

تحولات اقتصاد ایران* (قسمت دوم)

ترجمه و تلخیص: سیف‌الله صادقی یارندی

(دکترای اقتصاد، پژوهشگر ارشد موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)

و فاطمه موحدی (کارشناس ارشد برنامه‌ریزی سیستم‌های اقتصادی، محقق بانک مرکزی)

می‌شود که این ذخایر تا ۷۵ سال دیگر تمام شود. (البته با در نظر گرفتن میزان استخراج فعلی نفت و تسریع در استخراج گاز در دهه بعد). در این باره ملاحظات مربوط به قابل دوام بودن سیاست مالی در بلندمدت و رعایت عدالت بین نسل‌ها اقتضا می‌کند که قسمتی از درآمد فعلی نفت و گاز ذخیره شود.

در این فصل مقدار بهینه سرمایه‌گذاری‌های دولتی از محل درآمدهای نفتی، با استفاده از نظریه درآمد دائمی، مشخص می‌شود. (۲) در این نظریه به عدالت بین نسلی اهمیت زیادی داده می‌شود و فرض بر این است که به محدودیت‌های مربوط به بودجه بین نسلی همواره توجه می‌شود. بنابراین مسائل مربوط به قابل دوام بودن سیاست‌های مالی به صورت صریح مورد بررسی قرار نمی‌گیرند. قاعده پس انداز بهینه که این نظریه مشخص می‌کند حاکی از این است که دولت فقط باید بازدهی‌های حاصل از ثروت نفت تعدیل شده برحسب افزایش جمعیت را صرف مصرف عمومی کند.

به علاوه قاعده پس انداز دیگری نیز در مطالعات مربوط به سیاست مالی کشور‌های تولیدکننده نفت، در حد وسیعی، مدنظر قرار گرفته است. این قاعده توصیه می‌کند که مصرف دولت از درآمد نفتی باید به نحوی باشد که ثروت ناشی از نفت را براساس قیمت‌های ثابت به صورت ثابت نگاهدارد. گرچه قاعده اخیر متکی به هیچ نظریه‌ای نیست، ولی از نقطه نظر اقتصاد سیاسی بسیار جذاب است زیرا برای بسیاری از کشورها اجرای این قاعده راحت‌تر از اجرای قاعده‌ای است که نظریه درآمد دائمی پیشنهاد می‌کند.

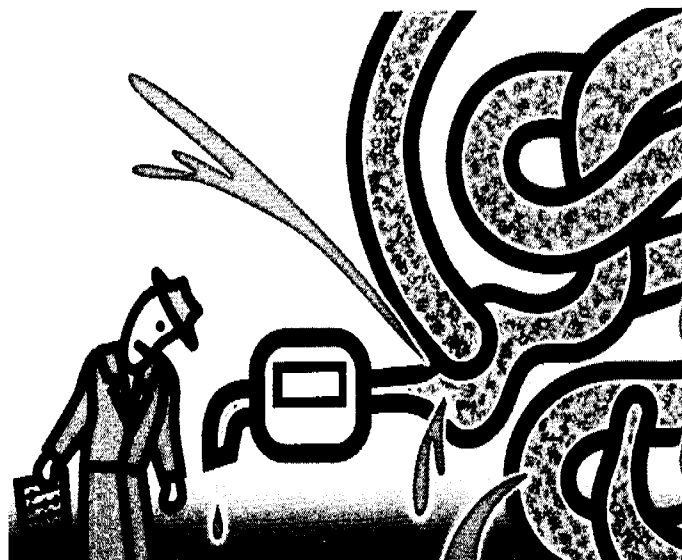
در بخش اول این فصل میزان پس اندازهای لازم که باید از محل ثروت نفت، درآمد دائمی و میزان مصرف دولت حاصل شود و در عین حال ملازم و سازگار با قاعده مذکور باشد تخمین زده و نتایج به دست آمده با موضوع سیاست مالی جاری کشور مقایسه می‌شود. در بخش دوم، ملاحظات اقتصادی که می‌تواند برای تخصیص پس اندازهای دولتی بین طبقات مختلف دارایی‌ها مفید و راهنما باشد مورد بحث قرار خواهد گرفت.

این متن، قسمت دوم گزارشی است که کارشناسان صندوق بین‌المللی پول درباره تحولات اقتصاد ایران تهیه و طی آن به بررسی نقش نفت در اقتصاد ایران و همینطور بازار کار ایران پرداخته‌اند.

۳. حفظ ثروت نفت برای نسل‌های آینده^(۱)

مدیریت ثروت ناشی از منابع طبیعی تجدیدنپذیر در ایران اهمیت اساسی برای ثبات بلندمدت سیاست مالی کشور و همینطور سهیم شدن عادلانه نسل‌ها در ثروت نفت دارد. ایران دارای سومین ذخایر نفتی دنیا پس از عربستان سعودی و عراق است. این کشور همچنین از لحاظ ذخایر گاز طبیعی دومین رتبه را در جهان پس از روسیه داراست.

به رغم دارا بودن اقتصاد نسبتاً متنوع، دولت بیش از نصف درآمد خود را از محل نفت تامین می‌کند. براساس ذخایر ثابت شده نفت و گاز، تخمین زده



بخش اول. نظریه درآمد دائمی و سیاست‌های جاری شالوده و چارچوب تجزیه و تحلیل

یک روش برای ارزیابی مصرف ثروت نفت (به نحوی که بتواند در طول زمان ادامه داشته باشد) این است که از نظریه درآمد دائمی برای مصرف استفاده کنیم.^(۳) برطبق این نظریه کشورهای علاقه‌مند به برقراری عدالت بین نسل فعلی و نسل‌های آینده، باید هدف خود را در سطحی محدود کنند که ثروت سرانه کل در طی زمان ثابت بماند^(۴) (به کادر شماره ۱ مراجعه شود). این بدان معناست که در هر دوره، دولت‌ها باید با فرض اینکه جمعیت هیچ رشدی ندارد، حداکثر مصرف را در حدی تعیین کنند که متناسب با بازده واقعی دریافتی آنان از کل ثروت (یا به اصطلاح درآمد دائمی آن‌ها) باشد. این قاعده، عدالت اقتصادی را در بین نسل‌ها تأمین می‌کند، زیرا دولت‌ها را قادر می‌کند که به نسل‌های آینده خود همان خدمات عمومی سرانه‌ای را عرضه کنند که به نسل حاضر می‌دهند.

در مورد ایران باید گفت که رشد سریع جمعیت کشور، مبین این نکته است که این کشور باید از بازدهی واقعی ثروت نفتی خود کمتر مصرف کند. جمعیت فعلی ایران با میزان رشد حدود ۱/۶ درصد در سال، در حال افزایش است. دولت برای ثابت نگه‌داشتن هزینه‌های دولتی سرانه و در نتیجه ثروت در طول زمان، باید مصرف عمومی را کاهش بیشتری بدهد؛ به این صورت می‌تواند جریان دائمی درآمد سرانه را تأمین کند. (به کادر شماره ۱ مراجعه شود). حال با فرض رشد ۱/۶ درصدی جمعیت و میزان بازدهی واقعی ۳/۵ درصدی در بلندمدت، مصرف دولت از ثروت نفتی باید به ۱/۹ درصد محدود شود؛ ۱/۶ درصد باقیمانده درآمد دائمی باید پس‌انداز و یا ذخیره شود. (طبق معادله شماره ۵ در کادر شماره ۱). با این همه اگر هدف فقط حفظ ثبات ثروت به میزان واقعی (و بدون پس‌انداز) باشد، دولت می‌تواند تمام درآمد دائمی معادل ۳/۵ درصد ناشی از ثروت نفتی را مصرف کند.

اما قایل شدن تفاوت بین سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی و یا هزینه‌های سرمایه‌های، نتایج کلی نظریه درآمد دائمی را تحت شرایط معین تغییر نمی‌دهد. سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی در زیرساخت‌ها و سرمایه‌انسانی که از منابع نفتی انجام شود به افزایش در میزان رشد بلندمدت بخش غیر نفتی منجر شود. برای حفظ تداوم ثبات مالی باید سرمایه‌گذاری بخش عمومی به اندازه کافی مولد باشد تا بتواند درآمد مالیاتی بیشتر و یا برابر با میزان بازدهی فعلی سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی را نتیجه دهد.^(۵) صرف نظر از منابع و ثروت مالی، درآمد دولتی ایجاد شده به وسیله اقتصاد غیر نفتی نیز می‌تواند به حفظ ثبات در مصارف مالی کمک کند. برای حصول اطمینان از تأمین عدالت بین نسلی، درآمدهای غیر نفتی ناشی از رشد اقتصادی به میزانی بالاتر از میزان افزایش جمعیت مورد نیاز است و نه افزایش بار مالیاتی؛ بنابراین با فرض اینکه این اصل و قاعده رعایت شود، تجزیه و تحلیل زیر قایل به تفکیک بین دارایی‌های مالی و دارایی‌های فیزیکی نیست.

اگر سهمی از درآمد نفتی پس‌انداز و سپس سرمایه‌گذاری شود، بازدهی ناشی از این سرمایه‌گذاری‌ها منبع مهمی را برای تأمین مخارج بودجه‌ای تشکیل خواهد داد. بنابراین مصارف دولتی از ثروت نفت را می‌توان برحسب کسری بودجه غیر نفتی منتهای بهره‌خالص و درآمد سرمایه‌ای اندازه‌گیری کرد.^(۶) از این منظر، یعنی دیدگاه حفظ ثبات در ثروت نفت، معیار کسری غیر نفتی باید کمتر و یا مساوی یا درآمد دائمی باشد.

البته تخمین درآمد دائمی با عدم قطعیت‌های فراوانی مواجه است. این درآمد نسبت به عوامل بسیاری حساس است که از جمله آن می‌توان به قیمت‌های بلندمدت نفت و گاز، میزان اثبات شده ذخایر نفت و گاز، میزان استخراج، میزان رشد تولید ناخالص داخلی در آینده و میزان تنزیل اشاره کرد. بین این مسائل، پیش‌بینی قیمت‌های نفت و گاز از همه مشکل‌تر است. در

این زمینه، لازم به ذکر است که برخی از کارهای تحقیقاتی تجربی بر این نکته دلالت دارند که قیمت‌های نفت به سطح متوسط بلندمدت خود برنمی‌گردند. براساس مطالعاتی دیگر، حتی اگر این قیمت‌ها به متوسط قیمت بلندمدت خود برگردند، این امر به کندی صورت خواهد گرفت.^(۷) به علاوه، این قیمت‌ها در معرض ضربه‌های (شوک‌های) مداوم نیز قرار خواهند داشت. همچنین چشم‌انداز درآمد‌های نفت و گاز می‌تواند از کشفیات جدید ذخایر نفت و گاز و یا تحولات در منابع انرژی‌های جانشین نیز تأثیرپذیر باشد. بنابراین موضوع ثبات و تداوم درآمد دائمی باید به دفعات مورد تجدید نظر قرار گیرد چرا که اطلاعات و تحولات جدید می‌تواند تخمین‌های مربوط به درآمد دائمی را دچار تغییرات قابل ملاحظه کند. نامعلومی و نااطمینانی‌ها هم عامل دیگری است که باتوسل به آن‌ها نیز می‌توان به نفع پس‌انداز درآمد‌های نفتی سوای ملاحظاتی که در نظریه درآمد دائمی به آن اشاره شد، استدلال کرد.

در مورد ایران تخمین‌های مربوط به ثروت نفت و درآمد دائمی به ارزش‌گذاری مصرف داخلی محصولات نفتی و همینطور آهنگ حذف تدریجی یارانه‌های پنهان انرژی حساس است؛ این عوامل در تعیین این ثروت دخیل هستند. باید به صراحت گفت که ارزش‌گذاری ثروت نفتی با استفاده از قیمت‌های یارانه‌ای برای توزیع داخلی انرژی با عدالت بین نسلی سازگار نیست؛ زیرا نسل حاضر از یارانه پنهان که به کاهش درآمد دائمی منجر می‌شود، سود می‌برد در حالی که نسل‌های آینده باید قیمت‌های بالاتری را برای نفت بپردازند، به علاوه درآمد دائمی آن‌ها نیز بر اثر چنین یارانه‌های ضمنی و پنهان، کاهش می‌یابد. براساس همین ملاحظات است که در تخمین ثروت نفتی از قیمت‌های بین‌المللی نفت برای مصرف داخلی استفاده و یارانه‌های پنهان به عنوان مخارج جاری در نظر گرفته می‌شود.^(۸)

سناریوی اصلی: ارزش‌گذاری ثروت نفتی با استفاده از قیمت‌های تخمینی بین‌المللی بر مصرف داخلی

ارزش حال ثروت عمومی ایران، در آغاز سال ۲۰۰۲-۳ حدود ۸۶۳ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود که با احتساب ذخایر نفت و گاز و دارایی‌های خالص مالی دولت برابر است با ۷۸۷ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد شده این دوره. تخمین دوره مزبور بر چندین فرض کلیدی استوار است:

الف) فرض می‌شود که در سراسر دوره مورد پیش‌بینی، با میزان بازدهی واقعی و نرخ تنزیل ۳/۵ درصدی مواجه باشیم؛ و
ب) استخراج نفت و گاز پس از دهه‌ای که در آن تولید گاز بیش از دو برابر افزایش می‌یابد با سرعتی ثابت ادامه خواهد داشت (رشد سریع‌تر تولید گاز، ارزش حال ثروت را افزایش می‌دهد که به دولت اجازه می‌دهد سطح بالاتری از مصرف را حفظ کند). براین اساس، با فرض ذخایر اثبات شده ۹۷ میلیارد بشکه‌ای نفت در آغاز ۲۰۰۲-۳، که تخمین زده می‌شود تا ۷۵ سال دیگر نیز دوام خواهد یافت و با فرض قیمت بلندمدت ۱۸ دلار برای هر بشکه، هم‌جهت مصرف داخلی و هم صادرات برآورد می‌شود که ارزش حال ثروت نفت باید ۴۸۶ درصد تولید ناخالص داخلی سال ۲۰۰۲-۳ باشد.^(۹)

با این فروض که ذخایر گاز ۲۰ تریلیون مترمکعب باشد، ۸۰ سال نیز هم دوام یابد و قیمت بلندمدت آن ۶۵ دلار برای هر متر مکعب باشد، ارزش حال ثروت گاز ۳۰۲ درصد تولید ناخالص داخلی ۲۰۰۲-۳ برآورد می‌شود. سرانجام برای نیل به تخمینی از ثروت عمومی خالص ایران، خالص مانده بدهی دولت به نظام بانکی، در کل ۵/۹ میلیارد دلار، از ثروت نفت و گاز کسر می‌شود.

مقادیر مبنای مقایسه مصرف ایران از ثروت نفت در میان مدت با استفاده از دو معیار زیر تخمین زده می‌شود: (نمودار شماره ۱)

الف) ثابت نگاه داشتن ثروت سرانه نفت در نرخ‌های واقعی، ب) ثابت نگاه داشتن ثروت نفت به نرخ‌های واقعی.

کادر شماره یک: الگوی درآمد دائمی نفت

هدف این الگو تعیین قاعده‌ای بهینه به منظور توزیع ثروت نفت بین نسل‌های مختلف است. راه حل بهینه درباره سطح مصرف دولتی که تامین‌کننده عدالت و انصاف بین نسلی است به شرح زیر تعریف می‌شود. (انگل و والدز، ۲۰۰۰)

$$1) U = \sum \beta (1+n)^t C_{G,t}^{1/p}$$

U تابع مطلوبیت، β نشان دهنده عامل تنزیل ذهنی، $C_{G,t}$ مصرف دولت در زمان t ، $1/p$ کشش جانشینی مصرف در لحظات مختلف زمان است و n میزان رشد جمعیت است. معادله (۲) مصرف ثروت خالص $W_{G,0}$ است؛ $F_{G,0}$ ثروت خالص اولیه و بقیه، ارزش تنزیل شده حال درآمدهای نفتی آتی است.

$$2) W_{G,0} = F_{G,0} + \sum R^{-s} Y_{G,s}$$

R میزان بازده واقعی و $Y_{G,s}$ درآمد نفتی در دوره s است. معادله‌های ۳ و ۴ مسیر بهینه پرداخت‌های جاری دولت را از ثروت نفت تعریف می‌کنند:

$$3) C_{G,0} = (1+\alpha) R W_{G,0}$$

$$4) C_{G,t+1} = [\beta R]^{\frac{1}{p}} C_{G,0}$$

$$\alpha = (1+n) [\beta R]^{\frac{1}{p}} / R$$

اگر $\beta R = 1$ باشد، جامعه به اندازه کافی تحمل این را دارد که عامل تنزیل ذهنی را برابر با میزان بازگشت واقعی در نظر بگیرد؛ سمت راست معادله ۳، درآمد دائمی دولت است که بالاترین سطح مصرف سرانه دولتی است که برای همیشه قابل نگاهداری است:

$$5) C_{G,t} = (R-1-n) W_{G,0}$$

این سناریو اریب (تورش) قوی را به نفع نسل‌های حاضر، تحت سیاست‌های جاری، آشکار می‌کند. کسری مالی جاری غیر نفتی برای ۲۰۰۲-۳ حدود هشت درصد تولید ناخالص داخلی است که بالاتر از معیار توصیه شده در نظریه درآمد دائمی است. سیاست‌های جاری به هیچ وجه تضمین نمی‌کنند که ثروت نفت، بر حسب ارقام واقعی، در صورت مواجهه با ضربه‌های (شوک‌های) محتمل قیمتی آتی نفت و گاز (همانند آنچه در تاریخ‌های نسبتاً اخیر رخ داده) ثابت باقی بماند.

سناریوی قیمت‌های بین‌المللی پائین‌تر:

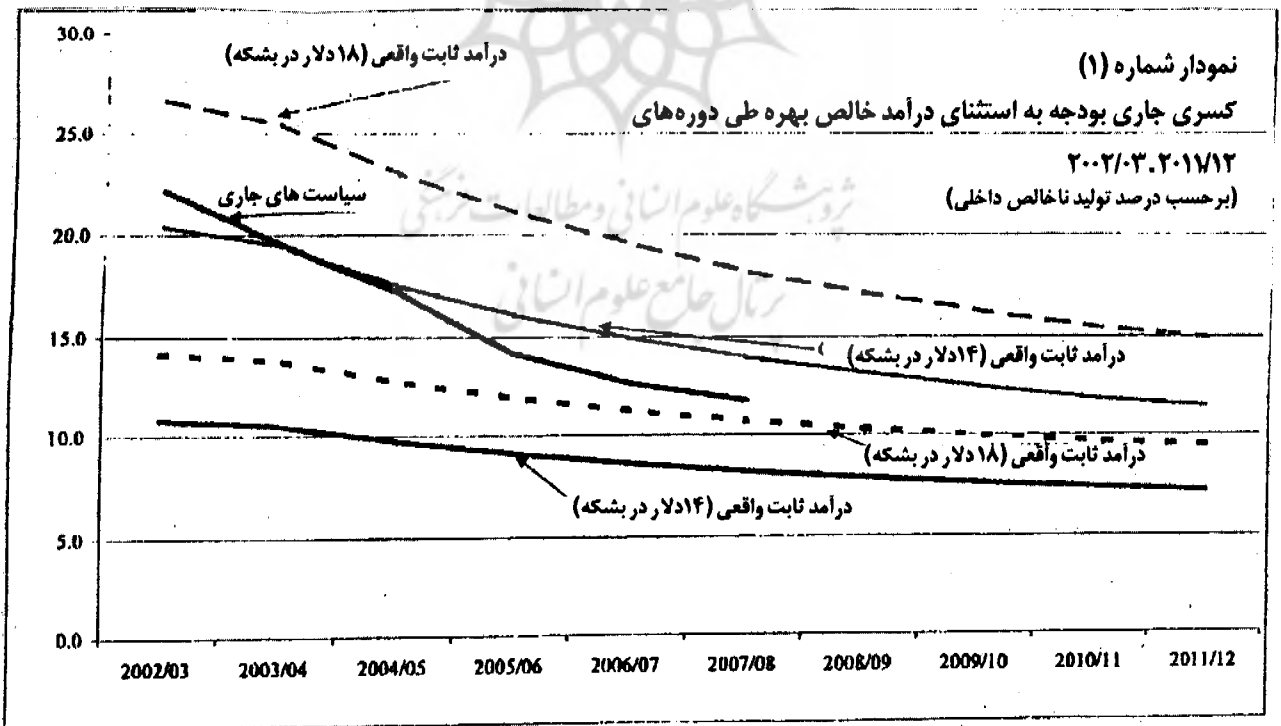
نتایج سناریوی پایه یا اصلی، نسبت به فروض مربوط به قیمت‌های نفت و گاز، بسیار حساس است. تحت شرایط قیمت‌های بلندمدت پائین‌تر برای نفت (۱۴ دلار در هر بشکه) و گاز (۱۵ دلار در هر هزار مترمکعب)، وضع مالی در قالب سیاست‌های جاری اجازه دستیابی به هیچ کدام از دو معیار حفظ ثروت نفت (نمودار شماره ۱) را نخواهد داد. به علاوه اتکاب بر درآمدهای نفتی با احتیاط تلقی شود چرا که تا به حال جریان درآمدی پایداری را برای بودجه ایجاد نکرده و قیمت‌های صادراتی زیر قیمت‌های جهانی ۲۰۰۱-۲ بوده است.

بخش دوم - سرمایه‌گذاری برای نسل‌های آینده

در بخش قبل میزان پس‌انداز و مصرف از درآمدهای نفتی تعیین شد. در این بخش به راهبردهای ممکن برای سرمایه‌گذاری اشاره می‌شود. پس‌انداز را می‌توان در دارایی‌های داخلی و خارج سرمایه‌گذاری کرد. در مورد سرمایه‌گذاری داخلی این امر به صورت سرمایه‌گذاری فیزیکی (نظیر سرمایه‌گذاری زیربنایی) و دارایی‌های پولی تجلی می‌کند. چگونگی این تخصیص را می‌توان بر اساس مدیریت ترکیب دارایی‌ها (مدیریت پرتفولیو) و بر اساس ملاحظات مربوط به آثار بالقوه این سرمایه‌گذاری‌ها بر اقتصاد معین کرد. تجربه‌های کشورهای تولیدکننده نفت در زمینه سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی، راهبردهای متنوعی را پیشنهاد می‌کند که به ملاحظات عملی و

تصمیمات و شرایط خاص هر کشور بستگی دارد؛ از جمله این شرایط می‌توان به ظرفیت جذب اقتصاد، ریسک مربوط به بازدهی دارایی‌های مالی داخلی و خارجی، درجه و میزان قابلیت تبدیل به نقدینگی دارایی‌های مالی برای مقابله با نوسانات کوتاه مدت در درآمدهای نفتی و نیاز به عایق‌سازی و محافظت اقتصاد در برابر شوک‌های قیمتی نفت اشاره کرد.^(۱۰) در حالیکه تعدادی از کشورها قسمت قابل توجهی از مازاد درآمد نفتی خود را در دارایی‌های خارجی سرمایه‌گذاری کرده‌اند و جریان درآمدی و تکیه گاهی را در مقابل نوسانات قیمتی نفت برای خود ایجاد کرده‌اند، کشورهای دیگر از درآمد نفت برای متنوع سازی اقتصاد داخلی استفاده کرده و از این طریق اشتغال را افزایش و پایه‌ها و ماخذهای مالیاتی را گسترش داده‌اند.

ملاحظات بلندمدت و کوتاه مدت مذکور در مورد ایران نیز مصداق دارد. از منظر کوتاه مدت، ناپایداری در قیمت‌های بین‌المللی نفت و گاز، اتخاذ راهبرد سرمایه‌گذاری را تأیید می‌کند که بیشتر بر دارایی‌های خارجی تکیه داشته و قسمت عمده آن دارایی سررسید کوتاه مدت باشد. نگرانی‌ها و دغدغه‌هایی از این قبیل در طرح صندوق ذخیره ارزی لحاظ شده است که به عنوان صندوق درآمد احتیاطی است.^(۱۱) به علاوه سرمایه‌گذاری سهام قابل توجهی از پس‌اندازهای دولتی از ثروت نفتی در خارج موجب خواهد شد که اقتصاد داخلی، از طریق عقیم‌سازی آثار قسمت مهمی از درآمدهای نفتی و صرفه جویی در هزینه‌های دولتی، در مقابل ضربه‌های (شوک‌های) قیمتی نفت محافظت شود؛ سرانجام این که از بُعد مدیریت دارایی‌ها نیز سرمایه‌گذاری قسمت قابل توجهی از پس‌انداز دولت در خارج برای متنوع سازی ریسک مفید خواهد بود. از بعد درازمدت، مقامات ایرانی می‌توانند مزایای مترتب بر گسترش اهداف صندوق ذخیره ارزی را مورد بررسی قرار دهند و هدف ایجاد پس‌اندازهای بلندمدت برای حفظ ثروت نفت برای نسل‌های آینده را نیز به آن اهداف اضافه کنند. یک روش منطقی و واقع‌گرایانه می‌تواند این باشد که در پنج سال آینده کسری جاری غیر نفتی را به نحوی تعدیل کرد که سبب جلوگیری از تهی‌سازی ثروت سرانه نفتی شود.



Source: Fund staff estimates and projections.
1/ Consistent with the slow reform scenario of Appendix V, SM/02/279

همچنان که پیشتر هم اشاره شده ثروت نفتی را می‌توان از طریق سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی (پولی) و انجام هزینه‌های سرمایه‌ای در بودجه، ذخیره و پس‌انداز کرد. روش اخیر ارتباط مهمی با وضع ایران پیدا می‌کند. اقتصاد داخلی به سرمایه‌گذاری قابل ملاحظه‌ای از زمینه نیروی انسانی و فیزیکی احتیاج دارد. این سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی از عهده بخش خصوصی خارج است. از طرف دیگر این سرمایه‌گذاری‌ها از طریق فرآیند آثار سرریز سبب خواهند شد که فعالیت بخش خصوصی گسترش پیدا کند و بیکاری کاهش یابد. به همین جهت سرمایه‌گذاری بخش قابل توجهی از پس‌اندازهای نفتی در اقتصاد داخلی می‌تواند جذاب باشد مشروط بر اینکه این سرمایه‌گذاری با خودبازدهی بالای اقتصادی و اجتماعی را به همراه داشته باشد و تصمیمات سرمایه‌گذاری به صورت شفاف اجرا شود، مآخذهای مالیاتی لازم وجود داشته باشد تا از آن طریق دولت بتواند بخشی از بازدهی سرمایه‌گذاری عمومی را استحصال کند.

در نهایت از منظر اقتصاد کلان، کل سرمایه‌گذاری عمومی داخلی باید در محدوده ظرفیت جذب اقتصاد صورت پذیرد. البته باید نظر داشت که افزایش سریع و وسیع سرمایه‌گذاری‌های عمومی می‌تواند به تورم و مشکلات بیماری اقتصادی هلندی نیز بینجامد. (۱۲)

با این همه، باید گفت که در کوتاه مدت شرایط گسترش سرمایه‌گذاری عمومی داخلی در ایران، به صورت قابل تحمل و با دوام، به طور کامل محقق نیست. اعتبارات تکلیفی (۱۳) بسیاری وجود دارد و نظام مالیاتی از معافیت‌های متعدد رنج می‌برد و نمی‌توان انتظار داشت که تا قبل از سال ۲۰۰۴ نظام مالیات فروش جامعی در کشور برقرار شود سلطه دولت در فعالیت اقتصادی مهم است و فشار برای افزایش نرخ واقعی ارز، بیشتر از ناحیه مصرف دولتی ناشی از افزایش درآمدهای نفت وارد می‌شود. از این ملاحظات و شرایط می‌توان به نفع بکارگیری سهم وسیع پس‌اندازهای نفتی در ساخت و ایجاد دارایی‌های خارجی، به جای دارایی‌های داخلی، استدلال و استفاده کرد.

صندوق تثبیت نفت (صندوق ذخیره ارزی) (۱۴)

صندوق ذخیره ارزی: در دسامبر سال ۲۰۰۰ با هدف حفاظت از بودجه در برابر نوسانات قیمت نفت تاسیس شد، صندوق به عنوان حسابی به پول خارجی در بانک مرکزی پایه‌گذاری شد؛ این صندوق را کمیته اجرایی متشکل از وزیر اقتصاد، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، رئیس بانک مرکزی و دو عضو منتخب رئیس جمهور اداره می‌کند.

انتقال درآمد حاصل از صادرات نفت خام: بودجه ۳-۲۰۰۲ براساس قیمت نفت برابر ۱۷ دلار در هر بشکه، سقفی را برای درآمد حاصل از صادرات نفت در نظر گرفته که قابل انتقال به بودجه است.

استفاده از منابع صندوق: اگر درآمد محقق شده از صادرات نفتی تا پایان ماه یازدهم سال مالی کمتر از رقم موردنظر در بودجه باشد، بانک مرکزی مبلغ مورد نیاز را برای جبران کمبود حاصله از صندوق برداشت می‌کند و معادل ریالی آن را به خزانه انتقال می‌دهد.

سرمایه‌گذاری ذخایر صندوق: کلیه دارایی‌های صندوق، در حساب سپرده ارزی بانک مرکزی نگهداری می‌شود و ممکن است حداکثر ۵۰ درصد آن به صورت ارزی به بخش خصوصی و در داخل کشور وام داده شود. براساس تصمیمات کمیته اجرایی، بانک مرکزی مسوولیت دارد که در هر فصل مبالغ قابل وام دهی و شرایط آن را اعلام کند.

تسهیلات اعطای وام به بخش خصوصی: هر بنگاه می‌تواند از صندوق طی یک دوره سه ساله وام دریافت کند به شرط آن که وامش را از سال پنجم تا هشتم پروژه بازپرداخت کند. بنگاه‌های واجد شرایط دریافت وام مواردی هستند که در بخش‌های صنعت، معدن، کشاورزی، حمل و نقل، خدمات فنی و مهندسی فعالیت دارند. وام به پروژه‌های سرمایه‌گذاری اعطا می‌شود که مطالعات امکان‌سنجی میزان بازگشت انتظاری آن‌ها را دست کم برابر با میزان بهره دریافتی از وام نشان دهند. گرچه میزان بهره وام اعلام شده جاری ۷/۵ درصد است، اما نرخ‌های پایین‌تر دیگری نیز برای بازسازی صنعتی (تا ۰/۲ درصد کمتر) و مناطق محروم (تا ۰/۵ درصد کمتر) وجود دارند. جریمه دیرکرد پرداخت یک درصد در هر سال است. وثیقه مورد نیاز برای وام می‌تواند ماشین‌آلات، تجهیزات و اوراق سهام (مشارکت) باشد.

وضع مالی صندوق: کل ذخایر صندوق در پایان سال ۲۰۰۱-۲ حدود ۷/۴ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود.

۴. بازار کار در ایران (۱۵)

نظیر بسیاری از کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (۱۶) ایران نیز با بیکاری بالا و فزاینده‌ای روبه‌روست که ناشی از افزایش سریع جمعیت و فرآیند کند ایجاد شغل است. موضوع فراهم‌سازی فرصت‌های شغلی برای نیروی کاری رشد بیش از نیم میلیون نفر در سال، به صورت حادث‌ترین موضوع فراروی مقامات ایرانی قرار دارد. این نوشته ویژگی‌های اساسی بازار کار در ایران را مرور و برخی گزینه‌های سیاستی را مطرح می‌کند. در بخش اول پویایی‌های دست‌اندرکار در بازار کار ایران هم از سمت عرضه و هم از سمت تقاضا مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. در بخش دوم پاسخ سیاستی جاری در قبال موضوع مورد بحث قرار می‌گیرد و گزینه‌های متفاوتی برای حل مشکلات بیکاری ارائه می‌شود.

بخش اول - ویژگی‌ها و روندها در بازار کار ایران: پویایی‌های نیروی کار و بیکاری:

طی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ ایران شاهد میزان بالای رشد جمعیت بود که متوسط آن به سه تا چهار درصد در سال بالغ می‌شد. این میزان رشد را می‌توان به میزان بالای زاد و ولد (بیش از دو برابر متوسط جهانی)، کاهش شدید



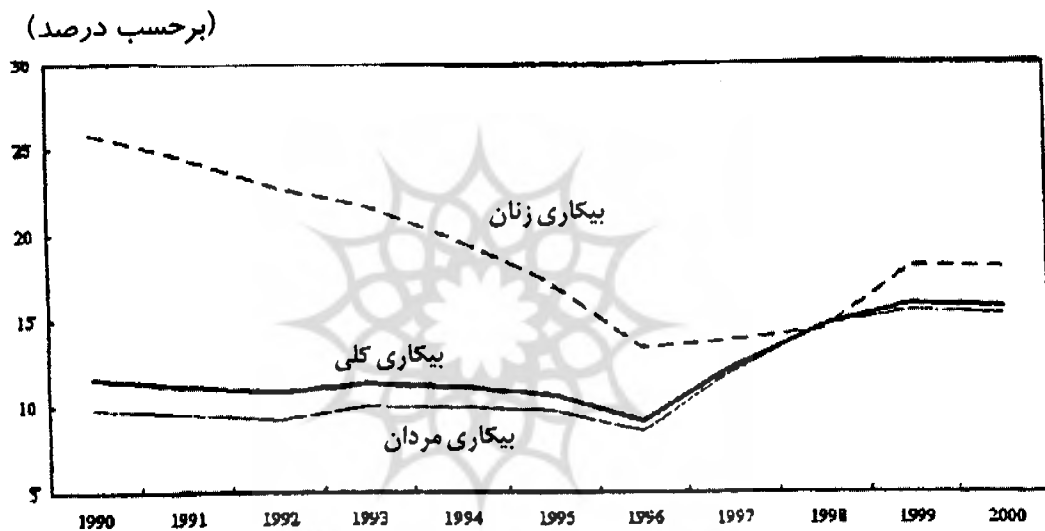
نیروی کار بود و در نتیجه بیکاری کاهش پیدا کرد. با این همه این روند در نیمه دوم دهه به علت تسریع رشد نیروی کار و ثابت باقی ماندن میزان ایجاد شغل معکوس شد. در نتیجه این تحولات، پس از کاهش بیکاری در دوره ۱۹۹۰-۹۵، این پدیده از اواسط دهه ۱۹۹۰ سیر صعودی پیدا کرد (نمودارهای ۴-۲). در واقع با ثابت ماندن رشد اشتغال در دهه ۱۹۹۰، علت افزایش بیکاری را در نیمه دوم دهه می توان بر اثر تسریع در رشد نیروی کار توجیه کرد. (جدول شماره ۳).

طبقه بندی اجتماعی بیکاران

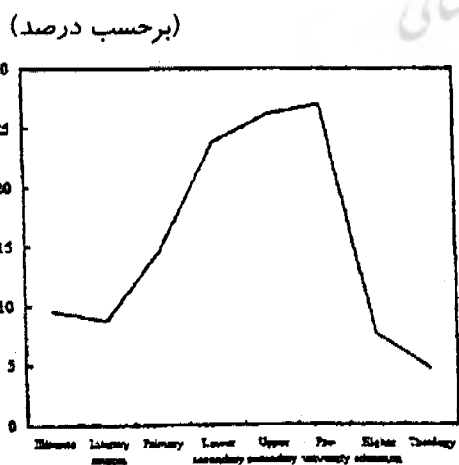
مآزاد عرضه کار در مناطق روستایی به بیکاری مستمر کمک کرده است. رشد جمعیت در مناطق روستایی به مهاجرت دائمی و ممتد به شهرها منجر شده که افزایش نیروی کار در شهرها را دامن زده است. (۱۹) در نتیجه میزان بیکاری در مناطق روستایی فقط در حد ناچیزی بالاتر از میزان بیکاری در شهرها است. (۲۰)

میزان مرگ و میر نوزادان از سال ۱۹۷۰ و افزایش امید به زندگی (حدود ۱۵ سال) از سال ۱۹۷۰ به بعد نسبت داد (به جدول ۱ مراجعه شود). گرچه میزان رشد جمعیت از سال ۱۹۹۳ به طور متوسط به ۱/۶ درصد در سال کاهش یافته، اما افزایش جمعیت ناشی از دهه های گذشته موجب افزایش عرضه نیروی کار شده است، میزان مشارکت جمعیت در سن کار در دهه گذشته کاهش یافته (۱۷) که تا حدی آثار افزایش جمعیت را بر رشد نیروی کار کاهش داده است. در واقع، افزایش مشارکت زنان (از ۱۱/۵ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۱۳/۶ درصد در سال ۲۰۰۰) کاهش شدید مشارکت مردان را خنثی کرده است (حدود ۹۰/۶ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۸۱/۴ درصد در سال ۲۰۰۰) (۱۸) با وجود این، نیروی کار به سرعت در دهه گذشته افزایش پیدا کرد و تسریع این افزایش در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ جالب توجه بود؛ سرعت آن را نیز می توان تا حد زیادی معلول ورود نیروی کار نسل جدیدی دانست که در اوایل دهه ۱۹۸۰ پا به عرصه حیات گذاشتند (جدول شماره ۲). طی نیمه اول دهه ۱۹۹۰، رشد اشتغال در حدی ناچیز و کمی بیش از رشد

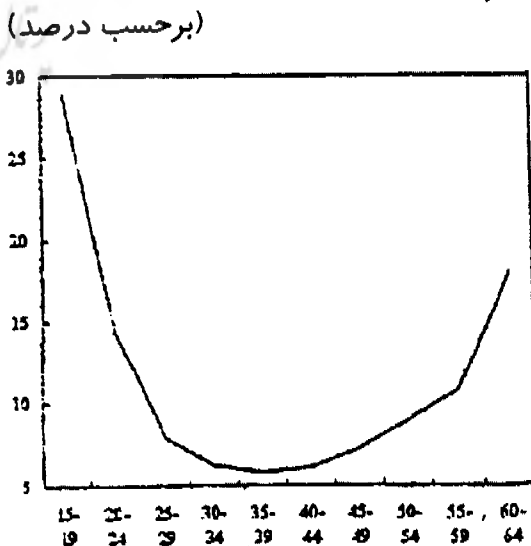
نمودار شماره (۲) - روند میزان بیکاری طی سال های ۱۹۹۰ - ۲۰۰۰



نمودار (۴) - میزان بیکاری براساس سطح تحصیلات



نمودار (۳) - میزان بیکاری براساس گروه سنی



Source: Bank Markazi Jomhuri Islami Iran.

جدول شماره (۱) - گزیده‌ای از شاخص‌های اجتماعی طی سال‌های ۹۹-۱۹۷۰

درآمد متوسط پایین		خاورمیانه و شمال آفریقا		ایران			شرح
گروه نماینده ۹۹-۱۹۹۳		۱۹۹۳-	۱۹۸۰-	۱۹۷۰-			
۱۲۰۰	۲۰۶۰	۱۸۱۰	۳۵۲۰	...	درآمد ناخالص ملی سرانه (به دلار)		
					جمعیت:		
۲۰۹۳	۲۹۱/۳	۶۳/۰	۲۷/۱	۳۳/۲	کل جمعیت، وسط سال (به میلیون نفر)		
۱/۱	۰/۲	۱/۶	۳/۷	۳/۱	میزان رشد (درصد تغییر متوسط سالانه)		
۳۲/۹	۵۸/۳	۶۱/۱	۵۳/۳	۴۵/۸	جمعیت شهری (درصد جمعیت)		
۲/۱	۳/۵	۲/۷	۶/۱	۶/۵	میزان کلی زاد و ولد (تولد برای هر زن)		
					میزان ثابت نام خالص در دبستان:		
					برحسب درصد گروه سنی دبستانی		
۹۹	۸۷	۹۰	۸۱	۶۰	جمع		
۱۰۰	۹۰	۹۱	۸۸	...	مرد		
۹۹	۸۳	۸۸	۷۲	...	زن		
					امید به زندگی هنگام تولد: (برحسب سال)		
۶۹	۶۸	۷۱	۶۳	۵۷	جمع		
۶۷	۶۷	۷۰	۶۲	۵۷	مرد		
۷۲	۶۹	۷۲	۶۵	۵۸	زن		
					مرگ و میر:		
۳۲	۴۴	۲۶	۶۳	۱۰۹	نوزاد (در هر هزار تولد به صورت زنده)		
۲۰	۵۶	۳۳	۱۲۶	۲۰۸	زیر ۵ سال (در هر هزار تولد به صورت زنده)		
					بالغین (۱۵ - ۵۹)		
۱۹۱	۱۸۳	۱۵۶	۲۲۱	۲۰۴	مرد (در هر هزار نفر)		
۱۳۳	۱۵۱	۱۳۹	۱۹۰	۲۱۹	زن (در هر هزار نفر)		

منابع: CD-ROM - «توسعه جهانی» سال ۲۰۰۱ و بانک جهانی

۱- با گروه بندی کشوری تجارت جهانی مطابق است.

۲- شامل کشورهایی است که درآمد ملی سرانه آن‌ها در سال ۱۹۹۹ بین ۲،۹۹۵ تا ۷۵۵ دلار بوده است.

جدول شماره (۲) - تعدادی از شاخص‌های اشتغال طی سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۰

شرح	۱۹۹۰-۹۵	۱۹۹۵-۲۰۰۰
جمعیت در سن کار		
کل، متوسط‌های میانه سال (به میلیون نفر)	۲۹/۴	۳۴/۹
زن	۱۴/۵	۱۷/۵
مرد	۱۴/۹	۱۷/۳
میزان رشد، متوسط سالانه (به درصد)	۲/۹	۴/۲
زن	۳/۴	۴/۰
مرد	۲/۵	۴/۴
نرخ مشارکت		
کل، متوسط‌های میانه سال (به درصد)	۵۱/۰	۴۸/۱
زن	۱۱/۷	۱۲/۵
مرد	۸۹/۴	۸۴/۱
نیروی کار		
کل، متوسط‌های میانه سال (به میلیون)	۱۵/۰	۱۶/۸
زن	۱/۷	۲/۲
مرد	۱۳/۳	۱۴/۶
میزان رشد متوسط سالانه (به درصد)	۱/۹	۳/۵
زن	۴/۳	۶/۵
مرد	۱/۶	۳/۰
نیروی کار استخدام شده		
جمع، متوسط‌های میانه سال (به میلیون)	۱۳/۴	۱۴/۷
زن	۱/۳	۱/۹
مرد	۱۲/۱	۱۲/۸
میزان رشد متوسط سالانه (به درصد)	۲/۲	۲/۲
زن	۶/۶	۶/۳
مرد	۱/۷	۱/۷

منابع: بانک مرکزی، تخمین‌های کارکنان بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

جدول شماره (۳) - بیکاری طی سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۰

تغییر به هزار نفر (متوسط سالانه)

شرح	جمع		زن		مرد	
	۱۹۹۰-۱۹۹۵	۲۰۰۰-۱۹۹۵	۱۹۹۰-۱۹۹۵	۲۰۰۰-۱۹۹۵	۱۹۹۰-۱۹۹۵	۲۰۰۰-۱۹۹۵
بیکاری	۳	۲۵۵	-۱۵	۳۰	۱۸	۲۲۶
اشتغال	۲۸۱	۳۳۱	۸۹	۱۱۶	۱۹۸	۲۱۵
نیروی کار	۲۹۰	۵۸۶	۷۴	۱۴۵	۲۱۶	۴۴۱
جمعیت در سن کار	۳۹۱	۷۴۳	۵۷	۸۵	۳۳۴	۶۵۸
مشارکت	-۱۰۱	-۱۵۷	۱۷	۶۰	-۱۱۷	-۲۱۷

منابع: بانک مرکزی، تخمین‌های کارکنان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی

کشورهای دارای درآمد و ساختار اقتصادی مشابه با ایران نیز مصداق داشته است.

- کشش اشتغال به رشد در بخش صنایع کارخانه‌ای، در مقایسه با اقتصادهای همراه با رقابت بیشتر و بازر، کمتر بوده است (جدول ۵ و ۶).

این موضوع را می‌توان با استناد به این مسائل توجیه کرد: بخش صنایع کارخانه‌ای ایران تحت سلطه بنگاه‌ها و موسسات دولتی قرار دارند؛ با ظرفیت مازاد (حدود ۴۰ درصد به طور متوسط) در دوره ۱۹۹۰-۲۰۰۰ کار می‌کردند و دارای مازاد نیروی کار بودند. تحت چنین شرایطی رشد در شرکت‌های بزرگ تولیدکننده محصولات کارخانه‌ای با ایجاد اشتغال نه چندان زیاد صورت گرفت. برعکس این موارد، رشد در بخش ساختمان تا حد زیادی کاربر بوده است.

در نتیجه، سهم بخش ساختمان در کل اشتغال به سمت و سوی رشد در بخش مصنوعات کارخانه‌ای نزدیک شد. همچنین به علت ارتباطات بخش ساختمان با سایر بخش‌ها، حدود ۱/۳ ایجاد اشتغال در بخش صنعت از بخش ساختمان نشأت گرفته است. (۲۲)

- کاربری در فرآیند رشد بخش خدمات به طور متوسط پایین بود ولی در طی دهه افزایش یافت.

طی دهه‌های ۸۰-۱۹۷۰ سهم بزرگی از اشتغال در بخش عمومی تحقق یافت؛ این امر موجب شد که در بسیاری از موارد، بخش خدمات دولتی و موسسات دولتی با کارمند مازاد مواجه شوند. (۲۳) گرچه این سیاست توانسته بیکاری را در دوره‌های همراه با شرایط خارجی نامطلوب مهار کند، ولی در گذر زمان عدم کارایی را تشدید کرد و رشد اشتغال را در آینده محدود خواهد نمود.

به هر حال، طی دهه ۱۹۹۰، بیشتر فرآیند ایجاد اشتغال در بخش خصوصی صورت پذیرفت که به حدود ۸۵ درصد رشد خالص اشتغال بالغ شد (جدول شماره ۷)

این الگو منعکس‌کننده تلفیقی از عوامل است: اول اینکه به نظر می‌رسد منبع اصلی تقاضا برای کار بیشتر در آن بخش‌هایی از اقتصاد رخ داده که بخش خصوصی نقش مهمی را بر عهده دارد، نظیر بخش خدمات (تجارت، خرده فروشی و حمل و نقل) و بخش ساختمان. دوم این که با تسهیل محدودیت‌های ارزی و حذف تدریجی محدودیت‌های تجاری و ارزی در سال‌های اخیر، به نظر می‌رسد که بخش خصوصی قادر بوده که رشد و اشتغال بالاتری را نسبت به رشد و اشتغال در بخش عمومی ایجاد کند.

جوانان قشری هستند که از بیکاری بیش از همه متاثر شده و تأثیر می‌پذیرند. جوانانی که برای اولین بار به دنبال کار می‌روند، با تاخیرات طولانی برای یافتن شغل با ثبات مواجه می‌شوند. بیکاری برای گروه ۳۰-۱۵ ساله به نظر می‌رسد بیش از ۲۶ تا ۲۷ درصد باشد، نقطه اوج آن به گروه جوانان بین ۱۵ تا ۱۹ سال مربوط می‌شود (نموار شماره ۲).

پویایی‌های اشتغال برای زنان مساعدتر بوده است. در دهه ۱۹۹۰ اشتغال زنان شش تا هفت درصد رشد داشت در حالی که این رشد برای مردان ۱/۵ تا ۲ درصد بوده است. این امر سبب شده است که میزان بالای بیکاری اولیه زنان را به تدریج با روند کلی تطبیق دهد (نموار شماره ۱).

همچنین میزان بیکاری در میان کارگران با تحصیلات متوسطه یا پیش دانشگاهی، بالاتر است. میزان بیکاری نیروی کار کم مهارت از جمله نیروی کار بی‌سواد و همچنین نیروی کار با تحصیلات بالا، بالاتر است.

ایجاد اشتغال

طی دهه ۱۹۹۰ ایجاد اشتغال در ایران از بسیاری از کشورهای منطقه کمتر بوده است. در حالی که رشد واقعی تولید ناخالص داخلی ایران قابل مقایسه با کشورهای مشابه بود، ولی تغییر در اشتغال در پاسخ به رشد محصولات غیر نفتی (یعنی کشش اشتغال به رشد) نسبتاً کم بوده است (به طور متوسط ۰/۵ درصد در طی دهه ۱۹۹۰ در مقایسه با متوسط‌های منطقه‌ای ۰/۸ درصد برای کشورهای غیر عضو شورای همکاری خلیج فارس و ۱/۴ درصد برای کشورهای شورای همکاری خلیج فارس). همچنین برعکس مورد ایران، ایجاد اشتغال در بسیاری از کشورهای منطقه به تناسب با رشد نیروی کار افزایش یافت؛ علت آن بیشتر این بود که کشش اشتغال به رشد آن‌ها بالاتر بود (جدول شماره ۴).

میزان پایین اشتغال‌زایی در فرآیند رشد را می‌توان تا حدی معلول این دانست که فرآیند رشد دارای محتوای اشتغال‌زایی بالا به ویژه در بخش‌های کشاورزی و صنایع کارخانه‌ای نبوده است:

- مناطق روستایی از اشتغال ناقص وسیع رنج می‌برند (۲۱) در این ارتباط رشد تولید در کشاورزی در حالتی صورت پذیرفت که تقریباً هیچ شغلی ایجاد نشد و سهم کشاورزی در کل اشتغال کاهش یافت که البته این الگو برای دیگر

(درصد تغییر سالانه، مگر به نحو دیگری ذکر شده باشد)

شرح	رشد اشتغال	رشد نیروی کار	رشد GDP غیر نفتی	کشش اشتغال به GDP غیر نفتی	کشش اشتغال به نیروی کار
الجزایر	۲/۸	۳/۹	۱/۷	۱/۷	۰/۷
مصر	۱/۵	۱/۴	۴/۰	۰/۴	۱/۱
ایران	۲/۲	۲/۷	۴/۳	۰/۵	۰/۸
اردن	۴/۲	۳/۹	۴/۸	۰/۹	۱/۱
مراکش	۴/۰	۳/۴	۳/۶	۱/۱	۱/۲
پاکستان	۲/۷	۲/۷	۳/۹	۰/۷	۱/۰
ترکیه	۰/۶	۰/۵	۳/۶	۰/۲	۱/۲
تونس	۱/۸	۱/۸	۴/۷	۰/۴	۱/۰
کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس	...	...	...	۱/۴	...
کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا و شورای همکاری خلیج فارس	...	...	...	۰/۸	...
آمریکای لاتین مرکزی	...	...	...	۱۰/۰	...
جنوب صحرای آفریقا	...	...	...	۰/۶	...

منبع: بانک مرکزی، بانک جهانی، سازمان اقتصاد جهانی و تخمین‌های کارکنان صندوق

۱- کشش به عنوان درصد تغییر اشتغال نسبت به تغییر در تولید ناخالص داخلی واقعی غیر نفتی نسبت به

نیروی کار تعریف شده است.

انعطاف‌های ناشی از تخصیص اداری منابع و علامت‌های قیمتی توام با انحراف و نادرست، فرصت‌های مربوط به گسترش بخش صادرات غیر نفتی

چنین به نظر می‌رسد که رشد نسبتاً پایین اشتغال بیشتر به علت ناکافی بودن رشد تولید باشد. به هر حال وجود کشش‌های اشتغال خیلی پایین‌تر از متوسط‌های منطقه‌ای در تعداد قابل ملاحظه‌ای از بخش‌ها، از جمله فعالیت‌هایی که در آن‌ها بخش خصوصی مشارکت بالایی دارد، مبین این مطلب است که عوامل دیگری نظیر چسبندگی‌ها و مشکلات در بازار کار و جو تجاری نیز می‌تواند خاصیت نیروی کاربری رشد را تحت تاثیر منفی قرار داده باشد. بنابراین ردپای فرایند کند و پایین ایجاد اشتغال در ایران را می‌توان در مشکل دوگانه رشد ناکافی تولید و کاربری پایین در رشد پی‌گیری کرد.

دلایل مربوط به رشد کم ستانده (تولید)

تعیین و مشخص کردن دلایل عملکرد ضعیف رشد ایران از حوصله این نوشته خارج است. به هر حال تعدادی از عوامل هستند که موجب رشد ناکافی تولید شده‌اند که از جمله آن‌ها می‌توان به تسلط بخش عمومی بر فعالیت‌های اقتصادی، سیاست‌های تجاری و ارزی مانع و محدودکننده در دهه ۱۹۹۰ و نبود فضای رقابتی در فعالیت‌های اقتصادی اشاره کرد. همچنین و به ویژه عدم



جدول شماره (۵) - کتکش اشتغال در صنایع کارخانه‌های

طی سال‌های مختلف

شرح	کتکش	دوره
ایران	۰/۰	۱۹۹۰-۰۰
چین	۰/۵	۱۹۸۷-۹۶
هند	۰/۴	۱۹۸۷-۹۴
اندونزی	۰/۷	۱۹۸۸-۹۶
مالزی	۰/۹	۱۹۸۸-۹۵
فیلیپین	۰/۰	۱۹۸۸-۹۷
کره جنوبی	۰/۲	۱۹۸۱-۹۵
تایلند	۰/۸	۱۹۸۶-۹۴

منبع: سازمان بین‌المللی کار

جدول شماره (۶) - ایجاد اشتغال بر حسب بخش طی سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۰

شرح	سهم در کل اشتغال		متوسط رشد بر حسب ارزش افزوده	متوسط رشد در اشتغال	کتکش (۱)
	۱۹۹۰	۲۰۰۰			
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۳/۴	۲/۲	۰/۵
کشاورزی	۲۶	۲۲	۳/۸	۰/۴	۰/۱
خدمات	۴۷	۴۹	۵/۵	۲/۷	۰/۵
صنعت	۲۷	۲۹	۳/۸	۲/۹	۰/۸
صنایع کارخانه‌ای	۱۲	۱۱	۶/۱	۰/۰	۰/۰
ساختمان	۷	۱۰	۵/۹	۶/۸	۱/۱
سایر	۹	۸	۱/۶	۴/۰	۱/۱

منبع: بانک مرکزی، و تخمین کارکنان صندوق

۱- تعریف شده بر حسب رشد اشتغال بخش با توجه به تغییر در ارزش افزوده بخش

مؤسسات دولتی بزرگ هستند، در حالی که دست‌مزد معتدل در برخی از بخش‌ها (نظیر ساختمان) به ایجاد اشتغال منجر شده افزایش در دست‌مزدهای واقعی مؤسسات عمومی نیز معمولاً با افزایش محصول به‌ازای هر کارگر هم‌خوانی داشته و بنابراین به نظر نمی‌رسد که بتوان آن را علت اصلی کاربری ضعیف رشد دانست.

یارانه‌ها:

میزان بالای یارانه اعطایی به سرمایه‌های وارداتی و انرژی ممکن است جایگزینی نیروی کار با سرمایه را در برخی از صنایع نتیجه داده باشد. یارانه‌های پنهان و وسیع اعطایی از طریق بخش انرژی و اجرای نظام چندنرخ ارز (به‌طور متوسط سالیانه تا ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی در دوره ۱۹۹۵-۲۰۰۰) ممکن

را محدود و اقتصاد کشور را متکی به فعالیت‌های سرمایه‌بر در بخش نفت و پتروشیمی کرده است. در حالی که مؤسسات دولتی معمولاً انگیزه کمی برای ایجاد بهبود در کارایی داشته‌اند، نظام وسیع اعطای یارانه نیز، برای ورود سرمایه گذاران بخش خصوصی به فعالیت‌ها، مانع ایجاد کرده و رقابت را محدود و فعالیت‌های انحصاری را تشویق کرده است. در نتیجه، اقتصاد زیر ظرفیت خود عمل کرده و اشتغال در حد کمی ایجاد شده است.

عوامل موثر در کم بودن درجه کاربری رشد

دستمزدها:

دستمزدها در برخی از بخش‌ها دارای قابلیت انعطاف بیشتری (نظیر بخش ساختمان و اغلب بیشتر در اقتصاد غیر رسمی) نسبت به دست‌مزدها در

(بر حسب درصد، مگر اینکه به نحو دیگر ذکر شده باشد)

شرح	سهم متوسط در کل اشتغال	متوسط رشد سالانه	ایجاد اشتغال سالانه به هزار نفر
کل	۱۰۰	۲/۲	۳۰۱
خصوصی	۶۶	۲/۸	۲۵۷
عمومی	۳۱	-۰/۴	-۱۷
تعاونی	۳۰	۱۶/۸	۶۰

منابع: بانک مرکزی، و تخمین‌های کارشناسان صندوق بین‌المللی پول

است آریبی را به نفع فرآیندهای تولیدی سرمایه بر و انرژی بر بوجود آورده باشد. نتیجه برقراری ارتباط بین فرآیند عرضه و تقاضا مشکل می‌شود.

بخش دوم - سیاست‌های مربوط به بازار کار چالش بیکاری:

بنظری به آینده می‌توان گفت که بیکاری کماکان مشکل حاد ایران خواهد بود و این موضوع به چند دلیل چالش مهمی برای سیاستگذاران است. نیروی کار مدت‌ها با سرعت به افزایش خود ادامه خواهد داد. تخمین زده می‌شود که میزان رشد نیروی کار سالیانه به طور متوسط ۳/۳ درصد در دوره ۲۰۰۲-۲۰۰۷ افزایش خواهد یافت. به علاوه تعداد قابل توجه بیکاران، به ویژه در مناطق روستایی احتمالاً سبب رشد عرضه نیروی کار خواهد شد که می‌تواند مشکل ناتوانی بین عرضه و تقاضای نیروی کار را صرف‌نظر از میزان ایجاد شغل ایقا کند. سرانجام، در مراحل اولیه انتقال به اقتصاد بازتر و کارتری، جهت استفاده از امکانات بالقوه رشد، انجام برخی از اصلاحات ضروری است که می‌تواند به برخی بیکاری‌ها در کوتاه مدت منجر شود؛ این وضعیت اشتغال را پیچیده‌تر خواهد نمود.

با چنین فرضیه و شرایطی کنترل بیکاری مشکل خواهد بود. در واقع بر حسب روند جاری، میزان بیکاری در سال ۲۰۰۷ به ۲۱ درصد خواهد رسید. (۲۶) به علاوه تسریع در رشد احتمالاً برای معکوس ساختن روند بیکاری شمر ثمر نخواهد بود. برای مثال، حتی نیل به رشد سالیانه شش درصدی طی پنج سال آینده بدون افزایش درجه کاربری فعالیت‌ها در رشد اقتصادی، باز هم حدود ۷/۲ درصد بیکاری را در سال ۲۰۰۷ به دنبال خواهد داشت. بنابراین کاهش بیکاری، مستلزم رشد سریع‌تر و تحقق کشش اشتغال بالاتر در فرآیند رشد اقتصادی است. (۲۷)

بنابراین مواجهه با مشکل بیکاری، جهت اجتناب از بی‌ثباتی‌های مهم اجتماعی و کلان اقتصادی، مستلزم اتخاذ روشی هماهنگ و مرحله‌بندی شده دقیق و فراقیر است.

سیاست جاری برای پاسخ به مشکل بیکاری:

تشخیص و اعتقاد مقامات ایرانی مبنی بر اینکه مهار بیکاری به میزان رشد بالا احتیاج دارد، درست است. این هدف را می‌توان با اجرای سریع اصلاحات اقتصادی تحقق بخشید. این مقامات همچنین با این موضوع موافق‌اند که پاسخ سیاستی باید در قالبی وسیع‌تر تدوین شود، به نحوی که بتواند کارایی

محدودیت‌های بازار کار:

مقررات محدودکننده بازار کار، از جمله محدودیت‌ها و مشکلات در استخدام و اخراج نیروی کار می‌تواند شرکت‌ها را حتی در بخش خصوصی، با توجه به مشکلات مربوط به اخراج کارکنان، از استخدام جدید باز دارد. در برخی موارد بنگاه‌های خصوصی سعی کرده‌اند که این محدودیت‌ها را از طریق استفاده از قراردادهای موقت و یا استفاده از بخش غیر رسمی اقتصاد دور بزنند و از این طریق بر آن‌ها فائق آیند. به هر حال شواهد حاکی است که مقررات کار بیش از اندازه به نفع کارگزار است و همین امر فرآیند ایجاد شغل را با مشکل مواجه می‌کند.

سایر مشکلات در بازار کار نیز احتمالاً به بیکاری ساختاری در ایران دامن زده است. به نظر می‌رسد که مداخله دولت در عملکرد بازار کار بسیار زیاد باشد. بازار کار موثر و کارا مستلزم وجود نهادهای مستقلی است که نمایندگی کارگران و کارفرمایان را داشته و نقش مهمی در شکل دهی به مقررات و حل و فصل دستمزد داشته باشد. در ایران سازمان‌های کار مستقل و فدراسیون کارفرمایان وجود ندارد. نبود این نهادها می‌تواند پیدایش مقررات متوازن را مانع شوند. گرچه ایران سرمایه انسانی خود را در دو دهه گذشته بهبود بخشیده است، ولی هنوز ناهمگونی‌هایی بین نیروی کار ماهر وجود دارد. (۲۴) به نظر نمی‌رسد که نظام تعلیم و تربیتی پاسخگوی نیازهای بخش خصوصی بوده باشد؛ این عاملی است که کمک می‌کند برخی از کمبودها در مهارت‌های مدیریتی و فنی به قوت خود باقی بمانند. (۲۵)

مشکل نبود تحرک کافی نیروی کار نیز ممکن است به بیکاری ساختاری اضافه شده باشد. نرخ بیکاری در بین مناطق در حد وسیعی متفاوت است و میزان آن از ۶/۴ درصد در یزد تا ۲۵ درصد در کرمانشاه متغیر است. به رغم مهاجرت از روستا به شهر، تحرک نیروی کار کم است؛ این مساله احتمالاً به خاطر این است که روابط فامیلی یا سایر روابط اجتماعی تور ایمنی را برای شخص بیکار فراهم می‌آورد و به این ترتیب تحرک نیروی کار را کمتر جذاب می‌کند. و سرانجام اطلاعات ناقص، از هم خوانی و تطبیق سریع عرضه و تقاضای کار جلوگیری می‌نماید. نبود اطلاعات تازه درباره متقاضیان اشتغال و کارفرمایان احتمالی در بخش خصوصی سبب می‌شود که کارفرمایان در بخش خصوصی، غالب اوقات بر شبکه‌های اطلاعات غیر رسمی تکیه کنند و در



برای مدت ۵ سال داده می‌شود و نرخ بهره آن یارانه‌ای و ۴ درصد است. موسسه دریافت‌کننده اعتبار متعهد است که در طی دوره اعتبار اشتغال را حفظ نماید و این امکان نیز برای موسسه وجود دارد که در صورت نیاز نسبت به تعویض استخدام اقدام نماید.

همچنین برای تشویق خوداشتغالی تسهیلات اعتباری تا حد ۳۰ میلیون ریال برای هر فرد و با نرخ بهره ۴ درصد وجود دارد. البته این اعتبار در اختیار کسانی قرار داده می‌شود که یک پروژه معتبر را که موید این باشد که اعتبار گیرنده خود می‌تواند به صورت موفقیت‌آمیز اشتغال را ایجاد کند، ارائه دهد. وام به صورت ارزی از صندوق ذخیره ارزی به شرکت‌های خصوصی که تولیدکننده صادرات غیر نفتی باشند و ایجاد اشتغال نمایند، نیز داده می‌شود. میزان مزبور همه ساله معین می‌شود. تخصیص مبلغ از این منبع برای سال ۲۰۰۱.۲ به یک میلیارد دلار بالغ شده است.

وجوه دیگر نیز از صندوق فوق به بخش‌های تولیدات کارخانه‌ای و معدن اختصاص داده شده است و هدف از این اقدام، افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها به منظور حفظ اشتغال موجود بوده است.

۳. درصد ذخیره قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی به بانک کشاورزی اختصاص داده شده است تا این بانک آن را صرف تأمین مالی پروژه‌های مربوط به ایجاد اشتغال و برنامه‌های غیر عمومی نماید.

بخشی از درآمد نفتی به ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته اختصاص یافته است. در سال ۲۰۰۱.۲ مبلغ ۲/۴ هزار میلیارد ریال در اختیار استان‌هایی قرار گرفت که نرخ بیکاری در آنجا بالا بود و مبلغ ۲/۱ هزار میلیارد ریال دیگر نیز به پروژه‌های خاص در استان تهران اختصاص داده شد.

سیستم بانکی ملزم شده است که حداقل ۷۰ درصد حساب‌های پس‌انداز قرض الحسنه را که بدون بهره می‌باشند، پس از کسر ذخیره احتیاطی و قانونی به وام‌گیرندگان انفرادی به صورت اعتبار خرد عاری از بهره بپردازد تا بتوانند تجهیزات و ابزار لازم برای حرفه خود را تهیه نمایند.

گزینه‌های دیگر در مورد سیاست‌های بازار کار:

تسویین توصیه‌های سیاستی برای اصلاحات جامع در بازار کار ایران از حوصله این یادداشت خارج است. مع ذلک نقطه نظرات و اندیشه‌های زیر می‌تواند به عنوان راهنمای کلی جهت چنین اصلاحاتی تلقی گردد که البته باید با سایر اصلاحاتی که در حال انجام است و یا انجام آن برنامه ریزی شده ادغام گردد.

همچنان که قبلاً هم بیان گردید سلطه بخش عمومی بر اقتصاد برای نیل به نرخ‌های رشد بالا که برای ایجاد فزاینده و سریع اشتغال نیروی کار ضروری می‌باشد، مفید نیست. در شرایط وجود فشارهای بیکاری، توسل به اشتغال توسط بخش عمومی و یا اعطای یارانه برای ایجاد شغل توسط بخش خصوصی و سوسه‌انگیز و جذاب می‌شود. هر چند این سیاست‌ها می‌توانند بیکاری را در کوتاه مدت مهار کنند ولی همین سیاست‌ها می‌توانند تبعات مالی منفی به جای نهد و برخلاف اهداف بلند مدت تقویت بخش خصوصی که خود منبع اصلی رشد و ایجاد اشتغال است، عمل نمایند.

بنابراین یک سیاست موثر بازار کار احتیاج دارد که به یک استراتژی بلندمدت جهت اعتلای رشد اقتصادی تکیه داشته باشد و در آن استراتژی بر نکات ذیل تأکید شود:

۱- اعتلا بخشیدن به بخش خصوصی به عنوان موتور اصلی رشد و ایجاد اشتغال

افزایش مداوم و قابل دوام فرصت‌های شغلی باید از افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در یک جو مساعدتر ناشی شود. بنابراین هدف استراتژی رشد

بیشتر را از طریق تشویق ابتکارات و عملیات بخش خصوصی و افزایش رقابت اعتلا بخشید، به ویژه باید به مشکلات ساختاری در بازار کار پرداخته شود. در این ارتباط کمیته سه جانبه‌ای متشکل از دولت، وزارت کار و کارفرمایان، مشغول بررسی ایجاد روش‌های بهبود احتمالی در قانون کار هستند. به رغم مساعی فوق، تاکنون تأکید راهبردهای بازار کار بیشتر بر سیاست‌های فعال بازار کار متمرکز بوده است. پاسخ سیاستی حول سه محور زیر قرار دارد:

۱) آموزش حرفه‌ای: علاوه بر کارگزاری‌هایی که تحت مدیریت وزارت کار قرار دارند دولت نیز به تعدادی از موسسات خصوصی مجوز داده است که به امر آموزش حرفه‌ای اشتغال ورزند. همه ساله بیش از یک میلیون نفر از کارگران در قالب حمایت‌های مادی دولت از آموزش‌های یک تا سه ماهه استفاده می‌کنند.

۲) بانک اطلاعات درباره جویندگان کار: وزارت کار از طریق مراکز منطقه‌ای خدماتی اشتغال، به ایجاد یک بانک اطلاعاتی ملی همت گمارده است. در این بانک اطلاعاتی، اطلاعات کامل و به هنگام در خصوص جویندگان کار و کارفرمایان احتمالی وجود دارد. یک میلیون نفر از افراد بیکار یا به عبارت دیگر ۱/۳ از مجموع بیکاران در این بانک‌ها ثبت نام کرده‌اند. در سال ۲۰۰۱.۲ بیش از یک صد هزار شغل از طریق اطلاعات این بانک در اختیار متقاضیان قرار داده شده است.

۳) یارانه‌های دولتی: طرح‌های مختلفی برای تشویق ایجاد اشتغال به طرق زیر اجرا شده‌اند:

معافیت مالیاتی برای مستخدم جدید، اعطای اعتبار یارانه‌ای به موسسات کوچک و بنگاه‌های خصوصی که به امر ایجاد اشتغال مبادرت ورزند، حمایت مستقیم از بخش‌های اولویت‌دار و بخش‌های آسیب‌پذیر و مناطق کمتر توسعه یافته که مهمترین طرح‌های مزبور عبارت‌اند از:

- موسساتی که به استخدام جدید از طریق مراکز خدماتی اشتغال اقدام کنند برای مدت سه سال از پرداخت ۲۳ درصد بیمه اجتماعی و سه درصد مالیات بیمه اجتماعی متعلق به حقوق جدید استخدام‌ها، معاف هستند.
- کارگران یا کارکنان جدید استخدام از مالیات بردرآمد برای مدت سه سال معاف هستند. در واقع حقوق اغلب حقوق‌بگیران جدیداً استخدام مشمول درآمد قابل مالیات نمی‌شود و از آستانه مربوطه پایین‌تر است.

- تخصیص مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال (۱/۸ درصد تولید ناخالص داخلی) از طریق بانک مرکزی به منتخبی از بانک‌های تجاری برای اعطای اعتبار به موسسات کوچکی که دارای کمتر از پنج کارگر هستند جهت استخدام کارگران بیکار که نام آنان در مرکز خدمات اشتغال ثبت شده باشد. مبلغ این اعتبار از ۳۰ میلیون ریال برای هر شرکت تجاوز نخواهد کرد. این اعتبار

آمده‌اند، در حدود هفت درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۲/۳ قابل تخمین است.

۹- قیمت‌های فعلی گاز کاملاً زیر سطح تعیین شده جاری هستند و فرض می‌شود که طی ۱۵ سال آینده همگرایایی به سمت آن سطح قیمت صورت می‌گیرد. (10. Davis, Ossowski Barnett (2001).

۱۱- از آنجا که این فصل ابتدا بر مسائل مربوط به پایداری و باثباتی در دراز مدت متمرکز شده بود، تحلیل مربوط به ایجاد و نقش تثبیت‌کننده OSF ارائه نشده است و باید موضوع مطالعات آتی قرار گیرد.

۱۲- (Dutch Disease Problem) مشکل اقتصادی هلندی برخاسته از نظریه بیماری اقتصادی هلندی است. این نظریه درباره اثرات منفی رونق یک بخش مثلاً بر اثر عواید نفتی بر سایر بخش‌ها و اقتصاد بحث می‌کند.

13. Directed Credits .

14. The Oil Stabilization Fund (OSF) .

Patrick Megarban (MED) تهیه شده توسط

16. Middle East and North Africa.

۱۷- نرخ مشارکت جمعیت در سن کار به صورت نسبت بین نیروی کار و جمعیت در سن کار تعریف شده است.

۱۸- کاهش در مشارکت مردان به طور عمده به دلیل میزان بالای نام‌نویسی در دبیرستان و تحصیلات عالی است. به هر حال پاسخ مشارکت نیروی کار به فقدان فرصت‌های شغلی عامل احتمالی دیگری است که کاهش در نرخ‌های مشارکت تاثیر دارد.

۱۹- مهاجرت از روستاها به شهرها سبب ۱/۵ درصد رشد سالانه در نیروی کار شهری می‌شود.

۲۰- نرخ‌های بیکاری در سال‌های ۹۷-۱۹۹۶ به ۸/۹ درصد در مناطق شهری و ۹/۴ درصد در مناطق روستایی رسید.

۲۱- در یک مقاله که در سال ۱۹۹۴ توسط Saltani نوشته شده است این نتیجه عاید گردیده است که به طور متوسط ۵۳ درصد نیروی کار کشاورزی به طور کامل شاغل نیستند و عرضه نیروی کار در طی سال در ۱۰ منطقه از ۱۴ منطقه تحت مطالعه دارای مازاد بوده است.

۲۲- اشتغال زایی رشد در بخش ساختمان در مقاله اخیر (استراتژی بخش خانه سازی بانک جهانی) مورد بررسی قرار گرفته است. در این ارتباط تجزیه و تحلیل جداول داده و ستانده به ویژه نشان می‌دهد که رشد در بخش ساختمان علاوه بر این کاربر است به ایجاد اشتغال در سایر بخش‌ها نیز منجر می‌شود، زیرا بخش ساختمان دارای ارتباطات پسین و پیشین گسترده با سایر بخش‌ها است.

۲۳- اشتغال در بخش عمومی از ۱۹ درصد جمعیت شاغل در سال ۱۹۷۶ به ۳۱/۴ درصد در سال ۱۹۸۶ رسید.

۲۴- نرخ ثبت نام در مدارس ابتدایی و متوسطه ۱۰۰ درصد و ۷۰ درصد است (در مقایسه با ۸۷ و ۴۲ درصد در سال ۱۹۸۷) نرخ با سوادان بالغ بزرگسالان از ۵۰ درصد در نیمه دهه ۱۹۸۰ به حدود ۸۰ درصد در دهه بعد رسید. تعداد فارغ التحصیلان دانشگاهی در اوایل دهه ۱۹۹۰ بیش از دو برابر شده است.

۲۵- آمار حاکی است که ۳۸ درصد فارغ التحصیلان از دانشگاه‌های ایران مطالعات خود را در زمینه مطالعات اسلامی و انسانی ۱۰ درصد در طب و بهداشت و فقط ۱۰ درصد در مدیریت بازرگانی تجارت و علوم اجتماعی به اتمام رسانده‌اند.

۲۶- با فرض نرخ رشد ۳/۳ درصدی برای نیروی کار و ۴ درصد رشد تولید ناخالص واقعی و کشش اشتغال رشد ۰/۵ درصد.

۲۷- در مقایسه، برنامه سوم پنج‌ساله توسعه (برای دوره ۰۱-۲۰۰۰ تا ۰۵-

۲۰۰۴) رشد ۶ درصدی GDP واقعی و کشش ضمنی اشتغال ۰/۷۵ درصدی را به عنوان وسیله‌ای برای کاهش بیکاری به ۱۱/۵ درصد تا سال ۲۰۰۵-۲۰۰۴ از نرخ ۱۵ درصدی در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ هدف قرار داده است.

باید ایجاد جو رقابتی و استفاده از ظرفیت‌های بالقوه بخش خصوصی بوده و نقش دولت را در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی می‌تواند آن‌ها را با کارایی بیشتری انجام دهد، کاهش دهد. این چنین سیاست‌هایی باید همراه با مساعی مربوط به حفظ ثبات اقتصادی کلان حرکت نمایند.

۲- برطرف نمودن مشکلات و چسبندگی‌های موجود در بازار کار

مشکلات موجود در ارتباط با استخدام و اخراج کارگران باید به حداقل برسد تا اینکه قابلیت انعطاف در بازار کار افزایش یافته و به شدت کاربری رشد نیز اضافه گردد. آزاد سازی نظام کار همچنین تخصیص مجدد نیروی کار از موسسات دولتی در حال اصلاح را به بخش خصوصی محقق خواهد ساخت. به علاوه مقامات دولتی باید ایجاد موسسات مستقل را با شرکت نمایندگان کارفرمایان و کارگران تشویق نمایند.

۳- تقویت و تجدید ساختار نظام آموزش‌های حرفه‌ای

علاوه بر گسترش فرصت‌های آموزشی و تعلیم و تربیتی برای همه اتباع کشور، این نیاز وجود دارد که نظام آموزشی و تعلیم و تربیتی تجدید ساختار شود. نظام تعلیم و تربیتی احتیاج به این دارد که تاکید خود را بر تحصیل مهارت‌های مبتنی بر تفکر حل مشکلات و براساس ضرورت‌های بازار متمرکز سازد. به علاوه برنامه‌های آموزشی نیاز به هم‌آهنگی بیشتری بین دولت و کارفرمایان در بخش خصوصی در ارتباط با اهداف، مدیریت و تامین مالی آموزش‌های حرفه‌ای دارد.

توجه به سیاست‌های خاص بخشی برای تشویق ایجاد شغل و به خصوص در بخش‌های کاربر نظیر ساختمان و خدمات نیز می‌تواند مفید باشد. اتخاذ چنین سیاست‌هایی نیاز دارند که عمدتاً بر سیاست‌های سمت عرضه تکیه داشته باشند. به عنوان مثال بخش ساختمان دارای شدت کاربری بالا و ظرفیت بالقوه بالایی برای ایجاد شغل است و حلقه‌های گسترده پسین و پیشین زیادی دارد، تا ۳۰ درصد کل مشاغل ایجاد شده در دوره برنامه پنج ساله سوم می‌تواند از بخش ساختمان ناشی شده باشد. همچنین خدمات (بالاخص جهانگردی و فن‌آوری‌های جدید) نیز می‌توانند تعداد زیادی شغل ایجاد نمایند مشروط بر اینکه جو مساعدی برای مشارکت بخش خصوصی در این فعالیت‌ها ایجاد شود.

پی‌نوشت‌ها:

* منبع: IMF, Islamic Republic Of Iran: Selected Issues and Statistical, September 2002

- ۱- در اینجا، ثروت نفت به صورت منابع نفت و گاز تعریف شده است.
- 2- Theory of permanent income .
- ۳- والدز و انگلز (۲۰۰۰) در مورد بکارگیری الگویی در ارتباط با تجزیه و تحلیل ثبات مالی چشم‌اندازی را ارائه می‌دهند.
- ۴- از این دیدگاه، ثروت دولت شامل ثروت نفت یعنی ارزش حال تمام درآمدهای نفتی آینده دولت به اضافه موجودی خالص اولیه تمام دارایی‌های دولت می‌باشد.
- ۵- این اصل صرف نظر از وجود منابع نفت نیز معتبر است.
- ۶- در ادامه این فصل، کسری جاری غیرنفتی براین تعریف از تراز جاری غیرنفتی شامل هزینه‌های استهلاک و منهای درآمد خالص ناشی از بهره اشاره دارد.

7. Cashin, Liang McDermott (1999), Engle Valdes (2000) .

۸- الگوی ساده استفاده شده در این فصل فقط برای آن دسته از یارانه‌هایی است که از تفاوت بین قیمت‌های داخلی و صادراتی نفت خام و گاز طبیعی به دست