

## نقد سیاست افزایش اشتغال در بخش کشاورزی ایران با تاکید بر برنامه چهارم توسعه

کوهسار خالدی<sup>۱</sup> اندیشه حقیقت نژاد شیرازی<sup>۲</sup>

### چکیده

صحت سیاست افزایش اشتغال در بخش کشاورزی ایران با توجه به گذار این بخش، نیروی کار مازاد غیر فصلی و کمبود فصلی، کم سواد و بیسواد نیروی کار، مشکلات جذب و به کارگیری موثر سرمایه در این بخش و ... باعث شده است که دچار تردید اساسی باشد. برای این منظور در مطالعه حاضر از طریق استادی-تحلیلی و بررسی منابع موجود نظیر: برنامه چشم انداز، برنامه چهارم توسعه، قانون اساسی و همچنین تجارب و سیاستهای ایجاد اشتغال سایر کشورها، مقوله اشتغال کشور و بخش کشاورزی با تاکید بر برنامه چهارم توسعه مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاصل بیانگر این است که با شرایط حاکم بر بخش و خصوصیات نیروی کار فعلی آن، پیگیری سیاست افزایش اشتغال، رشد و توسعه این بخش را دچار مشکل می سازد، در برنامه های توسعه کشور، کشاورزی در الویت دوم قرار دارد، نیروی کار کنونی این بخش مانع سرمایه گذاری و رشد این بخش است، توسعه مبتنی بر دانایی، راهبرد سه جانبه گرایی و برنامه توسعه کار شایسته در کشاورزی ایران جایگاهی ندارند و ... بر اساس نتایج حاصله ضرورت تعریف سیاستهای جدید اشتغال برای بخش کشاورزی به شکل کاهش نیروی کار و جایگزینی آن و تعریف سیاستهای بازار کار کشاورزی، خروج سیاستهای توسعه کشاورزی از سایه سیاستهای توسعه دیگر بخشها، اصلاح اصول ۴۳ و ۸۱ قانون اساسی و ... مورد تاکید قرار می گیرد.

**واژگان کلیدی:** کشاورزی، اشتغال، برنامه چهارم توسعه، قانون اساسی، سند چشم انداز

### مقدمه و بیان مسئله

در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، بخش کشاورزی نقش مهمی در تولید غذا، ایجاد اشتغال و مبادلات تجاری دارد. اگر در آغاز دوران صنعتی شدن و بر اساس تئوریهای اولیه توسعه، بخش کشاورزی به عنوان پله ارتقاء و قربانی رشد اقتصادی بخش صنعت شناخته شده بود، این نگاه در شرایط کنونی در بسیاری از کشورها جایگاه خود را به رشد و توسعه هماهنگ تمامی بخشهای اقتصادی بدون هیچگونه تبعیض خاصی داده است. قربانی کردن کشاورزی در ایران نیز تا حدود زیادی وجود داشته و با شروع صنعتی شدن کشور، توجه سیاستگذاران و سیاستمداران به بخش صنعت بیشتر از بخش کشاورزی شد. اکثر سرمایه ها و سرمایه گذاری ها از بخش کشاورزی به سمت بخش صنعت انتقال یافت و بخش کشاورزی از جریان توسعه بازماند. آثار این عقب ماندگی به سرعت به صورت کاهش درآمدهای کشاورزی، مهاجرت به سمت شهرها و تراکم نیروی کار در مناطق

kohsark@yahoo.com  
andisheh1373@yahoo.com

<sup>۱</sup>- دکترای اقتصاد کشاورزی، مدرس و پژوهشگر APERI

<sup>۲</sup>- دانشجوی دکترای اقتصاد کشاورزی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

شهری آشکار شد. در طرف مقابل رشد تقاضای کار بخش شهری (صنعت و خدمات)، پاسخگوی رشد عرضه نیروی کار مهاجر روستایی (کشاورزی) نبوده و بدین ترتیب معضلی سترگ به نام بیکاری بالا (دو رقمی) اقتصاد ایران را در بر گرفت. در چنین شرایطی بود که تعریف جدیدی از جایگاه بخشهای اقتصادی کشور صورت پذیرفت و در طول برنامه های توسعه (بویژه برنامه دوم)، محوریت بخش کشاورزی به عنوان یکی از اهداف اقتصاد کشور مورد تاکید قرار گرفت.

سهم قابل توجه بخش کشاورزی در رشد اقتصادی کشور علیرغم کاهش سهم آن از موجودی سرمایه در مقایسه با بخشهای دیگر، باعث شده که بسیاری از سیاستگذاران بر این باور باشند که این بخش می تواند محل مناسبی برای ایجاد اشتغال باشد. این در حالی است که در برهه زمانی کنونی سیاست گسترش فعالیتهای کاربر در بخش کشاورزی، در تمامی دنیا سیاست مطرودی است. با این وجود در ایران، همچنان تلاشها و سیاست ها بر افزایش اشتغال در این بخش متمرکز شده است. پرسشهای زیادی در خصوص اهداف اشتغالی و رشد و توسعه کشاورزی وجود دارد که پاسخ دقیقی بدانها داده نشده است: آیا سیاست افزایش اشتغال در بخش کشاورزی با توجه به کمبود سرمایه و عدم پیشرفت های لازم در این بخش، سیاست مناسبی است؟ آیا بخش کشاورزی موظف به ایجاد اشتغال برای نیروی انسانی جویای کار شهری و روستایی است؟ آیا آنچه سیاستگذاران در زمینه اشتغال از کشاورزی انتظار دارند با پتانسیل های موجود در این بخش هماهنگ است؟ اولویت سیاستها و برنامه ها در کشاورزی، ایجاد اشتغال است یا رشد و توسعه اقتصادی آن؟ ایجاد اشتغال به سبک کنونی در بخش کشاورزی تا چه اندازه می تواند بر کاهش فقر و افزایش رفاه، کاهش مهاجرت روستایی و ... موثر باشد؟ اگر بیشتر تمرکز سیاست های اقتصادی کشور بر ایجاد اشتغال بوده و چنین سیاستی نیز در بخش به مرحله اجرا در آید، آیا شکوفایی اقتصادی بخش را باعث می شود و یا با اجرای این سیاست، شکوفایی اقتصادی آن را فدای ایجاد اشتغال خواهیم کرد؟ تزریق سرمایه به بخش کشاورزی چه تاثیری روی رشد اقتصادی و افزایش اشتغال این بخش خواهد داشت؟

در این مطالعه برآنیم تا از طریق بررسی تجارب کشورهای دیگر، نتایج مطالعات پژوهشی، برنامه های توسعه اقتصادی و سند چشم انداز کشور، در راستای پرسشهای فوق با تاکید بر برنامه چهارم توسعه، سازگاری و ناسازگاری هدف افزایش اشتغال و دیگر اهداف اقتصادی بخش کشاورزی را مورد بررسی قرار دهیم.

## مواد و روشها

این مطالعه، به صورت اسنادی بوده که در آن با استفاده از منابع موجود نظیر: برنامه چشم انداز، برنامه چهارم توسعه، قانون اساسی و ... مقوله اشتغال کشور و بخش کشاورزی مورد بررسی قرار گرفته است. مروری بر سیاستها و برنامه های ایجاد اشتغال در دیگر کشورها، مطالعه را تکمیل خواهد کرد. در این مطالعه سعی شده که ناسازگاری سیاست افزایش اشتغال در بخش کشاورزی با سیاستها و اهداف کلان این بخش مورد نقد قرار گیرد. ارائه

پیشنهادات سیاستی برای رفع تناقضهای موجود بین اهداف و وظایف بخش کشاورزی ایران و همچنین اصلاح ساختار اشتغال آن با توجه به رسالتی که باید بر عهده این بخش باشد، پایان بخش موضوع خواهد بود.

### مطالعات قبلی

بیدآباد (۱۳۸۳) در مطالعه "ارتباطات بین بخشی و هدفگذاری افزایش اشتغال کشور" نتیجه می‌گیرد که بخش کشاورزی پس از بخش خدمات موسسات مالی، بانک و بیمه می‌تواند در ایجاد اشتغال جدید در کشور بیشترین اثر را داشته باشد. برای رفع تنگنای بیکاری باید تقاضای نهایی این بخش را افزایش داد. برای ایجاد یک میلیون شغل جدید تقاضای نهایی بخش کشاورزی باید به میزان ۲۰ هزار میلیارد ریال یا ۱۶٪ افزایش یابد. چنانچه صادرات کالاهای کشاورزی حدود ۲/۳ میلیارد دلار افزایش یابد، یک میلیون شغل جدید در اقتصاد کشور ایجاد می‌شود. کشاورز حداد (۱۳۸۳) در مطالعه "ارزیابی پتانسیل های اشتغال زایی بخش های مختلف اقتصاد ایران" نتیجه می‌گیرد که بر اساس پیوند پیشین، بخش های خدمات مذهبی و اجتماعی، زراعت، خدمات کسب و کار، سایر خدمات آموزش عمومی، بخش های با پیوند پیشین کمتر از نظر هزینه لازم برای ایجاد هر فرصت شغلی تمام وقت، بیشترین افزایش تقاضای نهایی را نیاز دارند. بالاترین هزینه مربوط به بخش تحقیق و توسعه با ۱۸۴/۸ میلیون ریال و کمترین آن در خدمات مذهبی و سایر خدمات اجتماعی با ۱۴/۹ میلیون ریال برای ایجاد یک فرصت شغلی تمام وقت است.

خلیلی عراقی و سوری (۱۳۸۴) در مقاله "اشتغال در بخش های تولیدی و نقش عوامل طرف تقاضا" نتیجه می‌گیرند که طی دوره مورد ۷۵-۱۳۶۵ رشد اشتغال در کشور حدود ۳/۰۱ درصد در سال بوده که اثر گسترش بازار داخلی برای محصولات نهایی ۱/۵ درصد، اثر گسترش صادرات ۰/۱۸ درصد، اثر جانشینی واردات ۱/۴۷ درصد، اثر تغییر تکنولوژی ۰/۵۳ درصد و همچنین تأثیر بهره‌وری بر رشد اشتغال حدود ۰/۶۸- درصد بوده است.

نظری و گوهریان (۱۳۸۱) در مطالعه ای با عنوان "بررسی اثر متغیرهای سیاست پولی بر اشتغال به تفکیک بخشهای عمده اقتصادی در ایران (۷۸-۱۳۴۵)" نشان داده اند که تغییر عرضه پول از طریق تغییر حجم نقدینگی و پرداختی به بخش غیردولتی با تغییر اشتغال در بخشهای تولیدی، دارای رابطه مستقیم می‌باشد؛ افزایش اعتبارات پرداختی به بخش غیر دولتی باعث افزایش اشتغال در بخشهای تولیدی می‌گردد و مطالبات سیستم بانکی از بخش دولتی با اشتغال کل، اشتغال کشاورزی و بخش صنعت رابطه معکوس و با اشتغال خدمات رابطه مستقیم دارد.

تقوی و رضایی (۱۳۸۳) در مطالعه "بررسی اثر سیاستهای مالی بر مصرف و اشتغال در اقتصاد ایران" نتیجه می‌گیرند که در اثر شوک مثبت مخارج دولت، مصرف و اشتغال هر دو افزایش و در اثر شوک منفی مالیاتی (افزایش مالیاتها)، مصرف کاهش و اشتغال بی تفاوت خواهد بود.

بلالی و خلیلیان (۱۳۸۲) در مطالعه "تأثیر سرمایه گذاری بر اشتغالزایی و تقاضای نیروی کار در بخش کشاورزی ایران" بر اساس "رهیافت تقاضای نیروی کار" رابطه مثبت بین سرمایه گذاری و رشد اقتصادی بخش با اشتغال و رابطه معکوس بین دستمزد و اشتغال کشاورزی را تایید کرده اند.

رضوی و مشرفی (۱۳۸۳) در مقاله "تحلیل دینامیکی اشتغال در اقتصاد ایران (بررسی مورد قانون اکان)" ضمن اشاره به سال های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ به عنوان سالهای اوج بیکاری با ثبات شرایط اقتصادی کشور، هر ۲/۵ درصد نرخ رشد اقتصادی بالاتر از "نرخ بالقوه اقتصاد" کشور را باعث کاهش ۲/۸ درصد بیکاری می داند.

کریمی پتانلار (۱۳۸۳) در مقاله "خصوصی سازی، اندازه دولت و اشتغال در جمهوری اسلامی ایران" نشان داده است که خصوصی سازی به شیوه واگذاری از طریق بورس می تواند در افزایش اشتغال موثر باشد.

مهدوی و عزیز محمدلو (۱۳۸۳) در مقاله "سرمایه گذاری مستقیم خارجی و اشتغال در کشورهای در حال توسعه" تأثیر مثبت و معنی دار FDI بر اشتغال کشورهای میزبان را تأیید کرده و نشان داده اند که میزان اثرگذاری FDI بر اشتغال کشور میزبان در نتیجه تعامل دو عامل میزان توسعه یافتگی و آمادگی کشور برای جذب سرمایه گذاریها و انتقال و استقرار فن آوری نوین از یک طرف و اهمیت و سهم منابع مالی خارجی در تأمین نیازهای مالی کشورهای میزبان از طرف دیگر، تعیین می گردد.

زاهدی مازندرانی (۱۳۸۳) در مقاله "ضرورت های کارکردی توسعه اشتغال در بخش کشاورزی" مجموعه متغیرهای موثر در فرآیند اشتغال کشاورزی را در قالب چهار حوزه به شرح ذیل مورد بررسی قرار داده است:

۱. حوزه ساختار و عوامل طبیعی مرتبط با فعالیتهای اقتصادی در کشاورزی ۲. حوزه ساختار اجرایی و مدیریتی
- مشمول بر مقررات حقوقی، مهارتهای نیروی انسانی و روابط نیروی کار ۳. حوزه اجتماعی مشتمل بر جمعیت روستایی و شرایط زندگی و کار در کشاورزی ۴. حوزه فرهنگی شامل نگرش مردم به فعالیتهای کشاورزی.

کمیجانی و قوبدل (۱۳۸۵) در مطالعه ای با عنوان "نقش آزادسازی تجاری بر بازار کار و اشتغال و برآورد تابع تقاضای نیروی کار در ایران" نشان می دهند که تابع تقاضای نیروی کار ایران در بلندمدت هیچ گونه تاثیری از آزاد سازی تجاری در دوره مورد بررسی (۱۳۵۰-۱۳۸۳) نپذیرفته است. اما در کوتاه مدت تابع تقاضای نیروی کار، در بیشتر حالتها تاثیر مثبت از درجه باز بودن اقتصاد گرفته و اثر آزادسازی به گونه ای است که نقش آن در اشتغال نیروی کار ماهر بیشتر از نیروی کار غیر ماهر است.

صادقی و همایونی فر (۱۳۸۰) در مقاله "نقش کشاورزی در تامین اشتغال و کاهش بیکاری" ضمن اشاره به کاهش سهم اشتغال بخش کشاورزی و بهبود بهره وری آن با استفاده از مدل تقاضای تجربی نیروی کار نتیجه می گیرند که کشش اشتغال نسبت به افزایش سطح زیرکشت در مقایسه با متغیرهای سرمایه گذاری و ارزش افزوده از اهمیت بیشتری برخوردار است.

## جایگاه اشتغال کشاورزی

متناسب با افزایش جمعیت کشور در طی سالهای ۸۰-۱۳۴۵، شاخصهای مرتبط با جمعیت و اشتغال نیز تغییرات گسترده ای پیدا کرده است (۱). اگرچه تعداد بیکاران و سهم بیکاری در دوره مزبور علیرغم نوسانات چشمگیر از رشد مثبتی برخوردار بوده اند، اما نسبت میزان فعالیت (نسبت جمعیت فعال به کل جمعیت) از ۴۶/۱ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۳۶/۹ درصد در سال ۱۳۸۰ کاهش یافته است.

جدول (۱). وضعیت اشتغال در ایران در طی سالهای ۸۵-۱۳۴۵ (هزار نفر-درصد)

سال	جمعیت فعال	تعداد شاغلین	تعداد بیکاران	سهم بیکاری	نسبت میزان فعالیت
۱۳۴۵	۷۸۴۲	۷۱۱۶	۷۲۶	۹	۴۶/۱
۱۳۵۵	۹۷۹۶	۸۷۹۹	۹۹۷	۱۰/۲	۴۲/۶
۱۳۶۵	۱۲۸۲۰	۱۱۰۰۲	۱۸۱۹	۱۴/۲	۳۸/۹
۱۳۷۰	۱۴۷۳۷	۱۳۰۹۷	۱۶۴۰	۱۱/۱	۳۸/۱
۱۳۷۵	۱۶۰۲۷	۱۴۵۷۲	۱۴۵۵	۹/۱	۳۵/۳
۱۳۸۰*	۱۹۱۳۹	۱۵۹۵۷	۳۱۸۲	۱۴/۲	۳۶/۹

ماخذ: مرکز آمار ایران \* برآوردی

بررسی ترکیب اشتغال کشور در طی سالهای مزبور حاکی از کاهش سهم اشتغال کشاورزی و افزایش سهم اشتغال بخشهای صنعت و خدمات می باشد (جدول-۲). سهم اشتغال بخش کشاورزی همواره کاهش یافته و سهم اشتغال بخشهای خدمات و صنعت در طی دوره مورد بررسی همواره فزاینده بوده است. گرایش اشتغال به سمت خدمات بیش از گرایش اشتغال به سمت صنعت بوده است.

جدول (۲). ترکیب اشتغال در طی سالهای ۸۵-۱۳۴۰ (درصد)

سال	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۴۵-۸۳
کشاورزی	۵۶	۴۸	۲۹	۲۵	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰	۲۰	۳۰
صنعت	۲۰	۱۷	۲۵	۲۸	۳۱	۳۲	۳۲	۳۳	۳۲	۲۸
خدمات	۲۳	۲۴	۴۲	۴۴	۴۶	۴۷	۴۷	۴۷	۴۸	۴۰

ماخذ: دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶). "برنامه اقتصاد بدون اتکا بر درآمدهای حاصل از نفت خام (بهره وری، اشتغال و جمعیت)

عدم تعادل در بازار کار را معمولاً از طریق سیاستهای مالی و پولی رفع می کنند. در ایران به دلیل انزوای بالای بخش کشاورزی و مناطق روستایی از حوزه تاثیر این سیاستها، رفع مشکل بیکاری روستایی و ایجاد تعادل در بازار کار آن، بسیار مشکل است. بازار کار ایران در دهه ۱۳۸۰ بر خلاف دهه های گذشته ۳ ویژگی منحصر دارد:

- ۱- تغییر کیفیت نیروی کار به دلیل ورود فارغ التحصیلان دانشگاهی به این بازار.
- ۲- تغییر ساختار و ترکیب جنسیتی بازار کار در اثر افزایش سهم عرضه نیروی کار زنان.
- ۳- تاکید بر افزایش بهره وری نیروی کار از سوی برنامه ریزان.

ایران در دهه ۱۳۸۰ از یک سو با رشد عرضه نیروی کار (۳ درصد) روبرو است و از سوی دیگر برای تبدیل نرخ بیکاری به صورت یک رقمی (هدف برنامه)، رشد تقاضای نیروی کار در این دهه نباید کمتر از ۳/۵ درصد باشد. بازار کار کشاورزی به دلیل فصلی بودن فعالیتهای کشاورزی (بجز تولیدات محدود گلخانه ای) با بازار کار بخشهای خدمات و صنعت و معدن تفاوت اساسی دارد. به عبارتی دیگر، تقاضای کار در بخش کشاورزی محدود به زمانهایی از سال است. مناطق روستایی در برخی از مراحل کشاورزی با کمبود نیروی کار و پس از آن با مازاد نیروی کار گسترده روبرو هستند. پس به طور قطع نمی توان در مورد اشتغال کامل یا بیکاری بالا در این مناطق نظر داد. علاوه بر این، فصلی بودن فعالیت کشاورزی باعث می شود که اشتغال آن همانند دیگر بخشهای اقتصادی سالانه نبوده و انگیزه لازم برای حضور در آن بالا نباشد.

در سند چشم انداز به صراحت در توصیف موقعیت ایران در سال ۱۴۰۴ آمده است: "دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی با تاکید بر جنبش نرم افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل". در این سند، آرمانهای بزرگی وجود دارد. اما باید دانست که در زمینه اقتصادی با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد ایران از جمله اقتصاد بخش کشاورزی (بخصوص مازاد نیروی کار فاقد خصیصه توسعه گرایی) تحقق همزمان دو هدف "رشد پرشتاب و مستمر اقتصاد" و "ایجاد اشتغال کامل" به هیچ وجه سازگار نخواهد بود.

## تحلیل موضوع

### سیاستهای اشتغال

سیاستهای اشتغال را می توان به چهار دسته تقسیم کرد (ازوجی، ۱۳۸۶):

الف. سیاستهای فعال بازار کار: این سیاستها به طور مستقیم یا غیر مستقیم، زمینه های لازم را برای ایجاد تعادل در بازار کار فراهم می سازند. این گروه از سیاستها در برگیرنده مکانیسم جستجوی شغل، آموزش بیکاران، ایجاد شغل به طور مستقیم یا از طریق پرداخت یارانه است (طرحهای خود اشتغالی). این سیاستها معمولاً کیفیت عرضه و تقاضای کار را تحت تاثیر قرار می دهند. عناصر اصلی سیاستهای فعال بازار عبارتند از:

۱- ایجاد تحرک در عرضه نیروی با ایجاد شغل، پرداخت یارانه به دستمزدها و غیره

۲- توسعه اشتغال با ایجاد مهارت های جدید و با روش های مختلف مانند آموزش های مجدد

۳- افزایش کارایی بازار کار با ارائه خدمات به نیروی کار مانند مشاوره، کمک در انطباق شغل با مهارت های

نیروی کار

ب. سیاستهای تنظیمی بازار کار: این سیاستها باعث انعطاف پذیری بیشتر بازار کار شده و بر جریان ورود و خروج نیروی کار ناشی از تنظیم قوانین و مقررات موثر خواهند بود. این سیاست ها، به موضوعاتی همچون

چگونگی حفظ اشتغال، تغییر زمان کار از طریق توجه به کار موقت و کار پاره وقت، نحوه تعیین دستمزد، حداقل دستمزد و باز نشستگی زود هنگام می پردازد.

ج. سیاستهای کلان اقتصادی موثر بر بازار کار: این سیاستها از طریق مکانیسمهای پولی و مالی و در نتیجه گسترش رشد و تولید اقتصادی (افزایش تقاضای کل) برای نیروی کار، تقاضا خلق می کنند.

د. سیاستهای منفعل و حمایتی بازار کار: این سیاستها موضوعاتی همچون حمایت های مالی از بیکاران، اصلاح سیستم مقرری بیکاری، پرداخت یارانه به دستمزد پایین، معافیت های مالیاتی، کاهش مالیات بر دستمزدها، کمک به افراد با دستمزد پایین جهت افزایش رفاه و تامین حداقل زندگی را شامل می شود. بدین ترتیب از لحاظ زمانی "سیاست های کلان" برای دوره زمانی بلند مدت، "سیاست های فعال" برای دوره کوتاه مدت و میان مدت، "سیاست های تنظیمی" برای دوره میان مدت و بلندمدت و "سیاست های حمایتی" برای دوره کوتاه مدت و میان مدت قابل اجرا خواهد بود.

#### برنامه ها و سیاستهای ایجاد اشتغال

الف. ایران: بررسی سیاستهای اشتغال ایران در طول برنامه های اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی، بیانگر جایگاه متفاوت توسعه اشتغال و کاهش بیکاری و سیاستهای اتخاذ شده برای اهداف مورد نظر است<sup>۳</sup>:

**برنامه اول توسعه (۲۲-۱۳۶۸):** اهداف اشتغال در این برنامه مبتنی بر سه محور کاهش بیکاری پنهان و فصلی، افزایش بهره وری سرانه نیروی کار و افزایش نسبت کارکنان مشاغل علمی و فنی و تخصصی به کل شاغلین بوده است. سیاستهای مرتبط با اشتغال این برنامه در تبصره های ۱۲، ۲۴ و ۲۶ آن آمده است. رویکرد حاکم در تولید به جای کاربری، سرمایه بری و ابزار سالاری بوده است:

۱- اتخاذ سیاست های مربوط به توسعه سرمایه گذاری بخش غیردولتی و فرصت های شغلی شامل سیاست های مالی، پولی و مالیاتی، هدایت سرمایه های خارجی، حمایت از صنایع کوچک، اولویت دادن به طرح های آب و کشاورزی.

۲- سیاست های مربوط به استفاده از تکنولوژی مناسب با توجه به شرایط بازار کار.

۳- اتخاذ سیاست های تعیین دستمزد و بهره وری شامل متناسب سازی مزد و حقوق با بهره وری نیروی کار و

سیاست های تشویقی و انگیزشی برای جذب متخصصین در نواحی محروم.

۴- سیاست های آموزشی مرتبط با بازار کار گسترش آموزشهای فنی و حرفه ای حین خدمت و آموزش مدیران و ...

۵- اعمال سیاست های تجاری

۶- سیاست ایجاد اشتغال در خارج از کشور و گسترش همکاری های فنی و مبادله نیروی کار

۷- اصلاح قوانین و مقررات در جهت تشویق سرمایه گذاری خصوصی و توسعه بازار کار.

<sup>۳</sup>- جهت کسب اطلاعات بیشتر رجوع شود به: ازوجی (۱۳۸۶)

**برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۳):** سیاست‌های اشتغال‌زایی به شرح ذیل مورد توجه بوده است:

- ۱ - توسعه سرمایه‌گذاری فرصت‌های شغلی از طریق فراهم نمودن شرایط کارآفرینی، اتخاذ سیاست‌های مالی، حمایت از صنایع کوچک و اعمال حمایت‌های قانونی از تسهیلات لازم و ارزان قیمت برای اشتغال جوانان.
- ۲ - اصلاح ساختار اشتغال (تشویق سرمایه‌گذاران به استفاده هرچه بیشتر کارکنان ایرانی و توزیع مجدد نیروی کار شاغل بین دستگاه‌ها و شرکت‌های غیردولتی).
- ۳ - آموزش در زمینه‌های مناسب شغلی از طریق گسترش مراکز فنی و حرفه‌ای.
- ۴ - تقویت شبکه پردازش اطلاعات بازار کار و انجام پژوهش‌های مربوط به حرکات بازار، طبقه‌بندی و استاندارد مهارت و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار.
- ۵ - تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر و کمک به استمرار فعالیت‌های غیرکشاورزی در محیط روستایی.

**برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹):** در این برنامه با اختصاص فصل ششم به سیاست‌های اشتغال، توجه خاصی به مقوله "اشتغال و کاهش بیکاری" شده است:

- ۱ - سیاست‌های گسترش سرمایه‌گذاری و فرصت‌های شغلی شامل:
  - اعطای تسهیلات ارزان برای سرمایه‌گذاری اشتغالزایا به منظور حمایت از طرح‌های اشتغالزایا و صنایع کوچک و اشتغالزایا.
  - معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته.
  - پرداخت تسهیلات بانکی از محل بخشی از سپرده‌های قانونی بانک‌ها به طرح‌های اشتغالزایا بخش‌های مختلف اقتصادی.
  - پرداخت تسهیلات قرض الحسنه و ارزان قیمت به بنگاه‌های کوچک اشتغالزایا.
  - حمایت دولت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در مناطق.
  - استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری خصوصی.
  - مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه صنایع کوچک.
  - منطقی نمودن هزینه‌های برق، گاز، تلفن، آب و فاضلاب و نیز متناسب نمودن نرخ‌های ترجیحی در جهت حمایت از تولید.
- ۲ - کاهش هزینه‌های نیروی کار به شکل تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما و کاهش مالیات کارفرمایان.
- ۳ - سیاست‌های آموزشی شامل: پرداخت یارانه سود تسهیلات ایجاد آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای و اطلاع‌رسانی.
- ۴ - سیاست اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال و اعزام نیروی کار به خارج.
- ۵ - سیاست جایگزینی نیروی کار
- ۶ - سیاست‌های مربوط به اصلاح نهادها و قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار

**ب. کشورهای منتخب:** سیاست‌های اشتغالزایی در هر کشوری با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد آن، متفاوت از

دیگر کشورهاست (جدول ۳-۳).

جدول (۳). سیاست‌های ایجاد اشتغال در کشورهای منتخب

سیاستها	کشور
۱-تنظیم سیاست‌های کلان اقتصادی (رشد بالا و بدون تورم). ۲-ارتقاء مهارت مبتنی بر فن‌آوری. ۳-افزایش انعطاف پذیری دستمزدها. ۴-بهبود محیط کسب و کار. ۵-بهبود کارای نیروی کار. ۶-توسعه رقابت در بازار کار	کشورهای OECD
۱-ایجاد اشتغال کافی در کوتاه‌مدت. ۲-افزایش مهارت نیروی کار. ۳-تمرکز بر بخش‌های اقتصادی دارای ارزش افزوده بالا در بلندمدت	آفریقای جنوبی
۱-استقرار سیستم سازمانی در روابط صنعتی ۲-توجه بر نقش کارآفرینی	سنگاپور، مالزی،
۱-تغییر سیاست توسعه از گسترش صنایع بزرگ به سمت صنایع کوچک و متوسط. ۲-شناسایی نوع بیکاری و به کارگیری برنامه های موثر فعال یا منفعل بازار کار ۳-پرداخت منافع بیکاری برای جلوگیری از رکود اقتصاد و کاهش رفاه نیروی کار. ۴-ایجاد مشاغل کوچک و پرداخت یارانه به دستمزدها برای حفظ اشتغال. ۵-ایجاد زمینه های انعطاف پذیری بازار کار و افزایش رقابت بین تعاونی ها به منظور افزایش رشد اقتصادی. ۶-اجرای برنامه های اجتماعی: آموزش، بازآموزی و... برای خنثی کردن آثار منفی انعطاف پذیری بازار کار (افزایش بیکاری). ۷-پایین نگه داشتن هزینه سرمایه گذاری (نرخ بهره) از طریق ایجاد ثبات اقتصادی، تامین رشد اقتصادی، اصلاحات ساختاری مالیاتی، آزادسازی مالی، رفع موانع تجاری، دسترسی به بازارهای خارجی. ۸-افزایش سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI). ۹-استفاده از نیروی کار متخصص دارای سطح علمی بالا. ۱۰-توسعه همکاری بین دانشگاه و صنعت.	کره جنوبی
۱-کاربایی توسط مدارس و موسسات آموزشی ۲-ارائه خدمات مشاوره و کمک مالی به کارفرمایان برای آموزش، نگهداری افراد مسن و جذب نیروی کار جوان. ۳-ارزیابی عرضه و تقاضای نیروی کار توسط وزارت کار از طریق برنامه ۵ ساله ای به نام برنامه آموزش حرفه ای. ۴-تعیین حقوق کارکنان دولتی با توجه به شرایط حاکم بر بخش خصوصی.	ژاپن
۱-پرداخت یارانه به دستمزدها جهت ایجاد مشاغل موقت برای مبارزه با بیکاری. ۲-توجه اساسی به بیکاران بلندمدت به منظور کاهش آنها. ۳-توسعه برنامه های آموزشی دوره های زبان، کامپیوتر، آموزش فنی و حرفه ای و سایر دوره ها جهت فرصت‌های شغلی خاص.	سوئیس
۱-پرداخت بیمه و حق و بیکاری ۲-اولویت بندی اجرای برنامه بازار کار بر حسب تخصیص بودجه	چک
۱-به کارگیری سیاست‌های آموزشی، تربیتی، رفاهی و مالیاتی ۲-پرداخت یارانه به کارفرمایان	ایرلند

مآخذ: (۱). (ازوجی، ۱۳۸۶). (۲). (موسسه تحقیقات تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲).

### بخش کشاورزی و جذب سرمایه گذاری

بخش کشاورزی ایران به دلیل عدم حضور نیروی کار متخصص، جوان و تحصیلکرده از یک سو و ریسک گریزی و انزوای اطلاعاتی، تکنولوژیکی و اقتصادی این بخش، پتانسیل جذب و به کارگیری سرمایه بالا را ندارد. تجارب سالیان گذشته این بخش نشان می دهد که بخش زیادی از سرمایه های پرداختی به این بخش به جای هدایت به سمت تولید کشاورزی، جنبه مصرفی پیدا کرده اند و یا اینکه از این بخش خارج شده و به سمت دیگر بخش‌های اقتصادی رفته اند. علاوه بر این، روند خروج سرمایه این بخش به سمت خدمات و صنعت نیز گویای ناتوانی آن در جذب سرمایه بیشتر می باشد. بر این اساس می توان گفت با تداوم حاکمیت چنین شرایطی بر

کشاورزی، نه جذب و به کارگیری سرمایه در تولید قابل توجه می باشد و نه اتکای رشد اقتصادی آن بر گسترش سرمایه به عنوان نهاده مکمل نیروی کار، نتیجه بخش خواهد بود. رشد اقتصادی کشاورزی در ایران عملاً متکی بر شرایط اقلیمی بوده و نقش سرمایه زمانی آشکار خواهد شد که تحولات اساسی در ساختار نیروی کار این بخش بوجود آید.

### **سیاست افزایش اشتغال کشاورزی**

بخش کشاورزی با مازاد نیروی کار (ماهر و غیر ماهر، بیسواد و کم سواد) روبروست و بر اساس مبانی اقتصاد تولید برای انتقال نیروی کار از ناحیه سوم به ناحیه دوم تولید باید نهاده های دیگر یعنی زمین و سرمایه را افزایش داد. چون محدودیت زمین زیر کشت، امری آشکار است، لذا تنها راه باقیمانده، افزایش سرمایه است. اما از یک سو می دانیم که جذب و هدایت سرمایه به سمت تولید در این بخش با موانع متعددی روبرو است و از سوی دیگر تزریق بیشتر سرمایه به شکل ماشین آلات و ابزارهای تولید به بخش کشاورزی، منجر به جایگزینی سرمایه به جای نیروی کار خواهد شد و هدف اولیه (افزایش اشتغال) را نقض خواهد کرد. بر این اساس می توان گفت سیاست افزایش اشتغالی که موثر بر رشد اقتصادی بخش کشاورزی باشد، با چنین شرایطی با توفیق همراه نخواهد بود.

### **بخش کشاورزی و اجبار ایجاد اشتغال در ایران**

عدم توجه به جایگاه واقعی بخشها بویژه بخش کشاورزی) در مسیر توسعه (دوران گذار از یک سو و عدم اشراف برنامه ریزان و دولتمردان بر بخش کشاورزی از دیگر سو، باعث شده است که در فرآیند ایجاد اشتغال کشور به بخش کشاورزی که خود با مازاد نیروی کار و کیفیت ضعیف آن روبرو است همانند بخشهای صنعت و خدمات که خصلت گسترش و انبساطی دارند توجه شود. در ۴ برنامه توسعه بعد از انقلاب، سهم بخش کشاورزی در ایجاد اشتغال جدید معین شده است (به عنوان مثال در برنامه اول حدود ۵۰۰ هزار شغل). این در حالی است که خصلت دوران گذار و حرکت از تولید سنتی و معیشتی به سمت تولید مدرن و تجاری در کشاورزی، نیازمند تزریق تکنولوژی جدید (اکثراً سرمایه بر)، به کارگیری نیروی کار تحصیلکرده و کاهش اجباری مازاد نیروی کار می باشد. افزایش اشتغال در این بخش با وضعیت حاکم و بدون توجه به ضرورت توسعه این بخش و مناطق روستایی نمی تواند سیاست صحیح و نتیجه بخشی باشد.

### **عوامل موثر بر ایجاد اشتغال**

اشتغال و بیکاری در یک جامعه متأثر از عوامل متعددی هستند. این عوامل در بخش کشاورزی می تواند تا حدودی متفاوت از دیگر بخشهای اقتصادی باشد. نتایج مطالعات متعدد انجام شده در خصوص اشتغال در اقتصاد

ایران، تاثیر عوامل رشد اقتصادی (بیدآباد ۱۳۸۳، کشاورز حداد ۱۳۸۳، بلالی و خلیلیان ۱۳۸۲، رضوی و مشرفی ۱۳۸۳)، صادرات (بیدآباد ۱۳۸۳، خلیلی عراقی و سوری ۱۳۸۴)، آزادسازی اقتصاد (رمضان پور ۱۳۸۴، کمیجانی و قویدل ۱۳۸۵)، افزایش تقاضای نهایی (خلیلی عراقی و سوری ۱۳۸۴، بیدآباد ۱۳۸۳، کشاورز حداد ۱۳۸۳)، سرمایه گذاری خارجی و داخلی (مهدوی و محمدلو ۱۳۸۳، بلالی و خلیلیان ۱۳۸۲) و سطح زیر کشت (صادقی و همایونی فر ۱۳۸۰) را روی اشتغال ایران و بخش کشاورزی تایید کرده اند. بر این اساس می توان نتیجه گرفت که توسعه اشتغال در بخش کشاورزی از طریق عوامل پیشین و پسین موثر بر آن، میسر بوده و بدون توجه به این عوامل، تحقق سیاست ایجاد اشتغال در کشاورزی همانند گذشته با موفقیت زیادی همراه نخواهد بود. در برنامه های توسعه، بدون تقویت و یا تضعیف عوامل موثر بر اشتغال، نمی توان و نباید بر پتانسیل اشتغالی بخش کشاورزی اتکا کرد.

### رشد کشاورزی یا ایجاد اشتغال؟

بر اساس مبانی تئوریک، افزایش نیروی کار به عنوان یک عامل تولید می تواند باعث رشد اقتصادی شود. در مقابل رشد اقتصادی نیز به اشکال مختلف خصوصا از طریق سرمایه گذاری مجدد، اشتغال را افزایش خواهد داد (بیدآباد ۱۳۸۳، کشاورز حداد ۱۳۸۳، بلالی و خلیلیان ۱۳۸۲، رضوی و مشرفی ۱۳۸۳). با ترکیب فعلی نیروی کار کشاورزی، مشاهده تاثیر افزایش نیروی کار بر افزایش رشد کشاورزی در این بخش مقدور نیست و سیاست مناسب، باید تاکید بر رشد اقتصادی کل برای ایجاد اشتغال و رشد بخش کشاورزی برای خروج از شرایط فعلی و حرکت به سمت تولید تجاری و مدرنیته باشد. چراکه اگر سیاست افزایش اشتغال در کشاورزی دنبال شود، می تواند رشد اقتصادی این بخش و در نتیجه نوسازی آن را دچار وقفه سازد.

### نقد و بررسی اشتغال در برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴):

در این برنامه جایگاه اشتغال به صورت گسترده ای مورد توجه قرار گرفته است. بخش کشاورزی به عنوان یکی از بخشهای اقتصادی کشور در امر ایجاد اشتغال و جذب نیروی کار نقش انکارناپذیری تا اکنون داشته است و بررسی روند گذشته این موضوع حاکی از کاهش نقش این بخش در ایجاد اشتغال در جامعه است. بررسی دقیق مواد مرتبط با بخش کشاورزی برنامه چهارم توسعه، نشانگر واقعیتهای نهفته ای در این خصوص می باشد. حاکمیت اصل رشد سالاری از یک سو و افزایش بحران بیکاری کشور از سوی دیگر، باعث گردید که برنامه ریزان در برنامه چهارم توسعه توجه مبهمی به مقوله اشتغال و بیکاری در بخش کشاورزی داشته باشند. حتی در پاره ای از موارد، سیاستهای اتخاذ شده عملا بیانگر وجود تضاد بین افزایش اشتغال و رشد اقتصادی بوده است. مهمترین مواد مرتبط با اشتغال در برنامه چهارم توسعه عبارتند از:

**بند الف) ماده (۱۷)**- افزایش بهره وری آب از طریق اصلاح ساختار مصرف آب و استقرار نظام بهره برداری مناسب و با استفاده از روشهای نوین آبیاری و کم آبیاری، افزایش راندمان آبیاری و به تبع آن کارایی آب به ازای یک متر مکعب در طی برنامه به اندازه ۲۵ درصد و همچنین از طریق اختصاص به محصولات با ارزش اقتصادی بالا.

**ماده (۱۸)**- تهیه برنامه توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی با محوریت خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی، تامین امنیت غذایی، اقتصادی نمودن تولید، توسعه صادرات محصولات کشاورزی، ارتقای رشد ارزش افزوده بخش حداقل به میزان رشد پیش بینی شده (۶/۵ درصد).

**ماده (۲۷)**- ارائه مجوز به دولت به منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه گذاری و اشتغال در سطح کشور (بویژه مناطق کمتر توسعه یافته) از طریق وجوه اداره شده، تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه گذاری در طرحهای اشتغالزا و نیز قسمتی از سود کارمزد تسهیلات مذکور.

**بند (د) ماده (۴۱)**- بازنگری قانون و مقررات مربوط به نیروی کار با سازوکار سه جانبه گرایی دولت-کارگر-کارفرما.

#### **فصل چهارم - توسعه مبتنی بر دانایی**

**بند (د) ماده (۹۵)**- طراحی برنامه های ویژه اشتغال، توانمندسازی جلب مشارکتهای اجتماعی، آموزش مهارتهای شغلی و مهارتهای زندگی بویژه برای جمعیت های سه دهک پایین درآمدی در کشور.

**بند (ط) ماده (۹۵)**- طراحی روشهای لازم برای افزایش بهره وری و درآمد روستائیان و عشایر، ایجاد فرصتهای اشتغال بویژه در دوره های زمانی خارج از فصول کاشت و برداشت با رویکرد مشارکت روستائیان و عشایر با حمایت از صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی و صندوق اشتغال نیازمندان.

**ماده (۱۰۱)**- تهیه و ارائه برنامه ملی توسعه کار شایسته به عنوان گفتمان جدید عرصه کار و توسعه بر اساس راهبرد سه جانبه گرایی (دولت-کارگر-کارفرما) به مجلس در سال اول برنامه توسط دولت که متضمن عزت نفس، برابری فرصتها، آزادی و امنیت نیروی کار و صیانت لازم باشد. کار شایسته مشتمل است بر محورهای: ۱) حقوق بنیادین کار. ۲) گفتگوی دولت و شرکای اجتماعی. ۳) گسترش حمایت های اجتماعی. ۴) حق پیگیری حقوق صنفی و مدنی کارگری. ۵) اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات تامین اجتماعی و روابط کار. ۶) اشتغال مولد. ۷) اصلاح قوانین و مقررات در جهت انطباق با استانداردها و مقاله نامه های بین المللی و ... اتخاذ تدابیر لازم برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور.

با تعمق در برنامه چهارم توسعه سیاستهای کلی این برنامه چهارم در خصوص کشاورزی و اشتغال آن را می توان

چنین برشمرد:

الف. تحقق رشد اقتصادی پیوسته، با ثبات و پرشتاب متناسب با اهداف چشم انداز.

ب. ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری.

ج. فراهم نمودن زمینه های لازم برای تحقق رقابت پذیری کالاها و خدمات کشور در سطوح داخلی و خارجی و ایجاد سازوکار مناسب برای رفع موانع توسعه صادرات غیرنفتی.

د. ایجاد ساز و کار مناسب برای رشد بهره وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب، خاک و ...).

ه. تامین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تاکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی.

و. توسعه روستاها.

با بررسی اصول کلی و مواد مزبور نکات زیر آشکار خواهند شد:

۱- در ماده (۱۸) ناسازگاری آشکاری بین محورهای تولید محصولات اساسی کشاورزی و تامین امنیت غذایی برنامه توسعه کشاورزی با سه محور دیگر وجود دارد. تاکید بر اقتصادی نمودن تولید و افزایش رشد اقتصادی آن با توجه به استقرار نیروی کار کشاورزی در ناحیه سوم تولید، به صورت غیر مستقیم به معنای سرمایه بر کردن فعالیتهای کشاورزی و تزریق بیشتر سرمایه در این بخش خواهد بود.

۲- از آنجا که مناطق روستایی به عنوان بستر کشاورزی، کم توسعه یافته ترین مناطق ایران هستند، در ماده (۲۷) سیاستگذار تزریق سرمایه را به مناطق کمتر توسعه یافته مورد تاکید قرار داده است (سرمایه بری فعالیتهای).

۳- به دلیل نبود سازوکار سه جانبه گرایی در کشاورزی، معلوم می شود در برنامه چهارم اهمیت چندانی به اشتغال بخش کشاورزی داده نشده است و شالوده مواد برنامه مرتبط به نیروی کار بخشهای صنعت و خدمات می باشد.

۴- عملاً مقوله "توسعه مبتنی بر دانایی" در بخش کشاورزی دنبال نمی شود. به عبارتی دیگر توسعه کشاورزی مبتنی بر دانایی با چنین تفکری در مورد اشتغالزایی بخش کشاورزی، نامفهوم خواهد بود. چراکه در صورت توسعه این بخش بر اساس دانایی، ضرورت دارد که برنامه منسجمی برای جایگزینی نیروی کار تحصیلکرده متخصص (فارغ التحصیلان کشاورزی) وجود داشته باشد که عملاً این چنین نیست. زیرا دولت هیچ گونه برنامه ای برای حل مشکل بیکار شدن نیروی کار کم سواد و بیسواد فعلی که باید از بخش کشاورزی خارج شود را ندارد.

۵- ماده (۹۵)، تنها ماده ای است که به صراحت بر ایجاد اشتغال در بخش کشاورزی و مناطق روستایی تاکید دارد. با این وجود در طی مدت زمانی که از برنامه چهارم توسعه می گذرد مفاد این ماده اجرایی نشده است. بدیهی است که توزیع سهام عدالت به دلیل شیوه تاثیر آنها بر حیات روستائیان در آینده نمی تواند نمودی اجرایی از این بند تلقی گردد.

۶- تنها کاری که در زمینه برنامه توسعه کار شایسته صورت گرفته، تدوین نماگرهای کار شایسته توسط پژوهشکده مرکز آمار و با همکاری سازمان بین المللی کار (ILO) است. مفاد محورهای کار شایسته نشان می دهد که هدف از تدوین آن، بیشتر رفع مشکلات اشتغال بخشهای صنعت و خدمات بوده و در آن توجه چندانی به موانع اشتغال بخش کشاورزی نشده است.

۷- رشد اقتصادی بخش کشاورزی بر اساس نتایج متعدد تحت تاثیر مثبت زمین، موجودی سرمایه و شرایط اقلیمی مناسب و تحت تاثیر منفی نیروی کار مازاد قرار دارد. به عبارتی دیگر یکی از الزامات رشد اقتصادی با ثبات و پرشتاب کشاورزی، خروج قسمتی از نیروی کار فعلی بخش است. مازاد نیروی کار این بخش عملاً جذب نیروی کار جدید را منتفی خواهد ساخت (مگر جایگزینی نیروی کار بیسواد و کم سواد توسط نیروی کار متخصص و تحصیلکرده کشاورزی).

۸- افزایش رقابت (کیفی و قیمتی) محصولات کشاورزی از طریق تزریق تکنولوژی و سرمایه گذاری در این بخش میسر است. هدایت فعالیتهای کشاورزی به سمت سرمایه بری می تواند باعث بیکاری بخشی از کشاورزان و عدم جذب بیکاران کنونی گردد.

۹- با توجه به نتایج تحقیقات انجام شده، افزایش بهره وری عوامل تولید، تنها از طریق تزریق بیشتر سرمایه و کاهش یا حفظ سطح فعلی اشتغال در بخش کشاورزی میسر است.

۱۰- سیاستهای خودکفایی و امنیت غذایی می تواند مانعی فراروی رشد و توسعه اقتصادی بخش بوده و ایجاد اشتغال را در این بخش دچار محدودیت سازد. به عبارتی دیگر تا زمانی که بخش کشاورزی ملزم به تامین امنیت غذایی کشور و تحقق خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی باشد، بهره برداری بهینه از عوامل تولید و توسعه همه جانبه این بخش با محدودیت روبرو خواهد بود و در برنامه ریزی ها و سیاستگذاری های کلان کشور این بخش در حاشیه قرار خواهد گرفت. بخش کشاورزی ایران با چنین سیاستی عملاً در خدمت منافع شهری و تامین کننده منافع بخشهای خدمات و صنعت خواهد بود. نگاه سیاستگذاران و برنامه ریزان به کشاورزی در این سیاست، نگاه استثماری به نظر می رسد و به افزایش شکاف رفاه شهری و روستایی می انجامد. بهتر است که سهم بخش کشاورزی در تامین امنیت غذایی کشور و تحقق خودکفایی محصولات اساسی کشاورزی با توجه به منافع خود بخش تعیین گردد نه منافع دیگر بخشهای اقتصادی. بخش کشاورزی ایران بسان شترمرغی است که هم باید تخم بگذارد (ایجاد امنیت غذایی و خودکفایی و ...) و هم باید بار ببرد (ایجاد اشتغال).

۱۱- ارتقاء سطح درآمد و زندگی روستائیان و کشاورزان و رفع فقر با تقویت زیرساختهای مناسب تولید و تنوع بخشی و گسترش فعالیتهای مکمل بویژه صنایع تبدیلی و کوچک و خدمات نوین یا تاکید بر اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات امکانپذیر است. تحقق هدف توسعه روستایی ایران از طریق فعالیتهای کشاورزی از حالت معیشتی به حالت تجاری مقدور می باشد. چنین تحولی در کشاورزی ایران می تواند از طریق ورود سرمایه بیشتر به اشکال مختلف (تکنولوژی و ...) و جایگزینی نیروی کار تحصیلکرده و متخصص امکانپذیر است (کاهش یا ثبات اشتغال کشاورزی)

### کشاورزی در قانون اساسی

**اصل (۴۳) بند (۹)** - تاکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تامین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند: این بند عملاً بر استراتژیهای نظر به داخل (اولیه و ثانویه) و بدون توجه به استراتژیهای نظر به خارج (اولیه و ثانویه) تاکید دارد. بر اساس تجارب گذشته و مبانی اقتصاد توسعه، استراتژیهای نظر به داخل نمی توانند کشور را به سمت رشد و توسعه اقتصادی هدایت کند (تضاد با رشد و توسعه اقتصادی بخشهای صنعت و کشاورزی).

**اصل (۸۱)** - دادن امتیاز تشکیل شرکتها و موسسات در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات به خارجیان مطلقاً ممنوع است: این اصل با ایجاد محدودیت و ممنوعیت امکان جذب سرمایه گذاری خارجی، هدایت سرمایه خارجی را به عنوان یکی از ابزارها و عوامل موثر (از طریق پر کردن شکافهای چهارگانه) بر رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال در بخشهای اقتصادی از جمله کشاورزی دچار مشکل می سازد (تضاد با رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال).

### سیاستهای بازار کار در برنامه چهارم توسعه

این سیاستها به صورت خلاصه و در قالب سیاستهای کلان اقتصادی، سیاستهای فعال و سیاستهای تنظیم بازار به صورت مجزا در جدول (۴) ارائه شده اند.

جدول (۴): مقایسه سیاست های بازار کار در برنامه چهارم توسعه کشور

سیاستهای کلان اقتصادی موثر بر بازار کار	تفصیل سیاستها
سیاستهای فعال بازار کار	<ul style="list-style-type: none"> <li>- گسترش بازار محصولات دانایی محور و دانش بنیان</li> <li>- سیاستهای اعطای تسهیلات تکلیفی برای طرحهای سرمایه گذاری اشتغالزا به ویژه در مناطق کمتر برخوردار</li> <li>- معافیت از حقوق و عوارض دولتی برای سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته</li> <li>- سیاست اعطای تسهیلات بانکی از محل سپرده های قانونی بانکها به طرحهای اشتغالزای بخش ها</li> <li>- سیاست اعطای تسهیلات ارزی از حساب ذخیره ارزی برای طرحهای سرمایه گذاری</li> <li>- تقویت نهادهای پشتیبانی کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط</li> <li>- افزایش توان رقابت پذیری بنگاههای فعال در صنایع نوین و با فن آوری بالا برای جذب دانش آموختگان دانشگاهها</li> <li>- استمرار سیاست توسعه بخش خصوصی از طریق واگذاری برخی از وظایف دستگاههای اجرایی و فروش شرکتهای دولتی به بخش غیردولتی</li> </ul>
سیاستهای تنظیم بازار کار	<ul style="list-style-type: none"> <li>- سیاست گسترش سرمایه گذاری از طریق اختصاص منابع وجوه اداره شده در قالب یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی (و یا تلفیقی)</li> <li>- سیاست اعطای تسهیلات ارزان قیمت و یارانه ای به طرحهای کوچک و توسعه خوداشتغالی</li> <li>- تدوین نظام استاندارد و ارزیابی مهارت نیروی کار کشور با رویکرد بین المللی</li> <li>- استمرار توسعه نظام کارآموزی و کارورزی برای تمام آموزش فنی و حرفه ای و علمی و کاربردی</li> <li>- مشارکت دولت در ایجاد صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی و توسعه منابع کوچک</li> <li>- سیاستهای تخفیف در حق بیمه سهم کارفرما برای بکارگیری نیروی کار جدید</li> <li>- اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب متخصصین و نخبگان</li> <li>- سیاست جایگزینی نیروی کار داخلی به جای خارجی</li> <li>- سیاست گسترش مشارکت زنان در بازار کار و تقویت مهارت های آنان متناسب با نیازهای جامعه و تحولات فن آوری</li> <li>- سیاست اعزام نیروی کار از طریق ایجاد اشتغال در خارج</li> <li>- سیاستهای توسعه مراکز آموزش فنی و حرفه ای و اعطای وام تسهیلات یارانه ای به این مراکز</li> <li>- طراحی برنامه های ویژه اشتغال و توانمندسازی و آموزش مهارت ها برای دهک های پایین درآمدی</li> <li>- توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال ایثارگران در کلیه برنامه های اشتغالزایی</li> <li>- گسترش برنامه توسعه کار شایسته با رویکردهای نوین بین المللی</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بازنگری در قوانین و مقررات ناظر بر بازار کار و با سازوکار سه گانه گرایی (دولت، کارگر و کارفرما)</li> <li>- بازنگری در رشته های دانشگاهی بر مبنای نیازهای اجتماعی، بازار کار و تحولات علمی</li> </ul>

ماخذ: (ازوجی، ۱۳۸۶)

## خلاصه نتایج و پیشنهادات سیاستی

### الف. نتایج:

- ۱- نیروی کار کشاورزی و روستایی ایران، فاقد خصیصه توسعه گرای است.
- ۲- از میان سیاستهای چهارگانه اشتغال (فعال، کلان اقتصادی، تنظیمی و حمایتی) در بخش کشاورزی، تنها از بخشی از سیاستهای منفعل (معافیت مالیاتی) و سیاستهای کلان اقتصادی استفاده می شود.
- ۳- علیرغم اتخاذ سیاستهای اشتغالزایی متعدد در برنامه های توسعه کشور، اجرایی کردن آنها دچار مشکل بوده است.
- ۴- سیاست افزایش اشتغال در کشاورزی با اهداف رشد و توسعه این بخش و مناطق روستایی سازگار نیست.
- ۵- کشاورزی ایران، نیازمند نیروی کار ماهر و تحصیلکرده و کاهش نیروی کار کنونی از طریق جایگزینی سرمایه است.
- ۶- علیرغم تاکید برنامه چهارم توسعه بر توسعه اشتغال، به دلیل ضرورت دستیابی به رشد اقتصادی هدف، سرمایه بری فعالیت ها مورد توجه قرار گرفته است.
- ۷- اشتغال بخش کشاورزی در راهبرد سه جانبه گرای دولت، کارگر، کارفرما تقریباً جایگاهی ندارد.
- ۸- توسعه مبتنی بر دانایی در بخش کشاورزی دنبال نمی شود.
- ۹- بخش کشاورزی ایران در برنامه توسعه کار شایسته در برنامه چهارم، جایگاهی ندارد.
- ۱۰- سیاستهای خود کفایی و امنیت غذایی تامین کننده منافع دیگر بخشها بوده و باعث عقب ماندگی کشاورزی می گردند.
- ۱۱- تاکید قانون اساسی بر استراتژیهای نظریه داخل (اولیه و ثانویه) و ایجاد محدودیت برای سرمایه گذاری در بخش کشاورزی با رشد و توسعه کشاورزی و ایجاد اشتغال در آن سازگار نیست.

### ب. پیشنهادات سیاستی:

- ۱- کاهش نیروی کار غیر ماهر و جایگزینی آن با نیروی کار تحصیلکرده و متخصص و سرمایه در بخش کشاورزی.
- ۲- خروج سیاستهای توسعه کشاورزی از سایه سیاستهای توسعه دیگر بخشها.
- ۳- رفع موانع فراروی توسعه بخش کشاورزی در اصول ۴۳ و ۸۱ قانون اساسی.
- ۴- تمرکز منحصر توسعه اشتغال کشاورزی بر حوزه صنایع تبدیلی و تکمیلی.
- ۵- تعدیل و تجدید نظر در سیاستهای افزایش اشتغال کشاورزی.
- ۶- تدوین سیاستهای چهارگانه اشتغال (فعال، کلان اقتصادی، تنظیمی و حمایتی) برای بخش کشاورزی.
- ۷- پیگیری و اجرای توسعه مبتنی بر دانایی در کشاورزی.
- ۸- تجدیدنظر در سیاستهای خود کفایی و امنیت غذایی و رفع محدودیتهای فراروی رشد و توسعه کشاورزی در این زمینه.

## مآخذ:

- ۱- ازوجی، ع. ۱۳۸۶. تحلیل و ارزیابی سیاستها و عملکرد بازار کار در برنامه های توسعه ای ایران. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، دفتر برنامه ریزی و مدیریت اقتصاد کلان.
- ۲- بلالی، ح و خلیلیان. ۱۳۸۲. تاثیر سرمایه گذاری بر اشتغالزایی و تقاضای نیروی کار در بخش کشاورزی ایران. اقتصاد کشاورزی و توسعه، شماره ۱۱ (۴۲-۴۱)
- ۳- بیدآباد، ب. ۱۳۸۳. ارتباطات بین بخشی و هدفگذاری افزایش اشتغال کشور. اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۱۲ (۴۶)
- ۴- تقوی، م و رضایی. ۱۳۸۳. بررسی اثر سیاستهای مالی بر مصرف و اشتغال در اقتصاد ایران. پژوهشنامه اقتصادی، سال چهارم، (۴)
- ۵- جهانگیر، م. ۱۳۸۰. قانون اساسی ج.ا.ایران. نشر دوران، چاپ یازدهم، تهران.
- ۶- حداد کشاورز، غ. ۱۳۸۳. ارزیابی پتانسیل های اشتغالزایی بخش های مختلف اقتصاد ایران. پژوهشهای اقتصادی ایران، ۶ (۱۸).
- ۷- خلیلی عراقی، س و سوری. ۱۳۸۴. اشتغال در بخش های تولیدی و نقش عوامل طرف تقاضا. تحقیقات اقتصادی. (۶۸).
- ۸- دباغ، ر. ۱۳۸۴. سیاستهای اشتغالزایی کشورهای مختلف و ایران. پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی، ۱۱ (۴-۳).
- ۹- دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه. ۱۳۷۶. برنامه اقتصاد بدون اتکا بر درآمدهای حاصل از نفت خام (بهره وری، اشتغال و جمعیت).
- ۱۰- رضوی، م و مشرفی. ۱۳۸۳. تحلیل دینامیکی اشتغال در اقتصاد ایران (بررسی مورد قانون اکان). پژوهشهای اقتصادی ایران، ۶ (۱۸).
- ۱۱- رمضان پور، ا. ۱۳۸۴. جهانی شدن اقتصاد و اثرات آن روی اشتغال. تحقیقات اقتصادی؛ (۶۸).
- ۱۲- زاهدی مازندرانی، م. ۱۳۸۳. ضرورت های کارکردی توسعه اشتغال در بخش کشاورزی. اقتصاد کشاورزی و توسعه، ۱۲ (۴۵)
- ۱۳- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. ۱۳۸۲. سند چشم انداز ج.ا.ایران در افق ۱۴۰۴ ه.ش و سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران: ابلاغیه مقام معظم رهبری.
- ۱۴- طالع خرسند، ه. ۱۳۸۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران. انتشارات جمال الحق، چاپ سوم، تهران.
- ۱۵- کریمی پتانلار، س. ۱۳۸۳. خصوصی سازی، اندازه دولت و اشتغال در جمهوری اسلامی ایران. پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی: ویژه اقتصاد، ۴ (۱۳).
- ۱۶- کمیجانی، ا و قوی دل. ۱۳۸۵. نقش آزادسازی تجاری بر بازار کار و اشتغال و برآورد تابع تقاضای نیروی کار در ایران. پژوهشنامه اقتصادی، ۶ (۱).
- ۱۷- مرکز آمار ایران.
- ۱۸- موسسه تحقیقات تدبیر اقتصاد. ۱۳۸۲. عوامل ضد اشتغال.
- ۱۹- مهدوی، ا و عزیزمحمملو. ۱۳۸۳. سرمایه گذاری مستقیم خارجی و اشتغال در کشورهای در حال توسعه. دانش و توسعه، ۱۵
- ۲۰- نظری، م و گوهریان. ۱۳۸۱. بررسی اثر متغیرهای سیاست پولی بر اشتغال به تفکیک بخشهای عمده اقتصادی در ایران (۷۸-۱۳۴۵). تحقیقات اقتصادی؛ (۶۰)

***Criticism of the Employment Increase Policy in the Agricultural Sector to Emphasize in Fourth Development Program.***

*K. khaledi*<sup>4</sup>

*A. haghhatnejad shirazi*<sup>5</sup>

***Abstract***

*To give attention to leave the agricultural sector, excess unseasonal and lack of seasonal labors, illiteracy and problems to effective use of capital in this sector and etc. make doubt about the policy of increase the employment.*

*In this topic, we study the subject of employment in the country and in the agricultural sector with analytical-documentary and search of resource such as: out look program, fourth development program, statue book and also, experiences and job creation policies of other countries.*

*The result indicate that development of this sector encounter to problems because of situation and the characteristic of labors that work now for this sector. Agricultural sector put in the development program in the second priority; labors of this sector are impediment to growth and investing. In the agricultural sector in our country does not exist for development based on knowledge, strategic of three sides, development program to worthy work.*

*Finally, we suggest with that result as follow:*

*The policy of employment indicates to decrease and superseding labors. Definition for new policy to agricultural market, the development policy of agricultural sector come from support of the development policy of another sector and at last elements 43,81 of statute book need to revise.*

***Key vocabulary:*** *agriculture, employment, fourth development program, statue book, outlook program.*

---

<sup>4</sup>- Ph.D. of Agricultural Economics and Researcher of APERI

<sup>5</sup> - Ph.D. Student of Agricultural Economics

([kohsark@yahoo.com](mailto:kohsark@yahoo.com))

([andisheh1373@yahoo.com](mailto:andisheh1373@yahoo.com))