

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۲۰. تحلیلی بر اعتبارات آسیب‌های اجتماعی**

معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات اجتماعی

دوره یازدهم - سال اول
شماره ثبت: ۳۰۰
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
کد موضوعی: ۲۱۰
شماره مسلسل: ۱۷۳۳۱
دی‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۴.....	مقدمه.....
۵.....	اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در یک نگاه.....
۱۱.....	تبصره‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی.....
۱۸.....	بررسی اعتبارات برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی.....
۱۸.....	الف) اعتیاد.....
۲۱.....	ب) طلاق.....
۲۲.....	ج) حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده.....
۲۵.....	د) کودکان آسیب‌پذیر.....
۲۶.....	ه) سایر آسیب‌های اجتماعی.....
۳۰.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۳۲.....	منابع و مآخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲۰. تحلیلی بر اعتبارات آسیب‌های اجتماعی

خلاصه مدیریتی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مبلغ ۵,۴۳۰ میلیارد تومان اعتبار جهت برنامه‌ها و فعالیت‌های پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در زمینه مقابله با پدیده اعتیاد، کاهش طلاق، سامان‌دهی حاشیه‌نشینی، حمایت از کودکان کار و خیابان، مبارزه با مفاسد اخلاقی و دیگر مشکلات اجتماعی در سطح کشور پیش‌بینی گردیده است. اعتبار پیش‌بینی شده در مقایسه با اعتبار مصوب این بخش در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، میزان ۶۱/۷ درصد افزایش داشته است.

بودجه برنامه‌های کاهش عرضه و تقاضا برای مصرف مواد مخدر و روانگردان‌ها در کشور مبلغ ۴۵۹ میلیارد تومان است؛ که در مقایسه با بودجه مصوب این حوزه در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۱ درصد کاهش اعتبار داشته است. کاهش اعتبار حوزه اعتیاد و مبارزه با مواد مخدر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ناشی از کاهش اعتبار ردیف‌های مربوط به مبارزه با قاچاق و توزیع مواد مخدر در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است.

اعتبار برنامه‌های مربوط به کنترل و کاهش طلاق و تحکیم نهاد خانواده مبلغ ۸۱۲ میلیارد تومان است که در مقایسه با اعتبار مصوب این بخش در قانون بودجه سال جاری حدود ۶۰ درصد رشد نشان می‌دهد. طبق برنامه‌های احصا شده، ۱۰ درصد این اعتبار به برنامه‌های تحکیم نهاد خانواده و پیشگیری از طلاق و ۹۰ درصد آن به برنامه‌های حمایت از زنان آسیب‌دیده و سرپرست خانوار اختصاص یافته است. برای سامان‌دهی بافت‌های فرسوده، مناطق بحرانی و حاشیه شهرها بالغ بر ۳۵۲ میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است که در مقایسه با بودجه مصوب برای آن در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۳ درصد کاهش داشته است. افزون بر اعتبارات عمومی، مبلغ ۱۰۲ میلیارد تومان بودجه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی در بخش بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری است؛ که نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۹۷ درصد کاهش داشته است. در مجموع، با احتساب اعتبارات عمومی و بودجه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، مبلغ ۴۵۴ میلیارد تومان اعتبار و تسهیلات جهت بهسازی بافت‌های فرسوده و سامان‌دهی مناطق حاشیه شهرها در سال آینده در نظر گرفته شده است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹، حدود ۸۹/۸ درصد کاهش داشته است.

۱. اعتبارات بانک‌ها و شرکت‌های دولتی در حوزه حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده در سرجمع اعتبارات عمومی آسیب‌های اجتماعی در این گزارش محاسبه نشده است.

برای سامان‌دهی کودکان کار و خیابان و حمایت از کودکان بی‌سرپرست و دیگر کودکان آسیب‌پذیر مبلغ ۶۹۱ میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است؛ که در مقایسه با اعتبار مصوب این بخش در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۲۵ درصد رشد داشته است. از مجموع اعتبارات این بخش، ۸۱ درصد به برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان تحت پوشش سازمان بهزیستی اختصاص یافته است. در ذیل این برنامه ۱۹ فعالیت تعریف شده که در این میان می‌توان به برنامه سامان‌دهی کودکان خیابانی (۱۱۳ میلیارد تومان) و حمایت از کودکان کار (۱۴ میلیارد تومان) اشاره کرد.

در رابطه با سایر آسیب‌های اجتماعی، برحسب جستجویی که در شرح برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های مختلف در لایحه بودجه با کلیدواژه «آسیب اجتماعی» و دیگر عناوین مشابه صورت گرفته، جمعاً حدود ۲,۹۹۴ میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده است؛ که در مقایسه با اعتبار برنامه‌های مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۱۳۱ درصد رشد داشته است.

در تبصره‌های «۵»، «۶» و «۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بالغ بر ۶ هزار میلیارد^۱ تومان اعتبار و تسهیلات جهت سامان‌دهی و بهسازی بافت‌های فرسوده و مناطق حاشیه‌نشین در کنار سایر برنامه‌های عمرانی در این حوزه و نیز مبلغ ۱۰۰ میلیارد تومان اعتبار جهت سامان‌دهی کودکان کار و خیابان و حمایت از افراد دارای معلولیت در نظر گرفته شده است.

اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه حدود ۱۳۲ درصد افزایش داشته است؛ اما، این رشد به معنای افزایش منابع برای انجام مداخلات بیشتر نبوده است. زیرا نسبت اعتبار آسیب‌های اجتماعی به کل اعتبارات منابع عمومی دولت در طول پنج سال گذشته (۵۸/۰ درصد) تغییری نداشته است، این در حالی است که مسائل اجتماعی پدیدآورنده آسیب‌های اجتماعی، مانند فقر و نابرابری در طول همین مدت، افزایش قابل توجهی داشته است. به‌عنوان مثال ضریب جینی که شاخص نمایانگر اختلاف طبقاتی در جامعه است در همین دوره پنج سال از ۳۶ درصد در سال ۱۳۹۶ به بالای ۴۰ درصد در سال جاری رسیده است.

فراتر از مسئله کاهش یا افزایش اعتبارات، آنچه بیشتر در این حوزه اهمیت دارد؛ مسئله نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات است؛ زیرا، ضعف شاخصه‌های نظارتی بودجه در کنار سایر عوامل ساختاری مانع از توزیع، تخصیص و عملکرد مناسب حداقل اعتبارات موجود در حوزه آسیب‌های اجتماعی در دولت شده است. موضوعی که با افزایش قابل توجه برنامه‌های کلی و مبهم در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در سنوات گذشته، حتی موجب تخصیص کمتر اعتبارات به برنامه‌های موضوع کنترل آسیب‌های اجتماعی شده است. به‌عنوان مثال عملکرد بودجه‌ای سازمان بهزیستی کشور در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که برنامه‌های موضوع آسیب‌های اجتماعی عمدتاً تخصیصی ذیل ۵۰ درصد داشته‌اند. این

۱. اعتبارات مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به دلیل ترکیب و عدم تفکیک از برنامه‌های غیرآسیبی در سرجمع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در این گزارش محاسبه نگردیده است.



در حالی است که تخصیص کل برنامه‌های سازمان بهزیستی در این سال بالغ بر ۸۵ درصد بوده است. بررسی اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول قانون برنامه ششم توسعه تاکنون، همواره با قبض و بسط همراه بوده است. نوساناتی که از فقدان برنامه و نبود اولویت مشخص در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور حکایت دارد. زیرا، بودجه ترجمان عملیاتی برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت است و تغییرات نامنظم آن در یک حوزه مشخص، خلأ وجود یک برنامه بلندمدت را در آن حوزه نشان می‌دهد. مسئله‌ای که نمود آن را در افزایش قابل توجه سهم اعتباری ردیف سایر آسیب‌های اجتماعی (از ۳۲ درصد بودجه آسیب‌های اجتماعی در سال شروع قانون برنامه ششم توسعه تا بیش از ۵۲ درصد اعتبارات این حوزه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰) نیز می‌توان مشاهده کرد. جدای از این مسئله، افزایش اعتبارات حوزه «سایر آسیب‌های اجتماعی» با توجه به ماهیت کلی و نامشخص برنامه‌های این بخش بیانگر این واقعیت است که روند توزیع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های گذشته نه تنها متناسب با اولویت‌های قانون برنامه ششم توسعه نبوده است؛ بلکه برخلاف منطق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و اصل شفافیت عمل نموده است. از آنجایی که سند مالی سالیانه دولت بایستی بر مبنای اسناد بالادستی و قوانین برنامه تنظیم شود، تحقق اهداف برنامه‌ها، به نحوه تأمین و توزیع اعتبارات در قوانین بودجه سنواتی کشور وابسته است؛ از این رو چگونگی توزیع مبهم و نامتوازن اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۰ دولت و قوانین بودجه پنج سال اخیر در راستای نیل به اهداف و نیات قانون برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی نبوده است.

با توجه به وضعیت اعتباری آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور و ملاحظات بیان شده در این گزارش، پیشنهادهای ذیل با نیت ترمیم و بهبود فرایند بودجه‌ریزی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی در دو سطح پیشنهادهای تبصره‌ای و پیشنهادهای برنامه‌ای به صورت خلاصه ارائه شده است:^۱

الف) پیشنهادهای تبصره‌ای

۱. اصلاح بند «ی» تبصره «۶» در راستای تأمین منابع جهت اجرای قانون حمایت از اطفال و نوجوانان
۲. اصلاح بند «ب» تبصره «۸» در راستای افزایش شفافیت بودجه آسیب‌های اجتماعی
۳. اصلاح بند «ی» تبصره «۹» در راستای کاهش هزینه مراقبت از آسیب‌دیدگان اجتماعی
۴. اصلاح ردیف ۲۲ جدول مصارف هدمندی یارانه‌ها ذیل تبصره «۱۴» در راستای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی در شرایط کرونا

۱. جزئیات کامل پیشنهادها در متن گزارش ارائه شده است.

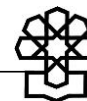
۵. اصلاح بند «و» تبصره «۱۷» در راستای افزایش ضمانت اجرای سامانه حمایتی موضوع این تبصره
 ۶. اصلاح بند «ج» تبصره «۲۱» در راستای بهبود عملکرد نظام حمایتی

ب) پیشنهادهای ردیف‌های برنامه‌ای

۱. نشان‌دار کردن ردیف‌های اعتباری مرتبط با آسیب‌های اجتماعی
۲. جابه‌جایی اعتبار برنامه کنترل و کاهش اعتیاد از ردیف ۱۰۵۰۳۱ به ردیف ۱۰۱۰۳۴
۳. افزایش اعتبار برنامه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی
۴. تفکیک اعتبارات هزینه‌ای از اعتبارات برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌ها

مقدمه

در حال حاضر، یکی از موضوعاتی که به دغدغه مردم و حاکمیت تبدیل شده، موضوع آسیب‌های اجتماعی است. آسیب اجتماعی، طبق تعریف، رفتاری است که مطابق با انتظارات و توقعات جامعه نیست و زمانی رخ می‌دهد که فرد یا گروهی از افراد در چارچوب معیارهای قانونی یا اخلاقی مورد قبول جامعه رفتار و عمل نمایند و به واسطه آن نظم و سلامت عمومی جامعه به مخاطره افتد. در سال‌های گذشته به دلیل عوامل و مسائل مختلفی چون: بیکاری، فقر، مهاجرت، استحاله ارزش‌ها و تغییرات صورت گرفته در سبک زندگی بخشی از جامعه شاهد رشد آسیب‌های اجتماعی نظیر: گرایش به مصرف مواد مخدر و روانگردان، طلاق، حاشیه‌نشینی، بزهکاری و غیره در سطح کشور بوده‌ایم. با عنایت به ماهیت پیچیده و فرارونده آسیب‌های اجتماعی و این واقعیت که آسیب‌ها آثار سوء ماندگاری بر عملکرد فرد، خانواده و جامعه برجای می‌گذارند؛ می‌طلبید سیاستگذاران و مسئولان اجرایی کشور توجهی درخور وزن و اهمیت این موضوع، بدان داشته باشند. در این رابطه، از جمله اقدامات قابل تقدیری که در سال‌های اخیر در راستای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور صورت پذیرفته، ورود نهاد قانونگذار به این حوزه و اختصاص چند ماده از قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران به موضوع آسیب‌های اجتماعی به شکل ویژه است. لکن، تحقق اهداف و برنامه‌های ترسیم شده در قوانین برنامه، تا حد زیادی به نحوه تأمین و توزیع اعتبارات در قوانین بودجه سنواتی کشور بستگی دارد. از این‌رو، ارزیابی و رصد اعتبارات مندرج در لایحه بودجه کل کشور و کوشش برای فهم راهبردهای دولت در این حوزه از خلال تغییرات برنامه‌ای و اعتباراتی از ضرورت و اهمیتی اساسی برخوردار است. در همین راستا، در گزارش حاضر اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کشور نسبت به سنوات قبل تحلیل و مورد مطالعه قرار گرفته است.



اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در یک نگاه

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مبلغ ۵,۴۳۰ میلیارد تومان اعتبار جهت عملیاتی شدن برنامه‌های پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در حوزه اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان آسیب‌پذیر، مفاسد اخلاقی و دیگر آسیب‌های اجتماعی در سطح کشور پیش‌بینی شده است. اعتبار فوق در مقایسه با اعتبار مصوب این بخش در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، میزان ۶۱/۷ درصد رشد داشته است.

جدول ۱. اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۰

(میلیارد تومان)

در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۹

ردیف	عنوان آسیب اجتماعی	۱۳۹۹	۱۴۰۰	درصد
۱	اعتیاد	۵۱۹/۲	۴۵۹/۷	-۱۱/۴
۲	طلاق	۵۰۶/۲	۸۱۲/۶	۶۰/۵
۳	حاشیه‌نشینی	۴۰۴/۲	۳۵۲	-۱۲/۹
۴	کودکان آسیب‌پذیر	۵۵۰	۶۹۱/۴	۲۵/۵
۵	مفاسد اخلاقی	۸۲/۹	۱۲۰	۴۴/۶
۶	سایر آسیب‌های اجتماعی ^۱	۱,۲۹۳/۹	۲,۹۹۴/۶	۱۳۱/۴
۷	جمع	۳,۳۵۷/۳	۵,۴۳۰/۴	۶۱/۷

مأخذ: محاسبات پژوهشگران برحسب ردیف‌های اعتباری مرتبط با آسیب‌های اجتماعی.

از مجموع اعتبارات برآورد شده در لایحه بودجه برای مدیریت آسیب‌های اجتماعی در سال آتی، مبلغ ۴۵۹ میلیارد تومان اعتبار جهت برنامه‌های کاهش عرضه و تقاضای مصرف مواد مخدر و روانگردان اختصاص یافته است. مجموع اعتبارات پیشنهاد شده جهت مقابله با پدیده اعتیاد در مقایسه با اعتبار مصوب این حوزه در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۱ درصد کاهش داشته است؛ البته، کاهش اعتبارات حوزه اعتیاد ناشی از کاهش منابع اعتباری ستاد مبارزه با مواد مخدر نیست، بلکه ناشی از کاهش اعتبار ردیف‌های مربوط به مبارزه با مواد مخدر و روانگردان در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است.^۲ در راستای کنترل و کاهش طلاق از طریق اجرای برنامه‌های مربوط به تحکیم نهاد خانواده و نیز حمایت از خانواده‌های آسیب‌پذیر مبلغ ۸۱۲ میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که در مقایسه با اعتبار مصوب این بخش در قانون بودجه سال جاری حدود ۶۰ درصد رشد نشان می‌دهد. برای سامان‌دهی مناطق بحرانی و حاشیه شهرها مبلغ ۳۵۲ میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده که در مقایسه با اعتبار مصوب این بخش در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۳ درصد کاهش داشته است. در حوزه کودکان و جهت مراقبت و

۱. مطابق جستجویی که در شرح برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های مختلف در لایحه بودجه با کلیدواژه «آسیب اجتماعی» و دیگر عناوین مشابه صورت گرفت، عنوان «سایر آسیب‌های اجتماعی» انتخاب شد.

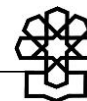
۲. با توجه به افزایش اعتبارات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد اعتبارات ردیف‌های مرتبط با حوزه مقابله با مصرف مواد مخدر و روانگردان به سایر ردیف‌های اعتباری ذیل این دستگاه از جمله ردیف راهبری امور انتظامی انتقال یافته است.

حمایت از کودکان آسیب‌پذیر نظیر «کودکان کار، خیابان، بی‌سرپرست، در معرض آزار و آزار دیده»^۱ مبلغ ۶۹۱ میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است؛ که در مقایسه با اعتبار مصوب برای آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۲۵/۵ درصد رشد اعتبار داشته است. برای مبارزه با مفاسد اخلاقی در جامعه مبلغ ۱۲۰ میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده که در مقایسه با سال قبل آن حدود ۴۵ درصد رشد اعتبار دارد. در رابطه با «سایر آسیب‌های اجتماعی»، برحسب جستجویی که در شرح برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های مختلف در لایحه بودجه با کلیدواژه «آسیب اجتماعی» و دیگر عناوین مشابه صورت گرفته، جمعاً حدود ۲,۹۹۴ میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده است. اعتبار این برنامه‌ها در مقایسه با اعتبارات مصوب آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ رشد قابل‌اعتنای ۱۳۱ درصدی داشته است.

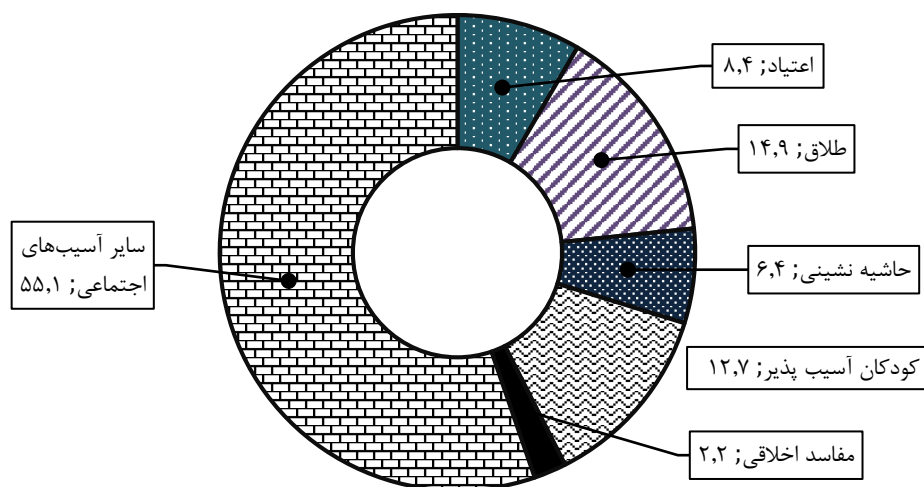
در مجموع، همان‌طور که بیان شد، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، اعتبارات برنامه‌های مرتبط با حوزه اعتیاد و حاشیه‌نشینی کاهش و اعتبارات سایر حوزه‌ها رشد محسوسی داشته است. این در حالی است که حاشیه‌نشینی و اعتیاد از جمله مهم‌ترین مسائل و آسیب‌های اجتماعی هستند که دیگر آسیب‌های اجتماعی نظیر تکدی‌گری، کودکان آسیب‌پذیر (کار و خیابان)، بی‌خانمانی، قاچاق مواد مخدر، خشونت خانگی، ایدز، افزایش ورودی زندان‌ها و غیره را منشأ بوده و بر وجه تشدید یافته آسیب‌های اجتماعی و جرائم تأثیر مستقیم دارند.

به‌منظور تصویرسازی اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، در ادامه، سهم اعتباری آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار مورد تأکید ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه - اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده، کودکان کار و مفاسد اخلاقی - از مجموع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به‌صورت شماتیک در نمودار زیر به نمایش درآمده است.

۱. مصادیق قوانین حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست (مصوب ۱۳۹۲) و حمایت از اطفال و نوجوانان (مصوب ۱۳۹۹).



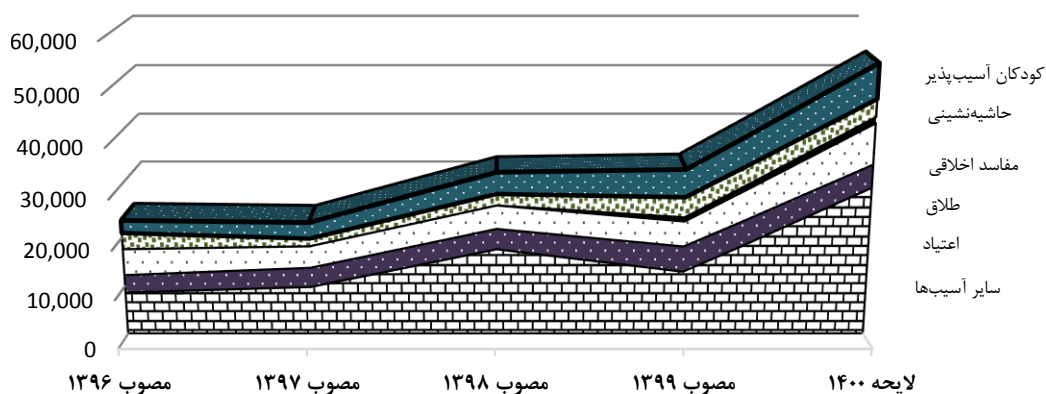
نمودار ۱. سهم آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار برنامه ششم توسعه^۱ از لایحه بودجه ۱۴۰۰



همان‌گونه که در نمودار بالا مشاهده می‌شود؛ از مجموع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ میزان ۸/۴ درصد به برنامه‌های مقابله با اعتیاد، ۱۴/۹ درصد به برنامه‌های کنترل و کاهش طلاق، ۶/۴ درصد به سامان‌دهی بافت‌های فرسوده و مناطق حاشیه‌نشین، ۱۲/۷ درصد جهت مراقبت و حمایت از کودکان آسیب‌پذیر، ۲/۲ درصد جهت مبارزه با مفاسد اخلاقی و ۵۵/۱ درصد به سایر آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته است. به عبارتی دیگر، از مجموع اعتبارات این حوزه حدود ۴۵ درصد برای کنترل و کاهش آسیب‌های اولویت‌دار ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه و ۵۵ درصد برای سایر آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته شده است. همچنین، به‌منظور فهم وضعیت اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه، روند اعتبارات فوق در نمودار زیر ترسیم شده است.

۱. ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه.

نمودار ۲. روند افزایش اعتبارات^۱ آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰



نمودار بالا بیانگر رشد اعتبارات آسیب‌های اجتماعی از مجموع ۲ هزار و ۳۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۶ به بیش از ۵ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ است. در واقع، اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه بیش از دو برابر افزایش یافته است. البته، این افزایش اعتبار بیشتر از آنکه بیانگر تقویت منابع مالی جهت انجام مداخلات بیشتر باشد، بیانگر رشد اسمی و معمول اعتبارات در یک حوزه اجرایی است. زیرا، با وجود روند افزایشی آسیب‌های اجتماعی، نسبت اعتبارات آسیب‌های اجتماعی از کل اعتبارات بودجه عمومی دولت در طول پنج سال گذشته (۵۸٪ درصد) تغییری نداشته است. البته، این بدین معنا نیست که گزارش حاضر منابع اعتباری و افزایش قابل توجه آن را راهکار حل مسائل و آسیب‌های اجتماعی می‌داند، بلکه مسئله تناسب اعتبارات با حجم مسائل و اقدامات لازم در این زمینه است که علی‌رغم تکالیف و شاخص‌های تعیین شده در مواد (۷۸) و (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه مورد توجه دولت قرار نگرفته است.

همچنین، نکته دیگری که می‌بایست در رابطه با میزان افزایش اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کشور بدان توجه نمود؛ این است که در لایحه تقدیمی، تمرکز بر افزایش هزینه‌های جاری و همچنین تکیه بر منابع غیرواقعی و غیرقابل تحقق بوده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که به دلیل برآورد بیش از واقع منابع حاصل از صادرات نفت، حتی با فرض فروش کامل اوراق در نظر گرفته شده در بودجه، حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان کسری تأمین نشده برای پوشش مخارج بودجه وجود خواهد داشت.^۲ بدون تردید، ترجمان این وضعیت برای حوزه آسیب‌های اجتماعی، کاهش میزان

۱. اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ متناسب با چارچوب و روش گزارش حاضر استخراج و محاسبه گردیده است.

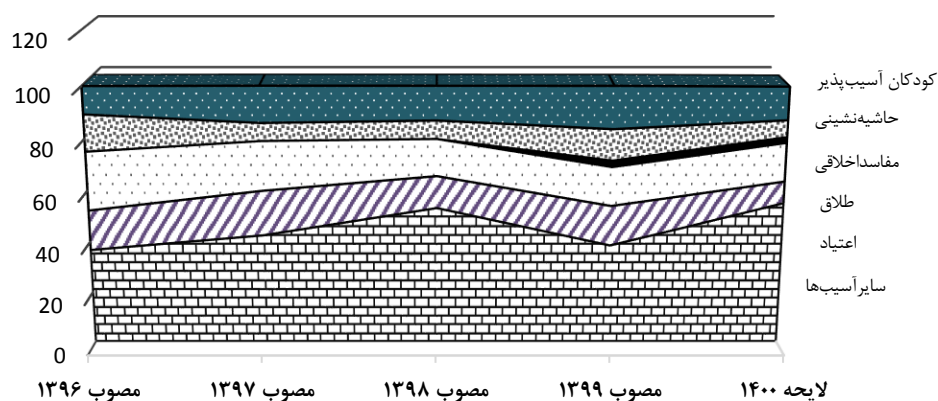
۲. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور؛ ۲. کلیات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۹۹، شماره مسلسل: ۱۷۳۹۱



تخصیص اعتبارات و هزینه‌کرد آن در امور غیر برنامه‌ای خواهد بود. حتی در صورت استفاده از ظرفیت خرید اوراق بیشتر توسط بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری همچنان حدود ۱۷۵ هزار میلیارد تومان کسری تأمین نشده باقی می‌ماند که می‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم به افزایش پایه پولی و نقدینگی بینجامد و تورم‌های شدیدی در سال آتی و سال‌های بعد در پی داشته باشد. موضوعی که آثار و تبعات اقتصادی و اجتماعی آن بر طبقات پایین و ضعیف جامعه به مراتب سنگین‌تر و وخیم‌تر از سایر طبقات است و به مثابه عاملی مؤثر در جهت تشدید فقر و نابرابری و به تبع آن افزایش آسیب‌های اجتماعی در جامعه خواهد بود.

افزون بر روند افزایش اعتبارات، نکته دیگری که می‌بایست در این زمینه مورد توجه واقع شود سهم اعتباری برنامه‌های مختلف از بودجه آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های گذشته است. زیرا، این موضوع علاوه بر نمایان ساختن مکانیسم توزیع اعتبارات، رویکرد دولت نسبت به آسیب‌های اجتماعی مختلف و نیز تغییرات آن در طول برنامه را مشخص می‌کند. بر همین اساس، در نمودار ۳ سهم اعتباری آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار قانون برنامه ششم توسعه و سایر آسیب‌های اجتماعی از مجموع اعتبارات این حوزه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ترسیم شده است.

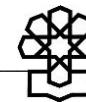
نمودار ۳. روند سهم آسیب‌های اولویت‌دار برنامه ششم از مجموع اعتبارات حوزه ۱۴۰۰-۱۳۹۶



نمودار بالا را به دو شیوه می‌توان تفسیر کرد: نخست، اینکه سهم اعتبارات آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار برنامه ششم توسعه از مجموع اعتبارات حوزه آسیب‌ها در سنوات مختلف، متفاوت است. در این رابطه، همان‌طور که روندهای اعتباری نمودار نشان می‌دهند؛ اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول پنج سال گذشته معمولاً با قبض و بسط همراه بوده است. در میان برنامه‌های موضوع ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، بیشترین میزان نوسان اعتباری در حوزه حاشیه‌نشینی صورت گرفته است. نوساناتی که از فقدان برنامه و نبود اولویت مشخص به خصوص در حوزه حاشیه‌نشینی حکایت دارد، آسیبی که

خود زایشگاه آسیب‌های متعددی می‌تواند باشد. از آنجایی که بودجه ترجمان عملیاتی برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت است و تغییرات نامنظم آن در یک حوزه مشخص، خلأ وجود یک برنامه بلندمدت را در آن حوزه نشان می‌دهد. مسئله‌ای که نمود آن را در افزایش قابل توجه سهم اعتباری لایه سایر آسیب‌های اجتماعی نیز می‌توان مشاهده کرد. جدای از این مسئله، افزایش اعتبارات لایه سایر آسیب‌های اجتماعی با توجه به ماهیت کلی و نامشخص برنامه‌های این بخش، بیانگر این واقعیت است که روند توزیع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های گذشته نه تنها متناسب با اولویت‌های قانون برنامه ششم توسعه نبوده است؛ بلکه برخلاف منطق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و اصل شفافیت عمل نموده است. حتی شواهد حاکی از آن است که بزرگ شدن بودجه «سایر آسیب‌های اجتماعی» در بودجه سنواتی، موجب عدم توجه بیشتر به مسئله آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار شده است. به‌عنوان مثال عملکرد بودجه‌ای سازمان بهزیستی کشور در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که برنامه‌های موضوع آسیب‌های اجتماعی عمدتاً تخصیصی ذیل ۵۰ درصد داشته‌اند. از میان این برنامه‌ها می‌توان به برنامه پایش آسیب‌های اجتماعی با ۴۸ درصد، کمک و مددکاری اجتماعی در مراقبت از خانواده‌های در معرض طلاق با ۴۱ درصد، سامان‌دهی و کاهش کودکان کار با ۳۶ درصد، راهبری و نظارت امور پیشگیری از آسیب‌ها ۳۵ درصد و کنترل و کاهش آسیب‌های نوپدید ۲۲ درصد اشاره کرد. این در حالی است که تخصیص کل برنامه‌های سازمان بهزیستی در این سال بالغ بر ۸۵ درصد بوده است.

از آنجایی که سند مالی سالیانه دولت بایستی بر مبنای اسناد بالادستی و قوانین برنامه تنظیم شود، تحقق اهداف برنامه‌ها، به‌نحوه تأمین و توزیع اعتبارات در قوانین بودجه سنواتی کشور وابسته است؛ از این‌رو چگونگی توزیع میهم و نامتوازن اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۰ دولت و قوانین بودجه پنج سال اخیر در راستای نیل به اهداف و نیات قانون برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی نبوده است.



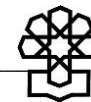
تبصره‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مشتمل بر ۲۱ تبصره است که از این میان، بندهایی از ۶ تبصره «۵، ۶، ۸، ۱۴، ۱۷، ۲۱» به صورت مستقیم و غیرمستقیم با موضوع آسیب‌های اجتماعی ارتباط دارند؛ که مواردی از آنها ناظر بر طرح‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی و مواردی دیگر ناظر بر امر حمایت از آسیب‌دیدگان اجتماعی است. در ادامه بندهای مرتبط با هریک از این تبصره‌ها بیان و مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته‌اند.

جدول ۲. تبصره‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

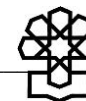
پیشنهاد اصلاحی	ارزیابی کارشناسی	متن	
تصویب این تبصره مشروط به اصلاح ایرادات حقوقی مورد تأیید است.	<p>بافت‌های فرسوده به دلیل کیفیت پایین ساختمان‌ها، ضعف زیرساخت‌های شهری، محدودیت تردد و غیره؛ از یک سو دافع ساکنان و شهروندان عادی و از سوی دیگر، جاذب گروه‌های مسئله‌دار، آسیب‌دیده و منحرف است. از این رو، بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده از طریق بهبود خدمات عمومی، ارتقای زیرساخت‌های شهری و احیای جریان زندگی اجتماعی در این مناطق، موجبات کاهش آسیب‌های اجتماعی و ارتقای امنیت اجتماعی در آن را فراهم می‌سازد. علی‌رغم فواید این بند ایرادات حقوقی ذیل نسبت به بند مذکور وارد است:</p> <p>- ذیل این بند در خصوص واگذاری اوراق فروش نرفته، در صورتی که به معنای الزام طلبکاران برای پذیرش باشد، با شرع و اصل چهارم و بند «۵» اصل چهل و سوم قانون اساسی مغایرت دارد.</p> <p>- عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. این ابهام (عدم شفافیت) با بند «۹» سیاست کلی قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست کلی اداری</p>	<p>د - شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها با تأیید وزارت کشور تا سقف هشتاد هزار میلیارد (۸۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی - اسلامی ریالی با تضمین خود و با بازپرداخت اصل و سود آن توسط همان شهرداری‌ها منتشر کنند. حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سقف اوراق موضوع این بند به طرح‌های قطار شهری و حمل‌ونقل شهری تعلق می‌یابد. تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق برای اجرای طرح‌های قطار شهری و حمل‌ونقل شهری به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) دولت و پنجاه درصد (۵۰٪) شهرداری‌ها است و تضمین پنجاه درصد (۵۰٪) سهم دولت برعهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. اوراق فروش رفته این بند در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید شهرداری مربوطه و سازمان برنامه و بودجه کشور قابل واگذاری به طلبکاران آن طرح می‌باشد. شهرداری‌ها مجازند با تضمین صد درصد اصل و سود اوراق منتشره برای طرح‌های قطار شهری و حمل‌ونقل شهری در سقف این بند با هماهنگی وزارت کشور اقدام نمایند.</p> <p>ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اوراق مالی اسلامی</p>	۵

پیشنهاد اصلاحی	ارزیابی کارشناسی	متن
	مغایرت دارد.	این بند به بازآفرینی شهری بافت‌های فرسوده پیرامون حرم‌های مطهر امام رضا (ع)، حضرت معصومه (س)، حضرت عبدالعظیم حسنی (ع) و حضرت احمدبن موسی (ع) تعلق می‌یابد. تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق تا بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) برعهده دولت و مابقی برعهده شهرداری‌هاست.
<p>اصلاح بند «ی» تبصره «۶» در راستای تأمین منابع جهت اجرای قانون حمایت از اطفال و نوجوانان</p> <p>ی - کارور (اپراتور)های ارائه‌دهنده خدمات مخابراتی، علاوه بر قیمت هر پیامک مبلغ ده (۱۰) ریال از استفاده‌کنندگان خدمات مزبور دریافت و به حساب درآمد عمومی ردیف ۱۶۰۱۵۴ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند. درآمد حاصله متناسب با وصول تا سقف هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال جهت اجرای مواد (۵) و (۸) قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ و اجرای قانون حمایت از اطفال و نوجوانان مصوب ۱۳۹۹/۲/۲۳ ردیف ۱۳۱۵۰۰ قرار می‌گیرد.</p>	<p>اختصاص یک منبع به چند هزینه در این بند، بدون تعیین سهم هریک از هزینه‌ها، با شفافیت (موضوع بند «۹» سیاست کلی قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست کلی اداری)، انضباط بودجه‌ای و مصوب بودن اعتبارات و پرداخت در حدود اعتبارات مصوب (مصرح در اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی) مغایرت دارد. این مسئله، به‌دلیل اولویت نبودن برنامه‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در عمل موجب شده است برنامه‌های فوق در مقایسه با سایر برنامه‌های موضوع تبصره، از اعتبار کمتری برخوردار شوند. از این‌رو، لازم است اعتبار برنامه‌های حمایت از معلولان و کودکان در این تبصره از یکدیگر تفکیک شوند. افزون بر این، به‌دلیل عدم پیش‌بینی اعتبار جهت اجرای قانون حمایت از اطفال و نوجوانان لازم است بخشی از اعتبار این تبصره برای اجرای قانون فوق منظور گردد.</p>	<p>ی - کارور (اپراتور)های ارائه‌دهنده خدمات مخابراتی، علاوه بر قیمت هر پیامک مبلغ ده (۱۰) ریال از استفاده‌کنندگان خدمات مزبور دریافت و به حساب درآمد عمومی ردیف ۱۶۰۱۵۴ نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند. درآمد حاصله متناسب با وصول تا سقف هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال جهت اجرای مواد (۵) و (۸) قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ و سامان‌دهی کودکان کار و خیابانی در اختیار سازمان بهزیستی ردیف ۱۳۱۵۰۰ قرار می‌گیرد.</p>
<p>تفکیک میزان اعتبار طرح‌های بازآفرینی شهری و احیای بافت‌های فرسوده از دیگر برنامه‌های موضوع این تبصره و نیز تعیین ضوابط نحوه قیمتگذاری و واگذاری به‌صورت دقیق و شفاف ذیل همین بند پیشنهاد می‌شود.</p>	<p>بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به‌دلیل قدیمی بودن سازه‌ها، ضعف تأسیسات شهری و خروج ساکنان اصلی از این مناطق، مکان مناسبی برای استقرار و تجمع مجرمان و بزهکاران است. در این راستا، طرح‌های بازآفرینی شهری یکی از مهم‌ترین سازوکارهایی است که جهت احیای بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری اندیشیده شده است؛ اما، تجارب طرح‌های اجرایی در این زمینه حاکی از آن است که این طرح‌ها بیشتر رویکردی کالبدی</p>	<p>ب - به دولت اجازه داده می‌شود برای عملیات آماده‌سازی، محوطه‌سازی، تأمین خدمات روبنایی و زیربنایی و تکمیل واحدهای مسکن مهر، طرح‌های بازآفرینی شهری و احیای بافت‌های فرسوده و تاریخی، مصلی تهران و همچنین طرح اقدام ملی تأمین مسکن، اقداماتی را به شرح زیر به‌عمل آورد:</p> <p>۱. وزارت راه و شهرسازی (از طریق شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن و شرکت بازآفرینی</p>



پیشنهاد اصلاحی	ارزیابی کارشناسی	متن	
	<p>و فضایی داشته‌اند. لذا، ضروری است در این بند بر کاهش آسیب و توانمندسازی ساکنان این مناطق تصریح شود. در این تبصره، علی‌رغم اینکه برای برخی حوزه‌ها از قبیل احیای بافت‌های تاریخی اعتبار مشخص در نظر گرفته شده است، اما برای حوزه‌های آسیب‌خیز به‌طور صریح اعتباری پیشنهاد نشده است. در راستای انضباط بودجه‌ای و نظارت بر عملکرد اعتبارات حوزه حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده، لازم است میزان اعتبار طرح‌های بازآفرینی شهری و احیای بافت‌های فرسوده از مجموع اعتبارات بند «ب» تبصره «۸» نیز مشخص گردد.</p> <p>از منظر حقوقی، در جزء «۲» برای تعیین چگونگی واگذاری قطعی اراضی واحدهای مسکن مهر ۹۹ ساله، ضابطه مشخصی تعیین نشده است که این امر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است. باید ضوابط تعیین قیمت برای واگذاری قطعی در قانون تعیین شود.</p> <p>همچنین، درخصوص جزء «۲»، تا قبل از سال ۱۳۸۹، واگذاری اراضی دولتی و ملی به‌موجب تبصره «۵۴» قانون بودجه ۱۳۷۳ و ماده (۸۴) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت، زمینه‌ساز زمین‌خواری و تصرف و از بین بردن اراضی مرغوب کشور شده بود. این وضعیت تا سال ۱۳۸۹ تداوم داشت، اما به‌موجب تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات، ممنوع اعلام شد. اکنون لایحه بودجه به‌عنوان یک قانون سنواتی با تجویز واگذاری قطعی اراضی مسکن مهر، به‌نوعی درصدد اصلاح یا الغای حکم مندرج در قانون افزایش</p>	<p>شهری) مجاز است تا سقف بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی و یا تهاتر اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر را به قیمت کارشناسی یا فروش از طریق مزایده مشروط به حفظ کاربری بعد از واگذاری و با سازوکار گردش خزانه صرف اجرای طرح‌های فوق کند. پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اعتبار فوق صرف احیای بافت‌های تاریخی می‌گردد.</p> <p>۳. وزارت راه و شهرسازی مجاز است زمین‌های متعلق به شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن را تا سقف سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال طی قراردادهایی با بانک‌های عامل و صندوق‌های تأمین مالی در رهن آنان قرار داده و متناسب با آن تسهیلات لازم برای اجرای طرح‌های جامع، تفصیلی و آماده‌سازی مصوب را اخذ کند و منابع حاصل را صرف تکمیل این طرح‌ها نماید و از محل فروش عرصه و اعیان طرح‌های تکمیل‌شده با رعایت قوانین و مقررات و گردش خزانه، با بانک‌های عامل تسویه کند و باقیمانده را به اجرای طرح‌های صدرالذکر این بند اختصاص دهد.</p>	

	متن	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
		<p>بهره‌وری بخش کشاورزی به‌عنوان یک قانون دائمی است. تغییر قوانین دائمی کشور با یک قانون سنواتی، از وجاهت حقوقی برخوردار نیست. علاوه بر این، پیش‌بینی چنین حکمی در یک قانون بودجه یک‌ساله، برای متقاضیان ایجاد حق مکتسبه می‌کند که منتهی به ادامه آن به سال‌های بعد و ایجاد چالش‌های حقوقی خواهد شد.</p>	
۸	<p>ز - برای سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی و عشایری، بهسازی محیط اسکان حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده، تأمین زیرساخت و بنای حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه، روشنایی محیط، پایگاه بسیج، پاسگاه در مناطق خارج از حریم شهرها و روستاها، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظفند معادل سهم جمعیت ساکن در این مناطق از کل جمعیت هر استان را براساس آیین‌نامه اجرایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از محل عوارض جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه صرف بهسازی مناطق فوق در همان استان نمایند.</p>	<p>یکی از مهم‌ترین عواملی که احتمال وقوع جرم و بزه در مناطق حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده را افزایش می‌دهد ضعف زیرساخت‌های شهری از جمله روشنایی مناسب معابر در شب و نیز نبود عوامل برقرارکننده نظم و امنیت از جمله پاسگاه‌های نیروی انتظامی در این مناطق است. از این رو، اعتبار در نظر گرفته شده در این بند از تبصره «۸» جهت تقویت زیرساخت‌های شهری فوق و نیز احداث پاسگاه و پایگاه‌های بسیج می‌توان شاخص امنیت اجتماعی در این مناطق را به شکل مطلوبی افزایش دهد. با این حال، اختصاص منابع عمومی صرفاً مبتنی بر شاخص جمعیت، با موضوع اصل چهل‌وهشتم (۴۸) قانون اساسی مبنی بر اینکه در بهره‌برداری از منابع طبیعی هر منطقه به فراخور استعدادهای خود از امکانات و منابع بهره‌مند شوند، مغایرت دارد.</p>	<p>تصویب این تبصره مشروط به رفع ایراد حقوقی مورد تأیید است.</p>
۱۴	<p>مصارف هدفمندی: ۲۲. امور رفاهی دانشجویان</p>	<p>نهاد مدرسه در کنار کارکردهای آموزشی، نقشی اساسی در کنترل هیجانات و جلوگیری از بروز انحراف در رفتار دانش‌آموزان ایفا می‌کند. مؤید این گزاره همین نکته بس که بخش قابل توجهی از کودکان آسیب‌دیده در جوامع مختلف از جمله ایران بیرون از این نهاد قرار دارند. حال با توجه به شیوع بیماری کرونا</p>	<p>اصلاح ردیف ۲۲ جدول مصارف هدفمندی یارانه‌ها ذیل تبصره «۱۴» در راستای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی در شرایط کرونا: ۲۲. امور رفاهی دانشجویان و پیشگیری از آسیب‌های</p>



	متن	ارزیابی کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
		<p>و تعطیلی مدارس و به تبع بروز وقفه در انجام کارکردهای مراقبتی این نهاد، دانش‌آموزان در معرض خطر آسیب بیشتری قرار دارند و مراقبت از ایشان ضرورت بیشتری پیدا کرده است. موضوعی که با توجه به دسترسی غالب دانش‌آموزان به گوشی‌های هوشمند و اینترنت احتمالاً ابعاد تشدید یافته‌تری نیز به خود گرفته است. از این رو، لازم است دولت پیش‌نگری و توجه لازم به مقوله آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی را در شرایط حاضر داشته باشد.</p>	<p><u>اجتماعی دانش‌آموزی</u></p>
۱۷	<p>و - به منظور سامان‌دهی و کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی، کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند، مکلفند تمامی حمایت‌ها و کمک‌های خود را به تفکیک شماره (کد) ملی فرد دریافت‌کننده حمایت، در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ثبت نمایند.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند (مشمول بر تعیین نحوه و اقلام مورد نیاز ثبت اطلاعات، نحوه واگذاری اطلاعات سامانه به دستگاه‌های اجرایی و نهادهای حمایت‌کننده برای مواردی مانند استعمال استحقاق‌سنجی) توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>سامان‌دهی و کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی در راستای توانمندسازی اقشار آسیب‌دیده و در معرض آسیب، نیازمند عزم و اراده جدی است که با سامان‌دهی و شناسایی دقیق افراد نیازمند و هدفمندسازی حمایت‌های نهادهای فعال در این زمینه، این مهم حاصل می‌شود؛ از این رو بند «و» تبصره «۱۷» که با این هدف ارائه شده است گامی مؤثر در راستای شفافیت و بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. لکن، از نظر حقوقی، حکم این بند، فاقد ضمانت اجراست که این امر با اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری، مغایرت دارد.</p>	<p>اصلاح بند «و» تبصره «۱۷» در راستای افزایش ضمانت اجرای سامانه حمایتی موضوع این تبصره:</p> <p>و - به منظور سامان‌دهی و کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی، کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند، مکلفند تمامی حمایت‌ها و کمک‌های خود را به تفکیک شماره (کد) ملی فرد دریافت‌کننده حمایت، در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ثبت نمایند. آیین‌نامه اجرایی این بند (مشمول بر تعیین نحوه و اقلام مورد نیاز ثبت اطلاعات، نحوه واگذاری اطلاعات سامانه به دستگاه‌های اجرایی و نهادهای حمایت‌کننده برای مواردی مانند استعمال استحقاق‌سنجی) توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی <u>تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</u></p>

پیشنهاد اصلاحی	ارزیابی کارشناسی	متن	
<p>اصلاح بند «ج» تبصره «۲۱» در راستای بهبود عملکرد نظام حمایتی:</p> <p>ج - تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور از جمله مصارف تبصره «۱۴» این قانون استفاده نموده و هرگونه مستمری یا کمک‌هزینه معیشت به حساب جامعه هدف پرداخت می‌نمایند، مکلفند فهرست افراد تحت پوشش خود را همراه با مبلغ و به تفکیک شماره (کد) ملی فرد دریافت‌کننده حمایت به صورت ماهیانه به خزانه‌داری کل کشور اعلام نمایند. این مبلغ از محل اعتبارات تخصیص‌یافته دستگاه اجرایی ذی‌ربط، توسط خزانه‌داری کل کشور به ذی‌نفع نهایی پرداخت خواهد شد. شیوه‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری خزانه‌داری کل، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>از آنجایی که مسئله حمایت از آسیب‌دیدگان اجتماعی یکی از مهم‌ترین رسالت‌های نهادهای حمایتی است و این روزها با نوعی پراکندگی و موازی‌کاری در حمایت از محرومین و مستضعفین مواجه هستیم و دسترسی مناسبی به لیست افراد تحت پوشش برای نهادهای نظارتی نیز فراهم نیست، به نظر می‌رسد؛ تصویب این بند، اقدام مؤثری در جهت تصریح، شفافیت و بودجه‌ریزی عملیاتی خواهد بود. لکن، برای رفع ابهامات مربوط به سازوکارهای حمایتی دستگاه‌ها و هدفمندی‌سازی آنها و همچنین تسریع در روند اجرای آن لازم است؛ بند «ج» تبصره «۲۱» لایحه بودجه اصلاح شود.</p>	<p>ج - تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه که از بودجه کل کشور و مصارف هدفمندی موضوع بند «الف» تبصره «۱۴» این قانون، هرگونه مستمری یا کمک‌هزینه معیشت پرداخت می‌کنند، مکلفند فهرست افراد تحت پوشش همراه با مبلغ، برای پرداخت به صورت ماهیانه به خزانه‌داری کل کشور اعلام نمایند. خزانه‌داری کل موظف است در سقف تخصیص اعلامی سازمان برنامه و بودجه به خزانه‌داری کل/ سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها و مطابق لیست مذکور نسبت به پرداخت به ذی‌نفع نهایی از محل اعتبارات تخصیص‌یافته منابع عمومی/ برداشت از حساب مربوطه سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل اقدام نماید.</p> <p>شیوه‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری خزانه‌داری کل، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ تدوین می‌گردد.</p>	۲۱



ملاحظه تبصره‌های پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در حوزه آسیب‌های اجتماعی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹، - جزء در مواردی - تقریباً از رویه یکسانی تبعیت کرده است. این در حالی است که کاهش تبصره‌ها و انتقال آنها به ردیف‌های برنامه‌ای از جمله اهدافی است که سال‌ها برای اصلاح ساختار بودجه و رسیدن به نظام بودجه‌ریزی عملیاتی مطمع نظر بوده؛ اما این امر تاکنون محقق نشده است.

در هر صورت، از مجموع بندهای هفت تبصره مرتبط با حوزه آسیب‌های اجتماعی، این‌گونه استنباط می‌شود که رویکرد دولت در مقابله با آسیب‌های اجتماعی ناظر بر دو سطح پیشگیری و درمان بوده است. در سطح پیشگیری، مسئله مهاجرت و حاشیه‌نشینی را مورد توجه قرار داده است. در این رابطه، اگرچه بند «د» تبصره «۱» و بند «الف» تبصره «۶» به صورت مستقیم ارجاعی به پدیده حاشیه‌نشینی ندارند؛ لکن، با تقویت زیرساخت‌ها در مناطق محروم و روستایی و تسهیل شرایط زندگی در این مناطق، به سهم خود مانع از شکل‌گیری پدیده مهاجرت و به تبع آن گسترش مسئله حاشیه‌نشینی در اطراف شهرهای بزرگ و کوچک می‌شوند. در واقع، ممانعت از مهاجرت روستائیان و جلوگیری از گسترش پدیده حاشیه‌نشینی، کارکرد پنهان تبصره‌های مزبور در حوزه آسیب‌های اجتماعی است. مضاف بر این، بند «د» تبصره «۵» و بندهای «ب» و «ز» تبصره «۸» به شکل مستقیم معطوف بر برنامه سامان‌دهی مناطق حاد و بحرانی از جمله سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های فرسوده و حاشیه شهرهاست. در این مناطق، بنابه دلایلی چون ضعف زیرساخت‌های شهری مناسب، فقر و تنگدستی ساکنان و طرد و محرومیت اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی از عمق و تراکم بیشتری نسبت به سایر سکونتگاه‌های جمعیتی برخوردارند. بر همین اساس، برنامه‌ریزان تلاش دارند از طریق برنامه‌هایی چون بهسازی و تأمین زیرساخت‌های لازم شهری در این مناطق، ساکنان را در برابر تهدیدات و آسیب‌های اجتماعی حمایت نمایند. بدین منظور نیز دولت ۶ هزار میلیارد تومان اعتبار و تسهیلات جهت اجرای بندهای فوق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کشور در نظر گرفته است. البته حاشیه‌نشینی علاوه بر مهاجرت از روستا معلول مهاجرت از مرکز شهرها به حاشیه هم هست که دلیل عمده آن در این سال‌ها افزایش هزینه‌های زندگی شهری است که دلیل آن هم تورم‌های افسارگسیخته ناشی از تأمین پولی کسری بودجه‌های سنواتی بوده است. بنابراین توصیه می‌شود برای مهار این بخش از مهاجرت هرچه زودتر اصلاحات ساختاری بودجه، مبنی بر گسترش پایه‌های درآمدی و مدیریت هزینه‌های عمومی در دستور کار سیاستگذاران کشور قرار گیرد.

مضاف بر سطح پیشگیری، در سطح درمان نیز مسئله سامان‌دهی کودکان کار و خیابان به‌عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار کشور در بند «ی» تبصره «۶» و مراقبت و نگهداری از آسیب‌دیدگان اجتماعی، در بند «ی» تبصره «۹» این لایحه مورد توجه قرار گرفته و بدین منظور نیز اعتباری در سقف ۱۰۰ میلیارد تومان از محل درآمد ناشی از هزینه پیامک تلفن‌های همراه در نظر گرفته شده است. البته، ناگفته نماند که اعتبار فوق صرفاً اختصاص به کودکان کار و خیابان ندارد و سازمان بهزیستی مکلف است از محل منابع حاصل از این تبصره، افراد دارای معلولیت را نیز مورد حمایت قرار

دهد.^۱ همچنین، موضوع سامان‌دهی و کارآمدسازی نظام حمایتی در بندهای «و» تبصره «۱۷»، «ج» تبصره «۲۱» این لایحه مورد توجه واقع شده است.

بررسی اعتبارات برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی

در این بخش از گزارش، اعتبارات برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، برحسب ترتیب و اولویت تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مورد مطالعه و ارزیابی قرار گرفته است:

الف) اعتیاد

مطابق با بند «ث» ماده (۸۰) و بند «ت» ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران دولت مکلف است از طریق ستاد مبارزه با مواد مخدر، دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح در راستای اجرایی کردن سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر و اجرای دقیق قوانین مربوطه در مورد روانگردان‌ها و پیش‌سازها با رویکرد اجتماعی و با اولویت پیشگیری از اعتیاد، درمان، بازتوانی و کاهش آسیب، صیانت و حمایت اجتماعی، مقابله با عرضه مواد مخدر و روانگردان‌ها و پیش‌سازها و غیره اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.

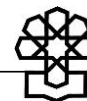
جدول ۳. اعتبارات برنامه‌های مرتبط با حوزه اعتیاد در لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور

(میلیارد تومان)

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹

رشد	جمع		عنوان	دستگاه متولی	شماره برنامه
	لایحه ۱۴۰۰	قانون ۱۳۹۹			
۸/۱	۱۱۳/۶	۱۰۵	پیشگیری از سوء مصرف مواد مخدر و روانگردان	ستاد مبارزه با مواد مخدر	۱۹۰۳۰۰۳۰۰۰
۱۴/۶	۴۸/۸	۴۲/۵	توسعه خدمات بازتوانی معتادان		۱۹۰۳۰۱۱۰۰۰
۵/۹	۷۵/۶	۷۱/۳	کاهش عرضه مواد مخدر و روانگردان		۱۹۰۳۰۴۴۰۰۰
۴/۴	۸۸/۹	۸۵/۱	ارائه خدمات درمان و کاهش آسیب معتادان		۱۹۰۳۰۲۴۰۰۰
-۳۷/۵	۲	۳/۳	پژوهش‌های کاربردی در حوزه مواد مخدر و روانگردان		۱۶۰۲۰۲۷۰۰۰
۰/۰۰	۰/۴	-	گسترش فناوری ارتباطات و اطلاعات در ستاد مبارزه با مواد مخدر (سرمایه‌گذاری)		۱۰۰۲۰۵۷۰۱۷
۱/۲	۳۰	۲۹/۶	کنترل و کاهش اعتیاد	سازمان امور اجتماعی	۱۰۰۲۰۱۸۰۰۴
-۸۲/۵	۱۳/۶	۷۸	برنامه مبارزه با مواد مخدر و داروهای روانگردان	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	۱۰۰۲۰۱۸۰۰۴

۱. در این گزارش اعتبارات مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به دلیل ترکیب و عدم تفکیک از برنامه‌های غیر آسپیی در سرجمع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی محاسبه نشده است.



رشد	جمع		عنوان	دستگاه متولی	شماره برنامه
	لایحه ۱۴۰۰	قانون ۱۳۹۹			
- ۷۴/۹	۵	۱۹/۹	برنامه مبارزه با قاچاق مواد مخدر	پلیس مبارزه با مواد مخدر و روانگردان	۱۰۰۲۰۰۶۰۰۰
۲۵/۹	۳۹/۲	۳۱/۱	ارائه خدمات درمان، کاهش آسیب معتادان	سازمان بهزیستی	۱۶۰۲۰۲۷۰۰
-۰/۶	۳/۵	۳/۵	افراد تحت پوشش خدمات پیشگیری از سوء مصرف مواد مخدر و روانگردان		۱۹۰۳۰۰۳۰۰
۵۲/۹	۳۹	۲۵/۵	ارائه خدمات درمان و کاهش آسیب معتادان	سازمان بیمه سلامت	۱۶۰۲۰۲۷۰۰۰
۰/۰۰	۰	۲۴	حق بیمه پایه سلامت معتادان به مواد مخدر و روانگردان		۱۹۰۲۰۱۵۰۱۳
-۱۱/۴	۴۵۹/۷	۵۱۹/۲	جمع کل اعتبارات		

مطابق با شرح برنامه‌ها و فعالیت‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۴۵۹ میلیارد تومان اعتبار جهت مبارزه همه‌جانبه با اعتیاد در کشور پیش‌بینی شده است. اعتبار فوق در مقایسه با اعتبار مصوب برای آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، حدود ۱۱/۴ درصد کاهش داشته است. البته، کاهش اعتبارات حوزه اعتیاد ناشی از کاهش منابع اعتباری ستاد مبارزه با مواد مخدر نیست؛ بلکه، ناشی از کاهش اعتبار ردیف‌های مربوط به مبارزه با مواد مخدر در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است. در این رابطه، با توجه به افزایش اعتبارات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به‌نظر می‌رسد اعتبارات ردیف‌های مرتبط با حوزه مقابله با مصرف مواد مخدر و روانگردان به سایر ردیف‌های اعتباری ذیل این دستگاه از جمله ردیف راهبری امور انتظامی انتقال یافته است.

توزیع اعتبارات برحسب حیطه تخصصی برنامه‌ها در این حوزه این‌گونه است که ۲۰/۴ درصد از اعتبارات به برنامه کاهش عرضه مواد مخدر و روانگردان؛ ۳۶/۳ درصد به برنامه ارائه خدمات درمان و کاهش آسیب معتادان؛ ۲۵/۴ درصد به برنامه پیشگیری از مصرف مواد مخدر و روانگردان و ۱۰/۶ درصد از مجموع اعتبارات به برنامه توسعه خدمات بازتوانی معتادان اختصاص یافته است. با این تفسیر، اولویت برنامه‌ای کشور در حوزه مبارزه با اعتیاد و مصرف مواد مخدر و روانگردان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به شرح ذیل است:

۱. درمان و کاهش آسیب معتادان،

۲. پیشگیری از مصرف مواد،

۳. کاهش عرضه مواد،

۴. بازتوانی معتادان بهبودیافته.

لکن، در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور اولویت برنامه‌های حوزه اعتیاد حسب اعتبار اختصاص یافته، به ترتیب ذیل می‌باشند:

۱. کاهش عرضه مواد مخدر و روانگردان ۳۲/۶ درصد،

۲. ارائه خدمات درمان و کاهش آسیب معتادان ۳۱/۹ درصد،

۳. پیشگیری از مصرف مواد مخدر و روانگردان ۲۰/۹ درصد،

۴. بازتوانی معتادان ۸/۱ درصد.

تنها تفاوت اولویت برنامه‌های حوزه مقابله با اعتیاد در کشور برحسب مقایسه اعتبارات سال ۱۳۹۹ و لایحه سال ۱۴۰۰ انتقال برنامه کاهش عرضه مواد مخدر و روانگردان از اولویت نخست به اولویت سوم است. اتفاقی که دلیل آن را می‌توان به کاهش اعتبارات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در این برنامه نسبت داد. چنانچه بپذیریم کاهش اعتبار ردیف‌های مربوط به مبارزه با مواد مخدر از محل سایر ردیف‌های این دستگاه جبران شود^۱ می‌توان گفت در ترتیب و اولویت برنامه‌های حوزه اعتیاد در کشور تغییری صورت نگرفته است.

از منظر دستگاهی نیز شایان ذکر است اعتبارات حوزه اعتیاد میان ستاد مبارزه با مواد مخدر، سازمان امور اجتماعی کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، پلیس مبارزه با مواد مخدر و روانگردان، سازمان بهزیستی کشور و سازمان بیمه سلامت توزیع می‌شود. اما، حجم اصلی اعتبارات این حوزه (۷۱ درصد) در اختیار ستاد مبارزه با مواد مخدر به‌عنوان دستگاه اصلی و متولی است. از این‌رو، تحلیل اعتبارات ذیل این دستگاه نیز می‌تواند ما را در فهم تغییرات صورت گرفته در حوزه مبارزه با پدیده اعتیاد از منظر اعتباری کمک نماید. در این رابطه، همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود؛ بیشترین افزایش اعتبار در بین برنامه‌های ستاد مبارزه با مواد مخدر در برنامه توسعه خدمات بازتوانی معتادان (۱۴/۶ درصد) صورت گرفته است. از آنجایی که، بازتوانی حلقه تکمیل‌کننده زنجیره درمان و بازگشت معتادان به اجتماع است؛ توجه و تقویت این بخش، می‌تواند از نکات برجسته لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در حوزه اعتیاد باشد؛ لکن، پرسشی که هم‌زمان با افزایش اعتبار برنامه بازتوانی معتادان در ذهن ناظران و محققان این حوزه شکل می‌گیرد؛ این است که آیا افزایش اعتبار فوق همراه با تغییر برنامه‌ها و رویه‌های بازتوانی معتادان صورت گرفته است یا اینکه در چارچوب برنامه‌ها و رویه‌های موجود عمل خواهد شد. شایان ذکر است که میزان موفقیت برنامه‌های بازتوانی موجود در خروج معتادان از چرخه اعتیاد تنها ۵ درصد بوده است.^۲ از این‌رو، به‌نظر نمی‌رسد افزایش اعتبارات این برنامه بدون تجدیدنظر و رفع موانع و چالش‌های موجود در فرایند بازتوانی معتادان چندان اثربخش باشد. مضاف بر این، از دیگر نکات قابل توجه در این زمینه افزایش بیشتر اعتبار برنامه پیشگیری در مقایسه با دو برنامه کاهش عرضه و درمان است. مقوله پیشگیری علی‌رغم اهمیت آن، در سنوات گذشته تحت‌الشعاع برنامه‌های مبارزه با کاهش عرضه مواد و درمان معتادان بوده است. از این‌رو، توجه به موضوع پیشگیری در کنار برنامه‌های کاهش عرضه و درمان را می‌توان به‌عنوان یک نکته مثبت در حوزه اعتیاد تعبیر نمود.

۱. به‌نظر می‌رسد اعتبار مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد نیروی فعال در امر مبارزه با مواد مخدر به ردیف راهبری امور انتظامی انتقال یافته و از این محل تأمین خواهد گردید.

۲. سیمای اعتیاد، مواد مخدر و روانگردان‌ها، ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۹۸.

**ب) طلاق**

با توجه به جایگاه محوری و کارکردهای استراتژیکی که نهاد خانواده در جامعه برعهده دارد، تحکیم خانواده و کنترل و کاهش طلاق یکی از جدی‌ترین سیاست‌هایی است که در عرصه اجتماعی در دستور کار قرار گرفته است. در همین رابطه، در قوانین بودجه سنواتی کشور می‌توان برنامه‌ها و فعالیت مرتبط با نهاد خانواده را ذیل دو سیاست تحکیم خانواده و حمایت از زنان سرپرست خانوار دنبال نمود.

جدول ۴. اعتبارات برنامه‌های مرتبط با حوزه خانواده در لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیارد تومان)

شماره برنامه	دستگاه متولی	عنوان	جمع		رشد
			قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	
۱۰۰۲۰۱۸۰۰۹	سازمان امور اجتماعی	کنترل و کاهش طلاق	۲۹/۶	۳۰	۱/۲
۱۹۰۲۰۰۰۲۹	سازمان بهزیستی	حق بیمه پایه بازنشستگی زنان سرپرست خانوار روستایی	۱۴/۶	۱۹/۱	۳۰/۲
۱۹۰۲۰۰۱۰۳۱		حق بیمه پایه بازنشستگی زنان سرپرست خانوار شهری	۷۰/۸	۹۰	۲۶/۹
۱۹۰۳۰۵۵۰۰۰		برنامه توسعه خدمات حمایتی خانواده زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست	۳۴۱/۶*	۶۰۴	۷۶/۷
۱۹۰۳۰۵۸۰۱۴		کمک‌هزینه مددکاری اجتماعی در مراقبت از خانواده‌های در معرض طلاق	۲/۶	۳/۵	۳۰/۳
۱۰۰۲۱۱۹۰۰۲		کمیته امداد امام خمینی (ره)	توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و آسیب‌دیده اجتماعی	نامشخص	۷/۷
۱۷۰۳۰۵۶۰۲۲	وزارت ورزش و جوانان	حمایت از مراکز مشاوره، ازدواج و تحکیم خانواده	۸/۷	۱۴/۲	۶۲/۸
۱۷۰۳۰۱۶۰۰۰	امور خانواده نهاد ریاست جمهوری	برنامه ارزیابی تحقق سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های مرتبط با وضعیت زنان و خانواده	۵/۷	۵/۷	۰/۰۰
۱۷۰۳۰۶۱۰۰۰		برنامه راهبری و حمایت از تحکیم خانواده	۶/۵	۱۲/۸	۹۶
۱۷۰۸۰۱۵۰۰۰		برنامه پژوهش‌های کاربردی در امور زنان و خانواده	۵/۳	۶	۱۳/۲
۱۷۰۳۰۳۳۰۰۰		شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده	برنامه سیاستگذاری در امور زنان و تحکیم خانواده	۴	۳
۵۰۰۰۰-۲۴	اعتبارات متفرقه	اعتبارات طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار - موضوع ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه	۱۳/۵	۸	-۴۰/۷
۵۰۰۰۰-۴۱		تقویت نهاد خانواده و جایگاه بانوان در آن موضوع اجرای ماده (۱۰۱) قانون برنامه ششم توسعه	۳	۸/۵	۱۸۳/۳
جمع کل اعتبارات			۵۰۶/۲	۸۱۲/۶	۶۰/۵

* به دلیل یکپارچه بودن اعتبارات حمایتی سازمان بهزیستی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اعتبارات این برنامه متناسب با فعالیت‌های ذیل این برنامه در لایحه بودجه ۱۴۰۰ احصا شده است.

در حوزه خانواده و فعالیت‌هایی چون مراقبت و حمایت از خانواده‌های آسیب‌دیده و در معرض آسیب در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور اعتباری در حدود ۸۱۲ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است؛ که در مقایسه با اعتبار مصوب این حوزه در قانون بودجه ۱۳۹۹ حدود ۶۰/۵ درصد رشد داشته است. البته، این اعتبار بخشی از مجموع اعتبارات حوزه خانواده در لایحه بودجه است. در لایحه جدید به دلیل تغییر عناوین و جزئیات برنامه‌ها و فعالیت‌های حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) در حمایت از زنان سرپرست خانوار و در معرض آسیب، بخشی از اعتبارات این حوزه قابل استخراج، سنجش و ارزیابی نیست.

برحسب اطلاعات جدول ۴ برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با حوزه آسیب‌های خانوادگی را می‌توان ذیل سه برنامه کلی تحت عنوان: ۱. برنامه تحکیم و تقویت نهاد خانواده، ۲. برنامه مراقبت از خانواده‌های در معرض فروپاشی و ۳. برنامه حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار صورت‌بندی کرد. در همین رابطه، اعتبار برنامه تحکیم و تقویت نهاد خانواده در لایحه بودجه ۳۲ میلیارد تومان بوده و حدود ۴ درصد از مجموع اعتبارات این حوزه را به خود اختصاص داده است. اعتبار برنامه‌های مراقبت از خانواده‌های در معرض فروپاشی نیز در لایحه ۵۰ میلیارد تومان است که ۶ درصد از مجموع اعتبارات را شامل می‌شود. اعتبار برنامه حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار ۷۲۸ میلیارد تومان و حدود ۹۰ درصد از اعتبارات حوزه طلاق و خانواده را در بر گرفته است.

برنامه‌های موجود در حوزه خانواده را افزون بر صورت‌بندی فوق، می‌توان در دو سطح پیشگیری و حمایت نیز تفکیک و تحلیل کرد. بدین صورت که اعتبارات برنامه‌های تحکیم نهاد خانواده و مراقبت از زوج‌های در معرض طلاق را پیشگیرانه دانست و برنامه حمایت از زنان سرپرست خانوار را در راستای حمایت و کاهش آسیب تعبیر کرد. در همین راستا، اعتبار برنامه‌های پیشگیری در لایحه ۸۲ میلیارد تومان و اعتبار بخش حمایتی بالغ بر ۷۲۸ میلیارد تومان است. بنابراین، از مجموع اعتبارات حوزه طلاق و خانواده ۱۰ درصد از حجم اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به امر پیشگیری و حراست از نهاد خانواده و ۹۰ درصد به بحث حمایت از زنان آسیب‌دیده و سرپرست خانوار اختصاص یافته است.

ج) حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده

امروزه یکی از چالش‌های اساسی جوامع شهری، به‌ویژه در کلان‌شهرهایی چون: تهران، مشهد، کرج، اهواز و غیره پدیده حاشیه‌نشینی است. آمارها نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از جرائم و آسیب‌های اجتماعی در این شهرها با محلات و مناطق حاشیه‌نشین در ارتباط است. از این رو، چاره‌جویی برای حل و تعدیل جدی و فوری مشکلات مناطق حاشیه‌نشین و تأمین اعتبارات لازم جهت سامان‌دهی آن باید در دستور کار مدیران و برنامه‌ریزان ذی‌ربط قرار گیرد.



جدول ۵. اعتبارات برنامه‌های مرتبط با حوزه بافت‌های فرسوده و حاشیه‌نشینی

در لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیارد تومان)

شماره برنامه	دستگاه متولی	عنوان	جمع		رشد
			قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	
۱۰۰۲۰۱۸۰۰۸	سازمان امور اجتماعی	سامان‌دهی مناطق بحرانی و حاشیه شهرها	۱۱۸/۵	۱۵۰	۲۶/۵
۱۵۰۲۰۱۰۰۹	سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	پایش و کنترل طرح ملی بازآفرینی شهری و مسکن امید	۰/۶	-	-
۱۱۰۲۰۲۶۰۰۰	ستاد مشترک سپاه - طرح شهید برونسی	برنامه سامان‌دهی حاشیه‌نشینی کلان‌شهرها*	۱۵۵	۲	-۹۸/۷
۵۵۰۰۰۰۱	سازمان برنامه و بودجه - متفرقه	توسعه خدمات و تکمیل زیرساخت‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته، حاشیه‌ای و بحرانی	۱۳۰	۲۰۰	۵۳/۸
جمع کل اعتبارات			۴۰۴/۲	۳۵۲	-۱۲/۹

* عنوان برنامه ذیل این طرح در لایحه بودجه ۱۳۹۹ به برنامه انجام امور امنیت اجتماعی تغییر یافته است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مبلغ ۳۵۲ میلیارد تومان اعتبار از منابع عمومی بودجه جهت بهسازی بافت‌های فرسوده و سامان‌دهی مناطق حاشیه شهرها پیش‌بینی شده است. این اعتبار در مقایسه با اعتبار مصوب ۴۰۴ میلیارد تومانی این بخش در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بیانگر کاهش تقریباً ۱۳ درصدی اعتبارات برنامه‌های مربوط به بهسازی و مدیریت مناطق حاشیه‌ای و بحرانی در بودجه سال آینده کشور است. البته، کاهش اعتباری فوق‌الذکر، ناشی از کاهش محسوس طرح شهید برونسی سپاه در زمینه سامان‌دهی حاشیه‌نشینی کلان‌شهرهاست؛ وگرنه اعتبار دیگر برنامه‌های این بخش با افزایش اعتبار قابل توجهی همراه شده‌اند.

در رابطه با نحوه توزیع اعتبارات برحسب شرح برنامه‌ها و فعالیت‌ها، گفتنی است که ۵۶/۸ درصد اعتبارات عمومی این بخش مربوط به «برنامه توسعه خدمات و تکمیل زیرساخت‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته، حاشیه‌ای و بحرانی» از محل ردیف‌های متفرقه (۱-۵۵۰۰۰۰) انتقال نیافته است. در مورد اعتبارات متفرقه باید توجه کنیم که این اعتبارات مربوط به پروژه‌هایی است که سازمان مسئول اجرای آنها نامشخص بوده و یا اینکه هیچ توضیحی در مورد جزئیات آن پروژه‌ها ارائه نشده است. این شیوه توزیع در شرایطی اتفاق افتاده که در «قانون برنامه ششم توسعه»، «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» مصوب سال ۱۳۹۳ اهداف، اصول و راهبردهای دولت در زمینه احیا، بهسازی و نوسازی شهری و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی و توانمندسازی ساکنان و در «طرح تقسیم کار ملی برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» مصوب ۱۳۹۵ دستگاه‌های مجری اصلی و همکار در حوزه حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده مشخص گردیده‌اند.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، افزون بر اعتبارات عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها نیز برحسب برنامه، فعالیت و بهای تمام شده در حوزه حاشیه‌نشینی و بافت‌های فرسوده پیش‌بینی و برآورد گردیده است.

جدول ۶. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و... برحسب برنامه و فعالیت و بهای تمام شده

در لایحه سال ۱۴۰۰ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیارد تومان)

رشد	جمع		عنوان	دستگاه متولی	شماره برنامه
	۱۴۰۰ لایحه	۱۳۹۹ قانون			
۵/۳	۷۴/۶	۷۰/۹	بهسازی، مقاوم‌سازی و نوسازی مسکن	شرکت بازآفرینی شهری ایران	۱۵۰۱۰۰۸۰۰۰
۱۹/۴	۱۱/۹	۹/۹	برنامه فرهنگ‌سازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در بازآفرینی شهری		۱۵۰۲۰۲۶۰۰۰
۱۹/۴	۱۵/۲	۱۲/۷	ارتقای خدمات و بهبود زیرساخت‌های شهری در محدوده‌های ناکارآمد		۱۵۰۲۰۲۷۰۰۰
-۹۹/۹	۱	۳۹۷۵/۹	تسهیلات بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری	بانک مسکن	۱۳۰۵۰۴۱۰۰۱
-۹۷/۴	۱۰۲/۸	۴۰۶۹/۵	جمع کل اعتبارات		

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مبلغ ۱۰۲ میلیارد تومان بودجه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی در بخش بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری است؛ که نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۹۷ درصد کاهش داشته است. مبلغ ۱۰۱ میلیارد تومان از مجموع اعتبار فوق بودجه شرکت بازآفرینی شهری ایران جهت اجرای برنامه‌های «بهسازی، مقاوم‌سازی و نوسازی مسکن؛ برنامه فرهنگ‌سازی و ارتقای مشارکت‌های مردمی در بازآفرینی شهری و ارتقای خدمات و بهبود زیرساخت‌های شهری در محدوده‌های ناکارآمد» است. مبلغ یک میلیارد تومان باقی‌مانده نیز تسهیلاتی است که در قالب وام توسط بانک مسکن به افراد متقاضی جهت نوسازی و بهسازی خانه‌های خود در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری اعطا می‌شود.

در مجموع، با احتساب اعتبارات عمومی و بودجه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور، مبلغ ۴۵۴ میلیارد تومان اعتبار و تسهیلات جهت بهسازی و سامان‌دهی بافت‌های فرسوده و مناطق حاشیه‌شهرها در سال آینده در نظر گرفته شده است که این مبلغ نیز در مقایسه با اعتبار مصوب در قانون بودجه ۱۳۹۹، حدود ۸۹/۸ درصد کاهش داشته است. این در حالی است که حاشیه‌نشینی یکی از پُربسامدترین آسیب‌های اجتماعی است و رسیدگی و سامان‌دهی به آن می‌بایست در صدر برنامه‌ها و طرح‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی قرار گیرد. بنابر مطالعات و برآورد شرکت بازآفرینی شهری ایران در سال ۱۳۹۸ تعداد ۱۰۴۴ محله در سطح کشور در محدوده سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه شهرها قرار دارد و



جمعیتی بالغ بر ۶ میلیون و ۷۰۰ هزار در این محلات ساکن هستند.^۱

د) کودکان آسیب‌پذیر

پدیده بی‌سرپرستی و بدسرپرستی کودکان در همه کشورها به صورت یک بحران بزرگ اجتماعی، ساختارهای اجتماعی جامعه را تهدید می‌کند؛ زیرا کودکان بی‌سرپرست، بدسرپرست و در معرض آزار در اثر عدم حمایت خانواده و جامعه، به مفساد اجتماعی گرایش پیدا می‌کنند. بر همین اساس، مطابق ماده (۷۸) و بند «ح» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران دولت مکلف است اقدامات لازم را در راستای حمایت و سامان‌دهی کودکان کار (بی‌سرپرست و بدسرپرست) به عمل آورد.

جدول ۷. اعتبارات برنامه‌های مرتبط با حوزه کودکان در لایحه بودجه ۱۴۰۰

(میلیارد تومان)

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹

شماره برنامه	دستگاه متولی	عنوان	جمع		رشد
			قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	
۱۹۰۳۰۵۶۰۰	سازمان بهزیستی	برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان تحت پوشش	۳۸۸/۵*	۵۶۳/۵	۴۵
۱۹۰۲۰۰۱۰۳۰		حق بیمه آتیه فرزندان تحت سرپرستی	۴/۴	۶	۳۳/۵
۱۹۰۳۰۰۱۲۷۰	کمیته امداد	کمک هزینه تغذیه کودکان دچار سوء تغذیه	۱۱۰	۸۰	-۲۷/۲
۱۹۰۳۰۰۱۳۰۴		هزینه نگهداری دانش‌آموزان در خوابگاه	۴۰	۱۰	-۷۵
۱۶۰۱۰۰۱۰۰۳	سازمان غذا و دارو	کمک به اجرا و پایش برنامه سلامت نوجوانان و جوانان	۱/۵	۱/۸	۲۰
۱۶۰۱۰۰۱۰۰۶		کمک به اجرا و پایش برنامه بهبود تغذیه کودکان زیر پنج سال	۲	۲/۴	۲۰
۱۶۰۱۰۰۱۰۲۰		کمک به اجرا و پایش برنامه بهبود تغذیه دانش‌آموزان	۱/۵	۱/۸	۲۰
۱۹۰۲۰۱۵۰۱۵	سازمان بیمه سلامت	حق بیمه پایه سلامت کودکان مجهول‌الهویه	۲/۵	۳/۹	۵۱
جمع کل اعتبارات			۶۱۳/۷	۶۹۱/۴	۱۲/۶

* به دلیل یکپارچه بودن اعتبارات حمایتی سازمان بهزیستی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اعتبارات این برنامه متناسب با فعالیت‌های ذیل این برنامه در لایحه بودجه ۱۴۰۰ احصاء شده است.

۱. گزارش وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای کشور و اقدامات انجام شده در چارچوب سند ملی توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی، شرکت بازاریابی شهری ایران، ۱۳۹۸.

مطابق با اطلاعات جدول بالا، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، حدود ۶۹۱ میلیارد تومان اعتبار جهت حمایت و مراقبت از کودکان و نوجوانان آسیب‌پذیر پیش‌بینی شده است. اعتبار پیش‌بینی شده در مقایسه با اعتبار ۶۱۳ میلیارد تومانی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، میزان ۱۲/۶ درصد افزایش یافته است.

از مجموع اعتبارات این بخش، ۸۱ درصد آن به برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان تحت پوشش سازمان بهزیستی اختصاص یافته است. در ذیل این برنامه ۱۹ فعالیت تعریف شده است که در این میان می‌توان به برنامه سامان‌دهی کودکان خیابانی و حمایت از کودکان کار اشاره کرد. بدین منظور در لایحه دولت مبلغ ۱۱۳ میلیارد تومان اعتبار جهت سامان‌دهی ۱۱ هزار کودک خیابانی و مبلغ ۱۴ میلیارد تومان جهت پرداخت کمک هزینه نگهداری ۱۰۰ هزار کودک کار در سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی گردیده است.

نکته قابل توجه در حوزه کودکان آسیب‌پذیر، عدم تخصیص اعتبار برای اجرای قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (مصوب ۱۳۹۹/۲/۲۳) است. این قانون با تحلیل و شناسایی آسیب‌هایی که کودکان در معرض آن هستند و نحوه مراقبت و حمایت از کودکان در برابر این آسیب‌ها، خلاء و کاستی‌های قانونی موجود در این حوزه را تا سطح قابل قبولی مرتفع نموده؛ لکن، اعتباری جهت اجرای آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در نظر گرفته نشده است.

ه) سایر آسیب‌های اجتماعی

افزون بر آسیب‌های اجتماعی اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و کودکان کار و خیابان که در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه مورد تأکید قرار گرفته‌اند؛ اعتبارات برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که کلیت آسیب‌های اجتماعی را هدف قرار داده‌اند؛ نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مورد بررسی قرار گرفته است. اعتبارات این شکل از برنامه‌ها در بین دستگاه‌هایی چون سازمان امور اجتماعی، وزارت دادگستری، وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان بهزیستی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت ورزش و جوانان توزیع شده است.



جدول ۷. اعتبارات برنامه‌های مرتبط با سایر آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۰

(میلیارد تومان)

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹

شماره برنامه	دستگاه متولی	عنوان	جمع		رشد
			قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	
۱۰۰۲۰۰۱۰۰۰	وزارت کشور	برنامه حفظ و ارتقای سلامت اجتماعی جامعه	۹/۹	۱۰	۰/۲۸
۱۰۰۲۱۱۹۰۰۰	سازمان امور اجتماعی	برنامه توسعه حمایت‌های اجتماعی	-	۳۴/۳	۰/۰۰
۱۰۰۲۰۱۳۰۱۰		اجرای طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی (سرمایه‌ای)	۲۲۰	۲۷۰	۲۲/۲
۱۰۰۲۰۰۱۰۰۰		برنامه حفظ و ارتقای سلامت اجتماعی	۵	۲۰	۲۹۶/۸
۱۰۰۲۰۱۸۰۰۰		برنامه رصد و کنترل آسیب‌های اجتماعی	۹/۸	-	-
۱۹۰۳۰۲۲۰۰۰	وزارت دادگستری	برنامه حمایت‌های اجتماعی	۵۸	۲۰۰	۲۴۴/۸
۱۹۰۳۰۵۱۰۰۱		حمایت از بزه‌دیدگان	۲	-	-
۱۲۷۵۱۱	وزارت آموزش و پرورش	طرح جامع حمایت و ارتقای پوشش تحصیلی مناطق محروم	۵۵۶/۵	۱۶۵۶/۳	۱۹۷/۶
۱۸۰۱۰۱۸۰۰۰		برنامه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان	۳۳/۵	۴۷/۶	۴۲/۱
۱۲۷۵۹۴		کیفیت‌بخشی به فعالیت‌های آموزشی و پرورشی و توسعه عدالت آموزشی (بازماندگان از تحصیل مناطق محروم)	۱۶۰/۴	۲۰۹/۴	۳۰/۵
۱۶۰۱۱۰۱۰۰۰	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	برنامه مبارزه، پیشگیری و کنترل دخانیات	۱۶	۹/۶	-۴۰/۱
۱۹۰۳۰۵۸۰۰۲	سازمان بهزیستی	افراد تحت پوشش برنامه‌های پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۱۳/۷	۱۴	۱/۹
۱۹۰۳۰۵۸۰۰۱		رصد و گزارش آسیب‌های اجتماعی	۲/۶	۵	۹۲/۱
۱۹۰۳۰۵۸۰۰۵		تدوین ضوابط فوریت‌های اجتماعی و مشاوران غیرحضور	۱۵۵/۱	۲۰۰	۲۸/۸
۱۹۰۳۰۵۸۰۰۶		افراد دریافت‌کننده خدمات مشاوره و فوریت‌های اجتماعی	۱۳/۵	۱۰	-۲۵/۹
۱۹۰۳۰۵۸۰۰۷		کمک‌هزینه خدمات پایگاه‌های سلامت اجتماعی و گروه‌های همیار	۶/۳	۸	۲۵/۷
۱۹۰۳۵۸۰۰۸		دانش‌آموزان تحت پوشش برنامه سلامت اجتماعی	۶/۵	۴/۵	-۳۰/۹

شماره برنامه	دستگاه متولی	عنوان	جمع		رشد
			قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	
۱۹۰۳۰۵۸۰۱۳		افراد تحت پوشش برنامه‌های پیشگیری و کنترل ایدز	۶/۳	۷/۵	۱۸/۸
۱۹۰۳۰۵۸۰۱۶		افراد تحت پوشش برنامه‌های آگاه‌سازی و آموزش مهارت‌های زندگی	-	۲/۲	
۱۹۰۳۰۵۸۰۱۷		تدوین ضوابط توسعه خدمات سلامت اجتماعی	-	۲۶۲/۱	-
۱۹۰۳۰۴۶۰۰۹	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	کارگران تحت پوشش برنامه‌های پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۱۱/۲	۲۰/۳	۸۱/۱
۱۷۰۳۰۵۶۰۱۰	وزارت ورزش و جوانان	حمایت از طرح‌ها و برنامه‌های مهارت‌های زندگی و آسیب‌های اجتماعی	۶/۱	۲/۴	-۵۹/۸
۱۸۰۳۰۲۰۰۰۰	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	برنامه توسعه امور فرهنگی در آموزش عالی (سنجه عملکردی نرخ آسیب اجتماعی)	۱	۱/۰۴	۴/۷
جمع کل اعتبارات					
			۱،۲۹۳/۹	۲،۹۹۴/۶	۱۳۱/۴

همان‌طور که بیان شد، در قوانین بودجه سنواتی، پاره‌ای از برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌ها به شکل عمومی و فارغ از تعیین مصداق مشخصی در حوزه آسیب‌های اجتماعی، به مباحثی چون پیشگیری، رصد و کنترل آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته‌اند. اعتبار این سطح از برنامه‌ها نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور جمعاً مبلغ ۲،۹۹۴ میلیارد تومان است که در مقایسه با اعتبار مصوب ۲۹۳۰۱ میلیارد تومانی این بخش در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۱۳۱ درصد رشد داشته است.

گفتنی است در میان برنامه‌های فوق‌الذکر بیشترین افزایش اعتبار به ترتیب در برنامه حفظ و ارتقای سلامت اجتماعی ذیل سازمان امور اجتماعی (۲۹۶/۸ درصد)، برنامه حمایت‌های اجتماعی ذیل وزارت دادگستری (۲۴۴/۸ درصد)، طرح جامع حمایت و ارتقای پوشش تحصیلی مناطق محروم ذیل وزارت آموزش و پرورش (۱۹۷/۶ درصد) و برنامه رصد و گسترش آسیب‌های اجتماعی ذیل سازمان بهزیستی کشور (۹۲/۱ درصد) صورت گرفته است.

اما، نکته چالش‌برانگیز و مشکل‌زایی که در رابطه با ردیف «سایر آسیب‌های اجتماعی» حتماً باید به آن اشاره شود؛ کلی و نامشخص بودن جزئیات برنامه‌ها و فعالیت‌های تعیین شده در این بخش است. برای نمونه، «برنامه حفظ و ارتقای سلامت اجتماعی جامعه» و فعالیت ذیل این برنامه «گزارش رصد و سامان‌دهی سلامت اجتماعی جامعه» هر دو بسیار کلی و مبهم هستند و مشخص نشده است که وزارت



کشور چگونه و در کدام بخش و لایه از جامعه می‌خواهد سلامت اجتماعی را حفظ و ارتقا بخشد. مسئله‌ای که مبتلا به غالب برنامه‌ها و فعالیت‌های حوزه آسیب‌های اجتماعی بوده و به نوبه خود نظارت، پایش و ارزیابی اقدامات و مداخلات صورت گرفته در این حوزه را سخت و غیرممکن ساخته است. در همین رابطه، نکته تأمل‌برانگیزتر آن است که سهم اعتباری برنامه‌هایی که در این گزارش تحت عنوان «سایر آسیب‌های اجتماعی» صورت‌بندی شده‌اند از ۳۲ درصد از حجم اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به بیش از ۵۲ درصد اعتبارات این حوزه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است. بنابراین، می‌توان این‌گونه ادعا نمود که بودجه آسیب‌های اجتماعی در پنج سال گذشته در خلاف جهت منطبق بودجه‌ریزی عملیاتی و در مسیر نظارت‌گریزی حرکت کرده است. این در حالی است که قوانین و اسناد بالادستی از جمله مواد (۷۸) و (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه عملیاتی‌تر از قوانین بودجه، اهداف و برنامه‌های لازم جهت کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور را تعیین و ترسیم نموده‌اند.

پیشنهاد‌های برنامه‌ای

در پایان این بخش از گزارش و متناسب با آنچه در باب ردیف‌های برنامه‌ای آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور بیان شد، پیشنهادهایی جهت اصلاح و بهبود فرایند بودجه‌ریزی در این حوزه ارائه می‌گردد:

۱. نشان‌دار کردن ردیف‌های اعتباری مرتبط با آسیب‌های اجتماعی

یکی از مسائل و چالش‌های موجود در حوزه اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، کلی بودن عناوین پاره‌ای از برنامه‌ها و نیز نامشخص بودن برنامه و فعالیت بخشی از منابع این حوزه در قوانین بودجه سنواتی است. در همین رابطه، همان‌طور که بیان شد؛ بیش از ۵۵ درصد از اعتبارات این حوزه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با عنوان کلی آسیب‌های اجتماعی یا عناوینی مشابه آن مشخص شده است. از این‌رو، در راستای افزایش شفافیت و نظارت‌پذیری بر عملکرد دستگاه‌های مجری و فعال در حوزه آسیب‌های اجتماعی پیشنهاد می‌شود؛ اعتبارات مربوط به مداخلات اجتماعی از ترکیب اعتباری سایر برنامه‌های ذیل دستگاه خارج گشته و در چارچوب مصوبات شورای اجتماعی کشور به برنامه‌های مشخص برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در داخل همان دستگاه اختصاص یابد.

۲. جابه‌جایی اعتبار برنامه کنترل و کاهش اعتیاد از ردیف ۱۰۵۰۳۱ به ردیف ۱۰۱۰۳۴

مطابق با بند «ث» ماده (۸۰) و بند «ت» ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف است از طریق ستاد مبارزه با مواد مخدر، دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح در راستای اجرایی کردن سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر و اجرای دقیق قوانین مربوطه در مورد روانگردان‌ها و پیش‌سازها با رویکرد اجتماعی و با اولویت پیشگیری از اعتیاد، درمان، بازتوانی و کاهش آسیب، صیانت و حمایت

اجتماعی، مقابله با عرضه مواد مخدر و روانگردان‌ها و پیش‌سازها و غیره اقدامات قانونی لازم را به‌عمل آورد. در این راستا و به‌منظور تجمیع اعتبارات حوزه اعتیاد و جلوگیری از بروز تداخل و وقفه در فرایند تخصیص اعتبارات این حوزه پیشنهاد می‌شود؛ اعتبار برنامه «کنترل و کاهش اعتیاد» از ذیل برنامه‌های سازمان امور اجتماعی به ستاد مبارزه با مواد مخدر منتقل شود. زیرا، سازمان امور اجتماعی نیز به مانند ستاد مبارزه با مواد مخدر ماهیت و کارکردی ستادی دارد و نقش‌آفرینی هم‌زمان آنها در یک حوزه می‌تواند منشأ اختلال و ناهماهنگی باشد. مضاف بر این، با توجه به تفکیک اعتبار هزینه‌ای طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، دیگر دلیلی وجود ندارد که اعتبار حوزه‌های مشخص و دارای متولی از جمله اعتیاد ذیل سازمان امور اجتماعی قرار گیرد.

۳. افزایش اعتبار برنامه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی

بیماری‌های همه‌گیر از جمله کووید - ۱۹ افزون بر تهدید سلامتی افراد، دارای ابعاد و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی نیز هستند. در این رابطه، یکی از آثار شیوع بیماری کووید - ۱۹ از منظر آسیب‌های اجتماعی، احتمال افزایش آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی است. زیرا مواردی چون تعطیلی مدارس، افزایش اوقات فراغت دانش‌آموزان، در اختیار داشتن گوشی‌های هوشمند، دسترسی به اینترنت در کنار ضعف مهارت و سواد رسانه‌ای اولیا و دانش‌آموزان، بستر مناسبی جهت بروز انحراف و مفسده در جمعیت نوجوان و دانش‌آموز کشور را فراهم ساخته است. از این‌رو، با توجه به تداوم روند همه‌گیری این بیماری در کشور پیشنهاد می‌شود ردیف برنامه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان در لایحه بودجه ۱۴۰۰ به ۷۰۰ میلیارد ریال افزایش یافته و منابع آن از محل اصلاح ردیف ۲۲ جدول مصارف هدفمندی ذیل تبصره «۱۴» تأمین گردد.

۴. تفکیک اعتبارات هزینه‌ای از اعتبارات برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌ها

با توجه به ابهاماتی که در خصوص تخصیص اعتبارات بودجه‌ای وجود دارد، پیشنهاد می‌شود در راستای افزایش شفافیت و تقویت سازوکارهای بودجه‌ریزی عملیاتی، اعتبارات هزینه‌ای هر دستگاه از اعتبارات مربوط به مداخلات اجتماعی و اجرای برنامه‌های حمایت از آسیب‌دیدگان اجتماعی به تفکیک مشخص شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون برنامه ششم توسعه، مهم‌ترین سند بالادستی و برنامه‌ای دستگاه‌های کشور است. براساس این سند، آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار مورد تأکید در ماده (۸۰) قانون، در طول این برنامه باید ۲۵ درصد کاهش پیدا می‌کرد، هر چند مشخص کردن هدف کمی برای شاخص‌های کیفی و رفتاری محل نقد است، اما توجه به کاهش این آسیب‌ها برای سلامت جامعه ضروری است. لیکن توجه به این نکته ضروری است؛



تا وقتی که مسائل اجتماعی مانند فقر و نابرابری در جامعه کنترل نشوند، آسیب‌های اجتماعی مانند اعتیاد، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و خیابان و غیره در جامعه مدیریت‌ناپذیر خواهند بود. از سوی دیگر سند بودجه سنواتی، برنامه عملیاتی مالی دستگاه‌های کشور برای تحقق برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است، اما مادامی که تراز عملیاتی بودجه منفی باشد، اولویت دولت‌ها پوشش هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان و بازنشستگان خود می‌باشد و کمتر به برنامه‌های راهبردی توجه می‌شود، به نحوی که بودجه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه عمومی ۱۴۰۰ حدود ۵۸ درصد منابع عمومی است.

بی‌تردید، قابل‌توجه‌ترین نکته لایحه بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۴۰۰ افزایش قابل توجه هزینه‌ها و ابهام در مورد تحقق منابع آن است و این اتفاق به دو دلیل بیشترین نگرانی را متوجه بودجه آسیب‌های اجتماعی می‌کند.

۱. بودجه ۱۴۰۰ به دلیل بیش‌برآوردی در منابع با کسری مواجه خواهد شد.

۲. اولویت دولت پوشش هزینه‌های مستقیم کارمندان و بازنشستگان تحت استخدام و بازپرداخت سود اوراق منتشر شده سنوات پیشین است.

بنابراین پیشنهاد می‌شود علاوه بر تخصیص بودجه متناسب با اهداف قانون برنامه ششم توسعه به حوزه آسیب‌های اجتماعی، هرچه زودتر سیاستگذاران در مورد اصلاحات ساختاری بودجه و افزایش پایه‌های درآمدی و مدیریت هزینه‌های حقوق و دستمزد کارمندان و بازنشستگان خود، نظر متخصصان را مورد توجه قرار دهند.

افزون بر محدودیت منابع، از دیگر چالش‌های موجود در حوزه اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، ابهام در برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی و محل هزینه‌کرد آن در قوانین بودجه سنواتی است. مسئله‌ای که ردیابی، پایش و نظارت بر حداقل منابع موجود در حوزه آسیب‌های اجتماعی توسط نهادهای نظارتی و پژوهشی را با مشکل مواجه ساخته است. بی‌تردید، پاسخ به مسائل فوق نیازمند توجه هم‌زمان و همه‌جانبه نهادهای برنامه‌ریز، مجری و پژوهشی در کشور است. در این راستا، گزارش حاضر در حد بضاعت خود ضمن صورت‌بندی مسائل فوق به فراخور پیشنهادها و راهکارهای لازم را ارائه داده است.

منابع و مأخذ

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور؛ ۲. کلیات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۹۹، شماره مسلسل: ۱۷۲۹۱.
۲. درباره مقابله با شیوع ویروس کرونا: چالش‌ها و راهکارهای حمایت از اقشار ضعیف و محروم جامعه، اسفندماه ۱۳۹۸، شماره مسلسل: ۱۶۹۵۳.
۳. درباره مقابله با شیوع ویروس کرونا؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان‌ماه ۱۳۹۹، شماره مسلسل: ۱۷۲۱۹.
۴. سالنامه آماری سازمان بهزیستی کشور، سال ۱۳۹۷.
۵. سیمای اعتیاد، مواد مخدر و روانگردان‌ها، ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۹۸.
۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۴.
۷. قانون بودجه سال ۱۳۹۵.
۸. قانون بودجه سال ۱۳۹۶.
۹. قانون بودجه سال ۱۳۹۷.
۱۰. قانون بودجه سال ۱۳۹۸.
۱۱. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵.
۱۲. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵.
۱۳. گزارش اعتبارات مالی سازمان بهزیستی کشور در سال ۱۳۹۸.
۱۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۷۳۳۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲۰. تحلیلی بر اعتبارات آسیب‌های اجتماعی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آسیب‌های اجتماعی)
تهیه و تدوین کنندگان: محسن کرمانی، سامان یوسفوند
همکاران: احسان آزمون‌نیا، علی دهقان بنادکی
اظهار نظر کننده: سیدحسن موسوی چلک
ناظران علمی: مسعود فیاضی، کمیل قیدرلو، سیدسجاد پادام
ویراستار تخصصی: _____
ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۰/۱۳