

نقش دولت در تأمین عدالت اجتماعی از راه ایجاد فرصت شغلی برای همگان

دکتر زهرا کریمی*

چکیده

اهمیت نقش اشتغال مولد در کاهش فقر و گسترش عدالت اجتماعی بر کسی پوشیده نیست، ولی اقتصاددانان درباره شیوه‌های ایجاد اشتغال، اختلاف نظر دارند. برخی، بر کارکرد کارآمد سامانه بازار در افزایش تولید و اشتغال بای می‌فشارند و گروهی سازوکار قیمت را برای چیرگی بر بیکاری ناتوان می‌دانند و بر این باورند که بخش خصوصی هرگز نمی‌تواند به اندازه کافی فرصت‌های شغلی پدید آورد. تجربه بیشتر کشورها، از جمله ایران، نشان می‌دهد که در دو دهه گذشته، نرخ رشد اشتغال فرآخور رشد عرضه نیروی کار نبوده و به علت پیشرفت‌های تکنولوژیک، فرصت‌های شغلی ایجاد شده برای تولید کالاها و خدمات بیشتر، کاهش یافته است. میلیون‌ها تن ناتوان از یافتن کار و با فقر و ناامیدی دست به گریبانند. از همین روی، دولت باید برای ایجاد اشتغال دست به کار شود. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که برای برآوردن خواست‌های ایرانیان در زمینه عدالت اجتماعی و اشتغال کامل، دادن وام به بنگاه‌های زودبازده و تعاونیها، کارساز نیفتاده است. با توجه به افزایش ریسک در پی بحران مالی بین‌المللی، دولت باید برای ایجاد فرصت‌های شغلی به میدان آید و برنامه تضمین اشتغال را به اجرا گذارد.

۱. پیشگفتار

در قانون اساسی ایران، شغل شرافتمندانه و مولد، بعنوان یکی از نیازها و حقوق انسانی، مورد تأکید قرار گرفته است. بر پایه قانون اساسی، فراهم آوری شغل برای هر ایرانی، از وظایف اصلی دولت است؛ ولی این وظیفه در عمل، به تلاش دولت در ایجاد زمینه مناسب

برای افزایش سطح اشتغال خلاصه شده است. گرچه اقتصاد ایران در این سالها با نرخ رشد نزدیک به ۶ درصد، کارکردی به نسبت خوب داشته، ولی نرخ بیکاری در ۱۳۸۵ هم به ۱۲/۷۵ درصد رسیده است. میلیون‌ها تن از اشتغال ناقص رنج می‌برند؛ میلیون‌ها تن از شهروندان بالقوه فعال، به علت ناامید شدن از یافتن شغل، از بازار کار بیرون می‌شوند و به اثبوه جمعیت غیرفعال

* عضو هیأت علمی دانشگاه مازندران

۲. حق داشتن کار، عاملی بنیادی

در تأمین عدالت

بیکاری، با عدالت اجتماعی و تضمین حقوق شهروندی ناسازگار است. بیکاران با فقر روبه‌روند، از مشارکت در کارهای اقتصادی بازمی‌مانند، گرفتار انزوای اجتماعی و از رفاه و پیشرفت بی‌بهره‌اند. در ماده ۲۳ اعلامیه حقوق بشر، بر حق کار بعنوان یکی از حقوق بنیادی انسان تأکید و تصریح شده است که باید از انسانها در برابر خطر بیکاری پشتیبانی کرد (UN 1995). مزد کار، سرچشمه اصلی درآمد برای بیشتر مردمان است و هرگاه در آمد نداشته باشند، از مشارکت در اقتصاد مبتنی بر بازار باز می‌مانند.

○ تجربه بیشتر کشورها، از جمله ایران، نشان می‌دهد که در دو دهه گذشته، نرخ رشد اشتغال فراخور رشد عرضه نیروی کار نبوده و به علت پیشرفتهای تکنولوژیک، فرصتهای شغلی ایجاد شده برای تولید کالاها و خدمات بیشتر، کاهش یافته است. میلیونها تن ناتوان از یافتن کار و با فقر و ناامیدی دست‌به‌گریبانند. از همین روی، دولت باید برای ایجاد اشتغال دست به کار شود. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که برای برآوردن خواستههای ایرانیان در زمینه عدالت اجتماعی و اشتغال کامل، دادن وام به بنگاههای زودبازده و تعاونیها، کارساز نیفتاده است. با توجه به افزایش ریسک در پی بحران مالی بین‌المللی، دولت باید برای ایجاد فرصتهای شغلی به میدان آید و برنامه تضمین اشتغال را به اجرا گذارد.

می‌پویندند، فزون بر آن، بسیاری از شاغلان تمام وقت دستمزدهایی کمتر از خط فقر دریافت می‌کنند. همزمان، ظرفیتهای خالی و بهره‌گیری نشده در واحدهای تولیدی و خدماتی، از واقعیتهای اقتصاد ایران است که هزینه‌های اجتماعی-اقتصادی سنگینی به کشور بار می‌کند.

از میان برداشتن بیکاری، از هدفهای مهم دولت است. در سه دهه گذشته، پرداخت وام، بویژه به بنگاههای خصوصی و تعاونی، از برجسته‌ترین راهکارهای رویارویی با بیکاری بوده است، ولی تضمینی وجود نداشته که منابع مالی دریافت شده، در رشته‌های اشتغالزای کار گرفته شود. در زمانی که بخش خصوصی گرایشی به گسترش کارهای خود نشان نمی‌دهد و اقتصاد نیز خود به خود نمی‌تواند بر تولید اشتغال بیفزاید، خودداری دولت از مداخله مستقیم در اقتصاد، به معنای از میان رفتن فرصتها و فروافتادن سطح زندگی کارگران است. از همین روی، برای جلوگیری از بحران بیکاری، باید به راهکاری تازه اندیشید. بسیاری از کشورها از جمله آمریکا، هند، آرژانتین و آفریقای جنوبی، در دوران رکود اقتصادی یا برای پیشگیری از فقر و بیکاری، به اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال پرداخته‌اند. اجرای برنامه تضمین اشتغال در ایران، با بهره‌گیری از ظرفیت نهفته نهادهای دولتی و غیر دولتی محلی-بویژه شوراهای شهر و روستا- و با تخصیص بخش کوچکی از پول به دست آمده از صدور نفت، بی‌اینکه تورم افزایش یابد یا نیروی کار به شهرهای بزرگ سرازیر شود، بیکاری را تا اندازه زیادی از میان خواهد برد، رشد اقتصادی را اشتاب خواهد بخشید و عدالت اجتماعی و کاهش فقر را دست‌یافتنی خواهد کرد.

در این پژوهش، گذری کوتاه بر تاریخچه برنامه‌های تضمین اشتغال در جهان و بررسی دگرگونیهای بازار کار ایران و سیاستهای اشتغال در دو دهه گذشته، امکان به کارگیری برنامه تضمین اشتغال در ایران و اثر آن بر گسترش عدالت در کشور باز کاوی و در این راستا، دشواریها و چالشهای برنامه تضمین اشتغال و چگونگی تأمین هزینه‌های اجرایی آن بررسی خواهد شد.

همین روی، نمی توان فقر و بیکاری را یکسره وابسته به هم دانست. با این همه، یکی از راههای رویارویی با فقر، ایجاد فرصت شغلی پایدار برای بیکاران تهیدست است (Saunders 2002).

بیکاری، گذشته بر کاهش دادن مهارت نیروی کار و از میان بردن گرایش به کار، مایه از دست رفتن جسارت و انگیزه برای کار، سستی گرفتن بنیاد خانواده، بدبینی و رنگ باختن ارزشهای اجتماعی و بالا گرفتن اندیشه‌های تندروانه و برخورد‌های قومی و جنسیتی می شود، خودباوری را نابود می کند و رنجهای روحی بسیار برای بیکار به بار می آورد، که گاه حتا به خودکشی می انجامد. بار بیکاری، یکسان به دوش همه لایه‌های جامعه نمی افتد. بیکاری و گوشه گیری اجتماعی بیشتر جوانان، سالخورده‌گان، تهیدستان و شهروندان کم سواد و غیرماهر را هدف می گیرد. بر پایه گزارش سازمان بین‌المللی کار، در ۲۰۰۵، شمار بیکاران و کسانی که از اشتغال ناقص رنج می برده‌اند، از مرز یک میلیارد گذشته است. رویارویی با این وضع و تحقق اشتغال کامل در سراسر جهان نیازمند عزم بین‌المللی است، زیرا منابع لازم برای اشتغال کامل در بسیاری از مناطق جهان وجود دارد (ILO 2005).

بسیاری از اقتصاددانان و سیاست‌گذاران بر این باورند که با درپیش گرفتن سیاستهایی می توان و باید به اشتغال کامل دست یافت؛ اما درباره راهکارها، دیدگاهها گوناگون است. کینزین‌های جدید می گویند دولت باید با به کارگیری سیاستهای پولی و مالی، تقاضای کل را افزایش دهد؛ در حالی که، از دیدگاه هواداران برنامه‌های تضمین اشتغال، افزایش تقاضای کل، همواره بیکاری را از میان بر نمی دارد، زیرا از یک سو دگرگونیهای تکنولوژیک و بهره‌گیری از شیوه‌های سرمایه‌بر، فرصتهای شغلی را کم می کند و از سوی دیگر، سرمایه به مناطق عقب افتاده گرایش کمتری نشان می دهد و برای نیروی کار غیر ماهر و کم سواد، فرصتهای شغلی پدید نمی آورد. به سخن دیگر، در چارچوب اقتصاد بازار، هیچ سازوکار درونی برای همخوان کردن فرصتهای شغلی و جویندگان کار در کار نیست، بلکه اشتغال ناقص و بیرون شدن ناگزیر از بازار کار، بخش

○ بیکاری، گذشته بر کاهش دادن مهارت نیروی کار و از میان بردن گرایش به کار، مایه از دست رفتن جسارت و انگیزه برای کار، سستی گرفتن بنیاد خانواده، بدبینی و رنگ باختن ارزشهای اجتماعی و بالا گرفتن اندیشه‌های تندروانه و برخورد‌های قومی و جنسیتی می شود، خودباوری را نابود می کند و رنجهای روحی بسیار برای بیکار به بار می آورد، که گاه حتا به خودکشی می انجامد. بار بیکاری، یکسان به دوش همه لایه‌های جامعه نمی افتد. بیکاری و گوشه گیری اجتماعی بیشتر جوانان، سالخورده‌گان، تهیدستان و شهروندان کم سواد و غیرماهر را هدف می گیرد.

بیوند فقر و بیکاری تا اندازه‌ای پیچیده است، بویژه امروزه که در بسیاری از خانوارها دو نفر کار می کنند. با این همه، آزموده‌ها نشان از آن دارد که بیکاری، خطر فقر و نابرابری در توزیع درآمد را افزایش می دهد. با توجه به سطح به نسبت پایین بیمه‌های بیکاری در کشورهای صنعتی، در سالهای دهه ۱۹۷۰، ۱۶ درصد از بیکاران با خطر فقر روبه‌رو بوده‌اند. این نسبت در دهه ۱۹۹۰ به ۷۴ درصد رسیده است (Gregory and Sheehan 1998). گذشته از آن، فقر با دراز شدن دوران بیکاری، به تندی افزایش می یابد. کینگ (۱۹۹۸) نشان می دهد که در ۱۹۹۶، در آمریکا ۱۳ درصد از کسانی که کمتر از ۸ هفته و ۸۰ درصد کسانی که بیش از یکسال بیکار بوده‌اند، گرفتار فقر شده‌اند. نیز گفتنی است که بسیاری از شاغلان، که دارای کار نامنظم و دستمزد پایین هستند، در گروه فقرا جای می گیرند و شماری از بیکاران، که از پشتیبانی مالی دیگر اعضای خانواده برخوردارند، با فقر دست به گریبان نیستند. از

پایین نگهداشته می‌شود و حاشیة سود حفظ می‌شود (Kaboub 2007).

در دوران رکود بزرگ (۱۹۲۹-۳۳) در آمریکا، نرخ بیکاری از ۴ درصد به ۲۵ درصد رسید و تولید صنعتی، بیش از ۳۰ درصد کاهش یافت. دولت ناگزیر پذیرفت که سامانه بازار نمی‌تواند بیکاری و رکود را از پیش بردارد و دولت بعنوان آخرین چاره‌ساز باید به میدان آید. کینز از اندک اقتصاددانانی بود که بر ناتوانی سامانه سرمایه‌داری در ایجاد اشتغال کامل و ضرورت مداخله دولت برای از میان بردن این کاستی، انگشت گذاشت. در فاصله سالهای ۱۹۳۳-۳۶، دولت روزولت برنامه تازه خود (New Deal) را با همکاری همه نهادهای دست‌اندر کار اشتغال به اجرا گذاشت و توانست بیکاری

جدایی ناشدنی از ساز و کار بازار است.

جامعه موظف است کار و درآمد برای همگان فراهم کند. برای از میان بردن بیکاری، باید نگرشی سازنده به شیوه بهره‌گیری از منابع انسانی داشت. با توجه به تنگناهای نظام بازار، تنها دولت می‌تواند عرضه و تقاضای نیروی کار را برابر سازد و توزیع عادلانه منابع محدود در مناطق گوناگون را برای ایجاد فرصتهای شغلی برای همه جویندگان کار تضمین کند. اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال در مناطق عقب مانده و فقیر، می‌تواند با فراهم کردن زیرساختهای فیزیکی و تأمین خدمات عمومی، با برنامه‌های توسعه پیوند یابد و به گسترش عدالت و افزایش رفاه یاری رساند. اجرای موفقیت آمیز برنامه‌های تضمین اشتغال در برخی از کشورها، امید و خوش بینی به تحقق یافتن عدالت اجتماعی، رشد اقتصادی و کاهش فقر از راه این گونه برنامه‌ها را افزایش داده است.

۳. برنامه‌های تضمین اشتغال

اندیشه تضمین اشتغال از سده هفدهم به میان آمده است. پس از انقلاب صنعتی، فراهم ساختن فرصتهای شغلی اهمیت بسیار یافت، زیرا روشن شد که سامانه سرمایه‌داری مکانیسمی برای پدید آوردن اشتغال کامل ندارد. ویلیام پتی در ۱۶۶۲ گفت که بیکاران نه باید گرسنه بمانند، نه باید به دار کشیده شوند، نه کنار گذاشته شوند. پتی بر آن بود که بیکاران منابعی دست نخورده برای ایجاد ثروتند که دولت برای ساخت زیربناها، باید آنها را به کار گیرد (Petty 1899).

دیوید ریکاردو در کتاب «اقتصاد سیاسی و مالیات» می‌نویسد: به کارگیری ماشین به جای نیروی کار، پیامد منفی بر منافع طبقه کارگر داشته است. این دگر دیسی، در همان حال که درآمد ملی را افزایش داده، گروهی را بیکار کرده و به بدتر شدن زندگی کارگران انجامیده است (Ricardo 1821).

از دیدگاه کارل مارکس، ارتش ذخیره بیکاران، بخشی حیاتی از نظام سرمایه‌داری است، زیرا در دوران رونق، نظام سرمایه‌داری گسترش می‌یابد و در دوران رکود، در سایه ترس کارگران از اخراج شدن، دستمزد

○ در فرایند جهانی شدن اقتصاد، بسیاری از کشورها سیاستهای دولت رفاه را کنار گذاشته‌اند و به از میان برداشتن موانع نهادی در بازار کار پرداخته‌اند، به گونه‌ای که در دو دهه گذشته اصلاح قانون کار، فروگاهی تشکلهای کارگری، افزایش سریع کارهای پاره وقت و کاهش امنیت شغلی، فراگیر شده است. جهانی شدن قدرت چانه‌زنی کارگران را کاهش و توان سرمایه را افزایش داده و به بیکاری و فقر دامن زده است. از همین رو، در این سالها با پیش آمدن بحران مالی سنگین در کشورهای صنعتی، سیاستهای جایگزین - بویژه برنامه‌های تضمین اشتغال و آزموده‌های گذشته - مورد توجه قرار گرفته و ضرورت تأمین اشتغال شرافتمندانه و رویارویی با فقر و ناداری، به گونه فزاینده در کانون گفتمانهای اقتصادی جای گرفته است.

ورنه، با توجه به ماهیت بی ثبات نظام سرمایه‌داری، تشکیل هیأتی را پیشنهاد کرد که کنترل حجم پول در گردش را به دست گیرد. استانداردهای اشتغال کامل، می‌بایست با انتشار پول تازه تأمین مالی می‌شد. به باور او، یک اقتصاد پر رونق، با رشد سریع تولید، می‌تواند حجم کلانی از پول را جذب کند بی آنکه به تورم دامن زده شود، زیرا پول از راه هزینه‌های دولتی به اقتصاد می‌ریزد و از راه مالیات گردآوری می‌شود. فزون بر آن، پروژه‌های اشتغال همگانی باید به دقت طراحی شود تا در رقابت با بخش خصوصی قرار نگیرد (Wernette 1945).

ویلیام بوریج در کتاب «اشتغال کامل در جامعه آزاد» از دولت می‌خواهد که اشتغال کامل را تضمین کند و فرصتهایی شغلی بیش از شمار بیکاران، با دستمزد عادلانه، پدید آورد به گونه‌ای که همه آگاهی داشته باشند و زمان جستجوی کار بسیار کوتاه شود (Beveridge 1945).

مینسکی در دهه ۱۹۶۰ اندیشه دولت بعنوان آخرین

○ اقتصاد ایران در سالهای پس از جنگ

تحمیلی، با میانگین نرخ رشد سالانه نزدیک به ۵ درصد، کارکردی کمابیش خوب داشته، ولی در دو دهه گذشته بیکاری همواره یکی از گرفتاریهای بنیادی کشور بوده است. نرخ بیکاری بالای ۱۲ درصد، میلیونها تن که از اشتغال ناقص رنج می‌برند، میلیونها تن افراد بالقوه فعالی که به علت نومیذ شدن از یافتن شغل از بازار کار بیرون می‌روند و به انبوه جمعیت غیرفعال می‌پیوندند، همچنین گروههایی پر شمار که کارهای تمام وقت دارند ولی مزدهای زیر خط فقر دریافت می‌کنند، همگی نمایانگر نارساییهای بازار کار در ایران است.

رامهار کند. بدین سان ۲ تا ۳ میلیون تن بیکار به کار گمارده شدند. مزد ساعتی ۲۰ تا ۴۵ سنت و سقف کار ۳۵ تا ۴۵ ساعت در هفته تعیین شد. ایجاد درآمد برای بخش بزرگی از خانوارهای تهیدست، به افزایش توان خرید و اشتغال بیشتر نیروی کار انجامید. در سالهای ۱۹۳۳-۳۵، میلیاردها دلار به اجرای پروژه‌های عمومی اختصاص یافت. یکی از پروژه‌ها، ساخت سد بزرگ روی دره تنسی بود که با اجرای آن نه تنها جلوی سیلابها گرفته شد، که تولید و درآمد کشاورزان بسیار تهیدست منطقه نیز افزایش یافت. در سالهای ۱۹۳۲-۳۵، تولید صنعتی ۲۲ درصد افزایش یافت. در ۱۹۳۷، سطح اشتغال به سطح سالهای دهه ۱۹۲۰ (پیش از رکود بزرگ) بازگشت. به کارگیری سیاستهای اشتغال در دوران ریاست جمهوری روزولت نشان داد که دولت می‌تواند، بی آنکه با بخش خصوصی به رقابت برخیزد، بعنوان آخرین چاره‌ساز، فرصتهای شغلی پدید آورد که پیامد مثبت بر کارکرد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور داشته باشد (Kaboub 2007).

بنجامین گراهام بر این باور بود که قیمتها و نگهداشت سطح رفاه، همزمان از راه انبار کردن مازاد نیروی کار شدنی است (Graham 1937). جان پیرسون در کتابهای «اشتغال کامل» (۱۹۴۱) و «تضمین اشتغال کامل: سیاستی برای رونق آمریکا و توسعه جهان» (۱۹۴۶)، متون درسی اقتصاد در مورد تعادل اشتغال کامل در نظام قیمت را غیر واقعی دانست و بر این نکته انگشت گذاشت که دولت باید اشتغال کامل را تضمین کند و بعنوان آخرین مرجع ایجاد اشتغال عمل کند. پیرسون بر آن بود که دولت نه تنها باید تقاضای کل را پایدار کند، بلکه، باید چشمداشت به آینده بازارها را بیشتر کند تا سرمایه‌گذاری افزایش یابد. هنگامی که تقاضای داخلی بسنده باشد، تولیدکنندگان نگران بازارهای صادراتی نخواهند بود و در بازارهای بین‌المللی جای بیشتری برای کشورهای رو به توسعه وجود خواهد داشت (Pierson 1980).

جان فیلیپ ورنه در کتاب «تأمین مالی اشتغال کامل» سامانه پولی-مالی تازه‌ای برای تضمین اشتغال کامل پیشنهاد کرد و آنرا «استاندارد اشتغال کامل» نام نهاد.

○ دولت با دادن تسهیلات اعتباری کوشیده است بخش خصوصی را به سرمایه‌گذاری تشویق کند و از این راه بر فرصتهای شغلی بیفزاید. با وجود دست‌دلبازی در دادن وام به طرحهای اشتغالزا، در دهه ۸۵-۱۳۷۵ نرخ بیکاری در مناطق شهری و روستایی، به گونه چشمگیر افزایش یافته است. نرخ بیکاری در ۱۳۸۵ (در اوج درآمدهای نفتی)، به نرخ بیکاری در ۱۳۶۵ (در گرماگرم جنگ و کاهش سنگین بهای نفت) نزدیک شده است.

نخست به گروههایی ویژه محدود کرد: برای نمونه، کسانی که بیش از ۱۲ ماه بیکار بوده‌اند، یا جوانان بیکار زیر ۲۵ سال، یا همه بیکاران ساکن مناطق محروم. با گسترش زیرساختهای اقتصادی و افزایش سطح اشتغال و درآمد، تقاضا برای کالاهای ساخت داخل افزایش می‌یابد و سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال در بخش خصوصی بالا می‌رود.

در فرایندهایی شدن اقتصاد، بسیاری از کشورها سیاستهای دولت رفاه را کنار گذاشته‌اند و به از میان برداشتن موانع نهادی در بازار کار پرداخته‌اند، به گونه‌ای که در دو دهه گذشته اصلاح قانون کار، فروگاهی تشنگلهای کارگری، افزایش سریع کارهای پاره‌وقت و کاهش امنیت شغلی، فراگیر شده است. جهانی شدن قدرت چانه‌زنی کارگران را کاهش و توان سرمایه‌را افزایش داده و به بیکاری و فقر دامن زده است. از همین رو، در این سالها با پیش آمدن بحران مالی سنگین در کشورهای صنعتی، سیاستهای جایگزین-بویژه برنامه‌های تضمین اشتغال و آزموده‌های گذشته-مورد توجه قرار گرفته و ضرورت تأمین اشتغال شرافتمندانه و رویارویی با فقر و ناداری، به گونه فزاینده در کانون

چاره ساز در زمینه اشتغال را دوباره زنده کرد و در سه دهه آنرا گسترش داد. بر پایه این دیدگاه، دولت برای نیروی کار بازار می‌آفریند. سیاست تضمین اشتغال کامل برای نیروی کار، همانند سیاست بهای تضمینی فرآورده‌های کشاورزی (برنج، گندم، برگ سبز چای و...) است که از اثر گذاشتن نوسانهای قیمت بر تولید جلوگیری می‌کند و به دیگر سخن، اشتغال کامل در تولید کالای مورد نظر را تضمین می‌کند؛ بدین سان که نیروی کار مازاد را برای اجرای پروژه‌های همگانی، به نرخی ثابت می‌خرد و با نرخی بالاتر به بخش خصوصی می‌فروشد. بدین سان، هنگامی که بخش خصوصی به نیروی کار نیاز دارد، دولت بخشی از نیروی کار موجود در طرحهای خدمات همگانی را به بخش خصوصی واگذار می‌کند. از این راه، با وجود دستیابی به اشتغال کامل، بازار کار با کمبود روبه‌رو نخواهد شد و دستمزدها افزایش نخواهد یافت و اشتغال کامل، با قیمت‌های پایدار همراه خواهد بود. با افزایش سطح اشتغال و درآمد، تقاضا برای کالاهای ساخت داخل افزایش می‌یابد و مشاغل بیشتری برای جویندگان کار درست می‌شود. بنابراین، تنها منحنی تقاضای نیروی کار افقی می‌تواند بی‌آنکه فشار تورمی پدید آید، به اشتغال کامل بینجامد و تنها دولت است که می‌تواند تقاضای بی‌اندازه برای نیروی کار فراهم کند (Minsky 1986). سیاست تضمین اشتغال در دهه ۱۹۹۰ از سوی میچل (Mitchell 1998) و موسلر (Mosler 1997) پیش کشیده شد و سپس پژوهشگران دیگری آنرا بهبود بخشیدند (ر.ک. به Wray 1998; Forstater 2000; Fulwiler 2005).

در برنامه‌های اشتغال در خدمات همگانی، ارتش ذخیره بیکاران از میان خواهد رفت و ذخیره نیروی کار شاغل درست خواهد شد. این برنامه، بیکاری ناخواسته را از میان خواهد برد، در حالی که بیکاری خودخواسته ممکن است بر جای بماند. ممکن است برخی به جستجوی کار بهتر بپردازند یا نخواهند با مزدهای تعیین شده کار کنند. برنامه تضمین اشتغال به نابرابریهای منطقه‌ای در زمینه بیکاری می‌پردازد و از توسعه منطقه‌ای در کنار پاسداری از محیط زیست پشتیبانی می‌کند. برنامه تضمین اشتغال را می‌توان در گامهای

فراهم کردن آب آشامیدنی، سیستم فاضلاب، ساخت و تعمیر خانه‌ها و زیرساخت‌های اجتماعی، جاده، راه آهن و سد، ساختن سالن برای گردهمایی‌های محلی، سالن ورزش، درمانگاه، مهدکودک، مرکز نگهداری از سالخورده‌گان، مکان‌های تفریحی و جاذبه‌های گردشگری، و نیز اجرای برنامه‌های پاسداری از محیط زیست همچون جنگل‌زایی، تثبیت شن‌های روان، پاکسازی بستر رودخانه‌ها و کنترل مواد آلاینده محیط، همکاری کنند. بخش بزرگی از این فعالیت‌های کاربر، به سرمایه و آموزش کمی نیازمند است. در پرتو این برنامه‌ها، زیرساخت‌های فیزیکی بهبود می‌یابد و میلیون‌ها تن می‌توانند در تند کردن آهنگ رشد اقتصادی و بالا بردن سطح آسایش جامعه، همکاری داشته باشند.

۱-۳. دستاورد برنامه‌های تضمین اشتغال در

کشورهای رو به توسعه

برنامه‌های تضمین اشتغال تاکنون به گونه گسترده یا محدود در هند، آرژانتین، بنگلادش، اندونزی، آفریقای جنوبی، بوتسوانا، کامبوج، چین، مالاوی، نپال، سریلانکا، تانزانیا و زیمبابوه به کار بسته شده است. برای نمونه، در سال‌های ۱۹۸۵-۹۹، وزارت مسکن تانزانیا بیش از ۴۰۰ قرارداد برای اجرای کارهای ساختمانی، با شوراهای روستایی بست. این پیمانکارها در زمینه زهکشی، ساخت توالت، فاضلاب و جاده بود. شوراهای روستایی در آن کشور، بیکاران را معرفی می‌کردند و بر کارها نظارت داشتند (Melgaard 2000).

در هند، در چارچوب اجرای برنامه تضمین اشتغال در مناطق روستایی، اشتغال یکی از حقوق شهروندی شمرده شده است. در پرتو این برنامه، سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۶ برای ۱۶۰ میلیون روز کاری در هفت استان شغل درست شده است. در سال ۲۰۰۵، پارلمان هند برنامه تضمین اشتغال را به استان‌های دیگر نیز گسترش داد. بر پایه این برنامه، ۱۰۰ روز کار در سال برای يك عضو خانوار روستایی در ۲۰۰ منطقه از ۴۰۰ منطقه هند تضمین می‌شود. این برنامه، در ۵ سال در سراسر هند پیاده خواهد شد. بر آورد شده است که هزینه این برنامه، نزدیک به ۱/۳ درصد GDP هند خواهد بود (Drez

○ کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی اعلام کرده است که در بسیاری موارد، در معرفی افراد برای گرفتن تسهیلات، از سوی مدیران میانی اعمال نفوذ می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بخش بزرگی از وام‌های دریافت شده برای طرح‌های اشتغال‌زا، در زمینه‌های سودآور همچون خرید زمین و ساختمان به کار گرفته شده و در عمل، فرصت شغلی پایداری پدید نیامده است.

گفتمان‌های اقتصادی جای گرفته است.

اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال در کشورهای رو به توسعه نیز - که با نرخ بیکاری و اشتغال ناقص بالا دست به گریبانند - از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این کشورها، تکانه‌های اقتصادی، یا پدیده‌های طبیعی، پیوسته بر زندگی مردمان فشار می‌آورد و در سایه نبود اطمینان، بخش خصوصی با وجود دریافت وام‌های آسان و انگیزش‌های مالی، گرایش به سرمایه‌گذاری موکد و اشتغال‌زا از خود نشان نمی‌دهد. به همین روی، در چنین فضایی، مداخله دولت برای ایجاد شغل و تثبیت در آمد خانوارها ضرورت می‌یابد. به کارگیری برنامه‌های تضمین اشتغال، به معنای رفتن به سوی توسعه، با هدف گسترش عدالت و پشتیبانی از تهیدستان است.

در برنامه‌های تضمین اشتغال، سرمایه‌های با دوامی تولید می‌شود که بر زندگی کسانی که در چارچوب این برنامه قرار می‌گیرند اثر مستقیم دارد. همکاری نهادهای محلی در طراحی و اجرای این برنامه‌ها، ثمربخشی آنها را بیشتر می‌کند.

شاغلان در چارچوب برنامه‌های تضمین اشتغال می‌توانند در فعالیت‌های گوناگون محلی مانند زهکشی زمین‌های کشاورزی، بهسازی باغها، آماده‌سازی خاک، نگهداری و پاکسازی مکان‌های همگانی و مهمانسراها،

(2004).

۲/۵۷ بوده است. با وجود گسترده‌گی برنامه، نهادهای محلی در یافتن فرصت‌های شغلی مولد، دشواری نداشته‌اند. برنامه با همکاری شهرداری و سازمانهای غیرانتفاعی و غیردولتی پیاده می‌شود. اجرای این برنامه، به مشارکت بیشتر شهروندان در کارهای سیاسی انجامیده و دموکراسی را در میان مردمانی گسترش داده که همواره گوشه‌نشین بوده‌اند. در گذر زمان، شمار شرکت‌کنندگان در برنامه کاهش یافته و بخشی از آنان در بخش خصوصی (با مزدهایی بیش از ۱۵۰٪ در ماه) به کار گرفته شده‌اند (Marshall 2004).

۴. دیگر گویهای بازار کار در ایران

اقتصاد ایران در سالهای پس از جنگ تحمیلی، با میانگین نرخ رشد سالانه نزدیک به ۵ درصد، کارکردی کمابیش خوب داشته، ولی در دو دهه گذشته بیکاری همواره یکی از گرفتاریهای بنیادی کشور بوده است. نرخ بیکاری بالای ۱۲ درصد، میلیونها تن که از اشتغال ناقص رنج می‌برند، میلیونها تن افراد بالقوه فعالی که به علت نوسید شدن از یافتن شغل از بازار کار بیرون می‌روند و به انبوه جمعیت غیرفعال می‌پیوندند، همچنین گروههایی پر شمار که کارهای تمام وقت دارند ولی مزدهای زیر خط فقر دریافت می‌کنند، همگی نمایانگر نارساییهای بازار کار در ایران است.

رشد سریع عرضه نیروی کار، همراه با دیگر گویهای تکنولوژیک و گرایش نداشتن بخش خصوصی به سرمایه‌گذارهای اشتغالزا، دستیابی به اشتغال کامل را هدفی دشوار ساخته است. پیش‌بینی شده بود که در طول برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) عرضه نیروی کار سالانه ۳/۴ درصد افزایش یابد. در این صورت، در این دوره می‌باید ۴/۵ میلیون فرصت شغلی تازه درست می‌شد تا بیکاری رنگ بحران نگیرد. همان گونه که در جدول (۱) دیده می‌شود، شمار بیکاران در دهه گذشته به تندی افزایش یافته است.

اجرای برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) نشان داد که حتماً محقق شدن هدفها در زمینه رشد اقتصادی پیش‌بینی شده در برنامه، همواره نمی‌تواند به برآورده شدن هدفهای اشتغال بینجامد. در برنامه سوم توسعه پیش‌بینی

در آرژانتین برنامه تضمین اشتغال برای سرپرستان خانوارهایی که فرزند زیر ۱۸ سال، عضو معلول، یازن باردار داشتند، در سال ۲۰۰۲ پیاده شد. گفتنی است که در سال ۲۰۰۱، پس از یک دهه پیروی از سیاستهای اقتصاد اورتودکس، مانند پذیرش سبب‌ارزی، آزادسازی بازرگانی، کوچک کردن دولت و آزادسازی سرمایه، اقتصاد آرژانتین فرو ریخته بود. بحران سال ۲۰۰۱ در آرژانتین دو پیامد داشته است: رشد سریع بیکاری و بالا رفتن پرشتاب تورم. نرخ بیکاری به ۲۰ درصد و تورم برای کالاهای مصرفی به ۴۰ درصد و برای کالاهای تولیدی به ۱۲۵ درصد رسید. تولید سخت کاهش یافت و ارزش پزو به گونه چشمگیر پایین آمد. بیش از ۵۰ درصد جمعیت (۹/۶ میلیون تن) و نزدیک به ۷۵ درصد کودکان زیر خط فقر قرار گرفتند. در چنین روزگار آشفته‌ای، تنها چاره کارساز، مداخله مستقیم دولت دانسته شد (Tchernevath 2005). در برنامه تضمین اشتغال، برای دست کم ۴ ساعت کار در روز، ۱۵۰ پزو مزد پیش‌بینی شد، حال آنکه، کمترین مزد باید ۳۰۰ تا ۳۵۰ دلار می‌بود. شرکت‌کنندگان در برنامه، برای کارهای خدماتی، ساختمانی و نگهداری بنیادهای همگانی به کار گرفته شدند یا برای بهره‌گیری از دوره‌های آموزشی معرفی شدند. نزدیک به ۸۷ درصد از مشاغل، در زمینه‌های کوچک کشاورزی و خدماتی مانند تمیز کردن محیط، بهسازی سیستم فاضلاب و زهکشی زمینها بود. از نیروی کار در چارچوب این برنامه برای برخی از پروژه‌های ملی مانند جاده‌سازی و بازسازی پلها نیز، بهره‌گیری شد. با گذشت چهار ماه از اجرای برنامه، نرخ فقر در میان خانوارها ۲۵ درصد و در میان افراد ۱۸ درصد کاهش یافت. در سال ۲۰۰۵، هزینه این برنامه کمتر از یک درصد GDP آرژانتین بوده است. برنامه، برای ۲ میلیون تن یعنی ۵ درصد جمعیت و ۱۳ درصد نیروی فعال کشور کار درست کرده است. زنان ۶۰ درصد کسانی را که در چارچوب این برنامه کار می‌کنند، تشکیل می‌دهند. بخشی از آنان به سازمانهای خصوصی فرستاده شده‌اند. برنامه اثری چشمگیر بر رشد اقتصادی داشته و ضریب فزاینده آن کمابیش

است. در ده سال گذشته، به گونه میانگین، سالانه ۵۹۰ هزار فرصت شغلی تازه درست شده، ولی به علت ناکافی بودن آنها، افزایش شمار بیکاران از سالانه ۸۲ هزار تن در ۱۳۵۵-۶۵ به ۱۵۴ هزار تن در این سالها رسیده است. به سخنی دیگر، هر سال بیش از ۱۵۰ هزار تن به انبوه بیکاران افزوده می‌شود. شمار بیکاران در ۱۳۸۵، به ۳ میلیون تن (۱۲/۷۵ درصد) رسیده است، در حالی که از شمار کسانی که ناخواسته به کارهای پاره وقت رو کرده‌اند و نیز شمار آنان که جویای کارند ولی از یافتن کار نومید شده و به جمعیت غیرفعال پیوسته‌اند، آماری در دست نیست.

در سه دهه گذشته، نرخ بیکاری در میان زنان همواره بیشتر از مردان بوده، ولی در این ده سال، آهنگ رشد بیکاری در میان زنان شتاب چشمگیر یافته است. برای نمونه، در ۱۳۷۵ نرخ بیکاری زنان و مردان به ترتیب ۱۳/۳ و ۸/۵ درصد بوده که در ۱۳۸۵ به ۲۳/۳۵ و ۱۰/۸۱ رسیده است (جدول ۲). هر چند شمار مردان بیکار بیش از زنان بیکار است، ولی این نابرابری رو به کاهش است. در ۱۳۶۵، در برابر ۱۰۰ زن بیکار، ۴۴۶ مرد بیکار بوده‌اند و این نسبت در ۱۳۸۵، به ۲۵۳ مرد در برابر ۱۰۰ زن پایین آمده است.

دولت با دادن تسهیلات اعتباری کوشیده است بخش خصوصی را به سرمایه‌گذاری تشویق کند و از این راه بر فرصت‌های شغلی بیفزاید. با وجود دست‌ودلبازی در دادن وام به طرح‌های اشتغالزای، در دهه ۸۵-۱۳۷۵ نرخ بیکاری در مناطق شهری و روستایی، به گونه چشمگیر افزایش یافته است. نرخ بیکاری در ۱۳۸۵ (در اوج درآمدهای نفتی)، به نرخ بیکاری در ۱۳۶۵ (در گرماگرم جنگ و کاهش سنگین بهای نفت) نزدیک شده است.

با توجه به کاهش نرخ زادوولد در دهه ۱۳۷۰، پیش‌بینی می‌شود که عرضه نیروی کار از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ روندی کاهنده داشته باشد. البته، این نکته در مورد عرضه نیروی کار مردان راست می‌آید. انتظار می‌رود شمار مردانی که سالانه وارد بازار کار می‌شوند، از ۴۵۰ هزار تن در ۱۳۸۵، به ۳۵۰ هزار تن در ۱۳۹۰ کاهش یابد و در برابر، در همین دوره، عرضه نیروی کار زنان، از کمابیش ۲۰۰ هزار تن به بیش از ۳۵۰ هزار تن

شده بود که سالانه کمابیش ۷۶۵ هزار فرصت شغلی تازه در کشور درست شود، ولی در دوره ۸۵-۱۳۷۵ سالانه نزدیک به ۵۹۰ هزار فرصت شغلی درست شده و بدین سان ۷۷ درصد از هدفها در زمینه اشتغال تحقق یافته است. با به کارگیری شیوه‌های تازه تولید و پافشاری بر افزایش بهره‌وری نیروی کار، رشد اقتصادی تضمین‌کننده اشتغال کامل نخواهد بود. همان‌گونه که در جدولهای (۱) و (۲) دیده می‌شود، با وجود افزایش چشمگیر پول نفت و رشد اقتصادی بیش از ۵ درصد در سالهای ۸۵-۱۳۸۰، نرخ بیکاری در کشور در ۱۳۸۵ از نرخ بیکاری در دوران جنگ اندکی کمتر بوده، ولی در مناطق روستایی از مرز سالهای جنگ نیز فراتر رفته است.

جدول ۱- میانگین رشد سالانه نیروی کار (هزار تن)

دوره	جمعیت فعال	شاغل	بیکار
مرد و زن			
۱۳۵۵-۶۵	۳۰۳	۲۲۰	۸۲
۱۳۶۵-۷۵	۳۲۱	۳۵۷	-۳۶
۱۳۷۵-۸۵	۷۴۴	۵۹۰	۱۵۴
مرد			
۱۳۵۵-۶۵	۳۱۷	۲۴۴	۷۲
۱۳۶۵-۷۵	۲۴۸	۲۷۸	-۳۰
۱۳۷۵-۸۵	۵۸۵	۴۸۹	۹۶
زن			
۱۳۵۵-۶۵	-۱۴	-۲۴	۱۰
۱۳۶۵-۷۵	۷۳	۷۹	-۶
۱۳۷۵-۸۵	۱۵۹	۱۰۲	۵۸

ماخذ: مرکز آمار ایران، برگرفته از سرشماریهای عمومی نفوس و مسکن

در سالهای ۱۳۵۵-۶۵، میانگین افزایش جمعیت فعال در سال ۳۰۳ هزار تن بوده که در دوره ۸۵-۱۳۷۵ به ۷۴۴ هزار تن در سال جهش کرده است. علل اصلی این دگرگونی، از یک سو آمدن جوانان متولد سالهای رشد سریع جمعیت (دهه ۱۳۶۰) به بازار کار و از سوی دیگر، گرایش فزاینده زنان به کار بیرون از خانه بوده

گرفتن تسهیلات بانکی، اثربخشی سیاستهای اعتباری در پشتیبانی از سرمایه‌گذاری را با تردید روبه‌رو ساخته است. برای نمونه، در ۱۳۸۶، رییس دیوان محاسبات کشور، با اعلام فهرستی از «بدهکاران کلان به نظام بانکی کشور» که تسهیلات بانکی چشمگیر گرفته و بدهی خود را پرداخت نکرده‌اند، از نظارت نداشتن بانک مرکزی بر اعتبارات و چگونگی بهره‌گیری از آنها انتقاد کرد و خواستار «بازیس‌گیری منابع بیت‌المال» شد (دیوان محاسبات کشور ۱۳۸۶)

جدول (۳) بدهی سازمانهای خصوصی به سیستم بانکی را در سالهای ۸۵-۱۳۷۹ نشان می‌دهد. در این دوره، وامهای پرداخت شده به بخش خصوصی، سالانه بیش از ۳۵ درصد افزایش داشته است. دولت نهم، در چارچوب برنامه چهارم، سیاست دادن وام به فعالیتهای زودبازده را، بعنوان مهمترین ابزار اشتغال‌زایی به کار گرفته است. بر پایه آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاههای کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین، سامانه بانکی می‌بایست در ۱۳۸۶ تا سقف ۵۰ درصد از منابع اعتباری خود را به طرحهای بنگاههای کوچک اختصاص دهد. از نیمه دوم ۱۳۸۴ تاکنون مبالغ هنگفتی به سازمانهای خصوصی در بخشهای کشاورزی، صنعت و خدمات پرداخت شده است. بر پایه برآورد بانک مرکزی، از زمستان ۱۳۸۴ تا پایان اردیبهشت ۱۳۸۶، بر پایه پرداخت ۸۸ هزار میلیارد ریال (نزدیک به ۹ میلیارد دلار) وام به ۸۳۸،۲۷۸ طرح اشتغال‌زا، بر سر هم می‌بایست ۷۶۵،۴۰۵ فرصت شغلی تازه درست شده باشد. به

افزایش پیدا کند. از همین رو، با ادامه یافتن روند کُند افزایش فرصتهای شغلی تازه، نرخ بیکاری در پایان دهه ۱۳۸۰ به تندی بالا خواهد رفت و کمابیش به ۲۰ درصد در ۱۳۹۰ خواهد رسید (نیلی ۱۳۸۲). با این چشم‌انداز و پیش‌بینی بحران در بازار کار، در پیش گرفتن سیاستهای سنجیده برای دگرگون کردن این روند ضرور می‌نماید.

۴-۱. سیاستهای اشتغال در ایران

پس از جنگ و آغاز شدن دوران بازسازی اقتصادی، دولت همواره کوشیده است بر دامنه فعالیت بخش خصوصی بیفزاید و از این راه، آهنگ رشد تولید و اشتغال را شتاب بخشد. در این راستا، سیاستهای گوناگونی از سوی دولت به کار گرفته شده، ولی مهمترین آنها دادن تسهیلات مالی بوده است.

۴-۲. دادن تسهیلات به طرحهای زودبازده

در برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) به دولت اجازه داده شده است تا ۵۰ درصد از موجودی صندوق ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های تولیدی و پشتیبانی از کارآفرینان بخش خصوصی برداشت کند. گذشته از آن به بانک مرکزی اجازه داده شده است تا ۳ درصد از ذخایر بانکی را در پروژه‌های کشاورزی اشتغال‌زا، ساختمانی و صنعتی به کار گیرد. بنابراین، در برنامه چهارم توسعه نیز سیاستهای اعتباری مهمترین ابزار اشتغال‌زایی است. سوءاستفاده مالی و فرار دادن سرمایه در چارچوب

جدول ۲- نرخ بیکاری بر حسب جنس و منطقه (۸۵-۱۳۸۵)

(درصد)

سال	کل کشور			مناطق شهری			مناطق روستایی		
	کل	مرد	زن	کل	مرد	زن	کل	مرد	زن
۱۳۵۵	۱۰/۲	۹/۱	۱۶/۴	۵/۱	۵	۶	۱۴/۲	۱۲/۶	۲۱/۶
۱۳۶۵	۱۴/۲	۱۲/۹	۲۵/۴	۱۵/۳	۱۳/۶	۲۹/۲	۱۲/۹	۱۲/۱	۲۰/۶
۱۳۷۵	۹/۱	۸/۵	۱۳/۳	۸/۴	۸/۴	۱۲/۵	۹/۴	۸/۶	۱۴/۴
۱۳۸۵	۱۲/۷۵	۱۰/۸	۲۳/۳۵	۱۱/۸۲	۹/۸۳	۲۲/۴۷	۱۴/۴۷	۱۲/۸۹	۲۵/۴۸

مأخذ: مرکز آمار ایران، بر گرفته از سرشماریهای عمومی نفوس و مسکن

انتقاد بسیاری از کارشناسان و نهادهای پژوهشی کشور قرار گرفته است. گذشته از آن، مکانیسم نظارتی کارآمدی برای کنترل چگونگی بهره‌گیری از این وامها در کار نبوده، و به درستی دانسته نیست که با دریافت این وامها چند فرصت شغلی ایجاد می‌شود. برای نمونه، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی اعلام کرده است که در بسیاری موارد، در معرفی افراد برای گرفتن تسهیلات، از سوی مدیران میانی اعمال نفوذ می‌شود. بر رویه‌ها نشان می‌دهد که بخش بزرگی از وامهای دریافت شده برای طرحهای اشتغال‌زا، در زمینه‌های سودآور همچون خرید زمین و ساختمان به کار گرفته شده و در عمل، فرصت شغلی پایداری پدید نیامده است (کریمی ۱۳۸۵). با وجودر کودر بخش مسکن، به علت وجود ریسک بالا در فضای کسب و کار و نبود اطمینان به آینده اقتصاد کشور، گرایش بخش خصوصی به بهره‌گیری از منابع مالی در سرمایه‌گذارهای صنعتی و اشتغال‌زا، همچنان پایین خواهد ماند. گسترش پیامدهای بحران مالی جهان صنعتی، روند ناخوشایند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تشدید خواهد کرد.

جدول ۴- تشکیل سرمایه ثابت در ایران

(درصد)

سال	کل سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری در ماشینها و تجهیزات
۱۳۸۱	۱۱/۸	۸/۹
۱۳۸۲	۱۰/۱	۱۵/۴
۱۳۸۳	۷/۰	۱۴/۰
۱۳۸۴	۵/۱	۵/۳
۱۳۸۵	۳/۳	۳/۰

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، برگرفته از گزارشهای اقتصادی سالهای گوناگون

۴-۳. طرح ضربتی اشتغال

در قانون بر نامه سوم توسعه آمده بود که برای درست کردن فرصتهای شغلی تازه، به بیکاران جویای کار وام اشتغالزایی پرداخت شود. ولی از آنجا که شواهد

فرض اینکه همه مشاغل پیش‌بینی شده درست شده باشد، به گونه میانگین، نزدیک به ۱۱۵ میلیون ریال یا ۱۱/۵ میلیون تومان برای درست شدن هر شغل، تسهیلات پرداخت شده است (بانک مرکزی ایران ۱۳۸۶).

جدول ۳- بدهی بخش خصوصی به سامانه بانکی

(میلیارد ریال)

سال	بدهی	رشد سالانه (درصد)
۱۳۷۹	۱۸۰۸۷۱	-
۱۳۸۰	۲۴۲۵۴۳	۳۴/۱
۱۳۸۱	۳۲۷۰۷۳	۳۴/۹
۱۳۸۲	۴۵۴۷۹۹	۳۹/۱
۱۳۸۳	۶۲۵۷۱۵	۳۷/۶
۱۳۸۴	۸۶۵۳۱۵	۳۸/۳
۱۳۸۵	۱۲۲۶۲۰۱	۳۷/۵

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، برگرفته از گزارش اقتصادی سالهای گوناگون

بر پایه گزارش وزارت کار و امور اجتماعی، تنها در تابستان ۱۳۸۶ مبلغ ۱۵۷۸ میلیارد ریال (بیش از ۱/۶ میلیارد دلار) وام به ۱۱۷۹ طرح پرداخت شده و با این تسهیلات، ۵۶۶۱ فرصت شغلی تازه پدید آمده و بدین سان میانگین هزینه برابری هر فرصت شغلی، نزدیک به ۲۸ میلیون تومان بوده است (وزارت کار ۱۳۸۶). از آمارهای رسمی وزارت کار در تابستان ۱۳۸۶ چنین برمی‌آید که وامهای پرداخت شده برای اجرای طرحهای زودبازده اشتغال‌زا در سالهای ۱۳۸۴-۸۶، به بیش از ۱۲ میلیارد دلار رسیده است.

جدول (۴) روند سرمایه‌گذاری در کشور را در سالهای ۱۳۸۱-۸۵ نشان می‌دهد. با آنکه در سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ وامهای پرداخت شده به فعالیتهای زودبازده بیشتر مربوط به طرحهای صنعتی بوده، رشد سرمایه‌گذاری بویژه در زمینه ماشینها و تجهیزات در این سالها کاهش چشمگیر داشته که مایه نگرانی از بابت کاهش رشد تولید و اشتغال در سالهای آینده است. کارکرد وامهای داده شده به طرحهای زودبازده، به دلیل هزینه بسیار سنگین اشتغالزایی در این گونه طرحها و تورم زودبازده آنها، مورد

تجربی نشان می‌دهد که بیکاران همواره کار آفرین نیستند و با دریافت وام ممکن است به بیکاران بدهکار مبدل شوند، در ۱۳۸۲، دولت برای رویارویی با بیکاری فزاینده، بویژه در میان جوانان تحصیلکرده، به جای پرداخت وام به بیکاران، طرح ضربتی اشتغال را به کار بست. هدف این طرح، پدید آوردن فرصتهای شغلی تازه، از راه پشتیبانی مالی از کارفرمایان در بنگاههای کوچک و میانی بود. برپایه این طرح، هر کارفرمایی که یکی از جویندگان کار - ثبت نام شده در مراکز کارابی وزارت کار - را جذب می‌کرد، می‌توانست سی میلیون ریال وام چهار ساله، با نرخ چهار درصد، دریافت کند. در حالی که نرخ سود بانکی در آن زمان، کمابیش ۲۰ درصد و در بازار غیر رسمی سرمایه، نرخ بهره نزدیک به ۵۰ درصد بود. تنها سازو کار کنترل چگونگی بهره‌گیری از وام، نوشتن نام کارگر به کار گرفته شده در فهرست بیمه کارکنان شرکت بود.

۴-۴. پشتیبانی مالی از تعاونیها

با آنکه مهمترین هدف از پیاده‌سازی این طرح، افزایش شمار شاغلان بوده، ولی اولویت ارائه آمارهای رسمی، بایستی توجهی به کیفیت کار همراه شده است. برای نمونه، در استان مازندران، با همکاری اداره تعاون و اداره کار، هر هفت تن جوینده کار ثبت نام شده در مراکز کارابی، به تشکیل یک شرکت تعاونی برانگیخته شدند تا از این راه بتوانند ۲۱۰ میلیون ریال وام ارزان قیمت چهار ساله دریافت کنند. بی‌گمان، بیشتر جویندگان کار، یکدیگر را نمی‌شناختند و شاید خواهان انجام دادن یک کار هم نباشند. بدین سان، بسیاری از تعاونیهایی که به این گونه درست شده‌اند، نخواهند توانست کار را ادامه دهند و اشتغال پایدار پدید آورند (کریمی ۱۳۸۵).

با آنکه مهمترین هدف از پیاده‌سازی این طرح، افزایش شمار شاغلان بوده، ولی اولویت ارائه آمارهای رسمی، بایستی توجهی به کیفیت کار همراه شده است. برای نمونه، در استان مازندران، با همکاری اداره تعاون و اداره کار، هر هفت تن جوینده کار ثبت نام شده در مراکز کارابی، به تشکیل یک شرکت تعاونی برانگیخته شدند تا از این راه بتوانند ۲۱۰ میلیون ریال وام ارزان قیمت چهار ساله دریافت کنند. بی‌گمان، بیشتر جویندگان کار، یکدیگر را نمی‌شناختند و شاید خواهان انجام دادن یک کار هم نباشند. بدین سان، بسیاری از تعاونیهایی که به این گونه درست شده‌اند، نخواهند توانست کار را ادامه دهند و اشتغال پایدار پدید آورند (کریمی ۱۳۸۵).

به گفته کارشناسان بانکهای پرداخت کننده تسهیلات، دریافت نامه رسمی از اداره کار، مبنی بر تأیید اینکه فرد جویند کار ثبت نام شده در مرکز کارابی، در شرکت مشغول به کار شده، بسیار ساده است. از همین رو، در بسیاری از موارد، دریافت کننده وام - که نامه وزارت کار را برای دریافت وام ارایه می‌کرده - در عمل، فرصت شغلی تازه‌ای خلق نکرده بوده است. برای نمونه، صاحب یک فروشگاه کوچک، با ارایه نامه

همان گونه که در جدول (۵) دیده می‌شود، بیش از یک سوم تعاونیها فعال نیستند و روشن نیست که در میان تعاونیهای به ظاهر فعال، چه شماری به راستی در حال کار هستند و چه درصدی از آنها، به درستی برپایه اصول تعاون کار می‌کنند. در ۱۳۸۲، بیش از ۴۰ درصد تعاونیهای صنعتی، معدنی و تولید فرس غیر فعال بوده‌اند. بدترین وضع مربوط به تعاونیهای عمرانی است که بیشتر به ساختمان سازی اشتغال دارند. در این گروه، بیش از ۷۰ درصد تعاونیها غیر فعال بوده‌اند. به نظر می‌رسد که به ثبت رساندن تعاونی با هفت عضو و دریافت وام، کارچندان دشواری نبوده است. چه بسا بخش چشمگیری از تعاونیهای عمرانی، وام دریافتی را در زمینه‌های سودآور تر به کار گرفته و سختی کارهای ساختمانی را به دوش نکشیده‌اند.

تجربی نشان می‌دهد که بیکاران همواره کار آفرین نیستند و با دریافت وام ممکن است به بیکاران بدهکار مبدل شوند، در ۱۳۸۲، دولت برای رویارویی با بیکاری فزاینده، بویژه در میان جوانان تحصیلکرده، به جای پرداخت وام به بیکاران، طرح ضربتی اشتغال را به کار بست. هدف این طرح، پدید آوردن فرصتهای شغلی تازه، از راه پشتیبانی مالی از کارفرمایان در بنگاههای کوچک و میانی بود. برپایه این طرح، هر کارفرمایی که یکی از جویندگان کار - ثبت نام شده در مراکز کارابی وزارت کار - را جذب می‌کرد، می‌توانست سی میلیون ریال وام چهار ساله، با نرخ چهار درصد، دریافت کند. در حالی که نرخ سود بانکی در آن زمان، کمابیش ۲۰ درصد و در بازار غیر رسمی سرمایه، نرخ بهره نزدیک به ۵۰ درصد بود. تنها سازو کار کنترل چگونگی بهره‌گیری از وام، نوشتن نام کارگر به کار گرفته شده در فهرست بیمه کارکنان شرکت بود.

با آنکه مهمترین هدف از پیاده‌سازی این طرح، افزایش شمار شاغلان بوده، ولی اولویت ارائه آمارهای رسمی، بایستی توجهی به کیفیت کار همراه شده است. برای نمونه، در استان مازندران، با همکاری اداره تعاون و اداره کار، هر هفت تن جوینده کار ثبت نام شده در مراکز کارابی، به تشکیل یک شرکت تعاونی برانگیخته شدند تا از این راه بتوانند ۲۱۰ میلیون ریال وام ارزان قیمت چهار ساله دریافت کنند. بی‌گمان، بیشتر جویندگان کار، یکدیگر را نمی‌شناختند و شاید خواهان انجام دادن یک کار هم نباشند. بدین سان، بسیاری از تعاونیهایی که به این گونه درست شده‌اند، نخواهند توانست کار را ادامه دهند و اشتغال پایدار پدید آورند (کریمی ۱۳۸۵).

به گفته کارشناسان بانکهای پرداخت کننده تسهیلات، دریافت نامه رسمی از اداره کار، مبنی بر تأیید اینکه فرد جویند کار ثبت نام شده در مرکز کارابی، در شرکت مشغول به کار شده، بسیار ساده است. از همین رو، در بسیاری از موارد، دریافت کننده وام - که نامه وزارت کار را برای دریافت وام ارایه می‌کرده - در عمل، فرصت شغلی تازه‌ای خلق نکرده بوده است. برای نمونه، صاحب یک فروشگاه کوچک، با ارایه نامه

۵. آیا برنامه تضمین اشتغال در ایران کاربرد دارد؟

است. بخش بزرگی از منابع مالی دریافت شده از بانکها، به سوی فعالیتهای سوداگرانه در زمین و ساختمان سرازیر شده که نه تنها نمی تواند فرصتهای شغلی پایدار پدید آورد، بلکه به افزایش نگران کننده بدهای زمین و مسکن انجامیده است. شمار بیکاران در راه رسیدن به نقطه‌ای بحرانی است که از دید اجتماعی می تواند فاجعه بار باشد. در فاصله سالهای ۸۴-۱۳۸۰، ضریب جینی از ۰/۳۹۸۵ به ۰/۴۰۲۳ افزایش یافته است (بانک مرکزی ایران ۱۳۸۷) و افزایش پوله‌های نفتی می تواند به نابرابری بیشتر در آمد میان شهروندان در مناطق گوناگون کشور بینجامد. اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال، ابزاری کارادر رویارویی با بیکاری و نابرابری است.

در ایران، بسیاری از کارهای مهم-بویژه در مناطق محروم- به کمک پروژه‌هایی که اشتغال گسترده پدید می آورد، شدنی است؛ برنامه‌های بنیادی که بر رفاه و تولید و اشتغال در مناطق شهری و روستایی اثر چشمگیر دارد. از سوی دیگر، صدها هزار بیکار و صدها هزار غیر فعال می خواهند و می توانند در فرایند بازسازی ساختارهای اقتصادی جامعه نقش داشته باشند. برنامه‌های تضمین اشتغال، این فرصت را برای کشور فراهم می آورد که با بهره‌گیری از منابع انسانی دور از صحنه، تخصیص منابع مادی نه چندان کلان به طرحهای کاربری، و بهره‌گیری از توان بالقوه چشمگیر

بر پایه اصل سوم قانون اساسی «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» از وظایف دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران است. در اصل ۲۸ قانون اساسی آمده است که: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.» بر سرهم، قانون اساسی به روشنی، بر حق کار و زندگی شایسته کرامت انسانی برای همگان پای فشرده است. ضرورت بر آوردن این حقوق در برنامه چهارم توسعه نیز به صورت حق اساسی انسان برای بهره‌مندی از کار شرافتمندانه، دوباره مطرح شده است. اما در برنامه چهارم نیز مهمترین ابزار ایجاد اشتغال، دادن تسهیلات به بخش خصوصی است. تجربه دو دهه گذشته نشان داده که تأمین مالی برنامه‌های بخش خصوصی از سوی دولت، مشکل بیکاری را از میان نبرده و گرایش نداشتن بخش خصوصی به سرمایه گذاری در فعالیتهای مولد، همچنان مهمترین مانع پدید آمدن فرصتهای شغلی کافی در کشور

جدول ۵- تعاونیهای فعال و غیر فعال در کشور (۱۳۸۲)

رشته فعالیت	فعال	غیر فعال	جمع فعال و غیر فعال	درصد غیر فعال
صنایع	۴۰۲۶	۳۲۱۶	۷۲۴۲	۴۴/۴
معادن	۸۶۴	۶۶۸	۱۵۳۲	۴۳/۶
کشاورزی	۷۹۶۰	۳۰۵۴	۱۱۰۱۴	۲۷/۷
تولید فرش	۵۵۳	۴۴۰	۹۹۳	۴۴/۳
فعالیت‌های عمرانی	۴۳۰	۱۲۲۴	۱۶۵۴	۷۴
خدمات	۶۰۱۳	۱۹۰۴	۷۹۱۷	۲۴
جمع	۱۹۸۴۶	۱۰۵۰۶	۳۰۳۵۲	۳۴/۶

مأخذ: وزارت تعاون، ۱۳۸۳

○ بر پایه اصل سوم قانون اساسی «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیر بیمه» از وظایف دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران است. در اصل ۲۸ قانون اساسی آمده است که: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است بارعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.»

نهادهای دولتی و غیردولتی محلی - از جمله شوراهای شهر و روستا - زیرساختهای اقتصادی کشور را بر پایه فوری‌ترین نیازها در مناطق گوناگون بازسازی کند و زمینه‌های افزایش آهنگ رشد تولید و اشتغال و بهبود زندگی شهروندان را فراهم آورد.

با اجرای برنامه تضمین اشتغال، بسیاری از هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی مانند هزینه‌های زندان، دستگاه قضایی، مراقبت‌های بهداشتی و مبارزه با مواد مخدر - که به علت افزایش بیکاری در این سالها بالا گرفته - کاهش می‌یابد. بنابراین، بی‌گمان، این برنامه کم‌هزینه‌تر از بیکاری دنباله‌دار در اقتصاد است. فزون بر آن، بازمنه‌سازی برای مشارکت گروههایی که بیشتر در سایه قرار گرفته‌اند، سرمایه اجتماعی افزایش پیدا خواهد کرد و با پدید آمدن فرصت‌های شغلی برای بیکاران و افراد «غیرفعال» و بهره‌گیری درست از منابع طبیعی، گرسنگی و بدی تغذیه و فقر در میان تهیدست‌ترین گروه‌های جامعه کاهش خواهد یافت.

۵-۱. چگونگی تأمین مالی

برنامه‌های تضمین اشتغال

در چارچوب برنامه سوم توسعه، صندوق ذخیره ارزی درست شد که بر پایه آن دولت می‌تواند تا اندازه تعیین شده در بودجه سالانه، از ارز به دست آمده از صدور نفت و گاز بردارد و مابه‌التفاوت بهای نفت مصوب مجلس و قیمت‌های واقعی به صندوق ذخیره ارزی واریز می‌شود. بر پایه قانون، ۵۰ درصد از منابع موجود در صندوق، برای سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تولیدی و کارآفرینی بخش غیردولتی اختصاص می‌یابد که دارای توجیه فنی - اقتصادی بوده و سودآوری و درآمدزایی کافی برای بازپرداخت تسهیلات با تضمین لازم داشته باشد (تدبیر ۱۳۸۰).

در ۱۳۸۷، بهای یک بشکه نفت در بودجه ۳۹ دلار تعیین شد، در حالی که تا تیر ۱۳۸۷ بهای نفت صادراتی ایران از بشکه‌ای ۱۲۰ دلار گذشت. ولی در پی بحران مالی جهان، بهای نفت رو به کاهش گذاشت و در آبان به بشکه‌ای کمتر از ۶۰ دلار رسید. به هر رو تفاوت بهای تعیین شده در بودجه و بهای واقعی نفت باید به صندوق

ذخیره ارزی واریز شود.

در باره ۵۰ درصد منابع ذخیره شده در صندوق که به بخش خصوصی می‌رسد باید گفت استانهایی که زمینه‌های بهتری برای فعالیت بخش خصوصی دارند، سهم بیشتری می‌برند و استانهای محروم، از منابع کمتری بهره‌مند خواهند شد (مجلس ۱۳۸۴). فزون بر آن، با افزایش ریسک در فضای کسب و کار، گرایش بخش خصوصی به افزایش فعالیت اقتصادی کاهش می‌یابد. از این رو، مداخله مستقیم دولت در تأمین مالی برنامه‌های تضمین اشتغال در مناطق محروم، با بخش کوچکی از منابع مالی موجود در صندوق ذخیره ارزی، به عدالت اجتماعی و کاهش فقر و بیکاری در این مناطق خواهد انجامید. برنامه‌های تضمین اشتغال، نه تنها به فعالیت بخش خصوصی آسیب نمی‌زند، که برعکس با افزایش تقاضا و گسترش زیرساختهای اقتصادی و آموزش نیروی کار به هنگام اجرای برنامه‌ها، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را آسانتر خواهد کرد. دولت می‌تواند برنامه تضمین اشتغال را در گام نخست

همه جویندگان کار باید در شوراهای شهر و روستا ثبت نام کنند. فهرست کارگران گزینش شده باید اعلام شود و در دسترس همگان قرار گیرد تا راه تبعیض و اعمال نفوذ بسته شود. بودجه پیاده سازی برنامه ها باید در دسترس شوراهای باشد و زیر نظر هیأت امناء مصرف شود. شوراهای مسئولیت گزینش برنامه های مورد نیاز محلی را دارند. امید می رود که هر منطقه با معرفی برنامه های کاربردی چون شبکه فاضلاب، ایجاد، بازسازی و نگهداری سامانه آبیاری، زهکشی و هموارسازی کشتزارها، جنگل کاری، پاکیزه سازی بستر رودخانه ها، جمع آوری و بازیافت زباله و ساختن مراکز رفاهی و... شمار کافی فرصت شغلی ایجاد کند. همه طرح های اجرایی در برنامه تضمین اشتغال، کاربردی است و می توان از نیروی کار غیر ماهر و نیمه ماهر زن و مرد در آنها بهره گرفت.

چنان که گفته شد، بانک مرکزی اعلام کرده است که هزینه ایجاد یک فرصت شغلی در بنگاه های کوچک اشتغالزا، بیش از ۱۱ میلیون تومان است. اگر به هنگام اجرای برنامه تضمین اشتغال، با توجه به کاربر بودن آن، برای هر یک نفر شاغل، سه میلیون تومان سرمایه (ماشین و تجهیزات) در نظر گرفته شود و مزد پرداختی به کارگران ۱/۲ میلیون تومان در سال باشد، گل هزینه اجرای برنامه تضمین اشتغال در پنج استان کشور، کمابیش ۸۵۰۰ میلیارد ریال خواهد بود. این هزینه کمتر از ۱۰ درصد گل بودجه دولت و نزدیک به ۵ درصد تولید ناخالص داخلی کشور خواهد بود.

اجرای سنجیده برنامه تضمین اشتغال، به هیچ روی فعالیت های بخش خصوصی را در تنگنا نمی گذارد، بلکه این برنامه، با بالا بردن تقاضای کل و گسترش دادن زیرساخت های اقتصادی - که برای انگیزش سرمایه گذاری خصوصی لازم است - رشد اقتصادی مناطق محروم را شتاب خواهد بخشید و مایه عدالت اجتماعی و کاهش فقر خواهد شد. افزایش سرمایه گذاری بخش خصوصی و ایجاد فرصت های شغلی فراوان و پایدار در این بخش، نیاز به برنامه های تضمین اشتغال را کاهش خواهد داد. با وجود این، برنامه اشتغال در خدمات عمومی تا جایی ادامه می یابد که بیکاری ناخواسته در کشور از میان برود.

در پنج استان، برای نمونه ایلام، خوزستان، کرمانشاه (مناطق جنگزده)، هرمزگان و لرستان که بالاترین نرخ بیکاری را در سالهای ۱۳۷۵-۸۵ داشته اند به اجرا گذارد و سپس این برنامه را به ده استان و سپس به سراسر کشور گسترش دهد، تا همه بیکارانی که می خواهند و می توانند کار کنند، پوشش داده شوند. بر پایه آمارهای ۱۳۸۵، جمعیت ۱۵ تا ۶۴ ساله در این استانها کمابیش ۷/۵ میلیون تن است (جدول ۶) که نزدیک به ۲۳/۵ درصد آن سرگرم تحصیلند (مرکز آمار ایران ۱۳۸۶). بنابراین، کمابیش ۵/۷ میلیون تن بالقوه فعالند. اگر برنامه تضمین اشتغال، برای یک تن از هر خانوار شغل پدید آورد، کل نیروی کار در این برنامه ها کمتر از ۲ میلیون نفر خواهد بود. مشاغل درست شده پاره وقت، کوتاه مدت و میان مدت و برای نمونه، برای هر نفر ۶ ماه خواهد بود. بدین سان، در هر زمان، نزدیک به یک میلیون تن در چارچوب برنامه های همگانی سرگرم کار خواهند بود. از آنجا که بسیاری از بنگاه های خصوصی کمترین مزد را می پردازند، مزد پرداختی در این برنامه نمی تواند از ۵۰ درصد حداقل مزد قانونی برای ۵ ساعت کار روزانه فراتر رود تا مانع از آن شود که شاغلان در بخش خصوصی به این برنامه بیونندند. نیروی کار شاغل در برنامه تضمین اشتغال، در عمل نیروی کار شاغل ولی ذخیره است. چنانچه بخش خصوصی بخواهد با دستمزدی بیش از ۵۰ درصد حداقل مزد قانونی و زمانی بیشتر از ۶ ماه به استخدام نیروی کار تازه بپردازد، کارگران می توانند از این برنامه ها به بخش خصوصی بروند.

جدول ۶ - جمعیت ۱۵-۶۴ ساله در

استانهای گزینشی (۱۳۸۵)

استان	زن	مرد	کل
ایلام	۱۸۹۸۷۳	۱۹۲۷۲۰	۳۸۲۵۹۳
خوزستان	۲۰۸۵۳۵۶	۲۱۸۹۶۲۳	۴۲۷۴۹۷۹
کرمانشاه	۳۴۰۷۷۷	۳۵۱۴۸۱	۶۹۲۲۵۸
هرمزگان	۴۴۰۴۰۵	۴۷۱۹۹۸	۹۱۲۴۰۳
لرستان	۵۹۹۶۲۶	۶۰۷۶۲۹	۱۲۰۷۲۵۵
جمع	۳۶۵۶۰۳۷	۳۸۱۳۴۵۱	۷۴۶۹۴۸۸

مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۸۷.

۵-۲. دشواریها و چالشهای برنامه تضمین اشتغال

پیاده‌سازی برنامه‌های تضمین اشتغال، دشوار است. بازنمایی افراد هدف، ارزیابی درست توان نهادهای محلی (ادارات دولتی، شوراهای شهر و روستا و سازمانهای غیردولتی محلی)، ارزیابی آثار برنامه بر فقر و نابرابری، تولید، کارکرد بازار کار، اشتغال و بیکاری زنان و مردان و تولید سرمایه‌های فیزیکی، انسانی و اجتماعی، همگی باید به درستی صورت پذیرد. مهمترین چالشها در زمینه طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های تضمین اشتغال را می‌توان چنین برشمرد:

پیش آمدن فساد: با توجه به نظارت ناپیوسته بر چگونگی به کار گرفته شدن وامهای داده شده به برنامه‌های اشتغال‌زا، این نگرانی هست که برنامه‌های تضمین اشتغال نیز به فساد آمیخته شود و منابع مالی هنگفتی هدر رود. برای جلوگیری از شکستهای گذشته، گذاشتن نظارت اجتماعی به جای نظارت یک نهاد (برای نمونه، بانک پرداخت کننده تسهیلات)، می‌تواند راهگشا باشد. نهادهای مردمی و غیردولتی باید بر اجرای برنامه‌ها نظارت داشته باشند.

به بار نشستن برنامه‌های تضمین اشتغال، نیازمند پشتیبانی جامعه است. اگر شهروندان دریابند که این برنامه‌ها به فساد آمیخته شده و مدیریت درستی ندارد، از این برنامه‌ها پشتیبانی نخواهند کرد و برنامه‌ها به هدفهای خود نخواهد رسید. شیوه اجرای این برنامه‌ها باید بسیار روشن و دستگاه مجری آنها در برابر شهروندان پاسخگو باشد تا زمینه فساد و رفتارهای غیر اخلاقی از میان برود. مدیران اجرایی در منطقه، مسئول اجرای برنامه‌اند. منابع مالی در اختیار آنها قرار می‌گیرد تا هزینه‌های استخدام و دیگر هزینه‌ها را ثبت و پرداخت کنند. شوراهای شهر و روستا، با دریافت صورت‌هزینه‌های اجرای برنامه از مدیران اجرایی، گزارش سالانه درباره اجرای برنامه تهیه می‌کنند که این گزارشها برای بازبینی، در دسترس همگان قرار می‌گیرد. صورت‌هزینه‌های برنامه، به گونه قابل فهم و ساده در دسترس همگان گذاشته می‌شود.

هنگامی که شهروندان از برنامه‌ها آگاهی داشته

باشند و در اجرای آن شرکت کنند و بر طراحی و اجرای برنامه نظارت داشته باشند، برنامه‌ها به خوبی پیش خواهد رفت. با توجه به ضعف نهادهای مردمی و غیردولتی در ایران- بویژه در مناطق محروم- شکل دادن به نظارت اجتماعی بر پروژه‌های تضمین اشتغال دشوار خواهد بود، ولی هنگامی که برنامه‌ها، بر پایه نیاز مردمان محل طراحی شود، نگاه شهروندان به چگونگی اجرای آنها جلب خواهد شد و نهادهایی برای نظارت پیوسته بر اجرا پدید خواهد آمد. با توجه به کارنامه برخی سازمانهای غیردولتی در زمینه پاسداری از محیط زیست، همکاری آنها در اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال می‌تواند کار ساز باشد.

بازدارنده‌های سازمانی: اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال، نیازمند پشتیبانی نهادهای توانمند بخش عمومی است. کارایی برنامه‌های تضمین اشتغال، به پابندی دولت به هدفهای این برنامه بستگی دارد. برنامه تضمین اشتغال، با همکاری نزدیک سازمانهای دولتی و غیردولتی- که با نیازهای محلی

○ دولت می‌تواند برنامه تضمین اشتغال را در گام نخست در پنج استان، برای نمونه ایلام، خوزستان، کرمانشاه (مناطق جنگزده)، هرمزگان و لرستان که بالاترین نرخ بیکاری را در سالهای ۱۳۷۵-۸۵ داشته‌اند به اجرا گذارد و سپس این برنامه را به ده استان و سپس به سراسر کشور گسترش دهد، تا همه بیکارانی که می‌خواهند و می‌توانند کار کنند، پوشش داده شوند. بر پایه آمارهای ۱۳۸۵، جمعیت ۱۵ تا ۶۴ ساله در این استانها کمابیش ۷/۵ میلیون تن است که نزدیک به ۲۳/۵ درصد آنان سرگرم تحصیلند. بنابراین، کمابیش ۵/۷ میلیون تن بالقوه فعالند.

همان‌گونه که گفته شد، شوراهای شهر و روستا و دیگر سازمانهای غیر دولتی محلی، مانند سازمانهای پاسدار محیط زیست، سازمانهای نیکوکاری و سازمانهای پشتیبان کودکان و زنان، باید نقش برجسته در تعیین طرحها، روشن سازی مسائل مالی، پاسخگویی به شهروندان و نظارت بر اجرای پروژه‌ها داشته باشند. در هفت سال گذشته، شوراهای شهر و روستا و دیگر نهادهای غیر دولتی، نقش ناچیزی در رفاه شهروندان داشته‌اند. این سازمانها همواره امکانات مادی و فنی برای طراحی و اجرای طرحهای بزرگ ندارند و بیشتر بر کارهای داوطلبانه و خیرخواهانه شهروندان استوارند و تاکنون نتوانسته‌اند منابع مالی و سرمایه‌های انسانی را برای دگرسازیهای اقتصادی بسیج کنند. برنامه تضمین اشتغال، با تأمین مالی تجهیزات سرمایه‌ای و پرداخت هزینه‌های خدمات همگانی و نظارت بر فرایند اجرای برنامه‌ها و رویارویی با فساد در تخصیص منابع و اعمال تبعیض، توانمندی بالقوه این سازمانها را بیشتر خواهد کرد.

افزایش تورم: یکی از نگرانیهای بزرگ درباره اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال، احتمال پیش آمدن یا بالا گرفتن تورم است. با اجرای برنامه تضمین اشتغال، در گام نخست، در مناطق محروم کشور نزدیک به دو میلیون تن در برنامه‌های همگانی به کار خواهند پرداخت و هر یک ماهانه کمابیش یکصد هزار تومان مزد خواهند گرفت. بخش خصوصی نیز ناگزیر خواهد شد برای استخدام نیروی کار تازه و نگهداری کارکنان خود، مزدی بالاتر از آن بپردازد. بنابراین، اجرای برنامه تضمین اشتغال، به افزایش درآمد خانوارهای تهیدست و افزایش تقاضای کل خواهد انجامید. اما، افزایش مصرف خانوارهای کم درآمد، مایه تقاضای بیشتر برای کالاها و خدمات تولید شده در داخل خواهد شد که این نیز در جای خود، بخش خصوصی را برمی‌انگیزد که ظرفیتهای تولید را گسترش دهد و فرصتهای شغلی تازه پدید آورد. امروزه، تقاضای ناکافی برای کالاهای داخلی در بخشهایی چون نساجی، تولید وسایل خانگی و ابزارهای الکترونیک و تقاضای بالا برای پوشاک خارجی و کالاهای بادوام و لوکس خارجی، بسیاری از تولیدکنندگان ایرانی را با خطر ورشکستگی روبه‌رو خواهد آورد.

آشنایی دارند - طراحی، اجرا و نظارت می‌شود. شاید گمان رود که برنامه‌های تضمین اشتغال، با هدف کوچک کردن دولت ناسازگار است، ولی این برنامه در اصل به بالندگی و توانمندی نهادهای غیر دولتی، در فرایند اجرای برنامه‌های خدمات همگانی می‌انجامد. اجرای این برنامه - بویژه در گامهای نخستین - کاری است دشوار که نیازمند شبکه‌های بسامانی از سازمانهای محلی، با توانمندیهای فنی و اجرایی لازم برای گزینش برنامه‌ها، سازماندهی فرایند تولید و به کارگیری منابع محدود برای برآوردن نیازهای شهروندان است.

از دیگر دشواریها، نابرابری هزینه زندگی در مناطق گوناگون است. در این حالت، مزد یکسان در سراسر کشور، به توان خرید نابرابر می‌انجامد. تعیین ۵۰ درصد حداقل مزد برای کار در برنامه‌های عمومی، در مناطق روستایی دور افتاده، بیشتر از مزد محلی است و سخاوتمندانه به شمار می‌آید و به همین روی، بسیاری از شهروندان را جلب خواهد کرد؛ در حالی که در شهرهای بزرگ، جاذبه چندانی نخواهد داشت.

توانایی نهادهای محلی اهمیت بسیار دارد. در مناطقی که توان اجرایی و مدیریتی بیشتر است، برنامه‌ها بهتر اجرا می‌شود. پیامد برنامه‌های تضمین اشتغال در آرژانتین و هند نشان می‌دهد که بهره‌گیری از منابع بر پایه هدفهای سیاسی محتمل است. اگر شمار تهیدستان بیکار بسیار زیاد باشد و ناچار مشاغل موجود میان آنان جیره‌بندی شود، ممکن است ملاحظات سیاسی در تعیین افراد برای کار در برنامه‌های محلی وارد شود (Marshal 2004; Murgai and Ravallion 2005).

گذشته از آن، برنامه‌های تضمین اشتغال، از مدیریت نامناسب و نبود تجربه در زمینه هماهنگی میان سازمانهای دولتی و غیردولتی، آسیب می‌بیند. اگر همکاری میان سازمانها امکان‌پذیر نشود، اثر برنامه‌ها بر زندگی شهروندان در مناطق محروم بسیار ناچیز خواهد بود و پس از مدتی، مردمان به این باور خواهند رسید که اجرای این برنامه‌ها راهکاری تازه برای رانت‌جویی گروههای بانفوذ است. برعکس، اجرای درست برنامه تضمین اشتغال، امید و خوشبینی در شهروندان پدید خواهد آورد.

افزایش رفاه خانوارها و توانمندیهای زنان خواهد شد.

۶. بهره‌سختن

قانون اساسی بر «حق داشتن شغل» و وظیفه دولت در فراهم آوری امکان اشتغال برای همگان تأکید کرده است. با این همه، بیکاری گسترده از مهمترین دشواریهای کشور در سه دهه گذشته بوده است. دولت برای از میان بردن بیکاری، ابزارهایی چند به کار گرفته است و مهمترین سیاست برای اشتغال‌زایی، فراهم کردن تسهیلات اعتباری برای فعالیت بخش خصوصی بوده است؛ ولی دادن سخاوتمندانه وام، فرصت شغلی کافی برای شمار فزاینده بیکاران فراهم نیاورده است. بخش بزرگی از منابع مالی که بانکهای دولتی در دسترس بخش خصوصی گذاشته‌اند، به ایجاد مشاغل پایدار نینجامیده است. امروزه، بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در زمینه‌های مولد گرایش چندانی ندارد و افزایش ریسک در فضای کسب و کار، به کاهش سرمایه‌گذاری در کشور انجامیده است. بخش بزرگی از امکانات مالی بخش عمومی، از راه تسهیلات داده شده به بخش خصوصی، به هرزرفته و تورم و بیکاری، همزمان رو به افزایش است. اگر کارها به همین منوال پیش رود، در سالهای آینده باید منتظر بیکاری فزاینده، نابرابری بیشتر درآمدها و دست آخر، آشفتگی اجتماعی بود، مگر آنکه دولت سیاستی دیگر در پیش گیرد و آنرا با توانمندی هر چه بیشتر، به اجرا گذارد.

برنامه تضمین اشتغال، راهکاری مطمئن برای از میان بردن بیکاری و دستیابی به عدالت اجتماعی و کاهش فقر است. اجرای این برنامه، بی‌وارد آمدن فشار بر نرخ سود تسهیلات بانکی و بروز اختلال در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، شدنی است. دولت می‌تواند برنامه تضمین اشتغال را در گام نخست در پنج استان - که بالاترین نرخ بیکاری را دارند - اجرا کند. از راه این برنامه، زیرساختهای ضرور - باروشهای کاربر - در مناطق محروم ایجاد خواهد شد و برای کمابیش دویلمیون تن فرصت شغلی پدید خواهد آمد. این برنامه، با بهره‌گیری از کمتر از ۱۰ درصد بودجه کشور اجرا شدنی است. سازمانهای محلی دولتی و غیردولتی - بویژه

ساخته است. بنابراین، افزایش تقاضای مصرف در خانوارهای تهیدست و میانی نزدیک به پایین، به افزایش تولید داخلی و نه همواره تورم‌زا خواهد انجامید. فزون بر آن، انبوهی از منابع مالی دریافت شده از بانکها، که به ظاهر برای اجرای طرحهای زودبازده و اشتغال‌زا بوده، در معاملات زمین و مسکن به کار افتاده و آهنگ رشد بهای مسکن و اجاره را شتاب بخشیده است؛ در حالی که در همین سالها از رشد سرمایه‌گذاری کاسته شده است. بنابراین اجرای درست برنامه تضمین اشتغال، از راه ترغیب بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری مولد و کاستن از گرایش آنها به فعالیتهای سوداگرانه روی زمین و ساختمان، می‌تواند تورم را کاهش دهد.

اشتغال زنان: در ۱۳۸۵، ۸۴/۷ درصد از زنان ۱۵-۶۴ ساله کشور فعال نبوده‌اند؛ با این همه، بیش از ۲۳ درصد از زنان فعال نیز نتوانسته‌اند کاری بیابند (مرکز آمار ایران ۱۳۸۶). در بسیاری از زمینه‌های اقتصادی، صنعتی و خدماتی در ایران، کار کردن زنان مرسوم نیست. زنان تحصیلکرده، بیشتر در زمینه‌های آموزشی و بهداشتی متمرکزند و زنان کم‌سواد و بی‌سواد، بیشتر در بخشهای نساجی و پوشاک، صنایع دستی و کشاورزی کار می‌کنند. امید می‌رود که شمار چشمگیری از زنان برای کار در این برنامه ثبت‌نام کنند. بسیاری از زنان غیرفعال، چنانچه فرصت شغلی وجود داشته باشد، خواهان کار کردن هستند. بنابراین، اجرای برنامه تضمین اشتغال، در نخستین گامها، به کاهش بیکاری در میان زنان نخواهد انجامید، زیرا بسیاری از زنان غیرفعال برای کار در این برنامه ثبت‌نام خواهند کرد. بدین سان، بیکاری پنهان در میان زنانی که از یافتن شغل ناامید شده‌اند، آشکار خواهد شد. دشواری اینجاست که در فعالیتهای کاربر، فرصتهای شغلی برای زنان ناچیز است. بنابراین، در برنامه‌هایی همچون ایجاد و بهره‌برداری از نهادهای بهداشتی، مراکز نگهداری کودکان و سالخوردهگان و پاکسازی محیط زیست، کارهای ویژه‌ای برای زنان در نظر گرفته شود. از وجود زنان تحصیلکرده جوای کار نیز می‌توان در کارهای نظارتی، ثبت پولهای دریافتی و هزینه‌های برنامه، خرید و پشتیبانی بهره گرفت. حضور زنان در این برنامه‌ها، مایه

- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۸۴) برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۸۸-۱۳۸۴)، تهران.
- کریمی، زهرا (۱۳۸۵) «موانع اجرای موفقیت آمیز سیاستهای اشتغال در ایران»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ش ۲۳۱-۲۳۲، صص ۲۸۱-۲۷۰.

- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران.

- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴) «چگونگی برداشت از صندوق ذخیره ارزی» در:

[http:// mellat. majlis. ir/ archive/ 1384/09/23/ parlamenttoday](http://mellat.majlis.ir/archive/1384/09/23/parlamenttoday)

- مرکز آمار ایران (۱۳۸۶) نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ در: [http:// amar. sci. org. ir](http://amar.sci.org.ir)
- (۱۳۷۶) نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، تهران.

- (۱۳۶۶) نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۶۵، تهران.

- (۱۳۵۶) نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۵۵، تهران.

- نیلی، مسعود (۱۳۸۲) مقدمه‌ای بر استراتژی توسعه صنعتی، تهران، دانشگاه صنعتی شریف.

- وزارت تعاون (۱۳۸۳) آمار تعاونی‌های ایران، تهران.
وزارت کار و امور اجتماعی (۱۳۸۶) گزارش ارزیابی اثربخشی اجرای آیین نامه گسترش بنگاههای کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین کل کشور- تابستان ۱۳۸۶ تهران، وزارت کار و امور اجتماعی، معاونت برنامه‌ریزی منابع انسانی و توسعه کارآفرینی، مرکز آمار و اطلاعات بازار کار.

- Beveridge, William H. (1945). **Full Employment in a Free Society**. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc., Cited in: Fadhel Kaboub (2007) "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences", **Working Paper No. 498**, Levy Economics Institute.

- Drèze, Jean (2004) "Financial Implications of an Employment Guarantee Act Preliminary Estimates". Note prepared on behalf of the National Advisory Council.

- Forstater, M. (2000) 'Full employment and economic flexibility', in Mitchell, W.F. and Carlson, E. (eds.), **The path to full employment**, Sydney: University of NSW Press, 49-88.

- Fullwiler, S. (2005) 'The job guarantee and economic stability', in Wrightson, G. (ed.), **Creating a Culture**

شوراهای شهر و روستا- در طراحی و اجرای برنامه‌های همگانی، کوشا خواهند بود. نظارت مردمی بر طراحی و اجرای برنامه‌ها، ضامن سلامت و موفقیت آنها خواهد بود.

از آنجا که تاکنون تجربه چندانی در زمینه همکاری سازمانهای دولتی و غیردولتی محلی در اجرای برنامه‌های بزرگ- بویژه در مناطق محروم- وجود نداشته است، سازماندهی این پیوند دشوار خواهد بود. هرچند احتمال اعمال نفوذ و سوءاستفاده از منابع مالی وجود خواهد داشت، ولی با بررسی شیوه اجرای برنامه‌های تضمین اشتغال در هند و آرژانتین درمی‌یابیم که با بهره‌گیری از توانمندیهای بالقوه سازمانهای محلی، می‌توان بر همه دشواریها چیره شد.

ایران نیز می‌تواند در پرتو برنامه‌های تضمین اشتغال، دشواریهای برآمده از نابرابریهای منطقه‌ای، بیکاری، فقر، بی‌خانمانی، بیماری، کوچ نیروی کار و بزهکاری را به گونه چشمگیر کاهش دهد.

پانوشتها

۱. منتقدان دولت، مشکل بیکاری را به صورت ابزاری سیاسی در برابر دولت به کار گرفتند و به نظر می‌رسد دولت برای کاهش فشار سیاسی، طرح ضربتی اشتغال را بی‌کارشناسیهای لازم به اجرا گذاشته باشد.

۲. برپایه قانون، تعاونیها باید دست کم هفت عضو داشته باشند.

مأخذ:

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷) گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۵، تهران.

- (۱۳۸۲) گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۰، تهران.

- (۱۳۷۷) گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۷۵، تهران.

- «توسعه صنعتی کشور و صندوق ذخیره ارزی» تدبیر، ش ۱۱۹، (۱۳۸۰) صص ۱۸-۲۲.

- دیوان محاسبات کشور (۱۳۸۶) «نامه‌ریس کل دیوان محاسبات کشور به رییس کل بانک مرکزی» از: [http:// www. : .](http://www.dmk.ir/archivenews.aspx)

[dmk. ir/ archivenews. aspx](http://www.dmk.ir/archivenews.aspx)

Science and Technology (ASIST) Bulletin, No. 10.

- Mosler, W.B. (1997) 'Full Employment and Price Stability', **Journal of Post Keynesian Economics**, 20 (2), 167-182.

- Murgai, R., and M. Ravallion (2005) "Employment Guarantee in Rural India: What Would It Cost and How Much Would It Reduce Poverty?" **Economic and Political Weekly**, July 30.

- Petty, William (1899) **The Economic Writings of Sir William, Vol. 1** (1662), Cited in: Fadhel Kaboub (2007) "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences", **Working Paper No. 498**, Levy Economics Institute.

- Pierson, John H. G. 1980. **Full Employment Without Inflation: Essays on the Economic Performance Insurance (EPI) Proposal**. Montclair, NJ: Allanheld, Osmun & Co. Publisher Inc.

- Ricardo, David (1821) **On the Principles of Political Economy and Taxation**, London, Cited in: Fadhel Kaboub (2007) "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences", **Working Paper No. 498**, Levy Economics Institute.

- Saunders, P. (2002) **The Ends and Means of Welfare. Coping with Economic and Social Change in Australia**, Cambridge University Press, Melbourne.

- Tchernevath, Pavlina R. (2005) "**The Art of Job Creation: Promises and Problems of the Argentinean Experience**", Center for Full Employment and Price Stability, Special Report 05/03.

- Wernette, John Philip. 1945. **Financing Full Employment**. Cambridge, MA: Harvard, Cited in: Fadhel Kaboub (2007) "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences", **Working Paper No. 498**, Levy Economics Institute.

- Waray, L.R. (1998) **Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and price Stability**, Edward Elgar, Cheltenham.

of Full Employment, Newcastle: Proceedings of the 7th Path to Full Employment and the 12th National Conference on Unemployment, 1-23.

- Graham, B. (1937) **Storage and Stability**, (McGraw Hill: New York), Cited in: Fadhel Kaboub (2007) "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences", **Working Paper No. 498**, Levy Economics Institute.

- Gregory, R. G. and P. Sheehan (1998) "Poverty and the collapse of full employment", in R. Fincher and J. Niewenhuysen, (eds.), **Australian Poverty: Then and Now**, Melbourne University Press, Melbourne, p.p. 103-26.

- ILO (2005) "Employment Intensive Investment Program", [http:// www. ilo. org/public/ english/ employment/ recon/ eiip](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip)

- Kaboub, Fadhel (2007) "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences", **Working Paper No. 498**, Levy Economics Institute.

- King, A. (1998), "Income poverty since the early 1970s", in R. Fincher and J. Niewenhuysen, (eds.), **Australian Poverty: Then and Now**, Melbourne University Press, Melbourne pp. 71-102.

- Marshall, A. (2004). "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil, and Mexico: Programs and Impacts", **Employment Strategy Paper No. 13**. Geneva: ILO.

- Minsky, H. (1986) **Stabilizing an Unstable Economy**, New Haven: Yale University Press.

- Mitchell, William F. (1998) "The Buffer Stock Employment Model - Full Employment without a NAI-RU", **Journal of Economic Issues**, 32 (2), pp. 547-55.

- Melgaard, L. (2000) "Rehabilitation and Maintenance of District and Feeder Roads in Mwanza Region, Tanzania". **American Society for Information**