

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی

زنان بی سرپرست و بدسرپرست

دکتر سید ابوالقاسم نقیبی *

مهدیه محمد تقی زاده**

چکیده

گستره‌ای از مسائل و مشکلات اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی زندگی زنان بی سرپرست و بدسرپرست را به دلیل حذف و یا تضعیف حضور کارکردی همسر آنها تهدید می‌کند؛ از جمله مواردی که مشکلات عدیده‌ی این زنان را تقلیل می‌دهد و مایه‌ی دلگرمی بیشتر آنها می‌شود، تأمین زندگی و روشن بودن وضعیت آینده این قشر است که فراهم نمودن حداقل امکانات آن وظیفه‌ی هر دولتی است. تأمین اجتماعی زنان بی سرپرست و بدسرپرست با لحاظ جایگاه ویژه‌ی زنان در آموزه‌های غنی اسلام و فرهنگ کشور ایران از یک سو و اهمیت ایفای رسالت خطیر مادری آنها در تربیت نسل آینده‌ی کشور از سوی دیگر نظام جمهوری اسلامی را نسبت به این قشر، دغدغه‌مند کرده است. این پژوهش سعی نموده آخرین وضعیت مربوط به ساختارهای تقنینی و عملکرد نهادهای مجری تأمین اجتماعی زنان بی سرپرست و بدسرپرست را بررسی کند. روش پژوهش کتابخانه‌ای و اسنادی با رویکرد تحلیلی-توصیفی و استنتاجی است. نتیجه‌ی پژوهش حاکی است، گرچه تأمین اجتماعی این قشر در اولویت سیاست‌گذاری‌های قوانین راهبردی کشور است، اما سایر قوانین و همچنین نهادهای اجرایی، پاسخ‌گوی سیاست‌های مدنظر قوانین کلان نیستند؛ لذا تغییر سیستم‌های حمایتی به بیمه‌ای و تأسیس یک نهاد حمایتی گسترده که خدمات تأمین اجتماعی در کشور را ارائه کند، ضروری است.

واژگان کلیدی

زنان بی سرپرست، زنان بدسرپرست، تأمین اجتماعی، قوانین و مقررات، تسهیلات

*- دانشیار گروه فقه و حقوق خصوصی دانشگاه شهید مطهری da.naghibi@yahoo.com
**- نویسنده مسئول - دانشجوی دکتری رشته مطالعات زنان- گرایش حقوق زن در اسلام،
دانشگاه تربیت مدرس m.mtaghizade@yahoo.com

مقدمه

در کشور ایران با توجه به ویژگی‌های جامعه، حوادث دوران جنگ و رخداد‌های طبیعی و اجتماعی، تعداد زیادی از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست بدون حمایت‌های کافی وجود دارند.^۱

در بیشتر موارد، زندگی این زنان پس از ترک شوهر (به دلیل فوت، طلاق و ...) با ابهامات و مخاطراتی روبه‌روست. نکته‌ی تأمل‌برانگیز آن است که در کنار مشکلات متعدد، مشکلات اقتصادی این زنان نقش پررنگ‌تری را در زندگی‌شان ایفا می‌کند و موجب شده است که هم زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست و هم فرزندان آنها جزء آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه در برابر آسیب‌های اجتماعی باشند و عمدتاً یکی از علائم بیماری‌های روانی مانند افسردگی، اضطراب، وسواس و پرخاشگری در آنها دیده شود (بختیاری و محبی ۱۳۸۵: ۸۷).

به دلیل نداشتن منابع اقتصادی، درصد فقر مطلق^۲ زنان سرپرست خانوار بیشتر از خانوارهایی است که سرپرست مرد دارند. در سال‌های ۱۳۷۰، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰ به ترتیب هزینه‌های ۴/۴۵، ۵۲ و ۵/۱۷ درصد کل زنان سرپرست خانوار، اجازه‌ی دستیابی اعضای خانوار را به حداقل‌های مورد نیاز نمی‌داده است؛ بنابراین این عده در فقر مطلق زندگی می‌کردند، درحالی‌که

۱- سرشماری‌های مرکز آمار ایران تا سال ۱۳۸۳ (ر.ک: محمدی، زهرا، زنان سرپرست خانوار، تهران، روابط عمومی شورای فرهنگی - اجتماعی زنان، ۱۳۸۵)

۲- منظور از فقیر مطلق در یک جامعه، افرادی هستند که درآمدها از حداقل درآمد معیشتی معین (تأمین نیازهای اولیه) کمتر باشد، در واقع این افراد زیر خط فقر زندگی می‌کنند (ابوالفتحی قمی، ۱۳۷۱: ۱۰۰).

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

این شاخص برای مردان در همان سال به ترتیب ۲۵/۴، ۱۶/۱، ۱۴/۸ درصد بوده است (بختیاری و محبی، ۸۵).

توجه به رفاه اجتماعی این قشر از زنان و زدودن چهره‌ی فقر از آنها و تحقق اصل عدالت اجتماعی در حکومت اسلامی،^۱ اهمیت و جایگاه ویژه‌ای دارد، حال آنکه به این امر توجه چندانی نشده است. پس از مقایسه‌ی مسائل و مشکلات این زنان با شاخص‌های رفاه، شکاف گسترده‌ای مشاهده خواهد شد؛ برای مثال، شاخص‌هایی که برای سنجش رفاه اجتماعی در ایران به کار گرفته می‌شود، عبارت‌اند از آموزش و پرورش، بهداشت، درمان، تغذیه، مسکن، اشتغال، جمعیت و نیروی انسانی، هزینه و درآمد تأمین اجتماعی (مسعود اصل، ۱۳۸۸: ۹۰-۸۷).

در دین مبین اسلام نیز به تأمین رفاه و ضرورت تأمین اجتماعی این قشر از زنان توجه شده است. اسلام در عین توجه به اصالت‌های فردی و ارزش‌های انسانی به جنبه‌های اجتماعی نیز توجه کرده و مسائل مربوط به تأمین نیازمندی‌های اجتماعی در آیات قرآن، احادیث و فقه اسلامی برای خود ابعاد گسترده‌ای دارد.

۱- رهبر معظم انقلاب (علیه‌السلام) در این خصوص فرموده‌اند: «فوری‌ترین هدف تشکیل نظام اسلامی، استقرار عدالت اجتماعی و قسط اسلامی است. قیام پیامبران خدا و نزول کتاب و میزان الهی برای همین بود که مردم از فشار ظلم، تبعیض و تحمیل نجات یافته؛ در سایه‌ی قسط و عدل زندگی کنند و در پرتو آن نظام عادلانه، به کمالات انسانی نایل آیند.» (مرکز تحقیقات اسلامی، ۱۳۷۸: ۱۵۱ و ۱۵۲).

- در قرآن کریم واژه‌هایی از قبیل مسکینان، فقیران، یتیمان، مستمندان، مسافران در راه مانده، خویشاوندان بدون سرپرست و ... مشاهده می‌شود؛ همچنین واژه‌هایی از قبیل انفاق، صدقه، احسان، نذر و ... آمده است که معنای آنها بخشش و نشان‌دهنده‌ی نمودهای گوناگون کمک به بی‌سرپرستان است؛ چنان‌که ذیل آیات مختلف قرآن^۱ به آن اشاره شده است.
- در روایات نیز به رفع نیازمندی بی‌سرپرستان و تأمین احتیاجات زندگی آنها به ویژه توسط حاکم جامعه اشاره شده است؛ امام صادق (ع) بیان می‌کند:

پیغمبر (ﷺ) فرمودند:

من از هر مؤمنی به خود سزاوارترم و اولویت دارم و پس از من این سزاواری و اولویت را علی (ع) دارد. به حضرت عرض شد: معنی این سخن چیست؟ فرمود: فرمایش پیغمبر اسلام است که هر کس بمیرد و از خود بدهی یا بازماندگان بی‌سرپرست بجا گذارد، بر عهده‌ی من است (که دینش را ادا و از بازماندگانش سرپرستی کنم) و هر که بمیرد و مال از خود به‌جا گذارد، از آن ورثه است، پس هر گاه هر فردی بمیرد و مالی نداشته باشد، بر خود ولایت ندارد و چون مخارج عیال خود را نپردازد، بر آنها حق امر و نهی ندارد و پیامبر اسلام (ﷺ) و امیرالمؤمنین (ع) و امامان بعد از ایشان ملزم‌اند (که مخارج آنها را بپردازند) از این‌رو ایشان نسبت به خود مردم اولویت دارند و تنها چیزی که موجب شد عموم یهود به اسلام روی آورند همین سخن رسول خدا (ﷺ) بود، زیرا ایشان نسبت به خود و عیالات خود آسوده

۱- ۳۶ سوره نساء، ۲۱۵ و ۲۷۰ و ۲۷۳ سوره بقره، ۱۸۰ و ۱۱۴ آل عمران، ۷ حدید، سبأ/۳۹

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

خاطر شدند (زیرا دانستند که اگر بی‌سرپرست باشند و خانواده‌ی آنها پس از مرگشان، مخارج و سرپرستی نداشته باشند، نگهداری و کفالت آنها بر عهده‌ی رسول خدا (ﷺ) و پس از آن حضرت بر عهده‌ی جانشین اوست) (کلینی: ۲۶۴).

بر پایه‌ی این مبانی و با پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام سیاسی - اجتماعی و فرهنگی مبتنی بر موازین دین اسلام، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان به مقوله‌ی تأمین اجتماعی اقشار نیازمند به ویژه زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست توجه کردند.

از سوی دیگر، سابقه‌ی مطالعات و تحقیقات علمی و تجربی در خصوص پدیده‌ی بی‌سرپرستی و بدسرپرستی به‌خصوص بی‌سرپرستی و بدسرپرستی زنان و خانواده‌های آنها در ایران چندان طولانی نیست و علی‌رغم زمینه‌های اجتماعی و تاریخی و فرهنگی، خدمات اجتماعی و سابقه‌ی طولانی تجربه‌ی رفاه و بهزیستی، در باب پدیده‌ی بی‌سرپرستی و بدسرپرستی مطالعات اندکی شده است و همین امر مسبب انتخاب موضوع بوده است.

در این پژوهش، نخست ضرورت بحث تأمین اجتماعی اقشار نیازمند به ویژه زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست از منظر دین اسلام تبیین می‌شود و در ادامه تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران مدنظر قرار می‌گیرد. پس از آن نهادهای اجرایی متکفل تأمین اجتماعی این قشر از زنان بررسی می‌شود. در نهایت نتیجه‌گیری انجام شده و متناسب با نتایج پژوهش، پیشنهادات ارائه می‌شود تا در نظام جمهوری اسلامی، گام‌های مهم برای تأمین اجتماعی این قشر از

فصلنامه شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده

زنان و خانواده‌های آنها برداشته شود.

۱- تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی

موضوع تأمین اجتماعی که در بسیاری از کشورها استفاده شده، امروزه به عنوان یکی از مباحث مهم حقوق بشر در سطح بین‌المللی است و تاکنون ده‌ها اعلامیه، میثاق و مقاله‌نامه در این خصوص مصوب شده است (هاشمی، ۱۳۸۱: ۳۳۹). تأمین اجتماعی در مفهوم امروزی خود نقش بارزی در حل بسیاری از مشکلات جامعه ایفا می‌کند. از آنجا که بهداشت و درمان و تأمین هزینه‌ی زندگی به هنگام بیماری و بیکاری و یا بازنشستگی و بی‌سرپرستی از مسائل مبتلابه خانواده‌ها به شمار می‌رود، تأمین خدمات مربوط به آنها از طریق نظام تأمین اجتماعی، ضمن آنکه تا حدود زیادی از سنگینی بار گران اقتصادی دولت و ملت می‌کاهد، امنیت خاطر را نیز همراه دارد.

در نظام قانون‌گذاری ایران، مهم‌ترین قوانین راهبردی و سیاستی در جامعه عمل پوشاندن به این مهم عبارت‌اند از: قانون اساسی، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی، قانون تأمین اجتماعی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران.

۱-۱- قانون اساسی

قانون اساسی، ساختار حقوقی و سیاسی بنیادین حکومت و موضوعاتی نظیر رهبری، ریاست دولت، قانون‌گذاری، قوای قضائیه و مجریه، ترکیب و اختیارات و روابط آنها را مشخص می‌کند. اصول ۲۱، ۲۹ و ۴۳ قانون اساسی به تأمین اجتماعی توجه داشته است.

الف - اصل ۲۱ قانون اساسی

در اصل ۲۱ قانون اساسی آمده است:

دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد:

۱- ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او.

۲- حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و حمایت از کودکان بی‌سرپرست.

۳- ایجاد دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده.

۴- ایجاد بیمه‌ی خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست.

۵- اعطای قیمومت فرزندان به مادران شایسته در جهت غبطه‌ی آنها در صورت نبودن ولی شرعی.

ب - اصل ۲۹ قانون اساسی

بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، پیری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی و ... حقی است همگانی». دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک

فصلنامه شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده

افراد کشور تأمین کند.

ج - اصل ۴۳ قانون اساسی

بر اساس اصل ۴۳ قانون اساسی برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان ... اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابطی استوار شده، من جمله: ۱- تأمین نیازهای اساسی، ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند؛ در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر و

۱-۲- برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

گذشته از قانون اساسی، قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به این مهم پرداخته‌اند و راهبردهای حمایتی و بیمه‌ای تأمین اجتماعی را در مورد تمامی اقشار جامعه به خصوص اقشار نیازمند و محروم از جمله زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست نیز در برداشته‌اند. جدا از تأکید برنامه‌های اول و دوم پس از پیروزی انقلاب بر این مهم، در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه به نحو جامع‌تر و منسجم‌تری به تأمین اجتماعی تمامی اقشار جامعه و همچنین زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست اشاره شده است.

در برنامه‌ی چهارم توسعه به استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی به منظور اجرای حمایت‌های مقرر در اصل ۲۹ قانون اساسی از طریق پوشش کامل

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

بیمه‌ی همگانی، افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی، تأمین بیمه‌ی خاص زنان سرپرست خانوار، پیشگیری و تهیه‌ی طرح کنترل آسیب‌های اجتماعی پرداخته شده است؛ البته با تصویب قانون برنامه‌ی پنجم توسعه، در حال حاضر این قانون منقضی‌الاجراست.

در برنامه‌ی پنجم توسعه، بحث بیمه‌های اجتماعی در تعریف نظام اجتماعی در سه لایه‌ی مساعدت‌های اجتماعی، بیمه‌های مکمل اجتماعی و بیمه‌های درمان مطرح شده است. در این برنامه دولت موظف شده از خانواده‌های بی‌سرپرست حمایت کند و حق سرانه‌ی بیمه‌ی زنان سرپرست خانوار را به طور کامل پرداخت و از آنها حمایت کند. در این قانون در بحث تأمین اجتماعی و رفع مشکلات اقتصادی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست می‌توان به مواد ذیل اشاره کرد:

- تأمین ۱۰۰ درصد حق بیمه اقشار نیازمند از بودجه عمومی دولت (بند «د» ماده ۳۸).

- به منظور توانمندسازی زنان بی‌سرپرست و سرپرست خانوار: الف) طراحی نظام سطح بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف؛ ب) اجرای برنامه‌های توانمندسازی که حداقل سالیانه ۱۰ درصد خانوارهای تحت پوشش توانمند شده و از پوشش دستگاه‌های حمایتی خارج شوند؛ ج) تأمین حق سرانه‌ی بیمه‌ی اجتماعی زنان سرپرست خانوار؛ د) معافیت از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه‌ی ساختمانی، عوارض شهرداری و .. (ماده ۳۹).

- تدوین و تصویب «برنامه‌ی جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشتمل بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، بازنگری قوانین و مقررات مربوطه، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و توسعه و ساماندهی امور اقتصادی - معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست (ماده ۲۳۰).

نکته‌ی مهم آن است که در قانون برنامه‌ی پنجم توسعه، راهبرد توانمندسازی به همراه راهبرد حمایتی زنان بی‌سرپرست و سرپرست خانوار گسترده‌تر از برنامه‌های قبلی مورد توجه قرار گرفت. در برنامه‌ی پنجم توسعه، توانمندسازی اقتصادی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست بیشتر لحاظ شده است و به نظر می‌رسد که این قانون در پی کاهش بار مالی این خانوارها از دوش دولت و گذاشتن آن بر دوش خود زنان است و بر اساس قوانین در صورت تمکن مالی، از زنان بی‌سرپرست به زنان سرپرست خانوار تبدیل می‌شوند. این امر دولت را نیز در جهت تأمین اجتماعی تعداد بیشتری از خانواده‌های بی‌سرپرست و بدسرپرست یاری می‌کند.

۱-۳- «قانون تأمین اجتماعی» و «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»

امروزه، تأمین اجتماعی یکی از نیازهای حیاتی و اصلی جوامع بشری است. اعتباراتی که سالیانه در کشور ما به مقوله‌ی تأمین اجتماعی و یارانه‌ها تخصیص می‌یابد به طور متوسط بالغ بر ۲۵ هزار میلیارد تومان است، به نحوی که حدود ۵۰ درصد از بودجه کل کشور و ۲۵ درصد از اعتبارات را

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

به خود اختصاص داده است (اکبری، ۱۳۸۲: ج ۱، صص ۱۸۷ به بعد).
قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴ و تقریباً ۳۷ سال پیش تصویب شده است. هر چند این قانون مترقی است، اما به دلیل تنوع و تعدد قوانین در در حوزه‌ی تأمین اجتماعی می‌بایستی نسبت به اصلاح قوانین و رفع تناقضات اقدام شود.

طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه، در اجرای اصل بیست و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بندهای ۲ و ۴ اصل بیست و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در جهت ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی که به منظور توسعه‌ی عدالت اجتماعی و حمایت از همه‌ی افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن نظام تأمین اجتماعی برقرار می‌گردد. نظام تأمین اجتماعی این قانون در ماده‌ی ۹ به شرح ذیل مقرر شده است:

الف - سیاست جامعیت: جامعیت به معنای ارائه‌ی کلیه‌ی خدمات متنوع و مصرح در این قانون است.

ب - سیاست کفایت: که بر اساس آن در مرحله‌ی اول حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه تأمین و در مرحله‌ی دوم کمیت و کیفیت خدمات ارتقاء می‌یابد.

ج - سیاست فراگیری: که بر اساس آن خدمات نظام تأمین اجتماعی باید برای کلیه‌ی آحاد ملت تأمین و تضمین شود.

د - سیاست پیشگیری: اعمال این سیاست شامل هر سه حوزه‌ی بیمه‌ای، حمایتی و امدادی می‌باشد و مطابق آن بر ضرورت هماهنگی با سایر دستگاه‌های مؤثر تأکید می‌شود به نحوی که تلاش برای پیشگیری

از ظهور یا گسترش انحرافات و مشکلات اجتماعی به عنوان یک سیاست هماهنگی فرابخشی مبنای عمل قرار گیرد.

هـ - سیاست توانمندسازی: سیاست توانمندسازی به معنای کاهش روش‌های مبتنی بر تأمین مستقیم نیاز و متقابلاً افزایش توانایی‌های فردی و جمعی به منظور تأمین نیازها توسط خود افراد وابسته می‌باشد.

و - سیاست کارگستری: سیاست کارگستری، سازوکاری غیرحمایتی است و با ایجاد زمینه‌های اشتغال فرد، امکان تأمین نیاز توسط خود او فراهم می‌شود و به معنای ارائه‌ی خدمات رفاهی به شرط انجام تعهدات معین است.

نکته‌ی مهم آن است که دولت در این قانون مکلف شده است که در هر سه سیاست ابتدایی (کفایت، جامعیت و فراگیری)، سیاست‌های مرحله‌ای خود را در برنامه‌های توسعه کشور لحاظ کند. طبق تصریح این قانون، نظام جامع تأمین اجتماعی شامل سه حوزه است:

الف - حوزه‌ی بیمه‌ای

حوزه‌ی بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی شامل بخش بیمه‌های اجتماعی از جمله بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، ازکارافتادگی و بازماندگان و بخش بیمه‌های درمانی (بهداشت و درمان) است.^۱ در بخش بیمه‌ای قانون بر گسترش نظام بیمه‌ای تأکید دارد و اینکه با اولویت دادن به بیمه‌های مبتنی بر بازار کار و اشتغال، سطح بیمه‌ی همگانی برای آحاد جامعه تأمین شود. همچنین در بند (د) ماده‌ی ۳ بر تشکیل ضرورت‌های بیمه‌ای خاص زنان بیوه

۱- بند (الف) ماده‌ی ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

و سالخورده و خودسرپرست تأکید شده است.

ب - حوزه‌ی حمایتی و توانبخشی

حوزه‌ی حمایتی و توانبخشی نظام تأمین اجتماعی شامل ارائه‌ی خدمات حمایتی و توانبخشی و اعطای یارانه و کمک‌های مالی به خانواده‌های نیازمندی می‌شود که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا درآمد آنها کفاف حداقل زندگی آنان را نمی‌کند.^۱

در راستای تحقق اهداف و وظایف حمایتی و توانبخشی، در وهله‌ی اول به هماهنگی بخش‌های مختلف دولت در راستای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی اشاره شده است و در ادامه بر حمایت از افراد جامعه در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و پیامدهای سوء آنها به خصوص در زمینه‌ی بیکاری، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی و پیری تأکید شده است که این حمایت در قالب‌های ذیل صورت می‌گیرد:

- تأمین حداقل زندگی برای همه‌ی افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند با اولویت افرادی که به دلایل جسمی و روانی قادر به کار نیستند؛
- پرداخت مقرری به افراد جویای کار به شکل وام و برای مدت محدود؛
- تحت پوشش قرار دادن خانواده‌های بی‌سرپرست و خودسرپرست؛
- فراهم سازی امکانات، آموزش بازتوانی و ایجاد مهارت‌های شغلی خانوارهای نیازمند.^۲

۱- بند (ب) ماده‌ی ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱
۲- بندهای (ه)، (و)، (ز) و (ح) ماده ۴ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱

ج- حوزه‌ی امدادی

حوزه‌ی امدادی نظام تأمین اجتماعی، مشتمل بر امداد و نجات در حوادث غیر مترقبه می‌شود.^۱ در خصوص انطباق اصول و سیاست‌های تأمین اجتماعی با قوانین و مقررات توجه به ۳ اصل فراگیری، جامعیت و کفایت و در نهایت اصل برابری ضروری است.

- اصل فراگیری: این اصل^۲ که به عنوان یکی از اصول بنیادین نظام تأمین اجتماعی در قانون مذکور تأکید شده به معنی لزوم حمایت از همه‌ی ساکنین کشور در مقابل خطرات اجتماعی و گسترش نظام بیمه‌ای برای آحاد جامعه است. متأسفانه اصل فوق هنوز به طور کامل اجرایی نشده و برای دسته‌های خاص از افراد نظام بیمه‌ای ایجاد نشده است و از طریق نظام حمایتی نیز کمک مؤثری صورت نمی‌گیرد. برای نمونه به دو مورد اشاره می‌شود:

- بیمه‌ی بیکاری: متأسفانه در وضعیت فعلی حقوق ایران تنها بخشی از جمعیت شاغل کشور (کارگران مشمول قانون کار و کار کشاورزی) به موجب قانون بیمه‌ی بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ در مقابل خطر بیکاری حمایت شده‌اند و سایر شاغلین (کارمندان دولت مشمول قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات خاص، حرف و مشاغل آزاد، خویش‌فرمایان و...) و افرادی که بعد از سن فعالیت موفق به یافتن کار نشده‌اند، تحت پوشش

۱- بند (ج) ماده‌ی ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱
 ۲- اصل فراگیری در مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ (ماده ۱ و بند الف ماده ۳)، مورد تأکید قرار گرفته است.

نیستند. در ماده ۵۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، بیمه‌ی بیکاری به کارکنان دولت نیز تسری داده شده است. همچنین مواد ۵۰ و ۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه نیز به بیمه بیکاری پرداخته است. بر اساس بند (د) ماده ۵۰ این قانون «دولت مجاز است برنامه‌ی جامع بیمه‌ی بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی و افراد طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی را تصویب نماید». مطابق بند (ب) ماده ۷۳ برنامه‌ی پنجم توسعه «دولت موظف است در مهلت مقرر به تقویت بیمه‌ی بیکاری به عنوان بخشی از تأمین اجتماعی و شغلی کارگران بپردازد». با وجود این قوانین، بخش عظیمی از جمعیت شاغل کشور و بیکاران همچنان از حداقل حمایت در مقابل بیکاری محروم‌اند. رفع این کاستی مستلزم برقراری نظام بیمه‌ی بیکاری جامعی است که دولت در تأمین هزینه‌های آن نقش اساسی بر عهده داشته باشد.

• زنان خانه‌دار: بخش عمده‌ای از زنان تنها به امور خانه‌داری و تربیت فرزند مشغول‌اند و شغل و درآمد کافی ندارند. تعدادی از این زنان بدون سرپرست هستند و از گرفتن نفقه از شوهر نیز محروم‌اند، اما شمار زیادی از آنها که شوهر دارند تنها طبق مقررات قانون مدنی می‌توانند از شوهرشان نفقه بگیرند و یا به تبع وی (چنانچه شاغل باشد) تحت پوشش برخی از حمایت‌های نظام بیمه‌ای (مانند درمان و مستمری بازماندگان) قرار دارند و در صورتی که به دلیلی مانند طلاق و یا مرگ شوهر (چنانچه حداقل سابقه‌ی لازم برای برقراری مستمری بازماندگان را نداشته باشد) از شمول خارج شوند از هر گونه حمایتی محروم خواهند شد؛ لذا لازم است خود تحت

پوشش نظام بیمه‌ای باشند.

- اصول جامعیت و کفایت: این اصول نیز که جزء اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی محسوب می‌شود، لازم می‌داند که نظام تأمین اجتماعی از طرفی تمام خطرات اجتماعی را در برگیرد و از طرف دیگر مزایا و حمایت‌های ارائه شده به نحوی باشد که بتواند زندگی مطلوب و شایسته را برای افراد تأمین کند و تمام هزینه‌ها یا بخش عمده‌ای از آن را تحت پوشش قرار دهد.

در واقع، حمایت‌های تأمین اجتماعی در عین فراگیری باید عمیق نیز باشد. مطالعه‌ی نظام تأمین اجتماعی نشان می‌دهد در این زمینه کاستی‌هایی وجود دارد، که به ذکر چند نمونه‌ی مهم اشاره می‌شود:

- «سهم مردم از هزینه‌ی سلامت» که عبارت است از نسبت میزان پرداخت مستقیم خانوارها در امر سلامت هنگام دریافت خدمات به کل هزینه‌های بخش سلامت؛^۱ این میزان در ایران، بسیار بیشتر از استاندارد اعلام شده توسط سازمان بهداشت جهانی است.

- مستمری حدود نیمی از مستمری بگیران تأمین اجتماعی به میزان حداقل دستمزد کارگر عادی است. مبلغی نیز که بابت کمک عائله‌مندی و اولاد پرداخت می‌شود بسیار ناچیز است و با هزینه‌های مربوط هم‌خوانی ندارد.

۱- بند ۱ ماده ۱، آیین نامه اجرایی ماده (۹۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

• تاکنون نظامی خاص برای پرداخت و ارائه‌ی مزایای نقدی کوتاه مدت (کمک عائله‌مندی و اولاد و ...) به صاحبان حرف و مشاغل آزاد^۱ و افرادی که بیمه‌ی خود را به صورت اختیاری ادامه می‌دهند،^۲ طراحی نشده است. تحقق کامل اصول فراگیری، جامعیت و کفایت مستلزم لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی است؛ بدان معنی که هیچ کس از پوشش بیمه‌ای بی‌بهره نباشد و در صورت ممکن نبودن حمایت از طریق نظام بیمه‌ای، نظام حمایتی وارد عمل شود و از فرد حمایت مؤثر و مکفی به عمل آورد و در کنار آنها بیمه‌های تکمیلی هم برای انواع مزایا (مستمری‌ها، درمان و ...) فراهم شود.

- اصل برابری: بر اساس این اصل تمامی شهروندان یکسان از تأمین اجتماعی برخوردارند و قومیت، نژاد، زبان، مذهب، جنسیت و حتی تابعیت موجب تبعیض نخواهد بود. در این میان آنچه بیش از همه بحث شده است، اثر جنسیت در بهره‌مندی از مزایای تأمین اجتماعی است.

در قانون تأمین اجتماعی و سایر قوانین مربوط، زن از نظر اقتصادی همواره به مرد وابسته فرض شده است؛ لذا تنها شرط بهره‌مندی او از مزایای تأمین اجتماعی به تبع شوهرش، اثبات رابطه‌ی زوجیت (غالباً زوجیت دائم) است. در حالی که شوهر تنها در صورت اثبات وابستگی مالی به زن، به تبع

۱- صاحبان حرف و مشاغل آزاد با نرخ حق بیمه مقرر تنها در مقابل بازنشستگی، فوت، ازکار افتادگی و درمان تحت پوشش قرار می‌گیرند (ماده‌ی ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح بند ب و تبصره ۳ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۶/۱/۲۹).

۲- برابر ماده ۷ آیین‌نامه ادامه بیمه به صورت اختیاری مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۴ شورای عالی تأمین اجتماعی «تعهدات کوتاه مدت (غرامت دستمزد، کمک بارداری و کمک ازدواج و...) در این نوع بیمه (با در نظر گرفتن حق بیمه به مأخذ ۲۶ درصد) مورد تعهد نمی‌باشد».

او می‌تواند از این مزایا بهره‌مند شود.

بر این اساس، به باور عده‌ای، تصویب قانون «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱» که به تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی منجر شد، هنوز نتوانسته است تحولی چشمگیر در نظام تأمین اجتماعی ایران ایجاد کند و بر عملکرد صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای و حمایتی تأثیر مثبت داشته باشد (بادینی، ۱۳۸۷: ۶۷). مهم‌ترین دلیل این ناکامی «غیر عملیاتی بودن» قانون یاد شده، است. در قانون ساختار نظام جامع، اهداف، سیاست‌ها و اصول کلی نظام تأمین اجتماعی مانند «انسجام کلان سیاست‌های رفاهی»، «حمایت از همه‌ی افراد کشور»، «ایجاد هماهنگی در بین سه حوزه‌ی سه‌گانه» و ... بیان شده، اما راه‌کارهای اجرایی آن مشخص نشده است.

لازم به ذکر است که نظام حقوقی تأمین اجتماعی به شکل عام، متشکل از حجم وسیعی از قوانین و مقرراتی است که در مرحله‌ی اجرا باعث بروز مسائل حقوقی پیچیده و طرح دعاوی بی‌شماری می‌شود؛ نقص، اجمال، سکوت و تناقض قوانین و مقررات ممکن است منجر به برداشت‌های متفاوت و اتخاذ رویه‌های مختلف شود. برخی از این خلأها و ایرادها عبارت‌اند از:

• ناهمگونی در شرایط ارائه‌ی حمایت‌ها و مزایا

در خصوص مستمری همسران بیمه‌شدگان متوفی در صورت ازدواج مجدد باید گفت طبق تبصره‌ی ماده‌ی ۸۱ قانون تأمین اجتماعی، «مستمری در صورتی که انحلال نکاح به سبب مرگ شوهر دوم باشد دوباره برقرار

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

می‌شود» و در صورت انحلال نکاح دوم به سبب طلاق، قانون ساکت است، اما در خصوص مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری طبق تبصره ۱ قانون اصلاح ماده ۹ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۲، اعم از اینکه انحلال نکاح به سبب مرگ شوهر دوم بوده باشد یا طلاق، مستمری دوباره برقرار می‌شود.

• هم‌پوشی در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی

در بخش مستمری‌ها گاه بیمه شده‌ی اصلی یا تبعی ممکن است شرایط دریافت دو مستمری از یک صندوق یا دو صندوق بیمه‌ای را داشته باشد. در این حالت وضعیت مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری با مشمولین تأمین اجتماعی متفاوت است.

یک- مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری: به موجب ماده‌ی ۱ قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، ... مصوب ۱۳۷۹^۱: «دریافت بیش از یک حقوق بازنشستگی یا حقوق وظیفه یا مستمری یا بازخریدی خدمت برای ایام واحد خدمت از سازمان‌ها و ... ممنوع است».

دو- مشمولین تأمین اجتماعی: تا چندی پیش سازمان تأمین اجتماعی به استناد ماده ۹۴ قانون تأمین اجتماعی^۲، دو مستمری را به‌طور هم‌زمان

۱- اصلاحیه ماده ۸۸ قانون استخدام کشوری

۲- «هرگاه برای یک مدت دو یا چند کمک نقدی موضوع این قانون به بیمه شده تعلق گیرد، فقط آن کمک نقدی که میزان آن بیشتر است، پرداخت خواهد شد، به استثنای کمک هزینه ازدواج، عائله‌مندی و نوزاد که دریافت آنها مانع استفاده از سایر کمک‌های مقرر نخواهد بود.»

پرداخت نمی‌کرد، اما پس از تصویب قانون پرداخت مستمری به فرزندان زنان متوفی مشمول قانون تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۵ به موجب بخشنامه شماره ۵۰ مستمری‌ها تغییر رویه پیدا کرده و در دو فرض زیر پرداخت دو مستمری به‌طور هم‌زمان را امکان‌پذیر می‌داند:

اول، در صورت فوت مادر و پدری که هر دو بیمه‌پرداز سازمان بوده‌اند، فرزندان آنها می‌توانند از هر دو مستمری هم‌زمان استفاده کنند.

دوم، زنان مستمری‌بگیر بازنشسته یا از کارافتاده کلی مشمول قانون تأمین اجتماعی می‌توانند به عنوان همسر بیمه‌شده متوفی، مستمری بازماندگان شوهر متوفای خود را نیز دریافت کنند. در خصوص امکان یا عدم امکان دریافت دو مستمری توجه هم‌زمان به اهداف کفایت اجتماعی و انصاف فردی لازم است. بر این اساس، زنی که خود و شوهرش سال‌ها کار کرده و حق بیمه پرداخته‌اند در صورت فوت شوهرش باید بتواند هم مستمری بازنشستگی خود و هم مستمری بازماندگان شوهر متوفایش را دریافت کند؛ لذا تغییر رویه‌ی سازمان منطقی و عادلانه است.^۱

هرچند تبصره ۳ ماده‌ی ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌طور ضمنی عضویت در چند صندوق بیمه‌ای را منع کرده است، اما در عمل عضویت برخی از افراد (هر چند علی‌رغم خواستشان) در چند صندوق بیمه‌ای محقق شده است و هنوز راه‌کار عملی برای جلوگیری از این امر

۱- قانون حمایت از خانواده مصوب ۱۳۹۱ نیز بر این موضوع صحه گذاشته است.

طراحی نشده است. در این صورت این پرسش مطرح می‌شود که آیا در صورت رسیدن به سن بازنشستگی می‌توانند از دو مستمری بهره‌مند شوند؟

- کاستی نظام تنقیح قوانین و مقررات

تورم، پراکندگی و پیچیدگی نابهنجار قوانین و مقررات تأمین اجتماعی از مهم‌ترین مشکلات موجود است. به عبارت دیگر، نبود یک نظام جامع تأمین اجتماعی، در تشدید فقر در جامعه تأثیر مستقیم می‌گذارد، حال آنکه حمایت کردن از کارگر و کارمند تولید و بهره‌وری را افزایش خواهد داد و با ایجاد ثروت و رفاه برای همه‌ی اقشار، زمینه‌های رشد عدالت اجتماعی را فراهم خواهد کرد (نقیبی و برهانینان، ۱۳۸۶: ۱۰۸).

نگاهی به قوانین و مقررات حاکم بر سازمان تأمین اجتماعی این نکته را روشن می‌سازد که هر چند قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ درصد بوده تا حکم تمام مسائل بیمه‌ای، ساختاری و مالی را با نظمی منطقی بیان کند، اما تغییرات و الحاقات بعدی، یکپارچگی و تمامیت قانون را از بین برده و در حال حاضر تنها حکم پاره‌ای از مسائل را در قانون تأمین اجتماعی می‌توان یافت و برای بسیاری از موضوعات لازم است به قوانین پراکنده‌ی دیگر مانند قانون بیمه‌ی بیکاری، قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و ده‌ها قانون دیگر مراجعه کرد.

۴-۱- منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران
منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان نیز به حمایت از زنان بی‌سرپرست
و بدسرپرست اهتمام کافی داشته است.^۱ مواد ۵۷ و ۹۷ این سند بدین شرح
است:

«ماده ۵۷- حق بهره‌مندی دختران بی‌سرپرست، زنان مطلقه، بیوه،
سالخورده و خودسرپرست نیازمند از بیمه‌های عمومی، خدمات
مددکاری و بیمه‌های خاص به ویژه در بخش بهداشت و درمان»؛
«ماده ۹۷- حق پرورداری زنان و دختران از حمایت‌های لازم در
صورت فقر، طلاق، معلولیت، بی‌سرپرستی، بدسرپرستی و ایجاد
امکانات جهت توانبخشی و خودکفایی».

پس از بیان راهبردهای کلان، تدقیق و تأمل در قوانینی که متضمن
راهبردهای خرد هستند و طرح‌ها و تسهیلات حمایتی از زنان بی‌سرپرست
و بدسرپرست که بر اساس همین اصول، تصویب و به اجرا گذاشته شده‌اند،
ضروری به نظر می‌رسد.

۵-۱- سایر قوانین و مقررات، طرح‌ها و تسهیلات

۱-۵-۱- بهداشت و درمان

بهداشت عبارت است از شرایط سلامت‌آور و تندرستی آحاد مردم یا
کل اجتماع و نبود بیماری عمومی یا همه‌گیر (مولوی محمدعلی، ۱۳۷۹: ۳). در
سند برنامه‌ی سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به موضوع سلامت

۱- (مواد ۵۷ و ۹۷ منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب
۸۳/۶/۳۱)، (به نقل از تقی زاده و آرتیدار، ۱۳۸۶: ۵۷).

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

اشاره شده است.^۱

الف - بیمه‌ی اقشار نیازمند

مطابق ماده (۱) آیین‌نامه^۲ چگونگی تشخیص و تعیین افراد نیازمند موضوع تبصره (۱) ماده‌ی ۱۴ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور، افراد خانواده‌هایی که به لحاظ موقعیت اقتصادی و اجتماعی و عدم استطاعت مالی، فاقد پوشش بیمه‌ای خدمات درمانی هستند، در شمول گروه‌ها و افراد تحت حمایت برنامه‌ی بیمه‌ی اقشار نیازمند قرار گرفته و مشمول استفاده از تسهیلات و امکانات منظور شده در برنامه یاد شده خواهند بود. افراد مزبور عبارت‌اند از:

- از کار افتادگان و معلولان نیازمند که توانایی مالی اداره‌ی زندگی خود را ندارند و افراد تحت تکفل آنها.
- زنان و کودکان نیازمند و بی‌سرپرست موضوع قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست، مصوب ۱۳۷۱.
- خانواده‌های زندانیان نیازمند، در صورت زندانی بودن سرپرست خانواده.

۱- «سلامت یکی از محورهای اصلی توسعه‌ی پایدار و بخش لاینفک آن برای شکوفایی و ارتقای کیفیت زندگی است. حفظ و ارتقای سطح سلامت جامعه، لازمی هر حرکت و اقدام در برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شود. فراهم‌سازی امکانات و تسهیلات مناسب جهت تأمین سلامت جسمی، روانی، اجتماعی و معنوی انسان در کلیه مراحل زندگی و زنجیره‌ی حیات او از جمله حقوق طبیعی و نیازهای اساسی انسان به شمار می‌رود.» (سند برنامه‌ی سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹): ج ۲، ص ۵۰۲).

۲- (مصوب ۱۳۷۴ هیئت وزیران)

- آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث طبیعی و غیر طبیعی که امکانات اولیه‌ی زندگی خود یا وسایل اشتغال خود را از دست داده‌اند تا زمانی که امکانات اولیه یا وسایل اشتغال خود را به دست آورند.

- عائله‌ی نیازمند تحت تکفل سربازانی که درآمدی برای اداره‌ی زندگی ندارند، در مدت سربازی.

- مشمولان طرح شهید رجایی.

- سایر مواردی که مشمول بندهای فوق نیستند و تحت پوشش سازمان‌های امدادی از قبیل کمیته امداد امام خمینی (رحمته‌الله) یا سازمان بهزیستی کشور هستند باید با تشخیص کمیته امداد امام خمینی (رحمته‌الله)، تحت پوشش سازمان‌های یاد شده قرار گیرند.

ب - آیین‌نامه بیمه‌ی اجتماعی روستائیان و عشایر^۳

مطابق بخش ۲ ماده‌ی ۲ آیین‌نامه بیمه‌ی اجتماعی روستائیان و عشایر «کلیه‌ی افراد روستایی و عشایر سرپرست خانوار و نیز دریافت‌کنندگان مستمری‌های پیری، از کارافتادگی کلی و فوت، مشمول این آیین‌نامه می‌شوند». به نظر می‌رسد پس از فوت یا از کار افتادگی مردان روستایی و عشایر بیمه به خانواده‌ی آنها مقرر می‌شود و تا حدی مشکلات این خانواده‌ها کاهش می‌یابد.

۳- مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۴ هیئت وزیران

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

ج- اقدامات مرکز امور زنان و خانواده در خصوص بیمه‌ی زنان سرپرست خانوار در سال‌های پس از پایان جنگ و با شروع دوران سازندگی، قوه‌ی مجریه اهتمام ویژه‌ای نسبت به مسائل زنان نمود و با تشکیل دفتر امور زنان نهاد ریاست جمهوری، به ایجاد برنامه‌های اجرایی کشور در زمینه‌ی موضوعات مربوط به زنان مبادرت ورزید (اداره مطالعات زنان و خانواده، ۱۳۸۷: ۱۹)؛ لذا این مرکز فعالیت‌هایی را در قالب طرح‌های مطالعاتی و اجرایی در خصوص زنان بی‌سرپرست و سرپرست خانوار انجام داد. این لوایح که در دستور کار دولت و در حال پیگیری است به شرح زیر هستند:

• تهیه و تدوین اساسنامه طرح بیمه‌ی زنان خانه‌دار با اولویت برخوردار کردن زنان سرپرست خانوار

با توجه به چالش‌های سازمان بهزیستی در اجرای طرح بیمه‌ی زنان به عنوان سازمانی حمایتی و نه بیمه‌گر در جلسه مورخ ۸۵/۸/۲۷ هیئت دولت مصوب شد مرکز امور زنان و خانواده با همکاری نمایندگان زن مجلس شورای اسلامی طرح «اجرای کامل بیمه‌ی زنان خانه‌دار» را بررسی و نتیجه را برای طرح در هیئت وزیران ارائه کند. پس از پیگیری‌های مکرر مرکز امور زنان و خانواده از وزارت رفاه، اجرای طرح بیمه‌ی زنان خانه‌دار در قالب بیمه‌ی حرف و مشاغل آزاد در هیئت مدیره تأمین اجتماعی تصویب و طی بخش‌نامه‌ای برای اقدام به واحدهای اجرایی سازمان ابلاغ شد.^۱ ضوابط بیمه

۱- از تاریخ صدور بخشنامه مورخ ۸۷/۹/۱۷ این افراد می‌توانند در صورت تمایل به صورت خود اظهاری به عنوان خانه‌دار و یا انعقاد قرارداد پرداخت حق بیمه مقرر از تعهدات قانونی این سازمان برخوردار شوند.

شدن این افراد با شرایط صاحبان حرف و مشاغل آزاد یکسان است. در این طرح، متقاضیان با پرداخت ۲۰ درصد سهم حق بیمه که ۱۸ درصد سهم بیمه شده و ۲ درصد سهم دولت است از مزایای بیمه بهره‌مند می‌گردند. ذکر این نکته نیز حائز اهمیت است که باید طرح بیمه‌ی زنان خانه‌دار و بقای این بیمه پس از فوت همسر (استفاده از ۲ بیمه‌ی هم‌زمان منع قانونی دارد و بایستی موارد زنان سرپرست خانوار استثنا شود) به صورت کامل در کشور اجرایی شود تا زمینه‌ی بسیاری از مشکلات از بین برود (بختیاری و محبی، ۱۳۸۵: ۱۰۵).

• بیمه‌ی زنان سرپرست خانوار

به دلیل شرایط خاص زنان سرپرست خانوار به عنوان یکی از اقشار آسیب‌پذیر جامعه و در اجرای ماده‌ی ۹۶ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه (تأمین بیمه‌ی خاص برای حمایت از زنان سرپرست خانوار)، مرکز امور زنان و خانواده در تاریخ ۸۷/۱۲/۲۸ پیشنهاد پوشش کلیه‌ی زنان سرپرست خانوار نیازمند از سوی سیستم تأمین اجتماعی را به هیئت دولت ارائه کرد که موضوع از سوی دولت به وزارت رفاه محول و وزارت رفاه نیز لایحه‌ی «بیمه زنان سرپرست خانوار و خودسرپرست» را تهیه کرد.

۱-۵-۲- کمک هزینه‌ی عائله‌مندی، حقوق بازنشستگی و مستمري‌ها

در این قسمت، به سه مورد دیگر از موارد تأمین اجتماعی این قشر از زنان در قوانین خرد، طرح‌ها و تسهیلات اشاره می‌گردد.

الف - کمک هزینه‌ی عائله‌مندی

مطابق بخشنامه ۱۳۸۹/۶/۲۸ معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی ریاست جمهوری، به دلیل نص بند ۴ ماده‌ی ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری و حذف چارت حق اولاد از این قانون، دستگاه‌ها مکلف به قطع حق اولاد به دلیل پیش‌بینی نشدن این امر در قانون شدند، به طوری که به زنان سرپرست خانوار، تنها هزینه‌ی عائله‌مندی پرداخت می‌شد.

ب - حقوق بازنشستگی

«دستورالعمل نحوه‌ی اجرای قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان»،^۱ ضمن مواد مختلفی، در خصوص حقوق بازنشستگی و ... تعیین تکلیف می‌نماید. در ماده‌ی ۱ این دستورالعمل آمده است:

حقوق بازنشستگی یا از کارافتادگی یا وظیفه‌ی وراثت برای مستخدمین زن بازنشسته و از کارافتاده که به دلیل استفاده از حقوق وظیفه‌ی شوهر متوفی از حقوق بازنشستگی یا از کارافتادگی خود انصراف داده‌اند یا استفاده از حقوق اشتغال، حقوق بازنشستگی و حقوق وظیفه از کارافتادگی، مانع استفاده از حقوق وظیفه‌ی وراثت (به میزان سهم آنها) شده است، از تاریخ ۷۹/۱/۱ برقرار می‌شود.

۱- این دستورالعمل، به منظور حسن اجرای قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۷۹/۲/۱۳ مجلس شورای اسلامی و تسریع در امر صدور احکام موضوع قانون مذکور این دستورالعمل ابلاغ می‌گردد.

ج - مستمری

برقراری مجدد مستمری در صورت فوت شوهر دوم و دوام پرداخت مستمری زنان بی سرپرست و ... از جمله‌ی این حمایت‌هاست.

• برقراری مجدد مستمری در صورت فوت شوهر دوم

بر اساس ماده‌ی ۸۱ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳)، همسران بیمه‌شدگان متوفی که شوهر اختیار نموده‌اند (عقد دائم) در صورت فوت شوهر دوم، تأمین اجتماعی دوباره به آنها مستمری پرداخت خواهد کرد و بر اساس آیین‌نامه‌ی اجرایی آن^۱ (مصوب ۱۳۷۵/۶/۴ هیئت وزیران)، آن دسته از زنانی که تاریخ فوت شوهر دوم آنها قبل از اجرای این قانون بوده است، در صورتی که شوهر دائم دیگری اختیار نکرده باشند، حسب درخواست کتبی ایشان از تاریخ فوت شوهر دوم، مستمری به آنها پرداخت می‌شود و این مستمری شامل فوت همسر سوم و بعد از آن نمی‌شود.^۲

نکته‌ی دیگر، ایراد قانون مستمری‌بگیران تأمین اجتماعی است. بر مبنای این قانون، اگر مستمری‌بگیر در سه ماهه‌ی آخرین سال عمر خود، حق بیمه پرداخت نکرده باشد، خانواده‌ی وی پس از فوت از دریافت مستمری محروم می‌شوند، حال آنکه پس از فوت شخصی که با مشکلات مالی روبه‌رو بوده، نایبستی مشکلات اقتصادی خانواده‌ی او چند برابر شود (بختیاری و محبی، ۱۳۸۵: ۱۰۳).

۱- تبصره ماده‌ی (۱) آیین‌نامه‌ی اجرای قانون الحاق یک تبصره به بند ۱ ماده‌ی ۸۱ قانون تأمین اجتماعی

۲- ماده ۲ همان آیین نامه

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

در قانون حمایت از خانواده مصوب ۱۳۹۱ نیز همین معنا تأیید شده است. ماده‌ی ۴۸ این قانون مقرر می‌کند:

میزان حقوق وظیفه یا مستمری زوجه‌ی دائم متوفی و فرزندان و سایر وراث قانونی وی و نحوه‌ی تقسیم آن در تمام صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های خاص به ترتیب زیر است:

۱- زوجه دائم متوفی از حقوق وظیفه یا مستمری وی برخوردار می‌گردد و ازدواج وی مانع دریافت حقوق مذکور نیست و در صورت فوت شوهر بعدی و تعلق حقوق به زوجه در اثر آن، بیشترین مستمری ملاک عمل است.

• پرداخت مستمری به خانواده‌های بی‌سرپرست و زنان سرپرست خانواده

ماده‌ی ۶ «آیین‌نامه اجرایی قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست»، میزان و مدت پرداخت‌های مستمری را این گونه تعیین می‌کند:

یک - مستمری ماهانه: افرادی که به تنهایی زندگی می‌کنند و خانواده‌های دو نفره، حداکثر ۳۰٪ حداقل مستمری ماهانه‌ی مشمولان قانون استخدام کشوری در هر سال و خانواده‌های چهار نفره، حداکثر ۴۰٪ حداقل مستمری ماهانه‌ی مشمولان قانون استخدام کشوری در هر سال.

دو - هزینه‌ی تحصیلات: هزینه‌ی تحصیلات برای هر یک از دانش‌آموزان و دانشجویان بی‌سرپرست تحت حمایت، حداکثر معادل ۵,۰۰۰ ریال در ماه تعیین می‌شود.

۱- مصوب ۱۳۷۴/۵/۱۱ هیئت وزیران

سه - حق سرانه‌ی بیمه‌ی خدمات درمانی: حق سرانه‌ی بیمه‌ی خدمات درمانی برای هر یک از زنان بی‌سرپرست معادل رقم مصوب، هر ساله از محل اعتبارات موضوع ماده‌ی ۱۴ «قانون بیمه‌ی همگانی خدمات درمانی کشور - مصوب ۱۳۷۳» در اختیار کمیته‌ی امداد امام قرار می‌گیرد. کمیته‌ی امداد موظف است کلیه‌ی خانواده‌ها و مشمولین این آیین‌نامه را تحت پوشش بیمه‌ی خدمات درمانی قرار دهد.

در بند (ل) ماده‌ی ۹۷ «برنامه‌ی چهارم توسعه» به افزایش مستمری ماهیانه‌ی خانواده‌های نیازمند و بی‌سرپرست و زنان سرپرست خانواده تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی بر مبنای ۴۰٪ حداقل حقوق و دستمزد در سال اول برنامه، اشاره شده است.

• دوام پرداخت مستمری زنان بی‌سرپرست

نکته‌ی مهم دیگر در خصوص مستمری زنان بی‌سرپرست، آن است که مستمری زنان بی‌سرپرست در پی ازدواج مجدد قطع نمی‌شود. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ادامه‌ی بررسی لایحه‌ی بودجه سال ۹۰، با پیشنهادی مبنی بر عدم قطع مستمری زنان بی‌سرپرست که اقدام به ازدواج کنند، موافقت کردند.

اشکال این مصوبه بی‌نصیب ماندن زنان مطلقه و دختران ازدواج نکرده از این حمایت‌های دولتی است، بهتر است به جای تصویب این قبیل مصوبات، مسئولین به دنبال راه‌حل‌های اساسی باشند که با حفظ کرامت انسانی زنان، زمینه‌ی احقاق حقوق اولیه‌ی شهروندان را فراهم کند. این زنان نیازمند شغل

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

هستند تا توانایی‌های خود را به کار گیرند و بر اساس توانایی‌ها و کارآمدی خود به تأمین و حل مشکلات خود بپردازند.

پس از بررسی قوانین و مقررات، طرح‌ها و تسهیلات در خصوص تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست، تبیین و بررسی عملکرد سازمان‌های اجرایی در تحقق اصل تأمین اجتماعی مرتبط با این قشر از زنان اهمیت بسزایی دارد.

۲- نهادهای اجرایی و تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

در حال حاضر، مراکز ارائه‌کننده‌ی خدمات حمایتی به زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست به دو بخش نهادهای عمومی و دولتی، نهادهای خصوصی و خیریه تقسیم می‌شوند:

۲-۱- نهادها و مؤسسات حمایتی در بخش عمومی و دولتی

الف - سازمان بهزیستی

معاونت امور اجتماعی سازمان بهزیستی کشور، وظیفه‌ی اصلی حمایت از زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست و اجرای قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست و قوانین مشابه را برعهده دارد.

این معاونت با همکاری ۵ دفتر زیرمجموعه‌ی این معاونت به نام‌های دفتر امور زنان و خانواده، دفتر شبه خانواده، دفتر آسیب‌های اجتماعی، دفتر امور کودکان و نوجوانان و دفتر امور روستایی، به مددجویان به ویژه خانواده‌های بی‌سرپرست خدمت رسانی می‌کند (اداره‌ی کل روابط عمومی سازمان بهزیستی کشور).

کمک‌های این سازمان به این زنان و خانواده‌های آنها برای رفع نیازهایشان، از قبیل مستمری نقدی و غیرنقدی، بیمه‌ی خدمات درمانی، پرداخت وام و ... است.

ب- کمیته‌ی امداد امام خمینی (رحمته‌الله)

مأموریت اصلی کمیته امداد امام خمینی (رحمته‌الله)، بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی و معنوی نیازمندان و تبیین و تأمین نیازهای حمایتی، معیشتی، فرهنگی و ... فراهم آوردن امکانات لازم به منظور خودتکایی افراد و خانواده‌های حمایت شده از طریق ایجاد اشتغال، اعطای وام، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و ارائه‌ی خدمات لازم در حد امکان، ایجاد تسهیلات جهت خدمات بهداشتی، درمانی و اقدام به بیمه‌های درمانی، پرداخت مستمری، اعطای وام قرض‌الحسنه ضروری، کمک به تعمیر و تهیه‌ی مسکن، ازدواج و جهیزیه و ... است (کمیته امداد امام خمینی (رحمته‌الله)، ۱۳۸۸).

ج - سازمان تأمین اجتماعی

به موجب ماده‌ی ۱ «قانون تأمین اجتماعی ۱۳۵۴»، اهداف سازمان عبارت است از: ۱- اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی؛ ۲- استقرار نظام هماهنگ و متناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی؛ ۳- تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی و سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از محل وجوه ذخایر.

موضوع قانون تأمین اجتماعی عبارت است از: الف. حوادث و بیماری؛ ب. بارداری؛ ج. غرامت و دستمزد؛ د. از کارافتادگی؛ ه. بازنشستگی؛ و. مرگ؛

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

ز. مقرری بیمه بیکاری.

برای روشن شدن برخی از موضوع‌های مذکور شرح چند مورد ضروری به نظر می‌رسد که با استفاده از متن قانون تأمین اجتماعی ارائه می‌شود.

۱- غرامت و دستمزد: به وجوهی اطلاق می‌شود که در ایام بارداری، بیماری و عدم دریافت مزد یا حقوق به حکم قانون تأمین اجتماعی به جای مزد یا حقوق به بیمه شده پرداخت می‌شود.

۲- کمک ازدواج: مبلغی است که طبق شرایط خاصی برای جبران هزینه‌های ناشی از ازدواج به بیمه شده پرداخت می‌گردد.

۳- کمک عائله‌مندی: مبلغی است که طبق شرایط در مقابل عائله‌مندی توسط کارفرما به بیمه شده پرداخت می‌شود.

۴- از کارافتادگی: عبارت است از کاهش قدرت کار بیمه شده به نحوی که نتواند با اشتغال به کار سابق یا کار دیگری بیش از یک سوم از درآمد خود را به دست آورد.

۵- مستمری: عبارت از وجهی است که طبق شرایط مقرر در قانون تأمین اجتماعی به منظور جبران قطع تمام یا قسمتی از درآمد بیمه شده و در صورت فوت او برای تأمین معیشت بازماندگان وی به آنها پرداخت می‌شود (زاهدی اصل، ۱۳۸۱: صص ۳۶۳-۲۵۷).

۲-۲- نهادهای غیردولتی و خصوصی

سازمان‌های غیردولتی^۱ به تشکل‌های مردمی گفته می‌شود که به صورت غیرانتفاعی و بدون وابستگی به دولت با تشکیلات و سازمان‌های متناسب در جهت اهداف معینی فعالیت کند و اهداف آن حول موضوعات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، تحقیقاتی و یا امور خیریه‌ای باشد (گلشن پژوه، ۱۳۸۶: ۲۰). بر اساس تعریف فوق «سازمان‌های غیردولتی زنان» به گروهی افراد هم‌هدف اطلاق می‌شود که به صورت غیرانتفاعی و بدون وابستگی به دولت توسط زنان و یا برای زنان در موضوعات مختلف اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، صنعتی و خیریه‌ای فعالیت داشته و برای افراد خارج از اعضای آن تشکیل می‌شود.^۲

نقش این سازمان‌ها به ویژه مؤسسات غیردولتی خیریه‌ای در حمایت از اقشار کم‌درآمد و بی‌بضاعت به عنوان بخشی از جامعه که در مرحله‌ی آسیب‌پذیری قرار دارند، بسیار با اهمیت ارزیابی می‌شود؛ لذا این مراکز می‌توانند یاریگر و پشتیبان دولت در عرصه‌های حمایتی باشند. نهادهای مذکور به منظور تقویت بنیه‌ی اقتصادی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست خدمات زیر را ارائه می‌دهند:

- اشتغال‌زایی برای زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست در زمینه‌های مختلف نظیر مشاغل خانگی، صنایع تبدیلی و مواد غذایی، صنایع دستی،

1- Non Governmental Organization (NGO).

۲- پیام زن - مرداد ۱۳۷۸، شماره ۸۹ - سازمان‌های غیر دولتی زنان: دیروز، امروز، فردا «قسمت دوم»

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

تولید پوشاک و غیره؛

- پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به بانوان سرپرست خانوار و بدسرپرست؛

- تأمین رایگان نیازهای ضروری نظیر تهیه‌ی خوراک، پوشاک، مسکن، بهداشت و غیره؛

- ایجاد فرصت‌های اشتغال برای زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست و سپس پرداخت حقوق برای جلوگیری از اعطای خدمات یک‌طرفه (راهنمای مؤسسات اجتماعی و خیریه در ایران، ۴۳-۱۳۴۲).

۳- نتایج پژوهش

• تأمین عدالت اجتماعی یکی از اصول مکتب اسلام برای تأمین اجتماعی است. امت اسلامی بخشی از تأمین اجتماعی را تحت عنوان وظیفه‌ی تکافل عمومی بر عهده می‌گیرد و بخش دیگر آن را دولت اسلامی انجام می‌دهد که از منابع مالی مانند زکات، کفارات، خمس و... برای آن بهره می‌گیرد. یکی از مهم‌ترین اقشار مستضعف و آسیب‌پذیر جامعه زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست هستند. فقر و وضعیت اقتصادی نامناسب و مشکلات اجتماعی و فرهنگی و... این زنان، آنها را در مواجهه با زندگی واقعی تهدید می‌کند؛ لذا حمایت از این زنان و تأمین نیازهای اساسی آنها از مهم‌ترین وظایف جامعه‌ی اسلامی است و این امر در نظام جمهوری اسلامی ایران مبنای دینی و اعتقادی نیز دارد و به همین دلیل جزء اهداف عالی و سیاست‌های نظام محسوب می‌شود.

• در قانون اساسی و سیاست‌گذاری‌های کلان کشور، برخورداری از تأمین اجتماعی مقوله‌ای ضروری، توصیف شده و تمام برنامه‌ریزی‌ها بر اساس نیل به این هدف صورت گرفته است. از آنجا که رفع نیاز و احتیاج افراد کم درآمد، نیازمند و آسیب‌پذیر، هدف تحقق تأمین اجتماعی است، زنان بی‌سرپرست، بدسرپرست و خودسرپرستی که از نیازمندترین اقشار جامعه بوده و بسیار آسیب‌پذیرند، مورد توجه ویژه و در اولویت‌بندی این سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها در مقوله‌ی تأمین اجتماعی هستند.

• نمی‌توان از این مهم غافل بود که سایر قوانین و مقررات حمایت از زنان و خانواده‌های بی‌سرپرست، ضعف محتوایی و اجرایی دارند؛ در بعد محتوایی، ضعف در قوانین بیمه‌ای و ابهام در قوانین، نسبت به پوشش بخشیدن به تمامی اقسام زنان بدسرپرست، سرپرست خانوار است. در بعد اجرایی، نیز مهم‌ترین مشکل این قوانین، نبود ضمانت اجرا و تأمین بودجه است.

• در تحلیل عملکرد نهادهای اجرایی در تحقق تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست دو دسته از نهادها و سازمان‌ها بررسی می‌شوند؛ اول نهادها و مؤسسات عمومی و دولتی، دوم سازمان‌های غیردولتی.

الف - در خصوص نهادها و مؤسسات عمومی و دولتی:

- در حال حاضر، حمایت‌هایی که از طریق سازمان‌های عمومی به زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست ارائه می‌شود، گرچه بسیار ارزشمند بوده و مانع از نابودی اعضای این قبیل خانواده‌ها در اثر گرسنگی و بی‌سرپناهی می‌شود، اما به نظر می‌رسد این حمایت‌ها برای رفع مسائل و مشکلات این قشر

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

آسیب‌پذیر جامعه، کفایت نمی‌کند.^۱

- سازمان بهزیستی کشور تنها سازمان عمومی دولتی است که طبق قانون، وظیفه‌ی حمایت از زنان و کودکان بی‌سرپرست را به عهده دارند. در این زمینه گاهی فعالیت نهادهای دیگر مانند کمیته امداد امام (حجّه)، هلال احمر، بنیاد مستضعفان و جانبازان و ... - که جزء نهادهای عمومی غیردولتی هستند - با وظایف سازمان بهزیستی تداخل می‌یابد.

- فقدان یک سیستم حمایتی گسترده و فراگیر ارائه‌کننده خدمات رفاهی، بهزیستی و تأمین اجتماعی، موجب نوعی ناهماهنگی و تداخل در انجام فعالیت‌های حمایتی را شده است؛ لذا حمایت از این زنان را متفرق، متعدد، محدود، مقطعی، ناکافی و فاقد خصوصیت کیفیات و فراگیری و کفایت - که لازمه‌ی هر برنامه‌ی جامع رفاهی و بهزیستی است - می‌نماید.

ب- سازمان‌های غیردولتی: از نواقص این سازمان‌ها نبود نظارت یک مرجع دولتی مادر و یا به نوعی تصمیم‌گیرنده در خصوص سازمان‌های غیردولتی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ضعف ارتباطی میان مراکز غیردولتی با یکدیگر و با سازمان‌های دولتی و همچنین ضعف اطلاعات و آمار در خصوص این تشکلهای در سراسر کشور را می‌توان نام برد.

۱- گزارش کارشناسان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در سال ۱۳۷۸ حاکی از آن است، کل مددجویان تحت پوشش قرار گرفته از سوی سازمان بهزیستی و کمیته امداد مجموعاً (۴۲٪) از کل خانواده‌های بی‌سرپرست که در این سال حدود ۶۸۰ هزار نفر بوده‌اند، می‌باشند.

پیشنهادهات

- علی‌رغم وجود مصوبات قانونی و معین برای تأمین هزینه‌های خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند و تحقق اصل تأمین اجتماعی در خصوص آنها و همچنین تلاش نهادهای حمایتی از آنها، پیشنهاد می‌شود:
- از آنجا که به دلیل عدم تخصیص اعتبار لازم، اقسام مستمری‌ها به طور کامل پرداخت نمی‌شود، ضروری است بودجه‌ی سازمان‌های متولی در امور زنان بی‌سرپرست و سرپرست خانوار با توجه به افزایش نرخ طلاق، جرایم و آسیب‌های اجتماعی در هر سال افزایش یابد.
 - امکان استفاده از مستمری همسر اول در صورت جدایی از همسر دوم فراهم شود.
 - قانون مستمری‌بگیران تأمین اجتماعی مبنی بر «اگر مستمری‌بگیر در سه ماهه‌ی آخر عمر خود حق بیمه پرداخت نکرده باشد، خانواده‌ی وی پس از فوت از دریافت مستمری محروم می‌شوند» اصلاح شود.
 - به زنان سرپرست خانوار که به هر دلیل از جمله عدم تخصص، سالمندی، بی‌سوادی، مراقبت از کودک، بیماری، از کارافتادگی و... توان کار کردن و کسب درآمد ندارند، حق بیمه‌ی بیکاری پرداخت شود.
 - اعطای ۵ سال خدمت جهت بازنشستگی زنان سرپرست خانوار با ۲۵ سال کار و ۳۰ روز حقوق بسیار ضروری است.
 - طرح بیمه‌ی زنان خانه‌دار و بقای این بیمه پس از فوت همسر اجرا شود.

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

- بیمه‌های مختلف نظیر تأمین آتیه، بیمه‌ی عمر و غیره جهت تضمین زندگی آینده و تسهیل استفاده‌ی زنان سرپرست خانوار از بیمه‌های فوق ساماندهی شود (استفاده از ۲ بیمه‌ی هم‌زمان منع قانونی دارد و بایستی موارد زنان سرپرست خانوار استثنا شود).

- از طریق بانک‌های دولتی که به عنوان مرکز ذخیره‌ی سرمایه‌ی مردمی به منظور توسعه‌ی اقتصادی، فعالیت می‌کنند، به خانواده‌های بی‌سرپرست و بدسرپرست وام اعطا شود و این وام به سهولت در اختیار آنها قرار گیرد.
- در مستمری و کمک‌های اقتصادی به خانواده‌های زن سرپرست به نرخ تورم نیز توجه شود.

- ضروری است سیستم حمایتی به نظام بیمه‌ای که همه‌ی افراد را تحت پوشش قرار دهد، تغییر کند.

- برای ساماندهی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست در خصوص وضعیت نهادها، بهتر است برنامه‌ریزی دولتی و منابع غیردولتی باشد. به همین منظور مؤسسات خیریه و سازمان‌های غیردولتی باید شناسایی شده و از اقدامات آنها در این باره استفاده شود و سازمان‌های دولتی به‌طور عمده سیاست‌گذاری و نظارت را برعهده داشته باشند؛ لذا حمایت از مؤسسات خیریه‌ی مردمی برای حمایت مالی از زنان سرپرست خانوار و ایجاد شغل برای این گروه از زنان ضروری به نظر می‌رسد و بایستی گسترش انجمن‌ها، سازمان‌های غیردولتی و مؤسسات خصوصی ارائه‌کننده‌ی خدمات اجتماعی از اهم برنامه‌ها باشد.

منابع

- ◀ قرآن کریم
- ◀ ابوالفتحی قمی، ابوالفضل، درآمدی بر شناخت شاخص‌های نابرابری درآمد و فقر، مرکز آمار ایران، ۱۳۷۱
- ◀ اداره کل روابط عمومی سازمان بهزیستی کشور، بهزیستی در دولت نهم، گزارش عملکرد سازمان بهزیستی در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۴، تهران.
- ◀ اداره مطالعات زنان و خانواده ۱۳۸۷. کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران در مسائل زنان، قم، معارف.
- ◀ اکبری، محمدعلی ۱۳۸۲. بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی، تهران، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- ◀ بادینی، حسن. «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران»، مجله حقوق، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، دوره ۳۸، ش ۴ (زمستان ۱۳۸۷).
- ◀ بختیاری، آمنه و فاطمه محبی. «حکومت و زنان سرپرست خانوار»، کتاب زنان، سال ۹، ش ۳۴ (زمستان ۱۳۸۵).
- ◀ تقی‌زاده، مرضیه و طیبه آرتیدار ۱۳۸۶. زنان سرپرست خانوار در آینه قانون، تهران، سوره مهر.
- ◀ دفتر همکاری حوزه و دانشگاه ۱۳۷۱. مبانی اقتصاد اسلامی، تهران، سمت.
- ◀ راهنمای مؤسسات اجتماعی و خیریه در ایران، تهران، باشگاه بین‌المللی زنان ایران، ۱۳۴۲-۴۳.
- ◀ زاهدی اصل، محمد ۱۳۸۱. مبانی رفاه اجتماعی، تهران، مرکز آموزش و مدیریت دولتی.
- ◀ سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه، سازمان برنامه و بودجه، (شهریور ۱۳۷۸).
- ◀ صدر، محمدباقر ۱۳۸۹. اقتصادنا، بیروت، دارالفکر.

بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست

- ◀ طبرسی، ابوالفضل ۱۳۸۵. مشکاه الانوار، نجف، کتابخانه حیدریه.
- ◀ کلینی، محمدبن یعقوب. اصول کافی، ترجمه‌ی سید جواد مصطفوی، تهران، فرهنگ اهل بیت (ع).
- ◀ کمیته امداد امام خمینی (ره) ۱۳۸۸. سالنامه آماری سال ۱۳۸۷، تهران، اداره کل برنامه ریزی و فناوری اطلاعات.
- ◀ گلشن پژوه، محمود رضا ۱۳۸۶. راهنمای سازمانهای غیردولتی، تهران، موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی معاصر، تهران.
- ◀ محمدی، زهرا ۱۳۸۵. زنان سرپرست خانوار، تهران، روابط عمومی شورای فرهنگی - اجتماعی زنان.
- ◀ محمودی، مالک و ابراهیم بهادری ۱۳۶۵. تأمین اجتماعی در اسلام، تهران، مسجد الغدیر.
- ◀ مرکز تحقیقات اسلامی ۱۳۷۸. نسل کوثر، قم، مرکز تحقیقات اسلامی.
- ◀ مسعوداصل، ایروان و همکاران ۱۳۸۸. نظام رفاه اجتماعی در جهان: مطالعه تطبیقی، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- ◀ معاونت امور اجتماعی و توسعه مشارکت‌ها، بررسی اجمالی وضعیت زنان سرپرست خانوار در ایران، تهران، مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، (دی ماه ۱۳۸۹).
- ◀ مولوی محمدعلی، گیتی ثمر ۱۳۷۹. بهداشت همگانی، تهران، چهر.
- ◀ نقیبی، سید ابوالقاسم و عبدالحسین برهانیان ۱۳۸۶. بررسی مبانی بیمه در اسلام، قم، زمزم هدایت.
- ◀ هاشمی، سید محمد، بررسی مفاهیم عدالت، مساوات از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی، (جزوه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)، (اردیبهشت ۱۳۸۱).