

بررسی الگوی تعامل مالی دولت با تشکلهای اجتماعی حوزه بهزیستی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۲/۲

شماره مسلسل:

۲۱۳۷۵



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی الگوی تعامل مالی دولت با تشکل‌های اجتماعی حوزه بهزیستی

نوع گزارش: طرح/لایحه □، راهبردی □، نظارتی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسام عزت‌آبادی‌پور، محمدتقی ضرغام‌افشار، شهاب‌الدین فولادی

مدیر مطالعه:

محمدتقی ضرغام‌افشار

ناظران علمی:

ریحانه رحمانی‌پور، محمدرضا مالکی

اظهار نظر کنندگان:

محمدبرزگر خسروی، سیدمحمد حسین فاطمی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی‌عسکری

سعید احمدعلیزاده

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان بهزیستی

۲. مراکز خدمات بهزیستی

۳. خرید خدمت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۱/۰۱

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۱
۳. ارزیابی الگوی تعامل مالی دولت با تشکل‌های اجتماعی حوزه بهزیستی.....	۱۲
۳-۱. مواد قانونی مربوطه.....	۱۲
۳-۲. الگوی تعاملی و همکاری سازمان با تشکل‌ها.....	۱۲
۳-۳. تحلیل الگوی تعاملی و همکاری سازمان با تشکل‌ها.....	۱۳
۳-۴. آسیب‌شناسی الگوی تعاملی و همکاری سازمان با تشکل‌ها.....	۱۶
۴. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۱۸
منابع و مأخذ.....	۲۰



بررسی الگوی تعامل مالی دولت با تشکل‌های اجتماعی حوزه بهزیستی

Doi: [10.22034/mrc.report.21375](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21375)

چکیده



سازمان بهزیستی کشور بیش از ۹۰ درصد خدمات خود را از طریق مراکز و مؤسسات غیردولتی (حدود ۲۰ هزار تشکل) ارائه می‌دهد، اما الگوی تعاملی آن سازمان با این تشکل‌ها دارای مشکلات اساسی است. یکی از چالش‌های اصلی، شکاف درآمدی و زیان مالی تشکل‌هاست؛ زیرا سازمان بهزیستی درصد ناچیزی از هزینه‌های آنها را جبران می‌کند. این مسئله به کاهش کیفیت خدمات، پرداخت حقوق ناعادلانه به کارکنان و حتی تعطیلی برخی تشکل‌ها منجر شده است.

علاوه بر این، الگوی همکاری سازمان با تشکل‌ها با قوانین موجود، از جمله ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، تطابق ندارد. همچنین، ابهامات قانونی و تفسیر نادرست برخی مواد، مانند ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، موجب شده است که سازمان بهزیستی به جای پرداخت «نرخ تمام شده» خدمات، فقط کمک‌هزینه‌ای جزئی ارائه دهد. این شرایط علاوه بر آسیب به تشکل‌ها، موجب کاهش کیفیت خدمات برای مددجویان و مشکلات مالی و معیشتی برای کارکنان این مراکز شده است. برای حل این مشکلات، پیشنهادهایی شامل جبران خدمات مراکز غیردولتی تحت نظارت سازمان بهزیستی براساس قیمت تمام‌شده خدمات، اصلاح دستورالعمل‌های مرتبط توسط سازمان بهزیستی، ابطال دستورالعمل‌های ناقص از طریق دیوان عدالت اداری، اصلاح قوانین مربوط به جبران خدمات و افزایش شفافیت و نظارت در حوزه مالی و عملکردی سازمان بهزیستی و تشکل‌های تحت نظارت آن مطرح شده است. اجرای این اصلاحات می‌تواند به بهبود کیفیت خدمات، حمایت از کارکنان تشکل‌ها و جلوگیری از تعطیلی آنها کمک کند و موجب ارتقای خدمات اجتماعی به مددجویان شود.



بیان / شرح مسئله

سازمان بهزیستی کشور، به‌عنوان نهاد متولی سلامت اجتماعی و مجری بخشی از تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، بیش از ۹۰ درصد خدمات خود را از طریق مراکز و مؤسسات غیردولتی و غیرتجاری ارائه می‌دهد. این مراکز و مؤسسات تحت نظارت سازمان بهزیستی فعالیت می‌کنند و خدمات اجتماعی و رفاهی متنوعی را به مددجویان تحت پوشش سازمان ارائه می‌دهند. با این حال، الگوی تعاملی سازمان با این تشکل‌ها به گونه‌ای است که به بروز مشکلات عدیده‌ای برای تشکل‌ها، مددکاران و مددجویان منجر شده است. سازمان بهزیستی فقط بخشی از هزینه‌های انجام شده توسط تشکل‌ها را جبران می‌کند و این امر به شکاف درآمدی و زیان‌های مالی برای تشکل‌ها انجامیده است. این وضعیت باعث شده است که تشکل‌ها نتوانند خدمات باکیفیت ارائه دهند، حقوق منصفانه به کارکنان خود پرداخت کنند و در نهایت برخی از آنها ورشکسته و منحل شوند. این مسئله نه فقط به تشکل‌ها و کارکنان آنها آسیب می‌زند، بلکه مددجویان تحت پوشش این تشکل‌ها نیز از دریافت خدمات به‌موقع و باکیفیت محروم می‌شوند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس بررسی‌های انجام شده، الگوی تعاملی سازمان بهزیستی با تشکل‌های تحت نظارت آن دارای چندین ایراد اساسی است:

❶ **شکاف درآمدی و زیان مالی تشکل‌ها:** سازمان بهزیستی فقط کمتر از ۵۰ درصد از هزینه‌های انجام شده توسط تشکل‌ها را جبران می‌کند. این شکاف درآمدی باعث شده است که تشکل‌ها نتوانند خدمات باکیفیت ارائه دهند و حقوق منصفانه به کارکنان خود پرداخت کنند. در نتیجه، برخی از آنها مجبور به کاهش کیفیت و کمیت خدمات خود شده‌اند، برخی دیگر ورشکسته شده‌اند و برخی نیز با جدا کردن بخشی از منابع دریافتی به‌عنوان حق مدیریت، خدمات حداقلی ارائه می‌دهند.

❷ **نداشتن تطابق الگوی تعاملی با قوانین موجود:** الگوی تعاملی سازمان بهزیستی با تشکل‌ها با قوانین موجود از جمله ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری تطابق ندارد. به‌ویژه، سازمان بهزیستی از شیوه‌های «خرید خدمت»، «مشارکت» و «واگذاری مدیریت» به‌درستی استفاده نمی‌کند و این امر موجب بروز مشکلات مالی و حقوقی برای تشکل‌ها شده است.

❸ **ابهامات قانونی و تفسیر نادرست:** برخی از قوانین، مانند ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، ابهاماتی دارد که موجب تفسیر نادرست و اجرای ناقص آنها شده است. برای مثال، سازمان بهزیستی به جای پرداخت «نرخ تمام شده» خدمات، فقط بخشی از هزینه‌ها را تحت عنوان «کمک‌هزینه جبران خدمات» پرداخت می‌کند که با سایر قوانین موجود هم‌خوانی ندارد.

❹ **تأثیر منفی بر مددجویان و کارکنان:** الگوی تعاملی فعلی سازمان بهزیستی باعث شده است که مددجویان خدمات باکیفیت دریافت نکنند و کارکنان تشکل‌ها نیز حقوق ناچیزی دریافت کنند و در نهایت صاحبان مراکز و مؤسسات نیز متضرر، ورشکسته و دل‌سرد از فعالیت اجتماعی شوند. این وضعیت نه فقط به تشکل‌ها و کارکنان آنها آسیب می‌زند، بلکه مددجویان تحت پوشش این تشکل‌ها نیز از دریافت خدمات به‌موقع و باکیفیت محروم می‌شوند.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای رفع مشکلات موجود و بهبود الگوی تعاملی سازمان بهزیستی با تشکل‌های تحت نظارت آن، یک حکم الحاقی و چند پیشنهاد به این شرح ارائه می‌شود:

حکم الحاقی به ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

ارائه تصدی‌ها و خدمات اجتماعی توسط مراکز غیردولتی موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» این ماده و جزء «۸» بند «پ» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، صرفاً به روش خرید خدمات از مراکز مزبور به‌عنوان ذی‌نفع نهایی، بر مبنای تعیین قیمت تمام شده و استانداردهای عملکردی انجام می‌شود. در اجرای این حکم رعایت سایر ترتیبات مقرر در ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری الزامی است.

پیشنهادها

۱ اصلاح دستورالعمل‌های مرتبط با تأسیس و فعالیت مراکز و مؤسسات: سازمان بهزیستی باید دستورالعمل‌های مرتبط با تأسیس و فعالیت مراکز و مؤسسات غیردولتی را اصلاح کند تا این دستورالعمل‌ها با قوانین موجود تطابق داشته باشند و از بروز مشکلات مالی و حقوقی برای تشکل‌ها جلوگیری شود.

۲ پیشنهاد ابطال دستورالعمل‌های ناقص: در صورت عدم پذیرش پیشنهاد اصلاح دستورالعمل‌ها توسط سازمان بهزیستی، پیشنهاد می‌شود این دستورالعمل‌ها توسط معاونت حقوق عامه دیوان عدالت اداری ابطال شوند تا از اجرای این دستورالعمل‌های مستبدانه و ناعادلانه جلوگیری شود.

۳ اصلاح احکام مرتبط با جبران خدمات تشکل‌ها: مجلس شورای اسلامی می‌تواند با اصلاح تبصره ذیل ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، پرداخت «ترخ تمام شده» خدمات به مراکز غیردولتی را به‌طور کامل و بدون کسری تکلیف کند. این امر باعث می‌شود که تشکل‌ها بتوانند خدمات باکیفیت ارائه دهند و حقوق منصفانه به کارکنان خود پرداخت کنند.

۴ افزایش شفافیت و نظارت: سازمان بهزیستی باید شفافیت بیشتری در پرداخت هزینه‌ها به تشکل‌ها ایجاد کند و سازوکارهای نظارتی قوی‌تری برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده توسط تشکل‌ها تعیین نماید. این امر باعث می‌شود که مددجویان خدمات باکیفیت، و کارکنان تشکل‌ها نیز حقوق منصفانه دریافت نمایند.

با اجرای این پیشنهادها، پیش‌بینی می‌شود الگوی تعاملی سازمان بهزیستی با تشکل‌های تحت نظارت آن بهبود یابد و مشکلات مالی و حقوقی موجود رفع شود. این امر نه‌فقط به تشکل‌ها و کارکنان آنها کمک می‌کند، بلکه مددجویان تحت پوشش این تشکل‌ها نیز از دریافت خدمات به‌موقع و باکیفیت بهره‌مند خواهند شد. تأکید می‌شود که این پیشنهادها صرفاً برای بهبود الگوی تعاملی دولت با تشکل‌های تحت پوشش سازمان بهزیستی ارائه شود. شناسایی و اصلاح سایر مشکلات و مسائل آنها، از جمله الگوی حکمرانی و شیوه برون‌سپاری خدمات بهزیستی و نظام مدیریت عملکرد تشکل‌ها، منوط به مطالعه و مذاقه بیشتری است که در دستور کار دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس قرار دارد.

۱. مقدمه

سازمان بهزیستی کشور به استناد جزء «۸» بند «پ» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور، متولی سلامت اجتماعی کشور و مجری بخشی از تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی موضوع ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری است [۱، ۲]. از این رو، این سازمان می‌تواند محقق بخشی از مأموریت‌ها و رسالت‌های نظام جمهوری اسلامی ایران مندرج در جزء «ج» اصل (۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ مبنی بر نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، قسط و عدل و استقلال اقتصادی باشد [۳]. سازمان بهزیستی به اذعان مدیران و کارشناسان سازمان مذکور، بیش از ۹۰ درصد از خدمات اجتماعی خود را از طریق مراکز و مؤسسات غیردولتی و غیرتجاری موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ تأمین می‌کنند. این مراکز و مؤسسات^۳ اساساً برای انجام خدمات اجتماعی و بهزیستی براساس دستورالعمل تأسیس، اداره و انحلال مراکز و مؤسسات تحت نظارت سازمان بهزیستی^۴ با مجوز سازمان مذکور^۵ تأسیس شده‌اند [۴، ۵]. آنها خدمات اجتماعی و رفاهی متنوع و متعددی را به درخواست رسمی سازمان به مددجویان تحت پوشش سازمان ارائه می‌دهند و بابت این خدمات مبالغی را تحت عنوان «کمک‌هزینه جبران خدمات» (بارانه)^۶ دریافت می‌کنند.

به موجب ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،^۷ درخواست تأمین خدمات از جانب تشکل‌ها^۸ در قالب تفاهم‌نامه با سازمان به صورت سالیانه انجام می‌شود [۴] و پس از آن بخشی از هزینه‌های تأمین این خدمات به تشکل‌ها پرداخت می‌گردد. عموماً کمتر از ۵۰ درصد از مبالغی که تشکل‌ها هزینه می‌کنند توسط سازمان جبران می‌شود و مابقی به عنوان شکاف درآمدی یا زیان بر حساب‌های مالی تشکل‌ها تحمیل می‌شود. تشکل‌ها در قبال این شکاف درآمدی و زیان‌های انباشته، بر خوردهای متفاوتی دارند:

— برخی از تشکل‌ها که به کمک‌های مردمی و مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها دسترسی دارند به ارائه خدمات اجتماعی با کیفیت ادامه می‌دهند. البته در شرایط اقتصادی نامناسب و کاهش سرمایه اجتماعی در کشور، تعداد تشکل‌هایی

۱. که از راه: الف) اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط براساس کتاب و سنت معصومین سلام‌الله علیهم اجمعین، ب) استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آنها، ج) نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند.

۲. ماده (۲۶): سازمان بهزیستی کشور موظف است پس از بررسی‌های کارشناسی برای متقاضیان فعالیت در امور زیر پروانه فعالیت صادر نماید:

۱. تأسیس مهدهای کودک.
 ۲. تأسیس مراکز نگهداری شبانه‌روزی کودکان بی سرپرست و خیارانی.
 ۳. تأسیس خانه سلامت دختران و زنان.
 ۴. تأسیس مجتمع‌ها و مراکز خدمات بهزیستی.
 ۵. تأسیس کلینیک و اورژانس‌های مددکاری اجتماعی.
 ۶. تأسیس مراکز خدمات مشاوره‌ای اجتماعی.
 ۷. تأسیس مراکز توان بخشی معلولین.
 ۸. تأسیس مراکز حرفه‌آموزی معلولین.
 ۹. تأسیس مراکز توان بخشی و نگهداری سالمندان.
 ۱۰. تأسیس مراکز توان بخشی و درمانی بیماران روانی مزمن.
 ۱۱. تأسیس مراکز خدمات مشاوره ژنتیک.
 ۱۲. تأسیس مراکز درمانی و بازتوانی معتادین.
 ۱۳. تأسیس انجمن‌ها و مؤسسات غیردولتی و خیریه که در راستای اهداف سازمان بهزیستی کشور فعالیت می‌نمایند.
۳. مجموع «مراکز و مؤسسات» موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در ادامه به اختصار «تشکل» نامیده می‌شود.
۴. در ادامه به اختصار «دستورالعمل» نامیده می‌شود.
۵. «سازمان بهزیستی کشور» در ادامه به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود.
۶. در ادبیات رایج مدیران و کارشناسان سازمان بهزیستی و همچنین مراکز مثبت زندگی با اصطلاح «بارانه» خطاب می‌شود، اما سازمان برنامه و بودجه این عبارت را مختص هزینه‌کرد از محل منابع حاصل از هدفمندی بارانه‌ها در قانون بودجه می‌داند و پرداخت‌های دولت به مراکز را «کمک‌هزینه جبران خدمات» می‌خواند.
۷. «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰، در ادامه به اختصار «قانون تنظیم» نامیده می‌شود.
۸. مراکز و مؤسسات موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم به اختصار «تشکل» نامیده می‌شود.



که به این منابع دسترسی دارند در مقایسه با سایر تشکل‌ها، بسیار ناچیز است.

— برخی دیگر از تشکل‌ها، کمیت و کیفیت کار خود را تاحدی که به نقطه سر به سر مالی برسند، تنزل می‌دهند و با این روش به ارائه خدمات حداقلی به جامعه هدف خود ادامه می‌دهند. در واقع این افراد از فعالیت اقتصادی در تشکل هیچ بهره‌ای نمی‌برند و صرفاً به منظور تداوم ارائه خدمات به مددجویان و محروم نکردن آنها از خدمات اجتماعی و رفاهی، حداقل خدمات را برای مددجویان و حداقل حقوق (عموماً کمتر از حداقل حقوق قانون کار) را برای کارکنان خود فراهم می‌کنند.

— برخی دیگر حق الزحمه و سود سرمایه‌گذاری معقول و منطقی (نهایتاً در حدود ۲۰ درصد) از منابع دریافتی از سازمان را به عنوان حق مدیریت خود در تشکل، جدا می‌کنند و مابقی را برای ارائه خدمات بهزیستی به جامعه هدف در نظر می‌گیرند. قاعدتاً و قطعاً در این شرایط امکان ارائه خدمات با کیفیت به مددجویان و پرداخت حقوق منصفانه به کارکنان و مددکاران شاغل در تشکل وجود ندارد.

— دسته آخر نیز که خود را به ارائه خدمات با کیفیت به مددجویان و پرداخت حداقل حقوق به مددکاران و کارکنان خود ملزم می‌دانند، دیر یا زود ورشکسته، و مجبور به انحلال می‌شوند. در این شرایط مددجویان تحت پوشش این تشکل‌ها از دریافت به موقع و آسان خدمات بهزیستی محروم می‌شوند. علاوه بر این، مددکاران و کارکنان نیز بیکار، و با شرایط سخت اجتماعی و اقتصادی ناشی از بیکاری مواجه می‌شوند. همچنین مؤسسان تشکل نیز سرمایه اقتصادی و منزلت اجتماعی خود را از دست می‌دهند و از آنجا که عموماً سن استخدام و اشتغال را نیز سپری کرده‌اند، امکان جذب در دستگاه‌های اجرایی را ندارند. از این رو با محرومیت‌های اقتصادی و اجتماعی دوچندانی مواجه می‌شوند.

بررسی الگوی تعاملی سازمان با تشکل‌های تحت نظارتش حکایت از آن دارد که مددجویان خدمات با کیفیت دریافت نمی‌کنند، مددکاران و کارکنان شاغل در تشکل‌ها حقوق و دستمزد ناچیزی (عموماً کمتر از حداقل حقوق قانون کار) دریافت می‌کنند و صاحبان تشکل‌ها ورشکسته، بدهکار و بیکار می‌شوند و در نهایت منابع و اعتبارات محدود دولتی نیز به هدر می‌رود و بهزیستی جامعه را حاصل نمی‌کند. این الگوی رفتاری و تعاملی یک رابطه بازنده-بازنده برای همه طرفین و ذی‌نفعان بوده است. به نظر می‌رسد سازمان به صورت ناخواسته و به دلیل کمبود بودجه و اعتبارات، به تحمیل فشارهای اقتصادی به تشکل‌ها و فعالان اجتماعی شده است [۷، ۶، ۹، ۸].

۲. پیشنهاد



در این بخش از گزارش سوابق و پیشنهاد پژوهشی مرتبط با مراکز و مؤسسات تحت نظارت سازمان بهزیستی از منظر مطالعاتی و تقنینی مرور شده است.

۲-۱. سوابق مطالعاتی

عزت‌آبادی پور در گزارش «ترسیم و آسیب‌شناسی مراکز خدمات بهزیستی (۲): بررسی نقاط قوت و ضعف مراکز مثبت زندگی» اهم نقاط قوت و ضعف این مراکز را بررسی کرده است. در این گزارش، «شکاف درآمدی مراکز» و «معیوب بودن نظام بودجه‌ریزی کشور» در قبال این مراکز به عنوان مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی مراکز تحت نظارت سازمان بهزیستی معرفی شده است [۸]. صدیقی و همکاران در گزارشی

با عنوان «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۸۰): اعتبارات توان بخشی و چالش های پیش روی آن در سازمان بهیستی» نیز به مشکلات پیرامون مراکز روزانه و شبانه روزی توان بخشی پرداخته اند که «غیرواقعی بودن تعرفه ها» و «عدم پایداری مالی» این مراکز را مانعی جدی برای کارایی و اثربخشی این تشکلهای می داند [۷]. عزت آبادی پور و شیخی نیز در گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۴): اعتبارات حوزه بهیستی و بیماران خاص و صعب العلاج (با تأکید بر نقش تشکلهای مردم نهاد، خیریه ها و مؤسسات غیر تجاری) به این نکته تأکید داشتند که «نحوه بودجه ریزی و پیش بینی وجوه عمومی برای خدمات توان بخشی و خدمات اجتماعی در لایحه بودجه به گونه ای است که تشکلهای این حوزه را مستهلک یا تعطیل، «خیرین و فعالان اجتماعی» را نیز دلسرد، و از ورود به عرصه اجتماعی منصرف خواهد کرد. «بیماران و توان خواهان» از خدمات اجتماعی محروم خواهند شد؛ بیماری و آسیب هایشان تشدید خواهد شد و به همین سبب نیز فشارهای اقتصادی و آسیب های اجتماعی ناشی از محرومیت به خانواده های ایشان و البته به سطح جامعه منتقل خواهد شد. از این رو برای جلوگیری از بروز بحران های اجتماعی در سال های آتی باید رفتار دولت در قبال جامعه هدف و تشکلهای این حوزه در قوانین بودجه کشور باز تعریف شود» [۱۰]. محمدی در گزارش «خانه های امن و چالش های پیش روی آن»، به عدم تناسب منابع (بودجه) و مصارف (هزینه های عملیاتی) خانه های مراقبتی زنان بدسرپرست و آسیب دیده اشاره می کند و بخشی از ناکارآمدی این مراکز را ناشی از این نقیصه می داند [۶]. گلاب و همکاران نیز در گزارشی با عنوان «بررسی فرایند برون سپاری خدمات به مراکز نگهداری از کودک و نوجوان فاقد سرپرست مؤثر از منظر نظام هزینه ها» تأیید می کنند که «یارانه سازمان بهیستی در حالت خوش بینانه ۲۱.۷ درصد از هزینه مراکز شبه خانواده را در سال ۱۴۰۱ پوشش می دهد و وجود این شکاف بیش از هر چیز موجب کمبود در کیفیت و کمیت خدمات کودکان بی سرپرست شده و مراکز شبه خانواده را با بحران مالی جدی برای ارائه خدمات محوله روبه رو کرده است» [۹]. محمدی و درویشی فرد در گزارشی با عنوان «ارزیابی عملکرد مرکز نگهداری از زنان معتاد متجاهر در کشور»، که در سال جاری تهیه شده است، تأکید می کنند: «به دلیل عدم تخصیص اعتبارات کافی، متولیان امر امکان ایجاد اشتغال و توانمندسازی گروه هدف را نداشته و اکثر مراکز ماده (۱۶) زنان، مجهز به کارگاه های آموزشی و اشتغال زایی نیست و صرفاً یک مرکز نگهداری (با امکانات نامناسب) صرف است».

۲-۲. سوابق تقنینی

در حوزه تقنینی، در قوانین و مقررات موضوعه کشور مواردی مانند قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶)، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰)، آیین نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۱)، قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶)، قانون حمایت از حقوق معلولان (مصوب ۱۳۹۶)، و دستور العمل نحوه تأسیس، اداره و انحلال مراکز و مؤسسات غیردولتی تحت نظارت سازمان بهیستی (بازنگری ۱۳۹۹) به تصویب رسیده است. تعدد و تنوع قوانین در این خصوص و تفسیرپذیر بودن آنها موجب بروز ابهام در الگوی تعاملی و شیوه همکاری سازمان بهیستی با تشکلهای (مراکز و مؤسسات) تحت نظارت این سازمان شده است. آخرین مصوبه قانونی در این حوزه به قانون برنامه هفتم پیشرفت اختصاص دارد که در بند «پ» ماده (۱۸) آن تصریح شده است: «در کلیه موارد قانونی، اعطای کمک به بخش غیردولتی با رعایت بند «الف» ماده (۳۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۰۲/۰۴ در صورتی مجاز است که در راستای مأموریت ها و وظایف دستگاه های مربوط و متناسب با قیمت تمام شده محصول، کالا یا خدمات و برنامه کمک ارائه شده، باشد. بخش غیردولتی نسبت به کمک های دریافتی در مقابل دستگاه کمک کننده پاسخ گو خواهد بود». در ادامه تمام مستندات مذکور بررسی و به تفصیل تشریح شده است.



۳. ارزیابی الگوی تعامل مالی دولت با تشکل‌های اجتماعی حوزه بهزیستی

۳-۱. مواد قانونی مربوطه

بر اساس ماده (۸۸) اصلاحی قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴، دولت برای توسعه کمی و کیفی خدمات و کاهش حجم تصدی‌های خود مجاز است بخشی از تکالیف خود را به حفظ مسئولیت از طریق تشکل‌ها و مؤسسات غیردولتی به این روش انجام دهد [۴]:

الف) اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که متقاضی ارائه خدمات بر اساس مفاد این ماده می‌باشند می‌بایست صلاحیت‌های فنی و اخلاقی لازم و پروانه فعالیت از مراجع قانونی ذی‌ربط داشته باشند.

ب) ارائه خدمات موضوع این ماده توسط بخش غیردولتی به سه روش؛ خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت به بخش غیردولتی انجام می‌شود.

ج) دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده برای توسعه کمی خدمات خود با استفاده از ظرفیت‌های موجود در بخش غیردولتی (موضوع بند الف) و با پرداخت هزینه سرانه خدمات، نسبت به خرید خدمات و ارائه آن به مردم طبق شرایط دولتی اقدام نمایند.

تبصره: برای ایجاد و توسعه این گونه واحدها، دولت موظف است حمایت‌های لازم از قبیل واگذاری زمین، ارائه خدمات زیربنایی و استفاده از تسهیلات و جوه اداره شده طبق ضوابط و به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد، اقدام نماید.

همچنین، بر اساس ماده (۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، آن دسته از وظایف دولت، که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد، به‌عنوان «امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی» دولت شناخته می‌شوند. پرواضح است که تمام خدمات بهزیستی نیز حائز چنین ویژگی‌هایی‌اند. به‌موجب ماده (۱۳) قانون یاد شده، شیوه‌های انجام امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت به این شرح تعیین شده است [۱]:

- ۱) اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف.
- ۲) خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.
- ۳) مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی.
- ۴) واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام یا بخشی از هزینه سرانه خدمات.
- ۵) ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.

حال سؤال اصلی این است که شکل تعاملی سازمان بهزیستی با تشکل‌های تحت پوشش خود کدام یک از این شیوه‌ها است یا باید باشد. برای پاسخ به این سؤال باید اقدامات و تعاملات سازمان با تشکل‌ها به‌درستی ترسیم شود.

۳-۲. الگوی تعاملی و همکاری سازمان با تشکل‌ها

در این بخش از گزارش نحوه دریافت مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌ها از سازمان و نظارت آن سازمان بر تشکل‌ها و جبران خدمات آنها به‌صورت کلی و بدون تفکیک نوع و کاربری تشکل‌ها بر اساس دستورالعمل‌های سازمان بهزیستی^۲ و رویه‌های جاری^۳ ترسیم شده است [۵].

۱. در اجرای وظایف اجتماعی دولت به‌ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست و نهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی با رعایت اصول سوم (۳)، بیست و نهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصالح عامه، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت بدنی، درمان، توان‌بخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی‌سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستایی، ایرانگردی و جهانگردی می‌باشند، مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت بر اساس مقررات و ضوابط این ماده اقدامات ذیل را انجام دهند:

۲. دستورالعمل نحوه تأسیس، اداره انحلال مراکز و مؤسسات غیردولتی تحت نظارت سازمان بهزیستی بازنگری ۱۳۹۹ سازمان بهزیستی کشور.

۳. رویه‌های جاری از طریق مصاحبه با صاحبان تشکل‌ها و کارشناسان سازمان بهزیستی احصا شده است.

- ۱ سازمان برای صدور مجوز تأسیس مرکز یا مؤسسه، صلاحیت‌های عمومی و تخصصی مؤسسات، مسئول فنی و مددکاران آنها را ارزیابی و بررسی می‌کند.
- ۲ سازمان براساس دستورالعمل‌های تخصصی هر کاربری، ساختمان، تجهیزات و امکانات تشکل‌ها را بررسی می‌کند.
- ۳ در صورت تأیید موارد فوق، در صورتی که در منطقه جغرافیایی که درخواست تأسیس تشکل بوده، پرونده یا مددجویی تحت پوشش سازمان وجود داشته باشد و چنانچه منابع مالی کافی برای جبران خدمات آنها در بودجه و اعتبارات سازمان باشد، آنگاه مجوز تأسیس و پروانه فعالیت تشکل در قالب مرکز (مؤسسه غیردولتی غیرتجاری انتفاعی) یا مؤسسه (مؤسسه غیردولتی غیرتجاری غیرانتفاعی) صادر می‌شود.
- ۴ تشکل‌ها اجازه استفاده از ساختمان خود را برای کاربری‌های غیر ندارند و صرفاً می‌توانند در حیطه مجوز صادر شده سازمان بهبه‌یستی کار کنند.
- ۵ مراکز اجازه جلب کمک‌ها و مشارکت‌های مردمی را ندارند. مؤسسات نیز باید کمک‌های مردمی را به حساب سازمان بهبه‌یستی واریز کنند و پس از تحویل و تأیید فیش واریز وجه و مستندات پرداختی خیرین به سازمان بهبه‌یستی، مشارکت‌های جلب شده را دریافت می‌کنند.
- ۶ سازمان در دستورالعمل تصریح کرده است که هیچ‌گونه تعهدی در خصوص پرداخت یارانه به این تشکل‌ها ندارد.
- ۷ سازمان به موجب یک تفاهم‌نامه، تأمین خدمات اجتماعی و رفاهی مددجویان را به تشکل‌ها می‌سپارد. در این تفاهم‌نامه هیچ مبلغ یا تعرفه‌ای ذکر نشده و صرفاً کمیت و کیفیت ارائه خدمات از جانب تشکل‌ها به مددجویان و ارائه گزارش‌های عملکردی آنها به سازمان را تبیین کرده است. در صورتی که تشکل‌ها به مفاد این تفاهم‌نامه‌ها اعتراض داشته باشند یا از امضای آن امتناع کنند، پرداخت یارانه سازمان به این مراکز با کسری یا تأخیر مواجه می‌شود و تشکل‌ها با مشکلات حقوقی و اقتصادی فراوانی مواجه می‌شوند.
- ۸ پس از تأسیس و امضای تفاهم‌نامه، ارائه خدمات بهبه‌یستی توسط تشکل با رعایت استانداردهای عملکردی و فرایندهای اجرایی مندرج در بخشنامه‌های رسمی سازمان آغاز می‌شود.
- ۹ در انتهای هر دوره (عموماً ماهیانه)، تشکل‌ها مکلف‌اند عملکرد ماهیانه خود را تهیه و به صورت برخط یا مکتوب به اداره کل بهبه‌یستی استان ارسال نمایند. در صورت تأیید، مستندات به سازمان بهبه‌یستی کشور ارسال می‌شود و در صورت تأیید معاونت مربوطه، واحد بودجه و اعتبارات سازمان براساس تعرفه‌ای که سازمان تعیین کرده (اما در متن تفاهم‌نامه ذکر نکرده) به صورت سرانه پرداخت می‌کند که این میزان پرداخت، همواره کمتر از ۵۰ درصد کل هزینه‌های انجام شده تشکل را پوشش داده است.
- ۱۰ دریافت بخشی از همین مبلغ (۳۰ درصد) نیز در برخی از کاربری‌ها (مانند مثبت‌زندگی و توان‌بخشی محله‌محور) منوط به عملکرد آنهاست. به این صورت که کارشناس تخصصی مربوطه بازدید دوره‌ای خواهد داشت، اسناد و مدارک را بررسی می‌کند و اگر از کیفیت خدمت ارائه شده و روند اجرایی کار تشکل رضایت داشت، این بخش از کمک‌هزینه‌های تشکل نیز پرداخت می‌شود.

۳-۳. تحلیل الگوی تعاملی و همکاری سازمان با تشکل‌ها

باتوجه به ماهیت تشکل‌ها و فرایندهای تأسیس و فعالیت آنها در عرصه اجتماعی کشور که پیش‌تر ترسیم شد، این موارد مطرح است:

- ۱ «واگذاری مدیریت» به حالتی اطلاق می‌شود که بخش عمومی تمام دستگاه‌ها و تجهیزات، زمین و ساختمان و حتی منابع انسانی مورد نیاز برای ارائه خدمات را در اختیار بخش خصوصی قرار می‌دهد تا بخش غیردولتی با افزایش کارایی و بهره‌وری خدمات را به صورت شایسته‌تری ارائه دهد. در این مدل، بخش غیردولتی سهمی از سود احتمالی ناشی از بهبود عملکرد در مدیریت و تولید را به عنوان حق‌الزحمه مدیریت دریافت می‌کند. پر واضح است که این مدل از تعامل نیز با آنچه در محیط تعاملی سازمان بهبه‌یستی و تشکل‌ها برقرار است، فاصله و تفاوت بسیار زیادی دارد. از این رو استفاده از شیوه «واگذاری مدیریت» موضوع بند «۴» ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری برای تعامل و همکاری سازمان با تشکل‌های تحت نظارت آن بلاوجه است.



۲ «ایجاد واحد دولتی»، روش متمرکز ارائه خدمات عمومی است که در آن دستگاه دولتی بی‌واسطه و رأساً مراکز ارائه خدمات را تأسیس و مدیریت می‌کند و از آن طریق، خدمات مدنظر را به جامعه ارائه می‌دهد. این مدل از ارائه خدمات در گذشته بیشتر مبنای عمل سازمان بهزیستی بود. سازمان دارای مراکز ارائه خدمات دولتی بوده که همچنان بخشی از آنها از قبیل شیرخوارگاه‌ها، خانه‌های تلاش و سلامت و اورژانس اجتماعی باقی مانده است؛ اما رفته‌رفته سازمان از این مدل ارائه خدمات فاصله گرفته است. به ادعای مدیران سازمان مذکور، حدود ۹۰ درصد از خدمات سازمان بهزیستی از طریق برون‌سپاری به تشکل‌ها به جامعه هدف سازمان ارائه می‌شود. از این جهت، شیوه «ایجاد واحد دولتی» موضوع بند «۵» ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری اگرچه از نظر قانونی امکان‌پذیر است، به دلایل متعدد از جمله ناترازی بودجه و کاهش شدید تعداد کارکنان سازمان در سنوات اخیر، در دستور کار مدیران سازمان بهزیستی نبوده است.

۳ در خصوص روش «حمایت» نیز نکات بسیاری مطرح است. براساس ماده (۹) قانون محاسبات عمومی کشور، «مواد هزینه، نوع هزینه را در داخل بودجه و یا قسمتی از فعالیت یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مشخص می‌کند». همچنین براساس ماده (۱۳) قانون مذکور، «وجه عمومی عبارت است از نقدینه‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق به حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن منحصرأً برای مصارف عمومی به موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد» [۱۱]؛ فلذا هر ردیف اعتباری که در قانون بودجه کل کشور مشاهده می‌شود متعلق به یک دستگاه اجرایی است و برای برنامه و فعالیت خاصی در نظر گرفته شده است و بخش خصوصی از وجوه عمومی سهمی ندارد. در ماده (۲۳) این قانون بیان شده است: «هزینه عبارت از پرداخت‌هایی است که به‌طور قطعی به ذی‌نفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عنوان مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت می‌گیرد» [۱۱]. پس هزینه دستگاه‌های اجرایی یا «قطعی» است یا «کمک»، و خارج از این دو عنوان، هزینه‌ای برای دستگاه متصور نیست. براساس ماده (۷۱) قانون یاد شده، «پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی جز در مواردی که به اقتضای وظایف قانونی مربوط ناگزیر از تأدیه چنین وجوهی می‌باشند ممنوع است. ضوابط پرداخت این قبیل کمک‌ها و اعانات به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید و وجوه پرداختی از این بابت توسط ذی‌حسابان دستگاه‌های پرداخت‌کننده با اخذ رسید از دریافت‌کننده به حساب هزینه قطعی منظور خواهد شد، مگر آنکه در ضوابط مذکور ترتیب دیگری مقرر شده باشد» [۱۱]. به عبارت دیگر، اعتبارات هزینه‌ای دستگاه به بخش غیردولتی یا برای انجام یک برنامه مشخص در ردیف‌های بودجه‌ای آن دستگاه ذکر می‌شود یا با عنوان «کمک» با تصویب مجلس در اختیار نهادها و مؤسسات غیردولتی قرار می‌گیرد. برای مثال، «برنامه‌های توان‌بخشی»، «کاهش آسیب‌های اجتماعی»، «ارتقای مشارکت‌های مردمی» در ردیف‌های مستقل در قالب «برنامه» ذیل اعتبارات سازمان بهزیستی درج می‌شود.

از سوی دیگر، ردیف اعتباری «کمک» برای مؤسسات و تشکل‌های غیردولتی مانند «مجمع خیرین سلامت»، بیمارستان‌های خیریه‌ای «محک» و «محکم»، «مؤسسه زنجیره امید»، «بنیاد امور بیماری‌های خاص» و «ستاد امور رسیدگی به امور زندانیان نیازمند» نیز به صورت مستقل از دستگاه‌های اجرایی، در جداول پیوست قانون بودجه کل کشور درج می‌شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. کمک‌های مصوب نیز به صورت مستقیم توسط سازمان برنامه و بودجه به تشکل‌های تصریح شده در قانون بودجه پرداخت می‌شود [۱۲].

در نهایت، اصطلاح «حمایت» عموماً به مواردی اطلاق می‌شود که وظیفه ذاتی دستگاه است و امکان اولویت‌بندی یا گزینش آنها برای دستگاه وجود داشته باشد. برای مثال، سازمان تبلیغات اسلامی وظایفی متعددی دارد، اما ممکن است مأموریت «تلاش در جهت احیا و اشاعه معارف، فرهنگ و تاریخ تشیع» در سالی مشخص، در اولویت سازمان قرار گیرد. به این منظور سیاست سازمان به سمت حمایت از کتاب‌هایی است که در این خصوص تهیه شده‌اند. به بیان دیگر، سازمان اهدافش را اولویت‌بندی کرده و کتاب را ابزار مناسبی برای دستیابی به آن اولویت‌ها دیده است. در صورت حمایت سازمان از نویسندگان و انتشارچندین جلد کتاب به جای تولید سرود و حمایت از سینما (که سایر وظایف سازمان را نمایندگی می‌کنند)، ایرادی به نحوه عملکرد سازمان تبلیغات اسلامی وارد نخواهد بود. اما سازمان بهزیستی کشور شرایط متفاوتی به لحاظ

ماهیت و مأموریت ذاتی دارد. ذات قلمروی فعالیت سازمان بهزیستی به گونه‌ای نیست که بتوان وظایف و مأموریت‌ها را اولویت‌بندی کرد. در حقیقت وظایف در سازمان بهزیستی انتخابی نیستند و قابلیت اولویت‌بندی ندارند. برای مثال سازمان بهزیستی نمی‌تواند مثلاً حمایت از زنان بی‌سرپرست را در اولویت قرار دهد و از کودکان بی‌سرپرست حمایت نکند. ماهیت این وظایف، هسته سخت وظایف ذاتی دولت است که به عهده سازمان بهزیستی گذاشته شده است. این دسته از وظایف که تعهدهای غیرقابل انکار دولت در تمام مکاتب اقتصادی به حساب می‌آیند، به واسطه عدم امکان در اولویت‌بندی در سال‌های مختلف، در قالب حمایت به‌عنوان سازوکار رابطه دولت و بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی نمی‌گنجد.

در بند «پ» ماده (۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، به‌منظور کاهش هزینه‌های جاری، ارتقای بهره‌وری منابع و ارتقای شفافیت در هزینه‌کرد دستگاه‌های اجرایی مقرر شده است: «در کلیه موارد قانونی، اعطای کمک به بخش غیردولتی با رعایت بند «الف» ماده (۳۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۰۲/۰۴ در صورتی مجاز است که در راستای مأموریت‌ها و وظایف دستگاه‌های مربوط و متناسب با قیمت تمام‌شده محصول، کالا یا خدمات و برنامه کمک ارائه شده، باشد. بخش غیردولتی نسبت به کمک‌های دریافتی در مقابل دستگاه کمک‌کننده پاسخ‌گو خواهد بود». به عبارت دیگر، حتی اگر دستگاهی (مثلاً بهزیستی)، می‌خواهد از اعتبارات عمومی خود برای کمک به تشکل‌های اجتماعی (مانند مراکز و مؤسسات خدمات بهزیستی) هزینه کند، این منابع باید براساس یک خروجی استاندارد و قیمت تمام‌شده محصول و در قالب توافق‌نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور و عقد قرارداد با تشکل‌های مذکور باشد. بر مبنای این الگوی تعریف شده، نمی‌توان رابطه سازمان بهزیستی با تشکل‌های زیرمجموعه خود را براساس مدل تعاملی حمایت توضیح داد؛ چراکه سازمان بهزیستی طبق اساسنامه سازمان و قانون احکام دائمی توسعه‌ای کشور،^۱ مسئول تأمین مستمر نیازها و امور مددجویان و مستضعفان کشور است و فعالیت تشکل‌ها با وظیفه ذاتی سازمان یکسان است؛ در نتیجه نمی‌توان این نوع از تعامل را در قالب «حمایت» موجه دانست [۲، ۱۳].

بنابراین، مراکز و مؤسسات تحت پوشش سازمان بهزیستی هیچ ردیف مستقلی در قالب «کمک» در قوانین بودجه ندارند و از سوی دیگر جبران خدمات آنها از منابع و اعتبارات مرتبط با «برنامه»‌های سازمان بهزیستی پرداخت می‌شود. همچنین جنس فعالیت مراکز و مؤسسات مزبور کاملاً در راستای وظایف ذاتی سازمان بهزیستی است. در نتیجه، اطلاق «حمایت» به شیوه انجام امور تصدی‌های اجتماعی از طریق تشکل‌ها نادرست است.

۴ در بند «۳» ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده است، دولت صرفاً از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی می‌تواند با بخش غیردولتی مشارکت کند. در بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۱) نیز مشارکت با بخش غیردولتی به این صورت تعریف شده است [۱۴]: «در اختیار قرار دادن مراکز و واحدهای خدماتی، اجتماعی، فرهنگی و رفاهی متعلق به بخش دولتی که توسط دستگاه دولتی در حال بهره‌برداری یا آماده بهره‌برداری و یا نیمه‌تمام است، به صورت اجاره به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی و مشارکت بخش غیردولتی در مالکیت مراکز و واحدهای نیمه‌تمام به میزان سرمایه‌گذاری انجام شده».

در ماده (۲۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز مصادیقی از مشارکت به این شرح بیان شده است:

«ماده (۲۸) به سازمان بهزیستی کشور اجازه داده می‌شود، واحدهای تحت پوشش خود را در فرصت‌هایی که از آنها استفاده نمی‌کند، برای ارائه خدمت و یا از طریق انعقاد قرارداد و یا اجاره مراکز و فضاهای فوق‌با دریافت هزینه‌های مربوط از متقاضیان، واگذار نماید. وجوه دریافتی از این بابت را به حساب درآمد اختصاصی واریز کند».

۱. بند «الف» ماده (۳۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب (۱۳۹۳)، در موارد قانونی، هرگونه پرداخت و کمک مالی توسط دستگاه‌های اجرایی، فقط براساس مفاد موافقت‌نامه و بعد از تخصیص و در حدود آن مجاز است.
۲. جزء «ج» بند «۸» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور مصوب ۱۳۹۷.



علاوه بر این موارد، در بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی نیز قلمروی فعالیت اقتصادی دولت در خصوص شرکت‌ها و مؤسسات و اگذار شده تصریح شده است [۱۵]:

«مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است».

با استناد به این سه حکم،^۲ شیوه «مشارکت» نیز هیچ تطابقی با الگوی تعاملی و قراردادی سازمان با تشکل‌های تحت پوشش آن سازمان ندارد. **۵** در روش «خرید خدمت» دستگاه وظایف ذاتی خود را به منظور کاهش اندازه بخش عمومی، چابکی در اجرا و بهبود کیفیت خدمات به بخش غیردولتی واگذار، و از طریق بودجه عمومی، مابه‌ازای خدمت ارائه شده را جبران می‌کند. در مدل ارائه خدمات به صورت خرید خدمت، نقش دستگاه متولی به عنوان ناظر بر نحوه و کیفیت ارائه خدمات همچون گذشته پابرجاست.

باتوجه به اینکه صدور مجوز تشکل مشروط به «وجود مددجو» در منطقه و «وجود اعتبارات» مورد نیاز است و باتوجه به اینکه تشکل‌ها برای ارائه خدمات به «امضای تفاهم‌نامه» و «رعایت دستورالعمل»‌های تخصصی سازمان بهزیستی ملزم‌اند و نحوه جبران خدمات آنها منوط به «ارزیابی عملکرد» و «تأیید کارشناسان» سازمان بهزیستی است، لذا می‌توان الگوی «خرید خدمت» موضوع ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ را سازگارترین شیوه انجام تصدی‌های اجتماعی بهزیستی از طریق بخش غیردولتی دانست.

۴-۳. آسیب‌شناسی الگوی تعاملی و همکاری سازمان با تشکل‌ها

براساس ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی در راستای انجام وظایف خود موظف‌اند قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری را تعیین کنند. شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده را تعیین کنند و با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن تفاهم‌نامه‌ای منعقد نمایند. این فرایند تقریباً شبیه همان روندی است که سازمان بهزیستی با واحدهای مجری (مراکز و مؤسسات) طی می‌کند؛ با این تفاوت که به جای پرداخت «قیمت تمام شده» خدمات، بخشی از «هزینه‌های انجام شده» آنها را در قالب «کمک هزینه جبران خدمات» یا «یارانه» پرداخت می‌کند که این شکاف درآمدی، منجر به بروز مشکلات عدیده‌ای برای تشکل‌ها، مددکاران و مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی شده است. این ایراد دو منشأ و علت دارد: اول ایراد قانونی و دوم ایراد در تفسیر مجری از قانون.

۱. تصدی‌های موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم که تحت نظارت سازمان بهزیستی است، مشمول گروه دو و سه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی نیستند.
۲. بند «۳» ماده (۱۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی.
۳. ماده (۱۶): به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هر دو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اقدامات ذیل را به عمل آورند:
الف) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی ارائه فعالیت‌ها و خدمات، در چارچوب متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات مذکور در بودجه مصوب سالیانه ملی و استانی با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان.
ب) تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده.
ج) انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن و تعیین تعهدات طرفین.
د) اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابه‌جایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان در چارچوب احکام قانون بودجه سالیانه جابه‌جایی اعتبارات ملی براساس احکام قانون بودجه سالیانه خواهد بود.
ه) برای اجرای نظام قیمت تمام شده، اختیارات لازم اداری و مالی به مدیران، به موجب آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تعیین می‌گردد.
و) اعتباراتی که براساس قیمت تمام شده در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، به‌عنوان کمک تلفی شده و پس از پرداخت به حساب بانکی واحدهای ذی‌ربط به هزینه قطعی منظور می‌گردد. مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به تحقق اهداف و نتایج پیش‌بینی شده در تفاهم‌نامه در مدت مدیریت خود مسئول و به نهادهای نظارتی پاسخ‌گو خواهند بود و موظف‌اند گزارش اقدامات مربوطه را هر شش ماه یک بار به سازمان ارائه نمایند و سازمان نیز مکلف است گزارش عملکرد این ماده را یک ماه قبل از ارسال لوائح بودجه سالیانه به مجلس تقدیم نماید.
تبصره «۱»: دستگاه‌هایی که با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران امکان محاسبه قیمت تمام شده محصولات و خدمات خود را نداشته باشند از طریق محاسبه هزینه تمام شده اقدام خواهند نمود.
تبصره «۲»: احکام این ماده می‌باید ظرف یک سال توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا شده و از سال ۱۳۸۷ بودجه دستگاه‌های موضوع این قانون فقط با رعایت مفاد این ماده قابل تنظیم و ارائه می‌باشد.

— ایراد و ابهام ناشی از قانون

در خصوص مورد اول می توان به ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان اشاره کرد که مقرر کرده است: «سازمان مکلف است با هدف حمایت از نگهداری و مراقبت افراد دارای معلولیت شدید و خیلی شدید نیازمند و افراد دچار معلولیت های چندگانه نیازمند در خانواده پس از ارائه خدمات آموزشی و مشاوره ای به خانواده ها نسبت به پرداخت حق پرستاری یا مددکاری به سرپرست، همسر یا قیم این افراد اقدام نماید و یا خدمات مراقبتی و نگهداری از افراد دارای معلولیت را از طریق مراکز وابسته به خود یا حمایت از مراکز غیردولتی (خصوصی، تعاونی، خیریه و تشکلهای مردم نهاد) ارائه نماید.

تبصره «۱»: میزان کمک هزینه بابت پرداخت حق پرستاری یا مددکاری موضوع این ماده، متناسب با نوع و شدت معلولیت فرد دارای معلولیت، تعداد این افراد در هر خانواده و براساس هزینه های متعارف نگهداری و مراقبت از افراد دارای معلولیت و متناسب با تورم سالیانه و میزان کمک هزینه پرداختی به مراکز غیردولتی هر ساله با در نظر گرفتن نرخ تمام شده خدمات و نرخ تورم سالیانه توسط سازمان و با همکاری انجمن عالی مراکز غیردولتی توان بخشی، وزارت و سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد. نرخ تمام شده باید به عنوان کمک هزینه به مراکز غیردولتی مرتبط پرداخت گردد» [۱۶].

این ماده که محدود به سه هزار تشکل حوزه توان بخشی از مجموع حدود بیست هزار تشکل تحت نظارت سازمان است، منشأ بروز بخش اعظمی از ابهامات و ایرادات این حوزه شده است. اهم این ایرادها نیز به این شرح است:

۱) با استناد به اینکه اعتبارات این قانون در اجرای ماده (۳۰) قانون حمایت از حقوق معلولان در قالب یک ردیف برنامه ای مستقل ذیل ردیف های سازمان بهزیستی درج می شود و هیچ ردیفی با عنوان «کمک» برای مراکز و مؤسسات توان بخشی در نظر گرفته نمی شود، درج عبارت «حمایت» برای جبران خدمات مراکز غیردولتی مبهم و اشتباه است.

۲) الزام به پرداخت «کمک هزینه» براساس «نرخ تمام شده» و «نرخ تورم سالیانه کشور» معنا ندارد. همان طور که در انتهای تبصره ذیل ماده مذکور تصریح شده است، دولت باید با در نظر گرفتن نرخ تمام شده، خدمات به مراکز غیردولتی پرداخت کند.

۳) سازمان برنامه مدعی است که منابع مرتبط با این ردیف نه در قالب «یارانه» و نه در قالب «کمک» پرداخت می شود، بلکه از عبارت «کمک هزینه جبران خدمات» استفاده می شود که با انواع هزینه ها در قانون محاسبات عمومی هم خوانی ندارد. اما به هر حال «کمک» و «یارانه» بودن اعتبارات این حوزه را نادرست می دانند.

— ایراد و ابهام ناشی از تفسیر سازمان

در خصوص خدمات سایر تشکلهای ماندن مثبت زندگی، توان بخشی محله محور^۱، شبه خانواده، خانه های امن و سایر مراکز و مؤسسات خدماتی موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم، سازمان با تفسیر اشتباه از عبارت «مشارکت» بر این باور است که سازمان از طریق تأمین بخشی از هزینه های تمام شده مراکز و مؤسسات در تأمین منابع مالی این تشکلهای مشارکت می کند. همان گونه که شرکت های خصوصی در قالب مسئولیت اجتماعی شرکت ها و مردم در قالب هدایا و کمک های خیریه ای در تأمین مالی تشکلهای و نهادهای حمایتی مشارکت می کنند؛ سازمان هم به عنوان یک شخصیت حقوقی دولتی در قالب «یارانه» در تأمین مالی این تشکلهای مشارکت می کند که با استناد به ادله پیش گفته این تفسیر از عبارت «مشارکت» موضوع ماده (۸۸) قانون تنظیم و ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری اشتباه است؛ زیرا در این قوانین، «مشارکت» صرفاً واگذاری یا اجاره ساختمان، اماکن یا تجهیزات دولت به بخش غیردولتی است، نه پرداخت بخشی از هزینه های عملیاتی آنها.

1. CBR



۴. جمع‌بندی و پیشنهادات



بر اساس آنچه گفته شد، با توجه به مأموریت ذاتی سازمان بهزیستی که در اساسنامه تشکیل سازمان در سال ۱۳۵۹ نیز آمده است، در روابط بین سازمان و تشکل‌های ذیل آن برای ارائه خدمت، به غیر از مدل خرید خدمت، هر نوعی از روابط بالا مبنای رفتار سازمان قرار گیرد، شکافی مفهومی میان نوع رفتار سازمان و ماهیت وجودی آن ایجاد می‌شود. در حقیقت نقش سازمان بهزیستی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور در قوانین و مقررات به گونه‌ای است که پیش‌بینی می‌شود متولی اصلی پاسخ‌گویی به نیازمندان و مددجویان باشد و هر گونه خدمتی از طریق این سازمان ارائه شود. قوانین بودجه سنواتی اعتباراتی را به منظور ارائه خدمت در چهار چوب وظیفه ذاتی سازمان بهزیستی در ردیف دستگاهی تخصیص می‌دهند؛ فارغ از کفایت یا بی‌کفایتی این اعتبارات، سازمان بهزیستی همچنان بر اساس قوانین موضوعه کشور، متولی اصلی تأمین مستمر نیازهای مددجویان است و نمی‌توان این وظیفه را به غیر تفویض یا اولویت‌بندی کند. قوانین بودجه سنواتی برنامه‌محور است و بر اساس اهداف تعیین شده اعتبارات را تخصیص می‌دهد. به بیان دیگر، برای سازمان برنامه‌امیتمی ندارد که سازمان بهزیستی با چه روشی و وظایف خود را انجام می‌دهد، ولی باید با توجه به بودجه تخصیص یافته اهداف مشخص شده را تحقق بخشد. در نتیجه چالش اصلی سازمان، بودجه و اعتبارات مورد نیاز برای ایفای تعهدات مشخص شده است که راهکار آن قطعاً، تفویض وظایف به تشکل‌ها و تحمیل فشارهای مالی به آنها نیست، بلکه باید از طریق ایجاد بستر «درآمدزایی برای تشکل‌ها»، «تأمین مالی جمعی»،^۱ «تأمین مالی تطبیقی»،^۲ «سرمایه‌گذاری تأثیر پذیر»،^۳ «اوراق قرضه اجتماعی»،^۴ «مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها»،^۵ «سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر انسان دوستانه»^۶ در بخش غیردولتی و همچنین «تخصیص اوراق گام»، «صرفه‌جویی»، «مدیریت منابع»، «حذف فعالیت‌های هم‌پوشان»، «کاهش هدررفت منابع»، «ارتقای بهره‌وری» و در نهایت «چانه‌زنی برای تخصیص بودجه مکفی» در بخش دولتی، مشکل را برطرف کند.

با توجه به تحلیل ارائه شده، به نظر می‌رسد که تفسیر و رفتار سازمان در قبال تشکل‌ها منطقی و حقوقی نیست. با توجه به ماهیت فعالیت و تعامل عملیاتی سازمان با تشکل‌های تحت نظارتش، الگوی «خرید خدمت» تنها فرم قراردادی مناسب میان این دو نهاد است؛ چنانچه در ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۷ نیز به دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده خدمت (نظیر خدماتی آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی، ثبت احوال و ثبت اسناد) تکلیف شده است تا نظام مدیریت عملکرد سازمانی خود را بر اساس قیمت تمام شده و سرعت ارائه خدمت و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم طراحی و مستقر کنند. تکرار رویه‌های معیوب «مشارکت» و «حمایت» فعلی، موجب تشدید احساس ظلم و تبعیض ناروا در میان تشکل‌ها شده است و این رفتار مصداق خودکامگی و استبداد و در تعارض با بندهای «۶»، «۹» و «۱۲»^۸ اصل سوم قانون اساسی است؛ از این رو به منظور رفع تعارضات مذکور، یک الحاقیه به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و پیشنهادهایی به ترتیب اولویت زیر ارائه می‌شود:

1. Crowdfunding
2. Match Funding
3. Impact Investment
4. Social loan
5. Corporate Social Responsibility (CSR)
6. Venture Philanthropy (VP)

۷. ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت: به منظور ارتقای نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارکنان، مطابق مصوبه هیئت وزیران که حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون ابلاغ می‌گردد؛ وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه بر اساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام شده، سرعت ارائه و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم از دریافت خدمات با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، تمامی دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمت (نظیر خدماتی آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی، ثبت احوال و ثبت اسناد) به تفکیک سطوح ملی و استانی به صورت سالیانه ارزیابی و بر اساس نمره، رتبه‌بندی می‌شوند و گزارش آن حداکثر تا پایان خرداد سال بعد به صورت شفاف، ضمن ارائه به رئیس‌جمهور به اطلاع مردم می‌رسد.

۸. بر اساس اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: بند «۶»: محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی.

بند «۹»: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

بند «۱۲»: پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

الف) حکم الحاقی

متن زیر به انتهای ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت الحاق می‌شود:

تبصره «۱»: ارائه خدمات اجتماعی موضوع این ماده و جزء «۸» بند «پ» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، توسط مراکز و نهادهای غیردولتی موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» این ماده صرفاً به‌روش خرید خدمات از مراکز مزبور به‌عنوان ذی‌نفع نهایی، بر مبنای تعیین قیمت تمام‌شده و معیارهای عملکردی انجام می‌شود.

تبصره «۲»: قیمت تمام‌شده خدمات بهزیستی موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در مهرماه هر سال توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با مشارکت سازمان بهزیستی و «انجمن‌ها و کانون‌های کشوری مراکز و مؤسسات» موضوع ماده مذکور تعیین می‌شود [و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد و اعتبارات آن در قانون بودجه سالیانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود].

تبصره «۳»: سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است حداکثر ۶ ماه، آیین‌نامه اجرایی این ماده را با مشارکت سازمان بهزیستی و «انجمن‌ها و کانون‌های کشوری مراکز و مؤسسات» مذکور، با تأکید بر اصلاح تدریجی پنج‌ساله، تنظیم [کند] و به تصویب هیئت‌وزیران برساند. سازمان بهزیستی مکلف است حداکثر ۶ ماه پس از تصویب این آیین‌نامه، ضوابط مرتبط با تأسیس و فعالیت مراکز موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» این ماده را متناسب با آیین‌نامه مذکور بازبینی و اصلاح کند.

ب) پیشنهادهای تقنینی، نظارتی و اجرایی

❖ **اصلاح دستورالعمل‌های مرتبط با تأسیس و فعالیت مراکز و مؤسسات موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم، با رعایت معیارهای کیفی و شاخص‌های عملکردی، توسط سازمان بهزیستی:** سازمان بهزیستی باید دستورالعمل‌های مرتبط با تأسیس و فعالیت مراکز و مؤسسات غیردولتی را اصلاح کند تا این دستورالعمل‌ها با قوانین موجود تطابق داشته باشند و از بروز مشکلات مالی و حقوقی برای تشکلهای جلوگیری شود.

❖ **پیشنهاد ابطال دستورالعمل‌ها توسط دیوان عدالت اداری در صورت عدم پذیرش پیشنهاد بند «۱» از جانب سازمان بهزیستی:** در صورت عدم پذیرش پیشنهاد اصلاح دستورالعمل‌ها توسط سازمان بهزیستی، پیشنهاد می‌شود که این دستورالعمل‌ها توسط دیوان عدالت اداری ابطال شوند تا از اجرای دستورالعمل‌های مستبدانه و ناعادلانه جلوگیری شود.

❖ **اصلاح تبصره ذیل ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان توسط مجلس شورای اسلامی:** نمایندگان مجلس می‌توانند با اصلاح تبصره مذکور، پرداخت «ترخ تمام‌شده» خدمات به مراکز غیردولتی را به‌طور کامل و بدون کسری تکلیف کنند. این امر باعث می‌شود که تشکلهای بتوانند خدمات باکیفیت ارائه دهند و حقوق منصفانه به کارکنان خود پرداخت کنند.

❖ **افزایش شفافیت و نظارت در نظام مالی و تعاملی تشکلهای:** سازمان بهزیستی باید شفافیت بیشتری در پرداخت هزینه‌ها به تشکلهای ایجاد و سازوکارهای نظارتی قوی‌تری برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه‌شده توسط تشکلهای تعیین کند. استقرار نظام ارزیابی عملکرد و ارزیابی آثار اجتماعی و همچنین رتبه‌بندی تشکلهای می‌تواند راهکارهای مناسبی برای تحقق این هدف باشند. این امر باعث می‌شود که مددجویان خدمات باکیفیت، و کارکنان تشکلهای نیز حقوق منصفانه دریافت کنند.

گفتنی است که پیشنهادهای مذکور، صرفاً مرتبط با الگوی تعامل مالی دولت با مراکز و مؤسسات تحت پوشش سازمان بهزیستی ارائه شده است؛ از این‌رو رفع مشکلات عدیده این تشکلهای در زیست‌بوم اجتماعی کشور نیازمند مطالعه‌ای همه‌جانبه و میان‌رشته‌ای است. دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس در سلسله گزارش‌هایی به این امر مهم می‌پردازد.



منابع و مآخذ



- [۱] قانون مدیریت خدمات کشوری.
- [۲] قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور.
- [۳] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- [۴] قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
- [۵] دستورالعمل تأسیس، اداره و انحلال مراکز و مؤسسات تحت نظارت سازمان بهزیستی.
- [۶] محمدی، فاطمه (۱۴۰۲)، «خانه‌های امن و چالش‌های پیش‌روی آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۹۳۲۶.
- [۷] صدیقی، سمیه، حسام عزت‌آبادی‌پور و ایمان شعبان‌زاده (۱۴۰۱)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۸۰): اعتبارات توان‌بخشی و چالش‌های پیش‌روی آن در سازمان بهزیستی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۸۳۰.
- [۸] عزت‌آبادی‌پور، حسام (۱۴۰۳)، «ترسیم و آسیب‌شناسی مراکز خدمات بهزیستی (۲): بررسی نقاط قوت و ضعف مراکز مثبت‌زندگی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۰۰۷.
- [۹] گلاب، سمانه و همکاران (۱۴۰۳)، «بررسی فرایند برون‌سپاری خدمات به مراکز نگهداری از کودک و نوجوان فاقد سرپرست مؤثر از منظر نظام هزینه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۳۰۹.
- [۱۰] عزت‌آبادی‌پور، حسام و سینا شیخی (۱۴۰۱)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۴): اعتبارات حوزه بهزیستی و بیماران خاص و صعب‌العلاج (با تأکید بر نقش تشکل‌های مردم‌نهاد، خیریه‌ها و مؤسسات غیرتجاری)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۷۷۷.
- [۱۱] قانون محاسبات عمومی کشور.
- [۱۲] قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
- [۱۳] لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور.
- [۱۴] آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
- [۱۵] قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
- [۱۶] قانون حمایت از حقوق معلولان.

گزیده سیاستی

باتوجه به ماهیت فعالیت و منطق تعامل سازمان بهزیستی با مراکز تحت نظارتش، الگوی «خرید خدمت» تنها فرم قراردادی مناسب میان این دو نهاد است و تکرار رویه‌های معیوب «مشارکت» و «حمایت»، به استمرار ناکارآمدی‌ها می‌انجامد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir