

ارزیابی عملکرد سازمان‌های مسئول ساماندهی متکدیان

دکتر کرم حبیب پور گنجابی^۱

چکیده

تحقیق حاضر با روش کیفی و مصاحبه کیفی عمیق به بررسی عملکرد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره) و وزارت کشور در برخورد با تکدی‌گری پرداخته است. جامعه آماری آن را، علاوه بر مسئولان و کارشناسان این نهادها، صاحب‌نظران و کارشناسان ارگان‌های متولی ساماندهی متکدیان تشکیل داده‌اند. نتایج نشان داد؛ تکدی‌گری گرچه تاندازه‌ای صبیغه فردی دارد، اما شکل غالب آن ساختاری است. تکدی‌گری در ایران دو شکل دارد: یکی حرفه تکدی‌گری و دیگری تکدی‌گری حرفه‌ای. طبق نتایج، عملکرد نهادهای یادشده موفقیت‌آمیز نبود، به استثنای شهرداری که موفقیت بالنسبه‌ای داشت. دو دسته عوامل داخلی و خارجی موجب شد تا این نهادها موفق نباشند، نتایج نشان می‌دهد؛ سازمان‌های مورد مطالعه در کارکرد دست‌یابی به هدف، انطباق، یکپارچگی و حفظ الگو دچار محدودیت‌ها و ضعف‌هایی بوده‌اند و این موضوع، ناکامی فعالیت آن‌ها در مبارزه با تکدی‌گری را رقم زده است.

واژگان کلیدی: تکدی‌گری

مقدمه

تکدی‌گری، یکی از آشکارترین نمادهای طرد اجتماعی در جامعه مدرن است (Jrf, 2000). تکدی‌گری روشی برای ارتزاق و گذران زندگی است که از زمان‌های بسیار دور در تمامی جوامع دیده شده و هم‌چنان دیده می‌شود. آن‌چه امروزه در جامعه ایران شاهد هستیم، افزایش روزافزون این قشر آسیب‌پذیر است که هر روز با چهره‌هایی جدید و روش‌هایی نوبه این امر مشغول هستند. جدای از اثرات مخرب این فعالیت‌ها بر چهره یک جامعه، باید پایین آمدن امنیت اجتماعی، زیان اقتصادی و فرهنگی جامعه و همچنین آسیب خود قشر تکدی‌را از آثار نامطلوب و زیان‌بار این عمل‌نامید (منتظرقایم، ۱۳۸۶: ۸). بنا به این شرایط، شورای عالی اداری طی مصوبه‌ای در سال ۱۳۷۸، دستگاه‌های مختلف را موظف به ساماندهی این آسیب اجتماعی کرده و مواد ۷۱۲ و ۷۱۳ قانون مجازات اسلامی نیز، به صراحت تکدی‌گری را به‌عنوان جرم تلقی کرده است. اما نکته مهم که نباید فراموش کرد، این‌که امر پیشگیری و کاهش جرم یک فرایند چندسطحی و چندرشته‌ای است و بنابراین همکاری نهادهای متعددی را می‌طلبد. به تعبیری، همان‌طور که السورث (۲۰۰۲: ۳) معتقد است پیشگیری از جرم نیازمند اتخاذ دیدگاه سیستم‌ها است که متفاوت با روش سنتی تقلیل‌گرایی و مبتنی بر مؤلفه‌های فردی موضوع مورد تحلیل می‌باشد. تفکر سیستم‌ها نگاه خود را به شمار بیش‌تری از تعاملات و هم‌زمان با توسعه‌ی مسأله بسط می‌دهد.

موضوعی که در زمینه کاهش و پیشگیری از تکدی‌گری در جامعه مطرح است، نقش سازمان‌های مسئول و متولی می‌باشد. اگر تکدی‌گری را به‌عنوان یک جرم تلقی کنیم، در آن‌صورت امروزه کاملاً پذیرفته شده است که روش‌های سنتی پیشگیری از جرم مانند ازدیاد تعداد پلیس و اعمال تنبیهات شدید، برای کاهش جرم در آینده محدودیت زیادی دارند (Weatherburn, 2004: 5). حتی تحقیقات نشان داده است که رویکردهای عدالت جنایی با تأکید بر افزایش شمار پلیس و مجازات، نه تنها هزینه برند، بلکه حتی ممکن است موجب افزایش جرایم نیز شوند (Western Australian Council of Social Service Inc, 2005: 13).

در زمینه‌ی تکدی‌گری، برخورد با آن نه با مدل کیفی، بلکه با مدل غیر کیفی منتج به فایده بوده و تبعات بسیار مثبتی در راستای پیشگیری و کاهش آن در جامعه خواهد داشت. در ایران، مسأله تکدی‌گری در سال‌های بین ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۲ با تشکیل ستادی در دفتر نخست‌وزیری مطرح و پیگیری شد. پس از آن، راه‌کار دولت ایران برای مقابله با آسیب تکدی‌گری، تصویب «طرح جمع‌آوری متکدیان و ولگردان» در دولت (کوچکیان‌فرد، ۱۳۸۱) و در ادامه آن تشکیل ستاد ویژه‌ای تحت عنوان ستاد مبارزه با آسیب‌دیدگان اجتماعی در استان‌ها و

شهرستان‌ها است و هدف از ایجاد این ستاد، ساماندهی آسیب‌دیدگان اجتماعی، کودکان کار و متکدیان با همکاری و وظایف مشخص ادارات مختلفی از جمله شهرداری، فرمانداری، کمیته امداد امام خمینی (ره)، اداره کار و فنی و حرفه‌ای و نیروی انتظامی؛ زیر نظر فرمانداری هر شهرستان عنوان شده است. بنا بر آمار ارسالی ستادهای استانی به وزارت کشور، در سال ۱۳۷۹ تعداد جمعیت تکدی برابر با ۲۲۹۳۸ نفر بود که از این تعداد، ۲۱۲۹۳ نفر مرد و ۱۵۴۵ نفر زن بوده‌اند. اما در سال ۱۳۸۰ برای ۲۸ استان کشور، این تعداد به ۱۷۲۷۹ نفر کاهش یافت که از بین آن‌ها، ۱۴۰۴۲ نفر مرد و ۳۲۳۷ نفر زن بوده‌اند. بنابراین، ملاحظه می‌گردد که با گذشت یک سال، تعداد متکدیان مرد کاهش و در مقابل تعداد متکدیان زن افزایش یافته است. اما در سال ۱۳۹۰، تعداد متکدیان به ۴۷۵۸۶ نفر افزایش یافت که در مقایسه با سال ۱۳۸۸، با افزایش حدود ۱۷۵ درصد مواجه بوده است (دفتر امور اجتماعی وزارت کشور، ۱۳۹۰).

آخرین اقدامی که در زمینه برخورد با پدیده تکدی‌گری در کشور صورت پذیرفته است، طرح جمع‌آوری متکدیان از سطح شهر تهران است که در تاریخ ۲۲ اردیبهشت ۱۳۸۵ با همکاری شهرداری تهران، کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی و سایر ارگان‌های مربوط آغاز شده است. مدیر کل آسیب‌های اجتماعی شهرداری تهران در تاریخ ۱۷ تیر ۱۳۸۵ اعلام کرد که تا آن زمان ۱۱۸۷ نفر تکدی از سطح شهر تهران جمع‌آوری شده‌اند که از این تعداد، ۸۶۰ نفر مرد، ۲۳۸ نفر زن، ۳۶ نفر کودک دختر و ۵۳ نفر کودک پسر بوده‌اند (حاجیان‌مطلق، ۱۳۸۱: ۲۱۳).

نتایج بررسی‌ها در رابطه با اقدام فوق‌نشان می‌دهد که پس از گذشت حدود پنج سال از آغاز ساماندهی متکدیان شهر تهران، هنوز اقدامی جدی از سوی مراجع ذی‌ربط صورت نگرفته است. البته هر از گاهی اقداماتی فصلی و ضربتی به‌طور موقت در شهر برای اسکان متکدیان و بی‌خانمان‌ها از سوی شهرداری تهران و نیز سازمان بهزیستی انجام شده، اما این امر نتوانسته موضوع مربوط به متکدیان را سامان بخشد. شهرداری تهران بارها طی این سال‌ها، از زمان آغاز طرح ساماندهی متکدیان اقدام به جمع‌آوری کودکان کار کرده است اما هر بار این طرح بی‌سرانجام رها شده است. سازمان بهزیستی نیز به بهانه این که فضای مناسب برای اسکان متکدیان و به‌ویژه کودکان کار در اختیار ندارد، کاری به صورت جدی ترتیب نداده است (خبرگزاری ایرنا، ۲۰۰۹).

حاجیان‌مطلق (۱۳۸۱)، دلایل ناکامی اقدامات صورت گرفته توسط سازمان‌های متولی در زمینه کاهش تکدی‌گری را: (۱) فقدان تلقی واحد از تکدی و متکدیان در بین سازمان‌ها و ارگان‌های مسئول (۲) پیچیدگی و وسعت مسأله تکدی‌گری (۳) حلقه بسته تکدی (۴) نبود

هماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط (۵) کمبود اعتبار مالی لازم (۶) تعدد متولی سامان‌دهی متکدیان و (۷) مسأله متکدیان غیرایرانی دانسته است.

با عنایت به گستره دامنه و عمق آسیب تکدی‌گری در جامعه به‌خصوص در کلان‌شهرهای کشور از یک طرف و عملکرد ضعیف دستگاه‌ها و نهادهای متولی از طرف دیگر، مسأله این است که عملکرد این چهار نهاد (شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور) در این زمینه تا چه اندازه موفقیت‌آمیز بوده است؟ اگر قصوری صورت پذیرفته، مهم‌ترین دلایل در زمینه عدم موفقیت کامل در فعالیتهای این چهار نهاد در کاهش تکدی‌گری در جامعه چیست؟ به عبارتی، تحقیق حاضر با طرح پرسش‌هایی در باب عملکرد چهار نهاد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی و وزارت کشور در زمینه کاهش تکدی‌گری، درصدد است تا ضمن بررسی عملکرد این دستگاه‌ها، به آسیب‌شناسی عملکرد آن‌ها در این زمینه پرداخته و مهم‌ترین راه کارها را به آن‌ها در جهت پیشگیری و تخفیف تکدی‌گری ارایه دهد.

چارچوب نظری تحقیق

چارچوب نظری این تحقیق مبتنی بر چهار بخش اساسی است: (۱) تلقی از تکدی‌گری به‌عنوان یک مسأله اجتماعی و در معنای خاص یک انحراف اجتماعی (۲) مدل انتخابی جهت ارزیابی عملکرد سازمانی (۳) نظریه انتخابی جهت ارزیابی عملکرد سازمانی و (۴) تبیین عوامل مؤثر بر عملکرد سازمانی.

۱- تلقی از تکدی‌گری به‌عنوان یک مسأله اجتماعی و در معنای خاص یک انحراف اجتماعی در این تحقیق، براساس دو دیدگاه نظری: (۱) کارکردگرایی (با تأکید بر نظریه فشار) و (۲) برچسب‌زنی، تکدی‌گری به‌عنوان یک مسأله اجتماعی و به‌طور خاص یک انحراف اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است. به‌طوری که طبق نظر کارکردگرایان، وجود تکدی‌منافع و کارکرد اجتماعی برای جامعه دارد. در این دیدگاه، پدیده تکدی‌گری تنها در رابطه با نتایجی که برای کل نظام جامعه دارد، مورد تحلیل قرار می‌گیرد (ادیبی و انصاری، ۱۳۵۸: ۶۴). اوگان‌خان (۲۰۰۹) معتقد است که تکدی‌گری کارکردهای مشخصی دارد که ظاهراً مورد نیاز جامعه است. از آن‌جا که بسیاری از ادیان، مردم را به دادن صدقه و کمک به افراد نیازمند تشویق می‌کنند، بنابراین مردم با صدقه‌دادن به متکدیان، به تعهدات مذهبی خود عمل می‌کنند (Jelili, 2006). بنابراین، براساس دیدگاه کارکردگرایی، وجود تکدی‌گری کارکرد مذهبی

و معنوی در جامعه ایران دارد. یعنی وجود متکدیان به اعضای جامعه کمک می کند تا به تعهدات اجتماعی، مذهبی و اقتصادی خود عمل کند. از آنجا که دین اسلام، مردم را به دادن صدقه و کمک به افراد نیازمند تشویق می کند، بنابراین مردم با صدقه دادن به متکدیان، به تعهدات مذهبی خود (به شکلی نادرست، یعنی از طریق امداد مستقیم، نه امداد سازمان یافته و نهادی) عمل می کنند.

اما مهم ترین نظریه از دیدگاه کارکردگرایی، نظریه فشار است که براساس رویکرد نهادی و ساختاری به تبیین انحراف و مشخصاً تکدی گری می پردازد (کوزر و روزنبرگ، ۱۳۷۸: ۴۳۲). پیروان این نظریه، تکدی گری را نتیجه مستقیم فقر و خشم طبقه پایین می دانند. آن‌ها معتقدند اگرچه اکثر مردم اهداف و ارزش های مشابهی دارند، اما توانایی آنان در دست یابی به اهداف شخصی، به وسیله طبقه اقتصادی - اجتماعی محدود شده است.

امیل دورکیم که برای نخستین بار از مفهوم «آنومی ایی هنجاری» برای تشریح رفتار انحرافی استفاده کرد (کوزر و روزنبرگ، ۱۳۷۸: ۴۵۳). وی معتقد است جامعه آنومیک، جامعه‌ای است که مجموعه‌ای از هنجارها و ارزش های متضاد با یکدیگر در خود داشته و فاقد خطوط راهنمای روشن و پایداری برای مردم به منظور یادگیری و درونی کردن هنجارهاست (احمدی، ۱۳۸۴: ۴۴). رابرت مرتن از مفهوم «آنومی» دورکیم برای تبیین انحراف اجتماعی استفاده کرد. او معتقد است که همواره نوعی گسستگی بین اهداف و وسایل مشروع یک نظام اجتماعی وجود دارد، به این معنا که اهداف همواره مورد قبول همگان است، اما وسایل رسیدن به این اهداف به طور مساوی و برابر در جامعه توزیع نشده است در نتیجه برای عده‌ای، شانس بیش تری برای موفقیت وجود دارد. حاصل این عدم تعانس میان اهداف و وسایل، که مرتن آن را بی هنجاری یا نابسامانی می نامد، ایجاد فشار بر افراد برای به کارگرفتن شیوه‌های دیگری برای رسیدن به موفقیت است که با شیوه‌های مورد قبول جامعه فرق می کند (اسکیدمور، ۱۳۷۲: ۱۶۰-۱۵۹؛ ورسلی، ۱۳۷۸: ۱۱۶). مرتون پنج واکنش ممکن؛ نسبت به تنش میان اهداف و وسایل مشروع را تشخیص می دهد: سازگاری و هم‌نوایی، نوآوری، مناسک گرایی، انزوایی و شورش (گروترز، ۱۳۷۸: ۱۴۹-۱۴۸).

نظریه برجسب زنی (انگ زنی) نیز انحراف را مفهومی ساخته جامعه می داند یعنی گروهی در جامعه با تصویب قوانینی که تخطی از آن‌ها انحراف محسوب می شود، مفهوم انحراف را می سازند (بکر، ۱۹۷۳: ۹؛ به نقل از صدیق سروستانی، ۱۳۸۲: ۲۵). نظریه پردازان برجسب زنی مانند بکر و تانن‌بام، معتقدند که علت انحراف، برجسب منفی ای است که به فرد کجرو زده می شود، سپس این برجسب در فرد درونی شده و نهایتاً نیز فرد براساس آن برجسب عمل می کند.

ارتباط نظریه برچسب‌زنی با تکدی‌گری از این حیث است که اگر تکدی‌گری به معنای درخواست پول، غذا و پوشاک توسط یک فرد، یک رفتار انحرافی است، پس چرا کنش مشابه توسط یک فرد دیگر، رفتار به‌هنگار تلقی می‌شود؟ پاسخ این نظریه در این جمله خلاصه می‌شود که: «رفتار منحرف، رفتاری است که مردم این چنین برچسب می‌زنند». در تبیین رفتار تکدی‌گری، درخواست کمک مالی یا مادی از مردم، فقط یک رفتار به‌هنگار است، اما زمانی انحراف به حساب می‌آید که از نظر فرهنگی به آن برچسب زده شود. این رویکرد تحلیل می‌کند که طبقه اجتماعی نقش مهمی در برچسب‌زنی یک کنش به‌عنوان انحراف دارد. برای مثال، شخص فقیری که با هدف کمک مالی به سمت مردم می‌رود، ممکن است به‌عنوان «متکدی» برچسب بخورد، اما اگر یک سیاست‌مدار همان کنش را به منظور تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی‌اش انجام دهد، ممکن است افزایش بودجه تلقی شود تا انحراف. بنابراین، طبقه‌بندی رفتار یک سری افراد در قالب «تکدی‌گری»، در واقع همان سنجی است که ما شهروندان با رفتار خود بر ساخت می‌کنیم، یعنی ما با کمک کردن مان به یک سری افراد در قالب پول، کالا و امثال آن، طبقه‌ای را به وجود می‌آوریم که برای تأمین معاش خود، به این فعالیت روی آورده‌اند. بنابراین، ما می‌توانیم با جلوگیری از رفتارهای امدادی خود به یک سری افراد، مانع از شکل‌گیری سنجی به اسم «متکدیان» شویم.

۲- مدل انتخابی جهت ارزیابی عملکرد سازمانی

در این تحقیق، عملکرد سازمان‌های درگیر در امر تکدی‌گری در کشور براساس سه مفهوم اثربخش، کارا و مرتبط و وضعیت سازمان‌ها از سه منظر زیر مورد بررسی قرار گرفته است:

• اثربخش: به معنای دستیابی سازمان‌های متولی مبارزه با تکدی‌گری به رسالت و اهداف سازمانی و نیز نتایج برنامه‌های خاصی است که به منظور بهبود وضعیت زندگی یک گروه هدف خاص تدوین کرده‌اند.

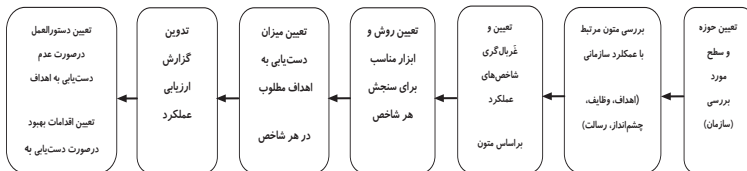
• کارا: به معنای استفاده‌ی سازمان‌های متولی از منابع گوناگون خود در مبارزه با تکدی‌گری است.

• مرتبط: به معنای حرکت سازمان‌های متولی در راستای نیازهای ذی‌نفعان و ارتباط فعالیت آن‌ها با نیازهای در حال تغییر ذی‌نفعان می‌باشد.

موضوع دیگر، تعریف ارزیابی عملکرد است که به‌طور خلاصه فرایندی است که برای ارزیابی پیشرفت به سوی دستیابی به اهداف تعیین‌شده است و اثربخشی فعالیت‌ها در راستای اهداف مشخص آن‌ها می‌باشد (الماسی، ۱۳۷۴؛ به نقل از ستاری فر، بی‌تا: ۲-۱). هم‌چنین،

در رابطه با مدل ارزیابی انتخابی جهت بررسی عملکرد سازمان های مورد هدف در تحقیق حاضر، شایان ذکر است که در این تحقیق، براساس یک نظام جامع عملکرد که متناسب با موضوع تحقیق است، عملکرد سازمان های شهرداری، بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور طی هفت مرحله مورد سنجش و بررسی قرار گرفت. این مدل، تناسب زیادی با مدل کارت امتیازی متوازن (BSC) دارد. مدل کارت امتیازی متوازن، که در سال ۱۹۹۲ توسط کاپلان و نورتون توسعه یافت، معروف ترین و شناخته شده ترین رویکرد علمی سنجش عملکرد است (Kasperskaya, 2006: 5). در این تحقیق، براساس مدل متوازن، ابتدا یک مدل یا چارچوب مفهومی جهت تدوین مجموعه ای از شاخص های عملکرد در راستای اهداف استراتژیک تهیه شده و در اولین گام، دیدگاه آتی سازمان و در راستای دیدگاه حاکم بر سازمان، اهداف استراتژیک تدوین گردید. با عنایت به دیدگاه آتی و اهداف استراتژیک آتی، عوامل حیاتی موفقیت سازمان مشخص شده و در همین راستا، معیارهای استراتژیک تبیین و نهایتاً برنامه عملیاتی تهیه شده است.

شکل ۱: چارچوب ارزیابی عملکرد چهار نهاد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور در مبارزه با تکدی گری



۳- نظریه انتخابی جهت ارزیابی عملکرد سازمانی

در ارتباط با موضوع تحقیق حاضر، به دلیل بافت متفاوت آن با تمامی مطالعات دیگر در زمینه ارزیابی عملکرد سازمانی، نظریه کارکردی و استفاده از نظریه نظام های اجتماعی تالکوت پارسونز بیشترین کاربرد را داشته و می تواند تبیین بهتری از موضوع عملکرد سازمان ها در مبارزه با تکدی گری ارائه دهد. پارسونز سازمان را به عنوان نظام اجتماعی مستقل در نظر می گیرد که در یک نظام اجتماعی بزرگ تر یعنی جامعه فعالیت می کند. در این گونه تحلیل سیستمی، تنها مسأله ای که مورد توجه قرار می گیرد، چگونگی کنش متقابل نظام فرعی با نظام بزرگ تر و اهمیتی است که نظام فرعی برای نظام بزرگ تر دارد. بنابراین، این مسأله که چگونه نظام فرعی ساخت یا سازمان یافته است، چندان مورد توجه قرار نمی گیرد

(صبوری، ۱۳۷۴: ۱۷۳). نظریه کارکردی پارسنز بر این باور است که عملکرد یک سازمان برحسب پیامدهای اجتماعی و فعالیت‌های آن تعیین می‌شود. به عبارتی، چارچوب ارجاعی برای ارزیابی عملکرد یک سازمان، ساختار سازمانی نیست، بلکه این موضوع است که فعالیت‌های آن چه نفعی برای جامعه دارد. سؤال اصلی مورد توجه در این مدل، آن است که فعالیت‌های سازمان چگونه در راستای رفع نیازهای ارباب رجوع‌هایش قرار می‌گیرند؟ پارسنز در نظریه نظام‌های اجتماعی اشاره می‌کند که هر سیستمی برای بقای خود، نیازمند چهار کارکرد اساسی است که از بین آن‌ها، دستیابی به اهداف و یکپارچگی فی‌نفسه جزو هدف نهایی تلقی می‌شوند، اما دو کارکرد انطباق و حفظ الگو جزو عوامل تسهیل‌گر یا ابزاری برای تحقق این اهداف به حساب می‌آیند (صبوری، ۱۳۷۴: ۱۷۲-۱۷۱؛ ریتزر، ۱۳۸۷: ۱۳۱). پارسنز در نظریه نظام اجتماعی خود، این چهار کارکرد را در قالب مدلی مطرح می‌کند که مخفف آن به مدل آجیل معروف است:

الف- تعریف اهداف (دستیابی به اهداف): بر تعریف اهداف و ارزشیابی از میزان تحقق آن‌ها تأکید دارد.

ب- تعیین منابع برای دستیابی به اهداف (انطباق): به تدارک منابع، بودجه‌بندی، مدیریت و پرسنل توجه دارد.

ج- تعیین ابزارها و وسایل برای ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌ها (یکپارچگی): به تفکیک وظایف و مسئولیت‌ها و نیز هماهنگی بین واحدها و افرادی اشاره دارد که مستقیماً در دستیابی به اهداف همکاری دارند.

د- کاهش فشارها و تنش‌ها در محیط پیرامون (سکون یا نگهداشت الگو): در این زمینه، سازمان از طریق پاسخ به نیازهای ارباب رجوع، توجه به منافع عمومی و گسترش رضایت و روحیه کارکنان، به تنش‌ها پاسخ می‌دهد. در واقع، منظور پارسنز از حفظ الگو، حفظ نظام ارزشی مرکزی و الگوهای کنش متقابلی است که به وسیله این نظام مطرح گردیده است.

شکل ۲: مدل نظام های اجتماعی (AGIL) پارسنز

A- تطبیق (Adaptation)	G- دست یابی به هدف (Goal attainment)
I- یکپارچگی (Integration)	L- نگهداشت الگو (Lateney or Pattern maintenance)

در حوزه تکدی گری، تحلیل عملکرد سازمان های متولی براساس نظریه نظام اجتماعی پارسنز بر این باور مبتنی است که کارکرد کل سازمان ها باید موجبات حل هر یک از مسایل را به طور مستمر فراهم آورند. برخی از این سازمان ها، کارکردهای برنامه ریزی و هماهنگی را انجام می دهند. در حالی که سازمان های دیگر کارکردهای مدیریت را اجرامی کنند. سازمان های دیگری نیز وجود دارند که بر بُعد کنترل کیفیت نظارت می کنند و هم چنین سازمان های دیگری که تصمیمات مربوط به سیاست ها و خط مشی ها را می گیرند. بنابراین، در زمینه مبارزه با تکدی گری ما می توانیم با استفاده از رویکرد سیستم طبیعی مورد نظر پارسنز برای تحلیل سازمان، روابط متقابل کارکردی میان سازمان های مختلف و نیز رابطه سازمان را در مجموع با محیط خارجی آن بررسی کنیم.

موضوع دیگری که در مدل کارکردی در زمینه ارزیابی عملکرد سازمانی مهم است، توجه به کارکردها یا کژ کارکردهای عملکرد سازمانی است. یعنی باید مشخص شود که آیا فعالیت های یک سازمان در راستای تحقق اهدافش، واجد کارکرد است یا کژ کارکرد می باشد. پیامدهای کارکردی، رفتارهای مشاهده شده ای هستند که شرایط موجود را در راستای اهداف مطلوب تغییر می دهند. اما کژ کارکردها، پیامدهای مشاهده شده ای هستند که شرایط موجود را برخلاف اهداف مطلوب تغییر می دهند و یا با اهداف مطلوب تداخل دارند. بنابراین، کارکردها نیازهای موجود را مرتفع می کنند، اما کژ کارکردها نیازهای جدیدی را در سیستم ایجاد می کنند. در واقع، هم کارکردها و هم کژ کارکردها شرایط سازمانی را هر یک به شیوه ای متفاوت تغییر می دهند.

۴- تبیین عوامل مؤثر بر عملکرد سازمانی

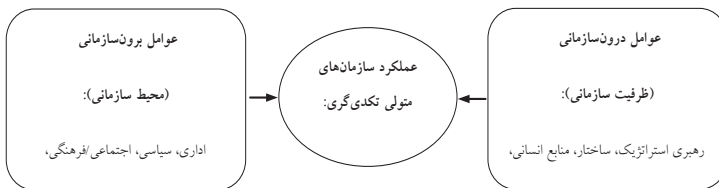
یکی از محورهای اساسی در تحقیق حاضر، در کنار ارزیابی عملکرد سازمان های درگیر در مبارزه با تکدی گری، بررسی عواملی است که بر عملکرد این سازمان ها تأثیر می گذارند. در رابطه با عوامل مؤثر بر عملکرد سازمان های متولی مبارزه با تکدی گری در کشور، باید

گفت که این عملکرد تحت تأثیر دو دسته کلی از عوامل است: یکی عوامل درون سازمانی و دیگری عوامل برون سازمانی.

۱) عوامل درون سازمانی (ظرفیت سازمانی): جزو عواملی هستند که به ظرفیت سازمانی برمی گردند. مهم ترین این عوامل در بحث مبارزه با تکدی گری عبارتند از: رهبری استراتژیک، ساختار، منابع انسانی، مالی، برنامه ها/خدمات، زیرساخت ها، تکنولوژی، پیوندهای بین سازمانی. یکی از عواملی که در ظرفیت سازمان ها برای مبارزه با تکدی گری نقش دارد، ارتباط ها، شراکت ها و پیوندهای آنان با دیگر سازمان های مرتبط است که از این موضوع تحت عنوان "پیوندهای بین سازمانی" یاد می شود.

۲) عوامل برون سازمانی (محیط سازمانی): علاوه بر تأثیر محیط و ظرفیت داخلی سازمان ها در مبارزه با تکدی گری، این سازمان ها در داخل بافت ها و محیط های خارجی نیز زیست می کنند و عناصر متشکله در این محیط، بر عملکرد سازمان ها تأثیر گذار است. مهم ترین عوامل محیطی تأثیر گذار بر عملکرد سازمان های متولی تکدی گری در کشور، عوامل اداری، سیاسی، اجتماعی/فرهنگی، تکنولوژیکی، اقتصادی و ذی نفعان است.

شکل ۳: عوامل موثر بر عملکرد شهرداری، بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور در مبارزه با تکدی گری



پیشینه تحقیق

در رابطه با عملکرد سازمان ها در زمینه تکدی گری، تا جایی که محقق مطالعه و جستجو کرده است، تاکنون هیچ مطالعه ای چه در داخل و خارج از کشور در این زمینه صورت نگرفته است. البته در داخل کشور، دو مقاله نظری توسط آقای کوچکیان فرد در سال (۱۳۸۱)

با عناوین "مفهوم تکدی و اقدامات دولت و سازمان های غیردولتی در برخورد با آن" و "بازشناسی مفهومی تکدی و اقدامات دولتی در ساماندهی آن و نقش سازمان های غیردولتی در کاهش این پدیده در ایران" به نگارش درآمده و در آن به آسیب شناسی عملکرد دولت پرداخته است.

ضعف ادبیات تجربی در این زمینه، انجام تحقیق حاضر را به لحاظ پشتوانه تجربی، با ددرسهایی مواجه ساخته است. از طرفی، واحد تحلیل تمامی مطالعاتی که در این زمینه وجود دارند، سطح خُرد بود که به بررسی شرایط متکدیان و عوامل گرایش آنان به تکدی پرداخته‌اند. بنابراین، هیچ یک از این مطالعات، به طور خاص به عملکرد سازمان‌ها در مبارزه با تکدی‌گری (به عنوان یک واحد تحلیل کلان) نپرداخته‌اند، اگرچه طبیعی است تمامی این مطالعات، در یافته‌های خود اشاره‌ای هم به نقش سازمان‌ها داشته‌اند و یا در بخش پیشنهادها، راه کارهایی را در رابطه با نقش دستگاه‌ها در مبارزه با تکدی‌گری ارایه داده‌اند.

روش‌شناسی تحقیق

الف- طرح تحقیق، روش تحقیق، جامعه آماری و حجم نمونه
از نظر طرح تحقیق مطالعه حاضر، از نوع تحقیق‌های ارزشیابانه است که عملکرد چهار نهاد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور را در برخورد با تکدی‌گری مورد بررسی و تحلیل قرار داده است.

در ضمن، مطالعه حاضر تلفیقی از مطالعات اسنادی و میدانی است که در دو سطح توصیفی و تبیینی انجام گرفته است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، طرح تحقیق حاضر، ارزشیابی است و از آن‌جا که طرح ارزشیابانه در اجرا، متکی به روش‌های دیگر کمی و کیفی است بنابراین در این تحقیق، در سطح اسنادی از روش کیفی و به صورت تحلیل موضوعی متن استفاده شده است. در سطح میدانی نیز، به کمک روش نمونه‌گیری نظری، از روش کیفی مصاحبه مشارکتی بامسئولین و کارشناسان نهادهای مورد مطالعه و در عین حال برخی از صاحب‌نظران در زمینه آسیب‌های اجتماعی به خصوص تکدی‌گری استفاده شده است. نتایج حاصل از این مصاحبه‌ها، در راستای اهداف تحقیق و براساس مقوله‌های متعدد دسته‌بندی شده و سپس مورد تحلیل قرار گرفته‌اند.

جامعه آماری این تحقیق از دو گروه تشکیل شده است: گروه اول شامل:

۱) متون سیاستگذاری چهار نهاد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور در زمینه تکدی‌گری مانند مأموریت و وظایف سازمانی، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها، گزارش‌ها و....

۲) آمار و اطلاعات مربوط به عملکرد این چهار نهاد در زمینه مبارزه با تکدی‌گری است. در این قسمت، به دلیل محدودیت اسناد و متون، تمامی آن‌ها مورد تحلیل قرار گرفتند، بنابراین نیازی به طرح نمونه‌گیری نیست.

گروه دوم، شامل مسئولین و کارشناسان نهادهای مورد مطالعه و در عین حال برخی صاحب‌نظران در زمینه آسیب‌های اجتماعی به خصوص تکدی‌گری می‌باشد. در این مرحله، با ۲۸ نفر از مسئولین، کارشناسان و صاحب‌نظران ذی‌ربط به‌عنوان نمونه انتخاب و مصاحبه با آن‌ها به عمل آمد.

ب- تحلیل داده‌ها و اطلاعات: تحلیل متمرکز بر معنا

در این تحقیق، با توجه به ماهیت تخصصی هر نهاد مورد مطالعه در زمینه مبارزه با تکدی‌گری، طبیعی است که ارزیابی عملکرد این نهادها باید متناسب با اهداف و کارکردهای تعریف‌شده برای آن‌ها در حوزه تخصصی مربوطه باشد. در این سطح ارزیابی، شاخص‌های اختصاصی ارزیابی عملکرد در نهادهای مورد مطالعه مد نظر بوده و متناسب با آن‌ها عملکرد نهادها مورد بررسی قرار گرفتند. سپس، برای تحلیل داده‌ها و اطلاعات، از روش تحلیل متمرکز بر معنا استفاده شد که خود مشتمل بر سه روش است.

• روش کدگذاری معنایی: در این روش از تحلیل موضوعی استفاده شده است یعنی متون مصاحبه؛ گرچه در ابتدا براساس موضوع‌های مشخص مطرح شدند، اما پس از جمع‌آوری نیز، دوباره براساس موضوع‌های محوری دسته‌بندی و تحلیل شدند.

• تلخیص معنایی: در این روش، معانی بیان‌شده توسط مصاحبه‌شونده‌ها در قالب جمله‌های کوتاه‌تر خلاصه شدند. در ضمن، عبارت‌های طولانی‌تر به عبارت‌های کوتاه‌تر تبدیل شد. یعنی مفاهیم عمده در متن، مورد "بازعبارت‌بندی" قرار گرفتند. در عین حال، سعی شد ضمن رعایت مضمون مصاحبه، عین عبارت شفاهی مصاحبه‌شوندگان در متن آورده شود تا دخلی در آن صورت نگردد. علاوه بر این، در استناد به مصاحبه افراد برای ذکر ادله برای یافته‌ها و

تحلیل ها، تنها به متن آن دسته از مصاحبه‌هایی اشاره شده است که نقش محوری داشتند و مصاحبه‌های افراد دیگری که در تأیید متن فوق فاقد نظم مناسبی بودند، اشاره نشدند.

• خوانش نظری: در این روش، محقق بارها متن را خوانده و موضوع های متن را از لحاظ نظری بررسی کرده و تفسیرهایی را به نگارش در آورده است. البته گاهی هم در حین خوانش نظری، مرزهای بین خوانش های مصاحبه گر و مصاحبه شونده در هم آمیخته و ذوب شدند.

ج- یافته‌ها

• بررسی عملکرد چهار نهاد شهرداری، بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور در مبارزه با تکدی‌گری

قبل از اشاره به عملکرد این چهار نهاد در مبارزه با تکدی‌گری، به این واقعیت اشاره کنیم که تکدی‌گری در جامعه رو به افزایش است و خواهد بود. اکثریت قریب به اتفاق مصاحبه‌شوندگان تحقیق بر این باور بوده‌اند که میزان تکدی‌گری در حال حاضر در جامعه، نسبت به گذشته روند بسیار صعودی داشته و روند رو به افزایشی را برای آینده متصور شده‌اند. در حال حاضر به نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد چهار نهاد هدف در این تحقیق در مبارزه با تکدی‌گری می‌پردازیم. نتایج حاصل از این ارزیابی نشان داد که به جز شهرداری، سه نهاد دیگر یعنی بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور در تحصیل اهداف پیش‌بینی شده موفقیت چندانی نداشته‌اند. البته عملکرد سازمان بهزیستی در این حوزه، تا حدودی بهتر از دو سازمان دیگر است.

جدول ۱: نتایج حاصل از ارزیابی شاخص‌های عملکرد در نهادهای مورد مطالعه

نام سازمان	وظایف	میزان موفقیت
شهرداری	۱- استقرار نماینده در مراکز	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۲- شناسایی، جمع‌آوری و تحویل افراد با هماهنگی نیروی انتظامی و بهزیستی	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۳- ایجاد، تجهیز و راه‌اندازی مراکز نگهداری	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۴- تأمین و پوشش مالی مراکز نگهداری	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
سازمان بهزیستی	۱- استقرار نماینده در مراکز	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۲- ایجاد و توسعه مراکز نگهداری	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۳- هماهنگی درون‌سازمانی	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۴- تأمین و پوشش مالی مراکز نگهداری	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۵- تحت آموزش قرار دادن متکدیان	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق نامشخص ●
	۶- ارائه پوشش‌های حمایتی لازم به این افراد تا زمان ایجاد شرایط و زمینه‌های مناسب برای بازگشت آن‌ها به زندگی عادی	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق نامشخص ●
کمیته امداد امام خمینی	۱- استقرار نماینده در مجتمع	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۲- درک آیین‌نامه و مراکز	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۳- پذیرش متکدیان معرفی شده از طرف مراکز	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۴- مبارزه با تکدی‌گری	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۵- ارائه پوشش‌های حمایتی و هدایتی لازم برای افراد نیازمند، گمشده، متواری و درمانده	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق نامشخص ●
وزارت کشور	۱- ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های مرتبط با تکدی‌گری	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق ناموفق ●
	۲- مدیریت جلسات	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۳- تدوین نظام آماری متمرکز به منظور ثبت و دست‌یابی به موقع به سوابق متکدیان	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق ناموفق ●
	۴- تصویب و تخصیص بودجه	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۵- نظارت بر مراکز نگهداری	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق
	۶- انجام مطالعات و بررسی‌های اجتماعی	موفق ● تقریباً موفق بینابین تقریباً ناموفق ناموفق

د- بررسی میزان هماهنگی سازمانی بین چهار نهاد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور

در رابطه با هماهنگی نهادهای مورد مطالعه در این تحقیق در زمینه مبارزه با تکدی گری، بارها در جای جای این گزارش صحبت به میان آمد و تشریح وضعیت شد. البته براساس آیین نامه مصوب شورای عالی اداری، گردش فعالیت ها در بین هر چهار نهاد و هم در بین نهادهای دیگر، تاحدودی تعریف و مشخص شده است. منتهی به دلیل ابهام در برخی شرح وظایف تعریف شده در این آیین نامه از یک سو و فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد مناسب از سوی دیگر، برخی سازمان ها از وظایف خویش سر باز می زنند و در نتیجه از طرف برخی نهادها دچار شکاف هستیم. به عنوان مثال: صداوسیما و آموزش فنی و حرفه ای کاملاً از موضوع کنار کشیده اند و حضور آنان در جلسه ها، فقط در حد فیزیکی است و بنا به دلایل غیر معقولی عملاً نقشی در این حوزه ندارند.

اما اگر به طور مشخص بخواهیم درباره میزان هماهنگی چهار نهاد هدف این تحقیق یعنی شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور بگوییم، باید اشاره کنیم که شروع کار توسط شهرداری (با قبول تعریف فعلی از تکدی که مورد قبول شهرداری است) شروع مناسبی است، شروعی که مربوط به جمع آوری و انتقال متکدیان در مراکز نگهداری اسلام شهر و لویزان می شود. در مرحله بعد، حضور نماینده دو نهاد بهزیستی و کمیته امداد در این مراکز است که متأسفانه کمیته امداد نماینده ای ندارد و بهزیستی واجد یک نماینده مستقر در این مراکز است.

کمیته امداد به دلیل نداشتن نماینده در مراکز، عملاً مشارکتی در این حوزه نداشته و شهرداری گاهی متکدیان مشمول کمیته امداد را به این نهاد معرفی می کند و آنان نیز مبلغ ناچیزی کمک می کنند؛ یا این که شهرداری شخصاً اقدام به مشاوره با خانواده این متکدیان نموده و آنان را به خانواده بازمی گرداند؛ و یا این که شهرداری بعد از گذشت حدود دو الی سه هفته با اطلاع یابی از عدم پذیرش متکدیان توسط نهادهای مرتبط، آنان را دوباره سر چهارراه ها رها می سازد.

سازمان بهزیستی تاحدودی در هماهنگی با شهرداری در پذیرش متکدیان معرفی شده هماهنگی بهتری داشته است. منتهی این سازمان هم، دچار محدودیت های حجمی مراکز نگهداری است و طبیعتاً از پذیرش بیک سری متکدیان معذور است.

بنابراین، مسئولیت تمامی فعالیت های مربوط به جمع آوری، نگهداری، بازپروری و... متکدیان عملاً به دوش شهرداری است.

اما وزارت کشور که نقش ستادی در این حوزه دارد و قرار بود نقش هماهنگی بین این چهار

نهاد (و نیز نهادهای دیگر) را ایفا کند، در عمل در این زمینه موفق نبوده است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل ناکامی این چهار نهاد، نبود هماهنگی بین آنان و مهم‌تر از آن فقدان یک سیستم ارزیابی عملکرد است که طبیعتاً می‌بایست وزارت کشور این سیستم را طراحی و عملی می‌کرد. حتی طبق آیین‌نامه، قرار بود که وزارت کشور یک پایگاه داده برای متکدیان طراحی کند و قطعاً وجود چنین پایگاهی می‌توانست با ارائه داده‌های شناسنامه‌ای به‌روز از متکدیان، هماهنگی بین این چهار نهاد را بیش‌تر کند، اما وزارت کشور چینی اقدامی را صورت نداد.

از طرف دیگر، ما باید هماهنگی بین این چهار نهاد را براساس هماهنگی بین کل نهادهای تعریف‌شده در آیین‌نامه مصوب شورای عالی اداری بررسی کنیم. زیرا همان‌طوری که می‌دانیم عملکرد موفق یک سازمان در تحصیل اهداف پیش‌بینی‌شده، با عملکرد دیگر سازمان‌های متولی در آن حوزه نیز مرتبط است. بنابراین، ناکامی عملکرد چهار نهاد مورد مطالعه در این تحقیق را باید، براساس ضعف عملکرد سایر نهادهای متولی مبارزه با تکدی‌گری نیز توضیح داد. به‌عنوان نمونه، بسیاری از هماهنگی‌هایی که لازم بود بین این چهار نهاد برقرار شود، ابتدا می‌بایست بین همه نهادهای متولی و تعریف‌شده برقرار می‌شد مانند: برگزاری جلسات، تدوین نظام ارزیابی عملکرد و....

چ- اولویت‌بندی عملکرد چهار نهاد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور در مبارزه با تکدی‌گری

در رابطه با سازمان‌هایی که موفقیت بیش‌تری در مبارزه با تکدی‌گری داشته‌اند، ابتدا باید به این نکته اشاره کنیم که مبارزه با تکدی‌گری، به دلیل ماهیت چندسطحی و پیچیده موضوع، یک اقدام بین‌سازمانی است و بنابراین کشیدن یک خط مرز برای سازمان‌های موفق و ناموفق، کار دشواری است. به هر جهت، اجماع مصاحبه‌شوندگان بر این بوده است که شهرداری بیش‌ترین نقش را در این زمینه داشته است. در بین سازمان‌های دیگر نیز، سازمان بهزیستی فعالیت بیش‌تری در مبارزه با تکدی‌گری داشته است. حتی مشاهده‌های تیم تحقیق نشان داد که سازمان بهزیستی نماینده‌ای را در هر دو مجتمع اردوگاهی ساماندهی متکدیان در اسلام‌شهر و لویزان (سامان‌سراها) دارد، این در حالی است که سازمان‌های دیگر فاقد هرگونه نماینده‌ای در این مجتمع می‌باشند. البته در بررسی موفق‌ترین سازمان‌ها در این زمینه، باید به چندین نکته در مورد هر سازمان اشاره شود:

- طبق نتایج این مطالعه، موفق‌ترین سازمان در زمینه مبارزه با تکدی‌گری، شهرداری است. از زمان تشکیل و اجرای ستاد ساماندهی متکدیان در سال ۱۳۷۸ تا کنون، شهرداری بار مسئولیت بسیاری از سازمان‌های کم‌کار و بی‌کار را به دوش کشیده است. متأسفانه هیچ سازمانی (به‌جز تا حدود بسیار اندکی، بهزیستی) از بین ۱۲ سازمان پیش‌بینی‌شده در آیین‌نامه نسبت به عهد خود در مبارزه با تکدی‌گری در کشور وفا نکرده و با ترندهای مختلف از مسئولیت‌های خود ظفره رفته‌اند.

• همان طور که قبلاً از این اشاره شد، تنها سازمانی که (از بین سازمان های ۱۲ گانه) یک نماینده در مجتمع های اردوگاهی دارد، سازمان بهزیستی است. البته سازمان بهزیستی به دلیل کمبود و تراکم مراکز نگهداری از متکدیان معرفی شده از مجتمع های اردوگاهی، قادر نیست تعداد زیادی از آنان را پذیرش کند و بنابراین، عملاً بسیاری از متکدیان، حتی پس از طی مدت نگهداری اولیه در مجتمع (۱۵ تا ۲۰ روز)، هم چنان در مجتمع ها نگهداری می شوند تا فضای خالی برای مراکز سازمان بهزیستی فراهم شود.

• وزارت کشور به عنوان دبیر ستاد ملی و استانداری به عنوان دبیر ستاد استانی، گرچه در حد انتظارات ظاهر نشد، اما توانسته در زمینه مبارزه با تکدی گری، در حوزه هایی مانند بازدید از مجتمع ها، تهیه گزارش، برگزاری جلسات و... ایفای نقش کند. اگر چه این وزارت در زمینه تهیه پایگاه جامع آماری در زمینه متکدیان و نیز در مقام یک سازمان نظارتی اثربخش عمل نکرده است.

• نقش کمیته امداد در ساماندهی متکدیان، فقط در حد تهیه بلیط برای متکدیان شهرستانی و فرستادن آن ها به شهرستان هاست که البته این کار هم، گاهی اوقات از طرف مجتمع های اردوگاهی وابسته به شهرداری صورت می گیرد. البته کمیته امداد فعالیت هایی در زمینه مربوط به آسیب دیدگان اجتماعی صورت داده است، اما به دلیل ضعف آماری و فقدان تفکیک این آسیب دیدگان، طبیعتاً نمی توان مشخص نمود چه نسبتی از این افراد، متکدی بوده اند. البته کمیته امداد تا قبل از انحلال اداره کل امور آسیب های اجتماعی شهرداری، یک نماینده در مجتمع های اردوگاهی اسلام شهر و لویزان داشت که در آن جا مستقر نبود و به صورت هفتگی کارها را پی گیری می نمود. اما در حال حاضر و پس از فعالیت مجدد سازمان خدمات رفاه، این سازمان فاقد هیچ نماینده ای در هر کدام از دو مجتمع اردوگاهی است.

خ- بررسی عوامل موفقیت /عدم موفقیت چهار نهاد شهرداری، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و وزارت کشور در مبارزه با تکدی گری

در رابطه با دلایلی که موجب گردید تا عملکرد چهار نهاد مورد مطالعه در زمینه مبارزه با تکدی گری در کشور با موفقیت همراه نباشد، طبیعتاً هر کدام از سازمان های مورد مطالعه قابل به دلایلی چند بودند. برخی به عوامل داخلی خود سازمان و برخی هم به عوامل خارج از سازمان اشاره کرده اند. برخی هم سازمان های دیگر (هم از بین و هم خارج از چهار سازمان مورد مطالعه) را مقصر ناکامی خویش دانسته و در نهایت این که هیچ یک قابل به ضعف و کم کاری خود در این زمینه نبوده اند. در مجموع؛ عوامل مربوط به این ناکامی را می توان در دو دسته عوامل داخلی و عوامل خارجی توضیح داد که طبیعتاً هر کدام از این عوامل از زاویه ای دیگر؛ شامل عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و سازمانی بررسی می شوند.

جدول ۲: عوامل ناکامی سازمان‌های مورد مطالعه در مبارزه با تکدی‌گری

عوامل داخلی	عوامل خارجی
<p>۱- فقدان برنامه مدون در سازمان‌های مرتبط جهت مبارزه با تکدی‌گری</p> <p>۲- کمبود بودجه و اعتبارات</p> <p>۳- تغییر مداوم مسئولین</p> <p>۴- ضعف دانش کارشناسان در زمینه تکدی‌گری، آیین‌نامه و مراکز نگهداری</p> <p>۵- مقصردانستن هم‌دیگر و عدم قبول مسئولیت در قبال کم‌کاری سازمانی</p>	<p>۱- عوامل سازمانی</p> <p>۱- فقدان یا ضعف هماهنگی بین سازمانی</p> <p>۲- عدم شفافیت کارویژه‌های چهار نهاد مورد مطالعه در آیین‌نامه ساماندهی متکدیان</p> <p>۳- تحت پوشش کمیته بودن خانواده</p> <p>۴- فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد</p> <p>۵- ضعف آماری</p> <p>۲- عوامل معرفتی</p> <p>۱- فقدان تعریف واحد مشخص از متکدی و فعالیت تکدی‌گری</p> <p>۲- رویکرد مسأله‌محور مسئولین نسبت به پدیده تکدی‌گری، به جای رویکرد علت‌محور</p> <p>۳- نگرش زیبایی‌شناسانه‌ی صرف نسبت به مدیریت شهری</p> <p>۴- رویکرد جمع‌آوری و نگهداری به‌جای رویکرد توان‌مندسازی</p> <p>۵- انتزاع آسیب‌های اجتماعی از هم</p> <p>۶- عقلانیت متکدیان</p> <p>۷- حرفه‌ای‌گری متکدیان</p> <p>۳- عوامل قانونی</p> <p>۱- پس‌افتادگی حوزه قانون و اجرا از عوامل موجد تکدی‌گری</p> <p>۲- فقدان یک هویت شناسنامه‌ای برای متکدیان</p> <p>۳- ضعف اسناد بالادستی</p> <p>۴- عوامل اجتماعی و فرهنگی</p> <p>۱- تضعیف سرمایه اجتماعی درون‌گروهی بین مردم</p> <p>۲- وجود فرهنگ "کمک و امداد" مستقیم</p>

د- بررسی عملکرد آیین نامه شورای عالی اداری در خصوص ساماندهی متکدیان

از آنجا که مهم ترین اقدام دولت جمهوری اسلامی ایران در زمینه مبارزه با تکدی گری در زمان بعد از انقلاب، به قانون مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر ساماندهی متکدیان برمی گردد بنابراین، تیم محقق بر آن شد تا یکی از مهم ترین یافته های این تحقیق را، به ارزیابی این مصوبه اختصاص دهد. البته ابتدا باید تشکیل ستاد فوق را به فال نیک بگیریم، اما فالی که متأسفانه ادامه نیافت. این ستاد با هدف مناسبی یعنی اصلاح ساختار، ایجاد هماهنگی و ارتقاء کار آیی و بهبود روش های نهادهای متولی امر تکدی گری تشکیل شده بود. آیین نامه شورای عالی اداری، اگرچه نقاط ضعف زیادی داشته و دارد، اما باید بگوییم که این آیین نامه مزایای بسیاری هم داشت که از جمله مهم ترین آن ها حداقل از لحاظ نظری، ایجاد تقسیم کار سازمانی بین سازمان ها در زمینه مبارزه با تکدی گری بود، اگرچه در عمل بار آن بر دوش دو سازمان شهرداری و بهزیستی قرار گرفت.

اما علی رغم جنبه های مثبت تشکیل ستاد که غیر قابل انکار است، مطالعات تیم تحقیق و نتایج مصاحبه ها نشان داد که این ستاد در عملکرد خود ناموفق بوده است. در ادامه، به بررسی مهم ترین عوامل ناکامی این ستاد که در قالب آیین نامه نمود پیدا می کند از یک طرف و بررسی پاره های مشکلات حقوقی و اجرایی در این آیین نامه (به عنوان یکی از عوامل ناکامی آن) پرداخته می شود.

-ارزیابی عملکرد آیین نامه ساماندهی متکدیان مصوب شورای عالی اداری
در رابطه با عملکرد آیین نامه، ابتدا باید بگوییم که باور اکثریت غالب پاسخگویان بر این بوده است که ستاد ساماندهی متکدیان که بر اساس مصوبه شورای عالی اداری تشکیل شد، تاکنون نتوانسته به اهدافش دست یابد. مهم ترین دلایلی که مانع از موفقیت این ستاد و آیین نامه شده، شامل موارد آمده در جدول شماره (۱) می باشد. طبق این کادر به عنوان نمونه، هیچ ضمانت اجرایی در آیین نامه مبنی بر تعهد سازمان های مشمول نسبت به وظایف پیش بینی شده تعریف نشده است.

جدول شماره ۱: عوامل ناکامی آیین‌نامه ساماندهی متکدیان مصوب شورای عالی اداری
۱- فقدان ضمانت اجرایی لازم برای تعهد سازمان‌های مشمول نسبت به وظایف پیش‌بینی شده
۲- فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد از سازمان‌های متولی
۳- عدم پیگیری مستمر و منسجم از طرف سازمان‌ها و نهادهای مسئول
۴- عدم هماهنگی بین سازمان‌های مختلف در برخورد جدی با مسأله
۵- فقدان پشتوانه علمی ۶- عدم توازن وظایف پیش‌بینی شده با ظرفیت سازمان‌ها
۷- کمبود بودجه ۸- فقدان یک بانک اطلاعاتی متکدیان
۹- مدیریت نامناسب جلسات ستاد

پاره‌ای مشکلات حقوقی و اجرایی در مفاد آیین‌نامه ساماندهی متکدیان مصوب شورای عالی اداری

یکی از مهم‌ترین دلایل ناکامی ستاد ساماندهی متکدیان، پاره‌ای مسایل و مشکلات حقوقی و اجرایی خود آیین‌نامه است که در کادر شماره (۲) به آن پرداخته شده است. به‌عنوان نمونه، مرجع تصویب آیین‌نامه، شورای عالی اداری است که فاقد اقتدار قانونی لازم برای تصدی چنین مسئولیتی است. ماهیت آیین‌نامه‌ای و نه قانونی آن نیز، مشکل دیگر حقوقی در این زمینه است.

جدول شماره ۲: پاره‌ای مسایل و مشکلات حقوقی و اجرایی در آیین‌نامه ساماندهی متکدیان مصوب شورای عالی اداری
۱- خلأ قانونی مرجع تصویب آیین‌نامه
۲- تقلیل سند فقط در حد یک آیین‌نامه
۳- فقدان جامعیت و مانعیت در تعریف متکدی
۴- فقدان تدوین یک نظام نظارتی و کنترلی از طرف یک مرجع ذی‌صلاح و مقتدر
۵- فقدان یک ضمانت اجرایی به منظور انجام وظایف محوله به سازمان‌ها
۶- عدم توجه به نقش سازمان‌هایی مانند اداره کل ثبت احوال، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، شورای شهر و شورایاری
۷- کلی‌گویی در تعیین وظایف سازمان‌ها
۸- وجود پاره‌ای تناقضات قانونی در آیین‌نامه
۹- فقدان سازوکاری در برخورد با متکدیان اتباع بیگانه
۱۰- عدم توجه به متکدیان کودک

- بررسی میزان حضور سازمان های غیر دولتی در ایران در مبارزه با تکدی گری امروزه سازمان های غیر دولتی در کنار بخش های دولتی و خصوصی، نقش بالقوه مهمی در توسعه پایدار ملی دارند و می توانند به شکل مؤثر وظایفی را به اجرا بگذارند که بنا به دلایل متعدد از عهده دو بخش رقیب خارج است. در رابطه با مبارزه با تکدی گری در ایران، باید گفت که یکی از موانع اصلی که موجب ناکامی عملکرد سازمان های دولتی در مبارزه با تکدی گری در کشور شده، فقدان حضور سازمان های غیر دولتی در این حوزه است و این در حالی است که اگر شرایط فراهم باشد، بخش غیر دولتی می تواند به عنوان نمونه در زمینه های جمع آوری، نگهداری، توانمندسازی و باز توانی فعالیت کند، درست مانند بخش های دیگری که در آن فعالیت دارند. متأسفانه نه تنها در سال های اخیر، بلکه در طول تاریخ مبارزه با تکدی گری در ایران، حضور بخش غیر دولتی در این زمینه مورد غفلت مانده و کار مبارزه با تکدی گری در ایران، باهمه ی کم و کاستی هایش، یک کار دولتی است.

به هر جهت در حوزه تکدی گری در کشورمان، اگرچه با افرادی به اسم متکدیان حرفه ای سروکار داریم اما واضح است که تکدی گری در عین حال که نوعی انحراف و جرم است، اما در هر صورت نتیجه مستقیم فقر و شرایط سخت اقتصادی است. متکدیان نیز عموماً جزو طبقه های پایین جامعه اند که گرچه اهداف و ارزش های مشابهی با اکثر مردم دارند، اما توانایی آنان در دست یابی به اهداف شخصی، به خاطر ضعف طبقه اقتصادی و اجتماعی شان محدود شده است. در واقع، براساس نظریه فشار، به ویژه نظریه مرتن، متکدیان اگرچه اهداف تعیین شده از سوی اجتماع را پذیرفته اند، اما ابزارهای رسیدن به این اهداف (مثل کار و آموزش) را در اختیار ندارند. در نتیجه، به دلیل عدم دسترسی به ابزارهای مشروع، به تکدی کشیده می شوند. مطالعات نشان داد که تقریباً بالای دو سوم و گاه چهار پنجم از متکدیان فاقد تحصیلات هستند. این موضوع حکایت از آن دارد که متکدیان فاقد مهارت ها و توانمندی های لازم (به عنوان ابزارها و وسایل) برای نیل به اهداف مورد قبول اجتماعی هستند و همین موضوع احتمال درگیری آنان در فعالیت تکدی گری را بیش تر می کند (مظفری و محمدی، ۱۳۷۹؛ فتحی و دیگران، ۱۳۸۰؛ نریمانی، ۱۳۸۰؛ معتمدی، ۱۳۸۷).

* تکدی گری در ایران دو شکل متفاوت را سیر می کند: یکی حرفه تکدی گری و دیگری تکدی گری حرفه ای. حرفه تکدی گری به این معنا که بسیاری از متکدیان کشور، در نتیجه شرایط بد اقتصادی خود، این فعالیت را به عنوان یک حرفه برای بقای زندگی برگزیده اند، حرفه ای که در حال حاضر بسیاری از آن ها حتی با ایجاد فعالیت های جایگزین، قادر به ترک آن نیستند.

از سوی دیگر، با پدیده ای به اسم «تکدی گری حرفه ای» مواجه ایم. بدین معنی که فعالیت تکدی گری در ایران، تا حدودی از شکل آماتوری خارج شده و به صورت حرفه ای انجام می گیرد. اما این که «چند درصد

از آن در ایران به شکل حرفه‌ای است»، موضوعی است که باید مورد بررسی دقیق قرار گیرد. چرا که آمارها نشان از درصدهای متفاوتی چون ۵، ۱۰، ۱۵ و... درصد دارند که طبیعی است تا مطالعه‌ای جامع به شکل کیفی راجع به این قضیه صورت نگیرد، هیچ‌یک از این آمارها صحت نداشته و مبنای سیاستگذاری نخواهد بود.

مطالعه شافعی و رشوند (۱۳۸۰) با تمرکز بر تلقی تکدی‌گری به‌عنوان یک خرده‌فرهنگ، نشان داد که در سال ۱۳۷۸، ۳۱.۶ درصد از متکدیان دستگیر شده هیچ‌گونه آشنایی قبلی با این حرفه نداشته‌اند، در حالی که در سال ۱۳۸۰ این نسبت به ۵۷.۸ درصد بالغ گردیده است. این نتیجه دلالت بر فهم متکدیان از فعالیت سازمان‌ها به‌خصوص شهرداری، نیروی انتظامی، کمیته امداد و بهزیستی داشته و به‌گونه‌ای هوشمند با این سازمان‌ها برخورد می‌کنند. حتی براساس مصاحبه‌های صورت گرفته با جامعه آماری تحقیق، این متکدیان مأموران شهرداری، ماشین جمع‌آوری، نحوه برخورد با آنان در مجتمع، کیفیت حمایت کمیته امداد و بهزیستی و بسیاری از موارد مرتبط را به‌خوبی می‌شناسند.

• موضوع مهم دیگری که از این تحقیق استنباط می‌شود، این است که اگرچه اغلب تکدی‌گری از سایر انواع فعالیت‌های اقتصادی در سطح خیابان مانند شستن شیشه اتومبیل، نواختن موسیقی و... متمایز می‌شود، اما انگیزه اصلی همه این فعالیت‌ها یکی است و تفاوتی با هم ندارد. بسیاری از کسانی که تکدی می‌کنند، عامدانه کالا یا خدمتی را به مشتریان خود (مردم) عرضه می‌کنند تا همواره سعی کنند از یک طرف یک عنصر «دوجانبه‌گرایی» را به مبادله خود اضافه کنند و از طرف دیگر از آنگ «تکدی» فرار کنند و یا به منظور پیگرد قانونی دولت، چهره تکدی‌گری خود را پوشانده و آن را به‌عنوان یک فعالیت قانونی معرفی کنند.

پ- تبیین عملکرد سازمان‌های متولی در مبارزه با تکدی‌گری به‌طور کل و سازمان‌های مورد مطالعه به‌طور خاص

• نتایج نشان داده است که یکی از مهم‌ترین موانع عدم موفقیت سازمان‌های مورد مطالعه در مبارزه با تکدی‌گری، سردرگمی ناشی از عدم تفکیک نقش‌ها و فقدان هماهنگی و یکپارچگی بین نقش سازمان‌ها از یک طرف و نداشتن منابع، به‌ویژه منابع مالی از طرف دیگر است. این مطالعه نشان داد که بسیاری از سازمان‌ها و مسئولین ذی‌ربط در این سازمان‌ها، اگرچه رغبت بالایی برای حل مسأله تکدی‌گری در کشور دارند، اما متأسفانه بسیاری از آن‌ها احتمالاً به دلیل تغییرات مداوم مدیریتی و کارشناسان، گرفتار یک سردرگمی شدید هستند که باعث شده تاکنون در این زمینه ناموفق عمل کنند.

اگر بخواهیم عملکرد و میزان موفقیت سازمان های متولی تکدی گری در کشور را براساس نظریه پارسنز توضیح دهیم، باید چنین اشاره داشت که سازمان های مورد مطالعه در این تحقیق، در هر چهار کارکرد مورد اشاره در نظریه «نظام اجتماعی» پارسنز دچار محدودیت ها و ضعف هایی بوده اند. در ادامه، به تفکیک ضعف های سازمان ها را در هر یک از این چهار حوزه کارکردی توضیح می دهیم:

۱- دستیابی به اهداف: اولین کارکردی که سازمان های متولی تکدی گری برای بقای خود نیاز دارند، در وهله نخست تعریف و دستیابی به اهداف خویش در زمینه موضوع تکدی گری و در وهله دوم ارزشیابی میزان تحقق این اهداف است. اما نتایجی که تحقیق حاضر بدان دست یافت، نشانه ای از چنین کارکردی در سازمان های مورد مطالعه نیافت. متأسفانه به غیر از شهرداری و تاحدودی هم وزارت کشور (به عنوان دبیر ستاد ملی)، کمیته امداد و سازمان بهزیستی هیچ برنامه ای برای مبارزه با تکدی گری نداشته اند و فاقد هر گونه تعریف اهدافی برای این حوزه بودند. در زمینه ارزیابی عملکرد سازمان ها در مورد میزان تحقق اهداف تعریف شده برای مبارزه با تکدی گری نیز، تقریباً هر چهار سازمان فاقد یک نظام ارزیابی عملکرد برای سنجش و مدیریت عملکرد خود در این حوزه بودند. البته شهرداری (و تاحدودی هم وزارت کشور) به طور ضمنی فعالیت های خود در این زمینه را ارزشیابی کرده و همواره در صدد بهبود فعالیت ها هستند، اما این ارزشیابی به شکل غیررسمی صورت می گیرد و فاقد معیارهای مشخص است.

۲- انطباق: نتایج نشان داد که سازمان های مورد مطالعه از یک طرف از ظرفیت منابع لازم برای فعالیت خود در زمینه تکدی گری برخوردار نبوده و از طرف دیگر در تدارک منابع کافی در زمینه های مالی، مدیریت و پرسنل نیز ناکام بوده اند. طبق این نتایج، یکی از دلایل اصلی عدم موفقیت سازمان ها در همکاری با شهرداری در پذیرش مددجویان (متکدیان)، فقدان فضای مناسب برای نگهداری آنهاست و این امر موجب شده که نگهداری از این مددجویان برای مدت بیش تری بر دوش شهرداری باشد، اما در نهایت بعد از گذشت حداکثر ۱۵ تا ۲۰ روز، شهرداری نیز آنها را دوباره در سر چهارراه ها رها می کند.

مشکل مالی و کمبود بودجه نیز، از دیگر مشکلات گریبان گیر تمامی سازمان های مورد مطالعه است. به طوری که بودجه اختصاص یافته از طرف وزارت کشور و از محل اعتبارات عمرانی و جاری برای مبارزه با تکدی گری، تکافوی هزینه نگهداری و خوراک و پوشاک مددجویان در مجتمع های اسلام شهر و لویزان را نمی کند تا چه رسد به هزینه های دیگری مانند توانمندسازی که هزینه ای گزاف در این زمینه می طلبد.

ضعف منابع انسانی در بین سازمان‌های متولی نیز، از دیگر مشکلات مترتب در حوزه مبارزه با تکدی‌گری است که این موضوع خود را در قالب فقدان مدیران لایق و ثابت در سازمان‌ها از یک طرف و فقدان کارشناسان ثابت، به‌روز، ذی‌صلاح و آگاه به قضیه از طرف دیگر نشان می‌دهد. نتایج نشان داد که تقریباً نیمی از کارشناسان در سازمان‌های مورد مطالعه فاقد توان‌مندی لازم برای فعالیت در زمینه مبارزه با تکدی‌گری هستند. نکته قابل توجه در این نتایج این بود که تیم تحقیق ضمن مصاحبه با کارشناسان سازمان‌های مورد مطالعه، وقتی سیر تاریخی موضوع را با آن‌ها در میان می‌گذاشت، برخی از آن‌ها فاقد اطلاعات علمی، تاریخی و حتی به‌روز در زمینه تکدی‌گری بودند. این افراد براساس تجارب خود که عمدتاً نیز در چند سال اخیر کسب کردند، اطلاعاتی را در این زمینه به تیم تحقیق ارائه می‌دادند.

۳- یکپارچگی: کارکرد سومی که سازمان‌ها برای بقای خود بدان نیازمندند، یکپارچگی است که به تفکیک وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌های متولی تکدی‌گری از یک طرف و ایجاد هماهنگی بین آن‌ها از طرف دیگر اشاره دارد. نتایج نشان داد که سازمان‌های مورد مطالعه هم در زمینه تفکیک کارکردی و هم در زمینه هماهنگی کارکردی دچار ضعف‌های اساسی بودند. آیین‌نامه مصوب شورای عالی اداری نیز، شرح وظایف مشخص و تعریف شده‌ای برای سازمان‌ها نداشته و فقط به‌شکلی کلی یک سری وظایف را برای آن تعریف کرده است. این در حالی است که حتی برخی از سازمان‌ها مانند اداره کل ثبت احوال، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، شورای شهر، شورایی و وظایف آن‌ها، از نظر این آیین‌نامه دور مانده است.

موضوع دیگر، فقدان هماهنگی کارکردی بین سازمان‌های مورد مطالعه به‌طور خاص و تمامی سازمان‌های متولی و درگیر براساس مصوبه شورای عالی اداری به‌طور عام است. اگرچه آیین‌نامه چرخه‌ای را برای ساماندهی متکدیان در بین سازمان‌ها تعریف کرده، اما متأسفانه جز شهرداری که شروع کار یعنی جمع‌آوری و نگهداری در مجتمع‌ها برعهده آن است، سایر سازمان‌ها هیچ همکاری با این نهاد نداشته و در عمل تمامی فعالیت‌های مربوط به بعد از جمع‌آوری و نگهداری، یا به دوش شهرداری مانده و یا مددجویان دوباره بعد از مدتی نگهداری در مجتمع‌ها، دوباره به چهارراه‌ها برگشته و چرخه معیوب عملکرد سازمانی در این زمینه تکرار می‌شود. این در حالی است که براساس مصوبه شورا، وظیفه شهرداری فقط در حد تأمین و تدارک مجتمع نگهداری موقت بود و مدیریت این مجتمع‌ها می‌بایست توسط فرمانداری انجام گیرد.

۴- حفظ الگو: یکی از کارکردهای دیگری که برای موفقیت عملکرد و بقای سازمان های متولی تکدی گری لازم است، پاسخ به نیازهای ارباب رجوع و توجه به منافع عمومی به منظور پاسخ به تنش ها است. متأسفانه شمار متکدیان به خصوص در شهر تهران به قدری زیاد می باشد که موجب تنش بین مردم و سازمان ها شده است. نتایج نشان داد که سازمان های مورد مطالعه نتوانستند اقدام مناسبی برای متکدیان انجام دهند. به طوری که طبق مطالعات صورت گرفته، متکدیان از حمایت کمیته امداد و بهزیستی اظهار نارضایتی کرده و حمایت این سازمان ها از متکدیان را ناکافی می دانند. طبیعی است که این موضوع، در عین حال موجب آزردهی مردم از عملکرد سازمان ها در این حوزه و در ادامه بی اعتمادی نسبت به آنان خواهد شد.

نتایج مطالعه مرکز تحقیقات و مطالعات صدا و سیما (۱۳۷۴) نشان داد که از نظر ۷۹ درصد از مردم، برخورد مسئولان مربوطه با معضل تکدی گری ضعیف و ناکافی است و آنان عملکرد خوبی در این زمینه نداشته اند.

موضوع دیگر، توجه به اصل سلسله مراتب است که متأسفانه در زمینه مبارزه با تکدی گری مفقود است. اصل سلسله مراتب به این معنی است که شرط لازم و در عین حال کافی (در کنار سایر شروط) برای موفقیت سازمان ها در مبارزه با تکدی گری، وجود یک سازمان در رأس به عنوان متولی و ابزار اصلی برای ایجاد هماهنگی بین سازمانی است. نبود این سازمان، موجب شکل گیری مشکلات اساسی در مبارزه با تکدی گری مانند عدم پاسخگویی و فقدان هماهنگی بین سازمانی شده است. نتایج نشان داد که متأسفانه یکی از دلایل اصلی عدم موفقیت سازمان های متولی تکدی گری در مبارزه با این پدیده، فقدان هماهنگی بین سازمان های درگیر است. نتایج مطالعات عدیده پیشین نیز دلالت بر نتایج مشابهی در این زمینه داشته اند (حاجیان مطلق، ۱۳۸۱).

* در رابطه با عوامل ناکامی سازمان های متولی تکدی گری در کشور، مطالعه حاضر قایل به دو دسته عوامل داخلی و خارجی سازمان است.

ضعف منابع مالی و انسانی، مهم ترین عاملی است که عملکرد سازمان های مورد مطالعه به ویژه شهرداری، کمیته امداد و بهزیستی را تحت الشعاع قرار داده است. اعتباراتی که آیین نامه برای ساماندهی متکدیان پیش بینی کرده، به اندازه ۱۰ درصد کل هزینه های مورد نیاز برای این کار نیست. حتی متأسفانه ردیف بودجه مربوط به ساماندهی، تحت این عنوان در بودجه عمرانی و جاری پیش بینی نشده و همین موضوع، امکان مصرف آن را سلب نموده است.

موضوع دیگر در تأمین بودجه، وجود شهرداری به عنوان یک نهاد غیردولتی در کنار سازمان‌های دولتی پیش‌بینی شده در آیین‌نامه است. متأسفانه نه هیچ کدام از این سازمان‌ها به نظر شهرداری اهمیتی می‌دهند و نه شهرداری به نظر آنان. همین موضوع موجب شده است تا در برخی دوره‌های زمانی، بودجه‌ای که برای ساماندهی ترتیب داده شده، به دلیل ماهیت غیردولتی شهرداری، این سازمان امکان دریافت بودجه را نداشته و بودجه مذکور برگشت داده شده است.

در بُعد عوامل خارجی سازمان که به محیط فعالیت آن برمی‌گردد، لازم است به چند نکته اشاره شود:

۱- در کنار سازمان‌ها، مردم نیز نقش زیادی در مبارزه با تکدی‌گری در کشور دارند. مردم می‌توانند با کانالیزه کردن کمک‌های خود از حالت فردی به شکلی سازمان‌یافته، نقش به‌سزایی در این حوزه ایفا کنند. این در حالی است که مطالعات نشان داد بسیاری از مردم کمک به متکدیان را مبنای اجرأخروی می‌دانند. اما اگر به دین مبین اسلام توجه کنیم، همان‌طور که اوگونکان (۲۰۱۱) اشاره می‌کند، اگرچه اسلام هر فرد مسلمان را مجاب به صدقه‌دادن می‌کند، اما به هیچ طریق این به معنای حمایت از تکدی‌گری نیست. برطبق نظریه برجسب‌زنی نیز، این افراد هستند که با کنش‌ها و کردارهای خود، طبقات و سنخ‌های اجتماعی را بر ساخت می‌دهند. طبقه متکدی نیز، طبقه‌ای نیست مگر برساخته مردم که از طریق کمک کردن به آن‌ها شکل می‌گیرند.

نتایج مطالعات قبلی حاکی از آن است که برخورد با تکدی‌گری در فرهنگ مردم ایران، حامل برخی پارادوکس‌های اساسی است (نریمانی، ۱۳۸۰). یعنی این مردم در عین حال که باور دارند کمک به متکدیان باعث گسترش آن در جامعه شده و در نهایت به جامعه آسیب می‌رساند (۶۵.۹ درصد)، اما هم‌چنان معتقدند که گدایان افرادی نیازمند ترحم و کمک هستند (۶۲.۱ درصد) و کمک به آنان یک امر واجب است. بنابراین در چنین شرایطی، هر قدر هم سازمان‌ها موفق عمل کنند، عملکرد آن‌ها عقیم خواهد ماند.

۲- شرایط اقتصادی جامعه، موضوع دیگر برون‌سازمانی است که بر عملکرد سازمان‌ها تأثیر گذاشته است. نتایج نشان داد هر چقدر هم سازمان‌ها حداقل در مبارزه با متکدیان فعلی خوب عمل کنند، اما نباید فراموش کرد که مبارزه با تکدی‌گری در کشور، بیش‌تر یک اقدام پیشگیرانه است تا یک اقدام دفعی یعنی تا وقتی که شرایط به‌ویژه شرایط اقتصادی جامعه نامساعد باشد، زمینه برای گرایش عده‌ای از شهروندان به سمت تکدی وجود داشته و چاره‌ای جز بهبود این اوضاع

نیست، نتیجه مطالعه نیز بر همین نکته تأکید دارد (نجفی و دیگران، ۲۰۰۴). آن‌ها دریافتند که تکدی‌گری یک جرم پیشگیرانه است و بنابراین باید از طریق اقدامات غیرجنایی و پیشگیرانه با آن برخورد کرد.

۳- فرهنگ معاش آسوده و بی‌دردسر در بین متکدیان به‌عنوان جامعه هدف سازمان‌ها، یکی از دیگر دلایل مبنی بر کیفیت عملکرد سازمان‌های درگیر است. متأسفانه بسیاری از متکدیان به دلیل دریافت مبالغ زیاد در اثر تکدی، در حال حاضر راضی به رهاسازی این فعالیت و امکان انتخاب یک جایگزین دیگر نمی‌باشند. حتی این امر، آنان را به تن‌پروری و تبلی سوق داده است اگرچه مطالعات قبلی داخلی (بهشتیان لائین، ۱۳۸۶؛ معتمدی، ۱۳۸۷؛ حاجیان مطلق، ۱۳۸۱) و خارجی (Public Beggary Survey, 2011) نشان دادند که یکی از دلایل گرایش افراد به تکدی‌گری، تبلی است، اما نگارنده معتقد است که تبلی در وهله نخست علت گرایش به تکدی نیست، بلکه تبلی در طول زمان و در نتیجه تکرار آن توسط افراد، به علت تکدی تبدیل می‌شود. بنابراین، طبیعی است تا این نوع فرهنگ معاش در متکدیان تغییر نکند، اقدامات سازمان‌ها نیز با توفیقات همراه نخواهد بود که در عمل نیز شاهد همین مسأله هستیم.

ر- ارایه راه‌کارهایی به منظور عملکرد هر چه بهتر نهادهای مورد مطالعه در مبارزه با تکدی‌گری عواملی که به بروز تکدی‌گری می‌انجامد، عواملی چندبُعدی‌اند که هر یک به طریقی متفاوت، منجر به تکدی‌گری شده و در نتیجه بر عملکرد سازمان‌های متولی در این حوزه تأثیر می‌نهند. به همین خاطر، پیشنهادها و ابزارهایی هم که می‌توان برای مبارزه با تکدی‌گری در جامعه ارایه داد و به کار بست، ابزارهایی چند سطحی هستند. در این قسمت، این ابزارها را می‌توان براساس شش حوزه فرهنگی، اجتماعی، قانونی و حقوقی، سازمانی، اقتصادی و مالی ارایه داد (جدول ۳).

جدول ۳: ابزارهای میارزه با تکدی گری در کشور

نوع پیشنهاد	مصادق پیشنهاد
۱- راه کارهای فرهنگی	<ul style="list-style-type: none"> • تغییر نگرش مسئولین خرد و کلان نسبت به موضوع "تکدی گری" از یک مسأله اجتماعی صرف به "پیامد" چندین مسأله اجتماعی و اقتصادی متقدم • فرهنگ سازی در بین مردم • تغییر تفکر معاش در بین متکدیان • تقویت فرهنگ قناعت و عزت نفس در افراد
۲- راه کارهای اجتماعی	<ul style="list-style-type: none"> • ارتقاء آموزش های همگانی و لزوم آموزش های توانمندسازی به مردم • ترویج نهادها و گروه های خودیاری (خویشاوندی، همسایگی و محلی) به منظور تقویت سرمایه اجتماعی محلی و خویشاوندی و در نهایت تقویت روحیه دستگیری و امداد
۳- راه کارهای قانونی و حقوقی	<ul style="list-style-type: none"> • تشکیل یک قانون جامع در زمینه آسیب های اجتماعی، حال با هر اسم و برجسی مانند قانون ملی آسیب های اجتماعی، قانون جامع مدیریت آسیب های اجتماعی، قانون جامع مبارزه با آسیب های اجتماعی، قانون جامع ساماندهی آسیب های اجتماعی و... • گنجاندن موضوع آسیب های اجتماعی در اسناد بالادستی و تصویب قوانین و مصوبات لازم الاجرا جهت مشارکت و همکاری بین بخشی در زمینه مداخله و ساماندهی متکدیان • تدوین شناسنامه ملی برای متکدیان • تصویب قوانین و مصوبات اجرایی مربوط به بیمه ها و حمایت های اقتصادی اجتماعی واقع بینانه (متناسب با نیازهای فردی و اوضاع اجتماعی) در زمان بیکاری، ورشکستگی، بلایای طبیعی و غیر طبیعی • گنجاندن موضوعات مربوط به تکدی و تکدی گری در برنامه توسعه کشور و مشخصاً سیاست های توسعه شهری • اعلام استعمار کودکان برای تکدی گری به عنوان یک تخلف جنایی و غیرقانونی بودن استعمار آنان توسط والدین برای فعالیت های تکدی، کار و درآمدزایی
۴- راه کارهای سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> • تعیین یک سازمان نظارتی مقتدر در کشور به عنوان یک مقام ارزیاب و کنترل گر • تثبیت نقش شهرداری در جمع آوری، نگهداری، تجهیز و مدیریت مجتمع ها • اعطای جایگاه قانونی به شهرداری به عنوان نهادی برابر و موازی با سازمان های دولتی • تعیین یک سازمان متولی و پاسخگویی واحد برای ساماندهی متکدیان • تشکیل یک اتاق فکر مشکل از صاحب نظران (رشته های مرتبط مانند جامعه شناسی، مدیریت و...)، کارشناسان و مسئولان • تثبیت نماینده سازمان های درگیر در امر تکدی گری به خصوص در جلسات ستاد ملی و استانی • شراکت بخش غیردولتی (NGOS) در مدیریت تکدی گری در جامعه • استفاده از رویکرد محله محوری در مبارزه با تکدی گری • هماهنگی با اداره امور اتباع وزارت کشور و سفارت های مرتبط • آموزش کارشناسان سازمان های درگیر در امر مبارزه با تکدی گری نسبت به وضعیت موجود، اقدامات و... متکدیان از طرف وزارت اطلاعات و نیروی انتظامی • تغییر ماهیت و کارکرد گرم خانه ها • تغییر نام "مجتمع اردوگاهی" در آیین نامه به "سامان سرا" • ایجاد واحدها و مراکز حمایت از کودکان تکدی با کمک NGOs • اجرای پروژه های پیوست اجتماعی برای طرح های مربوط به ساماندهی متکدیان
۵- راه کارهای اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد اردوگاه کار
۶- راه کارهای مالی	<ul style="list-style-type: none"> • انجام یک سری اقدامات اقتصادی پیشگیرانه مانند توزیع عادلانه منابع (مالی، انسانی، مدیریتی، تکنولوژی و توسعه ای) در مناطق مختلف کشور، سیاست های جلوگیری از مهاجرت از روستاها به شهرها و از شهرهای کوچک به کلان شهرها، تدوین و ارایه برنامه های کاهش فقر • اختصاص بودجه ای خاص با نام خاص ساماندهی متکدیان • استفاده از کمک های مردمی

منابع

- آریان پور، لیلا (۱۳۷۹). بررسی گستره فقر و وضعیت متکدیان در استان کرمانشاه. همایش توسعه اجتماعی استان کرمانشاه.
- احمدی، حبیب (۱۳۸۴). جامعه‌شناسی انحرافات. تهران: انتشارات سمت.
- ادیبی، حسین و انصاری، عبدالمعبود (۱۳۸۵). نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران: انتشارات جامعه‌بهبشتیان لاین، مجید (۱۳۸۶). بررسی علل ارتکاب تکدی اطفال و نوجوانان پسر در مشهد و راه‌های پیشگیری از آن. دانشکده حقوق و علوم سیاسی و زبان دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد.
- حاجیان مطلق، محمود (۱۳۸۱). تأملی بر پدیده تکدی و ریشه‌های آن در ایران: روسپیگری، کودکان خیابانی و تکدی. مجموعه مقالات اولین همایش ملی آسیب‌های اجتماعی در ایران، خرداد، چاپ سوم، تهران: انتشارات آگاه.
- حاجیان مطلق، محمود (۱۳۸۵). امپراتوری تکدی: نگاهی به تکدی‌گری در دنیا و راه‌های مبارزه با آن. روزنامه شرق.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۷۸). توسعه و تضاد، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ریتزر، جورج (۱۳۸۷). نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر. ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی.
- ساروخانی، باقر (۱۳۷۷). دیروزگان: پژوهشی در شناخت تکدی در شهر تهران. تهران: نشر کلمه.
- ستاری فرد، احسان (بی‌تا). چرایی و چگونگی ارزیابی عملکرد در سازمان‌های تعمیرات و بازسازی.
- <http://www.irma.ir/files/site1/pages/1065.pdf>
- شهرداری تهران (۱۳۸۸). لایحه برنامه ۵ ساله شهرداری تهران سال‌های ۹۲-۱۳۸۸.
- صدیق سروستانی، رحمت‌الله (۱۳۷۲). آسیب‌شناسی اجتماعی (جزوه درسی). دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- صدیق سروستانی، رحمت‌الله (۱۳۸۳). آسیب‌شناسی اجتماعی. تهران: انتشارات آن.
- فتحی، شاهین و دیگران (۱۳۸۰). بررسی ویژگی‌های متکدیان شهر تهران. وزارت کشور، استانداری تهران: معاونت سیاسی و امنیتی.
- کوچکیان فرد، حسین (۱۳۸۱). مفهوم تکدی و اقدامات دولت و سازمان‌های غیردولتی در برخورد با آن. مجموعه مقالات اولین همایش ملی آسیب‌های اجتماعی در ایران، خرداد، چاپ سوم، تهران: انتشارات آگاه.
- کوچکیان فرد، حسین (۱۳۸۱). بازشناسی مفهومی تکدی و اقدامات دولتی در ساماندهی آن و نقش سازمان‌های غیردولتی در کاهش این پدیده در ایران. اولین همایش آسیب‌های اجتماعی در ایران، خرداد، تهران: انتشارات آگاه.
- کوزر، لیویس و روزنبرگ، برنارد (۱۳۷۸). نظریه‌های بنیادی جامعه‌شناسی. ترجمه فرهنگ ارشاد، تهران: نشر نی.
- گروثز، چارلز (۱۳۷۸). جامعه‌شناسی مرتن. ترجمه زهره کسایی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- مظفری، علیرضا و محمدی، اکبر (۱۳۷۹). بررسی علل تکدی‌گری در استان آذربایجان غربی. استانداری

آذربایجان غربی، حوزه معاونت سیاسی و امنیتی، دفتر امور اجتماعی و انتخابات.
 معتمدی، حمید (۱۳۸۷). علل اقتصادی - اجتماعی مؤثر بر پدیده تکدی‌گری در شهر مشهد. پایان‌نامه
 کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
 منتظرقایم، مهدی (۱۳۸۶). تکدی‌گری در ایران. مجموعه تحلیل‌های آسیب‌شناسی اجتماعی در ایران، تهران:
 دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
 نریمانی، محمد (۱۳۸۰). بررسی پدیده تکدی‌گری و رابطه آن با فقر در استان اردبیل. استانداری اردبیل،
 مؤسسه مطالعات و تحقیقات استان.
 ورسل، پیتر (۱۳۷۸). نظم اجتماعی در نظریه‌های جامعه‌شناسی. ترجمه سعید معیدفر، تهران: موسسه فرهنگی
 انتشاراتی تیان.

Australian Institute of Criminology (2005). Preventing crime against older Australians. AICrime Reduction Matters, No. 29, 12 January.

Ellsworth, J. (2002). Embedding prevention in policy and practice, Report on the National Crime Prevention Council's Conference of State Partners, Phoenix, AZ, April 14-16.

jrf (2000). The links between begging, rough sleeping and The Big Issue in Glasgow and Edinburgh. <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/510.pdf>.

Kasperskaya, Yulia (2006). Essays on Causal Performance Measurement Models. Universitat Pompeu Fabra Department of Economics and Business, PhD Dissertation, December.

Ogunkan, David Victor (2011). Begging and almsgiving in Nigeria: The Islamic Perspective. International Journal of Sociology and Anthropology Vol. 3(4), pp. 127-131, April.

Public Beggary Survey (2011). A Public Survey on Beggary. People's Union For Civil Liberties, Bangalore Chapter, Jan-Feb, <http://puclकर्नातका.org/wp-content/uploads/2011/04/BeggarSurveyAnalysis.pdf>.

Weatherburn,D.(2004). Law and Order in Australia. Sydney: Federation Press.

Western Australian Council of Social Service Inc. (2005). The Role of Non-Government Organisations in Diverting Young People from Crime. November.

Western Australian Council of Social Service Inc. (2005). The Role of Non-Government Organisations in Diverting Young People from Crime. November