

# بررسی راهبردهای سیاست اشتغال در حوزه‌ی مادری در جمهوری اسلامی ایران

راحله کاردوانی<sup>\*</sup> علی اکبر تاج مزینانی<sup>\*\*</sup> عزت‌السادات میرخانی<sup>\*\*\*</sup> سیدمه‌دی سجادی<sup>\*\*\*\*</sup>

## ■ چکیده

بی‌تردید، بخش مهمی از چالش‌های مربوط به اشتغال زنان، با نقش مادری آنها پیوند دارد. وقوع تغییراتی مهم در کم و کیف ایفای نقش مادری در جامعه‌ی ایران و ربط معنادار این تغییرات به مقولات تحصیل و اشتغال زنان، اهمیت توجه به این عرصه را به خوبی نشان می‌دهد. بدیهی است که مدیریت کلان چنین تغییراتی، در راستای حمایت و تسهیل مادری، در کنار بهره‌مندی از توانمندی‌ها و فرصت‌های زنان در روند توسعه‌ی کشور، بر عهده‌ی حاکمیت است و سیاست اجتماعی یکی از ابزار کارآمد در مدیریت تحولات اجتماعی به شمار می‌رود. «سیاست اشتغال» یکی از بخش‌های سیاست اجتماعی است و راهبردهای آن در حوزه‌ی مادری بر مجموعه تدابیر و اقدامات حاکمیت در راستای تأمین درآمد و تسهیل اشتغال برای گروه مادران صدق می‌کنند. این پژوهش، مبتنی بر روش تحلیل محتوای کیفی و با مطالعه‌ی کلیه‌ی سیاست‌های تقنینی و اجرایی مصوب مراجع مختلف سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۵۸ تا سال ۱۳۹۴ به مطالعه و تحلیل این راهبردها، در دو سطح کلان و خرد پرداخته است. در انتها، مقولات کلان «تحقق عدالت» و «تأمین درآمد» از تحلیل سیاست‌های کلی نظام و مقولات «سیاست‌های تسهیلی» و «سیاست‌های تأمین درآمد» از بررسی راهبردهای سطح خرد حاصل شد.

## ■ واژگان کلیدی

مادری، اشتغال زنان، تبعیض مثبت، برابری فرصت‌ها، سیاست‌های کلی، سیاست‌های اجرایی.

\*- دانشجوی دکتری مطالعات زنان- حقوق زن در اسلام، دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول) (Rahelekardavani@yahoo.com)

\*\* - استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

\*\*\* - استادیار گروه مطالعات زنان دانشگاه تربیت مدرس.

\*\*\*\* - دانشیار گروه تعلیم و تربیت دانشگاه تربیت مدرس.

تاریخ دریافت: ۹۵/۲/۱۳ تاریخ پذیرش: ۹۵/۶/۲۹

## مقدمه و بیان مسئله

در دهه‌های اخیر، گروه «زنان» در گستره‌ای وسیع و عمدتاً با محوریت نقش مادری، در زمره‌ی جامعه‌ی هدف سیاست‌گذاری دولت‌ها واقع شده‌اند. به اذعان هارتلی دین<sup>۱</sup>، این تمایز بنیادین و مهم که زنان ویژگی‌های طبیعی بارداری، زایش و شیردهی دارند و مردان فاقد این ویژگی‌ها هستند، تفاوت‌های جنسی را در سیاست‌گذاری مهم می‌کند (دین، ۱۳۸۸: ۱۴۱). به‌ویژه آنکه تفاوت‌های جنسی همواره در طول تاریخ از ابزار و عوامل مهم ایجاد محرومیت و تبعیض علیه زنان به شمار رفته‌اند و اذعان به بهره‌بردن از ظرفیت سیاست‌گذاری‌های کلان و خرد در برقراری عدالت اجتماعی و کاهش محرومیت‌های ناشی از تفاوت، از مواضع وفاق بیشتر نظریه‌پردازان این حوزه است، اما توجه ویژه‌ی جوامع امروزی به گروه زنان در امر سیاست‌گذاری و مدیریت اجتماعی دلایل مهم دیگری نیز دارد؛ از جمله آنکه، اهمیت نقش زنان در تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی ملت‌ها و توسعه و تعالی آنها - به ویژه در دهه‌های اخیر - به روشنی رخ نموده است. به‌طوری‌که از یک سو به نقش مؤثر و بی‌بدیل زنان در تولید و پرورش نیروی انسانی و از سوی دیگر، تأثیر جدی در تسریع روند توسعه‌ی همه‌جانبه‌ی جامعه به واسطه‌ی نقش‌آفرینی در عرصه‌های مختلف، پی برده شده است؛ چرا که یکی از مباحث اساسی درباره‌ی توسعه، میزان بهره‌مندی درست و منطقی از توانایی‌ها و استعداد‌های نیروی انسانی هر جامعه است. بر این اساس، رفع نشدن موانع و بهره‌وری بهینه از نیروی بالقوه‌ی زنان در زمینه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، علاوه بر آنکه با تحقق هدف غایی عدالت اجتماعی در جامعه‌ی اسلامی مغایرت دارد، دستیابی به توسعه را ناممکن می‌کند. بر این مهم، در سیاست‌ها و قوانین کلان جمهوری اسلامی ایران نیز تأکید شده است. به‌طوری‌که از یک سو، به تقدیس مقام مادری زن و اهمیت نقش زنان در خانواده برای استحکام و تعالی آن توجه شده و از سوی دیگر در گزاره‌های متعددی، بر حق زنان در احراز مشاغل در عرصه‌های مختلف و نیز لزوم و اهمیت نقش‌آفرینی آنها در توسعه‌ی کشور تأکید شده است.<sup>۲</sup> حوزه‌ی «اشتغال» از عرصه‌های بسیار مهم حضور اجتماعی و اقتصادی

## 1- Hartley Dean

۲- مواردی از سیاست‌های کلی و اصولی از قانون اساسی در این موضوع عبارت است از: «ایجاد شرایط مساوی برای احراز مشاغل برای همه‌ی افراد جامعه، ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او، مطلوبیت ایفاء همزمان نقش خنثی مادری و فعالیت‌های اجتماعی توسط زنان در حکومت اسلامی، تقدیس مادری و ضرورت حمایت از آن» (قانون اساسی ج. ۱، ۱)، «لزوم توجه به اشتغال زنان در مشاغل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و اداری، به عنوان یکی از لوازم تحقق عدالت اجتماعی، لزوم فرهنگ‌سازی در زمینه‌ی اشتغال زنان و ضرورت حضور آنان در رشد و سازندگی کشور، توسط دستگاه‌های تبلیغاتی و رسانه‌های گروهی» (سیاست‌های کلی اشتغال زنان، ۱۳۷۱/۵/۲۰)، «توجه به نقش‌های چندگانه، مؤثر و پویای زنان در خانواده و جامعه، تکریم و تجلیل از زنان خانه‌دار، همسران و مادران نمونه به ویژه موفقیت آنها در ایفای نقش‌های چندگانه، ضرورت ایجاد زمینه‌ی مناسب در ایفای صحیح رسالت خنثی مادری و نقش زنان در تحکیم خانواده» (سیاست‌های فرهنگی - تبلیغی روز زن، ۱۳۸۱/۷/۱۶) و «زمینه‌سازی برای ایفای نقش مناسب زنان در توسعه‌ی کشور و تقویت نهاد خانواده، ایجاد و تقویت شرایط فرهنگی - اجتماعی و الزامات مناسب برای بهره‌مندی نظام از شایستگی‌ها و توانمندی‌های زنان در تمام سطوح» (سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۷/۱۲/۲۵).

زنان به شمار می‌رود که به واسطه‌ی تحولات گسترده‌ی فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جامعه‌ی ایران و افزایش روزافزون و هم‌زمان سطح تحصیلات زنان در آموزش عالی و بیکاری آنها در دهه‌ی اخیر،<sup>۱</sup> به عرصه‌ای پرحاشیه و تأمل‌برانگیز بدل شده است.

بی‌تردید بخش مهمی از چالش‌های مربوط به اشتغال زنان، با نقش مادری آنها پیوند دارد. وقوع تغییراتی مهم در کمّ و کیف ایفای نقش مادری و ربط معنادار این تغییرات به مقولات تحصیل و اشتغال زنان، اهمیت توجه به این عرصه را به خوبی نشان می‌دهد. مهم‌ترین این تغییرات را می‌توان «تأخیر و کاستی در فرزندآوری»، «تحول در ارزش مادری» و «پرمخاطره شدن امور تربیتی و مالی فرزندان» دانست (مرکز تحقیقات زن و خانواده، ۱۳۹۳). افزون بر آن، چالش تأثیر متعارضی است که اشتغال زنان، در دو متغیر مهم «نرخ باروری» و «اقتصاد خانواده» دارد. به طوری که با کاهش اشتغال زنان، اقتصاد خانواده ضعیف می‌شود و با افزایش آن، نرخ باروری کاهش و احتمال وقوع بحران «پیرشدگی جمعیت» افزایش می‌یابد.

بدیهی است که مدیریت کلان چنین تغییراتی در راستای حمایت و تسهیل مادری در کنار بهره‌مندی از توانمندی‌ها و فرصت‌های زنان در روند توسعه‌ی کشور بر عهده‌ی حاکمیت است. این مهم، در بسیاری از کشورها به طور جدی دنبال شده است.<sup>۲</sup>

«سیاست اجتماعی» یکی از ابزار کارآمد در مدیریت تحولات اجتماعی، توسط مجموعه‌ی حاکمیت است که با هدف تحقق عدالت در بخش‌های مختلف آموزش، اشتغال، مسکن، سلامت، تأمین اجتماعی و ... اتخاذ می‌شود؛ لذا «راهبردهای سیاست اشتغال» که بر تصمیمات و تدابیر دولتی در زمینه‌ی اشتغال در جایگاه یکی از ابعاد سیاست اجتماعی تمرکز دارند، در پیوند با مفهوم مادری، به مجموعه سیاست‌ها و قوانینی اشاره می‌کنند که در راستای اشتغال‌زایی برای گروه مادران و نیز حمایت و تسهیل ایفای مادری در انجام مسئولیت‌های هم‌زمان شغلی و مادری، تدوین و تصویب می‌شوند.

بر این اساس، مسئله‌ی محوری این نوشتار عبارت است از اینکه جمهوری اسلامی ایران چگونه حضور مادران در امر اشتغال اعم از «تضمین درآمد» و «تسهیل ایفای نقش‌های هم‌زمان خانوادگی

۱- بر اساس آخرین آمار اعلام شده از مرکز آمار ایران و گزارشات بانک آمار شورای فرهنگی- اجتماعی زنان، در بین سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲، علیرغم کاهش نرخ بیکاری کل کشور از ۱۱/۵ به ۱۰/۴ درصد، نرخ بیکاری زنان فارغ‌التحصیل در سطوح عالی، از ۱۲/۱ به ۱۸/۸ افزایش داشته است ([www.Amar.org.ir](http://www.Amar.org.ir)، بانک-آمار/ آموزشی [/Zn.farhangoeilm.ir/190](http://Zn.farhangoeilm.ir/190))

۲- یکی از مصادیق شاخص در این زمینه، اقدام کشور فرانسه است که در شرایطی که بسیاری از کشورهای اروپایی در موقعیت بحران اقتصادی، با کاهش باروری، افزایش سقط جنین و نتیجتاً سیر نزولی جمعیت روبرو شدند، توانست صرفاً با بهره‌گیری از ظرفیت سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف، با محوریت تسهیل مادری، نرخ زاد و ولد خود را حتی نسبت به قبل از آغاز بحران اقتصادی، افزایش داده، در سال ۲۰۱۰ به بالاترین رقم در سی سال گذشته اش برساند. [در سال ۱۹۸۰، یکی از مقامات دولتی فرانسه نوشت: «وضعیت جمعیتی فرانسه وخیم است.»] (سگال، ۱۳۸۰: ۳۲۱) این در حالی است که نرخ اشتغال زنان در جامعه‌ی فرانسه، بالغ بر ۸۴ درصد می‌باشد و سقط جنین امری اختیاری به شمار می‌آید (همان: ۳۲۲ و ۳۲۳).

و شغلی» را مدیریت می‌کند. در این راستا به این سؤال پاسخ داده خواهد شد که «راهبردهای جمهوری اسلامی ایران در سیاست اشتغال، در دو سطح کلان و خرد، با تمرکز بر گروه مادران، شامل چه مواردی است؟»

## ۱- مبانی نظری

در راستای بیان مبانی نظری، مفاهیم اصلی تحقیق شامل مادری و سیاست اشتغال، تعریف و تحدید شده و در ادامه چارچوب مفهومی تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است.

### ۱-۱- تعریف مفاهیم اساسی

هر تحقیق مبتنی بر تعدادی از مفاهیم اساسی شکل می‌گیرد و ارائه‌ی تعریفی مشخص و جامع از این مفاهیم، اولین گام در تبیین مبانی آن تحقیق به شمار می‌آید؛ لذا مفاهیم «مادری» و «سیاست اشتغال» - به عنوان مفاهیم اساسی این پژوهش - نیازمند تعریف و تحدید هستند.

#### ۱-۱-۱- مادری

مادری مفهومی سیال است و علی‌رغم اشتراک نسبی ذهنی و متنی‌ای که بر سر معنای لغوی آن وجود دارد، در فرهنگ‌های مختلف، مصادیق و گستره‌ی متفاوتی را شامل می‌شود. این مفهوم در لغت به زنی که فرزندی را به دنیا آورده است و نیز زنی که کارهای مربوط به یک مادر را برای کودک انجام می‌دهد (هورنبای، ۱۳۸۱: ۸۲۸؛ عمید، ۱۳۸۰: ۱۰۶۸)، آمده است. این دو وجه، در دیدگاه‌های مختلف نسبت به مادری نیز تأکید شده است (Arendeel, Glenn, 1994: 12؛ 1999: 33؛ ربانی اصفهانی، ۱۳۹۳).

در این نوشتار، گستره‌ی مادری عبارت است از نقش مادری در کارکرد اجتماعی آن که شامل مجموعه وظایف و رفتارهایی است که از زنی در جایگاه مادر- اعم از بیولوژیک یا غیر آن- در داخل گروه خانواده نسبت به فرزندان انتظار می‌رود و عمدتاً در دو محور کلی «نگهداری» و «تربیت» جمع می‌شود.

#### ۱-۱-۲- سیاست اشتغال

سیاست اشتغال از حوزه‌های سیاست اجتماعی است. «سیاست اجتماعی» ناظر به مناسبات اجتماعی و عبارت است از «تدابیر اعمال شده از سوی دولت‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی، تأمین رفاه یا بهزیستی عموم افراد جامعه، حمایت اجتماعی و رفع نیازهای گروه‌های خاص» (فیتزپتریک، ۱۳۸۳: ۱۵) و عمدتاً در حوزه‌های بهداشت و درمان، آموزش، اشتغال، تأمین اجتماعی و مسکن نمود می‌یابد (یزدانی، ۱۳۸۲: ۴۳ و ۴۴).

در ترکیب سیاست اشتغال، مفهوم «سیاست» یا «خط‌مشی» به معنای مطلق راه‌حل‌ها و تدابیری است که دولت‌ها در حل مسائل و معضلات اجتماعی اتخاذ می‌کنند (مولر، ۱۳۷۸: ۳۹). این مفهوم متفاوت از «قانون» و عام‌تر از آن است. در مقایسه با الگوی تعریف شده برای قوانین، سیاست‌ها نمی‌توانند آثار و نتایج مشخص خود یا حتی رعایت نکردن خود را تعیین کنند و بیشتر در چارچوب فرآیندها شکل می‌گیرند. سیاست‌ها برای اجرایی و عملیاتی شدن، نیازمند تنظیم برنامه و وضع قوانین و مقررات هستند و به خودی خود امکان اجرا ندارند، بلکه به احکامی قانونی برای اجرا نیازمندند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷)، درحالی‌که قوانین به محض تصویب و ابلاغ، مشروعیت و شرایط اجرا می‌یابند.

«اشتغال» نیز به معنای انجام دادن وظایفی است که از یک سو، متضمن صرف کوشش‌های فکری و جسمی با هدف تولید کالاها یا خدمات و از سوی دیگر، با دریافت دستمزد همراه است (گیدنز، ۱۳۸۷: ۵۱۷).

مرکز آمار ایران، در ارائه‌ی تعریفی عملیاتی از مفهوم اشتغال، کلیه‌ی جمعیت ده ساله و بیشتر که در طول زمان مرجع، حداقل یک ساعت در شغل خود - یعنی انجام کار در برابر دریافت دستمزد- فعالیت داشته و یا بنا به دلایلی، ترک موقت از شغل دارند را به عنوان «شاغل» تعریف کرده است (www.Amar.Org).

در این نوشتار، سیاست اشتغال به معنای «مجموعه تدابیر و اقدامات حاکمیت- در قالب سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در سطوح کلان و خرد- در راستای تأمین درآمد و تسهیل انجام مسئولیت‌های مربوط به اشتغال برای گروه مادران» است.

### ۱-۲- چارچوب مفهومی

سیاست اشتغال، برای تحقق بخشی به اهداف مهمی چون رفاه، عدالت اجتماعی و رفع نیازهای گروه‌های خاص در جامعه، نیازمند راهبردها یا استراتژی‌هایی است که بتوانند بدون اجحاف و ستم به هیچ یک از گروه‌های اجتماعی با استفاده از منابع محدود و موجود نیازهای گسترده و متنوعی را پاسخ دهند. در این راستا، محققان مختلف بر راهبردهای متفاوتی تأکید کرده‌اند. سه مدل از مهم‌ترین این موارد - که بر مبنای برش جنسیتی به صورت خاص بدانها توجه شده است - عبارت است از «اقدام مثبت»،<sup>۱</sup> «برابری نتیجه»<sup>۲</sup> و «برابری فرصت».<sup>۳</sup>

1- Affirmative Action

2- Equality in result

3- Equality in opportunity

به اذعان بلک مور<sup>۱</sup>، تمایزات اینان تیره و مبهم‌اند و می‌توان سیاست‌گذاری‌های طرفدار این راهبردها را در پیوستاری بین «ضعیف» تا «سخت» یا سیاست‌گذاری‌های حداقلی تا حداکثری قرار داد (بلک مور، ۱۳۸۵: ۴۷).

«اقدام یا تبعیض مثبت» از راهبردهایی است که در سیاست‌گذاری مبتنی بر انصاف به آن توجه شده و بیشتر در راستای رفع نیازهای خاص افراد و گروه‌هایی که پیش از این دچار محرومیت و تبعیض مستقیم و غیرمستقیم بوده‌اند، توصیه می‌شود. بر اساس این دیدگاه، باید به افراد و گروه‌های با نیازهای خاص، تسهیلات خاص و در صورت نیاز بیشتر، امکانات و مستمری‌های بیشتری اختصاص داده شود (الکاک و همکاران، ۱۳۹۱: ۴۳). در این راهبرد، توصیه می‌شود که برای نیل به نتیجه‌ی برابر باید به صورت نابرابر یا بر اساس عدالت و انصاف عمل شود. مانند تقسیم غذا بر اساس میزان گرسنگی افراد که با اتخاذ رفتاری نابرابر، در نهایت وضعیتی برابر، یعنی سیر کردن افراد حاصل می‌شود. بنابراین، هدف اقدام ایجابی برابر کردن به گونه‌ای است که اطمینان حاصل شود، هرکس به نیازهایش دسترسی دارد (بلک مور، ۱۳۸۵: ۴۹).

نقدهایی از سوی برخی محققین به سیاست‌گذاری مبتنی بر راهبرد اقدام مثبت وارد شده است؛ از جمله آنکه، رفتار نابرابر جامعه را در مقابل تصمیم حاکمیت با واکنش روبه‌رو می‌کند. به عبارت دیگر، گفته می‌شود که این راهبرد، به دلیل نداشتن پذیرش عمومی، ماندگاری کمی خواهد داشت. انتقاد دیگر آن است که این راهبرد، مبتنی بر نیاز افراد جامعه است و اینکه تعریف چه کسی از نیاز باید مورد توجه قرار گیرد، مورد سؤال و مناقشه‌ی جدی است. ممکن است سیاست‌گذار نتواند میزان واقعی نیاز افراد و گروه‌ها را به درستی و عادلانه تخمین بزند (الکاک، ۱۳۹۱: ۴۵).

قائلین به برابری اجتماعی بیشتر دو راهبرد دیگر - برابری فرصت و برابری نتیجه - را در نظر قرار داده‌اند. سیاست‌های مبتنی بر برابری نتیجه، می‌خواهند در نهایت امر، افراد را در موقعیت‌های با ارزش یکسان قرار دهند. در حالی که هدف سیاست‌های مبتنی بر برابری فرصت، این است که به افراد در یک جامعه‌ی نابرابر، نقطه‌ی شروع یکسانی داده شود.

به اعتقاد الکاک<sup>۲</sup>، در میان راهبردهای مطرح شده، مساوات‌خواهی به شکل برابری فرصت، تنها راهبردی است که کاملاً با تفاوت‌ها و واگرایی‌های وسیع موجود در فرصت‌های زندگی افراد مطابق است. به اذعان وی، برخی تقسیم‌بندی‌های خاص، استحقاق مداخله برای برقراری فرصت برابر را دارند. مسائل جنسیت، سن، معلولیت، منطقه و حتی گاهی طبقه‌ی اجتماعی به عنوان حوزه‌هایی

1- Blakemore, K

2-Alcock, P

بحث می‌شوند که سیاست‌های فرصت‌های برابر باید در آنها اعمال شود (الکاک، ۱۳۹۱: ۴۵ و ۹۵). در مقابل، فیتزپتریک<sup>۱</sup> معتقد است، سه دلیل وجود دارد که به ما می‌گوید برابری فرصت‌ها کافی نیست؛ اول، حاکمیت مقررات واحد بر همه‌ی افراد ممکن است برای جبران بسیاری از بی‌عدالتی‌های به ارث برده از گذشته کافی نباشد. دوم، برابری فرصت‌ها به خودی خود نمی‌تواند فقر را از میان بردارد و سوم، دلالت ضمنی این اصل آن است که تأمین فرصت برابر در نهایت امر، موقعیت نهایی برابر را برای افراد مختلف تضمین نمی‌کند و این امر بالقوه با ارزش‌های بنیادی مساوات‌طلبی در تضاد است. وی با اتخاذ رویکردی تفصیلی پیشنهاد می‌کند که برابری فرصت باید با اصل برابری نتیجه تکمیل شود. در اینجا است که در پایان مسابقه یا رقابت دخالت می‌کنیم تا مطمئن شویم که هرگونه بی‌عدالتی باقی مانده برطرف و برابری در خط پایان حاصل شده است (فیتزپتریک، ۱۳۸۳: ۵۹).

برابری در نتیجه نیز به نوبه‌ی خود در معرض انتقاد کسانی قرار گرفته است که اعتقاد اکید دارند، تعیین مصنوعی نتایج رقابت به معنای دخالت در امری است که نتیجه‌ی آن دقیقاً باید به شایستگی و استحقاق افراد موکول شده باشد (همان).

در دیدگاه دیگری، اعتقاد بر این است که اعمال راهبردهای برابری فرصت و برابری نتیجه، به انضمام یکدیگر می‌تواند محقق برابری اجتماعی باشد. این دیدگاه بر دو وجه «رفاه» و «منابع» تکیه دارد. رفاه به معنای «ارضا شدن ترجیحات و نیازهای افراد جامعه» است و منابع به ترکیب منابع مادی (درآمد، ثروت و پس‌انداز) و منابع درونی (ظرفیت‌های ذاتی مانند استعدادها، قابلیت‌ها و شایستگی‌ها) با یکدیگر اشاره دارد (همان: ۵۹).

بر اساس رویکرد اخیر، انضمام سه راهبرد کلی تأمین حداقلی برابر از رفاه (برابری رفاه در نتیجه)، رفع تبعیض و بهبود دسترسی مادران به اشتغال کامل (برابری فرصت برای دسترسی به رفاه) و توجه به نیازهای خاص مادران شاغل به اقتضای ایفای هم‌زمان نقش‌های پرمخاطره‌ی مادری و شغلی و جبران تبعیض‌ها و محرومیت‌های احتمالی به‌جا مانده از گذشته در مورد مادران به دلیل درگیری در نقش مادری با ارائه‌ی تسهیلات ویژه (برابری فرصت برای دسترسی به منابع/تبعیض مثبت) محقق رویکرد تفصیلی به عنوان کامل‌ترین رویکرد درباره‌ی راهبردهای سیاست اشتغال - با تمرکز بر گروه مادران - به شمار می‌رود.

## ۲- روش تحقیق

برای انجام این پژوهش با توجه به ماهیت موضوع مطالعه و سؤال تحقیق، از روش «تحلیل محتوای کیفی» مبتنی بر پارادایم «تفسیرگرایی» و «شیوهی استقرایی»، بهره برده شده است. در این راستا، ابتدا مطالعه‌ی اکتشافی و توصیفی داده‌ها انجام شده و داده‌ها در قالب مفاهیم و مقوله‌های تکوینی و برآمده از متن قرار گرفتند.

داده‌های تحلیل شده در این مقاله، سیاست‌ها و قوانین مصوب در حوزه‌ی اشتغال زنان است که از جمله متون مکتوب بوده و تحلیل و ارزیابی آنها مستلزم بهره‌گیری از روش‌های بدون واکنش<sup>۱</sup> مانند تحلیل محتوا با هدف یافتن محتوای درون‌متنی است. روش کدگذاری بر اساس تکنیک تحلیل تماتیک (Depoy & Gitlin, 2005) انجام شده است. در این راستا، ابتدا متن تمامی سیاست‌ها و قوانین مصوب مراجع صالح سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌ی سیاست اشتغال زنان (شامل مصوبات مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت وزیران و شورای عالی اداری) از انقلاب اسلامی تا کنون، که در نهایت - بدون انتخاب تعداد از پیش تعیین شده و بر اساس نمونه‌گیری هدفمند- به تعداد ۲۰۵ عنوان قانون و مصوبه رسید، به عنوان جامعه‌ی آماری این پژوهش، مطالعه و مراحل کدگذاری باز، محوری و متمرکز انجام شده است. در این فرآیند، محقق در راستای دستیابی به حساسیت نظری، مفاهیمی را دنبال کرده که در راستای پاسخ به سؤال تحقیق، ارزش تحلیلی بیشتری دارند.

پایایی تحقیق که بر اساس درصد توافق بین دو کدگذار با استفاده از فرمول پیشنهادی هولستی امکان ارزیابی دارد (هولستی، ۱۳۷۳: ۲۱۳)، در این پژوهش عبارت است از:

C- درصد پایایی

$$C = (M/N) * 100$$

M- مقوله‌های توافق شده بین دو کدگذار

$$C = (21/23) * 100 = 91/30$$

N- کل مقوله‌ها در کدگذاری اولیه

## ۳- یافته‌های پژوهش

یافته‌های حاصل از مطالعه و تحلیل سیاست‌ها و قوانین از جهات و ابعاد متفاوتی قابل توجه و ارائه هستند. یکی از این ابعاد، سطوح یا مراتب خط‌مشی‌گذاری است. مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳، مبحث مراتب سیاست‌ها در جمهوری اسلامی ایران را با عنوان «سیاست و مراتب آن» به تفصیل مطرح کرده است. در این مصوبه آمده است: «در یک نظام آرمانی و هدف‌دار، برنامه‌ریزی به معنی عام را می‌توان دربرگیرنده‌ی مراتب زیر دانست: ۱- سیاست‌های کلی: سیاست‌هایی که برای تحقق آرمان‌ها و اهداف، پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و شامل سیاست‌های «بخشی و فرابخشی»<sup>۱</sup> می‌باشند. ۲- سیاست‌های اجرایی: مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی هستند که برای تحقق سیاست‌های کلی، توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی، بر اساس مقررات قانونی، تدوین می‌شوند. ۳- برنامه‌ها: طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی هستند که برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شوند.»

توجه به مراتب مختلف سیاست‌ها، می‌تواند نسبت سیاست‌های کلان و خرد را مشخص کند. به‌طوری‌که از یک سو، میزان تحقق و اجرایی شدن اهداف کلان و سیاست‌های کلی نظام و از سوی دیگر، میزان التزام یا نبود التزام سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی نسبت به سیاست‌های کلی را نشان می‌دهد. بر این اساس و با توجه به هدف و گستره‌ی این تحقیق، یافته‌های پژوهش در دو بخش «سیاست‌های کلی» و «سیاست‌های اجرایی» از نظر خواهد گذشت. در این گذار، سؤال پژوهش مبنی بر «بیان راهبردهای جمهوری اسلامی ایران در سیاست اشتغال، در دو سطح کلان و خرد، با تمرکز بر گروه مادران» پاسخ داده می‌شود.

## ۳-۱- سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی نظام در موضوع این تحقیق، بر اساس تعریف ارائه شده در مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام - که از نظر گذشت - شامل سیاست‌های فرابخشی حوزه‌ی اشتغال به طور کلی و سیاست‌های بخشی اشتغال زنان به طور خاص است. این سیاست‌ها، چارچوب و اصول کلی راهنما به شمار می‌روند.

۱- برخی از اسناد بالادستی، سیاست‌های کلی حاکم بر تمامی حوزه‌های سیاست‌گذاری می‌باشند. قانون اساسی، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه‌ی کشور، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون بودجه سالانه کشور از مهمترین اسناد بالادستی «فرابخشی» یا «مشترک» در همه حوزه‌ها به شمار می‌روند. اما در هر حوزه‌ای نیز به فراخور اهداف و مسئولیت‌های مربوطه، اسنادی تدوین شده که در زمره اسناد بالادستی «تخصصی» یا «بخشی» به شمار می‌رود. مانند سند تحول بنیادین، که از جمله اسناد بالادستی حوزه آموزش و پرورش است و قانون کار جمهوری اسلامی ایران، که در حوزه اشتغال، از مصادیق اسناد بالادستی این بخش به شمار می‌رود.

فهم و گزینش سیاست‌های کلی از دو طریق امکان‌پذیر است؛ اول، برخی از مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی مقام معظم رهبری) و ... تنها با هدف بیان مبانی و اهداف کلان سیاست‌گذاری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و تصویب شده‌اند، تمامی بندهای آنها از مصادیق سیاست‌های کلی به شمار می‌روند. دوم، برخی دیگر از مجموعه قوانین مانند برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه، قانون کار، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و ... عمدتاً تحت عناوین اهداف و اصول، سیاست‌های کلی مربوط را بیان می‌کنند.<sup>۱</sup>

از تحلیل و کدگذاری سیاست‌های کلی در هر یک از سطوح بخشی و فرابخشی، دو مقوله‌ی متمركز «تحقق عدالت» و «تأمین درآمد» به دست آمد.

**الف- تحقق عدالت:** با توجه به مفهوم و گستره‌ی واژه‌ی عدالت، تحقق عدالت را می‌توان هدفی کلان و معیار حاکم بر تمامی مقولات دیگر در حوزه‌های بخشی و فرابخشی به شمار آورد. تحقق عدالت اجتماعی بر اساس ضوابط اسلامی، از شاخص‌هایی است که به صورت مکرر در سیاست‌های کلی نظام بر آن تأکید می‌شود.<sup>۲</sup> بر این اساس، می‌بایست فهم معنا و گستره‌ی عدالت در این نظام، می‌بایست مبتنی بر دیدگاه اسلام انجام شود. در این دیدگاه، ریشه‌ی لغوی عدالت «عَدَل» یا «عَدَل» است که در معنا نزدیک بوده و معادل «برابری، مساوات و همسانی» است (ابن‌منظور، ۱۴۰۵: ج ۱۱، ص ۱۱). این مفهوم در اصطلاح، عمدتاً به معنای «میان‌روی و اجتناب از دو سوی افراط و تفریط در هر امری» است و به اذعان علامه طباطبائی، از حیث مفهومی، بر مدار «مساوات» و اقامه‌ی آن میان امور قرار دارد و در جوهر آن دو معنای دیگر استخراج می‌شود؛ الف: قرار گرفتن هر چیزی در جای خود؛ ب: دادن حق هر صاحب حقی یا دادن هر کسی، آنچه را که به حکم عقل یا شرع یا عرف، سزاوار و شایسته‌ی آن است (طباطبائی، ۱۳۸۴: ج ۶، صص ۳۰۱-۲۹۷ و ج ۱۲، صص ۴۷۷ و ۴۷۸). در دیدگاه استاد مطهری نیز مفهوم عدالت در معانی و کاربردهای «توازن و تعادل»، «تساوی در جایی که شرایط مساوی حاکم باشد»، «تفاوت در شرایط متفاوت نسبت به فرد و جامعه و بر اساس استعدادها، استحقاق‌ها، مجاهدت‌ها و مراقبت‌ها»، «دادن حق هر صاحب

۱- به طور کلی در مورد جایگاه و ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی ایران، دو دیدگاه عمده وجود دارد: الف- دیدگاهی که ماهیت سیاست‌های کلی نظام را [متمم‌ایز از قانون اساسی] و از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد می‌داند و معتقد است اساساً سیاست‌گذاری، یک مقوله مدیریتی است. بنابراین بر این سیاست‌ها اثر حقوقی مترتب نیست. از این منظر حتی نظارت پیش‌بینی شده در قانون اساسی نیز نظارت سیاسی تلقی شده و آثار حقوقی بر آن بار نمی‌شود. ب- در مقابل این دیدگاه، آنچه در عمل رخ می‌دهد و مطابق بر قانون است، بر اساس دیدگاهی است که این سیاست‌ها را الزام‌آور می‌داند و این نهاد را یک مقوله مدیریتی- حقوقی تلقی می‌نماید. بنابراین از این منظر صواب آن است تا بر این سیاست‌ها آثار حقوقی مترتب بوده و نظارت پیش‌بینی شده نیز نظارتی حقوقی باشد (اسماعیلی و طهان‌نظیف، ۱۳۷۸: ۹۴).

۲- برخی از مهمترین اسناد شامل این گزاره عبارتند از: قانون اساسی، برنامه‌های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه، سیاست‌های کلی اشتغال زنان، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، سند چشم‌انداز نظام در افق ۱۴۰۴.

حقی با رعایت استحقاق در افاضه‌ی وجود و حقوق» و «قرار گرفتن هر چیزی در جای خود» به کار رفته است (مطهری، ۱۳۷۷، ج ۱: ۷۸-۸۴).

بر مبنای این تعاریف می‌توان گفت، عدالت از دیدگاه اسلام، مفهومی چند لایه و گسترده است که ذیل آن معانی متفاوتی - که ممکن است در ظاهر امر متعارض با یکدیگر به نظر برسند - بیان شده است، اما باید اذعان داشت که صدق مفهوم «عدالت» بر تمامی این موارد، امکان عقلی و عملی دارد، زیرا همانند رویکرد تفصیلی در حوزه‌ی راهبردهای سیاست اشتغال، با انضمام راهبردهای متفاوت، متناسب با ویژگی‌ها و نیازهای گروه‌های مختلف افراد در جامعه، امکان تحقق آرمان عدالت در عمل ایجاد می‌شود.

مطالعه‌ی سیاست‌های کلی ذیل مقوله‌ی «تحقق عدالت» نشان می‌دهد که ظرفیت تحقق عدالت در حوزه‌ی اشتغال زنان در سیاست‌های کلی نظام اسلامی ایران با قید «رعایت موازین اسلامی» به طور جامع پیش‌بینی شده است. در این راستا بر گزاره‌هایی مانند «توجه ویژه به اشتغال زنان به عنوان یکی از لوازم تحقق عدالت اجتماعی، برابری زن و مرد در فرصت‌های کار و اشتغال، برابری دستمزد و برخورداری از حمایت قانون کار، لزوم تناسب محیط و نوع کار با ویژگی‌های زنان، لحاظ نقش زنان در خانواده و امر مادری در سیاست اشتغال و لزوم حمایت قانونی از تعدد نقش‌های زنان» تأکید شده است. برخی از سیاست‌های موجود در این خصوص و اسناد مربوط، ذیل دو مقوله‌ی محوری «تناسب» و «برابری» - در عرصه‌ی اشتغال به طور کلی (فرابخشی) و اشتغال زنان به طور خاص (بخشی) - در جدول شماره‌ی ۱ بیان شده است.

جدول (۱): سیاست‌های کلی «تحقق عدالت» در دو سطح فرابخشی و بخشی <sup>۱</sup>			
بخشی		فرابخشی	
برابری	تناسب	برابری	تناسب
برابری زن و مرد در: همه‌ی حقوق با رعایت موازین اسلامی (۱)، دستمزد در شرایط مساوی (۲ و ۳ و ۶ و ۸)، دسترسی به فرصت‌های شغلی (۳)، برخورداری از حمایت قانون کار (۲)	توجه به نقش‌های مختلف زنان در خانواده و جامعه، به ویژه نقش مادری و لزوم حمایت قانونی از ایفای هم‌زمان آنها (۱ و ۳ و ۴ و ۵ و ۸)، توجه به تناسب محیط کار با شخصیت، منزلت و سلامت زنان (۳) ممنوعیت انجام کارهای خطرناک، سخت و زیان‌آور و حمل بار بیش از حد مجاز برای کارگران زن (۲ و ۸)، توجه ویژه به نیازهای خاص زنان کارمند، کارگر و سرپرست خانوار در مراحل مختلف زندگی (۵ و ۹)	ایجاد شرایط مساوی و رفع تبعیض در اشتغال و حرفه برای آحاد ملت (۱ و ۲ و ۶)، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی (۶ و ۸)، ایجاد برابری فرصت‌ها در کار برای همه‌ی افراد ملت (۶ و ۱۰ و ۱۱)	تأمین امکانات به صورت متناسب در راستای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی، اشتغال‌زایی بر اساس رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون (۱)، رعایت حداقل مزد متناسب با حداقل معیشت (۶)
فهرست اسناد			
(۲) قانون کار (۱۳۶۹/۸/۲۹)		(۱) قانون اساسی (۱۳۵۸/۱/۱۰)	
(۴) اصول سیاست فرهنگی کشور (۱۳۷۱/۶/۲)		(۳) سیاست‌های اشتغال زنان (۱۳۷۱/۵/۲۰)	
(۶) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳/۶/۱۱)		(۵) سیاست‌های فرهنگی - تبلیغی روز زن (۱۳۸۱/۷/۱۶)	
(۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳/۲/۲۱)			
(۸) منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳/۶/۳۱)			
(۹) اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن (۱۳۸۴/۴/۷)			
(۱۰) قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶/۷/۸)			
(۱۱) قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت (۱۳۸۷/۹/۱۳)			

ب- تأمین درآمد: تأمین درآمد دیگر مقوله‌ی کلانی است که قانون‌گذار در سیاست‌های کلی نظام، با سه راهبرد «حمایت»، «اشتغال‌زایی» و «توانمندسازی» مبتنی بر شرایط و نیازهای گروه‌های مختلف افراد جامعه به صورت منفرد یا مکمل در راستای تأمین امنیت اقتصادی همه‌ی اقشار جامعه به آن اشاره کرده است.

راهبرد «حمایت» در حوزه‌ی فرابخشی، کمک‌های مستقیم مالی، کالایی یا بیمه‌ای را شامل می‌شود که عمدتاً بر دو شاخص «تأمین حداقلی نیازهای اساسی آحاد جامعه» و «حمایت ویژه از نیازمندان و اقشار خاص» مبتنی است. علاوه بر آن، سیاست‌های کلان بر افزایش اشتغال و

کاهش بیکاری و نیز مهارت‌افزایی و توانمندسازی آحاد جامعه به ویژه نیازمندان و تا حد ممکن کاهش پوشش حمایتی آنها با بهره از این راهبردها تکیه دارد.

قانون‌گذار مبتنی بر شاخص‌های «سرپرستی»، «مرحله‌ی زندگی» و «سلامت» در هر سه راهبرد حمایت، اشتغال‌زایی و توانمندسازی به مادران توجه ویژه داشته است. بر این اساس، سیاست‌های کلی نظام تأکید دارند که به زنان بی‌سرپرست، بدسرپرست و خودسرپرست، در مراحل خاصی از زندگی مانند بارداری، شیردهی، حضانت و سالمندی و نیز در شرایطی چون معلولیت و از کارافتادگی، به طور خاص در سه مقوله‌ی حمایت، اشتغال‌زایی و توانمندسازی توجه شود. هر چند که زمان و نوع ورود قانون‌گذار به این مباحث، متفاوت است. بحث حمایت از مادران در شرایط خاص، از جهت امنیت اقتصادی، از قانون اساسی (۱۳۵۸) آغاز شده و به استمرار موضوع سیاست‌گذاری واقع شده است.

آغاز ورود دو راهبرد «اشتغال‌زایی» و «توانمندسازی» به سیاست‌های کلی در حوزه‌ی مسائل زنان، با تأخیر زمانی بسیاری انجام شده است. گزاره‌ی «افزایش مشارکت اقتصادی زنان» برای اولین بار در قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸) ذکر شده و با عبارت «در راستای تحدید مولید» مقید شده است. به عبارتی، در این توجه ابتدایی، مشارکت اقتصادی زنان تنها در راستای هدف ملی تحدید مولید در دهه‌ی ۶۰ و با رویکرد حداقلی دیده شده و علاوه بر آن به صورت ضمنی، بر تأثیر افزایش مشارکت اجتماعی و اقتصادی زنان در کاهش نرخ باروری و تحدید مولید تأکید شده است، اما آغاز توجه جدی به بحث اشتغال زنان در سیاست‌های کلی را می‌بایست از زمان تصویب سیاست‌های اشتغال زنان (۱۳۷۱) از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی دانست. به خصوص آنکه، این سیاست‌ها در پیوند مسئولیت‌های خانوادگی زنان و امر اشتغال بر گزاره‌های خاصی تأکید دارند که قبل و بعد از آن در هیچ موردی از سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران تکرار نشده است؛ مانند آنکه در ماده‌ی ۱، بر لزوم توجه به ارزش معنوی و مادی کار زنان در خانه به عنوان «شغل اصلی زن» تأکید کرده، در ماده‌ی ۱۰، در راستای اثبات لزوم حمایت از مادران شاغل با راهبردهای مختلف، از مادری با عنوان «شغل مادرانه» یاد کرده است. همچنین در ماده‌ی ۱۲، خواستار ایجاد فرصت‌های شغلی برای مادران خانه‌دار در محیط خانه شده است. در همین راستا، در سیاست‌های تحکیم و تعالی خانواده (۱۳۸۴) نیز بر اولویت وظایف خانه‌داری و مادری برای زنان و لزوم هدایت زنان به سوی فعالیت‌های متناسب با این نقش‌ها تأکید شده است و به نوعی بر محوریت نقش مادری در تنظیم نقش‌های مختلف زنان تکیه دارد.

سیاست توانمندسازی<sup>۱</sup> زنان، با بیش از دو دهه تأخیر نسبت به آغاز سیاست‌گذاری پس از انقلاب اسلامی، برای اولین بار در سیاست‌های بهبود وضع گذران اوقات فراغت زنان و دختران (۱۳۸۱) گنجانده شد. در این سیاست، بر توانمندسازی زنان با تکیه بر گزاره‌های «مهارت بخشی»، «ارتقاء سطح آگاهی، خردمندی و توانمندی‌های زنان»، «در عرصه‌های مختلف فردی، خانوادگی واجتماعی» و «در راستای ایفای نقش اساسی در عرصه‌های مختلف» توجه شده است. پس از آن در دیگر سیاست‌ها، عمدتاً با تأکید بر «زنان سرپرست خانوار» که شامل گروه مادران نیز هستند و «زنان خودسرپرست» و توجه به دو عرصه‌ی هم‌زمان اجتماعی و خانوادگی ایفای نقش زنان، به لزوم توانمندسازی آنها اشاره شده است.

مهم‌ترین گزاره‌های مربوط به مقوله‌ی «تأمین درآمد» در دو سطح فرابخشی و بخشی به انضمام اسناد مربوطه، در جدول شماره‌ی ۲ بیان شده است.

جدول (۲): سیاست‌های کلی «تأمین درآمد» در دو سطح فرابخشی و بخشی		
فرابخشی		
حمایتی	اشتغال‌زایی	توانمندسازی
تأمین حداقل نیازهای اساسی مردم و پرداخت مستمری به اقشار نیازمند و جویای کار (۱ و ۲ و ۴ و ۵ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۳ و ۱۵ و ۱۶)، حمایت در شرایط خاص از نظر بیکاری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی و ... (۱ و ۵ و ۹ و ۱۰)	تأمین امکانات و شرایط کار برای همه‌ی افراد (۱ و ۲ و ۴ و ۵ و ۸ و ۱۳ و ۱۵)، تسهیلات ویژه برای اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته (۵)، اولویت دادن به بیمه‌های مبتنی بر بازار کار و اشتغال برای آحاد جامعه (۹)	فراهم کردن زمینه‌های لازم برای توانمندسازی و خوداتکایی نیازمندان (۵ و ۹ و ۱۶)، با روش‌های آموزش، مهارت‌افزایی و مساعدت در زمینه‌های مختلف با هدف بازتوانی (۷ و ۹ و ۱۳)
بخشی		
حمایتی	اشتغال‌زایی	توانمندسازی

۱- کاربرد اصطلاح «سیاست توانمندسازی» و ارائه‌ی تعریفی قانونی از آن، برای اولین بار در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱)، صورت گرفت. بر اساس این قانون، «سیاست توانمندسازی» به معنای «کاهش روشهای مبتنی بر تأمین مستقیم نیاز و متقابلاً افزایش توانایی‌های فردی و جمعی به منظور تأمین نیازها توسط خود افراد وابسته» می‌باشد. پیش از این، در قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷) به مفهوم و ابزار «توانمندسازی» بدون کاربرد اصطلاح مذکور، اشاره شده بود.

جدول (۲): سیاست‌های کلی «تأمین درآمد» در دو سطح فرابخشی و بخشی

فرابخشی	
انجام حمایت‌های لازم از زنان در صورت فقر، طلاق، معلولیت، بی‌سرپرستی، بدسرپرستی (۴ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۲)، ایجاد بیمه‌ی خاص زنان بیوه، سالخورده و بی‌سرپرست (۱ و ۹)، ارائه خدمات به مادران در بارداری، شیردهی، حضانت، از کارافتادگی و سالمندی (۱ و ۹ و ۱۱ و ۱۲)	افزایش فرصت‌های شغلی برای زنان جهت توسعه‌ی کشور و تقویت نهاد خانواده (۲ و ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۱۰ و ۱۱) به صورت هماهنگ با آموزش عالی (۱۴) و با اولویت قشر محروم بانوان نان‌آور خانواده (۳)، ارائه‌ی تسهیلات فوق‌العاده به زنان در اشتغال به برخی مشاغل خاص، ارزش‌گذاری مادری برای شغل خانه‌داری و شغل مادرانه‌ی زنان (۳)، ایجاد فرصت‌های شغلی در محیط خانه برای مادران (۳ و ۱۲)، توجه به ارتقاء شغلی زنان (۵) و به‌کارگیری آنها در پست‌های مدیریتی (۶)، لحاظ مسئولیت‌های خانوادگی زنان در جذب، به‌کارگیری، ارتقاء و بازنشستگی آنها در زمان اشتغال (۱۱)، اصلاح الگوها و هدایت زنان به سوی پذیرفتن نقش‌های اجتماعی هماهنگ با نقش مادری و همسری (۱۲)
فهرست اسناد	
(۱) قانون اساسی (۱۳۵۸/۱/۱۰)	(۲) قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸/۱/۱۱)
(۳) سیاست‌های اشتغال زنان (۱۳۷۱/۵/۲۰)	(۴) قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳/۹/۲۰)
(۵) قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹/۱/۱۷)	(۶) سیاست‌های فرهنگی - تبلیغی روز زن (۱۳۸۱/۷/۱۶)
(۷) سیاست‌های بهبود وضع گذران اوقات فراغت زنان و دختران (۱۳۸۱/۱۲/۲۰)	
(۸) سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی مقام معظم رهبری) (۱۳۸۲/۸/۱۲)	
(۹) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳/۲/۲۱)	(۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳/۶/۱۱)
(۱۱) منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳/۶/۳۱)	
(۱۲) اهداف و اصول تشکیل خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن (۱۳۸۴/۴/۷)	
(۱۳) سند کاهش فقر و هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۸۴/۵/۱۱)	
(۱۴) سیاست‌های ارتقاء مشارکت زنان در آموزش عالی (۱۳۸۴/۷/۲۶)	
(۱۵) سند چشم‌انداز ج.ا.ا. در افق ۱۴۰۴ ه.ش. (۱۳۸۵/۹/۵)	(۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۵)

## ۳-۲- قوانین و مقررات اجرایی

دومین سطح از سیاست‌گذاری، پس از بیان اهداف و مبنای کلان، سیاست‌های اجرایی هستند. این سیاست‌ها که با هدف تحقق آرمان‌ها و سیاست‌های کلی نظام تدوین و تصویب می‌شوند، از طریق رجوع به قوانین میان‌مدت و آیین‌های اجرایی هیئت وزیران مطالعه و بررسی می‌شوند و عمدتاً به دلیل مقطعی و موردی بودن، متعدد و متشتت هستند؛ لذا رجوع به این سیاست‌ها بر مبنای محورهای مشخص و با اهداف خاص بسیار مهم است.

یافته‌های حاصل از مطالعه و تحلیل محتوای سیاست‌های اجرایی، مبتنی بر محور «راهبردهای سیاست اشتغال مادران» را می‌توان ذیل دو مقوله‌ی متمرکز «سیاست‌های تسهیلی» و «سیاست‌های تأمین درآمد» قرار داد.

الف- سیاست‌های تسهیلی: سیاست‌های تسهیلی به سیاست‌هایی اطلاق می‌شوند که به تناسب ویژگی‌های طبیعی زنان و نیز تنظیم نقش‌های خانوادگی و شغلی آنها ارائه‌ی تسهیلاتی را در راستای تحقق اصل «تناسب» ذیل مقوله‌ی «تحقق عدالت» در سیاست‌های کلی و عمدتاً مبتنی بر راهبرد «اقدام یا تبعیض مثبت»، پیش‌بینی کرده‌اند. این سیاست‌ها به دلیل آنکه به لحاظ تأمین هزینه و ایجاد زمینه‌های همکاری کارفرمایان در اجراء، بار سنگینی بر عهده‌ی حاکمیت به شمار می‌آیند، از جهت محتوا و به ویژه اجرا با فراز و نشیب‌های بسیاری روبه‌رو هستند.

سیر تحولات محتوایی سیاست‌های تسهیلی حوزه‌ی اشتغال مادران از انقلاب اسلامی تا کنون نشان می‌دهد، این سیاست‌ها همواره از تغییرات رویکرد حاکمیت به مسئله‌ی جمعیت و مولید-به اذعان صریح برخی از قوانین- تأثیرات چشمگیری پذیرفته‌اند. به‌طوری‌که در نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۶۰ با افزایش بی‌رویه‌ی جمعیت، اولین اقدام قانونی در تحدید مولید، با تصویب قانون نحوه‌ی استفاده‌ی بانوان باردار کارمند دولت از مرخصی استعلاجی (۱۳۶۷/۳/۲۵) و محدود کردن خدمات مرخصی زایمان برای مادران کارمند به سه فرزند صورت گرفت. پس از آن در اقدامی گسترده‌تر، با اعلام صریح قانون جمعیت و تنظیم خانواده (۱۳۷۲/۲/۲۶)، تمامی خدمات حمایتی از خانوارها در حوزه‌ی اشتغال مانند حق عائله‌مندی و حق بیمه و نیز خدمات تسهیلی به مادران شاغل کارمند و کارگر، به سه فرزند محدود شد. در مقابل، با وقوع تهدید کاهش نرخ باروری تا حد کمتر از میزان جایگزینی جمعیت، شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه «راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن متناسب با آموزه‌های اسلامی و اقتضات راهبردی کشور» (۱۳۹۱/۳/۲)، پیشنهادهاتی را مبنی بر افزایش تسهیلات به مادران شاغل مطرح نمود که برخی از آنها در مصوبات هیئت وزیران مانند «تصویب‌نامه در خصوص مدت مرخصی زایمان زنان شاغل در بخش‌های دولتی و غیردولتی و دو هفته مرخصی تشویقی همسران، ۱۳۹۲/۴/۱۶» در

راستای افزایش مرخصی زایمان به نه ماه، به صورت سیاست‌های اجرایی در آمد. نکته‌ی مهم در مورد این اقدامات آن است که سیاست‌های تحدید تسهیلات بی‌فاصله پس از تصویب اجرا می‌شوند و تحولات جمعیتی در ایران نشان می‌دهد که سیاست تحدید موالید در ایران به خوبی محقق و مؤثر واقع شده‌اند. درحالی‌که سیاست‌های ارتقاء تسهیلات، پشتوانه‌های قانونی و نظارتی کمتری داشتند و دسترسی زنان به آنها با موانع متعددی مواجه می‌شود. نمونه‌ی بارز آن، افزایش مرخصی زایمان در مراحل مختلف است که با موانع اجرایی عدم تخصیص اعتبار، تأخیر در ابلاغ و امتناع سازمان‌ها از اجرا به ویژه در بخش‌های غیردولتی<sup>۱</sup> روبه‌رو بوده است.

در حالت مطلوب، می‌بایست گستره‌ی سیاست‌های تسهیلی از بُعد محورهای اصلی ارائه‌ی تسهیلات، از گستره‌ی نیازهای مادران شاغل پیروی کند. این نیازها عمدتاً از شرایط جسمی مادران، نوع، شرایط و محیط کار، شرایط جسمی و سنی فرزندان و وضعیت سرپرست خانواده متأثرند. مرور سیاست‌های تسهیلی نشان می‌دهد که معیار «نیازهای مادران شاغل» ذیل محورهای «مرخصی زایمان، مرخصی شیردهی، خدمت پاره‌وقت، خدمات نگهداری اطفال و معافیت و تخفیف» در سیاست‌های اجرایی لحاظ شده است، لیکن تأخیرهای زمانی بسیار در رفع نیازها، عدم پوشش کامل نیازها و گروه‌های مادران شاغل در سیاست‌ها و ابهام برخی از قوانین، موانعی هستند که از تحقق حد مطلوب سیاست‌های تسهیلی در اشتغال مادران جلوگیری می‌کنند. منظور از تأخیرهای زمانی، فواصل زمانی طولانی مدتی است که در توجه قانون‌گذار به یک مسئله و نیز در بین مراحل مختلف سیاست‌گذاری از سیاست‌های کلی تا برنامه‌های میان‌مدت و سپس راهبردهای اجرایی - در صورت وجود- دیده می‌شود و پاسخ‌گویی به نیازها را با خدشه‌ای جدی روبه‌رو می‌کند؛ مانند راهبردهای «مرخصی شیردهی» و «خدمات نگهداری کودکان» که در مورد زنان کارگر از قانون کار مصوب ۱۳۳۶ وجود داشت و در قانون کار مصوب ۱۳۶۹ تکرار شد، اما در مورد زنان کارمند برای اولین بار و پس از رشد روزافزون گرایش به مصرف شیرخشک در جامعه، در قانون «ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی» مصوب ۱۳۷۴، اعطای «مرخصی شیردهی» و ایجاد تسهیلات مناسب، تنها برای «تغذیه‌ی شیرخوارگان» در جوار محل کار کارکنان زن در بخش‌های دولتی و غیردولتی پیش‌بینی شد، اما در مورد «خدمات نگهداری کودکان» در دوران شیردهی و پس از آن، برای مادران کارمند در بخش‌های دولتی و غیردولتی، تا کنون هیچ‌گونه تسهیلات و الزام‌های قانونی لحاظ نشده است. مورد دیگر، امکان «خدمت پاره‌وقت» برای مادرانی است که فرزند زیر سه سال دارند. این راهبرد که در راستای تسهیل مادری و ایجاد امکان ایفاء نقش مؤثر مادران در عرصه‌های خانوادگی و اجتماعی گام بسیار مهمی به شمار می‌رود، از سال

۱۳۵۶، با تصویب قانون خدمت غیر تمام وقت بانوان، به نظام حقوقی ایران وارد شد و پس از انقلاب اسلامی، با تصویب قانون راجع به خدمت نیمه وقت بانوان در سال ۱۳۶۲ و الحاق یک تبصره به آن در سال ۱۳۷۶، با ذکر دو شرط «رسمی و ثابت بودن شغل بانوان کارمند متقاضی» و «موافقت بالاترین مقام مسئول سازمان مربوطه» و لحاظ امکان تقلیل ساعات خدمت بانوان مشمول تا سه چهارم ساعات کار، دوباره پذیرفته شد. دو شرطی که از یک سو تعداد بسیاری از بانوان شاغل که به صورت غیر رسمی یا قراردادی با دستگاه‌های دولتی همکاری داشتند را از امکان بهره‌مندی محروم و از سوی دیگر، با لحاظ شرط موافقت سازمان، امکان دسترسی به آن را با صعوبت و چالش جدی روبه‌رو کرد. پس از بیش از دو دهه، در سال ۱۳۸۴، به موجب اصلاحیه‌ای که بر آیین‌نامه‌ی استخدام پیمانی مصوب ۱۳۶۸ وارد شد، برای بانوان مستخدم پیمانی نیز امکان استفاده از خدمت نیمه وقت همچنان با شرط «موافقت سازمان مربوطه» ایجاد شد و در سال ۱۳۸۹، شرط رسمی و ثابت بودن برای بانوان کارمندی که فرزند معلول با درجه‌ی معلولیت شدید و خیلی شدید دارند، برداشته شد، اما همچنان بانوان کارگر، تا کنون تحت پوشش این قانون یا مشابه آن قرار نگرفته‌اند. برخی از سیاست‌های تسهیلی به راهبردهایی اشاره دارد که تخفیف و یا معافیت‌هایی را در برخی شرایط برای مادران شاغل در بر گرفته‌اند؛ مانند مواردی که به بانوان کارگر مربوط می‌شود و رعایت اصل تناسب نوع کار و شرایط جسمی زنان را تضمین می‌کند. این موارد شامل «ممنوعیت انجام کارهای سخت و زیان‌آور توسط زنان، ارجاع بانوان باردار به کار سبک‌تر بدون کسر حق‌السعی در دوران بارداری به موجب قانون کار (۱۳۶۹) و ممنوعیت حمل و جابه‌جایی بار با دست برای آنها در طول مدت بارداری و ده هفته پس از زایمان مطابق آیین‌نامه‌ی حفاظتی حمل دستی بار (۱۳۸۹)». این قوانین از سال ۱۳۹۳، با تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مجازات اسلامی، به زنان زندانی در اجرای خدمات عمومی رایگان نیز تسری یافت، اما تا کنون سیاست اجرایی خاصی راجع به شرایط محیط کار و تناسب آن با وضعیت خاص بانوان باردار و نیز توجه به شرایط و نیازهای زنان شاغل سرپرست خانوار در مراحل مختلف زندگی - علی‌رغم تأکید بر آنها در سیاست‌های کلی - تا کنون پیش‌بینی نشده است. با وجود آنکه در قانون سیاست‌ها و راهبردهای ارتقاء سلامت زنان (۱۳۸۶)، ذیل عنوان «راهبردها»، بر بهبود وضعیت سلامت محیط کار و تأثیر آن در سلامت زنان شاغل به ویژه در دوران بارداری و شیردهی توسط وزارت کار و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و نیز ارتقاء سلامت زنان شاغل با توجه به نقش‌های خانوادگی و اجتماعی آنها تأکید شده است، در عمل و در راستای تحقق آنها، تا کنون هیچ‌گونه برنامه‌ی مشخصی تدوین، تصویب و اجرا نشده است.

تخفیف مهم دیگری که در مورد گروهی از مادران شاغل در نظر گرفته شده است، به قانون «کاهش ساعات کار بانوان دارای شرایط خاص» مصوب ۱۳۹۵/۶/۲ بازمی‌گردد. به موجب این قانون، چهار گروه از بانوان شاغل اعم از رسمی، پیمانی و قراردادی شامل این کاهش ساعات کاری می‌شوند. این چهار گروه، بانوان شاغل با معلولیت شدید، صاحب فرزند زیر ۶ سال تمام، صاحب همسر یا فرزند معلول شدید یا مبتلا به بیماری صعب‌العلاج و زنان سرپرست خانوار شاغل در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۲۲۲ قانون برنامه پنجم هستند که با تأیید مراجع ذی‌ربط - سازمان بهزیستی کشور، وزارتخانه‌های بهداشت درمان و آموزش پزشکی و دادگستری - مشمول کاهش ساعات کاری از ۴۴ ساعت به ۳۶ ساعت در هفته با دریافت حقوق و مزایای ۴۴ ساعت خواهند شد. این مصوبه به دلیل تصریح بر گروه‌های هدف و دستگاه‌های احراز شرایط خاص، به تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ی هیئت دولت نیازی ندارد و در پی ابلاغ در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۷، بدون هیچ‌گونه مانع قانونی، منتظر اجراست.

ب- سیاست‌های تأمین درآمد: سیاست‌های تأمین درآمد سیاست‌هایی هستند که با اهداف تضمین درآمد، ایجاد فرصت‌های شغلی و خودکفایی زنان، ذیل محورهای مختلف «سیاست‌های حمایتی، سیاست‌های اشتغال‌زایی، سیاست‌های توانمندسازی، تضمین امنیت و ارتقاء شغلی» تدوین و تصویب شده‌اند.

«سیاست‌های حمایتی» خط‌مشی‌هایی هستند که عمدتاً در شرایط خاص، مبتنی بر «راهبرد اقدام مثبت» و در دو حالت نقدی و غیرنقدی از سوی حاکمیت تدوین و اجرا می‌شوند. از آنجا که این راهبردها به نوعی، مکمل راهبردهای اشتغال‌زایی و توانمندسازی در تأمین درآمد برخی از گروه‌های مادران هستند، می‌بایست در سیاست اشتغال زنان به آنها توجه شود.

محور اصلی سیاست‌های حمایتی «نیازمندی» است و گروه‌هایی از زنان که بیشتر گروه مادران هستند، به شرط نیازمندی، موضوع برخی از این سیاست‌ها واقع شده‌اند؛ مانند پیش‌بینی پرداخت کمک معاش ماهیانه به «زنان بیوه، سالخورده، بی‌سرپرست و یا با سرپرست از کارافتاده، مفقود، زندانی یا معتاد و نیز زنان آزاد شده از زندان» در قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست (۱۳۷۱) و اصلاحات بعدی آن، اولویت «مادران بیکار سرپرست خانوار» در دریافت کمک هزینه‌ی تهیه‌ی وسایل و امکانات خودکفایی و پوشش بیمه‌ای در همان قانون و برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹) و اولویت «مادران شاغل سرپرست خانوار» در دریافت تسهیلات مسکن به صورت وام در آیین‌نامه‌های نحوه‌ی پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به مستأجران کم‌درآمد (۱۳۸۴) و اعطای تسهیلات مسکن روستایی (۱۳۸۵).

«سیاست‌های اشتغال‌زایی» شامل راهبردهایی است که ایجاد فرصت اشتغال یا تأمین درآمد توسط خود زنان را در بر دارد. در این بخش از سیاست‌ها نیز تأکید اصلی قانون‌گذار بر گروه‌های خاص زنان با محور آسیب‌پذیری آنها، عمدتاً متمرکز بر شرایط سرپرست خانواده است و بر گروه مادران نیز ذیل این محور توجه شده است. در این راستا در آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست (۱۳۷۴)، تخصیص اعتبار برای خوداشتغالی زنان آسیب‌پذیری همچون زنان بی‌سرپرست و یا با سرپرست از کارافتاده، زندانی و معتاد به شرط نیازمندی و ارائه‌ی خدمات کارایی و اشتغال به آنها پیش‌بینی شد. پس از آن در آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۱۵۸ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹)، آیین‌نامه‌ی چتر ایمنی رفاه اجتماعی (۱۳۸۴) به ارائه یا اولویت در ارائه‌ی تسهیلات اشتغال‌زایی به زنان سرپرست خانوار به‌ویژه خوداشتغالی و کار در خانه اشاره شده است. قانون‌گذار به زنان روستایی نیز به دلیل ایفای نقش کلیدی در بخش اشتغال و نیاز ملی به آنها به ویژه در بخش کشاورزی، به دلیل اشتغال‌زایی و حمایت از تعاونی‌های روستایی زنان در آیین‌نامه‌ی راه‌کارهای اجرایی حوزه‌های بخشی قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹) و مصوبات استانی هیئت وزیران در مورد استان‌های کرمان (۸۶/۲/۱۴)، اصفهان (۸۶/۳/۶) و سمنان (۸۶/۳/۲۳) توجه خاص نمود. این در حالی است که این قشر - با وجود آنکه بیشترین بار افزایش جمعیت را نیز به دوش می‌کشند - از جهت سیاست‌های حمایتی و تسهیلی ذیل هیچ یک از اقشار زنان شاغل به شمار نیامده و در راستای ایفای هم‌زمان نقش‌های مادری و شغلی هیچ‌گونه تسهیلاتی به آنها تعلق نمی‌گیرد. نقصانی که به روشنی بر توزیع عادلانه‌ی ثروت و تحقق غایت عدالت اجتماعی خدشه وارد می‌کند.

«سیاست‌های توانمندسازی» در حوزه‌ی اشتغال، بیشتر به سیاست‌هایی اطلاق می‌شوند که هدف مهارت‌افزایی و ارتقاء توانمندی‌های زنان در راستای ایجاد فرصت اشتغال برای آنها را دنبال می‌کنند. در این سیاست‌ها نیز مانند سایر مقولات، بر محور سرپرستی خانواده توجه ویژه شده است. «زنان سرپرست خانوار» گروه اصلی دریافت خدمات توانمندسازی در میان زنان و حتی در میان تمامی گروه‌های اجتماعی به شمار می‌روند.

قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳)، اولین سندی است که بندهایی از آن به سیاست‌های اجرایی مربوط به توانمندسازی زنان اشاره دارد؛ مواردی مانند لزوم تدوین و تصویب طرح‌های «توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست خانوار» در شش ماهه نخست سال اول برنامه چهارم توسعه، «توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان در ابعاد حقوقی، اجتماعی و اقتصادی» و اجرای آن در مراجع ذی‌ربط در سال اول برنامه چهارم توسعه و «توسعه‌ی مشارکت زنان مشتمل بر تقویت مهارت‌های آنها متناسب با نیازهای جامعه و ...» و اجرای آن. در این میان، «طرح جامع

توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» تنها طرحی است که توسط مرکز امور زنان و خانواده، قریب به یک دهه فاصله از برنامه چهارم توسعه، با اهدافی مانند حمایت همه جانبه‌ی فردی، اجتماعی و اقتصادی از زنان سرپرست خانوار و تسهیل فرآیند اشتغال آنها، تدوین و برای اولین بار در سال ۱۳۹۳ در منطقه‌ی شهری استان تهران اجرایی شد، اما به اذعان مشاور امور بانوان وزیر صنعت، معدن و تجارت به دلیل مشکلات مالی، اجرای ملی آن تاکنون محقق نشده است.<sup>۱</sup> همچنین در آیین‌نامه‌ی چتر ایمنی رفاه اجتماعی (۱۳۸۴) و برخی از مصوبات استانی هیئت وزیران در مراکز استان‌های زنجان (۸۵/۲/۸)، آذربایجان غربی (۸۵/۶/۱۱)، کردستان (۸۵/۸/۲۵) و کرمان (۱۳۸۶/۲/۱۴) به لزوم و تخصیص اعتبار برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار اشاره شده است. تنها تمهید عامی که در راستای ارتقاء توانمندی زنان و صرف نظر از وضعیت سرپرستی خانواده در سیاست‌های اجرایی مدنظر واقع شده است، اولویت زنان شاغل در دریافت آموزش‌های کوتاه‌مدت ضمن خدمت است که در آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه به آن اشاره شده است. برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹) نیز مشتمل بر لزوم تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه‌ی امور زنان و خانواده» مشتمل بر محورهای مختلف مانند «ارتقاء توانمندی‌های زنان مدیر و نخبه» است. علی‌رغم آنکه این طرح در اواخر دولت دهم تدوین و بسته‌ی اجرایی آن به دستگاه‌ها ابلاغ شده، به اذعان معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، تاکنون گزارشی از عملی شدن آن در دستگاه‌ها به این مرکز ارسال نشده است.<sup>۲</sup>

«سیاست‌های تضمین امنیت و ارتقاء شغلی»، به سیاست‌های دولت در حفظ شغل از جهات مختلف و نیز ایجاد فرصت‌ها و رفع موانع ارتقاء شغلی برای مادران اشاره دارد. در حوزه‌ی تضمین امنیت شغلی مادران، بر گزاره‌ی «تأمین امنیت شغلی و ممنوعیت نقل و انتقال زنان در دوران مرخصی زایمان و شیردهی» برای زنان کارگر در قانون کار (۱۳۶۹) و برای زنان کارمند در بخش‌های دولتی و غیردولتی در قانون ترویج تغذیه با شیر مادر (۱۳۷۴) تأکید شده است.

اولین توجه قانون‌گذار به تضمین ارتقاء شغلی زنان در قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹) است. در این قانون، «مرکز امور مشارکت زنان»<sup>۳</sup> به ارائه‌ی طرح‌های لازم برای ارتقاء شغلی زنان و ارائه به هیئت وزیران موظف شده بود. وظیفه‌ای که در دوران پنج‌ساله‌ی برنامه سوم توسعه و پس

۱- وبگاه مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، بخش گزارش‌ها به آدرس: <http://nahad.govir.ir/portal/Home/> (ShowPage.aspx)

۲- همان.

۳- «مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری» مذکور در این قانون، در سال ۱۳۸۴ در ابتدای دولت نهم به «مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری» تغییر نام داد.

از آن انجام نشد. در این باره، مصوبه‌ی شورای عالی اداری با عنوان «ضوابط انتخاب، انتصاب و تغییر مدیران دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه‌ی عمومی دولت استفاده می‌کنند (۱۳۸۱)» به ارتقاء شغلی زنان توجه ویژه‌ای کرده است. در این مصوبه آمده است: «به منظور ارتقاء مشارکت بانوان در امور مدیریتی، دستگاه‌های اجرایی موظف هستند برنامه‌ریزی و اقدامات لازم را برای شناسایی و ارتقاء توانمندی‌های بانوان و انتصاب آنها در سطوح مدیریتی انجام دهند، به نحوی که همه ساله انتصاب بانوان در پست‌های مدیریتی افزایش یابد.» این مصوبه، عالی‌ترین مقام هر دستگاه را مسئول حسن اجرای آن در دستگاه متبوع خویش دانسته است. در این راستا در آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه، دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند در انتصاب مدیران، تمهیدات لازم را برای اعزام آنها به دوره‌های آموزشی بهبود مدیریت با لحاظ اولویت آموزش زنان فراهم کنند.

در مورد تضمین ارتقاء شغلی مادران، تنها مورد خاصی که وجود دارد، مصوبه‌ای است که هیئت وزیران در مورد اعطای مرخصی زایمان و شیردهی بر اساس قوانین و مقررات تصویب کرده و در آن اعلام شده است: «مرخصی زایمان و شیردهی نباید تأثیر منفی بر استخدام و ارتقاء شغلی زنان داشته باشد.» درحالی‌که هیچ اشاره‌ای به مرجع و روند رسیدگی و نظارت بر اجرای این مصوبه نشده است.

### نتیجه‌گیری

بررسی و تحلیل سیاست‌های اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌ی اشتغال زنان، با محوریت نقش مادری و در دو سطح خرد و کلان نتایج کلی زیر را دربرداشت:

الف- اهداف و اصول کلی نظام در بخش اشتغال زنان که از سیاست‌های کلان نظام در حوزه‌ی اشتغال پیروی می‌کنند، در همان راستا و هماهنگ با آنها هستند.

ب- ظرفیت تحقق رویکرد تفصیلی در زمینه‌ی راهبردهای اشتغال زنان در سیاست‌گذاری کلان نظام پیش‌بینی شده است، اما شیوه‌ی توجه قانون‌گذار به راهبردهای مذکور در سیاست‌های اجرایی، محقق رویکرد تفصیلی در عمل نیست. به‌طوری‌که نتایج نشان می‌دهد، بیشترین اقدامات اجرایی در این حوزه، سیاست‌های منفعلانه و مبتنی بر راهبرد تبعیض مثبت بوده است و راهبرد برابری فرصت‌ها برای دسترسی مادران به اشتغال کامل تا حد زیادی مغفول مانده است. به ویژه آنکه، ایجاد برخی از فرصت‌های برابر، بدون تحمیل بار مالی بر مجموعه‌ی حاکمیت قابل تحقق است و تنها نیازمند کمترین میزان دغدغه‌مندی و پذیرش اهمیت جایگاه مادری و استحکام و پویایی نهاد خانواده در پیشبرد اهداف ملی و تحقق توسعه‌ی همه‌جانبه‌ی کشور است. در این

مورد می‌توان پیشنهاد «لحاظ مدت بارداری و شیردهی مادران متقاضی در استخدام‌های دولتی در حداکثر سن مقبول برای استخدام» را بیان کرد. با توجه به آنکه از سال ۱۳۸۶ با تغییر قانون مدیریت خدمات کشوری، شرط سنی از بازنشستگی پیش از موعد زنان برداشته شده است و تنها مدت ۲۵ سال خدمت لحاظ می‌شود، افزایش سن استخدام مادران به ازای مدت بارداری و شیردهی هر فرزند، هیچ‌گونه کسر خدمت و بار مالی بر دوش دولت ایجاد نمی‌کند. در حال حاضر، در بیشتر استخدام‌هایی که دستگاه‌های دولتی انجام می‌دهند، به ازای مدت سرپازی مردان و نیز مدت تحصیل متقاضیان، سن استخدام افزون‌تر در نظر گرفته می‌شود،<sup>۱</sup> اما علی‌رغم تأکید منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در جایگاه سند مرجع سیاست‌گذاری در این حوزه، بر حق بهره‌مندی زنان از تسهیلات متناسب با مسئولیت‌های خانوادگی، در جذب، به‌کارگیری و ارتقاء آنها در زمینه‌ی اشتغال، تا کنون نسبت به شرایط استخدام مادران هیچ‌گونه توجهی نشده است. آثار این بی‌توجهی را به خوبی می‌توان در تغییر سبک زندگی بیشتر دختران در جامعه‌ی ایرانی به ویژه فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، به وضوح مشاهده کرد. تأخیر در ازدواج و به خصوص مادری، تنها یکی از این آثار است. به‌طوری‌که می‌توان اذعان داشت، در جامعه‌ی کنونی ایران، واکنش گروه زنان به کاستی‌های قانونی در امر اشتغال‌شان، عمدتاً مانند دهه‌های گذشته دائرمدار امر تشکیل و استمرار نهاد خانواده نیست، بلکه به صورت انطباق شرایط مربوط به نهاد خانواده با فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی خویش در جایگاه محور اصلی توازن مسئولیت‌ها بروز و ظهور دارد.

ج- غایت کلان «تحقق عدالت» در سطح سیاست‌های اجرایی حوزه‌ی اشتغال مادران، با چالش‌های چشمگیری مواجه است. یک نمونه‌ی مهم، «عدم توزیع عادلانه و منصفانه‌ی ثروت ملی» در حوزه‌ی رسیدگی به اقصاء مختلف زنان است. برخی از گروه‌های زنان مانند مادران خانه‌دار - علی‌رغم آنکه در سیاست‌های کلی نظام بر گزاره‌ی مهم «ارزش‌گذاری مادی برای شغل خانه‌داری و شغل مادرانه‌ی زنان» تأکید شده است - کاملاً از دید سیاست‌گذار اجرایی پنهان مانده‌اند. باید توجه داشت که زنان شاغل در مدت مرخصی زایمان خویش، در عمل در مقابل انجام دادن وظایف مادری و اقدام به شیردهی و نه در برابر فعالیت‌های شغلی خود، حقوق و مزایای کامل دارند، اما مادران خانه‌دار غیرشاغل از این توزیع ثروت بهره‌ای نمی‌برند. به انضمام آنکه، از خانواده‌هایی حمایت می‌شود که در شرایط عادی، از دستمزد مضاعف زن و مرد شاغل بهره‌مند هستند و لذا وضعیت اقتصادی آنها با لحاظ برابری در دیگر شرایط، در مقایسه با خانواده‌هایی که تنها از دستمزد مرد شاغل بهره‌مند می‌شوند، بسیار مساعدتر است. این رویکرد به تدریج

۱- ماده‌ی ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶): «شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از: الف - داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهار سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال.»

شکاف ثروت در میان خانواده‌های زن/مرد شاغل و خانواده‌های مرد شاغل را افزایش می‌دهد و در یک نتیجه‌ی منطقی، هجوم روزافزون زنان به سمت اشتغال خارج از خانه و تأخیر و کاستی در فرزندآوری را به دنبال دارد.

د- قانون‌گذار به گروه «مادران نخبه» - علی‌رغم اهمیت بسیار زیاد این گروه به عنوان سرمایه‌های فکری و تخصصی جامعه- در هیچ سیاست اجرایی‌ای توجه نکرده و تا کنون در آیین‌نامه و سیاست‌های مربوط به بنیاد ملی نخبگان نیز هیچ‌گونه تسهیلی درباره‌ی ایفای نقش مادری هم‌زمان با فعالیت‌های نخبگانی، لحاظ نشده است.

ه- مقایسه‌ی کلی دوره‌های مختلف اجرایی پس از انقلاب اسلامی تا کنون، تنها از جهت سیاست اشتغال زنان، نشان می‌دهد که در دوره‌ی اول دولت چهارم (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸) با گفتمان انقلابی و عدالت‌خواه، بیشترین توجه به اشتغال‌زایی برای زنان و تأکید بر خودکفایی آنها به ویژه در استان‌های محروم کشور، عمدتاً با بهره‌گیری از ظرفیت تعاونی‌های زنان و صندوق‌ها و تعاونی‌های روستایی لحاظ شده است. به‌طوری‌که تنها در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶، در مصوبات استانی هیئت وزیران، از بودجه‌ی سالانه‌ی وزارت تعاون برای تأسیس قریب به ۱۱۰۰ واحد تعاونی به منظور ایجاد بیش از ۱۶۰۰۰ فرصت شغلی برای زنان بیکار جویای کار با اولویت زنان فارغ‌التحصیل دانشگاهی و زنان سرپرست خانوار در استان‌های مختلف کشور اختصاص داده شد.

۳۰

## منابع

- ◀ قرآن کریم.
- ◀ ابن منظور، محمدبن مکرّم ۱۴۰۵ ق. لسان‌العرب، بیروت، ادب‌الحوزه.
- ◀ اسماعیلی، محسن و هادی طهان نظیف. «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق، دوره ۳، ش ۲۸، (۱۳۸۷).
- ◀ الکاکی، پیت، مارگارت می و کارن راولینگسون ۱۳۹۱. مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه‌ی علی اکبر تاج مزینانی و محسن قاسمی، تهران، دانشگاه امام صادق(ع).
- ◀ بلک مور، کن ۱۳۸۵. مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه‌ی علی اصغر سعیدی و سعید صادقی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- ◀ دین، هارتلی ۱۳۸۸. سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه‌ی عبدالله بیچرانلو، تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- ◀ ربانی اصفهانی، حوریه. بررسی جایگاه مادر از دیدگاه مفسرین اسلامی معاصر، (پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اهل البیت دانشگاه اصفهان)، به راهنمایی امیرحسین بانکی‌پورفرد، (۱۳۹۳).
- ◀ زارعی، محمدحسین. «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، راهبرد،

ش ۳۴، (۱۳۸۳).

- ◀ سگالن، مارتین ۱۳۸۰. *جامعه‌شناسی تاریخی خانواده*، ترجمه‌ی حمید الیاسی، تهران، مرکز طباطبایی، سید محمدحسین ۱۳۸۴. *تفسیر میزان*، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
- ◀ عمید، حسن ۱۳۸۰. *فرهنگ فارسی عمید*، تهران، امیرکبیر.
- ◀ فیتزپتریک، تونی ۱۳۸۳. *نظریه‌ی رفاه (سیاست اجتماعی چیست؟)*، ترجمه‌ی هرمز همایون‌پور، تهران، گام نو.
- ◀ گیدنز، آنتونی ۱۳۸۷. *جامعه‌شناسی*، ترجمه‌ی منوچهر صبوری، تهران، نی.
- ◀ *مادری در نگاه دینی و عینیت اجتماعی: با گفتارها و گفت‌وگوهایی از اساتید و دانشوران*، (۱۳۹۳). تهران، مرکز تحقیقات زن و خانواده.
- ◀ مرکز آمار ایران، بخش نیروی کار، (<http://amar.org.ir>).
- ◀ مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری (<http://nahad.govir.ir>).
- ◀ مطهری، مرتضی ۱۳۷۷. *مجموعه آثار*، تهران، صدرا.
- ◀ مولر، پیر ۱۳۷۸. *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه‌ی حمیدرضا ملک محمدی، تهران، دادگستر.
- ◀ *همشهری* (<http://hamshahronline.ir>).
- ◀ هورنبای، آلبرت سیدنی ۱۳۸۱. *آکسفورد*، تهران، اندیشه.
- ◀ هولستی، ال-آر ۱۳۷۳. *تحلیل محتوا در علوم اجتماعی و انسانی*، ترجمه‌ی نادر سالارزاده امیری، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.
- ◀ یزدانی، فرشید. «مفاهیم بنیادی در مباحث رفاه اجتماعی»، *رفاه اجتماعی*، سال ۳، (۱۳۸۲).
- Arendeel, Lereza, 1999, "Mothering and Motherhood: a decade review", Wfnetwork. bc. edu/Berkeley/papers/33. pdf.
- Braun, Virginia & Victoria Clarke "Using thematic analysis in psychology", *Qualitative Research in Psychology*, (2006).
- Depoy, E. & L. Gitilin (2005), "Introductin to Research: Understanding and Applying Multiple Strategies", Third Edition, Mosby Press.
- Glenn, E. 1994, "Social Constructions of Mothering: A Thematic Overview", In E. Glenn, G. Chang & L. Forcey (eds) *Mothering: Ideology, Experience and Agency*. London: Routledge.