

**The course of legislative development regarding social damages  
From the Fourth Development Plan Law to the Seventh Development  
Plan Law  
of the Islamic Republic of Iran**

**Ali Jafari**

PhD student in Public Law, Islamic Azad University (South Tehran Branch) (Corresponding Author), jafari@gmail.com 1993

**Javad Heydari**

Master's degree in Private Law javad.law62@gmail.com

**Sanaz Zakiei**

Social Work Graduate, zakiei1375@gmail.com

Date Received 2024/2/16

Date of Release 2024/5/16

## **Abstract**

Among the most important and basic requirements of good social governance, in order to control and reduce social problems and damages in the development process; Drafting and approving laws and adopting correct policies. Therefore, in the development programs of the whole country, the eyes of experts and legislators, paying attention to social issues (apart from the way of implementation and effectiveness of adopted policies) has always had a special place. Therefore, in this article, we are going to answer the question of how far the legislator has been able to control and reduce the social harms that were previously in the relevant provisions of the laws of the fourth, fifth and sixth programs, with reference to the library method and analytical description. Because, the solutions to improve the governance capacity in the field of effectively dealing with social problems and harms are by emphasizing the rules and indicators necessary for the formulation of high-quality legal rulings in this field. Because the low quality of legal rulings and non-compliance with the principles of law writing, despite the allocation of resources and provision of executive facilities, hinders the effectiveness of actions and the realization of the

legislator's intentions. In terms of control criteria, amend and complete the explained development in the law of the 7th development plan and provide the necessary points for advanced policies accordingly. Therefore, with regard to 6 components or basic elements of priority, strategy, solution, implementer, indicator and finally the implementation guarantee, the implementation of the laws was discussed and finally the findings of the article indicated that the legislator by implementing the aforementioned levels in the laws of the previous development program And with a little modification, it has had a stability-oriented approach.

**Key words: good social governance, social issues and harms, development, program.**



فصلنامه حقوق اداری  
سال یازدهم، تابستان ۱۴۰۳، شماره ۳۹  
مقاله علمی پژوهشی

## سیر تطور تقنینی در خصوص آسیب‌های اجتماعی

### از قانون برنامه چهارم توسعه لغایت قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

علی جعفری<sup>۱</sup>؛ جواد حیدری<sup>۲</sup>؛ ساناز زکیئی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۲/۲۷

#### چکیده

از جمله مهم‌ترین و مبنایی‌ترین استلزامات حکمرانی اجتماعی خوب به منظور کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی در فرایند توسعه، تدوین و تصویب قوانین و اتخاذ سیاست‌های درست است؛ از این رو، همواره در برنامه‌های توسعه کل کشور، نگاه کارشناسان و قانون‌گذاران، توجه به مسائل اجتماعی (فارغ از نحوه اجرا و ضریب اثربخشی سیاست‌های اتخاذی) بوده و جایگاه ویژه‌ای داشته است؛ بنابراین، به روش کتابخانه‌ای و توصیف تحلیلی، به این سوال پاسخ می‌دهیم که قانون‌گذار تا چه میزان توانسته زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی که پیش‌تر در احکام مرتبط در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه تبیین شده است را از حیث معیارهای کنترلی در قانون برنامه هفتم؛ پیشرفت، اصلاح و تکمیل نماید و به تناسب، نکات لازم برای سیاست‌گذاری‌های پیشرو را ارائه نماید. چون راهکارهای ارتقای ظرفیت حکمرانی در زمینه مواجهه مؤثر با مسائل و آسیب‌های اجتماعی، با تأکید بر قواعد و شاخصه‌های لازم جهت تدوین احکام قانونی باکیفیت در این عرصه است؛ زیرا کیفیت پایین احکام قانونی و عدم رعایت اصول قانون‌نویسی، با وجود تخصیص منابع و فراهم کردن امکانات اجرایی، مانع از اثربخشی اقدامات و تحقق نیات قانون‌گذار می‌شود؛ از این رو، با توجه به نمود سیاست اجتماعی حاکمیت در بحث آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور، پرسش اصلی مقاله، معطوف بر مشخصه‌های یک حکم قانونی باکیفیت و با قابلیت اجرای بالا در برنامه‌های توسعه کشور است. به همین دلیل، با عنایت به ۶ مؤلفه یا عنصر اساسی اولویت، راهبرد، راهکار، مجری، شاخص و درنهایت ضمانت اجرا، به تطبیق قوانین پرداخته

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی (واحد تهران جنوب) نویسنده مسئول ۱۳۷۲jafari@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق خصوصی ۶۲.javad.law@gmail.com

۳. دانش‌آموخته مددکاری اجتماعی ۱۳۷۵.zakiei@gmail.com

شد و در نهایت، یافته‌های مقاله حاکی از آن بود که قانون‌گذار با تنفیذ مراتب مزبور در قوانین برنامه توسعه قبلی و با اندکی اصلاح، رویکردی ثبات‌محور داشته است.

**واژگان کلیدی: حکمرانی اجتماعی خوب، مسائل و آسیب‌های اجتماعی، توسعه، برنامه.**

## مقدمه

توسعه در نقطه شروع خود تا سال‌های متمادی به منزله رشد اقتصادی تلقی می‌شد. این برداشت از توسعه که با شاخص‌هایی چون رشد تولید ناخالص داخلی و افزایش درآمد سرانه اندازه‌گیری می‌شود؛ برپایه این ایده اولیه استوار بود که با افزایش تولید ثروت در جامعه؛ رفاه و بهزیستی عمومی حاصل می‌شود؛ اما به تدریج با ظهور و بروز پیامدهای منفی حاصل از رشد اقتصادی و گسترش مسائل اجتماعی، جایگاه رشد اقتصادی به عنوان هدف اصلی توسعه مورد پرسش و تردید جدی قرار گرفت و تلاش شد تا توسعه در ابعاد فراگیر اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیست‌محیطی آن مورد توجه قرار گیرد. از اوایل دهه ۱۹۹۰ با انتشار گزارش توسعه انسانی سازمان ملل، به ویژه در پی صدور بیانیه آمستردام، مؤلفه‌های مربوط به توسعه اجتماعی نظیر سرمایه اجتماعی، عدالت اجتماعی، کیفیت زندگی، مسائل اجتماعی، امنیت اجتماعی و... نیز به ادبیات توسعه راه یافت و با تأکید سازمان ملل؛ بهزیستی اجتماعی و کیفیت زندگی در رأس اهداف و برنامه‌های توسعه قرار گرفت (غفاری، غلامرضا ۱۳۹۴: ۴۹۵۲). این موضوع در ایران نیز با اندکی تأخیر، به ویژه از برنامه چهارم توسعه و با نمایان شدن آثار اجتماعی ناشی از توسعه تک‌بعدی و برنامه تعدیل ساختاری، تا حدودی مورد توجه قرار گرفت. در این باره، برنامه‌ریزان تلاش کردند با توجه به مقولاتی چون عدالت اجتماعی، امنیت اجتماعی و آسیب‌های اجتماعی؛ آثار و تبعات اجتماعی ناشی از غلبه رویکرد اقتصادی بر فرایند توسعه کشور را تعدیل و ترمیم کنند؛ اما ارزیابی‌ها حاکی از آن است که توسعه اجتماعی، حداقل در بُعد کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، به رغم احکام و تکالیف برنامه‌های چهارم تا هفتم پیشرفت در این زمینه، دستاورد قابل‌اعتنایی نداشته است. (سام آرام، عزت‌اله و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۲۶-۱۰۵)؛ مسأله‌ای که محقق و تحلیلگر را در گام نخست به کیفیت حکمرانی در این حوزه سوق می‌دهد و او را مجاب می‌سازد تا کیفیت و نحوه مواجهه حاکمیت با آسیب‌های اجتماعی را در دستور کار قرار دهد. شایان ذکر است در یکی، دو دهه اخیر، پارادایم حکمرانی خوب به یکی از پارادایم‌های غالب در اندیشه توسعه تبدیل شده است. توجه به این موضوع در مباحث توسعه، به دلیل مجموعه‌ای از عوامل، از جمله شکست برنامه‌های قبلی توسعه، گسترش توجه به نهادها در تحلیل‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، آگاهی از اهمیت عوامل سیاسی در توسعه کشورها و برخی عوامل دیگر بوده است (نیکوبستی علی، ۱۳۹۱:

۱۵۴-۱۲۹). در همین رابطه، یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایی که در ارزیابی کیفیت حکمرانی، به‌ویژه در حوزه توسعه می‌تواند مبنا قرار گیرد، ظرفیت حکومت در تدوین و اجرای سیاست‌های درست است.

با این تعبیر می‌توان گفت، احکام مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در برنامه‌های توسعه می‌بایست به‌گونه‌ای تدوین و تصویب شوند که کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را در پی داشته باشند. از این رو، شناخت و بررسی این مسأله که قانون‌گذار در چارچوب برنامه‌های توسعه، چه مؤلفه‌هایی را برای کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی مبنا قرار می‌دهد، از اهمیتی اساسی برخوردار است.

از منظر اولویت‌گذاری، قانون برنامه چهارم توسعه، نخستین برنامه از برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب است که آسیب‌های اجتماعی در آن، به‌مثابه یک مسأله مورد توجه قرار گرفته است. در این برنامه، مقرر شد دولت در قالب تهیه و تدوین طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری از اعتیاد در کشور اقدام کند. در برنامه پنجم توسعه، برخلاف خواست و انتظار کارشناسان مبنی بر تداوم مسیر گشوده‌شده در برنامه چهارم، مسائل و مشکلات اجتماعی با بی‌اعتنایی برنامه‌ریزان، به حاشیه رانده شد. در این برنامه، همزمان با برجستگی مفهومی نهاد خانواده در بخش‌های مختلف آن، آسیب‌های اجتماعی نیز به درون قلمروی این نهاد تقلیل یافت و از این منظر مورد توجه قرار گرفت؛ اما در برنامه ششم، آسیب‌های اجتماعی مجدد با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی در معرض دید برنامه‌ریزان واقع شد و در ردیف مسائل محوری برنامه نیز قرار گرفتند. بدین ترتیب، برنامه پنجم توسعه را بایستی به‌عنوان یک انقطاع و گسست در پروسه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور به‌شمار آورد. در این خصوص، باید توجه داشت که هرگونه خلل یا عقب‌نشینی در فرایند کنترل و مدیریت آسیب‌های اجتماعی، بنابه ماهیت پویا و زنده پدیده‌های اجتماعی، به‌منزله ضایع شدن محصول، خروجی مداخلات گذشته و اعطای فرصت به بازگشت مجدد آسیب‌های ترمیم‌شده خواهد بود؛ از این رو، توقف و گسست در برنامه‌های مربوط به کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، تا حصول نتیجه نهایی، منطقی و توجیه‌پذیر نیستند.

از منظر راهبردی، راهبرد برنامه چهارم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی «کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به‌موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان» است. راهبردی که در برنامه ششم توسعه و همزمان با التفات به موضوع آسیب‌های اجتماعی تکرار و تصریح شده است. در خصوص کیفیت و اثربخشی راهبردهای اتخاذی در دو سطح متفاوت می‌توان بحث کرد. در سطح نخست و در ساحت نظری باید به این نکته توجه کرد که مسائل اجتماعی به‌صورت مجموعه‌ای به‌هم‌پیوسته و وابسته بروز کرده و بر یکدیگر

تأثیر مداوم دارند. از این رو، راهبردهایی که برای حل این مسائل اتخاذ می‌شوند باید رویکردی کلان‌نگر و نظام‌مند داشته باشند. از این زاویه، چنانچه برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی سه سطح یا ساحت مختلف به ترتیب: ۱. پیشگیری؛ ۲. ساماندهی، حمایت و درمان و ۳. بازتوانی قائل باشیم؛ می‌توان ادعا کرد راهبردهای اتخاذی در برنامه‌های چهارم و ششم جامع، هر سه سطح بوده و تقریباً کلان‌نگری و نظام‌مندی مورد نظر در این حوزه رعایت شده است، موضوعی که در قانون برنامه پنجم و هفتم کمتر مورد توجه بوده است. البته این قضاوت درباره راهبردهای کلی است و قضاوت دقیق‌تر در این زمینه، نیازمند بررسی بیشتر محورها و فعالیت‌های ترسیم‌شده ذیل هر راهبرد است. در این راستا، باید اعتراف کرد که در برنامه چهارم توسعه، محورها و تأکیدات صورت‌گرفته ذیل راهبردهای فوق، در حد توصیه‌های کلی و عمومی و غالباً فاقد راهکارهای اجرایی مشخص هستند؛ ولی این موضوع در برنامه ششم توسعه با تصریح و تدقیق اقدام‌ها و فعالیت‌های ذیل هر یک از راهبردها و نیز تعیین اهداف کمی و دستگاه مجری تا سطح قابل توجهی مرتفع شده است. در سطح دوم و در ساحت عملیاتی، ارزیابی راهبردهای برنامه چهارم و ششم در حوزه آسیب‌های اجتماعی، نیازمند ارزشیابی آثار اقدام‌ها و مداخلات صورت‌گرفته ذیل هر راهبرد است. در خصوص فاعل و مجری احکام برنامه توسعه، از منظر قانون‌نویسی انتظار این است که دستگاه مجری و تکالیف هر دستگاه متناسب با مأموریت و شرح وظایف آن به صورت شفاف و دقیق در متن مواد برنامه تصریح شود. متأسفانه، در برنامه چهارم توسعه وظایف دستگاه‌های متولی و دارای ظرفیت در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، مشخص نشده و کلیت کار برعهده دولت نهاده شده است. در این برنامه، همواره از دولت خواسته شده است تا اقدام‌های لازم را انجام دهد، اما مشخص نیست کدام بخش از دولت یا کدام سازمان حمایتی، مسئول پیشبرد اهداف برنامه است. در برنامه پنجم توسعه، همچنان مسئولیت اجرای احکام مرتبط با مسائل خانواده برعهده دولت است؛ با این وجود، وظایف چند دستگاه از جمله سازمان پزشکی قانونی کشور، سازمان بهزیستی و نیروی انتظامی در خصوص برخی از تکالیف بیان شده مشخص شده است؛ موضوعی که در برنامه ششم توسعه با ابعاد و جزئیات بیشتری مورد توجه قرار گرفته است. از این رو مشاهده می‌شود که در برنامه هفتم، پیشرفت همچون منوال برنامه ششم و به صورت شکلی، تکالیف دستگاه‌های مجری درباره احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی و سایر احکام برنامه مشخص شده است. در واقع، برنامه هفتم پیشرفت همچون قانون برنامه ششم توسعه برای آسیب‌های اجتماعی اولویت‌بندی قائل شده است؛ اما متأسفانه اولویت‌های برنامه هفتم، تفاوت پیشرفت چندانی با اولویت‌های تعیین‌شده در برنامه ششم توسعه ندارند و فاقد موارد ابتکاری و نگاه رو به جلو است.

البته، این نکته مثبتی است که در برنامه هفتم، شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور تعریف نشده است، اما انتظار می‌رفت که احکام برنامه هفتم در نگاهی پیشرو، به مأموریت‌های ناشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی، صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمان بندی و تعبیرهای عملیاتی دهد؛ چراکه علاوه بر تعیین دستگاه متولی، برای تحقق واقعی، ضروری است احکام برنامه تا مقیاس اصلی کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان قابل‌سنجش بیان شود تا زمینه برای ارزیابی و کنترل احکام برنامه فراهم شود. در این باره، برنامه چهارم و پنجم توسعه فاقد شاخص‌های سنجش پذیر لازم برای پایش و ارزیابی عملکرد برنامه هستند؛ اما در برنامه ششم توسعه، این موضوع به شکل ویژه مورد توجه قرار گرفت؛ تا جایی که می‌توان وجه تمایز برنامه ششم توسعه با برنامه‌های پیشین و پس از خود را در حوزه آسیب‌های اجتماعی، تعیین اهداف و شاخص‌های کمی دانست؛ ولی عدم تناسب شاخص‌های انتخاب شده با ماهیت پدیده‌های اجتماعی و اقتضات لازم برای مواجهه با آن، عملاً مانع از تحقق اهداف برنامه در چارچوب اهداف تعیین شده است. از این رو، شایسته‌تر آن بود که برنامه‌ریزان در تدوین لایحه برنامه هفتم پیشرفت با انتخاب، تنظیم و تعبیه شاخص‌های عینی و عملیاتی مناسب، امکان سنجش میزان تحقق اهداف برنامه و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های متولی در این حوزه را فراهم سازند.

از منظر ضمانت اجرا نیز متأسفانه در هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه مورد بررسی، سازوکاری به عنوان ضمانت اجرای موثر و مستقیم برای اجرای تکالیف برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته نشده است. شاید یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اهداف برنامه‌های فوق در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نیز همین مسأله، یعنی عدم تعیین ضمانت اجرای مناسب بوده است. بنابراین، نیاز است برنامه‌ریزان در تدوین لایحه برنامه هشتم توسعه با تعبیه ضمانت‌اجراهای مناسب، قابلیت اعمال و تحقق اهداف برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را تضمین کنند.

## ۱. ویژگی‌های مورد نیاز برای تدوین احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه

برای سنجش و ارزیابی کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در هر سطح از نظام قانون‌گذاری، در گام نخست، نیاز به چارچوبی از اصول قانون‌گذاری مطلوب و مورد انتظار در این حوزه داریم؛ زیرا کیفیت پایین احکام قانونی و عدم رعایت اصول قانون‌نویسی، با وجود تخصیص منابع و فراهم کردن امکانات اجرایی، مانع از اثربخشی اقدامات و تحقق نیات قانون‌گذار می‌شود (کرمانی محسن، ۱۴۰۲). در واقع، در پرتوی چارچوب مفهومی است که می‌توان درک بهتری از کیفیت قانون‌گذاری در هر حوزه ارائه داد. در شکل زیر، مهم‌ترین ویژگی‌های مورد نیاز برای تدوین احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی متناسب با اصول عام قوانین برنامه و نیز مختصات لازم برای برنامه‌ریزی و مداخله در پدیده‌های اجتماعی ارائه شده است.

شکل ۱. اصول و ویژگی‌های مورد نیاز برای تدوین قوانین برنامه توسعه در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی



**نخستین ویژگی** که در تدوین احکام برنامه توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی بایستی مورد توجه برنامه‌نویسان این حوزه واقع شود؛ داشتن ادراک و دریافتی روشن از مسائل و آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار در جامعه است؛ زیرا تنوع و گستردگی مفاهیم و مصادیق مشکلات اجتماعی، هرگونه اقدام به منظور کنترل، پیشگیری یا کاهش آن‌ها را در جهت بهبود سلامت جامعه موکول به اولویت‌بندی آن‌ها می‌کند؛ زیرا معمولاً منابع اختصاص داده شده به حل مشکلات اجتماعی اعم از منابع مالی، نیروی انسانی و سایر منابع، محدودتر از طیف گسترده مشکلات اجتماعی است. این امر مستلزم آن است که متن قانون با وضوح، سادگی، دقت و عدم ابهام همراه با ساختاری منطقی که به آسانی اهداف و آثار قانون را بیان می‌کند، مشخص شود (Vanterpool, ۲۰۰۷: ۱۷۰).

علاوه بر این، برخی افراد یا گروه‌های اجتماعی، بیش از سایر گروه‌ها و افراد در معرض پیامدها و آثار سوء مشکلات اجتماعی بوده‌اند و بدین جهت، برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی می‌بایست جمعیت‌های در معرض آسیب را در اولویت پوشش خود قرار دهد (رفیعی، حسن، ۱۳۸۷: ۲۰۸ - ۱۸۴). همچنین، با توجه به پیوستگی و آثار پدیدده‌های اجتماعی بر یکدیگر، چه بسا با شناسایی دقیق و مداخله مناسب در یک مسأله، بتوان زنجیره‌ای از مسائل و مشکلات اجتماعی را برطرف کرد؛ از این رو، شناسایی و اولویت‌گذاری آسیب‌های اجتماعی عمیق، دامنه‌دار و مسأله‌آفرین در برنامه‌های توسعه، اصلی ضروری و گریزناپذیر است.

**دومین ویژگی**، «انتخاب راهبرد»<sup>۲</sup> است. راهبرد، به زبان ساده، مشخص می‌سازد که کجا هستیم، می‌خواهیم به کجا برویم، از چه راهی و چگونه؛ و از این طریق، الزامات مورد نیاز برای همسو کردن توجهات

1. Prioritization  
2. Strategy



و تلاش‌های مختلف و تخصیص مناسب منابع موجود در راستای تحقق اهداف مورد نظر را فراهم می‌آورد. بی‌تردید، عوامل متعددی بر فرایند کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تأثیر دارند؛ اما انتخاب راهبرد مناسب و اجرای مؤثر آن، از اصلی‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار در این فرایند به شمار می‌آید؛ زیرا اگر راهبرد و رویکردی وجود نداشته باشد، اهداف و جهت‌گیری‌ها مشخص نمی‌شود و در نتیجه، دچار سردرگمی و پراکندگی در برنامه‌ها خواهیم شد. (احمدوند، علی محمد، ۱۳۸۶، ۷۸-۹۵)؛ بنابراین، برای پرهیز از چنین وضعیتی نامطلوبی، الزاماً نیازمند یک راهبرد بنیادین هستیم تا راهنمای اقدام‌های مداخله‌گرایانه واقع شود و در پایان نیز مبنای ارزیابی‌های ما قرار گیرد. در این خصوص، در نظر گرفتن واقعیات اجتماعی ایران از یکسو و از سوی دیگر، ماهیت آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی، به ویژه فرایندهای تکوین آن‌ها در جامعه، دو موضوع اصلی و مبنای تدوین راهبردهای مداخله‌گرایانه محسوب می‌شوند که در ابتدا باید مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرند (نوری خواجوی، مرتضی، ۱۳۸۱: ۶۸-۶۱).

**سومین ویژگی**، مشخص کردن راهکارهای عملیاتی و اقدامات اجرایی است. اگر قانون برنامه، تنها به بیان اهداف و کلیات بسنده کند؛ این احتمال وجود دارد که پیگیری برخی از اهداف و راهبردهای تعیین شده در هنگام اجرا با غفلت مواجه شود. بر همین اساس، صاحب‌نظران معتقدند: «اجرای برنامه‌ها و اهدافی که روش‌های عملیاتی شدن آن مشخص نشده باشد، محل تردید است». لذا، با توجه به راهبردهای انتخاب شده، بایستی راهکارهای عملیاتی و اقدامات اجرایی مرتبط با هر یک ارائه شود. در برنامه‌ریزی راهبردی، برای این منظور استفاده از نمودار درختی ارتباط<sup>۲</sup> توصیه شده است؛ زیرا این روش تحلیلی به برنامه‌ریزان کمک می‌کند تا ابعاد و جوانب مختلف لازم برای اجرا و عملیاتی شدن یک تکلیف راهبردی را بهتر درک کنند.

**چهارمین ویژگی**، مشخص بودن فاعل و مجری احکام و تکالیف تعیین شده در برنامه است. یک قانون برنامه خوب باید به طور صریح، مسئول و متولی اجرای تکالیف و احکام خود را نیز معین کند. در این صورت است که قانون‌گذار می‌تواند بر اجرای قانون نظارت کرده، مطابق با وظایف مندرج در قانون، از مجری قانون مطالبه کند. در صورت عدم تعیین متولی اجرا یا تعیین چندین متولی به موازات هم، این امکان وجود خواهد داشت که دستگاه‌های مختلف دیگری را موظف به اجرای آن حکم قانونی بدانند؛ لذا از زیربار تکالیف آن‌ها خالی کنند. از این رو، انتظار می‌رود تکالیف دستگاه‌ها و نحوه تعامل و همکاری آن‌ها با یکدیگر مشخص و تصریح شود. در این باره، رینرسون<sup>۳</sup> معتقد است دستیابی به تأثیرات مورد نظر حقوقی، نیازمند بهترین انتخاب حقوقی فاعل برای هر عبارت است. بدون تردید از میان موارد فوق،

۱. - رگرفته از گفتگوی ماهنامه سازمان برنامه و بودجه با دکتر فیروز توفیق با موضوع آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران، شماره ۱۴۰، آبان ۱۳۸۴.

2. - Relevance Tree

3. . Rinerson

مهم‌ترین شاخصی که بیانگر ظرفیت حکومت در امر توسعه است، شاخص کارایی یا اثربخشی حکومت است. در این ارتباط، چنانچه دولتی بخواهد به اثربخشی مداخلات قانونی خود دست یابد باید قوانین از کیفیت بالایی برای تأثیرگذاری بر نتایج سیاستی که برای آن تدوین و اجرا شده‌اند، برخوردار باشد؛ به ویژه در کشورهای در حال توسعه که دولت‌ها به دنبال ایجاد تغییرات جهت غلبه بر چالش‌های توسعه‌ای و کاهش فقر و مشکلات اجتماعی هستند. (Aitken ۲۰۱۳: ۲)؛ اما برای سنجش و ارزیابی کیفیت قوانین در هر سطح از نظام قانون‌گذاری، به چارچوبی از اصول قانون‌گذاری مطلوب و مورد انتظار احتیاج است؛ زیرا در این قالب می‌توان درک بهتری از کیفیت قانون‌گذاری در هر حوزه ارائه داد. اساساً مسأله قانون‌گذاری خوب از دیرباز به عنوان مقوله‌ای مهم در نظریه‌های حکمرانی مطرح بوده است. از آنجا که باید و نباید، قلب یک نظام هنجاری محسوب می‌شود؛ نظریه پردازان بخشی از آثار خود را به این مسأله اختصاص داده‌اند که چگونه باید قانون‌گذاری کرد تا نتیجه مورد نظر قانون‌گذار حاصل شود. پیامد این امر، صورت‌بندی و انباشت مجموعه‌ای از اصول و موازین راجع به قانون و قانون‌گذاری است که از مناظر مختلف دسته‌بندی می‌شوند (مرکز مالگیری و عطار، ۱۳۹۷: ۴۱۴).

اما این قانون‌گذاری خوب در باب فاعل قانونی، اقدامات ملزوم برای رفع مسائل اجتماعی، مشروط به تحقق شروط قاعده‌مند زیر است:

• **قاعده نخست:** اطلاق لطف «دولت» و اکتفا به آن در قاعده نویسی دستوری، مذموم است و باید از آن پرهیز شده و نهاد یا دستگاه اجرایی متولی اجرای قانون، به طور مشخص، عنوان گردد؛ به عبارت دیگر، اصلح است از مطرح نمودن «دولت به معنای حاکمیت سیاسی»، «دولت به معنای قوه مجریه» و یا هر تقسیم سیاسی دیگری به عنوان فاعل يك عبارت قانونی اجتناب گردد. این اصطلاحات به اندازه‌ای موشع هستند که عبارت قانونی برای آن‌ها هیچ مسئولیتی ایجاد نمی‌کند.

• **قاعده دوم:** مقامات رسمی را خطاب قرار دهید و نه ساختار اداری را. زبان حقوقی اغلب در بردارنده تکلیف قوه مجریه به اجرای قانون است. در این مواد قانونی، فاعل و خطاب قانون باید يك مقام دولتی باشد، نه يك بخش اداری. دلیل این امر آن است که پیگرد قانونی يك مقام رسمی به نسبت یک بخش اداری سهل‌تر است. به همین دلیل، برای نمونه، به جای استفاده از عبارت «وزارتخانه باید گزارش تهیه کند»، بهتر است بنویسیم: «وزیر باید گزارش تهیه کند». البته، در صورتی که مقام اداری، رئیس بخشی از بدنه اداری باشد که از مقامات دیگری نیز تشکیل شده و همه قدرت رأی برابر دارند و این نهاد به صورت يك واحد عمل می‌کند، نباید تنها يك مقام را فاعل عبارت قانونی قرار دهیم.

● **قاعده سوم؛** مقامات قانونی را خطاب قرار دهید. همه مقامات دولتی و اداری را نمی‌توان فاعل عبارت قانونی قرار داد. برای به‌دوش گرفتن وظیفه قانونی یا اعطای نمایندگی، تنها مقامی خطاب قانون قرار می‌گیرد که پست و موقعیت او براساس قانون تعیین شده باشد؛ نه آیین‌نامه یا دستورالعمل. هر پستی که با آیین‌نامه ایجاد شده باشد، ممکن است با آیین‌نامه‌ای دیگر از بین برود؛ بنابراین، ارجاع قانونی به چنین سمتی بی‌معناست (ر.ک: رینرسون، آرتور. جی، ۱۳۹۹).

**پنجمین ویژگی؛** «داشتن شاخص و قابلیت ارزیابی» است. عملکرد مجری قانون باید قابلیت سنجش داشته باشد تا قانون‌گذار بتواند بر عملکرد او نظارت کند. تصویب احکام قانونی بدون شاخص و قابلیت ارزیابی، در برخی از موارد با عدم تصویب آن مساوی است و کمکی به رسیدن به اهداف نگارش قانون نمی‌کند. در صورتی که یک قانون قابلیت ارزیابی داشته باشد، می‌توان با تعیین شاخصی مناسب، مسیر رسیدن به اهداف را رصد کرد. سنجش پذیرکردن اهداف، با از بین بردن تفسیرپذیری و کلی‌گویی، به مقام مجری؛ توانایی برنامه‌ریزی جهت نیل به اهداف، و به قانون‌گذار، امکان بازخوردگیری از اقدامات انجام شده را خواهد داد؛ بنابراین، تعیین شاخص‌های درخور و مناسب، بخش مهمی از فرایند برنامه‌ریزی اجتماعی است؛ از این روست که برخی محققین معتقدند: «شاخص‌ها و نماگرهای وضعیت اجتماعی حاکی از آن است که روند رو به رشد مسائل، مشکلات و آسیب‌های اجتماعی به‌رغم احکام و تکالیف برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه در این باره، تحلیل و ارزیابی کیفیت حکمرانی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی، نه تنها کنترل نشده است، بلکه تشدید نیز شده است.» (کرمانی محسن، ۱۴۰۲)؛<sup>۲</sup> بنابراین، با ابتناء به شاخص‌های آماري می‌توان میزان وخامت مسأله اجتماعی را شناخت و برای آن راه حل ارائه نمود.

#### 1. Indexing and Evaluability

۲. برای مثال، میزان عمومی طلاق کل کشور در فاصله سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ به میزان ۶۹ درصد افزایش یافته است (سازمان ثبت احوال، گزارش رسمی طلاق، ۱۳۹۶). آمار متوفیات مشکوک به خودکشی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹ به میزان ۵۷ درصد افزایش یافته است (سازمان پزشکی قانونی کشور، خلاصه سالنامه آماری، ۱۳۹۹). آمار رسمی مصرف‌کنندگان مواد مخدر طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ به میزان ۱۱۱ درصد افزایش یافته است (ستاد مبارزه با مواد مخدر، سیمای اعتیاد، ۱۳۹۸). میانگین شروع مصرف مواد مخدر از ۳۳ سال در سال ۱۳۸۶ به ۲۴ سال در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. الگوی مصرف مواد نیز نشان دهنده تغییر گرایش به سمت الگوی چندمصرفی و مصرف مواد جدیدتر، شیشه و ماری‌جوآنا در مقایسه با نسل‌های گذشته است. ستاد مبارزه با مواد مخدر، بیمایش ملی خانوار در مورد شیوع مصرف مواد مخدر و روانگردان‌ها (۱۳۹۴) طبق گزارش یونسف در ایران در فاصله زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶، تعداد کودکان خیابانی پنج برابر افزایش یافته است. جمعیت زندانیان کشور طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵، حدود ۵۵ درصد افزایش یافته است (سازمان امور اجتماعی کشور، اطلس مسائل و آسیب‌های اجتماعی، ۱۳۹۷). میانگین شاخص سرمایه اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ حدود ۱۰ درصد کاهش یافته است (سازمان امور اجتماعی کشور، گزارش سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۷). تعداد خدمات‌گیرندگان مراکز آسیب‌های اجتماعی از سازمان بهزیستی کشور از سال ۱۳۹۵ تا سال ۱۳۹۸ حدود ۸۰ درصد افزایش داشته است؛ به طوری که از ۵۲۱۲۵ نفر به ۹۴۵۳۹۴ نفر رسیده است. در این دوره زمانی، خدمات سیار اورژانس اجتماعی از ۹۰۹۸۵ مورد به ۲۵۳۱۱۰ مورد رسیده است (مرکز آمار ایران، گزارش وضعیت اجتماعی و فرهنگی ایران، ۱۳۹۹). مطابق اطلاعات سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵، حدود ۱۵ درصد از جمعیت گروه سنی ۱۱-۶ سال در کشور بازمانده از تحصیل یا ترک تحصیل کرده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی مسأله بازماندگی از تحصیل و بی‌سوادی در نظام آموزش و پرورش ایران ۱۳۹۷).

در همین راستا، مختص بودگی<sup>۱</sup>، سنجش پذیری<sup>۲</sup>، قابل حصول بودن<sup>۳</sup>، مرتبط بودن<sup>۴</sup> و محدودیت زمانی داشتن<sup>۵</sup>، ویژگی‌های لازمی هستند که معمولاً برای توصیف این شاخص‌ها به کار می‌روند. در جدول زیر، هر یک از این ویژگی‌ها به اختصار تعریف شده است:

ویژگی	تعریف
مختص بودگی	شاخص‌ها باید همان چیزی را منعکس کنند که برنامه، قصد تغییر آن‌ها را دارد و از سنججه‌هایی که عمدتاً تابع عوامل بیرونی هستند، پرهیز کنند.
سنجش پذیر و بی ابهام	شاخص‌ها باید با چنان دقتی تعریف شوند که اندازه‌گیری و تفسیر آن‌ها ابهام‌پذیر نباشد. شاخص‌ها باید داده‌های عینی تولید کنند و فرقی نکنند که چه کسی داده‌ها را گردآوری می‌کند. باید بتوان شاخص‌ها را بین برنامه‌ها مقایسه کرد تا امکان مقایسه و جمع‌بندی تغییرات فراهم آید.
قابل حصول حساس	شاخص‌ها باید برای پروژه قابل حصول و نسبت به تغییراتی که پروژه می‌خواهد ایجاد کند، حساس باشند.
مرتبط و آسان یاب	گردآوری داده‌ها درباره شاخص‌های انتخابی باید در محدوده زمانی معقول و با هزینه معقول میسر باشد. شاخص‌ها باید به فعالیت مورد نظر ربط داشته باشند.
محدوده زمانی	شاخص‌ها باید بگویند که ظرف چه مدت، می‌توان انتظار وقوع تغییر معین شده را داشت.

جدول ۱. ویژگی‌های مورد نیاز برای شاخص‌گذاری در برنامه‌ریزی اجتماعی (سعیدی، محمدرضا و محمدباقر تاج‌الدین، ۱۳۹۲، ۲۰۳)

**ششمین و آخرین ویژگی؛ داشتن ضمانت اجرای مناسب است؛** بدین معنا که قانون‌گذار باید با تمسک به ابزار مناسب، متولی اجرای قانون را به انجام تکالیف قانونی خود ملتزم کند. چامپ اندرز در این باره بیان می‌کند ابزاری که به واسطه آن، قانون باید اجرا شود به اندازه خود قانون مهم است (۸۵: Andrews, ۱۹۰۹)؛ زیرا تکلیف قانونی بدون تعیین ضمانت اجرایی یا تعیین نامناسب و ناکافی ضمانت اجرایی، امکانی برای فرار از مسئولیت اجرای قانون است. قانون‌گذار باید با تمسک به ابزار مناسب، متولی اجرای قانون را به انجام تکالیف قانونی خود ملتزم و پاس‌خگو کند؛ زیرا تکلیف قانونی بدون تعیین ضمانت اجرا یا تعیین نامناسب و ناکافی ضمانت اجرا، مسیری برای فرار متخلفان از اجرای قانون است؛ چراکه در این صورت، عدم اجرای قانون، هزینه مادی یا معنوی برای ایشان ندارد و لزومی برای اجرای قانون منطبق با موازین مندرج در مواد آن احساس نمی‌شود.

1. . Specific
2. . Measurable
3. . Attainable
4. . Relevant
5. . Timebound

تعیین ضمانت اجرا باید متناسب با تخلف یا جرم احتمالی و به روز باشد. برای تحقق این امر، فنون اصلی عبارتند از: مجازات کیفری، مجازات مدنی، قطع کردن بودجه و نشانه گذاری. در این میان، بهترین ابزار ضمانت اجرا برای منع مستقیم مقامات رسمی عمومی یا دولتی، برخلاف اشخاص خصوصی، قطع کردن بودجه و نشانه گذاری است. قطع کردن بودجه، ممنوعیت یا اعمال محدودیت در دسترسی به منابع مالی در اجرای پروژه‌ها، برنامه‌ها یا فعالیت‌های دولت است. در قانون گذاری از این مواد با عنوان «قطع بودجه یا منابع مالی» یاد می‌شود. این عبارت، بسیار محاوره‌ای است و به همین دلیل، نویسندگان معمولاً از آن استفاده نمی‌کنند. در عوض، به جای این عبارت در قانون از «ممنوعیت»<sup>۲</sup> یا «محدودیت»<sup>۳</sup> در استفاده از منابع مالی استفاده می‌شود. قطع منابع مالی، یکی از ابزارهای قدرتمند است؛ چراکه وقتی بودجه يك برنامه قطع می‌شود، دستمزد یا پاداش‌های مربوط به آن نیز قطع می‌شود. یکی دیگر از روش‌های اجرایی، نشانه گذاری یا همان طور که بین نویسندگان مرسوم است، «تخصیص حداقلی»، نوعی مرزبندی، ایجاد حصار یا کنار گذاشتن منابع مالی به منظور استفاده برای يك هدف خاص است. این هدف می‌تواند هر پروژه، برنامه، فعالیت، فرد، نهاد، دولت یا کشوری باشد که مستحق دریافت این بودجه عمومی شناخته می‌شود. اگر بودجه یا منبع مالی برای هدف خاصی استفاده نشود، نمی‌توان از آن برای مقصود دیگری استفاده کرد؛ مگر اینکه حساب کلی که وجوه از آن گرفته می‌شود، مجاز به تخصیص منبع مالی برای اهداف دیگر باشد (ر. ک: رینرسون، آرتور، جی، ۱۳۹۹). در انتها، موضوعی که باید به مثابه يك اصل اساسی و بنیادین در نگارش احکام برنامه توسعه مورد توجه قرار گیرد، **اصل هماهنگی درونی** و سازگاری منطقی میان اصول و ویژگی‌های برشمرده در تدوین احکام برنامه توسعه است. بدیهی است هماهنگی؛ بخش تفکیک‌ناپذیر عنصر عقلانیت و نیز جزئی بسیار مهم در برنامه‌های توسعه است. از این رو، می‌بایست راهبردها معطوف به حل مسائل و اولویت‌های تعیین شده در برنامه انتخاب شوند. راهکارهای اجرایی، ذیل هر راهبرد و بر مبنای آن طراحی شوند؛ تکالیف برنامه متناسب با وظیفه، ظرفیت و توان اجرایی دستگاه‌های مجری باشند، و شاخص‌ها باید متناسب با واقعیت‌های اجتماعی<sup>۴</sup> تنظیم شوند.<sup>۵</sup>

1. Prohibitions
2. Restrictions  
Limitation
3. Social Facts

۴. شاخص گذاری در حوزه اجتماعی به دلیل صفات و خصوصیات چون پیچیدگی، چندبعدی، سیال و ذهنی بودن پدیده‌های اجتماعی در مقایسه با حوزه‌هایی چون اقتصاد، کاری به نسبت سخت و دشوار است؛ از این رو، باید برنامه‌ریزان؛ شاخص‌های اجتماعی را هماهنگ و متناسب با ذات و ماهیت پدیده‌های اجتماعی طراحی و استفاده کنند. البته، ناگفته نماند که فقدان اجماع مفهومی و نظری در تعریف و اندازه‌گیری آسیب‌های اجتماعی، نبود نظام جامع و به‌روز آمار و اطلاعات اجتماعی و ... مشکلاتی هستند که نظام برنامه‌ریزی در راستای رصد وضعیت اجتماعی کشور و نیز ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مجری در این حوزه با آن مواجه است و مادامی که این مشکلات برطرف نشود، صرف شاخص گذاری در قوانین برنامه نمی‌تواند کمک چندانی به پیش و ارزیابی برنامه کند.

## ۲. ارزیابی کیفیت احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم لغایت هفتم پیشرفت

در این بخش، به منظور ارزیابی کیفیت قوانین برنامه توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی، ابتدا مواد و احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم لغایت هفتم پیشرفت، شناسایی و توصیف شده است و پس از آن، بررسی اصول و ویژگی‌های لازم برای تدوین احکام برنامه توسعه، کیفیت احکام ذیل هر برنامه از منظر و زاویه اصول قانون‌نویسی خوب، مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

### ۱. قانون برنامه چهارم توسعه

قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup>، سندی است که چارچوب و مسیر توسعه کشور را برای سال‌های (۱۳۸۹ - ۱۳۸۴) ترسیم و تعیین کرده است. این برنامه، نخستین برنامه‌ای بود که پس از تدوین «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران» و ترسیم مشخصات جامعه ایران در افق ۱۴۰۴ تدوین می‌شد. بر این اساس، برنامه‌ریزان در مقایسه با برنامه‌های گذشته، توجه و اهمیت بیشتری برای حوزه اجتماعی قائل شدند. در این خصوص، احکام مواد (۷۹) و (۱۱۲) برنامه به موضوع مسائل و مشکلات اجتماعی اختصاص یافته است.

در قانون برنامه چهارم توسعه، حکم ماده (۷۹) به شکل کامل و مستقیم به مسأله کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته است؛ موضوعی که تا برنامه چهارم توسعه در نظام برنامه‌ریزی کشور سابقه نداشته و از این منظر می‌توان آن را نقطه عطفی در توجه مسئولان و برنامه‌ریزان به مقوله آسیب‌های اجتماعی قلمداد کرد. مؤلفه‌هایی که در این سند در بحث کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مورد توجه برنامه‌ریزان در این برنامه قرار گرفته، به شرح زیر است:

۱. توجه به سطوح مختلف پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی (پیشگیری سطح اول: اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی، پیشگیری سطح دوم: مداخله تخصصی و به موقع، پیشگیری سطح سوم: بازتوانی و بازگشت به جامعه)، (ر. ک: سهرابزاده مهران، ۱۳۹۰).
۲. ارتقای شاخص‌های سلامت روانی-اجتماعی، توجه به آموزش مهارت‌های زندگی؛
۳. توسعه خدمات مددکاری اجتماعی، توجه به نقش و مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی؛
۴. استفاده از ظرفیت آموزش و پرورش در پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی؛
۵. توجه به سکونتگاه‌های غیررسمی و شناسایی و مداخله به موقع در این مناطق از طریق توسعه برنامه‌های بهداشتی و اجتماعی (نه رویکرد تخریب مناطق یا نگاه صرف کالبدی)؛
۶. تسهیل دسترسی افراد در معرض آسیب و آسیب‌دیده اجتماعی به خدمات تخصصی، توجه

به ارتقای نشاط و شادابی اجتماعی، درونی کردن ارزش‌های دینی و هنجارهای اجتماعی؛

۷. توجه خاص‌تر به موضوع مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان‌ها؛

۸. پیشگیری، درمان، کاهش آسیب، مبارزه همه‌جانبه، بهره‌گیری از ظرفیت مردم و

سازمان‌های غیردولتی در این حوزه.

همچنین با هدف ایجاد هماهنگی بیشتر و پرهیز از فعالیت‌های سلیقه‌ای، مقرر شد «طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» و «طرح ملی مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان» نوشته شود که خود، اقدامی جدید در حوزه آسیب‌های اجتماعی بود. (سام آرام، عزت‌اله و دیگران، ۱۳۹۵، ۱۲۶-۱۰۵).

به منظور بررسی جامع‌تر و ارزیابی کیفیت احکام و مواد مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه، در ادامه، اجزا و عناصر سازنده احکام و مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در این برنامه، متناسب با اصول قانون‌نویسی و ویژگی‌های برشمرده شده در این مقاله، تفکیک و مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند:

## الف) اولویت بندی

برحسب جزئیات نظیر اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و مفسد اخلاقی؛ مصادیقی هستند که برنامه‌ریزان در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی مورد تأکید قرار داده‌اند. البته، تصریح و اولویت برنامه چهارم در میان مصادیق فوق، پدیده «اعتیاد به مصرف مواد مخدر» است. در همین خصوص، گفتنی است برحسب مطالعه صورت‌گرفته در سال ۱۳۸۴، مهم‌ترین آسیب اجتماعی کشور از دید صاحب‌نظران، مسئولان، مدیران و کارشناسان این حوزه، پدیده اعتیاد به مصرف مواد مخدر بوده است (معمدی، سیدهادی، ۱۳۸۶، ۳۴۷-۳۲۷).

بنابراین، می‌توان ادعا کرد که اولویت برنامه چهارم توسعه در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی، متناسب با نظرات و دیدگاه‌های کارشناسی موجود در این حوزه تعیین شده است.

## ب) راهبرد برنامه

راهبرد قانون برنامه چهارم برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اولویت تعیین‌شده در این زمینه به صورت شفاف و روشن بیان شده است. برای نمونه، راهبرد برنامه‌ریزان برای کنترل و کاهش پدیده اعتیاد به مواد مخدر در کشور، پیشگیری و کاهش آسیب است. در این باره، گفتنی است پیشگیری؛ بهترین و درعین حال مهم‌ترین راهبردی است که اعتیادپژوهان در زمینه مقابله با پدیده مصرف مواد مخدر و روان‌گردان توصیه و تجویز می‌کنند (سهرابزاده مهران، ۱۳۹۰). با وجود تعدد و تنوع در شیوه‌های درمان

۱. کنترل و کاهش طلاق و مفسد اخلاقی در قانون برنامه چهارم توسعه تصریح نشده‌اند؛ ذکر این دو آسیب مبتنی بر استنباط صورت گرفته از محورهای تعیین‌شده برای تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است.

و ترك اعتیاد، شواهد و نتایج پژوهش‌ها نشان می‌دهد مؤثرترین و جدیدترین روش‌های درمانی نیز با میزان بالای بازگشت معتادان همراه بوده است؛ زیرا در محیط بیمارزها، هر پیشرفتی که در درمان بیماران معتاد حاصل شود، از بین می‌برد؛ بنابراین، پیشگیری پاسخی منطقی برای ایمن‌سازی روانی و جسمانی ارائه می‌دهد. مفروض اساسی و بنیادین راهبردهای پیشگیرانه از اعتیاد این است که پیشگیری بهتر از سوء مصرف مواد، راحت‌تر، کم‌هزینه‌تر و مؤثرتر از درمان است (نیازی، محسن و دیگران، ۱۳۹۷، ۴۷-۹۲).

حاشیه‌نشینی، دومین آسیبی است که برنامه‌ریزان در این برنامه مورد تصریح و تأکید قرار داده‌اند. در این برنامه، برنامه‌ریزان برخلاف برنامه‌های گذشته که درصد انکار، برچیدن و محو پدیده حاشیه‌نشینی بودند، با پذیرش مسأله و قبول واقعیت حاشیه‌نشینی؛ ساماندهی و خدمات‌رسانی به این مناطق را به عنوان راهبرد اساسی برای کنترل و کاهش وجوه آسیب‌پذیر این پدیده در کشور مورد توجه قرار دادند.

در حوزه حمایتی نیز، به‌ویژه حمایت از زنان سرپرست خانوار در این برنامه در کنار اقدام‌های معیشتی از جمله تأمین کالا و خدمات مورد نیاز، موضوع توانمندسازی؛ به عنوان يك راهبرد و رویکرد جدید مورد توجه قرار گرفته است. در این خصوص، باید اذعان داشت افزایش روزافزون آمار زنان سرپرست خانوار از یکسو و مشکلات تأمین منابع مالی مورد نیاز برای حمایت از این گروه از سوی دیگر، و ناکافی بودن میزان سرانه‌های حمایتی برای اداره شرافتمندانه زندگی زنان سرپرست خانوار، عمده چالش‌هایی هستند که دولت‌ها در زمینه حمایت از این گروه با آن مواجهند. از این رو، توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به صورت يك راهبرد می‌تواند نقش مهمی در دستیابی به اهداف مربوط به کاهش آسیب‌پذیری این گروه و رفع موانع و چالش‌های حمایتی موجود ایفا کند.

### ج) راهکارهای اجرایی

درباره راهکارهای اجرایی و اقدام‌های عملیاتی لازم برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه، همان‌طور که داده‌ها و اطلاعات نشان می‌دهد، اقدام‌ها و راهکارهای ذکر شده برای کنترل پدیده اعتیاد، حاشیه‌نشینی و آسیب‌های اجتماعی جوانان، ذیل و متناسب با راهبرد در نظر گرفته شده برای هر يك از این آسیب‌ها تعیین شده‌اند. برای نمونه، «شناسایی نقاط آسیب‌خیز»، «تمرکز بخشیدن به خدمات اجتماعی اعم از بهداشت - درمان، مشاوره، مددکاری اجتماعی و... در این مناطق» و «اجرای برنامه‌های اشتغال در میان ساکنان»، مجموعه اقدام‌هایی هستند که برای ساماندهی مناطق آسیب‌خیز و حاشیه‌شهرها در نظر گرفته شده است. به همین ترتیب، به منظور پیشگیری از اعتیاد و کاهش آسیب و خطر در میان جمعیت مصرف‌کننده مواد مخدر، دولت مکلف به انجام اقدام‌هایی نظیر:

۱. برحسب گزارش غیررسمی مسئولان بهزیستی، میزان موفقیت برنامه‌های درمان معتادان در کشور ۵ درصد است.



«آموزش مهارت زندگی، کاردرمانی، روان‌درمانی، درمان اجتماع‌محور»، «جلوگیری از تغییر الگوی مصرف به مواد شیمیایی»، «استفاده از یافته‌های علمی و تجارب جهانی» و «مقابله با ترانزیت و عرضه مواد» شده است؛ اما در خصوص سایر مصادیق عنوان شده و نیز شیوه حمایت و مراقبت از گروه‌های آسیب‌پذیر به رغم تعیین راهبرد، راهکارهای اجرایی؛ مشخص نشده یا به صورت کلی طرح شده‌اند. برای مثال، در زمینه کنترل و کاهش طلاق با وجود اخذ و تعیین راهبرد تقویت نهاد خانواده، اقدامی جهت محقق ساختن آن بیان نشده است یا در حوزه توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، صرفاً به تهیه طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار ارجاع و اکتفا شده است. در این باره، ذکر این نکته ضروری است که همه محورهای اقدام‌های تعیین شده در ماده (۷۹) قانون برنامه چهارم توسعه در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، مشروط به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی شده است. به همین ترتیب، در ماده (۱۱۲) این برنامه نیز موضوع آسیب‌های اجتماعی، منوط به تهیه برنامه ساماندهی امور جوانان شده است. در واقع، انجام اقدام‌های لازم در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه، متوقف به تهیه طرح است و مادامی که طرح مزبور تهیه و مصوب نشود، نباید انجام مجموعه اقدام‌های منسجم و اثربخش در این حوزه را انتظار کشید؛ مسأله‌ای که در بحث نقد و بررسی برنامه‌ها تحت عنوان «تعلیق برنامه» نیز از آن نام برده می‌شود. تجربه در دستور کار قرار دادن چنین طرح‌هایی، در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نشان می‌دهد فرایند تدوین طرح‌ها معمولاً در لابه‌لای روندهای جاری در اداره امور کشور به تأخیر می‌افتد و غالباً در موعد مقرر نیز ارائه نمی‌شود.

#### د) دستگاه مجری

فاعل و مجری تکالیف تعیین شده در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه، دولت است. بدون تردید، مشخص کردن مجری و متولی برای همه احکام آسیب‌های اجتماعی از وجوه برجسته و مثبت این برنامه است؛ اما عدم تصریح نهاد یا دستگاه اصلی و احاله آن به دولت می‌تواند از نقاط ضعف برنامه چهارم توسعه باشد؛ زیرا، در بسیاری از حوزه‌ها نظیر حوزه اعتیاد، تکالیف دستگاه‌های متولی روشن و مشخص است. علاوه بر این، در این برنامه نقش پررنگی برای مشارکت سازمان‌های غیردولتی در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور تعریف شده است؛ به طوری که دولت مکلف است در غالب محورهای تعیین شده با همکاری سازمان‌های غیردولتی، وظایف خود در زمینه مسائل اجتماعی را به انجام رساند. این امر بدون تردید ناشی و متأثر از چیرگی<sup>۱</sup> گفتمان مشارکت در فضای سیاسی جامعه در زمان تدوین این برنامه است. در این دوره، برنامه‌ریزان با هدف تقویت نهادهای مدنی و مهیا کردن

1 Hegemony

بستر برای مشارکت نیروهای سیاسی و اجتماعی در امور جامعه، در بسیاری از بخش‌های برنامه، از جمله حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی برای سازمان‌های غیردولتی نقش همکار دولت تعریف کردند. اگرچه، فراهم ساختن فضا برای استفاده از ظرفیت‌های جامعه در زمینه کاهش آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار و گروه‌های آسیب‌دیده و در معرض آسیب، امری لازم و از وجوه مثبت برنامه چهارم توسعه است؛ اما این امر نباید به معنای واگذاری وظایف حاکمیت در این حوزه باشد. متأسفانه، رویکرد اتخاذ شده در قبال سازمان‌های غیردولتی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در کشور، رویکردی ابزارانگارانه<sup>۱</sup> و مبتنی بر نقش‌های پیمانکاری است.

### ه) شاخص‌گذاری

یکی دیگر از ویژگی‌های مطلوب، ضروری و مورد انتظار قوانین برنامه توسعه، «قابلیت ارزیابی» آن است. عملکرد مجری قانون باید قابلیت سنجش داشته باشد تا قانون‌گذار بتواند بر عملکرد او نظارت کند. تصویب احکام بدون قابلیت ارزیابی، در برخی از موارد با عدم تصویب آن مساوی است و کمکی در رسیدن به اهداف نگارش قانون نمی‌کند؛ از این رو، برای اطمینان از اجرا و مؤثر بودن قوانین لازم است شاخص‌های ارزیابی عملکرد<sup>۲</sup> تدوین شود. قاعدتاً، ارزیابی تأثیرات قوانین توسعه در امور اجتماعی از جمله مسائل و آسیب‌های اجتماعی، کار چندان ساده‌ای نیست؛ زیرا سنجش و تعیین میزان موفقیت اقدام‌های برنامه در کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی دشوار است. در واقع، مشکل ارزیابی راهبرد در کمبود معیارهایی است که بتوانند مقولات کیفی را اندازه‌گیری کنند. با این حال، مشکلات مزبور نمی‌توانند بهانه و توجیهی برای چشم‌پوشی از ارزیابی راهبرد و اقدام‌های برنامه‌های توسعه در حوزه اجتماعی باشند؛ چرا که ارزیابی آثار و نتایج راهبردها و فعالیت‌های ذیل آن در یک برنامه توسعه، موجب اصلاح یا حذف آن برای ارائه راهبرد و فعالیت جدید در برنامه‌های بعدی توسعه می‌شود (قلیپور، رحمت‌اله و ابراهیم غلامپور آهنگر، ۱۳۹۳). با وجود اهمیتی که تعیین شاخص در قوانین توسعه دارد، در قانون برنامه چهارم توسعه، احکام تعیین شده در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی فاقد شاخص و معیار مشخصی برای پایش اقدام‌های لازم در این حوزه است.

### و) ضمانت اجرایی

آخرین ویژگی برشمرده شده برای یک قانون برنامه خوب و مطلوب، ضمانت اجرای قانون است. متأسفانه، قانون برنامه چهارم توسعه، در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، فاقد هرگونه ضمانت اجرایی و سازوکار پاسخگویی از منظر قانون است.

1. . Instrumental
2. . Performance Assessment Indicators

## ۲. قانون برنامه پنجم توسعه

پنجمین قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سندی است که بر پایه آن، بایسته‌ها و الزامات توسعه کشور برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ تعیین شده است. در این برنامه، برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه، ماده‌ای به صورت ویژه یا مجزا به مسائل و آسیب‌های اجتماعی اختصاص نیافته است. با این حال، بخش‌هایی از مواد (۳۲)، (۳۹)، (۱۷۲)، (۲۱۱)، (۲۲۷) و (۲۳۰)، اختصاص با مسائل و آسیب‌های اجتماعی دارند. در واقع، در قانون برنامه پنجم توسعه، برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه، مسائل و مشکلات اجتماعی به صورت پراکنده و در لابه‌لای مواد مختلف اشاره شده‌اند. (ر.ک: بهارستان فر و مرکز مال‌میری، ۱۳۹۰). از جمله مواردی که در مواد مختلف این قانون مورد توجه قرار گرفته است، عبارتند از:

۱. قرار گرفتن مناطق کمتر توسعه یافته، به ویژه روستاها و حاشیه شهرها در اولویت بهره‌مندی از خدمات نظام جامع و همگانی سلامت،
۲. توانمندسازی اقشار نیازمند، به ویژه زنان سرپرست خانوار،
۳. ارتقا و سامان بخشی شرایط محیطی در مناطق حاشیه نشین و توانمندسازی ساکنان این مناطق،
۴. امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی،
۵. تقویت نهاد خانواده و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی.

### الف) اولویت بندی

برحسب اطلاعات صورت بندی شده در پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی نهاد خانواده و حمایت از زنان سرپرست خانوار، قانون و محور مباحث مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه را تشکیل می‌دهند.

### ب) راهبرد برنامه

در نگاه برنامه ریزان این برنامه، نهاد خانواده مهم‌ترین و اصلی‌ترین نهادی است که با انجام کارویژه‌های تربیتی و مراقبتی، ذاتاً می‌تواند اعضای خود را از گزند آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی حفظ کند و در مسیر ترقی و تعالی قرار دهد؛ از این رو، راهبرد اصلی در زمینه مقابله با آسیب‌های اجتماعی، تقویت نهاد خانواده است. در پرتوی همین رهیافت، در حوزه حمایتی نیز در این برنامه، حمایت از زنان سرپرست خانوار اولویت یافته و برنامه ریزان در تداوم رویکرد قابلیت محور اخذ شده در برنامه چهارم، توانمند شدن زنان در چارچوب نهاد خانواده را به عنوان مبنای اصلی اقدام‌های حمایتی در این حوزه معرفی کرده‌اند؛ بنابراین،

بایستی تصریح شود که خانواده محوری؛ راهبرد کلیدی و مرکزی در قانون پنجم توسعه است و سایر موضوع‌های اجتماعی در این برنامه، حول این نهاد نظم و انسجام یافته‌اند.

### ج) راهکارهای اجرایی

راهکارها و اقدام‌های تعیین‌شده در زمینه آسیب‌های اجتماعی در برنامه پنجم توسعه، بسیار کلی و فاقد سازوکارهای اجرایی و عملیاتی مشخص و لازم برای تحقق اهداف و راهبردهای تعیین‌شده در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در این برنامه است. اقدام‌های تعیین‌شده در این برنامه، غالباً معطوف به تهیه طرح و سند و انجام پروژه‌های مطالعاتی هستند. همان‌طور که در ارزیابی اقدام‌های برنامه چهارم بیان شد، احاله انجام تکالیف تصریح‌شده در برنامه‌های توسعه به تهیه طرح، سند و... همان‌گونه که تجربه موجود نشان می‌دهد، نتیجه‌ای جز تعلیق و عدم اجرای احکام تعیین‌شده در حوزه مورد نظر نداشته است.

### د) دستگاه مجری

دستگاه و متولی اصلی انجام تکالیف و اقدام‌های تعیین‌شده در حوزه آسیب‌های اجتماعی در این برنامه، همانند برنامه چهارم به جز یک مورد، دولت است. در این برنامه، «سازمان پزشکی قانونی مکلف است تحقیقات لازم برای بررسی عوامل منجر به مصدومیت و مرگ‌های غیرطبیعی در موارد ارجاعی را انجام دهد و با توجه به نتایج به دست آمده، نسبت به برنامه‌ریزی و آموزش برای پیشگیری و کاهش جرائم، تخلفات و آسیب‌های اجتماعی ناشی از آن‌ها اقدام کند». اگرچه، تعیین دستگاه مجری و تصریح تکالیف آن از اصول اساسی و مورد انتظار در تدوین برنامه‌های توسعه است؛ اما باید تناسب میان تکلیف پیشنهادی با مأموریت و ظرفیت دستگاه مجری نیز به عنوان یک اصل حفظ و رعایت شود. در مورد اخیر، تکالیف تعیین‌شده برای سازمان پزشکی قانونی کشور تناسبی با وظایف قانونی این سازمان ندارد. سازمان پزشکی قانونی، یک نهاد تخصصی در زمینه کارشناسی امور پزشکی قانونی و پاسخگوی استعلامات سازمان‌ها و ادارات مختلف در این زمینه است.<sup>۱</sup> این در حالی است که برنامه‌های آموزشی و مهارت‌افزایی در زمینه پیشگیری از قتل و خودکشی در حیطه وظایف و اختیارات سایر نهادها و دستگاه‌های متولی در این حوزه است. در خصوص دستگاه‌های همکار، در این برنامه برخلاف برنامه چهارم توسعه، به ظرفیت سازمان‌های غیردولتی و مجوز دولت در استفاده از این ظرفیت برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اشاره‌ای صورت نگرفته است. در این راستا، قانون‌گذار به جای تعیین نقش و استفاده از ظرفیت سازمان‌های غیردولتی، در مواردی چون امنیت اجتماعی زنان و کودکان در کنار تکالیف دولت در مقیاس عام و گسترده آن، سعی کرده است نقش

۱. قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷.

هریک از نهادها و سازمان‌های حاکمیتی را در خصوص تکالیف بیان شده در برنامه مشخص کند. در واقع، با تفکیک بُعد امنیت زنان و کودکان از ماده (۲۳۰) و واگذاری آن به دستگاه‌های انتظامی و قضایی (به موجب ماده ۲۲۷) عملاً باب انفکاک موضوعی از مسائل زنان و خانواده و واسپاری آن به دستگاه‌های مختلف به نوعی گشوده شده است (شهلا باقری، ۱۳۹۱: ۱۲۸).

## ه) شاخص‌گذاری

در زمینه تعریف و تعیین شاخص، به‌رغم ضرورت و اهمیت محوری این مقوله در برنامه‌های توسعه، در این برنامه جز دربارهٔ بند «ب» ماده (۹۳)، شاخصی برای سنجش و ارزیابی اهداف و اقدام‌های تکلیف‌شده در زمینه کنترل آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در برنامه پنجم توسعه تعیین نشده است.

## و) ضمانت اجرایی

در خصوص ضمانت اجرا نیز در این برنامه به مانند قانون برنامه چهارم توسعه، هیچ‌گونه سازوکار حقوقی برای پاسخگودن دستگاه‌های مجری برای انجام تکالیف خود و عدم تخطی از آن در نظر گرفته نشده است.

## ۳. قانون برنامه ششم توسعه

در میان قوانین برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی، بیشترین اهتمام و عنایت به مقوله آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> اتفاق افتاده است؛ تاجایی که در ماده (۲) این برنامه و در بیان مسائل محوری، «پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی» به‌عنوان یکی از موضوع‌های اساسی در قانون برنامه ششم توسعه عنوان شده است. در این دوره، به‌دنبال گزارش‌های ارائه‌شده مبنی بر تراکم، انباشت و افزایش مشکلات و آسیب‌های اجتماعی در میان طبقات و بخش‌های مختلف جامعه، تصمیم‌گیران و مسئولان امر را به این نتیجه رسانید که برای جلوگیری از روند فزاینده و بحران‌آفرین آسیب‌های اجتماعی و جبران بی‌توجهی و غفلت نظام برنامه‌ریز و اجرایی کشور در این زمینه، باید احکام ویژه‌ای با هدف کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار در برنامه ششم توسعه نگاشته شود.

در قانون برنامه ششم توسعه، مهم‌ترین و برجسته‌ترین ماده در حوزه آسیب‌های اجتماعی، ماده (۸۰) است که در آن، ناظر به قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌ها، دولت مکلف شده است تا طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی را تهیه و اجرا کند؛ به نحوی که شاخص این آسیب‌ها با آنچه در

۱. مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۹۵.

متن قانون تصریح شده است تا انتهای برنامه به (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد. محورها و موضوع‌های تعیین شده برای تهیه طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در این برنامه عبارتند از:

- ۱- پیشگیری اولیه از بروز آسیب‌های اجتماعی،
  - ۲- ارتقای مهارت‌های زندگی،
  - ۳- تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی،
  - ۴- تدوین سالیانه اطلس آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی،
  - ۵- خدمات‌رسانی به موقع به افراد در معرض آسیب،
  - ۶- توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی،
  - ۷- شناسایی و بهبود نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی،
  - ۸- تمرکز بخشیدن به خدمات حمایتی و اجتماعی در مناطق حاشیه‌نشین،
  - ۹- بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی،
  - ۱۰- ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین،
  - ۱۱- تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار،
  - ۱۲- پیشگیری از اعتیاد؛ درمان، بازتوانی و کاهش آسیب معتادان،
  - ۱۳- مقابله با عرضه مواد مخدر، روانگردان‌ها و پیش‌سازها،
  - ۱۴- بهره‌برداری و تکمیل مراکز نگهداری، درمان و کاهش آسیب معتادان متجاهر و بی‌خانمان،
  - ۱۵- راه‌اندازی مراکز جامع توانمندسازی و صیانت اجتماعی برای معتادان بهبودیافته،
  - ۱۶- ساماندهی و توانبخشی بیماران روانی مزمن،
  - ۱۷- ساماندهی و توانبخشی سالمندان،
  - ۱۸- تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی و ساماندهی کودکان کار.
- افزون بر موارد فوق، مواردی که در مواد (۹۵)، (۷۸)، (۱۰۴) و (۱۰۶) در حوزه‌های اجتماعی و حمایتی، مورد تأکید برنامه‌ریزان در این برنامه قرار گرفته، به شرح زیر است:
- ۱- بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای،
  - ۲- پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی،
  - ۳- افزایش حمایت از معتادان،
  - ۴- کنترل افزایش طلاق،
  - ۵- افزایش حمایت از کودکان خیابانی و ایتم،

- ۶- افزایش توانبخشی مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی،
- ۷- احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی بافت‌های فرسوده،
- ۸- کاهش آسیب‌پذیری سکونت‌گاه‌های روستایی،
- ۹- تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری،
- ۱۰- تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی،
- ۱۱- کاهش جرم و جنایت،
- ۱۲- مدیریت مصرف مواد مخدر و روان‌گردان،
- ۱۳- توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی،
- ۱۴- ترویج ازدواج و تقبیح طلاق،
- ۱۵- ترویج سبک زندگی ایرانی-اسلامی.

در ادامه، مفاد مرتبط با کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در برنامه ششم از منظر اصول قانون‌نویسی تجزیه و در ادامه آن تحلیل شده‌اند.

### الف) اولویت‌بندی

همان‌طور که بیان شد، مهم‌ترین حکم قانون برنامه ششم، «تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» موضوع ماده (۸۰) است. در این ماده، پنج آسیب «اعتیاد»، «طلاق»، «حاشیه‌نشینی»، «کودکان کار» و «مفاسد اخلاقی» به عنوان آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار تعیین شده و دولت مکلف شده است در چارچوب محورهای تعیین شده، نسبت به کاهش آن‌ها طی سال‌های اجرای برنامه اقدام کند. در واقع، در این برنامه ضمن تأکید بر مقوله آسیب‌های اجتماعی، مصادیق اولویت‌دار آن نیز تصریح و مشخص شده‌اند. در کنار مصادیق فوق و در حوزه حمایتی نیز در این برنامه به مانند برنامه قبل، حمایت از زنان سرپرست خانوار به عنوان یک گروه حمایتی اولویت‌دار معرفی شده است.

### ب) راهبرد برنامه

راهبرد کلی برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در ابتدا کنترل-متوقف‌کردن روند افزایشی آسیب‌ها- و پس از آن، کاهش- نزولی‌کردن روند آسیب‌ها- است. فارغ از این جهت‌گیری کلی، در خصوص مصادیق و اولویت‌های تعیین شده نیز راهبرد و رویکرد برنامه تقریباً روشن و مشخص است. برای نمونه، راهبرد این برنامه در رابطه با مناطق حاشیه شهرها ساماندهی و تأمین خدمات مورد نیاز آن‌هاست. در مورد گروه‌های پرخطر و افرادی که در معرض آسیب قرار دارند، رویکرد برنامه «خدمات‌رسانی به موقع» است. با این حال، در پاره‌ای از موارد مانند کودکان کار، صرفاً به بیان مفهوم «ساماندهی» اکتفا شده است.

و مشخص نیست مقصود برنامه ریزان از ساماندهی چیست و می بایست چه سمت و سویی داشته باشد.

### ج) راهکارهای اجرایی

در خصوص اقدام‌ها و فعالیت‌های لازم برای تحقق اهداف ترسیم شده در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، چالش تعلیق دامن‌گیر و عارض این برنامه نیز شده است؛ زیرا حکم اصلی قانون برنامه ششم توسعه، درباره مسائل اجتماعی ناظر بر «تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» است. سابقه ارجاع و موکول کردن تکالیف برنامه‌های توسعه به تهیه طرح و برنامه اجرایی، گویای این واقعیت تلخ و درس آموز است که فرایند تهیه و تدوین طرح‌های اجرایی معمولاً بر فلسفه وجودی آن‌ها غالب گشته و خود تبدیل به پروژه اصلی مجریان در طول سال‌های اجرای برنامه شده است؛ به طوری که در برخی موارد، طرح مزبور تهیه نشده و فرایند تکمیل آن به برنامه‌های بعدی نیز کشیده شده است. با این حال، در این برنامه و در تعیین محورهای طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، سطوح مختلف مواجهه با پدیده و نیز اولویت مداخله، همراه اقدام‌ها و فعالیت‌های لازم در هر سطح به میزان قابل قبولی تعیین و تصریح شده است.

### د) دستگاه مجری

در این برنامه، در مقایسه با دو برنامه قبل، تکالیف دستگاه‌های متولی بیشتری اعم از اصلی و همکار در حوزه مدیریت و کاهش آسیب‌های اجتماعی تصریح شده و قانون‌گذار به جای احاله و ارجاع کامل تکالیف به دولت، تلاش کرده تکالیف دستگاه و سازمان‌های تخصصی را متناسب با وظایف و مأموریت سازمان‌ها در این زمینه معین کند.

### ه) شاخص‌گذاری

برجسته‌ترین وجه تمایز برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی، تعیین شاخص‌های کمی و کیفی در این حوزه هستند. در این برنامه، (ماده ۷۸) اهداف عددی ریز و جزئی، به طرز چشمگیری وارد محورهای مختلف برنامه در زمینه مراقبت و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر شده است؛ همچنین، در ماده (۸۰)، دولت مکلف است در حوزه آسیب‌های اجتماعی، به گونه‌ای عمل کند که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست و پنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد. با این حال و با وجود توجه این برنامه به شاخص‌ها، به چند نکته اساسی در این زمینه بایستی توجه شود:

**نخست**، شاخص‌ها باید به صورت شفاف و روشن و به دور از هرگونه ابهامی نگاشته شوند. برای نمونه، نگارش جزئیات شاخص بیان شده در ماده (۸۰) برنامه ششم به گونه‌ای نگاشته شده است که گویی در طول برنامه پنج ساله می بایست کاهش ۷۵ درصدی آسیب‌ها را شاهد باشیم. این در حالی است که در ذهنیت



مجریان و ناظران برنامه، کاهش ۲۵ درصدی آسیب‌ها طی سال‌های اجرای برنامه نقش بسته است. **دوم**، شاخص‌های تدارک دیده شده برای یک موضوع در بخش‌های مختلف برنامه می‌بایست همسو و هماهنگ با یکدیگر باشند. برای نمونه در ماده (۸۰)، کاهش آسیب‌های اجتماعی - با اولویت طلاق - به (۲۵٪) میزان کنونی و در ماده (۱۰۴)، کاهش نرخ طلاق به میزان (۲۰٪) سال پایه طی اجرای قانون برنامه هدف‌گذاری شده است.

**سوم**، آسیب‌های اجتماعی، هرکدام ماهیت مختص به خود و شرایط مداخله‌ای متفاوت از یکدیگر دارند؛ برای نمونه، شرایط و زمان مورد نیاز برای حل یک معضل خانوادگی با شرایط بازتوانی یک فرد معتاد و بازتوانی یک فرد معتاد از ساماندهی یک کودک زباله‌گرد کاملاً متفاوت از یکدیگر هستند؛ بنابراین، نمی‌توان و نباید فرایند و نتایج مداخلات برای انواع و گونه‌های مختلف آسیب اجتماعی را به شکل یکسان و یکنواخت شاخص‌گذاری کرد.

**چهارم** و از همه مهم‌تر، شاخص‌ها باید تحقق‌پذیر و متناسب با واقعیات اجتماعی باشند. شکل‌گیری پدیده‌های اجتماعی، محصول روندها و رویدادهایی هستند که در گذشته و به تدریج در طول زمان رخ داده‌اند؛ بنابراین، کاهش هرچند جزئی و ناچیز آنها در یک بازه زمانی کوتاه‌مدت و پنج‌ساله، گرچه غیرممکن نیست؛ ولی سخت و بسیار دشوار است؛ بنابراین، باید گفت پیش از انتظار در کاهش چشمگیر این آسیب‌ها، مدیریت وضع موجود به منظور کنترل و کاهش شتاب در روند افزایش آسیب‌ها، امری حائز اهمیت به شمار می‌آید.

در خصوص ضمانت اجرا نیز در این برنامه به مانند دو برنامه قبل، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای تحقق احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی و پاسخگو نمودن دستگاه‌های مسئول در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در نظر گرفته نشده است.

#### ۴. قانون برنامه هفتم پیشرفت

برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۷-۱۴۰۳) همانند سایر قوانین برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران، به موضوع آسیب‌های اجتماعی توجه داشته و در قالب مفهوم سلامت اجتماعی به این موضوع پرداخته است. در ماده (۸۵) به شکل کامل و بندها و بخش‌هایی از مواد (۸۰)، (۸۴)، (۸۹) و (۹۲) به مبحث پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته‌اند. آسیب‌های اجتماعی مورد اشاره عبارتند از: اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، مفاسد اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی حوزه دانش‌آموزی و مصادیق مهم جرم و جنایت. برنامه، همچنین از آسیب اجتماعی مانند کار کودک غفلت کرده و آسیب اجتماعی اعتیاد، به عنوان فراگیرترین آسیب اجتماعی کشور و اولویت نخست از نظر حاکمیت و مردم را به قدر کفایت مورد توجه قرار نداده است. متخصصان اذعان دارند که اقدام‌ها و برنامه‌های پیشگیری و کنترل آسیب‌های

اجتماعی، زمانی موفق خواهند بود که از سنین پایین شروع شوند. در این زمینه، گرچه لایحه به آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان توجه داشته است، اما روی هم‌رفته برخلاف توصیه‌های سیاستی مطرح در مطالعات این حوزه و اسناد بالادستی از جمله قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۶)، به سازوکارهای متناسب برای شروع مداخلات در سنین پایین توجه کافی نداشته است (کرمانی و دیگران، ۱۴۰۰).

همان‌طور که عنوان شد، برنامه هفتم پیشرفت همچون قانون برنامه ششم توسعه برای آسیب‌های اجتماعی اولویت‌بندی قائل شده است؛ اما متأسفانه اولویت‌های پیشنهاد شده در برنامه هفتم پیشرفت، تفاوت چندانی با اولویت‌های تعیین شده در برنامه ششم توسعه ندارند.

منطق برنامه‌ریزی توسعه اقتضا می‌کند برنامه‌های جدید، کامل‌تر از برنامه‌های پیشین باشند. به‌رغم این مهم، اما احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در برنامه هفتم در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه، از کیفیت پایین‌تری برخوردارند و می‌توان گفت به نوعی در پرداخت و پیگیری دچار تنزل شده‌اند (شهاب جویباری، ۱۴۰۱).

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 و بی‌توجهی به آسیب‌های اجتماعی اولویت‌داری از قبیل اعتیاد و غیره، از جمله مواردی است که می‌بایست توسط مجلس شورای اسلامی، توسعه مرتفع می‌شد، اما همچنان مغفول ماند.

از سوی دیگر نیز عدم توجه به مقوله زنانه‌شدن آسیب‌های اجتماعی، یکی از مهم‌ترین مسائل در حوزه آسیب‌های اجتماعی است که در برنامه هفتم دیده نشده است، روند زنانه‌شدن آسیب‌های اجتماعی در حوزه‌هایی همچون مصرف دخانیات، اعتیاد، مفاسد اجتماعی و... باید به صورت ویژه مورد توجه قرار می‌گرفت که متأسفانه هم دولت در بستر لایحه و هم مجلس (تا حدودی) در مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم، نسبت به آن چشم‌پوشی نموده و موضوع را آن‌طور که بایسته است، مورد توجه قرار نداده است؛ این در حالی است که زنان به مراتب آسیب‌پذیرتر از مردان هستند (محسن کرمانی و دیگران، ۱۴۰۲). همین احکام در زمینه تعیین اقدام‌های اجرایی، تعیین دستگاه مجری، شاخص‌گذاری و ضمانت اجرا که از قضا، مؤلفه‌های بارز برنامه‌های توسعه هستند، شرایط مطلوبی ندارند. لذا انتظار می‌رود در برنامه هشتم، کاستی‌ها و نقاط ضعف مزبور با هدف افزایش قابلیت اجرا و نظارت‌پذیری برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مورد تدبیر دولت و مجلس قرار گیرد.

البته نکات مثبتی نیز مشهود است. در مجموع، عمده نقاط قوت برنامه عبارتند از: انطباق با سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت، اولویت‌بندی آسیب‌های اجتماعی و توجه به نقش و ظرفیت‌های مردمی. در نقطه مقابل، مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه نیز عبارتند از: ضعف در تنظیم ضمانت اجرای مواد

و بندهای پیشنهاد شده، عدم تعیین مجری مشخص برای تکالیف معین شده، جامع نبودن اقدام‌های اجرایی پیشنهادی و شواهد محور نبودن برخی از آنها، غفلت از سازوکار اجرایی و زمان بندی تخصیص اعتبارات مربوطه، عدم توجه به ادغام نظام پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در نظام حمایت‌های اجتماعی، عدم توجه و بهره‌گیری از ظرفیت دستگاه‌های حاکمیتی، غفلت از مسأله کار کودک و ابعاد آسیب اعتیاد، عدم توجه به چالش‌های نظام تنظیم‌گری در حوزه آسیب‌های اجتماعی، ضعف در شاخص‌گذاری و ضمانت اجرای احکام، نگاه حداقلی و معلول محور به آسیب‌های اجتماعی، ضعف رویکرد آینده‌محور به آسیب‌های اجتماعی، عدم توجه به مقوله زنانه شدن آسیب‌های اجتماعی و راهبردرگرای و غفلت از اقدام‌های اجرایی.

با وجود نقاط ضعف و قوت فوق‌الذکر، احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در لایحه برنامه هفتم پیشرفت در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه، کیفیت پایین‌تری داشته و می‌توان احکام پیشنهاد شده را رونوشتی ضعیف از احکام قانون برنامه ششم توسعه تلقی کرد؛ این در حالی است که پیوستگی و ماهیت انباشتی برنامه‌های توسعه اقتضا می‌کند 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. همچنین ارزیابی احکام برنامه هفتم پیشرفت در حوزه آسیب‌های اجتماعی در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه از منظر اصول قانون‌نویسی ضعیف ارزیابی می‌شود؛ چراکه به لحاظ اولویت‌گذاری، تعیین راهبرد، تعیین اقدام‌های اجرایی، مشخص کردن متولی اجرا، شاخص‌گذاری و ضمانت اجرا به‌گونه‌ای ضعیف‌تر از برنامه ششم تدوین و تنظیم شده است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

توسعه تک‌بعدی و آسیب‌های اجتماعی، رابطه‌ای تنگاتنگ و دوسویه با یکدیگر دارند؛ به نحوی که همواره و به‌طور همزمان، با افزایش آگاهی نسبت به محدودیت‌های نهادهای سیاسی در شکل‌دادن به نتایج توسعه، بحث و تمایل فزاینده‌ای برای در نظر گرفتن اقتصاد سیاسی حاکمیت وجود داشته است. (Sundaram and Chowdhury, ۲۰۱۲: ۲)؛ چون از یک سو، توسعه در اشکال تک‌بعدی و ناموزون خود، عامل شکل‌گیری و پیدایش آسیب اجتماعی است و از سوی دیگر، گسترش آسیب‌های اجتماعی؛ مانعی در برابر تحقق توسعه همه‌جانبه و ایجاد جامعه‌ای متعادل و بالنده است. (یوسفی، علی و حسین اکبری، ۱۳۹۰، ۱۹۹)؛ از این رو، کنترل مسائل و آسیب‌های اجتماعی، به‌عنوان یک الزام توسعه‌ای گریزناپذیر، باید مورد توجه دولت‌ها و سایر بازیگران این عرصه قرار گیرد. در ایران، به‌عنوان یکی از کشورهای سابقه‌دار در امر توسعه، این مقوله همزمان با افزایش آسیب‌های اجتماعی و رؤیت پذیرش آثار و علائم آن در میان

طبقات و گروه‌های مختلف جامعه، از برنامه چهارم توسعه به بعد مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفت. اکنون با تصویب و ابلاغ برنامه هفتم پیشرفت نیز، همچنان موضوع برنامه‌ریزی برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، به عنوان يك مسأله جدی در کانون توجه سیاست‌گذاران این حوزه قرار دارد؛ اما برنامه‌ریزی در هر مرحله از توسعه، منطقاً نیازمند بازبینی برنامه‌های گذشته و ارزیابی نتایج آن است. بر همین اساس، در این مقاله، احکام مرتبط با مسائل و آسیب‌ها اجتماعی در برنامه‌های چهارم لغایت هفتم پیشرفت از منظر قانون‌نویسی خوب مورد مقایسه و بررسی قرار گرفت. نتایج این بررسی به صورت فشرده در جدول زیر ارائه شده است.

عنوان برنامه	اولویت بندی	راهبرد	راهکار اجرایی	دستگاه‌های متولی (اصلی و فرعی)	شاخص	ضمانت اجرا
برنامه چهارم	توجه به آسیب‌هایی با اولویت اعتیاد به مواد مخدر و حمایت از زنان سرپرست خانوار	کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب خیز، خدمات‌رسانی به موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان	تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی متناسب با راهبردهای تعیین شده و فعالیت‌هایی چون: ارتقای سطح بهداشت روان، گسترش خدمات مددکاری اجتماعی، تمرکز بخشیدن خدمات اجتماعی در نقاط آسیب خیز، برنامه‌های اشتغال، ارتقای مهارت‌های زندگی، ساماندهی و توسعه مشارکت‌های مردمی و...	دولت با همکاری سازمان‌های غیردولتی	عدم تعیین شاخص	فاقد ضمانت اجرا
برنامه پنجم	بی‌اعتنایی به آسیب‌های اجتماعی و تقلیل آن به آسیب‌های درون‌نهاد خانواده	تقویت نهاد خانواده و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار با رویکرد خانواده محوری	تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» مشتمل بر محورهای تحکیم بنیان خانواده، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، توسعه و ساماندهی امور اقتصادی معیشتی با اولویت ساماندهی مشاغل خانگی برای زنان سرپرست خانوار و زنان بدسرپرست، گسترش فرهنگ عفاف و حجاب، تعمیق باورهای دینی و...	دولت در کنار تصریح حداقلی دستگاه‌های مجری	عدم تعیین شاخص	فاقد ضمانت اجرا

فایده ضمانت اجرا	تعیین شاخص	دولت همراه با تصریح حداکثری دستگاه‌های مجری اصلی و فرعی	تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی متناسب با راهبردهای تعیین شده و اقدام‌هایی چون: اصلاح متون آموزشی، ارتقای مهارت‌های زندگی، تهیه پیوست اجتماعی برنامه‌های توسعه‌ای، توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی، تمرکز بخشیدن به خدمات و حمایت‌های اجتماعی در نقاط آسیب‌خیز، تهیه و اجرای طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و...	کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان	توجه به آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی	زنگنه هفتم
فایده ضمانت اجرا	تعیین شاخص	دولت همراه با تصریح حداکثری دستگاه‌های مجری اصلی و فرعی	فایده نوآوری به خصوص	کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری، ساماندهی نقاط آسیب‌خیز، خدمات‌رسانی به موقع به گروه‌های در معرض آسیب، حمایت و بازتوانی آسیب‌دیدگان	توجه به آسیب‌های اجتماعی	زنگنه هفتم

جدول ۲. مقایسه احکام مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم لغایت هفتم پیشرفت.

در پایان، انتظار می‌رود در برنامه توسعه آتی نیز به همین ترتیب و به صورت دقیق، تکالیف دستگاه‌های مجری در خصوص احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی و سایر احکام برنامه مشخص شود. البته، این ملاحظه را بایستی مورد توجه قرار داد که برنامه توسعه نباید به قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور تبدیل شود؛ بلکه احکام برنامه باید به مأموریت‌های ناشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی، صورت‌های کمی و دارای اولویت؛ زمان‌بندی و تعبیرهای عملیاتی دهد (ر. ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳).

علاوه بر تعیین دستگاه متولی، برای تحقق واقعی احکام برنامه ضروری است تا مقیاس اصلی کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان قابل‌سنجش بیان شوند تا زمینه برای ارزیابی و کنترل احکام برنامه فراهم شود. در این خصوص، برنامه چهارم و پنجم توسعه فاقد شاخص‌های سنجش‌پذیر لازم برای پایش و ارزیابی عملکرد برنامه در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی

هستند؛ از این رو، باید برنامه‌ریزان در تدوین برنامه هشتم توسعه با انتخاب، تنظیم و تعبیه شاخص‌های عینی و عملیاتی مناسب، امکان سنجش میزان تحقق اهداف برنامه و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های متولی در این حوزه را فراهم سازند.

در پایان، اجرای تکالیف برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی، نیازمند تعیین ضمانت اجرای مناسب است. در واقع، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی زمانی محقق می‌شود که تکالیف دستگاه‌های اجرایی دارای ضمانت اجرا باشند و سازوکار پاسخگویی لازم نیز دیده شود. در این باره، در هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه مورد بررسی در این مقاله، سازوکاری به‌عنوان ضمانت اجرای تکالیف برنامه در حوزه آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته نشده است. شاید یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اهداف برنامه‌های فوق در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نیز همین مسأله، یعنی عدم تعیین ضمانت اجرای مناسب بوده است؛ بنابراین، لازم است برنامه‌ریزان در تدوین لایحه برنامه هشتم توسعه با تعبیه ضمانت‌های اجرایی مناسب، قابلیت اجرا و تحقق اهداف برنامه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی را تضمین کنند.



## منابع و مآخذ

۱. احمدوند، علی محمد (۱۳۸۶). درباره راهبرد؛ مقدمه‌ای بر تدوین طرح راهبردی در ناجا، فصلنامه توسعه انسانی پلیس، شماره دهم.
۲. باقری، شهلا (۱۳۹۱). ارزیابی برنامه پنجم توسعه و راهبردهایی برای بهبود فرایند نظام‌سازی در حوزه زنان و خانواده، تهران: نشر عدالت.
۳. بهارستان فر، محمدرضا و احمد مرکز مالگیری (۱۳۹۰). ارزیابی قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی.
۴. پرهیزگاری، سیدعباس، رزقی، ابوالفضل و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). درباره برنامه ششم توسعه (۱۳)، بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
۵. جویباری، شهاب (۱۴۰۱). ارزیابی عملکرد احکام برنامه ششم توسعه در حوزه مبارزه با مواد مخدر و اعتیاد، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. رفیعی، حسن؛ مدنی قهفرخی، سعید و مروئه وامقی (مشکلات اجتماعی در اولویت ایران، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره نهم، شماره اول و دوم).
۷. رینرسون، آرتور. جی (۱۳۹۹). قانون‌نویسی گام به گام، ترجمه آزاده عبدالله زاده شهراباکی، تهران: انتشارات سمت.
۸. سازمان امور اجتماعی کشور (۱۳۹۷). الف- اطلس مسائل و آسیب‌های اجتماعی.
۹. سازمان امور اجتماعی کشور (۱۳۹۷). ب- گزارش سرمایه اجتماعی.
۱۰. سازمان پزشکی قانونی کشور (۱۳۹۹). خلاصه سالنامه آماری.
۱۱. سازمان ثبت احوال (۱۳۹۶). گزارش رسمی طلاق.
۱۲. سام آرام، عزت‌اله؛ حسینی حاجی بکنده، سیداحمد و حسن موسوی چلک (۱۳۹۵). سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور، فصلنامه انتظام اجتماعی، سال نهم، شماره اول.
۱۳. ستاد مبارزه با مواد مخدر (۱۳۹۴). پیمایش ملی خانوار در مورد شیوع مصرف مواد مخدر و روان‌گردان‌ها.
۱۴. ستاد مبارزه با مواد مخدر (۱۳۹۸). سیمای اعتیاد.
۱۵. سعیدی، محمدرضا و محمدباقر تاج‌الدین (۱۳۹۲). برنامه‌ریزی اجتماعی، تهران: نشر علوم اجتماعی.

۱۶. سهراب زاده، مهران (۱۳۹۰). مدیریت شهری و پیشگیری از اعتیاد، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
۱۷. شورای اجتماعی کشور، سازمان امور اجتماعی مرکز ملی رصد اجتماعی (۱۳۹۷). گزارش سنجش سرمایه اجتماعی کشور.
۱۸. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۶).
۱۹. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴).
۲۰. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹).
۲۱. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶).
۲۲. قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳).
۲۲. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۹۳). فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۳. کرمانی، محسن و سامان یوسفوند (۱۴۰۰). ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۴. کرمانی، محسن و دیگران (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم (۴۲): احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۵. کرمانی، محسن (۱۴۰۲). تحلیل و ارزیابی کیفیت حکمرانی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر کیفیت قانون‌گذاری در برنامه‌های توسعه کشور، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و پانزدهم/ پاییز.
۲۶. معتمدی، سیدهادی (۱۳۸۶). اولویت‌بندی آسیب‌ها و مسائل اجتماعی در ایران، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره بیست و چهارم.
۲۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱). مستندسازی سیر تحول برنامه پنجم توسعه، شماره مسلسل: ۱۲۵۷۴.
۲۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). فرایندهای بهبوددهنده برنامه ششم، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸.
۲۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور. اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۶۸۸۱.
۲۹. مرکز مال‌میری، احمد و سعید عطار (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانون‌گذاری، فصلنامه مجلس و راهبرد. سال ۲۵، شماره ۹۶.
۳۰. نیازی، محسن و دیگران (۱۳۹۷). تحلیل ناکارآمدی برنامه‌های پیشگیری: پژوهش کیفی، فصلنامه



اعتیادپژوهی سوء مصرف مواد، سال دوازدهم، شماره چهل و هفتم.  
۳۱. نوری خواجوی، مرتضی (۱۳۸۱). رویکردهای اساسی در تدوین استراتژی‌های پیشگیری از مشکلات و آسیب‌های روانی اجتماعی، توانبخشی، شماره دهم.  
۳۲. نیکوبستی، علی (۱۳۹۱). حکمرانی و توسعه: گذشته، حال و آینده، فصلنامه علمی-پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال شانزدهم، شماره چهارم.

33. Aitken, Victoria E. (2013). "An Exposition of Legislative Quality and its Relevance for Effective Development", <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/>.

34. Andrews, Champe S. (1909). "The Importance of the Enforcement of Law, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 34, No. 1.

35. Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, & Zoido-Lobaton, Pablo (1999). Governance Matters. The World Bank.

36. Sundaram, Jomo Kwame and Anis Chowdhury (2012). "Introduction: Governance and Development, Is Good Governance Good for Development?". Ed. Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury, London, Bloomsbury Academic, The United Nations Series on Development.

