

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۲۵):

آسیب‌های اجتماعی در آینه بودجه



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۸۲

دوره دوازدهم – سال دوم

ثبت: ۳۸۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۲۵): آسیب‌های اجتماعی در آینه بودجه

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه آسیب‌های اجتماعی)

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

تهیه و تدوین‌کنندگان: ایمان شعبان‌زاده، فرشید خضری، مرتضی گنجی، اکبر زین‌العابدینی، محسن ظریف
اظهار نظرکنندگان: شهاب‌الدین فولادی‌مقدم (دفتر بخش عمومی)، محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی: ریحانه رحمانی‌پور

ناظر علمی (خارج از مرکز): محمود نظرنیا (رئیس اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور)

صفحه‌آرا: سمیرا صادقی‌عسکری

ویراستار ادبی: مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. آسیب‌های اجتماعی

۲. لایحه بودجه

۳. تمرکز نهادی

۴. سازمان امور اجتماعی

۵. حکمرانی بودجه‌ای



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۹/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۱/۶

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۲
۱. مقدمه.....	۴
۲. مبانی تحلیلی و سنجه‌های ارزیابی بودجه آسیب‌های اجتماعی.....	۶
۲-۱. تمرکز نهادی در اختصاص بودجه.....	۷
۲-۲. قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای.....	۷
۲-۳. نسبت پیشگیری به درمان در ساختار بودجه‌ای.....	۸
۲-۴. میزان هم‌راستایی نهادی بودجه با سیاست‌های کلان اجتماعی.....	۸
۳. بررسی اعتبارات برنامه‌های دستگاه‌های متولی آسیب‌های اجتماعی.....	۹
۳-۱. ستاد مبارزه با مواد مخدر.....	۹
۳-۲. سازمان امور اجتماعی.....	۱۱
۳-۳. سازمان بهزیستی کشور.....	۱۳
۳-۴. وزارت آموزش و پرورش.....	۱۵
۳-۵. کمیته امداد امام خمینی (ره).....	۱۶
۳-۶. وزارت کشور.....	۱۷
۴. تحلیل سیمای کلی اعتبارات آسیب‌های اجتماعی.....	۱۷
۴-۱. مقایسه مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۵ با قانون بودجه ۱۴۰۴.....	۱۷
۴-۲. مقایسه اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵.....	۱۹
۵. ارزیابی حکمرانی بودجه‌ای آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵.....	۲۲
۵-۱. داوری تحلیلی سنجه اول: تمرکز نهادی در اختصاص بودجه آسیب‌های اجتماعی.....	۲۲
۵-۲. داوری تحلیلی سنجه دوم: قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای.....	۲۳
۵-۳. داوری تحلیلی سنجه سوم: نسبت پیشگیری به درمان در ساختار بودجه‌ای آسیب‌های اجتماعی.....	۲۴
۵-۴. داوری تحلیلی سنجه چهارم: میزان هم‌راستایی نهادی بودجه با سیاست‌های کلان اجتماعی.....	۲۵
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۶
۷. پیشنهادها.....	۲۸
منابع و مأخذ.....	۲۹

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. شاخص‌های کیفیت حکمرانی بودجه‌ای در حوزه آسیب‌های اجتماعی ۸
- شکل ۲. سهم اعتبارات دستگاه‌ها از کل اعتبارات موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ۲۰

فهرست جداول

- جدول ۱. اعتبارات ستاد مبارزه با مواد مخدر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ۱۰
- جدول ۲. اعتبارات سازمان امور اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ۱۲
- جدول ۳. اعتبارات سازمان بهزیستی در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ۱۳
- جدول ۴. اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ۱۵
- جدول ۵. اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ۱۶
- جدول ۶. اعتبارات وزارت کشور در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ۱۷
- جدول ۷. مقایسه مجموع اعتبارات برنامه اجرایی «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ۱۷
- جدول ۸. مقایسه مجموع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ۱۸
- جدول ۹. سهم اعتبارات دستگاه‌های اجرایی فعال از کل اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور ۱۹



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۲۵): آسیب‌های اجتماعی در آینه بودجه

Doi:[10.22034/mrc.report.21282](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21282)

چکیده

«آسیب اجتماعی»، در نگاه علمی، به پدیده‌هایی گفته می‌شود که از چارچوب هنجارهای پذیرفته شده جامعه خارج می‌شوند و به شکلی گسترده، سلامت فردی، کارکرد خانواده یا نظم اجتماعی را مختل می‌کنند. یکی از بارزترین قلمروهای سیاستگذاری در حوزه پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی، قوانین بودجه سنواتی است که در آنها به‌عنوان یک «سند سیاست اجتماعی»، نحوه توزیع و ترکیب اعتبارات اختصاص یافته به دستگاه‌های متولی این حوزه تعیین می‌شود. سرجمع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، معادل ۷۶۰۴ میلیارد تومان خواهد بود که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، حدود ۱۱ درصد رشد داشته است. سه دستگاه اول تخصیصی در حوزه «پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی» در مجموع حدود ۸۳ درصد از کل اعتبارات این حوزه را به‌خود اختصاص داده‌اند. در این میان، بیشترین سهم با ۳۴۶ درصد، به ستاد مبارزه با مواد مخدر اختصاص یافته است. تنها دستگاه تخصیصی‌ای که با کاهش اعتبار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ روبه‌رو شده، سازمان امور اجتماعی است. مجموع اعتبارات حوزه «پیشگیری» نیز از ۳۴ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به ۳۸ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۵ ارتقا یافته است. یافته‌های گزارش حاضر نه صرفاً بر پایه مقایسه ارقام، بلکه بر مبنای ارزیابی کیفیت حکمرانی بودجه‌ای در حوزه آسیب‌های اجتماعی ارائه و تحلیل شده است. در نهایت پیشنهادهایی برای تقویت مؤلفه‌های فوق در حوزه توزیع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵، ارائه شده است.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

در حوزه آسیب‌های اجتماعی نیز همچون بسیاری از قلمروهای سیاست اجتماعی، کارآمدی یا ناکارآمدی بودجه‌ای منوط به دو عامل است: ۱. پیش‌بینی منابع کافی، و ۲. ایجاد یک پیوند بهینه بین سه مؤلفه «تعریف اولویت‌ها»، «تخصیص مسئولیت» و «ایجاد یا تضعیف پاسخ‌گویی». گزارش حاضر در تحلیل اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵، تلاش کرده تا بر هر دو عامل فوق تکیه کند. برای بررسی اعتبارات پیش‌بینی شده در این حوزه، چهار دسته از اعتبارات تعریف شده در لایحه بودجه ۱۴۰۵ بررسی شده‌اند:

– **دسته اول:** برنامه‌های اجرایی با ماهیت تخصصی آسیب‌های اجتماعی که با عنوان «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» و شماره طبقه‌بندی (۱۱۱) در (جدول ۶/۱) سند لایحه بودجه ۱۴۰۵ نام‌گذاری شده و در ذیل دستگاه‌های متولی حوزه آسیب‌های اجتماعی توزیع شده‌اند. مجموع اعتبارات این دسته از برنامه‌ها معادل ۶۴۲۹ میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۱۸.۵ درصد رشد کرده است.

– **دسته دوم:** برنامه‌های اجرایی با ماهیت «حکمرانی» که اگرچه ذیل برنامه اجرایی «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» تعریف نشده‌اند، اما ذیل دستگاه تخصصی حوزه آسیب‌های اجتماعی قرار گرفته‌اند و به تقویت نظام حکمرانی در حوزه مذکور می‌پردازند. تنها برنامه‌ای که با چنین ماهیتی تعریف شده، برنامه «ارائه خدمات یکپارچه دولت هوشمند»، ذیل ستاد مبارزه با مواد مخدر است با اعتباری بالغ بر ۲۵ میلیارد تومان و از جنس تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

– **دسته سوم:** برنامه‌های اجرایی با ماهیت «حمایتی»، که ذیل دستگاه‌های تخصصی حوزه آسیب‌های اجتماعی تعریف شده‌اند و در راستای اهداف کلی دستگاه در حوزه پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی عمل می‌کنند. تنها برنامه‌ای که در لایحه بودجه ۱۴۰۵، چنین ماهیتی دارد و ذیل ستاد مبارزه با مواد مخدر هم تعریف شده، برنامه «پیشگیری از سوءمصرف مواد مخدر و داروهای روانگردان» است با اعتباری بالغ بر ۱۵۰ میلیارد تومان و از جنس تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

– **دسته چهارم:** ردیف‌های اعتباری متفرقه تعریف شده در (جدول ۹) لایحه بودجه ۱۴۰۵، که با موضوع پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی، پیش‌بینی شده‌اند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، تنها یک ردیف اعتباری در (جدول ۹) لایحه به حوزه آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته که مربوط به برنامه «تأمین سلامت روحی و جسمی دانش‌آموزان و پیشگیری و مقابله به هنگام و مؤثر با آسیب‌های اجتماعی (نماد)» است با اعتباری بالغ بر ۱۰۰۰ میلیارد تومان.

در مجموع کل اعتبارات چهار دسته فوق، که سرجمع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را تشکیل می‌دهند، معادل ۷.۶۰۴ میلیارد تومان خواهد بود. این اعتبار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، حدود ۱۱ درصد رشد داشته است.



نقاط قوت و ضعف طرح

۱. تقویت نسبی رویکرد پیشگیرانه در ترکیب اعتبارات

در لایحه بودجه ۱۴۰۵، سهم برنامه‌هایی که ماهیت پیشگیرانه دارند از کل اعتبارات آسیب‌های اجتماعی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ افزایش یافته و از حدود ۳۴ درصد به حدود ۳۸ درصد رسیده است. این تغییر، هرچند هنوز به غلبه رویکرد پیشگیری منجر نشده، اما نشان‌دهنده توجه بیشتر سیاستگذار به مداخلات پیش‌دستانه و کاهش ورودی آسیب‌های اجتماعی است.

۲. تداوم پراکندگی نهادی و فقدان اتصال ارگانیک مأموریت دستگاه‌ها، ذیل یک نهاد راهبر

ساختار اختصاص منابع همچنان واجد پراکندگی اعتبارات بدون وجود یک تقسیم کار از پیش تعیین شده و بدون وجود یک اتصال ارگانیک میان نهادها و فعالیت‌ها ذیل یک نهاد راهبر و سیاستگذار مشخص است. سازوکار وجود یک نهاد راهبر گرچه در بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت مشخص شده و برعهده «سازمان امور اجتماعی» نهاده شده است اما در حکم مذکور نقش راهبری تنها به «برنامه‌های فوق‌العاده» دستگاه‌ها مرتبط شده و اساساً دستگاه‌ها برای انجام تکالیف ذاتی و جاری خود، تکلیفی برای پاسخ‌گویی به سازمان امور اجتماعی ندارند. این وضعیت موجب می‌شود مسئولیت نهایی انحرافات بودجه‌ای احتمالی و پیامدهای اجتماعی متعاقب آن، قابل انتساب نباشد.

۴. ضعف در پیوند نهادی بودجه با احکام سیاستی و اسناد بالادستی

با وجود هم‌خوانی زبانی برخی برنامه‌ها با اهداف سیاست‌های کلان اجتماعی و برنامه هفتم پیشرفت، در سطح نهادی پیوند روشنی میان احکام مشخص سیاستی و ردیف‌های بودجه‌ای متناظر برقرار نشده است. این امر نشان‌دهنده ضعف در ترجمه سیاست‌های کلان به سازوکارهای نهادی و بودجه‌ای است.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

۱. اختصاص یک ردیف برنامه‌ای مستقل جهت «ارتقای مراکز فوریت‌های اجتماعی» ذیل اعتبارات سازمان

بهریستی کشور: در بند «ت» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت بر «توسعه و ارتقای ساختار مراکز فوریت‌های اجتماعی با هدف خدمات‌رسانی به موقع به افراد در معرض آسیب و آسیب‌دیدگان اجتماعی» تأکید شده است. با توجه به‌اینکه هیچ ردیف اعتباری مستقلی برای این منظور ذیل اعتبارات سازمان بهزیستی کشور دیده نشده است، پیشنهاد می‌شود در راستای تسهیل و تأمین لوازمات اجرای این حکم برنامه‌ای، یک برنامه مستقل با ماهیت عمرانی (با توجه به ضرورت تأمین لجستیکی مراکز) برای گسترش و تقویت مراکز فوریت‌های اجتماعی در سازمان بهزیستی پیش‌بینی شود.

۲. اختصاص یک ردیف برنامه‌ای مستقل با عنوان «کنترل و کاهش حاشیه نشینی» ذیل دستگاه‌های متولی

این حوزه: در اسناد بالادستی از مقوله «حاشیه‌نشینی» به‌عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار یاد شده است. با این وجود در سنوات گذشته اختصاص اعتبار به این حوزه در قالب لوايح بودجه عموماً در قالب کدهایی همچون «ارائه خدمات شهری و روستایی» و در ذیل دستگاه‌هایی متکثر در نظر گرفته شده است. براین‌اساس، پیشنهاد می‌شود که

یک ردیف برنامه‌ای مستقل با عنوان «کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی» ذیل دستگاه‌های متولی این حوزه، از جمله «شرکت ملی بازاریابی ایران»، اختصاص یابد.

۳. انتقال اعتبار طرح «نماد» از جدول ردیف‌های متفرقه به برنامه‌های اجرایی ذیل دستگاه: برنامه نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد)، واجد جایگاه قانونی در اسناد بالادستی، مستند به بند «ج» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت است که بر پیشگیری و مقابله به‌هنگام و مؤثر با آسیب‌ها و مخاطرات اجتماعی دانش‌آموزان، از طریق نظام مراقبت‌های اجتماعی دانش‌آموزان (نماد)، تأکید می‌ورزد. براین‌اساس و در راستای شفاف‌سازی هزینه‌کرد اعتبارات این برنامه پیشنهاد می‌شود اعتبار این برنامه از جدول ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) به برنامه‌های اجرایی ذیل وزارت آموزش و پرورش منتقل شود.

۱. مقدمه

«آسیب اجتماعی»، در نگاه علمی، به پدیده‌ها یا رفتارهایی فردی یا جمعی گفته می‌شود که از چارچوب هنجارهای پذیرفته‌شده جامعه خارج می‌شوند و به شکلی گسترده، سلامت فردی، کارکرد خانواده یا نظم اجتماعی را مختل می‌کنند. این پدیده‌ها معمولاً ریشه دراختلالات اجتماعی و اقتصادی دارند؛ عواملی همچون فقر و بیکاری، بی‌عدالتی اجتماعی، مهاجرت‌های بی‌برنامه، ضعف آموزش و خدمات رفاهی، یا فرسایش نقش‌های تربیتی خانواده. به همین دلیل، آسیب اجتماعی تنها یک «رفتار مشکل‌دار» نیست، بلکه نشانه‌ای است از اختلال در سازوکارهای حمایتی جامعه و خرده نظام‌های حیاتی آن همچون خانواده و اقتصاد. در همین راستا، آسیب‌های اجتماعی را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان مجموعه‌ای از اختلالات فردی، انحرافات رفتاری یا پیامدهای ناخواسته تحولات اقتصادی تلقی کرد [۱]. این پدیده‌ها در سطح کلان، بازتابی از چگونگی توزیع منابع، ساختار نابرابری‌ها، اولویت‌های نهادی و منطق حاکم بر سیاستگذاری عمومی هستند. از این منظر، سیاست اجتماعی نه تنها در قالب برنامه‌ها و مداخلات اجرایی، بلکه به‌طور جدی خود را در قالب تصمیم‌های مالی و بودجه‌ای بازتاب می‌دهد؛ تصمیم‌هایی که تعیین می‌کنند کدام مسائل اجتماعی به رسمیت شناخته می‌شوند، کدام گروه‌ها به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی دیده می‌شوند و کدام مطالبات، به حاشیه رانده می‌شوند.

در همین چارچوب، قوانین بودجه سنواتی را می‌توان نوعی «سند سیاست اجتماعی» دانست که در آن، برداشت دولت از مسئله اجتماعی و نسبت آن با گروه‌های مختلف اجتماعی به‌طور ضمنی بازنمایی می‌شود. بودجه نشان می‌دهد دولت چه گروه‌هایی را «مسئله‌دار»، چه گروه‌هایی را «مخاطب حمایت» و چه گروه‌هایی را خارج از اولویت مداخله سیاست عمومی تلقی می‌کند. از این‌رو، تحلیل آسیب‌های اجتماعی بدون توجه به منطق بودجه‌ای و الگوی تخصیص منابع، تصویری ناقص و تقلیل‌گرایانه ارائه می‌دهد که قادر به توضیح سازوکار تداوم و بازتولید این آسیب‌ها نیست.

مرور گزارش‌های کارشناسی ناظر بر روندهای بودجه‌ای در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که ذی‌نفعان اصلی سیاست‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی، بیش از آنکه گروه‌های در معرض خطر، شبکه‌های اجتماعی محلی یا



سازوکارهای پیشگیری باشند، نهادهای مجری، ساختارهای اداری و سازوکارهای درمانی بوده‌اند. در این الگو، بخش قابل توجهی از منابع عمومی صرف مدیریت پیامدهای اجتماعی می‌شود، نه مداخله در ریشه‌های ساختاری آسیب‌ها. چنین رویکردی، به‌طور ناخواسته، به تثبیت چرخه آسیب و افزایش وابستگی به نظام‌های حمایتی منجر شده است. در نتیجه این منطق، گروه‌هایی مانند کودکان و نوجوانان در معرض آسیب، زنان سرپرست خانوار، معتادان بهبود یافته و ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی، اغلب به‌صورت پراکنده، غیرمستقیم و ذیل عناوین کلی در اسناد بودجه‌ای ظاهر می‌شوند. این گروه‌ها کمتر به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی سیاست اجتماعی و بیشتر به‌مثابه جمعیت‌هایی برای پوشش حمایتی دیده شده‌اند. این نحوه بازنمایی، امکان طراحی مداخلات پیشگیرانه، توانمندساز و مبتنی بر زمینه‌های اجتماعی را محدود کرده و آسیب‌های اجتماعی را به مسائلی مزمن و تکرارشونده تبدیل کرده است.

در سطح اسناد بالادستی، منطق حاکم بر سیاستگذاری اجتماعی طی سال‌های اخیر دچار تحول شده است. تأکید بر پیشگیری، مداخله زودهنگام، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و ضرورت حکمرانی یکپارچه، نشان‌دهنده تلاشی آگاهانه برای عبور از رویکردهای صرفاً درمانی و واکنشی است. این منطق، که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت و سیاست‌های کلی مرتبط با حوزه‌هایی چون مبارزه با مواد مخدر، مسکن و تأمین اجتماعی نیز قابل مشاهده است، بر این فرض استوار است که آسیب‌های اجتماعی محصول فقدان سیاست‌های پیشگیرانه، ناپایداری معیشت، ضعف دسترسی به مسکن مناسب و گسست‌های نهادی در نظام حمایت اجتماعی است. در همین راستا، [سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر](#) بر ترکیب مداخلات اجتماعی، درمانی و پیشگیرانه تأکید دارد [۲] و [سیاست‌های کلی شهرسازی](#)، دسترسی پایدار به سکونت مناسب را به‌عنوان یکی از عوامل کلیدی کاهش آسیب‌های اجتماعی شناسایی می‌کند [۳]. همچنین [سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی](#)، بر پوشش فراگیر، پیشگیری از فقر و کاهش مخاطرات اجتماعی در طول چرخه زندگی تأکید دارد [۴]. وجه مشترک این سیاست‌ها، حرکت از «مدیریت پیامدها» به سمت «کاهش ریسک‌های اجتماعی» و مداخله در عوامل زمینه‌ساز آسیب است. با این حال، تجربه سیاستگذاری اجتماعی نشان می‌دهد که تحقق این منطق اصلاحی، بیش از هر چیز وابسته به ترجمه آن به تصمیم‌های مشخص، الزام‌آور و قابل ردیابی در نظام بودجه‌ریزی است. در غیاب این ترجمه، سیاست‌های کلی و احکام برنامه‌ای، در سطح اهداف اعلامی باقی می‌مانند و نظام تخصیص منابع همچنان تحت سیطره الگوهای پیشین عمل می‌کند. از این منظر، بودجه سنواتی نقطه اتصال یا گسست میان سیاست‌های کلان و واقعیت‌های اجرایی به‌شمار می‌رود.

بر این اساس، لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور را می‌توان عرصه‌ای تعیین‌کننده برای سنجش میزان تحول در نگاه دولت به آسیب‌های اجتماعی دانست؛ تحولی که نه در عناوین کلی و شعارهای سیاستی، بلکه در نحوه تعریف ذی‌نفعان، جهت‌گیری اختصاص منابع و نسبت میان پیشگیری، مداخله و درمان قابل مشاهده است. گزارش حاضر با اتکا به این رویکرد و تشریح آن در قالب سنجش‌های کیفیت حکمرانی بودجه‌ای در حوزه آسیب‌های اجتماعی و پس از بررسی اعتبارات دستگاه‌هایی که ردیف اعتباری با موضوع و ماهیت «کنترل و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور دریافت می‌کنند، نشان خواهد داد که آیا ساختار پیشنهادی دولت برای بودجه سال

۱۴۰۵ توانسته است منطق مسلط بر سیاست اجتماعی را از مدیریت پیامدها به سمت کاهش ریشه‌ای آسیب‌های اجتماعی و توانمندسازی گروه‌های در معرض خطر تغییر دهد یا خیر.

۲. مبانی تحلیلی و سنجه‌های ارزیابی بودجه آسیب‌های اجتماعی

در نگاه کلاسیک مالیه عمومی، بودجه عمدتاً به‌مثابه یک سند حسابداری دیده می‌شود. اما تحلیل‌های نهادی نشان می‌دهند که بودجه، سازوکاری برای سازمان‌دهی روابط قدرت، مسئولیت و پاسخ‌گویی است [۱]. اینکه کدام مسئله اجتماعی شایسته مداخله دولت تلقی می‌شود، کدام نهاد متولی آن شناخته می‌شود و آیا امکان ارزیابی عملکرد وجود دارد یا نه، همگی در ساختار بودجه تعیین می‌شوند. به همین دلیل، بودجه به‌طور هم‌زمان سه کارکرد اساسی دارد: تعریف اولویت‌ها، تخصیص مسئولیت و ایجاد یا تضعیف پاسخ‌گویی.

براین‌اساس، سند بودجه سنواتی را نمی‌توان یک ابزار فنی و خنثی تلقی کرد که صرفاً وظیفه آن توزیع منابع مالی میان دستگاه‌هاست. در رویکردهای معاصر حکمرانی، بودجه یک «فناوری حکمرانی»^۱ است که از طریق آن، دولت اولویت‌ها را تعریف می‌کند، مسئولیت‌ها را پخش یا متمرکز می‌سازد، سازوکارهای پاسخ‌گویی را فعال یا تضعیف می‌کند و در نهایت تعیین می‌کند چه نهادی باید برای چه نتیجه‌ای پاسخ‌گو باشد [۱]. از این منظر، پرسش محوری در تحلیل بودجه آسیب‌های اجتماعی نه صرفاً میزان اعتبارات اختصاص یافته، بلکه منطق این اختصاص، تنوع و تکرار نهادهای متولی، نوع مداخلات و نسبت آنها با پیامدهای اجتماعی است.

در حوزه آسیب‌های اجتماعی نیز، ناکارآمدی بودجه‌ای اغلب نه از کمبود منابع، بلکه از ضعف در طراحی سه کارکرد مذکور (تعریف اولویت‌ها، تخصیص مسئولیت و ایجاد یا تضعیف پاسخ‌گویی) ناشی می‌شود. در چنین شرایطی، منابع مالی توزیع می‌شوند اما مسئولیت نهایی مبهم باقی می‌ماند؛ ردیف‌های بودجه‌ای وجود دارند اما پیوند آنها با نتایج اجتماعی و سیاست‌های بالادستی قابل سنجش نیست و شکست یا عدم اثربخشی سیاست‌ها عملاً بدون پاسخ‌گویی نهادی باقی می‌ماند. این وضعیت زمینه‌ساز بازتولید آسیب‌های اجتماعی به‌جای کاهش آنها می‌شود.

یکی از مهم‌ترین عوامل این ناکارآمدی، «چندپارگی نهادی»^۲ است. بررسی اعتبارات یک دهه گذشته نشان می‌دهد که مأموریت‌های ناظر بر حوزه آسیب‌های اجتماعی - به‌عنوان مسائلی که ماهیتاً پیچیده و چندبعدی هستند - میان نهادهای متعدد با مأموریت‌های هم‌پوشان توزیع می‌شوند، بدون آنکه مرکز ثقل روشنی برای سیاستگذاری و پاسخ‌گویی وجود داشته باشد. اگر بودجه نیز به‌صورت دستگاه‌محور و پراکنده طراحی شود، این چندپارگی تشدید شده و سیاست اجتماعی به مجموعه‌ای از مداخلات جزیره‌ای و غیرهم‌افزا تبدیل می‌شود. براین‌اساس، مفهوم «تمرکز نهادی» در این گزارش به‌عنوان یک معیار تحلیلی به کار گرفته می‌شود. تمرکز نهادی به‌معنای تمرکز اقتدار سیاسی نیست، بلکه به‌معنای تعریف یک نهاد تخصصی به‌عنوان مرکز راهبری سیاست اجتماعی، تعیین نسبت روشن سایر نهادها با آن و



گره خوردن جریان بودجه، اطلاعات و پاسخ‌گویی به این مرکز است. بدون تمهید چنین تمرکزی، حتی برنامه‌های دقیق نیز در عمل اثربخشی محدودی خواهند داشت.

از سوی دیگر، پاسخ‌گویی بودجه‌ای تنها در صورتی محقق می‌شود که زنجیره «منبع - مداخله - خروجی - پیامد اجتماعی» قابل ردیابی باشد. گسترش ردیف‌هایی با عناوین کلی و متفرقه، این زنجیره را مخدوش خواهد کرد و امکان ارزیابی سیاستی را از بین می‌برد. از سوی دیگر، نسبت میان اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای، نشانه‌ای از نوع نگاه دولت به مسئله اجتماعی است؛ غلبه رویکرد پروژه‌محور و عمرانی، اغلب به پروژه‌زدگی و بی‌اثر ماندن مداخلات اجتماعی می‌انجامد.

در نهایت، هم‌راستایی بودجه با سیاست‌ها و اسناد بالادستی تنها زمانی معنا دارد که این سیاست‌ها به ساختار نهادی و مالی مشخص ترجمه شوند. ذکر مفاهیم کلان در عنوان برنامه‌های تعریفی ذیل دستگاه‌های اجرایی، بدون تعیین نسبت آنها با احکام بالادستی همچون قانون برنامه هفتم پیشرفت و قوانین موضوعه آسیب‌های اجتماعی، به اصلاح حکمرانی در این حوزه منجر نخواهد شد. لازم است در اجرای ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز ایجاد بستر لازم جهت نظارت بر اجرای قانون برنامه، احکام جزئی قانون برنامه هفتم از حیث اجرا یا عدم اجرا به جهت تأمین مالی در لایحه بودجه تعیین تکلیف شوند. بر این اساس، بودجه مهم‌ترین میدان تحقق یا عدم تحقق سیاست‌های اجتماعی و به‌خصوص حوزه خطیر آسیب‌های اجتماعی تلقی می‌شود. با اتکا به چارچوب مفهومی فوق، ارزیابی اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در این گزارش، براساس چهار شاخص اصلی ذیل انجام شده است:

۱-۲. تمرکز نهادی در اختصاص بودجه

این شاخص ناظر بر وجود یک نهاد یا سازوکارهای مشخص به‌عنوان مرکز ثقل سیاستی در حوزه آسیب‌های اجتماعی است. تمرکز یا پراکندگی اعتبارات بدون وجود یک تقسیم کار از پیش تعیین شده و بدون وجود یک اتصال ارگانیک میان نهادها و فعالیت‌ها ذیل یک نهاد راهبر و سیاستگذار مشخص، مبنای سنجش این شاخص است. در واقع این شاخص بررسی میکند که آیا مأموریت‌های یک دستگاه صرفاً به صورت مأموریت محور داخلی تعریف شده اند یا در نسبت با یک تقسیم کار فرابخشی تنظیم گردیده و مبتنی بر آن اعتبار دریافت کرده اند.

۲-۲. قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای

این شاخص به امکان پیوند دادن اعتبارات اختصاص‌یافته به برنامه‌ها، دستگاه‌های مجری و اهداف اجتماعی مشخص اشاره دارد. هرچه ساختار بودجه شفاف‌تر و ردیف‌ها مشخص‌تر باشند، سطح پاسخ‌گویی بالاتر ارزیابی می‌شود.

۳-۲. نسبت پیشگیری به درمان در ساختار بودجه‌ای

این شاخص جهت‌گیری سیاست اجتماعی را نشان می‌دهد و بیانگر آن است که منابع بیشتر صرف پیشگیری و مداخله زودهنگام می‌شوند یا عمدتاً به مدیریت پیامدها و حمایت‌های جبرانی اختصاص می‌یابند.

۴-۲. میزان هم‌راستایی نهادی بودجه با سیاست‌های کلان اجتماعی

این شاخص ناظر بر میزان ترجمه اهداف و احکام سیاستی - و به‌طور ویژه احکام برنامه هفتم پیشرفت - به ردیف‌ها و سازوکارهای بودجه‌ای مشخص است.

براین اساس، یافته‌های گزارش نه صرفاً بر پایه مقایسه ارقام، بلکه بر مبنای ارزیابی کیفیت حکمرانی بودجه‌ای در حوزه آسیب‌های اجتماعی ارائه و تحلیل می‌شود. در شکل ذیل، سنجه‌های استفاده شده در این گزارش که مبنای ارزیابی بهینگی اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی - به‌عنوان شاخص‌های کیفیت حکمرانی بودجه‌ای - است، نمایش داده شده است.



شکل ۱. شاخص‌های کیفیت حکمرانی بودجه‌ای در حوزه آسیب‌های اجتماعی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



۳. بررسی اعتبارات برنامه‌های دستگاه‌های متولی آسیب‌های اجتماعی

آسیب‌های اجتماعی یکی از معرف‌های اصلی سلامت اجتماعی جوامع و ازجمله مهم‌ترین مقولاتی هستند که وضعیت اجتماعی را بازنمایی می‌کنند. بر همین اساس نظام حکمرانی تلاشی گسترده برای کنترل و کاهش این آسیب‌ها به خرج داده و برنامه‌ها و اقدام‌هایی اساسی را در این زمینه پیگیری می‌کند. گزارش حاضر برای بررسی اعتبارات پیش‌بینی شده در حوزه آسیب‌های اجتماعی، چهار دسته از اعتبارات تعریف شده در این حوزه را- به تفکیک دستگاه‌های اصلی- بررسی خواهد کرد:

۱. **دسته اول:** برنامه‌های اجرایی با ماهیت تخصصی آسیب‌های اجتماعی که با عنوان «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» و شماره طبقه‌بندی (۱۱۱) در (جدول ۶/۱) سند لایحه بودجه ۱۴۰۵ نامگذاری شده و ذیل دستگاه‌های متولی حوزه آسیب‌های اجتماعی- در دو قالب اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای- توزیع شده‌اند.

۲. **دسته دوم:** برنامه‌های اجرایی با ماهیت «حکمرانی» (و موضوع‌هایی همچون توسعه دولت الکترونیک)، که اگرچه ذیل برنامه اجرایی «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» تعریف نشده‌اند، اما ذیل دستگاه اجرایی اصلی حوزه آسیب‌های اجتماعی قرار گرفته‌اند و به تقویت نظام حکمرانی در حوزه مذکور می‌پردازند.

۳. **دسته سوم:** برنامه‌های اجرایی با ماهیت «حمایتی»، که ذیل دستگاه‌های اجرایی تخصصی حوزه آسیب‌های اجتماعی تعریف شده‌اند و در راستای اهداف کلی دستگاه در حوزه پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی عمل می‌کنند.

۴. **دسته چهارم:** ردیف‌های اعتباری متفرقه تعریف شده در (جدول ۹) لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، که با موضوع پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی، پیش‌بینی شده‌اند.

در ادامه گزارش، به تفصیل، اعتبارات دستگاه‌های متولی حوزه آسیب‌های اجتماعی- که واجد یک یا چند دسته از اعتبارات چهارگانه فوق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور هستند- به ترتیب حجم اعتبارات پیش‌بینی شده (از بیشترین به کمترین)، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱. ستاد مبارزه با مواد مخدر

ستاد مبارزه با مواد مخدر یکی از اصلی‌ترین نهادهای متولی حوزه آسیب‌های اجتماعی در ایران است. این ستاد که مبتنی بر قانون «مبارزه با مواد مخدر»، مصوب سال ۱۳۶۷، شکل گرفته، تکالیف قانونی مهمی ازجمله پیشگیری از اعتیاد، مبارزه با قاچاق مواد مخدر از هر قبیل، اعم از تولید، توزیع، خرید، فروش و استعمال آنها را برعهده داشته و مطابق با ماده (۳۳) قانون مذکور، کلیه عملیات اجرایی و قضایی و برنامه‌های پیشگیری و آموزش عمومی و تبلیغ علیه مواد مخدر در این ستاد متمرکز شده است [۵]. بر همین اساس، بررسی وضعیت اعتبارات مربوط به این ستاد و روند تغییرات آن در قالب بودجه‌های سنواتی از اهمیت قابل‌توجهی برخوردار است.

جدول ۱. اعتبارات ستاد مبارزه با مواد مخدر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

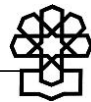
شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵			درصد رشد
			هزینه‌ای	تملك دارایی سرمایه‌ای	جمع	
۱۰۱-۳۴	ستاد مبارزه با مواد مخدر	۲۴۷۵	۲۴۵۸	۱۷۵	۲۶۳۳	۶
۰۲۸۴-۱۳۶	ارائه خدمات یکپارچه دولت هوشمند (الکترونیکی) - تملك دارایی سرمایه‌ای	۱۰	۰	۲۵	۲۵	۱۵۰
۰۳۵۴-۱۰۶	پیشگیری از سوءمصرف مواد مخدر و داروهای روانگردان - تملك دارایی سرمایه‌ای	۴۱۰	۰	۱۵۰	۱۵۰	-۶۳
۰۵۰۰-۱۱۱	پژوهش‌های کاربردی	۸	۶۴	۰	۶۴	-۲۰
۰۵۰۲-۱۱۱	پیشگیری از سوءمصرف مواد مخدر و داروهای روانگردان - هزینه‌ای	۱۵۳	۱۵۶	۰	۱۵۶	۱۰۹
۰۵۰۳-۱۱۱	ارائه خدمات درمان و کاهش آسیب معتادان	۱۲۲۲	۱۶۰۰	۰	۱۶۰۰	۳۰
۰۵۰۴-۱۱۱	ارائه خدمات یکپارچه دولت هوشمند (الکترونیکی) - هزینه‌ای	۲۶	۲۶	۰	۲۶	۰
۰۵۰۹-۱۱۱	صیانت و بازتوانی معتادان بهبودیافته	۱۱۵	۱۱۷	۰	۱۱۷	۱۰۷
۰۵۱۰-۱۱۱	کاهش عرضه مواد مخدر و روانگردان	۵۵۵	۵۷۵	۰	۵۷۵	۳۰۶

مأخذ: همان.

بررسی سرجمع اعتبارات پیش‌بینی شده برای ستاد مبارزه با مواد مخدر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حاکی از آن است که این رقم به میزان ۲۶۳۳ میلیارد تومان تعیین شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۶ درصد رشد داشته است. در رابطه با میزان مقادیر اختصاص یافته برای هریک از برنامه‌های این دستگاه و روند تغییر این میزان نیز نکات ذیل قابل طرح است:

- بخشی از بودجه حوزه پیشگیری از اعتیاد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در قالب تملك دارایی‌های سرمایه‌ای تعیین شده است. اگرچه امکان هزینه‌کرد این اعتبارات در راستای ارتقای ساختارهای حوزه پیشگیری مانند تقویت ناوگان مربوط به مراکز فوریت‌های اجتماعی یا زیرساخت‌های مراکز کاهش آسیب اعتیاد فراهم است، لکن در این زمینه باید اشاره شود که اولاً، پیشگیری اساساً مقوله‌ای نرم‌افزاری بوده و اختصاص آن در قالب تملك دارایی سرمایه‌ای به نوعی نشانگر جایگاه حاشیه‌ای و اهمیت پایین این موضوع در ذهن تصمیم‌گیران است. ثانیاً، همین نوع اعتبار حاشیه‌ای نیز، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با کاهشی ۶۳ درصدی از ۴۱۰ میلیارد تومان به ۱۵۰ میلیارد تومان تنزل یافته است.

- در بین ردیف‌های تخصصی تعیین شده برای ستاد مبارزه با مواد مخدر، اعتبار مربوط به حوزه درمان و کاهش آسیب اعتیاد از سایر حوزه‌ها بیش‌تر بوده و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نیز با افزایشی ۳۰ درصدی از ۱۲۲۲ میلیارد به ۱۶۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است. اگرچه این موضوع فی‌نفسه می‌تواند مثبت تلقی شده و در راستای کنترل و کاهش هرچه بیشتر آسیب اعتیاد در نظر گرفته شود، لکن به دلایل مختلف این روند واجد معنای مذکور نیست. چراکه، اولاً، بررسی اثربخشی برنامه‌ها و اقدام‌های انجام شده در حوزه درمان و کاهش آسیب اعتیاد حاکی از عملکردی نه چندان



موفق در این زمینه بوده و بیانگر آن است که اعتبارات تعیین شده به مقدار کافی به هدف اصابت نکرده است. ثانیاً، همچنان که اشاره شد، پیشگیری از اعتیاد به عنوان گلوگاهی تعیین کننده در مسیر گسترش شیوع و بروز اعتیاد عمده در بودجه های سنواتی و نیز برنامه ها و اقدام های دستگاه، مورد کم توجهی واقع شده و جایگاه مناسبی ندارد. علاوه بر آن و در کنار بحث پیشگیری، مقوله صیانت از بهبودیافتگان که عمده تاً از طریق مراقبت های پس از خروج فرد از طرح های درمانی و در قالب مدیریت مورد و غیره اتفاق می افتد، در نظام سیاست گذاری و بودجه ریزی آن گونه که شایسته است مورد توجه قرار نگرفته است.

- اعتبارات حوزه درمان و کاهش آسیب اعتیاد تخصیص یافته به ستاد مبارزه با مواد مخدر، طی سال های اخیر به صورتی نامتوازن صرف پیگیری مراکز درمان اجباری شده و سایر مراکز پیش بینی شده ذیل ماده (۱۵) [قانون مبارزه با مواد مخدر](#) مورد غفلت واقع شده اند [۵]. در این میان، مراکز کاهش آسیب، وضعیت پیچیده تر و بغرنج تری داشته و طی سه سال گذشته از نظر رویکردی و اعتباری توجه چندانی به آنها نشده است. این در حالی است که دبیرخانه ستاد مبارزه با مواد مخدر در دولت چهاردهم، در سیاست های اعلامی خود بر مقوله کاهش آسیب تأکید کرده و تحقق هرچه بیشتر آن را به عنوان یکی از اهداف خود تعیین کرده است.

۲-۳. سازمان امور اجتماعی

براساس اسناد بالادستی، از جمله [آیین نامه شورای اجتماعی کشور](#) (۱۳۹۵) [۸] و [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) [۹]، از مهم ترین وظایف سازمان امور اجتماعی کشور می توان به موارد زیر اشاره کرد: رصد وضعیت آسیب های اجتماعی، سیاست گذاری در زمینه کنترل و کاهش آسیب های اجتماعی، ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه های ذی ربط و پیگیری و نظارت بر اجرای برنامه ها و اقدام های مرتبط با این حوزه. همچنین مطابق بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دستگاه های اجرایی ذی ربط موظف اند «برنامه های فوق العاده» خود در زمینه پایش و کاهش آسیب های اجتماعی را با همکاری سازمان امور اجتماعی کشور تدوین کرده و تا پایان تیرماه هر سال، پس از تأیید سازمان، به تصویب شورای اجتماعی کشور برسانند [۹]. علاوه بر این، سازمان امور اجتماعی کشور مکلف است اعتبار لازم برای اجرای برنامه های فوق العاده پایش و کاهش آسیب های اجتماعی را براساس شاخص های معتبر و با زمان بندی متناسب، در لوایح بودجه سالیانه کشور پیش بینی کند.

جدول ۲. اعتبارات سازمان امور اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵			درصد رشد
			هزینه‌ای	تملك دارایی سرمایه‌ای	جمع	
۱۰۵۰۳۰	سازمان امور اجتماعی	۲۰۰۰	۱۴۴۰	۵۰۰	۱۹۴۰	-۳
۰۵۰۱-۱۱۱	پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۰		۵۰۰	۵۰۰	-
۰۵۰۵-۱۱۱	توسعه حمایت‌های اجتماعی	۸۵۰	۰	۰	۰	-
۰۵۰۶-۱۱۱	حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی	۲۶۰	۴۰۰	۰	۴۰۰	۵۳.۸
۰۵۱۱-۱۱۱	کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی	۸۹۰	۱۰۴۰	۰	۱۰۴۰	۱۶.۸

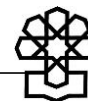
مأخذ: همان.

بر اساس داده‌های مندرج در جدول فوق، اعتبارات سازمان امور اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، با سه درصد کاهش روبه‌رو بوده است. برنامه «پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» که در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ اعتباری برای آن در نظر گرفته نشده بود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ واجد اعتباری ۵۰۰ میلیاردی است که در قالب اعتبارات عمرانی به سازمان امور اجتماعی اختصاص یافته است. در مقابل، اعتبارات برنامه «حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی» ۵۳/۸ درصد و اعتبارات برنامه «کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۱۶/۸ درصد افزایش داشته‌اند.

در ارتباط با اعتبارات سازمان امور اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی چند نکته قابل توضیح است. نخست آن‌که، در برنامه «پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی»، مبلغ پانصد میلیارد تومان اعتبار برای تملك دارایی‌های سرمایه‌ای، به سازمان امور اجتماعی اختصاص یافته است. گرچه اعتبارات این ردیف (پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی) از نظر ماهیت و هدف، با ردیف «کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» قابل جمع و هم‌پوشانی است و در نگاه نخست این تفکیک مبهم به نظر می‌رسد، اما طبق بررسی‌های به عمل آمده، این اعتبار برای تقویت زیرساخت مراکز فوریت‌های اجتماعی و امور لجستیکی مشابه، پیش‌بینی شده است؛ با این توضیح که، برآیند و خروجی مشخصی از اعتبارات این سازمان به‌دست آید.

نکته دوم آن است که گرچه سازمان امور اجتماعی به استناد بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌عنوان نهاد راهبر و سیاستگذار فرابخشی در حوزه آسیب‌های اجتماعی بازشناخته شده است اما در حکم مذکور، نقش راهبری تنها به برنامه‌های فوق‌العاده دستگاه‌ها مرتبط شده است و اساساً دستگاه‌ها برای انجام تکالیف ذاتی و جاری خود تکلیفی برای پاسخ‌گویی به سازمان امور اجتماعی ندارند. همین مسئله یکی از اصلی‌ترین ریشه‌های ضعف اتصال نهادی در دستگاه‌های حوزه آسیب‌های اجتماعی و بعضاً هم‌پوشان شدن مأموریت‌های این دستگاه‌ها در میدان مداخله اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی است.

نکته اساسی دیگر در مورد جایگاه این سازمان، مبنای قانونی تشکیل آن است که همچنان واجد ابهام است و این امر بارها مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است، از جمله در بند «۲۸» ایرادات این شورا به لایحه برنامه هفتم، مصوب



۱۴۰۲/۱۱/۹ مجلس^۱، درخصوص تبصره بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم که در آن تصریح شده است که «وزارت کشور مکلف است حداکثر ظرف ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، اساسنامه سازمان امور اجتماعی کشور را تهیه کرده و به تصویب هیئت‌وزیران برساند». با توجه به اجرایی نشدن این تکلیف و در راستای ارتقای جایگاه قانونی این سازمان ضروری است که بودجه‌ای جهت این امر لحاظ شود تا این مشکل، رفع شود.

۳-۳. سازمان بهزیستی کشور

سازمان بهزیستی، یکی از متولیان آسیب‌های اجتماعی در موضوع‌های مختلف همچون کودکان کار و خیابان، خودکشی، اعتیاد، همسرآزاری، کودک‌آزاری و طلاق و به‌طور ویژه حمایت از آسیب‌دیدگان اجتماعی است. براساس آنچه در جدول ۳ مشاهده می‌شود، اعتبار پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، در موضوع مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، برای سازمان بهزیستی حدود ۱۸۰۰ میلیارد تومان بوده که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (با اعتباری بالغ بر ۱۱۷۲ میلیارد تومان)، حدود ۵۳ درصد افزایش داشته است.

جدول ۳. اعتبارات سازمان بهزیستی در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵			درصد رشد
			هزینه‌ای	تملک دارایی سرمایه‌ای	جمع	
۱۳۱۵۰۰	سازمان بهزیستی کشور (اعتبارات حوزه مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی)	۱۱۷۲.۷	۱۷۶۵.۷	۳۵	۱۸۰۰.۷	۵۳
۰۵۰۰-۱۱۱	پژوهش‌های کاربردی	۰.۷	۰.۷	۰	۰.۷	۰
۰۵۰۱-۱۱۱	پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۶۰۹	۸۷۵	۳۵	۹۱۰	۴۹
۰۵۰۷-۱۱۱	خدمات کاهش آسیب معتادان	۴۱۰	۷۰۷	۰	۷۰۷	۷۲
۰۵۰۸-۱۱۱	خدمات مددکاری	۱۵۳	۱۸۳	۰	۱۸۳	۲۰

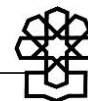
مأخذ: همان.

از میان چهار برنامه با ماهیت «کنترل و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» که برای سازمان بهزیستی در نظر گرفته شده است، برنامه «پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» واجد بیشترین اعتبار است و حدود نیمی از کل اعتبارات سازمان بهزیستی در موضوع آسیب‌های اجتماعی را شامل می‌شود. در میان برنامه‌های تعریف شده ذیل این سازمان، بیشترین رشد اعتبار مربوط به برنامه «خدمات کاهش آسیب معتادان» با رشدی ۷۲ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ بوده است.

۱. ۲۸- در بندهای «الف» و «ت» ماده (۸۵)، ابهام ردیف ۵۷-۱، نظر سابق شورای نگهبان نسبت به مواردی که عنوان «سازمان امور اجتماعی کشور» اصلاح نشده است، کماکان باقی است.

در زمینه تناسب برنامه‌های تعریف شده ذیل سازمان بهزیستی و احکام برنامه هفتم پیشرفت، یک نکته قابل ذکر است. در بند «ت» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت بر «توسعه و ارتقای ساختار مراکز فوریت‌های اجتماعی با هدف خدمات‌رسانی به‌موقع به افراد در معرض آسیب و آسیب‌دیدگان اجتماعی در چارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط» تأکید شده است [۹]. مراکز فوریت‌های اجتماعی که با نام «اورژانس اجتماعی» شناخته می‌شوند و ذیل سازمان بهزیستی فعالیت می‌کنند، وظیفه ارائه خدمات تخصصی به‌موقع و شبانه‌روزی و رایگان در بحران‌های فردی، خانوادگی و اجتماعی را بر عهده دارند. دریافت‌کنندگان این خدمات طیف گسترده‌ای از آسیب‌دیدگان اجتماعی را شامل می‌شود، از جمله: خشونت‌دیدگان خانگی (کودک‌آزاری، همسرآزاری و سالمندآزاری)، افرادی که قصد خودکشی دارند، دختران و پسران فراری از منزل، زنان و دختران در معرض آسیب یا آسیب‌دیده، زوجین متقاضی طلاق و افراد در معرض طلاق و کودکان خیابانی. تصریح حکم فوق در برنامه هفتم بر «توسعه و ارتقای ساختار مراکز فوریت‌های اجتماعی»، هم به‌معنای ارتقای کیفیت و انسجام درونی این مراکز است و هم به‌معنای افزایش و گسترش کمی آن در سطح کشور. براین اساس ضروری است که در راستای تسهیل و تأمین لوازمات اجرای این حکم برنامه‌ای، یک برنامه مستقل با ماهیت عمرانی (با توجه به ضرورت تأمین لجستیکی مراکز) برای گسترش و تقویت مراکز فوریت‌های اجتماعی در سازمان بهزیستی در نظر گرفته شود.

همان‌گونه که در ابتدای گزارش اشاره شد، این گزارش در تحلیل اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، تمرکز خود را بر برنامه اجرایی «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» (با شماره طبقه‌بندی (۱۱۱) در (جدول ۶/۱) سند لایحه بودجه ۱۴۰۵) قرار داده است؛ با این وجود، برخی برنامه‌های اجرایی (غالباً با کدهای حمایتی و سیاستگذاری) در ذیل سازمان بهزیستی تعریف شده‌اند که می‌توان بخشی از اعتبارات آن را در قلمرو پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفت. سازمان بهزیستی نهادی است که به استناد قانون تاسیس خود، وظایف متعدد و پرحجمی را پیگیری می‌کند و طیفی از تکالیف حمایتی در حوزه معلولیت‌ها، توانبخشی، تجدید تربیت منحرفان اجتماعی، حمایت از کودکان بی‌سرپرست، زنان سرپرست خانوار و خانواده‌های نیازمند را بر عهده دارد. کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی هم، یکی از مأموریت‌های این سازمان است. با توجه به این دامنه گسترده فعالیت، ردیابی اینکه برخی از ردیف‌های اعتباری این سازمان و به‌طور مشخص برنامه اجرایی «سیاستگذاری و راهبری بهزیستی» (با شماره طبقه‌بندی (۱۴۸-۰۴۷۲) و اعتبار قابل توجه حدود ۵ هزار میلیارد تومان - تا چه اندازه سهم حوزه آسیب‌های اجتماعی خواهد بود، امکان‌پذیر نیست. اما ذکر این نکته ضروری است که احتمالاً بخشی از اعتبار این برنامه ذیل موضوع‌ها و برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی هزینه خواهد شد، لذا سر جمع اعتبارات در نظر گرفته شده برای حوزه آسیب‌های اجتماعی، ذیل سازمان بهزیستی، احتمالاً از مقدار مشخص شده در جدول فوق بیشتر است.



۳-۴. وزارت آموزش و پرورش

مجموع اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در موضوع مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ برابر با ۱۰۰۰ میلیارد تومان بوده که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴، هیچ رشدی نداشته است.

جدول ۴. اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵			درصد رشد
			هزینه‌ای	تملک دارایی سرمایه‌ای	جمع	
۱۲۷۵۰۰	وزارت آموزش و پرورش (اعتبارات حوزه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی)	۱۰۰۰	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۰
۵۵۰۰۰-۹۸	تأمین سلامت روحی و جسمی دانش‌آموزان و پیشگیری و مقابله به‌هنگام و مؤثر با آسیب‌های اجتماعی (نماد)	۱۰۰۰	۱۰۰۰	۰	۱۰۰۰	۰

مأخذ: همان.

برنامه نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد)، به‌عنوان یکی از برنامه‌های مؤثر در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، همواره مورد توجه نظام سیاستگذاری کشور بوده است. جایگاه قانونی این برنامه در اسناد بالادستی برنامه‌های توسعه، مستند به بند «ج» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت است که بر پیشگیری و مقابله به‌هنگام و مؤثر با آسیب‌ها و مخاطرات اجتماعی دانش‌آموزان، از طریق نظام مراقبت‌های اجتماعی دانش‌آموزان (نماد)، تأکید می‌ورزد [۹]. از منظر اختصاص منابع، رویه پیش‌بینی اعتبار برای برنامه نماد، حفظ شده است؛ به‌نحوی که اعتبارات این برنامه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، مشابه قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ذیل ردیف‌های متفرقه (جدول شماره ۹) پیش‌بینی شده است. شایان ذکر است که در تحلیل میزان اعتبار نیز، هیچ‌گونه تغییر محسوسی مشاهده نمی‌شود.

نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان به‌عنوان یکی از برنامه‌های مبتنی بر شواهد در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تعریف می‌شود، اما به دلایل مختلفی از جمله عدم شکل‌گیری ائتلاف و انسجام مورد نیاز برای این نظام و همچنین نارسایی در فرایندهای کلیدی همچون تربیت نیروی متخصص جهت ارائه آموزش‌ها، راه‌اندازی فرایند ارجاع الکترونیکی بین‌دستگاهی و اجرای مداخلات تخصصی و ارائه حمایت‌های لازم، همچنان شاهد عملکرد مؤثر این نظام در کاهش آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان نیستیم [۱۰]؛ لذا، تا زمانی که این هدف عملیاتی محقق نشود، توزیع اعتبارات به این برنامه لزوماً تأثیر چشمگیری در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نخواهد داشت.

از سوی دیگر، بررسی میزان عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (گزارش ۸ ماهه ابتدایی) پیرامون این ردیف اعتباری متفرقه در وزارت آموزش و پرورش بیانگر عملکرد ضعیف ۱۵ درصدی (۱۵۰ میلیارد تومان) آن است. براین‌اساس و با توجه به اینکه این برنامه واجد جایگاه قانونی در اسناد بالادستی و مستند به بند «ج» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت است، پیشنهاد می‌شود برای شفاف‌سازی هزینه‌کرد اعتبارات این برنامه، اعتبار آن از جدول اقلام متفرقه به جدول برنامه‌های اجرایی وزارت آموزش و پرورش منتقل شود.

۵-۳. کمیته امداد امام خمینی (ره)

براساس آنچه که در جدول (۵) مشاهده می‌شود مجموع اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) در موضوع مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی برابر با ۲۲۲ میلیارد تومان بوده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۱۶ درصد رشد داشته است و در یک ردیف برنامه‌ای با موضوع «پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» پیش‌بینی شده است.

جدول ۵. اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵			درصد رشد
			هزینه‌ای	تملک دارایی سرمایه‌ای	جمع	
۱۲۹۶۰۰	کمیته امداد امام خمینی (ره) - کمک (اعتبارات حوزه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی)	۱۹۱	۲۲۲	۰	۲۲۲	۱۶
۰۵۰۱-۱۱۱	پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۱۹۱	۲۲۲	۰	۲۲۲	۱۶

مأخذ: همان.

مطابق آنچه که از [اساسنامه کمیته امداد امام خمینی \(ره\)](#) - که در سال ۱۳۹۴ به تأیید مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) رسیده است - استنباط می‌شود، این نهاد، یک مجموعه با کارویژه‌های حمایتی است و تکالیفی را در همین زمینه بر عهده دارد، از جمله: بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی و معنوی نیازمندان، شناسایی افراد و خانواده‌های لازم‌الحمايه در شهر و روستا و عشایر، پیشنهاد خط‌مشی، سیاست‌های اجرایی و طرح و برنامه‌های مؤثر برای رفع محرومیت‌ها در ابعاد مختلف و پرداخت نقدی و مساعدت‌های غیرنقدی از قبیل تأمین مسکن، جهیزیه و کمک به ازدواج نیازمندان [۱۱]. محتوای اساسنامه گویای آن است که کمیته امداد امام خمینی (ره)، بیش از آنکه یک نهاد تخصصی در حوزه کنترل و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی در کشور باشد، یک نهاد تخصصی ارائه حمایت‌های اجتماعی است و بار بخش اعظمی از حمایت و مساعدت‌های اجتماعی در سطح کشور بر عهده این مجموعه است. بررسی گزارش عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در این نهاد (در ۸ ماهه ابتدایی سال) نیز نشان می‌دهد که تنها مداخله تخصصی حوزه آسیب‌های اجتماعی در کمیته امداد امام خمینی (ره)، برنامه «کاهش آسیب‌های اجتماعی زنان سرپرست خانوار» بوده است. فلذا با در نظر داشتن دو شاخص «قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای» و «هم‌راستایی نهادی بودجه با اسناد و سیاست‌های کلان اجتماعی»، و دامنه وسیع تکالیف کمیته امداد امام خمینی (ره)، ضروری است که شفافیت بیشتری در مورد نحوه هزینه‌کرد اعتبارات سنواتی حوزه آسیب‌های اجتماعی در این نهاد صورت پذیرد.



۳-۶. وزارت کشور

علاوه بر سازمان امور اجتماعی که ذیل وزارت کشور تعریف می‌شود و ردیف اعتباری مجزایی برای آن تعریف و پیش‌بینی شده است- و در بخش‌های قبلی گزارش مورد تحلیل قرار گرفت- یک برنامه مستقل دیگر نیز ذیل وزارت کشور پیش‌بینی شده است با عنوان «حفظ و ارتقای سرمایه و سلامت اجتماعی جامعه». اعتبار این برنامه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ دو برابر شده و به ۸ میلیارد تومان رسیده است.

جدول ۶. اعتبارات وزارت کشور در موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵			درصد رشد
			هزینه‌ای	تملک دارایی سرمایه‌ای	جمع	
۱۰۵۰۰	وزارت کشور (اعتبارات ناظر بر حوزه آسیب‌های اجتماعی)	۴	۸	۰	۸	۲۰۰
۰۵۰۶-۱۱۱	حفظ و ارتقای سرمایه و سلامت اجتماعی جامعه	۴	۸	۰	۸	۲۰۰

مأخذ: همان.

۴. تحلیل سیمای کلی اعتبارات آسیب‌های اجتماعی

۴-۱. مقایسه مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۵ با قانون بودجه ۱۴۰۴

در مجموع سرجمع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی به شرح ذیل خواهد بود:

❖ **دسته اول؛ برنامه‌های اجرایی با ماهیت تخصصی آسیب‌های اجتماعی:** سرجمع اعتبارات این برنامه‌ها- که با عنوان کلی «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» و شماره طبقه‌بندی (۱۱۱) در (جدول ۶/۱) سند لایحه بودجه ۱۴۰۵ نامگذاری شده‌اند، معادل ۶۴۲۹ میلیارد تومان است. در جدول ذیل سرجمع اعتبارات برنامه «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مقایسه شده است.

جدول ۷. مقایسه مجموع اعتبارات برنامه اجرایی «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵			درصد رشد
			هزینه‌ای	تملک دارایی سرمایه‌ای	جمع	
۱۱۱	مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۵۴۲۴	۵۸۹۴	۵۳۵	۶۴۲۹	۱۸.۵

مأخذ: همان.

همان‌گونه که مشخص است، مجموع اعتبارات کد (۱۱۱) در (جدول ۶/۱) سند لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، که به‌صورت تخصصی به موضوع «پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی» اختصاص دارد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ۱۸.۵ درصد رشد کرده است. از این مقدار اختصاص یافته به حوزه آسیب‌های اجتماعی، حدود ۸ درصد، در قالب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی شده است.

❖ دسته دوم: برنامه‌های اجرایی با ماهیت «حکمرانی»، ذیل دستگاه‌های تخصصی حوزه آسیب‌های

اجتماعی: تنها برنامه‌ای که با چنین ماهیتی و با کدی غیر از کد (۱۱۱) در ذیل دستگاه‌های تخصصی حوزه آسیب‌های اجتماعی تعریف شده، برنامه «ارائه خدمات یکپارچه دولت هوشمند (الکترونیکی)»، ذیل ستاد مبارزه با مواد مخدر است با اعتباری بالغ بر ۲۵ میلیارد تومان و از جنس تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، که رشد آن نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴، ۱۵۰ درصد بوده است.

❖ دسته سوم: برنامه‌های اجرایی با ماهیت «حمایتی»، ذیل دستگاه تخصصی حوزه آسیب‌های اجتماعی

و در راستای اهداف کلی دستگاه: تنها برنامه‌ای که در حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، چنین ماهیتی دارد و ذیل ستاد مبارزه با مواد مخدر هم تعریف شده، برنامه «پیشگیری از سوءمصرف مواد مخدر و داروهای روانگردان» است با اعتباری بالغ بر ۱۵۰ میلیارد تومان و از جنس تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، که رشد آن کاهشی و منفی ۶۳ درصد بوده است.

❖ دسته چهارم: ردیف‌های اعتباری متفرقه تعریف شده در (جدول ۹) لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، با موضوع

پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی: در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، تنها یک ردیف اعتباری در (جدول ۹) لایحه به حوزه آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته که مربوط به برنامه «تأمین سلامت روحی و جسمی دانش‌آموزان و پیشگیری و مقابله به‌هنگام و مؤثر با آسیب‌های اجتماعی (نماد)» با اعتباری بالغ بر ۱۰۰۰ میلیارد تومان است.

در مجموع کل اعتبارات چهار دسته فوق، که سرجمع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را تشکیل می‌دهند، معادل ۷.۶۰۴ میلیارد تومان خواهد بود. این اعتبار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ که معادل ۶.۸۴۴ میلیارد تومان بوده، حدود ۱۱ درصد رشد داشته است. در جدول ذیل سرجمع کل اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با اعتبارات این حوزه در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مقایسه شده است.

جدول ۸. مقایسه مجموع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با قانون بودجه سال

۱۴۰۴ (ارقام به میلیارد تومان) [۶] [۷]

عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۴	لایحه بودجه سال ۱۴۰۵	درصد رشد
مجموع اعتبارات	۶.۸۴۴	۷.۶۰۴	۱۱

مأخذ: همان.



۲-۴. مقایسه اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵

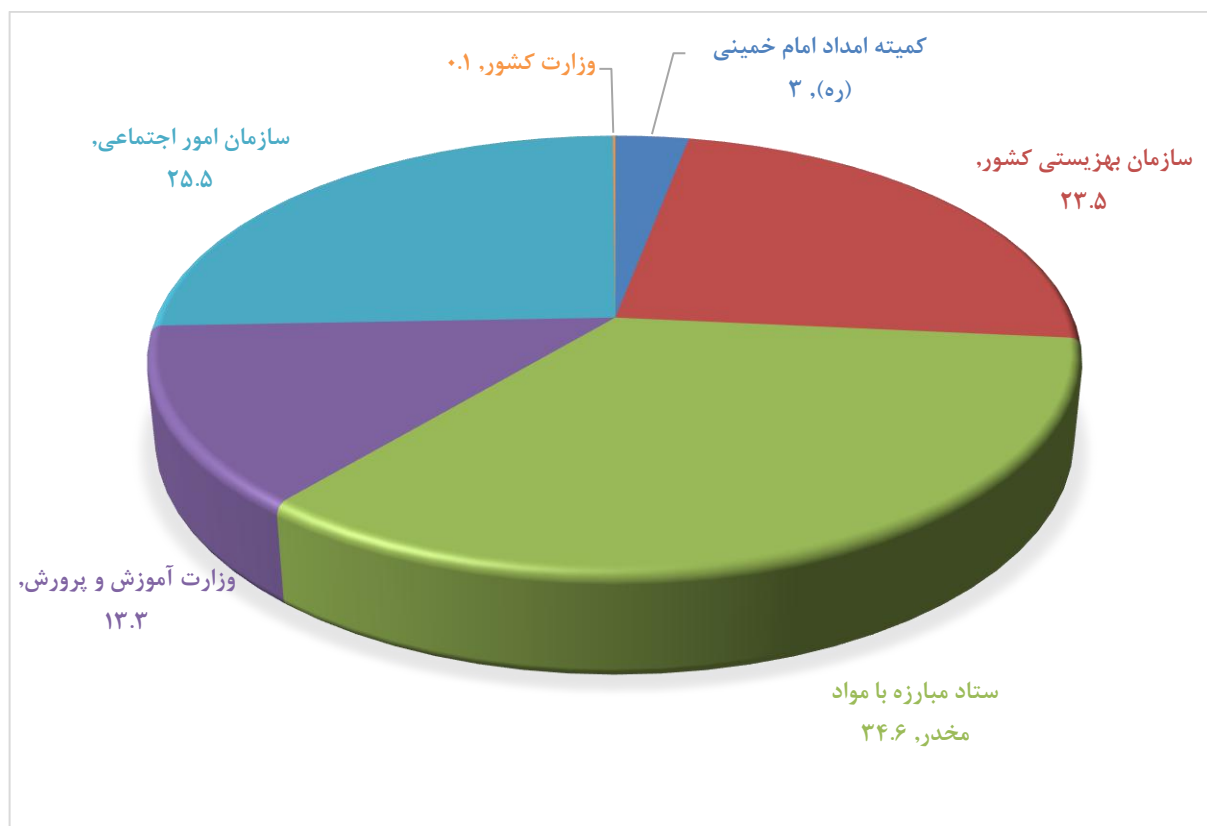
توضیح‌های بالا نشان داد که مجموع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، هرچند محدود، اما به صورت کلی روندی افزایشی داشته است. در این بخش به بررسی سهم اعتبارات هر کدام از ۶ دستگاه بررسی شده در این گزارش از مجموع اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ می‌پردازیم.

جدول ۹. سهم اعتبارات دستگاه‌های اجرایی فعال از کل اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور

ردیف	عنوان دستگاه	اعتبار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (با موضوع آسیب‌های اجتماعی)	سهم از کل اعتبارات آسیب‌های اجتماعی (درصد)
۱	ستاد مبارزه با مواد مخدر	۲۶۳۳	۳۴.۶
۲	سازمان امور اجتماعی	۱۹۴۰	۲۵.۵
۳	سازمان بهزیستی کشور	۱۸۰۰.۷	۲۳.۵
۴	وزارت آموزش و پرورش	۱۰۰۰	۱۳.۳
۵	کمیته امداد امام خمینی (ره)	۲۲۲	۳
۶	وزارت کشور	۸	۰.۱
جمع کل اعتبارات		۷۶۰۴	

مأخذ: همان.

آن گونه که از جدول فوق قابل دریافت است، سه دستگاه اول تخصصی در حوزه «پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی» در مجموع حدود ۸۳ درصد از کل اعتبارات این حوزه را به خود اختصاص داده‌اند. در این میان، بیشترین سهم با ۳۴.۶ درصد، به ستاد مبارزه با مواد مخدر اختصاص یافته است. نکته قابل توجه دیگر در تحلیل اعتبارات ۶ دستگاه فوق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ این است که تنها دستگاهی که از جمع فوق، با کاهش اعتبار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ روبه‌رو شده، سازمان امور اجتماعی است که اعتبار پیش‌بینی شده برای آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، سه درصد کاهش داشته است. مجموع اعتبارات حوزه «پیشگیری» نیز از ۳۴ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به ۳۸ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۵ ارتقا یافته است. در شکل ذیل، سهم اعتبارات دستگاه‌های شش‌گانه فوق از کل اعتبارات موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به نمایش درآمده است.



شکل ۲. سهم اعتبارات دستگاه‌ها از کل اعتبارات موضوع آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

مأخذ: همان.

پیرامون اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ دو ابهام ذیل نیز قابل ذکر است:

الف) این گزارش در تحلیل اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، تمرکز خود را بر برنامه اجرایی «مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» (با شماره طبقه‌بندی (۱۱۱) در (جدول ۶/۱) سند لایحه بودجه ۱۴۰۵) قرار داده است؛ با این وجود، برخی برنامه‌های اجرایی (غالباً با کدهای حمایتی و سیاستگذاری) در ذیل سازمان بهزیستی تعریف شده‌اند که می‌توان بخشی از اعتبارات آن را در قلمرو پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفت. سازمان بهزیستی نهادی است که به استناد قانون تاسیس خود، وظایف متعدد و پر دامنه‌ای را در حوزه‌های حمایتی و کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی بر عهده دارد. با توجه به این دامنه گسترده فعالیت، ردیابی اینکه برخی از ردیف‌های اعتباری این سازمان و به‌طور مشخص برنامه اجرایی «سیاستگذاری و راهبری بهزیستی» - با شماره طبقه‌بندی (۱۴۸-۰۴۷۲) و اعتبار قابل توجه حدود ۵ هزار میلیارد تومان - تا چه اندازه سهم حوزه آسیب‌های اجتماعی خواهد بود، امکان‌پذیر نیست. اما ذکر این نکته ضروری است که احتمالاً بخشی از اعتبار این برنامه ذیل موضوع‌ها و برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی هزینه خواهد شد، لذا سر جمع اعتبارات در نظر گرفته شده برای حوزه آسیب‌های اجتماعی، ذیل سازمان بهزیستی، احتمالاً از مقدار مشخص شده در گزارش حاضر بیشتر خواهد بود.



ب) در اسناد بالادستی از جمله برنامه‌های توسعه و بند «۱۸» سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت [۹]، از مقوله «حاشیه‌نشینی» به عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار یاد شده است. با این وجود در سنوات گذشته اختصاص اعتبار به این حوزه در قالب لوایح بودجه عموماً در قالب کدهایی همچون «ارائه خدمات شهری و روستایی» و در ذیل دستگاه‌هایی بسیار متکثر در نظر گرفته شده است. به عنوان مثال در ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه حکم شده بود که «وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالیانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد، تاریخی، سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام کنند. 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». در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ هم قاعداً اعتبار حوزه «کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی» به عنوان بخشی از اعتبارات در نظر گرفته شده ذیل دستگاه‌ها (همچون «شرکت ملی بازآفرینی ایران»)، و در قالب برنامه «ارائه خدمات شهری و روستایی»، گنجانده شده است. اما مشخص نیست که چه بخشی از اعتبار این قبیل برنامه‌ها صرف ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین می‌شود و چه بخشی به ارائه سایر خدمات شهری و روستایی اختصاص می‌یابد. به همین دلیل در این گزارش از تحلیل این بخش از اعتبارات، که امکان ردیابی و تعیین دقیق اعتبار آن وجود ندارد، صرف نظر شده است.

۵. ارزیابی حکمرانی بودجه‌ای آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵

۱-۵. داوری تحلیلی سنجه اول: تمرکز نهادی در اختصاص بودجه آسیب‌های اجتماعی

بررسی اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵- آن‌گونه که در جداول و توضیح‌های گزارش مرور شد- نشان می‌دهد که ساختار اختصاص منابع همچنان واجد پراکندگی اعتبارات بدون وجود یک تقسیم کار از پیش تعیین شده و بدون وجود یک اتصال ارگانیک میان نهادها و فعالیت‌ها ذیل یک نهاد راهبر و سیاستگذار مشخص است. سازوکار وجود یک نهاد راهبر گرچه در بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت مشخص شده و برعهده «سازمان امور اجتماعی کشور» نهاده شده است اما در حکم مذکور نقش راهبری تنها به برنامه‌های فوق‌العاده دستگاه‌ها مرتبط شده است و اساساً دستگاه‌ها برای انجام تکالیف ذاتی و جاری خود، تکلیفی برای پاسخ‌گویی به سازمان امور اجتماعی ندارند.

همین مسئله باعث شده که در سند لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، همچون سنوات گذشته، اعتبارات مرتبط با آسیب‌های اجتماعی ذیل برنامه‌ها و مأموریت‌های متنوعی در چندین دستگاه اجرایی، نهاد عمومی و ردیف‌های مستقل درج شده است؛ به‌گونه‌ای که هیچ دستگاهی به‌صورت نهادی و صریح، به‌عنوان «متولی اصلی سیاست آسیب‌های اجتماعی» قابل شناسایی نیست. براساس داده‌های ارائه شده، بخش قابل‌توجهی از اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در قالب برنامه‌های درمانی ذیل دستگاه‌های مختلف توزیع شده و هم‌زمان، چندین دستگاه دیگر نیز با برنامه‌هایی مستقل و بعضاً هم‌پوشان، سهمی از منابع را دریافت کرده‌اند. این الگو نشان می‌دهد که حتی در مواردی که یک دستگاه از نظر حجم اعتبار سهم بالاتری دارد، این برتری عددی به تعریف نقش سیاستگذار، هماهنگ‌کننده یا ناظر کلان منجر نشده است؛ بلکه صرفاً بیانگر اجرای مجموعه‌ای از برنامه‌های بخشی در درون همان دستگاه است.

نکته قابل توجه آن است که برنامه‌های مرتبط با آسیب‌های اجتماعی عمدتاً به‌صورت مأموریت‌محور داخلی تعریف شده‌اند و نه در یک سامان فرابخشی از تعیین شده. به بیان دیگر، هر دستگاه اعتبارات خود را ذیل منطق مأموریتی خویش صورت‌بندی کرده و نشانه‌ای از تجمیع برنامه‌ها ذیل یک چارچوب سیاستی واحد یا یک نهاد هماهنگ‌کننده در ساختار بودجه مشاهده نمی‌شود. این وضعیت به‌ویژه در تنوع برنامه‌های مشابه با اهداف نزدیک (پیشگیری، توانمندسازی، کاهش آسیب و بازتوانی) در دستگاه‌های مختلف به‌وضوح قابل مشاهده است. از منظر تمرکز نهادی، پیامد این الگوی اختصاص منابع آن است که مسئولیت‌نهایی انحرافات احتمالی بودجه‌ای و پیامدهای اجتماعی متعاقب آن، به‌صورت نهادی، قابل انتساب نیست. گزارش نشان داد که اگرچه اعتبارات در سطح برنامه‌ها قابل شناسایی‌اند، اما هیچ پیوند روشنی میان این برنامه‌ها در سطح سیاستگذاری کلان وجود ندارد.

به‌علاوه، استمرار این الگوی پراکنده در مقایسه با سال‌های گذشته (آن‌گونه که در گزارش به روندهای سنواتی اشاره شده) حاکی از آن است که تغییرهای عددی اعتبارات در لایحه ۱۴۰۵، به اصلاح ساختار نهادی سیاست اجتماعی منجر نشده است. به بیان دقیق‌تر، جابجایی منابع بدون بازطراحی نقش نهادی دستگاه‌ها، صرفاً به تداوم همان الگوی پراکنده



پیشین انجامیده است. در جمع‌بندی این سنجه می‌توان گفت که براساس شواهد مندرج در گزارش، لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در حوزه آسیب‌های اجتماعی فاقد نشانه‌های معنادار از حرکت به سمت تمرکز نهادی است. تعدد دستگاه‌ها، پراکندگی برنامه‌ها و نبود نقش راهبری مشخص، نشان می‌دهد که منطق حاکم بر اختصاص منابع، همچنان «توزیع مسئولیت بدون تمرکز پاسخ‌گویی» است؛ الگویی که ظرفیت سیاست اجتماعی را برای اثرگذاری پایدار و قابل ارزیابی محدود می‌کند.

۲-۵. داوری تحلیلی سنجه دوم: قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای

بررسی ساختار اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که قابلیت ردیابی بودجه‌ای در سطح سیاستی همچنان محدود و شکننده است. اگرچه در ظاهر، اعتبارات ذیل دستگاه‌ها و برنامه‌های مختلف قابل شناسایی‌اند، اما پیوند روشن و قابل ردیابی میان «منبع بودجه» نوع مداخله «خروجی مشخص» «پیامد اجتماعی» در اغلب موارد برقرار نشده است. در گزارش اشاره شد که بخش قابل توجهی از اعتبارات مرتبط با آسیب‌های اجتماعی، ذیل برنامه‌هایی با عناوین کلی و بعضاً چندمنظوره درج شده‌اند. در نتیجه، هرچند مشخص است که منابع در اختیار چه دستگاهی قرار می‌گیرد، اما روشن نیست این منابع دقیقاً برای کدام مداخله اجتماعی و با چه هدف قابل سنجشی اختصاص یافته‌اند.

نکته مهم‌تر آن است که در بسیاری از برنامه‌های ذکر شده در گزارش، تفکیک روشنی میان فعالیت‌های جاری، حمایتی، پیشگیرانه و درمانی وجود ندارد. این اختلاط کارکردها در سطح برنامه‌ای باعث می‌شود ارزیابی عملکرد صرفاً به کنترل هزینه‌ها تقلیل یابد، نه سنجش اثربخشی اجتماعی. به بیان دیگر، حتی در مواردی که انحراف مالی رخ نمی‌دهد، انحراف سیاستی به راحتی قابل تشخیص نیست؛ زیرا شاخص «خروجی» و «پیامد» از ابتدا در ساختار بودجه تعریف نشده است. مقوله اختصاص اعتبار در ردیف‌های متفرقه نیز در نسبت با سنجه «ردیابی و پاسخ‌گویی» قابل تحلیل است. همان‌گونه که در گزارش و در بخش تحلیل اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در وزارت آموزش و پرورش اشاره شد، برنامه «تأمین سلامت روحی و جسمی دانش‌آموزان و پیشگیری و مقابله به‌هنگام و مؤثر با آسیب‌های اجتماعی (نماد)» همچون قانون بودجه سال ۱۴۰۴، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نیز اعتباری بالغ بر ۱۰۰۰ میلیارد تومان در جدول ردیف‌های متفرقه دریافت کرده است. برنامه نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد) بر اساس بند «چ» ماده (۶) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان، مصوب سال ۱۳۹۹ [۱۲] و ماده (۴۴) آیین‌نامه اجرایی همین قانون [۱۳]، مصوب سال ۱۴۰۰، استوار است؛ به‌موجب بند مذکور، وزارت آموزش و پرورش مکلف به شناسایی و معرفی اطفال و نوجوانان نیازمند حمایت به نهادهای حمایتی و قضایی شده و ماده (۴۴) آیین‌نامه اجرایی نیز این وزارتخانه را موظف به پایش مستمر وضعیت تحصیلی و رفتاری دانش‌آموزان در تمامی مدارس از طریق سامانه «نماد» کرده است. بنابراین برنامه «نماد» دارای پشتوانه قانونی است و یکی از تکالیف وزارت آموزش و پرورش است و درج آن در بخش ردیف‌های متفرقه از منظر قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای، یک ضعف تلقی می‌شود.

بررسی‌های گزارش نشان می‌دهد که در ساختار فعلی توزیع اعتبارات، امکان مقایسه طولی اثربخشی برنامه‌ها نیز محدود است؛ چراکه حتی در صورت تداوم یک عنوان برنامه، محتوای مداخله و گروه هدف آن در اسناد بودجه‌ای به صورت شفاف تثبیت نشده است. علاوه بر این، وجود ردیف‌ها یا برنامه‌هایی که به صورت غیرمتمرکز و بعضاً مشابه در چند دستگاه تکرار شده‌اند، ردیابی اثر تجمعی اعتبارات را دشوار می‌کند. در چنین شرایطی، حتی اگر مجموع منابع قابل توجه باشد، هیچ ابزار بودجه‌ای روشنی برای پاسخ به این پرسش وجود ندارد که «این حجم از اعتبار، در نهایت چه تغییری در وضعیت آسیب اجتماعی ایجاد کرده است».

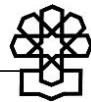
در جمع‌بندی این سنجه می‌توان گفت که براساس شواهد مندرج در گزارش، لایحه بودجه ۱۴۰۵ از منظر پاسخ‌گویی بودجه‌ای، همچنان بر منطق هزینه‌محور و دستگاه‌محور استوار است، نه نتیجه‌محور و مسئله‌محور. فقدان زنجیره ردیابی منبع تا پیامد، موجب می‌شود که امکان داوری سیاستی، اصلاح برنامه‌ها و مطالبه‌گری مؤثر از دستگاه‌ها به شدت محدود بماند. در چنین ساختاری، پاسخ‌گویی نهادی تضعیف شده و ارزیابی اجتماعی به حاشیه رانده می‌شود.

۳-۵. داوری تحلیلی سنجه سوم: نسبت پیشگیری به درمان در ساختار بودجه‌ای آسیب‌های اجتماعی

بررسی ترکیب اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، نشان می‌دهد که ساختار هزینه‌کرد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، اولویت بیشتری برای برنامه‌های حوزه «پیشگیری» قائل بوده است. سهم برنامه‌های با ماهیت پیشگیرانه از حدود ۳۴ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به حدود ۳۸ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است. با این حال لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، همچنان غلبه مداخلات درمانی و کنترلی را حفظ کرده است. اما به طور کلی در مقایسه با سال‌های گذشته، نشانه‌هایی معنادار از تقویت رویکردهای پیشگیرانه و مداخله زود هنگام قابل مشاهده است. این وضعیت بیانگر نوعی «گذار تدریجی» در منطق بودجه‌ای این حوزه است و از این لحاظ عبور کردن از تداوم مطلق الگوی سنتی گذشته - که عمدتاً به دنبال خدمات درمانی، نگهداری، بازتوانی پس از وقوع آسیب و پوشش گروه‌های در معرض بحران بود - مثبت ارزیابی می‌شود.

با این حال، نکته قابل تأمل آن است که این برنامه‌های پیشگیرانه عمدتاً به صورت پراکنده و بدون اولویت‌بندی روشن در میان برنامه‌های درمانی قرار گرفته‌اند. در ساختار بودجه‌ای ارائه شده، نسبت روشنی میان منابع اختصاص یافته به پیشگیری و منابع صرف شده برای درمان آسیب وجود ندارد و امکان سنجش اینکه آیا سیاست اجتماعی در حال حرکت به سمت کاهش ورودی آسیب‌هاست یا خیر، فراهم نمی‌شود. به بیان دیگر، پیشگیری به عنوان یک «جهت‌گیری سیاستی غالب» نهادینه نشده، بلکه بیشتر در قالب برنامه‌های مکمل و حاشیه‌ای باقی مانده است.

در جمع‌بندی این سنجه می‌توان گفت که لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در حوزه آسیب‌های اجتماعی، همچنان وزن بیشتری به «درمان» نسبت به «پیشگیری» می‌دهد، اما در عین حال، نشانه‌هایی بارز از توجه به رویکردهای پیشگیرانه نیز در آن قابل مشاهده است. این نشانه‌ها اگرچه هنوز به سطح یک چرخش سیاستی نرسیده‌اند، اما می‌توانند مبنایی برای اصلاح ترکیب بودجه‌ای سال‌های آینده و به‌ویژه تا انتهای اجرای برنامه هفتم پیشرفت قرار گیرند. تقویت کمی و



کیفی اعتبارات پیشگیرانه، بدون تضعیف حمایت‌های ضروری، می‌تواند گام مؤثری در جهت افزایش اثربخشی سیاست‌های اجتماعی باشد.

۴-۵. داوری تحلیلی سنجه چهارم: میزان هم‌راستایی نهادی بودجه با سیاست‌های کلان اجتماعی

بررسی ساختار اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، بر پایه داده‌ها و توضیح‌های ارائه شده در گزارش، نشان می‌دهد که هم‌راستایی بودجه با سیاست‌ها و اسناد بالادستی در سطح گفتمانی قابل مشاهده است، اما در سطح نهادی و عملیاتی همچنان محدود باقی مانده است. به بیان دیگر، مفاهیم و اهداف کلان سیاستی در عناوین برنامه‌ها و جهت‌گیری‌های کلی دستگاه‌ها بازتاب یافته‌اند، اما این بازتاب الزاماً به ترجمه دقیق احکام سیاستی به ساختار بودجه‌ای منجر نشده است.

در تحلیل اعتبارات دستگاه‌ها اشاره شد که برخی برنامه‌ها و مأموریت‌های دستگاه‌ها با ادبیات سیاست‌های کلان اجتماعی- از جمله پیشگیری، توانمندسازی، کاهش آسیب و حمایت هدفمند- هم‌خوانی زبانی دارند. این هم‌خوانی نشان می‌دهد که اسناد بالادستی در سطح گفتمان سیاستگذاری نادیده گرفته نشده‌اند و دستگاه‌ها تلاش کرده‌اند برنامه‌های خود را در چارچوب مفاهیم کلان تعریف کنند. این امر را می‌توان به‌عنوان یک نقطه قوت نسبی در طراحی برنامه‌ها ارزیابی کرد. با این حال، چالش اصلی در «سطح نهادی» هم‌راستایی بروز می‌کند. گزارش نشان می‌دهد که در اغلب موارد، پیوند روشنی میان احکام مشخص سیاستی و ردیف‌های بودجه‌ای متناظر وجود ندارد. به عبارت دقیق‌تر، مشخص نیست کدام ردیف یا برنامه، مسئول تحقق کدام حکم یا هدف سیاستی است و چه میزان از منابع به اجرای هر حکم اختصاص یافته است. در نتیجه، امکان داوری درباره میزان پیشرفت در تحقق سیاست‌های کلان، از منظر بودجه‌ای، فراهم نمی‌شود.

نکته قابل توجه آن است که این ضعف هم‌راستایی نهادی، صرفاً به نبود ذکر مستقیم اسناد محدود نمی‌شود، بلکه به عدم بازطراحی نقش دستگاه‌ها براساس سیاست‌های بالادستی بازمی‌گردد. در ساختار بودجه‌ای گزارش شده، مأموریت دستگاه‌ها عمدتاً براساس تقسیم کار تاریخی و نهادی خود آنها تعریف شده و نشانه‌ای از بازتخصیص نقش‌ها یا تجمیع مأموریت‌ها ذیل یک منطق سیاستی واحد مشاهده نمی‌شود. این امر موجب می‌شود که سیاست‌های کلان، در عمل به مجموعه‌ای از تعهدات پراکنده در میان دستگاه‌ها فروکاسته شوند.

در جمع‌بندی این سنجه می‌توان گفت که لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در حوزه آسیب‌های اجتماعی، از منظر هم‌راستایی با سیاست‌های کلان، در سطح مفهومی و زبانی قابل قبول است، اما در سطح نهادی و بودجه‌ای به بلوغ لازم نرسیده است. تا زمانی که اهداف و احکام سیاستی به ردیف‌های مشخص، مسئولیت‌های نهادی شفاف و سازوکارهای پاسخ‌گویی قابل ردیابی تبدیل نشوند، هم‌راستایی اسنادی بیش از آنکه به اصلاح حکمرانی اجتماعی بینجامد، در سطح نیت و بیان باقی خواهد ماند.

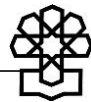
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سند بودجه سنواتی را نمی‌توان تنها یک ابزار فنی و خنثی تلقی کرد که صرفاً وظیفه آن توزیع منابع مالی میان دستگاه‌هاست. سند بودجه در واقع یک ابزار سیاستی است که از طریق آن، دولت‌ها، اولویت‌ها را تعریف می‌کنند، مسئولیت‌ها را پخش یا متمرکز می‌سازند، سازوکارهای پاسخ‌گویی را فعال یا تضعیف می‌کنند و در نهایت تعیین می‌کنند چه نهادی باید برای چه نتیجه‌ای پاسخگو باشد. در حوزه آسیب‌های اجتماعی نیز همچون بسیاری از قلمروهای سیاست اجتماعی، کارآمدی یا ناکارآمدی بودجه‌ای منوط به دو عامل است: ۱. پیش‌بینی منابع کافی و ۲. ایجاد یک پیوند بهینه بین سه مؤلفه «تعریف اولویت‌ها»، «تخصیص مسئولیت» و «ایجاد یا تضعیف پاسخ‌گویی». گزارش حاضر در تحلیل اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، تلاش کرده تا بر هر دو عامل فوق تکیه کند.

سرجمع اعتبارات پیش‌بینی شده در حوزه آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ معادل ۷۶۰۴ میلیارد تومان خواهد بود. این اعتبار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ که معادل ۶۸۴۴ میلیارد تومان بوده، حدود ۱۱ درصد رشد داشته است. سه دستگاه اول تخصیص در حوزه «پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی» (ستاد مبارزه با مواد مخدر، سازمان امور اجتماعی و سازمان بهزیستی) در مجموع حدود ۸۳ درصد از کل اعتبارات این حوزه را به خود اختصاص داده‌اند. در این میان، بیشترین سهم با ۳۴۶ درصد، به ستاد مبارزه با مواد مخدر اختصاص یافته است. نکته قابل توجه دیگر در تحلیل اعتبارات ۶ دستگاه بررسی شده در این گزارش در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ این است که تنها دستگاهی که از جمع مذکور، با کاهش اعتبار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ روبه‌رو شده، سازمان امور اجتماعی است که اعتبار پیش‌بینی شده برای آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، سه درصد کاهش داشته است. مجموع اعتبارات حوزه «پیشگیری» نیز از ۳۴ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به ۳۸ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۵ ارتقا یافته است.

از منظر بررسی شاخص‌های کیفیت حکمرانی بودجه‌ای آسیب‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، نتایج ذیل به دست آمد:

۱. از منظر تمرکز نهادی در اختصاص بودجه: ساختار اختصاص منابع همچنان واجد پراکندگی اعتبارات بدون وجود یک تقسیم کار از پیش تعیین شده و بدون وجود یک اتصال ارگانیک میان نهادها و فعالیت‌ها ذیل یک نهاد راهبر و سیاستگذار مشخص است. سازوکار وجود یک نهاد راهبر گرچه در بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت مشخص شده و برعهده «سازمان امور اجتماعی» نهاده شده است اما در حکم مذکور نقش راهبری تنها به «برنامه‌های فوق‌العاده» دستگاه‌ها مرتبط شده و اساساً دستگاه‌ها برای انجام تکالیف ذاتی و جاری خود تکلیفی برای پاسخ‌گویی به سازمان امور اجتماعی ندارند. برنامه‌ها عمدتاً به صورت دستگاه‌محور و مأموریت‌محور داخلی تعریف شده‌اند و نشانه‌ای از تجمیع سیاستی یا تمرکز نهادی در این حوزه مشاهده نمی‌شود. این وضعیت موجب می‌شود مسئولیت نهایی انحرافات بودجه‌ای احتمالی و پیامدهای اجتماعی متعاقب آن، قابل انتساب نباشد و امکان ارزیابی اثر تجمعی اعتبارات فراهم نشود.



۲. از منظر قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای: بررسی ساختار اعتبارات در سند مذکور نشان می‌دهد که قابلیت ردیابی بودجه‌ای در سطح سیاستی همچنان محدود و شکننده است. اگرچه در ظاهر، اعتبارات ذیل دستگاه‌ها و برنامه‌های مختلف قابل شناسایی‌اند، اما پیوند روشن و قابل ردیابی میان «منبع بودجه ← نوع مداخله ← خروجی مشخص ← پیامد اجتماعی» در اغلب موارد برقرار نشده است. بخش قابل‌توجهی از اعتبارات مرتبط با آسیب‌های اجتماعی، ذیل برنامه‌هایی با عناوین کلی و بعضاً چندمنظوره درج شده‌اند.

از منظر قابلیت ردیابی بودجه‌ای، توجه به اعتبار طرح «نماد» در بخش اعتبارات متفرقه، (جدول ۹) سند لایحه بودجه، قابل تأمل است. برنامه «تأمین سلامت روحی و جسمی دانش‌آموزان و پیشگیری و مقابله به‌هنگام و مؤثر با آسیب‌های اجتماعی (نماد)» همچون قانون بودجه سال ۱۴۰۴، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نیز اعتباری بالغ بر ۱۰۰۰ میلیارد تومان در جدول ردیف‌های متفرقه دریافت کرده است. برنامه نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد) یک برنامه اجرایی دارای پشتوانه قانونی است و یکی از تکالیف وزارت آموزش و پرورش است و درج آن در بخش ردیف‌های متفرقه از منظر قابلیت ردیابی و پاسخ‌گویی بودجه‌ای، یک ضعف تلقی می‌شود و می‌تواند بیانگر نگاه حاشیه‌ای سیاستگذار به تکالیف وزارت آموزش و پرورش در حوزه «کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» باشد.

۳. از منظر نسبت پیشگیری به درمان در ساختار بودجه‌ای: بررسی ترکیب اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در سند لایحه، نشان می‌دهد که ساختار هزینه‌کرد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴، اولویت بیشتری برای برنامه‌های حوزه «پیشگیری» قائل بوده است. سهم برنامه‌های با ماهیت پیشگیرانه از حدود ۳۴ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به حدود ۳۸ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است. در مجموع می‌توان گفت که سند لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در حوزه آسیب‌های اجتماعی، همچنان وزن بیشتری به «درمان» نسبت به «پیشگیری» می‌دهد، اما در عین حال، نشانه‌هایی بارز از توجه به رویکردهای پیشگیرانه نیز در آن قابل مشاهده است. این نشانه‌ها اگرچه هنوز به سطح یک چرخش سیاستی نرسیده‌اند، اما می‌توانند مبنایی برای اصلاح ترکیب بودجه‌ای سال‌های آینده و به‌ویژه تا انتهای سال‌های اجرای برنامه هفتم پیشرفت قرار گیرند.

۴. از منظر میزان هم‌راستایی نهادی بودجه با سیاست‌های کلان اجتماعی: در تحلیل اعتبارات دستگاه‌ها اشاره شد که برخی برنامه‌ها و مأموریت‌های دستگاه‌ها با ادبیات سیاست‌های کلان اجتماعی-از جمله پیشگیری، توانمندسازی، کاهش آسیب و حمایت هدفمند-هم‌خوانی زبانی دارند. این هم‌خوانی نشان می‌دهد که اسناد بالادستی در سطح گفتمان سیاستگذاری نادیده گرفته نشده‌اند. این امر را می‌توان به‌عنوان یک نقطه قوت نسبی در طراحی برنامه‌ها ارزیابی کرد. با این حال، چالش اصلی در «سطح نهادی» هم‌راستایی بروز می‌کند؛ به این معنا که، در اغلب موارد، پیوند روشنی میان احکام مشخص سیاستی و ردیف‌های بودجه‌ای متناظر وجود ندارد. به عبارت دقیق‌تر، مشخص نیست کدام ردیف یا برنامه، مسئول تحقق کدام حکم یا هدف سیاستی است و چه میزان از منابع به اجرای هر حکم اختصاص یافته است. در نتیجه، امکان داوری درباره میزان پیشرفت در تحقق سیاست‌های کلان، از منظر بودجه‌ای، فراهم نمی‌شود.

۷. پیشنهادها

در بند «۱۸» سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت بر «ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی به ویژه اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق و فساد» تأکید شده است. با توجه به بررسی‌های انجام شده در این گزارش و برای بسترسازی اجرای تکالیف ابلاغ شده در سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت در حوزه آسیب‌های اجتماعی در سند لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

۱. اختصاص یک ردیف برنامه‌ای مستقل جهت «ارتقای مراکز فوریت‌های اجتماعی» ذیل اعتبارات سازمان بهزیستی کشور: در بند «ت» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت بر «توسعه و ارتقای ساختار مراکز فوریت‌های اجتماعی با هدف خدمات‌رسانی به موقع به افراد در معرض آسیب و آسیب‌دیدگان اجتماعی در چارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط» تأکید شده است. تصریح حکم فوق در برنامه هفتم پیشرفت بر «توسعه و ارتقای ساختار مراکز فوریت‌های اجتماعی»، هم به معنای ارتقای کیفیت و انسجام درونی این مراکز است و هم به معنای افزایش و گسترش کمی آن در سطح کشور. با توجه به اینکه هیچ ردیف اعتباری مستقلی برای این منظور ذیل اعتبارات سازمان بهزیستی کشور دیده نشده است. براین اساس، پیشنهاد می‌شود در راستای تسهیل و تأمین لوازمات اجرای این حکم برنامه‌ای، یک برنامه مستقل با ماهیت عمرانی (با توجه به ضرورت تأمین لجستیکی مراکز) برای گسترش و تقویت مراکز فوریت‌های اجتماعی در سازمان بهزیستی پیش‌بینی شود.

۲. اختصاص یک ردیف برنامه‌ای مستقل با عنوان «کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی» ذیل دستگاه‌های متولی این حوزه: در اسناد بالادستی از جمله برنامه‌های توسعه و بند «۱۸» سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت، از مقوله «حاشیه‌نشینی» به عنوان یکی از آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار یاد شده است. با این وجود در سنوات گذشته اختصاص اعتبار به این حوزه در قالب لوایح بودجه عموماً در قالب کدهایی همچون «ارائه خدمات شهری و روستایی» و در ذیل دستگاه‌هایی بسیار متکثر (از جمله «شرکت ملی بازآفرینی ایران») در نظر گرفته شده است. با توجه به اینکه مشخص نیست که چه بخشی از اعتبار این قبیل برنامه‌ها صرف ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین می‌شود و چه بخشی به ارائه سایر خدمات شهری و روستایی اختصاص می‌یابد، پیشنهاد می‌شود که یک ردیف برنامه‌ای مستقل با عنوان «کنترل و کاهش حاشیه‌نشینی» ذیل دستگاه‌های متولی این حوزه، از جمله «شرکت ملی بازآفرینی ایران»، اختصاص یابد. با توجه به محدودیت‌های مالی موجود در لایحه بودجه ۱۴۰۵، می‌توان بدون افزودن به سقف اعتبارات دستگاه‌های متولی مذکور، بخشی از اعتبارات پیش‌بینی شده برای برنامه «ارائه خدمات شهری و روستایی» در ذیل این دستگاه‌ها را به این برنامه تعریفی جدید هدایت کرد.

۳. انتقال اعتبار طرح «نماد» از جدول ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) به برنامه‌های اجرایی ذیل دستگاه: برنامه نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد)، به عنوان یکی از برنامه‌های مؤثر در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی، واجد جایگاه قانونی در اسناد بالادستی، مستند به بند «ج» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت



است که بر پیشگیری و مقابله به‌هنگام و مؤثر با آسیب‌ها و مخاطرات اجتماعی دانش‌آموزان، از طریق نظام مراقبت‌های اجتماعی دانش‌آموزان (نماد)، تأکید می‌ورزد. براین‌اساس و در راستای شفاف‌سازی هزینه‌کرد اعتبارات این برنامه پیشنهاد می‌شود اعتبار این برنامه از جدول ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) به برنامه‌های اجرایی ذیل وزارت آموزش و پرورش منتقل شود.

منابع و مآخذ

- [1] Steven E. Barkan (2014). Social Problems: Continuity and Change. FlatWorld.
- [۲] سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، ۱۳۸۵.
- [۳] سیاست‌های کلی نظام در امور «شهرسازی»، ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، ۱۳۸۹.
- [۴] سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، ۱۴۰۱.
- [۵] قانون مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۶۷.
- [۶] سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.
- [۷] سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور.
- [۸] آیین‌نامه شورای اجتماعی کشور، ۱۳۹۵.
- [۹] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۳.
- [۱۰] خضری، فرشید (۱۴۰۳). بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲۸): حوزه آسیب‌های اجتماعی. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۰۴۵۳.
- [۱۱] اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۱۳۹۴.
- [۱۲] قانون حمایت از اطفال و نوجوانان، ۱۳۹۹.
- [۱۳] آیین‌نامه اجرایی ماده (۶) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان، مصوب سال ۱۴۰۰.

گزیده سیاستی

در لایحه بودجه ۱۴۰۵، برای ۶ دستگاه، اعتباراتی در حوزه آسیب‌های اجتماعی پیش‌بینی شده است. مجموع اعتبارات اختصاص یافته به این حوزه در لایحه بودجه ۱۴۰۵، معادل ۷۰۶۰۴ میلیارد تومان خواهد بود که ۱۱ درصد به نسبت قانون بودجه ۱۴۰۴ رشد داشته است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir