

آبان ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۴۹۵

تحلیل و ارزیابی محتوایی برنامه‌های شش‌گانه توسعه در حوزه زنان و خانواده





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۴۹۵

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل و ارزیابی محتوایی برنامه‌های شش‌گانه توسعه در حوزه زنان و خانواده

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه زنان و خانواده)

تهیه و تدوین: آسیه ارحامی

ناظر علمی: موسی بیات

اظهار نظر کنندگان: ریحانه رحمانی‌پور، رضا بختیاری‌نژاد (دفتر مطالعات اقتصادی)

ویراستار ادبی: پرنده فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌های توسعه

۲. حوزه زنان و خانواده

۳. تحکیم خانواده

۴. اشتغال زنان

۵. تحلیل محتوا

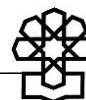


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۸/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۴	مقدمه
۷	۱. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)
۱۰	۲. برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (۱۳۷۳-۱۳۷۹)
۱۴	۳. برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)
۱۸	۴. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴-۱۳۸۸)
۲۳	۵. برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۰-۱۳۹۴)
۲۷	۶. برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶-۱۴۰۱)
۳۸	جمع بندی
۵۰	منابع و مأخذ



تحلیل و ارزیابی محتوایی برنامه‌های شش‌گانه توسعه در حوزه زنان و خانواده

چکیده

با توجه به اینکه در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه هستیم، بررسی و آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته در مواجهه با مسائل زنان و خانواده و ارزیابی رویکرد اتخاذ شده، به منظور اصلاح فرایند تدوین هرچه کارشناسی‌تر برنامه هفتم حائز اهمیت است. در این گزارش با استفاده از مطالعه اسنادی و تحلیل محتوا، به بررسی نحوه مواجهه برنامه‌های توسعه با حوزه زنان و خانواده و ارزیابی تغییرات محتوایی و رویکردی آن و بررسی نسبت سیاست زن و خانواده در هر برنامه پرداخته شده است.

مقایسه برنامه‌های توسعه در حوزه زنان و خانواده با استفاده از شاخص‌های کمی نشان می‌دهد که هرچه پیش‌تر آمده‌ایم، تعداد احکام صریح افزایش یافته است به نحوی که کمترین احکام مرتبط در برنامه اول توسعه (با ۸ مورد فراوانی) و بیشترین احکام در برنامه ششم توسعه (با ۳۰ مورد فراوانی) تحقق یافته اگرچه نوساناتی به لحاظ تعداد دیده می‌شود. از منظر محتوایی نیز می‌توان گفت برخی از موضوعات چون «حمایت از خانواده»، «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار»، «ورزش و اوقات فراغت زنان و دختران»، تقریباً در تمامی برنامه‌ها حضور داشته در مقابل برخی از موضوعات، تنها در یک یا دو برنامه تکرار شده که از جمله این موارد می‌توان به موضوعاتی چون «گسترش فرهنگ و حجاب، فرزندآوری، اصلاح ساختار تشکیلاتی حوزه زنان و خانواده» اشاره کرد. این امر نشان می‌دهد در برخی از مضامین اجماع مشخصی بر میزان مسئله‌مندی آنها وجود دارد و در مقابل در خصوص سایر موضوعات از منظر مسئله‌شناسی اجماع مشخصی دیده نمی‌شود و رویکرد سیاسی دولت‌ها یا مجالس در پرداختن به آن مسئله مؤثر بوده است.

از سوی دیگر در برنامه ششم توسعه به‌عنوان آخرین برنامه در حال اجرا، به برخی از موضوعات مرتبط با حوزه زنان و خانواده علی‌رغم اینکه در عمده برنامه‌های توسعه گذشته مورد توجه بوده و همچنان مسئله نیز حل نشده باقی مانده، هیچ اشاره‌ای نشده است که از جمله این موارد می‌توان به موضوع آموزش دختران و اشتغال زنان اشاره کرد که محل تأمل است.

این بررسی نشان می‌دهد رویکرد مواجهه با مسائل این حوزه در طول برنامه‌های توسعه به واسطه تغییر رویکرد دولت‌ها، تغییرات اجتماعی، فرهنگی و نوع مسئله‌شناسی و مطالعات پشتیبان تغییرات قابل توجهی داشته است. این تنوع در مسئله‌شناسی و همچنین رویکرد مواجهه، منجر به نادیده گرفتن برخی از مسائل این حوزه و یا برخورد سلیقه‌ای با آن شده است.

کاربرد واژگان مبهم و سیال، عدم شفافیت در رویکرد و اقدام‌ها، روشن نبودن سازوکار تولیگری و نحوه همکاری دستگاه‌ها، نادیده گرفتن برخی گروه‌ها و اقشار آسیب‌پذیر و یا موضوعات، کلی‌نگری و تکلیف به تدوین برنامه‌های جامع، پراکندگی احکام و مواد مرتبط با حوزه زنان و خانواده، عدم توجه به چندبعدی بودن مسائل زنان و خانواده،

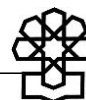
فقدان اجماع گفتمانی در حوزه زنان و خانواده و نسبت این دو مفهوم با یکدیگر از جمله چالش‌هایی است که تقریباً در تمامی برنامه‌ها در حوزه زنان و خانواده قابل رویت است.

یکی از چالش‌های قابل توجه که در حوزه زنان و خانواده و با مرور احکام این حوزه در برنامه‌های توسعه قابل اشاره است فقدان اجماع گفتمانی در حوزه زنان و خانواده نسبت به اهداف و راهبردها در حوزه سیاست زن و سیاست خانواده و نسبت آنها با یکدیگر است. همان‌طور که در برنامه‌های توسعه نیز قابل رویت است، شاهد یک نوسان در میزان توجه به حوزه زنان یا خانواده در این برنامه‌ها بودیم به‌نحوی که در برنامه سوم و چهارم سیاست زن (موضوع اشتغال و حمایت از حقوق زنان) بسیار پررنگ دنبال شده بود و در مقابل سیاست خانواده به حاشیه رانده شده بود. در مقابل در برنامه دوم توسعه، سیاست خانواده پررنگ‌تر دیده شده است، در برنامه پنجم توسعه، با توجه به حکم کلی ماده (۲۳۰) که بخش عمده‌ای از موضوعات این حوزه بدون روشن کردن رویکرد ذیل آن ذکر شده، قضاوت درخصوص میزان و جهت‌گیری توجه به سیاست زن و خانواده دشوار است با این حال با توجه به اولویت زنان سرپرست‌خانوار و مشاغل خانگی در موضوع اشتغال زنان به‌نظر می‌رسد سیاست خانواده در این برنامه پررنگ‌تر دیده شده است. در برنامه ششم توسعه نیز تمرکز اصلی بر سیاست خانواده قرار گرفته و تقریباً می‌توان گفت سیاست روشنی در حوزه سیاست زن دنبال نشده است.

این عدم اجماع به بارزترین شکل، خود را در موضوع مشارکت اقتصادی زنان و اشتغال آنها منعکس کرده است. بررسی موادی که ذیل این موضوع در برنامه‌های توسعه به‌کار رفته نشان‌دهنده فقدان شاخص‌سازی در این راستا و همچنین فقدان رویکرد سیاستی مشخص درخصوص کمیّت و کیفیت این مشارکت است به‌نحوی که رویکرد دولت از لزوم هماهنگی مشارکت اقتصادی زنان با موضوع تحکیم خانواده در برنامه اول و دوم توسعه به برابری در فضای اشتغال و موقعیت اقتصادی زنان و مردان در برنامه چهارم و سیاست عدم تشویق اشتغال زنان و اولویت زنان سرپرست‌خانوار در برنامه پنجم و نپرداختن به هیچ‌یک از اشکال اشتغال زنان در برنامه ششم متغیر بوده که نشان‌دهنده فقدان رویکرد مستمر و پایدار در این حوزه است. به‌عبارت دیگر به‌نظر می‌رسد در نظام برنامه‌ریزی اجرایی همچنان تکلیف دولت‌ها درخصوص مشارکت اقتصادی زنان روشن نبوده و از شفافیت برخوردار نیست.

با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت در حوزه سیاست زن متأسفانه چشم‌انداز دقیق، متقن و تعریف شده‌ای شکل نگرفته و این مسئله سبب شده هر دولتی براساس اهداف و شعارهای خود به حوزه زنان بپردازد و بعد از گذشت شش برنامه توسعه، همچنان مسائل حوزه زنان حل نشده باقی بماند.

در حوزه سیاست خانواده نیز علی‌رغم پرداختن به این موضوع در تمامی برنامه‌های توسعه به‌نظر می‌رسد اقدام مشخص و عملیاتی چندانی مورد توجه نبوده و بیشتر به احکام کلی در این حوزه بدون توجه به ضرورت سیاستگذاری بر محورهای تأثیرگذار بر آن و همچنین تعیین رویکرد و اقدام مشخص پرداخته شده است. استفاده از واژگانی چون تحکیم نهاد خانواده بدون اشاره به اهداف، اقدام و دستگاه مشخص جهت پیشبرد این مسئله منجر به عدم تدوین برنامه‌ای مؤثر در این حوزه جهت کاهش طلاق و افزایش ازدواج شده است. به‌نحوی که شاخص‌های مهم این حوزه چون میانگین سن ازدواج، تعداد طلاق و میزان فرزندآوری در طول سال‌های اجرای



برنامه تغییر مثبتی نداشته است. علاوه بر این همانطور که گفته شد در مواردی نیز که شاخص تعیین شده، شاخص‌ها غیرواقع‌گرایانه و آرمانی و بدون توجه به عناصر تأثیرگذار بر مسئله، منابع و ظرفیت‌های کشور بوده است.

درمجموع می‌توان گفت برنامه‌های توسعه در حوزه زنان و خانواده در ایران فاقد مبانی نظری منسجم و پیوسته بوده و بیشتر برگرفته از رویکرد دولت‌های مستقر و دیدگاه مدیران بخشی سیاسی - اجرایی و برنامه ریز بوده و عملاً به صورت یک خط پیوستار ارتقایابنده و تکمیل‌شونده و هم‌افزا تدوین نشده‌اند.

انتظار می‌رود در تدوین برنامه هفتم توسعه در حوزه زنان و خانواده ضمن برقراری نسبت مواد با سیاست‌های کلی برنامه، به نحوی که به تناسب هر بند و عبارات به کار رفته در آن، مواد و احکامی متناظر نیز وجود داشته باشد به طراحی شاخص‌های دقیق و عملیاتی، روشن نمودن اولویت‌ها، عدم یک سوپه‌نگری، روشن ساختن رویکردها در هر مسئله، اتخاذ شفافیت در تعیین متولیان، پرهیز از کاربرد احکام کلی و ضرورت روشن نمودن جنس اقدام‌ها در این حوزه مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به آسیب‌شناسی محتوایی برنامه‌های اول تا ششم توسعه در حوزه زنان و خانواده در این گزارش، ضرورت دارد پیش از تدوین برنامه هفتم توسعه در خصوص مبانی نظری حاکم بر سیاست زن و خانواده و چشم‌انداز و راهبردهای آن موارد زیر روشن شده و مورد اجماع گفتمانی قرار گیرد. از جمله این بایسته‌ها می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

➤ روشن نمودن چشم‌انداز و راهبرد، شاخص‌ها و راهکارهای عملیاتی در حوزه سیاست خانواده

(ازدواج، طلاق، فرزندآوری، فرزندپروری، روابط زوجین)

➤ اجماع و تعیین چشم‌انداز و راهبرد، شاخص‌ها و راهکارهای عملیاتی در سیاست زن تحت عنوان

الگوی سوم زن (اشتغال زنان، حقوق زنان، اوقات فراغت زنان، آموزش زنان به‌ویژه دختران بازمانده

از تحصیل و محتوای متناسب با تفاوت‌های جنسیتی متناسب با راهکار ۲-۱۴ سند تحول بنیادین

آموزش و پرورش)^۱

➤ روشن نمودن نسبت سیاست زن و خانواده و برقراری تناسب بین این حوزه

➤ تعیین دقیق اقدام‌های مد نظر ذیل هر یک از دو حوزه یاد شده به همراه شاخص‌های عملیاتی

➤ مشخص کردن دستگاه اصلی و نحوه تعاملات سایر دستگاه‌ها

➤ توجه به اقشار و گروه‌های مختلف اجتماعی و مسائل نوپدید در حوزه زنان و خانواده (از جمله زنان

روستایی و عشایر، تعاونی‌های زنان، سالمندی، مجرد قطعی زنان، مادران شاغل اوقات فراغت

دختران، اوقات فراغت کودکان و ...)

➤ پرهیز از آرمان‌گرایی و ارائه شاخص‌های غیرواقع بینانه در حوزه زنان و خانواده

➤ یکپارچه‌سازی در اقدام‌ها و سیاست‌های حمایتی در حوزه زنان و خانواده با توجه به تعدد نهادهای حمایتی

➤ توجه به مطالعات آمایش سرزمین در سیاستگذاری ذیل حوزه زنان و خانواده

۱. ۱۴-۲- متناسب‌سازی فضاهای فیزیکی، آموزشی و تربیتی با نیازهای ویژه و تفاوت‌های جنسیتی دانش‌آموزان با تأکید بر فراهم آوردن الزامات نهادینه‌سازی فرهنگ ایمانی و عفاف و حجاب و رعایت احکام محرمیت در محیط.

- توجه به چندبعدی و فرابخشی بودن حوزه زنان و خانواده و پرهیز از نگاه تک‌بعدی در ارائه راهکار
- مشخص نمودن نسبت ساختارهای تصمیم‌سازی و اجرایی در حوزه زنان و خانواده
- استفاده از واژگان شفاف و مورد اجماع در حوزه زنان و خانواده

مقدمه

یکی از مسائل پیش‌روی فرایند توسعه، پیامدهای آن بر نهاد خانواده به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اجتماعی و همچنین بر زندگی زنان به‌عنوان نیمی از آحاد جامعه و به‌عنوان یکی از مهم‌ترین گروه‌های اجتماعی تأثیرگذار و تأثیرپذیر از تحولات و تغییرات اجتماعی اخیر است. اینکه این برنامه‌ها تا چه حد به بهبود مناسبات و کارکرد نهاد خانواده منجر شده و یا تا چه حد به تحولات این نهاد اجتماعی و کاهش آسیب‌های پیش‌رو توجه کرده و همچنین توجه به اینکه این برنامه‌ها چه نقشی در رفع فقر زنان و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر زنان داشته و چگونه در مسیر رشد و شکوفایی زنان جامعه گام برداشته، حائز اهمیت است. علاوه بر این با توجه به اینکه زنان به‌واسطه نقش تولیدی (کارخانگی و فعالیت‌های اقتصادی خارج از منزل) و بازتولیدی (فرزندآوری و پرورش نیروی انسانی) نقش مهمی در فرایند توسعه ایفا خواهند کرد، امروزه به‌منظور دستیابی به توسعه و پیشرفت همه‌جانبه، بر ضرورت توجه به ملاحظات جنسیتی در برنامه‌های توسعه تأکید می‌شود.^۱ افزون بر این فقدان توجه به آثار سیاستگذاری‌ها در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی بر نهاد خانواده از نکاتی است که عموماً مورد بی‌توجهی قرار گرفته و همین مسئله بر ضرورت بازنگری بر فرایند تدوین سیاست‌ها و برنامه تأکید دارد.

ازسوی دیگر با توجه به تأکید اسناد بالادستی بر نهاد خانواده و ضرورت تحکیم و تعالی آن^۲ و همچنین گفتمان انقلاب اسلامی در خصوص نقش زنان که بر ضرورت ایجاد زمینه‌های مساعد رشد شخصیت زنان و احیای حقوق مادی و معنوی او^۳ و همچنین ضرورت بازیابی هویت زنان و پرهیز از نگاه ابزاری به آنان^۴ و تأکیدات مقام معظم رهبری بر اولویت و اهمیت حوزه زنان و خانواده،^۵ توجه به این حوزه در برنامه‌های توسعه و پرداختن به آن در اولویت‌های سیاستی برنامه‌های توسعه به‌عنوان برنامه‌های میان مدت عملیاتی حائز اهمیت است.

بر این اساس امروزه حوزه زنان و خانواده یکی از موضوعات مهم در فرایند سیاستگذاری اجتماعی و فرهنگی است. این حوزه به‌واسطه فرابخشی بودن و تأثیرپذیری از مسائل مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین از منظر

۱. محمدتقی کرمی قهی، «تحلیل گفتمان سه برنامه توسعه با رویکردی به مسائل زنان و خانواده» فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۴، ش ۱۲، ۱۳۹۱، صص ۴۵-۴۶.

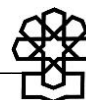
۲. اصل دهم قانون اساسی.

۳. اصل بیست‌ویکم قانون اساسی: دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد:

۱. ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او.

۴. مقدمه قانون اساسی: در ایجاد بنیادهای اجتماعی اسلامی، نیروهای انسانی که تاکنون در خدمت استثمار همه‌جانبه خارجی بودند هویت اصلی و حقوق انسانی خود را باز می‌یابند و در این بازیابی طبیعی است که زنان به‌دلیل ستم بیشتری که تاکنون از نظام طاغوتی متحمل شده‌اند استیفای حقوق آنان بیشتر خواهد بود. خانواده، واحد بنیادین جامعه و کانون اصلی رشد و تعالی انسان است و توافقی عقیدتی و آرمانی در تشکیل خانواده که زمینه‌ساز اصلی حرکت تکاملی و رشدیابنده انسان است اصل اساسی بوده و فراهم کردن امکانات جهت نیل به این مقصود از وظایف حکومت اسلامی است. زن در چنین برداشتی از واحد خانواده، از حالت «شئی» بودن» و یا «ابزار کار بودن» در خدمت اشاعه مصرف‌زدگی و استثمار، خارج شده و ضمن بازیافتن وظیفه خطیر و پر ارج مادری در پرورش انسان‌های مکتبی پیش‌آهنگ و خود هم‌رزم مردان در میدان‌های فعال حیات می‌باشد و در نتیجه پذیرای مسئولیتی خطیرتر و در دیدگاه اسلامی برخوردار از ارزش و کرامتی والاتر خواهد بود.

۵. مسئله زن و خانواده برای کشور، جزو مسائل درجه یک است... آینده احتیاج دارد به این حضور زنانه در مجموعه حضور ملی. پس باید ما راجع به مسئله زن و حفظ این ظرفیت که در جامعه ما وجود دارد، تلاش کنیم. این دلیل اول است برای اینکه باید به مسئله زن بپردازیم... بنابراین مسئله خانواده، مسئله بسیار مهمی است؛ پایه اصلی در جامعه است، سلول اصلی در جامعه است «بیانات مقام معظم رهبری در سومین نشست اندیشه‌های راهبردی، ۱۴/۱۰/۱۳۹۰».



اهمیت تغییرات رخ داده در کارکردها و اشکال خانواده که می‌تواند نقش بسیار پررنگی در کاهش آسیب‌های اجتماعی چون طلاق، کودکان کار، فساد اخلاقی و ... داشته باشد و ازسوی دیگر به‌عنوان یک حوزه استراتژیک و راهبردی در نظام گفتمانی جمهوری اسلامی، دارای اهمیت است؛ هرچند آن‌گونه که شایسته است در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و همچنین پژوهش‌های سیاستی به آن پرداخته نشده است. از این منظر بررسی مواجهه سیاستگذاران و قانونگذاران با مسائل این حوزه و آسیب‌شناسی روند طی شده نقش مهمی را در بهبود فرایند سیاستگذاری داراست. از دیگر سو توجه به این نکته ضروری است که مسائل زنان و نهاد خانواده درهم تنیده هستند و نمی‌توان آنها را به‌صورت اجزایی مجزا بررسی کرد. بدین ترتیب بررسی نسبت این دو مفهوم نیز حائز اهمیت است.

یکی از مهم‌ترین اسنادی که «سیاست زن و خانواده» - به‌عنوان تصمیماتی که به شکلی مستقیم یا غیرمستقیم بر وضعیت بهزیستی زنان و خانواده اثر می‌گذارد- را در آنها می‌توان بررسی کرد و تغییرات و تحولات حاکم در نوع نگاه به خانواده، جایگاه و کارکردهای آن و ارتقای جایگاه زنان را ارزیابی نمود، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هستند. با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه، مسیر اجرای سیاست‌ها، قواعد و دستورالعمل‌های دولت را طی پنج سال تعیین می‌کنند فهم اینکه دولت‌ها چه فهمی از مسائل این حوزه داشته‌اند، چه رویکردی برای مواجهه با این مسائل اتخاذ شده، با چه تغییراتی در موضوعات و رویکرد مواجهه با مسائل مواجه هستیم و ... در این برنامه‌ها حائز اهمیت است.

ازسوی دیگر با توجه به اینکه درحال حاضر در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه هستیم بررسی و آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته، به‌منظور اصلاح و بهبود فرایند کارشناسی تدوین برنامه هفتم حائز اهمیت است. شایان ذکر است در تحلیل و ارزیابی برنامه‌های توسعه سه سطح پیش‌روی کارشناسان و پژوهشگران حوزه سیاست‌پژوهی وجود دارد:

۱. بررسی فرایند و چگونگی طراحی برنامه‌های توسعه

۲. بررسی و ارزیابی محتوای برنامه‌ها

۳. ارزیابی و تحلیل عملکرد

تمرکز اصلی این گزارش بر سطح دوم یعنی تحلیل محتوای برنامه است. بر این مبنا تلاش شده در هر برنامه مواد و موضوعاتی که به‌صورت صریح مرتبط با حوزه زنان و خانواده هستند احصا شود. شایان ذکر است در این زمینه باید بین سیاست صریح و غیرصریح در حوزه زنان و خانواده تفاوت قائل شد:

منظور از سیاست‌های صریح، سیاست‌هایی است که به‌طور مشخص جهت بهبود شرایط خانواده و زنان توسط دولت اتخاذ می‌شوند. این سیاست‌ها آگاهانه برای نیل به اهداف خاص درخصوص نهاد خانواده یا زنان وضع می‌شوند (مانند مرخصی زایمان مادران شاغل، سیاست‌های حمایتی در راستای ازدواج جوانان، اشتغال زنان و ...)

در مقابل سیاست‌های ضمنی، سیاست‌هایی هستند که هرچند برای به‌دست آوردن و تأمین هدفی خاص در حوزه خانواده یا زنان طراحی نشده‌اند، اما نتایج آن به‌طور غیرمستقیم بر خانواده و زنان اثر می‌گذارد مانند سیاست‌های مربوط به مهاجرت بین‌المللی^۱ یا سیاست هدفمندی یارانه‌ها.

۱. حنیف عموزاده مهدیرجی، «سیاستگذاری خانواده و تغییرات اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی-پژوهشی سیاستگذاری عمومی، دوره ۲، ش ۱، ۱۳۹۶.

با توجه به گستردگی دامنه شمول سیاست‌های ضمنی، این گزارش صرفاً سیاست‌های صریح در حوزه زنان و خانواده را بررسی خواهد کرد.

روش گزارش روش تحلیل محتوای کیفی و کدگذاری احکام و مواد مرتبط با این حوزه است، کلید واژه‌هایی چون «زن»، «خانواده»، «ازدواج»، «طلاق»، «فرزندآوری»، «جمعیت»، «متأهل»، «دختر»، «کودک»، «مادر»، «بانوان» از جمله کلیدواژه‌هایی هستند که جهت فهم میزان و نحوه مواجهه سیاستگذاران در قوانین برنامه شش‌گانه توسعه با حوزه زنان و خانواده مورد جستجو قرار گرفته است. نکته قابل‌ملاحظه آنکه از برنامه سوم به بعد، سیاست‌های حمایتی از خانواده شهدا افزایش یافته با این حال با توجه به ماهیت متفاوت این سیاست‌های حمایتی و همچنین هدف این گزارش که درصدد شناسایی سیاست‌ها و حمایت‌های عام از زنان و خانواده است این طیف از مواد و بندها در بررسی هر برنامه توسعه، ذکر نشده‌اند و بررسی آنها باید به صورت مستقل مد نظر قرار گیرد.

این گزارش در پی پاسخ به این سؤال است که در قوانین شش‌گانه برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، به‌عنوان اسنادی که جهت‌گیری کلی اقدامات دولت را طی پنج سال تعیین خواهد کرد، در حوزه «زن» و «خانواده» چه موضوعاتی دیده شده است؟ کمیت و کیفیت این مواجهه به چه شکلی بوده است؟ رویکرد حاکم در این برنامه‌ها در حوزه «زن» و «خانواده» چه بوده، چه نسبتی بین سیاست زن و خانواده وجود داشته و چه تغییراتی به‌لحاظ محتوایی و موضوعی در این حوزه در هریک از این شش برنامه به وقوع پیوسته است؟ از منظر آسیب‌شناسی چه چالش‌ها و ایرادهایی را می‌توان به نحوه مواجهه برنامه‌های توسعه در حوزه زنان و خانواده وارد دانست؟ و درنهایت چه پیشنهادهایی را می‌توان به‌منظور بهبود مواجهه برنامه هفتم در حوزه زنان و خانواده ارائه داد؟



۱. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل وقوع جنگ تحمیلی، به مدت حدود یک دهه، برنامه‌ای با موضوعیت توسعه تدوین نشد. پس از گذشت ۱۱ سال از پیروزی انقلاب اسلامی اولین برنامه توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۶۸ تدوین و اجرا شد. «بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی، بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی خسارت‌دیده در جنگ، ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم، تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی و تأمین حداقل نیازهای اساسی مردم» را می‌توان از جمله اهداف کلی این برنامه دانست.^۱

نکته حائز اهمیت آنکه تأکید بر رشد اقتصادی جهت توسعه ملی در برنامه اول و تلقی منفی رشد جمعیت در دهه اول انقلاب به‌عنوان یکی از عوامل منفی تأثیرگذار در میزان توسعه،^۲ به محور قرار گرفتن مسئله جمعیت با رویکرد کاهش جمعیت و فرزندآوری در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی منجر گشت. در ادامه تلاش شده مجموعه بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه اول توسعه احصا شود تا بتوان رویکرد حاکم در برنامه‌های توسعه به این حوزه را تحلیل کرد:

جدول ۱. بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه اول توسعه

بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none"> ▪ حفظ قداست خانواده (بند «ب» زیرمجموعه بخش ختمشی‌ها-۳-۴) ▪ افزایش مشارکت زنان با ضرورت حفظ شئونات خانواده و ارزش‌های شخصیت زن (بند «ب» زیرمجموعه بخش ختمشی‌ها-۱۸-۳) ▪ مراقبت از خانواده زندانیان (بند «۹-۱۲») ▪ تنظیم خانواده و کاهش باروری (بند «۱-۱» زیرمجموعه خطوط کلی سیاست تحدید موالید کشور): -افزایش ضریب پوشش تحصیلی دختران جهت تأثیر بر کاهش موالید -اعتلای موقعیت زنان از طریق آموزش و افزایش مشارکت اقتصادی اجتماعی جهت کاهش موالید -کاهش مرگ و میر مادران و کودکان -لغو مشوق‌های رشد جمعیت 	<p>برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)</p>

۱. رضا امیدی، رضا «برنامه‌های حمایت اجتماعی از زنان، بخش اول مطالعه برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۶۸-۱۴۰۰)»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.

۲. سیامک حیدری و حبیب‌الله زنجانی و باقر ساروخانی، «توسعه اجتماعی و سیاست‌های جمعیتی در ایران (بعد از انقلاب از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۵۸)»، پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، سال دوم، ش ۵، ۱۳۹۴.

همان‌طور که ذکر شد به تعویق افتادن برنامه‌ریزی توسعه‌محور در کشور به مدت ۱۱ سال و تصویب اولین برنامه در سال ۱۳۶۸ موجب از دست دادن مدت زمان مؤثر جهت شناسایی نیازها و اولویت‌بندی اهداف در ارتباط با موضوعات زنان و خانواده بود.^۱ برنامه اول توسعه پس از هشت سال جنگ تدوین شده بود و بر همین اساس تمام تلاش برنامه‌ریزان و مسئولان، معطوف به بازسازی کشور و مسائل اقتصادی قرار گرفت. بر این اساس و با توجه به احکام استخراج شده می‌توان گفت مسئله حمایت از زنان و خانواده در این برنامه در حاشیه قرار گرفته و تنها موضوع جمعیت و کاهش فرزندآوری در این حوزه محور توجه بوده است. در مجموع می‌توان گفت در برنامه اول توسعه ۸ بند به حوزه زنان و خانواده پرداخته است. بررسی این احکام نشان می‌دهد دو موضوع مهم و کلی در حوزه زنان و خانواده قابل‌ملاحظه است: «حمایت از نهاد خانواده» و «تحدید موالید».

در خصوص موضوع «حمایت از خانواده» در برنامه اول باید گفت که رویکرد حاکم در این حوزه **قداست نهاد خانواده** بوده که به علت کلی و مبهم بودن آنچه مد نظر سیاستگذار بوده است نمی‌توان اظهار نظر چندانی در این خصوص نمود. در توضیح این مسئله باید گفت که این موضوع در کنار عبارات دیگری چون «پرورش روحیه احترام به قانون، نظم‌پذیری، تعاون و کارگروهی، احترام به قداست و ارزش کار و فعالیت مولد، صرفه‌جویی، حفظ محیط‌زیست و منابع طبیعی، **حفظ قداست خانواده** و تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری و مشارکت در امور سیاسی و اجتماعی» ذکر شده و در نتیجه رویکرد و راهبرد مشخصی جهت تحقق این مسئله در این برنامه به چشم نمی‌خورد. اینکه مراد قانونگذار از مفهوم قداست خانواده چه بوده و چه اهدافی را ذیل آن دنبال می‌کند و چه اقدام‌هایی باید ذیل این مضمون کلی و قابل تفسیر پیگیری شود، مشخص نیست. به عبارت دیگر اینکه آیا قانونگذار از کاربرد این عبارت، تشویق به ازدواج را مد نظر داشته یا جلوگیری از فروپاشی نهاد خانواده و یا روابط بین اعضای آن و این اقدامات باید با چه سازوکارهایی باید انجام شود، روشن نیست. نکته قابل تأمل دیگر آنکه هیچ شاخص راهبردی، عملیاتی و کمی نیز در این حوزه ارائه نشده، علاوه بر این دستگاه اجرایی مشخصی نیز در این زمینه تکلیف نشده است. بر این اساس چگونه می‌توان انتظار داشت در شرایطی که نه شاخص و اهداف عملیاتی در این زمینه مورد اشاره قرار گرفته و نه دستگاهی مکلف شده، اقدام خاصی در این زمینه انجام شود.

از سوی دیگر اگرچه در این برنامه در حوزه حمایت از مشارکت زنان نیز یک بند تنظیم شده، اما عبارت «افزایش مشارکت زنان با ضرورت حفظ شئونات خانواده و ارزش‌های شخصیت زن» نشان می‌دهد رویکرد قانونگذار به این مسئله رویکرد فرهنگی و با لحاظ نمودن اولویت حفظ خانواده بوده که نشان‌دهنده جایگاه بالای نهاد خانواده در این زمینه است. جایگاه نهاد خانواده از منظر قانونگذار به حدی بالا بوده که افزایش مشارکت زنان در جامعه منوط حفظ شئونات خانوادگی شده است. با این حال در این بند مفهوم شئونات خانوادگی و ارزش‌های شخصیت زن مبهم بوده و مشخص نیست مراد قانونگذار از این مفهوم چه چیز است. اینکه آیا منظور تأکید بر مشاغل خاصی است که عموماً در عرف اجتماعی زنانه‌تر تلقی می‌شوند چون معلمی، پرستاری و ... و یا رعایت پوشش اسلامی

۱. لیل‌اسادات زعفرانچی، «زنان و خانواده در چهار برنامه توسعه»، فصلنامه مطالعات راهبردی زنان، ش ۳۳، ۱۳۸۵.



و رعایت روابط اسلامی زن و مرد مد نظر بوده و یا منظور تسهیلاتی است که جهت کاهش فشار کار دوگانه اشتغال و خانه‌داری باید به زنان اعطا شود، این عبارت کلی مبهم است.

بر این اساس در موضوع حمایت از خانواده رویکرد قانونگذار بسیار کلی، مبهم و بدون اشاره به سازوکار تحقق آن و از منظر شکلی در قالب خطمشی و سیاست است. به نظر می‌رسد در این برنامه سیاستگذاری در حوزه حمایت از خانواده علی‌رغم توجه به آن مبهم بوده و تمرکز سیاستگذاران بیشتر بر روی موضوع تحدید موالید قرار گرفته است.

در خصوص موضوع «تحدید موالید» نیز باید گفت برخلاف مفهوم قبلی که بیشتر یک هدف بود تا برنامه‌ریزی جهت پنج سال آینده کشور، در این مضمون علاوه بر مشخص بودن متولی مستقیم موضوع (وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی) اهداف کمی نیز جهت نیل به آن تعیین شده است به نحوی که «کاهش باروری عمومی زنان تا حد ۴ نوزاد و نرخ رشد طبیعی ۲/۳ درصد در سال ۱۳۹۰» مهم‌ترین هدف بلندمدت سیاست تحدید موالید کشور قرار گرفته است. در این برنامه مقرر شده «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به‌طور متوسط ۲۴ درصد زنان و مادران در مقاطع سنی بالقوه باروری را طی سال‌های اجرای برنامه تحت پوشش برنامه تنظیم خانواده قرار دهد تا از تولد یک میلیون مولود ناخواسته جلوگیری گردد». جهت تحقق این اهداف، سیاستگذار با اتخاذ مداخلات توسعه‌محور و رویکرد اجتماعی با رویکرد توسعه انسانی - یعنی افزایش سطح سواد و دانش عمومی و سطح سلامت جامعه - اقدام به برنامه‌ریزی در این زمینه کرده است. نکته قابل توجه آنکه در این قانون بر نقش زنان جهت تحقق سیاست تحدید موالید تأکید ویژه‌ای شده به نحوی که با هدفگذاری به منظور افزایش مشارکت اقتصادی اجتماعی زنان و افزایش ضریب پوشش تحصیلی دختران لازم‌التعلیم این امر باید تحقق یابد. بر این اساس آنچه در خصوص رویکرد برنامه اول توسعه در حوزه تحدید موالید قابل ذکر است اتخاذ مداخلاتی با رویکرد توسعه انسانی که در ادبیات جهانی نیز دنبال می‌شده و توجه به نقش زنان در این حوزه است. بر این اساس در حوزه باروری که یکی از کارکردهای خانواده محسوب می‌شود نگاه سیاستگذار شکلی تک‌جنسیتی یافته و بر نقش زنان، بدون توجه به مردان در این حوزه تأکید شده است که همان‌طور که گفته شد متأثر از رویکردهای جهانی در این حوزه است.

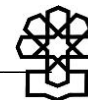
نکته قابل توجه آنکه از منظر نسبت زن و خانواده می‌توان گفت سیاست زن در این برنامه پررنگ‌تر بوده و سیاست خانواده بسیار مبهم و اجمالی بیان شده است. از سوی دیگر نکته قابل توجه دیگر تناقض سیاست زن و خانواده در این برنامه است به نحوی که در ذیل مضمون حمایت از خانواده، مشارکت اقتصادی زنان منوط به حفظ خانواده شده، اما ذیل مضمون تحدید موالید، افزایش سطح تحصیلات و مشارکت زنان بدون هیچ پیش‌شرطی دنبال شده است که نشان از فقدان انسجام درون‌متنی در این برنامه دارد.

۲. برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (۱۳۷۳-۱۳۷۹)

این برنامه از نظر ساختار و ماهیت تفاوت چندانی با برنامه اول توسعه ندارد. در این برنامه، رشد اقتصادی ۵/۱ درصد پیش‌بینی شده بود که در عمل به ۳/۲ درصد رسید.^۱ در اهداف کلان کیفی این برنامه تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی، رشد فضائل بر اساس اخلاق اسلامی، هدایت جوانان و نوجوانان، افزایش بهره‌وری، تربیت نیروی انسانی، رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی، تقویت و ترجیح ارزش‌های انقلاب اسلامی در عرصه منابع مالی و امکانات دولتی و... مورد توجه قرار گرفته است. در بخش اهداف کمی برنامه نیز تولید، سرمایه‌گذاری، مصرف، بودجه عمومی دولت، پول و اعتبار، بازرگانی خارجی، جمعیت و اشتغال مورد توجه قرار گرفته است.

در ادامه تلاش شده مجموعه بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه دوم توسعه احصا گردد تا بتوان رویکرد حاکم در برنامه‌های توسعه به این حوزه را تحلیل کرد:

۱. بتول صیغوری و رامین تقوی، «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری»، ماهنامه آفاق علوم انسانی، ۱۳۹۷، ش ۲۲، ص ۱۲.



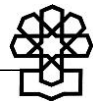
جدول ۲. بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه دوم توسعه

بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none"> ▪ پرداخت مستقیم کمک معاش ماهانه به اقشار کم درآمد از جمله خانواده‌ها، زنان و کودکان بی‌سرپرست، خانواده‌هایی که سرپرست آنها از کارافتاده و سربازان متأهلی که امکان تأمین معاش خود را ندارند و همچنین خانواده‌های نیازمند زندانیان (تبصره «۱۲») ▪ حفظ قداست خانواده (بند «۱۰» جزء «۲» ذیل خط‌مشی اساسی) ▪ افزایش مشارکت زنان در امور اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و اقتصادی با ضرورت حفظ شئونات خانواده و ارزش‌های متعالی شخصیت اسلامی زن (بند «۱۲» جزء «۲» ذیل خط‌مشی اساسی) ▪ ترغیب نسبت به ازدواج با تسهیل شرایط، تعدیل توقعات، کاهش تشریفات و آگاهی نسبت به روش‌ها و معیارهای شرعی در انتخاب همسر و حقوق خانواده (بند «۱۴» جزء «۲» ذیل خط‌مشی اساسی) ▪ توجه لازم به نیروهای متعهد و فداکار در زمینه‌های آموزشی، فنی، اشتغال و تأمین ابزار کار، زمین، مسکن و امکانات لازم برای تشکیل خانواده (بند «۱۶» جزء «۳» ذیل خط‌مشی اساسی) ▪ افزایش سطح آگاهی‌های عمومی افراد جامعه در زمینه مسائل مربوط به جمعیت (بند «۵-۱») - تأکید بر آموزش آگاهی بانوان در مقاطع سنی بالقوه باروری - گسترش سطح آگاهی عمومی افراد جامعه در زمینه زبان‌ها و مشکلات ناشی از رشد بی‌رویه جمعیت - آموزش مسائل جمعیت در قالب مواد درسی در سطوح متوسطه و دانشگاهی ▪ تنظیم خانواده و رشد جمعیت (بند «۵-۲»): - تأمین گسترده وسایل پیشگیری از بارداری و توسعه روش‌ها - تقویت خدمات پیشگیری از بارداری در بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی - لغو مشوق‌های خانواده‌های پرجمعیت - انجام پژوهش در حوزه تنظیم خانواده و تحدید مولید، رشد جمعیت و رفع مشکلات دسترسی به وسایل پیشگیری ▪ تعمیم، گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی به‌وسیله تأمین منابع از محل بودجه عمومی به‌منظور پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، زنان و کودکان بی‌سرپرست ▪ ارائه تسهیلات بانکی و وام مناسب و قرض‌الحسنه جهت فراهم نمودن زمینه ازدواج جوانان (بند و تبصره «۶۰») ▪ ارائه تسهیلات لازم برای دوره سربازی جوانان متأهل و پربار کردن دوره سربازی (بند «ز» تبصره «۶۰») ▪ اولویت دادن به جوانان متأهل در امر استخدام و کارایی (بند «ح» تبصره «۶۰») ▪ ایجاد تسهیلات لازم در جهت تأمین مسکن ارزان برای جوانان متأهل (بند «ی» تبصره «۶۰») ▪ ایجاد و اختصاص امکانات ورزشی برای دانش‌آموزان دختر و بانوان، با توجه به حفظ شئون زن در جامعه اسلامی (تبصره «۶۵») 	<p style="text-align: center;">برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (۱۳۷۳-۱۳۷۹)</p>

اگرچه موضوع زنان و خانواده در سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۷۲/۸/۱۸ به صورت مستقیم و صریح مورد اشاره قرار نگرفته، اما در این برنامه شاهد افزایش بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده هستیم به نحوی که ۱۸ بند به این حوزه اختصاص یافته است. بررسی بندهای ذکر شده در این برنامه نشان می‌دهد ۵ موضوع اصلی در این برنامه در حوزه زنان و خانواده قابل پیگیری است: «حمایت از خانواده با رویکرد ترغیب به ازدواج»، «تحدید موالید با رویکرد دسترسی بیشتر به وسایل پیشگیری از بارداری»، «حمایت از اشتغال زنان به صورت مشروط»، «حمایت مشروط از ورزش دختران» و «حمایت از خانواده‌های نیازمند و زنان و کودکان بی سرپرست».

در خصوص موضوع «حمایت از خانواده» که به نوعی می‌توان آن را پررنگ‌ترین موضوع در این برنامه دانست به نحوی که ۷ بند به آن اختصاص یافته است، باید گفت اگرچه همانند برنامه اول توسعه، از عبارت حفظ قداست نهاد خانواده به صورت کلی در بخش خط‌مشی اساسی برنامه استفاده شده با این حال در سایر بندها به ویژه تبصره «۶۰»، ذیل رویکرد «ترغیب به ازدواج» دولت مشخصاً به موضوع ازدواج جوانان و ارائه تسهیلات ویژه برای متاهلین اقدام کرده که قابل توجه است. ارائه تسهیلات بانکی جهت ازدواج، تسهیلات مسکن ارزانقیمت در ازای تأهل، اولویت‌بخشی به متاهلین در راستای استخدام و کارایی و تسهیلات برای سربازان متأهل از جمله این موارد است؛ بر این اساس اگرچه همچنان هدف سیاستگذار از عبارت «قداست خانواده» روشن نبوده و مبهم است، اما با اتخاذ رویکرد ترغیب به ازدواج از منظر اقتصادی، فرهنگی و حقوقی به این مسئله و اختصاص ۶ بند به این موضوع می‌توان گفت رویکرد سیاستگذار در برنامه دوم ذیل موضوع خانواده شفاف‌تر شده است. از منظر اقتصادی از طریق حمایت اقتصادی از متاهلین و ارائه تسهیلات؛ از منظر فرهنگی از طریق تسهیل شرایط ازدواج و کاهش توقعات و از منظر حقوقی از طریق آگاهی زوجین از حقوق مشترک. عبارت «ترغیب نسبت به ازدواج و تشکیل خانواده با تسهیل شرایط، تعدیل توقعات، کاهش تشریفات و آگاهی نسبت به روش‌ها و معیارهای شرعی در انتخاب همسر و حقوق خانواده» در برنامه دوم توسعه نشان می‌دهد دولت یکی از عوامل کاهش ازدواج و ضرورت سیاستگذاری ذیل آن را مسئله افزایش تشریفات و بالا رفتن توقعات قلمداد کرده است. با توجه به اینکه برنامه دوم توسعه در سال ۱۳۷۳ تدوین شده، به نظر می‌رسد افزایش سرعت تحولات فرهنگی اجتماعی جامعه در این دوره به واسطه شروع دوره نوسازی و گسترش آثار تجمل‌گرایی برخلاف روحیه ساده‌زیستی ابتدای انقلاب، منجر به توجه سیاستگذار به این مسئله و ضرورت برنامه‌ریزی در این راستا شده است. با این حال سازوکار و نحوه تحقق این مسئله مورد اشاره قرار نگرفته و مبهم است به ویژه آنکه ساده‌سازی و مراسم‌زدایی از ازدواج گاهاً به معنای بی‌توجهی به کارکردهای اجتماعی و فرهنگی مراسم ازدواج و فرایندهای ذیل آن تلقی می‌شود. بر این اساس انتظار بر این بود که قانونگذار به سازوکار اجرای این مسئله توجه می‌نمود. علاوه بر این اشاره انتهایی بند به مسئله آگاه‌سازی نسبت به حقوق خانواده به علت تأکید بر مقولات قانونی و حقوقی منجر به تسلط حقوق بر مناسبات نهاد خانواده می‌گردد^۱ و مشخص نیست جهت رفع چه مسئله و چالشی ذکر شده است.

۱. محمدامین قانع‌راد و فاطمه عزلتی‌مقدم، «بررسی انتقادی تشخیص‌ها و سیاستگذاری‌ها در مسائل خانواده و ازدواج»، فصلنامه مسائل اجتماعی ایران، ۱(۷)، ۱۳۸۹.



در این برنامه مجدداً موضوع «افزایش مشارکت زنان در امور اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و اقتصادی» با ضرورت حفظ شئون خانوادگی مورد تأکید قرار گرفته با این حال همان طور که گفته شد مراد از شئون خانوادگی مبهم بوده و مشخص نیست که چه شاخص‌هایی تعیین‌کننده این امر خواهند بود.

موضوع دیگر مورد توجه در این برنامه، «حمایت از خانواده‌های نیازمند، زنان و کودکان بی‌سرپرست» است که برای اولین بار ذیل برنامه دوم توسعه مورد توجه قرار گرفته است. بهبود نظام تأمین اجتماعی در جهت پرداخت مستمری و پرداخت کمک معاش ماهیانه نیز از جمله راهبردهای دولت جهت پرداختن به این مسئله است. با این حال رویکرد حاکم در این حوزه به زنانی که همسر خود را به دلایلی چون فوت یا طلاق از دست داده‌اند به عنوان افرادی منفعل، کم‌توان بوده که نیازمند دریافت کمک معاش و مستمری ماهیانه هستند. در این رویکرد به جای اعطای نقش عاملیت به زنان سرپرست‌خانوار و تلاش در راستای حرفه‌آموزی به آنها، راه‌حل بهبود وضعیت معیشتی این قشر از طریق اختصاص کمک‌های جبرانی مستقیم به زنان لحاظ شده است. این نگاه حتی در عباراتی که در خصوص این زنان نیز به کار رفته است قابل‌رؤیت است، استفاده از واژه «بی‌سرپرست» بدین معناست که این زنان از نگاه قانونگذار فاقد سرپرست بوده و خود قادر به تأمین زندگی خود نبوده و نیازمند حمایت مستقیم دولت در قالب مستمری هستند. در حالی که مناسب‌تر بود جهت حمایت از این قشر، سیاستگذار با توجه به شرایط سنی و موقعیت اجتماعی و اقتصادی این زنان اقدام به برنامه‌ریزی چندلایه می‌کرد، زیرا برخی از این زنان بیشتر از آنکه نیازمند کمک معاش مستقیم ماهیانه باشند، نیازمند ارتقای مهارت‌های کسب‌وکار مستقل جهت تأمین معاش خانواده هستند.

موضوع «تحدید موالید» نیز مجدداً در برنامه دوم توسعه مورد توجه قرار گرفته با این حال در این برنامه برخلاف برنامه اول که محوریت را به زنان و ارتقای مشارکت اجتماعی - اقتصادی آنها جهت تحقق این هدف داده بود، تأکید بیشتر بر دسترسی بر وسایل پیشگیری از بارداری و آگاهی جامعه از این مسئله و لغو مشوق‌های جمعیتی قرار گرفته است که نشان از غلبه رویکرد بهداشتی - سلامت محور توسط وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی در این زمینه دارد.

موضوع «حمایت از ورزش بانوان با حفظ شئون خانوادگی» نیز نشان می‌دهد در این برنامه به واسطه تحولات اجتماعی اقتصادی جامعه مسئله ورزش دانش‌آموزان دختر و بانوان با رویکرد تبعیض مثبت از طریق توجه ویژه به ایجاد امکانات ورزشی برای دختران و بانوان دیده شده است؛ غلبه رویکرد فرهنگی در این برنامه ذیل این مضمون نیز قابل توجه است به نحوی که این تبعیض مثبت نباید مغایر شئون زن در جامعه اسلامی باشد. اگرچه در این بند نیز همچنان مفهوم شئون زن مبهم است با این حال به نظر می‌رسد آنچه مد نظر سیاستگذار بوده موضوع حجاب بوده است.

نکته قابل توجه آنکه علی‌رغم تشکیل دفتر امور زنان ذیل نهاد ریاست جمهوری در سال ۱۳۷۰ (یعنی سه سال پیش از تدوین برنامه) هیچ اشاره‌ای به این دفتر و نقش آن در پیشبرد مسائل و مطالبات این حوزه و همچنین ارزیابی اجرای مواد نشده است، بخشی از این مسئله، برآمده از روشن نبودن دقیق شرح وظایف این دفتر است.

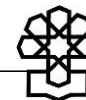
با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت توجه به موضوع تشکیل خانواده و ترغیب به ازدواج از طریق حمایت از متأهلین در برنامه دوم در مقایسه با برنامه اول بسیار پررنگ‌تر دیده شده است. در حوزه سیاست زن نیز در این برنامه به موضوعاتی چون اشتغال زنان و ورزش بانوان اشاره شده که با توجه به تأکید بر

ضرورت حفظ شئونات خانواده ذیل آنها می‌توان گفت رویکرد فرهنگی در این بخش غلبه دارد. در خصوص نسبت زن و خانواده نیز باید گفت با توجه به رویکرد فرهنگی این برنامه در مواردی که مشارکت اقتصادی زنان و همچنین موضوع اوقات فراغت آنها از جمله حوزه ورزش بانوان، مورد توجه قرار گرفته بر ضرورت حفظ شئونات زن و خانواده نیز تأکید شده که نکته مثبتی است هرچند که مفهوم شئونات و شخصیت اسلامی زن مبهم بوده و قابل تفسیر است.

۳. برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

در این برنامه نیز همانند برنامه‌های پیشین رشد اقتصادی به‌عنوان هدف اصلی برنامه مطرح شده و افزایش بهره‌وری و ساماندهی بازارهای مالی از پیش‌شرط‌های اساسی تحقق رشد اقتصادی به‌شمار آمده است؛ به‌نحوی که چارچوب کلان برنامه بر سه متغیر متمرکز است: رشد اقتصادی، کاهش تورم و کاهش نرخ بیکاری؛^۱ مهم‌ترین راه تحقق اهداف برنامه «اصلاح ساختار اداری و مدیریت، ساماندهی شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، تنظیم نظام تأمین اجتماعی و توزیع هدفمند یارانه‌ها و بازنگری در مدیریت اقتصاد کلان» معرفی شد. با این حال با توجه به اینکه برنامه سوم توسعه در دولت اصلاحات تدوین شد، رهنمودهایی چون ارتقای فرهنگ مشارکت عمومی با تأکید بر اصل حقوق شهروندی و مسئولیت اجتماعی، نهادینه کردن آزادی‌ها، گسترش مشارکت مردم و اعمال نظارت عمومی بر امور مختلف کشور از طریق گسترش نهادهای مدنی در قالب احزاب، گروه‌ها، تشکل‌های صنفی و تخصصی و ... وارد برنامه شد. بدین‌معنا برنامه سوم توسعه در وضعیتی از جامعه ایران تدوین شد که به‌دنبال تحرک اجتماعی و طبقاتی، مطالبات جدیدی به‌وجود آمده بود و ایده مشارکت مردم در اداره امور جامعه از سوی سیاست‌گذاران و دولتمردان مطرح می‌شد.^۲

۱. رضا امید، «برنامه‌های حمایت اجتماعی از زنان، بخش اول مطالعه برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۶۸-۱۴۰۰)»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.
 ۲. همان.



در ادامه تلاش شده مجموعه بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه سوم توسعه احصا گردد تا بتوان رویکرد حاکم در برنامه‌های توسعه به این حوزه را تحلیل نمود:

جدول ۳. بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه سوم توسعه

بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none">▪ مشروط کردن اعطای معافیت مالیاتی مسکن به تشکیل خانواده و تأهل (۱۳۹)▪ معافیت پرداخت هزینه عوارض و مالیات برای خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی (بند «۵» ماده (۱۴۰))▪ تکلیف مرکز مشارکت زنان در جهت زمینه‌سازی برای ایفای نقش مناسب زنان در توسعه کشور و تقویت نهاد خانواده از طریق (ماده (۱۵۸))-شناسایی نیازهای آموزشی، فرهنگی و ورزشی خاص زنان و ارائه طرح‌های لازم-ارائه طرح در جهت افزایش فرصت‌های اشتغال زنان و ارتقای شغلی آنان-تسهیل امور حقوقی و قضایی زنان- ارائه طرح‌های لازم با اولویت قائل شدن برای زنان خودسرپرست و بی‌سرپرست مناطق توسعه‌نیافته یا کمتر توسعه‌یافته و گروه‌های محروم جامعه در زمینه حمایت از تشکیل سازمان‌های غیردولتی برای بهره‌گیری از خدمات مختلف اجتماعی زنان در زمینه‌های مالی، حقوقی، مشاوره‌ای، آموزشی و ورزشی▪ تقویت انجمن‌های حمایت از خانواده زندانیان نیازمند (۱۹۰)▪ ایجاد آسایشگاه‌هایی برای بستری جانبازان زن (بند «ب» ماده (۱۹۳))▪ اعطای تسهیلات بانکی قرض‌الحسنه با اولویت بیکاران ساکن در روستاها و زنان بیکار سرپرست‌خانوار (۵۶)▪ تکلیف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌منظور پیشنهاد برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان به‌ویژه بسیجیان در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان (بند «ن» ماده (۷۱))▪ عضویت مرکز مشارکت زنان جهت هماهنگی امر سیاستگذاری آموزش‌های فنی حرفه‌ای در ستاد هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای (ماده (۱۵۱))	<p>برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۸۳-۱۳۷۹</p>

مرور بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد در این برنامه ۱۱ بند به حوزه زنان و خانواده مرتبط است. مرور این بندها نشان می‌دهد ۵ موضوع اصلی ذیل این برنامه قابل ملاحظه است: «حمایت از خانواده با رویکرد ترغیب به ازدواج»، «ارتقای موقعیت اجتماعی- شغلی و حقوقی زنان» و «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار و خودسرپرست»، «حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیرتر زنان» و «حمایت از آموزش و ورزش دختران»

بررسی بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده نشان می‌دهد در این برنامه تنها یک ماده به موضوع «حمایت از خانواده» پرداخته است. در ماده (۱۳۹) این قانون، قانونگذار با مشروط کردن پرداخت معافیت مالیاتی مسکن به تشکیل خانواده و تأهل، **رویکرد ترغیب به ازدواج** را در این حوزه دنبال کرده است. بر این اساس قانونگذار بدون توجه به لزوم رفع موانع پیش‌روی ازدواج، اقدام به امتیازبخشی به تأهل در موضوع مهم و پرچالشی چون مسکن (خدمت رفاهی) کرده است. علاوه بر این اگرچه ذیل ماده (۱۵۸) به‌طور کلی به بحث تقویت نهاد خانواده اشاره شده، اما در بندهای ذیل این ماده صرفاً تقویت جایگاه زنان مد نظر قرار گرفته و اقدام مشخصی در راستای موضوع تحکیم نهاد خانواده پیشنهاد نشده است. بدین ترتیب می‌توان گفت **سیاست خانواده در این برنامه در مقایسه با دو برنامه گذشته به‌ویژه برنامه دوم کم‌رنگ‌تر دنبال شده است.**

در برنامه سوم توسعه موضوع «ارتقای موقعیت اجتماعی شغلی و حقوقی زنان» به‌صورت مشخص و بدون توجه به معیارهای مذکور در دو برنامه گذشته- یعنی ضرورت تناسب با شئون خانوادگی- در قالب تکلیف مرکز مشارکت زنان به ارائه طرح‌های لازم برای افزایش فرصت‌های اشتغال زنان (بند «ب» ماده (۱۵۸)) و نیازهای آموزشی و فرهنگی آنان (بند «الف» ماده (۱۵۸)) و اصلاحات حقوقی جهت احقاق حقوق آن (بند «ج» ماده (۱۵۸)) دیده شده که به‌معنای تلاش در راستای افزایش مشارکت زنان بدون توجه به مؤلفه‌های فرهنگی جامعه ایرانی تلقی می‌شود. **در این نگاه نسبت افزایش مشارکت زنان با خانواده و همچنین افزایش مسئولیت‌های زنان به‌واسطه کار بیرون و همزمان در خانه مغفول بوده که به‌معنای انفکاک زن از خانواده یا دقیق‌تر بی‌توجهی به نسبت حوزه زنان و خانواده تلقی می‌گردد، زیرا تسهیلات و خدمات رفاهی در راستای کاهش تعارض میان نقش‌های خانوادگی و شغلی زنان ارائه نشده است. نکته حائز اهمیت دیگر آنکه به‌جای عبارت «مشارکت اقتصادی» در این برنامه مشخصاً از «اشتغال زنان» و «فرصت‌های شغلی» استفاده شده که نشان‌دهنده پذیرش ضرورت اشتغال زنان و ترغیب به آن دارد.**

موضوع «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار» نیز در این برنامه مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. در برنامه سوم به این مسئله در قالب ارائه تسهیلات به‌صورت وام بدون بهره به زنان خودسرپرست و بی‌سرپرست پرداخته شده است. همان‌طور که دیده می‌شود در این قانون عبارت «**خودسرپرست**» توسط **قانونگذار در کنار «بی‌سرپرست» اضافه شده که نشان از تلطیف رویکرد قانونگذار نسبت به ظرفیت‌های بالقوه این زنان و همچنین توجه به ناهمگنی این گروه از حیث وضعیت سرپرستی و تأهل دارد.** توجه به این نکته ضروری است از حیث وضعیت سرپرستی، زنان را می‌توان گروه‌های مختلفی تقسیم کرد. پژوهش‌هایی که در کشور درباره زنان سرپرست‌خانوار انجام شده و به‌تبع آن سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته، غالباً این قشر از زنان را به‌صورت یک گروه واحد همگن- احتمالاً به‌دلیل ویژگی مشترک «حضور نداشتن مرد در خانوار»- در نظر گرفته‌اند. درحالی که براساس همین ویژگی مشترک، چهار وضعیت کاملاً متفاوت از دلایل پذیرش مسئولیت خانوار،



ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی و پیامد این تفاوت بر وضعیت فقر و توانمندی زنان قابل تصور است.^۱ با توجه به مطالب فوق زنان سرپرست‌خانوار ممکن است در یکی از چهار دسته زیر قرار داشته باشند:

- **دارای همسر (متأهل):** مردی در خانوار به اسم شوهر وجود دارد اما در عمل به‌دلایلی چون اعتیاد همسر، زندانی بودن، از کار افتاده بودن، ترک زندگی و ... این سرپرستی به‌صورت غیررسمی واگذار شده است.

- بی‌همسر در اثر فوت

- **بی‌همسر در اثر طلاق:** زن و مرد به‌طور رسمی و قانونی از یکدیگر جدا شده‌اند.

- **هرگز ازدواج نکرده:** زنانی که تاکنون ازدواج نکرده‌اند.^۲

استفاده سیاستگذار از واژگانی چون «بی‌سرپرست» و بدون توجه به وضعیت‌های چهارگانه ذکر شده نشان از عدم

شناخت این قشر از زنان و مسائل پیش‌روی آنان دارد.

یکی دیگر از موضوعاتی که در این برنامه مورد اشاره قرار گرفته موضوع حمایت از آموزش و ورزش زنان است. با این حال این موضوع به شکلی بسیار مبهم و در قالب ارائه طرح تقنینی در راستای نیازهای ورزشی و فراغتی زنان و شناسایی نیازهای آموزشی دختران بدون اشاره به رویکرد مشخصی در این حوزه ذکر شده است. در حقیقت سیاستگذار در این برنامه در مواجهه با این مسئله برخلاف برنامه دوم توسعه که بر ضرورت حفظ شئون زنان در حمایت از ورزش بانوان تأکید کرده بود صرفاً به موضوع نیازسنجی و ارائه طرح تقنینی از طریق مرکز مشارکت زنان تأکید کرده است. همان‌طور که ذکر شد این برنامه به‌دنبال تقویت جامعه مدنی بوده به همین علت در بند «د» ماده (۱۵۸) و بند «الف» ماده (۱۹۰) بر تقویت سازمان‌های غیردولتی جهت حمایت از زنان خودسرپرست و بی‌سرپرست و حمایت از خانواده زندانیان تأکید شده است.

«حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر زنان» نیز از دیگر مضامینی است که در این برنامه دنبال شده است. ایجاد آسایشگاه‌های مختص جانبازان زن و تقویت انجمن‌های خانواده‌های زندانیان از جمله این موارد است. توجه به جانبازان زن به‌عنوان یکی از گروه‌های آسیب‌پذیر که عموماً نیز نادیده گرفته شده‌اند صرفاً در این برنامه دنبال شده است.

در این برنامه برخلاف دو برنامه گذشته، تکالیف مشخصی به‌لحاظ نهادی برای مرکز مشارکت زنان لحاظ شده این در حالی است که این مرکز با عنوان دفتر امور زنان در سال ۱۳۷۰ با هدف ارتقای وضعیت زنان شکل گرفته بود، اما در برنامه دوم توسعه اشاره‌ای به این دفتر در پیشبرد سیاست‌های حوزه زنان و خانواده نشده بود. در سال ۱۳۷۷ امور زنان نهاد ریاست‌جمهوری به مرکز امور مشارکت زنان تغییر نام یافت که به نوعی ارتقای جایگاه سازمانی این نهاد محسوب می‌شود و نشان از بیشتر شدن اهمیت آن از سوی دولت دارد. نگاهی به احکام احصا شده نشان می‌دهد در قانون برنامه سوم توسعه، علاوه بر واگذاری تدوین طرح در زمینه ارتقای مشارکت زنان در امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی، اقتصادی و اجتماعی و تسهیل امور حقوقی به این نهاد، بر عضویت مرکز مشارکت زنان در ستاد هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با هدف بهبود فرایند سیاستگذاری تأکید شده

۱. زاله شادک‌طلب و پریسا نخعی، «نسل جدید زنان سرپرست خانوار» از کتب گزارش وضعیت اجتماعی زنان در ایران (۱۳۹۰-۱۳۸۰)، نشر نی، ۱۳۹۴.
۲. همان

است. براین اساس در این برنامه برای اولین بار دستگاه تخصصی حوزه زنان و خانواده در فرایند سیاستگذاری و برنامه ریزی به مشارکت طلبیده شده است.

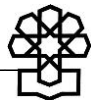
نکته قابل تأمل دیگر آنکه در این برنامه برخلاف برنامه‌های گذشته اشاره‌ای به موضوع تحدید مولید نشده است؛ عدم اشاره به این موضوع به معنای تغییر سیاست نبوده، بلکه با توجه به تصویب قانون «تنظیم خانواده و جمعیت» مورخ ۱۳۷۲/۲/۲۶ و تکلیف دستگاه‌های اجرایی ذیل آن دیگر ضرورتی به طرح این مسئله در قوانین توسعه دیده نشده است. با این حال عدم رصد تحولات جمعیتی، نرخ باروری کل و رشد جمعیت منجر شد تغییرات روند مولید در کشور و انحراف آن از اهداف تعیین شده در برنامه اول که منجر به کاهش نرخ باروری کل شده، رصد نگردد. توجه به این نکته ضروری است که بررسی روند تغییرات نرخ باروری کل نشان می‌دهد اهداف برنامه اول در ابتدای دهه ۱۳۷۰ تحقق یافته و نرخ باروری کل ایران در بازه زمانی سال ۱۳۷۶-۱۳۸۰ توسط مرکز آمار ایران، ۲/۰۹ گزارش شده است. با این حال استمرار سیاست تنظیم خانواده بدون هرگونه بازنگری در آن یکی از عوامل مؤثر در کاهش مولید و نرخ باروری در کشور به ۱/۷ فرزند در سال ۱۳۹۹ محسوب می‌شود.

در مجموع می‌توان گفت سیاست خانواده در برنامه سوم توسعه بسیار کم‌رنگ دیده شده و در این برنامه بیشتر سیاست زن به‌ویژه در قالب حمایت از مشارکت اقتصادی اجتماعی زنان دنبال شده است. با این حال مقتضیات این حمایت و سیاست‌های تشویقی در راستای اشتغال و مشارکت اجتماعی زنان در رابطه با موضوع خانواده دیده نشده است.

۴. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

برنامه چهارم توسعه اولین برنامه‌ای است که پس از تصویب سند چشم‌انداز بیست‌ساله به تصویب رسید. محورهای این برنامه بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، رقابت‌پذیری اقتصادی، توسعه مبتنی بر دانایی، حفظ محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای، ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی، ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، توسعه فرهنگی و ... بود.^۱ ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی نیز از طریق برابری فرصت‌ها و امکانات دستیابی به آموزش و اشتغال، تعادل بین مناطق و استان‌ها، توزیع عادلانه درآمد، افزایش تأمین نیازهای اساسی مردم، حفظ و ارتقای سلامت افراد جامعه، عادلانه ساختن ضریب دسترسی به خدمات سلامت بر حسب جنسیت، اقوام، گروه‌های اجتماعی و مناطق جغرافیایی و پایدارسازی فرایند تأمین منابع و مشارکت عادلانه مردم در تأمین سلامت مد نظر است.^۲ در سیاست‌های کلی این برنامه ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۲۰ برای اولین بار موضوع زنان و خانواده در قالب بند «۱۴»، «تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان» تأکید شده که به معنای ضرورت توجه به سیاست زن و خانواده و همچنین نسبت این دو با یکدیگر است. در ادامه تلاش شده مجموعه بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه چهارم توسعه احصا شود تا بتوان رویکرد حاکم در برنامه‌های توسعه به این حوزه را تحلیل کرد:

۱. سیامک حیدری و حبیب‌ا... زنجانی و باقر ساروخانی، «توسعه اجتماعی و سیاست‌های جمعیتی در ایران» (بعد از انقلاب، از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۵)، پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، سال دوم، ش ۵، ۱۳۹۴.
 ۲. رضا امید، «برنامه‌های حمایت اجتماعی از زنان، بخش اول مطالعه برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۶۸-۱۴۰۰)»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.



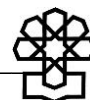
جدول ۴. بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه چهارم توسعه

بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none"> ▪ دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان (بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی) واحدهای مسکونی ارزاقیمت و استیجاری در چارچوب ضوابط و استانداردهای مصوب در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور برای گروه‌های کم‌درآمد، کارگران، کارمندان و زنان سرپرست‌خانوار (جزء «۳» بند «د» ماده (۳۰)) ▪ گسترش اماکن و فضاهای آموزشی، پرورشی و ورزشی به تناسب جنسیت (بند «س» ماده (۵۲)) ▪ پیش‌بینی تسهیلات و امکانات لازم برای نوسازی، مقاوم‌سازی و استاندارد و متناسب نمودن فضاهای آموزشی، به‌ویژه مدارس دخترانه و تنظیم سازوکارهای حمایتی از خیرین مدرسه‌ساز (بند «م» ماده (۵۲)) ▪ برگزاری دوره آموزشی ضمن خدمت متناسب با مشاغل مورد تصدی جهت ارتقای مهارت شغلی به‌خصوص برای زنان (جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۴)) ▪ تأمین بیمه خاص (در قالب فعالیت حمایتی) برای حمایت از زنان سرپرست‌خانوار و افراد بی‌سرپرست با اولویت کودکان بی‌سرپرست (بند «ج» ماده (۹۶)) ▪ تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست‌خانوار با همکاری سایر سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط و تشکل‌های غیردولتی (بند «ی» ماده (۹۷)) ▪ افزایش مستمری خانواده‌های نیازمند بی‌سرپرست و زنان سرپرست خانواده تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی بر مبنای چهل درصد (۴۰٪) حداقل حقوق و دستمزد (بند «ل» ماده (۹۷)) ▪ تدوین و تصویب طرح جامع توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان در ابعاد حقوقی، اجتماعی، اقتصادی (بند «ی» ماده (۹۸)) ▪ تأمین آزادی و امنیت لازم برای رشد تشکل‌های اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان (بند «د» ماده (۱۰۰)) ▪ تأمین حقوق بنیادین کار (آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق تشکل‌های مدنی روابط کار، حق سازماندهی و مذاکره دسته‌جمعی، تساوی مزدها برای زن و مرد در مقابل کار هم‌ارزش، منع تبعیض در اشتغال و حرفه، رعایت حداقل سن کار، ممنوعیت کار کودک، رعایت حداقل مزد متناسب با حداقل معیشت) (بند «الف» ماده (۱۰۱)) ▪ گسترش حمایت‌های اجتماعی (تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری، ایجاد توسعه و تقویت سازوکارهای جبرانی، حمایت‌های اجتماعی از شاغلین بازار کار غیررسمی، توانبخشی معلولین و برابری فرصت‌ها برای زنان و مردان و توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب) (بند «ج» ماده (۱۰۱)) ▪ توانمندسازی جوانان، زنان، فارغ‌التحصیلان و سایر افراد جویای کار در راستای برقراری تعاملات اجتماعی لازم جهت شکل‌گیری فعالیت واحدهای تعاونی (بند «الف» ماده (۱۰۲)) ▪ تقویت نقش زنان در جامعه و توسعه فرصت‌ها و گسترش سطح مشارکت آنها در کشور از طریق (ماده (۱۱۱)) - تدوین، تصویب و اجرای برنامه جامع توسعه مشارکت زنان مشتمل بر بازنگری قوانین و مقررات، به‌ویژه قانون مدنی، تقویت مهارت‌های زنان متناسب با نیازهای جامعه و تحولات فناوری، شناسایی و افزایش ساختارهای سرمایه‌گذاری در فرصت‌های اشتغال‌زا، توجه به ترکیب جنسیتی عرضه نیروی کار، ارتقای کیفیت زندگی زنان و نیز افزایش باورهای عمومی نسبت به شایستگی آنان. - تنظیم و ارائه لوایح، مربوط به تحکیم نهاد خانواده جهت تصویب در مراجع ذی‌صلاح. - انجام اقدام‌های لازم از جمله تهیه برنامه‌های پیشگیرانه و تمهیدات قانونی و حقوقی به‌منظور رفع خشونت علیه زنان. - تقدیم لایحه حمایت از ایجاد و گسترش سازمان‌های غیردولتی، نهادهای مدنی و تشکل‌های زنان به مجلس شورای اسلامی. ▪ ارتقای مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسات خیریه، در برنامه‌های فقرزدایی و شناسایی کودکان یتیم و خانواده‌های زیرخط فقر (بند «ه» ماده (۹۵)) ▪ حمایت از خانواده زندانیان و معدومین از طریق سازمان‌ها و نهادهای خیریه‌مردمی و غیردولتی و انجمن‌های حمایت از زندانیان (بند «ب» ماده (۱۳۲)) ▪ ارتقای سطح بهداشت روان، گسترش خدمات مددکاری اجتماعی، تقویت بنیان خانواده و توانمندسازی افراد و گروه‌های در معرض آسیب (بند «الف» ماده (۹۷)) ▪ ساماندهی تبلیغات رسانه‌ای، بهبود محتوای کتب درسی، استقرار محیط و ساختارهای حقوقی در جهت حفظ و ارتقای هویت اسلامی - ایرانی، تقویت نهاد خانواده براساس تعالیم میراث معنوی جامعه ایرانی (بند «ل» ماده (۱۰۶)) ▪ حمایت از خانواده زندانیان و معدومین از طریق سازمان‌ها و نهادهای خیریه‌مردمی و غیردولتی (بند «ب» ماده (۱۳۲)) ▪ معافیت خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از پرداخت هزینه عوارض و مالیات و هرگونه هزینه دیگر (جزء «۵» ماده (۱۳۳)) ▪ تکلیف دولت به تدوین برنامه ساماندهی امور جوانان حاوی برنامه‌های اجرایی لازم مشتمل بر ... رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان (ماده (۱۱۲)) ▪ توسعه اماکن و فضاهای ورزشی سرپوشیده (با اولویت دختران) و روباز (جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۱۷)) 	<p>برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۸۴-۱۳۸۸</p>

برنامه چهارم توسعه با توجه به پارادایم توسعه انسانی و توسعه پایدار تدوین شد. بر همین اساس بخشی از اصطلاحاتی که در این برنامه در حوزه زنان و خانواده به کار رفته همچون خشونت علیه زنان، منع تبعیض در اشتغال و حرفه، برگرفته از سند پکن است. همان‌طور که از جدول فوق نیز برمی‌آید، **حجم مواد و بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در این برنامه رشد قابل توجهی داشته است به نحوی که در این برنامه شاهد ۲۴ بند در حوزه زنان و خانواده هستیم.** از منظر مضمونی نیز می‌توان ۷ محور اصلی را در این برنامه شناسایی کرد: «حمایت از نهاد خانواده»، «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار»، «حمایت از حقوق زنان»، «حمایت از اشتغال زنان با رویکرد برابری جنسیتی»، «تناسب زیرساخت جنسیتی در امور آموزشی و ورزشی»، «حمایت از تشکلهای و سازمان‌های مردم‌نهاد زنان»، «حمایت از اقشار آسیب‌پذیر»، اگرچه برخی از این مضامین در برنامه‌های گذشته نیز تکرار شده اما آنچه عامل تمایز برنامه‌ها از یکدیگر است **کمیت پرداختن به هر مضمون و همچنین رویکرد مواجه سیاستگذار با مسئله است.**

همان‌طور که ذکر شد در این برنامه هم چون برنامه‌های دوم و سوم، موضوع حمایت از زنان سرپرست‌خانوار مورد توجه نظام سیاستگذار قرار گرفته با این حال جنس و ماهیت مواجه سیاستگذار تغییر یافته است به نحوی که در این زمینه بر لزوم تأمین بیمه حمایتی (بند «ج» ماده (۹۶))، توانمندسازی زنان سرپرست‌خانوار و خود سرپرست (۹۷)، افزایش مستمری زنان سرپرست‌خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی (۹۷) و ... اشاره شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این برنامه برخلاف برنامه‌های گذشته، سیاستگذار علاوه بر افزایش توجه به این حوزه (به نحوی که ۵ بند به این حوزه اختصاص یافته است) رویکرد مواجهه خود را نیز تغییر داده و به جای پرداختن صرف به مسئله مستمری، تسهیلات مسکن، موضوع بیمه و توانمندسازی این زنان را در دستور کار قرار داده است. استفاده از عباراتی چون «زنان سرپرست‌خانوار» یا «خودسرپرست» به جای «زنان بی سرپرست» نشان از تغییر رویکرد قانونگذار در این حوزه دارد. بر این اساس می‌توان گفت رویکرد سیاستگذار در این برنامه از رویکرد آسیب‌شناختی و منفعلانه به این قشر از زنان تغییر کرده و تلاش نموده رویکرد کلان‌تر و فعالانه‌تری را در این حوزه اتخاذ نماید. علی‌رغم این تغییر رویکرد که مثبت ارزیابی می‌شود، می‌توان گفت **واژه توانمندسازی در این متن بسیار مبهم بوده و مشخص نیست چه اقدامات و راهکارهایی باید در بحث توانمندسازی مورد تأکید قرار گیرد، زیرا این موضوع دارای ابعاد متعددی است.** علاوه بر این همان‌طور که ذکر شد زنان سرپرست‌خانوار یک گروه همگن نبوده و هر یک به واسطه علت سرپرستی، وضعیت اقتصادی و اجتماعی خود مجموعه نیازهای متفاوتی دارند که مناسب‌تر بود سیاستگذار به این مسئله اشاره می‌نمود.

یکی از موضوعاتی که به کرات در برنامه چهارم توسعه مورد اشاره قرار گرفته، **موضوع «حمایت از اشتغال زنان با رویکرد برابری جنسیتی» است به نحوی که در ۷ بند می‌توان ردپای این مسئله را یافت.** ارتقای مهارت شغلی به خصوص برای زنان، تساوی مزدها برای زن و مرد در مقابل کار هم‌ارزش، منع تبعیض در اشتغال و حرفه، توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب، توانمندسازی زنان جهت شکل‌گیری فعالیت واحدهای تعاونی، توجه به ترکیب جنسیتی عرضه نیروی کار از جمله این موارد است. در حقیقت می‌توان گفت برنامه چهارم توسعه بیشترین حجم را از منظر پرداختن به موضوع ارتقای مشارکت و فرصت‌های شغلی زنان داراست. نکته حائز اهمیت آنکه در این برنامه‌ها موضوع ارائه تسهیلات و حمایت‌ها از زنان شاغل صرفاً از منظر **برابری جنسیتی** دیده



شده و اقدام یا راهبردی جهت کاهش فشار کار دوگانه اشتغال و خانه‌داری و تسهیل هماهنگی بین اشتغال و نقش‌های خانوادگی به‌ویژه مادری دیده نشده و تنها ترویج و تشویق اشتغال زنان مورد توجه سیاستگذار بوده است. آنچه مشخص است در برنامه چهارم غلبه با رویکرد برابری جنسیتی است به‌ویژه آنکه از ضرورت برابری فرصت‌های زنان و مردان نیز نام برده شده است.

موضوع دیگر مورد اشاره در برنامه چهارم که به نوعی مرتبط با موضوع قبلی است «حمایت از حقوق زنان» است که البته به نوعی می‌توان آن را با سیاست‌های کلی برنامه و مسئله استیفای حقوق شرعی و قانونی زنان مرتبط دانست. تدوین و تصویب طرح جامع توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان، تمهیدات حقوقی در راستای رفع خشونت علیه زنان و رشد تشکلهای اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان از جمله این موارد است. اینکه در این برنامه چه برداشتی از حقوق زنان وجود داشته و این حمایت دارای چه ابعادی بوده است مبهم است. با این حال آنچه مسلم است پیش‌فرض سیاستگذاران این برنامه، وجود نابرابری علیه زنان در سطح قوانین و برنامه‌ها بوده به‌نحوی که سبب شده است در سه بند مجزا به این موضوع اشاره شود. علاوه بر این پرداختن به موضوع خشونت علیه زنان نیز برای اولین بار در تاریخ تدوین برنامه‌های توسعه بوده و به نوعی می‌توان آن را برآمده از سند پکن تلقی نمود^۱ که نشان‌دهنده تأثیر اسناد بین‌المللی در قوانین داخلی کشور است. در کنفرانس پکن که به عنوان چهارمین کنفرانس جهانی زن تحت عنوان «برابری، توسعه و صلح» در سی اوت ۱۹۹۵ برگزار شد و متعاقباً سند و اعلامیه کنفرانس، کشورها متعهد به رعایت حقوق مساوی زن و مرد، اجرای حقوق بشر زنان و دختران و مشارکت و تساوی آنان در تمامی زمینه‌های زندگی و رفع تمامی اشکال خشونت علیه زنان^۲ شده اند.^۳

موضوع حمایت از نهاد خانواده که در سایر برنامه‌های توسعه نیز به آن پرداخته شده، در این برنامه هم به شکل کلی و بدون اشاره به اقدام مشخصی در قالب تقویت نهاد خانواده مورد اشاره قرار گرفته است. «تنظیم و ارائه لوایح در حوزه تحکیم خانواده» و «استقرار محیط و ساختار حقوقی در جهت حفظ و ارتقای هویت اسلامی ایرانی و تقویت نهاد خانواده براساس تعالیم میراث معنوی جامعه ایرانی» از جمله مواردی است که ذیل این مضمون مورد توجه قرار گرفته است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این قانون «تقویت نهاد خانواده» بسیار کلی و بدون اشاره به رویکرد خاص و اینکه چه چیز دقیقاً مد نظر سیاستگذار بوده به‌کار رفته است. این در حالی است که در سیاست‌های کلی بر ضرورت نقش زن در خانواده تأکید شده است. برخلاف مواد و بندهای ذیل ارتقای مشارکت اقتصادی-اجتماعی زنان که اقدامات مشخصی ذیل آن ذکر شده، اینکه چرا مجموعه اقدامات و راهکارهای مورد انتظار جهت تحقق، طی پنج سال پیش‌رو بیان نشده و به‌ذکر کلی عبارت تحکیم خانواده اکتفا شده محل ابهام است.

۱. شهلا باقری، «ارزیابی برنامه پنجم توسعه و راهبردهایی برای بهبود فرایند نظام‌سازی در حوزه زنان و خانواده»، کتاب اندیشه‌های راهبردی زن و خانواده، ۱۳۹۱.

۲. طبق بند «۲۴» اعلامیه کنفرانس پکن دولت‌های شرکت‌کننده مصممند اقدامات ضروری را برای رفع هر نوع تبعیض علیه زنان و دختران به‌عمل آورده و هرگونه مانعی در راه برابری تساوی جنسی را از میان بردارند.

۳. نگاهی به کنفرانس پکن و اقدامات بعدی سازمان ملل، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۴۵۰۳۵۲۱، ۱۳۷۲.

موضوع دیگری که در برنامه چهارم مورد اشاره بوده، حمایت از تشکل‌های زنان است. این موضوع در خصوص تشکل‌های اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان و همچنین ارائه لایحه جهت گسترش تشکل‌های زنان قابل ملاحظه است. با توجه به اینکه شعار دولت در برنامه چهارم توسعه تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد است این مسئله قابل توجه بوده هر چند که در این زمینه هیچ رویکرد و یا راهبرد مشخصی تعیین نشده است.

موضوع «بهبود زیرساخت جنسیتی در آموزش و ورزش» از دیگر موضوعات مورد توجه در این برنامه است. اگرچه در برنامه دوم و سوم موضوع حمایت از آموزش و ورزش زنان مورد توجه قرار گرفته بود، اما توجه به این نکته ضروری است که در برنامه دوم موضوع توسعه زیرساخت ورزش منوط به حفظ شئونات زن و در برنامه سوم در راستای نیازسنجی و اصلاح قوانین دنبال شده بود، اما در برنامه چهارم توسعه صرفاً گسترش اماکن و فضاهای آموزشی ورزشی به تناسب جنسیت بدون توجه به تأکید بر مسئله نیازسنجی یا مسائل فرهنگی جامعه ایران در این حوزه مورد توجه قرار گرفته است.

آنچه در یک نگاه کلی در خصوص برنامه چهارم توسعه می‌توان گفت غلبه موضوع برابری جنسیتی و ارتقای مشارکت زنان در عرصه‌های شغلی، اجتماعی و حقوقی در این برنامه در مقایسه با سایر برنامه‌هاست که نشان‌دهنده رویکرد کاملاً متمایز این برنامه با سایر برنامه‌های تدوین شده است. بر این اساس می‌توان گفت سیاست زن در قالب برابری جنسیتی و هم‌عرض با نقش مردان در این برنامه به شکلی بسیار پررنگ و بدون برقراری نسبتی با سیاست خانواده دنبال شده است. علاوه بر این خود سیاست خانواده نیز در این برنامه در حاشیه قرار گرفته و کمتر می‌توان به حکم مشخصی در این زمینه اشاره کرد.

شایان ذکر است این برنامه در دولت اصلاحات تدوین شد، اما اجرای آن برعهده دولت نهم قرار گرفت، نکته قابل تأمل آنکه تأکید برنامه چهارم بر مشارکت اجتماعی و اقتصادی زنان، برابری حقوقی زن و مرد، ایجاد فرصت‌های شغلی برای زنان و ارتقای حقوق زنان با انتقادهای جدی در دولت نهم مواجه شد. در برنامه چهارم توسعه هیچ اشاره‌ای به مسئولیت دولت در زمینه ارتقای جایگاه زن در خانواده (نقش همسری و مادری) نشده در مقابل کاربرد عباراتی در این لایحه چون خشونت علیه زنان، منع تبعیض جنسیتی، توانمندسازی که از اصطلاحات سند یکن است با همه ابهام‌های آن، بر موضوع تحکیم خانواده اولویت داده شده است. در این برنامه علاوه بر اینکه کار بدون دستمزد زنان خانه‌دار در احتساب تولید ناخالص ملی مورد بی‌مهری قرار گرفت هدف سیاستگذار تنها بهبود وضعیت زنان تحصیل کرده و شاغل قرار گرفت.^۱

تفاوت رویکرد و گفتمان بین دولت هشتم و نهم در حوزه زنان و خانواده - که حتی خود را در تغییر نام نهاد مرتبط با این حوزه در دولت یعنی از مرکز امور مشارکت زنان به مرکز امور زنان و خانواده نیز نشان داد - در عمل منجر شد بسیاری از مواد و احکامی که در این برنامه مورد اشاره قرار گرفته بود به‌علت تفاوت رویکردها - پرداختن به موضوع برابری جنسیتی و ارتقای مشارکت زنان و عدم سنخیت با موضوع خانواده - اجرایی نشود.

۱. شهلا باقری، شهلا، «ارزیابی برنامه پنجم توسعه و راهبردهایی برای بهبود فرایند نظام‌سازی در حوزه زنان و خانواده»، اندیشه‌های راهبردی زن و خانواده، ۱۳۹۱.



۵. برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۰-۱۳۹۴)

برخلاف برنامه‌های پیشین که مبانی نظری و مستندات تفصیلی مفصل دارند مستندات نظری برنامه پنجم توسعه ارائه نشده هرچند که در جریان تدوین این برنامه اعلام شد این برنامه در چارچوب الگوی توسعه اسلامی ایرانی پیشرفت تنظیم می‌گردد.^۱ در سیاست‌های کلی این برنامه نیز ذیل بند ۱۲ مجدداً « تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانون بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان» مورد تأکید قرار گرفته است

جدول ۵. بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه پنجم توسعه

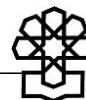
بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ایجاد بخش سرمایه اجتماعی جوانان و خانواده ذیل فصل سوم- اجتماعی ▪ توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست‌خانوار و معلولان نیازمند با تأکید بر برنامه‌های اجتماع‌محور و خانواده‌محور از طریق: (ماده (۳۹)) - طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف - اجرای برنامه‌های توانمندسازی حداقل سالانه ده درصد (۱۰٪) خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به استثنای سالمندان و معلولین ذهنی، توانمند شده و خروج آنان از پوشش حمایت‌های مستقیم - تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی زنان سرپرست‌خانوار نیازمند، افراد بی‌سرپرست و معلولین نیازمند در طول سال‌های اجرای برنامه - معافیت افراد تحت پوشش سازمان‌ها و نهادهای حمایتی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و هزینه‌های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز ▪ پشتیبانی از رده‌های مقاومت بسیج جامعه زنان به‌ویژه در فعالیت‌های مربوط به توسعه فرهنگ عفاف و حجاب و تحکیم بنیاد خانواده (بند «ط» ماده (۱۹۶)) ▪ رفع مشکل معیشتی خانواده‌های زندانیان بی‌بضاعت با همکاری کمیته امداد امام‌خمینی(ره)، سازمان بهزیستی و سایر نهادهای ذی‌ربط (جز «۳» بند «ن» ماده (۲۱۱)) ▪ تهیه و تدوین « سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی» با مشارکت و برنامه‌ریزی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه، سازمان بهزیستی کشور، شهرداری، وزارت کشور، شورای عالی استان‌ها، مرکز امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کار و امور اجتماعی (ماده (۲۲۷)) ▪ تدوین و تصویب « برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشتمل بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، بازنگری قوانین و مقررات مربوطه، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی - معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست‌خانوار و زنان بدسرپرست، تأمین اجتماعی، اوقات فراغت، پژوهش، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، ارتقای سلامت، توسعه توانایی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد، ارتقای توانمندی‌های زنان مدیر و نخبه، توسعه تعاملات بین‌المللی، تعمیق باورهای دینی و اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی زنان و خانواده (ماده (۲۳۰)) ▪ تأمین آموزش‌های مورد نیاز متناسب با نقش دختران و پسران (بند «ب» ماده (۱۵)) ▪ گسترش آموزش از راه‌دور و رسانه‌ای و تأمین هزینه‌های تغذیه، رفت و آمد، بهداشت جهت تضمین دسترسی به فرصت‌های عادلانه آموزشی به تناسب جنسیت و نیاز مناطق به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته و رفع محرومیت آموزشی (بند «د» ماده (۱۹)) ▪ ساماندهی و اعتبار بخشی مراکز مشاوره متناسب با فرهنگ اسلامی - ایرانی و با تأکید بر تسهیل ازدواج جوانان و تحکیم بنیان خانواده از طریق نیاز به اخذ مجوز (ماده (۴۳)) 	<p>برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی</p> <p>۱۳۹۴-۱۳۹۰</p>

۱. رضا امیدی، رضا «برنامه‌های حمایت اجتماعی از زنان، بخش اول مطالعه برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۶۸-۱۴۰۰)»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.

در برنامه پنجم توسعه برای اولین بار یک بخش مجزا به موضوع خانواده اختصاص داده شده است. بخش «سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده» ذیل فصل اجتماعی نشان از توجه قانونگذار به اهمیت حوزه خانواده در پیشبرد اهداف توسعه دارد. به‌ویژه که این مفهوم در کنار مفهوم سرمایه اجتماعی به کار رفته است. از منظر کمی نیز در ۱۲ بند موضوعات این حوزه مورد اشاره قرار گرفته است. از جمله موضوعات اصلی این برنامه می‌توان به «حمایت از خانواده از طریق ساماندهی مراکز مشاور خانواده»، «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار»، «حمایت محدود از اشتغال زنان»، «حمایت از امنیت زنان و کودکان»، «توسعه فرهنگ عفاف و حجاب» و «توجه به تفاوت‌های جنسیتی در امر آموزش» اشاره کرد. در این برنامه موضوع «حمایت از خانواده» در سه بند مورد توجه قرار گرفته است: آنچه از بررسی این بندها به‌دست می‌آید این نکته است که رویکرد قانونگذار ذیل این موضوع بیشتر سمت و سویی فرهنگی - اجتماعی با هدف حفظ ازدواج داشته است، این موضوع علاوه بر فصلی که حوزه زنان و خانواده در ذیل آن قرار گرفته به واسطه تأکید بر تقویت نهاد خانواده از طریق ساماندهی مراکز مشاوره صورت گرفته و منعکس‌کننده رویکرد اجتماعی‌تر در این حوزه است. به بیان دیگر برخلاف سایر برنامه‌ها که در آنها موضوع تحکیم خانواده بیشتر با نگاه اقتصادی دنبال شده بود در این برنامه بر نقش مراکز مشاوره بر تسهیل ازدواج جوانان و تحکیم نهاد خانواده و ضرورت ساماندهی آنها تأکید شده و تمرکز بر مسائل فرهنگی - اجتماعی ازدواج و خانواده قرار گرفته است. اگرچه استفاده از مکانیسم مشاوره به‌عنوان یک حمایت مستمر از خانواده، اقدامی مثبت - از حیث عدم مداخله مستقیم در خانواده - به‌نظر می‌رسد، اما باید توجه به این نکته داشت که گسترش مراکز مشاوره بدون توجه به فرهنگ‌سازی در این زمینه و افزایش اعتماد خانواده‌ها به این مکانیسم، صرفاً منجر به ایجاد ساختارهایی می‌شود که به‌علت برآمده نبودن از نیاز درونی خانواده‌ها و فقدان فرهنگ‌سازی در این زمینه، شکلی نمایشی یافته و اعتبارات آن به انحراف کشیده خواهد شد. اگرچه اتخاذ رویکرد فرهنگی و اجتماعی توسط سیاستگذار را در مسئله حمایت از خانواده و ترغیب به ازدواج می‌توان مثبت ارزیابی کرد، اما نپرداختن به مسائل اقتصادی مؤثر در این مسئله و عدم اشاره به حکم روشنی در این راستا را از سوی دیگر می‌توان ضعف این برنامه قلمداد کرد. به‌عبارت دیگر این برنامه نیز همچون سایر برنامه‌ها به مسئله حمایت از خانواده و ترغیب به ازدواج نگاه تک‌بعدی داشته و به تمامی عوامل مؤثر بر آن نپرداخته است.

موضوع اشتغال زنان در این برنامه برخلاف برنامه چهارم و تا حدودی برنامه سوم توسعه که به موضوع افزایش مشارکت زنان به‌صورت حداکثری و بدون حل دوگانه کار زنان - خانواده پرداخته بودند، محدود به مشاغل خانگی و زنان سرپرست‌خانوار شده است. عبارت «ساماندهی امور اقتصادی - معیشتی با اولویت مشاغل برای زنان سرپرست‌خانوار و بدسرپرست» نشان می‌دهد اشتغال برای تمامی زنان جامعه مورد حمایت نظام قانونگذاری در این برنامه نبوده و اولویت در اشتغال به زنان سرپرست‌خانوار و مشاغل خانگی داده شده است. در ماده (۲۳۰) نیز موضوع توانمندی زنان مدیر و نخبه مورد توجه قرار گرفته است که البته به نوعی متناقض با بخش اول به‌نظر می‌رسد. بر این مبنا می‌توان گفت در این برنامه حمایت محدود از اشتغال زنان دنبال شده است.

موضوع «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار» که از برنامه دوم به‌صورت مستمر در برنامه‌ها تکرار شده - هرچند با رویکرد متفاوت - در این برنامه نیز مورد توجه قرار گرفته است. این موضوع در دو بند مورد توجه قرار گرفته و در قالب ۴ محور پیگیری شده: «طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی، اجرای طرح توانمندسازی اقتصادی،



تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار و معافیت از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض ساختمانی و هزینه انشعابات (ماده ۳۹)) اگرچه در این برنامه محورهای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به صورت روشن تری در مقایسه با سایر برنامه‌ها ذکر شده با این حال عمده این محورها ماهیت اقتصادی داشته و **مسائل فرهنگی و اجتماعی این قشر از زنان کمتر مورد توجه قرار گرفته است.**

یکی از موضوعات دیگر برنامه پنجم توسعه موضوع «حمایت از امنیت زنان و کودکان» است. برخلاف برنامه چهارم توسعه که موضوع رفع خشونت از زنان مورد توجه قرار گرفته بود، کاربرد واژه امنیت در این برنامه نشان از تغییر رویکرد این برنامه در حوزه یاد شده دارد که علاوه بر عام‌تر بودن از ادبیات کنوانسیون نیز فاصله گرفته است. با این حال اینکه این حمایت در چه ابعاد و محورهایی باید دنبال شود بسیار مبهم است و می‌توان گفت این بند از منظر شکلی و روشی ایرادهای متعددی را داراست. شاید به همین دلیل این ماده در طول سال‌های برنامه، اجرایی نیز نشده است.

یکی از نکات قابل تأمل در برنامه پنجم توسعه ماده (۲۳۰) این برنامه است. در این ماده که به نوعی مهم‌ترین ماده برنامه پنجم در حوزه زنان و خانواده نیز محسوب می‌شود، شاهد ملغمه‌ای از موضوعات مختلف در کنار یکدیگر هستیم به نحوی که تشخیص موضوع و محتوای اصلی آن نیز به آسانی میسر نیست. نگاهی به این ماده نشان می‌دهد قانونگذار همه موضوعات و مسائل این حوزه را ذیل «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» را مشتمل بر محورهای «تحکیم بنیان خانواده، بازنگری قوانین و مقررات مربوطه، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی- معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست، تأمین اجتماعی، اوقات فراغت، پژوهش، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، ارتقای سلامت، توسعه توانایی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد، ارتقای توانمندی‌های زنان مدیر و نخبه، توسعه تعاملات بین‌المللی، تعمیق باورهای دینی و اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی زنان و خانواده» قرار داده **بدون اینکه رویکرد خود را در این عرصه روشن نماید یا از چگونگی هم‌نشینی همه**

این اجزا کنار یکدیگر سخن بگوید. حال سؤال اینجاست که با کدام رویکرد چنین سند جامعی تدوین خواهد شد؟ چه نسبت و تناسبی میان ابعاد و محورهای مختلف این سند وجود دارد؟ به عبارت دیگر مهندسی حاکم بر این ابعاد از کدامین نظریه جنسیتی بر خاسته است؟^۱ وزن هر کدام چقدر است؟ آیا وزن هر کدام با یکدیگر برابر است؟ تقدم و تأخر ابعاد مختلف چگونه است؟ به عنوان مثال اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی حوزه زنان و خانواده که در بیانات مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵^۲ و همچنین ۱۳۹۳/۱/۳۰^۳ نیز مورد اشاره قرار گرفته بود در این ماده در کنار سایر عوامل

۱. همان.

۲. «یکی از چیزهایی که ذهن بنده را مشغول می‌کند این است که این همه فعالیت‌های گوناگونی که در زمینه زن و مسئله زن در کشور وجود دارد - از مسائل حقوقی و قانونی و فقهی بگیرد تا مسائل اجتماعی، تا مسائل اجرایی، تا مسائل عاطفی، این همه موضوعات مختلفی که در زمینه زن مطرح است - بایستی یک شکل سیستمی پیدا کند، بایستی یک هندسه عمومی پیدا کند. البته بعضی از گزارش‌هایی که به من دادند یا آنچه که اینجا گفته شد، اشاره‌ای به این می‌کند که فکری در این زمینه شده، لکن به اعتقاد من باید یک کار جامعی در این زمینه انجام بگیرد. ما همه مسائل زنان را به یک شکل سیستمی کامل، با یک هندسه صحیح تصویر کنیم، ترسیم کنیم؛ یک مرکز عالی و ثابت هم با کادرهای قوی و چشم‌انداز بلندمدت - که بنده به کار کوتاه مدت، در این زمینه مهم هیچ اعتقادی ندارم - به وجود بیاید؛ آنوقت در ذیل این مرکز عالی و ثابت، نهادها و بنیادهای متناسبی برای بخش‌های مختلف تشکیل بشود؛ از کارهای هم مطلع هم بشوند و یک بانک اطلاعاتی مناسبی هم وجود داشته باشد، یعنی الان بسیاری از کارها هست که حتی خانم‌هایی که در این جلسه حضور دارید ممکن است بعضی از بعضی از کارهای دیگران اطلاع نداشته باشند. خوب این همه بحمدالله ما زن فرزانه و نخبه داریم، در بخش‌های مختلف، با نگاه‌های مختلف، از این مجموعه‌ی عظیم بایستی استفاده کرد» (بیانات در دیدار جمعی از بانوان فرهیخته حوزوی و دانشگاهی ۱۳۹۲/۲/۲۱).

۳. «ما قبلاً گفته‌ایم در کشور یک مرکز عالی فراقوه‌ای مورد نیاز است که راجع به این مسئله مهم بحث کند، کار کند. این مسائل، مسائل اساسی ماست؛ مسئله زن و مسئله خانواده که البته مسئله زن از مسئله خانواده قابل تفکیک نیست. این را هم عرض کنیم، اگر چنانچه کسی بخواهد مسئله زن را جدای از مسئله خانواده بحث بکند، دچار اختلال در فهم و در تشخیص علاج خواهد شد؛ این دو را باید در کنار هم دید، با اینکه دو مسئله است. خوب، مرکز اینچنینی لازم است که البته تاکنون هم تشکیل نشده؛ گفتیم ما، مطرح کردیم؛ چنین مرکز مطالعاتی و کاری که یک راهبرد صحیح و هم‌جانبه را درباره‌ی مسئله زن - ناظر به همان موضوعاتی که عرض شد و برخی موضوعات دیگر - بررسی کند

ذکر شده بدون اینکه رویکرد و قاعده‌ای در راستای این اصلاح ذکر گردد. علاوه بر این اگرچه در بحث اشتغال صرفاً مشاغل خانگی و زنان سرپرست خانوار مورد اشاره قرار گرفته، اما در بخش دیگر بر توانمندسازی زنان مدیر و نخبه تأکید شده است نشان از این موضوع دارد که قانونگذار توجهی به تعارضات گفتمانی این عرصه‌ها نداشته و صرفاً با اتخاذ رویکرد آرمانی این تصور را داشته که ذیل یک برنامه جامع می‌توان تمامی مسائل و چالش‌های این حوزه را رفع نمود. با این حال هم‌نشینی همه عناصر مرتبط با تقویت جایگاه زنان و خانواده بدون توجه به دشواری‌های عملی پیش‌رو و تناقضات شکل گرفته در محیط اجتماعی و واقعی، نشان از واقع‌گرایانه نبودن این ماده دارد. با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت این ماده بسیار کلی بوده و اجزا و مؤلفه‌های مفهومی آن به شدت مبهم هستند و فاقد صراحت و شفافیت میان برنامه‌ای است به نحوی که می‌توان چنین نتیجه‌ای گرفت که برخلاف اختصاص یک بخش به موضوع خانواده در این برنامه و ایجاد این انتظار که در این برنامه شاهد تحول گفتمانی و برنامه‌ای در حوزه زنان و خانواده باشیم، ماده (۲۳۰) با عنوان برنامه جامعه توسعه امور زنان و خانواده قدم رو به جلویی برداشته است. به‌ویژه آنکه در یک سند توسعه بر نوشتن یک سند توسعه جامع در حوزه زنان و خانواده تأکید شده که محل سؤال است.^۱

موضوع توسعه فرهنگ عفاف و حجاب نیز یکی دیگر از مضامینی است که در این برنامه در دو بند مورد اشاره قرار گرفته است. برنامه پنجم در حقیقت اولین برنامه توسعه‌ای است که صراحتاً به موضوع حجاب و عفاف توجه کرده، با این حال عدم مشخص کردن متولی این موضوع در کنار عدم اشاره به اقدام و برنامه‌ای مشخص در این زمینه منجر به کلی بودن این موضوع نیز شده است.

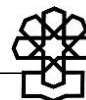
موضوع «توجه به تفاوت‌های جنسیتی در امر آموزش» از دیگر موضوعات قابل توجه در این برنامه است. در این برنامه ذیل بند ۲ بر ضرورت تدوین محتوای آموزشی و دسترسی به فرصت‌های آموزشی به تناسب جنسیت تأکید شده که به معنای توجه همزمان بر محتوا و توسعه زیرساخت با توجه به تفاوت‌های جنسیتی است. در حقیقت می‌توان گفت توجه به مسئله تفاوت‌های جنسیتی در امر آموزش برای اولین بار در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته و نکته مثبتی قلمداد می‌شود.

یکی از نکات قابل تأمل که در برنامه پنجم توسعه مورد بی‌توجهی قرار گرفته، ضرورت تغییر سیاست‌های جمعیتی از تحدید مولید به سوی تشویق و حمایت از فرزندآوری است. با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۳۰ این انتظار وجود داشت که تدوین‌کنندگان برنامه ضمن تأکید بر این مسئله و هدفگذاری صحیح طی پنج سال آینده، به سوی ارائه اقدامات و راهکارهای مشخص در مسیر حمایت و تشویق فرزندآوری خانواده‌ها و رفع موانع پیش رو گام بردارند که متأسفانه به آن هیچ اشاره‌ای نشده است.

از منظر ساختار سازمانی توجه به این نکته ضروری است که با توجه به تغییر رویکرد دولت نهم و تأکید بر ضرورت سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در حوزه خانواده با رویکرد نقش‌محوری زن در مناسبات خانواده، نام مرکز مشارکت زنان به

و دنبال کند و اجرایی کند، نداریم؛ این مرکز باید به‌وجود بیاید و البته الزاماتی هم دارد» (بیانات در دیدار جمعی از بانوان برگزیده کشور، ۱۳۹۳/۱/۳۰).

۱. شهلا باقری، «ارزیابی برنامه پنجم توسعه و راهبردهایی برای بهبود فرایند نظام‌سازی در حوزه زنان و خانواده، اندیشه‌های راهبردی زن و خانواده، ۱۳۹۱.



مرکز امور زنان و خانواده تغییر یافت و بر این اساس در دو ماده (۲۲۷) و (۲۳۰) از این مرکز یاد شده با این حال توجه به این نکته ضروری است که در تدوین برنامه امنیت اجتماعی زنان و کودکان و برنامه جامعه توسعه امور زنان و خانواده این دستگاه به عنوان دستگاه اصلی و مسئول تعیین نشده و در کنار سایر مراکز مرتبط مکلف به همکاری شده است. امری که نشان از عدم واگذاری وظیفه راهبری و نظارتی برای این مرکز در قانون برنامه پنجم توسعه دارد. محتوای این برنامه نشان می‌دهد در برنامه پنجم توسعه سیاست خانواده پررنگ‌تر از سیاست زن دنبال شده و تنها در یک مورد و آن نیز به شکل مشروط به موضوع زنان پرداخته شده است. نکته قابل تأمل آنکه در برنامه پنجم توسعه علی‌رغم پیش‌رو داشتن تجربه چهار برنامه توسعه، احکام و مواد بسیار کلی و بدون داشتن رویکرد یا چشم‌انداز خاصی دنبال شده‌اند. علاوه بر این در بسیاری از احکام این برنامه یا متولی مشخصی تعیین نشده و یا چندین دستگاه بدون روشن نمودن نقش هریک در قالب دستگاه اصلی و همکار ذکر شده‌اند. در مجموع می‌توان گفت رویکرد قانون برنامه پنجم در قبال خانواده واکنشی به برنامه سوم و چهارم و نوعی بازگشت به الگوی تجویزی برنامه اول و دوم توسعه است.

۶. برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶-۱۴۰۱)

بررسی فرایند تدوین برنامه ششم توسعه به عنوان آخرین برنامه مصوب نشان می‌دهد این برنامه مسیر متفاوت و قابل تأملی را جهت تدوین و تصویب طی کرده است. در فرایند تدوین برنامه ششم توسعه قوه مجریه با هدف کاهش حجم لایحه و پرهیز از تکرار مواد، برخی از احکام را با این استدلال که ماهیت دائمی دارند و در برنامه‌های توسعه تکرار می‌شوند از لایحه تفکیک نمود و در قالب لایحه‌ای مجزا تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» ارائه کرد. این لایحه در نهایت با عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در بهمن‌ماه ۱۳۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

از سوی دیگر دولت لایحه برنامه ششم توسعه را تحت عنوان لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) را با ۳۱ ماده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ به مجلس تقدیم کرد. در واقع در این لایحه دولت تنها احکامی ذکر کرده بود که به‌زعم خود نیازمند برنامه‌ریزی می‌دانست. بررسی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد که بالغ بر ۶۰ درصد مواد ارائه شده در این لایحه نیز ماهیت دائمی داشته و بر این مبنا می‌توانستند در لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه دیده شوند. این لایحه در دوره مجلس نهم و دهم بررسی شد و در نهایت در مجلس دهم با ۱۲۴ ماده به تصویب رسید. علاوه بر این بر اساس این بررسی ۵۱ درصد احکام این برنامه حاوی بار مالی بوده‌اند که با توجه به وضعیت مالی دولت، تجربه برنامه‌های گذشته و بررسی روندهای آینده قابل پیش‌بینی بود که تأمین منابع مورد نیاز به عنوان یک مانع جدی در مسیر انجام وظیفه دولت قرار می‌گیرد و مانع از تحقق بخش عمده بندها خواهد شد.

۱. زهرا ذاکری، زهرا، «مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱.

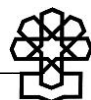
بررسی محتوا و رویکرد برنامه ششم توسعه به‌عنوان برنامه‌ای که در حال حاضر در حال اجراست بسیار حائز اهمیت بوده و می‌تواند تجربه مفیدی را در اختیار سیاستگذاران جهت تدوین برنامه هفتم قرار دهد. در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز ذیل بند «۴۵» بر «لزوم فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه‌ها و ترتیبات لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت» و ذیل بند «۴۶» بر «تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانون بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان» تأکید شده است. در ادامه تلاش شده احکام مرتبط با حوزه زنان و خانواده در این برنامه احصا شود:



جدول ۶. بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه ششم توسعه

بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none"> ■ قرار گرفتن موضوع زنان سرپرست‌خانوار جزء اولویت‌ها و مسائل محوری برنامه (جز «ت» ماده (۲)) ■ ایجاد فصل بیمه، سلامت و زنان و خانواده (بخش ۱۴) ■ ضرورت ارائه گواهی انجام غربالگری در شبکه‌های بهداشت و درمان به دفاتر ازدواج توسط کلیه متقاضیان ازدواج جهت ثبت قانونی ازدواج دائم، با هدف شناسایی ازدواج‌های پرخطر از نظر بروز اختلالات ژن‌شناسی (ژنتیکی) (ماده (۷۵)) ■ افزایش ده درصد (۱۰٪) حق‌التحریر ثبت طلاق جهت کمک به تأمین هزینه‌های آزمایش ژن‌شناسی (ژنتیک) افراد نیازمند براساس آزمون وسع (ماده (۷۵)) ■ رعایت سیاست‌های کلی جمعیت، سلامت مادر و کودک و ارتقای شاخص‌های نسبت مرگ مادر و نوزادان (ماده (۷۶)) ■ اولویت طلاق، کودکان کار و مفاسد اخلاقی در تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی (ماده (۸۰)) ■ تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست‌خانوار طبق قوانین و مصوبات شورای اجتماعی تا پایان اجرای قانون برنامه توسط معاونت امور زنان با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط (بند «ت» ماده (۸۰)) ■ ساماندهی کودکان کار به نحوی که جمعیت کودکان کار حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) کاهش یابد (ماده (۸۰)) ■ تکلیف دولت به اختصاص یک پنجم از منابع درآمدی ماده (۹۴) و یک پنجم از منابع درآمدی ماده (۷۳) این قانون برای ازدواج و اشتغال جوانان به‌عنوان سهم وزارت ورزش و جوانان ■ اختصاص اعتبار از محل ۲۷/۰ درصد از کل ۹ درصد مالیات بر ارزش افزوده برای توسعه ورزش بانوان (ماده (۹۴)) ■ سازماندهی و تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده در دستگاه و اعمال رویکرد عدالت جنسیتی بر مبنای اصول اسلامی در سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌ها و ارزیابی آثار و تصمیمات براساس شاخص‌های ابلاغی ستاد ملی زن و خانواده شورای عالی انقلاب فرهنگی (ماده (۱۰۱)) ■ تقویت و تحکیم جامعه‌ای خانواده‌محور و تقویت و تحکیم و تعالی خانواده و کارکردهای اصلی آن با رعایت شاخص‌های الگو و سبک زندگی اسلامی - ایرانی از طریق (ماده (۱۰۲)) - کنترل و کاهش میانگین سن ازدواج به میزان ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال پایه - حمایت، پشتیبانی و ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده از طریق توسعه مشاغل خانگی، بنگاه‌های زود بازده اقتصادی و تعاونی‌های تولیدی روستایی و خانواده‌محور - مقابله فعال و هوشمند با جنگ نرم در عرصه خانواده و منع نشر برنامه‌های مخل ارزش‌ها و برنامه‌سازی، آموزش، پژوهش و تبلیغ - زمینه‌سازی جهت افزایش نرخ باروری (TFR) به حداقل ۲/۵ فرزند به‌ازای هر زن در سن باروری - پشتیبانی و حمایت از ترویج ازدواج موفق، پایدار و آسان، فرزندآوری و تربیت فرزند صالح، ارزش‌دانستن ازدواج و فرزندآوری - آموزش و مشاوره مستمر و مسئولانه نوجوانان و جوانان با اولویت خانواده‌ها قبل، حین و دست‌کم پنج‌سال پس از ازدواج با برخورداری خدمات مشاوره و روان‌شناسی از تسهیلات و مزایای بیمه‌های پایه و تکمیلی - ارائه تسهیلات و امکانات ساخت و اجاره مسکن با اولویت زوج‌های دارای فرزند - تمهیدات لازم از قبیل ارائه تسهیلات جهت افزایش سلامت ازدواج و درمان ناباروری - تمهیدات لازم جهت بهره‌مندی از قضاوت و وکلای مجرب با اولویت وکلای متأهل، با ارائه آموزش‌های لازم در جهت تشویق صلح و سازش زوجها - حمایت و توسعه بیمه سلامت در بیمه پایه و تکمیلی برای مادران در کلیه مراحل دوران بارداری تا پایان شیرخوارگی - تعیین ستاد ملی زن و خانواده جهت هدایت، ایجاد هماهنگی بین بخشی، نظارت کلان بر برنامه‌ها، اقدامات و ارزیابی عملکرد مربوط به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و نهادهای عمومی و تشکل‌های مردمی و نیز بسیج ملی برای جلب مشارکت فراگیر در تحقق سیاست‌های کلی ابلاغی و رصد و پایش تحولات خانواده و جمعیت 	<p>برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۴۰۰-۱۳۹۶</p>

بندهای مرتبط با حوزه زنان و خانواده	برنامه‌های توسعه
<ul style="list-style-type: none"> ▪ اختصاص سه‌روز مرخصی تشویقی برای کلیه مردان شاغل در قوای سه‌گانه، بخش‌های دولتی و عمومی غیردولتی که صاحب فرزند می‌شوند (ماده (۱۰۳)) ▪ تکلیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در ایجاد بیمه اجتماعی زنان خانه‌دار حداقل دارای سه فرزند (ماده (۱۰۳)) ▪ تکلیف دولت به اختصاص بخشی از اعتبارات عمرانی خود در قالب بودجه سنواتی به تأمین خوابگاه‌های مناسب برای دانشجویان متأهل با اولویت زوجین دارای فرزند (ماده (۱۰۳)) ▪ تکلیف سازمان بهزیستی به کنترل و کاهش نرخ طلاق به میزان بیست درصد (۲۰٪) از طریق مرکز فوریت‌های اجتماعی و مددکاری و مراکز مشاوره و خدمات روان‌شناختی (ماده (۱۰۴)) ▪ تکلیف سازمان صدا و سیما به ترویج ازدواج، ضدارزش بودن طلاق و آسیب‌های اجتماعی آن برای زوجها و فرزندان، فرهنگ افزایش پایداری زوجها به خانواده و حفظ حرمت خانواده (ماده (۱۰۴)) ▪ تکلیف سازمان بهزیستی کشور در راستای تحکیم نهاد خانواده نسبت به ارائه خدمات مشاوره‌ای رایگان برای افراد فاقد تمکن مالی برای رفع اختلاف به آن سازمان برای مشاوره خانواده معرفی می‌شوند (ماده (۱۱۳)) ▪ مجاز دانستن سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و عمومی در حوزه بهره‌برداری و یا توسعه زیرساخت‌های لازم در زمینه‌های طرح‌های حمایتی از خانواده زندانیان (جزء «۵» بند «پ» ماده (۱۱۳)) ▪ تکلیف قوه قضائیه به کاهش طلاق توافقی نسبت به کل طلاق‌ها از ۶۹ درصد به ۶۷ درصد (بند «د» ماده (۱۱۳)) 	



برنامه ششم توسعه به‌عنوان آخرین برنامه پنج ساله در حال اجرا را از حیث موادی که به حوزه زن و خانواده پرداخته باید منحصر به‌فرد دانست. در این برنامه شاهد بیشترین حجم از مواد مرتبط با حوزه زنان و به‌ویژه خانواده هستیم به‌نحوی که ۳۰ بند از آن به این حوزه اختصاص یافته است. در این برنامه مجدداً حوزه زنان و خانواده در یک فصل مجزا دیده شده با این تفاوت که از یک سو به موضوع زنان نیز به‌صورت مجزا اشاره شده و از سوی دیگر این حوزه در کنار فصل بیمه و سلامت و نه ذیل امور فرهنگی یا اجتماعی دیده شده که این مسئله با توجه به غیرمرتبط بودن حوزه‌ها، محل سؤال است.

مرور احکام و مواد این قانون نشان می‌دهد ۳ موضوع کلی در این برنامه قابل شناسایی است: «حمایت از خانواده با رویکرد آسیب‌شناسانه و تجویزی در جهت کاهش میانگین سن ازدواج، کاهش طلاق و افزایش فرزندآوری»، «عدالت جنسیتی»، «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار» از جمله این موارد است. **موضوع «حمایت از خانواده با رویکرد آسیب‌شناسانه و تجویزی» نیز بیشترین حجم را به خود اختصاص داده است.**

نگاهی به احکام یاد شده نشان می‌دهد در این برنامه تلاش شده برخلاف برنامه‌های گذشته - به‌استثنای برنامه اول توسعه - شاخص‌های کمی جهت نیل به اهداف تعیین شود تا امکان ارزیابی مناسب‌تری از روند اجرای قانون فراهم گردد با این حال مرور بندها نشان می‌دهد تعیین تکالیف در حد اهداف مانده و اقدام اجرایی چندانی ذیل این اهداف کمی ذکر نشده است. به‌عبارت دیگر در قانون، قانونگذار رویکرد و هدف کمی خود را در قالب کاهش میانگین سن ازدواج و کاهش طلاق و افزایش فرزندآوری روشن کرده، اما اقدامات مؤثری جهت رسیدن به آنها تعیین نکرده است. علاوه بر این بررسی شاخص‌های کمی مذکور در حوزه ازدواج و طلاق نشان می‌دهد این شاخص‌ها چندان عملیاتی تدوین نشده و رویکرد آرمان‌گرا داشته و به تناسب هدف با مقتضیات، منابع کشور و برنامه‌ها توجه چندانی نگردیده است.

در برنامه ششم توسعه، موضوع «حمایت از زنان سرپرست‌خانوار» جزء اولویت‌ها و مسائل محوری برنامه قرار گرفته است. با این حال بررسی بندها و مواد این قانون نشان می‌دهد، تنها در یک ماده به موضوع «حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست‌خانوار» در قالب تدوین طرح جامع توسط معاونت امور زنان و خانواده با همکاری سایر دستگاه‌ها اشاره شده است. همان‌طور که مشخص است رویکرد سیاستگذار جهت توانمندسازی زنان سرپرست‌خانوار ذیل این ماده در هاله‌ای از ابهام است و مشخص نیست چه ابعاد، کمیت و کیفیتی از توانمندسازی در این قانون مد نظر بوده است. علاوه بر این در این ماده از عبارت «طرح» یاد شده در حالی که مطالعه اجزای آن نشان می‌دهد با توجه به تأکید بر ضرورت تأیید برنامه مذکور در هیئت وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی آنچه مد نظر قانونگذار بوده تدوین «لایحه» بوده که می‌توان این مسئله را ایراد شکلی این ماده دانست. نکته قابل‌تأمل آنکه تاکنون طرح «جامع توانمندسازی زنان سرپرست‌خانوار» توسط دولت نگاشته نشده و اقدام مؤثری در این زمینه صورت نگرفته است. تنها اقدام دولت در این زمینه ایجاد صندوق ضمانت اشتغال خرد زنان سرپرست‌خانوار جهت دریافت وام ۱۰۰ میلیون تومانی برای دهک یک تا پنج براساس مصوبه ستاد ملی زن و خانواده اشاره کرد^۱ که نحوه شناسایی افراد و جایگاه معاونت امور زنان و خانواده در این فرایند چندان روشن نیست

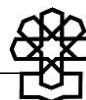
۱. تصویبنامه هیئت وزیران به شماره ۱۰۷۶۸۶/ت۰۲۶۲ مورخ ۱۴۰۱/۶/۲۰.

و اطلاع‌رسانی چندانی در این زمینه صورت نگرفته است. از سوی دیگر نکته قابل تأمل آنکه که تدوین طرح جامع در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم (یعنی از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۴۰۰) مورد تأکید سیاستگذار بوده با این حال هیچ اقدامی در این زمینه انجام نشده است که نشان‌دهنده عدم اهتمام دولت‌ها جهت حل مسائل پیش‌روی این قشر دارد.

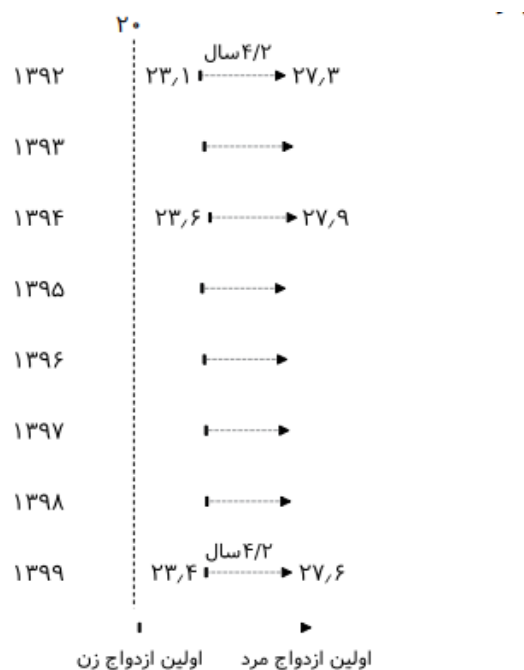
یکی از موضوعات مهمی که در برنامه ششم توسعه دنبال شده است، موضوع حمایت از خانواده با رویکرد آسیب‌شناسانه و تجویزی در جهت کاهش میانگین سن ازدواج، کاهش طلاق و افزایش فرزندآوری است به‌نحوی که ۲۲ بند به این موضوع اختصاص یافته است. این موضوع ذیل برنامه ششم توسعه با رویکردی بسیار متفاوت با سایر برنامه‌ها پیش رفته است: اول آنکه در موضوع ازدواج برای اولین بار رویکرد کاهش میانگین سن ازدواج هدف قرار گرفته و دوم آنکه بر ضرورت تغییر سیاست‌های جمعیتی به افزایش فرزندآوری تأکید شده و سوم اینکه صراحتاً به موضوع طلاق و ضرورت کاهش آن و حتی کاهش طلاق توافقی توجه شده است. با این حال بررسی هریک از این سه رویکرد، نشان ایرادهای شکلی، فنی و محتوایی متعددی در این راستا دارد.

در موضوع ازدواج باید گفت اگرچه در این برنامه بر کاهش ۱۰ درصدی میانگین سن ازدواج تأکید شده، با این حال اینکه چه مجموعه اقدام‌هایی باید در این راستا انجام شود مشخص نیست. به عبارت دیگر اگرچه رویکرد برنامه ششم در ازدواج بر کاهش میانگین سن ازدواج متمرکز شده که با توجه به نقش این مسئله در تعداد ازدواج و همچنین فرزندآوری حائز اهمیت است اما از یک سو اقدام مشخص و قابل توجهی در این راستا ذکر نشده و از سوی دیگر اهداف کمی آن، ذیل این مسئله چندان واقع‌گرایانه تدوین نشده و سوم آنکه دستگاه مشخصی نیز به‌عنوان مسئول در این راستا تعیین نشده است. با توجه به تغییر نگرش جوانان به ازدواج و تغییرات اجتماعی و اقتصادی این حوزه، می‌توان گفت هدف میانی اتخاذ شده ذیل این مسئله درست بوده، اما به‌علت کلی بودن و رویکرد تجویزی-آرمان‌گرایانه بودن آن، معطوف به اقدام مشخصی نبوده است. از جمله اقداماتی که در طول سال‌های اجرای برنامه در راستای این هدف انجام شده، می‌توان به افزایش وام قرض‌الحسنه ازدواج برای دختران و پسرانی که به ترتیب زیر ۲۳ سال و ۲۵ سال ازدواج می‌کنند در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ اشاره کرد. از سوی دیگر معاونت امور زنان و خانواده با هدف کاهش تجرد قطعی در جوانان متولد دهه ۱۳۶۰ اقدام به اعطای وام ۱۰۰ میلیونی به زوجین روستایی دهه ۱۳۶۰ نموده^۱ که از میزان استقبال از این طرح نیز اطلاع روشنی در دست نیست. آنچه رصد میانگین سن ازدواج نشان می‌دهد تغییری در زمینه کاهش میانگین سن ازدواج در طول سال‌های اجرای برنامه رخ نداده است به‌نحوی که براساس بررسی سازمان ثبت احوال کشور در طول سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، فاصله میانگین سن در اولین ازدواج برای زنان و مردان بدون تغییر و برابر با ۴/۲ سال بوده است.^۲

۱. کتابچه مروری اجمالی بر گوشه ای از عملکرد یکساله معاونت ریاست جمهوری در امور زنان و خانواده، ۱۴۰۱، ص ۲۱.
 ۲. سالنامه سازمان ثبت احوال در سال ۱۳۹۹.



نمودار ۱. میانگین سن ازدواج برای زنان و مردان



مأخذ: سالنامه آماری سال ۱۳۹۹، سازمان ثبت احوال کشور.

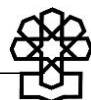
علاوه بر این کاهش ازدواج پرخطر از طریق اجبار به انجام غربالگری در شبکه بهداشت و درمان برای کلیه متقاضیان ازدواج و ارجاع به مراکز آزمایش ژنتیک پس از مشاوره بخش دیگری از اقدامات سیاستگذار ذیل موضوع ازدواج را در برنامه ششم توسعه تشکیل می‌دهد. تأکید بر ضرورت «آموزش و مشاوره مستمر و مسئولانه نوجوانان و جوانان با اولویت خانواده‌ها قبل، حین و دست کم پنج سال پس از ازدواج» نیز بخش دیگری از راهکار قانونگذار جهت کاهش ازدواج پرخطر از یک سو و تحکیم نهاد خانواده از سوی دیگر بوده است. نکته قابل تأمل آنکه اگرچه الزام آموزش حین ازدواج و افزایش ساعات آن از ۲ ساعت به ۸ ساعت آموزش مطالب روان‌شناختی، سلامت‌محور و اخلاق و حقوق براساس تفاهمنامه شورای عالی انقلاب فرهنگی با وزارت بهداشت در حال اجراست. اما اقدام قابل توجهی در خصوص موضوع مشاوره قبل، حین و بعد از ازدواج از طریق مکانیسم بیمه پایه و تکمیلی صورت نگرفته است.

در خصوص موضوع فرزندآوری نیز بررسی مواد احصا شده در جدول ۶ نشان می‌دهد مهم‌ترین موضوع مورد توجه در برنامه ششم را باید حمایت از فرزندآوری دانست به‌ویژه آنکه این مسئله در سیاست‌های کلی برنامه نیز در بند مجزایی ذکر شده است. برخلاف برنامه اول و دوم که سیاست تحدید موالید را در پیش گرفته بود و سکوت سایر برنامه‌ها نسبت به سیاست‌های جمعیتی که به معنای تداوم رویکرد تحدید موالید در کشور بود، برنامه ششم اولین برنامه است که به‌واسطه ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه از سوی مقام معظم رهبری موضوع حمایت و افزایش فرزندآوری را در پیش گرفته است. در این برنامه افزایش نرخ باروری به بیش از سطح جانشینی هدف قرار گرفته است در ۹ بند از احکام این قانون، دولت مکلف به حمایت از فرزندآوری در قالب ضرورت ارائه تسهیلاتی چون مسکن، درمان ناباروری، بیمه سلامت مادران باردار، بیمه اجتماعی مادران دارای سه فرزند، اختصاص

سه روز مرخصی تشویقی برای پدران، اختصاص خوابگاه متأهلین با اولویت زوجین دارای فرزند، کاهش مرگ و میر مادران و نوزادان، کاهش میزان سزارین و ... شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این برنامه برخلاف برنامه اول توسعه، سیاستگذاران نگاه تک‌جنسیتی به مسئله فرزندآوری را کنار گذاشته و برای هریک از زوجین به فراخور نقش و نیازها، حمایت‌هایی را لحاظ کرده‌اند. اختصاص بیمه اجتماعی برای مادران خانه‌دار دارای سه فرزند و سه روز مرخصی تشویقی برای پدران پس از تولد فرزند بخشی از این حمایت‌ها را تشکیل می‌دهد. با این حال دستگاه مشخصی نیز به‌عنوان مسئول در این راستا تعیین نشده است. توجه به این نکته ضروری است که علی‌رغم تکالیف یاد شده تا پیش از تصویب قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۹، دولت اقدام مشخصی را در راستای اجرایی‌سازی احکام برنامه ششم توسعه در حوزه حمایت از فرزندآوری در دستور کار قرار نداده بود. با توجه به تصویب قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» و تنوع تسهیلات و حمایت‌های مذکور در آن و تکلیف دستگاه‌های اجرایی به‌صورت مشخص، این مواد در حال اجرایی‌سازی است. بر این اساس باید گفت حمایت از فرزندآوری در حال حاضر به‌واسطه تصویب قانون حمایت از خانواده و جمعیت در حال اجرایی شدن است و دولت فی‌النفسه و تا پیش از تصویب این قانون، اقدام مؤثری را در راستای اجرایی‌سازی مواد برنامه ششم در این راستا انجام نداده بود. بررسی نرخ باروری کل طی سال‌های تصویب قانون برنامه ششم نشان می‌دهد روند این شاخص متأسفانه هم‌چنان کاهشی بوده به‌نحوی که براساس آمار سازمان ثبت احوال کشور، این نرخ در سال ۱۳۹۵، ۲/۱۲ فرزند گزارش شده و در سال ۱۳۹۹ به ۱/۵ تنزل یافته است.^۱

در موضوع «پیشگیری و کاهش طلاق» نیز با توجه به تحولات اجتماعی متعدد در نهاد خانواده به‌ویژه افزایش طلاق، برنامه ششم توسعه اولین برنامه‌ای است که پس از انقلاب به‌عنوان یک سیاست صریح به موضوع طلاق و به‌ویژه طلاق توافقی پرداخته است. باید یادآوری کرد که در برنامه‌های گذشته موضوع قداست و تحکیم خانواده مد نظر قرار گرفته بود که به‌صورت ضمنی موضوع طلاق را در خود نهفته داشت، اما صراحتاً به آن اذعان نشده بود. آنچه بررسی برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد در این برنامه صراحتاً موضوع کاهش طلاق در دستور کار قرار گرفته و مرور مواد (۱۰۲)، (۱۰۴) و (۱۱۳) نشان می‌دهد سازوکار پیشنهادی دولت جهت تحقق این مسئله، مشاوره است. با این حال تعیین شاخص کمی «کاهش ۲۰ درصدی طلاق» نشان می‌دهد در این حوزه نیز همچون کاهش میانگین سن ازدواج، قانونگذار به‌صورت واقع‌گرایانه نتوانسته شاخص‌گذاری کند و رویکرد آرمان‌گرایانه را اتخاذ کرده است. علاوه بر این اگرچه مجموعه‌ای از تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منجر به آسیب‌های ذیل نهاد خانواده شده، رویکرد برنامه ششم توسعه جهت کاهش طلاق و کاهش میانگین سن ازدواج بدون توجه به تأثیرپذیری نهاد خانواده از مجموعه این تحولات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و ضرورت سیاست‌گذاری جامع، کارآمد و منسجم ذیل این متغیرها و به‌صورت کاملاً تجویزی تدوین شده است. همچنین در خصوص تکلیف قوه قضائیه به کاهش میزان طلاق توافقی در سال‌های اجرای برنامه از ۶۹ درصد به ۶۷ درصد باید گفت اگرچه راهکار رسیدن به این هدف در برنامه مشخصاً ذکر نشده با این حال با توجه به تکلیف سازمان بهزیستی به کاهش ۲۰ درصدی طلاق از طریق مکانیسم مشاوره

۱. سالنامه آماری سال ۱۳۹۹، ویرایش اول، سازمان ثبت احوال کشور.



به نظر می‌رسد این هدف باید از طریق مکانیسم مشاوره برای طلاق توافقی که در ماده (۲۵) قانون حمایت از خانواده مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱ دیده شده تحقق یابد. با این حال اینکه چرا یکبار قانونگذار از کاهش ۲۰ درصدی طلاق سخن گفته و در جای دیگر از کاهش ۴/۰ درصدی طلاق توافقی و در هربار دستگاه متفاوتی را تکلیف کرده است محل سؤال بوده و نشان از ایرادهای محتوایی قانون دارد. مرور روند طلاق در کشور نیز نشان می‌دهد علی‌رغم تأکید برنامه بر کاهش ۲۰ درصدی طلاق شاهد روند افزایشی آن از سال ۱۳۹۲ تاکنون هستیم که می‌توان آن را به معنای اجرایی نشدن تکلیف برنامه ششم توسعه قلمداد کرد.

جدول ۷. تعداد طلاق‌های ثبت شده از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹

سال رخداد	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
شمارش رخداد	۱۶۹۰۹۳	۱۷۵۸۰۱	۱۷۴۴۴۹	۱۷۵۵۵۴	۱۸۰۶۰۰	۱۷۷۴۰۴	۱۷۶۸۱۴	۱۸۳۱۹۳
درصد رشد	-	۳/۹۷	-۰/۷۷	۰/۶۳	۲/۸۷	-۱/۷۷	-۰/۳۳	۳/۶۱

ماخذ: سالنامه آماری سال ۱۳۹۹، ویرایش اول، سازمان ثبت احوال کشور.

یکی از موضوعاتی که در حوزه سیاست زن در برنامه ششم توسعه لحاظ شده، موضوع عدالت جنسیتی است. در این برنامه برخلاف برنامه‌های سوم و به‌ویژه چهارم به موضوع برابری جنسیتی پرداخته شده بود، موضوع عدالت جنسیتی مورد توجه قرار گرفته است. نظر به پذیرش تفاوت‌های جنسیتی در مبانی اسلامی مسلم است که سخن گفتن از مفهومی چون برابری جنسیتی مورد پذیرش نیست و از این منظر اقدام برنامه ششم را می‌توان مثبت ارزیابی کرد با این حال سیاستگذاران در این برنامه به ارائه تعریف روشن و یا شاخص‌هایی جهت تحقق عدالت جنسیتی^۲ نپرداخته‌اند. در ماده (۱۰۱) قانون برنامه ششم توسعه کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند «به‌منظور

۱. ماده (۲۵). در صورتی که زوجین متقاضی طلاق توافقی باشند، دادگاه باید موضوع را به مرکز مشاوره خانواده ارجاع دهد. در این موارد طرفین می‌توانند تقاضای طلاق توافقی را از ابتدا در مراکز مذکور مطرح کنند. در صورت عدم انصراف متقاضی از طلاق، مرکز مشاوره خانواده موضوع را با مشخص کردن موارد توافق جهت اتخاذ تصمیم نهایی به دادگاه منعکس می‌کند.

۲. اگر می‌خواهیم نگاه ما نسبت به مسئله زن، نگاه سالم و منطقی و دقیقی باشد، شرط اول آن این است که ذهنمان را از این حرف‌هایی که غربی‌ها در مورد زن می‌زنند - در مورد اشتغال، در مورد برابری جنسیتی، در مورد برابری جنسیتی - باید به‌کلی تخلیه کنیم. یکی از بزرگ‌ترین خطاهای تفکر غربی در مورد مسئله زن، همین عنوان «برابری جنسیتی» است. عدالت یک حق است؛ برابری گاهی حق است، گاهی باطل است؛ چرا باید انسانی را که از لحاظ ساخت طبیعی - چه از لحاظ جسمی، چه از لحاظ عاطفی - برای یک منطقه ویژه‌ای از زندگی بشر ساخته شده، از آن منطقه ویژه جدا کنیم، به منطقه ویژه دیگری که برای یک ساخت دیگر، برای یک ترکیب دیگری خدای متعال آماده کرده بکشانیم؟ چرا؟ این چه منطق عقلایی دارد، چه دلسوزی‌ای در این هست؟ چرا باید کاری که مردانه است به زن داده بشود؟ این چه افتخاری است برای زن، که کاری را انجام بدهد که مردانه است؟ من متأسفم که گاهی خود خانم‌ها، خود بانوان، روی این مسئله حساسیت نشان می‌دهند که ما با مردها چه فرقی داریم؟ خوب بله، در خیلی از مسائل هیچ تفاوتی نیست. نگاه اسلام نسبت به زن و مرد، نگاه انسان است؛ در مسئله انسانیت، سیر مقامات معنوی، استعدادها، فراوان فکری و علمی هیچ تفاوتی نیست، اما قالب‌ها دو قالب است: یک قالب برای یک کار و یک صنف کار است، یک قالب برای یک کار دیگر است؛ البته کارهای مشترکی هم وجود دارد. [آیا] این خدمت است که ما بیاییم یکی از این دو قالب را از منطقه اختصاصی خودش بکشیم بیرون، ببریم در منطقه اختصاصی آن قالب دیگر؟ این کاری است که غربی‌ها دارند می‌کنند. خیلی از این کنوانسیون‌های بین‌المللی و جهانی‌شان ناظر به همین مسائل است. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از بانوان برگزیده کشور مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۰.

آن کسانی که قانون خانواده را تحقیر می‌کنند، خیانت می‌کنند؛ هم به ملت، هم به زن [یعنی] به جامعه زنان. آن کسانی که وانمود می‌کنند عدالت جنسیتی به این است که در همه میدان‌هایی که مردها وارد می‌شوند، زن‌ها هم باید وارد بشوند، اینها خیانت می‌کنند به اعتماد زن و به حرمت و شخصیت و هویت زن. زن محترم است، هیچ‌کس هم نگفته که زن در میدان‌های اجتماعی وارد نشود یا مسئولیت نگیرد یا علم پیدا نکند؛ نه، امروز جزو بهترین دانشمندان ما، جزو بهترین نویسندگان ما، جزو بهترین شخصیت‌های فرهنگی ما، زنان بیشمار هستند که امروز در جامعه ما حضور دارند؛ این هم هنر انقلاب است؛ این را بدانید، قبل از انقلاب چنین چیزی وجود نداشت! بسیار بسیار معذور بودند کسانی از زنان که توانسته باشند به رتبه‌های عالی علمی و فرهنگی و ادبی و مانند اینها برسند؛ امروز بسیار زیادند؛ این هنر انقلاب بود که این کار را کرد؛ این به‌خاطر همین است که الگوی زن مسلمان اصلاً این است؛ اما در عین حال مدیر خانواده زن است، محور خانواده زن است، مهم‌تر از همه مشاغل زن، مادری، همسری و ایجاد آرامش و سکینه است. وَ جَعَلَ مِثْلَهَا لَيْسَ كُنَّ إِلَيْهَا: (۸) مایه سکونت و آرامش است؛ این خصوصیت زن در اسلام است و در روز زن این چیزها را بایستی انسان توجه کند. البته به بانوان محترم ایرانی و مسلمان و مؤمن به این مفاهیم اسلامی و قرآنی، توصیه می‌کنیم که اینها را حفظ کنند، روزبه‌روز افزایش بدهند؛ از آفت‌هایی مثل اسراف، مثل چشم و

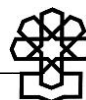
تحقق اهداف مندرج در اصول دهم، بیستم و بیست‌ویکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های کلی خانواده مبنی بر «تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی زنان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان» و نیز به‌منظور بهره‌مندی جامعه از سرمایه انسانی زنان در فرایند توسعه پایدار و متوازن، با سازماندهی و تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده در دستگاه، نسبت به اعمال رویکرد عدالت جنسیتی بر مبنای اصول اسلامی در سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های خود و ارزیابی آثار و تصمیمات براساس شاخص‌های ابلاغی ستاد ملی زن و خانواده شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام نمایند.

تبصره «۱»- ریاست‌جمهوری (معاونت امور زنان و خانواده) موظف است ضمن ارزیابی و تطبیق سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های دستگاه‌ها و رصد مستمر ارتقای شاخص‌های وضعیت زنان و خانواده، گزارش آن را به‌طور سالیانه به مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران ارائه نماید». همان‌طور که مشخص است این ماده با به‌کار بردن **عبارات مبهم و قابل تفسیری** چون «تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده» و «رویکرد عدالت جنسیتی» به‌نحوی عمل کرده است که روشن نیست دقیقاً هدف و رویکرد قانونگذار چه بوده است. علاوه بر این توجه به این نکته ضروری است که در برنامه سوم و چهارم سیاستگذار دقیقاً ذیل مفهوم برابری جنسیتی اقدام‌های مد نظر خود را چون «حمایت از حقوق زنان، برگزاری دوره آموزشی جهت ارتقای مهارت‌های شغلی زنان، تأمین آزادی برای رشد تشکلهای اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق زنان و کودکان، توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب، تدوین و تصویب برنامه جامع توسعه مشارکت زنان، تهیه برنامه‌های پیشگیرانه و تمهیدات حقوقی جهت رفع خشونت علیه زنان» بیان کرده بود، اما در این برنامه صرفاً از واژه عدالت جنسیتی سخن گفته و تدوین شاخص‌های تحقق آن را به ستاد ملی زنان و خانواده و دبیرخانه آن یعنی معاونت امور زنان و خانواده واگذار کرده است. نتیجه چنین روندی تدوین شاخص‌های عدالت جنسیتی توسط معاونت امور زنان و خانواده مبتنی بر سلیقه و رویکرد مدیران بوده که در تاریخ ۱۳۹۷/۶/۲۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.^۱ با این حال مرور این شاخص‌ها نشان می‌دهد موارد ذکر شده تفاوت چندانی با شاخص‌های برابری جنسیتی نداشته و آنچه در آن مهم بوده نسبت حضور زنان در حوزه‌هایی چون آموزش، بهداشت و سلامت، حقوق و امنیت، کار و اقتصاد، حمایت‌های اجتماعی،

همچشمی‌های منفی - مثل رقابت‌های منفی، مثل الگو گرفتن از زن منحرف غربی - پرهیز کنند؛ مراقب خودشان باشند. زن مسلمان، امروز در کشور ما سرافراز است. زن ایرانی این امتیاز را دارد که هویت مستقل فرهنگی دارد و تحت تأثیر دیگران قرار نمی‌گیرد؛ این را باید در خودتان حفظ کنید. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار مداحان اهل بیت علیهم‌السلام ۱۳۹۶/۲/۱۷.

۱. هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۷/۶/۲۱ به پیشنهاد شماره ۱۳۲۵۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۹ معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده و به استناد اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای ماده (۳) آیین‌نامه تشکیل ستاد ملی زن و خانواده موضوع مصوبه شماره ۷۰۵۶/۹۰/دش مورخ ۲۱/۶/۱۳۹۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب کرد:

۱. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - موظفند شاخص‌های تعیین‌کننده عدالت جنسیتی به تفکیک جنس را تعیین و نسبت به گردآوری داده‌های آماری آن اقدام نمایند.
۲. دستگاه‌های اجرایی یادشده موظفند براساس شاخص‌های ابلاغی دبیرخانه ستاد ملی زن و خانواده و تحلیل وضعیت شاخص‌ها، برنامه‌های اجرایی خود را شامل اهداف کمی در ابعاد ملی و استانی، اقدامات اجرایی و منابع مصوب دستگاه جهت بهبود و ارتقای وضعیت رصد مستمر شاخص‌ها طرف سه ماه پس از ابلاغ این تصویب‌نامه جهت ارائه گزارش به هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی به دبیرخانه مذکور ارسال نمایند.
۳. به‌منظور بررسی شاخص‌های عدالت جنسیتی در سطح ملی، کارگروهی متشکل از نمایندگان معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده، سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مرکز آمار ایران، شورای عالی انقلاب فرهنگی و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تشکیل و پس از تأیید نهایی، شاخص‌ها را جهت ابلاغ در اختیار ستاد ملی زن و خانواده قرار می‌دهد. این کارگروه نسبت به بررسی و تطبیق برنامه‌ها با شاخص‌ها و بررسی آثار و پیامدهای هر یک از برنامه‌ها اقدام می‌نماید.
۴. نظارت و ارزیابی برنامه‌های دستگاه‌های موضوع این تصویب‌نامه برعهده معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده می‌باشد.



مشارکت سیاسی و تصمیم‌سازی و فرهنگ و اجتماع می‌باشد بدون آنکه مبانی نظری گفتمان جمهوری اسلامی در خصوص نقش، حقوق و تکالیف زنان و یا نظریه جنسیتی ذیل این حوزه روشن گردد.

در خصوص «تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده» نیز کاربرد چنین عبارت کلی بدون اشاره به انتظارات و یا جهت‌گیری که دولت باید در اصلاح ساختارها لحاظ کند، نشان از این نکته دارد که سیاستگذاران خود نیز جهت‌گیری مشخصی در این زمینه نداشته و صرفاً به ذکر کلیات اکتفا کرده‌اند که این مسئله امکان نظارت بر فرایند اجرا را نیز تضعیف کرده است. شایان ذکر است مقام معظم رهبری در بیانات خود در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ و ۱۳۹۳/۱/۳۰ بر ضرورت اصلاح ساختارهای حوزه زنان و خانواده تأکید کرده‌اند، با این حال این موضوع در برنامه پنجم و ششم به صورت کلی تکرار شده بدون اینکه بر اقدام مشخص و یا راهبرد معینی در این زمینه تأکید نمایند. توجه به این نکته ضروری است که در ماه پایانی دولت دهم و با استناد به ضرورت ارتقای جایگاه سازمانی این نهاد، مرکز امور زنان و خانواده به معاونت امور زنان و خانواده ارتقا پیدا کرد و بر همین مبنا در برنامه ششم توسعه در سه بند (بند «ت» ماده (۸۰) و ماده (۱۰۱)) تکالیفی برای این معاونت تعیین شد. علاوه بر این در ماده (۱۰۱) و بند «ذ» ماده (۱۰۲) نیز برای اولین بار برای ستاد ملی زنان و خانواده که به منظور تنظیم سیاست‌های اجرایی، راهبردها و آیین‌نامه‌های اجرایی، تعیین شاخص‌های سنجش وضعیت زنان و خانواده، نظارت و ارزیابی مستمر بر میزان تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در دستگاه‌ها و ... با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ تشکیل شده و دبیرخانه آن در مرکز امور زنان و خانواده مستقر است وظیفه تعیین شده که مثبت ارزیابی می‌گردد هرچند که با توجه به نقش کمرنگ دبیرخانه این بند را می‌توان اجرایی نشده قلمداد کرد.

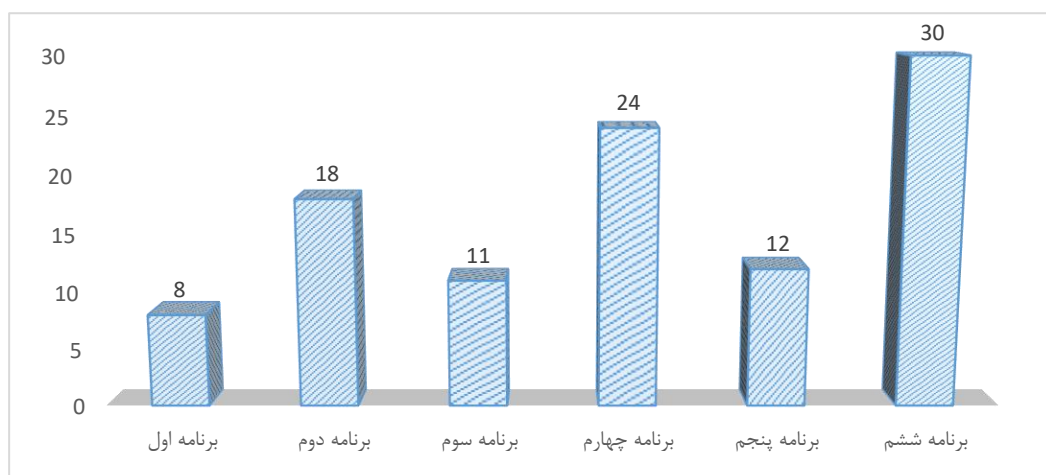
در کل می‌توان گفت در برنامه ششم توسعه سیاست خانواده بسیار پررنگ‌تر از سیاست زن دنبال شده است. پرداختن به موضوع کاهش میانگین سن ازدواج، کاهش طلاق و افزایش فرزندآوری در ۲۲ بند شهادی بر این ادعاست. در این برنامه سیاست زن بسیار کمرنگ بوده به نحوی که هیچ ماده‌ای به موضوع اشتغال زنان یا آموزش آنها یا موضوع تسهیلات حقوقی قضایی برای زنان به صورت مستقیم نپرداخته است. این در حالی است که در سیاست‌های کلی برنامه این موضوع مورد اشاره قرار گرفته و از سوی دیگر تحولات اجتماعی و اقتصادی به سمت افزایش مشارکت اقتصادی اجتماعی و حتی سیاسی زنان پیش رفته است و سکوت در این خصوص نه تنها کمکی به حل مسئله ننموده بلکه منجر به تصمیمات سلیقه‌ای، متغیر و متناقض شده است. عدم اتخاذ نظریه گفتمانی مشخص در حوزه زنان بخشی از علل چنین مسئله‌ای است که به نظر می‌رسد باید در برنامه هفتم تعیین تکلیف شود. در خصوص نسبت سیاست زن و خانواده نیز اگرچه تلاش شده ذیل واژه عدالت جنسیتی تا حدودی به این موضوع پرداخته شود، اما به علت ابهام و قابل تفسیر بودن این واژه، می‌توان گفت تلاش صورت گرفته بسیار کمرنگ بوده است.

جمع‌بندی

تحولات متعدد اجتماعی و فرهنگی در حوزه زنان و خانواده طی چند دهه اخیر از جمله کاهش فرزندآوری، کاهش قبح طلاق، کاهش پایداری خانواده‌ها علی‌رغم سیاستگذاری‌های صورت گرفته ذیل موضوعات یاد شده و پیش‌رو بودن برنامه هفتم توسعه، موضوع آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه گذشته را به‌منظور اصلاح فرایند شناسایی موضوعات و تدوین رویکرد و مواجهه سیاستگذار با مسائل حوزه زنان و خانواده، دو چندان کرده است. با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه مسیر برنامه‌ها و اقدامات دولت را طی پنج سال روشن می‌کنند بررسی مواجهه این برنامه‌ها با مسائل زنان و خانواده حائز اهمیت است. به‌منظور بررسی نحوه مواجهه برنامه‌های توسعه با این حوزه و ارزیابی تغییرات محتوایی و رویکردی آنها، در این گزارش تلاش شد احکامی که ذیل آنها صراحتاً به موضوع زن و خانواده پرداخته شده بود، از برنامه اول تا ششم توسعه احصا، کدگذاری و دسته‌بندی گردد.

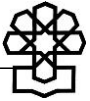
در یک نگاه کلی با توجه به شاخص‌های «کمی»، مقایسه برنامه‌های توسعه در حوزه زنان و خانواده نشان می‌دهد تعداد احکام صریح این حوزه در برنامه‌های متأخر، افزایش یافته است به‌نحوی که کمترین احکام مرتبط در برنامه اول توسعه (با ۸ مورد فراوانی) و بیشترین در برنامه ششم توسعه (با ۳۰ مورد فراوانی) تحقق یافته اگرچه نوساناتی به لحاظ تعداد دیده می‌شود.

نمودار ۲. فراوانی احکام مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه‌های توسعه شش‌گانه پس از انقلاب



اگرچه افزایش کمی حجم مواد، امری مثبت ارزیابی می‌شود، اما آنچه مهم‌تر است رویکرد مواجهه با مسائل و اقدامات ذیل آن از منظر محتوایی است.

در جدول زیر تلاش شده ضمن کدگذاری احکام احصا شده، میزان توجه هر برنامه به موضوعات مختلف و همچنین رویکرد مواجهه با آن ذکر گردد (اعداد داخل جدول، فراوانی موضوعات مورد بحث است):

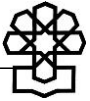


جدول ۸. میزان توجه هر برنامه به موضوعات مختلف

موضوعات	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم ^۱	برنامه ششم
ترغیب به ازدواج	-	رویکرد فرهنگی: تسهیل شرایط ازدواج و کاهش توقعات رویکرد حقوقی: آگاه‌سازی حقوقی زوجین (۱) رویکرد اقتصادی: رفع موانع ازدواج (کار، مسکن، سربازی، موانع اقتصادی) (۵)	رویکرد اقتصادی حداقلی: اعطای مشوق مسکن جهت ازدواج (۱)	رفع موانع ازدواج به صورت کلی و بدون اشاره به راهبرد مشخص (۱)	رویکرد فرهنگی اجتماعی: ساماندهی مراکز مشاوره جهت ازدواج و تحکیم خانواده (۱)	رویکرد تجویزی: کاهش میانگین سن ازدواج رویکرد سلامت محور: کاهش ازدواج پرخطر و حفظ سلامت ازدواج از طریق شناسایی اختلالات ژنتیکی رویکرد فرهنگی: ترویج ازدواج پایدار و آسان رویکرد اجتماعی: آموزش و مشاوره قبل، حین و پس از ازدواج اختصاص سهم مشخصی از اعتبارات برای ازدواج (۵)
حمایت از خانواده	قداست خانواده- ابهام در مفهوم (۱)	قداست خانواده- ابهام در مفهوم (۱)	-	ارائه طرح‌ها و لوایح تحکیم خانواده - ابهام در رویکرد کاهش آسیب‌های اجتماعی از طریق تقویت بنیان خانواده- ابهام در رویکرد فعالیت فرهنگی در حوزه تقویت بنیان خانواده (۳)	تحکیم بنیان خانواده ذیل سند جامع توسعه امور زنان و خانواده تحکیم خانواده از طریق بسیج جامعه زنان- ابهام در آموزش و مشاوره قبل، حین و پس از ازدواج و ایجاد بیمه پایه و تکمیلی برای مشاوره ارائه خدمات مشاوره‌ای رایگان به زوجین فاقد تمکن مالی درخواست‌دهنده طلاق رویکرد تجویزی: کاهش طلاق توافقی رویکرد فرهنگی ترویج ضدارزش بودن طلاق و ضرورت پایبندی خانواده‌ها به زوجها (۷)	رویکرد تجویزی: اولویت طلاق در حوزه کاهش آسیب‌های اجتماعی بهره‌گیری از وکلا و قضات مجرب جهت صلح و سازش رویکرد اجتماعی: کاهش طلاق از طریق توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی و مشاوره آموزش و مشاوره قبل، حین و پس از ازدواج و ایجاد بیمه پایه و تکمیلی برای مشاوره ارائه خدمات مشاوره‌ای رایگان به زوجین فاقد تمکن مالی درخواست‌دهنده طلاق رویکرد تجویزی: کاهش طلاق توافقی رویکرد فرهنگی ترویج ضدارزش بودن طلاق و ضرورت پایبندی خانواده‌ها به زوجها (۷)

۱. در این برنامه سیاستگذار با تدوین یک ماده (ماده (۲۳۰)) و گنجاندن تمامی موضوعات مرتبط با حوزه زنان و خانواده ذیل برنامه جامعی تحت عنوان « توسعه امور زنان و خانواده» که رویکرد مشخصی ذیل آن قابل پیگیری نیست عملاً امکان دسته‌بندی مضامین را دشوار کرده است.

موضوعات	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم ^۱	برنامه ششم
فرزندآوری	تحدید موالید از منظر ارتقای شاخص‌های توسعه انسانی لغو مشوق‌های رشد جمعیت با محوریت نقش زن (۱)	تحدید موالید با رویکرد: -گسترش خدمات پیشگیری - ارتقای آگاهی عمومی جامعه -سیاست تنبیهی (۷)				رویکرد حمایتی: اعطای تسهیلات در قالب مسکن، خوابگاه متأهلی، بیمه اجتماعی مادران خانه دار دارای بیش از سه فرزند، بیمه درمانی مادران باردار مرخصی سه روزه پدران رویکرد سلامت‌محور: ارتقای سلامت مادر و کودک، بیمه درمان ناباروری (۷)
حمایت از زنان سرپرست خانوار		رویکرد اقتصادی حداقلی: اعطای کمک معاش ماهانه (۲)	رویکرد اقتصادی حداقلی: اعطای تسهیلات مالی حمایتی از تشکیل سازمان‌های غیردولتی در این عرصه (۳)	رویکرد توانمندسازی: تسهیلات مسکن، افزایش مستمری، بیمه حمایتی، طرح جامع توانمندسازی (۵)	رویکرد توانمندسازی: برنامه جامع اولویت بخشی به حوزه (۲)	رویکرد توانمندسازی: طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار اولویت بخشی به حوزه (۲)
تسهیل و حمایت از اشتغال زنان و حرفه آموزی آنها	اولویت‌بخشی به خانواده در مشارکت زنان / مشارکت مشروط / غلبه رویکرد فرهنگی در مشارکت زنان (۱)	اولویت‌بخشی به خانواده در مشارکت زنان / مشارکت مشروط / غلبه رویکرد فرهنگی در مشارکت زنان (۱)	رویکرد توسعه جنسیتی: افزایش فرصت اشتغال زنان و ارتقای شغلی آنان توسعه مشارکت زنان در امور استانی (۲)	رویکرد برابری جنسیتی: ارتقای مهارت شغلی زنان تساوی مزد زن و مرد رفع تبعیض در اشتغال زنان برابری فرصت‌های زن و مرد توانمندسازی زنان فعالیتهای تولیدی تدوین برنامه جامع مشارکت زنان و نخبه (۲) توجه به ترکیب جنسیتی عرضه نیروی کار (۷)	رویکرد فرهنگی: حمایت محدود از اشتغال زنان: اولویت‌بندی در اشتغال زنان با زنان سرپرست خانوار در اولویت‌بندی نوع اشتغال زنان با مشاغل خانگی ارتقای توانمندی زنان مدیر و نخبه (۲)	رویکرد فرهنگی: حمایت محدود از اشتغال زنان: اولویت‌بندی در اشتغال زنان با زنان سرپرست خانوار در اولویت‌بندی نوع اشتغال زنان با مشاغل خانگی ارتقای توانمندی زنان مدیر و نخبه (۲)



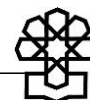
موضوعات	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم ^۱	برنامه ششم
تسهیلات حقوقی فضایی برای زنان	-	-	تسهیل امور حقوقی زنان (۱)	حمایت از حقوق زنان تمهیدات حقوقی و قانونی جهت رفع رفح خشونت علیه زنان حمایت و گسترش از سازمان‌های غیردولتی در زمینه صیانت زنان و کودکان (۴)	تدوین سند ملی امنیت بازنگری قوانین و مقررات ذیل سند جامع توسعه امور زنان (۲)	تعیین عدالت جنسیتی (۱)
ورزش و اوقات فراغت بانوان	رویکرد فرهنگی: افزایش امکانات ورزشی برای دانش‌آموزان دختر و بانوان به صورت مشروط (۱)	ارائه طرح در زمینه نیازهای ورزشی و فراغتی زنان - ابهام در رویکرد (۲)	رعایت تناسب جنسیتی (۲)	اشاره مبهم به موضوع اوقات فراغت ذیل سند جامع توسعه امور زنان خانواده (۱)	اختصاص اعتبار برای توسعه ورزش بانوان - ابهام رویکرد (۱)	
اصلاح ساختار تصمیم‌سازی زنان و خانواده		توسعه نقشی: عضویت مرکز مشارکت زنان در شورای سیاستگذاری آموزش فنی و حرفه‌ای (۱)	اشاره مبهم به اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی زنان و خانواده ذیل سند جامع توسعه امور زنان و خانواده (۱)	ساماندهی و تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده - ابهام در رویکرد تأکید بر وظایف نظارتی ستاد جهت رصد و پایش امور زنان و خانواده (۲)		
آموزش دختران	افزایش ضریب تحصیلی - دختران با رویکرد تأثیرگذاری بر کاهش موالید (۱)	شناسایی نیازهای آموزشی دختران - ابهام در رویکرد (۱)	تبعیض مثبت زیرساختی: گسترش اماکن و فضاهای آموزشی، پرورشی به تناسب جنسیت زنان و مردان متناسب نمودن فضاهای آموزشی به ویژه مدارس دخترانه (۲)	رویکرد تفاوت‌های جنسیتی: تدوین محتوای آموزشی، پرورشی به تناسب نقش زنان و مردان دسترسی به فرصت‌های آموزشی به تناسب جنسیت (۲)		
حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر زنان	حمایت از خانواده زندانیان - ابهام رویکرد (۱)	حمایت از خانواده زندانیان - ابهام رویکرد (۱) جانبازان زن (۱)	گسترش فعالیت نهادهای غیردولتی و خیریه برای خانواده‌های زیر خط فقر حمایت از خانواده زندانیان (۲)	رفع مشکلات معیشتی خانواده زندانیان - (۱)	طرح حمایت از خانواده زندانیان - ابهام رویکرد (۱) کودکان کار (۱)	
عفاف و حجاب	-	-	-	-	توسعه فرهنگ عفاف و حجاب - ابهام رویکرد (۱)	

همان‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد برخی از موضوعات چون «حمایت از خانواده»، «حمایت از زنان سرپرست خانوار»، «ورزش و اوقات فراغت زنان و دختران»، تقریباً در تمامی برنامه‌ها حضور داشته، در مقابل برخی از موضوعات، تنها در چند برنامه تکرار شده که از جمله این موارد می‌توان به موضوعاتی چون «گسترش فرهنگ و حجاب، فرزندآوری، اصلاح ساختار تشکیلاتی حوزه زنان و خانواده» اشاره کرد. این مسئله نشان می‌دهد در برخی از مضامین اجماع مشخصی بر میزان مسئله بودن آنها وجود دارد در مقابل سایر موضوعات از منظر مسئله‌شناسی مورد اجماع نبوده و در هر دولت به تناسب رویکرد آن یا رویکرد مجلس، مورد توجه قرار گرفته است. برخی از موضوعات نیز وجود دارد که علی‌رغم اینکه در عمده برنامه‌های توسعه گذشته مورد توجه بوده و همچنان مسئله حل نشده نیز تلقی می‌گردد، در برنامه ششم اشاره‌ای به آنها نشده است از جمله این موارد می‌توان به موضوع آموزش دختران و اشتغال زنان اشاره کرد که محل تأمل است.

علاوه بر این رویکرد مواجهه با مسائل نیز در طول برنامه‌های توسعه به واسطه تغییر رویکرد دولت‌ها، تغییرات اجتماعی، فرهنگی و نوع مسئله‌شناسی و مطالعات پشتیبان تغییرات قابل توجهی داشته است. این تنوع در مسئله‌شناسی و همچنین رویکرد مواجهه منجر به نادیده گرفتن برخی از مسائل این حوزه و یا برخورد سلیقه‌ای با آن شده است. از منظر محتوایی و با توجه به مطالب ذکر شده در ذیل هر برنامه، می‌توان ایرادهای متعددی را به احکام و مواد برنامه‌های توسعه وارد دانست که بخشی از آنها در سایر حوزه‌های تخصصی نیز دارای مصادیق متعددی است و بخشی از آنها مختص به حوزه زنان و خانواده است. با توجه به مطالب فوق، چالش‌های مواجهه برنامه‌های توسعه با مسائل حوزه زنان و خانواده را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- کاربرد واژگان مبهم و سیال

یکی از نکات قابل تأمل در برنامه‌های توسعه که آثار خود را در مواجهه سلیقه‌ای با مواد و یا عدم اجرای آنها متجلی می‌کند، کاربرد واژگان مبهم و قابل تفسیر در برنامه‌های توسعه است. اگرچه این چالش می‌تواند در تمامی حوزه‌ها مصادیقی داشته باشد، اما در حوزه زنان و خانواده به واسطه ماهیت پرچالش این حوزه و فقدان اجماع گفتمانی ذیل آن، اثرات منفی بیشتری در مقایسه با سایر حوزه‌ها دارد. از جمله این موارد می‌توان به کاربرد واژه «عدالت جنسیتی»، «توانمندسازی زنان سرپرست خانوار»، «حفظ قداست خانواده»، «حفظ شئون خانواده»، «تسهیل امور حقوقی زنان» و ... اشاره کرد. استفاده از این واژگان مبهم، سیال و قابل تفسیر که اجماعی نیز در خصوص آنها وجود ندارد در نهایت منجر به این امر خواهد شد که هر دولت با توجه به فهم خود به اجرای آنها دست زده و پیامدی جزء برخورد سلیقه‌ای و یا انحراف عملکرد برنامه از هدف تدوین‌کنندگان دربرنخواهد داشت. برای مثال در موضوع عدالت جنسیتی معاونت امور زنان و خانواده در دولت دوازدهم اقدام به تعریف شاخص‌هایی ذیل این موضوع نمود. نگاهی به شاخص‌های تدوین شده نشان از عدم وجود رویکرد نظری مشخص در حوزه عدالت جنسیتی در این حوزه دارد. در موضوع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار نیز علاوه بر مبهم بودن مفهوم توانمندسازی، همان‌طور که ذکر شد این زنان یک قشر و گروه همگن نبوده و به تناسب علت سرپرستی و وضعیت اقتصادی و اجتماعی به دسته‌های مختلفی تقسیم می‌شوند. افزون بر این در فرهنگ جامعه ایران، سرپرست خانوار یک مفهوم خنثی نیست و دیدگاهی را به ذهن متبادر می‌کند که در آن، یک مرد سرپرست دیگران و مسئولیت تأمین و تخصیص منابع را برای دیگران برعهده دارد به نحوی



که در غیاب آنها خانوار «بی سرپرست» یا «خودسرپرست» تعریف می‌شود، همین مسئله سبب شده سرپرستی زنان در خانواده به‌عنوان یک مسئله و آسیب مورد توجه سیاستگذار قرار گیرد. با این حال مرکز آمار ایران، تعریفی بسیار خنثی از نظر جنسیت برای مفهوم سرپرست خانوار در نظر گرفته است: «منظور از سرپرست خانوار عضوی از خانواده است که در خانوار به این نام شناخته می‌شود، سرپرست خانوار تمام یا بخش عمده‌ای از هزینه خانوار یا تصمیم‌گیری در مورد نحوه هزینه‌کرد درآمد خانوار را برعهده دارد»^۱ نگاهی به تعریف فوق نشان از ابهام عبارت «بخش عمده‌ای از هزینه خانوار» دارد، زیرا این واژه روشن نبوده و قابل تفسیر است. از سوی دیگر اینکه سرپرست خانوار چه کسی است امری است مبتنی بر قضاوت اعضای خانوار برای مثال از منظر فرهنگی و بنابر عرف جامعه، در خانواده‌هایی که مردان بیکار، مهاجر، زندانی، معلول و ... هستند، همچنان مرد به‌عنوان سرپرست تعریف می‌شود اگرچه که در عمل تأمین هزینه‌های خانواده برعهده زن قرار گرفته باشد.^۲

عدم شفافیت در رویکرد و اقدامها

یکی از اصول سندنویسی، مشخص کردن اهداف راهبردی، اهداف عملیاتی و اقدامها مشخص ذیل هر یک است. آنچه بررسی برنامه‌های توسعه اول تا ششم در حوزه زنان و خانواده نشان می‌دهد این نکته است که در بسیاری از موارد تدوین‌کنندگان، دولت را مکلف به اجرای برنامه و یا هدفی نموده‌اند بدون آنکه رویکرد و یا اقدام‌های ذیل آن را به‌روشنی مشخص کنند. از جمله این موارد می‌توان به موضوع «حفظ قداست خانواده» در برنامه اول و دوم و «تسهیل امور حقوقی قضایی زنان» در برنامه چهارم، «تحکیم نهاد خانواده» در برنامه پنجم، «اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی زنان و خانواده» در برنامه پنجم و ششم، «کاهش میانگین سن ازدواج» و «توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در برنامه ششم توسعه و ... اشاره کرد. درحقیقت می‌توان گفت در بسیاری از این موارد هدف، جایگزین راهبرد و اقدام شده است و اینکه تدوین‌کنندگان ذیل هر یک از حوزه‌های یاد شده، چه اقدام‌هایی را مد نظر داشتند روشن نیست. واقعیت این است نام بردن از یک مسئله بدون آنکه سیاستگذار مشخص کند چه اقدام‌هایی را در نظر دارد منجر به نادیده گرفتن مسئله، ارائه گزارش‌های غیرمرتبط و یا صوری، برخورد سلیقه‌ای و ... خواهد شد که نمونه بارز آن را در موضوع «عدالت جنسیتی» و «توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» ذیل برنامه ششم توسعه می‌توان ملاحظه کرد. به‌نحوی که ابهام در شاخص‌های عدالت جنسیتی و روشن نبودن نسبت آن با مفهومی چون برابری جنسیتی، منجر به اعتراض برخی از فعالان حوزه زنان و خانواده به مغایرت آنها با فرهنگ اسلامی- ایرانی و درنهایت سبب بازنگری این شاخص‌ها در دولت سیزدهم شده است.^۳ در موضوع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار نیز فقدان شفافیت در نوع اقدام‌ها و مدل توانمندسازی مد نظر قانونگذار در کنار ایرادهای متن قانون، موجب به نتیجه نرسیدن مسئله پس از گذشت ۶ سال شده است. توجه به این نکته ضروری است که عموماً در فرایند برنامه‌ریزی، زنان سرپرست خانوار ذیل نهادهای حمایتی و با رویکرد ارائه خدمات اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرند و نیازهای زنانی که

۱. مرکز آمار ایران.

۲. ژاله شادی‌طلب و پریسا نخعی، پریسا، «نسل جدید زنان سرپرست خانوار»، وضعیت اجتماعی زنان در ایران (۱۳۹۰-۱۳۸۰) نشر نی، ۱۳۹۴.

3. <https://women.gov.ir/detail/15957>

تحت پوشش نهادهای حمایتی نیستند مورد بی‌توجهی واقع می‌شود، امری که بر ضرورت تأکید سیاستگذار بر تنوع این قشر و تفکیک نیازها دارد.

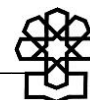
– روشن نبودن سازوکار تولیگری و نحوه همکاری دستگاهها

نگاهی به مواد برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد در برخی از احکام، از عبارت کلی «دولت» به جای اشاره به دستگاه متولی مشخص استفاده شده است. در حقیقت می‌توان گفت علی‌رغم تعدد ساختارها و نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌ساز در حوزه زنان و خانواده در برخی از برنامه‌های توسعه، نهاد و دستگاه مشخصی در حوزه زنان و خانواده مکلف به اجرای برنامه‌ها و اقدام‌ها نشده و از عبارت کلی دولت در این مسیر نام برده شده است. برای مثال در ماده (۸۰) برنامه ششم توسعه ذکر شده «دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی مشتمل بر محورهای ذیل اقدام کند به گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست و پنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد». در ماده (۱۰۲) نیز علی‌رغم تعدد تکالیف یاد شده (۱۱ بند) دستگاه مشخصی جهت برنامه‌ریزی و اجرای هریک از بندها تعیین نشده است. برای مثال در بند «ج» این ماده مقرر شده «آموزش و مشاوره مستمر و مسئولانه نوجوانان و جوانان با اولویت خانواده‌ها قبل، حین و دست‌کم پنج‌سال پس از ازدواج توسط همه دستگاه‌های ذی‌ربط، به‌ویژه وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ورزش و جوانان، سازمان بهزیستی، مؤسسات آموزشی عمومی و آموزش عالی دولتی و غیردولتی، سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره و سایر نهادهای ذی‌ربط با برخورداری خدمات مشاوره و روان‌شناسی از تسهیلات و مزایای بیمه‌های پایه و تکمیلی» این‌که کدام‌یک از دستگاه‌های مذکور مسئولیت اجرایی‌سازی این بند را برعهده داشته و چه نهادی باید پاسخگوی عملکرد این بند باشد، مشخص نیست.

در سایر برنامه‌های توسعه نیز این مسئله قابل‌ملاحظه است: در ماده (۲۳۰) برنامه پنجم توسعه، «دولت باید با همکاری سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله مرکز امور زنان و خانواده جهت تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» اقدام قانونی نماید»، ماده (۲۲۷) برنامه پنجم توسعه نیز دولت را نسبت به تهیه و تدوین «سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی» با مشارکت و برنامه‌ریزی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه، سازمان بهزیستی کشور، شهرداری، وزارت کشور، شورای عالی استان‌ها، مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تعاون، کار و امور اجتماعی مکلف نموده است. عدم مشخص کردن نهاد متولی در کنار مشخص نشدن شیوه همکاری دستگاه‌ها با یکدیگر، به جای تصریح وظیفه و تکلیف خاص برای دستگاه‌های متولی سبب شده در بسیاری از مواد یاد شده، شاهد عدم اجرای این احکام باشیم. علاوه بر این، روشن نبودن سازوکار تولیگری و نحوه همکاری دستگاه‌ها، امکان نظارت بر عملکرد مواد یاد شده را نیز به علت فقدان تکلیف برای دستگاه مشخص دشوار کرده است.

– نادیده گرفتن برخی گروه‌ها و اقشار آسیب‌پذیر و یا موضوعات

یکی از چالش‌های برنامه‌های توسعه نادیده گرفتن برخی از موضوعات و مسائل در این حوزه است. نگاهی به احکام برنامه‌های توسعه در حوزه زنان و خانواده نشان می‌دهد برخی از موضوعات چون تحکیم نهاد خانواده و یا حمایت از



زنان سرپرست خانوار تقریباً در تمامی برنامه‌ها تکرار شده‌اند هرچند که روشن نبودن اقدام‌های مشخص ذیل آنها، منجر به عدم خروجی مشخص در این حوزه شده است. با این حال برخی از موضوعات و گروه‌های اجتماعی به کل در این برنامه‌ها نادیده گرفته شده‌اند. زنان روستایی و عشایر، دختران مجرد در سن مجرد قطعی، زنان کارآفرین، مادران شاغل، زنان سالمند، خانواده‌های دارای چندقلو، حوزه روابط بین‌الملل در مسائل زنان و خانواده، کودکان و ... از جمله این موضوعات و گروه‌ها هستند. به نظر می‌رسد فقدان مسئله‌شناسی جامع قبل از تدوین برنامه‌ها و عدم تهیه و تدوین اسناد پشتیبان، از جمله علل این مسئله است.

علاوه بر این در حوزه زنان و خانواده برخی از مسائل نوپدید نیز به وقوع پیوسته که بر ضرورت مداخله بهنگام و معطوف به‌واقع سیاستگذار تأکید دارد، از جمله این موارد بالاتر بودن نسبت دختران مجرد و مجرد قطعی در زنان در مقایسه با مردان، چالش‌های پیش‌روی مادران شاغل در راستای نگهداری فرزندان خود و هماهنگی مسئله کار و فرزندپروری، مسئله حضانت کودکان پس از طلاق، سالمندی جمعیت و زنانه شدن سالمندی، باز ازدواج‌ها، افزایش آسیب‌های اجتماعی در حوزه خانواده از جمله افزایش اعتیاد زنان، گرایش جوانان به زندگی مشترک بدون ازدواج رسمی و قانونی، زنان زندانی و ... است که به نظر می‌رسد نیازمند توجه سیاستگذار به این مسائل است.

کلی‌نگری و تکلیف به تدوین برنامه‌های جامع

بررسی احکام برنامه‌های شش‌گانه توسعه در حوزه زنان و خانواده نشان می‌دهد که در این برنامه‌ها دولت مکلف به تدوین و تصویب برنامه‌ها و اسنادی **جامع** در حوزه زنان و خانواده شده که بخش اعظم آنها حتی به مرحله تدوین نیز نرسیده است: برنامه ساماندهی امور جوانان (برنامه چهارم)، برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده (برنامه پنجم)، برنامه جامع توسعه مشارکت زنان (برنامه سوم توسعه)، طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست (برنامه چهارم)، تصویب طرح جامع توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان (برنامه چهارم توسعه)، تهیه لایحه حمایت از ایجاد گسترش سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مدنی و تشکل‌های زنان (برنامه چهارم) سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی (برنامه پنجم توسعه)، برنامه ملی کار شایسته (برنامه چهارم توسعه)، طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (برنامه ششم توسعه)، ساماندهی کودکان کار (برنامه ششم توسعه) همگی نمونه‌هایی از تکلیف دولت به نگارش اسنادی جامع در این حوزه هستند که بخش اعظم آنها به علت محدود بودن برنامه توسعه به دوره زمانی پنج‌ساله و کلی بودن احکام یاد شده و همچنین روشن نبودن رویکرد و جهت‌گیری سیاستگذار تدوین نشده است. عدم نگارش اسناد یاد شده را می‌توان به نوعی نشان‌دهنده عدم عزم دولت‌ها در توجه به مسائل و مشکلات جامعه زنان دانست. علاوه بر این از منظر روشی تکلیف به تدوین برنامه‌های جامع بدون روشن نمودن راهبرد در یک برنامه توسعه نیز چندان منطقی به نظر نمی‌رسد.

-عدم طراحی اهداف و شاخص‌های عملیاتی و اجرایی مبتنی بر واقعیت‌های اجتماعی

یکی از چالش‌هایی که تقریباً در بسیاری از برنامه‌های توسعه قابل‌ردیابی است، فقدان شاخص عملیاتی جهت دستیابی به اهداف است. پرداختن به این نکته که در حال حاضر وضعیت مسئله و موضوع مورد نظر در چه شرایطی قرار دارد و انتظار بر این است که براساس اقدام‌ها و فعالیت‌های ذکر شده در هر برنامه بعد از ۵ سال، آن شاخص با چه تغییراتی مواجه شود در عمده این برنامه‌ها دیده نشده است. تنها در برنامه اول توسعه ذیل موضوع تحدید موالید، قانونگذار اقدام

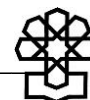
به طراحی شاخص‌های عملیاتی و اجرایی نموده به‌نحوی که «کاهش باروری عمومی زنان تا حد ۴ نوزاد و نرخ رشد طبیعی ۲/۳ درصد در سال ۱۳۹۰» مهم‌ترین هدف بلندمدت سیاست تحدید موالید کشور قرار گرفته است. در برنامه ششم توسعه نیز ذیل موضوع کاهش میانگین سن ازدواج، طلاق و فرزندآوری اهداف عملیاتی ذکر شده، اما نگاهی به اهداف کمی تعیین شده نشان می‌دهد شاخص‌های مذکور چندان واقع‌گرایانه نبوده است. کاهش ۱۰ درصدی میانگین سن ازدواج و ۲۰ درصدی طلاق در کشور (موضوع مواد (۱۰۲) و (۱۰۴) برنامه ششم) امری نیست که به‌راحتی و در قالب امری تجویزی امکانپذیر باشد. براساس هدفگذاری برنامه ششم توسعه پس از پایان این برنامه، میانگین سن ازدواج در زنان^۱ باید به ۲۱.۲۴ سال و برای مردان به ۲۵.۱۱ سال کاهش یابد، میزان طلاق نیز باید از ۱۷۵۵۵۴ مورد در سال ۹۶ به ۱۴۰۴۴۴ کاهش یابد که کاملاً آرمان‌گرایانه بوده و به‌دور از واقعیات اجتماعی و مجموعه عوامل تأثیرگذار بر آن از جمله مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. در پیمایش ملی خانواده که در سال ۱۳۹۸ توسط جهاد دانشگاهی انجام شده پاسخگویان نقش عوامل زیر را در بالا رفتن سن ازدواج به میزان زیاد تأثیرگذار می‌دانند: عدم برخورداری از شغل مناسب ۹۰ درصد، عدم برخورداری از درآمد کافی ۹۱/۷ درصد، بالا بودن هزینه ازدواج ۸۲/۸ درصد، عدم برخورداری از مسکن مستقل ۸۱/۶ درصد، بالا بودن سطح توقعات جوانان ۸۰/۲ درصد. بر این مبنا سیاستگذاری ذیل این عوامل جهت تغییر در میانگین سن ازدواج ضروری است.

آنچه باید در برنامه هفتم توسعه دنبال شود در گام نخست و پس از تعیین مسئله این نکته است که اهداف و شاخص‌های عملیاتی ذیل هر موضوع تعیین شود و ثانیاً اهداف و شاخص‌ها مبتنی بر واقعیات اجتماعی، توان اجرایی دولت، منابع مالی موجود و به‌دور از آرمان‌گرایی تعیین گردد و در نهایت اقدام‌های مشخص جهت نیل به اهداف مشخص شود.

– عدم انسجام و یکپارچگی مواد مرتبط با حوزه زنان و خانواده

یکی از ایرادهای شکلی که در برنامه‌های توسعه در حوزه زنان و خانواده به‌چشم می‌خورد، پراکندگی احکام و مواد مرتبط با این حوزه و پرداختن به آن ذیل فصول مختلف است. این مسئله سبب شده در مواردی انسجام متنی مواد نیز مختل شده و دستگاه‌های مختلفی مسئولیت پیگیری احکام را برعهده داشته باشند. برای مثال در برنامه ششم توسعه، در موضوع طلاق ذیل سه ماده متفاوت به این موضوع پرداخته شده است: در ماده (۸۰) صرفاً اشاره کلی به این موضوع و ضرورت اولویت مسئله طلاق در بحث آسیب‌های اجتماعی از طریق تکلیف سازمان امور اجتماعی کشور دیده شده، در ماده (۱۰۴) کاهش ۲۰ درصدی طلاق از طریق گسترش مراکز مشاوره و روان‌شناسی با مکلف نمودن سازمان بهزیستی مورد اشاره قرار گرفته است. در ماده (۱۱۳) نیز ضمن مکلف نمودن سازمان بهزیستی به ارائه خدمات مشاوره‌ای رایگان برای افراد فاقد تمکن مالی به موضوع کاهش ۰/۴ درصدی طلاق توافقی از طریق تکلیف قوه قضائیه اشاره شده است. این تفاوت در اهداف، شاخص‌ها و تعدد نهادهای مسئول نشان از عدم یکپارچگی مواد دارد. علاوه بر این، این موضوع بی‌ارتباط با مسئله چگونگی همسرگزینی در مسئله ازدواج دیده شده است.

۱. میانگین سن ازدواج در سال ۱۳۹۵ براساس داده‌های سازمان ثبت احوال کشور برای زنان ۲۲,۶ و برای مردان ۲۷,۹ سال در زمان اولین ازدواج گزارش شده است.



-بی توجهی به چندبعدی بودن حوزه زنان و خانواده

حوزه زنان و خانواده به‌ویژه مسائل مرتبط با نهاد خانواده همچون ازدواج، فرزندآوری و طلاق، موضوعاتی چندبعدی هستند که متأثر از مجموعه عوامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده و نمی‌توان مبتنی بر یک بعد به ارائه راهکار جهت تغییر آنها اقدام کرد. این درحالی است که رویکرد مواجهه برنامه‌ها با مسائل یاد شده عمدتاً تک‌بعدی بوده و کمتر تلاش شده در فرایند ارائه راهکار ذیل یک مسئله، تمامی ابعاد و زوایای آن دیده شود. برای مثال در بخش «توانمندسازی زنان سرپرست‌خانوار» عمدتاً بر رویکرد اقتصادی تأکید شده و مسائل فرهنگی و اجتماعی این قشر نادیده گرفته شده است. علاوه بر این اغلب زنان سرپرست‌خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی مخاطب این اقدام‌ها بوده‌اند. این درحالی است که این قشر یک گروه کاملاً ناهمگون بوده و هریک به تناسب علت سرپرستی و وضعیت اجتماعی و اقتصادی نوعاً با مسائل متعددی دست به گریبان هستند. در موضوع «ترغیب به ازدواج» نیز نحوه مواجهه برنامه پنجم و ششم توسعه عمدتاً سمت و سویی فرهنگی- اجتماعی یا سلامت‌محور گرفته و ابعاد اقتصادی مؤثر بر این موضوع نادیده گرفته شده است. این انتظار وجود دارد که برنامه هفتم توسعه با توجه به چندبعدی این حوزه‌ها در ارائه راهکارها و اقدام‌ها نسبت به اصلاح تمامی موانع اقدام کند و از رویکرد تک‌بعدی در حل مسئله پرهیز نماید.

-فقدان اجماع گفتمانی در حوزه زنان و خانواده و نسبت این دو مفهوم با یکدیگر

یکی از چالش‌هایی که در حوزه زنان و خانواده و با مرور احکام این حوزه در برنامه‌های توسعه قابل اشاره است فقدان اجماع گفتمانی در حوزه زنان و خانواده نسبت به اهداف و راهبردها در حوزه سیاست زن، سیاست خانواده و نسبت آنها با یکدیگر است. همان‌طور که در برنامه‌های توسعه نیز قابل رؤیت بود، شاهد یک نوسان در میزان توجه به حوزه زنان یا خانواده در این برنامه‌ها بودیم به‌نحوی که در برنامه سوم و چهارم سیاست زن (موضوع اشتغال و حمایت از حقوق زنان) بسیار پررنگ دنبال شده بود و در مقابل سیاست خانواده به حاشیه رانده شده بود. در مقابل در برنامه دوم توسعه، سیاست خانواده پررنگ‌تر دیده شده بود، در برنامه پنجم توسعه با توجه به حکم کلی ماده (۲۳۰) که تمامی موضوعات بدون روشن کردن رویکرد ذیل آن ذکر شده قضاوت درخصوص میزان و جهت‌گیری توجه به سیاست زن و خانواده دشوار است. با این حال با توجه به اولویت زنان سرپرست‌خانوار و مشاغل خانگی در موضوع اشتغال زنان به‌نظر می‌رسد سیاست خانواده در این برنامه پررنگ‌تر دیده شده است. در برنامه ششم توسعه نیز تمرکز اصلی بر سیاست خانواده قرار گرفته و تقریباً می‌توان گفت سیاست روشنی در حوزه سیاست زن دنبال نشده است.

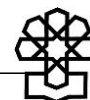
این عدم اجماع به بارزترین شکل، خود را در موضوع مشارکت اقتصادی زنان و اشتغال آنها منعکس کرده است. بررسی موادی که ذیل این موضوع در برنامه‌های توسعه به کار رفته نشان دهنده فقدان هرگونه الگو یا شاخص راهبردی در این راستا و همچنین فقدان رویکردی سیاستی مشخص درخصوص کمیّت و کیفیت این مشارکت است به نحوی که رویکرد دولت از لزوم هماهنگی مشارکت اقتصادی زنان با موضوع تحکیم خانواده در برنامه اول و دوم توسعه به برابری در فضای اشتغال و موقعیت اقتصادی و تشویق به آن در برنامه چهارم و سیاست عدم تشویق اشتغال زنان و اولویت زنان سرپرست‌خانوار در برنامه پنجم و نپرداختن به هیچ‌یک از اشکال اشتغال زنان در برنامه ششم متغیر بوده که نشان‌دهنده فقدان رویکرد مستمر و پایدار در این حوزه است. به‌عبارت دیگر به‌نظر می‌رسد در نظام برنامه‌ریزی اجرایی همچنان تکلیف دولت‌ها درخصوص مشارکت اقتصادی زنان روشن نبوده و از شفافیت برخوردار نیست.

واقعیت این است که با توجه به اهمیت و اولویت نهاد خانواده در نظام عرفی و تقنینی جمهوری اسلامی ایران انتظار آن است به جای نادیده گرفتن مسئله اشتغال و مشارکت اقتصادی زنان، مشابه آنچه در برنامه ششم توسعه رخ داده است و یا تأکید حداکثری بر این موضوع مشابه برنامه چهارم توسعه، سیاستگذاران اقدام به طراحی الگوی مناسب در این زمینه طبق آنچه مقام معظم رهبری نیز از آن تحت عنوان «الگوی زن مسلمان» یا «الگوی سوم زن»^۱ یاد نموده‌اند، نمایند. نکته حائز اهمیت در این زمینه توجه به این نکته است که سیاست‌ها در زمینه مشارکت اقتصادی و اجتماعی زنان باید به‌گونه‌ای طراحی شود که به موضوع تحکیم نهاد خانواده آسیبی وارد نشود. علاوه بر این تعریف مشاغلی که با شرایط جسمانی-روحي و خانوادگی زنان هماهنگ‌تر است و همچنین تغییر در شرایط اشتغال زنان و منعطف‌تر نمودن آن نیز ضروری به‌نظر می‌رسد.^۲ آنچه انتظار می‌رفت در برنامه‌های توسعه ذیل موضوع مشارکت اقتصادی زنان مورد توجه قرار گیرد نه تأکید صرف بر کمیت و برابری فرصت‌های اشتغال زنان و مردان یا در کل نادیده گرفتن موضوع، بلکه چگونگی نزدیک کردن مسئله تحکیم نهاد خانواده با اشتغال زنان است، این درحالی است که در حال حاضر به علت جدا دیدن این دو حوزه از یکدیگر و اتخاذ رویکرد تفریطی یا افراطی و یا در بهترین حالت یک رویکرد حداقلی در قالب هم‌نشینی واژگانی این دو حوزه (اشتغال و تحکیم نهاد خانواده در برنامه دوم) بدون توجه به بایسته‌های این هم‌نشینی و ضرورت طراحی الگو، شاهد حضور زنان در ساختار غیرمنعطف اشتغال که به معنای حداقل ۸ ساعت کار در طول شبانه روز است باشیم که آثار خود را بر عدم تمایل به ازدواج یا فرزندآوری نهاده و از سوی دیگر آنان را با چالش‌هایی در مشاغل خصوصی (از جمله عدم اجرای قانون مرخصی زایمان و کاهش ساعات کاری از ۴۴ ساعت به ۳۶ ساعت، پرداخت کمتر حقوق، عدم امنیت شغلی، کمتر بودن امنیت اجتماعی و افزایش زمینه‌های سوءاستفاده از زنان و ...) روبه‌رو کرده است.

یکی از چالشی‌ترین موضوعات در برنامه‌های توسعه علی‌رغم تأکید اسناد بالادستی بر آن، موضوع حمایت حقوقی از زنان است. در توضیح این مسئله باید گفت در حوزه تحکیم نهاد خانواده تقریباً می‌توان گفت اجماع حداکثری وجود دارد اگرچه راهکارها در جهت تحقق این مسئله متفاوت طراحی شده، در خصوص اشتغال زنان نیز اگرچه عدم اجماع به چشم می‌خورد، اما در برخی از حوزه‌ها به ویژه در خصوص لزوم حمایت از اشتغال برخی گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر از جمله زنان سرپرست‌خانوار و نیازمند نیز اجماع وجود دارد با این حال در موضوع حمایت حقوقی از زنان نه تعریف یکسانی در بین سیاستگذاران، جامعه نخبگان و پژوهشگران، فعالان و افکار عمومی را شاهد هستیم و نه حتی در خصوص میزان مسئله‌مندی آن اجماع وجود دارد به‌نحوی که از نگاه برخی سیاستگذاران مسئله و خلأ تقنینی در این حوزه

۱. «زن» در تعریف غالباً شرقی، همچون عنصری در حاشیه و بی‌نقش در تاریخ‌سازی و در تعریف غالباً غربی، به‌مثابه موجودی که جنسیت او بر انسانیتش می‌چربد و ابزاری جنسی برای مردان و در خدمت سرمایه‌داری جدید است، معرفی می‌شود. شیرزنان انقلاب و دفاع مقدس نشان دادند که الگوی سوم، «زن نه شرقی، نه غربی» است. زن مسلمان ایرانی، تاریخ جدیدی را پیش چشم زنان جهان، گشود و ثابت کرد که می‌توان زن بود، عفیف بود، محجبه و شریف بود، و در عین حال، در متن و مرکز بود. می‌توان سنگر خانواده را پاکیزه نگاه داشت و در عرصه سیاسی و اجتماعی نیز، سنگرسازی‌های جدید کرد و فتوحات بزرگ به ارمغان آورد» (بیانات مقام معظم رهبری در پیام به کنگره هفت هزار زن شهید در کشور، ۱۳۹۱/۱۲/۲۶).

۲. مسئله اشتغال بانوان، جزو مسائل اصلی نیست. البته ما با اشتغال بانوان مخالف نیستیم؛ بنده خودم نه با اشتغالشان، نه با مدیریت‌هایشان مخالفتی ندارم، مادامی‌که با آن مسائل اصلی معارضه و تنافی پیدا نکند؛ اگر معارضه پیدا کرد، آن مقدم است. یکی از کارهایی که در این زمینه سوم که عرض کردیم باید انجام بگیرد، طبعاً این است که نگاه کنند ببینند آن مشاغلی که متناسب با این خصوصیت زن است چیست. بعضی از مشاغل هست متناسب با ساختار زن نیست، خب اینها را دنبال نکنند. یکی از کارها این است که آن تحصیلاتی را که به آن مشاغل منتهی می‌شود، بر زن تحمیل نکنند. این بحث دانشگاه و تحصیلات و مانند اینها که باز بعضی‌ها جنجال می‌کنند که در تحصیلات تبعیض است، این تبعیض همه‌جا بد نیست. تبعیض آنجایی که صَدِّ عدالت باشد بد است... این را که زن نتواند همه مشاغلی را که مرد به‌عهده می‌گیرد به عهده بگیرد، نباید ننگ دانست یا نقص دانست؛ نخیر، آن چیزی بد است که متناسب با طبیعت الهی [نباشد]. (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از بانوان برگزیده کشور، ۱۳۹۲/۱/۳۰).



احساس نمی‌شود. برای مثال برنامه ششم توسعه علی‌رغم تأکید سیاست‌های کلی این برنامه بر این موضوع،^۱ فاقد هرگونه بند یا اقدام مشخصی در زمینه «استیفای حقوق شرعی و قانونی زنان» است این درحالی است که این موضوع در برنامه چهارم و پنجم توسعه علی‌رغم تفاوت کامل رویکردها به شکل کلی دیده شده است. بر این اساس به نظر می‌رسد سیاستگذار به جای استفاده از عبارات کلی چون حمایت حقوقی از زنان ضمن شناسایی خلأها و چالش‌های حقوقی در این زمینه باید به اقدام مشخص در این حوزه اشاره کند و از کاربرد عبارات کلی پرهیز نماید.

با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت در حوزه سیاست زن متأسفانه چشم‌انداز دقیق، متقن و تعریف شده‌ای شکل نگرفته و این مسئله سبب شده هر دولتی براساس اهداف و شعارهای خود به حوزه زنان بپردازد.^۲ برای مثال، برنامه پنجم توسعه که توسط دولت اصول‌گرا و منطبق بر شرایط گفتمانی آن تدوین شده در موضوع اشتغال زنان بر اولویت اشتغال زنان سرپرست‌خانوار و مشاغل خانگی تأکید ورزیده است این درحالی است که برنامه چهارم توسعه که تحت تأثیر گفتمان دولت اصلاح‌طلب تدوین شده، تمرکز بر موضوع تشویق به اشتغال زنان و ایجاد برابری جنسیتی را در دستور کار قرار داده است.^۳ امری که نشان می‌دهد در حوزه سیاست زنان فاقد راهبرد، الگوی کلان و نقشه راه مورد اجماع هستیم و همین مسئله منجر به شکل‌گیری تناقضات متعدد در مسیر اقدام‌های ذیل این حوزه و برخورد سلیقه‌ای با حوزه زنان و خانواده شده است.

در حوزه سیاست خانواده نیز علی‌رغم پرداختن به این موضوع در تمامی برنامه‌های توسعه به نظر می‌رسد اقدام مشخص و عملیاتی چندانی مورد توجه نبوده و بیشتر به احکام کلی در این حوزه بدون توجه به ضرورت سیاستگذاری بر محورهای تأثیرگذار بر آن پرداخته شده است به نحوی که شاخص‌های مهم این حوزه چون میانگین سن ازدواج، تعداد طلاق و میزان فرزندآوری تغییر مثبتی نداشته است.

در مجموع می‌توان گفت برنامه‌های توسعه در حوزه زنان و خانواده فاقد مبانی نظری منسجم و پیوسته بوده و بیشتر برگرفته از رویکرد دولت‌های مستقر و دیدگاه مدیران بخشی سیاسی - اجرایی و برنامه‌ریز بوده و عملاً به صورت یک خط پیوستار ارتقایابنده و تکمیل‌شونده و هم‌افزا تدوین نشده‌اند.^۴

انتظار می‌رود در تدوین برنامه هفتم توسعه در حوزه زنان و خانواده ضمن برقراری نسبت مواد با سیاست‌های کلی برنامه، به نحوی که به تناسب هر بند و عبارات به کار رفته در آن، مواد و احکامی متناظر نیز وجود داشته باشد، طراحی شاخص‌های دقیق و عملیاتی، روشن نمودن اولویت‌ها، عدم یکسویه‌نگری، روشن ساختن رویکردها در هر مسئله، اتخاذ شفافیت در تعیین متولیان، پرهیز از به کار بردن احکام کلی و ضرورت روشن نمودن جنس اقدامات در این حوزه مورد توجه قرار گیرد.

۱. بند «۴۶»- تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان.
۲. در منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان مصوب ۱۳۸۲/۶/۲۱ و سیاست‌های اشتغال زنان مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی به برخی از جنبه‌های این حوزه اشاره شده، اما بیشتر شکل توصیه‌گونه داشته و فاقد جنبه تقنینی، تکلیف محور و شاخص‌های عملیاتی جهت اجراء است و به همین علت از زمان تصویب تاکنون جامعه عمل نبوشیده‌اند.
۳. محمدتقی کرمی‌قهی، «تحلیل گفتمان سه برنامه توسعه با رویکردی به مسائل زنان و خانواده»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۴، ش ۱۲، ۱۳۹۱.
۴. فائزه جغتای و میرطاهر موسوی و محمدجواد زاهدی، «ابعاد و مؤلفه‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه»، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، ش ۶۳، ۱۳۹۵.

با توجه به آسیب‌شناسی محتوایی برنامه‌های اول تا ششم توسعه در حوزه زنان و خانواده در این گزارش، ضرورت دارد پیش از تدوین برنامه هفتم توسعه در خصوص مبانی نظری حاکم بر سیاست زن و خانواده و چشم‌اندازها و راهبردهای آن موارد زیر روشن شده و مورد اجماع گفتمانی قرار گیرد. از جمله این بایسته‌ها می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

➤ روشن کردن چشم‌انداز و راهبرد، شاخص‌ها و راهکارهای عملیاتی در حوزه سیاست خانواده (ازدواج، طلاق، فرزندآوری، فرزندپروری، روابط زوجین)

➤ اجماع و تعیین چشم‌انداز و راهبرد، شاخص‌ها و راهکارهای عملیاتی در سیاست زن تحت عنوان الگوی سوم زن (اشتغال زنان، حقوق زنان، اوقات فراغت زنان، آموزش زنان به ویژه دختران بازمانده از تحصیل و محتوای متناسب با تفاوت‌های جنسیتی متناسب با راهکار ۲-۱۴ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش)

➤ روشن نمودن نسبت سیاست زن و خانواده و برقراری تناسب بین این حوزه

➤ تعیین دقیق اقدام‌های مد نظر ذیل هر یک از دو حوزه یاد شده به همراه شاخص‌های عملیاتی

➤ مشخص کردن دستگاه اصلی و نحوه تعاملات سایر دستگاه‌ها

➤ توجه به اقشار و گروه‌های مختلف اجتماعی و مسائل نوپدید در حوزه زنان و خانواده (از جمله زنان روستایی و عشایر، تعاونی‌های زنان، سالمندی، مجرد قطعی زنان، مادران شاغل، اوقات فراغت دختران، اوقات فراغت کودکان و ...)

➤ پرهیز از آرمان‌گرایی و ارائه شاخص‌های غیرواقع‌بینانه در حوزه زنان و خانواده

➤ یکپارچه‌سازی در اقدام‌ها و سیاست‌های حمایتی در حوزه زنان و خانواده با توجه به تعدد نهادهای حمایتی

➤ توجه به مطالعات آمایش سرزمین در سیاستگذاری ذیل حوزه زنان و خانواده

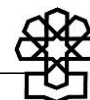
➤ توجه به چندبعدی و فرابخشی بودن حوزه زنان و خانواده و پرهیز از نگاه تک‌بعدی در ارائه راهکار

➤ مشخص نمودن نسبت ساختارهای تصمیم‌سازی و اجرایی در حوزه زنان و خانواده

➤ استفاده از واژگان شفاف و مورد اجماع در حوزه زنان و خانواده

منابع و مأخذ

۱. اعلامیه کنفرانس پکن.
۲. امیدی، رضا. «برنامه‌های حمایت اجتماعی از زنان، بخش اول مطالعه برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۶۸-۱۴۰۰)»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.
۳. باقری، شهلا. «ارزیابی برنامه پنجم توسعه و راهبردهایی برای بهبود فرایند نظام‌سازی در حوزه زنان و خانواده»، اندیشه‌های راهبردی زن و خانواده، ۱۳۹۱.
۴. بیانات مقام معظم رهبری در پیام به کنگره «هفت هزار زن شهید کشور» ۱۳۹۱/۱۲/۱۶.
۵. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از بانوان برگزیده کشور، ۱۳۹۳/۱/۳۰.
۶. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از بانوان فرهیخته حوزوی و دانشگاهی، ۱۳۹۲/۲/۲۱.



۷. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار مداحان اهل بیت علیهم السلام، ۱۳۹۶/۲/۱۷.
۸. جغتای، فائزه و میرطاهر، موسوی و محمدجواد، زاهدی. «ابعاد و مؤلفه‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه»، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، ش ۶۳، ۱۳۹۵.
۹. حیدری، سیامک و حبیب‌ا...، زنجانی و باقر، ساروخانی. «توسعه اجتماعی و سیاست‌های جمعیتی در ایران (بعد از انقلاب از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۵)»، پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، سال دوم، ش ۵، ۱۳۹۴.
۱۰. ذاکری، زهرا. «مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»: از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱.
۱۱. لیل‌اسادات، زعفرانچی. «زنان و خانواده در چهار برنامه توسعه»، فصلنامه مطالعات راهبردی زنان، ش ۳۳، ۱۳۸۵.
۱۲. سالنامه سازمان ثبت احوال در سال ۱۳۹۹.
۱۳. شادی‌طلب، ژاله و پریرسا، نخعی. «نسل جدید زنان سرپرست‌خانوار»، وضعیت اجتماعی زنان در ایران (۱۳۹۰-۱۳۸۰) نشر نی، ۱۳۹۴.
۱۴. صیفوری، بتول و رامین، تقوی. «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری»، ماهنامه آفاق علوم انسانی، ش ۲۲، ۱۳۹۷.
۱۵. عموزاده مهدیرجی، حنیف. «سیاست‌گذاری خانواده و تغییرات اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی-پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، ش ۱، ۱۳۹۶.
۱۶. قانع‌راد، محمدمبین و فاطمه، عزلتی‌مقدم. «بررسی انتقادی تشخیص‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در مسائل خانواده و ازدواج»، فصلنامه مسائل اجتماعی ایران، ۱۳۹۸.
۱۷. کتابچه مروری اجمالی بر گوشه‌ای از عملکرد یک‌ساله معاونت ریاست‌جمهوری در امور زنان و خانواده، ۱۴۰۱.
۱۸. کرمی قهی، محمدتقی. «تحلیل گفتمان سه برنامه توسعه با رویکردی به مسائل زنان و خانواده»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۴، ش ۱۳، ۱۳۹۱.
۱۹. مرکز آمار ایران.
۲۰. نگاهی به کنفرانس پکن و اقدامات بعدی سازمان ملل، مرکز پژوهش‌های مجلس، کد گزارش: ۴۵۰۳۵۲۱، ۱۳۷۲.