

شهرداریها و زمینه‌های اشتغال زایی

تنظیم: جواد علی‌آبادی

اشتغال‌زایی برای شهروندان خود بپردازند، میزگردی در ماهنامه شهرداریها برگزار گردید که خلاصه مطالب آن ارائه می‌گردد.

اعضای شرکت‌کننده در میزگرد:

۱- اعظم خاتم، محقق و پژوهشگر در علوم اجتماعی.

۲- مظفر صرافی، عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی.

۳- علی محقر، معاون بین‌الملل و هماهنگی امور اقتصادی استانداردهای وزارت کشور.

۴- علی نوذری‌پور، مدیر کل دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور و سردبیر ماهنامه شهرداریها.

۵- حسینعلی وکیل علی‌آبادی، شهردار کاشان.

مظفر صرافی نیز مشاوره و اداره علمی میزگرد را بر عهده داشته است، که از وی سپاسگزاریم.

مظفر صرافی: موضوعی که برای این جلسه در نظر گرفته شده اشتغال شهری است که شاید بهتر باشد با طرح مسائل کلان آن مباحث این میزگرد را آغاز کنیم. امروزه بحث اشتغال از اولویتهای برنامه‌های کلان کشور است. در برنامه سوم توسعه کشور پیش‌بینی شده است که در اواخر این برنامه هر ساله باید ۸۰۰ هزار

امروزه توسعه اقتصاد ملی از توسعه شهری تفکیک ناشدنی است و هرچه بیشتر می‌گذرد، بیشتر روشن می‌شود که نقش شهرها به عنوان پیش‌ازان در اقتصاد ملی اهمیت فراوان دارد. توجه به رونق اقتصادی هر شهر صرفاً منافع خود آن شهر را در بر نمی‌گیرد بلکه در خدمت منافع کل کشور است. مسئله بسیار مهم در کشور ما فعلاً بیکاری است، به گونه‌ای که می‌بینیم سیاستهای ایجاد اشتغال در تمامی برنامه‌های دولت اولویت یافته است. سیاستهای تأمین اشتغال برای شهروندان نباید به گونه‌ای باشد که فقط جنبه دستگیری، صدقه دادن و یا به عبارتی یارانه دادن به شهروندان را داشته باشد بلکه این سیاستها باید به گونه‌ای باشد که با ایجاد رونق اقتصادی در شهر، زمینه‌ساز بالا رفتن اشتغال گردد. همچنین می‌توان با تعریف کالاهای مصرفی جدید برای جامعه مانند گردشگری، رونق بخشی به ساخت و سازهای شهری، جلب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی برای سرمایه‌گذاری در شهر و نظایر اینها، به ایجاد اشتغال در شهر پرداخت. اما سؤال اساسی همچنان برای مدیران شهری این است که متولی اشتغال در شهر کیست.

به منظور بررسی مشکلات اشتغال در شهرها و اینکه شهرداریها و شوراهای شهر با توجه به ظرف قانونی کنونی چگونه می‌توانند به

است، اگر این مدیریت واحد تحقق یابد به نظر می‌رسد اشتغال جزء آخرین مقولاتی است که مدنظر مدیران شهری قرار خواهد گرفت. اگر با توجه به حوزه وظایف کنونی مدیریت شهری به مسئله اشتغال شهری بنگریم، دست ما برای تعریف برنامه و ترسیم چشم‌انداز امیدوار کننده در این زمینه بسته است. ولی با توجه به همین ظرفیتهای قانونی‌ای که اکنون مدیران شهری در اختیار دارند از سه طریق می‌توان بر اشتغال شهری تاثیر گذاشت و اشتغال‌زایی کرد.

اولین روش اشتغالی است که سازمانهای شهرداری با استخدام نیروهای مورد نیاز برای فعالیتهای عمرانی و خدماتی خود در شهر ایجاد می‌کنند. طبق برآوردی که انجام شده است، با توجه به حجم گسترده فعالیتهایی که شهرداریها انجام می‌دهند، حدود یک درصد (یا کمی کمتر) از اشتغال شهری متعلق به نیروهای استخدام شده به وسیله شهرداریهاست. دومین طریقی که شهرداریها به وسیله آن در شهر تولید اشتغال می‌کنند، واگذاری پروژه‌های مختلف عمرانی و خدماتی شهرداریها به بخش خصوصی است. براساس مطالعاتی که در این زمینه انجام شده است، حدود ۵ الی ۱۰ درصد از اشتغال شهری در اثر اشتغالی بوده که از واگذاری پروژه‌های شهرداریها ناشی شده است. بنابراین اگر افتی در بودجه‌های عمرانی و خدماتی شهرداریها - و به تبع، واگذاری این پروژه‌ها به بخش خصوصی - پیش آید، این افت به صورت غیرمستقیم باعث تغییر ۵ تا ۱۰ درصدی در اشتغال شهری خواهد شد. سومین طریقی که شهرداریها به وسیله آن بر روی اشتغال شهری تاثیر می‌گذارند، ضوابط و مقررات و طرحهای شهرسازی است. مثلاً عوارض در شهرها می‌تواند باعث رونق یا عدم رونق فعالیتها شود و یا ایجاد ایستگاه مترو در یک محل، تغییر مسیر جریان ترافیک یک خیابان و مانند اینها، از جمله مفاصلی هستند که می‌توانند سبب رونق یا رکود فعالیتها در یک قسمت از شهر شوند.

مظفر صرافی: در تکمیل نکته سومی که خانم خاتم در مورد اینکه شهرداریها در قالب و چارچوب ظرفیتهای قانونی کنونی چگونه می‌توانند اشتغال‌زایی کنند، لازم می‌بینم به نکته‌ای اشاره کنم: شهرداریها مانند رایزنی برای اشتغال‌زایی، می‌توانند برای جلب سرمایه و پروژه‌های مختلف به شهر خود تلاش کنند. یا به عبارتی، می‌توانند به رقابت با دیگر شهرها برای جذب بسیاری از پروژه‌ها و فعالیتهایی بپردازند که دستگاههای مختلف باید انجام دهند و مکان آنها هنوز مشخص نیست. یا حتی در مورد انجام بعضی پروژه‌ها که امکان بروز و ظهور ندارند و بخش خصوصی هم به فکرش نیفتاده است که زمینه‌های لازم را

شغل در کشور تولید شود. با یک حساب سرانگشتی می‌توان پی برد که طبق پیش‌بینیهای برنامه سوم توسعه در مقطع کنونی به تولید حدود ۵۵۰ هزار شغل در سال برای نقاط شهری نیاز است. حال این سؤال در ذهن مطرح می‌شود که متولی ایجاد شغل در محدوده شهرها کیست. منظور این است که دستگاههای مختلف بخشی، وز ارتخانه‌ها، دستگاههای متمرکز در سطح ملی و جز اینها هر کدام درگیر پاسخگویی به وظایف و فعالیتی هستند که برای آنها تعریف شده است؛ و کمتر توجهی به اشتغال‌زایی - و مخصوصاً مکان اشتغال‌زایی - دارند. هر چند اکثر فعالیتهای دستگاههای دولتی جنبه اشتغال‌زایی دارد ولی هدف اصلی این دستگاهها اشتغال‌زایی نیست. مدیر شهری در محدوده بسیار گسترده‌ای درگیر است که در آن، پدیده‌های مختلفی با یکدیگر تعامل و ارتباط متقابل دارند. مدیر شهری می‌داند که اقتصاد شهری و اشتغال را نمی‌توان از سایر پدیده‌های شهری جدا کرد. او اشتغال را لازمه مدیریت شهری موفق می‌داند ولی نمی‌داند چگونه با مسئله اشتغال برخورد کند. مدیر شهری می‌داند با دادن رونق اقتصادی و ایجاد اشتغال در شهر می‌توان از آثار تبعی رونق اقتصادی - از جمله دریافت عوارض بیشتر و تامین منابع مورد نیاز مدیریت شهر - استفاده کرد؛ اما با این مسئله مواجه است که این کار را چگونه انجام دهد؛ و در واقع متولی ایجاد شغل و به تبع آن رونق اقتصادی در شهر کیست. مدیریت موفق شهر در گرو وجود شهری سرزنده و شهروندانی خوب است. آنها از یک سو علت این موفقیت هستند و از سوی دیگر معلول آن؛ و حل مسئله اشتغال شهری در این بین نقش عمده‌ای دارد. حال از شرکت کنندگان محترم جلسه می‌خواهم به همفکری در مورد طرح مسئله برای اشتغال شهری بپردازند. خود نیز هماهنگی و اداره جلسه را برعهده می‌گیرم.

اعظم خاتم: در مورد اشتغال شهری، گفته می‌شود که سیاستهای کلان اشتغال‌زایی کشور جنبه شهری ندارند. در حالی که از زاویه‌ای دیگر می‌توان گفت سیاستهای کلان اشتغال در کشور جنبه شهری دارند، چون در اقتصاد روستایی ما به ندرت شغلی ایجاد می‌شود و با مکانیزه کردن کشاورزی از حجم اشتغال کنونی در بخش کشاورزی کاسته خواهد شد. پس هر پروژه اشتغال‌زایی که در مقیاس کلان کشور اندیشیده شود مربوط به اشتغال شهری است. اگر این تعبیر این گونه به کار برده شود که کسی به اشتغال شهر معین و خاصی حساس نیست، صحیح‌تر است. یعنی در سیاستهای کلان کشور، مثلاً کسی نسبت به اشتغال شهر تهران یا شهریار حساس نیست. در سیاستهای خرد کشور هم متأسفانه جایگاهی برای بحث اشتغال شهری وجود ندارد. با توجه به بحث مدیریت واحد شهری که این روزها رونق گرفته

برای آن فراهم سازد تلاش کنند. برای نمونه، چنانچه پی برده شود که تأسیس کارخانهٔ محصولی جدید در دستورکار اتحادیه رشته‌ای از صنعتگران است، می‌بایست شهرداری به استقبال آن رود و شرایط ایجاد و جذب آن فعالیت به وسیله مدیران شهری فراهم شود. برای جلب سرمایه‌گذارها به وسیله شهرداریها، می‌توان جلساتی را با سرمایه‌گذاران تشکیل داد و امکانات، تواناییها و تسهیلاتی را که شهرداری می‌تواند در اختیار آنها قرار دهد با آنها در میان گذاشت. مثلاً می‌توان به سرمایه‌گذار گفت که چه فکری برای زمین کارخانه شده، نیروی کار و قوانین موجود برای فعالیت کارخانه به چه صورتی است، و مدیران شهری چه حمایتی از سرمایه‌گذار به عمل می‌آورند.

حسینعلی وکیل‌علی‌آبادی: در مورد نقش شهرداریها و شوراهای شهر در ایجاد اشتغال، می‌توان گفت تنها اهرمی که در این زمینه در دست شهرداریها قرار دارد کالبد شهر است. اگر به کالبد و فرهنگ شهر به درستی نگریسته شود، پتانسیل بالایی برای ایجاد شغل در شهرها در اختیار شهرداریها قرار می‌گیرد. مثلاً شهر کاشان شهری است تاریخی، که کالبد و فرهنگ آن پتانسیل بسیار بالایی در جهت جذب گردشگر دارد. با سرمایه‌گذاری بر روی این بخش می‌توان علاوه بر رونق اقتصادی شهر، به اشتغال‌زایی هم پرداخت.

بحث دیگر در زمینه اشتغال‌زایی که به کالبد شهر باز می‌گردد، توجه به سرمایه‌گذاری در بخش ساخت و سازهای شهری است. ساخت و سازها و امور عمرانی شهری سریع‌ترین اثر را در ایجاد اشتغال شهری دارند. اگر به مقایسه دو بخش صنعت و ساخت و ساز شهری پرداخته شود، مشاهده می‌گردد که یک کارخانه صنعتی تا بخواهد به بهره‌برداری برسد و شغل ایجاد کند حداقل به ۲ الی ۳ سال نیاز دارد، در حالی که سرمایه‌ای که در بخش ساخت و ساز و عمران شهری صرف می‌شود به محض سرمایه‌گذاری باعث ایجاد اشتغال می‌گردد.

عامل دیگری که شهرداریها می‌توانند به وسیلهٔ آن اشتغال‌زایی کنند، جذب عوارض شهری و سرمایه‌گذاری این عوارض در بخش عمران شهری است. عوارضی که شهرداریها دریافت می‌کنند برخلاف عوارض دولتی که صرف کارهای روزمره و پرداخت حقوق کارمندان دولت می‌شود در بخش عمران شهری که اشتغال‌زاست سرمایه‌گذاری می‌شود. باید توجه داشت که گرفتن عوارض بدون بسترسازی مناسب برای آن امکان‌پذیر نیست. شهرداریها باید زمینه مناسب را برای سرمایه‌گذاری در شهر فراهم کنند تا با ایجاد رونق اقتصادی در شهر تقاضا برای ساخت و سازها هم بالا رود و در نتیجه بتوانند عوارض بیشتری دریافت کنند.

علاوه بر این، خود ساخت و سازهای ناشی از رونق اقتصادی هم باعث اشتغال‌زایی می‌شود.

نکته دیگر در زمینهٔ اشتغال‌زایی تشویق مردم، نهادهای مردمی و سرمایه‌گذاران محلی به وسیلهٔ شهرداریها و شوراهای شهر برای سرمایه‌گذاری در شهر و ایجاد رونق اقتصادی است. چون شوراهای شهر نماینده و منتخب مردم‌اند و مردم نسبت به دستگاههای دولتی اطمینان بیشتری به آنها دارند، می‌توان با استفاده از این اطمینان مردم آنها را ترغیب به سرمایه‌گذاری در شهر کرد تا شهر رونق اقتصادی لازم را کسب کند.

کار دیگری که شهرداری و شورای شهر می‌تواند در زمینه اشتغال در شهر انجام دهد رقابت با دیگر شهرها برای جذب صنایع و سرمایه‌گذاران به شهر است. همان طور که دکتر صرافی اشاره کردند، با دادن امتیازات مختلف به سرمایه‌گذاران می‌توان باعث جذب آنها به شهر شد. مثلاً در کاشان و از طریق نماینده شهر موفق شدیم در پی تماس مستمر با شرکت خودروسازی، مرتب این شرکت را ترغیب به سرمایه‌گذاری در کاشان کنیم. شهرداری برای تسهیل در امر سرمایه‌گذاری این شرکت تصمیم گرفت زیرساختهای مناسب را در اختیار آن قرار دهد، تمام مجوزهای مورد نیاز به سرعت صادر شود و در ابتدای تأسیس این شرکت تا هنگامی که کارخانه به بهره‌برداری کامل برسد، از عوارض معاف گردد. همچنین، شورای شهر تأمین زمین مورد نیاز شرکت را بر عهده گرفت و شهرداری تفکیک و افزای آن زمین را متعهد شد و فرمانداری از طریق رایزنی با وزارت نفت مشکل گاز آن را حل کرد.

این را هم باید اشاره کرد که تصمیمات دولت جنبه عدم تمرکزگرایی دارد. و در مورد اشتغال نیز به همین گونه است. عمده‌تأ عامل اجرای سیاستهای دولت در مورد اشتغال دستگاههای بخشی مختلفی هستند که هیچ کدام با یکدیگر هماهنگ نیستند و مدیران محلی هم در این زمینه نمی‌توانند کاری انجام دهند. مثلاً اگر شورای شهر کاشان تصمیم بگیرد از صنعت خاصی حمایت کند، معلوم نیست که بانک عامل در کاشان نیز همین کار را انجام دهد، زیرا این بانک تابع دستور العملهایی است که از بالا به او ابلاغ می‌شود نه تصمیمات محلی.

مظفر صرافی: نکته‌ای که آقای وکیل به درستی به آن اشاره داشتند، اهمیت بحث گردشگری در ایجاد اشتغال شهری است. همان گونه که می‌دانیم، این بخش یکی از بخشهای پایه اقتصاد شهری قلمداد می‌شود. بسیاری از شهرهای اروپا توانسته‌اند از طریق جذب گردشگر به جذب درآمد و ایجاد اشتغال مناسب

دست پیدا کنند. در کشورهای اروپای شرقی بعد از تحولات سیاسی دهه گذشته و پیوستن این کشورها به بازار اقتصادی اروپا، تنها مزیتی که این کشورها برای رقابت آزاد در این بازار یافتند، همین جاذبه‌های گردشگری آنها بود. حفظ میراث فرهنگی و ویژگی‌های متفاوت شهری آنها، و همچنین کنجکاو ناشی از عدم دسترسی راحت به این شهرها، باعث شد مورد استقبال گردشگران خارجی قرار بگیرند و بدین ترتیب زمینه اقتصادی مهمی برای برطرف ساختن نیازهای بازسازی شهرهای این کشورها فراهم آمد. البته این نگرانی اینک برای مدیران شهری آنها وجود دارد که با افزایش و تداوم گردشگری، و در نتیجه ساخت و سازهای جدید و به اصطلاح مدرن شدن، این شهرها مزیت‌های گذشته را از دست دهند. در نتیجه برنامه‌ریزی راهبردی در این خصوص مورد توجه قرار گرفته است.

نکته دیگری که آقای وکیل اشاره کردند، نقش مهم ساخت و سازهای شهری در اشتغال‌زایی شهری است. به دلیل روابط دادوستدی که این بخش با بخش‌های دیگر اقتصاد دارد، اشتغال تبعی زیادی هم ایجاد می‌کند. البته باید تقاضایی برای ساخت و ساز وجود داشته باشد تا با سرمایه‌گذاری در این بخش، اشتغال ایجاد گردد، به بیان دیگر، باید باور و اعتقادی در سرمایه‌گذاران وجود داشته باشد که شهر رونق اقتصادی دارد و سرمایه‌گذاری آینده‌دار است، تا آنها به احداث ساختمان در شهر بپردازند. باید به این مسئله توجه کرد که شهرداری و شورای شهر چگونه می‌توانند این اطمینان را در سرمایه‌گذار به وجود آورند که شهر رونق اقتصادی دارد و آینده آن روشن است، تا او را مجاب به سرمایه‌گذاری در شهر کنند. از نمونه‌های موفق در این زمینه، برپایی جشنواره شهروندی در کاشان است که به طور غیرمستقیم در ایجاد غرور محلی و افتخار هویتی در شهر بسیار مؤثر است و تداوم آن در حفظ سرمایه‌ها در شهر حتماً اثرگذار خواهد بود. شهرداری و شورای شهر باید بتوانند تعلق مکانی و هویتی اجتماعی در شهر به وجود آورند تا سرمایه‌ها در شهر باقی بمانند و در همان جا سرمایه‌گذاری شوند. اما در مورد احداث کارخانه خودروسازی در کاشان این پرسش مطرح است که آیا در چنین مواردی باید به این مسئله حساس بود که احداث این کارخانه باعث جذب نیروی بومی و محلی به کار می‌شود یا نه؟ منظور این است که از کجا معلوم این کارخانه‌ای که می‌خواهد در اینجا احداث شود بنابر قواعد بازار کار افراد گوناگون را از نقاط مختلف کشور به کار نکیرد، و در واقع سهم اشتغال کارکنان بومی در آن ناچیز باشد.

علی نودرپور: موضوع شهرداریها و اشتغال را از چند منظر می‌شود دید. اولین منظر بحث دخالت مدیریت شهر در مسئله اقتصاد شهر است و اینکه چقدر

مدیریت شهری می‌تواند در این زمینه دخالت کند و تا چه حد این دخالت می‌تواند جایگاه قانونی داشته باشد. مسئله‌ای جدی که در این حوزه وجود دارد این است که در کشور هنوز تفکیکی بین عوارض و مالیات مشاهده نمی‌شود. برخی اقلام که جنبه عوارض دارد در زمان حاضر به عنوان مالیات دریافت می‌شوند و اقلامی دیگر که جنبه مالیاتی دارند به عنوان عوارض. این در حالی است که عوارض جنبه محلی دارد و باید در اختیار شهرداری و مدیریت محلی باشد و مالیات را دولت دریافت کند. در کشور ما عوارض و مالیات را دولت برای هزینه کردن در بخش‌هایی مانند تربیت بدنی، صدا و سیما، آموزش و پرورش و جز اینها دریافت می‌کند. اگر قرار است شهرداریها در زمینه اشتغال فعال گردند، اولین کار این است که تفکیکی بین عوارض و مالیات صورت گیرد و شهرداریها در دریافت این وجوه دخالت داده شوند؛ یعنی اینکه عوارضی جدا از مالیات دولتی برای شهرداریها در نظر گرفته شود و در اختیار شهرداریها قرار گیرد. هنگامی که این اتفاق افتاد، شهرداریها ترغیب می‌شوند رونق بیشتری به اقتصاد شهر بدهند تا بتوانند عوارض بیشتری دریافت کنند؛ و رونق اقتصاد شهر نیز یعنی اشتغال‌زایی. در کشورهای توسعه یافته مالیات و عوارض را کلاً شهرداریها دریافت می‌کنند. آن گاه قسمتی را که جنبه محلی دارد خود برای اداره شهر برمی‌دارند و قسمتی را که جنبه ملی دارد در اختیار دولت قرار می‌دهند. یعنی دیگر چیزی به اسم وزارت اقتصاد و دارایی ندارند، بلکه خود شهرداریها به عنوان نمایندگان دولت به جمع‌آوری مالیات می‌پردازند. شهرداریها در کشور ما هم می‌توانند این نقش را برعهده گیرند، به شرط اینکه تغییری در نظام مالیاتی و عوارض کشور به وجود آید.

دومین مطلب در مورد شهرداریها و اشتغال، توجه به سرمایه‌گذارهای بخش خصوصی و به ویژه سرمایه‌گذارهای خارجی در شهرهاست که تجربه چندان در این زمینه وجود ندارد. اخیراً وزارت مسکن و شهرسازی اقدام مثبتی را در این جهت انجام داده است. این وزارتخانه با برگزاری نمایشگاهی به ارائه توانمندیهای بخش عمران و مسکن شهری در کشور پرداخته و زمینه‌های مشارکت را برای سرمایه‌گذاران خارجی در این بخش تبیین کرده است. شهرداریها در جلب سرمایه‌گذاران خارجی هم می‌توانند فعال شوند. یک حرکت، چه از حوزه معاونت هماهنگی عمرانی و چه از حوزه هماهنگی امور اقتصادی و بین‌المللی وزارت کشور، با طراحی سمیناری بین‌المللی در این زمینه می‌تواند انجام شود. در آن سمینار نیز می‌توان از سرمایه‌گذاران ایرانی خارج از کشور و حتی سرمایه‌گذاران خارجی خواست که در زمینه مسکن و عمران شهری سرمایه‌گذاری کنند و از این طریق

شهرهای بزرگ کشور - به خصوص شهرهایی که دارای پتانسیلهای خوب اقتصادی در این زمینه‌اند - ظرفیتهای خود را برای سرمایه‌گذاران خارجی عرضه کنند. با توجه به سود خوبی که در بخش ساختمان وجود دارد، سرمایه‌گذاران ایرانی مقیم خارج از کشور بسیار علاقه‌مند هستند که در این بخش سرمایه‌گذاری کنند.

نکته سوم در مورد اشتغال، توجه به تسهیلات بانکی‌ای است که دولت برای ایجاد اشتغال در کشور اختصاص داده است. با بررسی مختصری در مورد وظایف کنونی شهرداریها می‌توان پی برد که در حوزه‌های ایمنی شهر در مقابل حریق، حمل و نقل درون شهری و مدیریت مواد زائد جامد شهری با همین امکانات بانکی که دولت در اختیار گذاشته است به خوبی می‌توان اشتغال‌زایی کرد.

مظفر صرافى: مسئله شایان توجه در صحبت‌های مهندس نوذریور، تفکیک بین عوارض و مالیات است. اتفاقاً این سؤال مطرح است که چه نهادی بهتر از شهرداریها برای دریافت و تشخیص میزان این درآمدها وجود دارد - چه برای شناخت مؤدی مالیاتی و چه برای دریافت مالیات. در بسیاری از کشورهای پیشرفته جهان نیز همین گونه است؛ یعنی شهرداریها جمع‌کننده مالیات‌ها هستند و سپس در توافق با دیگر سطوح دولت (مرکزی و ایالتی) سهم آنها پرداخت می‌شود. در برنامه سوم توسعه موارد بسیاری وجود دارد که به واگذاری این گونه مسئولیتها به شهرداریها دلالت دارد. از آن جمله است شناسایی گروه‌های هدف در حمایت‌های اجتماعی، که شهرداریها به دلیل اینکه کوچک‌ترین واحد فضایی تقسیمات کشوری هستند، می‌توانند شناخت دقیقی راجع به افراد در این زمینه داشته باشند، چون شناخت دقیقی راجع به افراد با توجه به مکان محل سکونت‌شان دارند.

علی محقر: بحث اشتغال در کشور از لحاظ سیاسی، امنیتی و اجتماعی بحث جدی است. لذا دولت ستاد عالی اشتغال را به ریاست آقای خاتمی برای مقابله با بحران اشتغال تشکیل داد و قرار شد وز ارتخانه‌ها نیز در این زمینه همکاری کنند و معاونت اشتغال تشکیل دهند. نقشی که معاونت اشتغال در وز ارتخانه‌ها دارد، جهت‌دهی و هدفمند کردن کارهایی است که در مجموعه وز ارتخانه در جهت ایجاد اشتغال انجام می‌گیرد. به همین منظور در وزارت کشور با همکاری استانداران و معاونان برنامه‌ریزی استانها ستاد اشتغال تشکیل شده است. وقتی هدف اصلی در سیاستهای اقتصادی اشتغال باشد، مسلماً سیاستها با وقتی که هدف رشد اقتصادی صرف است تفاوت پیدا خواهند کرد. برای مقابله با بحران بیکاری در برنامه‌های اقتصادی باید به سمت توسعه‌ای پیش رفت که هدف در آن رواج فناوریهای کاربر باشد نه سرمایه‌بر؛ چون در وضعیت کنونی کشور عرضه نیروی کار

بیش از تقاضا برای آن است. در مقطع کنونی با توجه به مشکل بیکاری باید در سیاستگذارها هدف این باشد که فعالیتهای اشتغال‌زا انجام گیرد. اگر با دید اشتغال به سیاستها نگریده شود، بسیاری از روش کارها تغییر پیدا خواهد کرد و جهت‌گیری سیاستها به سوی ایجاد و افزایش اشتغال سوق خواهد یافت. ایجاد اشتغال نیاز به نوآوری در کارها نیز دارد. مثلاً وزارت راه برای اشتغال‌زایی خلاقیت و نوآوری‌هایی در تعریف بعضی فعالیتهای جدید به کار برده است که می‌توان از آنها الگو گرفت؛ یعنی کار جدیدی تعریف شده است تا میزان اشتغال‌زایی بالا رود. به عنوان مثال، بعضی از کارهایی که در وزارت راه برای اشتغال‌زایی انجام گرفته است عبارتند از: واگذاری و بهره‌برداری از راه‌های جاده‌ای، راه‌آهن، فرودگاهها و بنادر جدید به وسیله مردم؛ همچنین توسعه ناوگان جاده‌ای، ریلی و هوایی؛ استفاده از راننده کمکی برای اتوبوسها و مینی‌بوسها در مسافتهای با مدت بیش از ۸ ساعت؛ ایجاد سیستم کنترل سلامت راننده؛ تشخیص معایب خودروها از طریق سیستم CM؛ به کارگیری مدیر کارگاه و مهندس ناظر برای پروژه‌های عمرانی؛ به کارگیری ناظر فنی برای کنترل و نظارت بر ماشین‌آلات استیجاری؛ ایجاد مراکز امدادسانی پزشکی در جاده‌ها؛ کنترل فنی خودروها؛ ساماندهی و توسعه ماشین‌آلات؛ خدمات امدادسانی فنی بین راهی؛ اجرای طرح پزشک قطار؛ توسعه توان تعمیراتی و ساخت قطعات هواپیما در داخل کشور؛ ساخت و بهره‌برداری از هواپیماهای کوچک در کشور؛ احداث کارخانه‌های تولید جایگزین قیر؛ ایجاد مراکز فروش سوخت کشتیها در بنادر و جزایر جنوبی کشور؛ انتقال حجاج از طریق کشتی به عربستان؛ تامین آذوقه موردنیاز کشتیها؛ و جز اینها.

چنین کارهایی را در وزارت کشور هم می‌توان انجام داد. مثلاً در بخش شهری می‌شود از طریق مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها کاری کرد که افراد بیشتری در بخش مسکن، حمل و نقل، فضای سبز و جز اینها به کار گرفته شوند، تا هم اشتغال‌زایی انجام گرفته باشد و هم اینکه توزیع عادلانه‌ای در توزیع ثروت و امکانات صورت گیرد. شوراها و شهرداریها باید توجه کنند که نقدترین بخش برای ایجاد کار و اشتغال بخش مسکن و ساخت و ساز است. در این بخش با توجه به وضعیت کنونی اشتغال می‌توان از فناوری کاربر استفاده کرد. مشکلی که این بخش طی دو دهه اخیر در کشور پیدا کرده، جذب نیروی کار افغانی در آن است. وظیفه وزارت کشور است که تکلیف این نیروها را مشخص کند تا با خروج آنها بتوان در بخش ساخت و ساز از نیروی کار ایرانی استفاده کنیم.

با توجه به شرایطی که در مورد اشتغال در جامعه وجود دارد، نیاز به توجه

پرداخت شد؛ بدین صورت که از منابع این ماده ۱ میلیون تومان وام خود اشتغالی به افراد بیکار پرداخت می‌شد. سال گذشته این مبلغ به ۳ میلیون تومان افزایش پیدا کرد. در مجموع، بحث خود اشتغالی نتیجه مطلوبی نداشت چون هر فرد باید راساً برای دریافت این وام مراجعه می‌کرد و در ضمن به علت ناچیز بودن مبلغ آن، نمی‌شد به وسیله آن کاری تولید کرد. امسال وزارت کار پیشنهاد ایجاد ۳۰۰ هزار شغل را از محل منابع این ماده به دولت ارائه کرد. به این گونه که کارگاههایی که یک نفر را به مدت ۵ سال به کار گیرند، از محل منابع این ماده از سه میلیون وام، به علاوه پرداخت بیمه فرد به کار گرفته شده به مدت ۲ سال و حق صاحبکار بهره‌مند می‌شدند، مشروط به اینکه فرد به کار گرفته شده را به مدت ۵ سال در کارگاه خود آموزش دهند. هدف این طرح این است که افراد در طی ۵ سال آموزش ببینند و بتوانند در همان کارگاه باقی بمانند؛ و در غیر این صورت با آموزشهایی که دیده‌اند خود راساً کارگاه تاسیس کنند.

در همین جا نکته‌ای در مورد اشتغال به ذهن رسید که لازم می‌بینم به آن اشاره کنم؛ و آن هم بحث آموزش بیکاران است. یکی از مشکلات در بحث اشتغال عدم مهارت بیکاران است. بیکاران کار بلد نیستند و به همین خاطر ماده ۵۶ برنامه توسعه سوم به این صورت تغییر پیدا کرد تا زمینه آموزش بیکاران فراهم گردد. متأسفانه در کشور ما بر روی بحث آموزش افراد بیکار - مخصوصاً بحث آموزش فنی و حرفه‌ای - تأکید زیادی نمی‌شود. در سالهای اول انقلاب توجه جدی‌تری به دوره‌های هنرستان و فنی و حرفه‌ای صورت می‌گرفت، و به افراد بیکار آموزش داده می‌شد. اما متأسفانه امروزه این دوره‌ها کم رونق شده‌اند. خوشبختانه از موقعی که بحثهای اشتغال‌زایی مطرح شده حرکت‌های مثبتی در جهت آموزش بیکاران انجام گرفته است؛ ولی اینها کافی نیست و لازم است سیستم آموزشی کشور در سالهای آینده مجدداً به مسئله آموزش بیکاران توجه بیشتری کند. نکته دیگر در مورد آموزش بیکاران این است که مراکز فنی و حرفه‌ای به صورت تصدی‌گری به آموزش بیکاران می‌پردازند. در حالی که این مراکز می‌توانند متولی آموزش فنی و حرفه‌ای در کشور باشند و در ضمن از امکانات بخشهای دیگر جامعه، از جمله بخش خصوصی و عمومی برای آموزش افراد بیکار به وسیله سیستمهایی مانند استاد و شاگردی که سابقه طولانی‌ای در کشور دارند استفاده کنند. در ضمن سیستم فنی و حرفه‌ای هم باید مقداری در روشهای آموزش خود تغییر ایجاد کند.

در ماده ۵۶ برنامه سوم توسعه کشور ۳۰۰ هزار شغل برحسب استانها و حتی شهرستانها تفکیک شده و مثلاً مشخص گردیده است که فلان شهرستان

بیشتری به بخش خدمات برای اشتغال‌زایی به چشم می‌خورد. تاکنون در فضای اقتصادی کشور اگر بحثی راجع به سرمایه‌گذاری شکل می‌گرفت، ذهنها به سمت سخت‌افزار سرمایه‌گذاری و بخش صنعت متمایل می‌شد و تصور بر این بود که حتماً باید مثلاً کارخانه پتروشیمی، امکانات زیربنایی سخت‌افزاری و جز اینها در کشور ایجاد شود تا سرمایه‌گذاری اقتصادی موفق انجام شده باشد. شکی نیست که برای درازمدت این سرمایه‌گذاریها باید انجام گیرد ولی برای حل مشکل اشتغال در وضع کنونی به مَسْکَنی در کوتاه مدت نیاز است. یعنی وضعیت اشتغال و بیکاری در جامعه طوری است که اگر به بخشهایی که می‌توانند در کوتاه‌مدت مشکل اشتغال را حل کنند توجه نشود، مشکلات جدی رخ می‌نمایند که سبب می‌شوند نتوان در جامعه سرمایه‌گذاریهای پایدار و درازمدت انجام داد. نتیجه این می‌شود که در کنار توجه به سرمایه‌گذاریهای بلندمدت و ایجاد اشتغالات پایدار از طریق سرمایه‌گذاریهای زیربنایی و صنعتی، باید توجه بیشتری به بخش خدمات برای اشتغال‌زایی کرد. برخی از کارها در زمینه اشتغال‌زایی حتی ممکن است نیاز به تامین سرمایه از منابع دولتی نداشته باشد. مثلاً با تعریف رشته‌ای جدید از کالاهای مصرفی مانند گردشگری برای مردم، می‌توان اشتغال‌زایی انجام داد - آن هم بدون تحمیل هزینه‌ای به بودجه دولت.

در بحث اشتغال توجه به مقوله عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه ثروت و درآمد در جامعه اهمیت بسزایی دارد. در کشور ما به مسئله سرمایه‌گذاری فقط با دید رشد اقتصادی نگریسته می‌شود. وقتی با دید رشد اقتصادی به سرمایه‌گذاری نگریسته شود، تمایلی وجود ندارد که به بحث عدالت اجتماعی پرداخته شود، و ترجیح داده می‌شود سرمایه‌گذار کار خود را انجام دهد. سرمایه‌گذار ممکن است بخواهد از فناوری سرمایه‌بر استفاده کند. با توجه به شرایط کنونی جامعه و نرخ بیکاری دولت می‌تواند در سرمایه‌گذاریها دخالت کند تا سرمایه‌گذار به جای فناوری سرمایه‌بر از فناوری کاربر استفاده کند تا بدین وسیله بخشهای بیشتری از مردم به کار گرفته شوند و تعدیلی در توزیع ثروت و درآمد در جامعه به وجود آید و جامعه از حالت قطبی شدن خارج گردد. بالاخره اینکه برای اشتغال باید به بحث سرمایه‌گذاریهای بخش خصوصی و خارجی هم توجه کرد.

در قسمت دوم بحث خود، می‌خواهم به فعالیتهایی که دولت در زمینه اشتغال‌زایی انجام داده است اشاره کنم. از جمله فعالیتهایی که دولت در زمینه اشتغال انجام داده است، می‌توان به منابع ماده ۵۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور اشاره کرد. در سالهای ۷۹ و ۸۰، منابع ماده ۵۶ به صورت خود اشتغالی مطرح و

۳۰۰ نفر از این میزان سهمیه دارد و طرح آموزش و اشتغال‌زایی این ۳۰۰ نفر را یا خودش می‌تواند اجرا کند و یا اگر نتوانست چنین کند، ۳۰۰ نفر از بیکاران را که در اداره کار ثبت نام کرده‌اند می‌تواند برای کار آموزش به کارگاه‌های شهرستان مجاور بفرستد. از دیگر منابع تکلیفی بانکها در زمینه اشتغال، می‌توان به تبصره ۳ و وجوه اداره شده هم اشاره کرد. وجوه تبصره ۳ با توجه به شرایط در نظر گرفته شده بانکها برای سرمایه‌گذاری در طرحهای بلندمدت اختصاص داده می‌شود و وجوه اداره شده مبالغی است که دولت از بودجه خود به بانکها می‌پردازد تا بصورت وام در طرحهای استانی سرمایه‌گذاری شود.

مظفر صرافی: سؤالی در اینجا پیش می‌آید، و آن اینکه: شهرداریها اولویت را در ابتدا باید به اشتغال بدهند یا اینکه رونق اقتصادی را هدف قرار دهند؟ در واقع از آثار تبعی انتخاب گزینه دوم ایجاد اشتغال است. اگر رویکرد دوم مورد توجه شهرداریها واقع شود، ممکن است سرمایه‌گذار از فناوری سرمایه‌بر استفاده کند، طوری که سرمایه‌گذاری او موجب اشتغال چندانی نشود. بطور مثال، شنیدیم که در سال گذشته بین ۱۵ تا ۲۰ میلیون تومان در صنعت برای ایجاد هر شغل سرمایه‌گذاری لازم بوده که این میزان در بخش تعاونی حدود ۰/۸ بوده و در بخش خدمات نیز کاملاً کاهش پیدا کرده است. پس اگر شهرداری و شورای شهر علاقه‌مند به ایجاد شغل بیشتر هستند برای ایجاد فعالیت و جذب سرمایه‌ها باید به سراغ کدام نوع فعالیتها بروند که بیشتر ایجاد شغل کند؟ اگر به تولید شغل توجه شود نظریات دولت رفاه و عدالتخواهانه پیش می‌آید که ممکن است برای اجرای نظریات رشد طلب و جذب سرمایه‌ها بازدارنده باشد. با مراجعه به آمار بسیاری از کشورهای پیشرفته، می‌توان دریافت که ایجاد شغل متناسب با رشد تولید ناخالص داخلی آنها نیست. اگر در ۲۰ سال گذشته این کشورها در ازای ۶ درصد تولید ناخالص ملی مثلاً ۰/۸ یا یک درصد رشد اقتصادی داشته‌اند، امروز می‌توان دید که در ازای آن یک درصد رشد اقتصادی ۰/۴ یا ۰/۵ درصد رشد اشتغال داشته‌اند. حال این نگرانی در بین این کشورها وجود دارد که ممکن است رشد و توسعه اقتصادی وجود داشته باشد ولی تولید کار به همراه نداشته باشد. این پدیده در برنامه عمران ملل متحد "*Ijobless Growth*" نامیده شده است. ساختار اشتغال کشورهای پیشرفته شاهد این است که شغل‌هایی با حداقل درآمد مرتب مقدارش زیاد، و شغل‌هایی با درآمد متوسط تعدادش کمتر می‌شود. در واقع قشرهای میانی که به نوعی باعث ثبات سیاسی جامعه می‌شوند در حال کوچک شدن‌اند. ادامه این روند ساختار جامعه سالم را با خطر مواجه می‌سازد. به هر حال هدف از طرح این مباحث

لزوم پرداختن به راهبردهای اشتغال به وسیله مدیران شهری در کشور است.

اعظم خاتم: واقعیت این است که در کشور ما متولی خاصی برای ایجاد اشتغال وجود ندارد. با کارهایی که در سطح استاندارها در مورد اشتغال در حال انجام است، چشم‌انداز امیدوار کننده‌ای درباره محلی کردن اشتغال به چشم می‌خورد. ولی تذکر این نکته هم لازم است که محلی کردن اشتغال نباید به معنی غیرتخصصی کردن آن باشد بلکه اشتغال مسئله‌ای است بسیار تخصصی که نیاز به برنامه‌ریزی دارد. محلی کردن بحث اشتغال در سطح استاندارها و سپس شهرداریها باعث پایش و اصلاح تصمیمات کلان کشور در مورد اشتغال در سطح محلی می‌شود. در اصلاح قانون شوراها پیشنهاد شد برای مشخص شدن قابلیت‌ها و تواناییهای شهرها برای سرمایه‌گذاری شوراهای شهر به جای پرداختن به کارهای اجرایی به کارهای برنامه‌ای و تدوین چشم‌انداز آینده شهر برای برنامه‌ریزی روی آورند. چون در سطح محلی و شهری کسی به تدوین این برنامه‌ها نمی‌پردازد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز در برنامه‌ریزیها فقط تا سطح استان برنامه ارائه می‌کند.

در اینجا لازم می‌بینم به دلایل عدم موفقیت مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای و هنرستانها اشاره کنم. اگر هزینه یک دبیرستان نظری و یک هنرستان با یکدیگر مقایسه شوند، می‌توان دید که هزینه‌های هنرستان چندین برابر هزینه‌های یک دبیرستان معمولی است. به همین خاطر آموزش و پرورش ترجیح می‌دهد که بر روی هنرستانها کمتر سرمایه‌گذاری کند. با کشاندن آموزش فنی و حرفه‌ای به کارگاهها و مقوله آموزش استاد و شاگردی هم نمی‌توان در زمینه آموزش فنی و حرفه‌ای موفق شد؛ چون به عنوان مثال، امروزه در دفاتر مهندسان مشاور حاضر نیستند حتی نرم‌افزار «اتوکد» را به پرسنل آموزش دهند، چه رسد به آموزشهای پیچیده‌تر و طولانی مدت‌تر. در واقع می‌خواهند از نیروی کار ماهر استفاده کنند. دلیل این امر هم روشن است چون آموزشهای امروزی آموزشهای ساده‌ای نیست که نیروی کار با همان سیستم استاد و شاگردی گذشته بتواند این آموزشها را در عرض ۶ ماه یا یک سال فراگیرد. در ضمن برای بخش خصوصی هم مقرون به صرفه نیست که این آموزشها را به پرسنل خود ارائه دهد. امروزه در دفاتر و کارگاههای بخش خصوصی بازدهی نیروی کار حرف اصلی را می‌زند. بخش خصوصی به محض اینکه بحث آموزشهای فنی و حرفه‌ای پیچیده و طولانی مدت مطرح می‌گردد - که ممکن است ۱ تا ۲ سال کارآموزی لازم داشته باشد - از این آموزشها استقبالی نمی‌کند. بنابراین می‌توان به بحث آموزش فنی و حرفه‌ای از این

دید نگرینست که شوراهای شهر و شهرداریها چه اقداماتی می‌توانند در این زمینه به عمل آورند. یا اینکه چگونه می‌توان نهادهای مردمی مانند افراد نیکوکار محلی را ترغیب به سرمایه‌گذاری در آموزش فنی و حرفه‌ای کرد؟ امید است با کمیسیونهایی که در استانداریها در زمینه اشتغال شکل گرفته است، و با استفاده از متخصصان رشته‌های مختلف، با کاری دائمی و برنامه‌ریزی شده به ساماندهی بحث آموزش فنی و حرفه‌ای در سطح محلی پرداخت.

مسئله دیگر در مورد اشتغال این است که اگر در سیاستهای اشتغال‌زایی به استفاده از فناوریهای کاربر و تقسیم کار روی آوریم، این سیاستها موجب افت زیادی در بازده کاری افراد می‌شود. مثلاً وقتی شاگرد راننده‌ای را به سیستم حمل‌ونقل‌ای تحمیل می‌کنید که این سیستم توانایی جواب دادن به دو شغل را ندارد و نمی‌تواند مایحتاج مادی دو نفر را تأمین کند، درست است که درصد اشتغال افزایش می‌یابد اما کارایی افراد پایین می‌آید و افراد برای رفع مایحتاج مادی خود مجبور می‌شوند به کار دوم و حتی سوم روی آورند. طبق بررسیهایی که در سال ۷۵ انجام گرفت، حدود ۸ تا ۱۰ درصد شاغلان کشور دو یا سه شغله بودند. طبق همین برآوردها این میزان تا سال ۱۳۸۰ به ۲۰ درصد افزایش یافت. به عبارتی، می‌توان گفت از هر ۱۰۰ شغل جدید که به وجود می‌آید ۱۰ شغل را همان شاغلان قبلی اشغال می‌کنند. پس در واقع با سیاست فناوریهای کاربر و تقسیم کار کنونی نمی‌توان اشتغال ایجاد کرد بلکه فقط راندمان کاری افراد پایین می‌آید.

لازم می‌دانم در مورد بحثهای عدالت اجتماعی نیز به نکته‌ای اشاره کنم. بسیاری از تصمیمات اقتصادی ابعاد اجتماعی هم دارند، که متأسفانه کمتر توجهی به این ابعاد اجتماعی سیاستگذارها می‌شود. برای رفع این نقیصه، در لایحه تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به وجود آید تا این وزارتخانه با عملکرد فرابخشی‌ای که خواهد داشت بر ابعاد اجتماعی تصمیمات اقتصادی نظارت کند.

مسئله مهم دیگری که دولت در زمینه اشتغال‌زایی باید به آن توجه کند، توانها و استعدادهایی است که شهرهای مختلف در زمینه اشتغال‌زایی دارند و چه بسا حتی برای مدیران شهری آنها هم شناخته شده نباشد. متأسفانه این شرایط و پتانسیلها در برنامه‌های دولتی لحاظ نمی‌گردند. با سرمایه‌گذاری بر روی این توانها می‌توان به ایجاد رونق اقتصادی در شهرها و اشتغال پایدار شهری دست پیدا کرد. این مسئله‌ای است که بانک جهانی هم به آن اشاره می‌کند و اظهار می‌دارد وامهایی که در اختیار شهرهای مختلف جهان سوم برای ساماندهی بافتهای

حاشیه‌ای و زیرساختهای شهری قرار می‌دهد، نه تنها باعث اصلاح وضعیت فیزیکی این شهرها می‌گردد بلکه رونق اقتصادی نیز در آنها ایجاد می‌کند و ساخت و سازهای شهری (و به تبع آن، اشتغال شهری) را افزایش می‌دهد.

مظفر صرافی: نکته پایانی صحبت خانم خاتم در مورد بانک جهانی بسیار جالب است. بانک جهانی از دهه ۹۰ به بعد بر طبق سیاستی فرموله شده، بخش عمده‌ای از وامهای خود را به کلان شهرها و شهرهای بزرگ کشورهای توسعه نیافته برای بازسازی زیرساختهای شهری اختصاص داد. تئوری بانک این بود که زیرساختهای شهری فاقد توجه اقتصادی برای سرمایه‌گذاری از نظر بخش خصوصی اند و می‌بایست همچون کالای عمومی به وسیله دولتها تأمین گردند و از این رو سرمایه‌گذاریهای دولتی بر روی آنها لطمه‌ای به سیاست ملی خصوصی‌سازی نخواهد زد؛ بلکه برعکس، در اثر این سرمایه‌گذاریها، شهرها رونق اقتصادی خواهند یافت. این گونه سرمایه‌گذاریها همچنین بسیار اشتغال‌زا است. در عین حال باید توجه داشت که این سرمایه‌گذاریهای دولتی باعث کاهش کارایی و بهره‌وری سرانه نشوند، چرا که در رقابت جهانی نمی‌توان به فکر تقسیم شغل‌های کنونی بود بلکه باید به ایجاد رشته‌ها و شاخه‌های جدیدی از اشتغال اندیشید.

علی محقر: اگر اشتغال و برنامه‌ریزی اقتصادی به استانها واگذار گردد، ممکن است کیفیت کارها از لحاظ تصمیم‌گیریها و کارایی پایین بیاید. در مورد کار گروههایی که اشاره شد، در وزارت کشور با همکاری استانداران و معاونان برنامه‌ریزی استانها برای اشتغال تشکیل شده است. به نکته‌ای اشاره می‌کنم و آن اینکه این کار گروهها مجری برنامه‌های دولت‌اند. یعنی دولت در واقع تکلیف ماده ۵۶، تبصره ۳، منابع داخلی بانکها و وجوه اداره شده را مشخص می‌سازد و آیین‌نامه آنها را تصویب می‌کند و آنها را فقط برای اجرا به کار گروهها در سطح استانها واگذار می‌کند. کار گروهها فقط مجریان این برنامه‌ها هستند، ضمن اینکه از منابع دانشگاهی و مشاوره فکری آنها هم می‌توانند برای اجرای این مصوبات استفاده کنند.

در مورد مقوله عدالت اجتماعی، تقسیم کار و فناوریهای کاربر، در جواب به بحثهای خانم خاتم باید بگویم دو ضرورت ما را در مقاطع زمانی خاصی به این سمت می‌برد که رو به فناوری کاربر بیاوریم. یکی از اینها کمبود سرمایه، و دیگری فراوانی نیروی کار است. وقتی سرمایه ما محدود است و بسیاری از شرایط جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی وجود ندارد، باید چنین تصمیم‌گیری کرد که منابع موجود مثلاً به ۱۰ طرح بزرگ پتروشیمی و نفتی اختصاص داده شود. منظور

طرح‌هایی است که ممکن است در کوتاه‌مدت اشتغال بسیار کمی ایجاد کنند ولی در درازمدت در ایجاد اشتغال پایدار مؤثر باشند. یا اینکه می‌توان این منابع را بر طبق سازوکاری همچون طرح ضربتی اشتغال، با ۳۰۰ هزار شغل برای ایجاد اشتغال سریع و کوتاه‌مدت، صرف کرد. برای مشکل آموزش بیکاران و اینکه بخش خصوصی از آموزش‌های فنی و حرفه‌ای استقبال نخواهد کرد، طرح ضربتی اشتغال اندیشیده شده است، که براساس آن افراد بیکار به مدت ۵ سال در کارگاهها مشغول به کار می‌شوند. بدین ترتیب مشکل آموزش افراد بیکار که ممکن است بخش خصوصی حاضر به سرمایه‌گذاری بر روی آن نشود حل خواهد شد. بنابر این به دلیل کمبود سرمایه و وجود بیکاران زیاد آموزش ندیده در مقطع کنونی، در کوتاه‌مدت باید سیاستهای اشتغال کشور را به این سو هدایت کرد که از فناوری کاربر استفاده به عمل آید. برای مثال، می‌توان به دو کشور هندوچین - که هر دو در حال صنعتی شدنند، و هر دو تجربه موفقیتی در زمینه استفاده از تکنولوژی کاربر دارند - اشاره کرد.

بالاخره اینکه سیستم آموزش فنی و حرفه‌ای به جای تصدی‌گری مستقیم آموزش بیکاران می‌تواند آموزش فنی و حرفه‌ای را از طریق مواردی مانند ماده ۵۶ به دیگر بخشها واگذار کند. می‌توان از مجموعه دستگاههای دولتی و شهرداریها در این زمینه کمک گرفت. مثلاً وزارت راه در زمان حاضر همین حرکت را آغاز کرده و با جذب کارآموز مشغول آموزش دادن به آنهاست.

علی‌نوزیون: در این قسمت جلسه می‌خواهم به این موضوع بپردازم که چگونه شهرداریها طبق ظرفیتهای قانونی کنونی می‌توانند اشتغالزایی کنند؛ و در این زمینه مثالهایی را در سه مقوله ایمنی، حمل و نقل عمومی و زباله ذکر می‌کنم. یکی از مسائل جدی ساخت و سازهای شهری، مقوله ایمنی است که نظارتی از طرف شهرداریها و سازمانهای آتش‌نشانی بر روی آن صورت نمی‌گیرد - بجز در چند شهر آن هم به صورت خودجوش و عرفی، نه سازمان یافته و قانونی. اگر در این بخش با هدف ایجاد اشتغال و در ضمن ایجاد ایمنی بیشتر در ساخت و سازها و ارتقای ضریب ایمنی و نظارتی در شهرهای بزرگ شرکتهای خدمات مشاوره فنی و ایمنی راه‌اندازی گردد، آن گاه می‌توان در زمینه ایمنی و اشتغالزایی فعالیتهای مثبتی را به انجام رساند. اگر شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت برای این منظور انتخاب شوند، تعداد واحدهای مسکونی آنها حدود ۴ میلیون و ۷۰۰ هزار نفر است. می‌توان در این شهرها ۳۱۶ الی ۳۲۰ شرکت برای خدمات‌رسانی در زمینه ایمنی تاسیس کرد. به طور متوسط اگر هر شرکت ۱۰ نفر را در استخدام خود

داشته باشد، می‌توان حدود ۳۱۶۰ شغل در این بخش ایجاد کرد. در بخش حمل‌ونقل عمومی اگر سه بخش تاکسیرانی، اتوبوسرانی و مینی‌بوسرانی از یکدیگر منفک گردند، در هر کدام از این بخشها می‌توان به طور جداگانه اشتغالزایی کرد. بر طبق شاخصهای برنامه سوم توسعه کشور باید سالیانه ۲۰ هزار تاکسی به سیستم حمل و نقل عمومی کشور تزریق شود که این تعداد تاکسی منجر به تولید حداقل ۲۰ هزار شغل جدید در سال می‌شود. در بخش اتوبوسرانی، با قراردادهایی که با شرکتهای خودروسازی منعقد شده است، امسال ۳۱۰۰ دستگاه اتوبوس وارد سیستم حمل و نقل عمومی شهرها می‌شود. اگر در نظر بگیریم که هر اتوبوس به طور متوسط ۲/۵ نفر را شاغل می‌کند (۲ نفر برای رانندگی در ۲ شیفت کاری و ۰/۵ نفر برای تعمیرات و نگهداری)، در مجموع ۷۶۵۰ شغل از این طریق ایجاد می‌گردد. اگر سیستم حمل و نقل عمومی شهرهای بین ۱۰ تا ۱۰۰ هزار نفر زیر پوشش مینی‌بوسرانی قرار گیرد، این شهرها در زمان حاضر ۳۲۰۰ دستگاه مینی‌بوس فعال دارند و ۱۰ درصد از کل جابجاییهای شهری در آنها از طریق مینی‌بوس صورت می‌گیرد. حال اگر این میزان به ۲۵ درصد برسد، به ۷۸۱۸ مینی‌بوس نیاز است. با توجه به اینکه ۳۲۰۰ مینی‌بوس فعلاً در این شهرها وجود دارد، ۴۶۱۸ مینی‌بوس دیگر باید خریداری شود. اگر برای خدمات‌رسانی به هر مینی‌بوس حداقل ۲ نفر در نظر گرفته شود، بیش از ۹ هزار نفر نیز از این طریق شاغل می‌شوند.

در بخش زباله هم می‌توان اشتغالزایی کرد. ۵ درصد از زباله تولید شده در شهرها پلاستیک و حدود ۸/۷ درصد کاغذ است. اگر تفکیک زباله پیگیری شود، علاوه بر منافع زیست محیطی و اقتصادی، می‌توان فرصت شغلی نیز ایجاد کرد. اگر برای تفکیک زباله مشخصاً شهرهای بالای صد هزار نفر را در نظر بگیریم، با توجه به سرانه تولید زباله در شهرها که حدود ۰/۸ کیلوگرم به ازای هر نفر است، زباله تولیدی این شهرها ۲۲۷۱۴ تن در روز می‌شود که ۱۱۰۹ تن آن پلاستیک است. اگر ظرفیت هر کارخانه بازیافت پلاستیک ۱ تن در روز محاسبه شود، در این بخش می‌توان ۱۱۰۹ کارخانه بازیافت یا ده نفر پرسنل برای هر کدام، یا در مجموع با ۱۱۰۹۰ نفر، ایجاد کرد. روزانه حدود ۱۹۳۰ تن زباله کاغذ و مقوا در شهرها تولید می‌شود که اگر میزان بازیافت کاغذ را ۱/۲ تن در روز محاسبه کنیم حدود ۱۶۰۸ کارخانه به شکل کارگاه کوچک بازیافت کاغذ در این بخش نیاز داریم. حال اگر هر کارگاه نیاز به ۱۵ نفر پرسنل داشته باشد، ۲۴۱۲۰ شغل در بخش بازیافت کاغذ تولید می‌شود.

در زمینه جمع‌آوری و تفکیک زباله اگر برای شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر قرار باشد شرکتهای تفکیک و بازیافت راه‌اندازی گردد، به ۴۷۱۶ نفر نیز در این بخش نیاز است. ضمناً این بخش به ۵۵۵ دستگاه خودرو برای جمع‌آوری زباله نیاز دارد که تولید آنها برای بخش صنعت اشغال‌زاست. خلاصه اینکه، در بخش زباله ۳۹۹۲۴ نفر را می‌توان مشغول به کار کرد.

این سه مقوله بخشی از مدیریت شهری است که در آن می‌توان اشتغال‌زایی کرد، بدون اینکه فشاری اضافی به دولت وارد آید. به دیگر بخشهای مدیریت شهری - از جمله ساخت و ساز - هم اگر به چشم اشتغال‌زایی نگاه شود، می‌توان شغل‌های زیادی ایجاد کرد.

حسینعلی وکیل‌علی‌آبادی: در اعمال سیاست دولت در سطح شهرستانها متأسفانه شهرداریها و شوراهای شهر نقشی ندارند و تصمیم‌گیریها از بالا انجام می‌گیرد؛ پس نباید توقع داشت که این سیاستها موفقیت‌آمیز باشند. از جمله در بحث اشتغال اگر تفکرات دولتمردان تغییر پیدا کند و اینان به تصمیم‌گیری محلی و تصمیمات مردم و مدیران محلی معتقد گردند، مطمئناً سیاستگذاریها موفق‌تر خواهد بود؛ ولی متأسفانه اکنون خلاف این موضوع به چشم می‌خورد. این عدم واگذاری تصمیم‌گیریها به مدیران محلی باعث می‌شود که انگیزه رقابت بین مدیران محلی شهرها برای جلب سرمایه و امکانات برای ایجاد رونق اقتصادی به شهرها از بین برود. در هر شهر هنگامی که تصمیمات را کسی دیگر می‌گیرد، آن‌گاه مدیران محلی تلاش برای ایجاد رونق اقتصادی در شهر خود انجام نمی‌دهند. مثلاً در کاشان اگر دولت سرمایه‌گذاری لازم را در امر گردشگری انجام دهد، از طریق بازسازی زیرساختهای شهری می‌توان کاری کرد که هر سال درآمدی به میزان چندین برابر مقدار سرمایه‌گذاری اولیه وارد کشور شود. درباره مقوله آموزش اشتغال در کاشان جلسهای داشتیم، در مورد اینکه در این زمینه چه کاری می‌توان انجام داد. در آن جلسه همین نتیجه‌ای که دکتر محقر هم اشاره کردند به دست آمد؛ یعنی اینکه بهتر است دانش‌آموزان و دانشجویان در طول تعطیلات تابستان در ادارات، کارگاهها و دیگر جاها به کار گرفته شوند، تا هم آموزش کار دیده باشند و هم اینکه اوقات فراغت آنها پر شده باشد. منتهی دولت باید از این کار حمایت کند و سازوکارهای لازم را در این زمینه (مانند بیمه دانش‌آموزان در مقابل حوادث ناشی از کار) فراهم آورد. به عنوان نمونه، امسال فرزندان کارکنان شهرداری در قسمتهای مختلف شهرداری به کار گرفته شدند. درست است که امکانات آموزش فنی و حرفه‌ای ما ضعیف است؛ اما اگر میزان توقع خود را پایین آوریم و توقع آموزشهای

پیچیده نداشته باشیم، آن‌گاه از طریق کارگاههای محلی می‌توان به افراد بیکار آموزش داد. البته مراکز فنی و حرفه‌ای باید از این افراد آموزش دیده امتحان بگیرند، و تنها برای آن کسی که واقعاً کار یاد گرفته است کارت فعالیت صادر کنند. در کاشان برای مقاوم سازی ساخت و سازها از معماران تجربی درخواست شد که تشکل تأسیس کنند. سپس هنگامی که این تشکل بر پا شد، بستر و زمینه آموزشی برای آنها فراهم گردید تا هر کسی که تایید شد، برایش کارت فعالیت صادر شود. پس از این مراحل است که مدیران شهری می‌توانند به شهروندان بگویند برای فعالیت باید به چه کسانی مراجعه کنند.

در جواب سؤال دکتر صرافی در مورد اینکه اگر صنعت در کاشان مستقر شد از کجا معلوم که از نیروی کار بومی استفاده کند، می‌توانم بگویم که از این نظر خیال ما راحت است، چون آن قدر نیروی تحصیلکرده و دانشگاهی در شهر داریم که بتوان از آنها در صنعت استفاده کرد.

مدیر شهری می‌داند با دادن رونق اقتصادی و ایجاد اشتغال در شهر می‌توان از آثار تبعی رونق اقتصادی - از جمله دریافت عوارض بیشتر و تأمین منابع مورد نیاز مدیریت شهر - استفاده کرد؛ اما با این مسئله مواجه است که این کار را چگونه انجام دهد؛ و در واقع متولی ایجاد شغل و به تبع آن رونق اقتصادی در شهر کیست

در مورد اشتغال شهری، گفته می‌شود که سیاستهای کلان اشتغال‌زایی کشور جنبه شهری ندارند. در حالی که از زاویه‌ای دیگر می‌توان گفت سیاستهای کلان اشتغال در کشور جنبه شهری دارند، چون در اقتصاد روستایی ما به ندرت شغلی ایجاد می‌شود و با مکانیزه کردن کشاورزی از حجم اشتغال کنونی در بخش کشاورزی کاسته خواهد شد. پس هر پروژه اشتغال‌زایی که در مقیاس کلان کشور اندیشیده شود مربوط به اشتغال شهری است. اگر این تعبیر این‌گونه به کار برده شود که کسی به اشتغال شهر معین و خاصی حساس نیست، صحیح‌تر است

با توجه به بحث مدیریت واحد شهری که این روزها رونق گرفته است، اگر این مدیریت واحد تحقق یابد به نظر می‌رسد اشتغال جزء آخرین مولاتی است که مدنظر مدیران شهری قرار خواهد گرفت

ایجاد اشتغال نیاز به نوآوری در کارها نیز دارد

برای حل مشکل اشتغال در وضع کنونی به مسکنی در کوتاهمدت نیاز است. یعنی وضعیت اشتغال و بیکاری در جامعه طوری است که اگر به بخشهایی که می‌توانند در کوتاهمدت مشکل اشتغال را حل کنند توجه نشود، مشکلات جدی رخ می‌نمایند که سبب می‌شوند نتوان در جامعه سرمایه‌گذاریهای پایدار و درازمدت انجام داد. نتیجه این می‌شود که در کنار توجه به سرمایه‌گذاریهای بلندمدت و ایجاد اشتغالات پایدار از طریق سرمایه‌گذاریهای زیربنایی و صنعتی، باید توجه بیشتری به بخش خدمات برای اشتغال‌زایی کرد

مراکز فنی و حرفه‌ای به صورت تصدی‌گری به آموزش بیکاران می‌پردازند. در حالی که این مراکز می‌توانند متولی آموزش فنی و حرفه‌ای در کشور باشند و در ضمن از امکانات بخشهای دیگر جامعه، از جمله بخش خصوصی و عمومی برای آموزش افراد بیکار به وسیله سیستمهایی مانند استاد و شاگردی که سابقه طولانی‌ای در کشور دارند استفاده کنند

شهرداریها مانند رایزنی برای اشتغال‌زایی، می‌توانند برای جلب سرمایه و پروژه‌های مختلف به شهر خود تلاش کنند. یا به عبارتی، می‌توانند به رقابت با دیگر شهرها برای جذب بسیاری از پروژه‌ها و فعالیتهایی بپردازند که دستگاههای مختلف باید انجام دهند و مکان آنها هنوز مشخص نیست. یا حتی در مورد انجام بعضی پروژه‌ها که امکان بروز و ظهور ندارند و بخش خصوصی هم به فکرش نیفتاده است که زمینه‌های لازم را برای آن فراهم سازد تلاش کنند

در مورد نقش شهرداریها و شوراهای شهر در ایجاد اشتغال، می‌توان گفت تنها اهرمی که در این زمینه در دست شهرداریها قرار دارد کالبد شهر است. اگر به کالبد و فرهنگ شهر به درستی نگریسته شود، پتانسیل بالایی برای ایجاد شغل در شهرها در اختیار شهرداریها قرار می‌گیرد

چون شوراهای شهر نماینده و منتخب مردم‌اند و مردم نسبت به دستگاههای دولتی اطمینان بیشتری به آنها دارند، می‌توان با استفاده از این اطمینان مردم آنها را ترغیب به سرمایه‌گذاری در شهر کرد تا شهر رونق اقتصادی لازم را کسب کند

در کشورهای توسعه یافته مالیات و عوارض را کلاً شهرداریها دریافت می‌کنند. آن‌گاه قسمتی را که جنبه محلی دارد خود برای اداره شهر برمی‌دارند و قسمتی را که جنبه ملی دارد در اختیار دولت قرار می‌دهند. یعنی دیگر چیزی به اسم وزارت اقتصاد و دارایی ندارند، بلکه خود شهرداریها به عنوان نمایندگان دولت به جمع‌آوری مالیات می‌پردازند. شهرداریها در کشور ما هم می‌توانند این نقش را برعهده گیرند، به شرط اینکه تغییری در نظام مالیاتی و عوارض کشور به وجود آید

در مقطع کنونی با توجه به مشکل بیکاری باید در سیاستگذارها هدف این باشد که فعالیتهای اشتغال‌زا انجام گیرد. اگر با دید اشتغال به سیاستها نگریسته شود، بسیاری از روش کارها تغییر پیدا خواهد کرد و جهت‌گیری سیاستها به سوی ایجاد و افزایش اشتغال سوق خواهد یافت.



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی