

Approach to Employment and Eemployment Creation Process in the Laws of Development Programs of the Islamic Republic of Iran

Moradali Mansoori Razi 

PhD Student in Economic Sociology and
Development, Faculty of Humanities, Islamic
Azad University, Azadshahr Branch, Iran.

Sedigheh Aminian * 

Assistant Professor, Department of Social
Sciences, Faculty of Social Sciences, Islamic
Azad University, Azadshahr Branch, Iran.

Raza Yazaloo 

Assistant Professor of Social Sciences, Payame
Noor University, Tehran, Iran.

Alireza Esmacili 

Assistant Professor, Department of Social
Sciences, Faculty of Social Sciences, Islamic
Azad University, Azadshahr Branch, Iran.

1. Introduction

In the framework of the country's five development programs, in order to create a relative balance in the country's labor market, numerous plans and employment policies have been approved and implemented. The experience of four decades after the revolution shows that despite the policies made in the field of job creation in the form of the five-year development plans of the country, but in practice, the goals considered in this field (reducing the unemployment rate, creating employment, entrepreneurship, etc.) has not been realized as it should be and the experience of the five development programs of the Islamic Republic of Iran has witnessed the lack of a comprehensive approach to the aforementioned variables and influencing factors and the root cause of the lack of success and failure in job creation and job creation leads us to non-continuous and discontinuous policies. It guides in the field of job creation during the last four decades and in the form of compiling and operationalizing five development programs in the country.

* Corresponding Author: samin.5005@yahoo.com

How to Cite: Mansoori Razi, M; Aminian ,S; Yazarloo, A; Esmacili, A. (2023). Approach to employment and employment creation process In the laws of development programs of the Islamic Republic of Iran, *Journal of Social Development and Welfare Planning*,15 (59) , 1-38.

Research Question(s)

What discursive approach governs the category of employment in the laws of the five development programs of the Islamic Republic of Iran, and what is the process of job creation based on the laws of the development program?

2. Literature Review

Mino Amini Milani, Mohammad Sadegh Alipour and Alireza Mahmoodzadeh (2021); The results of this survey show that unemployment is one of the main problems of Iran's economy during the past decades and creating employment has been one of the main concerns of policymakers during the period of 2015-2016. In addition to domestic researches, the scrutiny and reflection has indicated that studies have been conducted abroad in the subject area related to the subject of the current research, including an article by J. Katz (2014) titled "Planning and Economic Growth" pointed out that, currently, planning has become synonymous with economic development; Therefore, both issues form the main subject of economic thought. Lotfali Aqli (2021) stated in an article that employment is one of the basic components in rural and agricultural development. Peace of mind and provision of physical and mental well-being are realized in the shadow of obtaining a suitable job and profession. This article tries to analyze the employment situation in rural areas of Iran. The statistical data was obtained from Iran Statistics Center and Central Bank in 2018-2018.

3. Methodology

The present study, by applying the "discourse analysis" method, which is potentially one of the most important research techniques in social sciences and is classified as qualitative analysis in terms of method, has tried to review the texts and analyze the main problem of the research. It should be mentioned, the discourse analysis method of "Ernest Laclau" and "Chantal Mouffe" which is based on the discourse theory of Laclau and Mouffe and emphasizes how political identities and subjects and political and social concepts and meanings are formed. In this method of analysis, dominant discourses have a central signifier, and signifiers and signs have been given structure and identity in a form called articulation.

4. Discussion

In the country's five development programs, the discourse of employment creation has been considered and employment creation has been pursued in the form of strategies and mechanisms, and in each period, some strategies and mechanisms have been deliberately or inadvertently ignored and marginalized, and because of that, mainly The related issues have been highlighted by the discourse of the next term of the Islamic Council - of course, in the case of the discourse superiority of the competitor's discourse - and also by the next government in the position of

implementing the law of the development plan, and in this way, an attempt has been made to alienate the previous discourse; On this basis, it should be acknowledged that the approach to the category of employment creation is an attitude based on the principles of discourse, which had the superiority and dominance of discourse over that period

5. Conclusion


The employment creation discourse, neither in the legislative process crystallized in the form of development programs nor in the implementation by the governments of the time, lacks a comprehensive and continuous perspective, and the policies in the field of "employment" are always subject to change and transformation, and in practice. It has led to the fact that we have witnessed discontinuous policies in the field of employment creation in the country, which has resulted in nothing but the continuation of the unfavorable situation in the field of employment in the country; A situation that indicates that the problem of employment is still in its place and we will always witness the continuation of unemployment and the higher unemployment rate of the mostly young workforce in the country, and day by day the range of economic-social problems of the phenomenon of unemployment in the society is increasing.

Keywords: Employment, Job Creation, Discourse Analysis, Development Programs, Unemployment, Articulation




رویکرد به اشتغال و روند اشتغال‌زایی در قوانین برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران


دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه دانشگاه آزاد اسلامی، واحد آزادشهر، آزادشهر، ایران.

مرادعلی منصوری رضی 


استادیار علوم اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد آزادشهر، آزادشهر، ایران.

صدیقه امینیان* 

استادیار علوم اجتماعی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

رضا یازرلو 

استادیار علوم اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد آزادشهر، آزادشهر، ایران.

علیرضا اسماعیلی 

چکیده

یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که رویکرد غالب در موضوع اشتغال در برنامه اول توسعه «تقلیل نرخ بیکاری»، در برنامه دوم توسعه، «اشاعه و ترویج فرهنگ کار»، در قالب برنامه سوم توسعه «ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته»، در برنامه چهارم توسعه «رفع موانع اشتغال‌زایی» و در برنامه پنجم «ایجاد اشتغال پایدار» بوده است که حکایت از آن دارد که رویکرد هر برنامه توسعه به مقوله اشتغال، متمایز از یکدیگر بوده و هرچند در پنج برنامه توسعه کشور، اشتغال‌زایی به‌مثابه سیاستی اصلی و برجسته در حوزه اشتغال و به‌تبع آن کاهش بیکاری لحاظ گردیده، اما هر یک از دولت‌های مجری قوانین برنامه‌های توسعه، مبتنی بر اصول گفتمانی‌ای که بر آن دوره تفوق و تسلط گفتمانی داشته است، در قالب راهبردها و سازوکارهایی متمایز، اشتغال‌زایی را پیگیری نموده‌اند.

واژه‌های کلیدی: اشتغال، اشتغال‌زایی، تحلیل گفتمان، برنامه‌های توسعه، بیکاری، مفصل‌بندی

مقدمه

اشتغال از جمله مسائل عمده و کلان جوامع می‌باشد که تأثیرات مستقیمی بر سطح رفاه و زندگی افراد جامعه دارد؛ چراکه بیکاری موجب بروز مسائل اجتماعی و اقتصادی وسیعی در سطح جوامع می‌شود و پیامدهای آن علاوه بر تأثیری که بر فضای اقتصادی در هر جامعه دارد، در زمینه‌های سیاسی و اجتماعی نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (باصری و روشنی یساقی، ۱۳۹۳: ۱۱۴)؛ به همین دلیل صاحب‌نظران از اقتصاددانان گرفته تا جامعه‌شناسان و نظریه‌پردازان در حوزه علوم اجتماعی، همگی سعی کرده‌اند تا علل بیکاری و چگونگی ایجاد اشتغال را مورد واکاوی قرار دهند.

در کشور ایران نیز مقوله اشتغال و بیکاری، حائز اهمیت و مورد توجه بوده است و به یکی از مهم‌ترین چالش‌های فراروی دولت مبدل گردیده است و همواره به عنوان یکی از اهداف مهم قوانین برنامه‌های توسعه و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی-اجتماعی ذیل این قوانین بوده است.

رشد قابل ملاحظه جمعیت کشور در دهه‌های گذشته، ساختار جمعیتی جوان کشور و حجم قابل توجه جمعیت جوان که در سنین فعالیت قرار گرفته‌اند، وضعیت نامتناسب ایجاد اشتغال در بخش‌های اقتصادی و عدم تکافوی فرصت‌های شغلی موجود و نیز فقدان امکانات مناسب با ویژگی‌ها و نیازهای نیروی کار از سوی دیگر، چالش اشتغال‌زایی را به عنوان مهم‌ترین چالش اقتصادی و اجتماعی ایران در آورده، به نحوی که متغیرهای اقتصادی، اجتماعی دیگر را نیز تحت تأثیر خود قرار داده (امینی، ۱۳۹۴: ۲۳)؛ به طوری که کشور ایران طی دهه‌های اخیر با چالش اشتغال‌زایی و به تبع آن نرخ بیکاری دورقمی (به‌طور متوسط ۱۰ الی ۱۵ درصد) مواجه بوده است (فارسی و خواستار، ۱۴۰۱: ۴۶).

اساساً، اشتغال‌زایی و در جایگاه مقابل آن بیکاری، برون دادهای بازار کار به شمار می‌آیند که ارتباط نزدیکی با عرضه و تقاضای نیروی کار که خود تابعی از عوامل اقتصادی و جمعیتی هستند، دارد. در کنار این مهم، هر نوسان کوتاه مدت و یا تغییر روند در اشتغال و به تبع آن کاهش بیکاری، از عوامل متفاوتی ناشی می‌گردد (حاج امینی و

کفیری، ۱۳۹۷: ۳۰) که بی‌شک متأثر از ظرفیت‌سازی برای اشتغال‌آفرینی در واحدهای کوچک و متوسط، آموزش‌های هدف‌دار و معطوف به اشتغال، برنامه‌ریزی آموزشی با جهت‌گیری اشتغال‌زایی، آموزش‌های کارآفرینی، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات بازار کار، ارتباط و همبستگی کامل آموزش و اشتغال، رفع موانع بیکاری ساختاری، توسعه آموزش‌های مهارتی و فنی و حرفه‌ای معطوف به نیاز بازار کار می‌باشد.

در ادبیات اقتصادی و محافل سیاستی، اشتغال‌زایی حاصل کلیه فعل‌وانفعالات اقتصادی محسوب می‌گردد و از فضای حاکم بر اقتصاد تأثیر می‌پذیرد؛ لذا باید اذعان داشت، وضعیت بازار کار و سطح اشتغال انعکاسی از عملکرد اقتصاد است. در شرایط کاهش سرمایه‌گذاری و تولید بروز رونق در بازار کار ناممکن است.

از آنجا که مهم‌ترین هدف دولت از اعمال سیاست‌های مختلف تسریع آهنگ رشد اقتصادی، کنترل تورم و کاهش بیکاری است، لذا تمامی سیاست‌ها به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم بر اشتغال تأثیر می‌گذارند؛ به عبارت دیگر، ایجاد اشتغال در کشور متأثر از سایر متغیرها نظیر سرمایه‌گذاری، صادرات، بهره‌وری نیروی کار، سیاست‌های ناظر بر تنظیم دستمزدها و رابطه بین عرضه و تقاضا در بازار کار و همچنین عوامل نهادی و... می‌باشد (امینی میلانی و همکاران، ۱۴۰۰: ۸۰) که لاجرم سیاست‌گذاری در حوزه اشتغال‌زایی در کشور، می‌باید بر مبنای نقش‌آفرینی و جایگاه اثرگذار و درخور توجه متغیرهای مذکور باشد که باید مدنظر سیاست‌گذاران باشد.

در این میان، نیروی انسانی، یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین عوامل تولید است که از طریق مشارکت در تولید چه به لحاظ یدی و فیزیکی و چه به لحاظ فکری و مدیریتی و تکنولوژیکی نقش بسیار برجسته‌ای را در روند تولید ایفا می‌کند؛ به نحوی که به جرات می‌توان گفت، جوامعی که موفق شده‌اند از طریق برنامه‌ریزی صحیح و متکی بر اصول و ضوابط علمی، نیروی انسانی کارآمد به وجود آورند، به خوبی بر کمیابی‌های ناشی از دیگر عوامل تولید غالب آمده، اوضاع اقتصادی مطلوبی برای خود فراهم کرده‌اند. به

عبارت دیگر یکی از مهم‌ترین منابع تولید برای هر جامعه، کمیت و کیفیت نیروی کار آن است (امینی، ۱۳۹۴: ۲۵).

بر این مبناء، مسئله اشتغال و تلاش برای کاهش معضل بیکاری نیروی انسانی در برنامه‌های توسعه ایران از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران بوده و همواره به عنوان یکی از اهداف مهم این برنامه‌ها مدنظر بوده است. لذا، در قالب پنج برنامه توسعه کشور، جهت ایجاد تعادل نسبی در بازار کار کشور، طرح‌ها و سیاست‌های اشتغال‌زایی متعددی به تصویب رسیده و به مرحله اجرا گذارده شده‌اند.

تجربه چهار دهه پس از انقلاب گویای آن است که علیرغم سیاست‌گذاری‌های انجام گرفته در حوزه اشتغال‌زایی در قالب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور، اما در عرصه عمل، اهداف مدنظر در این حوزه (کاهش نرخ بیکاری، ایجاد اشتغال، کارآفرینی و...) آنچنان که باید، محقق نگردیده است و تجربه پنج برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران، شاهد عدم رویکرد جامع به متغیرها و فاکتورهای اثرگذار مذکور بوده و ریشه‌یابی عدم توفیق و ناکامی در اشتغال‌زایی و اشتغال‌آفرینی، ما را به سوی سیاست‌گذاری‌های غیرمستمر و منقطع در حوزه اشتغال‌زایی در طول چهار دهه اخیر و در قالب تدوین و عملیاتی شدن پنج برنامه توسعه در کشور رهنمون می‌کند.

در همین راستا پژوهش حاضر ضمن مطالعه تطور گفتمانی حاکم بر قوانین برنامه‌های توسعه در حوزه اشتغال‌زایی، در تلاش است به این سؤال اصلی پاسخ دهد که اساساً، چه رویکرد گفتمانی‌ای بر مقوله اشتغال در قوانین پنج برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران حاکم است و اشتغال‌زایی بر مبنای قوانین برنامه توسعه چه روندی را طی نموده است؟

بر این مبناء، نوشتار حاضر، در تلاش است اقدام به تحلیل گفتمان سیاست‌گذاری‌های حاکم بر قوانین برنامه‌های توسعه در حوزه اشتغال‌زایی نموده تا با شناسایی مدل‌های اصلی هر گفتمان، نشانه‌های مربوطه را شناسایی و در آخر اقدام به مفصل‌بندی نشانه‌ها و مدل‌های گفتمانی حاکم بر برنامه‌های توسعه در خصوص مقوله اشتغال‌زایی نماید که اشاره به شیوه‌های خاصی از بیان، عملکرد و فهم درباره توسعه اقتصادی-اجتماعی در

حوزه اشتغال‌زایی دارند که متناسب با موضوع مقاله حاضر بر قوانین برنامه‌های اول تا پنجم توسعه کشور حاکمیت داشته‌اند.

پیشینه پژوهش

بررسی منابع پژوهشی موجود در کشور حاکی از آن است که پژوهش‌های متعددی در خصوص موضوع «اشتغال و اشتغال‌زایی» به انجام رسیده است؛ اما با این وجود، به رغم وجود پژوهش‌های مذکور، همچنان فقدان پژوهش‌های کافی در این خصوص را شاهد می‌باشیم؛ چرا که مطالعات موجود با تمرکز صرف بر دو یا نهایت سه برنامه، با عدم بهره‌مندی از رویکردی جامع در مطالعات خود، به تحلیلی دقیق و جامعی در خصوص رویکرد برنامه‌های توسعه به مقوله اشتغال‌زایی دست پیدا ننموده‌اند.

از جمله ادبیات تجربی در این خصوص می‌توان به پژوهش مشترک مینو امینی میلانی، محمدصادق علیپور و علیرضا محمود زاده (۱۴۰۰) اشاره داشت؛ نتایج این بررسی نشان می‌دهد که بیکاری یکی از معضلات اصلی اقتصاد ایران طی دهه‌های گذشته محسوب می‌شود و ایجاد اشتغال یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران طی دوره زمانی ۱۳۹۵-۱۳۵۵ بوده است. در این دوره دولت در قالب برنامه‌های توسعه به اجرای پروژه‌های اشتغال‌زا، اعطای اعتبارات ارزان‌قیمت، معافیت‌های مالیاتی و بیمه‌ای و تشویق سرمایه‌گذاری در مناطق دارای نرخ بیکاری بالا و جذب سرمایه‌گذاری خارجی پرداخته است.

لطفعلی عاقلی (۱۴۰۰) در مقاله‌ای تصریح نموده، اشتغال به عنوان یکی از مؤلفه‌های اساسی در توسعه روستایی و کشاورزی به شمار می‌رود. آسایش خاطر و تأمین رفاه جسمی و روانی در سایه دستیابی به شغل و حرفه مناسب تحقق می‌یابد. این مقاله تلاش کرده وضعیت اشتغال را در نقاط روستایی ایران تحلیل کند. داده‌های آماری در دوره ۱۳۹۸-۱۳۶۸ از مرکز آمار ایران و بانک مرکزی اخذ شده است. در این دوره، ۵ برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اجرا شده و برنامه پنجم توسعه در جریان است. طی این

دوره، از جمعیت روستایی کشور کاسته شده اما نرخ اشتغال روستایی، نوسانی و متغیر بوده است. نرخ اشتغال در بخش کشاورزی به‌طور متوسط حول و حوش ۵۱ درصد پایدار مانده است و این بخش همچنان برتری خود را در زمینه اشتغال روستایی حفظ کرده است.

یافته‌های پژوهش مشترک محمدرضا آرمان‌شهر و مرضیه اسلامی فر (۱۳۹۷) مبین آن بوده است که گردشگری به عنوان یک بخش با اشتغال‌زایی بالا، از طریق جذب درآمد ارزی، در جهان کنونی از چنان جایگاهی برخوردار است که از آن به عنوان صنعت گردشگری یاد می‌شود. با توجه به آثار اقتصادی این صنعت، اگر بتوان از ظرفیت‌های بالقوه کشور به صورت بهینه استفاده کرد، می‌توان شاهد رشد و شکوفایی بزرگی در سطح اقتصاد کشور بود.

یافته‌های پژوهش توکلی (۱۳۹۷) حاکی از آن است که در هر مقطع زمانی، مفاهیم گوناگونی مورد شناسایی قرار می‌گیرند که مستقیم یا غیرمستقیم مؤثر بر مفهوم توسعه هستند. مفاهیمی مانند حکمرانی، دولت، قدرت، جانشینی، قانون و عرف، دین و آموزه‌های دینی، اخلاق، کار، تجارت، کارگر، ثروت و ثروت‌اندوزی، بیگانه، جنگ، سیاست خارجی، رابطه با جهان / رابطه با بیگانه، خانواده و ازدواج، جنسیت، جنس مخالف، محیط‌زیست، صنعتی شدن و بسیاری از موارد دیگر. این مفاهیم و ادراک جامعه و دولت از آنها، به عملکرد آن دو شکل داده که منجر به توسعه یا توسعه‌نیافتگی خواهد شد.

نتایج حاصل از پژوهش مشترک حمید سپهر دوست و مهسا باروتی (۱۳۹۴) نشان‌دهنده نامتناسب بودن وضعیت رشد شاغلان در برخی استان‌ها نسبت به شاغلان کشور در دوره موردبررسی می‌باشد، به‌طوری که مدل تحلیل تغییر-سهم، علت این عدم تناسب را تغییرات رقابتی و ساختاری منفی بیان می‌کند. همچنین نتایج حاصل از به‌کارگیری ضریب نسبت مکانی، بیانگر پایه‌ای بودن بخش کشاورزی با ضریب ۱/۸۱ و غیر پایه‌ای بودن بخش‌های صنعت و خدمات با ضرایب ۰/۷۹ و ۰/۸۵، طی دوره موردبررسی می‌باشد.

یافته‌های پژوهش مشترک باصری و روشنی یساقی (۱۳۹۳) مبین تأثیر متغیرهای ارزش افزوده و موجودی سرمایه اثر مثبت و متغیر دستمزد رابطه منفی با تقاضای نیروی

کار در صنایع کوچک استان بوده است. متغیر کاربری رابطه مثبتی با ایجاد اشتغال در استان دارد. هر چه صنایع استان کاربرتر باشند در واقع تقاضای نیروی کار با توسعه صنایع کوچک افزایش خواهد یافت. بر این اساس، با ایجاد و گسترش صنایع کوچک در استان گلستان می‌توان به ایجاد اشتغال و جذب بیشتر نیروی کار بر اساس توانمندی‌های این صنایع امیدوار بود.

رضا قلی‌زاده (۱۳۹۳)، در مقاله‌ای اثرات سیاست مالی دولت (از مسیر تغییر در مالیات‌ها) را بر اشتغال مورد بررسی قرار داد. وی با ارزیابی روابط کوتاه مدت و بلندمدت میان متغیرها نشان داد که رابطه تعادلی بلندمدت بین افزایش مالیات‌ها و اشتغال وجود دارد و طی دوره مورد بررسی، افزایش مالیات‌ها باعث کاهش اشتغال می‌شود. متوسلی و دهمرده (۱۳۸۵) کارکرد اقتصاد بازار برای حل معضل بیکاری ایران را ارزیابی و نشان می‌دهند که به دلیل فقدان بستر نهادی لازم، حرکت به سمت بازارگرایی در قوانین برنامه‌های اول تا چهارم توسعه نتوانسته معضل بیکاری بالا را حل کند.

در کنار پژوهش‌های داخلی، تدقیق و تأمل صورت گرفته حاکی از آن بوده است که مطالعاتی نیز در خارج از کشور در حوزه موضوعی مرتبط با موضوع پژوهش حاضر به انجام رسیده است که از آن جمله می‌توان به مقاله‌ای از جی کاتز (۲۰۱۴) با عنوان «برنامه‌ریزی و رشد اقتصادی» اشاره نمود.

در پژوهش مذکور آمده است، در حال حاضر برنامه‌ریزی مترادف با توسعه اقتصادی شده است؛ لذا هر دو مسائل، موضوع اصلی اندیشه اقتصادی را تشکیل می‌دهند. دورانی که دغدغه اصلی تئوری‌های اقتصادی مشکل تعادل و اشتغال بود، گذشته است و امروزه برنامه‌ریزی به‌طور کلی بهترین راهبرد توسعه اقتصادی و مسیر کوتاهی برای شکوفایی اقتصادی محسوب می‌شود. با این حال، برنامه‌ریزی نباید با مداخله دولت یا صرفاً برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی یا تخصیص بودجه در یک دوره معین برای اهدافی مشخص شود؛ بلکه باید نسبت‌هایی را بین تمام بخش‌هایی که به صورت فیزیکی مشاهده می‌شود، ایجاد

کند و این شامل درآمد ملی و منابع آن، تقسیم آن بین مصرف و انباشت و تقسیم مناسب آن بین گروه‌های مختلف جمعیت می‌شود.

بروسنس (۲۰۰۷) در مقاله‌ای به بررسی تأثیر مخارج و بدهی‌های دولت بر اشتغال، مصرف خصوصی و پس‌انداز در کشورهای عضو گروه OECD پرداخت. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده، شوک‌های مالی مثبت باعث افزایش اشتغال و شوک‌های مالی منفی باعث کاهش اشتغال در این کشورها شده است.

تأمل بر نمونه‌هایی از پیشینه تجربی که ذکر آن رفت، ما را به این نکته رهنمون می‌کند علی‌رغم آنکه پژوهش‌های بسیاری به موضوع «اشتغال» و سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته در این خصوص پرداخته‌اند، اما کمتر مطالعه‌ای، گفتمان حاکم بر مقوله «اشتغال» و روند «اشتغال‌زایی» در قوانین برنامه‌های توسعه را مبنای مطالعه قرار داده است.

این در حالی است که ضرورت پرداختن به این موضوع زمانی به خوبی رخ می‌نماید که بر این مهم اهتمام گردد که علی‌رغم آنکه جمهوری اسلامی ایران اسناد بالادستی و مبتنی بر سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی‌ها در حوزه‌های اقتصادی-اجتماعی را سال‌هاست در قالب برنامه‌های توسعه در دستور کار دارد، اما در عرصه اجرا و عملیاتی شدن سیاست‌گذاری‌ها، چالش‌هایی رخ نموده است که زمینه‌ساز عدم اجرای اهداف و برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته گردیده و لذا کشور ایران به رغم برخورداری از غنای منابع طبیعی و دسترسی به منابع معدنی نفت و گاز، هنوز از نظر اقتصادی در زمره کشورهای توسعه‌یافته جهان به شمار نمی‌آید و با چالش‌های اجتماعی از جمله «افزایش نرخ بیکاری» مواجه است.

از سویی دیگر، با توجه به اینکه برداشت‌ها از توسعه اقتصادی-اجتماعی و مؤلفه‌های آن از جمله «اشتغال» و چگونگی اجرای آن در جوامع و در هر گفتمانی متفاوت است، برای رسیدن به میزانی از توافق و نظریه‌ای نسبتاً جامع در این باره، تحلیل گفتمان مقوله اشتغال در قوانین برنامه‌های توسعه کشور مدنظر نوشتار حاضر می‌باشد.

روش^۱

مطالعه حاضر با کاربرد روش «تحلیل گفتمان» که به‌طور بالقوه یکی از مهم‌ترین تکنیک‌های پژوهشی در علوم اجتماعی است و از لحاظ روش در زمره تحلیل‌های کیفی قرار می‌گیرد، تلاش نموده به بررسی متون پرداخته و مسئله اصلی پژوهش را مورد واکاوی قرار دهد.

لازم به ذکر است، روش تحلیل گفتمان «ارنستو لاکلاو» و «شنتال موفه» که مبتنی بر نظریه گفتمانی لاکلاو و موفه بوده و تأکید خود را بر چگونگی شکل‌گیری هویت‌ها و سوژه‌های سیاسی و مفاهیم و معانی سیاسی و اجتماعی می‌گذارد (صادقی فسائی و روزخوش، ۱۳۹۲: ۲۳) و مبتنی بر مفاهیمی کلیدی چون دال و مدلول، دال مرکزی، دال شناور، دال خالی، عنصر، وقته، حوزه گفتمان‌گونگی، بی‌قراری، ساختارشکنی، غیریت‌سازی، برجسته‌سازی و حاشیه‌رانی، هژمونی و تثبیت معنا می‌باشد، مبنای انجام مطالعه حاضر قرار گرفته است.

در این روش تحلیل، گفتمان‌های مسلط دارای یک دال مرکزی بوده و دال‌ها و نشانه‌ها در شاکله‌ای به نام مفصل‌بندی، واجد ساختار و هویت شده‌اند. در این شرایط، رابطه از پیش تعیین شده و مشخص میان دال‌ها و مدلول‌ها وجود ندارد و دال‌ها یا نشانه‌ها دارای خصلتی شناور و سیال هستند.

در نوشتار حاضر، داده‌های متنی پنج قانون برنامه توسعه کشور (مشمول بر قانون برنامه اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه) به عنوان جامعه هدف پژوهش، مبنای بررسی و تحلیل قرار گرفته است؛ مشخصات متون مورد بررسی به شرح جدول ذیل است:

جدول ۱- مشخصات متون جامعه هدف پژوهش

نام سند	ظرف زمانی	مشخصات
قانون برنامه اول توسعه	۱۳۶۸-۱۳۷۲	مشمول بر ۱ ماده و ۵۲ تبصره
قانون برنامه دوم توسعه	۱۳۷۴-۱۳۷۸	مشمول بر ۱ ماده و ۱۰۱ تبصره
قانون برنامه سوم توسعه	۱۳۷۹-۱۳۸۳	مشمول بر ۲۷ فصل، ۲۰۰ ماده و ۵۷ تبصره
قانون برنامه چهارم توسعه	۱۳۸۴-۱۳۸۸	مشمول بر ۱۵ فصل، ۲۱۱ ماده و ۳۴ تبصره
قانون برنامه پنجم توسعه	۱۳۹۰-۱۳۹۴	مشمول بر ۹ فصل، ۱۹۷ ماده و ۳۰ تبصره

حجم نمونه در پژوهش حاضر، دربرگیرنده متون ذکرشده در جدول فوق می‌باشد. در خصوص روش نمونه‌گیری این تحقیق نیز باید خاطر نشان ساخت که از نوع نمونه‌گیری «نظری» است. از آنجا که در روش تحلیل گفتمان هیچ شیوه معین و مشخصی برای گردآوری داده‌ها وجود ندارد و در این روش به هیچ‌عنوان گردآوری داده‌ها محدود نیست و تلاش می‌گردد به منظور تحلیل گفتمان متون، هم به متن و هم به فرامتن (وضعیت اجتماعی-سیاسی، اقتصادی و.. حاکم بر زمان تدوین و یا تصویب آن متن) توجه شود و بر اساس معیارهای گفتمانی حاکم در هر برهه زمانی، استخراج اطلاعات از متون موردنظر صورت پذیرد و ملاک پایان یافتن نمونه‌گیری «اشباع نظری» مقولات است.

در خصوص اعتبار و پایایی این روش نیز می‌باید خاطر نشان ساخت که اساساً اعتبار و پایایی در روش تحلیل گفتمان، منحصر به فرد می‌باشد؛ بدین ترتیب که اعتبار در این روش پژوهشی، بر کیفیت بیان مفاهیم و مقوله‌ها و نیز استدلال تکیه دارد و برای سنجش اعتبار از دو شاخص نظم و انسجام دقیق و ارزیابی مفید بودن آن در تحلیل استفاده می‌شود.

از سوی دیگر، مقوله‌بندی‌های یک تحقیق که با روش تحلیل گفتمان انجام می‌شوند، هنگامی دارای اعتبار است که بتوانند در کنار چارچوب نظری و تحلیل تحقیق که در پی فراهم کردن تبیین جدید است، قرار بگیرند تا هدف‌های اصلی تحقیق محقق شوند (مهدی‌زاده، ۱۳۸۳: ۲۲)؛ بنابراین، انسجام نظری و عملی، به معنای انجام دقیق روش طبق فرایندی که تعیین شده است و نیز پذیرش عرفی از نتایج به دست آمده، می‌تواند ملاک مناسبی برای پذیرش تحلیل و اعتبار آن به شمار آید (بشیر و حاتمی، ۱۳۹۳: ۶۷).

درباره پایایی تحقیق نیز شایان ذکر است، به جای تأکید بر پایایی که در تحقیقات کمی رایج است، مفهوم «قابلیت اعتماد» کاربرد دارد؛ بر این مبنا در این نوشتار، قابلیت اعتماد بر اساس رفت‌وبرگشت‌های مداومی که با هدف «بازیابی مسیر کسب اطلاعات» انجام گرفته، به دست آمد.

یافته‌ها

رویکرد به اشتغال در قوانین برنامه‌های توسعه

تأمل در متن قوانین برنامه‌های توسعه در خصوص مقوله محوری «اشتغال» مبین آن است که موادی از این قوانین در این حوزه تدوین و تصویب گردیده‌اند. برخی از نشانگان گفتمانی در متن قوانین برنامه‌های توسعه بدین شرح است:

جدول ۲- نشانگان گفتمانی اشتغال در قوانین برنامه‌های توسعه

نشانه (معرف‌ها)	ماده، بند	برنامه
تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به مشاغل مولد	۱-۱-۶	برنامه اول
کاهش بیکاری‌های فصلی و بیکاری‌های پنهان	۲-۱-۶	
تقلیل نرخ بیکاری از ۱۵/۹٪ به ۱۳/۴٪ در انتهای برنامه	۶-۲-۲	
ایجاد سالانه حدود ۳۹۴ هزار شغل جدید و به واسطه آن تقلیل نرخ بیکاری به حدود ۱۴/۰ درصد	اهداف کمی (۱۰)	
اشاعه و ترویج فرهنگ کار در جامعه به منظور افزایش سطح اشتغال و بهره‌وری نیروی کار	۷ بند ۹	برنامه دوم
اتخاذ روش‌های مناسب ارتقاء کیفی نیروی کار	۷ بند ۱۰	
ایجاد محدودیت در اشتغال نیروی کار خارجی	۷ بند ۱۲	
ایجاد واحدهای تولیدی و اشتغال‌زا در مناطق با نرخ بیکاری بالا	۷ بند ۱۳	
ایجاد زمینه‌های آموزش و اشتغال معلولین و جانبازان با توجه به قابلیت و توانایی‌های آنان	۷ بند ۱۶	
ایجاد اشتغال بیشتر در بخش‌های مولد در مناطق محروم	۷ بند ۱۷	

رویکرد به اشتغال و روند اشتغال‌زایی در...، منصوری و اسماعیلی | ۱۵

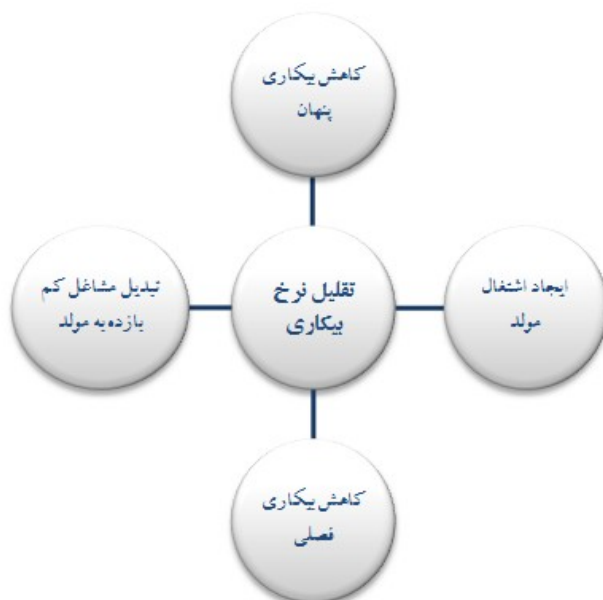
نشانه (معرف‌ها)	ماده، بند	برنامه
تشکیل پایگاه اطلاعات کار به منظور تأمین آمار و اطلاعات مشخصات کارگاهی، نیروی کار و..	بند الف تبصره ۹۵	
شناخت خصوصیات نیروی کار و بازار کار کشور از طریق تهیه و اجرای طرح‌های آماری	بند ب تبصره ۹۵	برنامه دوم
ایجاد ۶۶۰ هزار فرصت شغلی جدید و حمایت از اشتغال نیروی کار و کاهش نرخ بیکاری	بند ج تبصره ۹۵	
الزام به ایجاد ۷۷ مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای توسط وزارت کار و امور اجتماعی در کشور	بند د تبصره ۹۵	
انتقال کلیه افراد خارجی فاقد پروانه کار به کشور متنوع	۴۸	
تشویق کارفرمایان کارگاه‌ها به استخدام نیرو کار جدید	۴۹	
ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته	۵۰	
توسعه مهارت‌های فنی و حرفه‌ای نیروی کار و ارائه آموزش‌های متنوع مهارتی	۵۱	
اعطای وام اشتغال‌زایی به بیکاران روستایی، زنان سرپرست خانوار و حرفه‌آموزان فنی و حرفه‌ای	۵۶	
بررسی وضعیت اشتغال و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا	۷۱	
اعطای تسهیلات از حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و کارآفرینی	۱	برنامه چهارم
ارتقای سهم بهره‌وری کامل عوامل تولید در رشد تولید ناخالص داخلی	۵	
بهبود فضای کسب‌وکار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون از طریق کنترل نوسانات شدید نرخ ارز، تنظیم تعرفه‌های واردات و بازنگری قانون	۴۱	
ایجاد اشتغال مولد	۱۰۱ (و)	
ایجاد اشتغال پایدار و توسعه کارآفرینی	۸۰	برنامه پنجم
حمایت مالی تشویقی از بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ	۸۰ (الف)	

برنامه	ماده، بند	نشانه (معرف‌ها)
برنامه پنجم	۸۰ (ب)	رفع موانع توسعه بنگاه‌های کوچک و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ
	۸۰ (ج)	گسترش کسب‌وکارهای خانگی و طرح‌های اشتغال‌زایی بخش خصوصی و تعاونی
	۸۰ (د)	حمایت مالی و حقوقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل
	۸۰ (ه)	حمایت مالی از بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی و...
	۸۰ بند (و)	اعمال سیاست‌های تشویقی برای کارفرمایان کارگاه‌ها

با تدقیق بر محتوای جداول فوق در خواهیم یافت که رویکرد این برنامه‌ها به دال شناور «اشتغال‌زایی»، برگرفته از تفکر «توسعه اقتصادی-اجتماعی» و سیاست‌گذاری‌های مربوطه بوده و این مهم را در اهداف و خط‌مشی‌های خود لحاظ نموده‌اند. در ادامه، رویکرد گفتمانی حاکم بر برنامه‌های توسعه در حوزه اشتغال و روند اشتغال‌زایی مبتنی بر این قوانین مورد واکاوی قرار می‌گیرد:

الف) رویکرد به اشتغال در قانون برنامه اول توسعه

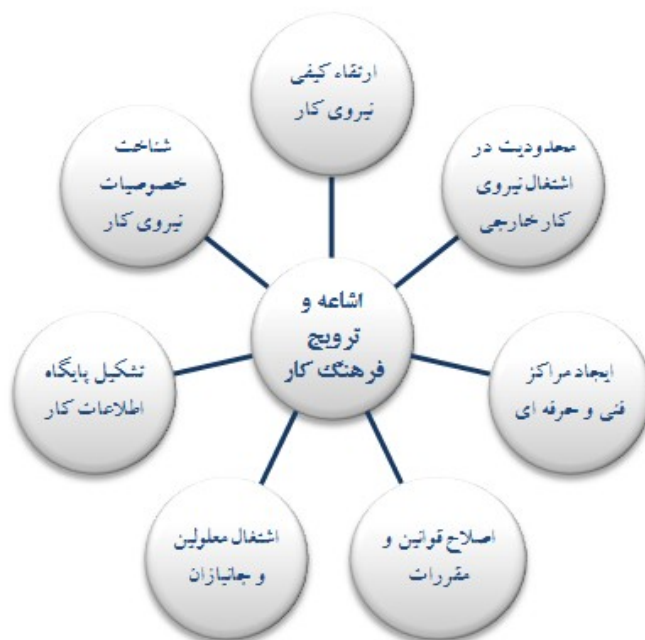
در خصوص شاخص اشتغال که از مؤلفه‌های مقوله توسعه اقتصادی-اجتماعی قلمداد می‌گردد، مطالعه و تدقیق بر متن قانون برنامه اول توسعه حاکی از آن است که «تقلیل نرخ بیکاری»، نشانه محوری گفتمان حاکم بر قانون برنامه اول توسعه بر مبنای شاخص توسعه‌ای مذکور است که با نشانه‌های اصلی ذیل خود شامل: «تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به مشاغل مولد»، «کاهش بیکاری‌های فصلی و بیکاری‌های پنهان» و «ایجاد سالانه حدود ۳۹۴ هزار شغل جدید» مفصل‌بندی این گفتمان را شکل می‌دهند.



شکل ۱- مفصل‌بندی گفتمان اشتغال در قانون برنامه اول توسعه

ب) رویکرد به اشتغال در قانون برنامه دوم توسعه

«اشاعه و ترویج فرهنگ کار در جامعه»، دال اصلی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه دوم توسعه بوده است که با نشانه‌های فرعی یا مدلول‌هایی چون، «ایجاد محدودیت در اشتغال نیروی کار خارجی از طریق جایگزینی نیروی کار مشابه داخلی»، «ارتقاء کیفی نیروی کار متناسب با نیازهای جامعه»، «ایجاد، توسعه و تقویت مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای و بهره‌برداری کامل از امکانات برای افراد فاقد مهارت و جویندگان کار غیرماهر»، «ایجاد زمینه‌های آموزش و اشتغال معلولین و جانبازان با توجه به قابلیت و توانایی‌های آنان»، «ایجاد فرصت‌های اشتغال بیشتر در بخش‌های مولد و به ویژه در مناطق محروم» و... معنایابی و مفصل‌بندی مقوله «اشتغال‌زایی» در برنامه دوم توسعه را تشکیل می‌دهند.



شکل ۲- مفصل‌بندی گفتمان اشتغال در قانون برنامه دوم توسعه

ج) رویکرد به اشتغال در قانون برنامه سوم توسعه

بررسی متن قانون برنامه سوم حاکی از آن بود که این قانون اهدافی چند در حوزه اشتغال‌زایی را در دستور کار داشت که از آن جمله می‌توان به مواردی چون: ایجاد فرصت‌های شغلی جدید به میزان ۷۶۵ هزار نفر در هر سال، کاهش نرخ بیکاری به ۱۲/۶ درصد در پایان برنامه، کاهش عدم تعادل بازار کار مناطق کشور و گروه‌هایی جمعیتی خاص، ارتقای سطح کیفی نیروی کار به لحاظ مهارت‌های فنی و حرفه‌ای، گسترش حمایت از بیکاران و.. اشاره نمود (کمیجانی و محمدی خیاره، ۱۳۹۰: ۸۱).

در کل در این برنامه سیاست‌های اشتغال‌زایی به گونه‌ای تنظیم و هدف‌گذاری شده بود تا بتواند به‌طور متوسط سالانه فرصت‌های شغلی جدید (حدود ۷۶۵ هزار) ایجاد نمود به طوری که نرخ بیکاری در پایان برنامه کاهش یابد.

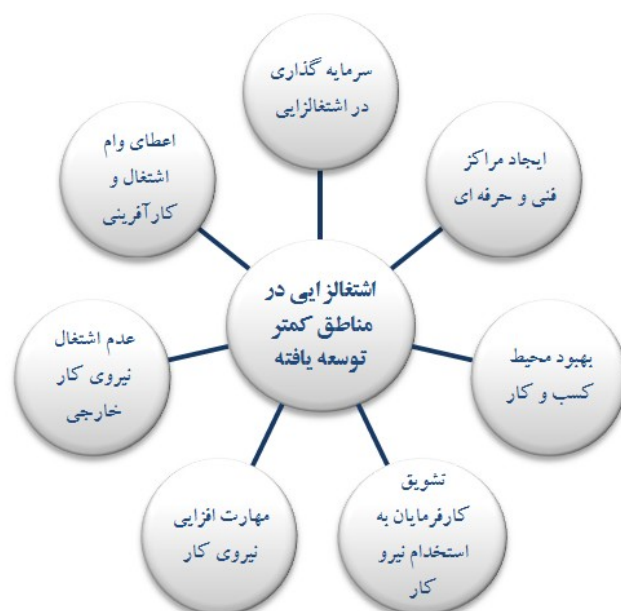
در قالب قانون برنامه سوم توسعه، مهم‌ترین دغدغه دولت مجری برنامه (دولت خاتمی) «رفع بیکاری» - بالأخص بیکاری قشر جوان - و فوری‌ترین هدف دولت «اشتغال‌زایی» تعریف شده بود. گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر برنامه سوم توسعه بر «ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته» متمرکز بوده است لذا می‌توان از آن به عنوان دال مرکزی این گفتمان نام برد.

این دال مرکزی، بر مبنای نشانگانی اصلی مشتمل بر «اعطای وام اشتغال و کارآفرینی در مناطق کمتر توسعه‌یافته» و «بررسی وضعیت اشتغال و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا در مناطق کمتر توسعه‌یافته»، «انتقال کلیه افراد خارجی فاقد پروانه کار به کشور متبوع خود توسط وزارت کشور»، «تشویق کارفرمایان کارگاه‌ها به استخدام نیرو کار جدید»، «توسعه کمی و کیفی مهارت‌های فنی و حرفه‌ای نیروی کار و ارائه آموزش‌های متنوع مهارتی به گروه‌های مختلف»، «ایجاد آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای» تثبیت معنایی یافته است.

افزایش خوداشتغالی مبنی بر کارآفرینی و گسترش بنگاه‌های اقتصادی نیز از دیگر سیاست‌های فعال بازار کار و به تبع آن اشتغال‌زایی است که در این ارتباط در برنامه سوم توسعه سرفصل‌های آموزشی برای گسترش مدیریت کارآفرینی تهیه و تدوین و دوره‌های آموزشی در حمایت از کارآفرینان در صنایع کوچک، برگزار شد.

در مورد میزان اثربخشی ماده قانونی جمع‌آوری و خروج تمام اتباع خارجی فاقد پروانه کار (ماده ۴۸)، وضعیت نامناسب افغانستان و تعهدات بین‌المللی در خصوص عدم اخراج مهاجران فاقد پروانه کار، در عمل اجرای این ماده قانونی را با مشکلات عمده‌ای مواجه ساخت. در خصوص ماده قانونی مربوط به اشتغال منوط به حمایت از سرمایه‌گذاران مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته (ماده ۵۰) به دلیل عدم اختصاص بودجه به منظور راه‌اندازی و شروع فعالیت عملیاتی صندوق و نبود معیار مشخصی برای تفکیک مناطق توسعه‌نیافته و محروم، پیشرفت در اجرای ماده یادشده نیز با مشکلاتی مواجه شد.

در آخر باید گفت، هرچند دولت خاتمی با افزایش خصوصی‌سازی در قالب برنامه سوم، توانسته است به موفقیت‌هایی در حوزه اشتغال دست پیدا کند، ولی در عمل، بسیاری از مواد مرتبط با این موضوع در بودجه‌های سنواتی که در واقع قدرت اجرایی و محل اجرای برنامه‌های توسعه هستند، بسیار کم‌رنگ و بی‌رونق بود و این موضوع باعث شد تا برنامه سوم نتواند به اهداف موردنظر خود در زمینه اشتغال و رفع بیکاری دست یابد؛ «طرح ضربتی اشتغال» یکی از همین موارد بود.

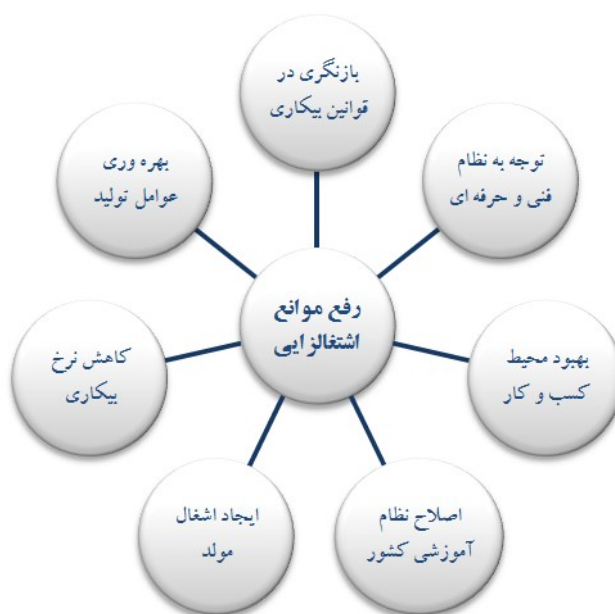


شکل ۳- مفصل‌بندی گفتمان اشتغال در قانون برنامه سوم توسعه

د) رویکرد به اشتغال در قانون برنامه چهارم توسعه

تحلیل نشانگان گفتمانی در حوزه اشتغال‌زایی در برنامه چهارم توسعه حاکی از آن است که این برنامه، با تنفیذ مواد اصلی مبحث اشتغال‌زایی در برنامه سوم در ماده ۱۰۳ سعی در ارتقای جایگاه اشتغال در مباحث برنامه‌بودجه داشته است؛ بر این مبنا می‌باید اذعان نمود که «رفع موانع اشتغال‌زایی»، دال مرکزی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه

چهارم بوده است که در راستای آن، در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مندرج در ردیف‌های ۱۰، ۳۴، ۳۶ و ۳۷ بر دال‌هایی اصلی چون «بازنگری در قانون و مقررات مربوط به بیکاری»، «تحقق رشد اقتصادی پیوسته، باثبات و پرشتاب، متناسب با اهداف چشم‌انداز و ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری» و... تأکید شده و نشانه مرکزی اشتغال‌زایی را معنایابی نموده‌اند.



شکل ۴- مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه چهارم توسعه

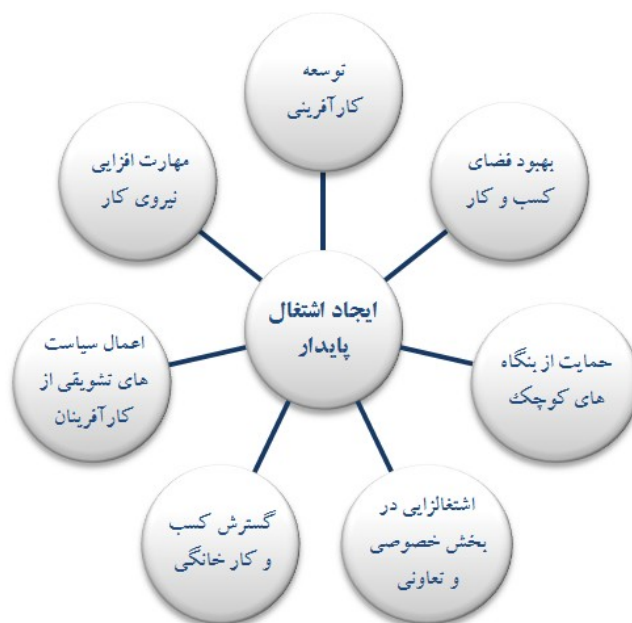
در این میان، در قالب نشانه اصلی «بازنگری در قانون و مقررات مربوط به بیکاری»، شاهد آن بودیم که تکالیف معطوف به تأمین اجتماعی و شغلی، از متن قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ منتزع و به قانون جامع تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری منتقل گردید و در راستای چنین بازنگری‌هایی، «کاهش طول دوره استفاده از مقرری بیکاری» و «اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و روابط کار (تغییر در قوانین تأمین اجتماعی و روابط کار بر اساس سازوکار سه‌جانبه «دولت، کارگر و کارفرما» به منظور تعامل و انعطاف

بیشتر در بازار کار) به وقوع پیوست که به عنوان مدل‌های دال اصلی «بازنگری در قانون و مقررات مربوط به بیکاری» شایان ذکر است.

از مهم‌ترین اهداف کمی بحث اشتغال‌زایی در برنامه چهارم توسعه می‌توان به افزایش نرخ مشارکت نیروی کار به ۴۳ درصد در پایان برنامه، کاهش نرخ بیکاری کل کشور به ۸/۴ درصد، کاهش نرخ بیکاری زنان به ۹/۳ درصد، ایجاد متوسط سالانه حدود ۹۰۰ هزار فرصت شغلی جدید، اعزام حدود ۱۰۰ هزار نفر نیروی کار طی برنامه به خارج از کشور و... اشاره داشت. علی‌رغم خط‌مشی‌گذاری‌های مذکور در حوزه اشتغال‌زایی، اما نکته حائز اهمیت آن است که اهداف و سیاست‌های کلی اشتغال در قانون برنامه چهارم توسعه آن‌چنان که باید و شاید عملیاتی نگردید و به‌طور کامل جامع عمل پوشانده نشده.

م) رویکرد به اشتغال در قانون برنامه پنجم توسعه

ایجاد اشتغال پایدار، دال مرکزی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر برنامه پنجم توسعه تلقی می‌گردد که بر مبنای نشانه‌هایی اصل نظیر «توسعه کارآفرینی»، «حمایت مالی و تشویقی از بنگاه‌های کوچک، متوسط، بزرگ»، «رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر»، «گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی به ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالا» و نیز «اعمال سیاست‌های تشویقی برای کارفرمایان کارگاه‌هایی به منظور به‌کارگیری نیروی کار جدید»، قابل‌معنایابی است و مفصل‌بندی اشتغال‌زایی در برنامه پنجم را شکل می‌دهد.



شکل ۵- مفصل‌بندی گفتمان اشتغال در قانون برنامه پنجم توسعه

برای نمونه، در قالب دال اصلی «بهبود فضای کسب‌وکار در کشور» با تأکیدات بر ثبات محیط اقتصاد کلان کشور که مدنظر برنامه پنجم توسعه بوده است و در راستای این مهم در این برنامه، آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد بودند، بیان گردید و دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل مجوز را عهده‌دار شدند؛ به گونه‌ای که ضمن رعایت اصل هم‌زمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مور نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده در قانون نحوه اجرای اصل ۴۴ تجاوز نکند.

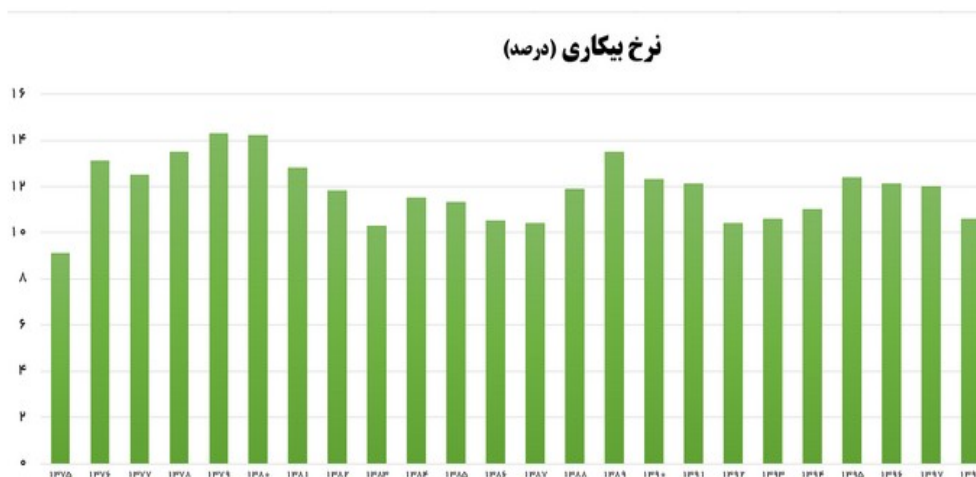
بر این مبنا باید اذعان داشت که بهبود فضای کسب‌وکار کشور، از جمله نشانه‌های اصلی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه پنجم توسعه محسوب می‌شود که با مدلول‌هایی چون: «تسهیل در اخذ مجوزهای کسب‌وکار»، «ایجاد اشتغال» «حمایت از مشاغل خرد و کلان»، سعی در معنایابی و نیز عملیاتی گردیدن آن شده است؛ اما در عرصه

عمل، خلأ اساسی در زمینه پیش‌شرط‌های تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی در ایران به نامناسب بودن فضای کسب‌وکار و به تبع آن وضعیت اشتغال در کشور ارتباط دارد. اساساً بر این مبنا بود که مقام معظم رهبری در ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه پنجم در باب بهبود فضای کسب‌وکار بر چهار مؤلفه تأکید داشتند: ۱- ثبات محیط اقتصاد کلان، ۲- فراهم آوردن زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی، حقوقی و علمی و فناوری، ۳- کاهش خطرپذیری‌های کلان اقتصادی، ۴- ارائه مستمر آمار و اطلاعات شفاف و منظم. همچنین، در راستای اعمال گفتمان اشتغال‌زایی، ماده ۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه، نقشی اثرگذار در راستای حمایت از کارفرمایان برای توسعه اشتغال در جامعه داشته است؛ چرا که در ماده ۸۰ به دولت اجازه داده می‌شود تا در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدام‌های لازم را انجام دهد؛ حمایت مالی و تشویق توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌های تولیدی، ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط، بزرگ و انجام تمهیدات لازم برای تقویت توان فنی - مهندسی - تخصصی، تحقیق و توسعه و بازاریابی در بنگاه‌های کوچک و متوسط از جمله بخش‌های این ماده در برنامه پنجم توسعه بود.

از جمله دیگر بخش‌های ماده ۸۰ در برنامه پنجم توسعه کشور می‌توان به توسعه مراکز اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک برای آنها، رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر، گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زایی بخش خصوصی و تعاونی به ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از متوسط نرخ بیکاری کشور اشاره کرد. حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیر متشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی نیز از جمله دیگر بخش‌های این ماده در برنامه پنجم توسعه بوده است.

روند اشتغال‌زایی در قوانین برنامه‌های توسعه

چنانچه «نرخ بیکاری» که مهم‌ترین شاخص کلیدی بازار کار و وضعیت اشتغال در کشور به شمار می‌آید و این شاخص نمادی از عدم تعادل بازار کار تلقی می‌شود و همواره برای سیاست‌گذاران از اهمیت بسیاری برخوردار است را مبنای ارزیابی در خصوص روند اشتغال‌زایی در قالب قوانین برنامه توسعه در کشور لحاظ نماییم، به این یافته دست پیدا خواهیم نمود که علیرغم عملیاتی شدن پنج برنامه توسعه در طول چهار دهه اخیر و حاکم بودن گفتمان اشتغال‌زایی در قوانین مذکور، اما همچنان نرخ تورم در کشور دو رقمی است که حکایت از آن دارد که همواره شاهد استمرار بیکاری و بالاتر رفتن نرخ بیکاری در کشور می‌باشیم. نمودار ذیل روند اشتغال‌زایی در کشور را به تصویر کشیده است:



نمودار ۶- نرخ بیکاری در کشور

(برگرفته از سایت مرکز آمار ایران به نشانی: <https://www.amar.org.ir>)

بررسی روند اشتغال‌زایی بر طبق هر قانون برنامه توسعه به تفکیک مبین آن بوده است که برنامه اول توسعه در زمینه اهداف و سیاست‌های اشتغال‌زایی کارنامه نسبتاً موفق داشته

است. با توجه به اهداف و سیاست‌های پیش‌بینی شده، عملکرد این برنامه نشان می‌دهد در درجه نخست، عملکرد آن با اهداف کمی ایجاد اشتغال پیش‌بینی شده در آن برنامه از موفقیت مناسبی برخوردار بوده است؛ زیرا عملکرد متوسط سالانه فرصت‌های شغلی ایجاد شده در این برنامه ۴۶۴/۴ هزار نفر (در مقایسه با اهداف کمی ۳۹۴ هزار نفر) بوده است. به عبارتی دیگر، طی دوره برنامه اول توسعه تعداد ۲ میلیون و ۳۲۲ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شده است. بنابراین از لحاظ کمی در برنامه اول توسعه در زمینه ایجاد اشتغال جدید بیش از ۱۰۰ درصد هدف برنامه تحقق یافت. استفاده از ظرفیت‌های خالی در اقتصاد، افزایش سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی پس از جنگ تحمیلی، افزایش رشد اقتصادی، به‌کارگیری نیروی کار در سطح بخش‌های اقتصادی به ویژه بخش دولت و... از جمله عمده‌ترین دلایل موفقیت برنامه در زمینه ایجاد اشتغال بوده‌اند.

جمعیت فعال کشور به عنوان اصلی‌ترین پارامتر عرضه نیروی کار در سال ۱۳۶۸ یعنی در ابتدای برنامه اول توسعه ۱۳۹۴۱۷۴۱ نفر بوده است که با روندی صعودی به ۱۵۳۴۵۱۶۸ نفر در سال آخر برنامه در سال ۱۳۷۲ افزایش یافت. از این جمعیت فعال حدود ۱۱۹۷۲۳۰۲ نفر در سال ۱۳۶۸ شاغل بوده‌اند؛ بنابراین نرخ مشارکت نیروی کار در این سال در حدود ۳۸/۴۸ درصد و نرخ بیکاری نیز ۱۴/۱ درصد بوده است.

جمعیت شاغل کشور در طول سال‌های برنامه در سال ۱۳۷۲ به ۱۳۵۸۱۱۶۹ نفر افزایش یافته و به تبع آن نرخ مشارکت به ۳۸/۴۴ درصد و نرخ بیکاری نیز به ۱۱/۵ درصد کاهش یافته است. نرخ بیکاری کشور در سال ۱۳۷۳ معادل ۱۱/۱ درصد و نرخ مشارکت نیروی کار ۳۸/۰۱ درصد بوده است (<https://www.amar.org.ir>).

جدول ۳- جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری در برنامه اول توسعه (هزار نفر - درصد)

موارد	پیش‌بینی برنامه		سرشماری ۱۳۷۵	سرشماری ۱۳۶۵	برآورد سال ۱۳۷۲ بر اساس سرشماری ۱۳۷۵
	۱۳۶۷	۱۳۷۲			
جمعیت	۵۲۷۵۵	۶۱۲۸۸	۶۰۰۵۵/۵	۴۹۴۴۵	۵۸۱۴۱
نرخ شهرنشینی	۵۵/۸۸	۵۹/۶۷	۶۱/۳۱	۵۴/۲۹	۵۹/۳۸
جمعیت ده ساله و بیشتر	۳۵۰۶۱	۴۱۴۰۲	۴۵۴۰۱	۳۲۸۷۴	۴۱۲۰۳
جمعیت فعال	۱۳۶۱۱	۱۵۴۹۵	۱۶۰۲۷	۱۲۸۲۰	۱۵۳۰۴
جمعیت شاغل	۱۱۴۵۰	۱۳۴۱۹	۱۴۵۷۲	۱۱۰۰۱	۱۳۷۸۰
جمعیت بیکار	۲۱۶۱	۲۰۷۶	۱۴۵۵	۱۸۱۹	۱۹۳۳
نرخ بیکاری	۱۵/۹	۱۳/۴	۹/۱	۱۴/۲	۱۲/۶

(مرکز آمار ایران نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵)

در ادامه، در قالب برنامه دوم توسعه شاهد اصلاح قوانین و مقررات در جهت تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و توسعه بازار کار و اشتغال‌زایی روزافزون بودیم. مرور سیاست‌ها و به تبع آن عملکردهای مربوطه در قالب برنامه دوم توسعه در دولت سازندگی، مبین اجرایی شدن نسبی سازوکارها و اعمال فرایندی در راستای اشتغال‌زایی است. تصویب مواد ۴۹ و ۵۶ از قانون برنامه دوم توسعه از مهم‌ترین مفاد قانونی جهت اقدامات دولت در اشتغال‌زایی بود که در راستای آنها، تشکیل شورای عالی اشتغال کشور مدنظر قرار گرفت و همچنین قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار تصویب گردید. با توجه به اهداف و سیاست‌ها، در عملکرد ایجاد اشتغال این برنامه تفاوت‌هایی نسبت به برنامه قبلی ملاحظه می‌شود که در درجه اول، در سطح کل اقتصاد در طول برنامه، ۱۳۱۵ هزار فرصت شغلی جدید (متوسط سالانه حدود ۲۶۳ فرصت شغلی جدید) ایجاد شده است. با توجه به اهداف برنامه دوم می‌بایست سالانه ۴۰۴ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد می‌شد؛ یعنی در طول برنامه حدود ۲۰۲۰ هزار شغل جدید. ملاحظه می‌گردد که عملکرد در مقایسه با اهداف پیش‌بینی شده تفاوت زیادی دارد، به طوری که میزان تحقق اهداف برنامه حدود ۶۵/۱ درصد است.

بنابراین از منظر ایجاد اشتغال، سیاست‌های اشتغال‌زایی این برنامه در مقایسه با برنامه اول توسعه چندان موفق نبوده؛ همچنین، طبق این برنامه بهره‌وری نیروی کار باید سالانه یک درصد افزایش می‌یافت در حالی که عملکرد نشان می‌دهد که این رقم به بالاتر از یک درصد (۱/۳ درصد) رسید؛ مضافاً اینکه نسبت اشتغال به جمعیت در سن کار، طی برنامه دوم روند نزولی به خود گرفته که البته در سال پایان برنامه دوم مجدداً افزایش یافت. بنابراین برنامه دوم توسعه در مقوله سیاست‌های اشتغال‌زایی توفیق چندانی نداشته است (کميجانی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۱-۱۲) و در دوره زمانی مذکور، علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، آمارها حکایت از افزایش نرخ بیکاری در کشور داشته است. جدول ذیل، مبین آمارهای مربوطه است:

جدول ۴- نرخ بیکاری در بازه زمانی ۱۳۷۶-۱۳۸۳

سال	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷	۱۳۷۶
نرخ بیکاری	۱۰/۳	۱۱/۸	۱۲/۸	۱۴/۲	۱۴/۳	۱۳/۵	۱۲/۵	۱۳/۱

و اما در برنامه سوم توسعه، تصویب مواد ۴۹ و ۵۶ از قانون برنامه سوم توسعه از مهم‌ترین مفاد قانونی جهت اقدامات دولت در اشتغال‌زایی بود که در راستای آنها، تشکیل شورای عالی اشتغال کشور مدنظر قرار گرفت و همچنین قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار تصویب گردید. با این وجود، بر اساس نتایج نمونه‌گیری مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری در سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۷۹ به ترتیب ۱۴/۲۵، ۱۴/۲، ۱۲/۸، ۱۱/۴ و ۱۰/۳ درصد بوده است.

با وجود کاهش نرخ بیکاری در این دوره، در سال ۱۳۸۳ جمعیت بیکار کشور بالغ بر ۲/۶ میلیون نفر بوده است. در پنج سال برنامه سوم توسعه به‌طور خالص به ترتیب ۴۳۹، ۴۴۰، ۷۱۲، ۶۹۱ و ۶۱۹ هزار شغل ایجاد شده است در حالی که طبق هدف برنامه باید ۳۸۲۵ میلیون فرصت شغلی جدید ایجاد می‌شد که به معنی تحقق ۷۵/۸ درصد هدف برنامه است. شایان‌ذکر است که در برنامه سوم توسعه به‌طور متوسط سالانه ۵۸۰ هزار شغل ایجاد شده

است که نسبت به متوسط سالانه ۳۸۳ هزار فرصت شغلی جدید در برنامه اول توسعه و ۲۸۱ هزار شغل جدید در برنامه دوم افزایش قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌داد (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۲۳-۲۲).

به عبارتی طی برنامه سوم توسعه در مجموع حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار شغل به‌طور خالص ایجاد گردید. علی‌رغم سیاست‌های اعمال‌شده در خصوص اشتغال‌زایی، اما دولت اصلاحات نتوانست بر طبق برنامه سوم توسعه از طریق یک طرح و راهبرد روشن توسعه به تحقق ظرفیت‌های تولیدی جامعه و ایجاد فرصت‌ها و امکانات کار بپردازد (موثقی، ۱۳۸۵: ۳۰۰) چرا که بر طبق اهداف برنامه سوم می‌بایست ۳ میلیون و ۸۲۵ هزار شغل جدید به وجود می‌آمد اما در عرصه عمل صرفاً حدود ۳ میلیون شغل ایجاد گردید.

همچنین دولت اصلاحات با عملکرد نه‌چندان موفق اهداف کیفی برای اصلاح ساختار بازار کار و به تبع آن ایجاد اشتغال مواجه گردید و در برخی از حوزه‌های بازار کار مانند زنان، جوانان و به ویژه دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها و مناطق کشور عدم تعادل وجود دارد و همچنین گسترش پدیده چند شغلی و پرکاری موجب شد که بهره‌وری نیروی کار در سطحی پایین باشد. در طول سال‌های این برنامه کمک‌های فنی و اعتباری یارانه دار به آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای و انتقال برخی از رشته‌های مراکز دولتی به آموزشگاه‌های آزاد یکی از اقدام‌های وزارت کار و امور اجتماعی بود که موجب فعال‌تر شدن بخش غیردولتی شد و همچنین تسهیلاتی که در قالب وجوه اداره شده و سایر تسهیلات اشتغال‌زایی اعطاشده اثرهای مثبتی بر سرمایه‌گذاری خصوصی و اشتغال داشت.

جدول ۵- برآورد جمعیت شاغل، فعال، و بیکاری در برنامه سوم توسعه (هزار نفر - درصد)

سال	جمعیت شاغل	جمعیت بیکار	جمعیت فعال	نرخ مشارکت	نرخ بیکاری	جمعیت ده‌ساله و بیشتر
۱۳۷۸	۱۶۰۰۵۶۴۳	۲۴۲۲۷۶۵	۱۸۴۲۸۴۰۷	۳۷/۰	۱۳/۵	۴۹۷۰۰۶۶۱
۱۳۷۹	۱۶۴۴۴۴۹۰	۲۶۷۳۱۸۴	۱۹۱۱۷۶۷۴	۳۷/۲	۱۴/۲	۵۱۳۷۵۴۵۵
۱۳۸۰	۱۶۸۸۴۰۱۸	۲۹۱۹۶۴۷	۱۹۸۰۳۶۶۴	۳۷/۲	۱۴/۲	۵۳۰۲۴۶۶۱

۵۴۴۹۸۹۴۶	۱۲/۸	۳۷/۲	۲۰۴۱۸۹۵۵	۲۸۲۲۷۳۲	۱۷۵۹۶۲۲۳	۱۳۸۱
۵۵۸۷۱۱۹۵	۱۱/۸	۳۸/۱	۲۱۰۰۶۴۳۲	۲۷۱۹۲۵۴	۱۸۲۸۷۱۷۸	۱۳۸۲
۵۷۲۰۴۵۴۱	۱۰/۴	۳۸/۲	۲۱۵۶۸۳۶۸	۲۶۶۲۳۶۸	۱۸۹۰۶۰۰۰	۱۳۸۳
۳/۰	-	-	۳/۲	۱/۹	۳/۴	میانگین رشد سالانه (درصد)

بررسی روند اشتغال‌زایی در قانون برنامه چهارم توسعه ما را به این یافته رهنمون نمود که بر اساس نتایج نمونه‌گیری طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری کل در سال ۱۳۸۵ به ۱۱/۲ درصد رسید و بر اساس برنامه حدود ۹۰ درصد اهداف ایجاد اشتغال تحقق یافت. در عین حال نابرابری‌ها و عدم تعادل‌ها در برخی ابعاد بازار کار، به رغم کاهش نسبی آنها وجود داشت. از جنبه کیفی نیز با توجه به گستردگی سیاست‌ها و راهکارها، شواهد گویای لزوم عملیاتی شدن راهکارهای اجرایی در سال‌های بعدی برنامه را داشته است.

اعطای تسهیلات به طرح‌های کوچک زودبازده و کارآفرین نیز مهم‌ترین اقدام و سیاست اشتغال‌زایی دولت در برنامه چهارم توسعه اقتصادی بوده است. از دیگر اقدامات انجام شده در برنامه چهارم توسعه جهت پاسخگویی به عرضه شتابان نیروی کار، استفاده از تسهیلات تکلیفی، تسهیلات اشتغال‌زایی در قالب وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری به بخش خصوصی و تعاونی، اعطای تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی به فعالیت‌های تولیدی باهدف اشتغال‌زایی بوده است. هرچند دولت وقت یک میلیون و ۷۰۰ هزار شغل جدید در مجموع ۵ سال (به‌طور متوسط سالانه ۳۳۰ هزار فرصت شغلی جدید) ایجاد نمود اما در عمل نتوانست از افزایش نرخ بیکاری جلوگیری نماید.

بر اساس نتایج سالانه طرح آمارگیری از نیروی کار در سال ۱۳۸۹، نرخ بیکاری ۱۳/۵ درصد بوده است که نسبت به سال ۱۳۸۸ حدود ۱/۶ واحد درصد افزایش نشان می‌دهد و نسبت به سال ۱۳۸۴ نیز ۲ واحد درصد افزایش را دارا است. نرخ بیکاری کشور در سال ۱۳۸۴ در حدود ۱۱/۵ درصد بوده است در طول سال‌های برنامه چهارم توسعه شاهد بودیم

که کمترین نرخ بیکاری در سال ۱۳۸۷ با نرخ ۱۰/۴ درصد و بیشترین نرخ بیکاری نیز در سال ۱۳۸۹ رقم خورده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۹)؛ به طوری که می‌توان گفت، این برنامه در کنترل بیکاری نیز ناموفق بوده و بیکاری از ۱۰/۴ درصد بالاتر رفته و به ۱۲/۷ درصد رسیده است:

جدول ۶- برآورد جمعیت شاغل، فعال، و بیکاری در برنامه چهارم توسعه
(هزار نفر - درصد)

سال	جمعیت ده‌ساله و بیشتر	جمعیت فعال	جمعیت شاغل	جمعیت بیکار	نرخ مشارکت	نرخ بیکاری
۱۳۸۴	۵۶۷۶۳	۲۳۲۹۳	۲۰۶۱۹	۲۶۷۵	۴۱/۰	۱۱/۵
۱۳۸۵	۵۸۱۴۲	۲۳۴۸۴	۲۰۸۴۱	۲۶۴۳	۴۰/۴	۱۱/۳
۱۳۸۶	۵۹۲۵۵	۲۳۵۷۹	۲۱۰۹۲	۲۴۸۶	۳۹/۸	۱۰/۵
۱۳۸۷	۶۰۳۰۰	۲۲۸۹۲	۲۰۵۰۰	۲۳۹۲	۳۸/۰	۱۰/۴
۱۳۸۸	۶۱۳۴۶	۲۳۸۴۱	۲۱۰۰۱	۲۸۴۰	۳۸/۹	۱۱/۹
۱۳۸۹	۶۲۳۹۱	۲۳۸۷۵	۲۰۶۵۷	۳۲۱۸	۳۸/۳	۱۳/۵
میانگین رشد سالانه (درصد)	۱/۹	۰/۵	۰/۴	۳/۸	-	-

و در آخر، در راستای اعمال گفتمان اشتغال‌زایی در قالب برنامه پنجم توسعه، تعداد شاغلان بخش دولتی در یک روند نزولی از آستانه ۴ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۳/۷۱ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ رسید که سهم آن از کل اشتغال در سال ۹۵ میزان ۱۶/۷ درصد بود. این موضوع مبین آن بود که بخش دولتی از ظرفیت محدودی برای ایجاد تحولات در زمینه اشتغال‌زایی برخوردار بوده است (هادی زنوز و برمکی، ۱۳۹۷: ۴۸). بر این مبنا می‌باید تصریح نمود که هرچند طبق اصل چهل و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت مکلف شده بود تا بیکاری را برطرف کرده و زمینه اشتغال کامل را برای عموم افراد در سن و متقاضی کار ایجاد نماید.

با وجود اجرایی شدن پنج برنامه توسعه در کشور، اما داده‌های آماری مبین چیز دیگری بود و از بالا بودن نرخ بیکاری در ایران حکایت داشت؛ به طوری که بر اساس طرح آمارگیری از نیروی کار، تعداد بیکاران در سال ۱۳۹۵ سن بالای ۱۰ سال، سه میلیون و ۲۵۸ هزار نفر، تعداد شاغلان برابر با ۲۲ میلیون و ۶۷۰ هزار نفر و تعداد افراد غیرفعال برابر ۴۰ میلیون و ۲۳۱ هزار نفر بوده است. بنابراین در سال ۱۳۹۵، ۳۹ درصد از جمعیت در سن کار کشور فعال بوده‌اند که این نرخ مشارکت یکی از پایین‌ترین نرخ‌های مشارکت در کشورهای جهان است

بحث و نتیجه‌گیری

انفجار جمعیت در اواخر دهه ۱۳۵۰ و اوایل دهه ۶۰ و در نتیجه جوان شدن جمعیت، تأثیر بسزایی بر بازار کار ایران بر جای نهاد؛ به طوری که رشد جمعیت ایران در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ حدود ۴ درصد برآورد شده است، تغییر ساختار و جوان شدن جمعیت و ورود شمار زیادی از جوانان به بازار کار، ضرورت توجه به ایجاد اشتغال را اجتناب‌ناپذیر نمود.

بر اساس مطالعات انجام‌شده در رابطه با بیکاری در دهه ۸۰ در ایران، در اواخر دهه ۸۰ نرخ بیکاری در رده سنی ۱۵ تا ۲۴ سال ۲۴/۷ درصد بوده است و بر اساس مطالعات انجام شده این افزایش تاکنون ادامه دارد و امروزه و با گذشته ۴ دهه پس از پیروزی انقلاب در ایران، معضل اشتغال و رفع بیکاری دغدغه برنامه‌ریزان کشور است؛ به خصوص که نرخ بالای بیکاری در میان دانش‌آموختگان دانشگاهی بسیار مشهود می‌باشد. بر این مبنای در قوانین برنامه‌های توسعه کشور سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی به منظور اشتغال‌زایی و رفع بیکاری مدنظر قرار گرفته و همواره یکی از دغدغه‌های اساسی برنامه‌های توسعه در کشور نیز تلاش برای اشتغال‌زایی و کاهش معضل بیکاری بوده است.

تحلیل گفتمان اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه مبین آن بوده است که در هر قانون چه معنا یا معانی‌ای از این مفهوم معتبر و چه مفاهیمی نامعتبر قلمداد می‌شود. مطالعه صورت

گرفته حاکی از آن است که در متن قوانین برنامه‌های توسعه «اشتغال‌زایی» به مثابه دال شناور در نظر گرفته شد، این دال شناور در برنامه اول توسعه در قالب نشانه مرکزی «تقلیل نرخ بیکاری»؛ در برنامه دوم، در قالب نشانه مرکزی «اشاعه و ترویج فرهنگ کار»؛ در برنامه سوم در قالب نشانه مرکزی «ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته»؛ در برنامه چهارم در قالب نشانه مرکزی «رفع موانع اشتغال‌زایی» و در آخر در برنامه پنجم در قالب نشانه مرکزی «ایجاد اشتغال پایدار» مسدود و مفصل‌بندی این گفتمان بر مبنای نشانه‌هایی اصلی و در ذیل هر نشانه به واسطه مدلول‌هایی، معنایی شده و تثبیت معنایی یافته است.

بر این مبنای باید اذعان داشت که در پنج برنامه توسعه کشور، گفتمان اشتغال‌زایی لحاظ گردیده و در قالب راهبردها و سازوکارهایی، اشتغال‌زایی پیگیری شده است و در هر دوره، برخی راهبردها و سازوکارها به عمد یا سهو نادیده گرفته شده و به حاشیه رفته است و به سبب آن، عمدتاً دال‌های به محاق رفته توسط گفتمان دوره بعدی مجلس شورای اسلامی - البته در صورت تفوق گفتمانی گفتمان رقیب - و نیز از سوی دولت بعد در جایگاه مجری قانون برنامه توسعه، برجسته شده و بدین ترتیب اقدام به غیریت‌سازی با گفتمان پیشین صورت پذیرفته است.

لذا باید اذعان داشت که رویکرد به مقوله اشتغال‌زایی نگرشی مبتنی بر اصول گفتمانی‌ای بوده که بر آن دوره، تفوق و تسلط گفتمانی داشته است و اساساً بر این مبنای، گفتمان اشتغال‌زایی، نه در روند قانون‌گذاری تبلور یافته در قالب برنامه‌های توسعه و نه در اجرا از سوی دولت‌های وقت، فاقد دیدگاهی جامع و مستمر بوده و همواره سیاست‌گذاری‌ها در حوزه «اشتغال‌زایی» دستخوش تغییر و تحول بوده و در عمل منجر به آن شده است که شاهد سیاست‌گذاری‌هایی منقطع در حوزه اشتغال‌زایی در کشور باشیم که ماحصلی جز تداوم وضعیت نامطلوب در حوزه اشتغال در کشور نداشته است؛ وضعیتی که مبین آن است که معضل اشتغال به جای خود باقی است و همواره شاهد استمرار بیکاری و بالاتر رفتن نرخ بیکاری نیروی کار عمدتاً جوان در کشور خواهیم بود.

در آخر، توصیه‌هایی سیاستی به منظور برون‌رفت از وضعیت موجود اشتغال در کشور پیشنهاد می‌گردد:

- الف) اصلاح سیاست‌های اقتصادی کلان به منظور بهبود کارکردهای اقتصادی
- ب) ایجاد هماهنگی میان برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌های مرتبط با حوزه اشتغال
- ج) واقع‌گرایانه نمودن برنامه‌های توسعه و اهداف آن در حوزه اشتغال
- د) تفکیک میان اهداف بلندمدت و میان‌مدت (نبود تفکیک میان اهداف بلندمدت و میان‌مدت، باعث آن شده است که برخی از اهداف همواره در برنامه‌های توسعه بدون تمایز مشخصی تکرار شوند)
- ل) ایجاد فرصت‌های شغلی در مناطق کمتر توسعه‌یافته
- م) توسعه فعالیت‌های کارآفرینانه در بخش صنایع کوچک با ایجاد حمایت از این صنایع

تعارض منافع

مطالعه حاضر هیچ‌گونه تعارض منافی ندارد.


سپاسگزاری

از تمام بزرگوارانی که در انجام این پژوهش همراهی و همکاری نمودند، کمال تقدیر و تشکر را دارم.

ORCID

Moradali mansoori Razi  <http://orcid.org/0000-0002-9061-8642>

Sedigheh Aminian  <http://orcid.org/0000-0002-5871-8301>

Reza Yazalroo  <http://orcid.org/0000-0002-0498-3249>

Alireza Esmacili  <http://orcid.org/0000-0001-2345-6789>

منابع

- امینی میلانی، مینو؛ علیپور، محمدصادق و محمودزاده، علیرضا. (۱۴۰۰)، «ارزیابی سیاست‌های اشتغال در ایران»، *دوفصلنامه مطالعات و سیاست‌های اقتصادی*، سال هشتم، شماره ۱: ۷۹-
doi: 10.22096/esp.2021.127205.1343.۱۰۶
- امینی، علیرضا. (۱۳۹۴)، «تحلیل بازار کار و سیاست‌های اشتغال‌زایی اقتصاد ایران (با تأکید بر برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)»، *مجله اقتصادی*، سال پانزدهم، شماره ۵ و ۶: ۲۳-۴۰.
doi: 10.22054/qjpl.2019.21762.1513
- ایمانی جهرمی، حسین. (۱۳۹۹)، «پیامدهای اجتماعی شیوع ویروس کرونا در جامعه ایران»، *فصلنامه ارزیابی تأثیرات اجتماعی*، سال اول، شماره ۲: ۸۷-۱۰۳.
doi: https://www.sid.ir/paper/524157/fa
- باصری، بیژن و روشنی یساقی، نوریه. (۱۳۹۳)، «بررسی عوامل مؤثر بر اشتغال‌زایی صنایع کوچک در استان گلستان»، *فصلنامه علوم اقتصادی*، سال هشتم، شماره ۲۶: ۱۱۳-۱۳۰.
doi: https://journals.iau.ir/article_512787.html
- بشیر، حسن و حاتمی، حمیدرضا. (۱۳۹۳)، «تحلیل گفتمان سرمقاله‌های کیهان، اطلاعات و جمهوری اسلامی، درباره حوادث پس از انتخابات دهم ریاست جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست*، سال دوم، شماره ۶: ۶۱-۸۸.
https://qpss.atu.ac.ir/article_2252.html
- تاجیک، محمدرضا. (۱۳۷۹)، *گفتمان و تحلیل گفتمان*، تهران: انتشارات فرهنگ گفتمان، چاپ اول.
- حاج امینی، مهدی و کفیری، علیرضا. (۱۳۹۷)، «ارزیابی تغییرات اشتغال و بیکاری طی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه ایران: رویکرد تجزیه کامل دیویژیا»، *دوفصلنامه بررسی مسائل اقتصاد ایران*، سال پنجم، شماره ۲: ۲۹-۵۲.
https://civilica.com/doc/1126946
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال و عطایی، مهدی. (۱۳۹۲)، «گفتمان هسته‌ای دولت یازدهم»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال هفدهم، شماره ۱: ۸۷-۱۲۰.
https://quarterly.risstudies.org/article_6246_60a34839d8ce34a22af703cad7a1ce96.pdf
- صادقی فسایی، سهیلا و روزخوش، محمد. (۱۳۹۲)، «نکاتی تحلیلی و روش‌شناختی درباره تحلیل گفتمان (با نگاهی به پژوهش‌های ایرانی)»، *فصلنامه مطالعات اجتماعی ایران*، سال هفتم، شماره ۴: ۴-۲۹.
Doi: http://ensani.ir/fa/article/333742

- طباطبایی، سید محمد و توپچی، میلاد. (۱۳۹۴)، «مقایسه سیاست‌های هسته‌ای ایران در دوران اصلاحات و اصول‌گرایی»، پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال چهارم، شماره ۱۲: ۱۱۹-۱۴۶.
doi: <http://ensani.ir/fa/article/365759>
- فارسی، محمد و خواستار، حمزه. (۱۴۰۱)، «تحلیل و بررسی ساختار مدیریتی و اقدامات اجرایی دولت در حوزه اشتغال ایران»، مطالعات دولت پژوهی در جمهوری اسلامی ایران، سال هشتم، شماره ۳: ۶۴-۴۵.
doi: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1996703>
- کیمیجانی، اکبر؛ الهی، ناصر و بیژنی میرزا، طاهره. (۱۳۹۴)، «تأثیر سیاست‌های پولی در نوسان قیمت دارایی‌های مالی و حقیقی»، مطالعات و سیاست‌های اقتصادی، سال ۱۱، شماره ۱: ۳-۲۴.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۹)، شاخص‌های توسعه اقتصادی، تهران، سازمان برنامه‌و بودجه کشور؛ به آدرس: <https://www.amar.org.ir>
- مهدی‌زاده، محمد. (۱۳۸۳)، بازنمایی ایران در مطبوعات غرب: تحلیل انتقادی گفت‌وگو نیویورک‌تایمز، گاردین، لوموند و دیولت، ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ میلادی، رساله دکتری رشته علوم ارتباطات، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
- هادی زنونز، بهروز و برمکی، افشین. (۱۳۹۷) اشتغال و بیکاری در ایران، سیاست‌ها و روندها، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
- هزار جریبی، جعفر و صفری شالی، رضا. (۱۳۹۲)، «گفت‌وگو عدالت در لوایح برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی (با تأکید بر کاهش فقر و محرومیت)»، فصلنامه علوم اجتماعی، سال بیستم، شماره ۶۱: ۴۵-۱. doi: [10.22054/qjss.2013.9796](https://doi.org/10.22054/qjss.2013.9796)
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی. (۱۳۹۹)، درآمدی بر آثار شیوع ویروس کرونا بر اقتصاد ایران، تهران: وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی.

- Amini Milani, Mino; Alipour, Mohammad Sadegh and Mahmoudzadeh, Alireza. (1400), "Evaluation of employment policies in Iran", *bi-quarterly journal of economic studies and policies*, eighth year, number 1: 79-106.
doi: [10.22096/esp.2021.127205.1343](https://doi.org/10.22096/esp.2021.127205.1343). [In Persian]
- Bashir, Hassan and Hatami, Hamidreza. (2013), "Discourse analysis of Kahan, Information and Islamic Republic editorials, about the events after the 10th presidential election of the Islamic Republic of Iran", *Strategic Policy Research Quarterly*, second year, number 6: 61-88.

https://qpss.atu.ac.ir/article_2252.html [In Persian]

- Basri, Bijan and Roshni Yasaghi, Nourieh. (2014), "Investigation of factors affecting the employment generation of small industries in Golestan province", *Economic Sciences Quarterly*, Year 8, Number 26: 113-130.
doi: https://journals.iau.ir/article_512787.html[In Persian]
- Dehghani Firouzabadi, Seyyed Jalal and Ataei, Mehdi. (2012), "Nuclear Discourse of the 11th Government", *Strategic Studies Quarterly*, Year 17, Number 1: 87-120
https://quarterly.risstudies.org/article_6246_60a34839d8ce34a22af703cad7a1ce96.pdf. [In Persian]
- Farsi, Mohammad and Gharin, Hamzah. (1401), "Analysis and review of the management structure and executive actions of the government in the field of employment in Iran", *Government research studies in the Islamic Republic of Iran*, 8th year, number 3: 64-45.
doi: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1996703>[In Persian]
- Fritz, Verena, and Rocha Menocal, Alina. (2007). "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda". *Development Policy Review*, 25(5), 531-552.
- Hadi Zenouz, Behrouz and Barmaki, Afshin. (2017) *Employment and unemployment in Iran, policies and trends*, Tehran: Higher Institute of Social Security Research, first edition. [In Persian]
- Haj Amini, Mehdi and Kafiri, Alireza. (2017), "Evaluation of changes in employment and unemployment during the fourth and fifth plans of Iran's development: Divizia's full analysis approach", *Bi-Quarterly Review of Iran's Economic Issues*, Year 5, Number 2: 29-52.
<https://civilica.com/doc/1126946>[In Persian]
- Hazar Jaribi, Jafar and Safar Shali, Reza. (2012), "The Discourse of Justice in the Bills of Development Programs after the Islamic Revolution (with Emphasis on Reducing Poverty and Deprivation)", *Social Sciences Quarterly*, Year 20, Number 61: 45-1. doi:10.22054/qjss.2013.9796[In Persian]
- Imani Jahormi, Hossein. (2019), "Social Consequences of Corona Virus Outbreak in Iranian Society", *Social Impact Assessment Quarterly*, Year 1, Number 2: 87-103. doi: <https://www.sid.ir/paper/524157/fa>[In Persian]
- Iran Statistics Center (2009), *Economic Development Indicators*, Tehran, National Planning and Budget Organization; To the address: <https://www.amar.org.ir>. [In Persian]

- Kamijani, Akbar; Elahi, Naser and Bijani Mirza, Tahereh. (2014), "The effect of monetary policies on the price fluctuation of financial and real assets", *Economic Studies and Policies*, Year 11, Number 1: 3-24. **[In Persian]**
- Leftwich, Adrian. (2004). *what are Politics, the Activity and its Study*. Cambridge: Polity Press.
- Mehdizadeh, Mohammad. (1383), *Representation of Iran in the Western Press: Critical Analysis of New York Times, Guardian, Le Monde and DeWalt discourses, 1997 to 2000 AD*, Doctoral Dissertation in Communication Sciences, Tehran, Allameh Tabatabai University [In Persian]
- mini, Alireza. (2014), "Analysis of the labor market and employment policies of the Iranian economy (with an emphasis on the fourth program of economic, social and cultural development)", *Economic Journal*, Year 15, No. 5 and 6: 23-40. doi: 10.22054/qjpl.2019.21762.1513 **[In Persian]**
- Ministry of Cooperation, Labor and Social Welfare. (2019), *an introduction to the effects of the spread of the corona virus on the economy of Iran*, Tehran: Ministry of Labor Cooperation and Social Welfare **[In Persian]**
- Sadeghi Fasaei, Soheila and Rooz Khosh, Mohammad. (2012), "Analytical and methodological points about discourse analysis (with a look at Iranian researches)", *Iranian Social Studies Quarterly*, Year 7, Number 4: 29-4. Doi: <http://ensani.ir/fa/article/333742> **[In Persian]**
- Tabatabaei, Seyyed Mohammad and Topchi, Milad. (2014), "Comparison of Iran's nuclear policies in the era of reforms and fundamentalism", *Strategic Policy Research*, fourth year, number 12: 119-146. doi: <http://ensani.ir/fa/article/365759> **[In Persian]**
- Tajik, Mohammad Reza. (1379), *Discourse and Discourse Analysis*, Tehran: Farhang Gadman Publications, first edition. **[In Persian]**

استناد به این مقاله: منصورى رضی، مرادعلی؛ امینیان، صدیقه؛ یازلو، رضا و اسماعیلی علیرضا. (۱۴۰۳). رویکرد به اشتغال و روند اشتغالی در قوانین برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۵(۵۹)، ۳۸-۱.



Social Development and Welfare Planning Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.