

تحلیل روند تحولات شاغلین کشور (طی سالهای ۷۵-۱۳۳۵) در بخشهای عمده اقتصادی (با تأکید بر بخش کشاورزی و زیربخشهای آن)

دفتر مطالعات جامع و نظارت

● قسمت دوم

معاونت طرح و برنامه ریزی

سطح بالای بیکاری در بین تحصیل‌کردگان از جمله ویژگیهای بازار کار در کشورهای در حال توسعه می‌باشد که به طور عمده‌ای متأثر از نامناسب بودن نظام آموزشی در این کشورها با ساختار اقتصادی آنها می‌باشد.

می‌باشد، و گاهی از بدترین شرایط دوران رکود که در کشورهای پیشرفته حاکم است، نیز پیشی می‌گیرد. بیکاری در کشورهای پیشرفته اغلب به شکل بیکاری ادواری بوده و در شرایط رکود و رونق اقتصادی دچار نوسانات نسبتاً خفیف می‌گردد. ولی در کشورهای رو به توسعه علاوه بر موارد فوق از نوعی بیکاری بنیادی نیز رنج می‌برند که خود ناشی از شرایط خاص حاکم بر این کشورهاست، (برخی از آنها در مباحث گذشته بیان شد) بیکاری در کشورهای در حال توسعه، به اشکال گوناگون آن، آشکار، فصلی، ساختاری، پنهان، مشاغل کاذب، و غیره جلوه‌گر می‌شود که باعث می‌گردد همواره در کنار مسئله بیکاری، کاهش سطح درآمدها و تشدید فقر نیز بطور گسترده‌ای دیده شود.

از دیگر مواردی که در بخش خصائص مربوط به کشورهای رو به توسعه برشمردیم،

رشد متعلق به گروه سنی ۱۵-۲۴ ساله می‌باشند، که بطور عمده بدلیل شکاف عمیق بین عرضه و تقاضای نیروی کار می‌باشد. همچنین با توجه به اینکه اکثر واردشوندگان به جمع عرضه نیروی کار را جوانان تشکیل می‌دهند، از اینرو عدم تقاضای کافی نیز اغلب آنها را شامل می‌شود. افراد مسن‌تر بدلیل چسبندگی به شغل و تجربه کاری بالاتر از شانس بالاتری جهت اشتغال برخوردارند.

وجود نرخ بالای بیکاری در بین جوانان موجب می‌شود که منابع بالقوه به میزان زیادی از بین رفته و از طرفی دیگر زمینه بروز خشونت و جرائم اجتماعی نیز در بین گروههای فوق‌الذکر افزایش یابد، که اهمیت ایجاد اشتغال در این گروه از کشورها را دو چندان می‌سازد.

بررسی بیکاری در جهان سوم نشان می‌دهد که نرخ بیکاری در این کشورها در مقام مقایسه با کشورهای پیشرفته بسیار بالاتر

این پدیده موجب بروز بازدهی متفاوت در ۲ بخش مذکور گردیده و اختلافات مربوط به سطح درآمدها، فقر جوامع روستایی و ... را دامن می‌زند.

آنچه که تحت عنوان خصائص مربوط به کشورهای در حال توسعه برشمردیم، منشاء بروز تحولاتی در بازار کار این کشورها گردیده که، شرایط ویژه و منحصر به فردی را برای آنها بوجود آورده است، و جدای از ویژگیهای ساختار بازار کار، در کشورهای پیشرفته می‌باشد. برگرفته از این مباحث، برخی از ویژگیهای اشتغال و بیکاری در کشورهای در حال توسعه را به اختصار بیان می‌کنیم.

رشد بالای جمعیت همانطور که در ابتدای بحث بیان شد، موجب جوانی جمعیت شده و به تبع آن تمرکز بیکاری در بین قشر جوان را افزایش داده و بعنوان یکی از مشخصه‌های بارز بازار کار در این کشورها، درآمدها است. درصد عمده‌ای از بیکاران در کشورهای رو به

مهاجرت از روستاها به شهرها می‌باشد. در این راستا، جدای از علل و عوامل موثر در مهاجرت، پدیده بیکاری و کم‌کاری رو به تزايد شهری را می‌توان بطور عمده‌ای متأثر از این عامل دانست که در قالب گسترش بی‌رویه شهرها (شهرنشینی) در طول چند دهه اخیر شکل گرفته است.

برخلاف کشورهای پیشرفته صنعتی در کشورهای در حال توسعه روند مهاجرت بر روند رشد صنعتی سبقت گرفته و به همین جهت بروز پدیده بیکاری شهری در سطح وسیع و گسترده به امری اجتناب‌ناپذیر مبدل شده است.

سطح بالای بیکاری در بین تحصیل‌کردگان نیز از جمله ویژگیهای بازار کار در این کشورها (کشورهای در حال توسعه) می‌باشد که بطور عمده‌ای متأثر از نامناسب بودن سیستم آموزشی در این کشورها با ساختار اقتصادی آنها می‌باشد. بگونه‌ای که سیستم آموزشی اغلب کشورهای مذکور بر مبنای سیستم آموزشی در کشورهای پیشرفته بنا شده ولی ساختار اقتصادی آنها همچنان در سطح وسیعی در اختیار بخش سنتی می‌باشد، که بدلیل عدم تناسب فوق‌بروز پدیده بیکاری تحصیل‌کرده‌گان نیز به صورت امری اجتناب‌پذیر درآمده است.

علاوه بر نموده‌های بیکاری آشکار در کشورهای رو به توسعه، مشکلات و نواقص عمده‌ای در بازار کار این کشورها وجود دارد که کمتر نمود عینی دارند ولی در بلندمدت بدلیل عدم بهره‌برداری مناسب از امکانات موجود (نیروی کار) عوارض متعددی بدنبال خواهند داشت. لذا در اغلب کشورهای در حال توسعه، علاوه بر آمار مربوط به بیکاری آشکار، مواردی همچون بیکاری پنهان و کم‌کاری، مشاغل کاذب و غیرمولد، مطرحند که بطور عمده مختص این گروه از کشورها نیز می‌باشند.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر اشتغال ناقص و یا استفاده غیر کامل از منابع نیروی انسانی نیز

به میزان زیادی در جوامع مذکور دیده می‌شود که موجب شده علاوه بر سطح وسیع بیکاری آشکار استفاده کارا و کامل از شاغلین موجود نیز امکان‌پذیر نباشد. از این جهت می‌توان گفت علاوه بر بالا بودن شمار بیکاران آشکار درصد بالایی از شاغلین این کشورها نیز عملاً در تولید و پیشبرد اهداف اقتصادی، سهمی نداشته، که با افزودن آنها به جمع بیکاران آشکار، بحران بیکاری در این کشورها دامنه وسیعتری بخود می‌گیرد.

لذا می‌توان ادعا کرد که نمود بیکاری و پیدایش آن در کشورهای در حال توسعه تابع عواملی فراتر از آنچه که در کشورهای پیشرفته وجود دارد، می‌باشد. در بخش بعدی عوامل موثر بر بیکاری و راههای کاهش آن را بر طبق مباحث نظری پی خواهیم گرفت.

۱-۱-۴- عوامل موثر بر بیکاری و راههای کاهش آن:

همچنانکه در مباحث گذشته بیان گردید، عوامل پدید آورنده بیکاری در کشورهای در حال توسعه اغلب متفاوت از کشورهای صنعتی و پیشرفته است، و اصولاً ماهیت بیکاری و چگونگی توزیع آن در بین افراد این جوامع نیز، یکسان نمی‌باشد. در این قسمت بدنبال شناسایی عوامل موثر بر بیکاری ابتدا به معرفی مبانی نظری پیدایش بیکاری که اغلب منطبق با شرایط ساختار اقتصادی کشورهای پیشرفته می‌باشد می‌پردازیم، پس از آن مشکلات ساختاری کشورهای در حال توسعه و ارتباط آن با مسئله بیکاری در این کشورها به بحث کشیده می‌شود.

از نظریات موجود در مورد بیکاری، برخی بیکاری را پیامدی از کارائی و در تعادل بودن عملکرد بازار می‌دانند و برخی دیگر آن را ناشی از نارسائیهای گوناگون در سازوکار بازار قلمداد می‌نمایند.^(۱)

در بین نظریات مذکور گروهی که لزوم اصل آزادی اقتصادی را حاکم بر اقتصاد می‌دانند، نظریه‌های بیکاری اختیاری را شکل

می‌دهند، که در قالب نظریات کلاسیکی (سنتی و جدید) بیان می‌شوند. این دسته معتقد به عدم دخالت و یا حداقل دخالت دولت در امور اقتصادی می‌باشند. در سوی مقابل نظریات کینزی مطرحند که براساس سیاستهای جانب تقاضا پایه‌ریزی شده‌اند، طبقه‌بندی دیگری از دسته نظریات فوق متمایل به جانب عرضه بوده و زمینه‌های بروز بیکاری را، از این دیدگاه به بحث می‌گذارند.

در ادامه مبحث به توضیح هرکدام از نظریات فوق در مورد پیدایش بیکاری و علل بروز آن می‌پردازیم.

الف - نظریه طرفداران اصل آزادی اقتصادی:

براساس نظریه فوق بیکاری در بلندمدت در حد نرخ طبیعی آن بروز می‌کند و در کوتاهمدت تنها شاهد نوساناتی در نرخ بیکاری، پیرامون نرخ طبیعی آن می‌باشیم. براساس این نظریه عدم تعادل امری گذرا و موقتی است و در بلندمدت با مکانیزم خودکار حاصل از فعالیت عوامل اقتصادی، وضعیت اشتغال و سطح دستمزدها به سوی سطح تعادل اولیه خود حرکت خواهد کرد. از اینرو بیکاری در بلندمدت روند ثابت داشته ولی در کوتاهمدت نوساناتی پیرامون نرخ طبیعی آن خواهد داشت.

در نظریه نرخ طبیعی بیکاری فرض بر این است که مردم براساس انتظارات خود از دستمزدها و قیمت‌ها در آینده دست به پیش‌بینی می‌زنند اگر انتظارات مردم با پیش‌بینی آنها منطبق باشد، در این حالت بیکاری در حد نرخ طبیعی خود قرار می‌گیرد. این نرخ در حالت رقابت کامل و اطلاعات کافی، فقط به سلیقه‌های مردم، تکنولوژی و مواهب طبیعی بستگی خواهد داشت. در صورتی که عوامل فوق ثابت باشند، نوسان بیکاری ناشی از تغییر انتظارات مردم از دستمزدها و قیمت‌ها، در پیرامون مقادیر واقعی آنها می‌باشد. براساس نظریه فوق چون انتظارات مردم از

مشکل کار در کشورهای در حال توسعه دارای جنبه‌های متعدد و بهم مرتبطی می‌باشد، نظیر رشد جمعیت، ترکیب نیروی کار، خصوصیات فکری و جسمی آن، مسائل مربوط به تغذیه، مسکن، شرایط بهداشتی، آموزش حرفه‌ای و مدرسه‌ای، تخصیص نیروی انسانی جهت بخشهای مولد و غیرمولد، میزان استفاده مؤثر از نیروی کار، الگوی توزیع درآمد، مسائل مربوط به انگیزه‌ها، عادات اجتماعی، تلقی نسبت به کار، چارچوب نهادی بازار کار، سازماندهی نظامهای تأمین اجتماعی و غیره.

قیمتها و دستمزدهای انتظاری بطور تصادفی در اطراف مقادیر واقعی آنها نوسان دارد، بیکاری نیز پیرامون نرخ طبیعی خود بطور تصادفی در نوسان است. در قالب نظریه طرفداران اصل آزادی اقتصادی نوسانهای دوره‌ای در اشتغال و بیکاری که در چرخه‌ها و دوره‌های تجاری ظاهر می‌شود، ناشی از جایگزینی کار به جای فراغت و بالعکس می‌باشد. براساس این نظریه اگر کارگران انتظار داشته باشند که دستمزدهای واقعی موقتاً کاهش یافته و در آینده افزایش یابد، فراغت بیشتر را در زمان حال، جایگزین کار می‌نمایند و بدینگونه نوسانات دوره‌ای در سطح اشتغال، پاسخ رفتار بهینه‌سازی افراد و جامعه نسبت به شکهای موقتی است که در سلیقه، تکنولوژی منابع و امکانات اثر می‌گذارد.

بدون پرداختن به میزان صحت و قدرت تحلیل این نظریات در بیان علت بیکاری‌های به وقوع پیوسته در گذشته و حال می‌توان دریافت که براساس نظریات مذکور بیکاری در بلندمدت امری طبیعی و نوسانات آن نیز موقتی بوده و خودبخود و بدون لزوم دخالت در آنها قابل رفع‌اند. از اینرو در جامعه ایده‌الی فوق افرادی که در زمره شاغلین قرار نمی‌گیرند، به طور اختیاری و یا بدلیل عدم قدرت و

توانائی انجام کار، بیکار مانده‌اند، در این حالت طبیعی است که دخالت و سیاستگذاری به مفهوم کاهش بیکاری نیز، معنی پیدا نخواهد کرد.

ب - نظریاتی که جانب تقاضا را مورد تاکید قرار می‌دهند:

براساس نظریات طرفداران جانب تقاضا، در کوتاه‌مدت و در شرایطی که اقتصاد دچار رکود می‌باشد. بازار محصول و بازار کار، با کمبود مواجهند و بطور متقابل کمبود یکدیگر را نیز تشدید می‌نمایند. بطوریکه بنگاهها بدلیل عدم تولید کالا و خدمات در سطح ظرفیت کامل، دست به استخدام نمی‌زنند و از سوی دیگر بدلیل عدم اشتغال و کمبود درآمد لازم، تقاضا برای کالا و خدمات کم و ناکافی است، که موجب کاهش انگیزه تولید از سوی بنگاهها می‌شود. مکانیزم ارتباط ۲ بازار در این استدلال، بر مبنای عکس‌العمل بطنی و بسیار کند « دستمزد - قیمت » می‌باشد. کینز در این حالت معتقد است که دولت می‌تواند با سیاستهای زیر سطح اشتغال را بالا ببرد:

الف - بالا بردن سطح استخدام در سطح موسسات و نهادهای دولتی که منجر به ایجاد اشتغال بطور مستقیم می‌شود.

ب - سیاستهایی که منجر به ایجاد تقاضا شود که از طریق افزایش تقاضای محصول کل، زمینه افزایش سطح اشتغال را بطور غیرمستقیم فراهم می‌آورد.

نظریه کینزی فوق بر مبنای اصل عدم انعطاف‌ناپذیری قیمتها و دستمزدها بیان شده است و از آنجائی که اصل عدم انعطاف‌پذیری در قیمتها و دستمزدها و یا ثبات قیمت و دستمزد براساس تجارب حاصل شده برای مدت زمان نامحدود، اثبات نمی‌شود، باعث گردید که نظریه‌های کینزی بعدی (کینزیهای جدید) در زمینه عدم انعطاف‌پذیری دستمزدها و قیمتها، تحلیلهای جدیدی را ارائه دهند و با ابراز نظریات جدید، همچون "اقلام هزینه" (Menu cost) "عقلانیت نسبی" (Near Rationaliy) "نظریه دوره - دستمزد - قیمت" (Wage - Price - Staggering) بدنبال پاسخ به این سؤال برآیند، که چرا پس از ایجاد تغییر در تقاضا، دستمزدها و قیمتها به اندازه کافی تغییر نمی‌یابند تا نیازهای ناشی شده از تعدیلات اساسی بوجود آمده در محصول و اشتغال را برطرف نمایند.

به عبارت دیگر کینزین‌های جدید، به دنبال پاسخ به این سؤال بودند که چرا علیرغم اینکه بیکاری در سطح بسیار بالای وجود دارد، و بیکاران نیز حاضرند در سطح دستمزدی حتی پایین‌تر از سطح دستمزدهای جاری مشغول کار شوند، ولی همچنان سطح دستمزدها ثابت باقی مانده و بیکاری نیز همچنان ادامه می‌یابد. در رابطه با پاسخ به سؤال فوق نظریات متعددی بیان گردید که از آن جمله نظریات مربوط به "مزد - کارآمد" (Efficiency Wage) مطرح شد که، مرتبط دانستن بهره‌وری یا بهره‌دهی نیروی کار را با سطح دستمزد آنها بیان می‌کند. در این نظریات ادعا می‌شود که کاهش دستمزدها موجب کاهش بهره‌وری نیروی کار شده و مطابق با سیاست‌های بهینه‌سازی کارفرمایان اقتصادی نخواهند بود. به عبارت دیگر

کارفرمایان با توجه به شرایط بنگاه خود دست به عملیات حداکثرسازی سود زده و بر مبنای بهینه‌سازی رفتار اقتصادی عمل می‌نمایند و سطح دستمزد معینی را مطابق با برنامه‌های خود محاسبه می‌نمایند، که آنرا ملاک عمل و پرداخت به کارگران قرار می‌دهند. از اینرو کاهش سطح دستمزدها حتی با وجود سطح بالای بیکاری و عرضه فراوان نیروی کار، صورت می‌گیرد.

لذا ملاحظه می‌شود که براساس نظریه فوق، بدلیل عدم انعطاف‌پذیری کامل قیمت‌ها و سطح دستمزدها مکانیزم خود کار و خود تعدیل شونده مطرح شده در نظریات مربوط به طرفداران اصل آزادی اقتصادی زیر سؤال رفته و از آنجا لزوم دخالت دولت نیز مطرح شده است.

ج - نظریه طرفداران جانب عرضه :

در قالب نظریات گروه فوق نظریه جستجو و یافتن شغل (The theory of Search and matching) بیان می‌شود که براساس آن جویندگان کار از مشاغل موجود بی‌خبرند و در طرف مقابل بنگاهها نیز از متقاضیانی که در پی کارند، اطلاعات کامل ندارند، از این رو جستجوی هر دو گروه در بازار کار همواره ادامه خواهد داشت. در این نظریه عنوان می‌شود که جویندگان کار تا جایی دست به جستجو می‌زنند که هزینه جستجو برای یک شغل با بازدهی مورد انتظار حاصل از آن شغل برابر شود. در مورد صاحبان بنگاه که بدنبال استخدام کارگر هستند نیز مطلب فوق صادق است. صاحب بنگاه تا جایی در جستجوی نیروی کار جدید باشد که هزینه جستجوی یک کارگر اضافی با بازدهی مورد انتظار آن کارگر برابر شود.

بر مبنای تحلیل فوق بیکاری در این نظریه علیرغم وجود مشاغل بلاصدی که بازدهی‌های مورد انتظاری بالاتر از هزینه جستجوی شغل دارند، بدلیل عدم اطلاع دقیق از محل آنها در دسترس نبوده و این فرآیند منتج به نوعی

بیکاری بنام، بیکاری اصطکاکی می‌شود. طرفداران نظریه فوق تنها عدم آگاهی کامل و نارسایی حاصل از آن را جهت دستیابی به مشاغل جدید در نظر نمی‌گیرند، بلکه عواملی از قبیل یاس و نومییدی افراد در جستجوی کار نیز در اثر طولانی شدن زمان جستجو و کاهش بازدهی آنها (در اثر تنزل سطح مهارتها یا منسوخ شدن مهارت و تخصص آنها که از جذب آنها توسط بنگاهها جلوگیری می‌کند)، علاوه بر عدم اطلاعات کامل در نظر گرفته می‌شوند. همچنین آنها عنوان می‌دارند که در صورت طولانی شدن مدت بیکاری، بیکار با شرایط خو گرفته و عملاً زندگی خود را بر آن مینا قرار می‌دهد، که این عامل از انگیزه جستجوی کار در بین بیکاران می‌کاهد.

در این راستا برخی نظریات، الگوهای جستجوی شغل را براساس شکست بازار در زمینه عرضه و تقاضای آموزش و پرورش، مورد تحلیل قرار می‌دهند و بیکاری را نیز ناشی از عامل فوق الذکر می‌دانند. مکانیزم بازار بگونه‌ای است که بدلیل عدم در نظر گرفتن منافع اجتماعی و توجه به منافع خصوصی عرضه آموزش را کاهش داده و در آن صورت شمار اندکی از کارگران متخصص آموزش دیده با بازدهی بالاتر، منافع بیشتری را جذب می‌نمایند. در این شرایط تعداد فراوانی از کارگران بدون کارائی که بازده پایین تری دارند بیکار می‌مانند. زیرا بنگاهها بدنبال ماکزیمم کردن هزینه خود هستند و تعداد کارگر کمتر با بازدهی بالاتر را بر تعداد بیشتر با بازدهی پایین تر ترجیح می‌دهند.

رابطه بین شکستهای بازار و فشار ناشی از رابطه فنی تخصص‌گرا و تجارت جهانی در افزایش بیکاری در اروپا نقش عمده‌ای داشته است. زیرا افزایش آموزشها و تخصصها باعث بالا رفتن بازدهی افراد متخصص نسبت به افراد غیرماهر می‌شود و گسترش تجارت جهانی در کشورهایی که تولید کالاها بطور عمده با استفاده از نیروی غیرماهر صورت

می‌گیرد، از تقاضای نیروی انسانی غیرمتخصص در مقابل نیروی کار متخصص می‌کاهد و اگر مکانیزم بازار در ناقص بودن دانش و مهارت تعداد زیادی از افراد بدون شغل دخیل باشد، آنگاه این دو عامل بطور همزمان باعث گسترش بیکاری خواهند شد. بطور خلاصه گسترش تجارت و افزایش نرخ تغییرات تکنولوژیکی از طریق افزایش نرخ مشاغلی که ایجاد می‌شود و مشاغلی که از بین می‌رود، بازار کار را دچار بی نظمی ساخته و به بیکاری دامن می‌زند.

در قسمت قبل بطور اختصار به بررسی علل و عوامل بروز بیکاری از دیدگاه نظری آن در قالب نظریات مختلف پرداخته شد، در این بخش به بررسی علل بیکاری در کشورهای جهان سوم که بنظر می‌رسد ناشی شده از عوامل پیچیده و فراتر از موارد فوق‌الذکر باشد، می‌پردازیم.

۵-۱-۱- علل بیکاری در کشورهای در حال توسعه :

زنتس استاد دانشگاه بوداپست ریشه‌های بیکاری را با درجه توسعه نیافتگی کشورها مرتبط می‌داند. وی عنوان می‌دارد که نمی‌توان فقدان تقاضای موثر یا کمبود سرمایه را، تنها عوامل بروز بیکاری برشمرد. به عقیده زنتس کشورهای در حال توسعه با مجموعه‌ای از عوامل مختلف روبرو هستند، که بسیار فراتر از آنچه که در نظریات پیرامون بروز بیکاری در کشورهای پیشرفته بیان می‌شود، قرار دارند. «مشکل کار در کشورهای در حال توسعه دارای جنبه‌های متعدد و بهم مرتبطی می‌باشد، نظیر رشد جمعیت، ترکیب نیروی کار، خصوصیات فکری و جسمی آن، مسائل مربوط به تغذیه، مسکن، شرایط بهداشتی، آموزش حرفه‌ای و مدرسه‌ای، تخصیص نیروی انسانی جهت بخشهای مولد و غیرمولد، میزان استفاده موثر از نیروی کار، الگوی توزیع درآمد، مسائل مربوط به انگیزه‌ها، عادات اجتماعی، تلقی نسبت به کار،

چارچوب نهادی بازار کار، سازماندهی نظامهای تامین اجتماعی و غیره»^(۱) از خصوصیات اصلی اقتصاد کشورهای در حال توسعه که بعنوان یک مشکل ساختاری مطرح می‌شود ساختار دوگانه، و از شکل طبیعی خارج شده اقتصاد این جوامع است. بطوریکه شاهد وجود یک بخش اقتصاد مدرن در کنار بخش سنتی در اغلب این کشورها می‌باشیم که در این ارتباط می‌توان گفت علل افزایش بیکاری در کشورهای در حال توسعه علاوه بر مشکلاتی که در قالب مباحث نظری عنوان گردید، بطور عمده ریشه در ساختار دوگانه و مشکلات خاص این کشورها دارد که در زیر به پاره‌ای از آنها اشاره می‌شود.

انفجار جمعیت ناشی از عدم همسوئی و هماهنگی میان نرخهای زاد و ولد و مرگ و میر است و این ناهمسوئی نیز به میزان زیادی منتج از همین ساختار دوگانه اقتصادی می‌باشد. بگونه‌ای که نرخ مرگ و میر در این کشورها بدنبال توسعه بهداشت در سطح جهانی، و اقدامات خدماتی و واسطه‌ای در بخش مدرن اقتصاد کاهش یافته است ولی نرخ زاد و ولد در این کشورها هنوز بطور قابل ملاحظه‌ای متأثر از بافت و ساختار بخش سنتی، همچنان در سطح بالائی قرار دارد. از این رو ایجاد هماهنگی بین نرخهای مرگ و میر و زاد و ولد باید همراه با ایجاد یکپارچگی در ساختارهای اجتماعی - اقتصادی که به شکل دوگانه و جدا از هم می‌باشد، صورت پذیرد.

لذا در اکثر کشورهای در حال توسعه علیرغم اینکه نرخ رشد جمعیت از بخش سنتی تبعیت می‌کند، نرخ رشد اقتصادی بطور غالب به بخش مدرن بستگی دارد و بدین طریق عرضه بیش از اندازه نیروی کار ماهر از بخش سنتی ناشی شده که بعنوان نیروی کار غیر ماهر و ارزان در خدمت بخش مدرن قرار می‌گیرد.

لذا بعنوان اولین عامل موثر در افزایش بیکاری باید نرخ جمعیت را در نظر گرفت که

باعث افزایش سریع عرضه نیروی کار، بدون تناسب با سطح ایجاد مشاغل می‌شود.

از سوی دیگر بخش مدرن با تشویق مهاجرت نیروی کار از حضور نیروی جوان در بخش سنتی کاسته و تشکیلات محلی نیروی کار را به میزان زیادی از بین می‌برد.

عوامل جذب کننده نیروی کار در بخش مدرن و عوامل دفع کننده بخش سنتی، مجموعه‌ای از کنش و واکنشها را با عوامل محدود کننده ظرفیت جذب نیروی کار در بخش مدرن، بدنبال دارد که در نهایت باعث تمرکز نیروی کار غیرماهر مازاد در بخش شهری (که غالباً محل تجمع بخش مدرن می‌باشد) می‌شود. نیروی کار مازاد که از طریق مهاجرت از روستاها در شهرها متمرکز شده‌اند، تنها درصد پایینی از آنها می‌توانند جذب شوند و مابقی آنها به شکل بیکاران شهری ظاهر می‌شوند.

در زمینه‌های سیستم و ساختار آموزش در این کشورها نیز می‌توان عنوان داشت که جهت‌گیری‌های ضد روستایی و گرایش تقریباً بی‌توجه به امور عملی در نظام آموزشی، و نیز مقاومت ذهنی بخش سنتی در مقابل آموزش همگانی و تحولات مربوطه، همراه با نوسانات شدید بازار کار، که قدرت جذب و دفع آن نامعلوم می‌باشد، موانع و محدودیتهایی عمده بر سر راه توسعه کیفی نیروی کار می‌باشند، و به این وسیله مانع از کاهش بیکاری ساختاری می‌شوند.

در اغلب کشورهای در حال توسعه در کنار نیروی غیرماهر فراوان تعداد نسبتاً زیادی از فارغ‌التحصیلان باعث افزایش بیکاری گردیده و هر ساله تعداد زیادی از فارغ‌التحصیلان در مقاطع مختلف آموزشی نیز به خیل بیکاران می‌پیوندند. این مطلب در حالی است که در برخی از رشته‌ها در این کشورها هنوز با کمبود مهارت نیروی انسانی روبرو هستند. لذا مطالب فوق حکایت از

نوعی بیکاری تحصیلکردگان دارد که بخش عمده آن به ساختار نامگون آموزش در این

کشورها ارتباط دارد، و نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی درسی و سمت‌گیریهای شغلی در آموزش این کشورها، با الگوهای تقاضای اقتصاد ملی، سازگار و منطبق نیست.

از دیگر مواردی که در مورد کشورهای در حال توسعه وجود دارد، عدم استفاده کامل از ظرفیت تولیدی، در بخشهای مختلف صنایع موجود در این کشورها می‌باشد. این عامل از دلایل عمده کاهش بهره‌وری بوده و به میزان زیادی نیز در کاهش تعداد شاغلین موثر می‌باشد. استفاده کامل از ظرفیت تولیدی باعث می‌گردد تا در سطح معینی از سرمایه ثابت، سطح تولید و اشتغال افزایش پیدا کند، و از این طریق سودآوری تولید نیز مطلوبتر شده و انگیزه تولید کنندگان را در تولید بالاتر و سطح اشتغال گسترده‌تر افزایش خواهد داد.

موارد فوق از جمله عواملی بودند که به نوعی از ساختار اجتماعی - اقتصادی این کشورها ناشی شده است و کمتر ماهیت اعمال سیاست دولت را در خود مستتر دارد. اگرچه ساختار دوگانه اقتصاد ریشه در توجه اندک به بخش صنایع کوچک و روستایی و توسعه ناهماهنگ بخش صنایع مدرن شهری و سیاستها و خط‌مشی‌های طولانی مدت در یک کشور دارد، ولی اعمال سیاست‌های مختلف و انتخاب استراتژیهای گوناگون در مسیر توسعه، توسط دولتها می‌تواند به طور وسیع سطح اشتغال و بیکاری را متحول سازد. بعنوان مثال انتخاب استراتژی رشد مبتنی بر توسعه صنایع کاربری و یا سرمایه‌بر تاثیرات متفاوتی بر سطح اشتغال خواهد داشت، از اینرو یکی دیگر از دلایل افزایش بیکاری در کشورهای در حال توسعه، کم توجهی دولت به مسائل اشتغال و نگاه صرف به تولید و رشد اقتصادی بالا، که به نوبه خود از نقش بسیار مهمی در کاهش و یا افزایش بیکاری برخوردار می‌باشد، است.

۱-۱-۶- سیاست مقابله با بیکاری:

بیکاری از نابرابری بین عرضه و تقاضای

نیروی کار و در واقع از فزونی عرضه به تقاضای آن حاصل می‌شود. از این رو در سیاستهای کاهش بیکاری باید به شیوه‌های گوناگون و مختلف در صدد کاهش شکاف بین عرضه و تقاضای نیروی کار برآمد، که بلحاظ روش شناسی به طریق زیر صورت می‌گیرد.

الف - سیاست‌های مربوط به عرضه نیروی کار: هدف از اجرای اینگونه سیاستها کنترل بیکاری از طریق انجام اقدامات لازم در زمینه کنترل عرضه نیروی کار و ارتقاء کیفی وضعیت آن می‌باشد.

از جمله اقدامات اساسی که پیرامون اجرای سیاست فوق صورت می‌گیرد، کنترل جمعیت و کاهش نرخ رشد آن می‌باشد. کنترل جمعیت موجب می‌گردد که ورود افراد جدید به بازار کار، در بلندمدت (که اثرات کاهش رشد جمعیت نمایان می‌شود) کاهش یافته و بطور ساختاری توازن بازار کار و نیازهای شغلی را تعدیل نماید.

از دیگر سیاست‌های از این جمله، می‌توان اعمال سیاستهای حمایت از جویندگان کار و انتشار اطلاعات را نام برد که اجرای آن منجر به کاهش هزینه جستجوی شغل شده و با افزایش انگیزه‌های جابجائی در نیروی کار، از تمرکز بیکاری در یک منطقه خواهد کاست.

همچنین بمنظور اجرای سیاستهای بهبود و تشکیل سرمایه انسانی که در مبحث مربوط به نارسائیهای عملکرد بازار در قسمت قبل بیان شد. می‌توان از طریق پرداخت یارانه آموزشی به بنگاهها و کارگران و کاهش نرخ بهره و کاستن از نرخ تنزیل بازدهی‌های آتی سرمایه انسانی، اقدام نمود.

ب - سیاستهای مربوط به افزایش تقاضای نیروی کار: هدف از اجرای سیاست‌های فوق افزایش مشاغل ایجاد شده و بدنبال آن ارتقاء تقاضا برای نیروی کار می‌باشد. با ایجاد هر شغل جدید (فرصت شغلی) تقاضا برای نیروی کار به میزان یک واحد افزایش یافته و به همین میزان از سطح بیکاری خواهد کاست.

عوامل جذب کننده نیروی کار در بخش مدرن و عوامل دفع کننده بخش سنتی، مجموعه‌ای از کنشها و واکنشها را با عوامل محدود کننده ظرفیت جذب نیروی کار در بخش مدرن، به دنبال دارد که در نهایت باعث تمرکز نیروی کار غیرماهر مازاد در بخش شهری می‌شود.

در راستای اجرای سیاستهای فوق، دولت‌ها می‌توانند به گونه زیر عمل نمایند:

ب-۱- افزایش اشتغال بطور مستقیم، از طریق بالا بردن میزان استخدام در سطح نهادها و موسسات دولتی.

ب-۲- افزایش تقاضای نیروی کار، از طریق تحریک تقاضای کل محصول.

ب-۳- تشویق بخش خصوصی به منظور افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش.

ج - اجرای سیاستهای توأم که جانب عرضه و تقاضای نیروی کار را بطور همزمان مدنظر قرار می‌دهد

سیاستهای مقابله با بیکاری به لحاظ زمان اجرای آنها نیز به ۳ دسته کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت تقسیم می‌گردند.

۱- سیاستهای کوتاه‌مدت

سیاستهای مذکور که بمنظور دستیابی به سطح اشتغال بالاتر و کاهش بیکاری در مدت زمان کوتاه، اجرا می‌گردند، بطور غالب مختص شرایط بحرانی و رکودهای حاکم بر اقتصاد می‌باشند، که دولت‌ها را وادار به عکس‌العمل سریع می‌نماید. اغلب سیاستهای فوق نتایجی گذرا و موقتی بدنبال داشته و

همواره قادر به اصلاح اصولی ساختار بازار کار نمی‌باشند. از جمله سیاستهای فوق، بالا بردن سن قانونی کار، بالا بردن سن فراغت از تحصیل، توسعه مراکز آموزشی، بازنشستگی‌های پیش از موعد و... را می‌توان نام برد. اجرای این سیاستها بیکاری و وقوع آن را اغلب به تاخیر می‌اندازد تا اینکه چاره‌ای اساسی در جهت رفع و یا کاهش آن باشد.

۲- سیاستهای میان‌مدت:

این دسته از سیاستها، معمولاً در مقاطع اجرای برنامه‌های عمرانی کشورها به اجرا در می‌آید و اگرچه، قادر به تحول اساسی در ساختار بازار کار نمی‌باشند، ولی بعنوان ایجادکننده توازن بین عرضه و تقاضای نیروی کار، نقش بسیار اساسی دارند، و در واقع بستر اجرای سیاستهای بلندمدت می‌باشند.

از این دسته سیاستها، می‌توان گسترش صنایع کاربر و صنایع کوچک مقیاس، توسعه صنایع تکمیلی و تبدیلی در مناطق روستایی بمنظور جذب نیروی مازاد بخش کشاورزی در این کشورها را نام برد.

۳- سیاستهای بلندمدت:

اجرای سیاستهای فوق نیاز به مدت زمان نسبتاً طولانی دارد که بطور معمول، مدت زمانی بیش از اجرای یک برنامه عمرانی را بخود اختصاص می‌دهد. در دنباله مبحث، موارد کلی از این دسته اقدامات بیان می‌گردند

۱- ارزیابی سیاستهای مقابله با بیکاری نظریات موجود در این زمینه چه می‌گویند، مجله برنامه و بودجه شماره ۶۰.

۲- تاماس زنتس «ریشه‌های ساختاری مشکل بیکاری در کشورهای کم توسعه یافته» پیروز الف - ص ۷.