

**ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با آسیب‌های
اجتماعی در قوانین
برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه**

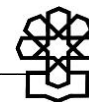
معاونت مطالعات اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰
شماره مسلسل: ۱۷۷۷۶
مهرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۴	مقدمه
۶	ویژگی‌های مورد نیاز برای تدوین احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه
۱۱	ارزیابی کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه.....
۱۱	۱. قانون برنامه چهارم توسعه.....
۱۹	۲. قانون برنامه پنجم توسعه
۲۴	۳. قانون برنامه ششم توسعه
۳۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۳۸	منابع و مأخذ.....



ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه

خلاصه مدیریتی

حکمرانی اجتماعی خوب برای کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی در فرایند توسعه، ابزار و لوازم گوناگونی نیاز دارد که از جمله مهم‌ترین و مبنایی‌ترین آنها تدوین و تصویب قوانین و سیاست‌های درست است. برای این منظور متخصصان و کارشناسان علوم مختلف از جمله حقوق، سیاست و جامعه‌شناسی اصول و معیارهای متفاوت و متعددی ارائه و پیشنهاد کرده‌اند. برخی از ایشان اصول شکلی را مبنای قرار داده و در ذیل آن توصیه کرده‌اند که یک گزاره قانونی خوب در برنامه‌های توسعه باید متشکل از چه اجزا و عناصری باشد و برخی دیگر نیز با تکیه بر اصول ماهوی، رویکرد حاکم بر قانون برنامه و اهداف آن را اساس کار قرار داده‌اند. در این گزارش، با عنایت به پایان یافتن برنامه ششم توسعه و قرار گرفتن در آستانه تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه، با هدف بهبود کیفیت حکمرانی اجتماعی در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی احکام مرتبط در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه از منظر اصول و معیارهای شکلی لازم در تدوین احکام بخش اجتماعی در برنامه‌های توسعه ارزیابی شده و به تناسب نکات اصلاحی و تکمیلی لازم برای برنامه توسعه پیش‌رو ارائه شده است. در این خصوص، قانونگذاران و برنامه‌ریزان توسعه باید به این مهم توجه داشته باشند که یک حکم قانونی خوب برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در برنامه‌های توسعه مرکب از ۶ مؤلفه یا عنصر اساسی به ترتیب: ۱. اولویت؛ ۲. راهبرد؛ ۳. راهکار؛ ۴. مجری؛ ۵. شاخص و ۶. ضمانت اجراست. به عبارت دیگر، تدوین یک حکم قانونی خوب برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در برنامه‌های توسعه نیازمند رعایت اصول زیر است:

اولویت‌گذاری،

انتخاب راهبرد مناسب،

تعیین راهکارهای اجرایی،

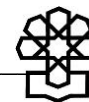
قرار دادن مجری مشخص،

داشتن شاخص و قابلیت ارزیابی،

داشتن ضمانت اجرای مناسب.

در ادامه، نتایج حاصل از ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه از منظر اصول فوق‌الذکر به شکل خلاصه ارائه شده است. از منظر اولویت‌گذاری، قانون برنامه چهارم توسعه نخستین برنامه از برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب است که آسیب‌های اجتماعی در آن به‌مثابه یک مسئله مورد توجه قرار گرفته است. در این برنامه، مقرر شد دولت در قالب تهیه و تدوین طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری از اعتیاد در کشور اقدام کند. در برنامه پنجم توسعه، برخلاف خواست و انتظار کارشناسان مبنی بر تداوم مسیر گشوده شده در برنامه چهارم، مسائل و مشکلات اجتماعی با بی‌اعتنایی برنامه‌ریزان، به حاشیه رانده شد. در این برنامه، همزمان با برجستگی مفهومی نهاد خانواده در بخش‌های مختلف آن، آسیب‌های اجتماعی نیز به درون قلمرو این نهاد تقلیل یافت و از این منظر مورد توجه قرار گرفت. اما در برنامه ششم، آسیب‌های اجتماعی مجدداً با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی در معرض دید برنامه‌ریزان واقع و در ردیف مسائل محوری برنامه نیز قرار گرفتند. بدین ترتیب، برنامه پنجم توسعه را بایستی به‌عنوان یک انقطاع و گسست در پروسه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور به‌شمار آورد. در این خصوص، باید توجه داشت که هرگونه خلل یا عقب‌نشینی در فرایند کنترل و مدیریت آسیب‌های اجتماعی، بنا به ماهیت پویا و زنده پدیده‌های اجتماعی، به‌منزله ضایع شدن محصول و خروجی مداخلات گذشته و اعطای فرصت به بازگشت مجدد آسیب‌های ترمیم شده خواهد بود. از این رو، توقف و گسست در برنامه‌های مربوط به کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تا حصول نتیجه نهایی، منطقی و توجیه‌پذیر نیستند.

از منظر راهبردی، راهبرد برنامه چهارم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی «کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به‌موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان» است. راهبردی که در برنامه ششم توسعه و همزمان با التفات و توجه مجدد برنامه‌ریزان به موضوع آسیب‌های اجتماعی تکرار و تصریح شده است. در خصوص کیفیت و اثربخشی راهبردهای اتخاذ شده در دو سطح متفاوت می‌توان بحث کرد. در سطح نخست و در ساحت نظری باید به این نکته توجه کرد که مسائل اجتماعی به‌صورت مجموعه‌ای به هم پیوسته و وابسته بروز کرده و بر یکدیگر تأثیر مداوم دارند. از این رو، راهبردهایی که برای حل این مسائل اتخاذ می‌شوند باید رویکردی کلان‌نگر و نظام‌مند داشته باشند. از این زاویه، چنانچه برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی سه سطح یا ساحت مختلف به‌ترتیب: ۱. پیشگیری؛ ۲. ساماندهی، حمایت و درمان و ۳. بازتوانی قائل باشیم؛ می‌توان ادعا کرد راهبردهای اتخاذ شده در برنامه‌های چهارم و ششم جامع هر سه سطح بوده و تقریباً کلان‌نگری و نظام‌مندی مورد نظر در این حوزه رعایت شده است. البته این قضاوت درباره راهبردهای کلی است و قضاوت دقیق‌تر در این زمینه نیازمند بررسی بیشتر محورها و



فعالیت‌های ترسیم شده ذیل هر راهبرد است. در این راستا، باید اعتراف کرد که در برنامه چهارم توسعه، محورها و تأکیدات صورت گرفته ذیل راهبردهای فوق، در حد توصیه‌های کلی و عمومی و غالباً فاقد راهکارهای اجرایی مشخص هستند. لکن این موضوع در برنامه ششم توسعه با تصریح و تدقیق اقدام‌ها و فعالیت‌های ذیل هر یک از راهبردها و نیز تعیین اهداف کمی و دستگاه مجری تا سطح قابل توجهی مرتفع شده است. در سطح دوم و در ساحت عملیاتی، ارزیابی راهبردهای برنامه چهارم و ششم در حوزه آسیب‌های اجتماعی، نیازمند ارزشیابی^۱ آثار اقدام‌ها و مداخلات صورت گرفته ذیل هر راهبرد است.

درخصوص فاعل و مجری احکام برنامه توسعه، از منظر قانون‌نویسی انتظار این است که دستگاه مجری و تکالیف هر دستگاه متناسب با مأموریت و شرح وظایف آن به صورت شفاف و دقیق در متن مواد برنامه تصریح شود. متأسفانه، در برنامه چهارم توسعه وظایف دستگاه‌های متولی و دارای ظرفیت در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص نشده و کلیت کار برعهده دولت نهاده شده است. در این برنامه، همواره از دولت خواسته شده است تا اقدام‌های لازم را انجام دهد، اما مشخص نیست کدام بخش از دولت یا کدام سازمان حمایتی، مسئول پیشبرد اهداف برنامه است. در برنامه پنجم توسعه، هم‌چنان مسئولیت اجرای احکام مرتبط با مسائل خانواده برعهده دولت است؛ با این وجود وظایف چند دستگاه از جمله سازمان پزشکی قانونی کشور، سازمان بهزیستی و نیروی انتظامی درخصوص برخی از تکالیف بیان شده مشخص شده است. موضوعی که در برنامه ششم توسعه با ابعاد و جزئیات بیشتری مورد توجه قرار گرفته است. از این‌رو، انتظار می‌رود در برنامه هفتم توسعه نیز بر منوال برنامه ششم و به صورت دقیق تکالیف دستگاه‌های مجری درباره احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی و سایر احکام برنامه مشخص شود. البته، این ملاحظه را بایستی مورد توجه قرار داد که برنامه توسعه نباید به قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور تبدیل شود، بلکه احکام برنامه باید به مأموریت‌های ناشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمانبندی و تعبیرهای عملیاتی دهد.

علاوه بر تعیین دستگاه متولی، برای تحقق واقعی، احکام برنامه ضروری است تا مقیاس اصلی کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان قابل سنجش بیان شود تا زمینه برای ارزیابی و کنترل احکام برنامه فراهم شود. در این‌باره، برنامه چهارم و پنجم توسعه فاقد شاخص‌های سنجش‌پذیر لازم برای پایش و ارزیابی عملکرد برنامه هستند. اما، در برنامه ششم توسعه این موضوع به شکل ویژه مورد توجه قرار گرفت؛ تا جایی که می‌توان وجه تمایز برنامه ششم توسعه با برنامه‌های پیشین خود را در حوزه آسیب‌های اجتماعی، تعیین اهداف و شاخص‌های کمی دانست. لکن، عدم تناسب شاخص‌های انتخاب

شده با ماهیت پدیده‌های اجتماعی و اقتضانات لازم جهت مواجهه با آن عملاً مانع از تحقق اهداف برنامه در چارچوب اهداف تعیین شده است. از این رو، باید برنامه‌ریزان در تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه با انتخاب، تنظیم و تعبیه شاخص‌های عینی و عملیاتی مناسب امکان سنجش میزان تحقق اهداف برنامه و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های متولی در این حوزه را فراهم سازند.

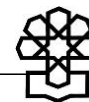
از منظر ضمانت اجرا، متأسفانه در هیچ یک از برنامه‌های توسعه مورد بررسی، سازوکاری به‌عنوان ضمانت اجرای تکالیف برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته نشده است. شاید یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اهداف برنامه‌های فوق در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نیز همین مسئله، یعنی عدم تعیین ضمانت اجرای مناسب بوده است. بنابراین، نیاز است برنامه‌ریزان در تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه با تعبیه ضمانت‌های اجرایی مناسب، قابلیت اجرا و تحقق اهداف برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را تضمین کنند.

در آخر نکته‌ای که در تدوین قانون برنامه هفتم باید مورد توجه نمایندگان محترم مجلس قرار گیرد، پرهیز از ارائه پیشنهادات متعدد و تغییر ماهیت برنامه از «لایحه دولت» به «طرح مجلس» است. در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، قانون مصوب مجلس با تغییرات گسترده‌ای نسبت به لایحه همراه بود چندان که شورای نگهبان ابتدا ایراد مغایرت با اصل ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی را نسبت به الحاقات مجلس به لایحه «احکام دائمی برنامه‌های توسعه» وارد کرد. در صورتی که لایحه دولت از سوی نمایندگان فاقد کیفیت لازم شمرده می‌شود، رد کلیات و درخواست از دولت برای بازنگری در لایحه ارائه شده بر ارائه مواد متعدد الحاقی توسط نمایندگان مجلس اولویت دارد. این موضع در زمینه قوانین اجتماعی برنامه نیز صادق است.

مقدمه

توسعه در نقطه شروع خود تا سال‌های متمادی به منزله رشد اقتصادی تلقی می‌شد. این برداشت از توسعه که با شاخص‌هایی چون رشد تولید ناخالص داخلی^۱ و افزایش درآمد سرانه اندازه‌گیری می‌شود برپایه این ایده اولیه استوار بود که با افزایش تولید ثروت در جامعه، رفاه و بهزیستی عمومی حاصل می‌شود. اما به تدریج با ظهور و بروز پیامدهای منفی حاصل از رشد اقتصادی و گسترش مسائل اجتماعی، جایگاه رشد اقتصادی به‌عنوان هدف اصلی توسعه مورد پرسش و تردید جدی قرار گرفت و تلاش شد تا توسعه در ابعاد فراگیر اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیست‌محیطی آن مورد توجه قرار گیرد. از اوایل دهه ۱۹۹۰ با انتشار گزارش توسعه انسانی سازمان ملل، به‌ویژه در پی صدور بیانیه آمستردام، مؤلفه‌های

1. Gross Domestic Product (GDP)



مربوط به توسعه اجتماعی نظیر سرمایه اجتماعی، عدالت اجتماعی، کیفیت زندگی، مسائل اجتماعی، امنیت اجتماعی و ... نیز به ادبیات توسعه راه یافت و با تأکید سازمان ملل، بهزیستی اجتماعی و کیفیت زندگی در رأس اهداف و برنامه‌های توسعه قرار گرفت.^۱ این موضوع در ایران نیز با اندکی تأخیر به‌ویژه از برنامه چهارم توسعه و با نمایان شدن آثار اجتماعی ناشی از توسعه تک‌بعدی و برنامه تعدیل ساختاری تاحدودی مورد توجه قرار گرفت. در این باره، برنامه‌ریزان تلاش کردند با توجه به مقولاتی چون عدالت اجتماعی، امنیت اجتماعی و آسیب‌های اجتماعی آثار و تبعات اجتماعی ناشی از غلبه رویکرد اقتصادی بر فرایند توسعه کشور را تعدیل و ترمیم کنند؛ اما ارزیابی‌ها حاکی از آن است که توسعه اجتماعی حداقل در بعد کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، به‌رغم احکام و تکالیف برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه در این زمینه دستاورد قابل‌اعتنایی نداشته است.^۲ مسئله‌ای که محقق و تحلیل‌گر را در گام نخست به کیفیت حکمرانی در این حوزه سوق می‌دهد و او را مجاب می‌سازد تا کیفیت و نحوه مواجهه حاکمیت با آسیب‌های اجتماعی را در دستور کار قرار دهد. شایان ذکر است در یکی دو دهه اخیر، پارادایم حکمرانی خوب به یکی از پارادایم‌های غالب در اندیشه توسعه، تبدیل شده است.^۳ توجه به این موضوع در مباحث توسعه، به‌دلیل مجموعه‌ای از عوامل، از جمله شکست برنامه‌های قبلی توسعه، گسترش توجه به نهادها در تحلیل‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، آگاهی از اهمیت عوامل سیاسی در توسعه کشورها و برخی عوامل دیگر بوده است.^۴ در همین رابطه، یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایی که در ارزیابی کیفیت حکمرانی به‌ویژه در حوزه توسعه می‌تواند مبنا قرار گیرد، ظرفیت حکومت در تدوین و اجرای سیاست‌های درست است.^۵ با این تعبیر می‌توان گفت احکام مرتبط با مسایل و آسیب‌های اجتماعی برنامه‌های توسعه می‌بایست به گونه‌ای تدوین و تصویب شوند که کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را در پی داشته باشند. از این‌رو، شناخت و بررسی این مسئله که قانونگذار در چارچوب برنامه‌های توسعه، چه مؤلفه‌هایی را جهت کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی مبنا قرار می‌دهد، از اهمیتی اساسی برخوردار است.

۱. غفاری، غلامرضا (۱۳۹۴)؛ آسیب‌شناسی و ناپایداری توسعه اجتماعی در ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۲۲، ۲۵-۴۹.

۲. سام‌آرام، عزت‌الله؛ حسینی حاجی بکنده، سیداحمد و حسن موسوی چلک (۱۳۹۷)؛ سیاستگذاری اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور، فصلنامه انتظام اجتماعی، سال نهم، شماره اول، ۱۰۵-۱۳۶.

۳. موضوع حکمرانی در مباحث توسعه اولین بار در سال ۱۹۸۹ در گزارش بانک جهانی توسعه آفریقا منتشر شد. حکمرانی در دنیای امروز به‌ویژه در کشورهای توسعه نیافته از مباحث بسیار مهم در برنامه‌های کاهش فقر به‌شمار می‌رود. در سال‌های اخیر ثابت شده که حکمرانی خوب با مرگ‌ومیر کمتر و با نرخ باسوادی بیشتر و درآمد سرانه بالاتر همراه است (جوادی ارجمند و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۲۳).

۴. نیکوستی، علی (۱۳۹۱)؛ حکمرانی و توسعه: گذشته، حال و آینده، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال شانزدهم، شماره ۴، ۱۵۴-۱۲۹.

5. Sound Policies

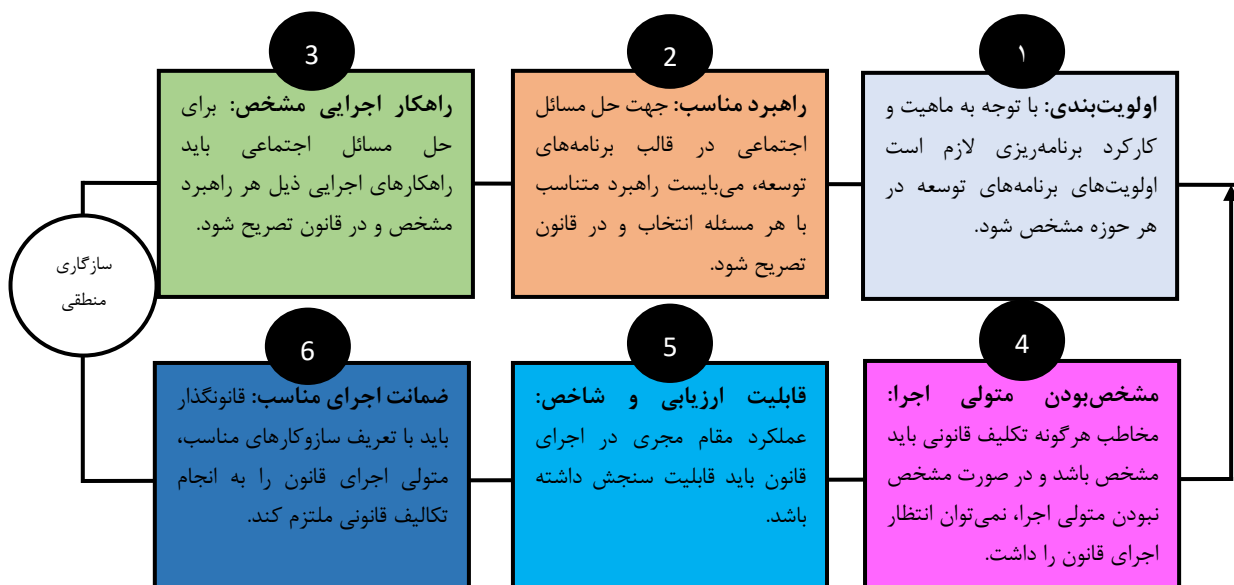
۶. درخصوص حکمرانی خوب شاخص‌های بسیاری ارائه شده است که یکی از مهم‌ترین این شاخص‌ها را بانک جهانی عنوان کرده است. در واقع حکمرانی خوب حاصل تلاش سه تن از محققان بانک جهانی کافمن، کرای و زونیدو لوباتون است که یافته‌های مؤسسات مختلف بین‌المللی همچون بنیاد هریتیج و خانه آزادی پیرامون وضعیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها را با یکدیگر ادغام کرده و شاخص‌های کلی و جدیدی تحت عنوان شاخص‌های حکمرانی معرفی کرده‌اند. این شاخص‌ها عبارتند از: ۱. اظهارنظر و پاسخگویی؛ ۲. ثبات سیاسی و بدون خشونت؛ ۳. کارایی و اثربخشی دولت؛ ۴. کیفیت قوانین و مقررات؛ ۵. حاکمیت قانون و ۶. کنترل فساد.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart & Zoido-Lobaton, Pablo (1999). Governance Matters. The World Bank.

ویژگی‌های مورد نیاز برای تدوین احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه

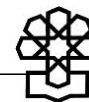
برای سنجش و ارزیابی کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در هر سطح از نظام قانونگذاری، در گام نخست، نیاز به چارچوبی از اصول قانونگذاری مطلوب و مورد انتظار در این حوزه داریم. در واقع، در پرتوی چارچوب مفهومی است که می‌توان درک بهتری از کیفیت قانونگذاری در هر حوزه ارائه داد. در شکل زیر مهم‌ترین ویژگی‌های مورد نیاز برای تدوین احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی متناسب با اصول عام قوانین برنامه و نیز مختصات لازم جهت برنامه‌ریزی و مداخله در پدیده‌های اجتماعی ارائه شده است.

شکل ۱. اصول و ویژگی‌های مورد نیاز برای تدوین قوانین برنامه توسعه در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی



نخستین ویژگی که در تدوین احکام برنامه توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی بایستی مورد توجه برنامه‌نویسان این حوزه واقع شود؛ داشتن ادراک و دریافتی روشن از مسائل و آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار در جامعه است. زیرا تنوع و گستردگی مفاهیم و مصادیق مشکلات اجتماعی هرگونه اقدام به‌منظور کنترل، پیشگیری یا کاهش آنها را در جهت بهبود سلامت جامعه موکول به اولویت‌بندی^۱ آنها می‌کند، زیرا معمولاً منابع اختصاص داده شده به حل مشکلات اجتماعی اعم از منابع مالی، نیروی انسانی و سایر منابع، محدودتر از طیف گسترده مشکلات اجتماعی است. علاوه بر این، برخی افراد یا گروه‌های اجتماعی بیش از سایر گروه‌ها و افراد در معرض پیامدها و آثار سوء مشکلات اجتماعی بوده و بدین جهت برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی می‌بایست جمعیت‌های در معرض آسیب را در اولویت

1. Prioritization



پوشش خود قرار دهد.^۱ همچنین، با توجه به پیوستگی و آثار علی پدیده‌های اجتماعی بر یکدیگر چه بسا با شناسایی دقیق و مداخله مناسب در یک مسئله بتوان زنجیره‌ای از مسائل و مشکلات اجتماعی را برطرف کرد. از این رو، شناسایی و اولویت‌گذاری آسیب‌های اجتماعی عمیق، دامنه‌دار و مسئله‌آفرین در برنامه‌های توسعه اصلی ضروری و گریزناپذیر است.

دومین ویژگی، «انتخاب راهبرد»^۲ است. راهبرد - به زبان ساده - مشخص می‌سازد که کجا هستیم، می‌خواهیم به کجا برویم، از چه راهی و چگونه؛ و از این طریق، الزامات مورد نیاز برای همسو کردن توجهات و تلاش‌های مختلف و تخصیص مناسب منابع موجود در راستای تحقق اهداف مورد نظر را فراهم می‌آورد. بی‌تردید، عوامل متعددی بر فرایند کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تأثیر دارند؛ اما، انتخاب راهبرد مناسب و اجرای مؤثر آن از اصلی‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار در این فرایند به‌شمار می‌آید زیرا، اگر راهبرد و رویکردی وجود نداشته باشد اهداف و جهت‌گیری‌ها مشخص نمی‌شود و در نتیجه دچار سردرگمی و پراکندگی در برنامه‌ها خواهیم شد.^۳ لذا، برای پرهیز از چنین وضعیت نامطلوبی، الزاماً نیازمند یک راهبرد بنیادین هستیم تا راهنمای اقدام‌های مداخله‌گرایانه واقع شود و در پایان نیز مبنای ارزیابی‌های ما قرار گیرد. در این خصوص، در نظر گرفتن واقعیات اجتماعی ایران از یک‌سو و از سوی دیگر ماهیت آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی به‌ویژه فرایندهای تکوین آنها در جامعه، دو موضوع اصلی و مبنای تدوین راهبردهای مداخله‌گرانه محسوب می‌شوند که در ابتدا باید مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرند.^۴

سومین ویژگی، مشخص کردن راهکارهای عملیاتی و اقدامات اجرایی است. اگر قانون برنامه تنها به بیان اهداف و کلیات بسنده کند؛ این احتمال وجود دارد که پیگیری برخی از اهداف و راهبردهای تعیین شده در هنگام اجرا با غفلت مواجه شود. بر همین اساس، صاحب‌نظران معتقدند «اجرای برنامه‌ها و اهدافی که روش‌های عملیاتی شدن آن مشخص نشده باشد، محل تردید است».^۵ لذا، با توجه به راهبردهای انتخاب شده، بایستی راهکارهای عملیاتی و اقدامات اجرایی مرتبط با هر یک ارائه شود. در برنامه‌ریزی راهبردی برای این منظور استفاده از نمودار درختی ارتباط^۶ توصیه شده است زیرا این روش تحلیلی به برنامه‌ریزان کمک می‌کند تا ابعاد و جوانب مختلف لازم جهت اجرا و عملیاتی شدن یک تکلیف راهبردی را بهتر درک کنند.

۱. رفیعی، حسن؛ مدنی قهفرخی، سعید و مروئه وامقی (۱۳۸۷)؛ مشکلات اجتماعی در اولویت ایران، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره نهم، شماره ۱ و ۲، ۲۰۸-۱۸۴.

2. Strategy

۲. احمدوند، علی‌محمد (۱۳۸۶)؛ درباره راهبرد؛ مقدمه‌ای بر تدوین طرح راهبردی در ناجا، فصلنامه توسعه انسانی پلیس، شماره ۱۰، صفحات ۷۸-۵۹.

۳. نوری خواجوی، مرتضی (۱۳۸۱)؛ رویکردهای اساسی در تدوین استراتژی‌های پیشگیری از مشکلات و آسیب‌های روانی اجتماعی، توانبخشی، شماره دهم، ۶۸-۶۱.

۴. گفتگوی ماهنامه سازمان برنامه و بودجه با دکتر فیروز توفیق با موضوع آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران، شماره ۱۴۰، آبان ۱۳۸۴.

6. Relevance Tree

چهارمین ویژگی، مشخص بودن فاعل و مجری احکام و تکالیف تعیین شده در برنامه است. یک قانون برنامه خوب باید به‌طور صریح، مسئول و متولی اجرای تکالیف و احکام خود را نیز معین کند. در این صورت است که قانونگذار می‌تواند بر اجرای قانون، نظارت کرده و مطابق با وظایف مندرج در قانون، از مجری قانون مطالبه کند. در صورت عدم تعیین متولی اجرا یا تعیین چندین متولی به موازات هم، این امکان وجود خواهد داشت که دستگاه‌های مختلف دیگری را موظف به اجرای آن حکم قانونی بدانند و لذا از زیر بار تکالیف آن شانه خالی کنند. از این‌رو، انتظار می‌رود تکالیف دستگاه‌ها و نحوه تعامل و همکاری آنها با یکدیگر مشخص و تصریح شود. در این باره، رینرسون^۱ معتقد است دستیابی به تأثیرات مورد نظر حقوقی، نیازمند بهترین انتخاب حقوقی فاعل برای هر عبارت است. این کار با به‌کارگیری قواعد زیر ممکن می‌شود:

- **قاعده نخست،** هیچ وقت به «دولت» اشاره نکنید! هیچ‌گاه فاعل یک عبارت قانونی را «دولت»، «قوه مجریه» یا هر تقسیم سیاسی دیگری انتخاب نکنید. این اصطلاحات به اندازه‌ای موسع هستند که عبارت قانونی برای آنها هیچ مسئولیتی ایجاد نمی‌کند.

- **قاعده دوم،** مقامات رسمی را خطاب قرار دهید نه ساختار اداری را. زبان حقوقی اغلب، در بردارنده تکلیف قوه مجریه به اجرای قانون است. در این مواد قانونی، فاعل و خطاب قانون باید یک مقام دولتی باشد نه یک بخش اداری. دلیل این امر آن است که بخش اداری را برخلاف یک مقام رسمی نمی‌توان مسئول دانست. به همین دلیل، برای نمونه، به جای «وزارتخانه باید گزارش تهیه کند»، باید بنویسیم «وزیر باید گزارش تهیه کند». البته، در صورتی که مقام اداری، رئیس بخشی از بدنه اداری باشد که از مقامات دیگری نیز تشکیل شده و همه قدرت رأی برابر دارند و این نهاد به‌صورت یک واحد عمل می‌کند، نباید تنها یک مقام را فاعل عبارت قانونی قرار دهیم.

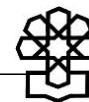
- **قاعده سوم،** مقامات قانونی را خطاب قرار دهید. همه مقامات دولتی و اداری را نمی‌توان فاعل عبارت قانونی قرار داد. برای به دوش گرفتن وظیفه قانونی یا اعطای نمایندگی، تنها مقامی خطاب قانون قرار می‌گیرد که پست و موقعیت او براساس قانون تعیین شده باشد؛ نه آیین‌نامه یا دستورالعمل. هر پستی که با آیین‌نامه ایجاد شده باشد، ممکن است با آیین‌نامه‌ای دیگر از بین برود، بنابراین ارجاع قانونی به چنین سمتی بی‌معناست.^۲

پنجمین ویژگی، «داشتن شاخص و قابلیت ارزیابی»^۳ است. عملکرد مجری قانون باید قابلیت سنجش داشته باشد تا قانونگذار بتواند بر عملکرد او نظارت کند. تصویب احکام قانونی بدون شاخص و قابلیت ارزیابی، در برخی از موارد با عدم تصویب آن مساوی است و کمکی به رسیدن به اهداف نگارش قانون نمی‌کند. در صورتی که یک قانون قابلیت ارزیابی داشته باشد، می‌توان با تعیین شاخصی مناسب،

1. Rinerson

۲. رینرسون، آرتور. جی (۱۳۹۹)؛ قانون‌نویسی گام به گام، ترجمه آزاده عبدالله‌زاده شهریابکی، تهران، انتشارات سمت.

3. Indexing and Evaluability



مسیر رسیدن به اهداف را رصد کرد. سنجش‌پذیر کردن اهداف، با از بین بردن تفسیرپذیری و کلی‌گویی، به مقام مجری توانایی برنامه‌ریزی جهت نیل به اهداف و به قانونگذار امکان بازخوردگیری از اقدامات انجام شده را خواهد داد. بنابراین، تعیین شاخص‌های درخور و مناسب، بخش مهمی از فرایند برنامه‌ریزی اجتماعی است. در همین راستا، مختص‌بودگی^۱، سنجش‌پذیری^۲، قابل حصول^۳ بودن، مرتبط^۴ بودن و محدودیت زمانی^۵ داشتن، ویژگی‌های لازمی هستند که معمولاً برای توصیف این شاخص‌ها به کار می‌روند. در جدول زیر هر یک از این ویژگی‌ها به اختصار تعریف شده است.

جدول ۱. ویژگی‌های مورد نیاز جهت شاخص‌گذاری در برنامه‌ریزی اجتماعی

تعریف	ویژگی
شاخص‌ها باید همان چیزی را منعکس کنند که برنامه قصد تغییر آنها را دارد و از سنجه‌هایی که عمدتاً تابع عوامل بیرونی هستند پرهیز کند.	مختص بودگی
شاخص‌ها باید با چنان دقتی تعریف شوند که اندازه‌گیری و تفسیر آنها ابهام‌پذیر نباشد. شاخص‌ها باید داده‌های عینی تولید کنند و فرقی نکنند که چه کسی داده‌ها را گردآوری می‌کند. باید بتوان شاخص‌ها را بین برنامه‌ها مقایسه کرد تا امکان مقایسه و جمع‌بندی تغییرات فراهم آید.	سنجش‌پذیر و بی‌ابهام
شاخص‌ها باید برای پروژه قابل حصول و نسبت به تغییراتی که پروژه می‌خواهد ایجاد کند، حساس باشند.	قابل حصول حساس
گردآوری داده‌ها درباره شاخص‌های انتخابی باید در محدوده زمانی معقول و با هزینه معقول میسر باشد. شاخص‌ها باید به فعالیت مورد نظر ربط داشته باشند.	مرتبط و آسان‌یاب
شاخص‌ها باید بگویند که ظرف چه مدت، می‌توان انتظار وقوع تغییر معین شده را داشت.	محدوده زمانی

مآخذ: سعیدی، محمدرضا و محمدباقر تاج‌الدین (۱۳۹۲)؛ برنامه‌ریزی اجتماعی، تهران، نشر علوم اجتماعی، ص ۲۰۳.

ششمین و آخرین ویژگی، داشتن ضمانت اجرای مناسب است. قانونگذار باید با تمسک به ابزار مناسب متولی اجرای قانون را به انجام تکالیف قانونی خود ملتزم و پاسخگو کند زیرا تکلیف قانونی بدون تعیین ضمانت اجرا یا تعیین نامناسب و ناکافی ضمانت اجرا، مسیری برای فرار متخلفان از اجرای قانون است چراکه در این صورت عدم اجرای قانون، هزینه مادی یا معنوی برای ایشان ندارد و لزومی برای اجرای قانون منطبق با موازین مندرج در مواد آن احساس نمی‌شود.

تعیین ضمانت اجرا باید متناسب با تخلف یا جرم احتمالی و به‌روز باشد. برای تحقق این امر، فنون اصلی عبارتند از: مجازات کیفری، مجازات مدنی، قطع کردن بودجه و نشانه‌گذاری. در این میان، بهترین ابزار ضمانت اجرا برای منع مستقیم مقامات رسمی عمومی یا دولتی، برخلاف اشخاص خصوصی، قطع

1. Specific
2. Measurable
3. Attainable
4. Relevant
5. Timebound

کردن بودجه و نشانه‌گذاری^۱ است. قطع کردن بودجه، ممنوعیت یا اعمال محدودیت در دسترسی به منابع مالی در اجرای پروژه‌ها، برنامه‌ها یا فعالیت‌های دولت است. در قانونگذاری از این مواد با عنوان «قطع بودجه یا منابع مالی» یاد می‌شود. این عبارت بسیار محاوره‌ای است و به همین دلیل نویسندگان معمولاً از آن استفاده نمی‌کنند. در عوض، به جای این عبارت در قانون از «ممنوعیت»^۲ یا «محدودیت»^۳ در استفاده از منابع مالی استفاده می‌شود. قطع منابع مالی یکی از ابزارهای قدرتمند است چراکه وقتی بودجه یک برنامه قطع می‌شود، دستمزد یا پاداش‌های مربوط به آن نیز قطع می‌شود. یکی دیگر از روش‌های اجرایی، نشانه‌گذاری یا همان‌طور که بین نویسندگان مرسوم است، «تخصیص حداقلی»، نوعی مرزبندی، ایجاد حصار یا کنار گذاشتن منابع مالی به‌منظور استفاده برای یک هدف خاص است. این هدف می‌تواند هر پروژه، برنامه، فعالیت، فرد، نهاد، دولت یا کشوری باشد که مستحق دریافت این بودجه عمومی شناخته می‌شود. اگر بودجه یا منبع مالی برای هدف خاصی استفاده نشود، نمی‌توان از آن برای مقصود دیگری استفاده کرد، مگر اینکه حساب کلی که وجوه از آن گرفته می‌شود، مجاز به تخصیص منبع مالی برای اهداف دیگر باشد.^۴

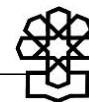
در انتها، موضوعی که باید به‌مثابه یک اصل اساسی و بنیادین در نگارش احکام برنامه توسعه مورد توجه قرار گیرد اصل هماهنگی درونی و سازگاری منطقی میان اصول و ویژگی‌های برشمرده در تدوین احکام برنامه توسعه است. بدیهی است هماهنگی بخش تفکیک‌ناپذیر عنصر عقلانیت و نیز جزئی بسیار مهم در برنامه‌های توسعه است. از این‌رو، می‌بایست راهبردها معطوف به حل مسائل و اولویت‌های تعیین شده در برنامه انتخاب شوند؛ راهکارهای اجرایی ذیل هر راهبرد و برمبنای آن طراحی شوند؛ تکالیف برنامه متناسب با وظیفه، ظرفیت و توان اجرایی دستگاه‌های مجری باشند؛ شاخص‌ها باید متناسب با واقعیت‌های اجتماعی^۵ تنظیم شوند.^۶

1. Earmarks
2. Prohibitions
3. Restrictions

۴. رینرسون، آرتور. جی (۱۳۹۹)؛ قانون‌نویسی گام به گام، ترجمه آزاده عبداله‌زاده شهربابکی، تهران، انتشارات سمت.

5. Social Facts

۶. شاخص‌گذاری در حوزه اجتماعی به دلیل صفات و خصوصیات چون پیچیدگی، چندبعدی، سیال و ذهنی بودن پدیده‌های اجتماعی در مقایسه با حوزه‌هایی چون اقتصاد، کاری به نسبت سخت و دشوار است. از این‌رو، باید برنامه‌ریزان شاخص‌های اجتماعی را هماهنگ و متناسب با ذات و ماهیت پدیده‌های اجتماعی طراحی و استفاده کنند. البته، ناگفته نماند که فقدان اجماع مفهومی و نظری در تعریف و اندازه‌گیری آسیب‌های اجتماعی، نبود نظام جامع و به‌روز آمار و اطلاعات اجتماعی و ... مشکلاتی هستند که نظام برنامه‌ریزی در راستای رصد وضعیت اجتماعی کشور و نیز ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مجری در این حوزه با آن مواجه است و مادامی که این مشکلات برطرف نشود صرف شاخص‌گذاری در قوانین برنامه نمی‌تواند کمک چندانی به پایش و ارزیابی برنامه کند.



ارزیابی کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه

در این بخش از گزارش به‌منظور ارزیابی کیفیت قوانین برنامه توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی، ابتدا مواد و احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه شناسایی و توصیف شده؛ و پس از آن با ضرب در جدول ماتریس اصول و ویژگی‌های لازم جهت تدوین احکام برنامه توسعه، کیفیت احکام ذیل هر برنامه از منظر و زاویه اصول قانون‌نویسی خوب مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

۱. قانون برنامه چهارم توسعه

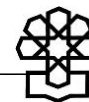
قانون برنامه چهارم توسعه^۱ سندی است که چارچوب و مسیر توسعه کشور را برای سال‌های (۱۳۸۹ - ۱۳۸۴) ترسیم و تعیین کرده است. این برنامه نخستین برنامه‌ای بود که پس از تدوین «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران» و ترسیم مشخصات جامعه ایران در افق ۱۴۰۴، تدوین می‌شد. بر این اساس، برنامه‌ریزان در مقایسه با برنامه‌های گذشته توجه و اهمیت بیشتری برای حوزه اجتماعی قائل شدند. در این خصوص، احکام مواد (۹۷) و (۱۱۲) برنامه به موضوع مسائل و مشکلات اجتماعی اختصاص یافته است.

جدول ۲. مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

ماده	جزئیات و شرح ماده
(۹۷)	دولت مکلف است به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، با تأکید بر پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر، مشتمل بر محورهای ذیل اقدام نماید: الف) ارتقای سطح بهداشت روان، گسترش خدمات مددکاری اجتماعی، تقویت بنیان خانواده و توانمندسازی افراد و گروه‌های در معرض آسیب. ب) بسط و گسترش روحیه نشاط، شادابی، امیدواری، اعتماد اجتماعی، تعمیق ارزش‌های دینی و هنجارهای اجتماعی. ج) شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی - درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده، با اعمال راهبرد همکاری بین بخشی و سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی در مناطق یادشده. د) پیشگیری اولیه از بروز آسیب‌های اجتماعی از طریق: اصلاح برنامه‌های درسی دوره آموزش عمومی و پیش‌بینی آموزش‌های اجتماعی و ارتقای مهارت‌های زندگی. ه) خدمات‌رسانی به‌موقع به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی با مشارکت سازمان‌های غیردولتی. و) بازتوانی آسیب‌دیدگان اجتماعی و فراهم نمودن زمینه بازگشت آنها به جامعه.

جزئیات و شرح ماده	ماده
<p>(ز) تهیه طرح ملی مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان براساس محورهای ذیل:</p> <p>۱. پیشگیری از اعتیاد به مواد مخدر و قاچاق آن با استفاده از تمامی امکانات و توانمندی‌های ملی.</p> <p>۲. در اولویت قرار دادن استراتژی کاهش آسیب و خطر، کار درمانی، آموزش مهارت‌های زندگی سالم، روان‌درمانی، درمان اجتماع‌مدار معتادان و بهره‌گیری از سایر یافته‌های علمی و تجارب جهانی در اقدام‌ها و برنامه‌ریزی‌های عملی.</p> <p>۳. جلوگیری از تغییر الگوی مصرف مواد مخدر به داروهای شیمیایی و صنعتی.</p> <p>۴. جلوگیری از هرگونه تطهیر عواید ناشی از فعالیت‌های مجرمانه مواد مخدر و روان‌گردان‌ها.</p> <p>۵. به‌کار گرفتن تمام امکانات و توانمندی‌های ملی برای مقابله با حمل‌ونقل و ترانزیت مواد مخدر و همچنین عرضه و فروش آن در سراسر کشور.</p> <p>۶. تقویت نقش مردم و سازمان‌های غیردولتی در امر پیشگیری و مبارزه با اعتیاد.</p> <p>(ح) تداوم اجرای طرح ساماندهی و توانبخشی بیماران روانی مزمن با پوشش حداقل هفتادوپنج درصد (۷۵٪) جمعیت هدف در پایان برنامه.</p> <p>(ط) تداوم اجرای طرح ساماندهی و توانبخشی سالمندان با پوشش حداقل بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) جمعیت هدف.</p> <p>(ی) تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست‌خانوار با همکاری سایر سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط و تشکل‌های غیردولتی و تصویب آن در هیئت‌وزیران در شش‌ماهه نخست سال اول برنامه.</p> <p>(ک) ساماندهی و توسعه مشارکت‌های مردمی و خدمات داوطلبانه در عرصه بهزیستی و برنامه‌ریزی و اقدامات لازم برای حمایت از مؤسسات خیریه و غیردولتی با رویکرد بهبود فعالیت.</p> <p>(ل) افزایش مستمری ماهیانه خانواده‌های نیازمند و بی‌سرپرست و زنان سرپرست خانواده تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی بر مبنای چهل درصد (۴۰٪) حداقل حقوق و دستمزد در سال اول برنامه.</p>	
<p>دولت مکلف است به‌منظور تبیین و تقویت جایگاه جوانان در جامعه، به‌عنوان سرمایه انسانی و اجتماعی کشور و عنایت و اهتمام ویژه به اعتلا و رشد و تعالی نسل جوان، برنامه ساماندهی امور جوانان حاوی برنامه‌های اجرایی لازم، مشتمل بر شیوه‌های اصلاح نگرش عمومی و ایجاد فرهنگ مثبت‌اندیشی نسبت به جوان، زمینه‌سازی برای رشد فکری، علمی، حضور، توانمندسازی و ارتقای سطح مشارکت همه‌جانبه آنان در فرایند توسعه پایدار کشور، افزایش رفاه و سلامت جسمی و روانی و ایجاد شوق، انگیزه و امید به آینده در میان جوانان و رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان در چارچوب نگرش فرابخشی و به‌عنوان یک خط‌مشی محوری با استفاده حداکثر از ظرفیت‌های موجود دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های غیردولتی و ظرفیت‌سازی در کشور و نیز بهره‌گیری از اصلاح ساختارهای نظام اداری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، از طریق اعمال نظام مدیریت راهبردی، در چارچوب برنامه چهارم را ظرف مدت ۶ ماه از تصویب این قانون تهیه نماید.</p>	(۱۱۲)

در قانون برنامه چهارم توسعه، حکم ماده (۹۷) به شکل کامل و مستقیم به مسئله کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته است، موضوعی که تا برنامه چهارم توسعه در نظام برنامه‌ریزی کشور سابقه نداشته و از این منظر می‌توان آن را نقطه‌عطفی در توجه مسئولان و برنامه‌ریزان به مقوله آسیب‌های اجتماعی قلمداد کرد. مؤلفه‌هایی که در این سند در بحث کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مورد توجه برنامه‌ریزان در این برنامه قرار گرفته، به شرح زیر است:



۱. توجه به سطوح مختلف پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی (پیشگیری سطح اول: اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی، پیشگیری سطح دوم: مداخله تخصصی و به‌موقع، پیشگیری سطح سوم: بازتوانی و بازگشت به جامعه)^۱

۲. ارتقای شاخص‌های سلامت روانی - اجتماعی، توجه به آموزش مهارت‌های زندگی
۳. توسعه خدمات مددکاری اجتماعی، توجه به نقش و مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی
۴. استفاده از ظرفیت آموزش و پرورش در پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی
۵. توجه به سکونت‌گاه‌های غیررسمی و شناسایی و مداخله به‌موقع در این مناطق از طریق توسعه برنامه‌های بهداشتی و اجتماعی (نه رویکرد تخریب مناطق یا نگاه صرف کالبدی)
۶. تسهیل دسترسی افراد در معرض آسیب و آسیب‌دیده اجتماعی به خدمات تخصصی، توجه به ارتقای نشاط و شادابی اجتماعی، درونی کردن ارزش‌های دینی و هنجارهای اجتماعی
۷. توجه خاص‌تر به موضوع مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان‌ها
۸. پیشگیری، درمان، کاهش آسیب، مبارزه همه‌جانبه، بهره‌گیری از ظرفیت مردم و سازمان‌های غیردولتی در این حوزه.

همچنین با هدف ایجاد هماهنگی بیشتر و پرهیز از فعالیت‌های سلیقه‌ای، مقرر شد «طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» و «طرح ملی مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان» نوشته شود که خود اقدامی جدید در حوزه آسیب‌های اجتماعی بود.^۲

به‌منظور بررسی جامع‌تر و ارزیابی کیفیت احکام و مواد مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه، در ادامه، اجزا و عناصر سازنده احکام و مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در این برنامه متناسب با اصول قانون‌نویسی و ویژگی‌های برشمرده شده در این گزارش تفکیک و مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند.

۱. سهراب‌زاده، مهران (۱۳۹۰)؛ مدیریت شهری و پیشگیری از اعتیاد، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان.
۲. سام‌آرام، عزت‌اله؛ حسینی حاجی بکنده، سیداحمد و حسن موسوی چلک (۱۳۹۵)؛ سیاستگذاری اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور، فصلنامه انتظام اجتماعی، سال نهم، شماره اول، ص ۱۰۵-۱۲۶.

جدول ۳. جزئیات مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه

ماده و بند	موضوع (اولویت‌بندی)	راهبرد	راهکار اجرایی	دستگاه متولی	شاخص‌گذاری	ضمانت اجرا
(۹۷) «الف و هـ»	افراد یا گروه‌های در معرض آسیب (های اجتماعی)	توانمندسازی و خدمت‌رسانی به موقع	- توسعه خدمات مددکاری - تسهیل‌گری اجتماعی	دولت با مشارکت سازمان‌های غیردولتی	*	*
(۹۷) «و»	آسیب‌دیدگان اجتماعی	بازتوانی و زمینه‌سازی بازگشت به جامعه	*	دولت	*	*
(۹۷) «ل و ی»	زنان سرپرست خانوار	حمایت و توانمندسازی	- افزایش مستمری ماهیانه - تهیه طرح جامع توانمندسازی	دولت با همکاری سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط، تشکل‌های غیردولتی	- افزایش مستمری برمبنای (۴۰٪) حداقل حقوق و دستمزد در سال اول برنامه، - تصویب طرح جامع توانمندسازی در شش‌ماهه اول برنامه.	*
(۹۷) «ز»	اعتیاد	پیشگیری از اعتیاد، کاهش آسیب و خطر	- کاردرمانی، آموزش مهارت زندگی، روان‌درمانی، درمان اجتماع‌محور، - استفاده از یافته‌های علمی و تجارب جهانی، - جلوگیری از تغییر الگوی مصرف به مواد شیمیایی، - جلوگیری از تظهير عوائد فعالیت‌های مجرمانه، - مقابله با ترانزیت و عرضه مواد، - تقویت نقش مردم.	دولت با همکاری سازمان‌های غیردولتی	*	*



ماده و بند	موضوع (اولویت بندی)	راهبرد	راهکار اجرایی	دستگاه متولی	شاخص گذاری	ضمانت اجرا
(۹۷) «الف»	طلاق	تقویت بنیان خانواده	*	دولت	*	*
(۹۷) «ب»	مفاسد اخلاقی	تعمیق ارزش‌های دینی و هنجارهای اجتماعی	*	دولت	*	*
(۹۷) «ج»	حاشیه‌نشینی	ساماندهی نقاط آسیب‌خیز و بحرانی	- شناسایی نقاط آسیب‌خیز، - تمرکز بخشیدن خدمات و حمایت‌های اجتماعی (بهداشت، درمان، مشاوره، مددکاری و ...)، - برنامه‌های اشتغال حمایت شده.	دولت	*	*
(۱۱۲)	آسیب‌های اجتماعی جوانان	ساماندهی امور جوانان	- تهیه برنامه ساماندهی امور جوانان، - ایجاد شوق، انگیزه و امید به آینده در میان جوانان، - رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و ...	دولت با همکاری سازمان‌های غیردولتی	تهیه برنامه ظرف شش‌ماه نخست برنامه	*

الف) اولویت‌بندی:

برحسب جزئیات احصا شده در جدول ۳، اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و مفاصد اخلاقی مصادیقی هستند که برنامه‌ریزان در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی مورد تأکید قرار داده‌اند. البته، تصریح و اولویت برنامه چهارم در میان مصادیق فوق پدیده «اعتیاد به مصرف مواد مخدر» است.^۱ در همین خصوص، گفتنی است برحسب مطالعه صورت گرفته در سال ۱۳۸۴ مهم‌ترین آسیب اجتماعی کشور از دید صاحب‌نظران، مسئولان، مدیران و کارشناسان این حوزه پدیده اعتیاد به مصرف مواد مخدر بوده است.^۲ بنابراین، می‌توان ادعا کرد که اولویت برنامه چهارم توسعه در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی متناسب با نظرات و دیدگاه‌های کارشناسی موجود در این حوزه تعیین شده است.

ب) راهبرد برنامه:

راهبرد قانون برنامه چهارم برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اولویت تعیین شده در این زمینه به صورت شفاف و روشن بیان شده است. برای نمونه، راهبرد برنامه‌ریزان برای کنترل و کاهش پدیده اعتیاد به مواد مخدر در کشور، پیشگیری و کاهش آسیب است. در این باره گفتنی است پیشگیری، بهترین و درعین حال مهم‌ترین راهبردی است که اعتیادپژوهان در زمینه مقابله با پدیده مصرف مواد مخدر و روان‌گردان توصیه و تجویز می‌کنند.^۳ با وجود تعدد و تنوع در شیوه‌های درمان و ترک اعتیاد، شواهد و نتایج پژوهش‌ها نشان می‌دهد مؤثرترین و جدیدترین روش‌های درمانی نیز با میزان بالای بازگشت معتادان همراه بوده است؛ زیرا در محیط بیماری‌زا هر پیشرفتی که در درمان بیماران معتاد حاصل شود از بین می‌برد.^۴ بنابراین، پیشگیری پاسخی منطقی برای ایمن‌سازی روانی و جسمانی ارائه می‌دهد. مفروض اساسی و بنیادین راهبردهای پیشگیرانه از اعتیاد این است که پیشگیری بهتر از سوء مصرف مواد، راحت‌تر، کم‌هزینه‌تر و مؤثرتر از درمان است.^۵

حاشیه‌نشینی، دومین آسیبی است که برنامه‌ریزان در این برنامه مورد تصریح و تأکید قرار داده‌اند. در این برنامه، برنامه‌ریزان برخلاف برنامه‌های گذشته که درصدد انکار، برچیدن و محو پدیده حاشیه‌نشینی بودند با پذیرش مسئله و قبول واقعیت حاشیه‌نشینی، ساماندهی و خدمات‌رسانی به این مناطق را به‌عنوان راهبرد اساسی جهت کنترل و کاهش وجوه آسیب‌پذیر این پدیده در کشور مورد توجه قرار دادند.

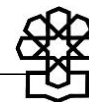
۱. کنترل و کاهش طلاق و مفاصد اخلاقی در قانون برنامه چهارم توسعه تصریح نشده‌اند؛ ذکر این دو آسیب مبتنی بر استنباط صورت گرفته از محورهای تعیین شده جهت تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است.

۲. معتمدی، سیدهادی؛ اولویت‌بندی آسیب‌ها و مسائل اجتماعی در ایران، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۴، ص ۳۲۷-۳۴۷.

۳. سهراب‌زاده، مهران (۱۳۹۰)؛ مدیریت شهری و پیشگیری از اعتیاد، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان.

۴. برحسب گزارش غیررسمی مسئولان بهزیستی میزان موفقیت برنامه‌های درمان معتادان در کشور ۵ درصد است.

۵. نیازی، محسن و همکاران (۱۳۹۷)؛ تحلیل ناکارآمدی برنامه‌های پیشگیری: پژوهش کیفی، فصلنامه اعتیادپژوهی سوء مصرف مواد، سال دوازدهم، شماره چهل‌وهفتم، ص ۷۴-۹۲.



در حوزه حمایتی نیز، به‌ویژه حمایت از زنان سرپرست خانوار، در این برنامه در کنار اقدام‌های معیشتی از جمله تأمین کالا و خدمات مورد نیاز موضوع توانمندسازی به‌عنوان یک راهبرد و رویکرد جدید مورد توجه قرار گرفته است. در این خصوص باید اذعان داشت افزایش روزافزون آمار زنان سرپرست خانوار از یک‌سو و مشکلات تأمین منابع مالی مورد نیاز برای حمایت از این گروه از سوی دیگر و ناکافی بودن میزان سرانه‌های حمایتی برای اداره شرافت‌مندانه زندگی زنان سرپرست خانوار عمده چالش‌هایی هستند که دولت‌ها در زمینه حمایت از این گروه با آن مواجه‌اند. از این‌رو، توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به‌صورت یک راهبرد می‌تواند نقش مهمی در دستیابی به اهداف مربوط به کاهش آسیب‌پذیری این گروه و رفع موانع و چالش‌های حمایتی موجود ایفا کند.

ج) راهکارهای اجرایی:

درباره راهکارهای اجرایی و اقدام‌های عملیاتی لازم برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه، همان‌طور که داده‌ها و اطلاعات جدول ۳ نشان می‌دهد، اقدام‌ها و راهکارهای ذکر شده برای کنترل پدیده اعتیاد، حاشیه‌نشینی و آسیب‌های اجتماعی جوانان ذیل و متناسب با راهبرد در نظر گرفته شده برای هریک از این آسیب‌ها تعیین شده‌اند. برای نمونه، «شناسایی نقاط آسیب‌خیز»، «تمرکز بخشیدن به خدمات اجتماعی اعم از بهداشت - درمان، مشاوره، مددکاری اجتماعی و ... در این مناطق» و «اجرای برنامه‌های اشتغال در میان ساکنان» مجموعه اقدام‌هایی هستند که برای ساماندهی مناطق آسیب‌خیز و حاشیه شهرها در نظر گرفته شده است. به همین ترتیب، به‌منظور پیشگیری از اعتیاد و کاهش آسیب و خطر در میان جمعیت مصرف‌کننده مواد مخدر دولت مکلف به انجام اقدام‌هایی نظیر: «آموزش مهارت زندگی، کاردرمانی، روان‌درمانی، درمان اجتماع‌محور»، «جلوگیری از تغییر الگوی مصرف به مواد شیمیایی»، «استفاده از یافته‌های علمی و تجارب جهانی» و «مقابله با ترانزیت و عرضه مواد» شده است. اما، درخصوص سایر مصادیق عنوان شده و نیز شیوه حمایت و مراقبت از گروه‌های آسیب‌پذیر، به‌رغم تعیین راهبرد، راهکارهای اجرایی مشخص نشده یا به‌صورت کلی طرح شده‌اند. برای مثال، در زمینه کنترل و کاهش طلاق با وجود اخذ و تعیین راهبرد تقویت نهاد خانواده، لکن اقدامی جهت محقق ساختن آن بیان نشده است یا در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار صرفاً به تهیه طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار ارجاع و اکتفا شده است. در این باره، ذکر این نکته ضروری است که همه محورها و اقدام‌های تعیین شده در ماده (۹۷) قانون برنامه چهارم توسعه در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشروط به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی شده است. به همین ترتیب، در ماده (۱۱۲) این برنامه نیز موضوع آسیب‌های اجتماعی منوط به تهیه برنامه ساماندهی امور جوانان شده است. درواقع، انجام اقدام‌های لازم در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه متوقف به تهیه طرح است و مادامی که طرح مزبور تهیه و مصوب نشود نباید انجام مجموعه اقدام‌های منسجم و اثربخش در این حوزه را انتظار کشید. مسئله‌ای که در

بحث نقد و بررسی برنامه‌ها تحت عنوان «تعلیق برنامه» نیز از آن نام برده می‌شود. تجربه در دستور کار قرار دادن چنین طرح‌هایی، در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نشان می‌دهد فرایند تدوین طرح‌ها معمولاً در لابه‌لای روندهای جاری در اداره امور کشور به تأخیر می‌افتد و غالباً در موعد مقرر نیز ارائه نمی‌شود.

د) دستگاه مجری:

فاعل و مجری تکالیف تعیین شده در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه، دولت است. بدون تردید، مشخص کردن مجری و متولی برای همه احکام آسیب‌های اجتماعی از وجوه برجسته و مثبت این برنامه است؛ اما عدم تصریح نهاد یا دستگاه اصلی و احاله آن به دولت می‌تواند از نقاط ضعف برنامه چهارم توسعه باشد زیرا، در بسیاری از حوزه‌ها نظیر حوزه اعتیاد تکالیف دستگاه‌های متولی روشن و مشخص است. علاوه بر این، در این برنامه نقش پررنگی برای مشارکت سازمان‌های غیردولتی در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور تعریف شده است. به طوری که، دولت مکلف است در غالب محورهای تعیین شده با همکاری سازمان‌های غیردولتی وظایف خود در زمینه مسائل اجتماعی را به انجام رساند. این امر بدون تردید ناشی و متأثر از چیرگی^۱ گفتمان مشارکت در فضای سیاسی جامعه در زمان تدوین این برنامه است. در این دوره، برنامه‌ریزان با هدف تقویت نهادهای مدنی و مهیا کردن بستر جهت مشارکت نیروهای سیاسی و اجتماعی در امور جامعه، در بسیاری از بخش‌های برنامه، از جمله حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی برای سازمان‌های غیردولتی نقش همکار دولت تعریف کردند. اگرچه، فراهم ساختن فضا برای استفاده از ظرفیت‌های جامعه در زمینه کاهش آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار و گروه‌های آسیب‌دیده و در معرض آسیب امری لازم و از وجوه مثبت برنامه چهارم توسعه است؛ اما این امر نباید به معنای واگذاری وظایف حاکمیت در این حوزه باشد. متأسفانه، رویکرد اتخاذ شده در قبال سازمان‌های غیردولتی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در کشور رویکردی ابزارانگارانه^۲ و مبتنی بر نقش‌های پیمانکاری است.

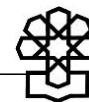
ه) شاخص‌گذاری:

یکی دیگر از ویژگی‌های مطلوب، ضروری و مورد انتظار قوانین برنامه توسعه، «قابلیت ارزیابی» آن است. عملکرد مجری قانون باید قابلیت سنجش داشته باشد تا قانونگذار بتواند بر عملکرد او نظارت کند. تصویب احکام بدون قابلیت ارزیابی، در برخی از موارد با عدم تصویب آن مساوی است و کمکی در رسیدن به اهداف نگارش قانون نمی‌کند. از این رو، برای اطمینان از اجرا و مؤثر بودن قوانین لازم است شاخص‌های ارزیابی عملکرد^۳ تدوین شود. قاعدتاً، ارزیابی تأثیرات قوانین توسعه در امور اجتماعی از جمله مسائل و آسیب‌های اجتماعی کار چندان ساده‌ای نیست؛ زیرا سنجش و تعیین میزان موفقیت اقدام‌های برنامه در

1. Hegemony

2. Instrumental

3. Performance Assessment Indicators



کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی دشوار است. در واقع، مشکل ارزیابی راهبرد در کمبود معیارهایی است که بتوانند مقولات کیفی را اندازه‌گیری کنند. باین‌حال، مشکلات مزبور نمی‌توانند بهانه و توجیهی برای چشم‌پوشی از ارزیابی راهبرد و اقدام‌های برنامه‌های توسعه در حوزه اجتماعی باشند. چراکه ارزیابی آثار و نتایج راهبردها و فعالیت‌های ذیل آن در یک برنامه توسعه موجب اصلاح یا حذف آن برای ارائه راهبرد و فعالیت جدید در برنامه‌های بعدی توسعه می‌شود.^۱ با وجود اهمیتی که تعیین شاخص در قوانین توسعه دارد، در قانون برنامه چهارم توسعه، احکام تعیین شده در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی فاقد شاخص و معیار مشخصی برای پایش اقدام‌های لازم در این حوزه است.

و) ضمانت اجرایی:

آخرین ویژگی برشمرده شده برای یک قانون برنامه خوب و مطلوب ضمانت اجرای قانون است. متأسفانه، قانون برنامه چهارم توسعه، در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی فاقد هرگونه ضمانت اجرایی و سازوکار پاسخگویی از منظر قانون است.

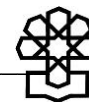
۲. قانون برنامه پنجم توسعه

پنجمین قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سندی است که برپایه آن بایسته‌ها و الزامات توسعه کشور برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ تعیین شده است. در این برنامه، برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه، ماده‌ای به صورت ویژه یا مجزا به مسائل و آسیب‌های اجتماعی اختصاص نیافته است. باین‌حال، بخش‌هایی از مواد (۳۲)، (۳۹)، (۱۷۲)، (۲۱۱)، (۲۲۷) و (۲۳۰) اختصاص با مسائل و آسیب‌های اجتماعی دارند که در ادامه و در جدول ذیل به آن اشاره شده است.

۱. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۹۳): فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

جدول ۴. مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)

ماده	جزئیات و شرح ماده
۳۲	ج - سامانه «خدمات جامع و همگانی سلامت» مبتنی بر مراقبت‌های اولیه سلامت، محوریت پزشک خانواده در نظام ارجاع، سطح‌بندی خدمات، خرید راهبردی خدمات، واگذاری امور تصدی‌گری با رعایت ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و با تأکید بر پرداخت مبتنی بر عملکرد، توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در سال اول برنامه و حین اجراء باز طراحی می‌شود و برنامه اجرایی آن با هماهنگی معاونت در شورای عالی سلامت و امنیت غذایی با اولویت بهره‌مندی مناطق کمتر توسعه‌یافته به‌ویژه روستاها، حاشیه شهرها و مناطق عشایری به تصویب می‌رسد. سامانه مصوب باید از سال دوم اجرای برنامه عملیاتی گردد.
۳۹	به‌منظور توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولان نیازمند با تأکید بر برنامه‌های اجتماع‌محور و خانواده‌محور، با استفاده از منابع بودجه عمومی دولت و کمک‌های مردمی اقدامات زیر توسط دولت انجام می‌شود: الف) طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف حداکثر تا پایان سال اول برنامه و فراهم نمودن ظرفیت‌های لازم برای استقرار نظام مذکور در طول برنامه. ب) اجرای برنامه‌های توانمندسازی حداقل سالانه ده درصد (۱۰٪) خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به‌استثنا سالمندان و معلولین ذهنی، توانمند شده و خروج آنان از پوشش حمایت‌های مستقیم ج) تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار نیازمند، افراد بی‌سرپرست و معلولین نیازمند در طول سال‌های اجرای برنامه. د) معافیت افراد تحت پوشش سازمان‌ها و نهادهای حمایتی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و هزینه‌های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای کلیه واحدهای مسکونی اختصاص یافته به آنها فقط برای یک‌بار.
۱۷۲	به‌منظور ارتقاء شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه‌های غیرمجاز دولت موظف است اقدامات زیر را انجام دهد: الف) سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافت‌های واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، در چهارچوب «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیرمجاز» و ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر. ب) وضع مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه کلیه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب آنها با همکاری قوه قضائیه. ج) تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم کلان‌شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها. د) طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی از طریق منابع دولتی توسط شهرداری‌ها.
۲۱۱	سازمان پزشکی قانونی مکلف است تحقیقات لازم برای بررسی عوامل منجر به مصدومیت و مرگ‌های غیرطبیعی در موارد ارجاعی را انجام دهد و با توجه به نتایج به‌دست آمده، نسبت به برنامه‌ریزی و آموزش برای پیشگیری و کاهش جرائم، تخلفات و آسیب‌های اجتماعی ناشی از آنها اقدام کند.
۲۲۷	دولت نسبت به تهیه و تدوین «سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی» با مشارکت و برنامه‌ریزی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه، سازمان بهزیستی کشور، شهرداری، وزارت کشور، شورای عالی استان‌ها، مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کار و امور اجتماعی توسط دولت در طول سال‌های برنامه اقدام قانونی به‌عمل آورد.



ماده	جزئیات و شرح ماده
۲۳۰	دولت با همکاری سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله مرکز امور زنان و خانواده با هدف تقویت نهاد خانواده و جایگاه زنان در عرصه‌های اجتماعی و استیفاء حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه زمینه‌ها با تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشتمل بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، بازنگری قوانین و مقررات مربوطه، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست، تأمین اجتماعی، اوقات فراغت، پژوهش، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، ارتقاء سلامت، توسعه توانایی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد، ارتقاء توانمندی‌های زنان مدیر و نخبه، توسعه تعاملات بین‌المللی، تعمیق باورهای دینی و اصلاح ساختار اداری تشکیلاتی زنان و خانواده اقدام قانونی نماید.

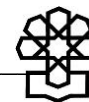
در قانون برنامه پنجم توسعه، برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه، مسائل و مشکلات اجتماعی به‌صورت پراکنده و در لابه‌لای مواد مختلف مورد اشاره قرار گرفته‌اند. از جمله مواردی که در مواد مختلف این قانون مورد توجه قرار گرفته، عبارتند از:

۱. قرار گرفتن مناطق کمتر توسعه‌یافته به‌ویژه روستاها و حاشیه شهرها در اولویت بهره‌مندی از خدمات نظام جامع و همگانی سلامت،
۲. توانمندسازی اقشار نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار،
۳. ارتقا و سامان‌بخشی شرایط محیطی در مناطق حاشیه‌نشین و توانمندسازی ساکنان این مناطق،
۴. امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی،
۵. تقویت نهاد خانواده و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی.

به‌منظور بررسی اجزا و ارزیابی کیفیت مواد قانونی فوق از منظر اصول و معیارهای قانون‌نویسی، هریک از مواد برحسب اصول و شاخص‌های مبنا قرار گرفته در جدول زیر تجزیه و در ادامه تحلیل و بررسی شده‌اند.

جدول ۵. جزئیات مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه

ماده و حکم	موضوع (اولویت‌بندی)	راهبرد	راهکار اجرایی	دستگاه متولی	شاخص‌ها	ضمانت اجرا
(۳۹) «الف، ب و د»	افراد و گروه‌های نیازمند	توانمندسازی با رویکرد اجتماع‌محوری و خانواده‌محوری	- طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی - فراهم کردن ظرفیت‌های لازم برای استقرار نظام مذکور - معافیت فقط یکبار از پرداخت پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و ...	دولت	- طراحی نظام تا پایان سال اول برنامه - خروج حداقل سالیانه ۱۰ درصد از پوشش حمایت‌های مستقیم	*
(۳۹) «ج»	زنان سرپرست خانوار	*	- تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی	دولت	*	*
(۳۹) «ج»	افراد بی‌سرپرست	*	- تأمین حق سرانه بیمه اجتماعی	دولت	*	*
(۲۱۱) «س»	جرایم، تخلفات و آسیب‌های اجتماعی ناشی از قتل و خودکشی	*	- انجام تحقیقات لازم برای بررسی عوامل منجر به مصدومیت و مرگ‌های غیرطبیعی در موارد ارجاعی - برنامه‌ریزی و آموزش برای پیشگیری و کاهش جرایم، تخلفات و آسیب‌های اجتماعی ناشی از آنها	سازمان پزشکی قانونی	*	*
(۲۲۷)	امنیت اجتماعی زنان و کودکان	ارتقای امنیت اجتماعی	- تهیه و تدوین سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی	دولت با همکاری نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه، سازمان بهزیستی کشور، شهرداری، وزارت کشور، شورای عالی استان‌ها، مرکز امور زنان و خانواده ریاست جمهوری، وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	*	*
(۲۳۰)	خانواده و زنان	تقویت نهاد خانواده و جایگاه زنان در عرصه‌های اجتماعی	- تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشمول بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، تعمیق باورهای دینی و ...	دولت با همکاری سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله مرکز امور زنان و خانواده	*	*



الف) اولویت‌بندی:

برحسب اطلاعات صورت‌بندی شده در جدول ۴ پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی نهاد خانواده و حمایت از زنان سرپرست خانوار کانون و محور مباحث مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه را تشکیل می‌دهند.

ب) راهبرد برنامه:

در نگاه برنامه‌ریزان این برنامه، نهاد خانواده مهم‌ترین و اصلی‌ترین نهادی است که با انجام کارویژه‌های تربیتی و مراقبتی ذاتاً می‌تواند اعضای خود را از گزند آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی حفظ کرده و در مسیر ترقی و تعالی قرار دهد. از این‌رو، راهبرد اصلی در زمینه مقابله با آسیب‌های اجتماعی، تقویت نهاد خانواده است. در پرتو همین رهیافت، در حوزه حمایتی نیز در این برنامه حمایت از زنان سرپرست خانوار اولویت یافته و برنامه‌ریزان در تداوم رویکرد قابلیت‌محور اخذ شده در برنامه چهارم، توانمندشدن زنان در چارچوب نهاد خانواده را به‌عنوان مبنای اصلی اقدام‌های حمایتی در این حوزه معرفی کرده‌اند. بنابراین، بایستی تصریح شود که خانواده‌محوری راهبرد کلیدی و دال مرکزی قانون برنامه پنجم توسعه است و سایر موضوع‌های اجتماعی در این برنامه حول این نهاد نظم و انسجام یافته‌اند.

ج) راهکارهای اجرایی:

راهکارها و اقدام‌های تعیین شده در زمینه آسیب‌های اجتماعی در برنامه پنجم توسعه بسیار کلی و فاقد سازوکارهای اجرایی و عملیاتی مشخص و لازم برای تحقق اهداف و راهبردهای تعیین شده در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در این برنامه است. اقدام‌های تعیین شده در این برنامه غالباً معطوف به تهیه طرح و سند و انجام پروژه‌های مطالعاتی هستند. همان‌طور که در ارزیابی اقدام‌های برنامه چهارم بیان شد احاله انجام تکالیف تصریح شده در برنامه‌های توسعه به تهیه طرح، سند و ... همان‌گونه که تجربه موجود نشان می‌دهد نتیجه‌ای جز تعلیق و عدم اجرای احکام تعیین شده در حوزه مورد نظر نداشته است.

د) دستگاه مجری:

دستگاه و متولی اصلی انجام تکالیف و اقدام‌های تعیین شده در حوزه آسیب‌های اجتماعی در این برنامه، همانند برنامه چهارم به‌جز یک مورد، دولت است. در این برنامه، «سازمان پزشکی قانونی مکلف است تحقیقات لازم برای بررسی عوامل منجر به مصدومیت و مرگ‌های غیرطبیعی در موارد ارجاعی را انجام دهد و با توجه به نتایج به‌دست آمده، نسبت به برنامه‌ریزی و آموزش برای پیشگیری و کاهش جرائم، تخلفات و آسیب‌های اجتماعی ناشی از آنها اقدام کند». اگرچه، تعیین دستگاه مجری و تصریح تکالیف آن از اصول اساسی و مورد انتظار در تدوین برنامه‌های توسعه است اما، باید تناسب میان تکالیف پیشنهادی با مأموریت و ظرفیت دستگاه مجری نیز به‌عنوان یک اصل حفظ و رعایت شود. در مورد اخیر تکالیف تعیین شده برای سازمان پزشکی قانونی کشور تناسبی با وظایف قانونی این سازمان ندارد. سازمان

پزشکی قانونی یک نهاد تخصصی در زمینه کارشناسی امور پزشکی قانونی و پاسخگویی استعلامات سازمان‌ها و ادارات مختلف در این زمینه است.^۱ این در حالی است که برنامه‌های آموزشی و مهارت‌افزایی در زمینه پیشگیری از قتل و خودکشی در حیطه وظایف و اختیارات سایر نهادها و دستگاه‌های متولی در این حوزه است. درخصوص دستگاه‌های همکار، در این برنامه برخلاف برنامه چهارم توسعه به ظرفیت سازمان‌های غیردولتی و مجوز دولت در استفاده از این ظرفیت جهت کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اشاره‌ای صورت نگرفته است. در این راستا، قانونگذار به جای تعیین نقش و استفاده از ظرفیت سازمان‌های غیردولتی، در مواردی چون امنیت اجتماعی زنان و کودکان در کنار تکالیف دولت در مقیاس عام و گسترده آن، سعی کرده است نقش هریک از نهادها و سازمان‌های حاکمیتی را درخصوص تکالیف بیان شده در برنامه مشخص کند. درواقع، با تفکیک بعد امنیت زنان و کودکان از ماده (۲۳۰) و واگذاری آن به دستگاه‌های انتظامی و قضایی (به موجب ماده ۲۲۷) عملاً باب انفکاک موضوعی از مسائل زنان و خانواده و واسپاری آن به دستگاه‌های مختلف به نوعی گشوده شده است.^۲

ه) شاخص‌گذاری:

در زمینه تعریف و تعیین شاخص، به‌رغم ضرورت و اهمیت‌محوری این مقوله در برنامه‌های توسعه، در این برنامه جز درباره بند «ب» ماده (۳۹) شاخصی برای سنجش و ارزیابی اهداف و اقدام‌های تکلیف شده در زمینه کنترل آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در برنامه پنجم توسعه تعیین نشده است.

و) ضمانت اجرایی:

درخصوص ضمانت اجرا نیز در این برنامه به مانند قانون برنامه چهارم توسعه، هیچ‌گونه سازوکار حقوقی برای پاسخگو کردن دستگاه‌های مجری جهت انجام تکالیف خود و عدم تخطی از آن در نظر گرفته نشده است.

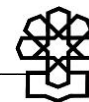
۳. قانون برنامه ششم توسعه

در میان قوانین برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی، بیشترین اهتمام و عنایت به مقوله آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه^۳ اتفاق افتاده است؛ تاجایی که در ماده (۲) این برنامه و در بیان مسائل محوری، «پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی» به‌عنوان یکی از موضوع‌های اساسی در قانون برنامه ششم توسعه عنوان شده است. در این دوره به دنبال گزارش‌های ارائه شده مبنی بر تراکم، انباشت

۱. قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷.

۲. باقری، شهلا (۱۳۹۱)؛ ارزیابی برنامه پنجم توسعه و راهبردهایی برای بهبود فرایند نظام‌سازی در حوزه زنان و خانواده، تهران، نشر عدالت، ص ۸۲۱.

۳. مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۹۵.

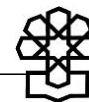


و افزایش مشکلات و آسیب‌های اجتماعی در میان طبقات و بخش‌های مختلف جامعه، تصمیم‌گیران و مسئولان امر را به این نتیجه رسانید که برای جلوگیری از روند فزاینده و بحران‌آفرین آسیب‌های اجتماعی و جبران بی‌توجهی و غفلت نظام برنامه‌ریز و اجرایی کشور در این زمینه، باید احکام ویژه‌ای با هدف کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار در برنامه ششم توسعه نگاشته شود.

جدول ۶. مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

ماده	جزئیات و شرح ماده
(۲)	<p>موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالانه اعمال نماید:</p> <p>ب) موضوعات خاص مکان‌محور در مورد توسعه سواحل مکران، اروند و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی.</p> <p>ت) موضوعات خاص کلان‌فرابخشی در مورد بهبود محیط کسب‌وکار، اشتغال، فضای مجازی، بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض، توانمندسازی محرومان و فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار)، بیمه‌های اجتماعی و ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، فرهنگ عمومی و سبک زندگی ایرانی اسلامی.</p>
(۵۹)	<p>در چارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵:</p> <p>الف) وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار برحسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد- تاریخی- سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاه‌های عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت.</p> <p>تبصره- در تهیه برنامه عملیاتی محدوده‌های تاریخی شهرها، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به دستگاه‌های موصوف اضافه می‌شود.</p> <p>ب) دولت موظف است به‌منظور کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی (با هدف بهسازی و نوسازی مسکن روستایی) و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین و اقدامات ذیل را از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عمل آورد:</p> <p>۱. بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی.</p>
(۷۸)	<p>دولت مکلف است در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به طراحی و اجرای برنامه‌های لازم برای نیل به اهداف مندرج در جدول ذیل اقدام و گزارش پیشرفت کار را هر شش ماه یک‌بار به مجلس ارائه کند: جدول پیوست</p>
(۸۰)	<p>دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی مشتمل بر محورهای ذیل اقدام کند به‌گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست و پنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد:</p>

جزئیات و شرح ماده	ماده
<p>(الف) پیشگیری:</p> <p>۱. پیشگیری اولیه از بروز آسیب‌های اجتماعی از طریق: اصلاح برنامه‌ها و متون درسی دوره آموزش عمومی و پیش‌بینی آموزش‌های اجتماعی و ارتقای مهارت‌های زندگی</p> <p>۲. تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آنها و به‌منظور کنترل آثار یادشده و پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی با تصویب شورای اجتماعی کشور.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>۳. تدوین سالانه اطلس آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی براساس شاخص‌های سلامت اجتماعی در کشور توسط سازمان امور اجتماعی و ارائه آن به مراجع ذی‌ربط.</p> <p>۴. «تدوین نظام جامع رصد آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌ها» تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طبق قوانین مربوطه و تصویب شورای اجتماعی و اجرای آن از ابتدای سال دوم اجرای قانون برنامه.</p>	
<p>(ب) خدمت‌رسانی و بازتوانی:</p> <p>۱. خدمات‌رسانی به‌موقع به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی با مشارکت سازمان‌های غیردولتی تحت پوشش قرار دادن و تمهید تسهیلات اشتغال برای کلیه مددجویان واجد شرایط پشت نوبتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و لحاظ اعتبار مورد نیاز پرداخت مستمری آنان در بودجه‌های سنواتی سالانه.</p> <p>۲. توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی مطابق قوانین در شهرهای بالای پنجاه هزار نفر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه و در سایر شهرها به تناسب جمعیت و گسترش آسیب‌های اجتماعی</p> <p>۳. بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مشارکت‌های گروهی و تأمین مالی مبتنی‌بر رویکرد خیر اجتماعی و تلاش در جهت جلب مشارکت بیشتر ذی‌نفعان در تأمین منابع مورد نیاز.</p>	
<p>(پ) شناسایی و بهبود نقاط آسیب‌خیز:</p> <p>۱. شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت شده، با اعمال راهبرد همکاری بین‌بخشی و سامانه مدیریت آسیب‌های اجتماعی در مناطق یاد شده.</p> <p>۲. بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها.</p> <p>۳. برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به‌گونه‌ای که سالانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به ساماندهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.</p>	
<p>(ت) حمایت از زنان سرپرست خانوار:</p> <p>تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار طبق قوانین و مصوبات شورای اجتماعی تا پایان اجرای قانون برنامه توسط ریاست جمهوری (معاونت امور زنان) با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط و تأیید برنامه مذکور در هیئت وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی و نظارت بر اجرایی شدن آن</p> <p>(ث) مقابله با اعتیاد با حمایت قوه قضائیه:</p>	
<p>۱. توسط ستاد مبارزه با مواد مخدر جهت کشف و شناسایی اموال منقول و غیرمنقول و سرمایه‌های قاچاقچیان و شبکه‌های تولید، توزیع و انتقال (ترانزیت) مواد مخدر، روان‌گردان‌ها و پیش‌سازهای مرتبط (به‌ویژه سرباندها و سرشیکه‌ها) در داخل و خارج از کشور و ضبط این اموال با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اقدام نماید. وجوه حاصل از فروش این اموال در اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر و اصلاحات و الحاقات بعدی آن برای اجرای تکالیف مندرج در این قانون پس از گردش خزانه در قالب بودجه سنواتی در اختیار ستاد مبارزه با مواد مخدر قرار می‌گیرد.</p> <p>۲. از طریق دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران با اذن فرماندهی کل قوا در راستای اجرایی کردن سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر و سیاست‌های کلی برنامه ششم، ضمن اجرای دقیق قوانین مربوطه در مورد روان‌گردان‌ها و پیش‌سازها با رویکرد اجتماعی و با اولویت پیشگیری از اعتیاد، درمان، بازتوانی و کاهش آسیب، صیانت</p>	



ماده	جزئیات و شرح ماده
	<p>و حمایت اجتماعی، مقابله با عرضه مواد مخدر و روان گردان‌ها و پیش‌سازها و بازنگری در عناوین مجرمانه و مجازات‌های مرتبط اقدام قانونی لازم را به‌عمل آورند.</p> <p>۳. از طریق وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان بهزیستی) با همکاری شهرداری‌ها نسبت به بهره‌برداری و تکمیل مراکز نگهداری، درمان و کاهش آسیب معتادان متجاهر و بی‌خانمان و راه‌اندازی مراکز جامع توانمندسازی و صیانت اجتماعی برای معتادان بهبودیافته در استان‌ها با رعایت احکام ماده (۷۰) این قانون اقدام نماید. اداره این مراکز به‌عهده سازمان بهزیستی کشور یا شهرداری‌ها حسب مورد با بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش غیردولتی خواهد بود. نیروی انتظامی موظف است پس از اخذ دستور قضایی نسبت به جمع‌آوری این معتادان و تحویل آنها به این مراکز اقدام نماید. ترخیص این افراد از مراکز مورد نظر با تأیید سازمان بهزیستی و با هماهنگی نیروی انتظامی و مقام قضایی خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این جزء توسط ستاد مبارزه با مواد مخدر تهیه و به تصویب شورای اجتماعی کشور می‌رسد.</p> <p>ج- حمایت از بیماران روانی مزمن و سالمندان:</p> <p>۱. تداوم اجرای طرح ساماندهی و توان‌بخشی بیماران روانی مزمن با پوشش حداقل هفتادوپنج درصد (۷۵٪) جمعیت هدف در پایان اجرای قانون برنامه.</p> <p>۲. تداوم اجرای طرح ساماندهی و توان‌بخشی سالمندان با پوشش حداقل بیستوپنج درصد (۲۵٪) جمعیت هدف.</p> <p>چ- تأمین مسکن نیازمندان:</p> <p>۱. به‌منظور تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف سازمان‌های حمایتی به مسکن و رفع فقر سکونت‌ی حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به تدوین طی مراحل قانونی و در چهارچوب بودجه سنواتی و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی اقدام نماید.</p> <p>۲. افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز برای هرکدام از افراد تحت پوشش نهادها و سازمان‌های حمایتی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه‌های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحدهای مسکونی اختصاص یافته به آنان براساس الگوی مصرف، فقط برای یک بار معافند.</p> <p>ح) ساماندهی کودکان کار:</p> <p>با اقدام سازمان بهزیستی و همکاری سایر دستگاه‌ها تا پایان اجرای قانون برنامه به‌نحوی که جمعیت کودکان کار حداقل بیستوپنج درصد (۲۵٪) کاهش یابد.</p>
(۱۰۴)	<p>الف) سازمان بهزیستی مکلف است در راستای کنترل و کاهش نرخ طلاق به میزان بیست درصد (۲۰٪) سال پایه در طول اجرای قانون برنامه زمینه‌سازی لازم را از طریق مرکز فوریت‌های اجتماعی و مددکاری و مراکز مشاوره و خدمات روانشناختی به‌عمل آورد تا جهت پیشگیری از اختلاف و بحران‌های خانوادگی و پیشگیری از وقوع طلاق و با کمک نهادهای مردمی، خدمات خود را گسترش دهد.</p> <p>ب) سازمان صدا و سیما مکلف است در برنامه‌های خود ترویج ازدواج، ضدارزش بودن طلاق و آسیب‌های اجتماعی آن برای زوجها و فرزندان، فرهنگ افزایش پایداری زوج‌ها به خانواده و حفظ حرمت خانواده را به‌عنوان محورهای اصلی سبک زندگی اسلامی- ایرانی مدنظر قرار دهد.</p>
(۱۰۶)	<p>ت) به‌منظور تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی، کاهش جرم و جنایت، مبارزه همه‌جانبه با مواد مخدر و روان‌گردان‌ها، پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز از طریق پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز در بودجه سالانه دستگاه‌های مربوطه اقدامات زیر به‌عمل آید:</p> <p>۳. برنامه‌ریزی برای مبارزه همه‌جانبه با مواد مخدر و روان‌گردان‌ها و مدیریت مصرف آنها با هدف کاهش بیستوپنج درصدی (۲۵٪) اعتیاد توسط دستگاه‌های مربوطه در طول اجرای قانون برنامه.</p>

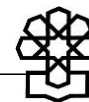
در قانون برنامه ششم توسعه، مهم‌ترین و برجسته‌ترین ماده در حوزه آسیب‌های اجتماعی ماده (۸۰) است که در آن ناظر به قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌ها، دولت مکلف شده است تا طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق،

حاشیه‌نشین، کودکان کار و مفاسد اخلاقی را تهیه و اجرا کند به نحوی که شاخص این آسیب‌ها با آنچه در متن قانون تصریح شده است تا انتهای برنامه به (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد. محورهای موضوع‌های تعیین شده برای تهیه طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در این برنامه عبارتند از:

۱. پیشگیری اولیه از بروز آسیب‌های اجتماعی،
۲. ارتقای مهارت‌های زندگی،
۳. تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی،
۴. تدوین سالیانه اطلس آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی،
۵. خدمات‌رسانی به‌موقع به افراد در معرض آسیب،
۶. توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی،
۷. شناسایی و بهبود نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی،
۸. تمرکز بخشیدن به خدمات حمایتی و اجتماعی در مناطق حاشیه‌نشین،
۹. بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی،
۱۰. ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین،
۱۱. تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار،
۱۲. پیشگیری از اعتیاد؛ درمان، بازتوانی و کاهش آسیب معتادان،
۱۳. مقابله با عرضه مواد مخدر و روان‌گردان‌ها و پیش‌سازها،
۱۴. بهره‌برداری و تکمیل مراکز نگهداری، درمان و کاهش آسیب معتادان متجاهر و بی‌خانمان، راه‌اندازی مراکز جامع توانمندسازی و صیانت اجتماعی برای معتادان بهبودیافته،
۱۵. ساماندهی و توان‌بخشی بیماران روانی مزمن،
۱۶. ساماندهی و توان‌بخشی سالمندان،
۱۷. تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی و ساماندهی کودکان کار.

افزون بر موارد فوق، مواردی که در مواد (۵۹)، (۷۸)، (۱۰۴) و (۱۰۶) در حوزه‌های اجتماعی و حمایتی مورد تأکید برنامه‌ریزان در این برنامه قرار گرفته، به شرح زیر است:

۱. بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای،
۲. پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی،
۳. افزایش حمایت از معتادان،
۴. کنترل افزایش طلاق،
۵. افزایش حمایت از کودکان خیابانی و ایتام،
۶. افزایش توان‌بخشی مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی،



۷. احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی بافت‌های فرسوده،
 ۸. کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی،
 ۹. تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری،
 ۱۰. تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی،
 ۱۱. کاهش جرم و جنایت،
 ۱۲. مدیریت مصرف مواد مخدر و روان‌گردان،
 ۱۳. توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی،
 ۱۴. ترویج ازدواج و تقبیح طلاق،
 ۱۵. ترویج سبک زندگی ایرانی - اسلامی.
- در جدول زیر مواد و مفاد مرتبط با کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در برنامه ششم از منظر اصول قانون‌نویسی تجزیه و در ادامه آن تحلیل شده‌اند.

جدول ۷. جزئیات مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه

ماده و حکم	موضوع	راهبرد	راهکار اجرایی	دستگاه متولی	شاخص گذاری	ضمانت اجرا
(۸۰)	آسیب‌های اجتماعی	پیشگیری و کاهش	<p>- تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی مشتمل بر محورها و اقدامات ذیل:</p> <p>۱. پیشگیری اولیه از بروز آسیب‌های اجتماعی از طریق: اصلاح برنامه‌ها و متون درسی دوره آموزش عمومی و پیش‌بینی آموزش‌های اجتماعی و ارتقای مهارت‌های زندگی.</p> <p>۲. تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی.</p> <p>۳. تدوین سالانه اطلس آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی براساس شاخص‌های سلامت اجتماعی.</p> <p>۴. تدوین نظام جامع رصد آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌ها و ...^۱</p>	دولت	- کاهش آسیب‌های اجتماعی در سال ۱۴۰۰ به ۲۵ درصد میزان سال ۱۳۹۵	*
(۸۰) «ت» و (۱۰۶) «ت»	اعتیاد	مقابله با اعتیاد با رویکرد اجتماعی و با اولویت پیشگیری از اعتیاد	<p>- شناسایی اموال منقول و غیرمنقول و سرمایه‌های قاچاقچیان و شبکه‌های تولید، توزیع و انتقال (ترانزیت) مواد،</p> <p>- پیشگیری از اعتیاد، درمان، بازتوانی و کاهش آسیب، صیانت و حمایت اجتماعی،</p> <p>- مقابله با عرضه مواد مخدر و روان‌گردان‌ها و پیش‌سازها،</p> <p>- بازنگری در عناوین مجرمانه و مجازات‌ها،</p> <p>- راه‌اندازی مراکز جامع توانمندسازی معتادان بهبودیافته،</p> <p>- جمع‌آوری معتادان متجاهر و تحویل به مراکز نگهداری،</p> <p>- برنامه‌ریزی برای مبارزه همه‌جانبه با مواد مخدر و روان‌گردان‌ها و مدیریت مصرف آنها.</p>	دولت، ستاد مبارزه با مواد مخدر، نیروهای مسلح، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان بهزیستی)، دستگاه‌های اجرایی، قوه قضائیه و شهرداری‌ها	- افزایش سطح حمایت از معتادان به ۱۴۳۲۴۹۸ معتاد تا سال ۱۴۰۰، - کاهش بیست‌وپنج درصدی (۲۵٪) اعتیاد در طول اجرای برنامه.	*
(۷۸) و (۱۰۴)	طلاق	ترویج سبک زندگی اسلامی	- ارائه خدمات روانشناختی از طریق مرکز فوریت‌های اجتماعی و مددکاری و مراکز مشاوره.	دولت، سازمان بهزیستی، سازمان صدا و سیما	- افزایش کنترل طلاق به ۱۷۶۱۱۹ مورد تا سال ۱۴۰۰، - کاهش نرخ طلاق به میزان بیست درصد (۲۰٪) سال پایه در طول اجرای قانون برنامه.	*

۱. سایر محورها و اقدام‌های تعیین شده جهت طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی متناسب با آسیب هدف‌گذاری شده، در ردیف مرتبط با آن ارائه شده است.



ماده و حکم	موضوع	راهبرد	راهکار اجرایی	دستگاه متولی	شاخص گذاری	ضمانت اجرا
(۵۹) «الف و ب» (۸۰) «پ» ۱، ۲ و ۳»	نقاط آسیب‌خیز و حاشیه‌نشین	ساماندهی و خدمات‌رسانی و بهبود کیفیت ساکنان	- بهسازی و نوسازی نقاط هدف در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، - شناسایی نقاط آسیب‌خیز، تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی-درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی، حقوقی و ... ، - اجرای برنامه‌های اشتغال حمایت شده، - توزیع مناسب منابع و جمعیت، - ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و ایجاد شغل و سکونتگاه مناسب در روستاها.	دولت، وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، شهرداری‌ها	- بهسازی و بازآفرینی سالیانه حداقل ۲۷۰ محله، - ساماندهی سالیانه ۱۰ درصد از مناطق حاشیه‌نشین.	*
(۷۸) و (۸۰) «ح»	کودکان کار و خیابان	ساماندهی	*	سازمان بهزیستی	- کاهش ۲۵ درصدی کودکان کار تا پایان برنامه، - افزایش حمایت از کودکان خیابانی سالیانه ۷۶۵۸ نفر.	*
(۸۰) «ب-۱»	افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی (گروه‌های پرخطر)	خدمات‌رسانی به‌موقع	- توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی	دولت، سازمان بهزیستی، سازمان‌های غیردولتی	خدمات‌رسانی شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر تا پایان سال اول اجرای برنامه.	*
(۸۰) «ت»	زنان سرپرست خانوار	توانمندسازی	- تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار طبق قوانین و مصوبات شورای اجتماعی.	معاونت امور زنان ریاست جمهوری با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط	*	*
(۷۸) و (۸۰) «ب-۲، ۳ و ۴» «چ-۱ و ۲»	افشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف سازمان‌های حمایتی / مددجویان	حمایت و بازتوانی	- تدوین و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی، - ارائه تسهیلات اشتغال، - پیش‌بینی مستمری‌ها در بودجه، - معافیت از پرداخت پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و ...	دولت	- اشتغال سالیانه ۸۲۰۰۰ نفر، - ایجاد سالیانه ۹۶۰۰۰ مسکن، - افزایش توانبخشی مددجویان روستایی به ۶۰۰۰۰۰ نفر و شهری به ۱۸۰۰۰۰ نفر تا سال ۱۴۰۰.	*

الف) اولویت‌بندی:

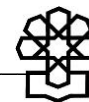
همان‌طور که بیان شد مهم‌ترین حکم قانون برنامه ششم «تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» موضوع ماده (۸۰) است. در این ماده پنج آسیب «اعتیاد»، «طلاق»، «حاشیه‌نشینی»، «کودکان کار» و «مفاسد اخلاقی» به‌عنوان آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار تعیین شده و دولت مکلف شده در چارچوب محورهای تعیین شده نسبت به کاهش آنها طی سال‌های اجرای برنامه اقدام کند. در واقع، در این برنامه ضمن تأکید بر مقوله آسیب‌های اجتماعی مصادیق اولویت‌دار آن نیز تصریح و مشخص شده‌اند. در کنار مصادیق فوق‌الذکر و در حوزه حمایتی نیز در این برنامه به مانند برنامه قبل، حمایت از زنان سرپرست خانوار به‌عنوان یک گروه حمایتی اولویت‌دار معرفی شده است.

ب) راهبرد برنامه:

راهبرد کلی برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در ابتدا کنترل - متوقف کردن روند افزایشی آسیب‌ها - و پس از آن کاهش - نزولی کردن روند آسیب‌ها - است. فارغ از این جهت‌گیری کلی، درخصوص مصادیق و اولویت‌های تعیین شده نیز راهبرد و رویکرد برنامه تقریباً روشن و مشخص است. برای نمونه، راهبرد این برنامه در رابطه با مناطق حاشیه شهرها ساماندهی و تأمین خدمات مورد نیاز آنهاست. در مورد گروه‌های پرخطر و افرادی که در معرض آسیب قرار دارند، رویکرد برنامه «خدمات‌رسانی به‌موقع» است. باین‌حال، در پاره‌ای از موارد مانند کودکان کار صرفاً به بیان مفهوم «ساماندهی» اکتفا شده و مشخص نیست مقصود برنامه‌ریزان از ساماندهی چیست و می‌بایست چه سمت‌وسویی داشته باشد.

ج) راهکارهای اجرایی:

درخصوص اقدام‌ها و فعالیت‌های لازم برای تحقق اهداف ترسیم شده در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، چالش تعلیق دامن‌گیر و عارض این برنامه نیز شده است زیرا، حکم اصلی قانون برنامه ششم توسعه درباره مسائل اجتماعی ناظر بر «تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» است. سابقه ارجاع و موکول کردن تکالیف برنامه‌های توسعه به تهیه طرح و برنامه اجرایی، گویای این واقعیت تلخ و درس‌آموز است که فرایند تهیه و تدوین طرح‌های اجرایی معمولاً بر فلسفه وجودی آنها غالب گشته و خود تبدیل به پروژه اصلی مجریان در طول سال‌های اجرای برنامه شده است؛ به‌طوری‌که در برخی موارد، طرح مزبور تهیه نشده و فرایند تکمیل آن به برنامه‌های بعدی نیز کشیده شده است. باین‌حال، در این برنامه و در تعیین محورهای طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، سطوح مختلف مواجهه با پدیده و نیز اولویت مداخله همراه اقدام‌ها و فعالیت‌های لازم در هر سطح به میزان قابل قبولی تعیین و تصریح شده است.



د) دستگاه مجری:

در این برنامه در مقایسه با دو برنامه قبل، تکالیف دستگاه‌های متولی بیشتری اعم از اصلی و همکار در حوزه مدیریت و کاهش آسیب‌های اجتماعی تصریح شده و قانونگذار به جای احاله و ارجاع کامل تکالیف به دولت، تلاش کرده تکالیف دستگاه و سازمان‌های تخصصی را متناسب با وظایف و مأموریت سازمان‌ها در این زمینه معین کند.

ه) شاخص گذاری:

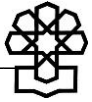
برجسته‌ترین وجه تمایز برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی، تعیین شاخص‌های کمی و کیفی در این حوزه هستند. در این برنامه، (ماده ۷۸) اهداف عددی ریز و جزئی به طرز چشمگیری وارد محورهای مختلف برنامه در زمینه مراقبت و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر شده است. همچنین، در ماده (۸۰) دولت مکلف است در حوزه آسیب‌های اجتماعی به گونه‌ای عمل کند که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست و پنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد. با این حال و با وجود توجه این برنامه به شاخص‌ها، به چند نکته اساسی در این زمینه بایستی توجه شود: نخست، شاخص‌ها باید به صورت شفاف و روشن و به دور از هرگونه ابهامی نگاشته شوند. برای نمونه، نگارش جزئیات شاخص بیان شده در ماده (۸۰) برنامه ششم به گونه‌ای نگاشته شده است که گویی در طول برنامه پنج‌ساله می‌بایست کاهش ۷۵ درصدی آسیب‌ها را شاهد باشیم این در حالی است که در ذهنیت مجریان و ناظران برنامه، کاهش ۲۵ درصدی آسیب‌ها طی سال‌های اجرای برنامه نقش بسته است. دوم، شاخص‌های تدارک دیده شده برای یک موضوع در بخش‌های مختلف برنامه می‌بایست هم‌سو و هماهنگ با یکدیگر باشند. برای نمونه، در ماده (۸۰) کاهش آسیب‌های اجتماعی - با اولویت طلاق - به (۲۵٪) میزان کنونی و در ماده (۱۰۴) کاهش نرخ طلاق به میزان (۲۰٪) سال پایه طی اجرای قانون برنامه هدف گذاری شده است. سوم، آسیب‌های اجتماعی هرکدام ماهیت مختص به خود و شرایط مداخله‌ای متفاوت از یکدیگر دارند؛ برای نمونه، شرایط و زمان مورد نیاز برای حل یک معضل خانوادگی با شرایط بازتوانی یک فرد معتاد و بازتوانی یک فرد معتاد از ساماندهی یک کودک زباله‌گرد کاملاً متفاوت از یکدیگر هستند. بنابراین، نمی‌توان و نباید فرایند و نتایج مداخلات برای انواع و گونه‌های مختلف آسیب اجتماعی را به شکل یکسان و یکنواخت شاخص گذاری کرد. چهارم و از همه مهم‌تر شاخص‌ها باید تحقق‌پذیر و متناسب با واقعیات اجتماعی باشند. شکل‌گیری پدیده‌های اجتماعی محصول روندها و رویدادهایی هستند که در گذشته و به تدریج در طول زمان رخ داده‌اند. بنابراین، کاهش هرچند جزئی و ناچیز آنها در یک بازه زمانی کوتاه‌مدت و پنج‌ساله گرچه غیرممکن نیست؛ لکن، سخت و بسیار دشوار است. بنابراین باید گفت پیش از انتظار در کاهش چشمگیر این آسیب‌ها، مدیریت وضع موجود به منظور کنترل و کاهش شتاب در روند افزایش آسیب‌ها امری حائز اهمیت به‌شمار می‌آید.

در خصوص ضمانت اجرا نیز در این برنامه به مانند دو برنامه قبل، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای تحقق احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی و پاسخگو نمودن دستگاه‌های مسئول در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در نظر گرفته نشده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

توسعه تک‌بعدی و آسیب‌های اجتماعی رابطه‌ای تنگاتنگ و دوسویه با یکدیگر دارند. از یک‌سو، توسعه در اشکال تک‌بعدی و ناموزون خود عامل شکل‌گیری و پیدایش آسیب اجتماعی است و از سوی دیگر، گسترش آسیب‌های اجتماعی مانعی در برابر تحقق توسعه همه‌جانبه و ایجاد جامعه‌ای متعادل و بالنده است.^۱ از این‌رو، کنترل مسائل و آسیب‌های اجتماعی، به‌عنوان یک الزام توسعه‌ای گریزناپذیر، باید مورد توجه دولت‌ها و سایر بازیگران این عرصه قرار گیرد. در ایران، به‌عنوان یکی از کشورهای با سابقه در امر توسعه، این مقوله هم‌زمان با افزایش آسیب‌های اجتماعی و رؤیت‌پذیر شدن آثار و علائم آن در میان طبقات و گروه‌های مختلف جامعه، از برنامه چهارم توسعه به بعد مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفت. اکنون و در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه نیز برنامه‌ریزی برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به‌عنوان یک مسئله جدی در قانون توجه سیاستگذاران این حوزه قرار دارد. اما، برنامه‌ریزی در هر مرحله از توسعه، منطقاً نیازمند بازبینی برنامه‌های گذشته و ارزیابی نتایج آن است. بر همین اساس، در این گزارش، احکام مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه از منظر قانون‌نویسی خوب مورد مقایسه و بررسی قرار گرفت. نتایج این بررسی به‌صورت فشرده در جدول زیر ارائه شده است.

۱. یوسفی، علی و حسین اکبری (۱۳۹۰): تأملی جامعه‌شناختی در تشخیص و تعیین اولویت مسائل اجتماعی ایران، فصلنامه مسائل اجتماعی ایران، سال دوم، شماره ۱، ص ۱۹۹.



جدول ۸. مقایسه احکام مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه

عنوان برنامه	اولویت‌بندی	راهبرد	راهکار اجرایی	دستگاه‌های متولی (اصلی و فرعی)	شاخص	ضمانت اجرا
برنامه چهارم	توجه به آسیب‌هایی با اولویت اعتیاد به مواد مخدر و حمایت از زنان سرپرست خانوار	کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به‌موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان	تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی متناسب با راهبردهای تعیین شده و فعالیت‌هایی چون: ارتقای سطح بهداشت روان، گسترش خدمات مددکاری اجتماعی، تمرکز بخشیدن خدمات اجتماعی در نقاط آسیب‌خیز، برنامه‌های اشتغال، ارتقای مهارت‌های زندگی، ساماندهی و توسعه مشارکت‌های مردمی و ...	دولت با همکاری سازمان‌های غیردولتی	عدم تعیین شاخص	فاقد ضمانت اجرا
برنامه پنجم	بی‌اعتنایی به آسیب‌های اجتماعی و تقلیل آن به آسیب‌های درون نهاد خانواده	تقویت نهاد خانواده و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار با رویکرد خانواده‌محوری	تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشتمل بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، تعمیق باورهای دینی و ...	دولت در کنار تصریح حداقلی دستگاه‌های مجری	عدم تعیین شاخص	فاقد ضمانت اجرا
برنامه ششم	توجه به آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفسد اخلاقی	کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به‌موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان	تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی متناسب با راهبردهای تعیین شده و اقدام‌هایی چون: اصلاح متون آموزشی، ارتقای مهارت‌های زندگی، تهیه پیوست اجتماعی برنامه‌های توسعه‌ای، توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی، تمرکز بخشیدن به خدمات و حمایت‌های اجتماعی در نقاط آسیب‌خیز، تهیه و اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و ...	دولت همراه با تصریح حداکثری دستگاه‌های اصلی و فرعی مجری	تعیین شاخص	فاقد ضمانت اجرا

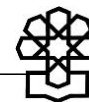
همان‌طور که بیان شد، قانون برنامه چهارم توسعه، نخستین برنامه از برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب است که آسیب‌های اجتماعی در آن به‌مثابه یک مسئله مورد توجه قرار دارد. در این برنامه، همزمان با تدوین سند چشم‌انداز بیست‌ساله، نگرش جامع‌تر و توجه بیشتری نسبت به مسائل اجتماعی پدید آمد و مقرر شد دولت در قالب تهیه «طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» نسبت به کاهش آسیب‌های اجتماعی با «اولویت پیشگیری از اعتیاد» اقدام کند. در برنامه پنجم توسعه، برخلاف انتظارات و توقعات کارشناسی مبنی بر تداوم مسیر گشوده شده در برنامه چهارم، موضوع آسیب‌های اجتماعی، با بی‌اعتنایی برنامه‌ریزان، به حاشیه رانده شد. در این برنامه، همزمان با برجستگی مفهومی نهاد خانواده در بخش‌های مختلف این برنامه، آسیب‌های اجتماعی نیز به قلمرو این نهاد تقلیل یافت و از این منظر مورد توجه قرار گرفت. در برنامه ششم، آسیب‌های اجتماعی مجدداً در معرض دید برنامه‌ریزان واقع و در ردیف مسائل محوری برنامه نیز قرار گرفت.^۱ بنابراین، برنامه پنجم توسعه را بایستی به‌عنوان یک انقطاع و گسست در پروسه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور به‌شمار آورد. بنا به ماهیت پویا و زنده پدیده‌های اجتماعی، هرگونه خلل یا عقب‌نشینی در فرایند کنترل و مدیریت آسیب‌های اجتماعی، به‌منزله ضایع شدن هزینه‌ها و تلاش‌های گذشته و بازگشت مجدد آسیب‌های ترمیم شده خواهد بود. از این‌رو، توقف و گسست در برنامه‌های مربوط به کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تا پیش از رسیدن به نتایج مورد انتظار، منطقی و توجیه‌پذیر نیستند.^۲

راهبرد برنامه چهارم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی «کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به‌موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان» است. راهبردی که در برنامه ششم توسعه و همزمان با التفات و توجه مجدد برنامه‌ریزان به موضوع آسیب‌های اجتماعی تکرار و تصریح شده است. درخصوص کیفیت و اثربخشی راهبرد اتخاذ شده در دو سطح متفاوت می‌توان بحث کرد. در سطح نخست و در ساحت نظری بایستی به این نکته توجه کرد که مسائل اجتماعی به‌صورت مجموعه‌ای به هم پیوسته و وابسته بروز کرده و بر یکدیگر تأثیر مداوم دارند. از این‌رو، راهبردهایی که برای حل این مسائل اتخاذ می‌شوند باید دارای رویکردی کلان‌نگر و نظام‌مند باشند.^۳ از این زاویه، چنانچه برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی سه سطح یا ساحت مختلف به ترتیب: ۱. پیشگیری؛ ۲. ساماندهی، حمایت و درمان و ۳. بازتوانی قائل باشیم؛ می‌توان ادعا کرد راهبردهای اتخاذ شده در برنامه‌های چهارم و ششم جامع هر سه سطح بوده و تقریباً کلان‌نگری و نظام‌مندی مورد نظر در این حوزه رعایت شده است. البته، این قضاوت

۱. ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور. اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۶۸۱، بهمن‌ماه ۱۳۹۸.

۳. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۹۳): فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



درباره راهبردهای کلی است و قضاوت دقیق‌تر در این زمینه نیازمند بررسی بیشتر محورها و فعالیت‌های ترسیم شده ذیل هر راهبرد است. در این راستا، بایستی اذعان کرد در برنامه چهارم توسعه، محورها و تأکیدات صورت گرفته ذیل راهبردهای فوق، در حد توصیه‌های کلی و عمومی و غالباً فاقد راهکارهای اجرایی مشخص است. لکن، این موضوع در برنامه ششم توسعه با تصریح اقدام‌ها و فعالیت‌های ذیل هریک از راهبردها و نیز تعیین اهداف کمی و دستگاه مجری تا سطح قابل توجهی مرتفع شده است. در سطح دوم و در ساحت عملیاتی، ارزیابی راهبردهای برنامه چهارم و ششم در حوزه آسیب‌های اجتماعی، نیازمند ارزشیابی^۱ آثار اقدام‌ها و مداخلات صورت گرفته ذیل هر راهبرد است. موضوعی که در فصل دو گزارش حاضر مورد بررسی قرار گرفت.

درخصوص فاعل و مجری احکام برنامه توسعه، از منظر قانون‌نویسی انتظار این است که دستگاه مجری و تکالیف هر دستگاه متناسب با مأموریت و شرح وظایف آن به صورت شفاف و دقیق در متن مواد برنامه تصریح شود.^۲ در این راستا، در برنامه چهارم توسعه وظایف دستگاه‌های متولی و دارای ظرفیت در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص نشده و کلیت کار برعهده دولت نهاده شده است. در این برنامه، همواره از دولت خواسته شده است تا اقدام‌های لازم را انجام دهد، اما مشخص نیست کدام بخش از دولت یا کدام سازمان حمایتی، مسئول پیشبرد اهداف برنامه است. در برنامه پنجم توسعه، کماکان متولی اصلی اجرای احکام مرتبط با مسائل خانواده دولت است؛ با این وجود وظایف چند دستگاه از جمله سازمان پزشکی قانونی کشور، سازمان بهزیستی و نیروی انتظامی درباره برخی تکالیف تعیین شده مشخص شده است. موضوعی که در برنامه ششم توسعه با ابعاد و جزئیات بیشتری مورد توجه قرار گرفته و انتظار می‌رود در برنامه هفتم توسعه نیز به همین ترتیب و به صورت دقیق تکالیف دستگاه‌های مجری درخصوص احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی و سایر احکام برنامه مشخص شود. البته، این ملاحظه را بایستی مورد توجه قرار داد که برنامه توسعه نباید به قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور تبدیل شود، بلکه احکام برنامه باید به مأموریت‌های ناشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمانبندی و تعبیرهای عملیاتی دهد.^۳

علاوه بر تعیین دستگاه متولی، برای تحقق واقعی احکام برنامه ضروری است تا مقیاس اصلی کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان قابل سنجش بیان شوند تا زمینه برای ارزیابی و کنترل احکام برنامه فراهم شود. در این خصوص، برنامه چهارم و پنجم توسعه فاقد شاخص‌های سنجش‌پذیر لازم برای پایش و ارزیابی عملکرد برنامه در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی هستند اما، در برنامه ششم توسعه این موضوع به شکل ویژه مورد توجه قرار گرفت؛ تاجایی که می‌توان

1. Assessment

۲. یکی از آسیب‌های نظارت برنامه‌های توسعه پیشین کشور که مانع تحقق آن برشمرده می‌شود عدم تعیین دقیق مسئول انجام هر حکم برنامه می‌باشد که با توجه به ماهیت بین‌بخشی این احکام و نیز وجود نهادهای موازی این امر موجب عدم پاسخگویی نهادهای مربوطه شده است.

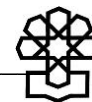
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فرایندهای بهبوددهنده برنامه ششم، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸، آذرماه ۱۳۹۳.

وجه تمایز برنامه ششم توسعه با برنامه‌های پیشین خود در حوزه آسیب‌های اجتماعی را تعیین اهداف و شاخص‌های کمی دانست. لکن، عدم تناسب شاخص‌های انتخاب شده با ماهیت پدیده‌های اجتماعی و اقتضائات لازم برای مواجهه با آن عملاً مانع از تحقق اهداف برنامه در چارچوب اهداف تعیین شده گردید. از این رو، باید برنامه‌ریزان در تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه با انتخاب، تنظیم و تعبیه شاخص‌های عینی و عملیاتی مناسب امکان سنجش میزان تحقق اهداف برنامه و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های متولی در این حوزه را فراهم سازند.

در پایان اجرای تکالیف برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی نیازمند تعیین ضمانت اجرای مناسب است. در واقع، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی زمانی محقق می‌شود که تکالیف دستگاه‌های اجرایی دارای ضمانت اجرا باشند و سازوکار پاسخگویی لازم نیز دیده شود. در این باره، در هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه مورد بررسی در این گزارش، سازوکاری به‌عنوان ضمانت اجرای تکالیف برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته نشده است. شاید یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اهداف برنامه‌های فوق در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نیز همین مسئله، یعنی عدم تعیین ضمانت اجرای مناسب بوده است. بنابراین، لازم است برنامه‌ریزان در تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه با تعبیه ضمانت‌های اجرایی مناسب، قابلیت اجرا و تحقق اهداف برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را تضمین کنند.

منابع و مأخذ

۱. احمدوند، علی محمد (۱۳۸۶)؛ درباره راهبرد؛ مقدمه‌ای بر تدوین طرح راهبردی در ناجا، فصلنامه توسعه انسانی پلیس، شماره دهم.
۲. باقری، شهلا (۱۳۹۱)؛ ارزیابی برنامه پنجم توسعه و راهبردهایی برای بهبود فرایند نظام‌سازی در حوزه زنان و خانواده، تهران، نشر عدالت.
۳. رینرسون، آرتور. جی (۱۳۹۹)؛ قانون‌نویسی گام‌به‌گام، ترجمه آزاده عبداله‌زاده شهربابکی، تهران، انتشارات سمت.
۴. رفیعی، حسن؛ مدنی قهفرخی، سعید و مروئه وامقی (۱۳۸۷)؛ مشکلات اجتماعی در اولویت ایران، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره نهم، شماره اول و دوم.
۵. سام‌آرام، عزت‌اله؛ حسینی حاجی بکنده، سیداحمد و حسن موسوی چلک (۱۳۹۵)؛ سیاستگذاری اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور، فصلنامه انتظام اجتماعی، سال نهم، شماره اول.
۶. سعیدی، محمدرضا و محمدباقر تاج‌الدین (۱۳۹۲)؛ برنامه‌ریزی اجتماعی، تهران، نشر علوم اجتماعی.
۷. سهراب‌زاده، مهران (۱۳۹۰)؛ مدیریت شهری و پیشگیری از اعتیاد، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان.



۸. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۹۳)؛ فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. معتمدی، سیدهدادی (۱۳۸۶)؛ اولویت‌بندی آسیب‌ها و مسائل اجتماعی در ایران، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره بیست‌وچهارم.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱)؛ مستندسازی سیر تحول برنامه پنجم توسعه، شماره مسلسل: ۱۲۵۷۴.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳)؛ فرایندهای بهبوددهنده برنامه ششم، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)؛ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور. اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۶۸۸۱.
۱۳. نیازی، محسن؛ نوروزی، میلاد؛ شریفی، احسان و رسول خرمیان (۱۳۹۷)؛ تحلیل ناکارآمدی برنامه‌های پیشگیری: پژوهش کیفی، فصلنامه اعتیادپژوهی سوء مصرف مواد، سال دوازدهم، شماره چهل و هفتم.
۱۴. نوری خواجوی، مرتضی (۱۳۸۱)؛ رویکردهای اساسی در تدوین استراتژی‌های پیشگیری از مشکلات و آسیب‌های روانی اجتماعی، توانبخشی، شماره دهم.
۱۵. نیکوبستی، علی (۱۳۹۱)؛ حکمرانی و توسعه: گذشته، حال و آینده، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال شانزدهم، شماره چهارم.

16. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, & Zoido-Lobaton, Pablo (1999). Governance Matters. The World Bank.



شماره مسلسل: ۱۷۷۷۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه

نام معاونت: مطالعات اجتماعی (گروه آسیب‌های اجتماعی)

تهیه و تدوین: محسن کرمانی

همکاران: احسان آزمون‌نیا، حمید قندی، فرشاد کرمی

اظهار نظر کنندگان: مریم جان‌قربان (معاونت مطالعات اجتماعی)، حسین رجب‌پور (معاونت مطالعات اقتصادی)، محمد عبدالحسین‌زاده (معاونت مطالعات مدیریت)، محمد برزگر خسروی (معاونت مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: کمیل قیدرلو، سیدسجاد پادام

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۷/۷