



از سری مباحث اقتصاد ایران (شماره ۱۰)

سرنوشت طرحهای اشتغال‌زا در کشور

شرکت گروه مشاوران مدیریت و مطالعات راهبردی تدبیر

مهرماه ۱۳۹۶

بسمه تعالی

مقدمه:

یکی از بزرگ‌ترین معضلات اقتصاد ایران که سطح رفاه (سطح درآمد و مصرف)، آرامش اجتماعی و ثبات سیاسی را رقم می‌زند، موضوع اشتغال است. این موضوع یکی از اصلی‌ترین مسائل استراتژیک ج.ا.ایران طی پنج سال آتی محسوب می‌شود. در این مقاله به تبیین الزامات اشتغال پایدار و همچنین مروری به تجربه شکست پروژه‌های اشتغال زا که منابع فراوانی را به هدر داده است، پرداخته می‌شود.

۱- الزامات اشتغال پایدار

هر گاه رشد اقتصادی درون زا باشد، اشتغال زایی مناسب و پایدار را بدست می‌دهد. اما این امر محتاج اتخاذ تدابیر و رعایت الزامات ذیل است:

* بازشناسی مزیت‌های ملی.

* تمرکز بر چند مزیت اصلی و تعیین صنایع پیشران.

* ساماندهی زنجیره ارزش و حمایت از شکل‌گیری بنگاههای بزرگ حول مزیت‌های اصلی کشور.

* برقراری پیوند شبکه‌ای میان بنگاههای بزرگ با بنگاههای متوسط و کوچک.

لازم بذکر است که برای افزایش رشد اقتصادی و بهبود اشتغال، تمامی الزامات مطروحه باید همراه، هماهنگ و همسو با یکدیگر مد نظر نخبگان سیاسی قرار گیرد. هر گاه تنها به یکی از محورهای مذکور توجه و تاکید گردد، راهگشا نخواهد بود. متأسفانه طی چند دهه گذشته، مشاهده شده است که نخبگان سیاسی کشور بدون توجه به الزامات مزبور و تنها با تاکید بر توجه به بنگاههای کوچک و متوسط و یا بنگاههای زودبازده، موضوع اشتغال را پی‌گیری کرده‌اند. این امر برغم آنکه تخصیص منابع فراوان داشته است، اما دارای کارکردها و اثر بخشی‌ها بسیار محدود وضعیت بوده است.

تاسف دیگر اینستکه نخبگان سیاسی رفع مشکل بیکاری را عمدتاً از طریق تامین سرمایه جستجو می‌کنند. بدون تردید شرط لازم برای ایجاد اشتغال وجود سرمایه است، اما شرط کافی آن به الزامات چهارگانه، خصوصاً نحوه ساماندهی بنگاههای کوچک و متوسط با بنگاههای بزرگ بازگشت دارد. با مروری به سرنوشت طرحهایی که بدون توجه به الزامات مربوطه، در دستور کار قرار گرفته است، لازم و ضروری می باشد.

۲- بررسی ۳ طرح ناکام گذشته:

اقتصاد ایران طی سه دهه گذشته، سه طرح مشابه (والبته با مراتب مختلف) را برای ایجاد اشتغال تجربه کرده است. این طرحها نه تنها منجر به اشتغال پایدار نشده که حتی منجر به ایجاد راههای جدید برای ورود نقدینگی به بازار و افزایش نرخ تورم در بخشهایی همچون مسکن و... گردیده است.

۲-۱- وام خوداشتغالی: برای پاسخ به ورود خیل جمعیت فعال به بازار کار کشور در دهه ۱۳۷۰ طرح اعطای **وام خوداشتغالی** به اجرا درآمد. هدف این طرح ایجاد اشتغال خویش فرما برای توسعه فعالیتهای اقتصادی کوچک و زودبازده بود. بر پایه این طرح به هر فرد متقاضی تا سقف ۳ میلیون تومان وام کم بهره اختصاص می‌یافت. در طول اجرای این طرح حداکثر ۲۰۰ هزار متقاضی موفق به اخذ وام خوداشتغالی از بانکها شدند. بررسیهای صورت گرفته نشان از عدم تحقق اهداف مورد نظر طراحان داشت. بدین معنی که اکثر قریب به اتفاق وامها صرف امور غیر از اشتغالی شده بود. لذا با انتشار این گزارشها، روند اعطای وام خوداشتغالی متوقف شد.

۲-۲- طرح ضربتی اشتغال: در سال ۱۳۸۱، دولت با هدف ایجاد سریع فرصتهای شغلی، **طرح ضربتی اشتغال** را ارائه نمود. بر پایه این طرح کارفرمایان با ارائه جواز کارگاهها و فهرست کارگران تحت پوشش می‌توانستند به ازای جذب یک نیروی کار جدید تا سقف ۳ میلیون تومان وام با بهره ۴ درصد دریافت کنند و در ضمن از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف شوند. این طرح با بودجه ۹۰۰ میلیارد تومانی با هدف ایجاد ۳۰۰ هزار شغل ضربتی به اجرا درآمد. گزارش عملکرد این طرح نیز نشان می‌داد که حداکثر تخصیص اعتبارات این طرح در بخش صنعت ۳۰ درصد بوده و حدود ۶۰ درصد به بخش خدمات تخصیص یافته بود. این طرح نیز بر اساس گزارشهای نظارتی، ناموفق ارزیابی شده است.

۲-۳- طرح بنگاههای زودبازده: در سال ۱۳۸۴ نیز با هدف ایجاد اشتغال در کشور، طرح توسعه بنگاههای

زودبازده از طریق اعطای وامهای ارزان قیمت در دستور کار قرار گرفت. بودجه این طرح بالغ بر ۳۵ هزار میلیارد تومان بود و برای ایجاد یک میلیون و ۲۰۰ هزار فرصت شغلی جدید در دستور کار قرار گرفت. در طول ۳ سال نخست اجرای این طرح، معادل ۲۲ هزار میلیارد تومان از سوی بانکها پرداخت شد. گزارش مرکز پژوهشهای مجلس، طرح بنگاههای زودبازده را طرحی ناموفق معرفی کرد که بیش از ۶۰ درصد منابع به انحراف رفته است. جمله آسیبهای مهم طرح ارائه شده، رشد نقدینگی و ناپایداری شغل‌های ایجاد شده در این بنگاهها بود.

۲-۴- طرح برداشت از صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در مناطق روستایی: دولت یازدهم لایحه

یک و نیم میلیون دلاری را با شعار حمایت از روستا و ایجاد اشتغال و کارآفرینی در آذرماه ۹۵ به مجلس تقدیم نمود که این لایحه در اردیبهشت ۹۶ مورد تصویب مجلس واقع شده و به صورت قانون برای اجرا به دولت ابلاغ شد. در این طرح، صندوق توسعه ملی به عنوان منبع تخصیص اعتبار معرفی شده که مورد انتقاد تعدادی از کارشناسان اقتصادی قرار گرفته است. در این طرح، عدم ارائه برنامه دقیق برای برداشت اعتبارات و تبدیل ارز به ریال موردی هستند که اساسنامه صندوق توسعه ملی را نقض می‌کنند. همچنین این طرح فاقد برنامه‌ریزی در رابطه با فراهم کردن زیرساخت‌های اشتغال است و موردی از قبل نحوه هزینه کرد، جامعه هدف، بازار لازم برای اشتغال و اینکه به چه نوع از فعالیت‌ها اختصاص خواهد یافت و چه دستگاه‌هایی باید پاسخگو باشند؛ موضوعاتی هستند که در این طرح مغفول مانده‌اند. و بنظر می‌رسد این موارد و بسیاری ایرادات دیگر باعث خواهد شد این طرح نیز به سرنوشت طرح های قبلی دچار شود و به نتیجه مطلوب منجر نگردد.

ارزیابی:

همانطور که مشاهده می‌شود، در این قبیل طرحها به مزیت‌ها و ساماندهی بنگاههای کوچک و متوسط توجهی نشده است. لذا بعد از مدتی تمامی طرحها به شکست انجامیدند. همچنین بانک‌های کشور نیز با کمبود اعتبار و کسری بودجه مواجه گردیدند.

طی سه دهه گذشته هزاران میلیارد ریال سرمایه‌گذاری برای ایجاد اشتغال صورت پذیرفته، اما دارای بازدهی مورد انتظار نبوده است. از آنجا که نسبت به آسیب شناسی روندهای پیشین، اقدام مناسب صورت نمی پذیرد، همواره نسخه‌های شکست خورده پیشین تجویز می‌شود.

چه باید کرد؟

با توجه روند متقاضیان جدید به بازار کار و افزایش نرخ بیکاری، دولت در پی اشتغال‌زایی ۹۵۰-۸۰۰ هزار نفری در هریک از سال‌های آتی است.

* با توجه به ماهیت بیکاری در ایران، اتکا به طرحهای اشتغال ضربتی و زود بازده، اشتباه است. بلکه باید به پایداری اشتغال بیش از انجام طرحها توجه نموده تحقق اشتغال پایدار نیز تنها با رعایت الزامات چهارگانه ظهور و بروز پیدا می‌کند.

* تعدادی از بنگاههای بزرگ دارای کمبود سرمایه در گردش هستند و ظرفیت های خالی دارند. عدم توجه به چالشهای آنان موجب تعطیلی آنها و افزایش نیروهای بیکار می‌شود. بنابراین حفظ اشتغال در این بنگاهها با بهره‌گیری از منابع موجود، بمراتب دارای اولویت بیشتر نسبت به انجام طرحهای زود بازده و ضربتی به امید اشتغال در آینده است.

* کارکرد بنگاههای کوچک و متوسط در جهان دارای کارکردهای متفاوت نسبت به ایران هستند. ریشه اصلی این تفاوت، به نحوه ساماندهی بنگاه‌ها بازگشت دارد. بدین معنی که بنگاههای کوچک و متوسط در کشورهای پیشرفته عمدتاً در ذیل بنگاههای بزرگ و حول مزیت های اصلی کشور فعالیت می‌کنند. بعنوان نمونه کشور کره جنوبی مزیت های اصلی خود را حول فولاد، خودرو سازی، پتروشیمی، ماشین آلات صنعتی، کشتی سازی، الکترونیک و ارتباطات تعریف کرده و بنگاههای بزرگ ذیل آنها فعالیت می‌کنند. بنگاههای کوچک و متوسط نیز در ذیل بنگاههای بزرگ فعالیت می‌نمایند. نکته بسیار مهم در کره اینستکه حدود ۷۵ درصد بنگاههای کوچک و متوسط، حول فعالیتهای مزیت دار کشور و در پیوند شبکه‌ای با بنگاههای بزرگ فعالیت می‌کنند. این امر به پایداری بنگاههای مزبور و اشتغال منجر شده و ضریب مقاوم سازی اقتصاد ملی را بهبود بخشیده است.