

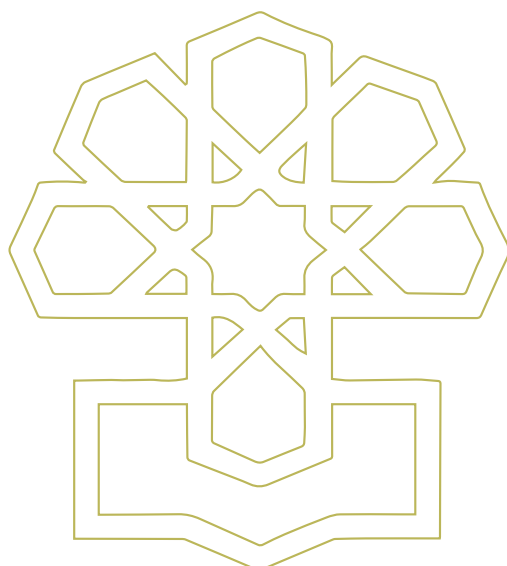


مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:

نوع گزارش:

- طرح و لایحه
 نظارتی
 راهبردی
 پیش‌نویس قانونی



مروری بر عملکرد مراکز خدمات بهزیستی (مثبت زندگی)



حسام عزت‌آبادی



دفتر مطالعات اجتماعی
(گروه تعاون و مشارکت)

شماره مسلسل:
۲۱۰۲۰۶۱۸

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۱/۲۷

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۳/۱۱/۰۱

چکیده

مراکز مثبت زندگی، به‌عنوان شبکه‌ای گسترده که متشکل از حدود ۱۰ هزار مددکار و فعال اجتماعی بوده و به بیش از یک میلیون و صد هزار مددجو، خدماتی متنوع را ارائه می‌دهد با چالش‌های متعددی روبه‌رو هستند؛ چالش‌هایی که بخش عمده‌ای از آنها با مدیریت درست فرایندهای اجرایی قابل حل است. عدم تدوین و اجرای یک چارچوب قانونی جامع برای تعیین مأموریت، وظایف، حقوق و منابع مالی این مراکز، کمبود بودجه و تأخیر در پرداخت‌ها، رابطه نامناسب و سلسله‌مراتبی با مراکز، سیستم الکترونیکی معیوب و نظام ارزیابی عملکرد ناکارآمد، شماری از این چالش‌ها محسوب می‌شوند. بررسی‌ها نشان می‌دهد بازآفرینی مأموریت و شرح وظایفی در خور برای این مراکز هم‌زمان با اصلاح ساختار و فرایندهای مدیریتی و کارشناسی مرتبط با آنها در سازمان بهزیستی و همچنین بازتعریف الگوی تعاملی و رفتاری سازمان با مراکز مذکور می‌تواند علاوه بر رفع این چالش‌ها، ظرفیت عظیم محبوس مانده در این مراکز را شکوفا کند. از سوی دیگر حذف یا تضعیف چنین شبکه اجتماعی وسیعی که اساس پشتیبانی از افراد آسیب‌پذیر را تشکیل می‌دهد، عملی غیرکارشناسی و برخلاف رویه‌های موفق جهانی ارزیابی می‌شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود برای سامان دادن به این مراکز، اقداماتی چون تدوین و تصویب آیین‌نامه مراکز خدمات بهزیستی (مثبت زندگی)، تعریف مراکز به‌عنوان شریک اجتماعی سازمان بهزیستی، تأمین بودجه کافی و پرداخت منظم برای مراکز، افزایش شفافیت در فرایند صدور مجوز و نظارت و همچنین بازنگری در نظام ارزیابی عملکرد آنها در دستور کار قرار گیرد.



۱. مقدمه

مراکز مثبت زندگی، به‌عنوان یک شبکه اجتماعی گسترده شامل حدود ۱۰ هزار مددکار و فعال اجتماعی، خدمات اساسی را به بیش از یک میلیون و صد هزار مددجوی تحت پوشش سازمان بهزیستی ارائه می‌کنند. این شبکه بزرگ اجتماعی، به‌عنوان زیرساختی حیاتی در جهت رفع مشکلاتی نظیر فقر، بیکاری و مسائل اجتماعی به‌ویژه برای گروه‌های آسیب‌پذیری چون افراد دارای معلولیت، زنان بی‌سرپرست یا سرپرست خانواده، جوانان ترخیص از مراکز شبه‌خانواده و نیازمندان ساکن در محلات کشور، از اهمیت بالایی برخوردار است [۱].

از دیدگاه نظریه‌پردازان برجسته جامعه‌شناسی، از جمله امیل دورکیم و الکسی دو توکویل، ایجاد و حفظ شبکه‌های اجتماعی همبسته و پویا، یکی از اصول اساسی تقویت انسجام و پایداری اجتماعی است. به بیان دورکیم، هم‌بستگی اجتماعی عامل کلیدی در حفظ ثبات جامعه به‌شمار می‌آید [۲]. همان‌طور که توکویل در تحلیل‌های خود از نقش شبکه‌های اجتماعی در دموکراسی سخن می‌گوید، کاهش یا تضعیف این شبکه‌ها می‌تواند به فروپاشی پایه‌های اجتماعی بینجامد [۳].

متأسفانه، در حال حاضر این شبکه عظیم با چالش‌های متعددی روبه‌رو است که بخش عمده‌ای از آنها با مدیریت درست فرایندهای اجرایی قابل حل است. بازآفرینی مأموریت و شرح وظایفی در خور برای این مراکز هم‌زمان با اصلاح ساختار و فرایندهای مدیریتی و کارشناسی مرتبط با آنها در سازمان بهزیستی (در سطوح ملی و محلی) و بازتعریف الگوی تعاملی و رفتاری سازمان با مراکز مذکور می‌تواند ظرفیت عظیم محبوس مانده ۲۵۰۰ مرکز مثبت زندگی در ۴۴۲ شهرستان کشور را شکوفا کند [۴]. از سوی دیگر حذف یا تضعیف چنین شبکه اجتماعی وسیعی، که اساس پشتیبانی از افراد آسیب‌پذیر و تقویت هم‌بستگی اجتماعی را تشکیل می‌دهد، برخلاف رویکردی است که در کشورهای پیشرفته به‌منظور ایجاد زیرساخت‌های اجتماعی قوی اتخاذ می‌شود. همان‌گونه که توکویل تأکید می‌کند، تلاش برای حفظ و تقویت شبکه‌های اجتماعی، از ضروریات هر جامعه مدرن به‌شمار می‌آید؛ بنابراین هر تصمیمی که خواسته یا ناخواسته منتج به دلسردی فعالان اجتماعی و درنهایت تعطیلی مراکز مثبت زندگی شود، نه‌تنها باعث از بین رفتن یک دارایی اجتماعی ارزشمند خواهد شد، بلکه می‌تواند به فروپاشی نظام حمایتی جامعه نیز دامن بزند.

همان‌طور که ذکر شد مراکز مثبت زندگی با حدود ۴۴۲ شعبه در سراسر کشور و تحت پوشش قرار دادن بیش از یک میلیون مددجو، به‌صورت بالقوه بستر نهادی مناسبی برای سامان دادن به گروه‌های آسیب‌دیده اجتماعی هستند؛ ظرفیتی که با توجه به محدودیت‌های مالی و اجرایی دولت از یک‌سو و فقدان انگیزه اقتصادی برای بخش خصوصی از سوی دیگر، برای حل مسائل اجتماعی بسیار مغتنم است، اما این مراکز با چالش‌های عدیده‌ای مواجه هستند که کارآمدی آنها را با چالش مواجه کرده است. در ادامه به مهم‌ترین چالش‌ها و مسائل موجود در مسیر فعالیت این مراکز اشاره می‌شود.

۲. چالش‌ها و مسائل موجود

بررسی‌ها حکایت از آن دارد که مراکز مثبت زندگی از ضعف در ساختارهای حقوقی، بودجه‌ای و مدیریتی رنج می‌برند و مادامی که این مشکلات مرتفع نشود؛ امکان ارائه خدمات مناسب به جامعه هدف فراهم نخواهد شد. اهم این مسائل و چالش‌ها عبارتند از:

■ فقدان چارچوب قانونی مشخص:

عدم تدوین و اجرای یک چارچوب قانونی جامع برای تعیین مأموریت، وظایف، حقوق و منابع مالی مراکز، از جمله مشکلاتی است که در صورت اقدام پیشگیرانه سازمان بهزیستی و هماهنگی با هیئت‌وزیران، قابل رفع خواهد بود. اگر سازمان بهزیستی به‌عنوان مرجع نظارتی، می‌توانست آیین‌نامه‌ای شفاف و جامع در راستای اجرای بند «۴» ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تنظیم کرده و به تصویب هیئت‌وزیران برساند، ابهام‌ها در عملکرد مراکز کاهش می‌یافت.

■ عدم تخصیص اعتبارات کافی و به‌هنگام:

تخصیص بودجه ناکافی و عدم پرداخت‌های به‌موقع از سوی سازمان بهزیستی، عامل اصلی بروز مشکلات مالی در مراکز



است. در صورتی که این سازمان در تعامل سازنده با سازمان برنامه و بودجه کشور با برنامه‌ریزی دقیق‌تر و تأمین منابع مالی کافی براساس قیمت تمام‌شده خدمات ارائه شده مراکز اقدام می‌کرد، مراکز قادر به پوشش هزینه‌های عملیاتی از جمله حقوق کارکنان، اجاره مکان و هزینه‌های جاری می‌شدند.

■ رابطه نامناسب و سلسله‌مراتبی با مراکز:

برخورد غیرهمکارانه و سلسله‌مراتبی برخی از کارشناسان و مدیران سازمان بهزیستی به‌ویژه در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها با مراکز موجب شده تا نقش این مراکز به‌عنوان شریک اجتماعی در فرایندهای تصمیم‌گیری به‌درستی فعال نشود. اگر سازمان بهزیستی با اتخاذ رویکرد مشارکتی و شناسایی مراکز به‌عنوان شرکای واقعی، آنها را در تصمیم‌گیری‌ها دخیل می‌کرد، می‌توانست از ایجاد این نوع روابط منفی جلوگیری کند.

■ سیستم الکترونیکی ناکارآمد:

سامانه ثبت و مدیریت اطلاعات، به‌دلیل نواقص فنی و عدم به‌روز بودن، موجب بروز خطاها و انجام کارهای تکراری می‌شود. چنانچه سازمان بهزیستی در توسعه و به‌کارگیری سامانه جدید خود، فرایندهای عملیاتی را تسهیل و تدقیق می‌کرد، مشکلات مربوط به ثبت اطلاعات و پیگیری پرونده‌ها، گزارش‌گیری‌ها و جبران خدمات مراکز به‌طور قابل‌توجهی کاهش می‌یافت.

■ ضعف در نظام ارزیابی عملکرد این مراکز:

ارزیابی عملکرد مراکز، بیشتر بر مبنای معیارهای کمی و بدون توجه به تأثیرات کیفی خدمات ارائه‌شده انجام می‌شود. در صورتی که سازمان بهزیستی یک نظام ارزیابی جامع و کیفی اتخاذ و مراکز را براساس بهبود واقعی در زندگی مددجویان ارزیابی و به‌تبع آن تشویق می‌کرد، انگیزه ارائه خدمات بهتر در میان مددکاران و فعالان اجتماعی نیز افزایش می‌یافت.

۳. جمع‌بندی و پیشنهادات

سازمان بهزیستی باید در نقش نظارتی و حمایتی خود فعال‌تر و همراه‌تر عمل کند، در این صورت مراکز مثبت زندگی نیز می‌توانند با استفاده از ظرفیت‌های جامعه‌محور خود، خدمات مؤثرتری ارائه دهند و نقش مهمی در بهبود وضعیت اجتماعی کشور ایفا کنند. در صورت اجرای اقدامات زیر توسط سازمان بهزیستی، بسیاری از چالش‌های موجود در عملکرد مراکز مثبت زندگی به‌طور قابل‌توجهی کاهش می‌یابد.

۳-۱. اصلاحات قانونی:

■ بازآفرینی فرم و محتوای مراکز مثبت زندگی: بازطراحی مراکز در قالب یک کسب‌وکار اجتماعی به‌منظور حل (نه فقط ثبت) بخشی از مسائل حوزه بهزیستی با رویکرد محله و خانواده‌محور و بازطراحی نظام ارجاع و جبران خدمات براساس ارزیابی آثار اجتماعی مراکز مذکور.

■ تدوین و تصویب آیین‌نامه مراکز خدمات بهزیستی (مثبت زندگی): سازمان بهزیستی می‌تواند با مشارکت سازمان برنامه و بودجه و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بهره‌گیری از نقش مشورتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چارچوب حقوقی جامعی برای تعریف مأموریت، وظایف و منابع مالی مراکز تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران برساند تا از بروز ابهام در عملکرد آنها جلوگیری شود.

■ پذیرش مراکز به‌عنوان شریک اجتماعی: با اصلاح دستورالعمل اجرایی مراکز مثبت زندگی، سازمان بهزیستی می‌تواند مراکز را به‌عنوان شرکای واقعی در فرایندهای تصمیم‌گیری، نظارتی و اجرایی مأموریت‌های اجتماعی سازمان بهزیستی معرفی و مانع از برخوردهای سلسله‌مراتبی با این مراکز غیردولتی شود.

■ ایجاد فرایندهای مشارکتی در سیاستگذاری: دعوت از نمایندگان مراکز در جلسات و تصمیم‌گیری‌های کلان در کارگروه‌ها و کمیته‌های تخصصی سازمان بهزیستی در تمامی سطوح شهرستانی، استانی و ملی و همچنین در شورای معاونین ستاد کشوری سازمان بهزیستی می‌تواند نقش مؤثرتری در ارتقای عملکرد مراکز و درنهایت در بهبود کیفیت خدمات اجتماعی آنها داشته باشد.



- تأمین بودجه کافی و پرداخت منظم: سازمان بهزیستی در تعامل سازنده با سازمان برنامه و بودجه کشور می‌تواند با برنامه‌ریزی دقیق‌تر و براساس قیمت تمام‌شده خدمات مراکز، اعتبار لازم را به‌موقع اختصاص و پرداخت‌ها را تسریع کند، در این صورت صاحبان مراکز نیز می‌توانند به‌سادگی هزینه‌های عملیاتی خود را تأمین کنند و بدون دغدغه مالی به بهبود کیفیت خدمات اجتماعی خود به مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی بپردازند.
 - بهبود سامانه‌های اطلاعاتی: سرمایه‌گذاری در توسعه سامانه‌های الکترونیکی کارآمد و به‌روز، موجب بهبود روند ثبت و مدیریت اطلاعات و کاهش خطاهای فنی خواهد شد.
 - بازنگری در نظام ارزیابی عملکرد: با ایجاد نظام ارزیابی جامع که علاوه بر معیارهای کمی، تأثیرات کیفی خدمات را نیز مورد سنجش قرار دهد، سازمان بهزیستی می‌تواند مراکز را به بهبود مستمر تشویق کند. چارچوب‌های ارزیابی مانند مدل منطق برنامه^۱، ارزیابی اثرات اجتماعی^۲ و بازده اجتماعی^۳ سرمایه‌گذاری می‌توانند در این مسیر راه‌گشا باشد.
 - افزایش شفافیت در فرایند صدور مجوز و نظارت بر عملکرد این مراکز: بسیاری از مسائل و مشکلات پیرامون مراکز مثبت زندگی به دلیل ناکارآمدی در فرایند تأیید صلاحیت صاحبان مراکز، عدم شفافیت فرایند صدور مجوز مراکز، فرایندهای نظارتی سازمان بهزیستی و خطاهای انسانی در این مراکز است. سازمان بهزیستی می‌تواند از طریق بازطراحی و بازآفرینی این فرایند از بروز بسیاری از خطاهای اجرایی این حوزه جلوگیری کند.
 - بهبود ارتباط و هماهنگی: تقویت کانال‌های ارتباطی و هماهنگی مستمر میان سازمان بهزیستی و مراکز می‌تواند نقش مهمی در رفع مشکلات ناشی از عدم همکاری داشته باشد.
- امید است با توجه به نقش مهم و کلیدی این مراکز در بهبود وضعیت و کاهش درد و رنج و آلام توان‌یابان و دیگر گروه‌های هدف نظیر زنان و کودکان خودسرپرست، بی‌سرپرست و بدسرپرست، از طریق انجام اقداماتی که از نظر گذشت عملکرد این مراکز بهبود یابد.

منابع و مآخذ

- [۱] عزت‌آبادی پور، حسام. آسیب‌شناسی مراکز مثبت زندگی: گزارش ۱- ترسیم وضع موجود (۱۹۵۷۲). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۴۰۲، ۳۱(۱۱).
- [2] Durkheim É. The Division of Labor in Society. (W. D. Halls, Trans.), Free Press.; 1893
- [3] Tocqueville A de. Democracy in America. (H. Mills, Trans.) University of Chicago Press; 1835.
- [۴] عزت‌آبادی پور، ح. ترسیم و آسیب‌شناسی مراکز خدمات بهزیستی (۲): بررسی نقاط قوت و ضعف مراکز مثبت زندگی (۲۰۰۷). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۴۰۳، ۳۱(۱۱).

گزیده سیاستی

مراکز مثبت زندگی، شبکه‌ای بزرگ از ۲۵۰۰ کسب‌وکار اجتماعی در کشور هستند که به‌سبب کم‌توجهی به مسائل آنها در شرایطی وخیم به‌سر می‌برند. توسعه چنین شبکه‌ی جامعه‌محوری نیازمند مداخله مصلحانه دولت است.

1. Outcome Mapping
2. Social Impact Assessment (SIA)
3. Social Return On Investment (SROI)

