



بررسی نحوه توزیع اعتبارات تخصیص یافته به ردیف اختصاصی اجرای قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

اعتبارات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۸/۱۵

شماره مسلسل: ۲۰۱۷۳
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی نحوه توزیع اعتبارات تخصیص یافته به ردیف اختصاصی اجرای
قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه زنان و خانواده)

تهیه و تدوین:

آسیه ارحامی

ناظران علمی:

موسی بیات، ریحانه رحمانی پور

اظهار نظر کنندگان:

محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، مرتضی کیانی (دفتر مطالعات بخش عمومی)،
سیدمجتبی شهرآئینی (دفتر مطالعات مدیریت)،
نوید پاک‌نژاد (دفتر مطالعات زیربنایی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

احسانعلی عالی (کارشناس دفتر امور فرهنگی، گردشگری و ورزش سازمان برنامه و بودجه)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۲/۱

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت
۲. تخصیص اعتبارات
۳. قوانین بودجه ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. اعتبارات ردیف تخصصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در بودجه سنواتی.....	۱۰
۳. بررسی نحوه تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در بودجه سنواتی (عملکرد اعتبارات).....	۱۲
۱-۳. اعتبار تخصیص یافته ذیل ردیف اختصاصی اجرای حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱.....	۱۲
۲-۳. اعتبارات تخصیص یافته برای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲..	۱۶
۴. جایگاه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و دبیرخانه آن در توزیع اعتبارات.....	۲۴
۵. جایگاه نهاد ناظر قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سازمان برنامه و بودجه کشور.....	۲۷
۶. جمع بندی و پیشنهادها.....	۲۷
منابع و مأخذ.....	۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. اعتبارات ردیف اختصاصی مرتبط با اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه سالهای ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳.....	۱۱
جدول ۲. وضعیت ابلاغ اعتبارات ردیف تخصصی مرتبط با اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت.....	۱۱
جدول ۳. تبصره‌های مرتبط با موضوع جوانی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....	۱۲
جدول ۴. نحوه تخصیص ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به تفکیک موضوع و دستگاه اجرایی در سال ۱۴۰۱.....	۱۳
جدول ۵. نحوه تخصیص اعتبارات دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت جهت توزیع اعتبارات قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....	۱۶

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. سیر تغییرات برنامه‌های مرتبط با سیاست‌های جمعیتی در بودجه سنواتی.....	۹
شکل ۲. شکل سهم امور مختلف در نحوه تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۲.....	۲۰
شکل ۳. مراحل تصویب اعتبارات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت.....	۲۶



بررسی نحوه توزیع اعتبارات تخصیص یافته به ردیف اختصاصی اجرای قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

چکیده



این گزارش به بررسی نحوه تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت پرداخته است. برای ردیف اختصاصی اجرای قانون جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۱، ۱۰ هزار و ۷۲۰ میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۲، ۷ هزار و ۲۵۵ میلیارد تومان تخصیص یافته که البته نمی‌توان این تغییر را به معنای کاهش اعتبار قلمداد کرد؛ چراکه در سال ۱۴۰۲، اعتبار اجرای ماده (۱۶) با موضوع افزایش حق عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد از این ردیف منفک شده و ذیل تبصره «۱۲» بودجه دیده شده است. نگاهی به فرایند توزیع اعتبارات نشان از چالش‌هایی همچون عدم توزیع متوازن اعتبارات، واضح نبودن معیارهای اولویت‌بندی موضوعات جهت هزینه‌کرد اعتبارات، نبود شاخص‌های نظارت‌پذیر جهت سنجش هزینه‌کرد، عدم تفکیک اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها از اعتبارات قانون جوانی جمعیت و فقدان سازوکاری شفاف برای اعتبارات استانی مرتبط با حوزه جمعیت دارد.

بررسی نحوه تصویب و تخصیص ردیف تخصصی اعتبارات قانون جوانی جمعیت در قانون بودجه ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ نشان می‌دهد آنچه در عمل رخ داده، تصویب یک رقم کلی بدون اشاره به سهم دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه و سپس تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت بوده که به نظر می‌رسد مغایر با فرایندی است که قانونگذار در نص تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون جوانی جمعیت تعیین کرده است.

از سوی دیگر، اعتبار ردیف تخصصی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز به علت عدم تشکیل جلسه ستاد ملی جمعیت، همچنان تخصیص نیافته که این مسئله نیز مؤید ضرورت اصلاح مسیر تصویب اعتبارات و تعیین تکلیف اعتبارات دستگاهی به صورت مشخص در قانون بودجه جهت افزایش شفافیت و نظارت‌پذیری است.

بیان / شرح مسئله

قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در آذرماه سال ۱۴۰۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. یکی از ابعاد نظارتی مهم بر فرایند اجرای قانون که ۷۲ ماده و بیش از ۲۰۰ حکم دارد، نحوه تخصیص اعتبارات به منظور اجرایی شدن احکام آن است. با توجه به اینکه یکی از دلایل مطرح شده در فضای رسانه‌ای و همچنین اظهارات برخی از کارشناسان و نمایندگان مجلس در خصوص عدم اجرای قانون، عدم تخصیص اعتبارات آن ذکر شده است، این گزارش به بررسی نحوه تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی اجرای قانون و ستاد ملی جمعیت و آسیب‌شناسی فرایند مذکور پرداخته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ در کنار اطلاعات حاصله از نامه‌نگاری با سازمان برنامه و بودجه کشور نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۱، ۱۰ هزار و ۷۲۰ میلیارد تومان (ردیف ۵۵۰۰۰۰-۶۱ متفرقه) در قالب اعتبار هزینه‌ای برای اجرای قانون جوانی جمعیت از سوی سازمان برنامه و بودجه ابلاغ شده است. نکته قابل توجه آنکه در فرایند تخصیص و توزیع اعتبار، بخش عمده اعتبار (۹۵ درصد اعتبار تخصیص یافته) جهت اجرای ماده (۱۶) قانون با موضوع افزایش حق عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد اختصاص یافته است.

به عبارت دیگر، اگرچه اعتبار سال ۱۴۰۱ تخصیص یافته، اما موضوعاتی که این اعتبار صرف آنها شده به علت جامعه مخاطب کمتر، نتوانسته اثر کمی و کیفی در جامعه برجای گذارد. علاوه بر این، تخصیص اعتبار در سال ۱۴۰۱، بدون توجه به اولویت‌های اساسی و تأثیرگذار در مسئله جمعیت صورت گرفته و عمدتاً صرف اجرای یک ماده بدون توجه به اثربخشی آن بر هدف قانون شده است. مهم‌تر آنکه تخصیص بخش عمده اعتبار پیش‌بینی شده به موضوع افزایش حق عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد، برخلاف بند «ب» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، فاقد مصوبه ستاد ملی جمعیت بوده است. در مجموع می‌توان گفت سال ۱۴۰۱، شاهد عدم توزیع متوازن اعتبارات اجرای قانون (به علت توزیع ۹۵ درصد اعتبارات تخصیص یافته برای اجرای حق عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد) مواجه بوده است.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برای اولین بار «دبیرخانه ستاد ملی حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قالب ردیفی مستقل ذیل جدول ۷ قانون بودجه، اعتباری معادل ۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان دریافت کرد. با این حال، مصاحبه با دبیر ستاد ملی جمعیت و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد به رغم ابلاغ بخش عمده اعتبار ردیف یاد شده، به علت عدم تعریف شناسه ملی برای دبیرخانه ستاد به واسطه واضح نبودن ساختار سازمانی آن در سازمان اداری و استخدامی کشور، امکان برداشت اعتبار و توزیع آن بین دستگاه‌های اجرایی تا اسفند ۱۴۰۲ وجود نداشت. امری که در نهایت پس از رفع مسائل یاد شده در انتهای اسفندماه ۱۴۰۲، منجر به توزیع اعتبارات بین دستگاه‌های اجرایی شد. با این حال می‌توان گفت: عدم توزیع به‌هنگام این اعتبار، مانع خدمت‌رسانی به جامعه هدف در دستگاه‌های اجرایی شده است.

از سوی دیگر، بررسی جدول توزیع اعتبار ردیف تخصصی اجرای قانون جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۲ نشان از چالش‌هایی همچون مشخص نبودن معیارهای اولویت‌بندی موضوعات جهت هزینه‌کرد اعتبارات، نبود شاخص‌های نظارت پذیر جهت سنجش هزینه‌کرد، عدم تفکیک اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها از اعتبارات قانون جوانی جمعیت و فقدان سازوکاری شفاف جهت اعمال نظر دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در خصوص اعتبارات استانی قانون بودجه دارد.

اعتبار ردیف تخصصی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز به علت عدم تشکیل جلسه ستاد ملی جمعیت، همچنان تخصیص نیافته که نشان از ضرورت اصلاح مسیر تصویب اعتبارات برای دستگاه‌های اجرایی و همچنین اهمیت تعیین تکلیف اعتبارات دستگاهی به صورت مشخص در قانون بودجه دارد.



در حقیقت یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در فرایند تخصیص اعتبارات به چشم می‌خورد؛ جایگاه ستاد ملی جمعیت در نحوه توزیع اعتبار به شکل پسینی و پس از تصویب قانون بودجه است. آنچه در عمل طی این سال‌ها رخ داده، تصویب یک رقم کلی بدون اشاره به سهم دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه هر سال و سپس تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت و ارسال آن به سازمان برنامه و بودجه بوده است که به نظر می‌رسد مغایر با نص صریح تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مبتنی بر درج اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر عملکرد آنها در لایحه بودجه سنواتی جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی است. تصویب اعتبار به صورت فعلی این چالش را به وجود خواهد آورد که در صورت عدم تشکیل جلسه ستاد به هر دلیل، روند تخصیص و توزیع اعتبار نیز با چالش مواجه شده و با تأخیر در تخصیص روبه‌رو خواهد شد.

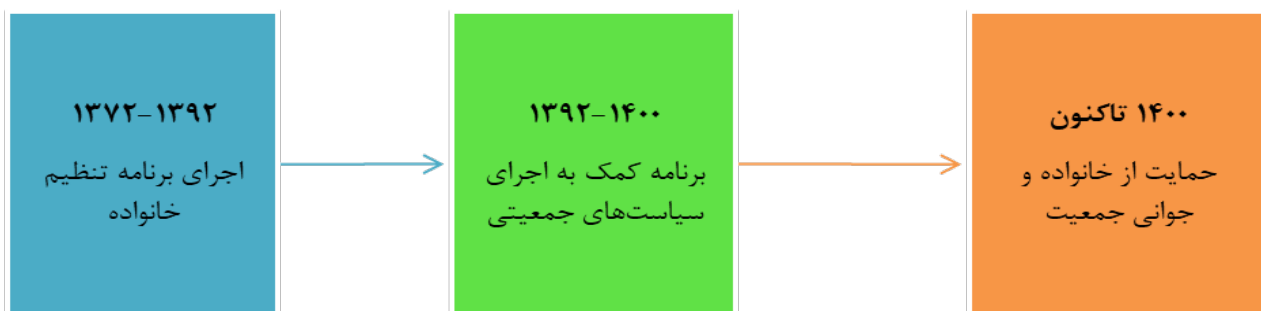
پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

- با توجه به تجربه تخصیص اعتبارات در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، انتظار می‌رود در سنوات آینده موارد زیر در خصوص ردیف تخصصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مورد توجه نظام بودجه‌ریزی و دبیرخانه ستاد ملی جمعیت قرار گیرد:
- اولویت‌بندی موضوعات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از حیث دامن‌آفرینی و مطالبات مردمی از سوی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت جهت اختصاص اعتبار،
- احصای وظایف ذاتی دستگاه‌های اجرایی و تفکیک آنها از مأموریت‌های جدیدی که به موجب قانون بر عهده دستگاه‌ها گذاشته شده است جهت شفافیت و نظارت مناسب‌تر در هزینه‌کرد اعتبارات از سوی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت،
- اصلاح رویه جاری در تدوین و تصویب بودجه قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از «درج کلی اعتبار اجرای قانون بودجه و سپس مشخص شدن چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت» به «درج اعتبارات ذیل دستگاه‌های اجرایی به تفکیک برنامه‌ها و وظایف ذاتی و برنامه‌های تخصصی جهت تصویب در قانون بودجه سنواتی (مبتنی بر نص صریح تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت) با هدف ایجاد فرایند تخصیص شفاف، هدفمند و اولویت‌محور به جای مدیرمحوری و سلیقه‌محوری،
- اختصاص اعتبار برای دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در جدول (۷) بودجه سنواتی با عنوان نظارت بر اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت جهت حفظ استقلال این دبیرخانه به منظور نظارت،
- ارتقای جایگاه نهاد رسیدگی به اعتبارات جمعیت و فرزندآوری در سازمان برنامه و بودجه با توجه به ماهیت فرابخشی آن با هدف تحقق رویکردی جامع جهت نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات،
- توجه به موضوع آمایش سرزمین و اعتبارات استانی در توزیع اعتبارات اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت،
- تسریع در طراحی شاخص‌های کمی و کیفی جهت سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در یافت‌کننده اعتبارات جوانی جمعیت و انتشار عمومی آنها توسط ستاد ملی جمعیت،
- تصویب شرح وظایف دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در هیئت‌وزیران جهت واضح شدن نحوه ساختار کار گروه‌ها و معاونت‌ها.

۱. مقدمه

اگرچه مسیر اصلاح سیاست‌های جمعیتی و باروری به سمت حمایت و تشویق به فرزندآوری از ابتدای دهه ۹۰ و با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن متناسب با آموزه‌های اسلامی و اقتضائات راهبردی کشور» آغاز شد، با این حال تا سال ۱۴۰۰، عزم جدی در برنامه‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی جهت تغییر این رویکرد شکل نگرفت. به نحوی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۲، برنامه «تنظیم خانواده» در کنار برنامه «کمک به اجرای سیاست‌های جمعیتی کشور» اعتبار دریافت کرد. وجود دو برنامه متناقض در این زمینه نشان از عدم دغدغه و مسئله‌مند شدن این موضوع در ذهن مدیران و برنامه‌ریزان جهت تغییر سیاست‌های جمعیتی کشور دارد [۱]. با ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت در سال ۱۳۹۳ از سوی مقام معظم رهبری و نگاه جامع ایشان در این سیاست به متغیرهای مؤثر در مسئله جمعیت به عنوان نیروی پیشران پیشرفت، برنامه «کنترل جمعیت و تنظیم خانواده» از سال ۱۳۹۳ در بودجه سنواتی حذف و پس از آن برنامه «کمک به اجرای سیاست‌های کلی جمعیت» اعتبار دریافت کرد. با این وجود، با توجه به فقدان برنامه عملیاتی مشخص و همچنین فقدان دستگاهی که راهبری این اعتبار را در بین دستگاه‌های اجرایی کند، بودجه پیش‌بینی شده که با عنوان برنامه «کمک به اجرای سیاست‌های کلی جمعیت» اختصاص می‌یافت، عمدتاً در حوزه بهداشت و درمان و ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هزینه می‌شد و در نتیجه هزینه کرد آن چندان اثر بخش نبود. با تصویب **قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت** در آذرماه سال ۱۴۰۰ توسط مجلس یازدهم شورای اسلامی، به صورت رسمی برای دستگاه‌های اجرایی کشور، اقدامات و برنامه‌های مختلفی در قالب اعطای مشوق‌های متعدد در حوزه زمین، خودرو، تسهیلات مالی، استخدامی و بیمه‌ای، اعطای سبد تغذیه رایگان به مادران باردار و فرزندخواندگان، بیمه مادران خانه‌دار روستایی، تقویت خوابگاه‌های متاهلی و ... تعیین شد. بر این اساس، از این سال به بعد، در قانون بودجه، برای قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قالب ردیفی مستقل، اعتبار مشخص پیش‌بینی شد. در ادامه سیر تغییرات برنامه‌های مرتبط با اعتبارات جمعیتی در قانون بودجه سنواتی ترسیم شده است:

شکل ۱. سیر تغییرات برنامه‌های مرتبط با سیاست‌های جمعیتی در بودجه سنواتی



مأخذ: نگارنده

یکی از انتقاداتی که در فضای رسانه‌ای و کارشناسی به طور مکرر در رابطه با وضعیت اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مطرح می‌شود، عدم تخصیص اعتبارات پیش‌بینی شده برای این موضوع در قوانین بودجه سنواتی است. امری که به عنوان یکی از دلایل اصلی عدم اجرای قانون از سوی مسئولین و نمایندگان مختلف مطرح می‌شود [۲]، [۳]، [۴].

با توجه به اهمیت این مسئله، جهت سنجش وضعیت تخصیص اعتبارات این قانون در ابتدا اعتبارات متمرکز پیش‌بینی شده برای این موضوع ذیل ردیف اختصاصی در بودجه سنواتی سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ بررسی و سپس میزان تخصیص این اعتبار و چالش‌های پیش‌رو مبتنی بر داده‌های به دست آمده از نامه‌نگاری و جلسات تخصصی با سازمان برنامه و بودجه و دبیرخانه ستاد ملی جمعیت احصا



خواهد شد. در پایان نیز تلاش می‌شود؛ پیشنهادهایی در راستای بهبود فرایند پیش‌بینی و تخصیص اعتبارات مرتبط با قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت ارائه شود.

ملاحظات: گفتنی است، در بودجه سنواتی برخی از اعتبارات مرتبط با قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت ذیل یک موضوع مشخص، به صورت مجزا در قالب تبصره یا ردیفی مستقل اعتبار دریافت کرده‌اند. با توجه به تعدد این احکام و پراکنده شدن موضوعات، در این گزارش صرفاً به بررسی ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت که ذیل آن اعتبارات کلان اجرای قانون پیش‌بینی می‌شود، خواهیم پرداخت. علاوه بر این، انتشار این گزارش نافی عدم کفاف اعتبارات پیش‌بینی شده برای اجرای قانون نیست؛ بلکه در این گزارش صرفاً به این موضوع پرداخته می‌شود که اعتبارات مصوب در بودجه سنواتی چگونه تخصیص یافته است.

۲. اعتبارات ردیف تخصصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در بودجه سنواتی

با توجه به تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در تاریخ ۱۹/۸/۱۴۰۰، پیش‌بینی منابع اجرای قانون به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ موکول شد. بر این اساس در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، ۱۲ هزار میلیارد تومان جهت اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه پیش‌بینی شد. این اعتبار ذیل جدول (۹) با عنوان ردیف‌های متفرقه و ردیف ۵۵۰۰۰۰-۶۱ لحاظ شد. با این حال، در فرایند تصویب قانون بودجه در مجلس، میزان این اعتبار به ۱۰ هزار و ۷۲۰ میلیارد تومان کاهش یافت. بخشی از این کاهش اعتبار به علت بند «ج» تبصره «۱۷» و مجوز برداشت هشتصد میلیارد ریال از محل اعتبار بند «ب» تبصره «۱۷» در راستای هزینه کرد در خصوص «پیشگیری، غربالگری، تشخیص زودرس و درمان سرطان پستان و تشکیل شبکه ملی تشخیص و درمان سرطان پستان»^۱ بود.

نکته حائز اهمیت در خصوص قانون بودجه سال ۱۴۰۱ آنکه با توجه به تشکیل نشدن ستاد ملی جمعیت و دبیرخانه آن، در بند «ب» تبصره «۱۷» **قانون بودجه سال ۱۴۰۱**، نحوه تخصیص اعتبار پیش‌بینی شده برای قانون به این شرح تعیین شد که: «به منظور اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، اعتبار ردیف شماره ۵۵۰۰۰۰-۶۱ جدول شماره (۹) این قانون براساس مصوبات ستاد ملی جمعیت و توسط سازمان برنامه و بودجه به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ابلاغ می‌شود. دستورالعمل اجرایی این بند مشتمل بر موارد مصرف، نحوه توزیع و هزینه کرد بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و چگونگی پایش و ارزیابی عملکرد منابع مذکور ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب ستاد مذکور می‌رسد». بر این اساس پس از ابلاغ قانون بودجه، **مصوبه ستاد و دستورالعمل اجرایی سازمان برنامه و بودجه مشخص کننده نحوه هزینه کرد این اعتبار بود.**

در **قانون بودجه سال ۱۴۰۲**، اعتبار ردیف اختصاصی پیش‌بینی شده برای اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با چند تغییر کلان مواجه شد: اول آنکه اعتبار یاد شده، به جای ذکر در جدول شماره (۹)، به جدول شماره (۷) اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، ذیل دستگاه سیاستگذار نهاد ریاست جمهوری و به طور مشخص برای دبیرخانه ستاد ملی جمعیت انتقال یافت.

دوم آنکه اعتبار پیش‌بینی شده برای این ردیف تخصصی از ۱۰ هزار و ۷۲۰ میلیارد تومان به ۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان کاهش یافت. با این حال توجه به این نکته ضروری است که این **کاهش واقعی نبوده**، بلکه به علت منفک شدن اعتبار برخی از موضوعات از ردیف اختصاصی و انتقال آنها به سایر تبصره‌ها و ردیف‌ها بوده است. به عبارت دیگر، در سال ۱۴۰۲ برای برخی از مواد قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سایر بخش‌ها و جداول بودجه‌ای، اعتبار لحاظ شد به عنوان مثال، منابع اجرای ماده (۱۶) قانون - حق عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد که در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان بود که ذیل تبصره‌ها - بخش حقوق و دستمزد - دیده شد و همچنین برای اجرای ماده (۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با موضوع خوابگاه‌های متاهلی نیز مبلغ ۷۰۰ میلیارد تومان ذیل ردیف‌های متفرقه اختصاص یافت. بر این اساس، آنچه در قانون بودجه ۱۴۰۲ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۱ رخ داد **نه کاهش اعتبار، بلکه غیر متمرکز دیدن اعتبار اجرای**

۱. بند «ب» تبصره «۱۷»: به منظور تأمین هزینه تأسیس یازده مرکز استانی پیشگیری، غربالگری، تشخیص زودرس و درمان سرطان پستان و تشکیل شبکه ملی تشخیص و درمان سرطان پستان شامل استان‌های اصفهان، گیلان، خراسان شمالی، همدان، کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان و گلستان مبلغ هشتصد میلیارد (۸۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل ردیف شماره ۶۱-۵۵۰۰۰۰ جدول شماره (۹) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کسر و به ردیف شماره ۱۱۳۶۷۴ با عنوان جهاد دانشگاهی - پژوهش‌شده سرطان پستان مندرج در پیوست اطلاعات تکمیلی این قانون اضافه شود.

آن بود به نحوی که باید اعتبارات اجرای قانون در بخش‌های مختلف را رصد کرد. حتی شاید بتوان گفت؛ در صورت تجمیع این اعتبارات پراکنده، با افزایش اعتبارات نیز به نوعی مواجه هستیم.

سومین نکته نیز اینکه برخلاف سال ۱۴۰۱ که تمامی اعتبار از نوع هزینه‌ای تعریف شده بود؛ در سال ۱۴۰۲ بخشی از این اعتبار، از نوع تملک دارایی سرمایه‌ای در نظر گرفته شد که از حیث پیشبرد احکام زیرساختی قانون مثبت تلقی می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نیز برای اولین بار در قالب جدول (۲۳) به منظور شفافیت در هزینه‌کرد و تسریع در روند تخصیص اعتبارات، نحوه هزینه‌کرد اعتبار ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به تفکیک دستگاه‌های اجرایی و مواد قانون ذکر شد، باین حال این جدول در فرایند تصویب بودجه از ماده واحده حذف شد. بر این اساس، نحوه تخصیص اعتبار ۸ هزار و ۷۸۹ میلیارد تومانی ذیل دبیرخانه، وابسته به تصویب نحوه توزیع آن در ستاد ملی جمعیت، همچون سنوات قبل شده است.

در ادامه، میزان اعتبارات پیش‌بینی شده برای ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در جدول ۱ مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

جدول ۱. اعتبارات ردیف اختصاصی مرتبط با اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ (میلیون ریال)

قانون بودجه	ردیف	برنامه	هزینه‌ای	تملك دارایی	اختصاصی	جمع کل
قانون بودجه ۱۴۰۱	۵۵۰۰۰۰- ۶۱ متفرقه	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۱۰۷۲۰۰۰۰۰۰	۰	-	۱۰۷۲۰۰۰۰۰۰
قانون بودجه ۱۴۰۲	۱۳۱۵۵۰	دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۶۵،۰۰۰،۰۰۰	۱۰،۰۰۰،۰۰۰	-	۷۵،۰۰۰،۰۰۰
قانون بودجه ۱۴۰۳	۱۳۱۵۵۰	دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۷۰،۸۹۱،۴۰۰	۱۰،۰۰۰،۰۰۰	۱۷،۰۰۰،۰۰۰	۸۷،۸۹۱،۴۰۰

مأخذ: [۵]

با توجه به اینکه موضوع این گزارش فرایند تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی اجرای این قانون و چالش‌های پیش‌رو است، در ادامه میزان ابلاغ و تخصیص اعتبارات سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ مورد بررسی قرار خواهد گرفت. ^۱ وضعیت ابلاغ این اعتبار در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ براساس نامه‌نگاری با سازمان برنامه و بودجه کل کشور به شرح زیر است:

جدول ۲. وضعیت ابلاغ اعتبارات ردیف تخصیصی مرتبط با اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (میلیون ریال)

قانون	ردیف	برنامه	هزینه‌ای	تملك دارایی	جمع کل
قانون بودجه ۱۴۰۱	۵۵۰۰۰۰-۶۱- متفرقه	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۱۰۷،۲۰۰،۰۰۰	۰	۱۰۷،۲۰۰،۰۰۰
قانون بودجه ۱۴۰۲	۱۳۱۵۵۰	دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۶۳،۰۵۰،۰۰۰	۹،۵۰۰،۰۰۰	۷۲،۵۵۰،۰۰۰

مأخذ: [۶]

۱. با توجه به تشکیل نشدن جلسه ستاد ملی جمعیت در سال ۱۴۰۳ به علت شهادت رئیس‌جمهور و تغییر دولت، تا زمان تدوین این گزارش اعتباری برای این موضوع تخصیص نیافته است.



همان‌طور که گفته شد در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، با توجه به اینکه بخشی از احکام مرتبط با قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سایر بخش‌ها و جداول دیگر دیده شده، مقایسه اعتبارات سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ منطقی نبوده و می‌تواند زمینه‌ساز تفسیر غلط از آنچه در عمل صورت گرفته، گردد. به‌عنوان مثال در ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۲ ذیل تبصره‌های مختلف در موضوع حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به‌صورت مشخص اعتباراتی پیش‌بینی شده است که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

جدول ۳. تبصره‌های مرتبط با موضوع جوانی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲

تبصره‌های مرتبط با موضوع جوانی جمعیت	قانون بودجه
<p>بند «ص» تبصره «۶»: تخفیف مالیاتی ۱۵ درصدی تولد فرزند سوم به بعد</p> <p>بند «۵» تبصره «۹»: اختصاص یک درصد اعتبارات شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در موضوعات فرهنگی از جمله جوانی جمعیت</p> <p>بند «ع» تبصره «۹»: صرف حداقل ۵ درصد اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای استانی در موضوعات مختلف از جمله جوانی جمعیت</p> <p>بند «ح» تبصره «۱۱»: اعطای یک قطعه زمین رایگان برای خانواده‌های چهار فرزند و بیشتر زیر بیست سال جزء «۳» بند «الف» تبصره «۱۳»: افزایش حق عائله و اولاد</p> <p>بند «الف» تبصره «۱۶»: تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج، تولد فرزند و جهیزیه</p> <p>بند «د» تبصره «۱۷»: افزایش یارانه خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر</p>	<p>قانون بودجه ۱۴۰۲- تبصره‌های ماده‌واحد</p>

مأخذ: [۵]

بر این اساس می‌توان گفت در سال ۱۴۰۲، رقم پیش‌بینی شده برای اجرای قانون بیشتر از میزان اعتبار ردیف اختصاصی آن بوده است. آنچه که مسئله اصلی این گزارش را تشکیل می‌دهد نحوه توزیع اعتبارات ردیف اختصاصی اجرای قانون در هر یک از سال‌های مذکور و احصای چالش‌های پیش‌رو جهت اصلاح فرایند در سال‌های آینده است.

نظر به اینکه موضوع اصلی این گزارش وضعیت کمی تخصیص اعتبارات مرتبط با اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و موضوعاتی که اعتبار جهت اجرای آنها اختصاص یافته و احصای موانع پیش‌روی آنهاست؛ لذا در این نوشتار صرفاً اعتبارات ردیف مرتبط با «اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» و «ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»^۱ بررسی خواهد شد و بررسی سایر اعتبارات اختصاص یافته و تبصره‌ها به گزارش‌هایی مجزا موقوف می‌شود.

۳. بررسی نحوه تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در بودجه سنواتی (عملکرد اعتبارات)

۳-۱. اعتبار تخصیص یافته ذیل ردیف اختصاصی اجرای حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در سال ۱۴۰۱، ۱۰ هزار و ۷۲۰ میلیارد تومان برای اجرای قانون از سوی سازمان برنامه و بودجه ابلاغ شد. در جدول زیر نحوه تخصیص بخشی از این اعتبار از سوی سازمان برنامه و بودجه به تفکیک دستگاه ذکر شده است.

۱. به‌رغم اینکه در متن بند «الف» ماده (۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت عنوان ستاد، صراحتاً «ستاد ملی جمعیت» قید شده، مشخص نیست که چرا عنوان ستاد در قانون بودجه به دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت تغییر یافته است.



جدول ۴. نحوه تخصیص ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به تفکیک موضوع و دستگاه اجرایی در سال ۱۴۰۱ (میلیون ریال)

موضوع	تخصیص نهایی		اعتبار ابلاغی		دستگاه اجرایی	کد دستگاه	عنوان ردیف	کد ردیف	شماره ابلاغ	تاریخ
	تملك	هزینه‌ای	تملك	هزینه‌ای						
احداث خوابگاه متاهلی	۱,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۰	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۱۳۵۰۰	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۵۵۰۰۶۱	۷۴۰۰۱۵	۱۴۰۱
پرداخت ودیعه مسکن دانشجویان	-	۱,۱۰۰,۰۰۰	-	۱,۱۰۰,۰۰۰	صندوق رفاه دانشجویان	۱۱۳۵۰۲	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۵۵۰۰۶۱	۷۴۰۰۶۵	۱۴۰۱
پرداخت ودیعه مسکن دانشجویان	-	۴۰۰,۰۰۰	-	۴۰۰,۰۰۰	وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی- صندوق رفاه دانشجویان	۱۲۹۰۲۵	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۵۵۰۰۶۱	۷۴۰۰۰۵	۱۴۰۱
اجرای بند «ت» ماده (۱۷) و ۳ ماه افزایش مرخصی زایمان برای تولد دوقلو و بیشتر	-	۲۱۰,۰۰۰	-	۲۱۰,۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۲۵۰۰	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۵۵۰۰۶۱	۷۴۰۰۲۳	۱۴۰۱
آماده‌سازی زمین مسکونی برای خانواده‌هایی که فرزند سوم و بیشتر آنها پس از تصویب قانون به دنیا آمده	۲,۲۰۰,۰۰۰	۰	۲,۲۰۰,۰۰۰	۰	وزارت راه و شهرسازی	۱۵۳۰۰۰	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۵۵۰۰۶۱	۷۴۰۰۳۲	۱۴۰۱
	۳,۲۰۰,۰۰۰	۱,۷۱۰,۰۰۰	۳,۲۰۰,۰۰۰	۱,۷۱۰,۰۰۰	مجموع					

مأخذ: [۶]

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در ابتدا ۴ هزار و ۹۱۰ میلیارد ریال (۴۹۱ میلیارد تومان) از سوی سازمان برنامه و بودجه برای موضوعات ذکر شده در جدول فوق، تخصیص یافت که ۳ هزار و ۲۰۰ میلیارد ریال آن از نوع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (برای موضوع خوابگاه‌های متاهلی و اختصاص زمین) و یک هزار و ۷۱۰ میلیارد ریال آن هزینه‌ای بوده است. با توجه به جدول فوق، تنها ۴/۵ درصد اعتبار ابلاغ شده برای موضوعات فوق تخصیص یافته است. از سوی دیگر موضوعات پیش‌بینی شده جهت هزینه‌کرد اعتبارات در مقایسه با مواد قانون بسیار حداقلی بوده و به همه موضوعات نیازمند اعتبار توجه نشده، به‌نحوی که تنها برای ۴ ماده از مواد قانون اعتبار تخصیص یافته است (مواد (۴، ۷، ۸، ۱۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت).

باین‌حال، دولت در تاریخ ۱/۱۷/۱۴۰۱ اقدام به ارسال لایحه‌ای جهت افزایش ۱۰۰ درصدی حق عائله‌مندی و ۵۰ درصدی کمک‌هزینه‌ی اولاد به‌واسطه ماده (۱۶) قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد که ذیل بند «۳» «قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری» به تصویب رسید. نظر به اینکه منابع اجرای این بند، صراحتاً در قانون بودجه پیش‌بینی نشده بود و لازمه افزایش حق عائله‌مندی و حق اولاد تأمین اعتبار آن بدون افزایش رقم کلی بودجه مصوب بود، اعتبار اجرای ماده (۱۶) و افزایش حق عائله‌مندی و حق اولاد عموم کارکنان دولت و بازنشستگان از محل اعتبار بند «ب» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱ و اعتبارات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت پیش‌بینی شد و بر این اساس باقی‌مانده اعتبار لحاظ شده برای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت صرف این موضوع شد. به‌عبارت دیگر، به‌رغم صراحت حکم ماده (۱۶) در خصوص ضرورت لحاظ شدن اعتبار آن در چارچوب افزایش سنواتی حقوق و دستمزد و عدم پیش‌بینی این مسئله در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، بخش عمده اعتبار اجرای قانون در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (ردیف ۵۵۰۰۰۰-۶۱) برای افزایش حق عائله و حق اولاد اختصاص یافت (۹۵ درصد اعتبار تخصیص یافته) و در عمل برای سایر موضوعات مذکور در قانون اعتباری تخصیص نیافت. این مسئله از دو وجه قابل تأمل است:

- اول آنکه نظر به قابل توجه بودن اعتبار مورد نیاز جهت اجرای ماده (۱۶) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، عدم پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز اجرای این حکم در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به‌صورت مجزا، منجر به اختصاص بخش عمده اعتبار اجرای قانون صرف یک ماده شد. گفتنی است در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبار اجرای این حکم ۱۵ هزار میلیارد تومان و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در جدول ۲۳۲ لایحه بودجه، مبلغ ۲۹ هزار میلیارد تومان بود.

- دوم آنکه مرور مصوبات ستاد ملی جمعیت نشان می‌دهد، توزیع منابع قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در ردیف ۵۵۰۰۰۰-۶۱ جهت پرداخت افزایش حق عائله‌مندی و کمک‌هزینه‌ی اولاد در جلسه ستاد ملی جمعیت به تصویب نرسیده و از این منظر تخصیص مذکور، انحراف از نص بند «ب» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱ محسوب می‌شود.

در مجموع می‌توان گفت اعتبار سال ۱۴۰۱، برخلاف برخی از مصاحبه‌های مطرح شده تخصیص یافته است، اما موضوعاتی که این اعتبار صرف آنها شده به‌علت جامعه مخاطب کمتر، نتوانسته اثر کمی و کیفی در جامعه بر جای گذارد. علاوه بر این تخصیص اعتبار در سال ۱۴۰۱، بدون توجه به اولویت‌های اساسی و تأثیرگذار در مسئله جمعیت صورت گرفته و عمدتاً صرف اجرای یک ماده بدون توجه به اثربخشی آن بر هدف، قانون شده است. امری که در نهایت سبب شده برخی از مواد که جهت اجرای خود نیازمند تأمین اعتبار بودند، به‌علت عدم پیش‌بینی اعتبار لازم، اجرایی نشده باقی بمانند. در حقیقت می‌توان گفت سال ۱۴۰۱، با انحراف در توزیع متوازن اعتبارات اجرای قانون مواجه بوده که بخش عمده‌ای از این مسئله، برآمده از فقدان اولویت‌بندی در مسئله‌شناسی در سال اول اجرای قانون است.

نکته قابل تأمل آنکه در گزارش نظارتی مشترک کمیسیون‌های فرهنگی، اجتماعی و بهداشت و درمان در مورد نحوه عملکرد دستگاه‌های مسئول در اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت که در صحن مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۲ آذرماه ۱۴۰۱ قرائت شد؛ بخش عمده‌ای از احکام مهم قانون فاقد عملکرد بوده است. در این گزارش ذکر شده: «۵۸ حکم از احکام قانون حمایت از خانواده و جوانی

۱. دولت مکلف است برای کلیه گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در دستگاه‌های مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی (به‌استثنای مشمولین قانون کار) از قبیل کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضات، از ابتدای سال ۱۴۰۱، به مدت پنج سال، افزایش حقوق سالیانه را در سقف ردیف حقوق و جبران خدمت به‌گونه‌ای اعمال کند که هر ساله، کمک‌هزینه اولاد و حق عائله‌مندی مشمولین این ماده در چارچوب افزایش سنواتی حقوق و دستمزد به‌ترتیب به میزان صد درصد (۱۰۰٪) و پنجاه درصد (۵۰٪) افزایش یابد.

۲. همان‌طور که ذکر شد این جدول در فرایند تصویب قانون حذف شد؛ باین‌حال آنچه حائز اهمیت است، برآورد سازمان برنامه و بودجه جهت اجرای این ماده، ۲۹ هزار میلیارد تومان بوده است.

جمعیت به امور تشویقی - حمایتی پرداخته شده است. از میان این احکام، ۳۶ حکم اجرا شده، ۷ حکم در حال اجرا و ۱۵ حکم اجرا نشده‌اند.

از مهم‌ترین احکام تشویقی - حمایتی که تاکنون اجرا شده‌اند، می‌توان به پرداخت تسهیلات قرض الحسنه تولد فرزند به متولدین سال ۱۴۰۰ به بعد (ماده (۱۰))، افزایش مرخصی زایمان، پوشش بیمه‌ای خدمات سلامت زنان، اعطای تسهیلات ازدواج، افزایش سه برابری یارانه فرزندان خانوارهای محروم، واگذاری بدون قرعه‌کشی خودرو پس از تولد فرزند دوم به مادران، افزایش ۲۵ درصدی سقف تسهیلات مسکن پس از تولد هر فرزند، کاهش سن بازنشستگی به‌ازای تولد هر فرزند، دور کاری و اختیاری بودن شیفت شب برای مادران باردار یا دارای فرزند شیرخوار شاغل، تحت پوشش بیمه پایه قرار گرفتن درمان زوج‌های نابارور (ماده (۴۳)) اشاره کرد.

با توجه به موارد مطرح شده، اما همچنان احکام تشویقی - حمایتی زیر تحقق نیافته است: بهسازی و تجهیز خوابگاه‌های موجود جهت اختصاص به خوابگاه‌های متأهلین و در اولویت قرار دادن خوابگاه‌های متأهلین در احداث خوابگاه‌های جدید، احداث خوابگاه متأهلین ویژه دانشجویان و طلاب با رعایت نوع وقف و با استفاده از ظرفیت‌های مردمی، پرداخت ودیعه مسکن از سوی صندوق رفاه دانشجویان، اختصاص بودجه جهت خرید واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس، افزایش حقوق سالیانه از ابتدای سال ۱۴۰۱ به مدت پنج سال در سقف ردیف حقوق و جبران خدمت برای کلیه گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، برخورداری از تخفیف مالیاتی از فرزند سوم و بیشتر که بعد از تصویب این قانون متولد شود، اختصاص خدمات سبد تغذیه رایگان و بسته بهداشتی رایگان ماهیانه به مادران باردار، شیره و دارای کودک زیر پنج سال که نیازمند حمایت می‌باشند، اختصاص سبد تغذیه و بسته بهداشتی ماهیانه به خانواده‌هایی که تحت پوشش نهادهای حمایتی نمی‌باشند و استحقاق آنها از طریق آزمون وسیع تأیید می‌شود، پرداخت فوق‌العاده کمک به فرزندآوری به صورت افزایش پلکانی به‌ازای تولد فرزند اول به بعد و بیمه مادران غیر شاغل دارای سه فرزند و بیشتر ساکن مناطق روستایی و عشایری. **علت عدم اجرای ۹ حکم از احکام اجرا نشده قانون، عدم تأمین بودجه اعلام شده است» [۷].**

بر این اساس، به رغم تخصیص اعتبار مذکور، به علت توزیع نامتوازن اعتبارات بسیاری از مواد اجرایی نشده‌اند. چرا که همان طور که گفته شد ۹۵ درصد اعتبار سال ۱۴۰۱ صرف افزایش حق عائله‌مندی و کمک‌هزینه اولاد شده و برای سایر مواد اعتباری اختصاص پیدا نکرده است. با این حال توجه به این نکته ضروری است که اولاً تمامی مواد قانون نیازمند اعتبار مجزا نبوده و بسیاری از احکام از محل اعتبارات دستگاه‌های اجرایی خود قابلیت اجرا دارند و این تصور نباید شکل گیرد که علت عدم اجرای تمامی مواد، صرفاً عدم تأمین اعتبار است. ثانیاً آنکه از مواردی که در متن گزارش معاونت نظارت مجلس به عنوان اقدام اجرا شده ذکر شده، برخی مصادیق وجود دارد که به رغم قید در بخش اجرایی شده، فاقد عملکرد واقعی بوده‌اند؛ به عنوان مثال افزایش سه برابری یارانه خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر، افزایش ۲۵ درصدی سقف تسهیلات مسکن پس از تولد هر فرزند، کاهش سن بازنشستگی به‌ازای تولد هر فرزند در عمل اجرایی نشده باقی مانده‌اند. با توجه به مطالب فوق آنچه در خصوص اعتبارات سال ۱۴۰۱ قابل ذکر می‌باشد، این نکته است که این اعتبار اختصاص یافته، اما توزیع متوازی در تخصیص اعتبار صورت نگرفته و عمده اعتبار صرف اجرای ماده (۱۶) با موضوع افزایش حق عائله‌مندی و کمک‌هزینه اولاد قانون بدون مصوبه ستاد ملی جمعیت شده است.

۲-۳. اعتبارات تخصیص یافته برای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲

همان طور که ذکر شد در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، برای اولین بار «دبیرخانه ستاد ملی حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» ردیف مجزا ذیل جدول (۷) قانون بودجه در یافت کرد. این در حالی است که در زمان تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۲، شناسه ملی برای دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت صادر نشده بود.^۱ نحوه تخصیص این اعتبار براساس مصوبه ستاد ملی جمعیت (ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت)^۲ به شرح زیر است:

۱. گفتنی است، برخلاف سال ۱۴۰۱، اعتبار مورد نیاز جهت پرداخت حق عائله‌مندی و کمک‌هزینه اولاد در جزء «۳» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۴۰۲ لحاظ شد و دیگر از محل اعتبارات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت پرداخت نمی‌شود.
۲. اعتبارات هزینه‌ای صرفاً در این جدول لحاظ شده‌اند.

جدول ۵. نحوه تخصیص اعتبارات دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت جهت توزیع اعتبارات قانون بودجه سال ۱۴۰۲

برنامه	خروجی برنامه	نام دستگاه	عنوان	سنجه عملکرد	تعداد	هزینه (میلیون ریال)	جمع کل
حوزه امور عمومی حاکمیت	برگزاری کمیسیون سقط جنین	پزشکی قانونی	خرید تجهیزات تشخیصی و تخصصی مورد نیاز جهت اجرای تکالیف قانونی حوزه جمعیت- ماده (۵۶)				۱۲۴۲۰۰۰۰
			جبران هزینه‌های پرستلی کمیسیون‌های سقط جنین شامل قضات، پزشکان و کارشناسان مدعو (خارج از سازمان پزشکی قانونی)- ماده (۵۶)	تعداد پرونده بررسی شده	۵۳۰۰	۵۰۰۰۰۰	
	ایجاد سامانه رصد نرخ موالید و ازدواج و طلاق به صورت برخط در کشور	وزارت کشور (ثابت احوال)	تکالیف وزارت کشور در قانون از جمله رصد مداوم موالید و نرخ باروری در سطح کشور، تقویت زیرساختی و ذخیره‌سازی الکترونیکی تجهیزات در راستای سرویس‌دهی سریع به سازمان‌های ذی‌ربط- سامانه برخط برای معرفی و صدور شناسه ویژه برای مادران دارای سه فرزند و بیشتر (ثابت احوال)- بند «ت» ماده‌های (۱ و ۲۵)	پروژه	۱	۲۰۰۰۰۰	
	ارتقای مشارکت‌های اجتماعی و مردمی و خیرین شامل همکاری‌های دولت، مردم و بخش غیردولتی	وزارت کشور	تکالیف وزارت کشور در حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد و فعالین مردمی مرتبط با قانون- ماده (۳۱)	برنامه	۳۱	۲۰۰۰۰۰	
	نظارت بر اجرایی شدن قانون حمایت از خانواده	شورای برنامه‌ریزی استان‌ها	اجرای اعطای جوایز جوانی جمعیت و آگاهی‌بخشی نسبت به وجوه مثبت و ارزشمند ازدواج به‌هنگام، تعدد فرزندان در خانواده، تقویت و حمایت از نقش مادری و همسری، صیانت از تحکیم خانواده، مبارزه با سقط جنین	برنامه	۱	۹۰۰۰۰۰	
			آگاهی‌بخشی نسبت به وجوه مثبت و ارزشمند ازدواج به‌هنگام، تعدد فرزندان در خانواده، تقویت و حمایت از نقش مادری، صیانت از تحکیم خانواده، مبارزه با سقط جنین	برنامه	۳۱ استان	۳۱۰۰۰۰	
			حمایت از راهبری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزیابی فعالیت‌های استانی (با ارائه برنامه عملیاتی در راستای قانون) بند «پ» ماده (۱)- ماده (۱۹)	برنامه	۳۱ استان	۳۱۰۰۰۰	
	دبیرخانه ستاد ملی جمعیت	دبیرخانه ستاد ملی جمعیت	سامانه مستقل و جامع رصد و پالایش میزان اجرایی شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، هزینه‌های برگزاری رویداد ملی جوانی جمعیت به صورت کشوری و استانی، هزینه‌های اجرای تکالیف قانونی برعهده دبیرخانه ستاد ملی جمعیت، هزینه‌های پژوهشی مطالعاتی و جبران خدمات اعضای کارگروه‌های تخصصی دبیرخانه، هزینه‌های مرتبط به سفرهای استانی جهت رصد و نظارت بر اجرای قانون، هزینه‌های جاری دبیرخانه ستاد ملی جمعیت (ماده‌های (۱ و ۱۹)، مصوبات ستاد ملی جمعیت)	برنامه- فعالیت- پروژه	۱	۱۴۰۰۰۰۰	
	خرید واحدهای صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس به نام فرزند	وزارت امور اقتصادی و دارایی	خرید واحدهای صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس به نام فرزند ماده (۱۱)	نفر	۸۴۰۰۰۰	۸۴۰۰۰۰۰	
	ایجاد سامانه رصد و پایش اجرایی شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	دبیرخانه ستاد ملی جمعیت	ایجاد سامانه رصد و پایش اجرایی شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به منظور نظارت بر اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	پروژه	۱	۲۰۰۰۰۰	

برنامه	خروجی برنامه	نام دستگاه	عنوان	سنجه عملکرد	تعداد	هزینه (میلیون ریال)	جمع کل
حوزه امور سلامت	افزایش بهره‌وری بهورزان	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	پرداخت فوق‌العاده پلکانی کمک به فرزندآوری به ارائه‌دهندگان خدمات- بند «پ» ماده (۴۶)	نفر	۲۵۰۰۰	۱۲۰۰۰۰۰	۵۴۰۰۰۰۰
	بازآموزی کادر بهداشتی درمانی		فعالیت‌های آموزشی، پژوهشی و فرهنگی ویژه دانشجویان و نیروی انسانی آموزشی و اداری- ماده (۳۵)				
	ترویج زایمان طبیعی		بازآموزی و تربیت کارکنان و ارائه‌دهندگان آموزش‌های مربوط به تبیین مضرات مادی- معنوی سقط جنین، عوارض استفاده از داروهای ضدبارداری، منع زایمان غیرطبیعی غیرضروری- بند «پ» ماده (۴۶)	نفر	۳۰۹۲۸۲	۱۵۰۰۰۰۰	
	آموزش مادران باردار		آموزش و فرهنگ‌سازی برای زایمان طبیعی و آموزش‌های فردی به مادر باردار و خانواده، ماده (۵۰)- اصلاح تعرفه و کارانه درجهت افزایش زایمان طبیعی(در چارچوب دستورالعمل و رضایت‌سنجی از مراکز دولتی برای زایمان طبیعی)	نفر	۷۰۰۰۰		
	حضور یک ماما همراه به‌ازای هر دو زایمان		حضور ماما در کل فرایند زایمان طبیعی به‌ازای هر دو مادر (مامای همراه)- تبصره ماده (۴۹)- (به‌دلیل نبود مجوز استخدام، جبران خدمات استفاده از مامای دارای طرح تعهد خدمت)	نفر	۹۶۴۸	۷۰۰۰۰۰	
	تکمیل و استقرار سامانه جامع اطلاعات مادران باردار		تقویت استقرار سامانه جامع ثبت اطلاعات مراجعین باروری، بارداری، سقط و زایمان در کلیه مراکز بهداشتی درمانی، آزمایشگاه‌ها، مراکز درمان ناباروری و مراکز تصویربرداری پزشکی (ظرف مدت سه ماه)- ماده (۵۴)	یک پروژه	۱	۲۰۰۰۰۰	
	پرداخت ودیعه مسکن دانشجویان متأهل		کمک به پرداخت وام ودیعه دانشجویان (مندوق رفاه دانشجویان وزارت بهداشت)- ماده (۸)	نفر	۱۲۰۰	۱۷۰۰۰۰۰	
	حمایت از زوج‌های نابارور		حمایت از زوج‌های نابارور استان	نفر / خانوار		۱۰۰۰۰۰	

برنامه	خروجی برنامه	نام دستگاه	عنوان	سنجه عملکرد	تعداد	هزینه (میلیون ریال)	جمع کل	
حوزه امور فرهنگ	ارتقای مشارکت‌های اجتماعی و مردمی و خیرین شامل همکاری‌های دولت، مردم و بخش غیردولتی	سازمان تبلیغات اسلامی	حمایت از گروه‌های فرهنگی و جهادی و سازمان‌های مردم‌نهاد ماده (۳۱)، توانمندسازی نظارت و ارزیابی مراکز انتخاب همسر تبصره ماده (۳۷)	پروژه	۱	۱۹۰۰۰	۶۰۳۰۰۰۰	
		وزارت ورزش و جوانان	حمایت از گروه‌های فرهنگی و جهادی و سازمان‌های مردم‌نهاد ماده (۳۱)، توانمندسازی نظارت و ارزیابی مراکز انتخاب همسر تبصره ماده (۳۷)	پروژه	۱	۱۴۸۱۰۰۰		
	فرهنگ‌سازی در راستای اجرایی شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	صدا و سیما	حمایت از جریان‌سازی ویژه رسانه‌ای (تیزر و نماد و ...) ماده (۲۸)	فعالیت	۱	۳۰۰۰۰۰		
		سازمان تبلیغات	تکالیف سازمان تبلیغات اسلامی در حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد و فعالین مردمی مرتبط با قانون ماده‌های (۳۰ و ۳۱)	فعالیت	۱	۱۶۱۰۰۰۰		
				وزارت آموزش و پرورش	تکالیف آموزش و پرورش در حوزه فرهنگ‌سازی مرتبط با قانون و تسهیل ازدواج دانشجوی- معلمان دانشگاه فرهنگیان ماده‌های (۳۳ و ۳۴) و ۷ قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	فعالیت		۱
		وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	تکلیف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در حوزه فرهنگ‌سازی مرتبط با قانون ماده‌های (۲۵ تا ۳۶) و تکالیف وزارت فرهنگ و ارشاد (دبیرخانه ستاد عالی کانون‌های مساجد کشور) در حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد و فعالین مردمی مرتبط با قانون ماده (۳۱)	کانون	۱۰۰۰	۵۰۰۰۰۰		
		حوزه علمیه خاوران	حمایت از فعالین مردمی	تکالیف حوزه علمیه خاوران در حوزه فرهنگ‌سازی مرتبط با قانون ماده‌های (۲۵ تا ۳۶)	فعالیت	۱		۲۰۰۰۰
				تکالیف نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها (واسطه‌گری اردوهای آموزشی ابتدای ازدواج) در حوزه فرهنگ‌سازی مرتبط با قانون ماده‌های (۲۵ تا ۳۶)	فعالیت	۱		۱۰۰۰۰۰
				تکالیف مرکز خدمات حوزه علمیه در حوزه فرهنگ‌سازی مرتبط با قانون ماده‌های (۲۵ تا ۳۶)	فعالیت	۱		۵۰۰۰۰۰
				تکالیف سازمان تبلیغات در حوزه فرهنگ‌سازی مرتبط با قانون	فعالیت	۱		۱۰۰۰۰۰۰
حوزه امور آموزش	تأمین تسهیلات ودیعه مسکن دانشجویان متأهل موضوع ماده (۸) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	کمک به پرداخت وام ودیعه دانشجویی (صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم)	دانشجو		۶۸۰۰۰۰۰	۶۸۰۰۰۰۰	

برنامه	خروجی برنامه	نام دستگاه	عنوان	سنجه عملکرد	تعداد	هزینه (میلیون ریال)	جمع کل
حوزه امور اجتماعی	تأمین ودیعه مسکن طلاب متأهل	مرکز خدمات حوزه علمیه	کمک به پرداخت وام ودیعه مسکن طلاب (صندوق رفاه)	تعداد طلاب	۳۰۰	۴۰۰۰۰۰	۳۲۴۰۰۰۰۰
	اختصاص سبد تغذیه رایگان و بسته پیشنهادی	وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی	حمایت از واگذاری سبد تغذیه رایگان و بسته بهداشتی رایگان	نفر	۲۲۷۰۰۰	۱۵۰۰۰۰۰۰	
	بیمه مادران غیرشاغل سه فرزند بیشتر در روستا و عشایری		بیمه مادران خانه‌دار دارای سه فرزند و بیشتر روستایی و عشایر (صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر)	تعداد بیمه شده	۳۱۲۰۰۰	۷۰۰۰۰۰۰	
	پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه (سه ماه افزایش مرخصی زایمان) از ۶ ماه به ۹ ماه		جبران بخشی از هزینه افزایش مرخصی زایمان	تعداد بیمه شده	۴۲۶۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	
مجموع						۶۳,۰۵۰,۰۰۰	

مأخذ: [۶]

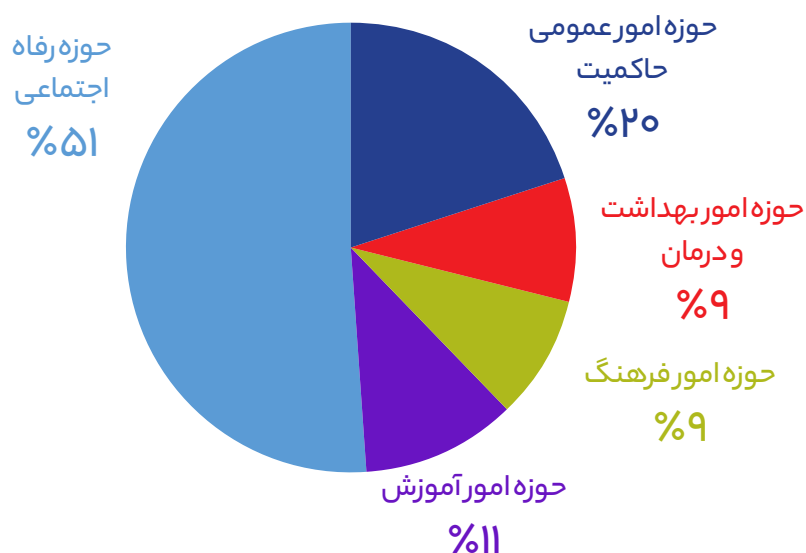


نکته قابل توجه در خصوص جدول فوق آنکه به‌رغم تخصیص اعتبار مذکور و واریز آن به خزانه‌داری، تا اسفندماه ۱۴۰۲ به‌علت عدم تعریف شناسه ملی دستگاه برای دبیرخانه و در نتیجه عدم افتتاح شماره حساب نزد خزانه‌داری، امکان برداشت این اعتبار و توزیع آن بین دستگاه‌های اجرایی وجود نداشت. بدین ترتیب اگرچه تخصیص اعتبارات بر خلاف سال ۱۴۰۱، به‌نحوی صورت گرفته که مواد متعددی در حوزه‌های مختلف بهداشت و سلامت، رفاه اجتماعی، فرهنگ و آموزش و ... دیده شده، اما با این حال موانع حقوقی - ساختاری مانع توزیع این اعتبار تا اسفندماه ۱۴۰۲ توسط دبیرخانه ستاد شد. در نهایت و با توجه به پیگیری‌های دبیر ستاد ملی جمعیت (ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت)، ایجاد شناسه ملی دستگاه و حساب بانکی در اسفندماه ۱۴۰۲ به سرانجام رسید و در نتیجه در انتهای اسفندماه ۱۴۰۲، اعتبار تخصیص یافته، توسط دبیرخانه برداشت و بین دستگاه‌های اجرایی جهت پیشبرد مواد قانون - مبتنی بر موارد ذکر شده در جدول فوق - توزیع شد.

بر این اساس بر خلاف سال ۱۴۰۱ که به‌رغم تخصیص و توزیع اعتبار، شاهد توزیع نامتوازن آن بین احکام مصرح در قانون بودیم، در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، مانع حقوقی پیش روی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت، مانع توزیع اعتبارات در طول سال و به تبع آن عدم خدمت‌رسانی به جامعه هدف در دستگاه‌های اجرایی شده است. به‌عنوان مثال، در نامه‌ای که از سوی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به شماره ۶۷۹۲۶ مورخ ۱۴۰۳/۳/۲۱ در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس ارسال شده، تأکید گردیده که عدم توزیع اعتبار خوابگاه‌های متأهلی و ودیعه مسکن در سال ۱۴۰۲، موجب تأخیر در ارائه خدمات به دانشجویان شده است.

با توجه به حوزه‌های مذکور در جدول فوق، سهم حوزه‌های امور بهداشت و درمان، رفاه اجتماعی، امور فرهنگی، امور آموزشی، امور حاکمیتی از کل اعتبار اختصاص یافته به ردیف اختصاصی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت به شرح زیر است:

شکل ۲. سهم امور مختلف در نحوه تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۲



همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم حوزه بهداشت و درمان و امور فرهنگی از سایر حوزه‌ها کمتر بوده و ۹ درصد کل اعتبار را در بر می‌گیرد. این در حالی است که بیش از ۱۳ حکم در حوزه بهداشت و درمان در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت وجود دارد که ذیل آنها تکالیف متعددی همچون بیمه درمان نابابوری، تجهیز مراکز درمان نابابوری، بیمه مادران فاقد بیمه و کودکان، پرداخت فوق‌العاده کمک به فرزندآوری به بهورزها، ارتقای خدمات زایشگاهی ایمن و استاندارد، توسعه مراکز زایمان بدون درد و ... دیده شده که همگی نیازمند اعتبارات مشخص جهت اجرایی شدن هستند.

نکته قابل توجه دیگر در خصوص جدول ۵، سهم امور حاکمیتی همچون حمایت از راهبری و برنامه‌ریزی فعالیت‌های استانی، رصد موالیید و باروری در سطح کشور، سامانه مستقل و جامع رصد و پالایش میزان اجرایی شدن قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، خرید واحدهای صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس و... می‌باشد که ۲۰ درصد کل اعتبار را به خود اختصاص داده و رقم قابل ملاحظه‌ای است. البته مشخص نیست چرا خرید واحدهای صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس و موضوع برگزاری کمیسیون سقط جنین ذیل امور حاکمیتی دیده شده است. علاوه بر این، ذیل عنوان نظارت بر اجرایی شدن قانون حمایت از خانواده و جمعیت نیز عناوینی همچون «آگاهی بخشی نسبت به وجوه مثبت و ارزشمند از دواج به هنگام، تعدد فرزندان در خانواده، تقویت و حمایت از نقش مادری و همسری، صیانت از تحکیم خانواده، مبارزه با سقط جنین» ذکر شده که به‌طور مشخص ارتباط ماهوی با موضوع نظارت نداشته و باید ذیل امور فرهنگی قرار می‌گرفت. در صورتی که این عناوین را به بخش امور فرهنگی اضافه کنیم، اعتبار تخصیص یافته برای حوزه فرهنگی ۷۵۵ میلیارد تومان خواهد بود و درصد امور فرهنگی به ۱۲ درصد افزایش خواهد یافت.

علاوه بر این در خصوص جدول ۵ و نحوه تخصیص اعتبارات چند نکته قابل تأمل است:

۱. واضح نبودن ملاک و معیارهای اولویت‌بندی موضوعات جهت هزینه‌کرد اعتبارات

همان‌طور که ملاحظه می‌شود برای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۲، در مجموع ۷ هزار و ۲۵۵ میلیارد تومان تخصیص داده شده که با توجه به تعدد مواد قانون و تکالیف دستگاه‌های اجرایی، این اعتبار پاسخ‌گوی اجرای تمامی مواد قانون نیست؛ این مسئله به‌ویژه در خصوص اجرای بیمه زنان خانه‌دار روستایی و عشایر ماده (۲۱)، بیمه درمان ناباروری ماده (۴۳)، سبد تغذیه رایگان مادران باردار، شیرده و دارای کودک زیر پنج سال ماده (۲۴) حائز اهمیت است. به‌عنوان مثال براساس مصاحبه با مدیران دبیرخانه ستاد ملی جمعیت، ۲ میلیون و ۲۳۶ هزار زن مشمول ماده (۲۱) جهت بیمه زنان خانه‌دار روستایی و عشایر هستند که جهت اجرای این ماده حدود ۲ هزار میلیارد تومان مورد نیاز است. این مسئله در خصوص اجرای ماده‌های (۱۶) و (۲۴) نیز صادق است. بر این اساس، اولویت‌بندی مسایل و موضوعات مصرح در قانون با توجه به اعتبار پیش‌بینی شده ضرورت دارد.

اینکه وزن اثرگذاری هر موضوع (هر حکم قانونی در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت) به چه میزان است، و چه جامعه مخاطبی را تحت پوشش قرار می‌دهد در این اولویت‌بندی مسلماً تأثیرگذار است. قابلیت ارزیابی و اثربخشی را نیز یکی دیگر از ملاک‌های اولویت‌بندی مسائل باید قرار داد.

آنچه انتظار می‌رفت در فرایند تخصیص اعتبار قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت تحقق یابد، ابتدا مسئله‌شناسی دقیق

اولویت‌بندی موضوعات مبتنی بر شاخص‌هایی همچون ضریب اثر بخشی مواد، اجماع عمومی، مطالبات مردمی و همچنین

ضریب پوشش جامعه در تناسب با بودجه موجود بود؛ به‌ویژه آنکه این مسئله در بند «ب» ماده (۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت جزء وظایف ستاد ملی جمعیت قرار گرفته است. با این حال، نگاهی به جدول فوق که در ستاد ملی جمعیت به تصویب رسیده، نشان می‌دهد ملاک انتخاب برخی از موضوعات و محورها واضح نیست و مشخص نیست که چرا از بین ۷۲ ماده قانون این موضوعات انتخاب شده‌اند. از سوی دیگر، ملاک تعیین سنجه عملکرد و تعداد جامعه هدف در جدول تدوین شده نیز مشخص نیست. به‌عنوان مثال برای خرید واحدهای صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس برای ۸۴۰ هزار فرد، مبلغ ۸۴۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده که از متولدین سال ۱۴۰۲ - یک میلیون و ۵۷ هزار و ۹۵۹ نفر کمتر برآورد شده است.^۱ جهت بیمه زنان خانه‌دار دارای سه فرزند روستایی و عشایر صرفاً ۳۱۲ هزار نفر مشمول شناخته شده‌اند؛ این در حالی است که براساس اعلام وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی حدود ۲ میلیون و ۲۳۶ هزار زن روستایی و عشایر که دارای سه فرزند و بیشتر مشمول این طرح هستند [۸]. اینکه چرا تنها ۱۴ درصد جامعه زنان روستایی و عشایر دارای حداقل سه فرزند مشمول شناخته شده‌اند و ملاک تعیین هدف تعیین شده چیست، واضح نیست.

۲. نبود شاخص‌های نظارت‌پذیر و عملیاتی جهت سنجش هزینه‌کرد

یکی از مهم‌ترین اقداماتی که باید در راستای هزینه‌کرد اعتبارات مورد توجه قرار گیرد، طراحی شاخص‌های نظارت‌پذیر و عملیاتی است. این

۱. اگر متولدین پس از تصویب قانون را حساب کنیم، تعداد بسیار بیشتر خواهد بود.



مسئله به‌ویژه در موضوعات فرهنگی که ماهیتی سیال و کیفی دارند، پررنگ‌تر از سایر بخش‌هاست. نگاهی به جدول ۵ نشان می‌دهد، سنجش عملکرد موضوعات فرهنگی لحاظ شده به علت کلی ذکر شدن عناوین بسیار چالش‌زاست. به‌عنوان مثال، برای موضوع «فرهنگ‌سازی در راستای اجرایی‌سازی قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» برای دستگاه‌هایی همچون سازمان تبلیغات اسلامی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، حوزه علمیه خواران، نهاد نمایندگی در دانشگاه‌ها، مرکز خدمات حوزه علمیه در مجموع ۶۰۳ میلیارد تومان با هدف حمایت از فعالیت‌های فرهنگی تخصیص یافته که نظارت بر نحوه هزینه‌کرد و فعالیت‌های صورت گرفته از حیث اثربخشی اقدامات بسیار دشوار است. برای موضوع حمایت از جریان‌سازی ویژه رسانه‌ای صداوسیما نیز ۳۰۰ میلیارد ریال اعتبار لحاظ شده است. اگرچه تمرکز بر مسائل فرهنگی و تغییر نگرش در خصوص فرزندآوری بسیار حائز اهمیت است، اما با توجه به اینکه ارزیابی اقدامات صورت گرفته ذیل این حوزه به علت ماهیت کیفی آنها و ذکر کلی عناوین دشوار است، بسیار محتمل است که این اعتبارات صرف اقدامات کم‌اثر، کم‌مخاطب و با فعالیت‌های تکراری شود. آنچه در این راستا حائز اهمیت است **جهت‌دار کردن اعتبارات فرهنگی ذیل دستگاه‌ها و همچنین توجه به کیفیت اقدامات به جای کمیت آنهاست. باید توجه کرد که این مسئله به معنی پیشنهاد جهت عدم تخصیص اعتبار برای موضوعات فرهنگی نیست؛ بلکه آنچه در اینجا مدنظر است شفاف‌سازی و پرهیز از کلی‌گویی در عناوین جهت نظارت‌پذیری بیشتر اقدامات است (به‌عنوان مثال جهت شفاف‌سازی بیشتر و همچنین فراهم کردن امکان نظارت بیشتر می‌توان به تخصیص اعتبار برای ساخت یک سریال «الف» ویژه در موضوع تحکیم خانواده و فرزندآوری به جای عنوان کلی فرهنگ‌سازی اشاره کرد).**

بر این اساس، ذکر موضوعات به صورت دقیق و عملیاتی و پرهیز از کلی‌گویی و همچنین طراحی شاخص‌های کمی و کیفی جهت سنجش و ارزیابی اقدامات دستگاه‌ها در این زمینه حائز اهمیت است.

۳. عدم تفکیک اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها از اعتبارات قانون جوانی جمعیت

یکی دیگر از نکات قابل توجه در خصوص جدول فوق، عدم تفکیک اعتبارات برنامه‌ای ذیل دستگاه‌ها و شرح وظایفی می‌باشد که قانونگذار در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت برای آن ایجاد کرده است.

علاوه بر این، تفکیک وظایف و تکالیف دستگاه‌های اجرایی که برای اولین بار در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت ذکر شده‌اند (مثل سبد تغذیه رایگان برای مادران باردار و کودکان خردسال نیازمند) و در نتیجه تاکنون جزء برنامه دستگاه‌ها وجود نداشته از وظایفی که حتی در صورت فقدان قانون نیز مبتنی بر سیاست‌های کلی و قانون شرح وظایف دستگاه انتظار اجرای آنها وجود داشته، حائز اهمیت است.

توجه به این نکته ضروری است که ماهیت برخی از تکالیفی که در جدول فوق برای آنها اختصاص یافته، نیازمند منابع مجزایی نیست. به‌عنوان مثال برای اجرای ماده (۳۱)^۱ برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۵۰۰ میلیارد ریال و برای وزارت کشور جهت اجرای همین موضوع، ۲۰۰ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته، این در حالی است که سیاق ماده (۳۱)، صرف اعتبار از محل اعتبارات حمایتی خود دستگاه است و صرفاً دستگاه‌های اجرایی باید اعتباری که در این زمینه دریافت می‌کردند را به صورت جهت‌دار در حوزه جمعیت و فرزندآوری هزینه کنند.

این موضوع برای اجرای ماده‌های (۳۰) و (۳۱) توسط سازمان تبلیغات اسلامی نیز که در مجموع ۱۶۱ میلیارد تومان برای آنها اعتبار اختصاص یافته، صادق است. بر این اساس به نظر نمی‌رسد اولویت‌بندی و تفکیک وظایف تخصصی از وظایف ذاتی جهت هزینه‌کرد اعتبارات قانونی صورت پذیرفته باشد.

از سوی دیگر، در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ ذیل تبصره «ح» نیز تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند که یک درصد اعتبارات هزینه‌ای خود را در امور زنان و خانواده و حمایت از فرزندآوری هزینه کنند. در این تبصره ذکر شده: «به‌منظور تحقق اهداف مندرج در اصول دهم (۱۰)،

۱. ماده (۳۱) - وزارتخانه‌های کشور، ورزش و جوانان و فرهنگ و ارشاد اسلامی و همچنین سازمان تبلیغات اسلامی، ستاد امر به معروف و نهی از منکر و سایر نهادهای ذی‌ربط مکلفند حداقل سی درصد (۳۰٪) از بودجه حمایتی از سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های فرهنگی را به مجموعه‌هایی از قبیل گروه‌های فرهنگی و جهادی، کانون‌های فرهنگی مساجد و سازمان‌های مردم‌نهاد که در جهت کاهش سن ازدواج، تسهیل ازدواج جوانان، تشویق به فرزندآوری و استحکام خانواده با رویکرد دینی تشکیل شده، اختصاص دهند. گزارش سالیانه عملکرد و ارزیابی فعالیت‌های صورت گرفته و حمایت‌های موضوع این ماده ضمن ارائه به ستاد ملی جمعیت، به صورت عمومی نیز منتشر می‌شود. دستورالعمل ارزیابی عملکرد موضوع این ماده توسط ستاد ملی جمعیت تدوین و ابلاغ خواهد شد.

بیستم (۲۰) و بیست و یکم (۲۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم مبنی بر «تحکیم نهاد خانواده و رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان» کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند یک درصد (۱٪) از اعتبارات هزینه‌ای خود را (به‌استثنای فصول ۱، ۴ و ۶) در موضوعات مربوط به حوزه زنان از قبیل توانمندسازی زنان خودسرپرست، حمایت از فرزندآوری، مشاوره در حوزه خانواده، حمایت از زنان و دختران در معرض آسیب و یا آسیب‌دیده، سلامت، بهداشت، آموزش، ورزش و کارآفرینی زنان هزینه کنند. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر برنامه عملیاتی دستگاه‌های ذی‌ربط ظرف دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط معاونت ریاست جمهوری در امور زنان و خانواده با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های کشور و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر سه ماه یک‌بار به کمیسیون‌های اجتماعی، فرهنگی و بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی ارائه کنند».

علاوه بر این، براساس بند «ه» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و در راستای ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در این قانون مکلف بودند «یک درصد (۱٪) از هزینه‌های خود را برای هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی از قبیل موضوعات قرآنی، نمایشی، جوانی جمعیت، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی و گردشگری، توسعه و آموزش سواد رسانه‌ای اختصاص دهند». مبتنی بر آیین‌نامه اجرایی این بند، بخشی از اعتبارات آن، باید به حوزه تشکیل و تحکیم خانواده، افزایش فرزندآوری و جوانی جمعیت اختصاص یابد.

در حقیقت می‌توان گفت؛ عدم تفکیک اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها از اعتبار مورد نیاز جهت اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت منجر به ابهام در هزینه‌کردها و ضعف در نظارت‌پذیری شده است. در حال حاضر، اینکه چه فعالیت‌ها و اقداماتی به‌عنوان کارویژه جدید ذیل دستگاه‌ها ایجاد شده و چه فعالیت‌هایی از قبل صورت می‌گرفته در این حوزه محل ابهام است. از سوی دیگر، توجه به این نکته ضروری است که با توجه به اینکه اعتبار پیش‌بینی شده برای اجرای قانون در سال ۱۴۰۲، ۷ هزار میلیارد تومان بوده، انتظار می‌رود در مواردی که هم‌پوشانی با فعالیت‌های مسبوق به سابقه دستگاه‌ها وجود دارد، آن اعتبار با اولویت موضوعات اثربخش‌تر و با جامعه مخاطب بیشتر و یا تکالیف بر زمین مانده همچون اجرای ماده‌های (۲۲)، (۲۳)، (۳۲) و (۴۱) و ... قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت هزینه شود.

به نظر می‌رسد تفکیک اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها که می‌تواند در راستای اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت نیز هزینه شود، از اعتبارات تخصصی مرتبط با این قانون، توسط ستاد ملی جمعیت و دبیرخانه آن ضرورت دارد. این امر امکان نظارت بیشتر بر اعتبارات را فراهم خواهد کرد.

۴. فقدان مکانیسمی شفاف جهت اعمال نظر دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در خصوص اعتبارات استانی:

یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در بررسی اعتبارات مرتبط با جمعیت به چشم می‌خورد، عدم استفاده از ظرفیت‌های استانی و اعتبارات ذیل استان‌ها در جهت پیشبرد اهداف قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت است. به‌عنوان مثال در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ ذیل بند «ع» تبصره «۹»، شورای برنامه‌ریزی استان مکلف به هزینه‌کرد حداقل پنج درصد اعتبارات سرمایه‌ای استانی در امور مختلف از جمله موضوع جوانی جمعیت شده است. در این تبصره ذکر شده: «شوراهای برنامه‌ریزی استان، موظفند حداقل پنج درصد (۵٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی را به‌منظور توسعه زیرساخت‌های گردشگری، مرمت بافت تاریخی، حوزه‌ها و مصلاهای نیمه‌تمام، اردوگاه‌های کشوری و استانی آموزش و پرورش، مساجد نیمه‌تمام استان و اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت هزینه کنند. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر ۶ ماه یک‌بار به کمیسیون‌های آموزش، تحقیقات و فناوری، فرهنگی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه کند».

این موضوع در بند «ج» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز تکرار شده است. این در حالی است که بنابر مصاحبه صورت گرفته با کارشناسان سازمان برنامه و بودجه از این ظرفیت مهم در اعتبارات استانی بهره‌جسته نشده و در مقابل در جدول ۵ گزارش برای شورای



برنامه‌ریزی استان‌ها مبلغ ۳۱ میلیارد تومان جهت حمایت از راهبری و برنامه‌ریزی و نظارت بر فعالیت‌های استانی لحاظ شده است. امری که نشان از عدم اطلاع و آگاهی کافی مدیران و حتی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت از ظرفیت‌های بودجه‌ای استانی جهت پیشبرد اهداف قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت دارد. این اعتبار امکان برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین را نیز فراهم می‌کند.

۴. جایگاه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و دبیرخانه آن در توزیع اعتبارات

یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در فرایند تخصیص اعتبارات به چشم می‌خورد و در بررسی اعتبارات دو سال گذشته نیز به وضوح قابل ملاحظه بود، جایگاه ستاد ملی جمعیت در نحوه توزیع اعتبارات است.

طی دو سال مورد بررسی در این گزارش، شیوه تصویب و توزیع اعتبار ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به این نحو بود که در قانون بودجه اعتبار مشخصی جهت اجرای کلیت قانون در قالب ردیفی مشخص تعیین شده و سپس در جلسه ستاد ملی جمعیت، نحوه توزیع اعتبار و دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است.

این در حالی است که در ماده (۱) قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» مقرر شده «به منظور راهبری، برنامه‌ریزی، ارزیابی کلان و نظارت بر اجرای این قانون با رعایت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، ستاد ملی جمعیت به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود. براساس بند «ب» همین ماده، وظایف ستاد ملی جمعیت نیز مشخص شده است. برخی از این وظایف که مرتبط با بودجه هستند به این شرح می‌باشند:

- «پیشنهاد اعتبار دستگاه‌های مرتبط با این قانون در بودجه سنواتی به سازمان برنامه و بودجه کشور».
- «دریافت گزارش سالیانه عملکرد و ارزیابی فعالیت‌های صورت گرفته در ارتباط با بودجه‌های اختصاص یافته در موضوع جمعیت و فرزندآوری».
- «نظارت بر طرح‌ها، برنامه‌ها و عملکرد ناظر بر اعتبارات مرتبط با این قانون».

براساس تبصره «۲» این ماده، «ستاد ملی جمعیت دارای دبیرخانه مستقل بوده و دبیر ستاد، مسئولین معاونت‌ها و کارگروه‌های تخصصی دبیرخانه مذکور با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شوند. دبیرخانه ستاد ملی جمعیت مسئولیت تهیه طرح‌ها و پیگیری مصوبات ستاد ملی جمعیت را بر عهده دارد».

حال سؤال اینجاست که مطابق با ماده (۱)، آیا توزیع اعتبارات پس از تصویب قانون بودجه سنواتی، جزء وظایف ستاد ملی جمعیت است یا خیر؟ به نظر می‌رسد منظور از عبارت «پیشنهاد اعتبار دستگاه‌های مرتبط با این قانون در بودجه سنواتی به سازمان برنامه و بودجه کشور» در متن ماده (۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت این نکته است که هر سال باید میزان اعتبار سال آینده دستگاه‌های اجرایی، مبتنی بر عملکرد آنها و گزارش‌های نظارتی در سال جاری تا پیش از تدوین لایحه بودجه سال آینده توسط ستاد تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارسال شود تا پس از بررسی‌های کارشناسی در لایحه بودجه درج شود. با این حال، آنچه در عمل طی این سال‌ها رخ داده، تصویب کلیت اعتبارات اجرای قانون (یک رقم کلی بدون اشاره به سهم دستگاه‌های اجرایی) در قانون بودجه هر سال و سپس تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت و ارسال آن به سازمان برنامه و بودجه بوده که به نظر می‌رسد مغایر با فرایندی است که قانونگذار تعیین کرده است. بخشی از این مسئله برآمده از بند «ب» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ است. این در حالی است که این مسئله در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ امری موقتی و به واسطه عدم تشکیل ستاد ملی جمعیت در زمان تدوین قانون بودجه مطرح شده بود و پس از تشکیل ستاد ملی جمعیت و همچنین دبیرخانه آن در سنوات بعدی بلا موضوع است.

علاوه بر در تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت نیز بر ضرورت درج اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر عملکرد آنها در لایحه بودجه سنواتی جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی تأکید شده است. در این تبصره ذکر شده: «دولت مکلف است از سال دوم اجرای این قانون، اعتبار مرتبط با موضوع جمعیت در دستگاه‌ها را به پیشنهاد ستاد ملی جمعیت براساس میزان

عملکرد آن دستگاه‌ها در سال‌های قبل در لایحه بودجه سنواتی پیشنهادی به مجلس شورای اسلامی درج نماید». بر این اساس، مشخص نشدن اعتبار موضوع جمعیت ذیل دستگاه‌های اجرایی در بودجه سنواتی بر خلاف نص صریح قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت است.

با توجه به مطالب فوق این انتظار وجود دارد که پیش از تصویب بودجه، اعتبارات مورد نیاز هر دستگاه و موضوعات آن تعیین و پس از تصویب در جلسه ستاد ملی جمعیت به سازمان برنامه و بودجه ارسال شود تا در زمان تهیه بودجه سنواتی ذیل هر دستگاه و در ردیف مشخص تعیین گردد. این مسئله در مصوبه جلسه سوم ستاد ملی جمعیت مورخ ۱۴۰۱/۹/۱۶ نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در این مصوبه ذکر شده:

کلیه دستگاه‌ها مکلفند موضوع حمایت از خانواده و جوانی جمعیت را به‌عنوان روح حاکم بر برنامه‌های خود در نظر گرفته و ارتباط هر برنامه با نحوه تحقق قانون را شفاف نمایند. همچنین دستگاه‌ها باید یک خط برنامه مستقل با عنوان حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و اختصاص اعتبارات مکفی در برنامه‌های سال ۱۴۰۲ خود پیش‌بینی نموده و پس از تنظیم موافقت‌نامه‌های مورد نیاز با سازمان برنامه و بودجه یک نسخه از آن را برای دبیرخانه ستاد ملی جمعیت ارسال نمایند. همچنین سازمان برنامه و بودجه مکلف است یک ردیف اختصاصی برای موضوع جمعیت در دستگاه‌های متولی اجرای این قانون ایجاد نماید.

علاوه بر این، یکی دیگر از چالش‌ها در فرایند تخصیص اعتبار که پیش‌تر نیز به آن اشاره شد، ماهیت حقوقی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت از حیث جایگاه آن به‌عنوان یک دستگاه اجرایی یا نهاد هماهنگ‌کننده دستگاه‌های اجرایی است. این نکته از این حیث حائز اهمیت است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ این دبیرخانه به‌عنوان یک دستگاه ذیل نهاد ریاست جمهوری قلمداد شده و بر این مبنا تخصیص اعتبار به آن نیازمند مشخص شدن ساختار سازمانی آن در سازمان اداری و استخدامی کشور، تعیین شناسه و حساب ملی نزد خزانه‌داری بوده که عدم تعیین تکلیف در این زمینه، چالش‌هایی را در خصوص برداشت اعتبار تخصیص داده شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تا اسفندماه ایجاد کرد.^۱ **مراجعه به ماده (۱) قانون و بررسی تبصره ذیل آن نیز نشان‌دهنده ابهام در خصوص ساختار حقوقی دبیرخانه ستاد است.** توجه به این نکته ضروری است که ماهیت و وظایف دبیرخانه ستاد در فرایند تصویب قانون حمایت از خانواده و جمعیت با ایراد شورای نگهبان نیز مواجه شده بود. به این شکل که در تبصره «۳» ماده (۱) مصوبه کمیسیون مشترک جوانی جمعیت، دبیرخانه ستاد مسئولیت پیگیری کلیه امور اجرایی، نظارتی و مصوبات ستاد را بر عهده داشت و در تبصره «۱» ماده (۷۲) نیز قید شده بود که دبیرخانه ستاد ملی جمعیت باید بر طرح‌ها، برنامه و عملکرد این اعتبارات نظارت داشته باشد، با این حال شورای نگهبان در فرایند بررسی مصوبه، مقصود از «نظارت دبیرخانه ستاد» و سازوکارهای آن را در بند «۳-۱» مشمول ابهام دانست.^۲ بر این اساس کمیسیون مشترک حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، عبارت «امر نظارت» را از متن حذف کرد و نظارت بر طرح‌ها، برنامه‌ها و عملکرد اعتبارات ماده (۷۲) را نیز به ستاد ملی جمعیت واگذار کرد. در عین حال در متن قانون نیز قید شد که وظایف نظارتی ستاد نافذ نظارت سایر نهادهای ناظر کشور نیست و بدین ترتیب ایرادات شورای نگهبان نسبت به این مواد برطرف شد. با این حال به نظر می‌رسد اصلاح صورت گرفته منجر به ابهام در ساختار دبیرخانه ستاد و وظایف آن شده است.

بر این اساس و با توجه به ایرادات شورای نگهبان به نظر نمی‌رسد منظور قانونگذار از دبیرخانه، تبدیل آن به یک دستگاه اجرایی مستقل باشد؛ بلکه بیشتر هدف یک نهاد هماهنگ‌کننده و نظارتی است. مضاف بر اینکه در صورتی که منظور قانونگذار از دبیرخانه، دستگاه مستقل برداشت می‌شد، این مسئله با ایراد بار مالی شورای نگهبان نیز مواجه می‌شد. علاوه بر این، در تبصره «۲» صرفاً وظیفه تهیه طرح‌ها و پیگیری مصوبات ستاد بر عهده دبیرخانه گذاشته شده است که بیشتر نقش پشتیبانی‌کننده و هماهنگ‌کننده را به ذهن تداعی می‌کند. بر این اساس به نظر می‌رسد تلقی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت به‌عنوان دستگاه اجرایی چندان منطقی نیست و مبنای درستی ندارد.

از سوی دیگر، پیش‌بینی اعتبار برای دبیرخانه ستاد به صورت کلی (بدون اشاره به میزان اعتبار دستگاه اجرایی جهت اجرای تکالیف مصرح در قانون) به جای پیش‌بینی اعتبار برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی و درج ردیف تخصصی ذیل برنامه‌های

۱. مصاحبه با کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و دبیرخانه ستاد ملی جمعیت.

۲. نامه‌ارسالی از سوی شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی به شماره ۱۰۲/۲۴۹۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۲/۴.



آنها، این چالش را به وجود خواهد آورد که در صورت عدم تشکیل جلسه ستاد به هر دلیل، روند تخصیص و توزیع اعتبار نیز با چالش مواجه شده و با تأخیر روبه‌رو خواهد شد. به عنوان مثال در حال حاضر به علت شهادت رئیس جمهور فقید شهید حجت الاسلام والمسلمین ریسی و تغییر دولت، برگزاری جلسات این ستاد با تأخیر مواجه شده^۱ و همین مسئله مانع توزیع اعتبارات قانون بودجه سال ۱۴۰۳ شده است. این در حالی است که در صورتی که اعتبارات ذیل دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه پیش‌بینی می‌شد، پس از ابلاغ بودجه، نحوه توزیع آن مشخص بود و این امکان وجود داشت با نظارت دبیرخانه ستاد این اعتبار توزیع شود.

با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد اولین گام در این مسیر، مشخص کردن ساختار حقوقی دبیرخانه و جایگاه آن در توزیع اعتبار است. با این حال با توجه به اهمیت شأن نظارتی و هماهنگ‌کننده دبیرخانه ستاد ملی جمعیت و به منظور حفظ استقلال این نهاد مناسب است ردیف مستقلی برای دبیرخانه ستاد ملی جمعیت با شرح فعالیت «نظارت و پیگیری اجرای قانون و هزینه‌کرد اعتبارات در دستگاه‌های اجرایی» پیش‌بینی شود.

علاوه بر این پیشنهاد می‌شود؛ برای تهیه لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، مسیر تصویب بودجه قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت اصلاح شده و مطابق بانص ماده (۱) حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مراحل ذیل در پیش گرفته شود:

شکل ۳. مراحل تصویب اعتبارات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت



مأخذ: نگارنده

۱. تبصره «۱» ماده (۱) - جلسات ستاد حداقل هر سه ماه یک‌بار با حضور اکثریت اعضا تشکیل می‌شود.

۵. جایگاه نهاد ناظر قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سازمان برنامه و بودجه کشور

یکی دیگر از چالش‌هایی که در فرایند سنجش وضعیت تخصیص اعتبارات و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی وجود دارد، نحوه نظارت بر اعتبارات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در ساختار سازمان برنامه و بودجه کل کشور است. در حال حاضر پیگیری اعتبارات مرتبط با اجرای قانون به امور فرهنگی، گردشگری و ورزش سازمان برنامه و بودجه واگذار شده است. این در حالی است که برخی از اموری که ذیل قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت قرار می‌گیرد؛ به‌عنوان مثال درمان ناباروری و موضوعات مرتبط با حوزه رفاه در سایر امور سازمان برنامه و بودجه پیگیری می‌شود. امری که امکان گزارش‌گیری منسجم، جامع و مبتنی بر تمامی ابعاد را تا حدودی سلب کرده است. علاوه بر این، در صورتی که ذیل برنامه‌های سایر دستگاه، برخی موضوعات مرتبط با موضوع جوانی جمعیت دنبال شود؛ امکان پیگیری، نظارت و تجمیع اعتبارات وجود ندارد. این پراکندگی، ضمن عدم جامعیت در احصای اعتباراتی که در این حوزه هزینه می‌شود، مانع از فهم هم‌پوشانی فعالیت‌های دستگاه و اعتبارات هزینه شده در این زمینه می‌گردد. با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد موضوع جمعیت و اعتبارات مرتبط با قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، باید در جایگاهی فراتر از رؤسای امور پیگیری شود. به‌ویژه آنکه موضوع جمعیت فرابخشی است و ضرورت رصد و ارزیابی اعتبارات مرتبط با آن در تمامی امور ذیل سازمان برنامه و بودجه وجود دارد.

۶. جمع‌بندی و پیشنهادها

همان‌طور که ملاحظه شد مجموعه اطلاعات حاصله از سازمان برنامه و بودجه کل کشور و دبیرخانه ستاد ملی جمعیت نشان از تخصیص اعتبار ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ دارد. با این حال بررسی نحوه تخصیص این اعتبار در سال‌های یاد شده، نشان از ابهامات متعدد در خصوص کمیّت و کیفیت توزیع اعتبارات به علت مشخص نبودن سازوکار توزیع آن و مسئله‌شناسی دقیق در قانون بودجه دارد.

در سال ۱۴۰۱، به‌علت توزیع بخش عمده از اعتبار ردیف اختصاصی اجرای قانون به موضوع افزایش حق عائله‌مندی و حق اولاد، احکامی از قانون که اعتبار جهت اجرای آنها اختصاص یافته، بسیار محدود بوده و عمده اعتبار صرف اجرای ماده (۱۶) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت شده است. این توزیع نامتوازن علاوه بر اینکه مصوبه ستاد ملی جمعیت را نداشته و در نتیجه می‌توان گفت تخلف از نص صریح بند «ب» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ است، این تلقی نادرست را دامن زده که اعتبارات قانون، تخصیص نداشته است. علاوه بر این، توزیع نامتوازن یاد شده برخی از احکام را که جهت اجرا نیازمند تأمین اعتبار بودند، در موقعیت عدم اجرا قرار داده است.

از سوی دیگر، در سال ۱۴۰۲ با توجه به اختصاص ردیفی مستقل به دبیرخانه ستاد ملی جمعیت و به‌علت واضح نبودن ساختار سازمانی دبیرخانه و فقدان شناسه ملی، امکان برداشت اعتبار تخصیص داده شده تا پایان سال فراهم نشد و در نهایت پس از رفع مشکلات مذکور، در انتهای اسفندماه، اعتبارات توزیع شد و همین مسئله مانع از پیشبرد احکام تخصصی اجرای قانون توسط دستگاه‌های اجرایی شده است. بر این اساس می‌توان گفت؛ در سال ۱۴۰۲ عدم توزیع به‌موقع اعتبارات مانع جدی در راستای اجرای احکامی شده که تحقق آنها نیازمند تأمین اعتبار بوده است.

همچنین، بررسی جدول توزیعی اعتبار ردیف اختصاصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۲ نشان از چالش‌هایی همچون واضح نبودن شاخص‌ها و معیارهای اولویت‌بندی موضوعات جهت هزینه‌کرد اعتبارات، نبود شاخص‌های نظارت‌پذیر و عملیاتی جهت سنجش هزینه‌کرد، عدم تفکیک اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها از اعتبارات قانون جوانی جمعیت و فقدان مکانیسمی شفاف جهت اعمال نظر دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در خصوص اعتبارات استانی دارد.

بررسی نحوه تصویب و تخصیص اعتبارات ردیف تخصصی قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ نشان می‌دهد آنچه در عمل رخ داده، تصویب کلیت اعتبار اجرای قانون (یک رقم کلی بدون اشاره به سهم دستگاه‌های اجرایی) در



قانون بودجه هر سال و سپس تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت بوده است که به نظر می‌رسد مغایر با فرایندی است که قانونگذار تعیین کرده است. چراکه مطابق با نص صریح تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، بر درج اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر عملکرد آنها در لایحه بودجه سنواتی جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی تأکید شده است. از سوی دیگر، اعتبار ردیف تخصصی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز به علت عدم تشکیل جلسه ستاد ملی جمعیت همچنان تخصیص نیافته که نشان از ضرورت اصلاح مسیر تخصیص اعتبارات برای دستگاه‌های اجرایی و همچنین اهمیت تعیین تکلیف اعتبارات دستگاهی به صورت مشخص در قانون بودجه دارد.

با توجه به تجربه تخصیص اعتبارات در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، انتظار می‌رود در سنوات آینده موارد زیر، به عنوان موارد قابل توجه نظام بودجه‌ریزی و دبیرخانه ستاد ملی جمعیت قرار گیرد:

- اولویت‌بندی موضوعات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از حیث دامنه اثربخشی و مطالبات مردمی از سوی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت جهت اختصاص اعتبار،
- احصای وظایف ذاتی دستگاه‌های اجرایی و تفکیک آنها از مأموریت‌های جدیدی که به موجب قانون بر عهده دستگاه‌ها گذاشته شده است جهت شفافیت و نظارت مناسب‌تر در هزینه‌کرد اعتبارات از سوی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت،
- اصلاح رویه جاری در تدوین و تصویب بودجه قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از «درج کلی اعتبار اجرای قانون بودجه و سپس مشخص شدن چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت» به «درج اعتبارات ذیل دستگاه‌های اجرایی به تفکیک برنامه‌ها و وظایف ذاتی و برنامه‌های تخصصی جهت تصویب در قانون بودجه سنواتی (مبتنی بر نص صریح تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت) با هدف ایجاد فرایندها و مکانیسم‌ها، تخصیص شفاف، هوشمند، هدفمند، عادلانه و اولویت‌محور به جای مدیرمحوری و سلیقه‌محوری،
- اختصاص اعتبار برای دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در جدول (۷) بودجه سنواتی با عنوان نظارت بر اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت جهت حفظ استقلال این دبیرخانه جهت نظارت،
- ارتقای جایگاه نهاد رسیدگی به اعتبارات جمعیت و فرزندآوری در سازمان برنامه و بودجه با توجه به ماهیت فرابخشی آن با هدف تحقق رویکردی جامع جهت نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات،
- توجه به موضوع آمایش سرزمین و اعتبارات استانی در توزیع اعتبارات اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت،
- تسریع در طراحی شاخص‌های کمی و کیفی جهت سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در یافت‌کننده اعتبارات جوانی جمعیت و انتشار عمومی آنها توسط ستاد ملی جمعیت،
- تصویب شرح وظایف دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در هیئت‌وزیران جهت مشخص شدن ساختار کارگروه‌ها و معاونت‌ها.

منابع و مآخذ



- [۱] ارحامی، آسیه (۱۳۹۹). «بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور ۳۲ اعتبارات مرتبط با موضوع حمایت از فرزندآوری و جمعیت در قوانین بودجه سنواتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۷۳۳۰.
- [۲] خبرگزاری ایسنا. «انتقاد حاجی دلیگانی از عدم تخصیص اعتبارات قانون جوانی جمعیت»، ۲۴ مردادماه ۱۴۰۲. <https://www.isna.ir/news/1402052415033>
- [۳] چیذری، زهرا. «گم شدن بودجه قانون جوانی جمعیت»، روزنامه جوان، ۲۲ آذرماه ۱۴۰۱.
- [۴] سایت تحلیلی عصر ایران. «نماینده مجلس: وزارت صمت خودروی مادران را نمی‌دهد»، ۱۴ فروردین‌ماه ۱۴۰۳. <https://www.asriran.com/fa/news/955452>
- [۵] قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳.
- [۶] پاسخ سازمان برنامه و بودجه کل کشور به نامه مرکز پژوهش‌ها به شماره ۱۶۰۸۸/۱۶۲۰۰/۸۲-مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲.
- [۷] خبرگزاری ایسنا. «گزارش عملکرد دستگاه‌های مسئول در اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، مورخ ۲۲ آذرماه ۱۴۰۱: <https://www.isna.ir/news/1401092214602/>.
- [۸] مصاحبه با وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی: «۵۰۰ هزار مادر روستایی و عشایر غیرشاغل دارای سه فرزند تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار می‌گیرند» ۱۴ اسفندماه ۱۴۰۲. <https://dolat.ir/detail/440198>.

گزیده سیاستی

اصلاح فرایند تصویب و تخصیص بودجه قانون جوانی جمعیت از طریق درج اعتبارات ذیل دستگاه‌های اجرایی به تفکیک برنامه‌ها و وظایف ذاتی و برنامه‌های تخصصی جهت تصویب در قانون بودجه با هدف تخصیص شفاف، هدفمند و اولویت‌محور ضرورت دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir