

گفتمان اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران

مرادعلی منصوری‌رضی^۱، صدیقه امینیان^۲، رضا یازرلو^۳ و علیرضا اسماعیلی^۴

چکیده:

هدف مقاله حاضر، بررسی گفتمان اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران است. به این منظور، متن شش قانون برنامه توسعه کشور به‌عنوان جامعه هدف پژوهش، مبنای بررسی و تحلیل قرار گرفت. یافته‌ها حاکی از آن بود که در گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قوانین برنامه‌های توسعه، دال شناور «اشتغال‌زایی»، در قالب نشانه‌هایی مرکزی مشتمل بر «تقلیل نرخ بیکاری» در قالب برنامه اول توسعه، «اشاعه و ترویج فرهنگ کار» در قالب برنامه دوم، «ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته» در قالب برنامه سوم، «رفع موانع اشتغال‌زایی» در قالب برنامه چهارم، «ایجاد اشتغال پایدار» در قالب برنامه پنجم و در آخر «نگرش کلان و فرابخشی به اشتغال‌زایی» در قالب برنامه ششم توسعه مسدود گردیده؛ اما در عرصه عمل، مفصل‌بندی گفتمان‌های حاکم بر هر برنامه در حوزه اشتغال، حول نشانه‌های مرکزی مذکور، متمایز از یکدیگر بوده و نشانه‌های اصلی متفاوتی، نظام معنایی حاکم بر مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه را شکل داده‌اند؛ چرا که هر چند در شش برنامه توسعه کشور، اشتغال‌زایی سیاستی اصلی و برجسته در حوزه اشتغال و به تبع آن کاهش بیکاری لحاظ گردیده، اما بر مبنای سکویای نظری و بسترهای هویتی دو جناح غالب (اصولگرا و اصلاح‌طلب)، از سویی در ادوار مختلف مجلس که نقش تصویب‌کننده سیاست‌گذاریها را بر عهده داشته‌اند و از سویی در دولتهای مجری قوانین برنامه‌های توسعه، در قالب راهبردها و سازوکارهایی، اشتغال‌زایی پیگیری شده و رویکرد به مقوله اشتغال و اشتغال‌زایی نگرشی مبتنی بر اصول گفتمانی‌ای بوده که بر آن دوره، تفوق و تسلط گفتمانی داشته است؛ لذا بر این مبنای شاهد سیاست‌گذاریهای غیر مستمر و منقطع در حوزه اشتغال در طول چهار دهه اخیر و در قالب شش برنامه توسعه در کشور بوده‌ایم.

واژگان کلیدی: اشتغال‌زایی، تحلیل گفتمان، برنامه‌های توسعه، بیکاری

۱- دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد آزادشهر، ایران؛ Moradali.mansoori99@gmail.com

۲- استادیار گروه علوم اجتماعی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد آزادشهر، ایران (نویسنده مسئول) samin.5445@gmail.com

۳- استادیار گروه علوم اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران؛ rezayazarloo@pun.ac.ir

۴- استادیار گروه علوم اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد آزادشهر، ایران؛ Are_1396@gmail.com

مقدمه:

ایران طی دهه‌های اخیر با چالش اشتغال‌زایی و به تبع آن نرخ بیکاری به طور متوسط ۱۰ الی ۱۵ درصد مواجه بوده و تجربه چهاردهه پس از انقلاب، گویای آن است که علی‌رغم سیاست‌گذاری‌های انجام گرفته در حوزه اشتغال‌آفرینی در قالب برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور، اهداف مدنظر در این حوزه (کاهش نرخ بیکاری، اشتغال‌زایی و...) آنچنان‌که باید، محقق نگردیده است.

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 کوتاه‌مدت و یا تغییر روند در اشتغال و به تبع آن کاهش بیکاری، از عوامل متفاوتی ناشی می‌گردد (حاج‌امینی 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. لذا موارد مذکور، عمدتاً از محورهای تکالیف دولت‌ها برای تدوین سیاست‌گذاری‌های اقتصادی-اجتماعی در حوزه اشتغال‌زایی می‌باشند (دری، ۱۳۸۴) که باید مدنظر سیاست‌گذاران باشد.

در ادبیات اقتصادی و محافل سیاستی، اشتغال‌زایی حاصل کلیه فعل و انفعالات اقتصادی محسوب می‌گردد و از فضای حاکم بر اقتصاد تأثیر می‌پذیرد. 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 (میلانی و همکاران، ۱۴۰۰: ۸۰) که لاجرم سیاست‌گذاری در حوزه اشتغال‌زایی در کشور، می‌باید بر مبنای نقش‌آفرینی و جایگاه اثرگذار و در خور توجه متغیرهای مذکور باشد. اما در عرصه عمل، در تجربه شش برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران، شاهد نبود 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 و اشتغال‌آفرینی در طول چهار دهه اخیر و در قالب تدوین و عملیاتی شدن شش برنامه توسعه در کشور رهنمون می‌کند.

در همین راستا پژوهش حاضر ضمن مطالعه تطور گفتمانی حاکم بر قوانین برنامه‌های توسعه - که بی‌شک متأثر از فضای گفتمانی حاکم بر ادوار مختلف مجالس شورای اسلامی بوده - در تلاش است به این سؤال اصلی پاسخ دهد که اساساً، چه گفتمانی حاکم بر مقوله اشتغال‌زایی در قوانین برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران بوده است؟ بر این مبنای نوشتار حاضر، در تلاش است اقدام به تحلیل گفتمان سیاست‌گذاری‌های حاکم بر قوانین برنامه‌های توسعه در حوزه اشتغال‌زایی نموده، تا با شناسایی مدلول‌های اصلی هر گفتمان، نشانه‌های مربوطه را شناسایی و در آخر اقدام به مفصل‌بندی نشانه‌ها و مدلول‌های 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 ششم توسعه کشور حاکمیت داشته‌اند.

اساساً بحث پیرامون اثر نهادها بر اشتغال و اشتغال‌زایی را می‌توان در دو سطح مختلف مورد بررسی قرار داد: در سطح نخست، می‌توان بر قوانین و سیاست‌های مرتبط با این حوزه متمرکز شد و به‌عنوان مثال به بحث درباره روابط کار یا سیاست‌های اشتغال پرداخت. این سطح از تحلیل مدت‌هاست که در زمینه تحلیل مسائل مختلف کار و اشتغال مورد توجه قرار گرفته است. اما گروهی دیگر از اندیشمندان برای تبیین مسائل مختلف به سطح دیگری از تحلیل اشاره می‌کنند و بر کل ساختار نهادی متمرکز می‌شوند و لذا به اعتقاد آنها برای حل مشکلات مختلف جامعه از فساد و نابرابری تا اشتغال‌زایی و رشد اقتصادی باید کل ساختار نهادی اصلاح شود (نیکو نسبیتی و اشرفی، ۱۳۹۷: ۱۶). در نوشتار حاضر که تحلیل گفتمان مقوله اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه کشور مدنظر می‌باشد، با تمرکز بر قوانین برنامه‌های توسعه به‌واقع مطالعه نهادی مدنظر می‌باشد و سعی بر این است که سیاست‌گذاری‌هایی که در قالب قوانین برنامه‌های توسعه در حوزه اشتغال‌زایی مدنظر قرار گرفته، مورد تحلیل قرار گیرد.

پیشینه تجربی و مبانی مفهومی

- پیشینه تجربی موضوع

بررسی منابع پژوهشی موجود در کشور حاکی از آن است که پژوهش‌های متعددی در خصوص موضوع «اشتغال آفرینی و اشتغال‌زایی» به انجام رسیده است؛ همچنین پژوهش‌های گسترده و مختلف با موضوع تحلیل گفتمان مقوله «اشتغال» صورت پذیرفته؛ اما با این وجود، به‌رغم وجود پژوهش‌های مذکور، همچنان فقدان پژوهش‌های کافی بر روی موضوع تحلیل گفتمان مقوله

اشتغال در قوانین برنامه‌های توسعه را شاهد هستیم؛ چرا که مطالعات موجود با تمرکز صرف بر دو یا نهایت سه برنامه، با عدم بهره‌مندی از رویکردی جامعه در مطالعات و تحلیل‌های خود، به تحلیل گفتمان و به تبع آن مفصل‌بندی‌های گفتمانی دقیق و جامعی در خصوص رویکرد برنامه‌های توسعه به مقوله اشتغال 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 ارزان قیمت، معافیت‌های مالیاتی و بیمه‌ای و تشویق سرمایه‌گذاری در مناطق دارای نرخ بیکاری بالا و جذب سرمایه‌گذاری خارجی پرداخته است؛ با این وجود، نتایج نشان داد که تولید ناخالص داخلی، شاخص فضای کسب و کار، مخارج دولت، مانده اعتبارات بانکی بخش غیردولتی، بهره‌وری نیروی کار، ذخیره سرمایه و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رابطه معناداری با اشتغال در دوره مورد بررسی دارد. 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. اخباری و طاعی (۱۳۹۶) نقش اثر تأخیر در نرخ بیکاری را تأیید کرده و بیان می‌کنند که باید به‌جای سیاست‌های کوتاه‌مدت بر سیاست‌های بلندمدت تمرکز داشت. رضا قلی زاده (۱۳۹۳)، در مقاله‌ای اثرات سیاست مالی دولت (از مسیر تغییر در مالیات‌ها) را بر اشتغال مورد بررسی قرار داد. وی با ارزیابی روابط کوتاه‌مدت 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 نرخ بیکاری بالا را حل کند. وحیدی (۱۳۸۱) به تحلیل سیاست‌های بازار کار در برنامه سوم توسعه

پرداخته و به این یافته دست پیدا نموده که برنامه‌های توسعه باید از سیاست‌های منفعل به سمت سیاست‌های فعال و تنظیمی سوق داده شوند.

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^۱ (۲۰۱۴) با عنوان «برنامه‌ریزی و رشد اقتصادی» اشاره نمود که در آن آمده، 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 به‌صورت 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^۲ (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، تحلیل گفتمان مقوله «اشتغال» در قوانین برنامه‌های توسعه - مشخصاً پنج برنامه توسعه - را مبنای مطالعه قرار داده است؛ این در حالی است که ضرورت پرداختن به این موضوع زمانی به‌خوبی 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 و تاکنون شش برنامه توسعه مدوّن و مصوّب شده است، اما در عرصه اجرا و عملیاتی شدن سیاست‌گذاری‌ها، چالش‌هایی رخ نموده است که زمینه‌ساز عدم اجرای اهداف و

1-J. Katz

2-Brosens

برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته گردیده و لذا کشور ایران به‌رغم 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 این‌باره، تحلیل گفتمان مقوله اشتغال در قوانین برنامه‌های توسعه کشور مدنظر نوشتار حاضر می‌باشد.

- چارچوب مفهومی

بنا بر اصول حاکم بر پژوهش‌های کیفی، محقق به‌مرور نظریه‌های مرتبط با موضوع پژوهش می‌پردازد که مراد از آن، نه ایجاد ساختار بلکه صرفاً ایجاد حساسیت نظری در ذهن محقق است؛ بر این مبنا در ادامه لازم است به تشریح و تبیین نظریه‌های مرتبط با موضوع در دو حوزه «توسعه» و «تحلیل گفتمان» پرداخته شود.

«توسعه» اساساً ماهیتی چندبعدی مشتمل بر ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و... دارد و شاید قبل از آنکه موضوعی مربوط به سیاست‌ها، راهبردها یا روش‌های اقتصادی باشد، موضوع مربوط به پیش‌های سیاسی، ماهیت دولت، وضعیت نیروهای اجتماعی، رابطه میان دولت و نیروهای اجتماعی، بستر بین‌المللی و نقش قدرت‌های خارجی است. نظریه «دولت توسعه‌گرا» در چارچوب رهیافت نهادی گامی در جهت در نظر گرفتن تأثیر بستر سیاسی- اجتماعی بر توسعه اقتصادی است. این نظریه که با الهام از تجربه اقتصادی موفق برخی کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا ارائه شده، دولت توسعه‌گرا را در مقابل انواعی از دولت‌های جهان‌سومی قرار می‌دهد که با تعبیری چون پاتریمونیال، نئوپاتریمونیال، متزلزل، ضعیف و.. توصیف می‌شوند؛ در واقع، همه این دولت‌ها در مقوله دولت غیر توسعه‌گرا جای می‌گیرند که فاقد ظرفیت لازم برای ایجاد یا هدایت توسعه اقتصادی است. این دولت‌ها یا در کنترل حاکم غارتگرند که منافع شخصی را دنبال می‌کنند یا تحت تأثیر نیروهای اجتماعی قوی‌اند که آنها را از اجرای برنامه‌های منسجم توسعه‌ای باز می‌دارند (فریتز و رچامنوکال^۱، ۲۰۰۷: ۵۳۸-۵۳۷). از نظر لفت ویچ^۲ دولت توسعه‌گرا دولتی است که در آن عرصه سیاست به‌گونه‌ای است که دستگاه سیاسی در مرکز از عزم، قدرت، استقلال، توانایی و مشروعیت کافی برای شکل‌دهی، تعقیب و تشویق دستیابی به

1-Fritz and rocha menocal

2-Leftwich

اهداف توسعه‌ای برخوردار است و به این اهداف خواه از طریق ایجاد، ارتقاء و حفاظت از شرایط رشد اقتصادی (در دولت‌های توسعه‌گرای سرمایه‌داری) و خواه از طریق سازمان‌دهی مستقیم اقتصاد (در دولت‌های توسعه‌گرای سوسیالیست) و خواه از طریق ترکیب متفاوتی از این دو دست پیدا می‌کند (لفت‌ویچ، ۲۰۰۴: ۶۳).

با تأمل و تدقیق در رویکرد نظری «دولت توسعه‌گرا»، این مهم ادراک می‌گردد که علی‌رغم ضرورت وجود برنامه‌های توسعه محور، اما عوامل و بسترهای مختلفی نیز در فرایند توسعه اقتصادی و رشد یک کشور اثرگذار می‌باشد که عمده‌ترین آنها استقرار دولتی با رویکردهای توسعه‌گرایانه می‌باشد. بی‌شک دولتی توسعه‌گرا با بهره‌مندی از ویژگی‌هایی چون بهره‌مندی از هدایت‌گری نخبگان توسعه‌گرا، استقلال نسبی دولت، قدرت دیوان سالارانه و... امکان اجرایی و عملیاتی نمودن دقیق و جامع برنامه‌های توسعه محور در جامعه در حال توسعه‌ای چون ایران را خواهد داشت. با توجه به آنکه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، محصل و خروجی بررسی و اعمال نفوذ نهاد مقننه (مجلس شورای اسلامی) در کشور می‌باشد، لذا چنانچه رویکردهای سیاسی، جناحی و نیز اولویت‌های گفتمانی دولت و مجلس هم‌راستای و هم‌جهت با یکدیگر باشد، بی‌شک اجرایی شدن مفاد قوانین برنامه‌های توسعه از سوی دولت وقت در کشور را شاهد خواهیم بود؛ در جایگاه مقابل، چنانچه اولویت‌ها و شاخص‌های گفتمانی گفتمان غالب در مجلس شورای اسلامی با اولویت‌ها و شاخص‌های گفتمانی گفتمان غالب دولت وقت که عهده‌دار اجرای قوانین برنامه‌های توسعه می‌باشند، متفاوت و چه‌بسا متمایز باشد، شاهد عدم اجرای کامل مفاد قوانین برنامه‌های توسعه در کشور خواهیم بود؛ چرا که «گفتمان توسعه‌ای» مجلس شورای اسلامی - تبلور یافته در متن قانون برنامه‌های توسعه در تعارض و چه بسا تضاد با «گفتمان توسعه‌ای» دولت وقت خواهد بود.

با توجه به رسالت مقاله حاضر که به گفتمان توسعه اقتصادی حاکم بر قوانین برنامه‌های توسعه می‌پردازد، باید خاطر نشان ساخت که در مجموع تجزیه و تحلیل جایگاه گفتمان توسعه اجتماعی - اقتصادی در چارچوب آن رویکرد نظری امکان‌پذیر است که نقش تعیین‌کننده و مستقل از ساختارهای انگاره‌ای داشته و همچنین، نظام معانی را مورد تأکید قرار دهد؛ لذا در این مقاله، از میان نظریه‌های گفتمانی مختلف (از جمله فوکو^۱، لاکلاو^۲، موف^۳،

1-Foucault

2-Laclau

3-Mouffe

فراکلاف^۱ و ...، نظریه تحلیل گفتمان «لاکلاو و موف» که در سایه به کارگیری مفاهیمی چون «مفصل‌بندی» از قابلیت فوق‌العاده در تبیین پدیده‌های سیاسی و اجتماعی برخوردار است، به‌عنوان مبانی نظری این نوشتار، انتخاب می‌گردد. در رویکرد لاکلاو و موف، «گفتمان» جایگزین مفهوم «ایدئولوژی» شده و به‌تبع این امر در این رویکرد نظری باور بر این است که گفتمان پیش از هر چیز وجود دارد و شناخت و کنش انسان را معنا می‌بخشد و انسان، تنها از طریق گفتمان قادر است جهان را درک و فهم نماید و همه‌چیز ماهیتی گفتمانی دارد یا به تعبیری نوعی سازه گفتمانی است؛ بر این اساس، کنش‌ها تنها به‌منزله جزئی از یک نظام معنایی گسترده (گفتمان)، قابل‌درک و فهم می‌باشند و معنای اجتماعی گفتارها، کنش‌ها و نهادها، همگی در ارتباط با بستر و بافت کلی‌ای که بخشی از آن هستند، درک می‌شوند. بر این مبنا در خصوص موضوع این پژوهش، بی‌شک اتخاذ و کاربست رویکرد گفتمانی به موارد خرد و کلان گفتمان توسعه اقتصادی در بین قوانین برنامه‌های توسعه به ما کمک می‌کند تا شرایط گفتمانی حاکم بر مفصل‌بندی گفتمان خاص درک شود. بر این مبنا، در رویکرد گفتمانی حاکم بر این پژوهش، دال شناور «اشتغال» در ترسیم فضای گفتمانی حاکم بر قوانین برنامه‌های توسعه جای خواهد گرفت و پیرامون مقوله مذکور، با توجه به مطالعه و تدقیق در متن قوانین مربوطه، می‌توان «مدلول‌های اصلی» (نشانه‌های مرکزی) و دیگر نشانه‌های زیرمجموعه آنها را مشخص کرد.

روش‌شناسی

- نوع و روش پژوهش

مطالعه حاضر از منظر روش گردآوری داده‌ها، پژوهشی اسنادی (با مراجعه به متن قوانین برنامه‌های توسعه)، از منظر ماهیت داده‌ها، پژوهشی کیفی و از منظر زمان گردآوری داده‌ها، پژوهشی مبتنی بر زمان گذشته می‌باشد که در آن، با کاربست 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 گردیده مسئله اصلی پژوهش مورد واکاوی قرار گیرد؛ لازم به ذکر است، از میان نظریات و شیوه‌های تحلیل گفتمانی متعددی که از سوی اندیشمندان این حوزه (از قبیل فوکو، فرکلاف و ...) ارائه گردیده است، روش تحلیل گفتمان «ارنستو لاکلاو» و «سنتال موف» که مبتنی بر نظریه گفتمانی لاکلاو و موف، بوده و تأکید خود

1-Fairclough

را بر چگونگی شکل‌گیری هویت‌ها و سوزده‌های سیاسی و مفاهیم و معانی سیاسی و اجتماعی می‌گذارد (صادقی فسائی و روزخوش، ۱۳۹۲: ۲۳) و مبتنی بر مفاهیمی کلیدی چون دال^۱ و مدلول^۲، دال مرکزی^۳، دال شناور^۴، دال خالی^۵، عنصر^۶، وقته^۷، حوزه گفتمان‌گونگی^۸، بی‌فراری^۹، ساختارشکنی^{۱۰}، غیریت‌سازی^{۱۱}، برجسته‌سازی^{۱۲} و حاشیه‌رانی^{۱۳}، هژمونی^{۱۴} و تثبیت معنا^{۱۵} می‌باشد، مبنای انجام مطالعه حاضر قرار گرفته است. شایان ذکر 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 تعیین‌شده و مشخص میان دال‌ها و مدلول‌ها وجود ندارد و دال‌ها یا نشانه‌ها دارای خصلتی شناور و سیال هستند. اعتبار یابی فعالیتی است برای تصدیق یافته‌هایی که توسط پژوهشگر و مشارکت‌کنندگان و یا متن موردبررسی توصیف می‌شود (کرسول، ۱۳۹۴: ۲۵۳). 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

-
- 1-Signifier
 - 2-Signified
 - 3-nodal point
 - 4-floating signifiers
 - 5-Empty sign
 - 6-element
 - 7-moment
 - 8-field of discursivity
 - 9-Restlessness
 - 10-De Construction
 - 11-Otherness
 - 12-Highlighting
 - 13-Marginalization
 - 14-Hegemony
 - 15-Consolidation of meaning

شوند (مهدی زاده، 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، می‌توانند 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 رفت و برگشت‌های مداومی که با هدف «بازیابی مسیر کسب اطلاعات» انجام گرفته، به دست آمد.

- جامعه هدف و تعیین نمونه معرف و شیوه انتخاب نمونه تحقیق

در نوشتار حاضر، داده‌های متنی قوانین برنامه توسعه کشور - مشتمل بر قانون برنامه اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه - به‌عنوان جامعه هدف پژوهش، مبنای بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

یافته‌ها

- ترسیم فضای گفتمانی حاکم بر ادوار مختلف مجلس

در طول چهل سال و اندی که از عمر مجلس شورای اسلامی در ایران می‌گذرد، همواره شاهد آن بودیم که در هر دوره از ادوار مختلف مجلس، تسلط گفتمانی و هژمونی گفتمانی یکی از دو جناح سیاسی «اصول‌گرا» و «اصلاح‌طلب»، روند قانون‌گذاری در کشور را هدایت نموده است؛ بدین ترتیب که «قانون برنامه اول توسعه» در فضای جناحی «اصول‌گرایی» حاکم بر مجالس اول و دوم، تدوین و در فضای اصول‌گرایی حاکم بر مجلس سوم، تصویب و در دوران استقرار گفتمان و دولت‌سازندگی به مرحله اجرا رسید. با شروع دوران ریاست‌جمهوری هاشمی رفسنجانی و حاکم شدن گفتمان لیبرالیسم‌سازندگی در کشور، جریان منابع به‌سوی برنامه‌های توسعه‌ای هدایت شد و تدوین اولین برنامه توسعه با تأخیری بیش از یک دهه پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، در دستور کار قرار گرفت که ماحصل آن تصویب و اجرایی شدن برنامه اول توسعه در یک ماده واحد و ۵۲ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۷۲-۱۳۶۸) در کشور بود که خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها، سیاست‌های کلی و اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در طول یک دوره پنج‌ساله را بیان می‌نمود. این برنامه، پس از پایان جنگ در سال ۱۳۶۸ برای اجرا از سوی دولت‌سازندگی به ریاست اکبر هاشمی رفسنجانی، باهدف بازسازی ویرانی‌های جنگ تحمیلی و در جهت رونق تولید و رشد اقتصادی و با اتخاذ سیاست‌های «تعدیل اقتصادی» تنظیم در دستور کار قرار گرفت؛ چرا که اولویت سیاست‌های ایران پس از پایان جنگ بازسازی

مناطق جنگ‌زده و اقتصاد کشور بود. در این هنگام اکثریت اعضای دولت و نمایندگان سومین دوره مجلس شورای اسلامی در زمره هواداران اقتصاد برنامه‌ریزی‌شده و مداخله دولت در اقتصاد بودند. با تأمل و تدقیق در متن برنامه اول توسعه می‌توان گفت، خط‌مشی برنامه اول حول چند محور اساسی شکل گرفته بود: توجه به بازسازی و راه‌اندازی چرخ‌های تولید، توسعه امکانات فیزیکی و زیربنایی توسعه، خدمات اجتماعی و رفع عدم تعادل‌های عمده در توزیع امکانات بین مناطق مختلف. این برنامه چارچوبی برای آزادسازی اقتصادی و نفی مدیریت متمرکز بر منابع و تخصیص آنها که در دوران جنگ برقرار شده بود، ایجاد کرد.

با پایان برنامه اول توسعه در سال ۱۳۷۲، با توجه به ایجاد مشکلات در اجرای برنامه اول تا سال ۱۳۷۴، تصویب برنامه دوم توسعه در مجلس چهارم و به‌تبع آن اجرای این برنامه به تأخیر افتاد و عملاً کشور مدتی برنامه‌ای در دست اجرا نداشت. برنامه دوم توسعه نیز به مانند برنامه اول فرایند بررسی و تصویبش با کش‌وقوس‌هایی همراه بود و موافقان و مخالفانی را با خود داشت. علی‌رغم مخالفت‌ها و موافقت‌ها، به‌هر تقدیر، برنامه دوم توسعه در فضای گفتمانی جناحی مجلس اصول‌گرای چهارم، در یک ماده و ۱۰۱ تبصره تصویب و جهت اجرا در مدت پنج سال (۱۳۷۸-۱۳۷۴) در سال‌های آخر دولت سازندگی دستور کار قرار گرفت و در فرایند اجرا در عمل، اجرایی شدن این برنامه با روی کار آمدن دولت اصلاح‌طلب خاتمی ۱۳۷۶ نیز هم‌زمان گردید. شایان‌ذکر است، برنامه پنج‌ساله دوم در حالی تدوین شد و به مرحله اجرا در آمد که کشور با تنگنای متعده‌ی روبه‌رو شده بود. این تنگناها عبارت بودند از پایین بودن نرخ پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، نارسایی نظام مالیاتی، کسری بودجه، محدودیت منابع ارزی و همچنین اعمال فشار دولت و بنگاه‌های وابسته به آن برای استقراض از نظام بانکی و تخصیص قانونی منابع بانکی به بخش‌های ناکارآمد اقتصادی و...

برنامه سوم توسعه با استفاده از تجربه و عملکرد مثبت و منفی برنامه‌های اول (۱۳۷۲-۱۳۶۸) و دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) و تجارب و اظهارنظرهای موافق و مخالف پیرامون آن، در بستر دولت اصلاح‌طلب خاتمی و به‌صورت لایحه از سوی این دولت تهیه و تدوین شد. این برنامه با شعار «توسعه پایدار» در سه حوزه فرا بخشی، بخشی و اجرا و نظارت در ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب پنجمین مجلس شورای اسلامی رسید (قنبری و صادقی، ۱۳۹۰: ۴۲) و طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۷۹ مصادف با فعالیت ششمین دوره مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا درآمد.

دوره‌های پنجم و ششم مجلس شورای اسلامی هم‌زمان با دوره تسلط گفتمان اصلاحات و دوره هشت‌ساله ریاست‌جمهوری سید محمد خاتمی (۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴) در کشور بود که زمینه‌ساز تسلط گفتمانی گفتمان موسوم به «اصلاح‌طلبی» در کشور بود، در ادبیات سیاسی اجتماعی توسط نخبگان "دوره اصلاحات" نام گرفت (صالحی‌امیری، ۱۳۸۸: ۴۲۳) که شاخص‌های آن را می‌توان در چارچوب «مردم»، «توسعه سیاسی»، «تنش‌زدایی»، «جامعه مدنی»، «عقلانیت ارتباطی»، «گفتگوهای سازنده»، «تعاملی»، «احترام متقابل با سایر دولت‌ها» عنوان نمود (طباطبایی و توپچی، ۱۳۹۴: ۱۲۱).

در طول این دوره، بر مبنای تسلط گفتمان اصلاح‌طلبی بر کشور، تغییرات جدید و درعین‌حال بنیادینی در گفتمان سیاسی - اجتماعی نظام ایجاد شد؛ به‌طوریکه رویکرد نظام در قانون اساسی مبنی بر حقوق شهروندی به رویکرد مسلط نظام تبدیل شد و تئوری جامعه مدنی و خودی دانستن تمامی نگرش افرادی که تابعیت کشور را داشته و قانون اساسی را پذیرفته و به آن احترام بگذارند، تبدیل به نگرش مدیریت راهبردی کشور گردید. اساساً، «مردم» در مفصل‌بندی رویکرد اصلاح‌طلبی، نقش دال مرکزی را بازی می‌نمود و در بینش اصلاح‌طلبی، مردم، انسان‌هایی صاحب حق و آزادند که می‌توانند با تبعیت از قانون به‌عنوان مبنای نظم اجتماعی جامعه، در کنار هم زندگی مسالمت‌آمیزی داشته باشند.

اما آنچه در رویکرد اصلاح‌طلبان غالب و وجه مشخص گفتمان و دولت اصلاح‌طلب تلقی می‌گردید، رویکرد اصلاحی آنها بود. با روی کار آمدن دولت اصلاح‌طلب، رویکرد اصلاحی و توسعه‌ای دولت هفتم - یعنی توسعه سیاسی ملازم با توسعه اقتصادی - در تمامی حوزه‌های عملکردی، نمایان شد؛ بنابراین، در این راستا دولت مشارکت شهروندان و دفاع از حقوق شهروندان را در قالب جامعه مدنی، مبنایی برای پیشرفت کشور و شرط لازم برای محقق شدن توسعه همه‌جانبه در قالب برنامه‌های سوم و چهارم می‌دانست و صراحتاً عنوان می‌نمود که توسعه اقتصادی بدون توسعه ملازم سیاسی، مطلوب نیست. دولت هم‌چنین، محقق شدن برنامه سوم و توسعه متوازن را از درون یک دولت اقتدارگرا ارزیابی نمی‌کند، بلکه پیشبرد این برنامه را فقط محصول حضور مؤثر جامعه مدنی و مشارکت شهروندان در فضای آزاد و قانونمند می‌داند. دولت هم‌چنین با تأکید بر لزوم ارتقای زندگی مادی و معنوی ایرانیان، مسئولیت دولت و قوه اجرایی را برای پاسخ به انتظارات مردم در راستای تأمین اجتماعی و به دنبال آن عدالت اجتماعی بیان می‌نمود. تأمین حقوق و آزادی‌های مشروع و قانونی همه شهروندان و ایجاد و

تقویت فضای مطمئن، قانونمند و باثبات برای فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی، علمی و فرهنگی جزو تأکیدات دولتمردان بود.

در ادامه، برنامه چهارم و پنجم توسعه، در فضای گفتمانی حاکم بر مجالس هفتم و هشتم شورای اسلامی و نیز دوران تسلط گفتمان دولت اصلاح‌طلب خاتمی و اصول‌گرای احمدی‌نژاد و نیز سال‌های نخست استقرار دولت و گفتمان اعتدال بر فضای سیاسی - اجتماعی جامعه ایران، تدوین، تصویب و اجرایی گردیدند؛ بدین ترتیب که لایحه برنامه چهارم در چارچوب چشم‌انداز آینده در افق ۱۴۰۴ و با الگوی رشد پایدار اقتصادی استوار بر دانایی و رویکرد جهانی، برای اصلاح ساختارها و فرایندهای جامعه تهیه و تدوین شد و در نهایت، قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب مجلس هفتم - که مجلسی اصلاح‌طلب بود - رسید و برای اجرا در بازه زمانی (۱۳۸۴-۱۳۸۹) در دستور کار دولت قرار گرفت. دوره هفتم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ آغاز به کار کرد. کاندیداهای منتخب مردم در مجلس هفتم بر خلاف نمایندگان مجلس ششم که بر توسعه سیاسی تأکید می‌کردند، توسعه اقتصادی را در سرلوحه برنامه‌های خود قرار دادند، مجلس هفتم با شعار رفع مشکلات معیشتی و اقتصادی مردم فعالیت خود را آغاز کرد (آذر، ۱۳۸۶). از دیگر ویژگی‌های مجلس هفتم آن بود که با دو دولت کاملاً متفاوت مواجه بود (شیروانی، ۱۳۸۲)، بخشی از عمر این مجلس با دولت خاتمی گذشت و بخشی دیگر از آن با دولت احمدی‌نژاد؛ بدین ترتیب که یک سال پس از تصویب برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) محمود احمدی‌نژاد به ریاست‌جمهوری ایران رسید و سکان اجرای برنامه چهارم را به دست گرفت؛ اما احمدی‌نژاد از یک طرف مخالف نحوه فعالیت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بود؛ از طرف دیگر، تفکرات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی او درست در نقطه مقابل تفکر گفتمانی - جناحی اصلاح‌طلبی قرار داشت؛ بر این مبنای احمدی‌نژاد تمایلی به اجرای برنامه چهارم توسعه کشور از خود نشان نداد؛ از آن‌رو که اجرای برنامه چهارم، تحقق تفکری بود که وی دقیقاً با شعار مبارزه با آن بر سر کار آمده بود. در کل، گفتمان سیاسی جدیدی که توسط احمدی‌نژاد مطرح شد، با گفتمان دولت‌های پیشین (هاشمی و خاتمی) در تضاد بود. احمدی‌نژاد نوع اداره کشور و برنامه‌ریزی توسعه دو دولت سابق را تقلید از الگوهای وارداتی توسعه و تحت تأثیر جهانی‌شدن می‌دانست و به نقد بنیان‌های نظری رویکرد دولت‌های گذشته به توسعه و عملکردهای آنان می‌پرداخت و معتقد بود این سیاست‌ها باعث بیکاری، مشکلات اقتصادی، تشنج و اختلاف سیاسی، تخریب روحیه خودباوری و موجب عقب‌نشینی در مقابل دشمن در عرصه سیاست خارجی و تحقیر ملت ایران شده است (مرکز پژوهش و اسناد ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۷: ۴۵)؛ لذا

برای حل مسائل و مشکلات کشور می‌بایست راهبردها و تئوری‌های داخلی را در مقابل تئوری‌های خارجی به کار بست.

پس از پایان دوره چهارساله مجلس هفتم، هشتمین دوره مجلس شورای اسلامی آغاز به کار نمود، البته لازم به ذکر است که انتخابات مجلس هشتم در اواخر سال ۱۳۸۶ کلید خورد. در این دوره از انتخابات مجلس، اصلاح‌طلبان تفوق یافته و مجلسی اصلاح‌طلب را شکل دادند. دوره فعالیت مجلس اصول‌گرای هشتم نیز به‌مانند بخشی از عمر مجلس هفتم، مصادف بود با تسلط گفتمانی «گفتمان اصول‌گرای عدالت محور» احمدی‌نژاد در کشور. گفتمان اصول‌گرای عدالت محور، گفتمان مسلط در برهه زمانی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ بوده است. لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه توسط دولت دهم (دولت احمدی‌نژاد) به مجلس «هشتم» تحویل داده شد و بررسی آن در مجلس از خرداد ماه سال ۸۹ در کمیسیون‌های تخصصی شروع شد و بعد از تغییرات و اختلافات متعدد بین مجلس و دولت در نهایت در دی ماه سال ۸۹ به تصویب مجلس رسید و رسماً برای اجرای دوره پنج‌ساله (۱۳۹۵ - ۱۳۹۰) مصادف با دوره ریاست‌جمهوری محمود احمدی‌نژاد که دوران استقرار گفتمان و دولتی اصول‌گرا نیز بود، به مرحله اجرا رسید. لازم به ذکر است، در دو سال آخر برهه زمانی اجرای برنامه پنجم توسعه بود که سال ۱۳۹۲ جمهوری اسلامی ایران یازدهمین دوره انتخابات ریاست‌جمهوری را تجربه نمود؛ در این انتخابات، حسن روحانی به‌عنوان حامل گفتمان «اعتدال» یا «اعتدال‌گرایی» برای برهه زمانی ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ توانست نظام معنایی حاکم بر این گفتمان را عمومیت بخشیده و آن را هژمونیک نماید (دهقانی فیروزآبادی و عطائی، ۱۳۹۲: ۸۷) و به عنوان یازدهمین دولت در جمهوری اسلامی ایران، تدوین و نیز اجرایی نمودن ششمین برنامه توسعه کشور را در دستور کار قرار دهد. برنامه پنج‌ساله ششم توسعه مشتمل بر یک‌صد و بیست‌و‌چهار ماده و یک‌صد و بیست‌وهشت تبصره در چهاردهم اسفندماه ۱۳۹۵ از سوی مجلس اصول‌گرایی نهم تصویب و در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ با اصلاحاتی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و برای اجرا در دوره زمانی (۱۴۰۰-۱۳۹۶) ابلاغ گردید.

– مفصل‌بندی گفتمان اشتغال در قوانین برنامه‌های توسعه

تأمل در متن قوانین برنامه‌های توسعه در خصوص مقوله محوری «اشتغال‌زایی» 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 ۱. نشان‌گان گفتمانی اشتغال‌زایی در قوانین برنامه‌های توسعه

برنامه	ماده/ بند	نشانه (معرف‌ها)
برنامه اول	۱-۶	تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به مشاغل مولد
	۲-۱-۶	کاهش بیکاری‌های فصلی و بیکاری‌های پنهان
	۶-۲-۲	تقلیل نرخ بیکاری از ۱۵/۹ درصد به ۱۳/۴ درصد در انتهای برنامه
برنامه دوم	اهداف کمی (۱۰)	ایجاد سالانه حدود ۳۹۴ هزار شغل جدید و به‌واسطه آن تقلیل نرخ بیکاری به حدود ۱۴/۰ درصد
	۷ بند ۹	اشاعه و ترویج فرهنگ کار در جامعه به‌منظور افزایش سطح اشتغال و بهره‌وری نیروی کار
	۷ بند ۱۰	اتخاذ روش‌های مناسب ارتقاء کیفی نیروی کار متناسب با نیازهای جامعه
	۷ بند ۱۲	ایجاد محدودیت در اشتغال نیروی کار خارجی از طریق جایگزینی نیروی کار مشابه داخلی
	۷ بند ۱۳	اتخاذ سیاست‌هایی به‌منظور ایجاد واحدهای تولیدی و اشتغال‌زا در مناطق با نرخ بیکاری بالا
	۷ بند ۱۶	ایجاد زمینه‌های آموزش و اشتغال معلولین و جانبازان با توجه به قابلیت و توانایی‌های آنان
	۷ بند ۱۷	ایجاد فرصت‌های اشتغال بیشتر در بخش‌های مولد و در مناطق محروم
	بند الف تبصره ۹۵	تشکیل پایگاه اطلاعات کار به‌منظور تأمین آمار و اطلاعات مشخصات کارگاهی، نیروی کار و ..
	بند ب تبصره ۹۵	شناخت خصوصیات نیروی کار و بازار کار کشور از طریق تهیه و اجرای طرح‌های آماری
	بند ج تبصره ۹۵	ایجاد ۶۶۰ هزار فرصت شغلی جدید و حمایت از اشتغال نیروی کار و کاهش نرخ بیکاری
	بند د تبصره ۹۵	الزام به ایجاد ۷۷ مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای توسط وزارت کار و امور اجتماعی در کشور
	۴۸	انتقال افراد خارجی فاقد پروانه کار به کشور متبوع خود توسط وزارت کشور
	۴۹	تشویق کارفرمایان کارگاه‌ها به استخدام نیرو کار جدید
برنامه سوم	۵۰	ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته
	۵۱	توسعه مهارت‌های فنی و حرفه‌ای نیروی کار و ارائه آموزش‌های مهارتی
	۵۶	اعطای وام اشتغال‌زایی به بیکاران روستایی، زنان سرپرست خانوار و حرفه‌آموزان فنی و حرفه‌ای
	۷۱	بررسی وضعیت اشتغال و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا
برنامه چهارم	۱	اعطای تسهیلات از حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و کارآفرینی
	۵	ارتقای سهم بهره‌وری کامل عوامل تولید در رشد تولید ناخالص داخلی
	۴۱	بهبود فضای کسب‌وکار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون از طریق کنترل نوسانات شدید نرخ ارز، تنظیم تعرفه‌های

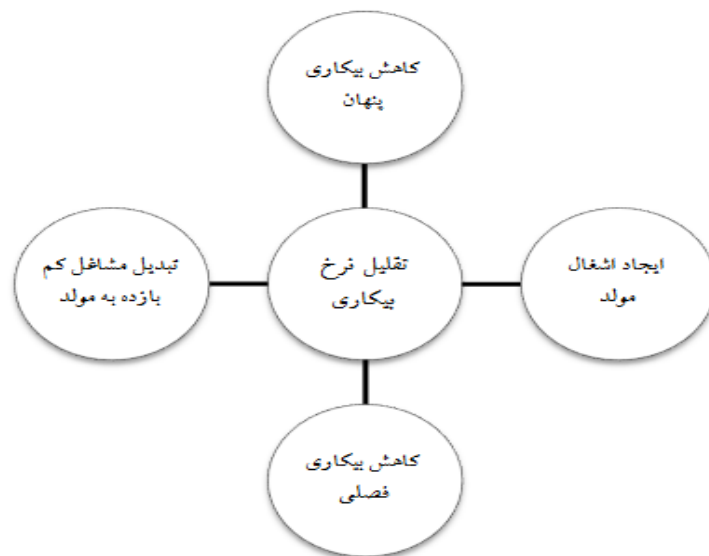
نشانه (معرفها)	ماده / بند	برنامه
واردات، بازنگری قانون و ..		
ایجاد اشتغال مولد (ظرفیت‌سازی برای اشتغال در واحدهای کوچک و متوسط، آموزش‌های هدف‌دار و معطوف به اشتغال، برنامه‌ریزی آموزشی با جهت‌گیری اشتغال و...)	۱۰۱ (و)	
ایجاد اشتغال پایدار و توسعه کارآفرینی	۸۰	برنامه پنجم
حمایت مالی و تشویقی از بنگاه‌های کوچک، متوسط، بزرگ	۸۰ (الف)	
رفع مشکلات و موانع توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ	۸۰ (ب)	
گسترش کسب‌وکارهای خانگی و طرح‌های اشتغال‌زایی بخش خصوصی و تعاونی	۸۰ (ج)	
حمایت مالی و حقوقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل	۸۰ (د)	
حمایت مالی از بخش غیردولتی به‌منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی و...	۸۰ (ه)	
اعمال سیاست‌های تشویقی برای کارفرمایان به‌منظور جذب نیروی کار جدید	۸۰ بند (و)	
بهبود محیط کسب‌وکار و اشتغال	۲ (ت)	
افزایش مهارت و تخصص نیروی کار به‌ویژه فارغ‌التحصیلان دبیرستان‌ها، هنرستان‌ها تا مقطع کارشناسی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با ارائه آموزش‌های تخصصی و فنی و حرفه‌ای	۴ (ت)	برنامه ششم
اعمال سیاست‌های مهارت‌افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای و حمایت از مشاغل کوچک خانگی	۴ (ز)	
کاهش نرخ بیکاری به میزان حداقل (۰.۸٪) سالانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه	۴ (ز)	
حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و دانش‌بنیان	۲۴	
اقدام در جهت بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه	۴۸	
تحت پوشش بیمه بیکاری قرار گرفتن اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صداوسیما	۹۹ (ح)	

با تدقیق بر محتوای جداول فوق، درخواهیم 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 اشتغال‌زایی مورد واکاوی قرار می‌گیرد:

الف) مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر 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.



نمودار ۱. مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه اول توسعه

برنامه اول توسعه در زمینه اهداف و سیاست‌های اشتغال‌زایی کارنامه نسبتاً موفق داشته است. استفاده از ظرفیت‌های خالی در اقتصاد، افزایش سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی پس از جنگ تحمیلی، افزایش رشد اقتصادی، به‌کارگیری نیروی کار در سطح بخش‌های اقتصادی به‌ویژه بخش دولت و.. از جمله عمده‌ترین دلایل موفقیت برنامه در زمینه ایجاد اشتغال بوده‌اند. جمعیت فعال کشور به‌عنوان 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 به‌تبع 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 ۲. جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری در برنامه اول توسعه (هزار نفر - درصد)

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

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

ب) مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر 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 باتوجه به قابلیت و توانایی‌های آنان»، «ایجاد فرصت‌های اشتغال بیشتر در بخش‌های مولد و به‌ویژه در مناطق محروم»، «تشکیل پایگاه اطلاعات کار به‌منظور تأمین آمار و اطلاعات کار، شامل مشخصات کارگاهی، نیروی کار و دیگر مسائل موردنیاز توسط وزارت کار و امور اجتماعی»، «شناخت خصوصیات نیروی کار و بازار کار کشور از طریق تهیه و اجرای طرح‌های آماری از سوی وزارت کار و امور اجتماعی» و «ایجاد ۶۶۰ هزار فرصت شغلی جدید به‌منظور حمایت از اشتغال نیروی کار و کاهش نرخ بیکاری»، معنایابی و مفصل‌بندی مقوله «اشتغال‌زایی» در برنامه دوم توسعه را تشکیل می‌دهند.



نمودار ۲. مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه دوم توسعه

اساساً 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 به‌تبع 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، به‌طوری‌که 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 است 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 ۳. نرخ بیکاری در بازه زمانی ۱۳۸۳-۱۳۷۶

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

همچنین، طبق این برنامه بهره‌وری نیروی کار باید سالانه یک درصد افزایش می‌یافت، درحالی‌که 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.

در کل، نگاهی به سیاست‌های کلی اشتغال‌زایی در برنامه دوم نشان می‌دهد که جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار جزء اولین و مهمترین سیاست‌ها جهت تحقق اهداف اشتغال است که در تبصره ۹۵ قانون برنامه دوم به آن اشاره شده، اما باین‌وجود هنوز این مسئله یکی از اساسی‌ترین و محوری‌ترین مشکلات بازار کار کشور بوده است؛ بنابراین برنامه دوم توسعه در مقوله سیاست‌های اشتغال‌زایی توفیق چندانی نداشته است. از دلایل عمده عدم تحقق کامل اهداف برنامه دوم، پیگیری سیاست‌های تثبیت اقتصادی در اواخر سال ۱۳۷۳ و در طول سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ جهت کنترل تورم، سیاست‌های انقباضی بانک مرکزی، کمبود نقدینگی و ارز و غیرقابل‌رقابت بودن کالاهای صادراتی و... بوده است (کميجانی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۱-۱۲).

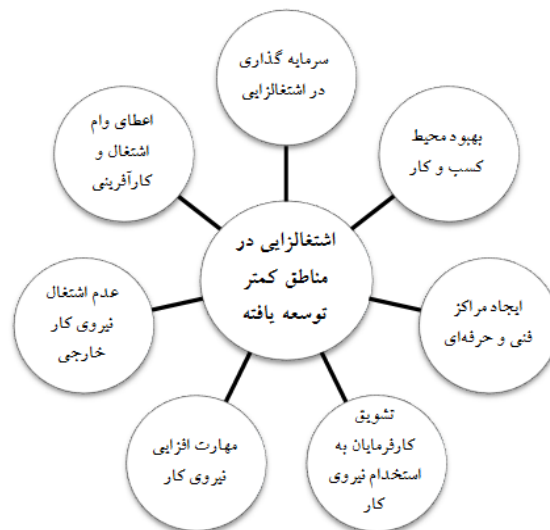
جدول ۴. جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری در برنامه دوم توسعه (هزار نفر در صد)

شرح	سرشماری ۱۳۶۵	سرشماری ۱۳۷۵	برآورد سال		
			۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۸
جمعیت	۴۹۴۴۵	۶۰۰۵۵/۵	۵۸۳۳۱	۵۹۱۸۷	۶۳۱۵۲
نرخ شهرنشینی	۵۴/۲۹	۶۱/۳۱	۵۹/۶	۶۰/۴	۶۳/۷
جمعیت ده ساله و بیشتر	۳۲۸۷۴	۴۵۴۰۱	-	-	-
جمعیت فعال	۱۲۸۲۰	۱۶۰۲۷	۱۵۶۶۸	۱۶۰۰۵	۱۸۴۲۸
جمعیت شاغل	۱۱۰۰۱	۱۴۵۷۲	-	-	۱۶۰۳۲
جمعیت بیکار	۱۸۱۹	۱۴۵۵	-	-	۲۳۶۹
نرخ بیکاری	۱۴/۲	۹/۱	-	-	۱۳/۵

ج) مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه سوم توسعه

بررسی متن قانون برنامه سوم حاکی از آن است که یکی از فصول این قانون برنامه (فصل ششم) به بحث سیاست‌های اشتغال اختصاص یافته است. اهداف برنامه سوم در حوزه اشتغال را می‌توان چنین برشمرد: 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.. (کمیحانی و محمدی خیاره، ۱۳۹۰: ۸۱). بر این مبنای، در این برنامه سیاست‌های اشتغال به‌گونه‌ای تنظیم و هدف‌گذاری شده بود تا بتواند به طور متوسط سالانه فرصت‌های شغلی جدید (حدود ۷۶۵ هزار) ایجاد نمود به‌طوری‌که نرخ بیکاری در پایان برنامه کاهش یابد.

در این برنامه، مهمترین دغدغه دولت اصلاح‌طلب خاتمی، «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 به‌عنوان 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.



نمودار ۳. مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون 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 به طور خالص به ترتیب ۴۳۹، ۴۴۰، ۷۱۲، ۶۹۱ و ۶۱۹ هزار شغل ایجاد شده است، در حالیکه طبق هدف برنامه باید ۳۸۲۵ میلیون فرصت شغلی جدید ایجاد می‌شد که به معنی تحقق ۷۵/۸ درصد هدف برنامه است. شایان ذکر است که در برنامه سوم توسعه به طور 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).

علی‌رغم سیاست‌های اعمال شده 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). به تعبیر دیگر، 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 به‌ویژه 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 یارانه‌دار 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.

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 ماده‌قانونی 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 ماده‌قانونی 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 به‌منظور 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.

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

د) مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر 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»، «اصلاح نظام آموزشی کشور شامل آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش عالی و کارآمد کردن آن برای تأمین نیروی انسانی موردنیاز برای تحقق اهداف چشم‌انداز»، «تحقق رشد اقتصادی پیوسته، باثبات و پرشتاب، متناسب با اهداف چشم‌انداز و ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری» و «ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار و آب‌و‌خاک و ...)»، تأکید شده و نشانه مرکزی اشتغال‌زایی را معنایابی نموده‌اند.



نمودار 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 منتهی و به قانون جامع تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری منتقل گردید و در راستای چنین بازنگری‌هایی، «کاهش طول دوره استفاده از مقرری بیکاری در جهت تنظیم بازار کار»، «اصلاح قوانین و مقررات در جهت انطباق قوانین و مقررات ملی با استانداردها و مقابله‌نامه‌های بین‌المللی، کنسولی، تحولات جهانی کار و امحای تبعیض در همه عرصه‌های اجتماعی به‌ویژه در عرصه روابط کار و اشتغال» 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» به‌منظور تعامل و انعطاف بیشتر در بازار کار) به وقوع پیوست که به‌عنوان مدلول‌های دال اصلی «بازنگری در قانون و مقررات مربوط به بیکاری» شایان ذکر است. از مهمترین اهداف کمی بحث اشتغال‌زایی در برنامه چهارم توسعه نیز می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- 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
- کاهش سالانه شاغلان خارجی غیرمجاز به میزان ۲۰ درصد نسبت به سیاست‌ها و خط‌مشی‌های سال پایه

علی‌رغم اقدامات مذکور در حوزه اشتغال، اما نکته حائز اهمیت آن است که اهداف و سیاست‌های کلی اشتغال در قانون برنامه چهارم توسعه به طور مبسوط تشریح نشده و صرفاً بیان گردیده که به استناد ماده ۱۵۵ این قانون، دولت موظف به تهیه و تدوین اسناد ملی بخشی و فرا بخشی شد تا این اسناد مبنای تنظیم برنامه‌های سالانه و بودجه سنواتی قرار گیرد. بر این اساس، سند ملی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری تهیه شده که در آن اهداف و سیاست‌های بازار کار برای یک دوره پنج‌ساله مشخص شده است.

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. درعین حال نابرابری‌ها و عدم تعادل‌ها در برخی ابعاد بازار کار، به‌رغم کاهش نسبی آنها وجود داشت. از جنبه کیفی نیز با توجه به گستردگی سیاست‌ها و راهکارها، شواهد گویای لزوم عملیاتی شدن سیاست‌ها و 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 یک‌میلیون و ۷۰۰ هزار شغل جدید در مجموع ۵ سال (به طور 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)؛ به‌طوریکه 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	۰/۰۴	۳/۸	-	-

م) مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر 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 به‌ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالا»، «حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل»، «حمایت مالی از بخش غیردولتی به‌منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی» و نیز «اعمال سیاست‌های تشویقی برای کارفرمایان کارگاه‌هایی به‌منظور به‌کارگیری نیروی کار جدید»، قابل‌معنایی است و مفصل‌بندی اشتغال‌زایی در برنامه پنجم را شکل می‌دهد.



نمودار ۵. مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر 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؛ به‌گونه‌ای 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 مدل‌هایی چون: «تسهیل در اخذ مجوزهای کسب‌وکار»، «ایجاد اشتغال» «حمایت از مشاغل خرد و کلان»، سعی در معنایابی و نیز عملیاتی‌گردیدن 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:

- ثبات محیط اقتصاد کلان

- فراهم آوردن زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی، حقوقی و علمی و فناوری
- کاهش خطرپذیری‌های کلان اقتصادی
- 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 به‌ویژه 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 حمایت مالی از بخش غیردولتی به‌منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی نیز از جمله دیگر بخش‌های این ماده در برنامه پنجم توسعه بوده است. در راستای اعمال گفتمان اشتغال‌زایی در قالب برنامه پنجم توسعه، عملکرد دولت وقت در ایجاد اشتغال در حوزه‌های مختلف را می‌توان به شرح جدول ذیل تبیین نمود:

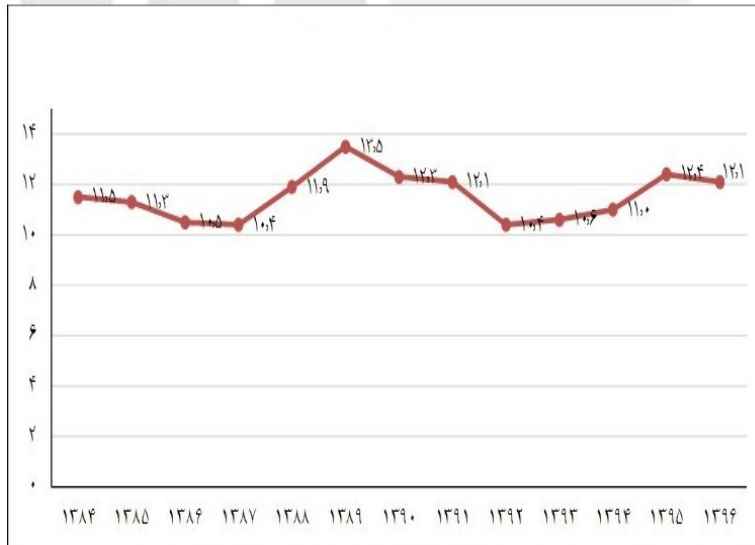
جدول ۷. عملکرد ایجاد اشتغال بخش‌های مختلف اقتصادی در بازه زمانی (۱۳۹۳-۱۳۹۵)

متوسط سالانه ایجاد اشتغال	بخش‌ها
۳۷۸۰۴	خدمات عمومی، اجتماعی، شخصی و خانگی
۲۴۰۶۴	فعالیت‌های اداری و خدمات پشتیبانی
۱۳۶۱۴	آموزش
-۱۱۰۷۴۲	ساختمان
۱۶۷۴۶۸	عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، تعمیر وسایل نقلیه و کالاها
۲۶۰۹۹	اداره امور عمومی و خدمات شهری
۴۹۰۳۱	کشاورزی، شکار، جنگلداری و ماهیگیری
۱۴۴۰۶	فعالیت‌های حرفه‌ای علمی و فنی
۵۹۵۹۹	حمل‌ونقل، انبارداری و پست
۲۳۰۱	آبرسانی، مدیریت پسماند، فاضلاب و فعالیت‌های تصفیه
۲۳۵۱۴	فعالیت‌های مربوط به سلامت انسان و مددکاری اجتماعی
۲۷۳۰۲	فعالیت خدماتی مربوط به تأمین جا و غذا
۱۸۶۳	فعالیت‌های مالی و بیمه
۶۶۰۶۷	صنعت
-۵۱۴۸	املاک و مستغلات
۱۲۱۰۰	اطلاعات و ارتباطات
۳۴۹۱	تأمین برق، گاز، بخار و تهیه هوا
۱۱۲۳	استخراج معدن

(منبع: طرح آمارگیری نیروی کار سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵)

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، باوجود اجرایی شدن پنج برنامه توسعه در کشور، اما داده‌های آماری مبین چیز دیگری بود و از بالا بودن نرخ بیکاری در ایران حکایت داشت:

نمودار ۶. نرخ بیکاری در بازه ده‌ساله ۱۳۸۴-۱۳۹۶



ن) مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه ششم توسعه

تحلیل گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر متن برنامه ششم توسعه، نیز حاکی از آن بوده است که سیاست‌گذاران وقت (دولت اعتدال) با «نگرشی کلان و فرا بخشی» به مقوله اشتغال از سویی و بیمه‌های اجتماعی از سویی دیگر، به دنبال راه‌حلهایی به‌منظور برنامه‌ریزی صحیح برای کاهش بیکاری و به تبع آن اشتغال‌زایی بوده‌اند؛ بر این مبنا در قالب قانون برنامه ششم توسعه نیز به‌مانند دیگر قوانین برنامه‌های توسعه در کشور، سیاست‌گذاران در تلاش بوده که نرخ بیکاری را کاهش دهند؛ در این راستا، در برنامه ششم توسعه به‌عنوان یک سند برنامه‌ریزی، اهدافی برای ایجاد اشتغال بیان شده است؛ به‌طوری‌که در ماده ۳ قانون برنامه ششم آمده است که نرخ بیکاری اقتصادی ایران باید از ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۸/۶ درصد در سال پایانی برنامه (۱۴۰۰) کاهش یابد و این امر به‌عنوان یکی از مهمترین اهداف این برنامه مدنظر قرار گرفت. با توجه به متوسط نرخ رشد سالانه اشتغال هدف‌گذاری شده ۳/۹ درصدی در برنامه ششم توسعه و میزان اشتغال کل هر کدام از بخش‌های اقتصادی، میزان افزایش اشتغال به‌منظور دستیابی به این هدف، ۹۵۲۳۷۹ نفر محاسبه شد.

اما در عرصه عمل، آنچه شاهد آن بودیم این بود که برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های پیش‌بینی‌شده در حوزه اشتغال‌زایی در قالب برنامه ششم توسعه، آن‌چنانکه باید، محقق نگردید؛ چرا که

آمارهای مربوط به نرخ بیکاری در سال‌های ۹۸ به بعد، متأثر از شرایط خاص کشور در دوران شیوع بیماری کرونا، بوده است؛ شیوع همه‌گیری کووید-۱۹ یا همان ویروس منحوس کرونا در کنار ایجاد بحران‌های زیاد در حوزه سلامت، متأسفانه اثرات بی‌شماری در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جوامع بشری نیز داشته است؛ به‌طوریکه از اواخر سال ۱۳۹۸ تا انتهای سال ۱۴۰۰، اپیدمی کرونا در کشور ایران - به‌مانند دیگر کشورهای دنیا - باعث ایجاد تغییر و تحولاتی در عرصه «اشتغال» و به تبع آن بروز «بیکاری» گردید؛ برخی خود در محیط کاری حاضر نشدند و برخی را کارفرمایان اخراج کردند (منتی، ۱۳۹۹: ۱۷۵). همچنین با شیوع ویروس کرونا و نگرانی مردم از ورود به اماکن عمومی نظیر فروشگاه‌ها، مراکز خدماتی و اعمال سیاست‌هایی چون فاصله‌گذاری اجتماعی و تعطیلی مراکز تجمع و تعامل افراد مانند پارک‌ها، کافه‌ها، زیارتگاه‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها، باشگاه‌ها و مانند آنها، بسیاری از مشاغل و کسب‌وکارها با کاهش تقاضا و فروش کالاها و خدمات خود مواجه شدند و این امر، پیامدهای اجتماعی خاصی را در حوزه اشتغال در پی داشته و در این میان، بیشترین آسیب را بخش خدمات و زیر بخش‌های آن در مقایسه با سایر بخش‌ها و اقتصاد شهری در مقایسه با اقتصاد روستایی و نیز کارگران در مقایسه با کارفرمایان و گروه‌های آسیب‌پذیر و شاغل در بخش غیررسمی شهری در مقایسه با سایر خانوارها متحمل گردیده‌اند (معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸: ۱). در این میان، صاحبان مشاغل و کسب‌وکارهای خرد، خدماتی، روزمزدی و فصلی و نیز کسب‌وکارهای وابسته به رونق زندگی اجتماعی مانند غذا فروشی‌ها، فعالیتهای ورزشی، آرایشگاه‌ها و کافی‌شاپ‌ها، بیشترین آسیب را تجربه نموده‌اند؛ به‌طوریکه این مشاغل در گام نخست با کساد و طیف عمده‌ای از آنها با تداوم شرایطی کرونایی در جامعه، با تعطیلی و به تبع آن بیکاری کارکنان مواجه شده‌اند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۹۹: ۹۰)؛ بر این مبنای هرچند که در زمان تدوین و تصویب قانون برنامه ششم توسعه نیز به‌مانند برنامه‌های توسعه پیشین، «حمایت از کسب‌وکارهای کوچک» و نیز «ایجاد اشتغال مولد» در دستور کار قرار داشت و می‌توان از آنها به‌مثابه دیگر نشانه‌های اصلی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر برنامه ششم توسعه نام برد؛ حاکم گردیدن وضعیت کرونایی در کشور از انتهای سال ۱۳۹۸ به بعد زمینه‌ساز آن گردید که بر این نشانگان اصلی، از سوی دولت وقت، اهتمام و تأکید بسیاری صورت پذیرد.

از سویی دیگر، با توجه به آنکه حدود پنج‌میلیون نفری از مشاغل آسیب‌پذیر به دلیل شیوع کرونا، مشاغل خود را کامل از دست داده‌اند و یا درآمد آنها نزدیک به صفر شده است. با بعد تقریبی ۳ نفر برای هر خانوار نشان از آن دارد که به طور مستقیم شیوع این بیماری بر ۱۵ میلیون نفر

تأثیر مستقیم داشته است که عمدتاً مشتمل بر فعالان حوزه حمل‌ونقل، اقامت، پوشاک و... بوده است (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۹) و عمدتاً از مزایای بیمه بیکاری بهره‌مند نبوده‌اند، که از لزوم حمایت‌های بیمه از بیکاران صحت می‌گذارد.

در کنار حمایت از بیکاران ناشی از شرایط کرونایی، در غالب برنامه ششم توسعه بود که با اهتمام بر قشر فرهنگ و هنر این سرزمین، با افزایش دامنه مشمولین حمایت‌های بیمه بیکاری در کشور، اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صداوسیما که شغل خود را از دست می‌دهند، تحت پوشش بیمه بیکاری قرار گرفتند. بر این مبنا می‌توان گفت، «حمایت بیمه‌ای از بیکاران» یکی از نشانه‌های اصلی گفتمان اشتغال‌زایی برنامه ششم قلمداد می‌گردد که در کنار نقش‌آفرینی وزارت کار و رفاه اجتماعی در حوزه اشتغال‌زایی مبتنی بر لزوم نقش‌آفرینی، همکاری و هم‌افزایی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه بیکاری نیز است؛ چرا که متولی امر بیمه‌های اجتماعی، دو سازمان مذکور می‌باشد.

در مجموع می‌توان گفت، «نگرش کلان و فرا بخشی» نشانه مرکزی یا محوری گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه ششم توسعه است که نشانه‌های اصلی از قبیل: «افزایش مهارت و تخصص نیروی کار به‌ویژه فارغ‌التحصیلان دبیرستان‌ها، هنرستان‌ها تا مقطع کارشناسی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با ارائه آموزش‌های مهارتی، تخصصی و فنی و حرفه‌ای»، «اعمال سیاست‌های مهارت‌افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای و حمایت از مشاغل کوچک خانگی»، «کاهش نرخ بیکاری به میزان حداقل (۰.۸٪) سالانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه»، «بهبود محیط کسب‌وکار و اشتغال»، «حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و دانش‌بنیان» و «اقدام در جهت بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه»، مفصل‌بندی این گفتمان را شکل داده است. مفصل‌بندی حاکم بر قانون برنامه ششم توسعه در حوزه اشتغال‌زایی را می‌توان بدین شکل ترسیم نمود:



نمودار ۷: مفصل‌بندی گفتمان اشتغال‌زایی حاکم بر قانون برنامه ششم توسعه

نتیجه‌گیری

به‌طور کلی، تحلیل گفتمان اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که در هر قانون برنامه توسعه، 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» به‌مثابه دال شناور در نظر گرفته شد. این دال شناور در برنامه اول توسعه در قالب نشانه مرکزی «تقلیل نرخ بیکاری»؛ در برنامه دوم توسعه، در قالب نشانه مرکزی «اشاعه و ترویج فرهنگ کار»؛ در برنامه سوم توسعه در قالب نشانه مرکزی «ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته»؛ در برنامه چهارم توسعه در قالب نشانه مرکزی «رفع موانع اشتغال‌زایی»؛ در برنامه پنجم توسعه در قالب نشانه مرکزی «ایجاد اشتغال پایدار» و در آخر در برنامه ششم توسعه در قالب نشانه مرکزی «نگرش کلان و فرابخشی به اشتغال‌زایی» مسدود و مفصل‌بندی این گفتمان بر مبنای نشانه‌هایی اصلی و در ذیل هر نشانه به‌واسطه مدلول‌هایی، معنایی شده و تثبیت معنایی یافته است. سیر تطور گفتمان اشتغال‌زایی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران را می‌توان بدین شکل ترسیم نمود:



نمودار ۸. سیر تطور گفتمان اشتغال‌زایی در شش برنامه توسعه کشور

بر این مبنا می‌باید اذعان داشت که هرچند در شش برنامه توسعه کشور، گفتمان اشتغال‌زایی لحاظ گردیده و برجسته بوده است، اما بر مبنای سکوه‌های نظری و بسترهای هویتی دو جناح غالب (اصولگرا و اصلاح‌طلب)، از سویی در ادوار مختلف مجلس که نقش تصویب‌کننده متن قوانین را بر عهده داشته‌اند و از سویی در دولت‌های مجری قوانین برنامه‌های توسعه، در قالب راهبردها و سازوکارهایی، اشتغال‌زایی پیگیری شده است و در هر دوره، برخی راهبردها و سازوکارها به‌عمد 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 رقیب - و نیز از سوی دولت بعد در جایگاه مجری قانون برنامه توسعه، برجسته شده و بدین ترتیب اقدام به غیرت‌سازی با گفتمان پیشین صورت پذیرفته است؛ چرا که اساساً در هر یک از ادوار مجلس و نیز در هر دولتی که زمام امور مجریه را در کشور در دست گرفته است، رویکرد به مقوله اشتغال‌زایی نگرشی مبتنی بر اصول گفتمانی‌ای بوده که بر آن دوره، تفوق و تسلط گفتمانی داشته است و لذا بر این مبنا، 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 است؛ از آن‌رو که با حاکمیت گفتمان هر یک از دو جناح (اصلاح‌طلب یا اصولگرا) در مجلس شورای اسلامی و نیز در قوه مجریه، رفتار و راهبرد در زمینه «اشتغال‌زایی» نیز دستخوش تغییر و تحول شده است و الگوی خاصی مطابق با آن گفتمان ظهور کرده و در عمل منجر به آن شده است که شاهد سیاست‌گذاری‌هایی منقطع در حوزه اشتغال و اشتغال‌زایی در کشور باشیم که نه تنها ایجاد اشتغال به تبع آن پاسخگویی به تقاضای نیروهای کار فعال در کشور را در پی نداشته، بلکه زمینه‌ساز افزایش رو به رشد نرخ بیکاری در کشور گردیده است که به تبع آن، روزه‌روز بر دامنه معضلات اقتصادی - اجتماعی مربوطه نیز افزوده می‌گردد.

در آخر، بر مبنای یافته‌های حاصل از پژوهش، توصیه‌های سیاسی این نوشتار به شرح ذیل ارائه می‌گردد: ایجاد هماهنگی میان برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌های مرتبط با حوزه اشتغال؛ واقع‌گرایانه

نمودن برنامه‌های توسعه و اهداف آن در حوزه اشتغال (گاهی در تعیین اهداف محدودیت‌های موجود در نظر گرفته نشده یا محدودیت‌های آتی به درستی پیش‌بینی نشده است. این امر گاهی منجر به تعیین اهداف بسیار بلندپروازانه شده است) و در آخر، به نظر می‌رسد، 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) در حوزه اشتغال و اشتغال‌زایی، راهبرد اثرگذار در این خصوص باشد.

منابع:

- امینی میلانی، مینو؛ علی پور، محمدصادق و محمودزاده، علیرضا (۱۴۰۰)، ارزیابی سیاست‌های اشتغال در ایران، دو فصلنامه مطالعات و سیاست‌های اقتصادی، دوره هشتم، شماره ۱، شماره پیاپی ۱۵: ۷۹-۱۰۶.
- ایمانی جهرمی، حسین (۱۳۹۹). پیامدهای اجتماعی شیوع ویروس کرونا در جامعه ایران. فصلنامه ارزیابی تأثیرات اجتماعی، (۲)۱، ۸۷-۱۰۳.
- آذر، عادل (۱۳۸۶)، گرفتار ضعف کارشناسی، عملکرد اقتصادی مجلس هفتم، روزنامه اعتماد ملی.
- 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 ۲، شماره ۶: ۸۸-۶۱.
- حاج امینی، مهدی و کفیری، علیرضا (۱۳۹۷)، ارزیابی تغییرات اشتغال و بیکاری طی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه ایران: رویکرد تجزیه کامل دیویژن، دو فصلنامه بررسی مسائل اقتصاد ایران، سال پنجم، شماره دوم: ۲۹-۵۲.
- دری، بهروز (۱۳۸۴)، رویکردهای ایجاد اشتغال مولد در تدوین برنامه ملی توسعه مبتنی بر راهبرد سه‌جانبه‌گرایی (دولت، کارگر و کارفرما)، دومین همایش اشتغال و نظام آموزش عالی کشور، دانشگاه شهید بهشتی.
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال و عطایی، مهدی (۱۳۹۲)، گفتمان هسته‌ای دولت یازدهم، مطالعات راهبردی، سال ۱۷، شماره ۱.
- شیروانی، نگین (۱۳۸۲)، بهای اقتصاد در مجلس هفتم، روزنامه ایران.
- صادقی فسایی، سهیلا و روز خوش، محمد (۱۳۹۲)، نکاتی تحلیلی و روش‌شناختی درباره تحلیل گفتمان (با نگاهی به پژوهش‌های ایرانی)، مطالعات اجتماعی ایران، سال هفتم، شماره ۴ (پیاپی ۲۴).
- 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.
- کرسول، جان (۱۳۹۴). پویای کیفی و طرح پژوهش، ترجمه: حسن دانایی‌فرد و حسین کاظمی، تهران: صفار.
- کمیجانی، اکبر؛ الهی، ناصر و بیژنی میرزا، طاهره (۱۳۹۴)، تأثیر سیاست‌های پولی در نوسان قیمت دارایی‌های مالی و حقیقی، مطالعات و سیاست‌های اقتصادی، دوره ۱۱، شماره ۱: ۳-۲۴.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۹)، شاخص‌های توسعه اقتصادی، تهران، سازمان برنامه‌بودجه کشور؛ به آدرس: <https://www.amar.org.ir>.
- مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری (۱۳۸۷)، دولت ایرانی- اسلامی (آراء دکتر محمود احمدی‌نژاد رئیس‌جمهور)، تهران، نشر مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری.

- منتی، حسین (۱۳۹۹)، بررسی اثرات ویروس کرونا - کووید ۱۹ بر اقتصادی جهانی، فصلنامه علمی - تخصصی ارزیابی تأثیرات اجتماعی، شماره ۲: ۱۶۴ - ۱۸۱.
- مهدی‌زاده، محمد (۱۳۸۳)، بازنمایی ایران در مطبوعات غرب: تحلیل انتقادی گفتمان نیویورک‌تایمز، گاردین، لوموند و دیولت، ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ میلادی، رساله دکتری رشته علوم ارتباطات، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.
- نیکو نسبتی، علی و اشرفی احمدآبادی، علیرضا (۱۳۹۷)، بررسی سیاست کشورها در زمینه اشتغال و دلالت‌های آن برای ایران (مورد مطالعه کره جنوبی، چین، مالزی و برزیل)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۹)، درآمدی بر آثار شیوع ویروس کرونا بر اقتصاد ایران، تهران، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی.
- Fritz, Verena and Rocha Menocal, Alina (2007) Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. Development Policy Review, Vol. 25, No. 5, pp. 531-552.
- Leftwich, Adrian (2004), What is Politics, the Activity and its Study, (Cambridge: Polity Press, 2004), ch. 1