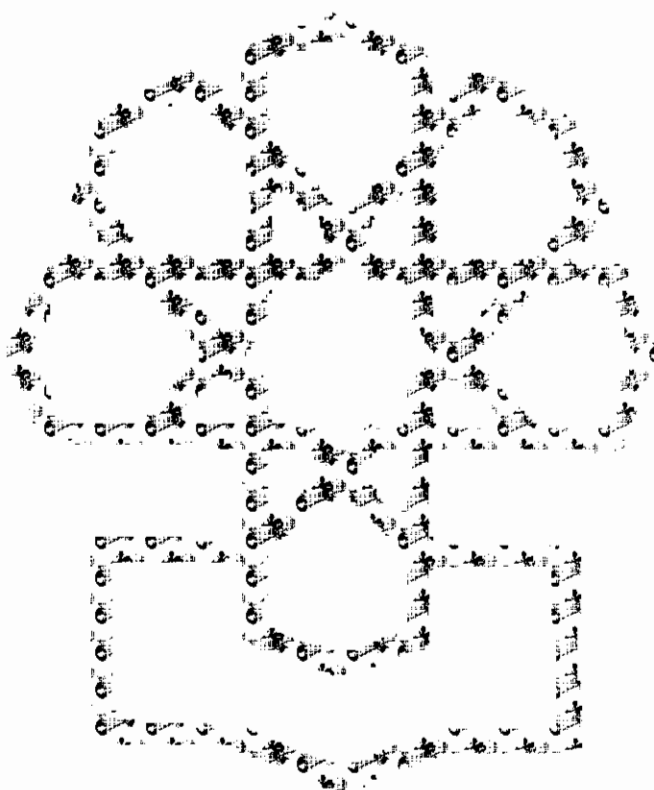




ارزیابی سیاست‌های اشتغالزایی در برنامه اول و دوم



معاونت پژوهشی
اردیبهشت ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کدگزارش: ۲۴۰۴۲۶۱

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی فارابی
شماره: ۱۴۴۸۵
تاریخ: ۱۳۸۰ / ۱۴ / ۵

بسمه تعالی

ارزیابی سیاست‌های اشتغالزایی در برنامه اول و دوم

کد گزارش: ۲۴۰۴۲۶۱

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۴	۱- مقدمه
۵	۲- اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در برنامه اول و دوم توسعه
۸	۲-۱- اهداف کمی
۹	۲-۲- سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها
۱۵	۳- ارزیابی عملکرد اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در قالب برنامه اول و دوم توسعه
۲۳	۴- جمع‌بندی
۲۵	منابع و مأخذ

* اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در برنامه‌های اول و دوم توسعه و به‌ویژه در برنامه دوم توسعه در حاشیه قرار گرفته و عنایت درخور توجه به آنها نشده است. به عبارت دیگر برنامه‌های اول و دوم دارای استراتژی روشن و هدفمند در زمینه اشتغالزایی نمی‌باشند. تعیین اهداف دست‌یافتنی و متناسب با شرایط اقتصادی، طراحی و تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کارآمد و تسهیل‌کننده، منابع و امکانات لازم و کافی و سازمان‌ها و مؤسسات اجرایی کارا که به عنوان چهار رکن اساسی استراتژی اشتغالزایی می‌باشند هم در برنامه اول و هم در برنامه دوم مورد توجه و عنایت لازم قرار نگرفتند.

* براساس اهداف کمی برنامه اول و دوم پیش‌بینی شده بود که به ترتیب ۱۹۷۰ هزار و ۲۰۲۰ هزار شغل، در مجموع ۳۹۹۰ هزار شغل طی سال‌های اجرای برنامه‌ها ایجاد شود. مطالعه حاضر نشان می‌دهد که تعداد شاغلان کشور از ۱۱۰۰۲ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ به ۱۴۵۷۲ هزار نفر در سال ۱۳۷۵ رسیده است. یعنی طی این دوره در مجموع ۳۵۷۰ فرصت شغلی ایجاد شده است. بنابراین طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ به‌طور متوسط سالانه ۳۲۴/۵ هزار شغل ایجاد شده است. متوسط شغل‌های ایجاد شده طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۲ سالانه حدود ۴۷۴ هزار شغل و در مجموع ۳۳۱۸ هزار شغل می‌باشد. این رقم با توجه به پیش‌بینی برنامه اول ۳۹۴ هزار شغل در سال، جلوتر از اهداف پیش‌بینی شده می‌باشد.

* وجود ظرفیت‌های خالی در اقتصاد، به‌کارگیری حجم عظیمی از سرمایه در طول برنامه اول، وجود رشد متوسط اقتصادی در حدود ۷ درصد، سنتی، کوچک و کم‌بازده بودن مشاغل ایجاد شده، هزینه یا سرمایه‌بری کم مشاغل ایجاد شده به موجب وجود ظرفیت‌های خالی، استفاده از حجم عظیمی از نیروی کار بدون توجه اقتصادی در بخش‌های صنعت، خدمات و به‌ویژه بخش دولتی و تنها با توجه اجتماعی و سیاسی، کاهش بهره‌وری نیروی کار، تغییر در تعاریف اشتغال‌زایی مرکز آمار ایران و... از جمله برخی از مهم‌ترین عواملی می‌باشند که موجب موفقیت برنامه اول در زمینه اشتغالزایی حداقل در شکل آمار موجود شده‌اند.

* طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۷۵ تعداد شاغلان از ۱۴۳۲۰ هزار نفر به ۱۴۵۷۲

هزار نفر رسیده یعنی طی ۳ سال مذکور تنها ۲۵۲ هزار یعنی در هر سال ۸۴ هزار شغل ایجاد شده است.

* این ارقام نسبت به ۴۰۴ هزار شغل برای هر سال که در برنامه دوم پیش بینی شده بود بسیار ناچیز و قابل تأمل می باشد. طی سال های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ تنها حدود ۲۱ درصد اهداف اشتغالزایی تحقق یافته است.

* کاهش درآمدهای نفتی و غیرنفتی طی سال های مذکور، به کارگیری سیاست های انقباضی پولی و مالی توسط دولت و بانک مرکزی، رکود و کساد در اقتصاد جهانی و اقتصاد داخلی به ویژه در بخش های تولیدی، کاهش رشد سرمایه گذاری ها، کاهش نرخ رشد اقتصادی، بهبود در بهره وری نیروی کار و... از جمله عواملی می باشند که موجب عدم تحقق اهداف اشتغالزایی طی سال های ۱۳۷۳ الی ۱۳۷۵ شده اند، با توجه به ادامه رکود و حتی شدت آن در سال ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ و کاهش شدید درآمدهای نفتی در سال ۱۳۷۷ و احتمال ادامه این مشکلات در سال ۱۳۷۸ به نظر می رسد که طی این سال ها نیز برنامه موفق به دستیابی به اهداف خود نشود و حتی قادر به تحقق همان ۲۱ درصد سال های اولیه برنامه نیز نخواهد شد.

* این اتفاقات تحت شرایطی است که در نتیجه افزایش نرخ رشد جمعیت حدود ۴ درصد در دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰، این عده طی سال های آتی وارد بازار کار می شوند. به طوری که پیش بینی می شود در سال های آینده سالانه حدود ۸۰۰ هزار متقاضی جدید شغل وارد بازار کار کشور می شوند.

* بخش های کشاورزی و صنعت و حتی خدمات با توجه به تورم فعلی نیروی انسانی در آنها به نظر نمی رسد که در آینده قدرت جذب نیروی کار قابل ملاحظه ای داشته باشند. دولت به عنوان یکی از عوامل مهم و مؤثر در تقاضای نیروی کار طی سال های بعد از انقلاب در آینده قدرت جذب نیروی کار زیادی را نخواهد داشت. نیروی کاری که طی سال های آتی وارد بازار کار می شود از سطح مدرک و توقع بسیار بالاتری نسبت به گذشته برخوردار می باشد. قابل ذکر است که طی سال های گذشته بخش خدمات و دولت مهم ترین جذب کننده فارغ التحصیلان دانشگاهی که بین مدرک تحصیلی آنها و نیازهای جامعه نیز هماهنگی زیادی وجود ندارد بوده اند و در سال های آتی دولت دیگر قادر به ادامه این روند نخواهد بود.

بازار کار یکی از مهم‌ترین بازارهای چهارگانه در اقتصاد است که به لحاظ سر و کار داشتن با منابع انسانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. منابع انسانی در هر کشور چه به عنوان تصمیم‌گیران و قانون‌گذاران در سطح کلان و چه به عنوان مدیران و کارکنان در سطح خرد، همواره به عنوان محوری‌ترین عامل رشد و توسعه مطرح بوده است. لیکن در اکثر کشورها برنامه‌ریزی و فراهم آوردن زمینه‌ها و بستر مناسب جهت بهره‌برداری کامل و متناسب از منابع انسانی در برنامه‌های توسعه از مسائل مهم و کلیدی می‌باشد. اگر در گذشته تصور می‌شد که وجود منابع و مخازن غنی و وسیع به تنهایی می‌تواند عامل رشد و رونق اقتصادی باشد، طی سال‌های اخیر ظهور کارآفرینی نیروی انسانی و تکنولوژی این فرضیه را با شک و تردید همراه نموده به طوری که نقش سرمایه انسانی و نیروی کار در صحنه‌های اقتصادی چنان آثاری از خود به جای گذاشته که می‌توان با تکیه بر نیروی کار کیفی و کار آفرین، فرایند رشد و توسعه اقتصادی- اجتماعی را سرعت بخشید. در این رابطه مقوله‌های اشتغال و بیکاری به موجب اثرات، تبعات و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی که از خود بر جای می‌گذارند، از جمله موضوع‌هایی می‌باشند که می‌باید در کانون توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران اقتصادی- اجتماعی قرار گیرند.

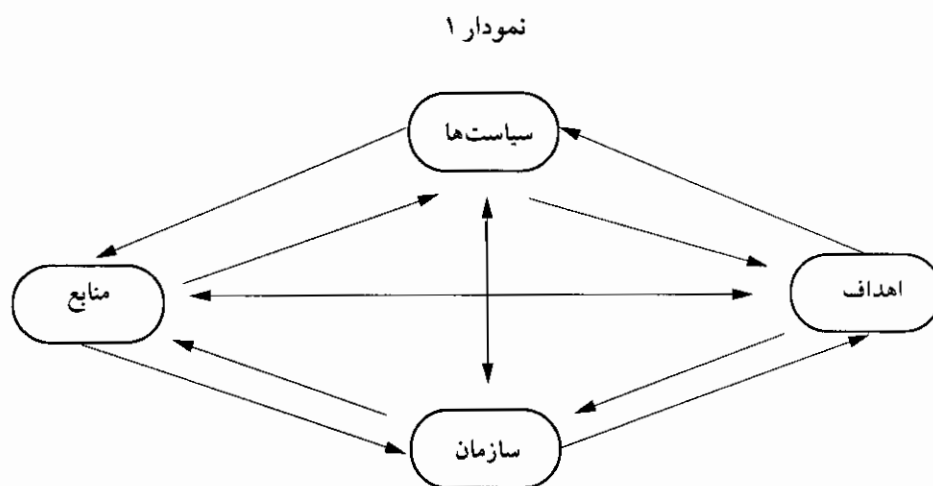
مسائل و مشخصه‌های جمعیتی در ایران حکایت از رشد فزاینده جمعیت، جوان بودن جمعیت، نرخ رشد بالای جمعیت فعال، نرخ بالای بیکاری، کم کاری و بیکاری پنهان، نرخ بالای بار تکفل، ضعف شدید آموزشی- تخصصی و... دارد که جملگی آنها همراه با کمبود امکانات، ضعف اساسی سرمایه‌گذاری‌های مولد و زیربنایی، کمبود فرصت‌های اشتغال متناسب با عرضه نیروی کار، مسائل و مشکلات حقوقی، قانونی و فرهنگی، رشد بی‌رویه فعالیت‌های غیرمولد و... مجموعه‌ای ناموزون و غیرکارایی را شکل داده است که؛ آثار و عوارض منفی بسیاری بر ساختار اقتصادی کشور طی دهه‌های متمادی و به‌ویژه سال‌های اخیر، تحمیل نموده است.

با عنایت به مطالب فوق مطالعه حاضر در چارچوب عناوین زیر پیگیری و به انجام می‌رسد. در بخش اول اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در برنامه اول و دوم توسعه براساس مفاد اسناد قوانین برنامه اول و دوم توسعه ارائه و مورد نقد قرار می‌گیرد. بخش دوم به ارزیابی اهداف و عملکرد سیاست‌های اشتغالزایی در برنامه اول و دوم توسعه می‌پردازد. قابل ذکر است که به موجب فقدان آمار و اطلاعات کافی و مستند برای سال‌های میانی

سرشماری نفوس و مسکن مرکز آمار ایران، سعی شده که تنها براساس آمار سرشماری نفوس و مسکن و جاری جمعیت سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۷۰ و ۱۳۷۵ تحلیل صورت گیرد. در پایان جمع‌بندی مطالب مورد بررسی ارائه می‌گردد.

۲- اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در برنامه اول و دوم توسعه

قبل از پرداختن به اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه لازم است توضیح داده شود که براساس مبانی نظری و تجربه سایر کشورها در زمینه برنامه‌های توسعه و تدوین استراتژی روشن و هدفمند اشتغالزایی، تحقق اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی توجه و عنایت به چهار عامل محوری به شرح نمودار زیر بسیار مؤثر و اساسی است.



همان طوری که نمودار فوق نشان می‌دهد مسئله اساسی در برنامه‌ریزی راجع به موضوع‌های مختلف انتخاب اهداف دست‌یافتنی و متناسب با شرایط است، اتخاذ سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مناسب و کارآمد، قوانین و مقررات تسهیل‌کننده در برنامه‌ریزی جهت دستیابی به اهداف از جمله عوامل مهم دیگری است که باید بدان توجه خاص شود. منابع و امکانات بالقوه و بالفعلی که هر جامعه در برنامه‌های اقتصادی در نظر می‌گیرد عامل مهم و تعیین‌کننده دیگری در تحقق اهداف است. شواهد نشان می‌دهد که عمدتاً کشورهای درحال توسعه و جهان سوم از منابع و امکانات لازم برخوردار می‌باشند ولی قادر به بهره‌گیری مناسب از آنها در فرایند توسعه خود نمی‌باشند.

از جمله عوامل دیگری که در تحقق اهداف، اجرای موفق سیاست‌ها، قوانین و مقررات،

دستورالعمل‌ها و بهره‌گیری بهینه و به موقع منابع و امکانات نقش محوری و اساسی دارد، مؤسسات و سازمان‌های اجرایی می‌باشند، سازمان‌ها ابزارهای مناسب و بازوان اجرایی در تحقق اهداف بوده و باید به گونه‌ای طراحی و سازماندهی شوند که در خدمت اهداف قرار گیرند نه خود به عنوان عاملی بازدارنده و مانعی در راه اجرای سیاست‌ها باشند، یکی از ویژگی‌های بارز سازمان‌های اجرایی در کشورهای توسعه یافته و صنعتی، انعطاف‌پذیری و انطباق کامل ساختار آنها با اهداف و سیاست‌ها و در خدمت رشد و توسعه بودن است و برعکس در کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته سازمان‌ها و مؤسسات عمدتاً غیرکارآمد و استاتیک بوده و با تغییر اهداف و سیاست‌ها در هر یک از مراحل توسعه، بدون تغییرات لازم همچنان ثابت بوده و نقش بازدارنده را در فرایند توسعه ایفا می‌کنند.

قابل ذکر است که عوامل فوق از هم تأثیر می‌پذیرند و بر هم تأثیر می‌گذارند به طوری که می‌توان گفت لازم و ملزوم یکدیگرند، عدم ایفای نقش واقعی توسط هر کدام از آنها فرایند حرکت عوامل دیگر را نیز با مشکل، کندی و حتی انحراف مواجه می‌نماید. لیکن جهت تحقق اهداف مورد نظر لازم است که تلاش شود در برنامه‌های توسعه هر چهار عامل به خوبی مهیا شده و در خدمت همدیگر قرار گیرند، بعد از ذکر موارد فوق در ادامه به ارائه اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در قالب برنامه‌ها می‌پردازیم و در طول مطالعه تلاش می‌شود که وضعیت چهار عامل مذکور در زمینه اهداف اشتغال‌پذیری و تحلیل گردد. بنابراین ابتدا نگاهی خواهیم داشت بر جایگاه اهداف اشتغال در بین اهداف کلی برنامه‌های اول و دوم توسعه. این مسئله چگونگی برخورد سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور را با مهم‌ترین عامل در فرایند توسعه (تعیین اهداف منطقی و دست‌نیافتنی) را نشان می‌دهد.

جداول شماره ۱ و ۲ به ترتیب اهداف کلی برنامه اول و برنامه دوم توسعه را نشان می‌دهند.

جدول ۱- اهداف کلی برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

سال	عنوان
۱۳۶۸-۱۳۷۲	<p>۱- بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی کشور</p> <p>۲- بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و مراکز جمعیتی خسارت دیده از جنگ</p> <p>۳- گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی تعلیم و تربیت</p> <p>۴- ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم</p> <p>۵- تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی اسلامی</p> <p>۶- تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم</p> <p>۷- تعیین و اصلاح الگوی مصرف</p> <p>۸- اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضائی کشور در ابعاد مختلف</p> <p>۹- تلاش در جهت ایجاد امنیت قضائی و تحکیم مبانی نظری و عملی تساوی عموم در برابر قانون و اجرای عدالت و حمایت از آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی</p> <p>۱۰- سازماندهی قضائی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها، متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه به استثنای مواردی که ملاحظات سیاسی و نظامی ایجاب می‌کند</p>

مأخذ: قانون برنامه اول توسعه.

جدول ۲- اهداف کلان کیفی، برنامه دوم توسعه

سال	عنوان
۱۳۷۴-۱۳۷۸	<p>۱- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی</p> <p>۲- رشد فضایل براساس اخلاق اسلامی و ارتقای کمی و کیفی فرهنگ عمومی جامعه</p> <p>۳- هدایت جوانان و نوجوانان در عرصه‌های ایمان مذهبی فرهنگ خودی، خلاقیت، علم، هنر، فن و تربیت بدنی و مناسبات انسانی، خانوادگی و اجتماعی و مشارکت در صحنه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی</p> <p>۴- افزایش بهره‌وری</p> <p>۵- تربیت نیروی انسانی مورد نیاز</p> <p>۶- رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محدودیت بخش کشاورزی</p> <p>۷- اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی و قضائی کشور در جهت تحقق اهداف برنامه</p> <p>۸- تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه</p> <p>۹- تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش از پیش صادرات غیرنفتی</p> <p>۱۰- حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور</p> <p>۱۱- تقویت بنیه دفاعی کشور در حد نیاز در چارچوب سیاست‌ها و تدابیر فرماندهی معظم کل قوا</p> <p>۱۲- رعایت اصول عزت و حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی</p> <p>۱۳- تلاش در جهت حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت همه جانبه آحاد مردم و ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظم اجتماعی و وجدان کار</p> <p>۱۴- نظام دهی و به‌کارگیری تحقیقات به عنوان ابزاری برای حل مشکلات و توسعه کشور</p> <p>۱۵- ایجاد تعادل در بخش‌های اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی)</p> <p>۱۶- تقویت و ترجیح ارزش‌های انقلاب اسلامی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی</p>

مأخذ: قانون برنامه دوم توسعه صفحه ۹۳ و ۹۴.

نگاهی به اطلاعات مندرج در جدول شماره ۱ و جدول شماره ۲، اهداف کلی ده‌گانه برنامه اول و اهداف شانزده‌گانه برنامه دوم به خوبی نشان می‌دهد که مهم‌ترین فاکتور مؤثر در تحقق هدف اشتغال و کاهش بیکاری یعنی انتخاب هدف دست‌یافتنی و متناسب با شرایط مورد

توجه و عنایت لازم و کافی قرار نگرفته است. در بند ۴ اهداف برنامه اول تنها به مسئله اشتغال مولد اشاره شد و البته این موضوع همراه با چند هدف دیگر مطرح گردیده که به نظر می‌رسد تحقق هم زمان آنها با تناقض‌های بسیاری همراه است. قابل ذکر است که در برنامه دوم به همین اندازه نیز به مسئله اشتغال توجه نگردیده و در بین اهداف کلان برنامه هدف اشتغال هیچ جایگاهی ندارد. این در حالی است که براساس مبانی نظری و تجربه سایر کشورها در زمینه برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ای که به دنبال اشتغالزایی می‌باشد باید هدف اشتغال به عنوان یک هدف مستقل در برنامه توسعه مطرح گردد و سایر اهداف برنامه نیز در راستای آن قرار گیرد. به عبارت دیگر برنامه‌ای که هدف اشتغال را پیگیری می‌کند باید معطوف به اشتغالزایی باشد. بعد از ذکر نقش و جایگاه اهداف اشتغالزایی در بین اهداف کلی برنامه به بررسی و تحلیل اهداف کیفی، کمی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اشتغالزایی در قالب برنامه اول و دوم توسعه می‌پردازیم.

همان‌گونه که جدول شماره ۳ و ۴ نشان می‌دهد تنها در برنامه اول ۵ مورد هدف کیفی در زمینه اشتغال مطرح گردیده است که بیشتر به دنبال کاهش بیکاری فصلی و پنهان و تبدیل شغل‌های کاذب و غیرمولد به مولد بوده‌اند. عملکرد برنامه اول نشان می‌دهد که هم بیکاری فصلی و پنهان افزایش یافته است و هم سهم اشتغال بخش خدمات که غیرمولد تلقی می‌شده به جای کاهش سیر صعودی داشته است.

۲-۱- اهداف کمی

براساس اهداف کمی اشتغال در قانون برنامه اول و دوم توسعه پیش‌بینی شده بود که به ترتیب ۱۹۷۰ هزار و ۲۰۲۰ هزار شغل در مجموع ۳۹۹۰ هزار شغل طی ۱۰ سال ۱۳۶۸-۱۳۷۷ ایجاد شود. سال ۱۳۷۳ که در واقع سال شروع برنامه دوم توسعه بود به موجب برخی مشکلات اقتصادی و به‌ویژه کاهش شدید درآمدهای نفتی و مشکلاتی که در اجرای برنامه از این جانب ایجاد شد به سال ۱۳۷۴ تغییر یافت. بنابراین دوره برنامه دوم توسعه اصلاح گردید و به ۱۳۷۴-۱۳۷۸ تغییر یافت. نکته قابل توجه و مهم در تعیین اهداف کمی این است که روش و منطق روشن و شفاف برای تعیین آنها در برنامه‌ها وجود ندارد و به نظر می‌رسد تنها با توجه به محاسبات تولید ناخالص داخلی و رشد برنامه‌ریزی شده آن اعداد کمی مذکور نیز به دست آمده‌اند.

۲-۲- سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها

همان گونه که قبلاً ذکر شد بعد از تعیین اهداف در تحقق هر برنامه‌ای، اتخاذ سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مناسب و کارآمد جهت دستیابی به اهداف از جمله مهم‌ترین و محوری‌ترین عامل می‌باشد.

نگاهی کلی بر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اشتغالزایی در برنامه اول و دوم نشان می‌دهد که حتی در صورت موفقیت کامل آنها این سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها منجر به شغل‌های سنتی، کوچک و کم‌بازده می‌شوند. به طوری که در میان مدت و بلندمدت خود منجر به بیکاری بیشتر خواهد شد.

توصیه به استفاده از تکنولوژی کاربر، هدایت منابع از طریق تبصره‌های تکلیفی قوانین بودجه سنواتی نظیر تبصره ۳ و... به مشاغل کوچک، خانگی و... که عمدتاً کم‌بازده می‌باشند، توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع تبدیلی، صنایع و مشاغل خانگی، احیای صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی، تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی و... در برنامه‌های اول و دوم، ضعف آموزشی و تخصصی نیروی کار، ناچیز بودن حجم سرمایه‌های اختصاص داده شده به ایجاد فرصت‌های شغلی و... از جمله برخی از عواملی می‌باشند که موجب گردیده‌اند حتی مشاغل ایجاد شده در طول برنامه‌ها سنتی و کم‌بازده باشند و از مازاد ایجاد شده در نتیجه آنها نتوان مشاغل جدیدی را به وجود آورد. قابل توجه است که گزارش‌های مربوط به عملکرد تبصره‌های تکلیفی موجود در سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی حکایت از این واقعیت دارد که بسیاری از مشاغلی که طی برنامه‌ها از طریق تسهیلات اعتباری بانک‌ها ایجاد شده‌اند حتی قادر به برگرداندن وام بانکی خود نیز نمی‌باشند. به طوری که سازمان برنامه هر ساله از طریق قوانین بودجه مقداری از سرمایه بانک‌ها را تأمین می‌نماید. این درحالی است که براساس مبانی نظری و تجربه سایر کشورها یک شغل واقعی ضمن این که باید کلیه هزینه‌های خود را تأمین نماید، باید از مازاد آن نیز بتوان مشاغل جدید به وجود آورد. «به ازای هر شغل در بخش صنعت در ایران رقمی حدود ۷۰ هزار تومان در ماه به قیمت جاری، ارزش افزوده ایجاد شده است و بخش صنعت باید از این ۷۰ هزار تومان در ماه دستمزد، حق بیمه، مالیات، سود، استهلاک و سرمایه‌گذاری را تأمین کند.»^۱ این درحالی است که قاعدتاً وضعیت بخش صنعت به لحاظ ایجاد ارزش افزوده نسبت به بخش‌های کشاورزی و خدمات بهتر می‌باشد.

«در رابطه با اشتغال در ایران باید در حوزه‌های متعدد به دنبال راه حل بود، نباید مسائل را

۱. عظیمی، حسین، «مدیریت نیروی انسانی، اشتغال و صنعت»، ماهنامه علمی-آموزشی، تدبیر شماره ۷۳، سال ۱۳۷۶.

مکانیکی، مقطعی و روزمره مورد توجه قرار داد، این گونه نگرش‌ها مثلاً ما را به این جهت می‌برد که گویا باید در کارهای مان از تکنولوژی کاربر استفاده کنیم تا اشتغال لازم ایجاد شود، در حالی که حداقل، این جهت‌گیری در زمینه فنی یک اشتباه محض می‌باشد، کسانی که فکر می‌کنند با این نوع تکنولوژی، شغل ایجاد می‌شود احتمالاً فقط به صحنه تولید توجه دارند و فعالیت‌های حول و حوش این صحنه را مورد توجه قرار نمی‌دهند. مطالعه همه جانبه در این رابطه نشان خواهد داد که عوامل متعددی در این زمینه ذی‌مدخل است و چنانچه این عوامل با هم تلفیق شوند تکنولوژی کاربر، ضد خود عمل می‌کند. به این دلیل است که مشاهدات تاریخی نشان می‌دهد درصد بیکاری در هر کشوری که دارای تکنولوژی برتر است پایین‌تر است»^۱.

شواهد عینی و عملکرد اقتصاد نشان می‌دهد که اکثر قریب به اتفاق سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها تنها به صورت آرمانی مطرح گردیده و در عمل به اجرا در نیامده یا رعایت نگردیده است. به عنوان نمونه بند ۱ از جدول شماره ۳ تکنولوژی و کارافزایی که هم موجب حداکثر بازدهی شود و هم حداکثر بهره‌گیری از نیروی کار را فراهم آورد عملاً وجود ندارد. زیرا اگر ما تکنولوژی مدرن جهت حداکثر بازدهی استفاده کنیم دیگر نباید انتظار اشتغالیابی بالا داشته باشیم و اگر تکنولوژی دستی و سنتی جهت اشتغالیابی بیشتر انتخاب کنیم دیگر نباید انتظار استفاده بهینه و حداکثر بازدهی از عوام تولید را داشته باشیم. بند ۲ جدول مذکور اگرچه براساس مبنای نظری و تجربه سایر کشورها در زمینه اشتغالیابی سیاست مناسبی است اما در عمل هنوز مورد توجه و عنایت قرار نگرفته است.

۱. همان، مأخذ.

جدول ۳- هدف‌های کمی و کیفی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های نیروی انسانی و اشتغال در برنامه اول

سال	عنوان
۱۳۶۸-۱۳۷۲	
	<p>۱- کاهش بیکاری فصلی و بیکاری پنهان</p> <p>۲- ایجاد اشتغال مولد و کاهش تورم بی‌رویه کار در بخش‌های خدماتی از طریق اتخاذ سیاست‌های مالی، پولی و مالیاتی و تشریک مساعی با بخش خصوصی و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های تولیدی اشتغالزای 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 تکنولوژی 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>
	<p>۱- ایجاد سالانه حدود ۳۹۴ هزار شغل در طول برنامه</p> <p>۲- تقلیل نرخ بیکاری از ۱۵/۹ درصد به ۱۳/۴ درصد در انتهای برنامه</p> <p>۳- کاهش نسبت اشتغال فعالیت‌های خدماتی از ۴۷/۲ به ۴۵/۵ درصد در آخرین سال برنامه</p>
	<p>۱- استفاده متناسب از تکنولوژی و کارآفران‌ها به گونه‌ای که هم متضمن از تقای سطح اقتصادی و هم حداکثر بهره‌گیری از نیروی کار جامعه باشد.</p> <p>۲- در جهت افزایش اشتغال، حمایت ویژه از صنایع و کارگاه‌های کوچک اشتغالزای</p> <p>۳- در راستای ایجاد اشتغال مولد از ورود آن گروه از کالاهای وارداتی که امکان ساخت آنها در داخل کشور امکان‌پذیر می‌باشد، بدون به وجود آوردن بحران ناشی از کمبود جلوگیری به عمل می‌آید</p> <p>۴- طرح‌ها و پروژه‌های اشتغالزای در بخش‌های آب و کشاورزی به خصوص عملیات مربوط به شبکه‌های آبیاری و زهکشی اراضی مورد توجه قرار گرفته و با اولویت بیشتر در برنامه منظور می‌گردد</p> <p>۵- اتخاذ روش‌ها و سیاست‌های تشویقی و انگیزشی برای جذب متخصصان در نواحی محروم</p> <p>۶- اتخاذ روش‌ها و سیاست‌های مالی، پولی و مالیاتی و تنظیم مقرراتی که در چارچوب هدف‌های توسعه کشور زمینه کاربرد منابع سرمایه‌ای بخش خصوصی را در امور تولیدی تسهیل کند.</p> <p>۷- هدایت سرمایه‌های حاصل از کار ایرانیان در خارج از کشور به امور تولیدی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی از سرمایه‌گذاری ایرانیان مقیم خارج در امور تولیدی کشور</p> <p>۸- حذف و جرح و تعدیل کلیه مقررات و ضوابطی که باعث انقباض بازار کار و عدم ایجاد اشتغال شده‌اند</p> <p>۹- گسترش همکاری‌های فنی و مبادله نیروی کار به ویژه با کشورهای دوست و همجوار</p> <p>۱۰- متناسب کردن مزد حقوق و دستمزدها با بهره‌وری کار و تلاش برای متعادل کردن درآمدها در بین بخش‌های مختلف اقتصادی کشور</p> <p>۱۱- انجام هر ساله طرح جاری جمعیت در مقاطع بین دو سرشماری عمومی کشور و آمارگیری نمونه‌ای سالانه نیروی انسانی اشتغال به منظور اطلاع دقیق بر چند و چون تحولات جمعیت و بازار کار در کشور</p>

شواهد عینی اقتصاد و عملکرد بخش بازرگانی نشان می‌دهد که بند ۳ از جدول شماره ۳ نیز در عمل رعایت نشده است. تمرکز نیروی انسانی متخصص در تهران و شهرهای بزرگ و کمبود شدید آن در سایر نقاط کشور به خوبی نشان می‌دهد که سیاست‌های تشویقی و انگیزشی مورد نظر بند ۵ برای جذب نیروی متخصص در نواحی محروم نیز فراهم نشده

است. عدم استقبال بخش خصوصی برای فعالیت در بخش‌های تولیدی و فعالیت متورم آنها در بخش‌های واسطه‌ای و خدماتی، رکود و کساد حاکم بر فعالیت‌های تولیدی طی سال‌های اخیر و عملکرد واقعی سیاست‌های مالی و پولی و مالیاتی نیز نشان می‌دهد که هنوز انگیزه‌های لازم ملی، مذهبی و اقتصادی جهت جذب سرمایه‌ها، منابع و کارآفرینان کشور در بخش‌های تولیدی فراهم نیامده است.

عملکرد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور نشان می‌دهد که طی سال‌های اجرای برنامه‌های اول و دوم جهت حرکت سرمایه‌ها درست برعکس بند ۷ از جدول شماره ۳ بوده است و بیشتر سرمایه از کشور خارج شده است تا وارد.

مجموعه قوانین و مقررات کشور و به‌ویژه قوانین مربوط به کار و فعالیت‌های تولیدی به نظر اکثر قریب به اتفاق صاحب‌نظران اقتصادی کشور از جمله عوامل مهم و اساسی در کساد فعالیت‌های تولیدی و اشتغالزا می‌باشند و طی سال‌های مورد بررسی تحول قابل ملاحظه‌ای در آنها دیده نمی‌شود. به عنوان مثال قانون کار با انعطاف‌ناپذیری که در بازار کار ایجاد نموده و حمایت بیش از اندازه از نیروی کار مانع ورود سرمایه‌های بخش خصوصی در فعالیت‌های تولیدی می‌باشد. قابل توجه است که قانون کار فعلی کشور تنها به حفظ نیروی کار موجود کشور می‌اندیشد. لذا جهت تحقق این هدف حمایت بسیاری از نیروی کار نموده و این مسئله برای گسترش اشتغال و افزایش تقاضای نیروی کار به عنوان یک مانع مطرح است. در این زمینه شرکت‌ها و کارخانجات بخش خصوصی و دولتی مشکلات فراوانی دارند، به‌ویژه این مشکلات در سال‌های اخیر به موجب رکود و کساد اقتصادی تشدید شده است که خود یک کار تحقیقی دقیق و گسترده می‌طلبد و جهت اصلاح و رفع این مشکل می‌توان از طریق واقعی کردن سطح دستمزدها و گسترش نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری از حمایت قانون کار از نیروی کار موجود کاست.

با توجه به خصوصیات نیروی کار کشور و نیاز کشورهای دیگر و با توجه به مسائل و مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور با سایر کشورها و نحوه ظاهر شدن ایران در صحنه‌های بین‌المللی در این زمینه نیز موفقیتی حاصل نگردیده و به نظر می‌رسد در آینده نزدیک نیز حاصل نگردد.

در راستای اجرای بند ۱۰، طرح هماهنگی مزد و حقوق در بین بخش‌های اقتصادی به اجرا درآمده است که به نظر می‌رسد خود عاملی منفی در جهت رشد اشتغال و به‌ویژه جذب نیروهای متخصص بوده است. زیرا می‌دانیم که بخش‌های مختلف اقتصادی از شرایط یکسان کاری برخوردار نبوده و در هر بخش باید متناسب با نوع فعالیت و سطح تخصص مورد نیاز و

میزان کارایی و کارآفرینی افراد، مزد و حقوق برای آنها تعیین گردد.

در اجرای بند ۱۱ از جدول شماره ۳ تنها طی چند سال ۱۳۷۰، ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲ این طرح اجرا شد و طی سال‌های بعد دیگر مورد توجه قرار نگرفت به طوری که عدم وجود آمار و اطلاعات دقیق و قابل اعتماد طی این دوره از اساسی‌ترین مشکلات بازار کار کشور بوده و هنوز هم می‌باشد. این مشکل امکان هرگونه کار تحقیقی دقیق همراه با غنای تحلیلی و علمی بالا را از محققان کشور سلب کرده است.

همان طوری که بند ۱ از جدول شماره ۴ نیز نشان می‌دهد به موجب مشکل آمار و اطلاعات دقیق، این مسئله در برنامه دوم نیز مورد توجه قرار گرفته است و حتی تبصره ۹۵ قانون برنامه دوم وزارت کار و امور اجتماعی را مکلف به انجام این مهم نمود است و اعتبارات لازم برای آن نیز در نظر گرفته اما متأسفانه هنوز هیچ‌گونه اقدامی در این زمینه صورت نگرفته است.

با وجود بند ۵ از جدول شماره ۴ هنوز هم حجم قابل ملاحظه نیروی کار خارجی در کشور وجود دارد که مانع اشتغال نیروی کار داخلی و بیکاری آنها شده است.

بنا بر آنچه گذشت می‌توان گفت که عامل مهم و محوری دوم در تحقق اهداف اشتغالی یعنی تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و کارآمد از توجه و عنایت لازم و کارایی درخور توجه برخوردار نبوده است.

بعد از عامل سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها مهم‌ترین عامل دیگر در تحقق اهداف میزان منابع و امکاناتی است که به کار گرفته می‌شود. مبانی نظری و تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که در زمینه اشتغالی ابتدا هزینه هر شغل در بخش‌های اقتصادی محاسبه می‌گردد سپس با توجه به هزینه اشتغال و میزان سرمایه‌گذاری‌های برنامه‌ریزی شده در برنامه مشخص می‌شود که طی برنامه چند شغل ایجاد خواهد شد. بنابراین مهم‌ترین عامل در زمینه اشتغالی در نظر گرفتن منابع و امکانات لازم است. عملکرد برنامه‌ها نشان می‌دهد که هنوز هم هزینه هر شغل در بخش‌های اقتصادی مشخص نیست و همان طوری که اشاره شد در برنامه‌ها نیز تنها از طریق پیش‌بینی رشد تولید ناخالص داخلی و محاسبات مربوط به آن رقمی نیز برای اشتغال به دست آمده است.

البته لازم به ذکر است که در برخی سازمان‌های دولتی و مراکز تحقیقاتی در این زمینه مطالعاتی انجام شده و حتی ارقامی نیز تحت عنوان هزینه‌بری یا سرمایه‌بری هر شغل در بخش‌های اقتصادی به دست آورده‌اند، اما به صراحت می‌توان گفت که این ارقام با واقعیت بسیار فاصله دارند. زیرا روش‌های محاسبه اکثراً به موجب فقدان آمار و اطلاعات دقیق و

مورد اعتماد با مشکل مواجه می‌باشند. برخی تنها از تقسیم میزان سرمایه‌گذاری بر سطح اشتغال میزان هزینه‌بری هر شغل را به دست آورده‌اند. برخی دیگر نظیر سازمان برنامه و بودجه از طریق برآورد موجودی سرمایه در سطح کلان و بخش‌های اقتصادی و تقسیم آن بر سطح اشتغال این کار انجام داده‌اند. روش اول یعنی استفاده از سرمایه‌گذاری با واقعیت فاصله زیادی دارد. روش دوم یعنی از طریق برآورد موجودی سرمایه اگرچه روش صحیحی می‌باشد ولی به موجب مشکلات برآورد موجودی سرمایه با مشکلات زیادی همراه است. به عنوان مثال سازمان برنامه و بودجه میزان هزینه‌بری هر شغل در بخش معدن و صنعت را به ترتیب ۳۰ میلیون تومان و ۸ میلیون تومان برآورده کرده است. در حالی که خود بخش‌های مذکور این ارقام را حتی زیر یک میلیون می‌دانند، روش استفاده از میزان سرمایه‌گذاری انجام شده این رقم را برای بخش صنعت طی دهه ۱۳۶۵-۱۳۷۵ حدود ۳۰۰ هزار تومان نشان می‌دهد. به هر حال این مسئله همچنان به عنوان یک مشکل در بازار کار کشور مطرح است.

جدول ۴- اهداف کمی و سیاست‌های کلی اشتغال و نیروی انسانی در قالب برنامه دوم 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
سیاست‌های کلی		<p>۱- تقویت شبکه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار و انجام پژوهش‌های مربوط به حرکات بازار، طبقه‌بندی و استاندارد مهارت و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار</p> <p>۲- حمایت از ایجاد فرصت‌های شغلی از طریق توجیه و آموزش در زمینه‌های مناسب شغلی</p> <p>۳- توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع تبدیلی، صنایع و مشاغل خانگی، خدماتی فنی و توسعه و احیای صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی</p> <p>۴- تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی و ایجاد زمینه‌های مناسب جهت استقرار فعالیت‌های غیرکشاورزی در محیط روستایی به منظور افزایش درآمد سرانه روستاییان و ایجاد فرصت‌های شغلی برای آنها</p> <p>۵- کاهش نیروی کار خارجی و همچنین فراهم آوردن زمینه‌های اعزام نیروی کار به خارج از کشور</p> <p>۶- مطالعه و اعمال حمایت‌های قانونی لازم به منظور شناسایی و تقویت زمینه‌های شغلی که توجیه فنی-اقتصادی یا اهمیت فرهنگی داشته باشد</p> <p>۷- تنظیم قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌هایی که امکان جابجایی نیروی انسانی دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و غیر دولتی را تسهیل و امکان‌پذیر نماید</p>

مأخذ: قانون برنامه دوم توسعه.

بعد از تعیین اهداف دست‌یافتنی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کارآمد، منابع و امکانات لازم و کافی مهم‌ترین عامل مؤثر در تحقق اهداف، سازمان‌ها و مؤسسات متولی و ذی‌ربط می‌باشد. شواهد نشان می‌دهد که بازار کار ایران طی سال‌های اجرای برنامه‌ها بدون متولی بوده و می‌باشد به طوری که هیچ سازمانی از کم و کیف این بازار و اطلاعات موجود در آن با خبر نیست. به نظر می‌رسد که وزارت کار و امور اجتماعی این نقش را به عهده داشته باشد. اما مسئولان این وزارتخانه کاملاً این مسئله را انکار می‌کنند به طوری که این وزارتخانه حتی به اندازه بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه اطلاعات و آشنایی از بازار کار ندارد. به نظر می‌رسد با توجه به تشکیلات وزارت کار، وظیفه این وزارتخانه باشد که همچون بانک مرکزی که متولی بازار پول و سرمایه می‌باشد و این بازارها را مدیریت، هدایت و نظارت می‌کند، بازار کار کشور را مدیریت، هدایت و نظارت نماید. با تشکیل بانک اطلاعاتی بازار کار و جمع‌آوری و پردازش آمار و اطلاعات این بازار هرچه بیشتر در آن شفافیت و رقابت ایجاد نماید. هم‌زمان و همراه با فرایند رشد و توسعه و شرایط اقتصادی-اجتماعی کشور قوانین و مقررات این بازار را مورد بازنگری قرار داده و نواقص آنها را رفع نماید. با کمک مرکز آمار ایران و حتی از طریق آمارگیری مستقل، آمار و اطلاعات موردنیاز جهت انجام تحقیقات علمی در جهت رفع مشکلات بازار کار و توسعه آن تولید نماید.

۳- ارزیابی عملکرد اهداف و سیاست‌های اشتغالزایی در قالب برنامه اول و دوم توسعه

نکته قابل ذکر در زمینه ارزیابی عملکرد برنامه‌ها در زمینه اشتغالزایی مشکل آمار و اطلاعات می‌باشد. همان‌طوری که اشاره شد چون بین آمارهای مرکز آمار ایران، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه در بازار کار و سطح اشتغال هماهنگی وجود ندارد و بین آنها اختلاف بسیار وجود دارد. در ارزیابی عملکرد برنامه‌ها تنها از آمار مرکز آمار ایران نتایج سرشماری نفوس و مسکن و طرح جاری جمعیت استفاده می‌گردد. قابل توجه است که در این زمینه هیچ‌گونه آمار و اطلاعاتی در وزارت کار موجود نمی‌باشد.

همان‌گونه که اشاره شد پیش‌بینی گردید که طی سال‌های برنامه اول و دوم تعداد ۳۹۹۰ هزار شغل ایجاد شود. چون عملکرد سال‌های اجرای برنامه‌ها در دست نیست یا دقیق نمی‌باشد، لذا عملکرد سیاست‌های اشتغالزایی را طی دهه ۱۳۶۵-۱۳۷۵ مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. البته قابل ذکر است که با توجه به رکود و کساد اقتصادی که طی سال‌های برنامه دوم

شروع شده و طی سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ بسیار شدید گردیده کاهش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۷۷ و احتمال وجود آن در سال ۱۳۷۸ به نظر می‌رسد که تعداد شغل‌های ایجاد شده طی این سال‌ها نه این که متناسب با رقم پیش‌بینی ۴۰۴ هزار شغل نخواهد بود بلکه بسیار کمتر از شغل‌های ایجاد شده طی سال‌های دهه ۱۳۶۵-۱۳۷۵ خواهد بود.

جدول شماره ۵ عملکرد اقتصاد را در زمینه اشتغالزایی طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵ براساس آمار حاصل از سرشماری نفوس و مسکن و طرح جاری جمعیت مرکز آمار ایران نشان می‌دهد.

همچنین جدول شماره ۶ نیز توزیع جمعیت شاغل و شغل‌های ایجاد شده برحسب بخش‌های اقتصادی طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ نشان می‌دهد.

جدول ۵- ارزیابی اهداف و عملکرد سیاست‌های اشتغالزایی طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ (ارقام: هزار نفر)

سال عنوان	۱۳۶۵		۱۳۷۰		۱۳۷۱		۱۳۷۲		۱۳۷۵		نرخ رشد متوسط	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	۱۳۷۰-۱۳۶۵	۱۳۷۵-۱۳۷۰
کل جمعیت شاغل	۱۱۰۰۲	۱۰۰	۱۳۰۹۷	۱۰۰	۱۳۹۳۹	۱۰۰	۱۴۳۲۰	۱۰۰	۱۴۵۷۲	۱۰۰	۳/۸	۲/۲۵
بخش کشاورزی	۳۱۹۱	۲۹/۰۰	۳۲۰۵	۲۴/۴۷	۳۴۱۷	۲۴/۵۱	۳۵۰۱	۲۴/۴۵	۳۳۶۴	۲۳/۱	۰/۰۸	۰/۹۹
بخش صنعت	۲۷۸۱	۲۵/۲۷	۳۶۱۶	۲۷/۶۱	۴۳۴۳	۳۱/۱۶	۴۱۶۷	۲۹/۱	۴۴۷۳	۳۰/۷	۶/۰۰	۴/۷
بخش خدمات	۵۰۳۰	۴۵/۷	۶۲۷۶	۴۷/۹	۶۱۷۹	۴۴/۳۳	۶۶۵۲	۴۶/۵	۶۷۴۲	۴۶/۳	۴/۹	۱/۵

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج حاصل از سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ و نتایج سرشماری جاری جمعیت سال‌های ۱۳۷۰، ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲.
- نرخ رشد متوسط سالانه توسط نگارنده محاسبه شده است.

جدول ۶- توزیع جمعیت شاغل و شغل‌های ایجاد شده برحسب بخش‌های اقتصادی طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ (ارقام: به هزار نفر)

سال عنوان	۱۳۶۵		۱۳۷۰		۱۳۷۵		اشتغال ایجاد شده ۱۳۷۰-۱۳۶۵		اشتغال ایجاد شده ۱۳۷۵-۱۳۷۰		اشتغال ایجاد شده ۱۳۷۵-۱۳۶۵	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
کشاورزی	۳۱۹۱	۲۹	۳۲۰۵	۲۴/۵	۳۳۶۰	۲۳	۱۴	۰/۷	۱۵۵	۱۰/۵	۱۶۹	۴/۷
صنعت	۲۷۸۱	۲۵/۲	۳۶۱۶	۲۷/۶	۴۴۷۰	۳۰/۷	۸۳۵	۴۰	۸۵۴	۵۷/۹	۱۶۸۹	۴۷/۳
خدمات	۵۰۳۰	۴۵/۷	۶۲۷۶	۴۷/۹	۶۱۷۹	۴۶/۳	۱۲۴۶	۵۹/۵	۴۶۶	۳۱/۶	۱۷۱۲	۴۸
کل	۱۱۰۰۲	۱۰۰	۱۳۰۹۷	۱۰۰	۱۴۵۷۲	۱۰۰	۲۰۹۵	۱۰۰	۱۴۷۵	۱۰۰	۳۵۷۰	۱۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۷۰ و ۱۳۷۵.
- ستون‌ها مربوط به میزان اشتغال ایجاد شده توسط نگارنده محاسبه گردیده است.

همان طوری که آمار مندرج در جدول شماره ۵ نشان می‌دهد تعداد شاغلان کشور از

۱۱۰۰۲ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ به ۱۴۵۷۲ هزار نفر در سال ۱۳۷۵ رسیده است که حکایت از ایجاد ۳۵۷۰ هزار شغل طی این دوره دارد. به عبارت دیگر طی این دوره سالانه به طور متوسط ۳۲۴/۵ هزار شغل ایجاد شده است. همان طوری که قبلاً اشاره شد رقم ۳۵۷۰ هزار شغل تعداد ۴۲۰ هزار شغل کمتر از ۳۹۹۰ هزار شغل پیش‌بینی شده در طول برنامه‌هاست. اگر دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ را به دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۲ و ۱۳۷۲-۱۳۷۵ تقسیم کنیم متوسط شغل‌هایی که سالانه طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۲ ایجاد شده ۴۷۴ هزار شغل و در مجموع ۳۳۱۸ هزار شغل بوده است که جلوتر از اهداف پیش‌بینی شده برنامه در هر سال ۳۹۴ هزار شغل می‌باشد.

همان طوری که جدول نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۷۵ تعداد شاغلان از ۱۴۳۲۰ هزار نفر به ۱۴۵۷۲ هزار نفر رسیده یعنی تنها ۲۵۲ هزار شغل ایجاد شده است. به عبارت دیگر طی سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ سالانه به طور متوسط تنها ۸۴ هزار شغل ایجاد شده است که نسبت به رقم پیش‌بینی برنامه سالی ۴۰۴ هزار شغل بسیار ناچیز و نگران‌کننده می‌باشد. این عملکرد نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ تنها حدود ۲۱ درصد اهداف پیش‌بینی شده برای هر سال تحقق یافته است.

وجود ظرفیت‌های خالی در اقتصاد، به کارگیری حجم عظیمی از سرمایه طی سال‌های اجرای برنامه اول، وجود رشد متوسط اقتصادی در حدود ۷ درصد، سنتی، کوچک و کم بازده بودن ماهیت مشاغل ایجاد شده که خود موجب هزینه پایین ایجاد هر شغل می‌شود، تغییر در تعاریف و شاخص‌های مرکز آمار ایران^۱، به کارگیری حجم عظیمی از نیروی کار در بخش دولتی بدون توجیه اقتصادی و تنها به لحاظ ملاحظات اجتماعی و سیاسی، به کارگیری نیروی کار مازاد بر نیاز در بخش‌های تولیدی اقتصاد، کاهش بهره‌وری نیروی کار و... از جمله مهم‌ترین عوامل موفقیت برنامه اول در زمینه تحقق اهداف اشتغالزایی می‌باشد.

به کارگیری مجدد سیاست‌های تثبیت اقتصادی در سال ۱۳۷۳ به موجب بحران افزایش قیمت ارز و نرخ تورم، به کارگیری سیاست‌های انقباضی پولی و مالی توسط دولت و بانک مرکزی، خشکسالی در سال ۱۳۷۵، کاهش درآمدهای نفتی و غیرنفتی، رکود و کساد در بخش‌های تولیدی و کاهش حجم سرمایه‌گذارها و در نتیجه رشد اقتصادی، کاهش حجم اشتغال در بخش خدمات، بهبود جزئی در بهره‌وری نیروی کار و... از جمله عوامل عدم موفقیت اهداف اشتغالزایی طی سال‌های اولیه برنامه دوم می‌باشند. همان طوری که اشاره شد با توجه به ادامه رکود و کساد در سال ۱۳۷۶ و کاهش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۷۷ و احتمال ادامه آن در سال ۱۳۷۸ به نظر می‌رسد که طی سال‌های مذکور نیز برنامه موفق به تحقق

۱. در سرشماری سال ۱۳۶۵ برعکس سال‌های قبل بیکاران فصلی که خود در تعیین رقم شاغلان و بیکاران کشور بسیار مؤثر و گمراه کننده بوده است، نیز جزء شاغلان محسوب شد و همچنین سؤالات مربوط به اشتغال به جای افراد ۱۰ ساله و بیشتر از افراد ۶ ساله و بیشتر پرسیده شد.

اهداف خود در زمینه اشتغالزایی نگردد. حتی به نظر می‌رسد که طی این سال‌ها به اندازه سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ نیز شغل ایجاد نشود.

نکته قابل توجه دیگر در جدول شماره ۵ آمار و تحولات اشتغال در بخش‌های اقتصادی است. براساس مبانی نظری و تجربه سایر کشورها با ایجاد رشد و توسعه و استفاده از تکنولوژی‌های جدید و مکانیزاسیون شیوه‌های تولید سهم بخش کشاورزی از اشتغال کاهش می‌یابد و حتی به زیر ۱۰ درصد می‌رسد (این سهم برای برخی کشورها ۲ درصد می‌باشد)، سهم بخش صنعت نیز ابتدا افزایش و سپس کاهش می‌یابد و در حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد ثابت می‌ماند و سهم بخش خدمات افزایش یافته و حدود ۷۰ درصد اشتغال را به خود اختصاص می‌دهد. این روند علی‌رغم به کارگیری سیاست‌هایی جهت کنترل اشتغال در بخش خدمات و هدایت آن به سوی بخش‌های کشاورزی و صنعت در ایران نیز مشاهده می‌شود. بنابراین در آینده با توجه به شرایط اقتصاد داخلی و بین‌المللی که استفاده از تکنولوژی‌های مدرن را ایجاب می‌نماید. نباید از بخش‌های کشاورزی و صنعت انتظار اشتغالزایی زیادی داشته باشیم. با توجه به مبانی نظری و تجربه سایر کشورها به نظر می‌رسد که استراتژی غالب و موفق پیگیری هدف حداکثر تولید در بخش‌های تولیدی و حداکثر اشتغال در بخش خدمات باشد. قابل ذکر است که بخش دولتی نیز به عنوان یکی از عوامل عمده تقاضای نیروی کار طی سال‌های آتی نه‌این که توان به کارگیری نیروی کار بیشتر را ندارد بلکه در راستای سیاست‌های تعدیل اقتصادی، آزادسازی و خصوصی‌سازی و تعدیل نیروی انسانی مقداری نیروی کار آزاد خواهد کرد.

در ادامه برای روشن‌تر شدن هرچه بهتر وضعیت اشتغال و بیکاری و عوامل موثر بر عرضه و تقاضای نیروی کار در ایران به تحلیل آماری تحولات بازار کار در سطح کلان و بخش‌های اقتصادی طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ پرداخته می‌شود. جداول شماره ۷ الی ۱۳ تحولات اشتغال و بیکاری و به‌طور کلی بازار کار را براساس آمار مرکز آمار ایران برحسب شهری و روستایی، بخش‌های اقتصادی، سطح سواد، بخش‌های عمومی و خصوصی، گروه‌های سنی برای دوره مورد بررسی نشان می‌دهند.

براساس اطلاعات جدول شماره ۷ درصد شاغلان مرد و زن به ترتیب از ۹۱/۱۳ و ۸/۸۶ درصد سال ۱۳۶۵ به ۸۷/۹ و ۱۲/۱ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. با توجه به تغییرات فرهنگی، نگرش‌های جامعه نسبت به نقش زنان در انجام فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی، افزایش سطح تحصیلات زنان، افزایش سن ازدواج، کاهش بعد خانوار و هزینه‌های بالای زندگی به نظر می‌رسد در سال‌های آتی نیز این تغییر روند ادامه داشته باشد و میزان مشارکت

زنان در بازار کار از آنچه که فعلاً می‌باشد بسیار بیشتر شود. این مسئله ایجاب می‌نماید که در برنامه‌ریزی‌های آتی اشتغالزایی به ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با توانایی‌های زنان توجه بیشتری شود.

جدول مذکور نشان می‌دهد که نسبت شاغلان شهری و روستایی نیز طی دوره بررسی به ترتیب از ۵۴/۱۱ و ۴۵/۹ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۶۰/۴ و ۳۹/۶ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. این تغییر ترکیب شاغلان بین شهر و روستا ضمن این که بیانگر ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر در شهرهاست، خود از عوامل اساسی مهاجرت نیز می‌باشد، مهاجرت روستاییان که علاوه بر مسائل مربوط به اشتغال موجب بسیاری مشکلات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نیز شده است. تأمین مسکن، غذا، امکانات بهداشتی، آموزشی، رفاهی و... بسیاری دیگر از عواقب مهاجرت روستاییان به شهر می‌باشد. لیکن به نظر می‌رسد که در برنامه‌های آتی مسئولان باید بیشترین توان خود را در ایجاد فرصت‌های شغلی در روستا به کارگیرند تا ضمن کاهش بیکاری از مهاجرت نیز جلوگیری شود و بسیاری از مشکلات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه نیز حداقل کاهش یابد.

جدول شماره ۸ نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵ تعداد شاغلان زیر ۳۰ سال روند کاهشی و تعداد شاغلان بالای ۳۰ سال افزایشی بوده است به طوری که سهم شاغلان کمتر از ۳۰ ساله و بیشتر از ۳۰ ساله به ترتیب از ۴۳ و ۵۷ درصد سال ۱۳۶۵ به ۴۰/۷ و ۵۹/۳ درصد در سال ۱۳۷۰ و ۳۸/۴ و ۶۱/۶ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. کاهش سهم شاغلان کمتر از ۳۰ سال شاید به خاطر افزایش پوشش تحصیلی و افزایش حجم پذیرش دانشجو توسط دانشگاه‌های کشور اعم از دولتی و آزاد باشد.

جدول شماره ۹ نشان می‌دهد که سهم شاغلان باسواد و بی‌سواد به ترتیب از ۴۰/۱۴ و ۵۹/۸ درصد سال ۱۳۶۵ به ۲۱/۴ و ۷۸/۶ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. این روند نشان می‌دهد که شاغلان کشور در آینده از سطح سواد بیشتری برخوردار بوده و در نتیجه هم توقع بالاتری خواهند داشت و هم هزینه ایجاد فرصت‌های شغلی بر آنها افزایش خواهد یافت.

جدول شماره ۱۰ توزیع جمعیت شاغل کشور را به تفکیک بخش‌های عمومی و خصوصی طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵ نشان می‌دهد. نکته قابل توجه در این جدول روند اشتغال در بخش عمومی است. با وجود روند شدید افزایشی شاغلان بخش عمومی طی دهه ۱۳۵۵-۱۳۶۵ به طوری که سهم این بخش در سال ۱۳۶۵ به حدود ۴۴ درصد رسید ولی طی دهه ۱۳۶۵-۱۳۷۵ به موجب پیگیری سیاست‌های تعدیل اقتصادی، آزادسازی، خصوصی‌سازی و تعدیل نیروی انسانی سهم بخش عمومی از اشتغال تقریباً ثابت و حتی

روند کاهشی نیز داشته است. با توجه به شرایط اقتصادی کشور، وضعیت مالی دولت، کاهش درآمدهای نفتی، عدم کارایی اقتصادی بخش به نظر می‌رسد که بخش عمومی و دولت در آینده نیز نه این که نیروی کار جدیدی را به کار نخواهد گرفت حتی مقدار نیروی کار نیز آزاد خواهد کرد که این مسئله مشکل بیکاری را تشدید خواهد کرد.

جداول شماره ۱۱، ۱۲ و ۱۳ توزیع جمعیت بیکار کشور را به تفکیک جنس، مناطق شهری و روستایی سطح سواد و گروه‌های سنی نشان می‌دهند.

همان گونه که آمار و اطلاعات مندرج در جدول ۱۲ نشان می‌دهد درصد بیکاران باسواد طی دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ افزایشی و درصد بیکاران بی‌سواد کاهشی می‌باشد. به طوری که درصد بیکاران باسواد و بی‌سواد به ترتیب از ۶۷/۱ و ۳۲/۹ درصد سال ۱۳۶۵ به ۸۲/۳ و ۱۷/۷ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. نکته مهم و قابل توجه این که در بین بیکاران باسواد طی سال‌های اخیر سهم بیکاران باسواد دارای مدرک عالی به شدت افزایش یافته است و پیش‌بینی می‌شود با توجه به فارغ‌التحصیل شدن حجم عظیمی از دانشگاهی‌های کشور در سال‌های آتی این سهم با شدت بیشتری افزایش یابد. بنابراین بازار کار کشور در سال‌های آتی با ترکیبی از نیروی کار متفاوت با گذشته رو به رو خواهد بود که هم دارای مدرک تحصیلی و سطح توقع بالا می‌باشند و هم مدرک تحصیلی و تخصص آنها عمدتاً مورد نیاز اقتصاد نیست و هم هزینه ایجاد هر شغل برای آنها بسیار بالاست. لیکن ضرورت ایجاب می‌نماید که همچون طرح ساماندهی اقتصاد در برنامه‌های آتی رشد کشور به مسئله اشتغالزایی و خصوصیات متقاضیان کار توجه خاص شود.

جدول ۷- توزیع جمعیت شاغل به تفکیک جنس و مناطق شهری و روستایی طی سال‌های

(ارقام جمعیت به هزار نفر)

۱۳۶۵-۱۳۷۵

سال	مقادیر						عنوان	
	۱۳۶۵-۱۳۷۰		۱۳۷۵		۱۳۶۵			
	نرخ رشد متوسط (درصد)	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد		
	۱۳۷۵-۱۳۷۰	۱۳۷۰-۱۳۶۵	درصد	تعداد	درصد	تعداد		
مرد	۱/۷۷	۳/۴۳	۸۷/۹	۱۲۸۰۶	۹۰/۵۹	۱۱۷۶۵	۹۱/۱۳	۱۰۰۲۶
زن	۸/۷	۴/۷۷	۱۲/۱	۱۷۶۶	۹/۴	۱۲۳۱	۸/۸۶	۹۷۵
کل	۲/۲۵	۳/۵۵	۱۰۰	۱۴۵۷۲	۱۰۰	۱۳۰۹۷	۱۰۰	۱۱۰۰۲
شهری	۳/۱۲	۵/۰۳	۶۰/۴	۸۷۹۹	۵۸/۱	۷۶۰۹	۵۴/۱۱	۵۹۵۳
روستایی	۱/۰۴	۱/۶۸	۳۹/۶	۵۷۷۳	۴۱/۹	۵۴۸۸	۴۵/۹	۵۰۴۹

ماخذ: مرکز آمار ایران و محاسبات نگارنده.

جدول ۸- توزیع جمعیت شاغل به حسب گروه‌های مختلف سنی طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵

سال	مقادیر								عنوان
	نرخ رشد متوسط (درصد)		۱۳۷۵		۱۳۷۰		۱۳۶۵		
	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۱۳۷۵-۱۳۷۰	۱۳۷۰-۱۳۶۵	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد		
	-۰/۵۶	-۴/۲۶	۱/۸	۲۶۴/۵	۱/۷۳	۲۶۶	۲/۵۵	۲۸۱	۱۴-۱۰
	۰/۹	۱/۳۷	۸/۱	۱۱۸۱/۶	۸/۹۴	۱۱۷۱	۹/۹۴	۱۰۹۴	۱۹-۱۵
	-۵/۶	۳/۹۳	۱۲/۹	۱۸۸۰/۷	۱۵/۲۱	۱۹۹۲	۱۴/۹۳	۱۶۴۳	۲۴-۲۰
	۱۶/۷	۲/۵۳	۱۵/۶	۲۲۶۸/۵	۱۴/۸۴	۱۹۴۴	۱۵/۶	۱۷۱۶	۳۰-۲۵
	۴/۹	۲/۴۱	۳۸/۴	۵۵۹۵/۳	۴۰/۷۲	۵۳۳۳	۴۳/۰۳	۴۷۳۴	کمتر از ۳۰ ساله
	۱۵/۶	۴/۳۷	۶۱/۶	۸۹۷۶	۵۹/۲۸	۷۷۶۴	۵۶/۹۷	۶۲۶۸	۳۰ ساله و بیشتر
	۲/۲۵	۳/۵۵	۱۰۰	۱۴۵۷۲	۱۰۰	۱۳۰۹۷	۱۰۰	۱۱۰۰۲	کل

مأخذ: مرکز آمار ایران و محاسبات نگارنده.

جدول ۹- توزیع جمعیت شاغل به تفکیک سطح سواد طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵

سال	مقادیر								عنوان
	نرخ رشد متوسط (درصد)		۱۳۷۵		۱۳۷۰		۱۳۶۵		
	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۱۳۷۵-۱۳۷۰	۱۳۷۰-۱۳۶۵	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد		
	-۷/۳	۲/۱۶	۲۱/۴	۳۱۲۳/۵	۳۷/۵۱	۴۹۱۳	۴۰/۱۴	۴۴۱۶	بی سواد
	-۲/۱	۱۰/۳۷	۲۵/۶	۳۷۳۳	۳۱/۹۱	۴۱۷۹	۲۳/۳	۲۵۵۲	ابتدایی
	۱۷	۷/۴۳	۱۸/۲	۲۶۵۷/۸	۱۰/۸	۱۴۳۸	۹/۱۳	۱۰۰۵	راهنمایی
	۱۴/۲	-۴/۴۸	۱۸	۲۶۲۸/۲	۱۱/۰۹	۱۴۵۲	۱۹/۶	۱۸۲۶	متوسطه
	۳۵/۳	۰/۴	۹/۶	۱۴۰۲/۶	۳/۸۷	۵۰۷	۴/۵۲	۴۹۷	عالی
	۱۱/۸	-۲/۷۷	۶/۶	۹۶۸/۷	۴/۶۶	۶۱۰	۶/۳۸	۷۰۲	متفرقه
	۷/۹۷	۴/۴۶	۷۸/۶	۱۱۴۴۸	۶۲/۵۱	۸۱۸۶	۵۹/۸۲	۶۵۸۱	باسواد
	۲/۲۵	۳/۸۰	۱۰۰	۱۴۵۷۲	۱۰۰	۱۳۰۹۷	۱۰۰	۱۱۰۰۲	کل

مأخذ: مرکز آمار ایران و محاسبات نگارنده.

جدول ۱۰- توزیع جمعیت شاغل به تفکیک بخش های عمومی و خصوصی طی سال های ۱۳۶۵-۱۳۷۵

عنوان	سال		مقادیر					
	نرخ رشد متوسط (درصد)		۱۳۶۵		۱۳۷۰		۱۳۷۵	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
کل اشتغال	۱۱۰۰۲	۱۰۰	۱۳۰۹۷	۱۰۰	۱۴۵۷۲	۱۰۰	۳/۸۰	۲/۲۵
بخش خصوصی	۷۰۸۹	۶۴/۴۳	۸۵۳۴	۶۵/۱۶	۹۷۹۴/۲	۶۷/۲	۳/۷۸	۲/۹۵
بخش عمومی	۳۴۵۳	۳۱/۳۹	۴۳۴۶	۳۳/۱۸	۴۲۵۸	۲۹/۲	۴/۷۱	-۰/۴
اظهار نشده	۴۵۹	۴/۱۷	۲۱۷	۱/۶۶	۵۱۹/۴	۳/۶	-	-
اشتغال غیرکشاورزی	۷۸۱۲	۱۰۰	۹۸۹۲	۱۰۰	۱۱۲۱۴	۱۰۰	۴/۸۳	۲/۶۷
بخش خصوصی غیرکشاورزی	۴۰۰۰	۵۱/۲	۵۳۹۲	۵۴/۵۱	۷۲۲۲	۶۴/۴	۶/۱۵	۶/۸
بخش عمومی غیرکشاورزی	۳۴۱۳	۴۳/۶۹	۴۲۸۵	۴۳/۳۲	۳۹۹۲	۳۵/۶	۴/۶۶	-۱/۳۷
اظهار نشده	۳۹۸	۵/۰۹	۲۱۴	۲/۱۶	-	-	-	-

جدول ۱۱- توزیع جمعیت بیکار به تفکیک جنس و مناطق شهری و روستایی طی سال های ۱۳۶۵-۱۳۷۵

عنوان	سال		مقادیر					
	نرخ رشد متوسط (درصد)		۱۳۶۵		۱۳۷۰		۱۳۷۵	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد
مرد	۱۴۸۶	۸۱/۶۹	۱۲۴۲	۷۵/۷۳	۱۱۸۴	۸۱/۳	۳/۵۲	-۰/۹۳
زن	۳۳۳	۱۸/۳۱	۳۹۸	۲۴/۲۷	۲۷۱/۶	۱۸/۷	۳/۶۳	-۶/۳۵
کل	۱۸۱۹	۱۰۰	۱۶۴۰	۱۰۰	۱۴۵۵	۱۰۰	-۲/۰۵	-۲/۲۶
شهری	۱۰۷۳	۵۸/۹۹	۸۸۰	۵۳/۶۶	۸۵۵	۵۸/۷	-۳/۸۹	-۰/۵۷
روستایی	۷۴۰	۴۰/۶۸	۷۶۴	۴۵/۴۹	۶۰۰	۴۱/۳	۰/۱۶	-۴/۳

مأخذ: مرکز آمار ایران و محاسبات نگارنده.

جدول ۱۲- توزیع جمعیت بیکار به تفکیک سطح سواد طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵

عنوان	سال	مقادیر						نرخ رشد متوسط (درصد)		
		۱۳۶۵		۱۳۷۰		۱۳۷۵				
		تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد			
بی سواد	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۵۸۹	۳۲/۸۸	۲۸۳	۱۷/۲۵	۲۵۷/۴	۱۷/۷	۱۳۷۰-۱۳۶۵	۱۳/۰۹	-۱/۸۱
ابتدایی	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۳۹۳	۲۱/۶۱	۴۸۱	۲۹/۳۱	۳۵۲/۵	۲۴/۳	۱۳۷۰-۱۳۶۵	۴/۱۲	-۵/۳۴
راهنمایی	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۲۵۷	۱۴/۱۳	۳۷۶	۲۲/۹۳	۳۶۲	۲۴/۹	۱۳۷۰-۱۳۶۵	۷/۹۱	-۰/۷۴
متوسطه	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۴۶۵	۲۵/۵۶	۴۴۴	۲۷/۰۹	۳۶۳/۲	۲۴/۹۵	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۰/۹۲	-۳/۶۴
عالی	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۳۳	۱/۸۱	۴۲	۲/۵۵	۵۸/۱	۳/۹۹	۱۳۷۰-۱۳۶۵	۴/۹۴	۷/۷
متفرقه	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۷۲	۳/۹	۱۴	۰/۸۶	۶۲/۳	۴/۲۸	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۲۷/۷۳	۶۹
باسواد	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۱۲۲۰	۶۷/۰۷	۱۳۵۷	۸۲/۷۵	۱۱۹۸	۸۲/۳	۱۳۷۰-۱۳۶۵	۲/۱۵	-۲/۳۴
کل	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۱۸۱۹	۱۰۰	۱۶۴۰	۱۰۰	۱۴۵۵/۶	۱۰۰	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۲/۰۵	-۲/۲۵

جدول ۱۳- توزیع جمعیت بیکار بر حسب گروه‌های سنی طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵

عنوان	سال	مقادیر						نرخ رشد متوسط (درصد)		
		۱۳۶۵		۱۳۷۰		۱۳۷۵				
		تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد			
۱۰-۱۴	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۱۹۶	۱۰/۷۸	۱۴۴	۸/۷۸	۱۰۳/۵	۷/۱	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۵/۹۸	-۵/۶۲
۱۵-۱۹	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۴۸۵	۲۶/۶۶	۴۴۴	۲۷/۰۷	۳۶۵/۶	۲۵/۱	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۱/۷۵	-۳/۵۳
۲۰-۲۴	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۴۲۵	۲۳/۳۶	۴۳۸	۲۶/۷۱	۳۶۳/۱	۲۴/۹	۱۳۷۰-۱۳۶۵	۰/۶	-۳/۴۲
۲۵-۲۹	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۲۱۷	۱۱/۹۳	۱۸۳	۱۱/۱۶	۱۹۸/۲۴	۱۳/۶	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۳/۳۵	۱/۶۶
کمتر از ۳۰	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۱۳۲۳	۷۲/۷۳	۱۲۰۹	۷۳/۷۲	۱۰۳۰/۴۴	۷۰/۸	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۱/۷۹	-۲/۹۵
۳۰ساله و بیشتر	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۴۹۶	۲۷/۲۷	۴۳۱	۲۶/۲۸	۴۲۵/۳	۲۹/۲	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۲/۷۷	-۰/۲۶
کل	۱۳۶۵-۱۳۷۰	۱۸۱۹	۱۰۰	۱۶۴۰	۱۰۰	۱۴۵۵/۶	۱۰۰	۱۳۷۰-۱۳۶۵	-۲/۰۵	-۲/۲۵

۴- جمع‌بندی

با عنایت به آنچه گذشت می‌توان گفت برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از استراتژی روشن و شفافی در زمینه اشتغالزایی برخوردار نبوده‌اند. تعیین اهداف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات، منابع و امکانات و سازمان‌ها و مؤسسات اجرایی کارآمد که چارچوب اصلی و بدنه استراتژی اشتغالزایی می‌باشند مورد توجه قرار نگرفته‌اند. برنامه اول براساس آمار موجود ظاهراً موفق به دستیابی به اهداف خود گردیده است. انجام سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی زیاد، رشد اقتصادی بالا به موجب ظرفیت‌های خالی در اقتصاد، تغییر در تعاریف مرکز آمار ایران، کاهش بهره‌وری و... از جمله عوامل مهم در این زمینه بوده‌اند. طی سال‌های سپری شده از برنامه دوم تنها حدود ۲۰ درصد اهداف اشتغالزایی تحقق

یافته و با توجه به رکود داخلی و جهانی و مشکلات و تنگناهای اقتصادی کشور از جمله کاهش قیمت نفت به نظر می‌رسد در سال‌هایی که آمار موجود نیست و سال‌های آینده نیز حتی موفق به دستیابی به همان ۲۰ درصد هم نشود. این مسائل تحت شرایطی است که نتیجه نرخ رشد حدود ۴ درصدی جمعیت طی دهه ۱۳۵۰ طی سال‌های اخیر و آتی به عنوان نیروی کار وارد بازار کار می‌شود. مضافاً این که نیروی کار جدید از نظر سطح سواد و مدرک تحصیلی (آن هم مدرک دانشگاهی که عمدتاً با نیازهای جامعه ارتباط چندانی ندارد) و سطح توقع، میزان هزینه برای ایجاد هر فرصت شغلی و... با نیروی کار سال‌های قبل کاملاً متفاوت است. عوامل مؤثر بر عرضه نیروی کار نشان می‌دهد که علی‌رغم موفقیت در کنترل رشد جمعیت طی ۱۰ سال گذشته، این مسئله تأثیری در عرضه نیروی کار طی سال‌های آتی نخواهد داشت و در این سال‌ها خیل عظیمی از نیروی کار وارد بازار کار خواهد شد که اگر چاره‌اندیشی اصولی برای آن نشود مشکلات جبران‌ناپذیری را به بار خواهد آورد.

با توجه به تورم نیروی کار در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات که در سال‌های اخیر به عنوان یک معضل اقتصادی-اجتماعی مطرح است و یکی از عوامل مهم عدم کارایی در این بخش‌هاست به نظر می‌رسد طی سال‌های آتی این بخش‌ها قدرت جذب نیروی کار زیادی نداشته باشند. دولت به عنوان یکی از عوامل مؤثر در تقاضای نیروی کار که طی سال‌های دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ سهم قابل ملاحظه‌ای از نیروی کار جامعه را جذب می‌کرده است با تعدیل نیروی انسانی بر وخامت مشکل می‌افزاید. نرخ رشد سرمایه‌گذاری، تولید ناخالص داخلی، صادرات غیرنفتی و... که عوامل مهم و مؤثر در تقاضای نیروی کار بوده‌اند روند نزولی به خود گرفته و حتی در حد صفر پیش‌بینی می‌شوند. این درحالی است که براساس نتایج حاصل از مطالعات انجام شده در بازار کار ایران طی سال‌های آینده اقتصاد به‌طور متوسط سالانه با چیزی حدود ۸۰۰ هزار نیروی کار جدید مواجه خواهد بود. بنابراین می‌توان گفت اقتصاد کشور در زمینه اشتغالزایی و ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با عرضه نیروی کار با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌باشد، زیرا اگر در برنامه سوم همانند طرح ساماندهی اقتصاد، اشتغال و اشتغالزایی را هدف قرار دهیم با توجه به شرایط فعلی حاکم بر اقتصاد و فضای بین‌المللی قطعاً تولید کشور با مشکلات بیش از حال حاضر مواجه خواهد شد و این مسئله خود منجر به بیکاری بیشتر می‌شود و اگر تولید را هدف قرار دهیم و حداقل در کوتاه مدت به اشتغال توجهی نداشته باشیم با مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناشی از بیکاری گسترده که همراه با هزینه‌های جبران‌ناپذیری است مواجه خواهیم شد. همان طوری که در متن گزارش اشاره شد تنها راه‌هایی از این بن‌بست پیگیری هدف تولید در بخش‌های تولیدی نظیر

کشاورزی و صنعت با استفاده از تکنولوژی‌های مدرن و انتقال بار اشتغال به دوش بخش خدمات باشد. قابل ذکر است که بسیاری از فعالیت‌هایی که در حال حاضر در بخش خدمات انجام می‌شود و از آنها به عنوان شغل کاذب نام برده می‌شود واقعاً کاذب نمی‌باشند بلکه خدمت ارائه می‌کنند و لازم است در تعریف این مشاغل بازنگری گردد و محدودیت‌های ایجاد شده بر سر راه گسترش بخش خدمات برداشته شود.

منابع و مآخذ

- ۱- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۶۸.
- ۲- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و پیوست‌های آن مصوب سال ۱۳۷۴.
- ۳- مرکز آمار ایران، سالنامه‌های سنواتی ۱۳۶۵-۱۳۷۵.
- ۴- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه، گزارش اقتصادی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵.
- ۶- نیلی، مسعود، «اقتصاد ایران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه»، چاپ اول، ۱۳۷۶.
- ۷- سازمان برنامه و بودجه «اشتغال در جهان سوم» ترجمه احمد خزاعی، چاپ اول، سال ۱۳۶۸.
- ۸- سازمان برنامه و بودجه «مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی»، سال ۱۳۷۵.
- ۹- مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، سری مجلات کار و جامعه.
- ۱۰- سازمان مدیریت صنعتی، مجله تدبیر، شماره ۷۳، سال ۱۳۷۶.
- ۱۱- مرتضی شریف‌النسی، چرخه توسعه راهنمای رشد شتابان، (توسعه اقتصادی- صنعتی کشورهای جنوب شرقی آسیا)، گزارش تحقیقی، چاپ اول، سال ۱۳۷۵.
- ۱۲- مجله سیاسی- اقتصادی شماره ۱۳۱-۱۳۲ صفحات ۱۵۸ الی ۱۸۴ سال ۱۳۷۷.
- ۱۳- طرح ساماندهی اقتصاد کشور سال ۱۳۷۷.
- ۱۴- ابریشمی، حمید، اقتصاد ایران، چاپ اول، سال ۱۳۷۵.

- 1- F.Stewart and P.P. Streeten, "Conflicts between output and Employment objectives". in R.Robinson and P.Johnston (eds), Prospects for Employment opportunities in the 1970 S,HMSO, 1972.
- 2- C.Hsieh"Approaches to fixing employment targets in development plans", International labour Review, 1968, Vol, 97, no.3.
- 3- K.Marsden, "Progressive technologies for developing countries",in W.Galenson (ed.), Essays on Employment, I.L.O. Geneva, 1971.
- 4- A.S.Bhalla, "The role of services in employment expansion", in W. Galenson (ed.), Essays on Employment, I.L.O Genera, 1971.
- 5- W.Baer and M.E. Herve, "Employment and industrialization in developing countries", Quarterly Journal of Economics , Vol, 80, no. 1.
- 6- H.Chenry, S.Robinson and M.Syrquin: industrialization and growth: a comparative study, New York, oxford- university Press, 1986.
- 7- Wouter Van Ginneken and Rolph van der Hoeven, "industrialisation, employmen and earning (1950-1987): An international survey", international Labour Review, Vol, 128, 1989. N.5.
- 8- Frances Stewart, "Technology and employment in LDCS ", In Edwards op. cit. pp. 83-132.
- 9- Amartya Sen, employment , Technology and Development, London : Oxford university Press, 1975.