

به نام خداوند جان و خرد

دانشگاه تهران
دانشکده اقتصاد و توسعه
گروه اقتصاد کشاورزی

درس اقتصاد ایران

موضوع: بررسی سیاست های بازار کار در برنامه های اول، دوم و سوم
توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

استاد درس : آقای دکتر سید صفدر حسینی

تهیه کننده : سهیل رضائی

بهار ۱۳۸۵

بررسی سیاست های بازار کار در برنامه های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۳	فصل اول مقدمه
۷	فصل دوم الف- مقدمه ب- سیاست های بازار کار در برنامه اول توسعه ج- عملکردها د- جمع بندی
۱۹	فصل سوم الف- مقدمه ب- سیاست های بازار کار در برنامه دوم توسعه ج- عملکردها د- جمع بندی
۲۶	فصل چهارم الف- مقدمه ب- سیاست های بازار کار در برنامه سوم توسعه ج- عملکردها د- جمع بندی
۳۶	فصل پنجم الف- تحلیل سیاستهای برنامه های اول، دوم و سوم توسعه ب- تحلیل عملکردها در سه برنامه ج- جمع بندی نهایی
۴۵	منابع

فصل اول

مقدمه:

با توجه به نقش و اهمیت عامل انسانی در توسعه اقتصادی و لزوم استفاده بهینه از این منبع تجدید شدنی به نحوی که هم تخصیص کارایی صورت گیرد و هم صاحب کار و اجتماع بتوانند از امکانات، تواناییها و استعداد بالقوه انسانها بخوبی بهره برداری کنند، ضرورت دارد زمینه‌ی لازم برای این مهم، تدارک دیده و سازمان داده شود و با مدیریتی سنجیده، از هر نوع ضایعات و هرز رفتن این عوامل بسیار مهم جلوگیری گردد. اهمیت این نکته بسیار زیاد است، چون کره‌ی زمین، آنچنان افزایش یافته که به صورت یکی از مشکلات اساسی، دامنگیر کشورهای توسعه نیافته شده است، البته افزایش جمعیت به خودی خود عامل مخربی در روند توسعه‌ی اقتصادی نیست و اگر با تمهیدات لازم و برنامه ریزی همه جانبه، امکان به کارگیری و استفاده‌ی آن فراهم شود، می‌تواند موتور توسعه‌ی اقتصادی قلمداد گردد و نقش خود را بایسته و شایسته ایفا کند. روشن است که از جمعیت فراوان و کثیری که به مشکلات فقر و گرسنگی، بی‌سوادی، عدم بهداشت، ابتلا به انواع و اقسام بیماریها، بیکاری و... دچار است، نمی‌توان دفاع کرد، اما باید هوشیار بود که این عوارض، فقط معلول جمعیت فراوان نیست و هر کدام رشته‌ای است که به مبادی گوناگونی مرتبط می‌شود و می‌توان با برنامه ریزی در رفع این مشکلات توفیق یافت.

برنامه ریزی برای نیروی انسانی به طور مشخص از دو جنبه‌ی اجتماعی و اقتصادی، حائز اهمیت است:

۱- از جنبه‌ی اجتماعی باید زمینه‌ی فراهم کرد که تمام نیروهای انسانی دارای شغل باشند و در واقع نیل به اشتغال کامل و در عین حال مولد، علمی شود. رسیدن به این

هدف به منظور تامین رفاه بیشتر، بهبود و ارتقای وضعیت و سطح زندگی انسانها بسیار اساسی است.

۲- از جنبه ی اقتصادی نیز برنامه ریزی نیروی انسانی باید به گونه ای باشد که نیازمندیهای بنیانهای تولیدی جامعه را تامین کند و نیروی متخصص مورد نیاز را تربیت و آماده سازد.

اینکه هر فرد تصمیم می گیرد چند ساعت کار کند و اینکه زنان تا چه میزان فعالیت دارند و در چه وضعیتی می پذیرند که شغلی انتخاب کنند و اینکه اجتماع سن بازنشستگی و قوانین مربوط به سن اشتغال و غیره را چگونه معین می کند ، همگی در عرضه ی نیروی کار موثرند. به طور کلی، عوامل موثر بر میزان نیروی کار به شرح زیر طبقه بندی می شود:

۱- اندازه و ترکیب جمعیت

۲- نرخ مشارکت نیروی کار

۳- ساعات کار در هفته

۴- بهره وری نیروی کار

۵- آموزش نیروی کار

هر کدام از این عوامل که به انتخاب میلیونها انسان در سن فعالیت (که خود تحت تاثیر مزد، توانایی، سلیقه و رسوم جامعه تصمیم می گیرند) بستگی دارد، به گونه ای در تولید کالاها و خدمات تاثیر می گذارند.

هم اکنون مهمترین موضوع نگران کننده در سطح مسایل اقتصادی و اجتماعی در کشور، موضوع بیکاری بخصوص در میان جوانان کشور است. بیکاری پدیده ای است که برخی مسایل جامعه نظیر کاهش تولید ملی، رکود چرخه اقتصادی و بروز آسیب های اجتماعی را سبب می شود. جوامع صنعتی توسعه یافته نیز به نوعی با عدم اشتغال تام مواجه هستند، اما با تدابیری که

برای کاهش این مهم در آن جوامع از سوی برنامه ریزان و مسئولان اتخاذ می شود ، نمی تواند به عنوان معضلی غیر قابل حل ادامه یابد. ایران از جمله کشورهایی است که معضل بیکاری در آن با توجه به جوانی جمعیت ، مورد توجه خاص قرار دارد.

روند جوانی جمعیت و در پی آن تقاضای شغل ، یکی از پر دغدغه ترین موضوعاتی است که در بیش از دو دهه اخیر افکار عمومی جامعه را به سوی خود جلب کرده است. بررسی پدیده بیکاری ، نیازمند نگاهی اجمالی به سیاستهای جمعیتی گذشته در کشور است. افزایش جمعیت در یک دوره ی ده ساله که پس از انقلاب در کشور حاصل شده ، نتایج نامناسب افزایش بیکاری و هجوم جمعیت جوان به سوی بازار کار را در پی داشته است. نتایج بررسی های انجام شده نشان می دهد، جمعیت فعال کشور در سال ۶۵ حدود ۲۵ میلیون نفر بود که در سال ۷۵ به بیش از ۳۳ میلیون نفر ، افزایش یافت. روند افزایش جمعیت نشان می دهد ، مسئولان و برنامه ریزان اقتصادی در زمینه ایجاد اشتغال ، مسئولیت مهمی را بر عهده دارند، به طوری که جمعیت جوان کشور که به سنین فعالیت رسیده اند ، باید بتوانند در چرخه اقتصاد کشور سهم ارزشمندی را بر عهده گیرند.

در بررسی حاضر بر آنیم که سیاستهای اتخاذ شده در زمینه ی بازار نیروی کار در برنامه های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را به نحوی اصولی تجزیه و تحلیل کرده و نتایج و جمعبندیهای مناسبی را ارائه دهیم.

فصل دوم

مقدمه:

تدوین برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به منظور پایان دادن به وضعیت رکودی و به شدت نامتعادل اقتصادی دوران جنگ و انجام سرمایه گذاری های زیر بنایی و تولیدی، بازسازی ویرانیهای ناشی از جنگ، ایجاد ساختارهای تولیدی مناسب و انجام اصلاحات اقتصادی صورت پذیرفت. مجموعه سیاست های که در راستای برنامه پنجساله ی اول به مرحله ی اجرا درآمد در دوره ی ۷۰-۱۳۶۸ رشد فزاینده اقتصادی و در دو سال پایانی برنامه رشد ملایم اقتصادی را به دنبال داشت و در مجموع متوسط رشد تولید ناخالص داخلی در طول پنج سال برنامه اول به $7/3$ در صد رسید که فقط $0/8$ در صد از هدف تعیین شده در برنامه کمتر بود. طی دوره پنجساله برنامه تقریباً کلیه اهداف کلان و بخشی برنامه اول توسعه اقتصادی کشور محقق گردید و خطر جدی که به لحاظ تنگناهای ساختاری ناشی از جنگ و استهلاک منابع متوجه حیات اقتصادی کشور بود، نسبتاً مرتفع گردید.

در قالب برنامه اول حجم قابل توجهی سرمایه گذاری زیر بنایی و تولیدی در اقتصاد کشور پیش بینی گردیده بود، بخش عمده ای از این سرمایه گذاریها که نقش ساختاری در تامین نیاز های اساسی و تعلیم و تربیت نیروی انسانی ایفا می نماید، پروژه های غیر انتفاعی و اجتماعی را تشکیل می دهد که سرمایه گذاری و بهره برداری از آن مستقیماً توسط دولت انجام می شود. اجرای این گونه طرحها علی رغم آن که تجهیز و تدارک حجم قابل توجهی از امکانات واقعی و منابع مالی اقتصاد را اقتضاء می نماید، بازده معقول و متناسب با سرمایه گذاریهای انجام شده بر اساس معیار هزینه فرصت را ندارد. بازده پایین طرحهای اجرا شده از محل اعتبارات سرمایه گذاری ثابت و عدم تحقق پیش بینی های انجام شده در قالب برنامه در زمینه مشارکت سرمایه های خارجی در پروژه های تولیدی و باز پرداخت اعتبارات خارجی کوتاه مدت از محل اجرای طرحها و نیز ضعف بازار جهانی نفت و عدم مساعدت بازارهای مالی جهانی مجموعاً تبعاتی منفی در زمینه پرداختهای خارجی کشور و روند قیمتها در اقتصاد کشور بر جای نهاده است. آثار منفی فوق از اواسط سال ۷۱ به صورت جدی عملکرد مثبت اقتصاد ملی را تحت تاثیر خود قرار داده است، به گونه ای که رشد اقتصادی کشور که در سال ۷۰ حدود $10/9$ در صد بود، در سال ۷۱ به $5/5$ درصد و بر اساس برآوردهای مقدماتی در سال ۷۲ در سطح ۵ درصد محدود گردید.

سیاست های بازار کار در برنامه اول توسعه :

سیاستهای کیفی :

- ۱- تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به مشاغل مولد.
- ۲- کاهش بیکاریهای فصلی و بیکارهای پنهان.
- ۳- ایجاد اشتغال مولد و کاهش تورم بی رویه کار در بخشهای خدماتی از طریق اتخاذ سیاستهای مناسب مالی، پولی، مالیاتی و تشریک مساعی با بخش خصوصی و حمایت از سرمایه گذارهای تولیدی اشتغال زا در این بخش.
- ۴- افزایش بهره وری کار از طریق بهبود شیوه های مدیریت و به کارگیری افراد در پستهای اجرایی مرتبط.
- ۵- تأمین نیروی انسانی متخصص مورد نیاز مناطق محروم کشور از طریق اتخاذ سیاستهای تشویقی و ایجاد انگیزه های مادی و معنوی لازم.
- ۶- کاربرد و بهره گیری از شیوه های متناسب تکنولوژی: در تولید و صنایع پایه و استراتژیک کاربرد تکنولوژی پیشرفته و در سایر موارد تکنولوژی کاربر.
- ۷- توسعه و حمایت از مشاغل مولد با تأکید بر خود اشتغالی و تولیدات خانگی.

سیاستهای کمی :

- ۱- ایجاد سالانه حدود ۳۹۴۰۰۰ هزار شغل در طول برنامه.
- ۲- تقلیل نرخ بیکاری از ۱۵/۹ درصد فعلی به ۱۳/۴ درصد در انتهای برنامه.
- ۳- کاهش نسبت اشتغال فعالیتهای خدماتی از ۴۷/۲ فعلی به ۴۵/۵ درصد در آخرین سال برنامه.

۴- افزایش بهره‌وری سرانه کار به میزان ۵/۲ درصد در سال.

۵- افزایش نسبت کارکنان علمی، فنی و تخصصی از ۹/۶ درصد فعلی به حدود ۱۰/۷ درصد در سال ۱۳۷۲.

سیاست‌های کلی :

۱- استفاده متناسب از تکنولوژی و کارافزارها به گونه‌ای که هم متضمن ارتقای سطح اقتصادی و هم حداکثر بهره‌گیری از نیروی کار جامعه باشد.

۲- درجهت افزایش اشتغال، حمایت ویژه از صنایع و کارگاه‌های کوچک اشتغال‌زا.

۳- در راستای ایجاد اشتغال مولد از ورود آن گروه از کالاهای وارداتی که امکان ساخت آنها در داخل کشور امکان پذیر می‌باشد، بدون به وجود آوردن بحران ناشی از کمبود جلوگیری به عمل می‌آید.

۴- طرح‌ها و پروژه‌های اشتغال‌زا در بخش‌های آب و کشاورزی مخصوصاً عملیات مربوط به شبکه‌های آبیاری و زهکشی اراضی مورد توجه قرار گرفته و با اولویت بیشتر در برنامه منظور می‌گردد.

۵- اتخاذ روش‌ها و سیاست‌های تشویقی و انگیزشی برای جذب متخصصین در نواحی محروم.

۶- اتخاذ سیاست‌های مالی، پولی، مالیاتی و تنظیم مقرراتی که در چهارچوب هدف‌های توسعه کشور زمینه کاربرد منابع سرمایه‌ای بخش خصوصی را در امور تولیدی تسهیل کند.

۷- آموزش مدیران و به‌کارگیری افراد واجد تجربه و صلاحیت علمی در پست‌های کلیدی.

۸- هدایت سرمایه‌های حاصل از کار ایرانیان در خارج از کشور به امور تولیدی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی از سرمایه‌گذاران ایرانیان مقیم خارج در امور تولیدی کشور.

۹- حذف و جرح و تعدیل کلیه مقررات و ضوابطی که باعث انقباض بازار کار و عدم ایجاد اشتغال شده‌اند.

۱۰- گسترش همکاری‌های فنی و مبادله نیروی کار به ویژه با کشورهای دوست و همجوار.

۱۱- متناسب کردن مزد و حقوق و دستمزدها با بهره‌وری کار و تلاش برای متعادل کردن درآمدها در بین بخش‌های مختلف اقتصادی کشور.

۱۲- گسترش مطالعات در زمینه دست‌یابی به شیوه‌های کارآمد تولیدی و گسترش آموزش‌های تخصصی، فنی و حرفه‌ای حین خدمت در هر سه بخش خصوصی، تعاونی و دولتی.

۱۳- انجام هرساله طرح جاری جمعیت در مقاطع بین دو سرشماری عمومی کشور و آمارگیری نمونه‌ای سالانه نیروی انسانی و اشتغال به منظور اطلاع دقیق بر چند و چون تحولات جمعیت و بازارکار در کشور.

تحول نیروی کار :

در طول این برنامه ۱/۸۸۴ میلیون نفر وارد بازار کار خواهند شد و بر اثر آن جمعیت فعال کشور در آخرین سال این برنامه به ۱۵/۴۹۵ میلیون نفر خواهد رسید.

میزان عمومی فعالیت (نسبت جمعیت فعال به کل جمعیت) از ۲۵/۸ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۲۵/۳ درصد در سال ۱۳۷۲ و میزان واقعی فعالیت (نسبت جمعیت فعال به جمعیت ده ساله و بیشتر) از ۳۸/۸ درصد کنونی به ۳۷/۴ درصد تنزل خواهد یافت.

تحول جمعیت، جمعیت فعال، شاغل و بیکار در طول سالهای ۱۳۶۷-۱۳۷۲ (به هزار نفر)

سال	۱۳۶۷	۱۳۷۲
متغیرها		
کل جمعیت	۵۲۷۵۵	۶۱۲۸۸
جمعیت ده سال و بیشتر	۳۵۰۶۱	۴۱۴۰۲
جمعیت فعال	۱۳۶۱۱	۱۵۴۹۵
جمعیت شاغل	۱۱۴۵۰	۱۳۴۱۹
جمعیت بیکار	۲۱۶۱	۲۰۷۶

تحول میزان فعالیت، اشتغال و بیکاری (درصد)

سال	۱۳۶۷	۱۳۷۲
متغیرها		
میزان عمومی فعالیت	۲۵/۸	۲۵/۳
میزان واقعی فعالیت	۳۸/۸	۳۷/۴
ضریب اشتغال جمعیت فعال	۸۴/۱	۸۶/۶
نرخ بیکاری	۱۵/۹	۱۳/۴

تحول جمعیت شاغل ۶۷-۱۳۷۲ :

کاهش شدید سرمایه گذارهای تولیدی و دیگر نارساییهای عوامل تولیدی که در طول دهه گذشته منجر به پیدایش بیکاریهای آشکار و پنهان گسترده ای در اقتصاد ملی شده است و روند شتابان افزایش جمعیت کشور که به ازدیاد عرضه نیروی کار انجامیده است، از جمله عوامل بازدارنده بهره گیری تام و کامل از نیروی کار کشور در خلال این برنامه خواهند بود.

تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل در فاصله سالهای ۶۷-۱۳۷۲، ۵۰/۷ درصد و حجم جمعیت کشور ۱۶/۹ درصد افزایش خواهد یافت. عرضه جدید نیروی کار در این مدت ۱/۸۸۴ میلیون نفر خواهد بود، اما از آنجا که در حال حاضر (سال ۱۳۶۷) حدود ۲/۱۶۱ میلیون نفر از نیروی کار کشور بیکارند بنابراین، این بیکاران را نیز باید جزو متقاضیان شغل به حساب آورد.

با اتکاء به حجم، الگوی سرمایه گذاری و ارزش افزوده بخشهای مختلف اقتصادی مجموع امکانات جدید شغلی که در طی این برنامه در همه بنیانهای اقتصادی کشور ایجاد خواهد شد از ۱/۹۶۹ میلیون نفر تجاوز نخواهد کرد. بنابراین میزان بیکاری اندکی تقلیل خواهد پذیرفت.

به دلیل کاهش کم کاریها، استفاده از افراد متخصص در رشته های متناسب شغلی و بهبود نظام مدیریت اقتصادی جامعه، بهره وری کار در طی این برنامه سالانه حدود ۵/۴ درصد افزایش خواهد یافت.

در خلال این برنامه، به دلیل بازسازی و ترمیم بنیانها و مراکزی که از جنگ تحمیلی آسیب دیده اند، بخش ساختمان و مسکن، صنایع و خدمات وابسته به آن، مهمترین نقش را در تکوین اشتغالهای جدید ایفاء خواهند کرد.

بر مبنای جهت گیریهای اقتصادی و سیاستهای اتخاذی، از روند بی رویه تمرکز نیروی کار در فعالیتهای خدماتی تا حدودی کاسته خواهد شد، ضریب تمرکز جمعیت شاغل در این گونه فعالیتهای در آخرین سال برنامه از ۴۵/۵ درصد فراتر نخواهد رفت و ساختار شغلی جمعیت نسبت به وضع موجود به نحو محسوسی بهبود خواهد یافت.

تحول ساختار شغلی جمعیت کشور در فاصله سالهای ۶۷-۱۳۷۲ (درصد)

سال	۱۳۶۷	۱۳۷۲
فعالتهای		
عمده اقتصادی		
کشاورزی	۲۸/۴	۲۵/۴
صنایع و معادن	۲۴/۴	۲۹/۱
خدمات	۴۷/۲	۴۵/۵
جمع	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰

عملکرد ها :

همانگونه که جدول شماره (۱) نشان می دهد مهمترین هدفهای کمی برنامه در زمینه اشتغال عبارتند از: ۱- ایجاد سالانه حدود ۳۹۴ هزار شغل که در طول برنامه ۱۹۷۰ هزار شغل خواهد شد. ۲- تقلیل نرخ بیکاری از ۱۵٫۹ درصد به ۱۳٫۲ درصد در انتهای برنامه ۳- کاهش سهم اشتغال بخش خدمات از ۴۷٫۲ درصد به ۴۵٫۵ درصد در سال آخر برنامه، همچنین پیش بینی شد که طی سالهای برنامه تعداد افرادی که وارد بازار کار می شوند معادل ۱۸۸۴ هزار نفر خواهند بود. با توجه به وضعیت کشاورزی، نرخ مشارکت، نرخ مشارکت زنان، پیگیری سیاست های آزاد سازی و خصوصی سازی و تعدیل نیروی انسانی در بخش عمومی و دولت، وجود افراد خارج از سن فعالیت در بازار کار به موجب افزایش هزینه های زندگی و ... به نظر می رسد پذیرش ۱۸۸۴ هزار نفر به عنوان عرضه ی نیروی کار طی سالهای برنامه با واقعیت فاصله ی زیادی داشته باشد. به هر حال به مقایسه اهداف کمی و عملکرد اقتصاد می پردازیم: جدول شماره (۱) ارقام مصوب و عملکرد مربوط به تحول جمعیت کل، جمعیت فعال، جمعیت شاغل و بیکار را طی سالهای ۷۲-۱۳۶۷ نشان می دهد:

همانطور که سطر پایین جدول مذکور نشان می دهد ارقام متوسط مربوط به عملکرد جمعیت کل کمتر از ارقام مصوب است که نشان از موفقیت برنامه در زمینه کنترل جمعیت دارد. نرخ رشد جمعیت فعال بیشتر از رقم مصوب است که حکایت از عدم تحقق هدف برنامه دارد، علت اصلی این مسئله وجود حجم عظیم جمعیت در سنین بین ۱۴-۰ ساله طی سالهای قبل از برنامه بوده است که در این سالها به خیل جمعیت فعال پیوسته اند. نرخ رشد متوسط شاغلین ۳٫۸ درصد می باشد که بیشتر از رقم مصوب ۳٫۲ است که نشان از موفقیت برنامه در ایجاد اشتغال دارد.

بر اساس اطلاعات جدول شماره (۱) تعداد شاغلین کشور از ۱۱۴۵۰ هزار نفر در سال ۶۷ به ۱۳۷۷۲ هزار نفر در سال ۷۲ رسیده است یعنی اینکه طی این دوره تعداد ۲۳۲۲ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شده است. به عبارت دیگر با وجود اینکه در برنامه اول پیش بینی شده بود که هر سال ۳۹۴ هزار شغل ایجاد شود اما بطور متوسط در طول سالهای برنامه ۴۶۴٫۴ هزار شغل ایجاد شده است. استفاده از ظرفیتهای خالی در اقتصاد، افزایش سرمایه گذاریهای زیربنایی، افزایش رشد اقتصادی، کاهش بهره وری نیروی کار، سنتی و کوچک و کم بازده بودن مشاغل ایجاد شده، بکارگیری نیروی کار در سطح ملی و بخشهای اقتصادی بویژه بخش دولت با توجیه اجتماعی- سیاسی و بدون توجیه اقتصادی و از جمله عمده ترین دلایل موفقیت برنامه در زمینه ایجاد اشتغال بوده است.

جدول شماره (۲) ارقام مصوب و عملکرد مربوط به تحولات میزان عمومی فعالیت، میزان واقعی فعالیت، ضریب اشتغال جمعیت فعال و نرخ بیکاری را برای سالهای برنامه اول نشان می دهد. همچنین جدول ستونهای مربوط به میزان عمومی فعالیت و میزان واقعی فعالیت را نشان می دهد که برنامه در این زمینه نتوانسته به هدف خود دست یابد. قابل ذکر است که رشد بالای موالید در سالهای پس از پیروزی انقلاب، افزایش چشمگیر شمار دانش آموزان و دانشجویان و کاهش شمار زنان شاغل در بخش صنایع روستایی و کاهش مشارکت زنان موجب گردید تا ارقام مذکور کاهش یابد. طبیعی است که با کنترل موالید، فراغت از تحصیل دانش آموزان و دانشجویان، افزایش میزان مشارکت زنان در بازار کار شاخص های مورد بحث روند فزاینده داشته باشند. این مسئله خود یکی از مشکلات مربوط به برآورد عرضه نیروی کار است که در برنامه بدان توجه نشده است. مثل جدول قبل در این جدول نیز ضریب اشتغال افزایش، نشان می دهد برنامه جلوتر

از هدف حرکت کرده است. نکته قابل توجه دیگر در جدول (۲) نرخ بیکاری می باشد که بجای ۱۳ر۴ درصد در سال ۱۳۷۲ به ۱۱ر۳ درصد رسیده است و نشان از موفقیت برنامه دارد.

همانطور که جدول شماره (۲) نشان می دهد طی سالهای برنامه اول تعداد بیکاران کاهش یافته و از ۲۱۶۲ هزار نفر سال ۶۷ به ۱۷۴۷ هزار نفر در سال ۱۳۷۲ رسیده است به عبارت دیگر با وجود اینکه در طول سالهای برنامه متوسط جمعیت بیکار کشور ۲۱۱۸ر۵ هزار نفر پیشبینی شده بود این رقم به ۱۹۲۴ هزار نفر کاهش یافته است. همچنین نرخ بیکاری که بر اساس ارقام مصوب برنامه باید از ۱۵ر۹ درصد به ۱۳ر۴ درصد می رسید از ۱۵ر۹ درصد به ۱۱ر۳ درصد رسیده است به عبارت دیگر متوسط نرخ بیکاری برای سالهای برنامه ۱۴ر۶ پیش بینی شده بود که این رقم به ۱۳ر۴ کاهش یافته است (جدول ۳). علی رغم این موفقیت و مثبت ارزیابی کردن آن، به دو مسئله باید دقت شود. یکی اینکه این کاهش نرخ بیکاری با چه قیمتی اتفاق افتاده است یا به عبارت دیگر هزینه هایی که برای این کاهش بکار رفته چه بوده اند و آیا در سایر کشورها نیز با همین حجم هزینه این میزان موفقیت حاصل می شود.

جدول شماره (۱) تحول جمعیت کل، جمعیت فعال، شاغل و بیکار طی دوره ۷۲-۱۳۶۷ (هزار نفر)

سال	جمعیت فعال				جمعیت شاغل				جمعیت بیکار			
	مصوب	رشد	عملکرد	رشد	مصوب	رشد	عملکرد	رشد	مصوب	رشد	عملکرد	رشد
1367	13611		13611		11450		11450		2161		2161	
1368	13988	2.8	13756	1.1	11844	4.3	11781	3	2144	0.8	1975	-8.6
1369	14365	2.7	14167	3	12238	3.3	12189	3.5	2127	0.8	1978	0.2
1370	14741	2.6	14592	3	12631	3.2	12641	3.7	2110	0.8	1951	-1.4
1371	15118	2.5	15181	4	13025	3.1	13450	6.4	2093	0.8	1731	11.3
1372	15495	2.49	15519	2.2	13419	3	13772	2.4	2076	0.8	1747	0.9
		2.6		2.7		3.2		3.8		0.8		-4

جدول شماره (۲) تحولات میزان فعالیت ، اشتغال و بیکاری طی دوره ۷۲-۱۳۶۷ (درصد)

نرخ بیکاری		ضریب اشتغال		میزان واقعی فعالیت		میزان عمومی فعالیت		سال
		مصوب	عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب	عملکرد	
عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب	د	مصوب	د	مصوب	سال
15.9	15.9	84.1	84.1	3۸.8	38.8	25.8	35.8	1367
14.4	15.4	85.6	84	38.8	38.5	25.2	25.7	1368
14	14.9	86	85.1	37.8	38.2	25.1	25.6	1369
13.4	14.4	86.6	85.6	37.8	37.9	25.3	25.5	1370
11.4	13.9	88.6	86.1	38.1	37.6	25.6	25.4	1371
11.3	13.4	88.7	86.6	37.7	37.4	25.6	25.3	1372

جدول شماره (۳) ارقام مصوب و عملکرد بیکاری در اقتصاد طی سالهای اجرای برنامه اول (هزار نفر ، درصد)

نرخ بیکاری		جمعیت بیکار		سال
عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب	
۱۵/۹	۱۵/۹	2161	2161	1367
۱۴/۴	۱۵/۳	1975	2144	1368
14	۱۴/۸	1978	2127	1369
۱۳/۴	۱۴/۳	1951	2110	1370
۱۱/۴	۱۳/۸	1731	2093	1371
۱۱/۳	۱۳/۴	1747	2076	1372
۱۳/۴	۱۴/۶	1924	۲۱۱۸/۵	متوسط

جمع بندی:

به طور کلی کاهش تعداد بیکاران و نرخ بیکاری و به تعبیری موفقیت برنامه اول در کنترل بیکاری را می

توان ناشی از چند عامل مهم به شرح زیر دانست:

۱- در کشورهای در حال توسعه همواره علاوه بر بیکاری آشکار، بیکاری پنهان نیز وجود داشته است. در اقتصاد ایران نیز طی دو دهه گذشته همواره علاوه بر بیکاری آشکار مشکل بیکاری پنهان نیز مزید بر علت بوده است بطوریکه به عقیده بعضی از صاحبان نظران حدود ۴۵ درصد از جمعیت فعال کشور دچار بیکاری پنهان و آشکار بوده اند. در سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۶۵ که آخرین سرشماری قبل از برنامه اول می باشد و سایر متغیرهای جمعیتی، اشتغال و بیکاری و غیره توسط سازمانهای مختلف بر اساس آن برآورد شده اند ضمن اینکه سوالات مربوط به اشتغال از افراد ۶ سال و بیشتر پرسیده شده است، بیکاران فصلی هم جز شاغلین به حساب آورده که این خود در کاهش تعداد و نرخ بیکاری در قالب آمار و ارقام موجود بسیار موثر بوده است.

۲- بیکاری کشور طی سالهای ۶۵-۱۳۵۵ عمدتاً تحت تاثیر تحولات سیاسی بعد از پیروزی انقلاب، بی ثباتی اقتصادی، تعطیلی کارخانه ها و موسسات تولیدی، خروج سرمایه از کشور پ، شوکهای نفتی سالهای ۵۸ و ۶۴ و کاهش صدور و درآمدهای نفتی، جنگ تحمیلی و عوامل ناشی از آن و بوده است که طی سالهای برنامه عمدتاً این مشکلات کاهش یافته و یا وجود نداشته است.

۳- گسترش مشاغل کاذب و غیر مولد در بخشهای اقتصادی بویژه بخش خدمات عمومی و دولت. به عنوان مثال طی سالهای برنامه اول بیشترین رشد مربوط به فارغ التحصیلان آموزش عالی بوده است بطوریکه از ۸۹ درصد دوره ۷۰-۶۵ به ۱۲٫۵ درصد طی دوره ۷۳-۷۰ رسیده است. از خصوصیات این قشر عدم انطباق رشته تحصیلی با نیازهای جامعه و در نتیجه اشغال شغل‌های نامتناسب با رشته تخصصی است. بطوریکه طی دوره ۷۳-۷۰ کمترین بهره‌وری نیروی کار مربوط به این قشر (۱۱٫۳- درصد) بوده است. جالب توجه است در سال ۱۳۷۰ بیش از ۸۵ درصد شاغلان دارای آموزش عالی در بخش خدمات و عمدتاً بخش دولت مشغول بوده اند.

با توجه به مشکلات و تنگناهای بخش دولتی و تعدیل نیروی انسانی در این بخش و با توجه به اینکه تخصص فارغ التحصیلان کشور کمتر در بخش خصوصی کاربرد دارد، این قشر در آینده نزدیک یک منبع اصلی اشتغال (بخش دولتی) را از دست مس دهند و باید منتظر بیکاری گسترده در بین فارغ التحصیلان آموزش عالی بود. این مشکل ناشی از افزایش بی رویه ظرفیت پذیرش

دانشجو توسط دانشگاهها و بسیاری از دستگاههای اجرایی و در مقابل عدم ایجاد فرصتهای شغلی مناسب از طرف جامعه می باشد.

۴- استفاده از ظرفیتهای خالی اقتصاد که خود امکان استفاده از بخشی از نیروی کار را فراهم آورد.

۵- افزایش سرمایه گذاری های جدید طی سالهای برنامه

به هر حال با وجود کاهش نرخ بیکاری طی سالهای برنامه اول به موجب تغییر ترکیب بیکاری بین مردان و زنان، افزایش بیکاری بین افرائی زیر ۳۰ سال، تغییر بیکاری بین مناطق روستایی و شهری، افزایش سطح تحصیلات بیکاران و... باید بیش از پیش نگران مسئله می بودیم و برای رفع و کنترل آن حداکثر تلاش را می کردیم و در برنامه های توسعه آتی به نقش و جایگاه بس مهمتری برای آن می اندیشیدیم.

فصل سوم

مقدمه :

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران با دو سال تاخیر بعد از اجرای برنامه اول از سال ۱۳۷۴ شروع و در سال ۱۳۷۸ به اتمام رسید. این برنامه در مسیر اجرای خود با فراز و نشیب‌هایی مواجه شد که از مهمترین آنها می‌توان به تشکیل دولت جدید در سال ۱۳۷۶ اشاره کرد. در دولت جدید برخی از موارد برنامه دوم مورد اصلاح قرار گرفت. در مقطع زمانی برنامه دوم اثرات ناشی از انفجار جمعیت در سالهای آغازین انقلاب و افزایش جمعیت فعال بالای ۱۰ سال باعث بروز اثراتی منفی در اجرای سیاستهای اشتغال گردید.

در مقابل با اتخاذ سیاستهای آموزشی، ایجاد زمینه‌های تحصیلات دانشگاهی و فراگیر شدن فرهنگ آموزش در جامعه، به دلیل اشتغال به تحصیل جوانان جمعیت جویای کار در برنامه دوم با کاهش نسبی مواجه شد.

برنامه دوم توسعه همانگونه که اشاره شد با افت و خیزهای بسیاری مواجه بود، شاید مهمترین مسله پیش روی برنامه نوسانات شدید قیمت نفت در طول سالهای اجرا بود که همواره روندی نزولی داشت و سبب کاهش رشد اقتصادی در سالهای ۷۸-۷۴ شد و مسولین اجرایی کشور را برای ایجاد فرصتهای شغلی با مشکلات فراوانی در تامین بودجه و ارایه اعتبارات مواجه کرد و این امر سبب افزایش شدید نرخ بیکاری در جامعه شد. به همین دلیل با توجه به افزایش نرخ مشارکت نیروی کار در سالهای آتی باید تدابیری از جمله افزایش کارایی سرمایه گذاری، تشویق سرمایه گذاری بخش خصوصی و جلب مشارکت عمومی و ایجاد امنیت لازم برای فعالیت بخش خصوصی، انجام سرمایه گذاری های کاربر و اتخاذ شود.

سیاستهای بازار کار در برنامه دوم توسعه :

سیاستهای کمی : جمعیت کشور در سال ۱۳۷۸ معادل ۶۸۹۰۰ هزار نفر برآورد می گردد. طی برنامه دوم تعداد شاغلین در سال ۱۳۷۸ به ۱۶۲۳۲ هزار نفر بالغ خواهد شد. در مجموع طی سالهای ۷۸-۱۳۷۴ تعداد ۲۰۲۰ هزار نفر به جمعیت شاغل کشور افزوده خواهد شد. تصویر اشتغال در بخشهای اقتصادی در جدول شماره ۱۲ درج شده است.

سیاستهای کلی :

- ۱- تقویت شبکه جمع آوری و پردازش اطلاعات بازار کار و انجام پژوهشهای مربوط به حرکات بازار، طبقه بندی و استاندارد مهارت و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار.
- ۲- حمایت از ایجاد فرصتهای شغلی از طریق توجیه و آموزش در زمینه های مناسب شغلی.
- ۳- توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع و مشاغل خانگی، خدمات فنی و توسعه واحیاء صنایع دستی با الویت مناطق روستایی.
- ۴- تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی و ایجاد زمینه های مناسب جهت استقرار فعالیتهای غیر کشاورزی در محیط روستایی به منظور افزایش درآمد سرانه روستاییان و ایجاد فرصتهای شغلی برای آنها.
- ۵- کاهش نیروهای کار خارجی و همچنین فراهم آوردن زمینه های اعزام نیروی کار به خارج از کشور.

۶- مطالعه و اعمال حمایت‌های قانونی لازم به منظور شناسایی و تقویت زمینه های شغلی که توجیه فنی- اقتصادی و یا فرهنگی داشته باشد.

۷- تنظیم قوانین، مقررات آیین نامه هائی که امکان جابجائی نیروی انسانی دستگاهای و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و غیر دولتی را تسهیل و امکان.

سیاستهای کمی: جمعیت کشور در سال ۱۳۷۸ معادل ۶۸۹۰۰ هزار نفر برآورد می گردد. طی برنامه دوم تعداد شاغلین در سال ۱۳۷۸ به ۱۶۲۳۲ هزار نفر بالغ خواهد شد. در مجموع طی سالهای ۷۸-۱۳۷۴ تعداد ۲۰۲۰ هزار نفر به جمعیت شاغل کشور افزوده خواهد شد. تصویر اشتغال در بخشهای اقتصادی در جدول شماره ۴ درج شده است.

جدول شماره (۴) - تصویر اشتغال در بخشهای مختلف اقتصادی طی برنامه دوم (هزار نفر)

شرح	1370	1371	1372	1373	1378	نرخ رشد	
						78- 1373	جمع دوره
کشاورزی	3205	3251	3297	3339	3552	1/2	214
صنعت	3487	3631	3781	3930	4768	3/9	838
آب و برق و گاز	129	136	143	151	195	5/2	44
حمل و نقل و ارتباطات	762	799	839	879	1108	4/7	229
سایر خدمات	5513	5646	5784	5914	6609	2/2	695
جمع	13069	13463	13845	14212	16232	2/7	۲۰20

عملکردها:

در طی سالهای ۷۴ و ۷۵ حدود ۳۶۰ هزار فرصت شغلی ایجاد شد، که عمدتاً این کاهش در کمیته، به روند نزولی قیمت نفت بر می گردد. با کاهش قیمت نفت رشد سرمایه گذاری نزول کرد و توان ایجاد فرصتهای شغلی از بین رفت. در طی سال ۱۳۷۶ حدود ۲۰۱ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شده است که عمدتاً تحت

تاثیر رشد تولید ناخالص داخلی غیر نفتی و رشد موجودی سرمایه بوده است. در این سال تولید ناخالص داخلی غیر نفتی و موجودی سرمایه به ترتیب ۳/۹ و ۶/۶ درصد رشد داشتند. استفاده بیشتر از تکنیک های تولید سرمایه بر و افزایش دستمزدهای واقعی در سال ۱۳۷۵ و افزایش قیمت واقعی سوخت بر رشد تقاضای نیروی نیروی کار اثر منفی گذاشت. در سال ۱۳۷۷ حدود ۱۰۰ هزار فرصت شغلی ایجاد شد که نسبت به اشتغال ایجاد شده در سال ۷۶ کمتر بوده که عمدتاً مربوط به بخش ساختمان و فعالیت های مرتبط با آن می باشد که در سال ۱۳۷۷ بر شدت رکود فعالیت های ساختمانی افزوده شد. افزایش دستمزد واقعی، قیمت واقعی سوخت و شاخص سرمایه بری از ۶/۶ درصد در سال ۷۶ به ۵/۶ درصد در سال ۷۷ نیز از جمله دلایل کاهش نرخ رشد اشتغال می باشد. به دنبال بهبود نسبی در متغیرهای اقتصادی در سال ۷۸، اشتغال در این سال حدود ۱۶۶ هزار نفر افزایش یافت. کاهش دستمزد واقعی در سال ۷۷ و افزایش موجودی سرمایه از جمله مهمترین دلایل افزایش اشتغال در این سال می باشد. ضمناً افزایش قیمت واقعی سوخت و شاخص سرمایه بری و کاهش نرخ رشد تولید ناخالص داخلی غیر نفتی بر رشد اشتغال تاثیر منفی گذاشت. (جدول شماره ۳)

در مجموع در طی سالهای ۷۸-۷۴ میزان کل اشتغال بطور متوسط ۱/۱ درصد افزایش یافت و بطور متوسط سالانه حدود ۱۵۶ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شد که در مقایسه با عرضه نیروی کار جدید بسیار ناچیز است. بر اساس برنامه دوم توسعه باید بطور متوسط سالانه ۴۰۴ هزار فرصت جدید ایجاد می شد که عملکرد اقتصاد در مقایسه با هدف برنامه بسیار ناچیز است (جدول شماره ۳).

در مجموع در طی سالهای برنامه دوم توسعه ۷۸-۷۴ حدود ۸۲۷ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شد که

سال	جمعیت فعال	مصوب (۱)	عملکرد	درصد تحقق	نرخ بیکاری	نرخ مشارکت
-----	------------	----------	--------	-----------	------------	------------

درصد تحقق برنامه ۴۱ درصد شد که رقم بسیار پایین می باشد.

۱۳۷۴	(۲)	۴۰۴	۵۲	۱۲/۸	۸/۹	(۳)
۱۳۷۵	۱۶۰۲۷	۴۰۴	۳۰۸	۷۶/۲	۹/۱	۳۵/۳
۱۳۷۶	۱۶۶۱۷	۴۰۴	۲۰۱	۴۹/۷	۱۱/۱	۳۵/۴۷
۱۳۷۷	۱۷۳۳۵	۴۰۴	۱۰۰	۲۴/۷	۱۴/۲	۳۵/۸۸
۱۳۷۸	۱۷۹۶۸	۴۰۴	۱۶۶	۴۱	۱۶/۳	۳۶/۱۱
اشتغال جدید		۲۰۲۰	۸۲۷			

جدول شماره (۳) مقایسه اهداف کمی و عملکرد برنامه دوم در برنامه دوم در زمینه اشتغال (۷۸-۱۳۷۴)

۱- آمارها به صورت میانگین می باشد.

۳۰۲ - آمار برای این عناوین موجود نیست.

جمع بندی:

همانطور که گفته شد مهمترین هدف کمی برنامه دوم توسعه در زمینه اشتغالزایی، پیش بینی ایجاد تعداد ۲۰۲۰ هزار شغل طی سالهای ۷۸-۷۴ بود، قابل ذکر است که همانند برنامه اول در برنامه دوم نیز مشخص نشده است که بر اساس چه فرمول و منطقی پیش بینی شد که ۲۰۲۰ هزار شغل ایجاد می شود، هزینه هر شغل در سطح کلان و بخشهای اقتصادی نامشخص و مبهم است. سرمایه گذاری مورد نیاز چه میزان باشد و چه تضمینی وجود دارد که سرمایه گذاری های برنامه ریزی شده در قالب برنامه به ایجاد این تعداد فرصت شغلی منجر شود. سازمان متولی و نظارت کننده بر فرآیند ایجاد این تعداد شغل مشخص نگردیده است. نکته قابل ذکر دیگر این است که در برنامه اول حداقل در حد پیش بینی و برآورد، عرضه نیروی کار طی سالهای برنامه مشخص شده اما این مسئله در برنامه دوم نامشخص بود و نمی توان نتیجه گرفت که در صورت تحقق ۱۰۰ درصد اهداف اشتغالزایی برنامه دوم، تعداد بیکاران افزایش می یافت یا کاهش.

به طور کلی افزایش تعداد بیکاران، نرخ بیکاری و عدم تحقق برنامه دوم در این زمینه را می توان ناشی از عوامل زیر دانست:

۱- همانگونه که دیده شد در طول سالهای اجرای برنامه دوم توسعه تکانه های نفتی شدیدی (غالبا رو به پایین) صورت گرفت که موجب کاهش درآمدهای ارزی کشور شد. به همین دلیل برنامه با کمبود اعتبار در زمینه ی ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری روبرو شد و بند های ۳۰۲ سیاستهای کلی را تحت الشعاع قرار داد.

۲- عدم توفیق در کاهش نیروهای خارجی شاغل در کشور بخصوص مهاجران افغان و فراهم نشدن زمینه های اعزام نیروی کار به خارج از کشور به دلیل ضعف در سیاستهای برون مرزی، بند ۵ سیاستهای کلی در زمینه اشتغال بطور متناسبی تحقق پیدا نکرد.

۳- یکی از مهمترین عوامل در توفیق بازار کار هر کشور بحث آموزش نیروی کار در جامعه می باشد، متأسفانه در طول سالهای گذشته همواره شاهد عدم توانایی های جمعیت جویای کار در ارتباط با کار تقاضا شده بوده ایم. در طول برنامه دوم نیز این مشکل بیشتر از گذشته خود را نشان داد، بطوریکه نتوانستیم آموزشهای متناسب با شغل های تقاضا شده از طرف کار فرمایان را ارائه داده و موجب کاهش جمعیت بیکار شویم. که نتیجه این جریان موجب عدم تحقق بند ۱ در سیاستهای کلی شد.

۴- یکی از خصوصیات هر انقلاب مهاجرت گسترده از روستا به شهر می باشد که در اکثر انقلاب های جهان این پدیده وجود داشته است. انقلاب اسلامی ایران نیز از این امر مستثنی نبوده و روند مهاجرت از روستا به شهر اتفاق افتاد. (عوامل اجتماعی و توسعه ای و تفاوت بین امکانات رفاهی و اشتغال بهتر و ... از دلایل عمده مهاجرت از روستا به شهر می باشد.) این روند مهاجرت در طول سالهای برنامه اول و دوم توسعه نیز شدت یافت و باعث شد جمعیت جویای کار بسیاری از روستا به شهر بیایند و بر بیکاری شهری بیفزایند. (قابل ذکر است که افراد مهاجر در روستا شاغل بوده اند.) با توجه به بند ۴ سیاستهای کلی این موضوع دارای اهمیت فراوانی بود ولی در پایان برنامه شواهد نشان داد که در وضعیت رفاهی، اجتماعی، درآمد سرانه و... تغییر چندانی حاصل نشده است.

در یک جمع بندی کلی می توان گفت در برنامه دوم توسعه به هیچکدام از مهمترین عوامل موثر در فرآیند رشد و توسعه (۱- اهداف دستیافتی و منطبق با امکانات ۲- سیاستها و خط مشی های اجرایی کارا ۳- منابع و امکانات لازم و کافی ۴- سازمانها و موسسات انعطاف پذیر و کارآمد) در زمینه اشتغالزایی توجه و عنایت کافی نشده است.

فصل چہارم

مقدمه :

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران در شرایطی تدوین شد که تجربیات حاصل از اجرای دو برنامه ی گذشته را به همراه خود داشت، برنامه هایی که به لحاظ اجرا و عملکرد در راستای اهداف پیش بینی شده به دو گروه کاملاً متفاوت تقسیم می شوند. برنامه اول که به موفقیت هایی نسبی دست یافت، ولی روی مقابل سکه برنامه دوم توسعه بود که در اکثر موارد سیاست گذاری هایش با شکست مواجه شد. حال با چنین تجربه ای در اجرای دو برنامه گذشته، برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۸ به تصویب رسید و اجرای آن از سال ۷۹ تا سال ۸۳ به طول انجامید. از اساسی ترین بخشهای سند برنامه سوم توسعه، بحث اشتغال و سیاستها ی راهبردی بازار کار را می توان نام برد که به دلیل نقش خطیر اشتغال در مسایل و مشکلات سیاسی، فرهنگی و اجتماعی کشور تمهیدات بسیار ارزنده ای در این راستا پیش بینی شد. برنامه سوم توسعه در شرایطی تدوین و به تصویب رسید که جمعیت فعال و نرخ بیکاری افزایش چشم گیری را نشان می داد. شاید از جمله دلایل اصلی این معضل عدم تحقق سیاست های کمی و کیفی در برنامه دوم باشد، لذا در این برنامه ضرورت ها و چالشهای اساسی مانند: جوانی جمعیت، افزایش مشارکت اجتماعی و ایجاد اشتغال برای کاستن از نرخ بیکاری مورد توجه ویژه ای قرار گرفت، به گونه ای که فصل ششم از حوزه های فرا بخشی به طور ویژه به سیاستهای اشتغال اختصاص یافت. هر چند که سیاستهای سایر فصول نظیر سیاستهای پولی و ارزی، ساماندهی بازارهای مالی و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی در حوزه مذکور نیز به طور غیر مستقیم با ایجاد اشتغال مرتبط بودند. همچنین در این برنامه تسهیلات اعطایی در زمینه اشتغال در سطح

استانی و ملی به طور کاملاً شفاف در برنامه مشخص گردید. همچنین این برنامه در سیاست هایش به بخش های تولیدی و اشتغالزا و بهبود وضعیت بازار کار توجه ویژه ای داشت.

سیاست های بازار کار در برنامه سوم توسعه:

سیاست های کمی:

طی سالهای ۸۳-۱۳۷۹ تعداد شاغلین به رقم ۱۹۵۴۲ هزار نفر خواهد رسید که این به مفهوم لزوم ایجاد به طور متوسط سالانه حدود ۸۹۱ هزار فرصت شغلی در طول برنامه می باشد.

سیاست های کلی :

۱- وزارت کشور موظف است حداکثر در سال اول برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ترتیبی اتخاذ نماید که کلیه افراد خارجی فاقد پروانه کار را جمع آوری نموده و در صورت عدم تهدید جانی، آنها را به کشور متبوع خود انتقال دهد و در غیر این صورت آنها را در اردوگاههای مشخص مجتمع نماید.

تشخیص وجود و یا عدم وجود تهدید جانی به عهده وزارت امور خارجه است. آئین نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه های کشور، امور خارجه و کار و امور اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۲- به منظور تشویق کارفرمایان کارگاههای موجود به استخدام نیروی کار جدید، دولت موظف است کارفرمایانی را که در دوران برنامه از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی مبادرت به استخدام نیروی کار جدید نمایند مشمول تخفیفاتی به شرح زیر قرار دهد :

الف- تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما و پیش بینی اعتبار لازم برای جبران کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی در بودجه کشور.

ب- کاهش مالیات کارفرمایان اینگونه کارگاهها به میزای مالیات بر حقوق دریافتی از کارکنان جدیدالاستخدام.

آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره - کارگاههایی که در دوران برنامه به بهره‌برداری می‌رسند نیز در مورد اشتغال مازاد بر پیش‌بینی طرح و جواز تأسیس از مزایای این ماده استفاده خواهند کرد.

۳- به دولت اجازه داده می‌آشود به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته :

الف - معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذارانی که در این مناطق اقدام به سرمایه‌گذاری می‌نمایند، طبق آیین‌نامه‌ای که بنا به پیشنهاد وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و صنایع و کار و امور اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت دولت می‌رسد در طول سالیان اجرای برنامه در نظر بگیرد.

ب- قستی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونیها و تعاونیهای خدمات تولیدکنندگان ، تعاونیهای تولید روستایی، عشایری و بهره‌برداری از منابع طبیعی و طرحهای خود اشتغالی را پرداخت کند.

ج- تسهیلات اعطایی در قالب بودجه‌های سنواری و آیین‌نامه‌های اجرایی آنها باید طوری تقسیم شود که سهم مناطق کمتر توسعه‌یافته به نسبت شاخص بیکاری آنها بیشتر باشد بصورتی که در پایان برنامه جبران کمبود اشتغال این مناطق شده باشد.

۴- دولت موظف است به منظور توسعه کمی و کیفی مهارتهای فنی و حرفه‌ای نیروی کار و ارائه آموزشهای متنوع مهارتی به گروههای مختلف، نسبت به اختصاص سهمیه‌ای خاص در پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی در زمینه ایجاد آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای اقدام کند.

۵- در جهت منطقی نمودن هزینه برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب و نیز متناسب نمودن نرخهای ترجیحی در جهت حمایت از تولید (در مقایسه با بخشهای غیرتولیدی)، کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های متولی امور تولیدی و زیربنایی (حسب مورد) و سازمان برنامه و بودجه ، همه ساله ضوابط تعیین نرخ فروش (اعم از اشتراک و نرخ نهاده‌ها) را متناسب با هدف فوق تهیه و به شورای اقتصاد پیشنهاد خواهد نمود.

هزینه‌های اشتراک زیربنای فوق برای واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی، کشاورزی، بعلاوه هزینه حفر چاه، قیمت زمین و پروانه ساختمان مورد استفاده واحدهای تولیدی غیردولتی که طی برنامه سوم تقاضای انشعاب می‌کنند، پس از بهره‌برداری با تقسیط پنج‌ساله توسط دستگاه‌های ذی‌ربط دریافت خواهد شد.

وزارتخانه‌های نیرو، نفت، پست و تلگراف و تلفن و راه و ترابری موظف به تأمین آب، برق، گاز، تلفن و راه دسترسی تا ورودی شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی حسب اعلام وزارت صنایع می‌باشند.

۶- کمیته‌ای متشکل از وزرای امور خارجه، کار و امور اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت و پیش‌بینی تمهیدات لازم را از نظر قوانین و مقررات برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور برعهده خواهد داشت. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر چگونگی برقراری تسهیلات و حمایت‌های قانونی از اعزام شوندگان و اعزام‌کنندگان (کاربایی‌های خصوصی) و جذب درآمد ارزی افراد اعزام‌شده توسط این کمیته تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۷- به دولت اجازه داده می‌شود، در قالب لوایح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره‌شده، تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا و صنایع کوچک و نیز قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را در قالب این قانون تأمین کند. همچنین بخشی از تسهیلات اعتباری سیستم بانکی باید برای حمایت از صنایع کوچک و اشتغال‌زا اختصاص یابد.

آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر طی مدت شش ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۸- سه درصد (۳٪) از سپرده‌های قانونی بانکها نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر مبنای درصد سال ۱۳۷۸ در اختیار بانکهای کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن (هر بانک یک درصد "۱٪") قرار می‌گیرد تا صرف اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن، تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی شود که ویژگی عمده آنها اشتغال‌زایی می‌باشد.

آیین‌نامه اجرایی این ماده با رعایت قانون عملیات بانکی بدون ربا و به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

۹- در اجرای بند "۲" اصل چهارم و سوم (۴۳) قانون اساسی، نظام بانکی کشور موظف است در طول سالهای برنامه سوم به نحوی برنامه‌ریزی و اقدام نماید که همواره پس از کسر ذخائر قانونی و احتیاطی سپرده‌های

قرض الحسنه پس انداز که حداکثر از بیست درصد (۲۰٪) آن تجاوز نمی کند، حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) بقیه را برای تهیه ابزار کار در اختیار کسانی قرار دهد که برای کار کردن امکان تهیه وسائل کار خود را ندارند. این تسهیلات به صورت وام بدون بهره بوده و کارمزد آن را شورای پول و اعتبار معین می کند. بیکاران ساکن در روستاها و زنان بیکار سرپرست خانوار و همچنین حرفه آموختگان بخش های فنی و حرفه ای دولتی و غیردولتی از اولویت برخوردارند. مبلغ وام برای هر متقاضی حداکثر ده میلیون (۱۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال معین می شود و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است مطابق آیین نامه اجرایی این ماده که آن را ظرف سه ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رساند، براساس اصل اعتماد و اتخاذ ساده ترین شکل اخذ تعهد، ترتیب اعطای تسهیلات را به متقاضیان فقط برای یک بار بدهد و بازپرداخت وجوه وام داده شده را به نحوی معین کند که واقع بینانه و مطابق با شرایط اقتصادی وام گیرنده باشد.

صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران وظیفه دارد با همکاری سازمانها و وزارتخانه ها و مؤسسات ذی ربط در امر اشتغال و همچنین بخش غیردولتی برنامه های لازم به منظور آموزش نحوه پرداختن به حرف و مشاغل مختلف کوچک که احتیاج به سرمایه کم دارد را از شبکه های مختلف خود به مردم آموزش دهد. در این آموزشها تکیه بر استفاده از امکانات و تسهیلات و مواد اولیه و بازارهای محلی، یک اصل قلمداد خواهد شد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است گزارش عملکرد این ماده را هر شش ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

۱۰- در تمامی برنامه های اشتغال زایی و اعطای امتیازات و تسهیلات، ایثارگران در اولویت هستند و دولت موظف است حمایت های لازم در حفظ و تثبیت موقعیت شغلی آنان را اعمال نماید.

عملکرد ها :

در چهار سال اول برنامه سوم در مجموع ۲۱۰۱ هزار شغل به طور خالص ایجاد شده است، در حالی که بر طبق سیاست های کمی برنامه، می بایست ۲۸۶۴ هزار شغل جدید به وجود می آمد. بدین ترتیب ۷۳/۴ درصد هدف برنامه در چهار سال اول تحقق یافته است.

در دوره مذکور، عملکرد رشد تولید با مقدار هدف پیش بینی شده آن تقریباً برابر بوده و عملکرد رشد سرمایه گذاری (۱۱ درصد) بیشتر از مقدار هدف برنامه (۷ درصد) بوده است. دیده می شود که با وجود محقق شدن اهداف برنامه در رابطه با متغیرهای تولید و سرمایه گذاری به عنوان عوامل موثر بر تقاضای نیروی کار، هدف ایجاد اشتغال در چهار سال اول برنامه سوم محقق نشده است. دلیل کاهش نرخ بیکاری، کاهش فشار عرضه نیروی کار بوده است. بنابر این دلایل عدم تحقق هدف در ارتباط با ایجاد اشتغال و در نتیجه کاهش نرخ بیکاری تنها به عوامل یاد شده بستگی نداشته و باید آنرا در مسایل دیگری نیز جستجو کرد. به نظر می رسد، عدم اجرا یا اجرای ناقص سیاستهای برنامه یا عدم کفایت آن در برنامه سوم از جمله دلایل محقق نشدن هدف ایجاد اشتغال بوده است (جدول ۳-۱).

به نظر می رسد که سیاستهای اشتغال ذکر شده در برنامه سوم راهکارهای نهایی برای ایجاد اشتغال نباشد، و باید به سایر مواد و راهکارهای اجرایی بخشی و فرا بخشی که به نحوی در ارتباط غیر مستقیم با اشتغال هستند، نیز توجه کرد. مواد قانونی می تواند در بخشهای تولیدی، بازرگانی، مالی (بانک و بیمه، بورس)، تجارت خارجی، حمل و نقل، خصوصی سازی ... وضع شوند. از این رو، مهمترین اقدامات انجام شده در خصوص اشتغال در قانون برنامه سوم توسعه، به عملکرد این گروه از مواد قانونی برمی گردد. ملاحظه می شود که این مواد قانونی نه تنها مربوط به بازار کار می باشند بلکه تمام بازارهای دیگر اقتصاد را نیز در بر می گیرند و هر کدام از این مواد قانونی به نحوی با دستگاههای مختلف اجرایی در کشور مرتبط است.

بعد از بررسی عملکرد سیاستهای کمی در برنامه سوم، حال به بررسی عملکرد سیاستهای کلی برنامه سوم توسعه در چهار سال اول برنامه می پردازیم. باتوجه به سیاستهای کلی ۱۰ ماده ای تدوین شده، هر کدام از سیاستها را بطور جداگانه مورد بررسی قرار می دهیم:

ماده ۱: جمع آوری و انتقال حدود ۱۰۰ هزار نفر از اتباع خارجی غیر مجاز در ایران انجام شد و بسیار از آنها از ایران خارج شدند. (بیشترین اتباع خارجی مهاجرین افغان بودند).

ماده ۲: هماهنگی های لازم با سازمانهای مختلف و اعمال نظارت در اجرای این ماده (تخفیفات مالیاتی) از طریق بازرسی های گسترده ایجاد شد.

ماده ۳: در مورد این بند از سیاستها اقدامات و عملکردی قابل توجهی ارایه نشده است، و وضعیت اشتغال در مناطق کمتر توسعه همچنان نامطلوب می باشد.

ماده ۴: به منظور توسعه کمی و کیفی مهارت‌های فنی و حرفه ای نیروی کار و ارایه آموزش های متناسب با شغل برای ایجاد آموزشگاههای فنی و حرفه ای سهمیه ای خاص در پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه گذاران اعطا شد.

ماده ۵: هزینه های انشعاب برق برای واحدهای تولیدی و اشتغالزا تقسیط شد و اعتباری نیز از محل درآمد عمومی برای تسهیلات مرتبط به تقسیط هزینه ها، به شهرک های صنعتی و سازمان توانیر پرداخت شد.

ماده ۶: در راستای این بند از سیاست ها یادداشت های تفاهمی با کشورهای بلژیک، استرالیا، هند و چین منعقد و همچنین طرح ایجاد صنعت اعتباری و تضمینی تهیه و تدوین شد.

ماده ۷: تسهیلات وجوه اداره شده عملکرد مناسبی داشت و در این زمینه بالغ بر ۳۰۰ هزار فرصت شغلی در طی سالهای ۷۹-۸۲ ایجاد گردید.

ماده ۸: برای توزیع ۳ درصد سپرده قانونی بانک مرکزی بین بانکها مبلغ مورد نظر که بالغ بر ۱۱۴۰/۵ میلیارد ریال بود، به طور کامل اختصاص یافت.

ماده ۹: در سال ۱۳۸۱ طرح ضربتی اشتغال ۳۰۰ هزار نفر و طرح جدید ۱۰۰ هزار فرصت شغلی در سال ۱۳۸۲ به پایان رسید. البته طرح در سال ۸۱ به موفقیت بیشتری دست یافت.

ماده ۱۰: حمایت هایی در جهت حفظ و تثبیت موقعیت شغلی ایثارگران بواسطه اعطای تسهیلاتی به آنها صورت گرفت.

جدول شماره (۴) مقایسه اهداف کمی و عملکرد برنامه سوم در زمینه اشتغال (۸۳-۱۳۷۹)

سال	جمعیت فعال	جمعیت شاغل	جمعیت بیکار	مصوب	عملکرد	درصد تحقق	نرخ بیکاری	نرخ مشارکت
۱۳۷۹	۱۹۱۳۵	۱۶۴۴۸	۲۶۸۶	۴۹۹	۴۴۰	۸۸/۲	۱۴	۳۷/۴
۱۳۸۰	۱۹۸۱۲	۱۶۸۵۳	۲۹۵۹	۶۸۴	۴۰۴	۵۹/۱	۱۴/۹	۳۷/۸
۱۳۸۱	۲۰۴۲۹	۱۷۴۷۴	۲۹۵۴	۸۰۹	۶۲۱	۷۶/۸	۱۴/۵	۳۸/۲
۱۳۸۲	۲۱۰۳۸	۱۷۹۸۱	۳۰۳۲	۸۷۲	۵۰۷	۵۸/۱	۱۴/۴	۳۸/۶
۱۳۸۳(۱)								

جمع بندی :

همانگونه که نتایج عملکردهای برنامه سوم توسعه نشان می دهد، در این برنامه سالانه حدود ۵۶۴ هزار فرصت شغلی در کشور ایجاد شود تا رقم بیکاری در پایان برنامه به ۱۲/۷ درصد تقلیل یابد. اما با تحقق ۷۵ درصد برنامه ایجاد اشتغال، کاهش روند بیکاری در برنامه چندان مناسب نبود. (جدول شماره ۴) به طور کلی دلایل عدم موفقیت نسبی در کاهش تعداد بیکاران در برنامه سوم را می توان ناشی از عوامل زیر دانست:

- ۱- به دلیل وضعیت نامناسب معیشتی افغانستان و نبود تعهدات بین المللی در امر جمع آوری مهاجرین فاقد پروانه اشتغال، باعث شد تا همچنان مهاجرین خارجی در کشور مشغول کار باشند و بسیاری از فرصتهای شغلی را به اشغال خود در آورند.
- ۲- تخفیفات مالیاتی اجرا شده برای تشویق کارفرمایان مفید بوده ولی این میزان تخفیف برای بنگاههای بزرگ بسیار ناچیز بود. همچنین بخش معافیت مالیاتی به علت عدم کارایی فاقد قابلیت اجرایی بود.
- ۳- در پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه گذاران بخش خصوصی و تعاونی، بخش دولتی و بانکهای عامل با مشکلات اجرایی بسیاری مواجه شدند و نتیجه اینکه نتوانستند تمام تعهدات را اجرا کنند و زمینه های ایجاد شغل را فراهم کنند.
- ۴- معافیت تعرفه انرژی واحد های تولیدی در مناطق کمتر توسعه یافته حدود ۵۰ درصد محقق شد. همچنین عدم تامین منابع لازم از سوی سازمانهای دولتی و بخصوص سازمان مدیریت و برنامه ریزی در این رابطه مزید بر علت شد.
- ۵- در اجرای طرح اعزام نیروی کار به خارج از کشور، کشورهای هدف به خوبی شناسایی نشدند و در رویکردهای متقابل بین کشور ما و سایر کشورها در این زمینه شفاف سازی صورت نگرفت و باعث عدم اعتماد سایر کشورها به موضوع پذیرش مهاجر از ایران شد.

البته شایان ذکر می باشد که کارهای بسیاری نیز در جهت بهبود وضعیت اشتغال صورت گرفت که باعث شدند برنامه سوم بطور نسبی در مقایسه با برنامه دوم در زمینه اشتغال موفقیت های بیشتری حاصل کند که از مهمترین آنها با توجه به سیاستهای کلی برنامه می توان عوامل زیر را دانست:

۱- وجوه اداره شده و سایر تسهیلات اشتغالزایی، محرکی برای ایجاد انگیزه در مشارکت بخش خصوصی بود به طوری که عملکرد بخش خصوصی در سالهای پایان برنامه در زمینه اشتغالزایی بسیار موثر ارزیابی می شود.

۲- اجرای دو طرح ظرفیتی اشتغال در سالهای ۸۱ و ۸۲ و ایجاد حدود ۴۰۰ هزار شغل از مهمترین عوامل موفقیت نسبی برنامه سوم می باشد.

فصل پنجم

تحلیل سیاستهای برنامه های اول، دوم و سوم توسعه:

هدف هر سیاستگذاری در برنامه های توسعه، دستیابی به اهداف مورد نظر در جامعه می باشد. در هر سه برنامه توسعه ی اجرا شده در ایران هدف اصلی، ایجاد اشتغال و کاهش جمعیت بیکار در جامعه بوده است که در سالهایی با موفقیت و در بعضی از سالها هم با عدم موفقیت همراه بود.

اگر در سیاستهای تدوین شده بازار کار در سه برنامه با دقت عمل کنیم به وضوح خواهیم دید که بیشتر مواد موجود در برنامه ها روندی مشابه دارند، و می توان به این نتیجه رسید که سیاستهای بازار کار در سه برنامه تکمیل کننده ی هم بوده اند.

سیاستهای کمی بازار کار در برنامه های توسعه تفاوت های بسیاری در ایجاد فرصتهای شغلی در جامعه دارند بطوریکه در برنامه سوم باید حدود ۲/۵ برابر بیشتر از برنامه اول شغل ایجاد می شد که این امر حکایت از انفجار جمعیت بواسطه عدم اجرای سیاستهای تنظیم خانواده در سالهای آغازین انقلاب می باشد. این عامل باعث شد که برنامه سوم با چالشی جدی مواجه شود و دولت را ملزم کرد تا برای کاهش نرخ بیکاری این تعداد شغل را ایجاد کند.

از مهمترین موارد سیاستهای کلی بازار کار در سه برنامه که به طور مشخص بیان گردیده است می توان به سرمایه گذاری در تولید و ایجاد اشتغال در نواحی کمتر توسعه یافته اشاره کرد، که احتمالاً هدف از این سیاستگذاری، کاهش نرخ مهاجرت از روستا به شهر باشد. همانطور که در مواد برنامه ها ذکر شده این سرمایه گذاری ها بیشتر در زمینه شرکت های تعاونی در بخش خصوصی برای ایجاد صنایع تبدیلی و شغلهای زود بازده در آن نواحی می باشد.

از نکات دیگر حایز اهمیت در هر سه برنامه که باید به آن اشاره کرد بحث آموزش فنی و حرفه ای یا مشخص تر آموزش های متناسب با کارهای موجود در جامعه می باشد. از سیاستهای بازار کار که در برنامه های دوم و سوم به آن اشاره شده ولی هیچ بحثی از آن در برنامه اول نمی باشد، بحث اتباع خارجی در ایران می باشد. در برنامه اول بدلیل نسبت پایین مهاجرین در ایران به این موضوع توجه

چندانی نشد، ولی با نا آرامی هایی که در طی سالهای اخیر در کشورهای همسایه این نسبت به مراتب بیشتر شده و یکی از موارد مهم و مورد بحث در برنامه های دوم و سوم شده است.

از پرننگترین و احتمالاً موثرترین سیاستهایی که در طول این سالها اتخاذ شد و فقط آنرا در برنامه سوم مشاهده می کنیم، سیاستهای تخفیفی و تسهیلات مختلفی است که به عوامل موجود در بازار کار داده شده است. تخفیف در حق بیمه، کاهش مالیات کارفرمایان، کاهش نرخ سود تسهیلات و پرداخت یارانه های مستقیم و غیر مستقیم به کارفرمایان بخش خصوصی و ... از جمله مواردی است که سیاست گذاری های بازار کار برنامه سوم را کاملتر و مطلوب تر کرده است.

به طور کلی سیاستهای تدوین شده بازار کار را برای تحقق اهداف باید بر مبنای ملاحظه خطوط اصلی ساختاری، نهادی و سیاسی که ریشه در مسایل موجود در جامعه دارند به ترتیب زیر بیان کرد:

۱- سیاست های کنترل جمعیت و عرضه نیروی کار

۲- گسترش نظام تامین اجتماعی منسجم

۳- مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی

۴- بهبود و اصلاح قوانین ناظر بر بازار کار

۵- ارتقا آموزشهای عمومی، تخصصی و فنی و حرفه ای متناسب با نیازهای بازار کار

۶- گسترش فعالیت های تحقیق و توسعه

در مجموع می توان بیان کرد که سیاست های کلی هر سه برنامه در رابطه با بازار کار مناسب بودند، حال اگر این گفته با واقعیت موجود در جامعه متعارض می باشد، در بررسی و تحلیل عملکرد های سه برنامه به این موضوع خواهیم پرداخت.

تحلیل عملکردها :

عملکرد بازار کار در سه برنامه ی توسعه اجرا شده در ایران با روندی صعودی، نزولی، صعودی کاملاً مشخص و متمایز می گردند. در ضمن روند نرخ بیکاری را هم می توان مشابه ایجاد شغل توصیف کرد (نمودار ۱)

قبل از اینکه به تحلیل عملکردهای سه برنامه پردازییم اشاره ای به عوامل عمده بیکاری که باعث عدم تحقق برنامه ها و عملکردهای نا مناسب در بازار کار ایران در دهه های اخیر شده است، اشاره ای شود .

عامل اول عدم تعادل عرضه و تقاضای کار است، که در ایران در ۴۵ سال گذشته بطور متوسط سالانه تقریباً بین ۲/۷ یا ۲/۸ رشد جمعیت داشته است یعنی جمعیت کشور از ۱۸ میلیون نفر در ۴۵ سال پیش به ۳/۵ برابر، یعنی حدود ۶۹ میلیون نفر رسیده است.

عامل دوم به هم ریختن ترکیب سنی جمعیت است. در ۴۰ سال پیش نسبت جمعیت روستا به شهر ۷۰ به ۳۰ بوده که هم اکنون این نسبت ۳۵ به ۶۵ تغییر کرده است. تغییر این نسبت هم باعث شده است نیروی کار روستا به شهر تحمیل شود. از سوی دیگر در جامعه سنتی ما، زن برای کار بیرون نقش چندانی نداشته است، درحالی که امروز به سرعت نقش زنان فعال شده است. به بیان دیگر بخش قابل توجهی متقاضی کار وارد بازار کار شده است.

عامل سوم توسعه آموزش و توسعه منابع انسانی است. توسعه اقتصادی، رشد جمعیت و منابع انسانی در مجموع لازم و ملزوم و مکمل هم هستند. اگر روند رشد و توسعه اقتصاد با توسعه آموزش و در مجموع منابع انسانی هماهنگ نباشد، به طور قطع نتیجه آن بیکاری خواهد بود.

عملکردهای سه برنامه در زمینه ایجاد فرصت های شغلی در جداول بیانگر تحقق یا عدم تحقق اهداف موجود در برنامه ها می باشد. همانطور که قبلاً اشاره شد برنامه اول و سوم در ایجاد فرصتهای شغلی به مراتب موفق تر از برنامه دوم بودند، خصوصاً برنامه اول که مصوبات به طور کامل اجرا شدند. از جمله دلایلی که می توان به آن اشاره کرد رشد اقتصادی مطلوب می باشد. به دلیل بستر های تولید و رشد بالقوه ای که در کشور بعد از جنگ وجود داشت، در آن سالها رشد اقتصادی حدود ۸ درصد را داشتیم. این رشد بالای اقتصادی مستلزم تولید است و تولید هم به همراه خود اشتغال ایجاد می کند. این امر باعث شد عملکرد، به مراتب مناسب تر از اهداف مصوب شود. همچنین در پایان اجرای برنامه اول نرخ بیکاری به پایین ترین مقدار خود در سالهای اجرای هر سه برنامه رسید (نمودار شماره ۱).

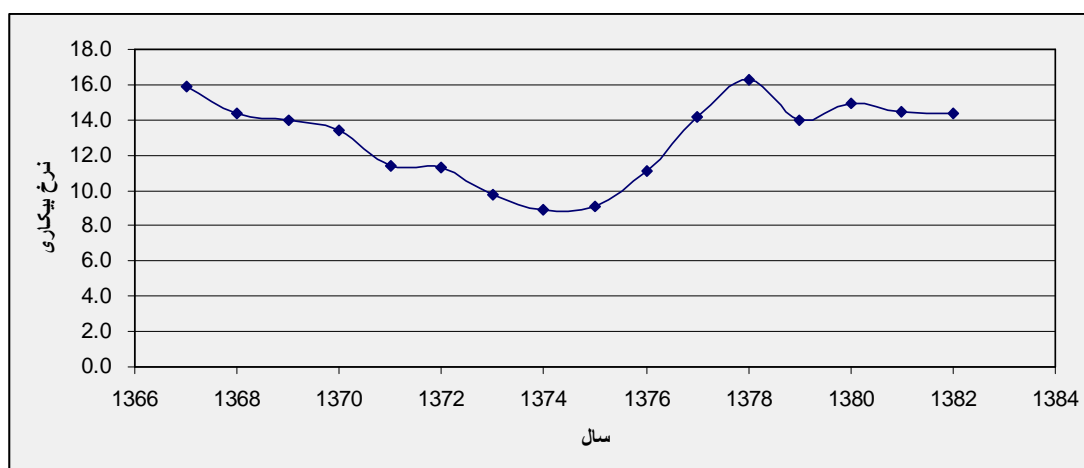
با تثبیت موقعیت دولت در برنامه سوم توسعه، زمینه های بسیار مناسبی در بهبود عملکرد بازار کار ایجاد شد، موفقیت نسبی برنامه سوم (در مقایسه با برنامه دوم) در کاهش نرخ بیکاری و ایجاد فرصتهای شغلی را می توان به سرمایه گذاری بخش خصوصی و کاهش تصدی گری های دولت یا سیاست های مالی انقباضی

نسبت داد. همچنین ایجاد حساب ذخیره ارزی در دولت هشتم از ارزنده ترین اقدامات موثر در بهبود وضعیت بازار کار بود و باعث شد کارفرمایان و تولید کنندگانی که احتیاج به تسهیلات ارزی داشتند تا بتوانند با سرمایه گذاری، تولید و نیروی کار خود را افزایش دهند، با دریافت وامهای ارزی از حساب ذخیره ارزی به اهداف خود دست یابند. از دلایلی هم که باعث عدم تحقق مصوبات شد، می توان به افزایش عرضه نیروی کار در اثر افزایش نیروی کار فعال و جوان در جامعه اشاره کرد. همچنین از عوامل موثر دیگر که در عوامل سه گانه باز دارنده ایجاد اشتغال به آن شد، افزایش نسبت عرضه نیروی کار زنان در برنامه سوم بود بطوریکه زنان متقاضی بسیاری از شغل ها در جامعه شدند.

در برنامه دوم که به هیچ وجه در زمینه ایجاد اشتغال عملکردی مناسب را ارایه نکرد، کاهش رشد اقتصادی به ۳/۵ درصد در سال که از کاهش قیمت نفت ناشی می شد و افزایش مهاجرت های داخلی از روستا به شهر را می توان از عوامل اصلی عملکرد نامناسب این برنامه دانست.

در مجموع تمام عوامل اشاره شده به همراه سایر عوامل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی باعث موفقیت یا عدم موفقیت عملکرد های یک برنامه خواهد شد.

نمودار شماره (۱) روند تغییرات نرخ بیکاری در طول سه برنامه توسعه در ایران



جمع بندی نهایی :

بعد از بررسی سیاستها و عملکرد های سه برنامه و اشاره به عوامل بازدارنده اشتغال و کاهش بیکاری در این بخش به جمع بندی و ارایه راهکار و پیشنهاداتی در جهت بهبود بازار کار می پردازیم.

در هر برنامه توسعه ای که تدوین می شود اگر پارامترهایی که در آن اتخاذ می گردد متناسب با واقعیات جامعه باشد، به جرات می توان گفت برنامه ها به اهداف خود خواهند رسید. راهکارهای ایجاد اشتغال را می

توان به ترتیب زیر بیان کرد:

۱- رشد و تولید سرمایه گذاری

- تولید به عنوان یک ارزش

- امنیت سرمایه گذاری

- ایجاد انگیزه سرمایه گذاری

۲- ثبات سیاستهای داخلی و خارجی

۳- بهبود قوانین و مقررات

- قوانین مربوط به بازار کار

- قوانین مربوط به مالیت

- قوانین مربوط به نظام بانکی

- قوانین مربوط به تجارت خارجی

۴- شناسایی بخشهای اشتغالزا

- صنایع صادراتی

- ایرانگردی و جهانگردی

- مسکن، ساختمان و بخش زیر بنایی

- صنایع روستایی

- صنایع تبدیلی

خدمات (اجتماعی، بیمه، حمل و نقل، خدمات تخصصی و...)

۵- کاهش حجم دولت، تصدی گری های دولتی و توسعه بخش خصوصی

به دلیل فقدان امنیت سرمایه گذاری و بالا بودن ریسک سرمایه در ایران، متأسفانه سرمایه ها به سمت خرید و فروش سوق پیدا می کند. این منطقی اقتصادی است که هر جا سود همراه ریسک پایین باشد سرمایه به آنجا سرازیری می شود، پس باید ببینیم که سرمایه گذاران چه عواملی را از مولفه های امنیت بر می شمارند. یکی از مهمترین مسایل در این زمینه جذب سرمایه های فیزیکی یا غیر فیزیکی ایرانیان خارج از کشور می باشد. (البته قبل از انجام اینکار باید سیاستهایی را اتخاذ کنیم تا مانع خروج سرمایه شود). بیشتر ایرانیان در خارج از کشور دارای سرمایه های فیزیکی یا غیر فیزیکی، به شکل تحصیلات یا هر در می باشند. باید دید چگونه می توان سرمایه ای را جلب کرد؟ چگونه می توان از خروج سرمایه جلوگیری کرد؟ در مجموع باید برای سرمایه گذاران انگیزه ایجاد کنیم.

نکته دیگر، ثبات در سیاست گذاری های است. سرمایه گذار باید بداند که سیاست گذاری قیمت ها، دستمزدها، نرخ استفاده از اعتبارات و مانند اینها چگونه است. سرمایه گذار ممکن است امروز سرمایه گذاری کند اما محصولش ۵ سال دیگر وارد بازار شود، اگر باشد که در سه سال دیگر با افزایش یا کاهش بهای نفت، سیاستهای دولت تغییر کند، از آنجا که در کشور، مرسوم است که با افزایش بهای نفت دولت شروع به خرج کردن و با کاهش بهای نفت سیاستهای انقباضی پیشه می کند، سرمایه گذار نسبت به سرمایه گذاری اطمینان پیدا نخواهد کرد که نتیجه اش عدم جذب نیروی کار خواهد شد.

قانون کار در ایران را می توان قانون حمایت از کارگر دانست. بیشتر سیاستها در راستای بهبود وضعیت کارگران تدوین شده است در حالیکه وقتی صحبت از بازار کار می شود، در این بازار هم عرضه نیروی کار و هم تقاضای نیروی کار داریم که تقاضای نیروی کار بطور مستقیم به کارفرمایان برمی گردد. حال اگر قانونی داشته باشیم که بر عرضه اثر مثبت و بر تقاضا اثر منفی داشته باشد به نقطه ی تعادلی نامناسبی در بازار کار می رسیم که در مجموع به ضرر طرفین عرضه و تقاضا می باشد.

در رابطه با قوانین نظام بانکی، با کاهش نرخ بهره بانکی بهبودی در وضعیت بازار کار پیش نمی آید بلکه وضع از گذشته نامناسب تر خواهد شد. با اینکار حجم سپرده گذاری در بانکها کاهش خواهد یافت و در مقابل با کاهش نرخ سود میزان تقاضا برای وام و تعداد وام گیرندگان افزایش می یابد. در فرآیند تولید که نیروی کار و سرمایه دخالت دارند با کاهش قیمت سرمایه در فرآیند بهینه سازی تولید، سرمایه جایگزین نیروی کار می شود که اگر نیروی کار ماهر باشد، با افزایش سرمایه رابطه مکمل خواهد داشت، ولی از آنجا که اکثر نیروی کار در ایران فاقد مهارت متناسب با شغل خود هستند، اینکار در نهایت منجر به بیکاری عده ی زیادی از جمعیت فعال خواهد شد. پس باید یک بازنگری کلی در قوانین نظام بانکی داشته باشیم.

در سیاستهای تجارت خارجی باید در تعیین نرخ های تعرفه ها گمرکی کالاها دقت بسیاری شود. در رابطه با محصولات که در آنها هیچ مزیتی نداریم تعرفه گمرکی را کاهش دهیم تا با اینکار از قاچاق کالا که از عوامل مخرب و باز دارنده اشتغال در جامعه می باشد جلوگیری گردد.

نکته دیگری که باید مدنظر قرار گیرد درجه کاربری یا سرمایه بری صنایع مختلف است. باید سیاست گذاری ها و قوانین خود را به گونه ای تنظیم کنیم که مشوق استفاده از نیروی کار باشد. تحقیقات نشان داده است صنایعی که محصولات صادراتی تولید می کنند، می توانند اشتغال بیشتری ایجاد کنند. بر خلاف آن صنایع وارداتی صنایع سرمایه بر هستند. بنابر این باید به سمت صنایع صادراتی گرایش داشته باشیم.

یکی دیگر از صنایع اشتغالزا و ارز آور صنعت جهانگردی است که در هیچ یک از برنامه های پیشین به آن توجهی نشد. با توجه به پیشینه تاریخی و اماکن تاریخی در ایران این صنعت می تواند درآمد ارزی قابل توجهی داشته باشد و بصورت مستقیم و غیر مستقیم در ایجاد فرصتهای شغلی دخیل باشد.

صنعت ساختمان نیز بطور مستقیم و غیر مستقیم، اشتغالزایی بالایی دارد. سرمایه گذاری در بخش مسکن خود به خود منجر به سرمایه گذاری در صنعت آهن، سیمان و ... می شود که این صنایع در ایجاد فرصتهای شغلی بسیار با اهمیت می باشند.

صنایع روستایی و کشاورزی هم می توانند اشتغالزا باشند. اینکه صنعت یا کشاورزی مطرح می شود، اینکه کدام را باید اولویت قرار داد. نباید اینگونه به این موضوع نگاه شود، بلکه باید کشاورزی را هم صنعتی کنیم و

صنایع تبدیلی کشاورزی که از صنایع صادراتی بسیار مطلوب محسوب می شود، در بهبود وضعیت بازار کار روستایی می تواند بسیار موثر باشد.

تشدید کننده ی تمام مسایل ذکر شده در قسمتهای قبل دخالت دولت و سیاستهای دستوری متخذه در تمام امور مربوط به بازار کار می باشد. تا زمانی که ۸۰ درصد امور مملکتی و متولی ایجاد شغل دولت باشد، نمی توانیم در هیچ برنامه توسعه ی اشتغال به عملکرد مناسب رسید. در مقابل بخش خصوصی قرار دارد که بهره وری نیروی کار بسیار بالایی دارد و اگر زمینه ها و سرمایه لازم را برای این بخش فراهم کنیم، بهبود وضعیت اشتغال و کاهش نرخ بیکاری را شاهد خواهیم بود. (در ۷۰۰ سال پیش ابن خلدون متفکر و جامعه شناس اسلامی گفته است که اگر دولت تجارت کند هم دولت ضعیف می شود و هم مردم فقیر، اگر دولت کمک کند که مردم تجارت کنند، هم دولت قوی می شود و هم مردم ثروتمند.)

در مجموع در سه برنامه توسعه سیاستهایی بر پایه ی این اصول گذاشته شد. بسیاری از موفقیت حاصل در برنامه های اول و سوم به واسطه ی اجرای موارد ذکر شده می باشد. باید به این نکته اشاره کرد که در عمل بسیاری از سیاستها حداقل در کوتاه مدت غیر عملی به نظر می آیند، ولی در بلند مدت اگر برنامه های توسعه در زمینه بازار کار منسجم اجرا شوند، کاهش نرخ بیکاری به پایین ترین نرخ خود غیر عملی نخواهد بود.

منابع:

- ۱- اقتصاد کار و نیروی انسانی، دکتر حسن سبحانی، انتشارات دانشگاهی، ۱۳۷۳
- ۲- ارزیابی عملکرد سیاستهای اشتغالزایی در ده سال اخیر و برآورد تابع تقاضای نیروی کار در ایران، دکتر اکبر کمیجانی، انتشارات بانک مرکزی ایران، ۱۳۷۶
- ۳- گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۶، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- ۴- سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران در حوزه های فرا بخشی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- ۵- ارزیابی برنامه سوم از دید صاحب نظران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰
- ۶- ماهنامه تدبیر، شماره ی ۵۱ (سلسله نشست های اشتغال)
- ۷- گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهار ساله ی برنامه سوم، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور