

از دکتر محمود هدایت :

## مروری بر برنامه و سیاستهای نیروی انسانی کشور « ۱۳۷۲ - ۱۳۳۵ »

برای روشن شدن نقش نیروی انسانی در توسعه کشور و دادن تصویری از وضعیت اشتغال، برنامه و سیاستهای نیروی انسانی کشور را در سه قسمت به شرح زیر می آوریم: در ابتدا اشاره‌ای به تحولات جمعیت و نیروی انسانی طی ۳۵ سال اخیر می‌شود. در قسمت دوم مروری بر سیاستهای نیروی انسانی در برنامه‌های عمرانی گذشته شده و در قسمت سوم تحولات جمعیت و نیروی انسانی را با وقوع انقلاب اسلامی و بعد آن و سیاستهای کاربردی نیروی انسانی در این دوره را بیان می‌کنیم.

۱ - تحولات جمعیت و نیروی انسانی از سالهای ۱۳۳۵ تا ۱۳۶۵ که در این دوره، ۴ سرشماری عمومی نیز صورت گرفته است به قرار زیر است:

۱-۱: در سال ۱۳۳۵ جمعیت کشور ۱۹ میلیون نفر، جمعیت فعال ۶۰۶۷ هزار نفر و جمعیت شاغل ۵۹۰۷ هزار نفر بوده است. نرخ فعالیت در این سال ۳۲۰ در هزار و

تعداد بیکاران ۱۵۹ هزار نفر می‌باشد.

سی و یک درصد جمعیت کشور در میان مناطق شهری ساکن بوده‌اند و تراکم جمعیت در سطح کشور ۱۲ نفر بوده است. بعد خانوار در این سال ۴/۷ نفر است که این رقم برای مناطق شهری و روستایی تقریباً یکسان می‌باشد.

در این سال ۱/۹ میلیون نفر (۴/۹٪ جمعیت ۷ ساله و بیشتر) باسواد بوده‌اند و به عبارتی دیگر در بین ۹۰ درصد خانوار شهری و نیز در بین دوسوم خانوار روستایی حداقل یک نفر خواندن و نوشتن بلد بوده است.

۱ - ۲: در سال ۱۳۴۵ جمعیت کشور ۲۵/۸ میلیون نفر، جمعیت فعال ۷۸۴۱ هزار نفر و جمعیت شاغل ۷۱۱۴ هزار نفر بوده است. نرخ فعالیت در این سال ۳۰۴ در هزار و تعداد بیکاران ۷۲۶ هزار نفر می‌باشد.

سی و نه درصد جمعیت کشور در مناطق شهری ساکن بوده‌اند و تراکم جمعیت در سطح کشور ۱۵ نفر می‌باشد. ترکیب سنی جمعیت نشان می‌دهد که ۴۶/۱ درصد جمعیت کشور کمتر از ۱۵ سال (۵۵٪ جمعیت کمتر از ۲۰ سال) داشته‌اند که بدین ترتیب کشور، دارای جمعیت جوانی می‌باشد. بعد خانوار برای مناطق شهری و روستایی در این سال ۵ نفر است.

۱ تعداد باسوادان کشور ۵ میلیون نفر است که ۳۱/۱٪ جمعیت ۷ ساله و بیشتر را تشکیل می‌دهد. این رقم برای مردان ۴۰٪ و برای زنان ۱۸٪ می‌باشد.

متولدین خارج از کشور در این سال ۵۷ هزار نفر بوده‌اند که ۲۲/۰٪ جمعیت کل کشور را تشکیل می‌داده‌اند.

۱ - ۳: در سال ۱۳۵۵ جمعیت کشور ۳۳/۷ میلیون نفر، جمعیت فعال ۹۷۹۶ هزار نفر و جمعیت شاغل ۸۸۰۰ هزار نفر بوده است. نرخ فعالیت ۲۹۱ در هزار و نرخ اشتغال به کل جمعیت ۲۶۱ در هزار بوده است. در این سال ۹۹۶ هزار نفر، به عنوان بیکاران فصلی و دائمی گزارش شده‌اند.

چهل و هفت درصد جمعیت کشور ساکن مناطق شهری بوده‌اند و تراکم جمعیت در

سطح کشور ۲۰ نفر است. بعد خانوار ۵ نفر می‌باشد که این رقم با تفاوتی برای خانوار شهری ۴/۹ و برای خانوار روستایی ۵/۱ می‌باشد جمعیت کشور جوانی خود را حفظ کرده است بطوری که ۴۵٪ آن را افراد ۱۴ ساله و کمتر تشکیل داده است.

چهل و هفت درصد جمعیت ۶ ساله و بیشتر باسواد بوده‌اند که نسبت باسوادی برای مردان و زنان از ۵۹٪ تا ۳۵٪ تغییر می‌کند. نسبت باسوادی برای مناطق شهری و روستایی به ترتیب ۶۵٪ و ۳۰٪ می‌باشد.

قریب نیم درصد ساکنین کشور متولدین خارج از کشور بوده‌اند که بالغ بر ۱۷۹ هزار نفر می‌شده‌اند.

۱ - ۴: در سال ۱۳۶۵ شمار جمعیت کشور ۴۹/۸ میلیون نفر، جمعیت فعال ۱۴۵۸۶ هزار و جمعیت شاغل ۱۱۰۶۶ هزار نفر گزارش شده است که قریب ۵۴ درصد جمعیت کشور ساکن مناطق شهری می‌باشند.

تراکم جمعیت در سطح کشور ۳۹ نفر و بعد خانوار ۵ نفر می‌باشد. میزان باسوادی برای جمعیت ۶ سال و بیشتر کشور ۶۲٪ می‌باشد که جمع باسوادان در این سال ۲۳/۸ میلیون نفر است.

۱ - ۵: خلاصه نتایج

در دهه ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۵ نرخ رشد جمعیت برابر ۳/۱۶٪ و نرخ فعالیت ۳۲۰ در هزار بوده است.

در دهه ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ نرخ رشد جمعیت با اجرای سیاستهای جمعیتی ۲/۷٪ و نرخ فعالیت ۳۰۴ در هزار بوده است این نرخ با کاهش مختصر در سال ۱۳۵۵ به ۲۹۱ در هزار رسیده است.

در این سال نرخ بیکاری نسبت به کل جمعیت ۲/۹٪ بوده است.

در دهه ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ نرخ رشد جمعیت ۳/۹٪ بوده که سهم عمده افزایش این نرخ نسبت به گذشته ناشی از مهاجرت خارجیان به کشور می‌باشد به طوری که خارجیان مقیم ایران در سال ۶۵ طبق برآورد بالغ بر ۲/۶ میلیون نفر و ۵/۲٪ جمعیت کشور را

تشکیل می‌دهند.

سیل مهاجرین خارجی به ایران در ترکیب سنی جمعیت و گردش بازار کار کشور تأثیر گذاشته است و شاغلین کشور را به رقمی معادل  $11/2$  میلیون نفر رسانده است. به عبارتی دیگر از رقم  $3/9\%$  رشد جمعیت به میزان  $3/3\%$  ناشی از رشد طبیعی و  $0/6$  درصد ناشی از ورود مهاجرین خارجی به کشور است. زیرا نظر به اینکه سیاستهای جمهوری اسلامی در مورد نگهداری و اشتغال به کار برادران مسلمان غیر ایرانی در این کشور مساعد می‌باشد، لذا جاذب جمعیت فعال خارجی شده و علاوه بر آن پذیرای پناهندگان سیاسی از کشور افغانستان و همچنین پذیرای رانده شدگان عراقی نیز می‌باشد.

## ۲- مروری بر سیاستهای نیروی انسانی طی برنامه اول تا پنجم

### ۱-۲: برنامه اول و دوم

برنامه‌های اول و دوم (۱۳۴۰ - ۱۳۲۷) مجموعه‌ای از طرحها و پروژه‌های عمرانی بوده است و در آنها پیش‌بینی‌هایی جهت نیروی انسانی مورد نیاز و یا برآوردهایی برای تحول نیروی انسانی و اشتغال صورت نگرفته است. با این حال حسابهای ملی ایران نشان می‌دهد که در سالهای آخر برنامه دوم بیکاری رشد داشته است به طوری که نسبت بیکاران به کل جمعیت در سال ۱۳۳۸ مساوی  $2/8$  و در سال ۱۳۳۹ مساوی ۳ و بالاخره در سال ۱۳۴۰ مساوی  $3/1$  درصد بوده است و روند ترکیب اشتغال در کل اشتغال کشور نشان می‌دهد که نسبت شاغلین در بخش کشاورزی رو به کاهش و در بخش صنعت و خدمات رو به افزایش بوده است.

### ۲-۲: برنامه عمرانی سوم ۱۳۴۶ - ۱۳۴۱

در طی برنامه عمرانی سوم، جمعیت کشور از  $23/5$  میلیون نفر به  $26/7$  میلیون نفر و جمعیت فعال از  $11/32$  میلیون نفر به  $13/25$  میلیون نفر می‌رسد.

هدفهای نیروی انسانی بیشتر روی آموزش قبل از اشتغال به کار و آموزش ضمن کار، تأمین مهارتها و بی‌نیاز کردن کشور از افراد خارجی و گسترش کارآموزی متمرکز و - هدفهای کمی نیروی انسانی ایجاد یک میلیون شغل جدید می‌باشد که بیشتر آن در بخش صنعت پیش بینی شده است.

۲-۳: برنامه عمرانی چهارم ۱۳۵۱-۱۳۴۷

طبق پیش بینی‌های بخش کار و نیروی انسانی این برنامه، جمعیت کشور در این دوره از ۲۶/۷ میلیون نفر به ۳۰/۳ میلیون نفر می‌رسد.

هدفهای نیروی انسانی و اشتغال در این برنامه ایجاد حداکثر اشتغال مولد و تمام وقت، برای جذب جویندگان کار و تبدیل تدریجی کارهای غیر تولیدی به مشاغل ثابت و مولد می‌باشد که این مجموعه در جهت پایه‌گذاری شرایط اقتصادی و اجتماعی لازم، جهت اشتغال کامل و توزیع مناسب جمعیت فعال در بخشهای عمده اقتصادی متمرکز است و نهایتاً منجر به برقراری تعادل کمی و کیفی در عرضه و تقاضای نیروی کار متخصص و نیازهای تخصصی سطوح مختلف می‌باشد.

هدف کمی این برنامه ایجاد یک میلیون شغل جدید (کشاورزی ۲۳/۴٪، صنعت ۴۳/۲٪ خدمات ۳۳/۴٪) می‌باشد که میزان بیکاری را از ۴٪ سال ۱۳۴۶ به ۲/۴٪ در سال ۱۳۵۰ کاهش می‌دهد.

۲-۴: برنامه عمرانی پنجم ۱۳۵۶-۱۳۵۲

در برنامه عمرانی پنجم، نیروی انسانی به عنوان مهمترین عامل تولید شناخته شده و هدف آن بالا بردن "میزان فعالیت" و فراهم آوردن امکانات اشتغال جدید و بطور اهم بکارگیری افراد ماهر و متخصص می‌باشد.

جمعیت ایران در این برنامه از ۳۱ میلیون نفر به ۳۵/۹ میلیون نفر می‌رسید و با اتخاذ سیاستهای کنترل جمعیت، نسبت افراد ۱۴ ساله و کمتر، از ۵/۵ درصد در سال ۵۱ به ۴۵/۲٪ در سال ۵۶ می‌رسد.

از هدفهای کمی برنامه ایجاد ۲/۱۱۲ میلیون شغل جدید می‌باشد که اهم آن در بخش

صنعت (۴۰٪) خواهد بود.

### ۳- سیاستهای نیروی انسانی با وقوع انقلاب اسلامی

۳-۱: پیش نویس برنامه عمرانی ششم (۶۱-۵۷)

در پیش نویس برنامه عمرانی ششم اهم سیاستهای نیروی انسانی و اشتغال تکیه بر بهبود شرایط کار و بهره‌وری بوده است که نهایتاً بهبود ارتباط شغل و حرفه با مهارتها و تخصصها را در بر می‌گرفت. در این برنامه ۱۸۴۵ هزار نفر به نیروی کار کشور اضافه می‌شد که ۱۴۹۵ هزار نفر آنها شاغلین جدید تشکیل می‌داد که اکثر آنان برای بخش صنعت و خدمات در نظر گرفته شده است. در این دوره جمعیت شهر و روستا برابر می‌شد و در سالهای آخر برنامه جمعیت شهری از روستایی فزونی می‌گرفت و نیازهای اساسی جمعیت تغییر می‌نمود. در این دوره نسبت گروه سنی ۱۴ سالگان و کمتر به ۴۵٪ کاهش می‌یافت و جمعیت کشور از ۳۴/۵ میلیون نفر به ۳۹/۴ میلیون نفر می‌رسید. در سال ۵۷ با اوج‌گیری انقلاب اسلامی افقهای جدید اجتماعی و اقتصادی برای کشور و مردم ایران گشوده شد. "برنامه" فوق اجرا نگردید و برنامه‌های جدید جمهوری اسلامی شکل گرفت و زمینه اجرایی آن فراهم گردید.

### ۳-۲: وقوع انقلاب اسلامی

وقوع انقلاب اسلامی، ابعاد جدیدی در اوضاع اجتماعی و اقتصادی کشور به وجود آورد و بسیاری از تصاویر آینده اقتصادی و اجتماعی گذشته را متحول نمود. حجم جمعیتی بعد جدیدی به خود گرفت، بازار کار کشور دستخوش تغییر ساختار گردید، بسیاری از مشاغل گذشته از فعالیت اقتصادی حذف و مشاغل دیگری با نوع فعالیتهایی در جهت مصالح کشور پدید آمد. پدیده‌های سیاسی مهمی در "منطقه" از جمله وضع افغانستان و پیامد آن سیل مهاجرتهای اضطراری افغانیها به ایران، همچنین تغییر سیاست عراق نسبت به راندن گروهی از اتباع خود و به ناچار پناه آنان به ایران،

نیازهای جدیدی را در بازار کار کشور مطرح ساخت.

سقوط تحمیلی قیمت نفت و بالاخره وقوع جنگ بین دو کشور عراق و ایران مسائل جدیدی را بوجود آورد که سیاستهای نیروی انسانی دستخوش فراز و نشیبهایی شد و تثبیت سیاستها روی منابع انسانی خالی از اشکال نگردید.

دگرگونی سیستم بهره برداری در صنعت، کشاورزی، خدمات در جهت حاکمیت توده و به خصوص مستضعفین از منابع و منافع هر روز مشکلات تازه‌ای را به وجود آورد. تغییر مدیریت جامعه در بخشهای اقتصادی و اجتماعی شاغلین را به مسیر امیدواری برای اکثریت و ناامیدی برای بخش دیگر کشانید و موجب جابجاییهای بخشی از جمعیت شاغل گردید که حالات جابجایی درون بخشی، برون بخشی و صادرات نیروی بیشتر به چشم می‌خورد و در عوض میدان جدیدی برای فعالیت جوانان جویای کار پیش آمد.

حصر اقتصادی کشور توسط سیاستهای تحمیلی جهانی و بالنتیجه محدودیت صادرات و واردات کشور، تأثیر منفی کوتاه مدت در وضع اشتغال بوجود آورد و جمعی را به اشتغال خرده پا و امور واسطه‌ای کشانید.

دولت گرفتار تغییر ساختار نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بود و امور روزمره نیز گرفتاری آنرا افزون می‌نمود تا اینکه پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی مقدمات تهیه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تهیه گردید.

### ۳-۳: اهداف و سیاستهای نیروی انسانی در برنامه اول

در این برنامه ابعاد نیروی انسانی از بعد معیشتی و حقوق مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد توجه بوده است که ذیلاً اشاراتی به اهم سیاستهای نیروی انسانی می‌نماییم.

نظر به اینکه قرار بوده است برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی از ۱۳۶۲ شروع شود لذا سال ۱۳۶۱ به عنوان سال پایه در نظر گرفته شده بود که اجمالاً ارقام جمعیت و نیروی انسانی را در این سال یادآور می‌شویم.

در این سال جمعیت کشور بالغ بر ۴۰۴۳۷ هزار نفر برآورد می‌گردد که جمعیت صفر تا ۱۴ ساله آن ۴۴/۷٪ کل جمعیت را تشکیل می‌دهند. نسبت جمعیت شهری بالغ بر ۵۰/۲٪ کل جمعیت می‌باشد.

جمعیت فعال ۱۱۷۲۷ هزار نفر و نرخ عمومی فعالیت ۲۹٪ می‌باشد. در این سال تعداد شاغلین کشور ۹۰۹۹ هزار نفر می‌باشد و ۲۶۲۸ هزار نفر نیز بیکار وجود داشته است.

با این ارقام از جمعیت فعال، برنامه‌ریزی اول توسعه بنا شده است که اهم اهداف نیروی انسانی آن چنین بوده است.

کاهش بیکاری و ایجاد اشتغال جدید برای بیکاران و وارد شوندگان به بازار کار و تربیت و تجهیز نیروی کار متخصص و ماهر مورد نیاز به منظور تحقق هدفهای توسعه. بدین تربیت اهداف کمی برنامه چنین تصویر شده بود.

رشد سالانه اشتغال ۳/۹ درصد، رشد عرضه نیروی کار سالانه ۲/۸ درصد که بدین ترتیب سالیانه ۳۹۳ هزار شغل جدید بوجود می‌آید و علاوه بر جذب ۳۲۰ هزار نفر نیروی کار جدید ۷۳ هزار نفر از بیکاران فصلی را نیز بکار می‌گرفت و میزان بیکاری را از ۱۹/۲ درصد سال پایه به ۱۴/۲٪ در سال ۱۳۶۶ می‌رساند (۱۶۹۴ هزار شغل جدید با ۴۳۹ هزار درکشاورزی، ۸۶۶ هزار در صنعت و معدن و ۶۵۹ هزار در خدمات) افزایش نسبت کارکنان علمی و فنی و تخصصی از ۷/۴ درصد " سال پایه " به ۹/۸ درصد جمعیت شاغل در سال ۱۳۶۶ می‌رسد.

سیاستهایی که برای تحقق اهداف مورد نظر بوده است بیشتر عبارتند از: اعمال روشهای کار طلب در فعالیتهای تولیدی، حمایت از کارگاههای کوچک و متوسط، گسترش آموزشهای فنی و حرفه‌ای و آموزش حین خدمت، جلب مشارکت بخش خصوصی در تربیت و تجهیز نیروی کار فنی و حرفه‌ای، بهبود در روشهای مدیریت، تشویق دانش آموختگان خارج از کشور به بازگشت به ایران. ایجاد انگیزه برای جذب متخصصین داخلی به نقاط محروم کشور، ایجاد ارتباط منطقی بین فرد و حقوق و بهره‌وری کار.

نهایتاً در آخر برنامه جمعیت فعال کشور به ۱۳/۲ میلیون نفر می‌رسید و جمعیت شاغل نیز به ۱۱/۳۶ میلیون نفر بالغ می‌گشت که جمعیت شاغل در بخش کشاورزی به ۳/۶، در بخش صنعت به ۱/۷۹ و در خدمات به ۳/۹۷ میلیون نفر می‌رسید با این حال حدود ۲ میلیون نفر نیز بیکار می‌ماندند. البته در تحقق به این اهداف از نظر تأمین نیروی انسانی تخصصی خلاءهایی موجود بود بطوری که جمعاً ۴۸ هزار نفر جدید در رده‌های مختلف تخصصی مورد تقاضا بود ولی تمام دستگاههای عرضه‌کننده، بیشتر از ۳۳ هزار نفر نمی‌توانست تأمین نماید و لذا ۱۵ هزار نفر کمبود نیروی انسانی متخصص موجود بود و " برنامه " نمی‌توانست صد در صد به اهداف توسعه خود برسد.

در عمل به علت پی‌آمدهای اقتصادی ناشی از شرایط " منطقه " سیاستهای منسجمی در زمینه نیروی انسانی اجرا نگردید ولی می‌توان اهم سیاستهای موردی را که تا به حال در زمینه نیروی انسانی اعمال شده است به صورت زیر ذکر کرد:

- ۱- تنظیم قوانین جدید کار.
- ۲- قوانین معافیت بیمه‌ای کارگاههای کوچک.
- ۳- ارتقاء دستمزدهای کارگری.
- ۴- ایجاد تعاونیها در شکلهای مختلف تولیدی.
- ۵- ایجاد بیمه بیکاری.
- ۶- گسترش اشتغال در بخش خدمات بصورت اشتغال در نهادهای مردمی به خصوص ایجاد خدمات نظامی به علت فراگیری جنگ برون مرزی و درگیریهای درون مرزی که خود بخش عظیمی از نیروی انسانی را به خود جذب کرده است.
- ۷- جهت دادن به آموزش عالی کشور برای رفع نیازهای تخصصی دارای اولویت که خود ترکیب اشتغال را عوض خواهد نمود.
- ۸- حمایت از پناهندگان سیاسی، مسلمانان عراقی و افغانی و مهاجرین این دو کشور به ایران که خود ترکیب بازار کار کشور را تغییر داده است. تأسیس بنیاد امور افغانه و بنیاد معاودین عراقی در شکل دادن به امور معیشتی این عده نقش مؤثری دارد.

یادآور است با وجود مساله بیکاری در کشور، دولت ناچار است که فرصتهای شغلی در اختیار رانده شدگان عراقی و پناهندگان افغانی قرار دهد در حالیکه این کشور نقشی در تعیین سرنوشت آنها برای بوجود آمدن این وضع، چه در افغانستان و چه در عراق نداشته است و فشار موجود مهاجرین را ابرقدرتها به ما تحمیل کرده‌اند

۹- اتخاذ تدابیر و تسهیلات جهت اشتغال کارکنان ایرانی در خارج از کشور به خصوص در کشورهای خلیج فارس.

۱۰- اتخاذ تدابیر جهت کاهش رفع نیروی انسانی به خارج از کشور از طریق ایجاد محدودیت‌ها برای خارج شوندگان از کشور به منظور مهاجرت.

۱۱- ایجاد انگیزه‌های تشویقی به منظور برگشت دانش آموختگان خارج از کشور.

۱۲- جهت گیری در تغییر ترکیب اشتغال، بخصوص در دستگاههای ادارات دولتی جهت حذف مشاغلی که فعالیت آنان در خط تولید غیر موثر بوده است.

۱۳- جهت گیری ارشادی و تشویقی برای آن دسته از مشاغلی که مناسب اشتغال زنان می‌باشد.

۱۴- تغییر آن دسته از مشاغل قبل از سال ۱۳۵۷، به مشاغلی که در شأن کشور جمهوری اسلامی می‌باشد.

۱۵- ملی کردن بعضی از مؤسسات تولیدی که خود ترکیب اشتغال سهم عمومی و خصوصی را تغییر داده است.

۱۶- اتخاذ تدابیر لازم به منظور جلوگیری از توقف خط تولید کارخانجات صنعتی که وابستگی آنها به خارج زیاد بوده است با هدف حفظ خط تولید و حفظ سطح اشتغال و بعضاً تغییر خط تولید و حرکت مستمر در مسیر تأمین مواد اولیه کارخانجات.

۱۷- توسعه تحقیقات صنعتی و تشویق صنعت کاران بمنظور افزایش خود گردانی و خود انکایی در مجموعه فعالیتهای کارگاهی و جلوگیری از توقف فعالیت کارگاهها.

۱۸- تشویق تولیدکنندگان داخلی برای تولید قطعات و ماشین آلات مصرف داخلی به منظور جلوگیری از واردات که خود سبب توسعه اشتغال شده است.

۱۹- تشکیل وزارت جهاد سازندگی که در ایجاد اشتغال روستایی و عمران روستایی مؤثر بوده است.

۲۰- ایجاد کمیته‌های امداد جهت سرپرستی خانوارهای فاقد امکانات که افراد مشمول را از وضع اعانه‌گیری به فعالیت تولیدی و تکیه‌گاه اقتصادی واداشته است و باعث افزایش فعالیت‌های تولیدی شده است. (یک میلیون نفر زیر پوشش دارد).

۲۱- تأسیس بنیاد شهید که علاوه بر اداره امور خانواده شهدا و جانبازان کمک‌هایی در پرورش نیروی انسانی و تجهیز افراد مستعد آنان کرده و ایجاد اشتغال آنان را به عهده دارد و حتی بصورت سهمیه در دانشگاهها افرادی از آنان را تربیت می‌نماید.

۲۲- تشکیل تعاونیهای مسکن و تعاونیهای مصرف که اولی در تولید مسکن نهایتاً ایجاد اشتغال و دومی افراد زیادی را در بخش خدمات و توزیع عادلانه کالا جذب نموده است.

۲۳- واگذاری زمین بمنظور ایجاد امکانات اشتغال در بخش کشاورزی به افراد فاقد زمین و فاقد امکانات (بند ج).

۲۴- وجود عملکرد نبصره ۳ بودجه از سال ۶۳ به بعد در جهت دادن امکانات به بخش عمومی و خصوصی که خود اشتغال زا بوده است.

۲۵- تأسیس نهادها جهت اداره واحدهای تولیدی مصادره‌ای جهت حفظ تولید و ایجاد اشتغال مانند بنیاد مستضعفان.

۲۶- ایجاد بیمه از کار افتادگی روستایی.

۲۷- محدودیت صدور پروانه کار جهت کارکنان خارجی در ایران که این تغییر سیاست در به کار گماری بیشتر نیروی انسانی داخلی مؤثر بوده است.

۲۸- اجرای طرح اشتغال نیمه وقت بانوان.

۲۹- اعمال سیاستهای بازخریدی، بازنشستگی زودرس و تعدیل نیروی انسانی.

۳۰- اعمال سهمیه‌بندی جهت اشتغال جانبازان انقلاب اسلامی در بخش عمومی.

۳۱- ایجاد زمینه صادرات کالاهای تولید شده و محصولات کشاورزی به خارج از کشور که خود در حفظ سطح اشتغال مؤثر می‌باشد.

- ۳۲- مقدمات تهیه طرح صدور نیروی انسانی رده‌های میانی مهارت به خارج از کشور که خود در مبادلات کیفی نیروی انسانی تأثیر مثبت دارد.
- ۳۳- اتخاذ تدابیر در اعزام دانشجویان به خارج از کشور به منظور تربیت و تجهیز و آماده سازی آنان جهت انجام امور تخصصی پس از بازگشت آنان به کشور.
- ۳۴- ایجاد هسته گزینش در مؤسسات بخش عمومی که در به کارگیری افراد شاغل در جایگاهی محل کار و افراد جوانی کار موثر می‌باشد.
- ۳۵- بازسازی نقاطی از کشور ناشی از آسیبهای جنگ و سیل و زلزله که اشتغال‌زا بوده است.

با این حال و با گرفتاریهای کشور تمام مقاصد برنامه جمهوری اسلامی تحقق نیافته است و در صدد است، در برنامه دوم جمهوری اسلامی که مقدمات آن از سال ۱۳۶۶ فراهم گردید با اتخاذ سیاستهای موثر، به بیشترین وجهی از منابع انسانی خود استفاده نماید.

خلاصه این برنامه که به عنوان برنامه اول جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسید از این قرار است:

#### برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی ۷۲ - ۱۳۶۷

جمعیت کشور از ۵۲/۷ میلیون نفر در سال ۶۷ به ۵۸ میلیون نفر در سال ۱۳۷۰ و ۶۱/۷ میلیون نفر در سال ۷۲ می‌رسد نسبت شهرنشینی از ۵۵/۹ درصد در سال ۶۷ به ۵۸/۴ در سال ۷۰ و به ۶۰ درصد در سال ۷۲ می‌رسد.

#### هدفهای کیفی برنامه:

تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به مشاغل مولد و ایجاد اشتغال مولد و افزایش بهره‌وری و تأمین نیروی انسانی ماهر مناطق محروم و استفاده از شیوه‌های تکنولوژی

مناسب یعنی تکنولوژی پیشرفته برای صنایع پایه و تکنولوژی کاربر برای صنایع سنتی است.

### هدفهای کمی برنامه:

ایجاد سالانه ۳۹۴ هزار شغل در طول برنامه و تقلیل نرخ بیکاری از ۱۵/۹ درصد سال ۶۷ به ۱۴ درصد در سال ۷۲ و افزایش بهره‌وری سرانه و افزایش کارکنان ماهر (علمی، فنی، تخصصی) از ۹/۶ درصد سال ۶۷ به ۱۰/۷ درصد در سال ۷۲ می‌باشد. بدین ترتیب با ایجاد ۲ میلیون شغل جدید حجم جمعیت فعال به ۱۵/۶ میلیون نفر در سال ۷۲ می‌رسد. که در این سال حدود ۲/۲ میلیون نفر بیکار وجود خواهد داشت. و رقم شاغلین از ۱۱/۴ میلیون نفر در سال ۶۷ به ۱۳/۴ میلیون نفر در سال ۷۲ می‌رسد.

سیاستهای کاربردی از طریق انتخاب تکنولوژی مناسب، حمایت از کارگاههای کوچک و آموزش مدیران و اعمال مدیریت کار و آموزش مهارتها می‌باشد. با وجود آن با اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی، سیاست منسجم و موثری در مورد تربیت نیروی انسانی و ایجاد فرصتهای جدید شغلی و نگهداشت نیروهای موجود و تغییر بهره‌وری آنان صورت نگرفته است.

به طور خلاصه ارقام جمعیتی در سال جاری چنین می‌باشد، جمعیت در این سال به ۵۸ میلیون نفر و در قالب ۱۱/۴ میلیون خانوار گزارش شده است که بعد خانوار ۵/۱ نفر می‌باشد.

جمعیت فعال در این سال قریب ۱۵ میلیون نفر برآورد گردیده که تعداد ۱۳ میلیون نفر شاغل و بقیه بیکارند. نسبت بیکاران به جمعیت فعال ۱۳/۳٪ درصد برآورد شده است، که این نسبت در سال ۶۵ معادل ۲۴٪ در سال ۶۱ برابر ۲۲/۴٪ و در سال ۵۵ مساوی ۱۰/۲٪ بوده است. در ۱۵ سال گذشته قریب هزار شغل جدید به وجود آمده است.

هنوز از اثرات پایان جنگ و شروع بازسازی کشور و جا به جایی مهاجرین داخلی

ناشی از جنگ سند رسمی منتشر نشده است. مساله مهاجرین خارجی نیز به صورت برگشت آنان به کشورهای مبدأ حل نگردیده است و مضافاً مهاجرین خارجی جدیدی نیز در طی چند سال گذشته و به ویژه پس از شروع جنگ عراق و کویت به کشور تحمیل شده است و گر نه با خروج عده‌ای از مهاجرین حجم وسیعی از جویندگان کار و عرضه نیروی کار جدید شاغل خواهند شد.

علاوه بر آن نبود بانی موظف برای مدیریت نیروی انسانی و اشتغال، هدفهای اشتغال را به تحقق نرسانده است و تنگناهای اساسی موجود در زمینه اشتغال و بهره‌وری رفع نشده است از آن جمله کاربری آموزش به ویژه آموزشهایی در اشتغال که مانع بزرگی در توسعه کشور به وجود آورده است و عرضه و تقاضای نیروی انسانی عدم تطابق هدفهای آموزش و مهارتهای مورد نیاز بازار کار را نشان می‌دهد.

نیروی کار پایین زنان به میزان تنها ۱/۲ میلیون نفر و آن هم قریب نیمی از آنان در بخش عمومی مشکل بهره برداری از منابع انسانی را تشدید می‌نماید به ویژه آنکه عده‌ای از پتانسیلهای نیروی انسانی زن از جمله تحصیل کرده‌ها در زمره بیکاران هستند. وجود گروههای ناسازگار اجتماعی که هدفهای اشتغال مولد را با گسترش خدمات واسطه‌ای زیر سؤال برده و وجود اعتیاد در افت اشتغال اثر گذار می‌باشد.

رابطه اشتغال زنان و باروری بالا، تناقضی را در بازار کار زنان به وجود آورده است و در پایین بودن میزان استفاده از نیروی کار زنان موثر می‌باشد.

قلت امکانات جامعه برای متولدین جدید، فارغ از امکانات شخصی سدی را برای رونق اقتصاد جامعه به وجود آورده است که سیاست گذارهای جمعیتی گر چه اخیراً شروع گردیده است ولی یارای حل مشکل ازدیاد جمعیت و کنترل بازار کار را ندارد. سیاستهای مهاجرت و بی توجهی نسبت به پی آمدهای آن و در نتیجه وجود انبوه مهاجرین و پناهندگان اثرات منفی (و بعضاً مثبت) خود را در وجود نابسامانیهای نیروی انسانی گذاشته است.

کلاً در فاصله سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۰ پدیده‌های زیردرعرضه و تقاضای بازار کار تأثیر

گذاشت که عمدتاً ناشی از عملکردهای اقتصاد زمان جنگ و اقتصاد بمد از پایان جنگ می‌باشد هر چند که عواملی مانند:

— کاهش تدریجی زاد و ولد.

— پایان جنگ عراق با ایران و شروع دوره رکود سریع و سپس رونق کند جریان اقتصادی.

— تصویب برنامه اول جمهوری اسلامی و شروع طرحهای عمرانی.

— بالا رفتن قیمت‌ها که پی‌آمد آن عده‌ای را وا داشت تا برای معیشت و تأمین نیازهای اولیه خود، راههای غیر متعارفی را انتخاب نمایند که عمدتاً به صورت خروج از کشور عده‌ای از جوانان بمنظور کار و کسب درآمد، خروج عده‌ای از شاغلین بخش عمومی و جذب آنان به بخش خصوصی و عموماً مشاغل خدماتی و واسطه‌ای بوده است.

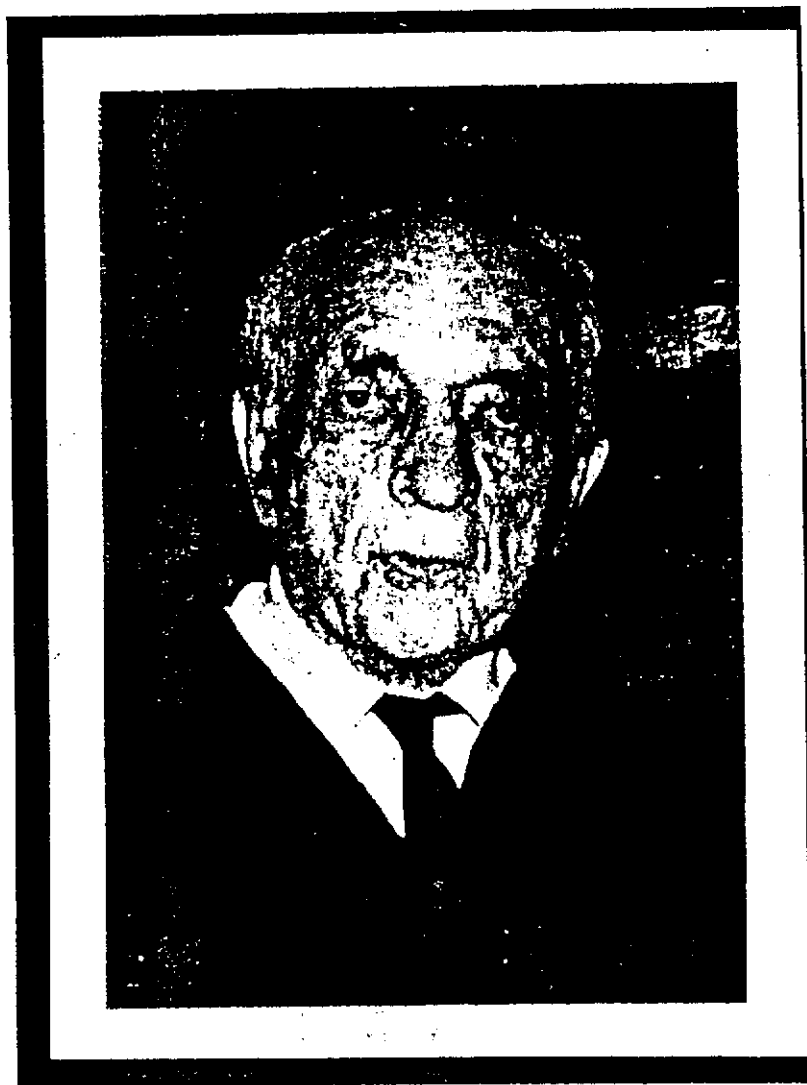
— گسترش اشتغال در بخش غیر متشکل اقتصادی به ویژه در بخش پنهان این بخش از جمله قاچاق مواد مخدر، اعتیاد و فعالیتهای غیر مجاز موجبات گسترده‌گی مشاغل واسطه‌ای و افزایش بیکاری پنهان و آشکار شده است.

— افزایش بی‌رویه قیمت‌ها که نظام معیشت و به ویژه تعادل نظام پرداختها و نظام هزینه‌ها را برای آن دسته از دارندگان درآمد ثابت (حقوق بگیران) بهم زده است.

سیاستهای ارشادی و آموزشی برای دانشهای عمومی روابط زناشویی، مسائل باروری به منظور برنامه‌ریزی روی تعداد اولاد و جلوگیری از تولد بچه‌های ناخواسته می‌تواند فاکتور بسنده‌ای برای تربیت و تجهیز نیروی انسانی و بهره‌گیری ماکزیمم از آنان باشد. زیرا وقتی در کشور ۱۲ میلیون کار می‌کنند که معیشت ۵۸ میلیون تأمین شود و شاخصها نشان می‌دهد که نیازها در حداقل کیفیتها تحقق نیافته است خود می‌تواند هشدار برای وجود نابسامانیهای ناشی از بهره‌وری کار باشد به ویژه چنانچه تا سال ۱۳۹۰ جمعیت کشور به ۱۰۷ میلیون نفر برسد حل مشکل با توان فعلی مدیریت جامعه بعید به نظر می‌رسد.

با وجود این با اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی، سیاست منسجم و

موثری در مورد تربیت نیروی انسانی و ایجاد فرصت‌های جدید شغلی و نگهداشت نیروهای موجود و تغییر بهره‌وری آنان صورت نگرفته است. امید است با انتخاب تکنولوژی مناسب و متناسب نیروی کار و جذب سرمایه‌ها و ایجاد بنگاه‌های اقتصادی کوچک در جهت افزایش کنترل شده اشتغال بخش غیر متشکل و ایجاد بنگاه‌های بزرگ و ارتقاء بهره‌وری اشتغال بخش پیشرفته و غیر متشکل اقتصادی بتوان به هدف‌های توسعه رسید.



آلفرد سووی