیرند که طرح "نان آور" در کاهش بیکاری، تقویت رشد اقتصادی و ارتقاء روحیه کارگران بسیار مؤثر بوده است. برنامه با خروج اقتصاد آرژانتین از رکود، خاتمه یافت.

کارهای سپرده شده به کارگران برنامه‌هاز جمله شاملکارهای زیر می شدند: خدمات عمومی، خاصه خدمات اجتماعی همچون نگهداری از کودکان و تهیه غذا در مناطق کم درآمد، خدمات شهرداری مثل نظافت و نگهداری از ساختمانهای عمومی و فضاهای عمومی، کار در پروژه های کوچک زیرساختی و ایجاد شرکتهای خرد برای تولید کالاها خاصه در کشاورزی یا برخی خدمات. به گزارش کوستزر (Kostzer) حدود 60 درصد کارگران شرکت کننده در طرح به کارهای ساختمانی، نگهداری و شرکتهای خرد اشتغال داشتند. بسیاری از خدمات ارائه شده توسط کارگران برنامه پیشتر یا به طور سنتی توسط دولت یا بازار خصوصی ارائه می شدند، اما به علت گرانی آنها یا عرضه کاهگداری شان در مناطق کم درآمد، در دسترس مستمندان قرار نداشتند. برنامه "نان آور" به ویژه به دلیل مشارکت زنان در آن قابل توجه بود: آنها بیش از 64 درصد کارگران برنامه را تشکیل می دادند. این واقعیت را می توان چنین تفسیر کرد که زنان کم درآمد در آرژانتین از این فرصت کار تضمین شده بهره گرفتند تا از موانع فرهنگی و ساختاری استخدام در بازار کار معمول پرهیز کنند. تفسیر بدیل چرنوا و ورای این است که زنان به عنوان نان آور خانوار اعلام می شده اند تا خانواده بتواند از این طریق درآمدی کمی داشته باشد و در عین حال مرد خانوار به دنبال کار در بازار معمول باشد. این تفسیر می تواند مبین درجاتی از تلقی منفی از کار کارگران برنامه به عنوان کار مناسب باشد.

گزارشها و تحقیقات موجود در باره برنامه "نان آور" نشان دهنده تمایزی بین طرفداران "تضمین اشتغال" و دیگران در ارزیابی و قالب گیری از آن است. طرفداران "تضمین اشتغال"، از جمله چرنوا و ورای، و نیز آلن (Allen) این برنامه را به عنوان یک برنامه استخدام عمومی ارزیابی می کنند که "شواهدی را از مزایای یک برنامه تضمین اشتغال کامل ارائه کرده است". در برابر، محققانی که طرفدار "تضمین اشتغال" نیستند، از جمله گالاسو (Galasso) و راولیون (Ravallion) برنامه مذکور را یک "برنامه انتقال درآمد" مستلزم کار می دانند که "هدف آن برخورداری کسانی از مزایای آن است که بیشتر به کمک نیاز دارند، زیرا کارگران با درآمد بالاتر و کارگران شاغل جذب کاری با دستمزد کم نخواهند شد". این نظر را می توان یک تمایز سمانتیک تلقی کرد، اما نشان می دهد که جریان اصلی، صداهای ارتدوکس مثل بانک جهانی و گالاسو و راولیون- که برای بانک جهانی می نویسد - برنامه "نان آور" را برنامه ای انقلابی و شاخص تلقی نمی کنند، در حالی که طرفداران "تضمین اشتغال" چنین تلقی ای از آن دارند.

تمایز بین یک برنامه رفاهی با الزام کار از یک برنامه تأمین اجتماعی مشروط به کار چندان آسان نیست. بانک جهانی برنامه "نان آور" را صراحتاً به عنوان یک برنامه تأمین اجتماعی مشروط ارزیابی کرد و الزام کار برای برخورداری از آن را آزمون و ابزاری مؤثر دانست؛ در عین حال که اعلام کرد بسیاری از فعالیتهای کاری برنامه احتمالاً حاصل کمی داشته اند، و می توان آنها را "باری به هرجهت" نامید. این نشان می دهد که برنامه "نان آور" توسعه سرمایه انسانی و فیزیکی را مدنظر نداشته است. با این حال بنا به گزارش بانک جهانی "زیرساختهای ساخته شده توسط برنامه عموماً از کیفیت خوبی برخوردار اند".

3.3 برنامه اشتغال عمومی گسترده (آفریقای جنوبی)

برنامه اشتغال عمومی گسترده در آفریقای جنوبی (از این پس: برنامه اشتغال عمومی ...) که در سال 2004 با توجه به موفقیت قابل توجه برنامه های قبلی برای اشتغال عمومی به راه انداخته شد، هدف رسیدگی به بیکاری بسیار بالا در میان سیاه پوستان آفریقای جنوبی را دنبال م کرد. هدف دولت ایجاد 200000 شغل موقت در سال در چارچوب این برنامه بود. این هدف را، با توجه به نرخ بیکاری در کشور که از زمان پایان آپارتاید مدام بالای 25 درصد بود، می توان یک هدف متعادل تلقی کرد. مقیاس و ماهیت مشکل بیکاری در آفریقای جنوبی از برخی جهات جدی ترین نمونه مشکل بیکاری مورد بررسی در این فصل است. در آفریقای جنوبی نه تنها بیکاری در سطح بسیار بالایی ثابت بوده، بلکه یک عامل مزمن مهم نیز عمل می کرده است، و آن این که اکثریت بیکاران در آفریقای جنوبی ابداً تجربه کار در بازار کار رسمی را ندارند.

کارگران مورد نظر در برنامه اشتغال عمومی ... حداکثر به مدت 24 ماه در طول پنج سال به کار اشتغال دارند و دستمزدشان برابر حداقل دستمزد مطابق توافقات محلی است. این برنامه، برخلاف سایر برنامه های کاری، دارای اهداف کمی صریح است: مشارکت زنان 40 درصد از کل مشارکت کنندگان در برنامه، جوانان 20 درصد و معلولان 2 درصد. هزینه اجرای برنامه اشتغال عمومی ... در طول دوره اولیه اجرای آن از سال 2004 تا 2005، بالغ بر 0.3 درصد از تولید ناخالص داخلی و 0.8 از کل مخارج دولت بالغ شد.



افریقای جنوبی، 2020: اجتماع کارگران برنامه اشتغال عمومی برای شغل ثابت

پروژه های تحت پوشش برنامه اشتغال عمومی ... عمدتاً ساخت و ساز در مقیاس کوچک (مانند جاده های روستایی، زهکشی برای مهار آب بارانهای سیل آسا) و همچنین خدمات اجتماعی و زیست محیطی اند. خدمات اجتماعی ارائه شده نخستین مراقبتها از نوزادان و کودکان، مراقبت های ناظر بر خانه و جماعات، که به ویژه هدف مراقبت از کودکان و تیمارهای مربوط به بیماری ایدز را، که یکی از مسائل مهم در آفریقای جنوبی است، شامل می شوند. هدف این است که برنامه اشتغال

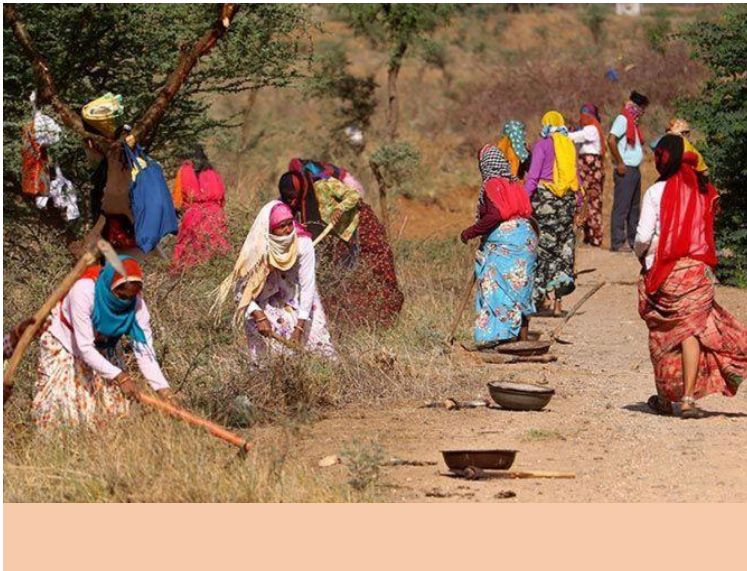
عمومی بتواند مجاری ای را فراهم کند که به اشتغال در "جریان اصلی" می انجامند. این برنامه موظف است در اجرای این پروژه ها، تا آنجا که عملی است، نیروی کار را جایگزین ماشین آلات سنگین کند. به عنوان مثال، به جای استفاده از ماشین آلات برای حفاری، حمل و نقل و افشاندن خاک جدید، کارگران با استفاده از ابزار دستی به جای آن این دست کارها را انجام می دهند. همچنان که مک کاجنون (McCutcheon) و تایلور پارکینز (Taylor Parkins) متذکر شده اند، این برنامه نیاز به تغییرات اساسی در طراحی، برنامه ریزی و ساخت کارهای عمرانی دارد. این نکته همچنین نشان می دهد که برای برنامه اشتغال عمومی گسترده نیز، مانند برنامه "نان آور آرژانتین"، جذب نیروی کار اضافی هدفی مهمتر از هدف ایجاد داراییها و خدمات با ارزش پایدار است.

اولویت دادن به استخدام هرچه بیشتر نیروی کار به تنزل کیفیت محصولات و خدمات منجر شده است. به عنوان مثال، برخی از برنامه های حفاظت از محیط زیست با هدف مهار پوشش گیاهی بیگانه، به دلیل نبود کمکهای تخصصی، ضعیف پیش رفتند و پس از پایان برنامه تمام مزایای حاصل از آنها شده به سرعت از میان رفتند. به علاوه روشن نیست که حتی با وضع اولویت گفته شده برنامه اشتغال عمومی ... توانسته باشد هدف اشتغال کافی را متحقق کرده باشد. میانگین مدت زمان اشتغال در بخش زیرساختی تنها 62 روز در طول پنج سال است، که از تعداد روزهای پیش بینی شده در زمان راه اندازی برنامه 80 روز کمتر است. آلن پیشنهاد میکند که در برنامه ریزی کارهای عمومی بین تکمیل یک بلوک از پروژه ها و شروع بلوک بعدی الزاماً دوره هایی از وقفه در فعالیتها پیش می آید. این دوره ها کارگران برنامه را در "برزخی" قرار می دهد که در آن کاری برای انجام دادن نیست. چنان که متاپوری (Mtapuri) استدلال می کند، این نقصها نشان می دهند که برنامه اشتغال عمومی ... باید روشن کند آیا هدف آن رسیدگی به بیکاری است یا ایجاد تولیدات و خدمات با ارزش. هر یک از این دو گزینه ها تمایل به حذف دیگری دارد، زیرا برنامه اشتغال عمومی ... از طریق ارائه مشاغل موقت و کم مهارت به بیکاری می پردازد، در حالی که تولیدات و خدمات با کیفیت بالا معمولاً به چارچوب های زمانی طولانیتر و مهارتهای بیشتر نیاز دارند.

3.4 قانون ملی تضمین اشتغال روستایی مهاتما گاندی (هند)

برنامه سراسری تضمین اشتغال روستایی مهاتما گاندی (از این پس برنامه اشتغال روستایی)، که در سال 2006 آغاز شد و در سال 2008 به یک برنامه سراسری گسترش یافت، تنها برنامه ارزیابی شده در این فصل است که برای اتخاذ یک چارچوب روشن مبتنی بر حقوق 100 روز استخدام مزدی را "بنا به خواست" افراد برای خانوارهای هندی در مناطق روستایی تضمین می کند. این برنامه، با توجه به جمعیت بسیار زیاد هند، همچنین به صورت مطلق بزرگترین برنامه ارزیابی شده در این فصل است که بیش از 45 میلیون نفر را در اولین سال اجرای خود در سراسر کشور به استخدام درآورد، که بیش از نیمی از آنان زن بودند. ویج (Vij) اولاً مشارکت بالای زنان را با دستمزدی برابر با دستمزد کارگران مرد در این برنامه و ثانیاً پیشبرد یک سیاست استخدامی که همه افراد را شامل می شود، جهاتی می داند که هر دو در تضاد با هنجارهای اشتغال خصوصی در محیط روستایی هند قرار دارند. همانند برنامه "نان آور" در آرژانتین، یک تعبیر بدیل برای مشارکت بالای زنان در برنامه اشتغال روستایی این است که کار در چارچوب آن "کار غیرواقعی" تلقی می شود، و از همین رو موجب می شود زنان به میزان نامتناسبی در آن مشارکت ورزند تا خانواده هایشان بتوانند درآمدی داشته باشند، در عین حال که شرکای مردشان در جستجوی کار در اقتصاد "مرسوم" باشند.

دولت هند طی دهه‌ها تلاش کرده است تا راه‌حلهایی را برای رفع کمبود مزمن تقاضای نیروی کار در مناطق روستایی هند، که هنوز اکثریت جمعیت در آنجاها سکنا دارند، تدبیر کند، و برنامه اشتغال روستایی هم یک استراتژی برای پاسخگویی مستقیم هم برای رفع مشکل مذکور و هم برای انجام کارهای مفید محلی است. این برنامه اهداف تکمیلی دیگری چون کاهش فقر و کاهش مهاجرت روستائیان به شهر را نیز تعقیب می‌کند. کارهای مورد نظر برای انجام به گونه‌ای طراحی شده‌اند نیاز خاصی به مهارت نباشند - مانند خاکبرداری، حفاری و شکستن سنگ‌ها، ساخت مخازن آب، جاده‌های روستایی، احیای جنگل، حفاظت از خاک و برخی برنامه‌های جزئی کشاورزی و باغبانی. در این میان، پروژه‌های حفاظت از آب و مقاوم‌سازی در برابر خشکسالی در اولویت قرار دارند.



نتایج برنامه اشتغال روستایی یکدست نیستند. کیفیت کارهای انجام یافته را لزوماً نمی‌توان خوب دانست. ردی (Reddy) و اوپندراند (Upendranadh) این کیفیت را را به پشتیبانی فنی ناقص و برنامه ریزی ناکافی نسبت می‌دهند. کمبود یا نبود خدمات بهداشتی، امکانات دفع فاضلاب و ایمنی اولیه در محل کار، مراقبت از کودکان، و نیز سطح دستمزدهای پراختی به کارگران، که به زعم برخی سنجشگران برنامه برای حمایت از کارگران و خانواده‌های آنها بسیار پایین است، به مسئله تبدیل شده‌اند. در حالی که جها (Jha) و گایها (Gaiha) بر این نظر اند که نفی کاهش مهاجرت و افزایش دستمزدهای روستاییبه

عنوان ثمرات برنامه اشتغال روستایی، "اگر خیال پردازی نباشند، اساساً اغراق آمیز اند"، شوم (Shome) شواهدی ارائه می‌دهد که حاکی از کاهش قابل توجه مهاجرت روستا به شهر اند و هاگ (Haque) نیز از افزایش قابل توجه دستمزد کارگران کشاورزی و غیرکشاورزی گزارش می‌دهد. این نشان می‌دهد که حداقل دستمزد در برنامه اشتغال روستایی، همان‌طور که طرفداران "تضمین اشتغال" استدلال می‌کنند، به عنوان دستمزد کف عمل می‌کند. با این حال، دوتا (Dutta) و همکارانش گزارش می‌دهند که علیرغم هدف این برنامه دایر بر تضمین اشتغال برای عموم متقاضیان، به دلیل سهمیه بندی کار در چارچوب آن، تقریباً نیمی از کارگران روستایی (44 درصد) که مایل به کار اند، موفق به کسب آن نمی‌شوند. میانگین تعداد روزهای اشتغال همیشه کم بوده و به مرور زمان کاهش یافته است: از متوسط 39 روز در سال‌های 2009-2010 به 31 روز در سال‌های 2011-2012 (آمار نشان می‌دهد که این نیاز برآورده نشده برای اشتغال، به ویژه در ایالات فقیرتر در هند شدت بیشتری دارد).

این سهمیه بندی بالا باعث می‌شود که برنامه اشتغال روستایی به تنهایی مسئول افزایش دستمزدهای روستایی به ویژه در مناطق فقیر تلقی شود. با توجه به این موضوع، جها و گایها بر این نظر اند که "گریز از این نتیجه‌گیری که برنامه اشتغال روستایی اجرای خوبی نداشته، دشوار است". البته آنها تصریح می‌کنند که این برنامه مزایای واقعی در حمایت از درآمد و بازتوزیع آن داشته است. برنامه اشتغال روستایی، مانند سایر برنامه‌های ارزیابی شده در این فصل، در درجه اول یک ابزار سیاستی برای جذب بخشی از بدنه کارگران بیکار است و ایجاد شغل را بر ارزش کار انجام شده اولویت می‌دهد.

3.5 پیامدها برای "تضمین اشتغال"

برخی از وجوه برنامه‌هایی که در این فصل بررسی شدند، با ایده "تضمین اشتغال" *مشترک اند. اولین وجه مشترک بین آنها بسیار بدیهی است: آنها همگی برنامه‌های رفاهی دولتی اند که درآمدی را، نه به عنوان حق، بلکه به ازای انجام کار نصیب افراد می‌کنند. دومین وجه مشترک این است که این برنامه‌ها به درجات متفاوتی تصدیق این نکته اند که تأمین شغل یک وظیفه دولت است، اگرچه که فقط برنامه تضمین اشتغال روستایی مهاتما گاندی است که در چارچوبی مبتنی بر حق افراد و وظیفه دولت بنا شده است. سومین وجه مشترک این است که این برنامه‌ها اسماً کارهای مفیدی را پیش می‌برند. با این حال میتچل، مویسکن، چرنووا و ورای، همگی شان، می‌پذیرند که هیچ یک از برنامه‌های بررسی

شده را کیفاً نمی توان "تضمین اشتغال"، چنان که در این نوشته تعریف شد، به حساب آورد. اساسیترین تفاوت بین این برنامه ها و "تضمین اشتغال" این است که آنها کل ذخیره کارگران بیکار را مبتنی بر تقاضای به غایت متغیر برای کار جذب نمیکنند و به این منظور هم تلاشی نمی کنند. زیرا همه این برنامه ها با بودجه معینی محدود می شوند. این در حالی است که "تضمین اشتغال" بر این نظر است و مجاز می داند که بودجه اش بر اساس هر میزان متغیر تقاضا برای کار تعیین شود. از همین روست که در این برنامه ها تأمین اشتغال سهمیه بندی می شود. برنامه "تضمین اشتغال روستائی"، با توجه به چارچوب مبتنی بر حق، در تئوری به "تضمین اشتغال" (یا "اشتغال به موجب تقاضای کار") نزدیکتر است، اما این برنامه نیز در عمل هنوز به شدت سهمیه بندی شده است و بسیاری از تقاضاها برای کار برآورده نشده باقی مانده اند. از این قرار هیچ یک از برنامه های گفته شده اشتغال کامل - اعم از اشتغال کامل "سست" یا هر نوع دیگر از اشتغال کامل - را فراهم نمی کند. بنابراین اشتغال کامل "سست"، این نوآورانه ترین وجه "تضمین اشتغال" هنوز کاملاً فرضی است.

با این وجود، اشتراکات برشمرده مزایا و ضعفهای بالقوه "تضمین اشتغال" را آشکار می کنند. شواهد نشان می دهند که این برنامه ها در اساس نتایج مثبتی را در کاهش فقر حاد به بار می آورند، چنان که در نمونه هند بیان شد در کاهش مهاجرت داخلی مؤثر اند، و موجب حمایت از اشتغال و دستمزد در اقتصاد سراسری اند. گرچه برخی تحقیقات در مورد برنامه مدیریت کارگستری در ایالات متحده حاکی از تأثیر قدری منفی این برنامه بر مشاغل بخش خصوصی اند، اما تصویر کلی این است که تأثیر آن بر تعداد مشاغل خصوصی اندک بوده و تأثیر مثبتی بر دستمزد خصوصی داشته است. موضوع عدم تطابق مهارت ها با کارهای موجود در این برنامه ها یک مشکل مهم تمام آنهاست. شواهد موجود نشان می دهند که کارگران برنامه "نان آور خانواده" (آرژانتین) می توانستند مشاغل با درآمد بالاتری را، نسبت به کارگران بیکاری که در آن برنامه شرکت نکردند، بیابند. علاوه بر این، با وجود مهر و نشانهای چون تنبل و سرکش، که به کارگران شاغل در برنامه ها از جمله در برنامه مدیریت کارگستری زده می شد، پیمایشهای انجام شده در [میان کارفرمایان] در آرژانتین نشان دادند که 78 درصد از آنان با استخدام کارگرانی که در برنامه نان آور خانواده شرکت کرده و واجد شرایط کار بودند، مشکلی نداشتند.

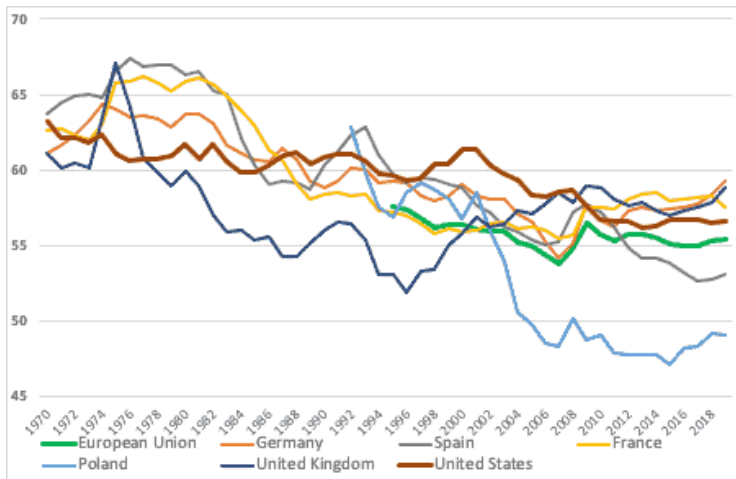


کارگران برنامه مدیریت کارگستری (WPA) در کار جاده سازی

اشکالات موجود در طراحی و اجرای این برنامه های کاری نیز واجد درسهایی برای "تضمین اشتغال" اند. مهمترین درس این که اهداف دوگانه این برنامه ها - یکی ایجاد شغل و دیگری انجام کارهای مفید - در اصطکاک با یکدیگر اند. ضرورت ایجاد هر چه سریعتر شغل، دو پیامد منفی دارد. اولین پیامد این است که پروژه هایی که می توانند به راحتی یا بلافاصله انجام شوند بر پروژه هایی با ارزش ماندگار اولویت می یابند؛ همچنین ممکن است هزینه نگهداری درازمدت داراییهای

ایجادشده یا خدمات ارائه شده نادیده بماند، یا حتی از آن اغماض شود. این کیفیت می تواند منجر به تولید محصولات و خدمات کم کیفیت شود. دومین پیامد منفی این است که پروژه ها به گونهای برنامه ریزی و اجرا میشوند که به جای کارآمدی، حداکثر نیروی کار را صرف کنند. این، هم سرمایه و هم نیروی کار را هدر می دهد، که این دومی ممکن است به صورت شکل عدم تطابق مهارت با شغل سپرده شده نیز بروز کند. چنان که بررسیها نشان داده اند، کارگران برنامه مدیریت کارگستری به طور میانگین یا ماهر یا نیمه ماهر بودند، در حالی که کار بسیار ساده ای به آنها سپرده می شد. به زعم گای استندینگ این کیفیت به احتمال قوی هم برای آینده شغلی آنها مضر است و هم برای روحیه شان، زیرا هنگام انجام کار سپرده شده از اعمال مهارت های محروم می شوند.

برخی از طرفداران "تضمین اشتغال" استدلال می کنند که "کار کم ارزش مشکلی نیست، زیرا یک کارگر تحت پوشش آن، در غیر این صورت و طبق تعریف آن، بیکار می شود و چیزی تولید نمی کند." اما این واقعیت نباید به مجوزی برای نادیده گرفتن یا کم اهمیت جلوه دادن مسئله بهره وری تبدیل شود. گذاشتن یک کارگر بر سر یک کار کم-یا بدون ارزش، حتی اگر در غیر این صورت بیکار بماند، در هر حال همچنان مستلزم هزینه ای است که به آن نام "هزینه فرصت" (از دست دادن امکان تحقق کیفیتی بهتر) را داده اند. یک برنامه "تضمین اشتغال" در هر حال توانایی محدودی برای تطبیق مهارتهای کارگران با مشاغل سپرده شده دارد، زیرا متعهد است که به هر نحو شغلی را "در صورت تقاضای کار" فراهم آورد. به زعم متاپوری (Mtapuri) برنامه "تضمین اشتغال" ممکن است مصداق "بدتر و بد" دو جهان باشد: جهان بیکاری و جهان بهبود بیکاری در حالی که محصولات و خدماتی با ارزش بالا تولید نمی شوند. به این تنش می توان تنش دیگری را هم افزود: اگر پروژه های "تضمین اشتغال" بتوانند محصولات و خدمات با کیفیتی را تولید کنند، انگیزه دولت تقویت خواهد شد تا کارگران تحت پوشش این برنامه را به جای کارکنان "خط اصلی" در بخش دولتی به استخدام گیرد.



انداخت سهم دستمزد کار از 68 تا 48 درصد تولید ناخالص ملی در امریکا، اتحادیه اروپا و 6 کشور از اعضای آن در فاصله 1970 تا 2019

3.6 نتیجه این فصل

در این فصل چهار برنامه مهم تضمین اشتغال بررسی شدند. این برنامه ها با "تضمین اشتغال" دارای وجوه مشترکی هستند. این وجوه عبارتند از: حمایت از بیکاران از طریق اشتغال عمومی به جای انتقال درآمد، تأمین شغال کافی تا حدی یا تماماً به عنوان یک مسئولیت دولتی؛ و استفاده از کارکنان دولتی برای انجام کارهای مفید. این بررسی نشان می دهد که

برنامه هایی برای ایجاد اشتغال عمومی و در مقیاس بزرگ عملی اند و می توانند مزایایی با ارزش پایدار به همراه داشته باشند، اما ضرورت جذب بیشترین نیروی کار میتواند به پروژه هایی با برنامه ریزی و اجرای ضعیف منجر شود که ممکن است از تداوم بازمانند. مشکلات عدم تطابق مهارتها و محصولات کم ارزش نیز پیامدهای مهمی برای "تضمین اشتغال" اند. بیشتر این مشکلات را می توان به تنش بین ایجاد شغل در سطح مهارت های پایه (که برای جذب تعداد زیادی از بیکاران با دستمزدهای کمتر از بازار ضرور است) و تولید محصولی با ارزش که با بخش خصوصی و بخش اصلی دولتی هم رقابت نکند نسبت داد. این تنش با هر برنامه ای برای ایجاد شغل برای عموم همراه است، اما برای "تضمین اشتغال" مضاعف است. این موضوع در فصل 4 با جزئیات بیشتر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

برنامه های بررسی شده از "تضمین اشتغال" متمایز اند، زیرا عموم بیکاران را پوشش نمی دهند، یعنی در صدد و متعهد نیستند که برای تمام بیکاران شغل ایجاد کنند. دامنه این برنامه ها در قیاس با بیکاری گسترده ای که کشورهای مربوطه با آن روبرو بوده اند، به واقع محدود است. برنامه های بررسی شده فاقد ایده "اشتغال کامل سست" اند. این ایده رادیکال ترین و غیرمعمول ترین ویژگی "تضمین اشتغال" است، و نظراً آن را از برنامه های مذکور متمایز می سازد. این موضوع در فصل 3 به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

4 اثرات "تضمین اشتغال" بر اقتصاد کلان

ادعای مرکزی "تضمین اشتغال"* این است که این برنامه می تواند همزمان اشتغال کامل و ثبات قیمتها را تأمین کند. این ادعا خلاف نظر کسانی است که طرفداران "تضمین اشتغال" آنها را دارای نظرات اقتصادی ارتدوکس می دانند. بنا به این نظر نوعی کشاکش دائمی بین این دو (اشتغال کامل و ثبات قیمتها) وجود دارد. مثلاً موسلر (Mosler) صراحتاً می گوید: "امروزه سیستم پولی مورد استفاده در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی می تواند همزمان هم اشتغال کامل و هم ثبات قیمتها را در کوتاه مدت و بلندمدت فراهم آورد." از این رو بررسی ای در باره "تضمین اشتغال" باید به هر دوی این وجوه بپردازد. در فصل 4 این نوشته به ادعای "اشتغال کامل" پرداخته خواهد شد. فصل

حاضر به بررسی ادعای دوماختصاص دارد، دایر بر این که "تضمین اشتغال" ثبات قیمتها را به گونه ای بهتر از روشهای جاری متحقق می سازد.

تأثیر "تضمین اشتغال" بر ثبات قیمتها دولایه است. لایه اول هزینه این برنامه و بنابراین طریق تأمین بودجه آن است، و لایه دوم رفع بیکاری و پیامدهای آن برای ساختار دستمزد در بخش خصوصی. فصل حاضر به ترتیب این دو لایه را برمی رسد.

موضوع نخست، یعنی هزینه های برنامه، با رجوع به مدلهای اقتصادی ای بررسی می شوند که طرفداران "تضمین



حمایت گسترده جوانان از طرح تضمین اشتغال توسط برنی سندرز

اشتغال" عرضه کرده اند. بیشتر این مدلها بر نظریه پولی مدرن در مکتب اقتصادی پساکینزی متکی اند. در این فصل چکیده ای از این نظریه ارائه خواهد شد و ادعاهای اصلی آن تحلیل خواهند شد. لازم به تصریح است که برخی از طرفداران "تضمین اشتغال" بر این نظر اند که این برنامه و نظریه پولی مدرن قابل تفکیک نیستند و "تضمین اشتغال" بدون پذیرش نظریه مذکور فاقد ارزش است. اما من این دو را قابل تفکیک می دانم و بر این نظر نیستم که پشتیبانی از "تضمین اشتغال" مستلزم پذیرش نظریه پولی مدرن است. در واقع تجزیه و تحلیل تئوری مذکور در این فصل نشان خواهد داد که این تئوری بسیار بی اهمیت تر از آن است که ممکن است به گوش آید.

4.1 پول مدرن و نارضایتی ها از آن

چنان که در فصل 1 اشاره شد، ریشه های فکری نظریه پولی مدرن در کینزیسم، چار تالیسم** و تئوری "مالیه عملکردی" آبا لرنر*** نهفته اند. نظریه پولی مدرن بر این واقعیت استوار است که دولت های دارای پول مستقل محدودیتی در مقدار پولی که میتوانند چاپ کنند، ندارند. برابر این نظریه، از آنجایی که دولت [امریکا] می تواند هر مقدار دلاری را که بخواهد، چاپ کند، پس مخارج آن توسط درآمدهای واقعی اش محدود نمی شود، بلکه محدودیت مخارج دولت ناشی از محدودیت منابع واقعی اقتصادی است و این محدودیت است که موجب افزایش تورم می شود. طرفداران نظریه پولی مدرن استدلال می کنند که کارکرد واقعی مالیاتها و فروش اوراق قرضه، تخلیه نقدینگی اضافی از اقتصاد به منظور مدیریت تقاضا و تثبیت نرخ سود است، که در عین حال امکانی است برای بخش خصوصی تا میزان مطلوب اش را پس انداز کند.

آنها همچنین استدلال می کنند که دولت باید از "قوانین" مالیه عملکردی، چنان که توسط لرنر تدوین شده اند، پیروی کنند***. به زعم لرنر هزینه های دولت باید بر این اساس تعیین شوند و صورت گیرند که چه سطحی [از آنها] برای به کارگیری کل منابع اقتصادی لازم است، و نه بر اساس درآمدهای دولت. نیز این که میزان مالیات و فروش اوراق قرضه باید مبتنی بر این معیار باشد که خروج چه میزان پول از بخش خصوصی مطلوب است، و نه بر اساس مخارج مورد نظر دولت. بنابراین، ادعای مقدم طرفداران نظریه پولی مدرن این است بحث در باره هزینه های "تضمین اشتغال" در واقع بحث زائدی است و می توان از آن صرف نظر کرد. ورای (Wray) تصریح می کند که "حتی اگر هزینهها دو یا سه برابر، یا نصف، هم باشند، این هیچ چیز اساسی را تغییر نمی دهد و از نظر اقتصادی مهم نیست؛ البته ممکن است از نظر سیاسی مهم باشد. او همچنین اعلام می کند که "فروش برنامه تضمین اشتغال کار دشواری خواهد بود، مگر در موارد خاص، یا مگر اینکه اصول مالیه عملکردی و چار تالیسم (بخوان چاپ پول بی پشتوانه) درک شده باشند." اما گذاشتن "تضمین اشتغال" بر چنین پایه لرزانی عاقلانه و مستدل به نظر می رسد. بودجه یک برنامه برای تضمین اشتغال می تواند از طریق ترکیبی از مالیاتها و چاپ اوراق قرضه تامین شود. نکته اساسی تر این که به نظر نمی رسد استدلال نظریه پولی مدرن به نتایج رادیکالی که طرفداران آن ادعا می کنند، منجر شود.

هرچند تا حدودی پیش پا افتاده، اما به هر حال این نکته درستی است، که توانایی دولت برای توزیع و نشر پول محدود به توانایی آن در گرفتن پول از بخش خصوصی نیست. سؤال اما این است که آیا امکانات دیگر، که توسط نظریات مسلط (جریان اصلی) در اقتصاد انکار می شوند، برای پیشبرد سیاستهای دولت مجاز اند یا نه؟ به طور خلاصه، برای اینکه نتایج نظریه پولی مدرن، مثلاً ادعای آن دایر بر بی اهمیت بودن هزینه "تضمین اشتغال" * صرف نظر از میزان آن، با آموزه های ارتدوکس متفاوت باشد، باید نشان دهد که میتوان منابع قابل توجهی را تماماً بر پایه تفاوت ارزش پول و هزینه های چاپ و توزیع پول به دست آورد. بنابراین داشتن نظر روشنی در باره تفاوت دخل و خرج پول و پیامدهای این تفاوت ضرور است.



یک کارگاه خیاطی، از پروژه های "نان آور خانواده" آرژانتین

به فرض اینکه دولت تمام هزینه هایش را از طریق چاپ پول (یعنی نه از طریق مالیات یا استقراض) تأمین می کند، در این صورت پول موجود در دست بخش خصوصی فقط می تواند خرج یا پس انداز شود (از جمله توسط مؤسسات مالی به عنوان ذخایر مورد نیاز)، زیرا نمی تواند به صورت مالیات یا با خرید اوراق قرضه به دولت بازگردانده شود. برای بخش خصوصی منطقی نیست که بخش بزرگی از درآمد خود را به صورت پول نگهداری کند، زیرا نگهداری پول نقد بیش از اندازه بالانس کمی، به خودی خود نامطلوب است. تحقیق فری استون (Freestone) و

همکارانش در استرالیا نشان می دهد که خانواده های استرالیایی تنها 7 درصد از درآمد در دسترس خود را به صورت سپرده پس انداز می کنند. بخش خصوصی همین که میزان پول مورد نظرش را پس انداز کرد، به افزودن به مصرف مازاد درآمد در دسترس خود رو می آورد. به علاوه مؤسسات مالی برای رهایی از ذخایر اضافی، نرخ بهره را کاهش می دهند. هدف سیاست دولت در یک اقتصاد کرختمین خواهد بود، اما زمانی که اقتصاد به موقعیت اشتغال کامل برسد، تزریق پول بیش از مقدار لازم برای نیل به میزان مطلوب پس اندازهای خصوصی، طبق تصریح خود نظریه پولی مدرن، تورمزا خواهد بود. افزایش تورم بخش خصوصی را به نگهداری پول نقد بی میل تر می کند و آن را به مصرف بیشتر سوق می دهد؛ امری که به نوبه خود به تورم بالاتری می انجامد - به ویژه اگر دولت متعهد به تأمین مالی هزینه های بعدی از طریق چاپ پول باشد. برای حفظ نرخ بهره در راستای سیاستهای دولت و جلوگیری از چرخه تورمی، پول مازاد بر پس انداز مطلوب بخش خصوصی باید از طریق مالیات و فروش اوراق قرضه از بازار خارج شود. اسپرومورگوس (Aspromourgos) و لاووی (Lavoie) نشان می دهند که این نقدینگی مازاد، حتی با فرضهای بسیار محتاطانه، نسبت بسیار بزرگی، اگر نگوییم تمام، پول تازه چاپ شده خواهد بود.

نتیجه این که فروش اوراق قرضه و مالیاتها برای تأمین هزینه های دولت حیاتی اند، زیرا کسری بودجه پایدار در اقتصاد با اشتغال کامل به شدت تورمزا خواهد بود. میتچل و موسلر در پاسخ به اسپرومورگوس این را یک "مسئله معناسناختی" که موجب گمراهی است، می نامند... به نظر می رسد که تأکید نظریه پولی مدرن بر مکانیزم تأمین مالی دولت با پیامدهای آن تناسبی نداشته باشد. مثلاً میتچل ادعا میکند که محدودیت بودجه دولتموجب این اعتقاد انحرافی اقتصاددانان می شود که گویا این محدودیت یک محدودیت پیشینی است و نه یک نتیجه پسینی. البته میتچل این نظر را بدون هیچ شاهدهی برای آن به میان می کشد، بی آن که هیچ مخالفت عملی ای هم با دیدگاه ارتدوکس، دایر بر این که "کسری بودجه [در یک اقتصاد با اشتغال کامل] اگر با چاپ پول تأمین شود، تورمزا است" ابراز کند. میتچل و موسلر توافق دارند که "بخش خصوصی در نبود اوراق قرضه دولتی تنها می تواند با افزایش سطح مصرف خود، موجودی های نقدی ناخواسته را دفع کند"، اما اضافه می کنند: "اینکه چنین وضعی باعث ایجاد و افزایش تورم شود، حتمی نیست و به توانایی اقتصاد بستگی دارد. برای پاسخگویی به تقاضای کل فزاینده، شما باید تولید واقعی را افزایش دهید." اما اگر ظرفیت اقتصاد همانا به طور کامل (یا تقریباً کامل) به کار گرفته شده باشد، آن گاه تقاضای اضافی تنها می تواند تورمزا باشد.

اگر استدلال فوق را بپذیریم، نتایجی که در واقع می توان از نظریه پولی مدرن گرفت، با ادعاهای بزرگ طرفداران آن مطابقت ندارند. در یک اقتصاد با اشتغال کامل، مقدار منابع درآمدی که می توان به اتکای تفاوت ارزش پول و هزینه تولید آن حاصل کرد بسیار ناچیز خواهد بود و این مالیاتها و فروش اوراق قرضه خواهند بود که چنان که مرسوم است، تقریباً تمام هزینه های دولت را تأمین می کنند. البته این نکته در صورتی که بخش قابل توجهی از ظرفیت اقتصادی به کار گرفته نشده باشد، صادق نیست، اما هدف سیاست باید به حداقل رساندن چنین دوره هائی باشد... خلاصه این که هزینه یک برنامه برای "تضمین اشتغال" باید جدی گرفته شود و نظریه پولی مدرن چنین نمی کند.

4.2 هزینه

استخدام صدها هزار، یا شاید میلیونها کارگر به صورت آزاد، احتمالاً بسیار پر هزینه است. برآورد هزینه "تضمین اشتغال" در یک اقتصاد پیشرفته، حتی در میان طرفداران آن، که می توان انتظار داشت در مورد نحوه محاسبه هزینه ها اجماع داشته باشند، به شدت متفاوت است. برخی از این تفاوتها انعکاس میزان حداقل دستمزد نسبی و سطح بیکاری در کشورهای مختلف است. با این حال، برآوردها از هزینه "تضمین اشتغال" به عنوان کسری از تولید ناخالص داخلی غالباً در سطح پایینی قرار دارند. مینسکی هزینه استخدام 9 میلیون کارگر بالای 16 سال را در سه برنامه اشتغال عمومی 46 میلیارد دلار در سال 1983، یا 1/27 درصد تولید ناخالص داخلی تخمین زد (به فصل 2 نگاه کنید).



افزایش بیکاری در میان فارغ التحصیلان دانشگاهی هند

گوردون هزینه سالانه برای تضمین اشتغال را 79 میلیارد دلار برای ایالات متحده در سال 1997-برابر 0/92 درصد تولید ناخالص داخلی- محاسبه کرد. او این مقدار را با ضرب تعداد کارگران بیکار در هزینه سالانه یک شغل با حداقل دستمزد، که در آن زمان 4/75 دلار در ساعت بود، محاسبه کرد. و رای نیز به همین روش، اما با استفاده از یک حداقل دستمزد بالاتر، مقدار 100 میلیارد دلار را محاسبه کرد. واتس و میتچل در سال 2001 برای استرالیا افزایش ناخالصی برابر 10/55 میلیارد دلار رادر هزینه

هابرآورد کردند، که معادل 2 درصد تولید ناخالص داخلی در آن زمان بود، که البته می توانست اثرات [مثبت] جبران کننده بر درآمد مالیاتی و فعالیت بخش خصوصی داشته باشد. کوک و همکاران اش در سال 2008 با مفروضات دقیقی در مورد طرح "تضمین اشتغال" و بررسی برنامه های تاریخی مشابه، مقدار ناخالص 17/6 میلیارد دلار را برای استرالیا (تقریباً 2/2 درصد تولید ناخالص داخلی در سال 2008) محاسبه کنند، که بایست با اخذ مالیاتهای بالاتر و هزینه های رفاهی کمتر به هزینه خالص 11 میلیارد دلار برسد. تنها چند سال بعد، در سال 2013، میتچل با استفاده از همان روش کوک اما با جزئیات بیشتر، از جمله با منظور کردن هزینه های اضافی همچون بازنشستگی و مرخصی استعلاجی، هزینه ناخالص 32/4 میلیارد دلار (معادل 2/1 درصد تولید ناخالص داخلی) و هزینه خالص 22 میلیارد دلار را محاسبه کرد. اقلام محاسبات پیشگفته و هزینه ها به عنوان کسری از تولید ناخالص داخلی در جدول زیر آمده اند.

سایر اقلام هزینه ها غیر از دستمزد	درصدی از تولید ناخالص داخلی	حل کامل بیکاری	
آری	1/27	نه	مینسکی 1986
نه	0/92	آری	گوردون 1997
نه	1/1	آری	ورای 1998
نه	2/0	آری	میتچل و و رای 2001
آری	2/2	آری	کوک و همکاران 2008
آری	2/1	آری	میتچل 2013

این درصدها نسبت به ظرفیت اقتصادی مربوطه به واقع ناچیز اند. اما چنان که نشان خواهیم داد در این برآوردها هزینه های برنامه "تضمین اشتغال" تماماً منظور نشده اند، از جمله سرمایه گذاری برای ایجاد شغل هزینه های اداری یا کم یا صفر در نظر گرفته شده اند. طراحی تضمین اشتغال، چنان که بعداً ترسیم خواهد شد، فوق العاده پیچیده است. این طراحی، برای آمریکا، شامل سه منبع متمایز قدرت - دولت فدرال، دولتهای محلی و "فوروم مشاوره میدانی" - و چهار لایه مدیریت در درون هر پروژه "تضمین اشتغال" است. این کیفیت پیچیده تخمین هزینه های اداری طرحها را دشوار می کند؛ البته قطعی است که این هزینه ها قابل توجه اند. به نظر می رسد که هیچ یک از طرفداران "تضمین اشتغال" تلاش جدی برای تخمین این هزینه ها به خرج نداده است. همچنین هزینه های سرمایه گذاری، مادام که مشاغل مورد نظر برای یک پروژه معین مشخص نشوند، ناشناخته باقی می ماند. به درستی گفته می شود پروژه هایی که بر معیارهای "تضمین اشتغال" منطبق باشد، قاعدتاً کاربر خواهد بود. نمونه هایی از مشاغلی که توسط طرفداران "تضمین اشتغال" ارائه می شوند، عموماً در بخش خدمات اند. کوک نمونه هایی را از کارهای عمومی، از جمله در کشورهای توسعه یافته، ارائه میکند که نسبت متوسط دستمزد به سایر هزینه ها در آنها حدوداً 30 به 70 است. طرفداران "تضمین اشتغال" به طور کلی نسبت به امکان ایجاد سریع مشاغلی منطبق بر معیارهای پروژه های "تضمین اشتغال" بیش از حد سهل انگار اند (به فصل 4 مراجعه کنید)، اما می توان گفت که سهم سرمایه در این مشاغل ضرورتاً پایین است.

به طور کلی می توان گفت که تخمین هزینه های "تضمین اشتغال" توسط طرفداران آن بسیار یکجانبه صورت می گیرد. خاصه گوردون و وری در محاسبات شان بسیار خام عمل می کنند و ابداً هزینه های اداری و سرمایه را منظور نمی کنند، در حالی که مزایای ناشی از افزایش پس اندازهای بانکی در اثر کاهش بیکاری، درآمدهای بالاتر مالیاتی و کاهش هزینه های مختلف برای مسائل اجتماعی (میتنی بر فرض ارتباط بین بیکاری و جنایت) را در نظر دارند. کوک و میتچل هزینه های برنامه تضمین اشتغال را در برابر درآمدهای مالیاتی جدید حاصل از دستمزدهای کارگران برنامه قرا می دهند، اما این روش نیز مبتنی بر این فرض است که "تضمین اشتغال" هیچ اثر منفی روی دستمزدها در بخش خصوصی، و بنابراین روی درآمدهای مالیاتی ندارد. اگر، چنان که در بخش دوم این فصل از نوشته نشان داده شد، برنامه تضمین اشتغال به کاهش استخدامهای با دستمزد پائین در شرکتهای حاشیه ای خصوصی می انجامد، و این به نوبه خود منجر به افزایش هزینه های ناخالص و کاهش درآمدهای مالیاتی می شود.



نیویورک، 31 می 1909: راهپیمایی بیکاران برای کار

چنان که در فصل دو نشان داده شد، برنامه های تاریخی مشابه تضمین اشتغال هزینه نسبتاً کمی داشته اند. اوج هزینه برنامه "نان آور" در آرژانتین حدود 1 درصد درآمد ناخالص داخلی بود و هزینه برنامه "نیو دیل"، که به طور متوسط 4 درصد نیروی کار را در استخدام داشت، از 2/2 درصد درآمد ناخالص داخلی تجاوز نکرد. با این تصریح، اما باید گفت که این برنامه ها حداقل دستمزد را به کارران شان نمی پرداختند. هزینه های برنامه نیو دیل، اگر "دستمزد قابل زندگی" به کارگران

پرداخت می شد، چندین برابر هزینه گفته شده می بود، و حتی در شرایط اقتصادی عادی تری، مثلاً در صورت یک نرخ بیکاری 5 تا 7 درصدی، هزینه های برنامه از آنچه فوقاً گفته شد، تجاوز می کرد. البته یک هزینه 2 تا 4 درصد از درآمد ناخالص داخلی کسر عظیمی از اقتصاد یک کشور نیست، با این حال چنین میزانی برای دولتها به معنای یک جابجایی اساسی [در اولویتها] است. این کیفیت در کشورهای با نرخ بیکاری بالا - خواه بیکاری رسمی، خواه پنهان، از جمله در برخی کشورهای اروپایی و کشورهای در حال توسعه به معنای جابجایی باز هم رادیکالتری است. علیرغم این، وری بر این نظر است که هزینه "تضمین اشتغال" فاقد اهمیت است. تمام کاستیهای مذکور در تحلیلهای مذکور، موجب تخمین دست پائین هزینه های "تضمین اشتغال" می شوند و بنابراین آن را اقدامی سادهتر از آنچه هست، ترسیم می کنند.

4.3 تضمین اشتغال و مسئله ثبات قیمتها

در این بخش تأثیر "تضمین اشتغال بر بازار کار در ابعاد گسترده تری تجزیه و تحلیل می شود. چنان که طرفداران تضمین اشتغال تأکید دارند، بنا به تئوری مرسوم اقتصادی بین بیکاری و تورم نوعی تعادل وجود دارد؛ به این معنا که بیکاری کمتر و تورم بیشتر از سوئی، و از سوی دیگر بیکاری بیشتر و تورم کمتر با هم همراه اند. اما جوهر مقدم "تضمین اشتغال" پیشنهادی برای اشتغال کامل همراه با ثبات قیمتهاست. میتچل این نکته را چنین تشریح می کند: اقتصادی که در آن تضمین اشتغال جاری است، با بازار کاری شامل دو بخش مشخص می شود، یک بخش "عادی" که در آن دستمزدها با چانه زنی و نیروهای بازار تعیین می شوند و دیگری "بخش تضمین اشتغال"، که دستمزدها در آن توسط دولت تثبیت شده اند. این بخش به نیروهای بازار یا تغییرات در شاخص قیمتها حساس نیست؛ البته و رای اذعان دارد که ضرورت دارد که با اعمال فشار سیاسی دستمزد کارگران "تضمین اشتغال" نیز به طور دوره ای افزایش یابد. با فرض وجود تعادلی بین این دو بخش، توسعه اقتصادی طبعاً موجب افزایش تقاضا برای نیروی کار خواهد شد. بنابراین دستمزد کارگران در بخش اول در اثر رقابت بخش خصوصی برای جلب کارگران افزایش می یابد. با برتری دستمزدها در بخش اول نسبت به بخش دوم، کارگران از این به آن کشیده می شوند. اما کارگران بخش تضمین اشتغال مهارتهای شغلی خود، حتی جنبه های مقدماتی آن مانند وقت شناسی، را از طریق کار در پروژه های این بخش کسب میکنند یا فرا می برند. بنابراین شرکتهای با پایینترین سطح و ساختار دستمزد موقعیت جذب تعداد زیادی کارگر آماده به کار را نسبت به آنچه در حال حاضر در اختیار دارند، خواهند یافت، و این کیفیت رشد دستمزدها را در سطوح پایینی بازار کار مانع خواهد شد. پس از آنجایی که دستمزد کارگران بخش تضمین اشتغال ثابت است، افزایش تقاضا برای نیروی کار موجب رقابت برای جذب کارگران در شرکتهای گفته شده نمی شود، بلکه کارگران را تا زمانی که شغلی با درآمد بیشتر و شرایط کار بهتر در دسترس نباشد، صرفاً در یک پناه یک "ضربه گیر" نگه می دارد. از این قرار "تضمین اشتغال" همچون یک "ارتش ذخیره مؤثر" عمل می کند، البته ارتشی که به طور فعال در میدان مستقر شده است.

میتچل تأیید می کند به محض آن که تمام "بخش تضمین اشتغال" تخلیه شود (یعنی تمام بیکاران به کار گمارده شوند)، تورم می تواند افزایش یابد، اما می افزاید که با افزایش اختلاف دستمزد در بخش تضمین اشتغال، که دستمزد ثابتی است، و بخش عادی، که در بازار کار تعیین می شود و متغیر است و فزون بر دستمزد ثابت بخش نخست، توانایی دولت برای مهار شدید تورم دستمزدها افزایش می یابد. با افزایش دستمزد در بخش عادل کارگران بخش تضمین اشتغال متحمل کاهش بیشتری در درآمد خواهد شد (قدرت خرید این بخش کاهش خواهد یافت). در این شرایط، دولت می تواند به شیوه معمول از سیاست های مالی و پولی انقباضی برای مهار تقاضا در بخش عادی بهره گیرد، اما به جای ایجاد بیکاری، کارگران را به بخش تضمین اشتغال منتقل کند، جایی که دستمزد ثابت در خدمت پایان دادن به دوره تورمی است. بنابراین "تضمین اشتغال" اجازه می دهد تا در بازار کار نوعی "رکود" ایجاد شود تا تورم دستمزد را مهار کند، بی



ایجاد 5/1 میلیون شغل در چارچوب "تضمین اشتغال روستائی" توسط دولت ایالت اوتارپرادش در هند، در بحبوحه پاندمی کووید-19

آنکه موجب بیکاری گردد. حال در دوره های کاهش تورم هر دو مکانیسم برعکس در راستای ممانعت از کاهش دستمزد و قیمت یا تعدیل کاهش آنها عمل خواهند کرد، زیرا دستمزد "تضمین اشتغال" یک کف را تعیین می کند، به نحوی که برخلاف سیستم فعلی، کاهش اشتغال در بخش خصوصی منجر به افزایش بیکاری نخواهد شد.

ویژگیهای نظم دهنده دستمزد "تضمین اشتغال" منطقیاً به لایه های پایینی بازار کار محدود می شود. بیشترین تهدید کارگران با مهارت های پایین یا

عمومی درست به علت عرضه بیشتر نیروی کار آماده به کار است. کارگرانی که مهارت های تخصصی بیشتری دارند، یا نیروی کار سازمان یافته تر، طبعاً تمایلی برای پرکردن جای کارگران با دستمزد و مهارت پائین ندارند. این کارگران به دلیل حضور در یک برنامه تضمین اشتغال از اعمال فشار برای افزایش دستمزد دلسرد نخواهند شد. از این رو

"تضمین اشتغال" هیچ نقشی در مهار تورم دستمزد در آن بخشهایی از اقتصاد که در آنها "اشتغال کامل" وجود دارد، یعنی بخشهایی که با کمبود نیروی کار ماهر روبرویند، نخواهد داشت. بلکه در این موارد برای محدود کردن تقاضا احتمالاً به سیاستها و ابزارهای سنتی‌تر دیگری- همچون کاهش هزینه‌های دولت، افزایش مالیات و/یا نرخ بهره-نیاز خواهد شد. می‌تپل استدلال می‌کند که کارگران با مهارت و دستمزد بالاتر از سوئی توسط کارگران "تضمین اشتغال" تهدید نمی‌شوند، و از سوی دیگر آنها "تضمین اشتغال" را محافظی در برابر از دست دادن شغل فعلی خود نمی‌بینند. در واقع آنان به "تضمین اشتغال" به نوعی به دیده یک گزینه "احتمالاً کم آبرو" خواهند نگریست. این بدان معناست که کارفرمایان زمانی که دستمزدها زیر سطح معینی باشند، کارگران "تضمین اشتغال" را قابل تعویض با کارگران کنونی شان می‌دانند، در حالی که این کارگران، وقتی دستمزدها از سطح معینی بالاتر اند، برای کار در یک برنامه تضمین اشتغال ارزش بیشتری نسبت به بیکاری قائل نیستند. اگر نرخ دستمزد متوسطی وجود داشته باشد که در آن کارگران، "تضمین اشتغال" را بدیل مناسب یا بدیل قابل تحمیلی برای شغل فعلی خود بدانند، اما کارفرمایان آن را (تضمین اشتغال) را معادل بیکاری بدانند، آن گاه "تضمین اشتغال" اقدام به افزایش دستمزدها خواهد کرد.

طرفداران "تضمین اشتغال" وقتی صحبت از تأثیر این برنامه بر بازار کار گسترده تر می‌شود، استدلالهای نسبتاً متناقضی را مطرح می‌کنند. گفته میشود که با این برنامه با مهار مطالبات دستمزدی، نیروی تثبیتکننده‌ای در بازار کار است، اما در عین حال گاه در چارچوب سیاستهای آرمانشهری به عنوان راهی برای حذف "مشاغل بد" به نفع "مشاغل خوب" توصیف می‌شود.

واکنش بازار به برنامه "تضمین اشتغال"، افزایشی یکباره در دستمزدها و شرایط کار در لایه‌های پایینی بازار کار خواهد بود، به طوری که حتی پایین ترین مشاغل در بخش عادی نیز امتیاز ملموسی نسبت به مشاغل "تضمین اشتغال" داشته باشند تا موجب ارجحیت اولی به دومی گردد. شرایط کار در "تضمین اشتغال" به حداقل حقوق جهانی همه کارگران تبدیل می‌شود، زیرا کارگران شغل بدیلی را که حاوی مجموعه مزایای کم ارزشتری باشد، نخواند پذیرفت. حامیان "تضمین اشتغال" بر این نظراند که تأثیرات این امر آنقدر قوی خواهد بود که دیگر حمایتهای قانونی از کار، مانند حداقل دستمزد، زائد خواهند شد. گوردون این را شرایطی تعریف میکند که در آن "کارگران از تحمل رؤسای منفور" آزاد خواهند شد.



مارتین لوتر کینگ: یک مدافع عدالت اقتصادی به شمول "تضمین اشتغال"

با این حال، این ادعا با تأثیر ضدتورمی آن همخوانی ندارد. به نظر طرفداران "تضمین اشتغال"، این برنامه موجب فشار برای افزایش دستمزدهای پایین خواهد شد، زیرا در غیر این صورت به سهولت موجب استخدام کارگران بیکار در شرکت های حاشیه ای و کم هزینه خواهد شد. این دو عبارت را در نوشته جونپیر (Juniper) و همکارانش مقایسه کنید: از یک سو، "کارفرمایان به احتمال زیاد در برابر تقاضاهای تورمی دستمزد کارگران کنونی شان مقاومت خواهند کرد، زیرا نیروی کار آموزش دیده بیشتری عرضه خواهد شد"، و "از سوی دیگر، شرکت های با دستمزد حداقل به رقابت بیشتری برای جذب کارگران برخوردارند خاست، و این می‌تواند بازسازی مشاغل و بهره‌وری بیشتر آنها را موجب شود". به نظر می‌رسد در یک برنامه تضمین اشتغال هم عرضه نیروی کار بیشتر (مهار دستمزدها) و هم تقاضای بیشتر برای آن (افزایش دستمزد) وجود خواهند داشت. و آنچه می‌توان گفت این است که تحقق این هر دو غیرممکن است.

4.4 مزایای مشاغل یک برنامه "تضمین اشتغال"

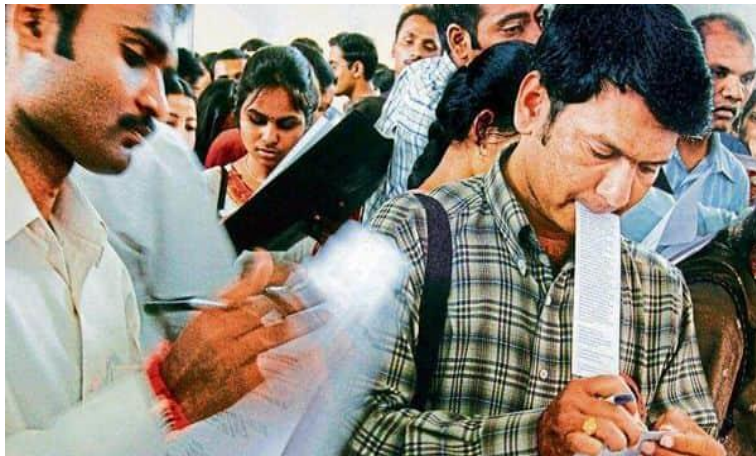
فرض برنامه "تضمین اشتغال" غالباً بر این است که کارگران تحت پوشش آن تدریجاً و به آرامی به مشاغل بخش خصوصی حرکت خواهند کرد، زیرا این مشاغل حاوی دستمزدی اند، بیش از آنچه "تضمین اشتغال" عرضه می کند. فولویلر (Fullwiller) و چرنووا (Tcherneva) تأثیرات "تضمین اشتغال" را بر تولید ناخالص داخلی و تورم مدلسازی کرده اند. اولی از مدل "اقتصاد کلان منصف" و دومی از مدل "مینسکی-کالکی" استفاده می کند. هر دوی آنها به این نتیجه می رسند که "تضمین اشتغال" موجب تثبیت اقتصاد، افزایش رشد در دوره های رکود و تحرک عوامل کاهنده تورم در طول دوره های رونق می گردد. با این حال، تمرکز آنها روی نرخ دستمزد نسبی است و نه بر ویژگی های شغلی غیرمزدی؛ که با توجه به ویژگیهای خاص "تضمین اشتغال" قطعاً باید مورد توجه قرار گیرند. سالیوان و تو (To) دریافتند که تا یک سوم مزایای تغییر شغل (در ایالات متحده) به ویژگیهای غیردستمزدی مشاغل - مانند بیمه درمانی، مزایای بازنشستگی، ساعات کاری انعطاف پذیر، تعطیلات با حقوق، استقلال شخصی در شغل، زمان رفت و آمد، ایمنی محیط کار و عوامل نامشهود دیگری مانند رضایت شخصی و روابط با همکاران-مربوط است. برخی از این ویژگیهای غیردستمزدی مشخصاً از زمره ویژگیهای مشاغل "تضمین اشتغال" اند؛ از آن جمله: ساعات فوق العاده انعطاف پذیر، بیمه درمانی (در ایالات متحده) و مزایای بازنشستگی، امکان قابل توجه گذراندن دوره های آموزشی، سهولت تضمین شده رفت و آمد به دلیل سازماندهی محلی (اگرچه طرفداران "تضمین اشتغال" در این باره تصریحی ندارند).

مدافعان "تضمین اشتغال" گاه این گزاره را به میان کشیده اند که رقابت در میان کارگران باعث می شود همه مشاغل همان مزایای غیردستمزدی مشاغل "تضمین اشتغال" را دارا شوند (برای نمونه موسلر در مورد بیمه درمانی این نظر را دارد). عملکرد شرکتهایی مانند کوستکو (Costco) که تقریباً همه کارکنان آن از بیمه درمانی و بازنشستگی برخوردارند، نشان میدهد که برای مراکز کم هزینه این امکان وجود دارد که در عین سوددهی، مزایا و دستمزدهای قابل توجهی - بیش از حداقل قانونی-را به کارگران خود ارائه دهند. در واقع، کوستکو شواهدی را به دست می دهد که نشان میدهند افزایش دستمزدها و مزایا در سطوح پایینی بازار کار اما در کل اقتصاد، بهرهوری را افزایش و گردش مالی را کاهش می دهد؛ موهبتی هم برای کارگران و هم برای کارفرمایان و مدیریت. از طرف دیگر، برخی از مزایای "بازدارنده" مانند بیمه درمانی، بازنشستگی و غیره، که به مشاغل "تضمین اشتغال" تعلق می گیرند، می توانند حذف شوند اگر دولت این مسئولیتها را بپذیرد. با این حال، برخی از مزایای شغلی "تضمین اشتغال"، مثل ساعات کار منعطف و رفت و آمد کوتاه، ذاتی این قبیل مشاغل اند. اینها، به ویژه در پایین ترین سطوح بازار کار، مزایای شغلی غیرمعمولی هستند و با توجه به این که "تضمین اشتغال" آنها را به عنوان حقوق پایه می شناسد، پیش بینی اینکه شرکتهای خصوصی چگونه (اجباراً) نسبت به آنها واکنش نشان می دهند، دشوار است. یک نکته روشن است: مزایای "تضمین اشتغال" وابسته به سودآوری مشاغل تحت پوشش آن نیست، و از قرار دادن شرکتهای دارای انگیزه سود در رقابت با فعالیتهای زیان ده دولت باید پرهیز کرد.

علاوه بر این دو مزیت نامشهود، مشاغل "تضمین اشتغال" را اساساً از مشاغل با دستمزد مشابه در بخش خصوصی متمایز می کنند. اولین مزیت این که شرایط مشاغل "تضمین اشتغال"، به عنوان مشاغل دولتی، به شیوه ای دموکراتیک و سیاسی تعیین می شود. "روسای منفور" و "فرهنگ قلدری" که ممکن است به عنوان "افشار بالا" در بخش خصوصی پذیرفته شوند، مشخصاً توسط نمایندگان اتحادیه ها در بخش دولتی، به چالش کشیده میشوند. کارگران تحت پوشش "تضمین اشتغال"، اگر از شرایط خود ناراضی باشند، می توانند از عموم مردم بخواهند آنان را در تغییر شرایط، به مراتب بیشتر نسبت به کارگران شرکتهای خصوصی، حمایت کنند. دومین و بالقوه مهمترین مزیت این است که یک شغل تحت پوشش "تضمین اشتغال"، که الزامات مورد نظر مدافعان این برنامه را برآورده میکند (یعنی شغلی که مستلزم مهارت بالا نباشد اما از نظر اجتماعی سودمند باشد) از نظر شخصی بسیار رضایت بخش تر از یک شغل مشابه یا حتی تا حدودی بهتر در بخش خصوصی است. برخلاف کار ساده به نفع یک شرکت خصوصی (مثلاً در یک فروشگاه فست فود)، یک شغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" فعالیتی عمومی است با هدف سودمندی برای محیط کارگری محلی. واتس حتی بر مطرح می کند که مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" باید شاخص پیشرفت واقعی را افزایش دهند. خلاصه این که "تضمین اشتغال" از زمره خدمات عمومی است و می تواند بر این اساس توسط کارگران ارزش گذاری شود. تحت چنین شرایطی، باید انتظار داشت که بسیاری از کارگران "تضمین اشتغال" را به اشتغال در بخش خصوصی ترجیح دهند، حتی اگر این دومی تا حدودی (البته نه به میزان قابل توجهی) دستمزد بیشتری پرداخت کند. یک کارگر "تضمین اشتغال" ممکن است احساس کند که نمیتواند کار خود را ناتمام رها کند، حتی اگر یک شغل "معمولی" با درآمد قدری بهتری در دسترس باشد. با توجه به اینکه بسیاری از مشاغل مورد نظر مدافعان "تضمین اشتغال"، کار با افراد آسیب پذیر است (به عنوان مثال در مراقبت از کودکان و مراقبت از سالمندان)، و با توجه به اینکه یک مشاغل حاوی یک بخش آموزشی قابل توجه اند، درک این نکته دشوار نیست که کارگران احساس کنند موظف به ادامه کار در چارچوب این برنامه اند.

واقعیت پیشگفته اشکال برخورد با کار به عنوان یک کالای کاملاً انعطاف پذیر را نشان می دهد. برخی از طرفداران "تضمین اشتغال"، به ویژگی‌های مویسکن، این برنامه را با برنامه های "سهام ذخیره" در بخش کشاورزی مقایسه میکنند، برنامه های اخیر را نوعی "اشتغال کامل" برای تولید یک کالای خاص توصیف میکنند. اما اگر وضع این یا آن محصول کشاورزی، مثلاً پشم یا گندم، را در یک برنامه سهام ذخیره کشاورزی با کارگران "تضمین اشتغال" مقایسه کنیم، ایراد این توصیف آشکار می شود. مثلاً پشم در یک پشم فروشی، بر اساس اهدافی که برای آنها تولید شده، "بیکار" محسوب می شود. اما در مقابل، کارگران تحت پوشش "تضمین اشتغال" به کار گمارده می شوند و مسئولیتهایی را در خدمت به جامعه به عهده می گیرند. معادلی برای پشم فروشی مورد نظر با "تضمین اشتغال" این است که دولت با پشمهای "بیکار" ژاکت ببافد و آنها را به بیخانمانها بدهد، و اگر چندی بعد تقاضا برای پشم افزایش یافت، ژاکتها را پس بگیرد و دوباره به پشم تبدیل کند. غرض این است روشن شود که به ناچار درجه ای از "چسبندگی" در مشاغل "تضمین اشتغال" وجود خواهد داشت و این کیفیت از توانایی "تضمین اشتغال" برای ایجاد اشتغال کامل می کاهد. طنز ماجرا این است که طرفدارانی مانند میتچل و ورای (2005) مزایای اجتماعی اشتغال خصوصی با دستمزد پایین را تحقیر کرده اند - کاری که در حق مشاغل مشابه در برنامه "تضمین اشتغال" نکرده اند. و این دقیقاً ارزش پایین بسیاری از کارها در بخش خصوصی است که باعث می شود مشاغل "تضمین اشتغال"، حتی با دستمزد کمتر، جذابتر به نظر آید.

در اینجا باید مجدداً بر این نکته مکت کنیم که تضمین اشتغال موجب تغییری اساسی در منطق استخدام می شود، یعنی به طور خلاصه، آن را معکوس می کند. یک کارگر، در نبود برنامه ای برای تضمین اشتغال، برای پاسخگویی به تقاضای نیروی کار یک شرکت، نه الزاماً خصوصی، استخدام می شود. در برنامه "تضمین اشتغال"، کارفرمای احتمالی (دولت) خود را در موقعیتی می بیند که باید شغلی ایجاد کند تا تقاضای کارگر برای اشتغال را برآورده کند. این کیفیت به طور محسوسی دینامیسم روابط استخدامی را تغییر می دهد. بدون تهدید بیکاری، کارگر ممکن است تمایل کمتری به ترک شغل کنونی اش داشته و در پی "تطابق شغلی" بهتر باشد و در نتیجه موجب ارتقاء بهره‌وری نیروی کار گردد.



در ماه می 2020 در اثر همه گیری کووید-19، بیکاری در هند به 27/11 درصد نیروی کار بالغ شد

جذابیت مزایای مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" و تحرک شغلی که در اثر یک برنامه "تضمین اشتغال" ایجاد می شود، کارفرمایان بخش خصوصی را تحت فشار قرار می دهند تا دستمزدهای بالاتر، شرایط و امنیت شغلی بهتری را تأمین کنند. در صورت تناسب معینی بین دستمزد و حق بیمه های مختلف، حتی یک شغل با کمترین دستمزد و کمترین خوشایندی در اقتصاد خصوصی ممکن است نسبت به یک شغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" جذابتر باشد، و روشن است که هر چه حق بیمه های آن بیشتر باشد، تأثیرش بر سطوح اشتغال بیشتر است. مثلاً اگر حداقل دستمزد مورد نیاز

برای کشاندن کارگران از بخش "تضمین اشتغال" به بخش خصوصی 50 درصد بیشتر از حداقل دستمزد جاری باشد، یعنی همان دستمزد "تضمین اشتغال"، آن گاه باید انتظار کاهش سهم بخش خصوصی کم سرمایه (مانند خرده فروشی، مسافرخانه داری و غیره) از مشاغل با دستمزدهای پایین را داشته باشیم. اینکه آیا این کیفیت منجر به افزایش دائمی سهام ذخیره "تضمین اشتغال" میشود یا نه، بستگی به نحوه واکنش کل اقتصاد دارد.

علاوه بر تناسب بین دستمزد و حق بیمه، شرکت‌های با دستمزد پایین می‌توانند با حذف بسیاری از مواردی که جستجوی شغل خصوصی را سنگین یا حتی تحقیرکننده میکنند - مانند درخواست ارائه رزومه، کار بدون دستمزد به عنوان آشنائی با شرکت، چالپوسی از کارفرما یا ارائه خدمات خصوصی به او - کارگران را جذب کنند. شرکتها میتوانند به جای بررسی مفصل پرونده متقاضیان کار، با پیش گرفتن مشی "اولین کسی که وارد می شود، اولین کسی است که استخدام می شود" با جذابیت نسبی مشاغل "تضمین اشتغال" مقابله کنند. این احتمال هست که کاستن از هزینه های کارگر برای یافتن یک شغل جدید، تا حدی مطالبات دستمزدی او را تخفیف دهد. البته این را نیز باید گفت که چنین روشهایی از میزان تطابق شغلی و تولیدوری کار خواهند کاست.

با این وجود، برخی و شاید بسیاری از کارگران همچنان جریان بسیار سهلتر برای گرفتن یک شغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" را ترجیح خواهند داد. این جریان مبتنی است بر مشی الزامی "هر کس که وارد شود، استخدام می شود"، و بنابراین نمیتواند حتی بر اساس مهارت کارگر یا در دسترس بودن او دست به تبعیض بزند (مشی ای که برای هیچ شرکت دیگری میسر نیست). انعطاف پذیری منحصر به فرد "تضمین اشتغال" ممکن است چنان جذاب باشد که کارگران، به ویژه آنهایی که به دنبال کار کوتاه مدت یا موقت اند، به جای امتحان شانس خود در اقتصاد معمولی، "تضمین اشتغال" را انتخاب کنند. در چنین شرایطی "تضمین اشتغال" نه آخرین کارفرما بلکه به اولین کارفرما تبدیل می شود. برای بسیاری از کارگران، "تضمین اشتغال" به عنوان یک گزینه دائمی نیز جذاب خواهد بود. عطف به تحقیقات ریچارد سنت (Richard Sennett)، جامعه شناس کار امریکائی، از سال 1998 به بعد محققان اذعان کرده اند که بسیاری از کارگران امنیت شغلی را به دستمزد بیشتر ترجیح می دهند. یک شغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" موقعیتی تضمین شده و دائمی است، با مسئولیت کم برای خدمت به جامعه. و این برای برخی از کارگران ناراضی از بخش خصوصی یا ناآماده برای تحرک شغلی، یک موقعیت خوشایند خواهد بود. شاید مسئله ای نباشد اگر تعداد کارگران مشمول این توصیف کم باشد. اما اگر این تعداد زیاد باشد، آن گاه هزینه طرح و اثرات (منفی) آن بر بقیه اقتصاد به طور چشمگیری افزایش خواهد یافت.

این که افزایش هزینه طرح "تضمین اشتغال" به چه درجه بر کل اقتصاد اثر خواهد داشت، بستگی مستقیمی به این دارد که نسبت بین دستمزد / مزایا چه باید باشد تا اطمینان حاصل شود که کارگران بازار کار معمولی را به "تضمین اشتغال" ترجیح خواهند داد. یک نسبت نامتعادل (خیلی کم یا خیلی زیاد) در هر حال پیامدهای منفی خواهد داشت. در یک حالت، همان گونه که شاپیرو و استیگلیتز پیش بینی کردند، ممکن است کارگران با دستمزد پایین اقدام به کم کاری کنند، زیرا خسارات درآمدی که در اثر اخراج شدن به دلیل تولیدوری کم باید متحمل شوند، ناچیز خواهد بود. در حالت دوم، باید مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" به شدت غیرمولد باشند یا کارگران آن در مقایسه با شغل مشابه در بخش خصوصی درآمد کمتری خواهند داشت، یعنی به تعبیری "برای یک چندرغاز کار کنند". این حالت دوم مشخصاً در هند پیش آمد، به نحوی که دادگاه عالی هند به این نتیجه رسید که برنامه تضمین اشتغال روستائی با پرداخت دستمزدی کمتر



کارگران سیاه، بومی و دیگر رنگین پوستان امریکا مخالف "استخدام کامل" بدون یک طرح دولتی برای "تضمین اشتغال"

از حداقل قانونی، قانون را نقض می کند. در عمل این احتمال وجود دارد که شرکت های خصوصی بدو دستمزد پائینی بپردازند، اما به تدریج آن را افزایش دهند، و از این طریق هم تولیدوری کارگران را در نظر داشته باشند و هم شرایط حفظ آنان را فراهم آورند.

نکته دیگری که باید به آن اشاره کرد این است که تعدیل اولیه دستمزدها در بخش خصوصی، به صورت افزایش آنها زیر تأثیر "تضمین اشتغال"، قطعاً به یک جهش کوتاه ترمیمی انجامد که به نوبه خود موجب کاهش اثر تعدیل اولیه می شود؛ مگر آن که بخش خصوصی ترجیح دهد به جای افزایش قیمت ها، از دامنه سود خود بکاهد. در غیر این صورت آنچه به عنوان دستمزد قابل زندگی

آغاز می شود، می تواند به سرعت به دستمزد آستانه فقر تبدیل شود. از شوخیهای روزگار این که عین این استدلال، یعنی افول نتایج مثبت تعدیل اعتلانی در اثر افزایش قیمت ها، توسط چرنووا و ورای علیه درآمد پایه جهانی اقامه شده است.

اگر دولت نخواهد، پس از تعدیل اعتلانی اولیه، بخش خصوصی را به افزایش دستمزدها سوق دهد، شکاف دستمزد مشاغل "تضمین اشتغال" و مشاغل در بخش خصوصی باید ثابت بماند، این البته نافی تعدیل دستمزد "تضمین اشتغال" هر از گاهی به سمت بالا نیست. هر چه شکاف بین دو دستمزد عریضتر، مشاغل "تضمین اشتغال" ناهمسان تر و بنابراین به تعداد کمتر خواهند بود. در این حالت منتفی نیست که بسیاری از کارگران بیکار ترجیح دهند بدون حمایت درآمدی، در اقتصاد سایه کار کنند و نه اینکه در برنامه ای که احتمالاً در معرض انگ و اشاره نیز هست، ثبت نام کنند. چنین "تضمین اشتغال"ی نمی تواند "مشاغل خوب" را به جای "مشاغل بد" بنشانند.

4.5 نتیجه

به طور خلاصه، در این فصل استدلال شد که 1- نظریه پولی مدرن عمدتاً در مورد مکانیسم حسابداری دولتی درست است، اما این به خودی خود حاوی پیامدهای مهمی نیست؛ 2- سمتگیری ضد تئوری احتمالی "تضمین اشتغال" شایسته هشدارهای مهمی است. هشدار اول این که طرفداران نظریه پولی مدرن به درستی میگویند که دولت‌هایی که پول بی پشتوانه انتشار می‌دهند، در معرض محدودیتهای مالی نیستند، اما بر اساس منطق خودشان، دامنه هزینه‌های دولتی که از طریق پول تامین میشود، باید بسیار کم یا نزدیک به صفر باشد. طرفداران نظریه پولی مدرن هنوز پاسخ مناسبی به این استدلال ارائه نکرده‌اند. دیگر این که هزینه‌های طرح تضمین اشتغال را باید جدی گرفت، و این کاری است که طرفداران "تضمین اشتغال" هنوز نکرده‌اند.

با توجه به نکته دوم، آشکار شده است که تأثیر یک طرح عمومی برای شغل با حداقل دستمزد برای همه شهروندان بزرگسال بر بازار کار، بس گسترده‌تر و پیچیده‌تر از آنی است که مدلهای "تضمین اشتغال" عرضه کرده‌اند. هر شغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" به دلیل مزایای قابل توجه غیردستمزدی اش حداقل از قدری جذابیت برخوردار است، و طرح "تضمین اشتغال" که مبتنی بر تعاریف و انتظارات مدافعان آن باشد (یک کار از نظر اجتماعی سودمند که بتوان به سادگی به آن وارد و از آن خارج شد) برای برخی از کارگران جذابتر از مشاغل خصوصی، که دستمزد بیشتری هم می‌پردازند، خواهد بود. وضع اگر چنین باشد (و نوشته حاضر نشان می‌دهد که چنین است)، پس بخش خصوصی باید حاوی مزایای بسیاری در قیاس با مشاغل "تضمین اشتغال" باشد و مشاغل را چنان تسهیل کند که جذب کارگران و حفظ آنان میسر گردد. طبیعتاً چنین کیفیتی میتواند به نفع کارگران باشد، اما نتیجه آن از زاویه تولیدوری نامشخص است. به علاوه می‌تواند به تلقی از مشاغل "تضمین اشتغال" به عنوان مشاغل "الکی" نیز منجر شود. تأثیر این تلقی بر انواع کارهایی که کارگران تحت پوشش "تضمین اشتغال" می‌توانند انجام دهند، موضوع فصل بعدی است.

5 تضمین اشتغال در عمل: واقعیت‌های سیاسی و اداری

بسیاری از جنبه‌های "تضمین اشتغال" - هزینه آن، تأثیر آن بر اقتصاد و، مرتبط با موضوع این فصل، پایداری سیاسی آن - به نوع کاری که کارگران تحت پوشش آن انجام خواهند داد، بستگی دارد. مدافعان "تضمین اشتغال" معیارهای حاکم بر مشاغل تحت پوشش آن را تعیین کرده‌اند، که عبارت‌اند از:

- 1- خروجی این مشاغل باید ناظر بر منافع اجتماعی باشد؛
- 2- آنها نباید به مهارتهای جز مهارتهای پائین یا عمومی نیاز داشته باشند، هزینه‌های سرمایه‌ای پایینی داشته باشند و با حداقل دستمزد (با توجه به آنچه در فصل 3 در باره دستمزد زیر حداقل گفته شد) متناسب باشند؛
- 3- باید از بقیه بخش‌های دولتی متمایز باشند؛
- 4- باید از "ظرفیت ذخیره" باشند، یعنی در تحلیل نهایی نباید این که کار مربوطه انجام می‌شود یا نه، اهمیت چندانی داشته باشد، زیرا کارگران باید بتوانند به میل خود بین "تضمین اشتغال" و استخدام در بخش خصوصی جابجا شوند.

انکار نمی‌توان کرد که یک دولت می‌تواند به هر کس شغلی پیشنهاد بدهد، و نیز این که در حال حاضر بسیاری کارهای مفید اجتماعی وجود دارند که به انجام نرسیده‌اند. با این حال، این بدیهی نیست که یک دولت بتواند "این هر دو نشان را با یک تیر بزند". گزاره اصلی این فصل این است که "تضمین اشتغال" با یک "چهارضلعی ناممکن" مواجه است که مانع از برآوردن همزمان معیارها مذکور می‌شود. در این فصل تنشها و تضادهای بین چهار معیار گفته شده یا "چهارضلعی ناممکن" بررسی خواهند شد. این تنشها را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم کرد: 1- بسیاری از مشاغل پیشنهادی "تضمین اشتغال" به مهارتهایی نیاز دارند که با حداقل دستمزد متناسب نیستند؛ 2- بسیاری نیازهای اجتماعی در دست انجام‌اند، بنابراین نباید از طریق مشاغل کوتاه مدت ناشی از سیاستهای ضد چرخه‌ای* برآورده شوند؛ و 3- منفک نگه داشتن "تضمین اشتغال" و بخش عمومی بس دشوار است. نوع مشاغلی که کارگران تحت پوشش یک برنامه تضمین اشتغال انجام می‌دهند، فقط یک مسئله اداری نیست، بلکه بر پایداری سیاسی آن برنامه تأثیر می‌گذارد. حتی اگر نگرانی‌های کلان اقتصادی حول "تضمین اشتغال" ناموجه باشند، این برنامه تنها تا زمانی ادامه خواهد داشت که حمایت سیاسی از آن وجود داشته باشد.

5.1 چهارضلعی ناممکن: منافع اجتماعی در برابر مهارت پائین



یک بورس کارایی در امریکا

مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" مشاغلی با حداقل دستمزد اند - و بنابراین باید با حداقل دستمزد تناسب داشته باشند؛ یعنی باید به مهارت‌ها و تخصص پائین و آموزش کمی نیاز داشته باشند. این دو معیار توأم در بسیاری از مشاغل پیشنهاد شده توسط ورای و دیگران، اگر نگوئیم در اکثر آنها، صدق نمی‌کنند. برای مثال، "همیاری با سالمندان، یتیمان، بیماران بستری، و معلولان ذهنی یا جسمی"، "دستیاران کلاس

عمومی" و "دستیاران مراقبت‌های روزانه" از آن دسته کارهایی نیستند که بدون آموزش انجام شوند، و معمولاً پیشینه و شخصیت کارگران باید بررسی شوند تا مشخص شود آیا آنها برای کار با افراد آسیب پذیر مناسب اند یا خیر. ورای حتی از این فراتر می‌رود و بیشترین کارها را در آموزش، بهداشت و زیرساختها [از لیست مشاغل "تضمین اشتغال"] حذف می‌کند، زیرا آنها بیش از حد به مهارت نیاز دارند. به عبارت دیگر، کارگران تحت پوشش "تضمین اشتغال" در این بخشها می‌توانند عهده دار مشاغل اداری کم مسئولیت و کمکی را به عهده گیرند. دیگر طرفداران "تضمین اشتغال" مشاغل موجود در پروژه‌های زیرساختی عمومی بزرگ را از زمره کارهایی برمی‌شمردند، که می‌توانند در یکبرنامه تضمین اشتغال انجام شوند. فراتر از اشکالات ذکر شده قبلی، کارهای ساختمانی و زیرساختی غالباً در یک محیط کاری بالقوه ناامن انجام می‌شوند، که می‌تواند به ویژه برای کارگران آموزش ندیده، و در صورت کیفیت ضعیف کار، برای کاربران آینده خطر آفرین باشد.

لازمه بسیاری از مشاغل پیشنهادی برای "تضمین اشتغال" رسیدگی به طیف گسترده‌ای از مسائل ایمنی است؛ هم برای کارگران، هم برای عموم و هم برای کاربران آینده. مثلاً، کوک طرح می‌کند که کارگران "تضمین اشتغال" می‌توانند به کار نظارت بر مناطق آزاد از الکل گمارده شوند و عهده دار گشتهای مراقبت شوند. دقیقاً مشخص نیست که محتوای این مشاغل چیست، اما برای اینکه کارگران "تضمین اشتغال" بر امنیت عمومی نظارت به هر شکلی نظارت کنند، نیازمند آموزش برای برخورد با افراد بالقوه پرخاشگر یا نامنظم اند، و با این وجود هنوز خطر (احتمالاً قابل توجه) آسیب فیزیکی متوجه آنها خواهد بود. قاعدتاً این امکان وجود دارد که "تضمین اشتغال" دست کارگران را باز بگذارد که مشاغل خاصی را نپذیرند. اما چنان که ساویر توجه می‌دهد، این نکته در هیچ برنامه‌ای تصریح نشده است. این واقعیت که طرفداران "تضمین اشتغال" مشاغلی را، از آن دست که گذشت، پیشنهاد می‌کنند، نشان می‌دهد که آنان ابعاد واقعی موانع برای انجام این مشاغل را در نظر نمی‌گیرند.

این نظر که مشاغلی که به مهارت و آموزش قابل توجهی نیاز دارند، به سادگی توسط کارگران موقت و با دستمزد حداقلی خواهند شد، در میان طرفداران "تضمین اشتغال" بسیار رایج است. این نظر نادرست جنبه‌های طبقاتی و جنسیتی روشنی دارد. فهرستی که ورای تهیه کرده است، از زاویه خدماتی که برای افراد کم درآمد پیشنهاد می‌کند، قابل توجه است: مسکن ارزان قیمت، برخورداری از مراقبت از بازنشستگان کم درآمد و نیز برخورداری از مراقبت از فرزندان. مشابه او، چرنووا نیز پیشبرد یک برنامه تضمین اشتغال غیرانتفاعی را پیشنهاد می‌کند، که به زعم او می‌تواند دید بهتری نسبت به نیازهای محلی کارگران و نحوه پاسخگویی به آنها داشته باشد. این پیشنهاد کامبیش منطبق بر همان ایده دولت به عنوان "کارفرمای ملجأ نهائی" است که سیاست استخدام "همگان" را پیش می‌برد، زیرا در غیر این صورت تفاوتی با برنامه‌های عمومی و مرسوم سازمان‌های خیریه نخواهد داشت. این پیشنهاد امکان استفاده از کارگران "تضمین اشتغال" را برای ارائه خدمات عمومی به تهیدستان "به قیمت ارزان" فراهم می‌آورد، کارگران موقت و با آموزش کم را به استخدام درمی‌آورد تا از بازنشستگان و فرزندان کارگران تهیدست مراقبت کنند. این در حالی است که خانواده‌های "ثروتمندتر" می‌توانند خدماتی را با کیفیت بالاتر در بازار بخرند.

کوستزر خاطر نشان می کند که خدمات اجتماعی ارائه شده توسط کارگران در طرح تضمین اشتغال در آرژانتین قبلاً توسط دولت یا بازار ارائه می شدند، اما تأمین آنها برای تهیدستان غیرممکن بود. حل این مشکل با ارائه یک نسخه "موقت" و با کیفیتی نازلتر نوعی پسرقت است.



آرژانتین: گروهی از کارگران تحت پوشش برنامه "نان آور خانواده"

همچنین بسیاری از خدمات اجتماعی توصیه شده توسط حامیان "تضمین اشتغال" قویاً متوجه به شدت وضع زنان اند (مثل مراقبت از کودکان و غیره). فریزر بر این نظر است که این فرض ضمنی که این خدمات به مهارتهای مهمی نیاز ندارند، یا این که این مهارتها برای همه "ذاتی" اند، بازتاب نگرشهای فرهنگی جنسیتی است که مهارتها و مشاغل را که به عنوان زنانه کدگذاری شده اند، کم ارزش میدانند. نمونه بارز این رویکرد در اثر فورستاتر (Forstater) آمده است که ادعا می کند "کمک برای آموختن زبان انگلیسی و کسب تحصیلات عمومی را می توان با کمترین مهارتها عرضه کرد. این

ادعا را دشوار بتوان معتبر دانست. درست است که برنامه کار-تحصیل دولت فدرال امریکا دانش آموزانی را به عنوان معلم خصوصی برای دانش آموزان مدرسه رو استخدام می کند. اما اینها دانش آموزانی هستند از جمله سطح تحصیلات بالایی دارند. به تصریح ورای و میتچل، کارگران بیکار ثبت نام شده در "تضمین اشتغال" در قیاس با دیگران، دارای سطح تحصیلات پایینی خواهند بود و ممکن است خودشان با سوادآموزی مشکل داشته باشند. پیامدهای این گرایش طبقاتی و جنسیتی می توانند منفی باشند، زیرا به احتمال زیاد جمعیتهای کارگری تعداد زیادی کارگر تحت پوشش "تضمین اشتغال" داشته باشند و در نتیجه بیشترین خدمات و به تبع آن تأثیر را از کارکنان مراقبت و آموزش ناماهر دریافت کنند؛ کیفیتی که موجب بازتولید نابرابری است.

درست است که مراقبت از زمره مشاغل با دستمزد پائین است (در امریکا تقریباً 40 درصد کمتر از میانگین دستمزد را دریافت می کند)، اما این به این معنا نیست که چنین هم باید باشد، یا اینکه مراقبت کار آسان و بی نیاز از مهارت است. مشکل این است که "تضمین اشتغال" ملزم به پرداخت دستمزد پایه است. کارگران تحت پوشش "تضمین اشتغال" که مثلاً مراقبت از سالمندان و کودکان را به عهده می گیرند، همان دستمزدی را دریافت خواهند کرد که کارگرانی که کارهای بسیار ساده تر و کم مهارت تر مانند "باغبانی پوشش گیاهی کنار جاده ها" را. اگر کاری مهم است، پس باید مهم هم تلقی شود. فورستاتر استدلال می کند که بخش خصوصی اقتصادهای پسا صنعتی عمدتاً مشاغل موقت، کم دستمزد و ناامنی را ایجاد می کنند. اما چنان که ساویر متذکر می شود، "راه حل" تضمین اشتغال" برای این مشکل، این است که تعداد مشاغل موقت و کم دستمزد را در بخش دولتی نیز افزایش دهد. به احتمال قوی مراقبت بهداشتی، مراقبت اجتماعی و آموزش در آینده سهم بیشتری از اشتغال را به خود اختصاص خواهند داد، زیرا جوامع هم ثروتمندتر و هم مسنتر می شوند و چشم اندازها برای اشتغال ایمن، پردرآمد و سودمند وسعت می گیرند. اگر "تضمین اشتغال" بخواهد این دست خدمات را "به قیمت ارزان" ارائه دهد، ناگزیر برخلاف این روند و در سمت تضعیف آن عمل خواهد کرد؛ این سیاستی است که کیفیت مراقبت را تنزل و سطح دستمزد کارگران دائمی در بخش مراقبت را کاهش می دهد و به تثبیت این بخش به عنوان یک بخش کم ارزش یافته کمک می کند.

یکی از راههایی که "تضمین اشتغال" * برای رفع این مشکل دارد، گنجاندن یک جزء آموزشی در برنامه است. ورای مطرح می کند آن کارگران تحت پوشش "تضمین اشتغال"، که مراقبتهای اجتماعی را به عهده دارند، میتوانند در کلاسها و سمینارهای ذیربط شرکت کنند، در حالی که کسانی که در مدارس دولتی کار می کنند، میتوانند برای کسب «دیپلم دبیرستان یا مدارک پیشرفته» ادامه تحصیل دهند. کوک یک طرح دقیق برای برنامه های آموزشی از جمله آموزش فنی و تجربه در حین کار ارائه داده است. به واقع این چاره از برخی از مشکلات ناشی از استخدام کارگران موقت و با دستمزد پایه برای ارائه خدمات عمومی جلوگیری می کند، اما با نقش "سهم ذخیره"، به عنوان یکی از ارکان "تضمین اشتغال" در تضاد است. کارگری که به یک برنامه آموزشی جامع مشغول است، نمی تواند "سهم ذخیره" ای محسوب شود که برای جذب بیکاران در طول دوره های رکود منظور شده است. قاعداً ارائه خدمات آموزشی جدی به کارگران

باید در بسته ای از آموزشهای حرفه ای و مهارتی در یک دوره زمانی مجزا صورت گیرد. در این حالت به احتمال بسیار کارگران تا زمانی که آموزش شان کامل نشده باشد، در برنامه باقی خواهند ماند، و بنابراین، آن چنان که "تضمین اشتغال" فرض می کند، برای تثبیت دستمزدها به سادگی بین این بازار و بازار کار عادی جایجا نخواهند شد.

از سوی دیگر، کارگران "تضمین اشتغال" فقط می توانند در موقعیتهای کمکی با مسئولیتهای کم یا تماماً بدون مسئولیت قرار بگیرند. فورستاتر از "دستهای یاری دهنده" اضافی در مدارس، بیمارستانها و فضاهای عمومی صحبت میکند. اگر



نوامبر 2022: تشکیل پانلی برای اصلاح "تضمین اشتغال" در هند

این به معنای انجام کارهای معمولی و کم مسئولیت باشد - مثلاً ماده کردن چای و قهوه یا رفتن و آوردن لوازم التحریر - به واقع می توان این قبیل کارها را با آموزش کم یا بدون آموزش انجام داد. اما این قبیل کارها سرمایه انسانی را توسعه نمی دهند و بیکاری را با جذب کارگران بیکار به مشاغل ساده و کم کیفیت، که از آنها حاصل کمی نصیب شان خواهد شد، "حل" می کند: نوعی بیکاری پنهان، یا بیکاری با نامی دیگر، یا حداقل نوعی کمکاری حاد. همزمان منتفی نیست که این کیفیت، از جمله توسط خود کارگران، شکلی از کار تلقی گردد. کارگران "تضمین اشتغال" ممکن است "مشاغل" کم کیفیت و کم مسئولیت را نوعی اختراع برای پنهان کردن بیکاری یا آزمونی تنبیهی به دلیل تمایل شان به کار تلقی کنند.

کار فعالیتی واجد مزایای غیراقتصادی است (احساس موفقیت و مشارکت در جامعه). کسب این مزایا اکیداً وابسته با آن است که آیا در انجام فعالیت مورد نظر از مهارتهای کارگر به خوبی استفاده می شود یا نه. منفعت اجتماعی مشاغل در صورت تراکم پرسنل در موقعیتهای ابتدایی به شدت تنزل می یابد و کاهش بازده به سرعت آشکار می شود. حتی به طور بالقوه، با توجه به اینکه تراکم پرسنل استفاده از امکانات عمومی را افزایش می دهد، بازده ممکن است منفی شود. این نیز بسیار محتمل است که مردم به این نوع مشاغل به عنوان طریق مناسبی برای استفاده از منابع عمومی نگاه نکنند. چنان که ساویر استدلال می کند، اگر در چشم عموم کارگران دستمزدی بیش از محصول کارشان دریافت کنند، این قضاوت که دارند برای هیچ پول می گیرند، جا باز می کند. و عمر چنین برنامه ای بعید است دراز باشد.

طرفداران "تضمین اشتغال" با این گزاره که دولت نیازی به رعایت معیارهای محدود ناظر بر "کارایی" ندارد، به این مشکل پاسخ می دهند. این درست است اگر "کارایی" به عنوان حداکثر کردن سود تعریف شود. اما مقابله با منطق بازار باعث می شود آنان به درجاتی میالغه آمیز تأکید داشته باشند که دولت نباید نگران معیارهای محدود ناظر بر کارآمدی باشد. مثلاً فورستاتر استدلال می کند که "دولت باید به سادگی در آن عرصه از فعالیتها پا بگذارد که از تجهیزات با عرضه کافی استفاده میکنند، یا در جاهایی که معلوم است انعطاف بالایی در عرضه وجود دارد". به همین ترتیب، میتچل و ورای نیز مشاغل "تضمین اشتغال" را "دارای ارزش نزدیک به صفر در بازار خصوصی" اما دارای "ارزش اجتماعی" مثبت توصیف می کنند. اظهاراتی از این دست حاکی از آن اند که به زعم طرفداران "تضمین اشتغال" دولت به هیچ وجه نباید به ارزشمندی پروژه های "تضمین اشتغال" توجه کند. چرنووا تصریح دارد که "هر کاری که کارگران برنامه "تضمین اشتغال" انجام می دهند، همیشه بهتر از هیچ کار نکردن است". همچنین ورای بر این نظر است که مزایای غیراقتصادی یک شغل (برای فرد) ممکن است انجام آن را در چارچوب "تضمین اشتغال" نهایتاً مثبت کند، حتی اگر از دیدگاه اقتصادی محدود، هزینه های آن بیشتر از منافع اش باشند. او فرض را بر این می گذارد که کارگر با انجام کارهای بیفایده متحمل هیچ "هزینه فرصتی" برای استخدام نمی شود. برعکس، حتی با پیروی از منطق تئوری پولی مدرن، یک شغل بیفایده تحت پوشش "تضمین اشتغال" نیز مصرفی از منابع ملی است، که می تواند به طور مؤثرتری در پروژه های دیگر به کار آید. این گزاره همچنین مبتنی بر این فرض ضمنی است که کارگران حتی در یک شغل تماماً دلخواه نیز از مزایای اجتماعی و شخصی کار بهره مند خواهند شد.

میتچل و مایسکن استدلال می کنند که به صرف این که کارگران تحت پوشش "تضمین اشتغال" دستمزد پائینی دریافت می کنند، دلیل نمی شود که "تولیدوری اجتماعی برنامه تضمین اشتغال" - که آنها تعریفی از آن به دست نمی دهند - به

همان اندازه پائین باشد. این یکی از بسیاری از استدلال‌های طرفداران "تضمین اشتغال" است که تحلیل و تفسیر آن ساده نیست. محتملترین تفسیر این است که کارگران "تضمین اشتغال" تولیدوری بالاتری نسبت به دستمزدها خواهند داشت، یا می‌توانند داشته باشند. تفسیری که عیناً به معنای استثمار و، چنان که پیشتر گفته شد، ارائه خدمات عمومی "به قیمت ارزان" است. به نظر می‌رسد این تمایز بین "ارزش بازار"، حتی اگر دستمزد کارگران "تضمین اشتغال" توسط دولت تعیین می‌شود، و "ارزش اجتماعی" تلاشی برای توجیه دستمزد پائین کارگران باشد. معنای دیگر مستتر در این تمایز این گزاره است که مزیای کار به ظاهر بیش یافته، بسیار اما غیرقابل اندازه‌گیری است.

آن چه گذشت، کشمکش بین دو محور اول "چهارضلعی ناممکن" را نشان می‌دهد: مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" باید از نظر اجتماعی سودمند، و در عین حال متناسب با دستمزد پائین و مهارت کم باشند. این شروط به وضوح دامنه مشاغل "تضمین اشتغال" را محدود می‌کند، و مانع از شمول آن به مشاغل مستلزم مهارت مثل مراقبت از کودکان و سالمندان، خدمات آموزشی، و تأمینات زیرساختی می‌گردد. این مشکل با تمایز بین ارزش بازار و ارزش اجتماعی قابل حل نیست، زیرا منطق "تضمین اشتغال" این است ارزش بازار مبنایی برای تصمیمات دولت در این خصوص نیست.

5.2 چهارضلعی ناممکن: منافع اجتماعی در برابر ظرفیت ذخیره



اکسیونی از جنبش "شغل همراه با عدالت"

یک معیار دیگر برای مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" این است که آنها "ظرفیت ذخیره" باشند، یعنی بتوانند به سرعت ایجاد شوند و به سرعت هم از بین بروند، زیرا تقاضا برای نیروی کار در بقیه اقتصاد در نوسان است. از این رو اهمیت چندانی هم نداشته باشد که کارهای مربوطه زمین بمانند. پس این مشاغل باید نسبت به زمان بسیار بی تفاوت باشند. اما این در تضاد مستقیم با الزامی است که این مشاغل باید دارای منفعت اجتماعی باشند. معنای منفعت اجتماعی یک پروژه این است که به برخی نیازهای اجتماعی پاسخ می‌دهد، و این نیازها احتمالاً مستقل از وضعیت بازار کار اند. یکی از جدیدترین سؤالاتی که "تضمین اشتغال" با آنها مواجه است، این است

که آیا در یک منطقه معین امکان عرضه "بینهایت" انعطاف پذیری از مشاغل دارای منفعت اجتماعی وجود دارد، که همچنین بتواند به سرعت در هر زمان ایجاد شود؟ این یک مشکل جزئی یا مشکلی نیست که بتوان با یک تغییر کوچک در این یا آن طرح تضمین اشتغال آن را پاسخ گفت. ویژگی تعیین کننده تضمین اشتغال این است که به هر کس، در هر زمان، شغلی متناسب پیشنهاد می‌کند. این ویژگی آن را از برنامه های استخدامی تاریخی و موجود، که محدود به شرایط معین اند، متمایز می‌سازد. اگر کارگران نتوانند فوراً شغلی را انتخاب کنند و به همان سرعت آن را رها کنند، دیگر نمی‌توان یک طرح تضمین اشتغال را از یک برنامه مرسوم اشتغال عمومی متمایز کرد (اگر چنین تمایزی نباشد آن گاه ناگزیریم آن را به عنوان برنامه ای برای ثبات قیمتها کنار بگذاریم).

این درست است! چنان که میتچل و ورای می‌گویند، بخش خصوصی دائماً بسیاری مشاغل کم دستمزد و با مهارت پایین را ایجاد می‌کند و از بین می‌برد. اما این شبیه سازی، منطق تضمین اشتغال" را نادیده می‌گیرد. در بخش خصوصی و بخش دولتی اصلی، کارفرمایان کارگران را برای برآوردن نیازهای فعلی یا مورد انتظار خود استخدام می‌کنند، اما تعداد کارکنان "تضمین اشتغال" مستقل از نیازهای کارفرما/ دولت یا مشتری/ عموم خواهد بود، فراز و فرود بسیاری خواهد داشت. مثلاً اگر یک کارفرمای خصوصی در منطقه ای [به لحاظ شمار کارگران] دست بالا را داشته باشد، با بسته شدن کسب و کار او ممکن است در عرض چند هفته وضع منطقه از بیکاری کم به بیکاری بالا تغییر کند و برنامه "تضمین اشتغال" باید توان ارائه امکانات شغلی حداقل دو برابر را داشته باشد. این وضعیت را نمی‌توان با واقعیت ایجاد و نابودی مشاغل بخش خصوصی مقایسه کرد. حتی برخی از طرفداران "تضمین اشتغال" این کیفیت را جدی نمی‌گیرند. آنها بین تولیدوری اجتماعی و اقتصادی تمایزی قائل نمی‌شوند؛ یا مثل فورستاتر، اگر واقعاً معتقد باشند که

توانایی بخش خصوصی برای ایجاد سریع شغل مبین امکان یک برنامه "تضمین اشتغال" با منفعت اجتماعی است، آن گاه بسیاری از مشاغل بخش خصوصی را به عنوان "کار ساختگی" رد نمی کنند.

چرنا بر این نظر است که تأمین بودجه برنامه "تضمین اشتغال" از طریق بخش اجتماعی و غیرانتفاعی ارزش خدمات ارائه شده را بهبود می بخشد. استدلال او این است که سروکار بخش اجتماعی با نیازهایی است که حداقل تا حدی سیکلیک اند و با رکود اقتصادی تشدید می شوند. به این استدلال دو ایراد می توان وارد کرد: ایراد اول این است که بسیاری از نیازهای اجتماعی که توسط سازمانهای غیرانتفاعی تأمین می شوند، ناشی از اشتغال کمیاب و ناامن است. همچنان که که طرفداران "تضمین اشتغال" تأکید می کنند، بیکاری موجب انبوهی از تأثیرات اجتماعی منفی مانند فقر، بیماری، سوء تغذیه و بیخانمانی است. مساعده بیکاری در استرالیا به حدی ناچیز است که دریافت کنندگان اغلب بدون اقلام ضرور زندگی مانند غذا و دارو می مانند و فشار بیخانمانی را تجربه می کنند. این وضع آنان را مجبور می کند به مؤسسات خیریه متوسل شوند. اگر بیکاری تماماً، مگر بیکاری دوران انتظار برای شغلی در کادر "تضمین اشتغال" از میان رود، طبعاً تقاضا برای خدماتی چون "بانک غذا" و مسکن برای بیخانمانان کاهش می یابد. ایراد دوم این است که اگر سیاست اجتماعی موفق به از بین بردن بیخانمانی و فقدان امنیت غذایی شود، که ابدأ اهدافی غیرمنطقی نیستند، آن گاه استخدام کارگران در چارچوب "تضمین اشتغال" دیگر نمی توانند مبتنی بر منطق غلبه بر این نابسامانیهای اجتماعی صورت گیرد. تصور یک مورد عجیب از مشوقهای خلاف قاعده طبعاً سخت است.



مکزیک، 1942 تا 1964: برنامه کار برای کشاورزان

میتچل و ورای یک راه حل بدیل به دست داده اند. آنها می پذیرند که "تضمین اشتغال" ممکن است نتواند فوراً شغلی را برای هر کارگری فراهم آورد. در این صورت می تواند در دوره ای معین برای جستجوی کار، مشاوره و کسب تجربه حین کار، دستمزدی احتمالاً برابر با دستمزد "تضمین اشتغال" به این گروه از کارگران بپردازد. این امر تعداد مشاغلی را که "تضمین اشتغال" ملزم به ایجاد آنهاست، کاهش می دهد و فرصت و اطلاعات بیشتری را برای طراحی پروژه ها مناسب بر اساس مهارتهای کارگران در اختیار برنامه ریزان قرار می دهد. این روش در عین حال می تواند بیکاری زیر نام دیگری باشد. چنین سیاستی می تواند بهبود چشمگیری در سطح موجود تأمین درآمد برای بیکاران باشد، اما بیکاری را "حذف" نمی کند و به عنوان یک ظرفیت ذخیره عمل نمی کند. چنین کیفیتی به معنای شکست در جبهه اصلی، یعنی ایجاد اشتغال کامل خواهد بود.

بیکاران باشد، اما بیکاری را "حذف" نمی کند و به عنوان یک ظرفیت ذخیره عمل نمی کند. چنین کیفیتی به معنای شکست در جبهه اصلی، یعنی ایجاد اشتغال کامل خواهد بود.

این الزام که مشاغل "تضمین اشتغال" به گونه ای باشند که بتوان آنها را متوقف کرد و کمابیش در هر موقع دیگری شروع کرد، کارهایی را که به نیازهای اجتماعی مستمر (مانند مراقبت و مددکاری اجتماعی، امکانات عمومی مانند تمیز کردن و جمع آوری زباله) و کار روی پروژه های سرمایه ای (که نمی توان نیمه کاره رها نمی شوند) پاسخ می دهند، حذف می کند. میتچل و ورای این را تشخیص می دهند و پیشنهاد می کنند که مشاغل "تضمین اشتغال" را به یک "مؤلفه اصلی پایدار" که مبین ظرفیت ذخیره میانگین است و مداوم در حال کار است، و یک "ذخیره بیرونی فزّار" که کارهای اساساً کم اهمیتی را به عهده دارد، تقسیم شوند. احتمالاً به این کارگران گروه دوم حداقل دستمزد پرداخت می شود و در صورت ایجاد شغل دیگری میتوانند فوراً کار خود را ترک کنند (احتمال این که یک کارگر ناگهان کار خود را ترک کند، برای هر کارفرمایی وجود دارد، اما تحت شرایط مورد نظر میتچل و ورای، "تضمین اشتغال" در مضیقه مضاعفی قرار خواهد گرفت اگر نتواند دستمزد کارگران را به عنوان مشوقی برای حفظ آنان افزایش دهد). به نظر می رسد پیشنهاد مذکور یک استراتژی برای حفظ عمده ذخیره ای دائمی از مشاغلی باشد با حداقل دستمزد، که خدمات عمومی مهمی را توسط کارگران موقت ارائه می دهد؛ خدماتی که طبیعتاً می توانند توسط نیروی کار دائمی با دستمزد بهتر انجام گیرند. دشوار بتوان دریافت که چگونه این استراتژی امنیت شغلی کارکنان بخش دولتی را تهدید نخواهد کرد.

باری، این پیشنهاد غیر عملی به نظر می رسد. میتچل و ورای در تشریح آن "مؤلفه اصلی پایدار" مرتکب یک اشتباه مرکب می شوند. یک سطح "پایدار" برای استخدام ظرفیت ذخیره (یا همان بیکاری واقعاً موجود) به این معنا نیست که وضع تک تک آحاد آن بدون تغییر می ماند و هیچ کس به آن داخل یا از آن خارج نمی شود. حتی در دوره های توسعه اقتصادی، هر لحظه تعداد زیادی از کارگران بیکار می شوند و تعداد بسیار دیگری شروع به کار می کنند. در طول توسعه اقتصادی دهه 2000 در استرالیا، مجموع جریانهای ورودی و خروجی کاری در یک سال معین معادل 2 درصد نیروی کار یا بین یک سوم تا نیمی از نرخ بیکاری فصلی بود. این جابجائی دائمی به این معنی است که هر شغلی نمی تواند شغلی دائمی (مستلزم تداوم حضور کارگر) باشد. کارگران مشغول به این دست مشاغل مجبور می شوند همین که کارگر جدیدی فنون کار را یاد گرفت و در کار خویش جا افتاد، سرعت کار را کاهش دهند یا شاید کاملاً وقت گذرانی کنند. ممکن است کمک به بازنشستگان در خرید یا باغبانی به مهارتهای ویژه ای نیاز نداشته باشند، اما یک دستیار دائمی طبعاً از ترجیحات بازنشستگان اطلاع بیشتری دارد. بنابراین کارآمدتر خواهد بود و رابطه شخصی بهتری با مشتریان خود خواهد داشت. شاید بتوان همه این کاستیهای نسبی را مجاز دانست، اما در تلاش برای حفظ مدل ظرفیت ذخیره، این کاستیها به معنای کاهش عمده کیفیت کار تحت پوشش "تضمین اشتغال" خواهد بود. میتچل و ورای به این دینامیسم بیتوجه اند و "فقط" به تغییر کمی سالانه در ظرفیت ذخیره توجه دارند.

نوسان "ذخیره بیرونی" مشخصاً بحث را به این جا هدایت می کند که چه خدماتی ابداً نیازی به برنامه ریزی ندارند، اما با وجودی که از نظر اجتماعی سودمند اند، اهمیتی ندارد اگر هم که انجام نشوند. میتچل و ورای توافق دارند که "عاقلاننه" نیست حتی اگر مشاغل مستلزم مهارت کو و دارای اولویت پائین، مانند خرید یا باغبانی برای سالمندان را "سیال" کنیم. آنها مشاغلی را که سیال کردنشان می تواند عاقلانه باشد، به دست نمی دهند و فقط به ترسیم یک طرح اداری بدون جزئیات اکتفا می کنند.

این الزام که مشاغل و پروژه های "تضمین اشتغال" باید نسبت به کمابیش غیرحساس باشند، با دیگر الزامات مورد نظر برای آنها، و مشخصاً این که باید خروجی با ارزشی تولید می کنند، در تعارض است. هر پروژه ای باید قادر به برنامه ریزی باشد، و این به معنای آن است که قابلیت پیش بینی تعداد و مهارت کارگران درگیر در آن را داشته باشد. انعطاف پذیری فوق العاده "تضمین اشتغال" بسیاری از پروژه ها، از جمله پروژه های ساختمانی و ارائه خدمات مهم، را از دایره مفهومی خود بیرون می گذارد و مشخصات مشاغلی را که پذیرای آنهاست، در کارهای سردستی کم ارزش و نالازم محدود می کند.

5.3 چهارضلعی ناممکن: مشاغلی با "نفع اجتماعی" در برابر مشاغل "متمایز"

فورستاتر از منتقدان "تضمین اشتغال" می خواهد "باغ وحشها، تئاترها، ساختمانهای عمومی، پارکها، سیستمهای زهکشی، مدارس، و پلهای ساخته یا تعمیر شده و نیز آثار هنری، نمایشنامه ها، تاریخ شفاهی، موسیقی، مراقبت روزانه، تأمین ناهار مدرسه، فعالیتهای حفاظتهای باستانشناسی و تاریخی" را که در چارچوب برنامه های کاری نیودیل انجام می شدند، به یاد آورند. او استدلال می کند که یک برنامه "تضمین اشتغال" می تواند همان خدمات را ارائه دهد. این استدلال دو مشکل واضح دارد: اولاً، چنان پروژه هائی همگی به برنامه ریزی و تدارکاتی نیاز دارند، که نمی تواند به نوسانات



برزیل: تضمین حقوق بشر [شامل حق کار] باید یک اولویت دوران گذار باشد

بازار کار وابسته باشد. پس این دست پروژه ها نمی توانند مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" باشند. نمی توان مدرسه ای را نیمه کاره رها کرد، زیرا به کارگران مشغول به کار در آن، مثلاً، در یک فروشگاه فست فود شغل با درآمد بالاتری پیشنهاد شده است. ثانیاً، بخش دولتی در حال حاضر همه این کارها و بسیاری دیگر را انجام می دهد. بسیاری از نیازهای اجتماعی ما دیگر به طور کامل نادیده گرفته نمی شوند، بلکه در رده کارهای

عمومی، طرحهای زیست محیطی، زیرساختی، هنر، آموزش، مراقبتهای بهداشتی، مراقبتهای اجتماعی و غیره توسط

دولت یا بخش خصوصی تأمین می شوند؛ البته ناکافی. به نظر می رسد که پاسخ دادن به کمبود زیرساختهای فیزیکی، اجتماعی و فرهنگی با ایجاد شکل کاملاً متفاوتی از کار در بخش عمومی - یعنی از طریق "تضمین اشتغال"، که به جای کارگران آموزش دیده از کارگران با مهارت کم، دستمزد کم و انعطاف کاری بسیار استفاده کند، پاسخی انحرافی به مسئله است.

اگر تمایز واضحی بین مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" و مشاغلی که در بخش اصلی دولتی انجام می شوند، وجود نداشته باشد، کارگران "تضمین اشتغال" تهدید قابل توجهی برای اشتغال، دستمزدها و شرایط کارگران بخش دولتی با دستمزد بهتر و کار ایمنتر خواهند بود. چنان کهسکارسیا (Seccareccia) تأکید می کند "در دوره های تعدیل دولتی، انگیزه زیادی برای دولتهای ایالتی و محلی وجود خواهد داشت تا کارگران با دستمزد پایین "تضمین اشتغال" را به جای کارمندان دائمی با دستمزدهای (نسبتاً) بالا و اغلب سازمانیافته جایگزین کنند". این یک نگرانی فرضی نیست. همچنان که در فصل 2 اشاره شد، شواهد نشان می دهند که برخی از دولتهای محلی کارگران "نان آور خانواده" در آرژانتین و "اشتغال عمومی کشاورزان" در هند را به جای کارمندان عادی دولت استخدام کردند. در طول بحران مالی جهانی، ایالتهایی مانند نیوساوت ولز و ویکتوریا با کاهش بودجه خود برای مسکن اجتماعی، به برنامه ساخت مسکن اجتماعی دولت فدرال پاسخ دادند و به طور مؤثر هزینه ساخت و ساز را به کشورهای مشترک المنافع منتقل کردند. [در کشوری مثل امریکا] این واقعیت که کارگران "تضمین اشتغال" توسط دولت فدرال حقوق می گیرند، اما توسط اشخاص ثالث استخدام می شوند، انگیزه ای قوی خواهد بود برای آن اشخاص ثالث (مانند دولتهای ایالتی و محلی) تا آنان را به جای نیروی کار خود استخدام کنند.

جونپیر (Juniper) و همکارانش استدلال می کنند که "یک مدیریت دورنگر در بخش عمومی، که در آن کاهش هزینه ها افتخار تلقی نمی شود"، قاعدتاً بین "تضمین اشتغال" و بخش عمومی اصلی تمایز قائل خواهد شد، اما این بیشتر یک امید است تا یک وجه الزامی برای برنامه ریزی. جونپیر تلویحاً این انتقادش را بیان می کند که در حال حاضر مدیریت بخش عمومی "دورنگر" نیست، و بنابراین احتمالاً بین دو بخش مذکور تمایزی قائل نمی شود. البته برای جلوگیری از استخدام کارگران "تضمین اشتغال" به جای کارگران فعلی توسط دولتهای محلی، دولتی که برنامه "تضمین اشتغال" را پیش می برد، میتواند مقرراتی را برای تداوم تلاش کارگران وضع کند، اما اجرای چنین مقرراتی دشوار خواهد بود. به علاوه اگر کارگران "تضمین اشتغال" مدام برای ارائه خدمات اجتماعی به کار گرفته شوند (به بخش 2 مراجعه کنید)، در هر حال موجب تضعیف کارگران عادی بخش دولتی خواهند شد.

طرفداران "تضمین اشتغال" نتوانسته اند این نگرانی را درک کنند و اغلب برای پاسخ به آن به استدلالاتی کلی و گنگ متوسل شده اند. مثلاً هم و رای و هم موسلر مطرح می کنند که کار سازمانیافته از یک شبکه ایمن از مشاغل تضمین شده استقبال می کند. اما این فکر، "کار" را همچون بلوکی از منافع همگن تصور می کند، در حالی که بخشهایی از جنبش کارگری منافع خود را مشخصاً در معرض تهدید برنامه ای می بیند که خدمات عمومی را از طریق "کارگران روزمزد موقت" عرضه می کند، دقیقاً به این دلیل موجه که دولتها ممکن است کارگران "تضمین اشتغال" را به جای آنان استخدام کنند تا از هزینه ها بکاهند یا به اتحادیه های کارگری در بخش دولتی هجوم آورند. تصور اینکه یک دولت ضد کارگری در واکنش به اعتصاب از کارگران "تضمین اشتغال" به عنوان نیروی کار جایگزین استفاده کند، ایداً دشوار نیست. کریسلر (Kriesler) و هالوی (Halevi) هشدار می دهند که در غیاب یک نیروی قوی برای مقابله، یک کنسرسیوم کارگری تحت کنترل دولت سرمایه داری، نسخه ای برای "انضباط بخشی" و کنترل کارگران است. طرفداران "تضمین اشتغال" این استراتژی سیاسی را محکوم می کنند، اما راهی برای جلوگیری از آن ارائه نمی دهند. گاه نیز استدلال آنان نامنسجم است. مثلاً موسلر معتقد است که "برخلاف برنامه های تضمین اشتغال، اغلب برنامه های "تأمین زندگی به ازای کار" طبقه جدیدی از کارمندان با حداقل دستمزد را ایجاد می کرده اند برای آن که به جای کارکنان دولتی با حقوق بالاتر نشانده شوند." نکته قابل توجه در این جمله نادر این است که از سوئی توصیفی اختیاری از برنامه های "تأمین زندگی به ازای کار" به دست می دهد و از سوی دیگر نشانه روشنی از نگرانیهای واقعی مطرح شده توسط منتقدان "تضمین اشتغال" است.

این الزام که "تضمین اشتغال" خدمات عمومی را بدون مداخله در بخش اصلی عمومی عرضه کند، آن را دستخوش الزامات ناسازگاری می سازد. بخش عمومی مجموعه ای بزرگ و پرتنوع است که طیف گسترده ای از فعالیتها را عرضه یا تأمین مالی می کند. مشاغل پیشنهادی توسط "تضمین اشتغال" - به طور کلی مراقبت و تأمینات عمومی - به خوبی در حیطه وظایف آن قرار می گیرند و هر چه فرد از هر یک از دو انتهای این طیف دورتر شود، احتمال بیشتری وجود دارد که مشاغل ارائه شده ارزش اجتماعی کمتری داشته باشند.

در یک جامعه دموکراتیک، تداوم برنامه های رفاه اجتماعی مشروط به حمایت گروه های خاص ذینفع و نیز عموم مردم است. بنابراین باید پیامدهای سیاسی بالقوه این قبیل برنامه ها را در نظر گرفت. در بخشهای قبلی این نوشته برخی موضوعات ناظر بر پیامدهای سیاسی ذکر شده اند: تأثیر منفی این دست برنامه ها روی دستمزد کارگران شاغل در بخشهایی مثل بهداشت، ایمنی کار به طور کلی و کارگران "تضمین اشتغال"، پرداخت دستمزد برای انجام کارهای "دلخواهی"، و تضعیف کار سازمانیافته در بخش دولتی. گروه های ذینفعی که در اثر این عوامل بالقوه در برابر "تضمین اشتغال" مقاومت خواهند کرد، عبارتند از: صاحبان مشاغل خاص (مانند مراقبت از کودکان، مراقبت از سالمندان، کارکنان خدمات رفاهی عمومی و غیره)، گروه هایی از جماعات محلی که نگران امنیت عمومی اند، کسانی که با ترم عمومی "مالیات دهندگان" نامیده می شوند (و از نظر سیاسی توسط گروه های ایدئولوژیک مختلف مانند احزاب سیاسی، گروه های عمل و اتحادیه های بخش عمومی نمایندگی می شوند). مخالفت احتمالی این گروه ها با (یا حداقل تردیدهای جدی در مورد) یک برنامه "تضمین اشتغال" به این یا آن شکل موجب فعال شدن ناسازگاریهایی می شود که زیر نام چهارضلعی غیرممکن توضیح داده شدند. هرچه مدیران بیشتر تلاش کنند، تا ضمن حفظ مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" به عنوان مشاغل نیازمند مهارت کم و تولیدوری کم، به نگرانیهای اتحادیه ها و کارگران در مشاغل مشابه پاسخ دهند، احتمال بیشتری وجود دارد که آنها این برنامه را بیحاصل ارزیابی کنند. در این بخش به اختصار سایر پیامدهای سیاسی "تضمین اشتغال" بررسی خواهند شد.

انگ زدن به کارگران "تضمین اشتغال": حامیان "تضمین اشتغال" اغلب "تعیین می کنند" که جامعه، دنیای کسب و کار، و دیگر کارگران چگونه نگاهی به "تضمین اشتغال" باید داشته باشند. آنها معتقدند که کارگران "تضمین اشتغال" در معرض انگ زدنهای کمتری نسبت به بیکاران قرار دارند، زیرا دستمزدشان به ازای کار است و جنبه تأمینی ندارد. بنابراین ترجیح جامعه به اشتغال را به عنوان وسیله ای برای کسب درآمد برآورده می کند. در نگاه نخست این استدلال پذیرفتنی است، اما ساختار اجتماعی و سیاسی "انگ زنی" را نادیده می گیرد. باور نسبتاً رایج دایر بر این که بیکاران



تظاهرات در استرالیا در حمایت از برنامه مساعده اجتماعی

اند و به خرج جامعه زندگی می کنند، در تناقض کامل با شواهدی است مبنی بر این که «نیواستارت» (Newstart) برنامه مساعده اجتماعی استرالیا، برای بیکاران 22 ساله و بیشتر که به سن بازنشستگی نرسیده اند) یک مساعده ناچیز است که ابداً به عنوان یک استاندارد پایه زندگی کافی نیست. چنان که ویندشاتل (Windschuttle) نشان می دهد، رسانه ها نقش فعالی در انگ زدن به بیکاران به عنوان «تن آسیان» ایفا میکنند؛ هم برای بازار گرمی و هم به عنوان بخشی از تلاش

سیاسی برای تضعیف حمایت از برنامه های باز توزیع ثروت. از آنجا که پیشداوری نسبت به بیکاران مبتنی بر واقعیات نیست، نباید انتظار داشته باشیم که واقعیتهای آن را تغییر دهند.

همچنان که ابده "تضمین اشتغال" تأکید دارد، اگر بیکاری از میان برداشته شود، طبیعاً تلقی فرهنگی از "کار" در برابر "تأمین" نیز تغییر خواهد کرد. در این صورت محتملاً ممکن است، کارگران "تضمین اشتغال" به عنوان کسانی دیده شوند که در "کار به معنای واقع" شرکت نمیکنند، و تنبل و پرتوقع اند؛ کما این که کارگران برنامه های "نیو دیل" نیز غالباً چنین قضاوت شدند. شغلی که بتوان آن را بلافاصله به دست آورد، بدون آن که "نیازی به داشتن مهارت و تقویت آن باشد، و بدون آن که برایش زحمتی به خودت بدهی"، میتواند پاداش به کسانی تلقی شود که برای "گام گذاشتن" در بازار کار معمولی هیچ کوششی نکرده اند. حتی کم نیستند مشاغلی در بخش دولتی، که گرچه دائمی و مهم اند، اما غالباً به عنوان "باری به هرجهت" مورد تحقیر و تمسخر قرار می گیرند. به ویژه مشاغل "تضمین اشتغال" می توانند در معرض این دست قضاوتها قرار گیرند هرگاه - و چنان که پیشتر نشان داده شده است، زیرا - عمدتاً مشاغلی ساده، ناضرور و "بیفایده" باشند و هستند. جای تعجب نخواهد بود اگر گروه های سیاسی، اجتماعی و رسانهای مخالف با "تضمین اشتغال" آن را با موفقیت به عنوان نمونی برای بیکاران و عاملی برای افزایش "دقت نظر" کارگران اهل "ادای شغلی" معرفی کنند.

بهره برداری از کاستیها و اشتباهات "تضمین اشتغال" برای اهداف سیاسی: کارزار رسانه ای و سیاسی سازمانیافته علیه برنامه دولت کارگر استرالیا برای عایقکاری خانه ها، که در سال های 2007-2013 پیش برده شد، نشان می دهد که می توان به خوبی از اندکی اشتباه برای تخطئه یک برنامه بزرگ دولتی استفاده کرد. طبعاً در یک برنامه بزرگ و چندوجهی مانند "تضمین اشتغال" حوادثی رخ خواهند داد: یک کارگر یا شهروندی از عموم مردم به سختی مجروح یا کشته می شود، برخی از کارهای "تضمین اشتغال" به نحوی غیراستاندارد انجام می شوند، یک کارگر با سابقه کفبری در مجاورت افراد آسیب پذیری مانند کودکان به کار گمارده می شود، و از این دست. حتی در برنامه های بسیار کوچکتری چون کارهای داوطلبانه، حوادثی منجر به جراحت و مرگ شده اند. هر یک از این حوادث ارزش "خبری" و اعتراض خواهد داشت، زیرا "تضمین اشتغال" یک برنامه بدیع و ناگزیر موضوع مناقشه سیاسی خواهد بود.

مقاومت بازار کسب و کار در برابر "تضمین اشتغال": کالکی (Kalecki) پیشبینی کرد که سرمایه سازمانیافته در برابر دستیابی به اشتغال کامل به دلایل زیر مقاومت می کند:

- الف- کاهش اهمیت سیاسی "اطمینان" بازار کسب و کار به عنوان محرک رشد اقتصادی؛
 - ب- تقویت پیوسته قدرت دولت و مالکیت آن بر سرمایه و سرمایه گذاری؛ و
 - ج- اثرات اجتماعی و اقتصادی بلندمدت رهایی نیروی کار از تهدید اخراج.
- میتچل و مایسکن با مکتب بر رویدادهای بعدی در درجه نخست به طریق متقاعدکننده ای نشان داده اند که بازار کسب و کار به خودی خود با هزینه های دولت مخالف نیست - حتی ممکن است فعالانه برای آن لابی هم بکند، مثلاً وقتی پای ایجاد زیرساختها و انجام تحقیقات در میان باشد. با این حال، آنها در گامهای بعدی تأثیر انقلابی "تضمین اشتغال" و تأثیرات آن را بر مناسبات کار [و سرمایه] در راستای حذف بیکاری نادیده می گیرند. "تضمین اشتغال" منطق استخدام را با نشان دادن سرمایه داران در جای "نیازمندان" و کارگران در جای "گزینندگان" معکوس می کند. اگر "تضمین



برازیل: صف انتظار در برابر یک اداره کار برای ثبت نام برای کار. یکی از تصمیمات لولا دو سیلوا، در سه روزه نخست ریاست جمهوری اش مساعده ای ماهانه به میلیونها کارگر بیکار برزیل بوده است.

اشتغال" با تعبیه های تنبیهی شدید همراه نباشد - که مدلهای ارائه شده توسط حامیان آن چنین نیستند - آن گاه قطعاً موجب اعتماد به نفس بیشتر و تشجیع کارگران برای مطالبه دستمزد بیشتر و بهبود شرایط کار خواهد شد. این ایده به روشنی ایجاد امنیت بیشتر (درآمد، منزلت شخصی و اجتماعی و ...) برای کارگران را در نظر دارد، و به همین دلیل با مخالفت دنیای کسب و کار، به ویژه کارفرمایان میانه حالی که به نیروی کار سازگار عادت دارند، روبرو می شود. طبعاً اگر عموم مردم به این باور برسند که چنین برنامه ای عملی است، می توان بر مخالفت های گفته شده غلبه کرد، اما اگر کاستیهای آن بر حسن نظر عمومی نسبت به آن غالب شوند، پایدار نخواهد ماند.

6 نتیجه

چنان که در این فصل آمد، "تضمین اشتغال" تلاشی است برای "برداشتن دو هندوانه با یک دست"، و از این رو سخت آسیب پذیر. تأمین برخی از الزامات آن ناگزیر مانعی برای تأمین برخی دیگر از الزامات آن است. چهارضلعی ناممکنی که تشریح شد، از "تضمین اشتغال" انتظار دارد که بیکاری ناخواسته را از طریق ایجاد مشاغل از میان بردارد که بی توجه به سطح مهارت در دسترس همه اند، دارای ارزش اجتماعی اند، اما هرگز توسط بخش خصوصی یا دولتی انجام نمی شوند، و هر لحظه می توان آنها را متوقف کرد. استدلال نوشته حاضر این است که "تضمین اشتغال" نمی تواند هم یک "سهام ذخیره" موقت باشد و هم خروجی مولد داشته باشد. این مشکل کوچکی نیست، بلکه یک مشکل ذاتی ناشی از دو هدف مانعاًجمع آن است: اشتغال کامل و ثبات قیمتها.

همچنین قابل پیش بینی است که احتمالاً مخالفت سیاسی قابل توجهی با "تضمین اشتغال" بروز کند؛ از جمله از جانب اتحادیه های بخش دولتی، که یک ائتلاف ترقیخواهانه با آنها بس مورد نیاز است. البته مخالفت سیاسی به تنهایی دلیل

کافی برای عدم اجرای یک سیاست نیست، اما به نظر نمی‌رسد که مزایای مفروض "تضمین اشتغال" بر هزینه‌های سیاسی احتمالی آن بچربند. چنان که در فصل 3 بحث شد، جنبه‌های توری "تضمین اشتغال" بسیار بیشتر از آن چیزی است که طرفداران اش طرح می‌کنند، و مزایای آن برای جامعه و کارگرانی که تحت پوشش آن به استخدام درخواهند آمد، احتمالاً اندک است. از آنجایی که این گروه کارگران بیش از دستمزد پایه دریافت نمی‌کنند و مطلقاً ساده نیست که به مشاغل بپردازند که نیاز به برنامه ریزی، مهارت یا دوره‌های تکمیلی داشته باشد، احتمالاً کارهایی به آنان سپرده خواهند شد، که هم از نظر اقتصادی و هم از نظر اجتماعی کم ارزش اند، و در معرض انگ و تحقیر. جایگزینی که ورای برای دادن مساعده ای برابر دستمزد کارگران "تضمین اشتغال" به جویندگان کار تمام وقت پیشنهاد کرد، به واقع یک سیستم سخاوتمندانه تر برای کمک به بیکاران است. این تناقض اساسی در "تضمین اشتغال" را تنها با تغییر اساسی در اهداف آن می‌توان از میان برداشت.

5.1 تأمین حق کار

در حالی که بیکاری، حتی در کشورهایمانند استرالیا با نرخ رسمی بیکاری نسبتاً پایین، همچنان یک مشکل دائمی است، "تضمین اشتغال" پاسخ تحسین برانگیز مستقیمی به این مشکل است؛ به این معنا که به عوض تشویق اشتغالزایی غیرمستقیم، مثلاً از طریق تقویت مهارتها، سرمایه‌گذاری عمومی یا "مشوقهای رفتاری"، با ساده‌ترین ابزارها با مشکل بیکاری روبرو می‌شود: تأمین دائمی شغل برای همه کسانی که می‌توانند کار کنند. طبعاً این یک "معارضه" اساسی با رویه‌های اقتصادی کنونی و تمام برنامه‌های تأمین شغل در گذشته است: تلاشی برای ایجاد و حفظ یک "ارتش" متحرک از کارگران "در غیر این صورت بیکار"، و ارائه خدمات اجتماعی سودمند تقریباً نامحدود. اینها اهداف بزرگی هستند. نوشته حاضر نشان داده است که بعید است "تضمین اشتغال" همزمان به این اهداف دست یابد. در این فصل، پیش از پیشنهاد بدیلی قابل اجرا برای "تضمین اشتغال"، مرور مختصری روی یافته‌های فصول قبلی صورت می‌گیرد، و در پایان استنتاجاتی ارائه می‌شوند.

فصل 1 این نوشته نشان داد که "تضمین اشتغال" به خانواده بزرگی از برنامه‌های پیشنهادی یا به اجرا گذاشته شده‌ای تعلق دارد که برای تحقق "حق کار" به واقعیت عملی طراحی شده‌اند. این برنامه‌ها در زمانی پدیدار شدند که تأمین اشتغال کامل از دستور کار بیشتر دولت‌های غربی خارج شده بود، و می‌کوشیدند به بیکاری همچون یک مشکل اقتصاد کلان برخورد کنند، و نه ناشی از مهارت ناکافی، بازار کار نامتعطف یا کمبودهای شخصی بیکاران.

در فصل دوم چهار برنامه تضمین اشتغال تاریخی یا معاصر به تفصیل نسبی بررسی شدند. این برنامه‌ها بسیاری از کارگران ذینفع را، بدون تأثیر منفی بر اشتغال در بخش خصوصی، به کار گرفتند و به انجام برخی از کارهای با سودمندی بسیار نیز توفیق یافتند. با این حال، شاخصهای این برنامه‌ها، برنامه ریزی ضعیف پروژه‌های کاری، توسعه اندک مهارتها و اغلب عدم تطابق مهارتها با وظایف شغلی کارگران بوده‌اند.



حقوق مدنی + اشتغال کامل برابر با آزادی است

"تضمین اشتغال" از دو جهت با برنامه‌های تضمین اشتغال تاریخی متفاوت است: اولاً فقط تعداد متقاضیان کار ابعاد آن را محدود می‌کند و ثانیاً نقطه عزیمت آن این است که ابزار مهمی برای ثبات قیمت‌هاست. طرفداران "تضمین اشتغال" با الهام از مکتب اقتصادی پرمناقشه تئوری پولی مدرن، بر این نظر اند که میزان هزینه‌های "تضمین اشتغال" واجد اهمیت نیست و بنیان آن، یعنی دستمزدی که کمتر از تمام دستمزدهای بازار است، لنگری برای دستمزدها و قیمت‌هاست. این گزاره‌ها در فصل 3 بررسی شدند. نتیجه بررسی این بود که نگرانیهای مربوط به هزینه را نمی‌توان با اتکا به تئوری پولی مدرن پاسخ داد و ناروشنیهای بسیاری پیرامون تأثیر "تضمین اشتغال" بر بازار کار گسترده‌تر وجود دارند. به نظر می‌رسد که مدافعان "تضمین اشتغال" نمی‌توانند به نظری قطعی در این باره برسند که آیا "تضمین اشتغال"

دستمزدهای بازار را از طریق عرضه کار به کارگران آماده کار تحت فشار می‌گذارد یا به کارگران بخش ثابت قدرت می‌دهد تا به دلیل وجود مشاغل بیشتر، شرایط نامطلوب [ارائه شده توسط کارفرمایان] را نپذیرند. اگر دستمزد "تضمین

اشتغال" ثابت بماند، بعید است که موجب تسریع ماریج "دستمزد-قیمت" گردد، اما فصل 3 استدلال می‌کند که چنین کیفیتی به آنجا منجر می‌شود که دستمزد "تضمین اشتغال" یا به زیر حداقل دستمزد در سطح فقر نزول کند یا به عاملی برای فشار سیاسی جهت افزایش منظم آن تبدیل شود، که در این صورت دیگر نمی‌تواند به عنوان لنگر دستمزدها عمل کند. امکان تداوم و پایداری "تضمین اشتغال" در چارچوب اقتصاد کلان همانا بزرگترین ناروشتی در آن است، زیرا از این منظر با بیشترین حدس و گمان همراه است.

در فصل 4 موانع اداری، عملی و سیاسی پیش روی "تضمین اشتغال" بررسی شدند. مشاغلین برنامه باید مشاغلی باشند در سطح پایه، به نفع جامعه، متمایز از مشاغل بقیه بخشهای دولتی، و در صورت لزوم به سرعت قابل توقف. این معیارها همگی با هم قابل دستیابی نیستند. نوشته، این آمیزه را "چهارضلعی ناممکن" نامیده است. ناهمخوانیها بسیار اند. مشاغل با مزایای اجتماعی ممکن است نیاز به مهارتهای تخصصی داشته یا باید دائمی باشند، یعنی به نیازهای دائمی پاسخ دهند. بنابراین نمیتوانند (یا نباید) توسط کارگران غیرماهر، با دستمزد پایه، به صورت موقت و ضدچرخه ای (برای جبران نوسانات بیکاری در بخش خصوصی) پیش برده شوند. مشاغلی که کمابیش شبیه مشاغل موجود در بخش دولتی باشند، نیروی کار عمومی موجود را تضعیف می‌کنند. این الزام که زمان و مهارت نقش بسیار کمی در پروژه‌های "تضمین مشاغل" داشته باشند، اینکه بتوان آنها را به سرعت و با عرضه نیروی کار پرنوسان شروع و متوقف کرد، مانع از انجام هر کاری است که نیاز به برنامه‌ریزی، تداوم یا تنمید دارد. از این رو به احتمال زیاد مشاغل "تضمین اشتغال" دارای موقعیتهای کمکی کم ارزش با پرسنلی بیش از حد امکانات و فضاهای عمومی است که می‌تواند به بیکاری پنهان یا کمکاری نیز تعبیر می‌شود. علاوه بر این، برنامه‌های "تضمین اشتغال" قطعاً دستخوش مخالفت گروه‌های ذینفع مختلفی قرار خواهد گرفت، و هر نقص و ایرادی در طراحی یا اجرای آنها، تبدیل به تهدیدی برای پایداری سیاسی آنها خواهد شد. البته مخالفت سیاسی به خودی خود دلیلی برای عدم اجرای یک سیاست نیست، اما با توجه به ارزش اجتماعی محتملاً محدود مشاغلی که "تضمین اشتغال" عرضه می‌کند، بعید است که به اندازه از حمایت عمومی گسترده لازم برای مقابله با خصومت ریشه دار دنیای کسب و کار، اتحادیه‌های بخش دولتی و گروه‌های ایدئولوژیک - سیاسی، مانند احزاب سیاسی و محافل لابیگری برخوردار شود.

با توجه به این نکات، دشوار بتوان به این نتیجه رسید که "تضمین اشتغال" یک برنامه اصلاحاتی "آینده دار" است. این برنامه، برای اینکه از نظر اقتصادی پایدار باشد، ناگزیر کارگرانی را "باری به هر جهت" با حداقل دستمزد به مشاغلی می‌گمارد تا این تصور را که آنها بیکار نیستند، بیافریند؛ شیوه‌ای که در اساس نوعی حمایت درآمدی از بیکاران است. طبق تعاریفی که حامیان "تضمین اشتغال" به دست می‌دهند، این روشی است تا "گیرندگان مساعده اجتماعی را مجبور به کار می‌کند" تا از یک درآمد جنبی برخوردار شوند (ورای)، یا روشی برای ایجاد "طبقه جدیدی از کارگران با حداقل دستمزد، برای [تهدید] جایگزینی کارمندان دولتی با حقوق بالاتر (موسلر)، یا روشی که احتمالاً به شدت در معرض انگ زدن و انگشت نشان شدن است (میتچل). و روشن است که اگر نحوه انجام مشاغلی که به کارگران سپرده می‌شوند، مشخصاً به میل خود آنان باشد، به روحیه مثبت آنان کمکی نخواهد کرد.

آنچه گفته شد به این معنا نیست که "تضمین اشتغال"، البته در فرمولاسیونی متواضعانه‌تر، فاقد الگویی برای تأمین موفقیت آمیز و عملی حق کار نیست. یک مدل تحقق پذیر مستلزم حذف دو ویژگی "تضمین اشتغال" است؛ دو ویژگی‌ای که به ویژه مشکل ساز اند: الف) ایجاد تمایز بین مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" و دیگر مشاغل اصلی در بخش عمومی و ب) این الزام که مشاغل تحت پوشش "تضمین اشتغال" مشاغلی موقتی اند. یک برنامه قابل اجرا برای تضمین اشتغال باید مشاغلی شبیه به مشاغل مرسوم در بخش عمومی را فراهم کند، یعنی مشاغلی برای رفع یک نیاز معین و برای مدت زمانی معین، ولو همیشگی. کوئیگین (Quiggin) "یک برنامه سیاستگزاری برای اشتغال کامل" را پیشنهاد کرده است که هدف آن شامل "تضمین اشتغال" برای بیکاران طولانی مدت از طریق اشتغال مستقیم آنان [در بخش خصوصی] و یارانه دستمزد به کارفرمایان است. پیشنهاد او این است که این مشاغل "عمومی - یارانه‌ای" برای یک سال دوام داشته و با طرحهای آموزشی برای بیکاران همراه باشند. استدلال او این است که چنین طرحی اشتغال را به عنوان یک حق عمومی برای شهروندان [استرالیایی] تثبیت می‌کند و در عین حال نوعی "تعهد متقابل" واقعی را بین کارگران بیکار و دولت به بر می‌آورد. کوئیگین پیشنهاد خود را کمابیش در بافتاری مشابه آنچه میتچل در نظر دارد، طرح کرده است؛ یعنی در دوره ای، پس از رکود اولیه دهه 1990، که نرخ بیکاری در استرالیا بالا بود. بنابراین پیشنهاد او پاسخی کمتر رادیکال به بیکاری اما تحقق پذیرتر به شرایط پیشگفته است.

چنین برنامه‌ای طبعاً گروهی محدودتر و "دشووارتر" از بیکاران را استخدام می‌کند، زیرا بیکاران طولانی مدت نسبت به بیکاران کوتاه مدت نرخ اشتغال مجدد بسیار پایینتری دارند. این برنامه همچنین "گروه هدف" اش را برای یک مدت معین و قابل برنامه‌ریزی به استخدام درمی‌آورد. این کیفیت امکان برنامه‌ریزی پروژه‌ها را بر اساس دسترسی به

اطلاعات لازم در مورد تعداد و تواناییهای کارگران در دسترس فراهم می‌آورد، کیفیت کار انجام شده را بهبود می‌بخشد و، از آنجا که از کارگران انتظار می‌رود آموزشها و مهارتهای دریافتی را فوراً به کار گیرند، ارزش سرمایه‌گذاری در برنامه‌های آموزشی و مهارتی را افزایش می‌دهد.

قانون فراگیر استخدام و آموزش (CETA) که بین سال‌های 1973 و 1983 در ایالات متحده به اجرا درآمد، کمابیش دارای همین مضمون بود و تا یک سال آموزش و اشتغال مستقیم در بخش دولتی را برای بیکاران طولانی مدت فراهم می‌کرد. داده‌های مربوط به شرکت کنندگان در این برنامه نشان می‌دهند که CETA به نحو دقیقی هدف‌گذاری شده بود و دستاوردهای مثبت قابل توجهی را برای ذینفعان آن، چه در کوتاه مدت و چه در میان مدت به بار آورد.



نصیب کارگران کاهش حقوق و نصیب بانکها کاهش مالیات: سیستم ورشکسته

قابل ذکر است که داده‌های مربوط به برنامه‌های بازار کار فعال سوئیس، که ترکیبی از اشتغال عمومی مستقیم و مشاغل پارانهای موقت اند، نشان می‌دهند که از این دومنوع اشتغال، پارانهای شغلی در افزایش نرخ اشتغال مجدد مؤثرتر اند.

یک برنامه "تأمین حق کار"، که بر این پایه طراحی شده باشد، می‌تواند به بسیاری از جنبه‌های مثبت "تضمین اشتغال" تحقق بخشد، از جمله:

- 1- صدیق این واقعیت است که بیکاری یک مشکل اجتماعی است و نه فردی؛
- 2- با بیکاری مستقیماً از طریق ایجاد شغل مبارزه می‌کند؛
- 3- تأثیر محسوسی بر چرخه رونق - رکود - بحران در پیشگیری از آن خواهد داشت.

چنین برنامه‌ای واجد نقاط ضعف "تضمین اشتغال" خواهد بود، زیرا سعی نمی‌کند تمام معیارهای "چهارضلعی غیرممکن" را برآورده کند. مهمترین تفاوت بین این برنامه و "تضمین اشتغال" عدم وجود سیاست استخدام "همه" است. بلکه واجدان شرایط محدود به بیکاران طولانی مدت اند. اثر جنبی این کیفیت این است که کارگران مشغول به مشاغل مرسوم را نیز از ترک شغل در بازار کار معمولی و روی آوردن به کار "آسانتر" تحت پوشش "تضمین اشتغال" مانع می‌شود. یک سیستم سخاوتمندانه برای بیمه بیکاری، همراه با تأمین حق اشتغال، مطابق با رؤسی که فوقاً تشریح شدند، دوره‌های کوتاه بیکاری را قابل تحملتر می‌کند و در عین حال تضمینی است برای آن که هیچ‌کس در درازمدت بیکار نماند.

ملاحظه پایانی

کاهش بیکاری و آسیبهای ناشی از آن از زمره اهداف مهم سیاستی است که حداقل از دهه 1980 تاکنون به درجات متفاوتی به فراموشی سپرد شده بوده است. ایده "تضمین اشتغال" توجه عمومی را به خود جلب کرده است، زیرا راه حل بسیار ساده‌ای را برای حل مشکل بیکاری ارائه می‌دهد: ایجاد شغل. "تضمین اشتغال" خود را به عنوان سیاست جامعی عرضه می‌کند که نه تنها به بیکاری خاتمه می‌دهد، بلکه به قیمت‌ها ثبات می‌بخشد و به ارتقاء مهارت‌ها و ارائه خدمات اجتماعی بهتر نیز می‌انجامد. چنان که این نوشته نشان داده است، "تضمین اشتغال" می‌کوشد چندین مشکل را با یک سیاست واحد حل کند و از این رو نخواهد توانست در برابر تنشهایی که برمی‌انگیزد، دوام آورد. چه از نظر سیاسی و چه به عنوان یک مشی، یک برنامه کمتر جاه‌طلبانه و هدفمندتر، موفقتز از "تضمین اشتغال" عمل خواهد کرد.

زیرنویسها

- * در متن حاضر اصطلاح تضمین اشتغال در معنای عام آن منظور است، و "تضمین اشتغال" (در داخل گیومه) در معنای خاص آن، که در ابتدای مقاله چنین تعریف شده است: به تصریح پاولینا چرنوا (PavlinaTcherneva) و راندال ورای (RandallWray) – دوتن از شناخته شده ترین مدافعان "تضمین اشتغال" – این برنامه به پاره ای جهات از دیگر برنامه های تضمین اشتغال متمایز است. از جمله این که:
1. "تضمین اشتغال" ظرفیت بینهایت منعطفی را برای نیروی کار فراهم می آورد: یک امکان همگانی برای همه، بدون هیچ آزمونی، یا با این و آن محدودیت زمانی یا محدودیت عددی.
 2. دستمزد این برنامه برای کارگران، حداقل دستمزد است. از این قرار این برنامه کارگران تحتانی در بازار کار را استخدام می کند. بنابراین با دیگر کارگران در بازار کار به رقابت بر نمی خیزد و فقط کارگرانی را استخدام می کند که در غیر این صورت بیکار خواهند ماند. دستمزدها به نحو "برونزا" تثبیت شده اند، به این معنا که توسط دولت تعیین می شوند و بنابراین افزایش دستمزد به منظور حفظ کارگران رخ نمی دهد.
 3. "تضمین اشتغال" نوعی اشتغال کامل "سست" است، به این معنا که کارگران آزادند، زمانی که چشم انداز شغلی بهتری وجود دارد، "به میل خود" از آن بیرون روند و به بازار کار معمولی بپیوندند. بنابراین نیروی کار تحت پوشش این برنامه نسبت به شرایط اقتصاد به طور معکوس تغییر می کند. برنامه "تضمین اشتغال" به طور خودکار تنظیم می شود تا نیروی کار لازم مشاغل معین را فراهم کند؛ بنابراین موجب تقاضای اضافی برای نیروی کار نمی شود.
 4. کارگران برنامه، کارهای اجتماعی مفیدی را انجام می دهند، اما نه کارهای مرسوم را که مداوماً توسط "خط اصلی" در بخش عمومی انجام می شوند. طرفداران "تضمین اشتغال" طیف تقریباً نامحدودی از فعالیتها را پیشنهاد می کنند که می تواند به کارگران برنامه سپرده شود. از آن جمله اند: مراقبت از کودکان و سالمندان، طرحهای محیط زیستی، فعالیت های جمعی و خدمات اجتماعی از طریق بخش غیرانتفاعی. شرط انجام یک پروژه در چارچوب "تضمین اشتغال" این است که پروژه به نحوی دارای یک منفعت اجتماعی باشد.
- ** چارتالیسم، در اقتصاد کلان، یک نظریه خلاف آموزشهای مرسوم در باره پول است دایر بر این که پول از نظر تاریخی با تلاش دولتها برای هدایت فعالیتهای اقتصادی سرچشمه گرفته است و نه به عنوان راه حلی خودجوش برای مبادله کالا یا به عنوان وسیله ای برای ثبت بدهیها. بنا به چارتالیسم پول بدون پشتوانه (پول فیات) دارای ارزش مبادله است، زیرا متکی بر یک قدرت حکومتی است که بر فعالیتهای اقتصادی مالیات می بندد و این مالیات می تواند با همان پول فیات پرداخت شود.
- *** نظرات آبا لرنر بیشتر در این نوشته تشریح شده اند.

تضمین اشتغال یا درآمد حداقل؟ کار و درآمد در کشورهای درحال توسعه

جرمی سیکینگز، دانشگاه کیپ تاون

توضیح "جنگ کارگری"

برای کاهش نابرابری اقتصادی فزاینده در چارچوب نظام سرمایه داری، دو ایده، گاه در تکمیل یکدیگر و گاه در برابر هم، در میان نیروهای عدالتخواه در سطح ملی و بین المللی، بیشترین مدافعان را دارند: تضمین کار یا اشتغال (Job guarantee) و تضمین درآمد پایه یا حداقل (basic/minimum income guarantee). به اختصار بسیار و محدود به اساس این دو ایده، تضمین اشتغال به معنای عرضه کار بدون محدودیت زمانی برای هر آن کس است که می تواند و می خواهد کار کند؛ و تضمین درآمد پایه به معنای تأمین درآمد معینی جهت رفع نیازهای اساسی برای تک تک شهروندان است.

صرف نظر از مقاومت سیاسی و گاه اجتماعی که علیه هر دو ایده وجود دارد، قابل تصور است که چه در محافل آکادمیک و چه در میان احزاب و کنشگران سیاسی عدالتخواه حول امتیازات و محدودیتهای این یا آن ایده نسبت به دیگری، مباحث آموزنده ای جاری اند که تحزب برنامه ای نیروهای چپ در ایران می تواند از آنها بهره بسیار گیرد؛ مباحثی که از پرداختن صرف در سطح انتزاعی به این ایده ها فراتر می روند، دست به قیاس انضمامی بین دو ایده می زنند و تناسب و تحقق پذیری هر یک را برای شرایط مشخص کشور خاص برمی رسند.

نوشته حاضر نمونه ای از این دست مباحث است که موضوع مرکزی آن وابستگی و تناسب این یا آن ایده به درجات رشد طبقه کارگر و در نتیجه سطح دستمزدهاست. جرمی سیکینگز، نویسنده مطلب، مدرس و محقق دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه کیپ تاون افریقای جنوبی است و چنان که خود می گوید: "عمده فعالیت من بر افریقای جنوبی متمرکز شده است، از جمله بر فشربندی اجتماعی و نابرابریها، ... کاهش فقر و ایجاد دولت رفاه. کار فعلی من بیشتر شرق و جنوب آفریقا را پوشش می دهد و بر سیاست های عمومی با تأکید بر کاهش فقر و حمایت اجتماعی تمرکز دارد".

1 چکیده

در بسیاری از کشورهای "جنوب" - اصطلاحی که امروزه برای کشورهای "در حال توسعه" جهان مرسوم شده است - فقر گسترده با بیکاری و بی زمینی ارتباط تنگاتنگی دارد. برای مقابله با این نوع فقر، دو برنامه، گاه به عنوان مکمل و



گاه به عنوان بدیل، پیشنهاد شده اند: یکی برنامه تضمین اشتغال (یا کار برای همه) و دیگری پرداخت نقدی به افراد بی درآمد یا کم درآمد. در قیاس کلی، ایجاد شغل با دستمزد حداقل برای همه کسانی که می توانند و می خواهند کار کنند، گزینه ارجح، هم برای سیاستگذاران و هم برای شهروندان به نظر می رسد. اما برخلاف این گزینه ارجح، در افریقای جنوبی پرداخت نقدی در چارچوب

برنامه ای برای تضمین حداقل درآمد، ممکن است از نظر سیاسی پایدارتر و از نظر کاهش فقر مؤثرتر و گسترده تر باشد.

این مقاله به بررسی معضلات و انتخاب‌های پیش‌روی آفریقای جنوبی می‌پردازد، که در حال حاضر به میزانی غیرعادی، هم "بیکاری روستائی" (ناشی از ترک روستاها و فعالیت کشاورزی) و هم "بیکاری شهری" را تجربه می‌کند. دوام و کارایی نسبی برنامه‌های تضمین اشتغال و تضمین درآمد پایه در درجه اول به سطح دستمزدهای مرسوم در "بازار" بستگی دارد. در یک اقتصاد با دستمزد بالا مانند آفریقای جنوبی، در نگاهی کلی کار سازمانیافته از قدرت سیاسی کافی برای جلوگیری از ایجاد اشتغال با دستمزد حداقل در چارچوب برنامه‌های ناظر بر "ایجاد کار برای همه" برخوردار است. در آفریقای جنوبی، برخلاف موقعیتی که در کشورهای کم دستمزد مانند هند یا اتیوپی حاکم است، رویکرد تضمین درآمد پایه برای همه می‌تواند برنامه‌ای پایدارتر از تضمین اشتغال باشد؛ البته [مسئله فقط قدرت کار سازمانیافته برای جلوگیری از ایجاد اشتغال با دستمزد حداقل نیست] و در این باره نیز نباید موانع سیاسی را دست کم گرفت.

2 مقدمه: گزینه‌های برنامه‌ای و طراحی دولت رفاه در جنوب جهانی

در کشورهای در حال توسعه، با درآمد کم یا متوسط در "جنوب جهانی"، بسیاری از دولت‌ها نقش کمی در کاهش فقر ایفا می‌کنند، یا هیچ نقشی ایفا نمی‌کنند. گاو (Gough) رژیم‌هایی را که در آنها کاهش فقر به شبکه‌های غیررسمی خویشاوندان یا جامعه بستگی دارد، و رژیم‌های ناامنی را که در آنها دولت و بازیگران اصلی جامعه در واقع کارکردی مخرب و غارتگرانه عهده دارند- رژیم‌هایی که بیشتر از همه در بخشهایی از غرب و مرکز آفریقا مشاهده شده‌اند - "رژیم‌های رفاه غیررسمی" می‌نامد. سواى این رژیم‌ها، دولت در بسیاری دیگر از کشورهای جنوب، نقش مثبت و فعالی در مقابله با فقر ایفا کرده است، به گونه‌ای که کاربرد اصطلاح "دولت رفاه" برای آنها غیرمنطقی نیست (همچنان که اسپینگ و آندرسن و بسیاری از مؤلفان دیگر این اصطلاح را برای کشورهای شمال به کار گرفتند). سیاست‌هایی که دولت‌های مورد نظر در جنوب پیش بردند، منجر به سه نوع رژیم رفاه متفاوت شده‌اند: رژیم ارضی، که در آن دولت فعالانه به حمایت یا بازسازی یک جامعه کشاورزی برخاسته است. در این نوع رژیم کشاورزی خرد و روابط خویشاوندی بسیاری را در برابر فقر شدید محافظت می‌کند. نوع دوم رژیم شرکتی است، که در آن برخورداری از امکانات رفاهی رسمی در گرو اشتغال رسمی و در نتیجه بیمه‌های اجتماعی یا خصوصی مرتبط با اشتغال است. نوع سوم، رژیم بازتوزیعی است، که در آن دولت از طریق پرداخت‌های نقدی (کمک‌های اجتماعی) به مقابله با فقر دست می‌زند.

این سه نوع رژیم در اوایل تا اواسط قرن بیستم ظهور کردند. بیشتر رژیم‌های شرکتی به اوایل قرن بیستم برمی‌گردند، زمانی که کارگران در مشاغل رسمی به مطالبه بیمه اجتماعی و تضمین آن در برابر خطرات بیکاری، از کارافتادگی و تدارک بازنشستگی آغاز کردند. از آنجا که دینفعان این نوع رژیم، کارگران بخش رسمی با درآمد نسبتاً بالاتر از درآمد میانگین بودند و هزینه‌های بیمه اجتماعی می‌توانست از طریق یارانه‌های مالیاتی یا افزایش قیمت‌ها (حداقل در



تضمین اشتغال یا معیشت؟ چرا هر دو نه؟

اقتصادهای بسته) به فقرا منتقل شود، رژیم‌های شرکتی کلاً رژیم‌هایی به شدت نابرابر بودند و در آنها بازتوزیع ثروت از تهیدستان به جانب فرادست ترها صورت می‌یافت. در اواسط قرن گذشته بود که بسیاری از دولت‌ها در مواجهه با چالش‌های فقر به سمت رژیم کشاورزی یا ارضی حرکت کردند یا در موارد معدودی رژیم بازتوزیعی یا کمک‌های اجتماعی را پیاده کردند. اصلاحات ارضی و سایر سیاست‌های حامی کشاورزان، زیربنای رژیم‌های ارضی در بیشتر مناطق آسیا و آفریقا بود. رژیم بازتوزیعی محدود به آفریقای جنوبی، بخش‌هایی از کارائیب بریتانیا و موریس بود.

این رژیم‌های رفاهی جنوبی تقریباً به اندازه هم‌تایان شمالی خود به حفظ اشتغال کامل - یا کمابیش کامل - وابسته بودند. انواع مختلف رژیم‌های رفاهی در شمال سیاست‌های مناسبی را برای بازار کار و مهارت‌بیکاری می‌طلبیدند. در جنوب، کارآمدی رژیم‌های ارضی به ظرفیت اقتصاد کشاورزی برای جذب نیروی کار بستگی داشت، در حالی که

کارآمدی رژیم‌های شرکتی وابسته به اشتغال بخش رسمی بزرگ و رو به رشد در شهرها بود. هر دو نوع رژیم با پروژه‌های مشخصی برای توسعه مرتبط بودند و طبعاً از این طریق به موفقیت برنامه برای "توسعه" اکیداً بستگی داشتند. حتی فرض رژیمهای بازتوزیعی نیز بر وجود اشتغال کامل بود: کمک‌های اجتماعی به بزرگسالانی که به دلیل از کارافتادگی یا توان ضعیف قادر به کار نبودند، یا خیلی مسن بودند، و نیز به بزرگسالان تهیدست دارای فرزند تعلق می‌گرفت. بزرگسالان بیکار و سالم در آفریقای جنوبی از این کمکها برخوردار نمی‌شدند. این وضع تا حدودی منعکس کننده این واقعیت بود که در زمان طراحی رژیمهای رفاهی بازتوزیعی، در اواسط قرن بیستم، نرخ بیکاری پایین بود. در عوض، نخبگان و برنامه‌ریزان نگران کمبود نیروی کار بودند. به همین دلیل، بعدها افزایش بیکاری چالشهای بزرگی را برای همه رژیمهای رفاهی گفته شده به بار آورد.

در اواخر قرن بیستم، بسیاری از جوامع زراعی یک روند "کشاورزی زدائی" آشکار، بی‌زمینی در مناطق روستایی و بیکاری در مناطق شهری و همچنین روستاییرا تجربه کردند.مقابله با فقر در این جوامع،دیگر از طریق "توسعه کشاورزی دهقانی" یا بخش رسمی "مدرن" ممکن نبود. در بلندمدت، برای گسترش اشتغال به وضوح به رشد اقتصادی پایدار نیاز است و از این طریق است که امکان فراهم می‌آید تا اکثریت اهالی بتوانند با پرداخت سهمیه به صندوقهای بیمه،تحت پوشش بیمه های اجتماعی قرار گیرند، به گونهای که خطر بیماری و بیکاری مرتفع و تأمین بازنشستگی میسر گردد، در عین حالی که آن صندوقها هم سر پا بمانند. اما، در کوتاهمدت و شاید همچنین در میان مدت، دولتها به برنامههای دیگری برای کاهش فقر نیاز دارند تا تهیدستانی را پوشش دهند که هرگز یا به اندازه کافی در مشاغل رسمی کار نکرده‌اند و در نتیجه زیر پوشش طرحهای رفاهی مشارکتی قرار نگرفته‌اند. در این حالت، دولتها با یک انتخاب اساسی بین ایجاد اشتغال، در درجه اول از طریق برنامه های تضمین اشتغال، یا گسترش کمکهای اجتماعی برای پوشش تهیدستان بیکار، یعنی انتخاب بین "کار" یا "معیشت" روبرو اند.

در بخش قبلی گفته شد که "در بلندمدت، برای گسترش اشتغال به وضوح به رشد اقتصادی پایدار نیاز است و از این طریق است که امکان فراهم می‌آید تا اکثریت اهالی بتوانند با پرداخت سهمیه به صندوقهای بیمه، تحت پوشش بیمه های اجتماعی قرار گیرند، به گونهای که خطر بیماری و بیکاری مرتفع و تأمین بازنشستگی میسر گردد، در عین حالی که آن صندوقها هم سر پا بمانند. اما، در کوتاهمدت و شاید همچنین در میان مدت، دولتها به برنامههای دیگری برای کاهش فقر نیاز دارند تا تهیدستانی را پوشش دهند که هرگز یا به اندازه کافی در مشاغل رسمی کار نکرده‌اند و در نتیجه زیر پوشش طرحهای رفاهی مشارکتی قرار نگرفته‌اند. در این حالت، دولتها با یک انتخاب اساسی بین ایجاد اشتغال، در درجه اول از طریق برنامه های تضمین اشتغال، یا گسترش کمکهای اجتماعی برای پوشش تهیدستان بیکار، یعنی انتخاب بین "کار" یا "معیشت" روبرو اند"



نوامبر 2018، پرتوریا: اجتماع فارغ التحصیلان بیکار

این مقاله به بررسی جوانبی از این انتخاب می‌پردازد. جنبه های هنجاری یا تئوریک ناظر بر انتخاب بین "کار" یا "معیشت"، به عبارت دیگر بین اشتغال تضمین شده یا حداقل درآمد تضمین شده بحث خواهد شد، بلکه بیشتر بر روی ناسازه (پارادوکس) ای تمرکز خواهد شد که خلاف عقل سلیم به نظر می‌رسد، و ان این که به نظر می‌رسد در برخی از جوامع که بیشترین نیاز به این یا آن برنامه رفاهی را دارند، هم در میان نخبگان و هم در بین شهروندان به طور کلی، نوعی تنش بین ترجیح ایجاد شغل و محیط سیاسی وجود دارد، که دشواریهایی را برای اجرای یک برنامه پایدار و موثر ایجاد شغل به بار

می‌آورد یا اصلاً از اجرای چنین برنامه ای جلوگیری می‌کند. این ناسازه ریشه در وجود همزمان دستمزدهای بالا و بیکاری بالا در برخی اقتصادها دارد. در کشورهایی مانند آفریقای جنوبی، نرخ بالای بیکاری تا حدودی به این دلیل است که دستمزدهای بالا تقاضا برای نیروی کار غیرماهر را محدود می‌کند. اما اگر دستمزدهای پرداختی در برنامه‌های تضمین اشتغال با دستمزدهای "بازار" چفت شوند، آن گاه این برنامه‌ها ناپایدار خواهند شد. نباید از نظر دور

داشت که بازارها اجتماعاً ساخته می شوند و منافع مستقر قویاً از شیوه ها و سیاستهایی که دستمزدهای بالا بر آنها متکی اند، دفاع می کنند.

من در این مقاله استدلال خواهم کرد که بر سر راه برنامه های غیرادواری اشتغال عمومی یا تضمین اشتغال در کشورهایی که سیاستهای بازار کار زمینه ساز دستمزدهای بالا هستند، موانع سنگینی وجود دارند. تحت چنین شرایطی، انتخاب "معیشت" یا تأمین اجتماعی یا تضمین درآمد شانس تحقق بیشتری دارد، حتی اگر عواید آن بسیار پایین و ترجیح عمومی هم متوجه تضمین اشتغال باشد.

این مقاله بر وضع آفریقای جنوبی تمرکز دارد. آفریقای جنوبی از جنبه های قابل توجهی یک مطالعه موردی غیرمعمول از جنوب جهانی است، اما در خدمت روشنی بخشیدن به موضوعات و مسائل عمومی تری است. با تکمیل پروسه تخریب معیشت کشاورزی و جامعه کشاورزی در رژیم آپارتاید، آفریقای جنوبی "کشاورزی زدائی" را به وجهی نامرسم زود و تمام و کمال تجربه کرد. دلیل مقدم پیشبرد استثنایی طیفی از برنامه های تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی نیز همین کشاورزی زدائی زود هنگام و کامل بود. سیاستهای دولت در دوره بعدی رژیم آپارتاید، به نرخ بیکاری بسیار بالا انجامید و بافت سست شبکه حمایت اجتماعی را آشکار کرد. در دوره پسآپارتاید، یعنی از اولین انتخابات دموکراتیک کشور در سال 1994 به بعد، مطالباتی هم برای تضمین اشتغال و هم برای تضمین معیشت و درآمد مطرح شده اند. اما تحقیق کمی در مورد قابلیت های نسبی، محدودیتها و امکان دوام هر یک از این گزینه ها انجام شده است، و به نظر نمیرسد که ادبیات تطبیقی در مورد تضمین اشتغال یا معیشت، به اندیشیدن درباره انتخابی که آفریقای جنوبی با آن مواجه شد، شکل داده باشد.

3 تجارب تضمین اشتغال و تضمین معیشت در جنوب جهانی

برنامه های مالیاتی برای کاهش فقر در جنوب جهانی به طور کلی به دو دسته تقسیم می شوند: اول، و گسترده تر، برنامه های تضمین اشتغال، که به منظور تأمین درآمد برای بیکاران ابتکار شده اند. بیشتر این برنامه ها پاسخی به شرایط اضطراری و بنابراین موقت بوده اند، اما برخی از آنها برای مدتی طولانی ادامه داشته اند. دوم، و به ندرت، پرداختهای نقدی از طریق برنامه های تأمین اجتماعی، به تهیدستان واجد شرایط. "تهیدست واجد شرایط" همواره مبتنی بر ناتوانی در کار تعریف می شود، بنابراین سالمندان (حداقل سالمندانی که خویشاوندی ندارند که بتواند آنان را تأمین کند)، کودکان خانواده های تهیدست، یا (گاه استثنائاً) بیماران و معلولان را شامل میشود.

برنامه های تضمین اشتغال عموماً در پاسخ به بحران بیکاری و فقر معرفی شده اند، خواه این بحران ناشی از شوکیدر اقتصاد کلان (مانند تعدیل ناگهانی ساختار) باشد یا یک شوک کشاورزی-محیط زیستی (مانند خشکسالی). همان گونه که در طول سال های رکود بزرگ در اوایل دهه 1930، در بسیاری از کشورهای اروپا و در آمریکا برنامه های تضمین اشتغال به اجرا درآمدند، برنامه های مشابهی نیز در سال 1987 در شیلی، در پاسخ به بحران مالی 1997-1998 در کره جنوبی، در واکنش به خشکسالی سال 1998 در شمال شرقی برزیل و در واکنش به رکود سال 1997 در آرژانتین (زمانی که بیکاری به 18 درصد رسید)، به اجرا گذاشته شدند.

اکثر این طرحها موقتی بودند. در برزیل، برنامه کار ویژه شمال شرق به مدت دو سال (از 1998 تا 2000) اجرا شد و



در اوج آن در پایان سال 1998 تقریباً 1.2 میلیون کارگر به کار مشغول شدند. اما اگر مواردی که وضعیت اضطراری ادامه می یافت، برنامه ها نیز می توانستند طولانیتر شوند. برنامه "به سوی کار" (تراباجار) در آرژانتین در سال 1997 آغاز شد. این برنامه به طور متوسط 400 هزار نفر را به مدت پنج ماه استخدام می کرد، و در مدتی که ادامه داشت تقریباً یک پنجم افراد مورد نظر، یعنی تهیدستان بیکار، را شامل شد. وقتی بحران در سالهای 2001-2002 در این کشور عمیقتر شد و جمعیت زیر خط فقر ناگهان

به 20 درصد جمعیت افزایش یافت، برنامه "نان آور خانواده" به جای برنامه مذکور نشست که به 2 میلیون خانوار پول نقد پرداخت می کرد. این برنامه به سرپرستان خانوارهای بیکار دارای فرزندان تحت تکفل یا بزرگسالان معلول پول نقد پرداخت می کرد. البته برنامه بخش تأمین شغل نیز داشت و شرکت کنندگان در این بخش می بایست 20 ساعت در هفته روی پروژه های مفید اجتماعی کار کنند. بوتسوانا نیز در سال 1992-1993 یک برنامه تضمین معیشت به ازای کار معین را پیشه کرد که برای 7 میلیون نفر در کشوری با جمعیت کم شغل فراهم می کرد.

برخی از این برنامه ها به پاسخی دائمی به فقر تبدیل شدند. معروف ترین برنامه تضمین اشتغال در جنوب در جریان یک خشکسالی شدید در اوایل دهه 1970 در ایالت ماهاراشترا در هند آغاز شد. جمعیت رو به رشد ماهاراشترا در اوایل دهه 1990 به 80 میلیون نفر می رسید (یعنی تقریباً دو برابر آفریقای جنوبی). طرح تضمین اشتغال ماهاراشترا فرصتهایی را برای کارهای ساده و دستی در پروژه های زیرساختی روستایی در مقیاس کوچک فراهم کرد. به موجب این برنامه اشتغال هر فرد بالغ 18 ساله یا بیشتر در مناطق روستایی تضمین می شد؛ اگرچه در عمل این هدف محقق نشد. کار بایست در نزدیکی محل سکونت متقاضی عرضه می شد، اما متقاضی در انتخاب نوع کار یا مکان دقیق آن اختیاری نداشت. تا اواسط دهه 1980 دستمزدها کمتر از حداقل دستمزد رسمی بود، اما به موجب حکم دادگاهی در سال 1985 افزایش دستمزدها به سطح حداقل دستمزد لازم آمد. این برنامه از اواسط دهه 1970 تا اواخر دهه 1980 برای 100 تا 200 میلیون نفر در سال کار ایجاد می کرد که به طور متوسط برابر 5 تا 10 روز اشتغال در سال برای هر نیروی کار روستایی در ماهاراشترا بود. این متوسط به ازای هر شرکت کننده واقعی خیلی بیشتر از این بود. اگرچه برنامه ماهاراشترا در تمام طول سال جریان داشت، اما تقاضا برای استخدام اضطراری فصلی بود و در ماه های خشک تابستان به اوج خود می رسید. یک سری از مطالعات نشان داد که این برنامه، که بهبود معیشت تهیدستان را هدف قرار داده بود، حتی با احتساب درآمدهای از دست رفته شرکت کنندگان در آن، در واقع نیز فقر را کاهش داد.

برنامه ماهاراشترا راه را برای اجرای طرح تضمین اشتغال ملی در سال 1983، با هدف تضمین 100 روز کار در سال برای هر خانوار روستایی بدون زمین در سراسر هند هموار کرد. اشتغال ایجاد شده در چارچوب این برنامه ملی در اواخر دهه 1980 با حدود 300 میلیون "نفر-روز" در سال به اوج خود رسید. دومین برنامه ملی اشتغال روزهای کاری اندکی بیشتر در سال را تضمین می کرد. در سال 1989 این دو برنامه ملی در برنامه "جواهر روزگار یوجانا" (JawaharRozgarYojana) ترکیب شدند که برخی محققان آن را "شاید بزرگترین برنامه اشتغال در جهان امروز" توصیف کرده اند. این برنامه حدود 800 میلیون نفر-روز کار در سال، یا به طور متوسط بین 15 تا 30 روز کار در سال را برای هر شرکت کننده فراهم کرد. بیشتر مشاغل این برنامه شبیه ماهاراشترا مشاغل فصلی بودند. علاوه بر این برنامه، در برخی از ایالات، از جمله در کارناتاكا و بنگال غربی، غالباً به دلیل ناکافی بودن برنامه ملی برنامه های دیگری نیز در بخش عمومی روستایی وجود داشتند.

در پایان سال 2004، قانون تضمین اشتغال در پارلمان هند به تصویب رسید. این قانون حداقل صد روز کار با دستمزد حداقل را در بخش عمومی برای یک نفر از هر خانواده تهیدست در هند تضمین می کند. هزینه ناخالص این قانون، هرگاه در سطح ملی به اجرا درآید، بین 6 تا 9 میلیارد دلار آمریکا یا بین 1 تا 1.6 درصد تولید ناخالص داخلی برآورد می شود. اما این طرح جایگزین بسیاری از طرح های موجود می شود، به نحوی که هزینه اضافی آن کمتر این مقدار خواهد بود؛ خاصه این که نه به یکباره، بلکه به صورت مرحله ای به اجرا درخواهد آمد.

برنامه غذا به ازای کار در بنگلادش نیز، که در اوایل دهه 1970 به اجرا درآمد، به طور مشابهی گسترش یافت و تا اواخر دهه 1980 تقریباً 100 میلیون نفر-روز در سال شغل ایجاد کرد. مطالعات در باره این برنامه به این نتیجه رسیدند که آن نیز به خوبی هدف گذاری شده بود و فقر را به طور قابل توجهی کاهش داد.

در آفریقا، این دست برنامه های تضمین اشتغال عمومی کمتر رایج بوده است. اتیوپی آسیب دیده از خشکسالی یک استثنا است. در آنجا، سیاست رسمی در مورد کمک های غذایی این بوده که هیچ فرد بالغی که قادر به کار باشد، نباید بدون کار در پروژه های زیرساختی، جاده سازی و از این قبیل، یا در بخش خدمات عمومی کمک غذایی دریافت کند. فقط کسانی که قادر به کار نباشند، واجد شرایط دریافت کمک غذایی رایگان اند. برنامه "غذا در برابر کار" و غذای رایگان برای از کارافتادگان تنها برنامه ایمنی عمومی ارائه شده در اتیوپی بوده است. بین سالهای 1999 و 2003، برنامه "غذا در برابر کار" در اتیوپی به طور متوسط برای 1.4 میلیون نفر در سال اشتغال ایجاد می کرد.

قریب به اتفاق این برنامه ها در رفع فقر مؤثر بوده اند. البته تمام بودجه ای که به این برنامه ها اختصاص می یابد، نصیب تهیدستان نمی شود. هزینه های اداری، "نشست" به افراد نامستمنده علت هدفگیری ضعیف مدیریت، و آنچه به "درآمدهای از دست رفته" موسوم است، یعنی فرصتهای شغلی واقعی دیگری که برخی از شرکت کنندگان در این برنامه

ها ممکن است از دست بدهند، همگی باعث کاهش سهم مستقیم تهیدستان می‌شوند. راولیون (Ravallion) با در نظر گرفتن این موارد تخمین می‌زند که سهم مستقیم تهیدستان از این برنامه‌ها حدود 30 تا 40 درصد کل بودجه دولت برای برنامه‌های ماهر اشترا در هند و "غذا به ازای کار" در بنگلادش بوده است. البته این برنامه‌ها همچنین مزایای غیرمستقیمی برای تهیدستان داشته‌اند: تسهیل زیرساخت‌ها، سایر خروجهای آنها و نیز تشدید فشار برای افزایش دستمزدها در بازار برای نیروی کار غیر ماهر. برنامه "نان آور خانواده" در آرژانتین، نسبت به برنامه قبلی "به سوی کار"، از هدف‌گیری ضعیف‌تری برخوردار بود، اما حتی در آن برنامه نیز 40 درصد از شرکت‌کنندگان از فقیرترین پنجک درآمدی و 90 درصد آنان از سه پنجک تهیدستان بودند. البته گالاسو (Galasso) و راولیون بر این نظر اند که برنامه "نان آور خانواده"، نسبت به سایر برنامه‌های اجتماعی در آرژانتین، از هدف‌گذاری بهتری برخوردار بوده است. در اثر این برنامه نرخ بیکاری تقریباً 2.5 درصد کاهش یافت، اما با توجه به افزایش نرخ مشارکت [در بازار کار] تقریباً به همان میزان، تأثیر آن در فقرزدائی از 2.5 درصد بیشتر بود. افزایش مشارکت از آن رو بود که برخی از زنان نیز که کسی از بستگان‌شان در بازار کار حضور نداشت، به برنامه مذکور پیوستند.

ماهار اشترا را می‌توان الگوی برجسته طرحهای تضمین اشتغال پایدار دانست، و برنامه‌های اجرایش در آفریقای جنوبی را مدلی بلندپروازانه برای تضمین درآمد. در هیچ کشور دیگری در جنوب، برنامه‌های اجتماعی (تضمین درآمد) پاسخگوی چنین طیف وسیعی از شرایط نبوده است: این که چه تعداد وسیعی از شهروندان را پوشش دهد، در عین حال که فشار زیادی بر تولید ناخالص داخلی نباشد. برنامه‌های تضمین درآمد عموماً محدود به پرداخت نقدی به سالمندان واجد شرایط، از طریق



اوت 2021، آفریقای جنوبی: اجتماع صدها نفر در برابر دفتر سازمان تأمین اجتماعی برای دریافت حق از کارافتادگی

مستمری‌های سالمندی است. دریافت کنندگان از نظر مالی مورد آزمایش قرار می‌گیرند. اساس این است که آنان، حتی از طریق حمایت نزدیکان‌شان، منبع درآمدی نداشته یا درآمد بسیار محدودی داشته باشند. اخیراً، برزیل و مکزیک با برنامه‌های "بسته خانواده" (BolsaFamilia) و "فرصتها" (Oportunidades) طریق پرداخت نقدی مشروط به خانواده‌های کم‌درآمد را پیشه کرده‌اند. این کمک بلاعوض مشروط به وضع معین مالی خانواده، وجود کودکان مدرسه‌رو و/یا نیاز به مراقبت‌های بهداشتی است. در

آفریقای جنوبی حق سالمندی مشروط به حداقل شرایط به سالمندان، کمک هزینه حمایت از کودک به والدین کم درآمد، و کمک هزینه بیماری به بیماران (که در مقابله با ایدز بسیار مهم شده) و معلولان تعلق می‌گیرد. در آفریقای جنوبی از هر پنج نفر بیشتر از یک نفر کمک هزینه اجتماعی (تضمین درآمد) دریافت می‌کند. پس تعجبی ندارد که هزینه این برنامه بالا باشد. در سراسر جنوب جهانی، فقط برزیل، مکزیک و آفریقای جنوبی بیش از 1 درصد تولید ناخالص داخلی‌شان را صرف کمکهای اجتماعی می‌کنند؛ برزیل و مکزیک کمی بیش از 1 درصد و آفریقای جنوبی حدود 3 درصد. برنامه تضمین درآمد در آفریقای جنوبی از دهه 1920 شروع شد، اما در دهه 1940 بود که عموم مردم زیر پوشش آن قرار گرفتند، البته با سطوح برخورداری متفاوت مبتنی بر تبعیض نژادی. در دهه‌های اول رژیم آپارتاید باقی ماند و در سالهای آخر آن به یک سیستم حمایتی سخاوتمندانه تبدیل شد، زیرا حزب ملی زیر فشار سنگینی بود که تبعیض مزایای مبتنی بر تبعیض نژادی را با بالا بردن مزایای سیاهپوستان تا سطح مزایایی که قبلاً سفیدپوستان از آن برخوردار بودند، از میان بردارد. نتیجه این شد که در سالهای نخست پس از پایان آپارتاید، حقوق بازنشستگی و از کارافتادگی به حدود 100 دلار آمریکا در ماه رسید. این مبلغ از حداقل دستمزد تعیین شده برای کارگران خانگی و کشاورزی در بیشتر نقاط کشور بیشتر بود. کمک هزینه حمایت از کودک این چنین سخاوتمندانه نیست و در حدود 30 دلار آمریکا در ماه است.

قبل از دهه 1980، آفریقای جنوبی و برخی از مستعمرات کوچکتر بریتانیا (موریس، بخشهایی از دریای کارائیب و هنگ کنگ)، تنها کشورهای در حال توسعه‌ای بودند که در آنها برنامه‌های تضمین معیشت (تضمین درآمد، تأمین اجتماعی) قابل توجهی وجود داشتند. از دهه 1980 به بعد است که این برنامه‌ها افزایش یافتند. از آن پس بانک جهانی به حامی پرشور پرداخت نقدی مشروط به خانواده‌های کم درآمد دارای فرزند - مانند برنامه‌های "بسته خانواده"

(BolsaFamilia) در برزیل و "فرصتها" (Oportunidades) در مکزیک - تبدیل شده است. در حال حاضر (اواسط 2005) برنامه "بسته خانواده" 7.5 میلیون خانواده فقیر، شامل 30 میلیون نفر، را پوشش می دهد، که به هر خانواده ماهانه تا حدود 40 دلار آمریکا پرداخت می شود. در برخی از ایالتها مزایایی هم به این خانواده ها تعلق می گیرند. مثلاً در ایالت شمال شرقی سارا، هر خانواده مجموعاً حدود 52 دلار در ماه دریافت می کند. برنامه "فرصتها" در مکزیک تا سال 2003 به بیش از 4 میلیون خانواده (مجموعاً 21 میلیون نفر) پوشش می داد. این برنامه، با اختصاص و صرف واقعی بیش از یک سوم بودجه اش به خانوارهایی در پائینترین دهک درآمدی و سه چهارم کل آن به خانوارهایی در سه دهک پائین درآمدی، سمتگیری درستی متوجه تهیدستان دارد.

علاوه بر این برنامه های "مستمری سالمندی" - که با در نظر داشتن تمام منابع درآمد، به هر سالمند فاقد بازنشستگی که درآمدی کمتر از حد معین دارد، تعلق می گیرد - در بسیاری از کشورها معمول شده است. تایوان و کره جنوبی از زمره این کشورهاست. هنگ کنگ نیز برنامه بازنشستگی موجود خود را با پرداخت مزایای سخاوتمندانه ای به نیم میلیون سالمند تمدید کرد. در دهه 1990 در آسیای جنوبی برنامه مستمری سالمندی (فاقد بازنشستگی)، که البته بخش کوچکی از سالمندان را پوشش می دهد، به میزان زیادی افزایش یافت. در هند، بیش از 2 میلیون نفر از مستمری سالمندی فاقد بازنشستگی برخوردار اند. هم در هند و هم در نپال، بنگلادش و سریلانکا، میزان این مستمری اندک است (در نپال معادل فقط 2 دلار آمریکا در ماه است) و مشروط به شرایط اکیدی، از جمله در مورد سن، است. اما شرایط اکید این امکان را فراهم می آورد که این طرحها در آینده گسترش یابند. در برزیل، مستمری سالمندی فاقد بازنشستگی عمدتاً در دهه 1990 گسترش یافت و اکنون به حدود 5 میلیون سالمند پرداخت می شود.



سال 2016 برای اولین بار تعداد جویندگان کار در کره جنوبی از مرز 1 میلیون گذشت

موج اول برنامه های تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی و جاهای دیگر، در اواسط قرن بیستم از بالا معمول شدند و پاسخی به بحرانهای فقر ناشی از "کشاورزی زدائی" غیرقابل برگشت بودند. بیشتر این اصلاحات در اقتصادهای باز انجام

شدند، یعنی در اقتصادهایی که کارفرمایان نمیتوانستند هزینه دستمزدهای بالای بیمه های اجتماعی را به مصرفکنندگان منتقل کنند و در نتیجه از تأمین اجتماعی از منبع مالیات عمومی حمایت میکردند. بسیاری از این اقتصادها با کمبود نیروی کار هم مواجه بودند، و این واقعیت زمینه را برای پیشبرد برنامههای تضمین اشتغال نامناسب میکرد. مسئله در این اقتصادها بیکاری نبود، میزان دستمزد بود. موج دوم برنامه های تأمین اجتماعی، در دهه 1980 و بعد از آن، ناشی از رشد جمعیت توأم با کشاورزی زدائی بود، که منجر به افزایش سریع تعداد افراد فقیر در شهرها و/یا جدانشده از زمین شد. و جهانی شدن نیز ممکن است آسیب پذیری بسیاری از گروه ها را در برابر فقر تشدید کرده باشد. لیبرالیزه کردن تجارت نیز سهولت انتقال سهم کارفرمایان برای تأمین اجتماعی را به مصرفکنندگان کاهش داد. در عین حال فشارهای مالی دولتها را، به ویژه در آمریکای لاتین، وادار کرد تا یارانه خود به طرح های بیمه اجتماعی را مورد بازنگری قرار دهند. و مهمتر از همه، دموکراتیزاسیون موجب تقویت تهیدستان نامتشکل در اتحادیه ها شد. احزاب سیاسی برای تقویت پشتوانه انتخاباتی شان به دادن وعده اصلاحات رفاهی به نفع تهیدستان رو آوردند. انتخابات تأمین اجتماعی (تضمین معیشت) را سیاسی کرد. فروپاشی مدلهای حمایت گرایانه توسعه و روی آوردن به اقتصادهای باز می تواند، به ناروا، موجب شود که اصلاحات معیشتی مبتنی بر بودجه مالیاتی آسانتر از اصلاحات مبتنی بر بودجه حاصل از مشارکت شهروندان معمول گردند.

بیشتر طرحهای تأمین اجتماعی در سالهای اخیر بر گروه های خاصی از تهیدستان مستحق متمرکز شدهاند: سالمندان، خانواده های کمدرآمد دارای فرزندان، یا بیماران استثنائی و معلولان. هیچ برنامه تأمین اجتماعی ای برای بزرگسالان بیکار، توانا به کار و در سن کار وجود ندارد (اگرچه بسیاری از این افراد به طور غیرمستقیم از کمکهای بلاعوض برای سایر اعضای مستحق تر خانواده خود بهره مند می شوند). برنامه های تضمین اشتغال عموماً پاسخ سیاستگذارانه ای با تمرکز بیشتر بر فقر در این گروه از مردمان اند. اما ارائه یک درآمد پایه همگانی می تواند این وضع را تغییر دهد.

دولت افریقای جنوبی در سال 2002 کمیته ای را ایجاد کرد (کمیته تایلور) که عهده دار تحقیق در "سیستم جامع تامین اجتماعی" بود. پیشنهاد این کمیته ارائه درآمد پایه همگانی با رعایت برخی شروط بود. درآمد پایه پیشنهادی در سطح پایینی تعیین می شود: تقریباً معادل 15 تا 20 دلار آمریکا برای هر نفر در ماه، که کمتر از یک پنجم مستمری سالمندی است، اما همگانی خواهد بود. در سال 2004، لولا، رئیس جمهور برزیل نیز قانونی را برای ارائه درآمد پایه همگانی امضا کرد، که می بایست به صورت مرحله ای به اجرا درآید. با این حال این قانون بیشتر حکم یک بیانیه کلی برای سمتگیری را دارد تا یک تعهد صریح به اجرا را. در نامیبیا و آرژانتین نیز رایزنیهای برای درآمد پایه همگانی صورت گرفته اند.

در قرن بیست و یکم، کشورهای در حال توسعه با یک انتخاب واقعی برای مبارزه با فقر، فقر ناشی از بیکاری، مواجه اند. انتخابی بین برنامه تضمین اشتغال یا اصلاحات بنیادی برای تضمین معیشت. در فصول آتی به بررسی این انتخاب با ارجاع به تجربه افریقای جنوبی خواهیم پرداخت.

4 چالش: بیکاری و فقر سلامت در جامعه پساکشاورزی

پایان قرن بیستم شاهد یک روند فوق العاده و گسترده "کشاورزی زدائی" در بسیاری از کشورهای "در حال توسعه" بود. در جوامعی که از دیرباز بر کار دهقانی یا دیگر اشکال کشاورزی بنا شده بودند، جمعیت عظیم جدیدی از مردم پا به حیات گذاشتند، که با معیشت کشاورزی روستائی و نظامات اجتماعی که در این نوع اقتصاد ریشه داشتند، قطع رابطه کرده بودند. افریقای جنوبی به "یمن" سیاستهای بهیمی حاکمیت آپارتاید، از جنبه های مهمی در خط مقدم این روند قرار داشت. دولت آپارتاید به دلایل عمدتاً سیاسی، با راندن تعداد بسیاری از خانواده های افریقای از مزارع تجاری سفیدپوستان در دهه های 1960 و 1970 و اسکان آنان در "مناطق بومی"، موسوم به بانتوستان (bantustan)، کشاورزی زدائی از جامعه افریقای جنوبی را به کمال رساند. این سیاست موجب ایجاد جمعیت اضافی حادی در این مناطق بومی شد و تولید کشاورزی در آنجا نیز تا حد زیادی از بین رفت. در پایان آپارتاید، کشاورزی خرده مالکی یا

دهقانی سهم ناچیزی از تولید ملی را به خود اختصاص می داد، که حتی برای اکثر تهیدستان روستایی اهمیت چندانی نداشت.

بیشترین سهم درآمد در افریقای جنوبی حاصل از بازار کار است. بخش غیررسمی، که تحت رژیم آپارتاید سرکوب شده است، در قیاس با بخش غیررسمی در بیشتر کشورهای آمریکای لاتین، بخش کوچکی را تشکیل می دهد و فعالیتهای آن عمدتاً متوجه بقای خویش است، به این معنی که ماحصل آن درآمدهای ناچیزی اند که امکان زنده ماندن را می دهند، اما اجازه شکوفائی را نه. در این چارچوب، امکان کسب درآمد اساساً تنها با یافتن یک شغل فراهم می شود.



نرخ 75% بیکاری جوانان در افریقای جنوبی: بمب در حال انفجار

متأسفانه بازار کار در افریقای جنوبی، فرصتهای شغلی بسیار کمتری را نسبت به افراد جویای کار فراهم می آورد. در سال 1994، نرخ بیکاری حدود 30 درصد نیروی کار بود. این نرخ در دهه بعد افزایش یافت و در سال 2001 از 40 درصد نیروی کار هم فزونی گرفت. بیکاری در افریقای جنوبی، با وجود رشد اقتصادی، مدام افزایش یافته است. دلیل این است که رشد اقتصادی، حداقل تا همین اواخر، رشد مبتنی بر ایجاد کار نبود. ماحصل رشد، به جای گسترش اشتغال، درآمدهای بالاتر برای افراد شاغل بود. با این حال، داده های اخیر حاکی از آن اند که فرصتهای شغلی افزایش داشته اند، البته با نرخی بسیار کمتر از افزایش نیروی کار، به نحوی که سطح اشتغال و نرخ بیکاری توأمافاً افزایش یافته اند. بورات (Bhorat) و کاسیم (Cassim) بر این نظر اند که افزایش اشتغال به این معناست که افریقای جنوبی به جای "رشد بیکاری"، رشد اشتغال ناقص را تجربه کرده است. کاسال (Casale) و همکارانش نشان داده اند که بخشی از این رشد اشتغال ناشی از تغییر در اندازه گیری و معیار بیکاری بوده است. بقیه شاغل ایجادشده عمدتاً مشاغلی، نه در بخش رسمی، بلکه در بخش غیررسمی، و متوجه بقا بوده اند. رویهمرفته پیداست که رشد اقتصادی اخیر نیز موجب بهبود قابل توجهی، بیشتر از دهه های گذشته، در وضع تهیدستان نشده است.

با توجه به سطح و روند بیکاری، جای تعجب نیست که دولتهای آفریقای جنوبی مکرراً در صدد استخراج آمار بیکاری برآمده اند. در بدو امر سعی شد تعریفی اروپایی محور از بیکاری را به عنوان تعریف رسمی مبنا قرار دهند. تعریف "سخت" یا "محدود" فقط شامل جویندگان فعال کار می‌شود. این ممکن است در اروپا یا آمریکای شمالی مناسب باشد، اما در آفریقای جنوبی که کمتر کسی از طریق فعالیتها و مجاری شناخته شده موفق به یافتن کار می‌شود، بسیار نامناسب است. در آفریقای جنوبی جویندگان کار غالباً به دوستان و خویشاوندانشان متوسل می‌شوند. این ارتباطات فرصتهای واقعی برای یافتن کار اند؛ هم به دلیل نبود فرصتهای شغلی رسمی و هم به دلیل این واقعیت که اکثر کارفرمایان خودشان فرصتهای شغلی خالی را از مجاری شخصی و به صورت شفاهی پر می‌کنند. این کیفیت جستجوی "فعال" را به یک تلاش عبث تبدیل می‌کند. این تعریف سهل‌انگارانه از بیکاری، که یادآور بریتانیای دوران تاجر است، نرخ بیکاری را تا ده درصد کمتر نشان می‌داد. متعاقباً وزرا و شخص رئیس‌جمهور در صدد راست آزمائی داده‌ها برآمدند. خود اهالی آفریقای جنوبی، برخلاف رهبران، در این سردرگمی شریک نیستند. در دوره ده ساله پس از پایان آپارتاید تمام تحقیقات انجام شده نشان می‌دادند که جامعه مسئله بیکاری و خواست ایجاد شغل را مهمترین مشکل پیش‌روی کشور و دولت می‌شناخته است.

فقر موقداً ریشه در بیکاری دارد. چنان که لایبرانت (Leibbrandt) و همکارانش نشان داده‌اند، "برخورداری از دستمزد برای تعیین این که کدام خانوار قادر است مانع از سقوط خود به ورطه فقر گردد و حتی برای تعیین ابعادی که یک خانوار فقیر در زیر خط فقر قرار می‌گیرد، عامل مرکزی است". در خانوارهای فقیر، به طور متوسط تعداد بزرگسالان در دسترس برای کار کمتر است (یعنی نرخ مشارکت در خانوارهای فقیر پایینتر است)، و تعداد کمی از این بزرگسالان، شاغل اند (یعنی نرخ بیکاری در خانوارهای فقیر بالاتر است). در فقیرترین دهک درآمدی، از هر ده خانوار در نه خانوار هیچ کس شاغل نیست. در دومین دهک فقیر، از هر چهار خانوار سه خانوار هیچ شاغلی ندارند. در مقابل، در دهک هفتم، تعداد خانوارهای دارای دو شاغل یا بیشتر از تعداد خانوارهای بدون شاغل عضو بیشتر است. سرانجام در دهک‌های نهم و دهم درآمدی - یعنی 20 درصد ثروتمندترین خانوارها - بیش از نیمی از آنان دارای دو یا چند عضو شاغل اند و تعداد ناچیزی از آنان فاقد هر عضوی شاغل اند.

برخی از خانوارهای فقیر توسط خویشاوندان مهاجرشان حمایت مالی می‌شوند، که منظم یا نامنظم پولی (معمولاً بخشی از دستمزدشان) را برای آنان می‌فرستند. در گذشته، سیستم انتظام یافته توسط آپارتاید برای کار مهاجران به این معنا بود که معیشت بسیاری از خانوارها در مناطق "روستایی" کم یا بیش از طریق حواله‌های ارسالی کارگران مهاجر در معادن، مزارع یا مشاغل شهری تأمین می‌شد. با پایان آپارتاید این شکل از بازتوزیع خصوصی نیز پایان یافت. ضمناً با پایان سیاست "کنترل سرریز" (منظور از سرریز، روی آوردن مهاجران به شهرهاست و کنترل سرریز به معنای محدودیتهای مختلف برای اقامت در شهر) اسکان کارگران مهاجر در شهر آسانتر شد. امروزه - در حالی که بسیاری از ساکنان شهرها برخی از پیوندهاشان را با مناطق روستایی حفظ می‌کنند، و برخی قصد دارند زمانی در آینده به مناطق روستایی بازگردند - اعضای تعداد کمتری از خانوارها به روشهایی که در سراسر قرن بیستم رایج بودند، از هم جدا شده‌اند. اگرچه در حال حاضر شواهد داده کافی در دست نیست، اما به نظر می‌رسد که تعداد حواله‌های کارگران مهاجر برای خانواده‌هایشان کاهش یافته است.

تحقیقات نه تنها داده‌هایی را در باره بروز فقر و ارتباطات آن با دیگر ناهنجاریها به دست می‌دهند، بلکه همچنین می‌توانند چهره آن را در حیات انسانها ترسیم کنند. نمونه‌های واقعی زیر از خانواده‌های فقیر را که از اولین تحقیق سراسری درآمدها و هزینه‌ها در سال 1993 انجام شد، در نظر بگیرید: خانم "ب"، که در ایالت لیمپوپو زندگی می‌کرد، نمونه کلاسیکی از زنانی بود که معیشت اش به حواله‌های گاه‌گداری شوهرش وابسته بود. شوهر او کارگری بود که برای کار به مرکز صنعتی گائوتنگ مهاجرت کرده بود. خانم ب در زمان تحقیق، سال 1993، 32 ساله بود. او پیشتر پنج بار باردار شده بود، اگرچه تنها سه نوزاد زنده متولد شده بودند. شوهرش در گائوتنگ کار می‌کرد و هر چند ماه یکبار مبلغ ناچیزی را به خانه می‌فرستاد. این تنها درآمد خانم ب بود. خانم ب می‌خواست کار کند، اما در جستجوی کار نبود، زیرا، چنان که می‌گفت، هیچ شغلی وجود نداشت (بنابراین او در تعریف بسط یافته "بیکار" بود اما در تعریف محدود، خیر). خانم ب و فرزندانش در یک خانه بلوک سیمانی 2 اتاقه با سقف آهنی راه راه و کف گلی زندگی می‌کردند. آنها برق و اجاق برقی داشتند، اما نمی‌توانستند همیشه از این تسهیلات استفاده کنند. بنابراین آنها برای آشپزی از چوب و برای روشنایی از شمع استفاده می‌کردند. آنها توالت نداشتند و آب را از یک شیر آب عمومی در حدود یک چهارم مایل دورتر از خانه می‌آوردند.

آقا و خانم جی نیز در استان لیمپوپو زندگی می‌کردند. آنها به همراه دو پسر، یک عروس و دختر خردسال او در خانه ای اجرکاری گچ بری شده با سقف آهنی و دو کلبه با سقف کاهگلی اقامت داشتند. آنها توالت چاله ای داشتند، اما بدون

شیر آب و برق. خانم جی دو بار در روز آب را از چاهی در دوردست خانه می آورد که هر بار رفت و برگشت یک ساعت طول می کشید. آقا و خانم جی سه بار در هفته، و هر بار پنج ساعت، صرف جمع آوری چوب می کردند. آنها رادیو داشتند. آقای جی 67 سال داشت و مستمری سالمندی دریافت می کرد. این تنها درآمد خانواده بود. خانم جی برای دریافت مستمری سالمندی هنوز خیلی جوان بود. خانم جی به همراه عروسش، که تحصیلاتش را به دلیل حامله بودن در کلاس هشتم رها کرده بود، از کودک خردسال نگهداری می کرد. پسر بزرگتر خانم جی بیکار بود، اما به دلیل نبودن هر شغلی، به دنبال کار نبود. پسر کوچکتر هنوز به مدرسه می رفت. برای بسیاری از جوانان آفریقای جنوبی، مانند در مدرسه می تواند تا حدی، به عنوان بدیل، پاسخی به بیکاری باشد. بنابراین نرخ بالای اشتغال به تحصیل در واقع پرده ساتری بر نرخ بالاتر بیکاری است.

هستند، کم هم نیستند، کسانی که شاغل اند و تهیدست. دستمزد در بخشهای کشاورزی، ساختمان و بخش خانگی به طور کلی پایین است. خانم ک. 28 ساله با دو خواهر کوچکترش و یکی از فرزندان خواهرش در استان شمال غربی زندگی می کرد. خود خانم ک. هنوز در مدرسه بود و خود را برای کنکور آماده می کرد. او فرزندی داشت که در جای دیگری با یکی از اقوام اش زندگی می کرد. دو خواهر او هر دو مدرسه را رها کرده بودند، زیرا، چنان که یکی از آنها تصریح کرد "مدرسه بسیار گران است". یکی از آنها به عنوان نظافتچی در شهرداری کار می کرد. خواهر دیگر بیکار بود و در جستجوی کار هم نبود زیرا هیچ شغلی وجود نداشت. آنها در یک خانه 2 اتاقه بلوک سیمانی با سقف حاوی پشم شیشه، با یک توالت داخلی و یک شیر آب در حیاط، اما بدون برق زندگی می کردند.

فقر چهره های زیادی دارد، اما اینها نمونه هایی از آفریقای جنوبی در پایان دوران آپارتاید بود: خانواده هایی که اغلب شامل سه نسل اند (پدربزرگ/مادربزرگ، پدر/مادر و بچه ها)، و به جای برخورداری از امکانات تأمین دولت، به ویژه مستمری سالمندی، یا دریافت حواله های متناوب از بستگانشان که به جاهای دیگری مهاجرت کرده اند، به تعداد بسیار کمی از اعضایشان، که شاغل اند، اتکا دارند. در دوران مورد بحث بیکاری گسترده بود، اما در ارقام رسمی بسیار کمتر منعکس می شد، زیرا تعداد بسیاری از بزرگسالان جوان (از جمله خانم ک. 28 ساله) بسیار طولانی تر از آنچه ممکن است در بازار کار کم امکانی بیکار بمانند، در مدرسه می گذارند.



آفریقای جنوبی، 2016: شمار کسانی که از پوشش مراقبتهای مبتلایان به ایدز خارج می شوند، بسیار کمتر از آنی است که تصور می شد

از پس از آپارتاید، با شیوع ایدز در آفریقای جنوبی، فقر چهره برجسته دیگری به خود گرفته است. با افزایش نرخ مرگ و میر به ویژه در میان زنان جوان، امید به زندگی به شدت کاهش یافته است. در سال 2001، تخمین زده می شد که یک نفر از هر پنج نفر شهروند آفریقای جنوبی بین 15 تا 49 سال، به ایدز مبتلاست؛ یعنی حدود پنج میلیون نفر در کل جمعیت. همچنین تخمین زده می شود که یک سوم از یک میلیون بزرگسال و کودک در طول سال 2001 بر اثر ایدز جان خود را از دست دادند. فقر به ابتلای به ایدز "کمک" می کند، در اصل به این دلیل که سوء تغذیه و عفونت مزمن انگلی آسیب پذیری را در برابر ایدز افزایش می دهد. اما ایدز

نیز به نوبه خود به فقر "کمک" می کند، زیرا افراد مبتلا قادر به کار نیستند و خانواده ها ناگزیر اند پول و وقت شان را صرف مراقبت از بیماران کنند. ایدز همچنین قانون رابطه بین مسئولیتهای متقابل خانواده، بازار و دولت نسبت به هم را نشانه می گیرد. اژانسهایی مانند یونیداس (UNAIDS) به انگشت گذاشتن بر افزایش سریع تعداد کودکان یتیم مبتلا به ایدز، این نکته را مطرح می کنند که "خانواده گسترده و انجمنهای داوطلب هرگز نمی توانند بالتمامه با چنین تعداد بالایی کنار بیایند". از این نظر تقسیم تاریخی بین خانواده و دولت در حال از بین رفتن است، زیرا در چنین شرایطی خانواده دیگر نمی تواند با مطالبات، الزامات و فشارهای جدید کنار بیاید.

اگر سیستم تأمین اجتماعی استثنای آفریقای جنوبی وجود نداشت، فقر در این کشور بسیار عمیقتر می شد. تأمین اجتماعی یک شبکه ایمنی چشمگیر، ولو ناقص را فراهم می کند. سالمندان، معلولان و افراد تحت تکفل آنها ذینفعان

اصلی این سیستم اند. بنا بر آن است که هر دو گروه [به لحاظ استحقاق و امکانات] مورد آزمایش قرار گیرند، اما به نظر می رسد که اجرای آزمون امکانات صرفاً برای حذف افراد ثروتمند مفید باشد و نتواند مانع از بر خورداری متقاضیان با درآمد متوسط گردد. بر خورداری از حقوق بازنشستگی به تنهایی باعث می شود بسیاری از خانوارها از فقر شدید - دو دهک پایین - خارج شوند و به فقر خفیف یا حتی به بالای خط فقر برسند. گسترش پوشش کمک هزینه های حمایت از کودکان از اواخر دهه 1990 به بسیاری از خانواده های فقیر کمک کرده است. این سیستم همچنین بسیار کارآمد است: هزینه های اداری ناچیزی دارد و بیشتر بودجه مصروف تهیدستان می شود. اما شبکه کمکرسانی ناقص است. نقص وخیم آن این است که تقریباً هیچ پوشش مستقیمی برای بزرگسالان بیکار در سن کار وجود ندارد.

استثنا در این مورد کمک هزینه از کار افتادگی است، که به افرادی که قادر به کار نیستند، پرداخت می شود. با تشدید اپیدمی ایدز، افراد مبتلا به ایدز به نحو دم افزونی متقاضی کمک هزینه معلولیت می شدند، به طوری که تعداد کمک هزینه های پرداخت شده بابت معلولیت از حدود 600 هزار در سال 2000 به بیش از یک میلیون در سال 2003 افزایش یافت. بسیاری از خانواده های فقیر به کمک هزینه معلولیت پرداختی به یک یا تعدادی از اعضای خانواده، که مبتلا به ایدز بوده اند، وابسته اند. این واقعیت تلخ برخی آثار مثبت نیز داشته است. برای مثال غلبه بر احساس ننگ مرتبط با ایدز. اما همچنین برخی تهیدستان را به سمت آن که به عنوان بیمار مبتلا به ایدز طبقه بندی شوند و در نتیجه واجد شرایط دریافت کمک هزینه معلولیت شوند، سوق می دهد. نگران کننده ترین اثر این است که ممکن است مانع از توسل برخی از مبتلایان به برنامه های درمان دارویی ضد رتروویروسی گردد. این برنامه ها سلامت آنها را برای مدتی بازمی گردانند و شرایط دریافت کمک هزینه معلولیت را منتفی می کنند. بوده اند خانواده های بیمارانی که بر سر دوراهی انتخاب بین بازیافت سلامت یکی از اعضای خود و از دست دادن منبع اصلی درآمد خانواده از یک سو و از سوی دیگر تداوم بیماری عضو و تأمین مالی خانواده قرار گرفته اند.

5 وعده حمایت از تهیدستان و عملکرد نامطمئن سیاست پساآپارتاید

دموکراسی سازی در پایان قرن بیستم این امید را در بسیاری از کشورهای در حال توسعه تقویت کرد که سیاستهایی در حمایت از تهیدستان اتخاذ گردند. در واقع در بسیاری از مواقع، رقابت برای کسب آرای تهیدستان احزاب سیاسی را به وعده سیاستهای رفاهی و سایر سیاستهای حامی آنان ترغیب می کرده است. در آفریقای جنوبی، جایی که تبعیض سیاسی با سطوح بسیار بالایی از نابرابری همراه بود، انتظارات زیادی از دموکراتیزه شدن وجود داشت. در اولین انتخابات دموکراتیک، در آوریل 1994، کنگره ملی آفریقا (ANC) به رهبری نلسون ماندلا، با شعار "زندگی بهتر برای همه" و "برنامه بازسازی و توسعه" (RDP) به عنوان مانیفست، کمپین انتخاباتی خود را آغاز کرد. RDP که با مشورت نزدیک با متحدان کنگره ملی آفریقا در اتحادیه های کارگری و جنبشهای دیگر در جامعه مدنی تهیه شده بود، جاه طلبی های کنگره را جسورانه بیان کرد. برنامه انتخاباتی ANC در این باره نوشت: "مقابله با فقر و محرومیت اولویت دولت دموکراتیک خواهد بود. این امر مستلزم برآوردن نیازهای اساسی مردم - شغل، زمین، مسکن، آب، برق، مخابرات، حمل و نقل، محیط زیست پاک و سالم، تغذیه، مراقبت های بهداشتی و رفاه اجتماعی است". وعده های خاص شامل توزیع مجدد "مقدار معتدله زمین"



بیکاری معضل بزرگ آفریقای جنوبی: 2021، نرخ بیکاری 44,4%

در میان کشاورزان بدون زمین بود. ساخت بیش از یک میلیون خانه، تأمین برق برای 2.5 میلیون خانه و آب تمیز، سرویس بهداشتی، مراقبت های بهداشتی مقرون به صرفه و ارتباطات راه دور برای همه" از دیگر وعده های ANC بود.

برنامه بازسازی و توسعه چهار رکن استراتژیک را برای برآوردن نیازهای اساسی مشخص کرده است:

- ایجاد امکان برای همه اهالی آفریقای جنوبی برای شکوفایی کامل تواناییهای خود؛
- افزایش تولید و درآمد خانوار از طریق ایجاد شغل، بهبود بهره وری، کارایی و شرایط اشتغال، و ایجاد فرصت برای همگان برای تأمین خود از طریق فعالیتهای تولیدی؛

- بهبود شرایط زندگی از طریق دسترسی بهتر به خدمات اولیه زیستی و اجتماعی، مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و پرورش برای جوامع شهری و روستایی؛
- ایجاد سیستم تأمین اجتماعی و سایر برنامه‌های تأمینی برای حمایت از تهیدستان، معلولان، سالمندان و سایر گروه‌های آسیب پذیر.

بنا بر این برنامه، فقر از طریق بهبود فرصت‌های کار، کسب درآمد و حمایت مستقیم دولتی، از جمله از طریق سیستم تأمین اجتماعی، برطرف می‌شود. برنامه‌ی بازسازی و توسعه حتی به حق دسترسی به فرصت‌های کاری و همچنین امنیت درآمد اشاره داشت. اگرچه این برنامه از نظر چگونگی تقویت سیستم تأمین اجتماعی مبهم بود، اما شامل تعهد روشن و محکم به ایجاد شغل از طریق برنامه‌های کارهای عمومی بود. خلاصه این که در این برنامه تأکید بیشتری بر تضمین درآمد می‌شد تا ایجاد شغل. مثلاً در برنامه آمده بود:

برای حمایت از افراد آسیب پذیر، سالمندان، معلولان و بیمارانی که در حال حاضر در فقر زندگی می‌کنند، به یک سیستم رفاهی قویتر نیاز است، و باید از رژیم‌های دستورالعملی برای بیکاران اجتناب شود. همه اهالی آفریقای جنوبی باید فرصت مشارکت در زندگی کشور را داشته باشند. رفاه اجتماعی باید توسعه ای باشد، و نه مبتنی بر دستورالعمل.

چشم انداز منعکس در برنامه‌ی بازسازی و توسعه تا حدودی به "منشور حقوق" منتقل شد، که بعداً به عنوان یک فصل کامل (فصل 2) در قانون اساسی جدید آفریقای جنوبی گنجانده شد. منشور حقوق تصریح می‌کند که هر کس حق دارد "اگر قادر به حمایت از خود یا افراد تحت تکفل خود نباشد، از کمک‌های اجتماعی مناسب برخوردار شود" (این حق، مانند بسیاری دیگر از حقوق اجتماعی در قانون اساسی، با بند دیگری متمیم شده است که دولت را ملزم می‌کند "اقدامات قانونی معقول و سایر اقدامات را، در چارچوب منابع موجود خود، برای دستیابی به تحقق تدریجی این حقوق انجام دهد"). اما این منشور در مورد هر گونه حق دسترسی به کار سکوت کرد.

یکی از حوزه‌های سیاست بازار کار که دولت پس از آپارتاید به سرعت آن را اصلاح کرد، چارچوب قانونی حاکم بر شرایط استخدام بود. قانون جدید کار و قانون استخدام در سال 1997 سیستم‌های موجود مذاکره جمعی توسط اتحادیه‌ها را در واحدهای سازمانیافته، و تعیین حداقل دستمزد را در واحدهای بی سازمان تقویت کرد. از اواسط دهه 1990، اتحادیه‌های کارگری با وجود افزایش بیکاری، از قدرت خود برای مذاکره در مورد دستمزدهای واقعی متناسب با افزایش دانی قیمت‌ها به خوبی استفاده کردند. حداقل دستمزد قانونی در کشاورزی و مشاغل خانگی نیز تعیین شد.

دولت پس از آپارتاید در اجرای اصلاحات بازار کار با هدف ارتقای اشتغال، کاهش بیکاری و کاهش فقر بسیار کندتر عمل کرد. دلیل این نبود که در این باره بحثی صورت نگرفته باشد. برعکس، در یک دهه بعد از 1994 بحث و بررسی بسیاری در باره سیاست اشتغال و سیاست رفاه انجام شد. یک کمیسیون ویژه بررسی بازار کار در سال 1996 به ریاست جمهوری گزارش داد. دو سال بعد، یک اجلاس "بررسی اشتغال زائی" زیر نظر ریاست جمهوری برگزار شد که صاحبان کسب و کار و کارگران را در چارچوب سه جانبه گرائی گرد هم آورد. در سال 2000، دولت کمیته ای را برای بررسی سیستم جامع تأمین اجتماعی برای آفریقای جنوبی مأمور کرد و این کمیته گزارش خود را در سال 2002 ارائه داد. کنفرانس ملی آفریقا در کنفرانس خود برای سیاست‌گذاری در سال 2002، طیفی از برنامه‌های ضد فقر را تصویب کرد. این کنفرانس تصریح کرد که "مبارزه با بیکاری چالش اصلی ماست"، اما همچنین هشدار داد که "هیچ راه حل جادویی یا راه حل سریعی وجود ندارد" و "مبارزه با بیکاری مبارزه ای درازمدت خواهد بود". برنامه‌های جاری برای مشاغل عمومی نیز "استراتژیهای کوتاه مدت مفیدی" توصیف شدند، که "اما به خودی خود راه حل بلند مدتی برای بیکاری نیستند". در اواسط سال 2003 اجلاس مشابه دیگری برگزار شد، اما این بار در مورد "رشد و توسعه". با این حال این اجلاسها و تصمیماتشان منجر به اقدام مشخصی برای اجرای برنامه‌های تأمین اشتغال عمومی یا اصلاحات بنیادی معیشتی نشده اند. از این قرار از سال 2005 به بعد، پیشرفت کمی در جهت تضمین اشتغال یا تضمین حداقل درآمد حاصل شده است. به واقع، در هر دو زمینه اصلاحات کمی صورت گرفته است.

در طول دهه 1990 و اوایل دهه 2000، تعداد فزاینده ای از اقتصاددانان وابسته به مراکز کسب و کار و اقتصاددانان مستقل نسبت به اثرات منفی سیاست بازار کار بر ایجاد شغل، به ویژه در منتهالیه بازار کار غیرماهر، هشدار دادند. به تصریح آنان، اثرات منفی مورد نظر به دو صورت بروز می‌یافتند. اول این که مناسبات کارگر و کارفرما، مبتنی بر قانون کار، منجر به هزینه‌های بسیار بالایی برای کارفرمایان برای اخراج کارگران می‌شد. بر اساس یک برآورد، اخراج کارگران هر سال معادل 1 درصد از تولید ناخالص داخلی هزینه برمی داشت، زیرا تعداد روزهای کاری از دست رفته برای طی مراحل اخراج، سه برابر روزهای از دست رفته به علت اعتصابات بود. از این رو برخی از

وکلا کارگری که مسئول تهیه پیش‌نویس قانون کار ناظر بر این وضع بودند، به شکاف بین آنچه در نظر داشتند و آنچه که تدوین کردند، اذعان داشتند. دوم این که روند ناظر بر تعیین دستمزدها این بود که آنها در "شوراهای چانه زنی" مبتنی بر بخش، مورد مذاکره قرار می‌گرفتند و این شوراها غالباً زیر نفوذ شوراهای بزرگتری هستند. و واقعیت این است که کارفرمایان بخشهای سرمایه بر و اتحادیه‌های کارگری مربوطه، منافع مشترکی در تعیین دستمزدها در سطوح بالا دارند: اتحادیه‌ها طبعاً دستمزد بالایی برای کارگران می‌خواهند، و کارفرمایان گفته شده نیز از دستمزد بالا هراسی ندارند، زیرا این کیفیت حذف رقابت کارفرمایان کوچک، کم سرمایه و کمتر سازمانیافته را تسهیل می‌کند.

آنچه گفته شد، قطعاً تنها دلایلی نیستند که باعث می‌شدند تقاضای کمی برای نیروی کار غیرماهر وجود داشته باشد (دلایل دیگر متوجه هزینه‌های مالیات و سایر مقررات بازار کار می‌شوند)، اما مطمئناً عوامل مؤثری در افزایش بیکاری در بین کارگران کم مهارت بوده‌اند.

6 ساخت اجتماعی استحقاق و ساخت سیاسی دستمزدهای بازار

حق کار احتمالاً بیشتر از حق درآمد به رسمیت شناخته شده باشد. حق کار در اعلامیه جهانی حقوق بشر، سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی و در قوانین اساسی حداقل سی کشور، که اکثریت آنها در جنوب جهانی واقع‌اند، تصریح شده است. اکثر این سی قانون اساسی دولت را ملزم می‌کنند که حق اشتغال را تضمین کند. اگرچه حق کار و تأمین اشتغال کامل چیز چندانی بیشتر از یک اعلام نیت نیست، اما از آنجایی که به عنوان یکی از وظایف دولت بر آن تأکید می‌شود،



ما خواهان تقویت مهارت‌ها هستیم. کار شایسته برای جوانان
افریقای جنوبی یکی از بالاترین نرخهای بیکاری جوانان را دارد

احتمالاً مبین اولویت کار نسبت به درآمد در افکار عمومی است. باید توجه داشت که حق کار صرفاً به معنای حق درآمد، یعنی درآمد حاصل از کار، نیست. بلکه، خاصه در جوامعی که کار دارای ارزش ذاتی تلقی می‌شود، حاوی حق شمولیت (تعلق به جامعه معین) نیز هست. مطمئناً به همین دلیل است که برخورداری از کار در بین افراد، به استثنای آن دسته از اقشار دارای استحقاق که به دلایل سنی یا ناتوانی قادر به کار نیستند، مقبولتر از برخورداری از تأمین اجتماعی یا درآمد پایه است.

به نظر می‌رسد اطلاعات چندانی در این باره که عموم مردم، حتی در کشورهای شمال جهانی، در باره ارجحیت تضمین

اشتغال یا تضمین درآمد پایه چگونه فکر می‌کنند، وجود ندارد. البته شواهدی در مورد افکار عمومی نسبت به تعهد به کار به ازای تأمین درآمد پایه و خدمات عمومی وجود دارند. فریدبرگ و پلاگ در مطالعه‌ای بر روی هفت کشور اروپایی، دریافته‌اند که ایده حق برخورداری بیکاران از حمایت و تأمین مالی، مشروط به پذیرش برخی تعهدات مورد حمایت عمومی است. مثلاً پذیرش آموزش و بازآموزی یکی از تعهدات مورد نظر بود و از حمایت قاطع افکار عمومی برخوردار بود. اما در مورد الزام به کار دیدگاه‌ها متفاوت‌تر بودند. اکثر مردم در هر هفت کشور، موافق بودند که "بیکاران نباید شغلی را که در فاصله معقولی از محل زندگی‌شان قرار دارد، رد کنند؛ بلکه فقط اگر شغل پیشنهادی با توان یا تجربه آنها مطابقت نداشته باشد، مجاز اند آن را رد کنند. شهروندان هلند قویاً از الزامی شدن پذیرش کار توسط جوانان [بیکار] حمایت می‌کنند، به این معنا که جوانان باید موظف شوند در صورت وجود کار، کار کنند، ولو که کار مورد نظر بدون دستمزد و صرفاً از نظر اجتماعی مفید باشد. به نظر آنها برخی از افراد (مانند مادران مجرد) می‌توانند از چنین الزامی معاف شوند. به طور کلی، شهروندان بسیاری از کشورها – از ایالات متحده آمریکا گرفته تا سویس دموکراسی‌های اسکاندیناوی و به احتمال قوی هلند – معتقدند که باید کنترل‌های دقیق‌تری بر دسترسی به "تأمین اجتماعی" وجود داشته باشد، و جستجو برای کار و پذیرش آن باید یک تعهد مهم، اما نه الزاماً عمومی، باشد. در عین حال شهروندان این کشورها همچنین معتقدند که دولت باید برای کمک به تهی‌دستان بیشتر تلاش کند. این که چگونه این

نظرات را بتوان همچون دیدگاه منسجمی در باره استحقاق برای داشتن شغل یا، در مقابل آن، برای تضمین درآمد حداقل بیان کرد، بس ناروشن است.

ابداً شگفت انگیز نیست که در جنوب جهانی شواهد بسیار کمتری در مورد افکار عمومی در باره استحقاق کار یا درآمد وجود داشته باشند. شواهدی از این که مردم کیپ تاون در مورد برخی جنبه‌های استحقاق چه فکر می‌کنند، وجود دارند، اما ابدأ روشن نیست که آیا این یافته‌ها در هیچ بخش دیگری از جنوب جهانی معتبر اند یا نه. شواهد مورد نظر از کیپ تاون شامل دو نظرسنجی اند: اولی در سال 2003 با یک نمونه گیری کوچک نماینده بزرگسالان، و دومی در سال 2005 با یک نمونه بزرگتر و باز هم نماینده بزرگسالان.

در کیپ تاون برای کمک به تهیدستان که عموماً "واجد استحقاق" ارزیابی می‌شوند (یعنی افراد مسن و ناتوان)، حمایت گسترده‌ای وجود دارد. در پاسخ به این سؤال که آیا مستمري سالمندی باید افزایش یابد، تعداد موافقان هشت برابر تعداد مخالفان بود. این موافقت در میان گروه‌ها و طبقات نژادی عمومی است. افراد بیکار نیز در برخی موارد واجد استحقاق تلقی می‌شوند. بیانیه "دولت باید به بیکاران کمک کند!" نیز مبین یک الگوی مشابه است. در تحقیقی در سال 2005، تصاویری به پاسخ دهندگان ارائه شدند، از کسانی که بالقوه در موقعیت کار کردن بودند. از پاسخ دهندگان پرسیده شد که آیا دولت باید به این شخص کمک مالی کند یا خیر. هنگامی که تصویر به عنوان فردی بیمار یا ناتوان توصیف می‌شد، حمایت قاطع از ارائه کمک وجود داشت. مثلاً اگر تصویر زنی بود که "توسط شوهرش رها شده بود یا دارای فرزندان وابسته بود یا نمی‌توانست کار پیدا کند"، در این صورت حمایت قوی برای کمک مالی وجود داشت. همچنین از زنانی که "از والدین بیمار و سالخورده مراقبت می‌کردند"، حمایت قوی وجود داشت. حمایت از افرادی که "قادر به یافتن کار نبودند یا کارشان تعطیل شده بود"، به حدود 50 درصد کاهش یافت. و برای افرادی که گفته می‌شد "نمی‌خواهند کار کنند"، یا "شغل خود را از دست داده اند، چون در هنگام دزدی دستگیر شده اند یا به دلیل مشروبخواری دیر سر کار آمده اند"، حمایت بسیار وجود داشت. خلاصه این که، از تهیدستان واجد استحقاق به قوت حمایت می‌شود، اما می‌توان سناریوهایی را ترسیم کرد که در آنها افکار عمومی برخی از افراد تهیدست را فاقد استحقاق برای کمک می‌دانند. در پاسخ به این جمله بدون قید و شرط که "دولت باید درآمد پایه را برای همه تضمین کند"، تعداد موافقان تنها دو برابر تعداد مخالفان بود. ضمناً همین که این جمله با هشدار همراه شود - مثلاً لزوم افزایش مالیات برای تأمین مالی کمک هزینه درآمد پایه برای همه - احتمال این که حمایت به طور چشمگیری کاهش یابد، بسیار زیاد است.

برنامه‌های ناظر بر تضمین اشتغال این مزیت را دارند که واجد خروجی بالقوه مفید اند، مثل ایجاد جاده‌های جدید یا با کیفیت بهتر در مناطق روستایی و بسیاری نمونه‌های دیگر از این دست. برابر گزارشها این خروجی یکی از دلایلی است که ثروتمندان ماهاراشترا، برنامه تضمین اشتغال را پذیرفته اند. اما در باره آفریقای جنوبی هیچ اطلاع در این مورد وجود ندارد.

به نظر می‌رسد طرقي که شهروندان استحقاق کار یا درآمد را درک می‌کنند و می‌پذیرند، از اهمیت کمتری نسبت به طرقي برخوردار است که به موجب آن دستمزدها تعیین می‌شوند. این نسبت را می‌توان با توجه به اهمیت تعیین دستمزد برای تداوم برنامه‌های تضمین اشتغال توضیح داد. راولیون (Ravallion) و سوبارائو (Subbarao) در بررسی‌های خود در باره برنامه‌های تضمین اشتغال در کشورهای در حال توسعه، بر اهمیت تعیین مناسب دستمزدها تأکید می‌کنند. راولیون می‌نویسد که "اولین عنصر در یک برنامه تضمین اشتغال خوب (یعنی فقرزدا) این است که دستمزد سالانه آن بیشتر از دستمزد بازار برای کار غیرماهر در کشاورزی یا در بخشهای غیررسمی نباشد". سوبارائو نیز بر این نظر است که "در بهترین حالت، دستمزد مشاغل تحت پوشش این برنامه‌ها باید کمی کمتر از دستمزد بازار برای مشاغل مشابه باشد. دستمزد مکانیزم اولیه ای است که می‌توان از طریق آن یک برنامه تضمین اشتغال را با هدف فقرزدایی سمت داد. اگر دستمزد خیلی بالا تعیین شود، افراد غیر تهیدست (و احتمالاً دارای شغل) نیز جذب این برنامه می‌شوند. به علاوه پیشبرد آن در چارچوب یک بودجه ثابت برای پوشش گروه مورد هدف دشوارتر خواهد شد. از سوی دیگر چنان که راولیون تصریح می‌کند: "احتمالاً کار سازمانیافته در برابر دستمزدهای پایین، شاید جز برای یک برنامه اضطراری، مقاومت کند".

بنابراین، ارائه برنامه‌های مؤثر و فقرزدا برای تضمین کار در اقتصادهای با دستمزد بالا دشوارتر خواهد بود، خاصه اگر حداقل دستمزد قانونی بالا باشد، و کارگران بخش رسمی در اتحادیه‌های کارگری قدرتمندی سازمان یافته باشند. برنامه ماهاراشترا مدتی طولانی مؤثر بود، زیرا فاقد این شروط بود. با این حال در اواسط دهه 1980، حتی در ماهاراشترا، تعیین دستمزد مطلوب (فقرزدا) دشوار شد. دادگاه حکم داد که این برنامه باید حداقل دستمزد رسمی را به کارگران بپردازد. سپس، در سال 1988 حداقل دستمزد قانونی دو برابر شد. پس دستمزد کارگران برنامه ماهاراشترا

نیز بایست دو برابر می شد. نتیجه این شد که تعداد "روزهای اشتغال" کاهش یافت، سهمیه بندی شغلی در برنامه ایجاد شد، و هدف فقرزدایی در برنامه کم رنگ شد. همچنین به این جا انجامید که دیگر در عمل، تضمین اشتغال میسر نبود.

کشورهایی چون برزیل، شیلی و آرژانتین دارای محیطهای دشواری برای برنامه های تضمین اشتغال حامی تهیدستان اند، دقیقاً به این دلیل که اتحادیه های کاری در آنها قدرتمند اند و حداقل دستمزد قانونی از دستمزد رایج بازار در کشاورزی یا بخش غیررسمی بالاتر است. برنامه های موفق تضمین اشتغال در این کشورها تا حد زیادی قادر به تعیین دستمزدهای پایین بوده است، زیرا افکار عمومی از این برنامه ها به عنوان یک اقدام اضطراری حمایت کرده است. در شیلی، در سال 1987، دستمزد برنامه مربوطه حدود 70 درصد حداقل دستمزد تعیین شد. در آرژانتین، برنامه "نان آور خانواده" دستمزدهای پایینی را به کارگران تحت پوشش می پرداخت، به این توجیه که این اصلاً دستمزد نیست، بلکه نوعی "کمک اقتصادی" است (و بنابراین از قانون حداقل دستمزد مستثنی است). دستمزدهای برنامه بعدی آرژانتین برای تضمین اشتغال کمتر از نیم درآمد متوسط سرانه خانوار بودند. در کره جنوبی، دستمزد برنامه تضمین اشتغال کمی کمتر از دستمزد بازار برای نیروی کار غیرماهر تعیین شد، و وقتی دستمزدهای بازار کاهش یافت، دستمزد برنامه نیز کاهش یافت. دستمزد و مزایای برنامه "جبهه شمال شرق برای کار" در برزیل نیز کمتر از حداقل دستمزد، در حدود 80 دلار آمریکا در ماه بود.

مشکلات مربوط به تعیین دستمزد یکی از دلایل اصلی این است که در کشورهایی مانند برزیل، تداوم برنامه های تضمین اشتغال همیشه دشوار بوده است. شهرداریها و استانداریها در برزیل، برنامه های تضمین اشتغال کوچک ابعاد بسیاری را پیش می برند، اما آنها مجبورند دستمزدی بالاتر از حداقل دستمزد رسمی را به کارگران تحت پوشش این برنامه ها بپردازند و مزایای مرتبط با استخدام رسمی را نیز برای آنها منظور کنند. نتیجه این است که این برنامه ها تأثیر ناچیزی بر فقر و نابرابری دارند یا اصلاً ندارند. مثلاً مطابق برنامه اصلی شهر ریودوژانیرو فقط 2000 کارگر برای تمیز کردن محله های فقیر نشین استخدام شدند. در سال 1999، دولت فدرال برزیل برنامه سراسری "نمونه همبستگی کار" را به تدبیر کرد. دستمزد ماهانه حدود 35 تا 50 دلار آمریکا بود، یعنی تقریباً نیم حداقل دستمزد، تا کار در این برنامه را فقط برای گروه هدف، یعنی جمعیت بسیار فقیر جذاب کند و به علاوه امکان جذب عده هرچه وسیعتری از این گروه را فراهم آورد. این برنامه هرگز اجرا نشد. روچا (Rocha) گزارش می دهد که تعیین دستمزد زیر حداقل دستمزد قاعده بسیار مورد منازعه بود که "اکیداً موجب مقاومت در سطوح سیاسی و در اتحادیه ها می شد". سختترین محیطهایی که ممکن است در آنها برنامه های تضمین کار حامی تهیدستان تدبیر شوند، اقتصادهای پساکمونویستی اروپای شرقی و آسیای مرکزی اند که در آنها موانع سیاسی سنگینی برای تعیین دستمزدی پایینتر از حداقل دستمزد وجود دارد.



تظاهرات هواداران "حزب کارگران سوسیالیست" برای کار دائمی

در آفریقای جنوبی پس از آپارتاید، در بحث مربوط به برنامه های تضمین اشتغال توجه بسیار کمی به موضوع دستمزد می شود. زمانی "مدیر کل اجرایی" در دیپارتمان ملی مشاغل عمومی، درسهای ممکن از برنامه های تضمین اشتغال در سایر نقاط جهان را استخراج کرد، اما هر گونه اشاره به تعیین دستمزد مناسب و اثرات آن را از این درسها حذف کرد و بررسی های معتبر انام یافته توسط راولیون (Ravallion) و سوبارائو (Subbarao) را نادیده گرفت! به واقع در این مجموعه درسها به سختی اشاره ای به دستمزد شده است. پیشتر دلیل این امر را

گفته ام: دستمزدها و سایر جنبه های استخدامی در برنامه های تضمین اشتغال، تابع مقرراتی اند که با اتحادیه های کارگری مورد مذاکره و توافق قرار گرفته، و در سال 2002 به عنوان آئیننامه برنامه های تضمین اشتغال رسمیت یافته است. این آئیننامه - مشروط به آن که شغل معینی واجد یک جزء آموزشی، و مدت آن محدود باشد - انعطاف در شرایط استاندارد برای استخدام را ممکن می سازد. انعطاف در شرایط استاندارد اشتغال امکان پرداخت دستمزد مبتنی بر وظیفه محوله و تعیین دستمزد برحسب نرخ محلی برای نیروی کار غیرماهر را فراهم می کند.

قدرت کار سازمانیافته در مذاکرات طولانی ای منعکس شد که ماحصل آن آئیننامه مذکور بود. مک کورد در این باره می نویسد: "... جنبش اتحادیه ای مصمم بود که از ظهور تعداد زیادی از کارگران "رده دو" در بخش عمومی جلوگیری کند: کارمندی که فاقد حمایت‌های لازم، محروم از مزایا و برخوردار از دستمزدهای زیر حداقل بودند. ظهور چنین گروهی از کارگران به توسعه یک بازار کار دو لایه کمک می رساند بالقوه و کلاً حمایت از کار را در آفریقای جنوبی تضعیف می کند".

مک کورد نتیجه می گیرد که "ماحصل امر برنامه هائی برای اشتغال موقت اند، مشابه برنامه هائی که در هر جای دیگری برای رفع اختلال موقت در بازار کار یا بیکاری وسیع دوره ای پیش برده شده اند". تبیین او از تفاوت بین برنامه گسترده تضمین اشتغال در آفریقای جنوبی و دیگر برنامه های طولانی مدت مانند ماهاراشترا به وضوح درست است، اما حتی او نیز تفاوت بین طرح آفریقای جنوبی و طرحهای موقت، مثلاً در آرژانتین، را دست کم می گیرد. در آفریقای جنوبی، اتحادیه های کارگری دستمزدهایی را برای کارگران برنامه های تضمین اشتغال مقرر می کردند، که در قیاس با آرژانتین یا هر جای دیگری، به طور قابل توجهی از درآمد تهیدستان بالاتر بود.

آئین نامه گفته شده مقرر می دارد که دستمزد پرداختی در برنامه های تضمین اشتغال فقط اندکی کمتر از حداقل دستمزد در بخش و منطقه مربوطه باشد. به عنوان مثال، در یک برنامه جاده سازی در استان روستایی و فقیر لیمپوپو، دستمزدها برابر 30 راند (واحد پول آفریقای جنوبی) به ازای هر وظیفه تعیین شده بود که معمولاً به همان 30 راند (حدود 5 دلار) برای هر روز کار پنج ساعته تبدیل می شد (می توانست بیشتر از این هم بشود. مثلاً برخی از کارگران تا هزار راند در ماه درآمد داشتند). اما گاهی دستمزدها مطابق حداقل دستمزد محل تعیین می شدند. مثلاً، در یک برنامه تعمیر و نگهداری جاده در مناطق روستایی استان کوازولو-ناتال، دستمزدها بر اساس حداقل دستمزد محلی در صنعت ساختمان (تقریباً 42 راند در روز) تعیین شد. با این حال، در عمل، تنها چند شغل تمام وقت در این مناطق روستایی دستمزدی محسوساً کمتر از حداقل دستمزد رسمی دریافت می کردند. طبق گزارشها از مناطق مربوطه در لیمپوپو و کوازولو-ناتال، برای استخدام تمام وقت به عنوان کارگران خانگی یا نیشکر در املاک شکر، بین 200 تا 300 راند در ماه، یعنی 10 تا 15 راند در روز پرداخت می شود. با توجه به اینکه دستمزدها در برنامه های تضمین اشتغال عموماً برای کار پاره وقت است، این دستمزدها غالباً بالاتر از دستمزد طیف گسترده ای از مشاغل در مناطق روستایی اند. مشاغل تحت پوشش برنامه های تضمین اشتغال، ولو فقط به صورت پاره وقت، همچنین از دریافتی محسوساً بیشتری نسبت به ارزش تولیدات کشاورزی معیشتی یا درآمدهای حاصل از کار بخش غیررسمی خانوارهای مشغول به کار در این بخش، برخوردار اند. از این قرار، آئیننامه پیشگفته برنامه های تضمین اشتغال را ملزم به پرداخت دستمزدهائی بالاتر، و به میزان قابل توجهی بالاتر، از درآمد واقعی در آن مناطق می کرد. نتیجه، پنان که مک کورد تصریح می کند این بود که این برنامه ها به جای فقیرترین افراد، بسیار بیشتر کسانی را جذب می کرد که پیش از اشتغال در این برنامه ها، شغلی با دستمزد پایین داشتند یا به انواع دیگری از کارها اشتغال داشتند.

دستمزد حدود 35 راند در روز (برای یک روز کاری پنج ساعته) به معنای یک دستمزد ماهانه حدود 700 راند (معادل 100 دلار آمریکا) است. این دستمزد در مناطق روستایی بسیار جذاب است. اما در مناطق شهری، عمدتاً به دلیل در دسترس بودن مشاغل با حداقل دستمزد یا بالاتر از آن، جذابیت کمتری دارد. بنابراین، در مناطق شهری، دستمزدهای پرداختی در برنامه های تضمین اشتغال واقعاً کمتر از دستمزد در مشاغل رسمی و حتی بسیاری از استخدامهای موقت است، اما بالاتر از درآمد بیشتر کارگران در بخش غیررسمی است.

اما در این صورت دیگر "دستمزد بازار" چه معنا دارد، وقتی که دستمزد نیروی کار غیرماهر مبتنی بر سیاست کار تعیین می شود و ترفیق می یابد؟ و در بخش هایی که تحت پوشش قرارداد جمعی نیستند، دیگر حداقل دستمزد قانونی چه معنا دارد؟ "بازارها" ساخته می شوند، و چنان که کاسلز (Castles) قویاً در مورد استرالیا نشان داد، سیاستهای ناظر بر بازار کار، که نیروی کار سازمانیافته را در چانه زنی جمعی توانمند می سازند، پیامدهایی، قطعاً قابل قیاس با اثر سیاستهای اجتماعی، در بازتوزیع ثروت دارند. در آفریقای جنوبی مطالعه چندانی روی ساختار دستمزد کار غیرماهر در بازار انجام نشده است. این نقصان ارزیابی از اهمیت نهادهای مذاکره جمعی، روال تعیین حداقل دستمزد، رویه اتحادیه های کارگری و کارفرمایان و نگرش و رفتار خود کارگران غیرماهر را دشوار می کند. واضح است که، چنان که در بالا دیدیم، مقامات مستقیماً زیربط در دولت پس از آپارتاید به این باور رسیده اند که دلایل بنیانی هم برای بالا بودن دستمزد کار غیرماهر و هم برای تقاضای محدود برای نیروی کار غیرماهر وجود دارد. از این نظر، سیاستهای کلی این دولتها دستمزد بازار را برای نیروی کار غیرماهر بالا برده است.

یکی از راه ها برای ارزیابی دستمزد بازار، بررسی عرضه نیروی کار آزاد، یا تقاضای کار توسط بیکاران است. سه نظر سنجی انجام یافته در کیپ تاون تخمینی را از دستمزدهای بالقوه، یعنی حداقل دستمزدی که بیکاران در یک منطقه

شهری آماده اند بپذیرند، به دست می دهند. هر یک از این نظرسنجیها به بیانی این سؤال را مطرح کردند که "کمترین دستمزد، مطلقاً کمترین دستمزدی، که می پذیرید، چقدر است؟". یک نظرسنجی در سال 2002 نشان داد که در میان نوجوانان آفریقایی بدون دیپلم کلاس 12 بین هجده تا بیست و دو ساله، که به دنبال کار بودند و در زمان تحقیق کار نمی کردند، دستمزد بالقوه گفته شده 50 راند در روز و متوسط دستمزد بالقوه 60 راند در روز بود. پیش از آن، در سال 2000، یک نظرسنجی در مناطق کارگری کیپ تاون به دستمزد بالقوه بسیار مشابهی برای بزرگسالان بیکار رسیده بود. در صورتی که سؤال به گونه ای متفاوت مطرح شود، پاسخ دهندگان پاسخهای متفاوتی به دستمزد بالقوه درخواستی شان می دهند. مثلاً در سال 2004، از نوجوانان کیپ تاون این سؤال پرسیده شد: "اگر یک برنامه تضمین اشتغال دولتی در منطقه به اجرا درآید، و شما بیکار باشید، با دستمزد روزی 33 راند، آیا چند روزی را در آن برنامه کار خواهید کرد؟"، بیش از نیمی از پاسخ دهندگان بیکار بین هجده تا بیست و چهار سال گفتند که این کار را خواهند کرد.

متأسفانه، هیچ داده نظرسنجی در این باره که آیا افراد بیکار با دستمزدی کمتر از دستمزد برنامه های تضمین اشتغال کار می کنند یا نه وجود ندارد. چیزی که ما می دانیم این است که کارگران زیادی در بخش غیررسمی "کار" می کنند، و کارشان عمدتاً فروش کالاها در خیابانهاست، با درآمد خالصی بسیار کمتر از دستمزد برنامه های تضمین اشتغال. به احتمال قوی دستمزدهای بالقوه در روستاها بسیار کمتر از مناطق شهری باشد، به ویژه به این دلیل که خانوارهای بسیاری در مناطق روستایی بدون منبع درآمد منظم وجود دارند و این امر باعث می شود که بیکاران روستایی فرصتهای شغلی، ولو با دستمزد پایین را از دست ندهند؛ با این امید که بعداً شغلی با درآمد بهتر به دست آورند.

داده های بالا در مورد دستمزدهای بالقوه در کیپ تاون و تجربه برنامه های تضمین اشتغال در مناطق روستایی نشان می دهند که تقاضای کار با دستمزدی کمتر از حداقل تعیین شده توسط دولت و اتحادیه های کارگری وجود دارد. تعیین دستمزد برنامه تضمین اشتغال در سطح نسبتاً بالا به این معنای الزامی است که مزایای استخدام به گستردگی اشاعه نمی یابند و چنان که باید بیکاران و "بسیار تهیدستان" را هدف نمی گیرند. در یک اقتصاد با دستمزد بالا و اتحادیه های قدرتمند، تعیین دستمزدها در سطوحی که برنامه های تضمین اشتغال بتوانند اقدام مؤثری علیه فقر باشند، دشوار است.

7 نتیجه

در شمال جهانی حرکت از تضمین معیشت به تضمین کار به عنوان یک تغییر اساسی در حقوق اجتماعی شهروندان مورد انتقاد قرار گرفته است. بنا بر نظر هندلر "تحت رژیم جدید، مزایا مشروط می شوند؛ و برخورداری از حقوق شهروندی به انجام وظایف موکول می شود. بنابراین شهروندی اجتماعی از یک موقعیت به یک قرارداد تغییر می کند". این در حالی است که در جنوب جهانی، درخواست کار در واقع مبین مطالبه حق کار است، و نه وظیفه کار کردن. و به طور کلی بدیلی [جز پذیرش این واقعیت] وجود ندارد. بدیلهای بالقوه، مثلاً در قالب برنامه های جدید کمک های اجتماعی، عموماً برای شهروندان غیرقابل تصور اند و نخبگان آنها را کنار گذاشته اند. آفریقای جنوبی محیطی غیرعادی است که در آن هم برنامه های تضمین اشتغال و هم اصلاحات بنیادی در سیستم تضمین معیشت نه تنها قابل تصور اند، بلکه در دستور کار قرار دارند. از سوئی کمیته تحقیق [در فقر]، منصوب شده توسط دولت، یک کمک هزینه درآمد پایه را پیشنهاد کرده است و از سوی دیگر دولت وعده برنامه های "فراگیر" تضمین اشتغال را وعده کرده است.

هم تضمین اشتغال و هم تضمین معیشت پتانسیل کاهش فقر را دارند. سه خانوار فقیر آفریقای جنوبی را، که در متن تشریح شدند، در نظر بگیرید. خانم B از کمک هزینه درآمد پایه یا استخدام در یک برنامه تضمین اشتغال بهره می برد (با این فرض که مسئولیت او برای مراقبت از کودک امکان او را برای کار محدود نمی کند). خانواده آقا و خانم G، با توجه به این که تعداد زیادی از افراد بالغ در خانواده وجود دارند، از کمک هزینه پایه درآمد بهره مند خواهند شد. خانم G ممکن است برای کار در یک برنامه تضمین اشتغال برای راهسازی خیلی پیر باشد، اما پسر و عروسش احتمالاً کاندیدای استخدام در این برنامه باشند. همچنین، خانم K و خواهرانش از کمک هزینه های درآمد پایه برخوردار خواهند شد و با توجه به این که خواهر خانم K بیکار است، در یک برنامه تضمین اشتغال استخدام خواهد شد.

تضمین معیشت یک برنامه سراسری، و بنابراین گران است. استخدام در برنامه های تضمین اشتغال گزینشی است، زیرا فقط کسانی از آن بهره می برند که برای مشاغل ایجاد شده در کادر این برنامه ها در دسترس اند و خواه ناخواه تعدادشان محدود به تعداد فرصتهای شغلی اند. به طور کلی توزیع مزایای برنامه های تضمین اشتغال به دستمزد تعیین شده بستگی دارد: این که بودجه موجود صرف چه تعداد شغل با چه دستمزدی می شود، تعداد محدود مشاغل با دستمزد نسبتاً بالا، یا تعداد بیشتر و دستمزد پائین تر؟ کدام یک از این دو استراتژی فقر را بهتر هدف خواهد گرفت؟



چهره ای از فقر در آفریقای جنوبی

البته بودجه لازم برای تضمین معیشت و برنامه های بزرگ ابعاد تضمین اشتغال تفاوت زیادی با هم ندارند. برنامه ای برای تضمین معیشت که فقط 100 راند (15 دلار آمریکا) در ماه برای هر کس منظور می کند (به استثنای افرادی که قبلاً از یک یا چند برنامه تأمین اجتماعی برخوردارند) حدود 54 میلیارد راند (بین 8 تا 9 میلیارد دلار) در سال هزینه دارد. طبق محاسبه مک کورد یک برنامه تضمین اشتغال که 3.2 میلیون شغل یا 845 میلیون روز کاری را با دستمزد 35

راند (5 دلار آمریکا) در روز، فراهم می کند، بسته به هزینه های اداری، بین 37 تا 61 میلیارد راند در سال هزینه دارد. این حدود 40 درصد از روزهای کاری احتمالی بیکاران در آفریقای جنوبی را پر می کند. 50 میلیارد راند در سال معادل 3 درصد تولید ناخالص داخلی است.

با این حال، تضمین معیشت حداقل از سه جنبه نسبت به برنامه های بزرگ ابعاد تضمین اشتغال مزایایی دارد. اول، اتحادیه های کارگری آفریقای جنوبی اصرار دارند که "فرصتهای" شغلی در برنامه های تضمین اشتغال موقتی باشند. منطق آنها این است که اگر قرار باشد این فرصتها طولانی باشند، آن گاه اتحادیه ها برای دستمزدهای بالاتر تلاش خواهند کرد. ثانیاً، بعید است که دولت ظرفیت اجرای برنامه های تضمین اشتغال در مقیاسهای عظیم را داشته باشد. تجربه تا به امروز برنامه های نسبتاً کوچک این دست برنامه ها نشان می دهد که هزینه های اجرای برنامه های عظیم بسیار بیشتر از آنچه مک کورد پیش بینی می کند، خواهد بود. در مقابل، دولت تجربه قابل توجهی در ارائه کمک های اجتماعی دارد. دولت در حال حاضر هر ماه ده میلیون کمک بلاعوض ارائه می کند و به طور فزاینده ای از فناوری های بانکداری رایانه ای بهره می گیرد. تضمین معیشت برای همه بودجه رفاهی را دوبرابر می کند و مستلزم تعداد پرداختهای (عملیات بانکی) چهار تا پنج برابر بیشتر در ماه است، اما این چالش در مقایسه با اجرای برنامه های عظیم تضمین اشتغال ناچیز است.

ثالثاً، در صورت تأمین مالی مناسب، تضمین معیشت بهتر از تضمین اشتغال می تواند فقر را نشانه بگیرد. این نکته محرز است، حتی اگر تضمین معیشت واقعاً سراسری باشد، به این معنا که افراد ثروتمند و فقیر یکسان از کمک هزینه برخوردار شوند. عملی ترین پیشنهاد برای تأمین مالی تضمین معیشت توسط لو روکس (Le Roux) ارائه شده، که ناظر بر افزایش مالیاتهای غیرمستقیم است (مثل مالیات ارزش افزوده و مالیات بر تنباکو، الکل و سوخت). افزایش مالیات های غیرمستقیم به این معنی است که عایدی خالص تهیدستان، کمتر از 100 راند در ماه خواهد بود (به فرض پرداخت 100 راند در ماه به عنوان تضمین معیشت). اما از آنجایی که ثروتمندان بسیار بیشتر از تهیدستان خرج می کنند، مالیات غیرمستقیم بسیار بیشتری می پردازند. طبق محاسبه لو روکس، افزایش 50 درصدی مالیاتهای غیرمستقیم منجر به این می شود که خانوارهای در پائین ترین دهک درآمدی، 34 راند بیشتر در ماه مالیات بپردازند، به نحوی که عایدی خالص آنها 66 راند خواهد بود؛ در همین حالت خانوارهای پنج دهک پایین از یک عایدی خالص قابل اتکا و خانوارهای دهک ششم از عایدی خالص اندکی برخوردار خواهند شد. خانوارهای دهک هفتم و هشتم هیچ عایدی خالص یا کاهش درآمد قابل توجهی را تجربه نمی کنند، اما خانوارهای دو دهک ثروتمند از لحاظ عایدی کل پرداخت کننده خواهند بود. به عبارت دیگر مالیات پرداختی شان بسیار بیشتر از آن چیزی است که آنها از محل تضمین معیشت نصیب می برند. تضمین معیشت، که از این طریق تأمین می شود، موجب انتقال حدود 15 میلیارد راند (2 میلیارد دلار آمریکا) یعنی حدود 1 درصد تولید ناخالص داخلی از دو دهک ثروتمند به پنج دهک فقیر می گردد. برنامه های تضمین اشتغال را نمی توان به همین شیوه و بدون عواقب بسیار ناعادلانه تأمین مالی کرد، زیرا اکثر خانواده های فقیر که عضوی در این برنامه ها ندارند، بدون بهره مندی از آنها، ناگزیر به پرداخت مالیات بیشتر می شوند و در نتیجه تهیدست تر. برنامه های تضمین اشتغال با دستمزد بالا نیز بسیاری از افراد غیرفقیر را جذب می کنند و هزینه های اداری (که موجب "نشست" مزایا به افراد غیرفقیر است) بسیار بیشتر از هزینه های تضمین معیشت است.

در شرایطی که اتحادیه های کارگری قدرتمند اند و با برنامه های تضمین اشتغال کم دستمزد یا طولانی مدت مخالف اند، و دولت فاقد ظرفیت برای اجرای برنامه های بزرگ ابعاد تضمین اشتغال است، دلایل سیاسی و اداری قابل توجهی وجود دارند که تضمین معیشت برنامه ای قابل دوام تر است، حتی اگر افکار عمومی اشتغال را به تأمین معیشت ترجیح دهند. اما تضمین معیشت نیز مخالفان قوی خود را دارد، از جمله محافظه کاران مالی در حزب حاکم و در دولت، و نیز در دنیای کسب و کار. تهیدستان از نظر سیاسی قدرتمند نیستند. حتی اتحادیه های کارگری نیز ممکن است در موافقت خود برای تضمین معیشت، بی آن که بخواهند تصریح کنند، تردید داشته باشند؛ خاصه اگر قرار باشد بودجه این برنامه از طریق مالیات غیرمستقیم تأمین گردد. حتی در شرایط نسبتاً مطلوبی مانند آفریقای جنوبی، انتخاب هنوز احتمالاً بین تضمین اشتغال و تضمین معیشت نیست، بلکه بین یکی از این دو، هر یک که باشد، و ادامه وضعیت موجود است. در وضع موجود، هر یک از این دو گزینه یا در تکمیل هم، موجب حمایت سخاوتمندانه، اما گزینشی ای از برخی خانوارهای فقیر می شود، اما بسیاری از دیگر خانوارهای فقیر کنار گذاشته می شوند. آنها مجبورند به امکانات معیشت "غیررسمی" تکیه کنند یا اصلاً هیچ.