

دکتر مجید وحید*

سیاست‌های اشتغال دولت فرانسه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰: منطق و جهت‌های اساسی

چکیده:

خروج از دوره سی ساله باشکوه (۱۹۷۵-۱۹۴۵) با مشخصه رشد اقتصادی بالا و بادوام و ورود به دوره رشد پایین اقتصادی و بیکاری ساختاری، کشورهای توسعه‌یافته غربی را خصوصاً از ۱۹۸۰ بدین سو واداشته تا مجموعه‌ای از سیاست‌گذاری‌ها را با عنوان سیاست‌های اشتغال تدوین کرده و به اجرا گذارند. در این مقاله تجربه دولت فرانسه که در جمع کشورهای توسعه‌یافته به عنوان دولتی مداخله‌گرا شناخته می‌شود در خصوص شیوه‌های سیاست‌گذاری برای پاسخ‌دهی به معضل بیکاری در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در ابعاد منطق و جهت‌های اساسی به بحث گذارده خواهد شد. بر این اساس، مرجعیت بازار آزاد و سیاست‌گذاری در عرصه‌های: - آموزش و آماده‌سازی نیروی کار برای بازارهای مدرن تولید کالا و خدمات، - تشویق بکارگیری افراد فاقد شغل در بخش خصوصی، - و ایجاد زمینه‌های بکارگیری موقت نیروهای کار در بخش عمومی، مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا برای خواننده محترم امکان مقایسه تجربه فرانسه و کشورمان ایران فراهم آید.

واژگان کلیدی:

سیاست‌گذاری عمومی، سیاست‌های اشتغال، دولت فرانسه.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:

«درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی»، سال ۸۰، شماره ۵۲ - «خردگرایی و تصمیم، حدود آزادی سیاست‌گذار در

تصمیم‌گیری»، سال ۸۰، شماره ۵۴ - «بررسی فرآیند شکل‌گیری و فرارگیری مشکل در عرصه عمومی و دستورکار

سیاست‌گذار»، سال ۸۱، شماره ۵۷.

مفهوم "سیاست اشتغال"^۱ مفهومی جدید در ادبیات سیاسی کشورهای غربی می‌باشد. در این کشورها توسعه و عمومیت یافتن سیاست‌های اشتغال در واقع پاسخی بوده است به تأثیرات منفی ورود به دوران رشد محدود اقتصادی پس از "سی سال باشکوه" بر بازار اشتغال. در فرانسه نرخ متوسط رشد اقتصادی در سال ۱۹۷۴، ۵٪ می‌باشد. پس از ۱۹۷۵، نرخ مزبور به ۲٪ سقوط می‌نماید. به گونه‌ای موازی، نرخ بیکاری که از ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۳، ۲٪ می‌باشد به ۵٫۸٪ بین سال‌های ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۳ و ۱۰٫۳٪ در میان سال‌های ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۴ افزایش می‌یابد. (۱)

بنابراین بایستی سنگینی تهدید بیکاری مدت‌دار و کمبود مزمون شغل بر جوامع غربی تحمیل می‌گردد تا حوزه‌ای خاص با عنوان "سیاست‌گذاری‌های اشتغال" به دایره دخالت دولتی افزوده گردد و موضوع اشتغال به صورت سیستماتیک در دستور کار دولت‌ها قرار داده شود.

در نگاه اول موضوع "سیاست‌گذاری‌های اشتغال" واقعیتی به نظر می‌رسد که بتوان حدود آن را معین نمود. "سیاست‌گذاری‌های اشتغال" را می‌توان به عنوان مجموعه مداخلات اقتدار عمومی در بازار کار تعریف نمود که با هدف بهبود عملکرد یا کاهش عدم تعادل‌هایی که در آن بروز می‌یابند تنظیم و اعمال می‌گردند. (۲) با این حال هنگامی که حوزه خاص سیاست‌گذاری‌های اشتغال باید معین گردد، حدود آن به سادگی قابل رسم و تعیین نمی‌باشند. در واقع، هنگام مقایسه با دیگر حوزه‌های عمل دولتی (به عنوان مثال: آموزش یا مسکن) چنین به نظر می‌رسد که حوزه سیاست‌گذاری‌های اشتغال، حوزه‌ای نامعین بوده است و در برگیرنده مجموعه‌های آشفته. (۳) این حوزه با حوزه‌هایی اساسی از قلمرو عمل اقتدار عمومی (سیاست‌های کلان اقتصادی، سیاست‌های صنعتی، سیاست‌های مربوط به دستمزدها، سیاست‌های آموزشی، سیاست‌های آمایش سرزمین ...) همبندی داشته و تأثیر حوزه‌های اخیر بر سیر اشتغال و بیکاری بسیار فراتر از تأثیر سیاست‌های خاص اشتغال می‌باشد.

مبانی نظری سیاست‌های اشتغال نیز مشکل‌آفرین می‌باشند چرا که نظریات عمده اقتصادی جایگاهی حاشیه‌ای بدان اختصاص می‌دهند. بر اساس فرضیه‌های بنیادین اقتصاددانان کلاسیک و نئوکلاسیک، نمی‌توان قواعد بازار کار را ماهیتاً از قواعد دیگر بازارها متمایز دانست. در این بازار نیز ارتباط آزاد میان عرضه و تقاضا بایستی سبب تعادل گردد، البته بازار عاری از نقص نیست و در جریان ایجاد و حذف موقعیت‌های اشتغال، برخی مشاغل اشتغال نمی‌گردند و برخی

بیکاران شغل نمی‌یابند. (۴)

آیا می‌توان وحدت موضوع "سیاست‌گذاری‌های اشتغال" را در بعد ابزاری آنها جستجو نمود؟ در فرانسه یک زیرمجموعه خاص اداری به این حوزه اختصاص یافته و خود را از دیگر مجموعه‌های اداری متمایز می‌نماید. بودجه دولت نیز بیانگر چنین تمایزی می‌باشد. ولی در پس این وحدت ابزاری مجموعه ناهماهنگی از سیاست‌ها به چشم می‌خورد که حکایت از منطق‌های ناهم‌زاد دارند: کمک مالی به متقاضیان شغل، سیاست‌های ترغیب به کارگیری نیروی کار، کمک به تولید شغل، سیاست‌های آموزش بزرگسالان جویای کار، کمک به جابه‌جایی جغرافیایی نیروی کار، حمایت از ابداعات محلی تولید اشتغال و مشاغلی که فایده‌مندی عمومی دارند، سیاست‌های ترغیبی در خصوص بازنشستگی، کاهش زمان هفتگی اشتغال به کار، کمک مالی به مهاجران خارجی برای بازگشت به کشورشان... این فهرست که سال به سال بلندتر می‌گردد، بیشتر حاصل تاریخ پیچیده تقسیم صلاحیت‌ها میان بخش‌های مختلف اداری و برخورد تجربی با مشکلات پدید آمده می‌باشد تا نتیجه مداخله‌ای هماهنگ از سوی دولت از طریق نهادهای معین با مأموریت‌های روشن و مشخص.

بحث پیرامون موضوع طبیعتاً باز می‌ماند و محدوده‌های بر آمده از عنوان این نوشته را در می‌نوردد. از این رو برای گسستن از این بحث و دریافت واقعیت سیاست‌های اشتغال که در عمل اجرا می‌گردند، سیاست‌های مذکور را بدین‌گونه تبیین می‌نماییم: سیاست اشتغال عملی را شامل می‌گردد که در حوزه هزینه‌های عمومی اشتغال تعریف شده است. چنین عملی یا در برگیرنده خط‌مشی‌های بیمه بیکاری و ترغیب به برگزیدن بازنشستگی زودتر از موعد می‌گردد که از آنها به عنوان سیاست‌های منفعلانه اشتغال^۱ یاد می‌گردد، یا شامل سیاست‌هایی می‌گردد که برای آموزش حرفه‌ای بیکاران، کمک به حفظ، توسعه و ایجاد اشتغال، و افزایش کار آمدی بازار کار تعریف گشته‌اند که از آنها به سیاست‌های فعالانه اشتغال^۲ تعبیر می‌گردد. همچنین ما بر این باوریم که مطالعه "مرجعیت"^۳ به عنوان "ساختار معنایی که زمینه‌ساز بررسی تغییر در ابعاد مختلف آن می‌گردد" (۵) می‌تواند برای ادراک منطق حاکم بر سیاست‌های اشتغال دولت فرانسه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بسیار فایده‌مند باشد.

1- Les politiques de l'emploi passives. 2- Les politiques de l'emploi actives.

3- Référentiel.

برونو ژوبر در مقدمه کتاب "گردش نئولیبرال در اروپا" (۶) به ما نشان می‌دهد که به زیر سؤال کشیده شدن و فرسودگی سیاست‌ها و روش‌های پیشین چگونه زمینه‌ساز شکل‌گیری مرجعیت کلی جدیدی در اروپا گردیدند و سه حوزه اساسی تعریف سیاست‌گذاری‌های عمومی یعنی حوزه علمی اقتصاددانان، حوزه تصمیم‌گیری سیاسی و حوزه نهادهای ارائه‌دهنده راهکارهای عملی و اجرایی سیاست‌گذاری را به سوی برنامه‌های نئولیبرال متمایل نمودند. در فرانسه دهه ۱۹۸۰ پیشرفت نئولیبرالیسم در سه فرایند تجلی می‌یابد:

- تسلط دولت بر کارشناسی‌های اقتصادی که از طریق غلبه یک گروه اجتماعی برآمده از دولت ولی نئولیبرال و مخالف مداخلات دولتی در حوزه اقتصاد صورت می‌پذیرد. این روند با افول نوعی پلورالیسم که تا ابتدای دهه ۱۹۸۰ در بطن سیستم اداری فرانسه وجود داشت و دیدگاه‌های دیگر اقتصادی را قابل بررسی و اعمال می‌دانست همراه می‌گردد. در نگاه این نخبگان دولتی نئولیبرال، محدودیت‌های اراده‌گرایی سیاسی در حوزه اقتصاد و نیز ناکارآمدی اثبات شده روش‌ها و مدل‌هایی که در دوره رشد بالای اقتصادی به سیاست‌گذاری‌های عمومی جهت می‌دادند، ضرورت کنار نهادن سیاست‌های تورم‌زا را اجتناب‌ناپذیر می‌نمایند. شرایط رشد محدود اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ و نیز لزوم قابلیت رقابت کالاها و خدمات فرانسوی با کالاها و خدمات دیگر کشورهای صنعتی برگزیدن آلترناتیو اقتصادی دیگری را اقتضا می‌نماید که بر محور "تورم‌زدایی رقابتی" بایستی استوار باشد. از این پس، بدین ترتیب، دفاع از پول ملی نقطه ثقل استراتژی جدید اقتصادی را تشکیل می‌دهد. (۷)

- تحکیم قابلیت نخبگان مسئول سیاست‌های اقتصادی در متقاعد نمودن افکار عمومی پیرامون لزوم گردش رادیکال از سیاست‌های اقتصادی دو سال اول دوره نخست ریاست جمهوری میتران (۱۹۸۱-۱۹۸۰) و برگزیدن سیاست‌های انضباطی. محور سیاست‌گذاری‌های اقتصادی دولت سوسیالیست فرانسه در دوره مذکور را بازگزینی سیاست‌های اقتصادی کینزی و کلبریسیم^۱ صنعتی (۸) مبتنی بر برنامه‌های بزرگ دولت محور تشکیل می‌داد. عدم تغییر اساسی در چنین مرجعیتی به منزله رویارویی سخت دولت فرانسه با مشکلات بودجه‌ای و امکان نیاز به توسل به صندوق بین‌المللی پول و طبیعتاً پذیرفتن قواعد آن بود که برای دولت و دولتمردان فرانسوی در بعد تبعات داخلی و بین‌المللی قابل تصور نبود. بدین ترتیب، بازبینی حوزه عمل

دولتی جهت هماهنگ نمودن آن با بازار ضروری گردید و "اروپا" و "جامعه اروپا" و لزوم جایگاهی قوی برای فرانسه در این دو حوزه مکانی و سازمانی، دستاویزهای مناسبی برای توجیه نمودن و مشروعیت بخشیدن به گردش دولت در بعد سیاست‌گذاری اقتصادی را فراهم آوردند. از سال ۱۹۸۲ بدین سو، "سه موضوع در فرانسه تابو می‌گردد: پول، انضباط اقتصادی، اروپا". (۹)

- پذیرش محوریت "رقابت" در بحث‌ها و مناظرات اقتصادی و لزوم بسط مدل مدیریت غالب در بخش خصوصی اقتصاد به بخش عمومی. از این به بعد شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی وابسته به دولت باید قابلیت رقابت با دیگر تولیدکنندگان را داشته باشند و برای رسیدن به این هدف در صورت لزوم باید نیروهای کار اضافی را اخراج نمود یا شرکت‌ها و بنگاه‌ها را به صورت کامل یا نیمه کامل وارد بازار بورس کرد. همچنین دولت باید از حمایت صنایع رو به زوال و فاقد رقابت در سطح جهانی (فولاد، نساجی...) دست کشیده و تا حد ممکن مالیات‌ها و برداشت‌های اجباری را کاهش دهد.

ولی در کشوری که شهروندان به نهادهای مرکزی دولت رفاه بسیار وابسته‌اند و حفظ تأمین اجتماعی را از حق رأی مهم‌تر می‌پندارند، (۱۰) سمت‌گیری رادیکال به سوی دکترین نئولیبرال ملهم از ریگان‌سیسم در ایالات متحده آمریکا یا تاچریسم در بریتانیای کبیر مشکل‌آفرین خواهد بود. ژان بودون نشان می‌دهد که چگونه گرایش شدید حزب "تجمع برای جمهوری" ژاک شیراک به تزه‌های نئولیبرال بدون در نظرگیری فرهنگ دولت رفاه در فرانسه سبب شکست نخست‌وزیر شیراک در مقابل رئیس‌جمهور میتران در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۸۸ می‌گردد. (۱۱) بدین ترتیب، باید به گونه‌ای میان ملزومات حفظ رقابت‌پذیری در عرصه بین‌المللی و پایداری خدمات دولت رفاه هماهنگی ایجاد نمود.

ضرورت فوق سبب پیدایش رویکرد فرانسوی سیاست‌گذاری اقتصادی می‌گردد که در برگرفته ترکیبی می‌گردد از راهبردهای کلان اقتصادی از نوع نئولیبرال و سیاست‌گذاری‌های اجتماعی که سیاست‌های اشتغال، سیاست‌های شهر^۱ و سیاست حداقل در آمد^۲ را شامل می‌شوند. (۱۲) روی آوری به این رویکرد را می‌توان نتیجه بازانگیزی اندیشه همبستگی شهروندان جمهوری دانست که جایگزین تفکر برابری دموکراتیک می‌گردد و سیاست‌های

1- Politiques de la ville.

2- Revenu Minimum d'Insertion (RMI).

اجتماعی را سیاست‌هایی فرعی در نظر می‌گیرد که برای یاری رساندن به بازماندگان جریان نوسازی و تقلیل تأثیرات منفی اقتصاد بازار ایجاد گشته‌اند. (۱۳) فرانسوا میتران این رویکرد را نتیجه‌گزینه‌های اقتصاد مختلط می‌داند یعنی تعامل مثبت دولت و بازار که در نتیجه آن نه کاپیتالیسم کنار گذاشته می‌شود و نه همبستگی اجتماعی. (۱۴) رویکرد مورد بحث را می‌توان به عنوان گونه جدید و مدرن دولت رفاه نیز معرفی نمود.

هر تفسیری را که بپذیریم، باید گفت که چشم‌انداز جدید سبب تحول سیاست‌های اشتغال می‌گردد. از این پس هدف سیاست‌های اشتغال ایجاد زمینه‌های بازگشت نیروی کار به بازار می‌شود و نه پرداخت کمک معاش به جمع بیکاران. چنین منطقی سبب می‌گردد که سهم هزینه‌های سیاست‌های منفعلانه اشتغال از ۶۴٪ به ۵۶٪ بین سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۱ کاهش می‌یابد. در همین مقطع زمانی سهم هزینه‌های سیاست‌های فعالانه اشتغال از ۳۶٪ به ۴۴٪ افزایش می‌یابد. (۱۵)

از سال ۱۹۸۲، هزینه‌های سیستم بیمه بیکاری که یکی از مطلوب‌ترین رژیم‌های پوشش‌دهی بیکاران در اروپا محسوب می‌گردد در جهت کاهش مورد بازبینی قرار می‌گیرند زیرا سبب کسر بودجه دولت می‌گردند و با راهبرد جدید اقتصادی دولت ناسازگار می‌باشند. از دیگر سوی، بیکاری به عنوان مشکلی ساختاری و نه رویه‌ای معرفی می‌گردد. (۱۶) از جمله علل بروز بیکاری ساختاری می‌توان موارد زیر را برشمرد: (۱۷) - زوال صنایع سنتی که سبب ورود افرادی به بازار کار می‌گردد که مهارت و تخصصشان قابل به‌کارگیری در بخش‌های در حال توسعه نمی‌باشد؛ - تحول ساختاری تقاضا و متنوع و فردی شدن آن. چنین وضعی مستلزم وجود نیروهای کار پرمهارت و بسیار تخصصی و در عین حال منعطف در خصوص قابلیت قرارگیری در پست‌های کاری می‌باشد؛ - افزایش قابل توجه دستمزدها و هزینه‌های تأمین اجتماعی که سبب جایگزینی نیروی کار به وسیله سرمایه می‌گردد؛ - بازار کار سال‌های ۱۹۸۵ - ۱۹۷۵ باید به عرضه فزاینده نیروی کار جوانان که حاصل سیاست‌های تشویق و ترغیب زاد و ولد در دهه ۱۹۵۰ می‌باشد^۱ پاسخ دهد... در چنین شرایطی هدف سیاست‌های اشتغال مبارزه با انتخاب‌گزینی نیروی کار در بازار کار می‌باشد و سیاست‌گذاری‌ها برای بهبود وضعیت اشتغال‌کسانی طراحی و اعمال می‌گردند که سطح آموزش، مهارت یا تخصصشان با نیازهای واقعی بازار کار

هماهنگ نمی‌باشد.

جوانان اولین گروهی هستند که از برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت مستفیع می‌گردند. این برنامه‌ها شامل معافیت مالیاتی نیروی کار جوان برای کارفرما و به عهده گرفتن هزینه‌های آموزش نیروی کار جوان به وسیله کارفرما از سوی دولت می‌گردند. پیشرفت سریع بیکاری جوانان که با محدود شدن به کارگیری آنها و پائین آمدن درصد شاغلان جوان در میان مجموعه صاحبان شغل همراه می‌گردد سبب تمرکز سیاست‌گذاری‌های اشتغال بر جوانان و تقدم آنها بر دیگر گروه‌های سنی تا سال ۱۹۸۶ می‌شود. ورود تقریباً ۸۰۰/۰۰۰ نیروی کار جوان به بازار شغل در سال و وجود زمینه‌های بالقوه ورود به بیکاری برای آنها سبب اتخاذ روش فوق می‌گردد.

با این حال تمرکز سیاست‌گذاری‌ها بر اشتغال‌زایی برای جوانان سبب می‌شود که نخست‌وزیران سوسیالیست دولت میتران (۱۸) تا مدت زیادی تأثیرات منفی اقتصادی و اجتماعی توسعه بیکاری بلندمدت (۱۹) را که با آهنگی دو برابر نسبت به نرخ کلی رشد بیکاری صورت می‌پذیرد، از نظر دور بدارند.

اگر تا ۱۹۸۰، تحول ساختار جمعیتی بیکاری بلندمدت اصولاً با افزایش نرخ بیکاری جوانان قابل توضیح می‌باشد، از ۱۹۸۱ به بعد منحنی بیکاری بلندمدت بزرگسالان (۲۵ تا ۴۹ سال) می‌باشد که صعود می‌نماید و رفته‌رفته بر سرعت صعود آن نیز افزوده می‌گردد. بالا رفتن نرخ بیکاری بزرگسالان بی‌تردید حاصل تاثیر جایگزینی استخدام به دلیل سیاست‌های دولت به نفع جوانان می‌باشد، ولی شاید دلیل اساسی تر را بتوان در تسریع تحولات ساختار صنعتی در غرب به دنبال دومین بحران نفتی در سال ۱۹۷۹ جستجو کرد. به دنبال این تحولات روند اخراج نیروهای کار خصوصاً نیروهای کار فاقد مهارت و تخصص مناسب برای مدل جدید تولید تسریع می‌گردد.

با این وجود، بایستی منتظر سال‌های ۱۹۸۲ و ۱۹۸۳ بود تا سیاستی نظام‌مند برای مصاحبه و ارزیابی وضعیت بیکاران از چهارمین ماه بیکاری برای پیشگیری بیکاری بلندمدت پدید آید و تا پاییز ۱۹۸۵ صبر کرد تا در کنار سیاست‌های اشتغال جوانان، برنامه‌های آموزش بیکاران بلندمدت در سطح گسترده ملی به اجرا گذاشته شوند.

در سال ۱۹۸۹، حکومت نخست وزیر روکار^۱ در راستای استراتژی مدرن سازی دولت (۲۰) و برای افزایش کارآمدی سیاست های مبارزه با بیکاری و مقابله با خصوصیت گزینشی بازار کار، مجموعه سیاست های اشتغال را در سه قالب کلی و اساسی که همه مستلزم مداخله دولت (۲۱) هستند هماهنگ می نماید. (۲۲)

۱- سیاست های الحاق (بیکار به زندگی حرفه ای) و آموزش^۲

این اعمال جایگزین مجموعه ای از دوره های کارآموزی که به وسیله صندوق ملی اشتغال، آژانس ملی کار... اجرا و حمایت می گردیدند شدند. هدف سیاست گذار با این سیاست، ایجاد تمرکز و هدایت هماهنگ فعالیت های دولت در این حوزه می باشد. از سال ۱۹۹۰ سیاست های الحاق و آموزش تشکیل دهنده سیاست اصلی دولت در زمینه کارآموزی بیکاران بلندمدت می گردند. هدف از این سیاست ارزیابی، جهت دهی و آموزش بیکاران از طریق بررسی فردی پرونده های آنها می باشد. از آنجا که افراد بیکار هر یک در بعد حرفه ای از سابقه و وضعیت منحصر به فردی برخوردار می باشند، شیوه و اهداف تعامل با آنها نیز علی رغم پیروی از یک قالب حقوقی کلی، جنبه های متفاوت و مختلفی به خود می گیرند. از این رو می توان در چارچوب سیاست های الحاق و آموزش اهداف گوناگونی چون: "آماده سازی برای کار"، "زمینه سازی برای صلاحیت کاری"، "همراهی اجتماعی"، "باز پویایی نیروی کار"، "سواد آموزشی"، "ایجاد صلاحیت کاری"، "تحرك آفرینی در نیروی کار" و "انگیزه بخشی به نیروی کار" را از یکدیگر متمایز نمود. (۲۳) تفاوت و عدم تجانس در تعامل با بیکاران پاسخی است به نیازهای آنها که خود متفاوت و ناهمسان می باشند.

ساعات اشتغال به کارآموزی در ماه بین ۴۰ تا ۲۰۰ ساعت متغیر بوده و قبل از شروع دوره، امکان اختصاص زمانی خاص به جهت دهی نیروی کار بر اساس قابلیت های او وجود دارد. دوره کارآموزی برای مدتی کم و بیش طولانی (کمتر و بیشتر از یک سال) فرد بیکار را وارد سیستم تولیدی نموده و وی را از لیست افراد جوای کار خارج می نماید. قاعدتاً پس از پایان دوره قابلیت جذب کسانی که این دوره را پشت سر گذاشته اند در بازار کار بایستی افزایش یافته باشد.

1- Michel Rocard.

2- Actions d'Insertion et de Fromation (AIF).

دستمزد و هزینه‌های تأمین اجتماعی کارآموز در طول دوره کارآموزی به وسیله دولت پرداخت می‌گردد. ورود به دوره‌های کارآموزی سبب خروج ۲۱۲/۰۰۰ بیکار در سال ۱۹۹۰، ۱۹۰/۰۰۰ در سال ۱۹۹۱ و ۲۶۰/۰۰۰ در سال ۱۹۹۲ از لیست رسمی افراد جویای کار در سال‌های مزبور گردید. (۲۴)

اما در نگاهی جامع، می‌توان گفت که کارآمدی این سیاست در ارتباط مستقیم با شیوه استفاده‌ای می‌باشد که کارآموز پس از پایان دوره می‌تواند از دانستنی‌ها یا قابلیت‌های به‌دست آمده در محیط متأثر از بیکاری ساختاری نماید. بدیهی است که در صورت نبود فرصت شغلی پس از اتمام دوره، سیاست و خط‌مشی دچار مخاطره جدی می‌گردد. بنابراین سیاست‌های الحاق و آموزش بایستی در کنار سیاست‌های دیگری قرار گیرند که جملگی سبب بازگشت بیکار به بازار کار گردند. طراحی و تصویب سیاست‌های مکمل لااقل به دو دلیل اجتناب‌ناپذیر می‌باشد:

ابتدا، پرهیز از به‌هدر رفتن منابع بسیج شده و به‌کار برده شده برای کارآموزی و آموزش افراد بیکار و سپس، برای تحکیم انگیزه بیکارها در دوره کارآموزی و بالا بردن شانس موفقیت آنها در بازار کار. دو سیاست بنیادی پاسخگوی ضرورت فوق می‌گردند: «قراردادهای بازگشت به اشتغال» و «قراردادهای اشتغال - همبستگی».

۲- قراردادهای بازگشت به اشتغال^۱

بنیان قراردادهای بازگشت به اشتغال بر کاهش هزینه‌های نیروی کار برای تولیدکنندگان کالاها و خدمات تجاری استوار می‌باشد. هدف از این سیاست تأثیرگذاری بر روند عرضه شغل از سوی کارفرما از طریق اعمال تبعیض مثبت برای بیکاران به‌وسیله پرداخت پاداش به کارفرما در قبال استخدام بیکار، معافیت از هزینه‌های اجتماعی و تقبل بخشی از هزینه‌های آموزش به‌وسیله دولت می‌باشد. با اعمال این سیاست دولت به‌دنبال جبران آثار برآمده از گزینش طبیعی نیروی کار در بازار می‌باشد که سازوکار آن قاعدتاً سبب عدم خروج بیکار از شرایط عدم اشتغال می‌گردد. به عبارت دیگر، پرداخت پاداش به کارفرما یا معاف نمودن او از هزینه‌های اجتماعی برای جبران میزان پایین بهره‌دهی (خصوصاً در شروع کار) افرادیست که به مدتی نسبتاً طولانی

از محیط کار و تولید دور بوده‌اند.

قرارداد بازگشت به اشتغال، قرارداد کاری است که دوره آن یا بین ۶ تا ۲۴ ماه است و یا فاقد زمان پایان می‌باشد. حداقل زمان کار در هفته ۲۴ ساعت می‌باشد و میزان دستمزد نباید از حداقل دستمزد ساعتی که به وسیله دولت تعیین می‌گردد پائین تر باشد. فرد استخدام شده می‌تواند دوره‌ای آموزشی را نیز در بنگاه تولیدی بگذراند که بخشی از هزینه‌های آن (۵۰ فرانک برای هر ساعت) به وسیله دولت تأمین می‌گردد. دوره آموزش می‌تواند بین ۲۰۰ تا ۱۰۰۰ ساعت متغیر باشد.

کارفرمایی که یک بیکار را در قالب این قراردادها استخدام می‌نماید در حد ۱۰۰٪ از هزینه‌های اجتماعی نیروی کار شامل تأمین اجتماعی، تصادفات کاری و کمک هزینه‌های خانوادگی معاف می‌گردد. (۲۵)

از آنجا که قراردادهای بازگشت به اشتغال در برگیرنده سیاست حمایتی دولت برای ایجاد اشتغال در بخش تجاری اقتصاد هستند، طبیعتاً استفاده از آنها به وسیله کارفرما و یا تقاضای بالقوه کارفرما برای نیروی کار در قالب این قراردادها تابع سطح عمومی فعالیت‌های اقتصادی می‌باشد.

از این روست که از پایان سال ۱۹۹۳ همراه با خروج تدریجی اقتصاد از شرایط رکود، این قراردادها رو به فزونی می‌گذارند. بنابراین می‌توان گفت که این سیاست با دوره ورود مجدد به شرایط رشد اقتصادی ساده‌تر همراه می‌گردد تا با دوره رکود به عنوان ابزاری برای توقف آن.

سال	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴
تعداد قراردادهای امضا شده	۹۸۹۰۰	۹۸۷۰۰	۱۰۱۲۰۰	۱۲۳۵۳۵	۱۸۷۸۰۱

منبع: DARES^۱

۳- قراردادهای اشتغال - همبستگی^۲

طراحی این سیاست در سال ۱۹۸۹ بر اساس دو منطق صورت می‌پذیرد: ابتدا پذیرش

1- Direction de l'Animation, de la Recherche et des Etudes Statistiques, Ministère du Travail de la République Française. 2- Contrats Emploi-Solidarité (CES).

بیکاری و نتایج آن در بعد طرد تعداد قابل توجهی از جمعیت فعال از زندگی حرفه‌ای و حتی اجتماعی نه به‌عنوان مشکلی رویه‌ای و مقطعی که مربوط به مدرنیزاسیون اقتصاد فرانسه می‌گردد بلکه به عنوان مشکلی ساختاری و پایدار که گریبانگیر بخش‌های خاصی از جمعیت که درگیر شغل‌های ناپایدار و موقت یا بیکاری بلندمدت هستند، شده است. سپس به موازات قراردادهای بازگشت به اشتغال که به دنبال بازگرداندن بیکار به بازار کار از طریق کاهش هزینه‌های او می‌باشند، قراردادهای اشتغال - همبستگی برای تأثیر بر عرضه شغل در بخش غیرتجاری اقتصاد در نظر گرفته شده‌اند.

فعالیت‌هایی که در قالب این قراردادها صورت می‌پذیرند بایستی: - پاسخ‌گوی نیازهای جمعی غیر بر آمده باشند که این نیازها در حوزه‌های متعددی قابل شناخت هستند؛ مثلاً: فعالیت‌های اجتماعی، بهبود محیط زیست، نگهداری و حفاظت از تجهیزات عمومی، خدمات‌رسانی به استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی، فعالیت‌های فرهنگی، ... - ایجادکننده تجربه حرفه‌ای واقعی برای فرد استخدام شده در قالب قرارداد گردند تا نهایتاً سبب بازگشت وی به اشتغال در بخش تجاری اقتصاد شوند. (۲۶)

امضای قرارداد میان کارفرما و مستخدم سبب معافیت کارفرما از مجموعه هزینه‌های اجتماعی نیروی کار می‌گردد و به علاوه، دولت از ۶۵٪ تا ۸۵٪ و در برخی موارد تا ۱۰۰٪ دستمزد نیروی کار را پرداخت می‌نماید. قرارداد همچنین پیش‌بینی دوره آموزش در حد ۴۰۰ ساعت برای نیروی کار جدید را می‌نماید که پرداخت هزینه آن (تا میزان ۲۲ فرانک برای هر ساعت) بر عهده دولت خواهد بود.

قرارداد در برگیرنده استخدام به صورت نیمه وقت (۲۰ ساعت در هفته) و با زمان معین می‌باشد. دوره قرارداد از ۳ تا ۱۲ ماه متغیر است و آن را می‌توان برای افرادی که مشکلات خاص جذب به بازار کار دارند تا ۲۴ یا ۳۶ ماه تمدید نمود. (۲۷)

قراردادهای اشتغال - همبستگی ابزاری هستند در اختیار دولت برای کاهش نرخ بیکاری در محیطی که بازگشت به رشد قوی اقتصادی در کوتاه‌مدت غیرمحتمل به نظر می‌رسد. در چنین وضعی دولت سبب به‌کارگیری افراد فاقد شغل در بخش غیرتجاری اقتصاد (ادارات محلی، نهادهای عمومی، انجمن‌ها) برای پاسخ به نیازهای جمعی شهروندان می‌گردد. از اینرو بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵ و خصوصاً تا سال ۱۹۹۳ که بازار کار با شرایط دشواری مواجه است، بر میزان توسل به این سیاست به نحو چشمگیری افزوده می‌گردد و به طور موقت به گونه‌ای

قابل ملاحظه دولت از پیشرفت نرخ بیکاری جلوگیری می نماید.

سال	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۵
تعداد قرارداد امضا شده	۲۵۵۰۰۰	۴۰۵۰۰۰	۵۵۸۰۰۰	۶۲۲۰۰۰	۶۷۳۰۰۰	۶۵۲۰۰۰

منبع: DARES

بر عکس از سال ۱۹۹۶ و همراه با ورود به دوران رشد و در نتیجه تأثیر این روند بر ایجاد اشتغال در تمام بخش های اقتصاد بازار (۲۸)، به کارگیری این سیاست به وسیله دولت روندی نزولی را طی می نماید.

سال	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	نیمه اول - ۱۹۹۹
تعداد قرارداد امضا شده	۵۴۶۰۰۰	۵۰۲۰۰۰	۴۴۰۰۰۰	۲۰۹۰۰۰

منبع: DARES

در مقایسه با سال ۱۹۹۷، در سال ۱۹۹۸ تعداد قراردادها ۱۲/۴٪ کاهش می یابد و هنگام مقایسه نیمه اول سال ۱۹۹۹ با نیمه اول سال ۱۹۹۸، ۷/۶٪ کاهش مشاهده می گردد. (۲۹)

سیاست های اشتغال دولت فرانسه در دو دهه پایانی قرن بیستم حاصل اعمال مدیریت تایلری و مکانیکی در عرصه سیاست گذاری نمی باشند. مشکل بیکاری دارای تاریخ می باشد و فرایندی تاریخی است و پاسخ به آن نیز از همین منظر پیروی می نماید. دولت اگرچه در سیاست گذاری با محدودیت خرد و اطلاعات مواجه است ولی در قالب خرد محدود و تنظیم و هماهنگی سیاست های کلان اقتصادی، صنعتی، آموزشی... با سیاست های خرد که مربوط به اشتغال زایی در بخش های مختلف می گردند در قرار دادن آنها در چارچوب یک مرجعیت کلی (اقتصاد بازار) توان کنترل مشکل را در ابتدا و پاسخ به مشکل را در ادامه از خود بروز می دهد. همراه با مرجعیت اقتصاد بازار و نتولیرال که از دهه ۱۹۸۰ پذیرفته شده و اکنون نیز اعمال می گردد، سیاست های اشتغال همواره مورد ارزیابی قرار گرفته و در صورت لزوم جای خود را به سیاست های کارآمدتر می دهند. براین اساس، قراردادهای بازگشت به اشتغال در سال ۱۹۹۵

جای خود را به قراردادهای ابتکار اشتغال^۱ و می‌گذارند (۳۰)، هم چنانکه دوره‌های کارآموزی الحاق (به زندگی اجتماعی و حرفه‌ای) و آموزش برای اشتغال^۲ جایگزین سیاست‌های الحاق و آموزش در سال ۱۹۹۳ می‌گردند. (۳۱)

تنوع و گوناگونی سیاست‌های اشتغال و تأثیرپذیری آنها از کنشگران و شرایط محیطی برخی را به تحلیل این سیاست‌ها در قالب مدل آنارشی سازمان‌دهی شده (۳۲) واداشته است (۳۳). با این حال، به اعتقاد نویسنده، خردمندی و نگاه استراتژیک اگر نه به صورت کامل ولی به گونه محدود بر سیاست‌گذاری‌ها اعمال شده و هم‌خوانی سیاست‌ها در ابعاد خرد و کلان سبب پاسخ‌دهی نسبتاً مناسب به مشکل بیکاری در مقطع زمانی مذکور گشته است.

یادداشت‌ها:

- 1 - Chiffres du Ministère du Travail de la République Française.
- 2 - Jérôme Gautié, Les politiques de l'emploi. Les marges étroites de la lutte contre le chômage, Paris, Vuibert, 1993, p. 12.
- 3 - DARES, La politique de l'emploi, Paris, Editions de la Découverte, 1997.
- 4 - DARES, 40 ans de politique d'emploi, Paris, La Documentation Française, 1996, p. 10.
- 5 - Pierre Muller, Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, in Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), La construction du sens dans les politiques publiques, débat autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 156.

برای آشنایی با مفهوم مرجعیت در اندیشه مولر رجوع شود به:

پیر مولر، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸.

- 6 - Bruno Jobert (dir.), Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales, Paris, L'Harmattan, 1994.

7 - *Ibid.*, p. 37.

۸ - ژان - بابتیست کلبیر (۱۶۸۳-۱۶۲۹) وزیر قدرتمند لویی چهاردهم. وی با اعتقاد به لزوم حمایت از

1- Contrats Initiative Emploi (CIE).

2- Stages d'Insertion et de Formation à l'Emploi (SIFE).

تولیدات داخلی و با الهام از نظریه‌های مرکانتیلیستی سبب توسعه صنعت و تجارت و گسترش کارخانجات دولتی در فرانسه می‌گردد. وی همچنین از مسببان اصلی تمرکزگرایی در پادشاهی فرانسه محسوب می‌گردد. سنتی که پس از جمهوری نیز بیش و کم از خصوصیات اساسی دولت فرانسه می‌باشد.

- 9 - Pierre Moscovici, François Hollande, L'heure des choix. Pour une économie politique, Paris, Odile Jacob, 1991, p. 376.
- 10 - SOFRES, La France en 1983, L'expansion, 21-26 mars 1983.
- 11 - Jean Baudouin, Le "moment néo-libéral" du RPR, essai d'interprétation, Revue Française de Science Politique, 1990, n° 6.
- 12 - cf. Jacques Donzelot, L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville, Editions Esprit, 1994. Jean - Marie Colombani, Hugues Portelli, Le double septennat de François Mitterrand, Paris, Grasset, 1995.
- 13 - Bruno Jobert, Bruno Theret, France: la consécration républicaine du néo-libéralisme, in Bruno Jobert, *Op.Cit.*
- 14 - Alain Duhamel, Portrait d'un artiste, Paris, Flammarion, 1997. Jean - Marie Colombani, Hugues Portelli, *Op.Cit.*
- 15 - Chiffres du Ministère du Travail de la République Française.
- 16 - Patricia Bouillaguet, Evolution des politiques de l'emploi en France, in Margaret Maruani, Emmanuèle Reynaud, France - Allemagne: débats sur l'emploi, Paris, Syros, 1987, p. 63-64.
- 17 - Jacques Généreux, Introduction à la politique économique, 3e éd., Paris, Seuil, 1999, pp. 262-264.

۱۸ - از سال ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۸، ژاک شیراک رهبر حزب گلیست «تجمع برای جمهوری» (RPR) نخست‌وزیر فرانسه می‌باشد. چنین وضعی سبب می‌گردد که برای اولین بار در جمهوری پنجم فرانسه خاستگاه حزبی و سیاسی رئیس‌جمهور از نخست‌وزیر متفاوت باشد.

۱۹ - در سال ۱۹۶۸ براساس مطالعه‌ای که سازمان همکاری و توسعه اروپا (OCDE-OECD) به موضوع بیکاری بلند مدت اختصاص می‌دهد، بیکار بلندمدت کسی در نظر گرفته می‌شود که شش ماه مداوم در لیست بیکاران وزارت کار قرار گیرد و در جستجوی کار باشد. در پایان دهه ۱۹۷۰ بیکاری بلندمدت به معنی فرار گرفتن نیروی کار در شرایط فوق به مدت یک سال در نظر گرفته می‌شود. مطالعات آژانس ملی کار فرانسه (ANPE) نیز به تعریف اخیر صحنه می‌گذارند. بر اساس نتایج پژوهش‌های سازمان مذکور ورود به سال دوم بیکاری سبب مشکلات خاص برای فرد بیکار می‌گردد: آسیب یافتن شرایط

زندگی، اختلالات رفتاری و روانی، و تردید کارفرمایان در عرضه شغل به بیکار.

رجوع شود به:

- Le chômage de longue durée dans les pays de L'OCDE, Paris, L'OCDE, 1968.
- Didier Demazière, Le chômage de longue durée, Paris, PUF, 1995.
- 20 - cf. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, Journal Officiel de la République Française, 24 fév. 1989.
در این بخشنامه نخست‌وزیر مدرن‌سازی خدمات عمومی دولتی را بر چهار محور استوار می‌نماید:
 - سیاست‌گذاری در خصوص بهسازی روابط کار؛
 - سیاست‌گذاری برای توسعه مسئولیت‌ها و تعهدات دولت (در قبال ملت)؛
 - ارزیابی نظام‌مند و نهادینه سیاست‌های عمومی؛
 - سیاست‌گذاری در جهت حسن استقبال و خدمات رسانی به کاربران.
- ۲۱ - باید تأکید نمود که مداخله دولت در راستای مرجعیت کلی اقتصادی عینی «اقتصاد بازار» و نه در مغایرت با آن صورت می‌پذیرد.
- ۲۲ - طرح مصوب حکومت در ۱۳ سپتامبر ۱۹۸۹.
- 23 - Didier Demazière, *Op.Cit.*, p. 58.
- 24 - Jérôme Gautié, *Op.Cit.*
- 25 - Gilles Bacquaert et al., Bilan et impact des politiques d'emplois aidés (CRE,CES), Séminaire de questions sociales, promotion Victor Schoelcher, Ecole Nationale d'Administration, avril 1995, p. 3.
- 26 - Loi du 19 déc. 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, Journal Officiel de la République Française, 20 déc. 1989.
- 27 - cf. Liaisons sociales, Legislation socioale, N° 7148 du lundi 14 novembre 1994.
- 28 - INSEE Première, Septembre 1998: l'emploi dynamisé depuis 21 mois, n° 619, nov. 1998.
- 29 - INSEE Première, 300000 chômeurs de moins en deux ans, n° 680, nov 1999.
- 30 - Loi n° 95-881 du 4 août 1995, Journal Officiel de la République Française.
- 31 - La loi quinquennale de décembre 1993, Journal Officiel de la République Française.

۳۲- برای آشنایی با مدل آنارشی سازمان‌دهی شده رجوع شود به :

مجید وحید، خردگرایی و تصمیم، حدود آزادی سیاست‌گذار در تصمیم‌گیری. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، زمستان ۱۳۸۰، شماره ۵۴.

33 - cf. Philippe Garraud, Le chômage et l'action publique. Le "bricolage institutionnalisé", Paris, L'Harmattan, 2000.