

به نام خدا



**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۵۷):
عملکرد اعتبارات آسیب‌های اجتماعی
در قانون بودجه سال ۱۴۰۱**

محسن کرمانی^۱، مهدی مختاری پیام^۲، محمدرضا مالکی^۳

مقدمه

افزایش نگرانی‌ها ناشی از انباشت و گسترش آسیب‌های اجتماعی طی یکی دو دهه اخیر موجب شده است تا مسئولان و برنامه‌ریزان کشور موضوع «پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی» را در ردیف مسائل محوری قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه قرار دهند. در این راستا، از سال ۱۳۹۶ به بعد در قوانین بودجه سنواتی ردیف اعتباری جدیدی تحت عنوان «برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» در ذیل سازمان امور اجتماعی در نظر گرفته شد تا منابع مالی مورد نیاز برای انجام مجموعه اقدام‌های لازم و ضروری در این حوزه فراهم شود. در ادامه و هم‌زمان با شروع به‌کار مجلس یازدهم و در راستای حمایت بیشتر از حوزه اجتماعی، افزون‌بر اعتبارات برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، اعتبارات بسیاری از محل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در ذیل تبصره «۱۴» قانون بودجه مصوب شد تا بدین‌شکل چالش‌های اعتباری حوزه آسیب‌های اجتماعی به نوعی حل شود. حال با عنایت به قرار گرفتن در فصل پایانی سال ۱۴۰۱ و با توجه به بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در مجلس شورای اسلامی، این گزارش با التفات به اهمیت موضوع آسیب‌های اجتماعی، تلاش دارد تصویری هرچند اجمالی از عملکرد بودجه آسیب‌های اجتماعی تا پایان فصل پاییز در سال جاری و نیز چالش‌های پیش‌رو در اختیار نمایندگان مجلس و سایر افراد و مراجع مرتبط قرار دهد.

عملکرد بودجه آسیب‌های اجتماعی در سال ۱۴۰۱

همان‌گونه که در مقدمه اشاره شد، بودجه آسیب‌های اجتماعی در قانون بودجه از دو محل یا ردیف اصلی تأمین می‌شود. ردیف نخست اعتبارات مربوط به برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در ذیل وزارت کشور - سازمان امور اجتماعی کشور است. اطلاعات مربوط به عملکرد این ردیف تا پایان پاییز سال ۱۴۰۱ در جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۱. عملکرد تخصیص اعتبار برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در قانون

(میلیارد ریال)^۲

بودجه سال ۱۴۰۱ تا پایان فصل پاییز

ردیف برنامه	عنوان برنامه	مصوب	عملکرد	درصد تحقق
۱۰۵۰۳۰	برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی	۵۸۶	۱۳۵	۲۳

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۶۰

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات اجتماعی

دفتر فرعی:

مطالعات بخش عمومی

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۷۵۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۲



۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظر علمی.

۳. عملکرد تخصیص اعتبار برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی از سازمان برنامه و بودجه کشور استعلام شده است.

برحسب اطلاعات جدول فوق از مجموع ۵۸۶ میلیارد تومان اعتبار برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در سال ۱۴۰۱ تنها ۱۳۵ میلیارد تومان (معادل ۲۳ درصد) تا پایان فصل پاییز توسط سازمان برنامه و بودجه کشور پرداخت شده است.

ردیف اعتباری دوم مربوط به منابعی است که از محل هدفمندی یارانه‌ها در جدول ۳-۲۴ ذیل تبصره «۱۴» برای مقابله با آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته شده است. جزئیات مربوط به عملکرد این ردیف نیز تا پایان فصل پاییز سال ۱۴۰۱ در جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۲. عملکرد تخصیص اعتبارات تبصره «۱۴» (اعتبارات هدفمندی یارانه‌ها) در بخش آسیب‌های اجتماعی در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تا پایان فصل پاییز
(میلیارد ریال)^۱

ردیف	عنوان برنامه	مصوب	عملکرد	درصد تحقق
۱	وزارت کشور - سازمان امور اجتماعی (کاهش آسیب‌های اجتماعی محلات حاشیه‌نشین و مناطق حاد بحرانی و طرح توسعه و تحول اجتماع محور ۲۰۲۰ محله کم‌برخوردار (۲۰۰۰۰)، کاهش طلاق (۳۰۰۰)، کاهش اعتیاد (۷۰۰۰)، توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (۱۰۰۰۰)، کودکان کار (۲۰۰۰)، کاهش مفاسد اخلاقی (۲۰۰۰)، کاهش آسیب‌های حوزه دانشجویی و دانش‌آموزی (۳۰۰۰)، توسعه اجتماعی (۱۰۰۰)	۴۸۰۰۰	۰	۰
۲	سازمان بهزیستی (حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار دارای فرزند معلول یا همسر معلول در خانواده (۳۰۰۰)، حمایت و توانمندسازی زنان و دختران در معرض آسیب برای جلوگیری از ورود به چرخه آسیب (۳۰۰۰)، کمک هزینه ورود به زندگی مستقل فرزندان تحت سرپرستی (۳۰۰۰)	۹۰۰۰	۵۰۰	۵/۵
۳	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - توسعه پایگاه جامع اطلاعات ایرانیان و تهیه برنامه عملیاتی برای مقابله با فقر و مطالعات آسیب‌های اجتماعی	۱۰۰۰	۱۰۰	۰
۴	ستاد دپه	۲۰۰۰	۰	۰
	جمع	۶۰۰۰۰	۶۰۰	۱

برحسب اطلاعات جدول فوق از مجموع ۶ هزار میلیارد تومان اعتبار مصوب از منابع تبصره «۱۴» در بخش آسیب‌های اجتماعی (جدول ۳-۲۴) تنها ۶۰ میلیارد تومان (معادل ۱ درصد) مربوط به برنامه‌های «سازمان بهزیستی کشور در زمینه حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار دارای فرزند معلول یا همسر معلول در خانواده، ...» و «وزارت تعاون، کار، رفاه اجتماعی - توسعه پایگاه جامع اطلاعات ایرانیان و تهیه برنامه عملیاتی برای مقابله با فقر و مطالعات آسیب‌های اجتماعی» تا پایان فصل پاییز توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تخصیص یافته و به حساب این سازمان واریز شده است.

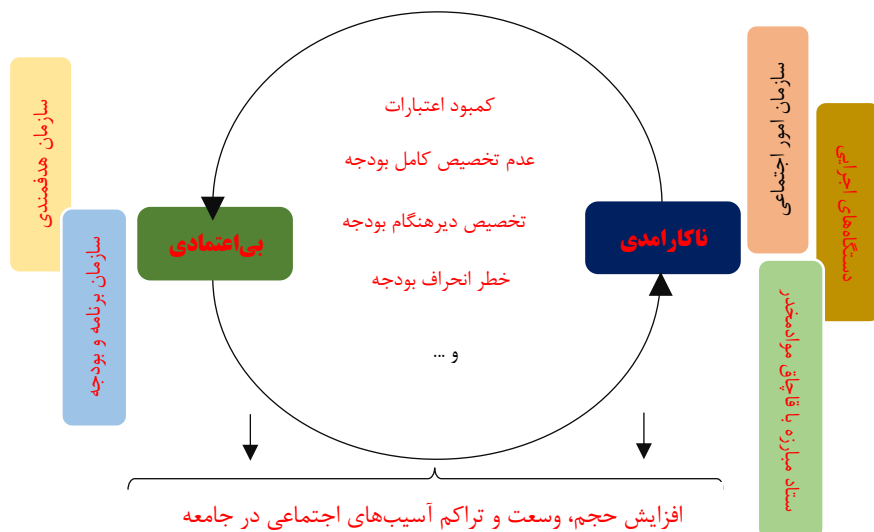
افزون بر ردیف‌های فوق، دستگاه‌های متولی همانند وزارت آموزش و پرورش، ستاد مبارزه با مواد مخدر، سازمان بهزیستی و ... نیز از محل منابع ذیل دستگاه خود، ردیف‌های جداگانه‌ای را به برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اختصاص داده‌اند که در این گزارش به دلیل حفظ اختصار بررسی نشده‌اند.

۱. عملکرد تخصیص اعتبارات تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تا پایان فصل پاییز از دستگاه‌های مجری استعلام شده است.

تحلیل و ارزیابی

بدون تردید تأمین و در اختیار داشتن منابع مالی کافی، مهم‌ترین ابزار لازم برای اجرای پیوسته سیاست‌ها و پیگیری برنامه‌های حاکمیت در حوزه‌های مختلف است. این قاعده نه تنها در حوزه اجتماعی صادق است؛ بلکه به دلیل ماهیت پویا، زنده و پیش‌رونده پدیده‌های اجتماعی از اهمیتی دوچندان نیز برخوردار است. برای مثال، بروز وقفه یا اختلال در فرایند اجرای طرح‌های عمرانی مانند ساخت پل یا جاده به دلیل کمبود منابع مالی شاید چندان آسیبی به اصل طرح و هزینه‌های صورت‌گرفته نرزد و با تأمین منابع مالی پروژه مجدد از نقطه اتمام از سر گرفته شود؛ لکن، توقف برنامه‌های اجتماعی یا عدم مداخله بهنگام در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با نشت و گسترش بیشتر این آسیب‌ها و مسائل مترتب با آنها، از یک سو و بی‌اثر شدن اقدام‌های پیشین و ائتلاف هزینه‌های صورت‌گرفته از سوی دیگر همراه است. مانند فرد معتادی که در میانه فرایند درمان و بازتوانی رها می‌شود و مجدد به شرایط نخست خود بازمی‌گردد. از این رو، تأمین و تخصیص بهنگام منابع مالی لازم و اجتناب‌ناپذیر در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی امری ضروری و گریزناپذیر است. با این وصف، بررسی عملکرد بودجه آسیب‌های اجتماعی در سال ۱۴۰۱ و سنوات ماقبل آن حاکی از آن است که بودجه آسیب‌های اجتماعی در این زمینه با دو چالش اساسی، یعنی تخصیص کم و دیرهنگام منابع مالی از سوی نهادهای تأمین‌کننده منابع مالی خاصه سازمان برنامه و بودجه کشور مواجه است. این موضوع، یعنی تخصیص دیرهنگام بودجه آسیب‌های اجتماعی و موکول ساختن آن به روزهای پایانی سال، عملاً فرصت برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر هزینه‌کرد منابع متناسب با اهداف تعیین شده در این حوزه را از سوی نهادهای مسئول و متولی سلب می‌کند و در چنین شرایطی چالش سومی تحت عنوان انحراف بودجه آسیب‌های اجتماعی نیز مجال بروز پیدا می‌کند. نتیجه کلی و براینند این وضعیت با توجه به نکات فوق‌الذکر ائتلاف منابع عمومی، کاهش اثربخشی برنامه‌ها و مداخلات انجام شده و درنهایت بحران ناکارآمدی در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است. جالب‌تر آنکه ناکارآمدی از سوی دستگاه‌های اجرایی، در بازگشت موجبات بی‌اعتمادی نهادهای ناظر و برنامه‌ریزی همچون سازمان برنامه و بودجه را فراهم آورده است و این سازمان در واکنش و با هدف جلوگیری از انحراف و هدررفت منابع عمومی از تخصیص کامل و بموقع اعتبارات احتراز می‌کند.

شکل چرخه بی‌اعتمادی و ناکارآمدی در حوزه اعتبارات آسیب‌های اجتماعی



بنابراین، در حال حاضر شاهد شکل‌گیری چرخه و دور باطلی از ناکارآمدی و بی‌اعتمادی در حوزه اعتبارات آسیب‌های اجتماعی هستیم که خروجی آن چیزی جز افزایش و گسترش بیشتر آسیب‌های اجتماعی نیست.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پدیده‌های اجتماعی همچون آسیب‌های اجتماعی ماهیتی پویا و پیش‌رونده دارند. از این‌رو، مداخله بهنگام، استمرار و پیوستگی اقدام‌ها تا رسیدن به نتیجه مطلوب در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. بنابراین توقف و تعلل در فرایند مداخلات از منظر منطق اجتماعی قابل توجیه و پذیرش نیست و سازمان برنامه و بودجه کشور باید متناسب با حکم قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به تأمین و تخصیص بهنگام و کامل بودجه آسیب‌های اجتماعی اقدام کند. چنانچه کاستی یا انحرافی در فرایند مداخلات اجتماعی به‌ویژه در زمینه برنامه‌ریزی، هزینه‌کرد منابع و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های متولی وجود دارد باید از طریق بازبینی و اصلاح تدریجی سازوکارها و فرایندهای موجود نسبت به رفع و اصلاح آنها اقدام کرد. در همین خصوص، یکی از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های اساسی موجود در فرایندهای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور ضعف نظارت و ابهام در اثربخشی اقدام‌ها و برنامه‌های اجرا شده از سوی دستگاه‌ها و سازمان‌های مسئول و مجری است. در حال حاضر، متولی برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های فعال در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور سازمان امور اجتماعی است. لکن، این سازمان به‌دلیل در اختیار نداشتن ابزارهای لازم در این زمینه از جمله داده‌های آماری مستقل و معتبر، بدنه کارشناسی متخصص و ... توان انجام نظارت مؤثر و ارزیابی اثربخشی اقدام‌ها صورت گرفته را ندارد. لذا به‌نظر می‌رسد باید از ظرفیت نظارتی نهادهای دیگری همچون وزارت تعاون، کار و

رفاه اجتماعی با توجه به جایگاه، منابع و پایگاه‌های داده در اختیار این نهاد همچون پایگاه رفاه ایرانیان و پایگاه بهره‌مندی ایرانیان^۱ در زمینه نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و ارزیابی اثربخشی برنامه‌ها استفاده کرد.

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.
۳. کرمانی، محسن. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، وضعیت اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۸۰۲۰، ۱۴۰۰.
۴. کرمانی، محسن. ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۷۷۷۶، ۱۴۰۰.
۵. کرمانی، محسن و سامان، یوسفوند. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، تحلیلی بر اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۷۳۳۱، ۱۳۹۹.

۱. ایجاد پایگاه بهره‌مندی ایرانیان در بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ از تکالیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین شده که لازم است تحقق آن توسط مجلس شورای اسلامی مورد نظارت قرار گیرد.