

توسعه بدون اشتغال؟!!

◆ امیر جعفرزاده



آمده از بیکاری می‌تواند ضربات غیر قابل جبرانی به کشور بزند. این آسیب‌ها از منظر مردم، به صورت سرخوردگی، عدم شکوفایی استعداد های مردم، پناه بردن به کارهای غیر قانونی و مشکلات فرهنگی به وجود آمده به خصوص برای جوانان که در همه شئون زندگی آنان تاثیر می‌گذارد و از منظر توسعه‌ای موجب عدم استفاده کشور از تمامی منابع انسانی موجود و در نتیجه عدم توسعه متناسب کشور می‌شود.

در این میان با روی کار آمدن دولت احمدی نژاد که مهم‌ترین شعارهایش عدالت و ایجاد اشتغال برای همه قشرهای جامعه است. مردم در پی تحقق این شعارها هستند. مساله اشتغال مساله‌ای یک بعدی نیست که تنها وزارت کار مسوول ایجاد اشتغال باشد. بلکه ایجاد کار مساله‌ای چند بعدی است و باید تمامی اعضای کابینه توجهی خاص به این امر مهم داشته باشند. دولت نهم در زمینه اشتغال با چند مساله مهم روبه‌رو است که باید هر چه زودتر نسبت به آنها اقداماتی را انجام دهد. از طرفی با تحقق نیافتن کامل اهداف برنامه سوم در زمینه اشتغال و از سوی دیگر با برنامه چهارم توسعه و سند ملی ویژه (فرابخشی) توسعه اشتغال و کاهش بیکاری - که در اردیبهشت ۸۴ تصویب شد- روبه‌رو است.

اما سوال این است که دولت نهم با شعارهای عدالت‌ورزی و ایجاد اشتغال که از سایر دولت‌های پیشین پررنگ‌تر می‌نماید، برنامه‌ای خاص برای حل این معضل دارد که با اجرای آن بتوان وضعیت بازار کار را سر و سامان بخشید؟ یا این که برنامه‌های سند اشتغال را دنبال خواهد کرد؟ از شعارهای احمدی نژاد چنین به نظر می‌آید که دولت نهم قصد اجرای برنامه‌های تصویب شده را خواهد داشت. اگر این طور باشد آیا دولت نهم، سند اشتغال را که در دولت‌های پیشین با شعارهای کم رنگ‌تر ایجاد اشتغال تصویب شده، اجرا خواهد کرد؟ آیا این دولت با بررسی این سند به این نتیجه رسیده که سند قابل اجرا است؟

جواب این سوالات که در اوایل روی کار آمدن دولت نهم از سوی کارشناسان اقتصادی مطرح بود، که سند ملی اشتغال که در آذر ماه تصویب شده بدون تغییر به دستگاه‌های ذی‌ربط ابلاغ شد و همان مساله‌ای که اکثر کارشناسان پیش‌بینی می‌کردند، اتفاق افتاد. فاصله انتقادات از دولت قبلی و عملکرد کابینه نشان از سیاسی بودن حرف‌ها دارد. و به نظر می‌رسد که این انتقادات بدون کار کارشناسی و به صورت احساسی بیان شده است. در غیر این صورت

دولت که یکی از مهم‌ترین شعارهای اصلی‌اش کاهش نرخ بیکاری است و اعتقاد دارد که دولت‌های قبلی در این کار موفق نبوده‌اند چرا همان سند اشتغال دولت قبلی را عینا به دستگاه‌ها ابلاغ می‌کند، مساله این است که انتقاداتی اساسی به سند توسعه اشتغال و کاهش بیکاری وارد است. انتقاداتی که در این مقاله به قسمت‌هایی از آنها می‌پردازیم. انتقاداتی که عمل به شعارهای دولت نهم در زمینه اشتغال را زیر سوال می‌برد.

اهداف برنامه چهارم توسعه در زمینه اشتغال

در برنامه چهارم توسعه ایجاد ۴/۶ میلیون شغل هدف قرار گرفته شده است. با این هدف باید در سال بیش از ۹۰۰ هزار شغل در کشور ایجاد شود. این در حالی است که در برنامه سوم توسعه به طور متوسط سالانه ۵۵۰ هزار شغل ایجاد شده بود. یعنی باید رشد ۴۰ درصدی در ایجاد شغل را شاهد باشیم.

در این میان عمده اهداف در نظر گرفته شده مربوط به جوانان (گروه سنی ۲۹-۲۰ ساله) است. از ۴/۶ میلیون فرصت شغلی در نظر گرفته شده در برنامه چهارم، ۳ میلیون جوان است.

طبق این اهداف سند توسعه اشتغال و کاهش بیکاری که در خرداد ۱۳۸۴ به تصویب هیات دولت رسید و توسط دولت نهم تایید شد، سیاست‌ها و اقدامات اجرایی ایجاد اشتغال در نظر گرفته شده است. اما آیا این سند بر پایه تحلیل کارشناسی از وضعیت کشور در سال‌های قبل تدوین شده است؟ و یا صرفا به آینده‌ای که آرزوی هر ایرانی است می‌اندیشد؟ در برنامه‌های مختلف که قرار است مشکلاتی

را از کشور حل کند ما نیز ناگزیریم شناختی علمی از وضعیت نهادهای ایران داشته باشیم. البته این شناخت در کنار تحلیل نهادهای موجود در جهان می‌تواند معنا پیدا کند. بنابراین در سند اشتغال که قرار است مشکلات بازار کار را حل کند و بیکاری را کاهش دهد، انتظار می‌رود تحلیلی نسبت به نهادهای جهان و ایران وجود داشته باشد. مساله‌ای که در سند اشتغال دیده نشده است. در مقدمه این سند تنها، ترمیمی از وضعیت بازار کار ایران ارایه می‌شود. در این مقدمه آمده است:

”برنامه چهارم توسعه در شرایطی تدوین شده که اقتصاد کشور با نرخ بیکاری نسبتا بالایی روبه‌رو است و در برخی از حوزه‌های بازار کار عدم تعادل در سطح بسیار وسیعی وجود دارد. نرخ بیکاری جوانان و زنان در مقایسه با نرخ بیکاری کشور در سطح

بالاتری قرار گرفته و نرخ بیکاری فارغ التحصیلان دانشگاهها با سرعت زیادی در حال افزایش است و هم اکنون از میانگین نرخ بیکاری کشور افزایش یافته است. علاوه بر این، در سالهای اخیر فاصله نرخ بیکاری استانهای کشور افزایش یافته که به معنی تشدید عدم تعادلهای منطقه‌ای در بازار کار می‌باشد. از منظر دیگر به دلیل عدم وجود نظام بیمه‌ای فراگیر و کارآمد، بخش قابل ملاحظه‌ای از بیکاران فاقد حمایت‌های بیمه‌ای هستند و در معرض فقر قرار دارند. بر اساس مطالعات انجام شده در برخی از کشورهای جهان بیکاری خوشایند نبوده و پرداخت مقرری بیکاری مشکل نارضایتی را حل نمی‌کند. بنابراین، پرداخت مقرری بیکاری بخشی از مشکلات بیکاران را حل می‌کند و حل بقیه مشکلات در گروه سیاست‌های فعال بازار کار در جهت شاغل کردن نیروی انسانی است. بدین ترتیب، اصلاح نظام بیمه‌ای به منظور حمایت از بیکاران و اتخاذ سیاست‌های فعال به منظور توسعه فرصت‌های شغلی ضروری است. علاوه بر این‌ها، گسترش پدیده چند شغلی و پرکاری سبب شده است که فرصت‌های شغلی موجود در جامعه از توزیع درستی برخوردار نبوده و تعداد فرصت‌های شغلی موجود در اقتصاد به مراتب بیشتر از جمعیت شاغل کشور باشد. از منظر دیگر، گسترش پدیده مذکور به سطوح پایین بهره‌وری نیروی کار کمک کرده است. قابل توجه است، شاخص بهره‌وری نیروی کار در سال جاری نسبت به سال ۱۳۵۵ پایین‌تر است که مبین وجود بیکاری پنهان و بهره‌وری پایین می‌باشد. در مقایسه‌های بین‌المللی نیز بهره‌وری نیروی کار در ایران نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق نظیر کره جنوبی و سنگاپور بسیار پایین‌تر است. عدم وجود انطباق بین شغل و مهارت نیروی کار نیز از جمله اشکالات ساختار اشتغال می‌باشد. بالاخره در سال‌های اخیر به دلیل عدم توانایی بخش‌های مولد و رسمی در ایجاد شغل، بخش غیر رسمی و خود اشتغالی به طور ناهنجاری رشد کرده و ساختار اشتغال کشور را نامتوازن کرده است. علیرغم تمام این مشکلات، کشور از یک پتانسیل خوب در خصوص نیروی انسانی جوان و دارای تحصیلات بهره‌مند است که در صورت آرایه آموزش‌های کاربردی و تکمیلی می‌تواند به عنوان یک نقطه قوت مطرح باشد.

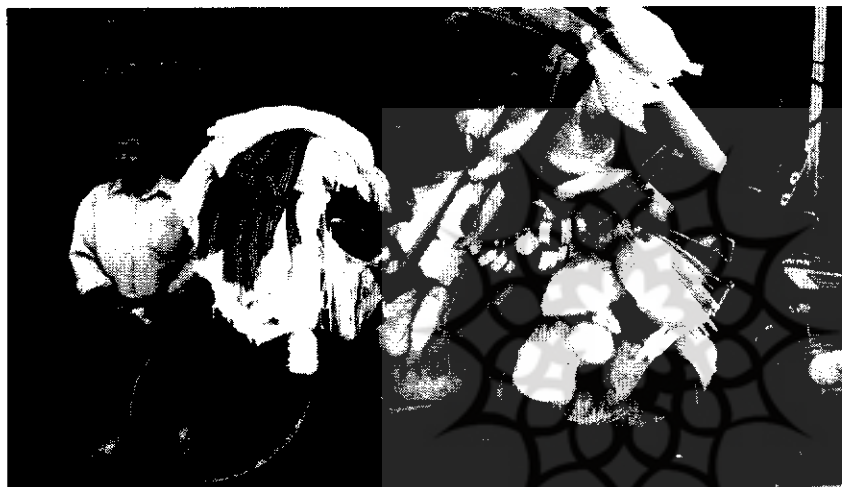
در این مقدمه که به نظر می‌رسد پایه تحلیلی تدوین کنندگان آن بوده است. مشکلات به صورت فهرست‌وار آمده است. آیا این مشکلات به خودی خود وجود داشته یا به وجود آمده است؟ آیا در ایجاد

این مشکلات نهادها یا سازمان‌هایی دخیل نبوده‌اند؟ آیا نباید دلایل ایجاد این مشکلات را بررسی کرد؟ گویا تدوین کنندگان، این امر را فراموش کرده‌اند که مشکلات به وجود آمده در بازار کار حاصل اجرای سه برنامه توسعه است. آیا اگر موارد مندرج در برنامه‌های توسعه گذشته تحقق پیدا می‌کرد شاهد این مشکلات می‌بودیم؟ چه مسایلی باعث شده که اهداف در نظر گرفته شده در برنامه‌های توسعه گذشته جامه عمل نپوشد؟

تدوین کنندگان سند اشتغال چنین تصور می‌کردند که با فهرست کردن مشکلات بازار کار می‌توانند به مسایل اساسی بازار کار مسلط شوند و با تصویب چند آیین‌نامه اجرایی این مشکلات حل می‌شود. تصویری که پشیمانی آنان را در سال ۸۸

در سند گفته شده که نرخ بیکاری ایران نسبت به کشورهای در حال توسعه‌ای مانند کره جنوبی بیشتر است. آیا گفتن همین نکته بسنده می‌کند که شناختی نسبت به وضعیت کشورمان در بازار کار جهانی داشته باشیم؟ چرا تنها گفته شده که نرخ بیکاری ایران نسبت به این گونه کشورها بالاتر است، اصلاً چرا ایران را با این کشورها سنجیده‌اند و این مقایسه با دیگر کشورها انجام نشده است؟ آیا تدوین کنندگان سند اشتغال از خود پرسیده‌اند که چرا کشورهای نظیر سنگاپور و کره جنوبی در حل معضل بیکاری از ایران موفق‌تر بوده‌اند؟ در آن کشورها با وجود شرایط خاص خودشان چه سیاست‌هایی موفق بوده است؟

متأسفانه به خاطر نداشتن دید روش‌شناسانه



موجب خواهد شد.

مسئولان باید بدانند که مسأله‌ای چون نرخ بیکاری جوانان و زنان به خودی خود به وجود نیامده بلکه حاصل اجرای غیر واقعی برنامه‌های قبلی است. این اشتباهات نیز خود معلول علت‌های گوناگونی است که علل آنها را باید با کارهای کارشناسی موشکافانه پیگیری کرد. این که چرا برنامه‌های قبلی، غیر واقعی تدوین شده و چرا در عمل با برنامه‌ریزی آن قدر فاصله داشته‌ایم؟ این که کدام سیاست‌ها موفقیت‌آمیز و کدام سیاست‌ها ناموفق بوده‌اند؟ چه مسایلی باعث شده که یک سری از سیاست‌ها موفق‌آمیز باشد و یک سری ناموفق جلوه کنند؟ آیا پاسخ این سوالات در سند اشتغال و حتی خود برنامه چهارم داده شده است؟ با وجود این که این بررسی‌ها انجام نشده چه ضمانتی برای اجرای درست و موفقیت‌آمیز سیاست‌های سند اشتغال وجود دارد؟

نسبت به مقایسه‌ها و تحلیل‌ها در برنامه‌های مختلف مشاهده می‌کنیم که بدفهمی‌هایی در خصوص چگونگی موفقیت‌های کشورهای دیگر به وجود می‌آید. بدین صورت که یا از درک دقیق سیاست‌های آنها عاجزیم و یا اگر سیاست‌های آنها را شناختیم فکر می‌کنیم که ما هم یا تقلید بی چون و چرا از سیاست‌های آنها، موجبات توسعه یافتگی را فراهم می‌کنیم. از همین جا است که ضرورت تحلیل چارچوب نهادی کشور و جهان ضروری می‌نماید. زیرا تنها با تحلیل چارچوب نهادی می‌توان دید وسیع و عمیق به مسایل ایران و جهان پیدا کرد و با در نظر گرفتن پتانسیل‌ها و توانایی‌های ایران و فرصت‌های احتمالی پیش رو در عرصه داخلی و چه در عرصه‌های بین‌المللی، کشور را در مسیر توسعه قرار داد.

در سند اشتغال نه تنها تحلیل وضعیت بازار کار ایران به صورت ناقص آمده بلکه خود تدوین کنندگان نسبت به مشکلات اشاره شده در مقدمه بی توجهی

کرده‌اند. با نگاهی به سیاست‌ها و اقدامات اجرایی سند اشتغال مشاهده خواهیم کرد که تدوین‌کنندگان فقط به دو جمله پایانی مقدمه توجه کرده‌اند. زیرا در برنامه‌های این سند تنها به پتانسیل خوب و متخصص نیروی جوان توجه شده و گویا این جوانان تحصیل کرده و متخصص خود خواهند توانست راه خود را پیدا کنند و توسعه کشور را ممکن سازند. برنامه در شرایطی نوشته شده که گویا در ایران مشکلات اشاره شده در مقدمه، علتی نداشته‌اند و خودشان معلول نبود چند قانون و آیین‌نامه اجرایی است که در سند اشتغال آمده است! آیا نباید علت مشکلات اشاره شده در مقدمه را جست‌وجو کرد و نسبت به حل ریشه‌های این مشکلات قدم برداشت؟

این نهادها هستند که فرصت‌هایی را خلق می‌کنند تا افراد جامعه به فعالیت بپردازند. در نهایت این نهادها هستند که قواعد بازی در جامعه را مشخص می‌کنند. بنابراین اگر مشکلی در جامعه‌ای وجود دارد باید آن را در نهادها و ارتباط آنها با یکدیگر جست. شناخت محدودیت‌ها و فرصت‌هایی که نهادهای جامعه ایجاد می‌کنند، در شناخت مسایل جامعه بسیار سودمند و حتی ضروری است زیرا منشأ اصلی مشکلات را می‌شود در نهادها جست‌وجو کرد. در ایران، اغلب برنامه‌ریزان یا به مشکلات نمی‌پردازند یا با ریختن برنامه‌ای "آرمانی" فکر می‌کنند می‌توانند مشکلات را حل کنند دروغ از آن که بدانند با فرار و در نظر نگرفتن مشکلات آنها را حل نمی‌کنند، مشکلات را ریشه‌ای نمی‌بینند و تنها به معلول‌ها می‌پردازند. در سند اشتغال با این نوع برخورد روبه‌رو هستیم. از طرفی به معلول‌ها پرداخته شده و از طرفی دیگر با در نظر نگرفتن آنها و با ریختن برنامه‌ای آرمانی، مسایلی را حل شدنی جلوه داده‌اند.

موانع فراوانی توسعه در ایران به قدری پر اهمیت هستند که پرداختن کارشناسانه به آن موانع نه تنها ائتلاف منابع نیست بلکه عاملی در حل ریشه‌ای مشکلات است. در برنامه سوم توسعه به جای ایجاد سالانه ۷۶۵ هزار شغل، به طور متوسط ۵۸۰۰ هزار شغل در سال ایجاد شده است. عدم تحقق ۹۷۵ هزار شغل طی برنامه سوم، قطعاً به خاطر مسایلی بوده که نپرداختن به آنها افسوس تدوین‌کنندگان را در سال ۱۳۸۸ به همراه خواهد داشت.

عدم‌ای از اقتصاددانان فرض می‌کردند که اجرای موارد قانونی هزینه‌های جدی در بر نخواهد داشت و به خاطر عقلانیت ابزاری کنشگران و تلقی یکسانی که آنان دارند، اجرا با هزینه‌های قابل ملاحظه‌ای مواجه نخواهد شد. بر اساس همین فرض برای حل

مشکلات، وضع قانون و دستورالعمل را کافی می‌دانستند. اما این فرض آنان در کشورهای در حال توسعه با چالش‌های اساسی مواجه شد. زیرا آن کشورها هنوز با موانع توسعه نیافتگی مواجه‌اند. موانعی که اجرا را بسیار پر هزینه می‌کند. در این کشورها بارها مشاهده شده که هزینه‌های سرسام‌آوری بر اجرا تحمیل شده و باز آن طور که مد نظر بوده اجرا موفق نبوده و هدف را برآورده نکرده است.

تفکر حاکم بر سند اشتغال برنامه چهارم هم به این صورت فرض را برای اجرای تمامی قوانین گرفته است. بنابراین، در سند اشتغال برای حل مشکل بیکاری، تنها به وضع چند ماده و آیین‌نامه اجرایی پرداخته شده است.

به عنوان مثال در سند اشتغال برای انعطاف‌پذیری بیشتر بازار کار، کاهش هزینه‌های

و اقبال کم درآمد و افزایش پوشش بیمه‌ای شاغلین اقدام نماید. هدف از این ماده آزاد شدن فرصت‌های شغلی سالمندان و کاهش نرخ بیکاری عنوان شده است. در این ماده نیز تدوین‌کنندگان مشکل را تنها در قانون دیده‌اند به نظر ایشان با تهیه لایحه اصلاح تامین اجتماعی - آن هم ظرف سه ماه - می‌توان تحولی شگرف در زمینه آزاد شدن فرصت‌های شغلی سالمندان و نوجوانان مشاهده کرد.

سوالی که مطرح می‌شود این است که آیا دولت جدید می‌خواهد برنامه‌ای را اجرا کند که فاقد دیدی عمیق نسبت به مسایل ایران و بازار کار است؟ و اگر قصد تغییر در این سند را دارد، کار کارشناسی در مورد چارچوب نهادی ایران انجام داده است؟

اگر دولت نهم قسمت عمده‌ای از توان کارشناسی خود و دانشگاه‌ها را در راه شناخت چارچوب



نیروی کار و انطباق قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار با استانداردهای بین‌المللی، آورده شده که وزارت کار و امور اجتماعی موظف است با همکاری وزارت رفاه و تامین اجتماعی و نهادهای کارگری و کارفرمایی در قالب سه جانبه‌گرایی حداکثر سه ماه پس از تصویب نسبت به تهیه لایحه اصلاح قانون کار اقدام کند.

همین طور که مشاهده می‌کنیم، تدوین‌کنندگان این ماده مشکلات عدم انعطاف‌پذیری بازار کار و موارد دیگر را تنها در قانون کار دانسته‌اند. آنان با موظف کردن وزارت کار برای تهیه لایحه اصلاح قانون کار تمام این مشکلات را حل شده می‌دانند. همین طور در ماده ۵-۲ آمده است: وزارت رفاه و تامین اجتماعی موظف است با همکاری وزارت کار و امور اجتماعی و نهادهای کارگری و کارفرمایی در قالب سه جانبه‌گرایی حداکثر سه ماه پس از این مصوبه نسبت به تهیه لایحه اصلاح قانون تامین اجتماعی در جهت حمایت موثر و کارآمد از سالمندان

نهادی ایران قرار دهد نه تنها می‌تواند در برنامه‌هایی که در آینده قصد تصویب دارد برنامه‌ای متناسب با شرایط نهادی ایران تهیه کند بلکه کاری صواب انجام داده که می‌تواند قسمت عمده‌ای از مشکلات را - که ناشی از عدم شناخت عمیق نسبت به مسایل ایران است - حل کند. اما این انتظار در مورد بازار کار برآورده نشد. زیرا این سند مربوط به دوره پنج ساله اجرای برنامه توسعه چهارم است و جهت‌گیری‌های دولت را در طی این سال‌ها نسبت به مساله بیکاری نشان می‌دهد. در نهایت به دولت نهم که عدالت محوری و ایجاد اشتغال از مهم‌ترین شعارهای محسوب می‌شود، پیشنهاد می‌شود به جای اظهار نظرهای احساساتی و سیاسی همان طور که خود شعار داده‌اند، به کار بپردازند. مشکلات را با انجام کارشناسی می‌توان عمیق فهمید و در حل آنها قدم برداشت و هم اظهار نظرهای دولت و به خصوص شخص رئیس جمهوری را دارای پشتوانه علمی و کارشناسی کرد.