



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۹۱۰

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

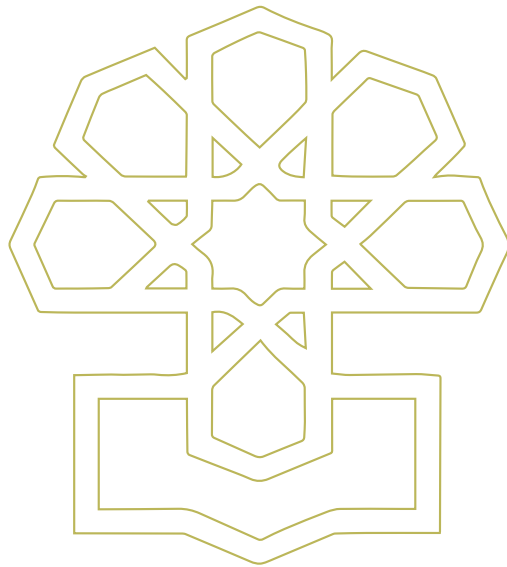
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۹۰۹۶

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۱۳



دفتر مطالعات اجتماعی



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۳): چالش‌های تنظیم‌گری در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی



محسن کرمانی، مرتضی گنجی

مقدمه

در پی بالا رفتن نرخ وقوع، گسترش و انباشت مسائل و آسیب‌های اجتماعی در کشور و ضرورت پاسخ‌سیاستی مناسب از سوی دولت در اوایل دهه ۱۳۹۰، نخستین چالشی که از جانب مسئولان و دست‌اندرکاران امر جهت انجام اقدام مؤثر در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی عنوان شد، تعدد و پراکندگی دستگاه‌های ذی‌ربط و ضرورت تعیین یک نهاد متولی و تنظیم‌گر در این حوزه بود. در این رابطه، با وجود تکالیف قانونی مشخص و صریح در زمینه نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و شورای عالی رفاه در امر تنظیم‌گری آسیب‌های اجتماعی، تصمیم بر آن شد که این مهم توسط سازمان امور اجتماعی کشور مبتنی بر ظرفیت شورای اجتماعی کشور صورت پذیرد. بر این اساس، در قانون برنامه ششم توسعه (ماده ۸۰) مقرر شد دولت در قالب مصوبات شورای اجتماعی و تهیه برنامه جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار اقدام کند. به‌منظور اجرای این حکم نیز اعتباری تحت عنوان برنامه جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در قالب قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۶ به بعد در اختیار سازمان امور اجتماعی کشور قرار گرفت. اما، پس از گذشت ۶ سال از شروع برنامه و عملکرد تنظیم‌گرانه سازمان امور اجتماعی، ارزیابی‌ها حاکی از عدم تحقق اهداف برنامه ششم در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به دلایل مختلف از جمله ضعف سازمان امور اجتماعی در انجام وظایف خود در زمینه سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مسئول و متولی در این حوزه است (کرمانی و یوسف‌وند، ۱۴۰۰). با ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه مجدداً موضوع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با همان اسلوب قانون برنامه ششم توسعه و بدون در نظر گرفتن سازوکاری جهت رفع چالش‌های سازمان امور اجتماعی به‌عنوان متولی امر تنظیم‌گری در این حوزه، در قالب ماده (۸۵) مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس، در گزارش حاضر، تلاش شد ضمن بیان مهم‌ترین چالش‌های تنظیم‌گری موجود در حوزه آسیب‌های اجتماعی، راهکارهای مناسب جهت رفع آن در بستر قانون برنامه ارائه و پیشنهاد شود.



تدوین نشدن برنامه جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی: نخستین پیش‌نیاز تنظیم‌گری در حوزه کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی در کشور، ضرورت داشتن «برنامه‌ای جامع» است. در این باره، خوشبختانه از قانون برنامه چهارم توسعه و هم‌زمان با التفات سیاستگذار به معضل مسائل و آسیب‌های اجتماعی در کشور، این ضرورت در قالب «تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی»^۱ مورد توجه و تأکید قرار گرفت. اما با گذشت نزدیک به دو دهه از آغاز قانون برنامه چهارم توسعه و با وجود تکرار این حکم در قالب قانون برنامه ششم توسعه،^۲ دستیابی به یک برنامه با معیارهای جامعیت در حوزه حکمرانی اجتماعی، علی‌رغم تلاش و تولیدات علمی و پژوهشی متعدد، در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. این در شرایطی است که، به‌رغم تخصیص منابع مالی و اعتباری قابل اعتنا، وجود چالش‌های متعدد اجرایی، خاصه جزئی‌نگری و بخشی‌نگری، مانع از اجرای برنامه‌ای جامع، فراگیر و منسجم و ترتیب دادن مداخلات مؤثر از جانب نهادهای متولی در طول سالیان گذشته شده است. بر همین اساس، مجدداً در نخستین بند از ماده (۸۵) لایحه پیشنهادی دولت، موضوع طرح یا برنامه جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مورد توجه و تأکید قرار گرفته است.

خلأ داده‌های جامع، دقیق و به‌روز: بدون تردید، برنامه جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نقشه راه و ضرورتی اساسی برای انجام اقدامات هماهنگ و یکپارچه در این حوزه است. اما، متولی و مجری این اقدام، یعنی سازمان امور اجتماعی، خود به داده‌های اولیه جهت تدوین این برنامه و نظارت بر اجرای آن دسترسی ندارد. در حال حاضر داده‌های مربوط به وضعیت آسیب‌های اجتماعی مانند قطعات پازل هر کدام در اختیار یک دستگاه قرار دارند و ترسیم پازل مستلزم گردآوری داده‌ها و صورت‌بندی و تصویرسازی آنها در کنار یکدیگر است. موضوعی که در قالب تهیه اطلس آسیب‌های اجتماعی و نظام رصد همانند قانون برنامه ششم در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است. اما، فقدان بستر مناسب جهت مدیریت داده‌ها و اطلاعات حوزه آسیب‌های اجتماعی مانع از گردآوری کامل داده و تهیه به‌موقع این اطلس توسط سازمان امور اجتماعی شده است. همچنین چالش دسترسی به داده‌ها و اطلاعات دقیق و به‌روز سبب شده تا این سامانه در بُعد نظارتی و وظایف خود عملاً هیچ‌گونه اقدام مؤثری نتواند انجام دهد. از این رو، می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین محورهایی که در راستای بهبود فرایند نظارت و تنظیم‌گری در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه هفتم توسعه باید مورد توجه قرار گیرد؛ ارتقای ظرفیت حکمرانی مبتنی بر داده در حوزه آسیب‌های اجتماعی به‌عنوان ابزار کلیدی یک نهاد تنظیم‌گر است.

تعدد و پراکندگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط: حوزه‌های اجتماعی از لحاظ تعداد دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌مدخل جزء پرترافیک‌ترین بخش‌های حکمرانی هستند. این موضوع به دلیل پیچیدگی و وجوه مختلف پدیده‌های اجتماعی تا حدودی گریزناپذیر هستند؛ اما، در ایران به دلیل نبود متولی و ساختار تخصصی در حوزه اجتماعی، این مسئله ابعاد گسترده‌تری به خود گرفته و به‌نوعی وظایف این بخش میان طیف وسیعی از دستگاه‌ها توزیع شده است. نکته دراماتیک داستان اینجاست که وظایف اجتماعی در بسیاری از دستگاه‌ها تحت الشعاع مأموریت اصلی دستگاه اجرایی به محقق رفته‌اند. در حوزه آسیب‌های اجتماعی براساس «طرح تقسیم‌کار ملی کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی»^۳ بالغ بر ۲۲ دستگاه دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی در این حوزه فعال هستند. بدون تردید، هماهنگی و هم‌افزایی میان این تعداد از دستگاه با توجه به جایگاه و شخصیت حقوقی متفاوت آنها کار سخت و دشواری است و شاید نتوان این مهم را با ابتنا و تکیه بر شیوه‌های سنتی حکمرانی به انجام رساند. بر این اساس، بسیاری از کشورهای دنیا سعی کرده‌اند با استفاده از ظرفیت‌های حکمرانی هوشمند یا به تعبیری فناوریانه تا حدودی چالش‌های تنظیم‌گری در حوزه‌های شلوغ اجتماعی را مرتفع کنند.

ابهام نقش / تعارض نقش و مسئولیت‌گریزی / عدم پاسخ‌گویی: سیاستگذاری و برنامه‌ریزی اثربخش در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، مستلزم تقسیم‌کار هدفمند و بهینه بین دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط و تلاش برای ایجاد رابطه‌ای هم‌افزا و پویا بین این دستگاه‌هاست. این در حالی است که بررسی زیست‌بوم سیاستگذاری آسیب‌های اجتماعی و همچنین متن سیاست‌ها و قوانین تدوین شده در این زمینه نشان می‌دهد که دستگاه‌های متولی در سطوح ستادی و اجرایی در عرض یکدیگر قرار گرفته و به‌گونه‌ای متداخل یا متعارض یکدیگر عمل می‌کنند. این وضعیت از یک‌سو ناشی از تعدد و پراکندگی ستادها و دستگاه‌های اجرایی و از سوی دیگر ابهام در تعیین نقش و تکلیف دستگاه‌هاست که بستر را برای عدم پاسخ‌گویی و گریز از مسئولیت فراهم ساخته است. در همین رابطه، در شرایطی ۶ سال از عملکرد سازمان امور اجتماعی می‌گذرد که در هیچ قانونی، حتی قانون برنامه ششم توسعه، نامی از این سازمان، مأموریت‌های آن و تکالیف دستگاه‌ها نسبت به آن برده نشده است. این در حالی است که بر حسب قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی (ماده ۴) و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (ماده ۵۷) مسئولیت تنظیم‌گری برعهده شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) نهاده شده است. بنابراین، ابتدایی‌ترین، اقدام در جهت مشروعیت‌بخشی به وظایف تنظیم‌گرانه سازمان امور اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی ذکر نام، مأموریت و وظایف متقابل این سازمان و سایر سازمان‌های ذی‌ربط است.

۱. مطابق با حکم ماده (۹۷) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب سال ۱۳۸۳)، دولت مکلف است، به‌منظور کاهش و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اقدام کند.

۲. مطابق با حکم ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب سال ۱۳۹۵)، دولت مکلف است طبق قوانین مربوط و مصوبات شورای اجتماعی کشور، به‌منظور کاهش و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی اقدام کند.

۳. مصوب جلسه ۸۶ شورای اجتماعی کشور، مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۰۸



در حال حاضر مهم‌ترین چالش‌های نظام سیاستگذاری آسیب‌های اجتماعی در کشور عدم هماهنگی، موازی‌کاری، مسئولیت‌گریزی، نظارت ناکارآمد و... است. افزایش آمار آسیب‌های اجتماعی طی سال‌های اخیر و ناتوانی نظام سیاستگذاری در کاهش یا حداقل کنترل این آسیب‌ها، گویای آن است که برنامه‌ریزی جهت افزایش هماهنگی و بهبود عملکرد دستگاه‌های متولی در این حوزه امری ضروری و گریزناپذیر است. زیرا امروزه بیش از پیش مشخص شده است که هرگونه تلاش سیاستگذارانه به منظور مدیریت، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نیازمند توجه به چالش‌های موجود و حرکت به سمت تعیین نهاد راهبر و تنظیم‌گر در این زمینه می‌باشد. تجربه انباشته سیاستگذاری در ایران نیز حاکی از آن است که کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به‌عنوان مسائلی پیچیده و بدخیم توسط سازمان‌ها یا دستگاه‌های مجزا و مستقل امکان‌پذیر نیست و نیاز به ایجاد هماهنگی میان تمامی بازیگران و ذی‌نفعان وجود دارد تا پاسخ‌های سیاستی مناسبی برای آن ارائه شود. به عبارت دیگر، ایجاد هماهنگی که یکی از کارکردهای مهم نظام سیاستگذاری است باید در طراحی و اجرای برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها مدنظر قرار گیرد تا اهداف مورد نظر به شکل موفقیت‌آمیزی تحقق یابند. در همین راستا به موجب مصوبه شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۰۷/۲۴ مرکز امور اجتماعی و فرهنگی وزارت کشور به سازمان امور اجتماعی کشور ارتقا یافته تا تنظیم‌گری و راهبری سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات مربوط به حوزه اجتماعی به‌طور عام و آسیب‌های اجتماعی به‌طور خاص توسط این نهاد انجام گیرد. با توجه به چالش‌های احصا شده در زمینه نظام سیاستگذاری کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور پیشنهادهای اصلاحی و الحاقی ذیل با هدف تقویت و ارتقا نظام تنظیم‌گری در حوزه آسیب‌های اجتماعی، برای درج در برنامه هفتم توسعه ارائه می‌شود.

الف) پیشنهادهای اصلاحی:

ماده (۸۵) -

الف - اصلاح طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر تهیه برنامه مبتنی بر پیشگیری، کنترل و کاهش اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و مفساد اجتماعی، براساس شاخص‌های معتبر و زمان‌بندی متناسب، حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه توسط سازمان امور اجتماعی و تصویب آن در شورای اجتماعی کشور؛

تبصره «۱» - سازمان امور اجتماعی کشور مکلف است برنامه‌های سالیانه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را در چارچوب طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تدوین و پیش از شروع سال به تصویب شورای اجتماعی کشور برساند.
تبصره «۲» - سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است اعتبار لازم جهت اجرای برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را در قالب بودجه سنواتی به صورت سه ماهه به دستگاه اجرایی ذی‌نفع تخصیص دهد. دستگاه‌های مجری مکلفند گزارش عملکرد خود از محل اعتبارات این برنامه را هر ۶ ماه یک‌بار در اختیار سازمان امور اجتماعی کشور قرار داده و این سازمان پس از جمع‌بندی، گزارش کامل اعتبارات را به سازمان برنامه و بودجه کشور و کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

ت - به‌روزرسانی سالیانه اطلس ملی آسیب‌های اجتماعی، گزارش ملی وضعیت اجتماعی و استانداردسازی و کیفیت‌بخشی به داده‌های تولیدی و به اشتراک‌گذاری داده‌ها در حوزه آسیب‌ها و مسائل اجتماعی با محوریت سازمان امور اجتماعی کشور و با همکاری دستگاه‌های اجرایی عضو شورای اجتماعی کشور و مرکز آمار ایران تا پایان سال اول برنامه؛

تبصره - دستگاه‌های اجرایی عضو شورای اجتماعی کشور مکلفند شرایط را جهت دسترسی برخط سازمان امور اجتماعی به داده‌های مربوط به وضعیت اجتماعی کشور در چارچوب ضوابط قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۰) فراهم سازند.

ب) پیشنهادهای الحاقی:

- وزارت کشور مکلف است در راستای یکپارچه‌سازی ارائه خدمات به آسیب‌دیدگان اجتماعی نسبت به طراحی، استقرار و راه‌اندازی پنجره واحد ارائه خدمات اجتماعی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تا پایان اجرای برنامه اقدام کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان امور اجتماعی کشور) تا پایان سال دوم اجرای برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد



۱. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۱.
۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
۳. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
۴. کرمانی، محسن و سامان یوسفوند (۱۴۰۰). «رزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی»، شماره مسلسل ۱۸۵۴۰.
۵. لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه.

