

# نیاز به تغییر پارادایم در سیاست گذاری های مربوط به جوانان: نگاه از زاویه اشتغال مولد

فرشاد مومنی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۵/۲۳

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۸/۳

گزارش های بین المللی حکایت از آن دارد که متوسط اشتغال جوانان ایران (۱۵ - ۲۴ ساله) در زمره پایین ترین سطوح در میان کشورهای جهان است (۲۲ درصد) و در مقایسه با میانگین جهانی این نسبت (۴۱ درصد) فاصله معنی داری را به نمایش می گذارد.

در این مقاله با بهره گیری از روش توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر چارچوب نظری نهادگرایی جدید نشان داده شده است که سازه ذهنی "کوتاه نگری" یعنی ترجیح نظام وار امور کوتاه مدت در برابر "مصالح بلند مدت"، مهمترین عامل اتخاذ جهت گیری ها و شیوه های خاص تخصیص منابع و تبدیل فرصت های ناشی از برخورداری کشور از جمعیت به نسبت جوان به تهدیدهایی آزاردهنده است.

یافته های تحلیلی این پژوهش حکایت از آن دارد که اصلاحات جزئی و تک ساحتی در این شرایط، راه گشا نیست و نظام مدیریت توسعه ملی، نیازمند یک تغییر پارادایم بر محور اصلاح نظام وار ساختار نهادی در جهت ارتقای بنیه تولید ملی می باشد.

در پایان، خطوط کلی چگونگی اصلاح نظام وار ساختار نهادی ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** اشتغال، سیاستگذاری، اصلاح، ساختار نهادی و جوانان

---

<sup>۱</sup> استاد تمام، گروه برنامه ریزی و توسعه اقتصادی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

## مقدمه

هم اکنون، کشورمان شرایط بسیار خطیر و پیچیده ای را تجربه می کند. به گواه ویژه نامه برنامه ششم که در اسفند ماه ۱۳۹۳ از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی انتشار یافته، انبوهی از بحران های کوچک و بزرگ فراروی ماست که بعضی از آنها مانند بحران آب و بحران محیط زیست، اصل امکان تداوم بقا را به چالش کشیده است.

از آنجا که هیچ یک از این بحران ها در افق کوتاه مدت قابل حل و فصل نیستند، به طور طبیعی چشم امید کشور به جوانان دوخته می شود و از این زاویه، طرز نگاه ما به مسائل جوانان و راه حل هایی که برای ارتقای کیفیت و توانمندی آنها دنبال می شود، از ابعاد اهمیت بی سابقه ای برخوردار خواهد شد.

برای رویارویی با چالش های سیاستی حوزه جوانان، در اختیار داشتن تصویری درست از صورت مسائل و نیز برخورداری از یک فهم نظری عالمانه و قابل دفاع در زمره حیاتی ترین ابزارها به شمار می رود، چرا که با برخورداری از چنین رویکردی، امکان برخورد با مشکلات بنیادی در موضع اصلی آنها فراهم می شود و پرداخت هزینه های گزاف بابت آزمون و خطاهای بی فرجام و پر شمار نیز منتفی می گردد.

در این مقاله، با بهره گیری از دستگاه نظری نهادگرایی جدید تلاش می شود تا کانون اصلی نافرجام ماندن بخش بزرگی از رویکردهایی که برای حل و فصل مسائل جوانان اتخاذ شده است شناسایی و پیشنهادهای مشخصی برای برون رفت از شرایط کنونی ارائه گردد.

ایده محوری این مطالعه آن است که غفلت بنیادی از تمهید فرصت های شغلی مولد، از یک سو کشور را از ظرفیت ها و توانایی های گسترده جوانان محروم ساخته و بخشی از چالش ها و بحران های مورد اشاره از این ناحیه متوجه کشور و ناکام ماندن اهداف برنامه های توسعه شده است و از سوی دیگر، راهبردهایی کوتاه نگرانه مانند به تعویق انداختن اشتغال جوانان از طریق گسترش افراطی و کمی گرای آموزش عالی و انواع تشویق ها برای ازدواج و پرکردن اوقات فراغت، آنها را نیز به چالش های جدید و پرخسارتی تبدیل نموده است. به این ترتیب، کل نظام ملی در نحوه تعاملی که با مسائل جوانان انتخاب نموده یک بازی باخت-باخت را رقم زده که تنها از طریق ارزیابی دقیق و روشمند آن می توان چشم اندازهای امیدبخشی را برای آینده کشور تصویر نمود.

## روش‌شناسی و چارچوب نظری پژوهش

بخش بزرگی از تاریخ علوم اجتماعی و انسانی در دوره پس از اولین موج انقلاب صنعتی، به بررسی رابطه پیشه‌ها و اندیشه‌ها اختصاص داشته است. گروهی با اتخاذ رویکرد تحلیلی مادی-معیشتی که تعبیری ارزشمند و رسا بوده و به صورت روشمند توسط دانیل لیتل شرح و بسط داده شده است (لیتل، ۱۳۷۳) پیشه‌ها را اصیل دانسته و اندیشه‌ها را دنباله روی آنها تلقی می‌کرده‌اند. گروهی دیگر با تأکید بر عناصری همچون آزادی و انتخاب‌گری، بر نقش تعیین‌کننده و زیربنایی اندیشه‌ها در شکل‌دادن به پیشه‌ها تأکید ورزیده‌اند. در آموزه نهادگرایی جدید به شکل بدیع و به نسبت قانع‌کننده بر تعامل این دو البته با تأکید بر نقش زیربنایی اندیشه‌ها پافشاری شده است. داگلاس نورث، اقتصاددان بزرگ معاصر و برنده فیلد جایزه نوبل اقتصاد در فصل اول کتاب "درک فرآیند تحول اقتصادی" هنگامی که تلاش می‌کند تا طرح کلی فرآیند تحول اقتصادی را توضیح دهد، بر نقش تعیین‌کننده عوامل غیراقتصادی در شکل‌گیری تحول اقتصادی تأکید و تصریح می‌کند که تحول اقتصادی به گواه شواهد تجربی بیشمار و مبانی اندیشه‌ای قابل اعتنا، تابعی از سه مولفه تحول در کمیت و کیفیت جمعیت، تغییر در ذخیره‌دانی به ویژه دانش تسخیری برای غلبه بر طبیعت و بالاخره تغییر در چارچوب نهادی که ساختار انگیزشی آگاهانه جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌باشد. از میان این سه عامل، تغییر در ذخیره‌دانی و تغییر در ساختار انگیزشی، وجوه نرم افزاری تغییر در عملکرد اقتصادی را به نمایش می‌گذارد.

از دیدگاه داگلاس نورث، عنصر اندیشه و فرهنگ در این میان نقشی تعیین‌کننده و زیربنایی دارد. در عبارت پردازی‌های اکثریت قریب به اتفاق اقتصاددانان نهادگرایی جدید، عبارت نقش زیربنایی فرهنگ به کلی از صورت بندی مفهومی کارل مارکس از زیربنا و در تقابل قرار دادن آن با مفهوم روبنا فاصله دارد. در این جا، نهادگرایان جدید و در میان ایشان داگلاس نورث بر روی مضمون و محتوای اولویت برای زیربنا داشتن فرهنگ تمرکز و تأکید ویژه دارند. او در فصل اول کتاب "فهم فرآیند تحول اقتصادی"، در اولویت و اهمیت وجه اندیشه‌ای و فرهنگی توضیح می‌دهد که در ماجرای تحول اقتصادی با تقدم ایده‌ها و عقاید به مثابه عنصر اساسی در مسیر شکل‌گیری ساختار نهادی رو به رو هستیم که منشاء قیدهای رسمی و غیررسمی (نهادها) شده و به وابستگی به مسیر طی شده منجر می‌گردد. از دیدگاه نورث، در جریان تغییر وضع موجود نیز همچنان با اولویت و تقدم ایده‌ها و عقاید روبه رو هستیم؛ به این معنا که هر کوششی

برای تغییر، مستلزم صورت بندی اولیه وضعیت مطلوب در ذهن کارگزاران تغییر می باشد. به عبارت دیگر، هم در جریان شکل گیری وضع نامطلوب موجود و هم در جریان ایجاد تغییر و حرکت به سمت وضع مطلوب، ابتدا باید تکلیف در سطح اندیشه ای روشن شده باشد تا پس از آن از طریق استقرار ساختار نهادی مناسب که به تعبیر نورث در همین فصل اول کتاب "فهم فرآیند تحول اقتصادی" ترکیبی از مجموعه بایدها و نبایدهاست، ردگیری شود.

نوآوری بسیار خارق العاده داگلاس نورث در فصل اول این کتاب آن است که به شکل بدیعی نشان می دهد تجلی گاه های اصلی این نظام بایدها و نبایدها عبارت اند از: زبان، تولیدات مادی و نظام باورها در هر جامعه. (نورث، ۱۳۹۶: ۴۱-۳۲)

به این ترتیب ملاحظه می گردد که اگر درباره مسئله جوانان در کشورمان احساس نگرانی های جدی وجود دارد و تدابیر و تمهیدات اندیشیده شده طی بالغ بر ربع قرن گذشته راهگشایی نداشته و احساس عمومی آن است که چالش های بهره گیری ثمربخش از توانایی های فکری و جسمی جوانان در مسیر ساختن آینده ای بهتر برای ایشان و آینده کشور دائما رو به افزایش می گذارد، مسئله را باید ابتدا از جنبه اندیشه ای ردگیری و ریشه یابی نمود.

## **یافته های پژوهش**

هنگامی که به تدابیر و تمهیدات اندیشیده شده در کلی ترین سطح نگاهی اجمالی انداخته می شود، به وضوح می توان ملاحظه نمود که کاستی ها و ضعف های جدی و اساسی در این زمینه قابل مشاهده است. برای مثال، طی نزدیک به سه دهه گذشته بخش بزرگی از ظرفیت های ذهنی و مادی تحت اختیار نظام تصمیم گیری و تخصیص منابع ملی صرف چاره اندیشی در زمینه چگونگی گذران اوقات فراغت جوانان شده است. این در حالی است که مسئله فراغت در ذات خود هنگامی قابل طرح می باشد که افراد مشکلی در زمینه اشتغال و کسب درآمد نداشته باشند و بخش معقولی از اوقات زندگی آنها صرف فعالیت های مولد شده و درآمد قابل قبولی نیز ایجاد شده باشد تا مسئله اوقات فراغت به شکل معنی دار و قابل قبول خود موضوعیت یابد. در حالی که اگر بخش اعظم جوانان با دلایل موجه یا ناموجه هیچ نقشی در تولید ملی نداشته باشند، برای آنها مسئله اساسی احساس پوچی و بطالت و سرخوردگی و بی انگیزگی و... است و مسئله پرکردن اوقات فراغت در چنین شرایطی از بیخ و بُن معنای خود را از دست می دهد. آنها ابتدا باید

از طریق بستر نهادی مشوق، خلاقیت و تولید حس زنده بودن و مفید بودن پیدا کرده باشند تا پس از آن مسئله فراغت و چگونگی پرکردن اوقات آن به صورت های اعتلا بخش و نشاط آور قابل تصور باشد.

نمونه بسیار تاسف بار و شگفت انگیز دیگر در طرز مواجهه نظام تصمیم گیری و تخصیص منابع با مسائل جوانان، شیوه رویارویی اتخاذ شده برای تشویق ازدواج است. طی نزدیک به ۳ دهه گذشته، بخش بزرگی از اوقات نظام تصمیم گیری و تخصیص منابع ملی، صرف قاعده گذاری برای دادن وام به جوانان به منظور تشویق آنها به امر ازدواج بوده است. با کمال تاسف حتی هنگامی که در سطح نخبگان درباره چرایی عدم موفقیت برنامه وام دهی برای تشویق ازدواج سخن به میان می آید، ارزیابی ها بیشتر بر محور مقدار ناکافی وام های تخصیص یافته یا عدم تمایل و همکاری بایسته بانک ها در این زمینه متمرکز است. این در حالی است که به نظر می رسد تا زمانی که مسئله اشتغال مولد برای جوانان حل و فصل نشده باشد- حتی اگر میزان وام های تخصیص یافته به چند ده برابر مقدار کنونی هم افزایش یابد و بانک ها نیز حداکثر همکاری را در پرداخت وام های در نظر گرفته شده، اعمال نمایند- همچنان شاهد بی رغبتی جوانان به امر ازدواج و افزایش سن ازدواج خواهیم بود و به شرحی که عملاً طی نزدیک به ۳ دهه اخیر مشاهده شده است، حتی اگر ازدواجی هم صورت پذیرد، در غیاب اشتغال به فعالیت های درآمدزا و ایجاد کننده اطمینان نسبت به آینده جوانان، ازدواج های دوپینگی است که با تشویق های ناپایدار و غیرمطمئن و مقطعی دولت و خانواده های طرفین ازدواج صورت می پذیرد. بی شک، این ازدواج ها دوام چندانی نخواهند داشت و آثار و عوارض روحی و مادی نداشتن درآمد حاصل از اشتغال مولد و چشم اندازهای امیدوارکننده درباره آینده در قالب اختلاف ها و عصبانیت ها و نزاع ها و طلاق ها به وضوح خود را به عنوان یک واقعیت تلخ اجتماعی تحمیل خواهند کرد.

مثال سوم به مسئله گسترش کمی آموزش عالی طی نزدیک به ۳ دهه گذشته مربوط است.

کشور ما طی بالغ بر ربع قرن گذشته، شاهد این واقعیت غم انگیز بوده است که در غیاب اهتمام دورنگرانه، عالمانه، نظام وار و روشمند، نظام تصمیم گیری و تخصیص منابع ملی در زمینه ایجاد بستر نهادی مناسب برای خلق فرصت های شغلی مولد، بیشترین توجه خود را روی بسط فرصت های آموزش عالی متمرکز کرده است- به این گمان که از این طریق سن ورود جوانان به بازار کار را افزایش می دهد و از کانال ایجاد تاخیر زمانی، برای تقاضای فرصت های شغلی مشکل را به آینده منتقل می سازند و در کوتاه مدت می تواند نفسی بکشد؛ اما شکست فاجعه آمیز این رویکرد را در ابعاد گوناگونی می توان به نظاره نشست.

برای مثال، هنگامی که برنامه کوتاه نگرانه تعدیل ساختاری در دستور کار نظام تصمیم گیری و تخصیص

منابع ملی قرار گرفت، سیاست‌هایی همچون: شوک درمانی و دستکاری قیمت‌های کلیدی، آزادسازی افراطی واردات، خصوصی سازی فاقد بستر نهادی مشوق رقابت عادلانه و تعدیل نیروی انسانی، از یک سو به بحران بیکاری‌های فزاینده دامن زد و به تدریج و در طول زمان بحران بیکاری را به یک عارضه ساختاری تبدیل کرد و از سوی دیگر، با کمی‌گرایی افراطی موجب بسط فرصت‌های جدید برای مشغول سازی جوانان در آموزش عالی شد. سیاست‌گذاران در آغاز این روند، فکر نکردند که وقتی مدیریت توسعه ملی در خلق فرصت‌های شغلی کمتر دانایی بر و کمتر سرمایه بر، ناتوان و ناموفق است و هیچ برنامه‌ای برای تغییر پارادایم و تغییر شیوه اداره اقتصاد ملی ندارند، آیا می‌توانند در یک افق زمانی میان مدت یا بلندمدت با استمرار همان رویه‌های غلط پیشین برای جوانانی که تحصیلات عالی و تکمیلی راسپری کرده‌اند، فرصت‌های شغلی متناسب با صلاحیت‌ها و انتظارات جدید آنها تدارک ببینند؟

این مسئله امروز به شکل بسیار فاجعه‌آمیزی آثار خود را به نمایش گذاشته است؛ به گونه‌ای که برای مثال در اسناد برنامه ششم توسعه پس از انقلاب به وضوح و به روشنی از این واقعیت قابل تامل سخن به میان آمده است که بیش از ۹۰ درصد عرضه‌کنندگان نیروی کار خویش و ورودی‌های جدید به بازار کار از حداقل تحصیلات دانشگاهی یعنی طی کردن دوره کارشناسی و مدرک لیسانس برخوردار هستند و در شرایطی که قیمت نفت نیز در مقایسه با سطح اوج گرفته سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ سقوط چشم‌گیری را به نمایش گذاشته، پاسخ‌گویی به نیازهای شغلی تازه واردان به بازار کار با کیفیت مورد اشاره و تحول معنی‌داری که در سطح انتظارات و توقعات آنها پدید آمده است، بسیار پیچیده‌تر و دشوارتر و البته پرخسارت‌تر و تهدیدکننده‌تر و رنج‌آورتر از سال‌های آغازین اجرای برنامه تعدیل ساختاری خواهد بود. پیتراونز در کتاب ارزشمند "توسعه یا چپاول" - که به موضوع حیاتی و سرنوشت‌ساز نقش دولت در توسعه صنعتی پرداخته است (۱۳۷۱) - به تجربه خسارت‌بار و بحران‌زایی این رویکرد در تجربه توسعه‌دهندگان اشارات عبرت‌آموزی دارد. کیت‌گریفین نیز برای نشان دادن آثار زیان‌بار رویکرد بی‌اعتنایی به نیاز جوانان در سنین کار و فعالیت، به فرصت‌های شغلی مولد از طریق دامن‌زدن به گسترش کمی آموزش عالی و به تأخیر انداختن ورود جوانان به بازار کار از این عبارت تکان‌دهنده و البته بسیار قابل تامل و عبرت‌آموز استفاده کرده است: "تحصیلات بیشتر منهای شغل، به مراتب سرخورده‌کننده‌تر و فاجعه‌آمیزتر خواهد بود". (گریفین، ۱۳۷۱: ۹۳)

می‌توان به عبارت مورد اشاره گریفین، توضیحات و اضافات بسیاری را ضمیمه نمود؛ برای مثال، در دوران گسترش کمی آموزش‌های عالی و در غیاب یک استراتژی توسعه که محتوای آموزشی را با نیازهای سطح

توسعه هماهنگ ساخته و بر قابلیت های عملی آموزش گیرندگان چیزی افزوده باشد، به موازات افزایش تعداد دارندگان مدارک تحصیلی سطح بالاتر، از یک طرف بخش قابل اعتنایی از منابع انسانی و مادی کشور صرف چیزی شده است که بازدهی متناسب به هیچ وجه نخواهد داشت و از طرف دیگر، به موازات اعطای گواهی های دانش آموختگی، نظام ملی را با انفجار انتظارات جوانان تحصیل کرده رو به رو خواهد ساخت. چیزی که به هیچ وجه با قابلیت ها و توانایی های موجود نظام ملی قابلیت پاسخ گیری نداشته و دائماً بر نارضایتی ها و اعتراض ها و بدگمانی ها و مخالفت ها خواهد افزود. وجه بسیار قابل تامل تر و تناقض آلودتر این ماجرا آن است که در اثر این ناتوانی ها در جهت پاسخ گویی به نیازهای شغلی جوانان تحصیل کرده آنها با سرخوردگی و خشم، آینده خود را از طریق مهاجرت جستجو می کنند. شکل های غیرقانونی مهاجرت آنها و ضایعات و تلفات انسانی و عاطفی شدید آنها امروز یکی از مهم ترین دل مشغولی های جامعه جهانی را پدیدار ساخته است، اما حتی اگر این ملاحظه ها نیز نادیده گرفته شود جوانانی که به شکل قانونی یا غیرقانونی از کشور خارج می شوند، عملاً به عنوان ابزاری در راستای پیشبرد اهداف اقتصادی کشورهای رقیب ما قرار خواهند گرفت. به عبارت دیگر، در حالی که کشورمان به شدت نیازمند نیروی انسانی با کیفیت و با انگیزه است و برای تربیت آنها در یک دوره زمانی به نسبت طولانی منابع انسانی و مادی عظیمی هزینه شده و دقیقاً در زمانی که هنگام بهره برداری از این سرمایه گذاری فرا رسیده است، این نیرو و سرمایه انسانی دو دستی به رقبای خودمان تقدیم می شود. طنز بسیار تلخ این ماجرا آن است که بخش قابل اعتنایی از این منابع انسانی به آمریکای شمالی و اروپای غربی می روند؛ یعنی جاهایی که در بخش قابل ملاحظه ای از تبلیغات رسمی با عناوینی همچون: استکبار جهانی و دشمن از آنها یاد می شود.

## **بحث و تفسیر**

اگر به شکل قابل اعتنایی موارد اشاره شده و مثال های بی شمار و بسیار متنوع و با اهمیت دیگر که قابل طرح است، در دستور کار بررسی های پژوهشی عمیق تر قرار گیرد می توان گوشه هایی از پیچیدگی های اداره یک اقتصاد سیاسی توسعه نیافته و رانتی را در دنیای امروز که با عنوان عصر شتاب تاریخ و عصر دانایی به رسمیت شناخته شده است، آشکار ساخت و نشان داد که با اتخاذ رویه های کوتاه نگرانه و کلیشه های تقلیدی آزادسازی و خصوصی سازی های فاقد بستر نهادی کافی در دنیای امروز، چه انواع متنوعی از هزینه های انسانی، عاطفی، مادی و حتی امنیت ملی به نظام های تصمیم گیری کوتاه نگر و اجرا کننده

برنامه تعدیل ساختاری تحمیل شده و در صورت استمرار پارادایم موجود، به صورت فزاینده در آینده نیز تحمیل خواهد شد.

شایسته است که در یک موقعیت مناسب همه ابعاد داخلی و خارجی این شیوه سیاستگذاری مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد، اما در اینجا صرفاً به منظور توضیح گستردگی موارد دیگر قابل طرح و برجسته کردن ضرورت و اهمیت و فوریت تغییر پارادایم فکری موجود در طرز اداره کشور، یک مثال ملموس دیگر نیز با مخاطبان گرامی در میان گذاشته شود.

در اقتصادهای رانتی و کوتاه نگر توسعه نیافته طی بالغ بر نیم قرن گذشته، بخش مسکن به عنوان یک ضربه گیر برای پنهان کردن آثار و عوارض سیاست های کوتاه نگر مورد استفاده قرار گرفت. کشور ما، ایران نیز یکی از نمونه های این شیوه اداره جامعه به شمار می رود و سوابق موجود به نحو شگفت انگیزی تایید کننده آن است که برخورد کوتاه نگرانه و سوداگرسالارانه با بخش ساختمان و مسکن تا چه اندازه منابع انسانی و مادی را مصروف خود ساخته و به طور همزمان از توان رقابت و توان مقاومت اقتصاد ملی کاسته و کشور را به سهم خود با انبوهی از ناپایداری ها و ناکارآمدی ها رو به رو ساخته است. یکی از بهترین منابع موجود برای نشان دادن ریشه های تاریخی این طرز برخورد کوتاه نگر، کتاب ریچارد بندیک (۱۳۹۴) با عنوان "تامین مالی صنعتی در ایران" است. بندیک در زمره مجموعه ای از کارشناسان و مشاوران گروه هاروارد محسوب می شود که در سال های پایانی دهه ۱۳۳۰ هجری شمسی از سوی سازمان برنامه و بودجه وقت با هدف ارائه مشورت برای تدوین برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب به ایران آمده اند. او در کتاب بسیار ارزشمند خود (۱۳۹۴: ۶۶) توضیح می دهد که چرا به این جمع بندی رسیده است که توسعه صنعتی در ایران را باید در زمره امور محال به حساب آورد.

خواننده آگاه توجه دارد که این مطالب درباره تجربیات پارادایم حاکم بر مدیریت اقتصاد و توسعه ملی در زمانی نزدیک به ۶۰ سال پیش است. هنوز هم بسیاری را گمان بر آن است که رژیم دست نشانده پهلوی را خطاهای راهبردی ناشی از نحوه تخصیص دلارهای نفتی در تجربه سال های پس از ۱۳۵۳ سرنگون ساخت؛ در حالی که مجموعه ۴ گانه کتاب های انتشار یافته از سوی مشاوران هاروارد نشان دهنده این واقعیت است که ریشه های اصلی سقوط دودمان پهلوی به زمان های قبل تر مربوط می گردد و شوک اول نفتی فقط آن روندهای مخرب را سرعت بخشید، نه این که ایجادکننده آن باشد. البته اگر کسی بخواهد همین ریشه ها را با جدیت و عمق بیشتر دنبال کند، آثار ارزشمند احمد اشرف (۱۳۵۹)، چارنرعیسوی (۱۳۶۳) و بیشماری دیگر از این دست نیز هر کدام به شکلی و از زاویه ای متفاوت نشان



می دهند که ریشه اصلی این خطاها را می توان به سال های ربع پایانی قرن ۱۸ میلادی یعنی سرآغاز اولین موج انقلاب صنعتی نیز ردگیری کرد. البته اگر بخواهیم فارغ از ملاحظات معطوف به اندیشه توسعه، ریشه های ناهنجاری و ناپایداری اداره اقتصاد ایران را دنبال کنیم، می توان مسئله را تا سال های دور و بالغ بر ۱۰۰۰ سال پیش از موج اول انقلاب صنعتی نیز دنبال نمود. اما از آنجا که شکاف فزاینده بین کشورها و معنی دار شدن عقب ماندگی از رقبا در سطح نظام های ملی از اولین موج انقلاب صنعتی آغاز شده است، می توان آن نقطه عطف یعنی نیمه دوم قرن هیجدهم را به عنوان سرآغازی مناسب در نظر گرفت.

ریچارد بندیک در کتاب مورد اشاره تصریح می کند که نظام پاداش دهی موجود، سرمایه گذاری در مستغلات را بسیار پررونق تر از سرمایه گذاری صنعتی نموده است. او می گوید حتی مالیات بر مستغلات نیز از یک سو، بسیار اندک و ناچیز بوده و از سوی دیگر، به سهولت می توان از آن گریخت و در ادامه با ردگیری رویکرد سیستمی پشتیبانی های نهادی از فعالیت های زود بازده، پربازده و غیرمولد که بسیار فراتر از تشویق سوداگری بخش مسکن و ساختمان و زمین است، این گونه جمع بندی می کند که به نظر می رسد مستغلات در آینده نیز همچنان به عنوان گزینه بهتر نسبت به سرمایه گذاری صنعتی باقی خواهد ماند. (بندیک ۱۳۹۴: ۶۶)

او البته در صفحات قبلی اساس گرفتاری ها و امتناع توسعه در ایران را سیطره حیرت انگیز پارادایم کوتاه نگری یعنی ترجیح نظام وار امور کوتاه مدت به امور بلند مدت معرفی کرده و نشان می دهد که تا زمانی که این پارادایم در ذهن کارگزاران اصلی این کشور و سیاستگذاران و رهبران آن سیطره دارد، کشور روی توسعه به خود نخواهد دید. از دیدگاه او، ساختار نهادی مشوق کوتاه نگری باعث شده است که حتی بخش صنعت نیز در ایران از مدار و مسیر اصلی خود منحرف شده و دچار عارضه کوتاه نگری گردد.

دانش توسعه مالا مال از اسناد، شواهد و استدلال هایی است که به مسئله سرمایه گذاری در تولید صنعتی مدرن به مثابه یک تصمیم بلندمدت نگریسته و تصریح می کند که تا زمانی که پشتیبانی های نهادی دورنگرانه، توسعه گرا و اطمینان بخش وجود نداشته باشد، تولید صنعتی مدرن به شکوفایی و بالندگی دست نخواهد یافت و در غیاب چنین تمهیداتی، حتی اگر در اقتصادهای رانتی گرایش هایی به سمت سرمایه گذاری های صنعتی مدرن مشاهده شود، این سرمایه گذاری ها دقیقاً خود را با استانداردهای ساختار نهادی کوتاه نگر تنظیم می کنند و مضمون توسعه گرا پیدا نخواهند کرد. برای مثال، داگلاس نورث در کتاب ارزشمند "نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی" (۱۳۷۷) و نیز در کتاب "ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی" (۱۳۷۹) به شکل قانع کننده ای توضیح داده است که تا زمانی که حداقلی از امنیت حقوق

مالکیت در جامعه ای نباشد و یک اراده جدی و مبتنی بر برنامه برای کاهش هزینه های مبادله از طریق افزایش هزینه فرصت دستیابی به درآمدهای آسان مانند دلالی و رباخواری و مهار برنامه ریزی شده و پیشگیری کننده فساد مالی و یک برنامه حمایت توسعه گرا از تولید وجود نداشته باشد، بخش اعظم کسانی که سرمایه گذاری صنعتی می کنند به سمت آن رشته فعالیت هایی از صنعت تمایل نشان می دهند که افق بازدهی کوتاه مدت، نیاز به سرمایه اندک و بالاخره مقیاس تولید نیز در آن بسیار کوچک باشد.

نگاهی به داده های آماری رسمی ایران از سال ۱۳۳۵ تا امروز دقیقاً تاثیر این جهت گیری ها به عنوان گرایش غالب در بنگاه های اقتصادی ایران را به نمایش گذاشته است. جدول ۱ نشان می دهد که از سال ۱۳۳۵ که نخستین داده های سرشماری در ایران گردآوری شده تا امروز یک روند بسیار نگران کننده رو به قهقرا در این زمینه قابل مشاهده است. به عبارت دیگر، برخورد سهل انگارانه با مسائل بنیادی و بلندمدت مربوط به امنیت حقوق مالکیت و کاهش هزینه های مبادله و ایجاد ترتیبات نهادی مشوق مفت خواری و غفلت از تمهید برنامه های حمایتی توسعه گرا از فعالیت های صنعتی مدرن آثار خود را به وضوح در این جدول به نمایش گذاشته است.

جدول ۱: بررسی مقیاس بنگاه های اقتصادی در طی سال های ۹۰ - ۱۳۳۵

مقیاس بنگاه	اظهار نشده	مزد و حقوق بگیران بخش عمومی	بخش خصوصی				جمع کل	شرح
			کارکنان فامیلی بدون مزد	مزد و حقوق بگیران بخش خصوصی	کارکنان مستقل	کارفرمایان		
۳۲,۵۵	۱۱۳	۴۵۱	۵۹۴	۲۲۴۶	۲۴۳۵	۶۹	۵۹۰۸	۱۳۳۵
۱۷,۲۳	۴۷	۶۶۳	۷۰۱	۲۶۳۶	۶۵۹	۱۵۳	۷۱۱۶	۱۳۴۵
۱۶,۸۸	۴۱	۱۶۷۳	۱۰۲۱	۳۰۷۲	۲۸۱۰	۱۸۲	۸۷۹۹	۱۳۵۵
۵,۵۰	۴۵۸	۳۴۵۳	۴۸۴	۱۸۷۵	۴۳۹۰	۳۴۱	۱۱۰۰۲	۱۳۶۵
۶,۱۹	۴۶۳	۴۲۵۸	۷۹۷	۳۲۷۰	۵۱۹۹	۵۲۸	۱۴۵۷۲	۱۳۷۵
۳,۵۸	۳۸۷	۵۰۲۵	۶۸۳	۵۴۸۵	۷۳۶۶	۱۵۳۰	۲۰۴۷۶	۱۳۸۵
۸,۱۸	۹۶۸	۴۳۲۳	۸۶۱	۶۲۹۲	۷۳۳۳	۷۶۹	۲۰۵۴۷	۱۳۹۰

منبع: مرکز آمار ایران - سرشماری های نفوس و مسکن ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۰

نکته بسیار عبرت آموز آن است که این مسئله خطرناک و ضد توسعه که هم توان رقابت و هم توان مقاومت اقتصاد و جامعه ما را با چالش روبه رو ساخته، در همان اولین سال های پس از انتشار داده های

سرشماری سال ۱۳۳۵ به صورت یک هشدار عالمانه از سوی ریچارد بندیک مطرح شده بود، اما با کمال تأسف به دلیل ویژگی های طرز اداره کشور در دوران سلطنت پهلوی تا پایان سال های حکومت آن دودمان، کسی که به دعوت همان حکومت و برای ارائه مشورت برای بقای آن حکومت این تلاش پژوهشی را انجام داده بود نتوانست امکان عرضه آن اثر به جامعه کارشناسی و دانشگاهی ایران را پیدا کند و کار پژوهشی ارزشمند او امکان ترجمه و انتشار پیدا نکرد و در حالی که از محل درآمد بین نسلی نفت تیم مشاوره گروه هاروارد تامین مالی شده بودند، سیاستگذاران و پژوهشگران فارسی زبان از نتایج ارزشمندی که او به دست آورده بود، همچنان محروم باقی ماندند. به عبارت های زیر با دقت و البته با دریغ واسف توجه کنید:

"مشخصه صنعت ایرانی همان ذهنیت بازاری یعنی دغدغه سود کوتاه مدت به بهای برنامه ریزی بلند مدت است. در عمل هم اکثر کارآفرینان صنعتی امروز، تجار بازاری سابق هستند که ذهنیت بازاری ایشان چیزی جز دستیابی به عایدات سریع و حاشیه سود هنگفت نیست؛ چنان ذهنیتی در حوزه صنعت به بی اعتنایی نسبی به ملاحظات بلند مدت یعنی بهبود کیفیت محصول و فرآیند تولید یا تغییر ماشین ها تبدیل شده است". (بندیک، ۱۳۹۴: ۵۵)

او در صفحات بیش از این عبارات نیز به عارضه های دیگر کوتاه نگری و مضمون و محتوای ضد توسعه ای آن اشارات بسیار ارزشمندی داشته و نشان می دهد که با همان منطقی که تولید محوری را در کادر یک نظام حیات جمعی جلوه گر می سازد و در آن تولید صنعتی مدرن به شرطی به بالندگی و توسعه منجر می گردد که فرهنگ مسلط مشوق دورنگری باشد، باید ساختار سیاسی نیز با نشان دادن اهتمام خود به امنیت حقوق مالکیت و کاهش هزینه های مبادله، اعتماد تولیدکنندگان را در جهت سرمایه گذاری های بلند مدت جلب نماید و نظام اجتماعی نیز بیش از آن که مشوق تفرقه و تک روی و ستیز و حذف باشد، مشوق همکاری و گفتگو و تعامل های سازنده باشد تا امکان توسعه صنعتی و بالندگی تولید فراهم گردد. این در حالی است که ساختار نهادی کوتاه نگر دقیقاً در جهت عکس آن جهت گیری ها حرکت می کند؛ یعنی به جای آن که بیشتر مشوق روزآمدسازی بینه تولید ملی باشد، دغدغه روزآمدسازی الگوی مصرف را دارد. در چنین شرایطی حتی منابع ارزی و ریالی نیز بیش از آن که در خدمت تولید و بالندگی آن باشند، در خدمت کسب درآمد از طریق شیوه های غیرمولد و زودبازده خواهند بود. نظام مالیات گیری نیز بیشترین فشارهای خود را به افراد و حقوق بگیران ثابت و تولیدکنندگان تحمیل می کند و اعتنا و اهتمامی در زمینه مالیات گیری از رانت جویان، رباخواران و دلالان از خود نشان نمی دهند. نظام بانکی هم بیش از آن که دغدغه

تامین مالی نیازهای بخش های مولد را در دستور کار قرار داده باشد، ترجیح می دهد که به دلالت ها و واردکننده ها وام دهد، چرا که در این صورت بانک ها می توانند هم زودتر وام های عرضه شده خود را اعاده کنند و هم سود بیشتری از دلالت ها و واردکننده ها در مقایسه با صنعت گران و کشاورزان، دریافت کنند. باز با تاکید بر این که کتاب بندیک نزدیک به ۶۰ سال پیش نوشته شده، به عبارت های زیر توجه کنید. او می نویسد: "نزدیکی ایران به اروپا موجب سرایت الگوهای مصرف غربی شده است، ولی فرهنگ صنعتی چندان از غرب متأثر نشده است؛ همان طور که گرچه نظام بانکی بیش از حد عریض و طویل شده، اما وام دهندگان معمولاً با دغدغه های تجاری کوتاه مدت و سفته بازی اعتبارات سرگرم هستند". (همان: ۲۹)

### نتیجه گیری

با نگاهی به شرایط امروز کشورمان به وضوح می توان دریافت که اگر اوضاع نسبت به زمان نگارش کتاب بندیک بدتر نشده باشد، چندان بهتر هم نیست. برای مثال، مروری کوتاه به روزنامه های کشور طی سال های اخیر نشان دهنده آن است که ساختار نهادی ایران همچنان پشت به اقتضائات نهادی تولید صنعتی مدرن و توسعه گرا داشته و بیشترین پاداش ها را به فعالیت های غیرمولد داده است؛ چنان که روزنامه جهان اقتصاد در صفحه ۸ شماره مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۵ گزارش کرده است در حالی که پیاز تا چندی پیش در مزارع جنوبی کشور برداشت نمی شد و قیمت خرید آن از کشاورزان به کیلویی ۵۰ تومان رسیده بود، پس از گذشت کمتر از یک ماه با افزایش ناگهانی قیمت این محصول تا کیلویی ۱۲۰۰ تومان مواجه شده است. همین مثال به وضوح نشان می دهد که اگر کل آن ۵۰ تومانی که با فرض هزینه تولید صفر عاید کشاورز شده است را درآمد خالص او در نظر بگیریم، عایدی آنهایی که هیچ نقشی در تولید این محصول نداشته اند، ۲۴ برابر اوست. به این ترتیب نظام پاداش دهی اقتصادی با این گونه علامت دهی، کشاورزان و تولیدکنندگان را سرخورده و دلالتان و واسطه ها را تشویق می کند. جای بسی دریغ و تاسف است که این گونه نمونه ها به صورت روزمره در مطبوعات ایران انعکاس دارد و هر پژوهشگری به طور تصادفی در هر روزی تصمیم به پیگیری این گونه مسائل بگیرد، با موارد بیشماری در روزنامه های کشور روبه رو خواهد شد. برای مثال در حالی که رونق فعالیت های سوداگرانه و رباخوارانه و قاچاق در کشور بیداد می کند، روزنامه های روز پنجم دی ماه سال ۱۳۹۵ از قول مدیرکل مقابله با قاچاق کالا و ارز نقل کرده اند که حتی برای لوازم آرایشی نیز اگر کسی به جای واردات قانونی به سمت واردات همین کالاها به شیوه قاچاق

متماایل شود با سود رشد یافته ۲۴۰ درصدی مواجه خواهد شد. وی در ادامه تصریح می کند که به واسطه شیوه قاعده گذاری درباره طرز برخورد با قاچاقچیان، در این زمینه خاص یعنی واردات لوازم آرایش ۵۵ درصد کل واردات از طریق قاچاق انجام می شود. به عبارت دیگر، تا زمانی که هزینه فرصت مفت خوارگی ناچیز باشد، حتی واردکنندگان، واردات به شیوه قاچاق را در مقایسه با شیوه قانونی ترجیح می دهند. این مسئله به تفصیل در صفحه ۴ روزنامه آرمان در تاریخ ذکر شده انعکاس دارد. برای آن که نشان دهیم هیچ یک از فعالیت های تولیدی در چارچوب ساختار نهادی موجود در امان نمی مانند، نمونه هایی را نیز از بخش صنعت ذکر می کنیم. روزنامه جهان اقتصاد ۱۳۹۱/۰۴/۱۵ در صفحه ۸ خود از قول مدیرعامل شرکت فولاد البرز نقل می کند که در حالی که مشکل تامین نقدینگی، فعالیت بخش خصوصی در صنعت فولاد را زمین گیر کرده است، دلالت فولاد ۲۰ برابر تولیدکنندگان از بازار فولاد سود کسب می کنند. وی اظهار داشته است که با توجه به این که بیش از ۹۰ درصد مواد اولیه فولاد بخش خصوصی از خارج به کشور وارد می شود، می توانند در نقش دلال ظاهر شده و مواد اولیه وارد کنند و سهم بالایی از درآمد قابل اکتساب را به دست آورند. همین روزنامه در تاریخ ۱۳۹۱/۰۵/۱۶ نیز در صفحه ۸ خود اظهار داشته است که اگر کسانی منابع خود را به جای سرمایه گذاری در تولید خودرو، صرف واردات این محصول از کره و چین نمایند می توانند سودهای سرشار به دست بیاورند. در گزارش مزبور تصریح شده که فقط در تیرماه سال ۱۳۹۱، هزار و پانصد و بیست و نه دستگاه خودرو از چین وارد ایران شده که مقایسه هزینه خرید آن با قیمت فروش آن نشان داده که به طور متوسط سود واردات هر یک از این خودروها معادل ۴۲ میلیون تومان بوده است. روزنامه جهان اقتصاد در همان روز و در همان صفحه ضمن ارائه گزارشی از آیین گرامیداشت روز صنعت و معدن از قول رئیس خانه صنعت، معدن و تجارت کشور تصریح کرده است که بهره مرکب، کمر تولید و تولیدکنندگان را شکسته است.

باید امیدوار بود که با جدی گرفتن پایه تحلیلی ارائه شده و مثال ها و نمونه های مورد اشاره که به معنای دقیق کلمه مشتق از خروار را به نمایش می گذارند، نظام تصمیم گیری و تخصیص منابع ملی هر چه سریعتر به این جمع بندی برسد که سازه ذهنی کوتاه نگری و ساختار نهادی پشتیبان آن بیشترین فشارها را بر عامه مردم و تولیدکنندگان وارد کرده و به تعبیر مورد اشاره از سوی رئیس خانه صنعت، معدن و تجارت کمر آنها را می شکند، قابلیت تداوم ندارد و تا هر زمان که ساختار نهادی موجود از مناسبات ضدتولیدی، ضد توسعه ای و غیرعادلانه موجود حمایت کند، همه ناهنجاری ها و گرفتاری ها و بحران هایی که کشور و جوانان برومند آن را تهدید می کند، استمرار خواهد داشت و راه چاره در نقطه آغاز خود همان چیزی

است که داگلاس نورث فکید در فصل نخست کتاب "فهم فرآیند تحول اقتصادی" مورد اشاره قرارداد و ما در این مقاله از آن با عنوان "تغییر پارادایم و کنار گذاشتن سازه ذهنی کوتاه نگری" یاد کردیم.

در چارچوب این تغییر پارادایم به سهولت می توان نشان داد که راه عزت و اعتلای ایران و عزت نفس جوانان این مرز و بوم، از مسیر بازآرایی سیستمی ساختار نهادی می گذرد؛ به گونه ای که بیشترین مشوق ها به فعالیت های تولیدی مدرن صنعتی شده، تعلق گیرد و بیشترین محدودیت ها شامل حال رانت جویان، رباخواران، دلال ها و به طور کلی غیرمولدها شود. تنها در این صورت است که می توان به شکل بایسته ای مسائل جوانان را نیز به گونه ای حل کرد که با اهداف توسعه ملی همراستایی داشته باشد.

بدون تردید، به واسطه ریشه های عمیق نفوذ غیرمولدها در فرآیندهای تصمیم گیری و تخصیص منابع، این تغییر پارادایم هنگامی که بخواهد آثار عملی خود را در ساختار نهادی منعکس سازد، با مقاومت های شدید از ناحیه غیرمولدها روبه رو خواهد شد. یک نظام تصمیم گیری توسعه گرا که با دامن زدن به مطالعات کارشناسی روشن گر و آگاه کننده جوانان از منافع دورمدت ایشان که با منافع توسعه و پایداری نظام ملی نیز همراستایی دارد و از توانایی جوانان برای مهار آزمندی و زیاده خواهی های غیرمولدها در عرصه های ذهنی و عمل استفاده می کند، می تواند ثمربخش ترین بهره ها را ببرد.

## منابع

- اشرف، احمد. (۱۳۵۹). موانع تاریخی رشد سرمایه داری در ایران دوره قاجار. چاپ اول، تهران: انتشارات زمینه
- اوانز، پیتر. (۱۳۸۰). توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی. عباس مخبر و عباس زندباف. چاپ اول، تهران: انتشارات طرح نو
- بندیک، ریچارد. (۱۳۹۴). تامین مالی صنعتی در ایران. اصلان قودجانی. چاپ اول. مشهد: انتشارات مرکز تحقیقات اتاق بازرگانی مشهد
- عسیوی، چارلز. (۱۳۶۳). تاریخ اقتصادی ایران. یعقوب آژند. چاپ اول، تهران: انتشارات علمی - فرهنگی
- گریفین، کیت. (۱۳۷۵). راهبردهای توسعه اقتصادی. حسین راغفر و محمدحسین هاشمی. چاپ اول، تهران: نشر نی
- لیتل، دانیل. (۱۳۷۳). تبیین در علوم اجتماعی. عبدالکریم سروش. چاپ اول، تهران: انتشارات موسسه فرهنگی صراط
- نورث، داگلاس سی. (۱۳۹۶). فهم فرآیند تحول اقتصادی. میرسعید مهاجرانی و زهرا فرضی زاده. چاپ اول، تهران: انتشارات نهادگرا
- نورث، داگلاس سی. (۱۳۷۹). ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی. غلامرضا آزاد. چاپ اول، تهران: نشرنی
- نورث، داگلاس سی. (۱۳۷۷). نهادها تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی. محمدرضا معینی. چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز مدارک و انتشارات سازمان برنامه و بودجه

# **A Need to Paradigm Changing in Policy Making for Youth: The Productive Employment**

**Farshad Momeni**

Ph.D., Full Professor, Economic Planning and Development Department, Faculty of Economy, University of Allameh, Tehran, Iran

*Received:14 Aug. 2017*

*Accepted:25 Oct. 2017*

International reports are pointing out that the average youth employment in Iran (15 to 24) is among the lowest levels in the world (%22) and when compared to the world average (%41) it shows a meaningful distance.

In the current essay by using the descriptive-analytic method and by emphasizing on the new institutional theoretical framework, it has been shown that the mental construct of “shortsightedness”- the systematic preference of short term affairs to “the long term priorities”- is the main factor in policy orientations and specific resource allocation methods and it turns the opportunities that come along due to Iran’s relatively young population to undesirable threats.

The analytic findings of the current study show that Partial and one dimensional reform cannot offer a solution for situations like this and the national development system needs a paradigm shift and systemic reform of institutional structures in order to improve the national production ability.

In the final section the general outlines of systemic reform for the institutional structure are introduced.

**Key words:** Employment, Policy Making, Reform, Institutional Structure and Youth