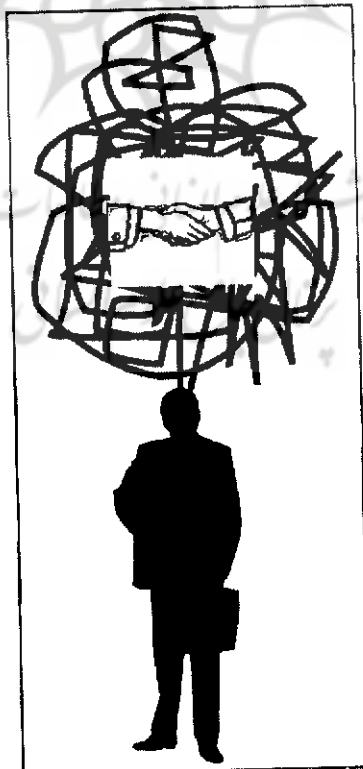


نقدی بر سیاست اشتغال محوری

گره‌های مدیریت اشتغال در کشور

سیدهاشم هدایتی



اقتصادی مورد نیاز برای کاستن از نرخ بیکاری، فعلی مورد توجه قرار گرفته است. یعنی رشد اقتصادی وسیله ایجاد اشتغال قرار گرفته درحالی که رشد اقتصادی همواره به عنوان هدف قرار می‌گیرد و اشتغال از عوامل آن و نیز از تبعات آن است. به تبعیت از برنامه سوم توسعه در قانون بودجه سال ۷۹ نیز موضوع اشتغال به عنوان یک امر مهم در اولویت اول قرار گرفته است. کلیه مسئولان هم به تبع این برنامه‌ها محور کارهای خود را اشتغال قرار دادند. به طوری که حتی وزیر کشور در گردهمایی استانداران کشور اعلام داشت محور فعالیت آنان نیز اشتغال است.

۳- در این مقاله کوشش می‌شود به تحلیل دیدگاه موجود در دولت و مجلس پیرامون سیاستهای اقتصادی و از آن جمله اشتغال پرداخته شده و چند سوال مهم و اساسی ذیل مطرح شود: آیا شرایط فعلی اقتصاد کشور رکودی است یا تورمی؟ در این شرایط محور قراردادن اشتغال با واقعیات سازگار است یا خیر؟ آیا در دنیا کشوری یافت می‌شود که محور سیاستهای اقتصادی خود را ایجاد اشتغال قرار داده و سایر امور را حول آن برنامه‌ریزی کند.

به لحاظ علمی براساس کدام نظریه، محور سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور ما، اشتغال قرار داده شده است؟ و البته سوالات متعدد دیگری قابل طرح است که پاسخ به هر یک از آنها می‌تواند درستی محور قراردادن اشتغال را عیان سازد. اما شاید یک سوال مهمتر اینگونه قابل طرح باشد که طراحان این سیاست چه پیامد و آثاری را برای برنامه‌ای که محور آن اشتغال است پیش‌بینی می‌کنند؟ و...

۴- برای ورود منطقی در بحث جایگاه اشتغال در برنامه‌ریزی، جدای از آنکه دولت متولی برنامه‌ریزی است یا بخش خصوصی و با ترکیبی از هر دو فرایند ذیل قابل توجه است:

- شناسایی و یا تعیین آرمانها، آما و آرزوها و مقاصد جامعه و یا سازمان برنامه‌ریزی: به نظر می‌رسد ملت ایران طی انقلاب عظیم اسلامی خود و پس از گذشت دو دهه از پیروزی خود آما و آرمانهای خود را به وضوح نشان داده‌اند. در بعد اقتصادی: تحقق عدالت اجتماعی و برخورداری از زمینه‌های مساوی رفاه و آسایش ملت و خوداتکایی از اهم آن است. منظور از عدالت، برقراری مساوات نیست، عدالت به معنای فراهم ساختن زمینه رشد و شکوفایی و برخورداری از شرایط مطلوب برای همه افراد

۱- در طرح ساماندهی اقتصاد کشور که در مردادماه ۷۷ از سوی ریاست جمهوری به رهبر معظم انقلاب اسلامی ارائه و از جانب ایشان مورد تأیید قرار گرفت. یکی از دغدغه‌های مهم اقتصادی کشور، نامین اشتغال و کاهش بیکاری (و حتی اولین دغدغه) نام برده شده است. در این طرح که براساس دریافت و استماع رأی و نظر جمعی از عالمان، مدیران و کارشناسان اقتصادی، تدوین گردید. پس از ذکر دیدگاه اقتصادی و اجتماعی و تأکید بر تقدم عدالت اجتماعی، مهمترین و اولین سیاست اقتصادی دولت ایجاد اشتغال برشمرده شده است. تامین منابع برای سرمایه‌گذاری، حذف انحصارات و اصلاح ساختار مالیاتی، سیستم کنترل قیمتها، توسعه صادرات، خصوصی‌سازی و سیاستهای پولی و ارزی در مراحل بعد قرار گرفته است. گرچه در طراحی سیاستها تقدم و تأخر مدنظر نیست لکن همانگونه که در طرح ساماندهی، تامین اشتغال به عنوان مهمترین دغدغه اقتصادی ذکر گردیده سیاستهای ایجاد اشتغال هم به عنوان مهمترین مطرح شده است. و اقدامات ضروری برای حرکت در آن چارچوب را، بهره‌برداری کامل از ظرفیتهای تولیدی موجود کشور، حذف مقررات غیرضروری، تسهیل عملیات و مکلف ساختن دستگاههای مسئول به پاسخگویی و ارائه خدمات سریع و مناسب به متقاضیان، طراحی و اجرای طرح ویژه اشتغال دانسته است.

۲- ریاست محترم جمهوری و برخی از مسئولان نیز همواره بر محوریت اشتغال تأکید ورزیده‌اند. به نحوی که علناً اعلام شده محور برنامه سوم توسعه، اشتغال است و فصل ششم برنامه سوم توسعه^(۱) در سرگیرنده ده ماده، به سیاستهای اشتغال اختصاص یافته است. تحت عنوان سیاستهای اشتغالزایی مواردی از قبیل منع اشتغال خارجیانی فاقد پروانه، تشویق کارفرمایان کارگاههای موجود، حمایت از اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته، توسعه کمی و کیفی مهارتهای فنی و حرفه‌ای، منطقی کردن هزینه‌های زیربنایی تولید، اعزام نیروهای کار به خارج، حمایت از طرحهای کوچک اشتغالزا، اعطای تسهیلات از محل ۳٪ سپرده‌های قانونی بانکها نزد بانک مرکزی، وام بدون بهره روستائیان و زنان بدون سرپرست مورد تأکید قرار گرفته است. در برنامه ابلاغی ریاست جمهوری^(۲) به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در ۴ اردیبهشت ۷۹ نیز مجدداً اهتمام به امر اشتغال بیشتر از فراهم آوردن رشد

است. به دلیل عدم تساری در استعدادهای و ظرفیتهای طبیعی، خدادادی و به تبع اکتسابی افراد، دستاوردهای افراد مساوی نخواهد بود. چه بسا دو نفر با شرایط مساوی با استفاده از یک قطعه زمین محصولات کاملاً متفاوت و نامساوی به دست آورند و نیز دو فارغ‌التحصیل رشته مهندسی عمران یا صنایع امکان بهره‌برداری مساوی از مهارتهای خود را نداشته باشند. گاهی برخی دیدگاههای افراطی در جامعه یا قائل به تحقق مساوات در تمام زمینه‌ها هستند که این به معنای نادیده گرفتن اختلاف ظرفیتهای و استعدادهای خدادادی است و یا از اساس بحث عدالت را معیار با رشد می‌دانند. در هر حال آنچه در این مرحله حائز اهمیت است توجه برنامه‌ریزان به این اصل مهم در راستای بسط‌سازی و فراهم ساختن زمینه رشد و شکوفایی استعدادهای برای آحاد ملت با هر ویژگی است و از ویژگی‌های آنها و مقاصد این است که الزاماً در یک زمانبندی خاصی تحقق پذیر نیستند.

• شناسایی و یا تعیین اهداف نهایی و دیگر اهداف جامعه یا سازمان برنامه‌ریزی برخلاف برنامه‌های اول و دوم توسعه کشور، در برنامه سوم و طرح ساماندهی^(۳) کوچکترین اشاره‌ای به اهداف کمی و کیفی برنامه‌های اقتصادی نشده است. گرچه در لایه‌های مواد ۱۹۹ گانه برنامه، اهداف کمی و کیفی قابل استخراج است لکن به لحاظ نرم برنامه‌ریزی و تقسیم‌بندی منطقی موضوعات، تصریح اهداف اقتصادی برنامه ضروری به نظر می‌رسد.

اهمیت تعیین و یا شناسایی اهداف برنامه از آنجا مشخص می‌شود که سایر فعالیتها و حتی سیاستها و خط‌مشی‌ها و قوانین و بایدها و نبایدها را در راستای اهداف طراحی خواهند کرد. اهداف، دروازه‌هایی هستند که در نهایت توپ‌سازی (مجموعه سیاستها، خط‌مشی‌ها،

فعالیتها) به سوی آنها پرتاب خواهند شد علی‌رغم عدم تصریح و معرفی اهداف در جایگاه خاص خود، همانگونه که در طرح ساماندهی و بحثهای ریاست محترم جمهوری، قانون بودجه سال ۷۹ و اظهار نظرهای مسئولان سیاسی و اقتصادی نظام برمی‌آید. مهمترین هدف اقتصادی برنامه، ایجاد اشتغال است. رشد سریع و بالای جمعیت فعال کشور، عمق بیکاری، فاجعه‌های اجتماعی ناشی از بیکاری جوانان و احتمال عواقب سیاسی گسترش بیکاری از جمله دلایل محور

قراردادن اشتغال است که از فحوای کلام مسئولان و قانون (و تفسیر نمایندگان مجلس به هنگام بحث در مورد برنامه سوم و قانون بودجه ۷۹) قابل استنباط است.

از نظر صاحب این قلم، محور قراردادن اشتغال در کشور یکی از انحرافی‌ترین و نادرست‌ترین استدلال‌های برنامه‌ریزان اقتصادی سیاست. در هیچ جای دنیا هم برنامه‌ریزان اقتصادی (چه در مسالکی که برنامه‌ریزی متمرکز دولتی بر آن حاکم است و چه در کشورهایی که بخش خصوصی نقش مهمتری در اقتصاد دارد) فعالیتهای اقتصادی را حول محور اشتغال قرار نمی‌دهند. نتایج تحقق دیدگاه اشتغال محوری و دیدگاههای مخالف با آن در حالتی زیر قابل شناسایی است:

۱- دیدگاه اشتغال محوری: در این حالت چون فراهم شدن شغل برای افراد هدف اصلی و اساسی است، کلیه فعالیتها باید به سوی هدف تنظیم شود. آنگونه که در تعاریف رسمی مشهود است، کسب درآمد مهمترین ویژگی یک شغل معرفی شده است. با این فرض، برنامه‌ریزان دنبال آن هستند دریابند شاغلان مورد نظر و یا بهتر است گفته شود متقاضیان شغل از چه کاری خوششان می‌آید و یا توانایی چه کاری را دارند، برایشان ایجاد خواهند شد و لذا اگر درصد قابل توجهی از بیکاران فاقد مهارت باشند و یا مهارت آنان در سطح پایین باشد صرفاً شغلها و کارهایی برایشان ممکن خواهد بود که در سطح مهارت و توانایی آنها باشد. کمالاتی که اینگونه هم هست و بخش اصلی متقاضیان کار فاقد مهارت و دیپلمهای بیکاری هستند که به مشاغل ساده خدماتی - و با اولویت دولتی بودن - علاقه‌مندند و این گره اصلی برنامه‌ریزی اشتغال در کشور ماست.

۲- دیدگاه تولید محوری: در این حالت برنامه‌ریزان با محور قراردادن تولید به سراغ نیروی انسانی مناسب و دارای مهارت لازم خواهند رفت. در برنامه‌های اول و دوم توسعه و دهه قبل از آن هم به همین منوال، کشاورزی به عنوان محور در تولید کشور مورد حمایت جدی قرار گرفت. در چنین شرایطی علی‌القاعده متقاضیانی شناس اشتغال می‌یابند که دارای مهارتهای مورد نیاز در کشاورزی و یا خدمات قبل و بعد از آن باشند. کمتر مکانیزه بودن کشاورزی ما و ادامه روال سنتی آن مجال برای اشتغال متخصصان بیشتری در این بخش را فراهم نکرد.

پرورش نیروی انسانی در مراکز آموزشی ما همچنان در جهت این محوریت شکل نگرفت. اندیشه سنتی حاکم بر مدیران و برنامه‌ریزان کشاورزی کشور هم نتوانست رابطه منطقی بین صنعت و کشاورزی و به تبع آن خدمات وابسته به تولید را فراهم سازد - نتیجه آن شد که پس از ده سال برنامه‌ریزی به جای خودکفایی در کشاورزی، واردات گندم ما - به عنوان مهمترین نیاز غذایی کشور - به دو برابر افزایش یافت. در برنامه سوم ظاهراً - حداقل در ادعا و بیان - محوریت صنعت مورد توجه قرار گرفت. اگر چنین است نمی‌بایست این قدر روی محوریت اشتغال تاکید می‌شد و لازم بود با صراحت و شهامت محوریت صنعت را در تمام زمینه‌ها تسری بخشیده و اشتغال بیکاران را هم حول محور صنعت برنامه‌ریزی کرد. مقوله‌ای به نام خوداشتغالی و یا اعطای وامهای بارانه‌دار به بیکاران برای ایجاد اشتغال در بخشهای صنعت، کشاورزی و خدمات گویای بی‌توجهی به محوریت صنعت و تولید است. عملکرد برنامه‌های ما تاکنون نشان می‌دهد در مواردی که دیدگاه تولید محوری حاکم بوده است به جای تولید و صنعت محوری - ما مواد اولیه محوری را سرلوحه برنامه‌های خود قرار دادیم. کمالاتی که در تولید نفت همین رویه وجود داشته است. ظاهراً تولید اما در واقع فروش مواد اولیه است. نتیجه همان شده است که در بیست سال گذشته شاهد آن بوده‌ایم.

۳- دیدگاه مشتری محوری: شاید امروز دردنیای مهمترین محور اولویت برنامه‌ریزی اقتصادی مشتری محوری و توجه به بازار باشد. اگر این اصل در برنامه‌ریزیهای اقتصادی ما رعایت شود همه فعالیتهای اقتصادی را حول محور خود تنظیم می‌کند. در این دیدگاه نه تنها برنامه اشتغال ما بلکه تولید و خدمات ما هم حول محور مشتری و بازار سازماندهی خواهد شد. ما باید نیازهای جامعه بشری و نیازهای داخلی کشور و نیازهای منطقه‌ای و محلی خود را شناسایی کنیم. بعد نوع تولید و خدمات درخواستی آنها را (که همان مشتریان و بازار به شمار می‌روند) تعیین کرده و سپس نیروی انسانی مناسب تولید و خدمات مورد نظر را شناسایی و در راستای تامین نیازهای جامعه به کار بگیریم. در این حالت مهارتهای مورد نیاز و حجم کار مشخص می‌شود. مراکز آموزش عالی و فنی حرفه‌ای ما هم بایستی به تبعیت از نیاز بازار کار نیروی انسانی تربیت

بر نواقص آماری، در کمتر مقطعی از نتایج آمارگیری به نفع مشکل‌گشایی بازار کار بهره گرفته ایم. سیستم اطلاع‌رسانی ما برای نشان دادن دو مرکز مهم مربوط به اشتغال یعنی شاغلان و متقاضیان کار و بازار کار و امکان برقراری منطقی رابطه بین این دو مرکز ناتوان است. همین‌گه است که اجازه نداده است رابطه منطقی بین مراکز آموزشی و بازار کار برقرار شود. گرچه تصور عمومی بر این است که دولت متولی این سیستم است اما به نظر می‌رسد بخش خصوصی در کنار دولت با ایجاد سیستم اطلاع‌رسانی و کارایی وظیفه تصریح و شفاف کردن این رابطه را برعهده دارد.

(۲) مواد (زمین، تجهیزات، ابزار و ماشین‌آلات، مواد خام، سرمایه و...) مواد اولیه در سالهای گذشته محور بسیاری از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی ما بوده است. گرچه وجود منابع غنی طبیعی به عنوان مزیت‌های نسبی برای فعالیتهای اقتصادی و سرمایه‌گذاری مناسب تامین‌کننده یکی از عوامل مهم تولید است لکن به نظر می‌رسد استخراج و فروش این مواد خام و یا عدم فرآوری مناسب و باکیفیت قابل رقابت، هدر دادن منابع است و نه بهره‌برداری مطلوب. بدین خاطر مناسب آن است که اولاً اجازه ندهیم مواد اولیه و منابع طبیعی زیرزمینی و کشاورزی ما بدون فرآوری از دست برود. ثانیاً، کیفیت مواد اولیه را متناسب با درخواست و نیاز بازار و مشتریان به شیوه قابل رقابت عرضه کنیم. گاهی به نظر می‌رسد به بهانه ایجاد اشتغال، به دلیل همان ندف‌گذاری نامناسب، منابع معدنی و طبیعی کشور و مناطق به ثمن بیخس فروخته می‌شود. همان مشکلی که طی سالیان فروش نفت خام کشور وجود داشته است، در حالی که این امکان وجود دارد که با بسترسازی مناسب و با مشارکت صاحبان تکنولوژی‌های مربوطه با استقرار ماشین‌آلات زیربسط ارزش افزوده قابل توجهی نصیب کشور کرده زمینه اشتغال هزاران جوان تربیت یافته و صاحب مهارت را فراهم ساخت.

زمین، ساختمان و محل فعالیت در هر کدام از بخشها به دلیل گرفتاری‌های قانونی همواره در سیستم اقتصادی از اهمیتی بیشتر از آنچه هست برخوردار بوده است. عامل زمین و ساختمان هم همانند سایر عوامل اقتصادی زمانی از توجه و اهمیت بیشتری برخوردار خواهند شد که مشخص شود چه میزان در راستای اهداف اصلی بخشهای اقتصادی کاربرد دارند. این ارزش‌گذاری



عدالت برقراری مصارفات نیست بلکه فراهم ساختن زمینه رشد و برخورداری از شرایط مطلوب برای همه افراد است.

محور قرار دادن اشتغال در کشور یکی از انحرافی‌ترین و قدرست‌ترین استدلالهای برنامه‌ریزان اقتصادی است.

اندیشه سنتی حاکم بر مدیران و برنامه‌ریزان کشاورزی نتوانست رابطه منطقی بین صنعت و کشاورزی را فراهم سازد.

در کشوری که نیازها و امکانات همخوانی کمتری دارد تربیت نیروی انسانی در رشته‌ها و مهارتهایی که مورد نیاز بازار کار نیست یک خطای فاحش است.

نگاهی گذرا به میزان موفقیت سیاستهای حمایتی دولت از برنامه اشتغال در بیست سال گذشته از جمله تبصره‌های ۳، ۵، ۲۹، ۴۶ و طرحهای خوداشتغالی می‌تواند مؤید استدلال فرقی باشد.

۵ - با توجه به نکات پیش‌گفته و با انکا به یک دیدگاه و نگرش سیستمی، نظام اقتصادی کشور را می‌توان در یک فرایند مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و گره‌های آن را در هر مرحله شناسایی و برای رفع آن اقدام کرد. با این فرض سیستم اقتصادی کشور (و به تبع استانها) را می‌توان به شرح زیر مورد بحث قرار داد:

الف) داده‌ها یا منابع سیستم (INPUTS) در یک سیستم اقتصادی داده‌ها و منابع زیر را می‌توان شناسایی کرد:

(۱) نیروی انسانی (اهم از مدیران، سرپرستان، کسارشناسان و نیروهای فنی، اداری و خدماتی)، ترکیب و ویژگیهای نیروی انسانی شاغل و متقاضی شغل در بخشهای مختلف اقتصادی کشور، مقایسه مهارتها و توانیهای آنان با شرایط احراز و نیازهای هر بخش می‌تواند بخشی از گره‌های اشتغال شاغلان بخشهای اقتصادی کشور و مناطق را مشخص سازد. علاوه

کنند. در جامعه و کشوری که امکانات و نیازها همخوانی کمتری دارند تربیت نیروی انسانی در رشته‌ها و مهارتهایی که مورد نیاز بازار کار نباشد یک خطای فاحش است.

ملاحظه می‌شود تفاوت محور قرار دادن نیازهای جامعه و مشتریان با اشتغال چه آثاری را در پی خواهد داشت. به اعتقاد نگارنده گره مدیریت اشتغال در کشور ما در هدف‌گذاری است. مطمئن باشیم تا زمانی که هدف نهایی در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی ما ایجاد اشتغال برای بیکاران باشد، توسعه اقتصادی و به تبعیت اشتغال عوامل تولید از آن جمله عامل نیروی انسانی تحقق نخواهد یافت.

• شناسایی و یا تعیین استراتژی‌ها، سیاستها و خط‌مشی‌ها: متناسب با اهداف تعیین شده سیاستها و خط‌مشی‌های اقتصادی طراحی خواهند شد. گرچه در زمینه راهبردها و خط‌مشی‌ها همان نقصان عدم تصریح هدفها در برنامه سوم عیان است. لکن در هر حال متناسب با اهداف انتخابی در برنامه راهبردها و سیاستهایی نیز تعیین و انتخاب شده‌اند که چون در هدف‌گذاری خطا به چشم می‌خورد، به تبع در این مرحله هم هم ما دچار خطاهایی هستیم. کما اینکه در برنامه مشاهده می‌شود گاهی بارانه‌ها و بخشودگی‌ها به تناسب ایجاد اشتغال تعیین شده‌اند و توجهی به میزان بازاریابی و رضایت‌مندی مشتری به عمل نیامده است و نیز توجه به مشتریان داخلی و خارجی و سیاستهایی که برای تولیدکنندگان ایجاد جاذبه کند در مقایسه با حمایتی از اشتغال کمتر است. در نتیجه شاغلانی مورد حمایت قرار می‌گیرند که قبلاً به میزان موفقیت فعالیتهای آنها و بازاریابی محصول (تولید یا خدمات) آنها و سطح مهارتها و تواناییهای آنان برای انجام کار توجه نشده است. لذا مشاهده می‌شود پس از مدتی یا ناموفق خواهند بود و یا شغل آنها اهمیت خود را از دست می‌دهد و یا بخاطر عدم توان رقابت، مجدداً به خیل بیکاران ملحق می‌شوند.

• برنامه‌ها و روشها، قوانین و مقررات و بودجه‌ریزی: به تبعیت از راهبردها و سیاستها سایر مراحل هم در راستای نیل به اهداف از پیش تعیین شده‌اند. از آنجا که به نظر نگارنده هدف‌گذاری برنامه اقتصادی ما دچار خطاست، سایر مراحل هم از جمله خود قانون برنامه و قانون بودجه سالانه و مقررات دیگری که به دنبال آنها مصوب می‌شود، نتیجه بخش نخواهند بود.

و توانمندی که مورد حمایت قرار گرفتند بسیار ناچیز بوده است. بنابراین اولاً حمایت مالی و صرف پول و سرمایه صرفاً زمانی می‌تواند در اشتغالزایی موثر باشد که در جهت تولید یک کالای قابل رقابت مورد نیاز جامعه بوده ثانیاً در حد نیاز و ضرورت ایفای نقش کرده باشد. دیدگاه نامعقول در جامعه این است که با پول و سرمایه می‌توان توسعه یافت. درحالی که پول و سرمایه یکی از عوامل تولید و فعالیت اقتصادی است. این عامل زمانی دارای کارایی است که استفاده بهینه و در جهت کار مورد نیاز از آن به عمل آمده باشد.

(۳) نرم‌افزار (قوانین، مقررات، دانش فنی، آمار و اطلاعات مورد نیاز): اهمیت این عامل به لحاظ تسهیل‌کننده فعالیت و بستر سازی و تعیین راهنما و چارچوب فعالیت و از جنبه تسلط مجریان بر وضعیت بازار و مشتری و ویژگیهای کالا و خدمات خواسته شده قابل توجه است. یکی از گروه‌های مدیریت اشتغال در کشور ما روان نبودن قوانین، مقررات و روشهایی است که زمینه فعالیتهای اقتصادی را در حد نیازهای روز و شرایط بازارهای جهانی فراهم سازد. فعالیت اقتصادی زمانی موجه‌تر و به صرفه‌تر است که بهترین و گسترده‌ترین بازارها را به دست آورد. بنگاههای اقتصادی که سر در لاک بازارهای محلی دارند و از بازار غنی و عمیق و با صرفه جهانی بی‌خبر و یا بی‌بهره‌اند امکان رقابت با همه عرضه‌کنندگان، کالا و خدمات را ندارند. تجربه دو دهه بعد از انقلاب نشان می‌دهد به تدریج و هر سال که تعداد قابل توجهی از بنگاههای اقتصادی کشور نتوان از ادامه فعالیت شده‌اند به دلیل عدم توان پاسخگویی به خواست و سلیقه مشتریان است. امروز بازار جهانی هر روز با ارائه شیوه‌های جدید، سلیقه‌ها و ذائقه‌های مشتریان را هم فرم می‌بخشد. امروز دیگر مشتریان هر کالا و خدمات نامرغوبی را پذیرا نیستند. انحصارها شکسته شده‌اند، بازارهای داخلی به تدریج و به سرعت در حال پیوستن به بازارهای یکپارچه جهانی هستند و ورود در این بازارها مقررات خاص خود را می‌طلبد، تعرفه‌های گمرکی ویژه می‌خواهد. اطلاعات کافی از تحولات روز، روشها و ابزارها و سلیقه‌ها و خواستها را می‌طلبد. امروزه اینترنت و شبکه‌های اطلاع‌رسانی در داخل و سطح جهان بخش عظیمی از منابع فعالیتهای اقتصادی را مهیا می‌سازند. کشور و منطقه و هر بنگاه اقتصادی که

به وسیله اهداف مشخص می‌شود و گرنه فی‌نفسه زمین و ساختمان نمی‌توانند ارزش‌گذاری شوند. به همین دلیل تغییر کاربری‌هایی که در شهرها و روستاها برای فعالیتهای صنعتی یا خدماتی انجام می‌گیرد اهمیت می‌یابد. به دلیل عدم ساماندهی و نبود بانک اطلاعات مفید موارد متعددی تغییر کاربری فاقد بهره‌وری لازم انجام گرفته است. ایجاد بانک اطلاعات در یکی از دستگاههای اجرایی و یا به وسیله بخش خصوصی به منظور استفاده بهینه از این عامل از هدر رفتن این سرمایه‌ها جلوگیری خواهد کرد.

ابزار، تجهیزات و ماشین‌آلات که دانش و علوم کاربری شده نیز نام دارند صرفاً در راستای نیاز بازار و اهداف اصلی فعالیتهای اقتصادی موجه می‌شوند. سالیانست داستان تکنولوژی کاربر و سرمایه‌بر به عنوان بحث مهم در تولید و انتقال تکنولوژی مطرح بوده و هست. چنانچه مشهود است در این تقسیم‌بندی هم اشتغال، محور است درحالی که امروزه در عصری که از نگاه همه دانشمندان علم اقتصاد رضایت‌مندی مشتری به عنوان محور فعالیتهای اقتصادی محسوب می‌شود، محور قراردادن اشتغال در تقسیم انواع تکنولوژی معقول به نظر نمی‌رسد.

در دیدگاه مشتری محور، اصل، توان رقابت تولیدات است. چه بسا تولیداتی که با استفاده از تکنولوژی کاربر هم توان رقابت داشته باشند حتی در تکنولوژی سرمایه‌بر که نوعاً پیشرفته‌تر تلقی می‌شود اگر محصولات قابل رقابت نباشند مقبول نخواهد بود. در جامعه ما - و مناطقی مثل کردستان - به دلیل ضعف بنیه مالی و کمبود سرمایه توصیه به صنایع مبتنی بر تکنولوژی کاربر می‌شود و البته نه با نیت جذب مشتری بلکه با نیت اشتغالزایی بیشتر. این استدلال هم با توجه به آنچه ذکر شد ناکارا است. این مشتری و سلیقه و ذوق اوست که تولیدات حاصل از هر نوع تکنولوژی را می‌پسندد، لذا به بهانه کاربری و اشتغال‌زایی نمی‌توان هر نوع صنعتی را - جز در شرایطی که تولیدات آن توان رقابت داشته باشد - توصیه کرد.

از دیگر منابع در سیستم اقتصادی هر جامعه، پول و سرمایه است. برای دولتی که علاقه‌مند به حمایت از فعالیتهای اقتصادی در قالب طرحهای صنعتی، کشاورزی و خدماتی به منظور ایجاد اشتغال بیشتر است این عامل از اهمیت زیادی برخوردار است. در سانهایی گذشته با نیت جبران کمبود نقدینگی و سرمایه در کشور و مناطق



گروه مدیریت اشتغال در کشور در هدف‌گذاری است.

تا زمانی که هدف نهایی، ایجاد اشتغال برای ییگانان است توسعه اقتصادی تحقق نخواهد یافت.

حمایت مالی زمانی می‌تواند در اشتغالزایی موثر باشد که این سرمایه در جهت تولید یک کالای قابل رقابت هزینه گردد.

یکی دیگر از گروه‌های مدیریت اشتغال در کشور روان نبودن قوانین، مقررات و روش‌هایی است که زمینه فعالیتهای اقتصادی را در حد نیازهای روز و شرایط بازارهای جهانی فراهم سازد.

توسعه نیافته تسهیلات بارانه‌دار قابل توجهی در اختیار متقاضیان کار قرار گرفت. از آنجا که محور اصلی هم در این حمایت ایجاد اشتغال بیشتر بود و به ساهیت کار، میزان توجه آن و رضایت‌مندی مشتری و نیازهای جامعه توجه نشده، در بسیاری از موارد پس از مدت زمانی، نتیجه مطلوب به دست نیامده است. در دیدگاه مشتری‌مدار توصیه می‌شود حمایت مالی از افرادی صورت پذیرد که محصولاتشان و خدماتشان مورد نیاز جامعه (داخلی یا خارجی) بوده و توان رقابت با سایر محصولات و خدمات را داشته باشند. جاشتی انگیزه عدالتخواهی در توزیع اینگونه تسهیلات بین افراد (هرچه بیشتر بهتر و هرچه سرانه اشتغال پایین‌تر موجه‌تر!) بخصوص در قالب سازمان‌گسترش تعاونیها و طرحهای خوداشتغالی آثار نامطلوبی را در پی داشت به نحوی که در موارد متعدد نه تنها محصول و خدماتی درخور به بار نیامد افراد بیکار حمایت شده هم با اتبوهی از بدهی روبرو شدند. واقعیهای مویومد نشان می‌دهد افراد فاقد مهارتی که با نیت اشتغالزایی مورد حمایت قرار گرفتند به ندرت موفقیت به دست آوردند و برعکس درصد عدم موفقیت افراد متخصص

بنگاههای اقتصادی ما از تولید و ارائه خدماتی که قابل رقابت نیست پرهیز کنند. شناسایی مواردی که توان رقابت آن را داریم و پرهیز از پرداختن به کارهایی که از رقابتی کردن آن ناتوانیم به آسانی حاصل نمی‌شود. از دیگر سو در پروسه نظام اقتصادی کشور سیستم نظارت و کنترل چندگانه، ناپسامان و شلوغ و درهم تنیده یکی از گره‌ها و موانع جدی روان شدن فعالیتهای اقتصادی است. امروزه در غالب نظام‌های اقتصادی دنیا و کشورهای پیشرفته و موفق چون ژاپن، کنترل بر نتایج و ستاده‌های سیستم اعمال می‌شود و نه کنترل‌های غیر ضروری و مزاحمی که سرمایه‌گذاران کشور را با محدودیت‌های مضاعف مواجه ساخته است. ایستگاههای مکرر و متعدد صدور مجوز در تمام زمینه‌ها، کنترل فروش و خرید و صادرات و واردات و موانع متعدد سرمایه‌گذاری خارجی به‌واسطه سیستم نظارتی کشور را به مانع جدی توسعه و رشد اقتصادی تبدیل کرده است. ساماندهی نظام کنترل از نظام قانونگذار گرفته تا دستگاه قضایی و دیگر نهادهای به‌ظاهر ناظر اما مزاحم در یک اقدام اصلاح‌گرانه ضروری به‌نظر می‌رسد.

چ) ستاده‌ها (OUTPUTS) دستاوردها و اهداف سیستم اقتصادی که بیشتر مشروح بحث آن ارائه شد به‌نظر می‌رسد اگر مهمتر از منابع و فرایند سیستم نباشند کم‌اهمیت‌تر هم نیستند. به‌نظر نگارنده مشکل سیستم اقتصادی ما و به تبع جایگاه نیروی انسانی آن از هدف‌گذاری‌های این سیستم ناشی می‌شود زمانی که اهداف جایجا و نامناسب انتخاب شده باشند. سایر مراحل - هرچند خوب هم طی شود - در راستای اهدافی خواهند بود که ما را به بیراهه خواهند برد. مجدداً تاکید، این نکته ضروری است که برنامه‌ریزی در هر سطحی از امور اقتصادی یا محوریت و حول اشتغال، ما را به بیراهه خواهد برد، اشتغال و تامین نیروی انسانی سیستم باید به تبع محور اصلی فعالیت سیستم که تامین نیازهای مشتری و بازار است، پیگیری شود زیرا جلب رضایت مشتری خواه برای تولید و یا ارائه خدمات است که ترکیب، ویژگیها و میزان و نحوه استفاده از نیروی انسانی مناسب را مشخص می‌سازد. در این زمینه مناسب است با ذکر چند مثال مساله مورد تجزیه و تحلیل قرار بگیرد: سالانه رقم قابل توجهی برای اشتغال در صنایع دستی اختصاص می‌یابد. چون هدف اشتغال است کسی در اندیشه نوع تولید، کیفیت تولید و بازاری که

ذکر شده است لکن به‌نظر می‌رسد همانگونه که بسیاری از اندیشمندان فهم کشورمان^(۳) بیان داشته‌اند دولت باید تکلیف خود را روشن کند: یا برنامه‌ریزی اقتصادی را با اصلاح ساختار پی بگیرد و یا با قبول مشتری محوری مکانیسم بازار و سیستم عرضه و تقاضا، درصد دخالت خود در امور اقتصادی را کاهش و به امور سیاست‌گذاری و زیربنایا تقلیل دهد. در هر حال بوروکراسی کشور ناکارتر از آن است که با ادغام چند وزارتخانه توانایی تولید موفق امور اقتصادی کشور را برعهده بگیرد. شاید تجمیع امور صنعتی - اعم از صنایع فلزی، الکترونیک، مخبرات، معادن، پتروشیمی و روستایی - در یک رز، تخانه، امور اقتصادی - اعم از بازرگانی، دارایی، تعاون و سازمانهای عمومی به‌ظاهر غیر دولتی دیگر - در یک وزارتخانه، امور اجتماعی در یک وزارتخانه، امور آموزشی و فرهنگی در یک وزارتخانه تاحدی راهگشا باشد. مصلحت اندیشی‌های سیاسی و گروهی هرچه بیشتر وضع فعلی را تداوم ببخشند خسارتهای جبران‌ناپذیری را برای مملکت در پی خواهد داشت. تقلیل وزارتخانه‌ها تا حداکثر ۱۵ وزارتخانه، حذف تمام سازمانها و موسسات و نهادهای عمومی و ادغام آنان در وزارتخانه‌ها، واگذاری کلیه شرکتها و بنگاههای اقتصادی دولتی و عمومی به بخش خصوصی و پرداختن دولت به امور سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان، نظارت و امور زیربنایی. حفظ امنیت و روابط خارجی و امور پولی از ضروریات فعلی اصلاحات و ساماندهی بوروکراسی کشور است. هر نوع تعلل در این باب توجیه‌ناپذیر است و مصداق عبارت من جوب المجرّب به الندامه.

نظام هدایت و رهبری و ایجاد انگیزش در منابع انسانی سیستم اقتصادی نباید به نصیحت و توصیه‌های اخلاقی محدود شود. شناسایی نیازهای افراد و عواملی که می‌تواند برانگیزنده‌تر باشد، شناسایی سطح نیازهای مادی و رفاهی مردم با توجه به فضایی که وضعیت جهانی و توسعه ارتباطات جامعه با دیگر ملل به وجود آورده است، دستیابی به الگوی مصرف مناسب، نیاز به بررسیها، مطالعات و شناخت لازم از امکانات و شرایط و سطح توقعات جامعه دارد. باید در پی شناخت عواملی بود، که فرد ایرانی را متقاعد سازد مصرف تولیدات داخلی کشور را بپسندد. البته این امر ممکن نیست مگر اینکه

به این شبکه دسترس نداشته باشد سرمایه‌گذاری او در شرایط کاملاً مبهم خواهد بود. بحال اینکه خود همین شبکه‌های اطلاع‌رسانی بستری مناسب برای جذب نیروهای کار دارای تخصص مورد نیاز هستند. آیا می‌توان بدون توجه به این مسائل برنامه‌ریزی اشتغال به‌عمل آورد؟

دانش فنی به اتکای نوآوریها و عملیتهای کارآفرینان داخلی و انتقال دانش فنی روز، منبع مهم و محوری است که جوهره اصلی هر نوع پیشرفت است. سیستم اقتصادی ما زمانی راه توسعه خود را بازخواهد یافت که سکندار کشتی او صاحبان دانش فنی باشند. عملکرد دهه‌های گذشته ما نشان می‌دهد نگاه نظام اقتصادی ما به صاحبان دانش فنی - به دلیل نداشتن سرمایه اولیه نامهربانانه بوده است. اگر وظیفه دولت حمایت از بخش خصوصی برای فعالیتهای اقتصادی مولد است در رأس آنان صاحبان دانش فنی است. اگر نگاه برنامه‌ریزان از توده‌های بی‌کار فاقد مهارت به سمت کارآفرینان صاحب دانش فنی تغییر مسیر ندهد عملکرد گذشته تکرار خواهد شد.

ب - فرایند سیستم اقتصادی: فعل و انفعالات و مجموعه فعالیتها و گامهایی که برای ترکیب و فرآوری از منابع حاصل می‌شود از برنامه‌ریزی و سازماندهی گرفته تا هدایت و کنترل در این جایگاه اتفاق می‌افتد. ما برنامه‌ریزی اقتصادی را هنوز با پیش قدمی و به سبک یک دولت نمرکزگرا پی می‌گیریم که دیگر حتی در کشورهای سوسیالیستی هم به این شیوه وجود ندارد. صاحب‌نظران اعلام می‌دارند از بین ۱۵۵ کشور دنیا برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران در رتبه ۱۵۲ قرار دارد. این در شأن کشوری که صاحب تمدن ریشه‌دار و اکنون از سهامداران تمدن جدید است، نیست. نگاه برنامه‌ریزان ما آنقدر دولتی، متمرکز و بی‌توجه به بخش خصوصی است که حتی در برنامه‌های اشتغالزایی خود این باور را القا می‌کنند که دولت متولی ایجاد اشتغال است. در هر حال تجدیدنظر در هدف‌گذاری و انتقال محوریت فعالیتهای اقتصادی کشور به بخش خصوصی می‌تواند در گشودن این گره موثر باشد. سازماندهی اقتصادی و تقسیم کار و ساماندهی سازمانهای دولتی متولی امور اقتصادی نیز در همین راستا صورت می‌پذیرد. اگرچه در مواد اول و دوم برنامه سوم توسعه ساماندهی ساختاری اداری دولت با تاکید فراوان

تعلق بگیرد که دارای مهارت مورد نیاز برای انجام دادن یک کار تولیدی یا خدماتی مولد و در راستای رضایتمندی مشتری و بازار بوده لکن از سرمایه و ابزار کافی برای انجام کار برخوردار نباشند. حمایت مالی از بیکاران فاقد مهارت، بخصوص با سپردن سرمایه به دست آنها به نام طرحهای اشتغالزایی و خوداشتغالی پیگیری روند ناموفق گذشته خواهد بود. به علاوه حمایت از صاحبان حرفه و تولید و خدماتی توصیه می شود که محصول آنها قابلیت رقابت در بازار را داشته باشد و گرنه صرف تولید و ارائه خدمات هم به تنهایی کافی به نظر نمی رسد. صرف حمایت از کشاورزان و صنعتگرانی که ما از بازار فروش تولیدات آنها و قابل رقابت بودن محصول آنها اطمینان نداشته باشیم هم کافی نیست. مختصر اینکه رسالت برنامه ریزان امور اقتصادی در زمینه نیروی انسانی عبارت است از:

(الف) شناسایی کارها و مشاغل و یا بازار تقاضای کار در چارچوب برنامه های اقتصادی (تولید و خدمات قابل رقابت و مورد نیاز در بازارهای داخلی و خارجی).

(ب) شناسایی شغلان و کارگران و نیروی انسانی مناسب و شایسته آموزش دیده و صاحب مهارت و در صورتی که نیروهای مورد نیاز در تقاضای بازار قابل عرضه نیست با برنامه های آموزشی نسبت به فراهم کردن زمینه عرضه آنان در بازار اقدام شود.

(ج) برقراری ارتباط بین عرضه و تقاضا، بازار کار و متقاضیان کار با حمایت از مراکز و کانونهای کاریابی و ایجاد بانک اطلاعات کار. □

پانویس ها:

۱ - قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - سازمان مدیریت و برنامه ریزی موسسه زحل چاپ ۱۳۷۹، ص ۳۷

۲ - قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کشور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، موسسه زحل چاپ ۱۳۷۹

۳ - طرح ساماندهی اقتصاد جمهوری اسلامی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، حوزه ریاست و روابط عمومی

۴ - ازجمله دکتر حسین عظیمی که در مقالات متعدد - ازجمله در نشریه پیام امروز - بر این امر تاکید ورزیده است.

● سیدهاشم هدایتی: کارشناس ارشد مدیریت

سیستم عامل نیروی انسانی نیز تحت تاثیر محیط باید آمادگی سازگارشدن با شرایط جدید را داشته باشد. در جامعه ما تحولات سیاسی، فرهنگی و حتی اجتماعی در دو دهه اخیر عوامل محیطی مهمی هستند که سیستم اقتصادی هم به لحاظ ویژگی منابع خود و هم به لحاظ روشها و شیوهها و کیفیت اجرا و هم در اهداف و توقعات و انتظارات جامعه و سیستم ناچار به لحاظ نمودن آنهاست. پیشرفت تکنولوژی، مدرن شدن شیوه های تولید، مبادلات سیاسی، بازرگانه شدن مواضع خارجی نظام و میزان گشایش مبادلات خارجی، سطح تحصیلات و خروچی های مراکز آموزش عالی و فنی و حرفه ای همه و همه مواردی هستند که سیستم اقتصادی ما را متاثر می سازند. با فرض پذیرش دیدگاه مشتری و بازار - محوری در سیستم اقتصادی خود می بایست متقابلاً سیستم اقتصادی ما بر محتوا و شکل آموزشهای رسمی کشور تاثیر بگذارد. درحالی که مشاهده می شود بیشتر از ۵۰٪ از خروجی مراکز آموزش عالی دولتی و خصوصی ما بی توجه به بازار کار صرفاً با نیت ارائه مدرک، آن هم در رشته هایی که معلوم نیست بازار کار آنها کجاست مربوط می شود و نظام آموزش فنی و حرفه ای ما هنوز در فضای بازار کار سه دهه پیش به سر می برد.

عناوین و محتوای دوره های مراکز آموزش فنی و حرفه ای نشان می دهد این خرده سیستم تکنون بی توجه به نیازهای سیستم اقتصادی مشتری محور بوده است و یا اینکه سیستم اقتصادی ما نتوانسته است با استقرار شیوه مشتری محوری نیازهای خود را به نظام آموزشی منعکس سازد.

۶ - نتیجه گیری: باتوجه به مطالب ارائه شده باید تاکید کرد که نقش دولت کارایی نیست. دولت متولی اشتغال نیست. مهمترین نقش دولت مدیریت عالی درحد سیاستگذاری اقتصادی است و مدیریت اشتغال به عنوان یکی از خرده سیستمهای نظام اقتصادی از این منظر قابل توجه است. نباید اینگونه عمل شود که باور کنیم دولت متولی اشتغال و حتی مالک مراکز است که صرفاً برای به کارگیری افراد ایجاد شده است و هدف دیگری را دنبال نمی کند. وظیفه دولت در این شرایط هموارکردن زمینه ها، بسترسازی با شناسایی استعدادها، ظرفیتهای و موانع و تلاش برای رفع آنها و آماده سازی نیروی انسانی با کمک آموزش و تربیت در چارچوب نیازهای بازار کار است. حمایت مالی از افراد نیز صرفاً به مواردی

تولیدات در آن به فروش برسد نیست. افراد پس از مدتی متوجه می شوند تولیدشان خریدار ندارد و غالباً به دلیل عدم کیفیت و توان رقابت - حتی اگر مشتری هم موجود باشد - قابل فروش نیست. حال همین مورد را با جایجایی هدف مدنظر قرار دهیم. صنعتگر یا صنعتگرانی در بخش صنایع دستی - ازجمله فرش - ضمن بررسی و مطالعه، بازار فروش برای تولیدات خود را شناسایی کرده اند اکنون برای افزایش تولید درحد نیاز مشتری نیازمند حمایت مالی هستند. این بنگاه یا بنگاههای اقتصادی تولیدکننده صنایع دستی و فرش مورد حمایت قرار می گیرند و چه بسا در این راستا افراد بیکار فاقد مهارت دیگری را هم جذب و آموزش، آنها را مهیای کار کنند، محصولات مورد پسند مشتری خود را تولید و بدون دغدغه ضمن تداوم فعالیت خود هم مشتری را راضی هم نگاه خود را فعال نگه می دارند و هم موجب اشتغال می شوند. مثال دیگر معادن ماسه، مثالهای دیگر بخش کنساورزی و دامپروری است. هر زمان برنامه ریزان ما هدف را اشتغال قرارداده و افراد بیکار را به بهانه کار در هر بخش مورد حمایت قرار دادند پس از اندک زمانی یا فعالیت آغاز نشده متوقف می شود و یا به دلیل بی توجهی به مشتری و بازار و نوع تولید مطلوب بازار با مشکل مواجه می شوند باید با مطالعه و بررسی، مشتریان داخلی و یا خارجی را شناسایی، محصول و خدمات مورد پسندشان را تعریف و از تقاضا برای فعالیت خود اطمینان یافته آنگاه فعالیت اقتصادی را آغاز کنیم.

د) بازخور (FEEDBACK) نیز برای تمام مراحل و عناصر سیستم از ضروریات است که متأسفانه نظام اقتصادی ما حاضر به تجدیدنظر در ساختار و روشهای خود نیست و همین عامل یکی از گروه های اصلی ناپویایی آن است.

ه) محیط سیستم (ENVIRONMENT) عملکرد سیستم اقتصادی کشور به هرنحی که ارزیابی گردد بررسی نقش یک عامل بسیار مهم و اساسی به نام محیط به لحاظ تعامل و تاثیر متقابل غیرقابل انکار است. پیشرفت تکنولوژی، تجارت جهانی، ارتباطات جهانی، شرایط سیاسی و فرهنگی جامعه و در سطح جهانی همه و همه جنبه هایی از محیط سیستم اقتصادی ایران اند که نمی توان نسبت به آن بی تفاوت بود. در این