Journal of Public Administration
Print ISSN: 2008-5877
Online ISSN: 2423-5342

Beyond Single-Agency Governance: Developing a Network Governance Model for Employment in Iran through Actor and Institutional Analysis

Hamza Khastar*
*Corresponding Author, Associate Prof., Department of Business Administration, Faculty of Management, Kharazmi University, Tehran, Iran. E-mail: khastar@khu.ac.ir

Mohammad Farsi
Ph.D. Candidate, Department of HRM, Faculty of Management, Kharazmi University, Tehran, Iran. E-mail: mammad.farsi@gmail.com

Akabr Hassanpoor
Associate Prof., Department of HRM., Faculty of Management, Kharazmi University, Tehran, Iran. E-mail: a.hassanpoor@khu.ac.ir

Saeed Jafarinia
Prof., Department of HRM, Faculty of Management, Kharazmi University, Tehran, Iran. E-mail: shamsj58@khu.ac.ir

Abstract

Objective

This study aims to develop a context-sensitive model of network governance for employment in Iran and to explain the strategic positions of actors, power and dependency relations, their potential for convergence, and the coordination mechanisms among them. The study is grounded in the premise that employment, contrary to single-agency approaches, is not the outcome of the performance of one organization or the implementation of a single policy. Rather, it emerges from the interaction of multiple actors and economic, political, budgetary, production, trade, educational, social, and infrastructural subnetworks.

Citation: Khastar, Hamza; Farsi, Mohammad; Hassanpoor, Akabr & Jafarinia, Saeed (2026). Beyond Single-Agency Governance: Developing a Network Governance Model for Employment in Iran through Actor and Institutional Analysis. *Journal of Public Administration*, 18(3), 690 – 722. (*in Persian*)

Journal of Public Administration, 2026, Vol. 18, No.3, pp. 690 - 722
Published by University of Tehran, College of Management
https://doi.org/10.22059/jipa.2026.419530.3974
Article Type: Research Paper
© Authors
Received: March 25, 2026
Revised: June 05, 2026
Accepted: August 23, 2026
Published online: September 14, 2026

Methods

In terms of purpose, the study is applied and developmental; in terms of research design, it adopts a multistage exploratory mixed-methods approach with priority given to the qualitative phases. Data were collected through a systematic review of the literature, analysis of upstream policy documents, laws and regulations, the Delphi method, and a structured expert questionnaire. The participants consisted of 17 managers, policymakers, executive experts, and scholars in the fields of employment, the labour market, economic planning, and public governance, selected through purposive and snowball sampling. The initial list of domains, actors, and network objectives was refined and validated through two Delphi rounds. The MACTOR strategic actor analysis method was then used to examine direct and indirect influence and dependence, the relative power of actors, their positions toward the objectives, and their potential for convergence and coalition formation. In the final stage, the MACTOR findings were integrated with theoretical, documentary, and expert evidence.

Results

Iran's employment governance network consists of 12 institutional subnetworks whose actors occupy four strategic positions: driving, linkage, dependent, and low-interaction. The security–political and anti-smuggling subnetwork and the revenue and budget subnetwork occupy driving positions and have greater capacity to shape the behaviour of other parts of the network. The subnetworks for employment network policymaking and planning, economic affairs, trade, investment, and production and services occupy linkage and intermediary positions and can transmit or amplify the effects of the driving domains across the network. The subnetworks for resource management and productivity, and civil and technical infrastructure are positioned as low-interaction actors, whereas the education, research and innovation; labour–employer–government relations; and social–cultural subnetworks are classified as dependent actors. The analysis of actors' positions further showed that all 12 subnetworks held positive positions toward the overarching employment objectives, although their levels of strategic mobilisation were not equal. This pattern points to a gap between normative convergence at the level of objectives and operational coordination in terms of resource allocation, acceptance of responsibility, and changes in organizational procedures. The convergence analysis also indicated the potential formation of security–economic–budgetary and economic–production coalitions. By integrating the findings, a six-layer model was developed, comprising the nature and context of the problem, influential domains, actors and subnetworks, power and dependency relations, governance mechanisms, and expected outcomes. The model's principal mechanisms include network leadership, horizontal and vertical coordination, institutional division of labour, a shared data and monitoring system, network accountability, conflict management, institutionalized stakeholder participation, and policy learning.

Conclusion

Formal responsibility for employment is not aligned with the actual power and resources held by actors within the network. Therefore, the central problem of the employment system

is not the absence of a formally designated authority, but rather the weakness of mechanisms for governing relationships among actors who control the resources, authority, and instruments that shape employment outcomes. Moving from an agency-centred logic to network governance requires redefining the role of the Supreme Employment Council as a cross-sectoral steering hub, aligning responsibility with authority and resources, strengthening the participation of dependent actors, and establishing shared mechanisms for accountability, monitoring, and learning. Meeting these requirements can provide the institutional foundation for promoting sustainable, high-quality, and balanced employment.

Keywords: Actor analysis, Employment, Network accountability, Network governance, Policy network.

مدیریت دولتی
شاپا چاپی: ۲۰۰۸-۵۸۷۷
شاپا الکترونیکی: ۲۴۲۳-۵۳۴۲

از متولی‌گری منفرد تا راهبری شبکه‌ای: ارائهٔ الگوی حکمرانی اشتغال در ایران بر پایهٔ تحلیل بازیگران و روابط نهادی

حمزه خواستار*

* نویسنده مسئول، دانشیار، گروه مدیریت کسب‌وکار، دانشکدهٔ مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. رایانامه: khastar@khu.ac.ir

محمد فارسی

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت منابع انسانی، دانشکدهٔ مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. رایانامه: mammad.farsi@gmail.com

اکبر حسن‌پور

دانشیار، گروه مدیریت منابع انسانی، دانشکدهٔ مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. رایانامه: a.hassanpoor@khu.ac.ir

سعید جعفری‌نیا

استاد، گروه مدیریت منابع انسانی، دانشکدهٔ مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. رایانامه: shamsj58@khu.ac.ir

چکیده

هدف: پژوهش حاضر با هدف ارائهٔ الگویی بومی برای حکمرانی شبکه‌ای اشتغال در ایران و تبیین جایگاه راهبردی بازیگران، روابط قدرت و وابستگی، ظرفیت همگرایی و سازوکارهای هماهنگی میان آنان اجرا شده است. مسئلهٔ اصلی پژوهش آن است که اشتغال، برخلاف رویکردهای متولی‌محور، حاصل عملکرد یک سازمان یا اجرای یک سیاست منفرد نیست، بلکه از تعامل مجموعه‌ای از بازیگران و زیرشبکه‌های اقتصادی، سیاسی، بودجه‌ای، تولیدی، تجاری، آموزشی، اجتماعی و زیرساختی شکل می‌گیرد.

روش: پژوهش از نظر هدف، کاربردی ـ توسعه‌ای و از نظر طرح، آمیختهٔ اکتشافی چندمرحله‌ای با تقدم مراحل کیفی است. داده‌ها با استفاده از مرور نظام‌مند مطالعات، تحلیل اسناد بالادستی، قوانین و مقررات، روش دلفی و پرسش‌نامهٔ ساختاریافته خبرگانی گردآوری شدند. مشارکت‌کنندگان ۱۷ نفر از مدیران، سیاست‌گذاران، کارشناسان اجرایی و صاحب‌نظران حوزه‌های اشتغال، بازار کار، برنامه‌ریزی اقتصادی و حکمرانی عمومی بودند که با روش نمونه‌گیری هدفمند و گلولهٔ برفی انتخاب شدند. فهرست اولیه حوزه‌ها، بازیگران و اهداف شبکه، در دو دور دلفی پالایش و اعتباربخشی شد؛ سپس برای تحلیل میزان اثرگذاری و اثرپذیری مستقیم و غیرمستقیم، قدرت نسبی بازیگران، مواضع

استناد: خواستار، حمزه؛ فارسی، محمد؛ حسن‌پور، اکبر و جعفری‌نیا، سعید (۱۴۰۵). از متولی‌گری منفرد تا راهبری شبکه‌ای: ارائهٔ الگوی حکمرانی اشتغال در ایران بر پایهٔ تحلیل بازیگران و روابط نهادی. *مدیریت دولتی*، ۱۸(۳)، ۶۹۰ – ۷۲۲.

مدیریت دولتی، ۱۴۰۵، دوره ۱۸، شماره ۳، صص. ۶۹۰ – ۷۲۲
ناشر: دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران
نوع مقاله: علمی پژوهشی
© نویسندگان
تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۰۵
تاریخ ویرایش: ۱۴۰۵/۰۳/۱۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۰۱
تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۶/۲۳
doi: https://doi.org/10.22059/jipa.2026.419530.3974

آنان نسبت به اهداف و ظرفیت همگرایی و ائتلاف، از روش تحلیل راهبردی بازیگران مکتور استفاده شد. در مرحلهٔ نهایی، یافته‌های حاصل از تحلیل مکتور با شواهد نظری، اسنادی و خبرگانی تلفیق شدند.

یافته‌ها: شبکهٔ حکمرانی اشتغال ایران از ۱۲ زیرشبکهٔ نهادی تشکیل شده است و بازیگران آن از نظر موقعیت راهبردی، در چهار گروه محرک، متصل، وابسته و کم‌تعامل قرار می‌گیرند. زیرشبکه‌های امنیتی ـ سیاسی و مقابله با قاچاق و درآمد و بودجه در موقعیت محرک قرار دارند و از توان بیشتری برای جهت‌دهی به سایر اجزای شبکه برخوردارند. زیرشبکه‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شبکهٔ اشتغال، اقتصادی، بازرگانی، سرمایه‌گذاری و تولید و خدمات در موقعیت متصل و واسط قرار گرفته‌اند و می‌توانند آثار حوزه‌های محرک را به سایر بخش‌های شبکه منتقل یا تقویت کنند. زیرشبکه‌های مدیریت منابع و بهره‌وری و زیرساخت عمرانی و فنی در موقعیت کم‌تعامل و زیرشبکه‌های آموزش، پژوهش و نوآوری، کارگر، کارفرما و دولت و اجتماعی ـ فرهنگی در موقعیت وابسته قرار دارند. تحلیل مواضع بازیگران نیز نشان داد هر دوازده زیرشبکه نسبت به اهداف کلان اشتغال موضعی مثبت دارند؛ اما سطح بسیج راهبردی آنان یکسان نیست. این وضعیت بیانگر فاصله میان همگرایی هنجاری در سطح اهداف و هماهنگی اجرایی در سطح تخصیص منابع، پذیرش مسئولیت و تغییر رویه‌های سازمانی است. همچنین، تحلیل همگرایی‌ها از شکل‌گیری ائتلاف‌های بالقوه امنیتی ـ اقتصادی ـ بودجه‌ای و اقتصادی ـ تولیدی حکایت داشت. بر پایهٔ تلفیق یافته‌ها، الگویی شش‌لایه شامل ماهیت و زمینه مسئله، حوزه‌های اثرگذار، بازیگران و زیرشبکه‌ها، روابط قدرت و وابستگی، سازوکارهای حکمرانی و پیامدهای مورد انتظار ارائه شد. سازوکارهای اصلی این الگو عبارت‌اند از: راهبری شبکه، هماهنگی افقی و عمودی، تقسیم کار نهادی، نظام داده و پایش مشترک، پاسخ‌گویی شبکه‌ای، مدیریت تعارض، مشارکت نهادمند ذی‌نفعان و یادگیری سیاستی.

نتیجه‌گیری: مسئولیت رسمی اشتغال با قدرت واقعی و منابع در اختیار بازیگران شبکه هم‌تراز نیست؛ بنابراین مسئلهٔ اصلی نظام اشتغال نه فقدان یک متولی رسمی، بلکه ضعف در تنظیم روابط میان بازیگرانی است که منابع، اختیارات و ابزارهای تعیین‌کننده اشتغال را در اختیار دارند. گذار از منطق دستگاه‌محور به حکمرانی شبکه‌ای، مستلزم بازتعریف نقش شورای عالی اشتغال به‌عنوان هستهٔ راهبری فرابخشی، هم‌ترازسازی مسئولیت با اختیار و منابع، تقویت مشارکت بازیگران اثرپذیر و ایجاد سازوکارهای مشترک پاسخ‌گویی، پایش و یادگیری است. تحقق این الزامات می‌تواند زمینهٔ ارتقای اشتغال پایدار، باکیفیت و متوازن را فراهم سازد.

کلیدواژه‌ها: اشتغال، پاسخ‌گویی شبکه‌ای، تحلیل بازیگران، حکمرانی شبکه‌ای، شبکه خط‌مشی.

مقدمه

اشتغال یکی از بنیادی‌ترین مسائل عمومی و از مهم‌ترین معیارهای ارزیابی عملکرد اقتصادی و اجتماعی دولت‌هاست. برخورداری از شغل پایدار، افزون بر تأمین درآمد و استقلال اقتصادی، با سلامت روانی، منزلت اجتماعی، مشارکت مدنی و انسجام اجتماعی ارتباط دارد؛ در مقابل، بیکاری می‌تواند احساس کنترل بر زندگی، اعتماد اجتماعی و رفاه روان‌شناختی افراد را تضعیف کند (پل و موزر[1]، ۲۰۰۹؛ وانبرگ[2]، ۲۰۱۲)؛ از این رو، اشتغال را نمی‌توان صرفاً پیامد خودکار رشد اقتصادی یا متغیری محدود به بازار کار دانست، بلکه باید آن را مسئله‌ای چندبُعدی و مرتبط با ظرفیت سیاست‌گذاری و کیفیت حکمرانی عمومی تلقی کرد.

اثربخشی سیاست‌های اشتغال علاوه‌بر انتخاب ابزار مناسب، به معماری نهادی، ظرفیت اجرایی و نحوهٔ تقسیم مسئولیت میان بازیگران وابسته است؛ از این رو، خدمات اشتغال باید با سیاست‌های آموزش، مهارت، حمایت اجتماعی و توسعه اقتصادی در چارچوبی منسجم پیوند یابند. در ایران، اشتغال طی دهه‌های گذشته از محورهای ثابت برنامه‌های توسعه و سیاست‌های دولت‌ها بوده و اقداماتی مانند اعطای تسهیلات، حمایت از خوداشتغالی و کارآفرینی، توسعهٔ مهارت‌آموزی، حمایت از تولید و اجرای برنامه‌های روستایی و منطقه‌ای دنبال شده است. با این‌حال، تداوم نارسایی‌های بازار کار، ناپایداری بخشی از مشاغل، ضعف پیوند آموزش با نیاز بنگاه‌ها، پراکندگی برنامه‌ها و غلبهٔ مداخلات کوتاه‌مدت نشان می‌دهد که افزایش تعداد طرح‌ها یا میزان اعتبارات، به‌تنهایی برای حل مسئله کافی نیست. مرور نظام‌مند پیشین نویسندگان نیز عوامل مؤثر بر اشتغال در ایران را در ۱۳ حوزه و ۴۲ زیرطبقه شناسایی کرد که ابعاد اقتصادی، تولیدی، تجاری، سرمایه‌گذاری، آموزشی، زیرساختی، بودجه‌ای، اجتماعی، روابط کار و حکمرانی را دربرمی‌گرفت (فارسی، خواستار، حسن‌پور و جعفری‌نیا، ۱۴۰۴). این تنوع نشان می‌دهد که اشتغال محصول عملکرد یک دستگاه یا اجرای یک سیاست منفرد نیست، بلکه از تعامل حوزه‌هایی شکل می‌گیرد که منابع و اختیارات آن‌ها میان بازیگران نهادی مختلف توزیع شده است.

شبکهٔ حکمرانی اشتغال در ایران، افزون بر روابط و تصمیم‌های درون‌نهادی، در معرض عوامل و شوک‌های محیط بیرونی نیز قرار دارد. تحریم‌های اقتصادی، جنگ و تنش‌های منطقه‌ای، محدودیت‌های مالی و تجاری بین‌المللی، نوسان‌های ارزی و اختلال در زنجیره‌های تأمین می‌توانند از طریق کاهش سرمایه‌گذاری، افزایش هزینهٔ تولید، محدودشدن دسترسی به فناوری، مواد اولیه و بازارهای خارجی و تشدید نااطمینانی، توان بنگاه‌ها برای ایجاد و حفظ فرصت‌های شغلی را تضعیف کنند. بنابراین، عوامل محیط بیرونی در پژوهش حاضر صرفاً شرایطی پیرامونی تلقی نمی‌شوند، بلکه بخشی از زمینه‌ای هستند که منابع، اولویت‌ها، روابط قدرت و ظرفیت اقدام بازیگران شبکه اشتغال را شکل می‌دهند. برای نمونه، نظام آموزشی می‌تواند نیروی انسانی ماهر تربیت کند؛ اما جذب آن به ظرفیت تولید، سرمایه‌گذاری و تقاضای واقعی بنگاه‌ها وابسته است. سرمایه‌گذاری نیز بدون ثبات اقتصاد کلان، امنیت حقوق مالکیت،

1. Paul & Moser
2. Wanberg

زیرساخت مناسب و پیش‌بینی‌پذیری مقررات الزاماً به فعالیت مولد و اشتغال پایدار منجر نمی‌شود. ادبیات اکوسیستم مهارت نیز نشان می‌دهد افزایش عرضه آموزش، بدون تعامل منسجم میان بنگاه‌ها، نهادهای آموزشی، دولت و نهادهای واسط، ممکن است به گسترش مدارک تحصیلی بدون افزایش قابلیت اشتغال بینجامد (فاین‌گلد[1]، ۱۹۹۹؛ بوکانان، فاین‌گلد، میهو و وارهورست[2]، ۲۰۱۷). بنابراین، سیاست اشتغال در شبکه‌ای از وابستگی‌های نهادی و سیاستی قرار دارد و موفقیت آن به هماهنگی میان سیاست‌های اقتصادی، صنعتی، آموزشی، مالی و اجتماعی وابسته است.

این وضعیت محدودیت رویکردهای دستگاه‌محور را آشکار می‌کند. در رویکرد سنتی، انتظار می‌رود با تعیین یک دستگاه مسئول، تخصیص بودجه و تصویب مقررات بتوان مسئله را مدیریت کرد. بخش شایان توجهی از مباحث اشتغال در ایران نیز حول تعیین «متولی اشتغال» شکل گرفته است؛ در حالی‌که حتی مهم‌ترین دستگاه رسمی بازار کار بر سیاست‌های پولی، ارزی، بودجه‌ای، تجاری، صنعتی، آموزشی و زیرساختی کنترل مستقیم ندارد. انتساب مسئولیت نهایی اشتغال به یک دستگاه، بدون برخورداری آن از اختیار و منابع متناسب، شکافی میان مسئولیت رسمی و قدرت واقعی ایجاد می‌کند. مطالعات پیشین نیز تعدد دستگاه‌ها، پراکندگی مسئولیت‌ها، برنامه‌های مقطعی و ضعف هماهنگی را از نارسایی‌های ساختار مدیریت اشتغال ایران دانسته‌اند (فارسی و خواستار، ۱۴۰۱).

از این منظر، اشتغال به مسائل «بغرنج» در سیاست‌گذاری عمومی نزدیک می‌شود؛ مسائلی که علل چندگانه و درهم‌تنیده، بازیگران متعدد، اهداف گاه متعارض و پیامدهای پیش‌بینی‌ناپذیر دارند (ریتل و وبر[3]، ۱۹۷۳؛ هد و آلفورد[4]، ۲۰۱۵). در چنین مسائلی، هیچ بازیگر منفردی دانش، اختیار و منابع کافی برای کنترل همه ابعاد مسئله را در اختیار ندارد و توان پیوند دادن دانش و منابع پراکنده میان سازمان‌ها به بخشی از ظرفیت حل مسئله تبدیل می‌شود (وبر و خادمیان[5]، ۲۰۰۸).

در برابر منطق متولی‌گری منفرد، حکمرانی شبکه‌ای بر وابستگی متقابل بازیگران تأکید دارد. سیاست عمومی در تعامل میان سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی، بخش خصوصی، نهادهای مالی، دانشگاه‌ها، تشکل‌های حرفه‌ای و گروه‌های اجتماعی شکل می‌گیرد. دولت همچنان بازیگری محوری است؛ اما به‌دلیل پراکندگی منابع و اختیارات، نمی‌تواند صرفاً از طریق فرماندهی سلسله‌مراتبی به نتایج مورد انتظار دست یابد (رودز[6]، ۱۹۹۶؛ کلاین و کوپنیان[7]، ۲۰۱۶). بنابراین، نقش آن به‌سمت تنظیم قواعد تعامل، فعال‌سازی بازیگران، بسیج منابع، مدیریت تعارض و تضمین پاسخ‌گویی شبکه تغییر می‌کند (آگرانوف و مک‌گوایر[8]، ۲۰۰۳؛ سورنسن و تورفینگ[9]، ۲۰۰۹).

1. Finegold
2. Buchanan, Finegold, Mayhew & Warhurst
3. Rittel & Webber
4. Head & Alford
5. Weber & Khademian
6. Rhodes
7. Klijn & Koppenjan
8. Agranoff & McGuire
9. Sørensen & Torfing

پژوهش‌های جدید نیز نشان می‌دهند که شبکه‌ها در صورت برخورداری از رهبری و مدیریت فعال، می‌توانند علاوه‌بر هماهنگی، زمینه حل مشترک مسئله و نوآوری مشارکتی را فراهم کنند (کالنس[1]، ۲۰۲۴).

با وجود گسترش مطالعات بیکاری، سیاست‌های بازار کار، کارآفرینی، آموزش مهارتی و برنامه‌های اشتغال‌زایی در ایران، ساختار روابط میان بازیگران نهادی کمتر به‌صورت نظام‌مند بررسی شده است. مطالعات موجود عمدتاً عوامل مؤثر یا عملکرد برنامه‌ها و دستگاه‌ها را تحلیل کرده‌اند، اما کمتر نشان داده‌اند قدرت و منابع چگونه توزیع شده، کدام زیرشبکه‌ها موقعیت محرک یا واسط دارند، چه بازیگرانی بیش از دیگران اثر می‌پذیرند و چه ائتلاف‌هایی می‌توانند حول اهداف اشتغال شکل گیرد. از این رو، خلأ اصلی، فقدان الگویی بومی و مبتنی بر تحلیل ساختاری بازیگران برای حکمرانی اشتغال در ایران است.

پرسش اصلی پژوهش آن است که الگوی مناسب حکمرانی شبکه‌ای اشتغال در ایران، با توجه به جایگاه بازیگران، روابط نهادی و سازوکارهای هماهنگی، از چه ابعاد و مؤلفه‌هایی تشکیل می‌شود؟ در پاسخ به این پرسش، بازیگران و زیرشبکه‌های اصلی، موقعیت راهبردی و ظرفیت همگرایی آنان و سازوکارهای گذار از ساختار پراکنده و دستگاه‌محور به حکمرانی شبکه‌ای، پاسخ‌گو و یادگیرنده بررسی می‌شود.

پیشینهٔ نظری پژوهش

اشتغال در مرز میان سیاست‌های اقتصاد کلان، صنعتی، تجاری، مالی، آموزشی، رفاهی و توسعه منطقه‌ای قرار دارد و نتیجهٔ نهایی آن، علاوه‌بر کیفیت هر سیاست، به میزان سازگاری و پیوند میان سیاست‌ها وابسته است. پیچیدگی این حوزه فقط از تعدد عوامل ناشی نمی‌شود، بلکه تعارض میان اهداف و برداشت‌های بازیگران نیز به آن دامن می‌زند. افزایش اعتبارات ممکن است با کنترل تورم، حمایت از بنگاه با الزامات حقوق نیروی کار، توسعه تجارت با حمایت از تولید داخلی و توسعهٔ فناوری با حفظ برخی مشاغل موجود در تنش قرار گیرد. بنابراین، تعریف مسئله، اولویت‌ها و ابزارهای سیاست اشتغال برای همه بازیگران یکسان نیست.

این ویژگی‌ها با مفهوم مسئله بغرنج مطابقت دارد. مسائل بغرنج صورت‌بندی قطعی و راه‌حل نهایی ندارند و تعریف مسئله و راه‌حل آن‌ها در فرایندی تعاملی شکل می‌گیرد (ریتل و وبر، ۱۹۷۳). مواجهه با این مسائل به رویکردهای انعطاف‌پذیر، مشارکتی و چندسازمانی نیاز دارد؛ زیرا راه‌حل‌های خطی و کنترل متمرکز، پیچیدگی علّی و تنوع منافع را پوشش نمی‌دهند (هد و آلفورد، ۲۰۱۵). افزون‌براین، دانش فنی، اجرایی و محلی مورد نیاز برای حل مسئله میان سازمان‌های مختلف پراکنده است و ایجاد ظرفیت همکاری و پیوند دادن این دانش‌ها بخشی از توان حل مسئله محسوب می‌شود (وبر و خادمیان، ۲۰۰۸). در سیاست اشتغال نیز داده‌های بازار کار، دانش بنگاه‌ها، اطلاعات آموزشی، منابع مالی و اختیار تنظیم‌گری در اختیار نهادهای متفاوت قرار دارند.

1. Callens

گذار از حکومت سلسله‌مراتبی به حکمرانی شبکه‌ای

الگوی سنتی مدیریت دولتی بر تمرکز اختیار، تقسیم وظایف رسمی، فرماندهی اداری و پاسخ‌گویی عمودی استوار است و در مسائل دارای مرز روشن و رابطه نسبتاً خطی میان تصمیم و نتیجه کارآمدتر است. بااین‌حال، در مسائل فرابخشی، اطلاعات، منابع و ظرفیت اجرا میان سازمان‌های متعدد توزیع شده است. مدیریت دولتی نوین نیز با وجود تأکید بر کارایی و نتیجه‌گرایی، در مواردی تفکیک سازمانی و شکل‌گیری «جزایر سازمانی» را تشدید کرد. رویکرد «کل دولت[1]» در واکنش به این پراکندگی، هماهنگی افقی و عمودی و یکپارچه‌سازی اقدامات دستگاه‌ها را ضروری می‌داند (کریستنسن و لگراید[2]، ۲۰۰۷).

حکمرانی شبکه‌ای از این فرض آغاز می‌کند که حل مسائل عمومی الزاماً در محدوده یک سازمان دولتی و از طریق فرماندهی سلسله‌مراتبی صورت نمی‌گیرد. رودز شبکه‌های خودسازمان‌ده بین‌سازمانی، وابستگی متقابل منابع و محدودیت کنترل یک‌جانبه دولت را از ویژگی‌های حکمرانی جدید می‌داند (رودز، ۱۹۹۶). در این چارچوب، حکمرانی شبکه‌ای الگویی نسبتاً پایدار از تعامل میان بازیگران مستقل اما وابسته است که برای مواجهه با مسئله‌ای عمومی، منابع خود را مبادله و از طریق مذاکره، قواعد مشترک، اعتماد و هماهنگی به اقدام جمعی شکل می‌دهند. استقلال حقوقی یا سازمانی اعضا در شبکه از میان نمی‌رود؛ بلکه آنان ضمن حفظ مأموریت‌های خود، برای دستیابی به نتایجی که خارج از توان هر عضو است، وارد ترتیبات مشترک می‌شوند. به همین دلیل، کیفیت روابط و قواعد همکاری به اندازه ساختار رسمی اهمیت دارد. مدیریت شبکه نیز به معنای حذف تعارض نیست، بلکه ایجاد شرایطی است که در آن تفاوت ادراک و منافع مدیریت و امکان دستیابی به راه‌حل مشترک فراهم شود (کلاین و کوپنیان، ۲۰۱۶).

بنابراین، شبکه حکمرانی صرفاً فهرستی از سازمان‌های مرتبط یا یک کمیته بین‌دستگاهی نیست. شبکه هنگامی شکل می‌گیرد که بازیگران برای تحقق اهداف خود به منابع یکدیگر نیاز داشته باشند، روابط میان آنان استمرار یابد و تصمیم هر بازیگر بر رفتار و ظرفیت سایر اعضا اثر بگذارد. در این چارچوب، همکاری پایدار مستلزم وجود مسئله مشترک، قواعد تعامل، جریان اطلاعات و سازوکاری برای پیگیری تعهدات است. مطالعات جدید نیز نشان می‌دهند حکمرانی شبکه‌ای علاوه‌بر ساختار روابط، مجموعه‌ای از کارکردها و رویه‌های مدیریتی برای هم‌سوسازی اعضا، تبادل منابع و اقدام جمعی را دربرمی‌گیرد (وگنر و ورشور[3]، ۲۰۲۲). فراتحلیل جورج و همکاران نیز نشان می‌دهد مدیریت شبکه و اعتماد با بهبود پیامدهای شبکه ارتباط دارند و ترکیب چند راهبرد مدیریتی از اتکا به یک مداخله منفرد مؤثرتر است (جورج[4] و همکاران، ۲۰۲۴). از این رو، ایجاد شورا یا کارگروه بدون مدیریت فعال روابط، اعتمادسازی، حل اختلاف و حفظ تداوم همکاری، حکمرانی شبکه‌ای ایجاد نمی‌کند. همچنین، شبکه می‌تواند بستر نوآوری مشارکتی باشد؛ زیرا بازیگران با ترکیب دانش و منابع خود راه‌حل‌هایی تولید می‌کنند که خارج از ظرفیت هر سازمان منفرد است. با این‌حال، تحقق این

1. Whole-of-Government
2. Christensen & Lægreid
3. Wegner & Verschoore
4. George

ظرفیت به رهبری پیچیدگی، حفظ ارتباط میان اعضا و توان سازگار کردن شبکه با تغییر شرایط وابسته است (کالنس، ۲۰۲۴).

شبکهٔ خط‌مشی، وابستگی منابع و قدرت بازیگران

شبکه‌های خط‌مشی به الگوهای نسبتاً پایدار روابط میان بازیگران دولتی و غیردولتی پیرامون یک حوزه سیاستی اشاره دارند. این رویکرد به‌جای تمرکز صرف بر نمودار سازمانی، جریان منابع، روابط واقعی و توزیع نفوذ را بررسی می‌کند (مارش و رودز[1]، ۱۹۹۲). بازیگران بر اساس مأموریت، منافع، منابع و برداشت خود از مسئله وارد تعامل می‌شوند و می‌کوشند بر تعریف مسئله، انتخاب راه‌حل، تخصیص منابع و اجرای سیاست اثر بگذارند.

نظریهٔ وابستگی منابع مبنای مهمی برای تبیین این روابط فراهم می‌کند. هیچ سازمانی تمام منابع مورد نیاز خود را در اختیار ندارد و برای تحقق اهدافش به سایر سازمان‌ها وابسته است؛ از این رو، بازیگران برای کاهش عدم‌قطعیت، روابط خود را مدیریت و ائتلاف یا همکاری ایجاد می‌کنند (ففر و سالانسیک[2]، ۱۹۷۸). در شبکهٔ اشتغال، منابع قانونی و تنظیم‌گرانه، بودجه و اعتبارات، داده‌های بازار کار، دانش تخصصی، ظرفیت اجرایی و مشروعیت اجتماعی میان بازیگران مختلف توزیع شده‌اند. منابع قانونی امکان الزام و تنظیم رفتار را فراهم می‌کنند؛ منابع مالی جهت و دامنه برنامه‌ها را تعیین می‌کنند؛ داده و دانش تخصصی در تعریف مسئله و انتخاب ابزار اثر دارند و مشروعیت اجتماعی می‌تواند پذیرش یا مقاومت ذی‌نفعان را شکل دهد. در نتیجه، قدرت ماهیتی رابطه‌ای دارد و صرفاً از جایگاه قانونی ناشی نمی‌شود. ممکن است نهادی مسئولیت رسمی گسترده‌ای داشته باشد؛ اما به‌دلیل وابستگی به منابع مالی یا اجرایی دیگران قدرت محدودی داشته باشد؛ در مقابل، بازیگری بدون عنوان رسمی متولی اشتغال می‌تواند از طریق کنترل بودجه، مقررات یا اعتبار بر نتایج اشتغال اثر تعیین‌کننده‌ای بگذارد.

قدرت بالا نیز الزاماً به معنای حمایت فعال از اهداف شبکه نیست. بازیگر ممکن است با هدفی موافق باشد، اما آن را نسبت به مأموریت‌های دیگر کم‌اهمیت بداند یا برای تحقق آن منابعی بسیج نکند. همچنین، توافق بر هدفی کلی مانند افزایش اشتغال، لزوماً به توافق درباره ابزارها، توزیع هزینه‌ها یا اولویت گروه‌های هدف منجر نمی‌شود. از این رو، تحلیل هم‌زمان قدرت و مواضع بازیگران برای شناسایی ائتلاف‌ها، تعارض‌ها و ظرفیت بسیج ضروری است. این رویکرد امکان می‌دهد میان حمایت هنجاری از هدف و توان واقعی بازیگر برای اثرگذاری بر اجرای آن تمایز برقرار شود. مطالعات اکوسیستم‌های کارآفرینی منطقه‌ای نیز نشان داده‌اند چگونگی سازمان‌دهی روابط میان دولت، نهادهای محلی، بنگاه‌ها و سازمان‌های واسط تعیین می‌کند که آیا اولویت‌های کلان به حمایت مؤثر از تولید و اشتغال در سطح منطقه‌ای تبدیل می‌شوند یا خیر (ناکس و آرشد[3]، ۲۰۲۲).

1. Marsh & Rhodes
2. Pfeffer & Salancik
3. Knox & Arshed

راهبری، پاسخ‌گویی و یادگیری شبکه

وابستگی متقابل به‌خودی خود همکاری مؤثر ایجاد نمی‌کند. شبکه‌ها ممکن است با بی‌اعتمادی، تعارض منافع، ابهام مسئولیت، عدم توازن قدرت و رقابت بر سر منابع مواجه شوند؛ بنابراین، به راهبری نیاز دارند. آگرانوف و مک‌گوایر چهار کارکرد اصلی مدیریت شبکه را فعال‌سازی بازیگران ضروری، چارچوب‌بندی مسئله و قواعد تعامل، بسیج تعهد و منابع و ترکیب ظرفیت‌های پراکنده می‌دانند (آگرانوف و مک‌گوایر، ۲۰۰۳). این کارکردها در شبکه اشتغال مانع آن می‌شوند که تعدد بازیگران به موازی‌کاری و انتقال مسئولیت بینجامد.

پرووان و کنیس[1] (۲۰۰۸) سه شیوه اداره شبکه را شامل راهبری مشترک اعضا، راهبری به‌وسیله سازمان محوری و ایجاد سازمان اداری مستقل معرفی می‌کنند. در شیوهٔ نخست، اعضا به‌طور جمعی شبکه را اداره می‌کنند؛ در شیوهٔ دوم، یکی از اعضای دارای منابع و مشروعیت بیشتر نقش محوری دارد و در شیوهٔ سوم، واحدی مستقل برای ادارهٔ روابط شبکه ایجاد می‌شود. انتخاب میان این شیوه‌ها به تعداد اعضا، سطح اعتماد، توافق بر اهداف و نیاز به شایستگی‌های مدیریتی وابسته است. در شبکهٔ گسترده اشتغال، مشارکت کاملاً غیرمتمرکز می‌تواند تصمیم‌گیری را دشوار سازد و تمرکز کامل در یک سازمان نیز با توزیع واقعی منابع سازگار نیست؛ از این رو، ترکیبی از نهاد راهبر، دبیرخانه حرفه‌ای و سازوکارهای مشارکت زیرشبکه‌ها قابل‌دفاع‌تر است. مفهوم فراحکمرانی نیز نقش دولت را در طراحی قواعد، تخصیص منابع، تسهیل تعامل و ارزیابی عملکرد شبکه توضیح می‌دهد؛ نقشی که به معنای کنار رفتن دولت نیست، بلکه گذار آن از مجری منفرد به راهبر و تضمین‌کننده منافع عمومی است (سورنسن و تورفینگ[2]، ۲۰۰۷؛ ۲۰۰۹)

هماهنگی شبکه‌ای باید ابعاد محتوایی، فرایندی و نهادی را پوشش دهد. هماهنگی محتوایی به سازگاری اهداف و ابزارهای سیاستی مربوط است؛ هماهنگی فرایندی، پیوند میان طراحی، اجرا، پایش و ارزیابی را برقرار می‌کند؛ و هماهنگی نهادی، نقش‌ها، حدود اختیار و قواعد تعامل را روشن می‌سازد. ضعف هر یک از این ابعاد می‌تواند به اجرای سیاست‌های متعارض، تکرار فعالیت‌ها یا گسست میان سطوح ملی و محلی بینجامد.

پاسخ‌گویی نیز در شبکه پیچیده‌تر از ساختار سلسله‌مراتبی است؛ زیرا نتایج محصول کنش چند بازیگرند. پاسخ‌گویی مستلزم ارائه اطلاعات، امکان پرسش و داوری و وجود پیامد برای عملکرد است (بوونز[3]، ۲۰۰۷). در حکمرانی مشارکتی، این رابطه از زنجیرهٔ صرفاً عمودی، به روابط چندجانبه و افقی گسترش می‌یابد و بازیگران باید درباره تعهدات مشترک و آثار تصمیم‌های خود بر سایر اعضا نیز پاسخ‌گو باشند (لی و اوسپینا[4]، ۲۰۲۲).

شبکه مؤثر در کنار اعتماد به سطحی از رسمی‌سازی نیز نیاز دارد. مجاری رسمی تعامل، مستندسازی تعهدات، تعیین واحد پیگیری‌کننده و تعریف رویه‌های تبادل اطلاعات می‌تواند همکاری را پیش‌بینی‌پذیرتر و از وابستگی آن به روابط شخصی جلوگیری کند (کانون[5]، ۲۰۲۴). رسمی‌سازی در این معنا بازگشت به سلسله‌مراتب نیست، بلکه زیرساخت

1. Provan & Kenis
2. Sørensen & Torfing
3. Bovens
4. Lee & Ospina
5. Kanon

پایداری همکاری است. این موضوع در شبکه‌هایی با تعداد زیاد اعضا و تغییر مستمر مدیران اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا بدون حافظه نهادی، تعهدات مشترک با جابه‌جایی افراد تضعیف می‌شوند.

همچنین، شبکه باید از ظرفیت یادگیری برخوردار باشد. داده‌های اجرا و نتایج ارزیابی زمانی ارزشمندند که به اصلاح ابزارها، باورها و ترتیبات نهادی منجر شوند (هال[1]، ۱۹۹۳). مدیریت عملکرد مشترک نیز صرفاً انتخاب شاخص نیست؛ بلکه مستلزم توافق درباره تعریف موفقیت، منطق مداخله، سهم اعضا و نحوه استفاده از اطلاعات است (واردنبورگ[2]، گرونلر و دی‌یونگ، ۲۰۲۵).

حکمرانی اشتغال و ضرورت پیوند سیاست‌ها

سیاست اشتغال در مرز میان اقتصاد کلان، توسعه صنعتی، آموزش و مهارت، حمایت اجتماعی و توسعه محلی قرار دارد. اجرای این سیاست‌ها در سیلوهای جداگانه، توان دولت برای پاسخ‌گویی به مسائل پیچیده بازار کار را کاهش می‌دهد و هماهنگی میان سیاست‌های مهارتی، اشتغال، توسعهٔ اقتصادی و نیازهای محلی را ضروری می‌سازد (فروی و گیگر[3]، ۲۰۱۰).

پژوهش‌های تطبیقی درباره سیاست‌های فعال بازار کار نیز نشان می‌دهند سازمان‌دهی نهادی ارائه خدمات، میزان تمرکز یا تمرکززدایی، نقش دولت‌های محلی و مشارکت ارائه‌دهندگان غیردولتی بر ظرفیت اجرا اثر می‌گذارند (لورینگسون و لوسکه، ۲۰۲۱). بنابراین، طراحی سیاست اشتغال فقط انتخاب ابزار مناسب نیست، بلکه مستلزم تعیین روشن مسئولیت‌ها، ظرفیت‌های اجرایی و روابط میان نهادهای ارائه‌دهنده خدمات است.

در حوزه مهارت نیز آموزش به‌تنهایی به اشتغال مولد منجر نمی‌شود؛ بلکه تقاضای بنگاه‌ها، ظرفیت نظام آموزشی، تأمین مالی و مشارکت نهادهای واسط باید در قالب یک اکوسیستم منسجم به یکدیگر متصل شوند (فاین‌گلد، ۱۹۹۹). مطالعات جدید حکمرانی مهارت، عدم انطباق آموزش و بازار کار را نتیجه ضعف هماهنگی میان سیاست آموزشی، بازار کار و توسعه کسب‌وکار می‌دانند، نه صرفاً کمبود مهارت افراد. مشارکت کارفرمایان، ترتیبات چندسطحی حکمرانی و انطباق عرضه و تقاضای مهارت در این زمینه تعیین‌کننده‌اند (منده[4]، اسوالد اگ و کیوز، ۲۰۲۵؛ لوندگرن و مایر[5]، ۲۰۲۵).

گفت‌وگوی اجتماعی میان دولت، کارگران و کارفرمایان نیز جزء اصلی حکمرانی بازار کار است. این گفت‌وگو زمانی مؤثر است که نمایندگان ذی‌نفعان فقط در مرحله تأیید سیاست حضور نداشته باشند، بلکه در تعیین دستور کار، طراحی ابزارها، پایش اجرا و بازنگری تصمیم‌ها مشارکت کنند. مشارکت واقعی تشکل‌ها افزون بر افزایش مشروعیت، امکان انتقال دانش میدانی، مذاکره درباره تعارض‌ها و شناسایی پیامدهای ناخواسته سیاست‌ها را فراهم می‌کند. سازمان بین‌المللی کار، گفت‌وگوی اجتماعی را سازوکاری برای پیشبرد اشتغال مولد، کار شایسته و مدیریت فراگیر تحولات

1. Hall
2. Waardenburg
3. Froy & Giguère
4. Mende
5. Lundgren & Meijer

اقتصادی و فناورانه می‌داند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۴). بر این اساس، حکمرانی اشتغال مستلزم پیوند سیاست‌ها، توزیع روشن مسئولیت‌ها و ایجاد سازوکارهایی برای راهبری، پاسخ‌گویی، یادگیری و مشارکت بازیگران متعدد است.

پیشینهٔ تجربی پژوهش

مطالعات مرتبط با موضوع پژوهش را می‌توان در سه جریان کلی دسته‌بندی کرد. جریان نخست، مطالعات عوامل و مداخلات اشتغال است که از یک‌سو اثر متغیرهایی مانند رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، بهره‌وری نیروی کار، تورم، دستمزد، تجارت خارجی، فضای کسب‌وکار و سیاست‌های پولی و مالی بر اشتغال را بررسی می‌کند و از سوی دیگر، به ارزیابی برنامه‌ها و مداخلات مشخص بازار کار، از جمله آموزش‌های مهارتی، خدمات کاریابی، یارانه‌های دستمزد، حمایت از خوداشتغالی و تسهیلات ایجاد کسب‌وکار می‌پردازد. جریان دوم، مطالعات حکمرانی و معماری نهادی سیاست اشتغال است که بر نحوه تقسیم مسئولیت، ظرفیت اجرایی نهادها، هماهنگی میان سطوح ملی و محلی و پیوند سیاست‌های بازار کار با آموزش، حمایت اجتماعی و توسعهٔ اقتصادی تمرکز دارد. جریان سوم، مطالعات حکمرانی شبکه‌ای در بخش عمومی است که ساختار روابط، وابستگی منابع، توزیع قدرت، راهبری، اعتماد، پاسخ‌گویی و سازوکارهای اقدام جمعی میان بازیگران مستقل اما وابسته را تحلیل می‌کند. مرور این سه جریان امکان می‌دهد جایگاه پژوهش حاضر در نقطه اتصال ادبیات اشتغال، حکمرانی سیاست اشتغال و حکمرانی شبکه‌ای روشن شود.

در سطح بین‌المللی، فراتحلیل کارد، کلووه و وبر[1] (۲۰۱۸) نشان داد که آثار برنامه‌های فعال بازار کار به نوع مداخله، گروه هدف و افق زمانی ارزیابی وابسته است. آثار متوسط این برنامه‌ها در کوتاه‌مدت محدود است، اما در افق دو تا سه‌ساله، به‌ویژه در برنامه‌های مبتنی بر توسعه سرمایه انسانی، نتایج مثبت‌تری مشاهده می‌شود. همچنین، زمان اجرای سیاست و وضعیت چرخه اقتصادی بر اثربخشی آن مؤثر است. مک‌کنزی[2] (۲۰۱۷) نیز با مرور شواهد کشورهای درحال‌توسعه نشان داد که بسیاری از برنامه‌های متعارف بازار کار، به‌ویژه هنگامی که بدون توجه کافی به محدودیت‌های تقاضای نیروی کار، کیفیت اجرا و ویژگی گروه‌های هدف طراحی شوند، آثار متوسط و ناهمگنی دارند. بنابراین، صرف افزایش منابع یا تعداد برنامه‌های اشتغال‌زایی تضمین‌کننده ایجاد اشتغال پایدار نیست و طراحی نهادی و ظرفیت اجرایی سیاست‌ها نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

در ایران نیز امینی میلانی، علیپور و محمودزاده (۱۴۰۰) با ارزیابی سیاست‌های اشتغال طی سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۵ نشان دادند که تولید ناخالص داخلی، فضای کسب‌وکار، مخارج دولت، اعتبارات بانکی بخش غیردولتی، بهره‌وری نیروی کار، موجودی سرمایه و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با اشتغال ارتباط معناداری دارند. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد اشتغال محصول اثرگذاری هم‌زمان مجموعه‌ای از سیاست‌ها و متغیرهای کلان است و نمی‌توان مسئولیت آن را به یک دستگاه یا برنامه منفرد نسبت داد.

مرور نظام‌مند فارسی و همکاران (۱۴۰۴) نیز عوامل مؤثر بر اشتغال در ایران را در ۱۳ حوزه و ۴۲ زیرطبقه شناسایی

1. Card, Kluve & Weber
2. McKenzie

کرده است. این حوزه‌ها ابعاد اقتصادی، تولیدی، تجاری، سرمایه‌گذاری، بودجه‌ای، آموزشی، زیرساختی، اجتماعی، نهادی، روابط کار و حکمرانی را دربر می‌گیرند. گستردگی این عوامل نشان می‌دهد که اشتغال نه پیامد عملکرد یک سازمان، بلکه برآیند تعامل حوزه‌هایی است که منابع و اختیارات آن‌ها میان دستگاه‌های مختلف توزیع شده است. بااین‌حال، این دسته از مطالعات بیشتر به شناسایی «عوامل مؤثر» پرداخته‌اند و ساختار روابط میان متولیان آن عوامل، توزیع قدرت و ظرفیت هماهنگی آن‌ها را به‌صورت مستقل تحلیل نکرده‌اند.

نسل جدید مطالعات سیاست اشتغال از سطح ارزیابی ابزارهای منفرد فراتر رفته و به معماری نهادی ارائهٔ خدمات اشتغال توجه کرده است. لورینگسون و لوسکه[1] (۲۰۲۱) با مقایسه ساختار سیاست‌های فعال بازار کار در کشورهای عضو اتحادیه اروپا و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان دادند که تقسیم مسئولیت میان وزارتخانه‌ها، خدمات عمومی اشتغال، سازمان‌های محلی، ارائه‌دهندگان خصوصی و شرکای اجتماعی، همراه با چارچوب‌های تنظیم‌گری و ظرفیت اداری، بر عملکرد نظام اشتغال اثر می‌گذارد. از این منظر، اثربخشی سیاست اشتغال هم به انتخاب ابزار مناسب و هم به وضوح نقش‌ها، تمرکز یا عدم تمرکز وظایف، ظرفیت نهادهای مجری و سازوکارهای هماهنگی میان آن‌ها وابسته است.

اندرسون[2] (۲۰۲۲) نیز در مطالعه تطبیقی برنامه‌های بازار کار جوانان در سوئد و بریتانیا نشان داد که الگوهای هماهنگی میان نهادهای ملی، محلی و اجرایی به زمینه نهادی و تنظیم‌گری هر کشور وابسته‌اند. به بیان دیگر، هماهنگی صرفاً از طریق تشکیل کمیته‌ها یا انعقاد توافق‌نامه حاصل نمی‌شود، بلکه قواعد تخصیص منابع، حدود اختیار، نظام پاسخ‌گویی و ساختار ارائه خدمات، رفتار بازیگران را شکل می‌دهد. گزارش سازمان بین‌المللی کار (۲۰۲۳) نیز تأکید می‌کند که خدمات عمومی اشتغال برای مواجهه با تحول فناوری، تغییرات جمعیتی، بحران‌های اقتصادی و سایر ابرروندها باید با سیاست‌های فعال بازار کار، حمایت اجتماعی، آموزش و مهارت و نیازهای واقعی بنگاه‌ها پیوند یابند.

شواهد فوق بیانگر آن است که سیاست اشتغال ماهیتی فرابخشی دارد و میان سیاست‌های اقتصاد کلان، تولید، تجارت، سرمایه‌گذاری، تأمین مالی، آموزش، حمایت اجتماعی و توسعه منطقه‌ای قرار گرفته است. از این رو، ضعف هماهنگی می‌تواند حتی سیاست‌های مطلوب را خنثی کند؛ برای مثال، افزایش آموزش مهارتی بدون رشد تقاضای بنگاه‌ها، تأمین مالی بدون محیط باثبات سرمایه‌گذاری یا حمایت از تولید بدون سازگاری سیاست‌های تجاری، الزاماً به اشتغال پایدار منتهی نمی‌شود. این یافته‌ها ضرورت تحلیل نظام اشتغال به‌عنوان مجموعه‌ای از روابط نهادی و نه صرفاً مجموعه‌ای از برنامه‌های مستقل را تقویت می‌کنند.

مطالعه طولی ون‌گستل[3] (۲۰۲۴) درباره شبکه‌های خدمات اجتماعی و اشتغال در هلند نیز نشان داد که شبکه‌ها ممکن است در دوره‌های مختلف تحت تأثیر اصلاحات سلسله‌مراتبی یا بازارمحور تقویت یا تضعیف شوند. بنابراین، پایداری شبکه به حمایت نهادی، تنظیم مناسب روابط و سازگاری آن با تغییر سیاست‌های کلان وابسته است و صرف ایجاد ترتیبات همکاری برای استمرار آن کافی نیست.

1. Lauringson & Lüske
2. Andersson
3. van Gestel

مطالعات داخلی حکمرانی شبکه‌ای عمدتاً در حوزه‌های عمومی و سازمانی مختلف انجام شده‌اند. دقتی، یعقوبی، کمالیان و دهقانی (۱۳۹۸) با استفاده از فراترکیب، الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای را در چهار مرحله شناخت الزامات، طراحی شبکه، مشارکت و فعال‌سازی و توسعه شبکه ارائه کردند. رهنورد، بیاتی چالشتری، طاهرپور کلانتری و منوریان (۱۳۹۶) نیز نشان دادند که استقرار شبکه خط‌مشی بدون طراحی سازوکارهای پاسخ‌گویی فردی و جمعی می‌تواند به ابهام مسئولیت منجر شود و پاسخ‌گویی شبکه‌ای به ظرفیت دولت، مطالبه‌گری ذی‌نفعان و شفافیت تعهدات بازیگران نیاز دارد. سایر پژوهش‌های داخلی نیز ابعاد طراحی، فعال‌سازی، مدیریت منابع، اعتماد، مشارکت، ارزیابی و یکپارچه‌سازی شبکه را در حوزه‌هایی مانند تأمین اجتماعی، سلامت، امنیت، گردشگری و خط‌مشی فرهنگی بررسی کرده‌اند. بااین‌حال، این مطالعات عمدتاً به شناسایی مؤلفه‌های کلی حکمرانی شبکه‌ای یا طراحی الگو در یک سازمان یا حوزه خاص پرداخته‌اند و روابط واقعی قدرت، وابستگی و ائتلاف میان بازیگران نظام اشتغال را بررسی نکرده‌اند.

بخش مهمی از مطالعات اشتغال ایران، اثر متغیرهای اقتصادی داخلی را بررسی کرده‌اند؛ اما نظام اشتغال کشور در محیطی عمل می‌کند که از تحریم‌های اقتصادی، تنش‌های سیاسی و منطقه‌ای، محدودیت مبادلات خارجی، نوسان‌های ارزی و اختلال در زنجیره‌های تأمین نیز تأثیر می‌پذیرد. عزتی، حیدری و مریدی (۱۳۹۹) در بررسی اثر تحریم‌های اقتصادی بر بخش صنعت ایران نشان دادند که تحریم‌ها بر تولید و اشتغال صنعتی اثر منفی دارند. مطالعات جدیدتر نیز این نتیجه را تقویت می‌کنند. مقدسی کلیشمی و نیستیکو[1] (۲۰۲۲) نشان دادند که افزایش شدت تحریم‌ها با کاهش رشد اشتغال در صنایع تولیدی بیشتر در معرض تجارت خارجی همراه بوده است. مطالعه بعدی آنان در سال ۲۰۲۴ نیز نشان داد که تحریم‌ها افزون بر کاهش ظرفیت اشتغال رسمی، می‌توانند احتمال انتقال نیروی کار به اشتغال غیررسمی را در صنایع آسیب‌پذیر افزایش دهند. این یافته‌ها نشان می‌دهد محیط بیرونی فقط یک متغیر زمینه‌ای دوردست نیست، بلکه از طریق کاهش سرمایه‌گذاری، محدودیت دسترسی به فناوری و مواد اولیه، افزایش هزینه مبادله، بی‌ثباتی انتظارات، کاهش بازارهای صادراتی و تغییر اولویت‌های بودجه‌ای بر منابع و رفتار بازیگران شبکه اشتغال اثر می‌گذارد. در نتیجه، جایگاه و قدرت بازیگران نیز ممکن است در شرایط بحران تغییر کند؛ برای مثال، زیرشبکه‌های امنیتی ـ سیاسی، بودجه‌ای، تجاری و تأمین مالی در دوره‌های تحریم یا بحران نقش محرک‌تری پیدا می‌کنند.

جمع‌بندی مطالعات پیشین نشان می‌دهد ادبیات مرتبط در سه جریان نسبتاً مجزا توسعه یافته است. بااین‌حال، در مجموعه مطالعات بررسی‌شده، پژوهشی یافت نشد که این سه جریان را در قالب الگویی یکپارچه به یکدیگر پیوند دهد و هم‌زمان توزیع قدرت و وابستگی، مواضع بازیگران نسبت به اهداف، ظرفیت همگرایی و ائتلاف و سازوکارهای راهبری شبکه اشتغال ایران را تحلیل کند. پژوهش حاضر با تبدیل حوزه‌های مؤثر بر اشتغال به زیرشبکه‌های نهادی و تحلیل روابط آن‌ها با روش مکتور، درصدد پوشش این خلأ نظری، روش‌شناختی و کاربردی است.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی ـ توسعه‌ای و از نظر ماهیت، اکتشافی ـ تحلیلی است و با طرح آمیخته اکتشافی

1. Moghaddasi Kelishomi & Nisticò

چندمرحله‌ای و تقدم مراحل کیفی انجام شد. در مرحله کیفی، مرور مطالعات، تحلیل اسناد و نظر خبرگان برای شناسایی و پالایش حوزه‌های اثرگذار، بازیگران، زیرشبکه‌ها و اهداف کلان نظام اشتغال به‌کار رفت. سپس قضاوت‌های خبرگان به داده‌های ماتریسی تبدیل و با روش تحلیل راهبردی بازیگران مکتور تحلیل شد. در مرحله پایانی، نتایج کمی روابط بازیگران با شواهد نظری، اسنادی و خبرگانی تلفیق و الگوی حکمرانی شبکه‌ای اشتغال طراحی گردید. طرح آمیخته اکتشافی برای مطالعه پدیده‌هایی مناسب است که شناخت آن‌ها به ترکیب داده‌های کیفی و کمی و ادغام نتایج در تبیینی منسجم نیاز دارد (کرسول و پلانو کلارک[1]، ۲۰۱۸).

واحد تحلیل، بازیگر نهادی یا زیرشبکه اثرگذار بر نظام خط‌مشی اشتغال بود و خبرگان در جایگاه مطلعان کلیدی، روابط میان این بازیگران را ارزیابی کردند. تحلیل در سطح ملی و بین‌سازمانی انجام شد و فرایند پژوهش سه مرحله اصلی داشت: شناسایی ساختار شبکه، تحلیل روابط و مواضع بازیگران و طراحی الگوی نهایی.

در مرحله نخست، چارچوب اولیه حوزه‌ها و بازیگران از نتایج مرور نظام‌مند پیشین نویسندگان درباره عوامل مؤثر بر اشتغال استخراج شد. در مرور نظام‌مند مبنای این مرحله، با توجه به شرایط خاص اقتصاد و بازار کار ایران، دامنه منابع به مطالعات عمومی عوامل مؤثر بر اشتغال محدود نشد؛ بلکه مطالعات علمی مرتبط با اشتغال در شرایط تحریم، جنگ و تنش‌های منطقه‌ای، محدودیت‌های مالی و تجاری بین‌المللی و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نیز در فرایند شناسایی و گزینش منابع لحاظ شدند. این جهت‌گیری امکان داد آثار محیط بیرونی در کنار عوامل اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و نهادی در تدوین چارچوب اولیه حوزه‌ها و بازیگران بازنمایی شود. طبقات آن مطالعه برای تکرار یافته‌های قبلی به کار نرفت، بلکه به حوزه‌های نهادی متناظر تبدیل شد و نهادهایی شناسایی شدند که منابع، اختیار، دانش یا ظرفیت اجرایی لازم برای اثرگذاری بر هر حوزه را در اختیار داشتند. هم‌زمان، اسناد بالادستی، قوانین و مقررات بازار کار، برنامه‌های توسعه، مصوبات و ساختار شورای عالی اشتغال، شرح وظایف دستگاه‌ها و گزارش‌های رسمی بررسی شد. تحلیل اسنادی بر مأموریت‌ها و اختیارات رسمی، هم‌پوشانی وظایف، روابط سازمانی و سازوکارهای موجود هماهنگی تمرکز داشت. تلفیق این دو منبع، فهرست اولیه حوزه‌ها، بازیگران و اهداف شبکه را فراهم کرد.

در مرحله دوم، فهرست اولیه با روش دلفی پالایش و اعتباربخشی شد. دلفی فرایندی تکرارشونده برای گردآوری مستقل دیدگاه خبرگان و دستیابی به ثبات یا اجماع نسبی درباره موضوعات پیچیده است (دالکی و هلمر[2]، ۱۹۶۳؛ هاسون، کینی و مک‌کنا[3]، ۲۰۰۰). مشارکت‌کنندگان شامل ۱۷ نفر از مدیران، سیاست‌گذاران، کارشناسان اجرایی و صاحب‌نظران حوزه‌های اشتغال، بازار کار، برنامه‌ریزی اقتصادی، روابط بین‌دستگاهی و حکمرانی عمومی بودند. نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند ملاکی آغاز و برای تکمیل تنوع تخصصی و نهادی از روش گلولهٔ برفی استفاده شد. سابقهٔ علمی یا اجرایی مرتبط، شناخت ساختار نهادی اشتغال، تجربه تعامل با دستگاه‌های مؤثر و توان ارزیابی روابط قدرت و وابستگی، معیارهای ورود به گروه خبرگان بود. خبرگان از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت

1. Creswell & Plano Clark
2. Dalkey & Helmer
3. Hasson, Keeney & McKenna

صنعت، معدن و تجارت، وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، اتاق بازرگانی، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و مراکز دانشگاهی و پژوهشی انتخاب شدند. مشارکت‌کنندگان بین ۱۴ تا ۲۸ سال سابقه تخصصی داشتند؛ ۱۲ نفر دارای مدرک دکتری و پنج نفر دارای مدرک کارشناسی ارشد بودند. این ترکیب، دیدگاه‌های سیاست‌گذاری، اجرایی، قانون‌گذاری، پژوهشی و بخش خصوصی را پوشش داد. مشارکت خبرگان داوطلبانه بود، اطلاعات آنان محرمانه باقی ماند و نتایج به‌صورت تجمیعی گزارش شد.

دلفی در دو دور انجام شد. در دور نخست، خبرگان ارتباط، اهمیت، کفایت، قابلیت تفکیک و هم‌پوشانی حوزه‌ها، بازیگران و اهداف را ارزیابی کردند. مواردی که کمتر از ۷۰ درصد تأیید داشتند، با توجه به توضیحات کیفی حذف، ادغام یا بازتعریف شدند. فرایند در دور دوم، هنگامی خاتمه یافت که ترکیب عناصر به ثبات رسید و پیشنهاد جدیدی که مستلزم اصلاح اساسی باشد ارائه نشد. بازیگران دارای مأموریت‌ها و روابط نزدیک در زیرشبکه‌های کلان‌تر تجمیع شدند و حاصل این مرحله، ۱۲ زیرشبکه نهادی و پنج هدف کلان بود.

در مرحلهٔ سوم، پرسش‌نامهٔ مکتور[1] در دو بخش تنظیم شد. بخش نخست، اثرگذاری مستقیم هر زیرشبکه بر سایر زیرشبکه‌ها را در ماتریسی مربعی اندازه‌گیری می‌کرد. خبرگان میزان تأثیر بازیگر سطری بر تصمیم‌ها، منابع، رفتار یا ظرفیت اقدام بازیگر ستونی را در مقیاس صفر تا چهار ارزیابی کردند: صفر به معنای نبود اثر، یک اثر ضعیف، دو اثر متوسط، سه اثر قوی و چهار اثر بسیار قوی یا تعیین‌کننده بود. تعریف عملیاتی اثرگذاری و توضیح سطوح مقیاس برای کاهش تفاوت برداشت‌ها در اختیار پاسخ‌دهندگان قرار گرفت. بخش دوم، جهت و شدت موضع بازیگران نسبت به اهداف کلان را می‌سنجید و میان حمایت، مخالفت یا بی‌تفاوتی و میزان اهمیت هر هدف برای بازیگر تمایز قائل می‌شد. این تفکیک امکان می‌داد موافقت کلی با هدف از آمادگی واقعی برای تخصیص منابع یا پذیرش مسئولیت جدا شود. پرسش‌نامه‌ها به‌صورت فردی تکمیل شدند تا اثر نفوذ اعضای گروه و شکل‌گیری توافق ظاهری کاهش یابد. پس از گردآوری، داده‌ها از نظر کامل بودن، سازگاری و مقادیر غیرعادی بررسی و ماتریس‌های فردی در قالب ماتریس جمعی تلفیق شدند. در پژوهش حاضر، زیرشبکه‌ها به‌عنوان «کنشگران جمعی در سطح کلان تحلیل» در نظر گرفته شدند، نه به‌عنوان سازمان‌های منفرد. هر زیرشبکه نمایندهٔ یک حوزه کارکردی، مجموعه‌ای از منابع و منطق غالب سیاستی است. ازآنجاکه برخی سازمان‌ها در نظام اشتغال چند مأموریت و کارکرد دارند، امکان عضویت یک سازمان در بیش از یک زیرشبکه وجود دارد. بنابراین، امتیازهای مکتور بیانگر روابط اثرگذاری و وابستگی میان حوزه‌های کارکردی نظام اشتغال‌اند و نباید به‌عنوان روابط انحصاری میان سازمان‌های منفرد تفسیر شوند.

داده‌ها با روش مکتور تحلیل شدند. این روش با استفاده از ماتریس اثرگذاری متقابل بازیگران و ماتریس مواضع بازیگران نسبت به اهداف، ساختار قدرت، وابستگی‌ها، ائتلاف‌ها و تعارض‌های احتمالی را آشکار می‌کند (گوده، ۱۹۹۱). برای تحلیل ظرفیت همگرایی و شکل‌گیری ائتلاف میان بازیگران، روابط آنان در سه مرتبه بررسی شد. در همگرایی مرتبه اول یا همگرایی ساده (CAA۱)، تعداد اهدافی محاسبه می‌شود که دو بازیگر نسبت به آن‌ها موضعی هم‌جهت، اعم

1. MACTOR

از موافق یا مخالف، دارند؛ در این سطح، شدت اهمیت هدف و قدرت نسبی بازیگران لحاظ نمی‌شود. در همگرایی مرتبه دوم یا همگرایی ارزش‌گذاری‌شده (CAA۲)، علاوه‌بر جهت موضع، شدت اهمیت و اولویت هر هدف برای بازیگران نیز وارد محاسبه می‌شود؛ بنابراین، این سطح نه‌فقط تعداد ائتلاف‌های بالقوه، بلکه شدت آن‌ها را نشان می‌دهد. در همگرایی مرتبه سوم یا همگرایی ارزش‌گذاری‌شده و وزن‌دهی‌شده (CAA۳)، نتایج مرتبه دوم با قدرت نسبی بازیگران، حاصل از روابط اثرگذاری و اثرپذیری مستقیم و غیرمستقیم، تعدیل می‌شود تا ائتلاف‌هایی شناسایی شوند که علاوه‌بر هم‌سویی هدفی، از ظرفیت راهبردی و اجرایی بیشتری برخوردارند. خروجی‌های عددی با وظایف رسمی، اسناد نهادی و توضیحات کیفی خبرگان تطبیق داده و به‌عنوان شاخصی برای فهم ساختار تعاملات، نه روابط علّی قطعی، تفسیر شدند.

در مرحله نهایی، نتایج مکتور با مبانی نظری، تحلیل اسناد و آسیب‌شناسی ساختار موجود تلفیق شد. مؤلفه‌های الگو زمانی پذیرفته شدند که از بیش از یک منبع نظری، اسنادی یا تجربی پشتیبانی می‌شدند. بر این اساس، الگو در شش لایه شامل ماهیت مسئله، حوزه‌های اثرگذار، بازیگران و زیرشبکه‌ها، روابط قدرت و وابستگی، سازوکارهای حکمرانی و پیامدهای مورد انتظار صورت‌بندی شد.

یافته‌های پژوهش

زیرشبکه‌ها و بازیگران حکمرانی اشتغال

نتایج مرور نظام‌مند پیشین نویسندگان، ۹۷ عامل مؤثر بر اشتغال را در ۴۲ زیرطبقه و ۱۳ حوزه شناسایی کرده بود (فارسی و همکاران، ۱۴۰۴). در پژوهش حاضر، این حوزه‌ها صرفاً نقطه آغاز شناسایی بازیگران و زیرشبکه‌های نهادی بودند و یافته‌های تفصیلی آن مطالعه مجدداً تحلیل نشدند.

با تبدیل حوزه‌های موضوعی به حوزه‌های نهادی و پالایش آن‌ها از طریق تحلیل اسناد و نظر خبرگان، ۱۲ زیرشبکه اصلی حکمرانی اشتغال شناسایی شد. دو حوزه «امنیتی ـ سیاسی» و «مقابله با قاچاق» به‌دلیل هم‌پوشانی بازیگران، منابع و سازوکارهای سیاستی در یک زیرشبکه ادغام شدند. شناسایی این زیرشبکه، افزون بر هم‌پوشانی بازیگران و سازوکارهای سیاستی، بازتاب توجه ویژه پژوهش به شرایط بیرونی و زمینه‌ای مؤثر بر اشتغال در ایران نیز بود. شواهد حاصل از مرور مطالعات، تحلیل اسناد و نظر خبرگان نشان داد عواملی مانند تحریم‌های اقتصادی، جنگ و تنش‌های منطقه‌ای، محدودیت‌های مالی و تجاری بین‌المللی، قاچاق، نااطمینانی سیاسی و کیفیت روابط خارجی می‌توانند از طریق اثرگذاری بر ثبات اقتصاد کلان، امنیت سرمایه‌گذاری، تولید، تجارت و دسترسی به منابع، ظرفیت سایر زیرشبکه‌ها برای ایجاد و حفظ فرصت‌های شغلی را تقویت یا محدود کنند. از این رو، عوامل امنیتی ـ سیاسی در پژوهش حاضر نه متغیرهایی حاشیه‌ای، بلکه بخشی از ساختار نهادی و زمینه‌ای حکمرانی اشتغال تلقی شدند. هر زیرشبکه مجموعه‌ای از سازمان‌های دولتی، عمومی، خصوصی یا مدنی را دربرمی‌گیرد که بخشی از منابع، اختیارات، اطلاعات یا ظرفیت اجرایی مؤثر بر اشتغال را در اختیار دارند.

جدول ۱. زیرشبکه‌های اصلی حکمرانی اشتغال، بازیگران محوری و کارکرد غالب آن‌ها

زیرشبکه	مهم‌ترین بازیگران و نهادهای مرتبط	کارکرد غالب در شبکه اشتغال
اقتصادی	هیئت وزیران، شورای اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی، شورای بانک‌ها، کمیسیون اقتصادی مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام	ثبات اقتصاد کلان، سیاست‌های پولی و مالی، تنظیم محیط کسب‌وکار و جهت‌دهی عمومی اقتصاد
بازرگانی	وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان توسعه تجارت، اتاق‌های بازرگانی، مناطق آزاد، وزارت امور خارجه و کمیسیون اقتصادی مجلس	تنظیم واردات و صادرات، توسعه بازارها و پیوند سیاست تجاری با تولید و اشتغال
تولید و خدمات	وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت نفت، سازمان‌های توسعه‌ای، اتاق بازرگانی، اتاق اصناف، نهادهای علمی و فناورانه	توسعه ظرفیت‌های تولیدی و خدماتی و ایجاد مستقیم فرصت‌های شغلی
اجتماعی، فرهنگی و مردمی	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور، آموزش‌وپرورش، دانشگاه‌ها، سازمان اجتماعی کشور، رسانه‌ها، صداوسیما و سازمان‌های مردم‌نهاد	تقویت فرهنگ کار، سرمایه اجتماعی، مشارکت عمومی و پذیرش اجتماعی سیاست‌ها
سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی	وزارت اقتصاد، وزارت صمت، وزارت امور خارجه، سازمان سرمایه‌گذاری، اتاق بازرگانی، بخش خصوصی و نهادهای تأمین مالی	هدایت منابع مالی به فعالیت‌های مولد و اشتغال‌زا و کاهش نااطمینانی سرمایه‌گذاری
سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شبکه اشتغال	دبیرخانه شورای عالی اشتغال، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد، وزارت صمت، مرکز آمار، بانک مرکزی و کمیسیون‌های تخصصی مجلس	تعیین اهداف، ایجاد انسجام سیاستی، هماهنگی برنامه‌ها و پایش اجرای سیاست‌های اشتغال
امنیتی، سیاسی و مقابله با قاچاق	دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، وزارت کشور، وزارت امور خارجه، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، دستگاه‌های امنیتی و انتظامی، قوه قضائیه و کمیسیون امنیت ملی مجلس	تأمین ثبات سیاسی و اقتصادی، مقابله با اقتصاد غیررسمی و قاچاق و کاهش ریسک‌های محیطی
مدیریت منابع و بهره‌وری	سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه، سازمان بازرسی، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، قوه قضائیه و کمیسیون اصل ۹۰	اصلاح اداری، ارتقای بهره‌وری، شفافیت، نظارت و مقابله با فساد و اتلاف منابع
آموزش، پژوهش و نوآوری	وزارت علوم، وزارت آموزش‌وپرورش، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها، پارک‌های علم و فناوری، بنیاد ملی نخبگان و انجمن‌های علمی	توسعه مهارت، سرمایه انسانی، نوآوری و پیوند آموزش و پژوهش با نیازهای بازار کار
زیرساخت عمرانی و فنی	وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی، وزارت ارتباطات، وزارت نفت، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان برنامه و بودجه و وزارت صمت	تأمین انرژی، آب، حمل‌ونقل، ارتباطات، زمین و سایر زیرساخت‌های لازم برای فعالیت اقتصادی
کارگر، کارفرما و دولت	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، شورای عالی کار، خانه کارگر، اتاق‌های اقتصادی، کمیسیون اجتماعی مجلس و وزارت صمت	تنظیم روابط کار، گفت‌وگوی اجتماعی، حمایت از حقوق طرفین و مدیریت تعارض‌های بازار کار
درآمد و بودجه	سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد، وزارت نفت، نظام بانکی، کمیسیون برنامه و بودجه مجلس، دیوان محاسبات و سازمان هدفمندی یارانه‌ها	تخصیص منابع، بودجه‌ریزی اشتغال‌محور، تأمین مالی برنامه‌ها و نظارت بر مصارف

جدول ۱ نشان می‌دهد که شبکهٔ حکمرانی اشتغال ساختاری چندسطحی و چندکارکردی دارد. برخی زیرشبکه‌ها جهت‌گیری‌های کلان اقتصادی و سیاستی را تعیین می‌کنند، برخی منابع مالی و زیرساختی را تأمین می‌کنند، برخی تولیدکننده دانش، مهارت و فناوری‌اند و برخی دیگر مسئول اجرا، تنظیم روابط کار یا نمایندگی ذی‌نفعان هستند. از این رو، اهمیت بازیگران را نمی‌توان صرفاً بر اساس عنوان سازمانی یا شرح وظایف رسمی آنان ارزیابی کرد.

تحلیل اثرگذاری و اثرپذیری بازیگران

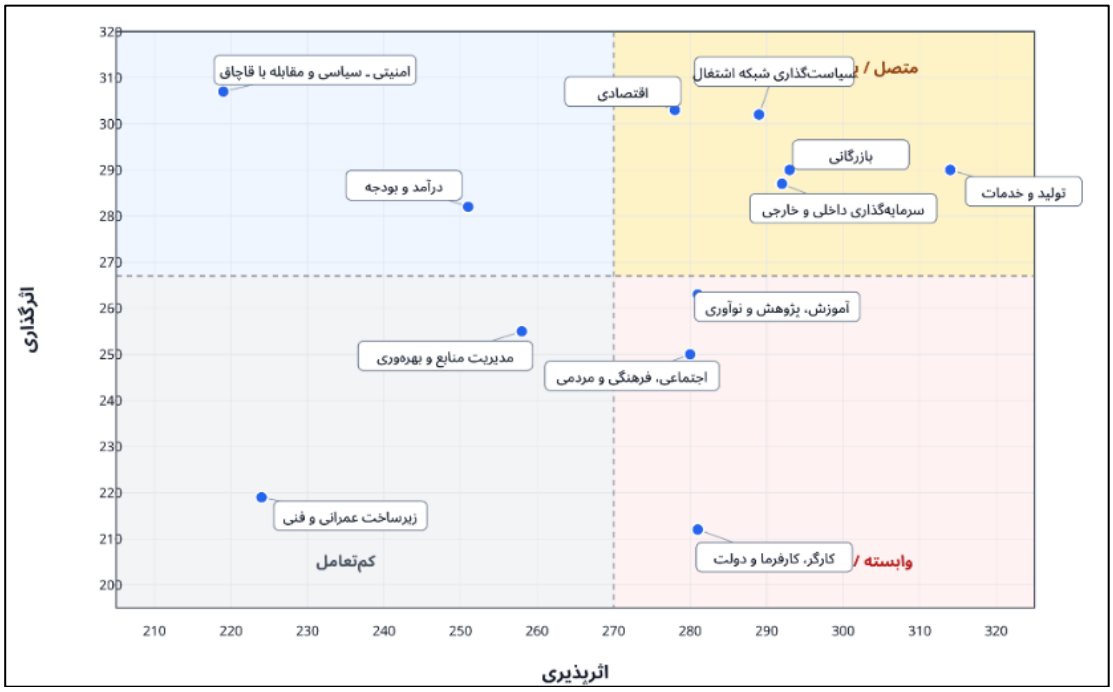
برای تعیین موقعیت راهبردی زیرشبکه‌ها، ماتریس اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم تحلیل شد. مجموع سطرهای ماتریس، میزان اثرگذاری هر زیرشبکه بر سایر بازیگران و مجموع ستون‌ها، میزان اثرپذیری آن را نشان می‌دهد. تفاوت این دو شاخص نیز برای تشخیص موازنه نفوذ و وابستگی به‌کار رفت.

جدول ۲. موقعیت زیرشبکه‌های حکمرانی اشتغال بر اساس اثرگذاری و اثرپذیری

زیرشبکه	اثرگذاری	اثرپذیری	خالص اثرگذاری	موقعیت در شبکه
اقتصادی	۳۰۳	۲۷۸	+۲۵	متصل
بازرگانی	۲۹۰	۲۹۳	−۳	متصل
تولید و خدمات	۲۹۰	۳۱۴	−۲۴	متصل
اجتماعی، فرهنگی و مردمی	۲۵۰	۲۸۰	−۳۰	وابسته
سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی	۲۸۷	۲۹۲	−۵	متصل
سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شبکه اشتغال	۳۰۲	۲۸۹	+۱۳	متصل
امنیتی، سیاسی و مقابله با قاچاق	۳۰۷	۲۱۹	+۸۸	محرک
مدیریت منابع و بهره‌وری	۲۵۵	۲۵۸	−۳	کم‌تعامل
آموزش، پژوهش و نوآوری	۲۶۳	۲۸۱	−۱۸	وابسته
زیرساخت عمرانی و فنی	۲۱۹	۲۲۴	−۵	کم‌تعامل
کارگر، کارفرما و دولت	۲۱۲	۲۸۱	−۶۹	وابسته
درآمد و بودجه	۲۸۲	۲۵۱	+۳۱	محرک

این یافته‌ها نشان داد زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی و مقابله با قاچاق با خالص اثرگذاری ۸۸+ قوی‌ترین بازیگر محرک شبکه است. همچنین زیرشبکه درآمد و بودجه نیز با خالص اثرگذاری ۳۱+ در موقعیت محرک قرار گرفت. این زیرشبکه از طریق تخصیص منابع، تعیین اولویت‌های بودجه‌ای و تأمین مالی برنامه‌ها، توان جهت‌دهی به رفتار سایر بازیگران را دارد. حوزهٔ اقتصادی با خالص اثرگذاری ۲۵+ و زیرشبکه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شبکه اشتغال با ۱۳+، اگرچه اثرگذاری بالایی دارند، به‌دلیل اثرپذیری نسبتاً زیاد در موقعیت متصل قرار می‌گیرند. در مقابل، زیرشبکه‌های اجتماعی ـ فرهنگی، آموزش، پژوهش و نوآوری و کارگر، کارفرما و دولت در گروه وابسته قرار گرفتند. زیرشبکه کارگر، کارفرما و دولت با خالص اثرگذاری ۶۹− بیشترین وابستگی را داشت. زیرشبکه‌های مدیریت منابع و بهره‌وری و زیرساخت عمرانی و فنی نیز به‌دلیل پایین بودن نسبی هر دو شاخص اثرگذاری و اثرپذیری در گروه کم‌تعامل قرار گرفتند.

برای ترسیم نقشهٔ اثرگذاری ـ اثرپذیری، خطوط تفکیک ربع‌ها بر اساس میانگین امتیازهای اثرگذاری و اثرپذیری زیرشبکه‌ها تعیین شدند. بازیگران دارای اثرگذاری بالا و اثرپذیری پایین در گروه محرک، بازیگران دارای مقادیر بالا در هر دو شاخص در گروه متصل، بازیگران دارای اثرگذاری پایین و اثرپذیری بالا در گروه وابسته و بازیگران دارای مقادیر پایین در هر دو شاخص در گروه کم‌تعامل قرار گرفتند.



شکل ۱. نقشهٔ اثرگذاری ـ اثرپذیری زیرشبکه‌های حکمرانی اشتغال

تحلیل حداکثر اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم نشان داد حوزهٔ اقتصادی با امتیاز ۴۳ بیشترین ظرفیت انتشار اثر در مسیرهای شبکه را دارد. پس از آن، حوزه‌های بازرگانی و درآمد و بودجه با امتیاز ۴۲ و حوزه‌های تولید و خدمات و امنیتی ـ سیاسی با امتیاز ۴۱ قرار گرفتند. این نتیجه با محرک بودن زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی تعارض ندارد؛ خالص اثرگذاری میزان استقلال ساختاری را نشان می‌دهد، درحالی‌که اثرگذاری زنجیره‌ای گستره انتقال اثر از مسیرهای مستقیم و غیرمستقیم را می‌سنجد. بر این اساس، زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی نقش «محرک زمینه‌ای» و حوزهٔ اقتصادی نقش «انتقال‌دهنده و منتشرکننده اثر» را در شبکه ایفا می‌کنند.

مواضع بازیگران نسبت به اهداف کلان شبکه

برای بررسی جهت و شدت مواضع بازیگران با لحاظ قدرت نسبی آنان، از ماتریس موقعیت ارزشی وزن‌دار بازیگران نسبت به اهداف، یعنی 3MAO، استفاده شد. این ماتریس مواضع بازیگران را با ضریب قدرت و رقابت‌پذیری آنان ترکیب می‌کند و سطح بسیج راهبردی هر زیرشبکه را نشان می‌دهد. پنج هدف کلان اعتباربخشی‌شده عبارت بودند از: ۱. ایجاد

اشتغال پایدار، کاهش بیکاری و افزایش رضایت شغلی؛ ۲. تأمین درآمد و منافع اقتصادی برای شاغلان و فعالان اقتصادی؛ ۳. توزیع عادلانه فرصت‌های شغلی و افزایش رضایت شغلی؛ ۴. فراهم‌سازی زیرساخت‌ها و الزامات اقتصادی، توسعه‌ای، فناورانه و امنیتی شبکه اشتغال؛ ۵. ایجاد محیط رقابتی و زمینه مشارکت بخش‌های خصوصی، دولتی و اجتماعی در شبکه اشتغال.

نتایج نشان داد که هر ۱۲ زیرشبکه نسبت به تمامی اهداف موضعی مثبت دارند و مخالفت آشکاری ثبت نشده است. با این‌حال، سطح بسیج راهبردی آن‌ها یکسان نیست. زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی و مقابله با قاچاق با امتیاز ۶ بالاترین سطح بسیج را داشت. حوزهٔ اقتصادی با ۵/۸ و زیرشبکه‌های سیاست‌گذاری و مدیریت شبکه اشتغال و درآمد و بودجه، هر یک با ۵/۶، در رتبه‌های بعدی قرار گرفتند. زیرشبکه کارگر، کارفرما و دولت با امتیاز ۳/۴ پایین‌ترین سطح بسیج راهبردی را نشان داد.

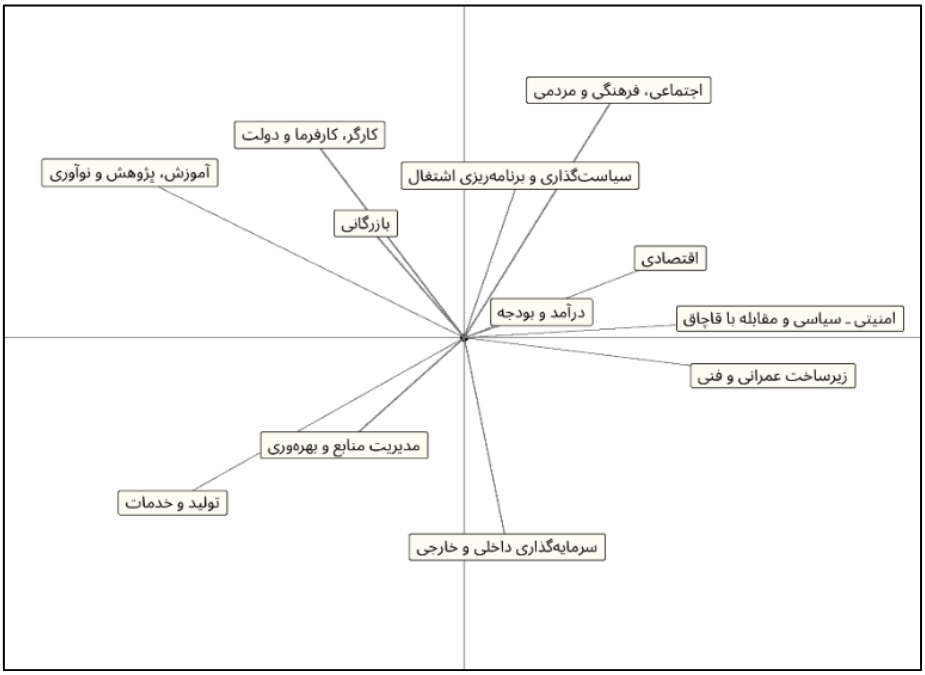
این یافته بیانگر وجود توافق گسترده درباره مطلوبیت کلی اهداف اشتغال است، اما این همگرایی هنجاری الزاماً به توافق درباره ابزارها، اولویت‌ها، تخصیص منابع یا پذیرش مسئولیت اجرایی منجر نمی‌شود. ممکن است بازیگران از اشتغال پایدار، عدالت شغلی یا رقابت‌پذیری حمایت کنند؛ اما این حمایت به اصلاح قواعد، تغییر رویه‌های سازمانی، تأمین منابع یا پذیرش تعهدهای سنجیدنی تبدیل نشود. بنابراین، یکی از مسائل اصلی شبکه، فاصله میان همگرایی هنجاری و هماهنگی اجرایی است.

تفاوت در سطح بسیج راهبردی نیز نشان می‌دهد برخی زیرشبکه‌ها از قدرت و آمادگی بیشتری برای پیشبرد اهداف برخوردارند، درحالی‌که بازیگران اثرپذیر، با وجود حمایت از اهداف، ممکن است اختیار و منابع کافی برای تبدیل حمایت خود به تصمیم‌های الزام‌آور نداشته باشند. از این رو، حکمرانی شبکه‌ای باید هم تعهد بازیگران قدرتمند را به اهداف مشترک پیوند دهد و هم ظرفیت مشارکت بازیگران وابسته را تقویت کند.

همگرایی، ائتلاف‌ها و موقعیت واسط بازیگران

تحلیل همگرایی مرتبه اول، چند ائتلاف موضوعی را آشکار کرد. نخست، میان حوزه اجتماعی ـ فرهنگی و زیرشبکه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اشتغال همگرایی وجود دارد؛ رابطه‌ای که بر ضرورت پیوند سیاست رسمی با فرهنگ کار، مشارکت عمومی و پذیرش اجتماعی دلالت می‌کند. دوم، حوزهٔ اقتصادی و زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی همگرایی بالایی دارند و نشان می‌دهند ثبات اقتصادی و سیاسی در شبکه اشتغال از یکدیگر تفکیک‌پذیر نیستند. سوم، نزدیکی تولید و خدمات با مدیریت منابع و بهره‌وری بیانگر آن است که توسعه تولید بدون ارتقای بهره‌وری و اصلاح فرایندهای اجرایی، لزوماً به اشتغال پایدار نمی‌انجامد.

زیرشبکه درآمد و بودجه در نقشه همگرایی مرتبه اول موقعیتی کمابیش واسط دارد و می‌تواند میان چند ائتلاف ارتباط برقرار کند. این جایگاه نشان می‌دهد بودجه فقط ابزار تأمین مالی نیست، بلکه از طریق قواعد تخصیص، مشروط‌سازی منابع و شاخص‌های عملکرد می‌تواند رفتار بازیگران را هماهنگ سازد.

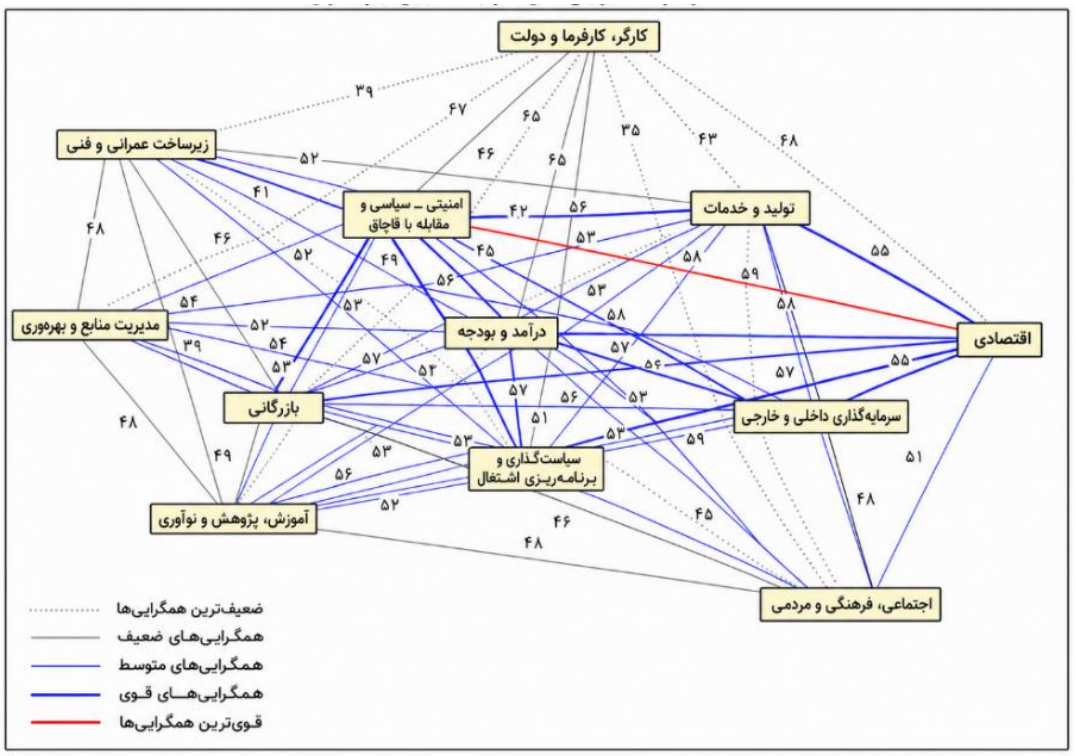


شکل ۲. نقشهٔ همگرایی مرتبه اول بین بازیگران

در گام دوم، همگرایی مرتبهٔ دوم یا همگرایی ارزش‌گذاری‌شده (CAA۲) بررسی شد. در این سطح، برخلاف همگرایی مرتبهٔ اول که صرفاً تعداد اهداف دارای موضع مشترک را نشان می‌دهد، شدت اهمیت و اولویت اهداف برای بازیگران نیز در محاسبه وارد می‌شود. نتایج نشان داد قوی‌ترین رابطه همگرایانه میان زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی و حوزهٔ اقتصادی با امتیاز ۹/۵ و پس از آن میان زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی و درآمد و بودجه با امتیاز ۸/۵ برقرار است. این یافته نشان می‌دهد هم‌سویی این سه حوزه، فقط از موافقت کلی آن‌ها با اهداف اشتغال نشئت نمی‌گیرد، بلکه اهداف مشترک برای آنان از اهمیت و اولویت کمابیش بالایی نیز برخوردار است. بر این اساس، این سه حوزه می‌توانند هسته‌ای قدرتمند برای بسیج منابع و ایجاد انسجام در شبکه تشکیل دهند؛ در مقابل، ناهماهنگی میان آن‌ها ممکن است ظرفیت اقدام سایر زیرشبکه‌ها را نیز محدود کند.

در گام سوم، همگرایی مرتبهٔ سوم یا همگرایی ارزش‌گذاری‌شده و وزن‌دهی‌شده (CAA۳) بررسی شد. این سطح، علاوه‌بر جهت و شدت ترجیحات بازیگران، قدرت نسبی آنان و روابط اثرگذاری و اثرپذیری مستقیم و غیرمستقیم را نیز در نظر می‌گیرد. قوی‌ترین همگرایی راهبردی و ظرفیت ائتلاف بالقوه میان حوزهٔ اقتصادی و زیرشبکه تولید و خدمات مشاهده شد. این رابطه نشان‌دهنده اهمیت انتقال سیاست‌های کلان اقتصادی به سرمایه‌گذاری، تولید، توسعه بنگاه‌ها و ایجاد واقعی فرصت‌های شغلی است. همچنین، بلوکی متشکل از حوزهٔ اقتصادی، زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی و درآمد و بودجه قابل شناسایی است. زیرشبکه درآمد و بودجه در این بلوک نقش پشتیبان مالی و واسط را ایفا می‌کند و با حوزه‌های سیاست‌گذاری، سرمایه‌گذاری و اجتماعی ـ فرهنگی نیز روابط همگرایانه دارد.

در مقابل، زیرشبکه‌های کارگر، کارفرما و دولت و مدیریت منابع و بهره‌وری در ائتلاف‌های قدرتمند جایگاه مرکزی ندارند. این وضعیت از آن جهت اهمیت دارد که روابط کار، کیفیت اشتغال و بهره‌وری از مؤلفه‌های اصلی اشتغال پایدارند. کم‌رنگ بودن این حوزه‌ها در ائتلاف‌های اصلی ممکن است موجب تمرکز سیاست‌ها بر تعداد مشاغل و کم‌توجهی به کیفیت شغل، امنیت شغلی، رضایت طرفین و پایداری بنگاه‌ها شود.



شکل ۳. شبکه همگرایی راهبردی مرتبه سوم میان زیرشبکه‌های حکمرانی اشتغال

اعداد روی خطوط شکل ۳ امتیاز همگرایی محاسبه‌شده در مکتور را نشان می‌دهند و فقط برای مقایسه قدرت نسبی ائتلاف‌ها به کار می‌روند؛ بنابراین، نباید به‌عنوان ضریب هم‌بستگی یا رابطه علّی تفسیر شوند.

الگوی حکمرانی شبکه‌ای اشتغال

بر پایه تلفیق یافته‌های مرور مطالعات، تحلیل اسناد، دلفی و مکتور، الگوی حکمرانی شبکه‌ای اشتغال در شش لایه شامل ماهیت و زمینه مسئله، حوزه‌های اثرگذار، بازیگران و زیرشبکه‌ها، روابط قدرت، وابستگی و ائتلاف‌ها، سازوکارهای حکمرانی و پیامدهای مورد انتظار طراحی شد. منطق الگو آن است که اشتغال ابتدا به‌عنوان مسئله‌ای بغرنج و فرابخشی شناخته شود؛ سپس بازیگران و منابع مؤثر، روابط قدرت و وابستگی و ظرفیت همگرایی آنان تحلیل گردد و در نهایت، فعالیت زیرشبکه‌ها از طریق سازوکارهای راهبری در جهت نتایج مشترک تنظیم شود.



شکل ٤. لایه‌های الگوی حکمرانی شبکه‌ای اشتغال

لایه نخست یعنی زمینه و مسئله، اشتغال را مسئله‌ای بغـرنج، فرابخشـی، چندسـطحی و متـأثر از شـرایط داخلـی و محیط بیرونی در نظر می‌گیرد. شـرایط اقتصـاد کـلان، سـاختار جمعیتـی و منطقـه‌ای، تحریم‌هـای اقتصـادی، جنـگ و تنش‌های منطقه‌ای، روابط خارجی، شوک‌های ارزی و تجاری، بحران‌های مالی و اختلال در زنجیـره تـأمین، زمینـه‌ای را شکل می‌دهند که در آن بازیگران شبکه تصمیم می‌گیرند، منابع خود را تخصیص می‌دهند و با یکدیگر وارد همکاری یـا تعارض می‌شوند. این عوامل محیطی می‌توانند قدرت نسبی بازیگران، اولویت اهداف، میزان دسترسی به منابع و ظرفیـت اشتغال‌زایی زیرشبکه‌های تولیدی، تجاری، مالی و سرمایه‌گذاری را تغییر دهند.

سازوکارهای اصلی الگو عبارت‌اند از: راهبری فرابخشی، هماهنگی افقی و عمودی، تقسیم کار نهـادی، نظـام داده و پایش مشترک، پاسخ‌گویی شبکه‌ای، مشارکت نهادمند ذی‌نفعان، مدیریت تعارض و یـادگیری سیاسـتی. هسـتهٔ راهبـری نباید جایگزین مسئولیت دستگاه‌ها شود، بلکه باید مسئله را چارچوب‌بندی کند، توافق بر اهداف را شـکل دهـد، منـابع را هماهنگ سازد، تعارض‌ها را مدیریت و اجرای تعهدات را پیگیری کند. شورای عالی اشتغال می‌تواند با تقویـت اختیـارات، دبیرخانه حرفه‌ای و نظام پایش خود این نقش را ایفا کند. هماهنگی افقی باید سازگاری سیاست‌های اقتصادی، بودجه‌ای، تولیدی، تجاری، آموزشی و رفاهی را افزایش دهد و هماهنگی عمودی، اهـداف ملـی را بـا ظرفیت‌هـا و محـدودیت‌های استانی و محلی پیوند دهد. برای هر هدف نیز باید بازیگر اصلی، بازیگران پشتیبان، منابع، زمان‌بندی، شاخص‌ها و مسئول پاسخ‌گو مشخص شوند. نظام داده مشترک باید رابطه میان تخصیص منابع، اقدامات دستگاه‌ها و نتایج بـازار کـار را قابـل ردیابی سازد و میان اشتغال اعلام‌شده، اشتغال واقعی، بقای شغل، کیفیت اشتغال، بهره‌وری و توزیع منطقه‌ای تمایز قائـل شود. پاسخ‌گویی نیز باید در سه سطح عمودی، افقی و اجتماعی طراحی شـود. مشـارکت بخـش خصوصـی، تشـکل‌های کارگری و کارفرمایی، دانشگاه‌ها و نهادهای محلی باید از مشورت موردی به مشارکت در طراحی، اجرا، پـایش و اصـلاح

سیاست‌ها ارتقا یابد. همچنین، تعارض‌های اجتناب‌ناپذیر میان اهداف اقتصادی، اجتماعی و بازار کار باید از طریق مذاکره، میانجی‌گری و ارزیابی پیامدها مدیریت شوند.

در نهایت، الگو باید چرخه‌ای مستمر از تشخیص مسئله، طراحی، اجرا، پایش، ارزیابی و اصلاح سیاست ایجاد کند. موفقیت نیز نباید فقط بر مبنای تعداد مشاغل سنجیده شود، بلکه پایداری، کیفیت، بهره‌وری، تناسب مهارت و توزیع منطقه‌ای فرصت‌ها را دربرگیرد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتایج پژوهش نشان داد اشتغال در ایران محصول تعامل ۱۲ زیرشبکه نهادی است که هر یک بخشی از منابع، اختیارات، اطلاعات یا ظرفیت اجرایی لازم را در اختیار دارند. بااین‌حال، توزیع قدرت و وابستگی میان آن‌ها متوازن نیست و بازیگرانی که مسئولیت رسمی بیشتری در حوزه اشتغال دارند، الزاماً کنترل بیشتری بر عوامل تعیین‌کننده آن ندارند. بنابراین، نارسایی اصلی نظام اشتغال را نباید صرفاً در فقدان یک متولی واحد جست‌وجو کرد؛ مسئله بنیادی‌تر، ضعف در معماری روابط میان بازیگران و ناهم‌ترازی مسئولیت، اختیار و منابع است.

این نتیجه با ادبیات مسائل بغرنج سازگار است. اشتغال از تعامل سیاست‌های اقتصادی، بودجه‌ای، تولیدی، تجاری، آموزشی، اجتماعی و سیاسی شکل می‌گیرد و مداخلات تک‌بخشی نمی‌توانند تمام روابط علّی و نهادی آن را پوشش دهند (ریتل و وبر، ۱۹۷۳؛ هد و آلفورد، ۲۰۱۵). همچنین، همان‌گونه که وبر و خادمیان تأکید می‌کنند، حل چنین مسائلی نیازمند پیوند دادن دانش و منابع پراکنده میان سازمان‌هاست (وبر و خادمیان، ۲۰۰۸).

مهم‌ترین یافتهٔ تحلیلی پژوهش، شکاف میان مسئولیت رسمی و قدرت شبکه‌ای است. زیرشبکه‌های امنیتی ـ سیاسی و درآمد و بودجه در موقعیت محرک قرار گرفتند، در حالی‌که زیرشبکه‌های روابط کار، آموزش و حوزهٔ اجتماعی بیشتر اثرپذیر بودند. این ساختار نشان می‌دهد دستگاه رسمی بازار کار برای تحقق اهداف اشتغال به تصمیم‌های اقتصادی، بودجه‌ای، تجاری، تولیدی و سیاسی دیگران وابسته است. از جنبهٔ نظریه وابستگی منابع، قدرت نه صرفاً از مسئولیت قانونی، بلکه از کنترل منابعی مانند بودجه، اعتبار، مقررات، اطلاعات و ظرفیت اجرا ناشی می‌شود (ففر و سالانسیک، ۱۹۷۸).

محرک بودن زیرشبکه امنیتی ـ سیاسی به معنای ایجاد مستقیم فرصت شغلی نیست، بلکه بیانگر آن است که محیط سیاسی و امنیتی، از طریق شکل دادن به ثبات اقتصاد کلان، انتظارات فعالان اقتصادی و میزان پیش‌بینی‌پذیری تصمیم‌ها، ظرفیت اشتغال‌زایی سایر زیرشبکه‌ها را تقویت یا محدود می‌کند. تحریم‌های اقتصادی، جنگ و تنش‌های منطقه‌ای، کیفیت روابط خارجی، محدودیت‌های مبادلات مالی و تجاری و امنیت سرمایه‌گذاری می‌توانند در کوتاه‌مدت از طریق اختلال در تولید، تجارت، تأمین مالی و تأمین نهاده‌ها و در میان‌مدت و بلندمدت از طریق کاهش انباشت سرمایه، فرسایش ظرفیت فناوری، تغییر ساختار بنگاه‌ها، خروج نیروی انسانی ماهر و گسترش اشتغال ناپایدار، بر کمیت و کیفیت اشتغال اثر بگذارند (عزتی و همکاران، ۱۳۹۹؛ مقدسی کلیشومی و نیستیکو، ۲۰۲۲؛ ۲۰۲۴).

قرار گرفتن حوزه‌های اقتصادی، بازرگانی، سرمایه‌گذاری، تولید و خدمات و سیاست‌گذاری اشتغال در موقعیت متصل، اهمیت نقش واسط آن‌ها را نشان می‌دهد. این زیرشبکه‌ها هم از شرایط کلان تأثیر می‌پذیرند و هم آن را به بخش واقعی اقتصاد و بازار کار منتقل می‌کنند. اختلال در عملکرد آن‌ها می‌تواند آثار بازیگران محرک را تقویت یا متوقف سازد.

در مقابل، اثرپذیری بالای زیرشبکه کارگر، کارفرما و دولت نشان می‌دهد گروه‌هایی که بیشترین تماس را با پیامدهای سیاست دارند، الزاماً قدرت متناسبی در طراحی آن ندارند. این وضعیت می‌تواند به کاهش مشروعیت، ضعف شناخت پیامدهای اجرایی و فاصله میان سیاست رسمی و واقعیت بازار کار منجر شود. از این رو، تقویت گفت‌وگوی اجتماعی و مشارکت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی صرفاً توصیه‌ای هنجاری نیست، بلکه بخشی از ظرفیت شناخت و اصلاح سیاست محسوب می‌شود (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۴).

موقعیت وابسته زیرشبکه آموزش، پژوهش و نوآوری نیز نشان می‌دهد عرضه مهارت بدون تقاضای بنگاه‌ها، سرمایه‌گذاری و سیاست‌های تولیدی لزوماً به اشتغال منجر نمی‌شود. این یافته با رویکرد اکوسیستم مهارت هم‌سو است که اشتغال‌پذیری را محصول تعامل نظام آموزشی، بنگاه‌ها، دولت و نهادهای واسط می‌داند (فاین‌گلد، ۱۹۹۹).

قرار گرفتن مدیریت منابع و بهره‌وری و زیرساخت عمرانی و فنی در موقعیت کم‌تعامل نیز نشانه کم‌اهمیتی آن‌ها نیست، بلکه می‌تواند بیانگر ضعف پیوند این حوزه‌ها با تصمیم‌های اصلی شبکه باشد. درحالی‌که بهره‌وری و زیرساخت پیش‌شرط پایداری تولید و اشتغال‌اند، حضور کم‌رنگ آن‌ها در تعاملات مرکزی ممکن است سیاست اشتغال را به برنامه‌های کوتاه‌مدت و اعتباری محدود سازد.

تحلیل مواضع بازیگران نشان داد اختلاف اصلی شبکه، مخالفت آشکار با اهداف اشتغال نیست. همه زیرشبکه‌ها در سطح هنجاری از اهداف حمایت می‌کنند، اما توان، اولویت و آمادگی آن‌ها برای بسیج منابع متفاوت است. از این رو، ناکارآمدی شبکه ممکن است بیش از تعارض علنی، در قالب حمایت نمادین، تعهد محدود، اختلاف بر سر ابزارها و انتقال مسئولیت ظاهر شود. وظیفه راهبری شبکه آن است که توافق کلی را به تعهدات مشخص، منابع قابل ردیابی، زمان‌بندی و شاخص‌های مشترک تبدیل کند.

یافته‌های همگرایی نیز نشان داد ائتلاف امنیتی ـ اقتصادی ـ بودجه‌ای و ائتلاف اقتصادی ـ تولیدی ظرفیت زیادی برای جهت‌دهی به شبکه دارند. با این‌حال، ائتلاف‌های قدرتمند فقط در صورتی به پیامدهای مطلوب منجر می‌شوند که حول اهداف اشتغال پایدار و باکیفیت هم‌سو شوند. در غیر این صورت، ممکن است اولویت‌های بخشی بر اهداف مشترک غلبه کند. راهبری شبکه باید علاوه‌بر فعال‌سازی این ائتلاف‌ها، حضور حوزه‌های روابط کار، بهره‌وری، آموزش و اجتماعی را نیز در تصمیم‌گیری تقویت کند. افزون‌براین، پایداری الگوی پیشنهادی مستلزم آن است که شبکه حکمرانی اشتغال از ظرفیت تاب‌آوری و سازگاری در برابر شوک‌های محیط بیرونی برخوردار باشد؛ به‌گونه‌ای که تغییر شرایط سیاسی، تحریم‌ها، جنگ‌ها و بحران‌های اقتصادی به گسست هماهنگی، توقف برنامه‌ها و انتقال نامتوازن هزینه‌ها به بنگاه‌ها و نیروی کار منجر نشود.

سهم نظری پژوهش

مهم‌ترین سهم نظری پژوهش، روشن کردن شکاف میان مسئولیت رسمی و قدرت شبکه‌ای است. در مسائل فرابخشی، نتایج عمومی از کنش مشترک چند بازیگر حاصل می‌شوند و مسئول رسمی ممکن است ابزارهای اصلی تحقق نتیجه را در اختیار نداشته باشد. بنابراین، پاسخ‌گویی نباید فقط بر شرح وظایف قانونی استوار باشد، بلکه باید با میزان اختیار، منابع، نفوذ و تعهد واقعی هر بازیگر متناسب شود.

سهم دوم، تمایز میان متولی‌گری منفرد و راهبری شبکه است. متولی‌گری بر تمرکز مسئولیت و اجرا در یک سازمان استوار است، در حالی‌که راهبری شبکه بر تنظیم روابط میان بازیگران مستقل اما وابسته تمرکز دارد. راهبر شبکه مجری همه فعالیت‌ها نیست، بلکه بازیگران لازم را فعال می‌کند، مسئله و قواعد تعامل را چارچوب‌بندی می‌کند، منابع را بسیج و تعهدها را پیگیری می‌کند. این تفسیر با کارکردهای مدیریت شبکه آگرانوف و مک‌گوایر همخوان است (آگرانوف و مک‌گوایر، ۲۰۰۳).

سهم سوم پژوهش نشان دادن ماهیت رابطه‌ای قدرت است. اهمیت یک بازیگر را نمی‌توان فقط بر اساس نزدیکی مأموریت رسمی او به اشتغال سنجید. بازیگران اقتصادی، سیاسی و بودجه‌ای ممکن است بدون داشتن عنوان متولی بازار کار، قدرت ساختاری بالایی داشته باشند؛ در مقابل، بازیگران آموزشی، تولیدی و مرتبط با روابط کار ممکن است با وجود ارتباط مستقیم‌تر با اشتغال، به تصمیم‌های دیگران وابسته باشند.

بر این اساس، گزاره محوری پژوهش چنین صورت‌بندی می‌شود: در مسائل عمومی فرابخشی، اثربخشی حکمرانی زمانی افزایش می‌یابد که مسئولیت بازیگران با اختیار، منابع، نفوذ و میزان اثرپذیری واقعی آنان در شبکه هم‌تراز شود.

دلالت‌های سیاستی و مدیریتی

یافته‌ها نشان می‌دهد اصلاح نظام اشتغال نباید با ایجاد سازمان یا شورای جدید آغاز شود. مسئلهٔ اصلی کمبود نهاد نیست، بلکه ضعف قواعد تعامل و ظرفیت راهبری میان نهادهای موجود است. شورای عالی اشتغال و دبیرخانه آن باید از محل تبادل گزارش‌های دستگاهی به هسته راهبری شبکه تبدیل شوند. این دبیرخانه به ظرفیت حرفه‌ای برای تحلیل روابط بین‌بخشی، پیگیری تعهدها، مدیریت تعارض، مستندسازی تصمیم‌ها، یکپارچه‌سازی داده‌ها و ارزیابی نتایج مشترک نیاز دارد.

برای هر هدف کلان اشتغال باید نقشه مسئولیت شبکه‌ای تدوین شود. در این نقشه، بازیگر اصلی، بازیگران پشتیبان و ناظر، منابع، زمان‌بندی، شاخص‌های عملکرد و مرجع پاسخ‌خواه مشخص شوند. دستگاهی که منابع یا مقررات تعیین‌کننده‌ای در اختیار دارد، نباید فقط به‌دلیل نداشتن عنوان متولی اشتغال از پاسخ‌گویی دربارهٔ آثار تصمیم‌های خود معاف باشد.

نظام بودجه‌ریزی نیز باید با اهداف و نتایج اشتغال پیوند یابد. تخصیص منابع می‌تواند به شاخص‌هایی مانند پایداری شغل، اشتغال رسمی، بهره‌وری، تناسب مهارت و توسعه منطقه‌ای مشروط شود. بدین ترتیب، بودجه از ابزار صرفاً مالی به سازوکار هماهنگی و پاسخ‌گویی تبدیل می‌شود.

ایجاد نظام داده مشترک از دیگر الزامات الگوست. این نظام باید میان اشتغال اعلام‌شده، اشتغال واقعی، بقای شغل، کیفیت اشتغال، پوشش بیمه، بهره‌وری و توزیع منطقه‌ای تمایز ایجاد کند و رابطه میان منابع، اقدامات و نتایج را قابل ردیابی سازد. داده و پایش مشترک باید علاوه‌بر گزارش‌دهی، زمینه یادگیری و اصلاح سیاست را فراهم کنند (واردنبورگ و همکاران، ۲۰۲۵).

تقویت پیوند ملی و استانی نیز ضروری است. استان‌ها نباید فقط مجری مصوبات مرکزی باشند، بلکه باید در تشخیص مسئله، طراحی ابزار، اجرا و ارزیابی نقش داشته باشند. سیاست‌های اشتغال نیز باید با ظرفیت‌های اقتصادی، مهارتی و نهادی هر منطقه سازگار شوند.

مشارکت بخش خصوصی، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، دانشگاه‌ها، نهادهای مهارتی و سازمان‌های محلی باید از حضور تشریفاتی در جلسات فراتر رود. مشارکت واقعی زمانی شکل می‌گیرد که این بازیگران به اطلاعات دسترسی داشته باشند، در تعیین دستور کار و طراحی سیاست اثر بگذارند و نقش آنان در تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی روشن باشد (انسل و گش، ۲۰۰۸؛ امرسون و همکاران، ۲۰۱۲).

محدودیت‌ها

داده‌های مکتور مبتنی بر قضاوت خبرگان بودند و ممکن است از تجربه، جایگاه سازمانی و ادراک مشارکت‌کنندگان تأثیر پذیرفته باشند. تنوع تخصصی و نهادی خبرگان و تلفیق نتایج با اسناد رسمی این محدودیت را کاهش داد، اما آن را به‌طور کامل رفع نمی‌کند. بنابراین، امتیازهای اثرگذاری و همگرایی باید بازنمایی ساختار ادراک‌شده شبکه در زمان پژوهش تلقی شوند، نه مقادیری ثابت.

تحلیل در سطح زیرشبکه‌های کلان انجام شد و ممکن است تفاوت میان سازمان‌های عضو هر زیرشبکه را پنهان کرده باشد. همچنین، شبکه حکمرانی اشتغال با تغییر دولت‌ها، قوانین، شرایط اقتصادی و روابط نهادی دگرگون می‌شود و نتایج نیازمند به‌روزرسانی دوره‌ای‌اند. تمرکز اصلی پژوهش نیز بر سطح ملی بود و تفاوت‌های استانی و محلی به‌صورت مستقل بررسی نشدند.

پیشنهادهایی برای پژوهش‌های آینده

پژوهش‌های آینده می‌توانند ساختار درونی هر زیرشبکه را در سطح سازمان‌های عضو تحلیل و روابط واقعی تبادل اطلاعات، منابع، اعتماد و همکاری را با تحلیل شبکه اجتماعی بررسی کنند. مقایسه سه شیوه راهبری مشترک، سازمان محوری و سازمان اداری مستقل نیز می‌تواند ساختار مناسب‌تر برای شبکه اشتغال ایران را مشخص سازد (پرووان و کنیس، ۲۰۰۸).

مطالعه تطبیقی شبکه‌های استانی اشتغال، تحلیل تغییر جایگاه بازیگران در طول زمان و آزمون رابطه میان کیفیت حکمرانی شبکه‌ای و شاخص‌هایی مانند نرخ بقای مشاغل، اشتغال رسمی، بهره‌وری، کیفیت شغل و اشتغال دانش‌آموختگان نیز می‌تواند اعتبار تجربی الگو را افزایش دهد.

منابع

امینی میلانی، مینو؛ علیپور، محمدصادق و محمودزاده، علیرضا (۱۴۰۰). ارزیابی سیاست‌های اشتغال در ایران. *مطالعات و سیاست‌های اقتصادی*، ۸(۱)، ۸۳–۱۱۰.

دقتی، عادله؛ یعقوبی، نورمحمد؛ کمالیان، امین رضا و دهقانی، مسعود (۱۳۹۸). ارائه الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از رویکرد فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۲)، ۲۰۳–۲۳۰.

رهنورد، فرج‌اله، بیاتی چالشتری، طیبه؛ طاهرپور کلانتری، حبیب‌اله و منوریان، عباس (۱۳۹۶). پاسخ‌گویی در شبکهٔ خط‌مشی عمومی. *فرایند مدیریت و توسعه*، ۳۰(۴)، ۳۵–۶۷.

عزتی، مرتضی؛ حیدری، حسن و مریدی، پروین (۱۳۹۹). بررسی اثر تحریم‌های اقتصادی بر تولید و اشتغال بخش صنعت ایران. *سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۸(۲۹)، ۳۸–۶۵ .

فارسی، محمد و خواستار، حمزه (۱۴۰۱). بررسی و تحلیل ساختار مدیریتی و اقدامات اجرایی دولت در توسعه اشتغال ایران. *مطالعات دولت‌پژوهی در جمهوری اسلامی ایران*، ۸ (۳)، ۴۵–۶۴.

فارسی، محمد؛ خواستار، حمزه؛ حسن‌پور، اکبر و جعفری‌نیا، سعید (۱۴۰۴). مرور نظام‌مند عوامل مؤثر بر اشتغال در ایران با رویکرد اقتصاد مقاومتی. *مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی*، ۹(۲)، ۹–۴۰.

References

Acemoglu, D. & Autor, D. (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. In O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of labor economics* (Vol. 4B, pp. 1043–1171). Elsevier.

Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.

Aminimilany, M., Alipour, M. S. & Mahmoodzadeh, A. (2021). Evaluation of employment policies in Iran. *The Journal of Economic Studies and Policies*, *8*(1), 83-110. https://doi.org/10.22096/esp.2021.127205.1343 (*in Persian*)

Andersson, L. (2022). Coordination patterns and institutional settings: A comparative study of labour market programs for unemployed youth in Sweden and the United Kingdom. *Policy Studies*, 43(1), 90–107.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society, 38*(4), 435–457.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447–468.

Buchanan, J., Finegold, D., Mayhew, K. & Warhurst, C. (2017). Skills and training: The great

divide. In C. Warhurst, K. Mayhew, D. Finegold & J. Buchanan (Eds.), *The Oxford handbook of skills and training*. Oxford University Press.

Callens, C. (2024). Achieving collaborative innovation by controlling or leveraging network complexities through complexity leadership. *Public Administration, 102*(3), 936–952.

Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review, 67*(6), 1059–1066.

Creswell, J. W. & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications.

Dalkey, N. & Helmer, O. (1963). An experimental application of the Delphi method to the use of experts. *Management Science, 9*(3), 458–467.

Deghati, A., Yaghoubi, N., Kamalian, A. R. & Dehghani, M. (2019). Presenting a Phased Development Pattern of Network Governance Using a Meta-synthesis Approach. *Journal of Public Administration*, *11*(2), 203-230. doi: 10.22059/jipa.2019.277187.2501 (*in Persian*)

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1–29.

Ezzati, M., Heydari, H. & Moridi, P. (2020). The effect of economic sanctions on industrial production and employment of in Iran. *Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies*, *8*(1), 38-65. https://doi.org/10.30507/jmsp.2020.102274 (*in Persian*)

Farsi, M. & Khastar, H. (2023). Analyzing and examining the management structure and executive measures in the field of employment in Iran, *Journal of State Studies of Contemporary Iran,* 8(3), 45-64. (*in Persian*)

Farsi, M., Khastar, H., Hasanpour, A. and Jafariniya, S. (2025). A Systematic Review of Determinants of Employment in Iran: A Resilient Economy Perspective. *Interdisciplinary Studies on Strategic Knowledge*, *9*(34), 9-50. (*in Persian*)

Finegold, D. (1999). Creating self-sustaining, high-skill ecosystems. *Oxford Review of Economic Policy, 15*(1), 60–81.

Froy, F. & Giguère, S. (2010). *Breaking out of policy silos: Doing more with less*. OECD Publishing.

George, B., Klijn, E. H., Ropes, E. & Sattlegger, A. (2024). Do network management and trust matter for network outcomes? A meta-analysis and research agenda. *Public Management Review*, 26(11), 3270–3297.

Godet, M. (1991). Actors' moves and strategies: The MACTOR method-an air transport case study. *Futures, 23*(6), 605–622.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics, 25*(3), 275–296.

Hasson, F., Keeney, S. & McKenna, H. (2000). Research guidelines for the Delphi survey technique. *Journal of Advanced Nursing, 32*(4), 1008–1015.

Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society, 47*(6), 711–739.

International Labour Organization. (2023). *Public employment services and active labour market policies for transitions: Responses to mega trends and crises*. International Labour Organization.

International Labour Organization. (2024). *Social Dialogue Report 2024: Peak-level social dialogue for economic development and social progress*. International Labour Organization.

Kanon, M. (2024). The networked bureaucracy: Reinventing formalization in the context of collaborative governance. *Public Management Review, 26*(10), 2921–2942.

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Knox, S. & Arshed, N. (2022). Network governance and coordination of a regional entrepreneurial ecosystem. *Regional Studies, 56*(7), 1161–1175.

Lauringson, A. & Lüske, M. (2021). *Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 262). OECD Publishing.

Lee, S. & Ospina, S. M. (2022). A framework for assessing accountability in collaborative governance: A process-based approach. *Perspectives on Public Management and Governance, 5*(1), 63–75.

Lundgren, A. & Meijer, M. W. (2025). Skills ecosystems—A solution to the skills problem? Experiences from the Nordics. *Nordic Journal of Working Life Studies*.

Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (Eds.). (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.

McKenzie, D. (2017). How effective are active labor market policies in developing countries? A critical review of recent evidence. *The World Bank Research Observer*, 32(2), 127–154.

Mende, C., Oswald-Egg, M. E. & Caves, K. (2025). Vocational education and training system governance: A systematic literature review. *Journal of Vocational Education & Training*, 1–35.

Moghaddasi Kelishomi, A. & Nisticò, R. (2022). Employment effects of economic sanctions in Iran. *World Development*, 151, 105760.

Moghaddasi Kelishomi, A. & Nisticò, R. (2024). Economic sanctions and informal employment. *Labour Economics*, 89, 102581.

Paul, K. I. & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior, 74*(3), 264–282.

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Harper & Row.

Provan, K. G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.

Rahnavard, F., Bayati Chaleshtari, T., Taherpour Kalantari, H. & Monavvarian, A. (2018). Accountability in Public Policy Networks. *JMDP*. *30*(4), 35-68. (*in Persian*)

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies, 44*(4), 652–667.

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences, 4*(2), 155–169.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration, 87*(2), 234–258.

Sørensen, E. & Torfing, J. (Eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.

Van Gestel, N. (2024). A persistent ideal of public services networks amid alternative reform strategies: A study over three decades. *Public Management Review*, 26(8), 2380–2401.

Waardenburg, M., Groenleer, M. & de Jong, J. (2025). Performance management in collaborative governance: A review of the literature and synthesis of the challenges. *Public Performance & Management Review, 48*(4), 735–767.

Wanberg, C. R. (2012). The individual experience of unemployment. *Annual Review of Psychology, 63*, 369–396.

Weber, E. P. & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review, 68*(2), 334–349.

Wegner, D. & Verschoore, J. (2022). Network governance in action: Functions and practices to foster collaborative environments. *Administration & Society*, 54(3), 479–499.