

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 همین سبب شده است موضوع مستقیم و غیرمستقیم سیاست‌های اجتماعی قرار گیرند. اما این سیاست‌ها هیچ‌گاه بدون چالش نبوده و موقعیت اجتماعی و وضعیت رفاهی آنان را متأثر کرده است. این سیاست‌ها از یک‌سو 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 که یکی از دلایل ناهم‌سانی موقعیت شهروندی زنان را باید در سیاست‌های اجتماعی نامتوازن در دو بعد اشتغال و آموزش جست‌وجو کرد؛ درحالی‌که، به‌منظور 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^۱ 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 به‌سوی 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 تحت‌تأثیر قرار دهد. مسئله 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، و بین نهاد سیاست‌گذار و مجریان سیاست‌ها به‌وجود آید.

سیاست اجتماعی در ایران با چالش‌ها و مسائلی روبه‌روست که عملاً دستیابی به اهداف آن را دشوار کرده 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 فقدان سیاست‌های اجتماعی متوازن کم‌وبیش در هر یک از ابعاد سیاست اجتماعی وجود دارد. حتی در برخی از حوزه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی که اذعان می‌شود سیاست‌ها به‌خوبی تدوین و اجرا شده‌اند، به‌دلیل وجود مسئله توازن، در عمل نتایج مطلوب و موردانتظار به‌دست نیامده است. چنانچه فرایند سیاست‌گذاری را از شناسایی و طرح مسئله و انتخاب سیاست تا اجرای آن در نظر بگیریم، آنچه در مسیر سیاست‌گذاری تحت عنوان درون‌داد سیاست‌گذاری به آن اشاره می‌شود توازن و انسجام ندارد. این ناهم‌سویی درون‌داد سیاست‌های اجتماعی اثر خود را بر برون‌داد و برآیند سیاست‌گذاری نیز می‌گذارد. می‌توان گفت سیاست اجتماعی نامتوازن خود را در پی آمدهای نامنسجم، ناهم‌سو، و ناهماهنگ متبلور می‌کند و سبب دست‌نیافتن به نتایج موردانتظار سیاست‌گذار و البته گروه هدف سیاست‌گذاری، ایجاد نتایج و مسائل ناخواسته، یا تضاد در نتایج می‌شود؛ درحالی‌که توجه به مسئله توازن و هماهنگی در سیاست‌گذاری اجتماعی می‌تواند، ضمن شناسایی بخشی از چالش‌های نظام

سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران، برای سیاست‌گذاری‌های آینده یا بازنگری در سیاست‌های گذشته درک روشن‌بینانه‌ای در اختیار سیاست‌گذار قرار دهد. هم‌چنین، شناسایی پی‌آمدهای سیاست‌گذاری، پیش از آن‌که بتواند اثرات نامطلوب خود را برجای بگذارد، امکان‌پذیر خواهد شد.

هدف از این نوشته طرح یکی از چالش‌های جدی سیاست اجتماعی در ایران است که عملاً به دوری از اهداف، تحقق پی‌آمدهای ناخواسته، و درنهایت تأثیرگذاری بر وضعیت گروه‌های هدف سیاست‌گذاری منجر می‌شود. در این میان یکی از گروه‌های هدف مهم برای سیاست‌گذاری زنان هستند. در شرایطی که زنان هم‌به‌عنوان ایجادکنندگان و هم‌دریافت‌کنندگان خدمات اجتماعی نقش مهمی در توسعه سیاست اجتماعی دارند، هدفی از سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم اجتماعی نظیر آموزش، سلامت، اشتغال، مسکن، 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. اگرچه نمی‌توان نقش عواملی نظیر تغییرات اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی یا چالش‌های مربوط به اجرای سیاست‌های اجتماعی را نادیده گرفت، فرض بر این است که پی‌آمدهای نامتوازن سیاست‌های اجتماعی برای زنان، که از یک‌سو به «شهروندی جنسیتی» و از دیگر سو به «شهروندی فعال» آنان منجر شده است، خواسته یا ناخواسته نتیجه درون‌داد نامتوازن سیاست‌های اجتماعی در دو حوزه اشتغال و آموزش بوده است. چنان‌که هم‌شاهد افزایش شصت درصدی زنان در میان کل دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی هستیم و هم با مشارکت پایین آنان در بازار کار و بالابودن آمار بی‌کاری زنان و به‌ویژه زنان تحصیل‌کرده روبه‌رویم (بنگرید به صادقی و عمادزاده ۱۳۸۳؛ قانع‌راد و خسروخواهر ۱۳۸۵؛ باستانی و دیگران ۱۳۹۵). طبق گزارش ILO در سال ۲۰۱۴ نرخ مشارکت اقتصادی زنان در ایران ۱۷/۶ درصد گزارش شده است؛ درحالی‌که میانگین جهانی ۵۰/۶ درصد است (قاراخانی ۱۳۹۴) و برآوردها نشان می‌دهد، به‌رغم سهم ۳۳ تا ۳۴ درصدی زنان از کل جمعیت فعال دانش‌آموخته دانشگاهی کشور، سهم زنان بی‌کار جویای کار 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، باوجود سیاست‌های بازدارنده اشتغال و هم‌زمان گسترش آموزش عالی، خواسته یا ناخواسته، از یک‌سو برابری جز «شهروندی جنسیتی» و از دیگر سو تحقق «شهروندی فعال» زنان حاصل نشده است.

طبق ادبیات شهروندی گفته می‌شود شهروندی هم عناصری فعال و هم منفعل دارد (پتریک ۱۳۸۱). وجوه انفعالی آن، که «عضویت دریافت‌شده» (received membership) نامیده می‌شود، به این معناست که شهروند از وضعیت حقوقی تعریف‌شده‌ای برخوردار است و در نهادها، روابط، و رویه‌هایی که تضمین‌کننده ثبات آن وضعیت است مشارکت چندانی صورت نمی‌دهد. وجوه فعال شهروندی، که به آن «عضویت به‌دست‌آمده» (achieved membership) نیز گفته می‌شود، مستلزم مشارکت فعال و جذب‌شدن فرد در جامعه‌ای است که هویت او را می‌سازد. آنچه از نتایج پژوهش‌ها و گزارش‌های پیش‌گفته می‌توان دریافت این است که انتظار می‌رود پی‌آمد گسترش آموزش عالی به زنان فرصتی برای حضور و فعال‌شدن در جامعه بدهد. در واقع، این سیاست وجه فعال شهروندی را به‌دنبال دارد، زیرا برخورداری از تحصیلات عالی قاعدتاً می‌باید مشارکت فعال و جذب فرد در جامعه را به‌هم‌راه داشته باشد. هم‌زمان سیاست اشتغال زنان در حال حاضر وجه منفعل شهروندی را به‌دنبال داشته و وضعیت اشتغال زنان گویای جنسیتی‌شدن 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 نظام‌های جاری و ارزشی جامعه، پیش‌فرض مقاله این است که سیاست‌گذاری‌های اجتماعی نامتوازن به‌برایندهای 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 هماهنگی سیاست‌های اجتماعی برای آنان باشد. پاسخ به این پرسش برای تحلیل مسئله توازن و هماهنگی سیاست‌های اجتماعی در ایران الگویی فراهم می‌کند. از آن‌جاکه بخشی از فرایند سیاست‌گذاری تحلیل‌برایند سیاست‌هاست، یافته‌های حاصل از تحلیل سیاست‌ها می‌تواند به‌لحاظ کاربردی مسیری جهت‌بازگشت و اصلاح سیاست‌ها و نیز تعریف دوباره اهداف و چشم‌اندازهای سیاست‌گذاری ارائه دهد. به‌ویژه 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 (برای نمونه بنگرید به Alexander 1995). از این میان، آنچه با موضوع این پژوهش هم‌سویی بیش‌تری دارد «گزارش توسعه انسانی»

(2015 "Human Development Report") 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 ۲۸ 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 موردنظر را به‌دست می‌آورند. هم‌چنین نشان می‌دهد فقدان توازن بین حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری یا بین ذی‌نفعان سبب به‌چالش کشیدن انسجام سیاست می‌شود و پیچیدگی حوزه سیاست‌گذاری را به «اختلافات متقابل در سیاست‌گذاری» سوق می‌دهد، اختلافاتی که حل آن هم آسان نیست؛ در صورتی‌که هماهنگی و انسجام در سیاست‌گذاری به کم‌شدن این اختلافات کمک می‌کند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این پژوهش مسئله توازن و هماهنگی به نتایج سیاست‌گذاری معطوف است. پژوهش دیگری که ارتباط وثیق‌تری با موضوع این مقاله دارد گزارش ESCWA (Economic and Social Commission for Western Asia) در سال ۲۰۱۲ است که در آن با بررسی‌های آماری در میان کشورهای عضو نشان داده می‌شود افزایش نرخ بی‌کاری هم‌سو با افزایش سطح سواد در زنان است و بین هفتاد تا هشتاد 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 پی‌آمدهای 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 تأمین اجتماعی» هم در این زمینه ارائه شده است؛ سیاستی که یکی از اهدافش ایجاد هماهنگی در سیاست‌گذاری و نیز بین نهادهای سیاست‌گذار در زمینه رفاه بیان شد. این پرسش که سیاست مذکور خود تا چه اندازه از انسجام و توازن درون و بین‌نهادی و درون یا بین‌سیاستی برخوردار بوده است یا این‌که عملاً چه روندی را طی کرده است موضوع دیگری برای بحث است. مصاحبه‌ها یا نوشتارهای پراکنده نیز به برخی از چالش‌های فرایند سیاست‌گذاری در ایران پرداخته‌اند، اما می‌توان گفت بررسی تجربی مسئله توازن در سیاست‌گذاری اجتماعی کم‌تر محل بحث و پژوهش‌های جدی قرار گرفته است. نکته قابل توجه این است که سیاست اجتماعی خود موضوعی مغفول‌مانده 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 داشته‌اند و آسیب‌شناسی ساختار و فرایند سیاست اجتماعی کم‌تر موضوع بررسی مستقیم آن‌هاست. در این پژوهش بناست به مسئله توازن در درون‌داد سیاست‌گذاری اجتماعی برای زنان در ایران بپردازیم. همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد، فرض بر این است که یکی از دلایل ناهم‌سویی وضعیت زنان در آموزش و اشتغال و قرارگرفتن زنان در موقعیت دوگانه «شهروندی فعال - جنسیتی» 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 ارائه می‌دهد (برای استدلال درباره انتخاب این رویکرد، بنگرید به قاراخانی ۱۳۹۰ الف). از نهادگرایی نوین حداقل شش نسخه وجود دارد (پیترز ۱۳۸۶). آنچه نهاد را می‌سازد شکلی ساختاری از جامعه یا سیاست است که می‌تواند رسمی (مانند یک قانون یا 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 است به‌مثابه ابزاری 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 بدانند تابع عملکرد قواعد و مشوق‌هایی می‌داند که افراد تلاش می‌کنند در چهارچوب آن مطلوبیت خود را به‌حداکثر برسانند. نسخه سوم نهادگرایی تاریخی است. قانون اصلی تحلیل در این رویکرد این است که انتخاب‌هایی که در ابتدای تاریخ هر سیاست‌گذاری وجود دارد تعیین‌کننده است و بنابراین، تازمانی که نیروهای سیاسی به‌اندازه کافی قدرت‌مند وجود نداشته باشند تا آن انتخاب اولیه را از مسیر منحرف کنند، سیاست هم‌چنان در مسیر خود در جریان است. نهادگرایان تجربی، به‌عنوان دسته چهارم نهادگرایان،

اذعان می‌کنند که ساختار حکومت‌ها، بسته به شیوه پردازش سیاست‌ها و انتخاب‌هایی که حکومت‌ها صورت می‌دهند، متفاوت عمل می‌کنند. نهادگرایی وابسته به اجتماع، در جایی که به تعامل بازیگران رسمی و غیررسمی در روند حکمرانی توجه می‌شود، برای توصیف ساختاربنندی بین دولت و جامعه مناسب است. نهادگرایی بین‌المللی نیز به منطق سیاست‌گذاری‌های بین‌المللی و نقش آن‌ها در سیاست‌گذاری‌های محلی توجه دارد.

نظربه این که هدف از تحلیل چه باشد و از چه چشم‌اندازی موضوع را موردتوجه قرار دهیم یا این که پرسش پژوهش چگونه طرح شود، می‌توان از یکی از رویکردهای نهادگرایی یا ترکیبی از آن‌ها استفاده کرد. در این جا، نه متناسب با رویکرد نهادگرایی هنجاری قصد بررسی تأثیر هنجارها و ارزش‌ها بر سیاست‌گذاری اجتماعی زنان را داریم و نه، طبق چهارچوب 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 هریک از چهارچوب‌های موردبحث 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؛ ازاین‌رو، ضرورتی برای استدلال درباره انتخاب‌نکردن آن‌ها به‌عنوان رویکرد تحلیلی این پژوهش وجود ندارد. اما، باتوجه به توضیحاتی که در ادامه خواهد آمد، از میان انواع نهادگرایی به‌نظر می‌رسد رویکرد نهادگرایی تاریخی امکان تحلیل مناسب‌تری در اختیار ما می‌گذارد.

در چهارچوب نهادگرایی تاریخی بر نقش ایده‌ها به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی نهادها توجه می‌شود. اگرچه تأکید بر ایده‌ها تداعی‌کننده نهادگرایی هنجاری است، نهادگرایان تاریخی «بر مفهوم مبهمی چون ایده‌ها برای تعریف موجودیت نهادها تکیه می‌کنند» (پیترز ۱۳۸۶: ۱۲۷). می‌توان گفت زمانی که ایده‌ای پذیرفته و درون یک شکل ساختاری بستربنندی می‌شود نهاد شکل می‌گیرد. این درک را با مراجعه به تحلیل‌هایی حاصل می‌کنیم که درباره روند سیاست‌گذاری اشتغال و آموزش زنان در طی دهه‌های اخیر وجود دارد. الگوهای هنجاری یا عقلانی که به انتخاب‌های سیاستی در این دو بخش انجامیده است موضوعی است که می‌توان در جایی دیگر آن را بررسی کرد.

برمبنای یکی از الگوهای تحلیل سیاست اجتماعی که مشتمل بر الگوی درون‌داد، برون‌داد، و برابند سیاست اجتماعی است (در این باره بنگرید به قاراخانی ۱۳۹۰، ۱۳۹۳، و ۱۳۹۴) می‌توان عدم توازن در هریک از اجزای این الگو را ترسیم کرد (شکل ۱).



شکل ۱. الگوی سیاست اجتماعی نامتوازن

در این جا، طبق پیش فرض ما، تأکید بر این است که برایند نامتوازن (شهروندی جنسیتی و شهروندی فعال) در سیاست‌گذاری اجتماعی زنان پی‌آمد انتخاب‌های سیاستی یا درون‌داد سیاستی نامتوازن است. در این بررسی، که به لحاظ منطق از پژوهش‌های کیفی است و روش آن تحلیل اسناد است، به مسئله عدم توازن سیاست‌گذاری اجتماعی در بعد درون‌داد سیاست‌ها می‌پردازیم تا استدلال‌هایی برای نامتوازن و ناهم‌سوبودن برایند این سیاست‌ها بیابیم. به این منظور، با رجوع به سند برنامه‌های توسعه (برنامه‌های اول تا ششم توسعه اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی) و یافته‌های پژوهشی موجود دربارهٔ سیاست‌گذاری‌های دو بخش آموزش و اشتغال، رویکردی تحلیلی - توصیفی اتخاذ کرده‌ایم.

۴. سیاست‌گذاری آموزش و اشتغال

آموزش و اشتغال زنان با فرازونشیب‌هایی موضوع سیاست‌گذاری نهادهای حاکمیتی^۲ بوده است. سیاست‌های رسمی از جمله برنامه‌های توسعه یکی از اصلی‌ترین سندهایی است که رویکرد و چشم‌انداز سیاست‌گذاری اجتماعی کشور در آن بازتاب می‌یابد. به‌باور نگارنده، سیاست آموزش زنان در ایران هم سیاستی 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 است سیاست آموزش برای زنان دنبال شود. اما سیاست اشتغال سیاستی پسینی است، از این جهت که از یک سو در واکنش به مسائل توسعه و از سوی دیگر به‌عنوان پی‌آمد ناخواسته گسترش آموزش عالی و درخواست روبه‌رشد زنان برای ورود به بازار کار و گسترش فعالیت اجتماعی آنان می‌باید مورد توجه قرار گیرد. هرچند سیاست‌گذاری آموزش و اشتغال برای زنان مورداهتمام سیاست‌گذاران پیش از انقلاب ۱۳۵۷ بوده است، همان‌طور که توضیح

خواهیم داد، طبق برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی پس از انقلاب، هردوی 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 به‌طور نظام‌مند کم‌تر مورد توجه بود و بر مشارکت زنان در امور اجتماعی و فرهنگی ذیل برنامه کنترل موالید و جمعیت و نه به‌طور مستقل توجه شد. در خصوص اعمال سیاست تحدید موالید، دولت سیاست‌گذاری‌های هماهنگی را دنبال کرد. این سیاست در جهت انجام‌شدن اقداماتی که در پی می‌آید تصویب شد:

۱. وظایف وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی: تحت پوشش برنامه تنظیم خانواده قرارداد 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 مرگ‌ومیر مادران و نوزادان.
۲. وظایف وزارت آموزش و پرورش: بالابردن سطح سواد در کلیه اقصار جامعه به‌ویژه آموزش بزرگسالان تا سی سال، بالابردن ضریب پوشش تحصیلی دختران لازم‌التعلیم مخصوصاً در نقاط روستایی، تدوین متون آموزشی برای بالابردن سطح آگاهی دانش‌آموزان دبیرستانی (به‌ویژه دختران) نسبت به زیان‌های باروری بالا در کشور.
۳. وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران: بالابردن 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 به‌منظور مشارکت بیش‌تر زنان در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی در دو سطح جامعه و خانواده.
۴. وظایف وزارت فرهنگ و آموزش عالی: افزایش سهمیه دانشجویان زن در رشته‌های دبیری به‌ویژه 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.
۵. وظیفه وزارت کار و امور اجتماعی: بالابردن میزان اشتغال زنان.
۶. وظایف سازمان ثبت‌احوال کشور: ایجاد امکانات لازم برای ثبت کامل تغییرات جمعیتی (تولد و مرگ) در سطح کشور؛ ارائه آمار دقیق تغییرات جمعیتی کشور به‌صورت سه‌ماهه، شش‌ماهه، و یک‌ساله (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۳).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نوعی توازن و هم‌ترازی در سیاست‌گذاری تحدید موالید و جمعیت، هم از بعد درون‌نهادی و هم بین‌نهادی، ملاحظه می‌شود. سیاست‌های آموزش و

اشتغال دولت در این برنامه از مسیر سیاست کاهش مولید و تحدید جمعیت دنبال می‌شود. در همین برنامه، برای کاهش نرخ مولید و نیز به دلیل بالابودن نرخ بی‌سوادی به‌ویژه در میان دختران، افزایش نرخ باسوادی دختران به‌عنوان اولویت سیاست‌گذاری آموزش قرار می‌گیرد و بر بالابردن اشتغال زنان با هدف افزایش مشارکت اجتماعی آنان نیز تأکید می‌شود. هردوی این سیاست‌ها هم‌سو با 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 به‌طور مشخص است، از یک‌سو بر مشارکت زنان در توسعه از طریق افزایش فرصت‌های شغلی و تأمین نیازهای آموزشی و فرهنگی آنان و از سوی دیگر بر تحکیم و تقویت نهاد خانواده تأکید شده است. طبق گزارش اجرای ماده ۱۵۸ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) (مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری ۱۳۸۴)، 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، مرکز امور مشارکت زنان مسئول انجام دادن امور ستادی این ماده و هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی ملی - استانی و سازمان‌های غیردولتی موضوع آیین‌نامه یادشده و ارائه گزارش بود. در همین دوره «برنامه توسعه مشارکت‌های اجتماعی و فرهنگی زنان» را مرکز امور مشارکت زنان پیش‌نهاد داد و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۸۲ ذیل فصل «فرهنگ و هنر، ارتباطات جمعی، و تربیت بدنی» به اجرا درآمد. اما به گفته برخی صاحب‌نظران 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 این‌که همکاری بین‌نهادی برای تحقق مواد مربوط به تحقق مشارکت زنان و ایجاد عدالت جنسیتی در برنامه به چشم نمی‌خورد. چنان‌که تا پایان برنامه چهارم، که شاخص سهم اشتغال زنان بهبود نیافته است، شاهد عدم تحقق بند «ب» ماده ۱۵۸ برنامه سوم هستیم که بر افزایش فرصت اشتغال زنان و ارتقای شغلی آنان تأکید داشت. در برنامه چهارم توسعه، ماده ۱۱۱، دولت موظف شد، با هدف تقویت نقش زنان در جامعه و توسعه فرصت‌ها و گسترش سطح مشارکت آن‌ها در کشور، اقدامات زیر را در دستورکار خود قرار دهد:

الف: 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. 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 به‌منظور 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 موظف‌اند اعتبار لازم برای انجام تکالیف قانونی موضوع این ماده را، که مرتبط با وظایف قانونی آن‌هاست، در لوایح بودجه سنواتی ذیل برنامه مربوط پیش‌بینی و اقدام‌های لازم را با هماهنگی مرکز امور مشارکت زنان به‌عمل آورند (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۸۳).

در این برنامه به‌نظر می‌رسد هم تلاش برای 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 این‌که برای عملیاتی کردن این سیاست‌ها در عمل هماهنگی بین‌نهادی چگونه و تا چه اندازه بوده است خود بحث دیگری است. ضمن این‌که به‌گفته احمدی (۱۳۹۵) در این برنامه هم‌چنان گفتمان سیاست‌گذاری با پس‌زمینه سنت‌گرایی به‌قوت خود باقی است. همان‌طور که مدنی (۱۳۹۶) نیز اشاره کرده است، این رویکرد سنت‌گرایی و تبعیض را در برنامه پنجم توسعه به‌طور شفاف‌تری مشاهده می‌کنیم. 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 زنان است که بیش از سایر سیاست‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. البته این برنامه بر توان‌مندسازی زنان به‌ویژه گروه‌های نیازمند (زنان سرپرست خانوار) تأکید دارد که در ذیل آن برنامه‌هایی از جمله تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی، تعریف کار خانه‌داری به‌عنوان فعالیت اقتصادی، و ارائه مشوق‌های مالی برای حمایت از فعالیت‌های خانه‌داری از جمله بیمه زنان خانه‌دار قرار دارد و در ماده ۷۱ این قانون به حمایت از اشتغال زنان اشاره شده 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 اولویت‌دادن به

سامان‌دهی مشاغل خانگی برای زنان بدسرپرست، گسترش اوقات فراغت، ارتقای سلامت، ارتقای توان‌مندی زنان مدیر و نخبه، و ... مطرح شد (قدیمی و دیگران ۱۳۹۰) که خود نشان‌دهنده نگاهی کلی‌گرا و بدون برنامه و راه‌برد مشخص برای تحقق هر یک از این سیاست‌ها و نیز فقدان رویکردی مشخص و منسجم به سیاست‌گذاری برای زنان است. موظف‌کردن دولت به تهیه، تصویب، و اجرای طرحی به‌منظور توازن بین اشتغال و نقش‌های خانوادگی و اجتماعی بیش‌تر از جنس سیاست‌هایی است که در تکمیل سیاست «تعمیق بیش‌تر باورهای دینی» با تأکید بر نقش سنتی زنانه دنبال شده است تا این‌که در جهت ایجاد فرصت‌های برابر برای مشارکت اقتصادی و اجتماعی زنان باشد. شاهد این موضوع نیز نادیده‌گرفتن سیاست‌های مربوط به توان‌مندسازی زنان تحصیل‌کرده به‌منظور ارتقای مشارکت اقتصادی و تأکید بر زنان بی‌سرپرست و خودسرپرست و ایجاد مهارت‌های شغلی به‌ویژه 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 همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش‌سازنده آنان» به 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. به‌طور نمونه بند «ت» ماده ۷۹ به حمایت از زنان سرپرست خانوار و توان‌مندسازی آنان اشاره دارد، بدون این‌که مشخصاً برنامه‌ای در این‌جا آورده شود و مکانیسم اجرای این سیاست تصریح شود. در بخش ۱۷ با عنوان «فرهنگ، هنر، و ورزش» ذیل ماده ۱۰۱ تا ۱۰۳ با تمرکز بر سیاست تحکیم خانواده برخی برنامه‌ها مطرح شده است (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۹۴). در این برنامه‌ها نیز برای تحکیم خانواده عمدتاً تداوم سیاست‌های جمعیتی (تأکید بر کاهش سن ازدواج، کاهش طلاق، افزایش باروری، و آموزش و مشاوره‌های قبل و بعد از ازدواج)، ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده از طریق توسعه مشاغل خانگی، پنگاه‌های زودبازده اقتصادی و تعاونی‌های تولیدی روستایی و خانواده‌محور، و توسعه بیمه‌های سلامت و بیمه سلامت اجتماعی زنان خانه‌دار از اصلی‌ترین سیاست‌های مرتبط با خانواده است. در این سند، هرچند به «عدالت جنسیتی» اشاره شده است، در ادامه با قید «بر مبنای اصول اسلامی» تصویر و تفسیر دقیقی از معنای «عدالت جنسیتی» به‌دست داده نمی‌شود، زیرا این قید خود پرابهام و مناقشه‌برانگیز است و چنان‌چه در چهارچوب برنامه‌ای اجرایی قصد

عملیاتی کردن آن وجود داشته باشد، نیازمند ارائه تعریف دقیق و مصرح آن در برنامه است. هم‌چنین، در این برنامه، به‌رغم ادعای دنبال‌شدن همه‌جانبه‌نیازها 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 (ازجمله زنان خانه‌دار و زنان سرپرست خانوار) به‌عنوان جزئی از خانواده موردنظر 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 موظف‌شدن ستاد ملی زن و خانواده به ایجاد هماهنگی بین‌بخشی، نظارت کلان بر برنامه‌ها و اقدامات و 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، اگرچه نشان از برقراری یک رویکرد هماهنگ بین‌نهادی و متمرکز در اجرای برنامه‌های پیش‌نهادی دارد، سازوکار اجرای این سیاست و عملیاتی کردن آن در برنامه مشخص نیست.

شواهد نشان داد، در برنامه‌های اول تا ششم توسعه و تاحد محدودتری در برنامه چهارم توسعه، نوعی ناهم‌سویی و عدم توازن در سیاست‌های آموزش و اشتغال زنان می‌توان ملاحظه کرد. ناظر بر رویکرد نهادگرایی تاریخی ملاحظه می‌کنیم که سیاست آموزش، با تأکید بر گسترش سواد و افزایش تحصیلات درمیان زنان و گسترش کمی آموزش عالی که فرصت را برای حضور بیش‌تر زنان در دانشگاه‌ها فراهم کرد، در چهارچوب سیاست تحدید موالید و کاهش جمعیت، به افزایش تعداد زنان تحصیل‌کرده جویای کار منجر شد. پی‌آمد رشد آموزش عالی به‌ویژه آموزش عالی خصوصی، صرف‌نظر از این‌که چه سهمی از هزینه آموزش عالی از جیب مردم پرداخت شده و چه سهمی از آن را دولت تأمین کرده است، افزایش ۵۳ درصدی سهم زنان از کل دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و سهم بالای شصت درصدی آنان درمیان دانشجویان رشته‌های پزشکی، علوم انسانی، علوم پایه، و هنر در سال تحصیلی ۱۳۹۱-۱۳۹۲ بوده است.

توجه به سیاست‌های اشتغال برای زنان، به‌همراه آموزش نیروی انسانی و پی‌گیری سیاست‌هایی برای تأمین نیروی لازم برای مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی، سیاست‌گذاری اجتماعی هم‌سو و هماهنگ در این دو بخش را حداقل بر روی کاغذ دنبال کرده است؛ اگرچه خود سیاست اشتغال هم در ابتدا در چهارچوب بسته سیاستی کاهش جمعیت و تحدید موالید بر مشارکت اجتماعی زنان تأکید داشته است. پس از آن با پی‌گیری سیاست

تحکیم خانواده و تأکید بر الگوی «مرد نان‌آور/ زن مراقب» ناهماهنگی و عدم توازن سیاست‌گذاری بیش‌تر فرصت بروز می‌یابد. در این‌جا، به‌نظر می‌رسد سیاست اشتغال و آموزش در جهت ایجاد «شهروندی فعال زنان» به‌نفع سیاست تحکیم خانواده به‌حاشیه رانده شد. آن‌طورکه بررسی‌ها نشان می‌دهد، خود سیاست اشتغال نیز با تأکید بر اولویت نقش زنان در خانواده متأثر از الگوی «مرد نان‌آور/ زن مراقب» در چهارچوب سیاست تحکیم خانواده قرار دارد. باوجود سیاست‌هایی که عمدتاً واکنشی به جریان مطالبات روزافزون زنان برای ورود به بازار کار به‌دلیل تغییر شرایط اقتصادی و اجتماعی و نیاز به حضور زنان در بازار کار به‌دلیل عدم تکافوی درآمد مردان، مطالبه‌گری زنان تحصیل‌کرده، افزایش سن ازدواج، تمایل و گاه اجبار دختران مجرد به نان‌آوری، و افزایش تعداد زنان سرپرست خانوار^۳ است، در همه‌شش برنامه توسعه ردپای «اسلامی‌کردن و جداسازی جنسیتی» (به‌داد و نعمانی ۱۳۹۳) ملاحظه می‌شود. هم‌چنین، در تأکید بر نقش‌های جنسیتی سنتی در سند تحکیم خانواده و سیاست‌های کلان جمعیتی ابلاغیه آیت‌الله خامنه‌ای نیز دنبال شده است. به‌گفته‌ی کاردوانی و دیگران (۱۳۹۶)، در تحلیل سیاست «اشتغال و مادری» محوریت با نقش مادری به‌عنوان مهم‌ترین نقش زن و 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. «به‌طور نمونه مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۱ مشاغل مناسب زنان را در حوزه‌های آموزش و بهداشت و مشاغل نامناسب را در حوزه قضات اعلام نمود» (کار ۱۳۷۹). این سیاست‌های محدودکننده در سال‌های تحصیلی ۱۳۸۶-۱۳۸۷ با سهمیه‌بندی جنسیتی در پذیرش دانشجو نیز اعمال شد؛ هرچند پس از مدتی از شدت این سهمیه‌بندی‌ها کاسته شد. اگر هم‌سو با تحلیل ویلن (۱۳۸۳) بپذیریم که زن جدید دو شعار «رهایی» و «کار» را از مسیر تحصیلات عالی دنبال می‌کند و این برداشت را به واقعیت جامعه ایران نزدیک بدانیم، باید بگوییم افزایش ورود زنان به دانشگاه هم‌راه با بازگشت زنان تحصیل‌کرده بی‌کار به خانه از پی‌آمدهای غیرقابل‌انکار ناهم‌سوایی سیاست‌گذاری اجتماعی است.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

دوگانه‌های متوازن/ نامتوازن، هم‌سان/ ناهم‌سان، هماهنگ/ ناهماهنگ، هم‌سو/ ناهم‌سو، و هم‌گرا/ ناهم‌گرا در سیاست‌گذاری اجتماعی می‌تواند خود را در ایجاد پی‌آمدهایی در چند بُعد از جمله نیازهای جدید (تحریک تقاضا)، انصاف (توزیع نامناسب، نامتناسب، و

ناهماهنگ منابع)، و کارآمدی (هدررفتن منابع، دورشدن از اهداف) نشان دهد. ازاین‌رو، در پژوهش‌های سیاست‌گذاری اجتماعی یکی از موضوعات توجه به پی‌آمدهای سیاست‌های اجتماعی است. این پی‌آمدها هم از نظر تأثیری که بر وضعیت گروه‌های هدف این سیاست‌ها می‌گذارند و هم از جهت تأثیرشان بر سیاست‌های دیگر مورد بررسی قرار می‌گیرند. البته این‌که ریشه سیاست‌های نامتوازن به نظام سیاست‌گذاری با ویژگی‌های نهادی اش (ارزش‌ها و هنجارها) مربوط است موضوعی است که خود نیازمند واکاوی دقیق است. ضمن این‌که ازیک‌سو «سازمان‌دهی تولید اقتصادی» (مقدم ۱۳۹۱) و شرایط و اقتضائات سیاسی و اجتماعی و ازسوی دیگر ناهماهنگی‌های نهادی در اجرای برخی سیاست‌هایی را که می‌توانست به پی‌آمدهای متوازن این سیاست‌ها منجر شود نیز نباید نادیده گرفت. در این مقاله، که از منظر نهادگرایی تاریخی به بررسی سیاست‌های اجتماعی زنان در برنامه‌های توسعه به‌عنوان بستری تاریخی برای نشان‌دادن تغییرات و ثبات سیاست‌گذاری پرداختیم، قصد این بود که نشان دهیم یکی از دلایل برابری نامتوازن سیاست‌های اجتماعی زنان یعنی «شهروندی جنسیتی» ازیک‌سو و «شهروندی فعال» ازسوی دیگر پی‌آمد درون‌داد ناهم‌سان سیاست اجتماعی در دو بعد اشتغال و آموزش است. به‌طور 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 کرد. 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 در سیاست‌ها بر زن خانه‌دار و مراقب و فقدان یا کم‌رنگ‌بودن 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، ازدست‌رفتن شغل برای انجام وظایف و نقش‌های سنتی زنانه، ...)، و نیز فقدان ضمانت اجرایی کافی و لازم برای سیاست‌های موجودی که قصد برقراری تعادل نقش‌های دوگانه زنان را دارند. و سوم، در سطح دستیابی به اهداف: سیاست اجتماعی دوگانه و ناهم‌سو برای زنان و وضعیت فعلی آنان در بهره‌مندی‌های اجتماعی شاهدهی از افت‌وخیز و تناقض سیاست تحقق شهروندی فعال زنان است. ازیک‌سو برخی سیاست‌ها خود را حامی «شهروندی فعال» می‌دانند و ازسوی دیگر برخی «شهروندی جنسیتی» زنان را در دستورکار سیاستی خود دارند. به‌رغم تغییرات اجتماعی و اقتصادی و ضرورت اشتغال

برای تأمین درآمد و برخی تغییرات دیگر نظیر گسترش جمعیت زنان سرپرست خانوار که به تحمیل اتخاذ سیاست‌هایی بر سیاست‌گذار منجر شده است، هم‌چنان سیاست‌گذاری برای زنان تابع پای‌بندی نظام سیاست‌گذاری به جداسازی جنسیتی، غلبه الگوی مرد‌نان‌آور/ زن مراقب، و تقویت نقش مادری و همسری به‌تصور تقویت و تحکیم خانواده است؛ سیاست‌هایی که نه‌تنها قادر به تقویت قابلیت‌های فردی زنان در مقابله با مخاطرات اجتماعی و اقتصادی نبوده است، بلکه گاه به آسیب‌پذیری آنان درمقابل این مخاطرات منجر شده است.

نکته قابل توجهی که باید به آن توجه داشت تعریف نهاد خوب در رویکرد نهادگرایی تاریخی است. دانشمندانی نظیر پیرسون (۱۹۹۶) دریافتند بسیاری از انتخاب‌های اولیه غیرکارکردی هستند و ازاین‌رو یک نهاد موفق باید تغییر کند. حتی اگر انتخاب‌های اولیه مناسب بوده باشند، محیط سیاست‌گذاری تقریباً در تمامی زمینه‌ها به‌سرعت تغییر می‌کند، بنابراین انطباق لازم است (به‌نقل از گای ۱۳۸۶: ۱۳۹). این تغییر می‌تواند هم در روابط درون‌نهادی و هم میان‌نهادی اتفاق افتد. سیاست اجتماعی، که به‌مثابه شمشیری دولبه عمل می‌کند، هم‌زمان که پاسخ‌گوی نیازهاست، به تولید نیروهای اجتماعی مطالبه‌گر نیز می‌انجامد؛ نیروهایی که بر ماهیت، آهنگ تغییر سیاست، و روند آن تأثیر می‌گذارند. درحال حاضر به‌نظر 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 موقعیت شهروندی زنان شده است. زنان ازیک‌سو در احاطه سیاست‌های آمرانه و هنجاری هستند و ازسوی دیگر، تحت تأثیر الزامات ساختار اجتماعی که با فرایند رشد شتابان شهرنشینی، گسترش آموزش عالی، سیاست‌های بهداشتی و جمعیتی، و نیز برآثر تکنولوژی‌های رسانه‌ای و ارتباطی ایجاد شده‌اند، به آرامی و با بهره‌گیری از فرصت‌های ایجادشده عرصه خصوصی را برای برخورداری از فرصت‌ها در فضای عمومی ترک می‌کنند. بنابراین، به‌رغم وجود فضای شهروندی از بالا و سیاست‌گذاری درجهت بازگرداندن زنان به خانه یا نگاه‌داشتن زنانی که در خانه بودند، جامعه خواستار شهروندی از پایین است و زنان نیز با تلاش برای ورود به عرصه عمومی ازجمله 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 می‌کند و برای جامعه نیز ضرورت کارکردی

دارد. آنچه توسعه سیاست اجتماعی و دستیابی به اهداف هم‌سو و هماهنگ رفاهی را دشوار می‌کند عدم توازن یا ضعف هماهنگی در سیاست‌های اجتماعی هم از منظر درون‌نهادی و هم بین‌نهادی، هم بین حوزه‌های سیاست‌گذاری و هم بین گروه‌های هدف سیاست‌گذاری، است. برای رسیدن به نتایج مطلوب سیاست‌گذاری می‌باید سیاست‌گذار سیاست‌هایی را اتخاذ کند که به انسجام و پیوستگی در اجرا بینجامد و ظرفیت نهادی را تقویت کند. تحقق این هدف مستلزم تحول نظام نهادی و سپس حرکت از ترجیحات فردی سیاست‌گذار به سمت تصمیم‌گیری‌های نهادی است؛ به طوری که پیکربندی نهادی به‌سوی مدلی از هم‌گرایی سیاست‌های اجتماعی پیش رود.

هم‌چنین، تحقق «شهروندی فعال زنان» از طریق اتخاذ سیاست‌های اجتماعی مستلزم ورود واقعی و نه صوری زنان به عرصه سیاست‌گذاری، اتخاذ سیاست‌های اجتماعی با هدف توان‌مندسازی، اجتناب از سوگیری جنسیتی، پرهیز از چیره‌شدن گرایش‌های ایدئولوژیک به‌جای اقتضائات اجتماعی بر سیاست‌گذاری اجتماعی، جلوگیری از اتخاذ رویکرد ابزاری، و بالاخره ایجاد تناسب میان حقوق و تکالیفی است که برعهده زنان گذاشته می‌شود. با «زنانه‌شدن فقر» در ایران که عمدتاً گفته می‌شود در میان زنان کم‌سواد بی‌سواد یا زنان سرپرست خانوار وجود دارد از یک سو و خطر گسترش زنان تحصیل‌کرده خانه‌نشین و فقیر از سوی دیگر، اتخاذ سیاست‌هایی که بتواند اشتغال پایدار و ایمن برای زنان ایجاد کند می‌باید جزو اولویت‌های برنامه‌های فقرزدایی در جامعه قرار گیرد. از آن‌جاکه استراتژی‌های توسعه ملی خود را در بازار کار نشان می‌دهد و بین توسعه اقتصادی و اجتماعی هم‌افزایی ایجاد می‌کند، تغییر نهادی و چرخش سیاستی می‌باید 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 می‌باید بتواند «شهروندی فعال زنان» در بخش اشتغال را محقق کند و خود را نه تنها با سیاست‌های آموزش هماهنگ کند، بلکه پاسخ‌گوی مطالبه زنان تحصیل‌کرده و حتی زنان غیرتحصیل‌کرده جویای کار و زنان و دختران نان‌آور نیز باشد. چنان‌چه تحصیلات را مقوله‌ای مرتبط با اقتضائات یک جامعه دوگانه سستی - مدرن بدانیم یا سکوی پرتابی برای ورود زنان به بازار اشتغال، این نکته را در نظر داریم که در پی‌گیری توسعه متوازن آموزش و اشتغال زنان عامل عمده برای توسعه پایدار، رفاه خانواده، و ارتقای کیفیت زندگی خانواده خواهد بود.

همان‌طور که گفته شد، در این مقاله مسئله سیاست اجتماعی نامتوازن فقط در مورد آموزش و اشتغال زنان مورد توجه قرار گرفت. به منظور به دست آوردن الگویی از سیاست اجتماعی در ایران، مسئله هماهنگی 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 جست‌وجو کرد.

پی‌نوشت‌ها

۱. مفهوم توازن (balance) در خود تقارن (symmetry)، تعادل (equilibrium)، و هماهنگی (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 کمیسیون خانواده، زنان، و جوانان اصلی‌ترین نهادهایی هستند که با موضوعات سیاست‌گذاری برای زنان در ارتباط‌اند. اولین نهاد سیاست‌گذار در زمینه امور فرهنگی - اجتماعی زنان شورای فرهنگی - اجتماعی زنان وابسته به شورای عالی انقلاب فرهنگی بود که در سال ۱۳۶۶ تشکیل شد. هم‌چنین کمیسیون‌های امور بانوان در سراسر کشور از سال ۱۳۶۹ و دفتر امور زنان ریاست جمهوری در سال ۱۳۷۰ تشکیل شد. این دفتر در دولت نهم ذیل عنوان معاونت امور زنان و خانواده به فعالیت خود ادامه می‌دهد.
۳. سهم زنان سرپرست خانوار با تحصیلات عالی در کشور از ۰/۳۶ درصد جمعیت در سال ۱۳۸۰ به ۶/۳۵ درصد در سال ۱۳۹۰ رسید (راغفر و باباپور ۱۳۹۵).

کتاب‌نامه

- احمدی، امیدعلی (۱۳۹۵)، «تحلیل اجتماعی وضعیت و تغییرات ازدواج و طلاق»، در: گزارش وضعیت اجتماعی زنان در ایران (۱۳۸۰-۱۳۹۰)، مجموعه مقالات، تهران: نی.
- افراخته، حسن و سودابه سرایی (۱۳۹۲)، «جایگاه زنان در برنامه توسعه چهارم و پنجم جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات اجتماعی و روان‌شناختی زنان، س ۱۱، ش ۳.
- باستانی، سوسن و دیگران (۱۳۹۵)، «مقایسه شاخص‌های جنسیتی ایران با کشورهای جهان و منطقه»، در: گزارش وضعیت اجتماعی زنان در ایران (۱۳۸۰-۱۳۹۰)، مجموعه مقالات، تهران: نی.
- به‌داد، سهراب و فرهاد نعمانی (۱۳۹۳)، طبقه و کار در ایران، تهران: آگاه.
- پتريک، فیتز (۱۳۸۱)، نظریه رفاه، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

سیاست اجتماعی نامتوازن در ایران (آموزش و اشتغال زنان) ۱۱۳

راغفر، حسین و میترا باباپور (۱۳۹۵)، «فقر معیشتی و اشتغال زنان در ایران»، در: گزارش وضعیت اجتماعی زنان در ایران (۱۳۸۰-۱۳۹۰)؛ مجموعه مقالات، تهران: نی.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۳)، «قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸-۱۳۷۲»: <<https://dlp.mporg.ir>>.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۸۳)، «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴-۱۳۸۸»: <<https://dlp.mporg.ir>>.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۴)، «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۵-۱۳۹۹»: <<https://dlp.mporg.ir>>.

صادقی، مسعود و مصطفی عمادزاده (۱۳۸۳)، «تحلیلی بر عوامل اقتصادی مؤثر در اشتغال زنان»، مجله پژوهش زنان، دوره ۲، ش ۱.

عباسی شوازی، محمدجلال و دیگران (۱۳۹۶)، تحولات و وضعیت جمعیت در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور، با حمایت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، مؤسسه ملی تحقیقات سلامت، پروژه جمعیت و توسعه صندوق جمعیت سازمان ملل دانشگاه تهران، و انجمن جمعیت‌شناسی ایران.

قاراخانی، معصومه (۱۳۹۰ الف)، تحلیل سیاست اجتماعی در ایران ۱۳۶۰-۱۳۸۱، پایان‌نامه دکتری، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

قاراخانی، معصومه (۱۳۹۰ ب)، پژوهش سیاست اجتماعی در ایران، فصل‌نامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ش ۳.

قاراخانی، معصومه (۱۳۹۳)، «شرایط امکان و دلایل امتناع میان‌رشته‌ای سیاست اجتماعی در ایران»، فصل‌نامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره ۲، ش ۲۲.

قاراخانی، معصومه (۱۳۹۴)، «زنان و ناهم‌سانی‌های سیاست آموزش و اشتغال»، ویژه‌نامه اقتصادی شرق، تیر.

قانع‌راد، محمدمبین و فرهاد خسروخاور (۱۳۸۵)، «نگاهی به عوامل فرهنگی ورود دختران به دانشگاه‌ها»، پژوهش زنان، دوره ۴، ش ۴.

قدیمی، اکرم و دیگران (۱۳۹۰)، «مقایسه جایگاه زنان در برنامه‌های توسعه و کلان جمهوری اسلامی ایران»، مجله تحقیقات زنان، دوره ۵، ش ۳.

کار، مهرانگیز (۱۳۷۹)، زنان در بازار کار ایران، تهران: روشن‌گران.

کاردوانی، راحله و همکاران (۱۳۹۶)، «تبیین الگوهای سیاستی و تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی ایران در حوزه مادری/ اشتغال»، پژوهش‌نامه زنان، س ۸، ش ۴.

گای، پیترز (۱۳۸۶)، نظریه نهادگرایی در علم سیاست، ترجمه فرشاد مؤمنی و فریبا مؤمنی، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی.

مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۹۶)، *وضعیت توسعه انسانی در ایران؛ آسیب‌پذیری و تاب‌آوری*، تهران: کتاب پارسه.

مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری (۱۳۸۴)، *گزارش اجرای ماده ۱۵۸ قانون برنامه سوم توسعه* (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، تهران.

مقدم، والتین (۱۳۹۱)، «جنسیت و سیاست اجتماعی؛ حقوق خانواده و شهروندی اقتصادی زنان در خاورمیانه»، در: *سیاست‌گذاری در خاورمیانه*، گردآوری مسعود کارشناس و والتین مقدم، ترجمه علی‌اکبر تاج‌مزیانی و همکاران، تهران: دانشگاه امام صادق.
وبلن، توستین (۱۳۸۳)، *نظریه طبقه مرفه*، ترجمه فرهنگ ارشاد، تهران: نی.

Alexander, Ernest. R (1995), *How Organizations Act Together*, London: Routledge.

“Human Development Report; Work for Human Development” (2015):

<http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/IRN.pdf>.