



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۹۱۰

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



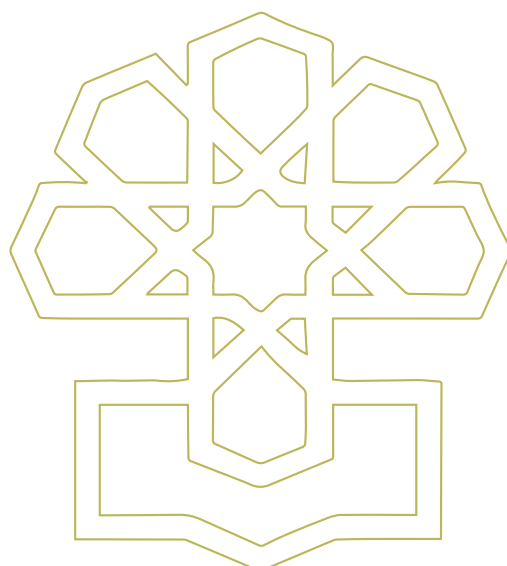
دفتر مطالعات اجتماعی

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۹۰۵۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۴/۶



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۶): ارزیابی کلیات لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی



محسن کرمانی، سامان یوسفوند، فاطمه محمدی، فرشید خضری، مرتضی گنجی

مقدمه

در یکی دو دهه اخیر، مهم‌ترین بستر برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور قوانین برنامه توسعه بوده است. نقطه عطف آن را نیز می‌توان قانون برنامه ششم توسعه دانست؛ جایی که کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در ردیف مسائل محوری این برنامه قرار گرفتند و دو ماده (۷۹ و ۸۰) به شکل کامل و مجزا به آن اختصاص یافته‌اند. اما مسئله آسیب‌های اجتماعی به قانون برنامه ششم توسعه محدود نمانده و با توجه به تداوم نگرانی‌ها در این زمینه، مجدداً در لایحه برنامه هفتم توسعه در قالب مفهوم ارتقای سلامت اجتماعی به این موضوع پرداخته شده است. در این لایحه، یک ماده (۸۵) به شکل کامل و بندهایی از مواد (۸۰)، (۸۹) و (۹۲) به مبحث کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته‌اند. حال با عنایت به اهمیت و حساسیت این موضوع و نقش محوری قوانین برنامه توسعه کشور در تعیین چارچوب و محدوده مداخلات اجتماعی در این زمینه، در گزارش حاضر تلاش شده تا به شکل موجز و مختصر کلیات احکام مرتبط به آسیب‌های اجتماعی در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه در قالب بیان نقاط مثبت و منفی ارزیابی شوند.

اظهار نظر کنندگان (زهرا ذاکری، محمد عباسی). ناظر علمی (مهدی مختاری پیام) ویراستار ادبی (شیوا امین اسکندری).
صفحه آرا (محمد دهقانی شهبابی)



۱. نقاط مثبت لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی

۱-۱. انطباق با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه: در بند «۱۸» سیاست‌های برنامه هفتم توسعه موضوع «ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی به‌ویژه اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق و فساد براساس شاخص‌های معتبر و بهره‌گیری حداکثری از مشارکت مردم و با زمان‌بندی متناسب» مورد تأکید قرار گرفته است. موضوع این بند از سیاست‌های کلی در ماده (۸۵) لایحه پیشنهادی دولت مورد توجه قرار گرفته است.

۱-۲. تداوم مسیر قانون برنامه ششم توسعه: یکی از رازهای موفقیت برنامه‌های توسعه در مسیر تحقق اهداف خود، تداوم و پیوستگی برنامه‌ها با یکدیگر است. با وجود گسست و انقطاع در حد فاصل برنامه‌های چهارم و ششم توسعه در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، لایحه برنامه هفتم توسعه در امتداد قانون برنامه ششم توسعه است. لکن، باید به این نکته توجه داشت که این اتفاق نه به شکل تکرار، بلکه باید مبتنی بر ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه و تلاش در جهت رفع نواقص و کاستی‌های آن در این زمینه صورت گیرد.

۱-۳. اولویت‌بندی آسیب‌های اجتماعی: نخستین گام در فرایند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، مسئله‌شناسی دقیق و اولویت‌بندی مسائل است. حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی نیز از این قاعده مستثنی نیستند. لایحه برنامه هفتم توسعه نیز مانند قانون برنامه ششم توسعه برای آسیب‌های اجتماعی اولویت‌بندی قائل شده است. با این توضیح که اولویت‌های پیشنهاد شده در لایحه برنامه هفتم توسعه تفاوت چندانی با اولویت‌های تعیین شده در برنامه ششم توسعه ندارند و این امر به تداوم برنامه‌ها در زمینه اولویت‌های پیشنهاد شده کمک می‌کند.

۱-۴. اولویت قائل شدن برای رویکرد پیشگیری: بدون تردید پیشگیری در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی هزینه‌ای کمتر و نتایج پایدارتری به همراه دارند. اهمیت این موضوع زمانی برجسته‌تر می‌شود که متوجه این واقعیت تلخ شویم که بازگشت به شرایط عادی برای بسیاری از آسیب‌دیدگان اجتماعی همچون معتادان، اگر نگوئیم غیرممکن، لکن سخت و دشوار است. بر این اساس نیز لایحه برنامه هفتم توسعه به‌درستی اولویت نظام مداخلات در حوزه آسیب‌های اجتماعی را بر مقوله پیشگیری از آسیب‌ها استوار ساخته است.

۱-۵. توجه به نقش و ظرفیت‌های مردمی: راهکار سریع و پایدار مسائل و مشکلات اجتماعی در گرو استفاده هدفمند و نظام‌مند از تمام ظرفیت‌های موجود، خاصه ظرفیت‌های مردمی است. تاجایی که برخی از صاحب‌نظران با عنایت به ماهیت اجتماعی مسئله و نقش جامعه در پذیرش و ادغام اجتماعی آسیب‌دیدگان، نقشی حداکثری برای مردم و تشکل‌های مردمی در این زمینه قائل هستند. اما توجه حداکثری به این امر نباید به‌منزله نفی نقش و مسئولیت حاکمیت در این زمینه باشد.

۲. نقاط ضعف لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی

۲-۱. رونوشتی ضعیف از احکام قانون برنامه ششم توسعه: پیوستگی و ماهیت انباشتی برنامه‌های توسعه اقتضا می‌کند که احکام برنامه‌های جدید نسبت به برنامه‌های ماقبل خود از کیفیت بالاتری برخوردار باشند. این امر منطقی‌تر از طریق ارزیابی برنامه‌های پیشین و رفع نواقص آن در برنامه جدید صورت می‌گیرد. متأسفانه این اتفاق در بخش آسیب‌های اجتماعی لایحه برنامه هفتم توسعه رخ نداده و احکام پیشنهادی از منظر اصول قانون‌نویسی کیفیت پایین‌تری نسبت به برنامه ماقبل خود دارند.

۲-۲. سکوت نسبت به مسئله اعتیاد به مواد مخدر: با درجه بالایی از اطمینان می‌توان ادعا کرد مهم‌ترین آسیب اجتماعی که اولویت آن از منظر جامعه، حاکمیت و نخبگان مورد تأیید است، پدیده اعتیاد به مواد مخدر و روانگردان‌هاست. جالب است که در لایحه پیشنهادی دولت نیز اعتیاد اولویت نخست آسیب‌های اجتماعی در جامعه است؛ لکن حکم مشخصی به این مسئله اختصاص نیافته است. این در حالی است که حوزه مبارزه با مواد مخدر در کشور با مشکلات قانونی متعددی مواجه است و این مشکلات را می‌توان تا حدودی از طریق لایحه برنامه هفتم توسعه مرتفع کرد.

۲-۳. عدم پاسخ به چالش‌های نظام تنظیم‌گری در حوزه آسیب‌های اجتماعی: کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، بنا بر ماهیت پیچیده و چندوجهی بودن پدیده‌های اجتماعی، نیازمند مداخلات هماهنگ و یکپارچه است. اما این مسئله در کشور ما با چالش‌های فراوانی



از جمله تعدد و تداخل دستگاه‌های ستادی و اجرایی، ابهام نقش و فرار از مسئولیت مواجهه است. این چالش‌ها سبب شده تا به رغم تلاش‌های صورت گرفته دستاورد قابل‌اعتنایی در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نداشته باشیم.

۴-۲. راهبردگرایی و غفلت از اقدام‌های اجرایی: یکی از مهم‌ترین آفت‌های نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور راهبردگرایی و عدم تعیین و بیان اقدام‌های عملیاتی است. به بیانی دیگر، برنامه‌ها اغلب به بیان اهداف و آرزوهای سیاست‌مداران و سیاستگذاران می‌پردازند؛ فارغ از اینکه چه اقدام‌هایی در راستای تحقق این اهداف باید صورت گیرد. حوزه آسیب‌های اجتماعی نیز از این قاعده مستثنی نیستند. کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، پیشگیری، استفاده از ظرفیت‌های مردمی، ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و ... همگی راهبرد هستند و تحقق آنها نیازمند اقدام‌های عملیاتی است که اتفاقاً باید در قوانین برنامه توسعه تصریح و تعیین شوند.

۵-۲. ضعف در شاخص‌گذاری و ضمانت اجرا: یکی از مهم‌ترین عواملی که فرایند پایش و ارزیابی احکام برنامه در حوزه‌های اجتماعی خاصه در حوزه آسیب‌های اجتماعی را با چالش و مانع مواجه می‌سازد؛ مسئله شاخص‌گذاری و ضمانت اجراست. مسئله‌ای که عارض برنامه‌های پیشین توسعه بوده و در لایحه پیشنهادی برنامه هفتم توسعه نیز کماکان بدون پاسخ کارشناسی معتبر به قوت خود باقی مانده است.

۶-۲. عدم توجه به مقوله زنانه شدن آسیب‌های اجتماعی: یکی از مهم‌ترین مسائل حال حاضر در حوزه آسیب‌های اجتماعی، روند زنانه شدن آسیب‌های اجتماعی در حوزه‌هایی همچون مصرف دخانیات، اعتیاد، مفاسد اجتماعی و ... است؛ موضوع و مسئله‌ای که در لایحه پیشنهادی دولت مورد توجه قرار نگرفته است. این در حالی است که زنان به مراتب آسیب‌پذیرتر از مردان هستند.

۷-۲. نگاه حداقلی و معلول‌محور به ناهنجاری‌های اجتماعی: آسیب‌ها و ناهنجاری‌های اجتماعی در جامعه محصول ناکارآمدی و ضعف‌های ساختاری و نهادی هستند. بنابراین برای مواجهه با مسئله آسیب‌های اجتماعی صرف نگاه معلول‌محور چاره کار نیست؛ زیرا سرریز ناکارآمدی دستگاه‌ها در این سال‌ها توان متولیان آسیب‌های اجتماعی را نیز تحلیل برده است. از این رو، اتخاذ رویکرد علت‌محور و توجه به ساختارهای تولید آسیب‌ها و ناهنجاری‌های اجتماعی ضرورتی سیاستی برای برنامه هفتم توسعه است.

۸-۲. ضعف رویکرد آینده‌نگارانه به آسیب‌های اجتماعی: یکی از ضعف‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی کشور و به‌طور خاص لایحه برنامه هفتم توسعه، عدم استقرار رویکرد آینده‌نگارانه در نظام تدوین برنامه است. در برنامه‌ها، عمدتاً گذشته و وضع موجود آنها بررسی می‌شود؛ اما آینده در آنها مغفول است و به اشتباه مشاهده می‌شود که بررسی وضع مطلوب با آن یکسان گرفته می‌شود. لذا، عدم توجه به سناریوهای محتمل و پیش‌رو و همچنین کم‌توجهی به آسیب‌های اجتماعی نوپدید طی سال‌های آتی خلأ مهمی است که لایحه برنامه هفتم توسعه خاصه در حوزه آسیب‌های اجتماعی با آن مواجه است.

۹-۲. در نظر نگرفتن ملاحظات منطقه‌ای و آمایش سرزمین: در تدوین برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی مورد توجه قرار نگرفته است. لایحه برنامه هفتم توسعه نیز در همین مسیر کمترین توجه را به ملاحظات منطقه‌ای آسیب‌های اجتماعی داشته است. ماهیت سیال و پراکنده آسیب‌های اجتماعی نیازمند دقت و توجه به ابعاد و گونه‌های آن است. در این زمینه عدم توجه به نقشه پراکندگی آسیب‌ها و ناهنجاری‌های اجتماعی در کشور منجر به غفلت از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار در مناطق هدف و بی‌توجهی به امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌های مناطق و بخش‌ها برای مقابله و کنترل آن شده است.

۱۰-۲. عدم جدیت دولت در تحقق پیوست اجتماعی: در ادبیات رایج سیاستگذاری در کشور بر مسئله ناهم‌زمانی فهم مسئله، سیاستگذاری، مداخله و حل مسئله تأکید می‌شود و این امر نوعی تأخیر سیاستی را ایجاد کرده است. از این رو، ضرورت ایجاد یک رویکرد مواجهه با مسائل از چارچوب رویکردهای پسینی، اورژانسی و درمان‌محور به رویکردهای پیشینی خلاقانه تغییر کند. این امر در گرو تحقق پیوست اجتماعی است. اگر چه در لایحه برنامه هفتم توسعه شاهد تکرار حکم مربوط به پیوست اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌ها هستیم اما نحوه نگارش، ضعف ضمانت اجرا و عدم توجه دولت به آثار اجتماعی سیاست‌ها و برنامه‌های سال‌های اخیر حاکی از کم‌توجهی و عدم جدیت در تحقق پیوست اجتماعی است.



گزارش حاضر تلاش کرد هر چند به شکل خلاصه و فشرده، کیفیت احکام مرتبط با موضوع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در لایحه برنامه هفتم توسعه را در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه مورد ارزیابی قرار دهد. در این باره، تداوم مسیر قانون برنامه ششم توسعه، اولویت‌بندی آسیب‌های اجتماعی، اولویت قائل شدن برای امر پیشگیری و توجه به نقش و ظرفیت‌های مردمی در کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی از وجوه مثبت و برجسته لایحه در این حوزه هستند.

جدول ۱. مقایسه احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه از منظر اصول قانون‌نویسی

عنوان برنامه	اولویت‌گذاری	تعیین راهبرد	تعیین اقدامات اجرایی	مشخص نمودن متولی اجرا	شاخص‌گذاری	ضمانت اجرا
قانون برنامه ششم توسعه	خوب	خوب	متوسط	خوب	متوسط	ضعیف
لایحه برنامه هفتم توسعه	خوب	متوسط	ضعیف	ضعیف	ضعیف	ضعیف

با وجود نکات و نقاط مثبت فوق‌الذکر، احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در لایحه برنامه هفتم توسعه در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه، از کیفیت پایین‌تری برخوردارند؛ تاجایی که می‌توان بخش آسیب‌های اجتماعی لایحه برنامه هفتم توسعه را رونوشت ضعیفی از بخش مربوط در قانون برنامه ششم توسعه دانست. این در حالی است که منطق انباشتی برنامه‌ریزی توسعه اقتضا می‌کند برنامه‌های جدید، کامل‌تر از برنامه‌های پیشین باشند. ضعف نگاه آینده‌نگارانه به آسیب‌های اجتماعی نوپدید، نگاه حداقلی و معلول‌محور به ناهنجاری‌های اجتماعی، در نظر نگرفتن ملاحظات منطقه‌ای و آمایش سرزمین درباره آسیب‌های اجتماعی، عدم جدیت در تحقق پیوست اجتماعی و بی‌توجهی به آسیب‌های اجتماعی اولویت‌داری از قبیل اعتیاد و غیره از جمله ضعف‌های لایحه برنامه هفتم توسعه است. علاوه بر این همان‌طور که جدول ۱ نشان می‌دهد احکام لایحه در زمینه اولویت‌گذاری و تعیین راهبرد از شرایط به نسبت خوبی برخوردارند؛ اما در زمینه تعیین اقدام‌های اجرایی، مشخص بودن دستگاه مجری، شاخص‌گذاری و ضمانت اجرا که از قضا مؤلفه‌های بارز برنامه‌های توسعه هستند، شرایط مطلوبی ندارند. لذا، انتظار می‌رود در فرایند بررسی لایحه در مجلس شورای اسلامی کاستی‌ها و نقاط ضعف مزبور با هدف افزایش قابلیت اجرا و نظارت‌پذیری برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مورد توجه نمایندگان محترم قرار گیرد.

