



خسرو
امیرحسینی



برنامه ریزی اشتغال

در کشورهای کمرشد بیشتر جمعیت فعال در بخش کشاورزی قدیمی تولید اشتغال دارد. در این رشته ها معمولا نیروی کار بیش از حد لزوم است و به همین جهت عوارض نیروی کار اضافی به صورت بیکاری پنهان، کم کاری و بیکاری آشکار بروز می کند. این وضع همراه با افزایش طبیعی و جمعیت و تغییر روشهای تولیدی، بیکاری را در روستاها می افزاید و موجب مهاجرت نیروی کار اضافی به سوی شهرها می شود و چون هنوز رشد صنعتی چندان نیست که این جمعیت اضافی را جذب کند، موجب تورم جمعیت فعال در بخش خدمات، افزایش بیکاری و شیوع انواع طفیلی گری در شهرها می شود.

نسبت کارکنان و کارگران بخش صنعت به کل جمعیت فعال در کشورهای کمرشد معمولا اندک است و به هیچ وجه با توسعه شهرنشینی تناسب ندارد. بطوری که می توان گفت گسترش سریع شهرنشینی در کشورهای کمرشد با افزایش نیروی کار شاغل در صنعت همراه و متناسب نبوده است. به عبارت دیگر توسعه شهرنشینی در کشورهای کمرشد بیش از آنکه محصول رشد صنعتی باشد معلول انتقال بیکاری و بیکاری پنهان روستاها به شهرهاست. تحول اقتصاد جهانی و پیشرفت مناطق صنعتی و گسترش مبادلات بین المللی، بیکاری و کم کاری را در کشورهای کمرشد افزوده است. در واقع کاهش نسبی قیمت بین المللی موارد خام و محصولات کشاورزی و تغییرات رابطه مبادله به زیان کشور های کمرشد، به طور مداوم سهمی

فعال داخلی توانایی تامین حوایج جامعه خویش را ندارد. به همین جهت در هر برنامه اقتصادی، مهمترین مساله برنامه ریزی به منظور تغییر ترکیب جمعیت فعال و بالابردن سطوح آموزش و تخصص آن و پیش بینی تغییرات اشتغال است. تغییر ساختمان جمعیت فعال در جهت مطلوب مبنای اساسی افزایش تولید و بالا رفتن قدرت تولید به شمار می آید.

به همین جهت اتخاذ سیاستی که اشتغال نیروی کار جامعه را از نظر کمی و کیفی مرتبا بهبود بخشد، علاوه بر جنبه اجتماعی، از نظر اقتصادی اهمیت قطعی دارد. در زمینه سیاسی نیز اهمیت این مساله بارز است. عقب ماندگی اقتصادی که زائیده تسلط اقتصادهای نیرومند صنعتی بوده است، خود به صورت یکی از مهمترین عناصر دوام این تسلط درآمده است. در این زمینه یکی از مهمترین وسایلی که کشورهای در راه رشد برای پایان دادن به وابستگی اقتصادی و سیاسی خود می توانند به کار گیرند تغییر ترکیب جمعیت فعال و بالابردن سطح کاردانی فنی و قدرت تولید نیروی کار است.

البته استفاده درست و موثر از منابع انسانی و آموزش فنی و علمی و هدایت جمعیت فعال و توزیع آن بین رشته های فعالیت اقتصادی و بنابرالگوهای علمی رشد اقتصادی و برنامه ریزی، کشورهای کمرشد را به کوشش شگرفی فرامی خواند. ولی حقیقت این است که بدون این تلاش نمی توان به گشایش چشم اندازهای امیدبخش در آینده اطمینان داشت.

سیاست اشتغال یا برنامه ریزی اشتغال را می توان از دیدگاههای مختلف مورد توجه قرار داد و عوامل موثر در سطح اشتغال و کارآیی جمعیت فعال را یکایک بررسی کرد و حد تاثیر هر یک از شناخت.

البته هدف بنده در این مقال انجام چنین تجزیه و تحلیل وسیع و همه جانبه ای از مساله اشتغال نیست، بلکه بیشتر مقصود آن است که رابطه یکی از مهمترین عناصر موثر در کمیت و کیفیت اشتغال یعنی آموزش و خاصه آموزش عالی با برنامه ریزی نیروی انسانی و استفاده از مهمترین منبع تولید یعنی نیروی کار مورد توجه قرار بگیرد. اما در این زمینه به هم پیوستگی مسائل چنان است که نمی توان از طرح کلی مساله چشم پوشید و تاثیر سایر عوامل را نادیده گرفت. نخست باید به این مساله عمده توجه کرد که اهمیت اشتغال نیروی کار جامعه فقط جنبه اجتماعی آن نیست. مدتها فرض بر این بود که قوانین بازار و قیمت، خود به خود تعالی در به کارگرفتن منابع تولیدی و منجمله نیروی کار به وجود می آورد. امروزه دخالت آگاهانه و آزادی انسان، مهمترین شرط تعادل مطلوب له شمار می آید. عدم تعادل مداوم و روزافزون اقتصادجوامع در راه رشد بازرترین و گویاترین شاهد اثبات این مدعاست.

مهمترین مظاهر اقتصادی عقب ماندگی را در جوامع کمرشد امروزی می توان پائین پایین بودن سطح کل تولید، ضعف رشد صنعتی و عدم تعادل مداوم و روز افزون تجارت خارجی این جوامع دانست. همه این مظاهر ناشی از آن است که جمعیت

از تولید ملی این کشورها را به مراکز مسلط و نیرومند صنعتی انتقال داده و امکانات اشتغال را در داخل کاسته و نیرومند صنعتی انتقال داده و امکانات اشتغال را در داخل کاسته است. به علاوه افزایش مداوم ظرفیت تولیدی در کشورهای پیشرفته صنعتی، صدور اضافه تولید را به بازارهای خارجی به صورت عامل موثری در حفظ سطح اشتغال در کشورهای مزبور در آورده است. تمایل در اختیار داشتن بازارهای خارجی که طی چند قرن صورت پیمانهای مستعمراتی داشت، یکی از مهمترین موانع رشد صنعتی در کشورهای کمربند به شمار می آید. امروز نیز سلطه اقتصادی کشورهای پیشرفته و آنچه «استعمارنو» خوانده می شود، این وضع را دوام می بخشد و بالنتیجه هرگونه گرایش به کاهش اشتغال در کشورهای مزبور، بیکاری را در کشورهای کمربند تشدید می کند.

کمبود نیروی کار متخصص و پایین بودن سطح آموزش علمی و فنی، یکی از مهمترین عواملی است که هم امکانات رشد صنعتی را محدود می سازد و هم در راه نتیجه بخش بودن سیاست اشتغال مانع به وجود می آورد. به عبارت دیگر کمبود نیروی کار متخصص امکان نمی دهد که دامنه بیکاری با توسعه فعالیتهای تولیدی و رشد صنایع جدید کاسته شود. در این مطلب همین مساله یعنی رابطه آموزش با سطح اشتغال و لزوم هماهنگ ساختن برنامه ریزی نیروی کار و برنامه ریزی آموزش مورد توجه قرار خواهد گرفت. زیرا غالب عواملی که وسعت دامنه بیکاری و پایین بودن سطح اشتغال و ضعف قدرت تولید نیروی کار را موجب می شوند، با مساله آموزش و سطح تخصص جمعیت فعال ارتباط پیدا می کند.

برنامه ریزی نیروی کار و برنامه ریزی آموزش هر دو از مفاهیم نسبتاً جدید به شمار می روند. در غالب کشورهای کمربند برنامه های مربوط به اشتغال یا سیاستهای اشتغال کمتر با برنامه های آموزشی پیوند دارند. معمولاً آموزش را حقی برای فرد می دانند تا بتواند تواناییهای فکری و جسمی خود را رشد و گسترش دهد، با چنین دیدی طبعاً نیازهای ظرفیت تولیدی جامعه و نیازهای آینده رشد ظرفیت تولیدی مورد توجه قرار نمی گیرد. یکی از چشمگیرترین نتایج این گسستگی این است که در بیشتر جوامع در راه رشد در عین حال که عدهای از دارندگان بالاترین مدارج تحصیلی دچار بیکاری هستند در صنایع کمبود شدید متخصصان و افراد فنی به چشم می خورد، به همین جهت همراه با کمبود نیروی کار متخصص، بیکاری افراد تحصیلکرده یکی از مسائل حاد کشورهای عقب مانده به شمار می آید

و غالباً دولت مجبور می شود که با گسترش امکانات استخدام در دستگاههای اداری وسیله جذب این نیروی اضافی را فراهم سازد. این امر یعنی کمبود کادرهای فنی در رشته های عمده تولید صنعتی از سویی و وفور نسبی جوانان تحصیلکرده بیکار که معلومات فنی ندارند از سوی دیگر، موانعی جدی در راه رشد اقتصادی و اجتماعی این کشورها به وجود می آورد.

بر اثر چنین وضعی باید کوشش شود که برنامه ریزی اقتصادی و برنامه ریزی نیروی کار و برنامه ریزی آموزش با هم هماهنگ گردند. اگر مساله را به این ترتیب مورد توجه قرار دهیم دیگر نمی توان سیاست اشتغال را فقط وسیله ای برای منطبق ساختن عرضه و تقاضای کار دانست. حتی به کار بردن روش دوره های کوتاه مدت آموزش حرفه ای و آموزش ضمن کار نمی تواند تمینات سیاست دراز مدت اشتغال و رشد اقتصادی مداوم را تامین کند. از این دیدگاه سیاست اشتغال را می توان یکی از وسایلی عمل برنامه ریزی نیروی کار دانست.

برنامه ریزی نیروی کار مستلزم آن است که: خطوط اساسی سیاست درازمدت اشتغال در چارچوب برنامه رشد اقتصاد ملی و با توجه به افزایش جمعیت و تعداد افرادی که همه ساله به جمعیت فعال افزوده می شود تعیین شود.

احتیاجات آتی به نیروی انسانی در رشته های مختلف فعالیت چه از نظر کمی یعنی تعداد افراد شاغل و چه از نظر کیفی یعنی سطوح تخصص برآورد شود. کمیت و کیفیت سطوح آموزش لازم برای هر رشته فعالیت در هر سطح تخصص معین گردد و وسایلی مادی و انسانی لازم برای پرورش افراد مزبور مشخص شود.

شاید یکی از مهمترین مسائلی که باید در این زمینه روشن شود طول دوران برنامه ریزی باشد یعنی آیا برنامه ریزی نیروی کار باید کوتاه مدت، میان برنامه یا دراز مدت باشد؟

معمولاً تمایل بر این است که برنامه های کوتاه مدت به صورت سیاستهای اشتغال موقت بیشتر مورد توجه باشد. علت هم این است که توجه به مسائل حاد و فوری خاصه وسعت دامنه بیکاری، چندان ضروری به نظر می رسد که از برنامه ریزی دراز مدت و چاره اندیشی اساسی غفلت می شود، بدیهی است که حل مسائل حاد و فوری و اتخاذ سیاستهای مؤثر کوتاه مدت ضرورت دارد. ولی حتی این تدابیر ضروری باید در چارچوب یک برنامه ریزی دراز مدت اشتغال و آموزش اتخاذ شود. در غیر این صورت علت اساسی بروز مسائل حاد

فوری هرگز از میان نخواهد رفت. تغییر نظام آموزشی به طوری که بتواند مهمترین تخصصهای لازم برای رشد اقتصادی مداوم را تامین کند، در دوران کوتاه میسر نیست. به همین جهت فقط در یک مدت نسبتاً دراز است که برنامه ریزی نیروی کار می تواند با برنامه ریزی آموزشی منطبق شود و به طریق رضایت بخشی ساختمان اشتغال را تغییر بدهد. فقط در این صورت است که در هم آمیختن یا هماهنگ ساختن برنامه ریزی اقتصادی و برنامه ریزی نیروی کار و برنامه ریزی آموزشی میسر خواهد شد.

باید توجه داشت که هدفهای برنامه ریزی نیروی کار به وسیله برنامه اقتصادی تعیین می شود و وسایلی اجرای آن را برنامه ریزی آموزشی فراهم می آورد. پس اگر برنامه اقتصادی دراز مدتی وجود نداشته باشد، نمی توان هدفهای کمی و کیفی اشتغال را در آینده معین کرد و هنگامی که این هدفهای کمی و کیفی اشتغال را در آینده معین کرد و هنگامی که این هدفها شناخته و مشخص نباشد برنامه ریزی آموزشی توانایی انجام وظیفه خود را نخواهد داشت. البته قصد این نیست که قبل از تدوین برنامه های دراز مدت رشد اقتصادی و نیروی کار، هیچ کاری مقدور نیست. تجربه چه در ایران و چه در سایر کشورها نشان داده است که برنامه ریزی دارای سیر تحولی است که به مرور زمان تقویت می شود و گسترش می یابد. اما امروز دیگر شاید وقت آن رسیده باشد که مسائل مربوط به سیاستها و برنامه های کوتاه مدت چه در زمینه نیروی کار و سیاستها و برنامه های کوتاه مدت چه در زمینه آموزش (و خاصه آموزش عالی و تخصصی) لااقل با هدفهای عمده ای که می توان برای برنامه های میان مدت و دراز مدت قایل شد ارتباط و پیوند ارگانیک داشته باشد و گرنه بیم آن است که سیاستهای موقت - که گاه ظاهری و فریبنده دارند مسائل اساسی ساختن آینده را به دست فراموشی بسپارند از این رو مسائل مربوط به دوران های برنامه ریزی نیروی کار و آموزش باید با دقت و واقع بینی و توجه دائم به هدفهای اساسی تحولات آینده مورد تجزیه و تحلیل قرار بگیرد. با این طرز دید می توان گفت که برنامه اشتغال و آموزش نیروی انسانی باید در عین حال هدفهای کوتاه مدت و میان مدت و دراز مدت را در برگیرد. در اینجا فرصت نیست که درباره مختصات و حدود امکانات برنامه

ادامه در صفحه بعد

های مذکور و شناخت عناصر و متغیرهای عمده ای که در ترکیب و تحول دوره های سه گانه یادشده اثر می گذارند به تفصیل بحث می شود. اما می توان تصویر کلی و ساده ای از نحوه عمل و پیوند این برنامه ها به دست داد.

برنامه های کوتاه مدت معمولاً ۲ تا ۳ سال را در بر می گیرند و گاه فقط به یک سال محدود می شوند. البته هیچ توافق کلی و قطعی در این باره وجود ندارد. اما به هر حال اگر دستگاههای مسئول برنامه ریزی نیروی کار و برنامه ریزی آموزش تعریف واحدی را بپذیرد در عمل اشکالی به وجود نخواهد آمد. این برنامه ها معمولاً در زمینه یک برنامه میان مدت پیاده می شوند. آنچه مسلم است این است که در مدت کوتاه امکانات عملی خیلی محدود است، چون کمیت و کیفیت نیروی کار را در مدارج و سطوح مختلف نمی توان به سرعت تغییر داد. به همین جهت سیاست با برنامه کوتاه مدت بیشتر وفق دادن عرضه با تقاضای موجود است. این کار را می توان با سیاست منطقی تقسیم و توزیع نیروی کار مشخص کردن نیروی کار اضافی در هر رشته تعیین میزان بیکاری و کم کاری و شناخت نارساییها و کمبودهای ناشی از سازمان تولید و اشتغال و بالاخره اجرای برنامه های آموزشی فشرده و کوتاه مدت انجام داد. اگر فنون تجزیه و تحلیل بازارکار برای شناخت مسائل فوق الذکر به خوبی به کار گرفته شود، تعیین جهت و محتوی برنامه های آموزشی کوتاه مدت و فشرده خاصه در زمینه آموزش فنی و حرفه ای میسر خواهد. ملاحظه می شود که حتی در مورد برنامه های کوتاه مدت می توان بین اشتغال و آموزش پیوند ارگانیک و زنده و ثمر بخشی به وجود آورد.

تعیین واحد ابدایی اجرای برنامه در این مورد اهمیت اساسی دارد. مثلاً یک ده یا یک روستا، واحد مطلوبی برای پیاده کردن چنین برنامه ای است. در این سطح هم شناخت مسائلی که یاد شد آسان است و هم براساس تجزیه و تحلیل ساده مسائل مزبور می توان برنامه آموزش و اشتغال را

در هم ادغام کرد.

فی المثل واحد اقتصادی پایه را می توان خانواده یا گروه همگنی در سطح روستا گرفت و آموزش و اشتغال را طوری سازمان بخشید که واحد اقتصادی مزبور بتواند به بهبود روشهای کشت و کار افزایش قدرت تولید در کشاورزی و گسترش تدریجی صنعت در روستا کمک کند. (مثال: واحدهای عمران روستایی در هند و چند کشور دیگر؟)

دوره برنامه های میان مدت معمولاً ۴ یا ۵ یا ۷ سال است. برنامه های مشخص اقتصادی معمولاً برای دوره ای میان مدت وضع می شود. در برنامه ریزی میان مدت، برنامه اقتصادی باید هدفهای تولید را برای بخشهای عمده فعالیت تعیین کند و فروض افزایش قدرت تولید کار را مشخص سازد. بر مبنای این هدفها و فرضها می توان نیروی کار مورد نیاز را در سطوح مختلف تخصص تخمین زد. در اینجاست که ارزیابی امکانات و وسایل آموزشی اهمیت خاصی کسب می کند. در این مورد می توان برنامه های آموزشی را چه در سطح آموزش فنی و حرفه ای و چه در سطح آموزش عالی تا حد زیادی با هدفهای میان مدت برنامه اشتغال منطبق ساخت. در مورد آموزش عالی می توان تغییرات ساختمانی را پی ریزی کرد و قبل از آنکه نتایج این تغییر ساختمان به بار آید، می توان با دخالت موثر به امکانات و تاسیسات موجود آموزشی تغییر جهت داد و تا حد زیادی به تامین هدفهای برنامه نیروی کار و حصول هدفهای برنامه رشد اقتصادی کمک کرد.

مسلماً مدت چهار تا هفت سال برای تغییر نظام آموزشی برای آنکه به صورت عنصری فعال در جریان رشد اقتصادی و اجتماعی درآید، کفایت می کند. اما نتایج این تغییر وضع دیرتر به دست خواهد آمد همه آثار تحول بنیادی نظام آموزشی در این مدت در بازار کار ظاهر نخواهد شد به همین جهت فقط در یک دوره طولانی مثلاً یک دوره ۱۵ یا ۲۰ ساله است که می توان به تغییر ساختمان اساسی نیروی کار

موفق شد و ساختمان اشتغال را به صورتی مطلوب و رضایتبخش درآورد. البته پیش بینی تغییرات دراز مدت دشوار است و مساله روشهای پیش بینی مشکلات جدید به وجود می آورد. ولی برای آنکه برنامه ریزی آموزش به گسترش کمی و کیفی کار و آموزش پیوندی زنده و حیاتی به وجود آورد، راهی جز این وجود ندارد. در یک برنامه کوتاه مدت می توان عدم تعادلهای بازارکار را موقتاً درمان کرد، در میان مدت می توان هدفهای دقیق تولید را مشخص ساخت و پایه های تغییرات بنیادی آینده را به وجود آورد، و فقط در دراز مدت است که می توان به تغییر ساختمان اقتصاد و نیروی کار و آموزش نائل شد. تضادهای این سه برداشت حتی در برنامه های کوتاه مدت نیز باید در مسیر یک برنامه دراز مدت تهیه و تدوین شود. به همین جهت باید از هم اکنون مختصات جامعه آینده ای را که ی خواهیم به آن برسیم معین سازیم و با توجه به وضع کنونی منابع مادی و انسانی، تدابیر لازم را برای رسیدن به هدفهای مطلوب و مورد انتظار اتخاذ کنیم. در این صورت هرگونه اقدامی که در برنامه کوتاه مدت و سیاست موقت اشتغال صورت می گیرد، نباید فقط با وضع کنونی بازارکار سنجیده شود، بلکه باید آثار و نتایج آن در دوره دراز مدت ارزیابی شود همچنین هنگامی که برنامه های میان مدت کار و آموزش به برنامه های اجرایی سالانه تبدیل می شود، باید مراقب نتایجی بود که در برنامه های آینده بروز خواهد کرد.

هر برنامه، خواه کوتاه مدت، خواه میان مدت و خواه دراز مدت باید بر پایه شناخت و تجزیه و تحلیل انتقادی وضع موجود پی ریزی شود. سپس ارزیابی جمعیت فعال و نیازمندیهای اشتغال در سطوح مختلف، برای هر یک از دوره های مزبور مورد سنجش و برآورد قرار گیرد و بالاخره وسایل لازم برای رفع نیازمندیها شناخته و تعیین گردد.