بیکاری، بیکاری پنهان، بد اشتغالی چالش اصلی اقتصاد ایران

حشمتی، حسین

شاید بتوان مهم‏ترین علت تحقق نیافتن اهداف‏ اشتغال را اجرا نکردن سیاست‏های مربوط به‏ کاهش هزینه استفاده از نیروی کار دانست‏ نگاهی به شاخص‏های اشتغال در برنامه سوم‏

بیکاری،بیکاری پنهان، بداشتغالی‏ چالش اصلی اقتصاد ایران

حسین حشمتی

اقتصاد کشور همچنان با نرخ بیکاری نسبتا بالایی‏ دست به گریبان است و در برخی از بخش‏ها عدم تعادل‏ در بازار کالا بسیار عمیق است.نرخ بیکاری در میان‏ جوانان نسبت به نرخ بیکاری در کل کشور در سطح‏ بالاتری قرار دارد.

در این میان مسأله مهم،نرخ بیکاری فارغ‏التحصیلان‏ دانشگاه‏ها و مؤسسات آموزش عالی است،به ویژه از آن‏رو که براساس برخی برآوردها،این نرخ از میانگین‏ نرخ بیکاری کل کشور نیز فراتر رفته است.

در عین حال در سال‏هایی اخیر دامنه تغییرات نرخ‏ بیکاری بین استان‏های کشور افزایش یافته و نوعی عدم‏ تعادل منطقه‏ای را در بازار کار ایجاد کرده است.

علاوه بر این،به دلیل نبود نظام تأمین اجتماعی فراگیر و کارآمد،بخش قابل ملاحظه‏ای از بیکاران،از حمایت‏های تأمینی برخوردار نیستند و در فقر به سر می‏برند.با توجه به بررسی‏های صورت گرفته در برخی‏ از کشورهای جهان،پرداخت بیمه‏ای تأمین اجتماعی، نارضایتی بیکاران را برطرف نمی‏کند،زیرا پاسخگوی‏ تمام نیازهای آن‏ها نیست و بنابراین حل مشکل نیازمند برنامه‏ها و سیاست‏های مؤثر در جهت بالا بردن سطح‏ اشتغال خواهد بود.

اصلاح نظام تأمین اجتماعی برای حل مشکلات‏ بیکاران و اتخاذ سریع سیاست‏ها و برنامه‏های مؤثر به‏ منظور توسعه فرصت‏های شغلی واقعی می‏تواند نقش‏ مهمی در حل این معضل داشته باشد.

بیکاری پنهان

پدیده چندشغلی و گسترش آن،در عین حال نشانه‏ پائین بودن بهره‏وری نیروی کار نیز هست.نکته بسیار مهم،توجه به تنزل شاخص بهره‏وری نیروی کار در سال‏های اخیر است؛به طوری‏که این شاخص نسبت به‏ سال 1355،در سطحی پائین‏تر قرار دارد.این امر نشان‏ می‏دهد که نوعی بیکاری پنهان یا"بداشتغالی‏"به روند اشتغال ضربه می‏زند.

براساس یک بررسی تطبیقی بهره‏وری نیروی کار در ایران نسبت به کشورهایی همچون مالزی،کره جنوبی، چین و سنگاپور در سطح بسیار پائین‏تری قرار دارد.در این میان‏"بداشتغالی‏"،یعنی عدم انطباق بین شغل و مهارت نیروی کار از مهم‏ترین دلایل نارسایی ساختار اشتغال در کشور است.

افزون بر این،به دلیل ناتوانی بخش‏های رسمی در ایجاد اشتغال،بخش غیررسمی و غیر متشکل به‏طور ناهنجاری گسترش‏یافته و ساختار اشتغال کشور را بیش‏ از پیش با چالش مواجه ساخته است.

اشتغال

به دلیل نبود نظام تأمین‏ اجتماعی فراگیر و کارآمد، بخش قابل ملاحظه‏ای از بیکاران،از حمایت‏های‏ تأمینی برخوردار نیستند و در فقر به سر می‏برند طبق پیش‏بینی مسئولان برنامه‏ریزی کشور،نرخ‏ بیکاری تا پایان برنامه چهارم توسعه به حدود 4/8 درصد کاهش و بهره‏وری نیروی کار نیز سالانه 5/3 درصد ارتقاء خواهد یافت‏1.در صورت تحقق این هدف،عدم‏ تعادل بازار کاهش یافته،ساختار اشتغال نیز بهبود می‏یابد.به این ترتیب زمینه برای صادرات محصولات‏ غیرنفتی و مؤثر بر اشتغال به نوبه خود فراهم خواهد گردید.

شاخص‏های اشتغال در برنامه سوم

مطالعات انجام شده در سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی کشور شمار جمعیت شاغل و فعال را در سال 1378 به ترتیب حدود 16 میلیون و 18 میلیون‏ برآورد می‏کرد.بر این اساس تعداد بیکاران و نرخ‏ بیکاری نیز به ترتیب حدود 5/2 میلیون نفر و 2/13 درصد پیش‏بینی شد.

مستندات برنامه سوم توسعه،شمار جمعیت شاغل، فعال و بیکار را در سال 1378 به ترتیب 15 میلیون،18 میلیون و 3 میلیون نفر و نرخ بیکاری را نیز 16 درصد پیش‏بینی کرد.در عمل به علت کمبود داده‏های آماری‏ معتبر این آمارها در رابطه با عوامل بازار کار،برآوردهای‏ برنامه تحقق نیافت.در نتیجه نرخ بیکاری در سال 1378 به رقم 5/13 درصد بالغ گردید.

به همین دلیل در تدوین برنامه سوم توسعه به جای‏ استفاده مستقیم از داده‏های آماری،براساس روش‏های‏ برآورد،میزان جمعیت شاغل در سال‏های 1376 تا 1378 محاسبه شد.ولی با توجه به اینکه در مدل‏های آماری در برنامه سوم توسعه نیز از همین داده‏های آماری استفاده‏ شد،در نتیجه برآوردهای آن از دقت کافی برخوردار نبود.

بداشتغالی

مسأله دیگری که برآوردهای آماری اشتغال را با نارسایی مواجه کرده،وجود نوعی‏"بداشتغالی‏"و حذف‏ جدول 1 نرخ بیکاری در کشور نیروهای شایسته است که باعث شده جویندگان کار به‏ سمت مشاغل کاذب،خوداشتغالی و نامطمئن هجوم‏ آورند و ساختار اشتغال و روند آن را تغییر دهند. وضعیت به گونه‏ای است که در برخی موارد،افزایش‏ اشتغال به قیمت افزایش بیکاری پنهان و همسو با بد اشتغالی و نادیده گرفتن تخصیص بهینه تمام شده است. "بداشتغالی‏"در عمل،به خصوص در سال‏های گذشته، به اشتغال غیررسمی یا خوداشتغالی منجر شده است. در واقع حدود 50 درصد فرصت‏های شغلی‏ ایجاد شده در کشور در ارتباط با این دو شکل‏ بوده است.

در سال 1375،سهم این نوع مشاغل از کال‏ اشتغال کشور،به حدود 5/19 درصد رسید. روش‏های برآورد آماری که براساس‏ داده‏های آماری سال‏های قبل،میزان اشتغال‏ را در سال‏های 1376 و 1378 مورد تخمین‏ قرار داده،قادر نبوده‏اند پدیده وسیع بیکاری‏ پنهان،و بداشتغالی،شامل اشتغال بخش‏های‏ غیررسمی و خوداشتغالی را برآورد نماید.

اشتغال در بخش‏های مختلف

براساس نتایج عملکرد اقتصاد ایران در سال‏های 1379 تا 1381،به ترتیب حدود 440 هزار،470 هزار و 580 هزار نفر بر جمعیت شاغل کشور افزوده گشته است.به‏ عبارت دیگر،در سه سال اول برنامه مجموعا 5/1 میلیون‏ نفر جمعیت شاغل کشور افزایش یافته و این در حالی‏ است که طبق برنامه این رقم حدود دو میلیون است و بنابراین حدود 5/1 درصد هدف برنامه اشتغال،تحقق‏ یافته است.

بر این اساس می‏توان گفت،عملکرد سیاست‏های‏ اشتغال،در سال‏های اخیر بهبود یافته است.

جالب است بدانیم کمترین درصد تحقق عملکرد اشتغال مربوط به بخش کشاورزی،به میزان 2/25 درصد بوده است.در مقابل بهترین عملکرد به بخش حمل و نفل،انبارداری و ارتباطات تعلق داشته که در آن حدود دو برابر فرصت‏های شغلی پیش‏بینی شده طبق برنامه‏ تحقق‏یافته است.

البته باید توجه داشت که فزونی فرصت‏های شغلی‏ ایجاد شده در بخش ارتباطات،حمل و نقل و انبارداری‏ به احتمال زیاد ناشی از عدم توفیق سایر بخش‏ها در ایجاداشتغال بوده است و بیکاران در سایر بخش‏ها به‏ ناچار به بخش حمل و نقل پناه آورده‏اند.

حدود 48 درصد فرصت شغلی ایجاد شده در سطح‏ کشور در سه سال اول برنامه سوم توسعه مربوط به‏ بخش‏های بازرگانی،رستوران و هتل‏داری،حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات است که معمولا ماهیت خود اشتغالی و غیررسمی دارند.بنابراین اکثر فرصت‏های شغلی ایجاد شده در کشور ارتباطی به سیاست فعال‏ دولت در بازار کار نداشته،بلکه بیشتر در اثر بالا بودن‏ بیکاری در کشور تحقق یافته است.در واقع و به ناچار نوعی بداشتغالی،شامل خوداشتغالی و اشتغال‏ غیررسمی،توسعه یافته است.

در مورد بخش‏های صنعت،ساختمان و سایر خدمات‏ ،درصد تحقق برنامه به ترتیب حدود 82 درصد، 84 درصد و 65 درصد بوده است.

شاید بتوان گفت یکی از دلایل پائین بودن درصد احقق عملکرد سایر بخش‏ها نسبت به بخش خدمات، کاهش میزان اشتغال در فعالیت‏های خدمات عمومی، اجتماعی و خانگی در برنامه سوم توسعه است که این‏ امر از کاهش اشتغال بخش دولتی،تأثیر پذیرفته است. با توجه به ارزش افزوده بخش‏های اقتصادی در سه‏ سال اول برنامه سوم می‏توان گفت که به جز در دو بخش‏ حمل و نقل،ارتباطات و انبارداری و سایر خدمات،رشد ارزش افزوده بیش از هدف برنامه تحقق‏یافته است.

در مقابل رشد تولید،تنها در بخش خدمات طبق برنامه‏ تحقق نیافته است و این امر خود علت عدم تحقق اهداف‏ اشتغال در بخش‏های تولیدی بوده است.

همان‏طور که اشاره شد،رشد تولید در بخش حمل و نقل،انبارداری و ارتباطات حدود 6/77 درصد تحقق‏ یافته،ولی اشتغال ایجاد شده در این بخش بیش از دو برابر هدف برنامه بوده است.

به‏طور کلی می‏توان گفت که ارزش افزوده بخش‏های‏ غیرنفتی که مؤثرترین عامل ایجاد اشتغال است در حد 97 درصد تحقق یافته است،ولی از این رابطه نمی‏توان‏ نتیجه گرفت که تحقق نیافتن رشد تولید،منشاء عدم‏ تحقق اهداف اشتغال نبوده است.

شاید بتوان مهم‏ترین علت تحقق نیافتن اهداف اشتغال‏ را ا جرا نکردن سیاست‏های مربوط به کاهش هزینه‏ استفاده از نیروی کار دانست.در عین حال مهم‏ترین‏ چالش پیشاوری اشتغال عدم بازنگری قانون کار و عدم‏ انعطاف در زمینه تعهدات غیرضورری کارفرما بوده‏ است.دشواری مهم دیگر نبود سیاست‏های مؤثر و کارآمد برای کاهش هزینه‏های مالیاتی و بمیه در ارتباط با استخدام نیروی کار،به ویژه نیروی کار جدید،است.

عرضه نیروی کار

متوسط نرخ رشد سالانه جمعیت فعال کشور بین‏ سال‏های 80-1378،5/2 درصد بوده است،به طوریکه‏ جمعیت فعال کشور از حدود 5/18 میلیون نفر در سال‏ 1378 به حدود 20 میلیون نفر در سال 1381 افزایش یافته‏ است.

در این سال‏ها به‏طور متوسط حدود 660 هزار نفر نیروی‏ جدید هر ساله وارد بازار کار شده‏اند.(در سه سال اول‏ برنامه به ترتیب حدود 690 هزار،680 و 610 هزار نفر) روند کاهشی عرضه نیروی کار به دلیل افت افزایش‏ سالانه در جمعیت ده ساله و بالاتر است.در واقع افزایش‏ سالانه جمعیت ده ساله و بالاتر در سه سال مورد بررسی‏ به ترتیب حدود 4/1 میلیون،3/1 میلیون و یک میلیون نفر، روندی نزولی را نشان می‏دهد.

در عین حال در اثر کاهش نرخ رشد جمعیت در سال‏های اخیر،ورود جمعیت بالای ده سال نسبت به‏ سال‏های قبل کاهش یافته است.به این ترتیب فشار نیروی کار،با توجه به رشد جمعیت در سال‏های اخیر، روندی کاهشی را دنبال کرده است.از طرف دیگر،نرخ‏ مشارکت نیروی کار از حدود 37 درصد به 38 درصد به ترتیب در سال‏های 1378 و 1381 افزایش یافته است. مهمترین علت این امر،ارتقاء سطح فرهنگی و تحصیلات زنان،افزایش میانگین سن ازدواج،کاهش‏ تعداد متوسط افراد خانوار،تغییر نگرش فرهنگی جامعه‏ نسبت به حضور زنان در محیط کار و ارتقای استاندارد زندگی و کاهش قدرت خرید درآمد مردان در تأمین‏ هزینه و مخارج خانوار است.

به‏طور کلی با کاهش میزان عرضه نیروی کار و روند افزایش ظرفیت‏های اشتغال ایجاد شده،نرخ بیکاری، در سال‏های 1379،1380 و 1381،به ترتیب از حدود 3/ 14 درصد به 7/14 درصد،و سپس به حدود 5/12 درصد کاهش یافته است.

اگر چه متوسط سالانه عرضه جدید نیروی کار،در سه‏ سال اول برنامه سوم توسعه،حدود 704 هزار نفر پیش‏بینی شده بود،ولی میزان عملکرد نسبت به هدف‏ برنامه قابل قبول است.

طبق برنامه سوم،نرخ بیکاری در سال 1381 قرار بود به‏ حدود 9/14 درصد برسد،لیکن عملکرد برنامه نشان‏ می‏دهد که نرخ بیکاری به 5/12 درصد رسیده است. با نگاهی به عملکرد برنامه در رابطه با نرخ بیکاری‏ طبق نمودار و نیز جدول می‏توان گفت که نرخ بیکاری، پس از سال‏های 1378 تا 1380،در سال‏های 1381 تا 1383 روندی کاهشی داشته است.این امر تا حدود زیادی تحت تأثیر افزایش قیمت جهانی نفت،و روند فزاینده سهم ارزش افزوده بخش نفت در تولید ناخالص‏ داخلی در سال‏های اخیر است.

در این میان،گرچه نرخ بیکاری ظاهرا کاهش یافته‏ است،لیکن با توجه به روند کاهشی سهم ارزش افزوده‏ بخش‏های غیرنفتی مثل کشاورزی،صنایع و معادن و ساختمان در سال‏های اخیر،به‏نظر می‏رسد نوعی‏"بد اشتغالی‏"به صورت بیکاری پنهان و اشتغال غیررسمی، روند اشتغال پایدار را با چالش مواجه کرده است.

(1)دکتر امینی،علیرضا،بازار کار و بهره‏وری در برنامه چهارم توسعه‏ و الزامات آن، Nataloh/WWW.Payam.Co.IR/Joumal/Farsi