

درباره برنامه ششم توسعه (۱۸)  
ضرورت‌های اتخاذ راهبرد توسعه اشتغال‌زا

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۵۱۱۵  
آبان ماه ۱۳۹۵



## فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. اهمیت راهبرد توسعه اشتغال‌زا
۸	۲. مروری بر وضعیت ساختار بازار کار در طول برنامه‌های توسعه
۹	۲-۱. رشد جمعیت
۱۰	۲-۲. نرخ مشارکت
۱۴	۲-۳. نرخ بیکاری
۱۶	۲-۴. سطح تحصیلات (مهارت) نیروی انسانی
۱۷	۲-۵. وضعیت گروه‌های شغلی
۱۸	۲-۶. روند تغییرات بخشی اشتغال
۲۱	۲-۷. خلاصه تحولات ساختاری بازار کار در طول برنامه‌های توسعه
۲۲	۳. سیاست‌های اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب
۲۲	۳-۱. برنامه اول توسعه
۲۳	۳-۲. برنامه دوم توسعه
۲۴	۳-۳. برنامه سوم توسعه
۲۶	۳-۴. برنامه چهارم توسعه
۳۱	۳-۵. برنامه پنجم توسعه
۳۲	۴. استراتژی توسعه اشتغال‌زا، حلقه مفقوده برنامه‌های توسعه کشور
۳۳	۴-۱. راهبردهای موجود (توسعه غیراشتغال‌زا)
۳۷	۴-۲. راهبرد مطلوب (توسعه اشتغال‌زا)
۴۲	نتیجه‌گیری و پیشنهادها
۴۴	منابع و مآخذ





## درباره برنامه ششم توسعه (۱۸) ضرورت‌های اتخاذ راهبرد توسعه اشتغال‌زا

### چکیده

اشتغال متغیری سیستمی است که تغییرات آن از تحول در سایر عرصه‌های حیات جمعی نشئت گرفته و آثار و پیامدهای آن هم همه شئون حیات جمعی را متأثر می‌سازد. از این نظر تحولات بازار کار بازتاب‌دهنده عملکرد نظام ملی و سیاست‌های آن محسوب می‌شود. با عطف توجه به این مسئله، افزایش حدود ۸ میلیون نفر به جمعیت در سن کار در ده سال گذشته، درحالی که نظام ملی تنها توانسته است برای کمتر از ۱/۳ میلیون نفر (حدود ۱۶ درصد از این میزان ورودی) شغل مهیا سازد عملکرد بسیار ضعیف نظام ملی را در سال‌های گذشته نشان می‌دهد. همچنین تخمین‌ها حاکی از آن است که با فرض ثبات نرخ مشارکت و رشد ۵ درصدی تا سال ۱۴۰۰، همچنان بیش از ۴ میلیون نفر بیکار در کشور وجود خواهند داشت. ضرورت پرداختن به اشتغال از همین بررسی کوتاه مشخص می‌گردد.

بررسی بلندمدت وضعیت بازار کار در تاریخ ۶۸ ساله برنامه‌های توسعه تا امروز بیانگر آن است که عدم تعادلی میان سمت عرضه و سمت تقاضای بازار کار وجود دارد. درحالی که رشد جمعیت، ورودی به بازار کار را تشدید کرده و سهم شهرنشینی که می‌تواند بیانگر توسعه باشد از ۳۰ به ۷۰ درصد رسیده است، نه تنها تحول توسعه‌ای اساسی در بازار کار به چشم نمی‌خورد، بلکه با مجموعه‌ای از تناقض‌ها و چالش‌های تازه مواجه شده‌ایم. درواقع سیاست‌های تقاضا اگرچه تا حدودی از ابعاد مشکل کاسته‌اند، اما در مجموع ناتوان از پاسخگویی به این شرایط در حال تغییر بوده‌اند، به‌گونه‌ای که نرخ مشارکت به‌عنوان یکی از شاخص‌های توسعه‌یافتگی، با پسرفت و روندی نزولی در این بازه بلندمدت (از ۴۷ درصد به ۳۸ درصد) مواجه شده است.

در آستانه برنامه ششم توسعه، تحلیل‌هایی که به ابعاد نگران‌کننده بحران اشتغال اشاره دارند، عموماً رشد اقتصادی را هدف گرفته و برای حل مشکل اشتغال خواهان شتاب گرفتن نرخ رشد شده‌اند، درحالی که طبق ادبیات نظری که در این گزارش مرور شده است، نه تنها کمیت بلکه علاوه بر آن کیفیت رشد است که دارای اهمیت بوده و نرخ رشد را معنادار می‌سازد. اصطلاح «رشد اشتغال‌زا» یا «رشد فقرزدا» در برابر «رشد بی‌کیفیت» که در دو دهه اخیر در میان نهادهای بین‌المللی فراگیر شده است، در درجه اول عدم ثبات رابطه رشد و اشتغال را نشان داده و در درجه بعدی اهمیت تمرکز بر کیفیت رشد را متذکر می‌گردد.

برخلاف رشد، توسعه تحولات کیفی را نیز مد نظر دارد، از همین رو گزارش حاضر که اشتغال را از منظر تحلیل‌های سطح توسعه مورد توجه قرار می‌دهد، برون‌رفت از وضعیت کنونی و غلبه بر نقاط ضعف

پیشین را در گرو تغییر راهبرد یا استراتژی توسعه‌ای دولت یافته است. اشتغال به واسطه ارتباط بی‌واسطه با فقرزدایی، توان رقابت و تاب‌آوری (توان مقاومت) اقتصاد کلید نجات کشور از گرفتاری‌های اقتصادی و نیز اجتماعی محسوب می‌گردد، کیفیت زندگی، بسط عدالت و رفاه اجتماعی با اشتغال گره خورده است، در نتیجه اتخاذ راهبردی همه‌جانبه و جامع در زمینه اشتغال از ضرورتی تاریخی برخوردار است.

بررسی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نشان می‌دهد که در این برنامه‌ها راهکارهای متعددی برای مواجهه با مسئله بیکاری مطرح شده است، اما در غیاب تحلیل روشمند از عوامل سطح توسعه این مسئله، تأثیرگذاری بر بازار کار و ایجاد اشتغال عمدتاً از طریق اعطای تسهیلات مالی و در درجه بعد از طریق اعطای معافیت‌هایی از قانون کار برای کارفرماها دنبال شده است، برخلاف انتظار تقلیل راهکارها به دو راهکار پیش‌گفته اطلاق منابع در اقتصاد کشور را تشدید کرده و تأثیرگذاری سیاست‌ها را کاهش داده‌اند، به نظر می‌رسد غفلت از اصلاحات نهادین مبتنی بر راهبرد توسعه اشتغال‌زا مسبب اصلی ایجاد این وضعیت باشد.

اتخاذ راهبرد توسعه اشتغال‌زا نیازمند بررسی همه‌جانبه و عمیق بازار اشتغال، اولویت بخشیدن به اشتغال‌زایی سیاست‌ها و تنظیم تمام سیاست‌های پولی، اعتباری، ارزی، تجاری و صنعتی مطابق با ضرورت‌های این راهبرد است. سیاست‌های بازار کار اصطلاحاً در سه سطح سیاست‌های محیط کلان (ساختاری- توسعه‌ای)، سیاست‌های فعال و سیاست‌های تنظیمی مطرح هستند، با توجه به این تقسیم‌بندی پیش از اتخاذ هرگونه سیاست فعال یا تنظیمی در بازار کار، دولت نیازمند تغییر راهبردی نسبت به اشتغال است.

در راستای تحقق هدف بالا این گزارش مسائل اساسی که یک راهبرد توسعه اشتغال‌زا باید بر آنها تأکید کند را در سه حوزه مورد توجه قرار داده است. «حل مشکلات کارآفرینی»، «شناسایی بخش‌های پیشران و اعطای مشوق‌های لازم برای توسعه آنها» و «اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر بازار کار با رویکرد کار شایسته» مسائلی اساسی هستند که با توجه به سه نقش تسهیلگری، توسعه‌گرایی و فقرزدایی (اهداف رفاهی- اجتماعی) دولت مورد توجه قرار گرفته‌اند.

در راهبرد توسعه اشتغال‌زا حل مشکل اشتغال در درجه اول به شناسایی تنوع و پیچیدگی مسائل پیشاروی راه‌اندازی و گسترش کسب‌وکارها بستگی داشته و با توجه به اینکه حل مشکل اشتغال تابعی از رونق کارآفرینی می‌باشد، رفع موانع متنوع تأسیس و گسترش «کسب‌وکارهای مولد» از جمله «مسائل زیرساختی»، «مسائل رقابت‌پذیری»، «ارتقای مهارت نیروی کار» و «ارتقای مهارت‌های مدیریتی» تقاضا شده است. در گام بعدی «دولت توسعه‌گرا» بسته به قابلیت‌های خود «شناسایی بخش‌های پیشرو اشتغال‌زا»، «طراحی سازوکار تأمین مالی توسعه‌ای» (با تأکید بر اصلاحات نهادی مورد نیاز) و «برقراری



معافیت‌ها مطابق برنامه» را می‌تواند برای بهبود اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه در دستور کار قرار دهد. در گام سوم نیز دولت با در نظر داشتن وظایف رفاهی و مقررات‌زدایی خود می‌تواند قوانین و مقررات حاکم بر بازار کار را تغییر دهد. در اینجا تغییرات نهادی بازار کار باید با در نظر گرفتن حفظ کرامت انسانی و توجه به موازین «کار شایسته» همراه باشد.

همچنین لازم به ذکر است که برخی از این اقدامات در برنامه‌های توسعه پیشین مورد توجه قرار گرفته‌اند، در حالی که نیاز به توجه همه‌جانبه نسبت به این اقدامات وجود دارد. به صورت مشخص دو راهکار عمده برنامه‌های قبلی از یکسو با غفلت نسبی از اهمیت راهکار تسهیلگری، نقش توسعه‌ای دولت را به اعطای تسهیلات و ازسوی دیگر نقش اجتماعی دولت را به کاهش هزینه نیروی کار برای کارفرماها تقلیل داده‌اند.

از آنجا که برنامه توسعه در واقع راهکار میان‌مدت دولت برای تحول اقتصادی کشور است فراتر رفتن از کوتاه‌نگری و راهکارهای مقطعی و اتخاذ «راهبرد توسعه اشتغال‌زا» نه تنها برای غلبه بر ابعاد نگران‌کننده بحران اشتغال ضرورت دارد، بلکه علاوه بر آن در شرایط کنونی که کشور با بحران تقاضای کل روبرو است، راهبرد توسعه اشتغال‌زا به‌ویژه از مسیر فقرزدایی اشتغال، موجب بهبود قدرت خرید فقرا (بهبود تقاضای مؤثر) و راهکاری برای خروج از رکود عمیق کنونی اقتصاد کشور نیز محسوب می‌گردد. درواقع «راهبرد توسعه اشتغال‌زا» را در شرایط کنونی می‌توان راهبرد «خروج با کیفیت از رکود» نیز نامید.

در مجموع با توجه به تقدیم لایحه برنامه ششم توسعه به مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌گردد نمایندگان محترم کیفیت اشتغال‌زایی لایحه را با توجه به موازین راهبرد مطلوب معرفی شده در این گزارش مورد توجه ویژه قرار داده و درخواست کنند تا دولت راهبرد اشتغال‌زایی خود در برنامه و نیز نسبت اسناد پشتیبان با لایحه برنامه ششم را مشخص ساخته و نسبت به ایجاد تغییرات لازم در جهت‌گیری‌ها در راستای اشتغال‌زا شدن برنامه توسعه اقدامات لازم را صورت دهد.

## مقدمه

تداوم رکود چندساله و تجربه بیش از دو دهه ارقام دو رقمی بیکاری همراه با نرخ بالای بیکاری جوانان چالش‌های مهمی را در آستانه تصویب برنامه ششم توسعه در برابر دولت یازدهم و مجلس دهم مطرح ساخته است. انبوه جوانان به‌ویژه جوانان تحصیلکرده‌ای که با فارغ‌التحصیلی از دانشگاه راهی بازار کار شده اما موفق به یافتن شغل و کسب درآمد نمی‌شوند، نه تنها در آمارهای اشتغال، بلکه در آمارهای اجتماعی و از جمله بالارفتن سن ازدواج، رشد طلاق و ... تبلور یافته و خبر از بحرانی اقتصادی و اجتماعی می‌دهد که نیازمند مواجهه همه‌جانبه دولت و ارکان تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز کشور است.

در مباحث اقتصاد کلان سه متغیر رشد، تورم و بیکاری، متغیرهایی کلیدی هستند که وضعیت رفاهی اقتصاد یک کشور را نشان می‌دهند، اما در این میان اشتغال (و رفع بیکاری) اهمیتی ویژه دارد. همان‌طور که ذکر شد، اشتغال نه تنها از منظر اقتصادی بلکه از منظر تأثیرات فرهنگی و اخلاقی آن نیز دارای اهمیت بوده و توجه به همه این ابعاد، رشد اشتغال را به یکی از اهداف اساسی توسعه بدل ساخته است.

درواقع اگرچه ایجاد اشتغال و رفع بیکاری یک مسئله کلان محسوب می‌شود که در کوتاه‌مدت مورد توجه دولت‌هاست، اما «اشتغال» نیازمند بررسی‌های دقیق‌تر بوده و نه تنها کمیت بلکه کیفیت آن نیز دارای اهمیت است. در قالب نگاه‌های کمی و رشد محور، «اشتغال» رابطه ثابتی با «سرمایه‌گذاری» داشته و حل همه مشکلات اقتصادی به جذب سرمایه وابسته می‌گردد؛ اما تجربه تاریخی نشان داده است که نه جذب سرمایه و نه حتی رشد به‌خودی خود نمی‌تواند به بهبود کیفیت اشتغال منجر گردد. اشتغال‌زایی نیازمند وقوع تغییراتی همه‌جانبه در حیات جمعی یک نظام ملی است.

بر این اساس در ادبیات توسعه اشتغال را متغیری سیستمی و فراگیر دانسته‌اند که همه سطوح تحلیلی را در بر گرفته و بر ابعاد مختلف زندگی که در آن وجوه غیراقتصادی حتی مهمتر از وجوه اقتصادی است مؤثر می‌باشد:<sup>۱</sup> «تقاضا برای اشتغال از نوع تقاضای مشتقه است؛ یعنی ابتدا باید تحولاتی در سایر عرصه‌های حیات جمعی اتفاق افتاده باشد تا برآیند آن تحولات را در ساختار تقاضا برای اشتغال بتوان ملاحظه کرد. از این زاویه است که تحولات اشتغال به مثابه نمادی برای سنجش روند تغییرات و دگرگونی‌ها در کل عرصه‌های حیات جمعی در نظر گرفته می‌شود» (مومنی، ۱۳۹۴: ۸). بنابراین باید جامع‌تر و عمیق‌تر به تغییرات اشتغال و منزلت آن در تحلیل عملکرد نظام ملی نگریسته و تحولات آن را زیر ذره بین قرار داد.

اهمیت بررسی اشتغال در دهه‌های اخیر تشدید نیز شده است. تحولات اقتصادی در چند دهه اخیر نقش دانش را در فرآیندهای تولیدی و دانش بنیان شدن تولید نشان می‌دهد، در حالی که بخش عمده‌ای از این دانش (دانش فنی) به صورت «دانش ضمنی» و ذخیره شده در قالب مهارت نیروی کار شاغل در مشاغل مولد تبلور می‌یابد. بنابراین اشتغال مولد شاخصی برای سطح دانش بنیان بودن تولید و قابلیت تحول اقتصادی در آینده نیز محسوب می‌گردد. به عبارت دقیق‌تر توان رقابت، توان مقاومت (تاب‌آوری)<sup>۲</sup> در برابر آسیب‌پذیری‌های اقتصادی، سطح دانایی محوری و حتی وضع عدالت اجتماعی پیوند عمیقی با سطح اشتغال مولد داشته و از این نظر شناخت دقیق‌تر کیفیت اشتغال و تلاش برای بسط اشتغال با

۱. اهمیت کار در حیات جوامع تا آنجاست که برخی کارشناسان نوع اشتغال مسلط جوامع را وجه مشخصه بیشتر تمدن‌های بشری در طول تاریخ برشمرده‌اند (ریفکین، ۱۳۷۹: ۱۹).





کیفیت (اشتغال مولد)<sup>۱</sup> را می‌توان همان تلاش برای توسعه نامید.

در واقع اگر توسعه را به معنی تحول ساختاری در نظر بگیریم تحولات ساختار اشتغال لازمه و پیامد وقوع این تغییرات ساختاری است. بر همین مبنا بررسی تحولات ساختار اشتغال، هم سمت و سوی برنامه‌های توسعه و تحول‌آفرینی آن را نشان داده و هم میزان اشتغال‌زایی آن را مشخص می‌سازد. به بیان دیگر، اگر دو ضرورت حیاتی برنامه‌ریزی توسعه‌ای را هماهنگ‌سازی منافع فردی و جمعی و نیز هماهنگ‌سازی ملاحظات کوتاه‌مدت و بلندمدت بدانیم، اشتغال مولد در تحقق این هماهنگ‌سازی نقشی کلیدی دارد، بنابراین اشتغال‌زایی و به‌ویژه توان ایجاد اشتغال با کیفیت (اشتغال مولد) در طی برنامه‌های توسعه، شاخصی از تحقق یا عدم تحقق خود توسعه نیز محسوب می‌گردد.

به نظر می‌رسد مسئله اشتغال و بازار کار از منظر بررسی تحولات ساختاری و کیفیت اشتغال کمتر مورد توجه قرار گرفته باشد، در نتیجه در این گزارش با مروری بر تحولات ساختاری اشتغال و نیز ارزیابی اقدامات انجام شده در این زمینه، تلاش شده تا محورهای راهبرد مطلوب برای مواجهه با مسئله اشتغال معرفی شده و راهکارهایی جهت تصمیم‌سازی نمایندگان محترم ارائه گردد.

بر این اساس در بخش دوم گزارش اهمیت راهبرد توسعه اشتغال‌زا، در بخش سوم مروری بر تحولات ساختاری بازار کار در طی برنامه‌های توسعه، در بخش چهارم سیاست‌های اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب؛ در بخش پنجم شناسایی استراتژی توسعه اشتغال‌زا به‌عنوان حلقه مفقوده برنامه‌های توسعه کشور و سرانجام در بخش ششم جمع‌بندی و پیشنهادها ارائه شده است.

### ۱. اهمیت راهبرد توسعه اشتغال‌زا

توسعه و محرومیت‌زدایی پیوندی عمیق با اشتغال مولد دارد. اشتغال مولد مهمترین کانال محرومیت‌زدایی است که از طریق ایجاد منبع درآمدی برای افراد و به‌ویژه فقرا، زمینه بهبود اوضاع ایشان را فراهم می‌سازد. همین مسئله موجب شده است که در تمام تاریخ توسعه «اشتغال» از جایگاهی ممتاز برخوردار بوده و تلاش‌های نظری و عملی فراوانی پیرامون آن صورت گیرد.

یکی از یافته‌های مهم اقتصاد توسعه این است که بین رشد و اشتغال رابطه‌ای مستقیم وجود ندارد (تودارو، ۱۳۹۱: ۲۵۷) در مقابل، تحولات اشتغال تابعی از نوع رشد انتخابی است.<sup>۲</sup> در واقع شناسایی انواع مسیرهای رشد و تفاوت اشتغال‌زایی این مسیرهاست که اهمیت انتخاب راهبرد توسعه اشتغال‌زا را نشان می‌دهد.

در نظریات آغازین توسعه، اشتغال تابعی (با ضریب ثابت) از رشد در نظر گرفته شده بود. بر این

۱. کار مولد (اشتغال مولد): کاری است سودمند که ضمن تأمین معیشت کارگر در ایام اشتغال و بازنشستگی، توسعه پایدار و رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی را تضمین نماید (مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴: ۲۳).

۲. در سطح کلان و در قالب حسابداری رشد، این مسئله با تأکید بر تفاوت‌های سرمایه‌بر یا کاربر بودن رشد مورد توجه قرار گرفته است.

اساس بر پس‌انداز و لزوم انباشت آن برای توسعه تأکید شده و تحولات اشتغال تابعی از آن در نظر گرفته می‌شد. در چارچوب این نظریات، رشد بلندمدت ضمن ایجاد تحولات ساختاری در اشتغال، پاسخ به بحران بیکاری و رفع فقر را نیز در پی می‌آورد، اما تجربه تاریخی و شکست کشورهای در حال توسعه در اشتغال‌زایی و فقرزدایی از طریق تمرکز بر رشد بیشتر موجب نقد این دیدگاه شد.

در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی در برابر شکست استراتژی‌های آغازین توسعه در زمینه اشتغال‌زایی و فقرزدایی دو پاسخ مطرح گشت، پاسخ اول استراتژی رشد فقرزدا بود که اهمیت بیشتری به توزیع درآمد پیش از رشد می‌داد<sup>۱</sup> در حالی که پاسخ دوم ناکارایی‌های ساختاری (غیرواقعی بودن قیمت‌های نسبی) را عامل عدم توفیق کشورهای در حال توسعه در دستیابی به اهداف رفاهی اعلام می‌کرد (گریفین، ۱۳۸۲). با اجماع نهادهای بین‌المللی (صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و خزانه‌داری ایالات متحده) بر پاسخ دوم در دهه ۱۹۸۰ این استراتژی در اکثر کشورهای در حال توسعه پیاده شد. این استراتژی در زمینه بازار کار مقررات‌زدایی را عامل جذب نیروی کار و غلبه بر بیکاری عنوان کرده و تحولات این بازار را متأثر از اصلاح عوامل قیمتی (قیمت‌های نسبی) عنوان می‌کرد.<sup>۲</sup>

درواقع پس از بروز نتایج بسیار ضعیف بسته‌های پیشنهادی نهادهای بین‌المللی، یکی از تحولات کلیدی در زمینه نگاه به اشتغال، توجه به کیفیت رشد در دهه ۱۹۹۰ می‌باشد. در گزارش UNDP سال ۱۹۹۶ «رشد اشتغال کمتر نسبت به رشد سطح تولید به عنوان رشد بدون اشتغال آورده شده است». در گزارش اشتغال جهانی (۲۰۰۴-۲۰۰۵) سازمان بین‌المللی کار نیز به رشد بدون اشتغال اشاره شده است که در این وضعیت «رشد اشتغال نسبت به رشد سطح تولید بسیار کمتر است». (خوشکلام خسروشاهی، ۱۳۹۴) وضع اصطلاحاتی مانند «رشد اشتغال‌زا» در برابر «رشد بی‌کیفیت» از شناسایی اهمیت توجه به میزان اشتغال‌زایی رشد در ادبیات بین‌المللی خبر می‌دهد.<sup>۳</sup> البته در اینجا تأکید بر این نکته لازم است که توسعه فراتر از رشد بوده و ابعاد کیفی تغییرات را نیز دربرمی‌گیرد، در نتیجه «رشد بی‌کیفیت» را در واقع می‌توان نام دیگری بر توسعه نیافتگی دانست.<sup>۴</sup>

۱. کیت گریفین (۱۳۸۲) این راهبرد را در قالب «راهبرد نیازهای اساسی» مورد توجه قرار داده است.  
 ۲. «اصلاح سیاست‌ها» مجموعه‌ای از تغییرات در سیاست‌های اقتصادی است که به منظور تصحیح مشکلات بلندمدت چرخه اقتصادی یک کشور به مرحله اجرا درخواهند آمد. معمولاً این مجموعه، شامل سیاست‌های پولی، سیاست‌های مالی (شامل تغییر در مخارج دولت و سیاست‌های مالیاتی به منظور تغییر در توازن مالی دولت و انگیزه عوامل اقتصادی در بخش خصوصی و دولتی)، سیاست‌های ارزی و آزادسازی تجارت خارجی می‌گردد. در موارد بسیاری، آزادسازی بازار مالی و بازار کار و همچنین تغییر در مقررات ناظر بر شرکت‌های دولتی و سوبسیدهای پرداختی به بخش خصوصی، به ویژه بخش کشاورزی در این مجموعه قرار می‌گیرد (کروگر، ۱۳۷۴: ۷۵).  
 ۳. «در اواخر دهه ۱۹۹۰ وقتی که اقتصاددانان دریافته‌اند شتاب بخشیدن به کاهش فقر نیازمند رشد سریع‌تر اقتصادی و نابرابری کمتر است، اصطلاح «رشد فقرزدا» نیز باب شد» (بزلی، کورد، ۱۳۸۹: ۲۱). خانوارها می‌توانند از سه مجرای اصلی در فرآیند رشد شرکت کنند: اشتغال، پرداخت‌های انتقالی (از منابع عمومی و خصوصی) و سود سرمایه. ما بر اشتغال تمرکز می‌کنیم، زیرا موفق‌ترین تجربه‌های رشد فقرزدا زمانی به دست آمدند که سیاست دولت در تلفیق با شرایط مساعد برون‌زا، ایجاد شغل‌های جذاب و قابل دسترس خانوارهای فقیر را مورد حمایت قرار داد» (همان: ۲۷).  
 ۴. «همچنین تجربه نشان می‌دهد که رشد صرف، برای تضمین کاهش فقر قابل قبول و پایدار کافی نیست. داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده از کشورها نشان می‌دهد که نرخ‌های رشد برابر می‌تواند به دستاوردهای کاهش فقر متفاوتی در بین کشورها منتهی شود... زمانی که نابرابری زیاد باشد، فقرا فاقد قابلیت‌ها و دارایی‌ها (از سواد تا تأمین وثیقه برای وام) هستند، بنابراین نمی‌توانند از مزیت‌های فرصت‌های اقتصادی بهره ببرند. این موضوع قابلیت‌های بالقوه جامعه را برای رشد به‌طور عام، و رشد حامی فقیران به‌طور اخص و در نتیجه اثربخشی فعالیت‌های توسعه را محدود می‌کند» (بانک جهانی، ۱۳۹۵: ۲۸).



انتخاب راهبرد مناسب توسعه، راهبردی که اشتغال‌زا باشد، از جنبه‌های مختلف دارای اهمیت است. در درجه اول پاسخ به عرضه کار در طول زمان، پاسخ به چالشی اقتصادی است. در درجه دوم از منظر اجتماعی، اشتغال‌زایی راهبرد توسعه برای عدالت‌گستری، غلبه بر نابرابری‌ها و تحقق آرمان رفاهی توسعه اهمیت دارد. در درجه سوم و عمیق‌ترین سطح، از منظر تحقق تحولات ساختاری، میزان اشتغال‌زایی راهبرد توسعه حدود تغییرات ساختاری که این راهبرد می‌تواند در پی داشته باشد را تعیین می‌کند. کیفیت رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی‌اش در گزارش توسعه انسانی ۲۰۰۳ سازمان ملل متحد (۱۳۸۲: ۲۰)، چنین مورد توجه قرار گرفته است: «اگر رشد اقتصادی به جای تمرکز در چند بخش یا منطقه خاص، به‌طور گسترده برقرار شود و اگر کاربر باشد (مانند کشاورزی یا پوشاک) به جای سرمایه بر بودن (مانند نفت) و اگر درآمدهای دولت در توسعه انسانی سرمایه‌گذاری شود (مانند بهداشت و آموزش پایه، غذا و خدمات آب و فاضلاب)، در این صورت، رشد، فقرا را بهره‌مند خواهد کرد. اگر رشد اقتصادی محدود باشد، اگر توسعه انسانی را فراموش کند و اگر در تأمین خدمات عمومی بین مناطق روستایی، مناطق خاص، گروه‌های قومی و زنان تبعیض قائل شود، چنین رشدی فقرا را بهره‌مند نخواهد کرد».

امروزه اینکه رشد مناسب رشدی است که فقرا را در برگیرد به مفهومی جهانی بدل شده است، بر این اساس بانک جهانی در گزارش ۲۰۰۱ خود درباره «توانمندسازی و کاهش فقر» با معرفی «رشد فراگیر» در واقع تلاش دارد تا در ادبیات پیشین خود درباره رشد (اجماع واشنگتنی) بازنگری کند. در این قالب رشدی که فقرا را دربرگیرد رشدی فراگیر دانسته شده است، یکی از مهمترین ابعاد رشد فراگیر، کسب مشارکت فقرا در فرآیند رشد است که در این زمینه نیز اشتغال‌زایی رشد شاخصی از میزان مشارکت آحاد جامعه در فرآیند رشد محسوب می‌گردد. کارشناسان بانک جهانی بر این نکته نیز تأکید دارند که رشد فراگیر رشدی «پایدار» است، بنابراین فراتر رفتن از رشدهای نوسانی و کوتاه‌مدت نیز با میزان اشتغال‌زایی و فراگیری رشد گره خورده است. به‌نظر می‌رسد گذار از درخواست «رشد سریع» به درخواست «رشد فراگیر» پیش نیاز تحول اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه باشد.

همچنین در عصر دانایی، به‌جای وفور نسبی عوامل تولید (مزیت نسبی<sup>۱</sup>) این دانش ضمنی و غیرقابل انتقال نیروی انسانی ماهر است که به مثابه کانون مزیت رقابتی<sup>۲</sup> ظاهر شده و منبع برتری کشورها قرار می‌گیرد. بخش بزرگی از دانایی در جهان از جنس دانش ضمنی است، این دانش به‌صورت یادگیری حین فعالیت‌های مولد تبلور یافته و یکی از عوامل مهم کسب مزیت رقابتی است. بنابراین برنامه توسعه‌ای که از بسط «اشتغال مولد» غفلت کند، در واقع رشد کمی را به‌جای تحول ساختاری انتخاب کرده است. رشدی که تنها تغییر کمی عوامل موجود است نه تحولی بنیادین در ترکیب و کیفیت عوامل.

1. Comparative Advantage

2. Competitive Advantage

بنابراین در وجه ساختاری، این تحلیل نیازمند پیش‌تر رفتن از نگاه کوتاه مدت به ملاحظات بلندمدت است، در سطح کلان رفع مشکل بیکاری نیازمند در اولویت قرار دادن اشتغال‌زایی در برنامه‌های دولت و از جمله تمرکز بر راهبردهای اشتغال‌زای خروج از رکود (در مقابل تمرکز بر تورم‌های بسیار اندک) است، اما در ملاحظات توسعه‌ای و بلندمدت، تحول اقتصادی با تحول صنعتی و نقش سرمایه انسانی در این زمینه ارتباط دارد.

به نظر می‌رسد اقتصاد ایران در شرایط کنونی، بیش از هر دوره تاریخی دیگری نیازمند در پیش گرفتن یک برنامه توسعه اشتغال‌زا باشد. تحمیل شوک‌های برون‌زا و درون‌زا اقتصاد ایران را شکننده‌تر و آسیب‌پذیرتر از هر دوره تاریخی دیگر ساخته است. اگر با هر بار وقوع نوسانات شدید نفتی، بخش حقیقی اقتصاد ایران که عامل اصلی اشتغال‌زایی است در برابر بخش پولی تضعیف شده است، شوک‌های پولی منتج شده از سیاست‌های اقتصادی که با هدف انعطاف‌پذیر ساختن اقتصاد ایران اجرا شد، حاصلش را در عقب افتادگی فناورانه واحدهای تولیدی، کاهش مداوم بهره‌وری و تضعیف پیوند رشد و اشتغال نشان داده است. این اتفاقات به‌ویژه در آستانه تصویب و اجرای برنامه ششم توسعه، پرداختن به اشتغال را از منظر تحلیل‌های ساختاری و توسعه‌ای ضروری ساخته است.

## ۲. مروری بر وضعیت ساختار بازار کار در طول برنامه‌های توسعه

توسعه تحولی ساختاری است، وقوع توسعه کمیّت، کیفیت و نوع غالب فعالیت‌های اقتصادی را دستخوش تغییر می‌سازد. تحولاتی مانند رشد اقتصادی، بسط شهرنشینی، کاهش سهم کشاورزی و افزایش سهم بخش‌های صنعت و خدمات از درآمد ملی و از همه مهم‌تر گسترش فعالیت‌های دارای ارزش‌افزوده بالا به‌جای فعالیت‌های دارای ارزش‌افزوده اندک از مهمترین مشخصات این تحول هستند.

فرآیند توسعه در بلندمدت بر همه متغیرها (حتی رشد جمعیت و تغییرات فرهنگی) تأثیرگذار است از همین رو بازخوانی تحولات صورت گرفته در بازار کار ایران در بلندمدت پیش زمینه بحث درباره سیاستگذاری مناسب در بازار کار محسوب می‌گردد.

در این گزارش تحولات بازار کار ایران از اولین سرشماری کشور در سال ۱۳۳۵ (مقارن با دومین سال اجرای برنامه دوم عمرانی) مورد توجه قرار گرفته است. بازه ۱۳۳۵-۱۳۹۰ بازه‌ای ۵۶ ساله است که طی آن (بجز وقفه ناشی از انقلاب و جنگ تحمیلی) ۱۰ برنامه توسعه (۵ برنامه پیش و ۵ برنامه پس از انقلاب) تدوین و اجرا شده است که اثر این برنامه‌ها را بر تحولات اشتغال در این سرشماری‌ها می‌توان پیگیری کرد. بازار کار از دو بخش عرضه و تقاضا تشکیل شده است، عوامل متعددی بر این دو بخش مؤثر هستند، در این قسمت تحولات «جمعیت»، «ترخ مشارکت» و «ترخ بیکاری» به‌عنوان معرف ترکیب عرضه بازار و تحولات «مهارت نیروی انسانی»، «وضعیت گروه‌های شغلی» و «تغییرات بخشی اشتغال»



به عنوان معرف ترکیب تقاضای بازار (ساختار اشتغال) مورد توجه قرار گرفته است.

## ۱-۲. رشد جمعیت

جمعیت منبعی مهم برای رشد محسوب می‌گردد. جمعیت مولد نیروی انسانی بوده و نیروی انسانی آن‌گاه که با دیگر عوامل ترکیب شود رشد و رفاه ملت‌ها را به دنبال می‌آورد. البته تأثیر جمعیت بر اقتصاد برخی مواقع منفی است، برای مثال آن‌گاه که سرعت رشد جمعیت از ظرفیت‌های اقتصادی پیشی گیرد، خطر سوء تغذیه و گرسنگی، جمعیت را به تهدیدی برای توسعه بدل می‌سازد<sup>۱</sup>. به لحاظ تاریخی یکی از سیاست‌های توسعه کاهش شتاب رشد جمعیت بوده است. تأمین نیازهای اساسی، ارائه آموزش و بهره‌گیری مناسب از نیروی انسانی از چالش‌های اساسی توسعه محسوب می‌گردد.

جمعیت ایران طی ۵۵ سال گذشته نزدیک به ۴ برابر شده است، قله رشد جمعیت نیز در سال‌های میانی دهه ۱۳۶۰ رخ داده و جمعیت از ۳۳ میلیون در سال ۱۳۵۵ به ۴۹ میلیون نفر در سال ۱۳۶۵ رسیده است، یعنی نزدیک به ۵۰ درصد رشد جمعیت در عرض ده سال. همچنین این رشد جمعیت با مهاجرت بخش عمده جمعیت به شهرها همراه بوده است به گونه‌ای که نرخ شهرنشینی از ۳۰ درصد در سال ۱۳۳۵ به نزدیک به ۷۰ درصد در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است. نرخ باسوادی نیز از کمتر از ۱۵ درصد به بیش از ۸۰ درصد رسیده است. بنابراین در طول اجرای برنامه‌های توسعه، بازار کار ایران از نظر حجم، ترکیب سکونت و سواد نیروی انسانی دچار تحول شده است.

### جدول ۱. نرخ رشد جمعیت و درآمد (درصد)

سال	نرخ رشد جمعیت (متوسط سالیانه)	نرخ رشد جمعیت شهری (متوسط سالیانه)	نرخ رشد درآمد (متوسط سالیانه)	نرخ رشد درآمد سرانه (متوسط سالیانه)
۱۳۳۶-۱۳۴۵	۲/۷	۳/۹*	۹/۴**	۶/۷***
۱۳۴۶-۱۳۵۵	۲/۳	۳/۸	۱۸/۹	۱۶/۶
۱۳۵۶-۱۳۶۵	۳/۲	۴/۱	-۵/۳	-۸/۷
۱۳۶۶-۱۳۷۵	۱/۸	۲/۷	۵/۱	۳/۳
۱۳۷۶-۱۳۸۰	۱/۶	۲/۷	۲/۷	۱/۱
۱۳۸۱-۱۳۸۵	۱/۵	۲/۴	۹/۱	۷/۵
۱۳۸۶-۱۳۹۰	۱/۲	۲/۰	۵/۲	۴

مأخذ: مرکز آمار، بانک مرکزی و محاسبات تحقیق.

\* درآمد ناخالص ملی به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ محاسبه شده است

\*\* برای سال‌های ۴۵-۱۳۳۸ محاسبه شده است.

\*\*\* برای سال‌های ۴۵-۱۳۳۸ محاسبه شده است.

۱. پیوندهای رشد جمعیت و تحولات اقتصادی را داگلاس نورث در کتاب تحسین شده «ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی» (که موجب اعطای نوبل اقتصادی به این اقتصاددان شد)، مورد کاوش قرار داده است. نورث با بررسی ۱۰ هزار سال تاریخ بشری نشان داده است که تشدید تنش میان منابع و جمعیت در نتیجه کمبود منابع، زمینه‌ساز وقوع انواع تحولات دیگر بوده است.

بررسی آمار رشد جمعیت در ۵۰ سال گذشته نشان می‌دهد که میزان رشد به‌ویژه تا پیش از دهه ۱۳۷۰، با نرخ‌های بالایی صورت گرفته است. در نتیجه اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه فارغ از نرخ‌های رشد اقتصادی برای بررسی تمام این دوره ۵۰ ساله اهمیت دارد. همچنین این آمارها نشان می‌دهد که باوجود رشد بالای درآمد سرانه در سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۵، رشد اقتصادی در نیمه دوم این دهه کاهش بسیار شدیدی را تجربه کرده است.

اما علاوه بر رشد جمعیت، تغییرات ساختاری جمعیت نیز دارای اهمیت است، این جدول نشان می‌دهد رشد جمعیت شهری در تمام ۵۵ سال گذشته از رشد جمعیت پیشی گرفته و درحالی که جمعیت در کل این دوره چهار برابر شده است، جمعیت شهری در طی این مدت ۹ برابر افزایش یافته، بنابراین تغییرات شدید ساختاری در نوع سکونت رخ داده است.

## ۲-۲. نرخ مشارکت

رابطه تحولات جمعیتی با بازار کار<sup>۱</sup> توسط تغییرات جمعیت فعال<sup>۲</sup> و سهم آن از کل جمعیت بالای ده سال (نرخ مشارکت) به گونه‌ای بهتر قابل بررسی است. تغییرات نرخ مشارکت بیانگر تحولات ساختاری است که مستقیماً بازار کار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. عوامل متنوعی بر میزان تغییرات جمعیت فعال تأثیرگذار است، اما دو عامل تحصیلات و نرخ شهرنشینی در اینجا دارای اهمیت است.

از یکسو تحصیلات عاملی است که ورود افراد به بازار کار را به تعویق انداخته و موجب کاهش نرخ مشارکت است. اما ازسوی دیگر به سن کار رسیدن افراد و اتمام تحصیلات، جمعیت فعال را تحت تأثیر قرار داده و اثر مستقیم جمعیت بر بازار کار پس از این مرحله مشخص می‌گردد.

به تعبیر دیگر نظام آموزشی یکی از زیرنظام‌های اجتماعی جوامع مدرن است که با هدف آموزش مهارت و آماده ساختن افراد برای برعهده گرفتن نقش‌های اجتماعی به‌وجود آمده و هزینه‌های هنگفت دولتها در این زمینه با استدلال منافع بلندمدت آموزش برای جامعه صورت می‌گیرد. بنابراین به‌صورت نظری افزایش سطح تحصیلات باید به بهبود نرخ مشارکت منتهی گردد.

۱. کار را «آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی (فکری یا بدنی) که به منظور کسب درآمد (نقدی و یا غیرنقدی) صورت پذیرد و هدف آن تولید کالا یا ارائه خدمت باشد» (سالنامه آماری ۱۳۹۰: ۱۵۸).

۲. جمعیت فعال اقتصادی: تمامی اعضای ۱۰ ساله و بیشتر خانوارها که در هفت روز قبل از مراجعه مامور آمارگیری شاعل و یا بیکار بوده‌اند، جمعیت «فعال اقتصادی» به شمار می‌آیند.



جدول ۲. ترکیب جمعیت فعال و غیر فعال کشور (۱۳۳۵-۱۳۹۰) (هزار نفر)

نرخ مشارکت (درصد)	جمعیت غیرفعال <sup>۱</sup>					جمعیت فعال			سال
	سایر	دارای درآمد بدون کار <sup>۴</sup>	خانه‌دار	محصل	جمع	بیکار <sup>۳</sup> (جویای کار)	شاغل <sup>۲</sup>	جمعیت فعال	
۴۷	۱۰۶۸	-	۴۹۶۴	۶۸۵	۶۷۱۷	۱۵۹	۵۹۰۸	۶۰۶۷	۱۳۳۵
۴۶	۱۲۰۰	-	۶۰۱۷	۱۹۴۱	۹۱۵۸	۷۲۶	۷۱۱۶	۷۸۴۲	۱۳۴۵
۴۳	۳۹۰	۶۶۷	۷۷۰۷	۴۴۴۳	۱۳۲۰۶	۹۹۷	۸۷۹۹	۹۷۹۶	۱۳۵۵
۳۹	۱۶۰۱	۵۶۳	۱۱۱۷۰	۶۵۳۱	۱۹۸۶۴	۱۸۱۹	۱۱۰۰۲	۱۲۸۲۰	۱۳۶۵
۳۸	۱۶۹۸	۱۲۹۸	۱۳۱۹۳	۱۲۶۳۳	۲۸۱۲۲	۱۴۵۶	۱۴۵۷۲	۱۶۰۲۷	۱۳۷۵
۳۹	۳۳۸۹	۲۹۷۴	۱۶۰۵۷	۱۳۱۱۷	۳۵۵۳۸	۲۹۹۲	۲۰۴۷۶	۲۳۴۶۹	۱۳۸۵
۳۸	۴۰۶۷	۳۴۲۱	۱۸۹۵۴	۱۲۰۴۹	۳۸۴۹۱	۳۵۶۰	۲۰۵۴۷	۲۴۱۰۷	۱۳۹۰

مأخذ: همان.

همان‌طور که جدول ۲ بر اساس سرشماری‌ها نشان می‌دهد در طی اجرای برنامه‌های توسعه جمعیت بالای ده سال کشور در حدود ۵ برابر شده در حالی که جمعیت غیرفعال ۵/۷ برابر شده است، نکته مهم در این جدول کاهش نرخ مشارکت است با وجود اینکه در طول این ۵۵ سال، میزان محصلان در حدود ۱۸ برابر شده است، نرخ مشارکت از ۴۷ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۳۸ درصد در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است که خود می‌تواند یکی از تناقضات فرآیند توسعه در ایران باشد. برخی محققان از این مسئله با عنوان اثر «مأیوس‌کنندگی» یاد کرده‌اند که بیانگر مأیوس شدن نیروی کار از جستجوی شغل و خروج آنها از بازار کار است (بهنیا و علویان، ۱۳۹۴)<sup>۵</sup>، باتوجه به اینکه یکی از اهداف دولت‌ها سرمایه‌گذاری در

۱. جمعیت غیرفعال اقتصادی: تمامی اعضای ۱۰ ساله و بیشتر خانوارها که در هفت روز قبل از مراجعه مأمور آمارگیری شاغل و یا بیکار نبوده‌اند و در یکی از گروه‌های محصل، خانه‌دار، دارای درآمد بدون کار و سایر طبقه‌بندی شده‌اند به عنوان جمعیت «غیرفعال اقتصادی» به شمار می‌آیند.

۲. تمام افراد ۱۰ ساله و بیشتر که در طول هفته مرجع، طبق تعریف کار، حداقل یک ساعت کار کرده و یا بنا به دلایلی به‌طور موقت کار را ترک کرده باشند، شاغل محسوب می‌شوند. شاغلان به‌طور عمده شامل دو گروه مزد و حقوق‌بگیران و خوداشتغالان می‌شوند. ترک موقت کار در هفته مرجع با داشتن پیوند رسمی شغلی، برای مزد و حقوق‌بگیران و تداوم کسب و کار برای خوداشتغالان به‌عنوان اشتغال محسوب می‌شود. افراد زیر نیز به لحاظ اهمیتی که در فعالیت اقتصادی کشور دارند، شاغل محسوب می‌گردند: افرادی که بدون دریافت مزد برای یکی از اعضای خانوار خود که با وی نسبت خویشاوندی دارند کار می‌کنند؛ کارآموزانی که در دوره کارآموزی فعالیت‌های مرتبط با فعالیت مؤسسه محل کارآموزی انجام می‌دهند، یعنی مستقیماً در تولید کالا یا خدمات سهم هستند و فعالیت آنها «کار» محسوب می‌شود؛ محصلانی که در هفته مرجع مطابق تعریف، کار کرده‌اند؛ تمام افرادی که در نیروهای مسلح به‌صورت کادر دائم یا موقت خدمت می‌کنند (نیروهای مسلح پرسنل کادر و سربازان، درجه‌داران، افسران وظیفه نیروهای نظامی و انتظامی).

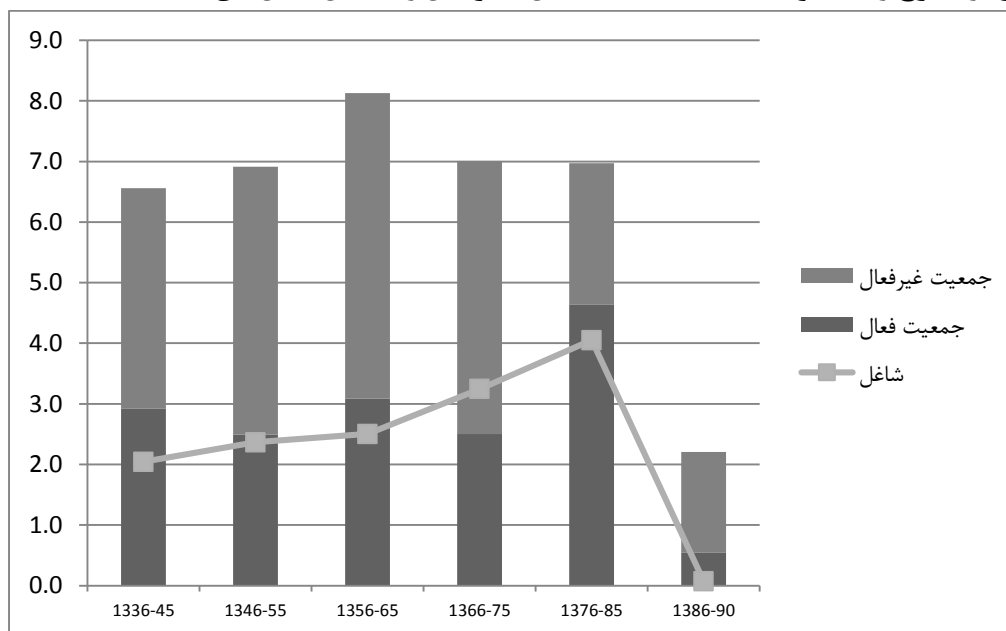
۳. در محاسبات مربوط به اشتغال؛ در سرشماری‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ افرادی که در هفته ۸ ساعت و بیشتر کار کرده‌اند شاغل منظور شده‌اند، اما در سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ کسانی که در هفت روز گذشته (قبل از مراجعه مأمور آمارگیری) حداقل ۲ روز کار کرده‌اند، شاغل به حساب آمده‌اند. در سرشماری سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ کسانی که در هفت روز گذشته (قبل از مراجعه مأمور آمارگیری) حداقل ۲ ساعت کار کرده‌اند، شاغل به حساب آمده‌اند.

۴. دارندگان درآمد بدون کار، اشخاصی هستند که از نظر اقتصادی فعال نیستند، ولی از طریق سرمایه‌گذاری‌ها، املاک، حق‌الامتیاز یا حقوق بازنشستگی ناشی از فعالیت‌های قبلی خود دارای درآمد هستند.

۵. اثر مأیوس‌کنندگی (Discourage Effect) یکی از عواملی است که می‌تواند توضیح‌دهنده بخشی از پدیده عدم افزایش جمعیت فعال طی سال‌های گذشته باشد. به این معنی که بخشی از جمعیت بیکار با ناامید شدن از یافتن شغلی مناسب با ویژگی‌های خود، جستجوی خود برای یافتن شغل را متوقف کرده و با انتقال به سمت تحصیلات، خانه‌داری و ... غیرفعال محسوب می‌شوند. بنابراین می‌توان انتقال از جمعیت بیکار به غیرفعال را به‌عنوان نماینده‌ای برای بررسی اثر مأیوس‌کنندگی در بازار کار در نظر گرفت (همان).

نیروی انسانی برای بهره‌گیری در فرآیند توسعه است، عدم پیوستگی سیاست آموزشی و اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه به خوبی از این مقایسه روشن می‌گردد.

نمودار ۱. نرخ رشد متوسط سالیانه جمعیت فعال، غیرفعال و اشتغال (سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۰)



مأخذ: محاسبات محقق از داده‌های مرکز آمار ایران.

علاوه بر نرخ مشارکت، نرخ رشد جمعیت فعال نیز می‌تواند شاخصی از اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه باشد. در نمودار ۱ بالاترین نرخ رشد اشتغال مربوط به دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۵ است که طی آن میزان جمعیت فعال افزایش قابل توجهی یافته و نرخ رشد جمعیت فعال از نرخ رشد جمعیت غیرفعال پیشی گرفته است. بالا رفتن نرخ رشد جمعیت فعال در این دهه اثر به سن کار رسیدن متولدین دهه شصت را نشان می‌دهد. نرخ رشد جمعیت فعال در این دوره به طور متوسط ۴/۵ درصد و نرخ رشد اشتغال ۴ درصد بوده است، اما همین تفاوت اندک این دو نرخ به رشد متوسط ۱۰ درصدی بیکاری در این دوره انجامیده و بحران‌زایی بیکاری را نشان می‌دهد. همچنین تضعیف بسیار شدید نرخ رشد اشتغال پس از ۱۳۸۵ (که در ۵۰ سال گذشته بی‌سابقه بوده) در این نمودار به خوبی مشخص است.

از جمله شاخص‌های دیگری که می‌تواند بحران‌زایی کاهش نرخ مشارکت را نشان دهد، بررسی میزان جمعیت غیرفعال شهری و نیز جمعیت تحت تکفل است. رشد شهرنشینی نیز (به مانند رشد تحصیلات) به صورت نظری باید به افزایش نرخ مشارکت بیانجامد، چون فرصت‌های شغلی معمولاً مهمترین عامل مهاجرت به شهرها بوده و نیروی کار تحصیل‌کرده عمدتاً در شهرها موفق به یافتن شغل می‌گردد. این در حالی است که سهم جمعیت فعال شهری از کل جمعیت از ۱۵ درصد به ۲۷ درصد





رسیده که بخش عمده‌ای از این افزایش مربوط به سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۸۵ است، جمعیت غیرفعال شهری با رشدی چشمگیر از ۱۸ درصد جمعیت در سال ۱۳۳۵ به حدود ۴۵ درصد جمعیت در سال ۱۳۹۰ رسیده است. آمارها همچنین نشان می‌دهد نرخ عدم مشارکت در طول اجرای برنامه‌های توسعه در حال افزایش بوده است که علامتی از بحران در تلقی و راهبرد توسعه در کشور محسوب می‌گردد. کاهش نرخ مشارکت در حالی در طی برنامه‌های توسعه رخ داده است که نقطه آغاز توسعه را استفاده از حداکثر ظرفیت منابع و به ویژه بهره‌گیری از ظرفیت‌های منابع انسانی دانسته‌اند.

جدول ۳. سطح جمعیت تحت تکفل در نقاط شهری و روستایی (۱۳۳۵-۱۳۹۰)

سال	سطح تکفل در کشور	تکفل شهری	تکفل روستایی	نسبت جمعیت بالای ده سال بدون درآمد به شاغلین
۱۳۳۵	۳/۲	۳/۳	۳/۲	۱/۲
۱۳۴۵	۳/۶	۳/۸	۳/۶	۱/۴
۱۳۵۵	۳/۶	۳/۵	۳/۶	۱/۵
۱۳۶۵	۴/۳	۴/۲	۴/۴	۱/۹
۱۳۷۵	۳/۸	۳/۸	۳/۸	۲/۰
۱۳۸۵	۳/۰	۳/۰	۳/۱	۱/۷
۱۳۹۰	۳/۱	۳/۱	۳/۳	۱/۹

مأخذ: همان.

چنین تغییرات گسترده‌ای در سطح جمعیت غیرفعال بیانگر فشار مضاعفی است که در زمینه تأمین معیشت جمعیت غیرفعال بر شاغلین وارد می‌آید. ستون اول جدول ۳ نشان می‌دهد که سطح تکفل (نسبت کل جمعیت به شاغلین) در کشور در پنجاه سال گذشته همواره بیشتر از ۳ بوده است یعنی درآمد هر شاغل به‌صورت سرانه معیشت سه نفر را تأمین می‌کرده است، همچنین روند بهبود این شاخص از سال ۱۳۸۵ متوقف شده که با توجه به رکود سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۹۰ این روند بدتر نیز شده است.<sup>۱</sup>

اما ستون آخر جدول ۳ که «نسبت جمعیت بالای ده سال بدون درآمد به شاغلین» را نشان می‌دهد، شاخص نسبت جمعیت غیرفعال بدون شغل و بیکاران به تعداد شاغلین می‌باشد<sup>۲</sup>، بر این اساس وضعیت فعلی هنوز به سطح ۵۰ سال گذشته نرسیده است، چنین روندی به لحاظ اجتماعی فشار مضاعفی بر شاغلین وارد می‌سازد، زیرا تأمین معیشت بخش بزرگی از جمعیت در سن کار نیز به آنها واگذار شده است.

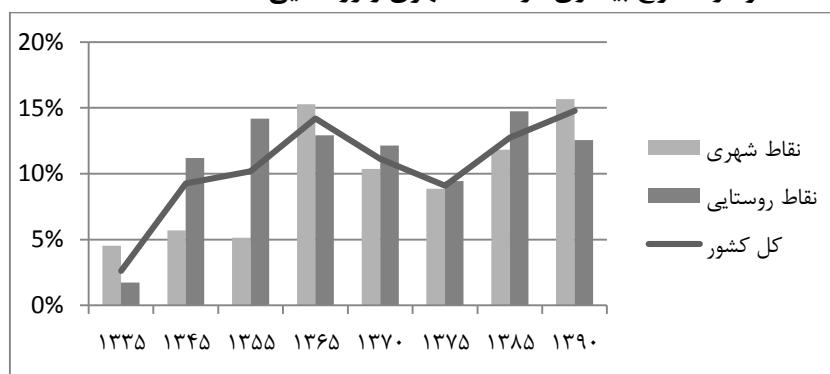
۱. همچنان که آمد با توجه به رشد جمعیت و نرخ رشد منفی در سال‌های گذشته، این نسبت بدتر شده و در یک محاسبه جدید «به‌طور متوسط، هر ایرانی باید زندگی (۳/۷) نفر را تأمین کند، درحالی که یک چینی یا کره‌ای شاغل، زندگی (۱/۸) نفر را باید بچرخاند. رقم مشابه برای مالزی (۲/۱) نفر، برای برزیل (۲/۲) نفر و برای ترکیه (۲/۹) نفر است» (قبادی، ۱۳۹۵).  
 ۲. محاسبه این شاخص با تجمیع جمعیت غیرفعال و بیکاران و کسر زیربخش «دارای درآمد بدون شغل» از آن و تقسیم بر تعداد شاغلین به دست آمده است.

به‌طور خلاصه کار و اشتغال مجرای اصلی برخورداری افراد از صرفه‌های اجرای برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود از این منظر، کاهش نرخ مشارکت در طول فرآیند توسعه، دورافتادن توسعه از اهداف اجتماعی‌اش را نشان می‌دهد. در حالی که در این بازه ۵۵ ساله درآمد سرانه تقریباً دو برابر شده است، تحولی ساختاری در زمینه معیشت خانوارها به چشم نمی‌خورد.

### ۲-۳. نرخ بیکاری

نگاهی به وضعیت نرخ بیکاری<sup>۱</sup> می‌تواند تناقض ایجاد شده در زمینه نرخ مشارکت را به‌صورت بهتر توضیح دهد، اما علاوه بر آن برای بررسی‌های توسعه‌ای، تحولات ساختاری بیکاری نیز اهمیت دارد.

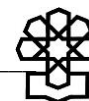
نمودار ۲. نرخ بیکاری در نقاط شهری و روستایی (۱۳۳۵-۹۰)



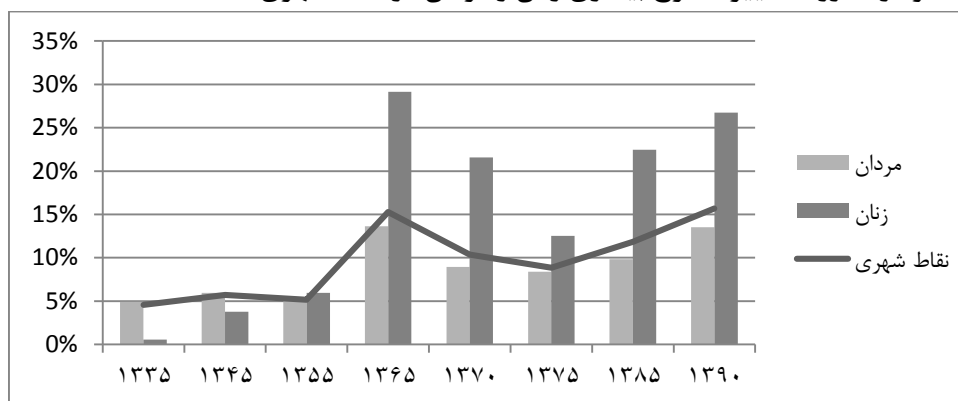
مأخذ: همان.

نمودار ۲ نشان می‌دهد که علیرغم تغییر اساسی ترکیب شهر و روستا، بیکاری در نقاط شهری میزان بسیار بالایی را تجربه کرده است.

۱. برای تمایزگذاری میان بیکاران (افراد در جستجوی کار) با جمعیت غیرفعال در محاسبات مرکز آمار در صورت برخورداری از دو شرط بیکار محسوب شده‌اند: ۱. در ۳۰ روز گذشته برای جستجوی کار، اقدامات مشخصی را نظیر ثبت نام یا پیگیری در موسسات کاریابی، پرس و جو از دوستان، تماس با کارفرمایان، مطالعه آگهی‌های استخدامی و... انجام داده باشند. ۲. آماده به کار باشند، یعنی طی یک دوره ۱۵ روزه شامل ۷ روز گذشته و ۷ روز آینده آمادگی شروع کار را داشته باشند. همچنین افراد ذیل نیز بیکار محسوب شده‌اند: در انتظار شروع کار جدید هستند، یعنی برای آنان کاری مهیا شده و قرار است در آینده به آن کار مشغول شوند و نیز آماده به کار هستند؛ در انتظار بازگشت به شغل قبلی و نیز آماده به کار (طبق تعریف) هستند. منظور از «در انتظار بازگشت به شغل قبلی» این است که فرد قبلاً دارای کار بوده و به‌دلایلی کار خود را از دست می‌دهد و پیوند رسمی شغلی ندارد، ولی در انتظار بازگشت به شغل خود به سر می‌برد.



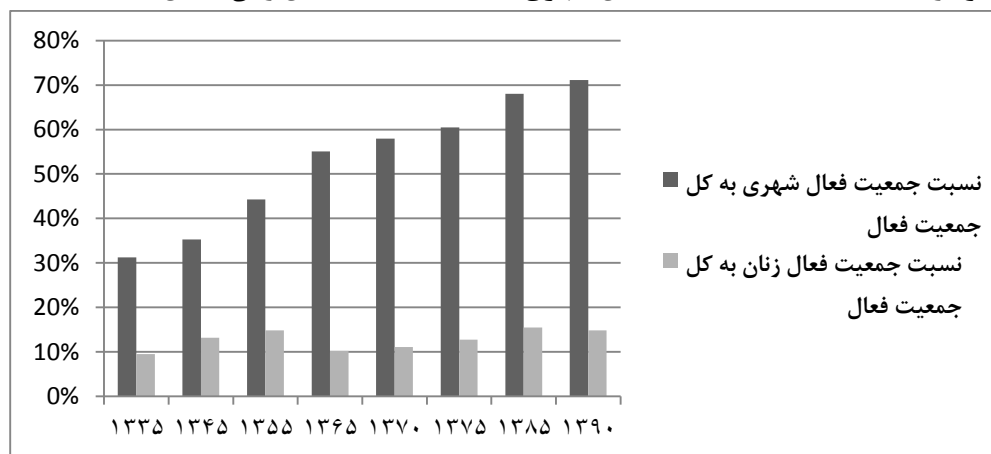
نمودار ۳. روند تغییرات نرخ بیکاری زنان و مردان در نقاط شهری (۱۳۳۵-۱۳۹۰)



مأخذ: همان.

رشد شهرنشینی همراه با بهبود نرخ مشارکت زنان شاخصی از یک توسعه متوازن و نمایی از توازن جنسیتی توسعه ارائه می‌دهند. نمودار ۳ نرخ بیکاری را در نقاط شهری در طول برنامه‌های توسعه (۱۳۳۵-۱۳۹۵) نشان می‌دهد. در واقع علیرغم سیاست‌های آموزشی که کمتر شاهد تبعیض علیه تحصیل زنان است، بازار کار تمایل کمتری به استخدام زنان نشان داده و نرخ بیکاری زنان به حدود ۲ برابر نرخ بیکاری مردان افزایش یافته است.

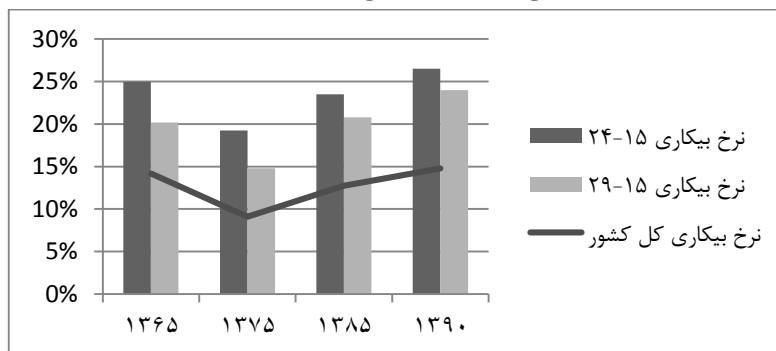
نمودار ۴. مقایسه نسبت جمعیت فعال شهری با نسبت جمعیت فعال زنان به کل جمعیت



مأخذ: همان.

نمودار ۴ نشان می‌دهد علیرغم روند مشترک رشد سهم جمعیت فعال شهری و سهم جمعیت فعال زنان از کل جمعیت فعال و علیرغم آنکه سهم مشارکت زنان در کل جمعیت فعال از ۹ درصد در ۱۳۳۵ به ۱۵ درصد در ۱۳۹۰ رسیده است مشارکت زنان با نرخ بسیار کمتر از جمعیت فعال شهری رشد داشته است، همچنین در سرشماری سال ۱۳۹۰ چه از نظر سهم مشارکت زنان و چه از نظر نرخ بیکاری شاخص‌های توسعه همراه با پسرفت بوده است.

نمودار ۵. وضعیت نرخ بیکاری جوانان (۱۳۶۵-۱۳۹۵) (درصد)

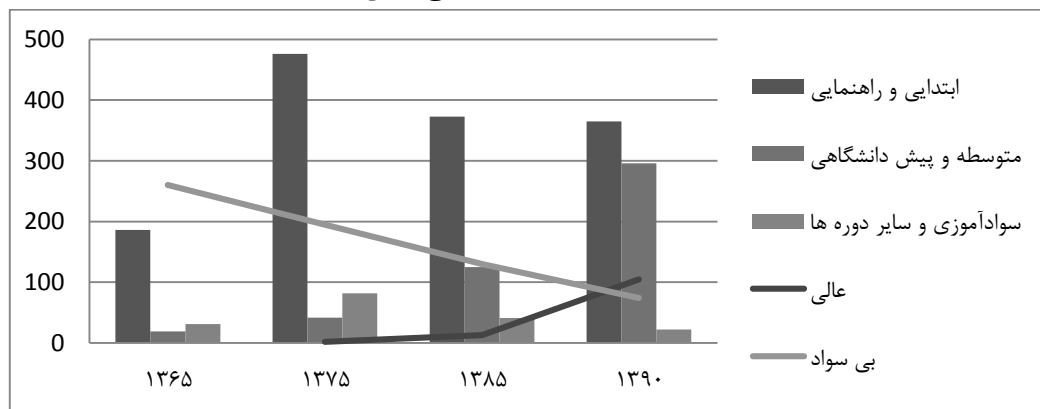


مأخذ: همان.

طبق نمودار ۵ نرخ بیکاری در میان جوانان تا بیش از ۲۵ درصد رسیده که بیانگر عدم اشتغال‌زایی مناسب برنامه‌های توسعه برای جوانان و فرصت‌های شغلی اندک ایجاد شده برای آنهاست. همچنین از یکسو این نرخ در سال‌های اخیر در حال رشد بوده و از سوی دیگر در حالی که دو دهه پیش بسیاری از نیروی کار با رسیدن به نیمه دوم دوره جوانی (۲۵ تا ۲۹ سالگی) جذب بازار کار می‌شدند این مسئله در سال‌های اخیر نقصان یافته و ابعاد بحرانی اشتغال جوانان را نشان می‌دهد.

#### ۲-۴. سطح تحصیلات (مهارت) نیروی انسانی

نمودار ۶. وضعیت تغییر ترکیب تحصیلات نیروی کار فامیلی بدون مزد (۱۳۶۵-۱۳۹۰) (هزار نفر)



مأخذ: همان.

کسب مهارت از سوی نیروی انسانی موجب می‌گردد تا این نیروها ظرفیت جذب سرمایه را افزایش داده و بهره‌وری استفاده از منابع موجود را نیز بهبود بخشند. سطح سواد در کشور در ۵۵ سال گذشته از حدود ۱۵ درصد به حدود ۸۵ درصد رسیده است، همین نسبت در مورد نیروی کار نیز برقرار است.

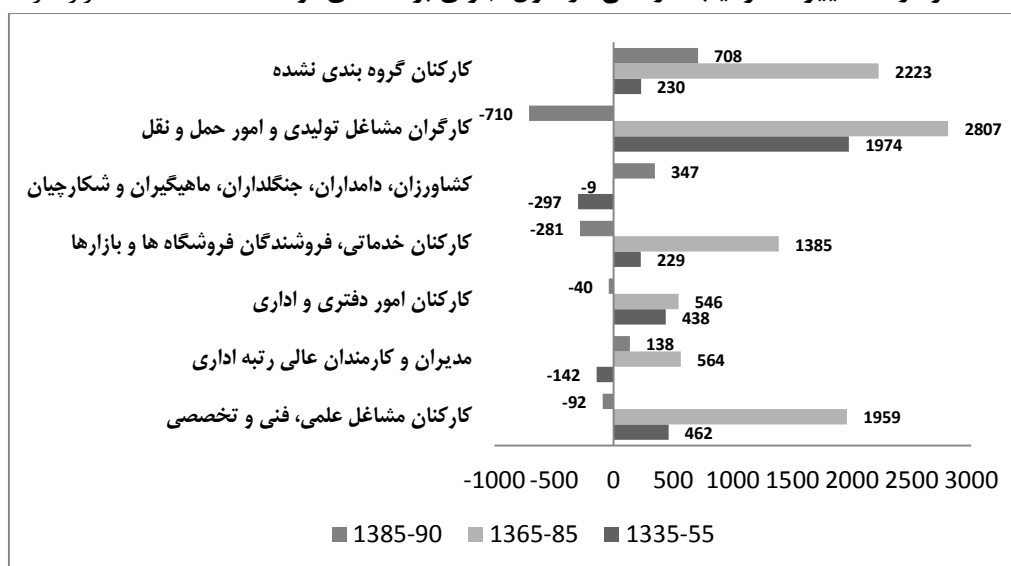


نمودار ۶ نشان می‌دهد، سهم تحصیلات نیروی کار فامیلی بدون مزد نیز در طول سال‌های برنامه‌های توسعه پس از انقلاب در حال افزایش بوده است، این در حالی است که مشاغل فامیلی معمولاً فعالیت‌های بی‌نیاز از تخصص بوده و اکثراً در بخش غیررسمی اقتصاد طبقه‌بندی می‌گردد. به‌ویژه رشد تحصیلکردگان مدارج عالی در این بخش عدم موفقیت سیاست‌های اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه را نشان می‌دهد.

## ۲-۵. وضعیت گروه‌های شغلی

یکی از مهمترین نشانه‌های وقوع تغییرات ساختاری، تغییر ترکیب اشتغال است. توسعه با فرآیند شهرنشینی و صنعتی شدن گره خورده است. همچنان که دیدیم گسترش شهرنشینی در طی برنامه‌های توسعه به‌صورت گسترده‌ای رخ داده است، اما آیا فرآیند صنعتی شدن به تبدیل شدن کارگران تولیدی و صنعتی به اصلی‌ترین گروه اقتصادی نیز منجر شده است؟<sup>۱</sup>

نمودار ۷. تغییرات ترکیب کارکنان در طول اجرای برنامه‌های توسعه (هزار نفر)



مأخذ: همان.

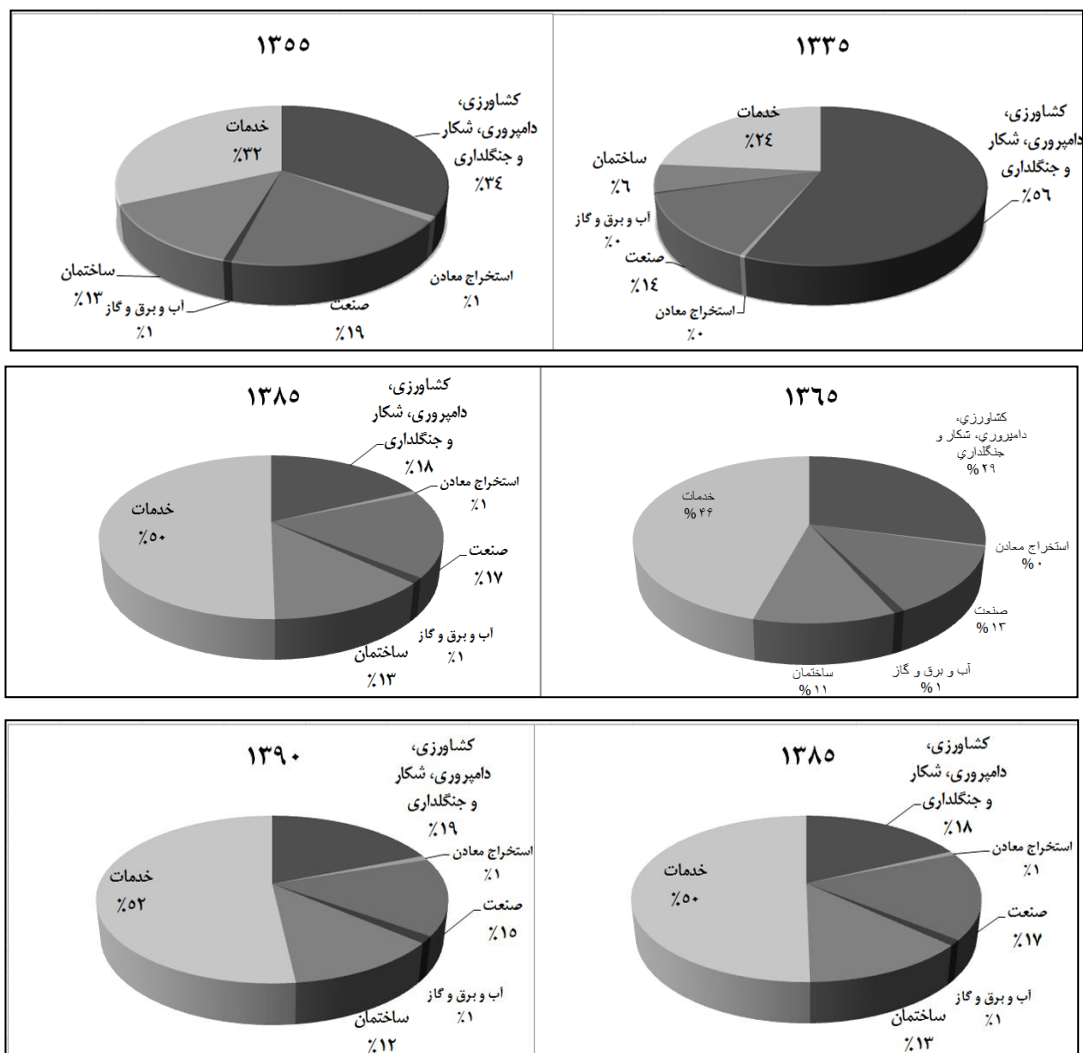
در نمودار ۷ تحول کارکنان مشاغل تولیدی و کارکنان گروه‌بندی نشده (که نمادی از اقتصاد غیررسمی است) اهمیت فراوان دارد. بر این اساس کارکنان گروه‌بندی نشده در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب تا سال ۱۳۸۵ رتبه دوم را دارد که بیانگر ضعف جدی سیاست‌های اشتغال در این دوره است، همچنین کاهش بی‌سابقه اشتغال کارکنان مشاغل تولیدی و افزایش بی‌سابقه کارکنان گروه‌بندی نشده در بازه ۱۳۸۵-۱۳۹۰ را نشان می‌دهد.

۱. ممکن است رشد کارکنان خدماتی در اقتصاد ایران نمادی از گذار ایران به دوره فراصنعتی محسوب گردد، بررسی حجم ارزش‌افزوده و پیچیدگی صنعتی چنین چیزی را نشان نمی‌دهد اما مهمتر از همه در این گزارش تغییرات شاخص کارکنان گروه‌بندی نشده (نمادی از اقتصاد غیررسمی) به‌عنوان مبنای شناسایی تفاوت اقتصاد ایران با اقتصادهای پسا صنعتی مورد توجه قرار گرفته است.

## ۲-۶. روند تغییرات بخشی اشتغال

علاوه بر تغییر وضعیت کارکنان، تغییرات اشتغال بخشی از جمله مهمترین شاخص‌هایی است که وقوع تغییرات ساختاری در اقتصاد را نشان می‌دهد.

نمودار ۸. ترکیب بخشی فعالیت‌های اقتصادی (۱۳۳۵-۱۳۹۰)



مأخذ: همان.

نمودار ۸ روند توسعه را در سرشماری‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۰ نشان می‌دهد. این بازه قابل تقسیم به سه دوره است، دوره اجرای برنامه‌های پیش از انقلاب، دوره اجرای برنامه‌های توسعه پس از انقلاب و دوره انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (به‌عنوان متولی اجرا و نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه کشور). ۱-۶-۲. سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۵۵ (دوره اجرای برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب): علیرغم



کاهش ۲۲ درصدی سهم اشتغال کشاورزی، بخش مهم این افزایش اشتغال در بخش صنعتی جذب نشده و بیشترین رشد اشتغال در درجه اول مربوط به بخش خدمات (۸ درصد رشد)، در درجه دوم مربوط به بخش ساختمان (۷ درصد) و تنها در درجه سوم مربوط به بخش صنعت (۵ درصد) است. بنابراین بخشی از دلایل کاهش نرخ مشارکت در این دوره را می‌توان در نوع راهبرد رشد انتخابی جستجو کرد. تحلیل راهبرد رشد و اشتغال‌زایی در این دوره البته نیازمند تحلیلی عمیق‌تر و مجزاست.

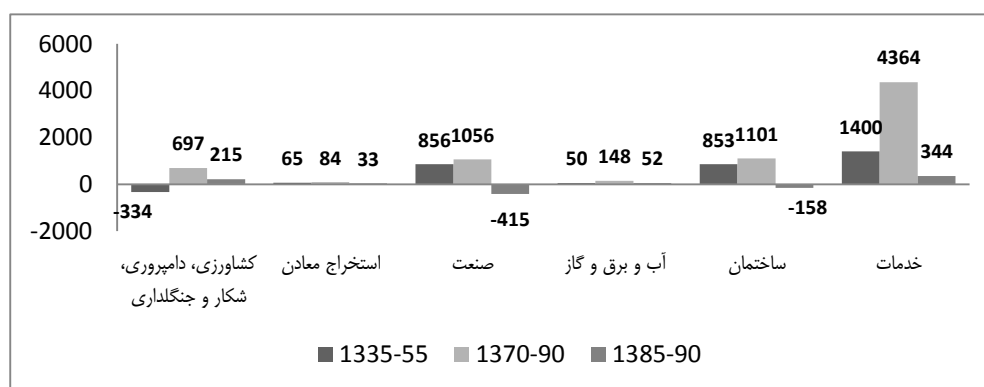
### ۲-۶-۲. سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۸۵ (برنامه‌های توسعه پس از انقلاب): در طول برنامه‌های

توسعه پس از انقلاب نیز درحالی که اشتغال بخش کشاورزی همچنان در حال کاهش بوده است، اما این کاهش سهم عمدتاً با افزایش اشتغال بخش خدمات جبران شده و اقتصاد ایران از نظر نوع اشتغال هر چه بیشتر خدماتی شده است. همچنین رشد اشتغال بخش ساختمان و نزدیک شدن آن به حجم اشتغال صنعتی و در مقابل ثابت ماندن سهم اشتغال صنعتی در اقتصاد کشور بیانگر ناکامی نسبی برنامه‌های توسعه در تحقق تحول صنعتی (و اشتغال مولد) بوده و بازنگری در اهمیت برنامه‌ریزی را ضروری می‌سازد.

### ۲-۶-۳. سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۰ (دوره انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی): مقایسه

تحولات این دوره از توقف اشتغال‌زایی خبر می‌دهد. سهم ۱۷ درصدی صنعت از اشتغال در سال ۱۳۸۵ به ۱۵ درصد در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است، همچنین این تغییر با کاهش سهم اشتغال بخش ساختمان و افزایش اشتغال بخش‌های کشاورزی و خدمات همراه بوده است که پیامدهای وخیم‌تر فقدان برنامه توسعه و رویه غیربرنامه‌ای دولت‌های نهم و دهم (عدم پایبندی به برنامه با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) را نشان می‌دهد، این رویه به کاهش شدید اشتغال‌زایی و کیفیت اشتغال منجر شده است.

### نمودار ۹. تغییرات سطح اشتغال در طول اجرای برنامه‌های توسعه (هزار نفر)

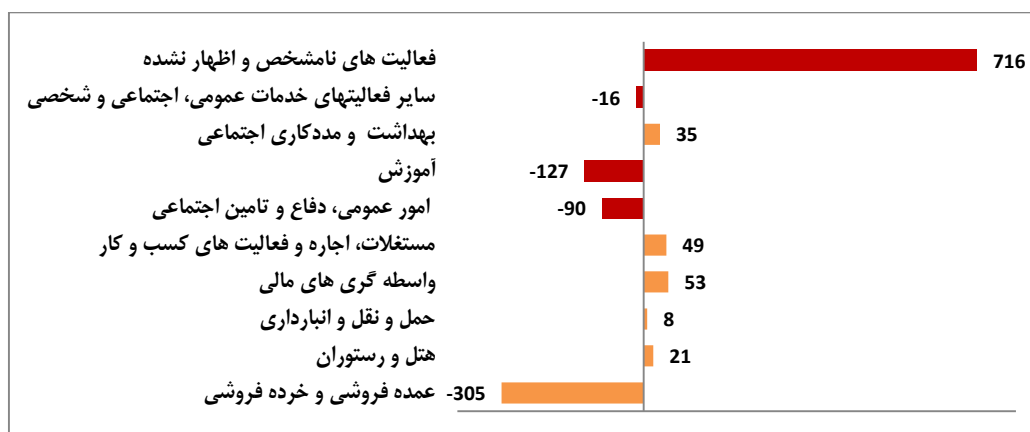


مأخذ: همان.

نمودار ۹ تغییرات سطح اشتغال را در سه دوره (۱۳۳۵-۱۳۵۵)، (۱۳۷۰-۱۳۹۰) و (۱۳۸۵-۱۳۹۰) نشان می‌دهد. بر اساس این نمودار می‌توان گفت که سهم رشد خدمات در طول برنامه‌های توسعه پس از انقلاب بسیار بیشتر از پیش از انقلاب بوده است، همچنین در دوره آخر کاهش اشتغال بخش صنعت

در کنار رشد اشتغال بخش خدمات بیانگر سلطه بیشتر خدمات بر اقتصاد کشور است<sup>۱</sup>، این در حالی است که در این دوره بخش ساختمان نیز از نظر تغییرات سطح اشتغال در رکود بوده است. نکته قابل توجه دیگر اینکه با وجود سهم کمتر از ۱ درصدی بخش معدن از اشتغال کشور، این بخش در طول ۵ ساله ۱۳۸۵-۱۳۹۰ بیش از یک‌سوم کل رشد دوره ۱۳۷۰-۱۳۹۰ را تجربه کرده است، یعنی در بازه آخر بخش خدمات و معادن بیشترین اقبال را در جذب نیروی کار داشته‌اند.<sup>۲</sup>

### نمودار ۱۰. تغییرات ترکیب اشتغال زیربخش‌های بخش خدمات (۱۳۸۵-۱۳۹۰) (هزار نفر)



مأخذ: همان.

نمودار ۱۰ تحولات بخش خدمات را در بازه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۰ بهتر نشان می‌دهد، براساس این نمودار، در حالی زیربخش‌های «سایر خدمات عمومی، اجتماعی و شخصی»، «امور عمومی، دفاع و تامین اجتماعی»، «آموزش» و «عمده فروشی و خرده فروشی» رشد منفی را تجربه کرده و میزان مطلق اشتغال آنها کاهش داشته است، «واسطه‌گیری‌های مالی»، «مستغلات، اجاره و فعالیت‌های کسب‌وکار» و «فعالیت‌های نامشخص و اظهار نشده» رشد نشان می‌دهد. در واقع براساس این آمار می‌توان گفت که طی این دوره حتی در بخش خدمات نیز، زیربخش‌هایی که آثار توسعه‌ای داشته و بیانگر توسعه انسانی

۱. برخی گزارش‌ها از رشد سرمایه‌بری صنایع کشور در طی این دوره یاد کرده‌اند (خوشکلام، ۱۳۸۴) این در حالی است که افزایش سرمایه‌بری صنایع اگرچه در محاسبات حسابداری ملی قابل مشاهده است اما برای تحلیل توسعه‌ای منشأ این سرمایه‌بری اهمیت دارد. به نظر می‌رسد این تغییر به دلیل بهبود فناوری تولید (عمق‌یابی صنعتی) نبوده است.

۲. برخی کارشناسان روند طی شده را «صنعت‌زدایی» نامیده‌اند: (صنعت زدایی یعنی برگشت از رسته فعالیت‌های مبتنی بر فناوری به صنایع منبع‌محور و دارای ارزش‌افزوده پایین‌تر) در واقع از نظر آنها سرمایه‌بری بیشتر این صنایع، صرفاً بازتاب غیراشتغال‌زا و منبع‌محور بودن آنهاست: طی بازه ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۱ «بیش از ۷۲ درصد سرمایه‌گذاری‌ها در حوزه خاص صورت گرفته است: تولید فلزات اساسی، محصولات کانی غیرفلزی، مواد غذایی و آشامیدنی و مواد و محصولات شیمیایی که این حوزه‌ها منبع‌محور و رانت‌محور هستند.» (مومنی، ۱۳۹۵) بنابراین کاهش اشتغال صنعتی نتیجه بهبود فناوری تولید در بلندمدت نبوده است. بجز اشتغال «براساس گزارش‌های رسمی سهم بخش صنعت و معدن در اقتصاد ایران از حدود ۱۸ درصد در سال ۱۳۸۲ به حدود ۱۱ درصد در سال ۱۳۹۱ رسیده است. یعنی یک سقوط حدود ۴۰ درصدی دقیقاً در دورانی که ما در قله درآمدهای نفتی هم قرار داشتیم» (همان) همچنین رشد سرمایه‌بری صنایع باید سرمایه‌گذاری را در این بخش‌ها تشدید کرده و سهم سرمایه‌گذاری به تولید افزایش یافته باشد، اما «نسبت سرمایه‌گذاری و ارزش‌افزوده صنعت از ۲۸ درصد در سال ۱۳۸۲ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۱ رسیده است.» (همان) به نظر می‌رسد رشد سودآوری ۴ صنعت یاد شده بیشتر به دلیل معافیت‌ها (ارزان شدن نیروی کار و تخفیف خوراک) و از منابع رانتهی تامین شده و بنابراین نتیجه گرفته شده که به‌جای تعمیق صنعتی شاهد «صنعت‌زدایی» و پس‌رفت در زمینه توسعه صنعتی بوده‌ایم.





هستند (مانند آموزش و تأمین اجتماعی) با کاهش سهم اشتغال روبرو بوده‌اند، حال آنکه زیربخش‌های فاقد مضمون توسعه‌ای<sup>۱</sup> (مانند واسطه‌گری‌های مالی یا مستغلات) و حتی ضد توسعه‌ای (مانند فعالیت‌های نامشخص و اظهار نشده) به شدت رشد کرده است.

## ۲-۷. خلاصه تحولات ساختاری بازار کار در طول برنامه‌های توسعه

بررسی تحولات نیم قرن گذشته نشان می‌دهد که در این بازه بلندمدت بازار کار ایران به‌مانند بسیاری از دیگر کشورهای در حال توسعه همواره از سمت عرضه تحت فشار بوده است، رشد جمعیت با یک وقفه ده تا بیست ساله سیل داوطلبان ورود به بازار کار را به دنبال داشته و این تحول عددی همزمان با تحول ساختاری مهاجرت گسترده از روستا به شهر، فشار مضاعفی به بازار کار وارد آورده و اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه را بیش از پیش دارای اهمیت ساخته است.

بررسی آمارها نشان می‌دهد علی‌رغم ضرورت اشتغال‌زایی پاسخ مناسبی از سمت تقاضا به این عرضه نیروی کار داده نشده و بسیاری از داوطلبان ورود به بازار کار پس از تحمل دوره‌های طولانی بیکاری از یافتن شغل مأیوس شده و در حالی که یکی از شاخص‌های توسعه بهبود نرخ مشارکت محسوب می‌شود، این نرخ کاهش یافته است. افزایش نرخ تکفل و همچنین عدم تحول در اشتغال زنان نشان می‌دهد که توسعه در اهداف اجتماعی و رفاهی خود و ایجاد توازن جنسیتی نیروی کار با عدم توفیق همراه بوده است؛ تکمیل این بررسی با نسبت جنسیتی پست‌های مدیریتی این عدم توازن را با شدت بسیار بیشتری نشان خواهد داد.

وجه دیگر ناکامی نسبی سیاست‌های اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه عدم تأثیر معنادار نظام آموزشی (مهارت آموزی) بر تحول بهره‌وری نیروی انسانی یا قابلیت یافتن شغل است، چندان که در حال حاضر نرخ بیکاری تحصیل‌کردگان از نرخ بیکاری کل بیشتر بوده و به‌کارگیری دارندگان تحصیلات عالی در مشاغل خانگی و غیررسمی<sup>۲</sup> ناهمخوانی انتظارات و نتایج به‌دست آمده را به‌خوبی نشان می‌دهد.

بررسی‌های بخشی نیز شکست سیاست‌های برنامه‌های توسعه در اشتغال‌زایی و تحول سمت تقاضای بازار کار را به‌گونه‌ای دیگر نشان می‌دهد، سلطه بخش خدمات همراه با افول موقعیت بخش صنعت در دوره انحلال سازمان متولی برنامه، ناتوانی برنامه‌های توسعه در اشتغال‌زایی را با غیراشتغال‌زا بودن بخش‌هایی مانند خدمات و بازرگانی که در این دوره گسترش یافته‌اند، همبسته می‌سازد.

در تحلیل نهایی نیز، مضرات دست برداشتن از برنامه‌ریزی حتی از ناکامی نسبی برنامه‌های توسعه بیشتر بوده است، تغییرات ترکیب اشتغال در بازه ۱۳۹۰-۱۳۸۵ نشان می‌دهد که کنار گذاشتن

۱. در بازگشت به تعریف کار مولد یکی از مؤلفه‌های این تعریف «بهبود رقابت‌پذیری بنگاه‌های تولیدی» است، به‌نظر نمی‌رسد که رشد واسطه‌گری مالی تأثیری بر توان رقابت‌پذیری اقتصاد ایران و واحدهای تولیدی گذاشته باشد، به‌ویژه اینکه همزمان شاهد تشدید بحران نقدینگی واحدهای تولیدی نیز بوده‌ایم، بنابراین رشد این بخش‌ها را می‌توان فاقد مضمون توسعه‌ای تلقی کرد.

۲. به نمودار ۶ و رشد اشتغال دارندگان مدارک تحصیلی عالی در بخش نیروی کار فامیلی مراجعه گردد.

برنامه‌ریزی به دلیل ناکامی سیاستگذاری، به جای جستجوی سیاست‌های درست، نه تنها ناکامی‌های گذشته را جبران نکرده، بلکه به تشدید معضلات نیز منجر شده است. رشد زیربخش‌های غیرتوسعه‌ای و رشد کارکنان گروه‌بندی نشده هم بیانگر گسترش بخش غیررسمی بوده و هم از تضعیف سیاست‌های اشتغال‌زایی حکایت دارد.

### ۳. سیاست‌های اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب

بررسی بلندمدت نشان داد که دوره‌های اجرای برنامه‌های توسعه (به‌ویژه برنامه‌های توسعه پس از انقلاب) همراه با اشتغال‌زایی بالایی نبوده‌اند. به‌ویژه در دهه گذشته، اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه به شدت تضعیف شده که البته این مسئله فراتر از راهبرد برنامه‌ها متأثر از میزان پایبندی به برنامه نیز بوده است. در این بخش با مروری بر سیاست‌های اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه و سایر سیاست‌های اشتغال‌زایی در این دوره، ریشه‌های سیاستی روندهای رخ داده (طی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب) را بررسی می‌کنیم. در سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۶۸ در مجموع پنج برنامه توسعه در کشور اجرا شده است. اشتغال‌زایی یکی از اهداف تمام این برنامه‌ها بوده و بر این اساس هر یک از این برنامه‌ها طرح‌هایی را برای افزایش اشتغال اجرا کرده‌اند. همچنین در طول این مدت در هر یک از دولت‌ها طرح‌های دیگری نیز خارج از قوانین و سیاست‌های برنامه‌های توسعه توسط دولت‌ها اجرا شده است، دولت سازندگی سیاست اشتغال‌زایی خارج برنامه نداشته و خارج از برنامه بیشتر بر تعدیل ساختاری (که در برنامه اول توسعه پیش‌بینی نشده بود) متمرکز بود، اما در دولت‌های بعدی طرح‌های اشتغال‌زایی در داخل و خارج برنامه مورد توجه قرار گرفت. طرح‌هایی مانند طرح ساماندهی اقتصادی، وام خوداشتغالی و طرح ضربتی اشتغال در دولت‌های هفتم و هشتم (۱۳۷۶-۱۳۸۴) و اعطای تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده در دولت نهم و دهم (۱۳۸۴-۱۳۹۲) خارج از پیش‌بینی برنامه اجرا شد. عملکرد اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه و طرح‌های اشتغال‌زایی خارج از برنامه‌ها در ادامه آمده است.

#### ۳-۱. برنامه اول توسعه

برنامه اول توسعه با اهداف کمی مانند ایجاد سالیانه حدود ۳۹۴ هزار شغل در طول برنامه و نیز کاهش بیکاری از ۱۵/۹ درصد به ۱۳/۴ درصد و کاهش نسبت اشتغال خدماتی از ۴۷/۲ درصد به ۴۵/۵ درصد در آخرین سال برنامه به اجرا درآمد. اهداف کمی و کیفی این برنامه در جدول نشان داده شده است.



## جدول ۴. هدف‌های کمی و کیفی در برنامه اول

عنوان	موارد مورد نظر
هدف‌های کیفی	<p>۱. کاهش بیکاری فصلی و بیکاری پنهان</p> <p>۲. ایجاد اشتغال مولد و کاهش تورم بی‌رویه کار در بخش‌های خدماتی از طریق سیاست‌های مالی، پولی و مالیاتی و تشریک مساعی با بخش خصوصی و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های تولیدی اشتغال‌زا در این بخش</p> <p>۳. تأمین نیروی انسانی متخصص مورد نیاز مناطق و نواحی محروم کشور از طریق اتخاذ سیاست‌های تشویقی و ایجاد انگیزه‌های مادی و معنوی لازم</p> <p>۴- کاربرد و بهره‌گیری از شیوه‌های متناسب تکنولوژی در تولید و صنایع پایه و استراتژیک کاربرد تکنورژی پیشرفته و در سایر مواد تکنولوژی کاربر</p> <p>۵. توسعه و حمایت از مشاغل مولد با تأکید بر خود اشتغالی و تولیدات خانگی</p>
هدف‌های کمی	<p>۱. ایجاد سالیانه حدود ۳۹۴ هزار شغل در طول برنامه</p> <p>۲. تقلیل بیکاری از ۱۵/۹ درصد به ۱۳/۴ درصد در انتهای برنامه</p> <p>۳. تقلیل نسبت اشتغال فعالیت‌های خدماتی از ۴۷/۲ به ۴۵/۵ درصد در آخرین سال برنامه</p>

براساس آمارهای موجود در سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۲ (فاصله سرشماری تا آخرین سال برنامه اول) سالیانه ۴۷۴ هزار شغل و در مجموع ۳۳۱۸ هزار شغل ایجاد شده است که جلوتر از اهداف پیش‌بینی شده برنامه (۳۹۴ هزار شغل) می‌باشد. بخشی از این اشتغال به شوک مثبت ناشی از پایان جنگ و ورود ایران به مرحله بازسازی باز می‌گردد، رشد اقتصادی دو رقمی سال‌های ۱۳۶۸ الی ۱۳۷۰ بیانگر حفظ بنیان‌های اقتصادی در دوران جنگ (به‌ویژه از آسیب‌های ناشی از استراتژی دولت عراق در دو سال پایانی جنگ برای تخریب ظرفیت‌ها)، فعال شدن این ظرفیت‌ها در اثر پایان جنگ و استراتژی بازسازی دولت است.

همچنین در سند برنامه اول پیش‌بینی شده بود که ۵۱ درصد کل اشتغال مورد نظر از بخش‌های ساختمان و مسکن ایجاد شود که صرف‌نظر از عملکرد برنامه نفس این جهت گیری قابل تأمل است.

## ۲-۳. برنامه دوم توسعه

برنامه دوم کمتر به اهداف کیفی پرداخته و در بخش اهداف کمی نیز مهمترین هدف آن در جدول ۵ آمده است.

## جدول ۵. اهداف کمی برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

عنوان	اهداف کمی
بند «۷» از اهداف کمی برنامه دوم - طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۸ تعداد شاغلان به ۱۶۲۳۲ هزار نفر خواهد رسید و در طول برنامه تعداد ۲۰۲۰ هزار نفر به جمعیت شاغل کشور افزوده خواهد شد.	

در مقابل برنامه اول، برنامه دوم توسعه که با یک‌سال تأخیر از سال ۱۳۷۴ اجرایی شد، در دستیابی به اهداف خود ناکام بود. طی این سال‌ها به‌طور متوسط هر سال ۲۶۱ هزار فرصت شغلی در کلیه بخش‌های اقتصادی کشور ایجاد شد (درحالی که هدفگذاری برنامه سالیانه ۴۰۴ هزار فرصت شغلی بود). می‌توان گفت اجرای بسته تعدیل ساختاری (خصوصی‌سازی، آزادسازی و مقررات زدایی) در ابتدای دهه ۱۳۷۰ و به‌ویژه تغییر نرخ ارز و بحران تورم منتج از آن از یکسو و کاهش درآمدهای نفتی ازسوی دیگر تضعیف عملکرد دولت را در پی داشته و در وجه سیاستی تأثیر مخرب سیاست‌های غیراشتغال‌زا نیز در آمارها به‌خوبی مشخص است. طی سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ (یعنی تا قبل از تغییر دولت) سالیانه به‌طور متوسط تنها ۸۴ هزار شغل ایجاد شد (۲۱ درصد ارقام پیش‌بینی شده) که رقم بسیار کمتری از میزان پیش‌بینی شده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸).

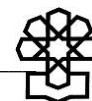
### ۳-۳. برنامه سوم توسعه

گرچه در راهبرد توسعه برنامه سوم کاهش حجم دولت (خصوصی‌سازی، واگذاری دارایی‌های دولتی و نیز عدم افزایش اشتغال بخش عمومی) اولویت اصلی محسوب می‌شد، اما بحران اشتغال و نیاز به اشتغال سالیانه ۷۵۰ هزار نفری موجب شد تا دولت با اتخاذ تدابیری به این مسئله واکنش نشان دهد. همچنین ناکامی در دستیابی به اهداف کمی برنامه دوم موجب شده بود که در برنامه سوم توسعه هدف کمی ذکر نشود، اما به‌طور کلی فصل اشتغال این برنامه بر محور اخراج نیروی کار فاقد پروانه (تبعه‌های غیرایرانی) و اعطای تسهیلات به کارفرماها برای جذب نیروی کار استوار بود، تسهیلاتی مانند تخفیف‌های مالیاتی و تخفیف هزینه‌های آب و برق و گاز یا تأمین اعتبار برای اعطای تسهیلات به کارفرماهای مستقر در مناطق محروم. بنابراین آنچه مشخص است، مهمترین برنامه دولت برای بهبود اشتغال در این برنامه، استفاده از مشوق‌های مالی و پولی (تخفیفات و اعطای تسهیلات) در مواجهه با کارفرمایان بود.

عملکرد بسیار ضعیف برنامه دوم در زمینه اشتغال‌زایی و کاهش اشتغال‌زایی به زیر ۱۰۰ هزار نفر در سال‌های انتهای دولت سازندگی، دولت بعدی را به تلاش برای تغییر رویکرد واداشت. این تلاش‌ها به طراحی سه طرح اشتغال‌زایی خارج از برنامه توسعه انجامید: طرح ساماندهی اقتصادی (۱۳۷۷)، طرح وام خوداشتغالی (۱۳۸۰) و طرح ضربتی اشتغال (۱۳۸۱). طرح اول که تلفیقی از طرح سازمان برنامه و بانک مرکزی از یکسو و طرح وزارت اقتصاد ازسوی دیگر بود چندان اجرایی نشد، اما طرح‌های بعدی در سال‌های برنامه سوم توسعه به اجرا درآمد. در ادامه ماهیت و عملکرد این طرح‌ها مرور می‌شود:

#### ۳-۳-۱. وام خود اشتغالی

هدف وام خوداشتغالی ایجاد اشتغال خویش‌فرما برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی کوچک و زودبازده افرادی بود که به هر دلیلی شغل خود را از دست داده یا با وجود دارا بودن مهارت، بیکار بودند. بر پایه



این طرح به هر فرد متقاضی بسته به طرح پیشنهادی و ابزار مورد نیاز تا سقف ۳۰ میلیون ریال وام کم‌بهره اختصاص می‌یافت. البته در صورتی که بیکاری افراد احراز شده و امتیاز لازم را کسب می‌کردند، پس از تأیید کارگروه ویژه، جهت دریافت وام به بانک‌ها معرفی می‌شدند. حداکثر بودجه اختصاص یافته به این طرح که در اختیار صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی وزارت کار و امور اجتماعی قرار داشت در یک‌سال هیچ‌گاه از ۵۰۰ میلیارد ریال تجاوز نکرد که از محل بند «ی» تبصره «۳» قانون بودجه سالیانه کشور تأمین می‌شد.

علیرغم این مسئله، این طرح در سال بعد متوقف شده و کمتر از ۲۰۰ هزار نفر موفق به اخذ وام خوداشتغالی از بانک‌ها شدند. در آبان‌ماه ۱۳۸۱ صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی بدون اشاره به درصد مشخصی به‌طور رسمی اعلام کرد که بررسی‌های صورت گرفته نشان داده اکثر قریب به اتفاق وام‌هایی که برای انجام مشاغل هم‌چون خیاطی، آرایشگری و نظایر آن پرداخت شده، صرف کارهایی غیر از اشتغال‌زایی شده بود. (رسولی، ۱۳۹۱) برخی گزارش‌ها نیز از خرید و فروش غیرقانونی این وام‌ها از طریق درج آگهی‌های متعدد در روزنامه‌ها خبر دادند.

با انتشار این گزارش‌ها، روند اعطای وام خوداشتغالی در سال ۱۳۸۱ هفت ماه متوقف شد تا شرایط جدید از جمله داشتن محل کار ثابت به منظور فراهم شدن امکان بازرسی و کنترل در خصوص سرنوشت وام‌های خود اشتغالی لحاظ شود. با وجود این اجرای طرح ضربتی اشتغال باعث توقف طولانی‌تر اعطای وام خوداشتغالی شد. دولت بر این باور بود که اعطای وام به کارفرمایان واحدهای کوچک صنعتی در ایجاد اشتغال کارآیی بیشتری خواهد داشت. گذشته از این در خوشبینانه‌ترین حالت اگر به تعداد ۲۰۰ هزار دریافت‌کننده وام خوداشتغالی طی ۱۰ سال اشتغال پایدار ایجاد شده بود، باز هم تأثیر اجرای طرح در کاهش تب بیکاری اقتصادی که با ورود سالیانه ۷۵۰ هزار جویای شغل جدید روبرو بود، اندک ارزیابی می‌شد. مطابق آمار، طرح خوداشتغالی سالیانه تنها پوشش‌دهنده حداکثر ۲۰ هزار متقاضی دریافت وام بود (همان).

### ۲-۳-۳. طرح ضربتی اشتغال

طرح ضربتی اشتغال در سال ۱۳۸۰ اجرا شد و از جمله اهداف آن اصلاح اعطای وام خود اشتغالی بود، بر پایه این طرح کارفرمایان با ارائه جواز کارگاه‌ها و فهرست کارگران تحت پوشش می‌توانستند به ازای جذب یک نیروی کار جدید تا سقف ۳۰ میلیون ریال وام با بهره ۴ درصد دریافت کنند و در ضمن از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف شوند. این طرح با بودجه ۹۰۰۰ میلیارد ریالی با هدف ایجاد ۳۰۰ هزار شغل ضربتی در سال ۱۳۸۱ به اجرا درآمد (سیمای بازار کار در ایران در سال ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳).

اعتبارات طرح ضربتی اشتغال شامل دو بخش خدمات و صنعت و حوزه تعاونی‌ها می‌شد. گزارش عملکرد این طرح نشان می‌داد که حداکثر تخصیص اعتبارات این طرح در بخش صنعت ۳۰ درصد بوده و حدود ۶۰ درصد اعتبارات به متقاضیان بخش خدمات تخصیص یافته بود. در واقع حجم اصلی این

اعتبار ۹۰۰۰ میلیارد ریالی به سمت اصناف و واحدهای خرده‌پای توزیعی و خدماتی سوق پیدا کرده بود. همچنین از آنجایی که بانک‌ها نمی‌خواستند بابت حساب‌های قرض‌الحسنه سودی به سپرده‌گذاران پرداخت کنند، سخت‌گیری چندانی بر نحوه هزینه‌کرد این مبلغ (۹۰۰۰ میلیارد ریال) انجام ندادند و به همین دلیل معاملات صوری اتفاق افتاد تا منابع غیررسمی سخن از شکست طرح در خصوص ایجاد اشتغال پایدار به میان آورند. وزارت کار و امور اجتماعی میزان موفقیت این طرح را ۶۰ درصد اعلام کرده بود (رسولی، ۱۳۹۱) در عمل کارکرد واقعی آن بنا به برآورد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در حدود ۳۰ درصد بوده است. (فاتحی، ۱۳۷۹: ۴۵) در خوشبینانه‌ترین حالت ۱۸۰ هزار فرصت شغلی و در بدبینانه‌ترین حالت ۷۵ هزار فرصت شغلی پایدار در کشور ایجاد شد. مطالعات فاتحی (۱۳۸۳: ۱۲) نشان داده از آن جهت که سود بانکی از سود این وام‌ها بیشتر بود برای کارفرماها انگیزه برای استخدام صوری و اخذ وام و سپرده‌گذاری آن (به‌جای فعالیت مولد) ایجاد می‌شد.

در مجموع علیرغم هزینه‌های متعدد دولت در زمینه اشتغال و شکست برخی طرح‌ها، دولت در طول دوران اجرای برنامه سوم توسعه در زمینه دستیابی به اهداف اشتغال‌زایی موفقیت بیشتری نسبت به برنامه دوم به‌دست آورد. در این برنامه پیش‌بینی شده بود که سالیانه کمابیش ۷۶۵ هزار فرصت شغلی تازه در کشور ایجاد شود، در دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۵ سالیانه نزدیک به ۵۹۰ هزار فرصت شغلی ایجاد شده<sup>۱</sup> و بدین سان ۷۷ درصد از هدف‌های اشتغال‌زایی تحقق یافت<sup>۲</sup> (فاتحی، ۱۳۸۸: ۱۵۸). با وجود این کمترین درصد تحقق اشتغال برنامه سوم مربوط به بخش کشاورزی بوده و در مقابل بهترین عملکرد به بخش حمل‌ونقل، ارتباطات و انبارداری تعلق داشت که در آن حدود دو برابر فرصت‌های شغلی پیش‌بینی شده طبق برنامه تحقق یافت (ازوجی، ۱۳۸۶: ۴۴) بنابراین بخش خدمات و نیروی کار غیرماهر برندگان اصلی سیاست‌های اشتغال‌زایی در این دوره بودند.

#### ۳-۴. برنامه چهارم توسعه

برای بررسی اشتغال‌زایی در این برنامه با استفاده از یک مطالعه (ازوجی، ۱۳۸۶) طبقه‌بندی سه‌گانه‌ای از سیاست‌های بازار کار در این برنامه ارائه شده است: سیاست‌های کلان مؤثر بر بازار کار، سیاست‌های فعال بازار کار و سیاست‌های تنظیم‌کننده بازار کار. این سیاست‌ها در مواد (۱۱) (تنفیذی از برنامه سوم)، (۲۱)، (۲۷)، (۳۹)، (۹۵)، (۱۰۱) و (۱۰۲) برنامه چهارم مورد توجه قرار گرفته بود.

۱. در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۳ به ترتیب حدود ۴۳۹ هزار، ۴۴۰ هزار، ۷۱۲ هزار، ۶۹۱ هزار و ۶۱۹ هزار نفر بر جمعیت شاغل کشور افزوده شده است. طی برنامه سوم در مجموع حدود ۲۹۰۰ هزار شغل به‌طور خالص ایجاد شده است، در حالی که طبق اهداف کمی (غیررسمی) برنامه باید ۲۸۲۵ هزار شغل جدید به وجود می‌آمد. بدین ترتیب در مجموع ۷۵/۸ درصد اهداف برنامه تحقق یافته است (میرجلیلی، حیدریور، ۱۳۸۵).

۲. در لایحه و سند قانون برنامه سوم هدف کمی برای اشتغال ذکر نشده بود، اما پیوستی غیررسمی به‌عنوان پیوست اهداف کمی برنامه پس از تصویب در هیئت دولت ارائه شده بود که در اینجا به اعداد ذکر شده در آن پیوست اشاره شده است.



## جدول ۶. اهداف و مواد مرتبط با اشتغال‌زایی برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های اشتغال‌زایی	برنامه‌ها
سیاست‌های کلان اقتصادی مؤثر بر بازار کار	۱. گسترش بازار محصولات دانایی‌محور و دانش‌بیان ۲. سیاست‌های اعطای تسهیلات تکلیفی برای طرح‌ها سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا ۳. معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته ۴. سیاست اعطای تسهیلات بانکی از محل سپرده‌های قانونی بانک‌ها بر طرح‌های اشتغال‌زایی ۵. تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط ۶. افزایش توان رقابت‌پذیری بنگاه‌های فعال در صنایع نوین و با فناوری بالا برای جذب دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها
سیاست‌های فعال بازار کار	۱. سیاست گسترش سرمایه‌گذاری از طریق اختصاص منابع وجوه اداره شده در قالب یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی ۲. سیاست اعطای تسهیلات ارزی‌تیمت و یارانه‌ای به طرح‌های کوچک و توسعه خوداشتغالی ۳. سیاست نظام استاندارد و ارزیابی مهارت نیروی کار کشور با رویکرد بین‌المللی ۴. مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه صنایع کوچک ۵. اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان ۶. سیاست جایگزینی نیروی کار داخل به خارج ۷. سیاست گسترش مشارکت زنان در بازار کار و تقویت مهارت‌های آنان متناسب با نیازهای جامعه ۸. سیاست اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال در خارج ۹. سیاست‌های توسعه مراکز آموزشی فنی و حرفه‌ای و اعطای وام تسهیلات یارانه‌ای به این مراکز ۱۰. گسترش توسعه برنامه کار شایسته با رویکردهای نوین بین‌المللی و ...
سیاست‌های تنظیم بازار	۱. بازنگری در قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار با سازوکار سه‌گانه‌گرایی (دولت کارگر و کارفرما) ۲. بازنگری در رشته‌های دانشگاهی بر مبنای نیازهای اجتماعی و بازار کار و تحولات علمی

مأخذ: همان، ص ۴۷.

در سیاست‌های تفصیلی برنامه چهارم برای اشتغال‌زایی، اقدامات متعددی مورد توجه قرار گرفته و از جمله در جهت برنامه‌ریزی همه‌جانبه برای تقویت اشتغال بر ضرورت بهبود فضای کسب‌وکار در کشور و بهبود روابط سیاسی و اقتصادی با دیگر کشورها تأکید شده بود، با وجود این (بدون توجه به پیش‌نیازهای نهادی) همچنان مهمترین ابزار ایجاد اشتغال اعطای تسهیلات به بخش خصوصی محسوب می‌شد. در این برنامه اعطای تسهیلات به طرح‌های اشتغال‌زایی از محل سپرده قانونی بانک‌ها، اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط (ذیل حکم تهیه استراتژی توسعه صنعتی)، اعطای تسهیلات به متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زای مناطق محروم، اصلاح ساختار بنگاه‌ها، ایجاد «برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی»، تهیه برنامه ملی توسعه «کار شایسته» و اشتغال مولد و نیز توسعه بخش تعاونی در دستور کار قرار گرفته بود. همچنین مطابق قانون برنامه چهارم توسعه، نرخ بیکاری تا پایان سال ۱۳۸۸ باید به ۸/۵ درصد می‌رسید که برای تحقق این هدف باید سالیانه ۹۰۰ هزار فرصت شغلی ایجاد می‌شد.

هدفگذاری برنامه چهارم همچنان که پیش از این ذکر شد، ایجاد سالیانه ۹۰۰ هزار فرصت شغلی بود، اما این برنامه در میانه اجرا با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مواجه شد، این تحول در عملکرد برنامه در سال‌های بعد به‌خوبی مشخص شده است.

جدول ۷. میزان رشد اشتغال در برنامه چهارم توسعه (هزار نفر)

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	متوسط سالیانه
رشد خالص اشتغال	۶۸۰	۲۲۰	۲۵۰	-۵۹۰	۵۰۱	-۳۴۴	۱۱۹

## ۱-۴-۳. طرح وام‌دهی به بنگاه‌های زودبازده

البته دولت نهم نیز که به مانند دولت‌های قبل حل معضل بیکاری را مطالبه عمومی جامعه می‌دید، اقدام به اتخاذ طرح‌های اشتغال‌زایی خارج از برنامه کرد. علیرغم موضع انتقادی این دولت نسبت به دولت قبل، رویکرد این دولت نیز در مواجهه با بیکاری رویکرد مالی-اعتباری و صرف اعطای تسهیلات بود. آیین نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده در آذرماه ۱۳۸۵ به اجرا درآمد. (اژدری، ۱۳۹۱). در این طرح بنگاه‌های بسیار کوچک اقتصادی بنگاه‌های «مؤثر بر کاهش فقر»، «مؤثر بر توسعه بخش خصوصی»، «عامل ارزش‌افزوده و تنوع در تولیدات»، «عامل توسعه صادرات»، «عامل ایجاد فرصت‌های شغلی مولد» و «عامل رشد نوآوری و توسعه کارآفرینی» ذکر شده بود (حیدرپور، ۱۳۸۶).

جدول ۸. آمار عملکرد گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین در سطح کشور

سال	تعداد طرح‌های انعقاد قرارداد شده	مبلغ قراردادهای منعقد شده (میلیارد ریال)	تعداد اشتغال طرح‌های قرارداد منعقد شده	مبلغ پرداخت شده به متقاضیان (میلیارد ریال)	تعداد طرح‌های بهره‌برداری شده	تعداد اشتغال در طرح‌های بهره‌برداری شده
۱۳۸۵	۲۷۷,۴۸۰	۹۹,۷۷۰	۶۶۴,۳۳۸	۸۰,۳۴۴	۱۶۵,۹۵۷	۴۲۶,۷۱۲
۱۳۸۶	۲۹۹,۵۵۱	۱۰۵,۷۶۷	۷۴۹,۵۵۵	۹۲,۹۴۰	۲۷۴,۹۰۴	۴۳۴,۲۷۵
۱۳۸۷	۴۳,۶۰۶	۲۶,۸۰۶	۷۱,۵۰۶	۲۹,۷۱۵	۵۰,۴۴۵	۸۵,۱۴۵
۱۳۸۸	۳,۸۲۹	۹,۲۵۴	۷۳,۶۲۰	۶,۰۶۲	-	-
۱۳۸۹	۸,۳۲۴	۱۴,۵۱۷	۶۵,۶۲۹	۱۵,۷۲۷	۱,۶۲۶	۱۴,۰۶۷
جمع	۶۳۲,۷۹۰	۲۵۶,۱۱۴	۱,۵۸۳,۶۵۸	۲۲۴,۷۸۷	-	-

مأخذ: اژدری، ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین، ۱۳۹۱.

جدول ۸ نوسانات عمده تعداد طرح‌ها و منابع اختصاص یافته به این طرح را نشان می‌دهد، ۹۰ درصد تعداد قراردادهای منعقد شده، ۸۰ درصد کل مبالغ تعهد شده در قراردادها و ۷۷ درصد منابع پرداخت شده به متقاضیان این طرح تا سال ۱۳۹۰ در دوسال اول (۱۳۸۵-۱۳۸۶) یعنی سال‌های اوج رونق نفتی پرداخت شده است. مقایسه منابع صرف شده این طرح با طرح ضربتی اشتغال نشان می‌دهد در طرح اخیر بیش از ۲۰ برابر اعتبار طرح ضربتی اشتغال هزینه شده و اعتبار مصوب آن بیش از ۶۰



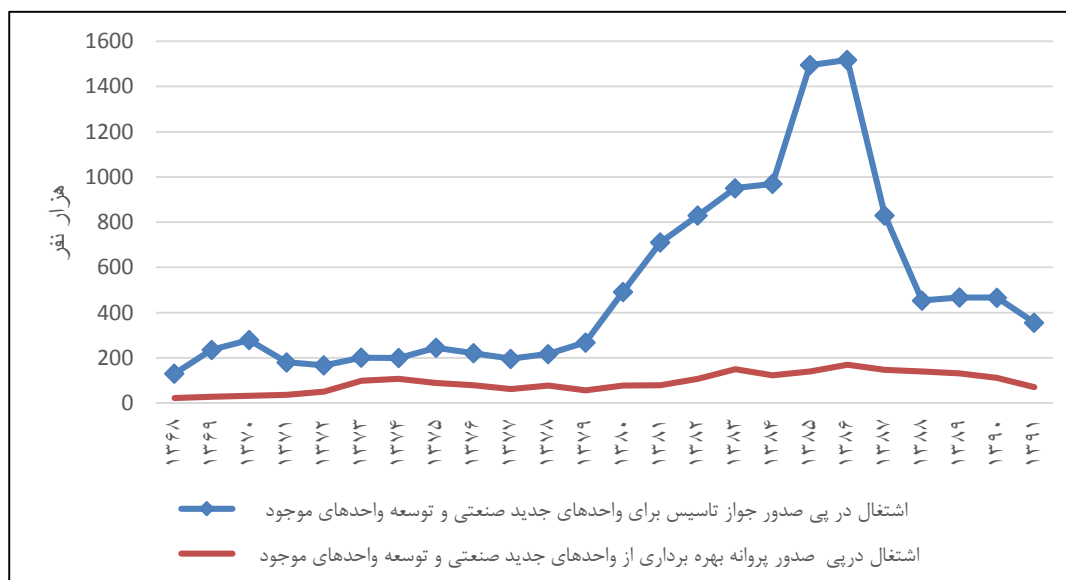


برابر طرح ضربتی اشتغال بوده است.

در حالی که در دو سال ابتدایی فقط از محل این طرح باید بیش از ۱/۵ میلیون شغل جدید (اشتغال طرح‌های منعقد شده) ایجاد شده باشد، یا اشتغال در طرح‌های بهره‌برداری شده باید با ۹۶۰ هزار فرصت شغلی همراه می‌بود، مقایسه سرشماری‌های سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ به هیچ وجه این ادعا را ثابت نمی‌کند، نتایج حاکی از انحراف بیش از ۶۰ درصدی برنامه مذکور از اهداف اشتغال‌زایی آن است. همچنین با استنباط از گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور و بانک مرکزی و به خصوص عملکرد طرح‌های بهره‌برداری رسیده می‌توان نتیجه گرفت که تا پایان سال ۱۳۸۹، به‌طور تقریبی ۳۰ درصد از منابع و تسهیلات پرداخت شده به طرح‌های مذکور فاقد عملکرد بوده و یا منحرف شده‌اند (اژدری، ۱۳۹۱).

علیرغم اشاراتی که در متن قانون برنامه به مشکلات بازار کار و تولید شده است به‌نظر می‌رسد تمرکز بر راهکارهای پولی-اعتباری رفع بیکاری همراه با کم‌توجهی به اینکه مشکلات بنگاه‌ها تنها تأمین مالی نبوده و تأمین مالی صرفاً در صورت همراهی با سایر سیاست‌ها می‌تواند به رونق تولید و اشتغال بیانجامد، یکی از منابع ایجاد بحران کنونی در زمینه اشتغال بوده و در واقع ناشی از نگرش و ذهنیتی است که تمایل به حل تمام مسائل بخش حقیقی اقتصاد با اتخاذ راهکاری پولی دارد. بر همین اساس به‌نظر نمی‌رسد پیش از تغییر این ذهنیت، بتوان مشکل اشتغال را رفع کرد.

#### نمودار ۱۱. وضعیت اشتغال در واحدهای صنعتی جدید و واحدهای صنعتی توسعه یافته



مأخذ: رجب‌پور، ۱۳۹۵: ۷۲.

ابعاد بحران آفرین نگرش صرف پولی به مسائل بخش حقیقی اقتصاد با بررسی نمودار ۱۱ بهتر مشخص خواهد شد. این نمودار وضعیت اشتغال در واحدهای صنعتی جدید در مرحله دریافت مجوز فعالیت صنعتی و مرحله اخذ پروانه بهره‌برداری را نشان می‌دهد. این دو مرحله، دو مرحله اصلی راه‌اندازی کسب‌وکار جدید هستند که در بررسی طرح بنگاه‌های زودبازده نیز مورد توجه قرار گرفته است. طبق این نمودار شکاف اشتغال‌زایی میان دو مرحله اخذ مجوز و اخذ پروانه بهره‌برداری در بازه سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۷ بسیار زیاد شده است، همچنین رشد این شکاف محدود به سال‌های اعطای وام بنگاه‌های زودبازده نیست، بنابراین باید عوامل دیگری غیر از اجرای آن طرح را برای وقوع این شکاف جستجو کرد. اما چرا چنین اتفاقی رخ داده است؟

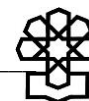
بررسی‌ها نشان می‌دهد وقوع این شکاف با تغییری در سیاستگذاری همزمان بوده است، در بازه ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۷ دولت تلاش کرده است تا با مقررات‌زدایی (که از جمله سیاست‌های تسهیل فضای کسب‌وکار تصور می‌شده است) گسترش کسب‌وکارهای جدید را ترغیب کند. در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ تغییر مقررات موجب شده است تا میزان «اعلامیه تأسیس» بسیار افزایش یابد<sup>۱</sup>، رویه‌ای که تا سال ۱۳۸۷ و برگشت به روال سابق ادامه یافت<sup>۲</sup>، این در حالی است که میزان اشتغال و سرمایه‌گذاری در هنگام صدور «پروانه بهره‌برداری» چندان تغییر نکرده است.<sup>۳</sup> (رجب‌پور، ۱۳۹۵: ۷۱) در واقع اتخاذ چنین رویه‌ای به صاحبان کسب‌وکار اجازه می‌داد با صرف اعلامیه تأسیس و ادعای اشتغال‌زایی منابع و تسهیلاتی ارزشمندی را از دولت اخذ کنند، تطابق این روند مقررات‌زدایی با رشد درآمدهای نفتی در بازه ۱۳۷۹-۱۳۸۷ نیز نشان می‌دهد که همزمان با افزایش درآمدهای دولت، شکاف دو مرحله تشدید شده و تداوم سیاست‌های مقررات‌زدایی و تسهیلات‌دهی دولت تنها به تشدید اتلاف منابع منجر شود. متأسفانه این شکاف تنها همزمان با سقوط قیمت نفت و بحران مالی دولت در سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است.

بنابراین باید تأکید کرد که نقد سیاست‌هایی مثل طرح اعطای وام به بنگاه‌های زودبازده باید در قالب وسیع‌تر ذهنیتی که حل مشکلات اشتغال‌زایی را به مقررات‌زدایی (از کسب‌وکار و بازار کار) و تسهیلات‌دهی (بدون تمهیدات نهادی) وابسته می‌داند مورد بررسی قرار گیرد.

۱. جواز تأسیس «از سال ۱۳۷۹ صنایع معدنی را نیز شامل می‌شود» و «از مردادماه ۱۳۸۰، اعلامیه تأسیس، جایگزین جواز تأسیس شد.» (هادی زنون، ۱۳۸۲: ۶۱).

۲. «علت کاهش ارقام نسبت به سال گذشته ۱۳۸۷ نسبت به سال قبل به دلیل اعمال سیاست جدید وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص هدفمند کردن صدور جواز تأسیس بوده که مبتنی بر ارائه طرح توجیهی و دارا بودن اولویت محصولات از ابتدای سال ۱۳۸۷ می‌باشد.» (ریاست‌جمهوری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۹۱، ص ۳۲۸) در واقع در بازه ۸۷-۱۳۷۹ اعلامیه تأسیس جایگزین جواز تأسیس شده و از این نظر با صرف اعلامیه اعدادی به عنوان اشتغال‌زایی طرح‌ها در آمارهای رسمی گنجانده شده است. این تسهیل مقررات در کنار اعطای وام از سوی دولت به طرح‌های «اشتغال‌زا» در برنامه سوم و چهارم، این تغییر رویه را بسیار با اهمیت می‌سازد.

۳. ارزیابی این آمارها از این‌رو مهم است که مهمترین طرح‌های اشتغال‌زایی در این دوره از طریق ترغیب کارفرمایان به به‌کارگیری نیروی کار در واحدهای اقتصادی با اعطای تسهیلات دنبال شده است.



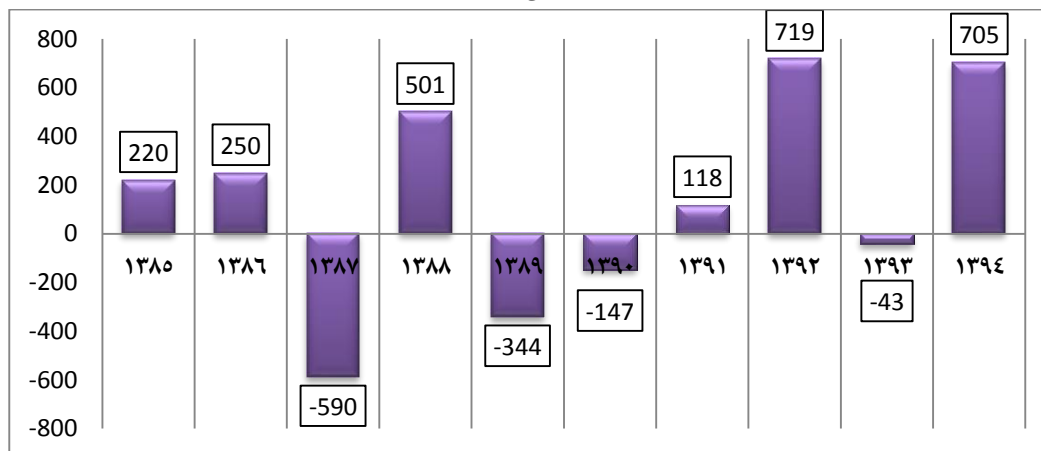
### ۵-۳. برنامه پنجم توسعه

برنامه پنجم توسعه نیز حاوی موادی مرتبط با اشتغال و کارآفرینی بود که در جدول ۸ ارائه شده است. در میان مواد برنامه پنجم بجز ماده (۸۰) به نظر نمی‌رسد که برنامه‌ای برای مواجهه با مشکل اشتغال وجود داشته باشد. احکام ۲۴، ۲۵، ۷۳ و ۷۶ این قانون ماهیت پیش‌برنامه‌ای (تنظیم سند) داشته و بازار کار را مستقیماً هدف نگرفته‌اند، درواقع آنچه از این مواد استخراج می‌شود آن است که وجود مقررات مانع ایجاد اشتغال شده است، در این احکام هیچ ارجاعی به تغییرات ساختاری و بخشی و به‌ویژه رکودی که در دهه ۱۳۸۰ دامنگیر واحدهای صنعتی شده است به چشم نمی‌خورد، درواقع حتی «حمایت از اشتغال» در ماده (۷۶) به اتاق بازرگانی سپرده شده و به‌نوعی دولت در این زمینه از خود سلب مسئولیت کرده است!

جدول ۹. اهداف و مواد مرتبط با اشتغال‌زایی برنامه پنجم توسعه

ماده	موضوع - منظور	اثر مستقیم - غیرمستقیم بر اشتغال	دستگاه مجری
۲۴	تدوین سند راهبردی «ارتقای سطح شاخص توسعه انسانی»	غیرمستقیم	هیئت وزیران
۲۵	تنظیم سند ملی کار شایسته تا پایان سال اول برنامه	غیرمستقیم	وزارت کار
۷۳	اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی تا پایان سال اول برنامه	مستقیم	وزارت کار
۷۶	شناسایی قوانین و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران و ارائه پیشنهاد اصلاح قوانین، حمایت از اشتغال و ...	مستقیم	اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران
۸۰	ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای حمایت از SMEs، گسترش کسب‌وکارهای خانگی	مستقیم	-----
۱۲۴	ایجاد اشتغال از طریق تعاون و افزایش سهم بخش ...	مستقیم	وزارت تعاون
۱۹۴	توسعه روستایی و حمایت از گسترش فعالیت‌های کسب‌وکار، خوشه‌ها و ... فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زا در مناطق روستایی	مستقیم	---

عملکرد دوره زمانی برنامه پنجم در زمینه اشتغال به نوعی تحت تأثیر روندهای بیرونی بوده و دولت هیچ استراتژی مشخصی در این زمینه اعمال نکرده است. نمودار ۱۲ فقدان این استراتژی توسعه را به وضوح نشان می‌دهد.

نمودار ۱۲. تغییرات خالص اشتغال (۱۳۸۵-۱۳۹۴)<sup>۱</sup>

مأخذ: خوشکلام و محاسبات تحقیق، ۱۳۹۴.

مجموع عملکرد برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴) نشان می‌دهد که در طول این برنامه یک میلیون و سیصد هزار فرصت شغلی ایجاد شده است، این در حالی است که طبق نمودار ۱۲ وضعیت اشتغال از ۱۳۸۵ روندی به شدت نوسانی داشته و برای مثال رشد اشتغال در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۸ با کاهش فرصت‌های شغلی در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ بی‌اثر شده است، بنابراین برپایه این عملکرد همچنان سهم اشتغال پایدار مشخص نیست.

#### ۴. استراتژی توسعه اشتغال‌زا، حلقه مفقوده برنامه‌های توسعه کشور

عملکرد برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد که این برنامه‌ها در زمینه ارائه راهبرد مشخص در زمینه اشتغال با استراتژی مشخصی روبرو نبوده‌اند. درحالی که بازار کار از سمت عرضه با رشد جمعیت و رشد جمعیت فعال با گسترش روزافزون روبرو بوده، دولت در اتخاذ سیاست فعالی که تحولی ساختاری در میزان تقاضای نیروی کار ایجاد کند ناکام بوده است. راهکارهای ارائه شده عموماً مقطعی و مخصوص کوتاه‌مدت بوده و درست بر ضد ماهیت ساختاری و بلندمدت تحولات تقاضای بازار کار جهت‌گیری شده است.

به نظر می‌رسد در برابر راهبرد موجود که اشتغال‌زایی را در قالب راه‌حل‌های مقطعی و غیرپایدار (تسهیلات‌دهی یا مقررات‌زدایی) دنبال می‌کند، نیاز به تغییر راهبردی در این زمینه احساس شده و نیاز به اتخاذ «راهبرد توسعه اشتغال‌زا» به شدت احساس می‌گردد. راهبرد اول در پی آن است که بدون ایجاد تغییرات اساسی در ساختار اقتصادی برای ایجاد هر شغل در بخش‌های اقتصادی سرمایه‌گذاری متناسب

۱. میزان اشتغال سال ۱۳۹۴ براساس آمار نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی محاسبه شده است.



انجام گیرد، در حالی که راهبرد دوم نیازمند تحولی اساسی در حوزه اشتغال‌زایی است. این اشتغال‌زایی از یکسو نیازمند بازآرایی ساختار نهادی و ازسوی دیگر نیازمند تغییر سیاستگذاری‌هاست. ویژگی‌های کلی راهبرد موجود و راهبرد جایگزین در دو بخش بعدی معرفی شده است.

#### ۴-۱. راهبردهای موجود (توسعه غیراشتغال‌زا)

در بخش قبلی سیاست‌های اشتغال‌زایی برنامه‌های توسعه بررسی شد. در یک نگاه کلی بررسی عملکرد برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد رشد اشتغال تا ابتدای دهه ۱۳۷۰ م‌هون بازسازی‌ها و استفاده از ظرفیت‌های خالی دوران جنگ بود، اما از میانه دهه ۱۳۷۰، اشتغال‌زایی با مشکل روبرو گردید. در مواجهه با بحران کاهش اشتغال‌زایی برنامه‌ها سیاست‌های مقررات‌زدایی از بازار کار و اعطای تسهیلات به کارفرماها به تناوب توسط دولت‌ها اتخاذ شده است، گویی مشکل عدم ایجاد اشتغال صرفاً مقررات دست و پاگیر و یا کمبود منابع مالی است. تعلیق نسبی قوانین کار از برنامه اول و رواج قراردادهای موقت از یکسو و اعطای معافیت‌ها یا تسهیلات مالی - اعتباری به افراد یا کارفرماها برای ایجاد شغل راهکار عمده این برنامه‌ها بوده است.

در این میان بسیاری از محققان (فاتحی، ۱۳۸۸: ۱۵۹) سیاست اعطای تسهیلات مالی به جویندگان کار یا کارفرماها را مهمترین سیاست دولت در زمینه بازار کار دانسته‌اند. (کریمی، ۱۳۸۸: ۲۷۴) کریمی، سیاست‌های اشتغال را در سال‌های پس از پیروزی انقلاب به سه دسته تقسیم می‌کند که ویژگی هر سه سیاست، تسهیلاتی (مالی - اعتباری) بودن آنهاست. این سه دسته عبارتند از:

۱. تسهیلات تکلیفی بانک‌ها،

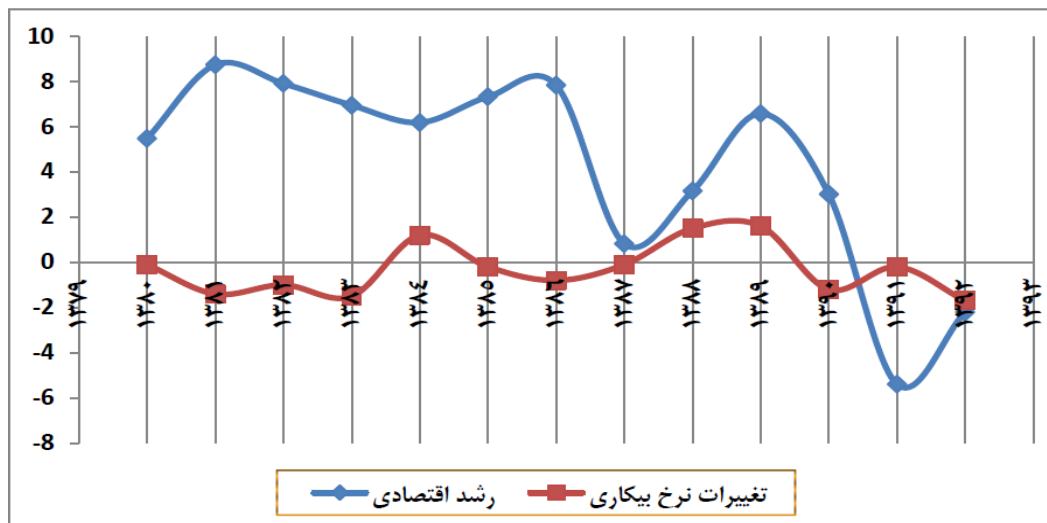
۲. اعطای تسهیلات ارزان و آسان به تعاونی‌ها (سهولت در دادن تسهیلات اعطای تسهیلات ارزان

به تعاونی‌ها)،

۳. تسهیلات ویژه به مؤسسات کوچک و وام‌های خوداشتغالی.

در طول برنامه‌های سوم و چهارم توسعه رویکرد دولت به بحران‌های کشور هر چه بیشتر به سمت سیاست پولی پیش رفته است. با وجود این در حالی که در نگاه کمی و کلان (و نه توسعه‌ای)، بیکاری به مسئله رشد گره خورده و تابعی از آن محسوب می‌شود، نتایج به‌دست آمده رابطه‌ای با ثبات را میان این دو نشان نداده و رابطه رشد و اشتغال در سال‌های تشدید رویکرد پولی به بازار کار (سال‌های برنامه سوم و چهارم) به شدت در حال نوسان بوده است.

نمودار ۱۳. روند حرکتی دو متغیر رشد اقتصادی و تغییرات نرخ بیکاری طی دوره ۹۲-۱۳۸۰



مأخذ: خوشکلام، ۱۳۹۴.

نمودار ۱۳ در درجه اول نشان می‌دهد که رشد اقتصادی رخ داده در دهه گذشته را باید از نوع رشد بی‌کیفیت دانست، زیرا نرخ رشد تأثیر یکسانی بر نرخ بیکاری در سال‌های مختلف نداشته است. به‌طور مثال در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۹ با افزایش رشد اقتصادی، نرخ بیکاری افزایش یافته و در سال‌های رکود شدید اقتصادی نرخ بیکاری کاهش نیز داشته است!<sup>۱</sup> بنابراین رشد اقتصادی به کاهش پایداری در نرخ بیکاری منجر نشده و می‌توان این رشد را رشدی بی‌کیفیت نامید.<sup>۲</sup>

توجیه اصلی رابطه نوسانی رشد و اشتغال در این دوره را تغییرات بهره‌وری دانسته‌اند، به این معنی که اگر تغییرات تولید به‌دلیل رشد بهره‌وری نیروی کار حاصل شود، ممکن است رشد تولید روی دهد، اما رشد اشتغال ایجاد نشود. سپس رشد بهره‌وری نیروی کار با توجه به حجم بالای تشکیل سرمایه و نیز تغییر فناوری تولید در سال‌های برنامه سوم و چهارم (متکی به درآمدهای نفتی) توجیه شده است (همان). که حاکی از رشد بی‌کیفیت است، اما باید گفت که نوسانات مشاهده شده نیازمند تحلیلی عمیق‌تر (به‌ویژه از منظر توسعه) می‌باشد.<sup>۳</sup>

۱. در توجیه عدم افزایش بیکاری در دوران رکود، به قانون کار (که موجب جلوگیری از اخراج نیروی کار است) و نیز اثر عمده تحریم بر بخش نفت (که اشتغال اندکی دارد) اشاره شده است (همان)، این درحالی است که سرشماری سال ۱۳۹۰ بیانگر اخراج گسترده نیروی کار در فاصله ۱۳۸۵-۱۳۹۰ (بویژه در بخش صنعت) است، بنابراین دلیل اول برای کاهش اشتغال چندان قابل پذیرش نیست.

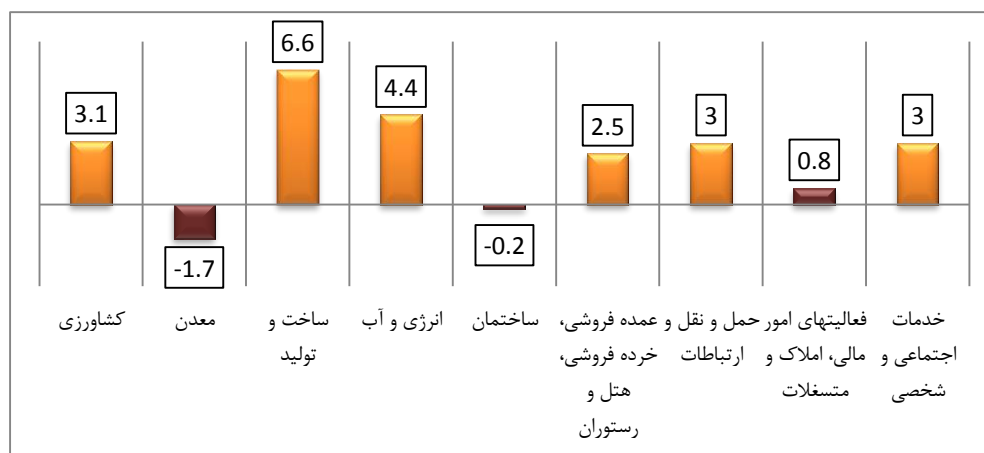
۲. البته ابهامات آماری نیز باید در تحلیل گنجانده شود، تغییر تعریف بیکاری در سال ۱۳۸۵ یکی از مسائلی است که تحلیل روندی را خدشه‌دار می‌سازد، نکته دیگر عدم ثبات نرخ مشارکت است که باعث می‌شود بخشی از جمعیت بیکار به‌عنوان جمعیت غیرفعال طبقه‌بندی شده و از تحلیل خارج شوند.

۳. به‌طور مثال آمار سقوط واردات کالاهای سرمایه‌ای طی بازه ۱۳۸۵-۱۳۹۰ تلقی سرمایه برتر شدن تولید طی این مدت را تأیید نمی‌کند، طبق آمار سازمان توسعه تجارت (۱۳۹۲) میزان واردات کالاهای سرمایه‌ای از ۴۷/۳ درصد واردات در سال ۱۳۸۲ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۱ رسیده است. (یعنی از ۱۶/۷ میلیارد دلار به ۶/۵ میلیارد دلار) بر طبق آمار بانک مرکزی نیز (تعریف کالاهای وارداتی از سال ۱۳۸۲ در این آمارها تغییر کرده است) سهم واردات کالاهای سرمایه‌ای از ۲۲ درصد در سال ۱۳۸۲ به ۱۶ درصد در سال ۱۳۹۱ سقوط کرده است، بنابراین روند واردات کالاهای سرمایه‌ای این تلقی سرمایه‌بر شدن تولید را تأیید نمی‌کند.



رشد بهره‌وری کل از رابطه  $T\hat{F}P = \hat{V} - \alpha\hat{L} - \beta\hat{K}$  محاسبه می‌گردد (مقدم تیریزی و ولیزاده زنوز، ۱۳۸۵) بر این اساس به‌طور خلاصه رابطه رشد اقتصادی با رشد نهاده‌ها و رشد بهره‌وری رابطه‌ای اتحادی محسوب می‌گردد، در نتیجه طبق این اتحاد، اگر با رشد اقتصادی اشتغال به همان میزان رشد نیابد، باید عوامل دیگر (سرمایه و یا بهره‌وری) رشد کرده باشد. براساس محاسبات حسابداری کلان بر سرمایه‌بری تأکید شده است، اما این رخداد می‌تواند ناشی از سرمایه‌گذاری جدید یا تغییر ترکیب صنایع اصلی یا هر دو باشد، به‌نظر می‌رسد ترکیب صنعتی به ضرر فعالیت‌های کاربر تغییر کرده است، اما این فعالیت‌ها، فعالیت‌های دارای ارزش‌افزوده بالاتر نبوده و بیانگر مرحله‌ای از توسعه مانند توسعه صنایع سنگین نمی‌باشد، بلکه در مقابل بیانگر تخصص‌یابی در صدور مواد خام و صنایع معدنی از یکسو و افزایش سودآوری برخی صنایع با کاهش هزینه نسبی نیروی کار یا بهره‌گیری از جهش‌های نرخ ارز می‌باشد. بنابراین این تغییر را باید فاقد مضمون توسعه‌ای دانست. نگاهی به تغییرات بهره‌وری عوامل (به‌ویژه بهره‌وری نیروی کار) این مسئله را بهتر نشان می‌دهد. در سند سوم استراتژی توسعه صنعتی (۱۳۹۲) که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه شده، آماری از بهره‌وری نیروی کار بخش‌های اقتصادی ارائه شده است.

#### نمودار ۱۴. تغییرات بهره‌وری نیروی کار (۲۰۰۰-۲۰۰۸)



مأخذ: فاطمی امین، ۱۳۹۲: ۱۲۰.

بهره‌وری نیروی کار حاصل تقسیم ستانده کل به تعداد نیروی کار به خدمت گرفته شده است، نمودار ۱۴ نشان می‌دهد که طی سال‌های رونق نفتی (۱۳۷۹-۱۳۸۷) رشد بهره‌وری نیروی کار در بخش‌های ساختمان و معدن منفی و در بخش فعالیت‌های امور مالی، املاک و مستغلات کمترین میزان را داشته است. با توجه به این وضعیت باید کمترین اقبال به این بخش‌ها وجود داشته و کمترین تحریک

۱. در این معادله  $V$  معرف بهره‌وری،  $L$  معرف نیروی کار،  $K$  معرف سرمایه و  $\alpha$  و  $\beta$  معرف پارامترهای مدل هستند.

اشتغال را در این بخش‌ها نیز به‌دنبال داشته باشد. این درحالی است که همزمان با اتخاذ سیاست پولی (اشتغال‌زایی صرفاً از طریق اعطای تسهیلات و بدون تفکیک بخش‌ها) اقبال گسترده به همین بخش‌های پیش گفته وجود داشته است.

آمارها نشان می‌دهد که تعداد کل معادن در حال بهره‌برداری کشور در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۷ به دو برابر افزایش یافته است<sup>۱</sup> (همان: ۱۳۹). پروانه‌های بهره‌برداری صادر شده برای بخش «سایر کانی‌های غیرفلزی» نیز که عموم معادن را شامل می‌شود، رتبه اول را در پروانه‌های صادره داشته و بیشترین حجم اشتغال در هنگام صدور پروانه نیز برای این بخش (تا پایان سال ۱۳۹۰) ثبت شده است. (همان: ۱۲۶) با توجه به اینکه ویژگی معادن (به‌مانند صنعت) بسیار سرمایه‌بر بودن آنهاست بنابراین افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش (به‌ویژه وقتی با بهبود فناوری بهره‌برداری همراه باشد) باید با کاهش نسبت اشتغال به ستانده به رشد بهره‌وری نیروی کار منجر گردد درحالی که نسبت رشد اشتغال در این بخش‌ها از رشد ستانده پیشی گرفته و موجب منفی شدن رشد بهره‌وری نیروی کار در این بخش‌های سرمایه‌بر شده است. ظاهراً تناقضی وجود دارد؟ چطور بخش‌های دارای بیشترین اقبال در ده ساله گذشته، همراه با کاهش بهره‌وری نیروی کار بوده است؟ در پاسخ باید گفت که در صورت ارزان شدن نیروی کار می‌توان علی‌رغم افزایش نسبت شاغلین به ستانده، سودآوری را افزایش داد. بنابراین به‌نظر می‌رسد تعدیلات و معافیت‌های قانون کار به‌عنوان دومین راهبرد مسلط اشتغال‌زایی در برنامه‌های گذشته صرفاً جذابیت بخش‌هایی مثال معادن و صنایع معدنی را تقویت کرده و این بخش‌ها را پیشران اشتغال صنعتی کرده است.<sup>۲</sup> نکته دیگر آنکه تلاش برای تحرک بخشی به بازار کار با تضعیف بندهای حمایتی قانون کار به رشد معنادار اشتغال نینجامیده و به‌جای آن بیشتر به تحریک اشتغال در مشاغلی که با بیشترین خطرات جسمی برای نیروی کار همراه بوده منجر شده است.<sup>۳</sup> بنابراین نوسان رابطه رشد و بیکاری فراتر از تحلیل کلان نیاز به تحلیل همه‌جانبه دارد.<sup>۴</sup>

۱. از ۲۷۶۲ معدن در سال ۱۳۸۰ به ۵۲۹۰ معدن در سال ۱۳۸۷.

۲. گزارش اخیر مرکز پژوهش‌ها که با استفاده از تخمین پانل در بازه ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۲ صورت گرفته است نشان می‌دهد که «به‌ترتیب صنایع تولید مواد غذایی و آشامیدنی، تولید مواد و محصولات شیمیایی و تولید سایر کانی‌های غیرفلزی» (ازدري، ۱۳۹۵: ۱) دارای بیشترین پتانسیل اشتغال‌زایی هستند. (این ارزیابی با توجه به روند گذشته صورت گرفته است) همین گزارش در بخش دیگری تأکید دارد که «نتایج نشان می‌دهد که نرخ دستمزد (حقیقی) نقش مهمی در تقاضای نیروی کار صنایع در ایران ندارد... پایین بودن دستمزد حقیقی در ایران و عدم تعدیل متناسب آن با نرخ تورم در بسیاری از سال‌ها عامل مهمی در عدم تأثیرگذاری دستمزد در تصمیمات بنگاه‌های صنعتی در ایران باشد» (همان: ۶) بنابراین ارزان شدن نیروی کار به برخی بنگاه‌ها اجازه داده است نسبت تعداد نیروی کار به ستانده را به بیشتر از میزان قبلی رسانده و همچنان سودآور باقی بمانند.

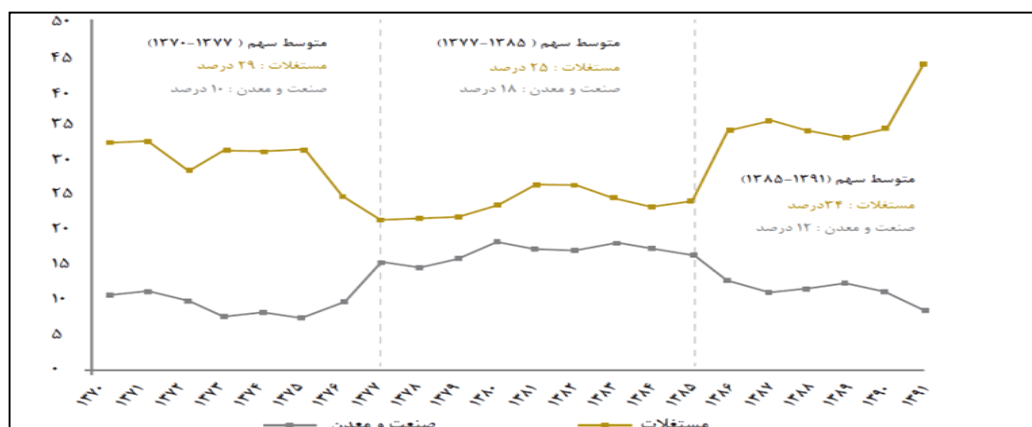
۳. موضوع ورشکستگی صندوق بازنشستگی فولاد و تلاش دولت برای مقابله با آن که در «بند ۵» ماده (۱۸) لایحه برنامه ششم توسعه» آمده است، خود حاکی از هزینه‌های بالای درمانی این کارکنان و شاهدی بر آسیب‌های فراوان فعالیت‌های معدنی بر نیروی کار است.

۴. این عملکرد در تقابل با نگاه برنامه چهارم برای ساماندهی روابط کار با توجه به موازین «کار شایسته» محسوب می‌گردد.





### نمودار ۱۵. مقایسه سهم در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در مستغلات با صنعت و معدن<sup>۱</sup> (۱۳۷۰-۱۳۹۱)



مأخذ: برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴: ۳۶.

نمودار ۱۵ از چهارمین سند راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت برگرفته شده و نشان می‌دهد در حالی که بخش ساختمان (در اینجا البته «مستغلات» ذکر شده که تقسیم‌بندی غیردقیقی است) نیز که از بخش‌های دارای کمترین میزان رشد بهره‌وری است در بازه ۱۳۸۵-۱۳۹۱، بیشترین میزان تشکیل سرمایه ثابت را به خود اختصاص داده است. بنابراین سیاستگذاری موجود منابع، تسهیلات و سرمایه‌گذاری را به سمت رشد بدون اشتغال جهت داده است. در نتیجه رابطه نوسانی میان رشد و نرخ بیکاری را باید در سیاستگذاری‌های مؤثر بر عملکرد بخش واقعی نیز جستجو کرد.

در مجموع راهبرد موجود اشتغال به دلیل فقدان تحلیل همه‌جانبه بازار کار و تقلیل مسئله اشتغال به مسئله‌ای کلان و زیرمجموعه رشد، عملکردی به شدت ناپایدار و با دستاوردهای بسیار اندک به دنبال داشته است، صرف ۲۲۴ هزار میلیارد ریال اعتبار در قالب طرح بنگاه‌های زودبازده (اژدری، ۱۳۹۱) و دستاوردهای اندک این طرح، بخشی از ضرورت‌های تغییر راهبرد را نشان می‌دهد.

#### ۲-۴. راهبرد مطلوب (توسعه اشتغال‌زا)

دوباره باید تأکید کرد که رابطه رشد و اشتغال، رابطه‌ای یک به یک نیست و اشتغال‌زایی تابع انتخاب‌های راهبردی و مسیر رشد انتخابی است. این گزارش ضرورت تغییر راهبرد را نشان می‌دهد، اما باید دانست در راهبرد جایگزین برای حل مشکلات، راهکارهای سراسری و ساده‌ای وجود ندارد، دستیابی به راهکارهای اشتغال‌زایی نیازمند تحلیل‌های عمیق و همه‌جانبه‌ای است که وجوه خرد، بخشی، میان بخشی و اجتماعی تحلیل را نیز دربرگیرد. در این بخش جهت‌گیری‌های کلی که یک برنامه توسعه اشتغال‌زا نیازمند توجه به آنهاست معرفی می‌گردد. گرچه این راهبرد با پیچیدگی‌های فراوانی در حین

۱. به‌کارگیری عنوان «مستغلات» در این نمودار، تقسیم‌بندی گزارش ارزیابی راهبردی (۱۳۹۴) است، در صورتی که بخش «ساختمان» داریم و این نمودار از لحاظ تقسیم‌بندی دارای مقداری ابهام است.

اجرا روبرو است، اما با توجه به ناکامی نسبی سیاست‌های مقطعی و کوتاه‌مدت اتخاذ شده در دو دهه گذشته و نیز بحران تغییرات ساختاری در عرضه نیروی کار (افزایش نرخ بیکاری نیروی کار تحصیلکرده) و بحران تقاضای کار (تغییرات ساختاری در نرخ اشتغال‌زایی رشد) تغییر راهبردی در زمینه سیاست‌های اشتغال‌زایی ضرورت دارد. این تغییر نیاز به تغییر در سطح برنامه‌های توسعه (سیاست‌های میان‌مدت و بلندمدت) داشته و اتخاذ سیاست‌های کلان بدون این تغییر راهبردی، راه به جایی نخواهد برد.

با وجود نیازمندی تغییر راهبردی به مطالعات عمیق بر روی بازار کار، به نظر می‌رسد یک تغییر راهبردی به اشتغال باید سه مسئله «حل مشکلات کارآفرینی»، «شناسایی بخش‌های پیشران و اعطای مشوق‌های لازم برای توسعه آنها» و «اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر بازار کار با رویکرد کار شایسته» را دربرگیرد.

#### ۱-۲-۴. حل مشکلات کارآفرینی

همان‌طور که ابتدای گزارش ذکر شد، تقاضای اشتغال یک تقاضای مشتقه است<sup>۱</sup>، در نتیجه رشد اشتغال تابعی از شکل‌گیری واحدهای تولیدی جدید یا بهبود ظرفیت واحدهای تولیدی موجود است که این مسئله خود به انتظارات فعالان اقتصادی از فضای بازار و سودآوری شروع کسب‌وکارهای جدید مرتبط می‌باشد. «کارآفرینی<sup>۲</sup>» کلید رشد اشتغال دانسته شده است و وظیفه دولت در کلی‌ترین سطح تسهیل شرایط برای وقوع کارآفرینی در کشور است. فعالان اقتصادی برای شروع یا گسترش کسب‌وکار با معضلات مختلف و متنوعی مواجه هستند که برطرف‌سازی آنها موجب تحریک اشتغال‌زایی خواهد شد. مشکلات پیش روی کارآفرینی، مشکلاتی متنوع بوده و در بخش‌های مختلف اقتصادی و مناطق مختلف کشور نیز به یک صورت نیست. یک دولت تسهیلگر بازار می‌تواند وظایف زیر را برای حل مشکلات کارآفرینی برعهده گیرد:

۱-۲-۴-۱. مسائل زیرساختی: زیرساخت‌ها (زیرساخت‌های فیزیکی، زیرساخت‌های تسهیل‌گر گردش اطلاعات مشاغل در بازار، زیرساخت‌های دسترسی به اطلاعات بازاریابی و ...) به مثابه کالایی عمومی نقش بسزایی در سودآوری فعالیت‌های اقتصادی برعهده دارند. برنامه‌ریزی برای ساخت و تهیه این کالاهای عمومی یکی از وظایف اصلی دولت‌ها محسوب می‌گردد.

۲-۲-۴-۱. مسائل رقابت‌پذیری: امروزه رقابت‌پذیری در ادبیات کسب‌وکار مسائل متنوعی را دربرمی‌گیرد که بسیار فراتر از تلقی سنتی و صرفاً ارجاع به هزینه عوامل تولید بنگاه‌ها به شمار می‌رود، انواع هزینه‌های

۱. «با توجه به اینکه تقاضای نیروی کار، تابع تقاضای مشتق شده از تابع تولید کل اقتصاد است و اینکه عرضه نیروی کار منبعت از رفتار خانوارها است و رفتار خانوار نیز به نوبه خود تحت تأثیر فعل و انفعالات اقتصادی قرار دارد، برای تعادل و بهبود بازار کار نباید صرفاً به این بازار اندیشید، بلکه بهبود عملکرد سایر بازارها نقش مهمی در این بازار دارد. بنابراین نگاه تک‌بعدی به موضوع اشتغال نه تنها کارساز نخواهد بود، بلکه احتمال دارد که بازار کار کشور را آشفته‌تر نیزسازد.» (طائفی، ۱۳۸۲: ۱۰۴)

۲. کارآفرین را این‌گونه تعریف کرده‌اند: مدیران پیشرو، فعال، مخاطره‌جو، مؤسس فعالیت اقتصادی و یا کارفرمایان واحدهای کوچک هستند که دارای ویژگی‌های اعتماد به نفس، ابتکار و خلاقیت بوده و برای تبدیل ایده به محصول و یا نیل به اهداف شخصی مخاطرات را می‌پذیرند (مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴: ۵۸).



مبادله، هزینه‌های تبدیل، محیط کسب‌وکار نامساعد و ... ذیل رقابت‌پذیری طبقه‌بندی می‌شود. به‌نظر می‌رسد برای حل مسائل رقابت‌پذیری باید عوامل گسترش «اقتصاد غیررسمی» در کشور را مورد شناسایی قرار داد، مقیاس کوچک غالب واحدهای تولیدی، عدم برخورداری از صرفه‌های ناشی از تنوع محصول، فقدان سازمان تولید متناسب با دنیای کنونی، توان رقابت اندک با محصولات مشابه خارجی، شکاف علمی و تکنولوژیک و ... همه جزء مسائلی هستند که با بخش غیررسمی گره خورده‌اند و بهبود قابل توجه اشتغال بدون چاره‌اندیشی برای آنها ممکن نیست.<sup>۱</sup>

۳-۱-۲-۴. ارتقای مهارت نیروی کار: تغییرات پیوسته دنیای امروز، حتی برخی از نیروی کار متخصص را نیز با عدم تقاضای تخصص‌شان مواجه می‌کند، در این زمینه مهارت‌آموزی نیروی کار غیرماهر و نیز بازآموزی نیروی کار ماهر (با تخصص غیرمورد نیاز) و به‌ویژه برگزاری دوره‌های کوتاه مهارت‌آموزی از جمله خدمات عمومی دیگری است که دولت در جهت کاهش هزینه‌های استخدام نیروی انسانی صاحبان کسب‌وکار می‌تواند انجام دهد. لازم به ذکر است که اتخاذ این سیاست نیازمند شناسایی نیازهای فعالان اقتصادی و ویژگی‌های عرضه بازار کار (مانند ترکیب تحصیلی، جنسی، پراکندگی جغرافیایی و ... نیروی کار) توسط دولت و جهت‌دهی سیاست‌های مهارت‌آموزی در این زمینه است.

۴-۱-۲-۴. ارتقای مهارت‌های مدیریتی: عدم تخصص و آشنایی صاحبان کسب‌وکارهای اقتصادی با شیوه‌های نوین مدیریت و مهارت‌های مدیریت سازمان به‌خصوص در مورد سازمان‌هایی که قصد ورود به بازارهای بین‌المللی را دارند مسئله دیگری است که از یکسو عدم تمایل فعالان اقتصادی برای تأسیس فعالیت‌های تولیدی را در برداشته و از سوی دیگر ناپایداری این فعالیت‌ها را به‌دنبال دارد. در واقع همچنان که کارگران نیازمند مهارت‌آموزی هستند، کارفرمایان نیز به کسب مهارت نیاز دارند، ارتباط‌گیری با فعالان بازار و ارائه این آموزش‌ها با هزینه اندک، نوع دیگری از ارائه کالاهای عمومی توسط دولت است که به تسهیل شکل‌گیری کسب‌وکارهای جدید در اقتصاد و پایداری آنها می‌انجامد.

#### ۴-۲-۲. شناسایی بخش‌های پیشران و حمایت از آنها

با توجه به محدود بودن منابع (مالی و مدیریتی) دولت و الزاماتی که برای توسعه وجود دارد، برخی از دولت‌ها از حدود تسهیل‌گری فراتر رفته و در راستای ایفای نقش توسعه‌ای خود، بخش‌های پیشرویی که بیشترین تأثیرگذاری را بر تحقق اهداف راهبردی داشته‌اند، انتخاب کرده و حمایت‌هایی را از آنها به عمل آورده‌اند. فراتر از اقداماتی که یک دولت تسهیلگر و مکمل بازار برای بهبود اشتغال می‌تواند انجام دهد، برای جهت‌دهی فعالیت‌های اقتصادی در راستای اولویت‌های بلندمدت کشور سه اقدام مهم از سوی دولت می‌تواند انجام گیرد:

۱. برای مثال گسترش بخش خدمات در کشور به‌شدت تحت تأثیر گسترش اشتغال غیررسمی بوده است: «تأثیر حضور نیروی کار در فرآیند ایجاد ارزش‌افزوده در بخش خدمات بسیار اندک است. عمده‌ترین دلیل این امر وجود پدیده اشتغال غیررسمی در این بخش و محدودیت‌های موجود در جذب نیروی کار توسط دو بخش دیگر اقتصادی است... هزینه مبادله بالا، عدم یکپارچگی بازارهای مالی، ناکارآمدی بوروکراسی و بیکاری به‌عنوان مهمترین دلایل و عوامل ایجاد اشتغال در بخش غیررسمی ایران شناخته شده‌اند» (طائی، غفرانی، ۱۳۸۲: ۲۴).

۴-۲-۲-۱. شناسایی بخش‌های پیشرو با لحاظ اولویت اشتغال‌زایی: براساس آنچه در بخش‌های قبلی این گزارش گفته شد، عدم تعادل عرضه و تقاضا در طول برنامه‌های توسعه و نیز بحران بیکاری پیش روی کشور، اشتغال را به مسئله‌ای راهبردی بدل ساخته و از این‌رو بخش‌های پیشرو را باید با توجه به این مهم شناسایی کرد. شناسایی این بخش‌ها نیازمند مطالعه‌ای همه‌جانبه و با لحاظ ابعاد آینده‌شناختی (ظرفیت‌های اشتغال‌زایی با توجه به روندهای آتی اقتصادی) باید صورت گیرد.

۴-۲-۲-۲. طراحی سازوکار تأمین مالی توسعه‌ای: مسئله تأمین مالی پس از شناسایی بخش‌های پیشرو دارای اهمیت است. درحالی که سیاست‌های مقطعی بازار کار عمدتاً بر این جنبه از مشکلات کارآفرینی تمرکز کرده‌اند باید تذکر داد که حمایت‌های مالی دولت (تسهیلات ترجیحی) صرفاً باید برای بخش‌های اولویت‌دار مورد استفاده قرار گیرد در غیر این‌صورت همچنان که در طول سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۰ ملاحظه شده این تسهیلات فاقد تأثیرگذاری جدی خواهد بود. همچنین با توجه به شکاف سودآوری فعالیت‌های مولد و غیرمولد (مانند سوداگری زمین و مسکن) و نیز تفاوت مدت زمان لازم برای سودآور شدن پروژه‌های تولیدی و بازرگانی کسب‌وکارهای تولیدی و مولد همواره از کمبود منابع مالی یا شرایط نسبتاً سخت تأمین مالی رنج برده‌اند، به نظر می‌رسد گلوگاه اصلی تأمین مالی با توجه به محدودیت منابع، شناسایی فعالان و طرح‌های واجد صلاحیت است، در این زمینه اصلاحات نهادی و از جمله احیای بانک‌های تخصصی (که از برنامه سوم توسعه به نوعی بدون کارکرد شدند)، بهره‌گیری از تجربیات نهادسازی تأمین مالی در دهه ۱۳۴۰ شمسی (مانند تأسیس بانک صنعت و معدن) و اتخاذ راهکارهایی برای ارزیابی کارشناسانه و تضمین عملکرد طرح‌های اقتصادی و ارائه تسهیلات ترجیحی به طرح‌های اشتغال‌زا باید به‌جای واگذاری اختیار تعیین صلاحیت پروژه‌ها به بانک‌های تجاری یا اعطای تسهیلات به همه رسته فعالیت‌ها مورد توجه قرار گیرد.

۴-۲-۲-۳. منحصراً اعطای معافیت‌ها و مشوق‌ها به بخش‌های پیشرو: فراتر رفتن از نقش تسهیلگری به حمایتگری دولت باید به‌صورت محدود و موردی صورت گیرد. بنابراین در راستای جلوگیری از رانت‌جویی بخش‌ها برای کسب معافیت‌های دولت، برنامه‌ای (مبتنی بر بررسی‌های کارشناسی و شفاف) و محدود و مشروط کردن این معافیت‌ها الزامی است. همچنین لازم به ذکر است که دولت همواره با فشار کسب حمایت از سوی گروه‌ها روبرو است، در نتیجه کارکرد اصلی برنامه‌ریزی راهبردی برای حمایت‌ها، تسهیل کنترل اقدامات دولت است.

### ۴-۲-۳. اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر بازار کار با رویکرد «کار شایسته»

تحول نگاه به کار از جمله مسائل دیگری است که در ادبیات توسعه مورد توجه نهادهای بین‌المللی قرار



گرفته است.<sup>۱</sup> کار شایسته از جمله مسائلی است که تنها در برنامه چهارم مورد توجه قرار گرفته است، در حالی که به نظر می‌رسد هرگونه تغییر قوانین بازار کار باید با مد نظر قرار دادن این مسئله مورد توجه قرار گیرد.

درواقع یکی دیگر از راهبردهای معمول در برنامه‌های توسعه ایجاد معافیت‌هایی برای کارفرمایان با انگیزه ایجاد شغل بوده است، مد نظر قرار دادن ابعاد اجتماعی کار<sup>۲</sup> (در قالب فقرزدایی، توانمندسازی فقرا و حفظ کرامت انسانی شغل) و نیز ابعاد ضد رکودی توزیع برابرتر درآمد و گسترش طبقه متوسط<sup>۳</sup> باید در هرگونه اصلاح قوانین کار مورد توجه قرار گیرد.<sup>۴</sup>

راهبرد سه‌گانه ذکر شده سه وجه تسهیلگری بازار، حمایت‌گرایی و وظایف اجتماعی دولت را مورد توجه قرار می‌دهد، میزان تحقق این وظایف بستگی به توان و قابلیت دولت دارد<sup>۵</sup>، اما در مجموع حل مشکل بیکاری در صورتی امکانپذیر است که راهبرد توسعه اشتغال‌زا محور تلاش‌های برنامه‌ریزانه دولت قرار گیرد. توسعه اشتغال‌زا نیازمند جهت‌گیری همه سیاست‌های اقتصاد کلان (پولی، مالی) سیاست‌های صنعتی (معافیت‌ها، مجوزها و حمایت‌ها) و سیاست‌های تجاری (تعرفه‌ای، تشویقی) در راستای اشتغال‌زایی بوده و نفس برنامه‌ریزی مبتنی بر ضرورت هماهنگ‌سازی این اقدامات و نیز پاسخ به چالش‌های آینده است، همچنین در مقام اجرا هماهنگ‌سازی دستگاه‌های اجرایی مقدمه لازم تحقق این سیاست‌هاست. دستگاه‌های مختلف دولت مانند وزارت کار، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت اقتصاد و دارایی و ... هر یک نقشی در این راهبرد برعهده دارند که بدون هماهنگ‌سازی آنها، رویکرد جزیره‌ای و بخشی هر یک از دستگاه‌ها به نتیجه نخواهد رسید.

۱. سازمان جهانی کار «کار شایسته» را چنین تعریف کرده است: کار شایسته بر اساس تحقق چهار هدف تعریف می‌شود که عبارتند از: ارتقای حقوق بنیادین کار، اشتغال مولد برای همه، گسترش حمایت‌های اجتماعی و ترویج گفتگوهای اجتماعی مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، (۱۳۸۴: ۲۳).

۲. کریمی (۲ مرداد ۱۳۹۵) ضمن مصاحبه‌ای به بخشی از ویژگی‌های کلی یک راهبرد اشتغال‌زا که ابعاد اجتماعی و ضد فقر اشتغال را مورد توجه قرار می‌دهد اشاره می‌کند: «سیاست‌هایی که از دوگانگی بازار کار کم می‌کند - مثل کاهش شکاف مزد و حقوق بین شاغلان دائمی و موقت، و به‌ویژه در میان کارگران جوان و مهاجران- در عین ایجاد انعطاف بیشتر در بازار کار، به کاهش نابرابری یاری می‌رساند. بسیاری از کارگران در کشورهای در حال توسعه به فرصت‌های شغلی مولد دسترسی ندارند و به‌صورت متناسب از منافع حاصل از رشد اقتصادی بهره‌مند نمی‌شوند. بسیاری از کارگران غیرماهر، در تله مشاغل موقت، غالباً در بخش غیررسمی، گرفتار شده‌اند. در چنین مشاغلی، حتی کار تمام‌وقت برای خروج خانوار از فقر کافی نیست. بنابراین، ایجاد مشاغل مولد با مزد بالا عاملی اساسی برای فرار از فقر و کاهش نابرابری است».

۳. دربرابر این استدلال که مقررات‌زدایی از بازار کار و کاهش حداقل دستمزد، استخدام را تسهیل و با کاهش بیکاری موجب برطرف شدن رکود است، نظریاتی مانند «دام درآمد متوسط» وجود چسبندگی در بازار کار را موجب تأمین حداقلی از مصرف در دوره رکود می‌داند که شدت رکود را کاهش می‌دهد.

۴. وجه اجتماعی سیاستگذاری دولت در بازار کار خود نیازمند توجه جدی است. بانک جهانی در گزارش سال ۲۰۰۱ خود درباره رشد فراگیر و توانمندسازی فقرا تذکر می‌دهد که (۱۳۹۵: ۲۱): «هرچند محیط سرمایه‌گذاری عمومی که باعث تسهیل و ترویج کارآفرینی، ایجاد شغل، رقابت و امنیت حقوق مالکیت‌ها و حق انتفاع می‌شود، برای مشارکت مردم فقیر در فعالیت‌های بازار بسیار حیاتی هستند، اما این پیش شرط کافی نیست.» درواقع «رویکرد توانمندسازی» بانک جهانی به همین پیش شرط‌های اضافی تأکید دارد. همچنین در همین گزارش بانک جهانی ذیل مرور پرونده کشور اندونزی تأکید شده است (۱۳۹۵: ۱۷۹): «سیاست‌هایی که باعث رشد اقتصادی به همراه افزایش دستمزدهای واقعی شوند، اشتغال را افزایش و تورم را کاهش می‌دهند.» بنابراین باید تأکید کرد، اتخاذ سیاست‌هایی که به حفظ کرامت انسانی نیروی کار و تقویت موقعیت فقرا بیانجامد، رشد اقتصادی پایدار و شتابان ایجاد می‌کند.

۵. این فهرست را می‌توان طولانی‌تر کرد و برخی از این اقدامات نیز در برنامه‌های قبلی اجرا شده است اما نکته مهم در اینجا لزوم برنامه‌ریزی راهبردی برای مواجهه با مسئله اشتغال و توجه همزمان به همه ابعاد ذکر شده است.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بحران اشتغال و چشم‌انداز مواجهه با ۵ میلیون بیکار تا سال ۱۴۰۰ و توان اندک اشتغال‌زایی در دهه گذشته، ضرورت‌های پرداختن به اشتغال را هر چه بیشتر نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> همچنین از آنجایی که سیاستگذاری‌های میان‌مدت کشور در قالب برنامه‌های پنج‌ساله صورت گرفته و سال ۱۴۰۰ مقارن با سال پایانی برنامه ششم خواهد بود<sup>۲</sup>، سیاستگذاری در قالب برنامه ششم برای مواجهه مناسب با مشکل بیکاری و ایجاد اشتغال اهمیت دارد.

تکیه بر رشد برای رفع بیکاری به تنهایی قادر به حل مشکل نخواهد بود، کیفیت رشد اهمیت بیشتری نسبت به کمیت آن دارد. اصطلاحات «رشد فقرزدا» و «رشد بی‌کیفیت» که در دهه ۱۹۹۰ وضع شدند در واقع به همین تفاوت کیفی اشاره دارند، بنابراین از منظر تحلیل توسعه‌ای حل مشکل بیکاری تنها در صورتی امکان‌پذیر است که «راهبرد توسعه اشتغال‌زا» مورد توجه برنامه‌ریزان و به‌ویژه محور برنامه ششم توسعه قرار گیرد.

توسعه اشتغال‌زا نیازمند رویکرد فعال دولت در مقابل بحران‌های ملی است. اگرچه برخی نظریه‌پردازان اقتصادی پیوسته درباره لزوم پایان مداخله دولت و سپردن همه امور به بازار بحث می‌کنند، اما هیچ دولتی نمی‌تواند در برابر بحران‌های ملی بی‌تفاوت بماند، انتظار عمومی از دولتمردان این است که در برابر مشکلات اجتماعی و اقتصادی پاسخگو بوده و کارکرد نهاد عمومی دولت نیز همین است، در چنین شرایطی دولت باید جایگاه مکمل بازار خود را به‌خوبی ایفا کرده و سازوکارهای بازار را در جهت اهداف ملی تنظیم کند. سیاست‌های اقتصادی دولت در واقع نقش تنظیم‌کننده را در کنار بازار ایفا می‌کنند. در این قالب برنامه‌ریزی منسجم که زمینه‌ساز شفافیت بیشتر عملکردها است، پاسخگویی بهتر دولت به معضلات ملی را فراهم ساخته و نمایندگان ملت ضمن کمک به دولت در تهیه و تدوین برنامه‌های منسجم‌تر (به‌ویژه برنامه ششم توسعه)، می‌توانند بر اجرای دقیق‌تر این برنامه‌ها نیز نظارت کرده و نقش مهمی در کیفیت پاسخگویی دولت به بحران‌ها ایفا کنند.

مروری بر عملکرد بازار کار کشور در بیش از نیم قرن گذشته نشان می‌دهد که بازار کار از سمت عرضه همواره با رشد بالای جمعیت و سیل جوانان جویای کار روبرو بوده است، در مقابل واکنش بخش تقاضای بازار که در قالب نرخ مشارکت متبلور می‌گردد، بسیار کمتر از میزان عرضه بوده و درحالی که یکی از تحولات کیفی در فرآیند توسعه، تغییر ترکیب فعالان بازار کار و افزایش نرخ مشارکت است، این نرخ در ۵۰ سال گذشته، درحالی که نرخ شهرنشینی از ۳۰ درصد به ۷۰ درصد رسیده است، دچار کاهش شده است! البته تناقض‌های

۱. سند برنامه ششم (ص ۱۹) با نام بردن از افزایش ۸ میلیونی به جمعیت در سن کار و ایجاد کمتر از ۱/۳ میلیون شغل در ده سال گذشته به وجود بحران در این زمینه اذعان و ایجاد اشتغال سالیانه بیش از ۶۰۰ هزار نفری طی برنامه را لازم دانسته است.  
۲. لایحه برنامه ششم سال شروع برنامه را ۱۳۹۵ و سال پایانی برنامه را سال ۱۳۹۹ معرفی کرده است.



بازار کار تنها منحصر به این عامل نبوده و روند گسترش آموزش نیز با روند نرخ مشارکت دچار تناقض است. با بررسی ساختاری علل ایجاد چنین اتفاقی یکی از مهمترین دلایل کاهش پاسخگویی تقاضا به عرضه بازار کار را می‌توان خدماتی شدن اقتصاد ایران دانست، فرآیند توسعه در ایران به سلطه بخش خدمات (خدمات غیرمولد<sup>۱</sup>) منجر شده و این بخش نیز توان اشتغال‌زایی پایین‌تری نسبت به ورودی بازار کار داشته است. در نتیجه یکی از لوازم دستیابی به راهکاری مناسب برای بازار اشتغال تحلیل عمیق علل این نوع خدماتی شدن اقتصاد ایران و راه‌های اشتغال‌زایی در چنین وضعیتی است. بررسی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نیز نشان می‌دهد که اگرچه اشتغال‌زایی همواره یکی از مهمترین دغدغه‌های این برنامه‌ها بوده و برنامه‌ریزان و سیاست‌سازان که با موج ورود نیروی کار به بازار روبرو بوده‌اند، به درستی اهمیت اشتغال‌زایی را درک کرده‌اند اما راهکارهایی که برای مواجهه با این بحران اتخاذ شده‌اند، عموماً راهکارهای پولی-اعتباری (اعطای تسهیلات مالی) و نیز مقررات‌زدایی (تعلیق برخی قوانین حمایتی کار) بوده است. ارزیابی این راهکارها در قالب طرح‌هایی مانند «طرح ضربتی اشتغال»، «تسهیلات بنگاه‌های زودبازده»، «تخفیف سهم بیمه کارفرما» یا «استثنا کردن برخی کارگران از شمول قانون کار» نشان می‌دهد که تحقق هدف اشتغال‌زایی از طریق این راهکارها مؤثر نبوده است. فراتر از احکام برنامه‌های توسعه و طرح‌ها و لوایحی که خارج از برنامه برای اشتغال‌زایی توسط دولت‌ها در پیش گرفته شده است، به نظر می‌رسد نتایج به دست آمده همخوانی اندکی با انتظارات داشته و می‌توان بخش بزرگی از بحران اشتغال‌زایی فعلی را ریشه در درک نادرست از عوامل مؤثر بر اشتغال‌زایی اندک برنامه‌ها دانست، در واقع «راهبرد اشتغال‌زایی» دولت نیازمند بازنگری است.

اتخاذ «راهبرد اشتغال‌زا» نیازمند بررسی همه‌جانبه ابعاد بازار کار است، دولت باید با بازشناسی نقش خود در تنظیم فعالیت‌های اقتصادی در سطح ملی در جهت حل مسائل ملی و از جمله بیکاری بکوشد. در این چارچوب به صورت کلی دولت راهبرد اشتغال‌زا را با ایفای سه نقش می‌تواند دنبال کند، این نقش‌ها عبارتند از «تسهیل بازار»، «جهت‌دهی به بازار در راستای اولویت‌های ملی» و «تکمیل بازار و پوشش کاستی‌های اجتماعی بازار». برای ایفای این نقش‌ها در طول برنامه ششم توسعه اتخاذ رویکردهای زیرپیشنهاد می‌گردد:

الف) در نقش اول دولت به حل مشکلات کارآفرینی در قالب حل مشکلات زیرساختی، رقابت‌پذیری، ارتقای مهارت نیروی انسانی و ارتقای مهارت‌های مدیریتی واحدهای اقتصادی توجه ویژه نماید.

ب) در نقش دوم دولت باید به شناسایی بخش‌های پیشران اقتصادی با اولویت اشتغال‌زایی آنها پرداخته و با طراحی سازوکارهای توسعه‌ای تأمین مالی و منحصرکردن اعطای معافیت‌ها و مشوق‌ها به آنها چارچوب مداخلات فعال خود را در اقتصاد محدود و مشخص سازد. بویژه ایفای این نقش نیازمند

۱. براساس تعریف کار مولد و با توجه به مقایسه‌های درون گزارش، منظور خدماتی است که به بهبود رقابت‌پذیری بنگاه‌های تولیدی منجر نگردد.

اصلاح دولت و بهبود قابلیت‌های سیاست‌گذاری و اجرایی دولت بوده و بدون چنین اصلاحی اتخاذ سیاست‌های فعال نتیجه بخش نخواهد بود.

ج) در قالب نقش سوم نیز دولت باید به اصلاح قوانین کار با حفظ کرامت انسانی و با حفظ موازین «کار شایسته» دست زده و از اتخاذ راهکارهایی که صرفاً با تضعیف بندهای حمایتی قانون کار بدنبال تحریک اشتغال هستند پرهیز کند.

### منابع و مآخذ

۱. ارزیابی سیاست‌های اشتغال‌زایی در برنامه اول و دوم، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۴۲۶۱، ۱۳۷۸.
۲. ازوجی، علاءالدین. تحلیل و ارزیابی سیاست‌ها و عملکردهای بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای ایران، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، ۱۳۸۶.
۳. ازدری، علی‌اصغر. ارزیابی پتانسیل اشتغال‌زایی در بخش صنعت ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۴۹۴۰، ۱۳۹۵.
۴. ازدری، علی‌اصغر. ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۵. بانک جهانی، ویراستار: دیپاک ناران، توانمندسازی و کاهش فقر (کتاب مرجع)، ترجمه فرزام پوراصغر سنگاچین و جواد رضوانی، تهران، کریم‌خان زند، ۱۳۹۵.
۶. بزلی، تیموتی و لوئیز کورد. رشد فقرزدا، ترجمه عباس شاکری و امین مالکی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۹.
۷. بهنیا، مهران و آرش، علویان. زیرپوست بازار کار، کد خبر: DEN-۹۸۴۴۷۹۹. دنیای اقتصاد، <http://donya-e-eqtasad.com/news/۹۸۴۴۷۹>، ۷ دی ۱۳۹۴.
۸. بی‌نام. سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، جلد اول: حوزه فرابخشی، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴.
۹. بی‌نام. سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵). تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴.
۱۰. بی‌نام. سیمای بازار کار در ایران در سال ۱۳۸۲، تهران، معاونت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اشتغال، اداره کل هدایت نیروی کار، وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۸۳.
۱۱. بی‌نام. مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، انتشارات، اهداف راهبردی کار شایسته، تهران، انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴.
۱۲. بی‌نام. گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۳، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۲.
۱۳. بی‌نام. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، تهران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴.
۱۴. بی‌نام. سالنامه آماری ۱۳۹۰، تهران، مرکز آمار ایران، اسفند ۱۳۹۱.
۱۵. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، کوهسار، ۱۳۹۱.
۱۶. حیدرپور، افشین. نهم، توسعه اقتصادی و اشتغال از طریق بنگاه‌های کوچک و زودبازده اقتصادی و کارآفرین، برنامه و عملکرد دولت، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۳۲۴، ۱۳۸۶.





۱۷. خوشکلام خسروشاهی، موسی. عرضه و تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران؛ وضعیت موجود و چشم‌انداز آتی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۴۴۰۲، ۱۳۹۴.
۱۸. رجب پور، حسین. ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، ۱۳۹۵.
۱۹. رسولی، نرگس. «ترین»‌های اقتصاد ایران در ۸ دولت پس از انقلاب، تهران، روزنامه اعتماد شماره ۲۴۸۹-۱۳۹۱/۶/۱۹.
۲۰. رنایی، محسن. کاهش سرمایه اجتماعی و شکست سیاست‌های اقتصادی در ایران، ماهنامه آیین، ش ۶، ۱۳۸۵.
۲۱. رودریک، دنی. راهبردهای رشد، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۲۲. طائی، حسن. بازشناسی و پیش‌بینی منابع انسانی کشور، تهران، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۸۲.
۲۳. طائی، حسن و پریدخت، وحیدی و محمد باقر، غفرانی. نیازسنجی نیروی انسانی متخصص و سیاست‌گذاری توسعه منابع انسانی کشور، تهران، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۸۲.
۲۴. فاتحی، محمد حسین. اشتغال و بیکاری در دولت نهم، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۲، ش ۴۹-۵۰، ۱۳۸۸.
۲۵. فاتحی، محمد حسین. بازار کار ایران، تهران، وزارت کار و امور اجتماعی، ۱۳۷۹.
۲۶. فاتحی، محمد حسین. بررسی طرح ضربتی اشتغال، تهران، مؤسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۳.
۲۷. فاطمی امین، سیدرضا و همکاران. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)، تهران، جهاد دانشگاهی واحد شهید بهشتی، ۱۳۹۲.
۲۸. قبادی، فرخ و سیدمحمد، بحرینیان. چرا در مسابقه پیشرفت اقتصادی عقب ماندیم؟ شرق. ۲۳ مرداد ۱۳۹۵. [http://sharghdaily.ir/Modules/News/PrintVer.aspx?Src=Main&News\\_Id=۱۰۰۱۹۷](http://sharghdaily.ir/Modules/News/PrintVer.aspx?Src=Main&News_Id=۱۰۰۱۹۷)
۲۹. کروگر، آن. اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (گفتارهای یادبود کوزنتس در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل)، ترجمه نادر حبیبی، محمد طیبیان و غلامعلی فرجادی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۴.
۳۰. کریمی، زهرا. تله فقر؛ رابطه میان رشد اقتصادی و نابرابری در گفتگو با زهرا کریمی، تجارت فردا، ش ۱۸۵، ۲ مرداد ۱۳۹۵.
۳۱. کریمی، زهرا. نقش دولت در تأمین عدالت اجتماعی از راه ایجاد فرصت‌های شغلی برای همگان، تهران، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی. سال ۲۳، ش ۲۶۴-۲۶۳، ۱۳۸۸.
۳۲. گریفین، کیت. راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر، تهران، نشر نی، ۱۳۸۲.
۳۳. مقدم تبریزی، ناهید و پروین، ولیزاده زنوز. بررسی بهره‌وری در اقتصاد ایران، روند، ۱۳۸۵.
۳۴. مومنی، فرشاد. اشتغال، عدالت اقتصادی و توسعه، در عدالت اقتصادی (مجموعه مقالات)، گردآورنده، فیروزه خلعتبری و رؤیا طباطبایی یزدی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۳۵. مومنی، فرشاد. اقتصاد سیاسی توسعه در ایران امروز، تهران، نقش و نگار، ۱۳۹۴.
۳۶. مومنی، فرشاد. صنعت زدایی بی‌سابقه در ۱۰ سال اخیر، ۹۵/۰۳/۲۹، کد خبر: ۱۳۲۵۴۲.
۳۷. میرجلیلی، فاطمه و فاطمه، حیدرپور. ارزیابی بازار کار در ایران با نگاهی به برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چشم‌انداز اشتغال در برنامه چهارم توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.



مركز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۱۱۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۱۸) ضرورت‌های اتخاذ راهبرد توسعه اشتغال‌زا

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: حسین رجب پور

ناظران علمی: فرشاد مومنی، سیدهادی موسوی‌نیک

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۸/۱۹

