

سیاست گذاری عمومی

مدرس: دکتر علی دادی

w w w . y a l d a n e t w o r k . o r g



سیاست گذاری عمومی

فهرست عناوین و سرفصل‌های آموزشی:

بخش اول: معرفی و مبانی..... ۳

● مسائل عمومی و اهمیت آن‌ها..... ۱۱

● سیاست و سیاست‌گذاری چیست؟..... ۱۶

● زنان در شوراها و شهر در ایران..... ۱۹

○ شهرداری‌ها: قدرت و اختیارات..... ۲۱

○ زنان به عنوان کنش‌گران شهری و برنامه‌ریزان شهری..... ۲۲

○ زنان و فرآیند توسعه..... ۲۴

بخش دوم: تحلیل سیاست عمومی..... ۲۸

● منطق و نیاز به حضور دولت در مسائل جنسیتی..... ۳۰

○ سیاست‌گذاری و مسائل زنان در ایران..... ۳۲

● چالش‌های سنجش کارایی سیاست‌ها..... ۳۵



- عوامل موثر بر توانمندسازی زنان..... ۴۲
- زنان ایرانی به عنوان یک گروه ذینفع..... ۴۶
- بخش سوم: طراحی و اعمال سیاست..... ۵۷
- ابزار سیاست گذاری..... ۵۸
- مالیات ها..... ۵۹
- سیاست مالی و بودجه..... ۶۱
- اقدامات ایجابی..... ۷۰
- تحلیل آثار سیاست های عمومی و شهری بر زنان..... ۷۲



بخش اول: معرفی و مبانی

هر دستگاه تصمیم‌گیری، از هیات دولت تا شورای شهر، همیشه در حال بررسی نقطه نظرات متضاد درباره مسائل عمومی است. مسائلی که تصمیم‌گیری درباره آنها به معنای تعیین یک سیاست است. واقعیت اینجاست که طراحی و اجرای سیاست عمومی، در هر حوزه‌ای، با هدف جلب رضایت همه بازیگران و رعایت همه استانداردها کار دشواریست. با این حال ریشه‌یابی مسائل عمومی و آشنایی با ابعاد آنها اولین گام در پیدا کردن راه‌حل و طراحی سیاستی برای آنها است. در این درس ما درباره طراحی سیاست‌های عمومی با هدف حل مشکلات عمومی صحبت می‌کنیم.

فرآیند سیاست‌گذاری هم به عنوان یک فرآیند راه‌حل‌یابی برای مسائل و معضلات و هم به عنوان یک تعامل سیاسی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در چنین فرآیندی نهادها و بازیگران مختلفی درگیر هستند. در هر شهری ادارات، گروه‌های اجتماعی مختلف، اصناف و بنگاه‌های اقتصادی در این فرآیند حضور دارند و کنش‌های ایشان موفقیت سیاست‌گذاری و سیاست را تعیین می‌کنند. یک شورای شهر در عمل میدان مقابله و کنش نظریات، باورها و دیدگاه‌های مختلف درباره مسائل مختلف شهر است. هیچ‌جا این تفاوت و تضاد به اندازه سیاست‌گذاری درباره مسائل زنان واضح نیست. اعضای شوراهای شهر معمولاً دیدگاه‌های



مختلف و مخالفی درباره جایگاه زنان در اجتماع، حمایت از خانواده، تبعیض جنسیتی در محل کار و اشتغال و فرصت‌های برابر دارند. در فرآیند سیاست‌گذاری پاسخ دادن به این پرسش‌ها لازم و ضروریست:

- کنش و واکنش نهادها در فرآیند سیاست‌گذاری چگونه نتیجه نهایی را مشخص می‌کند؟
- زنان چگونه می‌توانند بر فرآیند سیاست‌گذاری در شهر یا روستای محل زندگی خود تاثیر بگذارند.
- آیا افزایش تعداد نمایندگان زن در شورای شهر بررسی چالش‌های زنان و تبعیض جنسیتی را به عنوان یک مسئله عمومی تسهیل می‌کند؟
- چطور یک معضل یا چالش به یک مسئله عمومی و فراگیر تبدیل می‌شود که نیازمند دخالت دولت برای حل آن خواهیم بود؟ آیا غفلت درباره چالش‌های زنان به این دلیل است که آن‌ها را مسائل عمومی نمی‌دانیم؟
- آیا زنان در شهرها از سیاست تبعیض مثبت در سطح دولت شهری سود خواهند برد؟
- چه عاملی محتوا و اهداف سیاست‌های عمومی و شهری را تعیین می‌کند؟ باورها؟ ارزش‌ها؟ جنسیت؟
- چه کسی یا چه کسانی اولویت‌های سیاست‌گذاران را تعیین می‌کنند؟ آیا این اولویت‌ها بر مبنای واقعیت‌های اقتصادی اجتماعی تعیین می‌شوند یا باورهای شخصی؟



سیاست عمومی یا سیاست‌گذاری عمومی^۱ در واقع راهنمایی اصولی برای اقداماتی است که دولت‌ها و اجزای قوه مجریه برای یافتن راه‌حل و اقدام درباره یک سری از مسائل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی انجام می‌دهند. البته این معنا نیست که سیاست‌گذاری منحصر به قوه مجریه است. در بسیاری از موارد سیاست‌گذاری نتیجه تعامل بین قوای مختلف است. اما در سطح شهر و با توجه به اختیارات شورای شهر و برای موارد مربوط به این درس سیاست‌گذاری را منحصر به بخش اجرایی می‌دانیم. این اقدامات هماهنگ و متناسب با قوانین اساسی و عمومی کشور و مقررات سازمان‌های مختلف است. در نتیجه قانون اساسی هر کشوری مبنای سیاست‌های عمومی انتخاب شده در هر سطحی در آن کشور است. به این ترتیب مصوبات هیات دولت و تصمیمات اعضای شورای شهر از یک سرچشمه منشأ می‌گیرند و قانونی‌اند. سیاست‌های انتخاب شده وقتی قوی به نظر می‌رسند که بتوانند مسائل جامعه را با کارایی و بطور موثر حل کنند. مبحث سیاست‌گذاری عمومی در واقع رشته‌ایست برای درک فرآیند تصمیم‌گیری، تحلیل کارایی و نقد و بررسی نتایج سیاست‌های اتخاذ شده توسط نهادهای مختلف اجرایی در یک کشور.

در جمهوری اسلامی ایران قانون اساسی و قوانین کشور مبنای سیاست‌گذاری در چهارچوب ارزش‌های حاکم بر جامعه هستند. نقد و بررسی سیاست‌ها نه تنها با توجه به پیش‌فرض‌های اقتصادی و اجتماعی بلکه با توجه به چهارچوب قانونی و سنت‌های حاکم بر جامعه صورت می‌گیرد. این چهارچوب‌ها نه تنها در سیاست‌گذاری مهم هستند بلکه در شناسایی یک مسئله یا چالش به عنوان یک معضل عمومی که



نیازمند توجه دستگاه‌های اداریست هم نقش ایفاء می‌کنند. آشنایی با این چهارچوب‌ها برای هر فعال اجتماعی لازم است و برای کسانی که می‌خواهند وارد شوراهای شهر بشوند حیاتیست.

تمرین:

- آیا با مقررات شهرداری و بخشنامه‌های اداری درباره فعالیت اصناف و کسبه در منطقه خود آشنا هستید؟ چنانچه یک بانوی کارآفرین بخواهد در شهر شما یک شیرینی‌فروشی برای فروش شیرینی‌های محلی و خانگی باز کند به چند مجوز از چند مرجع احتیاج دارد؟
- لطفا پاسخ خود را با همکلاسی‌هایتان به اشتراک بگذارید و به این پرسش پاسخ دهید: آیا شما به عنوان یک عضو شورای شهر می‌توانید این فرآیند را تسهیل کنید؟ چگونه؟

پروژه فاز ۱: انتخاب همگروهی‌ها و موضوع

شرکت‌کننده در این درس باید با گروهی از همکلاسی‌هایش پروژه‌ای برای پیدا کردن راه‌حل برای یکی از مسائل عمومی منطقه، شهر، استان و یا بخش تعریف نماید. در اجرای این پروژه او می‌تواند از مطالب این جزوه گام به گام بهره‌برد. در اولین گام باید موضوع پروژه انتخاب شود. این پروژه می‌تواند در مورد مسائل محیط زیست، اشتغال زنان یا جوانان، برابری فرصت‌های اقتصادی،



زیرساخت‌های شهرسازی و گسترش فضاهای عمومی تعریف شود. قبل از آنکه موضوع پروژه را تعریف کنید، ببینید آیا در باره آن از اطلاعات کافی برخوردارید؟ آیا داده‌های آماری کافی در باره آن وجود دارند؟

نمونه موضوعات پیشنهادی را می‌توانید اینجا ببینید، پیش از آن‌که موضوع را انتخاب کنید به پرسش‌های مربوط به آن پاسخ بدهید و مشخص کنید که آیا یک مسئله عمومی هست و شورای شهر برای یافتن راه حل برای آن چه اختیاراتی دارد.

۱. تبعیض در بازار کار:

- آیا تبعیض در فرآیند استخدام و نابرابری فرصت‌های اشتغال یک معضل عمومی است؟
- اگر پاسخ شما مثبت است از چه سیاست‌هایی برای جبران این معضل باید استفاده کرد؟
- از شکاف جنسیتی در بازار کار در شهر محل زندگی خود چه می‌دانید؟
- آیا می‌دانید تعریف تبعیض در محیط کار چیست؟
- آیا موافقت می‌کنید که برای استخدام در شهرداری اولویت با مردان متاهل باشد؟
- چه کسانی از مبارزه با تبعیض در بازار کار بهره‌مند می‌شوند؟

۲. برابری فرصت‌های اشتغال:

- زنان ایرانی در پست‌های مدیریتی معدودی در دولت‌های محلی (شهرداری‌ها و استانداری‌ها) مشغول به کار هستند، آیا این مسئله یک معضل اجتماعیست؟
- آیا افزایش تعداد زنان شاغل در دولت محلی باید یک اولویت باشد؟
- چه سیاست‌هایی می‌توانند راه حل مناسبی برای این معضل باشند؟



- از تجربه زنان کارمند و کارگر در شهرتان استفاده کنید تا اولویت‌های سیاست‌گذاری را مشخص کنید.
- راه حل و فرآیند سیاست‌گذاری موردنظران را تشریح کنید.

۳. زیرساخت‌ها:

- جامعه شهری ما به پل، بزرگراه، جاده، خیابان، مدرسه و ورزشگاه و بیمارستان احتیاج دارد. این‌ها فضاهای عمومی مورد استفاده همگانی هستند. با این حال اکثر طراحان و سیاست‌گذاران فراموش می‌کنند که زنان هم از این زیرساخت‌ها استفاده می‌کنند.
- شما با این مسئله چطور برخورد می‌کنید؟
- با استفاده از ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توضیح بدهید که چرا دولت‌ها با این مسئله برخورد کنند؟
- آیا افزایش فضاهای شهری بدون اولویت دادن به زنان به شرط آنکه پیمانکار طرح شرکت‌های متعلق به زنان کارآفرین باشد، سیاست مناسبی است؟

۴. محیط زیست:

- چالش‌های زیست محیطی در شهرها متعدّدند. معمول‌ترین این چالش‌ها عبارتند از: چالش در مدیریت پسماندهای شهری و زباله‌ها، ضایعات و مدیریت آنها در گردشگاه‌های شهری و پارک‌های حفاظت‌شده منطقه، شکار بی‌رویه، بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آبی، تخریب فضای سبز و تبدیل آن به فضاهای تجاری و مسکونی و غیره.
- یکی از این چالش‌ها را انتخاب کنید. چرا این چالش برای شما اولویت دارد؟
- از چه انگیزه‌هایی برای تشویق شهروندان به کمک به حل این معضل بهره می‌برید؟



- نقش زنان در سیاست شما چیست؟ آنها چگونه می‌توانند به حل این بحران کمک کنند؟
- چه گروهی از جلوگیری از تخریب محیط زیست متضرر می‌شوند؟
- بسیاری استدلال می‌کنند که تخریب محیط زیست برای گسترش فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد اشتغال در منطقه ضروریست و برای همین سیاست‌های شما را مضرر اعلام می‌کنند، برای ایشان چه جوابی دارید؟

۵. بحران آب:

- جوامع شهری و روستایی بسیاری در ایران با بحران آب مواجه هستند. کاهش بارندگی سالانه و خشکسالی‌های طولانی به این بحران دامن زده‌اند.
- نماد بحران آب در منطقه شما چیست؟
- زیان‌ها و آسیب‌های بحران آب در منطقه خود را فهرست کنید. آیا رابطه علت و معلولی بین بحران آب و چالش‌های اقتصادی در منطقه خود می‌بینید؟
- شما با چالش‌های برخاسته از کمبود منابع آب چگونه مقابله می‌کنید؟
- نقش زنان در مدیریت منابع آب در شهر یا روستای شما چیست؟
- آیا زیرساخت‌های شهر شما مصرف آب را بهینه می‌کنند یا باعث هدر رفتن آن می‌شوند؟



راهنمای اجرای فاز اول پروژه

بخش اول پروژه درباره انتخاب موضوع پروژه است. در پخش مهارت‌ها شما با شیوه شناسایی مسئله عمومی آشنا می‌شوید. در این بخش نکات کلی درباره اجرای فاز اول پروژه شرح داده می‌شوند. پروژه شما شامل تعریف یک مسئله عمومی و یافتن راه حلی برای آن است که از طریق شورای شهر یا شهرداری قابل اجرا باشند. قبل از شروع این بخش باید با قوانین و سنت‌های محلی و بخش‌نامه‌های شهرداری آشنا بشوید. فراموش نکنید سیاست‌گذاری در چهارچوب قوانین انجام می‌شود.

در گام بعدی منابع آماری و اطلاعات مربوط به شهر را تهیه کنید. مرکز آمار ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت کار و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اطلاعات و آمار مناسبی در سطح ملی و استانی را در اختیار عموم قرار می‌دهند. فراموش نکنید تکیه شما باید به واقعیات و مستندات باشد. در هر شهری بین تصور و واقعیت تفاوت وجود دارد.

مشاهدات هر فرد می‌تواند محدود به شخص او و خانواده‌اش باشد، در نتیجه تنها بخشی از واقعیت را بیان می‌کنند. بکوشید در تعیین مسئله عمومی و راه حل‌یابی برای آن متکی به خود و خانواده خود نباشید. با مطالعه بحث‌ها با نوع نگاه گروه‌های مختلف آشنا بشوید و بعد سعی کنیم اندازه واقعی موضوع مورد بحث را با توجه به اقشار متأثر از آن بسنجید.



• مسائل عمومی و اهمیت آنها

مهارت:

در این بخش شما با تعریف مسئله عمومی آشنا می‌شوید. این تعریف به دانش شما را از سیاست‌گذاری و مسائل عمومی افزایش می‌دهد. ولی هدف از یادگیری کسب مهارت استفاده از این دانش است. بعد از مطالعه این بخش و انجام تمرین قرار است، شما بدانید که چطور می‌توانید یک مسئله عمومی را تشخیص بدهید و تعریف کنید. تعریف و تشخیص مسئله عمومی وابسته به این عوامل است:

- حوزه تأثیر
- میزان خسارت یا منفعت ناشی از آن برای جامعه
- حجم بودجه اختصاص داده شده
- توجه افکار عمومی به آن

امروز روز اول شما به عنوان یک عضو شورای شهر است، چه مسئله ای برای شما اولویت خواهد داشت؟ چرا؟ آیا برای شما زیباسازی شهر به ایجاد اشتغال برای زنان و جوانان اولویت خواهد داشت؟ پاسخ شما به این پرسش‌ها بیانگر اولویت‌های شما در سیاست‌گذاری است، ولی اهمیت این چالش‌ها توسط واقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی شهر و منطقه شما تعیین شده‌اند. شاید جالب باشد که بخاطر بیابوریم که هر مسئله‌ای لزوماً یک مسئله عمومی نیست. چالش‌های اجتماعی بر اساس میزان آسیب‌پذیری شهروندان و نوع آسیب و تعداد شهروندانی که با این چالش مواجه هستند تعریف می‌شوند.



این تعریف به ویژه در تحلیل چالش‌های مربوط به مشارکت زنان در فرآیندهای اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد. مورائس و پرکینز^۲ در بررسی نقش زنان در حل معضل کم آبی و مدیریت منابع آب در برزیل با ریشه‌شناسی چالش در پیش‌رو به اهمیت نقش زنان در حل این چالش اشاره می‌کنند. مورائس و پرکینز یادآور می‌شوند: در درجه اول کم آبی به خانوارهای کم درآمد و فقیر آسیب می‌زند. دوم اینکه حاشیه‌نشینان و فقرا معمولاً به آب آشامیدنی پاکیزه دسترسی ندارند و از بلایای طبیعی مانند سیلاب و خشکسالی بیشتر آسیب می‌بینند. سوم در اکثر خانوارهای کم درآمد زنان خانه‌داران اصلی هستند که استفاده از آب را در خانوارهایشان مدیریت می‌کنند. این دو پژوهشگر یادآور می‌شوند که در برزیل یک سوم خانوارها سرپرست زن دارند و یک سوم زنان به کار در خانه مشغولند. از سوی دیگر روده‌های برزیل منبع اصلی آلودگی و انتقال بیماری‌ها هستند. در نتیجه حضور زنان در یافتن راه حل باعث می‌شود که راه حل‌های پیشنهادی به اجرا دربیایند. مطالعه آنها نشان می‌دهد که حضور زنان در حل معضل آب و چالش‌های برخاسته از آن در برزیل الزامیست. نه فقط بخاطر رعایت عدالت و برقراری مساوات بلکه به این دلیل ساده که بدون حضور زنان نه یافتن راه حل و نه اجرایی کردن راه حل ممکن است.

سیاست‌گذاری عمومی پیدا کردن راه حل برای مسائلی است که درصد قابل توجهی از جامعه را تحت تاثیر قرار می‌دهند یا زندگی زیرگروه‌های اجتماعی را دگرگون می‌کنند. برای نوع اول می‌توان به اشتغال زنان اشاره کرد که چالشی است برای نیمی از جامعه. نمونه مسائلی که بر زندگی یک زیرگروه اجتماعی، ولو کوچک، تاثیر منفی و دگرگون‌کننده می‌گذارد می‌توان به ایجاد مزاحمت برای دختران

² Moraes, Andrea, and Patricia E. Perkins. "Women, equity and participatory water management in Brazil." *International Feminist Journal of Politics* 9.4 (2007): 485-493.



دانشجو در یک شهر اشاره کرد. شاید دختران دانشجو گروه کوچکی از جامعه شهری در منطقه باشند ولی اثر منفی این مزاحمت‌ها بخاطر عمق و و شدت آن‌ها باعث می‌شد تا این مسئله یک مسئله عمومی است.

بحث:

در مطالعه و تعریف هر معضلی واقعی و تکیه به مشاهدات صحیح آماری لازم و ضروریست. آیا شما می‌دانید چند درصد خانوارها در منطقه شما سرپرست زن دارند؟ و آیا از ساختار اشتغال این زنان مطلع هستید؟ در مطالعه اشتغال زنان کمتر کسی به عوامل موثر بر میل به مشارکت در بازار کار توجه می‌کند. در بسیاری از موارد دلیل عدم اشتغال زنان را می‌توان در عواملی جست که ایشان را از مشارکت در بازار کار باز می‌دارد. آیا شما از این عوامل آگاه هستید؟ با هم‌کلاسی‌ها و دوستانتان در این باره هم فکری کنید؟

تمرین:

شما در یک شهر تاریخی با جاذبه‌های گردشگری زندگی می‌کنید. اگر منابع شهر به پروژه‌های زیباسازی اختصاص یابد، تعداد گردشگران و مسافران به شهر شما افزایش می‌یابد. در نتیجه اقتصاد منطقه‌ای بهبود می‌یابد و درآمد بیشتری در منطقه تولید خواهد شد. شما با شعار ایجاد اشتغال برای زنان و جوانان انتخاب شده‌اید و زیباسازی شهر ۲ سال به طول خواهد انجامید و اثر آن بر اقتصاد منطقه تا



پایان دوره عضویت شما در شورای شهر آشکار خواهد شد. شما چه راهحلی دارید که بتوانید از فرصت زیباسازی شهر برای عمل به وعده‌تان استفاده کنید؟

راهنمای تعریف مسئله عمومی

قبل از تعریف مسئله عمومی باید با منطقه خودتان آشنا بشوید. مطالعه کنید و با مردم صحبت کنید و با ابعاد مختلف زندگی اجتماعی آشنا بشوید. سپس یک لیست از مسائل شهر برای خودتان تهیه کنید. از جدول ذیل برای مرتب کردن تعداد مردم اثرپذیر، ابعاد اجتماعی و اقتصادی، منافع حاصل و هزینه‌های لازم استفاده کنید. حالا شما می‌توانید مسائل مختلف را با یکدیگر مقایسه کنید.

مسئله و شرح وضعیت فعلی	تعداد مردم اثرپذیر - تاکید بر زنان	بعد اجتماعی	بعد اقتصادی	منافع حاصل	هزینه‌ها
منابع آب - آب آشامیدنی شهر شما چطور تامین می‌شود؟ حجم آب مصرفی شهر چقدر است؟	کدام گروه از مردم از کمبود آب بیشترین آسیب را می‌بینند؟ کدام گروه از افزایش بهای آب بیشترین آسیب را می‌بینند؟	کمبود آب چه اثری بر رفاه و شادی مردم در جامعه شما دارد؟	کمبود آب چه اثری بر اقتصاد منطقه شما دارد؟	چقدر در مصرف آب صرفه‌جویی خواهد شد؟ چقدر آبرسانی بهینه خواهد شد؟	هزینه‌های مالی اصلاح شبکه آبرسانی و مدیریت منابع مالی چقدر است؟



مهم‌ترین مسئله عمومی مسئله‌ایست که بیشترین تعداد مردم اثرپذیر (آسیب‌پذیر) را دارد و بیشترین هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی را به جامعه تحمیل می‌کند. ولی مسئله عمومی قابل حل مسئله‌ایست که منافع حاصل از حل آن از هزینه‌هایش بیشتر باشد. بعنوان مثال رسیدگی به مدیریت منابع آب در صورتی ممکن است که منافع حاصل از آن از هزینه‌هایش بیشتر باشد. انتخاب شما از میان مهم‌ترین مسئله بر اساس هزینه - فایده همراه با این مسائل است. این نکته را درباره هزینه در نظر بگیرید که هزینه در این جدول هزینه فرصت است نه هزینه ریالی. هزینه فرصت ارزش گزینه‌ایست که از آن صرف‌نظر می‌کنید. درباره منابع آب این نکته وجود دارد که اگر تجدیدنپذیر باشند آنگاه هزینه ریالی برای آنها قابل تعریف نیست و هزینه فرصت عدم رسیدگی به آنها پایان امکان زندگی شهریست.



● سیاست و سیاست‌گذاری چیست؟

اگر مزاحمت‌های خیابانی برای دختران دانشجو یا کمبود فرصت‌های کاری برای زنان در منطقه شما چالش‌های اجتماعی هستند، سیاست‌گذاری تعریف گام‌های عملی است که به این چالش‌ها پاسخ می‌دهند. این گام‌ها با توجه به منابع موجود، ریشه‌های این معضلات و چهارچوب اجتماعی تعریف می‌شوند. در سیاست‌گذاری استفاده از ریشه‌های چالش‌ها کارآیی بیشتری دارند تا اتکاء به سیاست‌هایی مانند اخذ جریمه و اجبار جامعه به پذیرش هنجارهایی که در چهارچوب ارزش‌های اجتماعی ناهنجار شناخته می‌شوند. اینجاست که شیوه‌های تحلیل روش، نحوه‌های استدلال و ایجاد ارتباط میان مفاهیم کلی و موضوعات خاص باعث تفاوت در روش‌های سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها می‌شوند. تحلیل فرآیند سیاست‌گذاری تنها با درک تعامل اجتماعی نهادها و گروه‌های مختلف ممکن است. تکیه بر درک «آنچه که روی می‌دهد» در مقایسه با «آنچه که باور داریم باید باشد» همیشه به ریشه‌یابی چالش‌های در پیشرو کمک می‌کند و تعریف گام‌های موثر را که یک سیاست را تعریف می‌کنند، تسهیل می‌کند.

این یک واقعیت است که مسائل و چالش‌های پیش‌روی زنان در جوامع شهری از کلی‌نگری و عدم ریشه‌یابی رنج می‌برند. در نتیجه سیاست‌گذاری درباره چالش‌های در پیش‌روی زنان معمولاً متکی به واقعیات اجتماعی نادرست و بیشتر به کلیشه‌های اجتماعی و فرهنگی که معمولاً متکی به مستندات آماری نیستند، تکیه می‌کند. سیاست‌های این بخش مانند هر سیاست موفق دیگری باید تابع فرآیندی متکی به واقع‌بینی و در چهارچوب منابع و چهارچوب‌ها باشد.



برده‌داری چگونه در بریتانیا لغو شد؟

با وجود حکومت پارلمانی و پیش‌گامی نظام حقوقی بریتانیا در برابر دانستن افراد در پیش‌گاه قانون برده‌داری تا سال ۱۸۳۳ در این کشور قانونی باقی ماند. یک دلیل اصلی قانونی بودن برده‌داری سود هنگفتی بود که کشتی‌های انگلیسی از تجارت برده کسب می‌کردند. در گام اول گروه‌های ضد برده‌داری به بهانه جنگ با فرانسه و ایالات متحده آمریکا قانونی تصویب کردند که نیروی دریایی سلطنتی به اتکای آن می‌توانست کشتی‌های حامل برده برای آمریکا یا مستعمرات فرانسه را متوقف کند. افسران نیروی دریایی سلطنتی با اتکاء به این قانون هر کشتی مشکوک را متوقف می‌کردند و در روند تجارت برده اختلال ایجاد می‌کردند. سپس قانونی تصویب شد که تجارت برده را در امپراتوری بریتانیا ممنوع می‌کرد. ناخدایان کشتی‌های حامل برده به ازای هر برده ۱۲۰ پوند جریمه می‌شدند. این جریمه سنگین و تشکیل یک ناوگروه مامور گشت‌زنی در سواحل غربی آفریقا برای اجرای قانون تجارت برده را در امپراتوری بریتانیا متوقف کرد و سود شرکت‌های کشتیرانی بریتانیا را از تجارت برده به صفر رساند. وقتی منافع اقتصادی تجارت برده حذف شد، حمایت سیاسی از برده‌داری پایان یافت. ۱۰ سال بعد از قانون منع تجارت برده‌داری، برده‌داری در سراسر امپراتوری بریتانیا غیرقانونی اعلام شد.



تمرین

گفتگو با دکتر محدثی کرمی؛ مدیر گروه مطالعات زنان دانشگاه علامه طباطبایی، در آذرماه ۱۳۹۴

مطالعه کنید. او در این گفتگو به بایسته‌های سیاست‌گذاری برای مقابله با خشونت علیه زنان می‌پردازد و می‌گوید «مسئله مهم‌تر این است که ممکن است وقتی سراغ واقعیت اجتماعی در بحث خشونت علیه زنان برویم به این نتیجه برسیم که بسیاری از پیش‌فرض‌ها و باورهای ما در این باره از اساس غلط است و باید آنها را اصلاح کنیم». آیا با این گفته موافقت می‌کنید؟ اثر آن در سیاست‌گذاری چیست؟

پروژه

از مطالب و مثال‌های این بخش استفاده کنید تا درباره نفع و زیان ناشی از سیاست‌های پیشنهادی برای مقابله با مسئله عمومی انتخابی‌تان تعمق کنید. برای موفقیت در حل مسئله عمومی موردنظر چه گام‌هایی باید برداشته شود؟ آیا این گام‌ها اساس و هسته سیاست شما را تشکیل می‌دهند؟ برای موفقیت این سیاست‌ها چه فضایی باید وجود داشته باشد؟ آیا این فضا در منطقه شما وجود دارد؟



• زنان در شوراهای شهر در ایران

انتخابات شوراهای شهر باعث ورود زنان به شوراهای شهر در سطح کشور شده است و نقش آفرینی زنان را در مدیریت شهری به دنبال داشته است. با این حال این رویداد به معنای این نیست که مسائل مربوط به زنان در فرآیند توسعه یا برنامه ریزی شهری اولویت پیدا کرده اند یا چالش هایی که این گروه با آنها مواجه هستند برطرف شده اند. از یک سو اختیارات محدود و از سوی دیگر چهارچوب های متعدد و گاه متناقض در سیاست گذاری باعث شده است که هنوز دولت های محلی سیاست گذاری در مسائل زنان را در اولویت قرار نداده باشند. این نکته حائز اهمیت است که حتی در کلان شهرها هنوز زنان در نهادهای دولت محلی مانند شهرداری و شرکت های وابسته به این نهادها سهم کوچکی در نیروی کار شاغل دارند.

این نکته حائز اهمیت است که چهارچوب فعالیت و اختیارات شوراهای شهر و شهرداری ها در ایران هنوز متغیرند. در کشوری که تمرکزگرایی در هر فرآیند اداری نقش وزارتخانه های دولت مرکزی را پررنگ می کند، افزایش اختیارات شهرداری ها حرکت در جهت مخالف است. در سال ۱۳۹۴ دوباره لایحه مدیریت شهری مورد بحث قرار گرفت تا «وزارتخانه ها و مجلس تمرکز بیشتری بر رسیدگی به امور کلان کشوری داشته باشند» و در عوض اختیارات و بودجه نهاد شهرداری افزایش پیدا کند. برآیند این دو جریان اصلی قانون گذاری در کشور تعریف چهارچوب های متناقض و اهداف خارج از دسترسی بوده است. حضور زنان نیز تحت تاثیر این دو برآیند است. ابهام در چهارچوب اختیارات و توانایی های دولت های محلی کارآیی حضور زنان در این نهادها را برای حل چالش های زنان متغیر کرده است.



چرا حضور زنان در دولت‌ها و نهادهای محلی مهم است؟

نگاهی به سابقه زنان فعال در شوراهای شهر نشان می‌دهد که حضور آنها در فعالیت‌های اجتماعی و ورزشی شهر باعث آشنایی آنها با مسائل اجتماعی می‌شود. این شناخت به پیدا کردن راه حل و تعریف گروه اجتماعی حامی اجرای این راهکارها کمک می‌کند. به عنوان نمونه فاطمه مسئله‌گو چهار دوره است که در شورای شهر ساوه عضو است. او که رئیس کمیسیون طرح‌ریزی شهری، فرهنگی، کمیسیون‌های فرهنگی و کمیسیون بانوان در شورای اسلامی شهر ۲۰۰,۰۰۰ نفری ساده بوده است در حوزه ورزش فعال است.

او حامی ورزش سالنی فوتسال بوده است و موفق شده است در شورای اسلامی شهر در این باره لوایحی را به تصویب برساند. او باور دارد که این ورزش برای جوانان الگوسازی می‌کند و باعث می‌شود تا هم شهر و هم شورا به دستاوردهایشان افتخار کنند. او می‌گوید که در زمانی که ورزش بانوان را تحویل گرفته است، بانوان فقط در سه رشته ورزشی فعال بوده‌اند. اکنون در شهر ساوه بیست و سه رشته ورزشی برای زنان وجود دارد. تعداد باشگاه‌های شهر همچنین از چهار باشگاه به هفده باشگاه رسیده است. در دوره سوم فعالیت او در شورای شهر یک پارک ویژه بانوان در ساوه افتتاح شده است.

نگاهی به تجربه این بانو نشان می‌دهد که او ضمن فعالیت‌های ورزشی متوجه اهمیت هم‌گرایی گروه‌های اجتماعی برای موفقیت سیاست‌های اتخاذ شده بوده است. تمرکز او بر ورزش بطور عام و ورزش زنان بطور خاص حمایت گروه‌های اجتماعی مختلف را جذب کرده است. در نتیجه او هم در ارتقاء ورزش برای عموم جوانان و هم در گسترش رشته‌های ورزشی زنان موفق بوده است.



○ شهرداری‌ها: قدرت و اختیارات

تقریباً همه گروه‌های سیاسی و اجتماعی در ایران بر این نکته اتفاق نظر دارند که شهرداری کلان شهر تهران به عنوان نماد و الگوی کلان‌شهرها و شهرهای ایران، از نظر حوزه اختیارات و وظایف مدیریتی فاصله زیادی با استانداردهای جهانی دارد.

مقایسه وظایف این شهرداری با شهرداری‌ها در کشورهای توسعه یافته نشان می‌دهد که از مجموع ۶۲ کارکرد و وظیفه دولت محلی این شهرداری تنها ۱۳ مورد را بر عهده دارد که بیشتر خدماتی هستند. شهرداری‌ها در ایران تنها قدرت تصمیم‌گیرنده شهری نبوده و نیستند. تمرکزگرایی باعث شده است تا نظام‌های آموزشی، خدمات بهداشت و درمان، تصمیم‌گیری‌های کلان و حتی تعیین اولویت‌های سیاست‌گذاری در خارج از محدوده اختیارات شهرداری‌ها قرار داشته باشد. این عوامل باعث شده است تا کمتر دولت محلی در ایران بتواند تنها با اتکاء به درآمد حاصل از عوارض شهری و بی‌نیاز از کمک‌های دولت بودجه خود را تنظیم کند. در نتیجه بسیاری از اعضای شوراهای شهر، به ویژه زنان، در یافتن راه‌حل برای چالش‌های مختلف اجتماعی نمی‌توانند ابتکار عمل داشته باشند.

با این حال نباید این محدودیت‌ها را به معنای ناتوانی در یافتن راه حل و سیاست‌گذاری دانست. با وجود محدودیت‌ها هنوز شوراهای شهر می‌توانند کیفیت زندگی اجتماعی و رفاه عمومی را بهبود بخشند. مهم استفاده از منابع موجود برای مقابله با ریشه‌های معضلات موجود است. این واقعیت که کارایی این



سیاست‌ها به واسطه چهارچوب‌های محدودکننده اختیارات شهرداری‌های حداکثر نیست نباید این واقعیت را کتمان کند که این کارایی صفر نیست. یک تغییر مثبت ولو کوچک به سکون و رکود ارجحیت دارد.

○ زنان به عنوان کنش‌گران شهری و برنامه‌ریزان شهری

زنان به عنوان کنش‌گران شهری بیشتر شناخته می‌شوند تا به عنوان برنامه‌ریزان شهری. نقش سنتی ایشان در جامعه به این معناست که ایشان بیشتر کاربر و مصرف‌کننده خدمات شهری هستند تا برنامه ریز. با این حال محدودیت نقش مدیریتی ایشان از اهمیت نقش ایشان به عنوان کنش‌گر نمی‌کاهد.

زنان نه تنها نیمی از جمعیت شهری را تشکیل می‌دهند، بلکه مهم‌ترین گروه کاربران زیرساخت‌های شهری هستند. این درست است که در بسیاری از مناطق نقش زنان محدود به خانه‌داری است. ولی نباید فراموش کرد مطابق تعریف گری بیکر، اقتصاددان شهیر و برنده جایزه نوبل، خانوار واحد اصلی و سلول حیات اقتصادیست^۳. خانه در واقع بنگاهی اقتصادیست که خدماتی که برای آنها بازاری وجود ندارد عرضه می‌شود تا مردان، یا اعضای شاغل خانوار، امکان مشارکت در بازار کار و حیات اقتصادی جامعه شهری را داشته باشند. در این دیدگاه زنان مدیران اصلی‌ترین و بنیانی‌ترین فعالیت اقتصادی در شهر هستند. ایشان حجم مصرف آب، گاز، برق و بهرموری از سایر خدمات شهری را تعیین می‌کنند. با خرید کالا در بازارهای شهر عنصر اصلی تقاضا هستند و باعث رشد اقتصادی منطقه می‌گردند.

³ Becker, Gary Stanley, and Gary S. Becker. A Treatise on the Family. Harvard university press, 2009.



بدون حضور زنان در تدوین برنامه‌های شهری و در اجرای این برنامه‌ها نه تنها جامعه از استعدادهای نیمی از اعضایش محروم شده است، بلکه از همکاری بنیان حیات اقتصادی جامعه برخوردار نخواهد بود.

همان‌طور که مثال مدیریت منابع آب در برزیل نشان داد، حل بسیاری از معضلات شهری بدون مشارکت زنان اصولاً ممکن نیست. این نکته به ویژه در مدیریت منابع آب در ایران عینیت می‌یابد. زنان خانه‌دار مصرف کننده اصلی و مدیر حجم مصرفی آب در منازل هستند بدون ایشان و همیاری ایشان حل مشکل کمبود منابع آب ممکن نیست.

با این حال نقش زنان منحصر به مدیریت مصرف خدمات شهری و تعریف تقاضا برای این خدمات نیست. دکتر حبیب احمدی، دانشیار بخش جامعه‌شناسی دانشگاه شیراز، در پژوهشی^۴ به بررسی نقش مدیران زن در شهر شیراز پرداخته است. او یادآور می‌شود که علی‌رغم مشارکت زنان در آموزش عالی و کسب مدارج مختلف تحصیلی و علی‌رغم موفقیت نسبی در اشتغال در مشاغل بیرون از خانه ایشان هنوز از «تبعیض‌های چندگانه» در مشاغل مدیریتی رنج می‌برند.

پژوهش او نشان می‌دهد که در حالی که ۴۶ درصد زنان نمونه آماری یک بار در سطوح پایینی و ۳۶ درصد یک بار در سطوح میانی مدیریت مشغول به کار شده‌اند، تنها ۱۷ درصد از ایشان یک بار در سطوح ارشد مدیریت شاغل شده‌اند. زنانی که سه بار در مدیریت ارشد شاغل بوده‌اند، تنها ۴ درصد نمونه آماری هستند. این محدودیت‌ها باعث نگرانی زنان مدیر درباره موقعیت سازمانی‌شان شده است. علی‌رغم

^۴ پژوهش زنان، دوره ۴، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۵



تاکید زنان شرکت‌کننده در این پژوهش بر شایسته‌سالاری و مهارت‌های مدیریتی شکی نیست که ایشان هنوز تحت تاثیر تفکیک جنسیتی بر تعریف معنای کنش‌گری هستند. این نکته از این جهت حائز اهمیت است که کنش‌گری زنان مدیر و برنامه ریز را در کمک به فرآیند توانمندسازی زنان در جامعه محدود می‌کند. مدیری که به محدود بودن زنان باور دارد، معمولاً درباره نتایج فرآیند توانمندسازی دچار شک و تردید است.

○ زنان و فرآیند توسعه

با وجود محدودیت‌های مختلف دولت‌های محلی هنوز ایشان از ابزارهای مختلفی برای توانمندسازی زنان در جامعه برخوردارند. اهمیت مشارکت زنان در فرآیند توسعه شهری و ضرورت این فرآیند برای پیشرفت و توسعه شهرها و کلان‌شهرها باید برای متقاعد کردن شوراهای شهر برای مشارکت در فرآیند توانمندسازی زنان کفایت کند. زنان نه تنها می‌توانند فرآیند توسعه را تسهیل کنند بلکه می‌توانند دستاوردهای توسعه در جامعه را ماندگار سازند. با این حال محدودیت دسترسی زنان به منابع مالی، تعریف مبهم حقوق مالکیت ایشان و محدود شدن توان اعمال مالکیت در چهارچوب‌های سنتی و مردسالارانه درکنار تبعیض در مشاغل و سهم اندک در نیروی شاغل در دولت‌های محلی باعث تضعیف ایشان شده است. بهای این ضعف را شهرهای مختلف با تحمل نرخ بیکاری بالاتر از نرخ طبیعی و اتلاف منابع در یک روند کند توسعه برای دستاوردهای ناپایدار می‌پردازند.



مشارکت زنان در فرآیند توسعه و توانمندسازی ایشان برای چنین مشارکتی مدت‌هاست که توجه تحلیل‌گران و پژوهش‌گران را جلب کرده است. یکی از مقاله‌های خواندنی به زبان فارسی در این باره «توانمندسازی زنان برای مشارکت در توسعه» نوشته محمود کتابی، بهجت یزدخواستی و زهرا فرخی راستایی است که در سال ۱۳۸۲ در مجله «پژوهش زنان» منتشر شده است. ایشان توانمندسازی را فرآیندی می‌دانند «که طی آن زنان از نیازها و خواسته‌های درونی خود آگاه می‌شوند و جرات دستیابی به هدف را در خود تقویت می‌کنند». اهمیت پژوهش ایشان استفاده از مشاهدات گردآوری شده از ۳۸۰ بانوی ساکن مناطق دهگانه شهر اصفهان است. ایشان نشان می‌دهند که افزایش میزان تحصیلات بانوان، افزایش دسترسی به منابع مالی، میزان سلامت و برخورداری از حق مالکیت نقش مهمی در توانمندسازی زنان بازی می‌کنند.

جالب‌ترین یافته این پژوهش این واقعیت است که بیشتر تاثیر مثبت بر توانمندسازی زنان ناشی از ارتقاء حقوق مالکیت ایشان است و پس از آن مهم‌ترین تاثیر متعلق به دسترسی به منابع مالی است.

بحث کنید:

با وجود دستاوردهای زنان ایران در کسب مدارج تحصیلی فرآیند توانمندسازی زنان در شهرهای مختلف ایران کامل نیست. تحصیلات سومین عامل توانمندسازی زنان است و در مقایسه با منابع مالی و حقوق مالکیت در درجه دوم اهمیت قرار دارد. شما به عنوان یک عضو شورای شهر برای تسهیل دسترسی زنان به منابع مالی چه کار می‌توانید بکنید؟



پروژه

بعد از مطالعه اولین بخش این درس شما باید بدانید چه مسئله یا چالش‌هایی عمومی تلقی می‌شوند. با استفاده از اطلاعات این درس و دانش خود از ساختار اداری شهرداری و میزان اختیارات آن حالا می‌توانید بگویید آیا شورای شهر و یا شهرداری در حل این مسئله و معضل موفق خواهند بود یا خیر. با استفاده از مطالب این درس و تجربیات خود در چهارچوب قوانین موجود چه نتیجه‌ای می‌گیرید؟ پاسخ خود را بنویسید و در گزارش پروژه لحاظ کنید.

تمرین مهارت فراگرفته شده است:

در این بخش شما با تعریف مسئله عمومی، سیاست و سیاستگذاری، اختیارات شهرداری‌ها و میزان حضور زنان در شهرداری‌ها به عنوان بخشی از نیروی کار آشنا شده‌اید. حالا یک برگ کاغذ بردارید. و آن را مطابق این سر ستون‌ها طبقه‌بندی کنید:

مسئله	حوزه تاثیر	میزان خسارت یا منفعت	حجم بودجه اختصاص داده شده	توجه افکار عمومی به آن



در ستون مسئله، مسئله موردنظرتان را بنویسید. سپس بقیه ستون‌ها را با توجه به اطلاعات مستندی که دارید پر کنید.

آیا همه ستون‌ها پر شده‌اند؟ اگر پاسخ‌تان آری است، حالا می‌توانید بگویید چرا این موضوع یک مسئله عمومی هست و یا نیست. انجام این تمرین به کسب مهارت تعریف و تشخیص یک مسئله عمومی کمک می‌کند. حالا مهارت‌های تحلیلی شما را یک درجه جلوتر می‌بریم. همان‌طور که دیدید سیاست و سیاست‌گذاری تعریف راه‌حلی برای مسئله عمومی در چهارچوب قوانین جاری و با توجه به منافع گروه‌های ذینفع است. این سرستون‌ها را اضافه کنید:

گروه‌های ذینفع در حل مسئله	گروه‌های ذینفع وضعیت موجود	پتانسیل‌های همکاری	نقطه شروع

در زیر هر ستون اطلاعات مربوط به آن سرستون را اضافه کنید. حالا در کنار مهارت تشخیص و تعریف مسئله شما توانایی درک شرایط اجتماعی و اقتصادی موجود را هم دارید. این تمرین را درباره موضوع پروژه تکرار کنید.



بخش دوم:

تحلیل سیاست عمومی

تحلیل سیاست عمومی ابزاریست برای سنجش توانایی سیاست‌ها و گزینه‌های سیاست‌گذاری برای تحقق اهداف از پیش تعیین شده.

روش‌شناسی تحلیل سیاست‌های عمومی همیشه متکی به رابطه بین اهداف و ابزار سیاست‌گذاری است. چهارچوب این ارتباط به وسیله منابع و مقررات موجود تعریف شده است. تحلیل سیاست عمومی به دو گروه تقسیم می‌شود:

تحلیل و سنجش سیاست موجود: این گروه از تحلیل‌ها متکی به مشاهده فرآیند سیاست‌گذاری و تکامل فرآیند اجرای آن هستند. در نتیجه گزارش‌های حاصل همیشه روش‌شناسانه و تشریحی هستند و با تکیه به مستندات آماری موفقیت یا شکست سیاست را تشریح کرده، توضیح می‌دهند.

تحلیل برای سیاست‌های جدید: این تحلیل‌ها بیشتر متکی به پیش‌بینی روند رویدادها و حدس و گمان درباره کنش‌ها و واکنش‌های اجتماعی هستند. هدف این تحلیل‌ها پیدا کردن ترکیب بهینه گام‌های اجرایی در سیاست گذاری‌اند و در آنها از مستندات آماری ناشی از اجرای سیاست‌ها خبری نیست. چرا که سیاست هنوز به اجرا در نیامده است.



تحلیل‌ها معمولاً ترکیبی از هر دو گروه هستند. بخشی که مستند به مشاهدات فعلی و گذشته است و بخشی که با پیش‌بینی وضعیت آینده فرآیند سیاست‌گذاری را بهینه می‌کند. مهمترین بخش تحلیل توجیه منطق و نیاز به سیاست‌گذاری عمومی برای مقابله با چالش یا مسئله اجتماعی است. ورود دولت و نهادهای دولتی به فرآیند حل مسئله تابع گستره مسئله و ناتوانی فرآیندهای اجتماعی و اقتصادی در پیدا کردن راه حل برای آنهاست.



• منطق و نیاز به حضور دولت در مسائل جنسیتی

در علم اقتصاد رویدادی به نام شکست بازار باعث می‌شود تا دولت و ادار به تدوین مقررات و قانون‌گذاری در بازارها گردد. این رویداد معمولاً نتیجه اطلاعات نادرست و انتظارات انباشت شده است. در مسائل جنسیتی رویداد مشابهی روی می‌دهد. از یک سو عدم توزیع اطلاعات و از سوی دیگر انتظارات نادرست و کلیشه‌های غلط از تعریف یک فرآیند مثبت و چهارچوب مناسب برای تحولات اجتماعی ناتوان هستند. این نکته نیز وجود دارد که در مسائل جنسیتی باورهای فردی و علاقه به حفظ موقعیت اجتماعی باعث رفتار بهینه‌کنش‌گران اجتماعی نمی‌شود. از یک سو منافع فردی و گروهی بر حفظ قالب‌های فرهنگی تاکید می‌کنند که علت مسائل جنسیتی هستند. از سوی دیگر کلیشه‌های نادرست و برداشت‌های غلط از ارزش‌ها و باورها باعث می‌شوند تا بسیاری مقاومت در برابر هر تغییری را به هر قیمتی روا بدانند. نتیجه ایجاد سردرگمی اجتماعی و ائتلاف منابع است. در این سردرگمی زنان آسیب‌پذیرترین گروه هستند. چرا که قوانین جاری زیر پا گذاشته می‌شوند و ساختار نهاد خانواده و فرآیند زندگی خانوادگی مختل می‌شود.

حضور دولت ضمن تعریف چهارچوبی قانونی که برای همه رعایت آن الزامی است به این سردرگمی و ائتلاف منابع پایان می‌دهد. از سوی دیگر حضور دولت باعث تحقق حاکمیت قانون، حفظ سلامت ساختار خانواده و توجه به مسائل زنان می‌شود. در تلاش برای حل مسائل جنسیتی دولت می‌تواند با بسترسازی مناسب نیروهای اجتماعی و عوامل اقتصادی را به سوی یافتن راه حل و اجرای سیاست‌ها سوق بدهد. دولت همچنین می‌تواند پرهیز از خشونت در برخورد با مسائل جنسیتی را نهادینه کند و به این



ترتیب از آسیب پذیری زنان بکاهد. در نتیجه آنچه که حضور دولت در مسائل جنسیتی را الزامی می کند ترکیبی از منافع فردی، عدم وجود هنجارهای اجتماعی راهگشا و آسیب پذیری زنان است.

مهارت های تحلیلی

درک شرایط محیطی و تعریف و تشخیص مسائل عمومی مهارت هایی هستند که بدون قدرت تحلیل استفاده و بهره گیری از آنها ممکن نیست. برای کسب مهارت های تحلیلی لازم است چهارچوب تحلیل و ابعاد آن را تعریف کنیم. جدول ذیل دو بعد اصلی تحلیل یک سیاست در حال اجرا و سه بخش اصلی هر بعد را خلاصه کرده است.

کارایی و اثرگذاری	این سیاست چه تاثیری بر روی مسئله داشت است یا خواهد داشت؟
پیامدهای ناخواسته	پیامدهای ناخواسته این سیاست چه هستند و بر چه گروه های اثر می گذارند؟
برآیند اجتماعی	آثار این سیاست بر گروه های مختلف اجتماعی چیست؟ کدام گروه بیشترین نفع را می برد و کدام گروه بیشترین ضرر را می کند؟
هزینه	هزینه مالی اجرای این سیاست چقدر است؟
فن آوری	آیا فن آوری مورد نیاز اجرای این سیاست موجود است؟



آیا گروه‌های مختلف دینفع این سیاست را قابل قبول می‌دانند و آن را پذیرفته‌اند؟	پذیرش و مقبولیت	
در تحلیل استفاده از این ساختارها به دلایل مختلفی توصیه می‌شود. در درجه اول این ساختارها به اطلاعات موجود نظم و سازمان می‌دهند و باعث می‌شوند تا هر بخش از اطلاعات موجود در بخش معینی از تحلیل قرار بگیرد. این سازماندهی باعث شفاف شدن محتوا و داده‌های موجود در اطلاعات می‌شود و از سردرگمی مدیران و سیاست‌گذاران می‌کاهد. در درجه دوم این سازماندهی تحلیل باعث می‌شود که بتوانیم سیاست‌های مختلف را با یکدیگر مقایسه کنیم. مقایسه دو سیاست به شرطی ممکن است که در فضای اقتصادی - اجتماعی یکسان اجزای مشخصی از آنها را با یکدیگر مقایسه کنیم. تحلیل به شکل فوق شش بخش عمده سیاست‌ها را در اختیار ما قرار می‌دهد که قابل مقایسه هستند. نتیجه این قیاس می‌تواند انتخاب یا رد سیاستی باشد. تصمیم شما هر چه باشد حالا برای آن مستنداتی دارید که متکی به اطلاعات موجود هستند. در گزارش پروژه خود حتما از این جدول برای مقایسه سیاست‌های مختلف استفاده کنید.		

○ سیاست‌گذاری و مسائل زنان در ایران

مسائل زنان در ایران مدت‌هاست که موضوع بحث و ابراز نظر کارشناسان، دولت‌مردان، قانون‌گذاران و سیاستمداران است. تفاوت‌های در روش‌شناسی تحلیل و باورهای اجتماعی در این عرصه عینیت



می‌یابد. ایران شاید از معدود کشورهایی باشد که در آن منشوری برای حقوق و مسئولیت‌های زنان به تصویب رسیده است. شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۳۱/۶/۱۳۸۳ «[منشور حقوق و مسئولیت های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران](#)» را به تصویب رسانده است. این منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان را «با الهام از شریعت جامع اسلام و نظام حقوقی آن» در عرصه‌های مختلف تدوین می‌کند. بالاین حال در اکثر موارد سیاست‌گذاری کلان بیشتر بر تعریف چهارچوب‌های قانونی استوار بوده است تا تعریف راهبردهای عملی.

تکامل فرآیند سیاست‌گذاری درباره مسائل جنسیتی در ایران منحصر به عرصه قانون‌گذاری نیست. در قوه مجریه نیز شورای فرهنگی اجتماعی زنان به مرکز امور مشارکت زنان در دوره ریاست جمهوری حجت الاسلام والمسلمین محمد خاتمی تبدیل شد و در دوره ریاست جمهوری دکتر محمود احمدی‌نژاد به مرکز امور زنان و خانواده تغییر نام داد. در دوره ریاست جمهوری حجت الاسلام والمسلمین دکتر حسن روحانی معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری تشکیل شد که خانم شهیندخت مولاوردی به این سمت منصوب شده است. تعریف این معاونت در سطح ریاست جمهوری راه را برای تعریف پست‌های سازمانی مشاوره و مدیریت امور زنان در دولت‌های محلی هموار کرده است. اداره کل بانوان شهرداری تهران در سال ۱۳۸۴ تاسیس شده است تا نشان‌دهنده اهمیت امور بانوان به عنوان یکی از اهداف اجتماعی اصلی شهرداری تهران باشد. این اداره در شهرداری‌های کلان‌شهرهایی مانند شیراز و تبریز تعریف شده است. در سایر شهرها این اداره یا به شکل دفتر یا به عنوان بخشی از اداره فرهنگی وجود دارد و اکثر شهرداران کلان‌شهرهای کشور مشاورین امور بانوان دارند. در نتیجه علی‌رغم محدودیت‌های دولت‌های



محلی در سیاست‌گذاری امکان سیاست‌گذاری و برداشتن گام‌های عملی برای حل بخشی از چالش‌های زنان در جوامع شهری برای اعضای شوراهای شهر وجود دارد.

ذکر این نکته لازم است که در سال‌های اخیر گفتمان درباره مسائل زنان در چهارچوب نقش ایشان در حفظ ساختار خانواده ادامه داشته است و گروه‌های مختلف اجتماعی و سازمان‌های مردم‌نهاد بر حل مسائل زنان تاکید داشته‌اند. باور به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد یا سمن‌ها (سازمان‌های مردم‌نهاد) در حل معضلات زنان اکنون بخشی از پیش‌فرض‌های سیاست‌گذاری درباره مسائل زنان در ایران است. معاونت امور زنان ریاست جمهوری بخشی از پرتال اینترنتی‌اش را به ثبت این سازمانها اختصاص داده است.

تمرین

مقابله با خشونت علیه زنان، بهبود شرایط اجتماعی، کمک به زنان سرپرست خانوار، زنان کارآفرین و زنان جویای کار همه بخشی از اولویت‌های سیاست‌گذاری هستند. مددکاران اجتماعی یکی از گروه‌های پیشگام در شناسایی چالش‌ها و مسائل زنان کشور بوده‌اند. آیا درباره تجربه این گروه و گروه‌های مشابه در منطقه خود چیزی می‌دانید؟ در مقام یک عضو شورای شهر چه توانایی‌هایی برای مطرح کردن این اولویت‌ها در سیاست‌گذاری شهری دارید؟



● چالش‌های سنجش کارآیی سیاست‌ها

سنجش کارآیی سیاست‌ها تنها به دور از دل‌بستگی‌های سیاسی و جاه‌طلبی‌های فردی و با داشتن آمار و مستندات کافی ممکن است. با این حال سنجش کارآیی سیاست‌ها با توجه به گروه‌های اجتماعی مختلف مانند زنان می‌تواند دشوار باشد. غیبت زنان در فرآیند تعریف شاخص‌ها باعث شده است تا در بسیاری از موارد شاخص‌های موجود کارآیی سیاست‌ها را به خوبی اندازه‌گیری نکنند.

از جمله چالش‌های سنجش کارآیی سیاست‌ها فقدان آمار مناسب و فقدان امکان جمع‌آوری آمار مناسب است. به عنوان نمونه اگر سیاست‌مداران برای سنجش کارآیی سیاست‌های ضد خشونت در خانواده متکی به موارد گزارش شده به نیروی انتظامی باشند، آنگاه از بخش بزرگی از موارد خشونت در خانواده که گزارش نمی‌شوند، غافل می‌مانند. این فقدان آمار منحصر به موارد خشونت در خانواده نیست. اندازه اثر واقعی بسیاری از سیاست‌ها در عمل ممکن نیست. تاثیرات آن‌ها معمولاً در ابعاد قابل اندازه‌گیری و ثبت زندگی اجتماعی روی نمی‌دهند. از سوی دیگر در برخی موارد نتایج سیاست‌ها می‌توانند گمراه کننده باشند. اگر موفقیت سیاست‌های اشتغال زایی برای زنان را در تعداد مشاغل ایجاد شده بدانیم آنگاه از درآمد ایجاد شده غفلت کرده‌ایم. اگر درآمد حاصل از این مشاغل پایین‌تر از متوسط جامعه باشد یا این مشاغل از جمله مشاغلی باشند که معمولاً زنان در آنها شاغل بوده‌اند، آنگاه این سیاست‌ها در ایجاد برابری درآمدی و افزایش طیف مشاغل برای زنان شکست خورده‌اند.

در ایران فقدان آمارهایی که با استفاده از قوانین و استانداردهای علمی گردآوری شده باشند معمولاً اندازه‌گیری کارآیی سیاست‌ها در سطح شهر یا بخش و روستا را دشوار می‌کند. در کنار این نکته پیش



فرض‌های نادرست درباره ارتباط اهداف با سیاست‌های اتخاذ شده می‌تواند به پیش‌داوری در سنجش کارایی سیاست‌ها بیانجامد. با این حال حداقل در سه مورد می‌توان سیاست‌گذاری درباره مسائل زنان را با توجه به آثار سیاست‌های اتخاذ شده بر رفاه و توانمندی ایشان سنجید. این سه مورد عبارتند از:

- برنامه‌های کنترل خانواده (که در انتهای دهه ۶۰ خورشیدی به اجرا درآمدند)
- ارتقاء آموزش زنان به ویژه بسترسازی حضور آنها در موسسات آموزش عالی
- گسترش شبکه خانه‌های بهداشت روستایی و تاثیر آنها بر سلامت زنان و کاهش مرگ‌های ناشی از بارداری و مرگ و میر نوزادان

درباره هر سه مورد پژوهش‌های مختلفی با استفاده از آمارها و مستندات مختلف در دانشگاه‌های ایران و مراکز علمی بین‌المللی انجام شده‌اند که ضمن سنجش موفقیت این سیاست‌ها، نتایج حاصل از آنها را کمی کرده‌اند. این پژوهش‌ها نشان می‌دهند که در هر سه مورد هم‌گرایی شرایط اقتصادی - اجتماعی و عوامل درون‌زا کاتالیزور موفقیت سیاست‌های تنظیم شده از سوی دولت بوده‌اند. بدون این هم‌گرایی این سیاست‌ها موفق نمی‌بودند.

یادآوری این نکته لازم است که لزوماً همه پژوهشگران بر سر مجموعه عوامل موثر بر موفقیت یک سیاست هم عقیده نیستند. به عنوان مثال آغاز کاهش نرخ رشد جمعیت ایران در دهه شصت خورشیدی و ادامه روند این کاهش در دهه هفتاد خورشیدی در ابتدا نتیجه سیاست‌های دولت و برنامه کنترل خانواده دانسته می‌شد. در پژوهش‌های اخیر که انجام شده است تعدادی از محققان باور دارند که روند کاهش نرخ رشد جمعیت در ایران پیش از آغاز اجرای برنامه کنترل خانواده شروع شده بوده است. این گروه این



کاهش را نتیجه عوامل درون‌زای اقتصادی و اجتماعی می‌دانند و نقش برنامه‌های دولت را در این تغییر روند ناچیز می‌دانند.

مطالعه پژوهش‌های انجام شده درباره این سه برنامه می‌تواند برای اعضای شوراهای شهر بسیار آموزنده باشند و ایشان را با شیوه‌های سنجش موفقیت سیاست‌ها و تحلیل آماری آثار منتسب به این برنامه‌ها آشنا نماید. در تحلیل موفقیت این سیاست‌ها تعریف واضح و دقیق هدف سیاست مهم است.

به عنوان مثال در برنامه‌های کنترل جمعیت هدف کاهش نرخ رشد جمعیت بوده است. اولین نشانه موفقیت این برنامه توقف افزایش نرخ رشد جمعیت است، که نشان می‌دهد جامعه در حال واکنش به برنامه در حال اجراست. دومین نشانه موفقیت برنامه آغاز کاهش نرخ رشد جمعیت است. برنامه‌های کنترل جمعیت از این مزیت برخوردارند که همیشه می‌توان تعداد زاد و ولد در یک جامعه را اندازه گرفت و ثبت کرد. در نتیجه موفقیت این برنامه‌ها را می‌توان به طور کمی و قابل سنجش تعریف کرد. از سوی دیگر برنامه‌های مبارزه با فقر در یک اقتصاد تورمی از این مزیت برخوردار نیستند. آیا موفقیت این برنامه‌ها را باید در افزایش درآمد خانوارها و گذشتن از خط فقر دانست؟ در یک اقتصاد مبتلا به تورم، خط فقر همیشه در حال تغییر است. از سوی دیگر تغییر در سبد کالاهای مصرفی و اضافه شدن کالاها و خدمات جدید به آن به این معناست که خانوارها به درآمد بیشتری احتیاج دارند. در این برنامه‌ها معمولاً بیشتر بر توقف افزایش تعداد خانوارهای فقیر و کم درآمد تاکید می‌شود. چرا که رهگیری تحول درآمدی یک خانواده کم درآمد تا جایی که با اطمینان بتوانیم این خانواده را رسته از دام فقر بدانیم ممکن نیست.

در حالی که کارایی یک سیاست با توجه به حوزه اثر آن تعریف می‌شود، عملکرد یک سیاست با توجه به میزان اثر آن می‌سنجیم. اگر دوباره از مثال برنامه کنترل خانواده استفاده کنیم می‌توانیم به اجرای



این برنامه در سال‌های پیش از پیروزی انقلاب اسلامی اشاره کنیم. بسیاری باور دارند که برنامه کنترل خانواده در سال‌های پایانی دهه ۴۰ خورشیدی و آغازین دهه ۵۰ خورشیدی موفق بوده است. حال آن که اگر به حوزه تاثیر این برنامه نگاه کنیم متوجه می‌شویم که در این سال‌ها نرخ زاد و ولد تنها در کلان شهرهای کشور ثابت شده است و سپس کاهش پیدا کرده است. این در حالی بوده است که نرخ زاد و ولد در مناطق روستایی کاهش نیافته است و حتی در مواردی افزایش پیدا کرده است. در نتیجه در عمل این سیاست به واسطه محدود بودن حوزه تاثیر و اثر اندک بر نرخ زاد و ولد در مناطق روستایی آن موفقیت موردنظر را نداشته است.

در نتیجه سیاست‌گذار نباید از موفقیت سیاست اتخاذ شده در یک گروه محدود اجتماعی یا در یک حوزه جغرافیایی خاص نتیجه بگیرد که سیاست در عمل با موفقیت اجرا شده است. کارآیی و موفقیت یک سیاست با توجه به حوزه هدف آن تعریف می‌شود. اگر هدف یک سیاست کاهش خشونت در خانواده در سطح جامعه بوده باشد و در نتیجه اعمال آن خشونت در خانواده‌هایی که حداقل یک نفر دارای مدرک دانشگاهی بوده است، کاهش پیدا کرده است، نمی‌توان این موفقیت را به سطح جامعه تعمیم داد. این نکته به ویژه در استان‌های مختلف کشور در سطح شهرستان‌ها مصداق پیدا می‌کند. موفقیت برنامه‌ها در یک یا دو شهرستان به معنای موفقیت آنها در سطح استان نبوده و نیست.

سنجش کارآیی سیاست‌های اجرا شده و پیشنهاد شده از منظر شاخص‌های جنسیتی همیشه دشوارتر از سنجش کارآیی سیاست‌های اجرای شده از منظر شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی است. اولین چالش در این سنجش سختی جمع‌آوری اطلاعات دقیق و قابل اتکاء درباره زنان است. در مناطق محروم و حوزه‌هایی که زنان بیشترین آسیب‌پذیری را دارند، هنجارهای اجتماعی و سنت‌های فرهنگی ایشان را بیشتر به



سکوت تشویق می‌کند تا پاسخ‌گویی به پرسش‌های یک تحلیل‌گر یا سیاست‌گذار مشتاق سنجش کارایی سیاستش. اینجاست که استفاده از متغیرهای جانبی معمولاً بهترین راه برای سنجش موفقیت واقعی یک سیاست است. به عنوان نمونه اگر یک سیاست با هدف توانمندی‌سازی زنان به اجرا درآمده باشد آنگاه باید شاهد افزایش چشم‌گیر و قابل اعتنای تعداد زنانی باشیم که مالک محل سکونتشان هستند یا صاحب کسب و کار شده‌اند. اگر زنان به معنای واقعی توان ایجاد درآمد را دارند در نتیجه باید دارایی‌های منتسب به زنان افزایش پیدا کرده باشد.

استفاده از شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی در قالب دیدگاه جنسیتی به درک تحولات اجتماعی کمک می‌کند. جایی که تاکید مدیر یا سیاست‌گذار بر تعداد وام‌های پرداخت شده یا فرصت‌های ایجاد شده است، نگاهی به تغییر در تعداد زنان صاحب‌خانه، زنان صاحب خودرو یا افزایش خدمات مختص و یا فروش کالاهای دلخواه آنها نشان می‌دهد که چقدر این سیاست‌ها در تغییر شرایط واقعی زندگی موفق بوده‌اند. در تحلیل جنسیتی کارایی سیاست‌های اتخاذ شده در حوزه زنان هیچوقت نباید اثر حس ناامنی و نگرانی زنان را دست کم گرفت. ایجاد اطمینان در جامعه و ارتقای امنیت زنان سنجش کارایی سیاست‌های این حوزه را آسان‌تر می‌کند.

تمرین

یکی از راهکارهایی که دولت در برنامه ششم توسعه در حوزه مسائل و مشکلات زنان در نظر گرفته است، تاسیس صندوق «حمایت از کارآفرینی زنان» است. فرض کنید که پنج سال از تاسیس این صندوق گذشته است. شما موفقیت این طرح را چگونه اندازه می‌گیرید؟ چه شاخص‌هایی را در نظر می‌گیرید؟ آیا



هدف این طرح کاهش شکاف جنسیتی در توزیع درآمد است یا ایجاد اشتغال برای زنان؟

اهمیت تسلط بر چهارچوب‌ها و قوانین

خانم مرمر فیروزپور عضو شورای شهر بابل در استان مازندران است. او که علی‌رغم فوت فرزند دومش به فعالیت در شورای شهر ادامه داده است متولد ۱۳۵۰ است و کارشناس رشته مامایی است. زمانیکه او به عضویت در شورای شهر انتخاب شد با چالش‌های بسیاری مواجه بود. او می‌گوید «در شهری که به جز مدیران مدارس هیچ زن دیگری که دارای سمت مدیریتی باشد وجود نداشت. طبیعتاً که در ادارات در دور اول ما یک سری مشکلاتی را داشتیم». او از سایر بانوان عضو شوراهای شهر در استان مازندران دعوت کرد، تا در جلسات ماهانه‌ای حضور بهم برسانند و تبادل فکر کنند. این مشکل منحصر به او نبود.

خانم فیروزپور با وجود آنکه رشته‌اش سنخیتی با مدیریت شهری نداشت کوشید در گام اول مسلط به قوانین شهری و شهرداری باشد. او می‌گوید: «اولین کاری که کردم کتاب قانون شهرداری‌ها را حفظ کردم و از بر شده بودم. آنقدر به این کتاب مسلط بودم که بعضی مواقع‌ها همکاران از من می‌پرسیدند می‌دونی فلان قانون چی گفته؟ و من جواب می‌دادم: فلان صفحه در فلان جا این نکات گفته شده که ما باید اینجور برخورد رو داشته باشیم نسبت به این پرونده». این تسلط او باعث شد تا در بسیاری از پرونده‌های شهرداری به شهادت سایر اعضاء و رییس شورای شهر به خوبی نقش‌آفرینی کند و در



بسیاری از جلسات با استانداری نقش سخنگوی شورا را بعهده داشته باشد. نظارت او باعث موفقیت کمیسیون خدمات شهری شد. توجه او به جزییات و آگاهی از روند قوانین هم باعث اعتماد همکارانش به او شد و هم باعث اعتماد به نفس او.



• عوامل موثر بر توانمندسازی زنان

همان‌طور که در بخش‌های گذشته اشاره شد، توانمندسازی زنان موضوعیست که پژوهشگران مختلفی آن را مطالعه کرده و می‌کنند. مقاله «توانمندسازی زنان برای مشارکت در توسعه» نتیجه پژوهش درباره فرآیند توانمندسازی زنان در ایران بر اساس مشاهدات آماری و پرسشنامه‌های توزیع شده در یک نمونه آماری شامل ۳۸۰ زن در کلان‌شهر اصفهان است.^۵ محورهای توانمندسازی زنان از جمله مواردی هستند که در پژوهش‌هایی مانند این پژوهش مشترک هستند. اندازه اثر سیاست‌های توانمندسازی از شهر به شهر تغییر می‌کند ولی این تغییر از اهمیت این محورها نمی‌کاهد.

این محورها عبارتند از:

• افزایش دسترسی به منابع مالی:

حتی در برخی کشورهای توسعه‌یافته نسل فعلی زنان کارآفرین شاید اولین نسلی باشند که بدون نیاز به امضاء یا حمایت یک مرد، پدر یا همسر، می‌توانند از منابع و تسهیلات بانکی و مالی برای شروع فعالیت‌های اقتصادی یا سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی بهره ببرند. در شرایطی که زنان از فرصت‌های برابر برای دسترسی به منابع مالی برخوردار نیستند نمی‌توان شاهد افزایش تعداد زنان کارآفرین بود.

^۵ کتابی محمود، بزدخواستی بهجت، فرخی راستابی زهرا. "زن در توسعه و سیاست". پژوهش زنان، پاییز ۱۳۸۲، دوره ۱، شماره ۷، از صفحه ۵ تا صفحه ۳۰.



تاسیس صندوق حمایت از زنان کارآفرین، تصویب سیاست‌های حمایت از فعالیت‌های اقتصادی زنان و حتی تشویق بانک‌ها به اعطای وام به زنان از جمله سیاست‌هایی هستند که می‌توانند این دسترسی را افزایش دهند. نباید فراموش کرد که هیچ فعالیت اقتصادی بدون سرمایه ممکن نیست. تا زمانی که دسترسی زنان به منابع مالی متناسب و قابل مقایسه با دسترسی مردان به این منابع باشد، نمی‌توان از توانمندسازی زنان صحبت کرد.

• ارتقای حقوق مالکیت:

یکی از مهمترین محورهای توانمندسازی زنان ارتقای حقوق مالکیت و توانایی ایشان در اعمال این حقوق است. توانمندسازی زنان به بهره بردن از دسترنج‌شان و اداره اموال و دارایی‌هایشان آن‌گونه که می‌خواهند اثر بسیار مثبتی بر ایجاد انگیزه و افزایش کارایی زنان و مشارکت‌شان در فعالیت‌های اقتصادی دارد. تحقیقات انجام شده در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که ارتقا حقوق مالکیت زنان باعث می‌شود تا زنان در فرآیند تصمیم‌گیری خانواده حضور فعال‌تری داشته باشند. فرزندان زنان مالک از سلامت بهتری برخوردارند و با عوارض کمتری دست به گریبانند.⁶ پژوهش‌گران همچنین نتیجه گرفته‌اند که ارتقای حقوق مالکیت زنان را نمی‌توان یک نتیجه طبیعی توسعه اقتصادی جامعه دانست. حمایت از حقوق مالکیت زنان، نیازمند قانون‌گذاری فعال و اجرای سیاست‌های حمایتی است.⁷

⁶ Allendorf, Keera. "Do women's land rights promote empowerment and child health in Nepal?." *World development* 35.11 (2007): 1975-1988.

⁷ Duflo, Esther. "Women empowerment and economic development." *Journal of Economic Literature* 50.4 (2012): 1051-1079.



• ارتقای حضور زنان در آموزش عالی:

حضور زنان در دانشگاه‌ها به معنای کسب مهارت‌ها و دانش لازم برای اشتغال در بازار کار تلقی می‌شود. افزایش تعداد زنان تحصیل‌کرده در ایران افزایش نسبی مشارکت زنان در بازار کار را به همراه داشته است. افزایش سهم زنان ایرانی در جمعیت دانشجویی کشور پدیده‌ای کاملاً معاصر است و از سال‌های میانی دهه هفتاد خورشیدی آغاز می‌شود و در آغاز دهه هشتاد زنان اکثریت دانشجویان کشور را تشکیل می‌دادند. در حالی که درباره علل این افزایش حضور علی‌رغم نرخ بیکاری قابل ملاحظه دانش‌آموختگان ایرانی اختلاف نظر وجود دارد، شکی نیست که افزایش میزان مدارج تحصیلی زنان ایرانی به یک محور توانمندسازی ایشان تبدیل شده است. تنها نگاهی به تعداد زنان کنش‌گر اجتماعی با مدارک تحصیلی نشان می‌دهد که زنان ایران از حضور در آموزش عالی برای گسترش ابعاد و میزان مشارکت‌شان در جامعه بهره برده‌اند.

• کاهش تبعیض در محیط کار و در فرصت‌های شغلی

افزایش میزان مشارکت زنان در آموزش عالی به معنای کاهش تبعیض در محیط کار نبوده است. کاهش تبعیض در محیط کار و بهره بردن از فرصت‌های برابر یکی دیگر از محورهای توانمندسازی زنان است. تحقیقات نشان می‌دهد که تبعیض بر علیه زنان در محیط کار ضمن دل‌سرد کردن زنان از مشارکت در بازار کار از بهره‌وری و کارایی زنان فعال و شاغل می‌کاهد. همان‌طور که در بخش‌های قبل دیدید این تبعیض‌ها باعث می‌شود تا زنان کنش‌گر در موقعیت‌های مدیریتی هم با احساس ناامنی و نگرانی دست به گریبان باشند و هم باور داشته باشند که توانایی‌های مدیریتی زنان برای موفقیت در محیط کار کافی نخواهد



بود. در نتیجه کاهش تبعیض در محیط کار ضمن افزایش انگیزه زنان به مشارکت در بازار کار باعث می شود تا مدیران زن با باور به کارآ بودن برنامه هایشان برای توانمندسازی زنان و اهمیت مهارت های مدیریتی زنان در رقابت برای مشاغل مدیریتی با انرژی بیشتری به اجرای برنامه های توانمندسازی زنان بپردازند.

● بهبود وضعیت سلامت و دسترسی به خدمات درمانی:

یکی از محورهای توانمندسازی زنان افزایش دسترسی آنها به خدمات درمانی و ارتقاء وضعیت سلامت ایشان است. توانمندسازی زنان از یکسو باعث اعتماد به نفس در این قشر می شود تا ایشان بتوانند خواست های خود را مطرح کنند. خواست هایی که معمولاً شامل گسترش زیرساخت های بهداشتی و خدمات درمانی در منطقه است و باعث ارتقاء استانداردهای سلامت و کاهش عوارض ناشی از شرایط نابهنجار بهداشتی می شود. در کنار این خواست ها بهبود سلامت زنان باعث توانایی آنها برای غلبه به کلیشه نادرستی می شود که زن را جنسیت ضعیف می داند. زنان سالم و تندرست می توانند فعالانه در فرآیندهای اجتماعی و اقتصادی جامعه مشارکت کنند. از این منظر سیاست گذاری برای گسترش تسهیلات ورزشی و بهبود سلامت زنان در هر جامعه شهری گامیست در جهت توانمندسازی زنان.



● تغییر باورهای سنتی

تغییر در باورهای سنتی را نباید مخالفت با سنت‌ها تعبیر کرد. پذیرفتن تصویری امروزی و منطبق با شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه امروز در چهارچوب ارزش‌ها هیچوقت به معنای مخالفت و یا رد سنت‌ها نیست بلکه به معنای متحول شدن باورهای سنتی برای پذیرفتن تغییرات زمانه است. زمانی که با تغییر در این باورها نقش‌های جدید زنان و لزوم مشارکت این گروه در جامعه پذیرفته می‌شود فرآیند توانمندسازی زنان وارد مرحله جدیدی می‌شود. نباید فراموش کرد که برخلاف باورهای کلیشه‌ای باورهای سنتی مهم‌ترین عامل بازدارنده توانمندسازی زنان نیستند. عدم دسترسی به منابع مالی و نداشتن توانایی برای اعمال حقوق مالکیت نقش بازدارنده به مراتب مهم‌تری دارند.

○ زنان ایرانی به عنوان یک گروه ذینفع

گروه‌های ذینفع یا ذی‌نفوذ مجموعه‌ای از افراد هستند که برای دنبال کردن منفعت شخصی گردهم می‌آیند و با ایجاد سازماندهی تلاش می‌کنند، احتمال دستیابی به اهداف موردنظر خود را افزایش دهند. گاه گروه‌های ذینفع می‌خواهند سیاست‌ها و قوانینی وضع شود که تبعات مستقیم یا جانبی آنها به نفع ایشان باشد. زنان ایران سازماندهی مشخصی به عنوان یک گروه ذی‌نفوذ ندارند. گرچه بسیاری از ایشان در سازمان‌های مردم‌نهاد مشغول به فعالیت هستند و خواست‌های مشترکی دارند. با این حال برخلاف زنان سایرکشورها زنان ایران هرگز در قالب یک حزب یا گروه زنان برای توانمندسازی زنان ایرانی گرده نیاآمده‌اند. حتی در مواردی زنان ایران با باور به محدودیت‌های موجود و تسلط باورهای سنتی و کلیشه‌ای



باور ندارند که فرآیند توانمندسازی در عمل زنان را توانمند و توانا خواهد کرد. با این حال علی‌رغم محدودیت‌ها و باورهای توانمندسازی زنان ایران روی داده و می‌دهد. زنان ایرانی در کنار پیشرفت فرآیند توانمندسازی ضمن درک استعدادها و توانایی‌های خود بیش از پیش خود را عضوی از یک گروه ذینفع می‌بینند. گروهی که اعضایش علی‌رغم تفاوت‌های مختلف خواست‌های یکسانی دارند.

افزایش حضور زنان در فرآیند انتخابات شوراهای شهر یکی از فرصت‌هایست که این گروه ذینفع برای طرح خواسته‌هایش و مطرح کردن مسائالش در عرصه عام پیدا کرده است. همان‌طور که دیدید جایگاه مسائل زنان در عرصه سیاست‌گذاری عمومی در ایران رو به تکامل و در حال دگرگونی است. این تحول بستر لازم را فراهم کرده است تا زنان ضمن آنکه خواستار سیاست‌های جدیدی برای توانمندسازی بشوند، محورهای جدیدی را در این فرآیند کشف کنند. به عنوان مثال افزایش حضور زنان در شوراهای شهر، اتاق‌های بازرگانی و نهادهای اقتصادی در کنار تشکیل شوراهای زنان کارآفرین باعث شد تا اهمیت دسترسی به منابع مالی برای همه زنان آشکار شود. در نتیجه زنان در این باره مانند یک گروه ذینفع و با هماهنگی عمل کردند و خواستار تشکیل صندوق حمایت از زنان کارآفرین شدند.

جالب است که حتی مطرح شدن مسائل زنان در عرصه عام تابع پیشرفت و موفقیت فرآیند توانمندسازی زنان است. بدون حضور زنان در نهادهایی مانند شوراهای شهر و اتاق‌های بازرگانی بستری برای مطرح شدن اهمیت دسترسی زنان به منابع مالی برای مشارکت فعال در فرآیند توسعه اقتصادی وجود نداشت. تاکید بر رابطه دسترسی زنان به منابع مالی و توسعه پایدار اقتصادی باعث تشویق سیاست‌های حمایت از زنان کارآفرین شد. نتیجه مستقیم این سیاست‌ها افزایش دسترسی زنان به منابع مالی و توانمند شدن ایشان است.



مهارت: ریشه یابی و تعیین عوامل موثر

مطالعه بخش توانمندی زنان به شما نشان می‌دهد که در هر فرآیند اجتماعی و یا مسئله عمومی مجموعه‌ای از عوامل نقش دارند. در تعریف و تشخیص مسائل عمومی شما چند عامل را بررسی می‌کنید تا تعیین کنید که آیا مسئله عمومی هست یا نه. در بخش تحلیل سیاست‌ها هم تعریف چهارچوب تحلیل با در نظر گرفتن ابعاد مختلف سیاست‌ها ممکن است. در بخش بعدی شما گزارش پیشرفت پروژه را باید ارائه کنید. در این گزارش از مهارت‌هایی که تا به حال بر آنها تاکید کرده‌ایم استفاده کنید. در نظر داشته باشید مجموعه عوامل و نه فقط یک عامل نتیجه و پیامدهای سیاست‌های به اجرا گذاشته شده یا پیشنهاد شده را تعیین می‌کنند. در تعیین این مجموعه عوامل باید روابط علت و معلول را بشناسید و بر اساس مستندات آنها را مشخص کنید.

راهنمای شناسایی عوامل موثر

در درجه اول هیچ رویداد اجتماعی نیست که تنها از یک عامل ناشی بشود. عوامل موثر بر رویدادهای اجتماعی و روندهای اختصاصی متعدّدند و اندازه تأثیر آنها بر رویدادهای اجتماعی تابع شرایط اقتصادی اجتماعی و فضای جامعه است. به عنوان مثال افزایش درآمد در شرایط رشد و شکوفایی اقتصادی می‌تواند باعث افزایش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی بشود. ولی همین رویداد در شرایط تورمی باعث افزایش تقاضا برای کالاهای پردوام و باارزشی مانند طلا می‌شود.



در این درس به مقاله خواندنی «توانمندسازی زنان برای مشارکت در توسعه» نوشته محمود کتابی، بهجت یزدخواستی و زهرا فرخی راستایی اشاره کرده‌ایم. این مقاله یکی از نمونه‌های خوب ریشه‌یابی برای یک فرآیند است و مجموعه‌ای از عوامل و نه یک عامل را موثر می‌داند. تحقیق و پژوهش درباره عوامل موثر کاریست که جامعه‌شناسان و اقتصاددانان بر عهده گرفته‌اند. شما مصرف‌کننده دانشی هستید که توسط ایشان تولید می‌شود. با این حال می‌توانید قدرت قضاوت و تشخیص خود را همراه با توانایی‌تان در تجزیه و تحلیل افزایش دهید.

این درست است که هر مسئله ریشه در چندین عامل دارد ولی به عنوان سیاست‌گذار شما بر عواملی تمرکز می‌کنید که بیشترین تاثیر را دارند. به عنوان نمونه اگر می‌خواهید با خشونت خانگی مقابله کنید در نظر داشته باشید که اندازه عوامل مختلف موثر بر آنرا بسنجید و بر روی سه یا پنج عاملی تمرکز کنید که بیشترین تأثیر را دارند. یا اگر می‌خواهید با گسترش بیماری ایدز و ویروس HIV در منطقه خود مقابله کنید باید سهم هر کدام از شیوه‌های انتقال این ویروس را بسنجید و آنگاه برای مبارزه با شیوه‌هایی بکوشید که بیشترین سهم را در انتقال این ویروس دارند.

دوباره از یک جدول استفاده کنید:

	مسئله: گسترش بیماری ایدز و شیوع ویروس HIV
راه‌های مبارزه و سیاست‌های لازم	انتقال از طریق سوزن‌های آلوده - سهم %
راه‌های مبارزه و سیاست‌های لازم	انتقال از طریق ارتباط جنسی - سهم %



انتقال از طریق خون آلوده - سهم %	راه‌های مبارزه و سیاست‌های لازم
----------------------------------	---------------------------------

به این ترتیب شما می‌دانید بر روی کدام شیوه انتقال می‌توانید تمرکز کنید و سیاست‌گذاری در کدام زمینه بیشترین بازدهی را دارد.

پروژه فاز ۲: گزارش پیشرفت

۱. گزارش اهمیت و کاربرد موضوع انتخاب شده برای زنان شهر.

۲. کدام گروه اجتماعی بیشترین سود را از حل این معضل خواهد برد؟

۳. چه کسانی فکر می‌کنند این مسئله اولویت ندارد؟

۴. حل این مسئله چطور رفاه اجتماعی را بهبود خواهد بخشید؟

حالا شما با موضوع و سیاست‌های موجود درباره آن آگاه هستید. در این بخش خوب است با شرح وضعیت فعلی شروع کنید. نقد سیاست‌های در حال اجرا با توجه به ابعاد مختلف آثار آنها یا شرح هزینه‌های ناشی از عدم وجود یک سیاست همیشه مقدمه خوبی برای تشریح اهمیت تغییر در



سیاست‌گذاری یا اتخاذ یک سیاست جدید است. در این بخش آثار یک سیاست را با توجه به گروه‌های مختلف اجتماعی، ابعاد مختلف اقتصادی و تاثیر زیست محیطی طبقه بندی بکنید. شاید امکان طبقه‌بندی همه این آثار به شکل فهرست وار وجود نداشته باشد. بهترین راه گروه‌بندی آثار در گروه: اجتماعی، زنان، اقتصادی و محیط زیست می‌باشد. خوب است وقتی که درباره آثار اجتماعی صحبت می‌کنید وضعیت اقتصادی را ثابت در نظر بگیرید. به این ترتیب آثار اجتماعی را پررنگ کرده‌اید و بالعکس.

نمونه توانمندسازی و توانا بودن:

گفت‌وگوی «شرق» با زنی که روستای «سلخ» در قشم را متحول کرد

من «زینت» فوق پنجم دارم.

صدرا محقق:

«در جلسه‌ای بودیم و هرکس داشت خودش را معرفی می‌کرد، همه یا فوق لیسانس داشتند، یا دکتر و تخصص‌های بالا، نوبت که به من رسید گفتم من زینت دریایی هستم، فوق پنجم دارم. همه زدند زیر خنده، گفتم خب چه کار کنم، تا کلاس پنجم بیشتر درس نخوانده‌ام و فکر کردم اگر بگویم تا پنجم بیشتر نخوانده‌ام خیلی کم است، گفتم فوق پنجم». این را می‌گوید و خودش هم می‌خندد. «زینت دریایی» کسی که سال‌هاست در روستای سلخ در جزیره قشم به کارهای عام‌المنفعه مشغول است، او در ۱۶ سالگی در حرکتی ساختار شکنانه، برقع سنتی را که همه زنان جزیره باید می‌پوشیدند از چهره برداشت



و به دنبال آن به گفته خودش کلی حرف‌ها و مشقت‌ها را هم تحمل کرد.

داستان زندگی زینت دریایی پیش از این در کتابی به نام «در گرگ و میش راه» به قلم ابراهیم مختاری، سینماگر و مستندساز، نوشته و منتشر شده است، این کتاب را نشر چشمه با عنوان فرعی «تلاش مداوم زنی در جامعه بسته و مردسالار» چاپ کرده است. علاوه بر این یک فیلم و چند مستند هم درباره او ساخته شده.

زینت، حالا حدود یک سال است خانه خودش را در روستای سلخ را به اقامتگاه بوم‌گردی تبدیل کرده تا پذیرای میهمانان و گردشگرانی باشد که برای دیدن جذابیت‌های قشم راهی این جزیره می‌شوند. این اقدام او برای حدود ۲۰۰ نفر به صورت مستقیم و غیرمستقیم شغل و محل کسب درآمد شده است، ۹۶ زن اهل سلخ در کار تولید صنایع دستی و فروش آن به گردشگران هستند و بقیه هم یا در آشپزخانه و دیگر قسمت‌های خانه مشغولند، یا راهنمای گردشگران برای دیدن جزیره هستند، اعضای گروه موسیقی سنتی زار، صیادان سنتی، راننده‌هایی که گردشگران را جابه‌جا می‌کنند و... را هم باید به این‌ها اضافه کرد.

زینت دریایی در گفت‌وگویی با «شرق» درباره تجربه کاری‌اش و اینکه چطور شد خانه محل زندگی خود و اعضای خانواده‌اش را به اقامتگاهی برای اسکان گردشگران تبدیل کرد، این‌گونه توضیح داد: «من از ۱۱ سالگی‌ام در روستای سلخ فعالیت اجتماعی داشتم، آن موقع کار تزریقات و پانسمان را یاد گرفتم و در روستا انجام می‌دادم، از ۱۶ سالگی ماما بودم، بعدها برای مبارزه با اعتیاد تلاش کردیم و توانستیم حدود ۷۰ نفر از اهالی را ترک بدهیم، در زمینه بهداشت محیط و بهداشت محل کار، کلرزنی



آب آشامیدنی و... هم تلاش‌ها و فعالیت‌هایی کردم. علاوه بر این از حدود ۲۰ سال پیش با همراهی تعداد زیادی از خانم‌های روستا، تعاونی تولید و فروش صنایع دستی را در سلخ راه‌اندازی کردیم که گاهی آثار آن‌ها را در نمایشگاه می‌فروختیم و بعضی وقت‌ها هم زن‌ها خودشان کالا به کالا محصولات را بین هم عوض می‌کردند و...؛ بعدها به دلیل اینکه من از روستا رفتم، آن تعاونی تعطیل شد و وقتی برگشتم تلاش کردم دوباره آن را احیا کنم، با این کار دختران و زنان جوان روستا مشغول به کار شدند و برای خودشان راه درآمدی پیدا کردند».

او می‌افزاید: «اما در ادامه دیدم با این کار همه اهالی نمی‌توانند مشغول شوند و درآمد داشته باشند، به همین دلیل کار گردشگری را شروع کردیم که هرکسی که توانست و مایل بود بیاید وسط و بخشی از کار را بگیرد، برای مثال برخی از زنان روستا که خودشان هم سرپرست خانوار بودند؛ اما سذنشان بالاست و چشم‌هاشان نمی‌بیند که صنایع دستی درست کنند، به این فکر می‌کردیم که برای اینها چه کاری انجام دهیم، به همین دلیل به غیر از اتاق‌های خانه خودمان، در ۲۶ خانه روستایک اتاق را برای اسکان گردشگران تجهیز کردیم، سرویس بهداشتی را استانداردسازی کردیم که این خانواده‌ها هم از این طریق مقداری درآمد داشته باشند. الان با همین امکانات می‌توانیم در یک شبانه‌روز از ۱۵۰ نفر با اقامت، صبحانه، ناهار و شام پذیرایی کنیم».

۲۷ نفر از اهالی روستا، شامل ۲۱ زن و شش مرد هم به‌صورت مستقیم و ثابت در این خانه کار می‌کنند، کارهایی مانند تهیه نان و غذا و مرتب‌کردن محل اقامت و خواب گردشگران و... .



سایه بلند تبعیض

روزنامه دنیای اقتصاد - شماره ۳۸۴۲

دکتر علی دادپی

تبعیض بر هر مبنایی در جامعه آثار بلندمدتی دارد که گاهی تا دهه‌ها ادامه خواهد داشت. دستور اخیر رئیس‌جمهور برای تعویق آزمون استخدامی تا کسب اطمینان از حقوق زنان گام مثبتی است در جهت رفع تبعیض‌های معمول علیه زنان. با این حال این گام تنها وقتی با معناست که بخشی از مسیر رفع تبعیض‌ها باشد و نه یک دستور موقت. اگر تاریخ رفع تبعیض‌ها در سایر جوامع به ما درسی بدهد آن این است که رفع آثار تبعیض با یک بخشنامه و اصلاح آزمون استخدامی ممکن نیست؛ ابعاد تبعیض بی‌شمارند.

امسال سیمون مانوئل، اولین زن آمریکایی سیاه‌پوستی شد که مدال طلای المپیک را در یکی از رشته‌های شنا به‌دست آورد. بسیاری این موفقیت را جشن گرفتند و آن‌را یکی دیگر از پیروزی‌های آفریقایی‌تباران در رسیدن به برابری در جامعه آمریکا دانستند. چرا؟ سال ۲۰۱۶ است و بیش از ۵۰ سال از پیروزی جنبش حقوق مدنی و تصویب قوانین ضد تبعیض نژادی در ایالات متحده آمریکا می‌گذرد. به نظر می‌رسد قبل از او هم این گروه که ورزشکاران بسیاری در رشته‌های مختلف دارد، می‌توانسته است در شنا هم ورزشکاری پرورش دهد که برنده مدال طلا بشود. چرا همه از این موفقیت به عنوان پیروزی بر تبعیض یاد می‌کنند؟



طی دوران قوانین جیم کرو در ایالات متحده که جدایی نژادی را قانونی کرده بودند استخرهای عمومی و ورزشی یکی از معدود جاهایی بود که هم در شمال و هم در جنوب ورود سیاهان به آنها ممنوع بود. یکی از مشهورترین تصاویر خبری از مبارزه سیاهان برای برابری، تصویر یک مدیر هتل در ایالت فلوریداست که برای بیرون کردن جوانان سیاهپوست و سفیدپوست از استخر هتلش در حال ریختن اسید به داخل آن است. فردای روز رفع تبعیض نژادی و تصویب قوانین فرصت‌های برابر در استخدام و رفع موانع رأی دادن سیاهان در انتخابات مختلف هنوز سفیدپوستان استخرهای شнай خود را سفید می‌خواستند. ۵۲ سال زمان لازم بود. تغییر باورهای نادرست و کلیشه‌های حاکم بر بازار کار و الگوی استخدام در کشور به زمان و پشتکار احتیاج دارد. یک بخشنامه امسال، یک سخنرانی در بهار آینده یا تصویب قوانین جدید هیچ‌وقت به تنهایی کافی نبوده و نخواهد بود. اگر سازمان برنامه و بودجه به راستی بخواهد این دستور اخیر را جاری کند باید گروه کاری متشکل از کارشناسان برجسته تشکیل دهد تا اولین گام‌های لازم برای رفع تبعیض علیه زنان در محیط کار را طراحی کنند. همزمان باید تشکل‌های زنان کارآفرین و بازرگان مورد تشویق قرار بگیرند. رفع تبعیض در بهره‌برداری از تسهیلات بانکی برای زنان کارآفرین برای اعتلای نقش زنان در اقتصاد کشور و هموار کردن راه حضور شایسته ایشان در اقتصاد همان اندازه مهم است که بازنگری در آزمون استخدامی کشور برای هموار کردن راه حضور آنها در سازمان‌های دولتی. پذیرفتن اینکه زنان نیمی از توان و نیرو و استعداد‌های انسانی ایران هستند و باید در اقتصاد سهمی متناسب با استعداد‌های خدادادی و توانایی‌هایشان داشته باشند، پذیرفتن یک واقعیت است. پذیرفتن اینکه رفع تبعیض علیه زنان و تضمین حقوق یک فرآیند چند ساله است که به پشتکار و اراده مقاوم احتیاج دارد، آغاز اجرایی شدن فرآیند رفع تبعیض است. کاری که به



نظر می‌رسد در هیچ جامعه‌ای آسان نیست؛ ولی اجتناب از آن هم برای آنها که می‌خواهند در مسیر توسعه پایدار گام بردارند، ممکن نیست.



بخش سوم: طراحی و اعمال سیاست

شوراهای شهر در قالب دولت‌های محلی و نهاد شهرداری از توانایی سیاست‌گذاری، ولو محدود برخوردارند. همان‌طور که در درس‌های برنامه‌ریزی برای تلاش انتخاباتی و پیام‌رسانی عنوان شده است، نامزد عضویت در شورای شهر باید برنامه مشخصی بر اساس جایگاه و باورهایش تعریف و تدوین کرده باشد. چنین برنامه‌ای به مسائل زنان هم می‌پردازد. بایسته است که با اجتناب از کلی‌گویی نامزد انتخاباتی بداند که برنامه او در سطح خرد اجرا می‌شود، در نتیجه باید شامل گام‌های عملی باشد. این گام‌ها مجموعه‌ای از سیاست‌ها را تشکیل می‌دهند که فرآیند توانمندسازی زنان را در شهر و یا کلان‌شهر به پیش می‌برند.



• ابزار سیاست‌گذاری

هر سیاستی شامل اجزایی است که از آن‌ها به عنوان ابزار سیاست‌گذاری یاد می‌شود. ابزار سیاست‌گذاری در واقع مجموعه کنش‌ها و دخالت‌های دولت و نهادهای دولتی در سطح محلی، منطقه‌ای و حتی ملی هستند تا اهداف موردنظر سیاست‌گذاران عرصه عمومی محقق گردند. مطابق اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای شهر از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور هستند. هم قانون اساسی و هم قانون شوراهای اسلامی در تبیین وظایف شوراهای بر توانایی شوراهای در تعریف و تبیین برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، امور رفاهی و گسترش مشارکت‌های مردمی بر اساس مقتضیات و نیازمندی‌های محلی تأکید می‌کنند. شوراهای شهر همچنین می‌توانند شهردار شهر را انتخاب نمایند و طرح‌ها و پیشنهادات مصوب شورای شهر برای شهردار لازم اجرا است.

گرچه تعامل شهرداران و اعضای شوراهای شهر در سطح کشور نشان می‌دهد که این رابطه یک رابطه یک سویه نیست. با این حال شوراهای شهر هستند که به اقدامات شهرداران و نهاد شهرداری اعتبار قانونی می‌دهند. از این منظر شوراهای شهر علی‌رغم محدودیت نقش شهرداری‌ها یکی از توانمندترین نهاد‌های موجود برای ایجاد تحول اجتماعی و رشد پایدار اقتصادی هستند. درک نقش ابزارهای سیاست‌گذاری و استفاده کارآمد از آنها در برنامه‌ریزی طرح‌ها و سیاست‌های شهری باعث می‌شود تا از ظرفیت شوراهای شهر برای توسعه شهری و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر جامعه، از جمله زنان، حداکثر استفاده بشود.



برای توانمندسازی زنان مانند هر هدف دیگری شورای شهر و شهرداری متکی به مجموعه‌ای از سیاست‌های مالی و تبعیض مثبت هستند. ابزار بهینه همیشه با توجه به هدف و چهارچوب‌های موجود انتخاب می‌شود. سیاست‌های مالی شامل مالیات‌ها، تخصیص بودجه و سایر ابزار مالی می‌باشند. در کنار این بسته از سیاست‌ها همیشه می‌توان از بخشنامه‌ها و مقررات اداری برای تشویق نهادها برای دادن فرصت به زنان بهره برد. در کنار این ابزارهای سیاست‌گذاری شهری یک شورای شهر می‌تواند با تصویب سیاست‌های استخدامی نهاد شهرداری سهم زنان توانا و مدیر را در نیروی کار شاغل در دولت محلی و نهادهای وابسته افزایش دهد. در اینجا به مطالعه این ابزار می‌پردازیم.

○ مالیات‌ها

در ایران شهرداری‌ها معمولاً از طریق محاسبه و مطالبه عوارض نوسازی شهری هزینه برنامه‌ها و اقدامات خود را تأمین می‌کنند. مطالبه این عوارض موضوع ماده ۱ قانون نوسازی و عمران شهری در کشور است که به این شرح است:

- نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح توسعه معابر و ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها و میدان‌ها و حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات موردنیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌ها است و شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.



ماده ۲ این قانون به شهرداری‌ها اختیار می‌دهد که «بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحدثات واقع در محدوده قانونی شهر عوارض خاص سالانه به مأخذ پنج در هزار بهای آنها که طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد برقرار می‌شود». با این حال دیرکرد در پرداخت عوارض نوسازی یک عادت معمول در شهرهای مختلف کشور است و شهرداران بسیاری از تاخیر شهروندان در پرداخت عوارض نوسازی گله‌مند هستند. عدم پرداخت این عوارض باعث شده است تا شوراهای شهر معمولاً با مشکلات مالی مواجه باشند و شهرداری‌ها در عمل با فروش خلافی و تراکم درآمد کسب کنند که در واقع نوعی مالیات بر فعالیت‌های ساختمانی شهر است.

بر خلاف دولت‌های محلی در کشورهای توسعه یافته شهرداری‌ها در ایران عوارض فروش تعریف شده‌ای ندارند و یک قانون یکپارچه و فراگیر مالیات شهری که شامل همه فعالیت‌های اقتصاد در محدوده دولت محلی باشد در ایران وجود ندارد. این خلا قانونی از یک سو باعث سردرگمی شوراهای شهر است و از سوی دیگر امتیازی برای آنها برای تعریف منابع درآمدی خود. در بحث توانمندسازی زنان شوراهای شهر می‌توانند با دادن تخفیف به نهادها و شرکت‌هایی که توسط کارآفرینان زن تاسیس شده‌اند یا درصد معینی از زنان در آنان شاغل هستند فعالیت اقتصادی زنان را تشویق نمایند. استفاده از مالیات‌ها برای ایجاد انگیزه در اقشار اجتماعی شهر منجر به توانمندسازی زنان شده است. با این حال درباره میزان تأثیر و عمق اثر این ابزار مالیاتی بحث‌های مختلفی در جریان بوده و هست. محققانی مانند



سیلویا چنت، استاد مدرسه اقتصاد لندن، استدلال می‌کنند که فقر و آسیب‌پذیری زنان بهره‌مندی آنها را از چنین سیاست‌هایی کاهش می‌دهد^۸.

○ سیاست مالی و بودجه

شوراهای شهر به عنوان قوه قانون‌گذاری دولت محلی عمل می‌کنند و بودجه شهرداری‌ها را بررسی، تنظیم و تصویب می‌کنند. ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها در تعریف وظایف شورای شهر ابتدا بر وظیفه نظارتی و اختیارات این نهاد در تصویب بودجه تاکید می‌کند.

بند ۱ ماده ۴۵ این قانون اعلام می‌کند « نظارت در حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی نقدی و جنسی و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهر و همچنین نظارت در حساب درآمد و هزینه آن‌ها» از وظایف شورا است. شورا همچنین می‌تواند با تعیین کارشناسان و بازرسان هزینه‌های شهرداری را بررسی و تفتیش نماید. طبق بند ۲ این ماده شورای شهر اختیار دارد تا « بودجه سالیانه و اصلاح بودجه و متمم بودجه و تفریغ بودجه شهرداری و بنگاه‌های وابسته به شهرداری» را بررسی و تصویب نماید. حتی برنامه ساختمانی شهرداری باید به تصویب شورای شهر برسد. بند ۳ این ماده اختیار تصویب کلیه معاملات به نام شهرداری را به شورای شهر می‌دهد. در نتیجه اختیار شورای شهر درباره بودجه شهرداری یک اختیار تام است.

⁸ Chant, Sylvia. "Cities through a "gender lens": a golden "urban age" for women in the global South?." *Environment and Urbanization* (2013): 0956247813477809.



در توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر و به ویژه زنان شورای شهر می‌تواند با تصویب بودجه برای طرح‌های ویژه زنان به تشویق مشارکت آنها در فرایند اجتماعی بپردازد. از سوی دیگر با توجه به نیاز شهرداری به مهر تایید شورای شهر برای برنامه‌های ساختمانیش شورای شهر می‌تواند بر گسترش زیرساخت‌های شهری، تسهیلات ورزشی، اماکن بازرگانی و کسب و کار با توجه به خواست‌های زنان تاکید کند. اعضای شورای شهر نباید فراموش کنند که این اختیارات بخشی از ابزار سیاست‌گذاری ایشان هستند. راهکارهای متعددی برای استفاده از بودجه شهری برای ارتقاء جایگاه زنان و توانمندسازی ایشان وجود دارد، که در درس‌های دیگر به آنها پرداخته می‌شود.

بودجه‌بندی جنسیتی و تحلیل آن

لایحه بودجه یکی از مهمترین لوايح است که با تخصیص بودجه، طرح‌ها و برنامه‌ها امکان اجرایی‌شدن را می‌یابد. بسیار ضروری است که بودجه از منظر جنسیتی مورد ارزیابی قرار گیرد تا مشخص شود آیا نیازهای مربوط به زنان در بودجه مورد توجه قرار گرفته است یا خیر. اهمیت روزافزون زنان به عنوان نیمی از جامعه باعث شده است تا شاخص‌ها و روش‌های بودجه‌بندی با استفاده از تحلیل جنسیتی تعریف و به کار بسته شوند. یکی از گزارش‌های موجود در این زمینه جزوه «لحاظ کردن جنسیت در بودجه: راهنمای عملی تعریف شاخص‌های جنسیتی در بودجه» است که در سال ۲۰۰۵ در مجمع زنان در دمکراسی در کامپالا، پایتخت اوگاندا، منتشر شده است. مولفان این جزوه مارگارت کاکانده Margaret Kakande و ریچارد سسواکیریانگا Richard Ssewakiryanga هستند که در این جزوه شاخص‌های جنسیتی اندازه‌گیری و سنجش کارایی بودجه Gender Budget



Monitoring and Evaluation Indicator را تعریف و ارائه می‌کنند، که به اختصار GBMEI

نامیده می‌شوند. در این جزوه با استفاه از مثال‌هایی از چهار بخش:

- کشاورزی
- آموزش
- بهداشت
- آب و فاضلاب

این شاخص‌ها را تعریف می‌کند. پیش‌فرض‌های اصلی در این جزوه عبارتند از:

- نقش زنان و مردان و اثر پذیری آنها از بودجه یکسان نیست.
- اگر بودجه‌ها جنسیت را در نظر نگیرند آنگاه این بودجه‌ها نسبت به بعد جنسیت در مسائل اجتماعی بی‌تفاوت هستند.
- بودجه‌هایی که ابعاد جنسیتی را در نظر می‌گیرند بودجه‌های تفکیک شده برای مردان و زنان نیستند.

این جزوه با این پیش‌فرض‌ها بر اساس تجربه دولت اوگاندا در تعریف و اجرای بودجه‌های جنسیتی برای مبارزه با فقر و کاهش گستره آن تعریف شده است. از سال ۱۳۷۵ خورشیدی این دولت برنامه‌های مبارزه با فقر را به اجرا گذاشته است. تأکید این برنامه‌ها بر برابری جنسیتی و مبارزه با فقر در میان مردان و زنان تخصیص بهینه و کارای منابع را به دنبال داشته است. چهار دلیل استفاده از



شاخص‌های جنسیتی در تعریف و اجرای بودجه عبارتند از:

- تخصیص بهینه منابع برای تحقق واقعی اهداف سیاست‌ها
- تضمین برابری و کارآیی برنامه‌های طراحی شده بویژه در سطح شهر و منطقه
- لزوم بررسی و اندازه‌گیری تأثیر برنامه‌ها بر زنان و مردان، دختران و پسران برای سنجش کارآیی و موفقیت
- این شاخص‌ها نشان می‌دهند چه کسانی از سیاست‌ها و برنامه‌ها بهره می‌برند و بودجه اختصاص داده شده به که می‌رسد.

شاخص‌های موردنظر را چگونه تعریف می‌کنیم؟

در تعریف شاخص‌ها هم باید ورودی‌های برنامه را در نظر گرفت که عبارتند از سرمایه، نیروی کار و منابع مالی و هم خدمات و برنامه‌هایی که تعریف و ارائه می‌شوند. در بررسی ورودی‌ها میزان سرمایه اختصاص داده شده به گروه‌های جنسیتی، درجه برابری در بهره‌وری از فرصت‌های اشتغال و هزینه‌های پرسنلی و اندازه اثر بودجه اصلی در نظر گرفته می‌شود. در بخش خروجی حجم خدمات ارائه شده، کیفیت خدمات ارائه شده، زمان پاسخ‌گویی و هزینه در نظر گرفته می‌شوند. برای سنجش موفقیت یک سیاست در کاهش شکاف جنسیتی این شاخص‌ها را در زمان حال با گذشته مقایسه می‌کنیم تا تصویری از میزان موفقیت سیاست‌ها داشته باشیم.

در گام بعدی میزان مشارکت زنان و بهره‌مندی آنها از این برنامه‌ها را در گذشته و حال مقایسه و تحلیل می‌کنیم. در پایان با مقایسه متوسط هزینه ارائه خدمات به مردان با متوسط هزینه ارائه خدمات



به زنان کارآیی بودجه را در خدمات رسانی به مردان و زنان اندازه می‌گیریم. برای اندازه‌گیری متوسط هزینه کل هزینه‌ها را با در نظر گرفتن سهم زنان و مردان به تعداد زنان یا مردان تقسیم می‌کنیم.

در بررسی بودجه لازم است ردیف‌های مختلف آن را با توجه به میزان بهره‌مندی، مشارکت و یا استفاده مردان و زنان از منابع مختلف تحلیل کنیم. به عنوان مثال اگر در ردیف بودجه‌ای استخدام نیروهای جدید در نظر گرفته شده است آیا بطور مشخص سهمیه‌های جنسیتی تعریف شده است یا با تعریف اولویت‌هایی اصولاً از استخدام زنان در ادارات شهرداری جلوگیری می‌شود؟

خوشبختانه با توجه به وجود لوايح بودجه می‌توان شاخص‌های مختلفی را تعریف کرد و آنها را با استفاده از اطلاعات خام موجود تخمین زد. به عنوان نمونه شما می‌توانید این شاخص‌ها را محاسبه کنید:

- سهم زنان از کل دستمزدها و مزایای پرداخت شده در شهرداری و شرکت‌های وابسته
- سهم مزایا و بودجه آموزشی اختصاص داده شده به زنان کارمند
- نسبت بودجه آموزشی زنان به بودجه آموزشی برای مردان (اینجا می‌توانید از نسبت متوسط بودجه آموزشی برای زنان به متوسط بودجه آموزشی برای مردان هم استفاده کنید).
- سهم زنان از بودجه اختصاص داده شده به سفرهای رسمی و اداری داخلی و یا خارجی
- سهم زنان از خدمات بیمه، بودجه بهداشت و سلامتی و برنامه‌های تندرستی

با در نظر گرفتن تفاوت در نقش مردان و زنان در بخش کشاورزی این شاخص‌ها را می‌توان تعریف



کرد:

- سهم بودجه اختصاص داده شده به پژوهش درباره محصولات کشاورزی که زنان کشاورز تولید می‌کنند یا در تولید آنها نقش عمده‌ای دارند.
- سهم بودجه اختصاص داده به پژوهش‌ها درباره دام‌های کوچک و خانگی که زنان نگه می‌دارند و از آنها ارتزاق می‌کنند.
- سهم آب مزارعی که مالکین آن‌ها زن هستند یا زنان در آن‌ها به کار مشغول هستند.

در بخش آموزشی می‌توان این شاخص‌ها را در نظر گرفت:

- نسبت یارانه آموزشی دختران به پسران در مقاطع مختلف تحصیلی و هنرستان‌های حرفه‌ای
- سهم مربیان زن و یا مربیان برنامه‌های آموزشی برای زنان از کل بودجه آموزشی یا یارانه اختصاص یافته به برنامه‌های آموزشی (در شهرهای ایران می‌توان از نسبت سهم مدارس دخترانه از امکانات شهری به سهم مدارس پسرانه هم استفاده کرد).

در بخش بهداشت:

- سهم بودجه اختصاص داده شده به زایشگاه‌ها و خانه‌های بهداشت
- سهم بودجه اختصاص داده شده به بهداشت کودکان



- سهم بودجه یا یارانه اختصاص داده شده به داروها
- سهم بودجه یا یارانه پرداختی به برنامه‌های آموزشی برای بهیاران زن، پرستاران و ماما در

شهر

بر اساس خدمات و برنامه‌ها تعریف و اجرا شده هم می‌توان شاخص‌های مختلفی تعریف کرد:

کشاورزی:

- نسبت زنان کشاورز به مردان کشاورز که از یارانه‌ها / بودجه پژوهشی / برنامه خرید محصولات / توزیع مواد و بذرها کشاورزی بهره می‌برند.
- متوسط هزینه ارائه خدمات ترویج کشاورزی / پژوهش محصولات کشاورزی / پژوهش درباره دام‌های خانگی و غیره برای مردان و زنان و نسبت این متوسط هزینه
- نسبت زنان راضی از دریافت خدمات به مردان راضی از دریافت این خدمات

آموزش:

- نسبت دختران به پسران در مقاطع مختلف تحصیلی و برنامه‌های هنرآموزی
- نسبت دختران راضی از خدمات دریافتی به پسران راضی از خدمات دریافتی



بهداشت:

- متوسط سن زنانی که از خدمات بهداشتی بهره می‌برند.
- متوسط سن بارداری
- درصد کودکان واکسینه شده
- نسبت بیماران زن به بیماران مردی که از خدمات بهداشت و درمان در شهر استفاده می‌کنند.

همان‌طور که می‌بینید در این شاخص هدف تعیین سهم زنان و مردان در ارائه خدمات و دریافت خدمات می‌باشد. این نکته اهمیت دارد که از در چهارچوب نسبت هزینه‌های متوسط. مقایسه میزان مشارکت و میزان بهره‌وری تأثیر و پیامدهای بودجه‌سنجیده شود.

مهارت: استفاده از بودجه برای تعریف شاخص‌های جنسیتی

در بسیاری از موارد بودجه‌ها تفکیک جنسیتی نشده‌اند. شما به اطلاعات خام درباره ورودی‌های بودجه و نتایج آن دسترسی دارید. در گام اول این اطلاعات را سازمان‌دهی کنید. می‌توانید از ورق و کاغذ استفاده کنید و ردیفی بودجه را جدول‌وار بنویسید. بعد در هر ردیف یک ستون برای هر کدام از این مفاهیم تعریف کنید: متوسط هزینه، تعداد زنان شاغل یا بهره‌ور، مردان شاغل یا بهره‌ور، کل هزینه، کل مشاغل ایجاد شده و سایر پیامدها. سپس برای هر ردیف بودجه مطابق اطلاعات موجود این ستون‌ها



را تا می‌توانید کامل کنید. نتیجه جدولیست که با استفاده از ستون‌های مردان و زنان آن می‌توانید شاخص‌های جنسیتی بودجه را اندازه بگیرید. برای هر سال بودجه این کار بکنید. سپس روی یک شاخص متمرکز بشوید. به عنوان مثال سهم زنان شاغل در شهرداری و شرکت‌های وابسته از کل بودجه اختصاص داده شده به دستمزدها و مزایا را برای هر سال ثبت کنید و در یک جدول که یک ستون آن سال و ستون دیگر آن «سهم زنان از دستمزدها در شهرداری» است، ثبت کنید. حالا به جدول نگاه کنید. اگر سال را به ترتیب وارد کرده باشید، می‌توانید روند تغییر سهم زنان از دستمزدها در شهرداری را ببینید و رسم کنید. آیا این شاخص بهتر شده است؟ یا آیا بدتر شده است؟ حالا شما کارآیی بودجه را در برابری دستمزدهای مردان و زنان در شهرداری اندازه گرفته‌اید. این یک مهارت جدید است.

بحث

علی‌رغم اختیار شوراهای شهر در تصویب معاملات و پروژه‌های شهرداری چرا شرکت‌های پیمانکاری و عمرانی متعلق به زنان تحصیل کرده نقشی بسیار ناچیز در قراردادهای شهری و پروژه‌های عمرانی شهرها دارند؟ برنامه شما به عنوان یک عضو آینده شورای شهر برای استفاده از این ظرفیت قانونی شوراهای شهر برای تشویق مشارکت زنان در اقتصاد منطقه چه است؟

نظرات و ایده‌های خود را با هم‌کلاسی‌هایتان مطرح کنید و آنها را به بحث بگذارید. آیا شما می‌دانید ارشدترین مقام زن در بخشداری یا شهرداری یا فرمانداری یا استانداری منطقه شما کیست؟



پروژه:

کارهای پروژه چطور پیش می‌رود؟ احتمالاً شما در این بخش از درس یک راه حل دارید که بسیار هم برایتان جالب است. این راه حل شامل گام‌ها و پروژه‌هاییست. منابع مالی موردنیاز اجرای این سیاست را چگونه تامین می‌کنید؟ آیا از منابع موجود استفاده می‌خواهید بکنید؟ درباره بودجه سالانه شهرداری و نحوه تخصیص آن چه می‌دانید؟ این پروژه در کدام بند بودجه می‌گنجد؟

یکی از مهم‌ترین عوامل تضمین کننده موفقیت یک سیاست وجود منابع کافی و مدیریت بهینه منابع است. مشارکت مردمی پایدار نتایج حاصل از این سیاست را بدنبال دارد و باعث تضمین بقای آن می‌شود. آیا لازم می‌دانید که برای تشویق مردم به مشارکت انگیزه‌های مالی و یا مالیاتی ایجاد کنید؟ آیا سیاست شما می‌تواند شامل اجزایی برای تخفیف مالیاتی باشد؟ آثار مالی سیاست پیشنهادی را در چهارچوب منابع شهری و اقتصاد منطقه‌ای تشریح کنید.

○ اقدامات ایجابی

بسیاری از دولت‌های محلی در کشورهای مختلف در حال توسعه و توسعه یافته از اقدامات ایجابی استفاده می‌کنند تا سهم زنان را در نیروی کار شاغل در دولت‌های محلی و در پروژه‌های منطقه‌ای افزایش دهند. اقدامات ایجابی به این معناست که درصد معینی از نیروی کار شاغل در شهرداری را باید زنان



تشکیل بدهند و در صد معینی از قراردادها باید به پیمانکاران زن داده بشود. اقدامات ایجابی باعث می‌شود که تا زمانی که این درصدها تحقق پیدا نکرده‌اند زنان در اولویت قرار داشته باشند. بسیاری از مردان و ناظرانی که خود را بی‌طرف می‌دانند به سیاست‌های حاوی تبعیض مثبت اعتراض می‌کنند و آن‌ها را عادلانه نمی‌دانند.

تجربه کشور هند در این باره بسیار آموزنده است. در این کشور در سال ۱۹۷۶ قانون حقوق برابر برای کار برابر با هدف حذف شکاف جنسیتی در دستمزدها تصویب شده است. ۳۰ سال بعد از تصویب این قانون هنوز مردان مشاغل عمده مدیریتی را به عهده دارند و از زنان برای کار برابر بیشتر دستمزد می‌گیرند. واقعیت اینجاست که تبعیض‌ها و پیش‌داوری‌ها بر علیه زنان در عرصه جامعه و در فعالیت‌های اقتصادی وجود داشته و دارد. سیاست‌های اقدامات ایجابی در چهارچوب جامعه می‌کوشد تا از اثر تبعیض‌های منفی آشکار و پنهان بکاهد. در شرایطی که برآیند شرایط اجتماعی به این معناست که زنان با تبعیض منفی در اشتغال و اقتصاد مواجه هستند این سیاست‌های تبعیض مثبت تنها اندازه این اثر منفی را کاهش می‌دهند. منتقدین این سیاست‌ها معمولاً با تاکید بر موارد خرد شرایط کلان کسب و کار در جامعه را در نظر نمی‌گیرند و فراموش می‌کنند که برتری مردان بر زنان با سیاست‌های ایجابی به برتری زنان بر مردان تبدیل نمی‌شود.



• تحلیل آثار سیاست‌های عمومی و شهری بر زنان

همان‌طور که در تحلیل شاخص‌های جنسیتی گفته شد تحلیل آثار سیاست‌های عمومی و شهری بر زنان به عنوان اعضای خانوارهای شهری آسان نیست. برای درک کارایی سیاست‌های شهری باید به یک طیف از متغیرهای اقتصادی و اجتماعی مراجعه کرد که همه ابعاد زندگی اجتماعی و اقتصادی زنان را در بر بگیرد. به عنوان نمونه اگر شورای شهر اقدام به تأسیس ورزشگاهی برای زنان نماید ولی در شهر حمل و نقل عمومی برای رفت و آمد وجود نداشته باشد نمی‌تواند عدم استفاده زنان از این ورزشگاه را نشانه عدم تقاضا برای آن و اتلاف منابع دانست. تعریف چهارچوب کنش‌ها و واکنش‌های اجتماعی در کنار ثبت شاخص‌های مختلف یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای لازم برای تحلیل و اندازه‌گیری آثار سیاست‌های عمومی و شهری بر زنان است.

در حال حاضر در دهه سوم حیات شوراهای شهر در ایران وقت آن رسیده است که از منظر شاخص‌های مختلف اقتصادی تاثیر شوراهای شهر را بر مشارکت زنان در جامعه و اقتصاد تحلیل کنیم. به عنوان نمونه ما می‌دانیم که تعداد نامزدهای زن برای حضور در شوراهای شهر در حال افزایش بوده است. با این حال علی‌رغم این افزایش زنان هنوز درصد کمی از کرسی‌های شوراهای شهر موجود در کشور را اشغال می‌کنند. حضور زنان در شوراهای شهر هنوز به سطحی متناسب با حضور ایشان در عرصه اقتصاد نرسیده است.

در کنار این تحولات یادآوری این نکته لازم است که شوراهای شهر، حتی وقتی زنان در آنها نقشی تاثیرگذار دارند، نتوانسته‌اند سهم زنان را از نیروی شاغل در شهرداری‌ها و شرکت‌ها افزایش بدهند.



هنوز اکثر قریب به اتفاق مدیران ارشد شهری در کلان‌شهرها و شهرهای کشور مردان هستند و ترکیب جنسیتی مدیران و برنامه‌ریزان شهری کاملاً مردانه است. در کنار سهم اندک زنان از نیروی کار شاغل در دولت‌های محلی این واقعیت که هنوز زن پیمانکار و شرکت‌های متعلق به زنان یک پدیده ناشناخته در ایران است، یادآور این نکته است که زنان ایران هنوز در مدیریت شهری و بهره‌وری از فرصت‌های فعالیت اقتصادی در شهرهای کشور سهمی متناسب با نقش اجتماعی و استعدادهایشان ندارند.

ابعاد اثرپذیری زنان از سیاست‌های شهری

زنان گروه اصلی مصرف‌کنندگان خدمات شهری هستند. ایشان برای خرید و تهیه مایحتاج خانواده‌هایشان عابرین پیاده‌روها و رانندگان حاضر در خیابان‌ها هستند. در خانه‌ها الگوهای اصلی مصرف آب و انرژی توسط ایشان تعریف می‌شود و به نسل بعدی منتقل می‌شود. ایشان به عنوان مدیران اقتصادی خانواده‌ها تقاضای خانوادگی برای کالاها و خدمات مختلف را تعیین می‌کنند و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی را برای خانواده‌ها مشخص می‌کنند.

وقتی می‌خواهید ابعاد اثرپذیری زنان از سیاست‌های شهری را مشخص کنید، ابتدا باید ابعاد مختلف زندگی زنان در فضای شهری را بشناسید. به عنوان مثال یک جدول تهیه کنید تا توزیع زنان سرپرست خانوار و زنان شاغل در شهرتان را بشناسید و همین‌طور زنان دارای گواهینامه رانندگی یا دارای ماشین سواری شخصی:



محلۀ اول	محلۀ دوم	
		درصد زنان سرپرست خانوار
		درصد زنان شاغل
		درصد زنان دارای گواهینامه
		درصد زنان دارای سواری شخصی
		درصد زنانی که هر روز خرید می‌روند.

حالا اگر می‌خواهید پیامدهای یک پروژه یا یک برنامه عمرانی را اندازه بگیرید. می‌توانید اثر آن‌را برای هر گروه از این زنان با توجه به محل زندگی‌شان ثبت کنید. به عنوان مثال: آسفالت کردن خیابان‌های شهر باعث بهبود شرایط زنان راننده و دارای سواری شخصی می‌شود و همینطور به سایر گروه‌ها سود می‌رساند، اگر آن‌ها در این محله‌ها زندگی کنند! فراموش نکنید پیامدهای هر سیاستی مستقیم، غیرمستقیم و القایی می‌توانند باشند. آثار مستقیم شامل درآمدها و هزینه‌های ایجاد شده برای گروهی از کاربران می‌باشند که مستقیماً با پروژه درگیرند. آثار غیرمستقیم شامل آثار فعالیت‌های ناشی از و همراه با پروژه هستند که فعالیت‌های تعریف شده برای پروژه نیستند. اثر القایی فعالیت‌هاییست که در نتیجه فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم روی می‌دهند.



به عنوان مثال اگر بانویی مستقیماً در اجرای یک پروژه شهری کار کند، درآمد او بخشی از اثر مثبت و مستقیم این پروژه بر زنان است (برای همین از تعداد زنان و حجم دستمزدهای پرداخت شده به زنان استفاده می‌شود). اگر درآمد بانویی که مالک یک محل فروش اغذیه است یا خانواده‌اش یک بقالی دارد در نتیجه فروش به کارگران و کارمندان این پروژه افزایش پیدا کند، این یک اثر غیرمستقیم است. حالا اگر بخاطر اینکه شهرداری همیشه در اجرای پروژه‌هایش از زنان کارشناس و کارگران زن استفاده می‌کنند، خانواده‌های بیشتری بخواهند در این شهر زندگی کنند، این یک اثر القایی است. طبیعتاً که از توزیع جمعیت و خانوارها در محله مختلف شهر استفاده کنید تا سهم گروه‌های مختلف زنان را در محله‌های مختلف از آثار این سیاست‌ها بشناسیم.

- تعداد زنان شاغل در پروژه - حجم دستمزدهای پرداخت شده به زنان - کاهش زمان رفت و آمد و یا تردد زنان در معابر	مستقیم	پیامدها
- افزایش درآمد بنگاه‌ها و یا کسب و کارهای متعلق به زنان یا خانواده‌های ایشان - افزایش ترافیک در محل و افزایش زمان تردد بخاطر ساخت و ساز همراه با پروژه - کاهش (یا افزایش) جرائم علیه زنان در مدت اجرای پروژه یا پس از اجرای پروژه	غیرمستقیم	
- افزایش (یا کاهش) علاقه یا تقاضا برای زندگی در شهر - افزایش (یا کاهش) فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی	القایی	



برای هر سیاستی خوب است جدولی مانند جدول فوق تهیه کنید. همان طور که می بینید با ابعاد مختلف اطلاعات و مشاهدات سر و کار داریم. ساماندهی داده ها و مشاهدات لازم و ضروریست.

شاید این بخش شبیه بخش قبلی به نظر شما بیاید. ولی در این بخش می پذیریم که هر طرح و سیاستی می تواند منافع و هزینه هایی داشته باشد. از مهارت ارائه شده در بخش قبلی در این بخش استفاده می کنیم تا هزینه ها و منافع ناشی از این سیاست ها را بررسی کنیم. می دانیم که تحلیل هزینه فایده مبنای سیاست گذاری اقتصادی و عمومیست. دولت مردان و سیاست مردان همیشه در حال بحث درباره منافع حاصل از سیاست ها و مقایسه آنها با هزینه ها می باشند. با این حال شاخص های اقتصادی و اجتماعی مورد استفاده برنامه ریزان شهری و سیاست گذاران محلی معمولاً تفکیک نشده اند. اگر یک شورای شهر بتواند ۵۰۰۰ فرصت شغلی در منطقه ایجاد کند، خود را موفق می داند. این نکته که تنها ۲۵۰ فرصت از این ۵۰۰۰ فرصت شغلی سهم زنان بوده است، از نظر سیاست گذاران به منزله شکست ایشان نیست. حال آنکه از منظر خواست های زنان این به معنای شکست این برنامه در تحقق برابری فرصت های اشتغال است. مشارکت زنان در فرآیند سیاست گذاری باید در چهارچوب گفتمانی متکی به شاخص ها و مستندات آماری باشد که تفکیک جنسیتی شده باشند. جکی ترو، استاد دانشگاه اوکلند در نیوزیلند، تاکید می کند که مشارکت کنش گران زن در تعریف این شاخص ها الزامی است و ایشان نباید از مقاومت نهادهای محلی دلسرد بشوند. گفتمان تنها راه معرفی شاخص های اقتصادی به تفکیک جنسیت به فرآیند تحلیل هزینه فایده سیاست هاست.^۹

^۹ True, Jacqui. "Mainstreaming gender in global public policy." *International Feminist Journal of Politics* 5.3 (2003): 368-396.



نایلا کبیر، استاد توسعه و جنسیت در مدرسه اقتصاد لندن، ضمن تاکید بر لزوم این مشارکت یادآور می‌شود که بسیاری از شاخص‌های خام اجتماعی و اقتصادی منعکس‌کننده اثر واقعی سیاست‌ها نمی‌باشند و در واقع شامل پیش‌داوری‌های موجود در جامعه می‌باشند. این شاخص‌ها اثر واقعی سیاست‌ها را مخدوش شده گزارش می‌کنند.¹⁰

اهمیت این نکته برای یک عضو شورای شهر در این است که او نمی‌تواند تنها با اتکا به شاخص‌های موجود درباره اثرگذاری سیاست‌های اجرا شده ابراز نظر کند. او با وجود آنکه سیاست‌گذار است باید از منظر یک منتقد و با در نظر گرفتن همه ابعاد سیاست‌ها کارآیی‌های آنها را بسنجد و فراموش نکند موفقیت یک سیاست به معنای موفقیت آن در توانمندسازی برابر همه اقشار جامعه نیست. اینجاست که اهمیت شاخص‌هایی مانند درصد زنان شاغل، سهم زنان از هزینه‌های انجام شده برای پروژه، میزان کاربری آن‌ها از پروژه و ابعاد اثرپذیری آنها افزایش پیدا می‌کند. در کنار این شاخص‌ها در تعریف هزینه و فایده باید از هزینه فرصت که مبنای تعریف هزینه در مطالعات اقتصادی است، استفاده کنیم. در بسیاری از مواقع منافع یک پروژه برای زنان هزینه‌هایی است که ایشان متحمل نمی‌شوند.

به عنوان مثال به شبکه ارائه خدمات بهداشت و درمان در کشور نگاهی بیاندازیم. در شهرهای بسیاری مراکز درمانی مجهز به تجهیزات لازم برای ماموگرافی معاینه و پیشگیری از سرطان زنان نیستند. هزینه فایده تهیه این تجهیزات برای زنان به شکل هزینه فرصت تعریف می‌شود:

¹⁰ Kabeer, Naila. "Evaluating Cost-Benefit Analysis as a Tool for Gender Planning." *Development and change* 23.2 (1992): 115-139.



فایده:

- هزینه و زمانی که زنان صرفه جویی می کنند و بجای رفتن به شهری دیگر برای معاینه این خدمات را در شهر خود دریافت می کنند.
- افزایش توان پیشگیری در شهر و کاهش موارد ابتلای به سرطان که کاهش کلی هزینه های درمان در شهر را برای همه خانوارها به دنبال دارد.
- بهبود شاخص های زندگی و تشویق زنان و خانوارهایشان به زندگی و سکونت در این شهر.

هزینه:

- هزینه خریداری و نصب این تجهیزات (شهر یا شبکه خدمات درمانی)
- هزینه برای زنان می تواند پرداخت هزینه استفاده از این دستگاه و شیوه پیشگیری باشد.

همان طور که می بینید منافع این پروژه در واقع هزینه ای هستند که در شهر صرف سفر به شهر دیگری نمی شود. مازاد ایجاد شده از این پروژه اجرای آن را توجیه می کند اگر از هزینه ها بیشتر باشد. برای همین است که مناطق کم جمعیت ممکن است نتوانند نصب چنین تجهیزاتی را بر مبنای این تحلیل توجیه کنند.



پروژه فاز ۳: گزارش نهایی و ارائه

- شبیه سازی جلسه رسمی شورای شهر یا کمیسیون سیاست گذاری و ارائه سیاست های پیشنهادی به شرکت کنندگان.
 - طراحی فرآیند اجرای سیاست: کدام اداره یا دایره مدیریتی مسوول اجرای این سیاست است؟ در این بخش یک برنامه اجرایی گام به گام ارائه کنید.
- حالا شما در برابر کسانی ایستاده اید که به رأی آن ها برای تصویب برنامه پیشنهادی و مشارکت آن ها برای تشویق موفقیت برنامه پیشنهادی احتیاج دارید. شما باید بتوانید نشان بدهید:
- چرا مسئله موردنظر مهم است و چگونه عموم مردم یا گروه اجتماعی بزرگی از حل آن متنبف می شوند.
 - چرا راه حل شما مناسب است؟ چه عواملی در طراحی آن به حل مسئله عمومی موردنظر کمک می کنند و چه عواملی در آن از نقش شاخص های اقتصادی و اجتماعی برای حل این مسئله بهره می برند.
 - درباره منابع موردنیاز سیاست پیشنهادی و شیوه های تامین آن صحبت کنید. اگر درباره درآمدهایی صحبت می کنید که قرار است در آینده محقق شوند، چرا فکر می کنید این درآمدها حتما محقق می شوند؟ اگر این درآمدها محقق نشوند چه می کنید؟



در پایان و در نتیجه‌گیری روی این نکته تأکید کنید که چطور همه جامعه از اجرای این سیاست متتفع می‌شوند حتی اگر در اجرای آن نقش نداشته باشند و جزء اولین کسانی نباشند که از آن نفع می‌برند.





www.yaldanetwork.com

www.facebook.com/yaldanetwork

www.aparat.com/yaldanetwork

telegram.me/yaldanetwork

© 2016 Yalda Network

تمامی حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به شبکه یلدا است.