

۶۳۳۶

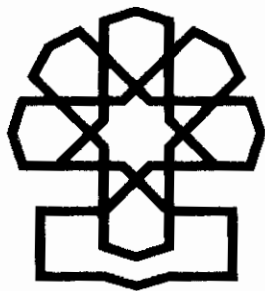


مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۱ شماره ۱۶

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی مجلس
شماره: ۱۴۵۴۳
تاریخ: ۱۳۸۰/۱۰/۲۳



معاونت پژوهشی
دفتر بررسی‌های اقتصادی
دفتر مطالعات برنامه و بودجه

۱۶

شماره مسلسل

۶۳۳۶

دی ماه ۱۳۸۰

فهرست مطالب

مقدمه	۳
۱. ردیابی، نحوه عمل و اثربخشی سیاست‌ها	۱۰
۲. نگاهی به تبصره‌های لایحه بودجه ۱۳۸۱	۲۳
۳. آثار یکسان‌سازی نرخ ارز بر اشتغال	۲۸
۴. جمع‌بندی	۲۹

مقدمه

یکی از روش‌هایی که امروزه در بررسی اشتغال‌زایی بودجه به کار می‌رود تعیین منابع ارزی و ریالی لازم برای ایجاد یک فرصت شغلی است. با این که نکات مثبتی در این روش وجود دارد، اما ساده‌نگری آن به حدی است که می‌تواند حقایق اساسی را در اشتغال‌زایی طرح‌های عمرانی نادیده بگیرد و صحت ارزیابی بودجه را در این خصوص به شدت تهدید کند. در این مقدمه نسبتاً طولانی، سعی می‌کنیم مسأله اشتغال‌زایی طرح‌های عمرانی را در چارچوبی فراتر از روابط حسابداری «منابع ارزی و ریالی به ازاء هر فرصت شغلی» بررسی کنیم و محورهای مهم دیگری را که معمولاً نادیده گرفته می‌شود تا حدی تبیین نماییم.

برای ایجاد اشتغال از یک طرف باید به ظرفیت‌سازی در اقتصاد توجه داشت و از سوی دیگر به عوامل محیطی و نهادسازی‌های اجتماعی عنایت کرد.

عوامل محیطی را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد: ۱. فضای اجتماعی و سیاسی؛ ۲. خصوصیات فرهنگی؛ ۳. ترتیبات نهادی.

درباره گروه اول و مسأله ادوار سیاسی، شدت، دوره تناوب آن‌ها و همچنین پیامدها و عواقب آن‌ها بر ادوار بازرگانی مطرح است. بدیهی است اگر ادوار سیاسی و تنش‌های اجتماعی از هنجارها و ظرفیت‌های جامعه پیشی گیرد، بر حوزه مسائل اقتصادی از جمله بازار کار و اشتغال، آثار نامطلوبی بر جای می‌گذارند، خواهند گذارد.

امنیت از موضوع‌های دیگر این حوزه است. امنیت، هم امید به ارمغان خواهد

آورد و هم اعتماد. امروزه اعتماد، نوعی سرمایه اجتماعی و معنوی به وجود می‌آورد که هر کشوری باید از آن استفاده کند. به عبارت دیگر شعاع اعتماد در واقع دایره‌ای است که افراد در درون آن فعالیت می‌کنند. هنگامی که روح اعتماد در جامعه نباشد، هیچ‌یک از عوامل اقتصادی برای گسترش یا به کار انداختن سرمایه‌های فیزیکی و انسانی خود تلاش نخواهند کرد و زمینه مناسب برای رشد اشتغال فراهم نخواهد شد.

از سوی دیگر امیدواری و اطمینان نسبت به آینده، انگیزه‌های انسان را تقویت و انتظارات او را تصحیح و به گونه‌ای عقلایی شکل می‌دهد. تنها در این صورت است که انسان‌ها توانایی و انگیزه سرمایه‌گذاری و ارزش آفرینی مادی و انسانی و جرأت و آمادگی خطر کردن را پیدا می‌کنند. بنابراین فقدان امید و اعتماد بین عوامل اقتصادی را می‌توان یکی از مهم‌ترین موانع بازدارنده فعالیت‌های اقتصادی و رشد اشتغال دانست.

در گروه دوم، خصوصیات فرهنگی دارای دامنه و طیف گسترده‌ای هستند، منتهی در این‌جا صرفاً به فرهنگ کار از بعد عرضه و بازار مدیران از بعد تقاضا اشاره خواهد شد. فرهنگ کار با چند مشخصه وجدان حرفه‌ای، نظم‌پذیری، انضباط کاری، خلاقیت، روحیه کار گروهی، توانایی ایجاد ارتباط و... در نیروی کار یک جامعه قابل شناسایی است؛ به عبارت دیگر صفات برشمرده، شایستگی‌های کنونی برای یک جوینده کار محسوب می‌شوند.

امروزه وجود زمینه‌های مساعد برای شکل‌گیری بازار مدیران و سازوکار صحیح برای اصلاح هرم مدیریت منابع انسانی و روش‌های شناخته شده ارتقای

سازمانی، در تمام نظام‌های مدیریتی باعث اعتلای توان کارشناسی خواهد شد. تنها در سایه نظام کارشناسی است که بازار کار آفرینان یا ارزش آفرینان و تحول آفرینان، مانند نظریه پردازان، مدیران، مشاوران و همچنین نوآوران فنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد می‌شود. امروزه این گروه‌ها موتور محرک توسعه محسوب می‌شوند و با اعتلای سطح فرهنگی، اجتماعی و فعالیت‌های اقتصادی و بازار کار آثار مثبتی بر جای می‌گذارند.

ترتیبات نهادی از مسائل مهم دیگری است که آثار غیرقابل انکاری در زندگی اجتماعی دارند. اصولاً «نهادها» (رقابت) در زندگی اجتماعی بشر قوانین بازی‌اند... قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که به کنش‌های متقابل انسانی شکل می‌بخشند... و در نتیجه ساختار انگیزشی مبادله را تعیین می‌کنند... نهادها به زندگی روزمره ما ساختار می‌بخشند و بدین وسیله عدم اطمینان را کاهش می‌دهند. نهادها کنش متقابل انسانی را هدایت می‌کنند. به تعبیری دیگر نهادها محدوده انتخاب‌های فردی را تعیین می‌کنند.»

نهادها می‌توانند رسمی یا غیررسمی، نوشته یا نانوشته، به صورت قانون یا سنت، دارای سازمان یا بدون سازمان باشند و هرگونه ماهیتی که داشته باشند، چارچوب‌هایی هستند که قواعد بازی جمعی را تعیین می‌کنند. یعنی عوامل اقتصادی با اهداف، خط مشی‌ها و ابزارهای متفاوت، اما با توجه به ترتیبات نهادی معین با یکدیگر مرتبط می‌شوند. ماهیت این ترتیبات نهادی است که چگونگی چرخه زندگی اقتصادی را تعیین و نحوه تأمین منافع عاملین اقتصادی را مشخص می‌سازد.

یکی از ترتیب‌های مهم اجتماعی ما، نهاد حکومت است. این نهاد در عرصه

فعالیت‌ها پیوسته علائم و اطلاعاتی را از خود به محیط بیرونی انتقال می‌دهد. این اطلاعات در شکل‌گیری رفتارها و کنش‌های مهارتی خانواده و اعضای آن نقش بسزایی دارد. به عبارت دیگر صاحبان منابع تولید (خانوار)، در واکنش به مسائل محیطی سعی می‌کنند که پیوسته نحوه حضور خود را در بازارهای اقتصادی با علائم و اطلاعات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی... تطبیق دهند. بنابراین قوانین و سیاست‌ها، تصمیم‌ها و رفتارهای مناسب حکومت در تمامی ابعاد و جوه خود در سامان یافتن و پویایی بازارهای متعارف اقتصادی، به ویژه بازار کار از شروط اساسی محسوب می‌شوند.

در این چارچوب اموری قابل طرح‌اند که به تثبیت حقوق مالکیت، تأمین امنیت همه جانبه، تضمین آزادی ورود و خروج منابع تولید، کاهش هزینه‌های مبادله، تضمین کامل قواعد بازی در چرخه فعالیت‌های اقتصادی و داوری در مورد حسن اجرای قواعد در میان عاملان اقتصادی مربوط می‌شوند.

قبل از ورود به بحث بودجه، باید این نکته را بپذیریم که اصولاً هر هزینه‌ای که در اقتصاد انجام می‌شود، اعم از هزینه‌های مصرفی خانواده‌ها، هزینه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و مخارج جاری و عمرانی بخش عمومی و صادرات، آثار غیرقابل انکاری بر بازار کار و سطح اشتغال دارد. البته بخشی از این منابع، صرفاً سطح اشتغال موجود را حفظ می‌کنند و بخشی دیگر منجر به افزایش ظرفیت‌های اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید می‌شوند. در نتیجه، هر پولی که در اقتصاد خرج می‌شود پیامدی بر سطح اشتغال جامعه دارد، منتهی آثار اشتغال‌زایی انواع هزینه‌ها متفاوت است. به‌عنوان مثال، اگر در باب تفاوت بین سرمایه‌گذاری و موجودی سرمایه تأمل شود، می‌توان گفت که: اصولاً

سرمایه‌گذاری یک متغیر اقتصادی است که اثر آن بر اشتغال، بیش‌تر حفظ سطح موجود آن است و تازمانی‌که سرمایه‌گذاری در یک طرح اقتصادی به پایان نرسد و تبدیل به موجودی سرمایه نشود، به بازدهی بیش‌تر اقتصادی نمی‌انجامد. مادام که سالانه روی یک طرح اقتصادی سرمایه‌گذاری می‌شود، تعدادی کارگر در آن مشغول کار می‌شوند (اشتغال مستقیم ناشی از سرمایه‌گذاری) و عده‌ای دیگر نیز در بنگاه‌های اقتصادی که پشتیبانی‌کنندهٔ طرح مذکوراند به کار می‌پردازند (اشتغال غیرمستقیم ناشی از سرمایه‌گذاری). در این‌جا باید به این نکته توجه شود که به محض قطع جریان سرمایه‌گذاری و پایان یافتن طرح مذکور، حداقل آن عده که به طور مستقیم در رابطه با آن شاغل بوده‌اند، از کار خود بیکار خواهند شد.

در مقابل، اگر جریان سرمایه‌گذاری تداوم داشته باشد و منجر به پایان یافتن طرح اقتصادی شود، آنگاه با یک بنگاه اقتصادی و موجودی سرمایهٔ مشخص آن بنگاه روبه‌رو هستیم. در این‌جا، آثار اشتغال‌زایی این بنگاه اقتصادی می‌تواند موضوعیت پیدا کند. اصولاً موجودی سرمایه یک متغیر پویا و برای بنگاه اقتصادی دارای بازدهی و درآمد و برای کل اقتصاد، دارایی سه نوع اثر اشتغال‌زایی مستقیم و غیرمستقیم است. تعداد کارکنانی که در خود بنگاه اقتصادی در طول عمر مفید آن مشغول کار هستند اثر اشتغال‌زایی مستقیم آن‌را نشان می‌دهند. همچنین بنگاه مذکور می‌تواند دو نوع اثر اشتغال‌زایی غیرمستقیم داشته باشد. اشتغال‌زایی در اثر پیوندهای پسین و پیشین، یعنی بنگاه‌هایی که برای بنگاه موردنظر مواد اولیه و واسطه‌ای فراهم می‌کنند و بنگاه‌هایی که از تولیدات بنگاه مورد نظر به عنوان کالاهای واسطه‌ای در تولیدات خود استفاده می‌برند. به طور خلاصه با تبدیل

جریان سرمایه‌گذاری به موجودی سرمایه و پایان یافتن طرح سرمایه‌گذاری و تبدیل آن به یک بنگاه اقتصادی می‌توان انتظار داشت که فرصت‌های جدید شغلی به وجود آید و میزان تقاضا در بازار کار افزایش یابد. اینک با توجه به مطالب بالا می‌توان به طور خلاصه به آثار اشتغال‌زایی ناشی از تخصیص منابع اعتباری پرداخت. اصولاً منابع اعتباری بدون توجه به ماهیت و منشأ آن‌ها هنگامی که وارد بازارهای مالی می‌شوند، اعم از این‌که بودجه شرکت‌های دولتی، تسهیلات تکلیفی، وجوه اداره شده، بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باشند، به صورت‌های زیر به کار گرفته می‌شوند، می‌تواند:

الف) برای شروع طرح‌های سرمایه‌گذاری جدید. در چنین حالتی این منابع اعتباری اعم از این‌که به طرح‌های زیربنایی و بزرگ اختصاصی یابند یا به طرح‌های سرمایه‌گذاری تولیدی متوسط و کوچک تخصیص پیدا کنند، بسته به ماهیت فعالیت مورد نظر، دارای آثار اشتغال‌زایی مثبت و جدیدی خواهند بود.

ب) اگر برای تداوم سرمایه‌گذاری در طرح‌های نیمه تمام به کار گرفته شوند و طرح مذکور همچنان ادامه داشته باشند، می‌توان انتظار داشت که اشتغال از این ناحیه ثابت باقی بماند. به عبارت دیگر، هر مقدار از منابع اعتباری به این طرح‌ها اختصاص یابند، آثار اشتغال‌زایی تقریباً ثابتی دارند، هر چند ممکن است نوع تقاضای نیروی کار را تغییر دهند.

در حالت (ب) وضعیت دیگری نیز قابل تصور است و آن این‌که تخصیص منابع اعتباری به یک طرح نیمه تمام، منجر به این شود که طرح مذکور به پایان برسد. در این جا دو حالت پیش می‌آید.

۱) طرح سرمایه‌گذاری به بهره‌برداری رسیده در زمره بنگاه‌های اقتصادی

معمولی باشد، مانند مجتمع‌های کشت و صنعت و کارخانجات تولیدی. در این صورت می‌توان انتظار داشت که اشتغال مستقیم و غیرمستقیم ناشی از آن افزایش یابد.

۲) طرح سرمایه‌گذاری به بهره‌برداری رسیده در زمرهٔ بنگاه‌ها و طرح‌های زیربنایی باشد، مانند سدها، جاده‌ها، ساختمان‌ها و نیروگاه‌ها. در این‌جا، این احتمال وجود دارد که اشتغال مستقیم و غیرمستقیم جدید کم‌تر از اشتغال مستقیم و غیرمستقیم قبلی باشد. اگر استدلال شود که این طرح‌های زیربنایی زمینه‌ساز فعالیت بنگاه‌های پایین دستی خود هستند، باید در نظر داشت که بنگاه‌های مذکور خود نیازمند سرمایه‌گذاری مستقل هستند.

پ) در حالت سوم می‌توان انتظار داشت که منابع اعتباری به بنگاه‌های اقتصادی که مشغول فعالیت هستند، اختصاص یابند. در این صورت وضعیت‌های زیر قابل بررسی هستند:

۱) منابع اعتباری صرف جایگزینی ابزار و ماشین‌آلات و ترمیم ساختمان‌ها بشود (هزینهٔ استهلاک). در این وضعیت اشتغال مستقیم تقریباً ثابت است ولی اشتغال غیرمستقیم افزایش می‌یابد.

۲) منابع اعتباری صرف نوسازی فرایند تولید شوند. در این صورت اشتغال مستقیم کاهش می‌یابد (بیکاری فن شناختی) ولی در صورتی که نوسازی فرایند منشأ داخلی داشته باشد اشتغال غیرمستقیم افزایش می‌یابد و اگر منشأ خارجی داشته باشد، اصولاً در کشور اشتغال ایجاد نخواهد کرد.

۳) به منظور نیل به ظرفیت اسمی یا افزایش ظرفیت منابع اعتباری صرف گسترش فعالیت‌های بنگاه شوند. در این صورت اشتغال مستقیم و غیرمستقیم

افزایش می‌یابد.

ع) منابع اعتباری صرف تأمین نقدینگی یا سرمایه در گردش بنگاه‌ها شوند. در این صورت اشتغال مستقیم ثابت است ولی می‌توان انتظار داشت که اشتغال غیر مستقیم افزایش یابد.

طرح موضوع‌های بالا با این هدف بوده است که ابعاد مختلف مسأله بسیار مهم آثار اشتغال‌زایی منابعی که در بودجه صرف می‌شوند روشن شود و این نکته تبیین شود که استدلال‌های رایج مبنی بر ایجاد هر فرصت شغلی در ازاء مقدار معینی منابع ارزی و ریالی، با این که خالی حقیقت نیست، نمی‌تواند به عنوان یک روش دقیق در ارزیابی اشتغال‌زایی بودجه به کار گرفته شود.

۱. ردیابی، نحوه عمل و اثربخشی سیاست‌ها

برنامه سوم توسعه با اولویت دادن به اشتغال و هدف قلمداد کردن آن، به طور مشخص‌تری به مباحث اشتغال‌زایی پرداخته است. مواد ۴۸ تا ۵۷ قانون برنامه سوم، سیاست‌های مصوب دولت را برای حفظ و گسترش فرصت‌های شغلی در برنامه سوم توسعه مشخص کرده است. به نظر می‌رسد، بودجه‌های سنواتی که مهم‌ترین سند مالی و سیاستگذاری دولت در هر سال مالی است، بهترین فضا برای عملیاتی کردن و مطرح شدن سیاست‌های اشتغال‌زایی برنامه توسعه باشند. جداول ذیل مختصری از ردیابی این سیاست‌ها را در قانون برنامه سوم، بودجه سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و لایحه بودجه ۱۳۸۱ ارائه می‌کند. گزارش مبسوط این ردیابی برای قانون برنامه سوم و قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ در مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی موجود است.

در این جدول منظور از ردیابی، مشخص کردن ماده یا تبصره در قانون یا لایحه و منظور از اقدام و نحوه عمل، تصمیم مصوب قانون یا لایحه و منظور از اثربخشی، نتیجه پیش آمده یا قابل پیش‌بینی از اجرای تصمیم مصوب است.

این بررسی ما را به نتایج زیر می‌رساند:

۱. از ۱۰ مادهٔ مربوط به فصل سیاست‌های اشتغال برنامهٔ سوم، پس از گذشت نزدیک به دو سال از تاریخ تصویب برنامهٔ سوم، چهار ماده شامل مواد ۵۱، ۵۲، ۵۵ و ۵۷ هنوز آیین‌نامه اجرایی مصوب ندارند.

۲. از میان سایر مواد، مواد ۴۸، ۴۹، بند الف ۵۰، ۵۳ و ۵۶ فقط آیین‌نامهٔ اجرایی مصوب دارند و هیچ‌گونه اثری از آن‌ها در قوانین بودجه سنواتی دیده نمی‌شود.

۳. بندهای (ب) و (ج) مادهٔ ۵۰ قانون برنامهٔ سوم نسبت به سایر مواد فصل اشتغال این قانون در بودجه‌های سنواتی دارای اثربخشی بیشتری است، ولی در مورد این قانون نیز یک تغییر محتوایی در متن بودجه‌های سنواتی وجود دارد. در بند (ج) مادهٔ ۵۰ قانون برنامهٔ سوم شاخص بیکاری به عنوان مبنای توزیع تسهیلات تعیین شده است، در حالی که در بند (ج) تبصرهٔ ۳ قانون بودجهٔ سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ شاخص‌های مهاجرت، استعداد و ظرفیت هر استان مدنظر قرار گرفته‌اند. پدیده‌هایی مثل مهاجرت، استعداد و ظرفیت استان مشابه پدیدهٔ بیکاری نیستند. در بند (ج) تبصرهٔ ۳ لایحه بودجهٔ سال ۱۳۸۱ تعیین شاخص‌ها به بعد و به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و شورای عالی اشتغال و تصویب هیأت وزیران موکول شده است.

۴. در لایحه بودجهٔ سال ۱۳۸۱ نسبت به قانون بودجهٔ سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰،

از حیث سیاست‌های اشتغال‌زایی، تغییر محتوایی مشاهده نمی‌شود. تنها چند تبصره جابه‌جا شده و در تبصره ۱۳ کمک‌هایی برای مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای آزاد در نظر گرفته شده است.

قانون برنامه سوم		قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لایحه بودجه سال ۱۳۸۱	
ردیابی	اقدام و نحوه عمل	الزامی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	الزامی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	الزامی	ردیابی
ماده ۴۸	سازماندهی و حسب آوری تسلیح خارجی شامل فاقد پروانه کار و انتقال آنان به کشور خود به شرطی که تهدید حالی نداشته باشند پس تمرکز آنان در اردوگاههای مشخص در سال اول برنامه.	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد
ماده ۴۹	- تخفیف در مجازات حقی بجهت سهم کارفرما - کاهش مالیات کارفرمایی که اقدام به استخدام نیروی کار جدید از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی می کنند.	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد

قانون برنامه سوم			قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لایحه بودجه سال ۱۳۸۱		
ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریختی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریختی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریختی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریختی
ماده ۵۰	اجازه به دولت برای ایجاد اشتغال در مناطق کم‌تر توسعه یافته از طریق:	تهیه متن پیشنهادی آیین‌نامه اجرایی به (الف) مساعیت از تاریخ حقوق و عوارض ۱۳۷۹/۹/۱۲	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد
بند «الف»											
بند «ب»	(ب) پرداخت تسهیلات از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی و طرح‌های خوداشتغالی	قوانین تبصره ۳ بند ۵طه	تجویز به تخصیص حداکثر ۵ درصد اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۷۹ دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت فسخی از سود کارمزد تسهیلات بانکی پرداخت شده و کمک به عملیات زیربنایی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی	تبصره ۳ بند ۵طه	تجویز به تخصیص حداکثر ۱۰ درصد اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۸۰ دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت فسخی از سود کارمزد تسهیلات بانکی پرداخت شده و کمک به عملیات زیربنایی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی	تبصره ۳ بند ۵طه	تجویز به تخصیص حداکثر ۱۰ درصد اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۸۰ دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت فسخی از سود کارمزد تسهیلات بانکی پرداخت شده و کمک به عملیات زیربنایی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی	تبصره ۳ بند ۵طه	تجویز به تخصیص حداکثر ۱۰ درصد اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۸۰ دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت فسخی از سود کارمزد تسهیلات بانکی پرداخت شده و کمک به عملیات زیربنایی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی	تبصره ۳ بند ۵طه	تجویز به تخصیص حداکثر ۱۰ درصد اعتبارات طرح‌های عمرانی سال ۱۳۸۰ دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت فسخی از سود کارمزد تسهیلات بانکی پرداخت شده و کمک به عملیات زیربنایی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی

قانون برنامه سوم		قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لايحه بودجه سال ۱۳۸۱	
ردیابی	اقدام و نحوه عمل	اثر بخشی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	اثر بخشی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	اثر بخشی	ردیابی
ماده ۵۰ بند ۲ ح	اعطای تسهیلات سرمنای شاخص بیکاری	قولین	نصرت ۳ بند	تخصیص حداقل ۶۰ درصد از مانده سرمایه گذاری	تحریک	نصرت ۳ بند	تخصیص حداقل ۶۵ درصد از مانده سرمایه گذاری	تحریک	
		سنوایش	حج	تسهیلات بانکی سهم بخش های تعاونی و غیردولتی و خصوص برای افزایش اعطای تسهیلات با اهداف اشتغال زایی	تسهیلات بانکی سهم بخش های تعاونی و غیردولتی و خصوص برای افزایش اعطای تسهیلات با اهداف اشتغال زایی	حج	تسهیلات بانکی سهم بخش های تعاونی و غیردولتی و خصوص برای افزایش اعطای تسهیلات با اهداف اشتغال زایی	تسهیلات بانکی سهم بخش های تعاونی و غیردولتی و خصوص برای افزایش اعطای تسهیلات با اهداف اشتغال زایی	
				به مناطق توسعه نیافته	به مناطق توسعه نیافته		به مناطق توسعه نیافته	به مناطق توسعه نیافته	
				براساس شاخص های مهاجرت، استعداد و ظرفیت های هر استان	براساس شاخص های مهاجرت، استعداد و ظرفیت های هر استان		براساس شاخص های مهاجرت، استعداد و ظرفیت های هر استان	براساس شاخص های مهاجرت، استعداد و ظرفیت های هر استان	
							برنامه ریزی کشور و شورای عالی اشتغال به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.		

قانون برنامه سوم			قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لایحه بودجه سال ۱۳۸۱		
ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التزییحی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التزییحی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التزییحی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التزییحی
ماده ۵۱	اختصاص سهمیه‌های خاص در پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی که در زمینه ایجاد آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای اقدام می‌کنند.	هنوز آیین‌نامه اجرایی ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	تخصیص اعتبار به صورت تسهیلات اعتباری، وجوه اداره شده، کمک سود تسهیلات بانکی، کمک‌های بلاعوض یا تلفیقی از آنها برای مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای آزاد و ... که حداقل ۵۰ درصد اعتبار را از منابع داخلی خود برای فعالیت در راستای کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور تأمین می‌کنند.	تخصیص اعتبار به صورت تسهیلات اعتباری، وجوه اداره شده، کمک سود تسهیلات بانکی، کمک‌های بلاعوض یا تلفیقی از آنها برای مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای آزاد و ... که حداقل ۵۰ درصد اعتبار را از منابع داخلی خود برای فعالیت در راستای کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور تأمین می‌کنند.	۱۳ بند «ب»	وجود ندارد	وجود ندارد

قانون برنامه سوم			قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لایحه بودجه سال ۱۳۸۱		
ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریکشنی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریکشنی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریکشنی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التریکشنی
ماده ۵۲	اعمال نرخ‌های ترجیحی برای هزینه‌های برق کارخانجات و تسهیلات و آب و فاضلاب برای حمایت از تولید	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد
ماده ۵۳	تشکیل کمیته‌ای برای برنامه‌ریزی هدایت و نظارت و پیش‌بینی تمهیدات لازم برای اعزام نیروی کار به خارج	در حد تهیه تصویب و ابلاغ پیش‌بینی تمهیدات لازم برای اعزام نیروی کار به خارج	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد

قانون برنامه سوم			قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لایحه بودجه سال ۱۳۸۱		
ردیابی	القدام و نحوه عمل	الریختلی	ردیابی	القدام و نحوه عمل	الریختلی	ردیابی	القدام و نحوه عمل	الریختلی	ردیابی	القدام و نحوه عمل	الریختلی
			تبصره ۱۱	اعطای تسهیلات	تحریرک	تبصره ۳ بند	افزایش سرمایه	تحریرک			
			بند «ب»	توسط صندوق محدود و	توسط صندوق محدود و		دولت در صندوق محدود و				
				حمايت از مقطعی	حمايت از مقطعی		حمايت از مقطعی				
				فرصت‌های شغلی تقاضای کل و	فرصت‌های شغلی تقاضای کل و		فرصت‌های شغلی تقاضای کل و				
				برای طرح‌های افزایش	برای طرح‌های افزایش		برای اعطای افزایش				
				زودبازده خود مقطعی و	زودبازده خود مقطعی و		تسهیلات به مقطعی و				
				اشتغالی تا میزان ۱۵ محدودتر	خوداشتغالی تا محدودتر		طرح‌های زودبازده محدودتر				
				میلیون ریال برای اشتغال	میزان ۱۵ میلیون اشتغال		اشتغال‌زا و اشتغال				
				هر فرصت شغلی ایجاد شده	ریال برای هر فرصت شغلی ایجاد شده		خوداشتغالی تا میزان ۳۰ میلیون ریال				

لائحه بودجه سال ۱۳۸۱			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون برنامه سوم		
ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التربخشی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التربخشی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التربخشی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	التربخشی
وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد
										تخصیص ۳ درصد از سپرده‌های قانونی بانک‌ها برای اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی. دلمپروزی. احداث ساختمان و مسکن و تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی با ویژگی اشتغال‌زایی	ماده ۵۵

قانون برنامه سوم			قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لايهة بودجه سال ۱۳۸۱		
ردیابی	القدام و نحوه عمل	التریکشی	ردیابی	القدام و نحوه عمل	التریکشی	ردیابی	القدام و نحوه عمل	التریکشی	ردیابی	القدام و نحوه عمل	التریکشی
ماده ۵۶	تخصیص حداقل ۷۰ درصد از سپرده‌های ابلاغ و اصلاح فرض الحسنه نظام بانکی به صورت و آیین‌نامه تسهیلات بدون بهره اجرائی به اشخاص حقوقی و حقیقی که ایجاد اشتغال کند برای هر متقاضی تا ۳۰ میلیون ریال همچنین آموزش نحوه پرداختن به حشر و مشاغل مختلف کوچک که احتیاج به سرمایه کم دارند از طریق صدا و سیماى جمهوری اسلامی ایران با همکاری سازمانها و وزارتخانهها و مؤسسات دیربط در امر اشتغال	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد

قانون برنامه سوم			قانون بودجه سال ۱۳۷۹			قانون بودجه سال ۱۳۸۰			لایحه بودجه سال ۱۳۸۱		
ردیابی	اقدام و نحوه عمل	الریختنی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	الریختنی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	الریختنی	ردیابی	اقدام و نحوه عمل	الریختنی
ماده ۵۷	اولویت دادن به اینترگران در اخذ تسهیلات در تمامی برنامه‌های اشتغال‌زایی	نامعین	نصرة ۳ بند ۵۵	اولویت دادن به اینترگران در اخذ تسهیلات منظور شده برای جلوگیری از فرار معزها	نامعین	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود ندارد

۲. نگاهی به تبصره‌های لایحه بودجه ۱۳۸۱

سیاست‌های پیش‌بینی شده در تبصره ۳ لایحه بودجه در زمینه اشتغال عموماً با همان نگرش سنتی در قالب عملیات شبه بودجه‌ای بر سیستم بانکی تحمیل می‌شود. به همین دلیل نیز موضوع‌های مربوط به تسهیلات بانکی و امور اشتغال در یک تبصره جمع شده‌اند. طی چند ساله گذشته نظام بانکی در کشور، برای اجرای صحیح سیاست‌های دولت به لحاظ کیفی و کمی و تخصیص منابع به شیوه‌های دستوری (غیربازاری) صلاحیت‌های نهادی لازم را نداشته و عملیات شبه مالی، مانند تبصره‌های تکلیفی، عموماً اثربخشی محدودی داشته و کمک چندانی به روند نزولی سطح بهره‌وری و کارایی فعالیت‌های مربوط نکرده است. کافی است توجه کنیم که علی‌رغم آن‌که تسهیلات اعطایی، به منظور طرح‌های خود اشتغالی، از ۱۵ میلیون ریال برای هر فرد در لایحه بودجه ۱۳۸۰ به ۳۰ میلیون ریال در لایحه بودجه ۱۳۸۱ افزایش یافته، اعتبارات تخصیص یافته برای این منظور در ردیف ۱۱۲۵۱۱ تنها بیست درصد (از ۴۰۵,۰۰۰ میلیارد ریال به ۵۰۰,۵۰۰ میلیارد ریال) رشد کرده است. لذا با وجود آن‌که مقدار وام اختصاص یافته به هر متقاضی و احتمالاً تعداد متقاضیان بالا رفته، اما هنوز کل اعتبارات تخصیصی (عرضه وجوه) به طور متناسب افزایش نیافته و شکاف موجود، تنها فرصت‌هایی را برای فعالیت‌های رانت جویانه غیرمولد فراهم می‌آورد. ضمن آن که در عوامل محیطی سه گانه نیز، به شرحی که در مقدمه بحث آمده است، تغییر محسوسی به نفع فعالیت‌های مولد مشاهده نمی‌شود. نکته با اهمیت آن است که منابع مالی که به این ترتیب (عملیات شبه مالی) به اشتغال اختصاص

می‌یابند ممکن است اثر نهایی با اهمیتی بر گسترش اشتغال نداشته باشند. چنانچه تسهیلات سیستم بانکی به گسترش تولید و فعالیت اقتصادی منجر شود اشتغال را نیز افزایش می‌دهد. در غیر این صورت تکالیف بودجه‌ای که به منظور گسترش اشتغال بر دوش سیستم بانکی قرار می‌گیرد می‌تواند آثار جایگزینی ایجاد کند، یعنی انتظار می‌رود که اشتغال صرفاً از برخی فعالیت‌های اقتصادی (که احتمالاً با سودآوری بیش‌تری همراه است) به بخش‌ها یا طرح‌های مورد نظر سیاستگذاران منتقل شود.

در غیاب یک نظام کارآمد نظارتی، انگیزه‌های رانت‌جویی ناشی از عملیات شبه بودجه‌ای نیز آثار تسهیلات اعطایی سیستم بانکی را بر اشتغال کاهش می‌دهد. اعتباراتی که بانک‌ها یا صندوق‌های اشتغال براساس تکالیف بودجه‌ای به متقاضیان اختصاص می‌دهند به دلیل فقدان صلاحیت‌های نظارتی کافی در سیستم بانکی با نوعی رانت (مانند نرخ‌های کارمزد پایین و تضمین‌های دولتی) همراه است. لذا متقاضیان این تسهیلات ممکن است علی‌رغم آن که منابع مالی لازم را برای فعالیت‌های مورد نظر در اختیار داشته باشند، برای برخورداری از مزایای تسهیلات اعتباری حیره‌بندی شده در صف متقاضیان قرار گیرند. به عبارت دیگر، در غیاب چنین تسهیلاتی میزان اشتغال به همان نسبت کاهش نمی‌یابد و پس‌اندازها و منابع مالی خصوصی، جایگزین (حداقل بخشی از) اعتبارات سیستم بانکی (یا سایر صندوق‌ها) می‌شود. لذا، تا زمانی که صلاحیت‌های نهادی لازم برای تخصیص منابع مالی به شیوه‌های غیربازاری وجود نداشته باشد اثر نهایی چنین تسهیلاتی بر اشتغال و تولید حتی ممکن است کم‌تر از زمانی باشد که این تسهیلات با شرایط غیررانتی به بخش‌های دیگر اختصاص پیدا می‌کند. در واقع علی‌رغم آن‌که

اعتبارات و تسهیلات خاص اشتغال‌زایی در سال ۱۳۸۰ نسبت به سال ۱۳۷۹ به حدود ۲ برابر افزایش یافت (جدول ذیل را ملاحظه کنید) به نظر نمی‌رسد که این اعتبارات آثار معنی‌داری بر نرخ بیکاری گذاشته باشند. احتمالاً به همین دلیل است که حجم اعتبارات مذکور در اکثر تبصره‌ها و ردیف‌های مختلف لایحه بودجه ۱۳۸۱ نسبت به قانون بودجه سال قبل تغییر محسوسی نکرده است.

تصویر کلی اعتبارات مربوط به توسعه اشتغال در قوانین بودجه

سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور*

ارقام به میلیارد تومان

ردیف	عنوان	سال ۱۳۷۹	سال ۱۳۸۰	سال ۱۳۸۱
	جمع کل (الف و ب)	۸۱۶۴	۱۵۵۴۵/۵	۱۹۹۷۸/۹
الف	اعتبارات و تسهیلات خاص اشتغال‌زایی	۶۷۱	۱۳۶۴	۱۳۸۶/۴
الف-۱	تسهیلات تکلیفی بند ج تبصره ۳	۲۳۷	۲۰۲	۱۹۱
الف-۲	وجوه اداره شده جزء ۲ بند تبصره ۲۹	۲۶۷	۴۵۰	۴۵۰
الف-۳	وجوه اداره شده و کمک‌های فنی و اعتباری بند الف تبصره ۱۱	۷۷	۸۱	۱۳۰/۵
الف-۴	صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی بند ب تبصره ۱۱	۴۱	۴۱	۴۱
الف-۵	کمک به صندوق توسعه اشتغال روستایی (ردیف ۵۰۳۲۵۹)	۱	۱۰	۱۰
الف-۶	اعتبارات مربوط به اشتغال زوج‌های جوان (بند تبصره ۳۶)	۸	—	—
الف-۷	اعتبارات اشتغال‌زایی در اختیار دستگاه‌های حمایتی (بند تبصره ۱۱)	۴۰	۵۰	۴۸
الف-۸	تسهیلات موضوع ماده ۵۵ قانون برنامه سوم	—	۲۷	۲۷
الف-۹	تسهیلات موضوع ماده ۵۶ قانون برنامه سوم	—	۴۸۹	۴۸۹
الف-۱۰	وجوه اداره شده بند «ل» تبصره ۲۵	—	۱۵	—

* گزارش کلان لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ ارائه شده به کمیسیون تلفیق.

ادامه - تصویر کلی اعتبارات مربوط به توسعه اشتغال در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور

ارقام به میلیارد تومان

ردیف	عنوان	سال ۱۳۷۹	سال ۱۳۸۰	سال ۱۳۸۱
ب	اعتبارات و تسهیلات غیر مستقیم	۷۴۹۳	۱۴۱۸۱/۵	۱۸۵۹۲/۵
ب-۱	اعتبارات مناطق توسعه نیافته (ردیف ۵۰۳۲۸۸)	۲۶	۳۰	۳۰
ب-۲	سازوکار پیش‌بینی شده در بند ط تبصره ۳ قانون بودجه	۱۳۲ ^(۱)	۳۴۰ ^(۱)	۵۴۱ ^(۱)
ب-۳	اعتبارات عمومی پیش‌بینی شده برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی	۵۷۶	۶۷۸	۱۳۷۹
ب-۴	سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی شرکت‌ها	۵۹۵۹	۹۵۳۰	۱۵۱۰۰
ب-۵	سازوکار پیش‌بینی شده در اصلاحیه ماده ۶۰ قانون برنامه سوم	۸۰۰ ^(۲)	۲۸۰۰ ^(۳)	—
ب-۶	استفاده از اعتبارات جزء ۱-۳ بند ل تبصره ۲۹	—	۸۰۰	۱۵۴۰
ب-۷	تأمین هزینه کارورزی فارغ‌التحصیلان بیکار جزء ۴ بند الف تبصره ۴	—	۳/۵	۲/۵

۱. اعتبار بالقوه برای اختصاص به بارانه سود و کارمزد تسهیلات تکلیفی

۲. معادل یک میلیارد دلار

۳. معادل سه و نیم میلیارد دلار

۳. آثار یکسان‌سازی نرخ ارز بر اشتغال

چنانچه یکسان‌سازی نرخ ارز باعث شود که تقاضای داخلی جانشین واردات شود، احتمالاً تولید و اشتغال را افزایش می‌دهد. این افزایش، به ویژه در بخش کشاورزی، برای کالاهای اساسی یارانه‌ای ممکن است چشم‌گیرتر باشد. به علاوه، با افزایش هزینه‌های وارداتی کالاهای سرمایه‌ای در شرایط عادی و به شرط مساعد بودن عوامل نهادی مثل قانون کار، تولیدکنندگان برای توسعه ظرفیت‌های تولیدی احتمالاً گرایش بیش‌تری به استفاده از فناوری کاربر خواهند داشت. اثر مذکور در بلندمدت به مراتب بیش‌تر است. در مقابل، هزینه‌های تولید برخی بنگاه‌ها و طرح‌های اقتصادی و پدیده کمبود نقدینگی ممکن است آن‌قدر افزایش یابد که توجیه اقتصادی و ادامه تولید و اشتغال را در این فعالیت‌ها متوقف یا محدود کند. چنین پیامدهایی به خصوص در کوتاه مدت نگران‌کننده‌تراند. لذا سیاست‌های جبرانی برای جلوگیری از کاهش اشتغال و تولید در این فعالیت‌ها با اهمیت است. با توجه به شناوری نرخ ارز و افزایش هزینه‌های تولید به خصوص حقوق و دستمزد، انگیزه‌های صادراتی که در گذشته عمدتاً بر گران کردن نرخ ارز استوار بوده است کاهش می‌یابند. لذا، چنانچه بهره‌وری و کارایی اقتصادی و توانمندی‌های مدیریتی در بخش‌های صادراتی رشد چشم‌گیری نداشته باشد، توسعه اشتغال و تولید در این بخش‌ها، ناشی از تغییر قیمت‌های نسبی بسیار محدود خواهد بود.

با یکسان‌سازی نرخ ارز، در صورتی که تقاضا برای تولیدات داخلی جایگزین آن شود، میزان رشد واردات محدود می‌شود. اما انتظار می‌رود که برای جلوگیری

از کاهش نرخ ارز و تأمین منابع ریالی در بودجه، واردات کالاها حداقل از طریق سیاست آزادسازی واردات (کاهش تعرفه‌ها و محدودیت‌های وارداتی) افزایش یابد. این امر تهدیدی جدی برای تولید و اشتغال داخلی (حداقل در کوتاه مدت) محسوب می‌شود. همچنین احتمال می‌رود که با فروش ارز به سیستم بانکی (برای جلوگیری از کاهش بیش از حد پیش‌بینی نرخ ارز و تأمین نیازهای مالی دولت) پایه پولی و نقدینگی بیش از مقدار مورد انتظار افزایش یابد. در هر صورت، آثار ترکیبی این سیاست‌ها بر اشتغال و تولید در کوتاه مدت و بلندمدت نگران‌کننده و حائز اهمیت فراوان است. در مجموع، یکسان‌سازی نرخ ارز فرصت‌هایی بسیار محدود و تهدیدهایی جدی را برای اشتغال و تولید در افق‌های زمانی مختلف ایجاد می‌کند. مدیریت صحیح مجموعه سیاست‌های اقتصادی (پولی، ارزی، تجاری و ساختاری) و اقدامات جبرانی، عامل بسیار تعیین‌کننده‌ای در برآیند آثار فوق خواهد بود.

۴. جمع‌بندی

۱. **ضرورت تحول در دیدگاه کلی مدیریت توسعه نسبت به امر اشتغال**
 برآوردهایی که با تکیه بر داده‌های سرشماری سال ۱۳۷۵ صورت گرفته از وجود یک پدیده جمعیتی بسیار مهم در دوره سال‌های اولیه دهه ۱۳۷۰ تا سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ (حدود سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۲) حکایت می‌کند، که وجود یک جمعیت ۳۶ میلیونی زیر ۲۵ سال است. این پدیده در صورت برخورد عالمانه می‌تواند برای توسعه اقتصاد ایران یک فرصت طلایی و استثنایی به حساب آید و

در غیر این صورت حتی برای امنیت ملی کشور تهدیدی جدی باشد. اقتضائات این پدیده هیچ تناسبی با عادات مألوف چند دهه گذشته بازار کار و نظام سیاستگذاری ما ندارد و بنابراین با ابزارهای سنتی تخصیص ارز و ریال بیش تر، قابل درک، ساماندهی و حل و فصل نیست.

این پدیده متوسط عرضه نیروی کار را طی سالهای مورد اشاره ناگهان به حدود سه برابر افزایش داده و یکی از چشم اندازهای مهم آن حرکت جدی به سمت تخصصی شدن بازار کار است. «دولت» و بخش عمومی دیگر قادر به تداوم مسئولیت‌های گذشته در زمینه خلق شغل نیستند و رویه‌ها، طرز تلقی‌ها و سیاست‌های سنتی دولت با چالشی جدی مواجه است. این در حالی است که بخش خصوصی هم در چارچوب شرایط محیطی موجود، انگیزه، تمایل و توان کافی برای مواجهه با این مسأله ملی را ندارد.

۲. ضرورت تمرکز بر سیاست‌های معطوف بر تولد بنگاه‌های اقتصادی

برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهند، در حالی که موضوع اصلی ایجاد اشتغال ایجاد زمینه‌ها و شرایط محیطی برای تولد بنگاه‌های اقتصادی جدید است، در تداوم روندهای پیشین، عناصر و ارکان اصلی سیاستگذاری‌های کلان کشور توجه و اعتنای چندانی به شرایط و پیش نیازهای چنین مسأله‌ای ندارند. برآوردها حاکی از آن است که در کل برنامه سوم و در راستای مواجهه با چالش اشتغال، نیاز به تولد حداقل ۳۰۰،۰۰۰ بنگاه اقتصادی جدید است. براساس برآوردهای گزارش بازشناسی وضعیت منابع انسانی و تراز نیروی انسانی متخصص کشور، در بخش صنعت تا سال ۱۳۷۸ حدود ۵۹۱،۰۰۰ کارفرما (یعنی بنگاه‌های دو نفره و بیش تر)

داشته‌ایم. این رقم در سال ۱۳۸۳ به ۷۴۹,۰۰۰ کارفرما و در سال ۱۳۸۸ به ۹۲۰,۰۰۰ کارفرما خواهد رسید. به بیان دیگر، برای مواجهه با چنین تحولی از سال جاری تا پایان سال ۱۳۸۸ باید شرایط لازم برای تولد روزانه ۸۵ بنگاه جدید فراهم شود. این در حالی است که در سال ۱۳۷۸ کم‌تر از یک درصد شاغلان بخش خصوصی را دانش‌آموختگان دانشگاهی تشکیل می‌داده‌اند و تا سال ۱۳۸۳ نیز نسبت مزبور در حد کم‌تر از ۲ درصد باقی خواهد ماند. اصلاح نظام پاداش اقتصادی و متناسب کردن برخورداری‌های مادی با حداقل صلاحیت‌های علمی، مهارتی و میزان تلاش‌های مولد، برای آینده بهتر بخش خصوصی ایران امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. با توجه به این که در بودجه سال آتی نیز مانند سال‌های گذشته همت اصلی بودجه معطوف به افزایش تقاضای کل است و هیچ توجه معناداری به عرضه کل و ایجاد شرایط لازم برای افزایش آن مشاهده نمی‌شود، این مسأله اهمیت بیش‌تری دارد. در چنین شرایطی، پیش‌بینی افزایش وام‌های اشتغال و پرداخت آن به کسانی که حتی توان ارائه سفته هم ندارند، بدون توجه به این که با این حد از ظرفیت و توانمندی چگونه می‌خواهند این حجم از منابع را مدیریت کنند و در کادر خود اشتغالی، آنچنان فرصت‌های شغلی برای خود فراهم کنند که هم امورات خود را به نحو بهتری بگذرانند و هم باری از دوش جامعه بردارند، شایسته تأمل بیش‌تری است.

۳. انتخاب نقطه عزیمت مناسب برای حل و فصل مشکل اشتغال

براساس مندرجات سند پیوست شماره یک برنامه سوم، در فاصله دو دهه ۱۳۷۵-۱۳۵۵ در مجموع رقمی معادل با ۵,۵۷۵,۰۰۰ فرصت شغلی جدید در کل

فعالیت‌های اقتصادی در کشور ایجاد شده است که نمایانگر رشد متوسط حدود ۲/۵۵ درصد است. با توجه به این که رشد متوسط تولید ناخالص داخلی طی همین دوره، در حدود ۱/۲ درصد بوده است، به روشنی ملاحظه می‌شود که بخش قابل توجهی از مشاغل ایجاد شده منطبق اقتصادی مشخصی ندارند. صرف نظر از این مسأله، حدود ۵,۲۱۹,۰۰۰ مورد (یا ۹۰/۴ درصد) از کل فرصت‌های شغلی ایجاد شده طی این دوره به حوزه اقتصاد شهری و بقیه به مناطق روستایی کشور تعلق یافته است؛ در حالی که در آغاز این دوره، یعنی سال ۱۳۵۵، اندکی بیش از ۴۷ درصد و در پایان آن، یعنی سال ۱۳۷۵، اندکی بیش از ۶۱/۳ درصد از کل جمعیت کشور شهرنشین بوده‌اند. توجه به این عدم تناسب هنگامی اهمیت بیشتری می‌یابد که بدانیم براساس شواهد تجربی در سه دهه اخیر، بالاترین سطوح موفقیت در زمینه ایجاد فرصت‌های شغلی مولد و با خصلت توسعه‌ای در کشورهای ایجاد شده است که برای ایجاد فرصت‌های شغلی جامعه روستایی را به عنوان نقطه عزیمت انتخاب کرده‌اند. در همین دوره، در کشورهای که شهر را به عنوان سرآغاز حل مشکل بیکاری برگزیده‌اند، در برخی موارد، مانند تجربه هند، به ازای هر یک فرصت شغلی ایجاد شده در شهرها، انگیزه مهاجرت روستایی برای سه نفر به وجود آمده است. به این ترتیب، تنها بر پیچیدگی‌ها و دشواری‌های مسأله اضافه شده است. با توجه به تجربیات چند دهه گذشته، با اصلاح برخی طرز تلقی‌های نادرست، مانند منحصر دانستن بخش کشاورزی به فعالیت‌های زراعی و در نظر گرفتن صنعت به عنوان یک پدیده صرفاً شهری می‌توان چشم‌اندازهای امیدبخشی را ترسیم کرد. این مسأله با توجه به مستندات عملکرد برنامه دوم توسعه که نشان دهنده بهره‌وری به نسبت بالاتر نیروی کار

شاغل در بخش کشاورزی و نسبت سرمایه‌ها به تولید بسیار پایین‌تر این بخش است، می‌تواند بخشی از نگرانی‌های سال‌های آینده را کاهش دهد.

۴. تهدیدهای آزادسازی واردات

تجربه سال گذشته نشان داد، بانک مرکزی به دلایل گوناگون در چارچوب الزام‌های بودجه‌ای آن سال قادر به فروش ارز گران قیمت نبود و برای حل این ناتوانی به جای برخورد اصولی با مسأله، رویکرد افزایش دارایی‌های خارجی بانک و نشر پول را برگزید. از این نظر الزام قانونی یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۸۱، کشور را در معرض یک خطر جدی قرار می‌دهد که ترجیح ملاحظات و مسائل کوتاه مدت بودجه‌ای دولت و اتخاذ رویکرد آزادسازی واردات برای ایجاد تقاضای کاذب جدید برای دلار و در نتیجه امکان‌پذیر شدن فروش دلار گران قیمت است. در چنین شرایطی، علاوه بر آن که بخش‌هایی از سرمایه‌گذاری‌های پیشین که به تولد واحدهای جدید تولیدی منتهی شده‌اند، برای استمرار فعالیت خود با چالش جدی روبه‌رو می‌شوند، تولد بنگاه‌های جدید نیز دچار مشکلات جدی خواهد شد. یک وجه مهم این مسأله، ناشی از برهم خوردن توازن شکننده، موجود میان عرضه و تقاضای پول به نفع قسمت تقاضای آن خواهد بود که پیامد اجتناب‌ناپذیر انتخاب نرخ‌های بالا برای اجرای یکسان‌سازی نرخ ارز است. وجه مهم دیگر آن نیز عبارت است از ایجاد فضای عدم اطمینان برای تولیدکنندگان داخلی، از طریق آزادسازی گسترده‌تر واردات. با توجه به تجربه یک ساله گذشته که در جهت حفظ نرخ ارز در قیمت‌های بالا، نزدیک به سه هزار قلم کالا مشمول سیاست آزادسازی واردات قرار گرفت، پیش‌بینی تدابیر مناسب برای پیشگیری از تکرار این سیاست نادرست اکیداً توصیه می‌شود.

فهرست گزارش‌های منتشر شده در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۱ کل کشور

ردیف	عنوان گزارش	شماره مسلسل
۱	بررسی کلی ساخت بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۱۰
۲	نظام درآمد - هزینه استانی در لایحه بودجه ۱۳۸۱	۶۳۱۵
۳	پیشنادهایی در مورد تبصره‌های ارجاع شده به کمیسیون‌های اقتصادی و اجتماعی (ویرایش اول)	۶۳۱۶
۴	چکیده‌ای از اطلاعات لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۱۱
۵	چشم انداز قیمت نفت خام، تولید و درآمد حاصل از صادرات نفت خام در سال‌های ۱۳۸۱	۶۳۲۰
۶	پیشنادهایی در مورد تبصره‌های ارجاع شده به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی (ویرایش اول)	۶۳۲۲
۷	بخش مسکن و شهرسازی در برنامه سوم توسعه لایحه بودجه ۱۳۸۱	۶۳۲۵
۸	تصویری از ساماندهی و واگذاری شرکت‌های دولتی	۶۳۱۲
۹	همسنگی برخی از سیاست‌های لایحه بودجه ۱۳۸۱ با برنامه سوم توسعه	۶۳۲۶
۱۰	پیشنادهایی در مورد تبصره‌های ارجاع شده به کمیسیون آموزش و تحقیقات	۶۳۲۷
۱۱	مروری بر تبصره‌های بخش بهداشت و درمان در لایحه بودجه ۱۳۸۱	۶۳۲۸
۱۲	مالیات‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۲۹
۱۳	بخش حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ و همسنگی آن با برنامه سوم توسعه	۶۳۳۰
۱۴	تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای ملی و استانی	۶۳۳۳
۱۵	ارز در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۳۴