

The necessity to reform the governance structure of family affairs in the Islamic Republic of Iran

Mehdi Sotoudefar¹, Sohrab Hasheminezhad²

¹ PhD in Cultural Management, Islamic Azad University Isfahan Khorasgan
Isfahan, Iran, msotoudefar@yahoo.com

² PhD in Futures Studies, Imam Khomeini International University
Gazvin, Iran, sohrab.iut@gmail.com

Corresponding author Mehdi Sotoudefar, msotoudefar@yahoo.com

Copyright © 2019 The First National Congress of Governance. All rights reserved.

Abstract. One of the most important issues in the world today is the rapid change of government and the processes of governance and management. The traditional and historical role of governments has changed, and consequently the nature of governance and management processes around the world. In the meantime, the need to pay attention to governance structures in the basic and basic issues of society, including family affairs is very important. The main question of this research is what are the most important structures in the governance of family affairs in the Islamic Republic of Iran and what is the need to reform these structures in the governance of family affairs in the Islamic Republic of Iran. In this article, library method has been used and in collecting materials, taking notes method has been used. A review of the concepts related to governance and the existing governance structure in family affairs in the Islamic Republic of Iran shows that the growing trend of injuries and problems related to the family and the responsible institutional vacuum in this regard shows the inefficiency of existing structures and there is a need to reform and change the family governance structure.

Keywords Governance, Cultural governance, family, structural reform, governance structure.

ضرورت اصلاح ساختار حکمرانی امور خانواده در جمهوری اسلامی ایران

مهدی ستوده فر^{*}، سهراب هاشمی نژاد

1- دکتری تخصصی، مدیریت فرهنگی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد خوراسگان، اصفهان (نویسنده مسئول) *

2- دکتری تخصصی، آینده پژوهی، دانشگاه بین المللی امام خمینی (ره)، قزوین

چکیده. یکی از مسائل مهم جهان امروز تغییرات سریع دولت و فرایندهای حکمرانی و مدیریت است. نقش سنتی و تاریخی دولت‌ها تغییر یافته و به تبع آن ماهیت فرایندهای حکمرانی و مدیریت در سراسر جهان نیز دگرگون شده است. در این بین لزوم پرداختن به ساختارهای حکمرانی در موضوعات اساسی و زیربنایی جامعه از جمله امور خانواده از اهمیت زیادی برخوردار است. پرسش اصلی پژوهش پیش رو این است که مهمترین ساختارهای موجود در امور خانواده در جمهوری اسلامی ایران کدامند و ضرورت اصلاح این ساختارها در حکمرانی امور خانواده در جمهوری اسلامی ایران چیست. در این مقاله از روش کتابخانه‌ای و در جمع‌آوری مطالب از ابزار فیش‌برداری استفاده شده است. در پژوهش حاضر، با بررسی مفاهیم مربوط به حکمرانی و ساختار حکمرانی موجود در امور خانواده در جمهوری اسلامی ایران و همچنین با توجه به روند رو به رشد آسیب‌ها و مشکلات مربوط به خانواده و خلاء وجود نهادی پاسخ‌گو و مسئول در این ارتباط، ناکارآمدی ساختارهای موجود و ضرورت اصلاح و تغییر در ساختار حکمرانی خانواده نتیجه گرفته شده است. تأکید محققین بر ایجاد یک ساختار مطلوب به عنوان متولی امور خانواده در راستای حمایت از خانواده و کمک به تحکیم بنیان خانواده در کشور است تا از آن طریق، موجب تقویت و انسجام فعالیتهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی در سازمان‌ها و نهادهای مرتبط شود و همچنین مرجعی برای رصد مسائل آینده این حوزه، ارزیابی و اصلاح سیاست‌ها و قوانین موجود و نظارت بر اجرای صحیح برنامه‌های کارآمد مصوب توسط دستگاه‌های اجرایی کشور باشد.

کلیدواژگان: حکمرانی، حکمرانی فرهنگی، خانواده، اصلاح ساختار، ساختار حکمرانی.

بیان مساله

در مورد حکمرانی فرهنگی و میزان ورود حاکمیت و دولت به این عرصه، دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. با توجه به اینکه خانواده یکی از گسترده‌ترین حوزه‌های مورد توجه دولت‌ها در بیشتر کشورها است، امکان بررسی آن در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی وجود دارد. با این حال رویکرد این مقاله نگاه فرهنگی به امور خانواده است. در مورد میزان دخالت حاکمیت در حوزه‌های فرهنگی، با توجه به تفاوت‌های این حوزه با سایر حوزه‌ها از دیرباز دیدگاه‌های متعدد و متفاوتی وجود داشته است. با توجه به تجربیات کشورهای مختلف رابطه میان فرهنگ و حکمرانی در پیوستاری از آموزه‌های مدعی ضرورت کنترل فرهنگ تا آموزه‌های معتقد به رهاسازی فرهنگ گسترده شده‌اند که از میان آن‌ها می‌توان سه نظریه عمده را تفکیک نمود.

براساس دیدگاهی که با سیاست‌گذاری در عرصه فرهنگ مخالف است، اتخاذ سیاست فرهنگی مشخص، تهدیدی علیه آزادی انتخاب است. این رویکرد با عنوان دیدگاه ارسطویی نیز شناخته می‌شود. ارسطو انسان و معانی خلق شده توسط او را ذاتی می‌داند و وظیفه دولت و حکومت را انطباق دادن خود با این معانی می‌شمرد. بر این اساس افراد جامعه باید خود راه آزادی و رهبری را بیاموزند. فرهنگ، نمودار فضیلت برای کل جامعه (نه فقط زمامداران) است. دولت نیز برآورنده خواسته‌ها و استعدادهای جامعه است نه شکل‌دهنده تمام علایق آنها. در نتیجه کار حکومت به بند کشیدن و تعیین تکلیف تام و تمام نیست، بلکه کمک به بروز استعدادهای موجود در اجتماع است. (سلیمی، ۱۳۸۲: ۷۵-۷۳)

در مقابل گروه اول، عده‌ای به تغییرات بخشی و اصلاحات تدریجی اعتقاد دارند و دسته‌ای از امکان شکل‌دهی و جهت‌دهی کامل به فرهنگ یک جامعه از طریق برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم و مستمر فرهنگی یا به تعبیری «مهندسی فرهنگی»، سخن به میان می‌آورند. این رویکرد با عنوان دیدگاه افلاطونی نیز شناخته می‌شود. مطابق دیدگاه افلاطون، فرهنگ جامعه مهارپذیر است و وظیفه مهار و هدایت آن به سوی مسیرهای از پیش تعیین شده بر عهده دانایان و عقلا است. طرفداران این نظریه معتقدند دولت باید در همه مراحل، از خط‌مشی اولیه تا اجرای امور فرهنگی دخالت نماید.

اما در این میان جریان حد واسطی نیز در دنیا وجود دارد که اگرچه معتقد به عدم دخالت در حوزه نظام‌های ارزشی و اعتقادی فرهنگ‌ها هستند، ولی برنامه‌ریزی برای تولید، توزیع و مصرف کالاهای فرهنگی را عقلانی و موجه می‌دانند. این شیوه برنامه‌ریزی، دولت را فقط به دو عرصه «حمایت» و «نظارت» محدود می‌نماید.

در جمع بندی رویکردهای مختلف می‌توان گفت شاید حکمرانی در این عرصه نتواند دست‌نیافتنی‌ها را دست‌یافتنی کند، اما قطعاً فقدان آن می‌تواند دست‌یافتنی‌ها را دست‌نیافتنی سازد، لذا دست یافتن به آرمان‌های فرهنگی که انقلاب اسلامی پیش روی دولت جمهوری اسلامی نهاده است، ضرورت توجه بیشتر به این حوزه را ایجاب می‌کند. دین مبین اسلام هم که الهام‌بخش همه شئون زندگی ماست، عملاً از مروجین ضرورت حکمرانی فرهنگی محسوب می‌شود؛ زیرا اگر به فلسفه بعثت انبیا و نزول کتب آسمانی دقت کنیم، درمی‌یابیم که هدف اصلی از بعثت انبیا، رشد و تعالی انسان‌ها و بهبود بخشیدن به کیفیت زندگی آن‌هاست. این حقیقت را می‌توان از مجموع احکام و دستورات اسلام و از مضمون آیات قرآن کریم استنباط کرد. چنانچه در قرآن آمده است: «خدا بر مؤمنان منت گذارد، آنگاه که رسولی از خودشان برانگیخت تا آیات خدا را بر آنان فراخواند و پاکیزه شان گرداند و کتاب و حکمت را تعلیم‌شان دهد که قبلاً در گمراهی آشکار بودند» (سوره آل عمران: آیه ۱۶۴)

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بر اساس احکام و دستورات اسلام تدوین گردیده، (در اصل چهل و سوم) به لزوم برنامه‌ریزی فرهنگی (به طور صریح) و در بسیاری از اصول دیگر (مانند اصل دوم، سوم و چهارم) تصریحاً یا تلویحاً به فرهنگ و برنامه‌ریزی فرهنگی اشاره شده است. بررسی جایگاه بخش فرهنگ در نظام برنامه‌ریزی کشور، شامل مطالعه اصول و سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پنج ساله، مصوبات مجلس شورای اسلامی، بخشنامه‌های دولت و آیین‌نامه‌ها، و مقررات سازمان‌ها و نهادهای فرهنگی نیز مبین این دیدگاه است.

موضوع تقویت و تحکیم نهاد خانواده، پاسداری از قداست آن و نیز استوار ساختن روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی یکی از مهمترین اهداف نظام می‌باشد که به‌منظور تحقق این هدف متعالی، ساختار و تشکیلات امور خانواده در دستگاه‌های مختلف، طراحی و سازماندهی گردیده است. با این حال در مورد شکل‌گیری یک ساختار جامع که نقش متولی را در مقوله خانواده ایفا نماید در دوره‌های مختلف،

ساختارهای مختلفی از سوی اشخاص یا نهادهای گوناگون پیشنهاد شده که برخی از آن‌ها در حد ایده باقی مانده، برخی به مرحله شکل‌گیری رسیده، اما پس از مدتی منحل یا در نهادهای دیگری ادغام شده و برخی موجود و در حال فعالیت هستند؛ با این وجود بنا به نظر غالب خبرگان و با توجه به شواهد موجود، تا کنون هیچ یک از آن‌ها نتوانسته‌اند اثربخشی و عملکردی که مورد انتظار بوده را ایفا کنند. به عنوان نمونه، یکی از ساختارهایی که در شورای عالی انقلاب فرهنگی پیشنهاد و تصویب شد، ستاد ملی زن و خانواده ریاست جمهوری است که با مأموریت فعال کردن دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها در رفع مشکلات و موانع موجود بر سر راه زنان و خانواده و به جهت حذف موازی‌کاری‌هایی که در حوزه‌های مختلف در زمینه فعالیت‌های امور بانوان وجود دارد تشکیل شد؛ اما با توجه به سوابق موجود، عملکرد موفقی را از خود نشان نداده است.

بخشی از سیاست‌گذاری‌ها و اقداماتی که در ارتباط با خانواده در دولت‌ها و مجلس‌های پیشین انجام گرفته ناکارآمد، فاقد قابلیت اجرایی، اقتضایی و بعضاً جناحی بوده که توان رفع مشکلات و پیشگیری از آسیب‌ها را نداشته است. شاید به نظر برسد با اتخاذ برخی از سیاست‌ها، بعضی از مشکلات به صورت محدود برطرف شده‌اند اما حقیقت این است که غالب مسائل و چالش‌ها از حالتی به حالت دیگر تغییر شکل داده‌اند. در سال‌های گذشته در راستای ایجاد تشکیلاتی با وظایف و کارکردهای ذکر شده، پیشنهاداتی از سوی نهادها و شخصیت‌های فرهنگی مطرح شده است؛ پیشنهاداتی نظیر تشکیل وزارت خانواده، کمیسیون ویژه یا دائمی خانواده در مجلس، مرکز فراقوه‌ای خانواده و ... که علی‌رغم بررسی‌های فراوان هنوز به نتیجه نرسیده است. رهبر معظم انقلاب اسلامی (مد ظله‌العالی) نیز در جلسات متعددی که با فعالین این حوزه داشته‌اند اشاره به لزوم تدبیری برای تشکیل چنین ساختاری داشته‌اند که مهمترین آن شکل گرفتن "مرکز عالی فراقوه‌ای زنان و خانواده" جهت تعیین سیاست‌های واحد در این مقوله است؛ نهادی فراقوه‌ای که سیاست‌گذاری نماید؛ برنامه‌های بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت را برای یک بازه زمانی مشخص در دستگاه‌ها تنظیم و پیگیری کند؛ گزارش بخواهد و نظارت و ارزیابی همراه با ضمانت اجرایی داشته باشد.

با توجه به اینکه غالب تصمیمات و اقداماتی که در بخش‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور اتخاذ و اجرا می‌شود به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تأثیرات عمیقی را بر تحکیم یا تضعیف بنیان خانواده می‌گذارد، لزوم وجود ساختار یا ساختارهایی که در سیاست‌گذاری اجرا و نظارت فعالیت کنند، الزامی است. در این زمینه ساختارهای مختلفی با اهداف مشابه در سراسر دنیا به وجود آمده‌اند تا موضوعات و مسائل این نهاد بنیادی را سامان ببخشند. وجود ساختارهای متمرکز در قالب وزارتخانه، شورا، سازمان و سایر نهادهای مرتبط با خانواده در بیشتر کشورها با اسامی و شرح وظایف مختلف، نشان از اهمیت حکمرانی یکپارچه در رفع مشکلات خانواده در کشورهای دیگر دارد که البته باید توفیقات و ضعف‌های آن ساختارها نیز مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد. با توجه به مسائل مطرح شده، این پژوهش به دنبال پاسخگویی به این سوالات است که مهمترین ساختارهای موجود در حکمرانی امور خانواده در جمهوری اسلامی ایران کدامند و ضرورت اصلاح این ساختارها در حکمرانی امور خانواده در جمهوری اسلامی ایران چیست؟

حکمرانی

از نظر دانشمندان علوم سیاسی، حکمرانی بر فراگرد مدیریت سیاسی اشاره دارد که مبانی هنجاری اقتدار سیاسی و سبک هدایت امور عمومی و به کارگیری منابع عمومی را در بر می‌گیرد. مفهوم حکمرانی وسیع‌تر از حکومت است، حکومت به طور مشخص با نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمین معین و اعمال قدرت اجرایی در محدوده آن سروکار دارد. همان‌طور که مشخص است در تعریف حکمرانی سه اصطلاح پاسخگویی و حساب پس‌دهی، مشروعیت و شفافیت مورد توجه قرار می‌گیرد. (پورعزت، ۱۳۸۷: ۱۹-۱۸)

از نظر موسسه حکمرانی اوتاوا، حکمرانی در بردارنده نهادها، فرایندها و قواعد در یک اجتماع است که مشخص می‌کند قدرت چگونه اعمال می‌شود، چگونه تصمیم‌های تأثیرگذار بر جامعه اتخاذ می‌شوند و چگونه منافع مختلف با چنین تصمیم‌هایی هماهنگ می‌شوند. (ساکیکو و پوزیو، ۲۰۰۲: ۲) ساده‌ترین تعریفی که از مفهوم حکمرانی می‌توان داشت عبارت است از: فرایند تصمیم‌گیری و فرایندی که به وسیله آن تصمیمات به اجرا گذاشته می‌شوند. (استوکر، ۱۹۹۸: ۲)

با توجه به تعاریف مذکور:

الف) از یک سو باید گفت حکمرانی، موضوعی است مربوط به نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیم‌ها در جهانی پیچیده؛ و به طور کلی حکمرانی فرایندی است که از آن طریق جوامع یا سازمان‌ها تصمیم‌های

مهم خود را اتخاذ کرده و مشخص می‌سازند چه کسانی در این فرایند درگیر شوند و چگونه وظیفه خود را به انجام برسانند. (سازمان ملل، ۲۰۰۷: ۴)

ب) از سوی دیگر نباید فراموش کرد که سیستم حکمرانی، چارچوبی است متکی بر فرایند، بدین معنی که مجموعه‌ای است از توافقات، رویه‌ها، قراردادهای و سیاست‌ها که مشخص می‌کنند، قدرت در دست چه کسی باشد، تصمیمات چگونه گرفته شوند، و وظایف چگونه انجام شود. (پیر و پیترز، ۲۰۰۰: ۴۸) به عبارت دیگر حکمرانی مربوط می‌شود به فرایندی که به وسیله آن، قدرت و اقتدار در یک جامعه توسط دولت یا بخش خصوصی اعمال شده و گروه‌های شهروندی منافع خود را طرح می‌کنند، تفاوت‌های خود را تعدیل و حقوق قانونی و تعهد خود را اعمال می‌کنند. (ساکیکو و پوزیو، ۲۰۰۲: ۳)

ج) در کوتاه‌ترین بیان، حکمرانی مربوط می‌شود به تغییر در توازن قدیمی میان دولت و جامعه مدنی. حکمرانی نشان می‌دهد، به همان نحو که ساختارهای رسمی دولت، یکی از ابزارهای اتخاذ و اجرای تصمیمات است، در سطح ملی نیز ساختارهای غیر رسمی ممکن است وجود داشته باشند. چشم‌انداز حکمرانی مدعی است که بخش خصوصی و جامعه مدنی به واسطه میزان و حوزه فعالیت در حل مسائل اجتماعی، بدون تکیه بر منابع رسمی دولت مشخص می‌شوند. چنین ادعایی ما را از درک ساده انگارانه ائتلافی از گروه‌ها که به دنبال تاثیرگذاری بر دولت هستند، به شناخت مجموعه‌ای از گروه‌ها رهنمون می‌کند که برخی از وظایف سنتی دولت را در اختیار گرفته‌اند. اختیاراتی نیز به همین شکل توسط بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی در دست گرفته شده است. (استوکر، ۱۹۹۸: ۲)

البته در یک رابطه مبتنی بر حکمرانی گرچه ممکن است یک سازمان بر فرایندی خاص از تبادل مسلط شود، اما هیچ سازمانی به تنهایی قادر به فرماندهی نیست. حکومت یا دیگر نهادها در سطح ملی ممکن است به دنبال تحمیل کنترل خود باشند، اما همواره تنش مداوم میان خواست اقدامی معتبر و وابسته به رضایت و عمل دیگر بازیگران وجود دارد. (هودز، ۱۹۹۶: ۶۶۷-۶۲۵) حکومت کردن از دیدگاه حکمرانی، همواره یک فرایند تعاملی است، زیرا هیچ بازیگر واحدی چه خصوصی چه دولتی، به تنهایی دانش و منابع لازم برای حل یک جنبه مشکلات را ندارد. (کویمن، ۱۹۹۳: ۲۱۵)

حکمرانی خوب

حکمرانی خوب به عنوان پارادایم جدید در اداره بخش عمومی از دهه ۱۹۸۰ به بعد توسط نهادهای بین‌المللی و در پاسخ به اوضاع نامطلوب جوامع در حال توسعه و حرکت آن‌ها به سوی توسعه ارائه شد. مدل حکمرانی خوب نحوه حکمرانی، و کیفیت رابطه بین شهروندان و حکومت را نشان می‌دهد. در این نظریه دخالت منطقی دولت و نقش تسهیل‌گری و هماهنگ‌کنندگی آن تاکید دارد. در حقیقت حکمرانی خوب نشانه تغییر پارادایم نقش حکومت است و اینکه اولویت‌های گوناگون بر مبنای نیازها و خواست سطوح و اجزاء گوناگون یک جامعه تحقق پیدا می‌کند. (عبدالطیف، ۲۰۰۳: ۵-۳) بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین‌المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر نمود، برای اولین بار حکمرانی خوب را به عنوان «ارائه خدمات عمومی کارآمد نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو» تعریف نموده است. (استوو، ۱۹۹۲: ۳۹۰)

در برنامه‌ریزی توسعه سازمان ملل، حکمرانی در قالب اعمال قدرت سیاسی اقتصادی و اداری برای مدیریت امور کشور در کلیه سطوح تعریف می‌شود. (برنامه توسعه سازمان ملل، ۱۹۹۲) حکمرانی خوب بر اساس تعریف این نهاد شامل مکانیزم‌ها، فرآیندها و نهادهایی است که به واسطه آن‌ها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال می‌نمایند، حقوق قانونی خود را اجرا می‌کنند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند و تفاوت‌هایشان را تعدیل می‌کنند. از ارکان مهم حکمرانی خوب می‌توان شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری دولت را نام برد. حکمرانی خوب نسبت نزدیکی با مردم‌سالاری و فرآیندهای دموکراتیک دارد و به سخن بهتر، مجموعه‌ای از معیارها و شاخصه‌های کاربردی نظام‌های سیاسی دموکراتیک در ابعاد فرآیندی، ساختاری و ماهوی است. از سوی دیگر، تحقق این مفهوم و حاکمیت دموکراتیک مستلزم حکومت (نهادهای و ساختارهای) دموکراتیک و جمهوری است. حکمرانی خوب مستلزم فرآیندها و نهادهایی است که حاصل آن تامین نیازهای جامعه، توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس می‌باشد. در حقیقت اولین مرحله در حکمرانی خوب نظام اداری و بورکراسی شایسته و توانمند است. نظام اداری و تناسب منطقی آن موجب می‌شود که دولت قدرت پاسخگویی و اثربخشی خود را افزایش دهد.

ساختار اجتماعی الگوی حکمرانی خوب

با جهانی‌شدن عرصه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی به ظرفیت‌های ویژه‌ای در حوزه‌های سیاست‌گذاری و مدیریتی نیاز است که الگوی حکمرانی خوب با مشارکت نهادهای حکومتی و بخش‌های خارج از آن در این جهت مطرح می‌شود. حکمرانی خوب دارای سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است. اداره عمومی با عزم و اراده و روابط تعاملی میان نهادهای مختلف امکان‌پذیر خواهد بود.

ارتباط صحیح و تعاملی میان سه بخش یاد شده، زمینه تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف را فراهم می‌سازد. پیوند میان دولت و جامعه و شکل‌گیری جامعه همکار و هم‌افزا در این بخش به خوبی ملاحظه می‌شود. روابط بین اجزا همان‌گونه که ملاحظه می‌شود بر اساس سلسله مراتب نیست. بلکه اجزا هم ارز و هم سطح هستند. اجزا دارای ارتباط متقابل با همدیگر هستند و ارتباط به گونه‌ایست که موجب هم‌افزایی و اتحاد میان بازیگران در ترسیم استراتژی‌های کلان می‌شود. (الوانی، ۱۳۸۸: ۳) در این ساختار بر روی تصمیمات و اجرای سیاست‌های کلی ضمن گوناگونی و تضارب نظرات یک توافق کلی و کلان وجود دارد. (برزیل، ۲۰۰۸: ۵) بدینسان حکمرانی خوب با قراردادن عناصر اصلی عرصه زیست اجتماعی در کنار همدیگر و به رسمیت شناختن جایگاه بازیگران غیردولتی زمینه را برای رسیدن به حکومت مردم‌سالار و دموکراتیک فراهم می‌کند. در این بخش وظایف و قابلیت‌های اجزای گوناگون الگوی حکمرانی خوب و همچنین نقشی که آن‌ها در جهت تحقق اهداف کلان پیش رو دارند را مشخص می‌کنیم:

الف) نقش و جایگاه دولت در الگوی حکمرانی خوب

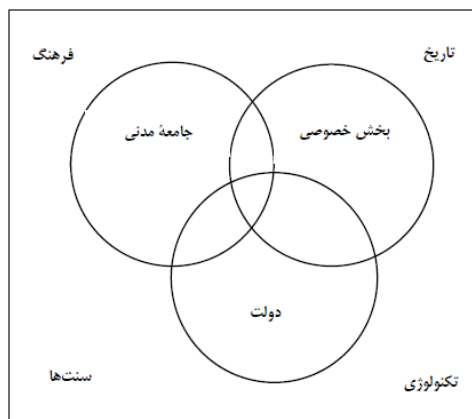
در قالب الگوی حکمرانی خوب، دولت به ظرفیت اجرایی یا فنی یا به عبارتی زیرساخت‌های قانونی و سازمانی نیازمند است. دولت با دمیدن جان تازه در نهادهایش توانمندی خود را بهبود می‌بخشد. بنابراین فرآیندها را هم در سطح ساختار و تشکیلات کلان و هم در جزء به گونه‌ای پیاده‌سازی می‌کنند که شهروندان می‌توانند از خدمات بهتر و با کیفیت مناسب بهره‌مند شوند. نقش دولت در شکل‌گیری زمینه‌های ساختی، نهادی و همچنین پیش‌بینی سیاست‌ها و راهبردهای کلان در الگوی حکمرانی خوب بسیار قاطع و برجسته است. دولت با قالب سازمانی خود در برقراری الگوی حکمرانی خوب نقش زیربنایی دارد. ماهیت و ویژگی‌های سازمانی دولت را در وجوه دموکراتیک، مشارکتی، پاسخگویی، عدالت‌محوری و اثر بخشی می‌توان دید. (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۱۰۶) لذا کارکرد دولت به صورت حافظ مالکیت خصوصی، برقرار کننده امنیت، تامین‌کننده منافع فردی و اجتماعی، جبران‌کننده شکست‌های بازار، و توزیع‌کننده عادلانه درآمدها نمایانگر می‌شود و در کنار دو ضلع دیگر به عنوان همکار و نه رقیب، پویایی و تحرک جامعه را تضمین می‌کنند.

ب) بخش خصوصی و جامعه مدنی (همکار دولت) در حکمرانی خوب

جامعه مدنی مجموعه‌ای از نهادها، موسسات، تشکلهای، انجمن‌ها و گروه‌های خصوصی و مدنی را در بر می‌گیرد که به کنش اجتماعی می‌پردازند. دایموند جامعه مدنی را حوزه زندگی اجتماعی سازمان یافته، خود آفریننده، به شدت خود یاریگر و مستقل از دولت می‌داند که خودمختار و پایبند به نظامی حقوقی یا مجموعه‌ای از قوانین مشترک است که شهروندان به بیان خواسته‌ها، منافع، اندیشه‌ها و تبادل اطلاعات می‌پردازند. (بشیریه، ۱۳۷۴: ۳۲۹) حالت ایده‌آل حاکمیت جامعه مدنی آن است که در آن قدرت بین گروه‌های اجتماعی گوناگون تقسیم شود. در این حالت قدرت در بستر قانون جریان می‌یابد و هر دسته و گروهی از آن بهره‌مند می‌گردند. بنابراین جامعه مدنی عرصه قدرت اجتماعی است، در حالی که دولت عرصه قدرت سیاسی و آمرانه است. (بشیریه، ۱۳۸۶: ۵۶۷)

با گسترش جامعه مدنی، ضمن اینکه نقش و کنش‌های اجتماعی در جهت گروهی و محدود حرکت می‌کند ولی کارکرد عمومی و سراسری دارد و سرعت حرکت در جهت مسیر اصلی جامعه را تسریع می‌بخشد. بنابراین دولت با ابزارهای سازمانی و نرم‌افزاری، تشکلهای و اصناف را به رسمیت می‌شناسد و زمینه را برای گسترش و تحکیم مشارکت‌های همگانی فراهم می‌کند. از سوی دیگر تشکلهای و اصناف در جامعه مدنی به اصول و قواعد نهادینه شده در آن جامعه احترام می‌گذارند. (قاسمی، ۱۳۸۹: ۹۹)

بر مبنای تعریف و شاخص‌های استخراج شده، این نتیجه حاصل می‌شود که سه نوع رژیم اصلی در حکمرانی مشارکت دارند که عبارتند از: دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی. هر چه گفتگو و ارتباط این سه بخش بیشتر باشد، حکمرانی به میزان بیشتری تحقق یافته و مسیر حرکت جامعه در جهت رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی هموارتر خواهد شد. (یزدانی، ۱۳۹۱: ۱۱۸)



به اعتقاد جان گراهام این بخش‌ها با یکدیگر تداخل داشته و اندازه هر کدام ممکن است در کشورهای مختلف، متفاوت باشد. مثلاً در کشوری ممکن است بخش نظامی و یا یک حزب سیاسی، بخش اعظم فضای دولتی را اشغال کرده باشد؛ در این شرایط، نقش دولت کم‌رنگ‌تر خواهد بود. در بسیاری از کشورها، قدرت در سطح مرزهای این بخش‌ها توزیع می‌شود. در بعضی از کشورها اندازه بخش خصوصی در حال گسترش بوده و برخی از وظایف دولت به بنگاه‌های خصوصی سپرده شده است. (گراهام و پلمپر، ۲۰۰۳: ۸)

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت دیدگاه‌های مختلف ارائه شده درباره حکمرانی خوب، دست‌کم، از دو جنبه نارساست و دارای اشکال: یکی این که فقط تعامل سه نیرو یا عامل (حکومت، جامعه مدنی، و بخش خصوصی) برای ساختن حکمرانی خوب یا به منزله عواملی که در آن مشارکت دارند در نظر گرفته شده است و سایر جنبه‌ها مغفول مانده است. مشکل دیگر این تعریف گرایش شدیداً ارزشی آن است؛ گرایشی که قدرت‌های بین‌المللی آن را تعیین کرده‌اند. این همان ساختار قدرت بین‌المللی است که شرکت‌های جهانی و دولت ایالات متحده آن را رهبری می‌کنند و تحت سلطه آن‌هاست. آن‌ها ساختار حکمرانی خوب و استلزامات آن را تعریف نموده؛ و آنچه خوب است و آنچه بد است، به صورتی یک جانبه تعریف کرده‌اند. (خاشعی و هرنیدی، ۱۳۹۳: ۸۷) نارسایی‌ها و مشکلاتی که در مفهوم حکمرانی خوب و دیگر مفاهیم حکمرانی وجود دارد بر لزوم انتخاب مفهومی جایگزین تأکید می‌کند.

حکمرانی اسلامی

حکمرانی در اصطلاح اسلامی به معنای مدیریت صحیح و تدبیر امور جامعه برای اصلاح دنیا و آخرت مردم است که بر اساس قانون الهی و حاکمان ماذون از طرف خدا برای رسیدن به کمال نهایی انسان اعمال می‌شود. در این تعریف، سیاست با ولایت و امامت مترادف می‌باشد. در تعریف حکمرانی شایسته اسلامی، بر خلاف نگرش غربی و غیراسلامی آن، بر عنصر هدایت، اصلاح و ارشاد جامعه در سایه هدایت‌های الهی تأکید می‌شود. حکمرانی شایسته عبارت است از: فرایند تصمیم‌گیری توسط خداوند یا انبیاء، اولیاء، و نایبان بر حق آنان و اجرای آن به منظور نیل افراد و جامعه به رفاه، آسایش و تکامل دنیوی و سعادت و رستگاری اخروی. در حکمرانی شایسته علی‌رغم اهمیت دنیا و زندگی در آن، اما زندگی در آن هدف نهایی نیست، بلکه زندگی بستری است که انسان با استفاده از آن می‌تواند به سعادت اخروی دست یابد. بنابراین، حکمرانی شایسته مبتنی بر جهان‌بینی الهی است؛ یعنی مبدأ و معاد. حکومت با توجه به این تفکر، اعمال قدرت می‌نماید؛ یعنی حکمرانان باید دستورات را از مبدأ هستی بخش بگیرند و در جهت رفاه دنیوی و سعادت اخروی جامعه انسانی به کار بندند. به بیان دیگر، آنان باید از زندگی دنیوی به عنوان یک وسیله برای رسیدن به کمال اخروی استفاده کنند. با توجه به مبانی نظری، گاهی حکمرانی شایسته با حکمرانی خوب در برخی شاخص‌ها اشتراک دارد، ولی این شاخص‌ها از نظر محتوا متفاوت است؛ زیرا مبانی نظری آن‌ها تفاوت دارند. بنابراین، منظور از حکمرانی شایسته آن نوع حکمرانی است که این محتوا و مشخصه‌ها را داشته باشد که به طور طبیعی متفاوت از شاخص‌های حکمرانی خوب از نظر محتوا خواهد بود. این دو نوع حکمرانی با این نوع شاخص‌ها که تفاوت‌های محتوایی دارند، تمایز پیدا می‌کنند. (ابطحی و همکاران، ۱۳۹۷: ۵۰) در همین راستا مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) با اعتقاد به برتری حکومت اسلامی (حکمرانی شایسته) بر حکمرانی خوب می‌فرمایند: اسلام، هم به توسعه مادی و اقتصادی توجه دارد و هم به بعد معنوی و متعالی انسان، و هر یک را بدون دیگری ناقص و ناکارآمد می‌داند. ایشان می‌فرمایند: در دیدگاه اسلام، پیشرفت مادی هدف نیست، بلکه وسیله رشد و تعالی انسان است. در جهان‌بینی اسلامی، ثروت، قدرت و علم وسیله رشد انسان و زمینه‌ساز برقراری عدالت، حکومت حق، روابط انسانی در جامعه و دنیای آباد هستند. (ناظمی‌اردکانی، ۱۳۸۷)

حکمرانی در امور خانواده

خانواده به عنوان نهادی نیرومند با ارائه کارکردهای ذاتی موجود در درون خویش توانسته است نقش تعیین کننده‌ای در زیست فردی و تحکیم روابط اجتماعی ایفا کند. فرد نه تنها از نظر زیستی و روانی تحت تأثیر خانواده است، بلکه خانواده برای او به مثابه جایگاهی است که شخصیتش را برای بر عهده گرفتن نقش‌های اجتماعی آینده آماده می‌کند. همچنین این نهاد به عنوان کانون اصلی حفظ هنجارها و ارزش‌های اجتماعی محسوب می‌شود، ولیکن در طی فرآیند تاریخی خود دچار تحولات ساختاری و کارکردی شده است. (ربانی، ۱۳۹۳: ۲۰۰)

نهاد خانواده در سال‌های اخیر، در سراسر دنیا تغییر و تحولات بسیاری را تجربه نموده است. این تحولات بسیاری از صاحب‌نظران و افراد دغدغه‌مند را بر آن داشته تا به تحلیل مسائل خانواده و ارائه راهکارهایی برای رفع مشکلات آن بپردازند. یکی از مباحثی که به ویژه در دو دهه گذشته مطرح بوده تعیین مکانیسم یا ساختاری برای حمایت و کمک به تحکیم بنیان خانواده در کشور است تا موجب انسجام ساختارهای موجود و تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌های اثرگذار بر خانواده شود.

در دهه‌های اخیر تشکلهای مدنی اعم از سازمان‌های مردم‌نهاد، پژوهشگاه‌ها، مراکز مطالعاتی دانشگاهی و حوزوی، کانون‌های فرهنگی و خیریه‌ها در کنار سازمان‌هایی که به لحاظ قانونی، بخشی از وظایف آن‌ها در مقوله خانواده تعریف شده است، ظاهر شده‌اند و دغدغه‌مندانه به دنبال حل گوشه‌ای از مشکلات خانواده هستند. وجود این نهادها بدون شک هم ضروری است و هم با گشایش‌ها و برکاتی همراه بوده است، اما در این مورد نیز مانند بسیاری از مکانیسم‌های دیگر کشور، فعالیت‌های جزیره‌ای، دوباره‌کاری‌ها، موازی‌کاری‌ها و سردرگمی‌هایی وجود دارد که یک سازوکار انسجام دهنده و تقویت‌کننده را می‌طلبد. از طرف دیگر غالب تصمیمات و اقداماتی که در بخش‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور اتخاذ و اجرا می‌شود به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تأثیرات عمیقی را بر تحکیم یا تضعیف بنیان خانواده می‌گذارد و به نظر می‌رسد جای ساختاری که ناظر بر این سیاست‌ها و اقدامات و پیشنهاد دهنده راهبردهای مناسب باشد، خالی است.

در این راستا، در دوره‌های مختلف، سازمان‌ها و تشکیلات مختلفی از سوی اشخاص یا نهادهای گوناگون پیشنهاد شده که برخی از آن‌ها به مرحله شکل‌گیری هم رسیدند؛ برخی از آن ساختارها منحل و برخی موجود و در حال فعالیت هستند، اما بنا به نظر غالب خبرگان و با توجه به شواهد موجود، تا کنون هیچ یک از آن‌ها نتوانسته‌اند اثربخشی و عملکردی که مورد انتظار بوده را ایفا کنند. در این راستا اعمال مدیریت مناسب در امور خانواده می‌تواند نقش مهمی در کاهش اثرات بحران‌های اجتماعی و فرهنگی داشته باشد. سازماندهی و ساختار تشکیلاتی مناسب در این نوع مدیریت به عنوان یکی از ارکان مهم در حکمرانی خانواده می‌تواند علاوه بر تسهیل اقدامات ضروری در رویارویی با چالش‌ها، باعث بهبود عملکرد و اثربخشی در فرایند تصمیم‌گیری شود.

بنابراین با توجه به اهمیت موضوع ساختار سازمانی مناسب و میزان انطباق آن با وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات در جهت تحقق اهداف و انجام مأموریت‌ها به بهترین نحو ممکن، به نظر می‌رسد لازم است ساختار حکمرانی امور خانواده سریع‌تر با سازماندهی مناسب، تدوین گردد. بدیهی است در صورت عدم سازماندهی مناسب و برطرف نشدن مشکلات ساختاری موجود در بعد کلان، نباید انتظار داشت این بخش بتواند از عهده وظایف و مأموریت‌های محوله به نحو مناسب برآید و در آن صورت تحقق اهداف دور از دسترس خواهد شد.

تحلیل‌های کارشناسی و تجربیات مدیریتی، نشان می‌دهد که برای فعالیت کارآمد یک حوزه در نظام اجرایی باید دست‌کم سه سطح سیاستگذاری و راهبری، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای پشتیبان، فعالیت کارآمد داشته باشند. در حوزه خانواده نیز ضروری است که برنامه‌ها و فعالیت‌های این حوزه در سطوح مذکور به برنامه‌ریزی، سازماندهی، کنترل و نظارت، هماهنگی، رهبری و هدایت مسائل و موضوعات مطرح بپردازند.

سطح اول حکمرانی، سطح حاکمیتی (سیاستگذاری و راهبری) است. در اولین سطح، نهادها و سازمان‌هایی که نقش سیاستگذاری، راهبری و پایش اجرا را به عهده دارند، هستند. در مقوله خانواده بخش کوچکی از سیاست‌ها به صورت مستقیم مربوط به مقوله خانواده است و بخش بسیار بزرگتری از سیاست‌ها هستند که به صورت غیر مستقیم بر این بنیان تأثیر می‌گذارند. سطح دوم، سطح دولتی (اجرایی) می‌باشد. در این سطح، سازمان‌ها و وزارتخانه‌های فعال در امور خانواده حضور دارند. سطح سوم، جامعه مدنی (نهادهای پشتیبان) است. این سطح، سازمان‌ها و نهادهای پشتیبان دانشی یا اجرایی را شامل می‌شود. (معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری، ۱۳۹۹)

در حال حاضر وجود مراکز و دستگاه‌های متعدد متولی امور خانواده و عدم کفایت قدرت تصمیم‌گیری، توان دانشی و ضمانت اجرایی و همچنین فقدان جایگاه و اختیارات نقش‌آفرین این نهادها منجر به بهره‌وری پایین این مراکز شده است. در برخی از موضوعات خانواده، فعالیت‌های متعدد و متکثر وجود دارد و در برخی از موضوعات، خلاءهای جدی به چشم می‌خورد. غالب دولت‌ها به دلیل بار مالی طرح‌ها و دغدغه‌های روزمره‌شان اهتمامی برای حل مسائل آینده خانواده ندارند و چه بسا مسائل روز هم در جریان فعالیت‌های اجرایشان هضم می‌شود. شاید بتوان ادعا نمود چندگانگی در تشکیلات بودجه و اجرا، موازی‌کاری و تداخل وظایف دستگاه‌ها، تشابه موضوعات در حوزه عملکرد و شرح وظایف مشابه تبعات ناشی از عدم تمرکز و مشخص نبودن نهاد متولی امور خانواده است.

به طور کلی مهم‌ترین چالش‌های مرتبط با ساختار و عملکرد حوزه خانواده در کشور عبارتند از:

- مشخص نبودن جایگاه، وظایف و ساختار نهاد بالادستی ناظر بر سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های تأثیرگذار
- عدم ثبات ساختار و مأموریت‌های سازمانی امور زنان و خانواده دستگاه‌ها

- ابهام جایگاه برنامه‌های خاص خانواده در نظام بودجه‌ریزی کشور و عدم تخصیص بودجه متناسب با مأموریت‌های محوله و استفاده غیر اثربخش از بودجه‌های مناسبی واگذار شده

- عدم نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و واحدهای نظام در موارد تأثیرگذار بر حوزه خانواده

- عدم وجود پیوست خانواده در طرح‌ها و مصوبات سایر دستگاه‌ها

- روند طولانی تصویب پیشنهادات در هیئت دولت و مجلس و بی‌نتیجه ماندن پیشنهادات در زمان مناسب

- عدم وجود هماهنگی و هم‌افزایی میان سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در مقوله‌های مرتبط با موضوع خانواده.

به نظر می‌رسد وجود ساختاری به عنوان متولی مباحث مربوط به خانواده از سردرگمی، موازی‌کاری و عدم پاسخ‌گویی جلوگیری کند و نقش‌های ارزیابی، هماهنگی، پیگیری و پاسخ‌گویی در جریان‌ات مربوط به خانواده را ایفا نماید. بدین جهت ایجاد تشکیلاتی جهت پیگیری و رسیدگی به امور خانواده ضروری و مهم است؛ اما این که این ساختار باید در کدامیک از قالب‌های دبیرخانه، شورا، کارگروه، مرکز فراقوه‌ای، مجمع و یا هر عنوان دیگری باشد نیاز به بحث و بررسی و مطالعات عمیق دارد.

تغییر ساختار حکمرانی

نظام حکمرانی حاکم بر یک کشور یک سیستم و نظام چندوجهی است که تشکیلات و سازمان کار تنها یک جزء از آن است. تغییر و تحول ساختاری همواره به عنوان یک راه حل اساسی مورد توجه بوده و دولت‌ها در دوره‌های مختلف کوشیده‌اند تا از این طریق نظام اداری را متحول ساخته و اصلاح کنند. تغییرات تشکیلاتی متعدد و متنوع نشانگر این گرایش متولیان ساختار کلان دولت است. اما نکته‌ای که در این میان مغفول مانده نحوه عملکرد و کارکرد ساختار دولت است. مشکل سازمان‌های اداری ضمن آنکه ناشی از نقص ساختاری است، حاصل ضعف سبک رهبری و نظام‌ها و روش‌های مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، بی‌انگیزگی نیروی کار و مسائل مربوط به مدیریت منابع انسانی، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظایر این‌هاست که اصلاح آن‌ها تا حدودی دشوارتر و از نظر زمانی دیربازده است. بر این اساس چنانچه هدف سرآمدی و تعالی‌بخشی به نظام اداری مدنظر باشد، ساختار سازمانی یکی از عوامل توانمندساز برای تحقق اهداف توسعه‌ای و نهایتاً تحقق چشم‌انداز بیست ساله کشور است.

در یک جمع‌بندی باید گفت نهادسازی یکی از ضرورت‌های هر نظام تحول‌خواه است. واقعیت امر این است که حرکت بر مبنای چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران بر اساس مانیفست گام دوم انقلاب، حذف برنامه‌های حاشیه‌ای و بدون اولویت و تبدیل ساختارهای سنگین و غیر کارآمد مدیریتی به ساختارهای کارآمد و چابک، متناسب با نیازهای تمدنی جدید در تمام زمینه‌ها است. این اتفاق در کنار جوانگرایی و آماده‌سازی نسل‌های جدید برای ورود به عرصه‌های جهانی متناسب با ساختارهای جدید و واگذاری بسیاری از اقدامات به مردم، می‌تواند به عنوان یک راهبرد تسهیل‌کننده، سرعت حرکت به سوی تمدن نوین اسلامی را افزایش دهد. (عامری، ۱۳۹۸)

پیشینه پژوهش

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۶) در پژوهشی به «بررسی تجمیع دستگاه‌های مربوط به امور زنان و خانواده» پرداخته است. بر اساس یافته‌ها، با توجه به وجود مراکز و دستگاه‌های متعدد متولی امور زنان و خانواده، و حل نشدن مشکلات موجود در این حوزه، تأسیس یک سازمان متمرکز که تمامی مراکز و دستگاه‌های مربوط به حوزه خانواده و زنان را تجمیع نماید، ضروری است. پیشنهاد این مرکز تشکیل شورای عالی زنان و خانواده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹) در پژوهشی دیگر «لزوم بازنگری در تشکیلات امور زنان و خانواده» به منظور رفع معضلات و ارتقای جایگاه زنان و خانواده در تشکیلات نظام، ساختارهایی را برای تعامل دستگاه‌های ذیربط براساس کارکرد و سطح ورود آن‌ها پیشنهاد داده است که مهمترین آن‌ها عبارتند از: ۱- ایجاد ستاد ملی خانواده: این ستاد می‌تواند به عنوان شورای عالی سیاست‌گذاری راهبردی و برنامه‌ریزی و هماهنگی قرار گیرد و کلیه اسناد فرابخشی و برنامه‌ریزی‌های کلان با تصویب این ستاد انجام شود. ۲- ایجاد معاونت ریاست جمهوری در امور زنان و خانواده: این معاونت با نقش و کارکرد برنامه‌ریزی استراتژیک و نظارت فوق ستادی به فعالیتهای برنامه‌ریزی راهبردی، هماهنگی نظارت و ارزشیابی دیگر دستگاه‌ها در حوزه مسائل زنان و خانواده می‌پردازد. ۳- ارتقاء تشکیلات امور زنان و خانواده در دستگاه‌ها: کلیه دستگاه‌های اجرایی که فعالیت‌هایی در این زمینه دارند یا به نحوی در فرآیند فعالیت‌ها بر مصالح خانواده تأثیرگذارند، با محوریت وزارت کشور در استان‌ها یا ایجاد یا ارتقاء تشکیلات زنان و خانواده، نسبت به اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کلان و ایجاد سیستم پایش و ارزیابی اقدام لازم را معمول دارند. ۴- بازنگری طرح تجمیع و ایجاد وزارتخانه: دستگاه‌های مرتبط در دستگاهی واحد به نام وزارت رفاه و خانواده تجمیع شوند، این وزارتخانه می‌تواند کلیه نقش‌های امدادی- حمایتی و اجرایی را ساماندهی نماید.

مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۰) در راستای «آشنایی با دستگاهها، قوانین، چالشها و مهم‌ترین آمارهای حوزه زنان و خانواده» به بررسی دستگاهها، قوانین مرتبط و آمارهای جمعیتی، اقتصادی و فرهنگی حوزه زنان و خانواده پرداخته است. بر اساس یافته‌ها مهمترین دستگاه‌های حوزه زنان و خانواده، شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده (سیاست‌گذار) و مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری (اجرایی) هستند. این دو دستگاه دارای ردیف بودجه مستقل نیز در قوانین برنامه بودجه می‌باشند. در طول سال‌های انقلاب اسلامی قوانین متعددی جهت حمایت از زنان و خانواده از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب شده که از آن میان می‌توان به قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست (دوره اول)، خدمات نیمه وقت بانوان (دوره دوم)، حفظ تابعیت ایرانی برای زن ایرانی ازدواج کرده با اتباع خارجی (دوره سوم)، الحاق به کنوانسیون حقوق کودک (دوره چهارم)، منع استفاده ابزاری از چهره زن و تحقیر و توهین به او در مطبوعات (دوره پنجم)، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان (دوره ششم)، قانون ساماندهی مد و لباس (دوره هفتم) و قانون جرائم رایانه‌ای (دوره هشتم) اشاره کرد.

ولی مراد (۱۳۹۱) در پژوهش «آسیب‌شناسی راهبردی تشکیلات امور زنان» به بررسی ساختارهای موجود در حوزه زنان و خانواده پرداخته و به این نتیجه رسیده است که آسیب‌های موجود در ارتباط با ساختارهای زنان و خانواده بیانگر اشکال در هدف‌گذاری، ضعف جایگاه و عملکرد تشکیلات رسمی و خلاء طرح‌هایی فراگیر در این ارتباط است. بر اساس یافته‌های این پژوهش نواقص، کمبودها و آسیب‌های موجود نشان از عدم کارآمدی مراکز و تشکیلات رسمی مربوط به زنان و خانواده در زمینه‌های مختلف دارد که این امر نشان دهنده عدم کارآمدی در هدف‌گذاری و سیاست‌گذاری این مراکز در جهت لازم است.

در پژوهش حبیب‌پور (۱۳۹۷) با عنوان «ارزیابی عملکرد سازمان‌های غیردولتی کشور در حوزه زنان و خانواده» یافته‌ها نشان داد که بیش از چهارپنجم سمن‌های مطالعه شده فعال و مابقی نیمه فعال بوده‌اند. عمده نقش سمن‌ها، مربوط به حوزه آموزشی و ضعیف‌ترین آن‌ها مربوط به حوزه سیاست‌گذاری بوده است و مهم‌ترین مشکلات آن‌ها را می‌توان به ترتیب شامل هفت مشکل مالی، حقوقی، اداری، سیاسی، نهادی، اجتماعی - فرهنگی و مدیریتی دانست. در کل، واقعیت سمن‌های زنان و خانواده را می‌توان به شکل غیرسمن بودن، تقلیل آن‌ها به مؤسسات خیریه، فقدان جایگاه مشخص آن‌ها، و همکاری تب گونه دولت با آن‌ها توصیف کرد. دلالت یافته‌ها بر آن است که سمن‌های زنان و خانواده عاملیت حوزه زنان و خانواده نیستند و در حال حاضر اثربخشی نازلی در عرصه مدیریت امور زنان و خانواده در سطوح ملی و استانی دارند.

ارکان حکمرانی در امور خانواده

سطح اول، سطح حاکمیتی (سیاست‌گذاری و راهبری):

در اولین سطح، نهادها و سازمان‌هایی که نقش سیاست‌گذار، راهبری و پایش اجرا را به عهده دارند، قرار می‌گیرند. علاوه بر این، این سازمان‌ها نقش تنظیم تعاملات و روابط بین دستگاه‌های مختلف (سطوح اجرایی) را نیز ایفا می‌نمایند. سه نوع از تعامل که در این سطح مورد بررسی و تنظیم قرار می‌گیرند، عبارتند از: تعاملات بین قوا، تعاملات بین دستگاهی (دستگاه‌های اجرایی و قانونگذار و ...)، تعاملات بین بخش حاکمیتی و بخش‌های مردمی. مهمترین ساختارهای موجود در این بخش عبارتند از:

۱. **شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده شورای عالی انقلاب فرهنگی:** اولین و مهمترین دستگاه مربوط به امر سیاست‌گذاری در حوزه زنان و خانواده، شورای فرهنگی اجتماعی زنان است که از تیرماه سال ۱۳۶۷ کار خود را آغاز نموده است. بنا به پیشنهاد رئیس شورای فرهنگی و اجتماعی زنان و خانواده، مصوبه «اصلاح آیین نامه شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده» در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسید و نام شورا به «شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده» تغییر یافت، هرچند شرح وظایف آن تغییری نکرد. بررسی فرآیند عملکرد شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده نشان می‌دهد طرح‌های مصوب این شورا پس از تصویب توسط اعضا جهت تصویب نهایی به شورای عالی انقلاب فرهنگی فرستاده می‌شود که ریاست آن بر عهده رئیس‌جمهور است. مهمترین وظایف این شورا تدوین سیاست‌های لازم، برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی در برنامه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی برای تقویت هرچه بیشتر نهاد خانواده و بررسی کارشناسی و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مختلف در زمینه‌های مزبور است.

۲. **کمیته بانوان و جوانان مجمع تشخیص مصلحت نظام:** کمیته امور بانوان و جوانان مجمع تشخیص مصلحت نظام که در زمره اهداف خود تهیه پیشنهادی سیاست‌های کلی زنان، جوانان، ورزش، اوقات فراغت و خانواده جهت ارائه به کمیسیون‌های اصلی را منظور نموده است از سال ۱۳۷۶ ذیل مجمع تشخیص مصلحت نظام به فعالیت در این عرصه پرداخته و به عنوان بازوی مشورتی کمیسیون‌های تخصصی مجمع شمرده می‌شود. مهمترین وظایف این کمیته تهیه پیشنهادی سیاست‌های کلی جهت ارائه به کمیسیون‌های اصلی، نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) و بررسی و ارزیابی تبعات و آثار اجرای سیاست‌های کلی مصوب است.

۳. **ستاد ملی زن و خانواده:** همواره مسئله هماهنگی و همراستایی دستگاه‌های مختلف به عنوان یکی از دغدغه‌های اصلی حوزه زنان و خانواده بوده است، در همین راستا و به منظور ارتقای تعاملات سازنده، هماهنگی و هم‌افزایی بین نهادهای نقش‌آفرین در حوزه زنان و خانواده در سیستم اجرایی و تعامل فعال با قوای مقننه و قضائیه در برقراری مناسبات ضروری برای حل مشکلات زن و خانواده، تشکیل ستاد ملی زن و خانواده مورد تصویب قرار گرفت تا بتواند نقش محوری در انجام این مهم ایفا کند. طراحی تیم تشکیل دهنده ستاد ملی زن و خانواده به ریاست رئیس‌جمهور، ۸ تن از وزرا و معاون رئیس‌جمهور و اعضای مرتبطی از نمایندگان مجلس و نهادهای سیاست‌گذاری همچون دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، رئیس شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده و سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های مربوط، ظرفیت لازم در برقراری ارتباط مؤثر و منسجم را در بدنه اجرایی امکان‌پذیر ساخته است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت از نظر سلسله مراتب، ستاد ملی زن و خانواده در سطح بالاتری از معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری قرار دارد. مهمترین وظیفه این ستاد، تصویب سیاست‌های اجرایی، راهبردها، خط‌مشی‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی، نظارت و ارزیابی مستمر بر میزان تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در دستگاه‌ها و تنظیم و تصویب ساختارها و برنامه ریزی، ساماندهی و هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها طبق قوانین و مقررات در حوزه زنان و خانواده است.

سطح دوم، سطح دولتی (اجرایی):

در این سطح، سازمان‌ها و وزارتخانه‌های فعال در امور خانواده حضور دارند. این دستگاه‌ها، به دو دسته تقسیم می‌شوند؛ دسته اول سازمان‌ها و نهادهایی هستند که نقشی کلیدی و اساسی در این حوزه ایفا می‌کنند و در واقع نقشی مستقیم در اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های حوزه زن و خانواده دارند. دسته دوم، سازمان‌ها و نهادهایی هستند که در این زمینه به صورت مستقیم دارای نقش نیستند ولی در درون سازمان خود نهاد یا جایگاهی سازمانی را برای رسیدگی به امور کارکنان خانواده اختصاص داده‌اند.

۱. **معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری:** این نهاد که اصلی‌ترین سازمان اجرایی در امر فعالیت‌های زنان و خانواده محسوب می‌شود، از دهه ۷۰، فعالیت خود را آغاز نموده است. در سال ۱۳۹۳، پیشنهاد ارتقاء مرکز امور زنان و خانواده به معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، از سوی ریاست مرکز امور زنان و خانواده به رئیس‌جمهور ارائه شد. در همان سال، با موافقت معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، مرکز به معاونت امور زنان و خانواده ارتقاء یافت. مهمترین وظایف و مسئولیت‌های این معاونت، تنظیم سیاست‌های اجرایی راهبردها و آیین‌نامه‌های اجرایی، نظارت و ارزیابی مستمر بر میزان تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در دستگاه‌ها و پژوهش در زمینه شناسایی، ارزیابی و پایش وضعیت شاخص‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی زنان و خانواده است.

۲. **اداره کل امور زنان و خانواده وزارت کشور:** در سال ۱۳۶۸ هسته اولیه کمیسیون‌های امور بانوان در وزارت کشور به صورت آزمایشی در فرمانداری قم تشکیل شد. این روند تا سال ۱۳۶۹ با ایجاد کمیسیون‌های امور بانوان در استانداری‌ها تداوم یافت تا این که به دلیل گستره نیازها و مطالبات جامعه زنان و رشد فزاینده فعالیت‌ها، دفتر امور بانوان وزارت کشور به عنوان یکی از دفاتر حوزه وزارت فعالیت خود را در سال ۱۳۷۰ آغاز و عهده‌دار نقش هماهنگ‌کننده و ناظر بر حسن اجرای سیاست‌ها توسط مجریان در استان‌ها گردید. در فرآیند توسعه و سازماندهی تشکیلات اداری زنان که در این برهه زمانی تا سطح فرمانداری‌ها گسترش یافته بود، حرکتی نوین و فراگیر در امر پیشبرد امور زنان در سطح ملی آغاز گردید. مشاورین استانداران در امور بانوان توأمان مدیران کل دفاتر استانداری بوده و دبیری کارگروه تخصصی در حوزه عمل خود را در شورای عالی برنامه‌ریزی و توسعه استان عهده‌دار بودند، کارگروه یاد شده که از سال ۱۳۷۰ رسمیت یافته بود، با حضور ۱۳ نفر از نمایندگان دستگاه‌ها و نهادهای استان تشکیل می‌گردید. این امر از نقش بارز دفاتر استانی به عنوان بالاترین مرجع استان در تصمیم‌گیری و

برنامه‌ریزی برای اجرای سیاست‌های نظام حکایت دارد. مهمترین وظایف این اداره، مطالعه و شناخت امکانات و تسهیلات مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی در سراسر کشور و برنامه‌ریزی جهت استفاده و بهره‌برداری از امکانات مذکور و تعیین ضوابط و معیارهای لازم به منظور اعمال نظارت و ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های کمیسیون‌های امور بانوان سراسر کشور و ارزیابی عملکرد آنان و جمع‌بندی و ارائه آن به مراجع ذیربط است.

۳. اداره حمایت از حقوق زنان و کودکان قوه قضائیه: در دستگاه قضایی جهت حمایت از حقوق زنان در رویه‌های قضایی و به منظور استوارتر شدن کانون خانواده بر اساس بخشنامه شماره ۱۸۴۲۱/۸۱/۱ در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۸ «اداره حمایت از حقوق زنان و کودکان» تشکیل شد. این اداره در زیر مجموعه اداره کل اجتماعی و فرهنگی حوزه ریاست قوه قضائیه قرار دارد و فعالیت خود را از مهرماه ۱۳۸۳ آغاز کرد. مطابق وظایف این اداره، یکی از کارهایی که از سوی این ادارات انجام می‌شود ارائه مشاوره، معاضدت قضایی و رهنمودهای لازم به مراجعان، به ویژه ارائه خدمات مشاوره به زوجین در حال طلاق و دارای اختلاف خانوادگی و تلاش در جهت اصلاح اختلاف بین زوجین است.

سطح سوم، سطح جامعه مدنی:

در این سطح، سازمان‌ها و نهادهایی قرار دارند که نقش پشتیبان سازمان‌ها را در حوزه خانواده ایفا می‌کنند و عمدتاً سازمان‌های بخش‌های پژوهشی و آموزشی، سازمان‌های مردمی، غیردولتی و نهادهای مذهبی را شامل می‌گردند. این مؤسسات با هدف ساماندهی و ارتقاء مطالعات و تحقیقات در رابطه با مسائل مربوط به خانواده تشکیل شده‌اند. در این بخش به طور کلی دو دسته سازمان وجود دارند. در یک دسته به سازمان‌های مردم نهاد پرداخته می‌شود و در دسته دیگر اندیشکده‌ها و مراکز پژوهشی فعال در امور خانواده معرفی می‌گردند.

الف) سازمان‌های مردم نهاد:

تشکیل و توسعه سمن‌ها در موضوع زنان و خانواده از راهکارها و ابزارهای اساسی راهبرد مشارکت است که بستری مناسب برای بروز اندیشه، خلاقیت و ابتکار زنان به حساب آمده و آن‌ها را به مسئولیت‌پذیری و تعهد بیشتر سوق می‌دهد و در نهایت امر، زمینه‌ساز توانمندی آن‌ها برای نیل به توسعه محلی، منطقه‌ای و ملی خواهد بود. این سمن‌ها، تشکل یا سازمانی از گروه‌های داوطلب زنان هستند که غیردولتی و غیرانتفاعی بوده و هدف آن‌ها رفع نیازهای اعضا و درعین‌حال کل جامعه یا گروه‌هایی از آن است. به عبارتی، جهت‌گیری اصلی این سمن‌ها، ایجاد تغییر است، حال سطح این تغییر ممکن است فردی، گروهی و یا در بستر جامعه باشد.

آمارهای غیررسمی نشان از آن دارد که حدود ۸ هزار سمن زنان در کشور تأسیس شده است که مجوز فعالیت‌های خود را از وزارت کشور (استانداری‌ها و فرمانداری‌ها)، نیروی انتظامی؛ سازمان ملی جوانان؛ سازمان بهزیستی؛ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان حفاظت محیط زیست دریافت کرده‌اند. زمینه فعالیت این سمن‌ها به ترتیب فراوانی شامل مالی و قرض‌الحسنه، نیکوکاری و خیریه، فرهنگی، حمایتی، آموزشی، محیط زیست، بهداشت و درمان، علمی و پژوهشی، مذهبی، توان‌بخشی، اجتماعی، آسیب‌دیدگان اجتماعی، هنری، ورزشی، گردشگری، ادبی و... می‌باشد. براساس آمار دفتر امور بانوان وزارت کشور، تعداد سمن‌های فعال در موضوع زنان و خانواده که از این وزارتخانه مجوز دارند، برابر با ۱۹۰۰ سمن است که در حوزه‌های فوق‌الذکر فعالیت می‌کنند. ضعیف‌ترین نقش سمن‌ها، مربوط به حوزه سیاست‌گذاری است. در این عرصه، حضور سمن‌های زنان و خانواده در دو زمینه کمک به تدوین قوانین و مقررات مربوط به سمن‌ها و کمک به سیاست‌گذاری کشور درباره زنان و خانواده بسیار کم‌رنگ است، درحالی‌که انتظار می‌رود سمن‌ها بتوانند بیش از همه در این دو حوزه و سایر حوزه‌های مرتبط ایفای نقش کنند. (حبیب‌پور، ۱۳۹۷)

مرور سیاست‌های گوناگون حوزه خانواده در ایران روشنگر این واقعیت است که بخش اعظم سیاست‌های مزبور در قالب قانون عرضه شده و در دستور کار اجرا قرار گرفته‌اند. بنابراین ما با الگویی از نقش‌آفرینی عامل دولت روبرو هستیم که بر خلاف مفروضات عرصه سیاست‌گذاری، به دنبال توجه به ملاحظات بین‌رشته‌ای سیاست‌گذاری نیست و حتی امر سیاست‌گذاری را از سوی خرده نظام‌ها یا زیرمجموعه‌هایی که می‌توانند در برنامه‌ریزی‌های موجود تجدیدنظر کنند برنمی‌تابد. (قلی‌پور و غلام‌پور، ۱۳۸۹: ۱۵-۱۲) در این الگو مطالبات اقشار، گروه‌ها و دسته‌هایی که خواستار دیده شدن خود در آینده سیاست‌های عمومی هستند، به دلیل فقدان رابطه متقابل با دولت، نادیده گرفته می‌شوند.

اعطای جایگاه بایسته به سیاست‌گذاری در شرایطی که جامعه از امکان‌های ابراز و انتقال تفاسیر خود از سیاست‌های موجود برخوردار نیست امر بعیدی به نظر می‌رسد. در واقع مشخصه اصلی الگوی کنونی سیاست‌گذاری در ایران برخورداری مجری از جایگاهی به مراتب بالاتر از سایر اجزاء تدوین‌کننده سیاست‌هاست. (ملک محمدی، ۱۳۸۵)

ب) اندیشکده‌ها و مراکز پژوهشی

۱. **اندیشکده خانواده مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت:** مهمترین اهداف این اندیشکده عبارتند از: فراهم‌سازی زمینه‌های لازم برای بروز و ظهور اندیشه‌های نوین، طرح اصول و مبانی نظری بنیادین و نظریه‌پردازی در حوزه تشکیل، تحکیم و تعالی خانواده، شناسایی و تبیین مؤلفه‌های تحکیم و تعالی خانواده، و رصد، سنجش و پایش شاخص‌های خانواده سالم بر اساس الگوی اسلامی ایرانی.

۲. **مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی:** مهمترین اهداف این مرکز عبارتند از: مطالعه، بررسی و ارائه نظرهای کارشناسی بر روی تمام طرح‌ها و لوایح، گردآوری، نقد و تنظیم نظرهای محققان و پژوهشگران مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادهای گروه‌ها و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه، مطالعه، بررسی و تحقیق نسبت به حسن اجرای قوانین و سایر ابعاد نظارتی مجلس و ارائه پیشنهادهای کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات اجرایی.

۳. **پژوهشکده الزهرا(س):** مهمترین اهداف این پژوهشکده عبارتند از: انجام پروژه‌های بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای پیرامون مسائل زنان، بررسی وضعیت و مسائل زنان در زمینه‌های مختلف، ایجاد بانک اطلاعاتی زنان و تأسیس دوره تحصیلات تکمیلی - پژوهشی مطالعات زنان در دانشگاه الزهرا(س)

۴. **مرکز مطالعات و تحقیقات زنان دانشگاه تهران:** مهمترین اهداف این مرکز عبارتند از: مسئله‌شناسی زنان در جامعه ایران، پژوهش در حوزه زنان و خانواده، کمک به گسترش و تعمیق علم با توجه به ملاحظات جنسیتی، ایجاد هماهنگی و ارتباط مستمر بین مراکز سیاست‌گذاری در حوزه زنان با نظام آموزش عالی کشور و انجام فعالیت‌های لازم برای توسعه آموزش‌های مرتبط با امور زنان.

۵. **پژوهشکده خانواده شهید بهشتی:** مهمترین اهداف این پژوهشکده عبارتند از: انجام فعالیت‌های پژوهشی در رشته‌های مختلف مرتبط با خانواده، یعنی روانشناسی، روانپزشکی، مشاوره، مددکاری اجتماعی، جامعه‌شناسی، تاریخ، مردم‌شناسی، تعلیم و تربیت، حقوق، بهداشت خانواده، ژنتیک، انجام فعالیت‌های آموزشی در حیطه مسائل خانواده و خانواده درمانی.

۶. **پژوهشکده زن و خانواده:** مهمترین اهداف این پژوهشکده عبارتند از: انجام پژوهش‌های بنیادی و کاربردی مرتبط با امور زنان و خانواده، پاسخگویی به مسائل و شبهات در عرصه مسائل زنان و خانواده، پرورش پژوهشگران، اساتید و کارشناسان حوزه مطالعات اسلامی زن و خانواده، آموزش‌های ترویجی به منظور انتقال دیدگاه اسلام به مبلغان، حوزویان و دانشگاهیان در عرصه فوق‌الذکر، انجام امور کارشناسی و ارائه مشاوره مربوط به موضوع زن و خانواده.

ضرورت اصلاح ساختار حکمرانی امور خانواده

هم اکنون مرکز امور زنان و خانواده نهاد ریاست جمهوری (در ظاهر) متولی اصلی این امور در ایران است. رئیس این مرکز معاون رئیس جمهور در امور زنان و خانواده می‌باشد. بودجه این مرکز جهت چند هدف اصلی از جمله تحکیم بنیان خانواده و توانمندسازی زنان در نظر گرفته شده است. البته این مرکز تنها متولی امور زنان و خانواده نیست. در هر وزارتخانه یا نهادی دفاتر مربوط به امور زنان وجود دارد. مهمترین این دفاتر در وزارت کشور، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، شورای فرهنگی - اجتماعی زنان، آموزش و پرورش، شورای عالی توسعه قضائی و سازمان بهزیستی مستقر می‌باشند.

متأسفانه این دفاتر (علیرغم ضرورت وجود آن‌ها) خود را موظف به پاسخگویی در برابر مرکز امور زنان نمی‌دانند، بلکه خود را تنها در برابر وزیر مربوطه پاسخگو می‌دانند، زیرا مشاور رئیس جمهور در امور زنان که رئیس مرکز امور زنان و خانواده است از قدرت اجرایی کافی برخوردار نمی‌باشد. مشاوران رئیس جمهور در هیأت دولت تنها حق حضور داشته و از حق رأی و قدرت اجرایی برخوردار نیستند، در حالی که وزرا از حق رأی برخوردار و معاونین رئیس جمهور از قدرت اجرایی برخوردارند، لذا مسئولین دفاتر زنان ارتباط با وزیر مربوطه را مفیدتر و مثمرتر

از ارتباط با مسئولین مرکز امور زنان می‌دانند، که همین امر موجب تضعیف این مرکز می‌گردد. اینک با ذکر این مقدمه به ضرورت‌های تشکیل سازمان زنان و خانواده می‌پردازیم:

۱. تحقق رویکرد متعالی اسلام (آیات و روایات و اندیشه‌های ناب حضرت امام خمینی (ره) و رهنمودهای مقام معظم رهبری (مدظله العالی) که تأکید فرموده اند: «اگر ما بخواهیم زن ایرانی در حد شأن زن از نظر اسلام قرار بگیرد باید روی مسائل زن و در مورد زن کار زیادی انجام دهیم یک دستگاه ویژه ای برای این کار لازم است. نمی‌شود این را به یک وزارت یا یک دستگاه مشترک سپرد.» «بینی د چه سازمان-هایی احیاناً باید به وجود آید. آنوقت به مجلس یا شورای عالی انقلاب فرهنگی توصیه کنید تا مصوبه بگذرانند و این کارها انجام گیرد؟»

۲. اجرای قانون اساسی و دیگر قوانین و اسناد مادر (نظیر مقدمه قانون اساسی و اصول دهم، بیستم، بیست و یکم، سی و یکم، چهل و سوم و بند «۱۶» از اصل سوم قانون اساسی و نیز بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه چهارم و بند «۱۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم که بر «تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان» تأکید دارد. در اهداف سند چشم‌انداز نیز بر توجه به نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد و بهره‌مندی از محیط زیست مطلوب تأکید شده است).

۳. تبیین و توسعه نگاه اصولی، اعتدالی و متعالی اسلام نسبت به حقوق و مسئولیت‌های زنان و نقش محوری آنان در خانواده،

۴. تدوین و تنظیم سیاست‌ها و برنامه‌های استراتژیک براساس سیاست‌های کلان نظام با نگاه عدالت محور براساس حفظ تفاوت‌های حکیمانه انسان‌ها و متناسب با عرصه مشترکات،

۵. تنظیم سیستم هماهنگی به منظور همگرایی فرابخشی و پیگیری اجرای صحیح سیاست‌ها و برنامه‌ها،

۶. ایجاد نظام تحقیقات و رصد فرهنگی به منظور شناسایی مشکلات و رفع زمینه‌های ظلم و خلأهای قانونی، مدیریتی، اجرایی نسبت به زنان و دیگر اعضای خانواده در عرصه‌های فردی، خانوادگی و اجتماعی،

۷. ایجاد نظام نظارتی و سنجش اجتماعی به منظور شناسایی مشکلات و یافتن موانع و رفع خلأها در حمایت از خانواده

- بدیهی است که به دلیل فقدان تشکیلاتی منسجم، کارآمد و با ویژگی‌های فوق برای ساماندهی و پیگیری و نظارت بر امور زنان و خانواده، نارسایی‌هایی در کلیه دستگاه‌های مرتبط مشهود است، که به برخی از آنها اشاره می‌شود.

الف) از حیث شرایط داخلی

- پراکندگی دفاتر امور زنان که موجب چندگانگی در تشکیلات بودجه و اجرا شده است.

یکی از بخش‌های موجود در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مراکز مهم دولتی دفاتر مربوط به امور زنان است. قطعاً باید مسائل مربوط به زنان در حوزه هر وزارتخانه یا نهاد و مؤسسه‌ای به طور مستقل پرداخته شود. اما در عرصه عمل وجود همین دفاتر اشکالاتی را با خود به همراه داشته است. چندگانگی در تشکیلات، جذب بودجه، اجرا و عملکرد از این قبیل مشکلات هستند. این امر ضرورت تجمیع را ایجاب می‌نماید.

- یکی دیگر از اشکالات پراکندگی دفاتر امور زنان، پدیده موازی کاری است.

پدیده موازی کاری در تمام امور، اعم از امور پژوهشی، خدماتی، برنامه‌ریزی و... به چشم می‌خورد، به گونه‌ای که حتی در برخی موارد در مورد یک موضوع پژوهشی و یا اجرایی ده‌ها کار هم عرض انجام شده است. به عنوان مثال سازمان‌هایی مانند بهزیستی، شهرداری، نیروی انتظامی و... وظیفه ساماندهی امور اقبال آسب‌دیده یا آسیب پذیر یا جمع‌آوری این گروه‌ها را به عهده دارند، اما چون یک نهاد در سطح کلان به عنوان سیاست‌گذار، برنامه ریز و اجرا کننده متولی این کار نیست، بنابراین به جای آن که هر روزه شاهد کم شدن و جلوگیری از آسیب‌ها باشیم با افزایش آن‌ها مواجه هستیم.

موضوع قابل توجه دیگر تقابل یا تضاد میان این سازمان‌ها است که موجب تطویل یا بی‌اثر شدن عملیات اجرائی است و بعضاً باعث می‌شود که عملیات ساماندهی به نحو مطلوب انجام نپذیرد. به عبارت دیگر در کشور ما نهادها و سازمان‌هایی که در زمینه مسائل زنان، جوانان و خانواده فعالیت دارند، کم نیستند. برای مثال مرکز امور زنان و خانواده نهاد ریاست جمهوری، دفتر امور زنان وزارت کشور، شورای فرهنگی اجتماعی زنان شورای عالی انقلاب فرهنگی، دفتر امور زنان و خانواده بهزیستی، کمیته امداد، شهرداری، و... اما به دلیل نبود هماهنگی و تعامل

مناسب میان این دستگاه‌ها و موازی کاری از یکسو و عدم سیاست واحد از سوی دیگر موجب شده است اکثر طرح‌ها و راهکارها برای حمایت از نهاد خانواده، زنان و جوانان ابتر بماند و روز به روز شاهد تزلزل بیشتر نهاد خانواده باشیم. در نهایت این موازی کاری و تداخل وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف در حوزه زنان و خانواده باعث بروز مسائلی می‌گردد نظیر:

- فقدان چارچوب منسجم برای سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردی در سطح کشور (فقدان برنامه کلان و منسجم در حیطه خانواده)،
 - عدم جامعیت در ارائه خدمات و پرداختن به امور زنان و خانواده،
 - کارکردهای پراکنده و فعالیت‌های کمابیش ناموزون و ناهماهنگ سازمان‌ها و دستگاه‌های متعدد در امور مربوط به زنان و خانواده،
 - ناتوانی کارکردهای حمایتی از خانواده در کشور در جهت پاسخگویی به اجرای برنامه‌های کارآمد،
 - تداخل گسترده سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف در امور زنان و خانواده،
 - ضعف نظام اطلاعاتی جامع، قابل اتکا و بهنگام برای تصمیم‌سازی، اجرا، نظارت و ارزیابی به دلیل متعدد بودن دستگاه‌های ذیربط.
- بنابراین برای مقابله با موازی کاری که از مسائل آسیب‌زننده به نظام اداری و اجرایی کشور خصوصاً در ساختارهای کلان مدیریتی است و تبعات منفی همچون توسعه حجم و اندازه دولت، تورم پرسنلی برای انجام دو یا چند وظیفه یکسان و مشابه سیطره بوروکراسی و فرایندهای طولانی اداری، کاهش بهره‌وری و کارایی، رقابت منفی دستگاه‌های موازی برای کسب منابع مالی و فیزیکی در بودجه‌های سالانه دولت و هدر رفتن منابع، اتخاذ سیاست‌های ناهماهنگ و فاقد انسجام و یکپارچگی توسط دستگاه‌های موازی و خرد شدن وظایف یکپارچه که ماهیتاً باید با وحدت مدیریت و ساماندهی متمرکز اداره شوند، را به همراه دارد. لذا در مجموع کارشناسان علوم اجتماعی بر این عقیده‌اند که تشکیل یک تشکل منسجم می‌تواند از موازی کاری و پراکنده کاری و هدر رفتن منابع جلوگیری کند و پاسخگوی مطالبات در این زمینه باشد.
- از جمله اشکالات دیگر؛ وجود شرح وظایف مشابه برای این دفاتر است. هر کدام از این دفاتر براساس شرح وظایف و در حوزه عملکرد خود اقدام به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا می‌نمایند و متأسفانه هیچ سیستم نظارتی امر نظارت کمی و کیفی این دفاتر را بر عهده ندارد.
- تشابه موضوعات در حوزه عملکرد، موجب پیدایش شرح وظایف مشابه شده است، قطعاً شرح وظایف مشابه موجب برنامه‌ریزی مشابه نیز می‌گردد و چون نظارت منطقی جهت هماهنگی عملکرد و برنامه‌ریزی موجود نمی‌باشد، گاهی عملکرد آن‌ها خلاف اهداف چشم‌انداز بیست ساله یا قانون برنامه چهارم توسعه و حتی گاهی قانون اساسی و قوانین داخلی نیز می‌شود.
- ضرورت توجه دولت به نهاد خانواده به صورت متمرکز.

همانگونه که قبلاً ذکر شد به دلیل اهمیت و ارتباط ناگسستنی میان مسائل زنان و خانواده با هر وزارتخانه دفاتر امور بانوان تشکیل گردیده است، لکن اهمیت خانواده به‌عنوان کوچک‌ترین واحد اجتماعی که جامعه مدنی بزرگ را تشکیل می‌دهد، ضروری است که دولت به‌صورت متمرکز به این امر پرداخته و مسئولیت نظم‌بخشی و هماهنگی سیستماتیک را میان این نهاد و سایر نهادها بر عهده بگیرد.

(ب) از حیث شرایط بین‌المللی

- طراحی و برنامه‌ریزی در سطح بین‌المللی جهت مسائل زنان توجه به شرایط داخلی و پیشگیری از دخالت کشورهای غربی.
- امروزه شرایط جدید بین‌المللی و دخالت بیشتر سازمان ملل همراه با هدایت کشورهای غربی در زمینه مسائل انسانی و اجتماعی اهرم فشاری بر کشورهای جهان است. این اهرم فشار در عرصه مسائل خانوادگی در قالب کنوانسیون و اساسنامه مطرح شده و سازمان‌های جهانی مخصوصاً سازمان ملل بسیار تأکید بر پذیرش آن توسط کشورهای عضو دارند، این امر در حالی واقع می‌شود که مفاد این کنوانسیون‌ها مبتنی بر چارچوب‌های تفکر غربی است و در برخی موارد از تفکر فرهنگی - دینی ما بسیار فاصله دارد. وجود یک تشکیلات متمرکز می‌تواند راهکارهای منطقی مقابله با این اهرم‌های فشار را به شکل مناسب‌تری ارائه نماید. مثلاً تدوین اساسنامه یا منشور حقوق اسلامی در موضوعات: کودکان، زنان و خانواده می‌تواند از اینگونه اقدامات باشد.

- پیگیری مصوبات بین‌المللی در حوزه خانواده و زنان

همانند توسعه هزاره، اهداف برنامه عمل پکن، برنامه عمل نشست جهانی سران برای توسعه اجتماعی ۱۹۹۵ کپنهاک و ... از دیگر مسائلی است که از بعد بین‌المللی باید به آن توجه داشت. لذا چنانچه پیگیری کننده این امور یک مرکز واحد باشد قطعاً تجزیه و تحلیل و تصمیم-

گیری درباره شرایط پذیرش یا عدم پذیرش آن بسیار آسانتر خواهد بود.

جمع‌بندی

با تعاریفی که از حکمرانی ارائه می‌شود، کاملاً روشن است که گذار از شیوه موجود اداره جامعه و تحقق این پدیده، بیشترین تاثیر را بر حکومت و سازوکارهای سیاست‌گذاری خواهد داشت. از این منظر نحوه ارتباط حکومت و جامعه که یکی مشخصاً سیاست‌گذار و دیگری گروه هدف می‌باشد، از اهمیت بسزایی برخوردار است. با بررسی ادبیات مربوط به موضوع حکمرانی خوب، می‌توان گفت این شکل از حکمرانی نمی‌تواند الگو و برنامه متعالی برای پیشرفت و توسعه جامعه بشری به ویژه برای کشورهای در حال توسعه باشد. در عوض حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی با ظرفیت گسترده می‌تواند پیشرفت و تعالی جامعه را تضمین کند و جایگزین حکمرانی خوب شود.

به طور کلی مراکز، نهادها و سازمان‌هایی که در مقوله خانواده پیشنهادات سیاستی ارائه می‌کنند به دلیل ضعف‌هایی همچون وجود اعضای با مشغله‌ها و دغدغه‌های متکثر، عدم اشراف اعضا به مباحث تخصصی سیاست‌گذاری، عدم همه‌جانبه‌نگری در سیاست‌ها، ایجاد تعهدات مالی برای دولت، عدم ضمانت اجرایی، باقی‌ماندن پیشنهادات در سطح کلیات و تبدیل نشدن سیاست‌ها به برنامه اقدام و راهکارهای کوتاه‌مدت و بلندمدت عملیاتی و مواردی از این قبیل نتوانسته‌اند اهداف تعریف‌شده را محقق نموده و به توفیقات قابل توجهی دست پیدا کنند.

شیوع مسائلی از قبیل: افزایش آمار طلاق، تأخیر در ازدواج، کاهش نرخ فرزندآوری، افزایش مهاجرت و شهرنشینی، تغییر در ساختار خانواده و کوچک شدن آن، مسن شدن جمعیت و پیچیدگی‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن، مسائل مرتبط با تک والدینی، گسست خانواده‌ها و فروپاشی آن، بحران هویت در جوانان، سقوط ارزش‌های اخلاقی جامعه، فرار دختران و زنان، پایین آمدن سن بزهکاری در میان جوانان، معضل اعتیاد، خشونت خانگی و مواردی از این قبیل نشان از عملکرد ضعیف نهادها و سازمان‌های متولی حوزه فرهنگ، عدم هماهنگی و هم‌افزایی میان آن‌ها و عدم وجود ساختاری به عنوان متولی این حوزه برای پیگیری تصویب سیاست‌ها و راهبردهای لازم، نظارت بر سیاست‌های تأثیرگذار بر خانواده و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کارآمد مصوب است.

منابع

- [۱] سلیمی، حسین (۱۳۸۲) سیاست‌پذیری فرهنگ، به اهتمام مجید وحید، تهران، انتشارات باز.
- [۲] پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷)، مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران، انتشارات سمت.
- [3] Sapru, R.K. (۲۰۰۶), Administration Theories and Management Thought, Delhi, Pubihshed by Prentice Hall of India.
- [4] Sakiko fukuda-parr & Richard pouzio (۲۰۰۲), Governance: past, present, future, setting the governance for the millennium declaration, Background Paper of the ۴th. Global Forum on Re-inventing Government, Marrakech, Morocco, ۱۰th-۱۳th. December, ۲۰۰۲, UN, New York ۲۰۰۲. (available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006224.pdf>)
- [5] Stoker, Gerry (1998), Governance as theory: five proposition, international journal of social science, v 50, 17-28.
- [6] UN (۲۰۰۷), Public Governance Indicators: A Literature Review, Department of Economic and Social Affairs, New York. (available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN027070.pdf>)
- [7] Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000), Governance, Politics and State, MacMillan Press LTD, London.
- [8] Rhodes, R. A. W (1996), The New Governance: Governing without Government, political studies, 44, pp. 625-67.
- [9] Kooiman, J (۱۹۹۳), Modern Governance: New Government-society Interactions, London, sage Publications.
- [10] Abdellatif, Mohamad (۲۰۰۳), Good Governance and its Relationship to Democracy and Economic Development, Ministry of Justic Republic of Korea, pp. ۲۷-۱.
- [11] Stowe, K. (۱۹۹۲). Good piano. Public administration, Vol. ۷۰, autumn
- [۱۲] الوانی سید مهدی، (۱۳۸۸)، حکمرانی خوب شبکه‌ای از کنشگران جامعه مدنی، مجله مدیریت توسعه و تحول، دوره ۱، شماره ۱، ۵-۱.
- [13] Borzil, Tanga (۲۰۰۸), "Good Governance in the Eropean Union", Berlin Working Paper on Eropen Integrattion, No.۷
- [۱۴] شریف‌زاده فتاح، قلی‌پور رحمت الله، (۱۳۸۲) حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، شماره ۴، ۵۶-۴۸.
- [۱۵] بشیریه حسین (۱۳۷۴)، جامعه شناسی سیاسی، تهران، نشرنی.
- [۱۶] بشیریه حسین (۱۳۸۶)، عقل در سیاست، تهران، نگاه معاصر.
- [۱۷] قاسمی یارمحمد، (۱۳۸۹)، رابطه دولت و جامعه مدنی در ایران از منظر جامعه‌شناسی تاریخی، مجله علوم اجتماعی، پاییز و زمستان، ۱۰۳-۹۷

- [۱۸] یزدانی زازرانی محمدرضا، (۱۳۹۱)، بررسی رابطه مفهومی و تأثیر حکمرانی بر سیاست‌گذاری عمومی، پژوهش‌های روابط بین الملل، دوره ۲، شماره ۴، صفحه ۱۰۹-۱۴۲
- [19] Graham J., Amos B., Plumptre T (2003), Principles for good governance in the 21st century, Policy brief No. 15, Institute on Governance.
- [۲۰] ناظمی اردکانی، محمد، (۱۳۸۷)، حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی، مجله علوم انسانی، شماره ۷۶، از ۱۰۷ تا ۱۲۸
- [۲۱] خاشعی وحید، هرنندی عطاءاله، (۱۳۹۳)، تبیین ابعاد حکم رانی متعالی مبتنی بر سیره حکومتی امام علی (ع): تلفیق رویکرد اجتهادی و تحلیل محتوا، مجله پژوهش‌های علم و دین، دوره ۵، شماره ۲؛ ۸۵-۱۱۰
- [۲۲] ابطحی سید مصطفی، آرایش حسن، سالاری سردری فرضعلی، (۱۳۹۷) بررسی و تبیین حکمرانی شایسته در رویکرد حکمرانی نظام جمهوری اسلامی ایران، راهبرد سیاسی سال دوم، شماره ۵، ۶۴-۲۷
- [۲۳] ربانی علی؛ طالب‌زاده، فهیمه (۱۳۹۳)، نگرش روحانیون به فرآیند تزلزل خانواده در شهر اصفهان، فصلنامه شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده، شماره ۶۳.
- [۲۴] معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری (۱۳۹۹/۰۳/۱۲)، ستاد ملی زن و خانواده، قابل دسترسی در:
<http://women.gov.ir/fa/news/۱۳۱۰۹>
- [۲۵] عامری داوود (۱۳۹۸/۸/۲۰)، حکمرانی متعالی در گام دوم انقلاب، روزنامه جوان، قابل دسترسی در:
<https://www.Javann.ir/۰۰۶۶AX>
- [۲۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶) بررسی تجمیع دستگاه‌های مربوط به امور زنان و خانواده، دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۲۷] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹) لزوم بازنگری در تشکیلات امور زنان و خانواده، دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۲۸] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰) آشنایی با دستگاه‌ها، قوانین، چالش‌ها و مهم‌ترین آمارهای حوزه زنان و خانواده، دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۲۹] ولی مراد توران (۱۳۹۱) آسیب‌شناسی راهبردی تشکیلات امور زنان، کتاب مجموعه مقالات اندیشه‌ای راهبردی، زن و خانواده، سومین نشست اندیشه‌های راهبردی زن و خانواده، انتشارات: پیام عدالت
- [۳۰] حبیب پور گتابی کرم، (۱۳۹۷)، ارزیابی عملکرد سازمان‌های غیردولتی (سمن‌های) کشور در حوزه ی زنان و خانواده، مطالعات راهبردی زنان سال بیستم، شماره ۷۹
- [۳۱] قلی‌پور، رحمت‌اله، غلام‌پور آهنگر، ابراهیم. (۱۳۸۹). فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳۲] ملک‌محمدی، حمیدرضا. (۱۳۸۵). سیاست‌گذاری؛ دانش و روش. فصلنامه سیاست داخلی، سال اول، شماره اول.