



# گزارش بررسی بودجه اعتبارات سازمان و خدمات بهزیستی

۱۳۵

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





# گزارش بررسی بودجه اعتبارات سازمان و خدمات بهزیستی

ترجمه و تدوین  
حسام عزت آبادی پور

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۴



مؤسسه راهبردهای  
بازنشستگی صبا

# گزارش بررسی بودجه اعتبارات سازمان و خدمات بهزیستی

ترجمه و تدوین

حسام عزت آبادی پور

مدیر پژوهش

حسین رجب پور

گرافیک و صفحه آرایی

علی میرزا جعفری



نشانی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا: تهران، خیابان سید جمال الدین اسدآبادی (یوسف آباد)،

روبروی خیابان پنجاه و هشتم، پلاک ۴۴۳

تلفن نشر: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۴

وبسایت: [www.saba-psi.ir](http://www.saba-psi.ir)

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای  
مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است

## فهرست مطالب

۷	چکیده
۹	مقدمه
۱۵	ترسیم وضع موجود
۲۲	آسیب‌شناسی وضع موجود
۴۳	جمع‌بندی
۴۹	پیشنهادها
۵۳	فهرست منابع و مآخذ



## چکیده

سازمان بهزیستی به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین نهادهای متولی رفاه و حمایت اجتماعی در ایران، مسئولیت سنگینی در قبال گروه‌های آسیب‌پذیر و مددجویان بر عهده دارد. با وجود این جایگاه، بررسی روند بودجه و اعتبارات اختصاص یافته به این سازمان در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که مسئله تأمین منابع مالی و نحوه تخصیص آن، به یکی از چالش‌های اساسی نظام رفاه اجتماعی تبدیل شده است. اهمیت پرداختن به این موضوع از آن روست که ناترازی منابع، ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی و بی‌توجهی به احکام قانونی می‌تواند پیامدهای جبران‌ناپذیری در حوزه عدالت اجتماعی، افزایش فقر و گسترش آسیب‌های اجتماعی به همراه داشته باشد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بودجه و اعتبارات سازمان بهزیستی نه تنها در مقایسه با سهم جمعیتی و نیازهای جامعه هدف، ناعادلانه و غیر واقعی است، بلکه در برخی موارد با تخطی از احکام قانونی (از جمله ماده ۶۷ قانون الحاق و ماده ۲۷ قانون حمایت از حقوق معلولان) نیز همراه بوده است. از سوی دیگر، فقدان نظام‌های مدیریتی و نظارتی کارآمد، موجب شده است حتی همین میزان منابع محدود نیز به‌طور مؤثر مصرف نشده و بخشی از آن عملاً هدر رود.

پیشنهادات ارائه‌شده در این گزارش با هدف اصلاح وضعیت موجود، متکی بر اقدامات واقع‌بینانه و در چارچوب قوانین جاری کشور است. انتظار نمی‌رود دولت اقدامی فراتر از حدود قانونی انجام دهد؛ بلکه خواسته اصلی، اجرای دقیق قوانین و رعایت عدالت در فرآیند برنامه‌ریزی و تخصیص منابع است. تخصیص صددرصدی اعتبارات مصوب، پرداخت مستمری مددجویان مطابق با احکام قانونی و واقعی سازی تعرفه‌ها و خدمات مراکز و مؤسسات غیردولتی و عدم کسر ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای سازمان برای توسعه متوازن از جمله مهم‌ترین راهکارهایی است که می‌تواند به بهبود کارایی، افزایش شفافیت و ارتقای عدالت در نظام حمایت اجتماعی کشور منجر شود.



## مقدمه

سازمان بهزیستی کشور به عنوان مهم ترین نهاد متولی ارائه خدمات اجتماعی و رفاهی در ایران، مسئولیت رفع محرومیت از جامعه و حمایت از گروه های آسیب پذیر شامل افراد دارای معلولیت، زنان و کودکان بی سرپرست، بیماران روانی، معتادان در حال درمان و سایر اقشار نیازمند را بر عهده دارد. وظایف این سازمان طیفی گسترده از خدمات، از توانمندسازی فردی و اجتماعی تا پیشگیری از آسیب های اجتماعی و ارائه خدمات توانبخشی جامع را در بر می گیرد. تحقق چنین مأموریت های گسترده ای مستلزم تأمین منابع مالی کافی، پایدار و متناسب با نیازهای واقعی جامعه هدف است. با این حال، بررسی روند تخصیص و مصرف اعتبارات نشان می دهد که سازمان بهزیستی با چالش های متعددی روبه رو است؛ از جمله ناکافی بودن منابع، تخصیص ناقص بودجه های مصوب، نوسانات تورمی و عدم انطباق هزینه ها با استانداردهای قانونی. تداوم چنین شرایطی نه تنها کیفیت و کمیت خدمات حمایتی و اجتماعی را تضعیف کرده است، بلکه استمرار فعالیت مراکز غیردولتی همکار سازمان را نیز به شدت تهدید می کند.

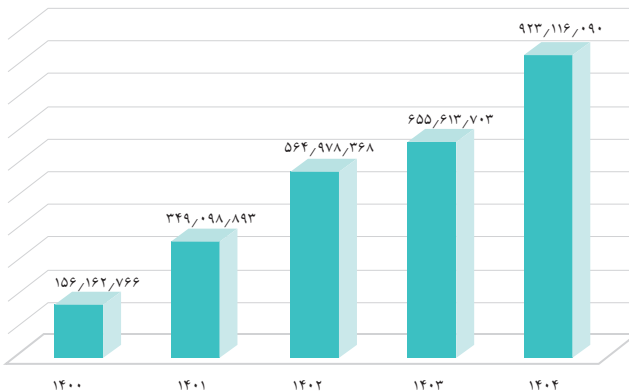
اهمیت پرداختن به این موضوع از آن جا ناشی می شود که کمبود یا مدیریت ناکارآمد منابع مالی، پیامدهای مستقیم و جبران ناپذیری همچون افزایش آسیب های اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی، تضعیف اعتماد عمومی و در نهایت گسترش فقر و محرومیت را در پی خواهد داشت. از این رو، تحلیل

علمی وضعیت اعتبارات سازمان بهزیستی و ارائه راهکارهای اصلاحی، ضرورتی انکارناپذیر برای سیاست‌گذاران اجتماعی، نهادهای نظارتی و مراکز خدماتی تحت پوشش این سازمان به‌شمار می‌رود.

در قوانین بودجه سالانه کشور، همواره مبالغ قابل توجهی برای حمایت از اقشار محروم و گروه‌های خاص پیش‌بینی می‌شود که به تدریج در طول سال تخصیص می‌یابد. بررسی روند پنج سال گذشته نشان می‌دهد که اعتبارات حمایتی<sup>۱</sup> با رشدی قابل ملاحظه همراه بوده است (۱). این روند افزایشی می‌تواند بیانگر یکی از موارد زیر باشد:

- ۱- افزایش مستمر تعداد مددجویان و افراد آسیب‌دیده در کشور؛
- ۲- ارتقای سطح حمایت‌های مالی و خدماتی از مددجویان؛
- ۳- ترکیبی از دو حالت فوق به‌طور هم‌زمان.

نمودار ۱ - جمع کل بودجه حمایتی کشور (میلیون ریال)



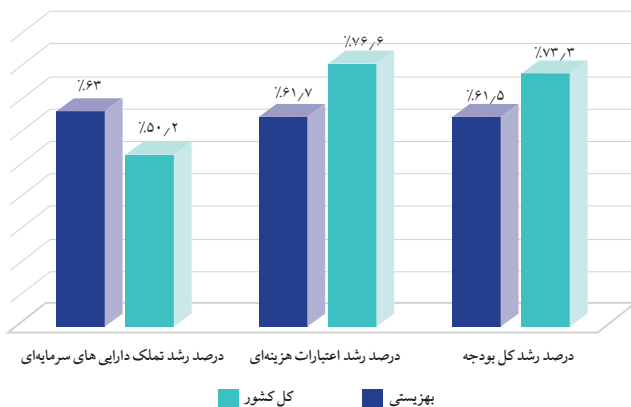
صرف نظر از اینکه کدام‌یک از حالت‌های پیش‌گفته در جریان باشد، به هر حال

۱. بودجه حمایتی مشتمل بر یارانه نقدی، یارانه دارو، یارانه نان، مستمری افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی، هزینه‌های رفع سوءتغذیه کودکان و برخی موارد مندرج در جدول متفرقه بودجه سالانه کشور است.

بخش قابل توجهی از منابع مالی کشور به حمایت از افرادی اختصاص می‌یابد که عموماً در جامعه هدف سازمان بهزیستی قرار دارند. میزان این اعتبارات از حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ به حدود ۹۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ رسیده و رشدی نزدیک به ۵۰ درصد را ثبت کرده است (۶-۲). پرسش اساسی در این زمینه آن است که آیا این افزایش چشمگیر اعتبارات توانسته به بهبود واقعی شرایط اقتصادی و اجتماعی اقشار تحت پوشش سازمان بهزیستی شامل محرومان، آسیب‌دیدگان، توان‌خواهان و مددجویان منجر شود یا اینکه بخشی از منابع محدود دولت بدون بازدهی مؤثر صرف شده است.

همان‌گونه که در نمودار (۲) نشان داده شده است، روند رشد اعتبارات سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۴ متناسب با رشد بودجه کل کشور نبوده است. انتظار حداقلی از سیاست‌گذاران، رعایت عدالت در نظام بودجه‌ریزی است؛ در حالی که در این سال بودجه کل کشور رشدی معادل ۷۵ درصد و اعتبارات هزینه‌ای رشدی برابر با ۷۹ درصد داشته‌اند، اعتبارات سازمان بهزیستی در هر دو بخش تنها ۶۲ درصد رشد را تجربه کرده است. (۶-۲)

نمودار ۲- مقایسه رشد بودجه کل کشور و رشد بودجه بهزیستی در سال ۱۴۰۴ نسبت به ۱۴۰۳



اگرچه نرخ رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان بهزیستی از میانگین رشد این بخش در کل کشور بالاتر بوده است، اما حجم ناچیز آن (معادل ۴۳۰ میلیارد تومان در برابر ۶۰۰ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان در سطح ملی) عملاً این افزایش را فاقد اهمیت و اثرگذاری می‌سازد.

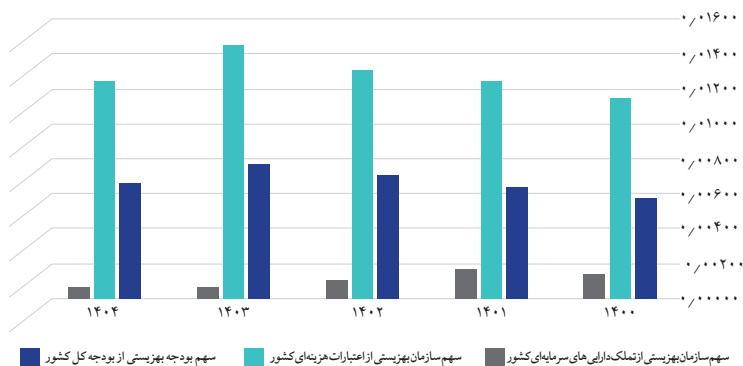
در این زمینه، شاخص «سهم بودجه سازمان بهزیستی از بودجه کل کشور» می‌تواند تصویری روشن‌تر از عدالت در تخصیص منابع ارائه دهد. بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۴، اعتبارات مصوب سازمان بهزیستی حدود ۴۳.۶ هزار میلیارد تومان برآورد شده که معادل تنها ۰.۰۷۲۸٪ از کل بودجه کشور است. (۶-۲)

جدول ۱- مفایسه وضعیت آماری و اعتباری کشور با جامعه تحت پوشش سازمان بهزیستی  
(بر اساس آمار مبنی تا تاریخ ۱۴۰۴/۰۶/۳۰) (۶، ۷)

شاخص	کل کشور	تحت پوشش بهزیستی
تعداد خانوار (خانواده)	۲۴،۶۷۹۹۵۵	۲،۷۸۲،۸۲۷
جمعیت (نفر)	۸۶،۵۱۰،۷۹۳	۷،۶۵۶،۸۶۵
بودجه سال ۱۴۰۴ (میلیون ریال)	۵۹،۸۸۰،۰۰۰،۰۰۰	۴۳۵،۹۰۸،۴۲۷

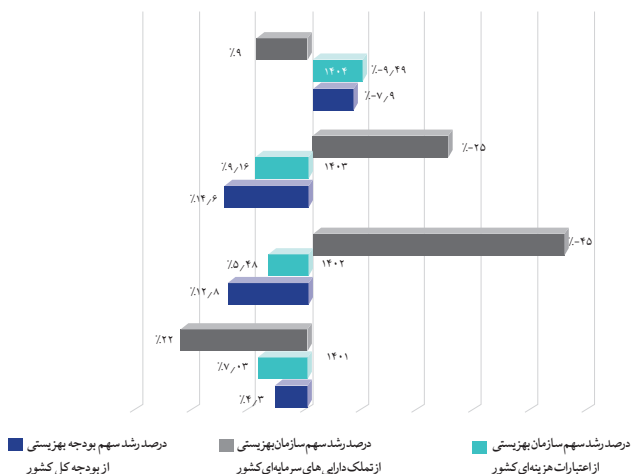
در واقع، سهم سازمان بهزیستی از کل بودجه کشور حتی به یک درصد نیز نمی‌رسد؛ این در حالی است که حدود ۱۱ درصد خانوارها و نزدیک به ۹ درصد جمعیت کشور تحت پوشش خدمات این سازمان قرار دارند. این عدم تناسب میان سهم جمعیتی جامعه هدف و میزان اعتبارات تخصیصی، بیانگر شکاف جدی در عدالت بودجه‌ای و ناکافی بودن منابع مالی در پاسخ‌گویی به نیازهای واقعی اقشار آسیب‌پذیر است. (۷)

### نمودار ۳- سهم بودجه و اعتبارات سازمان بهزیستی از بودجه کل کشور



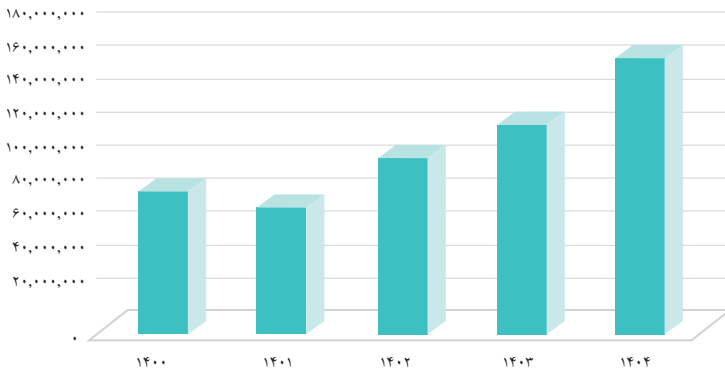
سهم سازمان بهزیستی از بودجه کل کشور در بخش اعتبارات هزینه‌ای حدود ۰/۰۱ و در بخش تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نزدیک به ۰/۰۰۹ برآورد می‌شود. این تبعیض آشکار در تخصیص منابع عمومی زمانی نگران‌کننده‌تر می‌شود که روند تغییرات این نسبت در سال‌های اخیر مورد بررسی قرار گیرد. شواهد نشان می‌دهد سهم سازمان بهزیستی از بودجه کل کشور به تدریج کاهش یافته و شکاف میان نیازهای جامعه هدف و منابع تخصیص یافته هر سال بیشتر می‌شود (۶-۲).

### نمودار ۴- درصد رشد سهم سازمان بهزیستی از بودجه کل کشور



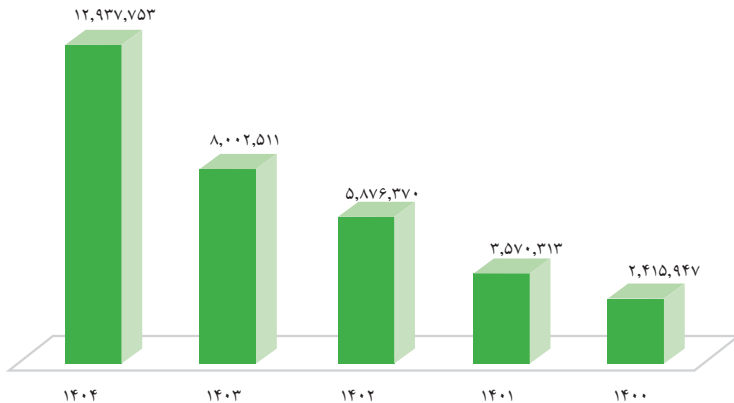
در پنج سال اخیر، حدود ۱۶۲۰ هزار میلیارد تومان اعتبار به برنامه‌های محرومیت‌زدایی کشور اختصاص یافته است. (۸-۶، ۲) این حجم از منابع مالی به گونه‌ای است که می‌بایست تحولی محسوس و پایدار در کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی ایجاد می‌کرد. با این حال، به دلیل فقدان نظام‌های ارزیابی و سازوکارهای محاسبه بازده اجتماعی اعتبارات در کشور، امکان تحلیل اثربخشی سیاست‌های محرومیت‌زدایی و ارزیابی نتایج اقدامات انجام‌شده فراهم نیست.

نمودار ۵- بودجه محرومیت‌زدایی کل کشور (میلیون ریال)



بر اساس قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته» (مصوب ۱۳۹۳)، سالانه معادل ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای سازمان بهزیستی کسر و در بخش‌های دیگر هزینه می‌شود (۹). این رویکرد، توان مالی این سازمان را برای انجام مأموریت‌های مستقیم و محوری خود در حوزه محرومیت‌زدایی تضعیف کرده است. شایان ذکر است که خود سازمان بهزیستی، متولی بخش قابل توجهی از مأموریت‌های محرومیت‌زدایی دولت محسوب می‌شود؛ بنابراین، کسر بودجه از این نهاد، رویکردی متناقض و خلاف عدالت توزیعی ارزیابی می‌شود.

نمودار ۶- سهم ۳ درصدی سازمان بهزیستی از قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (میلیون ریال)



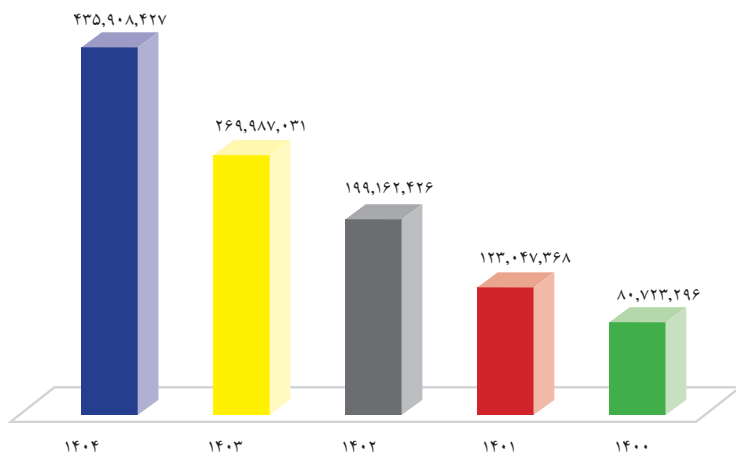
برآورد اعتبارات هزینه‌ای سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۴، معادل ۴۳ هزار میلیارد تومان (همت) است. از این میزان، حدود ۱.۳ همت به موجب قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته» کسر می‌شود (۶-۲). این در حالی است که کل اعتبارات تخصیص یافته برای نگهداری از بیش از ۸۲۰۰ کودک بی سرپرست و بدسرپرست تحت پوشش این سازمان، تنها ۱.۵ همت برآورد شده است. همچنین، ۶۰۵ مرکز دولتی و غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات مراقبتی به این کودکان، با همین میزان بودجه اداره می‌شوند که نشان‌دهنده فشار مضاعف بر منابع مالی محدود سازمان است. (۷)

### ترسیم وضع موجود

بر پایه تحلیل داده‌ها و مستندات بودجه‌ای، اگرچه اعتبارات سازمان بهزیستی در سال‌های اخیر از رشد اسمی برخوردار بوده‌اند، اما این رشد، با در نظرگیری نرخ تورم بالا و افزایش هزینه‌های خدمات، فاقد کارآمدی واقعی بوده است. شواهد موجود به وضوح نشان می‌دهد که وضعیت کنونی تامین اعتبار نه تنها با الزامات قانونی و نیازهای واقعی جامعه هدف ناهمخوان است، بلکه تداوم آن می‌تواند به تضعیف

ظرفیت‌های حمایتی موجود بینجامد و نظام رفاه اجتماعی کشور را در مواجهه با آسیب‌های اجتماعی نوپدید و گسترده، با چالش جدی مواجه سازد. جزئیات این وضعیت در بخش‌های آتی این گزارش به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

نمودار ۷- بودجه سازمان بهزیستی (میلیون ریال)



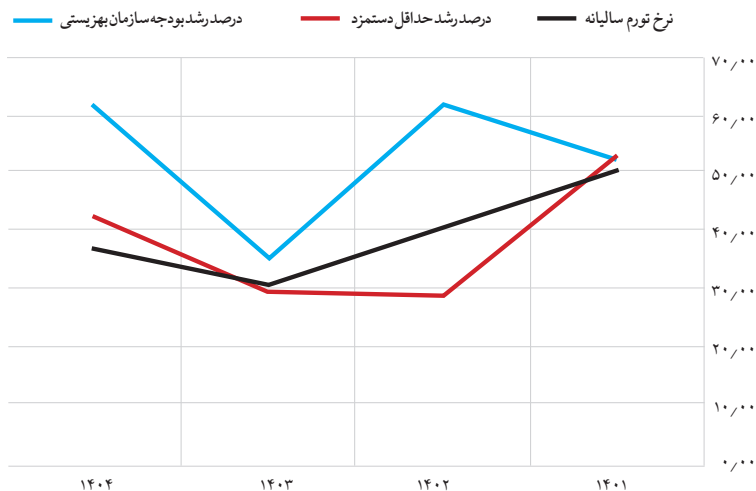
در بازه زمانی پنج ساله گذشته، سازمان بهزیستی مبلغی بالغ بر ۱۱۱ هزار میلیارد تومان در حوزه سلامت اجتماعی<sup>۱</sup> هزینه کرده است. با این وجود، نظام ارزیابی مناسبی برای سنجش میزان موفقیت این سازمان در کاهش یا رفع آسیب‌ها و مسائل اجتماعی وجود ندارد. (۶-۲) نمودار (۷)، روند کلی بودجه این سازمان را در این بازه پنج ساله نشان می‌دهد. اگرچه افزایش اسمی بودجه در سال‌های اخیر محسوس است، اما با توجه به همزمانی این افزایش با رشد نرخ دستمزد کارگر<sup>۲</sup>، تورم بالا و کاهش ارزش پول، این رشد بودجه‌ای به افزایش توان مالی واقعی سازمان منجر نشده

۱. به استناد جزء «۸» بند «پ» ماده (۵۷) قانون احکام برنامه‌های توسعه‌ای کشور، سازمان بهزیستی متولی سلامت اجتماعی در کشور است.

2. <https://shenasname.ir/kar>

است. در بهترین حالت، این منابع تنها به حفظ وضعیت موجود و تثبیت سطح کنونی آسیب‌های اجتماعی انجامیده است. این تحلیل حتی در صورتی صادق است که سهم عوامل دیگری همچون سوءمدیریت و ناکارآمدی در عملکردها را نادیده بگیریم.

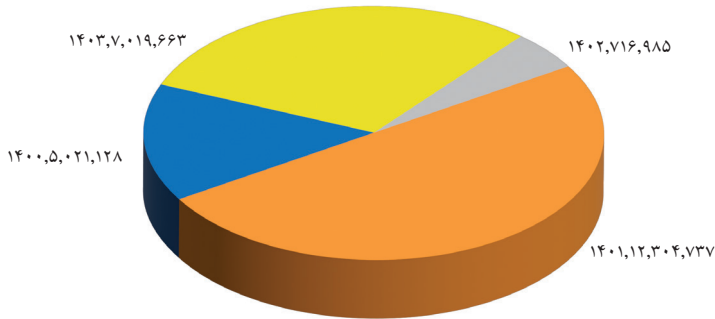
#### نمودار ۸- مقایسه درصد رشد بودجه سازمان با نرخ تورم و حداقل حقوق کارگر



همان‌گونه که در نمودار (۸) مشاهده می‌شود (۱۲-۱۰)، بخش عمده‌ای از افزایش بودجه سازمان بهزیستی، صرف جبران افزایش هزینه‌های عمومی و عملیاتی شده است. این امر موجب گردیده منابع چندانی برای سرمایه‌گذاری در راستای بهبود مؤثر شاخص‌های سلامت اجتماعی باقی نماند.

افزون بر این، تخصیص ناقص بودجه مصوب سالانه، به کاهش قابل ملاحظه منابع در دسترس سازمان انجامیده است. این وضعیت، وجود شکافی ساختاری بین برنامه‌ریزی و اجراء در نظام بودجه‌ریزی کشور را نمایان ساخته و ضرورت بازنگری اساسی در فرآیندهای تخصیص و توزیع اعتبارات را آشکار می‌سازد.

نمودار ۹- شکاف میان اعتبارات مصوب و تخصیص اعتبارات سازمان بهزیستی (میلیون ریال)



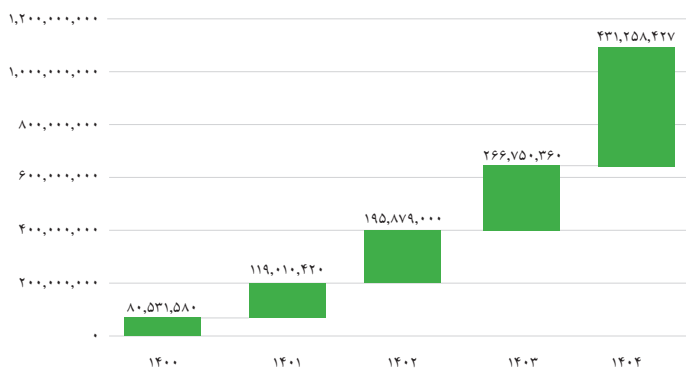
همانطور که در جدول (۲) مشاهده می‌شود، در سال ۱۴۰۳، معادل ۷۰۰ میلیارد تومان از اعتبارات مصوب سازمان بهزیستی تخصیص نیافته است. همچنین، در یک بازه چهارساله، بیش از ۲.۵ هزار میلیارد تومان (همت) از منابع این سازمان به دلیل تخصیص نامناسب، عملاً در دسترس قرار نگرفته است. (۱۳-۶،۲)

جدول ۲- بررسی کیفیت تخصیص منابع و اعتبارات سازمان بهزیستی

سال	درصد عملکرد کل بودجه	شکاف میان قانون و تخصیص (میلیون ریال)
۱۴۰۰	۹۳/۹۱	۵,۰۲۱,۱۲۸
۱۴۰۱	۹۰	۱۲,۳۰۴,۷۳۷
۱۴۰۲	۹۹/۶۴	۷۱۶,۹۸۵
۱۴۰۳	۹۷/۴	۷,۰۱۹,۶۶۳

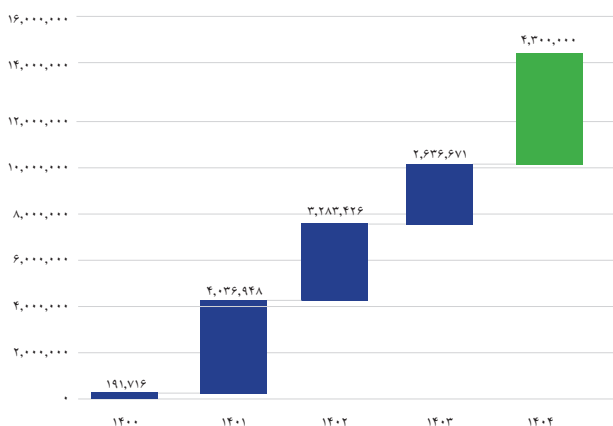
نمودار (۱۰) در ارتباط با اعتبارات هزینه‌ای سازمان بهزیستی، از رشد نسبی این اعتبارات در پنج سال گذشته حکایت دارد. (۶-۲) با این وجود، میزان این افزایش با نیازهای واقعی ناشی از ارائه خدمات، از قبیل هزینه‌های نگهداری، توانبخشی و پرداخت مستمری‌ها، همخوانی ندارد. این ناهماهنگی، گویای عدم تناسب کافی بین اعتبارات مصوب از یک سو و هزینه‌های جاری به همراه الزامات قانونی از سوی دیگر است.

نمودار ۱۰ - اعتبارات هزینه‌ای سازمان بهزیستی در ۵ سال اخیر (میلیون ریال)



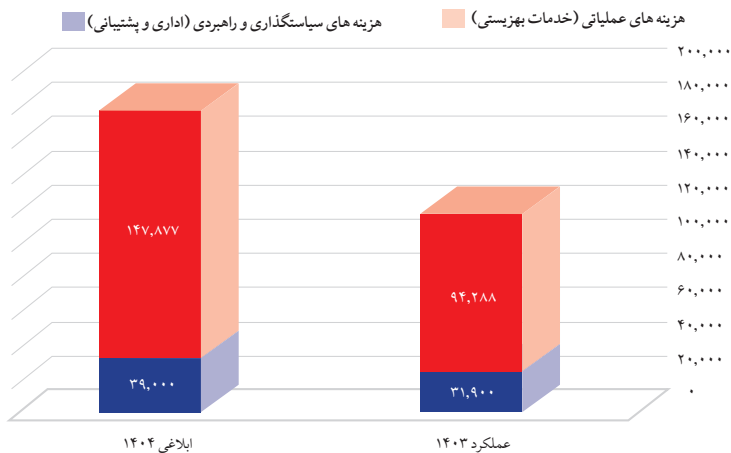
روند نوسانی و ناکافی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان بهزیستی در پنج سال گذشته، حاکی از بی‌ثباتی در تأمین زیرساخت‌های اساسی مورد نیاز برای ارائه خدمات است (۶-۲). این شرایط، امکان مناسب‌سازی، توسعه و نوسازی مراکز خدماتی را با مشکل مواجه ساخته و در نتیجه، توانایی سازمان برای پاسخگویی به نیازهای رو به رشد جامعه هدف را محدود کرده است. چنین کمبودی در سرمایه‌گذاری پایدار در حوزه زیرساخت، به عنوان تهدیدی جدی برای پایداری و کیفیت خدمات این سازمان در آینده ارزیابی می‌شود.

نمودار ۱۱ - تملک دارایی‌های سرمایه سازمان بهزیستی در ۵ سال اخیر (میلیون ریال)



کل هزینه‌های «عملیاتی» و «اداری و پشتیبانی» سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۴، معادل ۱۸۰۷ هزار میلیارد تومان (همت) برآورد شده است که در مقایسه با سال قبل، رشد ۴۸ درصدی را نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> از این مجموع، سهم هزینه‌های عملیاتی حدود ۱۴۰۸ همت و سهم هزینه‌های اداری و پشتیبانی ۳۰۹ همت بوده است. (۱۳)

نمودار ۱۲ - مقایسه اعتبارات عملیاتی و اداری سازمان بهزیستی در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ (میلیارد ریال)



مقایسه ردیف‌های اعتباری مندرج در موافقت‌نامه میان سازمان برنامه و بودجه و سازمان بهزیستی کشور نشان می‌دهد که در حوزه عملیاتی، بیشترین میزان رشد اعتبارات به برنامه‌های «کاهش آسیب معتادان»، «کمک هزینه ایاب و ذهاب و افزایش ظرفیت مراکز روزانه»، «توانبخشی دهان و دندان» و «جبران خدمت مراکز مثبت‌زندگی» اختصاص یافته است. در مقابل، برنامه‌های «کاشت حلزون»، «پیشگیری از معلولیت» و «پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» کمترین نرخ رشد را تجربه کرده‌اند. همچنین، اعتبارات مربوط به «خدمات تأمین و اجاره مسکن» و «کمک هزینه دانشجویان و دانش‌آموزان» نیز نسبت به سال ۱۴۰۳ با کاهش مواجه شده است. (۱۳)

۱. این مبلغ شامل «منابع اختصاصی» و «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» (ردیف ۱۳۱۵۰۰) سازمان بهزیستی و اعتبارات مرتبط با «اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان» (ردیف ۱۳۱۵۱۰) نیست.

جدول ۳- مقایسه اعتبارات عملیاتی ردیف ۱۳۱۵۰۰ سازمان بهزیستی در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ (میلیون ریال) (۱۳)

عناوین فعالیت‌ها	عملکرد ۱۴۰۳	ابلاغی ۱۴۰۴
هزینه مراکز شیرخوارگاه	۴۴۰۰	۷۱۰۰
هزینه نگهداری کودکان بی سرپرست	۱۲۰۰۰	۱۵۵۰۰
پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۴۰۰۰	۵۰۰۰
کاهش آسیب معتادان	۰	۴۰۰۰
خدمات مددکاری (مثبت‌زندگی)	۱۱۵۰۰	۲۲۵۰۰
خدمات تامین و اجاره مسکن	۱۰۰۰۰	۹۹۰۰
کمک هزینه ایاب ذهاب، افزایش ظرفیت مراکز روزانه	۰	۳۵۰۰
کمک هزینه تامین وسائل توانبخشی و اندام‌های مصنوعی و وسائل بهداشتی	۲۸۶۰۰	۳۹۰۰۰
کاشت حلزون	۱۲۲	۲۰۰
توانبخشی دهان و دندان	۷۵	۱۶۲۰
کمک هزینه خدمات توان پزشکی	۷۷۰	۱۱۴۰
کمک هزینه درمان معلولان	۱۹۵۰	۳۰۰۰
هنر درمانی معلولان	۶۰۰	۱۲۰۰
توانبخشی مبتنی بر جامعه	۳۰۰۰	۵۳۰۰
پیشگیری از معلولیت	۳۳۰۰	۳۵۰۰
بیمه اجتماعی مددجویان	۴۸۰۰	۸۰۰۰
کمک هزینه دانشجویان و دانش آموزان	۲۲۰۰	۲۰۰۰
خدمات الکترونیک	۲۵۰	۲۹۰
سایر هزینه‌ها	۶۷۲۱	۱۵۱۲۷

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، هزینه‌های اداری و پشتیبانی سازمان در سال ۱۴۰۴ معادل ۳۰۹ هزار میلیارد تومان (همت) بوده که نسبت به سال قبل، رشد ۲۲ درصدی را ثبت کرده است.

این اعتبار، جهت پرداخت حقوق و مزایای ۸۰۵ نفر از کارکنان ستاد مرکزی، تأمین هزینه‌های اداری و پشتیبانی مرتبط با ایشان، همچنین پوشش هزینه‌های رفاهی ۱۷'۵۰۰ کارمند استانی و هزینه‌های بیمه تکمیلی و رفاهی ۲۲۰'۰۰۰ بازنشسته این سازمان در استان‌ها مصرف می‌شود.

### آسیب‌شناسی وضع موجود

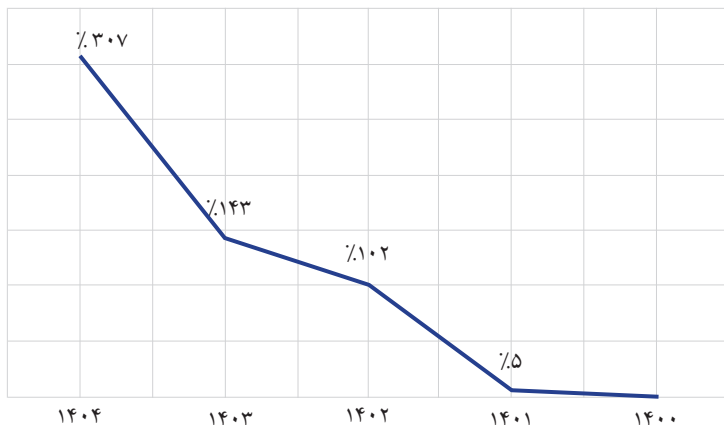
این بخش به منظور ارائه تحلیلی جامع از چالش‌های سازمان بهزیستی، به بررسی نظام‌مند آسیب‌ها و موانع مالی این سازمان در دو حوزه بودجه‌ای و غیربودجه‌ای می‌پردازد. با عنایت به نقش محوری سازمان در ارائه خدمات اجتماعی و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، شناسایی دقیق این محدودیت‌ها از اهمیتی راهبردی برخوردار است. تحلیل حاضر با اتکا بر داده‌های مستند و شواهد عینی، کاستی‌های ساختاری، مدیریتی و اجرایی مؤثر در ناکارآمدی سازمان را واکاوی می‌کند. از محورهای کلیدی این واکاوی می‌توان به نوسانات قابل توجه هزینه‌ها، شکاف فاحش بین هزینه‌های واقعی و یارانه‌های پرداختی و همچنین چالش‌های حکمرانی مالی اشاره کرد. افزون بر این، عواملی همچون تداخل مأموریت‌ها با سایر نهادها و ضعف در هماهنگی، نظارت و ارزیابی تاثیر،<sup>۱</sup> از دیگر مواردی هستند که در این بخش مورد تحلیل قرار می‌گیرند. این آسیب‌شناسی، مبنایی برای تدوین راهکارهای عملیاتی در بخش‌های بعدی گزارش فراهم خواهد کرد.

### آسیب‌ها و چالش‌های مالی سازمان بهزیستی از منظر بودجه‌ای و منابع مالی

#### ۱- نوسان شدید ارزش کمک‌های مالی و کاهش قدرت خرید واقعی

کاهش مستمر و قابل توجه ارزش پول ملی طی پانزده سال گذشته، موجب افت محسوس در کارایی واقعی دستاوردهای مالی شده است. برای نمونه، ارزش دلاری «درآمد پایه همگانی» (UBI) از ۴۵ دلار در سال ۱۳۹۱ (معادل ۲۰۱۰ میلادی) به حدود ۱.۵ دلار در سال ۱۴۰۰ (معادل ۲۰۲۱ میلادی) کاهش یافته است (۱۴) این روند، گویای کاهش مداوم کارکرد واقعی منابع مالی، علی‌رغم افزایش اسمی بودجه است.

نمودار ۱۳- درصد رشد قیمت دلار به سال پایه ۱۴۰۰

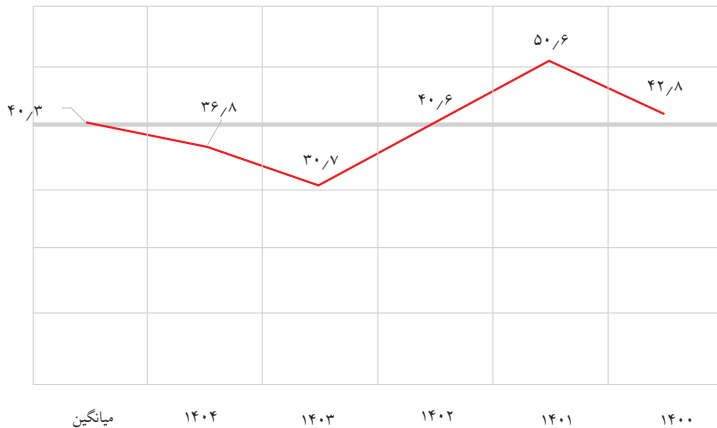


همان‌گونه که در نمودار (۱۳) مشهود است، قیمت دلار در سال جاری در مقایسه با سال پایه ۱۴۰۰، بیش از چهار برابر افزایش یافته است. با این حال، بودجه سازمان بهزیستی و به تبع آن، بودجه کل کشور، توانایی همگامی با این نرخ رشد فزاینده را نداشته است.

## ۲- عدم واقع‌بینانه بودن بودجه‌ها

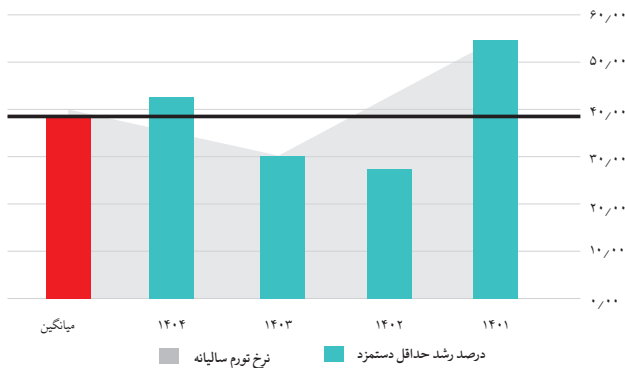
با توجه به اینکه عمده‌ترین هزینه‌های افراد تحت پوشش سازمان بهزیستی، مربوط به تأمین نیازهای اولیه‌ای همچون غذا، مسکن و پوشاک است، اعتبارات مصوب در قوانین بودجه سنواتی، به‌ویژه در شرایط تورمی فراتر از ۴۰ درصد و میانگین رشد ۳۹ درصدی حداقل دستمزد کارگران، غیرواقع‌بینانه بوده و این امر موجب بروز چالش‌های متعددی برای تشکل‌های تحت پوشش این سازمان شده است. (۱۵، ۱۰)

نمودار ۱۴ - نرخ تورم نقطه به نقطه سالیانه بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران<sup>۱</sup>



علاوه بر این، مطابق ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، دولت مکلف است کمک هزینه معیشت افراد دارای معلولیت شدید و خیلی شدید را معادل حداقل دستمزد قانونی کارگران پرداخت نماید. با این وجود، میزان کمک هزینه پرداختی در حال حاضر، تنها معادل ۱۳ درصد از حداقل دستمزد مصوب است. (۱۳)

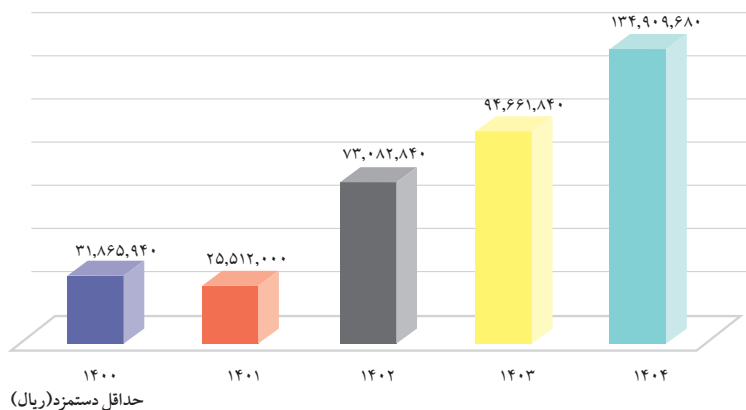
نمودار ۱۵ - مقایسه روند افزایش حداقل دستمزد کارگر و نرخ تورم سالیانه در کشور (۱۱،۱۰)



1. <https://amar.org.ir/statistical-information/statid/55541>

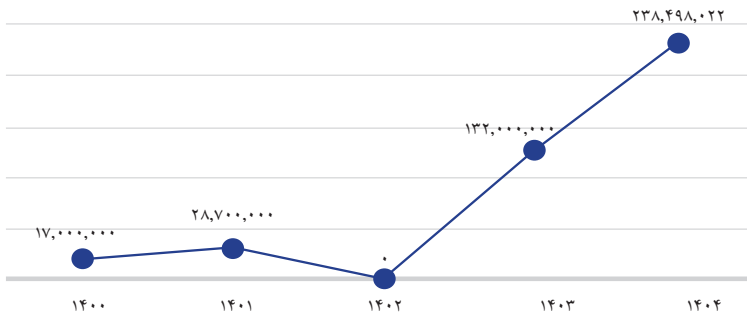
بررسی روند رشد حداقل دستمزد در پنج سال گذشته حاکی از آن است که افزایش این شاخص با نرخ تورم همگام نبوده و در نتیجه، قدرت خرید اقشار کم درآمد جامعه تنزل یافته است. این ناهماهنگی به ویژه برای مددجویان و کارکنان مراکز تحت پوشش سازمان بهزیستی که عمدتاً در دهک‌های پایین درآمدی قرار گرفته و حتی مبلغی کمتر از حداقل دستمزد مصوب را دریافت می‌کنند، چالشی جدی ایجاد کرده است. شکاف فزاینده بین درآمدها و هزینه‌های زندگی، فشار اقتصادی مضاعفی بر جامعه هدف و ارائه‌دهندگان خدمات تحمیل نموده است.

نمودار ۱۶ - روند رشد حداقل حقوق و دستمزد کارگران در ۵ سال اخیر (۱۱)



نمودار (۱۷)، میزان اعتبارات تخصیص یافته برای اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان را نشان می‌دهد. مقایسه این ارقام با تعهدات مالی پیش‌بینی شده در قانون مذکور، حاکی از آن است که حتی در صورت تخصیص تمامی بودجه سازمان، منابعی برای حق معیشت معلولان افراد دارای معلولیت شدید و خیلی شدید (موضوع ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق) کافی نیست. این کمبود اعتباری، علاوه بر نقض حقوق قانونی این افراد، به کاهش کیفیت زندگی آنان نیز منجر شده است.

نمودار ۱۷- اعتبارات قانون حمایت از حقوق معلولان



نمودار فوق، روند بودجه‌ریزی برای اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان را نمایش می‌دهد. لازم به توضیح است که با حذف ردیف ویژه اجرای این قانون (ردیف ۱۳۱۵۱۰) در بودجه سال ۱۴۰۲، اطلاعات دقیقی از اعتبارات این بخش در آن سال در دسترس نیست. بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۴، اعتباری معادل ۲۴ هزار میلیارد تومان (همت) برای اجرای این قانون پیش‌بینی شده است (۶-۲). این در حالی است که برآورد سازمان بهزیستی نشان می‌دهد تنها برای اجرای ماده (۷) این قانون<sup>۱</sup> در سال ۱۴۰۴، اعتباری بالغ بر ۳۰ هزار میلیارد تومان (همت) مورد نیاز است (۱۳)

### ۳- شکاف عمیق بین هزینه‌های واقعی و پارانه‌ها

بر اساس دستورالعمل‌های مصوب سازمان بهزیستی، دریافت کمک هزینه جبران خدمات مددکاری تنها منبع درآمدی پایدار برای مراکز تحت پوشش محسوب می‌شود. همچنین، مراکزی که دارای شخصیت حقوقی «غیرانتفاعی» هستند، می‌توانند با رعایت ضوابط و تحت نظارت سازمان، از کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی نیز بهره‌مند شوند. با این حال، بر مبنای آمار تجمیع شده کانون کشوری مراکز مثبت‌زندگی، میانگین هزینه‌های انجام‌شده ماهانه توسط این مراکز در سال جاری، ۱۱۲ میلیون تومان برآورد شده است (۱۶)

۱. پرداخت کمک هزینه مراقبت، نگهداری و توانبخشی معلولان، سالمندان و بیماران روانی مزمن در خانواده

۲. در میان ذی‌نفعان دولتی و غیردولتی به «پارانه» مشهور است

جدول ۴- هزینه انجام شده مراکز در سال ۱۴۰۴ (۱۶)

موضوع هزینه		مبلغ (به ریال)	
		ماهانه	سالانه
فصل اول (حقوق و دستمزد و بیمه پرسنل)			
۱	مسئول فنی - مددکار	۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۶۸۰,۰۰۰,۰۰۰
۲	مددکار ۲ نفر تمام وقت	۲۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۷۶۰,۰۰۰,۰۰۰
۳	عیدی، پاداش، سنوات	۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۳۲,۰۰۰,۰۰۰
جمع فصل اول		۴۰۶,۰۰۰,۰۰۰	۴,۸۷۲,۰۰۰,۰۰۰
فصل دوم (استفاده از کالا و خدمات)			
۴	ایاب و ذهاب	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۵	آب، برق، گاز و تلفن	۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۶	ملزومات اداری، چاپ و نشر	۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰
۷	اینترنت	۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۸۰,۰۰۰,۰۰۰
۸	تعمیرات و نگهداری ساختمان	۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۹	اجرای برنامه‌های آموزشی، فرهنگی، هنری	۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۶۰,۰۰۰,۰۰۰
جمع فصل دوم		۲۰۴,۰۰۰,۰۰۰	۲,۴۴۸,۰۰۰,۰۰۰
فصل سوم (هزینه‌های اموال و دارایی)			
۱۰	اجاره ساختمان	۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰
جمع فصل سوم		۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰
فصل چهارم (رفاه اجتماعی)			
۱۱	بیمه اجتماعی کارکنان ۳ نفر	۱۱۱,۰۰۰,۰۰۰	۱,۳۳۲,۰۰۰,۰۰۰
۱۲	بیمه مسئولیت و آتش سوزی	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰
جمع فصل چهارم		۱۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۱,۶۳۲,۰۰۰,۰۰۰
فصل پنجم (سایر هزینه‌ها)			
۱۳	پیش بینی نشده	۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۴۰,۰۰۰,۰۰۰
جمع فصل پنجم		۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۴۰,۰۰۰,۰۰۰
فصل ششم (حق مدیریت)			
۱۴	حق مدیریت صاحب امتیاز مرکز	۲۰۰,۳۷۲,۰۰۰	۲,۴۰۴,۴۶۴,۰۰۰
جمع فصل ششم		۲۰۰,۳۷۲,۰۰۰	۲,۴۰۴,۴۶۴,۰۰۰
برآورد هزینه انجام شده مراکز		۱,۱۱۶,۳۷۲,۰۰۰	۱۳,۳۹۶,۴۶۴,۰۰۰

.. گفتنی است محاسبه قیمت تمام شده خدمات یا هزینه انجام شده مراکز به دلیل توزیع جغرافیایی گسترده و تنوع هزینه‌های اجاره بها و ایاب و ذهاب بسیار سخت و پیچیده است.

در مقابل، سازمان بهزیستی بر اساس ظرفیت اعتباری تعیین شده از سوی سازمان برنامه و بودجه، مبلغی در حدود ۷۵ میلیون تومان به ازای هر مرکز به عنوان کمک هزینه خرید خدمات (یارانه) پرداخت می کند. این مبلغ با کاهش تعداد پرونده های مددجویان یا عدم رسیدن به حدنصاب مورد نظر، کاهش می یابد. همچنین، در صورت تشخیص ناکارآمدی یک مرکز توسط کارشناس استانی، امکان کسر تا سقف ۳۰ درصد از این کمک هزینه وجود دارد.

از سوی دیگر، هزینه های نگهداری و توانبخشی افراد دارای معلولیت در مراکز روزانه و شبانه روزی نیز مشابه مراکز مثبت زندگی، متأثر از افزایش قیمت مواد خوراکی، دارو و حقوق کارکنان است. در نتیجه، سازمان بهزیستی با بحران مالی جدی در تأمین مالی خدمات ارائه شده توسط مراکز غیردولتی مواجه است. در این شرایط، پرداخت یارانه های کنونی نه تنها قادر به رفع مشکلات مالی نیست، بلکه شکاف بین قیمت تمام شده خدمات و مبلغ یارانه دولتی را عمیق تر می سازد.

#### ۴- اعطای کمک هزینه به جای خرید خدمت

سازمان بهزیستی کشور بیش از ۹۰ درصد خدمات خود را از طریق مراکز و مؤسسات غیردولتی (متشکل از ۲۰۰۰۰۰ تشکل) ارائه می دهد. با این حال، الگوی تعامل این سازمان با تشکل های مذکور با چالش های ساختاری مواجه است (۷). یکی از عمده ترین این چالش ها، جبران تنها درصد ناچیزی از هزینه های واقعی انجام شده توسط مراکز از سوی سازمان بهزیستی است. این رویکرد به کاهش کیفیت خدمات، پرداخت حقوق ناعادلانه به کارکنان و در مواردی، تعطیلی برخی از این تشکل ها منجر شده است.

علاوه بر این، شیوه همکاری حاضر با مقررات موضوعه، از جمله ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، انطباق ندارد (۱۸، ۱۷). همچنین، ابهامات قانونی و تفسیرهای نادرست از برخی مواد، نظیر ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، موجب گردیده تا

سازمان بهزیستی به جای پرداخت «نرخ تمام‌شده» خدمات، صرفاً به پرداخت کمک‌هزینه‌هایی جزئی اقدام نماید (۱۹). این شرایط علاوه بر وارد آوردن آسیب به مراکز و موسسات مربوطه، به کاهش کیفیت خدمات ارائه‌شده به مددجویان و ایجاد مشکلات معیشتی برای کارکنان این مراکز انجامیده است.

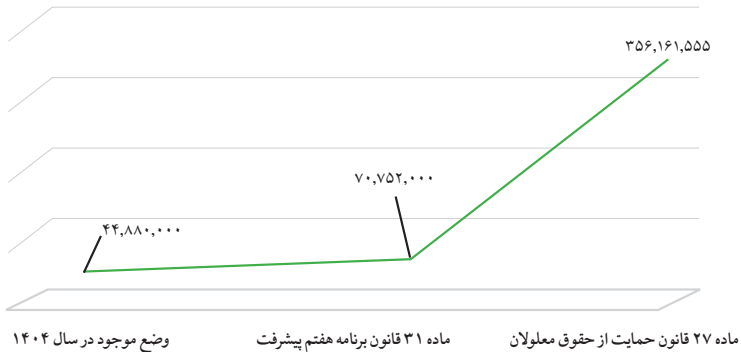
## ۵- بی‌عدالتی در بودجه‌ریزی

شواهد ارائه‌شده در بخش‌های پیشین گویای آن است که اصل عدالت توزیعی در تخصیص منابع و اعتبارات به سازمان بهزیستی در بودجه کل کشور رعایت نشده است. مهم‌ترین مصادیق این ناعدالتی به شرح زیر است:

- سهم ناچیز سازمان بهزیستی از اعتبارات عمومی کشور؛
- رشد نامتوازن بودجه و اعتبارات سازمان در مقایسه با رشد بودجه کل کشور؛
- رشد نامتناسب اعتبارات هزینه‌ای سازمان با نرخ تورم؛
- میزان ناکافی مستمری پرداختی به مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی. برای نمونه، بر اساس ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، «دولت مکلف است کمک هزینه معیشت افراد دارای معلولیت بسیار شدید فاقد شغل و درآمد را به میزان حداقل دستمزد سالانه تعیین و اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی کشور منظور نماید.» (۱۹) بر این اساس، دولت موظف است به ۲۲۰۰۰۰ نفر از افراد دارای معلولیت شدید و بسیار شدید فاقد شغل و درآمد، معادل حداقل دستمزد سالانه کارگر را پرداخت نماید. با احتساب حداقل دستمزد مصوب سال ۱۴۰۴ (معادل ۱۳۰۴۹۰۰۰۰ تومان ماهانه)، اعتبار مورد نیاز برای اجرای این ماده در آن سال بالغ بر ۳۵۶۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود. این در حالی است که تنها ۱۲ درصد از این مبلغ (معادل ۴۰۴۸۸ میلیارد تومان) در بودجه سال ۱۴۰۴ برای اجرای ماده مذکور پیش‌بینی شده است.

۱. در حال حاضر حدود ۶۷۰ هزار معلول شدید و خیلی شدید در سازمان بهزیستی، دارای پرونده هستند که حدود ۲۲۰ هزار نفر آن‌ها در دهک‌های ۱ تا ۳ درآمدی قرار دارند؛ اما ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان هیچ محدودیتی برای پرداخت حق معیشت به مشمولان دهک‌های بالاتر، در نظر نگرفته است.

نمودار ۱۸ - اعتبار مورد نیاز برای اجرای ماده ۲۷ قانون حمایت از حقوق معلولان  
در سال ۱۴۰۴ (میلیون ریال)



همان‌گونه که در نمودار (۱۸) مشهود است، روش محاسبه هزینه معیشت افراد دارای معلولیت شدید و خیلی شدید فاقد شغل و درآمد، با شیوه محاسبه مستمری سایر مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته امداد متفاوت است. در حالی که بر اساس ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مستمری پرداختی به مددجویان این دو نهاد نباید کمتر از ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب باشد. (۲۰)

علاوه بر مشمولان ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، مستمری مددجویان سازمان بهزیستی صرفاً بر اساس اعتبارات در اختیار دولت تعیین و پرداخت می‌شود، نه بر مبنای نیازهای واقعی معیشتی. بر اساس آخرین گزارش سازمان بهزیستی در مهرماه ۱۴۰۴، تعداد مستمری‌بگیران سازمان بهزیستی با ۴ درصد افزایش به ۵۶۸،۷۲۸ نفر رسیده است که بایستی بر اساس ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، حداقل ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب را دریافت کنند.

جدول ۵- مقایسه تعداد مستمری بگیران سازمان و میزان مستمری آن‌ها در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴

۱۴۰۴		۱۴۰۳		بعد خانوار
تعداد (نفر)	مبلغ مستمری (ریال)	تعداد (نفر)	مبلغ مستمری (ریال)	
۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۰۳۴,۵۸۹	۹۹,۳۷,۲۰۰	۹۸۹,۱۴۳	یک نفره
۱۹,۹۰۰,۰۰۰	۱۶۷,۹۱۳	۱۴,۱۹۶,۰۰۰	۱۶۳,۸۸۳	دو نفره
۲۸,۰۰۰,۰۰۰	۱۴۱,۸۳۶	۱۹,۸۷۴,۴۰۰	۱۳۸,۵۶۴	سه نفره
۳۵,۸۰۰,۰۰۰	۱۳۹,۸۱۶	۲۵,۵۵۲,۸۰۰	۱۳۷,۶۲۴	چهار نفره
۴۳,۸۰۰,۰۰۰	۸۴,۵۷۴	۳۱,۲۳۱,۲۰۰	۸۲,۳۸۱	پنج نفره و بیشتر
	۱,۵۶۸,۷۲۸		۱,۵۱۱,۵۹۵	جمع

میانگین این مستمری در سال جاری، در حدود ۳۰ میلیون ریال و برای سال ۱۴۰۳ در حدود ۲۰ میلیون ریال بوده است. این در حالی است که خط فقر مطلق سرانه برای سال ۱۴۰۳ حدود ۵۱ میلیون ریال برآورد شده است که شکاف عمیق بین سطح حمایت‌های دولتی و حداقل معیشت مورد نیاز را آشکار می‌سازد. (۸)

نمودار ۱۹- مقایسه میانگین مستمری مددجویان با خط فقر مطلق سرانه (ریال) (۸-۶،۲)



این ناعدالتی در تخصیص منابع در حالی رخ می دهد که عمده جامعه هدف سازمان بهزیستی، در زیر خط فقر به سر می برند. مهم ترین گروه های مددجوی سازمان به همراه آمار جمعیتی آنان در جدول زیر ارائه شده است:

جدول ۶- معرفی بخشی از جامعه هدف سازمان بهزیستی (۷)

تعداد	جامعه هدف
۱,۷۸۱,۹۰۱	افراد دارای معلولیت
۱,۲۰۰,۰۰۰	فراد دارای معلولیت دریافت کننده مستمری
۹۰۷,۰۰۸	سالمنندان نیازمند
۲۷۷,۸۴۱	زنان سرپرست خانوار
۱۷,۴۷۵	فرزندان بی سرپرست یا بدسرپرست
۱,۵۶۰,۰۰۰	خانوارهای دریافت کننده مستمری (خانواده)
۲۵,۶۱۰	دانشجویان نیازمند

#### ۶- کم توجهی یا انحراف از قوانین موضوعه

یکی از اساسی ترین چالش های حوزه بهزیستی، عدم اجرای کامل قوانین مصوب است. در صورتی که قوانین موضوعه این حوزه به درستی اجرا شوند، نیاز به حمایت های مضاعف دولتی و غیردولتی برای ارائه خدمات کیفی و به موقع از سوی سازمان بهزیستی تا حد زیادی مرتفع می گردد. مهم ترین قوانینی که عدم اجرا یا انحراف از آنها آسیب های جدی به خدمات بهزیستی وارد کرده است، عبارتند از:

#### □ ماده (۶۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)

بر اساس این ماده، «کلیه اعتبارات و هزینه (تملک دارایی و هزینه ای) کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی در بودجه های سالانه صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی

می‌گردد و احکام مقرر در قوانین بودجه سالانه نافی مفاد این ماده قانونی نمی‌گردد.» (۲۱) با این وجود، تخصیص منابع به سازمان بهزیستی هیچ‌گاه به طور کامل و مطابق با نص صریح این قانون محقق نشده است (رجوع شود به نمودار شماره ۹).

#### □ بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت

بر اساس این بند، «لایحه و مصوبه مجلس در خصوص بودجه سالانه کل کشور نباید واجد احکام غیر بودجه‌ای باشد و نیز نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه پنجساله پیشرفت کشور شود.» (۲۰) حال آنکه مطابق جزء «۲» بند «پ» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴، مقرر شد که «سازمان بهزیستی کشور، کمک معیشت ماهانه که میزان آن در چارچوب قوانین و مطابق آیین نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران تعیین می‌شود، پرداخت نمایند.» (۶) آیین نامه اجرایی مذکور<sup>۱</sup>، میزان کمک معیشت را بر خلاف مفاد ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان به شرح زیر تعیین نموده است: (۲۲)

جدول ۷- میزان کمک معیشت معلولان شدید و خیلی شدید براساس مصوب

هیئت وزیران در سال ۱۴۰۴

مشمولان (براساس بعد خانوار)	دهک‌های ۱ تا ۷ (ریال)	دهک‌های بالاتر از ۷ (ریال)
یک نفره	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰
دو نفره	۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰
سه نفره	۲۴,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰
چهار نفره	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰
پنج نفره و بالاتر	۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰

بر اساس ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، دولت مکلف است حداقل دستمزد قانونی کارگران را به این گروه‌ها پرداخت نماید. بر مبنای بخشنامه دستمزد سال ۱۴۰۴، این میزان برای یک کارگر مجرد بدون سابقه کار، معادل ۱۳۴'۰۰۰'۰۰۰ ریال (۱۲) و برای یک کارگر متأهل دارای یک فرزند و یک سال سابقه کار، در حدود ۱۵۳'۰۰۰'۰۰۰ ریال تعیین شده است.

۱. آیین نامه اجرایی جزء (۲) بند (پ) تبصره (۱۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (موضوع پرداخت کمک معیشت به جانبازان، آزادگان و رزمندگان معسر و معلولان شدید و خیلی شدید) مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۲۶

### □ ماده (۱۸) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت

براساس ماده یادشده، «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 ۱۳۹۳/۲/۴ 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 پاسخگو خواهد بود.» (۲۳، ۲۰) با این حال، این حکم قانونی در مورد ۲۰۰۰۰ مرکز و موسسه غیردولتی همکار سازمان بهزیستی رعایت نشده و همواره تنها بخش محدودی از قیمت تمام شده خدمات آن ها در قالب «کمک هزینه جبران خدمات» پرداخت شده است.

### □ عدم تناسب استانداردها و الزامات قانونی با یارانه پرداختی به مراکز

ابهامات موجود در آیین نامه های تخصصی حوزه نگهداری از کودکان، افراد دارای معلولیت و آسیب دیدگان اجتماعی در تعیین استانداردهای هزینه ای (از قبیل تعداد نیروی انسانی، تجهیزات، فضای فیزیکی و تغذیه) منجر به ایجاد شکاف بین برآوردهای مراکز و هزینه های اعلامی آن ها شده است. برای نمونه، بخشنامه های تخصصی، مراکز را ملزم به تأمین تجهیزاتی نظیر پرینتر و اسکنر و تعداد مشخصی میز و صندلی می کنند یا نسبت مشخصی از مددکار به پرونده رادر مراکز مثبت زندگی الزامی می دانند. همچنین، تحمیل فعالیت های خارج از برنامه به مراکز، موجب افزایش هزینه های عملیاتی آن ها گردیده است.

دستورالعمل های تأسیس و فعالیت مراکز و موسسات تحت نظارت سازمان بهزیستی، همراه با بخشنامه های متعدد و متنوع تخصصی در حوزه های نگهداری، مراقبت، توانمندسازی و حرفه آموزی مددجویان، به گونه ای مفصل و سختگیرانه تدوین شده اند که اجرای کامل آن ها برای مراکز ارائه دهنده خدمات، بسیار پرهزینه

است. این در حالی است که سازمان بهزیستی فاقد توان مالی برای جبران این هزینه‌های تحمیلی می‌باشد. بنابراین، با تأکید بر لزوم حفظ استانداردهای عملکردی و انضباط مالی، ضروری است الزامات غیر ضرور و سختگیری‌های اجرایی موجود در مقررات ابلاغی به مراکز و موسسات، مورد بازنگری و حذف قرار گیرند. این تعدیل در مقررات، امکان مدیریت کارآمدتر و بهبود توازن بین حقوق و تکالیف را برای مراکز فراهم خواهد کرد. افزایش میزانی از آزادی عمل به ارائه‌دهندگان خدمات، می‌تواند زمینه‌ساز کاهش هزینه‌ها بدون افت کیفیت خدمات و استانداردهای عملکردی گردد.

## آسیب‌پذیری‌ها، چالش‌ها و نقاط ضعف مالی سازمان بهزیستی از منظر غیربودجه‌ای

### ۱- عدم شفافیت در اطلاعات

داده‌های دقیق و جامعی از وضعیت کمی و کیفی فعالیت‌ها، نقاط قوت و ضعف و میزان اثربخشی مراکز تحت پوشش، در دسترس نمی‌باشد. فقدان یک نظام یکپارچه «ارزیابی اثر»<sup>۱</sup> و «کنترل اثربخشی»، امکان اصلاح روندها و فرآیندهای اجرایی را به شدت محدود یا غیرممکن می‌سازد. اگرچه ماده (۵۶) دستورالعمل تأسیس، اداره و انحلال مراکز و موسسات غیردولتی تحت نظارت سازمان بهزیستی، مکانیزم‌های «خودنظارتی» و «نظارت توسط شبکه‌های غیردولتی» را پیش‌بینی نموده است (۲۴)، اما در عمل این دو ابزار نظارتی مؤثر، مورد غفلت واقع شده‌اند. افزون بر این، کلیه ظرفیت‌های نظارتی سازمان نیز صرفاً به پایش «داده‌های کمی»<sup>۲</sup> خروجی مراکز خدماتی محدود شده است. به همین دلیل، پس از پایان هر سال مالی، امکان ارزیابی دقیقی از اثربخشی مصارف بودجه‌ای و «دستاوردها»<sup>۳</sup> و «آثار»<sup>۴</sup> آن وجود ندارد. در چنین بستری، انحراف در تدوین برنامه‌ها و بودجه‌ریزی سازمان و نیز

1. Impact Assessment
2. Output
3. Outcome
4. Impact

هدررفت منابع محدود دولتی، بسیار محتمل خواهد بود. ایجاد نظام‌های «ارزیابی اثرات اجتماعی»<sup>۱</sup> و «سرمایه‌گذاری اثرگذار»<sup>۲</sup> می‌تواند راهگشای رفع بخشی از ناکارآمدی‌های کنونی باشد.

## ۲- ناکارآمدی الگوی خدماتی فعلی و فقدان رویکرد جامع

الگوی غالب در ارائه خدمات، بر پرداخت مستمری به جای توانمندسازی پایدار مددجویان و نیز نگهداری اجباری در مراکز شبانه‌روزی به جای سرمایه‌گذاری بر برنامه‌های پیشگیری، بازپروری و توانبخشی متمرکز است. این رویکرد، به‌ویژه در مورد افراد دارای معلولیت، زنان آسیب‌دیده و معتادان متجاهر، ناکارآمد بوده و فاقد اثربخشی بلندمدت است. این شیوه، به جای پرداختن به ریشه‌های اجتماعی و اقتصادی معلولیت، آسیب‌های اجتماعی، اعتیاد و دیگر چالش‌های زیسته افراد، در نهایت به تضعیف فرآیند توانمندسازی پایدار می‌انجامد.

علاوه بر این، کم‌توجهی به برنامه‌های پیشگیرانه، بازپروری و توانبخشی در مراکز روزانه، به افزایش مستمر جمعیت تحت پوشش سازمان و تشدید وابستگی و تثبیت مددجویان در مراکز شبانه‌روزی منجر می‌شود. این روند، به نوبه خود، به معنای تحمیل هزینه‌های مادام‌العمر و عمیق‌تر شدن دامنه آسیب‌های اجتماعی است.

## ۳- ناکارآمدی برنامه‌های توانمندسازی

بر اساس ماده (۶) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت، همه‌ساله اعتبارات قابل توجهی در قوانین بودجه کشور برای اشتغال‌زایی در کارگاه‌های خرد و کوچک و مشاغل خانگی پیش‌بینی می‌شود (۲۰). به‌عنوان نمونه، مطابق تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۳، (۵) این اعتبار ۱۰۰'۰۰۰ میلیارد تومان بود که سهم سازمان بهزیستی از این میزان، حدود ۲۵'۰۰۰ میلیارد تومان برآورد شد. این سازمان، اعتبار مذکور را از

1. Social Impact Assessment

2. Impact Investment

طریق اعطای وام و تسهیلات اشتغال‌زایی به مددجویان خود به مصرف رسانده است. پرسش اساسی اینجاست که آیا صرفاً توزیع تسهیلات بانکی به ایجاد شغل پایدار منجر شده است؟ یا این منابع صرف تأمین سایر نیازهای اولیه مددجویان نظیر خوراک، مسکن و پوشاک گردیده است؟ همچنین، آیا مشاغل ایجاد شده از تداوم لازم برخوردار بوده‌اند یا پس از مدتی تعطیل شده و مددجورا به فردی بدهکار تبدیل کرده‌اند؟ این در حالی است که در سطح بین‌الملل، راهکارهای اثربخشی مانند توسعه «کسب‌وکارهای اجتماعی»<sup>۱</sup> و استقرار «نظام سهمیه‌بندی اشتغال» در بخش‌های دولتی و غیردولتی، به‌عنوان مسیرهای موفق برای اشتغال‌زایی گروه‌های خاص به‌شمار می‌روند.

#### ۴- تداخل مأموریت‌ها بین نهادهای اجتماعی

سازمان بهزیستی در ارائه خدمات اجتماعی با سایر نهادها از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان امور اجتماعی کشور، دارای وظایف هم‌پوشان است. این تداخل، منجر به ناکارآمدی در تخصیص بهینه منابع و یکپارچگی سیاست‌گذاری می‌شود (۲۵) در حالی که بر اساس جزء (۸) بند (پ) ماده (۵۷) قانون احکام دائمی توسعه‌ای کشور، سازمان بهزیستی به‌عنوان متولی اصلی «سلامت اجتماعی» در کشور شناخته می‌شود (۲۶)، اما اعتبارات قابل توجهی در این حوزه از طریق دستگاه‌های دیگری مانند سازمان امور اجتماعی، کمیته امداد، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت آموزش و پرورش توزیع می‌شود. افزون بر این، منابع مالی ویژه مرتبط با سلامت اجتماعی، از قبیل بخشی از عواید ناشی از جرایم کشف مواد مخدر یا جرایم تصادفات منجر به معلولیت، عمدتاً در اختیار سازمان بهزیستی به‌عنوان متولی این حوزه قرار نمی‌گیرد. این در حالی است که این سازمان، مسئولیت مستقیم پیشگیری از چنین آسیب‌هایی و نیز بازپروری معتادان و توانبخشی افراد دارای معلولیت را بر عهده دارد.

## ۵- ضعف در الگوی حمایتی سازمان از مراکز

یکی از چالش‌های اصلی مراکز خدماتی تحت پوشش سازمان بهزیستی، تأمین و تداوم دسترسی به فضای فیزیکی مناسب، اعم از تملک یا اجاره بلندمدت ساختمان است. کمتر مالکی تمایل دارد با مرکزی قرارداد اجاره منعقد کند که مسئولیت نگهداری از بیش از ۱۰ کودک بی سرپرست یا بیش از ۵۰ فرد دارای معلولیت ذهنی یا روانی را بر عهده دارد. علاوه بر این، جابجایی مکرر این مراکز، هزینه‌های سنگین و مکرر مناسب‌سازی و تجهیز ساختمان‌های جدید را به آن‌ها تحمیل می‌کند.

این در حالی است که سازمان بهزیستی، همراه با نهادهایی مانند سازمان اوقاف، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های دولتی، دارای املاک و ساختمان‌های غیرفعال یا تحت‌استفاده‌ای است که می‌توان از طریق سازوکارهای قانونی نظیر واگذاری یا «مولدسازی دارایی‌های دولت»، در اختیار مراکز قرار داد که مأموریت‌های سازمان را محقق می‌سازند.

## ۶- ایجاد مانع برای جذب مشارکت‌های مردمی

مشارکت‌های مردمی در حوزه بهزیستی عمدتاً در دو قالب «جذب کمک‌های مالی» و «استفاده از نیروی داوطلب» نمود می‌یابد. بر اساس دستورالعمل جلب مشارکت‌های مردمی مراکز تحت نظارت سازمان بهزیستی، مراکز با شخصیت حقوقی «غیرتجاری انتفاعی» مجاز به دریافت مستقیم کمک‌های مردمی نیستند. حتی برای موسسات «غیرتجاری غیرانتفاعی» نیز، فرآیند دریافت کمک به این صورت است که مردم باید مبالغ را به حساب سازمان بهزیستی واریز و سپس فیش واریز را به موسسه مورد نظر ارائه دهند (۲۷). این فرآیند دو مرحله‌ای و متمرکز، به دلیل ایجاد پیچیدگی و طولانی شدن مسیر کمک‌رسانی و نیز کاهش اعتماد عمومی (سرمایه اجتماعی)، در عمل به انصراف خیرین یا یافتن راه‌هایی برای دور زدن مقررات منجر شده است. از منظر حقوقی نیز، ماده (۲۶۵) قانون مدنی، اصل را بر غیرتبرعی بودن قراردادها گذاشته است (۲۸). از سوی دیگر، مطابق ماده (۲۱) قانون تأسیس جمعیت هلال احمر، تنها این نهاد مجاز به استفاده رسمی از نیروی داوطلب

شناخته شده است (۲۹). در نتیجه، مراکز و موسسات تحت پوشش سازمان بهزیستی، به دلیل خلأها و محدودیت‌های قانونی، از بهره‌مندی از این ظرفیت مردمی حیاتی که نقش تعیین‌کننده‌ای در پایداری و توسعه «کسب‌وکارهای اجتماعی» و تشکل‌های مردمی دارد، محروم مانده‌اند.

## ۷- نظام حقوق و دستمزد نامناسب

نظام جبران خدمات و دستمزد کارکنان سازمان بهزیستی در مقایسه با سایر دستگاه‌های اجرایی با مأموریت‌های مشابه، از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان امور اجتماعی و حتی وزارت آموزش و پرورش، از وضعیت نامناسب‌تری برخوردار است. این شرایط برای کارکنان ادارات کل استانی و شهرستانی سازمان، به مراتب دشوارتر گزارش شده است. از سوی دیگر، مددکاران و کارگران شاغل در مراکز و موسسات تحت نظارت سازمان بهزیستی، حتی در بهترین حالت، تنها به حداقل دستمزد مصوب کشوری دست می‌یابند. در عمل، به دلیل شکاف عمیق درآمدی این مراکز، مدیران آنها ناگزیر به انعقاد قراردادهای ساعتی با پرداختی ناچیز هستند که عموماً معادل نصف حداقل دستمزد قانونی است.

هنگامی که خود مددکاران در زمره اقشار نیازمند قرار می‌گیرند و کارشناسان بهزیستی، به‌ویژه در استان‌ها و شهرستان‌ها، در دهک‌های پایین درآمدی کشور جای دارند، انتظار عملکرد مطلوب از مراکز تحت نظارت و نیز نظارت مؤثر از سوی کارشناسان بهزیستی، فاقد توجیه منطقی است. تداوم این وضعیت به معنای هدررفت کامل اعتبارات هزینه‌ای و عملیاتی سازمان و همچنین نارضایتی گسترده مددجویان تحت پوشش خواهد بود.

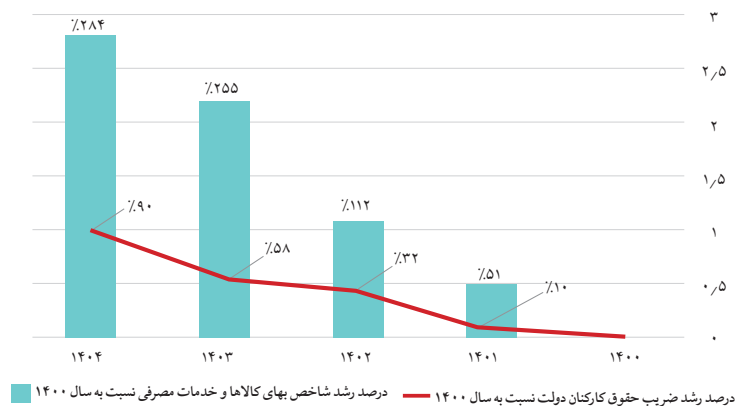
افزون بر این، ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح می‌نماید که ضرایب حقوقی کارکنان دولت باید سالانه حداقل به اندازه نرخ تورم اعلام شده توسط بانک مرکزی افزایش یابد (۱۸). با این حال، این حکم قانونی از زمان تصویب تاکنون به طور کامل اجرایی نشده است.

جدول ۸- مقایسه نرخ رشد ضریب حقوقی کارمندان دولت با نرخ تورم سالیانه در سال اخیر (ضوابط اجرایی قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ کل کشور)

سال	ضریب حقوق کارکنان دولت	درصد رشد	نرخ تورم
۱۴۰۰	۳۰۴۸	۲۵	۴۲/۸
۱۴۰۱	۳۳۵۳	۱۰	۵۰/۶
۱۴۰۲	۴۰۲۴	۲۰	۴۰/۶
۱۴۰۳	۴,۸۲۹	۲۰	۳۰/۷
۱۴۰۴	۵.۷۹۵	۲۰	۳۶/۸

همان‌گونه که در جدول (۷) مشهود است، قدرت خرید و وضعیت معیشتی کارکنان دولت به طور مستمر تضعیف شده و این روند کاهنده همچنان ادامه دارد. به بیان دیگر، کارکنان سازمان بهزیستی به تدریج در حال تبدیل شدن به قشری نیازمند هستند که خود ممکن است به دریافت کمک‌های حمایتی و مددکاری نیاز پیدا کنند. در چنین شرایطی، انتظار ارائه خدمات اجتماعی با کیفیت به محرومان کشور از این کارکنان، انتظاری غیر واقع‌بینانه خواهد بود. این چالش به‌ویژه در مورد کارکنان ادارات استانی و شهرستانی بهزیستی که از درآمد‌های اختصاصی ناچیز و مزایای رفاهی محدودی برخوردارند، شدت بیشتری دارد و وضعیت معیشتی آنان در مقایسه با کارکنان ستاد مرکزی، به مراتب دشوارتر است.

نمودار ۲۰- بررسی وضعیت حقوق کارمندان دولت نسبت به سال پایه (۱۴۰۰)



## ۸- رفتار نامناسب با سازمان بهزیستی و جامعه هدف آن

بر اساس ماده واحده قانون تشکیل سازمان بهزیستی کشور، مأموریت اصلی این سازمان، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت، ارزشیابی، تدوین استانداردهای خدماتی و توسعه اجرایی برنامه‌های بهزیستی در حوزه‌های زیر تعریف شده است (۳۰):

- حمایت از زنان و خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند
- حمایت و ارائه خدمات به کودکان بی‌سرپرست و بدسرپرست
- تدارک امکانات پیشگیری
- توانبخشی حرفه‌ای و اجتماعی افراد دارای معلولیت
- بازپروری و ساماندهی آسیب‌دیدگان اجتماعی
- حمایت از افراد دارای معلولیت غیر قابل توانبخشی
- تشویق، جلب مشارکت و پشتیبانی از فعالیتهای گروه‌های داوطلب و موسسات غیردولتی

### ■ آموزش نیروی انسانی مورد نیاز در حوزه خدمات بهزیستی و توانبخشی

چنان‌که از شرح مأموریت‌های سازمان هویداست، این نهاد بخشی جدایی‌ناپذیر از برنامه کلان محرومیت‌زدایی و توسعه متوازن کشور محسوب می‌شود. در این راستا، کسر سه درصد از اعتبارات هزینه‌ای سازمان به بهانه محرومیت‌زدایی، فاقد توجیه منطقی بوده و با مأموریت ذاتی سازمان در تضاد است. همچنین، «مولدسازی دارایی‌ها و امکانات» سازمان بهزیستی و واگذاری آن به بازوهای عملیاتی (مراکز و موسسات تحت پوشش)، می‌تواند به افزایش چشمگیر اثربخشی عملیات و بهره‌وری منابع محدود دولتی منجر گردد. از سوی دیگر، جامعه تحت پوشش این سازمان را اقبال خاص، آسیب‌دیده و در معرض خطر تشکیل می‌دهند و رفتار یکسان با آنان و افراد عادی و توانمند، مصداق عینی بی‌عدالتی است. برای نمونه، الزام افراد دارای معلولیت به پرداخت تعرفه کامل آزمون‌های فنی و حرفه‌ای، علیرغم وجود معافیت‌های قانونی، نمونه‌ای از این ناعدالتی است. بر اساس تبصره ماده (۱۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته امداد از پرداخت هزینه‌های تعیین درجه مهارت، صدور و تمدید پروانه آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد و نیز حق آزمون کارآموزان معاف هستند (۱۷)



## جمع‌بندی

بررسی جامع وضعیت بودجه و اعتبارات سازمان بهزیستی در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که نظام تأمین مالی این سازمان با چالش‌های ساختاری عمیقی روبرو است. این چالش‌ها نه تنها کارآمدی خدمات ارائه‌شده را به شدت تحت تأثیر قرار داده، بلکه تداوم فعالیت‌های حیاتی حمایتی و توانبخشی را نیز با مخاطره مواجه ساخته است. مهم‌ترین این چالش‌ها را می‌توان در قالب محورهای زیر دسته‌بندی نمود:

### ۱- ناعادلانه بودن نظام بودجه‌ریزی:

- ۱-۱- سهم ناچیز سازمان از بودجه کل کشور
- ۱-۲- عدم تناسب نرخ رشد بودجه سازمان با نرخ رشد بودجه کل کشور
- ۱-۳- حجم ناکافی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

### ۲- عدم رعایت قوانین در فرآیند بودجه‌ریزی:

- ۲-۱- عدم تخصیص صددرصدی اعتبارات مطابق ماده (۶۷) قانون الحاق

- موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)
- ۲-۲- رشد نامتناسب حقوق کارکنان با نرخ تورم و عدم اجرای ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری
- ۳-۲- عدم پرداخت حقوق قانونی افراد دارای معلولیت شدید و بسیار شدید فاقد شغل (نقض ماده ۲۷ قانون حمایت از حقوق معلولان و انحراف از ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم)
- ۴-۲- جبران نکردن هزینه‌های واقعی خدمات مراکز غیردولتی (انحراف از ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۸ قانون برنامه هفتم)

### ۳- غیر واقعی بودن محاسبات بودجه‌ای:

- ۱-۳- کسر اعتبارات سازمان تحت عنوان محرومیت‌زدایی
- ۲-۳- عدم توازن بین مسئولیت سازمان به‌عنوان متولی سلامت اجتماعی و نظام توزیع منابع (همپوشانی مأموریت‌ها)
- ۳-۳- عدم تناسب مستمری مددجویان با هزینه‌های زندگی
- ۴-۳- شکاف عمیق بین هزینه‌های واقعی مراکز و یارانه پرداختی دولت

### ۴- ناکارآمدی و ابهام در اثربخشی عملکرد:

- ۱-۴- عملکرد کلی برنامه‌های حمایتی کشور
- ۲-۴- سیاست‌ها و برنامه‌های سازمان در حوزه‌های پیشگیری، توانبخشی و مراقبت
- ۳-۴- عملکرد مراکز و موسسات تحت نظارت سازمان
- ۴-۴- سطح مولدسازی امکانات و دارایی‌های سازمان
- در مجموع، نظام بودجه‌ریزی و تخصیص اعتبارات در حوزه خدمات بهزیستی، هم در مرحله «تدوین» و هم در مرحله «اجرا»، با کاستی‌های متعددی مواجه است.

بی توجهی به اصلاح این ایرادات، می تواند پیامدهای اجتماعی جبران ناپذیری را به دنبال داشته باشد.

### جدول ۹- آسیب شناسی بودجه و اعتبارات حوزه خدمات بهزیستی

مشکلات بودجه و اعتبارات حوزه خدمات بهزیستی					
غیر مستقیم			مستقیم		
زمینه‌ای	رفتاری	ساختاری	اجرای بودجه		تدوین بودجه
بحران‌های مالی	حکمرانی دستوری	مشکلات دستورالعمل‌ها	کارآمد نبودن	اثربخش نبودن	ناقص قانون بودن غیر واقعی بودن ناعادلانه بودن

### پیامدهای ناشی از بودجه ریزی نامناسب در حوزه بهزیستی

ناکافی بودن اعتبارات، تخصیص ناقص، رشد نامتناسب با نرخ تورم و الزامات قانونی و همچنین فقدان شفافیت و نظارت مؤثر، از جمله عواملی هستند که به تشدید این چالش‌ها دامن زده‌اند. در ادامه، مهم‌ترین پیامدهای ناشی از برآورد و تخصیص نامناسب منابع در حوزه بهزیستی ارائه می‌شود:

۱- کاهش انگیزه و فرسایش نیروی انسانی متخصص: نظام حقوق و دستمزد ناکافی و ناعادلانه، به‌ویژه در سطوح استانی و شهرستانی، موجب دلسردی و کاهش بهره‌وری کارشناسان سازمان بهزیستی و مددکاران اجتماعی شاغل در مراکز و موسسات غیردولتی تحت نظارت آن سازمان شده است. این شرایط منجر به خروج نیروهای مجرب و جایگزینی آنها با افراد کم‌تجربه یا داوطلب شده که خود کاهش کیفیت خدمات، افزایش خطاهای کاری و تضعیف نظام نظارتی را در پی داشته است.

۲- افول کیفیت و کمیت خدمات ارائه‌شده: کمبود منابع مالی مستقیماً بر کیفیت و گستره خدمات تأثیر گذاشته و منجر به محرومیت مددجویان از دریافت

خدمات ضروری شده است. کاهش استانداردهای تغذیه، بهداشت و درمان در مراکز، حذف برنامه‌های توانبخشی تخصصی و افزایش زمان انتظار برای دریافت خدمات، از جمله تبعات محسوس این مسئله است.

۳- تعطیلی تدریجی مراکز خدماتی و آوارگی مددجویان: فشار مالی فزاینده بر مراکز غیردولتی، به‌ویژه در حوزه نگهداری شبانه‌روزی، موجب تعطیلی بسیاری از این مراکز و متعاقباً، آوارگی یا جابجایی اجباری گروه‌های آسیب‌پذیر شده است. این امر نه تنها آسیب‌پذیری مددجویان را افزایش داده، بلکه بار اضافی بر خانواده‌ها و جامعه محلی تحمیل کرده است.

۴- حذف یا تأخیر در اجرای برنامه‌های کلان توانبخشی و پیشگیری: کمبود بودجه موجب شده تا برنامه‌های بلندمدت نظیر پیشگیری از معلولیت، توانمندسازی شغلی و بازتوانی اجتماعی، به‌طور کامل اجرا نشوند یا با تأخیر مواجه گردند. این مسئله باعث اتلاف منابع در بلندمدت شده، زیرا عدم سرمایه‌گذاری در پیشگیری منجر به هزینه‌های درمانی و حمایتی بسیار بالاتر در آینده می‌شود.

۵- افزایش نرخ آسیب‌های اجتماعی و تشدید چرخه فقر و محرومیت: عدم تأمین مالی به موقع و کافی در حوزه پیشگیری و مداخله به موقع، منجر به گسترش آسیب‌هایی نظیر اعتیاد، کودکان بی سرپرست و معلولیت‌های قابل پیشگیری شده است. این امر نه تنها بر زندگی افراد تحت پوشش تأثیر می‌گذارد، بلکه هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی قابل توجهی را بر جامعه تحمیل می‌کند.

۶- هدررفت منابع مالی محدود دولتی و کاهش بازدهی اجتماعی: تخصیص نادرست و مدیریت غیرشفاف منابع، نه تنها به نارضایتی کلیه ذی‌نفعان (مددجویان، مددکاران، ارائه‌دهندگان خدمات و کارکنان) انجامیده،

بلکه اثربخشی سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی را نیز کاهش داده است. این وضعیت باعث می‌شود که علی‌رغم تزریق منابع، دستاوردهای ملموسی در بهبود شرایط مددجویان حاصل نشود.

۷- تضعیف اعتماد عمومی و کاهش مشارکت‌های مردمی: فقدان شفافیت در جذب و مصرف کمک‌های خیرین و همچنین ناتوانی در استفاده از ظرفیت‌های داوطلبانه، منجر به کاهش سرمایه اجتماعی و محدودیت در جلب مشارکت‌های مردمی شده است. این امر منابع بالقوه مکمل را از سیستم خارج کرده و وابستگی به بودجه دولتی را افزایش داده است.

۸- تخلف سیستماتیک از تعهدات قانونی و نقض حقوق مددجویان: عدم تخصیص بودجه کافی برای اجرای قوانین مصوب، به ویژه ماده ۲۷ قانون حمایت از حقوق معلولان، منجر به نقض حقوق قانونی مددجویان و محرومیت آنها از حداقل استانداردهای زندگی شده است. این مسئله نه تنها به افراد آسیب می‌زند، بلکه اعتبار نظام قانونی و حکمرانی کشور را نیز خدشه‌دار می‌کند.

۹- تضعیف نقش نظارتی و حاکمیتی سازمان: کمبود منابع و تمرکز بر مدیریت بحران‌های مالی روزمره، توانایی سازمان برای نظارت مؤثر بر مراکز تحت پوشش، ارزیابی کیفیت خدمات و توسعه استانداردهای جدید را به شدت محدود کرده است. این ضعف در حاکمیت، امکان شناسایی و اصلاح مشکلات ساختاری را کاهش داده است.

نمودار ۲۱- پیامدهای ناشی از بودجه‌ریزی نامناسب در حوزه بهزیستی

پیامد	
تضعیف نقش نظارتی و حاکمیتی سازمان	
تخلف سیستماتیک از تعهدات قانونی و نقض حقوق مددجویان	
تضعیف اعتماد عمومی و کاهش مشارکت مردمی	
هدررفت منابع مالی محدود دولتی و کاهش بازدهی اجتماعی	
افزایش نرخ آسیب‌های اجتماعی و تشدید چرخه فقر و محرومیت	
حذف یا تاخیر در اجرای برنامه‌های کلان توانبخشی و پیشگیری	
تعطیلی تدریجی مراکز خدماتی و آوارگی مددجویان	
افول کیفیت و کمیت خدمات ارائه شده	
کاهش انگیزه و فرسایش نیروی انسانی متخصص	

این پیامدها نشان‌دهنده ضرورت بازنگری اساسی در سیاست‌های بودجه‌ریزی، تخصیص اعتبارات و نظام نظارتی حوزه بهزیستی است تا با اتکا بر رویکردی علمی، مبتنی بر شواهد و مبتنی بر نیازهای واقعی جامعه هدف، گام‌های مؤثری در جهت تحقق حقوق اجتماعی گروه‌های آسیب‌پذیر برداشته شود.

## پیشنهادها

با عنایت به چالش‌های ساختاری عمیق نظام تأمین مالی سازمان بهزیستی که در بخش‌های پیشین به تفصیل تبیین گردید، ارائه راهکارهای عملی و مستند برای خروج از وضعیت موجود، یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. پیشنهادهای حاضر، با در نظرگیری دو عرصه بودجه‌ای و غیربودجه‌ای و با هدف ایجاد تحول در ابعاد مالی، اجرایی و نظارتی سازمان بهزیستی تدوین شده‌اند. این راهکارها بر اصول شفافیت، عدالت ترمیمی، کارایی اقتصادی و پاسخگویی به نیازهای واقعی جامعه هدف استوار بوده و در چارچوب قوانین و مقررات جاری کشور قابلیت اجرا دارند. رویکرد به کار گرفته شده، ترکیبی از راهبردهای کوتاه‌مدت برای حل فوری‌ترین مشکلات مالی و راهبردهای بلندمدت برای ایجاد ساختاری پایدار و مقاوم در برابر نوسانات اقتصادی است. هدف نهایی، تضمین ارائه خدمات با کیفیت به گروه‌های آسیب‌پذیر، تحقق حقوق قانونی مددجویان و ارتقای کارایی نظام رفاه اجتماعی کشور می‌باشد.

## الف) پیشنهادهای بودجه‌ای

پیشنهادهای این بخش، شامل مواردی است که قابلیت تبدیل به تبصره یا ردیف

اعتباری مشخص در قانون بودجه سالانه کل کشور را دارند. این پیشنهادها که عمدتاً خطاب به دولت و مجلس شورای اسلامی است، در عین حال که بنیادی و ضروری به شمار می‌روند، خواستاری تحقق دو مطالبه اصلی هستند:

- رعایت عدالت در توزیع اعتبارات در فرآیند بودجه‌ریزی.
- اجرای کامل و بدون تنازل قوانین مصوب توسط دستگاه‌های اجرایی.

## ۱- رعایت انصاف و عدالت در تخصیص بودجه

### ۱-۱- رشد سهم اعتبارات متناسب با بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۵

سهم سازمان بهزیستی از بودجه کل کشور باید به گونه‌ای تعیین شود که بازتاب‌دهنده‌ی اولویت ملی در حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر باشد. حداقل شرط تحقق این امر، آن است که نرخ رشد اعتبارات سازمان بهزیستی، کمتر از نرخ رشد اعتبارات کل کشور نباشد.

### ۲- رشد اعتبارات متناسب با هزینه‌های واقعی و نیاز سازمان

#### ۱-۲-۱- افزایش سهم سازمان از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به حداقل ۰.۵ درصد

ارائه خدمات کیفی بهزیستی مستلزم دارا بودن زیرساخت‌های فیزیکی و تجهیزات مناسب‌سازی شده است. تخصیص اعتبارات در این حوزه باید با شاخص‌های عینی آسیب‌های اجتماعی (مانند نرخ معلولیت، اعتیاد و جمعیت زنان و کودکان بی‌سرپرست) همسو باشد. برای تحقق این هدف، سهم فعلی سازمان از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور (۰.۰۰۰۷۲) باید به حداقل ۰.۵ درصد (۰/۰۰۵) افزایش یابد و میزان آن نیز بر اساس میانگین نرخ تورم پنج سال اخیر (۴۰.۳ درصد) رشد کند.

جدول ۱۰- برآورد اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۵

متغیر	۱۴۰۴	برآورد ۱۴۰۵
نرخ تورم	۳/۴۰٪	۸/۳۶٪
تملك دارای سرمایه‌ای کشور (میلیون ریال)	۶,۰۰۶,۰۰۰,۰۰۰	۸,۴۲۶,۴۱۸,۰۰۰
سهم سازمان از تملک کل کشور	۰/۰۰۰۷۲	۰/۰۰۰۵
تملك دارای سرمایه‌ای بهزیستی (میلیون ریال)	۴,۳۰۰,۰۰۰	۴۲,۱۳۲,۰۹۰ <sup>۱</sup>

براین اساس، اعتباری در حدود ۴۰۲ هزار میلیارد تومان، برای اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای سازمان بهزیستی پیشنهاد می‌شود.

## ۲-۱-۲- رشد اعتبارات عملیاتی<sup>۲</sup> سازمان متناسب با تورم و نرخ رشد حداقل دستمزد کارگر

اعتبارات عملیاتی سازمان بهزیستی باید بر اساس میانگین نرخ تورم و نرخ رشد حداقل دستمزد سالانه افزایش یابد. این مکانیزم، از کاهش قدرت خرید مستمری‌ها و خدمات جلوگیری کرده و تضمین می‌کند که سطح حمایت‌های مالی، همگام با هزینه‌های واقعی زندگی مددجویان و قیمت تمام‌شده خدمات در مراکز و موسسات خدماتی، رشد مستمر داشته باشد.

$$1. 42,132,090 = (6,006,000,000 * 1.403) * (0.005)$$

۲. هزینه‌های عملیاتی شامل منابع اختصاصی و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نمی‌شود. در واقع هزینه‌های ارائه خدمات بهزیستی توسط کارکنان دولت و مراکز و موسسات غیردولتی به مددجویان تحت پوشش سازمان مذکور است. برای بررسی بیشتر به جدول شماره (۳) مراجعه شود.

جدول ۱۱- برآورد هزینه‌های عملیاتی سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۵

متغیر	۱۴۰۴	برآورد ۱۴۰۵
نرخ تورم	۳۶/۸٪	۴۰/۳٪
هزینه‌های اداری و پشتیبانی (میلیون ریال)	۳۹,۰۰۰,۰۰۰	۵۴,۷۱۷,۰۰۰ <sup>۱</sup>
درصد رشد حداقل دستمزد	۴۲/۵٪	۳۸/۵٪
هزینه‌های عملیاتی (خدمات بهزیستی)	۱۴۷,۸۷۷,۰۰۰	۲۶۴,۴۰۴,۰۰۰ <sup>۲</sup>

بر اساس محاسبات مندرج در جدول فوق، هزینه‌های عملیاتی سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۵ در حدود ۲۶/۵ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

### ۳-۲-۱- تخصیص اعتبار کافی برای ردیف اصلی بودجه (۱۳۱۵۰۰)

با تلفیق برآوردهای ارائه‌شده برای اعتبارات عملیاتی، هزینه‌های اداری و پشتیبانی و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بدون احتساب درآمدهای اختصاصی، حداقل اعتبار مورد نیاز برای ردیف ۱۳۱۵۰۰ سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۵، مبلغ ۳۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

جدول ۱۲- برآورد اعتبارات ردیف ۱۳۱۵۰۰ سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۵

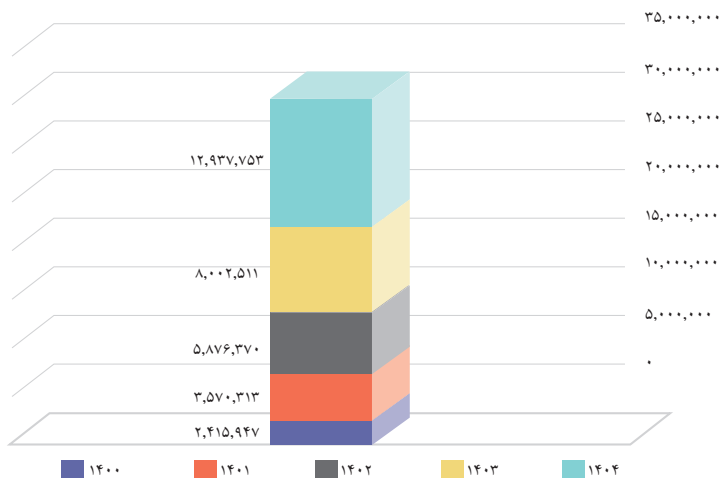
متغیر	۱۴۰۴	برآورد ۱۴۰۵
تملك داراي سرمايه‌اي بهزيستي (میلیون ریال)	۴,۳۰۰,۰۰۰	۴۲,۱۳۲,۰۹۰
هزینه‌های اداری و پشتیبانی (میلیون ریال)	۳۹,۰۰۰,۰۰۰	۵۴,۷۱۷,۰۰۰
هزینه‌های عملیاتی (خدمات بهزیستی)	۱۴۷,۸۷۷,۰۰۰	۲۶۴,۴۰۴,۰۰۰
جمع کل (به استثنای منابع اختصاصی و ردیف اجرای قانون حمایت از معلولان به شماره ۱۳۱۵۱۰)	۱۹۱,۱۷۷,۰۰۰	۳۶۱,۲۵۳,۱۶۶

1.  $54.717.000 = 39.000.000 * 1.403$ .

2.  $264.404.000 = (147.877.000 * 0.403) + (147.877.000 * 0.385) + 147.877.000$

۳-۱- مستثنی کردن سازمان بهزیستی از کسر سهم ۳ درصدی محرومیت‌زدایی کسر سه درصد از اعتبارات سازمان بهزیستی تحت عنوان اجرای قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت»، فاقد توجیه اقتصادی و اجتماعی است. این اقدام، توان مالی سازمان را برای انجام مأموریت‌های اصلی و ذاتی خود در حوزه حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر تضعیف می‌نماید. از این رو، پیشنهاد می‌شود سازمان بهزیستی به طور کامل از شمول این قانون مستثنی گردد.

نمودار ۲۲- منابع کسر شده از سازمان بهزیستی بابت قانون استفاده متوازن در ۵ سال اخیر



## ۲- رعایت قانون

### ۲-۱- تخصیص صد درصدی اعتبارات مصوب

همانطور که پیشتر ذکر شد، بر اساس ماده (۶۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)، «کلیه اعتبارات و هزینه‌های (تملك دارایی و

هزینه‌ای) کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی در بودجه‌های سالانه صدر درصد تخصیص یافته تلقی می‌گردد و احکام مقرر در قوانین بودجه سالانه نافی مفاد این ماده قانونی نخواهد بود». با این حال، اجرای این حکم قانونی در سال‌های اخیر به‌طور کامل تحقق نیافته است. به‌عنوان نمونه، در سال ۱۴۰۳ حدود ۷۰۰ میلیارد تومان از اعتبارات مصوب سازمان بهزیستی تخصیص نیافت.

## ۲-۲- پرداخت مستمری مددجویان بر اساس قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

بر اساس بند «ث» ماده (۳۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، دولت موظف است در طول اجرای برنامه، علاوه بر پرداخت یارانه فعلی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور را هر سال متناسب با سطح محرومیت و بر مبنای حداقل بیست درصد (۲۰٪) از حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار تعیین و پرداخت کند. این تکلیف باید در چارچوب بودجه‌های سنواری و از محل درآمدهای حاصل از قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، با حذف خانوارهای پردرآمد و در قالب ردیف مستقل توسط دستگاه‌های مذکور تأمین و اجرا شود.

### جدول ۱۳- برآورد اعتبار مستمری‌بگیران سازمان در سال ۱۴۰۵

برآورد ۱۴۰۵	۱۴۰۴	متغیر
۱،۵۰۰،۰۰۰	۱،۵۰۰،۰۰۰	تعداد مستمری‌بگیر سازمان بهزیستی (نفر)
۳۸/۵۱٪	۴۲/۵٪	نرخ رشد حداقل دستمزد (درصد)
۱۸۶،۸۴۹،۹۰۷ <sup>۲</sup>	۱۳۴،۹۰۹،۶۸۰	حداقل دستمزد (ریال)
۲۰٪	۲۰٪	تکلیف ماده (۳۱) قانون پنج‌ساله برنامه هفتم (درصد از حداقل دستمزد)
۳۷،۳۶۹،۹۸۱	۲۶،۹۸۱،۹۳۶	میانگین مستمری پرداختی به صورت ماهیانه (ریال)
۶۷۲،۶۵۹،۶۶۴	۴۸۵،۶۷۴،۸۴۸	جمع کل اعتبارات سالانه مورد نیاز برای اجرای ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم (میلیون ریال)

۱. میانگین رشد حداقل دستمزد در ۵ سال اخیر

در صورتی که تعداد مستمری‌بگیران تحت پوشش سازمان بهزیستی ثابت فرض شود، با لحاظ میانگین رشد حداقل دستمزد در سال ۱۴۰۵، اجرای بند «ث» ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم مستلزم تخصیص اعتباری در حدود ۶۷ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

### ۳-۲- پرداخت مستمری معلولان شدید و خیلی شدید فاقد شغل و درآمد بر اساس قانون حمایت از حقوق معلولان

بر اساس ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، « دولت مکلف است کمک هزینه معیشت افراد دارای معلولیت شدید و خیلی شدید فاقد شغل و درآمد را به میزان حداقل دستمزد سالانه تعیین و اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی کشور منظور نماید» بر این اساس، در صورتی که تعداد مشمولان این ماده بدون تغییر و معادل ۲۲۰ هزار نفر در نظر گرفته شود،<sup>۱</sup> دولت باید در سال ۱۴۰۵ اعتباری در حدود ۴۹ هزار میلیارد تومان برای اجرای کامل این حکم قانونی اختصاص دهد.

---

۱. شایان تأکید است که تعداد مشمولان این ردیف اعتباری (۲۲۰ هزار نفر) بر اساس آمار ثبت شده در پایان سال ۱۴۰۲ محاسبه شده است.

جدول ۱۴- برآورد مستمری معلولان شدید و خیلی شدید فاقد شغل و درآمد در سال ۱۴۰۵

برآورد ۱۴۰۵	۱۴۰۴	متغیر
۲۲۰,۰۰۰	۲۲۰,۰۰۰	تعداد مشمولان موضوع ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان (نفر)
۴۹۳,۲۸۳,۷۵۴ <sup>۱</sup>	۳۵۶,۱۶۱,۵۵۵	اعتبار سالیانه بر مبنای حداقل دستمزد موضوع ماده ۲۷ قانون حمایت از حقوق معلولان (میلیون ریال)
۹۸,۶۵۶,۷۵۱	۷۱,۲۳۲,۳۱۱	اعتبار سالیانه بر مبنای ۲۰ درصدی حداقل دستمزد موضوع ماده ۳۱ قانون برنامه هفتم (میلیون ریال)
۶۲,۱۵۳,۷۵۳	۴۴,۸۷۶,۳۵۶	اعتبار سالیانه بر مبنای حفظ نرخ ۱۲.۶ درصدی سال ۱۴۰۴ (میلیون ریال)

با توجه به محدودیت‌های مالی دولت و ناترازی‌های موجود در بودجه کل کشور، می‌توان مبنای محاسبه مستمری مشمولان این ماده را مشابه سایر مستمری‌بگیران سازمان بهزیستی در نظر گرفت. بر این اساس، برای افراد دارای معلولیت شدید و بسیار شدید فاقد شغل و درآمد، میزان مستمری معادل ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار تعیین می‌شود. در چنین شرایطی، دولت باید در سال ۱۴۰۵ اعتباری حدود ۹.۹ هزار میلیارد تومان برای پرداخت مستمری به این گروه اختصاص دهد.

### ۳- بهره‌ورسازی و مدیریت صحیح منابع

#### ۱-۳- ایجاد نظام مدیریت و ارزیابی اثر<sup>۲</sup> در سازمان

سازمان بهزیستی لازم است برای سنجش اثربخشی منابع محدود خود، سازوکارهای

1.  $493.283.754 = 220,000 * 186.849.907 * 12$

2. Impact measurement & management

جامع ارزیابی و سنجش اثر اجتماعی<sup>۱</sup> و همچنین محاسبه بازده اجتماعی سرمایه‌گذاری<sup>۲</sup> را طراحی و مستقر کند. استقرار چنین نظامی می‌تواند از اتلاف منابع عمومی جلوگیری کرده و زمینه بهبود کارایی، ارتقای شفافیت و افزایش پاسخ‌گویی در تخصیص و مصرف اعتبارات را فراهم آورد.

## ۲-۳- مولد سازی دارایی‌های سازمان

سازمان بهزیستی می‌تواند در اجرای مصوبه شصت و هفتمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا (۱۴۰۱) در خصوص «مولدسازی دارایی‌های دولت»، نسبت به شناسایی ساختمان‌ها، زمین‌ها، سوله‌ها و سایر مستحقات غیر مولد خود اقدام کند. (۳۱) بهره‌برداری مولد از این دارایی‌ها می‌تواند به منظور حل مشکل اساسی تأمین فضای فیزیکی مراکز و مؤسسات غیردولتی تحت نظارت سازمان صورت گیرد. بر اساس ماده (۲۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،<sup>۳</sup> این دارایی‌ها می‌توانند به صورت بلندمدت (حداقل ۱۰ ساله) در اختیار مراکز و مؤسسات اجاره‌دار قرار گیرند. چنین اقدامی علاوه بر کاهش هزینه‌های اجاره، ثبات و پایداری فعالیت این مراکز را تضمین خواهد کرد.

## ۳-۳- بازآفرینی نظام خودکنترلی در مراکز خدماتی تحت نظارت سازمان

با توجه به مشکلات ساختاری متعدد و محدودیت‌های مالی و انسانی، امکان اعمال نظارت دقیق و کافی سازمان بهزیستی بر عملکرد و انضباط مالی مراکز و مؤسسات غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات بهزیستی فراهم نیست. از این رو، ضروری است

---

1. Social Impact Assessment (SIA)

2. Social Return on Investment (SROI)

۳. 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 فوق‌بدریافت هزینه‌های مربوط از متقاضیان، واگذار نماید. وجوه دریافتی از این بابت را به حساب درآمد اختصاصی واریز کند.

سازمان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های کانون‌ها یا انجمن‌های کشوری مرتبط، نسبت به طراحی و استقرار سازوکارهای خودکنترلی و نظام رتبه‌بندی این نهادها اقدام کند. اجرای چنین نظامی می‌تواند شفافیت عملکردی را افزایش داده، کیفیت خدمات را ارتقا بخشد و از بروز انحرافات مالی و مدیریتی جلوگیری نماید.

### ب) پیشنهادهای غیربودجه‌ای

این بخش به مجموعه‌ای از راهکارها می‌پردازد که اگرچه جایگاهی مستقیم در قانون بودجه کشور ندارند، اما اجرای آن‌ها در ساختارها و فرایندهای مرتبط با حوزه بهزیستی می‌تواند آثار مالی مثبت و پایداری برای مددجویان، دولت و مراکز خدماتی غیردولتی به همراه داشته باشد.

#### ۱- اصلاح ساختار تأمین مالی پایدار

بازنگری در قوانین و آیین‌نامه‌های موجود به منظور تعیین قیمت تمام‌شده خدمات مراکز، بر اساس ارزیابی‌های دقیق نظام هزینه‌ها و تخصیص اعتبارات واقع‌بینانه و کافی، ضرورتی انکارناپذیر است. علاوه بر این، ایجاد سازوکارهای شفافیت در جذب و مصرف کمک‌های خیرین و استفاده بهینه از ظرفیت‌های مردمی، می‌تواند نقش مهمی در ارتقای انضباط مالی مراکز ایفا کند. در این راستا، اصلاح دستورالعمل تأسیس، اداره و انحلال مراکز و مؤسسات غیردولتی تحت نظارت سازمان بهزیستی و بازنگری در دستورالعمل جامع جلب و هزینه‌کرد مشارکت‌های مردمی، اقدامی مؤثر خواهد بود.

#### ۲- بازنگری و توسعه الگوهای خدماتی

بازآفرینی پروتکل‌های مرتبط با پیشگیری، درمان، توانبخشی، بازپروری، مراقبت و نگهداری، توانمندسازی و اشتغال‌زایی مددجویان بر اساس رویکرد «مدیریت مورد»<sup>۱</sup>

۱. رویکرد مدیریت مورد (Case Management) روشی است که دارای فرآیندی سازمان یافته است و برای تغییر و

و مدل زیستی، روانی اجتماعی،<sup>۱</sup> ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. هدف اصلی این بازنگری، تسهیل بازپیوند مددجویان با خانواده و جامعه و ایجاد زمینه‌های استقلال آنان است. بر این اساس، تنها افرادی که فاقد ظرفیت لازم برای توانمندسازی و استقلال هستند باید تحت پوشش مستقیم حمایت‌های مالی و غیرمالی سازمان بهزیستی باقی بمانند.

### ۳- تقویت نظام حاکمیت و نظارت

تحقق حکمرانی مشارکتی و اعمال نظارت مؤثر حاکمیت بر خدمات بهزیستی، مستلزم بازنگری در دستورالعمل‌های تخصصی حوزه‌های مختلف همچون مثبت زندگی، توانبخشی، شبه‌خانواده، خانه‌های امن، مراکز ترک اعتیاد، حمایت از کودکان کار و سایر مراکز تحت نظارت سازمان است. این بازنگری باید با هدف اصلاح استانداردها و برآورد واقع‌بینانه‌تر هزینه‌ها صورت گیرد. همچنین ایجاد سامانه‌های برخط برای تجمیع داده‌ها، رصد و ارزیابی عملکرد مراکز و ارتقای ارتباط دوسویه و مؤثر با آن‌ها از ضروریات این بخش است.

### ۴- حذف تشریفات رقابتی برای واگذاری ظرفیت‌های سازمان به مراکز

ساده‌سازی فرآیند واگذاری ظرفیت‌های خدماتی به مراکز غیردولتی، در عین حفظ استانداردهای کیفیت، می‌تواند هزینه‌های اداری را کاهش داده و روند ارائه خدمات را تسریع کند. رقابت مراکز خدمات اجتماعی کوچک و متوسط با بخش خصوصی قدرتمند در فرآیند مناقصات، عملاً دشوار و ناامیدکننده است. از این رو، بهره‌گیری

---

خودکفایی مددجویان با هدف توانمندسازی، به کار گرفته می‌شود. مدیریت موردی یک روش مشارکت محور است و در همین نکته با سایر روش‌های قبل از خود که برنامه‌محور هستند، تفاوت دارد.

۱. جورج انگل (George Engel) در الگوی زیستی، روانی و اجتماعی (biopsychosocial) خود به طور جدی بر این اعتقاد است که ترکیبی از سه عامل مهم؛ یعنی، بیولوژیکی (زیستی)، اجتماعی و روانی، بهترین راه جهت درک و اطلاع کامل از وضعیت سلامت فرد و مسائل مرتبط با آن است.

از ظرفیت‌های ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات در خصوص موارد مشمول ترک تشریفات مناقصه، می‌تواند راهگشا و تسهیل‌گر باشد (۳۲).  
اجرای همزمان و نظام‌مند این پیشنهادها، می‌تواند تحولی بنیادین در نظام تأمین مالی سازمان بهزیستی ایجاد کرده و کیفیت و پایداری خدمات ارائه‌شده به گروه‌های آسیب‌پذیر را به‌طور چشمگیری ارتقا بخشد.

## فهرست منابع و مآخذ

۱. محمدرضا ع, ناظمی ع, دارایی م, کاویانی ز, کیانی م, موسوی نیک س et al. تحلیل تحولات و چشم انداز اقتصاد ایران در آستانه تدوین بودجه ۱۴۰۴؛ ۱۴۰۳؛ (۲۰۱۴۶).
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور؛ ۱۳۹۹.
۳. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور؛ ۱۴۰۰.
۴. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور؛ ۱۴۰۱.
۵. قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور؛ ۱۴۰۲.
۶. قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور؛ ۱۴۰۳.
۷. سازمان بهزیستی کشور. گزارش وضعیت کلی سازمان بهزیستی در شهریور ۱۴۰۴؛ ۱۴۰۴.
۸. موسوی نیک س, فولادی مقدم ش, عبدالمهی م. خلاصه وضعیت فقر در سال ۱۴۰۲؛ ۱۴۰۳.
۹. قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت؛ ۱۳۹۳.
۱۰. amar.org.ir. آمار و داده‌های عمومی: مرکز آمار ایران.  
Available from: URL: <https://amar.org.ir/statistical-information/>

statid/55541.

۱۱. shenasname.ir. آمار و داده‌های عمومی: سازمان اداری و استخدامی.

Available from: URL: <https://shenasname.ir/kar>.

۱۲. بخشنامه دستمزد سال ۱۴۰۴ کارگران; ۱۴۰۴.

۱۳. سازمان برنامه و بودجه کشور. موافقت‌نامه‌های سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ سازمان برنامه و بودجه با سازمان بهزیستی ۱۴۰۴.

14. IPC-IG. Social protection in Iran 2021. Available from: URL: [https://ipcid.org/sites/default/files/pub/en/OP553\\_Social\\_protection\\_in\\_Iran.pdf](https://ipcid.org/sites/default/files/pub/en/OP553_Social_protection_in_Iran.pdf).

۱۵. مرکز آمار ایران. گزارش شاخص قیمت مصرف‌کننده-مرداد ماه ۱۴۰۴.

۱۶. شیخ الاسلامی ع. نامه کانون کشوری مراکز مثبت زندگی به رئیس سازمان بهزیستی: کانون کشوری مراکز مثبت زندگی; ۱۴۰۴.

۱۷. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت; ۱۳۸۰.

۱۸. قانون مدیریت خدمات کشوری; ۱۳۹۶.

۱۹. قانون حمایت از حقوق معلولان; ۱۳۹۷.

۲۰. قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران; ۱۴۰۳.

۲۱. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱); ۱۳۸۶.

۲۲. آیین‌نامه اجرایی جزء (۲) بند (پ) تبصره (۱۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور; ۱۴۰۴.

۲۳. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲); ۱۳۹۳.

۲۴. دستورالعمل تاسیس، اداره و انحلال مراکز و موسسات غیردولتی تحت نظارت سازمان بهزیستی; ۱۳۹۹.

25. IPC-IG. Social protection in Iran: Institutions, coverage and adequacy 2021. Available from: URL: [https://ipcid.org/sites/default/files/pub/en/PRB92\\_Social\\_protection\\_in\\_Iran.pdf](https://ipcid.org/sites/default/files/pub/en/PRB92_Social_protection_in_Iran.pdf).

۲۶. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور؛ ۱۳۹۷.
۲۷. دستورالعمل جامع جلب، مصرف و هزینه‌کرد مشارکت‌های مردمی سازمان بهزیستی.
۲۸. قانون مدنی؛ ۱۳۰۷.
- Available from: URL: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97937>.
۲۹. قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران؛ ۱۳۶۷.
- Available from: URL: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91533>
۳۰. لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور؛ ۱۳۵۹.
۳۱. مصوبه شصت و هفتمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا (۱۴۰۱) در خصوص «مولدسازی دارایی‌های دولت»؛ ۱۴۰۱.
۳۲. قانون برگزاری مناقصات؛ ۱۳۸۳.





تهران، خیابان سید جمال الدین اسد آبادی (یوسفآباد)، روبروی خیابان پنجاه و هشتم، ۴۴۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۶

دورنگار: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۲۹۶

Info@Saba-Psi.ir

www.Saba-Psi.ir