



شاخص نرخ بیکاری و چالش‌های نظام تصمیم‌گیری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۸۳۷
کدموضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۲/۱۶

عنوان گزارش:

شاخص نرخ بیکاری و چالش‌های نظام تصمیم‌گیری

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)

تهیه و تدوین کننده:

فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی:

موسی شهبازی غیائی، محمدرضا عبداللهی، سید مهدی حسینی دولت آبادی

اظهار نظر کننده:

مهران بهنیا

ویراستار ادبی:

طاهره سید محمد

صفحه آرا:

منصوره خاکی

واژه‌های کلیدی:

۱. نرخ بیکاری

۲. اشتغال

۳. تعریف بیکار



فهرست مطالب

۷

چکیده

۸

خلاصه مدیریتی

۹

مقدمه

۱۰

۱. تعریف بیکار و نرخ بیکاری

۱۰

۲. جایگاه نرخ بیکاری در نظام تصمیم‌گیری کشور

۱۳

۳. ابهامات و محدودیت‌های نرخ بیکاری

۱۵

۴. پیشنهادهای سازمان بین‌المللی کار در خصوص شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری

۱۷

۵. آسیب‌شناسی نرخ بیکاری در ایران

۲۱

جمع‌بندی و پیشنهادها

۲۳

منابع و مأخذ

فهرست نمودار

- نمودار ۱. ترکیب جمعیت در سن کار براساس وضعیت نیروی کار و عدم استفاده از نیروی کار..... ۱۶
- نمودار ۲. روند نرخ بیکاری و تغییرات جمعیت شاغل..... ۱۷
- نمودار ۳. نرخ بیکاری کشورهای منتخب قبل و بعد از شیوع کرونا در سال ۲۰۲۰..... ۱۸
- نمودار ۴. نرخ بیکاری استان هادر سال ۱۴۰۰..... ۱۹
- نمودار ۵. محاسبه نرخ بیکاری جدید استان ها و میزان تغییر آن..... ۲۰

فهرست جداول

- جدول ۱. ترکیب وضعیت شغلی شاغلان کشورهای منتخب..... ۱۸

شاخص نرخ بیکاری و چالش‌های نظام تصمیم‌گیری

چکیده

نرخ بیکاری مهم‌ترین و پُرکاربردترین شاخص بازار کار است. این نرخ نقش مهمی در نظام تصمیم‌گیری کشور دارد و معمولاً مبنای تخصیص منابع در قوانین بودجه، به‌عنوان هدف کمی در سیاست‌ها و قوانین دائمی کشور، یکی از مؤلفه‌های مهم در ارزیابی عملکرد سیاست‌های اجرا شده و در بیشتر موارد مبنای برنامه‌ریزی و تصمیمات منطقه‌ای است. این در حالی است که مطالعات اخیر سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد اگر تحلیل تحولات بازار کار تنها متکی به نرخ بیکاری باشد ممکن است منجر به قضاوت نادرست در مورد شرایط بازار کار یا انحراف در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری درست در این حوزه شود. بنابراین توصیه می‌شود که در تصمیمات توسعه منطقه‌ای و سیاستگذاری‌های مبتنی بر تحلیل شرایط بازار کار، در کنار نرخ بیکاری، شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری نظیر نرخ بیکاری با لحاظ داده‌های اشتغال ناقص و نیروی کار بالقوه مدنظر قرار گیرد. در این راستا لازم است مرکز آمار ایران شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری را به‌طور فصلی و در گروه‌های هدف مختلف (اعم از گروه‌های جنسی، سنی و منطقه‌ای) محاسبه و منتشر نماید. همچنین باید توجه داشت که بعد از تعریف شاخص‌های مکمل، می‌بایست استفاده و کاربرد آن در نظام تصمیم‌گیری کشور اعم از قوانین و سیاست‌های حوزه فقرزدایی، حمایت از تولید و توزیع اعتبارات استانی مورد توجه قرار گیرد که این امر مستلزم همکاری نزدیک مرکز آمار ایران، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و قوه مقننه است.



خلاصه مدیریتی

نرخ بیکاری مهم‌ترین و پُرکاربردترین شاخص بازار کار است. این نرخ نقش مهمی در نظام تصمیم‌گیری کشور دارد و معمولاً مبنای تخصیص منابع در قوانین بودجه، به‌عنوان هدف کمی در سیاست‌ها و قوانین دائمی کشور، یکی از مؤلفه‌های مهم در ارزیابی عملکرد سیاست‌های اجرا شده و در بیشتر موارد مبنای برنامه‌ریزی و تصمیمات منطقه‌ای است. این در حالی است که مطالعات اخیر سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد اگر تحلیل تحولات بازار کار تنها متکی به نرخ بیکاری باشد ممکن است منجر به قضاوت نادرست در مورد شرایط بازار کار یا انحراف در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری درست در این حوزه شود. برخی از ابهامات و نواقص مربوط به تعریف نرخ بیکاری و برخی دیگر به دلیل شرایط بازار کار هر کشور است. تحلیل نواقص مربوط به تعریف نرخ بیکاری به این می‌پردازد که نرخ بیکاری هیچ‌گونه اطلاعاتی در مورد سایر اشکال نیروی کار بلااستفاده (اشتغال ناقص یا افرادی که به‌طور هم‌زمان دو معیار آمادگی برای کار و جستجوی فعال کار را ندارند) نمی‌دهد. شرایط و تعداد افراد خارج از جمعیت فعال در تعریف بیکاری لحاظ نشده است. همچنین این نرخ اطلاعاتی از کیفیت مشاغل، ویژگی‌های خاص شاغلان و کیفیت اشتغال ندارد. همچنین در نرخ بیکاری شرایط بیکاران، ماهیت و ساختار بیکاری مشخص نیست. بنابراین، این نرخ به تنهایی نمی‌تواند منعکس‌کننده واقعیات بازار کار باشد. بنابراین توصیه می‌شود:

■ تصمیمات توسعه منطقه‌ای و سیاستگذاری‌های مبنی بر تحلیل شرایط بازار کار، منحصراً متکی بر نرخ بیکاری نباشد، بلکه لازم است شاخص‌های ترکیبی یا تجمیعی که مکمل نرخ بیکاری است، محاسبه گردد تا به بهبود درک عمومی و درک تحولات بازار کار و جلب توجه عمومی بیشتر کمک کند. با این حال بایستی تعریف شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری (نظیر نرخ بیکاری با لحاظ داده‌های اشتغال ناقص و نیروی کار بالقوه) منطبق بر تعاریف و استانداردهای سازمان بین‌المللی کار باشد تا مبنای علمی و امکان مقایسه در سطح بین‌المللی را داشته باشد. همچنین لازم است تعریف شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری در گروه‌های هدف مختلف (اعم از گروه‌های جنسی، سنی و منطقه‌ای) پیش‌بینی و محاسبه گردد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود مرکز آمار ایران مکلف شود تا سال دوم برنامه هفتم توسعه، شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری (LU_پ تا LU_ن) را در سطوح مختلف (گروه‌های جنسی، سنی و منطقه‌ای) محاسبه و منتشر نماید.

■ ضرورت تهیه و تدوین شاخص‌هایی نظیر کار شایسته نیز طی سال‌های اخیر و در قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه آمده است، اما تاکنون محقق نشده، لذا جا دارد در کنار اهتمام به تدوین شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری، شاخص‌های کار شایسته نیز در دستور کار قرار گیرد و با توجه به پتانسیل موجود در پرسشنامه طرح آمارگیری از نیروی کار و ضرورت و نیاز بازار کار کشور، می‌توان شاخص‌هایی برای محاسبه اشتغال ناقص مهارتی و درآمدی نیز تعریف کرد.

■ باید توجه داشت که بعد از تعریف شاخص‌های مکمل، می‌بایست استفاده و کاربرد آن در نظام تصمیم‌گیری کشور اعم از قوانین و سیاست‌ها مورد توجه قرار گیرد و این امر مستلزم همکاری نزدیک مرکز آمار ایران، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و قوه مقننه است.

مقدمه

نرخ بیکاری یکی از شاخص‌های کلیدی بازار کار است که در سراسر جهان به‌منظور بررسی عملکرد بازار کار یا ارزیابی توانایی اقتصاد در ایجاد شغل کافی برای جویندگان کار مورد استفاده قرار می‌گیرد. این نرخ یک معیار مناسب جهت نشان دادن ناهماهنگی میان عرضه و تقاضای نیروی کار است و بیشتر بر عرضه نیروی کار استفاده نشده تأکید دارد. با توجه به ارزش تحلیلی قابل توجه نرخ بیکاری و اهمیت آن برای ارزیابی بازار کار، این نرخ یکی از مهم‌ترین و پُر استفاده‌ترین شاخص‌های بازار کار است.

نرخ بیکاری به‌طور گسترده توسط سیاستگذاران، صاحبان مشاغل، محققان، دانشگاهیان، دانشجویان، روزنامه‌نگاران و به‌طور کلی افرادی که علاقه‌مند به اطلاع از وضعیت بازار کار هستند، استفاده می‌شود. این نرخ مؤلفه‌ای مهم در انجام تحقیقات و تجزیه و تحلیل بازار کار و همچنین تدوین و ارزیابی سیاست‌های بازار کار است و برای اطلاع‌رسانی به عموم مردم در مورد وضعیت و روند بازار کار استفاده می‌شود و شاخص پُر کاربرد رسانه‌ها نیز است. نرخ بیکاری می‌تواند علامت مهمی برای تصمیم‌گیری عوامل اقتصادی مانند سیاستگذاران، مشاغل و افراد باشد. همچنین ممکن است جویندگان کار و استخدام‌کنندگان، معیارها یا انتظارات خود را با توجه به تغییرات نرخ بیکاری تنظیم کنند. زیرا نرخ بیکاری نشان‌دهنده عملکرد اقتصاد و بازار کار است و روند بیکاری اغلب با عملکرد اقتصادی و تغییرات آن ارتباط نزدیک دارد. الگوهای بیکاری می‌تواند دوره‌های رکود و علائم بعدی بهبود را نشان دهد.

با این حال، به همان اندازه که نرخ بیکاری به‌عنوان یک شاخص بازار کار مهم است، به‌خودی‌خود یک شاخص ناکافی است. بنابراین هنگام تجزیه و تحلیل نرخ بیکاری لازم است احتیاط شود تا از مفروضاتی که منجر به تصورات غلط در مورد بازار کار می‌شود، جلوگیری گردد.^۱ به‌عنوان مثال، با توجه به اینکه به‌طور کلی بیکاری به‌عنوان امری منفی تلقی می‌شود، نرخ بیکاری پایین معمولاً به‌عنوان یک علامت مثبت در مورد بازار کار در نظر گرفته می‌شود. اما ممکن است در ورای نرخ بیکاری پایین، شرایط اقتصادی و اجتماعی نامطلوب نهفته باشد یا حتی گاهی اوقات فقر قابل ملاحظه‌ای مخفی شده باشد. کاهش نرخ بیکاری ممکن است به این علت باشد که به‌دلیل شرایط بد اقتصادی، افراد ترجیح می‌دهند به هر کاری (ناشایسته) تن دهند و کیفیت مشاغل پایین باشد یا اینکه افراد، این قدر از شرایط بازار کار ناامیدند که در جستجوی کار نیستند و بازار کار را ترک کرده‌اند. همچنین نرخ بالای بیکاری که اغلب منفی تلقی می‌شود، ممکن است به زمینه‌هایی اشاره کند که زیرساخت‌های جستجوی کار قوی است و بیکاران از مزایای تأمین اجتماعی کافی و درآمد جبرانی در زمان بیکاری برخوردارند، لذا مجبور نیستند با فوریت به دنبال کار (ناشایسته) باشند.

بنابراین اینکه تجزیه و تحلیل بازار کار صرفاً منوط به نرخ بیکاری باشد یا اینکه در برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای بازار کار صرفاً نرخ بیکاری به‌عنوان ملاک قرار گیرد جای تأمل دارد. در این مطالعه تلاش می‌شود ابتدا نرخ بیکاری تعریف و جایگاه نرخ بیکاری در نظام تصمیم‌گیری کشور تبیین شود و سپس ضمن بررسی ابهامات و نواقص نرخ بیکاری، پیشنهاد‌های سازمان بین‌المللی کار در خصوص شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری ارائه می‌گردد. در پایان ضمن آسیب‌شناسی کاربرد نرخ بیکاری در ایران، پیشنهادها و توصیه سیاستی ارائه می‌شود.



۱. تعریف بیکار و نرخ بیکاری

بر اساس تعریف سازمان بین‌المللی کار،^۱ بیکار به تمام افراد ۱۰ ساله و بیشتر (یا ۱۵ ساله و بیشتر) اطلاق می‌شود که:

الف) در هفته مرجع فاقد کار باشند (دارای اشتغال مزدبگیری یا خوداشتغالی نباشند)

ب) در هفته مرجع یا هفته بعد از آن آماده برای کار باشند (برای اشتغال مزدبگیری یا خوداشتغالی آماده باشند)

ج) در هفته مرجع و سه هفته قبل از آن جویای کار باشند (اقدامات مشخصی را به منظور جستجوی اشتغال مزدبگیری و یا خوداشتغالی به عمل آورده باشند).

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 بوده‌اند نیز بیکار محسوب می‌شوند.

نرخ بیکاری عبارت است از: نسبت جمعیت بیکار به جمعیت فعال (شاغل و بیکار) ضرب در ۱۰۰

$$\text{نرخ بیکاری} = \frac{\text{جمعیت بیکار}}{\text{جمعیت فعال}} \times 100$$

نرخ بیکاری نشان‌دهنده درصد افرادی در نیروی کار (مجموع افراد شاغل و افراد بیکار) است که شغلی ندارند، اما در دسترس هستند و به دنبال آن هستند. نرخ بیکاری به خوبی نشان می‌دهد که افرادی که آماده کار هستند تا چه اندازه می‌توانند شغلی پیدا کنند و شروع کنند. به عبارت دیگر بیانگر توانایی بازاری کار در برآوردن تقاضای صریح مردم برای مشاغل است که مطمئناً اطلاعات مفید و ارزشمندی است، اما برای ترسیم یک تصویر کامل از میزان استفاده ناکافی از نیروی کار کافی نیست.

نرخ بیکاری بر یک جمعیت بسیار خاص (بیکاران) متمرکز است و چیزی در مورد وضعیت افراد شاغل یا افراد غیرفعال نمی‌گوید. افراد شاغل اگر توانستند از بیکاری فرار کنند، اما آیا شغل آنها مناسب است؟ آیا شغل آنها شرایط کار و زندگی رضایت‌بخشی را فراهم می‌کند؟ داشتن شغل لزوماً به معنای داشتن شغل مناسب نیست و افراد شاغل لزوماً وضعیت بهتری نسبت به افراد بیکار ندارند. آیا افراد غیرفعال هنوز هم علاقه به حضور فعال در بازار کار دارند؟ آیا آنها دوست دارند در نهایت شغلی داشته باشند، حتی اگر فعالانه به دنبال آن نباشند یا فوراً در دسترس نباشند؟ آیا آنها در گذشته به دنبال شغل بوده‌اند، اما به دلیل دلسردی کار را ترک کرده‌اند؟ این سؤالات به محدودیت‌های نرخ بیکاری به صورت مجزا اشاره می‌کند.^۲

همچنین آیا این نرخ آمار درستی از تعداد بیکاران جامعه را نشان می‌دهد یا خیر؟ جواب این سؤال منفی است، زیرا انواع مختلف بیکاری نیز وجود دارند که در آمار رسمی وارد نمی‌شوند و در بررسی‌ها به عنوان بیکار شناخته نمی‌شوند. به عبارت دیگر افرادی که چندین ماه در جستجوی شغل بوده و پس از شکست، دست از جستجو برداشته و از جمعیت فعال خارج شده‌اند، افرادی که به ناچار تن به شغل نیمه‌وقت داده‌اند یا در حال انجام شغلی هستند که از توانایی‌های خود در آن استفاده نمی‌کنند، مثال‌هایی هستند که طبق تعریف رسمی بیکاری، جزء بیکاران به شمار نمی‌آیند. بنابراین نیاز به بررسی‌های دقیق‌تر برای اطلاع از تعداد بیکاران جهت تصمیم‌گیری‌های کلان ضروری به نظر می‌رسد.

۲. جایگاه نرخ بیکاری در نظام تصمیم‌گیری کشور

شاخص‌های آماری بازار کار در شناسایی اهداف، خط‌مشی، تعیین استانداردهای هنجاری برای اقدام، انتخاب بین گزینه‌های استراتژیک، کمک در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و کنترل اثربخشی سیاست‌ها قابل به کارگیری هستند. به عبارت دیگر آمار بازار کار به عنوان ورودی و خروجی پویایی بازار کار در نظر گرفته می‌شود. همچنین سیاست‌گذاران دولتی برای طراحی برنامه‌ها و شناخت سیاست‌هایی که توسعه بلندمدت اقتصاد را تقویت می‌کند، به این اطلاعات نیاز دارند. سیاست‌گذاران، با به کارگیری اطلاعات بازار کار در شرایط بحرانی اقتصادی بهتر می‌توانند نیاز برای گسترش یا کاهش انواع برنامه‌های اصلی دولت را تعیین کنند. اطلاعات بازار کار نقش بسیار مهمی در کمک به برنامه‌ریزان جهت توسعه و تعیین برنامه‌های آموزشی دارد.

1. <https://ilo.stat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-unemployment-rate/>

2. Gammarano, R. (2018). Avoiding Unemployment is Not Enough: an Analysis of other forms of Labour Underutilization.

در بین اطلاعات بازار کار، نرخ بیکاری مهم‌ترین و پُرکاربردترین شاخص است، مهم‌ترین کاربردهای نرخ بیکاری در نظام تصمیم‌گیری کشور عبارتند از:

الف) مبنای تخصیص منابع

یکی از کاربردهای نرخ بیکاری در نظام تصمیم‌گیری کشور این است که این نرخ به‌عنوان مبنای تخصیص منابع و بودجه قرار می‌گیرد. جدول زیر احکامی از قانون بودجه ۱۴۰۰ و سایر قوانین کشور را نشان می‌دهد که تخصیص منابع براساس نرخ بیکاری، انجام می‌شود.

ماده قانونی	مفاد حکم
بند «پ» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه	شهرستان‌هایی که نرخ بیکاری آنها بالاتر از میانگین نرخ بیکاری کشور می‌باشد به‌عنوان مناطق غیربرخوردار از اشتغال تعریف می‌شوند. این مناطق با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تصویب هیئت وزیران در سال اول و نیز ششم هر دهه تعیین می‌شود. شاخص‌های مناطق و شهرستان‌های غیربرخوردار از اشتغال موضوع این جزء با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. دولت موظف است مشوق‌های لازم جهت ایجاد اشتغال و کاهش نرخ بیکاری و ایجاد کارورزی بیکاران در این مناطق را به‌عمل آورده و اعتبارات مورد نیاز آن را در لویای بودجه سالیانه منظور کند.
بند «ب» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است برای حمایت از اشتغال مولد از طریق بانک‌های عامل مبلغ دو بیست و هشتاد هزار میلیارد منابع سپرده‌های پس‌انداز و جاری قرض‌الحسنه نظام بانکی و سایر منابع را به تفکیک با تأکید و تخصیص سهم بیشتر متناسب با نرخ بیکاری از بالا به پایین پرداخت نماید.
جزء «۳» بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۴۰۰	مبلغ ده هزار میلیارد جهت توانمندسازی، پرداخت تسهیلات و خرید انشعابات و توسعه تأسیسات خانگی و کارگشایی امور کسب و کار خرد روستایی و همچنین صندوق‌های اعتباری خرد زنان روستایی اختصاص سهم بیشتر حسب مورد متناسب با نرخ بیکاری و نیز محرومیت
بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۴۰۰	مبلغ سیصد و بیست هزار میلیارد به ایجاد و توسعه، تولید، اشتغال و کارآفرینی با اولویت استان‌های با نرخ بیکاری بالاتر اختصاص می‌یابد.
تبصره «۲» ماده (۱) قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	تسهیلات موضوع این ماده بین استان‌ها براساس شاخص ترکیبی جمعیت روستایی، نرخ بیکاری و عکس درآمد سرانه استان توزیع می‌شود.
ماده (۵) قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	منابع موضوع این قانون در درون هر استان به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) براساس شاخص سهم بیکاران روستایی، جمعیت عشایری، مناطق مرزی و مناطق محروم به‌صورت استانی توزیع می‌گردد و پنجاه درصد (۵۰٪) باقی‌مانده به‌صورت ملی و براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی اشتغال و بر مبنای شاخص‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی توزیع می‌شود.

ب) مبنای برنامه ریزی و سیاستگذاری

معمولاً شاخص‌هایی نظیر نرخ بیکاری یا تعداد شاغلین، برای طراحی برنامه‌ها و سیاستگذاری در حوزه بازار کار به‌عنوان مبنا قرار می‌گیرد. برای مثال نرخ بیکاری جوانان و فارغ‌التحصیلان در مناطق مختلف، ضرورت توجه به برنامه‌ریزی آموزشی، مهارتی و اجرای سیاست‌های فعال را می‌رساند. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۶ در برنامه اشتغال فراگیر، طرح‌های کارانه اشتغال جوانان (کاج) برای افزایش مهارت و اشتغال‌پذیری جوانان (شغل اولی‌ها)، ایجاد فرصت‌های شغلی مناسب و پایدار جهت رفع مشکل جوانان جویای کار برای گروه سنی ۱۵ تا ۲۳ ساله در قالب اجرای دوره مهارت‌آموزی در محیط واقعی کار همراه با برخی مشوق‌های کارفرمایی متناسب با قانون برنامه ششم توسعه و قانون بودجه کل کشور، طراحی شد. در این طرح یکی از شاخص‌های تعیین استان‌های دارای اولویت، نرخ بیکاری کل و نرخ بیکاری جوانان بوده است.

همچنین ایجاد زیرساخت برای اشتغال‌زایی و حمایت مالی از واحدهای صنعتی و تولیدی نیز منوط به نرخ بیکاری مناطق است. به‌عنوان مثال در بند «پ» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه آمده است که معافیت مالیاتی واحدهای صنعتی، معدنی و خدماتی در مناطق غیربرخوردار اشتغال (مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از میانگین نرخ بیکاری کشور) را به میزان معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری - صنعتی اعمال کند. در بند «ث» ماده (۳۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نیز آمده است: «به‌منظور تشویق و افزایش سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی در واحدهای موضوع این ماده علاوه بر دوره حمایت از طریق مالیات با نرخ صفر حسب مورد، سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و سایر مناطق به شرح زیر مورد حمایت قرار می‌گیرد». در ادامه این بند آمده است که فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته با لحاظ شاخص‌های نرخ بیکاری و سرمایه‌گذاری در تولید تهیه می‌شود.

ج) هدف کمی در قوانین و سیاست‌ها

شاخص‌های کمی معمولاً به‌عنوان اهداف قوانین برنامه‌های توسعه یا سایر اسناد بلندمدت در نظر گرفته می‌شوند و معیارهایی نظیر کاهش نرخ بیکاری و افزایش تعداد شاغلین به‌عنوان اهداف کمی اقتصاد کلان تعیین می‌گردند. به‌عنوان مثال در ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه، نرخ بیکاری ۶/۸ درصد هدفگذاری شده است. همچنین در بند «ز» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه آمده است که «کاهش نرخ بیکاری به میزان حداقل هشت‌دهم درصد (۰/۸) سالیانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه باشد».

در بند «۷» سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی در ۱۳۹۰/۴/۲۸ آمده است «هماهنگ‌سازی و پایداری سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری و تنظیم بازارهای اقتصادی در جهت کاهش نرخ بیکاری توأم با ارتقای بهره‌وری عوامل تولید و افزایش تولید» و در بند «۱۲» آن «توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری استان‌های بالاتر از متوسط کشور» به‌عنوان محورهای اصلی سیاست‌های کلی معرفی شده است.

د) ارزیابی عملکرد و اثربخشی سیاست‌ها

از آنجایی که شاخص نرخ بیکاری، به‌عنوان هدف کمی برنامه‌های توسعه یا سایر قوانین معرفی می‌گردد، لذا ارزیابی عملکرد این قوانین نیز با بررسی میزان کاهش نرخ بیکاری سنجیده می‌شود.

علاوه بر این مطالبات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص اجرای سیاست‌های اقتصادی دولت، معمولاً با تأکید بر تغییرات نرخ بیکاری کل کشور یا حوزه‌های انتخابیه مربوطه است. تغییرات نرخ بیکاری همواره به‌عنوان ادراک ملموس جامعه و نمایندگان مجلس از اجرای سیاست‌های اقتصادی دولت است و نرخ بیکاری می‌تواند به‌عنوان نتیجه اجرای یک سیاست نیز باشد.

۳. ابهامات و محدودیتهای نرخ بیکاری

همان‌گونه که بیان شد نرخ بیکاری سهم افراد بیکار از جمعیت فعال را نشان می‌دهد. (جمعیت فعال شامل همه افراد شاغل یا بیکار است). با این حال این نرخ دارای ابهامات و نواقص جدی است. برخی از ابهامات و نواقص مربوط به تعریف نرخ بیکاری و برخی دیگر به دلیل شرایط بازار کار هر کشور است. در ادامه این موارد مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۳-۱. محدودیتهای مربوط به تعریف نرخ بیکاری

نرخ بیکاری برخلاف شاخص‌های آماری مانند سن، جنس، سال‌های تحصیل، شاخص شهودی نیست. همچنین. در محاسبه نرخ بیکاری، میزان زیادی از برداشت‌های شخصی مؤثر است و تفسیرهای متفاوتی از سؤالات و پاسخ‌های نظرسنجی‌های نیروی کار در مورد در دسترس بودن و در جستجوی شغل بودن وجود دارد. در مجموع، دقیقاً مشخص نیست که نرخ بیکاری واقعاً چه چیزی را اندازه‌گیری می‌کند؟ این شاخص تصویر واضحی از میزان نیروی کار غیرفعال، اشتغال ناقص (نیروی کار بلااستفاده) یا توانایی‌های جسمی، ذهنی و شغلی (مهارت اشتغال) کارگر نشان نمی‌دهد. علاوه بر این نرخ بیکاری اثرپذیری زیادی از میزان حمایت درآمدی از افراد بیکار، میزان و قابلیت اجرای سیاست‌های فعال بازار کار، شیوه‌های اجرای سیاست‌های فعال یا زیرساخت‌های اداری بازار کار دارد.^۱ در زیر این موارد به تفصیل بیان شده است:

الف) فقدان ارائه اطلاعات جامع در خصوص نیروی کار بلااستفاده

طبق تعریف بیکاری، افراد بیکار می‌بایست هم‌زمان دو معیار آمادگی برای کار و جستجوی فعال کار را داشته باشند. تعریف بیکاری یک معیار کلی و آشکار برای شناسایی نیروی کار بلااستفاده است. به عبارت دیگر این تعریف، سایر جنبه‌ها و اشکال نیروی کار بلااستفاده را نشان نمی‌دهد. به عنوان مثال ممکن است عرضه بالقوه و بلااستفاده‌ای از نیروی کار در بین شاغلین یا در خارج جمعیت فعال باشد که تعریف بیکاری، آن را پوشش نمی‌دهد. از جمله این موارد می‌توان به افراد دارای اشتغال ناقص (افراد شاغلی که ساعات کاری کمتری نسبت به آنچه دوست دارند کار کنند، دارند) اشاره کرد. همچنین ممکن است برخی از افراد به عنوان بیکار طبقه‌بندی نشوند، زیرا به طور هم‌زمان دو معیار آمادگی برای کار و جستجوی فعال کار را ندارند. با این حال بدیهی است که هر یک از موارد فوق به نوعی نیروی کار بلااستفاده محسوب می‌شوند.

ب) فقدان ارائه اطلاعات در خصوص افراد غیرفعال

تعریف نرخ بیکاری بر مبنای محاسبه سهم افراد بیکار از جمعیت فعال است. لذا در محاسبه نرخ بیکاری، شرایط و تعداد افراد غیرفعال (افراد خارج از جمعیت فعال) نادیده گرفته می‌شود و این یکی از محدودیتهای تعریف نرخ بیکاری است. زیرا شرایط و تعداد افراد غیرفعال، پیامدهای مهمی در تجزیه و تحلیل بازار کار دارد. با حذف این افراد از نرخ بیکاری، در حقیقت این پیامدها نادیده گرفته می‌شوند و فرض می‌شود که آنها هیچ‌گونه پیامدی برای بازار کار ندارند یا بازار کار هیچ‌گونه اثرپذیری از آن ندارد، در حالی که این فرض درست نیست.

ج) فقدان ارائه اطلاعات در خصوص کیفیت و ساختار اشتغال

یکی دیگر از نواقص نرخ بیکاری این است که هیچ اطلاعاتی در مورد کیفیت اشتغال، یعنی شرایط کار جمعیت شاغل ارائه نمی‌دهد. لذا ممکن است این‌گونه به نظر آید که نرخ بیکاری پایین دلالت بر این دارد که بخش بزرگی از نیروی کار مشغول به کار بوده و کارجویان تا حد زیادی قادر به یافتن و نگهداری شغل هستند. اما بدیهی است که کیفیت، ماهیت و ساختار اشتغال در این میان بسیار مهم است و یک بازار کار قوی و سالم آن است که کیفیت

1. Quick guide on Interpreting the Unemployment Rate, International Labour Office – Geneva: ILO, 2019



مشاغل را هم‌زمان با افزایش تعداد شاغلین تضمین کند و با ارائه مشاغلی با شرایط کاری رضایت‌بخش، از جمله درآمد و زمان کار مناسب، ایمنی و سلامت شغلی، دسترسی به حمایت اجتماعی و گفتگوی اجتماعی، کار شایسته را ارتقا بخشد.

د) فقدان ارائه اطلاعات در خصوص ویژگی‌های بیکاران و ماهیت بیکاری

مدت زمان بیکاری عامل اصلی تعیین‌کننده وضعیت بیکاران است و نرخ بیکاری، اطلاعاتی در خصوص تفاوت در مدت زمان بیکاری، مهارت‌ها و سطح تحصیلات بیکاران و سابقه کار قبلی آنها ارائه نمی‌دهد. به همین دلیل بهتر است تعریف نرخ بیکاری با اطلاعاتی مربوط به مدت بیکاری، (از طریق استفاده از شاخص‌هایی مانند میانگین مدت بیکاری و سهم بیکاران بلندمدت) تکمیل شود. همچنین لحاظ اطلاعاتی در مورد سطح تحصیلات بیکاران، مهارت‌ها و شایستگی‌های آنها نیز مهم است، زیرا این ویژگی‌های بیکاران برای سیاست‌گذاری و تجزیه و تحلیل بازار کار مهم است. همچنین لحاظ اطلاعاتی در خصوص سابقه کار بیکاران، نیز پیشنهاد می‌شود. به‌عنوان مثال آیا فرد برای اولین بار در جستجوی کار است (به دنبال اولین تجربه کاری خود است) یا قبلاً شغل داشته و اگر چنین است در کدام بخش از فعالیت‌ها و مشاغل اقتصادی مشغول به کار بوده است. علاوه بر این افرادی که به‌عنوان بیکار طبقه‌بندی می‌شوند از نظر امنیت اجتماعی در موقعیت‌های مختلف قرار می‌گیرند و ممکن است بیکاران از مزایای بیکاری کافی و شرایط مطلوب زندگی در دوران بیکاری برخوردار شوند یا ممکن است در وضعیت وخیمی قرار گیرند که هیچ درآمد و هیچ‌گونه بیمه تأمین اجتماعی دریافت نکنند. لذا لحاظ اطلاعاتی در خصوص وضعیت امنیت اجتماعی بیکاران نیز مهم خواهد بود.

ه) فقدان ارائه اطلاعات در خصوص ساختار بیکاری

علاوه بر این، اگرچه نرخ بیکاری میزان ناهماهنگی بین تقاضای کار و عرضه نیروی کار را نشان می‌دهد، اما اطلاعاتی در مورد ویژگی‌های این ناهماهنگی ارائه نمی‌دهد. درحقیقت، بیکاری ممکن است انواع مختلفی داشته باشد؛ از جمله: بیکاری اصطلاحی (صرف زمان برای تطابق بین متقاضیان کار و کارفرما)، چرخه‌ای (منعکس‌کننده نوسانات اقتصادی و چرخه‌های تجاری) یا ساختاری (آشکار کردن یک اختلاف جدی و طولانی مدت بین مشاغل مورد نیاز کارگران و مشاغل موجود). شناسایی نوع ناهماهنگی (و در نتیجه نوع غالب بیکاری) برای اتخاذ سیاست‌های مناسب بازار کار بسیار مهم است.

و) عدم انعکاس واقعیت بازار کار

نرخ بیکاری برحسب سهم نیروی کار به‌صورت درصد بیان می‌شود و تفسیر آن، آسان‌تر از مشاهده تعداد مطلق بیکاری است. در واقع دسترسی به اعداد مطلق کمتر از نرخ‌ها، نسبت‌ها یا سهم‌هاست. بیان مطالب به‌صورت نسبی (نسبت به معیار معنادار دیگری، مانند جمعیت مرجع) درک ما از پدیده را در چارچوب آن تسهیل می‌کند. با این حال توجه صرف به نرخ‌ها، ممکن است موجب چشم‌پوشی و غفلت از تعداد افرادی که واقعاً تحت تأثیر قرار گرفته‌اند، شود. همچنین با تمرکز بر تغییرات نرخ بیکاری، ممکن است تغییرات مطلق نادیده گرفته شود. به‌عنوان مثال ممکن است نرخ بیکاری ثابت باشد، اما ثبات نرخ بیکاری در اثر افزایش به یک میزان جمعیت فعال و بیکار باشد، که در این صورت لازم است مشاغل بیشتری ایجاد شود.

۲-۳. ابهامات نرخ بیکاری ناشی از شرایط بازار کار

بخش دیگری از ابهامات نرخ بیکاری ناشی از عوامل مؤثر بر آن است. از جمله:

■ وضعیت گزارش شده از افراد در بازار کار صرفاً نمایشگر کامل عرضه و تقاضا نیست. هر چند که براساس تعاریف استاندارد بین‌المللی

1. Sengenberger, W. (2011). Beyond the Measurement of Unemployment and Underemployment. ILO Working Paper, Geneva: International Labour Organization.

محاسبه می‌شود. برای مثال اعلام فردی به‌عنوان شاغل، بیکار، اشتغال ناقص یا غیرفعال، به شرایط اجتماعی، روانی، اقتصادی و فرهنگی فرد نیز بستگی دارد. به عبارت دیگر توانایی‌های جسمی و روحی و منابع مالی کارگران بر رفتار آنها در بازار کار بسیار مؤثر است به عنوان مثال ممکن است فردی شاغل باشد، اما چون رضایت شغلی ندارد، خود را شاغل احساس نکند. بنابراین در محاسبه بیکاری، انحراف وجود دارد و این انحراف بسته به میزان مشکلات فردی یا اجتماعی میتواند متفاوت باشد.

■ متغیر مهم و کلیدی که سبب می‌شود شخصی طلسم بیکاری را از بین نبرد و همچنان در شرایط بیکار باقی بماند، پیش‌بینی احتمالی آن شخص از شرایط اجتماعی-اقتصادی و منابع مالی‌اش است. منابع مالی براساس درآمدها، پس‌اندازها، بدهی‌ها و الگوهای مصرف و سایر دارایی‌های مالی کارگران تعیین می‌شود که در مجموع وضعیت درآمدی و ثروت واقعی کارگر را تشکیل می‌دهد. علاوه بر این مدت زمان بیکاری به منابع مالی مقررات مربوط به سیاست عمومی، مانند سطح و مدت زمان درآمد جبرانی که کارگر می‌تواند در صورت از دست دادن شغل یابیکاری و کم‌کاری دریافت کند، بستگی دارد. به عبارت دیگر اندازه و مدت بیکاری و جریان ورود و خروج از بیکاری، براساس مقررات قانونی و رویکرد سیاست‌های منفعل و فعال بازار کار متفاوت است. بسته به سطح، مدت زمان و واجد شرایط بودن پرداخت مزایای بیکاری و نوع و حجم اقدامات فعال بازار کار، بیکاری می‌تواند بیشتر یا کمتر از مقدار تعیین شده در بازار کار باشد. به‌عنوان مثال در کشورهایی که پرداخت‌های عمومی برای بیکاران ناچیز است، نیروی کار در شرایطی قرار می‌گیرد که کارگران برای تأمین معاش مجبور می‌شوند بدون انتخاب و تأخیر به دنبال کار باشند. البته سطح درآمد جبرانی، مزایای بیکاری، مدت زمان پرداخت مزایا و معیارهای واجد شرایط بودن برای دریافت مزایا در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است.

■ نظام رفاهی بر عملکرد و شرایط بازار کار تأثیر می‌گذارد. مقررات مربوط به رفاه عمومی می‌تواند منجر به افزایش اشتغال، کاهش بیکاری و اشتغال ناقص شود. به‌عنوان مثال سخاوت و دست‌ودلبازی بیشتر در حمایت از افراد بیکار یا کم‌درآمد، می‌تواند باعث بیکاری طولانی‌تر و نرخ بیکاری بالاتر شود.

■ ظرفیت اشتغال‌زایی اقتصاد، مهارت کارگران، در دسترس بودن و جستجوی فعال شغل، آزادی کارگر در انتخاب شغل، زمان کار و انتخاب بین اشتغال و عدم فعالیت، یکی دیگر از عوامل مهم و مؤثر بر تغییرات نرخ بیکاری است.

۴. پیشنهادهاى سازمان بین‌المللى کار در خصوص شاخص‌هاى مکمل نرخ بیکارى

با تمام این تفاسیر، حتی اگر نرخ بیکاری مطابق با استاندارد ILO اندازه‌گیری شود، کاستی‌ها و ابهامات ذاتی در آمار بیکاری وجود دارد. به‌عنوان مثال ابهاماتی در جمله‌بندی، درک و تفسیر پرسشنامه نیروی کار است. مهم‌تر از همه، بافت نهادی ملی و محلی بر بیکاری مؤثر است و همچنین میزان بیکاری اندازه‌گیری شده به عوامل روانی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بستگی دارد. از این رو، نرخ بیکاری محاسبه شده نمی‌تواند منعکس‌کننده همه واقعیات بازار کار باشد یا لزوماً مبنای درستی برای اتخاذ سیاست‌های حوزه بازار کار باشد. این کاستی‌ها و ابهامات باعث شد تا در نوزدهمین کنفرانس بین‌المللی سازمان بین‌المللی کار^۱ محدودیت‌های نرخ بیکاری به‌عنوان معیاری برای عدم استفاده از نیروی کار به رسمیت شناخته شود و چهار شاخص نشان‌دهنده عدم استفاده از نیروی کار، به شرح زیر معرفی شود:

■ **بیکاری:** افرادی که اشتغال ندارند، در دسترس هستند و به‌طور فعال هم در جستجوی شغل هستند.

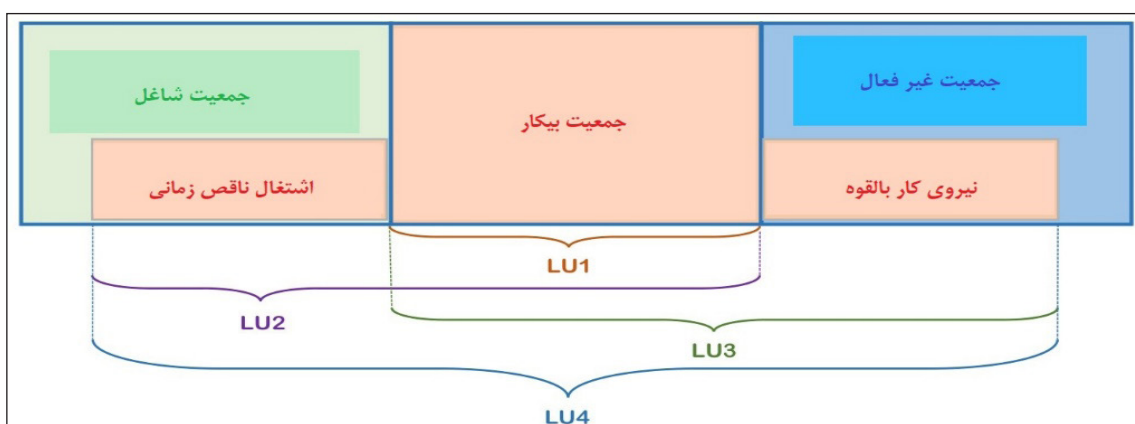
■ **اشتغال ناقص زمانی:** افراد دارای اشتغال ناقص شامل تمام شاغلانی است که در هفته مرجع، حاضر در سر کار یا غایب موقت از محل کار بوده، به دلایل اقتصادی نظیر رکود کاری، پیدا نکردن کار با ساعت کار بیشتر، قرار داشتن در فصل غیرکاری و... کمتر از ۴۴ ساعت کار

1. The 19th International Conference of Labour Statisticians (on 25 November, until 11 December 2021)

کرده، خواهان و آماده برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند. اشتغال ناقص به شغلی گفته می‌شود که براساس یکسری استانداردها برای کارگر ناکاراست، در نتیجه کارگر از تمام توانش برای استفاده از شغل بهره نمی‌برد.

■ **نیروی کار بالقوه:** افرادی که شاغل نیستند و به آن علاقه نشان می‌دهند، اما شرایط موجود برای آنها جستجوی شغل فعال و/یا در دسترس بودن آنها را محدود می‌کند.

نمودار ۱. ترکیب جمعیت در سن کار براساس وضعیت نیروی کار و عدم استفاده از نیروی کار^۱



$$LU1 = \frac{\text{جمعیت بیکار}}{\text{جمعیت فعال}} \times 100$$

$$LU2 = \frac{\text{اشتغال ناقص زمانی} + \text{جمعیت بیکار}}{\text{جمعیت فعال}} \times 100$$

$$LU3 = \frac{\text{جمعیت بیکار} + \text{نیروی کار بالقوه}}{\text{جمعیت فعال} + \text{نیروی کار بالقوه}} \times 100$$

$$LU4 = \frac{\text{نیروی کار بالقوه} + \text{اشتغال ناقص زمانی} + \text{جمعیت بیکار}}{\text{نیروی کار بالقوه} + \text{جمعیت فعال}} \times 100$$

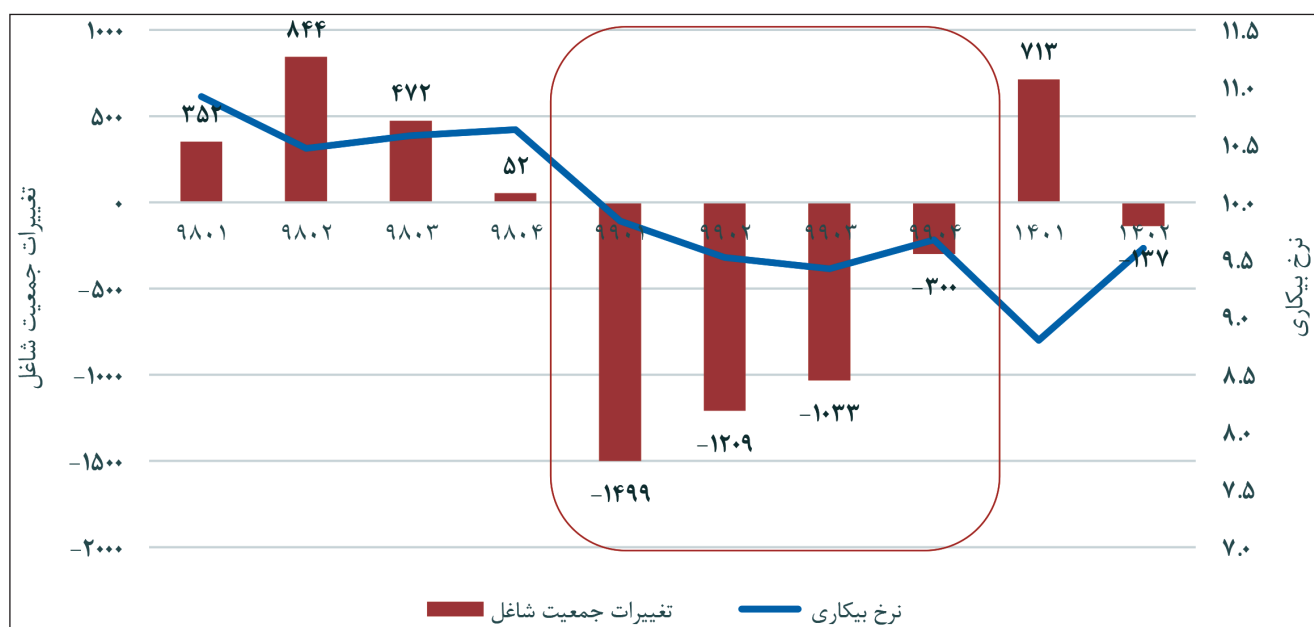
تلاش این سازمان این است که با تعریف شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری و ترغیب کشورها در محاسبه این شاخص‌ها، نواقص و محدودیت‌های نرخ بیکاری را تا حدودی پوشش داده و اطلاعات بازار کار را با واقعیات بازار کار نزدیک نماید. البته علاوه بر شاخص‌های فوق، می‌توان با طرح پرسشنامه‌های جدید از نیروی کار، اطلاعات مربوط به اشتغال ناقص مهارتی و درآمدی را هم محاسبه کرد.

1. Gammarano, R. (2018). Avoiding Unemployment is not Enough: an Analysis of other forms of Labour Underutilization.

۵. آسیب‌شناسی نرخ بیکاری در ایران

همان‌گونه که بیان شد توجه صرف به نرخ بیکاری بدون توجه به سایر شاخص‌های بازار کار می‌تواند منجر به تحلیل اشتباه در بازار کار کشور شود. به‌عنوان شواهدی از این موضوع می‌توان به وضعیت بازار کار کشور ایران در دو سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ اشاره کرد. نتایج مطالعات و بررسی‌ها نشان می‌دهد که شیوع بیماری کرونا باعث از بین رفتن بسیاری از مشاغل طی فصول مختلف سال ۱۳۹۹ شده است و اوج تأثیر گذاری بیماری کرونا، مربوط به بهار ۱۳۹۹ و کاهش یک میلیون و ۵۰۰ هزار نفر از تعداد شاغلین است. اما علی‌رغم کاهش چشمگیر تعداد شاغلین طی فصول سال ۱۳۹۹، نرخ بیکاری در این دوره، روند کاهشی داشته است. نمودار زیر ناهم‌سویی روند نرخ بیکاری و تغییرات جمعیت شاغل را به‌خوبی به تصویر می‌کشد.

نمودار ۲. روند نرخ بیکاری و تغییرات جمعیت شاغل



مأخذ: چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در فصول سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹.

بررسی عمیق‌تر نشان می‌دهد که علت اصلی این عدم هم‌سویی، ساختار و کیفیت اشتغال در کشور است. جدول زیر ترکیب وضعیت شغلی شاغلین را در برخی از کشورها نشان می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در ساختار اشتغال کشور ایران، شاغلین غیررسمی (۶۰ درصد اشتغال کشور) و افراد کارکن مستقل سهم بالایی (۳۶/۸ درصد) را دارند در حالی که در کشور آمریکا شاغلین مزد و حقوق‌بگیر، بخش عمده شاغلین کشور آمریکا (حدود ۹۴ درصد) را تشکیل می‌دهند.

۱. رجوع شود به: گزارشات تحلیل شاخص‌های بازار کار در فصل (بهار، تابستان، پاییز و زمستان) منتشر شده در معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

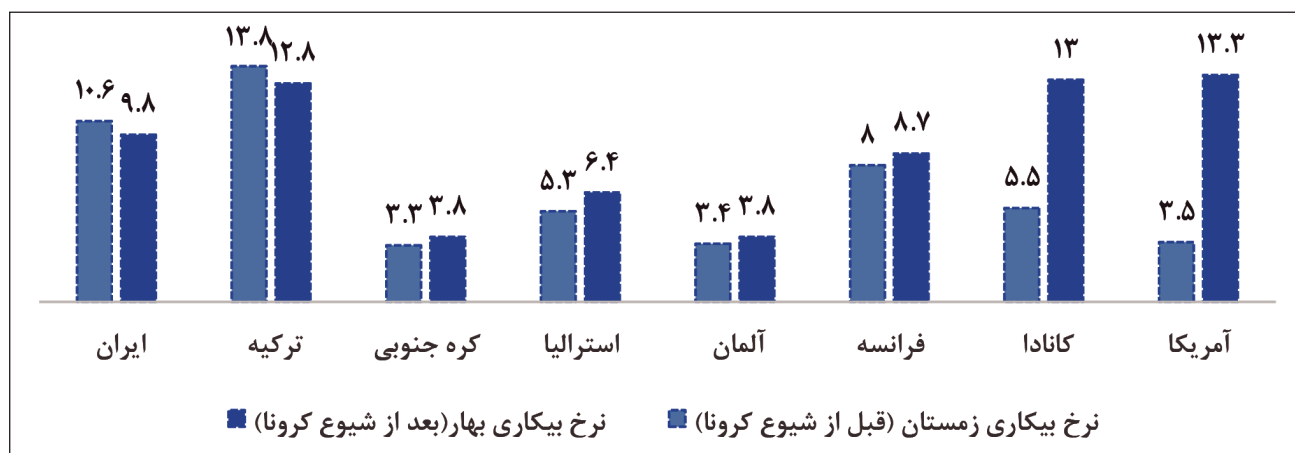


جدول ۱. ترکیب وضعیت شغلی شاغلان کشورهای منتخب (درصد)

شرح	آمریکا	آلمان	فرانسه	کانادا	استرالیا	کره جنوبی	ترکیه	ایران
مزد و حقوق‌بگیر	۹۳/۹	۹۰/۴	۸۷/۹	۸۴/۸	۸۳/۴	۷۵/۱	۶۸/۵	۵۴/۶
کارفرما	۰	۴/۳	۴/۳	۴/۴	۶	۵/۶	۴/۵	۳/۷
کارکن مستقل	۶	۵/۱	۷/۶	۱۰/۷	۱۰/۴	۱۴/۹	۱۶/۸	۳۶/۸
کارکن فامیلی بدون مزد	۰/۱	۰/۳	۰/۱	۰/۱	۰/۲	۴	۱۰/۳	۴/۹

بنابراین بدیهی است که با آغاز شوک کرونا، شاغلین کشور آمریکا در صورت از دست دادن شغل، چون مزد و حقوق‌بگیر هستند به جمعیت بیکار اضافه می‌شوند تا از مزایای بیمه بیکاری استفاده کنند و نرخ بیکاری در این کشور بالا می‌رود. اما در کشورهایی که سهم شاغلین کارکن مستقل و اشتغال غیررسمی بالاست (از جمله کشور ایران و ترکیه) تأثیر این بحران در افزایش جمعیت غیرفعال و کاهش نرخ مشارکت نمایان شده و بنابراین نرخ بیکاری کاهش یافته است.

نمودار ۳. نرخ بیکاری کشورهای منتخب قبل و بعد از شیوع کرونا در سال ۲۰۲۰ (درصد)



مأخذ: همان.

بنابراین بدیهی است که اگر در تحلیل وضعیت بازار کار، ساختار و کیفیت اشتغال نادیده گرفته شود و صرفاً تغییرات نرخ بیکاری مبنای باشد، ممکن است به قضاوت نادرست بینجامد. علاوه بر این نواقص نرخ بیکاری، تحلیل وضعیت بازار کار استان‌های کشور را نیز با خطای بیشتری همراه می‌سازد. به همین دلیل مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری استان را در کنار نرخ مشارکت ارائه می‌دهد تا صرفاً نرخ بیکاری مبنای قضاوت برای تحولات بازار کار استان‌های کشور نباشد و علاوه بر این محاسبه نرخ بیکاری در دامنه‌ای از فاصله اطمینان محاسبه و اعلام می‌گردد.

در نمودار زیر نرخ بیکاری استان‌های کشور در سال ۱۴۰۰ آورده شده است. براساس این نمودار استان خراسان رضوی کمترین نرخ بیکاری و استان لرستان بیشترین نرخ بیکاری را دارند. با توجه به توضیحات قبل، بدیهی است که اگر تحلیل بازار کار استان‌ها صرفاً منوط به نرخ بیکاری و بدون توجه به نرخ مشارکت باشد، به قضاوت نادرست می‌انجامد. به عنوان مثال استان خراسان جنوبی یکی از استان‌هایی است که در سال ۱۴۰۰ نرخ بیکاری پایین‌تر از میانگین نرخ بیکاری کشور دارد، ولی نرخ بیکاری پایین و عدم همسویی تغییرات نرخ بیکاری با ادراک عمومی از وضعیت بازار کار این استان، یک مورد از انتقادات و مطالبات نمایندگان مجلس در این خصوص است.

نمودار ۴. نرخ بیکاری استان‌ها در سال ۱۴۰۰ (درصد)



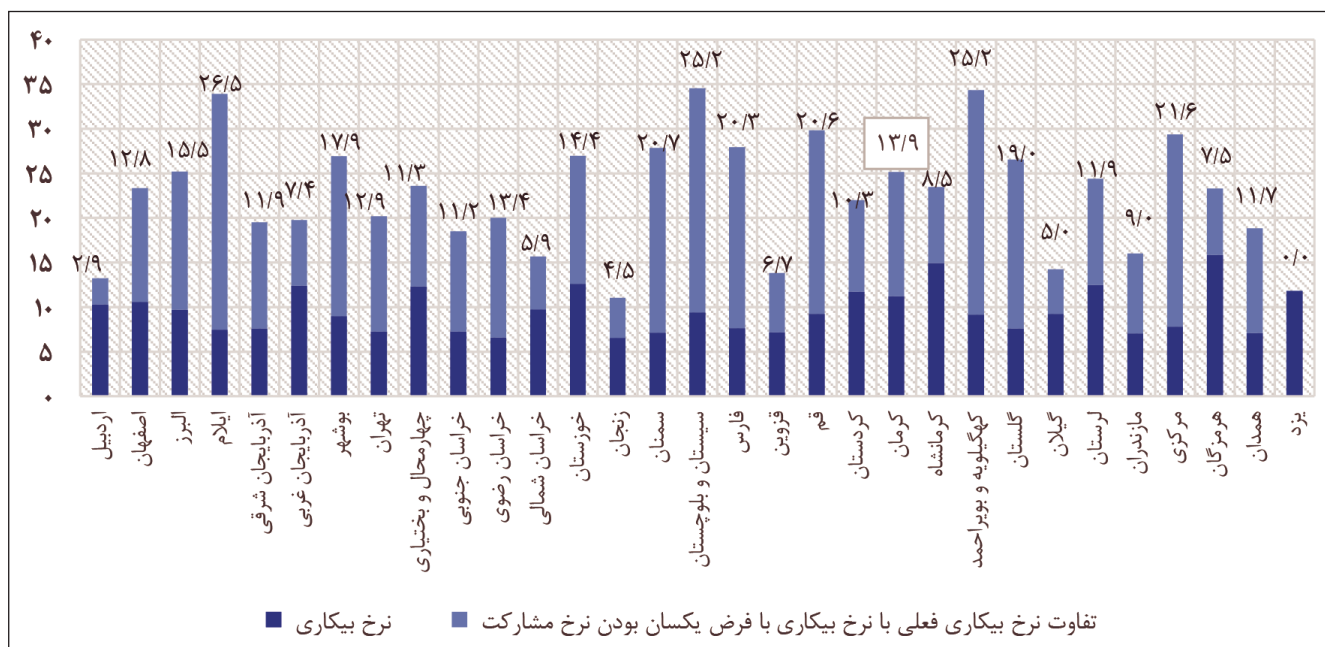
مأخذ: چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران.

در ادامه گزارش به منظور لحاظ اهمیت نرخ مشارکت در وضعیت بازار کار استان‌ها، فرض شده است نرخ مشارکت استان‌ها یکسان باشد (بالاترین نرخ مشارکت سال ۱۴۰۰ که نرخ مشارکت استان یزد ۴۷/۸ درصد بوده به عنوان نرخ مشارکت همه استان‌ها لحاظ شده است) و سؤال این است که در صورتی که همه استان‌ها نرخ مشارکتی مشابه نرخ مشارکت استان یزد داشتند، نرخ بیکاری هر استان به چند می‌رسید؟ در این محاسبات، بیکاری پنهانی که در نرخ مشارکت پایین مستتر است به نرخ بیکاری اضافه و نرخ بیکاری جدیدی برای استان‌ها محاسبه می‌گردد. محاسبات فوق در خصوص نرخ بیکاری با نرخ مشارکت یکسان، صرفاً برای شناخت از تأثیر نرخ مشارکت بر نرخ بیکاری انجام شده و بدیهی است نرخ بیکاری هر استان متناسب با نرخ مشارکت آن، همان اعدادی است که به صورت رسمی توسط مرکز آمار ایران ارائه می‌شود.

همان گونه که در این نمودار مشاهده می‌شود در صورتی که نرخ مشارکت استان سیستان و بلوچستان در سال ۱۴۰۰ مشابه نرخ مشارکت استان یزد در این سال بود، نرخ بیکاری استان سیستان و بلوچستان به جای ۹/۴ درصد اعلام شده به ۳۴/۶ درصد می‌رسید که به معنای افزایش ۲۵/۲ واحد درصدی نرخ بیکاری این استان است. در محاسبات جدید هم میزان نرخ بیکاری استان‌ها از لحاظ عددی تغییر می‌کند و هم اینکه ترتیب و توالی استان‌ها به هم می‌ریزد. در نرخ بیکاری جدید استان زنجان کمترین نرخ بیکاری و استان‌های سیستان و بلوچستان و کهگیلویه و بویراحمد بیشترین نرخ بیکاری را دارند.



نمودار ۵. محاسبه نرخ بیکاری جدید استان‌ها و میزان تغییر آن (درصد)



مأخذ: محاسبات محقق.

همچنین دیده می‌شود که در بسیاری از قوانین برای پوشش این موضوع، شاخص‌های مکملی در کنار نرخ بیکاری تعریف می‌شود که مبنای علمی نداشته و استاندارد مشخصی ندارد و همین شاخص‌های ترکیبی نادرست نیز به انحراف در نظام تصمیم‌گیری کشور دامن می‌زند.

از جمله تعریف شاخص ترکیبی جمعیت روستایی، نرخ بیکاری و عکس درآمد سرانه استان برای توزیع تسهیلات قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی است که براساس آن سهم هر استان از میزان تسهیلات تعیین و ابلاغ شد. این شاخص ترکیبی براساس مفاد آیین‌نامه قانون مزبور توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری در چارچوب قوانین تهیه و به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

همچنین در بند «د» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۴۰۰ آمده است:

«متن زیر به جزء «۱» بند «پ» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اضافه می‌شود: «شاخص‌های مناطق و شهرستان‌های غیربرخوردار از اشتغال موضوع این جزء با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

بر این اساس در مصوبه هیئت وزیران، تلاش شده تا با توجه به عوامل برونزای مختلفی از جمله بلایای طبیعی (سیل، زلزله، ...)، تحریم‌های اقتصادی و گاه‌سیاست‌گذاری‌های نادرست منطقه‌ای و مهاجرت نیروی کار ناشی از این عوامل، تنها نرخ بیکاری یک‌سال ملاک عمل قرار نگیرد. از این رو ملاحظه می‌شود مبنای فرمول تعیین شهرستان‌های غیربرخوردار در متن تصویب‌نامه، تغییرات نرخ بیکاری شهرستان در سال آخر دهه قبل و سال پنجم دهه جاری و مهاجرین وارد شده به آن و تغییرات نرخ مشارکت شهرستان ملاک عمل قرار داده شده است، تا احتمال خطا کاهش یابد.

البته این چالش‌ها در حوزه روابط کار نیز موجود است؛ زیرا به اعتقاد سازمان بین‌المللی کار، متغیر نرخ بیکاری نمی‌تواند تمام واقعیت‌ها و چالش‌های روابط کار را نیز انعکاس دهد و بر این اساس از سال ۱۹۹۹، کار شایسته، به عنوان تلاشی در ارتقای فرصت‌های برابر شغلی برای زنان و مردان، امکان دستیابی به کرامت انسانی و برخورداری از قدرت بیان اجتماعی معرفی شده و تعریف شاخص‌هایی مبتنی بر حق ایجاد تشکلهای مدنی روابط کار، منع تبعیض در اشتغال، رعایت حداقل سن، ممنوعیت کار کودک، حداقل مزد متناسب با حداقل معیشت، وجود تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری، توانبخشی معلولین، توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب و وجود گفتمان اجتماعی بین کارگر، کارفرما و دولت مورد توجه قرار گرفته

است.^۱ در ایران نیز طی سال‌های اخیر ضرورت تدوین سند ملی کار شایسته به‌عنوان یک الزام قانونی در قالب سه برنامه توسعه مورد تأکید قرار گرفته و در ماده (۱۰۱) قانون برنامه چهارم، ماده (۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه و در ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه، دولت موظف شده تا سند ملی کار شایسته را به‌عنوان یک گفتمان جدید در عرصه کار تدوین کند و به تبع آن لازم است تا شاخص‌های مربوط به کار شایسته نیز محاسبه و معرفی گردد. در مجموع مطالب فوق علاوه بر اینکه ضرورت توجه به ناکافی بودن و عدم جامعیت نرخ بیکاری و تعریف شاخص‌های مکمل برای رفع آن را گوشزد می‌کند، فقدان یک چارچوب استاندارد و علمی برای تعریف شاخص‌های مورد نیاز را نیز نشان می‌دهد و به همین دلیل شاهد تعریف شاخص‌های ترکیبی غیرعلمی در برخی از سیاست‌ها و قوانین کشور هستیم. البته ضرورت تقنینی تعریف شاخص‌های کار شایسته (شاخص‌های مربوط به حوزه روابط کار) در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه آمده است (هرچند تاکنون محقق نشده)، لذا جا دارد تا در برنامه هفتم توسعه علاوه بر شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری، شاخص‌های کار شایسته نیز مورد تأکید قرار گیرد و مرکز آمار ایران به‌عنوان مرجع رسمی تولید آمار، این مهم را در دستور کار خود قرار دهد.

[جمع بندی و پیشنهادها]

نرخ بیکاری یک شاخص کلیدی بازار کار است که انواع مختلف ذی‌نفعان بازار کار و کاربران داده را قادر می‌سازد تا توانایی اقتصادی را در ایجاد شغل کافی برای نیروی کار ارزیابی کنند. این شاخص نمادی از عملکرد بازار کار و ناهماهنگی بین عرضه و تقاضای نیروی کار است که تاحدی چرخه کسب و کار و وضعیت اقتصادی و اجتماعی افراد را منعکس می‌کند.

با وجود این بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد نرخ بیکاری یک معیار ناکافی و دارای ابهامات و نواقص جدی است. برخی از ابهامات و نواقص مربوط به تعریف نرخ بیکاری و برخی دیگر به دلیل شرایط بازار کار هر کشور است. تحلیل نواقص مربوط به تعریف نرخ بیکاری به این می‌پردازد که نرخ بیکاری هیچ‌گونه اطلاعاتی در مورد سایر اشکال نیروی کار بلااستفاده (اشتغال ناقص یا افرادی که به‌طور هم‌زمان دو معیار آمادگی برای کار و جستجوی فعال کار را ندارند) نمی‌دهد. شرایط و تعداد افراد خارج از جمعیت فعال در تعریف بیکاری لحاظ نشده است. همچنین این نرخ اطلاعاتی از کیفیت مشاغل، ویژگی‌های خاص شاغلان و کیفیت اشتغال ندارد. همچنین در نرخ بیکاری شرایط بیکاران، ماهیت و ساختار بیکاری مشخص نیست. بنابراین این نرخ نمی‌تواند منعکس‌کننده واقعیات بازار کار باشد.

علاوه بر این بخشی از ابهامات نرخ بیکاری متأثر از شرایط بازار کار است، از جمله اینکه توانایی‌های جسمی و روحی و مشکلات فردی که متأثر از شرایط اقتصادی و اجتماعی است در تکمیل پرسشنامه مربوط به نیروی کار مؤثر است. همچنین پیش‌بینی فرد از وضعیت اقتصادی، اجتماعی و منابع مالی بر رفتار آنها در بازار کار بسیار مؤثر است و بدیهی است که این پیش‌بینی وابسته به نظام‌های رفاهی، سیاست عمومی و امنیت اجتماعی (سطح درآمد جبرانی، مزایای بیکاری، مدت زمان پرداخت مزایا و معیارهای واجد شرایط بودن برای دریافت مزایا) است. علاوه بر این نرخ بیکاری اثرپذیری زیادی از میزان حمایت درآمدی از افراد بیکار، ظرفیت اشتغال‌زایی اقتصاد، میزان و قابلیت اجرای سیاست‌های فعال بازار کار، شیوه‌های اجرای سیاست‌های فعال یا زیرساخت‌های اداری بازار کار دارد. بنابراین اگر تحلیل تحولات بازار کار متکی به نرخ بیکاری باشد ممکن است منجر به قضاوت نادرست و انحراف از تصمیم‌گیری درست شود.

در بازار کار کشور ایران نیز نواقص نرخ بیکاری کاملاً مشهود است. به‌طوری که بعد از بحران بیکاری کرونا و تخریب بسیاری از مشاغل، در حدود یک میلیون نفر کاهش اشتغال در سال ۱۳۹۹ اتفاق افتاده است، اما علی‌رغم کاهش اشتغال، نرخ بیکاری در این سال ۱/۱ درصد کاهش داشته است. عدم همسویی روند نرخ بیکاری و تغییرات جمعیت شاغل در هر یک از فصول سال ۱۳۹۹ نیز مشهود است. همچنین نواقص تعریف نرخ بیکاری در سطح مناطق و شهرستان‌ها پُررنگ‌تر دیده می‌شود و به همین دلیل مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری شهرستان‌ها را در بازه‌ای از فاصله اطمینان ارائه می‌دهد.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: بختیاری صادق، کار شایسته در بازار کار ایران، فصلنامه راهبرد، زمستان ۹۸۳۱، شماره ۷۵.

با این حال آسیب‌شناسی نواقص نرخ بیکاری در کشور ایران از دو منظر قابل بررسی است:

۱. عدم تطابق تغییرات نرخ بیکاری با ادراک عمومی از وضعیت بازار کار

طی سال‌های اخیر، بخشی از مطالبات و سؤالات فضای رسانه‌ای پیرامون عدم تطابق بین تغییرات نرخ بیکاری با ادراک عمومی از وضعیت بازار کار است و این چالش در سطح مناطق و شهرستان‌های کشور بیشتر ملموس بوده است. به طوری که اکثر مسئولین محلی یا نمایندگان مجلس، بارها تذکرات و انتقاداتی در این خصوص ارائه داده‌اند. بدیهی است که بدون توجه به دلایل و علل اصلی این عدم تطابق و بدون توجه به واکاوی فرمول نرخ بیکاری، ممکن است این گونه تداعی شود که آمارها دستکاری شده یا نرخ بیکاری به غلط محاسبه می‌شود. حال آنکه بررسی‌های سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که این یک چالش عمومی در سطح دنیا است و بخش بزرگی از آن، ناشی از کاستی‌ها و نواقص موجود در تعریف، روش محاسبه و عوامل مؤثر بر نرخ بیکاری است.

۲. انحراف در نظام تصمیم‌گیری کشور

همان‌طور که گفته شد نرخ بیکاری یک شاخص کلیدی در نظام تصمیم‌گیری کشور است. به طوری که تخصیص منابع مناطق مختلف کشور منحصراً با تأکید بر نرخ بیکاری در آن مناطق برنامه‌ریزی می‌شود. همچنین یکی از اهداف کمی مهم در سیاست‌ها و قوانین دائمی کشور، نرخ بیکاری است و معمولاً ارزیابی عملکرد سیاست‌های اجرا شده، با تغییرات نرخ بیکاری تبیین و تفسیر می‌شود و نرخ بیکاری مناطق مختلف، در بیشتر موارد مبنای برنامه‌ریزی و تصمیمات منطقه‌ای است و نکته مهم‌تر آنکه در نظام تصمیم‌گیری کشور، توجهی به نقاط ضعف و نواقص نرخ بیکاری نمی‌شود و نرخ بیکاری به تهایبی و به‌عنوان شاخص واحد و مستقل مبنای تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. بدیهی است که عدم توجه به این امر، می‌تواند منجر به انحراف در تصمیم‌گیری‌ها، اتلاف منابع مالی و قضاوت نادرست از عملکرد دولت یا ارزیابی سیاست‌های اقتصادی شود.

بنابراین توصیه می‌شود:

- تصمیمات توسعه منطقه‌ای و سیاستگذاری‌های مبتنی بر تحلیل شرایط بازار کار، منحصراً متکی بر نرخ بیکاری نباشد، بلکه لازم است شاخص‌های ترکیبی یا تجمیعی که مکمل نرخ بیکاری است، محاسبه شود تا به بهبود درک عمومی و درک تحولات بازار کار و جلب توجه عمومی بیشتر کمک کند. با این حال بایستی تعریف شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری (نظیر نرخ بیکاری با لحاظ داده‌های اشتغال ناقص و نیروی کار بالقوه) منطبق بر تعاریف و استانداردهای سازمان بین‌المللی کار باشد تا مبنای علمی و امکان مقایسه در سطح بین‌المللی را داشته باشد. همچنین لازم است تعریف شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری در گروه‌های هدف مختلف (اعم از گروه‌های جنسی، سنی و منطقه‌ای) پیش‌بینی و محاسبه شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود مرکز آمار ایران مکلف شود تا سال دوم برنامه هفتم توسعه، شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری (LU_7 تا LU_9) را در سطوح مختلف (گروه‌های جنسی، سنی و منطقه‌ای) محاسبه و منتشر نماید.

- ضرورت تهیه و تدوین شاخص‌هایی نظیر کار شایسته نیز طی سال‌های اخیر و در قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه آمده است، اما تاکنون محقق نشده؛ لذا جا دارد در کنار اهتمام به تدوین شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری، شاخص‌های کار شایسته نیز در دستور کار قرار گیرد.

- همچنین باید توجه داشت که بعد از تعریف شاخص‌های مکمل، می‌بایست استفاده و کاربرد آن در نظام تصمیم‌گیری کشور اعم از قوانین و سیاست‌ها مورد توجه قرار گیرد و این امر مستلزم همکاری نزدیک مرکز آمار ایران، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و قوه مقننه است.

- با توجه به پتانسیل موجود در پرسشنامه طرح آمارگیری از نیروی کار و ضرورت و نیاز بازار کار کشور، می‌توان شاخص‌هایی برای محاسبه اشتغال ناقص مهارتی و درآمدی نیز تعریف کرد.

[منابع و مأخذ]

۱. بختیاری، صادق. کار شایسته در بازار کار ایران، فصلنامه راهبرد، زمستان ۱۳۸۹، ش ۵۷.
۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰
۳. قانون بودجه کل کشور، ۱۴۰۰.
۴. قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، مصوب ۱۳۹۶/۵/۳۱.
۵. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)
۶. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۲/۱.
۷. سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی، ۲۸/۴/۱۳۹۰.
8. <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-unemployment-rate>
9. Gammarano, R. (2018). Avoiding unemployment is not enough: an analysis of other forms of labour underutilization.
10. Quick guide on interpreting the unemployment rate, International Labour Office – Geneva: ILO, 2019
11. Sengenberger, W. (2011). Beyond the measurement of unemployment and underemployment. ILO Working Paper, Geneva: International Labour Organization.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir