

با نگاهی به سازمان‌های مسئول ساماندهی اشتغال در کشور

## پیوندهای آموزش، اشتغال و رشد

### در اقتصاد ایران

مهری رحیمی فر

تحصیلی جمعیت بیکار، ارتباط مذکور مورد تجزیه و تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است. تجربه کشور ایران در خصوص تحولات جمعیتی مؤید آن است که علی‌رغم کندشدن آهنگ نرخ رشد جمعیت، به لحاظ تأثیر با وقفه متغیرهای جمعیتی، نرخ رشد قابل توجه جمعیت فعال (عرضه کنندگان نیروی کار) و عدم تغییر محسوس در ساختار شغلی بازار کار کشور (به لحاظ نوع مهارت و تخصص‌های مورد نیاز و پاسخگو به سطوح آموزشی تخصصی عرضه کنندگان بالقوه نیروی کار) مشکل بیکاری در سطح کلان در سطوح عالی تحصیلی نمود قابل توجهی یافته است. از این رو توجه جدی و پیگیر سیاستگذاران و برنامه‌ریزان به عامل نیروی انسانی به عنوان یکی از محورهای مهم

#### چکیده

کوشش مقاله حاضر تعیین ارتباط میان آموزش، اشتغال و رشد اقتصادی است. به این منظور باتوجه به ارتباط میان برنامه‌ریزی نیروی انسانی و شرایط و مقتضیات حاکم بر بازار کار، از نقطه نظر تقابل عرضه و تقاضای نیروی کار، به اهمیت و نقش قابل توجه آموزش نیروی انسانی در مراحل مختلف رشد و توسعه اقتصادی اشاره می‌شود. به عبارت دیگر نقطه پیوند میان متغیرهای آموزش، اشتغال و رشد اقتصادی در ظرفیت بالفعل و بالقوه اقتصاد در جهت جذب نیروی انسانی موجود در بازار کار دیده شده است. در این ارتباط از طریق ارائه آمار و اطلاعات مربوط به دگرگونی‌های آموزش در میان شاغلین کشور و ساختار

توسعه اقتصادی به خصوص از بُعد نیازهای متقابل آموزشی، مهارت و تخصص در مجموعه ساختار بازار کار کشور در جهت دستیابی به اهداف رشد اقتصادی بسیار حائز اهمیت تلقی شده و بر آن تأکید می‌شود.

در ادامه مقاله، موضوع سازمان‌های متولی سامان بخشیدن به اشتغال کشور مورد توجه قرار گرفته است. واقعیت این است که در جهان امروز، کمیت و کیفیت نیروی انسانی توأم با یکدیگر دارای اهمیت است. اگر در گذشته تصور می‌شد که وجود منابع و مخازن غنی و وسیع به تنهایی می‌تواند موجبات رونق اقتصادی را فراهم آورد، امروزه با ظهور و رشد و نمو ابرقدرت‌های کار و تکنولوژی که قدرت‌های اقتصادی گذشته جهان را تحت الشعاع قرار داده‌اند، این فرضیه به کلی باطل است. براین اساس است که نظام حاکم بر شرایط کار، برنامه‌ریزی در خصوص تناسب میان عرضه و تقاضای کار و قوانین و مقررات مترتب بر بازار کار از اهمیت برخوردار شده است.

### ۱- مقدمه

یکی از مسائل محوری توسعه، توجه به عامل جمعیت از ابعاد مختلف آن است. طی چند دهه اخیر، کشورهای جهان سوم، افزایش شدیدی را در نرخ رشد جمعیت تجربه نموده‌اند که اثرات گوناگونی بر اقتصاد این کشورها بر جای گذاشته است. این نظریه که رشد جمعیت موجب تسریع فرایند توسعه اقتصادی، از طریق افزایش در تقاضا، بهبود استفاده از صرفه جویی‌های

ناشی از مقیاس و یا بهبود شرایط پیشرفت‌های تکنولوژیک می‌شود، با توجه به شرایط کنونی کشورهای در حال توسعه که غالباً با کمبودهای شدید منابع و مواد اولیه مورد نیاز در بخش‌های مختلف اقتصادی مواجه هستند، چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. لذا توجه به ابعاد مختلف جمعیت از جمله سطح آموزش، تخصص، اشتغال به کار نیروی انسانی فعال، تخصیص بهینه نیروی انسانی در فعالیت‌های مولد و پربازده و... از جمله مسائلی است که در ارتقای کیفیت به کارگیری عامل انسانی (جمعیت) بسیار حائز اهمیت است.

به عبارت دیگر اثرات منفی رشد جمعیت بر روند توسعه اقتصادی، سبب کاهش فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، کمبود فرصت‌های شغلی متناسب با نیازهای موجود، عدم توازن جمعیت و منابع و ذخایر موجود، فقر گسترده، توزیع نابرابر درآمد، کاهش نرخ دستمزدها، کاهش نرخ پس‌انداز، افزایش میل نهایی به مصرف و... خواهد شد. از این نظر، اجرای سیاست‌های جمعیتی بلند مدت در جهت تعدیل نرخ رشد جمعیت و کاهش مشکلات و معضلاتی نظیر عدم تعادل میان عرضه و تقاضای نیروی کار، از اولویت و ارجحیت خاصی در سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی و اجتماعی هر کشور برخوردار است.

### ۲- جنبه‌های مختلف ارتباط میان آموزش و اشتغال

اثرپذیری و یا اثرگذاری، یا به عبارتی، وجود

رابطه متقابل میان دو متغیر مورد بحث در این مقاله، یعنی آموزش و اشتغال، از جنبه‌های گوناگون قابل طرح و بررسی است. هر چند طرح مسئله فوق در جوامع مختلف و در شرایط اقتصادی - اجتماعی خاص هر نظام اقتصادی، از زوایای گوناگون قابل ارزیابی است، لیکن ماهیت موضوع دارای نقاط مشترک و فصل مشترک‌های متعددی است.

اگر آموزش را مترادف با سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی در نظر داشته باشیم، می‌توان ارتباط مستقیم و مثبت میان توسعه اقتصادی و به‌کارگیری مهارت و تخصص نیروی انسانی را به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل تولید تأیید نمود. بر این اساس است که سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی، افزایش بهره‌وری عوامل تولید، اعم از نیروی انسانی (کار) و سرمایه را، به دلیل ارتباط متقابل میان این دو به همراه خواهد داشت.

اصولاً بحث آموزش و اشتغال به نوعی با برنامه‌ریزی انسانی ارتباط دارد. طبق ارزیابی‌های صورت گرفته در این خصوص، برنامه‌ریزی در مقاطع مختلف کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت امکان‌پذیر است. در برنامه‌ریزی نیروی انسانی در کوتاه مدت، امکان تغییر و تحول در نظام آموزشی وجود ندارد و صرفاً با ایجاد تغییرات و یا اصلاحات آموزشی مکمل و سریع، با توجه به نیروی کاری که در بازار کار به صورت بالفعل وجود دارد، عرضه نیروی کار با تقاضای آن متناسب می‌شود. در برنامه‌ریزی میان مدت، برنامه‌ریزان با توجه به اهداف مورد نظر در

خصوص نحوه فعالیت بخش‌های اقتصادی، به دنبال برقراری تعادل و یا تناسب میان عرضه و تقاضا در بازار کار هستند و بر این اساس غالباً با اولویت دادن به «افزایش بهره‌وری نیروی انسانی» به برآورد نیروی انسانی و تطبیق امکانات آموزشی حال و آینده می‌پردازند. در برنامه‌ریزی بلند مدت، امکان تغییرات ساختاری چه در بعد اقتصادی و چه در بعد آموزشی وجود دارد. بر این اساس، برنامه‌ریزان در چارچوب برنامه‌های بلند مدت اقدام به برآورد نیروی انسانی مورد نیاز و تعیین سطح آموزش مورد نیاز از طرف دیگر نموده و بدین ترتیب در جهت تطبیق و تناسب شرایط عرضه و تقاضای مورد نیاز در بازار کار اقدام می‌نمایند. در هر سه مقطع برنامه‌ریزی، آنچه مسلم و اجتناب‌ناپذیر می‌نماید، تطبیق نیازهای بازار کار (از بعد عرضه و تقاضا) و نیازهای آموزش نیروی انسانی است. بر این اساس ملاحظه می‌شود ارتباط میان آموزش و اشتغال از ابعاد مختلف در تعیین تراز نیروی انسانی متخصص و ماهر در عرصه فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نقش مهمی را ایفا نموده و دارای اهمیت فراوانی است.

### ۳- شاخص‌های تبیین‌کننده ارتباط میان آموزش، اشتغال و رشد اقتصادی

سطح رشد و توسعه اقتصادی کشور، عامل مهمی در نحوه ارتباط میان نیازهای آموزشی و نیازهای بازار کار (از بعد عرضه و تقاضای نیروی کار) تلقی می‌شود. به عبارت دیگر، در کشورهای با

رشد اقتصادی بالا، نیازهای تخصصی بازار کار توأم با تکنولوژی پیشرفته در سطحی به مراتب بالاتر از کشورهای با نرخ رشد پایین اقتصادی است. به عبارت دیگر روند صنعتی شدن و تحول اقتصادی جوامع، عامل تعیین کننده در تشدید یا تضعیف رابطه میان آموزش و اشتغال است. چنان که شولتز، اقتصاددان مشهور، مطرح می کند عامل اصلی توسعه خود انسان است و نه منابع مادی. به عبارت دیگر در فرایند توسعه اقتصادی، آموزش و سرمایه گذاری در نیروی انسانی نقش اساسی را خواهد داشت. البته آنچه غیر قابل اجتناب است تعادل و توازن میان سرمایه فیزیکی (مادی) و سرمایه انسانی در فرایند تولید است که خود عامل رشد و توسعه اقتصادی است. سرمایه گذاری در نیروی انسانی را می توان به سرمایه گذاری در ایجاد مهارت ها، تخصص ها، خلاقیت ها و یا سرمایه گذاری در جهت افزایش توانایی فردی، سلامت فیزیکی و جسمی و افزایش طول عمر طبقه بندی کرد. اما آنچه ارتباط میان سرمایه گذاری در نیروی انسانی و رشد اقتصادی را برقرار می نماید، ایجاد اشتغال متناسب با آموزش نیروی انسانی است. به عبارت دیگر، گسترش توان تولید به همراه افزایش سطح تکنولوژی مناسب، اشتغال را افزایش می دهد. در صورتی که افزایش توان تولیدی، با تکیه بر افزایش مهارت ها، هدف غائی اصلی در فرایند رشد اقتصادی به حساب آید، بسیاری از اهداف توسعه اقتصادی نیز تحقق خواهد یافت. در فرایند توسعه اقتصادی، سرمایه گذاری در نیروی انسانی و اهمیت و

اولویت دادن به آموزش است که شتاب بیشتر در تراکم سرمایه و نهایتاً تولید بیشتر را موجب می شود. به دیگر سخن، از آنجا که آموزش ارزش واقعی انسانی را متجلی می کند، آموزش های مداوم، نیروی کار را از یک ماشین ساده به خلاق ماشین ها مبدل خواهد ساخت.\* از جنبه های دیگر، ارتباط میان آموزش، اشتغال و رشد اقتصادی را می توان در بهره وری نیروی انسانی جستجو نمود. مطابق با مبانی تئوریک عوامل گوناگونی از جمله سطح تخصص و آموزش نیروی انسانی در افزایش بهره وری عوامل تولید مؤثر می باشند. هم چنان که قبلاً گفته شد، رشد اقتصادی تغییراتی را در ساختار اشتغال و هرم شغلی هر کشور ایجاد می کند. در کشورهای فقیر بخش عمده ای از نیروی کار به فعالیت های کم بازده و غالباً از طریق خود اشتغالی در فعالیت های کشاورزی می پردازند. اما هر چه کشورها ثروتمندتر می شوند، بخش عمده ای از نیروی کار مجرب به سطوح بالاتر، به خصوص در بخش های خدمات و بعضاً صنعت انتقال پیدا می کنند و از سطح دستمزد بالاتری برخوردار می شوند. این انتقال نتیجه قطعی روند رشد اقتصادی در این کشورهاست، اما نکته حائز اهمیت در این فرایند، افزایش سطح استانداردهای زندگی مردم در این جوامع است. اصولاً ساختار مناسب و بهینه ارتباطات شغلی به وسیله افزایش فرصت های آموزش نیروهای ماهر و متخصص و ارائه آموزش های گوناگون اعم از رسمی و یا

\* از گفته های مارکس اقتصاددان مشهور

کشورهای مذکور ایجاد اشتغال مولد و کارا، همراه با بهره‌وری بالا در سایه انجام سرمایه‌گذاری‌های مؤثر در عامل انسانی و فیزیکی رشد اقتصادی را به دنبال داشته است. در تأیید این مسئله، مطالعات بخشی، از طریق روش اقتصادسنجی نشان داده است که اهمیت آموزش و تخصص نیروی کار در سرمایه‌گذاری کلان و در پیش‌بینی روند رشدهای آتی اقتصادی بیش از ارتباط مستقیم سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی و رشد اقتصادی در کشورهای مختلف می‌باشد. به عبارت دیگر ارتباط خودکار میان رشد سرمایه‌گذاری و رشد بهره‌وری با دو دسته مشکلات و پیچیدگی‌ها مواجه است. اول این‌که رشد اقتصادی تنها وابسته به چگونگی سرعت فراهم آوردن نهادهای تولید نیست، بلکه هم‌چنین به کیفیت نهادهای تولید و تکنولوژی به کار گرفته شده و کارایی شاغلین و نیروی کار مؤثر در تولید بستگی دارد. اقتصادهای با رشد سریع به سادگی اقدام به سرمایه‌گذاری در هر زمینه‌ای نمی‌کنند، بلکه ترکیبی بهینه از سرمایه فیزیکی و نیروی کار متخصص و تحصیلکرده در زمینه‌هایی که موجبات افزایش تولید سرانه نیروی کار را فراهم می‌آورد، از الزامات اساسی و اصلی در اتخاذ تصمیم در نوع سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود. دوم این‌که ارتباط میان سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی و رشد

\* برداشتی است از کتاب:

World Development Report, 1995, pp.15-23.

غیررسمی به آنها و امنیت درآمدی ناشی از آن مشخص می‌شود.

استراتژی توسعه مبتنی بر بازار، از طریق تصمیم‌گیری عقلایی سرمایه‌گذاری توسط بنگاه‌ها و خانوارها در اقتصاد هر جامعه تحقق می‌یابد و نقش دولت‌ها از طریق سرمایه‌گذاری در آموزش نیروی انسانی و افزایش سرمایه انسانی ماهر و متخصص در فرایند تولید، در جهت ارتقای کمی و کیفی توان بالقوه هر نظام اقتصادی، تجلی می‌یابد. ارتباط مثبت و معنی‌دار میان رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری (اعم از فیزیکی و انسانی) در تجارب مختلف کشورها دیده شده است و غالباً در خصوص عامل انسانی، افزایش سطح تحصیلات، تخصص‌ها و مهارت‌ها، در افزایش بهره‌وری نیروی کار و ارتقای سطح درآمد نمود یافته است. اصولاً کشورهایی که از رشد بالای اقتصادی برخوردارند، افزایش سریع سرمایه‌های فیزیکی و انسانی را هم‌زمان تجربه کرده‌اند. در خلال سال‌های ۱۹۲۵ تا ۱۹۹۰ سرمایه‌گذاری در کشورهای توسعه یافته شرق آسیا، نسبت به تولید ملی آنها افزایش یافته، به طور متوسط از ۲۲ درصد در سال ۱۹۶۵ به حدود ۳۵ درصد در سال ۱۹۹۰ رسیده است. در این ارتباط سهم سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی بسیار سریع رشد یافته است. چنان‌که طی سال‌های ۱۹۶۵-۹۰ نرخ تحصیلات ابتدایی از ۸۲ درصد به ۱۰۲ درصد و نرخ تحصیلات متوسطه از ۲۷ درصد به ۳۷ درصد رسیده است.\* بر این اساس ملاحظه می‌شود در



بهره‌وری به مراتب ضعیف‌تر از ارتباط میان سرمایه‌گذاری فیزیکی و رشد بهره‌وری است، اما این مسئله به معنای آن نیست که سرمایه انسانی اهمیت کمتری در روند رشد اقتصادی دارد. همان گونه که مطالعات و تحقیقات نیز نشان می‌دهد نقش آموزش نیروی انسانی در تحقق نرخ رشد سرمایه‌گذاری بیش از ارتباط مستقیم میان این دو متغیر اهمیت دارد.

۱- توجه به گسترش آموزش‌های رسمی و غیر رسمی (آموزش ضمن خدمت کارکنان)؛  
 ۲- اصلاح و تعدیل قوانین و مقررات کار؛  
 ۳- تعدیل و هماهنگ‌سازی ساختن سیستم‌های مختلف و متعدد پرداخت حقوق متناسب با بهره‌وری افراد؛

۴- ایجاد انگیزه و تشویق روحیه کار در میان کارکنان از طریق فراهم آوردن شرایط مناسب کار و امکان بروز خلاقیت‌ها؛  
 ۵- مدیریت خلاق و کارآفرین.

بدین ترتیب می‌توان گفت با فرض ثبات سایر عوامل، افزایش مهارت‌ها و تخصص‌ها در میان نیروی کار موجود در هر نظام اقتصادی، همراه با تکنولوژی از قبل طراحی شده و موجود، ظرفیت بالقوه بالایی را جهت دستیابی به نرخ رشد هر چه بیشتر تولید فراهم خواهد ساخت.

#### ۴- عوامل مؤثر بر رشد و افزایش بهره‌وری نیروی کار

شرایط اقتصادی و مشخصات مقطع زمانی حاضر به گونه‌ای است که به نظر می‌رسد تنها راه افزایش بهره‌وری نیروی انسانی کنونی کشور، افزایش سطح پرداخت‌های کارکنان است. حال آن که به تجربه ثابت شده است که هر چند سطح دریافت‌های کارکنان از جمله پارامترهای مؤثر در افزایش بهره‌وری نیروی کار محسوب می‌شود، اما باید در مجموعه‌ای منسجم به آن توجه شود تا اثرات خود را بر جای گذارد.

اجمالاً می‌توان به برخی عوامل مؤثر بر

$F =$  پروسه توسعه صنعتی

(کارکن ماهر، متخصص رده بالا، کارفرمای اقتصادی، تکنولوژیست، نیروی انسانی متفکر، کارگر ساده)  
 در کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها متولی امر فراهم آوردن فضای آموزشی - پرورشی کارکنان بوده و این در حالی است که در کشورهای پیشرفته صنعتی جهان، بخش خصوصی از مراکز آموزش نیروی انسانی مستقلی برخوردار است که وظیفه عمده آنها تربیت و آموزش نیروی انسانی متناسب با نیاز بخش‌های مختلف اقتصاد کشور است. این امر بیشتر از طریق برقراری دوره‌های بازآموزی و آموزش ضمن

اشتغال و سطح آموزش در میان شاغلین کشور و نوسانات احتمالی در روندمذکور، به ارزیابی و تحلیل آمار و اطلاعات موجود در این رابطه می پردازیم.

اصولاً در مراجع آماری کشور با توجه به این که سرشماری های عمومی نفوس و مسکن، هر ۱۰ سال یک بار انجام می پذیرد، دسترسی به مشخصه های جمعیتی و از جمله مشخصات نیروی کار طی دوره های زمانی مزبور امکان پذیر است. بر این اساس می توان روند تغییرات ایجاد شده در زمینه سطح آموزش نیروی

خدمت برای تمامی شاغلین بخش های تولیدی صورت می پذیرد تا از آن طریق افزایش بهره وری و استفاده بهینه از توان تولیدی حاصل آید.

#### ۵- بررسی هرم شغلی بر حسب سطح تحصیلات و آموزش میان شاغلین

در بخش های قبلی مقاله کوشش شد تا تحلیل همه جانبه ای در خصوص ارتباط میان آموزش و اشتغال و رشد اقتصادی کشور ارائه شود. بر این اساس به منظور درک تصویری از وضعیت

جدول ۱- دگرگونی ابعاد آموزشی در میان جمعیت شاغل در کشور طی سال های ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۵ (ارقام: هزار نفر) (کل کشور - شهری - روستایی)

سطوح تحصیل	کل کشور			مناطق شهری			مناطق روستایی		
	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵
بی سواد	۵۲۱۸	۴۴۵۰	۳۱۲۳	۱۵۸۸	۱۵۱۰	۱۱۲۰	۳۶۳۰	۲۹۴۰	۱۹۶۱
باسواد	۳۵۸۰	۶۵۸۱	۱۱۴۴۸	۲۵۲۴	۴۴۴۸	۷۶۷۸	۱۰۵۶	۲۱۳۳	۳۷۴۹
تحصیلات غیررسمی	(۴۷۰)	(۶۷۲)	(۳۲۲)	(۲۲۳)	(۳۲۵)	(۱۵۵)	(۲۴۷)	(۳۴۷)	(۱۶۶)
ابتدایی	(۸۸۸)	(۲۵۵۲)	(۴۳۴۹)	(۴۴۲)	(۱۴۶۵)	(۲۲۸۳)	(۴۴۶)	(۱۰۸۷)	(۲۰۵۴)
راهنمایی	(۱۲۸۶)	(۱۰۰۵)	(۲۶۵۸)	(۱۰۱۴)	(۶۴۸)	(۱۷۴۳)	(۲۷۲)	(۳۵۷)	(۹۱۰)
متوسطه	(۵۷۸)	(۸۲۶)	(۸۲۶)	(۵۱۲)	(۵۳۵)	(۲۱۷۸)	(۶۶)	(۲۸۹)	(۴۴۹)
فنی و حرفه ای	(۸۶)	(۱۸۲۶)	*	(۷۴)	(۱۵۳۵)	*	(۱۲)	(۲۹۱)	*
عالی	(۲۶۸)	(۴۹۸)	(۱۴۰۲)	(۲۵۶)	(۴۵۵)	(۱۲۵۸)	(۱۲)	(۴۲)	(۱۴۴)
حوزه های علمیه	(-)	(۲۹)	(۲۹)	(-)	(۲۰)	(۲۱)	(-)	(۹)	(۸)
اظهار نشده	(۴)	(۵)	(۵۷)	(۱)	(۲)	(۴۰)	(۳)	(۳)	(۱۷)
<b>جمع کل</b>	<b>۸۷۹۸</b>	<b>۱۱۰۳۱</b>	<b>۱۴۵۷۱</b>	<b>۴۱۱۲</b>	<b>۵۹۵۸</b>	<b>۸۷۹۸</b>	<b>۴۶۸۶</b>	<b>۵۰۷۳</b>	<b>۵۷۱۰</b>

مأخذ: نتایج سرشماری های نفوس و مسکن ۱۳۵۵، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵  
(-) این طبقه بندی در سال ۱۳۵۵ وجود نداشته است. \* در دسترس نمی باشد.

جدول ۲- توزیع سطوح مختلف آموزشی در میان شاغلین کشور طی سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۵  
(کل کشور - شهری - روستایی) (ارقام: هزار نفر)

سطوح تحصیل	کل کشور			مناطق شهری			مناطق روستایی		
	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵
بی سواد	۲۱/۴	۴۰/۳	۵۹/۳۱	۱۲/۷	۲۵/۳	۳۱/۶	۳۴/۳	۵۸/۰	۷۷/۵
باسواد	۷۸/۶	۵۹/۷	۴۰/۶۹	۸۷/۳	۷۴/۷	۶۱/۴	۶۶/۰	۴۲/۰	۲۲/۵
تحصیلات غیر رسمی	(۲/۸)	(۱۰/۲)	(۱۳/۱)	(۲/۱)	(۷/۳)	(۸/۸)	(۴/۴)	(۱۶/۳)	(۲۳/۴)
ابتدایی	(۳۷/۹)	(۳۸/۸)	(۳۴/۴)	(۲۹/۸)	(۳۲/۹)	(۱۷/۵)	(۵۴/۸)	(۵۱/۰)	(۴۲/۲)
راهنمایی	(۲۳/۲)	(۱۵/۳)	(۳۵/۹)	(۲۲/۷)	(۱۴/۶)	(۴۰/۲)	(۲۴/۳)	(۱۶/۷)	(۲۵/۸)
متوسطه	(۲۲/۹)	(۷/۵)	(۱۶/۱)	(۲۸/۴)	(۹/۰)	(۲۰/۳)	(۱۲/۰)	(۵/۷)	(۶/۳)
فنی و حرفه‌ای	*	(۲۷/۷)	(۲/۴)	*	(۳۴/۵)	(۲/۹)	*	(۲/۰)	(۱/۱)
عالی	(۱۲/۲)	(۷/۶)	(۷/۵)	(۱۶/۴)	(۱۰/۲)	(۱۰/۱)	(۳/۸)	(۰/۴)	(۱/۱)
حوزه‌های علمیه	(۰/۲)	(۰/۴)	(-)	(۰/۳)	(۰/۴)	(-)	(۰/۲)	(۰/۴)	(-)
اظهار نشده	(۰/۵)	(۰/۵)	(۰/۵)	(۰/۵)	(۰/۳)	(۰/۲)	(۰/۴)	(۰/۰۶)	(۰/۰۶)
جمع کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: نتایج سرشماری‌های نفوس و مسکن ۱۳۵۵، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵  
(-) این طبقه بندی در سال ۱۳۵۵ وجود نداشته است. \* در دسترس نمی باشد.

انسانی فعال در اقتصاد کشور را به شرح ذیل مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد. در جداول شماره (۱) و (۲) اطلاعات مورد نظر در این خصوص ارائه شده است.

هم چنان که ملاحظه می شود همراه با روند رشد اقتصادی کشور طی ۲ دهه ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۵، نرخ باسوادی در میان شاغلین افزایش قابل توجهی یافته است. مطابق جدول شماره (۱)، نرخ بی سواد جمعیت شاغل در کشور سیرنزولی داشته و در کل کشور از ۵۹ درصد به ۲۱ درصد، در مناطق شهری از ۲۹ درصد به ۱۳ درصد و در مناطق روستایی از ۷۸ درصد به ۳۴ درصد کاهش یافته است. در این ارتباط سهم آموزش های فنی و حرفه ای بسیار قابل توجه است، چنان که طبق اطلاعات موجود می توان ملاحظه نمود سطح این آموزش ها در میان شاغلین کل کشور از ۲/۴ درصد در سال ۱۳۵۵، به ۲۸ درصد در سال ۶۵ و در مناطق شهری از ۲/۹ درصد به ۳۵ درصد افزایش داشته است. هم چنان که قبلاً نیز بدان اشاره شد این امر تطبیق



## جدول ۳- تراز نیروی انسانی متخصص در برنامه دوم توسعه کشور

(تعداد به نفر)

مقاطع تحصیلی	تعداد دانشجویان (عرضه بالقوه نیروی متخصص)	تقاضای دولتی برای نیروی انسانی متخصص	اضافه عرضه نیروی انسانی متخصص در کلیه رشته های تحصیلی
کاردانی	۱۰۰,۰۴۶	۱۳۳,۰۷۴	-۳۳,۰۲۸
کارشناسی	۶۳۴,۵۹۸	۱۵۲,۵۹۲	۴۸۲,۰۰۶
کارشناسی ارشد	۲۵,۵۰۸	۲۲,۸۱۴	۲,۶۹۴
دکتری تخصصی	۶,۱۹۷	۱۳,۰۹۲	-۶,۸۹۵
دکتری حرفه ای (پزشک)	۵۱,۶۹۴	۲۹,۱۱۹	۲۲,۵۷۵
جمع	۸۱۸,۰۴۳	۳۵۰,۶۹۱	۴۶۷,۳۵۲

مأخذ: وزارت فرهنگ و آموزش عالی، مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی - پاییز ۱۳۷۳

توجه به تراز نیروی انسانی متخصص طی سال های اخیر نیز مؤید این نکته است که عرضه نیروی انسانی متخصص با سطوح تحصیلی عالی، بیشتر از تقاضای موجود در بازار کار جهت جذب این نیروها می باشد. جهت آگاهی هر چه بیشتر از روند توزیع متخصصین کشور در میان فرصت های شغلی ایجاد شده، می توان به جدول شماره (۳) اشاره کرد. در این جدول تراز نیروی انسانی با سطوح آموزش عالی را طی سال های برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نمایش می دهد.

با توجه به روند رو به رشد جمعیت جوان در حال تحصیل و با در نظر گرفتن آن که طی سال های اخیر (در خوش بینانه ترین حالات)،

شرایط اقتصادی و روند رو به رشد آن را با نیازهای تخصصی و فنی - حرفه ای بازار کار نمایش می دهد. نحوه توزیع شاغلین با سطح آموزش های عالی، با توجه به نرخ رشد تحصیلات عالی در میان جمعیت جوان کشور چندان رضایت بخش نبوده و در واقع نشان دهنده عدم به کارگیری جمعیت تحصیل کرده و متخصص در رشته های گوناگون در بازار کار می باشد. چنان که ملاحظه می شود، سهم این قبیل آموزش ها در میان شاغلین کشور از ۷/۵ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۷/۶ درصد در سال ۱۳۶۵ و ۱۲ درصد در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است که با توجه به موقعیت و سطح آموزش جمعیت فعال جویای کار در کشور، چندان متناسب به نظر نمی رسد.

موجود و پیش‌بینی شده طی سال‌های فوق، تأمین‌کننده نیازهای شغلی آنها نبوده است.

## ۶- ساختار تحصیلی - آموزشی جمعیت بیکار در کشور

نقطه پیوند آموزش، اشتغال و رشد اقتصادی، ظرفیت بالقوه و بالفعل اقتصاد کشور در جذب نیروی انسانی بالقوه موجود در بازار کار کشور است. به عبارت دیگر ارتباط میان آموزش و اشتغال از دیدگاه مثبت‌هنگامی که پدیدار می‌شود که ساختار اقتصادی کشور توان جذب نیروی انسانی ماهر و متخصص را در زمینه‌های گوناگون فعالیت فراهم آورد. در غیر این صورت با توجه به رشد شاخص‌های آموزشی در میان جمعیت فعال و عدم رشد شاخص‌های اقتصادی مبتنی بر تولید، هر چه بیشتر در نظام اقتصادی، شکاف آموزش و اشتغال از بعد جذب فرصت‌های شغلی متناسب با نیازهای آموزشی و در چهره بیکاری در سطوح بالای تحصیلی خود را آشکار خواهد ساخت. پدیده‌ای که به نظر می‌رسد در ساختار اقتصادی کشور ما نیز بروز نموده و معضلات بسیاری را به همراه آورده است. به منظور ارزیابی هر چه دقیق‌تر این موضوع، توجه به ساختار تحصیلی و آموزشی جمعیت بیکار در کشور نیز خالی از فایده نخواهد بود. جدول شماره (۴) مشخصات بیکاران کشور را از لحاظ ساختار تحصیلی و آموزشی نشان می‌دهد. ذکر این نکته ضروری است که با توجه به اطلاعات موجود در این خصوص، نتایج سرشماری عمومی نفوس و

سالانه تنها ۴۰۰ هزار شغل جدید، آن هم غالباً در سطوح خدماتی و ساده در اقتصاد کشور ایجاد شده است، تعمیق شکاف موجود میان عرضه و تقاضای بالقوه نیروی انسانی متخصص چندان دور از ذهن نمی‌باشد. مع الوصف هم چنان که در جدول فوق با ارائه آمارهای مربوط به سال‌های برنامه دوم توسعه اقتصادی کشور ملاحظه می‌شود، تقاضای نیروی انسانی متخصص تحت عنوان تقاضای دولتی ارائه شده است. در این مجموعه اطلاعات، به این علت تقاضا صرفاً به تقاضای دولتی محدود شده است که دستگاه‌های اجرایی دخیل در این جریان نتوانسته‌اند دقیقاً کلیه نیازهای بخش دولتی و غیردولتی را تفکیک و شناسایی کنند. لذا بایستی به این نکته توجه اساسی شود که اطلاعات مندرج در این جدول صرفاً بخشی از تقاضای کل نیروی انسانی متخصص و ماهر را طی برنامه دوم ارائه نموده است که البته در جهت تعدیل این مسئله، اضافه عرضه نیروی انسانی باقی‌مانده، به منظور پاسخ‌گویی به نیازهای بخش غیردولتی در نظر گرفته شده است. منفی بودن اضافه عرضه در برخی سطوح تحصیلی بیانگر این مطلب است که در آن مقطع تحصیلی، فارغ‌التحصیلان مازاد بر نیاز بازار کار، وجود نداشته و قبلاً دستگاه‌های مختلف آن را تقاضا کرده‌اند. لیکن در مجموع در سطح اطلاعات منعکس شده در جدول فوق طی سال‌های برنامه دوم، در حدود ۵۰۰ هزار نفر نیروی انسانی بالقوه جهت عرضه به بازار کار وجود داشتند که فرصت‌های شغلی

جدول ۴- مشخصات جمعیت بیکار بر حسب سطح سواد در سال ۱۳۷۵

مناطق روستایی		مناطق شهری		مناطق شهری		سطوح تحصیل
تعداد(هزارنفر) درصد	تعداد(هزارنفر) درصد	تعداد(هزارنفر) درصد	تعداد(هزارنفر) درصد	تعداد(هزارنفر) درصد	تعداد(هزارنفر) درصد	
۲۷۱	۱۲۶	۱۵۱	۱۲۹	۱۷۷	۲۵۷	بی سواد
۷۸۹	۴۷۰	۸۴۹	۷۲۶	۸۲۳	۱۱۹۸	باسواد
(۴۵۱)	(۲۱۲)	(۲۴۴)	(۱۷۷)	(۳۲۵)	(۳۸۹)	ابتدایی
(۳۷۸)	(۱۴۹)	(۲۹۲)	(۲۱۲)	(۳۰۲)	(۳۶۲)	راهنمایی
(۲۰)	(۹۴)	(۳۷۱)	(۲۶۹)	(۳۰۳)	(۳۶۳)	متوسطه + پیش دانشگاهی
(۱۷۵)	(۷)	(۷۲)	(۵۲)	(۴۱۸)	(۵۸)	عالی
(-)	(۰/۴۵۵)	(-)	(۰/۶۷)	(-)*	(۱)	حوزه های علمیه
(-)	(۶)	(-)	(۱۳)	(-)	(۱۷۵)	غیر رسمی
(-)	(۲)	(-)	(۳)	(-)	(۴۱۸)	نامشخص
۱۰۰	۵۹۶	۱۰۰	۸۵۵	۱۰۰	۱۴۵۶	کل

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۷۵.  
\* (-) ارقام ناچیز است.

مسکن به عنوان ملاک و شاخص تبیین شرایط موجود ارائه شده است و مسلماً موقعیت آموزشی کشور از یک سو، و شرایط بازار کار کشور از نظر تقاضای بالفعل نیروی انسانی از سوی دیگر، افزایش جمعیت بیکار دارای سطوح تحصیلی را به دنبال داشته است. هم چنان که ملاحظه می شود در سال ۱۳۷۵ حدود ۶۰ درصد از جمعیت بیکار کشور دارای تحصیلات در سطح دیپلم و کمتر از آن (مقطع راهنمایی) هستند و در حدود ۵ درصد از بیکاران دارای تحصیلات عالی می باشند. این نسبت ها در مناطق شهری حاکی از آن است که بیش از ۶۶ درصد از افراد بیکار دارای تحصیلات در سطح دیپلم و یا کمتر از آن (مقطع راهنمایی) بوده اند و حدوداً ۷ درصد از بیکاران را افراد تحصیل کرده در سطوح عالی تشکیل داده اند. بر این اساس با توجه به روند افزایش تعداد دانشجویان مشغول به تحصیل و تعداد فارغ التحصیلان طی سال های اخیر، می توان به افزایش تعداد بیکاران که دارای تحصیلات عالی نیز می باشند پی برد.

## ۷- ارزیابی از سازمان‌های متولی سامان بخشیدن به اشتغال کشور

امروزه در عرصه اقتصاد جهانی، مسائل مربوط به بازار کار از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. چنان‌که تأمین نیروی کار متناسب با نیازها، قرار گرفتن نیروی انسانی در جایگاه مناسب اقتصادی، توزیع بهینه و مناسب آن در بخش‌های مختلف اقتصادی، کاهش حجم بیکاری در اشکال مختلف آن و افزایش مداوم بهره‌وری نیروی کار از تعیین‌کننده‌ترین مسائل در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی به شمار می‌روند. به عبارتی در عرصه رقابت‌های اقتصادی در جهان امروز، کمیت و کیفیت نیروی انسانی توأم با یکدیگر مورد توجه است. اگر در گذشته تصور می‌شد که وجود منابع و مخازن غنی و وسیع به‌تنهایی می‌تواند موجبات رونق اقتصادی را فراهم آورد، امروزه با ظهور و رشد و نمو ابرقدرت‌های کار و تکنولوژی که قدرت‌های اقتصادی گذشته جهان را تحت الشعاع قرار داده‌اند، این فرضیه به کلی باطل شده است. بر این اساس است که نظام حاکم بر شرایط کار، برنامه‌ریزی در خصوص تناسب میان عرضه و تقاضای کار و قوانین و مقررات مترتب بر بازار کار از اهمیت خاصی در ساختار اقتصادی کشورهای مختلف برخوردار گشته و در این راستا متولیان امر اشتغال که وظیفه تنظیم روابط فوق را بر عهده دارند، جایگاه خاص در مجموعه سیاستگذاری‌های کلان اقتصادی به خود اختصاص داده‌اند.

## ۸- مروری بر قوانین و مقررات مرتبط با بازار کار

مطالعه و بررسی در خصوص شرایط بازار کار و قوانین و مقررات مرتبط با اشتغال به کار نیروی انسانی، نشان می‌دهد که در حال حاضر مرجع رسمی و قانونی رسیدگی به موضوع کار و شرایط مترتب بر آن را می‌توان در «قانون کار» ملاحظه کرد. چنان‌که در مواد و بخش‌های مختلف این قانون مشتمل بر تعاریف و اصول کلی، قرارداد کار، شرایط کار، حفاظت فنی و بهداشت کار، آموزش، اشتغال و ... می‌توان موضوعات گوناگون در خصوص هر یک از سرفصل‌های مرتبط با کار و مقررات مربوط به آن را ملاحظه نمود. از جمله این موارد بحث اشتغال است که در مجموعه قانون کار تحت یک سرفصل مشخص از آن یاد شده است و در قالب آن موضوع اشتغال نیروی انسانی داخل کشور و چگونگی اشتغال به کار اتباع بیگانه در چارچوب مواد و تبصره‌های مختلف مورد توجه قرار گرفته است. فصل دهم این قانون به شورایی تحت عنوان شورای عالی کار، به ریاست وزیر کار و امور اجتماعی اشاره می‌کند که مسئولیت اصلی آن اتخاذ تصمیم در خصوص کلیه مسائل مربوط به روابط و شرایط کار است که طبق قانون بر عهده این شورا گذاشته شده است.

بر این اساس، متولی اصلی امر اشتغال در کشور، حداقل از بُعد مبانی حقوقی و قانونی قابل استناد، وزارت کار و امور اجتماعی است. چنان‌که با توجه به دیدگاه قانون مبنی بر

تشکیل ماهانه شورای عالی کار در این وزارتخانه و با حضور نمایندگان سازمانها و دستگاههای مختلف ذیربط که احتمالاً مؤثر بر شرایط کار در اقتصاد کشور میباشند، مسئولیت تصمیمگیری در موارد مختلف مرتبط با کار و از جمله چگونگی ایجاد فرصتهای شغلی جدید و نحوه به کارگیری نیروی انسانی عرضه کننده نیروی کار در جامعه را عهده دار است.

از بعد دیگر نحوه عملکرد دستگاه مزبور از یک سو و سیاستگذاریهای به عمل آمده در طول سالهای اخیر در کشور از سوی دیگر نشان می دهد که در جریان امر اشتغال به کار نیروی انسانی متقاضی کار و تطبیق شرایط و امکانات موجود و مورد نیاز در این رابطه اقدامات مؤثر از سوی این سازمان انجام نشده است. در این راستا توجه به بخشنامه های صادر شده از سوی هیأت وزیران در خصوص امر اشتغال قابل تأمل است. مروری بر این بخشنامه ها نشان می دهد که مسئولیت تصمیمگیری در خصوص اشتغال کشور به مجرای سیاستگذاری دیگری طی سالهای اخیر محول شده است که در بخش بعدی مقاله به آن اشاره می شود.

## ۹- دستگاههای متولی امر اشتغال کشور

در بدو امر نگاهی اجمالی به ساختار حقوقی - اداری کشور و تجربه سالهای گذشته نشان می دهد که ظاهراً متولیان امر اشتغال کشور حداقل از بعد سیاستگذاری و جهت دهی اقتصاد

به محورهای مورد نیاز در زمینه اشتغال در راستای برنامه های توسعه و به لحاظ شرح وظایف و ساختار کلان اقتصادی، عبارت بوده اند از وزارت کار و امور اجتماعی، سازمان امور اداری و استخدامی، وزارت امور اقتصادی و دارایی (معاونت امور اقتصادی) و سازمان برنامه و بودجه. در این ارتباط ادغام دو سازمان یعنی سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۷۸ مسیر ارتباطی فوق را کوتاه نموده و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به عنوان یکی از متولیان امر سامان دهی وضعیت اشتغال کشور از بعد سیاستگذاری و اجرایی مطرح شد. قابل ذکر است که از جمله دلایل انتخاب سازمانها و دستگاههای فوق در خصوص موضوع اشتغال، شرح وظایف سازمانی مشخصی است که از نقطه نظر سیاستگذاری، تصمیمگیری در خصوص زمینه های ایجاد اشتغال و حدود و ثغور آن بر عهده آنها گذاشته شده است.

توضیح این که مطابق با تصویب نامه هیأت وزیران مورخ ۱۳۷۷/۱۷/۲۱ با توجه به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور در جهت تحقق طرح اشتغال ویژه، موضوع بند (۱) تصویب نامه شماره ۳۵۹۸۵/ت ۲۰۰۳۵ هـ مورخ ۱۳۷۷/۶/۳ راجع به سیاستگذاری طرح سامان دهی اقتصادی و به منظور ایجاد نظام اداری کارا و برای فراهم آمدن فضای حمایتی و تشویقی جهت ایجاد فرصتهای شغلی و تأمین اهداف تشکیل شورای عالی اشتغال و بر اساس نظر رئیس جمهور و اصل یکصد و سی



و هشتم قانون اساسی، ستاد ویژه اشتغال با عضویت اکثریت وزرای عضو شورای عالی اشتغال، دبیر کل سازمان امور اداری و

استخدامی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، مشاور رئیس جمهور و رئیس دفتر خدمات مشاوره ریاست جمهور به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور تشکیل شد. اهم وظایف گوناگون این ستاد عبارت است از:

۱- اتخاذ تصمیم در مورد طرح‌های مربوط به ایجاد نظام کارآمد و تنظیم سازمان‌های اداری برای طرح اشتغال ویژه؛

۲- تعیین حدود و مقررات استفاده از ارز مربوط به طرح اشتغال ویژه که توسط کمیته تخصیص ارز تعیین می‌شود؛

۳- تعیین حداکثر مدت موقت برای کارهایی که طبیعت آن جنبه غیر مستمر دارد و ...؛

۴- تعیین هزینه‌های قابل قبول مالیاتی و حساب‌های مربوط به کمک در محدوده طرح اشتغال ویژه ...؛

۵- تصویب و اصلاح آیین‌نامه‌های بودجه سال ۱۳۷۷ در مورد اعمال سیاست‌های حمایت از اشتغال جوانان و سایر اعتبارات مربوط به اشتغال، مندرج در قوانین بودجه؛

۶- تعیین شرایط خصوصی قرارداد، حسب مورد تشخیص صلاحیت، ارجاع به کار و ... در مورد اعتبارات طرح‌های عمرانی مربوط به اشتغال؛

۷- تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به سهم تسهیلات تکلیفی پیش‌بینی شده برای اشتغال؛

۸- تصویب پیشنهاد سرمایه‌گذاری خارجی

موضوع قانون حمایت و جلب سرمایه‌های خارجی در محدوده سهم مصوب طرح اشتغال ویژه.

قابل ذکر است ملاک تصمیم‌گیری ستاد ویژه اشتغال، موافقت اکثریت وزرای عضو طبق قانون شورای عالی اشتغال است و مصوبات ستاد در صورت تأیید رئیس جمهور، صادر خواهد شد.

تا قبل از تشکیل ستاد ویژت اشتغال در سال ۱۳۷۷، شورایی تحت عنوان شورای عالی اشتغال مسئولیت سیاست‌گذاری و اتخاذ تصمیم در خصوص مسائل مرتبط به اشتغال کشور را عهده‌دار بوده است که پس از آن به منظور انجام کار کارشناسی و مطالعاتی در خصوص مباحث قابل طرح در شورای مذکور و امکان تصمیم‌گیری منطقی در موارد مذکور، ستاد ویژه اشتغال تشکیل و عهده‌دار وظایف فوق شد.

سازمان‌ها و دستگاه‌های عضو در ستاد ویژه اشتغال کشور عبارت‌اند از وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت جهاد سازندگی، وزارت کشاورزی، نهاد ریاست جمهوری، وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت بازرگانی، وزارت کشور، وزارت آموزش و پرورش، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری، نمایندگان کارفرمایان و خانه کارگر، نماینده بخش خصوصی (کانون عالی انجمن‌های صنفی

پیش‌بینی شده، هفته‌ای یکبار در محل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تشکیل گردیده است.

دبیرخانه ستاد ویژه اشتغال یا به عبارتی شورای عالی اشتغال، مسئولیت اصلی پی‌گیری کلیه موضوعات و مباحث طرح شده و قابل طرح از سوی دستگاه‌های اجرایی عمومی و دولتی در کمیسیون تخصصی - کارشناسی شورای عالی اشتغال را به عهده دارد.

از آنجا که به نظر می‌رسد از بعد مسائل قانونی و اداری، در حال حاضر شورای عالی اشتغال (ستاد ویژه اشتغال کشور) از طریق دبیرخانه این شورا مسئول برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در امر اشتغال کشور است، مروری بر شرح وظایف و فعالیت‌های این دستگاه و نحوه ارتباط آن با سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مقوله اشتغال خالی از فایده نخواهد بود.

#### ۱۰- فرایند تشکیل دبیرخانه شورای عالی اشتغال کشور<sup>۱</sup>

متعاقب تصویب قانون تشکیل شورای عالی اشتغال کشور توسط مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۷/۶/۱، وظایف دبیرخانه‌ای شورای عالی بر اساس مفاد ماده (۵) این قانون بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور محول شد.

۱. مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دبیرخانه شورای عالی اشتغال، ۷۹-۱۳۷۸.

کارفرمایی). دبیرخانه ستاد ویژه اشتغال مستقر در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است و مسئولیت نظارت و پی‌گیری تشکیل جلسات و موضوعات مطرح شده در ستاد ویژه اشتغال را به عهده دارد.

قابل ذکر است همچنان که در مفاد ماده (۲) تصویب‌نامه هیأت وزیران مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۲۱ پیش‌بینی شده است، این ستاد می‌تواند برای ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی جهت تسریع در حل معضل اشتغال و به منظور انجام کارهای تخصصی در خصوص موضوع، مبادرت به تشکیل کمیسیون تخصصی - کارشناسی ستاد ویژه اشتغال مرکب از نماینده‌های سازمان‌های مختلف اجرایی کند. مسئولیت اصلی این کمیسیون بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص برنامه ملی اشتغال از طریق همکاری کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌های عضو ستاد ویژه اشتغال می‌باشد. بر این اساس کمیسیون‌های تخصصی - کارشناسی طبق پیش‌بینی انجام شده از طریق ستاد ویژه اشتغال تشکیل شد و در سال ۱۳۷۸ آغاز به کار کرد. بدین ترتیب شورای عالی اشتغال و ستاد ویژه اشتغال به عنوان ارکان اصلی در تصمیم‌گیری سیاست‌های مرتبط با اشتغال کشور، هم‌اکنون در حال انجام وظیفه هستند. در این راستا کمیسیون تخصصی - کارشناسی ستاد ویژه اشتغال با هدف جمع‌بندی نقطه‌نظرات کارشناسی دستگاه‌ها و بررسی‌های دقیق و همه‌جانبه در خصوص موضوع، با زمان‌بندی



شورای عالی اشتغال ارسال می‌شود. نکته قابل توجه آن است که آیا تفاوت ماهوی و ساختاری میان وظایف ستاد ویژه اشتغال و وظایف شورای عالی اشتغال وجود دارد که دبیرخانه شورای عالی اشتغال در واقع وظایف ترکیبی محوله از سوی این دو ارگان را بر عهده گرفته است؟ در عین حال وظایف محوله بر دبیرخانه فوق را بر اساس اطلاعات ارائه شده از سوی این سازمان می‌توان به شرح ذیل مطرح نمود:

۱- امور مربوط به هماهنگی و تشکیل جلسات کمیسیون، ستاد ویژه اشتغال و شورای عالی اشتغال؛

۲- برنامه‌ریزی با هدف تحقق اهداف ستاد ویژه اشتغال و شورای عالی اشتغال؛

\* هماهنگی تدوین برنامه ملی اشتغال توسط هر یک از دستگاه‌های اجرایی و پیگیری امور اجرایی آن؛

\* بررسی تجارب سایر کشورها در زمینه طرح‌های بلند مدت و کوتاه مدت اشتغال‌زایی؛

\* بررسی موانع ایجاد اشتغال و ارائه راه کارهای اجرایی؛

\* تهیه الگوی تفصیلی بازار کار و بررسی ارتباطات این بازار با سایر بازارها (سرمایه، کالا و...)

\* بررسی قوانین و مقررات مرتبط با بازار کار؛

\* بررسی مسائل اشتغال اقشار خاص جامعه (روستاییان، زنان، فارغ‌التحصیلان و...).

۳- بودجه، نظارت و ارزیابی عملکرد.

پس از تشکیل شورای عالی اشتغال، به منظور توجه هر چه بیشتر به امر اشتغال، هیأت وزیران طبق مصوبه شماره ۲۹۵۱۳ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۲۱ تشکیل ستاد ویژه اشتغال را تصویب و آن را جهت اجرا به کلیه دستگاه‌های اجرایی مربوطه ابلاغ کرد. در این مصوبه نیز مسئولیت انجام وظیفه دبیرخانه‌ای ستاد ویژه اشتغال بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار گرفت.

بدین ترتیب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان مسئول دبیرخانه شورای عالی اشتغال و پس از آن ستاد ویژه اشتغال کشور انتخاب و مسئولیت هماهنگی میان موضوعات قابل طرح در این دو نهاد را به عهده گرفت و بر این اساس دبیرخانه مذکور تحت عنوان دبیرخانه شورای عالی اشتغال به عنوان یک واحد سازمانی در حوزه معاونت امور تولیدی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل شد. آن چه در ارتباط با موضوع مورد بحث این مقاله اهمیت فراوان دارد، نوع وظایف و مسئولیت‌های این دبیرخانه است.

## ۱۱- وظایف و مسئولیت‌های دبیرخانه شورای عالی کشور

برآیند نقطه نظرات و رؤس سیاست‌های قابل طرح از سوی کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با امر اشتغال بر اساس قانون در دبیرخانه شورای عالی اشتغال جمع‌آوری و سپس جهت تصمیم‌گیری نهایی به مرجع



## ۱۲- فرجام

سپس بر اساس این مفروضات، پس از تخمین نرخ رشد اقتصادی کشور و تعداد نیروی انسانی متخصص در سطح کلان، به برآورد نیروی انسانی مورد نیاز بر اساس سطوح و رشته‌های مختلف تحصیلی جهت تحقق نرخ رشد اقتصادی مورد نظر اقدام کرده است. براین اساس ملاحظه می‌شود که برنامه‌ریزی نیروی انسانی به‌عنوان یکی از محورهای مهم و حائز اهمیت طی مراحل رشد و توسعه اقتصادی در کشور محسوب شده سیاستگذاران را در دستیابی به اهداف مورد نظر در فرایند فوق یاری می‌دهد.

تجربه ایران در خصوص تحولات جمعیتی نشان می‌دهد علی‌رغم کند شدن آهنگ نرخ رشد جمعیت، به دلیل تأثیر متغیرهای جمعیتی و نرخ رشد قابل توجه جمعیت فعال در کشور (به لحاظ ساختار سنی جمعیت) و عدم تغییر در ساختار شغلی مورد نیاز در بازار کار کشور، مشکل بیکاری در سطح کلان اقتصاد کشور نمود قابل توجهی داشته است. در این ارتباط افزایش سطح آموزش‌های رسمی و غیررسمی در میان جمعیت عرضه‌کننده نیروی کار موجب تشدید مشکلات در زمینه عرضه و تقاضای نیروی کار شده است. چنان‌که آمار و اطلاعات نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ به طور متوسط سالانه ۳۰۰ هزار فرصت شغلی در کشور ایجاد شده است که در مقایسه با آمار دانشجویان و فارغ‌التحصیلان رشته‌های مختلف آموزشی در سطح کلان، شکاف عمیقی را نشان می‌دهد. مطابق آمار و اطلاعات، کل

۱- اصولاً طی مراحل توسعه در کشورهای مختلف جهان، نیاز به برنامه‌ریزی‌های آموزشی را به‌خصوص از بُعد نیازهای بازار کار بیش از پیش نمایان ساخته است. بنابراین وجود رابطه‌ای مستحکم و غیرقابل اجتناب میان آموزش، اشتغال و رشد اقتصادی در جوامع و ساختارهای گوناگون اقتصادی، محققان، برنامه‌ریزان و سیاستگذاران را به فکر یافتن راه‌حلهایی جهت تشخیص و تعیین چگونگی ارتباط مذکور انداخته است. لذا آنان به برآورد کمی نیازهای بازار کار طی مراحل رشد اقتصادی در مقاطع مختلف برنامه‌ریزی (اعم از کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت) و نیازهای آموزشی و در نهایت تعامل و تطابق میان این دو اقدام نموده‌اند. بر این اساس، راه‌حل‌های گوناگونی در راستای تشخیص تراز نیروی انسانی متخصص جهت برآورده ساختن نیازهای بازار کار (از دیدگاه عرضه و تقاضای نیروی انسانی) مطرح و در تجارب گوناگون از آنها استفاده شده است. به عنوان مثال تجربه عینی ارتباط میان آموزش، اشتغال و رشد اقتصادی را می‌توان در کشور نیجریه ملاحظه کرد. این کشور به منظور برآورد نیازهای نیروی انسانی متخصص و ماهر در سطوح مختلف آموزشی، مفروضات ابتدایی به این شرح را مورد توجه قرار داده است: نیروی انسانی با سطوح آموزش‌های عالی باید با سرعتی معادل دو برابر نرخ رشد اقتصادی و نیروی انسانی با سطوح آموزش‌های میانی باید با سرعتی معادل سه برابر نرخ رشد اقتصادی افزایش یابد.

جدول ۵- روند رشد اقتصادی کشور در مقایسه با رشد شاخص آموزش طی سال‌های ۱۳۷۵-۷۸

شرح	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
نرخ رشد تولید ملی	۵/۸	۲/۹	۱/۹	۳/۴
نرخ رشد سرمایه‌گذاری	۷/۸	-۱/۳	-۶/۳	۸/۲
نرخ رشد اشتغال	۱/۹	۱/۶	۰/۶	۱/۲
نرخ رشد آموزش*	۱۱/۴	۱۳/۸	۷/۹	۱/۶

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارشات اقتصادی - سال‌های مختلف  
\* شاخص آموزش در واقع تعداد دانشجویان مشغول به تحصیل در مراکز آموزش عالی کشور منظور شده است.

دانشجویان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در سال ۱۳۷۵ بالغ بر یک میلیون نفر بوده‌اند. این در حالی است که در سال ۱۳۷۵ تعداد فارغ‌التحصیلان دوره‌های عالی (فوق دیپلم تا دکترا) در حدود ۱/۵ میلیون نفر بوده است. شایان ذکر است که در این سال جمع کل فرصت‌های شغلی ایجاد شده در سطح کل کشور و در تمامی بخش‌های اقتصادی ۳۱۸ هزار فرصت شغلی بوده است.

۲- آمار و اطلاعات مربوط به متغیرهای جمعیتی بر اساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن و به‌عنوان نمادی جهت تشریح وضعیت و موقعیت متغیرهای مذکور ارائه شده است. مسلماً روند روبه رشد سطوح مختلف آموزشی در میان جمعیت عرضه‌کننده نیروی کار از یک سو و عدم تحرک و پویایی لازم در بخش‌های مختلف اقتصادی کشور جهت جذب نیروی انسانی ماهر و متخصص از سوی دیگر خود موجب تشدید شکاف موجود میان عرضه و تقاضای نیروی انسانی در بازار کار کشور شده است.

در جدول شماره (۵) به منظور ارائه شاخص‌های اقتصادی که مبین روند تحرک و پویایی فعالیت در سطح کلان اقتصاد کشور است، روند رشد تولید ملی، سرمایه‌گذاری ملی و اشتغال با توجه به وجود سالانه حداقل یک میلیون دانشجوی شاغل به تحصیل در سطوح مختلف آموزشی و ۱/۵ میلیون نفر فارغ‌التحصیل رشته‌های مختلف در کشور به عنوان عرضه بالقوه نیروی انسانی، نشان داده شده است.

۳- هم‌چنان که ملاحظه می‌شود، نرخ رشد آموزش با آهنگی مداوم و پیوسته در حال افزایش است، در حالی که در برخی سال‌ها،

اشتغال کشور که همگام با اجرای برنامه سوم در حال انجام وظیفه است، توجه اساسی نشده است. به عبارت دیگر اکثر دستگاه‌ها و سازمان‌های عضو شورای عالی اشتغال، ستاد ویژه اشتغال و کمیسیون‌های تخصصی این نهاد عمدتاً از سوی بخش دولت و بخش عمومی به ارائه نقطه نظرات، دیدگاه‌ها و برنامه‌های آتی خود در مقوله اشتغال می‌پردازند و در این میان عدم هماهنگی میان نگرش کلی بر این فرایند و از سوی دیگر فرایند اجرای برنامه سوم توسعه (کوچک نمودن دولت) دیده می‌شود که قطعاً برای نتیجه‌بخش نمودن سیاست‌ها و تصمیمات متخذه از سوی شورای عالی اشتغال باید به این سیاست کلی توجه خاص و اکید شود.

۵- در تدوین نظام برنامه‌ریزی اشتغال ملی کشور که بایستی هماهنگ با رئوس کلی اهداف برنامه سوم تنظیم شود، لازم است به جایگاه بخش خصوصی، چگونگی برخورد با این بخش و نقش آن در ایجاد فرصت‌های شغلی و تنظیم روابط بازار کار از این طریق در کنار بخش دولتی و عمومی توجه اساسی شود تا بتوان به تدوین برنامه ملی اشتغال مبتنی بر الزامات و واقعیت‌های موجود اقتصاد کشور پرداخت. در این راستا باید تجدید نظر در تعریف وظایف محوله به دبیرخانه شورای عالی اشتغال و اعضای ثابت و متغیر این ارگان با هدف حضور مؤثر بخش خصوصی در این فرایند به عمل آید. آنچه مسلم است، بدون توجه به نقش بخش خصوصی در کارآفرینی و شکاف میان شاخص‌های رشد اقتصادی و شاخص مذکور بسیار نگران‌کننده بوده است. آثار حاصل از شرایط فوق در ترکیب تحصیلی و تخصصی بیکاران کشور به صورت افزایش تعداد بیکاران با تحصیلات عالی نمود پیدا خواهد کرد به گونه‌ای که یکی از مشکلات اساسی کشور در شرایط حاضر، توجه و رسیدگی به وضعیت جمعیت فعال عرضه‌کننده نیروی کار و سیاست‌گذاری‌های مناسب جهت ایجاد فرصت‌های شغلی متناسب با نیازهای تخصصی عرضه‌کنندگان کار می‌باشد.

۴- از بدو تشکیل ستاد ویژه اشتغال در سال ۱۳۷۷ چندین جلسه‌هفتگی و ماهانه در خصوص موضوع مورد بحث یعنی ساماندهی اشتغال کشور تشکیل و به موضوعات گوناگونی پرداخته شده است. لیکن آنچه حائز اهمیت و قابل توجه است این‌که طی مراحل گوناگون تشکیل جلسات مذکور ظاهراً گام جدی و اساسی در راستای تدوین نظام برنامه‌ریزی شده اشتغال و هدفمند عمل نمودن برنامه‌های اشتغال‌زابه‌منظور مقابله و پاسخگویی به شرایط خاص بازار کار کشور از بُعد عرضه بالقوه نیروی انسانی به خصوص با تأکید بر تخصص و سطح آموزش آنها برداشته نشده است. از بُعد دیگر با توجه به جهت‌گیری‌های کلان برنامه سوم توسعه مبتنی بر محدودیت دولت و کوچک نمودن آن، به جایگاه بخش خصوصی و فعال نمودن آن از دیدگاه اثرگذاری واقعی و مورد نیاز اقتصاد کشور، در مجموعه فعالیت‌ها و وظایف محوله به دبیرخانه شورای عالی



حل معضل اشتغال کشور تنها توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی وابسته به آن امکان‌پذیر نخواهد بود. در کنار این مسئله تجدیدنظر در قوانین و مقررات ناظر بر شرایط بازار کار کشور از جمله قانون کار در جهت ایجاد انگیزه بیشتر از سوی بخش خصوصی در جریان فعالیت‌های گوناگون اقتصادی امری اجتناب‌ناپذیر و قابل توجه است که در طی مراحل بعدی سیاست‌گذاری و یا همگام با آن بایستی از سوی دبیرخانه شورای عالی اشتغال کشور به آن پرداخته شود.

## منابع

### الف - فارسی

- ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش‌های اقتصادی، سال‌های مختلف.
- ۲- زمینه، شماره‌های ۲۹ و ۳۰، (آذر و دی ماه ۱۳۷۲).
- ۳- سازمان برنامه و بودجه، مدیریت آموزش عالی و تحقیقات، بررسی تطبیقی تحول آموزش عالی در چند کشور انتخاب شده و ایران. ۱۳۶۴
- ۴- سازمان برنامه و بودجه، پیش‌بینی تقاضای آموزش عالی در ایران. ۸۱-۱۳۶۲
- ۵- سازمان برنامه و بودجه، پیش‌بینی دراز مدت اشتغال بر حسب بخش‌های عمده فعالیت اقتصادی و درجه تحصیلات. ۱۳۶۸
- ۶- سازمان برنامه و بودجه، گزیده مسائل اقتصادی، اجتماعی، شماره‌های ۴ و ۵، (تیرماه ۱۳۷۴).
- ۷- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی

نفوس و مسکن، (۱۳۷۵).

۸- مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، اشتغال و برنامه‌ریزی نیروی انسانی، مجموعه متون آموزشی، شماره ۳، ۱۳۷۷.

۹- میرسپاسی، ناصر، «تأثیر ماهیت شغل در ایجاد انگیزه کار و رشد افراد»، اقتصاد و مدیریت، مرکز انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی، شماره ۸، (پاییز ۱۳۷۲).

۱۰- وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، گزارش تحلیل اشتغال (مرداد ۱۳۷۴). (گزارش داخلی)

۱۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، طرح تحقیقاتی «بازرسی نیروی انسانی و ساختار بازار کار کشور» (چاپ نشده - داخلی).

۱۲- وزارت فرهنگ و آموزش عالی، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، تراز نیروی انسانی متخصص مورد نیاز در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، (پاییز ۱۳۷۳).

### ب - لاتین

- 1- "Labour Market and Adjustment in Open Asian Economies, The Republic of Korea and Malaysia", **The World Bank Economic Review**, Volumel 7, No.3, Sept. 1993.
- 2- "Labour Supply and Targeting in Poverty Alleviation Programs", **The World Bank Economic Review**, No 2, May.1991.
- 3- "Labour Market and Development", **Annual Conference on Development Economics**, 1992.
- 4- **World Development Report**, 1995.