

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۲۰

آسیب‌شناسی تقنینی و اجرایی در حوزه آسیب‌های اجتماعی

سید علیرضا میربد^۱ مهدی سعیدی^۲ محمدجعفر صادق‌پور^۳

چکیده

آسیب‌های اجتماعی هرگونه رفتار فردی یا جمعی است که در چارچوب اصول اخلاقی و قواعد عمل جمعی رسمی و غیررسمی جامعه نمی‌گنجد و منع قانونی یا قبح اخلاقی و اجتماعی را در پی دارد. کاهش و مدیریت آسیب‌های اجتماعی در وهله اول، نیازمند تدوین و تصویب قوانین و سیاست‌های مناسب و متناسب با بافت فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی هر منطقه است. بدون شک تصویب قوانین و مقررات، مستلزم شناخت وضعیت موجود و فرهنگ و هنجارهای جامعه از یک سو، و ترسیم شرایط مطلوب در مدیریت و کاهش آسیب‌هاست. در ساختار تقنینی و اجرایی ایران علی‌رغم تصویب قوانین مختلف و واگذاری وظایف گوناگون به دستگاه‌های متولی امر، آن‌گونه که باید در این زمینه موفقیت چشمگیری حاصل نشده و حتی در مواردی دچار ایستایی شده‌ایم. فقدان طرح و راهبرد مشخص اشکالاتی در عرصه تقنین پدیدار ساخته و مشکلات اجرایی متعددی از جمله اقدامات موازی دستگاه‌های مسئول ایجاد نموده است. در این مقاله با استفاده از روش میدانی و کتابخانه‌ای اقدامات تقنینی و اجرایی دستگاه‌های متولی آسیب‌های اجتماعی در عرصه ساختاری و شکلی مورد رصد و تحلیل قرار گرفته است.

واژگان کلیدی

آسیب‌های اجتماعی، تقنین، اجرا، دستگاه‌های متولی، وضع موجود، وضع مطلوب.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران (دانشکده‌های فارابی)، قم، ایران. samirbod@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه یاسوج، کهگیلویه و بویر احمد، ایران.

۳. استادیار گروه حقوق دانشگاه شهرکرد، چهارمحال و بختیاری، ایران. jafar.samen.1367@gamil.com

آسیب اجتماعی در منابع و متون فارسی در قالب کجروی و ناهنجاری اجتماعی، اختلال هنجاری، نظام گسیختگی و بی‌سازمانی اجتماعی، نابهنجاری، مسئله اجتماعی، انحراف اجتماعی و بعضاً جرم یاد شده است (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۱۳۰؛ بخارایی، ۱۳۹۳: ۵۸-۲۵۱). به‌خاطر قلمروی گسترده آسیب اجتماعی نمی‌توان تعریف واحدی از آن ارائه نمود، اما می‌توان گفت هرگونه رفتاری که برخلاف هنجارها و نُرم‌های اجتماعی از فرد سر زده و کارکردی را مختل کند و به تبع آن، خانواده و جامعه را تحت‌الشعاع قرار دهد، آسیب اجتماعی نام می‌گیرد. ابتکار اولیه طرح «آسیب‌شناسی»^۱ در علوم زیستی و با محوریت جسم انسان صورت پذیرفت؛ به‌گونه‌ای که ناهمسازی‌های موجود در جامعه در تعبیری مشابه با ناهمسازی در کارکردهای اعضای بدن انسان، نام آسیب بر خود گرفته است و به همین دلیل اگر جامعه را به ارگانیسم تشبیه کنیم، آسیب اجتماعی عبارت خواهد بود از بی‌نظمی‌های اجزای جامعه، بدان‌گونه که برای کل، دارای کارکرد مثبت نباشد (بخارایی، ۱۳۹۳: ۴۴).

به بیانی دیگر آسیب اجتماعی به هر نوع عمل فردی یا جمعی اطلاق می‌گردد که در چارچوب اصول اخلاقی و قواعد عام عمل جمعی رسمی و غیررسمی جامعه قرار نمی‌گیرد و در نتیجه با منع قانونی یا قبح اخلاقی و اجتماعی روبه‌رو می‌شود. به همین دلیل کج‌روان سعی دارند کج‌روی‌های خود را از دید ناظران قانون اخلاق عمومی و نظم اجتماعی پنهان نمایند؛ چراکه در غیر این صورت با پیگرد قانونی، تکفیر اخلاقی و طرد اجتماعی مواجه می‌شوند (سهراب‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۳-۱۴). توضیح آنکه آسیب اجتماعی زمانی وجود دارد که امری فردی یا اجتماعی دارای کژکارکرد باشد و باعث نوعی بی‌نظمی، نابسامانی و عدم تعادل در سیستم اجتماعی شود، بدین نحو که نظم اجتماعی، آن را برای اعضای جامعه زیان‌بار دانسته و نسبت به رفع آن احساس نیاز شود. براساس این تعریف آسیب اجتماعی پایه تهدید اجتماعی را تشکیل می‌دهد. تهدید اجتماعی نه‌تنها حاصل نوعی بی‌نظمی و عدم تعادل در جامعه است، بلکه به‌دلیل ابعاد، گستردگی حجم، شدت، فوریت، پیامدهای کلان، تأثیر بر ساختار اجتماعی، میزان هزینه، نحوه و ابزار مهار کردن در سطحی وسیع‌تر از آسیب، به بی‌ثباتی نظام اجتماعی و چه‌بسا بحران اجتماعی می‌انجامد (فاضل و میری آشتیانی، ۱۳۸۷: ۱۱).

طی طریق در مسیر کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در هر نظام اجتماعی حداقل مقتضی توجه به چهار عنصر مهم است:

۱. شناخت شرایط موجود در اقدامات برخلاف هنجارها؛

۲. هنجار و فرهنگی که اقداماتی برخلاف آنها صورت گرفته؛

۳. ترسیم شرایط مطلوب به‌عنوان غایت تلاش‌ها در کنترل و کاهش آسیب‌ها؛

۴. انتقال از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب.

با ورود دولت‌ها به عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در دوران کنونی، متکفل اصلی کنترل و پیشگیری آسیب‌های اجتماعی نیز همین نهاد است که لازم است در جوانب مختلف اقدامات مداخله‌ای و ایجابی انجام دهد. البته به‌عنوان مقدمه باید در نظر داشت که آسیب‌های اجتماعی در یک جامعه در ارتباط با سه لایه مختلف بررسی می‌شود که هر کدام توسط نهادهای مسئول، اقتضای رفتارهای مخصوص به خود را دارد:

۱. مسائل کلان اجتماعی: ناظر به آسیب‌های کلانی است که اگرچه تأثیر مستقیم بر حجم و نوع انحرافات دارد، اما تصمیمات بخش مدیریت سیاسی بیش از مدیریت‌های اداری و حرفه‌ای در کاهش یا افزایش آن به‌صورت مستقیم مؤثر است.

۲. ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی: اگرچه عمدتاً در ارتباط کامل با مسائل کلان اجتماعی است، اما مدیریت و کنترل و کاهش آن برعهده مدیریت‌های اداری و حرفه‌ای است و متأسفانه در ایران بدون توجه به جنبه‌های دیگر کنترل و کاهش ناهنجاری‌ها، عمدتاً راهکار حمایتی توسط دو نهاد عمده یعنی کمیته امداد حضرت امام و سازمان بهزیستی دنبال می‌شود.

۳. جرم و اعمال شایسته مجازات: رابطه عموم و خصوص من وجه با ناهنجاری‌های اجتماعی دارد و به‌صورت مشخص نظام حقوقی عهده‌دار کنترل و پیشگیری آن است.

در این نوشتار ابتدا با شیوه تحلیلی و توصیفی و استمداد از منابع کتابخانه‌ای و بعضاً مصاحبه با صاحب‌نظران، برخی آسیب‌های عرصه تقنین براساس نقص، تناقض یا فقدان قانون مورد بررسی قرار خواهد گرفت و سپس به منسجم‌ترین رفتار اجرایی دولت در راستای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی یعنی رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته می‌شود.

۱. جوانب مختلف معضلات اجتماعی

با وجود اینکه آسیب‌های اجتماعی در هر زمان و مکان می‌تواند متغیر و البته متعدد باشد، باید براساس شرایط ویژه همان اجتماع اولویت‌ها را در تعیین مصادیق آن مشخص کرد. این اولویت می‌تواند براساس رویکرد ایدئولوژیک و هنجارهای مذهبی باشد که ممکن است فقط دولت حامی آن باشد یا حمایت اجتماعی را نیز به همراه داشته باشد. البته ممکن است اولویت به مسائلی داده شود که فارغ از هر متغیر دیگری، اجتماع بیشترین انزجار را از آن دارد.

با توجه به اهمیت هنجارها و میزان جریحه‌دار شدن احساسات جمعی آسیب‌ها می‌تواند انواعی داشته

باشد:

۱. تخلف از آداب و رسوم عرفی یا قراردادهای معمولی در زندگی روزمره که انجام این اعمال صرفاً موجب عدم تأیید است و درواقع به‌طور مطلق بر آن پافشاری نمی‌شود.
 ۲. تخلف از آداب و هنجارهای اخلاقی که جامعه انجام آن را برای ادامه حیات خود ضروری می‌داند.
 ۳. تخلف از قانون که درواقع تخطی از هنجارهایی است که ضمانت اجرای آن در اختیار نهاد قدرت، یعنی دولت است و واجد مجازات‌هایی است که می‌تواند حتی به سلب حیات متخلف منتهی گردد. مجموعه رفتارها بسته به اینکه تا چه حد در معرض عدم تأیید جامعه واقع گردد ممکن است با واکنش‌های منفی رسمی و غیررسمی متفاوتی روبه‌رو گردد. واکنش غیررسمی مثل قهر کردن و تنبیه و اظهار تنفر، و واکنش رسمی عبارت است از محروم کردن افراد از حقوق اجتماعی جریمه مالی و بازداشت و تبعید و حبس و حتی اعدام (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۱۳۰).
- بررسی آسیب‌هایی همچون اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی و مفاسد اخلاقی بدون توجه به مسائل کلانی همچون فقر، اختلافات خانوادگی یا تبعیض‌های ناعادلانه در جامعه بسان طی مسیر از بیراهه است؛ ازاین‌رو باید مسائلی را در نظر داشت که مربوط به سطح کلان اجتماع است و تأثیر مستقیم بر حجم و نوع انحرافات دارد. البته مشخص است که انحرافات در این سطح به مسائل سیاسی و مدیریتی جامعه مربوط است. وجود هرگونه نقص و کمبودی در جامعه آن‌گونه که به جامعه و افراد آسیب رساند مثالی برای انحراف از شاخصه‌ای عام مورد انتظار و مصداق کج‌روی کلان نسبت به حقوق و مطالعات اجتماعی است (بخارایی، ۱۳۹۳: ۲۴۳). این مسائل، پدیده‌هایی اجتماعی اعم از شرایط ساختاری یا الگوهای کنشی هستند که در مسیر تحولات اجتماعی بر سر راه توسعه یعنی وضعیت موجود و وضعیت مطلوب مورد توجه مردم قرا می‌گیرد و مانع تحقق اهداف می‌شود (همان: ۶۲).
- مسائل و معضلات کلان براساس زنجیره علل و حوادث در ساختار یک جامعه در پی هم می‌توانند سبب ایجاد و افزایش آسیب‌ها و معضلات اجتماعی شود. عواملی همچون فقر، انواع بی‌عدالتی‌ها و تبعیض‌های اجتماعی و اقتصادی، فروپاشی خانواده، بالا رفتن سن ازدواج، ناکارآمدی نظام اداری، فساد اداری، گسترش ناامیدی در سطح جامعه، نبود استاندارد لازم در زیرساخت‌های بهداشتی و درمانی، نبود امکانات در روستاها و شهرهای کوچک و در نتیجه رشد مهاجرت به شهرهای بزرگ، و بیکاری گسترده، همه به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم و با واسطه می‌تواند عاملی باشد برای تولید آسیب اجتماعی. نکته قابل توجه اینکه آسیب اجتماعی پدیدآمده بر اثر ناکارآمدی هریک از دستگاه‌های اجرایی، تقنینی و قضایی، توسط آن دستگاه قابل جبران نیست و باری بر دوش دستگاه‌های حمایتی اضافه می‌کند.
- مسائل کلان فرهنگی و رویکردهای جاری در جامعه نیز در سوق دادن افراد به آسیب‌ها تأثیرگذارند. بعد از جنگ تحمیلی با تغییر رویکرد عموم جامعه نسبت به مادیات و تبدیل شدن پول و ثروت مادی به

یکی از مهم‌ترین ابزار منزلت‌بخش و در کنار آن حمایت برخی دولت‌ها از جریان اقتصاد آزاد، میزان نابرابری‌ها و اختلاف طبقاتی رو به فزونی گرفت که این امر نه تنها منجر به افزایش حجم آسیب‌های عمدتاً شایع بین طبقات پایین جامعه شد، بلکه رشد جرمی را در پی داشت که توسط قشر به اصطلاح یقه‌سفید و مرفه‌ان ذی‌نفوذ ارتکاب می‌یافت. مورد اخیر تردید جدی را درباره تصورات سنتی از جرم و مجرم برانگیخته است و این جمله که «فقر باعث افزایش جرم می‌شود» را با جمله‌ای دیگر در کنار خود همراه می‌سازد که «فزون‌طلبی و آز نیز به همان میزان می‌تواند باعث افزایش ناهنجاری و جرم گردد».

براساس آمار معاونت وزیر امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۶۸، ۴۰٪ مردم که در پایین‌ترین طبقات اجتماعی قرار داشتند تنها مالک ۲٫۹۷٪ از دارایی‌ها بودند و ۲۰٪ طبقات بالای جامعه مالک ۷۴٫۸۵٪ ثروت‌های کل بودند. ۱۰٪ از این ۲۰٪، مالک ۶۳٫۱۷٪ ثروت جامعه و نهایتاً ۱٪ این افراد در بالاترین طبقه اجتماع به‌تنهایی صاحب ۲۱٫۱۸٪ ثروت کل بوده‌اند (بخارایی، ۱۳۹۳: ۵۴۶).

براساس نظریه مرتون، در جامعه‌ای که تأکید زیادی بر موفقیت مادی می‌شود و ثروت در آن هدف شناخته می‌شود، از آن‌رو که قشر کوچکی از جامعه دسترسی گسترده‌ای به امکانات و اهداف مالی دارد و قشر وسیع‌تر دسترسی ناچیز، ابزار و اهداف با هم منطبق نیستند؛ یعنی بخش عمده‌ای از مردم هدف را مطلوب می‌دانند ولی امکان دسترسی بدان را ندارند (کلانتری و دیگران، ۱۳۸۴: ۷۱-۷۰). درواقع فقر به‌تنهایی عامل ثبات‌بخش است، اما اگر در مقابل، تصویر ثروت یا آرزوهای بلندپروازانه رفاه ارائه شود، فقر غیرقابل تحمل می‌شود و در آن صورت رفتارهای انحرافی و نارضایتی اجتماعی رشد می‌کند (دادخواه، ۱۳۸۴: ۳-۴). در این صورت امکان دارد برخی افراد جهت رسیدن به اهداف خویش به راه‌های غیرقانونی چون سرقت و روسپیگری متوسل شوند و پایبندی خود را نسبت به ارزش‌ها و اهداف جامعه یعنی ثروتمند شدن حفظ کرده، ولی آن را از طریق ابزارهای تأییدنشده جستجو کنند (ولد و دیگران، ۱۳۸۰: ۲۲۲).

بخش دیگری از ناهنجاری‌ها صرفاً اخلاقی یا مهارتی نیست، بلکه فراتر رفته و به‌دلیل شکستن هنجارهای قانونی وصف مجرمانه به خود می‌گیرد. البته می‌تواند در برخی مصادیق با جنبه دوم، یعنی آسیب‌های اجتماعی مشترک باشد و دستگاه متولی این عرصه ضابطین قضایی هستند. در نگاه اول کشف جرم و تعقیب و مجازات مجرمین و درواقع جنبه تنبیهی در اقدامات این نهادها برجسته می‌شود؛ اما بنابر تصریح اصل ۱۵۶ قانون اساسی دستگاه قضا مسئولیت پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین را نیز بر عهده دارد. بنابراین مسائلی همچون اعتیاد، حضور در سکونتگاه‌های غیرقانونی، قاچاق خرد از طریق کولبری نیز چه‌بسا بتواند عنوان جرم به خود گیرد، اگرچه تغییر نگرش به اعتیاد از جرم به بیماری و نیز درخصوص تکدی‌گری و کولبری به‌عنوان یک معضل و آسیب اجتماعی، ازجمله تغییر رویکردهای لازمی بود که در سالیان اخیر توسط ضابطین قضایی صورت گرفته است. البته برخی از وجوه آسیب‌ها هم با عنوان جرم تحت پیگرد قرار می‌گیرد که قطعاً این امر از حوزه درمان و پیشگیری گذشته و نیازمند

اقدامات تعقیبی و کیفری در این خصوص است. این جرائم می‌تواند زاینده تدریجی یا دفعی انحرافات در سطوح کلان و میانه باشد؛ فقری که باعث ورود افراد به حاشیه‌نشینی شده و آنگاه شخص حاشیه‌نشین که به خرید و فروش مواد مخدر و اعتیاد به آن دچار شده، مثالی از این سیر است که مسلماً همیشه در پدیداری دارای توالی یکسانی نیستند. درواقع مسائل کلان اجتماعی جنبه ریشه‌ای‌تر داشته و هرچه به سمت جرم تمایل پیدا کند، جنبه عارضی و معلولی می‌یابد. با اندکی تسامح می‌توان گفت در حالتی که نهادها و مسئولان حاکمیتی پیوستگی حوادث و زنجیره‌های پیوسته معضلات اجتماعی را نبینند، مسائل کلان اجتماعی را به سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، همچون نوع نگرش دولت‌ها به مداخله در اقتصاد و فرهنگ، و سایر متغیرها مرتبط می‌دانند و حل معضل آسیب‌های اجتماعی را بیش از همه در روان‌شناسی و جامعه‌شناسی پی می‌جویند و راهکار کاهش جرائم را در علم حقوق و تنبیه و مجازات چاره‌جویی می‌کنند؛ اما دیگر امروزه زنجیره درهم‌تنیده این موارد بر هیچ دانایی پوشیده نیست.

۲. نقطه آغازین حرکت به سمت کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی

۱-۲. وضع موجود

در بررسی آسیب‌های اجتماعی تا زمانی که شرایط موجود به‌خوبی درک نشود و نقطه عزیمت با رویکردهای مختلف و نیز مؤلفه‌های مؤثر در پدیداری یک آسیب مورد بررسی دقیق قرار نگیرد، نمی‌توان چارچوب حرکت به سمت مطلوب را طراحی نمود. الگوریتم این حرکت بسیار مهم و حیاتی می‌تواند به نحو زیر باشد:

۱. رصد و اخذ آمار و اطلاعات از میزان و نوع آسیب‌های اجتماعی؛
۲. تحلیل این داده‌های خام و بررسی روان‌شناختی و ریشه‌یابی فردی در مورد هریک از آسیب‌های معتنابه و ریشه‌یابی فردی؛
۳. بررسی ساختارهای جامعه در سطح کلان و ریشه‌یابی علل اجتماعی؛
۴. اتصال این‌گونه بررسی‌های علمی روان‌شناختی و جامعه‌شناختی به عرصه کلان سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری از وضعیت موجود به سمت شرایط مطلوب.

همچنین در بُعد جغرافیایی، نتایج به‌دست‌آمده در رصدها می‌تواند میزان نفوذ هر آسیب در مناطق مختلف کشور را مشخص کند و از این‌رو اقدامات لازم در هر منطقه براساس میزان نفوذ هر آسیب صورت می‌پذیرد. البته پرواضح است که مجموعه این اقدامات نمی‌تواند به‌صورت طولی و تک‌بعدی انجام شود، بلکه در هر مرحله نیازمند همفکری و تعامل مجموعه‌های درگیر مسئله آسیب‌های اجتماعی است. با وجود توجه عمده‌ای که در سالیان اخیر نسبت به آسیب‌های اجتماعی میان مسئولان نظام شکل گرفته

و سبب هماهنگی بیش از پیش نهادهای مسئول شده، به جرئت می‌توان گفت اغلب اقدامات صورت گرفته در مراحل ابتدایی مصروف شناخت نسبی وضعیت موجود شده است. اقدامات نهادهای رصد آسیب، اعم از سازمان بهزیستی به واسطه بازوی فعال خود، یعنی دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی، واحد رصد وزارت کشور، سازمان امور اجتماعی کشور و دیگر بخش‌ها به شناختی از وضعیت موجود منجر شد که البته در جای خود، تلاشی مبارک و لازم بود. شناخت شرایط موجود علاوه بر اینکه می‌تواند شناخت ریزفاکتورها و شاخص‌ها در هریک از آسیب‌ها و در ادامه تحلیل و کشف علت‌ها را در پی داشته باشد می‌تواند با در نظر گرفتن کلیت جامعه و ریشه‌یابی در سطح عمومی جامعه، وضعیت و نقش ارزش‌ها و هنجارهای رسمی خصوصاً ارزش‌های دینی - با توجه به ساختار سیاسی و اجتماعی ایران - و البته هنجارهای غیررسمی را ترسیم نماید و از این طریق ضربه‌پذیری و میزان نفوذ هریک از ارزش‌ها را در لایه‌های مختلف اجتماعی ارزیابی کند و همچنین ارتباط هنجارهای دینی با آسیب‌های اجتماعی مورد سنجش قرار گیرد و اطلاعات حاصل از آن را در اختیار نهادهای متولی حفظ و حراست از ارزش‌ها و هنجارها مانند وزارت آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، حوزه‌های علمیه، و سازمان تبلیغات اسلامی قرار گیرد. همچنین تشخیص صحیح و واقعی وضعیت موجود می‌تواند وظایف هر دستگاه تخصصی در امر آسیب‌ها را به صورت مشخص تعیین کند.

۲-۲. وضع مطلوب

شرایط مطلوب که غایت اقدامات و تلاش‌ها درخصوص کاهش یا پیشگیری آسیب‌های اجتماعی را تشکیل می‌دهد در فرهنگ‌ها و نظام‌های اجتماعی مختلف می‌تواند متنوع باشد. درواقع به دلیل وجود مفهومی فراقانونی از هنجار در فرهنگ‌های مختلف، می‌توان تعاریف مختلفی از هنجار ارائه داد که درنهایت عدم رعایت آن هنجارها بتواند عنوان آسیب اجتماعی به خود بگیرد؛ هنجاری که خود می‌تواند به دو نوع رسمی و غیررسمی تقسیم شود. مقصود از هنجارهای رسمی، هنجارهای تعیین شده یا حمایت شده از جانب دولت و منظور از هنجارهای غیررسمی هنجارهای تعیین شده و مرسوم در بین مردم است بدون آنکه الزاماً حمایت دولت را با خود به همراه داشته باشد. البته قابل انکار نیست که هنجارها و ارزش‌هایی که بخشی از آنها توسط هر حاکمیت به عنوان هنجارهای مطلوب در قالب قانون گذاری یا سیاست گذاری عرضه می‌شود، به صورت بدیهی تلاشی است که حاکمیت برای همسو ساختن کلیت جامعه با این الگو انجام می‌دهد تا بتواند جامعه مطلوب خویش را بنا کند؛ خواه اینکه نظام سیاسی و قانون گذاری بر آرمان‌ها و ارزش‌هایی برتر از قوانین موضوعه مبتنی باشد یا اینکه قوانین موضوعه صرفاً مطالبات مردمی و اجتماعی را تنها براساس بهبود وضع موجود بیان کند. به دلیل اینکه قانون و مقررات در پی ایجاد نظم و نظام در جامعه پدیدار می‌شود قطعاً حاوی بایدهایی است که فارغ از ماهیت در پی آن است که تعداد بیشتری از

مردم به این باید‌ها اعتنا نمایند. البته علاوه بر قانون و مقرراتی که از سوی نهادهای رسمی صادر می‌شود عرف‌ها و اخلاقیات نیز می‌تواند واجد این ویژگی باشد که البته به دلیل نسبی بودن آنها در هر جامعه‌ای الگوی یکسانی در این خصوص نمی‌توان ارائه نمود. با توجه به تفاوت در ماهیت هنجارها و ارزش‌ها در جوامع مختلف است که در بیان اندیشمندان علوم اجتماعی نمی‌توان تعریفی عام، پایدار و مطلق از آسیب‌های اجتماعی یافت (فاضل و میری آشتیانی، ۱۳۸۷: ۱۰).

تعریف رابرت مرتون از مشکل اجتماعی مطابق با ساخت اجتماعی ایران است: «تفاوت فاحش میان آرمان‌های جامعه و وضع موجود آن»؛ بنابراین علاوه بر وضع موجود باید در مسیر کاهش و کنترل آسیب‌های اجتماعی شرایط مطلوب را نیز ترسیم نمود و البته نکته مهم اینکه ترسیم شرایط مطلوب در جامعه ما باید ریشه‌هایی در فرهنگ اسلامی و سبک زندگی اسلامی داشته باشد که این امر می‌تواند حداقل معیار ثابتی را ارائه نماید؛ چراکه از لحاظ نظری وابستگی به طبقات مختلف اجتماعی و تأثیرپذیری زندگی اجتماعی از منافع و علایق گروهی و طبقاتی ممکن است موجب نادیده‌انگاری مسائل بخش‌هایی از جامعه شود که آن فرد بدان تعلق خاطری نداشته است که درنهایت می‌تواند منجر به اولویت دادن برخی مسائل کم‌اهمیت‌تر و در مقابل کم‌رنگ کردن مسائل دارای اهمیت شود. درواقع ابتدا باید نظام هنجاری معیار، تعریف و عناصر آن تبیین گردد تا بتوان به هنگام مراجعه به آسیب‌ها و مسائل، شناخت مناسب از آنچه هست به دست آورد تا بتوان از این نقطه خطی را به سمت شرایط مطلوب ترسیم نمود. باید مجموعه‌ای به هم پیوسته و ناظر بر ارزش‌های اسلامی - ایرانی و در راستای تبیین سبک زندگی اسلامی تهیه شود و آنگاه نهادهای متولی این امر نسبت به آسیب‌های اجتماعی خاص جامعه ایران در کنار نتایج به دست آمده در رصد آسیب‌ها با همکاری دستگاه‌های متولی شناسایی و رصد آسیب‌های اجتماعی به ارائه راهکار بپردازند. درواقع هنوز هیچ نظام جامعی مقصد و غایت این حرکت و اقدامات را مشخص نکرده است. به عبارت دیگر بدون آینده‌نگری و دخالت دادن ارزش‌ها و آرمان‌های متعالی اسلامی، ترسیم دورنمای کلی از وضعیت آینده و مسیر پیش‌رو راه به جایی نخواهد برد. تنها متن قانونی که غایت حرکت نهادهای متولی در کاهش آسیب‌های اجتماعی را در میان مدت و به صورت کمی تدوین نموده، قانون برنامه ششم توسعه است که در ماده ۸۰، دولت را طی پنج سال اجرای قانون، یعنی از ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، ملزم به کاهش ۷۵٪ آسیب‌های اجتماعی کرده است. باید گفت در موضوع آسیب‌های اجتماعی علاوه بر وجه اثباتی و واقعی با وجه ارزشی و هنجاری نیز مواجه هستیم.

۳-۲. آسیب‌ها و مشکلات

۱. فقدان مسیر مشخص برای کاهش آسیب‌های اجتماعی که هم شامل تشریح وضعیت مطلوب و هم شامل راهکارهایی برای برون‌رفت از وضعیت فعلی به سمت آن وضعیت مطلوب باشد: نکته مهم این

است که ترسیم شرایط مطلوب در جامعه ما باید ریشه‌هایی در فرهنگ و سبک زندگی اسلامی داشته باشد و البته معیار و سنجه‌ای که بتواند متناسب با سبک زندگی اسلامی مدل‌هایی ارائه نماید راهگشاست و در حال حاضر با ارائه مدل‌هایی واقعی و کاربردی فاصله بسیار وجود دارد.^۱

۲. عدم دسترسی به اطلاعات و داده‌های آماری صحیح از حجم و میزان آسیب‌های اجتماعی: در برخی موارد همچون خودکشی، تجاوزهای جنسی، خشونت‌های خانوادگی ثبت اطلاعات و به دست آوردن آمار به دلیل تمایل بیشتر قربانیان و افراد درگیر این معضلات به پنهان ماندن این مسائل مانع از به دست آوردن آمار واقعی در سطح جامعه می‌شود. در برخی موارد نیز آمار آسیب‌هایی همچون تعداد زنان خیابانی، سقط جنین اختیاری، و ارقام مربوط به مفاسد اقتصادی به دلیل ارتباط با امنیت روانی جامعه از اطلاع عموم پنهان می‌شود و فقط در اختیار نهادهای حاکمیتی است. گسترش دامنه مصادیق این تفسیر امر ناگواری است و عدم دسترسی کارشناسان به آمار و امنیتی کردن مسئله، منجر به عدم شناخت کامل فضای موجود آسیب‌ها در جامعه خواهد شد.^۲

۳. برخورد با آسیب‌های اجتماعی با یک زاویه دید: در برخورد با آسیب‌های اجتماعی خواه در عرصه شناخت و ریشه‌یابی و خواه در ارائه راهکار برای کنترل و مقابله، نمی‌توان با یک نگرش خاص بدان نگرست. نگاه علمی با توجه به ریشه غربی نمی‌تواند به‌تنهایی پاسخگوی مسائل بی‌شماری باشد که در جامعه ایران با بافت مذهبی و حکومت دینی پدید می‌آید. در این شرایط و آسیب‌های پدیدآمده از این شرایط خاص باید در چارچوب جامعه ایران با عناصر خود مورد بررسی قرار گیرد که در هر دو عرصه شناخت وضع موجود و ترسیم شرایط مطلوب می‌تواند دخیل باشد. مضاف بر اینکه در محدوده دانش‌های مرتبط با جامعه و شخصیت افراد هیچ راه‌حل مدوّن و از قبل تدوین‌شده‌ای برای حل و کاهش آسیب‌ها وجود ندارد؛ بلکه به دلیل پویایی اجتماع، آسیب‌ها و به تبع آن راهکار پیشگیری یا درمان آن‌هم از خلال تعاملات اجتماعی شکل خواهد گرفت (افشارکهن، ۱۳۹۰: ۵۷).

۴. نگاه جزمی و مطلق به مسائل و معضلات اجتماعی: این نوع نگرش، آفتی بزرگ در عرصه سیاست‌گذاری مربوط به آسیب‌های اجتماعی است. اینکه انتظار برطرف کردن و پایان بخشیدن به تمام

۱. جستجوی نگارنده برای یافتن چنین مدل‌هایی در سطح ملی به نتیجه نرسید، به جز گروهی با نام سفیران انقلاب که توانسته‌اند با کسب رضایت مسئولان کمیته امداد استان قم در چهار سال اخیر به برخی از مددجویان این نهاد براساس نظام مددکاری اسلامی خدمت‌رسانی کنند که با رضایت مسئولان استانی و ملی این نهاد روبه‌رو شده است.

۲. این مسئله مهمی است که نگارنده نیز در طول بررسی‌های خود بارها با آن برخورد نمود و به‌جز سازمان بهزیستی و کمیته امداد که همکاری کاملی در این زمینه ابراز داشتند، سایر دستگاه‌ها از جمله وزارت رفاه و وزارت کشور خصوصاً سازمان اجتماعی کشور با وجود پیگیری‌های مکرر نگارنده، هیچ‌گونه همکاری در این زمینه انجام ندادند و با وجود نامه‌نگاری و درخواست رسمی از ارائه هرگونه آمار خودداری کردند.

آسیب‌ها را غایت حرکت بدانیم و در پی راه‌حلی باشیم که بتوان جامعه‌ای عاری از هرگونه آسیب و معضلی ساخت و آرمان‌شهری را تصور کنیم که با پیش‌بینی‌های لازم و تدارک امکانات کافی، از تمام اسباب و عللی که پدیدآورنده آسیب‌هاست می‌توان جلوگیری نمود، خطاست. اولاً این نگاه را باید اصلاح نمود تا بسان قانون‌گذار قانون برنامه ششم توسعه ایدئال‌گرایانه در پی کاهش ۷۵٪ آسیب‌ها طی پنج سال در گستره جغرافیایی وسیع ایران نباشیم. اساساً در نظر داشتن جامعه‌ای عاری از آسیب‌ها و معضلات اجتماعی ممکن نیست و حتی در بهترین فروض امکان پیش‌بینی و تدارک راه‌حل برای همه آنها وجود ندارد؛ چراکه در هر تحول اجتماعی ناگزیر از مواجهه با برخی ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی هستیم، بلکه باید با نگاه واقع‌بینانه بیش از هر چیز در پی کنترل یا تخفیف وضعیت بحرانی و جلوگیری از گسترش شدت آسیب‌ها بود و با این روش می‌توان بسیاری از موارد را کنترل یا در سطوح پایینی متوقف نمود.

۳. مستندات قانونی پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی

۱-۳. قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰)

ماده ۸۰ این قانون دربردارنده مسائل مهمی درخصوص آسیب‌های اجتماعی است. براساس صدر این ماده دولت مکلف به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی شده است؛ به‌گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به ۲۵٪ میزان کنونی کاهش یابد. مشخصاً می‌توان گفت با وجود گذشت حداقل پنج سال از اجرای این قانون هنوز چنین طرحی تهیه و تصویب نشده و از صدر ماده برمی‌آید که اقدامات مربوط به کاهش ۷۵٪ حجم آسیب‌های اجتماعی در طول برنامه باید با توجه به چنین طرح جامعی آغاز می‌شده است. آن‌گونه که در گزارش عملکرد قانون برنامه ششم در سال ۹۷ اشاره شده فقدان چنین طرح جامعی و سردرگمی دستگاه‌های متعدد، منجر به تداوم فعالیت‌های ناهماهنگ و موازی و درنتیجه عدم هم‌افزایی لازم بین دستگاه‌های اجرایی شده است (عملکرد برنامه ششم در سال ۹۷، ج ۳، ص ۳۹۹). باید به نکته مهم دیگری اشاره کرد که نگاه غیرکارشناسانه و ساده‌اندیشانه به مسئله آسیب‌ها، منجر به حکم این ماده در کاهش ۷۵٪ آسیب‌های اجتماعی ظرف پنج سال شده؛ نگرشی که اولاً امکان درمان آنی آسیب‌ها را باور کرده و ثانیاً با مفروض گرفتن جامعه‌ای ایستا، هیچ التفاتی به فزاینده بودن حجم آسیب‌ها در طول پنج سال ننموده و تنها در پی کاهش ۷۵٪ وضعیت فعلی است. شاید بتوان ادعا نمود ظرف پنج سال که البته در عرصه سیاستگذاری اجتماعی زمان اندکی است تنها بتوان حجم آسیب‌ها را در حد فعلی نگه داشت یا نهایتاً میزان اندکی از آنها را فروکاست و نه آنکه یکباره ۷۵٪ از آسیب‌ها را زدود و این امری است که در بند ح همین ماده ۸۰ نیز نسبت به کودکان کار مطرح شده و سازمان بهزیستی و سایر دستگاه‌های متولی

امر را ظرف مدت پنج سال به کاهش ۷۵٪ مکلف نموده است.

در بخش ۲ از بند الف ماده ۸۰ قانون برنامه ششم، دولت مکلف شده پیوست های اجتماعی در طراحی کلیه برنامه های کلان توسعه ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آنها و به منظور کنترل آثار یادشده و پیشگیری از ناهنجاری ها و آسیب های اجتماعی را با تصویب شورای اجتماعی کشور تهیه و تدوین نماید. آیین نامه اجرایی این بند باید با پیشنهاد سازمان امور اجتماعی به تصویب هیئت وزیران برسد. گزارش عملکرد سال ۱۳۹۷ به عدم تصویب و طولانی شدن روند تهیه و تدوین این مصوبه اشاره کرده و جستجوی نگارنده نیز در یافتن چنین آیین نامه ای ثمربخش نبود و به نظر می رسد این آیین نامه همچنان به تصویب نرسیده است. آخرین اخبار حکایت از بررسی تدوین این آیین نامه در جلسه ۱۱۹ شورای اجتماعی کشور مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۵ داشت بدون آنکه خروجی مشخصی داشته باشد.

در بند ۳ از بخش الف ماده ۸۰ به تدوین سالانه اطلس آسیب های اجتماعی و سرمایه اجتماعی براساس شاخص های سلامت اجتماعی در کشور توسط سازمان امور اجتماعی و ارائه آن به مراجع ذی ربط اشاره شده است.

در بند ۴ همین بخش از ماده ۸۰ به «تدوین نظام جامع رصد آسیب های اجتماعی و معلولیت ها» تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طبق قوانین مربوطه و تصویب شورای اجتماعی و اجرای آن از ابتدای سال دوم اجرای قانون برنامه اشاره شده است. این در حالی است که این نظام جامع در شهریور ۱۳۹۸ یعنی در میانه سال سوم اجرای قانون تصویب شده است. در گزارش عملکرد سال ۱۳۹۶ به عدم ارائه اطلاعات از سوی بهزیستی اشاره شده و در عملکرد سال ۱۳۹۷ به مصوبات جلسه ۱۲۲ شورای اجتماعی کشور در راستای تصویب این سند اشاره کرده که مقرر شده تفاهم نامه هایی با دستگاه های ذی ربط براساس طرح تقسیم کار پیشنهادی سازمان امور اجتماعی نسبت به تکمیل نظام نامه صورت گیرد.

در بند ب ماده ۸۰ خدمات رسانی به موقع به افراد در معرض آسیب های اجتماعی با مشارکت سازمان های غیردولتی طرح شده است. این وظیفه برعهده سازمان بهزیستی است و البته در گزارش عملکرد ۱۳۹۶ قید شده که سازمان، مقامات و اشخاص مرتبط، همکاری لازم را در این زمینه نداشته اند.

در بند پ ماده ۸۰ به شناسایی نقاط آسیب خیز و بحران زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت های اجتماعی، خدمات بهداشتی - درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه های اشتغال حمایت شده، با اعمال راهبرد همکاری بین بخشی و سامانه مدیریت آسیب های اجتماعی در مناطق یادشده اشاره شده است. نکته جالب توجه اینکه گزارش عملکرد سال ۱۳۹۶ با اشاره به اینکه دستگاه مجری سازمان بهزیستی است عدم همکاری دستگاه و مقامات مرتبط را به عنوان عوامل عدم تحقق این بند بیان کرده، اما در گزارش عملکرد سال ۱۳۹۷ با بیان اینکه دستگاه مجری این بند سازمان امور اجتماعی است به اقدام این سازمان از جمله راه اندازی ۱۳۵ دفتر تسهیلگری

و توسعه محلی در ۲۲ استان، ۲۶ شهر و ۲۱۸ محله کشور نسبت به توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی جوامع هدف اشاره نموده است. مشخص نیست مبنای تغییر دستگاه مجری در ظرف یک سال چیست و البته این برآمده از ضعف تقسیم وظایف در عرصه آسیب‌های اجتماعی است که بدون شک از جمله خلأهایی است که نیازمند ورود قانون‌گذار و تعیین تکلیف در این خصوص است (عملکرد برنامه ششم در سال ۹۷، ج ۳، ص ۳۰۱).

۲-۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (۱۳۹۵)

در بند ۴ ماده ۵۷ این قانون، دولت مکلف شده در زیرمجموعه شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی که عالی‌ترین بازوی تصمیم‌گیری در حوزه رفاه اجتماعی است، مرکزی را به‌عنوان مرکز اطلاعات و مطالعات آسیب‌های اجتماعی به‌منظور پایش و پیمایش انواع آسیب‌های اجتماعی و شناسایی گروه‌ها و اقشار هدف ایجاد کند و در عین حال در گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ سازمان امور اجتماعی در وزارت کشور به‌عنوان مجری این امر معرفی شده است. در این گزارش در راستای این بند اعلام شده که سند نظام‌نامه رصد اجتماعی ایجاد شده و زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری جهت استقرار نظام رصد اجتماعی گردآوری شده است.

براساس ماده ۵۷ وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی مکلف است نسبت به رصد شاخص‌های رفاه و تأمین اجتماعی نسبت به تهیه و تدوین و اجرای بسته‌های حمایت زیر متناسب با فرایندهای رشد توسعه و پیشرفت مبادرت کند:

۱. بسته سیاستی صیانت اجتماعی مبتنی بر مصون‌سازی و پیشگیری از مخاطرات و آسیب‌های اجتماعی و مداخله مؤثر برای کاهش و کنترل آسیب‌های اجتماعی؛
۲. بسته سیاستی حمایت اجتماعی مبتنی بر ارائه خدمات اجتماعی متناسب با نیازهای جسمی و روانی اقشار و گروه‌های هدف جهت برابری فرصت‌ها و زمینه‌سازی بازگشت و حضور فعال افراد آسیب‌دیده در اجتماع؛

۳. بسته سیاستی مساعدت اجتماعی مبتنی بر ارائه خدمات جبرانی و ترمیمی متناسب با نیازهای معنوی و مادی اقشار و گروه‌های هدف از طریق توانمندسازی و مهارت‌آموزی و ایجاد زمینه‌های خوداتکایی آنها؛

۴. بسته سیاستی بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر ایجاد زمینه جلب مشارکت بیشتر ذی‌نفعان در تأمین مالی خدمات اجتماعی از طریق افزایش ضریب نفوذ بیمه‌های اجتماعی درمانی و بازنشستگی در کشور. همچنین دولت براساس بند پ همین ماده ملزم شده به‌منظور رفع فقر و نابرابری بسط و ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی، تأمین حداقل کیفیت زندگی و پیشگیری از بروز آسیب‌های اجتماعی، تأمین حداقل

کیفیت زندگی و پیشگیری از بروز آسیب‌های اجتماعی در شورای راهبردی و تخصصی امور حمایتی در زیرمجموعه شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی در قالب برنامه‌های اجتماع‌محور و خانواده‌محور با استفاده حداکثری از مشارکت‌های مردمی و همکاری‌های جمعی این اقدامات را انجام دهد:

اجرای طرح‌های حمایت از کودکان در معرض آسیب‌ها؛ اجرای طرح‌های حمایت از زنان و دختران با اولویت زنان سرپرست خانوار؛ ایجاد مرکز اطلاعات و مطالعات آسیب‌های اجتماعی به‌منظور پایش انواع آسیب‌های اجتماعی و شناسایی گروه‌های هدف؛ ایجاد طرح‌های غربالگری اجتماعی و توانمندسازی اقشار و گروه‌های نیازمند و آسیب‌پذیر و ارائه انواع مساعدت‌ها و حمایت‌های اجتماعی به افراد آسیب‌دیده و نیازمند واجد شرایط؛ جلب مشارکت خیریه‌ها و اقفاان سازمان‌های مردم‌نهاد و بنیادها و نهادهای تحت نظر رهبری در جهت پیشبرد برنامه‌های حمایت اجتماعی. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است متناسب با شرایط و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روز کشور، نسبت به طراحی و پیاده‌سازی (برنامه چتر ایمنی اجتماعی) ضمن شناسایی به‌موقع اقشار و گروه‌های هدف و در معرض آسیب‌های اجتماعی و نیازمند دریافت خدمات، حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی با رویکرد توانمندسازی، کارگستری و ایجاد زمینه بازگشت مجدد آنها به جامعه خانواده و بازار کار اقدام کند و الزامات قانونی، مقرراتی و منابع مالی و اعتباری مورد نیاز آن را حسب مصوبات شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور در قالب بودجه سنواتی لحاظ کند.

درواقع وظایفی که در حال حاضر بخش عمده‌ای از آنها در صلاحیت اجرایی سازمان اجتماعی کشور و تصمیم‌گیری شورای اجتماعی کشور قرار دارد، براساس قانون احکام دائمی بر عهده زیرمجموعه‌های وزارت رفاه بوده و این میزان تفاوت حکم در دو قانونی که با فاصله کمتر از یک سال به تصویب رسیده عجیب است.

۳-۳. آسیب‌ها و مشکلات

بررسی قوانین موجود نشان می‌دهد که هیچ سیاست و راهبرد اجتماعی جامع و مشخصی در خصوص معضلات و آسیب‌های اجتماعی وجود ندارد. درواقع گویی بناست تمام اقدامات در مسیر «گذران وضعیت بحرانی یا نیمه‌بحرانی کنونی به آرمان‌شهری که هیچ نقصی در آن نیست» مطرح شود. به‌جرت می‌توان گفت برنامه عملیاتی مدونی در دستگاه‌های متولی کاهش آسیب‌های اجتماعی وجود ندارد و این مطلبی است که در گزارش عملکرد برنامه ششم نیز بدان توجه شده است (عملکرد برنامه ششم در سال ۹۷، ج ۳، ص ۳۹۸). تنها متن قانونی در بیان مقصد این حرکت‌ها حکم ماده ۸۰ قانون برنامه ششم در کاهش ۷۵٪ آسیب‌هاست که پیش از این بدان پرداخته شد و بیان شد که فقدان طرح و راهبرد مشخص سبب پدیداری مشکلات اجرایی، ازجمله اقدامات موازی دستگاه‌های مسئول می‌شود که در ذیل به برخی از

آنها اشاره می‌شود:

۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی با توجه به مسئولیت ویژه خود نباید در خصوص آسیب‌های اجتماعی واجد نقش باشد، اما این شورا در میان دستگاه‌های مرتبط با موضوع آسیب‌های اجتماعی، با عنوان نهاد سیاستگذار کلی و برنامه‌ریز راهبردی مشخص شده که براساس آیین‌نامه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۳ این شورا، شورای اجتماعی کشور موظف به ارائه سیاست‌های کلان در حوزه‌های اجتماعی کشور، تعیین خط‌مشی‌ها و چگونگی شناخت، پیش‌بینی و پیشگیری و مقابله با آسیب‌های اجتماعی است و علاوه بر این، نظارت بر کلیه دستگاه‌های اجرایی در حوزه امور اجتماعی و هماهنگ‌کنندگی اقدامات سایر دستگاه‌ها در عرصه آسیب‌های اجتماعی بر عهده این نهاد است. مشخص نیست نظارت بر عملکرد کلیه دستگاه‌های اجرایی در حوزه امور اجتماعی چگونه باید توسط شورایی که زیرمجموعه وزارت کشور تشکیل می‌شود، انجام پذیرد؛ به‌ویژه اینکه تعداد قابل‌توجهی از دستگاه‌های مسئول در عرصه آسیب‌های اجتماعی زیرمجموعه قوه مجریه نیستند.

مشکل عمده این مصوبه اکتفا به کلیات و عدم ورود به جزئیات وظیفه این شورا است. درواقع شورای اجتماعی کشور به‌عنوان بازوی تصمیم‌گیری، نهاد خط‌مشی‌ساز، ناظر بر سایر دستگاه‌ها معرفی شده و سازمان امور اجتماعی کشور در نقش مجری مصوبات شورا، ارائه گزارش نظارت و ارزیابی دستگاه‌ها به شورا معرفی شده بدون اینکه طریق سازوکار اجرایی شدن این مصوبه مشخص شده باشد. در گزارش عملکرد برنامه ششم در سال ۱۳۹۷ به‌عنوان یکی از نقاط ضعف عملکرد دولت در ماده ۸۰ به عدم پاسخگویی متناسب و به‌موقع برخی دستگاه‌های متولی در آسیب‌های اجتماع به شورای اجتماعی کشور اشاره شده است. همچنین ضعف کارشناسی در جهت‌دهی و نظارت بر مصوبات شورای اجتماعی کشور که منجر به تصویب اقدامات مشابه، موازی و کم‌اثر شده و کمبود ابزارها و روش‌های نظارتی منسجم و قوی به‌منظور رصد و پایش اثربخش عملکرد دستگاه‌های متولی در کاهش آسیب‌های اجتماعی را به‌عنوان ایرادات مرتبط با این شورا یاد کرده است (همان).

۲. سازمان بهزیستی نهادی اجتماعی و حمایتی است که با ارائه خدمات پیشگیری، اجتماعی، توان‌بخشی و آموزشی در جهت توانمندسازی و ارتقای کیفیت زندگی گروه‌های هدف فعالیت می‌کند. خدمات و حمایت‌های این سازمان شامل کمک‌های معیشتی، خدمات توان‌بخشی، مددکاری، مشاوره، آموزشی و تربیتی، کاریابی و اشتغال و نگهداری و مراقبت از افراد تحت پوشش به‌ویژه کودکان و سالمندان است. جامعه هدف این سازمان را زنان و کودکان بی‌سرپرست، زنان خودسرپرست، سالمندان نیازمند، معلولان و آسیب‌دیدگان اجتماعی تشکیل می‌دهند (اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، ۱۳۹۵: ۸۱). سامانه رصد و تحلیل داده‌ها که توسط دانشگاه علوم بهزیستی و توان‌بخشی انجام می‌شود، از کاربردی‌ترین اقدامات درخصوص رصد آسیب‌های اجتماعی در سطح کشور است. به‌دلیل انتشار سالنامه

آماري توسط اين سازمان امکان دسترسي به اقدامات و نقاط قوت و ضعف آن وجود دارد.

۳. كميته امداد امام خميني (ره) دستگاه ديگري است كه با كارويژه رفع فقر، افراد و خانوارهاي را پوشش مي‌دهد كه به هر دليلي قادر به تأمين نيازهاي اوليه زندگي خود نبوده و نيازمند كمك هستند. بر مبناي ضوابط اين نهاد، خانوار نيازمند خانواري است كه به علت فوت، طلاق، مفقودي، متاركه، ازكارافتادگي، محكوميت به زندان، اعزام به خدمت سربازي، بيماري سرپرست يا مواردی از اين قبيل، قادر به تأمين نيازهاي اوليه خود نباشد (همان). درواقع اين مجموعه پيش از هر چيز با كارويژه رفع فقر اقدامات خود را سامان مي‌دهد كه در برخي موارد، خصوصاً حمايت از زنان سرپرست خانوار، مشتركاً با سازمان بهزيستي اقداماتي را به جامعه هدف ارائه مي‌كند.

مشكلي كه تقريباً در مورد بيشتر نهادهاي غيرانتفاعي با كار كرد خدماتي در کشور مطرح است، عدم نظارت بر اقدامات اين نهادهاست. دستگاه‌هاي حمايتي در کشور خصوصاً امداد به دليل ماهيت سازماني خود خارج از حيطه نظارتي طبيعي دستگاه‌هاي ناظر در کشور قرار دارد. براساس ماده ۱۸ قانون ساختار جامع، هرگونه نظارت بر فعاليت‌هاي امداد توسط وزارت رفاه نيازمند اذن مقام معظم رهبري است. به علاوه نظارت بر اقدامات سازمان‌ها اگر براساس گزارش‌هاي صرفاً كمی اين نهادها باشد، فاقد شاخص‌هاي كيفي است و نمي‌تواند معيار مناسبی جهت ارزيابي و سنجش قرار گيرد.

۴. برخي دستگاه‌ها و نهادهاي به‌ظاهر فعال در عرصه آسيب‌هاي اجتماعي به دليل نبود هيچ‌گونه گزارشي از مجموعه اقدامات و فعاليت‌ها، نمي‌توانند موضوع دقيق رصد و بررسي قرار گيرند. اداره پيشگيري از آسيب‌هاي اجتماعي زيرمجموعه وزارت تعاون، كار و رفاه اجتماعي از جمله نهادهايي است كه وظيفه سياست‌گذاري در حوزه آسيب‌هاي اجتماعي را بر عهده دارد. سياست‌گذاري در راستاي پيشگيري از آسيب‌هاي اجتماعي، بررسي و مطالعه در زمينه شناخت پديده‌ها، مسائل و آسيب‌هاي اجتماعي و اتخاذ تدابير و سياست‌هاي پيشگيرانه لازم، بررسي و اظهارنظر پيرامون طرح‌ها و پيشنهادهاي ارائه‌شده از سوي ساير دستگاه‌ها در حوزه آسيب‌هاي اجتماعي، همكاري و تعامل با نهادهاي مدني و سازمان‌هاي مردم‌نهاد فعال در قلمرو پيشگيري از آسيب‌هاي اجتماعي در زمره وظيفي است كه از جانب خود اين نهاد ارائه شده است. حال آنكه موارد مذکور وظيفه مختص به اين نهاد نيست و در مواردی با شوراي اجتماعي کشور نيز تداخل وظيفه دارد؛ از جمله سياست‌گذاري، اتخاذ تدابير لازم، همكاري و تعامل با نهادهاي مدني.

۵. نهاد ديگر، دفتر مراقبت در برابر آسيب‌هاي اجتماعي از زيرمجموعه‌هاي معاونت تربيت بدني و سلامت وزارت آموزش و پرورش است. براساس اعلام خود اين دفتر، وظيفه ذيل از كارويژه‌هاي اين نهاد است:

مصونيت‌بخشي و توانمندسازي معلمان و كاركنان مدارس براي مواجهه فعال با آسيب‌هاي اجتماعي دانش‌آموزان، زمينه‌سازي براي کاهش عوامل مخاطره‌آميز در بين دانش‌آموزان، جريان‌سازي فرهنگي

به‌منظور کاهش گرایش به آسیب‌های اجتماعی و رفتارهای پرخطر و تدوین اسناد پایه و راهبردی در زمینه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، اعتیاد و رفتارهای پرخطر. آنچه بیش از همه در این وظایف مورد تأکید ویژه واقع شده، تهیه و تدوین بسته‌های فرهنگی - آموزشی در زمینه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، اعتیاد و رفتارهای پرخطر است؛ اما با این حال گزارش مشخص و قابل‌دسترسی از این نهاد با وجود حساسیت و اهمیت بالای کار آن وجود ندارد.

۳-۴. آثار تعدد دستگاه‌های متولی و تداخل وظایف آنها در زمینه آسیب‌های اجتماعی

۱. نتیجه منطقی پراکندگی دستگاه‌های مسئول در عرصه آسیب‌های اجتماعی، موازی‌کاری و اقدامات مشابه دستگاه‌ها در این عرصه است. برای مثال با وجود اینکه کارویژه اصلی سازمان بهزیستی حمایت از گروه‌های آسیب‌دیده اجتماعی و معلولان و توان‌خواهان است و کارویژه کمیته امداد مبارزه با فقر است، اما در مسئله زنان سرپرست خانوار به‌صورت موازی در حمایت از زنان سرپرست خانوار اقدام می‌کنند بدون اینکه هر کدام مدعی اقدامات ویژه‌ای در این خصوص باشند. با وجود تهیه طرح تفکیک وظایف امداد از بهزیستی، اما این طرح محقق نشده؛ درحالی‌که چنین حکمی در قانون ساختار نظام جامع رفاه بیان شده و اکنون پس از حداقل پانزده سال از تصویب آن هنوز در دو دستگاه مهم حمایتی کشور حل‌نشده باقی مانده است.

۲. مشکلی که گسترش نهادهای حمایتی و افزایش مددجویان این نهادها از یک سو و امکان عضویت هم‌زمان در چند نهاد حمایتی می‌تواند با خود به همراه آورد، این است که احساسی از زندگی متکی بر مقرری‌های مستمر نهادهای حمایتی در برخی مددجویان شکل بگیرد. این‌گونه مزایا نه‌فقط امکان تشویق شدن دریافت‌کنندگان مزایا به ادامه این وضعیت را در پی دارد، بلکه دیگران را نیز به ورود در وضعیت درهم‌ریخته آنها برمی‌انگیزد و به‌تدریج این گمان که اتکای به این منابع بهتر از کار کردن است، طبقه جدیدی از متکدیان حرفه‌ای را پدید آورده است بدون آنکه دچار فقر واقعی شده باشند. براساس مطالعات صورت گرفته این مدل رفتاری، طبقه جدیدی از متکدیان را در کشورهای صنعتی از جمله آمریکا و بریتانیا پدید آورده است (معینی‌فر، ۱۳۹۰: ۱۰).

۳. مشکلی که عدم توجه به حل آن می‌تواند حرکت‌های اولیه ضروری درخصوص کاهش و کنترل آسیب‌های اجتماعی را نیز با مانع جدی روبه‌رو کند، خدشه در آمار و ارقام دستگاه‌های حمایتی و سایر دستگاه‌های مسئول در عرصه آسیب‌های اجتماعی است به‌دلیل اینکه این آمار، کمی و ناظر بر واحد خدمت ارائه شده به آسیب‌دیده یا تعداد سوژه‌های پیشگیری است بدون اینکه مخاطبان این آمار و ارقام، امکان سنجش کیفیت خدمات داشته باشند.

۴. برای ارائه حمایت‌های مفید توسط نهادهای متعدد حمایتی لازم است اقدامات حمایتی امداد و

بهزیستی و نهادهای خیریه متعدد در سراسر کشور به پنجره واحد خدمات رفاهی متصل گردد تا از این طریق ضمن آگاهی از وضعیت مددجویان پرداختی‌ها و حمایت‌ها به صورت منسجم و با برنامه‌ریزی بهتری صورت پذیرد و عدالت در کمیت و کیفیت حمایت‌ها محقق شود.

۵. یکی از عمده‌ترین و مهم‌ترین مسائل پژوهش در ایران مشکل آمار، اطلاعات، اسناد دولتی و وجود موانعی است که دسترسی پژوهشگر به اسناد و داده‌ها را با سنگ‌اندازی‌های بوروکراتیک دشوار می‌سازد. در این حوزه نه تنها پژوهشگر با فقر اطلاعات، بلکه تناقض در اطلاعات گزارش شده چندانگنی اطلاعات در مورد یک شاخص، آمارهای ناقص و ارائه آمارهای اشتباه و غیرواقعی فقدان داده‌های پیوسته درباره شاخص‌های مرتبط با هریک از ابعاد سیاست اجتماعی و ضعف ارائه آمار و اطلاعات به شیوه الکترونیکی توسط سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با این حوزه روبه‌رو است.

۴. رفاه اجتماعی

توسعه و رشد اقتصادی برآمده از دولت‌هایی با فعالیت‌های حداقلی و به بیان دیگر اقتصاد با تکیه بر بازار اگرچه رنگ و لعاب پیشرفته به ظاهر جوامع بخشید، اما در بطن جوامع نتوانست به معیشت تمامی اقشار سر و سامانی بخشد؛ لذا برخی از اقشار اجتماع در ضعف و درماندگی و برخی در ثروت و رفاه غرق شدند. حمایت از اقشار آسیب‌پذیر که در توزیع ثروت دچار آسیب شده‌اند، تأمین حال و آینده معیشت و سلامت همه اقشار خصوصاً قشر ضعیف در چارچوب سیاست اجتماعی در دستور کار دولت‌ها قرار دارد. در باب ورود دولت‌ها به عرصه تأمین رفاه حداقل به سه نظریه کاربردی می‌توان اشاره نمود:

۱. **دیدگاه حداقلی یا پسماندی:** براساس آن دخالت دولت در کمک به نیازمندان نهی شده و تنها زمانی که جامعه، خانواده و بازار از این امر بازمانند دولت دخالت می‌کند. این نگاه در ادامه نگاه مداخله حداقلی در چرخه اقتصاد بازار و کوچک بودن دولت است و حتی در ارائه خدمات رفاهی هم خصوصی‌سازی ترویج می‌شود.

۲. **دیدگاه نهادی:** درواقع نظام مشارکتی مبتنی بر اشتغال و مشارکت افراد در تأمین منابع مالی و سیاست‌های رفاهی است و البته با وجود تأکید بر اقتصاد بازار اما عواقب ناشی از آن نیز پذیرفته می‌شود. بنابراین دولتی با عنوان تأمین اجتماعی در رأس امور است که صفاتش مداخله محدود، انفعالی و نهایتاً در سطح افراد برای کاهش معضلات اجتماعی و نه الزاماً ریشه‌کنی آنها اقدام می‌کند.

۳. **دیدگاه ساختاری:** در این عرصه اقتصاد آزاد واجد مشکلات عدیده‌ای معرفی می‌شود که به‌سادگی قابل‌رفع نیست و باید تحول ساختاری در نظام اقتصادی پدید آید. در این نگاه دولت‌ها نقش عمده را در ارتقای سطح کیفی و کمی افراد جامعه بر عهده دارند و دولت رفاه اجتماعی متولد می‌شود که وظیفه‌اش پوشش همگانی جامع و رایگان خدمات اجتماعی با مشارکت حداکثری شهروندان و تأکید بر پیشگیری

و وجود دولت ناظر بر تولید و توزیع منابع است (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۱۹).

صحبت از رفاه و تأمین اجتماعی در میانه بحث از آسیب‌های اجتماعی شاید در نگاه اول دور شدن از موضوع اصلی را روایت کند، اما باید به این نکته توجه داشت که کمبودها در عرصه‌های رفاهی منجر به ضعف قشر متوسط و ضعیف‌تر شدن اقشار آسیب‌پذیر پایین می‌شود. سه مفهوم محوری در توضیح رفاه اجتماعی در کنار یکدیگر و بدون فاصله در حال حاضر می‌توان مطرح نمود:

(الف) حل یا کنترل مسائل اجتماعی مثل اعتیاد و خشونت و خودکشی؛

(ب) تأمین نیازها اعم از نیازهای زیستی و دیگر نیازهای جسمی و روانی انسانی؛

(ج) تأمین فرصت‌های برابر افراد برای کسب شغل و آموزش و ارتقای اجتماعی؛ به عبارتی تأمین اجتماعی باید از نداشتن تأمین مناسب جلوگیری و از سقوط مردم به دامان فقر پیشگیری کند. سرمایه‌گذاری در تأمین اجتماعی به صورت مستقیم سرمایه‌گذاری جهت کاهش آسیب‌های اجتماعی از جمله جرایم اعتیاد، فحشا و طلاق است. نباید از یاد برد عمده آسیب‌های اجتماعی بر اثر عدم توزیع مناسب رفاه در سطح اجتماع پدید می‌آید؛ رفاهی که باید با ابزار عدالت توزیع شود. به عبارت دیگر اعطای حداقل حق‌های رفاهی مهم‌ترین اقدام برای کاهش حجم آسیب‌هاست و هر اقدامی که بعداً صورت پذیرد، اقدامی از میانه راه و بی‌توجه به منشأ است؛ لذا سیاست‌هایی مقطعی و موقتی همچون حمایت‌های مالی مستقیم که خصوصاً در سالیان اخیر با تکیه بر درآمدهای عمده نفتی صورت گرفته و بیش از هر چیز به شکل سیاست‌هایی برای گذر از شرایط فعلی نمایان می‌شود، تنها مرهمی کم‌ثمر برای زخم وسیع آسیب‌ها در کشور است بدون آنکه سیاست‌های پیشگیرانه در عرصه‌های رفاهی به صورت جدی پیگیری شود.

شایان ذکر است که نظام جامع رفاهی در ایران براساس قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پس از فرازونشیب بسیار در ۱۳۸۳ شکل گرفت. براساس ماده ۲ این قانون، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مشتمل بر سه لایه مطرح می‌شود: لایه‌های حمایتی، بیمه‌ای و امدادی. گفتنی است در کشورهای توسعه‌یافته با نگرش دولت حداکثری وزن غالب در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با راهبردهای بیمه‌ای است و حال آنکه در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، عملکردها معطوف است به بسط امور حمایتی و یارانه‌ها. هرچه ساختار رفاهی در جامعه‌ای رشدیافته‌تر شد، نظامات بیمه‌ای آن رشد بیشتری می‌کند و در نقطه مقابل در جوامع با ساختار رفاهی ضعیف‌تر اقشار بیشتری درگیر آسیب‌ها می‌شوند و در این وضعیت نظامات حمایتی که در واقع مشتمل است بر ترویج فرهنگ ضعف و ناتوانی و فقر در مردم، رشد می‌کند. در این وضعیت لازم است که به سمت نظامات بیمه‌ای، یعنی متکی کردن مردم به خود و خودراهر کردن مردم حرکت کرد. لایه حمایتی و غیربیمه‌ای شامل ارائه خدمات حمایتی و توان‌بخشی و اعطای یارانه و کمک‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمندی است که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند یا درآمد آنان تکافوی حداقل زندگی آنان را نمی‌نماید. از جمله مهم‌ترین خدمات در

این عرصه کمک به تأمین معاش و اداره زندگی خانواده‌های نیازمند و مستمند شامل خانواده‌های فقیر و کم‌درآمد، زنان بی‌سرپرست خانوار و ازکارافتاده‌ها، تأمین نیاز فرصت‌های شغلی به‌عنوان راهبرد اصلی کمک به اقشار نیازمند، کمک به تأمین امکانات آموزشی و تحصیلی نیازمندان، کمک به تأمین هزینه‌های بهداشتی و درمانی خانواده‌های نیازمند، تأمین خدمات مراقبت و توان‌بخشی معلولان (ذهنی، روانی و جسمی) و پیشگیری از بروز آسیب‌های اجتماعی است. برای نیل به نظام چندلایه رفاه اجتماعی ابتدا باید ضمن تعریف دقیق نیازمندی برای تعیین مصادیق نیازمندان اقشار مختلف را از حیث برخورداری از خدمات اجتماعی و نیاز آنها طبقه‌بندی نمود که این امر با راه‌اندازی پنجره واحد خدمات رفاهی ممکن شده است. درواقع در این مرحله باید ضمن تجمیع تمامی داده‌ها مبتنی بر آزمون وسع و غربالگری مانع هدر رفتن منابع شد. اقداماتی که وزارت رفاه در این راستا مدعی است که از سال ۱۳۹۲ به این‌سو انجام داده عبارت است از تشکیل پنجره واحد خدمات با ارکان ذیل: ۱. ثبت‌نام واحد الکترونیکی؛ ۲. شناسنامه خدمات رفاهی (پرونده الکترونیک رفاهی)؛ ۳. پایگاه اطلاعاتی رفاه که اطلاعات اقتصادی قشر قابل توجهی را از ۶۲ پایگاه اطلاعاتی از ۲۶ دستگاه دولتی تجمیع کرده که البته بنابر اذعان سایت این وزارتخانه، هنوز امکان شناسایی و ورود اطلاعات تمام خانوارهای نیازمند و دهک‌های پایین مهیا نشده است. این امر نه‌تنها مقدمه منطقی تشکیل یک نظام حمایتی جامع است، بلکه براساس بند م ماده ۱۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ بر عهده وزارت رفاه قرار گرفته که البته همچنان پس از ۱۵ سال از تصویب این قانون چنین پایگاهی به‌صورت کامل و جامع تشکیل نشده است و حتی تبعات این امر در طرح مردمی‌سازی یارانه‌ها که در اوایل سال ۱۴۰۱ اجرایی شد نیز نمود داشت.

در خصوص افراد شناسایی‌شده نیز به‌دلیل کمبود منابع مالی، تعداد قابل‌توجهی از خانوارها در انتظار گرفتن خدمات از نهادهای حمایتی ازجمله بهزیستی و امداد اصطلاحاً پشت‌نوبتی هستند. تا سال ۱۳۹۵، از کل جمعیت ۳,۲۵۰,۰۰۰ خانوار که واجد شرایط بوده‌اند، به‌دلیل کمبود منابع مالی ۲,۷۳۶,۰۰۰ خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی قرار گرفته‌اند (گزارش عملکرد برنامه پنجم توسعه، ص ۶۱). در سال ۱۳۹۵ تعداد ۵۰۲,۸۴۶ خانوار تحت پوشش و دریافت‌کننده خدمات توان‌بخشی حمایتی مستمر سازمان بهزیستی بوده‌اند. در سال ۱۳۹۶، ۵۰۵,۹۲۸ خانوار و در سال ۱۳۹۷ این رقم بیش از ۱۰۰٪ افزایش داشته و به رقم ۱,۰۷۷,۷۹۰ خانوار رسیده است. تعداد خانوارهای پشت‌نوبتی در سال ۱۳۹۵ حدود ۶۴,۳۸۵ خانوار و در سال ۱۳۹۶ با بیش از سه برابر افزایش به ۱۹۷,۴۵۹ خانوار رسیده و در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۸۷,۹۲۶ خانوار پشت‌نوبت خدمات حمایتی مستمر بهزیستی قرار گرفتند و نتوانستند به‌صورت مستمر از خدمات حمایتی این سازمان بهره‌مند گردند (سالنامه آماری بهزیستی، ۱۳۹۷: ۳۴-۴۲).

در خصوص مددجویان تحت پوشش کمیته امداد نیز این آمار قابل‌ذکر است. در سال ۱۳۹۶، حدود ۱,۵۱۷,۹۰۴ خانوار و جمعیتی در حدود ۲,۷۹۴,۷۱۶ نفر و در پایان سال ۱۳۹۷، حدود ۱,۹۷۴,۱۷۰

خانوار با جمعیت حدود ۴,۰۰۸,۲۲۸ نفر تحت پوشش مستمر بوده‌اند (آمارنامه وزارت رفاه، ۱۳۹۸: ۲۵۸). از آمار پشت‌نوبتی‌های امداد در سال‌های ۹۶ و ۹۷ آماری در دسترس نیست؛ اما براساس آمار سال ۱۳۹۴، ۱۵٪ از افراد تحت شمول امداد پشت‌نوبتی بوده و با آماری حدود ۳۰۸,۰۰۰ خانوار سهم قابل توجهی از افراد نیازمند نتوانستند از خدمات این نهاد استفاده کنند. براساس این آمار مجموع پشت‌نوبتی‌های بهزیستی و امداد در پایان سال ۱۳۹۴ حدوداً ۳۸۰,۰۰۰ خانوار بوده‌اند که ۱۴٪ افراد نیازمند شناسایی شده را تشکیل می‌دادند (اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، ۱۳۹۵: ۸۳). براساس گزارش عملکرد برنامه پنجم تا سال ۱۳۹۵ از کل جمعیت ۳,۲۵۰,۰۰۰ خانوار که واجد شرایط حمایت‌های مستمر نهادهای حمایتی بوده‌اند، ۲,۷۳۶,۰۰۰ خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی قرار گرفته‌اند و مابقی به دلیل کمبود منابع مالی از این حمایت‌ها بی‌بهره ماندند (گزارش عملکرد برنامه پنجم توسعه، ج ۲، ص ۶۱). مجموع خانوارهای تحت پوشش حمایتی مستمر نهادهای حمایتی در سال ۱۳۹۸، حدود ۳,۳۰۰,۰۰۰ خانوار و ۷,۶۰۰,۰۰۰ نفر جمعیت را تشکیل می‌دهند (مصاحبه مسئولان کمیته امداد و سازمان بهزیستی با نگارنده).

با وجود این حجم از اقدامات و آماری که هرساله توسط نهادها اعلام می‌شود، نکته مهمی که در تمامی گزارش‌های سازمان‌های حمایتی و درگیر آسیب‌های اجتماعی به چشم می‌خورد، گزارش‌های کمی از اقدامات و عملکرد خویش است که اگرچه لازم است، اما بررسی و تحلیل اقدامات این سازمان‌ها و نظارت بر آنها اگر براساس گزارش‌های صرفاً کمی این نهادها باشد که فاقد شاخص‌های کیفی است، نمی‌تواند معیار مناسبی جهت ارزیابی و سنجش قرار گیرد. برای مثال هنگامی که سخن از حمایت‌های مستمر به میان می‌آید، یکی از مهم‌ترین حمایت‌ها پرداختی‌های مستمر ماهانه به این خانوارهاست که در سال ۱۳۹۷ میزان پرداختی ماهانه نهادهای حمایتی بر این اساس بوده است: خانوار یک‌نفره: ۱۶۱,۵۰۰ تومان؛ خانواده دونفره ۲۷۵,۵۰۰ تومان؛ خانوار سه‌نفره ۳۶۰,۰۰۰ تومان؛ خانوار چهارنفره ۴۶۶,۵۰۰ تومان، خانوار پنج‌نفره به بالا ۵۱۶,۵۰۰ تومان. مشخص نیست این میزان چگونه می‌توانست تأمین‌کننده مقصود قانون‌گذار در بند هـ ماده ۴ قانون ساختار جامع رفاه به‌عنوان اهداف و وظایف حوزه توان‌بخشی و حمایتی باشد: «تأمین حداقل زندگی برای همه افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند با اولویت افرادی که به‌دلایل جسمی و روانی قادر به کار نیستند». در کنار این میزان حمایت اگر آمار گزارش برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۵ درخصوص زنان سرپرست خانوار را مورد توجه قرار دهیم، بهتر می‌توان از کیفیت حمایت‌ها مطلع شد. بیش از ۴۰٪ خانوارهای زن‌سرپرست در دو دهک پایین درآمدی قرار دارند. از سوی دیگر حدود ۴۰٪ از اینها سالمند، ۸۲٪ بیکار، ۳۰٪ از کارافتاده و ۴۶٪ تحت پوشش نهادهای حمایتی قرار دارند.

با دقت در سازوکارهای نهادهای حمایتی دولتی می‌توان نارسایی‌ها و آسیب‌های نظام حمایتی در

کشور را از قرار ذیل دانست: ناتوانی در پوشش دادن کل خانوارهای نیازمند به دلیل کافی نبودن اعتبارات حمایتی؛ مناسب نبودن سازوکارهای شناسایی و پذیرش نیازمندان؛ نبود پایگاه مطالعاتی متمرکز برای شناسایی پوشش و رصد وضعیت جامعه هدف؛ کافی نبودن میزان پرداختی‌های معیشتی در بخش حمایتی در مقایسه با هزینه‌های زندگی؛ کافی نبودن خدمات نظام حمایتی در مقایسه با نیازهای معلولان و آسیب‌دیدگان اجتماعی؛ ضعف رویکرد پیشگیری به‌ویژه در مورد مقابله با فقر، محرومیت و آسیب‌های اجتماعی (اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، ۱۳۹۵: ۸۱).

نتیجه

کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی قطعاً نیازمند ترسیم نقشه راهی است که ضمن تجمیع اقدامات و تقسیم وظایف دستگاه‌های مسئول، وضعیت مطلوب را نیز تشریح کند؛ امری که قانون‌گذار با عنوان طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی پیش‌بینی کرده، اما تاکنون اجرایی نشده است. پراکندگی دستگاه‌ها و تعدد مسئولیت‌ها، فقدان سیاست‌ها و راهبردهای اجتماعی جامع و مشخص، ضعف در هماهنگی و همگرایی بین دستگاه‌های مرتبط با موضوعات اجتماعی و بروز برخی فعالیت‌های موازی مهم‌ترین معضلات در موضوع آسیب‌های اجتماعی است که البته به دلیل فراقوه‌ای بودن این موضوع به صرف ورود دولت و تصویب و صدور آیین‌نامه و طرح جامع نمی‌تواند راهگشا باشد و لازم است با ورود مجلس و تقسیم وظایف در قالب قانون حداقل از ادامه بروز این مشکلات جلوگیری نمود. عرصه خدمات حمایتی نهادهای دولتی و مؤسسات خیریه نیز محتاج تحولات عمده‌ای است. اغلب راهکارها بر کمک مالی متمرکز شده است که اگر به صورت فعلی و بدون هماهنگی و همگرایی نهادهای حمایتی صورت گیرد، صرفاً وابستگی مددجو به این نهادها را در پی خواهد داشت و توانمندسازی و در نهایت خروج از جریان حمایتی مالی محقق نخواهد شد. درواقع صرف کمک مالی بدون توجه به وضعیت فرهنگی و هنجاری خانوارها در مسائل مختلف حول محور آسیب‌های اجتماعی نگاهی تک‌بعدی به زندگی و موجودیت انسان است. البته طبق گزارش عملکرد برنامه توسعه ششم در سال ۱۳۹۷، برخی دستگاه‌های متولی آسیب‌های اجتماعی پاسخگوی اقدامات خود به شورای اجتماعی کشور نیستند که این مهم نیازمند ترسیم برنامه‌ای جامع در این زمینه است.

منابع

۱. آمارنامه وزارت تعاون، (پاییز ۱۳۹۸)، کار و رفاه اجتماعی سال ۱۳۹۷، تهران: مرکز آمار و اطلاعات راهبردی - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۲. افشارکهن، جواد، (۱۳۹۰)، جامعه‌شناسی مسائل اجتماعی، تهران: جامعه‌شناسان.
۳. بخارایی، احمد، (۱۳۹۳)، جامعه‌شناسی انحرافات اجتماعی در ایران، تهران، تهران: جامعه‌شناسان، چاپ سوم.
۴. سازمان برنامه و بودجه کشور، (۱۳۹۷)، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۶، تهران: مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
۵. سازمان برنامه و بودجه کشور، (۱۳۹۸)، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷، تهران: مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
۶. سلیمی، علی و محمد داوری، (۱۳۸۶)، جامعه‌شناسی کجروی، زیر نظر غلامرضا صدیق اورعی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ سوم.
۷. سهراب‌زاده، مهران، (۱۳۸۹)، فرهنگ‌نامه آسیب‌های اجتماعی، تهران: جامعه‌شناسان.
۸. فاضل، رضا و الهام میری آشتیانی، (۱۳۸۷)، آسیب‌های اجتماعی ایران، نگاهی به آینده، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
۹. کلانتری، صمد و رسول ربانی خوراسگانی و صداقت کامران، (۱۳۸۴)، «ارتباط فقر با قانون‌گریزی و شکل‌گیری آسیب اجتماعی»، مجله رفاه اجتماعی، شماره ۱۸، ص ۶۵-۹۰.
۱۰. گرجی‌پور، اسماعیل، (۱۳۹۵)، اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۱. محرابی، امیر و حمید قلی‌پور و پریسا طالع، (۱۳۹۹)، سالنامه آماری ۱۳۹۸، تهران: انتشارات سازمان بهزیستی کشور.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس، (آبان ۱۳۹۱)، الگوی پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه برای ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۳. معینی‌فر، حشمت‌السادات، (۱۳۹۰)، دولت‌های رفاه و سیاست‌های حمایتی خانواده، تهران: میزان.
۱۴. نعیمایی، بنیامین و علی شکوری، (زمستان ۱۳۹۵)، «چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۹۰»، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، س ۱۶، ش ۶۳.
۱۵. ولد، جرج و دیگران، (۱۳۸۰)، جرم‌شناسی نظری، ترجمه علی شجاعی، تهران: سمت.