

باسم‌ تعالیٰ

## مطالعات جمعیت، نیروی انسانی، اشتغال و سکاری

کزارش موضوع بند، هشتم از نخش اول از مرحله دوم شرح خدمات مشاور استانی

ارزیابی و پیشنهاد سیاست ها و برنامه های توسعه اشتغال

مجری: جمادا انجمن اسلامی واحد استان زنجان

مدیر اجرایی: محمد عباسی

مدیر علمی: علی نصیری اقدم

همکاران:

علیرضا یاوری، نیروهای امنیتی، میرزا، و سکینه غلامی

## فهرست مطالب

صفحه	موضوع
	۸- ارزیابی و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اشتغال.....۱
	۸-۲-۱- شناسایی و طبقه‌بندی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اشتغال طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه به تفکیک بخش‌های عمومی، خصوصی و تعاونی به تفکیک فعالیت‌های اقتصادی دستگاهها.....۴
	۸-۲-۱- برنامه سوم توسعه .....۴
	۸-۲-۲- برنامه چهارم توسعه .....۱۱
	۸-۳- ارزیابی و تحلیل و چگونگی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اشتغال در استان و نقاط قوت و ضعف آن .....۱۸
	۸-۳-۱- بررسی عملکرد قانون برنامه سوم توسعه در توسعه اشتغال.....۱۸
	۸-۳-۲- بررسی عملکرد قانون برنامه چهارم در توسعه اشتغال .....۲۴
	۸-۳-۳- مقایسه سیاست‌ها و عملکرد برنامه‌ها .....۲۶
	۸-۳-۴- بررسی عملکرد برنامه‌های توسعه سوم و چهارم در امر ایجاد اشتغال در استان زنجان.....۲۷
	۸-۴- پیشنهاد سیاست‌های مناسب برای توسعه اشتغال در استان با توجه به چارچوب سیاست‌های ناظر بر بازار کار .....۳۱
	۸-۴-۱- سیاست‌های اقتصادی .....۳۱
	۸-۴-۲- سیاست‌های فعال بازار کار .....۴۹
	۸-۴-۳- سیاست‌های منفعل بازار کار .....۵۹
	۸-۴-۴- سیاست‌های تنظیم بازار کار .....۶۲
	منابع و مأخذ .....۷۲

## فهرست جداول

صفحه	موضوع
۵	جدول ۱. مواد قانونی مرتبط با اشتغال در برنامه سوم توسعه.....
۸	جدول ۲. سیاست‌های بازار کار در برنامه سوم توسعه به تفکیک نوع سیاست.....
۱۲	جدول ۳. مواد قانونی مرتبط با اشتغال در برنامه چهارم توسعه.....
۱۸	جدول ۴. سیاست‌های بازار کار در برنامه چهارم توسعه.....
۱۹	جدول ۵. جمعیت شاغل، فعال، نرخ بیکاری و نرخ مشارکت نیروی کار طی سال‌های برنامه سوم توسعه.....
۲۲	جدول ۶. میزان تسهیلات مصوب و عملکرد بانک‌های عامل برای اشتغالزایی در برنامه سوم.....
۲۳	جدول ۷. عملکرد حساب ذخیره ارزی در مورد طرح‌های اشتغالزایی.....
۲۵	جدول ۸. عملکرد حساب ذخیره ارزی طی سال‌های ۱۳۸۴-۸۶.....
۲۸	جدول ۹. میزان اعتبار ابلاغی به استان زنجان در راستای حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط.....
۳۲	جدول ۱۰. آثار سیاست‌های پولی بر اشتغال در مکاتب مختلف اقتصادی.....
۳۵	جدول ۱۱. آثار سیاست‌های مالی بر اشتغال در مکاتب مختلف اقتصادی.....

## فهرست نمودار

صفحه	موضوع
۳۸	نمودار ۱. تأثیر وام و اعتبار بر اشتغال و تولید.....

## ۸- ارزیابی و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اشتغال

جهت توسعه، تقویت و تعمیق بازار کار و توسعه فرصت‌های شغلی چند نوع سیاست گذاری قابل تمیز است. سیاست‌های فعال بازار کار، سیاست‌های منفعل یا حمایتی، و سیاست‌های تنظیم بازار مهم‌ترین انواع سیاست گذاری در بازار کار محسوب می‌گردند. علاوه بر سیاست‌هایی که مستقیماً بازار کار را هدف قرار می‌دهند، سایر سیاست‌های اقتصادی نیز عملکرد بازار کار را متأثر می‌کنند. سیاست‌های پولی که نقدینگی و تورم را در اقتصاد تعیین می‌کنند و سیاست‌های مالی که شامل مالیات‌ها و مخارج دولت می‌شوند نیز تأثیر معناداری بر بازار کالا و کار دارند. پیش از شناسایی و طبقه‌بندی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اشتغال در برنامه‌های سوم و چهارم به اختصار مروری خواهیم داشت بر چهار طبقه سیاست گذاری در بازار کار.

### ✓ سیاست‌های کلان اقتصادی مؤثر بر رشد اقتصاد

سیاست‌های کلان اقتصادی به طور معمول افزایش یا مدیریت تقاضای کل را در سطح کلان اقتصاد هدف قرار می‌دهند. با به کار گیری این نوع سیاست‌ها (که سیاست‌های پولی و مالی دولتها را در بر می‌گیرد) سعی می‌شود رشد اقتصادی تحقق یابد و از این طریق تقاضا برای نیروی کار افزایش یابد. علاوه بر آن سیاست‌های مربوط به رشد تجارت خارجی که مبنای رشد بروز زای تولید را در هر کشور تشکیل می‌دهد و توسعه علم و فناوری که پایه‌های رشد درونزا را فراهم می‌آورد نیز بر عملکرد اقتصاد به طور عام و عملکرد بازار کار به طور خاص مؤثرند؛ زیرا از طریق این سیاست‌ها کل تقاضا برای نیروی کار (فرصت‌های شغلی) تحریک می‌شود. همواره اثر این سیاست‌ها بر بازار کار در بلندمدت مشهود خواهد بود. از این رو در اتخاذ سیاست‌های کلان باثبات و مستمر، توجه به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید برای نیروی کار می‌تواند از جمله اهداف دولتها در بازار کار باشد.

### ✓ سیاست‌های فعال بازار کار

مهمن‌ترین سیاست دولتها در بازار کار، در کوتاه مدت و میان مدت، سیاست‌های فعال است که این سیاست‌ها به طور مستقیم و غیرمستقیم به ایجاد بهبود در کارکرد بازار کار توجه دارد و از این طریق زمینه‌های لازم را برای ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار فعال و کاهش نرخ بیکاری فراهم می‌آورد. اصلاح ساز و کارهای جستجوی شغل، آموزش بیکاران، ایجاد شغل به صورت مستقیم و یا از طریق پرداخت یارانه، و طرح‌های خود اشتغالی از جمله این گونه سیاست‌ها هستند. سیاست‌های فعال بازار کار سعی در ایجاد تغییرات لازم در بازار کار و

ارتقای کیفیت عرضه و تقاضای نیروی کار دارد. مجموعه سیاست‌های فعال مستقیم و غیر مستقیم بازار کار در کشورها به طور گسترده با توجه به ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی و نوع بیکاری آن‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. سه عنصر اصلی این سیاست‌ها عبارت است از:

- ایجاد تحرک در عرضه نیروی کار با ایجاد شغل، پرداخت یارانه به دستمزدها و...
- توسعه اشتغال با ایجاد مهارت‌های جدید و با روش‌هایی مانند آموزش‌های مجدد
- افزایش کارایی بازار با ارائه خدمات به نیروی کار مانند مشاوره و کمک در انتخاب شغل یا تقویت مهارت‌های نیروی کار

این سیاست‌ها می‌توانند بر تقاضای نیروی کار و عملکرد بازار کار مؤثر باشند. گرچه هدف اصلی این سیاست‌ها افزایش اشتغال و درآمد است اما در عین حال می‌تواند اهداف دیگری همچون جریان‌های عرضه و تقاضای نیروی کار، عدالت اجتماعی، کاهش فقر و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای را نیز دنبال کند. در ذیل به روش‌های اتخاذ شده در ارتباط با سیاست‌های فعال بازار کار اشاره می‌شود که عموماً در ایران مورد استفاده قرار گرفته‌اند:

#### • اصلاح مکانیزم جستجوی شغل

یکی از سیاست‌های فعال بازار کار، ایجاد زمینه ارتباط بین جویندگان کار، متقاضیان نیروی کار و محل‌های کار است. در ایران مسئولیت این امر بر عهده وزارت کار، اداره خدمات عمومی اشتغال و مراکز کاریابی است. همچنین ایجاد رابطه منظم با سازمان‌های تأمین کننده بیمه بیکاری برای شناسایی بیکاران و ویژگی‌های فردی و تخصصی آن‌ها ضروری است.

#### • افزایش قابلیت‌ها و تخصص‌های بیکاران

در کشورهایی که قوانین بیمه بیکاری جامع وجود دارد به منظور کاهش تعداد بیکاران مشمول و کاهش هزینه‌های مربوط به مقرری‌های بیمه بیکاری به آموزش بیکاران توجه خاصی مبذول شده است. در ایران بر اساس قانون کار جمهوری اسلامی ایران وزارت کار و امور اجتماعی مکلف شده است به منظور اشتغال مولد و مستمر جویندگان کار و نیز بالا بردن دانش فنی کارگران، امکانات آموزشی لازم را فراهم آورد. مراکز کارآموزی وزارت کار که در سطوح مختلف مهارت فعال هستند، به شرح زیر است:

- مراکز کارآموزی پایه برای آموزش کارگران و کارجویان غیر ماهر

- مراکز کارآموزی تکمیل مهارت و تخصص‌های موردنی برای بازآموزی، ارتقای مهارت و تعلیم تخصص‌های پیشرفته به کارگران و کارجویان نیمه ماهر، ماهر و مربيان آموزش فنی و حرفه‌ای.
- مراکز تربیت مربی و آموزش مربيان کارآموزی
- مراکز کارآموزی خاص معلولین و جانبازان با همکاری وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط

### ✓ ایجاد شغل

ایجاد شغل یکی از سیاست‌های فعال بازار کار محسوب می‌گردد. منظور از ایجاد شغل اعطای یارانه به طور مستقیم به کارفرمایانی است که بیکاران بلند مدت را استخدام می‌نمایند. در اقتصاد ایران نیز هر از چند گاهی از این سیستم استفاده می‌شود. از جمله طرح‌های بارز در این زمینه طرح ضربتی اشتغال بود که مطابق آن به هر کارفرما بابت استخدام یک کارگر بیشتر مبلغی به عنوان یارانه پرداخت می‌کنند.

### ✓ سیاست‌های حمایتی و منفعل بازار کار

در این سیاست‌ها به طور مستقیم برای بهبود زندگی بیکاران حمایت‌هایی به صورت مالی انجام می‌گیرد. این سیاست‌ها شامل حمایت‌های مالی از بیکاران، اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به صورت دستمزد پایین، معافیت‌های مالیاتی، کاهش مالیات بر دستمزدها و کمک به افراد با دستمزد پایین برای تأمین حداقل زندگی می‌شود. از آنجا که این سیاست‌ها نمی‌توانند نظام انگیزشی برای تقاضای نیروی کار ایجاد کنند سیاست‌های منفعل بازار کار نامیده می‌شوند. در عین حال در برخی از شرایط دولتها مجبورند برای کاهش فشارهای اجتماعی و اقتصادی این سیاست‌ها را اعمال نمایند.

### ✓ سیاست‌های تنظیمی بازار کار

گروه دیگری از سیاست‌ها در راستای ایجاد انعطاف بیشتر در بازار کار است و تأثیر مستقیم بر جریان‌های ورود و خروج نیروی کار و پویایی آن در بازار دارد. این سیاست‌ها که نوعی سیاست ساختاری نیز تلقی می‌شوند، به موضوعاتی چون چگونگی حفظ اشتغال، تغییر زمان کار، توجه به کار موقت و کار پاره وقت، نحوه تعیین دستمزد، حداقل دستمزد و بازنیستگی پیش از هنگام می‌پردازد.

قسمت اول این گزارش به سیاستهایی می‌پردازد که طی برنامه‌های سوم و چهارم در خصوص بازار کار و اشتغالزایی به کار گرفته شده است. در ادامه سیاستهای مذکور در استان تجزیه و تحلیل می‌گردد و آثار آن در سطح استان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در نهایت در قسمت سوم سیاستهای مختلفی که می‌تواند بازار کار را تحت تأثیر قرار دهد بررسی، و با استناد به مطالعاتی که در این زمینه صورت گرفته است، پیشنهاداتی ارائه می‌شود.

## ۸-۲- شناسایی و طبقه‌بندی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اشتغال طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه به تفکیک بخش‌های عمومی، خصوصی و تعاونی به تفکیک فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌ها

### ۸-۲-۱- برنامه سوم توسعه

موضوع اشتغال در برنامه سوم توسعه در فصل ششم، شامل مواد ۴۸ تا ۵۷، با عنوان سیاستهای اشتغال مورد توجه قرار گرفته است. البته سیاستهای مذکور به طور مستقیم بازار کار را هدف قرار داده است در صورتی که در سایر فصول نیز سیاستهایی مانند سیاست‌های پولی و ارزی، ساماندهی بازارهای مالی و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی نیز در نظر گرفته شده که به طور غیرمستقیم اشتغال را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مواد قانونی‌ای که به طور مشخص برای متأثر نمودن اشتغال تدوین شده‌اند در جدول زیر مرور شده است.

## جدول ۱. مواد قانونی مرتبط با استغال در برنامه سوم توسعه

ماده و تبصره	منظور	از محل	موضوع
۴۸ ماده	کاهش اشتغال افراد خارجی فاقد پروانه و انتقال به کشور متبع		جمع‌آوری کلیه افراد خارجی فاقد پروانه و انتقال به کشور متبع
۴۹ ماده	تشویق کارفرمایان به استخدام نیروی کار جدید	پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه کشور	افزایش استخدام نیروی کار جدید
۵۰ ماده	ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته	تسهیلات اعطایی در قالب بودجه سنتوایت	معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذاری، پرداخت بخشی از سود تسهیلات سرمایه‌گذاری توسعه دولت، ارائه تسهیلات در قالب بودجه‌های سنتوایت مناسب با تردد بیکاری
۵۱ ماده	توسعه کمی و کیفی مهارت‌های فنی و حرفه‌ای نیروی کار	اختصاص سهمیه‌ای خاص در پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی	ایجاد آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای
۵۲ ماده	منطقی کردن هزینه آب، برق، گاز و تلفن و مناسب بین نرخ‌های ترجیحی برای حمایت از تولید	هزینه‌های اشتراک پس از بهره‌برداری با تقسیط ۵ ساله توسط دستگاه‌های ذیربط	تشکیل کمیته‌ای مستشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های متولی امور تولیدی و زیربنایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
۵۳ ماده	اعزام نیروی کار به خارج	اعطای تسهیلات و برقراری حمایت‌های قانونی	برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت و پیش‌بینی تمهیدات لازم از نظر قوانین و مقررات
۵۴ ماده	حمایت از صنایع کوچک و اشتغال‌زا	لواجو بودجه سنتوایت و از طریق وجوده اداره شده	ارائه تسهیلات مناسب با سهم مقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا و صنایع کوچک
۵۵ ماده	اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن، تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی	اعطای تسهیلات	۳ درصد از سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی در اختیار بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن قرار گیرد
۵۶ ماده	ایجاد فرصت‌های جدید شغلی (در راستای اجرای بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی و تحقق سیاست‌های اشتغال)	اعطای تسهیلات	ارائه وام بدون بهره با ساده‌ترین شکل به میزان ۱۰ میلیون ریال از محل سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی
۵۷ ماده	حمایت از ایثارگران در حفظ و ثبتیت موقعیت شغلی آنان	اعطای امتیازات و تسهیلات	اولویت به ایثارگران در دریافت امتیازات و تسهیلات

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ آشنایی با متغیرهای اشتغال و بیکاری و سیاست‌گذاری آن در اقتصاد کلان؛ کد موضوعی ۲۰؛ شماره مسلسل ۸۸۴۲؛ دفتر مطالعات اقتصادی بهمن ۱۳۸۶

- ایجاد فرصت‌های شغلی جدید به میزان ۷۶۵ هزار نفر در هر سال
  - کاهش نرخ بیکاری از ۱۶ درصد به ۱۲/۶ درصد در پایان برنامه
  - کاهش عدم تعادل بازار کار مناطق کشور و گروه‌های جمعیتی خاص
  - ارتقای سطح کیفی نیروی کار به لحاظ مهارت‌های فنی و حرفه‌ای
  - گسترش حمایت از بیکاران

## ۸-۱-۲- سیاست‌ها و خط مشی‌ها

بر اساس موارد ذکر شده از متن قانون برنامه سوم توسعه، سیاست‌ها و خط مشی‌های مرتبط با اشتغال را می‌توان به نحو ذیل خلاصه نمود:

الف) سیاست‌های گسترش سرمایه‌گذاری و فرصت‌های شغلی

اختصاص منابع وجوده اداره شده و برنامه کمک‌های فنی و اعتباری اعطای تسهیلات ارزان برای سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا به منظور حمایت از طرح‌ها و صنایع کوچک و اشتغال‌زا اعتبارات اشتغال‌زا به شکل وجوده اداره شده از سال ۱۳۷۹ به عنوان یکی از سیاست‌های دولت برای کاهش بیکاری و ایجاد اشتغال مورد توجه قرار گرفت. وجوده اداره شده اشتغال‌زا به اساس تعریف عبارت است از اعتباراتی که طی قراردادهای منعقد شده با بانک‌های عامل در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد تا بر اساس ضوابط آیین‌نامه‌های اجرایی تبصره‌های مربوطه در قانون بودجه و با نظارت دولت برای سرمایه‌گذاری به منظور اجرای سیاست‌های اشتغال به کار گرفته شود.

این اعتبارات به طور عمده برای اجرای فعالیت‌های اشتغال‌زا یا توسعه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بخش‌های مختلف خصوصی و تعاونی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بخشی از این اعتبارات در ردیف مرکز ۵۰۳۶۱۰ قانون بودجه با عنوان وجوده اداره شده برای اجرای طرح‌های تولیدی، اعطای تسهیلات به طرح‌ها و فعالیت‌های اشتغال‌زا اختصاص یافته و به دو صورت ملی و استانی است. آن بخش از این تسهیلات که در پیوند با اجرای طرح‌های ملی است پس از مطرح گردیدن در کمیسیون تخصصی شورای عالی به این شورا ارائه شده و پس از تصویب از محل اعتبارات مربوطه به وسیله بخش‌های خصوصی و تعاونی عملیاتی می‌گردد. بخش دیگر از این نوع تسهیلات که به طرح‌های استانی اختصاص دارد، با توجه به پتانسیل‌ها و موقعیت‌های استان به آن‌ها واگذار می‌شود.

معافیت از پرداخت حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته پرداخت تسهیلات بانکی از محل بخشی از سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی به طرح‌های اشتغال‌زا لحاظ نمودن تسهیلات تکلیفی در قوانین بودجه سنواتی قدیمی‌ترین ساز و کار حمایت از طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی است. این تسهیلات از سال‌های پیش از برنامه سوم ذیل تبصره‌های (۳) و سایر تبصره‌های قانون بودجه سالانه به اجرا در می‌آمد. در سال‌های برنامه سوم تنها در قالب تبصره (۳) قانون بودجه مطرح گردید. همچنین بر اساس بند (الف) ماده ۸۴ قانون برنامه سوم مقرر گردید افزایش در مانده تسهیلات

تکلیفی در سال‌های برنامه سوم به طور متوسط سالانه ۱۰ درصد نسبت به ارقام مصوب ۱۳۷۸ کاهش یابد. میزان افزایش سقف مانده تسهیلات بانکی در سال‌های ۱۳۷۹-۸۳ به ترتیب ۵۴۰۰، ۴۲۰۰، ۴۸۰۰، ۳۶۰۰ و ۳۰۰۰ میلیارد ریال بوده است. این تسهیلات برای سرمایه‌گذاری در زمینه‌های اشتغال‌زاوی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بخش‌های خصوصی، تعاونی و دولتی ذیل تبصره (۳) قانون بودجه سال‌های مذکور پیش‌بینی گردیده است.

پرداخت تسهیلات ارزان قیمت به بنگاه‌های کوچک به منظور گسترش طرح‌های کوچک و خوداستغالی بر اساس ماده ۵۶ قانون برنامه، نظام بانکی کشور موظف شده است که در طول سال‌های برنامه سوم به نحوی برنامه‌ریزی و اقدام نماید که همواره پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی سپرده‌های قرض‌الحسنه پسانداز، که حداکثر از ۲۰ درصد تجاوز نمی‌کند، حداقل ۷۰ درصد بقیه را برای تهیه ابزار در اختیار کسانی قرار دهد که برای کار کردن امکان تهیه وسایل کار خود را ندارند. این تسهیلات به صورت وام بدون بهره در اختیار افراد قرار گرفته، کارمزد آن را شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند و مبلغ وام برای هر متقاضی حداکثر ۱۰ میلیون ریال معین می‌شود. ماده قانونی فوق بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۸/۲۹ مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گرفت. در اصلاحیه قانون مذکور دو تغییر اساسی دیده می‌شود:

- ✓ تسهیلات موضوع این ماده که فقط برای افراد حقیقی مورد نظر بوده است بر اساس قانون جدید در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی قرار می‌گیرد.
  - ✓ مبلغ وام برای هر متقاضی از ۱۰ میلیون ریال به ۳۰ میلیون ریال افزایش می‌یابد.
- طی سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ تسهیلات پرداختی بر اساس ماده ۵۶ قانون برنامه توسعه در قالب آیین‌نامه اجرایی قبلی آن به صورت وام خوداستغالی پرداخت گردید اما از سال ۱۳۸۱ بر اساس آیین‌نامه اجرایی اصلاحیه ماده ۵۶، پرداخت وام خوداستغالی متوقف و تنها کارفرمایان مجاز به استفاده از این تسهیلات گردیدند. حمایت‌های دولت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی به ویژه در مناطق روستایی با تأمین تسهیلات مناسب استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری خصوصی مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه صنایع کوچک منطقی کردن هزینه‌های برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب برای حمایت از تولید ب) سیاست‌های کاهش هزینه‌های استفاده از نیروی کار تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما و کاهش مالیات آنان به میزان مالیات بر درآمد حقوق دریافتی از نیروی کار جدید

ج) سیاست‌های آموزشی شامل پرداخت یارانه سود تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی در زمینه ایجاد آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای و ارائه آموزش‌های متنوع مهارتی به گروه‌های مختلف و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما به منظور آموزش نحوه پرداختن به حرف و مشاغل کوچک مختلف

د) سیاست‌های اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال در خارج

ه) سیاست جایگزینی نیروی کار

و) سیاست‌های مرتبط با اصلاح قوانین و مقررات و نهادهای ناظر بر بازار کار

در اینجا به منظور بررسی سیاست‌های برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، طبقه‌بندی این سیاست‌ها با توجه به سیاست‌های بازار کار صورت گرفته است که در جدول زیر ارائه می‌شود

جدول ۲. سیاست‌های بازار کار در برنامه سوم توسعه به تفکیک نوع سیاست

ردیف	نام سیاست بازار کار	موضوع سیاست
۱	سیاست‌های کلان اقتصادی	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی به طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته معافیت حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته اعطای تسهیلات با انکی از محل سپرده‌های قانونی با انکها به طرح‌های اشتغال‌زا بخش‌ها اعطای تسهیلات قرض الحسن و ارزان قیمت به بنگاه‌های کوچک اعطای تسهیلات ارزی از محل حساب ذخیره ارزی به طرح‌های سرمایه‌گذاری سیاست توسعه بخش خصوصی از طریق واگذاری بخشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی
۲	سیاست‌های فعال بازار کار	سیاست گسترش سرمایه‌گذاری از طریق اختصاص منابع وجود اداره شده برنامه‌های کمک‌های فنی و اعتباری در قبال وام، یارانه و تلفیقی با منابع بانکی استمرار نظام توسعه کارآموزی و کارورزی برای تمام آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی سیاست اعطای تسهیلات یارانه‌ای و ارزان قیمت به طرح‌های کوچک و توسعه خود اشتغالی مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض الحسن توسعه اشتغال روتاسی و توسعه منابع کوچک سیاست‌های تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای جذب نیروی کار جدید اصلاح و بهبود نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان سیاست جایگزینی نیروی کار داخلی به جای خارجی
۳	سیاست‌های تنظیم بازار کار	سیاست اعزام نیروی کار به خارج از کشور از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی در خارج سیاست توسعه مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای از طریق اعطای وام یارانه‌ای اولویت به ایثارگران در دریافت امتیازات و تسهیلات
۴	سیاست‌های حمایتی و منفعل بازار کار	سیاست مربوط به اصلاح نهادها و قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار در این زمینه هیچ سیاستی در قالب برنامه لحاظ نشده و تنها پرداخت بیمه مورد توجه قرار گرفته که منابع آن از صندوق بیمه بیکاری تأمین می‌شود.



سیاست‌های اتخاذ شده در برنامه سوم توسعه را بر مبنای مدت زمان تأثیرگذاری نیز می‌توان به طریق زیر

دسته‌بندی نمود:

**الف: راهکارهای کوتاه مدت:**

- اخراج کارگران غیرمجاز خارجی
- کاهش ساعات کار و جلوگیری از تصدی بیش از یک شغل
- بازنیستگی پیش از موعد
- به تأخیر انداختن ورود افراد به بازار کار
- پیش‌بینی الزامات قانونی
- پیش‌بینی قوانین تشویقی
- اجرای پروژه‌های بزرگ مبتنی بر نیروی انسانی
- نظارت بر اعتبارات تخصیص یافته به امر اشتغال‌زا

**ب: راهکارهای میان مدت**

- توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای
- اعزام نیروی کار به خارج از کشور
- جذب سرمایه خارجی
- استفاده از ظرفیت‌های خالی موجود در واحدهای تولید کالا و خدمات
- کوتاه کردن زمان بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌های نیمه تمام
- شناسایی و ترویج مشاغل جدید مورد نیاز

**ج: راهکارهای بلند مدت:**

- ارتقای بهره‌وری
- رفع موانع سرمایه‌گذاری و تولید
- گسترش نظام تأمین اجتماعی

سیاست‌های فعال بازار کار که در برنامه سوم توسعه اتخاذ شده‌اند در بخش راهکارهای مرتبط با تسهیل

جستجوی شغل عبارت‌اند از:

- ✓ ایجاد شبکه اطلاع‌رسانی در بازار کار به منظور ارائه خدمات به متقاضیان کار، کارفرمایان، سرمایه‌گذاران و برنامه‌ریزان در سطح کشور
- ✓ تأمین بخشی از هزینه‌های خدمات مشاوره‌ای، فنی و تخصصی و تربیت کارآفرینان به منظور تسهیل اشتغال جوانان و نیروهای کارآفرین برای ایجاد واحدهای کوچک تولیدی و نرم افزاری از طریق پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی
- ✓ حمایت از ایجاد و توسعه مراکز مشاوره شغلی و کاریابی غیردولتی برای متقاضیان کار در داخل و خارج از کشور توسط وزارت کار و امور اجتماعی
- ✓ حمایت از ایجاد تشكل‌های صنفی دانشجویی در دانشگاه‌ها برای ارائه خدمت مشاوره‌ای شغلی جهت آشناسازی و هدایت نیروی کار تحصیل کرده به سوی مشاغل آزاد متناسب با توانایی‌ها و استعدادهای فردی آنان در برنامه سوم توسعه توجه چندانی به امر برنامه‌ریزی به منظور اجرای برنامه‌های آموزشی به عنوان یکی از راهکارهای اصولی مقابله با بیکاری نشده است. در برنامه سوم توسعه عمده توجه در بخش آموزش به سمت توسعه فضاهای امکانات و تجهیزات آموزشی بوده است و این امر که ماهیت و کیفیت آموزش‌های ارائه شده در ارتباط با بازار کار (که غالباً توسط سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای ارائه می‌شود)، تا چه میزان پاسخگوی نیازهای موجود است نشده بود. چنانچه اشاره شد در بخش توسعه آموزش‌ها برنامه دولت صرفاً به اعطای تسهیلات با هدف ایجاد مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای محدود شده بود و تنها سیاست دولت در امر اجرای برنامه‌های آموزشی به سازمان صدا و سیما با هدف توسعه کسب و کارهای کوچک کم هزینه مربوط بوده است.

### ۳-۲-۱-۸- بررسی وظایف قانونی دستگاه‌ها در امر توسعه اشتغال در برنامه سوم توسعه

بررسی فصل ششم قانون برنامه سوم توسعه بیانگر آن است که وزارت‌خانه‌های وقت کشور، امور اقتصاد و دارایی، صنایع، کار و امور اجتماعی، نفت، نیرو، پست و تلگراف و تلفن و امور خارجه و نیز بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه و صدا و سیما هر یک به نحوی در امر توسعه اشتغال دخیل شده‌اند. البته مسئولیت‌های محوله جنبه‌های مختلفی دارد. مسئولیت وزارت کشور انتقال فرصت‌های شغلی در اختیار اتباع بیگانه به جویندگان کار ایرانی بوده است. وزارت امور خارجه نیز عضو کمیته‌ای بوده است که با هدف اعزام نیروی کار به خارج کشور، تشکیل آن پیش‌بینی شده بود. وزارت‌خانه‌های نفت و نیرو، و پست و تلگراف و تلفن نیز وظیفه ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی لازم جهت ایجاد شهرک‌ها و نواحی صنعتی را دارا بوده‌اند.

به استثنای سازمان صدا و سیما، سایر دستگاه‌ها وظیفه ارائه تسهیلات مالی لازم در راستای توسعه اشتغال در قالب وام‌های بانکی، سود یارانه تسهیلات و تخفیفات بیمه‌ای و مالیاتی را داشته‌اند. سازمان صدا و سیما هم مکلف شده بود با همکاری سایر دستگاه‌های دولتی برنامه‌های آموزشی را با هدف توسعه کسب و کارهای کوچکی که نیاز به سرمایه اندک دارند، اجرا نماید.

شایان ذکر است کلیه سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت در برنامه سوم توسعه متوجه بخش‌های خصوصی و تعاوی بوده است. بر اساس فصل نخست برنامه سوم توسعه دولت مکلف بود تا پایان اجرای قانون مذکور معادل ۵ درصد از کارکنان فعال در بخش دولتی را کاهش دهد.

## ۲-۲-۸- برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۸۸) با رویکرد اقتصاد دانایی محور و تعامل با اقتصاد جهانی تدوین شد. هر چند اهداف و سیاست‌های کلی بازار کار در قانون برنامه چهارم توسعه به طور مبسوط تشریح نشد اما به استناد ماده ۱۵۵ این قانون دولت موظف به تدوین استناد ملی، بخشی و فرابخشی شد تا این استناد مبنای تنظیم برنامه‌های سالانه و بودجه سنتوتی قرار گیرد. بر این اساس، سند ملی «توسعه اشتغال و کاهش بیکاری» تهیه شد که در آن اهداف و سیاست‌های بازار کار برای یک دوره پنج ساله مشخص شد.

در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مندرج در ردیفهای ۱۰، ۳۴، ۳۶ و ۳۷ بر نکاتی چون «اصلاح نظام آموزشی کشور شامل آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش عالی و کارآمد کردن آن برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز برای تحقق اهداف چشم انداز»، «تحقیق رشد اقتصادی پیوسته، باثبتات و پرستتاب، متناسب با اهداف چشم انداز و ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری»، «تلash برای دست‌یابی به اقتصادی متنوع و متکی بر منابع دانش و آگاهی، سرمایه انسانی و فناوری نوین» و «ایجاد ساز و کار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار و آب و خاک و...)»، تأکید شده است.

همچنین در متن قانون برنامه چهارم توسعه نیز در بسیاری از موارد، به موضوع اشتغال و رفع بیکاری پرداخته شده است. این برنامه با تنفيذ مواد اصلی فصل ششم (اشغال‌زایی) برنامه سوم توسعه، سعی در ارتقای جایگاه اشتغال در مباحث برنامه و بودجه را داشته است.

## جدول ۳. مواد قانونی مرتبط با اشتغال در برنامه چهارم توسعه

ماده و تبصره	منظور	از محل	موضوع
۱۱ ماده	اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی، دامپروری و احداث ساختمان و مسکن و تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی که ویژگی عمدۀ آنان اشتغالزای است	۳ درصد سپرده قانونی نزد بانک مرکزی بر مبنای درصد سال ۱۳۸۳	اعتبارات در اختیار بانک کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن (هر یک ۱ درصد) قرار گیرد
۲۴ ماده	رشد اقتصادی و ارتقای فناوری ارتقای کیفیت تولیدات، افزایش فرصت‌های شغلی و افزایش صادرات	تعهد و تضمین مالی دولت از محل وجوده مربوطه و استفاده از معادل یک در هزار و کل سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی واقعی علاوه بر بودجه سالانه در دیفهای پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی	جلب سرمایه‌گذاری خارجی
۲۷ ماده	ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و اشتغال در سطح کشور به ویژه مناطق کمتر توسعه یافته	تأمین اعتبارات از طریق وجوده اداره شده در قالب لواح بودجه سنواتی	تأمین تسهیلات متناسب با سهم مقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا
۴۱ بند ۵ ماده	بهبود فضای کسب و کار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون	-	بازنگری قانون و مقررات مربوط به نیروی کار با سازوکار سه جانبه‌گرایی (دولت-کارگر-کارفرما)
۵۲ ماده بند ز	دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته	تأمین اعتبارات عمومی بخش آموزش	به کار گیری حداکثر نیمی از میزان مازاد بر سهمیه خروجی پیش‌بینی شده با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته
۵۵ ماده	گسترش دانش و مهارت، اصلاح هرم تحصیلی نیروی کار و ارتقاء و توامندسازی سرمایه‌های انسانی و ایجاد فرصت‌های شغلی برای جوانان	-	-
۷۵ بند ۵ ماده و ۷ ماده	بهره‌گیری از قابلیت‌ها و مزیت‌های سرزمن در راستای ارتقاء نقش و جایگاه بین‌المللی کشور	-	آماده‌سازی عرصه‌های مختلف سرزمین برای پذیرش فعالیت‌های جدید و ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با قابلیت هر منطقه و بهره‌گیری از قابلیت‌های مناطق روزتایی
۹۵ بند ۵ ماده	استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و ...	-	طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توامندسازی، جلب مشارکت‌های اجتماعی، آموزش مهارت‌های شغلی و مهارت‌های زندگی به ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین درآمدی در کشور
۹۶ ماده بند و	پوشش جمعیتی، خدمات و حمایت‌های مالی از طریق فعالیت‌های بیمه‌های، حمایتی و امدادی	درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم	اتخاذ تابیر مورد نیاز برای کاهش طول دوره استفاده از مقررات بیکاری در جهت تنظیم بازار کار
۱۰۱ ماده	تپیه برنامه ملی توسعه کار شایسته	-	گسترش حمایت‌های اجتماعی، حق پیغیری حقوق صنفی و مدنی کارگری، اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و روابط کار، اشتغال مولد، اتخاذ تابیر لازم برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور

توانمندسازی جوانان، زنان، فارغ التحصیلان و سایر افراد جویای کار در راستای برقراری تعاملات اجتماعی و توانمندسازی بنگاههای کوچک و متوسط	-	تهیه برنامه توسعه بخش تعاونی	ماده ۱۰۲ بند الف
پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز در لواجع بودجه سنواتی	-	تفویت نقش زنان در جامعه و توسعه فرصت‌ها و گسترش سطح مشارکت آن‌ها در کشور	ماده ۱۱۱ بند الف
تهیه برنامه ساماندهی امور جوانان	-	تبیین و تقویت جایگاه جوانان در جامعه و رفع دغدغه‌های شغلی	ماده ۱۱۲
برخی از وزارت‌خانه‌ها، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط مجازند در اجرای طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و خدمات اجتماعی خود از ظرفیت جوانان کشور استفاده کنند	-	به کار گیری جوانان در سازندگی و فعالیت‌های اجتماعی	ماده ۱۲۶
بررسی عملکرد متغیرهای کلان و بخشی، از جمله تولید، سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی و اشتغال و بیکاری	-	ارائه گزارش نظارت به منظور حسن اجرای برنامه چهارم توسعه	ماده ۱۵۷

## ✓ اهداف کمی و کیفی بحث اشتغال‌زاگی در برنامه چهارم توسعه

- افزایش نرخ مشارکت نیروی کار به ۴۳ درصد در پایان برنامه.
- کاهش نرخ بیکاری کل کشور به ۸/۴ درصد.
- کاهش نرخ بیکاری زنان به ۹/۳ درصد.
- کاهش نرخ بیکاری جوانان به ۱۲/۶ درصد و دانشآموختگان دانشگاه‌ها و مناطق روستایی به ۸/۴ درصد.
- کاهش فاصله بالاترین و پایین‌ترین نرخ بیکاری استانی به ۵/۵ درصد.
- ایجاد متوسط سالانه حدود ۹۰۰ هزار فرصت شغلی جدید.
- اعزام حدود ۱۰۰ هزار نفر نیروی کار طی برنامه به خارج از کشور.
- افزایش اعتبارات وجوده اداره شده به میزان ۲۰ درصد در سال.
- کاهش سالانه شاغلان خارجی غیرمجاز به میزان ۲۰ درصد نسبت به سیاست‌ها و خط مشی‌های سال پایه.
- اصلاح قوانین کار و تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری به منظور افزایش انعطاف پذیری بازار کار و کاهش هزینه‌های استفاده از نیروی کار.
- بسترسازی و اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار برای بهبود و ارتقای شاخص‌های کار شایسته
- افزایش انطباق بین شغل و مهارت و دستمزد نیروی کار در بخش دولتی در راستای ارتقای بهره‌وری نیروی کار.

- بستر سازی برای توسعه مشاغل موقتی، پاره وقت و مشارکتی.
- کارآمد کردن نظام تأمین اجتماعی برای جلوگیری از حضور مجدد سالم‌مندان و اقشار کم درآمد در بازار کار.
- برقراری مشوق‌های مناسب برای ترغیب بیکاران در پیدا کردن شغل در استان‌های با نرخ بیکاری پایین.
- اصلاح و ساماندهی نظام اطلاعاتی بازار کار در راستای ارتقای سطح کیفی خدمات ارائه شده به جویندگان کار و کارفرمایان.
- ایجاد، اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی واحدهای کوچک و متوسط.
- اصلاح نظام آموزش کشور بر اساس نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی به منظور ارتقای توانایی، خلاقیت، نوآوری، خطرپذیری و توان آفرینی آموزش دیدگان.
- ارتقای سطح کیفی آموزش نیروی کار با تأکید بر آموزش‌های معطوف به بازار کار.
- حمایت از مراکز آموزش غیردولتی با تأکید بر آموزش‌های مهارتی.
- حمایت از مراکز رشد و کارآفرینی.
- توجه به متنوع سازی فعالیت‌های اقتصادی در مناطق روستایی با تأکید بر توسعه بخش‌های غیر کشاورزی.
- ایجاد بسترها مناسب برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی به منظور ایجاد اشتغال جدید.

### ✓ سیاست‌ها و خط مشی‌ها:

با عنایت به موارد قانونی مطرح شده مهم‌ترین سیاست‌ها و خط مشی‌های این برنامه در زمینه اشتغال عبارتند

از:

- بازنگری در قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار با ساز و کار سه جانبی‌گرایی (دولت، کارگر و کارفرما).
- گسترش بازار محصولات دانایی محور و دانش بنیان و گسترش نقش بخش خصوصی و تعاضی.
- تشویق سیستم بانکی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های اقتصادی و مناطق مختلف کشور با استفاده از یارانه نقدی و وجوده اداره شده و حساب ذخیره ارزی به منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری و اشتغال.
- تقویت صندوق‌های توسعه سرمایه‌گذاری دولتی و غیردولتی در راستای اعطای تسهیلات اشتغال‌زا.
- تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط.

- افزایش توان رقابت‌پذیری بنگاههای فعال در صنایع نوین و با فناوری بالا در راستای جذب دانشآموختگان.
  - بازنگری در رشته‌های دانشگاهی بر مبنای نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی
  - اصلاح در نظام آموزشی فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی و ارتقاء و توانمندسازی سرمایه‌های انسانی و همچنین کاهش فاصله سطح دانش و مهارت نیروی کار کشور با استاندارد جهانی
  - تدوین نظام استاندارد و ارزیابی مهارت نیروی کار با رویکرد بین‌المللی
  - استمرار نظام کارآموزی و کارورزی برای تمام آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی
  - تدوین نظام حمایت از بنگاههای دولتی و غیردولتی در توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی
  - طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی و آموزش مهارت‌های شغلی به ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین درآمدی
  - اتخاذ تدابیر مورد نیاز در استفاده از مقررات بیکاری به منظور تنظیم بازار کار اهداف و سیاست‌های بازار کار در برنامه چهارم گویای این واقعیت است که این برنامه در مقایسه با برنامه‌های قبلی، عمدۀ سیاست‌های بازار کار را مورد توجه قرار داده و برای هر یک از این سیاست‌ها راهکار اجرایی ارائه داده است.
- ضمن تدوین و تنظیم سیاست‌ها و خط مشی‌های اتخاذ شده برای تحقق اهدافی که عنوان شد، از مهم‌ترین اقدام‌های انجام شده طی سال اول برنامه چهارم توسعه، تدوین آیین‌نامه اجرایی اعطای تسهیلات به بنگاههای کوچک کارآفرین و زودبازده اقتصادی است که هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۸/۱۹ آن را به تصویب رساند. از جمله اقدام‌های دیگر دولت، مصوبات شورای عالی اشتغال بوده که در دولت نهم این شورا به صورت منسجم‌تر و فعال‌تر به بررسی و تصمیم‌سازی در امور مربوط به اشتغال کشور پرداخته است. از جمله مصوبات مهم این شورا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

✓ بررسی عملکرد آیین‌نامه اجرایی بنگاههای اقتصادی زودبازده و کارآفرین.

طرح گسترش بنگاههای کوچک و زودبازده و کارآفرین به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در آبان ماه ۱۳۸۴ به تصویب هیأت وزیران رسید و اواخر بهمن ماه این سال اجرایی شد. هدف از طرح یاد شده، ساماندهی

فعالیت‌ها و حمایت‌های دولت در زمینه گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی، زودبازده و کارآفرین به منظور دست‌یابی به مقاصدی نظری توزیع عادلانه منابع در مناطق، به ویژه در مناطق محروم، افزایش تولید و صادرات غیر نفتی، تقویت تحرک اقتصادی، افزایش کارایی تسهیلات بانکی و تقویت کارآفرینی، اشتغالزایی و افزایش فرصت‌های شغلی جدید است. در آیین‌نامه این طرح بنگاه‌های کوچک به واحدهای تولیدی (کالا و خدمات) اطلاق می‌شود که میزان اشتغال آن‌ها کمتر از ۵۰ نفر باشد و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی در بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن، خدمات فرهنگی و آموزش (برای اجرای طرح‌های جدید، نیمه تمام و توسعه‌ای) مشمول دامنه این طرح است.

- ✓ تصمیم‌گیری در خصوص نحوه توزیع اعتبارات اشتغالزایی ردیف ۵۰۳۶۱۰ بند ۱۱ تبصره قانون بودجه سال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ و تعامل مؤثر با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط.

بر اساس بند ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۵ به دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی اجازه داده می‌شود اعتبارات کمک‌های فنی و اعتباری به بخش خصوصی و تعاونی و همچنین اعتباراتی که در قانون در زمینه‌های اشتغالزایی و توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی و تعاونی به تصویب رسیده است بر اساس مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان و طبق قراردادهای منعقده با بانک‌های عامل، صندوق تعاون، صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی، صندوق حمایت از صنایع کوچک و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و یا مؤسسه‌های اعتباری مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در قالب وجوده اداره شده برای پرداخت تسهیلات به متضایان اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری، پرداخت یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی یا به صورت تلفیقی در اختیار بانک‌های عامل یا مؤسسات مذکور قرار دهند.

- ✓ بررسی کاهش هزینه مبادله ناشی از مقررات تأمین اجتماعی.
- ✓ تصویب سیاست‌های لازمالاجرا از سوی تمام سازمان‌ها و نهادهای حمایتی در استفاده از اعتبارات اشتغالزایی موضوع ماده ۵۵ قانون الحق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
- ✓ حمایت مالی از بنگاه‌های کارآفرینی موردن حمایت مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری از محل قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور.
- ✓ تصویب نهایی دستورالعمل فرم کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی.
- ✓ موافقت با تأسیس دانشکده کارآفرینی در دانشگاه تهران و اعمال حمایت‌های لازم از آن.
- ✓ موافقت با راهاندازی مراکز مشاوره کارآفرینی و اشتغال در دانشگاه‌های کشور و حمایت از آن‌ها.



جدول ۴. سیاست‌های بازار کار در برنامه چهارم توسعه

ردیف	نام سیاست بازار کار	موضوع سیاست
۱	سیاست‌های کلان اقتصادی	گسترش بازار محصولات دانایی محور و داش بنیان سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی به طرح‌های اشتغالزا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته معافیت حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته اعطای تسهیلات قرض الحسن و ارزان قیمت به بنگاه‌های کوچک اعطای تسهیلات ارزی از محل حساب ذخیره ارزی به طرح‌های سرمایه‌گذاری تقویت نهادهای تقویت‌کننده بنگاه‌های کوچک و متوسط افزایش توان رقابت‌پذیری بنگاه‌های فعال در صنایع نوین با فناوری بالا برای جذب دانشآموختگان دانشگاهی استمرار سیاست توسعه بخش خصوصی از طریق واگذاری بخشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی
۲	سیاست‌های فعال بازار کار	سیاست گسترش سرمایه‌گذاری در قالب یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی سیاست اعطای تسهیلات یارانه‌ای و ارزان قیمت به طرح‌های کوچک و توسعه خود اشتغالی استمرار نظام توسعه کارآموزی و کارورزی برای تمام آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض الحسن توسعه اشتغال روستایی و توسعه منابع کوچک سیاست‌های تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای جذب نیروی کار جدید اصلاح و بهبود نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان سیاست جایگزینی نیروی کار داخلی به جای خارجی سیاست گسترش مشارکت زنان در بازار کار و تقویت مهارت‌های آنان متناسب با نیازهای جامعه و فناوری‌های روز سیاست اعزام نیروی کار به خارج از کشور از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی در خارج سیاست توسعه مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای از طریق اعطای وام یارانه‌ای طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی و آموزش مهارت‌های شغلی به ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین درآمدی گسترش برنامه توسعه کار شایسته با رویکردهای توین بین‌المللی
۳	سیاست‌های تنظیم بازار کار	بازنگری در قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار، با سازوکار سه گانه‌گرایی (دولت، کارگر و کارفرما) بازنگری در رشته‌های دانشگاهی بر مبنای نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی
۴	سیاست‌های حمایتی و منفعل بازار کار	در این زمینه هیچ سیاستی در قالب برنامه لحاظ نشده و تنها پرداخت بیمه بیکاری به نیروی کار بیکار شده تعلق می‌گیرد که منابع آن از صندوق بیمه بیکاری تأمین می‌شود و تنها موضوع «اتخاذ تدابیر مورد نیاز در استفاده از مقرری بیکاری در جهت تنظیم کار» در برنامه گنجانده شده است.

### ۸-۳-۱- ارزیابی و تحلیل و چگونگی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اشتغال در استان و نقاط قوت و ضعف آن

#### ۸-۳-۲- بررسی عملکرد قانون برنامه سوم توسعه در توسعه اشتغال

بررسی شرایط بازار کار کشور در ابتدای اجرای قانون برنامه سوم توسعه مبین آن است که در سال ۱۳۷۸، جمعیت فعال و شاغل در کشور به ترتیب ۱۸۴۲۸ و ۱۶۰۰۵ هزار نفر بوده است. همچنین جمعیت بیکار و نرخ بیکاری در سال ۱۳۷۸ معادل ۲۴۲۳ هزار نفر و ۱۳/۱ درصد بوده است.

شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور و نیز افزایش جمعیت موجب شد که بیکاری به عنوان مهم ترین دغدغه دولت در طول برنامه سوم توسعه مطرح شود و یکی از فصول قانون برنامه (فصل ششم) به بحث سیاست‌های اشتغال اختصاص یابد.

در این برنامه سیاست‌های اشتغال به گونه‌ای تنظیم و هدف‌گذاری شده بود تا بتواند به طور متوسط سالانه حدود ۷۶۵ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد کند به طوری که نرخ بیکاری در پایان برنامه از ۱۶ درصد به ۱۲/۶ درصد کاهش یابد. از جمله اهداف مورد نظر دیگر می‌توان به کاهش عدم تعادل‌های بازار کار در مناطق کشور و گروه‌های خاص و ارتقای سطح کیفی نیروی کار به لحاظ مهارت‌های فنی و حرفه‌ای و نیز گسترش حمایت از بیکاران اشاره کرد.

از مهم‌ترین خط مشی‌ها و سیاست‌های اتخاذ شده برای دست‌یابی به این اهداف می‌توان توسعه و گسترش سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های شغلی توسط بخش غیردولتی، کاهش هزینه‌های استفاده از نیروی کار از طریق تخفیف‌های بیمه‌ای، اصلاح نهادها و قوانین ناظر بر بازار کار، سیاست‌های جایگزینی نیروی کار و ایجاد اشتغال در خارج از کشور و اعزام نیروی کار و توسعه امور آموزشی را نام برد.

جدول (۵) حاوی اطلاعات مرتبط با بازار کار طی سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه است.

جدول ۵. جمعیت شاغل، فعال، نرخ بیکاری و نرخ مشارکت نیروی کار طی سال‌های برنامه سوم توسعه

سال	جمعیت شاغل (نفر)	جمعیت فعال (نفر)	بیکاری (درصد)	نرخ مشارکت (درصد)
۱۳۷۹	۱۶۴۴۴۴۹۰	۱۹۱۱۷۶۷۴	۱۴	۳۷/۳۸
۱۳۸۰	۱۶۸۸۴۰۱۸	۱۹۸۰۳۶۶۶	۱۴/۷	۳۷/۷۸
۱۳۸۱	۱۷۵۹۶۲۲۳	۲۰۴۱۸۹۵۵	۱۳/۸	۳۸/۱۸
۱۳۸۲	۱۸۲۸۷۱۷۸	۲۱۰۰۶۴۳۲	۱۲/۹	۳۸/۵۹
۱۳۸۳	۱۸۹۰۶۰۰۰	۲۱۵۶۸۳۶۸	۱۲/۳	۳۹

مأخذ: مرکز آمار ایران

مقایسه عملکرد این برنامه با اهداف آن حاکی از آن است که عملکرد خالص اشتغال ایجاد شده در هر سال با متوسط رشد سالانه ۳/۴ درصدی شاغلان، ۵۸۰ هزار شغل بوده است در حالی که هدف پیش‌بینی شده، خالص اشتغال ایجاد شده با متوسط رشد سالانه ۴/۶ درصدی شاغلان، ۷۶۵ هزار شغل است که نشان‌دهنده تحقق ۷۶ درصدی هدف است. همچنین در این دوره نرخ بیکاری از ۱۳/۱ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۱۲/۳ درصد در سال ۱۳۸۳ کاهش یافت.

اگرچه در برنامه سوم توسعه رشد چشمگیری در ایجاد اشتغال در مقایسه با عملکرد کمی ایجاد فرصت‌های شغلی در برنامه‌های اول و دوم ملاحظه می‌شود اما با عملکرد نه چندان موفق اهداف کیفی برای اصلاح ساختار بازار کار مواجه هستیم و در برخی از حوزه‌های بازار کار مانند زنان، جوانان و به ویژه دانشآموختگان دانشگاه‌ها و مناطق کشور عدم تعادل وجود دارد و همچنین گسترش پدیده چند شغلی و پرکاری موجب شد که بهره‌وری نیروی کار در سطحی پایین باشد.

در طول سال‌های این برنامه کمک‌های فنی و اعتباری یارانه‌دار به آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای و انتقال برخی از رشته‌های مراکز دولتی به آموزشگاه‌های آزاد یکی از اقدام‌های وزارت کار و امور اجتماعی بود که موجب فعال‌تر شدن بخش غیردولتی شد و همچنین تسهیلاتی که در قالب وجود اداره شده و سایر تسهیلات اشتغال‌زا اعطای شد آثار مثبتی بر سرمایه‌گذاری خصوصی و اشتغال داشت.

افزایش خوداشتغالی مبنی بر کارآفرینی و گسترش بنگاه‌های اقتصادی نیز از دیگر سیاست‌های فعال بازار کار است که در این ارتباط در برنامه سوم توسعه سر فصل‌های آموزشی برای گسترش مدیریت کارآفرینی تهیه و تدوین و دوره‌های آموزشی در حمایت از کارآفرینان در صنایع کوچک، برگزار شد. در مورد میزان اثربخشی ماده قانونی جمع آوری و خروج تمام اتباع خارجی فاقد پروانه کار (ماده ۴۸)، وضعیت نامناسب افغانستان و تعهدات بین‌المللی در خصوص عدم اخراج مهاجران فاقد پروانه کار، در عمل اجرای این ماده قانونی را با مشکلات عمدی مواجه ساخت.

همچنین در خصوص موضوع اعزام نیروی کار ایرانی به خارج از کشور (ماده ۵۳) اگرچه انعقاد یادداشت تفاهم و پروژه همکاری با برخی از کشورها صورت گرفته و برنامه همکاری مشترک با سازمان بین‌المللی کار تدوین گردیده است لیکن از نظر عملکرد پیشرفت قابل توجهی نداشته است. عمدترين دلایل عدم ثمربخشی مطلوب این ماده را می‌توان عدم شفافیت در چگونگی رویکردهای تعاملی و رابطه با کشورهای جهان، عدم سرعت در انتخاب و انتصاب وابستگان کار در کشورهای هدف و محدود بودن پذیرش نیروی کار از سوی کشورهای پذیرنده دانست.

ماده ۵۰ برنامه که مربوط به ایجاد اشتغال از طریق حمایت از سرمایه‌گذاران مناطق محروم و کمتر توسعه یافته به سرانجام نرسیده و دلیل آن عدم اختصاص بودجه به منظور راهاندازی و شروع فعالیت عملیاتی صندوق و نبود معیار مشخصی برای تفکیک مناطق توسعه نیافته و محروم بود.

در خصوص تسهیلات پرداختی ماده ۵۶ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی می‌توان گفت که در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ به صورت وام خوداستغالی پرداخت گردید اما از سال ۱۳۸۱ با اصلاح آیین‌نامه مذکور پرداخت این وام‌ها متوقف شد و تنها کارفرمایان مجاز به استفاده از این تسهیلات شدند. عملکرد تسهیلات این ماده در پایان سال ۱۳۸۱ نشان می‌دهد جمع تسهیلات پرداختی در قالب تسهیلات قدیم و جدید برابر ۱۱۰۶۷ میلیارد ریال بود. که ۲۶۲۸ میلیارد ریال آن به تسهیلات پرداختی طرح قدیم و ۸۴۳۹ میلیارد ریال به تسهیلات پرداختی طرح جدید اختصاص داشت. نسبت عملکرد تسهیلات پرداختی بانک‌ها در قالب این ماده قانونی به سهمیه تعیین شده بانک‌ها در این خصوص معادل ۱۱۵ درصد بود. افزایش در مانده سال ۱۳۸۲ در مقایسه با پایان سال ۱۳۸۱ معادل ۳۷۹.۵ میلیارد ریال و افزایش در مانده سال ۱۳۸۳ در مقایسه با پایان سال ۱۳۸۲ معادل ۳۹۷۴ میلیارد ریال بوده است. در مجموع مانده تسهیلات اعطایی در قالب ماده ۵۶ قانون برنامه سوم در پایان سال ۱۳۸۳ به رقم ۱۵۴۱۳.۱ میلیارد ریال رسید. از این رقم ۱۱.۱۷ درصد آن به اشخاص حقیقی و مابقی آن یعنی ۸۲.۹ درصد آن به کارفرمایان و بنگاه‌ها پرداخت شد.

در خصوص عملکرد صندوق بیمه بیکاری نیز به عنوان سیاست منفعل و حمایتی بازار کار می‌توان گفت که بر اساس ماده (۱) قانون بیمه بیکاری، کلیه مشمولین قانون تأمین اجتماعی که تابع قانون «کار» و «کار کشاورزی» هستند مشمول این قانون هستند. بر اساس مفاد این قانون حمایت و هدایت بیکاران مشمول این قانون به عهده وزارت کار و امور اجتماعی است و در مقابل سازمان تأمین اجتماعی عهده‌دار دریافت حق بیمه و تنظیم اسناد و مدارک بیمه‌شدگان و پرداخت مقرری به آن‌ها است. تنها محل درآمد صندوق بیمه بیکاری حق بیمه‌ای است که به موجب ماده (۵) قانون مذکور به میزان ۳ درصد مزد بیمه شده، تعیین گردیده است. حق بیمه مذکور توسط کارفرما پرداخت می‌شود.

بر اساس ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مدت پرداخت مقرری بیمه بیکاری برای افراد مجرد حداقل ۶ ماه و حداقل ۳۶ ماه و برای افراد متاهل حداقل ۱۲ و حداقل ۵۰ ماه است. فرد مشمول بیمه بیکاری لازم است قبل از بیکار شدن حداقل دارای ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه باشد. بر اساس آمار موجود در پایان سال ۱۳۸۳ تعداد مقرری بگیران صندوق بیمه بیکاری به ۱۳۳۵۵۲ نفر بالغ گردید که در مقایسه با سال اول شروع برنامه سوم که ۷۱۹۳۸ نفر بوده است از رشد ۸۵ درصدی برخوردار بوده است.

در خصوص مواد (۵۰)، (۵۵)، (۵۶) و (۵۷) که اختصاص به تسهیلات بانکی در بودجه‌های سنتی دارد عملکرد آن طی سال‌های برنامه سوم بدین گونه است. در سال ۱۳۷۹ که به عنوان اولین سال شروع برنامه سوم

توسعه اقتصادی است، مطابق بند «ج» تبصره قانون بودجه سال ۱۳۷۹ مقرر شد مبلغ ۲۳۶۸ میلیارد ریال به اهداف اشتغالزایی تخصیص داده شود اما عملکرد بانک‌ها نشان می‌دهد که مبلغ ۱۲۰۶.۸ میلیارد ریال توسط بانک‌های عامل به طرح‌های مصوب پرداخت شده است. در سال ۱۳۸۰ نیز از مبلغ مصوب ۱۳۵۰.۷ میلیارد ریال برای ۵۴۸ میلیارد ریال، توسط بانک‌های عامل پرداخت شده است. سال ۱۳۸۱ معادل ۹۳۲ میلیارد ریال برای اهداف اشتغالزایی تصویب شد که بانک‌های عامل ۸۷۷ میلیارد ریال به صورت اعطای تسهیلات به طرح‌های مصوب پرداخت کردند. در سال ۱۳۸۲ از مبلغ ۸۸۱ میلیارد ریال مصوب تسهیلات اشتغالزایی بانک‌های عامل مبلغ ۷۵۵ میلیارد ریال را برای طرح‌های مصوب پرداخت نمودند. عملکرد بانک‌های عامل در سال ۱۳۸۳ نشان می‌دهد که از مبلغ ۶۴۱ میلیارد ریال بودجه مصوب مبلغ ۴۵۵.۳ میلیارد ریال به امر اشتغالزایی اختصاص دادند. جدول زیر میزان تسهیلات تکلیفی با هدف اشتغالزایی را نشان می‌دهد. در مجموع ۳۸۴۲ میلیارد ریال تسهیلات تکلیفی در برنامه سوم برای طرح‌های اشتغالزایی اختصاص داده شده است.

جدول ۶. میزان تسهیلات مصوب و عملکرد بانک‌های عامل برای اشتغالزایی در برنامه سوم ( واحد: میلیارد ریال)

موضوع	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	مجموع برنامه
میزان مصوب تسهیلات اشتغالزایی	2368	1350.7	932	881	6173.5
عملکرد	1206.8	548.6	877	755	3842.7

مأخذ: ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۱۳۷۹-۸۳

در خصوص وجوده اداره شده که مرتبط با ماده (۵۴) قانون برنامه است می‌توان گفت که در سال ۱۳۷۹ از مبلغ ۳۰۰۰ میلیارد ریال سقف وجوده اداره شده مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال آن بابت اشتغال جانبازان و ۳۵ میلیارد ریال برای کنترل و انسداد مرزهای شرقی کشور اختصاص یافته است. عملکرد بانک‌های عامل نشان می‌دهد که درصد بسیار کمی از باقی مانده آن یعنی ۲۶۶۵ میلیارد ریال جذب شده است. عملکرد بانک‌های عامل در سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که ۲۴۱۰ میلیارد ریال اعتبار برای اشتغالزایی اختصاص داده شده است. در سال ۱۳۸۱ نیز مبلغ تخصیص داده شده برای اشتغالزایی ۲۷۰۰ میلیارد ریال بود. در سال ۱۳۸۲ به موجب ردیف ۵۰۳۶۱۰ قانون بودجه مقرر شده بود مبلغ ۴۵۰۰ میلیارد ریال اعتبار به طرح‌های سرمایه‌گذاری اختصاص یابد. شایان ذکر است از آنجا که بانک‌های عامل طی سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ موظف گردیده بودند تا دو برابر اعتبار ابلاغی در خصوص طرح‌های بخش کشاورزی و خدمات و سه برابر اعتبار ابلاغی در بخش صنعت طرح پذیرش کند لذا شورای عالی اشتغال مقرر نمود که اعتبارات منظور شده در قالب ردیف فوق در سال ۱۳۸۲ عمدهاً جهت پرداخت

تعهدات قبلی بانک‌ها مورد استفاده قرار گیرد. در مجموع از بابت وجوده اداره شده اشتغالزایی از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ بانک‌های عامل جمعاً ۱۶۲۷۴.۸ میلیارد ریال طرح تصویب شد و ۹.۱۲۰۲۹ میلیارد ریال تسهیلات پرداخت گردید. از این محل حدود ۲۷۴ هزار نفر فرصت شغلی ایجاد گردیده است.<sup>۱</sup>

صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی نیز از جمله سیاست‌هایی است که طی برنامه سوم در قالب قوانین بودجه مورد توجه قرار گرفت. مبالغ این صندوق در راستای حمایت از فرصت‌های شغلی برای اعطای تسهیلات به طرح‌های زودبازده اشتغالزا و خود اشتغالی به کار گرفته می‌شد. در سال ۱۳۷۹ مبلغ ۷.۳۴۰ میلیارد ریال در اختیار صندوق قرار گرفت. همچنین طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ بر اساس قوانین بودجه به ترتیب ۵۰۰، ۴۰۵، ۵۰۰ و ۵۰۰ میلیارد ریال به عنوان افزایش سرمایه دولت در اختیار صندوق قرار گرفت.

استفاده از درآمدهای ارزی نیز از جمله سیاست‌هایی است که طی برنامه سوم به منظور حمایت از طرح‌های اشتغالزایی به کار گرفته شد. عملکرد تسهیلات ارزی از محل حساب ذخیره ارزی تا پایان سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که قراردادهای منعقد شامل ۲۱۰ طرح به ارزش ۹.۵۳۶ میلیون دلار است. در سال ۱۳۸۱ نیز قراردادهای منعقد شامل ۳۹۷ طرح به ارزش ۱۸۲۵.۶ میلیون دلار است. عملکرد تسهیلات ارزی در پایان سال ۱۳۸۲ نشان می‌دهد که ارزش کل قراردادهای مصوب ۸۰۵۴.۵ میلیون دلار و ارزش طرح‌های منعقد شده ۴۲۸۷.۲ میلیون دلار بوده است. در نهایت در سال ۱۳۸۳ بر اساس آمار عملکرد تسهیلات اعطایی ارزش کل طرح‌های مصوب ۱۰۲۵۷ میلیون دلار و ارزش طرح‌هایی که دارای قرارداد با مشتریان هستند ۲.۶۸۷۴ میلیون دلار بوده است. جدول زیر عملکرد حساب ذخیره ارزی را طی سال‌های مختلف برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد.

جدول ۷. عملکرد حساب ذخیره ارزی در مورد طرح‌های اشتغالزایی واحد: میلیون دلار

۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	موضوع
۲.۶۸۷۴	۵.۸۰۵۴	۶.۱۸۲۵	۹.۵۳۶	ارزش طرح‌های منعقد شده

مأخذ: ترازنامه بانک مرکزی ۱۳۸۰-۸۳

عملکرد سیاست‌های بازار کار در ایران در طول برنامه سوم بیان‌کننده آن است که به استثنای سیاست‌های حمایتی و منفعل بازار کار (برای بیکاران)، دیگر سیاست‌ها در قالب برنامه لحاظ شده بود اما در عمل برخی از این

۱ ترازنامه بانک مرکزی، ۱۳۸۳

سیاست‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفت. آنچه بیش از همه مورد تأکید بوده سیاست‌های مربوط اصلاح قوانین و مقررات بازار کار در این برنامه است که پیش‌بینی می‌شد اجرای آن‌ها منجر به انعطاف‌پذیری بیشتر بازار کار و جریان ورود و خروج نیروی کار شود. در حالی که این سیاست تنها در قالب برنامه گنجانده شده است و نتیجه عملی ندارد. در عین حال اجرای سیاست‌های فعال بازار کار توسط دولت و ایجاد بسترها مناسب برای توسعه سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی به منظور افزایش فرصت‌های شغلی در مقایسه با برنامه‌های گذشته فعال‌تر شده و اثر این تحرک در بهبود نسبی عملکرد اشتغال مشهود بوده است.

### ۸-۳-۲- بررسی عملکرد قانون برنامه چهارم در توسعه اشتغال

بر اساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ نرخ بیکاری در سال ۱۱/۲، ۱۳۸۵ درصد بوده است. این عملکرد به معنای تحقق حدود ۹۰ درصد از اشتغال برنامه‌ریزی شده است.

در مجموع طی پنج سال برنامه چهارم توسعه، دولت موفق شد با ایجاد یک میلیون و ۷۰۰ هزار شغل جدید (به طور متوسط سالانه ۳۳۰ هزار فرصت شغلی جدید) ایجاد کند. در این دوره بهترین عملکرد ایجاد اشتغال در سال ۱۳۸۵ با ایجاد حدود یک میلیون شغل جدید به وقوع پیوست و ضعیفترین عملکرد مربوط به سال ۱۳۸۷ بود که در آن سال نه تنها شغل جدیدی ایجاد نشد، بلکه حدود ۶۰۰ هزار فرصت شغلی نیز از دست رفت.<sup>۱</sup>

به علاوه، متوسط ایجاد سالانه ۳۳۰ هزار فرصت شغلی جدید طی برنامه چهارم توسعه در حالی است که متوسط ایجاد اشتغال در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۸۳) برابر ۶۸۰ هزار فرصت شغلی در سال ۳/۴ میلیون شغل در طول برنامه سوم) بود.<sup>۲</sup> اگرچه نرخ بیکاری کل کشور در بهار سال ۱۳۸۷ به ۹/۶ درصد رسید اما این رقم پس از آن با افزایش مواجه شد به گونه‌ای که در بهار ۱۳۸۸، ۱۱/۱ و در بهار سال ۱۳۸۹، ۱۴/۶ درصد تخمین زده شد.

در خصوص بنگاه‌های کوچک می‌توان گفت که عملکرد طرح گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین از ابتدای اجرا تا سال ۱۳۸۷ نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۸۷ تعداد ۱۱۰۸ هزار طرح توسط کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری استان‌ها به سیستم بانکی معرفی شد، و تسهیلات مورد نیاز معادل ۶۳۸ هزار میلیارد ریال بوده، و فرصت‌های شغلی پیش‌بینی شده حدود ۳۱۶۰ هزار فرصت شغلی است. از لحاظ تعداد طرح‌های

<sup>۱</sup>- دنیای اقتصاد - ۲۹ فروردین ۱۳۹۰  
۵- همان:

<sup>۲</sup>- مهندسان مشاور آزمایش و توسعه البرز؛ مطالعه و تدوین سیاست‌های بازار کار در ایران؛ گزارش شماره ۱۳۸۹؛ ۳۲

بهره‌برداری شده، طرح‌های خود اشتغالی با ۴۷ درصد، از لحاظ اشتغال ایجاد شده و تسهیلات پرداخت شده بخش صنعت و معدن به ترتیب با ۱.۳۰٪ ۵۱ درصد بالاترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند. بر اساس آمار وزارت کار و امور اجتماعی در سال ۱۳۸۷ حدود ۴۹۰ هزار طرح به مرحله بهره‌برداری رسیده است. در مجموع از ابتدای اجرای طرح تاکنون از محل اعتبارات اعطای شده (۱۶۶ هزار میلیارد ریال) ۹۳۸ هزار فرصت شغلی ایجاد شده است.

بررسی ارقام مصوب و عملکرد تسهیلات تکلیفی در سال ۱۳۸۴ نشان می‌دهد از مبلغ ۲۲۷ میلیارد ریال تسهیلات تکلیفی مصوب، بانک‌های عامل ۲۱۲ میلیارد ریال پرداخت نموده‌اند. در سال ۱۳۸۵ نیز مبلغ ۴۰۹ میلیارد ریال از طریق بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات اشتغال‌زاکی تخصیص داده شد که برابر میزان مورد تصویب بود.

عملکرد بانک‌های عامل بابت وجود اداره شد، نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۴ مبلغ ۸ میلیارد ریال تسهیلات پرداخت نموده‌اند. از این محل حدود ۴ هزار نفر فرصت شغلی ایجاد گردیده است. در سال ۱۳۸۵ بانک‌های عامل ۴۰۹ میلیارد ریال تسهیلات پرداخت نموده‌اند که از این محل حدود ۳ هزار فرصت شغلی ایجاد گردیده است.

عملکرد حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد ارزش قراردادهای منعقده در سال ۱۳۸۴ برابر ۱۶۷۷ میلیون دلار، در سال ۱۳۸۵ برابر ۱۰۶۱ میلیون دلار است و در سال ۱۳۸۶ به ۳۷۱۰ میلیون دلار افزایش یافته است. جدول زیر عملکرد حساب ذخیره ارزی را با توجه به ارزش طرح‌های تصویب شده و قراردادهای منعقده نشان می‌دهد.

جدول ۸. عملکرد حساب ذخیره ارزی طی سال‌های ۱۳۸۴-۸۶ ( واحد: میلیون دلار)

۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	موضوع
3586	2282	2458	طرح‌های تصویب شده
3710	1061	1677	قراردادهای منعقده

مأخذ: ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۱۳۸۴-۸۶

صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی نیز از جمله سیاست‌هایی است که طی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به آمار موجود می‌توان گفت که در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ به موجب قانون بودجه مقرر گردید به ترتیب مبلغ ۳۰۰ و ۵۵۰ میلیارد ریال به عنوان افزایش سرمایه دولت در اختیار صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی قرار گیرد.

در خصوص مقرری بیکاری که سیاست حمایتی بازار کار محسوب می‌شود، می‌توان گفت که بر اساس آخرین آمار منتشر شده تعداد مقرری بگیران بیمه بیکاری در سال ۱۳۸۶ به ۱۴۸۹۱۴ نفر رسیده است که در مقایسه با ابتدای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴) که بالغ بر ۱۳۳۵۵۲ نفر بود از رشدی معادل ۱۱.۵ درصد برخوردار بوده است.

موارد یاد شده اقدامات دولت را در سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۶ در مورد سیاست‌های اشتغال نشان می‌دهد اما باید گفت مواد موجود در برنامه چهارم توسعه به طور کامل رعایت نگردیده است چرا که ماده (۱۰۱) برنامه که مربوط به تهیه برنامه ملی توسعه کار شایسته است، هنوز سندی ارائه نشده است. همچنین ماده (۱۵۷) نیز که به طور صریح دولت را به ارائه گزارش در خصوص عملکرد اقدامات ملزم نموده فقط در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ این ماده تحقق یافته و از سال ۱۳۸۵ به بعد هیچ گونه گزارشی مربوط به عملکرد دولت در خصوص شاخص‌های کلان اقتصادی و از جمله اشتغال منتشر نگردیده است. از این رو موارد مذکور تمامی سال‌های برنامه را شامل نمی‌شود و فقط به سال‌هایی محدود شده است که آمار و اطلاعات به صورت رسمی در دسترس بوده است.

### **۱-۳-۸- مقایسه سیاست‌ها و عملکرد برنامه‌ها**

سیاست گذاری و عملکرد بازار کار در برنامه‌های توسعه کشور از جنبه‌های مختلف قابل توجه است:

در برنامه‌های توسعه، بخش عمداتی از سیاست‌ها اثر مستقیم یا غیرمستقیم بر بازار کار دارند به گونه‌ای که در این برنامه‌ها با توجه به اهمیت اشتغال و هدف گذاری نرخ بیکاری، همواره سیاست‌های تدوین می‌شود که جهت‌گیری توسعه اشتغال و یا بهبود کیفیت اشتغال را دنبال می‌کند. سیاست‌های کلان مؤثر بر بازار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور در قالب سیاست‌های مالی، تجاری، سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های کوچک، سیاست‌های اعتباری، سیاست‌های حمایتی و توسعه بخش خصوصی و... بوده که اثربخشی هر یک این سیاست‌ها در هر یک از برنامه‌ها متفاوت بوده است.

سیاست‌های فعال بازار کار همواره یکی از سیاست‌های مهم در برنامه‌های توسعه کشور بوده به گونه‌ای که برنامه توسعه سوم و چهارم بخش عمداتی از ادبیات نظری سیاست‌های فعال بازار کار را در بر می‌گیرد. به طوری که سیاست‌های حمایتی و یارانه، سیاست‌های آموزشی، سیاست‌های حمایتی برای گروه‌های هدف، سیاست‌های توانمندسازی نیروی کار، سیاست‌های بیمه‌ای، سیاست‌های جستجوی شغل و... در این برنامه‌ها گنجانده شده. در

۱. ازوچی علاء الدین، ۱۳۸۶، تحلیل و ارزیابی سیاست‌ها و عملکرد بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای ایران

عمل اجرای برخی سیاست‌ها با محدودیت مواجه شده و برخی دیگر نیز اثر بخش بوده‌اند و اجرای آن‌ها در طول برنامه‌های توسعه استمرار پیدا نموده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش عمده بیکاری‌ها در ایران بیکاری ساختاری است و عمدۀ بیکاران به رغم تمایل برای یافتن شغل فرصت شغلی در زمان مناسب به دست نمی‌آورند. لیکن با توجه به اینکه سیاست‌های منفعل بازار کار در ایران چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرند و همان‌طور که اشاره شد اجرای این سیاست‌ها به طور مستقیم با وضعیت معیشتی جویندگان کار ارتباط دارد، معمولاً در برنامه‌های توسعه‌ای کشور توجهی به بهبود وضعیت موقتی بیکاران نشده است.

یکی از سیاست‌های مهم بازار کار در جهت انعطاف‌پذیری بازار کار و دستمزدها، سیاست‌های تنظیمی است که در قالب اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار و انطباق دستمزد و بهره‌وری در برنامه‌های توسعه‌ای کشور به آن‌ها اشاره شده است. عملکرد برنامه‌های توسعه‌ای نشان می‌دهد که این سیاست‌ها در عمل با مشکلاتی همراه بوده و کمتر به آن توجه شده است. نکته قابل توجه آنکه اصلاح نهادها و قوانین و مقررات در راستای اصلاح سطح کارایی نیروی کار در فرایند تولید و در نظر گرفتن منافع هر دو قشر کارگر و کارفرماس است. چرا که همواره اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار تنها منجر به اخراج نیروی کار از بنگاه اقتصادی نخواهد شد بلکه اصلاح و بازنگری و یا تدوین قوانین و مقررات در بازار کار می‌تواند در راستای تسهیل به کار گیری نیروی کار با هزینه کمتر باشد.

عملکرد برنامه‌های توسعه‌ای کشور از منظر شاخص‌های کلیدی بازار کار گویای این است که همواره عملکرد این شاخص‌ها با میزان هدف‌گذاری شده اختلاف داشته است. عملکرد کمی برنامه سوم توسعه در بخش بازار کار گویای آن است که ۷۶ درصد فرصت‌های شغلی پیش‌بینی شده محقق گردیده‌اند.

### ۴-۳-۸- بررسی عملکرد برنامه‌های توسعه سوم و چهارم در امر ایجاد اشتغال در استان زنجان

چنانچه اشاره شد اصلی‌ترین سیاست دولت در بخش اشتغال در ایران سیاست‌های فعال بازار کار است. این سیاست‌ها در سه بخش اصلی تخصیص اعتبارات باانکی به طرح‌های اشتغالزا، ایجاد و گسترش مراکز کاریابی با هدف اصلاح مکانیزم جستجوی کار و برقراری ارتباط میان جویندگان کار و کارفرمایان و نیز ارتقاء آموزش‌های

فنی و حرفه‌ای به منظور بهبود مهارت‌های نیروی کار در کشور اجرایی می‌گردد. لذا عملکرد برنامه‌های سوم و چهارم در ایجاد اشتغال با محوریت این سه رویکرد سیاسی ارزیابی می‌شود.

#### ✓ تخصیص اعتبارات بانکی به طرح‌های اشتغال زا

مهم‌ترین برنامه‌ای که طی سال‌های گذشته به اجرا درآمده است قانون اعطای تسهیلات به بنگاه‌های کوچک (دارای کمتر از ۵۰ نفر کارکن) و زودبازده است که در سال ۱۳۸۴ به تصویب هیئت دولت رسید. بر اساس ماده ۳ این قانون بانک‌های عامل مکلف شدند طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به تدریج ۲۰ الی ۵۰ درصد از منابع خود را در قالب تسهیلات ارزان قیمت بانکی در اختیار طرح‌های اشتغال‌زا زود بازده قرار دهند.

مطابق گزارش عملکرد تسهیلات بنگاه‌های اقتصادی زود بازده و کارآفرین استان زنجان که در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۱۵ توسط استانداری زنجان منتشر شده است از ابتدای اجرای طرح در سال ۱۳۸۴ تا تاریخ انتشار گزارش از محل تسهیلات موضوع آیین نامه «گسترش بنگاه‌های اقتصادی و کارآفرین» مبلغ ۸۶۷۳.۳۸ میلیارد ریال طرح به شبکه بانکی استان زنجان ابلاغ گردیده است تا جهت اعطای وام به طرح‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زا اقدام گردد. که در جدول ذیل اعتبارات ابلاغی به تفکیک سال ارائه گردیده است:

جدول ۹. میزان اعتبار ابلاغی به استان زنجان در راستای حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	جمع کل
میزان اعتبار ابلاغی به استان (میلیارد ریال)	۱۲۹۵/۸۲	۲۷۰۰	۲۷۴۵	۱۳۳۵/۶	۵۰	۵۴۶/۹۶
تسهیلات پایدار شده سال‌های ۸۸-۸۴ (تتمه اعتبار)	۶۲۷	سهم طرح‌های نیمه تمام				۸۶۷۳ / ۳۸
سهم طرح‌های قرارداد معقد نشده	۸۲۳					
سهم سرمایه در گردش	۷۲۶					
جمع کل	۲۱۷۶					

مأخذ: استانداری استان زنجان

مطابق این گزارش:

- تعداد طرح‌های ارسالی از سوی کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری استان به بانک‌های عامل ۱۵۰.۹۵ طرح بوده است. پیش‌بینی اشتغال‌زا این طرح‌ها ۳۶۷۸۰ نفر و تسهیلات درخواستی ۹۵۳۹۹۲۴ میلیون ریال (۹۵۳۹ میلیارد و ۹۲۴ میلیون ریال) بوده است.

- ۱۱۹۲۰ طرح با تسهیلاتی بالغ بر ۵۸۴۳۶۳۸ میلیون ریال (۵۸۴۳ میلیارد و ۶۳۸ میلیون ریال) و پیش‌بینی اشتغال‌زایی برای ۲۴۱۰۲ نفر (اشغال پیش‌بینی شده) به تصویب بانک‌های عامل استان رسیده است.
- تعداد ۱۰۷۱۵ طرح با میزان تسهیلات ۵۲۵۵۶۴۴ میلیون ریال (۵۲۵۵ میلیارد و ۶۴۴ میلیون ریال) و اشتغال‌زایی برای ۲۱۸۵۰ نفر بین مجریان و بانک‌های عامل استان عقد قرارداد شده است.
- مبلغ ۴۹۵۰۳۸۱ میلیون ریال (۴۹۵۰ میلیارد و ۳۸۱ میلیون ریال) تسهیلات برای ایجاد اشتغال برای ۲۱۶۸۱ نفر به تعداد ۱۰۶۸۶ طرح سرمایه‌گذاری پرداخت شده است. ۷۶۲۱ طرح با میزان تسهیلات دریافتی به مبلغ ۱۶۵۰۷۸۳ میلیون ریال (۱۶۵۰ میلیارد و ۷۸۳ میلیون ریال) به بهره‌برداری رسیده و برای ۱۴۶۸۳ نفر اشتغال ایجاد نموده است.

### ✓ ایجاد و گسترش مراکز کاریابی

شروع فعالیت کاریابی‌های غیردولتی به سال ۱۳۷۹ بر می‌گردد. کاریابی‌ها با عنوان دفاتر مشاوره شغلی و کاریابی غیردولتی در دو بخش داخل و خارج از کشور اجازه فعالیت گرفتند و رسماً واگذاری تصدی امور غیرضرور به بخش خصوصی صورت گرفت تعداد کاریابی‌ها در سال ۱۳۷۹ حدود صد مؤسسه بود که در سال ۱۳۸۹ به ۷۷۹ مؤسسه رسید و تقریباً ۸ برابر شد. به موازات افزایش تعداد کاریابی‌ها آمار عملکرد آن‌ها نیز افزایش یافته است.

توزیع کمی این مؤسسات در داخل و بین استان‌های کشور نامتقارن است. بیشترین تعداد کاریابی‌ها به ترتیب در استان‌های تهران، خراسان رضوی، فارس و اصفهان مستقر هستند و کمترین تعداد کاریابی به ترتیب مربوط به استان‌های خراسان شمالی، کرمانشاه، قم، ایلام، اردبیل و زنجان است. در حال حاضر تعداد ۱۲ مؤسسه کاریابی غیردولتی در استان زنجان در حال فعالیت هستند.

لازم به ذکر است که میزان جمعیت فعلی، سطح توسعه یافته‌گی استان، میزان فعالیت‌های اقتصادی و بازرگانی، وجود شهرک‌های صنعتی و صنایع تولیدی از جمله عواملی است که وجود و یا عدم وجود این مؤسسات را در یک استان توجیه می‌کند.

مؤسسه کاریابی صرف نظر از خدماتی که ارائه می‌کند یک واحد اقتصادی محسوب می‌شود که راهاندازی آن باید برای مدیر مؤسسه توجیه اقتصادی داشته باشد. در غیر این صورت واحد غیر فعل می‌گردد و یا فعالیت

کاریابی تحتالشعاع دیگر فعالیت‌های مدیر قرار می‌گیرد. به همین دلیل است که کاریابی‌های غیردولتی اغلب در مناطق پررونق شهری شکل می‌گیرند. به نظر می‌رسد ساختار پراکنش اشتغال در بخش‌های مختلف اقتصادی در استان زنجان عامل اصلی عدم گسترش فعالیت مؤسسات کاریابی در این استان است. چنانچه در بخش‌های پیشین این گزارش اشاره شد مشاغل گروه کشاورزی بیشترین سهم را در ایجاد اشتغال در استان زنجان داشته‌اند. ضمن آنکه سهم اشتغال در مناطق شهری استان زنجان تنها اندکی بیش از این رقم در مناطق روستایی است. کمبود تعداد مراکز کاریابی غیردولتی و عملکرد محدود آنان در استان زنجان را می‌توان یکی از نقاط ضعف استان در امر اجرای یکی از برنامه‌های مرتبط با سیاست‌های فعال بازار کار دانست.

### ✓ آموزش‌های فنی و حرفه‌ای

سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور بر اساس ماده واحده شماره ۶۰۸۲ شورای انقلاب در تاریخ ۵۹/۴/۲۵ از ادغام مراکز تعلیمات حرفه‌ای، صندوق کارآموزی، کانون‌های کارآموزی و واحدهای مربوط به مطالعات نیروی انسانی و اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی در جهت تربیت نیروی کار ماهر تشکیل گردید. این سازمان زیر نظر وزارت کار و امور اجتماعی وظایف خود را به انجام می‌رساند.

رکن اصلی فعالیت‌های سازمان، آموزش است که در قالب دوره‌های ۳ تا ۲۴ ماهه با آموزش در مراکز ثابت، آموزش توسط تیم‌های سیار، آموزش در پادگان‌ها، آموزش در مراکز جوار کارخانه، آموزش ضمن کار، آموزش تعلیمات سرپرستی، آموزش در مراکز تربیت مربی و آموزش در آموزشگاه‌های آزاد نسبت به تأمین و تربیت نیروی ماهر مورد نیاز بخش‌های مختلف صنعتی، کشاورزی و خدماتی کشور اقدام می‌کند. اهداف سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور عبارت است از: تربیت نیروی کار ماهر و نیمه ماهر (آموزش جویندگان کار فاقد مهارت) و نیز ارتقاء مهارت نیروی کار شاغل.

در استان زنجان در حال حاضر ۱۱ مرکز آموزش ثابت و نیز ۳۹ مجتمع آموزشی آزاد فنی و حرفه‌ای در حال فعالیت هستند<sup>۱</sup>. همچنین تعداد آموزشگاه‌های آزادی که به صورت تخصصی به امر آموزش مهارت جویان می‌پردازند به شرح ذیل است:

- آموزشگاه‌های مرتبط با فناوری اطلاعات: ۲۷ آموزشگاه

- آموزشگاه‌های مرتبط با آرایش و پیرایش: ۴۹ آموزشگاه

۱. تارنمای اداره کل آموزش فنی و حرفه‌ای استان زنجان

- آموزشگاه‌های مرتبط با خیاطی: ۴۰ آموزشگاه
  - آموزشگاه‌های مرتبط با اتومکانیک: ۲ آموزشگاه
  - آموزشگاه‌های مرتبط با عمران: ۱ آموزشگاه
  - آموزشگاه‌های مرتبط با کشاورزی: ۵ آموزشگاه
  - آموزشگاه‌های مرتبط با صنایع دستی: ۱ آموزشگاه
  - آموزشگاه‌های مرتبط با صنایع غذایی: ۴ آموزشگاه
  - آموزشگاه‌های مرتبط با ایمنی و بهداشت: ۲ آموزشگاه
  - آموزشگاه‌های مرتبط با امور فرهنگی: ۱ آموزشگاه

البته بسیاری از این مراکز آموزشی تخصصی در واقع واحدهای اقتصادی (صنفی و یا صنعتی) هستند که در قالب برنامه‌های آموزشی «آموزش در صنایع» و یا «آموزش در جوار کار» مهارت آموزان را آموزش می‌دهند. بررسی اثربخشی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای در استان زنجان مستلزم آن است که آماری از میزان جذب آموزش دیدگان مزبور در بازار کار استان در دست باشد که متأسفانه مطالعاتی در این خصوص در دسترس ناست.

۴-۸-۱- سیاست‌های اقتصادی،  
۴-۸-۲- چارچوب سیاست‌های ناظر بر بازار کار

سیاست‌های پولی به مجموعه تصمیمات و اقدامات پولی کشور گفته می‌شود که در راستای کنترل عرضه و تقاضای پول، برای تأثیرگذاری بر متغیرهای کلان اقتصادی اتخاذ می‌گردد. بنابراین بانک مرکزی مهم‌ترین و بالاترین ارجانی محسوب می‌شود که قادر است از طریق تنظیم و هدایت بازار پول و سرمایه شاخص‌های کلان اقتصادی را نظیر اشتغال تحت تأثیر قرار دهد. اما نظر مکاتب مختلف اقتصادی نسبت به سیاست‌های پولی و تأثیر آن بر اشتغال متفاوت بوده است. کلاسیک‌ها به بی اثر بودن سیاست‌های پولی بر اشتغال اعتقاد دارند اما از نظر کیزیزنیها اشتغال به صورت غیرمستقیم و از طریق نرخ بهره از سیاست پولی تأثیر می‌پذیرد. پولگرایان نیز سیاست‌های پولی را فقط در کوتاه مدت مؤثر می‌دانند ولی در بلندمدت سیاست‌های پولی بر اشتغال را بی‌اثر می‌دانند. کلاسیک‌های جدید سیاست‌های پولی را زمانی مؤثر می‌دانند که تصادفی و غیرقابل پیش‌بینی باشد. اما

کینزینهای جدید سیاست‌های پولی را هم در کوتاه مدت و هم در بلندمدت بر اشتغال مؤثر می‌دانند. نظریات مکاتب مختلف درباره اثر سیاست پولی بر اشتغال در جدول زیر خلاصه شده است.

#### جدول ۱۰. آثار سیاست‌های پولی بر اشتغال در مکاتب مختلف اقتصادی

مکاتب	مفروضات	نتایج نظریات مربوط به	بیکاری	اثر سیاست پولی بر اشتغال
کلاسیک‌ها	اعتقاد به مکانیسم بازار	اقتصاد در اشتغال کامل است و تنها در دستمزدهای بالا بیکاری توجیه می‌شود		بی‌اثر بودن سیاست‌های پولی و مالی بر اشتغال
کینزین‌ها	بررسی اقتصاد در کوتاه مدت	تنها سیاست‌های مالی و تغییرات مخارج کل سبب تغییر اشتغال و درآمد می‌گردد و سیاست‌های پولی به صورت غیرمستقیم از طریق تأثیر بر نرخ بهره و تغییر تقاضای واقعی مؤثر است.	بیکاری غیرارادی	
بولگرایان	تأکید بر نقش پول در اقتصاد	در کوتاه مدت سیاست پولی بر متغیرهای اقتصادی اثر می‌گذارد و در میان مدت و بلندمدت تنها اثر تورمی دارد.	وجود نرخ طبیعی بیکاری	
کلاسیک‌های جدید	پذیرفتن فرضیه انتظارات عقلایی	سیاست‌های پولی هنگامی که تصادفی و غیرقابل پیش‌بینی باشند اشتغال را تحت تأثیر قرار می‌دهند.	وجود بیکاری ارادی در حدود نرخ طبیعی بیکاری و وجود بیکاری اصطکاکی	
کینزین‌های جدید	با در نظر گرفتن انعطاف‌ناپذیری قیمت‌ها و دستمزدها، به ارتباط کارایی نیروی کار با سطح دستمزدهای پرداختی و قراردادهای دستمزد توجه گردیده است	توانایی نظام بانکی برای خلق پول و سیردهای بانکی می‌تواند بر تولید حقیقی و نرخ اشتغال نه تنها در کوتاه مدت بلکه در بلندمدت اثر داشته باشد	بیکاری غیرارادی	

مأخذ: نظری و گوهريان ۱۳۸۱.

نظریات مکاتب مختلف در خصوص اثرباری سیاست‌های پولی بر اشتغال متفاوت است. لذا به منظور درک نحوه اثرباری سیاست‌های پولی بر اشتغال ضرورت دارد مطالعه‌هایی که در این زمینه صورت گرفته است مورد بررسی قرار گیرد.

«نظری و گوهريان» (۱۳۸۱) اثر سیاست‌های پولی را بر اشتغال به تفکیک بخش‌های عمدۀ اقتصادی طی سال‌های ۱۳۴۵-۷۸ مورد بررسی قرار داده‌اند. در این راستا، برای تشریح روابط بین متغیرهای اشتغال، حجم نقدینگی، مطالبات سیستم بانکی از بخش دولتی و بخش غیردولتی از روابط هم جمعی استفاده گردیده است. نتایج حاصل از این برآوردها نشان می‌دهد که تغییر عرضه پول از طریق تغییر حجم نقدینگی و پرداختی به بخش غیردولتی با تغییر اشتغال در بخش‌های تولیدی دارای رابطه مستقیم است؛ در واقع افزایش اعتبارات پرداختی به بخش غیردولتی باعث افزایش اشتغال در بخش‌های تولیدی می‌گردد.

«حیدری» (۱۳۸۷) نیز مطالعه‌ای با عنوان رشد حجم پول و آثار آن بر تولید و اشتغال طی سال‌های ۱۳۴۵-۸۲ انجام داده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که سیاست‌های سیستماتیک پولی در طول دوره مورد مطالعه و در چارچوب روش انتخابی تحقیق و داده‌های آماری موجود در ایران بعد از یک سال بر رشد اشتغال مؤثر است. بنابراین نتایج این مطالعه مؤید این نکته است که سیاست‌های پولی پیش‌بینی شده و منظم در طول دوره مورد مطالعه بر اشتغال مؤثر است. در مجموع نتایج این مطالعه دیدگاه پیروان انتظارات عقلایی یعنی کلاسیک‌های جدید را مورد تأیید قرار نمی‌دهد.

«جلائی و شیرافکن» (۱۳۸۸) نیز به بررسی آثار سیاست‌های پولی بر سطح بیکاری در دوره ۱۳۳۸-۱۳۸۴ پرداخته‌اند. این مطالعه هم از روش‌های سری زمانی VAR و هم از روش ساختاری مبتنی بر تکنیک OLS استفاده کرده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که نظریه کینزین‌های جدید در اقتصاد ایران با در نظر گرفتن انتظارات تطبیقی و عقلایی در بلندمدت و کوتاه مدت مورد تأیید قرار می‌گیرد. به بیان دیگر، سیاست‌های پولی شاخص اشتغال را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ضمن اینکه ارتباط معقول و معنا داری بین حجم پول و تورم وجود دارد. یعنی با یک درصد تغییر در حجم پول ۷۲ درصد تغییر در تورم در جهت مستقیم ایجاد می‌شود.

«فلیحی و امینی» (۱۳۷۹) اثر حجم پول و تسهیلات بانکی را بر عرضه و تقاضای نیروی مورد بررسی قرار دادند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که حجم پول حقیقی در بلندمدت بر اشتغال تأثیر مثبت دارد و اثربازی اشتغال از سیاست پولی در کوتاه مدت به دلیل چسبندگی بازار کار از نظر آماری معنادار نیست. حجم واقعی اعتبارات اعطایی بانک‌ها به بخش کشاورزی در بلندمدت بر اشتغال به دلیل تغییر تکنولوژی (مکانیزاسیون) تأثیر منفی دارد. حجم واقعی اعتبارات اعطایی بانک‌ها به بخش صنعت و معدن در کوتاه مدت بر اشتغال تأثیر مثبت دارد و تفاوتی بین کشش‌های کوتاه مدت و بلندمدت اشتغال نسبت به اعتبارات بانکی وجود ندارد. در بخش ساختمان اعتبارات بانکی به قیمت ثابت در بلندمدت روی اشتغال تأثیر مثبت دارد ولی در کوتاه مدت اثر معناداری بر اشتغال ندارد.

با توجه به تأیید رابطه حجم پول حقیقی و اشتغال اتخاذ یک سیاست پولی مؤثر و سازگار برای رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده به منظور حصول به نرخ رشد اشتغال معین شده از اهمیت بسزایی برخوردار است. در طرف عرضه نیروی کار نیز حجم پول از طریق افزایش بر سطح عمومی قیمت‌ها تأثیر معناداری روی عرضه نیروی کار مردان ندارد. ولی افزایش سطح عمومی قیمت‌ها باعث افزایش عرضه نیروی کار زنان ۴۴-۲۵ ساله می‌شود. بر این اساس اتخاذ یک سیاست پولی علاوه بر سمت تقاضای نیروی کار سمت عرضه نیروی کار را نیز

تحت تأثیر قرار می‌دهد. به هر حال رشد قابل توجه عرضه نیروی کار به دلایل مختلف از جمله جوان بودن جمعیت، افزایش تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، ایجاد فرصت‌های شغلی جدید از طریق اتخاذ سیاست‌های پولی مؤثر و کارا بسیار حائز اهمیت است.

با توجه به مطالعات موجود می‌توان گفت که سیاست‌های پولی نه تنها بر اشتغال مؤثر است بلکه رابطه معناداری بین حجم نقدینگی و تورم در اقتصاد ایران وجود دارد. از این رو، علی رغم اینکه برای کاهش بیکاری و افزایش اشتغال، باید سیاست‌های انساطی پولی مورد توجه قرار گیرد اما میزان اثرگذاری آن بر تورم نیز نباید نادیده گرفته شود چرا که تورم عرضه نیروی کار و بیکاری را افزایش می‌دهد. تورم بالا خود مانع در جهت ایجاد سرمایه‌گذاری و افزایش ظرفیت تولید محسوب می‌شود. از این رو، اتخاذ سیاست پولی با توجه به سطح تورم هدف‌گذاری شده پیشنهاد می‌گردد.

### ✓ سیاست‌های مالی

منظور از سیاست مالی استفاده از بودجه دولت برای اثرگذاری بر متغیرهای اقتصادی است. به عبارت دیگر، سیاست مالی بر روی اثر تغییرات در بودجه دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی از قبیل GNP، بیکاری و تورم تمرکز می‌کند. در کشورهایی که ساختار تشکیلاتی لازم برای استفاده مؤثر از سایر سیاست‌ها و فعالیت‌های اقتصادی توسعه کافی نیافته است، توصل به سیاست مالی تنها راه عمده برای نیل به توسعه و ثبات اقتصادی به حساب می‌آید. سیاست‌های مالی عموماً جزء سیاست‌های مدیریت تقاضا محسوب می‌شود. چون این سیاست مدیریت و کنترل تقاضا را مورد بررسی قرار می‌دهد. هدف کلی‌ای که می‌توان برای سیاست مالی در نظر گرفت چگونگی نگه داشتن تولید و اشتغال در سطح تعادلی اقتصاد است.

مکانیسم اثرگذاری سیاست مالی بر اشتغال از نظر مکاتب مختلف اقتصادی متفاوت است. نظریات مکاتب مختلف اقتصادی درباره اثر سیاست مالی بر اشتغال در جدول زیر خلاصه شده است.

جدول ۱۱. آثار سیاست‌های مالی بر اشتغال در مکاتب مختلف اقتصادی

مکاتب	مفهوم	نتایج نظریات	
		بیکاری	اثر سیاست مالی بر اشتغال
کلاسیک‌ها	اعتقاد به مکانیسم بازار و قیمت‌ها	اقتصاد در اشتغال کامل است	بی‌اثر بودن سیاست‌های پولی و مالی بر اشتغال
کینزین‌ها	بررسی اقتصاد در کوتاه مدت	بیکاری غیر ارادی	تنها سیاست‌های مالی و تغییرات مخارج کل سبب تغییر اشتغال و درآمد می‌گردد و سیاست‌های پولی به صورت غیرمستقیم از طریق تأثیر بر نرخ بهره و تغییر تقاضای واقعی مؤثر است.
پولگرایان	تأکید بر نقش پول در اقتصاد	وجود نرخ طبیعی بیکاری	سیاست مالی بر اشتغال اثر ندارد.
کلاسیک‌های جدید	پذیرفتن فرضیه انتظارات علایی	وجود بیکاری ارادی در حدود نرخ طبیعی بیکاری وجود بیکاری اصطکاکی	سیاست مالی بر اشتغال اثر ندارد.
کینزین‌های جدید	با در نظر گرفتن انعطاف‌ناپذیری قیمت‌ها و دستمزدها به ارتباط کارابی نیروی کار با سطح دستمزدهای پرداختی و قراردادهای دستمزد توجه گردیده است	بیکاری غیرارادی	محدود کردن قدرت اتحادیه‌ها و تصحیح اطلاعات بازار کار توسط دولت را مؤثر می‌دانند.

اثر سیاست مالی بر اشتغال در مطالعات متعددی مورد توجه قرار گرفته است. پیش از ارائه پیشنهادی در خصوص استفاده از سیاست مالی، گزیده‌های از مطالعات مرتبط مرور می‌شود.

«نادران و فولادی» (۱۳۸۴) مطالعه‌ای با عنوان «ارائه یک مدل تعادل عمومی برای بررسی آثار مخارج دولت بر تولید، اشتغال و درآمد خانوارها» انجام داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که افزایش مخارج دولت با توجه نوع هزینه‌ها تأثیری متفاوت بر اقتصاد می‌گذارد. افزایش هزینه‌های مصرفی دولت موجب کاهش اشتغال و درآمد خانوارها می‌شود و کاهش هزینه‌های مصرفی دولت موجب افزایش متغیرهای نامبرده می‌شود.

هزینه‌های سرمایه‌ای دولت با توجه به ماهیت و حوزه صرف آن‌ها آثار متفاوتی بر اقتصاد می‌گذارند. افزایش مخارج سرمایه‌ای دولت در بخش‌های نفت و گاز، ساختمان و خدمات موجب افزایش تولید ناخالص داخلی، اشتغال و درآمد خانوارها می‌شود. به عبارت دیگر، مخارج سرمایه‌ای دولت در بخش‌های نامبرده را می‌توان مکمل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و مشوق سرمایه‌گذاری این بخش‌ها دانست. اما سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌های

کشاورزی و صنعت و معدن دارای آثار منفی بر اقتصاد است. افزایش سرمایه‌گذاری دولت در این بخش‌ها موجب کاهش تولید، اشتغال و درآمد خانوارها می‌شود.

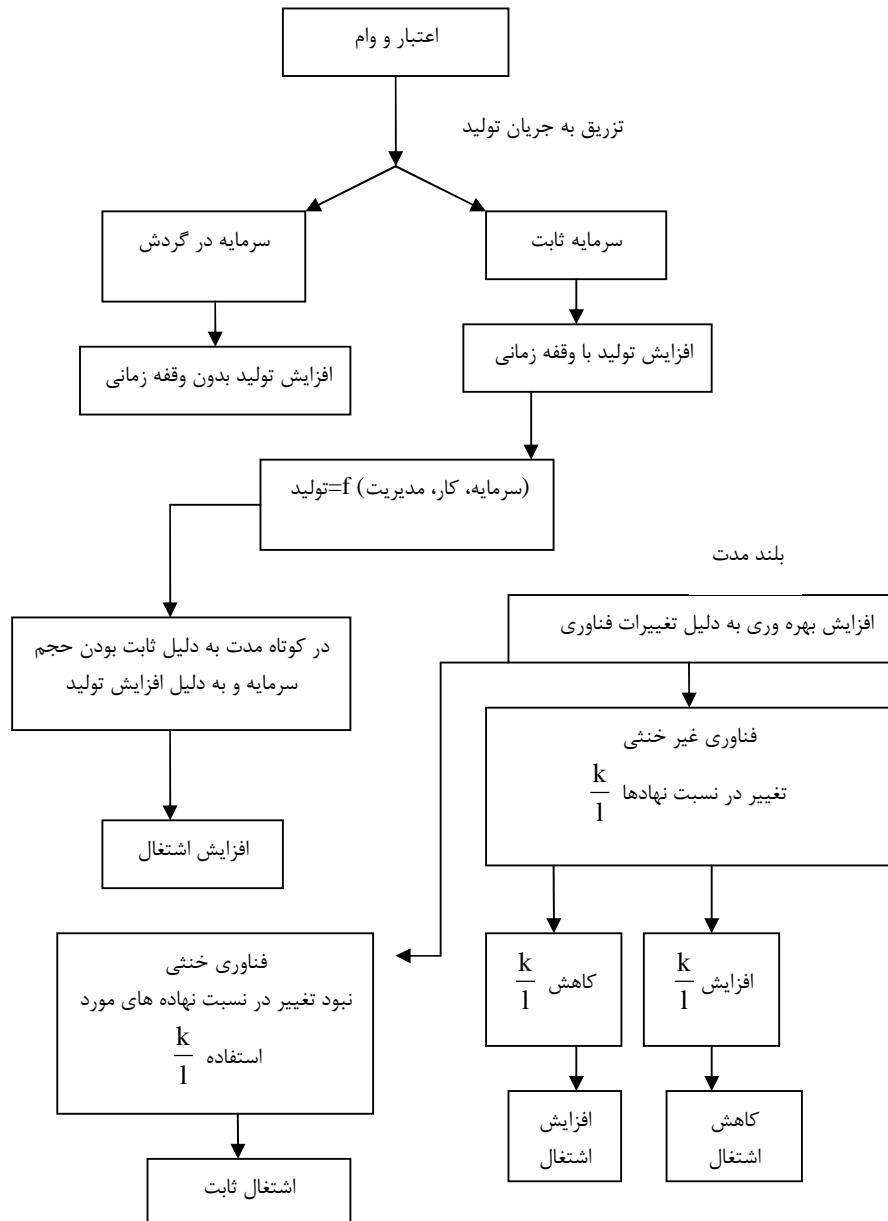
«تقوی و رضابی» (۱۳۸۳) به بررسی اثر سیاست‌های مالی بر مصرف و اشتغال در اقتصاد ایران طی سال‌های ۱۳۵۰ تا ۱۳۸۱ پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که بین اشتغال و متغیرهای سیاست مالی روابط بلندمدت وجود دارد؛ به گونه‌ای که در اثر افزایش هزینه‌های عمرانی دولت اشتغال افزایش می‌یابد. همچنین در اثر شوک مثبت مخارج دولت، اشتغال افزایش می‌یابد. کشش اشتغال در کوتاه مدت نسبت به هزینه‌های عمرانی دولت برابر ۷٪ واحد است. با توجه به نتایج این مطالعه می‌توان گفت که اولاً اثرگذاری سیاست‌های مالی با توجه نوع هزینه‌ها بر اشتغال متفاوت است. در صورتی که افزایش هزینه‌های دولت در بخش‌های سرمایه‌ای باشد اشتغال‌زا خواهد بود اما در بخش‌های مصرفی باعث کاهش اشتغال خواهد شد. همچنین نحوه اثرگذاری هزینه‌های سرمایه‌ای دولت نیز در بخش‌های مختلف اقتصادی متفاوت است. زمانی که هزینه‌های سرمایه‌ای دولت در بخش‌های نفت و گاز، ساختمان و خدمات صرف شود موجب افزایش اشتغال می‌شود اما در بخش‌های کشاورزی و صنعت دارای آثار منفی بر اشتغال خواهد بود.

بنابراین سیاست‌های مالی مؤثر دولت بر اشتغال‌زا در مخارج سرمایه‌ای است. از این رو بکارگیری سیاست‌های انبساطی مالی آن هم در مخارج سرمایه‌ای توصیه می‌شود. ضمن اینکه باید بخش‌های نفت، گاز، ساختمان و خدمات مورد توجه قرار گیرد.

#### ✓ سیاست‌های اعتباری

تأمین مالی واحدهای تولیدی چه از دیدگاه سرمایه در گردش و چه از دیدگاه توسعه فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های جدید از مهم‌ترین مباحث کسب و کار است. در واقع دریافت وام و اعتبار و انتقال پول از یک فرد به فرد دیگر یا از یک نهاد به نهاد دیگر نقش اساسی در تأمین اعتبار فعالیت‌های مختلف اقتصادی دارد. از دیدگاه نظری اقتصاد کلان و روابط اقتصادی مرتبط به اجمال می‌توان تأثیر وام و اعتبار را بر تولید و اشتغال با استفاده از نمودار (۱۱) نشان داد. چنانکه مشاهده می‌شود تزريق وام و اعتبار به جریان تولید به صورت سرمایه در گردش در کوتاه مدت به دلیل ثابت بودن حجم سرمایه، باعث افزایش اشتغال می‌شود اما در درازمدت که جریان وام و اعتبار تبدیل به سرمایه ثابت می‌شود، تغییرات فناوری را به همراه دارد. در صورتی که تغییرات فناوری خنثی باشد، یعنی اینکه در نسبت نهاده سرمایه به کار تغییری ایجاد نشود، اشتغال ثابت باقی می‌ماند و اگر فناوری غیر خنثی باشد تغییر در نسبت نهاده سرمایه به کار باعث تغییر در اشتغال می‌شود. بنابراین چنان که مشاهده می‌شود از بعد نظری به کارگیری صحیح و بهینه جریان وام و اعتبار می‌تواند افزایش سرمایه‌گذاری، تولید و درآمد و اشتغال را به دنبال داشته باشد. البته لازم به ذکر است که کارایی نظام پولی و مالی هر کشور و نحوه مدیریت مالی واحدهای اقتصادی موجود شرط لازم و کافی برای دست‌یابی به این آثار مثبت اقتصادی است.

که در صورت نبود کارایی در این فرایند، چه در بخش اعطای اعتبارات و چه در بخش مصارف اعتبارات ممکن است آثار نامطلوب و مورد انتظار را به همراه نداشته و شاید حتی آثار منفی به دنبال داشته باشد.<sup>۱</sup>



۱ . بختیاری، صادق و پاسبان، فاطمه؛ نقش اعتبارات بانکی در توسعه فرصت‌های شغلی: مطالعه موردی بانک کشاورزی ایران؛ اقتصاد کشاورزی و توسعه؛ شماره ۴۶؛ تابستان ۱۳۸۳؛ ص ۱۰۵-۷۳



نمودار ۱. تأثیر وام و اعتبار بر اشتغال و تولید

در این راستا، «بختیاری و پاسبان» (۱۳۸۳) مطالعه‌ای با عنوان «نقش اعتبارات بانکی در توسعه فرصت‌های شغلی» انجام داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که در کوتاه مدت اثر اعتبارات بانک کشاورزی بر اشتغال مثبت است ولی و به دلیل وجود رابطه تعادلی منفی در درازمدت، اثر مذکور منفی است. منفی بودن آن در درازمدت شاید به دلیل ناکارایی نظام بانکی کشور در اعطای اعتبارات به کشاورزان و یا به این دلیل باشد که عموماً اعتبارات بانکی در بخش سرمایه‌گذاری ثابت در درازمدت باعث سرمایه‌بری بیشتر بخش کشاورزی می‌شود. بنابراین می‌توان گفت که در درازمدت بخش کشاورزی سرمایه برتر و از اشتغال آن کاسته می‌شود. در مجموع می‌توان گفت در کوتاه مدت اعطای اعتبارات به موقع، سریع و نیز با سیستم اجرایی و نظارتی مناسب، رشد اشتغال در این بخش را ایجاد می‌کند ولی در درازمدت به دلیل استفاده از اعتبارات برای سرمایه‌گذاری و تغییرات فناوری، موجب سرمایه برتر شدن بخش کشاورزی و در نتیجه کاهش اشتغال می‌شود.

«کشاورز حداد و همدونی اصل» (۱۳۸۹) به بررسی آثار سیاست‌های اعتباری به تفکیک بخش‌های دولتی و غیردولتی بر اشتغال از طریق مدل‌های VAR پرداخته‌اند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد سیاست‌های اعتباری در بخش دولتی بر سطح اشتغال کار بی‌تأثیر بوده ولی این سیاست‌ها در بخش غیردولتی بر سطح اشتغال مؤثر بوده است. همچنین ضریب متغیر مانده بدھی بخش غیردولتی مثبت و معنی دار و برابر  $0.57$  است که نشان می‌دهد با افزایش مانده بدھی بخش غیردولتی سطح اشتغال افزایش می‌یابد.

«یحیایی و فلیحی» (۱۳۸۲) مطالعه‌ای را با عنوان آثار سیاست‌های پولی و مالی بر بخش صنعت برای سال‌های ۱۳۴۵-۷۹ انجام داده‌اند. نتایج حاصل از تخمین مدل‌ها نشان می‌دهد که اعتبارات بانکی و یک شوک مثبت بر آن تأثیر مثبت بسیار ناچیزی بر اشتغال بخش صنعت و معدن در دوره اول (بلافاصله پس از اعطای اعتبار) دارد و در دوره‌های آتی نیز تأثیر منفی بر اشتغال به جای می‌گذارد.

بنابراین اگرچه اعتبارات بانکی می‌تواند بر سرمایه‌گذاری و تولید صنعت تأثیر مثبت داشته باشد اما بر اشتغال تأثیر مثبتی نخواهد داشت. لذا نباید با سیاست‌های اشتغال‌زاوی، نیروی کار اضافی به صنعت تحمیل گردد بلکه باید امکان حرکت بنگاه‌های صنعتی به سمت تکنولوژی‌های جدید فراهم شود تا با این شیوه بتوان رقابت‌پذیری واحدهای تولیدی را در مقایسه با واحدهای خارجی افزایش داد و امکان ورود به بازارهای جهانی را نیز میسر نمود. در صورت اتخاذ چنین سیاستی بخش صنعت و معدن از طریق گسترش بخش‌های خدماتی می‌تواند در رشد اشتغال کشور نقش داشته باشد.

با توجه به این مطالعات می‌توان گفت که سیاست‌های اعتباری هم به لحاظ زمانی و هم به لحاظ بخش‌های مختلف اقتصادی دارای اثرات متفاوتی است. در کوتاه مدت به جز بخش ساختمان با اتخاذ سیاست‌های اعتباری اشتغال افزایش می‌یابد اما در بلندمدت فقط در بخش ساختمان مؤثر است و در بخش‌های کشاورزی و صنعت و معدن اشتغال با سیاست‌های اعتباری کاهش می‌یابد. بنابراین اتخاذ سیاست‌های اعتباری برای کوتاه مدت با توجه به بخش کشاورزی و صنعت و معدن اما در بلندمدت به دلیل جانشین شدن سرمایه با نیروی کار و بهره‌گیری از تکنولوژی‌های سرمایه‌بر، این سیاست برای تحت تأثیر قرار دادن اشتغال به استثنای بخش مسکن مؤثر نخواهد بود.

#### ✓ سیاست‌های مالیاتی

بنا به تعریف مالیات عبارت است از مبلغی که دولت بر اساس قانون از اشخاص و مؤسسات به منظور تقویت مالی حکومت و تأمین مخارج و هزینه‌های عمومی دریافت می‌کند.<sup>۱</sup> در صورتی که دولت نرخ مالیات‌ها را تغییر دهد به تبع بر متغیرهای کلان اقتصادی از جمله اشتغال تأثیر خواهد گذاشت. در این راستا مطالعات مختلفی صورت گرفته است که به نتایج آن‌ها اشاره می‌گردد.

«عباسیان و دیگران»<sup>۲</sup> (۱۳۸۵) مطالعه‌ای را با عنوان بررسی اثر عدم اطمینان مالیات‌ها بر اشتغال بخش‌های عمدۀ اقتصاد ایران برای سال‌های ۱۳۵۷-۸۳ انجام داده‌اند. این تحقیق آثار مالیات را بر بخش‌های کشاورزی، خدمات و صنعت را به تفکیک مورد بررسی قرار داده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که اگر یک درصد مالیات‌ها افزایش یابد اشتغال در بخش خدمات به میزان ۰.۵ درصد کاهش خواهد یافت. همچنین افزایش مالیات به میزان یک درصد اشتغال را در بخش صنعت به میزان ۰.۲ درصد کاهش می‌دهد. در بخش کشاورزی نیز با افزایش یک درصد در مالیات‌ها اشتغال به میزان ۱.۰ درصد با یک دوره تأخیر کاهش می‌یابد. در نهایت برای کل اقتصاد نیز زمانی که مالیات‌ها یک درصد افزایش یابد اشتغال با یک دوره وقفه به میزان ۱.۰ درصد کاهش می‌یابد.

۱ عرب مازار، علی، مروری کوتاه بر پاره‌ای مفاهیم و نظرات مالیاتی، فصلنامه مالیات؛ دانشکده اقتصاد؛ دوره دوم؛ شماره ۱؛ تابستان ۱۳۷۶  
 ۲ عباسیان، عزت‌الله و دیگران؛ بررسی اثر عدم اطمینان مالیات‌ها بر اشتغال بخش‌های عمدۀ اقتصاد ایران طی دوره ۱۳۵۷-۸۳؛ تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۷۵؛ ۱۳۸۵ ص ۱۹۶-۱۷۱

«اثنی عشری و کرباسی»<sup>۱</sup> (۱۳۸۸) به بررسی اثرات مالیات و صادرات بر اشتغال بخش کشاورزی ایران در سال‌های ۱۳۵۸-۸۴ با استفاده از مدل خود توضیح برداری با وقفه‌های گسترده پرداخته‌اند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که در اثر افزایش ۱ درصد مالیات اشتغال به میزان ۰.۲۷ درصد کاهش می‌یابد. به بیانی بهتر مالیات مستقیم رابطه معکوسی با اشتغال دارد و این مسئله بدان معنی است که افزایش مالیات مستقیم سبب می‌شود بنگاهها بخشی از درآمد خود را صرف پرداخت مالیات نمایند و در نتیجه بنگاه‌های اقتصادی توانایی پرداخت دستمزد به نیروی کار را نداشته و تقاضای خود را برای نیروی کار کاهش می‌دهند.

«حاتمی‌زاده و میرشمی»<sup>۲</sup> (۱۳۸۳) به بررسی اثر سیاست‌های مالی بر سطح اشتغال طی سال‌های ۱۳۳۸-۸۰ با استفاده از مدهای اقتصادسنجی پرداخته‌اند. بر اساس نتایج این مطالعه کاهش مالیات‌ها موجب افزایش اشتغال می‌شود به طوری که با یک درصد کاهش در مالیات‌ها در یک سال خاص موجب یک درصد افزایش در میزان اشتغال سال بعد می‌شود. بنابراین اگر در برنامه‌ریزی اقتصاد کلان هدف افزایش اشتغال و کاهش بیکاری در کوتاه مدت باشد، سیاست مناسب کاهش مالیات‌ها خواهد بود. اما با توجه به اینکه مالیات‌ها تأمین کننده منابع مالی لازم برای هزینه‌های دولت هستند در بلندمدت کاهش دائمی مالیات‌ها نمی‌تواند ادامه داشته باشد. بنابراین سیاست کاهش مالیات‌ها فقط برای کوتاه مدت می‌تواند مؤثر واقع شود. در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که اگر هدف سیاست‌گذاری رفع بیکاری در کوتاه مدت باشد، سیاست کاهش مالیات‌ها (از طریق ایجاد تسهیلات مالیاتی برای کارفرمایان و کارآفرینان و...) می‌باید اجرا گردد.

نتایج این مطالعات نشان می‌دهد که مالیات رابطه معکوس با اشتغال دارد. به بیانی بهتر با افزایش مالیات اشتغال کاهش می‌یابد. بنابراین اگر سیاست افزایش اشتغال در کشور مدنظر باشد باید کاهش نرخ مالیات مورد توجه قرار گیرد. اما اثر کاهش نرخ مالیات بر بخش‌های مختلف اقتصادی متفاوت است. در شهرها که عموماً اشتغال‌زاویی بر بخش خدمات استوار است، پیشنهاد می‌شود کاهش نرخ مالیات بر بخش خدمات مورد توجه قرار گیرد. در مناطق روستایی نیز با توجه به محوریت بخش کشاورزی، کاهش نرخ مالیات پیشنهاد می‌گردد. همچنین با توجه نتایج بخش فضای کسب و کار ۶۲ درصد از بنگاه‌ها شیوه وصول مالیات را مانع مهمی برای کسب و کار خود دانسته‌اند بنابراین تغییر شیوه مالیات ستانی از مهم‌ترین مسایلی است که باید مورد توجه قرار

۱ اثنی عشری، هاجر و کرباسی، علیرضا؛ تاثیر مالیات و صادرات بر اشتغال بخش کشاورزی ایران؛ پژوهش‌های اقتصادی؛ شماره ۳؛ پاییز ۱۳۸۸؛ ص ۱۴۹-۱۳۹.

۲ حاتمی‌زاده، زیور و میرشمی، آرش؛ تعیین اثر سیاست‌های مالی بر سطح اشتغال در ایران؛ پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی؛ شماره ۳۱؛ پاییز ۱۳۸۳؛ ص ۲۸-۳.

گیرد. از این رو تنظیم برنامه مدونی برای اصلاح آن و از جمله ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تسلیم الکترونیکی اظهارنامه‌های مالیاتی و آموزش آن به مؤدیان پیشنهاد می‌شود.

### سیاست‌های احداث زیرساخت‌های فیزیکی

سیاست‌های احداث زیرساخت‌های فیزیکی نیز در زمرة سیاست‌های مالی دولت قرار می‌گیرد. اینکه هزینه‌های دولت چه زیرساخت‌هایی را مورد توجه قرار داده است و اثرات آن بر اشتغال به چه نحوی است از جمله سیاست‌های مالی دولت محسوب می‌شود. برای اینکه بتوان نتیجه قابل قبولی ارائه داد، مطالعاتی که در این زمینه صورت گرفته است مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. در این راستا مطالعه‌ای که زیرساخت‌های فیزیکی را مورد هدف قرار داده است به آن اشاره می‌شود.

«ناصری و دیگران»<sup>۱</sup> (۱۳۸۸) به بررسی اثرات هزینه‌های مختلف دولت بر اشتغال غیر کشاورزی و فقر در مناطق روستایی ایران طی سال‌های ۱۳۶۰-۸۴ با استفاده از معادلات همزمان پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که به ازای هر یک درصد افزایش هزینه‌های تولید نیروی برق، آموزش، تلفن و جاده‌سازی، توسعه اشتغال غیر کشاورزی در مناطق روستایی به ترتیب به میزان ۲۱، ۱۵، ۱۳ و ۱۱ درصد افزایش می‌یابد. افزایش سطح سواد و آموزش نیروی کار با افزودن مهارت‌ها و توانایی‌های نیروی کار در مناطق روستایی، آن‌ها را برای انجام مشاغلی غیر از کشاورزی که به سطوح علمی و فنی بالاتری نیازمند هستند مستعدتر نموده و ایجاد مشاغل حرفه‌ای‌تری را در مناطق روستایی ممکن می‌سازد. با یک درصد افزایش در نرخ باسواری روستاییان، میزان اشتغال در بخش‌های غیر کشاورزی در مناطق روستایی به میزان ۱۵ درصد افزایش خواهد یافت. همچنین احداث جاده در مناطق روستایی با تسهیل ارتباط در این مناطق سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی را افزایش داده و در نهایت به ایجاد مشاغل غیر کشاورزی خواهد انجامید.

«فقیه و دیگران»<sup>۲</sup> (۱۳۸۲) به بررسی موانع و محدودیت‌های ایجاد و گسترش صنایع روستایی با تأکید بر استان سمنان پرداخته‌اند. روش تحقیق این مطالعه هم به صورت استنادی و هم از روش پیماشی استفاده شده است. جامعه آماری این مطالعه واحدهای فعال، نیمه فعال (واحدهایی که به تولید رسیده ولی موقتاً تعطیل شده

۱ ناصری، علیرضا و دیگران؛ بررسی تأثیر هزینه‌های مختلف دولت بر اشتغال غیر کشاورزی و فقر در مناطق روستایی ایران؛ پژوهش‌های اقتصادی؛ شماره ۴؛ زمستان ۱۳۸۸؛ ص ۴۱-۶۴

۲ فقیه، نظام الدین و دیگران؛ پژوهشی در موانع و محدودیت‌های ایجاد و گسترش صنایع روستایی (مطالعه موردی استان سمنان)؛ مجموعه مقالات کنگره توسعه روستایی؛ چالش‌ها و چشم‌اندازها؛ مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛ ۱۳۸۳

است) و انصرافی (شامل واحدهایی که جواز تأسیس از جهاد کشاورزی دریافت نموده ولی به دلایلی نتوانسته‌اند واحد خود را ایجاد نمایند) به ترتیب شامل ۱۰۰، ۱۴۸ و ۳۸۵ واحد هستند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد کمبود امکانات زیربنایی مانند برق، آب، جاده و مخابرات از عوامل عدم گسترش صنایع محسوب می‌شوند که در صورت توجه به آن‌ها می‌تواند تأثیر بسزایی در اشتغال و کاهش بیکاری ایفا نماید با توجه به نتایج این مطالعه می‌توان گفت که بکارگیری احداث سیاست‌های زیرساخت‌های فیزیکی در اشتغال‌زایی مؤثر خواهد. هرچند دامنه این تحقیق مناطق روستایی کشور است اما در این تحقیق اشتغال غیر کشاورزی را مورد بحث قرار داده است که از این جهت با شغل‌های شهری مشابه است دارد. بنابراین احداث زیرساخت‌های فیزیکی به دلیل آنکه زمینه را برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی فراهم می‌کند چه در سطح مختلف از جمله استانی پیشنهاد می‌شود.

#### ✓ سیاست‌های علم و فناوری

فناوری اطلاعات مفهومی بین رشته‌ای و بلکه فرارشته است که از فناوری‌های مختلف سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و مغز افزاری سود می‌جوید. تا محصول یا خدمت جدیدی تولید نماید. در یک تعریف فناوری اطلاعات مجموعه‌ای از ابزارها، تجهیزات، دانش‌ها و مهارت‌های است که از آن‌ها در گردآوری، ذخیره‌سازی، بازیابی و انتقال اطلاعات استفاده می‌شود و بر اساس این تعریف فناوری اطلاعات مجموعه‌ای از ابزار، دانش و مهارت خواهد بود که در تولید، انتقال و پردازش اطلاعات استفاده می‌شود.

در سال‌های اخیر صنعت فناوری اطلاعات (IT) به عنوان یکی از عوامل بازار کار در کنار پنج عامل سرمایه، نیروی کار، مواد اولیه، مدیریت و ماشین آلات در سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای در اقتصاد مورد توجه قرار گرفته است. فناوری اطلاعات موجب شکل‌دهی انقلاب اطلاعاتی در جهان شد که تحولی شگرفی در عرصه زندگی بشر و مناسبات آن به وجود آورد. و چارچوب‌های کلاسیک توسعه را از سرمایه محوری به دانش محوری تغییر داده است. از این رو سرمایه‌گذاری در این بخش ضمن ارزش افزوده بالایی که به دنبال خواهد داشت در بهبود فرایندها نقش بسزایی ایفا می‌کند. در طول یکی دو دهه گذشته کشورهای مختلف با سرمایه‌گذاری در این بخش پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای داشته‌اند تا حدی که در آمدهای کلانی از جانب این صنعت تحصیل نموده‌اند. توسعه کاربرد فناوری اطلاعات در حوزه‌های مختلف توجه بوده است. یکی از محورهای مهم بحث اشتغال با فناوری

۱ آزرنگ، عبدالحسین، اطلاعات و ارتباطات، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد، ۱۳۸۰

اطلاعات است. این که آیا ماهیت فعالیت‌های IT در جهت اشتغالزایی است و یا نقش اشتغالزایی را ایفا می‌نماید. به باور بسیاری از صاحب‌نظران بین فناوری اطلاعات و اشتغال رابطه معناداری وجود دارد. بسیاری از نظریه‌پردازان معتقدند که ارتباط مذکور مستقیم است، یعنی فناوری اطلاعات موجب ایجاد شغل و اشتغالزایی می‌شود. اشتغالزایی در IT از چند منظر قابل بررسی است

- اشتغالزایی در زمینه تولید ابزارهای فیزیکی (سختافزار) مورد نیاز IT
- اشتغالزایی در زمینه تولید نرم‌افزارهای سیستمی یا کاربردی سختافزارها
- خدمات پشتیبانی و نگهداری سختافزار و نرم‌افزارها
- کاربردهای IT در سایر بخش‌های خدماتی و صنایع

بر این اساس یکی از راه‌های برونو رفت از مشکل بیکاری را به کارگیری فناوری اطلاعات در جامعه می‌دانند. «قلی‌پور»<sup>۱</sup> (۱۳۸۱) طرح تحقیقی‌ای را بررسی تأثیر فناوری اطلاعات بر اشتغال نیروی کار انجام داده است. این مطالعه که با استفاده از داده‌های پیمایشی است نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات زمینه را برای تولید مشاغل جدید فراهم می‌سازد. به گونه‌ای که از مجموع ۱۰۰ درصد پاسخ‌دهندگان ۹۷ درصد آنان وجود این رابطه را تأیید می‌نمایند. همچنین در این مطالعه نشان داده شده است که فناوری اطلاعات بر دانشی شدن کار و کارگر تأثیر می‌گذارد. یعنی فناوری اطلاعات موجب دانشی شدن نیروی کار و دانشی شدن ماهیت کار می‌گردد. بنابراین با رشد فناوری اطلاعات ترکیب نیروی کار تغییر خواهد کرد و نیروهای دانشگر<sup>۲</sup> جایگزین نیروهای غیردانشگر و یدی می‌شوند. در مجموع می‌توان گفت که فناوری اطلاعات هم اشتغالزایی را افزایش می‌دهد و هم اینکه ترکیب و نوع نیروی کار را تغییر می‌دهد.

«میرزایی و دیگران»<sup>۳</sup> (۱۳۸۶) در مطالعه‌ای با عنوان بررسی اثرات اشتغالزایی بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات در اقتصاد ایران با استفاده از الگوی داده-ستاند نشان دادند که بخش ICT از لحاظ ضریب مستقیم اشتغالزایی در میان بخش‌های مختلف اقتصادی کشور رتبه دهم را به خود اختصاص داده است به گونه‌ای که هر یک میلیارد ریال افزایش در ارزش افزوده بخش ICT به طور مستقیم در حدود ۴۸ فرصت شغلی جدید در این

<sup>۱</sup> قلی‌پور، رحمت‌الله؛ طرح پژوهش و بررسی تأثیر فناوری اطلاعات بر اشتغال نیروی کار؛ تهران؛ مؤسسه کار و تأمین اجتماعی؛ ۱۳۸۱

<sup>۲</sup> Knowledge Worker

<sup>۳</sup> میرزایی، محمد و دیگران، بررسی اثرات اشتغالزایی بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات در اقتصاد ایران؛ دانش و توسعه؛ شماره ۲۰؛ ۱۳۸۶؛ ۲۰

۱۸۵-۲۱۱

بخش به وجود خواهد آورد. همچنین هر یک میلیارد ریال افزایش در ارزش افزوده بخش ICT به طور غیرمستقیم در حدود ۳۲ فرست شغلی جدید در بخش‌های مختلف اقتصادی فراهم می‌آورد.

«محمودزاده و اسدی»<sup>۱</sup> (۱۳۸۴) به بررسی تأثیر زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اشتغال بخش خدمات ایران طی سال‌های ۱۳۵۰-۸۲ پرداخته‌اند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که زیرساخت‌های فناوری تأثیر مثبت و معناداری بر اشتغال بخش خدمات هم در کوتاه مدت و هم در بلندمدت داشته است. اما کشش اشتغال نسبت به سرمایه ارتباطات در کوتاه مدت ۱۳. محاسبه شده در حالی که در بلندمدت این کشش برابر ۱.

۱. است. به بیانی بهتر اشتغال در بلندمدت بیشتر تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

«عمادزاده و دیگران»<sup>۲</sup> (۱۳۸۵) اثرات ICT را بر اشتغال طی سال‌های ۱۳۷۹-۸۲ مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که ارتباط بین ICT و اشتغال مثبت و معنی‌دار است. این ارتباط به گونه‌ای است که یک درصد افزایش در هزینه‌های ICT اشتغال را به میزان ۱۱. درصد افزایش می‌دهد. اثر سرمایه سرانه بر اشتغال منفی و معنادار است. به عبارت دیگر افزایش در ذخیره سرمایه سبب جایگزین شدن سرمایه به جای نیروی کار در تولید می‌شود و اشتغال را کاهش می‌دهد. کشش اشتغال نسبت به سرمایه سرانه ۲۳. - است که نشان می‌دهد یک درصد افزایش در سرمایه سرانه سبب کاهش ۲۳. درصدی در اشتغال می‌شود.

«رسولی‌نژاد و نوری»<sup>۳</sup> (۱۳۸۸) اثر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اشتغال را طی سال‌های ۱۳۸۵-۸۵ مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات و ارتباطات در کوتاه مدت اثر منفی بر اشتغال دارد اما در بلندمدت این اثر مثبت خواهد بود. همچنین تأثیر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر نیروی کار ماهر (تحصیل کرده) در بلندمدت مثبت و بر نیروی کار غیر ماهر منفی است.

با توجه به نتایج مطالعات مذکور و نظر به اینکه افزایش جمعیت فعال نیروی انسانی در سطوح تحصیلات دانشگاهی قابل ملاحظه است به کارگیری سیاست‌های فناوری اطلاعات در بخش‌های مختلف اقتصادی مورد تأکید قرار می‌گیرد. به بیانی بهتر هرچند نتایج مطالعات مذکور نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات بر نیروی کار

۱. محمودزاده، محمود و اسدی، فرخنده؛ زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و اشتغال بخش خدمات ایران؛ فصلنامه اقتصاد و تجارت نوین؛ شماره ۳؛ زمستان ۹۵-۱۱۸؛ ۱۳۸۴

۲. عمادزاده، مصطفی و دیگران؛ بررسی تأثیر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اشتغال، تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۵؛ ۱۳۸۵؛ ص ۱۹۷-۲۲۱

۳. رسولی‌نژاد، احسان و نوری، مهدی؛ اثر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اشتغال ایران؛ تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۸۹؛ زمستان ۱۳۸۸؛ ص

غیر ماهر دارای اثرات منفی است اما با توجه به افزایش عرضه نیروی کار در سطح دانشگاهی در سال‌های آتی و اثرات مثبت فناوری اطلاعات بر اشتغال، سیاست‌های توسعه فناوری اطلاعات پیشنهاد می‌گردد.

#### اقدامات:

- ✓ تقویت و توسعه مراکز رشد تحصصی و پارک‌های علمی و فناوری
  - ✓ برگزاری نشست مشترک میان دانشگاهیان و صاحبان کسب و کار با هدف شناسایی نیازهای بازار کار
  - ✓ حمایت مالی از تحقیقات و پایان‌نامه‌های کاربردی دانشگاهی
  - ✓ انعقاد تفاهم نامه و قرارداد همکاری بین مراکز دانشگاهی و بنگاه‌های اقتصادی استان
  - ✓ تقویت و توسعه زیرساخت‌های ICT موجود در بخش صنعت
  - ✓ استفاده از فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی در آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و کار و دانش به صورت الکترونیکی، مجازی و شبیه‌سازی شده
  - ✓ حمایت از بخش‌های عمومی غیردولتی، خصوصی و تعاونی در صنعت فناوری اطلاعات و خدمات فنی و مهندسی
  - ✓ توسعه نرم‌افزارهای کاربردی و خدمات با افزایش پوشش اتوماسیون اداری، خدمات الکترونیک، پرونده‌های راکد الکترونیک (آرشیو الکترونیک)
  - ✓ افزایش تعداد دفاتر پیشخوان دولت و تنوع خدمات ذی‌ربط
  - ✓ تبادل و به اشتراک‌گذاری رایگان اطلاعات در شبکه ملی اطلاعات
  - ✓ ارسال و دریافت الکترونیکی کلیه استعلامات مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی بین دستگاه‌های اجرایی
  
  - ✓ سیاست‌های تجارت خارجی
- سیاست‌های تجارت خارجی در واقع شامل سیاست‌هایی است که بر شاخص‌های صادرات و واردات کشور اثر می‌گذارد. سیاست‌های متعددی در این زمینه می‌توان نام برد از جمله سیاست‌های پرداخت یارانه به صادرکنندگان، کاهش و یا افزایش نرخ تعرفه و حقوق گمرکی کالا، ایجاد موانع غیر تعرفه‌ای برای صادراتی و یا واردات کالا و... نمونه‌ای از سیاست‌های تجارت خارجی محسوب می‌شوند. اما آنچه مسلم است وضع هر یک از این سیاست‌ها متوجه میزان واردات و صادرات کالا و خدمات می‌گردد. در واقع اگر سیاستی اتخاذ گردیده که

سبب تشویق صدور کالا به خارج گردیده در میزان و ارزش صادرات کالا منعکس شده است. همچنین اگر میانگین نرخ تعریفه افزایش یافته نتیجه آن در کاهش واردات کالا مشخص است. بنابراین نتیجه سیاست‌های تجارت خارجی در میزان صادرات و واردات کالاها قابل ردیابی است. اما برای اینکه بتوان اثر سیاست‌های خارجی را بر روی اشتغال مورد بررسی قرار داد از نتایج مطالعاتی که در داخل کشور صورت گرفته است استفاده می‌شود. هرچند در ادبیات اقتصادی رابطه بین صادرات و اشتغال به صورت یک رابطه مستقیم است اما آیا این موضوع در ایران نیز صدق می‌کند؟ و اگر این رابطه تأیید می‌شود میزان اثرگذاری آن به چه اندازه خواهد بود؟

«خلیلی عراقی و سوری»<sup>۱</sup> (۱۳۸۳) به بررسی تأثیر عوامل طرف تقاضا بر تغییرات اشتغال طی دوره ۱۳۶۵-۷۵ از طریق بکارگیری جدول داده ستانده پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که طی دوره ۱۳۶۵-۷۰ کل اشتغال ۲۷ درصد در سال رشد داشته است که ۲. ۷۶ درصد آن متعلق به اثرات افزایش تقاضای نهایی برای تولیدات داخلی بوده است. در حالیکه فقط ۱۴ درصد آن ناشی از افزایش صادرات و ۰. ۶۶ درصد ناشی از جانشینی واردات بوده است. همچنین برای دوره ۱۳۷۰-۷۳ از رشد ۲. ۵۷ درصدی اشتغال حدود ۰. ۷۹ درصد ناشی از بازار داخلی، ۰. ۰ درصد ناشی از گسترش صادرات و ۰. ۱ درصد ناشی از جانشینی واردات بوده است و لذا همچنان در مقایسه با عوامل دیگر صادرات تأثیر ناچیزی داشته است.

بهر حال طی دوره مورد بررسی یک درصد افزایش در تقاضای داخلی برای کالاها و خدمات نهایی موجب ۵. ۰ درصد افزایش در اشتغال بوده است، در حالی که اثر یک درصد افزایش در صادرات فقط ۰. ۱۵ درصد است. کاهش یک درصدی در واردات نیز می‌تواند ۰. ۱۶ درصد اشتغال را افزایش دهد. به عبارت دیگر تأثیرگذاری واردات بر اشتغال ۱۰ برابر تأثیرگذاری صادرات بوده است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که عامل اصلی ایجاد اشتغال از یک طرف بازار داخلی و از طرف دیگر جلوگیری و تحديد واردات بوده است. در طی دوره مورد بررسی نقش صادرات یا بازار خارجی بسیار ناچیز بوده است.

«کمیجانی و عیسی‌زاده»<sup>۲</sup> (۱۳۸۰) مطالعه‌ای را با عنوان تأثیر اجزای تقاضای نهایی بر اشتغال بخش‌های اقتصادی انجام داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که یک میلیارد ریال واردات افزایش یابد در سال ۱۳۷۰، ۲۱۰ فرصت شغلی از دست برود. در حالی که افزایش همان میزان صادرات تنها موجد ۱۴۶ فرصت شغلی در

<sup>۱</sup> خلیلی عراقی، سیدمنصور و سوری، علی؛ اشتغال در بخش‌های تولیدی و نقش عوامل طرف تقاضا؛ تحقیقات اقتصادی، شماره ۸، بهار ۱۳۸۴؛ ص ۳۰۴-۲۸۳.

<sup>۲</sup> کمیجانی، اکبر و سعید، عیسی‌زاده؛ تأثیر اجزای تقاضا بر اشتغال بخش‌های اقتصادی؛ تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۵۹؛ پاییز و زمستان ۱۳۸۰؛ ص ۳۵-۱.

اقتصاد شده است. لذا کشور عملاً واردکننده خالص نیروی کار بوده است. ضمن اینکه صنایع متفرقه، ساختمان‌های زیربنایی و تولید فلزات اساسی در بین بخش‌های مختلف اقتصادی بیشترین نشستی را در خصوص اشتغال ناشی از واردات داشته‌اند.

«زاهدی وفا و فیروزان سرنقی»<sup>۱</sup> (۱۳۸۷) اثرات تجارت خارجی را بر اشتغال و دستمزد نیروی کار در بخش صنعت طی سال‌های ۱۳۷۴-۸۱ مورد بررسی قرار دادند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که برخلاف واردات که سبب از بین رفتن ۱۲۷۶۳۰ فرصت شغلی در دوره مورد مطالعه شده است، تأثیر صادرات بسیار ناچیز بوده است. «ذوالجناحی اسکویی»<sup>۲</sup> (۱۳۸۲) مطالعه‌ای با عنوان اثرات کاهش تعرفه‌های وارداتی بر اقتصاد ایران با استفاده از الگوی تعادل عمومی مبتنی بر ماتریس حسابداری اجتماعی انجام داده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که در اثر کاهش تعرفه‌های وارداتی اشتغال در کل اقتصاد کاهش می‌یابد اما آثار آن در بخش‌های مختلف اقتصادی متفاوت است. با کاهش تعرفه با توجه به سناریوهای مختلف (۲۰، ۳۵ و ۵۰ درصد) اشتغال در بخش‌های کشاورزی و خدمات افزایش اما در صنعت کاهش می‌یابد. کاهش ۳۵ درصدی نرخ تعرفه سبب می‌شود اشتغال کلی در اقتصاد به میزان ۹.۲ درصد کاهش یابد.

با توجه به نتایج این مطالعات می‌توان گفت که افزایش صادرات سبب افزایش اشتغال در کشور گردیده است اما انرگذاری سیاست‌های وارداتی در مقابل سیاست‌های صادراتی بیشتر بوده است. به بیانی دیگر افزایش یک میلیارد ریال واردات سبب کاهش اشتغال ۲۱۰ فرصت شغلی و افزایش یک میلیارد ریال صادرات سبب افزایش اشتغال به میزان ۱۴۶ شغل در سال ۱۳۷۰ بوده است که در نهایت ۶۴ شغل در مجموع سیاست‌های تجارت خارجی از کشور سلب گردیده است. بنابراین در صورتی که سیاست‌های تجارت خارجی در جهت افزایش صادرات کالا و محدود نمودن واردات کالا شود به گونه‌ای که فقط واردات کالاهای سرمایه‌ای مدنظر قرار گیرد در آن صورت می‌توان با سیاست‌های تجارت خارجی موجبات افزایش اشتغال در کشور را فراهم نمود.

۱ زاهدی وفا، محمدهادی و فیروزان سرنقی، توحید؛ بررسی اثرات تجارت خارجی بر اشتغال و دستمزد نیروی کار بخش صنعت؛ پژوهشنامه اقتصادی؛ ویژه نامه بازار کار؛ زمشتاب ۱۳۸۷

۲ ذوالجناحی اسکویی، رامین؛ اثرات کاهش تعرفه‌های وارداتی بر اقتصاد ایران؛ مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران؛ جلد اول؛ مؤسسه عالی و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛ ۱۳۸۴

### ✓ صدور خدمات عمومی و فنی و مهندسی

الصادرات به دلیل آنکه تقاضای خارجیان از کالا و خدمات داخلی محسوب می‌شود دارای اثر مثبتی بر اشتغال کشور خواهد بود اما نتایج مطالعاتی که در بخش سیاست تجارت خارجی ذکر گردید نشان می‌دهد صادرات کالا و خدمات نقش چندان مؤثری را در ایجاد مشاغل در کشور ایفا ننموده است. دلیلی که شاید بتوان برای این موضوع ارائه کرد بخش عمده صادرات کشور به صادرات مواد خام و طبیعی برمی‌گردد که صادرات آن‌ها قادر نیست تغییرات عمده‌ای در ایجاد مشاغل صورت دهد. اما زمانی که محصولات نهایی صادر شود به طور مسلم نقش قابل توجهی را در به وجود آوردن فرصت‌های شغلی ایجاد خواهد کرد. صدور خدمات عمومی و فنی و مهندسی نیز می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد.

بنابراین افزایش خدمات فنی و مهندسی به دلیل صدور خدمات می‌تواند راهبرد مؤثری در کاهش بیکاری و افزایش فرصت‌های شغلی در کشور قلمداد شود.

### ۸-۴-۲- سیاست‌های فعال بازار کار

#### ✓ طرح‌های کوچک اشتغال زا

بنگاه‌های کوچک و متوسط امروزه به عنوان عامل رشد ساختار صنعتی بسیاری از کشورها محسوب می‌شوند و این گونه صنایع نقش قابل توجهی را برای کشورهای در حال توسعه که در صدد احیای خود ساختار اقتصادی خود هستند ایفا می‌کنند. اما نقش بنگاه‌های کوچک در اشتغال‌زایی به چه نحوی است؟ در این راستا به منظور بررسی بنگاه‌های کوچک در ایجاد اشتغال مطالعاتی که در این زمینه صورت گرفته است مورد توجه قرار می‌گیرد. «فیض‌پور و پوش دوزباشی»<sup>۱</sup> (۱۳۸۷) مطالعه‌ای را با عنوان بنگاه‌های کوچک و متوسط با رشد سریع و سهم آن‌ها در ایجاد اشتغال انجام داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد با افزایش اندازه بنگاه سهم آن‌ها در ایجاد اشتغال کاهش می‌یابد. همچنین این بنگاه‌ها اگرچه کمتر از ۱۰ درصد تمام بنگاه‌های موجود را تشکیل داده‌اند اما توانسته‌اند بین ۵۵ تا ۸۰ درصد اشتغال ناخالص را (با استفاده از معیارهای متفاوت رشد مطلق، رشد متوسط سالانه ده درصد و معیار برج) ایجاد نمایند. بر این اساس ایجاد اشتغال چنانچه به عنوان سیاستی در بازار کار

<sup>۱</sup> فیض‌پور، محمدعالی و پوش دوزباشی، هانیه؛ بنگاه‌های کوچک و متوسط با رشد سریع و سهم آن‌ها در ایجاد اشتغال (مطالعه صنایع تولیدی ایران در برنامه دوم توسعه)؛ پژوهش‌های اقتصادی ایران؛ شماره ۳۷؛ زمستان ۱۳۸۷؛ ص ۱۴۵-۱۱۹

مد نظر قرار گیرد، بازشناسی بنگاه‌های با رشد سریع را که اصلی‌ترین تولیدکنندگان شغل محسوب می‌شوند می‌توان اولین گام اساسی در این راستا تلقی نمود.

با توجه به نتایج مطالعات صورت گرفته در خصوص بنگاه‌های کوچک و زودبازده نقش این بنگاه‌های اقتصادی را نمی‌توان در اشتغالزایی نادیده گرفت. از این رو طرح‌هایی که بر رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و زودبازده مؤثر و نقش بسزایی را در اشتغالزایی فراهم می‌آورد مورد تأکید است. اما برای اینکه منابع مالی به سمت و سوی مناسبی هدایت شود اولاً لازم است کارشناسی‌های لازم از طرف بانک‌های عامل صورت گیرد یعنی طرح‌ها دارای توجیه اقتصادی باشد. ثانیاً نظارت‌های مناسب و شایسته‌ای از طرف نهادهای ذی‌ربط صورت گیرد.

#### اقدامات:

- ✓ توجه و پیژه به ارزیابی‌های فنی و اقتصادی طرح‌های پیشنهادی توسط بانک‌های عامل برای تخصیص تسهیلات
- ✓ بهبود روند تخصیص تسهیلات و نظارت دقیق بر چگونگی مصرف آن
- ✓ توجه به طرح‌های کوچک اشتغالزایی در بخش‌های مزیت‌دار کشاورزی
- ✓ توجه به طرح‌های کوچک مرتبط با معادن سرب و روی استان
- ✓ تدوین برنامه برای توسعه خوش‌های صنعتی
  
- ✓ تسهیلات جستجوی شغل

این نوع برنامه‌ها شامل تمام اقداماتی است که هدف آن ارتقای کارایی جستجوی شغلی است. بر اساس ماده ۱۱۹ وزارت کار و امور اجتماعی موظف است نسبت به ایجاد مراکز خدمات اشتغال در سراسر کشور اقدام نماید. مراکز خدمات مذکور موظف هستند تا ضمن شناسایی زمینه‌های ایجاد کار و برنامه‌ریزی برای فرصت‌های اشتغال نسبت به ثبت نام و معرفی بیکاران به مراکز کارآموزی (در صورت نیاز به آموزش) و یا معرفی به مراکز تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی اقدام نمایند.

بر اساس تصمیم سومین اجلاس مدیران ستادی و اجرایی وزارت متبوع و به منظور گسترش و تقویت بخش خصوصی مقرر گردید وظایف مراکز خدمات اشتغال از اسفند ماه سال ۱۳۸۴ به مراکز کاریابی غیردولتی واگذار گردد و این مراکز صرفاً نقش حاکمیتی و نظارت بر مراکز کاریابی غیردولتی را بر عهده داشته باشند. همچنین

مراکز کاریابی غیردولتی از سال ۱۳۷۹ اجازه فعالیت یافتند و سیاست توسعه کمی و کیفی این مراکز در دستور کار دولت قرار گرفت.<sup>۱</sup>

«فلیحی»<sup>۲</sup> (۱۳۸۵) به بررسی اثرات مراکز اطلاع‌رسانی و کاریابی در استان‌های مختلف کشور بر بازار کار پرداخته است. بررسی وضعیت مراکز کاریابی در استان‌های کشور بیانگر اختلاف معنی‌دار شاخص‌های های نسبت کارکنان مراکز کاریابی به جمعیت، نسبت تعداد مراکز کاریابی به جمعیت تراکمی (نسبت جمعیت به مساحت) در سطح استان‌ها است. این اختلاف بیانگر توزیع نامناسب مراکز کاریابی در استان‌های مختلف کشور است. نتایج الگوهای اقتصاد سنجی نشان می‌دهد که سطح آموزش کارکنان مراکز کاریابی تأثیر معناداری بر کاریابی وظایف مراکز کاریابی، عدم آموزش صحیح به کارکنان در زمینه بازار کار و وظایف مراکز کاریابی، عدم رعایت معیارهای تشویق کارکنان جهت افزایش کاریابی است. همچنین نسبت تعداد مراکز کاریابی به جمعیت تأثیر مثبتی بر فرصت‌های شغلی پر شده دارد. بنابراین گسترش مراکز کاریابی به ویژه کاریابی‌های خصوصی می‌تواند تأثیر مثبتی بر روند اشتغال در کشور داشته باشد. هم چنین افزایش نسبت تعداد مراکز کاریابی جمعیت تراکمی تأثیر مثبتی بر شاخص کاریابی مراکز کاریابی (نسبت فرصت شغلی پر شده به تعداد جویندگان) دارد. بنابراین گسترش مراکز کاریابی در کشور با توجه به مساحت و جمعیت استان‌ها حائز اهمیت است.

با توجه به نتایج این مطالعه و مبانی موجود در خصوص مراکز کاریابی می‌توان گفت که مراکز کاریابی نقش مؤثری را بر گسترش فرصت‌های شغلی ایفا می‌نمایند. این مراکز به دلیل آنکه اطلاعات مناسبی را در اختیار جویندگان کار و کارفرمایان قرار داده که بر اساس این اطلاعات احتمال تصمیم‌گیری صحیح و مطلوب افزایش می‌یابد. از این رو حمایت مؤثر از مراکز کاریابی می‌تواند در راستای افزایش اشتغال بکار گرفته شود.

#### اقدامات:

- ✓ طراحی و راهاندازی نظام جامع اطلاعات بازار کار
- ✓ فراهم‌سازی بانک اطلاعات نیازهای بازار کار بر حسب شاخص‌های مهارت، توانمندی، جنسیت، سن و ...
- ✓ اعطای کمک‌های حمایتی به متضایران ایجاد مراکز کاریابی خصوصی
- ✓ استمرار و گسترش فعالیت مراکز کاریابی خصوصی به ویژه در مناطقی که فاقد چنین مراکزی است.

۱ مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز؛ مطالعه و تدوین سیاست‌های بازار کار در ایران؛ گزارش شماره ۱۳۸۹؛ ۳۲

۲ فلیحی، نعمت؛ مطالعه وضعیت نقش و وضعیت مراکز اطلاع‌رسانی و کاریابی در استان‌های مختلف کشور و تأثیر آن بر بازار کار؛ ماهنامه کار و جامعه؛ شماره ۷۴-۷۳؛ تیر و مرداد ۱۳۸۵

- ✓ گسترش و توسعه همکاری بین مراکز کاریابی با مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای جهت برگزاری دوره‌های آموزشی منطبق با نیاز بازار کار برای کارجویان قادر به مهارت
- ✓ تلاش برای برقراری ارتباط با کارفرمایان و اتخاذ راهکارها و تدابیر لازم برای تشویق و ترغیب کارفرمایان برای تأمین نیروی کار مورد نیاز از طریق مراکز کاریابی خصوصی

### ✓ طرح‌های آموزشی بیکاران

در اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی کشورهای توسعه یافته که با رشد بیکاری و مشکل توزیع درآمد مواجه شده بودند به این نتیجه رسیدند که برای کاهش بیکاری و کمک به اشتغال مجدد افراد به گونه‌ای مؤثر در بازار کار مداخله نمایند. از این زمان مداخله دولتها در بازار کار شکل جدیدی به خود گرفت که به سیاست‌های فعال بازار کار معروف گردید. محورهای مهمی که در سیاست‌های فعال بازار کار مدنظر بوده است که از جمله می‌توان به توسعه مهارت‌های اشتغال از طریق ارائه آموزش مناسب اشاره نمود. اما ارتباط بین آموزش، بهره‌وری و نرخ بیکاری در یک جامعه را می‌توان با استفاده از مدل زیر مورد بررسی قرار داد. فرض می‌شود که بنگاه‌های تولیدی از میان بیکاران موجود در جامعه نسبت به تأمین نیروی کار مورد نیاز خود اقدام می‌کنند. طبیعی است که این سیاست نیز به منظور حداکثر کردن سود حاصل از فعالیت‌های تولیدی با به کارگیری نیروی انسانی است. در چنین وضعیتی، هزینه نهایی استخدام هر بنگاه تابعی فزاینده از سطح استخدام و تابعی کاهنده از سطح بیکاری در جامعه است. در نتیجه هزینه استخدام  $n_t$  کارگر در یک دوره را می‌توان به صورت زیر تعریف نمود:

$$C(n_t) = A \frac{n_t}{U_{t-1}}$$

که در آن  $(n_t)C$  کل هزینه استخدام،  $n_t$  تعداد کارگر استخدام شده در زمان  $t$ ،  $A$  یک عدد ثابت و  $U_{t-1}$  میزان کل بیکاری در انتهای دوره  $t-1$  یا در ابتدای دوره  $t$  است.

رابطه فوق نشان می‌دهد که هزینه نهایی استخدام نیروی کار توسط بنگاه تولیدی بر حسب زمان میزان استخدام فزاینده است. این نکته حکایت از این دارد که یک نرخ بالای استخدام ممکن است که بنگاه را مجبور کند تا جستجوی خود را برای نیروی کار متراکم کرده و یا در حالت کلی، زمانی که در بازار کار با کارگران غیر همگن مواجه هستیم، کارگران را با سختی کمتر برای شغل مورد نظر به استخدام درآورد. علاوه بر این رابطه فوق نشان می‌دهد که هزینه نهایی استخدام تابعی کاهنده از میزان بیکاری در جامعه است. در نتیجه در یک

جامعه با حجم بالای بیکاری بنگاه به راحتی و با هزینه کمتری خواهد توانست تا کارگران ماهر و لائق را به استخدام خود درآورد.

در مقابل عده‌ای از صاحب‌نظران بر این باورند که آموزش افراد جویای کار راه حل مناسبی برای رفع معضل بیکاری در جامعه نیست. بر اساس این نظریه آموزش نیروی انسانی تحت شرایط خاصی تنها می‌تواند تقاضا برای نیروی کار را از کارگران ساده به کارگران ماهر جابه‌جا کند. زمانی که اقتصاد با انبوه بیکاران مواجه و در نتیجه آن رشد فزاینده بیکاری به وجود می‌آید، این امر حکایت از ضعف ساختاری اقتصاد دارد که قادر به ایجاد فرصت‌های شغلی مورد نیاز نبوده است. عدم توانایی اقتصاد در ایجاد اشتغال را نمی‌توان تنها با تدوین برنامه‌های آموزشی از بین برداشتن شرایطی حتی برنامه مناسب و جامع آموزشی نخواهد توانست بیکاری را در جامعه کاهش دهد. کارایی و تأثیر برنامه آموزشی در یک ساختار سالم اقتصادی جایی که عوامل به طور مؤثر و کارا به استخدام در می‌آیند، قابل مشاهده خواهد بود.

بنابراین در جامعه‌ای که با بیکاری فزاینده کارگران ساده که خواهان دستمزد اندکی بوده و به راحتی در هر کاری می‌توانند مشغول شوند، روبه روست، ایجاد فرصت‌های شغلی برای کارگران ماهر که علاوه بر دستمزد بالاتر به مشاغل خاصی نیز احتیاج دارند میسر نخواهد بود. از دید این دسته کارشناسان، آموزش نیروی انسانی تنها یک مسکن کوتاه مدت خواهد بود که به زودی جذبیت خود را از دست داده و مشارکت صاحبان نیروی کار در برنامه‌های آموزشی کاهش می‌یابد. دولتها زمانی که قادر به طراحی سیاست‌های مناسب اقتصادی برای ایجاد فرصت‌های جدید شغلی نباشند، برنامه‌های آموزشی را در دستور کار خود قرار می‌دهند تا از این طریق افکار عمومی را به دست‌یابی یکی شغل مناسب در آینده امیدوار سازند.

اما تجربه کشورها نشان می‌دهد که برنامه‌های آموزشی زمانی می‌توانند از کارایی لازم برخوردار شوند که با در نظر گرفتن وضعیت بازار کار خصوصاً نیاز بنگاههای تولیدی تدوین و طراحی شده باشند. اما آنچه که در اقتصادی‌های در حال رکود مشاهده می‌شود، عدم توازن بازار در ایجاد فرصت‌های جدید شغلی و همچنین عدم وجود تقاضا برای نیروی کار اضافی خواهد بود. در نتیجه و لو این که این نکته برای سیاست گذاران روشی باشد آن‌ها نمی‌توانند با تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی نرخ بیکاری را تعدیل کنند. به همین دلیل است که غالب برنامه‌های آموزشی در این دسته از کشورها بر اساس امکانات و تجهیزات آموزشی موجود در آموزشگاه‌ها طراحی می‌شوند. غالباً توجه این است که نه تنها در آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای بلکه در سطح دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی نیز وضعیت به همین منوال است. تجربه دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که بیکاری فزاینده در یک

جامعه تنها شامل نیروی کار ساده نیست بلکه مجموعه نیروی کار اعم از ماهر و ساده را در بر می‌گیرد. علاوه بر مطلب فوق این دسته از صاحب‌نظران بر این باورند که زمانی که اقتصادی با انبوی از بیکاران مواجه است، آموزش نیروی کار زمان جستجوی کار و در نتیجه حجم بیکاری در هر مقطع از زمان را افزایش خواهد داد. کارگران ساده به محض دریافت پیشنهاد مشاغل پایین و با دستمزد انکه حاضر به پذیرش آن کار خواهند شد اما نیروی کار ماهر به دلیل اینکه مهارتی را کسب نموده است برای خود موقعیتی فراتر از آنچه که در گذشته قائل بوده در نظر می‌گیرد. در نتیجه به راحتی هر نوع پیشنهادی را نمی‌پذیرد. پیشنهادهای مورد قبول کارگران آموزش دیده اولاً باید از موقعیت خاص و رتبه بالاتری برخوردار باشد و ثانیاً دستمزد قبل ملاحظه‌ای برای انجام آن کار پرداخت شود. طبیعی است که در یک وضعیت رکودی کمتر بنگاهی حاضر به ارائه چنینی پیشنهادی به نیروی کار خواهد شد. لذا بیکارانی که در نتیجه آموزش انکه مهارتی را به دست آورده‌اند مدت زمان طولانی‌تری را برای دست‌یابی به یک فرصت شغلی جدید صرف می‌کنند. این دسته از صاحب‌نظران همچنین معتقدند که آموزش نیروی انسانی موجب می‌شود که کارگران برای دست‌یابی به مشاغل بهتر و دستمزد بالاتر از مشاغل موجود منفک شوند. از آنجایی که بنگاه‌های تولیدی در شرایط رکودی چندان تمایلی به جایگزینی نیروی کار نداشته و از طرف دیگر مشاغل مورد نظر افراد آموزش دیده نیز به آسانی ایجاد نمی‌شوند، این جریان بر حجم بیکاری می‌افزاید.<sup>۱</sup>

«هادیان»<sup>۲</sup> (۱۳۸۴) به بررسی اثر آموزش افراد جویای کار بر طول دوره بیکاری آن‌ها در شهرستان شیراز پرداخته است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که تأثیر آموزش آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای و تأثیر آن بر طول دوره بیکاری افراد جویای کار دارای عالیم مورد بوده و از اهمیت آماری بالایی برخوردارند. آموزش فنی و حرفه‌ای چه از طریق آموزشگاه‌های دولتی و چه از طریق آموزشگاه‌های آزاد نقش تعیین‌کننده‌ای در کاهش طول دوره بیکاری افراد جویای کار دارند. اما در میان آن‌ها نقش و میزان تأثیر آموزش آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد بیشتر است. حساسیت افراد آموزش دیده توسط آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد برای کاهش طول دوره بیکاری ۱. ۲۵ درصد بیشتر است. با در نظر گرفتن این یافته‌ها انتظار می‌رود در صورت جهت‌دهی آموزش این دسته از آموزشگاه‌ها به سمت نیاز بخش‌های اقتصادی کشور، نقش آن‌ها در کاهش طول دوره بیکاری افراد جویای کار افزایش پیدا کند.

۱ هادیان، ابراهیم؛ بررسی تأثیر آموزش افراد جویای کار بر طول دوره بیکاری آن‌ها (مورد مطالعه شهرستان شیراز) تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۶، تابستان ۱۳۸۴؛ ص ۲۳۸-۲۱۷  
۲ همان

همچنین مطالعه‌ای که توسط جاکمن و همکاران وی در سال ۲۰۰۰ در کشورهای OECD انجام شده است

نشان می‌دهد برنامه‌های آموزشی و توانمندسازی نیروی کار، بیکاران را در جستجوی شغل کمک کرده است<sup>۱</sup>

نتایج مطالعه مذکور نشان می‌دهد که طرح‌های آموزشی بیکاران در کاهش طول دوره بیکاری مؤثر است. از

این رو پیشنهاد می‌گردد با توجه به نیاز بخش‌های اقتصادی و تقاضای بازار کار طرح‌های آموزشی به نحو مؤثری

مورد تعقیب قرار گیرد.

#### اقدامات:

✓ حمایت مالی از بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب و کار

✓ تأسیس مراکز آموزش مهارت در دانشگاه‌ها و ارائه خدمات آموزشی مورد نیاز دانشجویان و  
فارغ‌التحصیلان آموزش عالی بر اساس استانداردها

✓ هدایت نیروی کار مازاد به سمت بازآموزی مهارتی و توانمندسازی نیروی انسانی با توجه به نیاز بازار کار

✓ ایجاد مراکز سنجش مهارت و طبقه‌بندی سطوح مختلف مهارت نیروی کار جهت شناخت کمبودهای  
فنی و حرفة‌ای منطقه‌ای

#### ✓ وام‌های خود اشتغالی

وام‌های خوداشتغالی وام‌هایی هستند که به افراد بیکاری که خودشان شغل ایجاد می‌کنند، اختصاص داده  
می‌شود. وضعیت این برنامه در ایران طی برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد وجه غالب ساختار حمایتی ایران برای  
ایجاد اشتغال به طور مستقیم به صورت تخصیص اعتبارات و تسهیلات بانکی در قالب تسهیلات تکلیفی و وجوده

اداره شده به طرح‌های سرمایه‌گذاری و وام‌های خوداشتغالی و اعتبارات خرد بوده که بیشتر در قالب

- اعتبارات اشتغال‌زاوی در اختیار دستگاه‌های حمایتی
- کمک به صندوق توسعه اشتغال روسایی
- صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی (صندوق مهر امام رضا)
- افزایش سرمایه دولت در صندوق تعاون

۱ ازوجی، علاءالدین؛ ارزیابی سیاست‌های بازار کار و عملکرد آن در برنامه‌های توسعه؛ فصلنامه علوم اقتصادی دانشگاه آزاد اسلامی واحد فیروزکوه؛ پاییز ۱۳۸۶

«ملک محمدی و شکری»<sup>۱</sup> (۱۳۸۸) به بررسی اثرات وام اشتغال در بازار کار کشاورزی بر میزان جذب و ماندگاری فارغ‌التحصیلان رشته کشاورزی با استفاده از داده‌های میدانی در محدوده زمانی ۱۳۸۰-۸۴ پرداخته است. برای مطالعه جامعه آماری تحقیق، از روش سرشماری استفاده شده که طی آن همه ۵۲ واحد تولید کشاورزی تأسیس شده توسط ۱۱۷ نفر فارغ‌التحصیلان کشاورزی دریافت کننده وام اشتغال در استان تهران مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد که وام اشتغال بانک کشاورزی، تأثیری در جذب و میزان ماندگاری فارغ‌التحصیلان کشاورزی در بازار کار کشاورزی نداشته است.

«عباسی و آریانفر»<sup>۲</sup> (۱۳۸۷) مطالعه‌ای را با عنوان ارزیابی اثربخشی وام‌های خوداشتغالی در طول برنامه سوم توسعه در استان گلستان انجام داده‌اند. روش مطالعه این تحقیق بر اساس داده‌های میدانی و انجام مصاحبه بوده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که وام‌های خوداشتغالی پرداخت شده توسط سازمان کار و امور اجتماعی استان گلستان موجب ایجاد اشتغال مورد انتظار نشده است. اما وام‌های خوداشتغالی پرداخت شده توسط صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی استان به ایجاد اشتغال مورد انتظار انجامیده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظارت بازرسان و کارشناسان صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی بعد از اعطای وام بیشتر از سازمان کار و امور اجتماعی بوده است. بنابراین می‌توان گفت بازررسی‌هایی که صندوق حمایت در مراحل مختلف از جمله بررسی صحت شرایط عمومی متقاضی قبل از پرداخت وام، بررسی توانمندی‌های فنی و مدیریتی متقاضی و الزام‌گیرنده وام به ارسال اظهارنامه شروع فعالیت در اثربخشی این وام‌ها نسبت به وام‌های سازمان کار و امور اجتماعی بیشتر بوده است.

«یعقوبی»<sup>۳</sup> (۱۳۸۴) مطالعه‌ای را با عنوان «بررسی اثرات اعتبارات خرد بر اشتغال زنان روستایی استان زنجان» انجام داده است. منظور از اعتبارات خرد در این مطالعه تسهیلات قرض‌الحسنه‌ای است که در قالب طرح حضرت زینب کبری و طرح‌های مشابه دیگر با هدف ایجاد اشتغال یا حمایت از اشتغال زنان روستایی سرپرست خانوار توسط بانک کشاورزی پرداخت می‌شود. تحقیق حاضر به روش پیمایش و با استفاده از ابزار پرسشنامه انجام شده و حجم نمونه آماری ۶۱ نفر از زنان روستایی بود که طی ۵ سال گذشته از اعتبارات خرد استفاده کرده

۱ ملک محمدی، ایرج و شکری، شهاب؛ جذب و میزان ماندگاری فارغ‌التحصیلان کشاورزی دریافت کننده وام اشتغال، زراعت، باغداری و دامداری در بازار کار کشاورزی؛ علوم تربیت و آموزش کشاورزی ایران؛ شماره ۱، ۱۳۸۸، ص ۱-۱۶

۲ عباسی، ابراهیم و آریانفر، محسن؛ ارزیابی اثربخشی وام‌های خوداشتغالی در طول برنامه سوم توسعه در استان گلستان؛ دو فصلنامه برنامه و پژوهش؛ شماره ۱۰۷؛ پاییز و زمستان ۱۳۸۷

۳ یعقوبی، جعفر؛ بررسی اثرات اعتبارات خرد بر اشتغال زنان روستایی استان زنجان؛ پژوهش زنان؛ دوره ۳؛ شماره ۱؛ بهار ۱۳۸۴؛ ص ۱۴۶-۱۴۷

بودند. نتایج نشان می‌دهد بیشترین زمینه مصرف وام در منطقه به ترتیب کارهای مربوط به دامپروری، باگبانی، کشاورزی، خرچهای تحصیل فرزندان، خرید وسایل خانه، خرید خوراک و پوشاش، خرچهای دارویی درمان و بهداشت و صنایع دستی است. اعتبارات خرد پرداخت شده در زمینه اشتغال بیشترین تأثیر را در ثبت شغل قبلی زنان دریافت کننده وام داشته است.

با توجه به نتایج این مطالعات می‌توان گفت که تأثیرات وام‌های خود اشتغالی بر اشتغال‌زایی مطابق با انتظارات نبوده است ضمن اینکه علاوه بر شغل موضوع ماندگاری شغل نیز دارای اهمیت است. مطالعه‌ای که توسط ملک محمدی و شکری بر روی فارغ‌التحصیلان کشاورزی انجام شده است نشان می‌دهد ماندگاری شغل‌هایی که توسط وام‌های خود اشتغالی صورت گرفته است پایین است. هر چند در مطالعه آقای یعقوبی به اثرات اعتبارات خرد بر اشتغال زنان در مناطق روستایی زنجان اشاره شده است اما می‌توان گفت که تفاوتی که بین زنان روستایی و تحقیل کردگان وجود دارد این است زنان روستایی وام‌ها و اعتبارات را در افزایش و گسترش شغل خود بکار می‌گیرند و یا قابلیت و توانایی خود را محدود می‌دانند از این رو تمایل به جابجایی و یا تغییر شغل کاهش می‌یابد در حالی که تحصیل کردگان جابجایی شغل را تا به دست آوردن شغل مناسب ادامه می‌دهند. بنابراین وام‌های خود اشتغالی شاید برای تحصیل کردگان مناسب به نظر نمی‌رسد. از این رو سیاست وام‌های خود اشتغالی برای کاهش بیکاری توصیه نمی‌گردد. از این رو تدوین برنامه کار برای کاهش فقر و پرداخت اعتبارات خرد و کوچک در مناطق کمتر برخوردار و روستایی به صورت زنجیره‌وار با هدف توسعه بازار محصولات برای زنان سرپرست خانوار پیشنهاد می‌شود.

#### ✓ یارانه به کارفرمایان برای جذب نیروی کار

یارانه به کارفرمایان به صورت مستقیم به کارفرمایان داده می‌شود تا تمایل کارفرمایان برای استخدام کارگران جدید و یا حفظ مشاغلی که در مرحله حذف شدن هستند را افزایش دهد. طرح ضریبی اشتغال که در سال ۱۳۸۰ به اجرا گذاشته شد نمونه‌ای از سیاست یارانه به کارفرمایان است. بر اساس 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 کارمزد ۴ درصد دریافت نمایند. ضمن اینکه در این طرح معافیت سهم کارفرما از پرداخت حق

بیمه نیروی کار در نظر گرفته شده است. هدف‌گذاری که برای این طرح در نظر گرفته شده بود ۳۰۰ هزار فرصت شغلی بود اما موفقیت این طرح با توجه به آمارهای ارائه شده از مسئولین ذیربط ۶۰ درصد اعلام شده است.<sup>۱</sup> در این راستا باید اشاره کرد این طرح بیشتر مشکل نقدينگی واحدهای تولیدی را هدف قرار داده و در صدد بود که با کاهش نسبی این مشکل آن‌ها را تشویق کند که نیروی کار جدید به خدمت گیرند. اما ایجاد اشتغال مولد و پویا مستلزم فضای اجتماعی قابلیت زا است و در سایه نبود چنین فضایی کارایی نسبی طرح‌هایی چون طرح ضربتی اشتغال کاهش خواهد یافت و اثربخشی تسهیلات ارزان قیمتی که در قالب طرح ضربتی اشتغال اعطا می‌شود پایین خواهد آمد.<sup>۲</sup>

همچنین این سیاست با توجه به ارزیابی‌هایی که در ۱۳ کشور OECD انجام شده است نشان می‌دهد اثرات جانشینی و اتلاف هزینه‌ها بالاست و در تحلیل‌ها مشخص شده است که مقایسه این گروه با گروه کنترل، وضعیت بهتری نداشته است و بعضی اوقات برنامه یارانه دائمی برای برخی شرکت‌ها به کار گرفته شده است<sup>۳</sup> «جهاد دانشگاهی استان خوزستان»<sup>۴</sup> (۱۳۸۲) به ارزیابی میزان کارایی طرح ضربتی اشتغال در استان خوزستان پرداخته است. جهت بررسی ۶۴۰ کارگاه از کارگاه‌های واقع در سطح استان خوزستان به عنوان آزمودنی از طریق نمونه‌گیری انتخاب گردیدند. برای انجام این پژوهش از پرسشنامه و نیز برای تحلیل یافته‌ها از روش آمار توصیفی استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که از ۶۴۰ کارگاه تحت بررسی فقط ۴۲۰ کارگاه فعال بوده که از آن تعداد نیز بنا به گفته کارفرمایان ۳۲۷ نفر نیرو استخدام کرده‌اند و بعد از بررسی لیست‌های بیمه سال ۱۳۸۰ و آن کارگاه ملاحظه گردید که فقط ۱۵۶ نفر از کارگاه‌های فعال به صورت واقعی استخدام داشته‌اند به عبارت دیگر می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که از ۶۴۰ کارگاه تحت بررسی فقط ۲۴ درصد آن‌ها به شکل واقعی نیرو استخدام کرده‌اند که این تعداد استخدام نتیجه مطلوبی برای طرح فوق ناست. در مجموع می‌توان گفت که طرح ضربتی اشتغال در کاهش و بکارگیری نیروی کار در استان خوزستان مؤثر نبوده و اثربخشی لازم را نداشته است.

<sup>۱</sup> مقاله‌ای با عنوان سه طرح ناکام در سه دولت که در سایت زیر قابل دست‌یابی است.

<http://www.khabaronline.ir/news.10177-aspx>

<sup>۲</sup> خضری، محمد؛ درآمدی بر طرح ضربتی اشتغال؛ اطلاعات سیاسی-اقتصادی؛ شماره ۱۸۷-۱۸۸؛ فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۲

<sup>۳</sup> دباغ، رحیم؛ بررسی سیاست‌های اشتغال‌زایی کشورهای مختلف و ایران و چالش‌های پیش روی کشور در برنامه چهارم توسعه؛ مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران؛ اسفند ۱۳۸۱

<sup>۴</sup> جهاددانشگاهی استان خوزستان؛ ارزیابی اثربخشی تسهیلات ماده ۵۶ قانون برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی در زمینه ایجاد مشاغل پایدار و مولد؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خوزستان، ۱۳۸۲

## اقدامات:

- پرداخت بخشی از حق بیمه سهم کارفرما
- گشایش خط اعتباری ریالی جهت پرداخت حق بیمه تقبل شده توسط دولت به سازمان تأمین اجتماعی

**۳-۴-۸- سیاست‌های منفعل بازار کار****✓ یارانه به شاغلان کم درآمد**

برقراری مالیات بر درآمد، سبب می‌شود که درآمد حقیقی افراد کاهش یابد اما اتخاذ سیاست یارانه در جهت عکس این موضوع عمل می‌کند. به بیانی دیگر یارانه موجب می‌شود که درآمد حقیقی افراد و در نتیجه قدرت خرید افراد افزایش یابد. از این رو به لحاظ نظری پرداخت یارانه باعث بهبود وضعیت و شرایط زندگی شاغلان کم درآمد می‌گردد. از سوی دیگر پرداخت یارانه نیازمند تأمین منابع مالی آن از طریق سیاست‌های مالیاتی است. در واقع عمدت‌ترین منبع تأمین کننده مالی این سیاست، مالیات‌ها است. بنابراین اتخاذ این سیاست در گرو افزایش کارایی نظام مالیاتی در کشور است که بتوان منابع مالی آن را تأمین نمود.

در مجموع اجرای سیاست پرداخت یارانه به شاغلان کم درآمد برای افزایش رفاه و مطلوبیت این قشر هرچند می‌تواند در سیاست‌های منفعل بازار کار مورد توجه قرار گیرد اما تأمین منابع مالی آن نیز مهم است چرا که اگر این موضوع از طریق منابع مالیاتی تأمین گردد می‌تواند به بهبود توزیع درآمد کمک کند اما اگر منابع مالی این سیاست کسری بودجه دولت را تشدید نماید، به دلیل تورمی که ایجاد می‌شود نمی‌تواند به وضعیت زندگی شاغلان کم درآمد را بهبود بخشد.

بنابراین سیاست پرداخت یارانه به شاغلان کم درآمد زمانی که منابع مالی آن به کسری بودجه دولت منجر نگردد، پیشنهاد می‌شود.

**✓ اصلاح سیستم مقرری بیکاری**

بیمه بیکاری یکی از طرح‌های حمایتی و یک بیمه اجتماعی است که در مقابل خطر بیکاری غیر عمدی به بیکاران پرداخت می‌گردد. فلسفه به وجود آمدن بیمه بیکاری، تلاش دولتها برای تأمین درآمد از دست رفته نیروی کاری است که به دلیل غیرارادی و غیر داوطلبانه و به صورت موقت از دست‌یابی به شغل محروم می‌گردد. در ایران قانون بیمه بیکاری در سال ۱۳۶۹ مورد تصویب قرار گرفت.

بررسی و مقایسه بیمه بیکاری در ایران نشان می‌دهد از طرفی دامنه شمول و پوشش جمعیتی صندوق بیمه بیکاری در مقایسه با جمعیت بیکار بسیار محدود بوده و فقط مشمولین قانون کار و تأمین اجتماعی را که به طور غیرارادی بیکار شده‌اند، شامل می‌شود. به طوری که تعداد مقرری بگیران بیمه بیکاری در سال ۱۳۸۵ تعداد ۱۵۷۳۱۳ نفر بوده که در مقایسه با جمعیت ۲۹۹۲ هزار بیکار در این سال تنها ۳.۵ درصد بیکاران را تشکیل می‌دهد.

از طرف دیگر به لحاظ نوع سیستم مقرری بیکاری، مطالعات تطبیقی<sup>۱</sup> انجام شده در زمینه بیکاری نشان می‌دهد که مدت پرداخت مقرری بیکاری در ایران نسبت به کشورهای هم‌جوار و مشابه در آسیا و حتی سیستم‌های سخاوتمند تأمین اجتماعی در اروپای شمالی و کانادا بیشتر است. به طوری که در ۱۶ کشور از مناطق مختلف جهان بیانگر این است که سقف دوره پرداخت ده کشور کمتر از ۱۲ ماه، در سه کشور ۱۲ ماه، در یک کشور ۲۴ ماه و در دو کشور ۳۶ ماه بوده است. در حالی که در ایران با توجه به قانون بیمه بیکاری این سقف ۵۰ ماه است. علاوه بر این مقرری بگیرانی که دارای ۵۵ سال سن باشند می‌توانند تا رسیدن به سن بازنیستگی از مزایای بیکاری بهره‌مند گردند.

با توجه به مطالعات یاد شده مقایسه بین بیکاری ایران و طرح‌های بیمه بیکاری در سایر کشورهای مورد مطالعه چنین نشان داده که قانون مذکور امتیازات بیشتری را برای بیمه‌شدگان در نظر گرفته است و یا حداقل امتیازات آن برای بیمه‌شدگان در ردیف کشورهایی است که سهل‌ترین شرایط دارند. ولی در مقابل بیمه بیکاری که تأمین کننده منابع مالی صندوق بیمه بیکاری است باید هزینه‌های مربوط به اجرای قانون را تأمین نماید. در ایران فقط ۳ درصد مزد بیمه شده تعیین شده است که تنها توسط کارفرما تأمین و پرداخت می‌شود. در صورتی که در اغلب کشورهای مورد مطالعه میزان حق بیمه بیشتر بوده و این مبلغ توسط کارگر و کارفرما و گاهی در موقع ضروری توسط دولت پرداخت می‌شود. گزارش عملکرد صندوق بیمه بیکاری و نیز آمار عملکرد وزارت کار و امور اجتماعی در طی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و سنتوات قبل بیانگر آن است که عملاً خروج بیش از ۷۸ درصد مقرری بگیران علت خروج آن‌ها از صندوق بیمه بیکاری اتمام استحقاق آن‌هاست.<sup>۲</sup> دلیل این امر را می‌توان به

۱ وزارت کار و امور اجتماعی، بررسی سیستم بیمه بیکاری در ایران و سایر نقاط جهان؛ ۱۳۸۳ و مقایسه تطبیقی بیمه بیکاری در ایران و سایر کشورها، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی؛ ۱۳۸۴

۲ گزارش‌های عملکرد صندوق بیمه بیکاری، سازمان تأمین اجتماعی، سال‌های ۸۴-۸۵

مقدار و حجم مزایایی داشت که فرد مقرری بگیر در دوره دریافت مقرری از آن بهره‌مند می‌گردد. مطالعه‌ای<sup>۱</sup> که در این زمینه صورت گرفته است نشان می‌دهد ۴۵.۵ درصد کیفیت زندگی افرادی که از مقرری بیکاری استفاده می‌کنند با دوره اشتغال فرقی نکرده است.

بنابراین مقرری بگیران ترجیح می‌دهند که تا پایان دوره قانونی زیر پوشش صندوق بیمه بیکاری باقی بمانند. بر این اساس به نظر می‌رسد اصلاح قانون بیمه بیکاری در مواردی از جمله کاهش طول دوره استفاده از مقرری بیمه بیکاری، تناسب بین مدت استفاده از بیمه بیکاری با حق بیمه پرداختی و مشارکت دولت با پرداخت سهمی مشخص از صندوق بیمه بیکاری به منظور توسعه دامنه پوششی بیمه بیکاری ضروری به نظر می‌رسد.<sup>۲</sup>

### ✓ معافیت مالیاتی حقوق و دستمزد

مالیات بر حقوق و دستمزد مالیات مستقیمی است که از اشخاص حقوقی دولتی و غیردولتی اخذ می‌شود. بنابراین این نوع مالیات‌ها درآمد حقیقی پرداخت کننده مالیات را کاهش می‌دهد. بنابراین کاهش و یا معافیت مالیاتی حقوق و دستمزد بر افزایش درآمد حقیقی افراد و در نتیجه افزایش قدرت خرید مصرف کنندگان مؤثر است. از این رو به منظور بهبود شرایط دهکه‌های پایین درآمدی این سیاست می‌تواند مورد توجه قرار گیرد اما معافیت مالیاتی حقوق و دستمزد بر عرضه نیروی کار نیز مؤثر است به بیان دیگر بخش عرضه نیروی کار را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

«زاینده‌رودی»<sup>۳</sup> (۱۳۸۰) به بررسی اثر مالیات دستمزد بر عرضه نیروی کار پرداخته است. در این راستا موضوع از منظر اینکه مالیات بر درآمد از طریق تغییر در تخصیص زمان بین کار و فراغت روی عرضه نیروی کار اثر می‌گذارد، مورد بحث قرار گرفته است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد با افزایش مالیات ساعت‌کاری نیز کاهش می‌یابد اما میزان کاهش عرضه نیروی کار در میان زنان بیشتر از مردان است. بنابراین در صورت معافیت مالیاتی با توجه به این مطالعه می‌توان گفت که عرضه نیروی کار افزایش خواهد یافت. از این رو هرچند به منظور

۱ سام آراء، عزت الله؛ بررسی آثار اقتصادی و اجتماعی مقرری بیمه بیکاری در زندگی کارگران استفاده کننده؛ مؤسسه کار و تأمین اجتماعی؛

۱۳۷۷

۲ مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز؛ مطالعه و تدوین سیاست‌های بازار کار در ایران؛ گزارش شماره ۳۲؛ ۱۳۸۹

۳ زاینده‌رودی، محسن؛ بررسی تأثیر مالیات (درآمد- دستمزد) روی عرضه نیروی کار؛ پژوهش‌های اقتصادی ایران؛ شماره ۸؛ بهار و تابستان

۱۳۸۰

بهبود وضعیت زندگی افراد کاهش مالیات‌های درآمدی به نظر مناسب خواهد بود اما باید سمت عرضه نیروی کار را نیز مورد توجه قرار داد.

در مجموع می‌توان گفت معافیت مالیاتی برای بهبود زندگی افراد در دهکهای پایین درآمدی مؤثر است اما تحرک در بخش عرضه و فشارهایی که از بخش عرضه بر بازار کار به وجود خواهد آمد را نیز نمی‌تواند نادیده گرفت. از این رو پیشنهاد می‌گردد این سیاست فقط برای گروههای درآمدی محدودی بکار گرفته شود.

#### ✓ طولانی کردن دوره‌های آموزشی

با عنایت به اینکه گروههای سنی ۱۰-۱۴ و ۱۵-۱۹ سال به ترتیب ۹.۵ و ۳.۱۲ درصد کل جمعیت را تشکیل می‌دهند و این گروههای سنی در آینده نه چندان دور به عنوان مقاضی شغل در کشور هستند از این رو در جهت جلوگیری از فشار فزاینده عرضه نیروی کار طولانی کردن دوره‌های آموزشی یکی از سیاست‌هایی است که می‌تواند در این زمینه مورد توجه قرار گیرد.

از آنجا که پوشش تحصیلی نه تنها گامی در جهت دانش افزایی نیروی انسانی تلقی می‌شود بلکه موقتاً مانع شکل‌گیری جمعیت فعال و عرضه نیروی انسانی بالفعل در بازار کار خواهد شد، لذا تطویل دوره‌های آموزشی عمومی تا مقطع کاردانی به ویژه با گرایش فنی و حرفه‌ای از یک سو اقدامی ممکن در جهت پاسخگویی به نیازهای اجتماعی جامعه و از سویی دیگر تلاشی در راستای ارتقای مهارت‌های نیروی کار و افزایش قدرت کارآفرینی آن‌ها تلقی می‌شود.<sup>۱</sup> ذکر این نکته نیز ضرورت دارد که با توجه آمار و اطلاعات موجود از بین کل جویندگان کار در سال ۱۳۸۷، ۵۲ درصد آن‌ها فاقد مهارت بوده‌اند.<sup>۲</sup> بنابراین طولانی کردن دوره‌های آموزشی با افزایش مهارت پیشنهاد می‌گردد.

#### ۴-۴-۸- سیاست‌های تنظیم بازار کار

##### ✓ بهبود قوانین استخدام نیروی کار

با عنایت به اینکه دولتها همواره بر بازار کار اعمال نظارت می‌نمایند و عندالزوم برای حفظ حقوق نیروی کار در آن مداخله می‌کنند؛ احکام رعایت استانداردها در محیط کار و الزام به پرداخت حداقل دستمزد در دوران کار و

<sup>۱</sup> نوبخت، محمدمباقر؛ اقتصاد کار؛ راهبردهای تعادل بازار کار و اشتغال فارغ التحصیلان؛ پژوهشکده تحقیقات استراتژیک؛ تهران؛ ۱۳۸۷

<sup>۲</sup> مرکز آمار ایران؛ سیمای بازار کار؛ ۱۳۸۷

پرداختهای ویژه در زمان اخراج که به انگیزه حمایت از حقوق انسانی کارگران از سوی دولت اعلام می‌شود و در نهایت منجر به افزایش هزینه‌های نیروی کار خواهد شد ممکن است اشتغال را کاهش دهد. از این جهت باید به تأثیر مثبت دستورالعمل‌های دولتی در بازار کار با تردید نگریسته شود.<sup>۱</sup>

اما در خصوص قوانین استخدام نیروی کار و از جمله قانون کار می‌توان گفت که قانون کار از طریق مقررات، ضوابط و معیارهای جدید موجب افزایش هزینه‌های نیروی انسانی می‌گردد در چنین شرایطی به دلیل بالا بودن هزینه‌های تعديل، سرعت تعديل نیروی کار کاهش می‌یابد. در این راستا به منظور کمی سازی به مطالعه‌ای اشاره شده است که در زیر نتایج آن ارائه می‌شود.

«امینی و پژویان»<sup>۲</sup> در مطالعه‌ای با عنوان «تحلیل عوامل مؤثر بر تقاضای نیروی کار در کارگاه‌های بزرگ صنعتی»<sup>۳</sup> اثر قانون کار بر صنایع مختلف را برای سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۷۰ مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که اجرای قانون کار بر تقاضای نیروی کار در کارگاه‌های بزرگ صنعتی تأثیر منفی گذاشته است. این مطالعه در دو سطح ایستا و پویا مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج مدل ایستا نشان می‌دهد ضریب متغیر اعمال قانون فعلی نیروی کار برابر ۰.۰۵ - است. بنابراین فرضیه انتقال روبه پایین منحنی تقاضای نیروی کار یعنی کاهش کشش تولیدی اشتغال طی دوره مورد مطالعه تأیید می‌گردد. ضریب متغیر اعمال قانون کار برای مدل پویای نیروی کار نیز ۰.۰۶ - بدست آمده است که مبین کاهش کشش تولیدی اشتغال در سال‌های اجرای قانون کار است.

با توجه به موارد یاد شده اصلاح قوانین استخدام نیروی کار از ضروریات اصلی برای افزایش اشتغال و اثرگذاری آن بر بازار کار خواهد بود مواردی نظری اصلاح دستمزد نیروی کار و... می‌تواند در این راستا مورد توجه قرار گیرد.

#### اقدامات:

- ✓ تشکیل شورای حل اختلاف سازمان تأمین اجتماعی و کارفرمایان
- ✓ رعایت استقلال مرجع حل اختلاف از طرفین دعوا

۱ همان

۲ امینی، علیرضا، پژویان، جمشید؛ تحلیل عوامل مؤثر بر تقاضای نیروی کار در کارگاه‌های بزرگ صنعتی ایران؛ مجله برنامه و بودجه، شماره ۱۳۸۲، ۷۸



### ✓ بازنگری در قوانین اخراج

تنظیم مقررات بازار کار منجر به شکل گیری مجموعه‌های از هزینه‌های نیروی کار می‌شود که کارفرمایان در محاسبات خود در نظر می‌گیرند. هزینه‌های نیروی کار را می‌توان به هزینه‌های مستقیم (دستمزدی) و هزینه‌های غیرمستقیم (غیر دستمزدی) تقسیم‌بندی نمود. هزینه‌های غیر دستمزدی نیروی کار معمولاً با عنوان هزینه‌های تعديل مدنظر قرار می‌گیرند و اغلب شامل هزینه‌های استخدام (هزینه‌هایی که کارفرما برای استخدام شاغلان متقابل می‌شود) و هزینه‌های اخراج (هزینه‌های پایان دادن به اشتغال کارگر در یک بنگاه) می‌شود. وجود هزینه‌های غیر دستمزدی برای نیروی کار موجب می‌شود که این نیرو به عامل شبه ثابتی در تولید مبدل می‌شود. یکی از پیامدهای مهم وجود این هزینه آن است که بنگاه میان استخدام کارگران بیشتر و به کار گماردن موجود برای مدت زمان طولانی‌تر، دارای حق انتخاب است. هرگاه مجموعه‌ای از کارگران استخدام شوند، بسیاری از این هزینه‌ها به هزینه‌های ثابت اشتغال مبدل شده و در نتیجه به همراه افزایش یا کاهش ساعات کار، تغییر نخواهد کرد. بنابراین انتظار بر این است که افزایش هزینه‌های تعديل میزان اشتغال کارگران جدید را از سوی بنگاه کاهش دهد.<sup>۱</sup>

بر اساس ماده ۲۱- قرارداد کار به یکی از طرق زیر خاتمه می‌یابد.

الف- فوت کارگر

ب- بازنشستگی کارگر

ج- از کار افتادگی کلی کارگر

د- انقضاء مدت در قراردادهای کار با مدت موقت و عدم تجدید صریح یا ضمنی آن

ه- پایان کار در قراردادهایی که مربوط به کار معین است

و- استعفای کارگر

بنابراین خاتمه کار از طریق اخراج امکان‌پذیر نیست علاوه بر این طبق ماده ۲۵ هر گاه قرارداد کار برای مدت موقت و یا برای انجام کار معین، منعقد شده باشد هیچ‌یک از طرفین به تنهایی حق فسخ آن را ندارد. ماده ۲۷ به شیوه اخراج (فسخ قرارداد) می‌پردازد. طبق این ماده هر گاه کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزد و یا آئین‌نامه‌های انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی نقض نماید، کارفرما حق دارد در صورت اعلام نظر مشیت شورای اسلامی کار علاوه بر مطالبات و حقوق معوقه به نسبت هر سال سابقه کار معادل یک ماه آخرین

<sup>۱</sup> متولی، محمود، قاسمی، محمد؛ ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران؛ مجله تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۷۱؛ ۱۳۸۴؛ ۱۰۲-۶۷

حقوق کارگر را به عنوان حق سنوات به وی پرداخته و قرارداد کار را فسخ نماید. در واحد هایی که فاقد شورای اسلامی کار هستند، نظر مثبت انجمن صنفی لازم است در هر مورد از موارد یاد شده اگر مسئله با توافق حل نشد به هیئت تشخیص ارجاع و در صورت عدم حل اختلاف از طریق هیئت حل اختلاف رسیدگی و اقدام خواهد شد در مدت رسیدگی مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به حالت تعليق در می آید. در تبصره این ماده گفته شده است کارگاههایی که مشمول قانون شورای اسلامی کار نبوده و یا شورای اسلامی کار و یا انجمن صنفی در آن تشکیل نگردیده باشد یا فاقد نماینده کارگر باشند، اعلام نظر مثبت هیئت تشخیص ( موضوع ماده ۱۵۸ این قانون ) در فسخ قرارداد کار الزامی است. بنا بر مطالب مذبور کارفرما در صورت تصمیمگیری در مورد اخراج کارگر باید دو نوع هزینه شامل هزینه های صریح و هزینه های ضمنی را بپردازد هزینه ها صریح: با توجه به ماده ۱۶۵ در صورتی که هیأت حل اختلاف، اخراج کارگر را غیر موجه تشخیص داد، حکم بازگشت کارگر اخراجی و پرداخت حق السعی او را از تاریخ اخراج صادر می کند و در غیر این صورت (وجه بودن اخراج) کارگر، مشمول اخذ حق سنوات به میزان مندرج در ماه ۱۲۷ این قانون خواهد بود. به بیانی دیگر به نسبت هر سال سابقه کار معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر به عنوان حق سنوات هزینه های ضمنی شامل هزینه های ناشی از طی روال بروکراسی اخراج. فسخ قرارداد منوط به کسب نظر مراجع مختلف شده است و در هر یک از موارد مذبور احتمال عدم پذیرش دلایل کارفرما وجود دارد. در این حالت کارفرما مکلف به بازگرداندن کارگر به کار و پرداخت حقوق و مزد وی از تاریخ مراجعته به دادگاه خواهد بود.

نوع دوم هزینه های ضمنی به مهلت قانونی فسخ قرارداد کار باز می گردد. به بیانی بهتر فسخ قرارداد کار فوری صورت نمی گیرد بلکه این امر زمان بر خواهد بود.

نوع سوم هزینه های ضمنی اخراج به این موضوع بر می گردد که در طول مدت رسیدگی در مراجع مختلف قرارداد کار به حالت تعليق در می آید و بنابراین شغل مذکور بدون تصدی خواهد بود. چون هنوز اخراج کارگر قطعی نیست.<sup>۱</sup>

حال در صورتی که بنا به تشخیص هیئت حل اختلاف کارفرما، موجب تعليق قرارداد از ناحیه کارگر، شناخته شود کارگر استحقاق دریافت

خسارت ناشی از تعليق را خواهد داشت و کارفرما مکلف است کارگر تعليقی از کار را به کار سابق وی بازگرداند

(ماده ۲۹ قانون کار)

همچنین طبق تبصره ماده ۱۶۵ چنانچه کارگر نخواهد به واحد مربوط بازگردد، کارفرما مکلف است که بر اساس سابقه خدمت کارگر به نسبت هر سال ۴۵ روز مزد و حقوق به وی پردازد.

بنابراین با توجه به مطالعه «متولی و قاسمی»<sup>۱</sup> می‌توان گفت قانون فعلی کار می‌توان گفت که مقررات حمایت شغلی نسبت به قوانین کار قبلی به شدت به نفع کارگران تغییر کرده است همچنین در مقایسه با مقررات سایر کشورها، مقررات مربوط به اخراج کارگر در ایران هیچ گونه انعطافی ندارد، به گونه‌ای که در مقررات مذکور همزمان هم اخراج کارگران به واسطه الزامات شکلی محدود شده است و هم نحوه تعریف مؤلفه‌هایی نظیر اخراج موجه و ناموجه، حوزه اختیارات دادگاه و غیره، به گونه‌ای است که تصمیم‌گیری بنگاه در این ارتباط را دشوار می‌کند. از طرف دیگر هزینه‌های مستقیم اخراج (حق سنوات و پرداخت اخراج ناموجه) نیز بسیار زیاد است.<sup>۲</sup>

همچنین نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که رتبه شاخص مقررات حمایت شغلی در میان ۳۷ کشور، ۳۵ است.<sup>۳</sup>

در واقع تنها دو کشور پرتغال و بولیوی در میان این کشورها دارای رتبه پایین‌تری نسبت به ایران هستند. بررسی شاخص کلی مقررات حمایت شغلی برای قراردادهای دائم نشان می‌دهد که ایران در بین ۲۸ کشور دارای سخت‌ترین مقررات حمایت شغلی در رابطه با قراردادهای دائم است.<sup>۴</sup> به طور مثال در خصوص قراردادهای دائم، ترکیه به عنوان رقیب منطقه‌ای ایران دارای شاخص ۲/۶ است در حالی که این رقم برای ایران ۴/۴ است و در نتیجه بنگاه‌های ایران نسبت به ترکیه، در مقابل نوسانات اقتصادی قادر به تعديل نیروی کار نیستند.

«نوبخت»<sup>۵</sup> (۱۳۸۹) مقاله‌ای با عنوان نقش قانون کار در بازار کار و روابط کار در ایران تدوین کرده است که اطلاعات جمع‌آوری شده مبتنی بر داده‌های میدانی و انجام مصاحبه با کارگران و مدیران کارخانجات مختلف بوده است. نتایج این تحقیق در مورد شرایط خاتمه قرارداد نشان می‌دهد که هرچند تفاوت معناداری بین پاسخ مدیران و کارگران در خصوص تأثیر خاتمه قرارداد بر اشتغال و بازار کار وجود دارد اما ۶۷.۶٪ درصد مدیران و ۱۷.

۱ متولی، محمود، قاسمی، محمد؛ ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران؛ مجله تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۱۳۸۴؛ ۷۱-۶۷.

۲. کشورهای مورد مطالعه ایالات متحده آمریکا، نیوزلند، استرالیا، کانادا، نروژ، آلمان، فرانسه، لهستان، سوئیس، انگلستان، بلژیک، اتریش، بزریل، یونان، گویان، جامائیکا، پاراگوئه، اروگوئه، توربیگو، نیکاراگوئه، پاناما، دومینیکن، ونزوئلا، آرژانتین، کاستاریکا، مکزیک، السالوادور، اسپانیا، شیلی، کلمبیا، هندوراس، پرو، ترکیه، اکوادور، ایران، پرتغال، بولیوی است.

۳. کشورهای مورد مطالعه، ایران، پرتغال، کره، هلند، ایتالیا، جمهوری چک، سوئد، آلمان، ژاپن، ترکیه، اسپانیا، اتریش، یونان، نروژ، مکزیک، فرانسه، لهستان، مجارستان، فنلاند، نیوزلند، دانمارک، ایرلند، بلژیک، سویس، استرالیا، کانادا، انگلستان، ایالات متحده آمریکا بوده است.

۴ نوبخت، محمدمباقر؛ نقش قانون کار در بازار کار و روابط کار در ایران؛ فصلنامه راهبردی سال نوزدهم؛ شماره ۵۷؛ زمستان ۱۳۸۹؛ ص ۶۲-۳۷.

۶ درصد از کارگران اعلام نموده‌اند که شرایط مندرج در مواد بیست و یکم تا بیست و نهم قانون کار هزینه‌های زیادی را متوجه کارفرما می‌نماید. همچنین ۳۹.۴۲ درصد از مدیران و ۱ درصد از کارگران اظهار داشته‌اند که محدودیت اختیار کارفرما موجب کاهش اشتغال شده است؛ به طوری که بالا بودن هزینه‌های اخراج و خاتمه قرارداد به عنوان یکی از عوامل تداوم بیکاری است.

نتایج مطالعات مختلف در ایران نشان می‌دهد که قوانین اخراج هزینه‌های متعددی را بر کارفرما تحمیل می‌نماید که می‌تواند تابع تولید و در نتیجه تقاضای نیروی کار را تحت تأثیر قرار دهد بنابراین پیشنهاد می‌گردد به منظور افزایش اشتغال و کاهش هزینه‌های بنگاه‌های اقتصادی مواد قانونی مرتبط با خاتمه قرارداد بازنگری گردد.

### ✓ انعطاف‌پذیری شرایط کار

بر اساس ماده ۱ قانون کار، این قانون کلیه بخش‌های اقتصادی شامل بخش کشاورزی، بخش صنعت و بخش خدمات را در بر می‌گیرد. لیکن از آنجایی که حوزه نفوذ آن شامل بنگاه‌هایی است که دارای قوانین خاص استخدامی نیستند، لذا بیشترین تأثیرات آن بر فعالیت بخش خصوصی است. به عبارت دیگر بخش دولتی و عمومی دارای قوانین خاص استخدامی هستند حتی در صورت انجام فعالیت‌های مشابه بخش خصوصی از حیطه تأثیرات مستقیم این قانون مستثنی هستند<sup>۱</sup>. از سویی دیگر ماهیت فعالیت بخش کشاورزی، صنعت و خدمات با یکدیگر متفاوت است و نمی‌توان برای تمامی بخش‌های مختلف اقتصادی یک قانون یکسان تجویز نمود. ضمن اینکه در میان سه بخش اقتصادی کشاورزی، صنعت و خدمات، دو بخش کشاورزی و خدمات به علت ماهیت فعالیت و ساختار سنتی کم و بیش خود را از دامنه تأثیرات این قانون رها کرده‌اند، لذا فعالیت‌های صنعتی بخش خصوصی بیشترین تأثیر را از این قانون پذیرفته است. از سوی دیگر قانون کار در زمینه اجرای تکالیف و ازامات برای کلیه کارگاه‌ها یکسان است و هیچ توجیهی به حجم کار، میزان سرمایه در گردش، تعداد کارگران و میزان توسعه کارگاه ندارد. همچنین هیچ تفاوتی میان بنگاه‌های کوچک و متوسط و بنگاه‌های بزرگ قائل نیست و تمام بنگاه‌ها با یک نگرش مشمول قانون کار شده‌اند<sup>۲</sup>.

۱ سیدمیرزایی، نیر السادات؛ بررسی نقش بنگاه‌های کوچک و متوسط صنعتی در توسعه اقتصادی ایران در دوره ۱۳۷۳-۸۱؛ پایان نامه کارشناسی ارشد؛ دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی؛ ۱۳۸۵

۲ بهکیش، محمدمهدی؛ اقتصاد در بستر جهانی شدن، نشر نی؛ ۱۳۸۰

ماده ۲۶ قانون کار بیان می‌کند هر نوع تغییر عمدۀ در شرایط کار که بر خلاف عرف معمول کارگاه و یا محل کار باشد پس از اعلام موافقت کتبی اداره کار و امور اجتماعی محل، قابل اجراست. در صورت بروز اختلاف، رای هیئت حل اختلاف قطعی و لازم اجرا است. اما با توجه به اینکه همواره اوضاع و شرایط اقتصادی از یک روند باشتابی برخوردار نیست و عوامل مختلفی نظیر اختلال در جریان برق، گاز، آبودگی هوا و... زمینه را برای تغییرات فراهم می‌آورد که نمی‌تواند انتظار داشت همواره شرایط با ثباتی بر محیط کار کارفرما باشد. از این گذشته ادوار تجاری نیز علاوه بر مسائل ذکر شده می‌تواند شرایط را تغییر دهد.

همچنین می‌توان گفت که قانون کار کمتر بر اساس نیازها و ضرورت‌های ناشی از محیط کار و ماهیت فعالیت‌های اقتصادی و بیشتر بر اساس آمال، آرزوها و عقاید ایدئولوژیکی تدوین شده است.<sup>۱</sup> بنابراین می‌توان گفت که این ماده قانونی با توجه به اختلال‌های موجود نمی‌تواند از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشد. از این رو کارفرما و مدیریت در موارد ضروری قادر نخواهد بود هیچ‌گونه تغییری در شرایط کار کارگران بددهد.

بر اساس تبصره ۲ ماده ۳۵ ضوابط و مزایای مربوط به مزد ساعتی، کارمزد ساعتی و کارمزد و مشاغل قابل شمول با پیشنهاد شورای عالی کار به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی خواهد رسید تعیین می‌گردد. حداقل ساعت کار موضوع ماده فوق نباید از حداقل ساعت قانونی کار تجاوز نماید. به بیانی بهتر ارتباط بین میزان کار و بهره‌وری نیروی کار با دستمزد قطع می‌گردد.

«پژمان»<sup>۲</sup> (۱۳۸۲) مقاله‌ای با عنوان تقاضا برای نیروی کار، ریسک تولید و کارایی اشتغال در صنایع بزرگ ایران انجام داده است. این مقاله که توابع تقاضای نیروی کار را تحت ریسک تولید از طریق داده‌های تلفیقی برای بخش صنعت مورد بررسی قرار داده است نشان می‌دهد که تقاضای نیروی کار نسبت به دستمزد بی‌کشش است. لذا پیشنهاد می‌نماید که دولت باید سعی در فراهم آوردن شرایط تعادلی برای تعیین دستمزد در بازار کار داشته باشد. اصلاح قانون کار و ارائه سازوکارهای لازم در این قانون که بتواند راه را برای تعدیل نیرو و کاهش فشار بر کارفرما فراهم آورد.

با توجه به موارد مختلف قانون کار می‌توان گفت که اولاً گستردگی قانون کار و مشمول بودن همه بخش‌های اقتصادی تحت یک قانون و هر نوع عدم تغییر شرایط کار بر اساس ماده ۲۶ عملًا انعطاف‌پذیری شرایط کار را با مشکل مواجه نموده است. این عدم انعطاف‌پذیری هزینه‌هایی را بر کارفرما تحمیل می‌نماید که در تابع تولید

۱ امینی، علیرضا، پژوان، جمشید؛ تحلیل عوامل موثر بر تقاضای نیروی کار در کارگاه‌های بزرگ صنعتی ایران؛ مجله برنامه و بودجه، شماره ۷۸، ۱۳۸۲

۲ پژمان، نادر؛ تقاضا برای نیروی کار، ریسک تولید و کارایی اشتغال در صنایع بزرگ ایران؛ پژوهشنامه بازگانی؛ پاییز ۱۳۸۲؛ ۱۸۹-۱۶۵

بنگاه اقتصادی لحاظ می‌گردد و در نهایت سبب می‌شود کارفرما از اشتغال بیشتر کارگران خودداری نماید. چرا که هزینه‌های تولید بنگاه اقتصادی تحت تأثیر این قانون قرار می‌گیرد. از این پیشنهاد می‌گردد مسئولین ذی‌ربط برای هر بخش اقتصادی با توجه به ماهیت فعالیت خود دارای قانون، مقررات و آیین‌نامه جدآگاههای تنظیم نمایند و از سوی دیگر در هر بخش نیز با توجه به ساختار و ویژگی‌های بنگاه از نظر میزان سرمایه، وسعت و... تفاوت قائل گردد.

### ✓ بازنشستگی زودهنگام

اجرای طرح‌های بازنشستگی زودهنگام در پاسخ به بیکاری شدید معرفی شده است هرچند ابعاد آن به عنوان ابزاری برای مقابله با بیکاری محدود است. هدف از این طرح‌ها جایگزین کردن بیکاران جوان به جای کارکنان مسن است و در صورتی که در مقیاس وسیع به کار گرفته شود پرهزینه است زیرا بر هزینه‌های تأمین اجتماعی تأثیر می‌گذارد. برای کاهش تأثیر بازنشستگی زودهنگام بر این هزینه‌ها از روش‌های مبتنی بر سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر همراه با تعدیل شرایط مقرری بازنشستگی بر اساس محاسبات مربوط به احتمال مرگ و میر استفاده می‌شود. در این روش با گستردگی کردن دامنه انتخاب‌های فردی بدون افزایش هزینه‌های تأمین اجتماعی، رفاه افراد افزایش می‌یابد. این چنین سیاستی به کارکنان اختیار می‌دهد قبل از سن بازنشستگی، بازنشسته شوند که در هر صورت آثار تعدیلی بر مشارکت نیروی کار خواهد داشت. بازنشستگی زودهنگام بر تراکم مهارت‌ها نیز تأثیر دارد اما نظر به سرعت تغییرات فنی، مهارت‌ها به طور کلی کوتاه مدت است. از این نقطه نظر دلیلی وجود ندارد که کارکنان مسن به کارکنان جوان ترجیح داده شوند. اما به طور کلی سیاست‌های بازنشستگی زودهنگام در تناقض با اهداف جمعیت فعال است زیرا جمعیت فعال فرصت مشارکت برای افراد فراهم می‌شود نه انگیزه خروج کار.<sup>۱</sup>

با توجه به هرم سنی جمعیت کل کشور که نشان می‌دهد جمعیت کشور از جمعیت جوانی برخوردار است و نظر به اینکه ۴۳.۵ درصد در سنین ۲۹-۱۵ سال قرار دارد و از سوی دیگر رده‌های سنی ۵۴-۵۰، ۵۵-۵۹ و ۶۴-۶۰ سال به ترتیب ۳.۲، ۶.۹ و ۲ درصد از کل جمعیت کشور را شامل می‌شوند بنابراین کاهش سن بازنشستگی با توجه به جوان بودن جمعیت سهم پایین گروه‌های سنی بالای ۵۰ سال از کل جمعیت موضوع بازنشستگی

<sup>۱</sup> وحیدی، پریدخت؛ بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های بازار کار ایران در برنامه سوم؛ سمینار ارائه نتایج طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، ۲۱ و ۲۲ خرداد ۱۳۸۱



زودهنگام پیشنهاد می‌شود البته همان‌گونه که در متن نیز به آن اشاره شد بازنشتگی زودهنگام باید به گونه‌ای صورت گیرد که کمترین هزینه به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل نماید.

### ✓ اشتغال سالمندان

با توجه به ساختار جمعیت ژاپن و بالا رفتن سن نیروی کار مسئله اصلی در این کشور اشتغال بیکاران سنین بالاست. دولت با پرداخت یارانه به کارفرمایانی که این افراد را استخدام می‌کنند یا مراکزی برای اشتغال پاره وقت آن‌ها ایجاد می‌کنند از این امر حمایت می‌کند.

در واقع این سیاست زمانی بکار می‌رود که میانگین سن نیروی کار در جامعه افزایش یافته باشد. بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن میانگین سنی جمعیت در کشور برابر ۹۷.۲۷ است. همچنین میانگین جمعیت سنی استان زنجان برابر ۰۳.۲۸ سال است. بنابراین کشور و استان از جمعیت جوانی برخوردار است. از این سیاست اشتغال سالمندان برای تنظیم بازار کار در کشور و استان پیشنهاد نمی‌گردد.

## منابع و مأخذ:

۱. اثنی عشری، هاجر و کرباسی، علیرضا؛ تأثیر مالیات و صادرات بر اشتغال بخش کشاورزی ایران؛ پژوهش‌های اقتصادی؛ شماره ۳؛ پاییز ۱۳۸۸؛ ص ۱۴۹-۱۳۹.
۲. آزنگ، عبدالحسین، اطلاعات و ارتباطات، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد، ۱۳۸۰.
۳. ازوجی، علاءالدین؛ ارزیابی سیاست‌های بازار کار و عملکرد آن در برنامه‌های توسعه؛ فصلنامه علوم اقتصادی دانشگاه آزاد اسلامی واحد فیروزکوه؛ پاییز ۱۳۸۶.
۴. الهی، غلامرضا؛ بررسی تأثیر تسهیلات مالی اعطایی دولت به صنایع کوچک زودبازده در توسعه اشتغال استان سمنان؛ ماهنامه کار و جامعه، شماره ۱۱۱، شهریور ۱۳۸۸.
۵. امینی، علیرضا، پژویان، جمشید؛ تحلیل عوامل مؤثر بر تقاضای نیروی کار در کارگاه‌های بزرگ صنعتی ایران؛ مجله برنامه و بودجه، شماره ۷۸، فروردین ۱۳۸۲.
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ گزارش اقتصادی و ترازنامه؛ سال‌های ۸۶-۱۳۷۹.
۷. بختیاری، صادق و پاسبان، فاطمه؛ نقش اعتبارات بانکی در توسعه فرصت‌های شغلی؛ مطالعه موردی بانک کشاورزی ایران؛ اقتصاد کشاورزی و توسعه؛ شماره ۴۶؛ تابستان ۱۳۸۳؛ ص ۱۰۵-۷۳.
۸. بهکیش، محمدمهردی؛ اقتصاد در بستر جهانی شدن، نشر نی؛ ۱۳۸۰.
۹. پژمان، نادر؛ تقاضا برای نیروی کار، ریسک تولید و کارایی اشتغال در صنایع بزرگ ایران؛ پژوهشنامه بازرگانی؛ پاییز ۱۳۸۲؛ ۱۸۹-۱۶۵.
۱۰. تقوی، مهدی و رضایی، ابراهیم؛ بررسی اثر سیاست‌های مالی بر مصرف و اشتغال در اقتصاد ایران؛ فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی؛ شماره ۱۵؛ زمستان ۱۳۸۳.
۱۱. جلایی؛ سید عبدالمجید و شیرافکن، مهدی؛ تأثیر سیاست‌های پولی بر سطح بیکاری از طریق تحلیل منحنی فیلیپس نیوکنرین در ایران؛ پژوهشنامه علوم اقتصادی؛ سال نهم؛ شماره ۳۵؛ نیمه دوم ۱۳۸۸.
۱۲. جهاددانشگاهی استان خوزستان؛ ارزیابی اثربخشی تسهیلات ماده ۵۶ قانون برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی در زمینه ایجاد مشاغل پایدار و مولد؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خوزستان، ۱۳۸۲.
۱۳. حاتمی‌زاده، زیور و میرشمی، آرش؛ تعیین اثر سیاست‌های مالی بر سطح اشتغال در ایران؛ پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی؛ شماره ۳۱؛ پاییز ۱۳۸۳؛ ص ۲۸-۳.

۱۴. حیدری، ابراهیم؛ رشد حجم پول و تأثیر آن بر تولید و اشتغال در اقتصاد ایران؛ *تحقیقات اقتصادی*، شماره ۸۵، زمستان ۱۳۸۵، ص ۱۱۵-۸۳
۱۵. خلیلی عراقی، سیدمنصور و سوری، علی؛ اشتغال در بخش‌های تولیدی و نقش عوامل طرف تقاضا؛ *تحقیقات اقتصادی*، شماره ۶۸، بهار ۱۳۸۴، ص ۳۰۴-۲۸۳
۱۶. خضری، محمد؛ درآمدی بر طرح ضربتی اشتغال؛ *اطلاعات سیاسی- اقتصادی*، شماره ۱۸۸-۱۸۷؛ فروردین واردیبهشت ۱۳۸۲
۱۷. دباغ، رحیم؛ بررسی سیاست‌های اشتغال‌زایی کشورهای مختلف و ایران و چالش‌های پیش روی کشور در برنامه چهارم توسعه؛ *مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*؛ اسفند ۱۳۸۱
۱۸. دیواندری، علی و دیگران؛ ارزیابی اثربخشی طرح بنگاه‌های زودبازده؛ *ماهnamه کار و جامعه*، شماره ۱۰۹، تیر ۱۳۸۸
۱۹. ذوالجناحی اسکویی، رامین؛ اثرات کاهش تعریفهای وارداتی بر اقتصاد ایران؛ *مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران*؛ جلد اول؛ مؤسسه عالی و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛ ۱۳۸۴
۲۰. رحمانی، زین‌العابدین و دیگران؛ بررسی انر طرح بنگاه‌های زودبازده بر روی اشتغال و کارآفرینی در استان تهران؛ *ماهnamه کار و جامعه*، شماره ۱۲۴-۱۲۳، شهریور و مهرماه ۱۳۸۹
۲۱. رسولی‌نژاد، احسان و نوری، مهدی؛ اثر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اشتغال ایران؛ *تحقیقات اقتصادی*، شماره ۸۹؛ زمستان ۱۳۸۸، ص ۱۰۷-۸۷
۲۲. زاهدی وفا، محمدهادی و فیروزان سرنقی، توحید؛ بررسی اثرات تجارت خارجی بر اشتغال و دستمزد نیروی کار بخش صنعت؛ *پژوهشنامه اقتصادی*؛ ویژه نامه بازار کار؛ زمستان ۱۳۸۷
۲۳. زاینده رودی، محسن؛ بررسی تأثیر مالیات (درآمد-دستمزد) روی عرضه نیروی کار؛ *پژوهش‌های اقتصادی ایران*؛ شماره ۸، بهار و تابستان ۱۳۸۰
۲۴. سام آراء، عزت الله؛ بررسی آثار اقتصادی و اجتماعی مقرری بیکاری در زندگی کارگران استفاده کننده؛ *مؤسسه کار و تأمین اجتماعی*؛ ۱۳۷۷
۲۵. سیدمیرزا‌ایی، نیر السادات؛ بررسی نقش بنگاه‌های کوچک و متوسط صنعتی در توسعه اقتصادی ایران در دوره ۸۱-۱۳۷۳؛ *پایان‌نامه کارشناسی ارشد؛ دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی*؛ ۱۳۸۵

۲۶. عباسی، ابراهیم و آریانفر، محسن؛ ارزیابی اثربخشی وام‌های خوداشتغالی در طول برنامه سوم توسعه در استان گلستان؛ دو فصلنامه برنامه و بودجه؛ شماره ۱۰۷؛ پاییز و زمستان ۱۳۸۷
۲۷. عباسیان، عزت‌الله و دیگران؛ بررسی اثر عدم اطمینان مالیات‌ها بر اشتغال بخش‌های عمده اقتصاد ایران طی دوره ۱۳۵۷-۸۳؛ تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۷۵؛ ۱۳۸۵ ص ۱۹۶-۱۷۱
۲۸. عرب‌مازار، علی، مروری کوتاه بر پاره‌ای مفاهیم و نظرات مالیاتی، فصلنامه مالیات؛ دانشکده اقتصاد؛ دوره دوم؛ شماره ۱؛ تابستان ۱۳۷۶
۲۹. عمامزاده، مصطفی و دیگران، بررسی تأثیر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر اشتغال، تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۵؛ ۱۳۸۵ ص ۲۲۱-۱۹۷
۳۰. فقیه، نظام‌الدین و دیگران؛ پژوهشی در موانع و محدودیت‌های ایجاد و گسترش صنایع روستایی (مطالعه موردی استان سمنان)؛ مجموعه مقالات کنگره توسعه روستایی؛ چالش‌ها و چشم‌اندازها؛ مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛ ۱۳۸۳
۳۱. فلیحی، نعمت و امینی، علیرضا؛ بررسی اثرات حجم پول و تسهیلات بانکی بر عرضه و تقاضای نیروی کار؛ مجموعه مقالات دهمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی؛ مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۲۷ و ۲۸ اردیبهشت ماه ۱۳۷۹
۳۲. فلیحی، نعمت؛ مطالعه وضعیت نقش و وضعیت مراکز اطلاع‌رسانی و کاریابی در استان‌های مختلف کشور و تأثیر آن بر بازار کار؛ ماهنامه کار و جامعه؛ شماره ۷۴-۷۳؛ تیر و مرداد ۱۳۸۵
۳۳. فیض‌پور، محمدعلی و پوش دوزبashi، هانیه؛ بنگاه‌های کوچک و متوسط با رشد سریع و سهم آن‌ها در ایجاد اشتغال (مطالعه صنایع تولیدی ایران در برنامه دوم توسعه)؛ پژوهش‌های اقتصادی ایران؛ شماره ۳۷؛ زمستان ۱۳۸۷؛ ص ۱۴۵-۱۱۹
۳۴. قلی‌پور، رحمت‌الله؛ طرح پژوهش و بررسی تأثیر فناوری اطلاعات بر اشتغال نیروی کار؛ تهران؛ مؤسسه کار و تأمین اجتماعی؛ ۱۳۸۱
۳۵. کشاورز حداد، غلامرضا و همدونی اصل، احمدرضا؛ بررسی تأثیر سیاست‌های اعتباری بر سطح اشتغال کل با استفاده از مدل VAR در ایران؛ ماهنامه کار و جامعه شماره ۱۱۹-۱۱۸؛ فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۹، ص ۳۶

۳۶. کمیجانی، اکبر و سعید، عیسی زاده؛ تأثیر اجزای تقاضا بر اشتغال بخش‌های اقتصادی؛ *تحقیقات اقتصادی*؛ شماره ۵۹؛ پاییز و زمستان ۱۳۸۰؛ ص ۱-۳۵
۳۷. گزارش‌های عملکرد صندوق بیمه بیکاری، سازمان تأمین اجتماعی، سال‌های ۱۳۸۴-۸۵
۳۸. متولی، محمود، قاسمی، محمد؛ ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران؛ *مجله تحقیقات اقتصادی*؛ شماره ۷۱؛ ۱۳۸۴؛ ۱۰۲-۶۷
۳۹. محمودزاده، محمود و اسدی، فرخنده؛ زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و اشتغال بخش خدمات ایران؛ *فصلنامه اقتصاد و تجارت نوین*؛ شماره ۳؛ زمستان ۹۵-۱۱۸؛ ۱۳۸۴
۴۰. ملک محمدی، ایرج و شکری، شهاب؛ جذب و میزان ماندگاری فارغ‌التحصیلان کشاورزی دریافت کننده وام اشتغال، زراعت، باغداری و دامداری در بازار کار کشاورزی؛ *علوم ترویج و آموزش کشاورزی ایران*؛ شماره ۱، ۱۳۸۸، ص ۱-۱۶
۴۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ آشنایی با متغیرهای اشتغال و بیکاری و سیاست گذاری آن در اقتصاد کلان؛ کد موضوعی ۲۲۰؛ شماره مسلسل ۸۸۴۲؛ دفتر مطالعات اقتصادی؛ بهمن ۱۳۸۶
۴۲. مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز؛ مطالعه و تدوین سیاست‌های بازار کار در ایران؛ گزارش شماره ۳۲؛ ۱۳۸۹
۴۳. میرزایی، محمد و دیگران، بررسی اثرات اشتغال‌زاپی بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات در اقتصاد ایران؛ دانش و توسعه؛ شماره ۲۰؛ ۱۳۸۶؛ ۲۱۱-۱۸۵
۴۴. نادران، الیاس و معصومه، فولادی، ارایه یک مدل تعادل عمومی برای بررسی آثار مخارج دولت بر تولید، اشتغال و درآمد خانوارها؛ *پژوهشنامه اقتصادی*؛ شماره ۱۹؛ زمستان ۱۳۸۴؛ ص ۸۰-۴۵
۴۵. ناصری، علیرضا و دیگران؛ بررسی تأثیر هزینه‌های مختلف دولت بر اشتغال غیر کشاورزی و فقر در مناطق روستایی ایران؛ *پژوهش‌های اقتصادی*؛ شماره ۴؛ زمستان ۱۳۸۸؛ ص ۶۴-۴۱
۴۶. نوبخت، محمدباقر؛ نقش قانون کار در ایران و روابط کار در ایران؛ *فصلنامه راهبرد*؛ سال نوزدهم؛ شماره ۵۷؛ زمستان ۱۳۸۹؛ ص ۶۲-۳۷
۴۷. نظری، محسن و گوهریان، فاطمه؛ بررسی اثر متغیرهای سیاست پولی بر اشتغال به نفکیک بخش‌های عمده اقتصادی در ایران (۱۳۴۵-۷۸)، *مجله تحقیقات اقتصادی*؛ شماره ۶۰؛ بهار و تابستان ۱۳۸۱؛ ص ۲۰۷-۱۸۷

۴۸. وحیدی، پریدخت؛ بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های بازار کار ایران در برنامه سوم؛ سمینار ارائه نتایج طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، ۲۱ و ۲۲ خرداد ۱۳۸۱
۴۹. وزارت کار و امور اجتماعی؛ بررسی سیستم بیمه بیکاری در ایران و سایر نقاط جهان؛ ۱۳۸۳ و مقایسه تطبیقی بیمه بیکاری در ایران و سایر کشورها، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی؛ ۱۳۸۴
۵۰. هادیان، ابراهیم؛ بررسی تأثیر آموزش افراد جویای کار بر طول دوره بیکاری آن‌ها (مورد مطالعه شهرستان شیراز) تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۶۹؛ تابستان ۱۳۸۴؛ ص ۲۱۷-۲۳۸
۵۱. یحیایی، فهیم و فلیحی، نعمت؛ اثرات سیاست‌های پولی و مالی بر بخش صنعت در ۲۵ سال گذشته؛ پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۸؛ بهار ۱۳۸۲؛ ص ۱۹۹-۲۱۶
۵۲. یعقوبی، جعفر؛ بررسی اثرات اعتبارات خرد بر اشتغال زنان روستایی استان زنجان؛ پژوهش زنان؛ دوره ۳؛ شماره ۱؛ بهار ۱۳۸۴؛ ص ۱۲۵-۱۴۶