



مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

گزارش نشست

«الزامات سیاست‌گذاری گامیاب رفاهی در حمایت از گروه‌های همیار زنان سرپرست خانوار»

گفتارهایی از: حمید قیصری / نوح منوری

تاریخ برگزاری: ۲۰ مهرماه ۱۴۰۴

www.ssor.ir

سیاست‌گذاری در زمینه زنان سرپرست خانوار: معرفی یک پژوهش

داستان سیاست‌گذاری برای زنان سرپرست خانوار در ایران، داستانی غم‌انگیز از نيات خوب و نتايج شکست‌خورده است. ما در يك «دور باطل» غير افتاده‌ايم. اين چرخه اين‌گونه كار مي‌كند: دولت، با نيتي مسئولانه، تلاش مي‌كند از اين گروه آسيب‌پذير حمايت كند. اما ابزار او چيست؟

رويكردهاي «خيريه‌اي» و «ضمانتي». دولت قول مي‌دهد كه ضامن فعاليت‌هاي اقتصادي اين زنان باشد. در نگاه اول، اين عالي است، اما در عمل، اين رويكرد به جاي ساختن شهرونداني مستقل، «وابستگي» را عميق‌تر مي‌كند.

در همين حال، يك تضاد بزرگ در قلب سياست‌گذاري ما وجود دارد. از يك سو، قانوني مترقي مانند «ساختار نظام جامع رفاه» مي‌گويد توانمندسازي (شامل ابعاد اقتصادي، حقوقي، فرهنگي و سلامت) بايد «شرط منطقي» خروج تدريجي از چتر حمايتي باشد. از سوي ديگر، قوانين توسعه‌اي مانند برنامه پنجم و ششم، دولت را به «الزام بلاشرط» براي «كاهش سالانه ده درصد» حمايت‌هاي رفاهي مجبور مي‌كنند. اين يعني ما قبل از آنكه به كسي شنا ياد بدهيم، او را از قايق نجات به بيرون هل مي‌دهيم.

در اين ميان، «گروه‌هاي هميار زنان سرپرست خانوار» به عنوان راه‌حل متولد شدند. اين ايده روي كاغذ درخشان بود: گروه‌ي مبتني بر «همياري» و «تعاون» اجتماعي.

اما در اجرا، اين ايده دچار «گذار ناقص گفتماني» شد. ما ايده «تعاون‌محور» را رها كرديم و آن را به يك ابزار «معطوف به بازار» تقليل داديم.

تمام هدف به «اشتغال درآمدزا» و «بلوغ مالي» خلاصه شد. ما اين زنان را كه با انبوهي از مسئوليت‌هاي مراقبتي و خانوادگي دست‌وپنجه نرم مي‌كنند، به رقابت در بازاری فرستاديم كه قواعد آن را نمي‌شناختند. نتيجه؟ ناکامي در تحقق «مشاركت اقتصادي شرافتمندانه» و بازگشت به همان نقطه اول: مطالبه‌گري براي حمايت خيريه‌اي. براي شكستن اين چرخه، بايد داستان را از نو بنويسيم.

اين گزارش، مرور نظريه‌هاي انتزاعي را كنار مي‌گذارد و به جاي اتكا به «مدل‌هاي اسباب‌بازي»، خواستار ساختن يك «كلكسيون از تجربه‌هاي كليدي» بر اساس واقعيت‌هاي ميداني است.

توصيه سياسي بنيادين اين است: ما بايد از «تخصيص پول» به سمت «ايجاد قدرت انتخاب» حركت كنيم.

نايلا كبير، نظريه‌پرداز كليدي اين حوزه، به ما مي‌آموزد كه توانمندسازي، همان «داشتن امكان انتخاب» است. زباني كه در فقر و فرودستي گرفتارند، اساساً امكان انتخاب‌هاي معنادار از زندگي‌شان سلب شده است. سياست ما نبايد صرفاً به آن‌ها پول بدهد، بلكه بايد اين قدرت انتخاب را به آن‌ها بازگرداند. اين بازگرداندن قدرت، در سه سطح اتفاق مي‌افتد:

اول، «منابع»؛ اين منابع فقط پول نيستند، بلكه شامل دسترسي به دانش، مهارت، و شبكه‌هاي اجتماعي نيز مي‌شوند. دوم، «عامليت»؛ يعني تقويت توانايي زنان براي مذاكره، چانه‌زني، تصميم‌گيري و اقدام براي رسيدن به اهدافشان و سوم، «دستاوردها» كه نتيجه اين انتخاب‌هاي آگاهانه هستند.

يك نکته ظريف اما حياتي وجود دارد كه سياست‌گذاران ما از آن غافل بوده‌اند: زنان سرپرست خانوار، «جايگاه» سرپرستي را به ارث مي‌برند، اما «اقتدار» متعلق به آن جايگاه را كه در قواعد نهادي و اجتماعي تعريف شده، به دست نمي‌آورند. سياست ما بايد اين اقتدار را براي آنان بسازد.

◀ از رویکرد مطالبه‌محور تا سیاست‌گذاری مبتنی بر «قابلیت‌ها»: مسیر توانمندسازی زنان سرپرست خانوار



نوح منوری

است و اینکه آنها از وابستگی‌های تحقیرآمیز رها شوند.

اکنون شاهدیم نقش کمیته امداد و سایر نهادهای حمایتی در حال افزایش است و این نوع کمک‌های دولتی و خیریه‌ای گاهی به بی‌اختیاری افراد منجر می‌شود. مشکل این است که نظم فعلی باعث رشد نهادهای امدادی بدون توجه به سیاست صنعتی یا تقویت اقتصاد ملی می‌شود.

علاوه بر این، کمک‌های مستقیم خیریه و امدادی گاهی افراد را از حوزه سیاست اجتماعی و مشارکت مدنی خارج می‌کند.

بنابراین، تجربه زیسته گروه‌های هدف باید مورد مطالعه قرار گیرد و بروکراسی دولتی متناسب با این مطالعات عمل کند. این گروه‌ها تنها به کمک مالی نیاز ندارند؛ بلکه باید نیازهای واقعی آنها مستندسازی شود. ممکن است نیاز به فضای فیزیکی، مهارت، آموزش، سازماندهی محیط کار یا مقابله با انحصارهای موجود داشته باشند.

دولت باید متناسب با این نیازها سیاست‌های حمایتی و میانجی‌گرانه خود را طراحی کند.

هدف اصلی، توانمندسازی واقعی، فراهم کردن انتخاب‌های واقعی و امکان تصمیم‌گیری مستقل است. دولت باید با حضور کیفی، میانجی‌گرانه و سیاست‌های ترمیمی، زمینه‌ای فراهم کند تا گروه‌های هدف بتوانند به شهروندانی مستقل تبدیل شوند، به اقتصاد ملی مشارکت کنند و از وابستگی‌های تحقیرآمیز رهایی یابند.

وقتی درباره پدیده زنان سرپرست خانوار و به‌طور خاص گروه‌های همیار زنان سرپرست خانوار صحبت می‌کنیم، ابتدا باید توجه کنیم که فقط با یک حوزه طرف نیستیم و در واقع اینجا محل تلاقی حوزه‌های مختلف است: سیاست‌گذاری اجتماعی انتقادی، جامعه‌شناسی رفاه، اقتصاد اجتماعی و تعاونی.

رویکرد مطالبه‌محوری تنها تجویزهای کلی ارائه می‌دهد؛ برای مثال اینکه دولت حتماً باید مسئول زنان سرپرست خانوار باشد یا به اشکال مختلف کمک‌های مالی به این گروه ارائه دهد. یکی از مشکلات چنین رویکردی این است که غالباً به کمک‌های مالی تقلیل پیدا می‌کند.

اگر بخواهیم از بحث‌های آمارتیا سن استفاده کنیم، موضوع بر سر قابلیت‌هاست؛ یعنی اینکه به کنشگران انتخاب‌های واقعی و عاملیت واقعی داده شود.

مهم است که یک کفایت و استقلال حداقلی برای گذران زندگی بدون وابستگی به دیگران شکل بگیرد.

در این اندیشه، جلوگیری از حذف اجتماعی افراد اهمیت زیادی دارد و بحث فقط بر سر افزایش منابع نیست؛ بلکه بر سر تحقق آزادی‌ها، توانمندی‌ها و کارکردهای انسانی افراد

◀ نقش دولت در برابر زنان سرپرست خانوار: «میانجی‌گری هوشمندانه» به جای «مداخله‌گری»



حمید قیصری

کلیدی این است که روندهایی فراهم شود که امکان تحقق استقلال معیشتی را برای زنان سرپرست خانوار فراهم آورد. در این حوزه، نقش دولت باید به عنوان میانجی‌گر و نه مداخله‌گر در نظر گرفته شود. باتوجه به شرایط ایران، دولت‌های ما شامل صدهای پراکنده و متعدد هستند که علایق و منافع متعارضی را نمایندگی می‌کنند و چنین دولتی توانایی میانجی‌گری و مدیریت مؤثر را ندارد.

پس دفاع از حضور صرف دولت در صحنه بدون در نظر گرفتن این محدودیت‌ها بی‌اثر است.

وضعیت زنان سرپرست خانوار در تهران با زنان همان گروه در سیستان و بلوچستان کاملاً متفاوت است؛ بنابراین سیاست‌گذاری و مطالعات باید باتوجه به این تفاوت‌ها و به صورت اتنوگرافیک طراحی شوند.

سیاست‌های صرفاً مالی یا ضمانتی و حضانتی نه تنها مشکل آنها را حل نمی‌کند، بلکه بحران موجود را تشدید می‌کند.

درباره میزان تأکید سیاست‌گذاری‌ها بر اشتغال رسمی، واقعیت آن است که حمایت‌های ارائه‌شده تاکنون عمدتاً محدود به اشتغال غیررسمی و کم‌اثر بوده است و بنابراین نتوانسته است پوشش بیمه اجتماعی مؤثری ایجاد کند. در گزارش تصریح شده است که تلاش‌های دولت برای حفظ این گروه‌ها تحت پوشش تأمینی، با محدودیت‌های جدی مواجه است؛ زیرا دولت خود با بحران منابع روبروست. در نتیجه، اولویت دولت آن است که این زنان به سمت

بحث زنان سرپرست خانوار در ایران حول مجموعه‌ای از کلیشه‌ها شکل گرفته است که از سوی دولت، بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی مرتباً تکرار و تقویت می‌شوند. جمعیت زنان سرپرست خانوار بر اساس برخی تخمین‌ها چهار و حتی به شش میلیون نفر می‌رسد.

بخش خصوصی با رویکردهایی شبه استارت‌آپی به این مسئله نگاه می‌کنند یا زنان سرپرست خانوار را به عنوان نیروی ارزان و مناسب می‌بینند که می‌توان آنان را در مدار شبکه‌سازی‌های خود و به نفع خویش به کار گرفت.

برخی نیروهای چپ و انتقادی نیز در واقع نسخه‌ای ارتجاعی از سیاست‌های موجود را بازتولید می‌کنند. برای نمونه، هنگامی که الگویی برای رسیدن به استقلال معیشتی شکل می‌گیرد، این نیروها بلافاصله به دولت هشدار می‌دهند که چنین روندی نباید اتفاق بیفتد و به دولت نهیب می‌زنند که باید نقش کنونی‌اش را حفظ کند.

ایشان تأکید کرد که هیچ الزامی وجود ندارد که در هر شرایطی دولت به عنوان طرف صالح‌تر از بخش خصوصی در نظر گرفته شود. باتوجه به وضعیت موجود کشور، اولویت

نوعی از استقلال معیشتی هدایت شوند که ترجیحاً منجر به اشتغال رسمی شود. با این حال، بسیاری از زنان سرپرست خانوار، حتی در صورت دسترسی به فرصت‌های شغلی، با حداقل دستمزد استخدام می‌شوند و در نهایت دوباره به سوی حمایت‌های دولتی باز می‌گردند.

بنابراین، برای دستیابی به خروجی واقعی، دولت باید نقش میانجی‌گری فعال و هوشمندانه‌ای ایفا کند تا زنان سرپرست خانوار بتوانند از مرحله حیات پرریسک «استارت‌آپی» عبور کنند و به حدی از پایداری سازمانی برسند.

■ توصیه‌های عملی: ساختن نهاد، نه فقط بنگاه



می‌کند. ما باید به الگوهای موفق‌تری مانند «SEWA» (انجمن زنان خوداشتغال) در هند یا «PEKKA» در اندونزی نگاه کنیم.

این‌ها تعاونی‌های ساده نیستند. آن‌ها نهادهایی ترکیبی و قدرتمندند. SEWA هم‌زمان یک «اتحادیه کارگری» با میلیون‌ها عضو، یک «جنبش اجتماعی» زنده، و یک ارائه‌دهنده خدمات جامع (شامل خدمات مالی، بهداشتی و پشتیبانی قانونی) است.

داستان توانمندسازی زنان سرپرست خانوار نباید داستان تله‌های وابستگی و حمایت‌های خیریه‌ای باشد.

راه برون‌رفت، نه در تزریق پول بیشتر، بلکه در «تغییر قواعد بازی» نهادی و بازگرداندن «قدرت انتخاب» به این زنان است. این، تنها راهی است که می‌توانیم این زنان را از قربانیان منفعل سیاست‌ها، به کنشگران فعال در تغییر سرنوشت خود تبدیل کنیم.

این تغییر نگاه، مستلزم اقدامات عملی است. توصیه سیاستی کلیدی این است که گروه‌های همیار را از «بنگاه‌های اقتصادی صرف» به «نهادهای اجتماعی» تبدیل کنیم. همان‌طور که لین بنت اشاره می‌کند، «گروه‌سازی» یک ابزار قدرتمند است. این گروه‌ها فضایی هستند که زنان می‌توانند از «گیرندگان منفعل» حمایت، به «شهروندانی پرسشگر و مشارکت‌جو» تبدیل شوند.

آن‌ها در این گروه‌ها زبان مذاکره با مراجع سیاست‌گذار را می‌آموزند.

دولت نیز باید نقش خود را از «ضامن» به «تسهیل‌گر» تغییر دهد. این به معنای بهبود شفافیت، تقویت چهارچوب‌های قانونی و فراهم کردن زیرساخت‌های واقعی (مانند اینترنت، جاده، و امکانات بهداشتی) است که کسب‌وکارهای زنانه برای رشد به آن نیاز دارند.

اما غایت نهایی ما چیست؟ این گزارش، غایتی بلندپروازانه‌تر از ایجاد چند کسب‌وکار خرد را ترسیم