

بیکاری در ایران یک بحران اجتماعی نوظهور



مؤلف: تیتی ناهی

مترجم: طاهره طهماسبی گنجور - فوق لیسانس پژوهشگری علوم اجتماعی

مقدمه

جمعیت، رشد سریع شهرنشینی و تغییر ساختارهای اقتصادی کشور، علل اصلی رشد بیکاری در ایران هستند. در حالی که طرح‌ها و سیاست‌های دولت بر روی رسیدگی به این مساله متمرکز شده‌اند، تحلیل‌گران معتقدند بیکاری پدیده‌ای است که حداقل یک دهه ماندگار خواهد بود تا فشارهای ایجاد شده ناشی از جمعیت، بطور قابل توجهی کاهش یابد. این پرسش مطرح است که آیا بیکاری گسترده به تنش‌های اجتماعی و اقتصادی منجر شده و از توسعه کشور برای سال‌های متمادی جلوگیری می‌کند؟

موارد ذیل طرح‌ها و ابتکاراتی است که دولت برای رسیدگی به چالش بیکاری بکار برده است.

تاریخچه (سابقه)

بیکاری گسترده و مرتبط با پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی، توسعه اقتصادی ایران را برای ده‌ها سال به تاخیر انداخته است. نرخ بیکاری از نیمه دهه ۱۹۶۰ از ۹ درصد کمتر

نشده است و در نیمه دهه ۱۹۸۰ به ۱۴ درصد رسیده است. امروزه بر اساس برآوردهای رسمی بین ۱۳/۵ تا ۱۶ درصد است.

بیش از ده‌ها سال فقدان کار در ایران به تغییر تمایلات هول انگیزی مثل مهاجرت بی رویه از روستا به شهر کمک کرده است، رشد جمعیت شهری طی سال‌های ۱۹۵۹ تا ۲۰۰۰ از ۲۲/۹ درصد به ۶۴ درصد رسیده و دارای یکی از بالاترین موارد فرار مغزها در دنیاست، مطابق با برآورد انجام شده، یک چهارم ایرانیان دارای درجات علمی دانشگاهی در خارج از ایران کار می‌کنند.

رشد سریع جمعیت و مشارکت پایین زنان در بازار کار سبب افزایش وابستگی جمعیت بیکار به شاغلین شده است. نیروی کار ایرانی ۱۹ میلیون نفر است که حدود ۱۶ درصد آنها بیکار هستند. بنابراین، تامین معاش ۶۳ میلیون نفر به ۱۷/۷ میلیون نفر واگذار شده است، یک نسبت یک به ۳/۶، این نسبت‌های وابستگی بالا و کاهش رفاه مردم، توسعه بازارهای خانگی را محدود کرده و سبب کاهش پس‌انداز و در نتیجه مانع سرمایه‌گذاری است.



بیشترین پیامدهای زیانبار ادامه بیکاری، ساختاری هستند. سهراب بهداد طبقه‌بندی شغلی نیروی کار ایرانی را در سال‌های ۱۹۸۶-۱۹۷۶ مطالعه کرده و به این نتیجه رسیده که تاسیس کارخانه‌هایی با کمتر از ۱۰ کارگر صد در صد افزایش یافته است، سهم دستمزد کارگران از کل

نیروی کار از ۳۴/۹ درصد به ۱۷/۱ درصد رسیده در حالی که خوداشتغالی از ۳۱/۹ درصد به ۴۰ درصد افزایش یافته است. این قبیل بازتاب‌های پیچیده ساختاری سبب افزایش خدمات معمول، تجارت و فعالیت‌های فکری در هزینه فعالیت‌های تولید اقتصادی می‌شود.

افزایش جمعیت جوان ناشی از رشد مولید طی دهه ۱۹۸۰، که در حال ورود به سن فعالیت اقتصادی هستند، به سرعت، بیکاری را به یک بحران شدید تبدیل می‌کند. در حالی که هر سال ۶۹۲۷۵۰ جوینده کار وارد بازار کار می‌شوند، طی سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۶ فقط ۲۶۹۲۵۰ شغل بطور سالیانه ایجاد شده است. طبق آنچه اعلام شده، برای ۱۵ سال آینده در هر سال باید ۷۵۰ تا ۸۰۰ هزار شغل جدید ایجاد شود، در حالی که بالاترین میزان رشد اشتغال طی سال‌های ۲۰۰۲-۲۰۰۰ سالانه فقط ۴۰۰ تا ۴۵۰ هزار شغل بوده است.

ایجاد ۷۵۰-۸۰۰ هزار فرصت شغلی مستلزم رشد واقعی GDP از ۶ درصد است و این امر می‌تواند از طریق افزایش نسبت سرمایه‌گذاری از ۲۰ به ۲۵ درصد GDP ایجاد شود. در وضعیت

کنونی، سطح سرمایه‌گذاری بین ۱۴ تا ۲۱ درصد GDP می‌باشد. (به جدول ۱ نگاه کنید.)

سیاست‌های دولت

برنامه پنج ساله سوم توسعه، رشد مداومی را در ایجاد تعدادی شغل در هر سال تعهد نموده است، سال اول (تا ۲۰ مارس ۲۰۰۱) ۵۰۴ هزار و در سال‌های بعد ۸۰۰ هزار (تا مارس ۲۰۰۵). بودجه اختصاص یافته دولت برای ایجاد اشتغال از ۶۷۰ بیلیون ریال (۸۴ میلیون دلار) در سال ۱۳۷۹ به ۱۴۲۰ بیلیون ریال (۱۷۷/۵ میلیون دلار) در سال ۱۳۸۰ افزایش یافت. برای سال ۱۳۸۱ هیات وزیران با پرداخت ۸۳۵ بیلیون ریال (۴/۱۰۴ میلیون دلار) یا ۰/۱۳ درصد از کل بودجه برای ایجاد اشتغال موافقت کردند. همچنین ۴/۵ تریلیون ریال (۵۶۲/۵ میلیون دلار) برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های موجود اشتغال به سیستم بانکی اختصاص یافته است. علاوه بر وجوه اختصاص یافته از بودجه دولت، مبلغ قابل توجهی نیز از صندوق موازنه نفت به اشتغال و تولید کالاهای صادراتی پروژه‌های بخش خصوص معطوف شده است.

- بخش اشتغال برنامه سوم (مواد ۴۸ تا ۵۷) سیاست‌های زیر را پیشنهاد می‌کند.
- اخراج افراد خارجی فاقد پروانه کار.
- اعزام نیروی کار به خارج از کشور.
- اختصاص تسهیلات به پروژه‌های بخش خصوصی به منظور کمک به آنها از طریق وجوه خاص بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن.

۱- وجوه بخش خصوصی

به بخش خصوصی از طریق تخصیص بودجه دولتی و صندوق تثبیت نفت کمک شده است. در طرح‌های اخیر دولتی، ۲۹۴۰ بلیون ریال به سمت این وام‌ها سوق داده شده است. همچنین GBI وام‌های بیش از ۱۰۰ بلیون ریال (۱۲/۵ میلیون دلار) را به منظور ایجاد شغل برای فارغ‌التحصیلان دانشگاه اعطا نموده است.

توجه به این نکته ضروری است که ۵۰ درصد از ذخایر صندوق تثبیت نفت (OSF) به اشتغال و توسعه صادرات غیر نفتی اختصاص یافته است این وام‌ها توسط بانک کشاورزی بانک مسکن و بانک صنعت و معدن که در برنامه سوم اشاره شده و همچنین توسط بانک‌های دولتی تجاری، توزیع شده‌اند. مسوولیت بانک‌ها این است که امکانات پروژه‌های وام گیرندگان را بررسی کرده و آن را تا ماکزیمم ۳۰ میلیون ریال (۳۷۵۰ دلار) قرار دهند. کاهش تدریجی ذخایر قانونی بانک‌ها از بیست و یک درصد به شانزده درصد بین آوریل ۲۰۰۱ و مارس ۲۰۰۲، ۱/۴ بلیون دلار از ذخایر بانکی را از گردش خارج کرد و همچنین دولت سقف رابرای وام‌های بانکی جدید به ۴/۲ تریلیون ریال (۵۲۵ میلیون دلار) افزایش داده و بانک‌های دولتی را برای اختصاص ۷۵ درصد از کمک‌های

- سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغالزا و صنایع کوچک و حمایت از آنها .
- کمک به افراد برای تهیه تجهیزات و ابزار کار موردنیاز از طریق حمایت‌های مالی.
- تشویق در استخدام نیروی کار توسط بخش خصوصی از طریق تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما و کاهش مالیات بر حقوق کارکنان جدیدالاستخدام .
- ایجاد کار در مناطق محروم از طریق سوق دادن وجوه معین اشتغال به این مناطق و اعطای معافیت سرمایه‌گذاری منطقه‌ای از حقوق و عوارض دولتی و نرخ بهره تسهیلات و کمک‌های مالی .
- مزایای زیربنایی در تولید صنعتی با اعطای هزینه های تعهدات پرداخت ویژه .
- تاسیس مراکز آموزشی با تشویق آنها از طریق کاهش بهره کمک‌های مالی .
- اطلاع رسانی در مورد مشاغل کوچک با سرمایه‌گذاری کم برای توسعه این مشاغل از طریق رسانه های ملی و انتشارات ویژه.
- برخی از بیشترین فعالیت‌های دولت در این خصوص بشرح زیر است :

جدول (۱) : سرمایه گذاری ۱۹۹۵-۱۹۹۹

عنوان	۱۹۹۵-۶	۱۹۹۶-۷	۱۹۹۷-۸	۱۹۹۸-۹	۲۰۰۰-۱۹۹۹
سرمایه گذاری به عنوان درصدی از GDP	۲۰/۹	۱۴/۱	۱۶/۶	۱۸/۲	۱۷
سرمایه گذاری ثابت به عنوان درصدی از GDP	۱۴/۹	۱۵/۳	۱۴/۴	۱۳/۵	۱۴/۶

مالی به بخش خصوصی ملزم نموده است.

۲- حمایت از SME ها

برنامه سوم، حمایت دولت را برای سرمایه‌گذاری در ایجاد اشتغال از طریق طرح‌های صنایع کوچک متعهد می‌شود. این اقدام با تلاشها و تحقیقات بین‌المللی اخیر خیلی بیشتر شده است.

دولت طرح هر نوع سیاست خاص را متوقف کرد اما اخیراً مساله قانون وضع مالیات مستقیم (از مارس ۲۰۰۲) رشد کرد، که سود ۸۰ درصدی معافیت مالیاتی را برای تمام بخش‌های معدنی و تولیدات بخش خصوصی و تعاونی پیشنهاد می‌کند. تمام صنایع از منافع نرخ مالیات یکنواخت، متعادل و شفاف بهره‌مند می‌شوند. سازمان صنایع کوچک ایران نیز ماموریت یافته تا امکان تحقق آن را برای ۷۰۰ پروژه سرمایه‌گذاری شده در صنایع کوچک بررسی کنند. این سازمان در دسامبر ۲۰۰۱ گزارش داد که ۴۰۰۰ درخواست برای غنی نمودن این مطالعه رسیده است.

در ارتباط با توسعه سرمایه‌گذاری کوچک، برنامه سوم، گسترش برنامه‌های وام‌های کوچک را در سرتاسر کشور در نظر گرفته است. این طرح‌های مالی خرد به این دلیل طراحی شده اند که پیشنهاد حمایت‌های مالی را به موسسان بدهند و برای شروع فعالیت‌های مفید در مقیاس کوچک ایجاد انگیزش نمایند مثل قالیبافی یا دادوستدهایی در مقیاس کوچک که نیاز به حمایت‌های خاص مورد لزوم بانک‌ها را نداشته باشد.

البته بزرگترین چالش متدولوژیک برای برنامه های مالی در ایران امروز، تعریف جمعیت هدف است. تدابیر معمول بر روی صاحبان مهارت‌های سطح پایین متمرکز می‌شود، اما توسط برخی از محققان توسعه ایران که به سطح تحصیلات بالای بیکاران ایرانی (۴۰٪ فارغ‌التحصیلان دبیرستان یا دانشگاه) توجه می‌کنند، مورد انتقاد قرار گرفته است و توسعه برنامه‌هایی مثل ابتکارات اینترنتی و IT را مطرح می‌کنند.

۳- اصلاح مالیات

قانون جدید مالیات مستقیم ایجاد اشتغال را از طریق سه برابر کردن سقف معافیت مالیاتی درآمدها از ۲۰۰۰۰ ریال (۶۵ دلار) به ۱/۴۵ میلیون ریال (۱۸۱/۲۵ دلار) تقویت می‌کند. این کاهش در نرخ مالیات درآمد اشخاص واقعی به ایجاد اشتغال کمک می‌کند. به علاوه این کد مالیاتی جدید سبب کاهش مالیات سود سهام بمنظور جذب بیشتر سرمایه در فعالیت‌های اقتصادی شده است.

پیشنهاد طرح شده در برنامه سوم، در مورد قانون کاهش سهم کارفرما از حق بیمه و حذف مالیات بر حقوق کارکنان جدید استخدام از قوه به فعل در آید.

در حالی که اصلاح مالیاتی بسیار مفید است، اما به این نکته مهم باید توجه شود که در عوض مقررات مالیاتی. قانون کار برای کارفرما در ایران بعنوان مسدود کننده‌ترین عامل اشتغال است که به مداخله دولت ارتباط پیدا می‌کند.

برخی از تصمیم‌گیرندگان این مساله را تشخیص داده و طرح‌هایی را برای اصلاح قانون

کار مطرح کرده‌اند اما سودمند نبوده است، تحلیل‌گران پیشنهاد می‌کنند اصلاح کامل قانونکار و ایجاد تعادل بین حقوق کارگر و کارفرما برای اشتغال به اندازه سودمندی نیازهای اقتصادی ضروری است.

مجلس طرح های لایحه قانونی اعطاء حقوق به بیکاران را رد کرده است از ۱۸۴ رای اخذ شده، ۹۰ رای مخالف، ۸۷ رای موافق

محدودیت ها :

سیاست‌هایی که در بالا اشاره شد پاسخی به چالش‌های موجود هستند، تحلیل ها به برخی موارد اشاره دارند که عبارتند از :

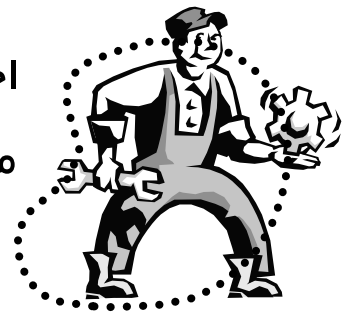
ایران به دو دلیل به تمرکز و توجه بیشتر بر روی پتانسیل سرمایه‌گذاری خارجی نیازمند است: از یک طرف سرمایه‌گذاری خارجی پربار، مشاغل بیشتری را

ایجاد خواهد کرد و از سوی دیگر افزایش سطوح FDI، بخش خصوصی را برای بکارگماری فعال‌تر در فعالیت سرمایه‌گذاری تشویق می‌کند. بدون

توجه کافی به سرمایه‌گذاری خارجی از بین بردن شکاف بین سطح سرمایه‌گذاری کنونی (۱۷ درصد) و سرمایه‌گذاری مورد نیاز (۳۵-۳۰ درصد) و در نتیجه رسیدن به سطح رشد اقتصادی و تقاضای کار، غیر ممکن خواهد بود.

اجرای سیاست‌های اشتغال برای مناطق محروم به صورت یک گام موثر پیش نرفته است. پیشنهاد قانون مالیات مستقیم جدید به واحدهای بخش خصوصی و تعاونی در نواحی کمتر توسعه نیافته بیشتر از نواحی متمول‌تر کمک می‌کند (به تمام شرکت‌ها معافیت مالیاتی در طی ۴ سال تا ۸۰ درصد اعطا شده و در مورد نواحی کمتر توسعه یافته در همان مدت به صددرصد رسیده است) علاوه بر این طرح، اقدامات انجام شده برای کاهش اختلافات منطقه‌ای بسیار کم بوده است.

اجرای سیاست‌های اشتغال برای مناطق محروم به صورت یک گام موثر پیش نرفته است.



و ۷ رای ممتنع بود. طرفداران این طرح معتقد بودند که این طرح کمکی به بیکاران است تا بتوانند یک شغل ثابت پیدا کنند. مخالفان عقیده داشتند که اگر این لایحه قانونی تصویب شود، شاهد رشد تندی در نرخ تورم خواهیم بود که این امر منجر به افزایش هزینه زندگی می‌شود. یک نماینده مجلس در جلسه مجلس عنوان کرد هزینه کل اجرایی این طرح در حدود ۱/۵۷ میلیارد دلار بطور سالانه است، این در حالی است که بودجه اختصاص یافته به اهداف توسعه در حدود ۳/۷۵ میلیارد دلار است، او اضافه کرد که اختصاص یک چنین مبلغ هنگفتی برای اشتغال نباید چندان مناسب باشد.

اشتغال ایجاد شده در مناطق مختلف اندازه معاملات غیر قابل استناد در روش‌های دلسردکننده است در حالی که ۸۰ درصد از مشاغل جدید در طی سال‌های ۱۹۸۶ در شهرهای کوچک و بزرگ ایجاد شده است، اما رشد جمعیت شهری از ۵۰ درصد در سال ۱۹۸۰ به ۶۳ درصد در سال ۱۹۹۹ رسیده است. محدوده نرخ بیکاری منطقه‌ای بین ۸/۷۵ و ۸

۸/ درصد در آذربایجان غربی و شرقی و ۳۰/۴۹ درصد در لرستان است.

در حالی که سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی تشویق شده اما باید بر این امر تاکید شود که ایران یک چالش محیطی و منطقه‌ای را برای سرمایه‌گذاری باقی‌گذارده است. تحقیقات نشان می‌دهند که کمبود سرمایه و همچنین قانون کار، که قبلاً مطرح شد در زمره پنج مانع جدی تولید در ایران هستند، داد و ستدها، سیاست بی‌ثباتی و انزجار نسبت به تولید را تشکیل داده‌اند. اجرای قوانین و آیین‌نامه‌ها در ایران اغلب غیر قابل استناد بوده است.

تا حد زیادی اقتصاد تعدیل یافته و حکومت متمرکز، مشتری‌گرایی، فساد و بطور کلی عادات تجارت پنهان را تشویق می‌کند سرمایه‌گذاران اغلب فقدان شفافیت را به همان

تحقیقات نشان می‌دهند که کمبود سرمایه و همچنین قانون کار، که قبلاً مطرح شد در زمره پنج مانع جدی تولید در ایران هستند، داد و ستدها، سیاست بی‌ثباتی و انزجار نسبت به تولید را تشکیل داده‌اند.

اندازه معاملات غیر قابل استناد در روش‌های حقوق گمرکی طولانی و لوایح قانونی مالیات، تجربه کرده‌اند. اگر بحران اشتغال کم شود فهم محیط سرمایه‌گذاری ایرانی باید با مقیاس‌های هدف بویژه بخش‌های جمعیتی که بیشترین تاثیر را در بیکاری دارند یعنی جوانان تحصیل‌کرده و ماهر، زنان و جمعیت محدوده‌های نامساعد روستایی کامل شود. به نیازهای منطقه‌ای در بالا اشاره شده است.

نتیجه‌گیری:

با توجه به تحلیل‌های فوق، شکاف بین مشاغل مورد نیاز و مشاغل موجود تاکید می‌کند که بیکاری تاملتی در اقتصاد ایران وجود خواهد داشت.

بدون شک برنامه سوم در تشخیص برخی از سیاست‌های ضروری موفق بوده است. با وجود تمام تلاش‌های دولت اعم از اصلاحات تشویقی در حوزه بانکها، مالیات و تسلط دولت، هنوز سطح فعالیت سرمایه‌گذاری برای پاسخگویی به نیاز اشتغال و غلبه بر چالش ایجاد شده در اثر رشد جمعیت کافی نخواهد بود.

سوال بزرگی که باقی می‌ماند این است که آیا سطح بیکاری وسیع به پدیده‌های اجتماعی منجر می‌شود که پتانسیل‌های اقتصادی کشور را

**پاسخ حکومت ایران به
پدیده‌های اجتماعی منفی،
آزادسازی محیط فرهنگی
و اجتماعی کشور بوده
است.**

تضعیف می‌کند. پدیده‌هایی که از قبل بدهی هستند عبارتند از:

- فرار مغزها (برابر برآوردهای انجام شده تعداد ۲۰۰ هزار فارغ التحصیل در هر سال کشور را برای کار ترک می‌کنند)
- افزایش سطح جرایم شهری (حکومت تلاش زیادی برای اجرای قانون انجام داده است)
- ناآرامی اجتماعی پراکنده (بویژه اعتصاب توسط کارگران اخراجی)

پاسخ حکومت ایران به پدیده‌های اجتماعی منفی، آزادسازی محیط فرهنگی و اجتماعی کشور بوده است. این پاسخ، هدف جوانانی است که داوطلبان اصلی در این بازار کارکساد هستند. در حقیقت رشدی در تنوع برنامه‌های فرهنگی و فراغت، نه تنها فرصت‌هایی را برای ایجاد شغل توسعه نداده بلکه بطور قابل ملاحظه‌ای محیط اجتماعی را سست کرده است.

یک شیوه بهبود دیگر می‌تواند ترویج صنعت توریسم باشد که در ایران دارای پتانسیل عظیمی است اما با محدودیت‌ها و

موانع فرهنگی و اجتماعی مواجه می‌شود. در هر حال واضح است که ایران حق انتخاب کمی خواهد داشت اما می‌تواند واکنش خود را نسبت به سایر اقتصادها هم در شکل سرمایه‌گذاری خارجی و هم تجارت و توریسم افزایش دهد. یک نکته مهم در این باره، رای و قضاوت نهایی بر روی قانون جدید سرمایه‌گذاری خارجی است که بحث آن در شورای مصلحت مطرح می‌باشد.

توجه به این وضعیت از دیدگاه یک سرمایه‌گذار خارجی، نشان می‌دهد که برخی عناصر استراتژیک وجود دارند که باید در نظر گرفته شوند این عناصر عبارتند از:

- شرکت‌های خارجی که قصد دارند در ایران سرمایه‌گذاری کنند باید به جمعیت جوان تحصیل‌کرده تکیه کنند، در حالی که فرار مغزها وجود دارد .
- قبلاً پیش بینی شده که دولت ایران از طریق فرایندهایی که به نظر کند می‌آیند، بیشتر بر روی بهبود وضعیت اقلیمی تجاری متمرکز خواهد شد .
- عوامل ریسک اجتماعی مثل ناآرامی و جرم در حال افزایش است، هرچند تحلیل‌گران معتقدند که این فاکتورهای خطرپذیری بویژه در مناطق صنعتی کشور کنترل‌پذیر هستند □

منبع :

سایت سازمان بین‌المللی کار

Unemployment in Iran: An -1