

# Development Plans and Women's Problems: The Challenge of Policymakers' Problem Framing, Idealism, and Discursive Conflict

Leila Falahati 

Associated Professor, Department of Women Studies, Institute for Social and Cultural Studies, Ministry for Science, research and Technology, Tehran, Iran/ Falahati@iscs.ac.ir

## Abstract

Since the Islamic Revolution, Iran's six national development plans have consistently prioritized women as a key target group. Official statistics highlight significant progress in women's health and education, yet economic and political participation remain limited, with Iran ranking 144th and 143rd globally in these domains among 146 countries (World Economic Forum, 2024). This study critically examines the shortcomings of these plans in addressing women's issues through gender and development theories, drawing on the lived experiences of 18 experts and policymakers in women's policy formulation. Using a descriptive phenomenological approach and semi-structured interviews conducted in 2022, the research identified 55 concepts, synthesized into 10 sub-themes and 3 main themes: (1) conceptual and epistemological challenges, (2) planning and implementation barriers, and (3) deficits in monitoring, evaluation, and impact assessment. The most critical challenge is the lack of consensus on gender concepts, exacerbated by conflating women's roles with family duties and reductionist views limiting women's agency. Political rivalries and frequent administrative changes disrupt program continuity, while inadequate monitoring systems and politicized gender metrics undermine accountability. These factors, combined with partisan discourse eroding past achievements, have weakened public trust in the transformative potential of development initiatives, particularly among women. The study underscores the need for theoretical clarity, robust institutional frameworks, and inclusive policymaking to achieve equitable and sustainable development for women in Iran.

**Keywords:** Women and development, Gender inequality, Women's empowerment, Gender planning, Development plan.



Social Problems of Iran

Journal, Vol. 16, No. 1, Spring 2025, 195–228

Received: 25/12/2024 Accepted: 11/2/2025



ISSN: 2476-6933

2476-695X© The Author(s). Published by Kharazmi University

## Extended Abstract

### 1. Introduction

For over four decades since the Islamic Revolution, Iran's six national development plans have positioned women as a central focus of socioeconomic policy. The first and second plans (1989–1998) prioritized women's education and healthcare, achieving notable gains, such as increasing female life expectancy from 66.3 to 77.5 years and schooling expectancy from 4.6 to 10.7 years (UNDP, 2024). From the third plan onward (1999–2004), the scope expanded to include economic, legal, social, and cultural participation, with subsequent plans emphasizing empowerment, social protection, gender justice, and institutional development. The seventh plan (2024–2028) focuses on family strengthening, marriage promotion, and support for female-headed households. Despite these efforts, significant gender disparities persist, particularly in economic and political participation, with Iran ranking 144th and 143rd, respectively, among 146 countries (World Economic Forum, 2024). These gaps reflect systemic challenges in gender-responsive planning and the limited effectiveness of past policies in achieving gender equity. This study critically evaluates these shortcomings through the lens of gender and development theories, notably Women in Development (WID) and Gender and Development (GAD), which highlight the need for culturally sensitive, participatory approaches to address structural inequalities (Tinker, 1990; Connelly et al., 2000). By analyzing the lived experiences of 18 experts and practitioners in women's policymaking, the research identifies key obstacles across four pillars of gender planning: needs assessment, planning instruments, implementation mechanisms, and monitoring systems. The findings aim to inform more equitable and sustainable development strategies for women in Iran.

### 2. Methodology

This qualitative study adopted a descriptive phenomenological approach to explore the lived experiences of experts in women's development planning in Iran. Data were collected in 2022 through 18 semi-structured interviews with a purposively and theoretically selected sample of academics, policymakers, civil society actors, and parliamentarians with direct experience in women-related policymaking. Purposive sampling ensured diversity in perspectives, while theoretical sampling allowed for iterative refinement of themes as data collection progressed. Interviews focused on challenges in policy formulation, implementation, and evaluation, emphasizing women's issues independent of family roles.

Data analysis followed Colaizzi's (1978) seven-step method: (1) transcribing interviews, (2) extracting significant statements, (3) formulating meanings, (4) clustering themes, (5) developing an exhaustive description, (6) identifying fun-

damental structures, and (7) validating findings with participants. This process yielded 55 concepts, synthesized into 10 sub-themes and 3 main themes. To ensure trustworthiness, member checking was conducted by sharing findings with select interviewees, and triangulation with existing literature (e.g., Moser & Moser, 2005; Kabeer, 2013) validated the results. Ethical considerations, including informed consent and confidentiality, were rigorously upheld throughout the research process.

### 3. Findings

The analysis identified 55 concepts, organized into 10 sub-themes and 3 overarching themes: (1) conceptual and epistemological challenges, (2) planning and implementation barriers, and (3) monitoring, evaluation, and impact deficits.

**Conceptual and Epistemological Challenges:** The most significant barrier is the lack of theoretical consensus on gender concepts, driven by the conflation of “women” and “family” in policy frameworks. For instance, strategic documents often prioritize family-centric roles, marginalizing women’s independent identities and reinforcing reductionist views that confine them to domestic spheres. This contrasts with GAD approaches, which advocate for analyzing gendered social relations (Connelly et al., 2000). Political and ideological rivalries further exacerbate this issue, with competing discourses (e.g., traditional vs. modern gender roles) undermining policy coherence. Interviewees highlighted the ambiguous “third model” of womanhood—neither Western nor traditional—as a contested concept lacking clear policy translation.

**Planning and Implementation Barriers:** Unrealistic goal-setting, such as expecting a 25% reduction in divorce rates within five years, reflects a disconnect between ambitious objectives and limited institutional capacities. Fragmented responsibilities across multiple agencies, such as those addressing female-headed households, lead to duplication and inefficiency. Frequent political turnover disrupts program continuity, as seen in the suspension of gender-related initiatives during government transitions. A critical shortage of gender-sensitive expertise among mid-level managers further hampers effective implementation, with many officials relying on goodwill rather than specialized training.

**Monitoring, Evaluation, and Impact Deficits:** The absence of standardized gender indicators and transparent feedback systems undermines accountability. For example, the suspension of gender equality indicators in 2021, due to perceived Western influences, halted progress on national reporting (Khazali, 2022). Politicized metrics and partisan narratives erode past achievements, fostering public skepticism about the transformative potential of development plans. This lack of trust is particularly pronounced among women, who perceive limited tangible outcomes in economic and political spheres.

#### 4. Conclusion

This study reveals that Iran's development planning for women is hindered by deep-rooted conceptual, structural, and operational challenges, impeding gender justice and sustainable development. The conflation of women's and family roles in policy frameworks marginalizes women's agency, contrasting with international best practices, such as Sweden's gender mainstreaming model, which integrates gender analysis across all policy areas (Verloo, 2005). The lack of a cohesive theoretical foundation, compounded by ideological rivalries, prevents the formation of a shared vision for gender equity.

Operationally, the misalignment between ambitious goals and limited institutional capacities—exemplified by the under-resourced Vice Presidency for Women and Family Affairs—undermines implementation. Global examples, such as Rwanda's Ministry of Gender and Family Promotion, demonstrate the value of robust institutional mechanisms (Minto & Mergaert, 2018). The scarcity of gender expertise among policymakers, as noted by interviewees, necessitates systematic capacity-building, aligning with recommendations for gender training in developing contexts (Roggeband & Verloo, 2006).

Monitoring and evaluation systems suffer from a lack of standardized indicators and politicized reporting, which erodes accountability and public trust. The suspension of gender metrics in Iran mirrors challenges in other developing nations, where ideological shifts disrupt policy continuity (Muyomi, 2014). Furthermore, the marginalization of civil society organizations limits grassroots engagement, unlike successful models in Bangladesh, where NGOs drive gender-inclusive development (Jaquette, 2017).

To address these challenges, Iran's policymaking must prioritize: (1) theoretical clarity through consensus-building on gender concepts, (2) institutional strengthening by elevating the authority and resources of gender-focused agencies, (3) capacity-building through gender-sensitive training for policymakers, and (4) participatory processes that integrate civil society. These reforms, grounded in political will and global best practices, are essential for transforming development plans into platforms for women's empowerment and equitable social progress.

**Keywords:** Women and Development, Development Plans, Gender Inequality, Women's Empowerment, Gender-Responsive Planning.

# برنامه‌های توسعه و مسائل زنان: چالش‌های مسئله‌شناسی سیاست‌گذار، آرمان‌گرایی و تخصیص گفتمانی

لیلا فلاحتی<sup>۱</sup> ID

## چکیده

برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران پس از انقلاب اسلامی، زنان را به‌عنوان گروهی کلیدی در نظر گرفته‌اند. بر اساس گزارش‌های رسمی، در نتیجه اجرای این برنامه‌ها در دو شاخص سلامت و آموزش، زنان پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای داشته‌اند و در دو حوزه مشارکت اقتصادی و مشارکت سیاسی، همچنان دستاوردهای ملموسی حاصل نشده است. این پژوهش با هدف آسیب‌شناسی چالش‌های سیاست‌گذاری جنسیتی در این برنامه‌ها، از دیدگاه نظریه‌های جنسیت و توسعه، به بررسی موانع پیشرفت زنان در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی پرداخته است. با بهره‌گیری از روش پدیدارشناسی توصیفی و انجام ۱۸ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با متخصصان و سیاست‌گذاران حوزه زنان، ۵۵ مفهوم استخراج و در قالب ۱۰ مضمون فرعی و ۳ مضمون اصلی دسته‌بندی شد: چالش‌های معرفتی و مفهومی؛ چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرا؛ و چالش‌های رصد، پایش و اثرگذاری. بارزترین مانع، فقدان اجماع نظری و مفهومی در درک مسائل جنسیتی در سیاست‌گذاری است که با تقلیل هویت زنان به نقش‌های خانوادگی و نبود چهارچوب‌های نظری منسجم تشدید می‌شود. تغییرات مکرر دولت‌ها و رقابت‌های گفتمانی - جناحی نیز به گسست در اجرای برنامه‌ها و کاهش اعتماد عمومی به اثربخشی آن‌ها منجر شده است. علاوه بر این، نبود شاخص‌های استاندارد پایش و بازنمایی ناکارآمد دستاوردها، درک عمومی زنان از تأثیر برنامه‌های توسعه را تضعیف کرده و شکاف میان حاکمیت و جامعه را عمیق‌تر ساخته است. این مطالعه بر ضرورت بازنگری در چهارچوب‌های نظری، تقویت ساختارهای نهادی، و ارتقای مشارکت مدنی برای دستیابی به توسعه عادلانه و پایدار تأکید دارد.

کلیدواژه‌گان: زنان و توسعه، برنامه توسعه، نابرابری جنسیتی، توانمندسازی زنان، برنامه‌ریزی جنسیتی.

۱. دانشیار، گروه مطالعات زنان، پژوهشگاه مطالعات فرهنگی، اجتماعی و تمدنی، تهران، ایران/ Falahati@iscs.ac.ir



تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۷/۲۳

فصلنامه مسائل اجتماعی ایران، سال شانزدهم، شماره ۱، بهار ۱۴۰۴، صفحات ۱۹۵ تا ۲۲۸



ISSN: 2476-6933

2476-695X© The Author(s). Published by Kharazmi University

## ۱. مقدمه

ایران از جمله کشورهای آسیایی است که در حوزه برنامه‌ریزی برای توسعه از سابقه طولانی برخوردار است. تا زمان انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، پنج برنامه توسعه با فواصل زمانی مختلف در یک بازه زمانی ۳۰ ساله اجرا شده بود و پس از انقلاب نیز تاکنون شش برنامه توسعه اجرا و برنامه هفتم توسعه از سال ۱۴۰۳ آغاز گردیده است.

نگاهی به جایگاه زنان در شش برنامه توسعه اجرا شده نشان می‌دهد که در برنامه اول (۱۳۷۳-۱۳۶۸ یک سال تمدید شده) و برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، زنان ذیل محورهای آموزشی و بهداشتی مورد توجه قرار گرفته‌اند و به صورت مشخص از برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) مواد اختصاصی به حوزه زنان در محورهای آموزشی، فرهنگی، ورزشی، مشارکت اقتصادی، علمی-پژوهشی، حقوقی و توسعه سمن‌ها (سازمان‌های مردم‌نهاد) اختصاص داده شده است.

در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴ یک سال تمدید شده) گروه‌های مختلف زنان از جمله زنان آسیب‌پذیر، زنان روستایی، زنان شاغل و علاوه بر این حوزه‌هایی همچون توانمندسازی زنان، حمایت‌های اجتماعی مانند مسکن و بیمه زنان سرپرست خانوار، حمایت‌های حقوقی، توسعه سمن‌ها و مشارکت اقتصادی زنان مورد توجه قرار گرفت. در برنامه پنجم (۱۳۹۵-۱۳۹۰ یک سال تمدید شده) نیز با تمرکز بیشتر بر خانواده و نقش‌های خانوادگی زنان، تلاش شد که موضوع حمایت‌های حقوقی در قالب لایحه تأمین امنیت زنان و کودکان در محیط اجتماعی مورد توجه قرار گیرد. در برنامه ششم (۱۴۰۲-۱۳۹۶ دو سال تمدید شده) توسعه زیرساخت‌های حوزه زنان از جمله شاخص‌های عدالت جنسیتی و ارتقاء ساختار و تشکیلات حوزه زنان مورد توجه قرار گرفت (صفری شالی، ۱۳۹۴؛ سمواتی، سطوتی، زرنگ، ۱۳۹۵؛ علی‌پور، زاهدی، ملکی، جوادی یگانه، ۱۳۹۶).

در برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۷-۱۴۰۳) نیز تمرکز بر ترویج ازدواج و فرزندآوری، تحکیم بنیان خانواده و توسعه حمایت‌های زیرساختی از زنان سرپرست خانوار و کانون‌های نوآوری در حوزه مادر و کودک قرار گرفته است. مروری بر موضوعات مصوب و محورهای تعیین شده در این هفت برنامه نشان می‌دهد که در این بازه زمانی ۳۵ ساله و در قالب شش برنامه اجرا شده، حوزه زنان فرازوفرودهای زیادی را تجربه کرده است. تغییر گفتمان برنامه‌ها و تغییر در نحوه اولویت‌دهی به زنان و یا خانواده و درعین حال تغییر رویکرد برنامه‌ها در اولویت‌دادن به ملاحظات جنسیتی از جمله آن‌هاست (شیرزادی و سوزنی، ۱۳۹۱).

علاوه بر این، در حالی که زنان ایرانی در فرایند توسعه در این ۳۵ سال از مواهب ملموسی در حوزه آموزش از جمله افزایش میانگین امید به تحصیل از ۴/۶ سال به ۱۰/۷ سال و همچنین افزایش امید زندگی زنان از ۶۶/۳ سال به ۷۷/۵ سال برخوردار شده‌اند (دفتر توسعه ملل متحد، گزارش توسعه انسانی، ۲۰۲۴)، اما همچنان در زمینه مشارکت اقتصادی و مشارکت سیاسی در جمع کشورهای با بیشترین شکاف جنسیتی قرار دارند. بر اساس گزارش جهانی شکاف جنسیتی (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۲۴) ایران در حوزه مشارکت اقتصادی در رتبه ۱۴۴ و در مشارکت سیاسی در رتبه ۱۴۳ از مجموع ۱۴۶ کشور دنیا قرار دارد. سهم مشارکت اقتصادی زنان ایرانی برابر با ۱۳/۵ درصد و مشارکت سیاسی در پارلمان ۵/۶ درصد و گویای این است که ناترازی جدی در وضعیت شاخص‌های توسعه زنان وجود دارد.

ناترازی در شاخص‌های توسعه زنان یکی از چالش‌های اساسی در برنامه‌های توسعه‌ای ایران محسوب می‌شود. این ناترازی، که در شاخص‌هایی همچون مشارکت اقتصادی و سیاسی زنان به وضوح نمایان است، نشان‌دهنده شکاف عمیق جنسیتی و ناکارآمدی نسبی سیاست‌گذاری‌های گذشته در زمینه عدالت جنسیتی است. علی‌رغم برخی پیشرفت‌ها در حوزه‌هایی مانند آموزش و بهداشت، همچنان سهم زنان در اقتصاد رسمی کشور تنها ۱۳/۵ درصد و در سیاست ۵/۶ درصد از کرسی‌های پارلمان را شامل می‌شود.

این وضعیت بیان‌گر آن است که سیاست‌گذاری‌های توسعه‌ای نه تنها به طور کامل پاسخگوی نیازهای واقعی زنان نبوده، بلکه در برخی موارد به بازتولید کلیشه‌های جنسیتی انجامیده است. سیاست‌گذاری‌های جنسیتی در کشورهای توسعه‌یافته، از طریق اقداماتی همچون تصویب قوانین حمایتی، تسهیل دسترسی زنان به بازار کار، کاهش تبعیض‌های ساختاری و تقویت مشارکت سیاسی، منجر به افزایش برابری جنسیتی و ایجاد فرصت‌های برابر شده است (کبیر، ۲۰۱۳). در مقابل، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، سیاست‌گذاری‌ها اغلب فاقد رویکردی سیستماتیک و مبتنی بر برنامه‌ریزی جنسیتی هستند. این امر منجر به چالش‌هایی نظیر تشدید نابرابری‌های جنسیتی، کاهش کارایی برنامه‌های توسعه‌ای، ضعف در نهادسازی و مشارکت زنان در فرآیندهای تصمیم‌گیری شده است.

1. UNDP, Human Development Report

2. World Economic Froum

3. Kabeer

از این رو، پژوهش حاضر با تأکید بر اهمیت سیاست گذاری های جنسیتی مؤثر، به بررسی چالش های موجود در برنامه های توسعه ایران در حوزه زنان پرداخته و تلاش می کند از دیدگاه صاحب نظران و مشارکت کنندگان در برنامه ریزی این حوزه مهم ترین موانع را شناسایی کند. در این راستا، تحلیل دقیق چهار رکن اصلی برنامه ریزی جنسیتی، شامل شناسایی نیازها، ابزارهای برنامه ریزی، ابزارهای اجرایی و سازوکارهای پایش و ارزیابی، می تواند در جهت بهبود سیاست گذاری ها و دستیابی به توسعه عادلانه تر راهگشا باشد.

## ۲. ملاحظات نظری

نقش زنان در توسعه به عنوان نیمی از جامعه انسانی از سال های پایانی دهه ۱۹۴۰ میلادی و هم زمان با شکل گیری ساختارهای توسعه ای در سطح بین المللی مورد توجه قرار گرفت. انتقادات جدی به روند مدرن شدن و کورجنس بودن و در عین حال بازتاب دادن رویکردهای استعمارگرایی در برنامه های توسعه، عامل اصلی برآمدن رویکردهای حساس به زنان در فرایند توسعه بود. رویکرد «زن در توسعه» با این استدلال که روندهای مدرن سازی تأثیر متفاوتی بر زنان و مردان داشته و به جای بهبود، منجر به افزایش نابرابری در حقوق و موقعیت زنان شده، در سال ۱۹۷۰ میلادی مطرح شد (تینکر،<sup>۱</sup> ۱۹۹۰: ۳۰). در این بازه زمانی تلاش شد آگاهی پیرامون نابرابری های تحمیل شده بر زنان ناشی از انتظارات نقشی و کلیشه های رایج جنسیتی (کانل،<sup>۲</sup> ۱۹۸۷: ۳۴) افزایش یابد و بر این اساس موج مطالعات و پژوهش های متعدد در زمینه نقش زنان در کشورهای در حال توسعه ایجاد شد و تأثیر معناداری در نهادسازی و ارتقای ساختارهای حکمرانی ویژه زنان داشت (میلر و رضوی،<sup>۳</sup> ۱۹۹۵).

گسترش دانش تخصصی در این دهه پرسش های متعددی پیرامون تفاوت های بیولوژیک و تأثیر فرهنگ و ساخت هویت جنسیتی و نقش تعیین کننده آن بر موقعیت زنان و مردان را در جامعه مطرح نمود. علاوه بر این، انتقادات جدی نیز به رویکردهای اجرایی «زن در توسعه» در کشورهای جهان سوم از جمله بازتولید نابرابری ها در قالب تشدید نقش های جنسیتی، به حاشیه رانده شدن زنان در پروژه های توسعه، رویکردهای بالا به پائین در برنامه ریزی، به رسمیت نشناختن «کار خانگی زنان» و نقش های چندگانه آنان، محوریت یافتن

1. Tinker

2. Connell

3. Miller & Razavi

کارشناسان و دولت در تعیین مصادیق توسعه و عدم توجه به گروه‌های مختلف زنان و نیازهای آنان وارد شد. منتقدان تأکید داشتند که رویکرد «زن در توسعه» نمادی از درک اقتصادی محدود از توسعه است و از لحاظ فرهنگی غیرحساس و بر اساس آرمان‌ها و تجربیات غربی است (میلر و رضوی، ۱۹۹۵).

بنابراین، از ادغام این دو روند یک رویکرد بالا به پایین حاصل آمده که زنان در کشورهای درحال توسعه را به عنوان یک گروه همگن بدون توانایی‌های انتقادی و معرفی کردن کارشناسان توسعه به عنوان نمایندگان «جهان پیشرفته» قرار می‌دهد. درعین حال مروری بر تجارب در کشورهای درحال توسعه نشان داد که این رویکرد نتوانست ساختارهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی که به فرودستی زنان در موقعیت‌ها و فرصت‌ها منجر می‌شود را به چالش بکشد و درعین حال منجر به بازتولید نظام جنسیتی شد (پارپارت و همکاران، ۲۰۰۰<sup>۱</sup>). از این رهاورد، رویکرد «جنسیت و توسعه» با تأسی از انتقادات فمینیست‌های سوسیال از رویکرد «زن در توسعه» و با تأکید بر نقش ساختارهای فرهنگی در تعیین معیارهای «مردانگی» و «زنانگی» و در نتیجه آن تعیین موقعیت زنان و مردان در دسترسی به مشارکت‌های اقتصادی، سیاسی و آموزش و سلامت مطرح شد (کونلی و همکاران، ۲۰۰۰<sup>۲</sup>).

رویکرد «جنسیت و توسعه» تجزیه و تحلیل را از زنان به عنوان یک «گروه» به «روابط جنسیتی تعیین شده اجتماعی» بین مردان و زنان تغییر و جهت‌گیری برنامه‌ریزی از واحد «زنان» به تحلیل مبتنی بر «نقش‌های جنسیتی زنان و مردان»، درک درست از کارکردهای توسعه در ساختار فرهنگی و ابعاد چندوجهی آن به جای آرمان‌ها و معیارهای توسعه صرفاً اقتصادی و غربی، و در نهایت تأکید بر توسعه مشارکتی و توانمندسازی را ایجاد کرد (براون، ۲۰۰۷<sup>۳</sup>).

از مهم‌ترین دلایل تأکید بر این رویکرد، به رسمیت شناختن نقش فرهنگ و فرایندهای اجتماعی همچون نظام ارزشی و هنجاری و پیشگیری از تحمیل الگوهای عمدتاً غربی است. بلومبرگ<sup>۴</sup> (۱۹۸۱) از جمله فمینیست‌هایی است که در نقد تأثیر توسعه در کشورهای جهان سوم تأکید می‌کند که برنامه‌های توسعه در این کشورها عمدتاً ماهیت اقتصادی داشته‌اند و اغلب باعث شده که کار زنان در عمل سنگین‌تر شود، منابع و درآمد آنان کاهش یابد و کیفیت زندگی و فرصت‌های شهروندی آن‌ها نیز کاهش و در عمل زنان حاشیه‌نشین

1. Parpart et al
2. Connelly et al
3. Brown
4. Blumberg

شوند (جاف، ۲۰۱۳). بر این اساس انتظار می‌رود که رویکردهای سیاست‌گذاری به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه توجه جدی به نیازهای زنان به صورت واقع‌بینانه و مبتنی بر برنامه‌ریزی بر حسب جنسیت داشته باشند.

نکته مهم این است که در گذار هر دو رویکرد موضوع «برنامه‌ریزی جنسیتی» به عنوان علاقه و توجه فعالان حوزه زنان و متخصصان برنامه‌ریزی مورد توجه بوده و به دنبال اثربخش کردن سیاست‌ها و فرایند توسعه بر زنان و مردان و درعین حال تبدیل توسعه به فرایندی عادلانه‌تر است (کاگلار، ۲۰۱۳<sup>۲</sup>؛ کوری، ۱۹۹۹<sup>۳</sup>) و عمدتاً تلاش می‌شود تا در برنامه‌های ملی توسعه مورد توجه قرار گیرد.

در یک نگاه کلی، چهارچوب نظری برای برنامه‌ریزی جنسیتی بر چهار رکن مبانی (شناسایی نیازها، تحلیل، ابزار سنجش اثربخشی، مشورت با ذینفعان)، ابزار برنامه‌ریزی (بودجه، پشتیبانی، شاخص‌ها)، ابزار اجرا (دوره‌های آموزشی، نهادسازی، ارتقاء آگاهی جنسیتی) و ابزار پایش (رصد جنسیتی و ارزیابی جنسیتی) استوار است (وال، ۲۰۰۶<sup>۴</sup>). بنابراین در یک روند کلی برای بررسی ناکارآمدی و یا کارآمدی برنامه‌های توسعه در حوزه زنان، بررسی این چهار رکن و توجه به آن ضرورت دارد.

### ۳. پیشینه تجربی

توجه به نقش زنان در فرایند توسعه نیازمند کاربست رویکردهای جنسیتی در برنامه‌ریزی و همچنین استفاده از استراتژی جریان‌سازی جنسیتی است. جریان‌سازی رویکرد جنسیتی به معنای فرآیند ارزیابی پیامدها و تأثیرات هر اقدام برنامه‌ریزی شده، از جمله قوانین، سیاست‌ها یا برنامه‌ها، در همه زمینه‌ها و در همه سطوح بر وضعیت زنان و مردان است. هدف جریان‌سازی جنسیتی، به چالش کشیدن هنجارهای رایج و درعین حال پایه‌گذاری فهم از ضرورت توان‌افزایی زنان در سیاست‌های جاری و برنامه‌ها است (جهان، ۱۹۹۵<sup>۵</sup>؛

1. Jaffe
2. Caglar
3. Currie
4. Waal
5. Jahan

اتحادیه اروپا،<sup>۱</sup> ۱۹۹۸؛ ریس،<sup>۲</sup> ۱۹۹۸؛ ورلو،<sup>۳</sup> ۲۰۰۱، ۲۰۰۵؛ اسکوایرز،<sup>۴</sup> ۲۰۰۵؛ والبی،<sup>۵</sup> ۲۰۰۵). در این راهبرد تلاش می‌شود تا نیازها و مطالبات و درعین حال تجربیات زنان و مردان به بُعد جدایی‌ناپذیر در فرایند طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه در تمامی حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تبدیل شود، به طوری که زنان و مردان به طور مساوی از منافع و دستاوردها برخوردار شوند و نابرابری تداوم نیابد (ژاکت،<sup>۶</sup> ۲۰۱۷).

این در حالی است که تجارب جهانی نشان می‌دهد فاصله زیادی بین انتظارات از بازنمایی رویکردهای جنسیتی در برنامه‌های توسعه و واقعیت‌ها است. به عنوان مثال، مطالعه موزر و موزر<sup>۷</sup> (۲۰۰۵) در ۱۴ سازمان توسعه‌ای در سطح ملی و بین‌المللی که از حمایت آژانس‌های بین‌المللی و غیردولتی و دولتی بهره می‌بردند، نشان داد جنسیت در اسناد توسعه کشور و استراتژی‌های اجرایی منعکس نشده است. بنابراین، وقتی جنسیت در اسناد توسعه انعکاس جدی ندارد بسیاری از برنامه‌ها و مداخلات نمی‌تواند کارایی لازم را داشته باشد و برای اثربخشی برنامه توسعه، رویکردهای جنسیتی باید در سراسر فرایندهای طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی منعکس شوند.

دوفلو<sup>۸</sup> (۲۰۱۲) در مطالعه خود نشان داد که توانمندسازی زنان در برنامه‌های توسعه نیازمند وجود رویکرد جنسیتی متوازن در هر دو حوزه است. به عبارت دیگر، در فرایند برنامه‌های توسعه، صرفاً تمرکز بر حوزه زنان بدون در نظر گرفتن زیرساخت‌های توسعه و آمادگی ساختار نمی‌توان انتظار تحولات جدی داشت. تغییر روند سیاست‌گذاری به سوی سیاست‌های حساس به موضوع زنان و جنسیت مستلزم وجود مکانیسم‌های اجرایی حوزه زنان در همه بخش‌های دولتی و از همه مهم‌تر دانش و آگاهی مرتبط با آن است. راگبند و ورلو<sup>۹</sup> (۲۰۰۶) تأکید می‌کنند که موفقیت برنامه‌ریزی جنسیتی در برنامه‌های توسعه در مرحله اول نیازمند ایجاد آگاهی جنسیتی و اشراف به ضرورت‌های این حوزه در بین سیاست‌گذارانی است که

1. Council of EU
2. Rees
3. Verloo
4. Squires
5. Walby
6. Jaquette
7. Moser & Moser
8. Duflo
9. Roggeband & Verloo

اطلاعات و دانش کافی در این زمینه ندارند. بنابراین، ایجاد آگاهی در بین سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در سطوح عالی یکی از اقدامات پایه و بنیادین برای توسعه برنامه‌های حوزه زنان است و اثربخشی برنامه‌ریزی در این حوزه مستلزم دگرگونی و تغییر هنجارهای فرهنگی و سازمانی و مکانیسم‌های رایج در فرایند سیاست‌گذاری است (اتحادیه اروپا، ۱۹۹۸).

درحالی‌که اکثر تحلیل‌ها متمرکز بر ناتوانی فنی و تخصصی دولت‌ها در تحقق برنامه‌های توسعه است، باید به نقش عوامل دیگر همچون موانع فرهنگی و اجتماعی و نقش محوری آن بر ناکارآمدی و انسداد در زمینه اجرایی‌سازی برنامه توسعه و درعین حال بازتولید نابرابری جنسیتی توجه نمود (لی-گوسلین، بریر و آن، ۲۰۱۳). مقاومت‌های فرهنگی و اجتماعی در سطوح مختلف از فردی تا نهادی مانع جدی در اجرایی‌سازی برنامه‌های توسعه در حوزه زنان تلقی می‌شود. به عنوان مثال، تعصبات جنسیتی و یا هنجارهای رایج جنسیتی در ذهن سیاست‌گذاران و یا کارگزاران و حتی عموم مردم که مخاطب برنامه‌ها هستند، می‌تواند یک مانع جدی در نتیجه‌دادن برنامه باشد. بنابراین، برنامه‌ها و اقداماتی که تحولات فرهنگی و اجتماعی را هدف قرار می‌دهد باید در اولویت قرار گیرد. مایومی<sup>۲</sup> (۲۰۱۴) در بررسی دلایل ناکارآمدی برنامه‌های توسعه و برنامه‌ریزی جنسیتی در کنیا به این نتیجه رسید که کارکنان دولت نقش مهمی در کارآمدی برنامه‌های توسعه در حوزه زنان دارند و دولت برای ایجاد آگاهی در میان کارمندان خود در مورد مسائل جنسیتی بسیار کم کار کرده است.

علاوه بر این، در ساختار حوزه زنان نیز محدودیت منابع انسانی و عدم دسترسی به بودجه‌های چشمگیر و درعین حال تسلط مردان و فرهنگ مردسالاری در وزارتخانه‌ها مشهود بوده است. حقیه پورنما، پوترا و والنتینا<sup>۳</sup> (۲۰۲۴) با بررسی فرایند ادغام رویکردهای جنسیتی در برنامه‌های توسعه ملی به این نتیجه رسیدند که منابع محدود و موانع فرهنگی تأثیر جدی بر اثربخشی دارند و آموزش سیاست‌گذاران و ایجاد ادراک و آگاهی جنسیتی در بین آن‌ها نقش مهمی بر کارآمدی دارد. مینتو و مرگرت<sup>۴</sup> (۲۰۱۸) با بررسی مقایسه‌ای عملکرد کشورهای اتحادیه اروپا به این نتیجه رسیدند نقش ارزیابی تأثیرات جنسیتی بیش از هر اقدام دیگری بر تحقق اهداف توسعه در حوزه زنان دارد و حتی معیار بهتری برای سنجش تأثیرگذاری برنامه‌ریزی است.

1. Lee-Gosselin, Brière & Ann

2. Muyomi

3. Haqia Purnama, Putera & Rika Valentina

4. Minto & Mergaert

بررسی ملاحظات جنسیتی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در ایران همواره از موضوعات مورد توجه پژوهشگران بوده و مطالعات متعددی به بررسی و واکاوی این موضوع پرداخته‌اند. یافته‌های این مطالعات نشان می‌دهد که از مجموع شش برنامه توسعه اجرا شده می‌توان به یک روند صعودی در توجه به ملاحظات جنسیتی دست یافت، به طوری که از برنامه اول تا برنامه پنجم روند افزایشی بوده، اما نکته مهم این است که در رویکرد سیاست‌گذار تغییرات جدی و سینوسی رخ داده است، به طوری که در برنامه چهارم بر مشارکت‌های اجتماعی زنان و در برنامه پنجم بر نقش‌های خانگی و خانه‌داری زنان بیشتر تمرکز شده (قدیمی و همکاران، ۱۳۹۰؛ شیرزادی و سوزنی، ۱۳۹۱) و این تغییر شدید رویکرد مانع از شکل‌گیری یک زنجیره ارزش در مشارکت‌افزایی زنان در ابعاد توسعه شده است.

برخی از محققین تأکید دارند که این نوسانات ناشی از کشمکش‌های کنونی جامعه ایران بر سر هژمونی معنایی و کشاکش بین گفتمان‌ها در حوزه زنان است (علی‌پور و همکاران، ۱۳۹۶) که برخی بر الگوهای سنتی و برخی بر الگوهای مدرن تأکید دارند. همین روند باعث ایجاد انسداد در گفتمان حوزه زنان به عدالت جنسیتی و تمرکز صرف بر محورهای توانمندی زنان، اشتغال زنان، حجاب و عفاف زنان و امنیت زنان (صفری شالی، ۱۳۹۴) شده و عملاً گفتمان عدالت اجتماعی در حوزه زنان به مفهوم عدالت جنسیتی آن‌هم با همین محورهای محدود تقلیل یافته است. علاوه بر این مطالعات نشان می‌دهد عدم موفقیت برنامه‌های توسعه در حوزه زنان مثل اشتغال ناشی از عدم ثبات در وضعیت اقتصادی و انسدادهای مستمر ناشی از تحریم‌ها است (غنی‌پور خندابی و همکاران، ۱۴۰۱). در عین حال این نکته هم حائز اهمیت است که عدم برنامه‌های ملی راهبردی و اجرایی در حوزه زنان و خانواده و راهبری دقیق نیز یکی از دلایل ناکارآمدی برنامه‌ها در این حوزه است (سمواتی و همکاران، ۱۳۹۵).

#### ۴. روش‌شناسی

این پژوهش در چهارچوب رویکردهای کیفی و با بهره‌گیری از روش پدیدارشناسی توصیفی انجام و داده‌های موردنیاز با استفاده از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته گردآوری شده است. جامعه مورد مطالعه اساتید، فعالان، نمایندگان مجلس و مدیران حوزه زنان در دستگاه‌های اجرایی بودند. این پژوهش در تابستان ۱۴۰۱، هم‌زمان با روند نهایی شدن مواد اختصاصی برنامه هفتم توسعه کشور انجام گرفته است.

این افراد با نمونه‌گیری هدفمند و استراتژی نمونه‌گیری نظری انتخاب شده‌اند و هر یک به نوعی تجربه زیسته در برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و یا اجرا در حوزه زنان داشته‌اند. تعداد مصاحبه‌شوندگان ۱۵ نفر بود و در مصاحبه ۱۳ اشباع داده‌ها حاصل شد، اما جهت افزایش سطح اطمینان ۱۸ مصاحبه صورت گرفت. در طول مصاحبه تلاش شد که مصاحبه‌شوندگان بر چالش‌های برنامه‌ریزی در حوزه زنان و مستقل از خانواده متمرکز باشند.

برای تحلیل داده‌ها، از روش هفت‌مرحله‌ای کولایزی<sup>۱</sup> (۱۹۷۸) استفاده و دو گام اصلی شامل پیاده‌سازی فایل‌های صوتی و سپس کدگذاری تحلیلی فایل متنی صورت گرفته است. ابتدا محقق سعی کرده که با کنترل پیش‌داوری فاصله دقیق بین تجارب و ذهنیت خود و تجارب مصاحبه‌شوندگان ایجاد کند. در مرحله بعدی، محقق با بررسی و بازخوانی متن و به منظور درک دقیق‌تر آنچه مصاحبه‌شوندگان درباره دانش و تجربه خود از برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اجرا در حوزه زنان عنوان کرده‌اند، اقدام به ایجاد فهرست کاملی از اظهارات کلیدی و مهم آن‌ها کرده است. در گام بعدی، محقق نکات و کدهای تکرار شده و مشابه را با شیوه تطبیق و ادغام، تعدیل و در صورت لزوم حذف نموده است. در مرحله بعدی و پس از شکل‌گیری مضامین فرعی، مضامین کلی و محوری در قالب ساختارهای کلان‌تر تهیه شده است (مورو و همکاران، ۲۰۱۵).

در این مطالعه با استفاده از روش کنترل اعضا (کرسول، ۱۳۹۴: ۲۵۵) قابلیت اعتماد و اعتبار پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است. ابتدا به منظور کسب اطمینان از مضامین استخراج شده، یافته‌ها با برخی از مصاحبه‌شوندگان به اشتراک گذاشته شده و علاوه بر این نقل قول‌های مستقیم از هر یک استناد شده است. علاوه بر این برای افزایش اعتبار، نام‌گذاری برخی مضامین از نقل قول‌های مصاحبه‌شوندگان استخراج شده و در نهایت نتایج مطالعه با سایر پژوهش‌ها مقایسه و یافته‌ها بر این اساس تحلیل شده است. در جدول شماره ۱، مشخصات شرکت‌کنندگان در این پژوهش که شامل ۱۸ متخصص و صاحب‌تجربه در زمینه برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اجرا در حوزه زنان بوده‌اند، ارائه شده و نظر به ضرورت حفظ محرمانگی اطلاعات و مشخصات و رعایت اصول اخلاق پژوهش، به هریک از مشارکت‌کنندگان یک کد اختصاص داده شده است.

1. Colaizzi  
2. Morrow  
3. Creswell

## جدول شماره ۱: مشخصات جمعیتی مصاحبه‌شوندگان

موقعیت شغلی	تحصیلات	جنس	مصاحبه‌شونده
عضو هیئت‌علمی دانشگاه	دکتر	مرد	۱
نماینده مجلس	دکتر	زن	۲
عضو هیئت‌علمی دانشگاه	دکتر	زن	۳
عضو هیئت‌علمی دانشگاه	دکتر	زن	۴
عضو هیئت‌علمی پژوهشی	دکتر	زن	۵
عضو هیئت‌علمی دانشگاه	دکتر	مرد	۶
عضو هیئت‌علمی مرکز پژوهش‌های مجلس	دکتر	مرد	۷
عضو هیئت‌علمی پژوهشی	دکتر	زن	۸
نماینده مجلس	کارشناسی ارشد	زن	۹
کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس	دانشجوی دکتر	زن	۱۰
فعال رسانه‌ای حوزه زنان و خانواده	کارشناسی ارشد	زن	۱۱
عضو هیئت‌علمی دانشگاه	دکتر	مرد	۱۲
مدیرکل امور زنان و خانواده	دکتر	زن	۱۳
عضو هیئت‌علمی پژوهشی	دکتر	مرد	۱۴
عضو هیئت‌علمی پژوهشی	دکتر	زن	۱۵
عضو هیئت‌علمی مرکز پژوهش‌های مجلس	دکتر	مرد	۱۶
عضو هیئت‌علمی دانشگاه	دکتر	زن	۱۷
مدیر تخصصی حوزه زنان	دکتر	زن	۱۸

## ۵. یافته‌ها

تحلیل مصاحبه‌های انجام‌شده در این پژوهش، ۵۵ مفهوم، ۱۰ مضمون فرعی و ۳ مضمون اصلی شامل «چالش‌های معرفتی و مفهومی»، «چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرا» و «چالش‌های رصد، پایش و اثرگذاری» را مورد شناسایی و دسته‌بندی قرار داد که دربردارنده چالش‌های برنامه‌های توسعه اجراشده در حوزه زنان است (جدول شماره ۲).

جدول شماره ۲: توزیع مضمون‌های اصلی، فرعی و مفاهیم

مضمون اصلی	مضمون فرعی	مفاهیم
چالش‌های معرفتی و مفهومی	ادغام دو حوزه زنان و خانواده	تقلیل دو حوزه به یکدیگر، دوگانه‌سازی از زنان و خانواده، تعارض بین دالّ مرکزی بودن زن و یا خانواده، حذف زنان با مرکزیت‌دادن به موضوع خانواده
	شکاف در ادراک حاکمیت از نیازها و مطالبات زنان	شکاف بین نهاد سیاست و امر سیاسی، عدم آگاهی نهاد سیاست از نیازهای زنان، محدود بودن ظرفیت اجرایی و فهم سیاستمداران از حوزه زنان، مسئله نبودن و در اولویت نبودن زنان برای حاکمیت، استفاده ابزاری از زنان در برنامه‌های توسعه، نگاه آسیبی حاکمیت به زنان و تلاش برای کنترل و مدیریت زنان، نگاه بخشی و جزئی به حوزه زنان، تصمیم‌گیری یک‌طرفه حاکمیت برای زنان، عدم درک صحیح از مشارکت زنان، عدم مشارکت گروه‌های مختلف زنان در فرایند برنامه‌ریزی، بازنمایی بیشتر زنان طبقات بالاتر در برنامه‌ها، اولویت داشتن مردان در نظام ایدئولوژی مسلط
	نامشخص بودن انتظارات و معیارها	نامشخص بودن انتظارات از حوزه زنان، عدم اجماع در اولویت‌گذاری مسائل حقوقی زنان، نامشخص بودن زن معیار و خانواده معیار، نامشخص بودن معیارهای الگوی سوم زن، عدم اجماع بر نقش زنان و قطبی کردن نقش زنان در برنامه‌ها
	رقابت‌های گفتگویی و جناحی	ابهام در نظام گفتمان جنسیتی برنامه‌های توسعه، عدم اجماع بر مفهوم عدالت جنسیتی و معیارهای آن، تأثیرات گفتمان‌ها بر اجرایی‌سازی فرامین برنامه‌ها، عدم باور به تحولات در حوزه زنان، تلاش گفتمان‌ها برای مصادره یکدیگر، سهم خواهی جناح‌ها از هر برنامه
چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرا	آرمان‌گرایی و تعدد متولیان	سیطره آرمان‌گرایی و مفاهیم انتزاعی بر حوزه زنان و خانواده، عدم توجه به محدودیت زمانی برنامه‌های توسعه، تعدد متولیان برنامه توسعه در حوزه زنان و خانواده، موازی‌کاری و تکرر نهادهای رسیدگی‌کننده به حوزه زنان و خانواده (مثل مسائل زنان سرپرست خانوار)
	ناکارآمدی سیستم اجرایی	عدم تمرکز و چابکی در سیستم دولت، مزمن شدن مسائل حوزه زنان، ورود هیجانی و عدم استمرار برنامه‌ها، عدم تناسب ساختارهای اجرایی فعلی با نیازهای حوزه زنان
	ناکارآمدی تخصصی	نبود افراد متخصص در حوزه زنان، عدم رویکرد آینده‌پژوهی در حوزه زنان، فقدان رویکرد برنامه‌ریزی جنسیتی در ساختارهای اجرایی، نبود نظریه و چهارچوب نظری تخصصی در برنامه و در نتیجه اجرا، خلاصه کردن زنان و خانواده در یک ماده
	انقطاع و گسست در برنامه‌ها	شکلی بودن تحولات در برنامه (و نه تحولات کیفی)، عدم استمرار برنامه‌ها، طی کردن ناقص فرایندهای برنامه‌ریزی، عدم زنجیره در برنامه‌های حوزه زنان

چالش‌های رصد، پایش و اثرگذاری	شاخص‌های اندازه‌گیری و پایش	عدم شاخص‌های قابل اندازه‌گیری، عدم اجماع بر مفاهیم پایه برای ایجاد شاخص اندازه‌گیری، عدم بازخورد از برنامه‌های اجراشده، عدم شاخص‌های استاندارد برای سنجش وضعیت ارتقاء زنان و خانواده
	منفی‌گرایی و ناامیدی از دستاوردها	انتقادگرایی افراطی نسبت به همه ابعاد حوزه زنان، اعتقاد به عدم تأثیر وجود و عدم برنامه بر موقعیت زنان، آسیب‌زاد بودن برخی حمایت‌ها، عمیق‌تر شدن شکاف بین زنان و حاکمیت، تخریب دستاوردها در سایه رقابت احزاب

### ۱-۵. چالش‌های معرفتی و مفهومی

چالش‌های معرفتی و مفهومی در برنامه‌ریزی حوزه زنان و خانواده را می‌توان در چهار مضمون فرعی شامل «ادغام دو حوزه زنان و خانواده»، «شکاف در ادراک حاکمیت از نیازها و مطالبات زنان»، «نامشخص بودن انتظارات و معیارها» و «رقابت‌های گفتمانی و جناحی» تقسیم نمود.

#### • ادغام دو حوزه زنان و خانواده

یکی از محوری‌ترین چالش‌ها در برنامه‌ریزی حوزه زنان، ادغام دو حوزه زنان و خانواده و تقلیل هر یک به دیگری بود. نکته مهم این بود که اکثر مصاحبه‌شوندگان و فارغ از رویکردهای حزبی و جناحی، بر این چالش تأکید داشتند.

«بعضی‌ها از ادغام کردن موضوع زن و خانواده، به عنوان راه فراری از مسئولیت‌هایی که جامعه و دولت در قبال زنان دارد، استفاده می‌کنند و عملاً بحث زن را در پشت بحث خانواده مخفی می‌کنند» (مصاحبه‌شونده کد ۱۴).

«رویکرد حکمرانی با اولویت دادن به موضوع خانواده، زنان را در حاشیه قرار می‌دهد و در نتیجه آن‌ها در درون برنامه‌های توسعه حل و هضم می‌شوند» (مصاحبه‌شونده کد ۱۰).

#### • شکاف در ادراک حاکمیت از نیازها و مطالبات زنان

تحلیل یافته‌ها نشان داد که شکاف در ادراک حاکمیت از نیازها و مطالبات زنان نیز یکی از موضوعات مشترک و چالش‌های مورد تأکید بود. یکی از دلایل این روند، نبود چهارچوب ملی برای نیازسنجی و تعیین نیازها و مطالبات زنان است.

از مهم‌ترین چالش‌های مورد تأکید مصاحبه‌شوندگان، شکاف بین نهاد سیاست و امر سیاسی و درعین حال عدم آگاهی نهاد سیاست از نیازهای زنان و همچنین محدود بودن ظرفیت اجرایی و فهم سیاستمداران از حوزه زنان عنوان شده است. نگاه آسیب‌شناسانه حاکمیت و زنان، منشأ آسیب تلقی کردن از موضوعات مهم در گفت‌وگوها بود و مصاحبه‌شوندگان اعتقاد داشتند برای حاکمیت فقط کنترل آسیب اهمیت دارد و نگاه به حوزه زنان به عنوان «فرصت اجتماعی» نیست.

«در نگاه حکمرانی زنان آسیب تلقی می‌شوند و از این رو به دنبال کنترل و مدیریت زنان است و از همین رو وزن بخش‌هایی که از نظر حاکمیت آسیب هستند بیش از دیگر حوزه‌ها است» (مصاحبه‌شونده کد ۱۵).

یکی دیگر از ابعاد مهم در این بخش، تسلط بیش از اندازه و مداخله‌گری دولت در همه امور و کمرنگ شدن عاملیت فردی و یا اجتماعی در مسیر برنامه‌ریزی برای زنان بود.

«زنان عیال دولت حساب می‌شوند و همین عامل کنترل‌گری دولت بر تعیین مصادیق برنامه برای حوزه زنان است و شکاف بین گروه‌های مختلف زنان نیز تشدید می‌شود» (مصاحبه‌شونده کد ۱).

### • نامشخص بودن انتظارات و معیارها

یکی از موضوعات مهم در گفتمان فرهنگی و سیاست‌گذاری‌های حوزه زنان، تأکید بر معیار بودن ارزش‌های انقلاب اسلامی در امور زنان است. حال آن‌که در نگاه مصاحبه‌شوندگان، یکی از چالش‌های مهم نامشخص بودن زن معیار در نظام برنامه‌ریزی است.

«رهبر نظام بارها بر الگوی سوم زن تأکید کرده‌اند که نه الگوی زن مدرن غربی و نه الگوی زن سنتی است و ما باید در نظام برنامه‌ریزی به این سو حرکت کنیم» (مصاحبه‌شونده کد ۳).

عمومیت یافتن الگوی زن معیار و همذات‌پنداری آحاد زنان جامعه با این الگو، یکی از موضوعات مهم در گفت‌وگوها بود. یکی از مصاحبه‌شوندگان در نقد رویکردهای تک‌قطبی به الگوی زن مطلوب می‌گوید:

«الگوی سوم باید الگوی سهل و آسان و قابل دسترس باشد و نه الگوی پیچیده و سخت که افراد را دچار احساس عدم دسترسی و فاصله زیاد با این الگو و یا محدود شدن آن به گروهی خاص از زنان شود» (مصاحبه‌شونده کد ۷).

اما در مقابل، نامشخص بودن معیارها و مشخصات الگوی سوم و عدم اجماع در این زمینه هم، از نکات مهم برآمده از تحلیل‌ها بود.

«زن تراز انقلاب اسلامی کیست؟ و این‌که ما برای چه زنی باید برنامه‌ریزی کنیم، یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در حرکت به سوی برنامه‌ریزی است» (مصاحبه‌شونده کد ۱). پیچیده و چندلایه شدن معیارها و متصلب شدن الگوی مطلوب زن، یکی دیگر از نکات برآمده از تحلیل‌ها بود. مصاحبه‌شونده کد ۳ در این رابطه می‌گوید:

«معیارهای مطلوبیت حوزه زنان آن‌قدر پیچیده شده که می‌توان گفت حکمرانی ما از زن معیار و مطلوب یک ابرزن ساخته (خانه‌دار، جهادگر، تبیین‌گر انقلاب، فرزندآور، سازگار، چادری و...) و درعین حال این‌ها هم ظلم مضاعف را تجربه می‌کنند و هم فشار مضاعف» (مصاحبه‌شونده کد ۳).

در نگاه مصاحبه‌شوندگان همین تعارضات عاملی در قطبی شدن نقش‌های مورد انتظار از زنان در نظام برنامه‌ریزی شده که گاهی به سمت زن سنتی و گاهی به سوی زن مدرن حرکت کرده و در هر دو حالت محدود به گروه خاصی از زنان بوده و هنوز اجماعی بر الگوی سوم حاصل نیامده است.

### • رقابت‌های گفتمانی و جناحی

در نگاه مصاحبه‌شوندگان، وجود رقابت‌های گفتمانی و حزبی از مشکلات بنیادین در برنامه‌ریزی و حتی موفقیت برنامه‌ها در حوزه زنان است. مصاحبه‌شوندگان ابهام در نظام گفتمان جنسیتی برنامه‌های توسعه و عدم اجماع بر مفهوم عدالت جنسیتی و معیارهای آن را از مهم‌ترین چالش‌ها در برنامه‌های توسعه دانستند. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این زمینه تأکید دارد:

«هدف برنامه‌ریزان از کاربرد مفهوم عدالت جنسیتی در برنامه ششم توسعه، سیاسی بود و بنابراین در برنامه‌های توسعه باید عدالت خانواده‌محور معیار قرار گیرد» (مصاحبه‌شونده کد ۳).

مصاحبه‌شونده دیگر نیز بر خانواده‌محوری پیوست عدالت در برنامه توسعه به منظور جلوگیری از تک‌قطبی شدن برنامه تأکید می‌کند:

«الزام بر وجود پیوست عدالت خانواده‌محور، باید در برنامه محور شود تا امکان تک‌قطبی شدن در برنامه توسعه کاهش یابد» (مصاحبه‌شونده کد ۱۳).

در مقابل، مصاحبه‌شونده دیگر می‌گوید:

«تلاش برای محوریت‌دادن خانواده در برنامه‌های توسعه، منجر به حاشیه‌نشینی زنان و تقلیل ظرفیت‌های آنان به نقش‌های خانگی شده و با محوریت‌دادن به خانواده، زنان در یک چهارچوب و ظرفیت محدود تعریف می‌شوند» (مصاحبه‌شونده کد ۱۸).

اکثر مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند حوزه زنان به شدت تحت تأثیر رقابت گفتمانی و تلاش آن‌ها برای مصادره یکدیگر و سهم‌خواهی جناح‌ها از هر برنامه برای تأمین منافع جناحی است.

## ۲-۵. چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرا

برنامه‌ریزی عملی و فرایند اجرای برنامه در حوزه زنان که بر اساس تقسیم کار ملی، از وظایف دولت و قوه مجریه محسوب می‌شود، دومین مضمون اصلی استخراج‌شده از تحلیل یافته‌ها بود. چهار مضمون محوری استخراج‌شده ذیل آن شامل آرمان‌گرایی و تعدد متولیان، ناکارآمدی سیستم اجرایی، ناکارآمدی تخصصی و انقطاع و گسست در برنامه‌ها است.

### • آرمان‌گرایی و تعدد متولیان

سیطره آرمان‌گرایی و مفاهیم انتزاعی بر حوزه زنان از مهم‌ترین مسائل و چالش‌هایی است که در زمان اجرا مانع از امکان تحقق و درعین حال عملیاتی‌سازی آن است. اکثر مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند انتظارات هیچ تناسبی با ظرفیت‌ها و درعین حال واقعیت‌های جامعه ندارد. مصاحبه‌شونده کد ۸ تأکید می‌کند:

«در برنامه‌های توسعه محدودیت ۵ ساله برنامه فراموش می‌شود و اهداف برنامه جوری تعریف می‌شود که گویی برنامه ۵۰ ساله است. مثلاً این انتظار در برنامه تعریف می‌شود که نرخ طلاق ۲۵ درصد کاهش یابد و یا فرزندآوری به بالاتر از نرخ جایگزینی یعنی ۲/۳ برسد که در حال حاضر کمتر از ۰/۱۵ است. این معیارها برای یک برنامه پنج‌ساله، بیش‌ازحد آرمانی و درنتیجه در هر ارزیابی ناموفق جلوه می‌کند» (مصاحبه‌شونده کد ۸).

از دیگر چالش‌ها، تعدد متولیان برنامه توسعه در حوزه زنان و خانواده و درعین حال موازی‌کاری بین این ساختارها در اجرایی‌سازی برنامه‌هاست. بیشترین مصداق این موضوع مسائل زنان سرپرست خانوار بود و اشاره شد که به دلیل حساسیت حکمرانی بر

این موضوع، تعداد زیادی از دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها متولی آن هستند و نه تنها هم‌افزایی ندارند که با یکدیگر رقابت نیز می‌کنند.

### • ناکارآمدی سیستم اجرایی

مصاحبه‌شوندگان دو نوع ناکارآمدی را در زمینه اجرای برنامه‌های توسعه مورد تأکید قرار دادند و آن‌ها را از هم تفکیک نمودند. ناکارآمدی سیستم اجرایی به عنوان چالشی ساختاری در فرایندهای دولت و دستگاه‌های اجرایی، اولین بُعد بود. مصاحبه‌شونده کد ۱۶ بر «عدم تمرکز و چابکی در سیستم دولت» و کد ۱۹ بر «مزمّن شدن مسائل حوزه زنان و خانواده و ورود هیجانی و عدم استمرار برنامه‌ای» تأکید داشتند. برخی از مصاحبه‌شوندگان عدم تناسب ساختارهای اجرایی فعلی با نیازهای حوزه زنان و خانواده و این‌که در تجربه بسیاری از کشورها، ساختار امور زنان شکل وزارتخانه و در نتیجه امکانات زیرساختی گسترده‌تری دارد را مورد اشاره قرار دادند.

### • ناکارآمدی تخصصی

بعد دوم ناکارآمدی، مرتبط با نبود افراد متخصص و حرفه‌ای در برنامه‌ریزی جنسیتی و همچنین وجود کارشناسان و مدیران اجرایی صرفاً علاقه‌مند به حوزه زنان و در عین حال غیرمتخصص بود. مصاحبه‌شوندگان در این زمینه می‌گویند:

«اکثر افراد صاحب نفوذ در برنامه‌ریزی حوزه زنان، هیچ‌آشنایی تخصصی با مفاهیم و فرایندهای برنامه‌ریزی حوزه زنان ندارند و بر همین اساس بسیاری از مبانی را درست متوجه نمی‌شوند و در بسیاری موارد به جای گشایش، عامل انسداد بیشتر می‌شوند» (مصاحبه‌شونده کد ۱۸).

«دغدغه‌مندی در حوزه زنان بهانه‌ای برای دخالت طیف گسترده‌ای از افراد غیرمتخصص و حتی دارای رویکردهای کلیشه‌ای و عامیانه در حوزه زنان شده و افراد با این عنوان عامل بسیاری از ناکارآمدی‌ها در برنامه‌ریزی حوزه زنان می‌شوند» (مصاحبه‌شونده کد ۸).

«یکی از مهم‌ترین موانع برنامه‌ریزی، نبود زیرساخت‌های کلیدی همچون آمارهای تخصصی، عدم آشنایی با چهارچوب‌های تخصصی برنامه‌ریزی حوزه زنان، تسلط رویکردهای سنتی و کلاسیک در برنامه‌ریزی و درک و دریافت عامیانه از موضوعات حوزه زنان است، من در

برخورد با مشاورین امور زنان دستگاه‌های اجرایی مثل وزارتخانه‌ها، این ناتوانی تخصصی را تجربه کرده‌ام و اکثر این افراد بر اساس روابط و یا تجربه مدیریتی در این پست قرار می‌گیرند تا تخصص و تسلط بر برنامه‌ریزی در حوزه زنان» (مصاحبه‌شونده کد ۱۷).

### • انقطاع و گسست در برنامه‌ها

زمان‌مند و زنجیره‌ای بودن برنامه‌های توسعه و تحت تأثیر قرارگرفتن برنامه‌ها در زمان تغییر دولت‌ها از مهم‌ترین نکاتی بود که مورد اشاره قرار گرفته بود.

«یکی از مهم‌ترین مشکلات برنامه‌ریزی در این حوزه، وجود برخی تحولات مقطعی و آن‌هم به صورت شکلی مثل افزایش بودجه در یک برنامه و لغو آن در برنامه بعدی است، این مسئله، علاوه بر عدم اثربخشی، باعث هدررفت بودجه و وقت می‌شود» (مصاحبه‌شونده کد ۲).

طی کردن ناقص فرایندهای برنامه‌ریزی ناشی از محدودیت منابع انسانی و منابع تخصصی مثل عدم دسترسی به آمارهای مبتنی بر جنس و داده‌های استاندارد شده برای شناسایی نیازها و در نتیجه اعمال سلیقه و یا گرفتار شدن در چرخه تکرار، از نکات مهم مورد اشاره بود.

### ۳-۵. چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرا

سومین مرحله در نظام برنامه‌ریزی، بخش رصد و پایش و سنجش اثربخشی برنامه‌هاست که در این مرحله دستاوردهای ماحصل از برنامه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. یکی از چالش‌هایی که مورد وفاق همه مصاحبه‌شوندگان بود، عدم موفقیت نسبی برنامه‌های توسعه در ایران بود. برخی از مصاحبه‌شوندگان با اشاره به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره پیشرفت ۳۰ درصدی برنامه‌های توسعه در ایران، تأکید داشتند که فارغ از حوزه تخصصی، برنامه‌های توسعه در ایران ناکارآمد تلقی می‌شوند. دو مضمون فرعی استخراج شده در این بخش شامل «شاخص‌های اندازه‌گیری و پایش» و «منفی‌گرایی و ناامیدی از دستاوردها» بود.

### • شاخص‌های اندازه‌گیری و پایش

یکی از مهم‌ترین مسائل در نحوه گزارش روند پیشرفت برنامه‌های توسعه، چالش اندازه‌گیری و رصد پیشرفت‌هاست. بسیاری از مصاحبه‌شوندگان تأکید داشتند که هنوز شیوه گزارش‌گیری وابسته به ساختار دستگاه‌های متولی و اطلاعات در درون سازمان برنامه

جمع‌آوری می‌شود و ارزیابی کیفی از پیشرفت‌ها ارائه نمی‌شود. مصاحبه‌شونده کد ۹ در این مورد می‌گوید:

«رصد و پایش پیشرفت برنامه نقش مهمی در اندازه‌گیری اثربخشی و کاهش خطاها دارد که متأسفانه ما هنوز در ایران یک نظام جامع آماری برای سنجش وضعیت زنان و خانواده نداریم تا بتوانیم نقطه آغاز را مشخص و دستاوردها را بر آن اساس به درستی اندازه‌گیری کنیم» (مصاحبه‌شونده کد ۹).

مصاحبه‌شونده‌ای دیگر در زمینه اثربخشی می‌گوید:

«به دلیل عدم انتشار گزارش‌های رسمی و قابل‌استناد مشخص نیست آیا معیارهای تعیین‌شده در برنامه‌ها محقق شده یا نه؟ از سوی دیگر دستگاه‌ها وابسته به بودجه مبتنی بر برنامه هستند و بنابراین به منظور تحقق بودجه، معمولاً گزارش‌های مثبت و پیش‌رونده ارائه می‌دهند، درحالی‌که اثربخشی صرفاً با ادعای خود دستگاه‌ها قابل سنجش و اتکا نیست» (مصاحبه‌شونده کد ۱۲).

### • منفی‌گرایی و ناامیدی از دستاوردها

عدم تغییر در برخی از قوانین و حمایت‌های حقوقی در حوزه زنان، اثر فزاینده و منفی بر همه ابعاد حوزه زنان داشته و این در گفت‌وگوها کاملاً مشهود بود که پیشرفت‌های دیگر حوزه‌ها مثل بهداشت و آموزش، در حاشیه مسائل حقوقی قرار می‌گیرند و به نظر می‌رسد آحاد زنان، دستاوردهای دیگر حوزه‌ها را نادیده می‌گیرند. مصاحبه‌شوندگان درباره اثربخشی برنامه‌ریزی در حوزه زنان چنین می‌گویند:

«آن‌قدر زنان دچار ناامیدی از تغییر وضعیت هستند که حتی اگر دستاوردها را هم مکتوب ارائه کنیم، باور نمی‌کنند و انتقادات افراطی به همه ابعاد و ارکان حوزه زنان دارند» (مصاحبه‌شونده کد ۶).

«یکی از اشکالات مهم در این حوزه، قربانی کردن دستاوردهای حوزه زنان در سایه رقابت‌های حزبی و جناحی است. ما در همه دوره‌های انتخاباتی و یا رقابت‌های حزبی مشاهده می‌کنیم جوری درباره حوزه زنان صحبت می‌شود انگار تاکنون هیچ پیشرفتی حاصل نشده و همین باعث ناامیدی بسیاری از افراد است و معتقدند که کار خاصی انجام نمی‌شود» (مصاحبه‌شونده کد ۶).

## ۶. بحث و نتیجه‌گیری

بر اساس نتایج پژوهش و تحلیل کیفی مصاحبه‌های عمیق، مسائل و چالش‌های برنامه‌ریزی در حوزه زنان در برنامه‌های توسعه بنا بر تجربه زیسته افرادی که در برنامه‌ریزی حوزه زنان نقش داشتند، در سه مضمون اصلی مورد شناسایی و دسته‌بندی قرار گرفت: ۱) مسائل مفهومی و معرفتی؛ ۲) چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرا؛ و ۳) چالش‌های رصد و پایش و اثرگذاری. این یافته‌ها، مبتنی بر دیدگاه‌های ۱۸ متخصص و سیاست‌گذار حوزه زنان، موانع ساختاری و فرهنگی دستیابی به عدالت جنسیتی در شش برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی را روشن می‌سازد. با قراردادن این چالش‌ها در چهارچوب‌های جامعه‌شناختی و نظریه‌های جنسیت و توسعه، این بخش پیامدهای اجتماعی آن‌ها را تحلیل کرده و راهکارهایی برای اصلاحات تحول‌آفرین پیشنهاد می‌دهد.

مهم‌ترین و محوری‌ترین چالش در حوزه برنامه‌ریزی زنان در برنامه‌های توسعه، «مسائل مفهومی و معرفتی» بود که به چهار زیرمضمون «ادغام دو حوزه زنان و خانواده»، «شکاف در ادراک حاکمیت از نیازها و مطالبات زنان»، «نامشخص بودن انتظارات و معیارها» و «رقابت‌های گفتمانی و جناحی» دسته‌بندی شد. به اعتقاد مصاحبه‌شوندگان، در برنامه‌ریزی حوزه زنان، همچنان مسائل معرفتی و گفتمانی که اولین و کلیدی‌ترین گام در نظام برنامه‌ریزی است هنوز دارای اجماع نیست. عدم اراده سیاسی برای توجه به مسائل زنان، محوریت داشتن موضوع زنان و یا خانواده، عدم اجماع بر مفهوم و شاخص‌های عدالت جنسیتی به عنوان چهارچوب نظام اسلامی در مقابل برابری جنسیتی، عدم اجماع بر الگوی زن مطلوب و تعریف مشخص از خانواده مطلوب و وجود مشخصات و مختصات که قابلیت تعمیم بر آحاد جامعه را داشته باشد، از جمله مسائل بنیادینی است که مانع شکل‌گیری فهم مشترک و دالّ مرکزی در طراحی برنامه‌های حوزه زنان می‌شود.

نقش اراده سیاسی برای پرداختن به مسئله زنان در ساختارهای اجرایی و سازمان‌ها از موضوعات مهمی است که در تجربه جهانی (می‌زی، ۲۰۰۱؛ دیاز گونزالس و تورس، ۲۰۰۱؛ چارلزورث، ۲۰۰۵) نیز مورد توجه قرار گرفته و گام مهمی در حرکت به سوی بهبود شاخص‌های توسعه حوزه زنان تلقی می‌شود. این در حالی است که یافته‌های این مطالعه نشان داد در

1. Mazey
2. Díaz González & Torres
3. Charlesworth

فضای سیاسی فعلی رقابت‌های گفتمانی و حزبی که بر محور حذف یکدیگر حرکت می‌کنند، عامل حرکت‌های سینوسی در محورهای برنامه‌ریزی حوزه زنان و درعین حال فرازوفرودهای جدی و ضعف در اراده سیاسی شده است. از این رو، رقابت‌های گفتمانی و حزبی، مانند منازعات بر سر عدالت جنسیتی در مقابل سیاست‌های خانواده‌محور، به نوسانات سیاستی منجر شده و اراده سیاسی را تضعیف کرده است. به عنوان مثال، شاخص‌های عدالت جنسیتی تدوین شده در دولت دوازدهم، در دولت سیزدهم به دلیل اتهام «غربی‌بودن» متوقف شد. این گسست‌ها، که در تجربه جهانی نیز به عنوان مانعی در توسعه جنسیتی شناخته می‌شوند، تداوم برنامه‌ها را مختل و اعتماد عمومی را کاهش داده‌اند. مصاحبه‌شوندگان به نبود تعریف مشترک از عدالت جنسیتی مبتنی بر نظام اسلامی (در برابر برابری جنسیتی غربی) و ابهام در الگوی «سوم» زن (نه سنتی، نه غربی) اشاره کردند. این فقدان وضوح، که با رقابت‌های گفتمانی تشدید می‌شود، با نظریه نهادگرایی فمینیستی هم‌خوانی دارد که مقاومت نهادها در برابر تغییر را به وابستگی به مسیر در نهادهای سیاست‌گذار نسبت می‌دهد.

دومین محور حاصل‌آمده از تحلیل مصاحبه‌ها، چالش‌های برنامه‌ریزی و اجرا بود که در چهار بُعد «آرمان‌گرایی و تعدد متولیان»، «ناکارآمدی سیستم اجرایی»، «ناکارآمدی تخصصی» و «انقطاع و گسست در برنامه‌ها» دسته‌بندی شد. عدم واقع‌بینی سیاست‌گذاران از امکانات و مقدرات در حوزه زنان، از جمله مکانیسم‌های اجرایی که در کشور ما به معاونت امور زنان و خانواده با امکانات بسیار کم محدود شده، یکی از مشکلات جدی در این حوزه به شمار می‌رود. اهداف تعیین شده در اکثر برنامه‌های توسعه برای حوزه زنان، معمولاً از اختیارات مرجع ملی حوزه زنان فراتر بوده و به دلیل ماهیت فرابخشی حوزه زنان، در اختیار دیگر دستگاه‌هاست. به عنوان مثال، نرخ باروری و افزایش مولید خارج از حوزه اختیارات یک دستگاه و موضوع مرتبط با رویکردهای فردی و خانوادگی است و سقف انتظارات تعیین شده در برنامه‌ها بسیار فراتر از قابلیت‌های واقعی دستگاه اجرایی است. این شکاف بین اهداف و ظرفیت‌ها با مفهوم «شکاف اجرایی» در ادبیات توسعه هم‌خوانی دارد و معاونت امور زنان و خانواده، با بودجه محدود و فقدان قدرت هماهنگی بین‌بخشی، قادر به اجرای برنامه‌های کلان نیست.

از این رو، بسیاری از مصاحبه‌شوندگان بر عدم تناسب ساختارهای اجرایی فعلی با نیازهای حوزه زنان و خانواده تأکید کردند. این در حالی است که در برنامه‌های ششم و هفتم توسعه

صراحتاً دربارهٔ تشکیلات حوزهٔ زنان اشاراتی وجود داشته که تاکنون پیرامون ارتقای جایگاه و امکانات و زیرساخت‌های معاونت امور زنان و خانواده به عنوان مرجع ملی و یا جایگاه نهادی مشاورین امور زنان و خانواده در دستگاه‌های اجرایی، نتیجهٔ ملموسی حاصل نشده است. انقطاع‌های سیاستی، مانند انحلال سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۸۶ که به توقف اجرای برنامه چهارم توسعه انجامید نیز تداوم برنامه‌ها را مختل کرده است. بدین ترتیب، ضعف در ساختار مرجع ملی و عدم تناسب سازمانی آن با نیازها و اولویت‌های مورد انتظار جامعه و حاکمیت، مانع از شکل‌گیری یک زنجیرهٔ کارآمد از اقدامات و اثربخشی برنامه‌ها در برنامه‌های توسعه شده است.

نبود افراد متخصص در حوزهٔ زنان و غلبهٔ دغدغه‌مندی بر تخصص، مشکل دیگری است که مصاحبه‌شوندگان به آن اشاره کردند. مدیران میانی، که متولی اجرای برنامه‌ها هستند، اغلب فاقد آگاهی جنسیتی و آموزش تخصصی‌اند که به ناکارآمدی منجر می‌شود. همان‌طور که راگبند و ورلو (۲۰۰۶) و مایومی (۲۰۱۴) تأکید دارند، آگاهی بخشی و آموزش جنسیتی در سطح سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی به عنوان پیش‌نیاز اساسی برای تحقق برنامه‌های حوزهٔ زنان تلقی می‌شود و بدون آن، هیچ تحول جدی در سیاست‌ها و برنامه‌ها رُخ نخواهد داد. در ایران، انتصاب مشاوران امور زنان بدون آموزش کافی، اثربخشی برنامه‌ها را تضعیف کرده است.

سومین محور، «چالش‌های رصد و پایش» بود که به نبود چهارچوب ملی برای شاخص‌های سنجش وضعیت زنان اشاره دارد. ضرورت وجود یک برنامهٔ اقدام و عمل برای ارتقای وضعیت زنان (دربی‌شایر، ۲۰۰۲؛ دالی، ۲۰۰۵؛ مک‌گاران، ۲۰۰۹) اهمیت زیادی دارد. این در حالی است که یافته‌های این مطالعه نشان داد به دلیل گسست‌های سیاسی، برنامه‌های حوزهٔ زنان ناشی از تغییر دولت‌ها دچار وقفه می‌شوند و ابزارهای لازم نیز برای مطالبه‌گری و پیگیری در دسترس نیست. این فرایند خود مانع از شکل‌گیری جاری‌سازی رویکرد جنسیتی در برنامه‌های کلان از جمله توسعه می‌شود.

نکته‌ای که مصاحبه‌شوندگان به آن اشاره کردند، به همین ضعف اشاره دارد که هنوز در ساختار برنامه حوزهٔ زنان چهارچوب ملی برای شاخص‌های سنجش وضعیت زنان تعیین

1. Derbyshire

2. Daly

3. McGauran

نشده و بنابراین گزارش دهی از دستاوردها و چالش‌های حوزه زنان با کمبودهای جدی روبه‌رو است. آن‌ها تأکید کردند که فقدان نظام آماری جامع، گزارش دهی از دستاوردها و چالش‌ها را دشوار کرده است. برای مثال، شاخص‌های عدالت جنسیتی که در دولت دوازدهم تهیه شده بود، در دولت سیزدهم به ظن غربی‌بودن (خزعلی، ۳ بهمن، ۱۴۰۰) متوقف شد و تاکنون گزارش ملی جامعی ارائه نشده است. این کمبود، موجب تأثیر جدی در بازنمایی از وضعیت زنان در جامعه و در نتیجه عدم آگاهی از پیشرفت‌های حوزه زنان و افزایش انتقادات به وضعیت موجود شده است.

علاوه بر این، سیاسی‌سازی شاخص‌های جنسیتی و وجود رویکرد رقابتی در بین احزاب سیاسی و تلاش برای کمرنگ کردن دستاوردها و اقدامات طرفین در حوزه زنان و ناکارآمد جلوه دادن دولت‌ها، عامل جدی در شکل‌گیری شکاف سیاسی بین زنان و حاکمیت شده است. مارگارت<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) با تأکید بر تأثیر ایدئولوژی بر ارزیابی‌های جنسیتی در کشورهای در حال توسعه، بیان می‌کند که بی‌عملی در حوزه زنان در طولانی‌مدت شکلی از مقاومت سازمانی و نهادی را ایجاد و این ذهنیت را شکل می‌دهد که این حوزه ناکارآمد و مسدود است. بنابراین رقابت احزاب و تخریب دستاوردها و مانع‌تراشی در اجرای برنامه‌های یک دولت و ایجاد بازنمایی از بی‌تأثیر بودن اقدامات حوزه زنان، در طولانی‌مدت نوعی مقاومت سازمانی و نهادی را در ارکان اجرایی نسبت به حوزه زنان ایجاد و دستگاه‌ها نسبت به اجرایی کردن مصوبات حوزه زنان بی‌تفاوت می‌شوند.

چالش‌های شناسایی شده پیامدهای عمیقی برای جامعه ایران دارند. نظریه تقاطع‌گرایی نشان می‌دهد که سیاست‌های کنونی با نادیده گرفتن تنوع تجربیات زنان، بیشتر به گروه‌های آسیب‌پذیر (مانند زنان سرپرست خانوار) متمرکزند و نیازهای متنوع زنان از طبقات، قومیت‌ها و مناطق مختلف را نادیده می‌گیرند. از منظر نظریه شهروندی جنسیتی، تقلیل نقش زنان به خانواده، حقوق و مشارکت آن‌ها را به ایفای نقش‌های خانگی مشروط کرده و عاملیت آن‌ها را در حوزه‌های عمومی محدود می‌سازد. این امر با رتبه پایین ایران در مشارکت اقتصادی (۱۴۴) و سیاسی (۱۴۳) در میان ۱۴۶ کشور تأیید می‌شود (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۲۴). همچنین، نبود داده‌های تفکیک‌شده بر اساس جنسیت، طراحی سیاست‌های فراگیر را دشوار ساخته و شکاف میان حاکمیت و گروه‌های مختلف زنان را تعمیق کرده است. شکاف حاکمیت-جامعه، به‌ویژه در میان زنان تحصیل‌کرده و شهری که خواستار مشارکت بیشترند، می‌تواند به

1. Mergaert

بیگانگی اجتماعی، کاهش مشارکت مدنی و افزایش نارضایتی اجتماعی منجر شود. رقابت‌های گفتمانی نیز می‌تواند جنبش زنان را تکه‌تکه و انسجام اجتماعی را تضعیف کند. این پویایی با نظریه سرمایه اجتماعی پاتنام (۱۹۹۳) هم‌راستا است که اعتماد نهادی و مشارکت اجتماعی را برای توسعه ضروری می‌داند. بی‌اعتمادی نهادی، که از گسست‌های سیاسی و توقف برنامه‌ها ناشی می‌شود، زنان را از فرآیند توسعه بیگانه کرده است.

در نهایت می‌توان گفت برنامه‌های توسعه ایران در حوزه زنان، با وجود پیشرفت‌هایی در حوزه آموزش و سلامت، در تحقق برابری اقتصادی و سیاسی به دلیل ابهامات و چالش‌های معرفتی و مفهومی، ساختاری و نهادی و اجرایی ناکام مانده‌اند. این مشکلات، ریشه در ساختارهای قدرت جنسیتی و تمرکزگرایی دولت‌محور دارند که نابرابری‌ها را بازتولید کرده و اعتماد عمومی را فرسوده‌اند. با بهره‌گیری از بینش‌های جامعه‌شناختی مانند نهادگرایی فمینیستی، تقاطع‌گرایی و سرمایه اجتماعی، این مطالعه بر ضرورت اصلاحات سیستمی تأکید دارد. توصیه‌های پیشنهادی، مبتنی بر تجارب جهانی، می‌توانند برنامه‌ریزی توسعه را به بستری برای توانمندسازی زنان و تحقق جامعه‌ای عادلانه‌تر تبدیل کنند. بدون اراده سیاسی پایدار، تخصص حرفه‌ای و حکمرانی مشارکتی، سیاست‌های جنسیتی ایران در چرخه‌ای از وعده‌های تحقق نیافته باقی خواهند ماند.

برای غلبه بر این چالش‌ها، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. اجماع نظری و برگزاری کارگاه‌های مشارکتی با مشارکت ذی‌نفعان متنوع برای تدوین چهارچوبی فرهنگی-بومی برای عدالت جنسیتی بومی. یافته‌های این مطالعه نشان داد برنامه‌ریزی در حوزه زنان هنوز درگیر اجماع بر مفاهیم بنیادین و تعیین معیار و مصادیق برای حضور زنان در توسعه است. بخش مهمی از این عدم اجماع ناشی از تصدی‌گری بیش‌ازاندازه دولت و حاکمیت در حوزه زنان و وجود شکاف در ادراک حاکمیت از نیازها و مطالبات گروه‌های مختلف زنان است. نگاهی به تجارب برنامه‌های توسعه نیز نشان می‌دهد که به دلیل محدودیت در وجود اطلاعات دقیق آماری و گزارش‌های روند، توجه به نیازها و مطالبات زنان بر اساس معیارهای دقیق و مبتنی بر همه‌گروه‌های زنان، حاصل نمی‌شود و اغلب زنان در معرض آسیب مثل زنان سرپرست خانوار بیشتر مورد توجه حاکمیت هستند. یکی از نقاط قوت در برنامه‌های توسعه، احساس تعلق گروه‌های مختلف اجتماعی به برنامه توسعه و این احساس که نیازها و مطالبات آن‌ها در آن بازتابی دارد، است؛ این در حالی است که یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف در برنامه‌های توسعه حوزه زنان، محدود شدن برنامه‌ها به گروهی خاص از زنان است.

۲. ظرفیت‌سازی تخصصی و اجرای برنامه‌های آموزشی اجباری برای سیاست‌گذاران و مدیران در زمینه آگاهی جنسیتی، برای رفع شکاف تخصص. همان‌طور که در یافته‌ها اشاره شد، یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، نبود رویکرد جنسیتی متوازن در برنامه‌های توسعه است که مانع از توانمندسازی زنان در چهارچوب‌های کلی‌تر توسعه می‌شود. در این زمینه، باید آگاهی جنسیتی و مکانیسم‌های اجرایی در حوزه زنان در تمامی بخش‌های دولتی تقویت شود؛ به‌ویژه، مکانیسم‌های اجرایی و بودجه‌ریزی باید متناسب با نیازهای واقعی زنان و به‌طور خاص در سطح معاونت امور زنان و خانواده ارتقا یابند. در این راستا، آموزش سیاست‌گذاران و تخصصی‌کردن فرآیندهای برنامه‌ریزی می‌تواند در ارتقای کارآمدی این برنامه‌ها مؤثر باشد.

۳. تقویت مشارکت مدنی و تسهیل فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و کاهش کنترل دولتی. عدم توجه به نقش جامعه مدنی و ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه زنان یکی از نکاتی بود که مصاحبه‌شوندگان خیلی کم به آن اشاره کردند و دلیل اصلی آن نیز مصادره شدن همه حوزه‌ها در دست دولت و کنترل‌گری حتی در زمینه فعالیت‌های جامعه مدنی است. این در حالی است که کارآمد بودن برنامه‌های حوزه زنان نیازمند آمادگی فرهنگی در کف جامعه و مخاطبان اصلی در سطح خرد است و این مهم از طریق مشارکت جامعه مدنی (اسکوئیرز، ۲۰۰۵؛ وولو، ۲۰۰۵؛ والبی، ۲۰۰۵) امکان‌پذیر است.

۴. آشتی‌گفتمانی و ایجاد سکوه‌های فراجناحی برای کاهش منازعات ایدئولوژیک. انقطاع‌های گسترده در اجرایی‌سازی برنامه‌های توسعه ناشی از تغییر دولت‌ها، یکی دیگر از عوامل مؤثر در ناکارآمدی و عدم اثربخشی برنامه‌ها است. به‌عنوان مثال در برنامه چهارم توسعه، بیشترین میزان توجه به حوزه زنان صورت گرفته بود (سمواتی و همکاران، ۱۳۹۵)، اما دولت نهم حاضر به اجرای برنامه چهارم نشد و حتی سازمان برنامه را که متولی نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های توسعه بود در سال ۱۳۸۶ منحل کرد. تجربه دولت‌های دوازدهم و سیزدهم نیز در تهیه شاخص‌های عدالت جنسیتی، نمونه دیگری از این گسست‌هاست. این فرازوفرودها عامل مهمی در عدم شکل‌گیری زنجیره اقدامات در حوزه زنان و کاهش اثربخشی اقدامات خواهد بود. نکته مهم و مشترک در هر سه محور شناسایی شده، تأثیر رقابت‌های گفتمانی و حزبی در ناکارآمد کردن و ایجاد گسست در برنامه‌های حوزه زنان و حتی ایجاد سرخوردگی است. رقابت گفتمانی در هر سه سطح، اعم از اجماع بر مفاهیم پایه مثل عدالت جنسیتی و یا زن‌معیار، در بخش اجرا و برنامه نیز ایجاد توقف و گسست

در برنامه‌ها و در سطح اثرگذاری نیز تخریب دستاوردهای هر مقطع به منظور جلب توجه رأی‌دهندگان نمود جدی دارد. این در حالی است که سهم زنان از برنامه‌های توسعه معمولاً یک ماده و آن هم در اشتراک با موضوع خانواده است و در سایه این نوع رقابت‌ها نمی‌توان انتظار داشت که توجه به این حوزه با افزایش جدی و درعین حال اثربخشی چشمگیری از سوی جامعه زنان روبه‌رو باشد.

۵. افزون بر موارد پیش‌گفته، ایجاد نظام پایش قوی و مستقل: ایجاد چهارچوب ملی آمار جنسیتی، مستقل از تغییرات سیاسی برای جمع‌آوری داده‌های جنسیتی نیز مورد تأکید است.

## منابع

- خزعلی، انسیه (۳ بهمن ۱۴۰۰). خزعلی: شاخص‌های «عدالت جنسیتی» تعدیل می‌شود. پایگاه اطلاع‌رسانی دولت (پاد)، <https://dolat.ir/detail>، ۳۷۸۶۸۷/
- سمواتی، زهرا، سطوتی، جعفر، و زرننگ، محمد (۱۳۹۵). تحلیلی بر جایگاه زن و خانواده در برنامه‌های توسعه‌ای در اسناد فرادستی نظام. مطالعات توسعه اجتماعی ایران، ۸(۲) (مسلسل ۳۰)، ۴۹-۶۸.
- شیرزادی، رضا، و سوزنی شیروان، سپیده (۱۳۹۱). ملاحظات جنسیتی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ایران. علوم سیاسی، ۸(۲۱)، ۱۵۱-۱۷۳.
- صفری شالی، رضا (۱۳۹۴). تحلیل گفتمان عدالت جنسیتی در لوایح و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات جامعه‌شناختی (نامه علوم اجتماعی)، ۲۲(۲)، ۲۱۱-۲۳۷.
- علی‌پور، پروین، زاهدی، محمد جواد، ملکی، امیر و جوادی یگانه، محمدرضا (۱۳۹۶). تحلیل گفتمان عدالت جنسیتی در برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۶(۲)، ۲۰۳-۲۲۹.
- غنی‌پور خندابی، فاطمه، اسدی داوودآبادی، محمدحسین، علی احمدی، امید، و روشنایی، علی (۱۴۰۱). مطالعه تطبیقی برنامه‌های اشتغال زنان و مردان در برنامه‌های توسعه‌ای ایران. علوم پزشکی رازی (مجله دانشگاه علوم پزشکی ایران)، ۲۹(۱۲)، ۴۹۷-۵۰۹.
- قدیمی، اکرم، قربانی شیخ‌نشین، ارسلان، و حریری، رحمان (۱۳۹۰). مقایسه جایگاه زنان در برنامه‌های توسعه و کلان جمهوری اسلامی ایران. مجله تحقیقات زنان (مجله مطالعات زنان)، ۵(۳)، ۵-۲۶.
- کرسول، جان دبلیو (۱۳۹۴). طرح پژوهش: رویکردهای کیفی، کمی و ترکیبی. ترجمه مریم دانای طوسی و علیرضا کیامنش، تهران: نشر جهاد دانشگاهی واحد علامه طباطبایی.
- Alipoor, P., Zahedi, M.J., Maleki, A., & Javadi Yeganeh, R. (2017). Discourse Analysis of Gender Equality in the Sixth 5-years Plan for Economic, Cultural and Social Development of Islamic Republic of Iran. *Social Studies and Research in*

- Iran, 6(2), 203-229. (In Persian). SID. <https://sid.ir/paper/242862/en>
- Brown, A. M. (2007). WID and GAD in Dar es Salaam, Tanzania: Reappraising Gender Planning Approaches in Theory and Practice. *Journal of Women, Politics & Policy*, 28(2), 57-83. [https://doi.org/10.1300/J501v28n02\\_03](https://doi.org/10.1300/J501v28n02_03)
  - Caglar, G. (2013). Gender mainstreaming. *Politics & Gender*, 9(3), 336-344. doi:10.1017/S1743923X13000214
  - Charlesworth, H. (2005). Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations. *Harvard Human Rights Journal*, 18(Spring), 1-18.
  - Connell, R. (1987). *Gender and power: Society, the person and sexual politics*. John Wiley & Sons.
  - Connelly, M. P., Li, T. M., MacDonald, M., & Parpart, J. L. (2000). Feminism and development: Theoretical perspectives. *Theoretical perspectives on gender and development*, 51-159.
  - COUNCIL, O. E. (1998). Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming, EG Á/S Á/ MS (98), 2.
  - Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
  - Currie, D. H. (1999). Gender Analysis from the Standpoint of Women: The Radical Potential of Women's Studies in Development. *Asian Journal of Women's Studies*, 5(3), 9-44. <https://doi.org/10.1080/12259276.1999.11665853>
  - Daly, M. (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 433-450. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi023>
  - Derbyshire, H. (2002). *Gender manual: a practical guide for development policy makers and practitioners*. DFID (UK Department for International Development).
  - Díaz González, O. S., & Torres, M. A. (2001). Gender and change in the organisational culture: Tools to construct a gender-sensitive organisation. Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) Publishing.
  - Duflo, E. (2012). Women empowerment and economic development. *Journal of Economic literature*, 50(4), 1051-1079. DOI: 10.1257/jel.50.4.1051
  - Ghadimi, A., Ghorbani Shikh Neshin, A., & Hariri, Rahman. (2011). Comparing the situation of women in development programs in the I.R. Iran. *The Journal of Women Studies*, 5(3), 5-26. (in Persian). SID. <https://sid.ir/paper/133253/en>
  - Ghanipour Khondabi, F., Asadi Davodabadi, M., Aliahmadi, O., & Roshanaei, A. (2023). A Comparative Study of Women's and Men's Employment Programs in Iran's Development Programs. *Razi Journal of Medical Sciences*, 29(12), 497-509. (In Persian). SID. <https://sid.ir/paper/1127742/en>

- Haqia Purnama, T., Ekha Putera, R., & Rika Valentina, T. (2024). Gender Mainstreaming National Development Plan: Analysis of its Integration into Public Policy. *KnE Social Sciences*, 9(23), 69–81. <https://doi.org/10.18502/kss.v9i23.16642>
- Jaffe, S. (2013). Trickle-Down Feminism. *Dissent* 60(1), 24-30. <https://dx.doi.org/10.1353/dss.2013.0000>.
- Jahan, R. (1995). *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, London and New York.
- Jaquette, J. S. (2017). Women/gender and development: the growing gap between theory and practice. *Studies in Comparative International Development*, 52, 242-260. <https://doi.org/10.1007/s12116-017-9248-8>
- Kabeer, N., & Natali, L. (2013). Gender equality and economic growth: Is there a win-win?. *IDS Working Papers*, 2013(417), 1-58. <https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2013.00417.x>. <https://dolat.ir/detail/378687>
- Khazali, A. (2022, January 23). Khazali: Gender justice indicators will be revised. Government Information Portal (PAD). <https://dolat.ir>
- Lee-Gosselin, H., Brière, S., & Ann, H. (2013). Resistances to gender mainstreaming in organizations: toward a new approach. *Gender in management: An International journal*, 28(8), 468-485. <https://doi.org/10.1108/GM-10-2012-0081>
- Mazey, S. (2000). Introduction: Integrating gender - intellectual and “real world” mainstreaming. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 333–345. <https://doi.org/10.1080/13501763.2000.11500071>
- McGauran, A. (2009). Gender mainstreaming and the public policy implementation process: round pegs in square holes?. *Policy & Politics*, 37(2), 215-233. Retrieved Sep 21, 2024, from <https://doi.org/10.1332/030557323X16769752601769>
- Mergaert, L. A. K. (2012). *The reality of gender mainstreaming implementation. The case of the EU Research Policy*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Miller, C., & Razavi, S. (1995). From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse (No. 1). UNRISD Occasional Paper.
- Minto, R., & Mergaert, L. (2018). Gender mainstreaming and evaluation in the EU: comparative perspectives from feminist institutionalism. *International Feminist Journal of Politics*, 20(2), 204–220. <https://doi.org/10.1080/14616742.2018.1440181>
- Morrow, R., Rodriguez, A., & King, N. (2015). Colaizzi’s Descriptive Phenomenological Method. *The Psychologist*, 28, 643-644. <https://doi.org/10.1016/j.jcin.2015.03.004>
- Moser, C., & Moser, A. (2005). Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions. *Gender & Development*,

- 13(2), 11–22. <https://doi.org/10.1080/13552070512331332283>
- Muyomi, J. N. (2014). Challenges facing implementation of gender mainstreaming in selected government ministries in Nairobi county, Kenya (Doctoral dissertation, University of Nairobi). <http://hdl.handle.net/11295/72510>
  - Pal, K. K., Piaget, k., & Zahidi, S. (2024, Jun). The global gender gap report 2024. World Economic Forum.
  - Parpart, J. L., Connelly, P., & Barriteau, E. (Eds.). (2000). Theoretical perspectives on gender and development. IDRC.
  - Rees, T. (2006). Mainstreaming equality in the European Union. Routledge.
  - Roggeband, C., & Verloo, M. (2006). Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994–2004): a political process approach. *Policy & Politics*, 34(4), 615-632. Retrieved Sep 21, 2024, from <https://doi.org/10.1332/030557306778553097>
  - Safari Shali, R. (2016). Discourse analysis of gender justice on economic, social and cultural development plans in Islamic Republic of Iran. *Sociological Review*, 22(2). 211-237. (In Persian) SID. <https://sid.ir/paper/264388/en>
  - Samvati, Z., Satvati, J., & Zerang, M. (2016). The evaluation women and family status in development plans in the national documents. *Journal of Iranian Social Development Studies (JISDS)*, 8(2-30), 49-68. (In Persian) SID. <https://sid.ir/paper/231995/en>
  - Shirzadi, R., & Susani shirvan, S. (2013). Gender Consideration in Five years period development program in Iran. *Political Science Quarterly*, 8(21), 151-173. (In Persian). SID. <https://sid.ir/paper/174133/en>
  - Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social politics: international studies in gender, state & society*, 12(3), 366-388. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi020>
  - Tinker, I. (1990). *Persistent Inequalities: Women and World Development*. New York: Oxford University Press
  - UNDP (United Nations Development Programme). (2024). *Human Development Report 2023–24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world*. New York.
  - Verloo, M. (2005). Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 344-365. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi019>
  - Verloo, M. M. T. (2001). Another velvet revolution. *Gender mainstreaming and the politics of implementation*.
  - Waal, M. de. (2006). Evaluating gender mainstreaming in development projects. *Development in Practice*, 16(2), 209–214. <https://doi.org/10.1080/13552070512331332283>

org/10.1080/09614520600562454

- Walby, Sylvia (2005) Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321– 343. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>