

**درباره تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی:  
بررسی میزان تحقق جزء «۲» بند «الف» ماده  
(۸۰) قانون برنامه ششم توسعه**

دفتر مطالعات اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰  
شماره مسلسل: ۱۷۸۶۶  
آذرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۵.....	بررسی کارشناسی اقدامات.....
۷.....	دلایل تأخیر در اجرای حکم قانون برنامه.....
۱۱.....	جمع بندی.....
۱۲.....	منابع و مأخذ.....
۱۳.....	پیوست ها.....



درباره تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی:  
بررسی میزان تحقق جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰)  
قانون برنامه ششم توسعه

چکیده

«ارزیابی تأثیرات اجتماعی»<sup>۱</sup> تلاش فکری برای کاربرد علوم اجتماعی در قالبی میان‌رشته‌ای برای ارزیابی شرایط تحقق قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌ها با بیشترین موفقیت و کمترین مسائل و چالش‌هاست. به بیان دیگر؛ ارزیابی تأثیرات اجتماعی سیاست‌ها می‌کوشد از یک‌سو، پیامدهای احتمالی سیاست‌ها و قوانین را برآورد نماید و از سوی دیگر؛ راهکارهایی لازم برای حذف یا کاستن از تأثیرات منفی و تقویت تأثیرات مثبت ارائه دهد.

شواهد عینی بسیاری که پیامدهای منفی سیاست‌ها و قوانین را نشان می‌دهد، ضرورت تدوین قوانینی در این خصوص را بیش از پیش نمایان کرد. قانون انجام ارزیابی‌های اجتماعی از اواسط دهه ۱۹۷۰ میلادی به تدریج در کشورهای مختلفی به تصویب رسیده است. در همین راستا در سال ۱۳۹۶ با تلاش نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ایران، این موضوع نیز در ذیل ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه برای پیشگیری و کاهش ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی ناشی از اقدامات توسعه‌ای گنجانده و مقرر شد سازمان امور اجتماعی به کمک دستگاه‌های مختلف آیین‌نامه اجرایی آن را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برسانند.

- بنابر گزارش سازمان امور اجتماعی کشور برای اجرای این ماده قانون، کارگروهی متشکل از دستگاه‌های اجرایی مختلف تشکیل و طی برگزاری جلسات و نشست‌های تخصصی، درنهایت آیین‌نامه اجرایی این ماده با تأخیر چهارساله تدوین شده است.

- تأخیرهای چندساله دستگاه‌های متولی این حوزه، مؤید این مسئله است که اکثر اقدامات صورت‌گرفته، بیشتر در قالب نوعی «روزمرگی نظام اداری - اجرایی» تعریف می‌شود. به طوری که بیشتر از همه، زمان مجریان قانون به طی رویه‌ها و فرایندهای بوروکراسی پیشین معطوف بوده و کمتر طرح و برنامه خلاقانه و نوآورانه‌ای در دستور کار بوده است.

- اگرچه موضوع پیوست اجتماعی در لایحه (۳۵ ماده‌ای) دولت لحاظ نشده؛ اما این حکم در مجلس شورای اسلامی در قالب جزئی از ماده (۸۰) به احکام قانون برنامه ششم توسعه اضافه شده است. عدم

۱. در ادبیات تخصصی علوم اجتماعی، ارزیابی تأثیرات اجتماعی، همان پیوست‌نگاری اجتماعی است که در این گزارش به تناسب متن، هر دو به کار رفته است.

توجه دولت به موضوع پیوست اجتماعی در برنامه‌های کلان توسعه‌ای در تدوین لایحه نیز مؤید کم‌اهمیت تلقی شدن اتخاذ ملاحظات اجتماعی در اجرای برنامه‌های توسعه‌ای است و گویی صرف توجیه اقتصادی برای اجرای برنامه‌ها کفایت دارد.

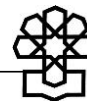
- هرچند فرایندی رویه‌ای برای تدوین آیین‌نامه اجرایی و همچنین شرح خدمات نمونه برای انجام مطالعات پیوست اجتماعی طی شده؛ ولی نسبت به زمانبندی قانون برنامه ششم توسعه بسیار کند پیش رفته است. در واقع انتظار می‌رفت این قانون مهم، زودتر اجرایی شده و حداقل پروژه‌های عمرانی تصویب شده برای سال ۱۳۹۹ دارای پیوست اجتماعی می‌شدند تا با شناسایی تأثیرات این پروژه‌ها، برنامه‌های اقدام جبرانی و پیشگیرانه برای کاهش آسیب‌های اجتماعی ناشی از این اقدامات، تدوین شود، اما بررسی اقدامات صورت گرفته نشان می‌دهد در حالت خوشبینانه ممکن است این آیین‌نامه برای سال ۱۴۰۱ یعنی پایان قانون برنامه ششم توسعه اجرایی شود.

- با توجه به وقفه طولانی مدت در اجرای این حکم از قانون برنامه که بعد از گذشت چهار سال هنوز مقدمات تدوین آیین‌نامه اجرایی در دستور کار بوده است، به نظر می‌رسد متناسب با منطق ارزیابی میزان تحقق احکام قانون برنامه، این حکم تحقق پیدا نکرده و ضروری است دستگاه‌های متولی ضمن تسریع در روند اجرایی‌سازی این حکم، سازوکارهای لازم برای توجه جدی به موضوع پیوست اجتماعی را فراهم آورند. تجارب نشان می‌دهد عموماً میزان تحقق برنامه‌های توسعه به دلیل عدم انجام فرایندهای ارزیابی و پیش، چندان قابل قبول نیست؛ اما ورای پرداختن به دلایل عدم تحقق کلی قوانین برنامه‌های توسعه، مهم‌ترین دلایل عدم تحقق این حکم خاص از نظر کارشناسان و صاحب‌نظران به این موارد می‌توان اشاره کرد: شکل‌گیری و نهادینه شدن ساختار برنامه‌ریزی بخشی، مقاومت دستگاه‌های اجرایی - عمرانی، کم‌اهمیت انگاشتن آیین‌نامه‌ها، تغییر مدیران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، کم‌اهمیت بودن زمان در نظام برنامه‌ریزی کشور، نوپا بودن موضوع پیوست اجتماعی، مبهم بودن ساختار اجرایی پیوست اجتماعی در آیین‌نامه مصوب هیئت دولت، ضعف نظارت حاکمیتی و مردمی، تعارض منافع دستگاه‌ها و عدم هماهنگی.

برای رفع این موانع و تسریع در اجرای پیوست‌نگاری اجتماعی می‌توان به برخی پیشنهادها

#### تقنینی و نظارتی اشاره کرد، از جمله:

- گنجاندن مجدد موضوع پیوست اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی در قانون برنامه هفتم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه،
- الزام به پیوست‌نگاری اجتماعی سیاست‌ها، قوانین و برنامه‌های نهادهای تقنینی و مجری،
- لحاظ کردن زمان‌بندی و ضمانت اجرایی لازم برای اجرای این حکم،
- تجارب دیگر کشورها نیز نشان می‌دهد، نهادینه شدن انجام ارزیابی‌های اجتماعی سیاست‌ها، برنامه و پروژه‌ها همواره با موانع مختلفی از طرف دستگاه‌های اجرایی مواجه بوده و امری زمانبر است. بنابراین،



پیگیری مستمر دستگاه‌های نظارتی مانند مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و همچنین دیوان محاسبات برای اجرای آن، بسیار مهم است. همچنان که رهبر معظم انقلاب نیز مسئولین را به لحاظ کردن «پیوست عدالت»<sup>۱</sup> سفارش کرده است، باید آموزش و فرهنگ‌سازی برای تبدیل پیوست اجتماعی به مطالبه‌ای عمومی از طرف نهادها و تشکل‌های اجتماعی، مورد توجه قرار گیرد.

- تحقق پیوست‌نگاری اجتماعی نوعی تضمین برای عادلانه شدن اقدامات توسعه به‌ویژه در راستای منافع گروه‌های حاشیه‌ای و بی‌صدای جامعه به‌شمار می‌رود. از این‌رو، اختصاص بودجه‌ای مستقل و ساختاری مجزا برای انجام نهادینه شدن مطالعات پیوست‌نگاری اجتماعی سیاست‌ها و برنامه‌های عمرانی ضروری به‌نظر می‌رسد.

## مقدمه

تجربه سال‌های متمادی اجرای اقدامات توسعه‌ای و پروژه‌های عمرانی براساس رویکردی عمدتاً اقتصادی و بدون ملاحظه تأثیرات زیست‌محیطی، فرهنگی و اجتماعی‌ای که این اقدامات و پروژه‌ها به‌جا می‌گذارند، خوشایند نبوده است. اگرچه جهان در سه دهه گذشته بر این امر آگاهی یافته و بروز ایده‌هایی نظیر توسعه پایدار نیز محصول همین آگاهی است، اما این آگاهی با تأخیر به کشور ما راه یافته است. عموماً اقدامات توسعه‌ای به‌سادگی به اهدافی که برای آنها در نظر گرفته می‌شود دست نمی‌یابند و دست‌یافتن به این اهداف نیازمند فراهم شدن شرایط اجتماعی خاصی است. علاوه بر این وقتی تأثیرات اجتماعی اقدامات توسعه‌ای لحاظ نمی‌شوند، اجرای موفقیت‌آمیز آنها نیز به‌علت طیفی از مسائل نظیر مقاومت مردمی، عدم مشارکت مردم در پیشبرد اقدامات یا عواقب ناشی از تأثیرات منفی آن تحقق پیدا نمی‌کند. از طرف دیگر اقدامات توسعه‌ای در عین حال که می‌توانند نتایجی خوشایند داشته باشند، قادرند انبوهی از مسائل نظیر فرسایش سرمایه اجتماعی، تخریب محیط زیست، ایجاد تضاد میان دولت و مردم، مسائل و انحرافات اجتماعی، نقض حقوق قانونی مردم و ایجاد تبعیض‌های اجتماعی را نیز به‌همراه داشته باشد و بروز مسائل مرتبط با هر یک از این مقولات، دقیقاً ضد توسعه‌ای به‌شمار می‌روند (فاضلی، ۱۳۸۹: ۱۱).

نمونه عینی این قبیل مسائل در انجام پروژه‌های بزرگ مرتبط با صنعت نفت و گاز، پتروشیمی و سدسازی کاملاً هویداست. پژوهش‌های اجتماعی در مناطق نفت‌خیز مانند خارک، عسلویه و بهرگان نشان می‌دهد که به‌دلیل بی‌توجهی به مطالعه و شناخت پیامدهای اجتماعی توسعه صنعت نفت در این مناطق، چالش‌ها و مشکلات متعددی بروز نموده و روزه‌روز هزینه‌های بهره‌برداری و استخراج را نیز افزایش داده و موجب شکل‌گیری یک وضعیت دوقطبی مخرب در این مناطق شده که دامنه نارضایتی‌های جوامع محلی را بسیار گسترده کرده است (گزارش پیامدهای اجتماعی توسعه صنعت نفت در خارک، بهرگان و عسلویه، ۱۳۸۷)،

۱. سخنرانی رهبر معظم انقلاب در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۶ در دیدار وزرای دولت سیزدهم.

در حالی که می‌توان طی برنامه‌ای مشخص به این مهم دست یافت، به طوری که با کمک انجام ارزیابی‌های اجتماعی قبل، حین و بعد از اجرای این قبیل پروژه‌ها، برای نیل به توسعه اجتماع علاوه بر افزایش تأثیرات مثبت و کاهش تأثیرات منفی به پایداری توسعه اقتصادی و اجتماعی و منافع حاصل از آن در مناطق اجرای پروژه‌ها کمک نمود.

مرور تصمیمات و اقدامات متولیان امر طی این سال‌ها نشان می‌دهد، حلقه مفقوده سیاستگذاری در ایران، ضعف سویه‌های اجتماعی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است که این امر نیازمند ایجاد بستری برای ظهور و بروز دارد. چنین بستری از رهگذر ارزیابی تأثیرات اجتماعی یا همان پیوست اجتماعی (عدالت) عبور می‌کند و این امر در ایران علی‌رغم تلاش‌ها، چندان فروغی نداشته است و تصمیمات بیشتر از اینکه در جرگه اجتماعیات مورد بحث، بررسی و ارزیابی قرار گیرند؛ با کمترین پشتوانه اجتماعی و صرفاً با اتکا به توجیه اقتصادی، تصمیمات اتخاذ می‌شوند.

امروزه مطالعات ارزیابی تأثیرات اجتماعی، پیشرفت چشمگیری در دنیا داشته و مفهومی بین‌المللی است که دارای مراحل و روش‌های خاصی است، اما در ایران تاکنون این امر مورد توجه کافی نظام سیاستگذار قرار نگرفته است. در چنین شرایطی نظر به اهمیت توجه و اجرای این نوع ارزیابی، تدوین راهنمای عمل و طراحی مدلی بومی برای انجام مطالعات ارزیابی تأثیرات اجتماعی پروژه‌های عمرانی و همچنین سیاست‌ها و برنامه‌های کلان کشور با لحاظ ویژگی‌ها و شرایط آن، ضرورتی انکارناپذیر است. با عنایت به ضرورت انجام مطالعات پیوست اجتماعی در برنامه‌های کلان توسعه‌ای در ذیل ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه که کلیت آن ناظر به پیشگیری و کاهش ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی در کشور است، حکمی به شرح ذیل آمده است:

جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه: تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آنها و به منظور کنترل آثار یادشده و پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی با تصویب شورای اجتماعی کشور.  
تبصره - آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

حکم فوق با نیت کنترل و کاهش ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی ناشی از اجرای برنامه‌های توسعه‌ای مصوب شده و انتظار می‌رود دستگاه مجری طی سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه، سازوکارهای اجرایی شدن این حکم را فراهم آورده و در راستای نیت قانون برنامه گام برداشته باشد. اکنون که سال پایانی قانون برنامه ششم توسعه است؛ در این گزارش تلاش بر آن است ضمن مرور اقدامات انجام شده توسط دستگاه مجری، میزان تحقق و موانع اجرایی‌سازی این حکم بررسی شود.



## بررسی کارشناسی اقدامات

مجموعه اقدامات انجام شده توسط دستگاه‌های متولی موضوع پیوست اجتماعی جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) به شرح ذیل است:

- بنابر گزارش سازمان امور اجتماعی (۱۴۰۰) با ابلاغ قانون برنامه ششم توسعه، در راستای تدوین آیین‌نامه اجرایی جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) کارگروهی<sup>۱</sup> در وزارت کشور تشکیل شده است و طی برگزاری جلسات و نشست‌های تخصصی در نهایت، آیین‌نامه اجرایی این ماده با تأخیر چهارساله تدوین شده است.

- از جمله اقداماتی که توسط دستگاه‌های متولی این موضوع انجام شده است؛ می‌توان به برگزاری نشست‌ها و جلسات و مطالعات اولیه سازمان امور اجتماعی کشور پیرامون موضوع پیوست اجتماعی اشاره کرد که این سازمان نتایج این اقدامات را در قالب تدوین کتابی با عنوان «پیوست‌نگاری اجتماعی؛ مبانی و اصول، تجارب جهانی و داخلی»<sup>۲</sup> منتشر کرده است که البته تأخیرهای چندساله دستگاه‌های متولی این حوزه، مؤید این مسئله است که اکثر اقدامات صورت گرفته، بیشتر در قالب نوعی «روزمرگی نظام اداری - اجرایی» تعریف می‌شود. به طوری که بیشتر از همه، زمان مجریان قانون به طی رویه‌ها و فرایندهای بوروکراسی پیشین معطوف بوده است و کمتر طرح و برنامه خلاقانه و نوآورانه‌ای در دستور کار بوده است و گویی فرایندها و رویه‌های اداری و برگزاری جلسات متعدد و گزارش‌های پژوهشی بر نتایج و نیت تدوین قانون، اولویت داشته است.

- همچنین به موجب تکلیف مندرج در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور، مطالعات اجتماعی باید در قالب شرح خدمات نمونه‌ای که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری مراکز پژوهشی و دانشگاهی و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تهیه شده و به تصویب شورای اجتماعی کشور می‌رسد، انجام شود که این مهم تاکنون (شهریورماه ۱۴۰۰) تحقق پیدا نکرده است.

- اگرچه موضوع پیوست اجتماعی در لایحه (۳۵ ماده‌ای) دولت لحاظ نشده است؛ اما این حکم در مجلس شورای اسلامی در قالب جزئی از ماده (۸۰) به احکام قانون برنامه ششم توسعه اضافه شده است. عدم توجه دولت به موضوع پیوست اجتماعی در برنامه‌های کلان توسعه‌ای در تدوین لایحه نیز مؤید

۱. اعضای کارگروه: ریاست سازمان برنامه و بودجه و دبیری سازمان امور اجتماعی و عضویت دستگاه‌های اجرایی مختلف از جمله وزارت نفت، وزارت راه و شهرسازی، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و غیره.

۲. در این کتاب با طرح موضوع پیوست‌نگاری اجتماعی و ضرورت آن، اهداف پیوست‌نگاری اجتماعی نیز تشریح شده است. علاوه بر این؛ ضمن مرور رویکردهای نظری مرتبط با ارزیابی تأثیرات اجتماعی، تجارب موجود در این زمینه هم در برنامه‌های توسعه و سازمان‌های داخلی و هم تجارب کشورهای دیگر بررسی شده است. در خصوص تجارب سایر کشورها نمونه‌های متعددی از به‌کارگیری مطالعات پیوست‌نگاری اجتماعی در پروژه‌های مختلف اشاره شده است که اهمیت این موضوع را نزد سیاستگذاران کشورهای دیگر نیز برجسته می‌کند. در بخش آخر هم مصاحبه با صاحب‌نظران این حوزه در خصوص نحوه انجام پیوست‌نگاری اجتماعی، ضرورت آن و همچنین موانع به‌کارگیری آن ذکر شده است.

کم‌اهمیت تلقی شدن اتخاذ ملاحظات اجتماعی در اجرای برنامه‌های توسعه‌ای است و گویی صرف توجیه اقتصادی برای اجرای برنامه‌ها کفایت دارد. در این رابطه، دیدگاه حاکم (غالباً نگاه اقتصادی) این است که پول می‌تواند هرگونه اثرات منفی پروژه‌ها را جبران نماید. لذا نگرانی چندانی از بابت پیامدهای اجتماعی وجود نداشته است. در این دیدگاه توجهی به این امر نمی‌شود که تا چه حد اجتماع محلی و نظام همسایگی برای مردم مهم است؛ لذا به شبکه‌های اجتماعی که پایه‌های اصلی تأمین‌کننده حمایت برای مردم در مقابل سختی‌ها و استرس‌ها هستند، توجهی صورت نمی‌گیرد.

- در مورد پیوست‌نگاری اجتماعی نیز هرچند فرایندی روبه‌ای برای تدوین آیین‌نامه اجرایی و همچنین شرح خدمات نمونه برای انجام مطالعات پیوست اجتماعی طی شده؛ ولی نسبت به زمان‌بندی قانون برنامه ششم توسعه بسیار کند پیش رفته است. در واقع انتظار می‌رفت این قانون مهم، زودتر اجرایی شده و حداقل پروژه‌های عمرانی تصویب شده برای سال ۱۳۹۹ دارای پیوست اجتماعی می‌شدند تا با شناسایی تأثیرات این پروژه‌ها، برنامه‌های اقدام جبرانی و پیشگیرانه برای کاهش آسیب‌های اجتماعی ناشی از این اقدامات، تدوین شود، اما بررسی اقدامات صورت گرفته نشان می‌دهد در حالت خوشبینانه ممکن است این آیین‌نامه برای سال ۱۴۰۱ اجرایی شود.

- با توجه به وقفه طولانی مدت در اجرای این حکم از قانون برنامه که بعد از گذشت چهار سال هنوز مقدمات تدوین آیین‌نامه اجرایی در دستور کار بوده است، به نظر می‌رسد متناسب با منطق ارزیابی میزان تحقق احکام قانون برنامه، این حکم تحقق پیدا نکرده است. این در حالی است که غلبه تفکرات غیراجتماعی بر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از جمله مسائل و مشکلاتی است که فهم واقعی پدیده‌های اجتماعی را از ساحت سیاستگذاری اجتماعی دور کرده است، تاحدی که مقام معظم رهبری در سخنرانی‌های اخیر خود مسئولین را به اتخاذ رویکرد اجتماعی در قالب «پیوست عدالت» سفارش می‌کند. ایشان با تأکید بر اینکه در زمینه عدالت عقب هستیم از مسئولان خواستند «بخشنامه‌ها و مصوبات دولت پیوست عدالت داشته باشد. به نظر من هر مصوبه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخشنامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید، یک پیوست عدالت باید داشته باشد. باید مراقب باشید این روش، این کار، این دستور ضربه به عدالت نزند. طبقات مظلوم را پایمال نکنند» (سخنرانی رهبر معظم انقلاب در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۶ در دیدار وزیرای دولت سیزدهم).

- مفهوم «پیوست عدالت» مورد تأکید مقام معظم رهبری در میدان سیاستگذاری اجتماعی معنا پیدا می‌کند که بیشترین اثرگذاری بر مدیریت مسائل و چالش‌های جامعه را داراست. اگر مروری بر مصوبات این میدان طی سال‌های اخیر داشته باشیم به وضوح شاهد ضعف‌های سیاستی در قوانین و مقررات نیز هستیم که نه تنها دارای پیوست اجتماعی نیستند؛ بلکه از دایره عدالت اجتماعی نیز خارج هستند. عدم التفات دستگاه تقنینی و مجری به مقوله پیوست اجتماعی (ارزیابی تأثیرات اجتماعی) عامل



بسیار مهم در عدم نتیجه‌بخشی مؤثر و ارزشمند طرح‌ها و عدم دستیابی به اهداف بسیاری از قوانین و مقررات به حساب می‌آید. برخی طرح‌های مهم برنامه‌هایی هستند که اگر با پیوست اجتماعی (عدالت) همراه بودند، شاید یا بسیاری از آنها به مرحله تصویب و اجرا نمی‌رسیدند و یا با تمهیدات و تعدیلات لازم، موجبات جامعه عادلانه، تولید رفاه اجتماعی و رضایت می‌شدند تا اینکه به ضد نیات اولیه خود تبدیل شوند و اعتراض، خشونت و ناآرامی را نتیجه دهند.

### دلایل تأخیر در اجرای حکم قانون برنامه

همان‌گونه که اشاره شد؛ اجرای احکام قانون برنامه ششم توسعه در حوزه امور اجتماعی خاصه موضوع پیوست اجتماعی، علی‌رغم تلاش‌های مستمر دستگاه متولی، اما همچنان بسترهای اجرای جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه تحقق پیدا نکرده است و گویی فرایندها و رویه‌های اداری و برگزاری جلسات متعدد بر نتایج و نیات تدوین قانون اولویت داشته است، به طوری که در سال پایانی قانون برنامه هنوز اجرای این حکم با تأخیر مواجه است. در ادامه دلایل تأخیر در اجرای احکام قانون برنامه ششم توسعه خاصه جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه با موضوع پیوست اجتماعی بررسی می‌شود:

مرور احکام قوانین برنامه توسعه در حوزه امور اجتماعی نشان‌دهنده عدم تبعیت قوانین برنامه از یک خط سیر واحد و مبتنی بر نظام مسئله‌یابی و اولویت‌بندی مسائل است و همچنین عدم تمرکز و انسجام نظری کافی، عدم صورت‌بندی شفاف از مسیر اقدامات، گرفتار شدن در نوعی فرمالیسم برنامه‌نویسی و درنهایت عدم توافق بر سر اهداف توسعه در میان برنامه‌ریزان از جمله مسائل جدی قوانین برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود که این برنامه‌ها را از تأثیرگذاری مناسب بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور بازداشته است.

علی‌رغم وجود ۱۲ برنامه توسعه‌ای در قبل و بعد از انقلاب تاکنون نظام ارزیابی و پایش برنامه‌ها یا انجام نشده و یا ساختار منسجم و دقیق علمی و تخصصی به‌خود نگرفته است؛ تاحدی که مک‌لئود و همکاران در کتاب برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۹۸) اشاره کرده‌اند که عدم وجود ارزیابی از نتایج برنامه‌ها، یکی از مهم‌ترین موانع برای آغاز یک برنامه جامع توسعه در ایران بوده است. با وجود این، بنابر نظر کارشناسان و گزارش‌های معطوف به ارزیابی میزان تحقق احکام برنامه، موفقیت‌چندانی برای تحقق احکام برنامه نیز گزارش نشده است.

با وجود دلایل متعدد عدم تحقق احکام برنامه از قبیل مسائل مترتب بر طراحی، اجرا و نظارت، وجود شوک‌ها و تحولات خارج از برنامه، تمایل سیاستمداران به عدم محدودیت در هنگام تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع، بایستی افزود؛ مخرج مشترک این دلایل، عدم تکمیل زنجیره چرخه سیاستگذاری و عدم تمایل دولت‌ها به پایبندی در تدوین، اجرا و نظارت و ارزیابی این برنامه‌هاست که دولت‌های

مختلف هریک با انجام اقداماتی خارج از برنامه و اتکا به اتخاذ سیاست‌های اقتصادی طرح شده توسط هیئت دولت به جای برنامه‌های اجتماعی و عدم ارائه برنامه در زمان معمول پنج‌ساله، فرایند تحقق احکام برنامه را به تعویق و تأویل انداخته‌اند. این موضوع باعث شده است که نه تنها اراده‌ای برای ارزیابی میزان تحقق احکام برنامه‌ها وجود نداشته باشد؛ بلکه فرصت بازنگری و اصلاح نظام سیاستگذاری در رسیدگی به مسائل و مشکلات اولویت‌دار جامعه از دست برود. این در حالی است که موضوع امور اجتماعی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مظاهر پیشرفت و توسعه از جمله وظایف تفکیک‌ناپذیر حکومت‌ها نه تنها در عصر حاضر، بلکه از ابتدای شکل‌گیری دولت‌ها و در راستای پاسخگویی به نیازهای انسانی و همسو با سیاست عدالت‌گستری و همچنین تأمین رفاه همگانی مورد توجه بوده است، اما علی‌رغم وجود و تکرار برخی احکام اجتماعی در طول برنامه‌های مختلف، همچنان مطالعات و واقعیت‌های اجتماعی در جامعه حکایت از ضعف در اجرای احکام قانون برنامه دارند. درحالی‌که این روزها شاهد پیدایش معضلاتی در جامعه هستیم که از آن با عنوان ابرچالش‌هایی از قبیل فقر، بیکاری و رکود اقتصادی، ظهور و بروز تشدید یافته ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی و رؤیت‌پذیر شدن جرائم و مفسدات اجتماعی یاد شده است که به دنبال عدم توجه نظام حکمرانی به واقعیت‌های اجتماعی بروز یافته‌اند. به‌طوری‌که این مسائل در حال حاضر به مهم‌ترین مخاطره سیاسی - اجتماعی بدل گشته‌اند و تداوم روند کنونی را مخاطره‌آمیز جلوه می‌دهند. با عنایت به دلایل کلی پیش گفته در خصوص عدم تحقق احکام قانون برنامه در حوزه امور اجتماعی در ادامه مسائل و موانع تحقق جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه که از طریق مصاحبه با کارشناسان، صاحب‌نظران و مدیران و همچنین مقالات و کتبی که به‌نحوی به موانع تحقق قوانین برنامه به‌ویژه برنامه‌های حوزه اجتماعی مرتبط می‌باشند، احصا گردیده ذکر می‌شود:

**۱. شکل‌گیری و نهادینه شدن ساختار برنامه‌ریزی بخشی در کشور از ابتدای تدوین برنامه‌های توسعه در کشور، زمینه را برای انجام کارهای فرابخشی دشوار کرده است؛ از آنجایی که موضوع پیوست اجتماعی که ماهیتی چندوجهی دارد و نیازمند هماهنگی و همسویی نگاه‌های ذی‌مدخلان است؛ وجود ساختار برنامه‌ریزی بخشی و غیرهمنوا، عاملی مؤثر در تأخیر و عدم تحقق حکم مربوط به پیوست اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه است. از این‌رو، ضرورت اتخاذ یک رویکرد اجتماعی فراگیر و میان‌رشته‌ای در نظام حکمرانی احساس می‌شود. در این مسیر، سیاست اجتماعی به‌عنوان مرکز ثقل هماهنگی میان حوزه‌های مختلف تلقی می‌شود که با لحاظ کردن وجوه بین‌بخشی، نظام تصمیم‌گیر را در اتخاذ تصمیمات مهم و حساس یاری می‌رساند.**

**۲. مقاومت دستگاه‌های اجرایی - عمرانی:** از آنجایی که لحاظ کردن امر اجتماعی در پروژه‌های عمرانی باعث می‌شود که برخی از این پروژه‌ها متوقف و یا از اجرای آنها جلوگیری به‌عمل آید، عموماً دستگاه‌های اجرایی پیشنهاددهنده پروژه‌های عمرانی که کمتر سوبیه‌های اجتماعی را مبنای تصمیم‌گیری



و مداخله خود قرار می‌دهند، استقبال مناسبی از به‌کارگیری چنین دستورالعمل‌هایی ندارند، کما اینکه در طول دوران تدوین آیین‌نامه بنابر نظر کارشناسان این حوزه، مقاومت‌های زیادی از سوی برخی دستگاه‌های اجرایی وجود داشته است و آن را مانعی در جهت اجرای پروژه‌های حوزه خود به‌ویژه در وزارت صنعت و وزارت نفت و جهاد کشاورزی، می‌دانستند.

**۳. کم‌اهمیت انگاشتن مسئولیت اجتماعی:** یکی از مهم‌ترین مقوله‌هایی که به‌واسطه صنعتی شدن بیشتر مورد توجه واقع شده است، موضوع مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها و پروژه‌های عمرانی است که از جمله مطالبات به حق جوامع محلی است. بررسی‌های به‌عمل آمده از پروژه‌های عمرانی و شرکت‌های مختلف حکایت از ضعف مسئولیت اجتماعی آنها دارد و گویی متولیان امر توجه لازم و جدی به امر مسئولیت اجتماعی ندارند و اگر هم مجموعه‌ای به موضوع مسئولیت اجتماعی ورود کرده است؛ تقریباً آن‌گونه که شایسته است مسئولیت اجتماعی نسبت به جبران خسارات و هزینه‌ها به محله و منطقه را اجابت نکرده است و حداقل اقدامات را در انجام مسئولیت اجتماعی و افزایش خیر عمومی در منطقه داشته‌اند.

**۴. تغییر مدیران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی:** از جمله دلایل تأخیر در اجرای این حکم از برنامه، طولانی شدن روند تدوین آیین‌نامه بوده است. از آنجایی که در نظام بوروکراسی کشور دانش تخصصی به‌صورت شبکه‌ای و مکتوب در مجموعه کارشناسان سیال نیست و تقریباً موضوعات بر فرد متکی هستند، با تغییرات پی‌درپی مدیران و کارشناسان، دانش انباشته شده‌ای در این زمینه شکل نمی‌گیرد و هر فرد صرفاً برپایه دیدگاه‌های کلی مباحث را پیگیری می‌کند. در این مسیر نیز نمایندگان دستگاه‌های اجرایی در زمان بررسی آیین‌نامه به‌ویژه در کمیسیون اجتماعی دولت، بارها تغییر کرده که این یکی از دلایل اصلی طولانی شدن تصویب آن در کمیسیون اجتماعی دولت بیان شده است.

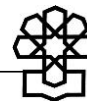
**۵. کم‌اهمیت بودن زمان در نظام برنامه‌ریزی کشور:** تأخیرهای طولانی‌مدت در اتخاذ تصمیمات از جمله نواقص جدی نظام برنامه‌ریزی در کشور محسوب می‌شود، این رویه حتی در مراجع بالاتر یعنی هیئت وزیران نیز باعث اطاله بررسی و تصویب آیین‌نامه اجرایی گردید؛ به‌طوری که از زمان ارسال پیش‌نویس آیین‌نامه توسط وزارت کشور به دولت تا زمان تصویب نهایی، تقریباً دو سال زمان سپری شده است. این امر خود گواه بر کم‌توجهی نظام برنامه‌ریزی و مجری به مسئله «زمان» در نظام حکمرانی اجتماعی است.

**۶. نوپا بودن موضوع پیوست اجتماعی:** جدید و نوپا بودن موضوع پیوست اجتماعی در ایران نیز یکی از دلایل مهم در کم‌توجهی نظام حکمرانی طی این سال‌ها به موضوع پیوست اجتماعی است. زیرا تجارب چند دهه اخیر نشان می‌دهد؛ همچنان موضوع پیوست اجتماعی نه تنها به مطالبه‌ای اجتماعی در جامعه تبدیل نشده، از طرف جامعه دانشگاهی و علمی هم به اندازه کافی و وافی مورد توجه قرار نگرفته است. درواقع لازمه اجرای درست و دقیق این مهم، تربیت نیروی انسانی مورد نیاز برای انجام مطالعات پیوست اجتماعی از طرف مراکز علمی و دانشگاهی است که متأسفانه علی‌رغم اهمیت آن هنوز مراکز علمی

کشور، اقدامات شایسته‌ای در راستای تربیت دانش‌آموختگانی برای این حوزه در دستور کار رسمی آنها قرار نگرفته است.

**۷. ضعف نظارت حاکمیتی و مردمی:** از جمله مهم‌ترین دلایل مورد اشاره کارشناسان در خصوص دلایل عدم تحقق موضوع پیوست اجتماعی در نظام سیاستگذاری اجتماعی در ایران، مسئله ضعف نظارت در سطوح مختلف حاکمیتی و جامعه‌ای است. بنابر نظر مشارکت‌کنندگان در پژوهش ریشه اجرایی نشدن برنامه‌ها و دستورالعمل‌ها طی سال‌های اخیر، یک‌سویه بودن مسئله نظارت از بالا به پایین نهادهای نظارتی موازی و متعدد و کم‌توجهی به مشارکت جامعه در امر نظارت است که در قالب نهادهای مردمی می‌توانند با بهره‌مندی از رسانه‌ها فرایند مطالبه‌گری اجتماعی در راستای اجرای قوانین و مقررات را پی بگیرند. پیوست اجتماعی بنابر پیامدهایش نیازمند عزم و اراده جدی از سوی دو طیف حاکمیتی با ابزار نظارتی مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهای نظارتی است و طیف مردمی با ابزار نظارتی مطالبه‌گری و رصد امور و پیگیری آنها از طریق کنشگری اجتماعی فعال می‌تواند در این عرصه بسیار اثرگذار باشند.

**۸. تعارض منافع و عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی:** به دلیل نهادینه شدن ساختار بخشی برنامه‌ریزی در کشور، به‌مرور زمان دستگاه‌های اجرایی مختلف، منفعی در راستای سازمان خود شکل داده‌اند که شناسایی و از بین بردن آنها بسیار دشوار شده است. وجود این منافع که بعضاً حامیان سرسختی نیز دارد مانع از آن می‌شود، که به‌آسانی تن به شفافیت و عمل به چنین آیین‌نامه‌هایی که ماهیت فرابخشی و همچنین گسترش منافع جامعه را در بر دارد، بدهند. از این‌رو؛ موضوع پیوست اجتماعی که از یک‌سو، ماهیتی فرابخشی و چندوجهی را داراست و از سوی دیگر پای منافع بسیاری از گروه‌های اجتماعی و سیاسی در میان است، از جمله حوزه‌های پُرمناقشه‌ای است که نیازمند جدیت نظام حکمرانی در اجرای دقیق آن است.



## جمع بندی

نتایج ارزیابی میزان تحقق جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد؛ علی‌رغم تمام تلاش‌هایی که دستگاه‌های متولی در برگزاری جلسات و تهیه آیین‌نامه اجرایی برای اجرای پیوست اجتماعی در طرح‌ها و برنامه‌های کلان توسعه ملی، منطقه‌ای و محلی انجام شده است، اما این حکم تاکنون در سال آخر قانون برنامه ششم توسعه اجرا نشده و به‌نظر می‌رسد در حالت خوشبینانه ممکن است این آیین‌نامه برای سال ۱۴۰۱ یعنی پایان قانون برنامه ششم توسعه اجرایی شود. با این وصف بایستی افزود؛ هرچند اقداماتی از سوی دستگاه‌های متولی انجام شده است؛ اما این حکم قانون برنامه ششم توسعه تحقق پیدا نکرده است. زیرا نیت قانونگذار از تصویب این حکم در ذیل ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه پیشگیری و کاهش ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی است؛ این درحالی است که حکم مورد نظر بعد از گذشت بیش از چهار سال همچنان از فرایندها و رویه‌های بوروکراسی دولت خارج نشده است که بتواند در مسیر پیشگیری و کاهش ناهنجاری‌های اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی قرار بگیرد. از این‌رو؛ **پیشنهاد‌های تقنینی و نظارتی** ذیل ارائه می‌شود:

- با عنایت به دلایل ذکر شده درخصوص عدم تحقق اجرای آیین‌نامه پیوست اجتماعی در طول برنامه ششم توسعه، پیشنهاد می‌شود، با توجه به اینکه اجرای آن نوعی آینده‌نگری برای کاهش و مدیریت پیامدهای منفی اقدامات توسعه‌ای محسوب می‌شود، این مهم در برنامه هفتم توسعه نیز گنجانده شود و دامنه آن از صرف طرح‌ها و برنامه‌های کلان توسعه‌ای به سیاست‌ها و قوانین نیز گسترش داده شود. به این معنا که پیوست اجتماعی برای طرح‌های توسعه‌ای - عمرانی و سیاست‌ها و قوانین نهادهای مجری و تقنینی الزامی تلقی شود.

- قرار گرفتن قانون پیوست اجتماعی در احکام دائمی برنامه‌های توسعه نیز می‌تواند به نهادینه شدن این مهم کمک کرده تا با تغییر دولت‌ها، این امر مهم مورد غفلت قرار نگیرد.

- لحاظ کردن زمانبندی و ضمانت اجرایی لازم برای اجرای این حکم.

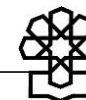
- تجارب دیگر کشورها نیز نشان می‌دهد، نهادینه شدن ارزیابی‌های اجتماعی سیاست‌ها، برنامه و پروژه‌ها همواره با موانع مختلفی از طرف دستگاه‌های اجرایی مواجه بوده و امری زمانبر است. بنابراین، پیگیری مستمر دستگاه‌های نظارتی مانند مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و همچنین دیوان محاسبات برای اجرای آن، بسیار مهم است. همچنان که رهبر معظم انقلاب نیز مسئولین را به لحاظ کردن «پیوست عدالت»<sup>۱</sup> سفارش کرده است، باید آموزش و فرهنگ‌سازی برای تبدیل پیوست اجتماعی به مطالبه‌ای عمومی از طرف نهادها و تشکل‌های اجتماعی، مورد توجه قرار گیرد.

۱. سخنرانی رهبر معظم انقلاب در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۶ در دیدار وزرای دولت سیزدهم.

- تحقق پیوست‌نگاری اجتماعی نوعی تضمین برای عادلانه شدن اقدامات توسعه به‌ویژه در راستای منافع گروه‌های حاشیه‌ای و بی‌صدای جامعه به‌شمار می‌رود، لذا ضرورت اختصاص بودجه‌ای مستقل برای انجام این قبیل مطالعات، بسیار مهم تلقی می‌شود. تجربه اجرای پیوست‌نگاری اجتماعی در برخی موارد نشان می‌دهد بودجه مطالعات ارزیابی تأثیرات اجتماعی در قالب بودجه عمرانی در نظر گرفته می‌شود که به‌خاطر تعارض منافع مجری پروژه و نتایج مطالعات ارزیابی اجتماعی، عموماً پرداخت هزینه این مطالعات با مشکل مواجه شده و مجری نیز خود را موظف به به‌کارگیری نتایج مطالعات نمی‌داند. بنابراین در نظر گرفتن بودجه و ساختاری مجزا برای نهادینه شدن مطالعات پیوست‌نگاری اجتماعی، بسیار مهم است.

### منابع و مأخذ

۱. ایمانی جاجرمی، حسین و همکاران. پیوست‌نگاری اجتماعی (مبانی و اصول، تجارب جهانی و داخلی)، چاپ مشترک سازمان امور اجتماعی و دانشگاه تهران، ۱۳۹۶.
۲. تاس اچ مک لئود. برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه اعظم محمدبیگی، نشر نی، ۱۳۹۸.
۳. سخنرانی مقام معظم رهبری حضرت آیت‌الله العظمی سیدعلی خامنه‌ای در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۶ در دیدار وزرای دولت سیزدهم.
۴. طالبیان، سیدامیر؛ فاضلی، محمد و احمد ملاکی. راهنمای عملی ارزیابی تأثیرات اجتماعی در صنعت نفت و گاز ایران، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، ۱۳۹۱.
۵. فاضلی، محمد. ارزیابی تأثیرات اجتماعی، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان، ۱۳۸۹.
۶. گزارش پژوهشی شناسایی آمدهای اجتماعی و فرهنگی استقرار تأسیسات نفت و گاز در جزیره خارک، عسلویه و بهرگان، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی و انجمن جامعه‌شناسی ایران، ۱۳۸۷.
۷. گزارش سازمان امور اجتماعی در مورد اقدامات انجام شده در زمینه تحقق آیین‌نامه اجرایی پیوست اجتماعی.
۸. مصاحبه با کارشناس دفتر نظام فنی سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان ناظر آیین‌نامه پیوست اجتماعی، کارشناسان اجتماعی وزارت کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پژوهشگران حوزه ارزیابی تأثیرات اجتماعی، اساتید دانشگاه و... .



پیوست ۱. خلاصه نتایج: در جدول زیر به‌طور خلاصه «حکم»، «دستگاه متولی»، «ارزیابی اقدامات و میزان تحقق» براساس ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و «آسیب‌شناسی و دلایل عدم تحقق» بر مبنای مطالعات اسنادی و مصاحبه با مشارکت‌کنندگان در پژوهش آمده است:

### جدول ۱. جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه با موضوع پیوست اجتماعی

ماده (۸۰) / الف / ۲	
حکم	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. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
دستگاه متولی	وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی)
ارزیابی اقدامات و میزان تحقق	<p>- بنابر گزارش سازمان امور اجتماعی (۱۴۰۰) با ابلاغ قانون برنامه ششم توسعه، در راستای تدوین آیین‌نامه اجرایی جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) کارگروهی در وزارت کشور تشکیل شده است و طی برگزاری جلسات و نشست‌های تخصصی درنهایت، آیین‌نامه اجرایی این ماده با تأخیر سه‌ساله تدوین شده است.</p> <p>- از جمله اقداماتی که توسط دستگاه‌های متولی این موضوع انجام شده است؛ می‌توان به برگزاری نشست‌ها و جلسات و مطالعات اولیه سازمان امور اجتماعی کشور پیرامون موضوع پیوست اجتماعی اشاره کرد که این سازمان نتایج این اقدامات را در قالب تدوین کتابی با عنوان «پیوست‌نگاری اجتماعی؛ مبانی و اصول، تجارب جهانی و داخلی» منتشر کرده است که البته تا آخرهای چندساله دستگاه‌های متولی این حوزه، مؤید این مسئله است که اکثر اقدامات صورت‌گرفته، بیشتر در قالب نوعی «روزمرگی نظام اداری - اجرایی» تعریف می‌شود. به‌طوری‌که بیشتر از همه زمان مجریان قانون به طی رویه‌ها و فرایندهای بوروکراسی پیشین معطوف بوده است و کمتر طرح و برنامه خلاقانه و نوآورانه‌ای در دستور کار بوده است و گویی فرایندها و رویه‌های اداری و برگزاری جلسات متعدد و گزارش‌های پژوهشی بر نتایج و نیات تدوین قانون، اولویت داشته است.</p> <p>- همچنین به‌موجب تکلیف مندرج در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور، مطالعات اجتماعی باید در قالب شرح خدمات نمونه‌ای که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری مراکز پژوهشی و دانشگاهی و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تهیه شده و به تصویب شورای اجتماعی کشور می‌رسد، انجام شود که این مهم تاکنون (مردادماه ۱۴۰۰) تحقق پیدا نکرده است.</p>

## ماده (۸۰) / الف / ۲

- اگرچه موضوع پیوست اجتماعی در لایحه (۳۵ ماده‌ای) دولت لحاظ نشده است؛ اما این حکم در مجلس شورای اسلامی در قالب جزئی از ماده (۸۰) به احکام قانون برنامه ششم توسعه اضافه شده است. عدم توجه دولت به موضوع پیوست اجتماعی در برنامه‌های کلان توسعه‌ای در تدوین لایحه نیز مؤید کم‌اهمیت تلقی شدن اتخاذ ملاحظات اجتماعی در اجرای برنامه‌های توسعه‌ای است و گویی صرف توجیه اقتصادی برای اجرای برنامه‌ها کفایت دارد. در این رابطه، دیدگاه حاکم (غالباً نگاه اقتصادی) این است که پول می‌تواند هرگونه اثرات منفی پروژه‌ها را جبران نماید. لذا نگرانی چندانی از بابت پیامدهای اجتماعی وجود نداشته است. در این دیدگاه توجهی به این امر نمی‌شود که تا چه حد اجتماع محلی و نظام همسایگی برای مردم مهم است؛ لذا به شبکه‌های اجتماعی که پایه‌های اصلی تأمین‌کننده حمایت برای مردم در مقابل سختی‌ها و استرس‌ها هستند، توجهی صورت نمی‌گیرد.

در مورد پیوست‌نگاری اجتماعی نیز هر چند فرایندی رویه‌ای برای تدوین آیین‌نامه اجرایی و همچنین شرح خدمات نمونه برای انجام مطالعات پیوست اجتماعی طی شده؛ ولی نسبت به زمان‌بندی قانون برنامه ششم توسعه بسیار کند پیش رفته است. در واقع انتظار می‌رفت این قانون مهم، زودتر اجرایی شده و حداقل پروژه‌های عمرانی تصویب شده برای سال ۱۳۹۹ دارای پیوست اجتماعی می‌شدند تا با شناسایی تأثیرات این پروژه‌ها، برنامه‌های اقدام جبرانی و پیشگیرانه برای کاهش آسیب‌های اجتماعی ناشی از این اقدامات، تدوین شود، اما بررسی اقدامات صورت گرفته نشان می‌دهد در حالت خوشبینانه ممکن است این آیین‌نامه برای سال ۱۴۰۱ اجرایی شود.

با توجه به وقفه طولانی مدت در اجرای این حکم از قانون برنامه که بعد از گذشت چهار سال هنوز مقدمات تدوین آیین‌نامه اجرایی در دستور کار بوده است، به نظر می‌رسد متناسب با منطق ارزیابی میزان تحقق احکام قانون برنامه، این حکم تحقق پیدا نکرده است. این در حالی است که غلبه تفکرات غیراجتماعی بر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از جمله مسائل و مشکلاتی است که فهم واقعی پدیده‌های اجتماعی را از ساحت سیاست‌گذاری اجتماعی دور کرده است، تاحدی که مقام معظم رهبری در سخنرانی‌های اخیر خود مسئولین را به اتخاذ رویکرد اجتماعی در قالب «پیوست عدالت» سفارش می‌کند. ایشان با تأکید بر اینکه در زمینه عدالت عقب هستیم از مسئولان خواستند «بخشنامه‌ها و مصوبات دولت پیوست عدالت داشته باشد. به نظر من هر مصوبه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخشنامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید، یک پیوست عدالت باید داشته باشد. باید مراقب باشید این روش، این کار، این دستور ضربه به عدالت نزنند. طبقات مظلوم را پایمال نکنند» (سخنرانی رهبر معظم انقلاب در تاریخ ۱۴۰۰/۱۶/۶ در دیدار وزرای دولت سیزدهم).

مفهوم «پیوست عدالت» مورد تأکید مقام معظم رهبری در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی معنا پیدا می‌کند که بیشترین اثرگذاری بر مدیریت مسائل و چالش‌های جامعه را داراست. اگر مروری بر مصوبات این میدان طی سال‌های اخیر داشته باشیم به وضوح شاهد ضعف‌های سیاستی در قوانین و مقررات نیز هستیم که نه تنها دارای پیوست اجتماعی نیستند؛ بلکه از دایره عدالت اجتماعی نیز خارج هستند. عدم التفات دستگاه تقنینی و مجری به مقوله پیوست اجتماعی (ارزیابی تأثیرات اجتماعی) عامل بسیار مهم در عدم نتیجه‌بخشی مؤثر و ارزشمند طرح‌ها و عدم دستیابی به اهداف بسیاری از قوانین و مقررات به حساب می‌آید.



## ماده (۸۰) / الف / ۲

ماده (۸۰) / الف / ۲	
<p>- ضعف نگاه فرابخشی در امور اجتماعی - مقاومت دستگاه‌های اجرایی - عمرانی - کم‌اهمیت انگاشتن مسئولیت اجتماعی - تغییر مدیران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی - کم‌اهمیت بودن زمان در نظام برنامه‌ریزی کشور - نوپا بودن موضوع پیوست اجتماعی - ضعف نظارت حاکمیتی و مردمی</p>	<p><b>آسیب‌شناسی و دلایل عدم تحقق</b></p>
<p>- گنجاندن مجدد موضوع پیوست اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی در قانون برنامه هفتم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه - الزام به پیوست‌نگاری اجتماعی سیاست‌ها، قوانین و برنامه‌های نهادهای تقنینی و مجری - لحاظ کردن زمان‌بندی و ضمانت اجرایی لازم برای اجرای این حکم - اختصاص بودجه‌ای مستقل و ساختاری مجزا برای انجام نهادینه شدن مطالعات پیوست‌نگاری اجتماعی سیاست‌ها و برنامه‌های عمرانی - پیگیری مستمر دستگاه‌های نظارتی مانند مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و همچنین دیوان محاسبات برای انجام ارزیابی‌های اجتماعی سیاست‌ها، برنامه و پروژه‌ها همواره، بسیار مهم است. همچنان که رهبر معظم انقلاب نیز مسئولین را به لحاظ کردن «پیوست عدالت» سفارش کرده است، باید آموزش و فرهنگ‌سازی برای تبدیل پیوست اجتماعی به مطالبه‌ای عمومی از طرف نهادها و تشکل‌های اجتماعی، مورد توجه قرار گیرد.</p>	<p><b>پیشنهادها</b></p>

## پیوست ۲

**گزارش سازمان امور اجتماعی (۱۴۰۰) از فرایند اجرای جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه**

براساس گزارش سازمان امور اجتماعی (۱۴۰۰) پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ماده قانونی مذکور بعد از برگزاری جلسات تخصصی در وزارت کشور، در کارگروه مزبور مصوب گردید و برای دستگاه‌های مرتبط ارسال شد تا نظرات خود را ارسال نمایند. بعد از دریافت و اعمال نظرات دستگاه‌ها، پیش‌نویس آیین‌نامه نهایی طی نامه شماره ۶۳۵۷۷ مورخ ۱۳۹۷/۴/۱۷ از طرف وزارت کشور برای تصویب به دولت ارسال شد که به کمیسیون اجتماعی ارجاع گردید.

در این مرحله؛ طی سه جلسه کمیسیون فرعی و ۲ جلسه کمیسیون اصلی اجتماعی آئین‌نامه مزبور مورد بررسی قرار گرفت و برای تأیید نهایی به هیئت دولت ارسال گردید. بعد از طرح موضوع در هیئت دولت در خردادماه ۱۳۹۸، اصلاحاتی پیشنهاد گردید که طی نامه شماره ۳۳۴۱۶ مورخ ۹۸/۳/۲۳ به وزارت کشور ابلاغ شد. بعد از دریافت نظرات هیئت دولت مجدداً کارگروه تخصصی با حضور ۵ وزارتخانه اصلی با دعوت وزیر محترم کشور (نامه شماره ۵۵۵۷۳ مورخ ۹۸/۳/۲۳) فعال گردید. که طی سه جلسه فشرده (دعوتنامه‌های شماره ۷۸۶۲۶، ۹۰۳۱۱، ۸۶۸۸۹) با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، اصلاحات مدنظر هیئت وزیران در متن آیین‌نامه اعمال گردید. ضمناً طبق نظر هیئت محترم وزیران، متن آیین‌نامه در جلسه ۱۱۹ شورای اجتماعی نیز مطرح شد که نظرات اعضای شورا نیز در آیین‌نامه اعمال شد و نهایتاً متن نهایی مصوب کارگروه تخصصی و شورای اجتماعی در تاریخ ۹۸/۶/۲۶ با نامه شماره ۱۲۵۳۹۸ برای طرح مجدد به هیئت دولت ارسال گردید.

بعد از رفت و برگشت‌های متعدد نسخه نهایی آماده شده در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۷ در جلسه هیئت وزیران مطرح و مقرر شد «در کارگروهی با مسئولیت رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور و با حضور وزیران نفت، کشور، راه و شهرسازی و رئیس سازمان و بودجه کشور بررسی و نتیجه به هیئت وزیران ارائه شود». (نامه شماره ۵۵۶۱۸/۱۵۰۰۱). در همین راستا طی دعوتنامه شماره ۹۸۱۳۹ مورخ ۹۹/۳/۶ سازمان اداری و استخدامی کشور، در جلسه‌ای با حضور اعضای محترم کارگروه، مورد بررسی و تصویب قرار گرفت و نهایتاً، آیین‌نامه اجرایی جزء (۲) بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در جلسه مورخ ۹۹/۴/۱ هیأت محترم وزیران تصویب و طی شماره ۳۴۷۲۳/ت ۵۵۶۱۸ هـ مورخ ۹۹/۴/۴ برای اجرا به سازمان برنامه و بودجه و وزارت کشور ابلاغ گردید (گزارش سازمان امور اجتماعی، ۱۴۰۰).

مأخذ: گزارش سازمان امور اجتماعی، ۱۴۰۰.



شماره مسلسل: ۱۷۸۶۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی: بررسی میزان تحقق جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: سامان یوسفوند

همکار: احمد ملاکی

ناظران علمی: کمیل قیدرلو، سیدسجاد پادام

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست اجتماعی

۲. ارزیابی تأثیرات اجتماعی

۳. پیوست‌نگاری

۴. قانون برنامه توسعه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۲