

تحلیل و ارزیابی سیاست‌ها و عملکرد بازار کار در برنامه‌های

توسعه‌ای ایران

علاءالدین ازوجی^۱

چکیده

این مقاله به ارزیابی سیاست‌های بازار کار و عملکرد آن در برنامه‌های توسعه‌ای ایران پرداخته است. تحلیل سیاست‌های اشتغال از لحاظ ادبیات نظری بر اساس چهار محور (شامل سیاست‌های فعال بازار کار، سیاست‌های تنظیمی بازار کار، سیاست‌های کلان اقتصادی موثر بر بازار کار و سیاست‌های منفعل و حمایتی بازار کار) مورد توجه قرار گرفته است. نتایج نشان می‌دهد که اولاً در برنامه‌های توسعه‌ای کشور همواره برخی از سیاست‌هایی کلان اقتصادی تدوین گردیده که با جهت‌گیری توسعه اشتغال و یا بهبود کیفیت اشتغال باشند. ثانیاً، به تدریج در برنامه‌های توسعه‌ای کشور تنوع سیاست‌های فعال در بازار کار ایران بیشتر شده است. ثالثاً، سیاست‌های تنظیمی بازار کار در عمل با مشکلاتی همراه بوده و کمتر بدان توجه شده است. در نهایت آن که سیاست‌های منفعل و حمایتی بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور هیچ جایگاهی نداشته است. از منظر کمی نیز نشان می‌دهد که میزان تحقق اهداف در برنامه‌ها با هم متفاوت بوده است. باتوجه به افق چشم انداز بیست ساله، بکارگیری و تنظیم سیاست‌های اصولی کلان اقتصادی و سیاست‌های مناسب بازار کار، زمینه را برای سطح اشتغال بالاتر در برنامه پنجم توسعه فراهم خواهد ساخت.

طبقه‌بندی JEL: J08; J21; J52; J58;

واژه‌های کلیدی: سیاست‌های اشتغال؛ بازار کار؛ سیاست‌های فعال بازار کار؛ برنامه

توسعه؛ ایران

۱. مدرس دانشگاه آزاد اسلامی و کارشناس دفتر برنامه ریزی و مدیریت اقتصاد کلان معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی. Email: alaezo@gmail.com

۱ - مقدمه

بازار کار در اقتصاد ایران به دلایل مختلف اقتصادی و اجتماعی حکایت از عدم تعادل دارد، زیرا که در دهه اخیر عرضه نیروی کار بیش از تقاضای آن بوده و این شکاف به تدریج افزایش یافته است که نتیجه آن بحران بیکاری و عدم وجود فرصت‌های شغلی مناسب برای نیروی کار است. بر این اساس، دولت در برنامه‌های توسعه‌ای کشور به مقوله اشتغال و بهبود بازار کار توجه خاص داشته است. هر چند که این سیاست‌ها با یک جهت‌گیری خاصی همراه نبوده است اما اجرای این سیاست‌ها تا حدودی توانسته است بیکاری ناشی از فشارهای عرضه نیروی کار را کاهش دهد. علی‌رغم این، وجود بیکاری در ساختار بازار کار ایران، همواره نگرانی دولت‌ها را به همراه داشته است. آمارها گویای این واقعیت است که عدم تعادل منطقی میان عرضه و تقاضای کار در دهه ۱۳۸۰ ادامه خواهد یافت. بطوری که طبق آمارهای رسمی^۱ بیانگر این است که افزایش عرضه نیروی کار در دهه آینده با رشد سالانه بیش از ۳ درصد و افزایش نرخ مشارکت نیروی کار به بیش از ۴۵ درصد، برای دستیابی به نرخ پایین بیکاری کمتر از ۱۰ درصد، نیازمند تحول اساسی در طرف تقاضای نیروی کار در بازار کار ایران است بطوری که رشد ایجاد اشتغال در دهه آینده به میزان بیش از ۳/۵ درصد ضروری است.

ضمن این که ایجاد اشتغال پایدار در سال‌های آینده، با توجه به روند موجود و چشم‌انداز آن ممکن است تا حدی در مقایسه با دهه‌های قبل متفاوت بوده و چالش‌ها برای دستیابی به این اهداف را بیشتر خواهد ساخت. اولاً، گسترش دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در دهه‌های اخیر، کیفیت نیروی کار در اقتصاد ایران به سمت فعالیت‌های "دانش‌محور" و با کارآیی تغییر خواهد داد. ثانیاً، افزایش سهم عرضه نیروی کار زنان در بازار کار و چشم‌انداز آن در آینده، ساختار جنسیتی بازار کار کشور را متحول می‌سازد. ثالثاً، به منظور تعامل با اقتصاد جهانی و چالش‌های پیش روی آن، نیازمند تحول در ساختار اقتصاد کشور بویژه تجارت خارجی و بهره‌وری نیروی کار است که استفاده صحیح از چالش‌های موجود در فضای بین‌المللی، نقش مؤثری در

تحرك و شتاب بخشیدن به سرمایه‌گذاری، رشد تولید و اشتغال خواهد داشت. با این توصیف، این مطالعه سیاست‌های اشتغال در برنامه‌های توسعه‌ای اقتصاد ایران و عملکرد کمی آن را مورد بررسی قرار داده و محورهای مهم آنها در بازار کار را مورد شناسایی قرار می‌دهد. در این راستا، ابتدا مروری بر مطالعات مرتبط داخلی و خارجی مبتنی بر تجربه سیاست‌های اشتغال زایی برخی از کشورها اشاره خواهد شد. سپس سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و عملکرد ایجاد اشتغال در برنامه‌های توسعه‌ای کشور ارائه خواهد شد و در نهایت سیاست‌ها و عملکرد بازار کار در برنامه‌های توسعه مورد مقایسه قرار می‌گیرد.

۲- مبانی نظری سیاست‌های بازار کار

بطور کلی در ادبیات اقتصاد کار سیاست‌های مختلفی تعبیه شده است؛ با توجه به گستردگی این سیاست‌ها در مبانی نظری، آنها را می‌توان به چهار نوع طبقه‌بندی نمود که عبارتند از: سیاست‌های کلان اقتصادی موثر بر رشد اشتغال، سیاست‌های فعال بازار کار، سیاست‌های تنظیم بازار کار و سیاست‌های منفعل بازار کار. تفکیک این سیاست‌ها بیانگر اهمیت هر یک از آنها و اثرگذاری بر بازار کار است.

الف- سیاست‌های کلان اقتصادی موثر بر اشتغال: این سیاست‌ها معمولاً افزایش تقاضای کل را در سطح کلان اقتصاد مورد هدف قرار می‌دهند. با بکارگیری این نوع سیاست‌ها (که سیاست‌های پولی و مالی دولت‌ها را در برمی‌گیرد) سعی می‌شود رشد اقتصادی تحقق یافته و تقاضای نیروی کار افزایش یابد. علاوه بر آن، سیاست‌های مربوط به رشد تجارت خارجی که مبنای رشد برون‌زای تولید در هر کشور را تشکیل می‌دهد و توسعه علم و فناوری که پایه‌های رشد درون‌زا فراهم می‌آورد نیز مورد توجه است زیرا از این طریق نیز کل تقاضا برای اشتغال تحریک می‌گردد. همواره اثر این سیاست‌ها بر بازار کار در بلندمدت مشهود خواهد بود. لذا در اتخاذ سیاست‌های کلان با ثبات و مستمر توجه به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید برای نیروی کار می‌تواند از جمله اهداف دولت‌ها در بازار کار باشد.

ب- سیاست‌های فعال بازار کار (Active of Labor Market Policies): مهم‌ترین

سیاست دولت‌ها در کوتاه مدت و میان مدت در بازار کار، سیاست‌های فعال بازار کار است که این سیاست‌ها معمولاً بطور مستقیم و غیر مستقیم به ایجاد و بهبود کارکرد در بازار کار توجه دارد. از این طریق زمینه‌های لازم برای ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار فعال و کاهش نرخ بیکاری فراهم می‌شود. سیاست‌های مربوط به اصلاح ساز و کارهای جستجوی شغل، آموزش بیکاران، ایجاد شغل بطور مستقیم و یا از طریق پرداخت یارانه، طرح خود اشتغالی از جمله این گونه سیاست‌ها هستند. شایان ذکر است که سیاست‌های فعال بازار کار، سعی در ایجاد و تغییرات لازم در بازار کار و کیفیت عرضه و تقاضای نیروی کار دارد. مجموعه سیاست‌های فعال مستقیم و غیر مستقیم بازار کار در کشورها بطور گسترده، با توجه به ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی و نوع بیکاری آنها مورد استفاده قرار می‌گیرد و سه عنصر اصلی سیاست‌ها فعال بازار کار عبارتند از:

- ایجاد تحرک در عرضه نیروی با ایجاد شغل، پرداخت یارانه به دستمزدها و غیره
 - توسعه اشتغال با ایجاد مهارت‌های جدید و با روش‌های مختلف مانند آموزش‌های مجدد

- افزایش کارایی بازار کار با ارائه خدمات به نیروی کار مانند مشاوره، کمک به انطباق شغل با مهارت‌های نیروی کار

این سیاست‌ها می‌توانند بر تقاضای نیروی کار و عملکرد بازار کار موثر باشند. گرچه هدف کلی این سیاست‌ها افزایش اشتغال و در آمد است ولی در عین حال اهداف دیگری همچون جریان‌ات عرضه و تقاضای نیروی کار، عدالت اجتماعی، کاهش فقر، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای را نیز می‌توان دنبال نمود.

ج- سیاست‌های تنظیم بازار کار (Regulation Policies): گروه دیگر از سیاست‌ها وجود دارند که در جهت ایجاد انعطاف پذیری بیشتر بازار کار و موثر بر جریان ورود و خروج نیروی کار ناشی از تنظیم قوانین و مقررات عمل می‌کنند. این سیاست‌ها که نوعی سیاست‌های ساختاری نیز می‌تواند تلقی شود، به موضوعاتی همچون چگونگی حفظ اشتغال، تغییر زمان کار از طریق کار موقت و پاره وقت، نحوه تعیین دستمزد، حداقل دستمزد و باز نشستگی زود هنگام می‌پردازد.

د- سیاست‌های حمایتی و منفعل بازار کار (Passive of Labor Market Policies): در این سیاست‌ها مستقیماً برای بهبود زندگی بیکاران حمایت‌هایی به صورت مالی انجام می‌گیرد. این سیاست‌ها موضوعاتی همچون حمایت‌های مالی از بیکاران، اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به دستمزد پایین، معافیت‌های مالیاتی، کاهش مالیات بر دستمزدها، کمک به افراد با دستمزد پایین جهت افزایش رفاه و تامین حداقل زندگی را شامل می‌شود. از آنجا که این نوع سیاست‌ها نظام انگیزشی برای تقاضای نیروی کار نمی‌تواند ایجاد نماید وضعیت منفعل را برای بازار کار فراهم می‌کند ولی در عین حال در برخی از شرایط دولت‌ها مجبورند که برای کاهش فشارهای اجتماعی و سیاسی و حتی اقتصادی این نوع سیاست‌ها را در بازار کار اجرا نمایند.

بدین ترتیب از لحاظ زمانی سیاست‌های کلان برای دوره زمانی بلند مدت، سیاست‌های فعال برای دوره کوتاه مدت و میان مدت، سیاست‌های تنظیمی برای دوره میان مدت و بلندمدت و سیاست‌های حمایتی برای دوره کوتاه مدت و میان مدت قابل اجرا است. ضمن این که گروه‌های هدف این سیاست‌ها نیز تا حدودی تفاوت است.

۳- مروری بر مطالعات انجام شده

به طور کلی پیرامون سیاست‌های اشتغال و بازار کار در بسیاری از کشورها، مطالعات مختلفی صورت گرفته است که عمده این مطالعات بر اساس مبانی نظری اشاره شده و در قالب سیاست‌ها و استراتژی خاص، مورد بررسی قرار گرفته است. در ذیل به برخی مطالعات خارجی و داخلی انجام شده، اشاره می‌گردد.

سازمان همکاری اقتصادی و توسعه‌ای (۱۹۹۸)^۱ سیاست‌ها و استراتژی ایجاد اشتغال در برخی از کشورهای عضو OECD را مورد بررسی قرار داده است. سیاست‌های اشتغال این کشورها با ده جهت‌گیری برای سیاست‌گذاری کلان اقتصادی و ساختاری تدوین گردید. این جهت‌گیری‌ها عبارتند از:

۱- تنظیم سیاست‌های کلان اقتصادی بر اساس تسریع رشد، پیوستگی سیاست‌ها و

وضعیت غیر تورمی

۲- ارتقاء و گسترش حرفه‌ها و مهارت‌های مبتنی بر فن آوری
۳- افزایش انعطاف‌پذیری دستمزدها و زمان کار و جستجوی داوطلبانه کارگران و کارفرمایان

۴- بهبود و ارتقای محیط کسب و کار با حذف محدودیت‌های فعالیت‌ها
۵- اصلاحات در امنیت شغلی که مانع از گسترش اشتغال در بخش خصوصی می‌شود.

۶- تأکید بیشتر بر سیاست‌های فعال بازار کار و کارآیی آنها
۷- بهبود مهارت و کارآیی نیروی کار از طریق تغییر سیستم‌های آموزشی و تربیتی
۸- اصلاح سیستم‌های سود دهی و با بازدهی بالاتر و تقابل دوجانبه آن با سیستم مالیات‌ها

۹- افزایش رقابت‌پذیری بازار کار به منظور کاهش انحصارات
علی‌رغم تجربه ناموفق برخی کشورها، شواهد حکایت از اجرای کامل استراتژی اشتغال در کشورهای OECD و پاسخ روشن و مؤثری به مسائل بازار کار در این کشورها دارد. نتایج نشان می‌دهد که اولاً، پیشرفت‌های اجرایی این استراتژی در بین کشورهای مختلف عضو متفاوت بوده است. ثانیاً، تشریک مساعی زیادی بین اصلاحات ساختاری در اقتصاد این کشورها وجود داشته است. ثالثاً، شرایط کلان اقتصادی و تقابل آن با فشارهای ساختاری در کارایی بازار کار مهم بوده و در نهایت این که با وجود کسب تجربه موفق ناشی از اجرای این استراتژی در کشورهای عضو، کمیته بررسی توسعه و اقتصاد (EDRC) این سازمان، کشورها را به اجرای کامل آن تشویق و ترغیب می‌کند.

”چارچوب استراتژی اشتغال در کشور آفریقای جنوبی“^۱ عوامل ایجاد بیکاری در کشور یاد شده را مورد بررسی قرار داده است. این عوامل عبارتند از: ساختار تولید، توسعه سرمایه انسانی، سطح سرمایه‌گذاری، سطح دستمزد و بهره‌وری نیروی کار، مقررات بازار کار و عدم امنیت. برای دستیابی به ایجاد اشتغال پایدار، در کوتاه مدت، ایجاد اشتغال کافی برای جلوگیری از افزایش نرخ بیکاری ضروری است، ضمن این که

1. http://www.Labour.Gov.za/docs/policy/job_framework.html.

به بهبود سطح شاغلان غیرماهر و نیروی کار جوان نیز تأکید دارد. در این دوره، سیاست‌های جلوگیری از افزایش نرخ بیکاری و تثبیت اشتغال موجود از طریق ایجاد مشاغل عمومی صورت می‌گیرد که با اجرای پنج برنامه ویژه شامل طرح‌های شهرهای تمیز در بخش مدیریت جمع‌آوری زباله‌های سطح شهر با تأکید بر بنگاه‌های کوچک و متوسط، طرح کار برای آب به منظور از بین بردن علف‌های هرز و افزایش بازده آب برای توسعه بخش کشاورزی، طرح مراقبت از زمین از طریق حمایت و مشارکت‌های بخش خصوصی و عمومی به منظور احیا و حفاظت از منابع طبیعی، برنامه‌های زیربنایی شهری و بهداشت و آب سالم، رفاه و امور عمومی و اجتماعی به منظور کاهش فقر از طریق ایجاد اشتغال بویژه در مناطق روستایی با همکاری سازمان‌های غیردولتی اجرا گردید. در بلندمدت اقتصاد به صورت بنیادی و هماهنگ و جذب‌کننده نیروی کار هدایت خواهد شد که در این راستا نیازمند ارتقای سطح مهارت و حرکت به سوی بخش‌هایی با ارزش افزوده بالاتر برای افزایش درآمد ملی است.

اتحادیه اروپا (۲۰۰۲)^۱ در مطالعه‌ای تحت عنوان "استراتژی اشتغال اروپا و افراد جوان" اولویت‌های ایجاد اشتغال را بر اساس چهار رکن کارآفرینی، توانمندسازی نیروی کار، انطباق نیروی کار با شرایط بازار کار و برابری فرصت‌ها مد نظر قرار داده است. در این مقاله تأکید شده است که با توجه به افزایش رشد بیکاری جوانان، تلاش منسجم برای افزایش سطح اشتغال این گروه از طرف کشورهای عضو اتحادیه اروپا ضروری است. به منظور اجرای سیاست‌های اشتغال در اروپا و توجه خاص به جوانان، رویکردهای زیر مطرح است:

- ۱- مدنظر قرار دادن منافع جوانان در بازار کار از طریق آموزش‌های غیر رسمی و مهارت‌های شغلی
- ۲- توانمندسازی جوانان به منظور اشتغال پایدار از طریق آموزش‌های مناسب، رسمی و قابل انتقال
- ۳- مشارکت جوانان در برنامه‌های آموزشی مطابق با حرفه و توانایی‌شان به منظور ارتقای سطح شغلی

۴- متناسب نمودن پرداخت‌ها و پاداش‌ها با توجه به تجربه کاری و آموزش‌های افراد جوان

با توجه به نکات فوق، کمیته جوانان این اتحادیه، موظف است تلاش جدی در دستیابی به اهداف اشتغال پایدار جوانان بویژه برای کارآفرینان جوان و افراد آموزش دیده و توانمند با همکاری کلیه کشورها انجام دهد.

این‌گامی^۱ (۱۹۹۸) در مطالعه‌ای سیاست‌های بازار کار در کشورهای آسیایی (سنگاپور، مالزی، کره جنوبی و ژاپن)، تفاوت‌ها و شباهت‌های این سیاست‌ها را مورد بررسی قرار داده است. این مطالعه نشان می‌دهد که در کشورهای منتخب در برخی از ساختارها و نهادهای بازار کار بویژه در زمینه نقش کارآفرینی، نقطه مشترک وجود دارد ولی در عین حال تفاوت‌هایی در سیاست‌های این بازار مشاهده می‌گردد. این مطالعه نشان می‌دهد که در کشورهای سنگاپور، مالزی و کره جنوبی سیاست‌های بازار کار از توسعه منابع انسانی و اتحادیه‌های تجاری اثرپذیر بوده و به تناسب افزایش روند صنعتی شدن این کشورها، دستمزد نیروی کار نیز افزایش یافته و دولت نیز در تدارک و تجهیز آن نقش اساسی داشته است. بطورکلی بررسی سیاست‌های این کشورها حاکی از وجود یک سیستم سازمانی در روابط صنعتی است. ضمن آنکه در اقتصاد ژاپن، نقش دولت در بازار کار بیشتر مشهود و تعیین کننده است.

جاکمن^۲ و همکاران (۲۰۰۰) سیاست‌های بازار کار و بیکاری در کشورهای OECD را مورد بررسی قرار داده‌اند بطوری که در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ بیکاری بطور گسترده‌ای در این کشورها افزایش یافت و این بیکاری عمدتاً ناشی از کاهش تقاضای نیروی کار بوده است. به همین دلیل در دهه ۱۹۸۰ سیاست‌های بازار کار تدوین گردید بطوری که اجرای این سیاست‌ها نرخ بیکاری را به میزان زیادی نسبت به قبل کاهش داد. سیاست‌های اتخاذ شده در بازار کار این کشورها از جمله برنامه‌های آموزشی و توانمندسازی نیروی کار، بیکاران را در جستجوی شغل کمک کرد. نتایج نشان می‌دهد که سیاست‌های بازار کار در تسریع به تعادل رساندن بازار کار اثرگذار بوده، ضمن اینکه معیارهای متفاوتی در بازار کار وجود داشته که از جمله آن می‌توان به مخارج

1. Inagami (1998).

2. Jackman, et al (2000)

دولت در زمینه سیاست‌های بازار کار اشاره نمود که این هزینه‌ها در کشورهای OECD متفاوت بوده و یا کشورهایی که سهم بیشتری از GDP را برای این سیاست‌ها در نظر گرفتند اثربخشی آن بیشتر بوده است.

آندرس (۲۰۰۱)^۱ در مطالعه‌ای سیاست‌ها و استراتژی‌های بازار کار افراد ناتوان (مقایسه بین کشوری) برخی کشورهای OECD را مورد بررسی قرار داده است و در این میان کشورهای سوئد، نیوزیلند، آلمان و فرانسه که نرخ مشارکت این گروه در بازار کار در سطح بالایی قرار دارند در مقایسه با کشورهای اسپانیا، هلند، آلمان و ایتالیا که پایین‌تر از سطح متوسط است مورد توجه بوده است. نتایج نشان می‌دهد آموزش این گروه در سیاست‌های بلندمدت اشتغال نقش مهمی در اشتغال این گروه بویژه کشورهای انگلیسی زبان در بازار کار داشته است، ضمن اینکه در بلندمدت کشورهای یاد شده از طریق پرداخت یارانه دستمزدی به عنوان سیاست‌های حمایتی در بازار کار در تثبیت بازار کار نقش مهمی ایفا نموده است. همچنین وضعیت سیاست‌های حمایتی در بازار کار نیروی کار ناتوان مستمری بگیر با نیروی کار مشارکت کننده در بازار کار این کشورها تفاوت داشته و این امر منجر به متعادل سازی بازار کار این گروه خاص گردیده است.

دباغ (۱۳۸۰)^۲ در مطالعه‌ای به تجربه به‌کارگیری انواع سیاست‌های اشتغال‌زایی در کشورهای مختلف نظیر کشورهای OECD را مورد بررسی قرار داده است. نتایج نشان می‌دهد که میزان مخارج برنامه‌های فعال و حمایتی کشورها برای بهبود بازار کار متفاوت بوده و کشورها برای گروه‌های خاص نوجوانان و بیکاران بلندمدت برنامه‌های فعال بازار کار را به کار گرفته‌اند و مصرف عمده به‌کارگیری این سیاست‌ها برای ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری از طریق بهبود و افزایش ایجاد تناسب بین مهارت نیروی کار با شغل، افزایش بهره‌وری نیروی کار و رفع موارد انعطاف‌ناپذیری بازار کار صورت گرفته است.

وحیدی (۱۳۸۱) نیز در مقاله‌ای به بررسی سیاست‌های بازار کار کشورهای توسعه یافته و مقایسه آن با سیاست‌های بازار کار ایران در برنامه سوم پرداخته است. به منظور

1. Anders (2001)

۲. دباغ، رحیم (۱۳۸۴).

دستیابی به سیاست‌های مناسب برای مقابله با بیکاری فزاینده نیروی کار سیاست‌های بازار کار برخی از کشورهای اروپایی و آمریکایی و ژاپنی مورد بررسی قرار گرفته است برای کاهش بیکاری، اجرای سیاست‌هایی نظیر ایجاد پایگاه اطلاعات مناسب، گسترش آموزش فنی و حرفه‌ای و تدوین سازوکارهای جستجوی شغل، اجرای طرح‌های فعال مرتبط با سیاست‌های فعال بازار کار و تقویت نقش وزارت کار و امور اجتماعی و بهبود روابط کار و غیره توصیه شده است.

بدین ترتیب مطالعات یاد شده درخصوص سیاست‌های اشتغال برخی کشورها و مناطق نشان می‌دهد که رشد اقتصادی پایدار و شرایط غیرتورمی در تدوین این سیاست‌ها و استراتژی‌ها تأکید زیادی شده است. علاوه بر آن ساختار بازار کار در سایر کشورها با اصلاح قوانین و مقررات در چارچوب سیاست‌های یاد شده انعطاف‌پذیرتر شده است. همچنین به منظور توانمندسازی نیروی کار، آموزش‌های کاربردی برای افزایش مهارت کار از جمله اولویت‌های بازار کار بوده است.

۴ - اشتغال در برنامه‌های توسعه‌ای کشور (سیاست‌ها و عملکرد)

بطور کلی در برنامه‌های توسعه‌ای کشور موضوع اشتغال و کاهش بیکاری از جمله محورهای مهم این برنامه‌ها بوده و با توجه به اهمیت موضوع، سیاست‌هایی نیز اتخاذ شده است. در این قسمت به بررسی سیاست‌ها و عملکرد اشتغال در برنامه‌های توسعه‌ای ایران پرداخته خواهد شد.

۴-۱- برنامه اول توسعه

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۲ - ۱۳۶۸) در شرایطی تدوین گردید که اقتصاد کشور جنگ تحمیلی هشت ساله را پشت سر گذاشت. در چنین شرایطی، بازسازی اقتصاد کشور در اولویت‌های برنامه‌ای قرار گرفت. در عین حال در این برنامه، دولت برای اهداف و سیاست‌های کلان اقتصادی از جمله سیاست‌های اشتغال مواردی را مدنظر داشته است.

• اهداف

- افزایش سطح اشتغال و ایجاد سالانه ۳۹۴ هزار شغل در طول برنامه.

- تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به مشاغل مولد با تأکید بر خوداشتغالی و تولید خانگی.

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

- کاهش نرخ بیکاری از ۱۵/۹ درصد به ۱۳/۴ درصد در پایان برنامه.

- کاهش نسبت اشتغال فعالیت‌های خدماتی از ۴۷/۲ درصد فعلی به ۴۵/۵ درصد در

پایان برنامه.

- افزایش نسبت کارکنان علمی، فنی و تخصصی از ۹/۶ درصد به حدود ۱۰/۷

درصد در پایان برنامه.

• سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها

- اتخاذ سیاست‌های مربوط به توسعه سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و گسترش فرصت‌های شغلی شامل سیاست‌های کلان اقتصادی، حمایت از صنایع کوچک، اولویت دادن به طرح‌های آب و کشاورزی.

- سیاست‌های مربوط به استفاده از تکنولوژی مناسب با توجه به شرایط بازار کار.

- اتخاذ سیاست‌های تعیین دستمزد و بهره‌وری شامل متناسب‌سازی مزد و حقوق با

بهره‌وری نیروی کار و سیاست‌های تشویقی و انگیزشی برای جذب متخصصین در نواحی محروم.

- اتخاذ سیاست‌های آموزشی مرتبط با بازار کار شامل گسترش آموزش‌های فنی و

حرفه‌ای و آموزش مدیران و...

- اعمال سیاست‌های تجاری

- سیاست ایجاد اشتغال در خارج از کشور و گسترش همکاری‌های فنی و مبادله

نیروی کار

- اصلاح قوانین و مقررات در جهت تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و توسعه بازار

کار.

• عملکرد برنامه

باتوجه به اهداف و سیاست‌های پیش‌بینی شده، عملکرد این برنامه نشان می‌دهد

که اولاً، عملکرد آن با اهداف کمی پیش‌بینی شده در برنامه، تا حدودی از موفقیت

نسبی برخوردار بوده است چرا که عملکرد متوسط سالانه فرصت‌های شغلی ایجاد شده در این برنامه ۳۸۴ هزار نفر (در مقایسه با اهداف کمی ۳۹۴ هزار نفر) بوده است. لذا از لحاظ کمی، در برنامه اول توسعه در زمینه ایجاد اشتغال جدید ۹۷ درصد هدف برنامه تحقق یافته است.

ثانیاً بهره‌وری نیروی کار بطور متوسط سالانه $4/1$ درصد افزایش یافت که نسبت به اهداف برنامه حدود $0/8$ واحد کمتر می‌باشد. اهداف این برنامه از نظر ارتقای بهره‌وری حدود $83/7$ درصد تحقق یافته است.

ثالثاً ایجاد اشتغال در بخش‌های اقتصادی، عدم توازن در ایجاد فرصت‌های شغلی جدید باتوجه به اهداف تعیین شده در هر یک از این بخش‌ها را نشان می‌دهد، بطوری که عملکرد ایجاد اشتغال در بخش کشاورزی سالانه در حدود ۱۰۵ هزار نفر بوده که درصد تحقق آن نسبت به اهداف این برنامه ($31/6$ هزار نفر) کمی بالاتر از ۳۳ درصد نشان می‌دهد درحالی که این وضعیت برای بخش خدمات حالت عکس بوده، بطوری که در بخش خدمات سالانه در حدود $198/3$ هزار نفر شغل جدید ایجاد شده است. بدین ترتیب باتوجه به اهداف آن (141 هزار نفر)، میزان تحقق آن بیش از ۱۴۰ درصد برآورد می‌گردد. همچنین در بخش صنایع و خدمات میزان تحقق ایجاد اشتغال آن باتوجه به اهداف کمی پیش‌بینی شده ($221/2$ هزار نفر) نزدیک به ۸۰ درصد می‌باشد. این عدم توازن در ایجاد فرصت‌های شغلی در بخش‌های مختلف اقتصادی بیانگر تفاوت عملکرد ایجاد اشتغال با اهداف آن بویژه در بخش خدمات است هرچند ممکن است بهره‌وری نیروی کار در این بخش افزایش یافته باشد.

بطور کلی تفکیک عملکرد سیاست‌های اشتغال این برنامه تنها از منظر تحقق ایجاد اشتغال در سطح کلان و بخش‌های اقتصادی قابل تصور است. در عین حال باید اشاره کرد که میزان هدف‌گذاری اشتغال بر اساس ظرفیت اشتغال بخش‌های اقتصادی بوده است و درصد تحقق آن نیز گواه این مدعاست. در عین حال عملکرد برخی از سیاست‌های کیفی از جمله سیاست‌های دستمزدها و بهره‌وری، سیاست‌های آموزش و حرفه‌ای، اصلاح قوانین و مقررات و... که نقش اساسی در بهبود بازار کار دارند بطور متناسبی مورد توجه قرار نگرفته است.

۴-۲- برنامه دوم توسعه

برنامه دوم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی (۷۸ - ۱۳۷۴) مشتمل بر ۱۶ هدف کلان کیفی می‌باشد که در این اهداف بطور مستقیم به موضوع اشتغال اشاره‌ای نشده است. اهداف این برنامه همانند برنامه قبلی بیشتر با رویکرد مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طراحی شده‌اند. این اهداف نشان می‌دهد که با وجود مشکل بیکاری و باوجود تجربه برنامه اول، در این برنامه به مسائل مربوط به اشتغال، اهمیت داده نشده است. در عین حال در این برنامه برخی اهداف و سیاست‌های اشتغال زایی به شرح ذیل مورد توجه بوده است.

• اهداف

- ایجاد ۲۰۲۰ هزار سالانه (۴۰۴ هزار) فرصت شغلی جدید در کل اقتصاد در طول برنامه .

- کاهش عدم تعادل‌های بازار کار در کل اقتصاد، گروه‌های سنی و مناطق شهری و روستایی.

- ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای بازار کار و ارتقاء سطح کیفی نیروی کار.

- تخصیص بهینه نیروی کار بین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و شرکت‌های غیردولتی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

• سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها

- توسعه سرمایه‌گذاری و گسترش فرصت‌های شغلی از طریق فراهم نمودن شرایط کارآفرینی، اتخاذ سیاست‌های مالی، حمایت از صنایع کوچک و اعمال حمایت‌های قانونی از مشاغل قابل توجه و دارای اهمیت فرهنگی

- اتخاذ سیاست‌های اصلاح ساختار اشتغال شامل تشویق سرمایه‌گذاران به استفاده هرچه بیشتر کارکنان ایرانی و توزیع مجدد نیروی کار شاغل بین دستگاه‌ها و شرکت‌های غیردولتی.

- اتخاذ سیاست‌های آموزشی با ارایه آموزش در زمینه‌های مناسب شغلی از طریق گسترش مراکز فنی و حرفه‌ای.

- تقویت شبکه پردازش اطلاعات بازار کار، طبقه‌بندی و استاندارد مهارت و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار.
- تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر و ایجاد زمینه‌های مناسب جهت استمرار فعالیت‌های غیرکشاورزی در محیط روستایی.

• عملکرد برنامه

باتوجه به اهداف و سیاست‌ها، عملکرد ایجاد اشتغال این برنامه تفاوت‌هایی نسبت به برنامه قبلی ملاحظه می‌گردد که اولاً، در سطح کل اقتصاد در طول برنامه، ۱۳۱۵ هزار فرصت شغلی جدید (متوسط سالانه حدود ۲۶۳ فرصت شغلی جدید) ایجاد شده است که در مقایسه با اهداف پیش‌بینی شده تفاوت زیادی وجود دارد بطوری که میزان تحقق اهداف برنامه در حدود ۶۵/۱ درصد می‌باشد. بنابراین از منظر ایجاد اشتغال سیاست‌های بازار کار این برنامه در مقایسه با برنامه اول توسعه، چندان موفق نبوده است.

ثانیاً طبق این برنامه، بهره‌وری نیروی کار سالانه باید یک درصد افزایش می‌یافت درحالی که عملکرد نشان می‌دهد که این رقم بالاتر از یک درصد (۱/۳ درصد) رسید. ثالثاً در این برنامه درصد تحقق ایجاد اشتغال در بخش کشاورزی ۴۹/۷، صنایع و معادن ۵۶/۹ و بخش خدمات ۷۶/۵ درصد نسبت به اهداف پیش‌بینی شده بوده است. لذا در این برنامه اهداف کلی هیچ یک از بخش‌های اقتصادی بطور کامل تحقق نیافته است و بیشترین تعداد فرصت شغلی و بالاترین درصد تحقق هدف برنامه تنها در بخش خدمات بوده است.

از منظر سیاست‌های بازار کار، سیاست‌های این برنامه نسبت به برنامه اول از گستردگی بیشتری برخوردار بوده است. بطور که سیاست‌های کلان و سیاست‌های فعال بازار کار در این برنامه بیشتر مورد تأکید قرار گرفته است. در عین حال در عمل این سیاست‌ها با مشکلاتی مواجه گردید.

۳-۴- برنامه سوم توسعه

باتوجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور و فشار جمعیت، عرضه نیروی کار در طول این برنامه (۸۳-۱۳۷۹)، باعث گردید که دولت در این برنامه توجه خاصی به

مقوله "اشتغال و کاهش بیکاری" داشته باشد. بطوری که یکی از فصول قانون برنامه سوم (فصل ششم) به موضوع "سیاست‌های اشتغال" اختصاص یافت که بطور مستقیم و غیر مستقیم بر ایجاد اشتغال تاثیر داشته اند. اهداف و سیاست‌های این برنامه نسبت به دو برنامه قبلی از گستردگی و تنوع بیشتری برخوردار بوده است:

• اهداف

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

• سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها

- الف - سیاست‌های گسترش سرمایه‌گذاری و فرصت‌های شغلی
- اختصاص منابع وجوه اداره شده و برنامه کمک‌های فنی و اعتباری اعطای تسهیلات ارزان برای سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا به منظور حمایت از طرح‌های اشتغال‌زا و صنایع کوچک و اشتغال‌زا.
- معافیت از 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.
- پرداخت تسهیلات ارزان قیمت به بنگاه‌های کوچک به منظور گسترش طرح‌های کوچک و توسعه خوداشتغالی.
- حمایت دولت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی 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 نمودن هزینه‌های برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب در جهت حمایت از تولید.

ب - سیاست‌های کاهش هزینه‌های استفاده از نیروی کار
- تخفیف حق بیمه سهم کارفرما و کاهش مالیات آنان به میزان مالیات بر 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.

- اطلاع‌رسانی از طریق صدا و سیما به منظور آموزش نحوه پرداختن به حرف و مشاغل مختلف کوچک.

د - سیاست اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال در خارج و اعزام نیروی کار به خارج.

ه - سیاست جایگزینی نیروی کار
و - سیاست‌های مربوط به اصلاح نهادها و قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار در سیاست‌ها و خط‌مشی‌های برنامه سوم توسعه، موضوع رشد سرمایه‌گذاری جدید از طریق توسعه بخش غیردولتی و تأمین منابع متقاضیان سرمایه‌گذاری از طریق سیستم بانکی و منابع دولتی وجه قالب این سیاست‌ها مطرح بوده است. ضمن آنکه کاهش هزینه عامل نیروی کار در واحد اقتصادی، توانمندسازی نیروی کار از طریق گسترش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای، استفاده از ظرفیت‌های بازار کار خارجی و منطقه‌ای و در نهایت اصلاح ساختار مربوط به قوانین و مقررات بازار کار مورد توجه اساسی بوده است.

• عملکرد برنامه

از منظر کمی عملکرد سیاست‌های اشتغال‌زایی این برنامه طبق برآوردهای کلان‌بینانگر ایجاد سالانه ۵۸۹ هزار فرصت شغلی است که در مقایسه با اهداف برنامه، فاصله داشته و بر این اساس از نظر ایجاد اشتغال در حدود ۷۶ درصد هدف برنامه تحقق یافته

است. طی سال‌های اخیر ایجاد فرصت‌های شغلی در اقتصاد کشور عمدتاً به بخش خدمات می‌باشد، تمرکز ایجاد اشتغال در این بخش بواسطه عدم ارتباط پسین و پیشین قوی این بخش‌ها با سایر بخش‌های اقتصادی بویژه بخش‌های تولیدی صنعت و خدمات، در مقایسه با تجربه بسیاری از کشورها، قابل تأمل می‌باشد. اما در مقایسه با عملکرد کمی ایجاد اشتغال در برنامه‌های اول و دوم، رشد چشم‌گیری نشان می‌دهد.

بدین ترتیب عملکرد سیاست‌های بازار کار ایران در طول برنامه سوم توسعه بیانگر آن است که به استثنای سیاست‌های حمایتی و منفعل بازار کار (برای بیکاران) دیگر سیاست‌ها در طی این دوره در قالب برنامه لحاظ شده بود ولی در عمل برخی از این سیاست‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفته است. آنچه بیش از همه مورد تأکید بوده سیاست‌های مربوط به اصلاح قوانین و مقررات بازار کار در این برنامه است که پیش‌بینی می‌شد که اجرای آنها منجر به انعطاف‌پذیری بیشتر بازار کار و جریان ورود و خروج نیروی کار می‌گردد در حالی که این سیاست تنها در قالب برنامه گنجانیده شده است. در عین حال اجرای سیاست‌های فعال بازار کار توسط دولت و ایجاد بسترهای مناسب برای توسعه سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی به منظور افزایش فرصت‌های شغلی در مقایسه با برنامه‌های گذشته فعال‌تر شده و اثر این تحرک نیز در بهبود نسبی عملکرد اشتغال مشهود بوده است.

۴-۴- برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه (۸۹-۱۳۸۴) با رویکرد اقتصاد دانایی محور و تعامل با اقتصاد جهانی تدوین گردید. بطوری که جهت‌گیری چشم‌انداز بلند مدت (بیست ساله)، بستر لازم برای تدوین سیاست‌های کلی این برنامه آماده گردید هر چند که اهداف و سیاست‌های کلی بازار کار در قانون برنامه چهارم به طور مبسوط تشریح نشد اما به استناد ماده ۱۵۵ این قانون، دولت موظف به تهیه و تدوین اسناد ملی بخشی و فرا بخشی گردید تا این اسناد مبنای تنظیم برنامه‌های سالانه و بودجه سنواتی قرار گیرد. بر این اساس سند ملی "توسعه اشتغال و کاهش بیکاری"، تهیه گردید که در آن اهداف و سیاست‌های بازار کار برای یک دوره پنج ساله مشخص گردید:

• اهداف کمی

- افزایش نرخ مشارکت نیروی کار به ۴۳ درصد در پایان برنامه
- افزایش سالانه ایجاد اشتغال به میزان ۸۹۶/۷ هزار نفر در طول برنامه با رشد سالانه ۴/۳ درصد
- کاهش نرخ بیکاری کل نیروی کار به رقم ۸/۴ درصد در پایان برنامه
- کاهش نرخ بیکاری زنان به ۹/۳ درصد، جوانان به ۱۲/۶ درصد و فارغ التحصیلان عالی به ۸/۴ درصد در پایان برنامه
- کاهش فاصله بالاترین و پایین‌ترین نرخ بیکاری منطقه‌ای (استانی) به میزان ۵/۵ درصد

• اهداف کیفی

- کاهش عدم تعادل‌های بازار کار در کلیه ابعاد جنسیتی، منطقه‌ای، سنی و تحصیلی
- افزایش انعطاف‌پذیری بازار کار
- ارتقای جایگاه و نقش نهادها و تشکل‌های واقعی کارگری و کارفرمایی در بازار کار
- کاهش عدم انطباق شغل و مهارت نیروی کار
- بهبود سطح کیفی مراکز کاریابی و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای
- بهبود شاخص‌های کار شایسته
- ارتقای نظام اطلاعاتی بازار کار کشور
- افزایش پوشش سیاست‌های حمایتی به شاغلان بخش غیررسمی

• سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها

- بازنگری در قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار با ساز و کار سه جانبه‌گرایی (دولت، کارگر و کارفرما)
- گسترش بازار محصولات دانایی محور و دانش بنیان و گسترش نقش بخش خصوصی و تعاونی
- تشویق سیستم بانکی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های اقتصادی و مناطق

- مختلف کشور با استفاده از یارانه نقدی و وجوه 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 اشتغال‌زایی
- تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط
- افزایش توان رقابت‌پذیری بنگاه‌های فعال در صنایع نوین و با فن‌آوری بالا در راستای جذب دانش‌آموختگان
- بازنگری در رشته‌های دانشگاهی بر مبنای نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی
- اصلاح در نظام آموزش فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی و ارتقا و توانمندسازی سرمایه‌های انسانی و همچنین کاهش فاصله سطح دانش و مهارت نیروی کار با سطح استاندارد جهانی
- تدوین نظام استاندارد و ارزیابی مهارت نیروی کار کشور 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 آموزش‌های مهارت‌های شغلی به ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین درآمدی
- اتخاذ تدابیر مورد نیاز در استفاده از مقرری بیکاری در جهت تنظیم بازار کار
- توجه به توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال ایثارگران در کلیه برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور
- تهیه برنامه ملی توسعه "کار شایسته" به عنوان گفتمان جدید عرصه کار توسعه بر اساس راهبردهای سه جانبه‌گرایی با محوریت حقوق بنیادین کار، گفتگوی اجتماعی دولت و شرکای اجتماعی، گسترش حمایت‌های اجتماعی، اشتغال مولد، اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار، انطباق قوانین و مقررات ملی با

استانداردها و مقاله‌نامه‌ها

- جمع‌آوری و خروج کلیه افراد خارجی فاقد پروانه کار از کشور
- کاهش مالیات و تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما به منظور تشویق کارفرمایان در بکارگیری نیروی کار جدید
- تدوین برنامه جامع توسعه مشارکت زنان تقویت مهارت‌های زنان متناسب با نیازهای جامعه و تحولات فن‌آوری، شناسایی و افزایش ساختارهای سرمایه‌گذاری در فرصتهای اشتغال‌زا و توجه به ترکیب جنسیتی عرضه نیروی کار
- اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان

اهداف و سیاست‌های بازار کار در برنامه چهارم گویای این واقعیت است که در این برنامه در مقایسه با برنامه‌های قبلی، کلیه سیاست‌های بازار کار را مورد توجه قرار داده و برای هر یک از این سیاست‌ها راهکارهای اجرایی نیز تعیین نموده است. این طبقه بندی موجب خواهد شد که نظارت و ارزیابی بر عملکرد بازار کار دقیق تر از گذشته گردد. لحاظ نمودن این سیاست‌ها نشان از شیوه برنامه ریزی این برنامه و تدوین اسنادی است که باعث گردید که موضوع بازار کار در ابعاد گسترده تری مورد توجه قرار گیرد. جدای از عملکرد برنامه در خصوص اشتغال و کاهش بیکاری، اهداف و سیاست‌های لحاظ شده از تنوع بیشتری برخوردار می‌باشد و توسعه اجرای آنها موجب زمینه سازی برای بهبود بازار کار در ایران در افق چشم انداز بیست ساله مبتنی بر نرخ دستیابی به "نرخ بیکاری طبیعی همراه با تورم غیر شتابان" است.

• عملکرد برنامه

هر چند که دو سال اول برنامه چهارم توسعه نمی‌تواند ملاک مناسبی برای ارزیابی عملکرد بازار کار در برنامه چهارم توسعه باشد اما در عین حال عملکرد بازار کار در طی این دو سال، نشان دهنده سطح شکاف بین اهداف و پیش بینی شده با واقعیت‌هاست. بطوری که از لحاظ کمی می‌بایست در اهداف پیش بینی شده در پایان سال نرخ بیکاری به ۱۱/۰ درصد برسد و میزان فرصت‌های شغلی جدید نیز طی این دو

سال بالغ بر ۸۱۵ هزار نفر گردد. بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران، برآورد نهایی دفتر اقتصاد کلان، نرخ بیکاری در سال ۱۳۸۵ به ۱۲٫۷ درصد (۱٫۷ درصد بیش از هدف برنامه) و میزان فرصت‌های شغلی در این دو سال نیز به ۷۵۹٫۳ هزار نفر (۹۳ درصد هدف برنامه) رسیده است. اما در عین حال نابرابری‌ها و عدم تعادل‌ها در برخی ابعاد بازار کار، علی‌رغم کاهش نسبی آنها همچنان وجود دارد. از جنبه کیفی نیز با توجه به گستردگی سیاست‌ها و راهکارها شواهد گویای آن است که بسیاری از آنها عملیاتی نشده و تحقق آنها منوط به اجرا در سال‌های بعدی است.

۵- مقایسه سیاست‌ها و عملکرد برنامه‌ها

- سیاست‌گذاری و عملکرد بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور از جنبه‌های مختلف قابل توجه است. برای تبیین بیشتر موضوع، در این قسمت سعی شده به تفکیک سیاست‌های بازار کار ایران و عملکرد کمی شاخص‌های کلیدی بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای مورد مقایسه قرار گیرد. جداول (۱) و (۲) مقایسه سیاست‌های بازار کار و برخی از شاخص‌های کلیدی بازار کار نظیر فرصت‌های شغلی جدید، نرخ بیکاری، رشد اشتغال و بهره‌وری در برنامه‌های توسعه کشور را نشان می‌دهد. بر این اساس می‌توان گفت که:
- در برنامه‌های توسعه‌ای کشور در کنار بکارگیری سیاست‌های کلان، بخش عمده‌ای از این سیاست‌ها اثر مستقیم و یا غیرمستقیم بر بازار کار داشته است بطوری که در این برنامه‌ها با توجه به اهمیت اشتغال و هدف‌گذاری نرخ بیکاری، همواره سیاست‌هایی تدوین گردید که با جهت‌گیری توسعه اشتغال و یا بهبود کیفیت اشتغال باشد. سیاست‌های کلان اقتصادی موثر بر بازار کار ایران در برنامه توسعه‌ای کشور در قالب سیاست‌های مالی، تجاری، پولی، سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های کوچک، سیاست‌های اعتباری، سیاست‌های حمایتی و سیاست‌های توسعه بخش خصوصی و غیره بوده است که عملکرد این سیاست‌ها و اثربخشی آنها در این مطالعه نمی‌گنجد ولی در عین حال باید گفت که اثربخشی این سیاست‌ها بر بازار کار در هر یک از برنامه‌ها متفاوت بوده است چرا که در

برنامه‌های توسعه‌ای این سیاست‌ها با سازوکارهای مختلف به اجرا گذاشته شده است. بدین ترتیب اتخاذ این سیاست‌ها عمدتاً با جهت‌گیری "تثبیت کلان اقتصادی مستمر و پایدار همراه با شرایط تورم غیر شتابان" است و انتظار از اجرای این سیاست‌ها در بازار کار جنبه‌های بهبود ساختاری بازار کار است.

سیاست‌های فعال در بازار کار ایران همواره یکی از سیاست‌های مهم در برنامه‌های توسعه‌ای مطرح بوده است. اما در برنامه‌های توسعه‌ای از لحاظ محتوی، سیاست‌ها تا حدودی فرق داشته است. همان‌طور که در جدول ملاحظه می‌گردد به تدریج در برنامه‌های توسعه‌ای کشور تنوع سیاست‌های فعال در بازار کار ایران بیشتر شده و روشن است برنامه‌های سوم و چهارم توسعه بخش عمده‌ای از ادبیات نظری سیاست‌های فعال بازار کار را در بر می‌گیرد. به طوری که سیاست‌های حمایتی و یارانه، سیاست‌های آموزشی، سیاست‌های حمایتی برای گروه‌های خاص، سیاست‌های توانمندسازی نیروی کار، سیاست‌های بیمه‌ای، سیاست‌های جستجوی شغل و غیره در این برنامه‌ها گنجانده شده است. در عمل اجرای برخی سیاست‌ها با محدودیت مواجه شده و برخی دیگر اجرا شده و به دلیل اثربخشی آن در برنامه‌های توسعه‌ای استمرار یافته است. بدین ترتیب با توجه به نقش دولت در بازار کار، این سیاست‌ها می‌تواند در توسعه اشتغال و کاهش بیکاری نقش ایفا نماید به‌ویژه آن که اجرای این سیاست‌ها به طور مستقیم و غیرمستقیم زمینه را برای ایجاد فرصت‌های شغلی برای بیکاران و تازه واردین فراهم می‌کند.

نکته قابل توجه در طبقه‌بندی سیاست بازار کار در اقتصاد ایران این واقعیت است که سیاست‌های منفعل و حمایتی بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور هیچ جایگاهی نداشته است. همان‌طور که اشاره شد اجرای این سیاست‌ها مستقیماً در بهبود وضعیت معیشتی بیکاران جویای کار نقش دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از بیکاری در اقتصاد ایران، "بیکاری ساختاری" بوده و عمده بیکاران به‌رغم تمایل به کار و جستجوی شغل، فرصت شغلی در زمان مناسب بدست نمی‌آورند، معمولاً در برنامه‌های توسعه‌ای کشور توجهی به بهبود وضعیت موقتی بیکاران نشده است تا مشکلات حداقل معیشتی این گروه (بیکاران) تا

حدودی کاهش یابد و در کنار آن انگیزه برای دستیابی به شغل فراهم گردد. در حالی که تجربه جهانی نشان می‌دهد که بیکاران به‌رغم نداشتن نقش و سهم در ایجاد تولید کشور، حمایت‌هایی از طرف دولت‌ها برای نگاهداشت "حداقل تامین اجتماعی" آنان صورت می‌دهند.

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 بدان اشاره شده است. عملکرد برنامه‌های توسعه‌ای نشان می‌دهد که این سیاست‌ها در عمل با مشکلاتی همراه بوده و کمتر بدان توجه شده است. نکته قابل توجه این که اصلاح نهادها و قوانین و مقررات در راستای ارتقای سطح کارایی نیروی کار در فرایند تولید و در نظر گرفتن منافع کارگروه و کارفرما است چرا که همواره اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار تنها منجر به اخراج نیروی کار از بنگاه‌های اقتصادی نخواهد شد بلکه اصلاح و بازنگری و یا تدوین قوانین و مقررات در بازار کار می‌تواند در راستای تسهیل به‌کارگیری نیروی کار با کمتری هزینه باشد.

عملکرد برنامه‌های توسعه‌ای کشور از منظر برخی از شاخص‌های کلیدی بازار کار گویای این است که همواره عملکرد این شاخص‌ها با میزان هدف‌گذاری شده اختلاف داشته است و در برخی از برنامه‌ها این شکاف چشم‌گیر است. به طوری که در برنامه اول توسعه از لحاظ ایجاد فرصت‌های شغلی جدید (تحقق ۹۷ درصد) و کاهش نرخ بیکاری به میزان ۱۱/۵ به طور نسبی موفق نشان می‌دهد و متوسط رشد سالانه اشتغال و رشد اقتصادی همراه با رشد بهره‌وری نیروی کار گویای آن است که نه تنها فرصت‌های شغلی برای نیروی کار فراهم گردیده است بلکه سطوح تولید سرانه نیز از رشد مناسبی برخوردار بوده است. ذکر این نکته ضروری است که بعد از پایان جنگ تحمیلی و آغاز بازسازی، اقتصاد کشور فرصت‌های خالی زیادی برای رشد تولید و بکارگیری نیروی کار فراهم نموده است و رشد بسیاری از شاخص‌های کلان اقتصادی نیز گواه این مدعاست. در حالی که برنامه دوم توسعه نه تنها از لحاظ ایجاد فرصت‌های شغلی و نرخ بیکاری مطابق با اهداف تعیین شده نبود بلکه شاخص‌های متوسط رشد اشتغال و

رشد اقتصادی همراه با بهره‌وری نیروی کار تصویر مناسبی در مقایسه با سایر برنامه‌ها نشان نمی‌دهد. عملکرد کمی بازار کار در برنامه سوم توسعه گویای آن است که نسبت به برنامه دوم در وضعیت بهتری قرار دارد به طوری نزدیک به ۷۶ درصد فرصت‌های شغلی جدید تحقق یافت و نرخ بیکاری (۱۲/۳) درصد به رقم پایین‌تر از میزان هدف‌گذاری شده رسید. ضمن اینکه رشد اشتغال و رشد بهره‌وری نیروی کار در شرایط بهتری نسبت به برنامه قبلی آن قرار داشته‌اند. هر چند که عملکرد بازار کار در برنامه چهارم توسعه و مقایسه آن با برنامه‌های قبلی چندان صحیح نیست ولی آمارها نشان می‌دهد که نرخ بیکاری در این سال کاهش یافته ولی میزان تحقق فرصت‌های شغلی جدید در شرایط نامناسب تری نسبت به برنامه قبلی قرار دارد. ضمن این که بهره‌وری نیروی کار رشد چندانی نداشته است در حالی که اهداف پیش‌بینی شده در این برنامه برای رشد بهره‌وری نیروی کار در کنار سایر عوامل تولید، بسیار بالاتر این رقم است.

جدول (۱): مقایسه سیاست‌های بازار کار در برنامه‌های توسعه کشور

انواع سیاست‌ها	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه
سیاست‌های کلان اقتصادی مؤثر بر بازار کار	اتخاذ سیاست‌های مربوط به توسعه سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و گسترش فرصت‌های شغلی شامل سیاست‌های مالی، پولی، مالیاتی و تجاری	توسعه سرمایه‌گذاری و گسترش فرصت‌های شغلی از طریق فراهم نمودن شرایط کارآفرینی و اتخاذ سیاست‌های مالی صنایع کوچک	سیاست‌های اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر برخوردار	سیاست‌های اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر برخوردار
	اهدایت سرمایه‌های خارج از کشور	سیاست‌های حمایت از صنایع کوچک	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر برخوردار	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته
	اولویت به طرح‌های سرمایه‌گذاری آب و کشاورزی	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر برخوردار	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته
	سیاست‌های مربوط به استفاده از تکنولوژی مناسب با توجه به شرایط بازار کار	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر برخوردار	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته
	سیاست‌های اعطای تسهیلات تکلیفی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا به ویژه مناطق کمتر	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر برخوردار	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته	سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی برای برقراری طرح‌های اشتغال‌زا به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته
	برخوردار	برخوردار	برخوردار	برخوردار

جدول (۱): مقایسه سیاست‌های بازار کار در برنامه‌های توسعه کشور

سیاست‌های بازار کار	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه	
سیاست‌های فعال بازار کار	سیاست‌های توسعه آموزش مرتبط با بازار کار شامل فنی و حرفه‌ای و ... سیاست ایجاد اشتغال در خارج از کشور و گسترش همکاری‌های فنی و مبادله‌ای نیروی کار سیاست‌های تشویقی و انگیزشی برای جذب متخصصین در نواحی محروم اعطای تسهیلات تکلیفی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری به ویژه مناطق محروم سیاست‌های مبتنی بر توسعه مشاغل مولد با تأکید بر خود اشتغالی و تولید خانگی	اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر حمایت قانونی از مشاغل قابل توجه و دارای اهمیت فرهنگی تسهیلات لازم و ارزان قیمت برای اشتغال جوانان تقویت شبکه پردازش اطلاعات بازار کار و انجام پژوهش‌های مربوط به حرکات بازار کار اتخاذ سیاست‌های آموزشی از طریق گسترش مراکز فنی و حرفه‌ای سیاست‌های مبتنی بر طبقه‌بندی و استاندارد و مهارت و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار سیاست‌های تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد کشاورزی سیاست ایجاد زمینه‌های مناسب جهت استمرار فعالیتهای غیر کشاورزی در محیط روستایی	سیاست گسترش سرمایه‌گذاری از طریق اختصاص منابع و جوه اداره شده در قالب پارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی (و یا تلفیقی) سیاست اعطای تسهیلات ارزان قیمت و یارانه‌ای به طرح‌های کوچک و توسعه خوداشتغالی تدوین نظام استاندارد و ارزیابی مهارت نیروی کار کشور با رویکرد بین‌المللی استمرار توسعه نظام کارآموزی و کارورزی برای تمام آموزش فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی سیاست اعطای تسهیلات ارزان قیمت و یارانه‌ای به طرح‌های کوچک و توسعه خوداشتغالی مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه منابع کوچک سیاست‌های تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما برای بکارگیری نیروی کار جدید اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان سیاست جایگزینی نیروی کار داخلی به جای خارجی سیاست گسترش مشارکت زنان در بازار کوا و تقویت مهارت‌های آنان متناسب با نیازهای جامعه و تحولات فن‌آوری سیاست اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال در خارج سیاست‌های توسعه مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای و اعطای وام تسهیلات یارانه‌ای به این مراکز طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال و توانمندسازی و آموزش مهارت‌ها برای دهک‌های پایین درآمدی توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال ایثارگران در کلسیه برنامه‌های اشتغالزایی گسترش برنامه توسعه کار شایسته با رویکردهای نوین بین المللی	سیاست گسترش سرمایه‌گذاری از طریق اختصاص منابع و جوه اداره شده و برنامه کمک‌های فنی و اعتباری در قالب وام، یارانه‌ای و تلفیقی با منابع بانکی استمرار توسعه نظام کارآموزی و کارورزی برای تمام آموزش فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی سیاست اعطای تسهیلات ارزان قیمت و یارانه‌ای به طرح‌های کوچک و توسعه خوداشتغالی مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه منابع کوچک سیاست‌های تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما برای جذب نیروی کار جدید اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان سیاست جایگزینی نیروی کار داخلی به جای خارجی سیاست اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال در خارج سیاست‌های توسعه مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای و اعطای وام یارانه‌ای	سیاست گسترش سرمایه‌گذاری از طریق اختصاص منابع و جوه اداره شده در قالب پارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی (و یا تلفیقی) سیاست اعطای تسهیلات ارزان قیمت و یارانه‌ای به طرح‌های کوچک و توسعه خوداشتغالی تدوین نظام استاندارد و ارزیابی مهارت نیروی کار کشور با رویکرد بین‌المللی استمرار توسعه نظام کارآموزی و کارورزی برای تمام آموزش فنی و حرفه‌ای و علمی و کاربردی سیاست اعطای تسهیلات ارزان قیمت و یارانه‌ای به طرح‌های کوچک و توسعه خوداشتغالی مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه منابع کوچک سیاست‌های تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما برای بکارگیری نیروی کار جدید اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان سیاست جایگزینی نیروی کار داخلی به جای خارجی سیاست گسترش مشارکت زنان در بازار کوا و تقویت مهارت‌های آنان متناسب با نیازهای جامعه و تحولات فن‌آوری سیاست اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال در خارج سیاست‌های توسعه مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای و اعطای وام تسهیلات یارانه‌ای به این مراکز طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال و توانمندسازی و آموزش مهارت‌ها برای دهک‌های پایین درآمدی توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال ایثارگران در کلسیه برنامه‌های اشتغالزایی گسترش برنامه توسعه کار شایسته با رویکردهای نوین بین المللی

جدول (۱): مقایسه سیاست‌های بازار کار در برنامه‌های توسعه کشور

سیاست‌ها	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه
سیاست‌های تنظیم بازار کار	اصلاح قوانین و مقررات در جهت تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و توسعه بازار کار انتخاب سیاست‌های تعیین دستمزد و بهره‌وری شامل متناسب سازی حقوق با بهره‌وری نیروی کار	انتخاب سیاست‌های مبتنی بر تسهیل در توزیع مجدد نیروی کار شاغل بین دستگاه‌ها و شرکتهای دولتی و غیردولتی اصلاح سیستم حقوق و دستمزد بر مبنای طرح کارانه و بهره‌وری متناسب با شرایط اقتصادی	- سیاست مربوط به اصلاح نهادها و قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار و با سازوکار سه گانه گرایسی (دولت، کارگر و کارفروما) - بازنگری در رشته‌های دانشگاهی بر مبنای نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی	- بازنگری در قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار و با سازوکار سه گانه گرایسی (دولت، کارگر و کارفروما) - بازنگری در رشته‌های دانشگاهی بر مبنای نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی
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 تامین می‌شود.	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 تامین می‌شود.	- 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 تامین می‌شود.	- 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 تامین می‌شود و تنها موضوع اتخاذ تدابیر مورد نیاز در استفاده از مقرری بیکاری در جهت تنظیم کار در برنامه گنجانده شده است.

جدول (۲): مقایسه میزان فرصت‌های شغلی جدید، نرخ بیکاری، رشد اشتغال، رشد اقتصادی و بهره‌وری در برنامه‌های توسعه‌ای کشور

شاخص	واحد اندازه‌گیری	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه (سال‌های ۸۴-۱۳۸۵)	برنامه چهارم توسعه (سال‌های ۸۴-۱۳۸۵)
اشتغال جدید (اهداف برنامه)	هزار نفر	۳۹۴	۴۰۴	۷۶۵	۸۱۵/۰
اشتغال جدید (عملکرد برنامه)	هزار نفر	۳۸۴	۲۶۳	۵۸۹	۷۵۹/۳
درصد میزان تحقق	درصد	۹۷	۶۵/۱	۷۶	۹۳/۰
نرخ بیکاری هدف گذاری شده (در پایان برنامه)	درصد	۱۳/۴	۱۲/۶	۱۲/۶	۱۱/۰
نرخ بیکاری تحقق یافته (در پایان برنامه)	درصد	۱۱/۵	۱۳/۱	۱۲/۳	۱۲/۷
متوسط رشد سالانه اشتغال (عملکرد)	درصد	۳/۲	۲/۸	۳/۴	۳/۶
متوسط رشد اقتصادی (عملکرد)	درصد	۷/۴	۳/۲	۵/۵	۶/۰
رشد بهره‌وری نیروی کار	درصد	۴/۱	۰/۴	۲/۰	۱/۴

ماخذ: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، بانک مرکزی ج.ا.ایران و مرکز آمار ایران

۶- جمع بندی و پیشنهاد

با توجه به عدم تعادل بازار کار ایران، برنامه ریزی برای رفع این عدم تعادل‌ها را بیش از گذشته اجتناب ناپذیر ساخته است به طوری که در برنامه‌های توسعه‌ای کشور موضوع کاهش بیکاری نه تنها در سیاست‌های برنامه به عنوان یک امر مهم مورد توجه بوده بلکه یکی از محورهای هدف گذاری در برنامه‌ها لحاظ شده است. چرا که همواره دستیابی به نرخ پایین تر بیکاری، منوط به رشد اقتصادی بالاتر و مستمر است. بررسی سیاست‌های برنامه‌های توسعه‌ای نشان داد که اولاً، در این برنامه‌ها با توجه به اهمیت اشتغال و هدف‌گذاری در نرخ بیکاری، همواره برخی از سیاست‌هایی کلان اقتصادی

تدوین گردیده که با رویکرد و جهت‌گیری توسعه اشتغال و یا بهبود کیفیت اشتغال باشد. ثانیاً، به تدریج در برنامه‌های توسعه‌ای کشور تنوع سیاست‌های فعال در بازار کار ایران بیشتر شده است. بطوری که روشن است برنامه‌های سوم و چهارم توسعه بخش عمده‌ای از ادبیات نظری سیاست‌های فعال بازار کار را در بر می‌گیرد. ثالثاً، سیاست‌های تنظیمی بازار کار در عمل با مشکلاتی همراه بوده و کمتر بدان توجه شده است. در حالی که اصلاح و بازنگری و یا تدوین قوانین و مقررات در بازار کار می‌تواند در راستای تسهیل به‌کارگیری نیروی کار با کمتری هزینه باشد. در نهایت، واقعیت آن است که سیاست‌های منفعل و حمایتی بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور هیچ جایگاهی نداشته است. در حالی که برای عمده نیروی کار آماده به کار، وجود مشکلات ساختاری بازار کار باعث می‌گردد که زمینه‌های شغلی فراهم نشود.

ارزیابی بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور از منظر کمی نیز نشان می‌دهد که میزان تحقق اهداف در برنامه‌ها با هم متفاوت بوده است به طوری که این میزان در برنامه اول بهتر از دیگر برنامه‌ها بوده است و طبیعی است که وجود ظرفیت‌های خالی بعد از جنگ تحمیلی و زمینه‌های مناسب برای سازندگی و رشد اقتصادی نقش موثری در پیشبرد اهداف بازار کار در این دوره داشته است. برنامه دوم توسعه تصویری مناسبی از شاخص‌های بازار کار در مقایسه با سایر برنامه‌ها را نشان نمی‌دهد. برنامه سوم توسعه علی‌رغم میزان تحقق کمتر نسبت به برنامه اول، با اتخاذ سیاست‌های متنوع‌تر در بازار کار مشکلات بیکاری کمتر و سطح ایجاد اشتغال نیز بیشتر از گذشته گردید. در دو سال اول برنامه چهارم به دلیل شروع تا حدی مقایسه کمی را میان این برنامه و برنامه‌های قبلی محدود ساخته است.

با این توصیف، تدوین سیاست‌های جامع بازار کار مبتنی بر کلیه جوانب و سیاست‌های بازار کار و همچنین مدنظر قرار دادن "کلیه گروه‌ها در بازار کار" در برنامه پنجم توسعه کشور ضروری است و برای تحقق اهداف و سیاست‌های بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای، نیازمند "نهادی مستقل" به منظور پیگیری و نظارت بر اجرای سیاست‌ها است که بتواند در پیشبرد اهداف آرمانی بازار کار که مبتنی بر "دسترسی برابر فرصت‌های شغلی برای کلیه افراد جامعه" و "توسعه کار شایسته" است نقش اساسی ایفا نماید.

منابع و مآخذ

- ازوجی، علاءالدین(۱۳۸۲)، الزامات تدوین استراتژی ایجاد اشتغال در برنامه چهارم توسعه، موسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه ریزی، زمستان.
- امینی، علیرضا(۱۳۸۲)، ارزیابی سیاست‌های اشتغال زایی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر اقتصاد کلان، فروردین.
- دباغ، رحیم (۱۳۸۴)، سیاست‌های اشتغال‌زایی کشورهای مختلف و ایران، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، پاییز و زمستان، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه، قوانین برنامه اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مرکز مدارک و انتشارات، سالهای ۱۳۶۸، ۱۳۷۳ و ۱۳۷۹.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور(۱۳۸۳)، قانون برنامه چهارم توسعه (۸۸ - ۱۳۸۴)، مصوب ۱۶/۱۱/۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، چاپ اول.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور(۱۳۸۵)، مجموعه اسناد ملی توسعه (فرا بخشی) در برنامه چهارم توسعه، قسمت سند فرابخشی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری، دفتر برنامه ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، جلد اول.
- وحیدی، پریدخت (۱۳۸۱)، بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های بازار کار ایران در برنامه سوم توسعه، سمینار نتایج طرح نیازسنجی نیروی انسانی متخصص، موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، خرداد.
- Anders, B (2001), "Labour Market Policies, Strategies and Statistics for People with Disabilities: A cross - National Comparison", IFAU, Office of Labour Market Policy Evaluation.
- Ardy, B and Begg, I (2001), "The European Employment Strategy: Policy Integration by the Back - Door?", South Bank university, Paper Prepared for the ECSA 7, th Biennial Conference, Madison, Wisconsin, 31 May.
- EU (2002), "European Employment Strategy", the Scottish Parliament, the in Formation Centre, August.
- http://www.Labour.Gov.za/docs/policy/job_Framework.html. "Employment Strategy Framework".
- [Http://www.Polity.Org](http://www.Polity.Org), "Creating Jobs, Fighting Poverty, An Employment Strategy framework", 2001.
- Inagami, T (1998), "Labour Market Palices in Asian Countries: Diversity and Similarity among Singapore, Malaysia, the Republic of Korea and Japan, International Labour Office, Geneva, Papers 34.
- OECD (1998), "The OECD Jobs Strategy: Progress Report on Implementation of Country - Specific Recommendations", Economics Department Working Papers No 196, May.
- Turnham, (1993), "Employment Creation and Development Strategy", OECD, PlicyBrief. No7.