

عنوان نشست: ظرفیت‌های حمایت از زنان بی‌سرپرست و زنان سرپرست خانوار در قوانین و مقررات

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده علوم اجتماعی
مسئول نشست:	دکتر مهدیه محمد تقی‌زاده (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۸/۰۹/۳۰
اعضای هیأت علمی:	دکتر علی‌اکبر تاج‌زینی، دکتر آناهیتا سیفی (اعضای هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر مهری سادات موسوی (رئیس جهاد دانشگاهی دانشگاه علامه طباطبائی و عضو هیأت علمی جهاد دانشگاهی)، دکتر محمد روشن (عضو هیأت علمی و رئیس پژوهشکده خانواده دانشگاه شهید بهشتی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر سید احمد حبیب‌نژاد (مشاور مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی، مدیر گروه حقوق عمومی و بین‌الملل پردیس فارابی دانشگاه تهران، مدیرعامل موسسه توسعه حقوق فقرزدایی، دبیر انجمن ایرانی حقوق اداری)، دکتر هما داوودی گرمارودی (مشاور معاون حقوقی رئیس‌جمهور، عضو هیأت مدیره کانون وکلای دادگستری استان البرز و نایب رئیس سابق اسکودا)، دکتر روزبه کردونی (مشاور سابق وزیر کار، تعاون و رفاه اجتماعی، دستیار ارتباطات اجتماعی و حقوق شهروندی وزیر کار، رئیس موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی)، دکتر بهمن صدیق (مدرس دانشگاه و مدیر گروه توان‌بخشی حرفه‌ای معلولین سازمان بهزیستی)
مسئله محوری نشست:	طرق حقوقی و اجتماعی حمایت از زنان بی‌سرپرست و سرپرست خانوار
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	مجلس شورای اسلامی، وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره)، پژوهشگاه قوه قضائیه، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت زنان و امور خانواده ریاست جمهوری
نهادهای همکار:	مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی، معاونت اجتماعی و پیشگیری از جرم قوه قضائیه، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، معاونت فرهنگی و اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده مباحث طرح شده:

مقدمه:

با توجه به اینکه پدیده خانوارهای زن سرپرست در کشور ما در حال افزایش است؛ توجه به این قشر از شهروندان در سیاست‌گذاری‌های کشور نیز الزامی است. هدف از این نشست بررسی خلأهای قانونی حال حاضر و چشم‌انداز آینده حوزه سیاست‌گذاری است. در این نشست از متخصصان و صاحب‌نظران در این حوزه دعوت به عمل آمد تا ضمن انتقال دانش از نقطه نظرات آن‌ها در این خصوص بهره‌مند شویم.

ذکر چالش‌ها و مشکلات پیش رو و خلاصه دیدگاه‌های مطرح شده در این باره:

به مفهوم حمایت در قوانین مختلف ما مشتمل بر قانون اساسی، قانون عادی و آیین‌نامه‌های اجرایی تصریح شده است. به‌طور خلاصه در مبانی قانونی کشور، حمایت سه بعد دارد. بعد نخست خود جامعه به‌طور کل است که باید از آن صیانت شود. بعد دیگر، حمایت از افراد است اما بالاخص افرادی که حقوق آن‌ها در معرض تضییع است و از آن‌ها تحت عنوان «هجر حمایتی»، حمایت می‌شود چون این نگرانی وجود دارد که به آن‌ها آسیب رسانده شود. بعد سوم نیز حمایت از محجورین است که در دایره بحث این نشست قرار ندارد. در قانون اساسی در اصل سوم، بیست و یکم و بیست و نهم آمده که از چه کسانی و به چه دلیل باید حمایت کنیم.

وقتی در حقوق بحث از روابط در حوزه فقرزدایی از زنان خودسرپرست مطرح می‌شود، این روابط بر سه دسته است: روابط زنان سرپرست خانوار با یکدیگر، روابط زنان سرپرست خانوار با نهادهای حاکمیتی و زنان سرپرست خانوار با نهادهای مدنی.

رویکرد قانون اساسی به حوزه زنان سرپرست خانوار در دو شکل است: رویکرد مبنا محور و رویکرد برنامه محور. رویکرد مبنا محور از این منظر نگاه می‌کند که آیا مبانی تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در نهادهای مجلس، قوه قضایی و قوه مجریه در حوزه زنان خودسرپرست

انجام می‌شود آیا درست است یا خیر. رویکرد برنامه محور از این منظر نگاه می‌کند که آیا قانون اساسی به مثابه یک مهندس اجتماعی آیا برنامه‌ای ارائه داده یا خیر.

رویکرد مهم دیگری که در قانون اساسی به آن کم‌توجه شده است، ولی در حوزه زنان سرپرست خانوار بسیار مهم است، خانواده محوری است. در مقدمه قانون اساسی به خانواده اشاره کرده و در اصل دهم می‌گوید در همه برنامه‌ریزی‌ها خانواده باید ملاک باشد. در مقدمه قانون اساسی نوشته شده که خانواده زمینه‌ساز حرکت تکاملی است. در اصل دهم می‌گوید همه قوانین و برنامه‌ریزی‌ها که شامل حوزه زنان خودسرپرست نیز می‌شود باید خانواده ملاک قرار بگیرد. لذا برخی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری که زن خودسرپرست را فقط به عنوان یک انسان آسیب‌پذیر اقتصادی در نظر می‌گیرند بدون این که آن را در بستر خانواده ببیند کاملاً با اصل دهم قانون اساسی ناسازگار است.

یک مدل پیشنهادی دیگر در باب تعهد دولت در قبال حقوق بنیادین این است که دولت باید متعهد به جلوگیری از محدودیت و حمایت در برابر محرومیت و کمک به محدودیت باشد. تعهداتی که امروز در جمهوری اسلامی ایران اتفاق می‌افتد قسمت سوم یعنی کمک به محرومیت است. درحالی که دو قسمت دیگر هم وجود دارد.

روشن است اگر بخواهیم به حل مسائل کشور کمک کنیم ضرورت اول، آمار دقیق است. در حوزه زنان به وضوح هیچ آمار دقیقی نداریم که چه تعداد زن بی‌سرپرست، بدسرپرست یا خودسرپرست داریم که بتوان بر اساس آن برنامه‌ریزی کنیم؛ همچنین نمی‌دانیم جرائم ارتكابی علیه زنان بی‌سرپرست چیست و آماری که فراوانی آن را نشان بدهد وجود ندارد.

مشاهده روند تغییرات خانوار از سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۹۰ نشان‌دهنده رشد خانوار زن سرپرست از ۷/۳۳ به ۱۲/۱ است. امروز با بیش از سه میلیون زن سرپرست خانوار روبرو هستیم. به همین خاطر زنانه شدن فقر در کشور ما مطرح شده است. زنانه شدن فقر سه فاکتور اساسی دارد:

۱. رشد جمعیت زنان سرپرست خانواه

۲. نابرابری در خانواده

۳. سیاست‌های نئولیبرالیستی.

اگر بخواهیم یک جمع‌بندی کلی داشته باشیم درباره الگوهای فقرزدایی و به‌طور خاص توانمندسازی زنان، باید بگوییم که مسأله توانمندسازی زنان سرپرست خانوار باید با تأکید بر دو عنصر انجام بشود: قدرت و عاملیت. اما همان‌طور که گفتیم برنامه‌های توسعه و توانمندسازی چالش‌هایی دارند و ارزیابی نشان می‌دهد که این برنامه‌ها زنان را دریافت‌کننده منفعل قلمداد می‌کنند و عاملیت و نقش‌آفرینی آن‌ها را نادیده می‌گیرند. سیاست‌های توسعه از زنان سرپرست خانوار نشان می‌دهد که این سیاست‌ها بیشتر به بیمه اجتماعی و حمایت مالی اندک بسنده کرده‌اند و نگاهی کلان در جهت آموزش دسترسی به بازارهای مولد و اعتبارات کلان وجود ندارد. پس قدرت و عاملیت زنان بر سه محور اصلی: نهادهای غیردولتی، شبکه‌های اجتماعی و توانمندسازی و اصلاح نگرش و باورهای زنان قرار دارد. توانمندسازی زنان می‌تواند باعث فقرزدایی از زنان شود. بنابراین برنامه‌های فقرزدایی نیازمند طراحی و اجرای برنامه‌های توانمندسازی است. برنامه‌های توانمندسازی از طریق همکاری‌های بین‌بخشی و فرابخشی، ذینفعان و گروه‌های هدف، اجرا، نظارت و گزارش و ارزیابی میسر است. طی این برنامه‌ها هست که برنامه‌های فقرزدایی در ابعاد مختلف فردی، فرهنگی، حقوقی، روانشناسی و غیره به نتیجه مطلوب نائل شوند.

سه بخش در سیاست‌گذاری کارآمد برای زنان سرپرست خانوار باید مورد توجه قرار بگیرد:

۱. پروفایل دقیقی از زنان سرپرست خانوار داشته باشیم که شامل توزیع سنی، توزیع جغرافیایی، دلیل زن سرپرست شدن، تعداد فرزندان تحت پوشش، وجود یا عدم وجود آسیب و سایر موارد باشد.

۲. هدف‌گذاری باید منطقی و واقع‌بینانه باشد یعنی شناخت مبتنی بر واقعیت از میزان موفقیت داشته باشد.

۳. اجتناب از رویکرد EOE (EVERYTHING OF THE EARTH) به این معنی که لزومی ندارد که همه چیز فراهم باشد تا اقدام مناسب اتفاق بیفتد.

همچنین بین نهادهای مختلف مسئول در این حوزه باید همکاری کافی وجود داشته باشد تا سیاست‌گذاری به نحو احسن انجام شود.

به لحاظ مفهومی «سرپرست خانوار» در سال ۹۶ توسط سازمان بهزیستی و در کارگروه تخصصی تقسیم کار ملی برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، که کارگروه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار ذیل آن تشکیل شد؛ به این صورت تعریف کردند: «یکی از اعضای خانوار که مسئولیت تمام یا بخش عمده تأمین هزینه خانوار یا نحوه هزینه کرد درآمدهای خانوار را بر عهده دارد».

لازم به ذکر است سازمان بهزیستی «توانمندسازی» را یک فرایند هدفمند و چندبعدی در نظر می‌گیرد که به افراد خانواده، گروه و اجتماع در شناخت و دستیابی به منابع فرصت‌ها کمک می‌کند تا بتوانند با تغییر مطلوب شرایط انتخاب‌های خودش را اعمال کند و فعالانه بر محیط کنترل نسبی داشته باشند.

آن چشم‌اندازی که توسط سازمان بهزیستی کشور در خصوص توانمندسازی دنبال می‌شود «تأمین مالی خرد بر مبنای رویکرد بانکداری پیوندی» است. «بانکداری پیوندی» به پیوند بین مؤسسات مالی رسمی نظیر بانک‌ها و مؤسسات مالی واسطه‌گر گفته می‌شود. «تأمین مالی خرد» به اعتبارات خرد، پس‌انداز، بیمه، خدمات انتقال وجه و دیگر مزایایی مالی که به افراد کم‌درآمد داده می‌شود؛ اطلاق می‌شود. افراد کم‌درآمد می‌توانند بر اساس اولویت‌بندی نیازهای خود از قبیل معاش، درمان، تحصیل و ... در خصوص این‌ها برنامه‌ریزی و هزینه کنند. بانکداری پیوندی در «گروه‌های خودیار» یا «استراتژی‌های خودیار» خود را نشان می‌دهد. همچنین «گروه‌های خودیار» افرادی هستند که به یک دلیل مشخص دور هم جمع می‌شوند و با هم تعامل می‌کنند. آن‌ها ممکن است برای رسیدن به هدف خاصی یا رفع نیاز مشترک در چارچوب قواعد خاصی شروع به فعالیت کنند.

به زبان ساده برنامه تأمین مالی خرد بر مبنای رویکرد بانکداری پیوندی به معنی بانک‌پذیر کردن افراد تهی‌دست است. فقر افراد را به حاشیه می‌راند و موجب می‌شود که سازه فرصت در ساختار توانمندسازی از آن‌ها دریغ شود و این برنامه بر این نقص غلبه می‌کند. سازمان بهزیستی کشور با همکاری موسسه بین‌المللی تأمین مالی خرد بر مبنای رویکرد بانکداری پیوندی و کلینیک‌های مددکاری، این مهم را به انجام رساند.

در ارزیابی به عمل آمده از تسهیلات بنگاه‌های زودبازده روشن شد که این تسهیلات کارآیی لازم را نداشته و به هدف مورد نظر دست نیافته است. به همین دلیل سال گذشته مدل جدیدی در این خصوص دنبال شد که طبق آن تسهیلات به اشخاص داده نمی‌شود بلکه مهارت و تسهیلات به گروه پشتیبان و پیشران داده می‌شود که از قبل کسب و کاری دارند اما اینک متعهد می‌شوند که به سایر اشخاص کار در منزل بدهند. طرح پایلوت این مدل جدید در استان خراسان رضوی، شمالی و جنوبی، استان کردستان، کرمانشاه لرستان و آذربایجان غربی و خوزستان برگزار شد. موفق‌ترین آن‌ها استان خراسان رضوی و کرمانشاه بود. این طرح در دوره پایلوت توفیق خوبی داشت. بنابراین معاون ریاست جمهوری تصمیم گرفت امسال برای ۶ هزار زن سرپرست خانوار این طرح را پیاده کند تا بتوانیم برای زنان سرپرست خانوار شغل خانگی ایجاد کنیم.

در طرح امسال که تقریباً در ۲۲ استان دارد در حال اجراست، مطابق با دستورالعمل معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری، اشخاصی که تحت پوشش بهزیستی و کمیته امداد هستند در این مرحله وارد طرح نشوند بلکه کسانی ابتدا وارد طرح شوند که در نوبت دریافت کمک از بهزیستی و کمیته امداد قرار دارند. در این راستا پیش‌ران‌های شناسایی می‌شوند و آن‌ها ضمن معرفی کسب و کار حال حاضر خود، اعلام می‌کنند کسانی که برای کار یا مهارت‌آموزی به آنان مراجعه می‌کنند تحت حمایت بهزیستی و کمیته امداد نیستند. به این ترتیب به هر فردی که در حوزه مشاغل خانگی وارد می‌شود و کسب و کار خود را توسعه می‌دهد کمک می‌شود تا برندی هم به نام خودش ایجاد کند. به این ترتیب انگیزه لازم برای حفظ برند و رشد کیفیت آن در فرد ایجاد خواهد شد.

نکته مهم دیگر این است که سیاست‌های حمایت از زنان سرپرست خانوار در حوزه‌های سیاستی مختلف پخش شده است. چند حوزه سیاستی مهم عبارت است از: حوزه سیاستی حفظ سطح درآمد (مانند فقرزدایی)، آموزش، اشتغال (مشاغل خانگی)، مسکن (مسکن اجتماعی)، بهداشت و سلامت، امور خانوادگی، معلولیت و مراقبت اجتماعی.

یک نکته کلی این است که وقتی می‌خواهیم بحث زنان سرپرست خانوار را مورد بررسی تطبیقی قرار دهیم باید کلیت نظام رفاهی دیده شود و یک فضای خاص برای تک‌تک آن‌ها و برنامه‌هایشان دیده شود.

همچنین باید توجه کرد که بحث برقراری تعادل زندگی و کار برای زنان سرپرست خانوار بسیار جدی است زیرا این زنان فرزندان دارند که نیازهای آن فرزندان معمولاً در سیاست‌گذاری‌ها مغفول می‌ماند. در زمینه برقراری تعادل کار-خانواده در سه دسته مرخصی، کمک‌هزینه و خدمات می‌توان به زنان سرپرست خانوار کمک کرد.

توصیه‌های سیاستی:

استراتژی حمایت از زنان سرپرست خانوار در وهله نخست نیاز به اقدامات ارگان‌های دولتی در دو سطح دارد:

الف- سطح کلان (کل کشور): در این سطح، دولت باید به همراه کنشگران حوزه زن سرپرست خانوار و سایرین، محیط تواناسازی را فراهم کنند. این محیط شامل برنامه‌های کشوری (برای توسعه زیرساخت‌های صنعتی، تجاری و مسکونی)، تدوین مقررات، سیاست‌گذاری مسکن، سیاست‌گذاری آموزشی، رونق اقتصادی، صندوق‌های محلی برای توسعه و نشست‌هایی برای مشورت با کنشگران زن سرپرست خانوار می‌شود که به بهبود زندگی و شرایط اقتصادی زنان سرپرست خانوار منجر خواهد شد.

ب- سطح خرد (محلی) گروه‌های محلی با همکاری فعالان زن سرپرست خانوار و سایرین، برای بهبود شرایط اقتصادی زنان سرپرست خانوار اقدام می‌کنند. این فعالیت‌ها شامل تنظیم و ارتقای وضعیت گروه‌های فقیر زنان سرپرست خانوار، ساخت و بهبود مسکن، و توسعه زیرساخت‌ها از طریق شوراهای توسعه محلی می‌شود.

مداخلات برای کاهش فقر و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در این استراتژی در چهار

حوزه مورد تأکید قرار گرفته که عبارتند از:

۱. شرایط زندگی مکفی برای زنان سرپرست خانوار فقیر در راستای حمایت از آنان (به لحاظ دسترسی به زمین، مسکن، اعتبار، زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی)
۲. فرصت‌های مکفی اقتصادی برای زنان سرپرست خانوار فقیر (برای کسب درآمد، اشتغال، مهارت، کسب و کارهای خرد، اعتبار)
۳. بهبود حکمرانی، مشارکت و همکاری با نهادها و سازمان‌های گوناگون برای کاهش فقر و حمایت از زنان سرپرست خانوار
۴. ساختارهای دولتی فعال و کارآمد در حوزه کاهش فقر و حمایت از زنان سرپرست خانوار
بر این اساس، سیاست‌های بهبود شرایط زندگی برای حمایت از زنان سرپرست خانوار فقیر شامل سیاست‌های زیرند:
۱. ارتقا و بهبود سکونت‌گاه‌های زنان سرپرست خانوار فقیر با تأکید بر ساخت مسکن، بهبود کیفیت مسکن، بهبود مناسبات همسایگی، پرداخت کمک‌هزینه برای پوشش هزینه‌های زندگی این گروه از زنان
۲. تهیه مسکن ارزان‌قیمت و رایگان برای زنان سرپرست خانوار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر در راستای حمایت از این گروه
۳. اجرای طرح‌های موسوم به خدمات مکان محور به مفهوم ایجاد مراکز خدماتی در محل‌های ارزان‌تر و در حد استطاعت زنان سرپرست خانوار فقیر در راستای حمایت از این گروه
۴. جلب حمایت بخش خصوصی با تأکید بر مسئولیت اجتماعی این بخش برای ساخت مسکن برای زنان سرپرست خانوار فقیر با اهداف خیریه‌ای و در راستای حمایت از این گروه
۵. ساخت و تهیه مسکن با اجاره بهای پایین برای زنان سرپرست خانوار فقیر در راستای حمایت از این گروه

۶. دسترس‌پذیر ساختن زیرساخت‌های اجتماعی (آموزش و بهداشت) برای زنان سرپرست خانوار فقیر در راستای حمایت از این گروه با استفاده از ظرفیت خیرین و سازمان‌های مردم‌نهاد

ایجاد فرصت‌های اقتصادی مکفی برای حمایت از زنان سرپرست خانوار فقیر مشتمل بر سیاست‌های زیر هستند:

۱. ایجاد فرصت اشتغال برای زنان سرپرست خانوار فقیری که اغلب فاقد تحصیلات و مهارت حرفه‌ای هستند با استفاده از ظرفیت بخش دولتی، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد

۲. شکوفایی اقتصاد کشور به واسطه رشد اقتصادی از طریق ایجاد محیط مناسب برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی در بخش‌های صنعتی، تجاری و خدماتی

۳. آموزش و تعلیم حرفه‌ای و کارآفرینی به زنان سرپرست خانوار به دلیل نیاز فزاینده اغلب بخش‌ها و شرکت‌ها به آموزش پایه‌ای و مهارتی در راستای حمایت از این گروه

۴. تنظیم و تسهیل مقررات برای توسعه کسب و کارهای خرد زنان سرپرست خانوار

۵. تهیه اعتبارات خرد برای توسعه کسب و کارهای خرد زنان سرپرست خانوار فقیر در راستای حمایت از این گروه با استفاده از بخش دولتی، بخش خصوصی، ظرفیت خیرین و سازمان‌های مردم‌نهاد

بهبود حکمرانی و مدیریت محلی شامل سیاست‌های زیر است:

۱. جلب مشارکت زنان سرپرست خانوار

۲. ایجاد سازمان‌های محلی به دلیل تسهیل در ارتباط با بدنه دولت، افزایش قدرت چانه‌زنی زنان سرپرست خانوار، جلب منابع مالی

۳. ایجاد شوراهای توسعه محلی که دربرگیرنده نمایندگان محله و گروه‌های ذی‌نفوذ خاص باشد.

۴. ایجاد همکاری نهادینه‌شده بین کنشگران حوزه زنان سرپرست خانوار (شوراهای دولتی، ادارات دولتی، و سازمان‌های غیردولتی)

۵. افزایش آگاهی زنان سرپرست خانوار درباره نحوه استفاده از امکانات و بیان اعتراضات از طریق ارائه اطلاعات و افزایش شفافیت فعالیت‌ها و اقدامات

کارآمد ساختن ساختارهای دولتی برای بهبود وضع اقتصادی زنان سرپرست خانوار از طریق سیاست‌های زیر امکان‌پذیر است:

۱. ظرفیت‌سازی که خود شامل سه مؤلفه است:
 ۲. توسعه منابع انسانی (دانش و مهارت کارکنان سازمان‌های دولتی)،
 ۳. بهبود ساختار داخلی سازمان‌های دولتی،
 ۴. توسعه نهادی (تعریف مسئولیت‌های دولت در ارتباط با نقش و مسئولیت‌های سایر نهادهای اجتماعی).
 ۵. ایجاد صندوق‌های توسعه مسکن و کسب و کار خرد
- برای حل مسئله زنان سرپرست خانوار باید به‌طور همه‌جانبه کارکرد به‌طوری که دربرگیرنده موارد زیر باشد:**
۱. افزایش حداقل حقوق پایه زنان سرپرست خانوار،
 ۲. افزایش خدمات مراقبت از کودکان،
 ۳. کاهش مالیات بر درآمد زنان سرپرست خانوار کم‌درآمد،
 ۴. بهبود بیمه بیکاری برای زنان سرپرست خانوار،
 ۵. فراهم‌سازی دوره‌های کارآموزی و ایجاد خدمات کارآیابی مؤثرتر برای زنان سرپرست خانوار،
 ۶. فراهم‌سازی حداقل زندگی پایه / درآمد برای زنان سرپرست خانوار،
 ۷. افزایش یارانه مسکن زنان سرپرست خانوار،
 ۸. گسترش حمل و نقل عمومی،
 ۹. مهیاسازی مراکز بهداشتی برای زنان سرپرست خانوار فقیر و در معرض خطر.