

**ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه
در حوزه زنان و خانواده و درس آموخته‌هایی برای برنامه هفتم توسعه**

آسیه ارحامی



مقدمه

با توجه به اعلام وصول برنامه هفتم توسعه و پایان مهلت قانونی تمدید قانون برنامه ششم توسعه، ارزیابی میزان تحقق احکام این برنامه در حوزه‌های مختلف و احصای موانع اجرا به‌منظور پرهیز از تکرار آنها در برنامه هفتم توسعه حائز اهمیت است. بررسی احکام برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد ۱۹ بند تخصصی مرتبط با حوزه زنان و خانواده در این قانون وجود دارد.^۱ از منظر مضمونی سه مضمون اصلی 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 سرپرست خانوار» از جمله این موارد است. مضمون «حمایت از خانواده با رویکرد آسیب‌شناسانه و تجویزی» نیز بیشترین حجم را به خود اختصاص داده است.

در این گزارش تلاش شده با توجه به گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذیل هریک از بندها، گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه و ارزیابی هریک از آنها میزان تحقق این احکام در چهار قالب (تحقق، عدم تحقق، تحقق ناقص و عدم امکان سنجش موفقیت یا ناموفقیت در اجرا) تبیین شود.

گفتنی است اگرچه دستگاه‌های اجرایی^۲ ذیل هریک از این بندها اقدامات متعددی را ذکر کرده‌اند با این حال آنچه در این گزارش ملاک تحقق یا عدم تحقق در نظر گرفته شده، اهداف کمی لحاظ شده در برخی از این بندها، زمان تصویب آیین‌نامه یا دستورالعمل مرتبط و همچنین بهبود شاخص‌های آن حوزه بوده است. با توجه به تمدید دو ساله برنامه ششم توسعه، در برخی موارد دولت در سال ۱۴۰۰ یا ۱۴۰۱ و بعد از گذشت ۶ یا هفت سال از برنامه به تدوین دستورالعمل یا آیین‌نامه اقدام کرده که در عمل نمی‌توان آن را ملاک مثبتی قلمداد نمود. علاوه‌براین در حوزه زنان و خانواده اجرایی شدن بسیاری از بندها به‌ویژه در حوزه فرزندآوری به دلیل تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت بوده و تا پیش از آن دولت اقدام مؤثری در این زمینه انجام نداده بود که این مسئله نیز به‌عنوان ارزیابی منفی در عملکرد دستگاه‌ها لحاظ شده است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۹۰۴۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۴/۴



دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



همکاران (ریحانه رحمانی‌پور، اکرم باجلان)، ناظر علمی (موسی بیات)، اظهارنظرکننده (رضا بختیاری‌نژاد)، ویراستار ادبی (شیوا امین اسکندری)، صفحه‌آرا (فاطمه ابوطالبی)

۱. برخی از بندهای مرتبط با آزمایش ژنتیک زوجین ماده (۷۵) در این گزارش به‌علت مرتبط بودن آن با حوزه بهداشت و درمان در این گزارش دیده نشده است.

۲. براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه و نامه‌نگاری با دستگاه‌های اجرایی.

ارزیابی احکام برنامه ششم توسعه در حوزه زنان و خانواده

ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
بند «ت» ماده (۸۰)	تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار متن حکم: تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار طبق قوانین و مصوبات شورای اجتماعی تا پایان اجرای قانون برنامه توسط ریاست جمهوری (معاونت امور زنان) با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط و تأیید برنامه مذکور در هیئت وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی و نظارت بر اجرایی شدن آن	عدم تحقق	- کاربرد واژگان مبهم و سیال (توانمندسازی) - تعدد دستگاه‌های اجرایی و وجود تعارض سازمانی به‌ویژه در زمینه نهاد بالادستی - تعارضات گفتمانی در زمینه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و گروه‌های مخاطب آن - فقدان شاخص عملیاتی در حوزه توانمندسازی - فقدان شفافیت در نوع اقدامات مقتضی	به‌رغم پایان مهلت قانونی برنامه ششم توسعه و تمدید مجدد آن برای دو سال، همچنان طرح «جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در هیئت وزیران به تصویب نرسیده است هرچند پیش‌نویس آن توسط معاونت زنان و خانواده تهیه شده است و در حال بررسی در کمیسیون‌های دولت است. علاوه بر این در دولت دوازدهم لایحه‌ای با موضوع «اصلاح بند «ت» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه» در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۱۹ به مجلس ارسال شد که در آن پیشنهاد شده بود عبارت «و تأیید برنامه مذکور در هیئت وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی» از متن بند حذف شود که به‌علت مغایرت با اصل (۸۵) قانون اساسی با مخالفت مجلس مواجه شد. ^۱ در خصوص اقدامات صورت گرفته در این زمینه تنها می‌توان به ایجاد صندوق ضمانت اشتغال خرد زنان سرپرست خانوار جهت دریافت وام ۱۰۰ میلیون تومانی برای دهک یک تا پنج براساس مصوبه ستاد ملی زن و خانواده در دولت سیزدهم اشاره کرد که نحوه شناسایی افراد و جایگاه معاونت امور زنان و خانواده در این فرایند چندان روشن نیست و اطلاع‌رسانی چندانی نیز در این زمینه صورت نگرفته است.
تبصره «۴» ماده (۹۴)	اختصاص بخشی درآمد حاصل از مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر واردات سیگار به حوزه ازدواج و اشتغال جوانان متن حکم: تبصره «۴»- دولت مکلف است یک پنجم از منابع درآمدی ماده (۹۴) و یک‌پنجم از منابع درآمدی ماده (۷۳) این قانون را برای ازدواج و اشتغال جوانان به‌عنوان سهم وزارت ورزش و جوانان مطابق بودجه سنوایی پیش‌بینی و هزینه نماید.	تحقق ناقص ٪۱۶٫۷	- عدم اختصاص کامل اعتبارات - مشخص نبودن اقدام‌های ذیل موضوع‌های تعیین شده - عدم اولویت حوزه جوانان جهت تخصیص اعتبارات - توزیع منابع بین سایر ذی‌نفعان قبل از اجرای مفاد تبصره	توجه به این نکته ضروری است که در طول شش سال اجرای برنامه تخصیص این حکم تنها ۱۶٫۷ درصد از کل اعتبار ابلاغ شده بوده است که بسیار ناچیز است علاوه بر این لازم به ذکر است که احکام مواد (۷۳) و (۹۴) برنامه ششم توسعه با حکم بند «۲» ماده (۵۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۲ نسخه شده‌اند، باین‌حال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بر ضرورت هزینه‌کرد سهم یک‌پنجم از منابع حاصل بر ۰٫۲۷ درصد از مالیات بر ارزش افزوده برای ازدواج و اشتغال جوانان به‌عنوان سهم وزارت ورزش و جوانان مجدد تأکید شد علاوه بر این کلی بودن مفهوم ازدواج و اشتغال جوانان و عدم تولی‌گری وزارت ورزش و جوانان در حوزه اشتغال جوانان چالش‌هایی را در زمینه تخصیص و هزینه‌کرد این اعتبار دامن زده است.
ماده (۱۰۱)	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 متن حکم: ماده (۱۰۱)- کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند به‌منظور تحقق اهداف مندرج در اصول دهم (۱۰)، بیستم (۲۰) و بیست‌ویکم (۲۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی برنامه ششم و	تحقق ناقص شاخص‌های عدالت جنسیتی در سیاست‌ها و برنامه‌ها	- سیال بودن مفهوم عدالت جنسیتی و فقدان تعریف روشن از آن - تعارضات گفتمانی در این زمینه - عدم رویکرد یکسان (عدم توافق) در خصوص نحوه تقویت جایگاه سازمانی امور زنان و خانواده - عدم همراهی دستگاه‌ها در اجرای این مصوبه	هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۷/۶/۲۱ به پیشنهاد شماره ۱۲۲۵۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۹ معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به تدوین شاخص‌های عدالت جنسیتی و اعلام آن به مرکز آمار کرده است باین‌حال به‌علت تعارضات گفتمانی در زمینه مفهوم عدالت جنسیتی و مشابهت شاخص‌های طراحی شده از سوی معاونت امور زنان و خانواده در دولت دوازدهم به مفهوم برابری جنسیتی، دولت سیزدهم معتقد به ضرورت بازنگری در این شاخص‌هاست. بر این اساس می‌توان گفت اقدام اجرایی مؤثری در زمینه این مصوبه صورت نگرفته است. ^۲

۱. جهت اطلاع بیشتر مراجعه شود به گزارش «اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بند «ت» ماده (۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به شماره مسلسل ۳۱۰۱۶۷۰۶ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۰.

۲. براساس گزارش ارسالی از وزارت ورزش و جوانان از نحوه تخصیص اعتبارات.

۳. جهت اطلاع بیشتر مراجعه کنید به گزارش «تحلیل و ارزیابی محتوایی برنامه‌های شنسگانه توسعه در حوزه زنان و خانواده» مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۱۸۲۹۵ مورخ ۱۴۰۱/۸/۹.

ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
	<p>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.</p> <p>تبصره «۱»- ریاست جمهوری (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 سالانه به مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران ارائه نماید.</p> <p>تبصره «۲»- آیین‌نامه اجرایی این ماده در خصوص نحوه اعمال، سازوکارهای نظارت و پایش شاخص‌ها و وظایف و الزامات دستگاه‌های اجرایی برای ارتقای شاخص‌های مذکور، به پیشنهاد مشترک ریاست جمهوری (معاونت امور زنان و خانواده) و سازمان اداری و استخدامی کشور و با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در چارچوب قوانین مربوطه، شش‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>			<p>علاوه بر این ستاد ملی زن و خانواده مصوبه‌ای تحت عنوان ارتقای جایگاه ساختاری مشاوران امور زنان و خانواده در جلسه اول خود در دولت سیزدهم داشته است. بر این اساس، دستگاه‌های اجرایی مکلفند، یکی از پست‌های سازمانی مشاور هم‌ردیف مدیران کل یا معاونان خود را مشروط به وجود این پست و عدم ایجاد تشکیلات ساختاری جدید، در چارچوب قوانین و مقررات سازمانی به مشاور امور زنان و خانواده تغییر عنوان داده و طرح بازاریابی امور زنان و خانواده سازمان خود را براساس شرح وظایف اختصاصی مشاوران، تدوین و ظرف بازه زمانی سه‌ماهه به دبیرخانه ستاد ملی زن و خانواده اعلام کنند. با این حال به‌علت عدم اختصاص پست هم‌تراز و عدم همراهی سازمان اداری و استخدامی با این مسئله این مصوبه در عمل اجرایی نشده است.</p>
<p>بند «الف»- ماده (۱۰۲)</p>	<p>- کنترل و کاهش میانگین سن ازدواج به میزان ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال پایه</p> <p>متن حکم:</p> <p>ماده (۱۰۲) دولت موظف است براساس سیاست‌های کلی جمعیت و خانواده و سند جمعیت مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی با همکاری نهادهای ذی‌ربط به‌منظور 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 با ایجاد سازوکارها و تأمین اعتبارات لازم در قالب بودجه سنواتی اقدامات ذیل را به‌عمل آورد:</p> <p>- کنترل و کاهش میانگین سن ازدواج به میزان ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال پایه</p>	<p>عدم تحقق</p>	<p>- عدم تعیین متولی در این زمینه - تدوین اهداف کمی آرمان‌گرایانه و غیرواقعی - عدم ارائه راهبرد و اقدام مشخص در این زمینه - بی‌توجهی به چندبعدی بودن مسئله و تقلیل آن به یک مسئله تک‌بعدی (ساده‌انگاری در مسئله)</p>	<p>براساس هدف‌گذاری برنامه ششم توسعه پس از پایان این برنامه، میانگین سن ازدواج در زنان باید به ۲۱.۲۴ سال و برای مردان به ۲۵.۱۱ سال کاهش یابد، با این حال 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.</p> <p>بر این اساس اگرچه دستگاه‌های مختلف در این زمینه اقدامات متعددی انجام داده‌اند ۱ با این حال آنچه حائز اهمیت است هدف تعیین شده در این بند که عبارت است کاهش میانگین سن ازدواج به میزان ده درصد سال پایه تحقق نیافته و از این منظر تحقق این بند صفر لحاظ شده است.</p>
<p>بند «ب»- ماده (۱۰۲)</p>	<p>- حمایت، پشتیبانی و ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده از طریق توسعه مشاغل خانگی، بنگاه‌های زودبازده اقتصادی و تعاونی‌های تولیدی روستایی و خانواده‌محور</p>	<p>به‌علت عدم تعیین هدف کمی امکان سنجش موفقیت یا عدم موفقیت در</p>	<p>- عدم تعیین نهاد متولی در این زمینه - عدم تدوین اهداف کمی جهت سنجش عملکرد - عدم تعیین اقدام مشخص - کلی‌نگری و استفاده از واژگان سیال چون تعاونی خانواده‌محور</p>	<p>از ابتدای شروع به کار دولت سیزدهم تا پایان سال ۱۴۰۱ بیش از ۱۶۰ هزار شغل خانگی در کشور ایجاد شده است که سهم زنان ۸۰ درصد است. همچنین تاکنون بیش از ۲۸۰ هزار فقره مجوز مشاغل خانگی صادر شده که به‌ترتیب در استان‌های فارس، کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان، لرستان و چهارمحال و بختیاری، زنان بیشترین میزان اشتغال خانگی را به خود اختصاص داده‌اند.^۲ با این حال همچنان</p>

۱. جهت اطلاع بیشتر در این زمینه به گزارش «بررسی عملکرد دستگاه‌ها در قانون برنامه ششم توسعه در موضوع زنان و خانواده» به شماره مسلسل ۱۸۶۰۷ مورخ دی ۱۴۰۱ مراجعه شود.

2. <https://mkh.mcls.gov.ir/fa/news/311658/>

ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
		تحقق این حکم وجود ندارد.		سهام مشاغل خانگی از کل اشتغال کشور تنها سه درصد است که نیازمند ارتقا است. یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های توسعه مشاغل خانگی موضوع بازاریابی، سکوی فروش و پایداری شغلی و همچنین بیمه مشاغل خانگی است که نیازمند سیاستگذاری حمایتی ویژه در این زمینه است.
بند «پ»- ماده (۱۰۲)	- مقابله فعال و هوشمند با جنگ نرم در عرصه خانواده و منع نشر برنامه‌های مخل ارزش‌ها و برنامه‌سازی، آموزش، پژوهش و تبلیغ	به‌علت عدم تعیین هدف کمی امکان سنجش موفقیت یا عدم موفقیت در تحقق این حکم وجود ندارد.	- عدم تعیین نهاد متولی - کلی‌نگری و روشن نبودن اقدامات - فقدان شاخص‌های کمی جهت ارزیابی حکم	اگرچه سازمان صدا و سیما و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مجموعه اقدام‌هایی را ذیل این بند عنوان کرده‌اند باین‌حال عدم تعیین هدف کمی و شاخص عملیاتی و کیفی بودن حکم، سنجش تحقق این بند را دشوار ساخته است. ^۱
بند «ت»- ماده (۱۰۲)	- زمینه‌سازی جهت افزایش نرخ باروری (TFR) به حداقل ۲.۵ فرزند به‌ازای هر زن در سن باروری	عدم تحقق	- عدم تعیین نهاد متولی - تدوین اهداف کمی آرمان‌گرایانه و غیرواقعی - عدم تعیین اقدام و راهکار مشخص در این زمینه - عدم اختصاص اعتبارات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	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 و مرکز آمار ایران، این نرخ در سال ۱۳۹۵، ۲.۱۲ فرزند گزارش شده باین‌حال در سال ۱۳۹۹ به ۱.۵ تنزل یافته است. ^۳ علاوه بر این توجه به این نکته ضروری است که دولت مشخصاً در این زمینه تا پیش از تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت گام روشنی برداشته و این مجلس یازدهم بود که با تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به سمت تحقق این هدف گام برداشت. بر این اساس تکلیف قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت منجر به تصویب برخی از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها از سوی دولت شد و با توجه به نکات مذکور، این حکم را می‌توان از منظر هدف تعیین شده و همچنین اقدام مستقل دولت تحقق نیافته قلمداد کرد.
بند «ث»- ماده (۱۰۲)	پشتیبانی و حمایت از ترویج ازدواج موفق، پایدار و آسان، فرزندآوری و تربیت فرزند صالح، ارزش دانستن ازدواج و فرزندآوری	به‌علت عدم تعیین هدف کمی امکان سنجش موفقیت یا عدم موفقیت در تحقق این حکم وجود ندارد.	- عدم تعیین نهاد متولی - عدم تدوین شاخص عملیاتی و اهداف کمی - عدم تعیین اقدام و راهکار مشخص در این زمینه - عدم اختصاص اعتبارات برای حمایت از ازدواج و فرزندآوری	اگرچه دستگاه‌های اجرایی چون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان بهزیستی، وزارت ورزش و جوانان مجموعه اقداماتی را ذیل این بند عنوان کرده‌اند ^۲ باین‌حال عدم تعیین هدف کمی و شاخص عملیاتی ذیل این حکم و کیفی بودن آن سنجش تحقق این بند را دشوار ساخته است. علاوه بر این بررسی شاخص‌هایی چون میزان ازدواج، میزان فرزندآوری و طلاق نشان از عدم تحول مثبت در این زمینه دارد.
بند «ج»- ماده (۱۰۲)	- آموزش و مشاوره مستمر و مسئولانه نوجوانان و جوانان با اولویت خانواده‌ها قبل، حین و دست‌کم پنج سال پس از ازدواج با برخورداری خدمات مشاوره و روانشناسی از تسهیلات و مزایای بیمه‌های پایه و تکمیلی	عدم تحقق مشاوره ازدواج حین و پس از ازدواج و عدم	- عدم تعیین نهاد متولی اصلی در زمینه مشاوره خانواده - موزایی کاری دستگاه‌ها به‌علت تعدد نهادهای مسئول در زمینه مشاوره خانواده	در این زمینه باید گفت با توجه به گزارش عملکرد ارائه شده از سوی دستگاه‌های مختلف، این بند در عمل صرفاً محدود به آموزش حین ازدواج (به مدت هشت ساعت برای زوجین) شده اگرچه کیفیت و میزان اثربخشی این آموزش‌ها شفاف نیست و درخصوص آموزش قبل و بعد از ازدواج اقدام مؤثری صورت نمی‌گیرد.

۱. جهت اطلاع بیشتر در این زمینه به گزارش «بررسی عملکرد دستگاه‌ها در قانون برنامه ششم توسعه در موضوع زنان و خانواده» مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۸۶۰۷ مورخ دی ۱۴۰۱ مراجعه شود.

۲. اگرچه مرکز آمار ایران نرخ باروری ۲,۱ را برای سال ۱۳۹۵ اعلام کرده اما برخی از دستگاه‌ها و گزارش‌های رسمی این آمار را درست ندانسته و میزان واقعی نرخ باروری را کمتر از این میزان می‌دانند. جهت اطلاع بیشتر مراجعه شود به گزارش «رصد رفتارها و نگرش‌های ایرانیان در موضوع فرزندآوری» به شماره مسلسل ۱۸۲۱۶ مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۵.

۳. جهت اطلاع بیشتر مراجعه شود به گزارش «رصد رفتارها و نگرش‌های ایرانیان در موضوع فرزندآوری» به شماره مسلسل ۱۸۲۱۶ مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۵.

۴. جهت اطلاع بیشتر در این زمینه به گزارش «بررسی عملکرد دستگاه‌ها در قانون برنامه ششم توسعه در موضوع زنان و خانواده» مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۸۶۰۷ مورخ دی ۱۴۰۱ مراجعه شود.

ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
		تحقق سازوکار بیمه مشاوره	- عدم اختصاص اعتبارات مورد نیاز جهت تحقق سازو کار بیمه مشاوره	در خصوص مشاوره ازدواج نیز باید گفت اگرچه در دومین جلسه ستاد ملی زن و خانواده در دولت سیزدهم مشاوره چهار سال اول زندگی زوجین که سال اول آن به صورت رایگان و سال دوم تا چهارم برای دهک ۱ تا ۴ رایگان به تصویب رسیده اما اعتبار مشخصی برای این موضوع لحاظ نشده است و در نتیجه این مصوبه وارد فاز اجرایی نشده است. علاوه بر این به علت تعدد دستگاهها در زمینه تولی گری مشاوره خانواده (سازمان بهزیستی، وزارت ورزش و جوانان و قوه قضائیه) موضوع نهاد اعطاکننده مجوز به مراکز مشاوره خانواده و شاخص های آن بسیار پرچالش و محل تعارض دستگاهی است و تاکنون اقدام مؤثری از سوی دولت جهت حل این تعارض صورت نگرفته است. علاوه بر این برخی از دستگاهها چون وزارت ورزش و جوانان و سازمان بهزیستی اقدام به برگزاری دورهها و کارگاههایی با ظرفیت محدود به زوجین جوان نموده اند ^۱ که مشخص نیست منطبق با چه الگو و شاخصی زوجین جوان انتخاب شده اند. بر این اساس می توان گفت این مشاورهها سلیقه محور صورت می پذیرد و با توجه به تعداد کم آن اثربخش به نظر نمی رسد.
بند «ج»- ماده (۱۰۲)	- ارائه تسهیلات و امکانات ساخت و اجاره مسکن با اولویت زوج های دارای فرزند	به علت عدم تعیین هدف کمی امکان سنجش موفقیت یا عدم موفقیت در تحقق این حکم وجود ندارد.	- عدم تخصیص اعتبارات مورد نیاز - عدم تعیین اهداف کمی جهت سنجش میزان موفقیت حکم - کلی بودن حکم و مشخص نبودن منظو آن از نوع تسهیلات و امکانات و میزان آن - فقدان سازوکار مشخص جهت اعطای تسهیلات و اعطای آن به زوجین دارای فرزند	موضوع این حکم در ماده (۴) و (۹) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و همچنین تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ ذکر شده است. با این حال همان طور که در خصوص سایر احکام ذکر شد دولت تا پیش از قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت گام مشخصی در این زمینه برنداشته و به واسطه تصویب این قانون اقدامی در این زمینه در سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ آغاز شده که متأسفانه چندان هم فراگیر نیست. به عنوان مثال در زمینه اعطای زمین اگرچه آیین نامه ماده (۴) قانون با موضوع اعطای زمین به خانوادهها پس از تولد فرزند سوم و بیشتر به تصویب رسیده اما نحوه اجرای قانون بسیار نامناسب ارزیابی می شود به نحوی که کمتر از ۸۰ خانواده توانسته اند از این تسهیلات بهره مند شوند.
بند «ح»- ماده (۱۰۲)	- تمهیدات لازم از قبیل ارائه تسهیلات جهت افزایش سلامت ازدواج و درمان ناباروری	تحقق ناقص	- عدم تخصیص اعتبارات مورد نیاز - عدم تأمین زیرساخت مورد نیاز و متخصصان فلوشیپ - عدم همراهی بخش خصوصی در تحقق این مساله - روشن نبودن مفهوم سلامت ازدواج عدم تعیین نهاد متولی	این بند از دو بخش تشکیل شده: سلامت ازدواج و درمان ناباروری؛ در بخش اول این بند مفهوم سلامت ازدواج مبهم بوده و مشخص نیست چه چیز مدنظر سیاستگذار بوده است. علاوه بر این شاخصی برای سنجش موضوع پیشنهاد نشده است عدم تکلیف دستگاه مشخص در این زمینه نیز چالش را است. در خصوص بخش دوم با موضوع درمان ناباروری باید گفت آیین نامه ارائه خدمات ناباروری در دولت مصوب شده ۲ و ابلاغ شده است. بر اساس این آیین نامه کلیه خدمات مربوط به ناباروری تحت پوشش بیمه های پایه قرار گرفته است. بر اساس گزارش ستاد ملی جمعیت سازمان تأمین اجتماعی در چارچوب مصوبه هیئت وزیران و دستورالعمل ابلاغی شورای عالی بیمه سلامت و در اجرای ماده (۴۳) اقدامات ذیل را انجام داده است: ۱. ارائه خدمات به بیش از ۲۲۱۳۶ پرونده

۱. جهت اطلاع بیشتر در این زمینه به گزارش «بررسی عملکرد دستگاهها در قانون برنامه ششم توسعه در موضوع زنان و خانواده»، مرکز پژوهش های مجلس به شماره مسلسل ۱۸۶۰۷ مورخ دی ۱۴۰۱ مراجعه شود.

۲. به شماره ۹۱۳۵۲/ت/۵۹۹۷۸هـ مصوب ۱۴۰۱/۵/۳۰

ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
				<p>خدمات درمانی ناباروری و پرداخت ۶۱ میلیارد تومان از سوی سازمان (از سال ۱۴۰۰ تا پایان مهر ۱۴۰۱)</p> <p>۲. پرداخت ۲۰۰ میلیارد تومان بابت داروهای ناباروری (از سال ۱۴۰۰ تا پایان مهر ۱۴۰۱)</p> <p>۳. تدوین دستورالعمل اجرایی پوشش بیمه‌ای هزینه خدمات ناباروری در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۲ با هماهنگی بیمه سلامت و پوشش خدمات ناباروری از ابتدای سال ۱۴۰۰</p> <p>۴. بازنگری دستورالعمل ناباروری</p> <p>۵. پیشنهاد نشاندار کردن زوجین نابارور</p> <p>بالین حال زوجین به علت کمبود زیرساخت‌ها و عدم همراهی بخش خصوصی امکان بهره‌مندی از خدمات را به صورت کامل ندارند. صف انتظار دریافت این خدمات نیز برای زوجین در بخش دولتی بسیار طولانی است.</p>
بند «خ»- ماده (۱۰۲)	تمهیدات لازم جهت بهره‌مندی از قضاوت و وکلای مجرب با اولویت وکلای متأهل، با ارائه آموزش‌های لازم در جهت تشویق صلح و سازش زوجها	به علت عدم تعیین هدف کمی امکان سنجش موفقیت یا عدم موفقیت در تحقق این حکم وجود ندارد.	عدم تعیین نهاد متولی عدم تعیین اقدام مشخص جهت صلح و سازش زوجین و نوع تمهیدات جایجایی هدف به جای ارائه راهبرد	<p>قوه قضائیه در این زمینه اقداماتی چون آموزش و به کارگیری ۲۱۱۰ مشاور متخصص در مراکز مشاوره منتخب، ۳۲۲ قاضی متخصص در شعب دادگاه‌های خانواده و ۱۳۶ قاضی مشاور زن در شعب تخصصی دادگاه‌های خانواده انجام داده و ۳۶۷ شعبه شورای حل اختلاف را به عنوان شوراهای حل اختلاف خانوادگی اختصاص داده و همچنین دوره‌های آموزشی ضمن خدمت برای قضات برگزار کرده است. بالین حال با توجه به اینکه مشخص نیست این مکانیزم چه نقشی در صلح و سازش زوجها ایفا می‌نماید امکان سنجش موفقیت عملکرد این بند ممکن نیست.^۱</p>
بند «د»- ماده (۱۰۲)	حمایت و توسعه بیمه سلامت در بیمه پایه و تکمیلی برای مادران در کلیه مراحل دوران بارداری تا پایان دوران شیرخوارگی	تحقق یافته		<p>هیئت وزیران در جلسه ۱۴۰۱/۵/۲۶ به پیشنهاد شورای عالی بیمه سلامت کشور و به اسناد تبصره «۳» ماده (۴۳) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت - مصوب ۱۴۰۰- و اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضوابط پوشش بیمه‌ای خدمات درمان ناباروری و پوشش بیمه‌ای مراقبت‌های دوران بارداری را تصویب کرد در ماده (۷) این مصوبه سازمان بیمه سلامت ایران مکلف شده نسبت به پوشش بیمه‌ای همه مادران باردار فاقد پوشش بیمه تا پایان دوران شیردهی (دو سال بعد از تولد نوزاد) و فرزندان آنها (متولدین جدید) تا پنج‌سالگی، مطابق آیین‌نامه بند «الف» ماده (۷۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید.</p>
بند «ذ»- ماده (۱۰۲)	تعیین ستاد ملی زن و خانواده جهت هدایت، ایجاد هماهنگی بین‌بخشی، 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 متن حکم: ذ - ستاد ملی زن و خانواده مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در چارچوب قانون، با تشکیل جلسات مستمر، عهده‌دار هدایت، ایجاد هماهنگی بین‌بخشی، نظارت کلان بر	عدم تحقق	<p>- ضعف در ساختار دبیرخانه جهت انجام وظایف محول شده</p> <p>- عدم شاخص‌های کمی جهت سنجش وظایف دستگاه‌ها</p> <p>- عدم تخصیص اعتبارات مورد نیاز</p>	<p>ضعف در ساختار و ارکان دبیرخانه ستاد ملی زنان و خانواده و عدم تناسب نیروها و کارشناسان با وظایف محول شده، کمبود اعتبارات و ... سبب شده این ستاد قادر به هماهنگی بین‌بخشی، 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 نباشد.</p>

۱. جهت اطلاع بیشتر در این زمینه به گزارش «بررسی عملکرد دستگاه‌ها در قانون برنامه ششم توسعه در موضوع زنان و خانواده»، مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۸۶۰۷ مورخ دی ۱۴۰۱ مراجعه شود.

ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
	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 خواهد بود و گزارش آن باید هر شش‌ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.			
بند «الف»- ماده (۱۰۳)	اختصاص سه روز مرخصی تشویقی برای کلیه مردان شاغل در قوای سه‌گانه، بخش‌های دولتی و عمومی غیردولتی که صاحب فرزند می‌شوند. متن حکم: از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه مردان شاغل در قوای سه‌گانه، بخش‌های دولتی و عمومی غیردولتی که صاحب فرزند می‌شوند از سه روز مرخصی تشویقی برخوردار می‌گردند.	تحقق یافته ٪۱۰۰		این ماده در حال حاضر اجرایی می‌گردد اما توجه به این نکته ضروری است که براساس قانون اصلاح قوانین تنظیم خانواده و جمعیت سال ۱۳۹۲، میزان این مرخصی دو هفته -البته برای همسران زنان شاغل - بود که در برنامه ششم به سه روز ولی برای تمامی مردان شاغل تغییر یافت.
بند «ب»- ماده (۱۰۳)	ایجاد بیمه اجتماعی زنان خانه‌دار حداقل دارای سه فرزند متن حکم: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است در راستای سیاست‌های تحکیم خانواده ظرف شش‌ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون بررسی و طرح لازم برای ایجاد بیمه اجتماعی زنان خانه‌دار حداقل دارای سه فرزند را فراهم و جهت تصمیم‌گیری قانونی ارائه نماید.	تحقق ناقص	- عدم توجه به لزوم پیش‌بینی و تأمین اعتبارات با توجه به بار مالی قابل توجه اجرای آن	اگرچه در این ماده وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی مکلف شده بود ظرف مدت شش ماه پس از تصویب قانون، لایحه‌ای در این زمینه تدوین نماید باین‌حال این مسئله ازسوی دولت پیگیری نشد. درنهایت با تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت توسط مجلس ذیل ماده (۲۱) و صرفاً برای مادران خانه‌دار دارای سه فرزند و بیشتر روستایی و عشایر این موضوع دیده شد. هیئت وزیران نیز در جلسه ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ به پیشنهاد شماره ۲۲۲۳۲۸ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۳ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و به استناد ماده (۲۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت -مصوب ۱۴۰۰- آیین‌نامه اجرایی حمایت بیمه‌ای از مادران غیرشاغل (خانه‌دار) دارای سه فرزند و بیشتر ساکن مناطق روستایی و عشایری را تصویب کرد. باین‌حال همچنان در حوزه زنان خانه‌دار دارای سه فرزند و بیشتر شهری حمایت مشخصی صورت نگرفته است.
بند «پ»- ماده (۱۰۳)	تأمین خوابگاه‌های مناسب برای دانشجویان متأهل با اولویت زوجین دارای فرزند متن حکم: دولت مکلف است بخشی از اعتبارات عمرانی خود را در قالب بودجه سنواتی به تأمین خوابگاه‌های مناسب برای دانشجویان متأهل اختصاص دهد. اولویت استفاده از این خوابگاه‌ها با زوج دارای فرزند می‌باشد.	عدم تحقق	- عدم تخصیص اعتبارات تحقق ماده - عدم تعیین هدف کمی	به‌رغم اهمیت موضوع و تکرار این احکام در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، متأسفانه عملکرد دستگاه‌های متولی به‌شدت ضعیف ارزیابی می‌شود. به‌نحوی که اگرچه به‌طور میانگین به‌ازای هر ۱۰۰۰ دانشجوی متأهل تنها ۱۹ واحد خوابگاه متاهلی وجود دارد، ۴۸ درصد استان‌های کشور نیز فاقد خوابگاه متاهلی هستند.
بند «الف»- ماده (۱۰۴)	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 متن حکم: الف) سازمان بهزیستی مکلف است در راستای کنترل و کاهش نرخ طلاق به میزان بیست درصد (۲۰٪) سال پایه در طول اجرای قانون برنامه زمینه‌سازی لازم را از طریق مرکز فوریت‌های اجتماعی و مددکاری و مراکز مشاوره و خدمات	عدم تحقق از منظر هدف تعیین شده	- تعیین اهداف کمی آرمان‌گرایانه و غیرواقعی - عدم جامعیت و توجه به تمامی عوامل مؤثر در طلاق - عدم توجه به نقش و جایگاه سایر دستگاه‌ها در زمینه مشاوره حین طلاق	اگرچه سازمان بهزیستی در این زمینه اقدام به ارتقا و افزایش مراکز مشاوره و خدمات روانشناسی خود کرده است باین‌حال توجه به این نکته ضروری است که تعیین شاخص کمی «کاهش ۲۰ درصدی طلاق» نشان می‌دهد قانونگذار به‌صورت واقع‌گرایانه نناسته شاخص‌گذاری کند و رویکرد آرمان‌گرایانه را در این زمینه اتخاذ کرده است. علاوه بر این هدف‌گذاری فوق، 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. مرور روند طلاق در کشور نیز نشان می‌دهد به‌رغم تأکید برنامه بر کاهش ۲۰ درصدی طلاق شاهد روند افزایشی آن از سال ۱۳۹۲ تاکنون هستیم - تعداد طلاق در سال ۱۷۵۵۵۴

۱. جهت اطلاع بیشتر در این زمینه به گزارش «بررسی عملکرد دستگاه‌ها در قانون برنامه ششم توسعه در موضوع زنان و خانواده»، مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۸۶۰۷ مورخ دی ۱۴۰۱ مراجعه شود.

ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
	روانشناختی به عمل آورد تا جهت پیشگیری از اختلاف و بحران‌های خانوادگی و پیشگیری از وقوع طلاق و با کمک نهادهای مردمی، خدمات خود را گسترش دهد.			مورد بوده که در سال ۱۴۰۰ به ۲۰۱۰۵۹ مورد رسیده که به معنی ۱۴ درصد رشد است این آمار را می‌توان به معنی اجرایی نشدن تکلیف برنامه ششم توسعه قلمداد کرد
بند «ب»- ماده (۱۰۴)	تکلیف سازمان صدا و سیما به ترویج ازدواج، ضدارزش بودن طلاق و آسیب‌های اجتماعی آن برای زوجها و فرزندان، فرهنگ افزایش پابندی زوجها به خانواده و حفظ حرمت خانواده. متن حکم: سازمان صدا و سیما مکلف است در برنامه‌های خود ترویج ازدواج، ضدارزش بودن طلاق و آسیب‌های اجتماعی آن برای زوجها و فرزندان، فرهنگ افزایش پابندی زوجها به خانواده و حفظ حرمت خانواده را به‌عنوان محورهای اصلی سبک زندگی اسلامی - ایرانی مدنظر قرار دهد.	به‌علت عدم تعیین هدف کمی امکان سنجش موفقیت یا عدم موفقیت در تحقق این حکم وجود ندارد.	- فقدان شاخص عملیاتی برای سنجش تحقق - فقدان تعیین اقدام مشخص	به‌علت کیفی بودن موضوع و فقدان طراحی شاخص‌های عملیاتی در زمینه تحقق ماده سنجش عملکرد صدا و سیما امکان‌پذیر نیست.
جمع بندی	تعداد احکام: ۱۹	درصد تحقق: ۳۱ درصد عدم تحقق ۱۰ درصد تحقق ۲۶ درصد ناقص ۳۱ درصد عدم امکان سنجش		

درس آموخته‌هایی برای برنامه هفتم توسعه

رصد وضعیت تحقق احکام مرتبط با حوزه زنان و خانواده در برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد تنها ۱۰ درصد احکام این حوزه را می‌توان تحقق یافته قلمداد کرد. از جمله مهم‌ترین موانع اجرا در این حوزه می‌توان به کاربرد واژگان مبهم و سیال، عدم شفافیت در رویکرد و اقدامات، روشن نبودن سازوکار تولی‌گری و نحوه همکاری دستگاه‌ها، نادیده گرفتن برخی گروه‌ها و اقشار آسیب‌پذیر و یا موضوع‌ها، کلی‌نگری و تکلیف به تدوین برنامه‌های جامع، پراکندگی احکام و مواد مرتبط با حوزه زنان و خانواده، عدم توجه به چند بعدی بودن مسائل زنان و خانواده، فقدان اجماع گفتمانی در حوزه زنان و خانواده و نسبت این دو مفهوم با یکدیگر و ... اشاره کرد. امری که سبب شده درخصوص ۳۱ درصد احکام نتوان ارزیابی مشخصی درخصوص امکان موفقیت یا عدم موفقیت آنها داشت.

با توجه به آسیب‌شناسی مذکور پیشنهاد می‌شود در تدوین برنامه هفتم توسعه موارد زیر مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد:

- روشن کردن چشم‌انداز و راهبرد، شاخص‌ها و راهکارهای عملیاتی در حوزه سیاست زن و خانواده و روشن نمودن گفتمان حاکم در این زمینه،
- اولویت‌بندی نظام مسائل حوزه زنان و خانواده مبتنی بر سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و آینده‌پژوهی و توجه به اقشار و گروه‌های مختلف اجتماعی و مسائل نوپدید در حوزه زنان و خانواده،
- روشن کردن دستگاه اصلی و نحوه تعاملات سایر دستگاه‌ها،
- پرهیز از آرمان‌گرایی و ارائه شاخص‌های غیرواقع‌بینانه در حوزه زنان و خانواده،
- مشخص کردن نسبت ساختارهای تصمیم‌سازی و اجرایی در حوزه زنان و خانواده،
- استفاده از واژگان شفاف و مورد اجماع در حوزه زنان و خانواده.