

موانع اجرای موفقیت آمیز سیاست های اشتغال در ایران

دکتر زهرا کریمی*

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 پاگرفتن 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 سوداگرانه 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.

از سوی دیگر، برخی از شرکت ها و اشخاص حقیقی که با مسئولان و دست اندر کاران اعطای اعتبارات پیوندهای نزدیک دارند، این امکان را می یابند که به بهانه اشتغال زایی از وام های ارزان بهره مند شوند. ولی به علت نبود سازوکار نظارتی مناسب، منابع مالی را در زمینه های سودآور تجاری به کار می برند.

بر سر هم، ناکارآمدی نهادهای بخش عمومی، شفاف نبودن مقررات، آمارها و اطلاعات از یک سو و پاسخگو نبودن مسئولان دستگاههای اجرایی به نهادهای مدنی و نبود نهادهای نظارتی کارآمد، سبب ایجاد زمینه ای مساعد برای فعالیت های رانت جو یانه زیر پوشش اشتغال آفرینی شده است. گذشته از آن، موانع فرهنگی و اقتصادی، گروه های کم درآمد را از دستیابی به تسهیلات بانکی برای تأسیس مؤسسات کوچک محروم ساخته است.

بدین سان، اجرای سیاست های اشتغال، با نبود نهادهای کارآمد 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.

در سالهای پس از انقلاب مهم ترین اهرم دولت برای ایجاد فرصت‌های شغلی تازه، تسهیلات مالی بوده است، ولی پیامد و گذاری اعتبارات به نسبت آسان و ارزان در افزایش اشتغال بسیار محدود بوده است.

در این پژوهش علل نتایج ضعیف سیاست‌های اشتغال و موانع اجرای موفقیت آمیز آنها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. این نوشتار پنج 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، سیاست‌های اشتغال اعمال شده از سوی دولت و پیامدهای آنها مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در بخش چهارم به موانع تحقق اهداف پیش‌بینی شده در چارچوب سیاست‌های اشتغال پرداخته شده و بخش پنجم به جمع‌بندی مطالب ارائه شده اختصاص یافته است.

۲: حمایت‌های دولت در زمینه ایجاد

فرصت‌های شغلی

کاهش آهنگ رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، سبب افزایش چشمگیر نرخ بیکاری در این کشورها شد.

در سالهای دهه ۱۹۹۰، سیاست اعطای اعتبارات مالی به مؤسسات کوچک بعنوان مهمترین ابزار کاهش فقر و ایجاد فرصت‌های شغلی مورد تأکید قرار گرفت. در بسیاری از بررسی‌های تجربی، نبود دسترسی به اعتبارات بانکی، مهم‌ترین مانع فعالیت کارآفرینان معرفی شد. پژوهش‌های انجام شده از سوی سازمان بین‌المللی کار در فیلیپین،

○ بیکاری فزاینده سبب نگرانی لایه‌های گوناگون جامعه بویژه دانش‌آموختگان جوان شده است. در دو دهه گذشته، بخش چشمگیری از بودجه دولت، به منظور اشتغال‌آفرینی هزینه شده ولی در عمل به راه‌هایی افتاده که به پدید آمدن فرصت‌های شغلی پایدار نینجامیده است.

۱: پیشگفتار

تجربه کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که برای دستیابی به توسعه همه‌جانبه، بهره‌گیری بهینه از سرمایه‌های مادی و انسانی ضرورت دارد.

ایران کشوری است که از منابع طبیعی ارزشمند و نیروی کار فراوان برخوردار است ولی به سبب نقش مهم نفت در تأمین 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 بای صنایع سرمایه‌بر و کاراندوز 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 بیکاری در سراسر کشور افزایش یافت، زیرا فعالیت‌های اقتصادی شهری توان جذب شمار فزاینده جویندگان کار را نداشت.

در سالهای دهه ۱۳۶۷-۱۳۵۷ به علت بروز کساد در فعالیت‌های اقتصادی در پی انقلاب و پس از آن جنگ ایران و عراق، ساختارهای اقتصادی کشور نمی‌توانست فرصت‌های تازه شغلی پدید آورد ولی شمار شاغلان در همان دوره سالانه نزدیک ۲ درصد افزایش یافت. در واقع در آن سالها بسیاری از بیکاران به گروه بیکاران پنهان کشور پیوستند، که بیشتر در بخش عمومی متمرکز شده بودند. با پایان یافتن جنگ تحمیلی، در سال ۱۳۶۷، و آغاز دوران بازسازی اقتصادی، دولت کوشید بخش خصوصی را فعال کند و از این راه رشد تولید و اشتغال را شتاب بخشد و برای تغییر شرایط ناهطلوب حاکم بر بازار کار، سیاست‌های گوناگونی به اجرا درآمد.

مجموعه سیاست‌های مرتبط با بازار کار، هم طرف عرضه و هم طرف تقاضای نیروی کار را مورد توجه قرار می‌داد. در طرف عرضه، گسترش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای، بیمه بیکاری، ایجاد هماهنگی بین موضوعات آموزشی و نیازهای بازار کار، برنامه‌های کنترل جمعیت، بازگشت مهاجران افغان و... مورد تأکید بود. در این نوشتار به سیاست‌های مؤثر بر عرضه پرداخته نشده است زیرا مهم‌ترین علت بیکاری در ایران کمبود فرصت‌های شغلی است. از همین رو سیاست‌های مؤثر بر طرف تقاضا در بازار کار موضوع این نوشتار است.

می‌شوند، زیرا از يك سو بانك‌ها گرایش به دادن وام‌های كوچك به تهیدستان ندارند زیرا منافع چندانی در بی‌تداری دارند. از همین رو دسترسی ساکنان روستاهای دورافتاده به مؤسسات مالی دشوار است؛ از سوی دیگر این افراد منابع اولیه برای آغاز کار و مهارت ایجاد ارتباط با بازارهای ملی را ندارند. بدین‌سان، افراد و گروه‌های دارا بیشتر از تسهیلات مالی بهره‌مند می‌شوند (Hulme and Mosley 1996; Montgomery 1996; Nojonen 1990).

گروهی دیگر بر این باورند که حتی اگر تسهیلات مالی در اختیار گروه‌های تهیدست گذاشته شود، چه بسا به اشتغال آفرینی و ریشه‌کنی فقر نینجامد، زیرا افزایش رفاه گروه‌های کم‌درآمد، گذشته از حمایت‌های مالی، نیازمند تحولات نهادی همه‌جانبه است. ایجاد فضای کسب و کار مناسب، از راه اصلاح قوانین و مقررات بازدارنده، پیش شرط پویایی اقتصادی است که فرصت‌های لازم را برای شکل‌گیری، رشد و گسترش فعالیت مؤسسات كوچك و خوداشتغالی‌ها فراهم می‌آورد. وام‌های ارزان و معافیت‌های مالیاتی، در شرایط خطر و نامناسب اقتصادی، ممکن است به شکل‌گیری مؤسسات ضعیف و ناکارآمدی بینجامد که در مدتی کوتاه تعطیل می‌شوند. گذشته از آن، چنین سیاست‌هایی، برای گروه‌هایی که با مراکز قدرت پیوند دارند، رانت‌های ویژه ایجاد می‌کند (Cagatay, 1995 and Kabeer and Murthy, 1996).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، دولت همواره کوشیده است با دادن اعتبارات ارزان، بویژه به شرکت‌های تعاونی، فرصت‌های شغلی را آسان سازد، ولی تجربه ۲۵ سال گذشته نشان می‌دهد که این سیاست‌ها در ایجاد فرصت‌های 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 ۷/۸ میلیون تن در ۱۳۴۵ به ۱۶ میلیون تن در ۱۳۷۵ رسیده است. انتظار می‌رود 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. هرچند در این دوره بر شمار جمعیت شاغل نیز افزوده شده است ولی فرصت‌های شغلی تازه برای شمار فزاینده جویندگان کار کافی نبوده و از همین رو پیوسته شمار بیکاران

○ ناکارآمدی نهادهای بخش عمومی، شفاف نبودن مقررات، آمارها و اطلاعات از يك سو و پاسخگو نبودن مسئولان دستگاه‌های اجرایی به نهادهای مدنی و نبود نهادهای نظارتی کارآمد، سبب ایجاد زمینه‌ای مساعد برای فعالیت‌های رانت‌جویانه زیر پوشش اشتغال آفرینی شده است. گذشته از آن، موانع فرهنگی و اقتصادی، گروه‌های کم‌درآمد را از دستیابی به تسهیلات بانکی برای تأسیس مؤسسات كوچك محروم ساخته است.

بنگالدش و ترینیداد و توباگو، محدودیت سرمایه مهم‌ترین مشکل رشد مؤسسات كوچك، بویژه به هنگام تأسیس بنگاه تأکید کرد (Peace and Hulme, 1994; Creevey, Ndour and Thiam 1995).

بدین‌سان حمایت‌های مالی مستقیم و غیرمستقیم دولت، عاملی ضرور در موفقیت مؤسسات كوچك و نوپا شناخته شد (Farel, 1994).

بررسی برنامه‌های اعتباری، که بیشتر از سوی سازمان‌های اعطاکننده تسهیلات مالی انجام شده، نشان‌دهنده ارتباط مثبت میان منافع اقتصادی و اجتماعی و اجرای برنامه‌های حمایت مالی و مؤید این نکته است که تسهیلات مالی، در بیشتر موارد بهترین راهکار اشتغال آفرینی است (Buvinic and Yudelman, 1989). به نوشته مک‌نلی و واتپ (۱۹۹۳) تسهیلات مالی به افزایش توان اقتصادی-اجتماعی گروه‌های کم‌درآمد می‌انجامد. چن (۱۹۹۲) تأکید می‌کند که وام داده شده به مؤسسات كوچك، هرچند نمی‌تواند مشکل فقر و بیکاری در کشورهای در حال توسعه را از میان ببرد ولی محرک خوبی برای فراهم ساختن زندگی بهتر برای خانوارهای تهیدست است.

گروهی از پژوهشگران اظهار داشته‌اند که تهیدستان کمتر از تسهیلات مالی دولت و نهادهای بین‌المللی بهره‌مند

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

دوره	جمعیت بالای ده سال	جمعیت فعال	جمعیت شاغل	جمعیت بیکار
۱۳۴۵-۵۵	۳/۰۷	۲/۵۲	۲/۵۲	۲/۱۸
۱۳۵۵-۶۵	۳/۶۴	۲/۷۷	۱/۵۹	۱۷/۸۲
۱۳۶۵-۷۵	۳/۲۸	۲/۲۱	۲/۸	۲/۲
۱۳۷۵-۸۰	۲/۹۱	۳/۶	۱/۸۳	۱۶/۹۳

مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن و نمونه‌گیری اشتغال و بیکاری خانوار

تداوم 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 پیش‌بینی‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴) شمار بیکاران امروزه بیش از ۳ میلیون تن است و در سال‌های اجرای برنامه چهارم بر شمار آنان افزوده خواهد شد (جدول ۲). از همین رو کاهش نرخ بیکاری از اولویتهای برنامه چهارم است.

افزایش بیکاری، بویژه در میان دانش‌آموختگان در دانشگاهها، تاخیرسندی و نگرانی ژرفی در میان لایه‌های گوناگون جامعه پدید آورده است. از همین رو در برنامه چهارم، با توجه به ناکامی سیاستهای اشتغال در دهه‌های

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

	۱۳۷۵	۱۳۸۳	۱۳۸۸
نیروی کار	۱۶۰۲۷	۲۱۶۰۲	۲۶۰۰۰
جمعیت شاغل	۱۴۵۷۲	۱۸۵۷۰	۲۲۰۹۰
جمعیت بیکار	۱۴۵۶	۳۰۳۲	۳۹۱۰
نرخ بیکاری (درصد)	۹/۱	۱۴	۱۵

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴) برنامه چهارم توسعه

افزایش یافته است. در همان حال فرصت‌های شغلی به گونه متوازن میان زنان و مردان توزیع نشده است و زنان بیش از مردان با معضل بیکاری دست به‌گریبان بوده‌اند.

برای نمونه، در ۱۳۸۰ از هر یکصد مرد در گروه سنی ۱۵ تا ۶۵، ۶۲ تن در بازار کار فعال بوده‌اند. این نسبت برای زنان ۱۲ درصد بوده است. با وجود این، نرخ بیکاری برای مردان و زنان به ترتیب ۱۳ و ۲۰ درصد بوده است. به‌سختی دیگر، با آنکه بخش بزرگی از زنان در گروه سنی ۱۵-۶۵ غیرفعال و بیرون از بازار کار هستند، شمار اندکی که وارد بازار کار می‌شوند، مدت بیشتری باید به جستجوی کار بپردازند و بیش از مردان با مشکل بیکاری روبه‌رویند.

به همان گونه که در جدول (۱) دیده می‌شود، در سال‌های ۱۳۴۵-۸۰ پیوسته بر شمار بیکاران کشور افزوده شده است ولی در فاصله سالهای ۱۳۵۵-۶۵ (بیشتر به سبب دگرگونی‌های ناشی از انقلاب و سپس جنگ تحمیلی) و در سالهای ۱۳۷۵-۸۰ افزایش شمار بیکاران بسیار چشمگیر بوده است. بالا رفتن چشمگیر شمار بیکاران در سالهای اخیر، از یک سو به سبب کاهش ظرفیتهای خالی در اقتصاد و

○ ایران کشوری است که از منابع طبیعی ارزشمند و نیروی کار فراوان برخوردار است ولی به سبب نقش مهم نفت در تأمین 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، برپایی صنایع سرمایه‌بر و کاراندوز را سبب شده و تقاضای نیروی کار را پایین نگه داشته است.

پروژه‌های اشتغال‌زاد در زمینه‌های کشاورزی، ساختمان و صنعت به کار گیرد. بنابراین در برنامه چهارم توسعه نیز سیاست‌های اعتباری مهم‌ترین ابزار اشتغال‌آفرینی است ولی در این برنامه ضرورت ایجاد فضای مناسب برای کسب و کار مورد تأکید قرار گرفته است.

بر سر هم سیاست‌های اشتغال (مؤثر بر طرف تقاضای بازار کار) در سال‌های پس از پیروزی انقلاب را می‌توان به سه دسته بزرگ بخش کرد:

- ۱- تسهیلات تکلیفی بانکها
- ۲- دادن تسهیلات ارزان و آسان به تعاونی‌ها
- ۳- تسهیلات ویژه مؤسسات کوچک و وام‌های خوداشتغالی

۱-۴. تسهیلات تکلیفی بانکها

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب، دولت به گونه پویا در بازار پول و سرمایه کشور حضور یافته و نرخ سود و سهم بخش‌های 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، هدف دولت از این سیاست، تسریع آهنگ رشد تولید و اشتغال از راه آسان کردن فعالیت‌های بخش خصوصی بوده است.

در برابر، نظام بانکی گرایشی به پذیرش ریسک دادن اعتبار به شرکت‌های کوچک و نوپا ندارد. بیشتر شرکت‌های کوچک، به بازار رسمی سرمایه (اعتبارات سیستم بانکی) دسترسی ندارند. سیستم بانکی بیشتر می‌خواهد به مشتریان خوشنام و قابل اعتماد، که چرخش مالی چشمگیر دارند و حساب بانکی آنها بسیار فعال است، وام دهد زیرا در این حالت بانک می‌تواند مطمئن باشد که این مشتریان قادرند وثیقه‌های معتبر ارائه کنند و اقساط وام‌های خود را بپردازند. شرکت‌های کوچک نوپا که سابقه‌ای در بانک ندارند و نمی‌توانند وثیقه ارزشمندی ارائه کنند، برای تأمین سرمایه مورد نیاز خود ناگزیرند به بازار غیررسمی سرمایه (نزول خواران) رو کنند و برای وام دریافتی بهره بسیار سنگین بپردازند، ولی شرکت‌های بزرگ با سپردن وثیقه‌های ملکی یا ایجاد روابط غیررسمی با مقامات بانکی، وام‌های هنگفت با بهره‌های به نسبت اندک دریافت می‌کنند. این وام‌ها، بی نظارت دقیق سیستم بانکی، در عرصه‌های سودآور در

گذشته، بر دگرگونی برنامه‌های اشتغال انگشت گذاشته شده است.

ع: سیاستهای اشتغال در ایران

از پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوران بازسازی 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 (۱۳۷۹-۸۳) پیش‌بینی شده بود که سالانه کمابیش ۷۶۵۰۰۰ فرصت شغلی تازه در کشور پدید آید، ولی با وجود تلاش‌های دولت، در سال‌های اجرای برنامه سوم، با خوش‌بینانه‌ترین برآوردها، سالانه نزدیک به ۵۸۰ هزار فرصت شغلی پدید آمده که نشانگر تحقق ۷۷/۳ درصد از اهداف اشتغال برنامه بوده است.

در برنامه چهارم (۱۳۸۴-۸۸) به دولت اجازه داده شده است تا ۵۰ درصد از منابع صندوق ذخیره ارزی را برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های تولیدی و پشتیبانی از کار آفرینان 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 ۷/۸ میلیون تن در ۱۳۴۵ به ۱۶ میلیون تن در ۱۳۷۵ رسیده است. انتظار می‌رود 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 فرصت‌های شغلی تازه برای شمار فزاینده جویندگان کار کافی نبوده و از همین رو پیوسته شمار بیکاران افزایش یافته است.

○ در دو دهه گذشته اخبار نگران کننده‌ای از نادرستکاریهای مالی و فرار سرمایه، در چارچوب تسهیلات اعتباری داده شده به برخی کسان منتشر شده است. برای نمونه، افراد ذینفوذ برای تولید کالایی خاص یا صدور کالا و ام‌هایی دریافت می‌کنند ولی در عمل پول را در فعالیت‌های سودآور و در شرایط کم‌ریسک، در می‌اندازند. به تازگی به علت افزایش نادرستکاریهای مالی، وزارت کشور بر چگونگی بهره‌گیری از وام‌های هنگفت (بالا تر از یک میلیارد تومان) نظارت می‌کند.

درون یا بیرون از کشور به کار گرفته می‌شود و ممکن است به کار آفرینی در کشور نینجامد.

در دو دهه گذشته اخبار نگران کننده‌ای از نادرستکاریهای مالی و فرار سرمایه، در چارچوب تسهیلات اعتباری داده شده به برخی کسان منتشر شده است. برای نمونه، افراد ذینفوذ برای تولید کالایی خاص یا صدور کالا و ام‌هایی دریافت می‌کنند ولی در عمل پول را در فعالیت‌های سودآور و در شرایط کم‌ریسک، در خارج از کشور به کار می‌اندازند. به تازگی به علت افزایش نادرستکاریهای مالی، وزارت کشور بر چگونگی بهره‌گیری از وام‌های هنگفت (بالا تر از یک میلیارد تومان) نظارت می‌کند.

بسیاری از مسئولان دولتی شکایت دارند که ضعف مدیریت بانکهای دولتی زمینه مناسبی برای رفتار رانت‌جویانه و ام‌گیرندگان فراهم آورده است و تا هنگامی که مدیریت کارآمد در رأس نظام بانکداری کشور قرار نگیرد و نظارت مؤثری بر چگونگی کاربرد اعتبارات نباشد، امیدی به اصلاحات ریشه‌ای در قوانین و مقررات بانکداری وجود نخواهد داشت.

مالیاتی، برگزاری دوره‌های آموزشی رایگان یا کم‌هزینه و... یاد کرد.

تعیین امتیاز برای هرگونه شرکت و دادن تسهیلات ارزان، انگیزه‌ای نیرومند برای تشکیل شرکت و بهره‌گیری از اعتبارات سیستم بانکی ایجاد می‌کند. ولی تجربه ۲۵ سال گذشته نشان می‌دهد که بسیاری از شرکت‌هایی که بر پایه مشوق‌های دولتی تأسیس شده‌اند، به کار خود ادامه

۲-۴. دادن تسهیلات به شرکت‌های کوچک و طرح‌های زودبازده

تاکنون سیاست‌های گوناگونی برای پشتیبانی از مؤسسات کوچک و ایجاد فرصت‌های شغلی اجرا شده است که از میان آنها می‌توان از دادن تسهیلات ارزان، پرداخت یارانه برای شرکت در نمایشگاه‌های گوناگون، معافیت‌های

جدول (۳) تعاونی‌های فعال و غیرفعال در کشور (۱۳۸۲)

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

نپذیرفته‌اند.

شواهد تجربی در استان مازندران (کریمی، ۱۳۸۴) نشان می‌دهد که تصویر واقعی بخش تعاون نگران‌کننده‌تر از آن است که آمارهای رسمی نشان می‌دهد. برپایه نتایج این پژوهش، بیش از ۵۰ درصد تعاونی‌هایی که به گونه رسمی فعال اعلام شده‌اند، در واقع فعال نیستند زیرا مسئولان اداره‌های تعاون با شرکت‌های تعاونی ارتباط مستمر ندارند و به همین دلیل گزارش نمی‌دهند که تعاونی غیرفعال شده است. از این رو برای مدتی دراز تعاونی در گروه شرکت‌های فعال گزارش می‌شود تا در گذر زمان، فهرست اصلاح گردد.

برپایه آمارهای رسمی وزارت تعاون، در ۱۳۸۲ نزدیک به ۸۰۰ هزار تن در شرکت‌های تعاونی کار می‌کرده‌اند (وزارت تعاون، ۱۳۸۳)، در حالی که بیش از ۳۰ درصد فرصت‌های شغلی در این بخش، به علت فعال نبودن تعاونی‌ها تحقق نیافته است. گذشته از آن، بخش بزرگی از شرکت‌های تعاونی که به گونه رسمی «فعال» بوده‌اند نیز در عمل ایجاد اشتغال نکرده‌اند. اشتغال در بقیه شرکت‌های تعاونی بیشتر پاره وقت و کارمزدی و مانند اشتغال در بخش غیررسمی است.^۳

در بسیاری از تعاونی‌های 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 می‌شوند، خوداشتغال هستند که محصول تولیدی‌شان را به تعاونی می‌فروشند. برای نمونه، یک شرکت تعاونی تولیدی در زمینه صنایع دستی در استان مازندران ۱۴۶ عضو دارد که همگی بعنوان شاغل در تعاونی معرفی شده‌اند؛ ولی در عمل بیشتر اعضای این تعاونی زنان خانه‌دار یا دختران جوانی هستند که در خانه کار می‌کنند و بر پایه مقدار محصول کارمزد دریافت می‌کنند. بنابراین تعاونی هرچند به گونه رسمی فرصت‌هایی شغلی برای این گروه ایجاد کرده است ولی در عمل، بیشتر اعضای این گروه پیش از برپایی شرکت تعاونی نیز مشغول کار بوده‌اند. بخش بزرگی از اعضا و کارکنان تعاونی‌ها امنیت شغلی ندارند و زیر پوشش بیمه و حمایت‌های قانونی نیستند و دریافتی روزانه آنان بسیار کمتر از حداقل دستمزد رسمی است (کریمی، ۱۳۸۴).

○ یکی از مسائل جدی در اقتصاد ایران، پایین بودن سطح سرمایه‌گذاری در کارهای مولد و بهره‌گیری غیر بهینه از سرمایه‌های موجود است. این مشکل در نرخ به نسبت پایین رشد اقتصادی و بیکاری فزاینده نیروی کار بازتاب یافته است. بنابراین نبود تعادل در بازار کار، از فضای کسب و کار و نرخ بالای سود در فعالیت‌های بازرگانی مایه می‌گیرد.

نداده‌اند. نمونه بارز در این زمینه، کارکرد شرکت‌های تعاونی است.

بخش چشمگیری از این کمکها به شرکت‌های تعاونی تعلق گرفته است. همان‌گونه که پیشتر گفته شد، بسیاری از شرکت‌های کوچک نوپا به تسهیلات بانکی دسترس ندارند، ولی شرکت‌های تعاونی با تأیید وزارت تعاون، با سهولت بیشتری وام دریافت می‌کنند. این امر سبب شده است که بسیاری از شرکت‌های خصوصی، شرکت تعاونی تشکیل دهند، در حالی که به واقع تعاونی نیستند (از سرمایه برابر، حق رأی برابر و مشارکت در تصمیم‌گیری در آنها خبری نیست). پشتیبانی‌های گوناگون دولت از تعاونی‌ها موفقیت‌چندانی نداشته و اینک بسیاری از شرکت‌های تعاونی در سراسر کشور فعال نیستند.

چنان‌که در جدول (۳) دیده می‌شود، بیش از یک سوم تعاونی‌ها فعال نیستند و روشن نیست که در میان تعاونی‌های به ظاهر فعال، چند تعاونی به راستی در حال کار است و چه درصدی از آنها برپایه اصول تعاون کار می‌کنند.

در ۱۳۸۲، بیش از ۴۰ درصد تعاونی‌های صنعتی، معدنی و تولید فرس فعال نبوده‌اند. بدترین وضع مربوط به تعاونی‌های عمرانی است که بیشتر به ساختمان‌سازی پرداخته‌اند. در این گروه بیش از ۷۰ درصد تعاونی‌ها غیرفعال بوده‌اند. چنین می‌نماید که به ثبت رساندن تعاونی با ۷ عضو^۴ و دریافت وام کاری چندان دشوار نبوده است. چه بسا بخش چشمگیری از تعاونی‌های عمرانی وام دریافتی را در زمینه‌های سودآورتر (مانند خرید و فروش موبایل) به کار انداخته و سختی کارهای ساختمانی را

۳-۴. طرح ضربتی اشتغال

برنامه‌های اعتباری مهمترین ابزار ستیز با بیکاری در برنامه سوم (۱۳۷۹-۸۳) بوده و اکنون نیز برجسته‌ترین بخش از سیاست‌های اشتغال دولت است.^۴ انتظار می‌رود که تسهیلات بانکی به نسبت ارزان سبب تسهیل فعالیت‌های خود اشتغالی و رشد و گسترش شرکت‌های کوچک و میانی شود. با این همه، هنوز دولت نتوانسته است مقررات و قوانین نظام بانکی را به گونه‌ای دگرگون کند که شرکت‌های کوچک و خوداشتغالی‌ها به گونه مستقیم به تسهیلات بازار رسمی سرمایه دست یابند. از همین رو برای از میان بردن این مشکل دولت بعنوان واسط میان این گروه و نظام بانکی عمل می‌کند.

در ۱۳۸۲ دولت برای رویارویی با بیکاری فزاینده، بویژه در میان جوانان دانش‌آموخته، طرح ضربتی اشتغال را به اجرا گذاشت.^۵ برپایه این طرح، هر کارفرما که یکی از جویندگان کار ثبت‌نام کرده در مراکز کارایی وزارت کار را جذب می‌کند، می‌توانست 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 غیررسمی سرمایه نرخ بهره نزدیک به ۵۰ درصد بود، تنها راهکار کنترل چگونگی بهره‌گیری از وام، گذاشتن نام کارگر استخدام شده در فهرست بیمه کارکنان شرکت بود.

از آنجا که بسیاری از کارکنان در بخش غیررسمی بیمه نشده‌اند، بسیاری از آنان آماده‌اند هزینه بیمه شدن خود را به شرکت‌ها بپردازند تا از مزایای بیمه درمانی و بازنشستگی برخوردار شوند. در این صورت فرد در لیست بیمه قرار می‌گیرد، در حالی که در شرکت کار نمی‌کند. بنابراین کارفرمایان می‌توانند نام کارگران تازه‌ای را در فهرست بیمه بیاورند 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، بایستی توجهی به کیفیت کار همراه شده است. برای نمونه، در استان مازندران، با همکاری اداره تعاون و اداره کار، هر هفت تن از جویندگان کار ثبت‌نام کرده در مراکز کارایی به برپایی یک شرکت تعاونی تشویق شدند تا از این راه بتوانند ۲۱۰ میلیون ریال وام ارزان چهار ساله دریافت کنند. بی‌گمان بیشتر جویندگان کار یکدیگر را نمی‌شناسند و

علاقتمند به پرداختن به کاری واحد نیستند. از این رو بسیاری از تعاونی‌ها که به این ترتیب تشکیل شده‌اند، توان ادامه دادن کار و ایجاد اشتغال پایدار را ندارند.

به اظهار کارشناسان بانک‌های پرداخت‌کننده تسهیلات، دریافت‌نامه رسمی از اداره کار، مبنی بر تأیید اینکه فرد جویای کار ثبت‌نام شده در مرکز کارایی در شرکت به کار پرداخته، بسیار ساده است. از همین رو در بسیاری از موارد فرد دریافت‌کننده وام، که نامه تأییدی وزارت کار را برای دریافت وام ارائه می‌کرده، در عمل فرصت شغلی تازه‌ای پدید نیآورده است. برای نمونه، صاحب یک سوپرمارکت کوچک نامه‌های تأییدی اشتغال ۷ نفر را ارائه و ۲۱۰ میلیون ریال وام دریافت کرده است؛ ولی پول دریافت شده در فعالیت‌های سودآوری مانند خرید و فروش زمین و مسکن، موبایل و سکه و... به کار گرفته شده و شغل تازه‌ای پدید نیامده است زیرا ساز و کار درستی برای کنترل چگونگی به کارگیری وام وجود ندارد.

با اجرای طرح ضربتی اشتغال هزینه‌ای معادل ۱ میلیارد دلار صرف شد که فرصت‌های شغلی محدود و موقت ایجاد کرد ولی بی‌گمان آثار تورمی بر اقتصاد تحمیل نمود.

○ برپایه ارزیابی مؤسسه اطلاعات اقتصادی

(EIU)، ایران در منطقه خاورمیانه یکی از نامناسب‌ترین فضاهای کسب و کار را دارد. بدترین شرایط مربوط به فضای سیاسی، امکان رقابت مؤسسات، برنامه خصوصی سازی و نظام پولی کشور است. مؤسسه اطلاعات اقتصادی پیش‌بینی کرده است که ایران در سال ۲۰۰۷ همچنان دارای فضای کسب و کار پر ریسک خواهد بود؛ هر چند ممکن است در ارزیابی‌های این مؤسسه، پیش‌دوری‌های 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 بیکاران ایرانی باید جایگزین کارگران 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 بیکاران ایرانی آماده پذیرش کارهای سخت، که به دست کارگران افغان انجام می شود، نیستند. بنابراین در نبود کارگران افغان، ایران با مشکل کمبود نیروی کار ساده رو به رو خواهد بود. برخی نیز بر این باورند که در چارچوب 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 2005). به هر رو هنوز فشاری سخت برای بازگرداندن مهاجران به افغانستان آورده نشده است. چنین می نماید که ترکیبی از ملاحظات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، دولت ایران را ناگزیر ساخته است که مهاجران را برای مدتی بیشتر بپذیرد. روشن است که تا آینده قابل پیش بینی، کارگران افغان از ایران نخواهند رفت و مهاجرت موقت بخشی از آنان به اقامت دائم تبدیل 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. بنابراین 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

بر پایه ارزیابی مؤسسه 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 مؤسسات، برنامه خصوصی سازی و نظام پولی کشور است. مؤسسه 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 مؤسسه، پیش داوری های منفی درباره ایران اثر داشته باشد، ولی در واقع فضای کسب و کار کشور مشوق فعالیت های بخش خصوصی نیست.

جریان خروج سرمایه از ایران به کشورهای 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 کشمکشهای 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 سازمان های 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.

○ در شرایط کنونی سرمایه گذاران اطمینان ندارند که در صورت بروز اختلاف در انجام تعهدات از سوی تأمین 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.

○ 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 شرکت‌های کوچک و نوپا نمی‌توانند نیازهای مالی خود را از راه بازار رسمی سرمایه تأمین کنند. از همین رو دولت گاهی به صورت واسطه میان نظام بانکی و شرکت‌های کوچک عمل می‌کند. حمایت‌های مالی از شرکت‌های تعاونی، از نمونه‌های بارز تضمین دولتی برای دریافت وام از سوی شرکت‌های کوچک نوپا بوده است.

تأمین‌کنندگان نهادهای تولیدی یا مشتریان، مشکلات به‌گونه قانونی، سریع و آسان از میان برداشته شود. مراحل طولانی و نفس‌گیر رسیدگی و صدور حکم در دستگاه قضایی ایران ریسک‌های اقتصادی را افزایش داده است. دستگاه اجرایی عریض و طویل پریچ و خم دولت از دیگر موانع رونق اقتصادی و اشتغال‌آفرینی است. در بسیاری موارد یارانه‌های هنگفت و تسهیلات مالی فراوان برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم اختصاص می‌یابد ولی بخش کوچکی از منابع به منطقه مورد نظر سرانجام می‌شود و بخش چشمگیری از امکانات مالی در زمینه‌های سودآور و در شهرهای بزرگ به کار می‌افتد. نتیجه چنین سیاست‌هایی، شکل‌گیری شمار فزاینده‌ای از واحدهای نیمه تمام در مناطق محروم است. عامل اصلی پیدایش این شرایط، نبود نظارت درست دستگاه‌های دولتی بر کارکرد وام‌گیرندگان است. نهادهای دولتی موازی نیز مشکلات اساسی در راه تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی پدید می‌آورند.

۵-۲-۱. ناکارایی نظام بانکی

نظام بانکی ایران، در شمار ریسک‌گریزترین نهادهای کشور است. چنان‌که در بالا گفته شد، افراد و شرکت‌های ثروتمند و خوشنام به منابع بانکی دسترسی دارند ولی

تأثیر مستقیم فضای کسب و کار نامناسب به صورت کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و کاهش کارهای مولد و در پی آن محدودیت فرصت‌های شغلی نمود یافته است. هنگامی که ریسک سرمایه‌گذاری بالا است، سرمایه به سوی کارهای دیربازده مانند تولید صنعتی نمی‌رود و به فعالیت‌های بازرگانی گرایش بیشتری نشان می‌دهد. افزایش چشمگیر بهای سکه در اردیبهشت ماه نشان‌دهنده نقدینگی هنگفتی است که در جستجوی کارهای پرسود و زودبازده است که به آسانی به پول نقد تبدیل شود. چنین کارهایی نمی‌تواند به تولید و اشتغال پایدار بینجامد.

۵-۲. نهادهای دولتی ناکارآمد

چنان‌که گفته شد، در بیشتر نهادهای دولتی، دست‌اندرکاران اجرای برنامه‌های مربوط به ایجاد فرصت‌های 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 گذشت بیش از دو دهه از اجرای سیاست‌های اعتباری برای تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، بسیاری از خوداشتغالی‌ها و شرکت‌های کوچک هنوز به بازار رسمی سرمایه دسترسی ندارند و ناگزیرند برای تأمین نیازهای مالی خود به نزول خواران مراجعه کنند و بهره‌های سنگین بپردازند. از همین رو، دادن تسهیلات ارزان به گروهی ویژه از شرکت‌ها، بی‌نظارت درست درباره چگونگی به‌کارگیری آن، زمینه‌های رانت‌جویی را برای گروه‌هایی فراهم آورده است که با دست‌اندرکاران در نهادهای ذیربط ارتباط دارند. برخی از صاحبان بنگاه‌های بزرگ خصوصی، با بهره‌گیری از ارتباطات ویژه، وام‌های هنگفتی دریافت می‌کنند که بخشی از آن به فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌های کم‌ریسک‌تر، در کشورهای صنعتی منتقل می‌شود و بخشی دیگر به خرید زمین و مستغلات اختصاص می‌یابد. بدین‌سان تسهیلات مالی داده شده، بی‌کم و کاست به ایجاد فرصت‌های شغلی تازه و افزایش تولید به اندازه مورد انتظار نمی‌انجامد.

دست به‌گیریان بودن دستگاه قضایی با صدها هزار پرونده که در بیشتر موارد مراحل بررسی آنها سالها به‌درازا می‌کشد، از دیگر مشکلات فعالیت بخش خصوصی است. در شرایط کنونی سرمایه‌گذاران اطمینان ندارند که در صورت بروز اختلاف در انجام تعهدات از سوی

می‌شود که هدف آنها دریافت وام و به کار انداختن آن در کارهای پرسود تجاری است. بنابراین اجرای سیاستهای حمایتی به منظور افزایش تولید و اشتغال، همواره اهداف اعلام شده را تحقق نمی‌بخشد.

آمارهای رسمی و نتایج پژوهشهای تجربی نشان می‌دهد که بخش بزرگی از دریافت کنندگان تسهیلات، کارآفرین نیستند و دادن امکانات مالی، از آنان مدیرانی موفق نمی‌سازد. تجربه بخش تعاون آشکار می‌سازد که پشتیبانی مالی دولت برای موفقیت شرکت‌ها کافی نیست. در چنین شرایطی اجرای سیاستهای اشتغال سبب می‌گردد که بخش چشمگیری از بودجه عمومی به کانال‌هایی وارد شود که قادر به اشتغال آفرینی نیست و زمینه رانت‌جویی برای گروه‌های ویژه‌ای فراهم می‌آورد که ارتباطات نزدیک با دست‌اندرکاران اعطای تسهیلات دارند.

دولت می‌تواند 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 سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. اگر منافع سرمایه‌گذاری باریسک بالایی همراه باشد، تسهیلات اعتباری نمی‌تواند وام‌گیرنده را وادارد که پول دریافتی را در محیطی پرخطر به کار گیرد. پدید آمدن فضای مناسب کسب و کار و دگرگون شدن قوانین و مقررات بانکی برای تسهیل دسترسی شرکت‌های نوپا به اعتبارات بلندمدت می‌تواند به رشد تولید و اشتغال بینجامد.

برنامه تشویق مهاجران افغان به بازگشت داوطلبانه به کشورشان نیز به علت نبود امنیت سرمایه‌گذاری و تولید در افغانستان، تاکنون موفق نبوده است. شرایط کسب و کار در افغانستان پرخطرتر از ایران و تداوم بحران سیاسی و اقتصادی مانع از بازگشت مهاجران افغان است. از همین رو هنوز بسیاری از کارگران افغان در ایران مانده‌اند. بر سرهم، سیاست‌های اشتغال تاکنون نتوانسته است هدفهای پیش‌بینی شده را برآورده سازد و ایران با مشکل فزاینده فرار سرمایه و کمبود فرصت‌های شغلی دست به گریبان است. تجربه ۲۵ سال گذشته نشان می‌دهد که دادن تسهیلات مالی نمی‌تواند به افزایش اشتغال بینجامد، زیرا اشتغال تابعی از عوامل گوناگون اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. تا هنگامی که فضای کسب و کار پرخطر است، نمی‌توان مشکل بیکاری را با دادن وام‌های سخاوتمندانه از میان برداشت. در برنامه چهارم توسعه، به علت ناکامی سیاستهای اشتغال در گذشته، بر ضرورت بهبود فضای کسب و کار در کشور و بهبود روابط سیاسی و اقتصادی با دیگر کشورها

○ نهاد‌های دولتی ناکارآمد، نبود زمینه رقابت بخش خصوصی بانهادهای اقتصادی دولتی و شبه دولتی، تداوم تنش در روابط سیاسی بابرخی از کشورها، روند طولانی و زمان‌بر کارها در دستگاه قضایی و سیستم بانکی ریسک‌گریز، از موانع موفقیت سیاستها در زمینه اشتغال آفرینی در کشور است.

مؤسسات کوچک برای دریافت وام از بانکها با مشکلات بسیار دست به گریباندند. پرداخت بهره‌های سنگین به نزول خواران از موانع مهم رشد شرکت‌های کوچک است. هم‌اکنون بخش بزرگی از تسهیلات بانکی به گونه وام‌های کوتاه مدت است که باید در یک سال بازپرداخت شود. این گونه وام‌ها بیشتر در فعالیت‌های تجاری و خرید و فروش زمین، موبایل، سگه و... به کار می‌افتد و به پدید آمدن فرصت‌های شغلی تازه نمی‌انجامد. شرکت‌های بزرگ و ذینفوذ، مراحل بسیاری را می‌گذرانند تا مجوزهای لازم را برای دریافت وام‌های بلندمدت به دست آورند؛ در حالی که می‌توان گفت دریافت وام‌های بلندمدت برای افراد خوداشتغال یا شرکت‌های کوچک ناممکن 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 شرکت‌های کوچک و نوپا نمی‌توانند نیازهای مالی خود را از راه بازار رسمی سرمایه تأمین کنند. از همین رو دولت گاهی به صورت واسطه میان نظام بانکی و شرکت‌های کوچک عمل می‌کند. حمایت‌های مالی از شرکت‌های تعاونی، از نمونه‌های بارز تضمین دولتی برای دریافت وام از سوی شرکتهای کوچک نوپا بوده است.

از آنجا که پشتیبانیهای مالی دولت، از جمله اجرای طرح ضربتی اشتغال یا آسان‌سازی وام‌دهی به شرکت‌های تعاونی، گروهی از واحدهای اقتصادی را در بر می‌گیرد، بر پایه مقررات اعلام شده از سوی دولت، مؤسساتی تشکیل

- en's empowerment". in "Getting Institutions Right for Women in Development", *IDS Bulletin*, Vol. 26, No.3. Afshar, Haleh. (1998), **Women and Empowerment: Illustrations from the Third World**, London, Macmillan.
- 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) "Gender Adjustment, and Macroeconomics", **World Development**, 23 (11). pp1851-68.
- Chen, M.A. (1996) **Beyond credit: a subsector approach to promoting women's enterprises**, Aga Khan 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. pp 30-41.
- Hulme, D. and P. Mosley (1996) **Finance against poverty**, London.
- Iran Statistic Center (2002). "Household Employment and Unemployment".
- 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 from 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.
- Nojonen, 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) "Microenterprise 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.

تأکید شده است.

نهادهای دولتی ناکارآمد، نبود زمینه رقابت بخش خصوصی با نهادهای اقتصادی دولتی و شبه دولتی، تداوم تنش در روابط سیاسی با برخی از کشورها، روند طولانی و زمان‌بر کارها در دستگاه قضایی و سیستم بانکی ریسک‌گریز، از موانع موفقیت سیاستها در زمینه اشتغال آفرینی در کشور است.

شورویختانه هیچ راه کاری سریع، مطمئن و کم هزینه برای حل مشکل بیکاری وجود ندارد؛ در همان حال تسهیلات اعتباری نوشداروی همه دردها نیست. دادن وام تنها یکی از ابزارهای کمک به پاگیری و رشد واحدهای اقتصادی است. وجود فضای مناسب برای تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، نهادهای دولتی کارآمد تسهیل کننده و ناظر بر فعالیت بخش خصوصی از پیش شرط‌های مهم طراحی و اجرای موفقیت آمیز سیاست‌های اشتغال است.

یادداشت‌ها

۱. نرخ بیکاری پنهان در سال ۱۳۶۸، در آستانه اجرای نخستین برنامه توسعه، نزدیک به ۲۷ درصد برآورد شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۶۸).
۲. طبق قانون، تعاونی‌ها باید دست کم ۷ عضو داشته باشند.
۳. عملکرد ضعیف بخش تعاون در زمینه تولید و اشتغال، با وجود کمک‌ها و حمایت‌های سخاوتمندانه دولتی، نگرانی‌هایی در میان گروهی از سیاست‌گذاران پدید آورده است. بسیاری از کارشناسان در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در دولت خاتمی اصرار داشتند که دولت باید از حمایت ویژه از بخش تعاون دست بردارد و با بخش تعاون نیز همانند بخش خصوصی برخورد کند؛ ولی گروهی از سیاست‌گذاران، بویژه در وزارت تعاون، همچنان بر کارآمد بودن بخش تعاون و لزوم تداوم و تشدید این کمک‌ها برای گسترش عدالت اجتماعی و ایجاد اشتغال مولد تأکید دارند.
۴. دولت احمدی نژاد نیز برای اشتغال آفرینی بر اعطای اعتبار به طرح‌های زودبازده تأکید دارد.
۵. مخالفان دولت خاتمی، مشکل بیکاری را به صورت حربه‌ای سیاسی بر ضد دولت به کار گرفتند. دولت نیز برای کاهش فشار سیاسی، طرح ضربتی اشتغال را، بی‌بررسیهای کارشناسی جدی، اجرا کرد.

6. Economic Intelligent Unit

منابع

Ackerly, B.A. (1995) "Testing the tools of development: credit programmes, loan involvement and wom-