

آسیب‌شناسی «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۷۳۵
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۲/۳

عنوان گزارش:
آسیب‌شناسی «طرح توانمندسازی
زنان سرپرست خانوار»

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:
مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه زنان و خانواده)

تهیه و تدوین:
اکرم باجلان

ناظر علمی:
موسی بیات

اظهار نظر کننده:
ریحانه رحمانی پور

گرافیک و صفحه آرایی:
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۰۹/۰۱

واژه‌های کلیدی:
۱. توانمندسازی
۲. زنان سرپرست خانوار
۳. برنامه‌های توسعه
۴. دستگاه‌های حمایتی



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۶	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه و بیان مسئله.....
۹	۲. مروری بر سیاست‌های تقنینی مرتبط با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.....
۱۱	۳. ایرادهای اجمالی طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.....
۱۱	۳-۱. ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای قانونگذاری برای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.....
۱۲	۳-۲. ایرادهای مربوط به فرایند قانونگذاری مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.....
۱۳	۳-۳. ایرادهای محتوایی قوانین مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.....
۱۴	۴. ایرادهای مربوط به اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.....
۱۸	۵. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۱۹	پیشنهادها.....
۲۰	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

جدول ۱. وضعیت عملکرد دستگاه‌های فعال در اجرای طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در سال ۱۴۰۱.....	۱۴
جدول ۲. ایرادهای پیش روی تدوین و اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به‌همراه پیشنهادها.....	۱۹



آسیب‌شناسی «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار»

چکیده



تهیه و تدوین طرحی جامع به‌منظور توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های توسعه چهارم، پنجم و ششم مورد تأکید قرار گرفته، اما در حال حاضر با اتمام اجرای برنامه‌ی ششم توسعه هنوز طرحی از سوی دولت برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال نشده است. این درحالی است که براساس اطلس رفاه ایرانیان تا اواخر سال ۱۳۹۹، ۳۷/۷ درصد از خانوارهای زن سرپرست در سه دهک پایین درآمدی خانوار قرار داشته‌اند. در این گزارش، پس از شناسایی ایرادهای اجمالی که عمدتاً مرتبط با پیش‌نیازها، فرایند و محتوای قانونگذاری است، کیفیت اجرای طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در دستگاه‌های مختلف اجرایی آسیب‌شناسی شده است. لذا در انتهای گزارش با توجه به ایرادهای ذکر شده، پیشنهادهایی بیان شده که مهم‌ترین آنها عبارتند از: «بازنگری قوانین مرتبط با زنان سرپرست خانوار تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی و تصویب قانونی جامع در ارتباط با آنها»، «تعیین متولی واحد برای تنظیم‌گری در ارائه خدمات حمایتی و توانمندسازی»، «استقرار سامانه جامع و یکپارچه از وضعیت زنان سرپرست خانوار» و «برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بومی در راستای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار».

خلاصه مدیریتی



بیان / شرح مسئله

از زمان تصویب برنامه چهارم توسعه به‌بعد (سال ۱۳۸۳)، تهیه و تصویب طرحی مبتنی بر توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های توسعه گنجانده شد که بتواند سیاست‌های حمایتی پراکنده، ناموزون و ناهماهنگ دستگاه‌های حمایتی را سامان داده و همچنین زمینه‌ها و الزامات قانونی را به‌منظور تقویت رویکرد توان‌افزایی برای زنان سرپرست خانوار فراهم آورد؛ ضرورتی که با اتمام اجرای برنامه ششم توسعه پس از گذشت سه برنامه هنوز عملی نشده است. از این‌رو، شناسایی قوانین و مطالعه بازتاب توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در متن آنها، به‌علاوه بررسی اقدام‌های انجام شده در دستگاه‌های مختلف در راستای توان‌افزایی این قشر از زنان جامعه ضرورتی لازم است تا از این طریق زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زنان به‌خصوص زنان سرپرست خانوار و احیای حقوق مادی و معنوی آنها که از اصلی‌ترین ارزش‌های قانون اساسی است، فراهم شود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش، آسیب‌شناسی طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به چهار دسته زیر تقسیم شده است:

۱ ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای قانونگذاری

■ فقدان وفاق در مفاهیم اصلی،

■ نبود نظام داده و آمار جامع، به‌روز و در دسترس.

۲ ایرادهای مرتبط با فرایند قانونگذاری

- مشخص نبودن وضعیت اجرایی قوانین سابق در تصویب قوانین جدید،
- تصویب تهیه و تدوین «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در خلال فرایند تصویب برنامه‌های توسعه چهارم، پنجم و ششم توسعه.

۳ ایرادهای مرتبط با محتوای قوانین

- عدم رعایت بایسته‌های قانون‌نویسی،
- وجود عبارت تکراری «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در برنامه‌های توسعه،
- عدم ذکر ضمانت اجرایی کافی.

۴ ایرادهای مرتبط با طرح‌های اجرایی توانمندسازی

- تعدد ساختارهای اجرایی،
- ضعف در نحوه شناسایی و توانایی‌های زنان سرپرست خانوار،
- نبود گفتمان مشخص از توانمندسازی در اجرا،
- فقدان فضای مشارکتی از پایین به بالا،
- تقسیم‌کار نابسامان در اجرای طرح‌ها،
- تأکید بر توانمندسازی اقتصادی،
- بی‌توجهی به پیچیدگی‌های بازار فروش،
- نبود پایش مستمر از کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها.

۵ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- کاهش ایرادهای اشاره شده در بالا، مستلزم ارائه راهکارهایی دقیق، اجرایی و هماهنگ با دلایل و علل بروز ایرادهای شناسایی شده است. در گزارش حاضر پس از شناسایی دلایل و ریشه‌های مذکور، پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه شده است:
- بازنگری قوانین مرتبط با زنان سرپرست خانوار، تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی و تصویب قانونی جامع در ارتباط با آنها، با رویکردهایی همچون:
 - الف) تعیین متولی واحد برای تنظیم‌گری در ارائه خدمات حمایتی و توان‌افزایی زنان سرپرست خانوار در کشور،
 - ب) استقرار سامانه جامع و یکپارچه از وضعیت زنان سرپرست خانوار،
 - ج) برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بومی در راستای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.



۱. مقدمه و بیان مسئله

هر چند که سرپرستی خانواده از نظر اسلام و قوانین مصوب جمهوری اسلامی ایران برعهده مرد است که در واقع رئیس و نان‌آور خانواده می‌باشد، اما به هر دلیلی اگر مرد توانایی در ایفای نقش خود را نداشته باشد، در بسیاری از موارد زن جایگزین نقش او شده و علاوه بر نقش همسری، مادری و دختری اداره زندگی به خصوص از نظر اقتصادی بر دوش او نهاده می‌شود و به‌عنوان سرپرست خانوار باید نقش‌های متعددی را به عهده گیرد که مشکلات خاصی را برای این زنان و خانواده‌های آنان در پی خواهد داشت.

لذا از ابتدای انقلاب اسلامی ایران، توجه به این قشر خاص مورد نظر سیاستگذاران قرار داشته است، به‌ترتیبی که در بند چهارم اصل (۲۱) قانون اساسی بر «ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سال‌خورده و بی‌سرپرست» و همچنین در متن اصل (۲۹) قانون اساسی، از وظایف دولت برقراری تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بی‌سرپرستی و ... دانسته شده و بر حمایت از زنان سرپرست خانوار تأکید شده است. در طی سال‌های پس از انقلاب نیز قوانین متعددی در راستای حمایت از زنان سرپرست خانوار در نهادهای سیاستگذار به تصویب رسیده است.^۱

اما در چند دهه گذشته تغییر بنیادی در ساختار خانواده در جهان غرب و با درجه‌ای کمتر در ایران رخ داده و آثارها نشان می‌دهد جامعه امروز ایران با جمعیت رو به افزونی از زنانی مواجه است که سرپرست خانواده خود و مسئول امور خانوارشان هستند. براساس گزارش مرکز آمار، در سرشماری سال ۱۳۷۵، سرپرستی ۸ درصد از خانوارهای ایرانی توسط زنان (۱,۰۳۷,۳۲۱ نفر) بوده و براساس آخرین سرشماری (سال ۱۳۹۵) درصد خانوارهای زن سرپرست به ۱۲/۷ رسیده که تعداد آنها ۳,۰۶۱,۷۵۳ نفر بوده است و این اعداد نشان می‌دهد که تعداد خانوارهای زن سرپرست در ایران در طی ۲۰ سال رشد فراوانی داشته است.

از سوی دیگر در چهارمین کنفرانس جهانی زنان سازمان ملل (۱۳۷۴) «توانمندسازی زنان»^۲ به‌عنوان برنامه عمل مرکزیت یافت، لذا در اجلاس هزاره سازمان ملل متحد در سال ۱۳۷۹ (۲۰۰۰) اعلامیه‌ای به امضا کشورهای عضو رسید که آنها را ملزم می‌کند توانمندسازی زنان را به‌عنوان شیوه‌های کارآمد برای مبارزه با فقر، گرسنگی و بیماری و تشویق توسعه پایدار ارتقا بخشند [۱]. به‌رغم ظاهر بی‌طرفانه و حتی همدلانه برنامه عمل در جهت توانمندسازی زنان در کشورهای در حال توسعه، ذکر این نکته لازم است که این برنامه در واقع سندی است که چشم‌اندازها و رویکردهای کشورهای توسعه یافته را در قالب مفاهیم و مضامینی که آرزو و خواست آنها برای مردمان در کشورهای در حال توسعه را پوشش می‌دهد و به‌عنوان راه و روش توسعه به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد و از آنها می‌خواهد که اولویت‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌های ملی و داخلی خود را براساس این نقشه راه و این چشم‌انداز تنظیم و تدوین کنند.

به‌این ترتیب از ابتدای دهه ۸۰، به‌مرور ابتدا اصطلاح توانمندسازی زنان وارد ادبیات دانشگاهی [۲]، [۳] و [۴] ایران شد و سپس تدوین و تصویب طرحی به‌منظور توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه در اولویت سیاستگذاری کشور برای این قشر از زنان جامعه قرار گرفت، طرحی که براساس ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه تا انتهای سال اجرای آن (۱۴۰۲) به سرانجام نرسید.

هر چند ارزیابی سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی نشان می‌دهد، پیش از برنامه‌های توسعه در مواردی بر ضرورت ایجاد زمینه‌هایی برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار تأکید وجود داشته است:^۴ ماده (۱۱) «سیاست‌های اشتغال زنان در جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، بر فراهم‌آوری امکانات آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و فرصت‌های شغلی مناسب، با اولویت برای قشر محروم بانوان نان‌آور خانواده خود، توجه کرده است. در «منشور

۱. قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست (ماده واحد) (مصوب ۱۳۶۲)، قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست (مصوب ۱۳۷۱)، موادی از احکام دائمی برنامه‌های توسعه، موادی از برنامه دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه و ...

۲. یکی از مفاهیمی که برای پر کردن خلأهای نظری پس از شکست جدی سیاست‌های توسعه‌ای در فقرزدایی و کاهش فقر در دهه ۱۹۸۰ توسط نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی سودمند تشخیص داده شد؛ اصطلاح توانمندسازی است (خاتم، اعظم (۱۳۸۸). توانمندی زنان: نقدی بر رویکردهای رایج، تهران، نشر آگه.

۳. در صفحات بعدی گزارش، سیاست‌های تقنینی مرتبط با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار بررسی شده است.

۴. همچنین بررسی سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی بر حمایت و بیمه زنان سرپرست خانوار در موارد مختلف تأکید داشته‌اند، اما در این گزارش با توجه به موضوع مورد بررسی تنها به سیاست‌هایی که مستقیم بر توانمندسازی و یا موارد مرتبط با آن وابسته است، اشاره می‌شود.

حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی، ذیل بند «۹۷» بر «حق برخورداری زنان و دختران از حمایت‌های لازم در صورت فقر، طلاق، معلولیت، بی‌سرپرستی، بدسرپرستی و ایجاد امکانات جهت توان‌بخشی و خودکفایی آنها» و همچنین در بند «۱۰۲» بر «حق بهره‌مندی زنان از اطلاعات، آموزش‌ها و کسب مهارت‌ها و امکانات کار جهت اشتغال مناسب و حق برخورداری از حمایت در این امور برای زنان خودسرپرست (مستقل - غیروابسته) و سرپرست خانوار» تصریح کرده است. در «راهکارهای اجرایی گسترش فرهنگ عفاف و حجاب» مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی ذیل وظایف سازمان بهزیستی بر «حمایت از ایجاد تشکلهای صنفی درخصوص زنان سرپرست خانواده جهت کارآفرینی، خودیاری و بهبود زندگی اقتصادی آنها و جلوگیری از بروز ناهنجاری‌های اخلاقی و فرهنگی در آنان» و همچنین «توانمندسازی، حرفه‌آموزی و تأمین امنیت مالی و جانی زنان بی‌سرپرست به‌منظور پیشگیری از بروز آسیب‌های فرهنگی و اجتماعی با همکاری سازمان فنی و حرفه‌ای و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» تأکید شده است.

اما بررسی اطلس رفاه ایرانیان تا اواخر سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد، حدود ۵ میلیون (۴.۶۶۸.۱۶۴) خانوار یارانه‌بگیر زن سرپرست در کشور وجود داشته است که ۵۲/۴ درصد از این خانوارها فاقد بیمه و مستمری بوده‌اند و ۳۷/۷ درصد از خانوارها در سه دهک پایین درآمدی خانوار محسوب شده‌اند و در این میان نزدیک به یک میلیون نفر از این افراد یعنی ۱۹ درصد آنها تحت پوشش حمایتی قرار ندارند [۵]. حال سؤال اینجاست که با توجه به اهمیت توجه به زنان سرپرست خانوار در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران و تأکید بر توانمندسازی این قشر از زنان جامعه، چه قوانین و اقدام‌هایی انجام شده و با چه ایرادهایی مواجه‌اند؟ به‌بیان‌دیگر چگونه قوانین، توانمندی زنان سرپرست خانوار را بازتاب داده‌اند و کیفیت اجرای طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به چه نحو بوده است؟

۲. مروری بر سیاست‌های تقنینی مرتبط با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

در سال‌های نخست قانونگذاری مرتبط با زنان سرپرست خانوار در مجلس شورای اسلامی، سیاستی که مورد توجه و تأکید بوده، خودکفا کردن زنان سرپرست خانوار تحت پوشش سازمان‌های حمایتی است. لذا در «قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست (ماده‌واحد)» که در دوره اول مجلس در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید در متن آن تصریح شده که دولت باید در تدوین لایحه برای تأمین زنان سرپرست خانوار، به خودکفا کردن آنان توجه خاص نشان دهد.

اما تصویب اولین سیاست مرتبط با زنان در شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «سیاست‌های اشتغال زنان در جمهوری اسلامی ایران» در مردادماه ۱۳۷۱ و تأکید بر ایجاد امکانات آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و فرصت‌های شغلی مناسب با اولویت برای زنان سرپرست خانوار، نشان از تغییر آرام و چرخش اجرای برنامه خودکفایی به‌سوی ترویج اشتغال زنان سرپرست خانوار را دارد.^۱ حاصل این چرخش تأکید مجدد در «قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست» مصوب مجلس (دوره چهارم) در آبان‌ماه سال ۱۳۷۱ است که بر ارائه خدماتی نظیر خدمات آموزشی (تحصیلی)، تربیتی، کاربایی، آموزش حرفه و فن جهت ایجاد اشتغال، خدمات مشاوره‌ای و مددکاری ذیل حمایت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد تصویب قرار گرفت و در آیین‌نامه اجرایی قانون که سه سال بعد در سال ۱۳۷۴ در هیئت‌وزیران به تصویب رسیده، عیناً همان عبارات قانون تکرار شده است.

از ابتدای دهه ۱۳۸۰ بحث ناکارآمدی اقدامات مرتبط با زنان سرپرست خانوار مطرح شد و این موضوع عنوان شد که برنامه‌ریزی‌های پراکنده مربوط به حمایت از زنان بی‌سرپرست و نیازمند به‌لحاظ تنوع و تعدد سطوح تصمیم‌گیری، سازمان‌های موازی و فقدان نظام یا دستگاه هماهنگ‌کننده به برنامه‌ریزی متفرق، محدود، مقطعی، غیرجامع و فاقد کیفیت فراگیری و کفایت این حوزه انجامیده است [۶]. بر این اساس در جلسه ۳۵۱ مجلس ششم، طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (۱۳۸۲/۵/۲۹) به‌منظور انجام اقداماتی برای توان‌افزایی آنها اعلام وصول شد که طرح ضمن اینکه سیاست‌های حمایتی پراکنده، ناموزون و ناهماهنگ دستگاه‌های حمایتی را سامان داده بود، پیشنهادهایی به‌منظور ایجاد زمینه‌ها و الزامات قانونی را برای تقویت توان‌افزایی زنان سرپرست خانوار مطرح کرده بود؛ این طرح تحت بررسی در کمیسیون اجتماعی بود که مجلس ششم به اتمام رسید.

در ادامه در مجلس هفتم، در بند «سی» ماده (۹۷) برنامه چهارم توسعه^۲ (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) واژه توانمندسازی وارد ادبیات

۱. ماده (۱۱) - امکانات آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و فرصت‌های شغلی مناسب، با اولویت برای قشر محروم بانوان نان‌آور خانواده خود، فراهم آید.

۲. دولت مکلف است به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل کاهش آسیب‌های اجتماعی، با تأکید بر پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر، مشتمل



قانونگذاری شد و بر اساس این قانون، دولت مکلف شد طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار را در ۶ ماهه نخست سال اول برنامه با همکاری سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط و تشکل‌های غیردولتی تهیه و تدوین کرده و سپس در هیئت‌وزیران به تصویب رساند، اما تا سال آخر اجرای برنامه چهارم طرحی به تصویب نرسید [۷].

همچنین در قانون برنامه پنجم توسعه (در دی‌ماه سال ۱۳۸۹) به‌منظور توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار، در ماده (۳۹) قانون، دولت موظف شد: ۱. نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی را متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف در سال اول اجرای برنامه طراحی کند، ۲. با اجرای برنامه‌های توانمندسازی حداقل سالیانه ۱۰ درصد از خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی توانمند شده و از چتر حمایتی خارج شوند و ۳. تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار و سایر گروه‌های تحت پوشش سازمان‌های حمایتی را فراهم آورد.^۱

اما بررسی گزارش‌های عملکرد دستگاه‌های حمایتی [۸] و [۹] نشان می‌دهد در راستای اجرای ماده (۳۹) قانون برنامه پنجم توسعه، دستورالعمل‌های اجرایی ازسوی این نهادها تدوین شده و به تعداد سازمان‌ها و نهادهای حمایت‌کننده از زنان سرپرست خانوار تعاریف از توانمندسازی ارائه شده و همچنین بررسی عنوان‌های برخی طرح‌ها و برنامه‌های توانمندسازی آنان نشان از ادامه همان اقدامات و فعالیت‌هایی بود که در گذشته نیز در این سازمان‌ها صورت می‌گرفت [۱۰].

افزون بر این، در ماده (۲۳۰) برنامه پنجم توسعه،^۲ دولت با همکاری سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط ازجمله مرکز امور زنان و خانواده (وقت) موظف شد با تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» با ۱۴ محور، که یکی از آن محورها به «توسعه و ساماندهی امور اقتصادی- معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست» اشاره داشت، اقدام قانونی انجام دهد.

در ادامه در بند «ت» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۶)،^۳ مجدد حمایت از زنان سرپرست خانوار مورد اشاره قرار گرفت و ذکر شد که تا پایان سال اجرای قانون برنامه، طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار طبق قوانین و مصوبات شورای اجتماعی کشور توسط معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری با همکاری نهادهای ذی‌ربط تهیه، اجرا و نظارت شود. البته با این قید که برنامه در هیئت‌وزیران تأیید و در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد.

به‌منظور اجرایی‌سازی بند ذکر شده در قانون برنامه ششم توسعه، «کارگروه ملی طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» ذیل معاونت زنان و خانواده ریاست‌جمهوری تشکیل می‌شود، این کارگروه طرحی مشتمل بر هشت ماده و چهار تبصره را تهیه و مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۳ در شورای هماهنگی این کارگروه مورد تأیید اعضای آن قرار می‌گیرد و سپس به هیئت‌وزیران ارسال می‌شود. هیئت‌وزیران نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۹ (به شماره ۲۵۰۷۰ / ت ۵۵۴۵۶) مصوب می‌کند «معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده موظف است با همکاری وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی، سازمان برنامه و بودجه کشور، کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار را تهیه و برای اجرا به دستگاه‌های ذی‌ربط ابلاغ و بر اجرای آن نظارت کند». ازسوی دیگر، پس از ابلاغ طرح تدوین شده در معاونت زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، دولت برای قانونی کردن کار خود در لایحه «اصلاح بند «ت» ماده (۸۰) قانون برنامه

بر محورهای ذیل اقدام نماید:
«ی» - تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست خانوار با همکاری سایر سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط و تشکل‌های غیردولتی و تصویب آن در هیئت‌وزیران در ۶ ماهه نخست سال اول برنامه.

۱. به‌منظور توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولان نیازمند با تأکید بر برنامه‌های اجتماع‌محور و خانواده‌محور، با استفاده از منابع بودجه عمومی دولت و کمک‌های مردمی اقدامات زیر توسط دولت انجام می‌شود:

الف) طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف حداکثر تا پایان سال اول برنامه و فراهم نمودن ظرفیت‌های لازم برای استقرار نظام مذکور در طول برنامه،

ب) اجرای برنامه‌های توانمندسازی حداقل سالیانه ۱۰ درصد خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به استثنای سالمندان و معلولین ذهنی، توانمند شده و خروج آنان از پوشش حمایت‌های مستقیم،

ج) تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار نیازمند، افراد بی‌سرپرست و معلولین نیازمند در طول سال‌های اجرای برنامه.
۲. دولت با همکاری سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط ازجمله مرکز امور زنان و خانواده با هدف تقویت نهاد خانواده و جایگاه زنان در عرصه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه زمینه‌ها با تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشتمل بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، بازنگری قوانین و مقررات مربوطه، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی- معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست، تأمین اجتماعی، اوقات فراغت، پژوهش، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، ارتقای سلامت، توسعه توانایی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد، ارتقای توانمندی‌های زنان مدیر و نخبه، توسعه تعاملات بین‌المللی، تعمیق باورهای دینی و اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی زنان و خانواده اقدام قانونی نماید.

۳. تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار طبق قوانین و مصوبات شورای اجتماعی تا پایان اجرای قانون برنامه توسط ریاست‌جمهوری (معاونت امور زنان) با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط و تأیید برنامه مذکور در هیئت‌وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی و نظارت بر اجرایی شدن آن.

پنج‌ساله ششم توسعه» به پیشنهاد معاونت در آذرماه ۱۳۹۸ خواستار حذف «تأیید برنامه مذکور در هیئت‌وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی» شد که این پیشنهاد در کمیسیون برنامه و بودجه دوره یازدهم مجلس مورد موافقت قرار نگرفت و رد شد. سپس در گزارش نظارتی کمیسیون اجتماعی مجلس دوازدهم «درخصوص بررسی اقدامات صورت گرفته در حوزه زنان به‌ویژه در زمینه حمایت از توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و بیمه زنان خانه‌دار» مورخ ۵ بهمن ۱۴۰۰ که در صحن علنی قرائت شد، بار دیگر بر «ارائه لایحه طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به مجلس شورای اسلامی طبق تکلیف قانونی مصرح در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه» تأکید شد و از معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری خواسته شد در اسرع وقت اقدامات لازم درخصوص ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی را به عمل آورده و گزارش آن را به کمیسیون اجتماعی ارائه کند [۱۱]، اقدامی که تا انتهای سال ۱۴۰۲ به سرانجام نرسید.

براساس روند قانونگذاری و چالش‌های پیش روی تدوین طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و همچنین با توجه به اتمام اجرای برنامه ششم توسعه، در ادامه تلاش شده ایرادهای مرتبط در فرایند قانونگذاری و اجرا بررسی شود.

۳. ایرادهای اجمالی طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار



آسیب‌شناسی سیاستگذاری از ابعاد مختلفی قابل بررسی و به روش‌های متفاوتی قابلیت انجام دارد. در این قسمت تلاش شده تا با استفاده از مراحل مختلف تصمیم‌گیری و گردش کار در مراحل تهیه، تدوین، اجرا و نظارت در نظام قانونگذاری کشور، فرایندی ارائه شود که بتوان با نظم‌دهی به ابعاد آن، به هدف اصلی گزارش یعنی فهم چرایی سرانجام نرسیدن تدوین، تصویب و اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار یاری رساند. به‌طور کلی از دیدگاه فرایندی آسیب‌های مرتبط را می‌توان در چهار دسته طبقه‌بندی کرد:

۱. ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای قانونگذاری برای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار،
۲. ایرادهای مربوط به فرایند قانونگذاری مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار،
۳. ایرادهای مربوط به محتوای قوانین مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار،
۴. ایرادهای مربوط به اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.

۳-۱. ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای قانونگذاری برای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

این ایرادها به مواردی اشاره دارد که به مرحله ماقبل قانونگذاری بازمی‌گردد و به شرایطی که در بعضی از اوقات باعنوان «شروط صفر» یا پیش‌نیازها برای قانونگذاری یاد شده است. بنابر اعتقاد کارشناسان، پیش از شروع تصویب قانونی لازم است به‌ضرورت مهیا شدن بسترهای نهادی لازم برای قانونگذاری و در ادامه برنامه‌ریزی متناسب با شرایط کشور توجه شود. زیرا فقدان شرایط مناسب یا عملکرد ضعیف و نامتناسب تدوین‌کنندگان قانون و مجریان برنامه‌ریزی‌ها، احتمالاً قوانین تصویب شده را در اجرا با شکست روبه‌رو کرده و یا با حداقل اثربخشی مواجه خواهند کرد [۱۲]. عمده‌ترین ایرادهایی که در این خصوص می‌توان به آنها اشاره کرد، مشتمل بر موارد ذیل است:

■ فقدان وفاق در مفاهیم اصلی در میان رویکردهای نظری و سیاستگذاری

بررسی سیاست‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی و ... نشان می‌دهد هنوز وفاقی از مفهوم «زنان سرپرست خانوار» و «توانمندسازی» در کشور شکل نگرفته و با اینکه هدف اصلی برنامه‌های توسعه (چهارم، پنجم و ششم) در حوزه زنان سرپرست خانوار معطوف به این مفاهیم است، در هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه و همچنین برنامه‌ریزی‌های اجرایی مشاهده نمی‌شود که تعریف واضحی از مفهوم، ابعاد و ویژگی‌های این مفاهیم ارائه شود. به‌بیان دیگر، تنها عبارت توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در متن اصلی برنامه‌ها تکرار شده، هرچند که هدف اصلی برنامه‌های توسعه، معطوف به این مفاهیم است.

همچنین در دستگاه‌های متعدد سیاستگذار، اجرایی و ذی‌ربط با زنان سرپرست خانوار از قبیل معاونت زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، شهرداری تهران، و ... با توجه به اهداف و بینش خود، با تفاوت تعاریف، ابعاد و نحوه



اجرای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار مواجه هستیم [۱۳]. بنابراین فقدان وفاق در مفاهیم و واژه‌ها سبب شده تا برداشت‌های متفاوت و گاهی متعارض از مقوله توانمندسازی و زنان سرپرست خانوار به وجود آید؛ به نحوی که نمی‌توان آنها را در یک رویکرد واحد گنجانید و چالش‌های اجرایی را تشدید می‌کند. براساس گزارش مرکز آمار، ۷۷ تعریف متفاوت از واژه «سرپرست خانوار» وجود دارد [۱۴] و همچنین کاربرد فزاینده واژه توانمندسازی زنان توسط سیاستگذاران و مجریان برنامه‌های توسعه موجب تفسیرهای گوناگون و طراحی راهبردهای متعدد شده است.

■ نبود نظام داده و آمار جامع، به‌روز و در دسترس در ارتباط با زنان سرپرست خانوار

یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای قانونگذاری، ابتنای این فرایند بر نظام آماری قابل‌اعتماد و اتکاست. لذا سیاستگذاری دقیق و هدفمند نیازمند آمار و اطلاعات دقیق و جامع و به تفکیک در همه ابعاد و سطوح مرتبط با زنان سرپرست خانوار است تا بتوان با غربالگری اطلاعات، به دسته‌بندی نیاز آنان دست یافت [۱۵]. بنابراین فقدان بانک اطلاعاتی جامع، به‌روز و در دسترس بر فرایند قانونگذاری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت تأثیر منفی خواهد داشت. این درحالی است که در شرایط موجود، اطلاعات جامع، کافی و در دسترس درخصوص وضعیت زنان سرپرست خانوار به‌صورت نظام‌مند از ابعاد مختلف، اجتماعی، اقتصادی، سلامتی و ... وجود ندارد. لذا با توجه به تعدد و تنوع مسائل و مشکلات زنان سرپرست خانوار در کشور، در بسیاری از موارد نمی‌توان نسخه واحدی در ارتباط با توانمندسازی آنها برای کل کشور ارائه کرد. این مهم، زمانی امکان دارد که داده‌ها و تحلیل درست و دقیقی از وضعیت زنان سرپرست خانوار در ابعاد مختلف در دسترس باشد تا بتوان متناسب با آن، مسائل را بررسی کرده و راهکار قانونی متناسب را ارائه کرد. بر همین اساس لازم است جامعه آماری به‌درستی و با دقت نظر مشخص شوند. شاخص‌های ارزیابی و معیار سنجش داده‌ها تعیین شوند و درنهایت با انجام تحلیل‌های کارشناسانه اطلاعات جامع و دقیق در اختیار نمایندگان مجلس و متولیان اجرایی این حوزه قرار گیرد.

۳-۲. ایرادهای مربوط به فرایند قانونگذاری مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

دسته دوم ایرادها معطوف به مشکلات و نواقص فرایند قانونگذاری است. زیرا تصویب هر قانونی اعم از برنامه‌های توسعه، قوانین بودجه‌ای و ... در مجلس شورای اسلامی، با توجه به اهداف از پیش تعیین شده خود، فرایند به خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند.

■ مشخص نبودن وضعیت اجرایی قوانین سابق در تصویب قوانین جدید

مشخص نبودن وضعیت اجرایی قوانین سابق هنگام وضع قانون جدید از ایرادهایی است که در فرایند قانونگذاری‌های مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار دیده می‌شود. «گزارش بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه برحسب مواد» مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که مواد مرتبط با زنان سرپرست خانوار در برنامه چهارم توسعه، به دلیل تدوین و تصویب نشدن طرحی برای توانمندسازی آنها، غیرقابل بررسی و ارزیابی است [۱۶] و این بدین معناست که طرحی برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌ریزی‌های اجرایی برنامه چهارم توسعه تدوین و تصویب نشده است.

اما به نظر می‌رسد نمایندگان مجلس هشتم بدون در نظر داشتن میزان اجرایی شدن طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه چهارم توسعه، مجدد اجرای برنامه‌های توانمندسازی اقشار تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به‌ویژه زنان سرپرست خانوار در برنامه پنجم توسعه را تصویب کردند. در روند تصویب برنامه ششم توسعه، نمایندگان مجلس دهم بدون پالایش و مشخص شدن وضعیت اجرایی برنامه‌های توانمندسازی دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای برنامه پنجم توسعه، بار دیگر تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار مصوب کردند.

■ درج تدوین طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در خلال فرایند تصویب سایر قوانین

بررسی فرایند قانونگذاری در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در سه برنامه توسعه (چهارم، پنجم و ششم) نشان می‌دهد که حل مسئله و مشکل زنان سرپرست خانوار مدنظر نمایندگان دوره‌های مختلف مجلس بوده است، اما به دلایل مختلفی از جمله عدم تمایل به صرف زمان جهت طی فرایند قانونی یا احتمال عدم موافقت با موضوع،^۱ راه کوتاه‌تری جهت تعیین تکلیف درخصوص

۱. قابل ذکر است که طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار ابتدا در مجلس ششم مطرح شد، اما با توجه به بررسی لایحه ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی پیشنهاد شد که جزئیات طرح در حین بررسی لایحه در مجلس در آن ادغام شود و طرح از سوی نمایندگان بازپس گرفته می‌شود (گزارش پیش‌نویس طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار «دوگزینه پیشنهادی»).

توانمندسازی زنان سرپرست خانوار انتخاب شده و آن گنجانیدن این موضوع در خلال تصویب قوانین برنامه‌های توسعه است. زیرا زمان تصویب این قانون به جهت زمانمند بودن مرحله ارسال لایحه برنامه ازسوی دولت تا زمان تصویب آن در مجلس دارای بازه مشخص و محدودی است و فرایند قانونگذاری در تصویب برنامه‌های توسعه متفاوت با سایر قانونگذاری‌هاست. این درحالی است که زمان برنامه‌های توسعه پنج‌ساله بوده و اساساً موقت است و منطقی نیست که احکامی در خلال برنامه‌های توسعه تصویب شوند که ماهیتی دائمی داشته و بازه زمانی آن بیش از عمر پنج‌ساله برنامه‌های توسعه را دارند. با این وجود، تدوین و تصویب طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار نیز از جمله مواردی است که ماهیت دائمی دارد، اما در طی این سال‌ها همواره در خلال برنامه‌های توسعه گنجانده شده است.

۳-۳. ایرادهای محتوایی قوانین مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

آنچه که از دل فرایند قانونگذاری استخراج می‌شود، همان محتوای قانون است. همان‌طور که ذکر شد، براساس موادی از برنامه‌های توسعه چهارم، پنجم و ششم توسعه تدوین، تصویب و اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار مورد تأکید قرار گرفته است. بر همین اساس، در ادامه ایرادهای مربوط به محتوای قوانین مرتبط با طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار بیان شده است.

■ عدم رعایت کامل بایسته‌های قانون‌نویسی

مطابق بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری (ابلاغی مقام معظم رهبری در ۶ مهرماه ۱۳۹۸) مبتنی بر «رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی» سازوکارهایی برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی همچون:

- قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن،

- معطوف بودن به نیازهای واقعی،

- شفافیت و عدم ابهام،

- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی،

- بیان شناسه تخصصی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن،

- ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون،

و ... مورد تأکید قرار گرفته است. بررسی محتوای مواد مرتبط با تدوین و تصویب طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که محتوای مواد قانونی در برنامه‌های توسعه با سازوکارهای مرتبط با اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی انطباق کامل ندارد و فاقد بایسته‌های قانونی مانند قابل سنجش بودن، عدم ابهام و شفافیت و ... است.

■ وجود عبارت تکراری «تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در برنامه‌های توسعه

بررسی مواد مرتبط در برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد قانونگذار در برنامه توسعه چهارم، پنجم و ششم توسعه عبارت «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» را تکرار کرده است. در برنامه چهارم توسعه دولت مکلف به تهیه و تدوین طرح شد، در برنامه پنجم توسعه (ماده ۳۹) مجدد دولت باید برنامه‌های توانمندسازی را برای گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار اجرایی می‌ساخت که اجرای آن به دستگاه‌های حمایتی سپرده شد. بار دیگر در برنامه ششم توسعه، معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری مکلف شد که طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار را با همکاری نهادهای ذی‌ربط تهیه و پس از تأیید در هیئت‌وزیران برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال شود. لذا تکرار یک عبارت کلی در برنامه‌های توسعه بدون ارائه نوآوری یکی از مسائلی که در محتوای برنامه‌های توسعه قابل مشاهده است.

■ عدم ذکر ضمانت اجرای کافی و مناسب برای قوانین در موارد لزوم

مجریان قانون موظف هستند احکام مندرج در قوانین را به‌موقع، کامل و صحیح به اجرا درآورند و لازمه این امر، تکلیف مشخص و صریح قانون، همراه با تعیین صریح مجری یا مجریان است. با این وجود، اجرای قانون توسط مجریان نیاز به ضمانت‌هایی دارد که در صورت تخلف از اجرا، بتوان به‌استناد آن، با متخلف یا متخلفان برخورد کرده تا مکلف شوند نسبت به اجرای قانون تمکین کنند. این درحالی است که در هر سه برنامه دولت مکلف به تدوین آیین‌نامه اجرایی مبتنی بر طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار شده است، (هرچند در برنامه ششم توسعه از معاونت زنان و خانواده ریاست‌جمهوری نام برده شده)، اما اقدامی در راستای



این تکلیف انجام نداده و طرح‌ها در هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه در موعد مقرر مصوب نشده و همین امر سبب تضییع بسیاری از حقوق و نیز انجام فعالیت‌هایی شده که ارتباطی با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار نداشته است. درخصوص این موارد لازم است مجلس شورای اسلامی در راستای وظیفه نظارتی خود درخصوص اجرای قوانین مصوب، ضمانت اجرای لازم را برای تدوین و تصویب مقررات اجرایی قوانین در نظر بگیرد تا در صورت کوتاهی نهاد یا مسئولان ذی‌ربط، با فرد یا نهاد خاطی برخورد شود.

۴. ایرادهای مربوط به اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

با توجه به اینکه طرح قانونی مشخصی به‌منظور توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در طی برنامه‌های گذشته به تصویب نرسیده، دستگاه‌های متعددی براساس وظایف ذاتی خود یا براساس رویکرد مدیران ارشد آن دستگاه‌ها، وارد حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار شده‌اند؛ بر این اساس، پیش از ورود به بحث پیرامون ایرادهای مربوط به اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار لازم است ابتدا دستگاه‌ها و سازمان‌های فعال و عملکرد آنها شناسایی شوند. یکی از مسیرهای شناسایی، رجوع به خبرگزاری‌های معتبر است. بر این اساس، پنج خبرگزاری معتبر و مهم ایران شامل «ایسنا، ایرنا، ایلنا، فارس و مهر» انتخاب و تمامی گزارش‌ها اعم از اخبار، مصاحبه‌ها، نشست‌ها، نقدها و ... (از مردادماه ۱۴۰۰ - آبان‌ماه ۱۴۰۲) که مرتبط با اجرای طرح‌های مرتبط با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار بود، استخراج شد. سپس با مرور عنوان‌ها و غربال محتوای تمامی گزارش‌ها، درنهایت مشخص شد که ۱۳ دستگاه و سازمان براساس گزارش خبرگزاری‌ها در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار فعال هستند. در مرحله بعد با نامه‌نگاری با دستگاه‌های فعال از آنها خواسته شد که در پاسخ به پرسش‌هایی^۱ به‌بیان نحوه شناسایی زنان سرپرست خانوار بهره‌مند از طرح‌ها، تعداد زنان سرپرست خانوار تحت پوشش طرح‌ها و توضیح طرح‌های در دست اجرای برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و ... در دستگاه متبوع بپردازند. در ادامه در جدول ۱ خلاصه‌ای از پاسخ دستگاه‌های مذکور آمده است.

جدول ۱. وضعیت عملکرد دستگاه‌های فعال در اجرای طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در سال ۱۴۰۱

ردیف	دستگاه فعال	نحوه شناسایی زنان سرپرست خانوار	طرح‌های توانمندسازی
۱	ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره)	عدم پاسخ	عدم پاسخ
۲	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ^۲	-	۱. تدوین و ارائه الگوی توانمندسازی و حمایت از زنان سرپرست خانوار و اجرای آزمایشی آن، ۲. طراحی پیشخوان (داشبورد) مدیریتی به‌منظور طراحی و استقرار پنجره حمایتی زنان سرپرست خانوار، ۳. همکاری با معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری در رفع مشکل ارائه تضامین بانکی زنان سرپرست خانوار
۳	معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری ^۳	-	۱. تدوین طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (ناظر بر اجرایی‌سازی بند «ت» ماده (۸۵) قانون برنامه ششم توسعه)؛ ۲. ایجاد صندوق ضمانت تسهیلات اشتغال خرد برای زنان سرپرست خانوار دهک‌های ۱ تا ۵ درآمدی، ۳. طرح توانمندسازی اقتصادی زنان سرپرست خانوار و حمایت از زنان کارآفرین
۴	وزارت کشور ^۴	خودمعرف	۱. اقتصادی- شغلی: واسپاری به حلقه‌های میانی (مراکز نیکوکاری کمیته‌امداد، نهاد مردمی رسالت، مؤسسه نوین طرح پارس و مؤسسه همگام) ۲. فرهنگی- اجتماعی

۱. نحوه شناسایی قابلیت زنان سرپرست خانوار بهره‌مند از این طرح‌ها، بیان و توضیح طرح‌های در دست اجرای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در دستگاه متبوع، تعداد زنان سرپرست خانوار تحت پوشش این طرح‌ها، موانع اجرای طرح‌ها در فرایند توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، راهبردهای بهبود فرایند توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، طرح‌های ناموفق اجرا شده در سنوات گذشته با جامعه آماری زنان سرپرست خانوار و آسیب‌شناسی این طرح‌ها.

۲. پاسخ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۸۲۹۹۸ مورخ ۱۴۰۲/۸/۳۰.

۳. پاسخ معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۷۴۱۹۱ مورخ ۱۴۰۲/۹/۲۳.

۴. پاسخ وزارت کشور به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۹۷۴۱۴ مورخ ۱۴۰۲/۹/۲۰.

ردیف	دستگاه فعال	نحوه شناسایی زنان سرپرست خانوار	طرح‌های توانمندسازی
۵	کمیته امداد امام خمینی (ره) ^۱	خودمعرف ۲۸۰۱/۲۰۰ زن سرپرست خانوار تا پایان آبان‌ماه تحت پوشش	۱. خدمات حمایتی (سلامت و معیشت)، ۲. خدمات اقتصادی (سرپناه، اشتغال‌زایی)، ۳. خدمات اجتماعی (فرهنگی، آموزش و حقوقی)
۶	سازمان اوقاف و امور خیریه ^۲	براساس مزیت نسبی هر منطقه و بعد از فراخوان و تبلیغات از طریق خوداظهاری	تأمین و تسهیل اشتغال برای زنان بدسرپرست و بی‌سرپرست
۷	سازمان هلال احمر ^۳	عضویت زنان سرپرست خانوار در گروه‌های مشارکت محلی؛ ۵۰۰ نفر زن سرپرست خانوار عضو گروه‌های مشارکت محلی	۱. آموزش‌های لازم با رویکرد توسعه کسب‌وکارهای خرد، ۲. پرداخت تسهیلات در جهت ایجاد کسب‌وکارهای خرد، ۳. اتصال به بازار
۸	سازمان جهاد دانشگاهی ^۴	معرفی از سوی دستگاه‌های مرتبط	طرح ملی توانمندسازی اقتصادی زنان سرپرست خانوار (مبتنی بر الگوی نوین توسعه مشاغل خانگی)
۹	سازمان بهزیستی ^۵	خودمعرف	۱. تشکیل گروه‌های همیار زنان سرپرست خانوار، ۲. برنامه تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی، ۳. بیمه اجتماعی زنان و دختران روستایی و عشایری، ۴. بیمه تأمین اجتماعی زنان سرپرست خانوار شهری تحت پوشش، ۵. آماده‌سازی شغلی و پرداخت سرمایه‌کار،
۱۰	سازمان بسیج جامعه زنان ^۶	خودمعرف با مراجعه به پایگاه‌های بسیج، شناسایی از طریق حضور در گروه‌های جهادی خانوار زن سرپرست ۲۱۵.۸۸۰ خانوار تحت پوشش ۱۵۰۰۰ گروه جهادی	سطح اجتماعی: انجام فعالیت‌های مددکاری سطح اقتصادی: آموزش مهارت‌های فنی در جهت توسعه و ترویج مشاغل خانگی (طرح فدک)
۱۱	شهرداری تهران ^۷	خودمعرف، ارجاع از سایر بخش‌ها یا مناطق ۲۲گانه شهرداری	۱. خدمات مشاوره، مددکاری و حمایت معیشتی، ۲. آموزش‌های فردی و خانواده‌محور، ۳. خدمات مهارت‌آموزی و اشتغال
۱۲	سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای	-	-
۱۳	دانشگاه جامع علمی کاربردی ^۸	-	پیشنهاد طرح: توانمندسازی، اشتغال‌آفرینی و درآمدزایی بانوان خانه‌دار از طریق دوره‌ها و بسته‌های تخصصی مهارتی کوتاه‌مدت

۱. پاسخ کمیته‌امداد امام خمینی (ره) به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱/۱۳۵۳۶۳۲ مورخ ۱۳/۹/۱۲. ۲۰۴۱/۹/۱۲.
 ۲. پاسخ سازمان اوقاف و امور خیریه به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۲۰۴۱/۵۲۲۰۶۰۱ مورخ ۲۰۴۱/۱۱/۴.
 ۳. پاسخ سازمان هلال احمر به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۲۰۴۱/۳۲/۱۰/۷۵۹۳۵ مورخ ۲۰۴۱/۹/۱۲.
 ۴. پاسخ سازمان جهاد دانشگاهی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۲۰۴۱/۰۹۲۴۴/ص مورخ ۲۰۴۱/۸/۷۲.
 ۵. همراه در پاسخ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۸۹۹۲۸۱ مورخ ۲۰۴۱/۸/۰۳.
 ۶. پاسخ سازمان بسیج جامعه زنان به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۲۰۴۱/۰۴۱/۰۹۰۱/م مورخ ۲۰۴۱/۹/۵.
 ۷. پاسخ شهرداری تهران به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۰۳۱/۵۸۲۹۶۰۱ مورخ ۲۰۴۱/۹/۹۱.
 ۸. پاسخ دانشگاه جامع علمی کاربردی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۲۰۴۱/۳۹۷۸۲/م مورخ ۲۰۴۱/۹/۵.



تعدد ساختارها در اجرای طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

وجود دستگاه‌های متعدد اجرایی که امکان نقش‌آفرینی و مداخله در اجرای طرح مرتبط با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار را دارند یکی از علل ایجاد ناهماهنگی‌هاست. در سطح سیاستگذاری اجرایی و با استناد به جدول ۱ با تعدد و تکثر دستگاه‌ها مواجه هستیم. ساختارهایی که در نتیجه ناکارآمدی برخی دستگاه‌ها یا به‌واسطه فشارهای مقطعی اجتماعی وارد عرصه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار شده‌اند و به این شکل، ساختاری را به ساختارهای موجود افزوده‌اند. در واقع به نظر می‌رسد که بخشی از این ساختارها محصول پاک‌کردن صورت مسئله بوده‌اند. به این معنا که به‌جای آسیب‌شناسی، بازبینی و اصلاح ناکارآمدی سیاست‌های تقنین و برنامه‌ریزی‌های اجرایی، وظیفه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار را دستگاه‌های دیگری در کنار وظایف اصلی خود انجام می‌دهند و این درحالی است که دستگاه قبلی با وظایف قبلی همچنان باقی مانده و دستگاه جدیدی در حال انجام همان وظیفه است و هزینه و منابعی جدید ایجاد می‌کنند؛ به‌نحوی که در پاسخ برخی از دستگاه‌های مورد اشاره در جدول ۱ کمبود اعتبار و بودجه از دلایل به سرانجام نرسیدن طرح‌های برخی از دستگاه‌ها برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار نام برده شده است. لذا تعدد ساختارهای اجرایی در زمینه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار نه تنها زمینه بروز ناهماهنگی‌ها را فراهم می‌کند، بلکه منجر به پراکندگی منابع انسانی کارآمد و منابع بودجه‌ای در این حوزه می‌شود.

ضعف در نحوه شناسایی و توانایی‌های زنان سرپرست خانوار در بهره‌مندی از طرح‌ها

از جمله دلایل توفیق طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، شناسایی و سنجش توانایی‌های آنها از طریق تعیین شاخص‌های اولویت‌بندی پذیرش زنان سرپرست خانوار در طرح است. موضوعی که هنوز در دستگاه‌های فعال در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار شکل نگرفته است. براساس نامه‌نگاری با دستگاه‌هایی که در این حوزه فعال بودند مشخص شد که چارچوب تعامل آنها با مخاطبان در بیشتر موارد به‌صورت خودمعرف بوده و پس از مراجعه این زنان به دستگاه مربوط، شناسایی آنها صورت می‌گیرد و این درحالی است که پاسخ نامه ارسالی مرکز پژوهش‌ها به جهاد دانشگاهی^۱ به‌عنوان مجری طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار عنوان شده که «متأسفانه آمار رسمی در کشور در این زمینه (بانک اطلاعاتی زنان سرپرست خانوار از نظر تعداد، نوع سرپرستی، تحت پوشش نهاد حمایتی و ...) نیست؛ به‌ویژه آمار اخذ شده از فرمانداری‌ها که تأیید شده بودند آمار مستندی نبودند. به‌طوری که از یک فهرست ۵ هزار نفری حدود ۱۰۰ نفر شرایط زن سرپرست خانوار را دارا بودند. بنابراین جهاد دانشگاهی به‌صورت مستقل این آمار را از مراجع دیگری نظیر مساجد، خیریه و ... احصا کرد».

فقدان گفتمان توانمندسازی در اجرا

یکی از ایرادهای موجود در اجرا، فقدان گفتمان مشخص از مفهوم «توانمندسازی» دستگاه‌های فعال در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار است. اهمیت هم‌سویی گفتمانی از توانمندسازی با مشخص بودن شاخص‌های آن از آنجا برجسته می‌شود که تمام طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی در دستگاه‌های حمایتی به این موضوع بازگشت دارد. با توجه به طرح‌های اجرایی دستگاه‌ها در جدول ۱، این تفاوت قابل مشاهده است؛ به‌صورتی که دو دستگاه اصلی حمایتی (کمیت‌امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی) دسته‌بندی‌های متفاوتی را از طرح‌های توانمندسازی خود ارائه کرده‌اند، کمیته‌امداد امام طرح‌های خود را شامل سه دسته عمده خدمات حمایتی (سلامت و معیشت)، خدمات اقتصادی (سرپناه، اشتغال‌زایی) و خدمات اجتماعی (فرهنگی، آموزش و حقوقی) بیان کرده و در مقابل سازمان بهزیستی با دسته‌بندی دیگری طرح‌های اجرایی خود را شامل ۱. تشکیل گروه‌های همیار زنان سرپرست خانوار، ۲. برنامه تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی، ۳. بیمه اجتماعی زنان و دختران روستایی و عشایری، ۴. بیمه تأمین اجتماعی زنان سرپرست خانوار شهری تحت پوشش، ۵. آماده‌سازی شغلی و پرداخت سرمایه کار عنوان کرده است. این تفاوت‌ها در عملکرد سایر دستگاه‌ها (در جدول ۱) نیز قابل مشاهده است؛ بنابراین عدم اجماع گفتمانی در خصوص توانمندسازی، در نتیجه تعریف ابعاد، سطوح و شاخص‌های آن را نیز با ابهام روبه‌رو ساخته است. لذا فقدان گفتمان «خود را در حوزه اجرا هم نشان می‌دهد و موجب سردرگمی افراد برای ارائه خدمات می‌شود، از سوی دیگر مشخص نیست چه وقت افراد از دایره حمایت‌ها می‌توانند خارج شوند» [۱۳].

۱. پاسخ سازمان جهاد دانشگاهی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۴۰۲/۴۴۲۹۰/ص مورخ ۱۴۰۲/۸/۲۷.

■ فقدان فضای مشارکتی از پایین به بالا

بررسی پاسخ‌نامه‌های ارسالی از سوی دستگاه‌ها نشان می‌دهد که فاقد یک فضای مشارکتی از پایین به بالا هستیم. فضایی که در آن امکان بحث و بررسی طرح‌های اجرایی توانمندسازی زنان سرپرست خانوار از سوی عقاید گوناگون و نهادهای مردمی و حتی خود زنان سرپرست خانوار باشد. به بیان دیگر، طرح‌های اجرایی توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در جریانی از مشارکت و تعامل با جامعه هدف شکل نمی‌گیرد.

براساس پژوهشی که به بررسی توانمندسازی زنان در برنامه‌های توسعه پرداخته، بیان می‌کند که «برنامه‌ها نقش‌آفرینی و عاملیت زنان در توسعه را نادیده انگاشته و با سیاستگذاری از بالا اختیارات زنان را در جهت ایجاد تغییرات در محاق قرار می‌دهند» [۱۷]. همین موضوع سبب می‌شود هر سازمانی از نگاه خود به اجرای طرح‌هایی در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار بپردازد، به همین دلیل در بیشتر موارد طرح‌ها مقطعی و سلیقه‌ای بوده و فاقد پشتوانه هستند. گزارش پژوهشکده مطالعات فناوری [۱۳] در مصاحبه با تعدادی از زنان سرپرست خانوار انجام شده، نیز نشان می‌دهد «بی‌توجهی به خواسته زنان»، «احساس رها شدن از سوی سازمان حمایتی»، «بی‌اطلاعی از برخی حمایت‌ها و برنامه‌ها»، «بی‌انگیزگی و تجربه‌های بد قبلی» و ... سبب شده این زنان دیگر تمایلی به مشارکت و ورود به عرصه توانمندسازی نداشته باشند و طرح‌های توانمندسازی را عبث و بدون بازده ارزیابی کنند و درنهایت این زنان را ناامید از تغییر و اثرگذاری ساخته است.

■ تقسیم‌کار نابسامان در توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

تقسیم‌کار نابسامان زمانی اتفاق می‌افتد که هر دستگاهی تنها به فعالیت‌ها و وظایف خود می‌پردازد و توجهی به سایر دستگاه‌ها ندارد. در نتیجه هر دستگاه بدون ارتباط و تعامل با دستگاه دیگری و بی‌آنکه از فعالیت‌های سایر دستگاه‌ها مطلع باشند، به فعالیت‌های خود ادامه می‌دهند. نمونه آن عملکرد دستگاه‌ها در جدول ۱ است که براساس آن حداقل ۱۳ دستگاه در عرصه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار فعال هستند. در این حالت امکان بروز ناهماهنگی و فعالیت‌های موازی و تداخل وظایف دستگاه‌های مختلف جامعه و سازمان‌ها با یکدیگر به وجود می‌آید در نتیجه هدررفت بودجه‌ای را به دنبال خواهد داشت.

درواقع تعدد ساختارها و متولیان متعدد در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، در کنار فقدان تعامل و اجماع بر سر مسائل و سیاست‌ها، سبب می‌شود هر دستگاه مبتنی بر دیدگاه و رویکرد خود اقدام به اجرای برنامه‌ای گاهی متعارض در زمینه‌ای واحد بزند یا سیاستی تکراری را با صرف هزینه و منابع اضافی در پیش گیرد.

■ تأکید بر توانمندسازی اقتصادی و دستیابی زنان سرپرست خانوار به اشتغال

بررسی عملکرد طرح‌های اجرایی دستگاه‌های فعال در عرصه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در جدول ۱ نشان می‌دهد که در بیشتر موارد توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در محدوده اقتصادی و در حد دسترسی به اشتغال دانسته‌اند.

براساس مرور مطالعات انجام شده مبتنی بر محورهای آسیب‌پذیری، زنان سرپرست خانوار در بسیاری از موارد بیش از آن که از نظر مادی آسیب‌پذیر باشند، از نظر روانی و اجتماعی آسیب‌پذیر هستند. بنابراین، فقر (فرهنگی/اجتماعی) این افراد به مراتب فراتر از فقر مادی و مسئله تأمین امکانات ضروری زندگی آنهاست و شامل جنبه‌های وسیع‌تری از توانمندسازی در نسبت با توانمندسازی اقتصادی است [۱۸]. در بیشتر طرح‌های اجرایی مرتبط با توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، نگاه تک‌بعدی به موضوع وجود داشته و در اکثر طرح‌هایی که در کشور انجام می‌شوند به موضوع توانمندسازی اقتصادی متقاضیان می‌پردازد. این در حالی است که توانمندسازی در معنای محدود آن، تأکید بر کارایی سریع و بدون پرداختن به وضعیت پایه این زنان و ایجاد مهارت و ذهنیت توانمندی (اجتماعی، اقتصادی و ...) در آنهاست.^۱

■ بی‌توجهی به پیچیدگی‌های بازار فروش

همان‌گونه که جدول ۱ نشان می‌دهد توسعه کسب‌وکارهای خانگی، از جمله راهکارهای مناسب برای توسعه اشتغال‌های خرد برای جمعیت وسیعی از جمله زنان سرپرست خانوار است که دارای مهارت کافی در انجام برخی حرفه‌ها هستند، اما به دلیل شرایط نامناسب اشتغال نمی‌توانند جذب بازار کار شوند. براساس مصوبه‌های ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، رشته‌های

۱. پاسخ سازمان جهاد دانشگاهی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۰۹۲۴۴/۲۰۴۱/ص مورخ ۲۰۴۱/۸/۲۲.



مشاغل خانگی در حوزه‌های صنایع دستی، کشاورزی، دامپروری، شیلات، خدمات تولیدی، صنعت و فناوری اطلاعات دسته‌بندی شده‌اند که هر یک به زیربخش‌های مختلفی تقسیم می‌شوند. با توجه به تارنمای وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، بیشترین تنوع مشاغل خانگی در بخش صنایع دستی وجود دارد.

همچنین مشاغل خانگی در مقایسه با سایر زمینه‌های کاری طرح توانمندسازی، از بیشترین میزان استقبال در میان مخاطبین برخوردار است. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر ارتباط و پیوندی است که میان مشاغل خانگی و وضعیت خانه‌داری وجود دارد؛ موقعیتی که اغلب زنان سرپرست خانوار نسبت به آن به‌دلایلی همچون انطباق با کارهای روزمره، هنجارهای اجتماعی و امنیتی و ... پذیرش بهتری دارند. اما یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های بیرونی مشاغل خانگی با مسئله فروش و پیچیدگی‌های بازار مرتبط است. بدیهی است که هر تولیدی، نیازمند تقاضای اولیه و یا ضمانت فروش اجناس در بازار مصرف است. این در حالی است که بعضاً زنان سرپرست خانواری که به مشاغل خانگی روی آورده یا به آن تمایل دارند، قادر به ایفای نقشی واسطه در چرخه تقاضا و توزیع نیستند [۱۹].

■ نبود پایش مستمر نتایج طرح‌های توانمندسازی و میزان کارآمدی و اثربخشی آنها

«آسیب‌شناسی اجرا، آزمون برای صحت و دقت مرحله شکل‌گیری سیاست به‌دست می‌دهد» [۲۰]. لذا پایش مستمر نتایج اجرای طرح‌ها، سبب شناسایی خلأها و مشکلاتی خواهد شد که در سرانجام نرسیدن اهداف، نقش اساسی دارد. در همین راستا، در نامه‌هایی که به دستگاه‌ها ارسال شد از آنها خواسته شد که «طرح‌های ناموفق اجرا شده در سنوات گذشته مرتبط با زنان سرپرست خانوار را نام برده و دلایل به سرانجام نرسیدن آنها را بیان کنند». اما در پاسخ‌هایی که از سازمان‌ها دریافت شد هیچ‌یک پاسخی به این سؤال نامه نداده بودند و این عدم پاسخ را شاید بتوان به‌دلایلی همچون عدم وجود نظام ارزیابی و نظارت دقیق از طرح‌ها و نبود اطلاعات شفاف و جزئی از جامعه هدف آن طرح‌ها دانست.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها



در سال‌های اخیر در اثر تغییرات اجتماعی تعداد زنان سرپرست خانوار در بسیاری از کشورهای جهان از جمله ایران افزایش یافته است. داده‌های رسمی و مطالعات علمی نشان می‌دهد این زنان عموماً در رفع نیازهای خود و خانواده دچار مشکلات فراوانی هستند، لذا از ابتدای انقلاب در راستای حمایت و خودکفایی این زنان قوانینی مصوب شد. یکی از مهم‌ترین آنها تدوین و تهیه طرحی جامع برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار است که در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه تأکید شده است. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد پس از اتمام اجرای برنامه ششم توسعه هنوز طرحی جامع در این حوزه در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسیده است. این در حالی است که می‌توان بخشی از وضعیت نامطلوب زنان سرپرست خانوار و اعضای خانواده‌های آنها در عرصه‌های مختلف را ریشه در نبود نظام کارآمد قانونگذاری و اجرا در جهت توان‌افزایی آنها دانست. از این‌رو، شناسایی راهکارهایی برای رفع ایرادهای قانونگذاری در توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و اجرای طرح‌های مرتبط با آن، نیازمند شناسایی همه‌جانبه از علل و ریشه‌های بروز آن در حوزه مذکور است. در این گزارش تلاش شد تا ایرادهای اجمالی آن مورد بررسی قرار گیرد. در ادامه ایرادهای احصا شده به‌همراه پیشنهادهایی برای حل آنها ارائه شده است.

جدول ۲. ایرادهای پیش روی تدوین و اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به همراه پیشنهادها

پیشنهادها	ایرادها	
<p>- بازنگری قوانین مرتبط با زنان سرپرست خانوار تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی و تصویب قانونی جامع در ارتباط با آنها</p> <p>- تعیین متولی واحد برای تنظیم‌گری و تقسیم خدمات حمایتی و توان‌افزایی زنان سرپرست خانوار در میان دستگاه‌های حمایتی</p> <p>- استقرار سامانه جامع و یکپارچه از وضعیت زنان سرپرست خانوار</p> <p>- برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بومی</p>	<p>پیش‌نیازهای قانونگذاری</p> <p>- فقدان وفاق در مفاهیم اصلی</p> <p>- نبود نظام داده و آمار جامع، به‌روز و در دسترس</p>	
	<p>فرایند قانونگذاری</p> <p>- مشخص نبودن وضعیت اجرایی قوانین سابق</p> <p>- تصویب تهیه و تدوین «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در خلال فرایند تصویب قانون برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه</p>	
	<p>محتوای قوانین</p> <p>- عدم رعایت بایسته‌های قانون‌نویسی</p> <p>- وجود عبارت تکراری در برنامه‌های توسعه</p> <p>- عدم ذکر ضمانت اجرای کافی</p>	
	<p>اجرای طرح‌های توانمندسازی</p> <p>- تعدد ساختارهای اجرایی</p> <p>- ضعف در نحوه شناسایی و توانایی‌های زنان سرپرست خانوار</p> <p>- فقدان گفتمان توانمندسازی در اجرا</p> <p>- فقدان فضای مشارکتی از پایین به بالا</p> <p>- تقسیم‌کار نابسامان در اجرای طرح</p> <p>- تأکید بر توانمندسازی اقتصادی</p> <p>- بی‌توجهی به پیچیدگی‌های بازار فروش</p> <p>- نبود پیش‌مستمر از کارآمدی و اثربخشی</p>	

به‌رحال با توجه به ایرادهای عنوان شده در جدول ۲ در ادامه پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

■ بازنگری قوانین مرتبط با زنان سرپرست خانوار تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی و تصویب قانونی جامع در ارتباط با آنها

مهم‌ترین قانون مرتبط با زنان سرپرست خانوار تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی، قانون حمایت از زنان و کودکان بی‌سرپرست (مصوب ۱۳۷۱) است که بیش از سه‌دهه از تصویب آن می‌گذرد، لذا با توجه به تغییرات همه‌جانبه اجتماعی بیشتر مواد این قانون نیاز به بازنگری دارد.

همچنین برای رفع مشکلات و ایرادهای پیش‌گفته باید قانونی جامع و مانع مرتبط با خدمات (حمایتی، اقتصادی و اجتماعی) ارائه شده به زنان سرپرست خانوار تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی در کشور تصویب شود تا تمامی ذی‌نفعان (زنان سرپرست خانوار، دستگاه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد) با تکالیف خود در این حوزه آشنا شوند و نهادهای نظارتی نیز با استناد به این قانون بتوانند بر وضعیت عملکرد و اعتبارات مالی تمامی آنها نظارت کنند تا مانع هدررفت اعتبارات در این حوزه شوند.

■ تعیین متولی واحد برای حوزه خدمات حمایتی و توان‌افزایی زنان سرپرست خانوار در کشور

تعیین متولی واحد برای حوزه خدمات حمایتی و توان‌افزایی زنان سرپرست خانوار در کشور نه به‌معنای ادغام تمامی فعالیت‌های نهادهای متعدد و بزرگ‌سازی یک نهاد و سازمان، بلکه به‌معنای حضور یک نهاد بالادستی ناظر و پاسخ‌گو جهت تهیه راهبرد و ارزیابی سایر نهادهاست. براساس برنامه ششم توسعه معاونت زنان و خانواده ریاست‌جمهوری مسئولیت تدوین و تهیه طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار برعهده داشته است. این درحالی است که نهادهای ذکر شده در جدول ۱ گزارش هریک براساس ضوابط داخلی خود و به‌گونه‌ای کاملاً متمایز از یکدیگر در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار فعال هستند. در این شرایط عملاً امکان نظارت و بهبود طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و ساماندهی مناسب و هماهنگ میان سازمان‌ها وجود نخواهد داشت.

■ استقرار سامانه جامع و یکپارچه از وضعیت زنان سرپرست خانوار

به‌منظور دسترسی به آمار و اطلاعات دقیق، جامع و به تفکیک در همه ابعاد و سطوح مرتبط با زنان سرپرست خانوار، در برنامه هفتم توسعه، (مصوب مجلس شورای اسلامی و ارسال برای تصویب در شورای نگهبان) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری و کمیته‌امداد امام‌خمينی (ره) و سازمان بهزیستی مکلف شد که اقدامات زیر را انجام دهد:



۱. طراحی شاخص‌های ارزیابی وضعیت خانوار دارای سرپرست زن و بدسرپرست از منظر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سلامت (جسمانی و روانی)،

۲. سطح‌بندی حمایت‌ها و خدمات مبتنی بر مقتضیات سنی، جسمی و آزمون وسع،

۳. راه‌اندازی سامانه پنجره واحد خدمات در راستای یکپارچه‌سازی فرایند شناسایی، جذب و خدمات حمایتی و توانمندسازی.

■ برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بومی در راستای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار

توجه به اقتضات هر منطقه و برنامه‌ریزی متناسب با آن به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های محلی و بومی در سیاستگذاری برای تحقق توانمندسازی زنان سرپرست خانوار لازم و ضروری است و بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های منطقه‌ای، اجرای سیاست توانمندسازی موفقیت‌آمیز نخواهد بود.

منابع و مأخذ



[۱] شیرزادی، رضا، شوزنی شیروانی، سپیده، «ملاحظات جنسیتی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ایران»، فصلنامه تخصصی علوم‌سیاسی، دوره ۸، ۱۳۹۱، ۱۵۱-۱۷۳.

[۲] کمالی، افسانه، «رهیافت مشارکت زنان در توسعه: پیش‌شرط‌ها و موانع»، پژوهش زنان، دوره اول، پاییز ۱۳۸۰.

[۳] کتابی، محمود، یزدخواستی، بهجت؛ فرخی راستابی، زهرا، «توانمندسازی زنان برای مشارکت در توسعه»، پژوهش زنان، شماره ۷، ۱۳۸۲، ۳۰-۵.

[۴] باستانی، سوسن، «توسعه، برابری و جنسیت: جایگاه ایران در بین کشورهای جهان»، مطالعات اجتماعی - روان‌شناختی زنان، شماره ۴، ۱۳۸۳، ۱۷۷-۱۸۸.

[5] <https://iran-bssc.ir/atlas/>

۶. مرکز پژوهش‌های مجلس، «گزارش کارشناسی درباره طرح: توانمندسازی زنان سرپرست خانوار»، شماره مسلسل ۶۸۰۲، ۱۳۸۱.

[۷] باجلان، اکرم، «بررسی وضعیت زنان سرپرست خانوار»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۷۵۸، ۱۳۹۰.

[۸] گزارش اجرای طرح تعیین سطوح توانمندی سرپرستان خانوار در سطح کشور، سازمان بهزیستی، ۱۳۹۳.

[۹] دستورالعمل‌های اجرایی دفتر توانمندسازی خانواده و زنان، سازمان بهزیستی، ۱۳۹۵.

[۱۰] اسعدی خلیلی، نرجس‌خاتون و فاطمه حق‌پرست، توانمندسازی زنان، قوانین و برنامه‌های توسعه کشوری، انتشارات سازمان بهزیستی، ۱۳۹۳.

[۱۱] خبرگزاری دانشجویان ایران. «گزارش کمیسیون اجتماعی در مورد اقدامات صورت گرفته در حوزه زنان» (۵ بهمن‌ماه ۱۴۰۰)، تهران، خبرگزاری ایسنا، دسترسی در:

<https://www.isna.ir/news/1400110503180>

[۱۲] تهرانی، ایمان، «درباره برنامه ششم توسعه (۲) ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه»، شماره مسلسل ۱۳۸۰۵، ۱۳۹۳.

[۱۳] گزارش فاز اول و دوم اتاق فکر و اقدام اشتغال و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (احصای نظام مسائل و راه‌حل‌ها)، پژوهشکده مطالعات فناوری، ۱۴۰۱.

[۱۴] خسروی، زهرا، «بررسی آسیب‌های روانی- اجتماعی زنان سرپرست خانوار»، فصلنامه علمی- پژوهشی دانشگاه الزهراء، شماره ۳۹، ۱۳۸۰.

[۱۵] سعیدی، علی‌اصغر، باجلان، اکرم، «تحلیل چالش‌های طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های توسعه»، مطالعات راهبردی زنان، شماره ۹۵، بهار ۱۴۰۱.

[۱۶] مرکز پژوهش‌های مجلس، «گزارش بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه برحسب مواد»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۸۸، ۹۹۶۹.

[۱۷] زارعان، منصوره و دیگران، «توانمندسازی زنان سرپرست خانوار با تأکید بر برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران»، زن در توسعه و سیاست، ۱۳۹۶.

[۱۸] ترابی، فاطمه و دیگران، «آسیب‌پذیری زنان سرپرست خانوار و دلالت‌های سیاستگذاری آن در ایران»، بررسی مسائل اجتماعی ایران، شماره اول، بهار و تابستان، ۱۴۰۱.

[۱۹] طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (موضوع بند «ت» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه)، معاونت بررسی‌های راهبردی معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده، خردادماه ۱۴۰۱.

[۲۰] الوانی، مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، سمت، ۱۳۷۱.

گزیده سیاستی

مهم‌ترین قانون مرتبط با زنان سرپرست خانوار تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی، قانون حمایت از زنان و کودکان بی‌سرپرست (مصوب ۱۳۷۱) است که بیش از سه دهه از تصویب آن می‌گذرد، لذا با توجه به مسائلی همچون: «تعدد طرح‌های حمایتی و توانمندسازی»، «ضعف در نحوه شناسایی و توان‌افزایی زنان سرپرست خانوار»، «نبودن پایش مستمر از کارآمدی طرح‌ها» و ... این قانون نیاز به بازنگری دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir