

ساست‌های اشتغال در ایران

موانع اجرای موفقیت‌آمیز

دکتر زهرا کریمی - عضو هیات علمی دانشگاه مازندران

چکیده

بیکاری فزاینده سبب نگرانی لایه های گوناگون جامعه بویژه دانش آموختگان جوان شده است. دولت برای پدید آوردن تحوّل مثبت در شرایط نامطلوب بازار کار، از سیاست های حمایتی گوناگون پیروی کرده است تا فرصت های شغلی را افزایش دهد. دادن اعتبارات، همواره یکی از مهمترین اجزای سیاست های اشتغال در ایران بوده است. در دو دهه گذشته، بخش چشمگیری از بودجه دولت، به منظور اشتغال آفرینی هزینه شده ولی در عمل به راههایی افتاده که به پدید آمدن فرصت های شغلی پایدار نینجامیده است. نتایج این پژوهش نشان می دهد که حمایت

های مالی دولت به پا گرفتن شرکت های تازه انجامیده است، ولی شرکت هایی که بیشتر برای دریافت اعتبارات ارزان قیمت و آسان تشکیل می شوند، یا هیچ گاه فعالیت اقتصادی را آغاز نمی کنند یا خیلی زود متوقف می شوند؛ زیرا منابع مالی به دست آمده را یا در فعالیت های تجاری و سودا گرانه زود بازده به کار می گیرند که اشتغال زایی چندانی ندارد یا وام را برای حل مشکلات مالی هزینه می کنند و سرمایه گذاری تازه انجام نمی دهند.

دستگاههای اجرایی به نهادهای مدنی و نبود نهادهای نظارتی کار آمد، سبب ایجاد زمینه ای مساعد برای فعالیتهای رانت جویانه زیر پوشش اشتغال آفرینی شده است. گذشته از آن، موانع فرهنگی و اقتصادی، گروههای کم درآمد را از دستیابی به تسهیلات بانکی برای تاسیس موسسات کوچک محروم ساخته است.

بدین سان، اجرای سیاست های اشتغال، با نبود نهادهای کار آمد در بخش عمومی و برنامه های مکمل فرهنگی و اجتماعی،

منابع محدود کشور را به هدر خواهد داد و به ایجاد فرصت های شغلی مولد و پایدار نخواهد انجامید.

۱: پیشگفتار

تجربه کشور های صنعتی نشان می دهد که برای دستیابی به توسعه همه جانبه، بهره گیری بهینه از سرمایه های مادی و انسانی ضرورت دارد. ایران کشوری است از منابع طبیعی ارزشمند و نیروی کار فراوان برخوردار است ولی به سبب نقش مهم نفت در تامین نیازهای ارزی کشور، نرخ مشارکت جمعیت در نیروی کار ایران در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه پایین است: سطح بالای درآمد حاصل از صدور نفت خام، بر پایی صنایع سرمایه بر و کار اندوز را سبب شده و تقاضا برای نیروی کار را پایین نگه داشته است.

در سالهای رونق و رشد بالای اقتصادی در ایران (دهه ۱۳۴۵-۱۳۵۵) در سایه شتاب گرفتن فرایند مهاجرت از روستاها به مناطق شهری، نرخ

از سوی دیگر، برخی از شرکت ها و اشخاص حقیقی که با مسئولان و دست اندر کاران اعطای اعتبارات پیوند های نزدیک دارند، این امکان را می یابند که به بهانه اشتغال زایی از وام های ارزان بهره مند شوند. ولی به علت نبود ساز و کار نظارتی مناسب، منابع مالی را در زمینه ها سود آور تجاری به کار می برند. در مجموع، نا کارآمدی نهادها ی بخش عمومی، شفاف نبودن مقررات، آمارها و اطلاعات از یک سو و پاسخگو نبودن مسئولان

بیکاری در سراسر کشور افزایش یافته، زیرا فعالیتهای اقتصادی شهری توان جذب شمار فزاینده جویندگان کار را نداشت.

در سالهای دهه ۱۳۵۷ - ۱۳۶۷ به علت بروز کساد در فعالیت های اقتصادی در پی انقلاب و پس از آن جنگ ایران و عراق، ساختارهای اقتصادی کشور نمی توانست فرصت های تازه شغلی پدید آورد ولی شمار شاغلان در همان دوره سالانه نزدیک ۲ درصد افزایش یافت. در واقع در آن سالها بسیاری از بی کاران به گروه بی کاران پنهان کشور پیوستند، که بیشتر در بخش عمومی متمرکز شده بودند.

با پایان یافتن جنگ تحمیلی، در سال ۱۳۶۷، و آغاز دوران باز سازی اقتصادی، دولت کوشید بخش خصوصی را فعال کند و از این راه رشد تولید و اشتغال را شتاب بخشد و برای تغییر شرایط نامطلوب حاکم بر بازار کار، سیاستهای گوناگونی به اجرا در آمد.

مجموعه سیاستهای مرتبط با بازار کار، هم طرف عرضه و هم طرف تقاضای نیروی کار را مورد توجه قرار می داد. در طرف عرضه، گسترش آموزش های فنی و حرفه ای، بیمه بی کاری، ایجاد هماهنگی بین موضوعات آموزشی و نیازهای بازار کار، بر نامه های کنترل جمعیت، بز گشت مهاجران افغان و ... مورد تاکید بود. در این نوشتار به سیاستهای موثر بر عرضه پرداخته نشده است زیرا مهم ترین علت بی کاری در ایران کمبود فرصت های شغلی است. از همین رو سیاستهای موثر بر طرف تقاضا در بازار کار موضوع این نوشتار است.

در سالهای پس از انقلاب مهم ترین اهرم دولت برای ایجاد فرصت های شغلی تازه، تسهیلات مالی بوده است، ولی پیامد واگذاری اعتبارات

به نسبت آسان و ارزان در افزایش اشتغال بسیار محدود بوده است.

در این پژوهش علل نتایج ضعیف سیاست های اشتغال و موانع اجرای موفقیت آمیز آنها مورد بحث و بررسی قرار می گیرد. این نوشتار ۵ بخش دارد. در بخش دوم نگاهی به ادبیات مربوط به نقش تسهیلات مالی در اشتغال افکنده شده است. در بخش سوم پس از ارائه آمارها و اطلاعات مربوط به بازار کار ایران، سیاست های اشتغال اعمال شده از سوی دولت و پیامد های آنها مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در بخش چهارم به موانع تحقق اهداف پیش بینی شده در چارچوب سیاست های اشتغال پرداخته شده و بخش پنجم به جمع بندی مطالب ارائه شده اختصاص یافته است.

۲: حمایت های دولت در زمینه ایجاد فرصت های شغلی

کاهش آهنگ رشد اقتصادی کشور های در حال توسعه در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، سبب افزایش چشمگیر نرخ بیکاری در این کشورها شد. در سالهای دهه ۱۹۹۰، سیاست اعطای اعتبارات مالی به موسسات کوچک به عنوان مهمترین ابزار کاهش فقر و ایجاد فرصت های شغلی مورد تاکید قرار گرفت. در بسیاری از بررسیهای تجربی، نبود دسترسی به اعتبارات بانکی، مهم ترین مانع فعالیت کارآفرینان معرفی شد. پژوهشهای انجام شده از سوی سازمان بین المللی کار در فیلیپین، بنگلادش و ترینیداد و توباگو، محدودیت سرمایه مهم ترین مشکل رشد موسسات کوچک، بویژه به هنگام تاسیس بنگاه تاکید کرد.

Peace and Hulme, ۱۹۹۴
Creevey, Ndour and Thiam ۱۹۹۵.

بدین سان حمایت های مالی مستقیم و غیر مستقیم دولت، عاملی ضروری در موفقیت موسسات کوچک و نو پا شناخته شده (Farfel, ۱۹۹۹). بررسی برنامه های اعتباری، که بیشتر از سوی سازمان های اعطا کننده تسهیلات مالی انجام شده، نشان دهنده ارتباطی مثبت میان منافع اقتصادی و اجتماعی و اجرای برنامه های حمایت مالی و مؤید این نکته است که تسهیلات مالی، در بیشتر موارد بهترین راه کار اشتغال آفرینی است (۱۹۸۹) (Buvinic and Yudelma).

به نوشته مک نی و وا تپ (۱۹۹۳) تسهیلات مالی به افزایش توان اقتصادی - اجتماعی گروههای کم درآمد می انجامد. چن (۱۹۹۲) تاکید می کند که وام داده شده به موسسات کوچک، هر چند نمی تواند مشکل فقر و بیکاری در کشور های

در حال توسعه را از میان ببرد ولی محرک خوبی برای فراهم ساختن زندگی بهتر برای خانوارهای تهیدست است. گروهی از پژوهشگران اظهار داشته اند که تهی دستان کمتر از تسهیلات مالی دولت و نهادهای بین المللی بهره مند می شوند، زیرا از یک سو بانک ها گرایشی به دادن وام های کوچک به تهی دستان ندارند زیرا منافع چندانی در پی ندارد. از همین رو دسترسی ساکنان روستا های دور افتاده به مؤسسات مالی دشوار است؛ از سوی دیگر این افراد منابع اولیه برای آغاز کار و مهارت ایجاد ارتباط با بازار های ملی را ندارند. بدین سان، افراد و گروهها دارا بیشتر از تسهیلات مالی بهره مند می شوند.

Hulme and Mosley 1996 ;
Mont-gomery 1996; Noponen 1990)
گروهی دیگر بر این باورند که حتی اگر تسهیلات مالی در اختیار گروه های تهی دست گذاشته شود، چه بسا به اشتغال آفرینی و ریشه کنی فقر نینجامد، زیرا افزایش رفاه گروههای کم درآمد، گذشته از حمایت های مالی، نیازمند تحولات نهادی همه جانبه است. ایجاد فضای کسب و کار مناسب، از راه اصلاح قوانین و مقررات باز دارنده، پیش شرط پویایی اقتصادی است که فرصت های لازم را برای شکل گیری، رشد و گسترش فعالیت موسسات کوچک و خود اشتغالی های فراهم می آورد. وام های ارزان و معافیت های مالیاتی، در شرایط پر خطر و نامناسب اقتصادی، ممکن است به شکل گیری موسسات ضعیف و ناکارآمدی بیانجامد که در مدتی کوتاه تعطیل می شوند. گذشته از آن، چنین سیاست هایی، برای گروههایی که با مراکز قدرت پیوند دارند، رانت های، ویژه ایجاد می کند. Kabeer and 1995 ،

(Cagatay Kabeer and Murthy, 1996)
پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، دولت همواره کوشیده است با دادن اعتبارات ارزان، بویژه به شرکت های تعاونی، فرصت های شغلی را آسان سازد، ولی تجربه ۲۵ سال گذشته نشان می دهد که این سیاست ها در ایجاد فرصت های شغلی پایدار موفق نبوده است.

۳: بازار کار ایران و سیاستها در زمینه اشتغال

در سه دهه گذشته نیروی کار ایران به تندی افزایش یافته و از ۸/۷ میلیون تن در ۱۳۴۵ به ۱۶ میلیون تن در ۱۳۷۵ رسیده است. انتظار می رود که نرخ رشد بالای عرضه نیروی کار تا اواخر دهه ۱۳۸۰ ادامه یابد و تا پایان برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸)

به بیش از ۲۶ میلیون تن برسد. هر چند در این دوره بر شمار جمعیت شاغل نیز افزوده شده است ولی فرصت های شغلی تازه برای شمار فزاینده جویندگان کار کافی نبوده و از همین رو پیوسته شمار بیکاران افزایش یافته است. در همان حال فرصت های شغلی به گونه متوازن میان زنان و مردان توزیع نشده است و زنان بیش از مردان با معضل بیکاری دست به گریبان بوده اند. برای نمونه، در ۱۳۸۰ از هر یک صد مرد در گروه سنی ۱۵ تا ۶۲ تن در بازار کار فعال بوده اند. این، نرخ بیکاری برای مردان و زنان به ترتیب ۱۳ و ۲۰ درصد بوده است. به سخن دیگر، با آنکه بخش بزرگی از زنان در گروه سنی ۶۵ - ۱۵ غیر فعال و بیرون از بازار کار هستند، شمار اندکی که وارد بازار کار می شوند، مدت بیشتری باید به جستجوی کار بپردازند و بیش از مردان با مشکل بیکاری رو برویند.

به همان گونه که در جدول ۱ (دیده می شود، در سال های ۸۰-۱۳۴۵ پیوسته بر شمار بیکاران کشور افزوده شده است ولی در فاصله سالهای ۶۵ - ۱۳۵۵ (بیشتر به سبب دگرگونیهای ناشی از انقلاب و سپس جنگ تحمیلی) و در سالهای ۸۰ - ۱۳۷۵ افزایش شمار بی کاران بسیار چشمگیر بوده است. بالا رفتن چشمگیر شمار بی کاران در سال های اخیر، از یک سو به سبب کاهش ظرفیتهای خالی در اقتصاد و تلاطم نرخ رشد به نسبت پایین تولید، و از سوی دیگر رشد سریع عرضه نیروی کار در سایه افزایش شدید شمار نوزادان در سالهای دهه ۱۳۶۰ و حضور فزاینده زنان در بازار کار بوده است. بر پایه پیش بینی های سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۴) شمار بی کاران امروزه بیش از ۳ میلیون تن است و در سال های اجرای برنامه چهارم بر شمار آنان افزوده خواهد شد (جدول ۲). از همین رو کاهش نرخ بی کاری از اولیتهای برنامه چهارم است. افزایش بی کاری، بویژه در میان دانش آموختگان در دانشگاهها، ناخرسندی و نگرانی ژرفی در میان لایه های گوناگون جامعه پدید آورده است. از همین رو در برنامه چهارم، با توجه به نا کامی سیاستهای اشتغال در دهه های

۴: سیاستهای اشتغال در ایران

از پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوران باز سازی اقتصادی، دولت همواره کوشیده است فعالیت بخش خصوصی را شتاب بخشد و از این راه آهنگ رشد تولید و اشتغال را تندتر کند. در این راستا سیاستهای گوناگون از سوی دولت به اجرا

در آمده ولی مهمترین آنها دادن تسهیلات مالی بوده است.

در برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) پیش بینی شده بود که سالانه کما بیش ۷۶۵۰۰۰ فرصت شغلی تازه در کشور پدید آید، ولی با وجود تلاش های دولت، در سالهای اجرای برنامه سوم، با خوش بینانه ترین برآمدها، سالانه نزدیک به ۵۸۰ هزار فرصت شغلی پدید آمده که نشانگر تحقق ۳/۷۷ درصد از اهداف اشتغال برنامه بوده است. در برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴) به دولت اجازه داده شده است تا ۵۰ درصد از منابع صندوق ذخیره ارزی را برای سرمایه گذاری در پروژه های تولیدی و پشتیبانی از کارآفرینان بخش خصوصی بهره گیرد. افزون بر آن، به بانک مرکزی اجازه داده شده است تا ۳ درصد از ذخایر بانکی را در

در سه دهه گذشته نیروی کار ایران به تندی افزایش یافته و از ۸/۷ میلیون تن در ۱۳۴۵ به ۱۶ میلیون تن در ۱۳۷۵ رسیده است. انتظار می رود که نرخ رشد بالای عرضه نیروی کار تا اواخر دهه ۱۳۸۰ ادامه یابد و تا پایان برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸) به بیش از ۲۶ میلیون تن برسد. هر چند در این دوره بر شمار جمعیت شاغل نیز افزوده شده است ولی فرصت های شغلی تازه برای شمار فزاینده جویندگان کار کافی نبوده و از همین رو پیوسته شمار بی کاران افزایش یافته است. پروژه های اشتغال زا در زمینه های کشاورزی، ساختمان و صنعت بکار گیرد. بنا بر این در برنامه چهارم توسعه نیز سیاست های اعتباری مهم ترین ابزار اشتغال آفرینی است ولی در این برنامه ضرورت ایجاد فضای مناسب برای کسب و کار مورد تاکید قرار گرفته است. بر سر هم سیاست های اشتغال (مؤثر بر طرف تقاضای بازار کار) در سال های پس از پیروزی انقلاب را می توان به سه دسته بزرگ بخش کرد:

- ۱- تسهیلات تکلیفی بانکها
- ۲- دادن تسهیلات ارزان و آسان به تعاونی ها
- ۳- تسهیلات ویژه موسسات کوچک و وام های خود اشتغالی

۱-۴. تسهیلات تکلیفی بانکها

در سال های پس از پیروزی انقلاب، دولت به گونه پویا در بازار پول و سرمایه کشور حضور یافته و نرخ سود و سهم بخش های گوناگون اقتصادی در اعتبارات بانکی را تعیین کرده است. وجود سیستم بانکی دولتی، مداخله در بازار رسمی پول را برای دولت آسان کرده است. همان گونه که اشاره شد،

جدول (۲) تحولات بازار کار در طول برنامه چهارم توسعه (هزار تن)

سال	جمعیت شاغل	جمعیت کل	نرخ بیکاری
۱۳۷۵	۱۴۰۲۷	۲۱۶۰۴	۳۵
۱۳۷۲	۱۳۵۷۲	۲۱۶۰۴	۳۵
۱۳۶۹	۱۳۱۱۷	۲۱۶۰۴	۳۹
۱۳۶۶	۱۲۶۶۲	۲۱۶۰۴	۴۲
۱۳۶۳	۱۲۲۰۷	۲۱۶۰۴	۴۴
۱۳۶۰	۱۱۷۵۲	۲۱۶۰۴	۴۶
۱۳۵۷	۱۱۲۹۷	۲۱۶۰۴	۴۸
۱۳۵۴	۱۰۸۴۲	۲۱۶۰۴	۵۰
۱۳۵۱	۱۰۳۸۷	۲۱۶۰۴	۵۲
۱۳۴۸	۹۹۳۲	۲۱۶۰۴	۵۴
۱۳۴۵	۹۴۷۷	۲۱۶۰۴	۵۶

ماخذ: سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۴) برنامه چهارم توسعه

جدول (۱) میانگین رشد سالانه جمعیت فعال، شاغل و بی کار ۱۳۸۰-۱۳۴۵

سال	جمعیت کل	جمعیت شاغل	جمعیت فعال	جمعیت بی کار
۱۳۸۰	۲۱۶۰۴	۱۴۰۲۷	۱۴۰۲۷	۷۵۷۷
۱۳۷۵	۲۱۶۰۴	۱۳۵۷۲	۱۳۵۷۲	۸۰۳۲
۱۳۷۰	۲۱۶۰۴	۱۳۱۱۷	۱۳۱۱۷	۸۴۸۷
۱۳۶۵	۲۱۶۰۴	۱۲۶۶۲	۱۲۶۶۲	۸۹۴۲
۱۳۶۰	۲۱۶۰۴	۱۲۲۰۷	۱۲۲۰۷	۹۳۹۷
۱۳۵۵	۲۱۶۰۴	۱۱۷۵۲	۱۱۷۵۲	۹۸۵۲
۱۳۵۰	۲۱۶۰۴	۱۱۲۹۷	۱۱۲۹۷	۱۰۳۰۷
۱۳۴۵	۲۱۶۰۴	۹۴۷۷	۹۴۷۷	۱۲۱۲۷

ماخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری های عمومی و نفس و مسکن و نمونه گیری اشتغال و بیکاری خانوار

جدول (۳) تعاونی های فعال و غیر فعال در کشور (۱۳۸۲)

فعال	غیر فعال	جمع فعال	درصد غیر فعال
۴۰۲۴	۳۲۱۴	۷۲۴۲	۴۴/۲
۸۶۴	۶۶۸	۱۵۳۲	۴۳/۶
۷۹۶۰	۳۰۵۴	۱۱۰۱۴	۲۷/۷
۵۵۳	۴۴۰	۹۹۳	۴۴/۳
۴۲۰	۱۲۲۴	۱۶۵۴	۷۴
۴۰۱۳	۱۹۰۴	۷۹۱۷	۲۴
۱۹۸۲۴	۱۰۵۰۴	۳۰۳۲۸	۳۲/۶

منبع: وزارت تعاون، ۱۳۸۳

فعال شده است. از این رو برای مدتی دراز تعاونی در گروه شرکت های فعال گزارش می شود تا در گذر زمان، فهرست اصلاح گردد.

بر پایه آمارهای رسمی وزارت تعاون، در ۱۳۸۲ نزدیک به ۸۰۰ هزار تن در شرکت های تعاونی کار می کرده اند (وزارت تعاون، ۱۳۸۳)، در حالی که بیش از ۳۰ درصد فرصت های شغلی در این بخش، به علت فعال نبودن تعاونی ها تحقق نیافته است. گذشته از آن، بخش بزرگی از شرکت های تعاونی که به گونه رسمی (فعال) بوده اند نیز در عمل ایجاد اشتغال نکرده اند. اشتغال در بقیه شرکت های تعاونی بیشتر پاره وقت و کار مزدی و مانند اشتغال در بخش غیر رسمی است. ۳۰

در بسیاری از تعاونی های تولیدی در زمینه صنایع دستی و پوشاک، کار تولیدی در منازل انجام میشود. بسیاری از کسانی که به گونه رسمی نیروی کار شاغل در تعاونی شمرده می شوند، خود اشتغال هستند که محصول تولیدی شان را به تعاونی می فروشند. برای نمونه، یک شرکت تعاونی تولیدی در زمینه صنایع دستی در استان مازندران ۱۴۶ عضو دارد که همگی به عنوان شاغل در تعاونی معرفی شده اند؛ ولی در عمل بیشتر اعضای این تعاونی زنان خانه دار یا دختران جوانی هستند که در خانه کار می کنند و بر پایه مقدار محصول کار مزد دریافت می کنند. بنا بر این تعاونی هر چند به گونه رسمی فرصت هایی شغلی برای این گروه ایجاد کرده است ولی در عمل، بیشتر اعضای این گروه پیش از برپایی شرکت تعاونی نیز مشغول کار بوده اند. بخش بزرگی از اعضا و کارکنان تعاونی ها امنیت شغلی ندارند و زیر پوشش بیمه و حمایت های قانونی نیستند و دریافتی روزانه آنان بسیار کمتر از حداقل دستمزد رسمی است (کریمی، ۱۳۸۴).

۳-۴. طرح ضربتی اشتغال

برنامه های اعتباری مهمترین ابزار ستیز با بیکاری در برنامه سوم (۱۳۷۹-۸۳) بوده و اکنون نیز برجسته ترین بخش از سیاست های اشتغال دولت است. ۴۰ انتظار می رود که تسهیلات بانکی به نسبت ارزان سبب تسهیل فعالیت های خود اشتغالی و رشد و گسترش شرکت های کوچک و میانی شود. با این همه، هنوز دولت نتوانسته مقررات و قوانین نظام بانکی را به گونه ای دگرگون کند که شرکت های کوچک و خود اشتغالی ها به گونه مستقیم به تسهیلات بازار رسمی سرمایه دست یابند. از همین رو برای از میان بردن این مشکل دولت به عنوان واسط میان این گروه و نظام بانکی عمل می کند.

در ۱۳۸۲ دولت برای رویارویی با بیکاری فزاینده، بویژه در میان جوانان دانش آموخته، طرح ضربتی اشتغال را به اجرا گذاشت. ۵۰ بر پایه این طرح، هر کارفرما که یکی از جویندگان کار ثبت نام کرده در مراکز کار یابی وزارت کار را جذب می کرد، می توانست وامی ۴ ساله با نرخ ۴ درصد به مبلغ ۳۰ میلیون ریال دریافت کند. در حالی که نرخ سود بانکی در آن هنگام نزدیک به ۲۰ درصد و در بازار غیر رسمی سرمایه نرخ بهره نزدیک به ۵۰ درصد بود، تنها راه کار کنترل چگونگی بهره گیری از وام، گذاشتن نام کارگر استخدام شده در فهرست بیمه کارکنان شرکت بود.

نداده اند. نمونه بارز در این زمینه، کارکرد شرکت های تعاونی است. بخش چشمگیری از این کمپها به شرکت های تعاونی تعلق گرفته است همان گونه که پیشتر گفته شد، بسیاری از شرکت های کوچک نو پا به تسهیلات بانکی دسترسی ندارند، ولی شرکت های تعاونی با تایید وزارت تعاون، با سهولت بیشتر وام دریافت میکنند. این امر سبب شده است که بسیاری از شرکت ها خصوصی، شرکت تعاونی تشکیل دهند، در حالی که به واقع تعاونی نیستند (از سرمایه برابر، حق رای برابر و مشارکت در تصمیم گیری در آنها خبری نیست).

پشتیبانی های گوناگون دولت از تعاونی ها موفقیت چندانی نداشته و اینک بسیاری از شرکت های تعاونی در سراسر کشور فعال نیستند. چنان که در جدول (۳) دیده میشود، بیش از یک سوم تعاونی ها فعال نیستند و روشن نیست که در میان تعاونی های به ظاهر فعال، چند تعاونی به راستی در حال کار است و چه درصدی از آنها بر پایه اصول تعاون کار می کنند.

در ۱۳۸۲، بیش از ۴۰ درصد تعاونی های صنعتی، معدنی و تولید فرس فعال نبوده اند. بدترین وضع مربوط به تعاونی های عمرانی است که بیشتر به ساختمان سازی پرداخته اند. در این گروه بیش از ۷۰ درصد تعاونی ها غیر فعال بوده اند. چنین می نماید که به ثبت رساندن تعاونی با ۷ عضو و دریافت وام کاری چندان دشوار نبوده است. چه بسا بخش چشمگیری از تعاونی های عمرانی وام دریافتی را در زمینه های سود آورتر (مانند خرید و فروش مو بایل) به کار انداخته و سختی کارهای ساختمانی را نپذیرفته اند.

شواهد تجربی در استان مازندران (کریمی، ۱۳۸۴) نشان می دهد که تصویر واقعی بخش تعاون نگران کننده تر از آن است که آمار های رسمی نشان می دهد. بر پایه نتایج این پژوهش، بیش از ۵۰ درصد تعاونی هایی که به گونه رسمی فعال اعلام شده اند، در واقع فعال نیستند زیرا مسئولان اداره های تعاون با شرکت های تعاونی ارتباط مستمر ندارند و به همین دلیل گزارش نمی دهند که تعاون غیر

است و تا هنگامی که مدیریت کار آمد در راس نظام بانکداری کشور قرار نگیرد و نظارت موثری بر چگونگی کار برد اعتبارات نباشد، امیدی به اصلاحات ریشه ای در قوانین و مقررات بانکداری وجود نخواهد داشت.

۴-۲. دادن تسهیلات به شرکت های کوچک و طرح های زود بازده

تا کنون سیاست های گوناگونی برای پشتیبانی از مؤسسات کوچک و ایجاد فرصت های شغلی اجرا شده است که از میان آنها می توان از دادن تسهیلات ارزان، پرداخت رایانه برای شرکت در نمایشگاه ها یا گوناگون، معافیت های در دو دهه گذشته اخبار نگران کننده ای از نادرستکاری های مالی و فرار سرمایه، در چارچوب تسهیلات اعتباری داده شده به برخی کسان منتشر شده است. برای نمونه، افراد ذی نفوذ برای کالایی خاص یا صدور کالا وام هایی دریافت میکنند ولی در عمل پول را در فعالیت های سود آور و در شرایط کم ریسک، در خارج از کشور به کار می اندازند. به تازگی به علت افزایش نادرستکاری های مالی، وزارت کشور بر چگونگی بهره گیری از وام های هنگفت (بالاتر از یک میلیارد تومان) نظارت می کند.

مالیاتی، بر گزارای دوره های آموزشی رایگان یا کم هزینه و ... یاد کرد.

تعیین امتیاز برای هر گونه شرکت و دادن تسهیلات ارزان، انگیزه ای نیرومند برای تشکیل شرکت و بهره گیری از اعتبارات سیستم بانکی ایجاد می کند. ولی تجربه ۲۵ سال گذشته نشان می دهد که بسیاری از شرکت هایی که بر پایه مشوق های دولتی تاسیس شده اند، به کار خود ادامه یکی از مسائل جدی در اقتصاد ایران، پایین بودن سطح سرمایه گذاری در کارهای مولد و بهره گیری غیر بهینه از سرمایه های موجود است. این مشکل در نرخ به نسبت پایین رشد اقتصادی و بی کاری فزاینده نیروی کار بازتاب یافته است. بنابر این نبود تعادل در بازار کار، از فضای کسب و کار و نرخ بالای سود در فعالیت های بازرگانی مایه می گیرد.

هدف دولت از این سیاست، تسریع آهنگ رشد تولید و اشتغال از راه آسان کردن فعالیت های بخش خصوصی بوده است.

در برابر، نظام بانکی گرایشی به پذیرش ریسک دادن اعتبار به شرکت های کوچک و نو پا ندارد. بیشتر شرکت های کوچک، به بازار رسمی سرمایه (اعتبارات سیستم بانکی) دسترسی ندارند. سیستم بانکی بیشتر می خواهد به مشتریان خوش نام و قابل اعتماد، که چرخش مالی چشمگیر دارند و حساب بانکی آنها بسیار فعال است، وام دهد زیرا در این حالت بانک می تواند مطمئن باشد که این مشتریان قادرند وثیقه های معتبر ارائه کنند و اقساط وام های خود را بپردازند. شرکت های کوچک نو پا که سابقه ای در بانک ندارند و نمی توانند وثیقه ارزشمندی ارائه کنند، برای تأمین سرمایه مورد نیاز خود ناگزیرند به بازار غیر رسمی سرمایه (نزول خواران) رو کنند و برای وام دریافتی بهره بسیار سنگین بپردازند، ولی شرکت های بزرگ با سپردن وثیقه های ملکی یا ایجاد روابط غیر رسمی با مقامات بانکی، وام های هنگفت با بهره های به نسبت اندک دریافت می کنند. این وام ها، بی نظارت دقیق سیستم بانکی، در عرصه های سود آور در درون یا بیرون از کشور به کار گرفته می شود و ممکن است به کار آفرینی در کشور نیانجامد.

در دو دهه گذشته اخبار نگران کننده ای از نادرستکاری های مالی و فرار سرمایه، در چارچوب تسهیلات اعتباری داده شده به برخی کسان منتشر شده است. برای نمونه، افراد ذی نفوذ برای تولید کالایی خاص یا صدور کالا وام هایی دریافت می کنند ولی در عمل پول را در فعالیت های سود آور و در شرایط کم ریسک، در خارج از کشور به کار می اندازند. به تازگی به علت افزایش نادرست کاری های مالی، وزارت کشور بر چگونگی بهره گیری از وام های هنگفت (بالاتر از یک میلیارد تومان) نظارت می کند.

بسیاری از مسئولان دولتی شکایت دارند که ضعف مدیریت بانک های دولتی زمینه مناسبی برای رفتار رانت جویانه وام گیرندگان فراهم آورده

از آنجا که بسیاری از کارکنان در بخش غیر رسمی بیمه نشده اند، بسیاری از آنان آماده اند هزینه بیمه شدن خود را به شرکت ها بپردازند تا از مزایای بیمه درمانی و بازنشستگی برخوردار شوند. در این صورت فرد در لیست بیمه قرار می گیرد، در حالی که در شرکت کار نمی کند. بنا بر این کارفرما یا ن می تواند نام کارگران تازه ای را در فهرست بیمه بیاورد تا بتوانند تسهیلات ارزان قیمت مربوط به طرح ضربتی اشتغال را دریافت کنند.

روشن است که مهمترین هدف از اجرای این طرح افزایش شمار شاغلان بوده، ولی اولویت ارائه آمارهای رسمی، با بی توجهی به کیفیت کار همراه شده است. برای نمونه، در استان مازندران، با همکاری اداره کار، هر هفت تن از جویندگان کار ثبت نام کرده در مراکز کارابی به برپایی یک شرکت تعاونی تشویق شدند تا از این راه بتوانند ۲۱۰ میلیون ریال وام ارزان چهار ساله دریافت کنند. بی گمان بیشتر جویندگان کار یکدیگر را نمی شناسند و علاقمند به پرداختن به کاری واحد نیستند. از این رو بسیاری از تعاونی ها که به این ترتیب تشکیل شده اند، توان ادامه دادن کار و اشتغال پایدار ندارند.

به اظهار کارشناسان بانکهای پرداخت کننده تسهیلات، دریافت نامه رسمی از اداره کار، مبنی بر تایید اینکه فرد جویند کار ثبت نام شده در مرکز کارابی در شرکت به کار پرداخته، بسیار ساده است. از همین رو در بسیاری از موارد فرد دریافت کننده وام، که نامه تأییدیه وزارت کار را برای دریافت وام ارائه می کرد، در عمل فرصت شغلی تازه ای پدید نیآورده است. برای نمونه، صاحب یک سوپر مارکت کوچک نامه های تأییدیه اشتغال ۷ نفر را ارائه و ۲۱۰ میلیون ریال وام دریافت کرده است؛ ولی پول دریافت شده در فعالیتهای سود آوری مانند خرید و فروش زمین و مسکن، موبایل و سکه و... به کار گرفته شده و شغل تازه ای پدید نیامده است زیرا ساز و کار درستی برای کنترل چگونگی به کارگیری وام وجود ندارد.

با اجرای طرح ضربتی اشتغال هزینه ای معادل ۱ میلیارد دلار صرف شد که فرصت های شغلی محدود و موقت ایجاد کرد ولی بی گمان آثار توری بر اقتصاد تحمیل نمود.

برپایه ارزیابی موسسه اطلاعات اقتصادی (EIU)، ایران در منطقه خاور میانه یکی نامناسب ترین از فضاهای کسب و کار را دارد. بدترین شرایط مربوط به فضای سیاسی، امکان رقابت موسسات، برنامه خصوصی سازی و نظام پولی کشور است. موسسه اطلاعات اقتصادی پیش بینی کرده است که ایران در سال ۲۰۰۷ همچنان دارای فضای کسب و کار پر ریسک خواهد بود؛ هر چند ممکن است در ارزیابی های این موسسه، پیش داوری های منفی درباره ایران اثر داشته باشد، ولی در واقع فضای کسب و کار کشور مشوق فعالیتهای بخش خصوصی نیست.

۴-۴ بازگرداندن مهاجران غیر قانونی

وزارت کار و امور اجتماعی از مخالفان جدی حضور کارگران افغانی در ایران است. مسئولان وزارت کار معتقدند که بی کاران ایرانی باید جایگزین

افغانی شوند تا نرخ بیکاری کاهش یابد. بر لزوم بازگشت کارگران افغانی به کشورشان در برنامه سوم نیز انگشت گذاشته شده است. بر این پایه دولت اعلام کرده است کارفرمایانی که کارگران خارجی بی مجوز کار را استخدام کنند، گذشته از جریمه نقدی ممکن است به زندان از ۹۰ روز تا یک سال محکوم شوند. با وجود مقررات سخت گیرانه برای جلوگیری از استخدام کارگران افغان، کمابیش ۸۰۰ هزار کارگر افغان در ایران کار می کنند (وزارت کشور ۱۳۸۳).

گروهی از کارشناسان بر آنند که بی کاران ایرانی آماده پذیرش کار های سخت، که به دست کارگران افغانی انجام میشوند نیستند. بنا بر این در نبود کارگران افغان، ایران با مشکل کمبود نیروی کار ساده روبه رو خواهد شد. برخی نیز بر این باورند که در چار چوب کمکهای انسان دوستانه، باید حضور طولانی تر مهاجران افغان را پذیرفت. کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل هم خواستار آن است که ایران مهاجران افغان را وادار به بازگشت نکند (UNHCR ۲۰۰۵). به هر رو هنوز فشاری سخت برای بازگرداندن مهاجران به افغانستان آورده نشده است. چنین می نماید که ترکیبی از ملاحظات اجتماعی، سیاسی اقتصادی، دولت ایران را ناگزیر ساخته است که مهاجران را برای مدتی بیشتر بپذیرند. روشن است که تا آینده قابل پیش بینی، کارگران افغان از ایران نخواهند رفت و مهاجرت موقت بخشی از آنان به اقامت دائم میل خواهد شد.

۵. موانع ایجاد فرصت های شغلی

یکی از مسائل جدی در اقتصاد ایران، پایین بودن سطح سرمایه گذاری در کارهای مولد و بهره گیری غیر بهینه از سرمایه های موجود است. این مشکل در نرخ به نسبت پایین رشد اقتصادی و بیکاری فزاینده نیروی کار بازتاب یافته است. بنا بر این نبود تعادل در بازار کار از فضای کسب و کار و نرخ بالای سود در فعالیت های بازرگانی مایه می گیرد.

۵-۱ فضای کسب و کار بازدارنده

برپایه ارزیابی موسسه اطلاعات اقتصادی (EIU) ۶، ایران در منطقه خاورمیانه یکی از نامناسب ترین فضاهای کسب و کار را دارد. بدترین شرایط مربوط به فضای سیاسی، امکان رقابت موسسات، برنامه خصوصی سازی و نظام پولی کشور است. موسسات اطلاعات اقتصادی پیش بینی کرده است که ایران در سال ۲۰۰۷ همچنان دارای فضای کسب و کار پر ریسک خواهد بود؛ هر چند ممکن است در ارزیابی های این موسسه، پیش داوری های منفی درباره ایران اثر داشته باشد، ولی در واقع فضای کسب و کار کشور مشوق فعالیتهای بخش خصوصی نیست.

جریان خروج سرمایه از ایران به کشور های همسایه، اروپا، آمریکا و کانادا، از دوران انقلاب آغاز شد و در دوران جنگ ایران و عراق ادامه یافت و در سالهای پس از جنگ نیز با نوساناتی تداوم داشته است. این وضع نشان از ریسک بالای سرمایه گذاری در ایران دارد. افزایش کشمکش های سیاسی بر سر مسئله انرژی هسته ای ایران، بویژه در دو سال گذشته، و شایعات درباره خطر

حمله نظامی و تحریم اقتصادی، جریان خروج سرمایه را شتاب بخشیده است. کاهش چشمگیر ارزش سهام در بازار بورس در سال گذشته شاخص دیگری است که نگرانی شهروندان را درباره آینده اقتصاد کشور نشان می دهد. دشواری رقابت بخش خصوصی با بنگاههای دولتی و شبه دولتی از دیگر مشکلات فضای کسب و کار در ایران است. امروزه وجود سازمانهای شبه دولتی نیرومند میدان فعالیت و رقابت بخش خصوصی را محدود ساخته است و برنامه های خصوصی سازی تاکنون برای باز کردن میدان رقابت موفقیت چندانی نداشته است.

کارگیری آن، زمینه های رانت جویی را برای گروه هایی فراهم آورده است که با دست اندرکاران در نهادهای ذی ربط ارتباط دارند.

برخی از صاحبان بنگاههای بزرگ خصوصی، با بهره گیری از ارتباطات ویژه، وام های هنگفتی دریافت می کنند که بخشی از آن به فعالیتهای اقتصادی در زمینه های کم ریسک تر، در کشورهای صنعتی منتقل می شود و بخش دیگری به خرید زمین و مستغلات اختصاص می یابد. بدین سان تسهیلات مالی داده شده، بی کم کاست به ایجاد فرصت های شغلی تازه و افزایش تولید به اندازه مورد انتظار نمی انجامد.

دست به گریبان بودن دستگاه قضایی با صدها

بهره گیری از ارتباطات ویژه، وام های هنگفتی دریافت می کنند که بخشی از آن به فعالیتهای اقتصادی در زمینه های کم ریسک تر، در کشورهای صنعتی منتقل می شود و بخش دیگری به خرید زمین و مستغلات اختصاص می یابد. بدین سان تسهیلات مالی داده شده، بی کم کاست به ایجاد فرصت های شغلی تازه و افزایش تولید به اندازه مورد انتظار نمی انجامد.

هزار پرونده که در بیشتر موارد مراحل بررسی آنها سالها به درازا می کشد، از دیگر مشکلات فعالیت بخش خصوصی است. در شرایط کنونی سرمایه گذاران اطمینان ندارند که در صورت بروز اختلاف در انجام تعهدات از سوی

مهمترین ابزار دولت برای رویارویی با بی کاری، تسهیلات اعتباری بوده است ولی بر پایه مقررات بانکی، شرکتهای بزرگ بهتر به اعتبارات بانکی دسترسی دارند و شرکتهای کوچک و نوپا کمکی نمی توانند نیازهای مالی خود را از راه بازار رسمی سرمایه تامین کنند. از همین رو دولت گاهی به صورت واسطه میان نظام بانکی و شرکتهای کوچک عمل می کند. حمایت های مالی از شرکتهای تعاونی، از نمونه های بارز تضمین دولتی برای دریافت وام از سوی شرکتهای کوچک نو پا بوده است.

تامین کنندگان نهادهای تولیدی یا مشتریان، مشکلات به گونه قانونی، سریع آسان از میان برداشته شود مراحل طولانی و نفس گیر رسیدگی و صدور حکم در دستگاه قضایی ایران ریسک فعالیتهای اقتصادی را افزایش داده است. دستگاه اجرایی عریض و طویل پر پیچ و خم دولت از دیگر موانع رونق اقتصادی و اشتغال آفرینی است. در بسیاری موارد یارانه های هنگفت و تسهیلات مالی فراوان برای سرمایه گذاری در مناطق محروم اختصاص می یابد ولی بخش کوچک از منابع به منطقه مورد نظر سرازیر می شود و بخش چشمگیری از امکانات مالی در زمینه های سود آور و در شهر های بزرگ به کار می افتد. نتیجه چنین سیاست هایی، شکل گیری شمار فزاینده ای از واحدهای نیمه تمام در مناطق محروم است. عامل اصلی پیدایش این شرایط، نبود نظارت درست دستگاههای دولتی بر کار کرد وام گیرندگان است.

در شرایط کنونی سرمایه گذاران اطمینان ندارند که در صورت بروز اختلاف در انجام تعهدات از سوی تامین کنندگان نهادهای تولیدی یا مشتریان، مشکلات به گونه قانونی، سریع و آسان از میان برداشته شود. مراحل طولانی و نفس گیر رسیدگی و صدور حکم در دستگاه قضایی ایران ریسک فعالیتهای اقتصادی را افزایش داده است. تاثیر مستقیم فضای کسب و کار نامناسب به صورت کاهش سرمایه گذاری بخش خصوصی و کاهش کارهای مولد و در پی آن محدودیت فرصت های شغلی نمود یافته است. هنگامی ریسک سرمایه گذاری بالا است، سرمایه به سوی کارهای دیر بازده مانند تولید صنعتی نمی رود و به فعالیتهای بازرگانی گرایش بیشتری نشان می دهد. افزایش چشمگیر یهای سکه در اردیبهشت ماه نشان دهنده نقدینگی هنگفتی است که در جستجوی کارهای پرسود و زود بازده است که به آسانی به پول نقد تبدیل شود. چنین کارهایی نمی تواند به تولید و اشتغال پایدار بی انجامد.

۵-۲ نهادهای دولتی نا کار آمد

چنان که گفته شد، در بیشتر نهادهای دولتی، دست اندر کاران اجرای برنامه های مربوط به ایجاد فرصت های شغلی تازه، بیشتر به ارائه آمارهای رسمی درباره افزایش شمار شرکتها و کارکنان در آنها توجه دارند تا به تحولات واقعی میزان تولید و اشتغال.

با گذشته بیش از دو دهه از اجرای سیاستهای اعتباری برای تشویق سرمایه گذاری بخش خصوصی، بسیاری از خود اشتغالی ها و شرکتهای کوچک هنوز به بازار رسمی سرمایه دسترسی ندارند و ناگزیرند برای تامین نیازهای مالی خود به نزول خواران مراجعه کنند و بهره های سنگین بپردازند. از همین رو، دادن تسهیلات ارزان به گروه ویژه از شرکتها، بی نظارت درست درباره چگونگی به

نهادهای دولتی موازی نیز مشکلات اساسی در راه تدوین و اجرای سیاست های اقتصادی پدید می آورند .

۵-۲-۱ نا کارایی نظام بانکی

نظام بانکی ایران ، در شمار ریسک گریز ترین نهادهای کشور است .چنان که در بالا گفته شد ، افراد و شرکت های ثروتمند و خوش نام به منابع بانکی دسترسی دارند ولی

نهادهای دولتی نا کار آمد ، نبود زمینه رقابت بخش خصوصی با نهادهای اقتصادی دولتی و شبه دولتی ، تداوم تنش در روابط سیاسی با برخی از کشور ها ، روند طولانی و زمان بر کارها در دستگاه قضایی و سیستم بانکی ریسک گریز ، از موانع موفقیت سیاستها در زمینه اشتغال آفرینی در کشور است . موسسات کوچک برای دریافت وام از بانکها با مشکلات بسیار دست به گریبانند . پرداخت بهره های سنگین به نزول خواران از موانع مهم رشد شرکت های کوچک است .

هم اکنون بخش بزرگی از تسهیلات بانکی به گونه وام های کوتاه مدت است که باید در یک سال باز پرداخت شود . این گونه وام ها بیشتر در فعالیتهای تجاری و خرید و فروش زمین ، مو با یل ، سکه و ... به کار می افتد و پدید آمدن فرصت های شغلی تازه نمی انجامد . شرکتهای بزرگ و ذی نفوذ ، مراحل بسیاری را می گذرانند تا مجوز های لازم را برای دریافت وام های بلند مدت به دست آورند؛ در حالی که می توان گفت در یافت وام های بلند مدت برای افراد خود اشتغال یا شرکت های کوچک نا ممکن است.

۶. بهره سخن

مهمترین ابزار دولت برای رویارویی با بیکاری ، تسهیلات اعتباری بوده است ولی بر پایه مقررات بانکی ، شرکتهای بزرگ بهتر به اعتبارات بانکی دسترسی دارند و شرکت های کوچک و نو پا نمی توانند نیازهای مالی خود را از راه بازار رسمی سرمایه تامین کنند . از همین رو دولت گاهی به صورت واسطه میان نظام بانکی و شرکتهای کوچک عمل می کند . حمایت های مالی از شرکتهای تعاونی ، از نمونه های بارز تضمین دولتی برای دریافت وام از سوی شرکتهای کوچک نو پا بوده است.

از آنجا که پشتیبانی های مالی دولت ، از جمله اجرای طرح ضربتی اشتغال یا آسان سازی وام دهی به شرکتهای تعاونی ، گروهی از واحدهای اقتصادی را دربر می گیرد ، برپایه مقررات اعلام شده از سوی دولت ، موسساتی تشکیل می شود که هدف آنها دریافت وام و به کار انداختن آن در کارهای ی پرسود تجاری است . بنابر این اجرای سیاست های حمایتی به منظور افزایش تولید و اشتغال ، همواره اهداف اعلام شده را تحقق نمی بخشد.

آمارهای رسمی و نتایج پژوهش های تجربی نشان می دهد که بخش بزرگی از دریافت کنندگان تسهیلات ، کار آفرین نیستند و دادن امکانات مالی ، از آنان مدیرانی موفق نمی سازد . تجربه بخش تعاون آشکار می سازد که پشتیبانی مالی دولت برای موفقیت شرکتهای کافی نیست . در چنین شرایطی اجرای سیاست های اشتغال سبب می گردد که بخش چشمگیری از بودجه عمومی

به کانال هایی وارد شود که قادر به اشتغال آفرینی نیست و زمینه رانت جویی برای گروههای ویژه ای فراهم می آورد که ارتباطات نزدیک با دست اندر کاران اعطای تسهیلات دارند .

دولت می تواند و باید فعالیت شرکتهای کوچک و متوسط را با آسان کردن دسترسی به اعتبارات بانکی ، پشتیبانی کند . ولی در وهله نخست ، ایجاد فضایی ایمن ، مهمترین پیش شرط تشویق سرمایه گذاری بخش خصوصی است. اگر منافع سرمایه گذاری با ریسک بالایی همراه باشد ، تسهیلات اعتباری نمی تواند وام گیرنده را وارداد که پول دریافتی را در محیطی پر خطر به کار گیرد . پدید آمدن فضای مناسب کسب و کار دگرگون شدن قوانین و مقررات بانکی برای تسهیل دسترسی شرکتهای نوپا به اعتبارات بلند مدت می تواند به رشد تولید و اشتغال بی انجامد .

برنامه تشویق مهاجران افغان به باز گشت داوطلبانه به کشورشان نیز به علت نبود امنیت سرمایه گذاری و تولید در افغانستان ، تا کنون موفق نبوده است . شرایط کسب و کار در افغانستان پر خطر تر از ایران و تداوم بحران سیاسی و اقتصادی مانع از باز گشت مهاجران افغان است . از همین رو هنوز بسیاری از کارگران افغان در ایران مانده اند . بر سر هم ،

منابع

Acker I y B.A) Testing the tools of development: credit programmes, loan involvement and women s empowerment. In "Getting Institutions Right for Women in Development IDS Bulletin vol.26.no.3.Afshar, Haleh . (1998)Women and Empowerment: lustrations from the Third World London Mac millan .

Buvinic, M ., M . Berger and C Jaramillo . (1989) Impact of a credit project for women and men micro entrepreneurs in Quito Ecuador Women's Ventures, edited by M. Berger and M. Buvinic, Kumarian Press, West Hartford.

Cagatay, Nilufer (1995) Beyond credit: a subsector approach to promoting women's enterprises, agakhan Foundation, Ottawa.

Creevey, L.E., Ndour, K. and A. Thiam. (1995)evaluation of the impacts of PRIDE/VITA. GEMINI Technical Report No.94.Bethesda.

Farel C. Larry. (1994)."Reviving the entrepreneurial spirit",Across the Board, vol 31.No.8. pp30-41. Hulme, D. and P Mosley(1996)Finance against poverty, London.

Iran Statistic Center (2002)"Household Employment and Unemployment".

داشته باشند. ۳. عملکرد ضعیف بخش تعاون در زمینه تولید و اشتغال ، با وجود کمک ها و حمایت های سخاوتمندانه دولتی ، نگرانی هایی در میان گروهی از سیاست گذاران پدید آورده است. بسیاری از کارشنا سان در سازمان مدیریت و برنامه ریزی در دولت خاتمی اصرار داشتند که دولت باید از حمایت ویژه از بخش تعاون دست بردارد و با بخش تعاون نیز همانند بخش خصوصی بر خورد کند ؛ ولی گروهی از سیاست گزاران ، بویژه در وزارت تعاون ، همچنان بر کار آمد بودن بخش تعاون و لزوم تداوم و تشدید این کمکها برای گسترش عدالت اجتماعی و ایجاد اشتغال مولد تاکید دارد. ۴. دولت احمدی نژاد نیز برای اشتغال آفرینی بر اعطای اعتبار به طرح های زود بازده تاکید دارد. ۵. مخالفان دولت خاتمی ، مشکل بیکاری را به صورت حربه ای سیاسی بر ضد دولت به کار گرفتند. دولت نیز برای کاهش فشار سیاسی ، طرح ضربتی اشتغال را ، بی بررسیهای کار شنا سی جدی ، اجرا کرد. 6.Economic Intelliigent Unit

سیاستهای اشتغال تاکنون نتوانسته است هدفهای پیش بینی شده را بر آورده سازد و ایران با مشکل فزاینده فرار سرمایه و کمبود فرصت های شغلی دست به گریبان است . تجربه ۲۵ سال گذشته نشان می دهد که دادن تسهیلات مالی نمی تواند به افزایش اشتغال بی انجامد ، زیرا اشتغال تابعی از عوامل گوناگون اقتصادی ، اجتماعی و سیاسی است . تا هنگامی که فضای کسب و کار پر خطر است ، نمی توان مشکل بی کاری را با دادن وام های سخاوتمندانه از میان برداشت . در برنامه چهارم توسعه ، به علت نا کامی سیاست های اشتغال در گذشته ، بر ضرورت بهبود فضای کسب و کار در کشور و بهبود روابط سیاسی و اقتصادی با دیگر کشورها تاکید شده است . نهادهای دولتی نا کارآمد ، نبود زمینه رقابت بخش خصوصی با نهادهای اقتصادی دولتی و شبه دولتی ، تداوم تنش در روابط سیاسی با برخی از کشور ها ، روند طولانی و زمان بر کارها در دستگاه قضایی و سیستم بانکی ریسک گریز ، از موانع موفقیت سیاستها در زمینه اشتغال آفرینی در کشور است. خوشبختانه هیچ راه کاری سریع ، مطمئن و کم هزینه برای حل مشکل بیکاری وجود ندارد ؛ در همان حال تسهیلات اعتباری نوش داروی همه دردها نیست . دادن وام تنها یکی از ابزار های کمک به پا گیری و رشد واحدهای اقتصادی است. وجود فضای مناسب برای تشویق سرمایه گذاری بخش خصوصی ، نهادهای دولتی کارآمد تسهیل کننده و ناظر بر فعالیت بخش خصوصی از پیش شرط های مهم طراحی و اجرای موفقیت آمیز سیاستهای اشتغال است.

یادداشت ها

۱. نرخ بیکاری پنهان در سال ۱۳۶۸ ، در آستانه اجرای نخستین برنامه توسعه ، نزدیک به ۲۷ درصد برآورد شده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ، ۱۳۶۴)

۲. طبق قانون ، تعاونی ها باید دست کم ۷ عضو

Kabeer, N and Murthy, R.K. (1996)"compensating for Institutional Exclusion ? Lessons from Indian Government and Non-Government Credit Interventions for the poor". IDS Discussion Paper.No.356.

Karimi, Z. (2005) Performance of Cooperatives in Mazandaran Province, University of Mazandaran.

Kar-o-Kargar Daily (2001a)June 21, p4.

McNelly, B. and Ch . Watetip. (1993)Impact evaluation of Freedom form Hunger's credit with education program in Thailand . Davis.

Management and Planning Organization (2005). Fourth Development Plan.

Ministry of Cooperatives (2004) Statistics of Iran's Cooperatives.

Montgomery , R. (1996) "Disciplining or Protecting the Poor? Avoiding the Special Costs of Peer pressure in Micro-Credit Schemes".Journal of International Development, vol.8 No.2, Wiley, U.K.

Noponen, H. (1990) "loans to the Working Poor: A Longitudinal Study of Credit, Gender and the Household Economy". PRIE Working Paper No 6. Rutgers University, New Brunswick, 1990.

Peace, G. and D.Hulme. (1994) " Micro enterprise and children - what are the intrahousehold impacts of income generating programs? " , Small Enterprise Development.vol.5.No.1.

UNHCR (2005) "Afghan refugees return to uncertain future" , internet news Jan .22.