فصلنامه تحقیقات جدید در علوم انسانی
Human Sciences Research Journal
دوره چهارم، شماره ۳۱، زمستان ۱۳۹۹، صص ۱۹۴-۱۸۱
New Period 4, No 31, 2021, P 181-194
شماره شاپا (۲۴۷۶-۷۰۱۸) ISSN (2476-7018)

آسیب شناسی سیاست‌های اشتغال‌زایی در حوزه صنعت در دوران ریاست جمهوری احمدی نژاد

محمد ولدی
دکتری علوم سیاسی گرایش سیاستگذاری عمومی
استاد دانشگاه دکتر خسروی دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز

چکیده
کاهش نرخ بیکاری نیروی انسانی در کشورهای مختلف و از جمله در کشورهای ما از هدف عمده سیاست‌های کلان اقتصادی دولت می‌باشد. در این راستا بررسی توان اشتغال‌زایی بخش های مختلف اقتصادی و نیز برنامه ریزیهای لازم همراه با اقدامات عملی در این زمینه می‌تواند موجبات کاهش شدت بحران های آتی ناشی از پدیده بیکاری را فراهم آورد. از جمله موضوعات مهم در حوزه اشتغال تمهیدات سیاستی، قانونی و برنامه‌ای اندیشیده شده برای آن، جهت تحقق وضعیت مطلوب نظام سیاست‌گذاری است. بی‌شک محتوا و چگونگی پرداختن نظام سیاست‌گذاری به این موضوع، یکی از عوامل تأثیرگذار در تعیین وضعیت و جایگاهی مطلوب برای آن به شمار می‌رود. روش تحقیق در این مقاله به صورت توصیفی و تحلیلی می‌باشد. در این مقاله سعی شده است به این پرسش آسیب شناسی سیاست‌های اشتغال‌زایی در حوزه صنعت در دوران ریاست‌جمهوری احمدی نژاد به چه نحو بوده؟ پاسخ مناسب داده شود. بنظر می‌رسد؛ آسیب‌شناسی برنامه‌های اشتغال کشور اعم از طرح حمایت از کارفرمایان، بیکاران،... نشان می‌دهد که استراتژی‌های اشتغال زایی یا معطوف به سطح کلان، یا در برنامه ششم بعد از انقلاب اشتغال به عنوان یکی از اولویت‌های مهم کشور تعیین و منابعی برای آن پیش‌بینی شده است. هدف از این مقاله آسیب‌شناسی سیاست‌های اشتغال‌زایی در حوزه صنعت در دوران ریاست جمهوری آقای احمدی‌نژاد است.

واژه‌های کلیدی: بیکاری، سیاست، سیاستگذاری اشتغال، بازار کار

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

مقدمه

رفع موانع و مشکلات نظام و دست‌یابی به جایگاهی مطلوب، یکی از اهداف هر نظام سیاسی می‌باشد. لذا سنجش کارآمدی از مباحث مهم سنجش هر نظام سیاسی محسوب می‌گردد. کارآمدی مقوله‌ای است که با احتساب میزان تحقق اهداف و کاهش فاصله میان شرایط موجود و شرایط آرمانی جامعه، مورد سنجش قرار می‌گیرد. نظام جمهوری اسلامی‌ایران که با عنایت به آموزه‌های اسلامیو توجه به نقش و جایگاه مردم و همچنین بسط عدالت، رفع محرومیت و ظلم در جامعه تأسیس گردیده است؛ توجه ویژه‌ای به مسائل بیکاری و اشتغال داشته است. در قرن اخیر، در اغلب کشورها برنامه‌های توسعه، با اهداف متناسب و خاص تدوین و اجرا می‌گردد. در کشور ایران نیز، این نوع برنامه‌ریزی دارای چند دهه سابقه است. رشد اقتصادی مطلوب، ارتقای استانداردهای زندگی، افزایش درآمد واقعی سرانه، توسعه برخورداری‌های زیستی، رفاهی و اجتماعی، همه از مقولاتی هستند که به عنوان اهداف و محصولات برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها مطرح می‌شوند. بررسی عوامل انسانی و غیرانسانی مرتبط با فرایند رشد و توسعه از جمله موضوعاتی است که دانشمندان مختلف علوم انسانی و اجتماعی به آن پرداخته‌اند.

الزام سیاستگذاری

اندیشمندان و محققان بسیاری بر این باورند که الزام سیاست‌گذاری، حاکی از رابطه موجود یا بایسته میان شهروندان و نظام سیاسی است. فهم این رابطه، برای هر یک از دو معادله، ضرورتی انکار نشدنی است. حکومت‌ها و نظام‌های سیاسی جهت تبیین چگونگی مناسبات خود با مردم، نیازمند توجیه اخلاقی اساس حکومت هستند و بر این نکته اذعان دارند که اگرچه می‌توان جامعه سیاسی را باقدرت اداره کرد، اما تا این قدرت به اقتدار تبدیل نشود و شهروندان به طور ارادی اطاعت نکنند، همواره در معرض زوال خواهد بود؛ بنابراین مردم و سایر نهادهای دولتی لازم است دریابند که چه وظایفی در مقابل حکومت دارند و مطالبات مشروع جامعه سیاسی از آنان چیست و اساساً چرا باید خود را در قبال حکومت مسئول بدانند و از آن اطاعت نمایند. بر این اساس بین حق حاکمیت یا مشروعیت و الزام به اطاعت رابطه‌ای منطقی وجود دارد. شاید در معنایی عام بتوان الزام سیاست‌گذاری را به مثابه مجموعه بایدها، قوانین، ضرورت‌ها و ممنوعیت‌هایی تعریف کرد که دولت بر اساس مشروعیت و حاکمیت خود، از طریق فرامین اعمال نموده و تمامی نهادهای دولتی و شهروندان متعهد به اطاعت و اجرای آن می‌باشند. این بایدها، ممنوعیت‌ها و ضرورت‌ها در قالب بایستی فعل یا ترک امور و به شکل قانون یا فرمان حکومتی عرضه می‌شوند. (امیدی، ۱۳۹۰: ۱۱)

یکی از دلایل مشهور و مهم وجه اطاعت از الزامات سیاست‌گذاری توسط تمامی نهادهای متولی و مجری و همچنین شهروندان، وقوع هرج ومرج در جامعه سیاسی و عدم اتخاذ سیاست‌های کارآمد در

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

فرض تخلف از قوانین است. این امر بسیاری از مدافعان ثبات اجتماعی را به مقابله با هرگونه تخلف از قوانین جامعه سیاسی فراخوانده است. بر اساس این دیدگاه، قوانین و الزامات جامعه از اقتداری مطلق برخوردار بوده و اطاعت از الزامات سیاست‌گذاری تنها راه مبارزه با بی‌نظمی در جامعه است. در نظر سقراط آنچه الزامات شهر و کشور فرمان می‌دهد، باید انجام داد. در غیر این صورت، طبق عدالت عمومی باید رضایت آن را به دست آورد؛ یعنی باید مجوز گرفت و مقاومت غیرقانونی درست است. در مقابل، دیدگاه کسانی قرار دارد که مخالف اعمال هرگونه الزام سیاستی از سوی دولت می‌باشند و آن را از اساس غیرقابل توجیه می‌دانند. از نظر آنها افزایش کارایی سیاست‌های اتخاذ شده از سوی دولت از طریق تعاون و همکاری اجتماعی حکومت با سایر نهادهای متولی و مجری قابل حصول است. آنها همچنین معتقدند هیچ نیازی به وجود یک قدرت قاهره در رأس جامعه نیست و وجود الزامات سیاست‌گذاری محل شکوفایی استعدادها و آزادی اعضای جامعه سیاسی است. طیف‌های مختلف آنارشیسم، مروج چنین دیدگاهی هستند. دیگر دیدگاه‌ها نیز در حد واسط میان این دو نظریه قرار دارند. آنها در تلاش هستند تا افزون بر حفظ اقتدار و منزلت دولت، از آزادی‌ها و مطالبات غالباً مشروع انسانی نیز دفاع نمایند (همان، ۲۲-۲۴)

به طورکلی می‌توان گفت الزام سیاست‌گذاری به تعهد و وظیفه اخلاقی تمامی نهادهای قانونگذار، متولیان و مجریان به اطاعت از قوانینی که توسط دولت در زمینهٔ سیاست‌گذاری وضع می‌گردد اشاره دارد. لازم به ذکر است که مفهوم الزام سیاست‌گذاری، با مفاهیمی همچون مشروعیت(حق حاکمیت)، عضویت، اقتدار، تکلیف، تعهد و اطاعت پیوند دارد.

مفهوم سیاستگذاری

"سیاست‌ها مجموعه‌ای از معیارها، تدابیر قانونی، اصول و ضوابط هستند که تسهیلات لازم را در جهت تحقق هدف‌ها فراهم می‌آورند" (دباغ، ۱۳۸۴: ۱۴۸). اگر سیاست‌ها به منظور تحقق اهداف بازار کار طراحی شوند، اصطلاحا آن را سیاست‌های بازار کار می‌نامند. اما اگر گروه دیگری از سیاست‌ها وجود دارند که برای تحقق اهداف بازار کار تنظیم نشده‌اند اما بر آن موثرند، این سیاست‌ها که معمولا از نوع سیاست‌های اقتصادی هستند، سیاست‌های موثر بر بازار کار خوانده می‌شوند. تنها در صورت طراحی سیاست‌های متناسب می‌توان انتظار داشت که تغییرات مورد نظر به وقوع بپیوندند و اهداف، تحقق یابند (وحیدی، ۱۳۸۱: ۴۵). در واقع می‌توان گفت در هر جامعه‌ای انواع سیاست‌ها برای دستیابی به اهداف آن جامعه اجرا می‌شود. از جمله این سیاست‌ها، سیاست‌های ایجاد اشتغال خوانده می‌شوند. سیاست‌های ایجاد اشتغال نیز خود شامل سیاست‌های بازارکار و سیاست‌های موثر بر بازار کار می‌شوند. با این حال تمایز بین

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

این اصطلاحات، همیشه به درستی صورت نمی‌گیرد و گاهی اوقات به جای هم به کار برده می‌شوند. (همان: ۷۶)

اشتغال و بیکاری

اشتغال یا تقاضا در بازار کار، از بخـش عرضه بازار کالاو خدمات (یعنی همان سطح تولیدات جامعه) مشتق می‌شود. اشتغال در یک جمله به معنی «عوامل تولید یا ظرفیت‌های موجود» است (حسن، ۱۳۹۳: ۵۶) تعریف دیگری که دانشمندان مدیریت از دیدگاه مدیریتی برای اشتغال ارائه داده‌اند، عبارت است از «به کارگیری منطقی نیروهای متخصص و کارآمد در مشاغل مختلف و تطبیق آنها با پست‌های تخصصی به نحوی که نیل به اهداف سازمانی را برای ما امکانپذیر سازد». مرکز آمار ایران در نظام آمارگیری خود عرضه نیروی کار یا جمعیت فعال را این‌گونه تعریف می‌کند که جمعیت فعـال اقتصادی تمام افراد بزرگتر از ۱۰ سال را در برمی‌گیرد که در تولید کالا و خدمات مشارکت داشته (شاغل) یا با وجود قابلیت مشارکت، مشارکت نداشته‌اند (بیکار). در واقع جمعیت فعال بیانگر تعداد افرادی است که توانایی و تمایل عرضه نیروی کار خود را به بازار دارند و به دو دسته شاغل و بیکار تقسیم می‌شوند. افراد شاغل طبق تعریف بخشی از جمعیت فعالند که در هفته حداقل یک ساعت کار کرده‌اند. در مورد بیکاری نیز تعاریف متعددی ارائه شده است. در یک تعریف بیکاری در شرایطی محقق می‌شود که جمعیت فعال فعالیت اقتصادی نداشته باشد. به تعبیر دیگر، زمانی که عرضه نیروی انسانی بیشتر از تقاضای آن باشد، پدیده بیکاری رخ می‌دهد. در تعریفی دیگر، بیکاری وقفه غیر ارادی و طولانی مدت کار است، به طوری که امکان به دست آوردن شغل جدید میسر نباشد. تعریف مرکز آمار ایران در نظام آمارگیری خود از بیکار بدین صورت است: بیکار به تمام افراد ۱۰ ساله و بیشتر اطلاق می‌شود که فاقد کار باشند (اشتغال مزد بگیری یا خود اشتغالی نباشند)، آماده برای کار باشند (برای اشتغال مزد بگیری یا خود اشتغالی آماده باشند) و جویای کار باشند (اقدامات شخصی به منظور جستجوی اشتغال مزد بگیری یا خود اشـتغالی را به عمل آورده باشند)؛ همچنین افرادی که به دلیل آغاز به کار در آینده یا انتظار بازگشت به شغل قبلی جویای کار نبوده ولی فاقد کار و آماده برای کار هستند نیز بیکار محسوب می‌شوند. بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، بررسی نرخ مشارکت اقتصادی (نرخ فعالیت) نشان می‌دهد. (همان: ۵۴)

سیاست‌های ایجاد اشتغال

سیاست‌گذاران اهداف خود را در جامعه در قالب سیاست‌هایی اعمال می‌کنند. هدف از سیاست‌های اجرایی هر کشور، عموماً توسعه آن کشور بوده است. از این رو از آنجایی که انسان هم هدف توسعه و هم ابزار توسعه است، بازار کار و سیاست‌های ایجاد اشتغال باید در کانون توجهات سیاست‌گذاران و

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

برنامه‌ریزان قرار گیرد؛ چرا که بیکاری همواره آثار و تبعات اقتصادی و اجتماعی ناگواری بر روی انسان داشته است.

انواع سیاست‌های ایجاد اشتغال

به طور کلی در ادبیات بازار کار سیاست‌های مختلفی برای ایجاد اشتغال به کار گرفته شده که با توجه به گستردگی تنوع این سیاست‌ها، در مطالعات گوناگون، به گروه‌بندی آنها پرداخته می‌شود. چهار گروهی که معمولا برای این سیاست‌ها به کار برده می‌شود، شامل سیاست‌های کلان اقتصاد موثر بر رشد، سیاست‌های فعال بازار کار (شامل سیاست‌های فعال مستقیم و فعال غیرمستقیم)، سیاست‌های تنظیمی و سیاست‌های منفعل بوده است.

الف) سیاست‌های کلان اقتصادی موثر بر رشد اشتغال

این سیاست‌ها معمولاً افزایش تقاضای کل را در سطح کلان اقتصاد مورد هدف قرار می‌دهند. بابه کارگیری این نوع سیاست‌ها، که سیاست‌های پولی و مالی دولت ها را در بر می گیرد، 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 درون زا را فراهم می‌آورد نیز مورد توجه است، زیرا از این طریق نیز کل تقاضا برای اشتغال تحریک می گردد (وحیدی، ۱۳۸۱: ۶۷)
همواره اثر این سیاست‌ها بر بازار کار در بلندمدت مشهود خواهد بود. لذا در اتخاذ سیاست‌های کلان باثبات و مستمر، توجه به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید برای نیروی کار می‌تواند از جمله اهداف دولت‌ها در بازار کار باشد (ازوجی، ۱۳۸۶: ۸۷).

ب) سیاست‌های فعال بازار کار

مهمترین سیاست‌های دولت در کوتاه‌مدت و میان‌مدت در بازار کار، برنامه‌های فعال بازار کار، است که هدف دولت از آن، افزایش فعالانه احتمال اشتغال افراد جویای کار و از این رو کاهش بیماری انبوه است. بر این اساس، هدف اصلی ALMPها آن است که احتمال یافتن فرصت شغلی را برای افراد شرکت‌کننده در این برنامه‌ها افزایش دهد. البته بهره‌وری و درآمد افراد نیز می‌تواند مورد هدف قرار گیرد. به عنوان مثال، معمولا در برنامه‌های ایالات‌متحده آمریکا، اغلب روی درآمد، به عنوان هدف اصلی، تمرکز شده؛ چرا که این برنامه‌ها در این کشور برای افراد فقیر به کار رفته و هدف آن کاهش فقر بوده است. این در حالی است که در اروپا بیشترین توجه به اشتغال داده شده است، همچنین در کنار اشتغال، کیفیت کار و

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

مدت کار نیز می‌تواند در نظر گرفته شود. سایر اهداف احتمالی ALMPها شامل تطابق بهتر عرضه و تقاضا در بازار کار، در ارزیابی این برنامه‌ها بیشتر افزایش احتمال ایجاد اشتغال، به عنوان هدف کلیدی، در نظر گرفته می‌شود. همواره ALMPها مکمل سیاست‌های منفعل بازارکار، مانند مزایای دوران بیکاری بوده‌اند.

برنامه های فعال بازار کار به طور معمول در چهار دسته، به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند.

۱) کمک در یافتن شغل(شامل مشاوره، نظارت، آموزش جستجوی شغل، راه‌اندازی انجمن‌های کار)

۲) آموزش برای کار در بازار کار(شامل آموزش حرفه‌ای در کلاس درس، آموزش مهارت‌های پایه ریاضی و زبان، آموزش در محل کار)

۳) مشوق‌های اشتغال در بخش خصوصی (شامل دادن یارانه به دستمزدها و کمک به خود اشتغالی از طریق ارائه وام و مشاوره)

۴) استخدام بخش دولتی

در مطالعات دیگری نظیر مطالعه‌آور و همکاران، طبقه‌بندی دیگری از این برنامه‌ها وجود دارد از جمله آن که گاهی اوقات، یک طبقه مجزا برای برنامه‌های کارآفرینی، در نظر گرفته شده است.

سازمان بین‌المللی نیروی کار(LO_2)، نیز این سیاست‌ها را شامل سیاست‌های فعال مستقیم و غیرمستقیم دانسته است. سیاست‌های فعال غیرمستقیم بازار کار شامل آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر آموزش‌ها، بازآموزی بیکاران، انطباق برنامه‌های نظام آموزشی کشور با نیازهای بازار کار و ایجاد انعطاف‌پذیری در آنها، ارئه مشاوره به نیروی‌کار، اطلاع‌رسانی به نیروی کار و کارآفرمایان، مشارکت و همراهی در جستجوی کار برای بیکاران و مشوق‌های اشتغال است. سیاست‌های فعال مستقیم بازار کار شامل استخدام بخش دولتی و یا ایجاد مشاغل کوچک است که کشورها بیشتر در بخش‌های عمومی مثل ساختمان سازی، تمیزی محیط زیست، بهداشت و غیره ایجاد می‌کنند. (دباغ، ۱۳۸۴: ۹۸)

ج) سیاست‌های تنظیم بازارکار

سیاست‌های تنظیم بازار کار $RLMP_4$ در جهت ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر بازار کار و موثر بر جریان ورود و خروج نیروی کار از طریق تنظیم قوانین و مقررات عمل می‌کنند. این سیاست‌ها که نوعی سیاست‌های ساختاری نیز می‌تواند تلقی شود، به موضوعاتی همچون چگونگی حفظ اشتغال، تامین امنیت شغلی شاغلان، تغییر زمان کار از طریق کار موقت و پاره‌وقت، نحوه تعیین دستمزد و حداقل دستمزد می‌پردازد و برای دوره میان‌مدت و بلندمدت قابل اجراست (ازوجی، ۱۳۸۶: ۸۷)

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

د) سیاست‌های حمایتی یا منفعل بازار کار

در حالی که سیاست‌های فعال کار معمولا به عنوان برنامه‌های دولتی تعریف می‌شود که هدف از آن در بازار کار، کمک به بیکاران برای پیداکردن کار است، سیاست‌های حمایتی یا منفعل بازار کار ($PLMP_1$) جایگزینی برای درآمد بیکاران فراهم می‌کند. در واقع، این سیاست‌ها که برای دوره کوتاه‌مدت و میان مدت قابل اجرا است، به طور مستقیم برای بهبود زندگی بیکاران و در قالب حمایت های مالی برای آنها انجام می‌گیرد. این سیاست‌ها موضوعاتی همچون حمایت‌های مالی از بیکاران، اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به دستمزد پایین؛ معافیت‌های مالیاتی، کاهش مالیات دستمزدها، مزایای بازنشستگی پیش از موعد، بیمه بیکاری، کمک به افراد با دستمزد پایین جهت تافزایش رفاه و تامین حداقل زندگی را شامل می‌شود. از آنجایی که این نوع سیاست‌ها نمی‌تواند نظام انگیزشی برای تقاضای نیروی کار 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(ازوجی، ۱۳۸۶: ۴۳). نظریه کلاسیک‌ها نشان می‌دهد که حمایت «سخاوتمندانه و زیاد» از درآمد بیکاران، را از جستجوی کار باز می‌دارد و ترس بیکار شدن را کاهش می‌دهد. شواهد تجربی در مورد کشورهای OECD بیانگر آن است که مزایای بلندمدت بیکاری، ممکن است بیکاری بلند مدت ایجاد نماید و به طور بالقوه بر نرخ بیکاری تاثیر بگذارد. بدین ترتیب از لحاظ زمانی، سیاست‌های کلان برای دوره زمانی بلندمدت، سیاست‌های تنظیمی برای میان‌مدت و بلندمدت و سیاست‌های فعال و سیاست‌های حمایتی برای دوره کوتاه‌مدت و میان‌مدت قابل اجرا است. ضمن این که اثر بخشی هر دسته از سیاست‌های ایجاد اشتغال در یک جامعه بستگی به متناسب بودنت و همسویی سیاست مورد نظر با نیاز جامعه، وضع فعلی، ظرفیت و اهداف آن دارد و بنابراین نمیتوان الزاما سیاست موفق یک کشور را برای کشور دیگر تجویز نمود. علاوه بر آن، بسته سیاسی نه تنها باید به صورت خاص، متناسب با هر کشور باشد، بلکه باید متناسب با نیازهای مختلف مناطقی که آن سیاست‌ها در آن اجرا می‌شود و متناسب با نیازهای افراد آسیب‌پذیر مانند جوانان و یا سایر گروه هایی که بیشتر مورد هدف آن سیاست است، نیز باشد (همان: ۵۴)

آسیب‌شناسی سیاست‌های اشتغال زایی

مساله اشتغال یکی از بحران های مهم کنونی اقتصاد ایران شده است. بازار کار در تعامل با سایر بازارهای چهارگانه اقتصادی است که هرگونه نارسایی در آن بازارها می‌تواند در عملکرد درست این بازار اخلال ایجاد نماید. البته هرگونه اجرای سیاست فعالی در بازار کار نیز به طور متقابل بر بازارهای دیگر اثر دارد. بنابراین نگاه دو سویه به این ارتباط قابل تامل و اهمیت بوده و ایجاد هماهنگی بین سیاست‌های اتخاذ شده

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

در بازارها را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. مساله اشتغال از دغدغه‌های اصلی و مسایل الویت‌دار مسئولین ارشد کشوری است.

عوامل موثر در عرضه و تقاضای نیروی کار متعدد هستند. بخش عرضه نیروی کار تابعی از تحولات جمعیتی، مهاجرت‌ها، سطح آموزش در جامعه، نرخ مشارکت نیروی کار، سطح دستمزد های حقیقی، ساختار جمعیت و اطلاع‌رسانی می‌باشد که همگی تأثیر مثبت بر عرضه نیروی کار دارند و در مقابل افزایش سن قانونی کار، پوشش تحصیلی و نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی، اثر منفی بر عرضه نیروی کار خواهند داشت. بخش تقاضای نیروی کار متأثر از میزان فعالیت و ردش بخش‌های مختلف اقتصادی مانند کشاورزی، صنعتی و خدمات و همچنین امنیت سرمایه و پس‌انداز وجوه قابل سرمایه‌گذاری، میزان فعالیت کار آفرینان و میزان هزینه‌های دولت و رشد اقتصادی، نوع تکنولوژی از نظر سرمایه‌بری و کاربری، بهره‌وری نیروی کار، ساخت و نوع بازار می‌باشد.

مسائل اساسی بازار کار و اشتغال ایران عبارتند از:

بالا بودن نرخ بیکاری، عدم تعادل‌های بازار کار در ابعاد مختلف جنسیتی، سنی، تحصیلی، شهری - روستایی و استانی، بالا بودن فاصله بین نرخ‌های بیکاری زنان و مردان (به ویژه در مناطق شهری)، بالا بودن فاصله بین نرخهای بیکاری زنان شهری و روستایی، بالا بودن فاصله بین نرخ‌های بیکاری زنان دارای تحصیلات دیپلم و بالاتر و زنان دارای تحصیلات کمتر، بالا بودن فاصله بین نرخ‌های بیکاری جوانان و سایر گروه‌های سنی، بالا بودن فاصله بین نرخ‌های بیکاری استان‌های کشور، روند سریع افزایش نرخ بیکاری افراد دارای تحصیلات دیپلم و بالاتر، پایین بودن نرخ مشارکت نیروی کار زنان، گسترش پدیده چند شغلی و بیکاری پنهان و پرکاری، حضور سالمندان و نوجوانان در بازار کار ناشی از عدم استقرار نظام جامع تامین اجتماعی، مدیریت ناکارآمد بازار کار، فقدان راهبرد مشخص در بازار کار به طور عام و در فعالیت‌های اشتغال زایی نظیر گردشگری، تربیت بدنی، آموزش و هنر به طور خاص، فقدان برنامه مشخص برای کاهش آثار سوء جهانی شدن بر بازار کار، پایین بودن قابلیت‌های نیروی کار، عدم توسعه کمی‌و کیفی مراکز کاریابی و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای، فقدان یک سیستم حمایتی کارآمد و جامع در زمینه حمایت از بیکاران، عدم وجود ارتباط سیستماتیک بین نظام آموزشی و بازار کار، انعطاف‌ناپذیری بازار کار بالا بودن هزینه‌های تبعی استفاده از نیروی کار، بالا بودن هزینه‌های مبادله، فقدان یک سیستم جامع و کارآمد جمع‌آوری و انتشار اطلاعات بازار کار و از همه مهمتر ضعف فرهنگ کار در ایران است.

آسیب‌شناسی برنامه‌های اشتغال کشور اعم از طرح حمایت از کارفرمایان، بیکاران، بنگاه‌های زودبازده، تسهیلات تکلیفی با نرخ بهره پایین، مشاغل خانگی نشان میدهد که استراتژی‌های اشتغال زایی یا معطوف به

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

سطح کلان، یا در برنامه ششم بعد از انقلاب اشتغال به عنوان یکی از اولویت‌های مهم کشور تعیین و منابعی برای آن پیش‌بینی شده است.

در برنامه سوم توسعه مهمترین دغدغه دولت بیکاری و فوری‌ترین هدف دولت اشتغال زایی تعریف شده بود. در این برنامه مقرر شده بود که به شکل متوسط در هر سال ۷۶۵ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شود. برنامه سوم توسعه اهتمام ویژه‌ای به موضوع اشتغال از خود نشان داده بود ولی در عمل بسیاری از موارد مرتبط با این موضوع در بودجه‌های سنواتی که در واقع قدرت اجرایی و محل اجرای برنامه‌های توسعه هستند بسیار کمرنگ و بی‌رونق بود و این موضع باعث شد تا برنامه سوم نتواند به اهداف مورد نظر خود در زمینه ایجاد اشتغال دست یابد. طرح ضربتی اشتغال یکی از همین موارد است. مهمترین مواد مرتبط با موضوع اشتغال در برنامه سوم عبارت بودند از مواد: ۱، ۲، ۴، ۵، ۱۰، ۱۱، ۳۷، ۳۹، ۴۰، ۴۹ الی ۵۸، ۷۲، ۱۳۲، ۱۴۲، ۱۵۱، ۱۵۵، ۱۵۶، ۱۶۳، ۱۷۶.

برنامه چهارم در بسیاری از مواد خود به موضوع اشتغال و رفع بیکاری پرداخته است. این برنامه با تنفیذ مواد اصلی مبحث اشتغال‌زایی در برنامه سوم در ماده (۱۰۳) سعی در ارتقای جایگاه اشتغال در مباحث برنامه و بودجه داشته است. آنچه مهم است ملاحظه مواد برنامه در قوانین بودجه سنواتی است چرا که بودجه‌های سنواتی مهمترین سند مالی دولت هستند که در هر سال اجرا می‌شوند. مهمترین مواد مرتبط با اشتغال برنامه چهارم توسعه عبارتند از: بند «د»ماده (۱)، مواد ۱۱، ۵، ۱۵، ۱۸، ۲۱، ۴۱، ۴۹، ۵۵، ۸۳، ۱۰۱، ۱۰۳، ۴۸، ۱۳۵، و مواد ۷۱ و ۴۹ قانون برنامه سوم، که در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به آنها اشاره نشده است.

در خلال سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ مجموعاً ۷ میلیون شغل (سالیانه ۸۷۵٬۰۰۰ شغل) ایجاد شده‌است، این در حالی است که بر اساس آمار ارائه‌شده از جانب مسعود نیلی، از مشاوران اقتصادی دولت یازدهم ایران، به‌طور میانگین سالانه تنها ۱۴٬۰۰۰ شغل جدید در کشور ایجاد شده‌است. این آمار یکبار نیز توسط حسن روحانی در صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرائت شد که موجب انتقاد برخی نمایندگان گردید. بر اساس اطلاعات ارائه‌شده از جانب مرکز آمار ایران که در واپسین روزهای حضور دولت دهم ایران منتشر شده بود، سالانه ۵۷٬۰۰۰ شغل جدید به ثبت رسیده‌است.

در دوره ریاست جمهوری آقای احمدی‌نژاد سیاست‌های کلی اشتغال را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط حضرت آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۹۰ تعیین شد. سیاست‌های کلی اشتغال که به رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و دبیر شورای نگهبان ابلاغ شده عبارتند از:

۱- ترویج و تقویت فرهنگ کار، تولید، کارآفرینی و استفاده از تولیدات داخلی به عنوان ارزش اسلامی و ملی با بهره‌گیری از نظام آموزشی و تبلیغی کشور.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

۲- آموزش نیروی انسانی متخصص، ماهر و کارآمد متناسب با نیازهای بازار کار (فعلی و آتی) و ارتقاء توان کارآفرینی با مسؤولیت نظام آموزشی کشور (آموزش‌وپرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش عالی) و توأم کردن آموزش و مهارت و جلب همکاری بنگاه‌های اقتصادی جهت استفاده از ظرفیت آنها.

۳- ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی.

۴- ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار.

۵- بهبود محیط کسب و کار و ارتقاء شاخص‌های آن (محیط سیاسی، فرهنگی و قضایی و محیط اقتصاد کلان، بازار کار، مالیات‌ها و زیرساخت‌ها) و حمایت از بخش‌های خصوصی و تعاونی و رقابت از راه اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های ذیربط در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۶- جذب فناوری، سرمایه و منابع مالی، مبادله نیروی کار و دسترسی به بازارهای خارجی کالا و خدمات از طریق تعامل مؤثر و سازنده با کشورها، سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای و جهانی.

۷- هماهنگ‌سازی و پایداری سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری و تنظیم بازارهای اقتصادی در جهت کاهش نرخ بیکاری توأم با ارتقاء بهره‌وری عوامل تولید و افزایش تولید.

۸- توجه بیشتر در پرداخت یارانه‌ها به حمایت از سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال مولد در بخش‌های خصوصی و تعاونی.

۹- گسترش و استفاده بهینه از ظرفیت‌های اقتصادی دارای مزیت مانند: گردشگری و حق گذر (ترانزیت).

۱۰- حمایت از تأسیس و توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور.

۱۱- برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران برای افزایش توانمندی‌های آنان در جهت دسترسی آن‌ها به اشتغال پایدار.

۱۲- توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری استان‌های بالاتر از متوسط کشور.

۱۳- رعایت تناسب بین افزایش دستمزدها و بهره‌وری نیروی کار. با وجود اینکه در هیچ کجای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی افزایش مناطق آزاد به چشم نمی‌خورد و لایحه گسترش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، مخالف «بندهای ۱۱ و۱۷ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی»، «ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه» و «ماده ۶۱ و ۶۲ ضرورت ملی آمایش سرزمین» است اما دولتی‌ها و مجلسی‌ها بر تصویب این لایحه اصرار و این لایحه را تصویب کردند. این لایحه هیچ مناسبتی با سیاست‌های ابلاغی در حوزه اشتغال ندارد و سبب تعطیلی بسیاری از کارخانه‌ها و تولیدی‌ها و. . . خواهد شد که بدنبال آن بسیاری از معضلات اجتماعی دیگر نیز پدید خواهد آمد.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

ارزیابی طرح‌های اشتغال زایی

در بررسی و ارزیابی طرح‌های اشتغال‌زایی می‌توان موارد زیر را متذکر گردید:

ـ عدم توجه به مزیت‌ها و ساماندهی بنگاه‌ها که عامل شکست آنها بعد از مدتی شده است

ـ کمبود اعتبارات و کسری بودجه بانک های کشور

عوامل مربوط به ضعف در سیستم بانکی از جمله عدم ارزیابی و اعتبارسنجی اولیه مجریان طرح‌های اقتصادی، ضعف در فرایند بررسی دقیق طرح‌ها توسط بانک‌های عامل، عدم نظارت دقیق بر نحوه هزینه کرد تسهیلات توسط بانک‌های عامل و طولانی شدن زمان اجرای طرح‌ها بر اثر تزریق قطره چکانی از سوی بانک‌های عامل عوامل خارج از سیستم بانکی از جمله: اختلاف نرخ بهره بازار با نرخ بهره رسمی (سود بانکی)، نرخ ارز و نوسانات آن، عدم ثبات سیاست‌های پولی و مالی، نگاه دستوری دولت به بخش اعتباری و پیشینه تفکر دریافت تسهیلات ارزان قیمت در اذهان مردم (تبصره ۳ ماده ۷۶)

پیشنهاداتی جهت بهبود وضعیت اقتصادی و دستیابی به اشتغال پایدار

لذا برای بهبود وضعیت اقتصادی و دستیابی به اشتغال پایدار، پیشنهاد می‌گردد که راهکارهای زیر مد نظر قرار گیرد:

ـ کاهش نرخ بهره بانکی و صد البته کاهش نرخ سود سپرده‌گذاری به حداقل درصد ممکن (تک رقمی).

ـ بهبود شرایط اقتصادی کشور و حمایت از تولید داخلی به مثابه نظام‌های کارآمد در کشورهای توسعه یافته و مترقی صنعتی و توجه ویژه به مسائل و قوانین بین‌المللی و تعاملات جهانی با هدف و کارویژه جذب سرمایه گذاران خارجی.

ـ اختصاص یارانه تولید به خصوص در بخش انرژی تا زمان دستیابی به بازار آزاد و رقابتی به هدف تقویت بنگاه‌های اقتصادی.

ـ تسهیل و روانسازی شرایط دریافت تسهیلات و جلوگیری از اتلاف و هدر رفت سرمایه.

ـ امکان تقسیط مجدد تسهیلات، بخشودگی جرائم تأخیر و استمهال تسهیلات.

ـ تهیه لیست سیاه از بدهکاران بانکی و اعلام به تمامی بانکهای عامل مبنی بر عدم پرداخت تسهیلات جدید.

ـ اعطای تسهیلات جهت نوسازی واحدهای دارای توجیه و قابلیت رقابت.

ـ بررسی دقیق و کارشناسانه طرح‌های توجیهی متقاضیان.

ـ بررسی دقیق سوابق تحصیلی مرتبط و انطباق شغل و تخصص.

ـ صدور مجوزات تولیدی بر اساس مطالعات اقتصادی و استعدادهای منطقه‌ای.

ـ تهیه بانک اطلاعاتی و ارائه خدمات اطلاع‌رسانی و مشاوره‌ای.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

با عنایت به موارد مطروحه، بنگاه‌های اقتصادی می‌بایست برای برون رفت از مسائل و مشکلات پیرامون تولید و حضور مستمر جهت نیل به اهداف اقتصادی خود به نکات زیر توجه ویژه‌ای داشته باشند:

ـ ایجاد یک سیستم تحقیق و توسعه

ـ تقویت توانایی‌های مدیریتی در زمینه دانش بازاریابی

ـ ارتقا مهارت نیروی کار

ـ ایجاد سیستم پاداش و انگیزه نیروی انسانی

ـ ارتقا سطح تکنولوژی با توجه به روند سریع نوآوری جهانی

ـ عوامل مؤثر برعرضه و تقاضای نیروی کار وانواع سیاست‌های بازارکار

در اقتصاد خرد عرضه نیروی کار به عنوان یک کالا به انتخاب فرد بین ساعات کارکردن یا استراحت بستگی دارد و فرد در انتخاب یکی از این دو مورد به ترجیحات فردی و هزینه‌های فرصت فراغت خود توجه می‌کند. از دیدگاه اقتصاد کلان عواملی چون تعداد جمعیت فعال، مهاجرت‌ها، میزان مشارکت نیروی کار، وضعیت اطلاع‌رسانی، جنسیت، مسائل فرهنگی، سطح آموزش و سطح سواد جامعه، دستمزدهای اسمی و حقیقی، سن قانونی کار، میزان درآمد کل نیروی کار، پوشش تحصیلی، قانون و سن بازنشستگی و رشد جمعیت در عرضه نیروی کار مؤثرند. سیاستها و برنامه‌های اشتغال‌زایی انواع مختلفی دارد که یکی از مهمترین آنها تقسیم‌بندی سازمان بین‌المللی نیروی کار است که شامل سیاستهای فعال مستقیم و غیرمستقیم و سیاست‌های منفعل بازارکار است. سیاست‌های فعال غیرمستقیم بازارکار شامل آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر آموزش‌ها، بازآموزی بیکاران، انطباق برنامه‌های نظام آموزشی کشور با نیازهای بازارکار و ایجاد انعطاف‌پذیری در آنها، ارائه مشاوره به نیروی کار، اطلاع‌رسانی به نیروی کار و کارفرمایان و مشارکت و همراهی در جستجوی کار برای بیکاران است. سیاست‌های فعال مستقیم بازارکار شامل ایجاد مشاغل کوچک است که کشورها عمدتاً در بخش‌های عمومی مثل ساختمان‌سازی، تمیزی محیط‌زیست، بهداشت و غیره کار ایجاد می‌کنند. کمک به بیکاران برای وارد شدن در فعالیت‌های بازرگانی کوچک و واسطه‌گری‌ها، اعطای کمک‌های مالی به منظور خوداشتغالی آنان، پرداخت‌های یارانه به کارفرمایان بخش خصوصی، پرداخت یارانه به افراد برای خود اشتغالی، آموزش و بازآموزی بیکاران و جستجوی شغل از سیاستهای فعال مستقیم بازارکار به شمار می‌رود. گروه سوم، سیاست‌های منفعل بازارکار است که در آن مستقیماً برای بهبود زندگی بیکاران به آنان پول پرداخت می‌شود که شامل پرداخت‌هایی برای بازنشستگی زودرس، منافع و بیمه بیکاری هنگام بیکاری (سیستم مقرری بیکاری) درنظرگرفتن تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی، پرداخت یارانه و کمک به افراد با دستمزد پایین به منظور افزایش رفاه و تأمین حداقل زندگی است. (فرجادی، ۱۳۷۶: ۳۲؛ دباغ، ۱۳۸۰)

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

از جمله شاخص‌های مورد انتقاد در دوران ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد محسوب می‌شود. او برنامه‌های اقتصادی خود را بر اساس آنچه اقتصاد اسلامی و اقتصاد عدالت محور خوانده بود، پایه‌ریزی کرد و با شعار «آوردن پول نفت بر سر سفره‌های مردم» نظر مردم را به خود جلب کرد. و اجرای طرح‌های طرح تحول اقتصادی، احداث بنگاه‌های زود بازده، طرح مسکن مهر، طرح هدفمندسازی یارانه‌ها و صندوق مهر امام رضا را در اولویت کاری در این ۸ سال قرار داد اما بر خلاف شعارها و عملکرد دولت‌ها در مدت ۸ سال زمامداری محمود احمدی‌نژاد، اکثر شاخص‌های کلان اقتصادی ایران تنزل پیدا کردند. به عنوان مثال میزان نقدینگی کشور از زمان آغاز به کار دولت نهم تا زمان اتمام دوره دولت دهم به میزان ۶ برابر افزایش یافته‌است. بر مبنای شاخص تورم نیز می‌توان از ۵۶ درصد تورم در انتهای دوران زمامداری احمدی‌نژاد نسبت به ابتدای دوران تصدی‌گری وی اشاره کرد کارشناسان این عدم موفقیت احمدی‌نژاد در تحقق وعده‌هایش را تحت تأثیر چند عامل می‌بینند: سیاست‌های اقتصادی نادرست، فقدان انضباط مالی و تحریم‌های علیه ایران.

حل مشکل بیکاری، ایجاد سالانه چند صد هزار شغل و ریشه‌کن کردن بیکاری تا پایان کار دولت قبل یکی از شعارهای اصلی محمود احمدی نژاد بود طبق آمارهای رسمی مرکز آمار ایران در ابتدای شروع کار دولت محمود احمدی‌نژاد در سال ۸۴ جمعیت شاغل کشور ۲۰ میلیون و ۶۱۸ هزار و ۵۷۹ نفر بوده که در پایان سال ۹۱ این عدد به ۲۱ میلیون و ۱۶۰ هزار و ۸۸۷ نفر رسیده است و این آمار نشان می دهد در طول این حدود ۸ سال تنها ۵۴۲ هزار و ۳۰۸ نفر به جمعیت شاغلان کشور افزوده شده است. در طول ۸ سال دولت نهم و دهم نرخ تورم در کشور چند برابر شده است به شکلی که نرخ تورم که در سال ۸۴، ۱۴ درصد بود در پایان سال ۹۱ به حدود ۳۱ درصد رسید که در ۳۰ سال گذشته بی‌سابقه بود و حتی در سال‌های جنگ هم تجربه نشده بود. طبق آمار بانک مرکزی تورم نقطه به نقطه هم در سال ۹۱ به ۴۶/۶ درصد و این عدد در فصل بهار به ۳۸ درصد رسید.

نتیجه گیری

سیاست‌های بازار کار بیان‌کننده خط‌مشی و تصمیم‌گیری‌های دولت در استقرار و استمرار فرآیندهای توسعه بازار کار است که از طریق ایجاد زیرساخت‌ها و بهبود عملکرد وظایف حاکمیتی دولتی در بازار کار و اقدامات حمایتی این نهاد جهت بهبود محیط کسب‌وکار و همچنین تقویت و توسعه اشتغال انجام می‌شود. همچنین با بررسی چالش‌های موجود، ترسیم چشم‌انداز آرمانی و تعیین اهداف، راهبردها و برنامه‌های اجرایی برای یک افق زمانی مناسب تدوین می‌شوند که نه تنها مبنای تصمیم‌گیری نظام سیاست‌گذاری بازار کار کشور خواهد بود، بلکه خط‌مشی چارچوب نهادی موثر در توسعه بازار کار را نیز مشخص می‌کنند.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]

فهرست منابع و مآخذ

ـ امیدی، مهدی (۱۳۹۰)، تحلیل مفهوم، مفاد و ماهیت توجیهی الزام سیاسی، مجله معرفت سیاسی، سال سوم، شماره اول.

ـ ازوجی، علاالدین (۱۳۸۶)، تحلیل و ارزیابی سیاست‌ها و عملکرد بازار کار در برنامه‌های توسعه‌ای ایران. علوم اقتصاد.

ـ دباغ، رحیم (۱۳۸۴)، سیاست‌های اشتغالزایی کشورهای مختلف و ایران. فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی.

ـ وحیدی، پریدخت (۱۳۸۱)، بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های بازار کار ایران در برنامه سوم. فصلنامه پژوهش. برنامه‌ریزی در آموزش عالی.

ـ حسنی، محمد (۱۳۹۳)، سیاستگذاری بازار کار، فصلنامه تازه‌ها اقتصاد. شماره ۱۴۴.

ـ فرجادی، غلامعلی (۱۳۷۶)؛ بازارکار، اشتغال و بیکاری، اقتصاد ایران؛ مؤسسه عالی پژوهش در برنامهریزی و توسعه.

ـ دباغ، رحیم (۱۳۸۰)؛ بررسی سیاست‌های اشتغال‌زایی در کشورهای مختلف؛ مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.

[Downloaded from jnrihs.ir on 2026-11-05]