

## سیاست اجتماعی نامتوازن در ایران (آموزش و اشتغال زنان)

معصومه قاراخانی\*

### چکیده

سیاست‌های اجتماعی متوازن در ابعاد و سطوح مختلف، تلاشی برای دستیابی به اهداف و نتایج مطلوب و همسو در سیاست‌گذاری است. در میان انواع گروه‌های ذینفع سیاست‌های اجتماعی، زنان از این جهت که هم ایجادکنندگان و هم دریافت‌کنندگان خدمات اجتماعی هستند، اهمیت قابل توجهی دارند و سبب شده تا موضوع مستقیم و غیرمستقیم سیاست‌های اجتماعی قرارگیرند. اما این سیاست‌ها هیچ‌گاه بدون چالش نبوده و موقعیت اجتماعی و وضعیت رفاهی آنان را متأثر ساخته است. این سیاست‌ها از یک سو در جهت «شهروندی جنسیتی» و از سوی دیگر در جهت تحقق «شهروندی فعال» زنان بوده است. حال پرسش این است که: آیا این موقعیت شهروندی دوگانه می‌تواند ناشی از عدم توازن و ناهماهنگی سیاست‌های اجتماعی برای زنان باشد؟ این مقاله، با اتخاذ رویکرد نهادگرایی تاریخی و با استفاده از روش تحلیل اسناد نشان خواهد داد، یکی از دلایل ناهمسانی موقعیت شهروندی زنان را بایستی در سیاست‌های اجتماعی نامتوازن در دو بعد اشتغال و آموزش جستجو کرد. در حالی که، به منظور دستیابی به نتایج مطلوب سیاست‌گذاری، اتخاذ سیاست‌هایی که در تدوین و اجرا دارای انسجام و پیوستگی باشند، ضروری است. تحقق این هدف مستلزم تحول نظام نهادی، و همزمان حرکت از ترجیحات فردی سیاست‌گذار به سوی تصمیم‌گیری نهادی است.

**کلیدواژه‌ها:** سیاست اجتماعی متوازن، سیاست اجتماعی زنان، سیاست آموزش، سیاست اشتغال، ناهمسانی‌های سیاست‌گذاری.

## ۱. مقدمه

سیاست‌های اجتماعی متوازن<sup>۱</sup> در سطح جهانی، منطقه‌ای و ملی و نیز در ابعاد مختلف سیاست‌گذاری، کوشش برای دستیابی به اهداف و نتایج مطلوب است. منظور از توازن در سیاست‌گذاری اجتماعی در این‌جا، هماهنگی و سازگاری در هدف‌گذاری و نیز جهت‌گیری به سوی اهداف، سازگاری و همخوانی میان سیاست‌ها با یکدیگر و نیز بخش‌های سیاست‌گذاری و همسویی زمانی متناسب با تغییرات بستر سیاست‌گذاری است. توازن سیاست‌های اجتماعی می‌تواند به شیوه‌های مختلف اهداف سیاست‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهد. مسأله توازن ممکن است بین بخش‌های مختلف سیاست اجتماعی (مانند سیاست‌گذاری آموزش و سیاست‌گذاری اشتغال)، درون یک بخش از سیاست اجتماعی (مانند سیاست‌گذاری در بخش آموزش)، در میان نهادهای سیاست‌گذار (مانند وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)، درون خود نهاد سیاست‌گذار، بین نهاد سیاست‌گذار و مجریان سیاست‌ها به وجود آید.

سیاست اجتماعی در ایران با چالش‌ها و مسائلی روبرو است که عملاً دستیابی به اهداف آن را دشوار ساخته است. یکی از این چالش‌ها به فرایند سیاست‌گذاری مربوط است که سبب می‌شود دستیابی به اثربخشی و کارآمدی سیاست‌ها مخدوش شود. عدم توازن و نیز عدم انسجام در سیاست‌گذاری یکی از دلایل ناکارآمدی سیاست‌ها در دستیابی به اهدافشان است. مصادیقی از ضعف یا عدم وجود سیاست‌های اجتماعی متوازن کم و بیش در هر یک از ابعاد سیاست اجتماعی وجود دارد. حتی در برخی از حوزه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی که اذعان می‌شود سیاست‌ها به خوبی تدوین و اجرا شده‌اند، به دلیل وجود مسأله توازن، در عمل نتایج مطلوب و مورد انتظاری به دست نیامده است. چنانچه فرایند سیاست‌گذاری را از شناسایی و طرح مسأله، انتخاب سیاست تا اجرای آن در نظر بگیریم، آن چه در مسیر سیاست‌گذاری تحت عنوان درون داد سیاست‌گذاری به آن اشاره می‌شود، از توازن و انسجام برخوردار نیست. این ناهم‌سویی درون‌داد سیاست‌های اجتماعی اثر خود را بر برون‌داد و برآیند سیاست‌گذاری نیز می‌گذارد. می‌توان گفت، سیاست اجتماعی نامتوازن خود را در پیامدهای نامنسجم، ناهم‌سو و ناهماهنگ متبلور ساخته و سبب عدم دستیابی به نتایج مورد انتظار سیاست‌گذار و البته گروه هدف سیاست‌گذاری، ایجاد نتایج و مسائل ناخواسته و یا تضاد در نتایج می‌شود. در حالی که، توجه به مسأله توازن و هماهنگی در سیاست‌گذاری اجتماعی می‌تواند ضمن شناسایی

بخشی از چالش‌های نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران، درک روشن بینانه‌ای در اختیار سیاست‌گذار برای سیاست‌گذاری‌های آینده یا بازنگری در سیاست‌های گذشته قرار دهد. همچنین، شناسایی پیامدهای سیاست‌گذاری، پیش از آن که بتواند اثرات نامطلوب خود را بر جای بگذارد، امکان‌پذیر خواهد شد.

هدف از این نوشته طرح یکی از چالش‌های جدی سیاست اجتماعی در ایران است که عملاً منجر به دوری از اهداف، تحقق پیامدهای ناخواسته و در نهایت تأثیر بر وضعیت گروه‌های هدف سیاست‌گذاری است. در این میان یکی از گروه‌های هدف مهم برای سیاست‌گذاری، زنان هستند. در شرایطی که زنان هم به عنوان ایجادکنندگان و هم دریافت‌کنندگان خدمات اجتماعی نقش مهمی در توسعه سیاست اجتماعی دارند، هدف دامنه‌ای از سیاست‌های مستقیم و غیر مستقیم اجتماعی نظیر آموزش، سلامت، اشتغال، مسکن و مراقبت از فرزندان و ... قرار می‌گیرند. دو حوزه مهم سیاست‌گذاری برای زنان که ارتباط وثیقی با وضعیت شهروندی آنان دارد، سیاست‌های اشتغال و آموزش است. اگر چه نمی‌توان نقش عواملی نظیر تغییرات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و یا چالش‌های مربوط به اجرای سیاست‌های اجتماعی را نادیده گرفت، اما فرض من بر این است که پیامدهای نامتوازن سیاست‌های اجتماعی برای زنان که از یک سو به «شهروندی جنسیتی» و از دیگر سو به «شهروندی فعال» آنان منجر شده، خواسته یا ناخواسته نتیجه درون‌داد نامتوازن سیاست‌های اجتماعی در دو حوزه اشتغال و آموزش بوده است. چنان‌که، هم شاهد افزایش ۶۰ درصدی زنان از کل دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی هستیم و هم با مشارکت پایین آنان در بازار کار و بالا بودن آمار بیکاری زنان و به ویژه زنان تحصیل‌کرده روبرویم (بنگرید به علاءالدینی و رضوی، ۱۳۸۳؛ صادقی و عمادزاده، ۱۳۸۳؛ قانع‌راد و خسروخواهر، ۱۳۸۵؛ مومنی و دیگران، ۱۳۹۳، باستانی و دیگران، ۱۳۹۵). طبق گزارش ILO در سال ۲۰۱۴ نرخ مشارکت اقتصادی زنان در ایران ۱۷/۶ درصد گزارش شده است. در حالی که میانگین جهانی ۵۰/۶ درصد است (قاراخانی، ۱۳۹۴) و برآوردها نشان می‌دهد، به‌رغم دارا بودن سهم ۳۳ تا ۳۴ درصدی زنان از کل جمعیت فعال دانش‌آموخته دانشگاهی کشور، سهم بیکاران جویای کار زن از کل بیکاران دانش‌آموخته کشور در طی سال‌های اخیر بیش از ۲۵ درصد بوده است (عباسی شوازی و دیگران، ۱۳۹۶). این برون‌داد ناهماهنگ سیاست‌گذاری اجتماعی نشان می‌دهد، با وجود سیاست‌های بازدارنده‌ی اشتغال و همزمان

گسترش آموزش عالی خواسته یا ناخواسته، از یک سو برآیندی جز «شهروندی جنسیتی» و از دیگر سو، تحقق «شهروندی فعال» زنان نداشته است.

طبق ادبیات شهروندی بیان می‌شود شهروندی هم عناصری فعال و هم منفعل دارد (پتریک، ۱۳۸۱). وجوه انفعالی آن که «عضویت دریافت شده» (Received membership) نامیده می‌شود، به این معنا است که یک شهروند از وضعیت حقوقی تعریف شده‌ای برخوردار است و مشارکت چندانی در نهادها، روابط و رویه‌هایی که تضمین‌کننده ثبات آن وضعیت است صورت نمی‌دهد. وجوه فعال شهروندی که «عضویت به دست آمده» (Achieved membership) نیز گفته می‌شود، مستلزم مشارکت فعال و جذب شدن فرد در جامعه‌ای است که هویت او را می‌سازد. آن چه از نتایج پژوهش‌ها و گزارش‌های پیش گفت می‌توان دریافت این است که انتظار می‌رود پیامد گسترش آموزش عالی فرصتی را برای حضور و فعال شدن زنان در جامعه به آنان می‌دهد. در واقع، این سیاست وجه فعال شهروندی را به دنبال دارد، زیرا برخورداری از تحصیلات عالی قاعدتاً می‌بایست مشارکت فعال و جذب فرد در جامعه را به دنبال داشته باشد. همزمان سیاست اشتغال زنان در حال حاضر، وجه منفعل شهروندی را به دنبال داشته و وضعیت اشتغال زنان گویای جنسیتی شدن موقعیت آنان و نابرابری در جذب و مشارکت فعال آنان در بازار کار است. ضمن در نظر داشتن تأثیر ساختار نهادی اقتصادی و اجتماعی و نظام هنجاری و ارزشی جامعه، پیش فرض مقاله بر این است که، سیاست‌گذاری‌های اجتماعی نامتوازن به برآیندهای ناهمسو می‌انجامد. با توجه به این توضیح، پرسشی که در این مقاله دنبال می‌کنیم این است که، آیا موقعیت شهروندی دوگانه زنان می‌تواند ناشی از عدم توازن و ناهماهنگی سیاست‌های اجتماعی برای آنان باشد؟ پاسخ به این پرسش الگویی برای تحلیل مسأله توازن و هماهنگی سیاست‌های اجتماعی در ایران فراهم می‌کند. از آن جایی که بخشی از فرایند سیاست‌گذاری تحلیل برآیند سیاست‌ها است، یافته‌های به دست آمده از تحلیل سیاست‌ها می‌تواند به لحاظ کاربردی مسیری جهت بازگشت و اصلاح سیاست‌ها و نیز تعریف دوباره اهداف و چشم‌اندازهای سیاست‌گذاری ارائه دهد. به ویژه نتایج این پژوهش می‌تواند برای سیاست‌گذاری در مورد زنان کارآمد باشد.

## ۲. پیشینه پژوهش

درباره توازن و هماهنگی در سیاست‌گذاری، ادبیات گسترده‌ای در حوزه علوم اجتماعی وجود دارد و مطالعاتی نیز به بررسی پیشینه این موضوع و برخی پژوهش‌های مطرح درباره آن پرداخته‌اند (به طور نمونه بنگرید به الکساندر، ۲۰۱۳). از این میان، آنچه با موضوع این پژوهش همسویی بیشتری دارد، گزارش توسعه انسانی (۲۰۱۵) است که به «بررسی چالش‌های هماهنگی و توازن سیاست‌گذاری در کشورهای اتحادیه اروپا» می‌پردازد. این گزارش به موضوع هماهنگی و یکپارچگی سیاست‌های مهاجرت، بازار کار و شمولیت در بیست و هشت کشور اتحادیه اروپا توجه دارد و این‌که کشورهای یادشده چگونه بین سیاست‌های مهاجرت، بازار کار و ادغام مهاجران توازن و هماهنگی برقرار می‌کنند؟ در این بررسی هماهنگی و توازن سیاست‌ها به دو یا چند کنشگر مؤثر در سیاست‌گذاری اشاره دارد که خروجی مشابهی را دنبال می‌کنند و در همکاری با یکدیگر نتیجه مورد نظر را به دست می‌آورند. همچنین نشان می‌دهد، فقدان توازن بین حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری، یا بین ذی‌نفعان سبب به چالش کشیدن انسجام سیاست شده و پیچیدگی حوزه سیاست‌گذاری را به «اختلافات متقابل در سیاست‌گذاری» سوق می‌دهد. اختلافاتی که حل آن هم آسان نیست. در صورتی که هماهنگی و انسجام در سیاست‌گذاری به کم شدن این اختلافات کمک می‌کند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این پژوهش مسأله توازن و هماهنگی به نتایج سیاست‌گذاری معطوف است. در پژوهش دیگری که ارتباط وثیق‌تری با موضوع این مقاله دارد، گزارش ESCWA (۲۰۱۲) (Economic and Social Commission for Western Asia) است که با بررسی‌های آماری در میان کشورهای عضو نشان می‌دهد، افزایش نرخ بیکاری همسو با افزایش سطح سواد در زنان بوده و بین ۷۰ تا ۸۰ درصد از زنان در سن کار، بیکار یا غیرفعال هستند. یکی از نتایج این بررسی نشان می‌دهد، با ایجاد انسجام بهتر بین سیاست‌های اجتماعی، اشتغال و سیاست‌های اقتصادی زمینه‌ای برای ایجاد بازار کار بهتر و پیامدهای مطلوب‌تر فراهم می‌شود.

در ایران در عرصه تجربی و سیاست‌گذاری دغدغه ایجاد هماهنگی و انسجام در سیاست‌گذاری مطرح بوده و سیاست‌گذاری‌هایی نظیر طرح نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی هم در این زمینه ارایه شده است. سیاستی که یکی از اهداف خود را ایجاد هماهنگی در سیاست‌گذاری و نیز بین نهادهای سیاست‌گذار در زمینه رفاه بیان نمود. این پرسش که سیاست مذکور خود تا چه اندازه از انسجام و توازن درون و بین‌نهادی، درون و

یا بین سیاستی برخوردار بوده است؟ و یا این که عملاً چه روندی را طی نموده؟ موضوع دیگری برای بحث است. مصاحبه‌ها یا نوشتارهای پراکنده نیز به برخی از چالش‌های فرایند سیاست‌گذاری در ایران پرداخته‌اند، اما می‌توان گفت بررسی تجربی مسأله توازن در سیاست‌گذاری اجتماعی کمتر محل بحث پژوهش‌های جدی قرار گرفته است. نکته قابل توجه این است که موضوع سیاست اجتماعی خود موضوعی مغفول مانده در پژوهش‌های آکادمیک است (درباره این موضوع بنگرید به قاراخانی ۱۳۹۰ ب و ۱۳۹۳) و اندک مطالعاتی که به سیاست اجتماعی در ایران پرداخته‌اند نیز در حال حاضر بیشتر به روند سیاست‌های موجود توجه داشته و آسیب‌شناسی ساختار و فرایند سیاست اجتماعی کمتر موضوع بررسی مستقیم آن‌ها است. این پژوهش بنا دارد به مسأله توازن در درون‌داد سیاست‌گذاری اجتماعی برای زنان در ایران بپردازد. همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد، فرض بر این است یکی از دلایل ناهمسویی وضعیت زنان در آموزش و اشتغال و قرارگرفتن زنان در موقعیت دوگانه «شهروندی فعال - جنسیتی»، پیامد درون‌داد نامتوازن سیاست‌های اجتماعی در سطح نهادی است.

### ۳. رویکرد نظری پژوهش

هر رویکرد نظری منطق خاص خود را دارد و درست یا غلط تلقی نمی‌شود. پس انتخاب رویکرد نظری به ماهیت موضوع مطالعه وابسته است. یکی از رویکردهای تحلیل و توصیف سیاست‌ها، رویکرد نهادگرایی است. این رویکرد چشم‌انداز جامع‌تری از ویژگی‌های ساختاری سیاست‌گذاری و مشی دولت در سیاست‌گذاری ارایه می‌دهد (برای استدلال پیرامون انتخاب این رویکرد بنگرید به قاراخانی، ۱۳۹۰ الف). حداقل شش نسخه از نهادگرایی نوین وجود دارد (پیترز، ۱۳۸۶). آنچه یک نهاد را می‌سازد شکلی ساختاری از جامعه یا سیاست است که می‌تواند رسمی (مانند یک قانون یا یک کارگزار سیاست عمومی) یا غیررسمی (مجموعه‌ای از نظام‌های هنجاری یا شبکه‌های اجتماعی و...) باشد. طبق تفکیک روشن بینانه پیترز (۱۳۸۶) از انواع نهادگرایی: اولین نسخه نهادگرایی، نهادگرایی هنجاری به مثابه ابزاری است که بر هنجارهای نهادها توجه دارد. هنجارهایی که راهنمای درک چگونگی عملکرد و تبیین نهادها و شکل‌دهی رفتار فردی هستند. نهادگرایی انتخاب عقلانی، که مخالف نهادگرایی هنجاری است، رفتار را بیش از این که تابع هنجارها و ارزش‌ها بداند، تابع عملکرد قواعد و مشوق‌هایی می‌داند که افراد تلاش می‌کنند تا در

چارچوب آن مطلوبیت خود را به حداکثر برسانند. نسخه سوم، نهادگرایی تاریخی است. کانون اصلی تحلیل در این رویکرد این است که انتخاب‌هایی که در ابتدای تاریخ هر سیاست‌گذاری وجود دارد تعیین‌کننده است و بنابراین، تا زمانی که نیروهای سیاسی به اندازه کافی قدرتمند وجود نداشته باشد تا آن انتخاب اولیه را از مسیر منحرف نمایند، سیاست همچنان در مسیر خود در جریان است. نهادگرایان تجربی به عنوان دسته چهارم نهادگرایان، اذعان می‌کنند که ساختار حکومت بسته به شیوه پردازش سیاست‌ها و انتخاب‌هایی که توسط حکومت‌ها صورت می‌گیرند، متفاوت عمل می‌کنند. نهادگرایی وابسته به اجتماع، در جایی که بر تعامل بازیگران رسمی و غیررسمی در روند حکمرانی توجه می‌شود، برای توصیف ساختاربندی بین دولت و جامعه مناسب است. نهادگرایی بین‌المللی نیز بر منطق سیاست‌گذاری‌های بین‌المللی و نقش آن‌ها در سیاست‌گذاری‌های محلی توجه دارد.

نظر به این‌که هدف از تحلیل چه باشد و از چه چشم اندازی موضوع را مورد توجه قراردهیم و یا این‌که پرسش پژوهش چگونه طرح شود، می‌توان از یک یا ترکیبی از رویکردهای نهادگرایی استفاده نمود. در این جا، نه متناسب با رویکرد نهادگرایی هنجاری قصد بررسی تأثیر هنجارها و ارزش‌ها بر سیاست‌گذاری اجتماعی زنان را داریم و نه مبتنی بر چارچوب نهادگرایی عقلانی، این سیاست‌گذاری را تابع انتخاب عقلانی سیاست‌گذار می‌دانیم. همچنین طبق دیدگاه نهادگرایی تجربی، قصد بررسی تغییرات سیاست در دوره‌های مختلف و تحت شرایط متفاوت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را نیز نداریم. هرچند هر یک از چارچوب‌های مورد بحث خود می‌تواند، نقطه تحلیل مناسبی برای درک تغییرات یا ایستایی سیاست‌گذاری در این زمینه باشد. نهادگرایی بین‌المللی و نهادگرایی وابسته به اجتماع نیز کاملاً از دایره پرسش پژوهش دور است، از این‌رو، ضرورتی برای استدلال درباره عدم انتخاب آن‌ها به عنوان رویکرد تحلیلی این پژوهش وجود ندارد. اما با توجه به توضیحاتی که در ادامه خواهد آمد، از میان انواع نهادگرایی به نظر می‌رسد رویکرد نهادگرایی تاریخی امکان تحلیل مناسب‌تری در اختیار ما بگذارد.

در چارچوب نهادگرایی تاریخی بر نقش ایده‌ها به عنوان مؤلفه‌های اصلی نهادها توجه می‌شود. اگرچه تأکید بر ایده‌ها تداعی‌کننده نهادگرایی هنجاری است، اما نهادگرایان تاریخی «بر مفهوم مبهمی چون ایده‌ها برای تعریف موجودیت نهادها تکیه می‌کنند» (گای، ۱۳۸۶: ۱۲۷). می‌توان گفت زمانی که یک ایده پذیرفته و درون یک شکل ساختاری بستربندی

می‌شود، نهاد شکل می‌گیرد. این درک را با مراجعه به تحلیل‌هایی که از روند سیاست‌گذاری اشتغال و آموزش زنان در طی دهه‌های اخیر وجود دارد، حاصل می‌نماییم. الگوهای هنجاری یا عقلانی که به انتخاب‌های سیاستی در این دو بخش انجامیده است موضوعی است که می‌تواند در جایی دیگر آن را مورد بررسی قرار داد.

بر مبنای یکی از الگوی تحلیل سیاست اجتماعی که مشتمل بر الگوی درون‌داد، برون‌داد و برآیند سیاست اجتماعی است (در این باره بنگرید به قاراخانی، ۱۳۹۰، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) می‌توان عدم توازن در هر یک از اجزای این الگو را ترسیم نمود (شکل ۱).



شکل ۱. الگوی سیاست اجتماعی نامتوازن

در اینجا طبق پیش فرض ما، تأکید بر این است که برآیند نامتوازن (شهروندی جنسیتی و شهروندی فعال) در سیاست‌گذاری اجتماعی زنان پی‌آمد انتخاب‌های سیاستی یا درون‌داد سیاستی نامتوازن است. این بررسی که به لحاظ منطق از پژوهش‌های کیفی و روش آن تحلیل اسناد است، به مسأله عدم توازن سیاست‌گذاری اجتماعی در بعد درون‌داد سیاست‌ها می‌پردازد تا استدلال‌هایی برای نامتوازن و ناهمسو بودن برآیند این سیاست‌ها بیابد. به این منظور، با رجوع به سند برنامه‌های توسعه (برنامه‌های اول تا ششم توسعه اجتماعی، اقتصاد و فرهنگی) و یافته‌های پژوهشی موجود درباره سیاست‌گذاری‌های دو بخش آموزش و اشتغال، رویکردی تحلیلی - توصیفی اتخاذ کرده است.

#### ۴. سیاست‌گذاری آموزش و اشتغال

آموزش و اشتغال زنان با فراز و نشیب‌هایی، موضوع سیاست‌گذاری نهادهای حاکمیتی<sup>۲</sup> بوده است. بررسی سیاست‌های رسمی از جمله برنامه‌های توسعه یکی از اصلی‌ترین سندهایی است که رویکرد و چشم‌انداز سیاست‌گذاری اجتماعی کشور در آن بازتاب



می‌یابد. به باور من، سیاست آموزش زنان در ایران، هم یک سیاست پیشینی و هم پسینی است. پیشینی از این جهت که طبق آنچه در برخی برنامه‌های توسعه آمده است، ارتقای سطح سواد و توانمندی زنان را از اهداف خود قرار داده است و پسینی از این جهت که در پی مسائل موجود بر سر راه توسعه کشور ضرورت آموزش زنان سبب شده تا سیاست آموزش برای زنان دنبال شود. اما سیاست اشتغال یک سیاست پسینی است. از این جهت که از یک سو در واکنش به مسائل توسعه، و از سوی دیگر به عنوان پیامد ناخواسته گسترش آموزش عالی و درخواست روبه رشد زنان برای ورود به بازار کار و گسترش فعالیت اجتماعی آنان، می‌بایست مورد توجه قرار می‌گرفت. هر چند سیاست‌گذاری آموزش و اشتغال برای زنان مورد اهتمام سیاست‌گذاران پیش از انقلاب ۱۳۵۷ بوده است، اما همان‌طور که توضیح خواهیم داد، طبق برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی پس از انقلاب، هر دو این سیاست‌ها هم‌زمان با سیاست تحدید موالید و کاهش جمعیت مورد توجه سیاست‌گذار قرار گرفته‌اند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد، در برنامه اول توسعه اولویت‌های اساسی زنان به طور نظام‌مند کمتر مورد توجه بود و بر مشارکت زنان در امور اجتماعی و فرهنگی ذیل برنامه کنترل موالید و جمعیت و نه زنان به طور مستقل توجه شد. در خصوص اعمال سیاست تحدید موالید، دولت سیاست‌گذاری‌های هماهنگی را دنبال کرد. این سیاست در جهت انجام اقداماتی که در پی می‌آید تصویب شد:

۱) وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی: تحت پوشش برنامه تنظیم خانواده قرار دادن ۲۴ درصد از زنان و مادران واقع در سنین بالقوه باروری با اولویت به آن قسمت از نواحی و مناطق جغرافیایی و قشرهای اجتماعی کشور که از باروری ناخواسته زیان‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بیشتری دیده‌اند. کاهش مرگ و میر مادران و نوزادان. ۲) وظایف وزارت آموزش و پرورش: بالا بردن سطح سواد در کلیه اقشار جامعه به ویژه آموزش بزرگسالان تا سی سال، بالا بردن ضریب پوشش تحصیلی دختران لازم‌التعلیم مخصوصاً در نقاط روستایی، تدوین متون آموزشی برای بالا بردن سطح آگاهی دانش‌آموزان دبیرستانی (به ویژه دختران) نسبت به زیان‌های باروری بالا در کشور، ۴) وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران: بالا بردن آگاهی جامعه در مورد اهمیت و ضرورت کنترل نرخ رشد جمعیت و مضرات جمعیت زیاد در دو سطح جامعه و خانواده، ایجاد انگیزه‌های لازم در جامعه به منظور مشارکت بیشتر زنان در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی در دو

سطح جامعه و خانواده، (۵) وظایف وزارت فرهنگ و آموزش عالی: افزایش سهمیه دانشجویان زن در رشته‌های دبیری به ویژه با تعهد خدمت در نقاط محروم، گنجانیدن درس جمعیت‌شناسی در برنامه‌ریزی درسی اکثر رشته‌های دانشگاهی، انجام فعالیت‌های پژوهشی و تحقیقاتی در زمینه چگونگی کنترل نرخ رشد جمعیت، (۶) وظیفه وزارت کار و امور اجتماعی: بالا بردن میزان اشتغال زنان، (۷) وظایف سازمان ثبت احوال کشور: ایجاد امکانات لازم برای ثبت کامل تغییرات جمعیتی (تولد و مرگ) در سطح کشور، ارائه آمار دقیق تغییرات جمعیتی کشور به صورت سه ماهه، شش ماهه و یکساله (برنامه اول توسعه، ۱۳۷۳).

همان طور که ملاحظه می‌شود، یک توازن و همترازی در سیاست‌گذاری تحدید مولید و جمعیت هم از بعد درون نهادی و هم بین نهادی ملاحظه می‌شود. سیاست‌های آموزش و اشتغال دولت در این برنامه از مسیر سیاست کاهش مولید و تحدید جمعیت دنبال می‌شود. در همین برنامه، در راستای کاهش نرخ مولید و نیز به دلیل بالا بودن نرخ بی‌سوادی به ویژه در میان دختران، افزایش نرخ باسوادی دختران به عنوان اولویت سیاست‌گذاری آموزش قرار می‌گیرد و بر بالا بردن اشتغال زنان با هدف افزایش مشارکت اجتماعی آنان نیز تأکید می‌شود. هردو این سیاست‌ها در راستای تحقق سیاست تحدید مولید است.

برنامه دوم توسعه با محوریت موضوعات اقتصادی، آنچه را در اولویت سیاست‌گذاری برای زنان قرار داده معطوف به تأمین امکانات فراغت و تربیت بدنی است. در این برنامه همچنان بر سیاست‌های تشکیل خانواده متناسب با معیارهای شرعی و تنظیم خانواده تأکید می‌شود. در برنامه سوم توسعه، که آغاز توجه به موضوع زنان و جنسیت به طور مشخص است، از یک سو، بر مشارکت زنان در توسعه از طریق افزایش فرصت‌های شغلی، تأمین نیازهای آموزشی و فرهنگی آنان و از سوی دیگر بر تحکیم و تقویت نهاد خانواده تأکید شده است (مومنی و دیگران، ۱۳۹۳). طبق گزارش اجرای ماده ۱۵۸ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹ ه.ش.) به دنبال اجرایی کردن قانون برنامه سوم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی بند «ب» تبصره ۷ قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ ه.ش. مرکز امور مشارکت زنان مسئول انجام امور ستادی این ماده و هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی ملی - استانی و سازمان‌های غیردولتی موضوع آیین‌نامه یاد شده و ارائه گزارش بود. در همین دوره «برنامه توسعه مشارکت‌های اجتماعی و فرهنگی زنان» توسط مرکز امور مشارکت زنان پیشنهاد گردید و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۸۲ ه.ش. در ذیل فصل «فرهنگ و هنر، ارتباطات جمعی و تربیت بدنی»

به اجرا درآمد. اما به گفته مومنی و دیگران (۱۳۹۳) مهم‌ترین مواد مربوط به زنان در برنامه توسعه از اصلاحات ضروری در امور اداری و حقوقی فراتر نرفته است و ضمانت اجرایی و مکانیسم اجرایی این دو تصریح نشده است. ضمن این که همکاری بین نهادی برای تحقق مواد مربوط به تحقق مشارکت زنان و ایجاد عدالت جنسیتی در برنامه به چشم نمی‌خورد. چنان‌چه، تا پایان برنامه چهارم که شاخص سهم اشتغال زنان بهبود نیافته است، شاهد عدم تحقق بند ب ماده ۱۵۸ برنامه سوم که بر افزایش فرصت اشتغال زنان و ارتقای شغلی آنان تأکید داشت، هستیم. در برنامه چهارم توسعه، ماده ۱۱۱، دولت موظف شد با هدف تقویت نقش زنان در جامعه، توسعه فرصت‌ها و گسترش سطح مشارکت آن‌ها در کشور، اقدامات زیر را در دستور کار خود قرار دهد.

الف: تدوین، تصویب و اجرای برنامه جامع توسعه مشارکت زنان مشتمل بر بازنگری قوانین و مقررات، به ویژه 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، ب: تنظیم و ارائه لوایح مربوط به تحکیم نهاد خانواده جهت تصویب در مراجع ذیصلاح، ج: انجام اقدامات لازم از جمله تهیه برنامه‌های پیشگیرانه و تمهیدات قانونی و حقوقی به منظور رفع خشونت علیه زنان، د: تقدیم لایحه حمایت از ایجاد و گسترش سازمان‌های غیردولتی، نهادهای مدنی و تشکل‌های زنان به مجلس شورای اسلامی. در اجرای این مواد، کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند اعتبار لازم برای انجام تکالیف قانونی موضوع این ماده را که مرتبط با وظایف قانونی آن‌ها است، در لوایح بودجه سنواتی ذیل برنامه مربوط پیش‌بینی و اقدام‌های لازم را با هماهنگی مرکز امور مشارکت زنان به عمل آورند (قانون برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۳).

در این برنامه به نظر می‌رسد هم تلاش در ایجاد نوعی هماهنگی در سیاست‌گذاری وجود دارد (که در بند الف ملاحظه می‌شود) و هم در میان نهادهای مجری سیاست‌ها این هماهنگی قابل ملاحظه است. اما برای عملیاتی کردن این سیاست‌ها در عمل هماهنگی بین نهادی چگونه و تا چه اندازه بوده است؟ خود بحث دیگری است. ضمن این‌که به گفته احمدی (۱۳۹۵) در این برنامه همچنان گفتمان سیاست‌گذاری با پس‌زمینه سنت‌گرایی بر قوت خود باقی است. همان‌طور که مدنی (۱۳۹۶) نیز اشاره کرده است، این رویکرد سنت‌گرایی و تبعیض را به طور شفاف‌تری در برنامه پنجم توسعه مشاهده می‌نمایم.

افراخته و سرایی (۱۳۹۲) در مطالعه خود نشان داده‌اند، در برنامه پنجم توسعه یکی از طرح‌های برجسته، تأکید بر مؤلفه‌های فرهنگی و آن هم تعمیق باورهای دینی و توسعه عفاف و حجاب بر زنان است که بیش از سایر سیاست‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. البته این برنامه بر توان‌مندسازی زنان به ویژه گروه‌های نیازمند زنان (زنان سرپرست خانوار) که در ذیل آن برنامه‌هایی از جمله تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی، تعریف کار خانه‌داری به عنوان فعالیت اقتصادی، ارایه مشوق‌های مالی برای حمایت از فعالیت‌های خانه‌داری از جمله بیمه زنان خانه‌دار است و در ماده ۷۱ این قانون بر حمایت از اشتغال زنان اشاره کرده است. هم‌چنین با همکاری مرکز امور زنان و خانواده «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشتمل بر محور تحکیم بنیان خانواده، بازنگری قوانین و مقررات مربوطه، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و توسعه امور اقتصادی و معیشتی با اولویت دادن به ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان بدسرپرست، گسترش اوقات فراغت، ارتقای سلامت، ارتقای توانمندی زنان مدیر و نخبه و ... مطرح گردید (قدیمی و دیگران، ۱۳۹۳) که خود نشان‌دهنده نگاهی کلی‌گرا، بدون برنامه و راهبرد مشخص برای تحقق هر یک از این سیاست‌ها و نیز فقدان یک رویکرد مشخص و منسجم به سیاست‌گذاری درباره زنان است. موظف کردن دولت برای تهیه، تصویب و اجرای طرحی به منظور توازن بین اشتغال و نقش‌های خانوادگی و اجتماعی از سیاست‌هایی است که در تکمیل سیاست «تعمیق بیشتر باورهای دینی» با تأکید بر نقش سنتی زنانه دنبال شده است تا این که در راستای ایجاد فرصت‌های برابر جهت مشارکت اقتصادی و اجتماعی زنان باشد. شاهد این موضوع نیز نادیده گرفتن سیاست‌های مربوط به توان‌مندسازی زنان تحصیل کرده به منظور ارتقای مشارکت اقتصادی و تأکید بر زنان بی‌سرپرست و خود سرپرست و ایجاد مهارت‌های شغلی به ویژه اشتغال خانگی برای آنان است. به این ترتیب، در این برنامه مشارکت زنان در فعالیت‌های اجتماعی و انواع حمایت اجتماعی که در برنامه چهارم مورد اشاره بود، حتی بر روی کاغذ، نادیده گرفته شد.

در برنامه ششم توسعه با بیان عبارت «تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه‌ی عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده‌ی آنان» به مثابه سیاست کلی مرتبط با حوزه زنان و خانواده اشاره شده است، اما سیاست‌ها و برنامه‌های ذیل آن تنها در برخی مواد و تبصره‌های بخش ۱۵ و ۱۷ این برنامه به خانواده و زنان توجه دارد. به طور نمونه بند ت ماده ۷۹ بر حمایت از زنان سرپرست خانوار و

توانمندسازی آنان اشاره دارد، بدون این که مشخصاً برنامه‌ای در اینجا آورده شود و مکانیسم اجرای این سیاست تصریح گردد. در بخش ۱۷ با عنوان فرهنگ، هنر و ورزش ذیل ماده ۱۰۱ تا ۱۰۳ بر سیاست تحکیم خانواده برخی برنامه‌ها مطرح شده است (برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۴). این برنامه‌ها نیز در راستای تحکیم خانواده عمدتاً بر تداوم سیاست‌های جمعیتی (تأکید بر کاهش سن ازدواج، کاهش طلاق، افزایش باروری، آموزش و مشاوره‌های قبل و بعد از ازدواج)، ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده از طریق توسعه مشاغل خانگی، بنگاه‌های زود بازده اقتصادی و تعاونی‌های تولیدی روستایی و خانواده محور، توسعه بیمه‌های سلامت و بیمه سلامت اجتماعی زنان خانه‌دار از اصلی‌ترین سیاست‌های مرتبط با خانواده است. در این سند هر چند بر «عدالت جنسیتی» اشاره رفته است اما در ادامه با قید «بر مبنای اصول اسلامی» تصویر و تفسیر دقیقی از معنای «عدالت جنسیتی» به دست داده نمی‌شود. چرا که این قید خود پرابهام و مناقشه برانگیز است و چنانچه در چارچوب یک برنامه اجرایی قصد عملیاتی نمودن آن وجود داشته باشد نیازمند ارزیابی تعریف دقیق و مصرح درباره آن در برنامه است. همچنین، در این برنامه به‌رغم ادعای دنبال نمودن همه جانبه نیازها و مطالبات زنان و خانواده، عمدتاً برنامه‌ها معطوف به سیاست‌های خانواده است و نه زنان به‌طور مستقل. دوم این‌که، مفاد اصلی برنامه بر خانواده متکی است و تنها بخشی از زنان (از جمله زنان خانه‌دار، زنان سرپرست خانوار) به عنوان جزئی از خانواده مورد نظر این برنامه هستند. می‌توان گفت قانون سیاست‌ها برای زنان ذیل سیاست‌های معینی از جمله باروری، جمعیت و ازدواج و طلاق بیشتر خلاصه می‌شود. در همین برنامه موظف نمودن ستاد ملی زن و خانواده بر ایجاد هماهنگی بین بخشی، نظارت کلان بر برنامه‌ها، اقدامات و ارزیابی عملکرد مربوط به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرائی 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 اگرچه نشان از برقراری یک رویکرد هماهنگ بین نهادی و متمرکز در اجرای برنامه‌های پیشنهادی دارد، اما سازوکار اجرای این سیاست و عملیاتی نمودن آن نیز در برنامه مشخص نیست.

شواهد نشان داد، در برنامه‌های اول تا ششم توسعه، تا حد محدودتری در برنامه چهارم توسعه، نوعی ناهمسویی و عدم توازن در سیاست‌های آموزش و اشتغال زنان می‌توان ملاحظه نمود. ناظر بر رویکرد نهادگرایی تاریخی ملاحظه می‌نماییم، سیاست آموزش، با تأکید بر گسترش سواد و افزایش تحصیلات در میان زنان و گسترش کمی آموزش عالی که

فرصت را برای حضور بیشتر زنان در دانشگاه‌ها فراهم کرد، در چارچوب سیاست تحدید مولید و کاهش جمعیت، منجر به افزایش تعداد زنان تحصیل کرده جویای کار شد. پیامد رشد آموزش عالی به ویژه آموزش عالی خصوصی، صرف نظر از این که چه سهمی از هزینه آموزش عالی از جیب مردم پرداخت شده و چه سهمی از آن را دولت تأمین کرده است، افزایش ۵۳ درصدی زنان از کل دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و سهم بالای ۶۰ درصدی آنان در میان دانشجویان رشته‌های پزشکی، علوم انسانی، علوم پایه و هنر در سال تحصیلی ۹۱-۹۲ بوده است.

توجه به سیاست‌های اشتغال برای زنان به همراه آموزش نیروی انسانی و پیگیری سیاست‌هایی برای تأمین نیروی لازم مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی، سیاست‌گذاری اجتماعی همسو و هماهنگ در این دو بخش را حداقل بر روی کاغذ دنبال کرده است، اگر چه خود سیاست اشتغال هم در ابتدا در چارچوب بسته سیاستی کاهش جمعیت و تحدید مولید بر مشارکت اجتماعی زنان تأکید داشته است. پس از آن با پیگیری سیاست تحکیم خانواده و تأکید بر الگوی «مرد نان آور/ زن مراقب» ناهماهنگی و عدم توازن سیاست‌گذاری بیشتر فرصت بروز می‌یابد. در این جا، به نظر می‌رسد سیاست اشتغال و آموزش در جهت ایجاد «شهروندی فعال زنان» به نفع سیاست تحکیم خانواده به حاشیه رانده شد. آن طور که بررسی‌ها نشان می‌دهد، خود سیاست اشتغال نیز با تأکید بر اولویت نقش زنان در خانواده متأثر از الگوی «مرد نان آور- زن مراقب» در چارچوب سیاست تحکیم خانواده قرار دارد. با وجود سیاست‌هایی که عمدتاً واکنشی به جریان مطالبات روزافزون زنان برای ورود به بازار کار به دلیل تغییر شرایط اقتصادی و اجتماعی و نیاز به حضور زنان در بازار کار به دلیل عدم تکافوی درآمد مردان، مطالبه‌گری زنان تحصیل کرده، افزایش سن ازدواج و تمایل و گاه اجبار دختران مجرد برای نان‌آوری و افزایش تعداد زنان سرپرست خانوار<sup>۳</sup> می‌باشد، در همه شش برنامه توسعه رد پای «اسلامی کردن و جداسازی جنسیتی» (بهداد و نعمانی، ۱۳۹۳) را ملاحظه کرد. همچنین، تأکید بر نقش‌های جنسیتی سنتی در سند تحکیم خانواده و سیاست‌های کلان جمعیتی ابلاغیه از سوی آیت‌الله خامنه‌ای نیز دنبال شده است. به گفته کردوانی و دیگران (۱۳۹۶) در تحلیل سیاست «اشتغال و مادری»، محوریت بر نقش مادری به عنوان مهم‌ترین نقش زن، اهتمام بر تقویت و تحکیم نقش‌های جنسیتی و پذیرش و تقویت نقش‌های جنسیتی موجود است. بررسی‌های دیگری نیز مؤید همین موضوع است که برخی از سیاست‌ها نشان از محدودیت در اشتغال زنان

دارند. «به طور نمونه مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۱ مشاغل مناسب زنان را در حوزه‌های آموزش و بهداشت و مشاغل نامناسب را در حوزه قضاوت اعلام نمود (کار، ۱۳۷۹). این سیاست‌های محدودکننده در سال‌های تحصیلی ۸۷-۱۳۸۶ با سهمیه‌بندی جنسیتی در پذیرش دانشجو نیز اعمال شد، هرچند پس از مدتی از شدت این سهمیه‌بندی‌ها کاسته شد. اگر همسو با تحلیل ویلن (۱۳۸۶) بپذیریم که زن جدید در پی دو شعار «رهایی» و «کار» آن را از مسیر تحصیلات عالی دنبال می‌کند و این برداشت را با واقعیت جامعه ایران نزدیک بدانیم، اما افزایش ورود زنان به دانشگاه با بازگشت زنان تحصیل کرده بیکار به خانه، از پیامدهای غیرقابل انکار ناهمسویی سیاست‌گذاری اجتماعی است.

## ۵. بحث و نتیجه‌گیری

دوگانه‌های متوازن / نامتوازن، همسان / ناهمسان، هماهنگ / ناهماهنگ، همسو / ناهمسو، همگرا / ناهمگرا در سیاست‌گذاری اجتماعی، می‌تواند خود را در ایجاد پیامدهایی در چند بُعد از جمله؛ نیازهای جدید (تحریک تقاضا)، انصاف (توزیع نامناسب، نامتناسب و ناهماهنگ منابع) و کارآمدی (هدر رفتن منابع، دور شدن از اهداف) نشان دهد. از این‌رو، یکی از موضوعات در پژوهش‌های سیاست‌گذاری اجتماعی، توجه به پیامدهای سیاست‌های اجتماعی است. این پیامدها هم از نقطه نظر تأثیری که بر وضعیت گروه‌های هدف این سیاست‌ها می‌گذارد و هم از جهت تأثیرشان بر سیاست‌های دیگر مورد بررسی قرار می‌گیرند. البته این که ریشه سیاست‌های نامتوازن به نظام سیاست‌گذاری با ویژگی‌های نهادی‌اش (ارزش‌ها و هنجارها) مربوط است موضوعی است که خود نیازمند واکاوی دقیق است. ضمن این که «سازماندهی تولید اقتصادی» (مقدم، ۱۳۹۱) و شرایط و اقتضائات سیاسی و اجتماعی از یک سو و نیز ناهماهنگی‌های نهادی در اجرای برخی سیاست‌هایی که می‌توانست به پیامدهای متوازن این سیاست‌ها منجر شود را نیز نباید نادیده گرفت. در این مقاله که از منظر نهادگرایی تاریخی به بررسی سیاست‌های اجتماعی زنان در برنامه‌های توسعه، به عنوان بستری تاریخی برای نشان دادن تغییرات و ثبات سیاست‌گذاری پرداختیم، قصد این بود تا نشان دهیم، یکی از دلایل برآیند نامتوازن سیاست‌های اجتماعی زنان یعنی «شهروندی جنسیتی» از یک سو و «شهروندی فعال» در سویی دیگر، پیامد درون‌داد ناهمسان سیاست اجتماعی در دو بعد اشتغال و آموزش است.

به طور مشخص، سیاست اجتماعی نامتوازن برای زنان در سه سطح مورد توجه است: نخست، در سطح سیاست‌گذاری: با توجه به موضوعی که در این مقاله دنبال شد، این عدم توازن را هم درون و هم بین دو بخش سیاست‌گذاری آموزش و اشتغال می‌توان ملاحظه نمود. ناهمترازی و ناهماهنگی درون سیاست آموزش با ایجاد شرایط تحصیل دختران، همسو و همزمان با حذف برخی رشته‌ها برای آنان است. و در اشتغال تأکید بر زن خانه‌دار و مراقب در سیاست‌ها و فقدان یا کم‌رنگ بودن فرصت‌های مناسب شغلی و تأکید بر نقش دوگانه کار بیرون-خانه‌داری است. دوم، در سطح اجرا: فقدان زمینه‌ها و مکانیسم‌های لازم برای جذب زنان به بازار کار، ضعف حمایت‌کننده‌های لازم برای پشتیبانی از زنان شاغل (عدم امنیت شغلی، از دست رفتن شغل برای انجام وظایف نقش‌های سنتی زنانگی، ...) و نیز فقدان ضمانت اجرایی کافی و لازم برای سیاست‌های موجودی است که قصد برقراری تعادل نقش‌های دوگانه زنان را دارند؛ و سوم، در دستیابی به اهداف: سیاست اجتماعی دوگانه و ناهمسو برای زنان و وضعیت فعلی آنان در بهره‌مندی‌های اجتماعی شاهدهی از افت و خیز و تناقض سیاست تحقق‌شهروندی فعال زنان است. از یک سو برخی سیاست‌ها خود را حامی «شهروندی فعال» می‌دانند و برخی «شهروندی جنسیتی» زنان را در دستورکار سیاستی خود دارند. به رغم تغییرات اجتماعی و اقتصادی و ضرورت اشتغال برای تأمین درآمد و برخی تغییرات دیگر نظیر گسترش جمعیت زنان سرپرست خانوار که منجر به تحمیل اتخاذ سیاست‌هایی بر سیاست‌گذار شده است، اما همچنان سیاست‌گذاری برای زنان، تابع پایبندی نظام سیاست‌گذاری به جداسازی جنسیتی، غلبه الگوی مرد نان‌آور - زن مراقب و تقویت نقش مادری و همسری به تصور تقویت تحکیم خانواده است. سیاست‌هایی که نه تنها قادر به تقویت قابلیت‌های فردی زنان در مقابله با مخاطرات اجتماعی و اقتصادی نشده است بلکه گاه منجر به آسیب‌پذیری آنان در مقابل این مخاطرات است.

نکته قابل توجهی که بایستی به آن توجه داشت، تعریف از نهاد خوب در رویکرد نهادگرایی تاریخی است. دانشمندانی نظیر پیرسون (۱۹۹۶) دریافته‌اند، بسیاری از انتخاب‌های اولیه، غیرکارکردی هستند و از این رو یک نهاد موفق باید تغییر کند. حتی اگر انتخاب‌های اولیه مناسب بوده باشند، محیط سیاست‌گذاری تقریباً در تمامی زمینه‌ها به سرعت تغییر می‌کند، بنابراین انطباق لازم است (به نقل از گای، ۱۳۸۶: ۱۳۹). این تغییر می‌تواند هم در روابط درون نهادی و هم میان نهادی اتفاق افتد. سیاست اجتماعی که به مثابه یک شمشیر



دولبه عمل می‌کند، همزمان که پاسخگوی نیازها است، به تولید نیروهای اجتماعی مطالبه‌گر نیز می‌انجامد. نیروهایی که بر ماهیت، آهنگ تغییر سیاست و روند آن تأثیر می‌گذارند. در حال حاضر به نظر می‌رسد، شتاب تغییرات ساختاری در نتیجه برخی سیاست‌گذاری‌های اجتماعی از آهنگ تغییر در نظام ارزشی جامعه پیشی گرفته است و سبب ایجاد وضعیت دوگانه در وضعیت شهروندی زنان شده است. زنان از یک سو احاطه شده میان سیاست‌های آمرانه و هنجاری هستند و از سوی دیگر تحت تأثیر الزامات ساختار اجتماعی که با فرایند رشد شتابان شهرنشینی، گسترش آموزش عالی، سیاست‌های بهداشتی و جمعیتی و نیز تأثیر تکنولوژی‌های رسانه‌ای و ارتباطی ایجاد شده‌اند، به آرامی و با بهره‌گیری از فرصت‌های ایجاد شده عرصه خصوصی را برای برخورداری از فرصت‌ها در فضای عمومی ترک می‌کنند. بنابراین، به‌رغم وجود فضای شهروندی از بالا و سیاست‌گذاری در جهت بازگرداندن زنان به خانه یا نگهداشتن زنانی که در خانه بودند، جامعه خواستار شهروندی از پایین است و زنان نیز با تلاش برای ورود به عرصه عمومی از جمله مطالبه‌گران تحقق این نوع شهروندی هستند. درخواست برای ورود به بازار کار، تغییر شرایط اجتماعی و فرهنگی، تغییر شرایط و بسترهای اقتصادی و نیز نیاز به نیروی کار زنان، ضرورت برقراری توازن در سیاست‌گذاری را بین سیاست‌ها، نهادهای سیاست‌گذار و نیز بین مجریان سیاست‌ها و نهادهای سیاست‌گذار ایجاد می‌نماید و برای جامعه نیز ضرورت کارکردی دارد. آن چه توسعه سیاست اجتماعی و دستیابی به اهداف همسو و هماهنگ رفاهی را دشوار می‌سازد، عدم توازن یا ضعف هماهنگی در سیاست‌های اجتماعی هم از منظر درون نهادی و هم بین نهادی، هم بین حوزه‌های سیاست‌گذاری و هم بین گروه‌های هدف سیاست‌گذاری است. برای رسیدن به نتایج مطلوب سیاست‌گذاری می‌بایست سیاست‌هایی توسط سیاست‌گذار اتخاذ شود که به انسجام و پیوستگی در اجرا بینجامد و ظرفیت نهادی را تقویت نماید. تحقق این هدف مستلزم تحول نظام نهادی و سپس، حرکت از ترجیحات فردی سیاست‌گذار به سمت تصمیم‌گیری‌های نهادی است. به طوری که پیکربندی نهادی به سوی مدلی از همگرایی سیاست‌های اجتماعی پیش رود.

همچنین، تحقق «شهروندی فعال زنان» از طریق اتخاذ سیاست‌های اجتماعی مستلزم وارد شدن واقعی و نه صوری زنان به عرصه سیاست‌گذاری، اتخاذ سیاست‌های اجتماعی با هدف توان‌مندسازی، اجتناب از سوگیری جنسیتی و پرهیز از چیره شدن گرایش‌های ایدئولوژیک به جای اقتضائات اجتماعی در سیاست‌گذاری اجتماعی، جلوگیری از اتخاذ

رویکرد ابزاری و بالاخره، ایجاد تناسب میان حقوق و تکالیفی است که بر عهده زنان گذاشته می‌شود. با «زنانه شدن فقر» در ایران که عمدتاً گفته می‌شود در میان زنان کم‌سواد و بیسواد یا زنان سرپرست خانوار وجود دارد از یک سو و خطر گسترش زنان تحصیل کرده خانه‌نشین و فقیر، اتخاذ سیاست‌هایی که بتواند اشتغال پایدار و ایمن را برای زنان ایجاد نماید، می‌بایست از اولویت‌های برنامه‌های فقرزدایی در جامعه قرارگیرد. از آنجایی که استراتژی‌های توسعه ملی خود را در بازارکار نشان می‌دهد و بین توسعه اقتصادی و اجتماعی هم‌افزایی ایجاد می‌کند، تغییر نهادی و چرخش سیاستی می‌بایست معطوف به سیاست‌های اشتغال باشد. زیرا سیاست‌های آموزش تأثیر خود را بر ساختار اجتماعی و موقعیت زنان گذاشته است و بازگشت از مسیر طی شده که به ارتقای آموزش و تحصیلات زنان منجر شده است، نه تنها غیرعقلانی بلکه غیرممکن است. این سیاست‌ها می‌بایست بتواند «شهروندی فعال زنان» در بخش اشتغال را محقق ساخته و خود را نه تنها با سیاست‌های آموزش هم‌هنگ سازد، بلکه پاسخگوی مطالبه زنان تحصیل کرده و حتی زنان غیرتحصیل کرده جویای کارف زنان و دختران نان‌آور نیز باشد. چنانچه تحصیلات را مقوله‌ای مرتبط با اقتضائات یک جامعه دوگانه سستی - مدرن بدانیم و یا سکوی پرتابی برای ورود زنان به بازار اشتغال، در نظر داریم که در پیگیری توسعه متوازن، آموزش و اشتغال زنان عامل عمده برای توسعه اقتصادی، رفاه خانواده و ارتقای کیفیت زندگی خانواده خواهد بود.

همان طور که گفته شد، این مقاله مسأله سیاست اجتماعی نامتوازن را تنها در مورد آموزش و اشتغال زنان مورد توجه قرارداد. به منظور به دست آوردن الگویی از سیاست اجتماعی در ایران، مسأله هم‌هنگی و توازن در سیاست‌گذاری اجتماعی را می‌توان در ساختارهای نهادی دیگر، بخش‌های دیگر سیاست اجتماعی (نظیر سلامت، تأمین اجتماعی، جرم و ..) و در میان ذی‌نفعان متفاوت دیگر نیز جستجو نمود.

## پی‌نوشت‌ها

۱. مفهوم توازن Balance در خود تقارن Symmetry، تعادل Equilibrium و هم‌هنگی Coordination را دارد.

۲. به لحاظ ساختار نهادی در حال حاضر سازمان‌های مختلفی از جمله کمیسیون ویژه وابسته به شورای مصلحت نظام، نهاد ویژه زنان وابسته به شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان مشارکت زنان وابسته به نهاد ریاست جمهوری و

## سیاست اجتماعی نامتوازن در ایران (آموزش و اشتغال زنان) ۱۱۹

کمیسیون خانواده، زنان و جوانان به عنوان اصلی ترین نهادهایی هستند که با موضوعات سیاست گذاری برای زنان در ارتباط هستند. اولین نهاد سیاست گذار در زمینه امور فرهنگی - اجتماعی زنان شورای فرهنگی - اجتماعی زنان وابسته به شورای عالی انقلاب فرهنگی بود که در سال ۱۳۶۶ ه. ش. تشکیل شد. همچنین کمیسیون های امور بانوان در سراسر کشور از سال ۱۳۶۹ ه. ش. و دفتر امور زنان ریاست جمهوری در سال ۱۳۷۰ ه. ش. تشکیل شد. این دفتر در دولت نهم ذیل عنوان معاونت امور زنان و خانواده به فعالیت خود ادامه می دهد.

۳. سهم زنان سرپرست خانوار با تحصیلات عالی در کشور از ۳۶ درصد از جمعیت در سال ۱۳۸۰ ه. ش. به ۶/۳۵ درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است (راغفر و باباپور، ۱۳۹۵).



## کتاب‌نامه

- احمدی، امیدعلی (۱۳۹۵) «تحلیل اجتماعی وضعیت و تغییرات ازدواج و طلاق» در گزارش وضعیت اجتماعی زنان در ایران (1390-1380)، تهران: نشرنی، صص ۱۵۵-۱۷۸.
- افراخته، حسن و سودابه سرایی (۱۳۹۲) جایگاه زنان در برنامه توسعه چهارم و پنجم جمهوری اسلامی ایران، مطالعات اجتماعی و روان شناختی زنان، سال ۱۱، شماره ۳، پاییز، صص ۱۵۸-۱۳۳.
- باستانی، سوسن و دیگران (۱۳۹۵) «مقایسه شاخص‌های جنسیتی ایران با کشورهای جهان و منطقه»، در گزارش وضعیت اجتماعی زنان در ایران (1390-1380)، تهران: نشرنی، صص ۵۱۹-۵۴۸.
- بهداد، سهراب و فرهاد نعمانی (۱۳۹۳) طبقه و کار در ایران، تهران: نشرآگاه.
- راغفر، حسین و میترا باباپور (۱۳۹۵) «فقر معیشتی و اشتغال زنان در ایران»، در گزارش وضعیت اجتماعی زنان در ایران (1390-1380)، تهران: نشرنی، صص ۱۹۹-۲۲۰.
- پتربیک، فیتز (۱۳۸۱) نظریه رفاه، ترجمه هرمز همایون پور، موسسه علای پژوهش تأمین اجتماعی.
- پیترز، گای (۱۳۸۶) نظریه نهادگرایی در علم سیاست، ترجمه فرشاد مومنی و فریبا مومنی، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاددانشگاهی.
- صادقی، مسعود و مصطفی عمادزاد (۱۳۸۳) تحلیلی بر عوامل اقتصادی مؤثر در اشتغال زنان، مجله پژوهش زنان، دوره ۲ شماره ۱، بهار، صص ۵-۱۲.
- کار، مهرانگیز (۱۳۷۹) زنان در بازار کار ایران، تهران نشر روشنگران.
- کاردوانی، راحله و همکاران (۱۳۹۶) تبیین الگوهای سیاستی و تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی ایران در حوزه (مادری / اشتغال)، پژوهش‌نامه زنان، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره ۴، زمستان، صص ۳۷-۶۷.
- گزارش اجرای ماده ۱۵۸ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، تهران: مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری.
- عباسی شوازی، محمد جلال و دیگران (۱۳۹۶) تحولات و وضعیت جمعیت در جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور با حمایت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، موسسه ملی تحقیقات سلامت و پروژه جمعیت و توسعه صندوق جمعیت سازمان ملل دانشگاه تهران.
- دفتر امور زنان و ریاست جمهوری (۱۳۷۲) نقش زنان در توسعه، انتشارات روشنگران، صص ۲۱-۲۷.
- قاراخانی، معصومه (۱۳۹۰ الف) تحلیل سیاست اجتماعی در ایران ۱۳۶۰-۱۳۸۸، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه تربیت مدرس.
- قاراخانی، معصومه (۱۳۹۰ ب) پژوهش سیاست اجتماعی در ایران، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۳، ۱۳۳.

سیاست اجتماعی نامتوازن در ایران (آموزش و اشتغال زنان) ۱۲۱

قاراخانی، معصومه (۱۳۹۰) شرایط امکان و دلایل امتناع میان رشته‌ای سیاست اجتماعی در ایران، فصلنامه مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، دوره ۲، شماره ۲۲، بهار، صص ۳۳ - ۵۳.  
قاراخانی، معصومه (۱۳۹۴) زنان و ناهمسانی‌های سیاست آموزش و اشتغال، ویژه‌نامه اقتصادی شرق، تیرماه، صص ۴۶ - ۴۷.

قانع‌راد، محمدامین و فرهاد خسروخواهر (۱۳۸۵) نگاهی به عوامل فرهنگی ورود دختران به دانشگاه‌ها، پژوهش زنان، دوره ۴، شماره ۴، زمستان، صص ۱۱۵ - ۱۳۸.

قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸-۱۳۷۲ (۱۳۷۳) سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۴-۱۳۷۸ (۱۳۷۵) سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹-۱۳۸۳ (۱۳۷۸) سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴-۱۳۸۸ (۱۳۸۳) سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۴-۱۳۹۰ (۱۳۸۹) سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۵ - ۱۳۹۹ (۱۳۹۴) سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

قدیمی، اکرم و دیگران (۱۳۹۰) مقایسه جایگاه زنان در برنامه‌های توسعه و کلان جمهوری اسلامی ایران، مجله تحقیقات زنان، دوره ۵، شماره ۳، صص ۵ - ۲۶، پاییز.

وبلن، توستین (۱۳۸۳) نظریه طبقه مرفه، ترجمه فرهنگ ارشاد، تهران: نشرنی.

مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۹۶) وضعیت توسعه انسانی در ایران: آسیب پذیری و تاب آوری، تهران: کتاب پارسه.

مقدم، والتین (۱۳۹۱) «جنسیت و سیاست اجتماعی: حقوق خانواده و شهروندی اقتصادی زنان در خاورمیانه»، در سیاست‌گذاری در خاورمیانه، گردآوری مسعودکارشناس و والتین مقدم، ترجمه علی اکبر تاج مزینانی و همکاران، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق، صص ۳۵۳ - ۴۰۷.

موسسه پژوهش و برنامه ریز آموزش عالی (۱۳۹۵) آمار آموزش عالی در یک نگاه، دسترسی در <https://irphe.ac.ir/files/site/pages/Amar> Negah/w-br-bruoshoor\pdf-۹۴-۹۵- تاریخ

دسترسی ۹۶/۱۰/۱۰

Alexander, Ernest. R (1995) How organizations Act together, Rutledge.

Challenges of policy coordination for third-country nationals (2015) Coordinating the Network of EU Agencies, one copy: via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Human Development Report ( 2015) Work for human development Briefing note for countries, [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/IRN.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/IRN.pdf)

تاریخ دسترسی ۹۵/۱۰/۱۵

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2012) integrated Social Policy, Labour Markets And Labour Market Policy In The ESCWA Region, Report IV Copyright © ESCWA .

