

# پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہائے مجلس شوراے اعلیٰ



اردیہشت ماہ سال ۱۴۰۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

## پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۱۹۸۱۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۳/۰۸

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرا نجار



دسترسی به فایل کلیه گزارش‌های کارشناسی مندرج در تمامی نسخ پژوهشنامه سیاستی از طریق صفحه گزارش‌های کارشناسی در سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به آدرس <https://rc.majlis.ir/fa> و نیز سامانه نشا (گزارش‌های مرکز) به آدرس <https://report.mrc.ir> امکان‌پذیر می‌باشد.



## فهرست

### دفتر مطالعات زیربنایی



- ۳۸ ..... ملاحظات و الزامات اجرای طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت
- ۴۰ ..... تهدید زوال باغ ملی گیاه‌شناسی بر اثر توسعه شهری نامتوازن
- ۴۲ ..... هوشمندسازی مدیریت پسماندهای عادی در کشور
- ۴۵ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه سند الحاقی (پروتکل) اصلاح موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس
- ۴۷ ..... شاخص‌های عملکردی بخش حمل و نقل: حمل و نقل برون‌شهری
- ۴۹ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳: بخش آب

### دفتر مطالعات انرژی



- ۵۱ ..... تحلیل وضعیت تجارت سیمان در ایران و جهان
- ۵۴ ..... مدل بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای واسط دانش و فناوری مبتنی بر تجارب جهانی
- ۵۶ ..... سیاست‌های صنعتی در کشورهای منتخب و توصیه‌هایی برای ایران: سیاست‌های صنعتی در برزیل
- ۵۸ ..... راهبردهای توسعه صنعت میکروالکترونیک در ایران
- ۶۲ ..... آسیب‌شناسی بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست و ارائه راهکارها
- ۶۵ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

## فهرست

### دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۲ ..... مقدمه

- ۱۳ ..... تأمین مالی مسکن: ضرورت توسعه بازار اوراق رهنی مسکن؛ «از چالش‌ها تا توصیه‌های سیاستی»
- ۱۵ ..... آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران: بررسی موانع کسب‌وکار در شهرک‌های صنعتی
- ۱۸ ..... آسیب‌شناسی تجربه انجام عملیات بازار باز (OMO) توسط بانک مرکزی
- ۲۰ ..... پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در فروردین‌ماه سال ۱۴۰۳ بخش صنعت و معدن

### دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۲۲ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)
- ۲۴ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: (بخش صندوق‌های بازنشستگی)
- ۲۶ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: بودجه دستگاه‌های اجرایی
- ۲۸ ..... بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
- ۳۰ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: بودجه شرکت‌های دولتی
- ۳۲ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: بودجه حامی فقرا (ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه)
- ۳۴ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳: اعتبارات محرومیت‌زدایی
- ۳۶ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: درآمدهای مالیاتی



## فهرست



دفتر مطالعات اجتماعی

- ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران؛ (بررسی فصل معیشت و رفاه)..... ۱۰۰
- سلسله گزارش‌های پایش مشارکت مردمی گزارش اول: مدل سنجش مشارکت‌های مردمی با تأکید بر جوانان..... ۱۰۲
- تحلیلی راهبردی جهت پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی: (مرور تجارب جهانی با تأکید بر رویکردها، راهبردها و برنامه‌های پیشگیری و کنترل)..... ۱۰۶
- مطالعه موانع و چالش‌های روابط بین‌سازمانی متولیان بخش تعاونی با تمرکز بر نقش قوانین..... ۱۰۸
- بررسی منابع، مصارف و چالش‌های صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج..... ۱۱۰
- بسته راهبردی، نظارتی و تقنینی در حوزه تشکل‌های کارگری در ایران با رویکرد منابع قدرت (قدرت نهادی و قدرت اجتماعی)..... ۱۱۴

## فهرست



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

- اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه موافقت نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال در حوزه‌های زبان، آموزش، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه‌های جمعی..... ۶۸
- تولید و ترویج محتوای ادبی برای کودک و نوجوان؛ واکاوی سیاستی و راهکارهای تقنینی..... ۷۰
- آسیب‌شناسی «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار»..... ۷۲
- معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی - رسانه‌های ایران: ۱. آسیب‌شناسی..... ۷۴
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: بخش فرهنگ و هنر..... ۷۶
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ردیف‌های اعتباری وزارت ورزش و جوانان..... ۷۸
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ردیف‌های اعتباری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳..... ۸۰
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف..... ۸۲
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه رسانه و فضای مجازی..... ۸۴
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری..... ۸۶
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه زنان، خانواده و جوانی جمعیت..... ۸۸
- بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: وزارت آموزش و پرورش..... ۹۰
- گزارش نظارتی واکاوی وضعیت سنجش رسانه‌های خدمت عمومی در ایران (مطالعه موردی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران)..... ۹۲
- الزامات زمینه‌ای ارتقای تولید و مصرف محتوای بومی صوت و تصویر فراگیر در بستر شبکه ملی اطلاعات و رسانه‌های اجتماعی و ارائه پیش‌نویس سیاستی..... ۹۶
- گزارش نظارتی بر اجرای مواد (۱، ۲، ۳ و ۴) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶)..... ۹۸



## فهرست

### دفتر مطالعات حکمرانی



- ۱۳۶ ..... حکمرانی مبتنی بر نظام سنن الهی: چگونگی استنباط سنن الهی در نظام حکمرانی
- ۱۳۸ ..... ارزشیابی خطمشی در نظام قانونگذاری: الگوها و ابزارهای ارزشیابی خطمشی
- ۱۴۰ ..... حکمرانی مبتنی بر نظام سنن الهی: مروری بر خرده‌نظام‌های سنن الهی
- ۱۴۲ ..... ارزشیابی خطمشی در نظام قانونگذاری: رویکردها، مدل‌ها و ابزارهای ارزشیابی مشارکتی
- ۱۴۴ ..... درآمدی بر «منشور حکمرانی مردمی در جهش تولید»

### اداره کل نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه



- سلسله گزارش‌های سیاست نوآوری: برنامه محوری نوآوری برای شرکت‌های کوچک و متوسط (زیم) در آلمان و برنامه خرید تضمینی فناوری جدید در کره جنوبی
- ۱۴۸ .....

## فهرست

### دفتر مطالعات حقوقی



- ۱۱۶ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز»
- ۱۱۸ ..... بررسی سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام
- ۱۱۹ ..... روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت حقوقی از بهبود محیط کسب و کار
- ۱۲۰ ..... روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت قضائی از بهبود محیط کسب و کار
- ۱۲۱ ..... روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت قضائی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری: رسیدگی تخصصی و سریع به دعاوی
- ۱۲۲ ..... روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی: تأثیرات مثبت قوه قضائیه بر قانون گذاری و مقررات گذاری
- ۱۲۳ ..... ساماندهی محتوای اساسنامه شرکت‌های دولتی نقد رویه‌ها و ارائه الگوی مطلوب

### دفتر مطالعات سیاسی



- ۱۲۴ ..... الگوهای نظارت همگانی و مردمی‌سازی در مجالس قانونگذاری دنیا
- ۱۲۷ ..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: وزارت کشور
- ۱۳۰ ..... روند تکثیر قلمرویی در اندونزی: دلایل و پیامدها مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری
- اندونزی: چگونگی تشکیل، انحلال و ادغام مناطق در قوانین موضوعه مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی - اداری
- ۱۳۳ .....



### بیان / شرح مسئله

شده است تا حجم انتشار این اوراق در بازارهای مالی کشورهای مختلف قابل توجه باشد. با این حال، حجم انتشار این اوراق در کشور ایران بسیار ناچیز بوده است و با توجه به نیاز تأمین مالی کشور در حوزه مسکن با توجه به تکالیف قانونی از جمله قانون جهش تولید مسکن ضروری است تا از این ابزار مالی بیش‌ازپیش استفاده شود. حال مسئله این است که چرا سهم این ابزار مهم مالی در تأمین مالی حوزه مسکن بسیار ناچیز است و انگیزه‌ای برای استفاده از آن وجود ندارد؟

ابزارهای مالی است که به پشتوانه تسهیلات اعطایی در حوزه مسکن در بازارهای مالی منتشر می‌شود. این اوراق مزایای متعددی را برای نظام مالی و اقتصادی فراهم می‌آورد. تسهیل در تأمین مالی بخش مسکن، ورود جریان نقد با کیفیت داخل بانک و نهادهای مالی و کمک به مدیریت ریسک نقدینگی و همچنین کمک به بانک‌ها و نهادهای مالی اعطاکننده تسهیلات مسکن در کنترل و مدیریت ریسک نرخ بهره (سود) از جمله مزایا و آثار این اوراق است. این مزایا سبب

یکی از روش‌های متعارف تأمین مالی مسکن در همه کشورها، پرداخت تسهیلات بلندمدت بانکی است؛ لکن پرداخت تسهیلات بلندمدت به‌ویژه در صورت ثابت بودن نرخ سود تسهیلات، نظام بانکی را با انواع مخاطرات اعم از مخاطره (ریسک) نقدشوندگی، اعتباری و تغییرات نرخ بهره مواجه خواهد کرد. لذا راهکارهایی برای حل این چالش طراحی شده که یکی از مهم‌ترین آنها، انتشار اوراق رهنی مسکن است. اوراق رهنی مسکن یکی از مهم‌ترین

## مقدمه

اثر ارزشمند پژوهشنامه سیاستی در واقع چکیده‌ای از خلاصه مدیریتی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد. خلاصه مدیریتی (Executive Summary) تشریح‌کننده رؤس اهداف یک فرآورده پژوهشی بوده که به مخاطب کمک می‌کند در زمانی کوتاه، عمق نکات مورد اشاره و جان کلام پژوهش را دریابد، بدون آنکه مجبور باشند همه محتوای آن را مطالعه نمایند. این موضوع عموماً مورد توجه مدیران ارشد، پژوهشگران، سیاست‌مداران و اساتید حوزه‌های مختلف علمی می‌باشند که در زمان کم در جستجوی مطالب ارزشمند هستند. در حقیقت خلاصه مدیریتی استراتژی پژوهش را معرفی می‌نماید که نقش بسیار موثری در جهت‌دهی مسئولین امر خواهد داشت.

از همین‌رو مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان تنها بازوی پژوهشی مجلس شورای اسلامی با انگیزه هدفمندتر کردن و اشراف حداکثری نمایندگان و مسئولین محترم، نسبت به طرح‌ها و لوایح اعلام وصولی و موضوعات محوری کشور اقدام به تهیه مجلدی با نام پژوهشنامه سیاستی نموده است. این اثر دربردارنده دو حوزه اطلاعات می‌باشد:

نخست درخصوص طرح و لوایح در دستور بررسی صحن علنی مجلس و یا کمیسیون‌های تخصصی مجلس، ضمن اشاره به عنوان طرح یا لایحه، در ۳ بخش مجزا به مسئله اصلی، نقاط قوت و ضعف و در نهایت پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها می‌پردازد.

در بخش دوم نیز در بررسی گزارشاتی که در قالب گزارش‌های تقنینی و نظارتی (غیر از طرح یا لوایح) تهیه می‌گردد، ضمن اشاره به عنوان گزارش هدف، در ۳ بخش به تفکیک، بیان مسئله، یافته‌های کلیدی و نهایتاً پیشنهادهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی به صورت هدفمند می‌پردازد.

در انتها اضافه می‌گردد با توجه به رسالت «پژوهشنامه سیاستی» که همانا دسترسی سریع به چکیده و شالوده سیاستی گزارش می‌باشد، برای تمامی گزارش‌ها، یک رمزیننه ماتریسی (یا بارکد دو بُعدی) ایجاد گردیده تا با پیوندهای کیوآر (QR)، بوسیله تلفن همراه دوربین‌دار در هر مکانی قابل بازخوانی باشد تا پاسخگوی نیاز شما فرهیختگان گرامی باشد.

امید است این اثر در سایه الطاف الهی و رهنمودهای دوراندیشانه رهبر معظم انقلاب اسلامی گامی مؤثر در پیشبرد اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی ایفا نماید.

دکتر بابک نگاهداری

## آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران: بررسی موانع کسب‌وکار در شهرک‌های صنعتی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16801.1719](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16801.1719)



### بیان / شرح مسئله

متولی اصلی شهرک‌های صنعتی طبق قوانین و مقررات جاری، «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» است. برخی از مهم‌ترین موضوعات فعالیت سازمان که به راه‌اندازی و تأمین زیرساخت‌های واحدهای صنعتی در شهرک مرتبط است، عبارتند از: سازماندهی احداث شهرک‌های صنعتی و ارائه خدمات ضروری برای متقاضیان ایجاد واحدهای تولیدی و خدماتی توسط شرکت‌های زیرمجموعه.

پیش‌روی کسب‌وکارها در مرحله آغاز فعالیت بوده و به همین دلیل، بر مشکلات مربوط به تأمین زمین مورد نیاز و تمهیدات و امکانات زیرساختی، تأکید شده است. ساختار تحقیق حاضر متشکل از سه بخش است: (۱) تعاریف و اهداف شهرک‌های صنعتی، (۲) مهم‌ترین مسائل و مشکلات کسب‌وکارها با تأکید بر واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی و (۳) بررسی و تحلیل مسائل و مشکلات خاص شهرک‌های صنعتی.

در گزارش پیش‌رو، مسائل و مشکلات کسب‌وکارهای مستقر در شهرک‌های صنعتی مورد بررسی قرار گرفته است. بدیهی است که بسیاری از مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی با واحدهای تولیدی بیرون از شهرک‌های صنعتی، هم‌پوشانی دارد، اما برخی مشکلات، از جمله کمبود زمین و برخی از مسائل زیرساختی، مختص واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌های صنعتی است. تأکید گزارش، بیشتر بر موانع

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. اصلاح نرخ تسهیلات مسکن و اوراق رهنی مسکن یا پرداخت یارانه سود از محل صندوق ملی مسکن،  
رفع این چالش ضروری است تا پیشنهادهای ذیل مدنظر قرار بگیرد:

۲. انتشار اوراق رهنی مسکن بدون کوپن،  
۳. استفاده از نظام رتبه‌بندی اعتباری و بازده سرمایه‌گذاری مبتنی بر ریسک،  
۴. آموزش و فرهنگ‌سازی نسبت به سرمایه‌گذاری و استفاده از این اوراق.

بررسی گزارش حاضر نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش در انتشار اوراق رهنی مسکن در نظام مالی و اقتصادی کشور، نرخ دستوری تسهیلات مسکن و به تبع آن نرخ‌گذاری دستوری در اوراق است. به‌منظور

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اصلاح نرخ‌گذاری اوراق رهنی مسکن، انتشار این اوراق تسهیل شود. متولیان و مجریان ضروری است به این نکته توجه داشته باشند که رعایت تکالیف مندرج در قوانین حوزه مسکن و به‌ویژه قانون جهش تولید مسکن مستلزم تأمین مالی وسیعی

است که اوراق رهنی مسکن می‌تواند این تأمین مالی را تسهیل کند. عدم اجرای قانون مزبور و عدم استفاده از ظرفیت‌های تأمین مالی در نظام مالی واجد دلالت‌های نظارتی است که در گزارش‌های مقتضی به آن اشاره می‌شود.

قوانین و مقررات برای انتشار اوراق رهنی مسکن وجود دارد و تاکنون نیز در بازارهای مالی منتشر شده است. بنابراین نیازی به تدوین قانون برای انتشار آن وجود ندارد. با این حال، ضروری است تا با اصلاح نرخ‌گذاری تسهیلات مسکن و به تبع آن

مشکلات مربوط به تأمین زمین، یکی از اصلی‌ترین مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی است. عمده‌ترین مشکل در راه‌اندازی کسب‌وکار، قیمت بالای زمین در شهرک‌های صنعتی است؛ همچنین در موارد بسیاری، زمین‌های واگذار شده در شهرک‌های صنعتی، به بهره‌برداری نرسیده‌اند. در «دفترچه قرارداد حق بهره‌برداری» (دفترچه قرارداد)، پیش‌بینی شده که با تحقق شرایط مندرج در دفترچه قرارداد و ایفای تعهدات خریدار، شرکت شهرک‌های صنعتی استان متعهد است پس از صدور پایان‌کار و دریافت پروانه بهره‌برداری طرف قرارداد با دریافت کلیه مطالبات و بهای زمین از طرف قرارداد، زمین تخصیصی را طی سند رسمی و قطعی به خریدار منتقل کند. با وجود این، در قوانین و مقررات موجود نمی‌توان خریدار را به راه‌اندازی واحد صنعتی مجبور کرد. بدین ترتیب، در عمل بسیاری از افراد زمینی در شهرک صنعتی خریداری کرده‌اند و با احداث دیوار یا حصار، با ساخت یک سوله و با نصب مجموعه‌ای از

تجهیزات به‌صورت ناقص، آن را به تملک خود درآورده و رها کرده‌اند. برخی از مشکلات مربوط به تأمین زمین، به ساختار و عملکرد شرکت شهرک‌های صنعتی مربوط است. به‌ویژه آنکه طبق قانون، منبع درآمد شرکت‌های صنعتی، فروش زمین است. با توجه به قوانین و مقررات موجود، به‌نظر می‌رسد بسیاری نقصان‌ها در واگذاری، بهره‌برداری و تحقق اهداف قانونگذار از تأسیس شهرک‌های صنعتی، به‌خطا در سیاستگذاری زمین در ایران بازمی‌گردد. در شهرک‌های صنعتی، زمین به یک کالای سرمایه‌ای تبدیل شده و در این وضعیت، افراد با هدف صرف خرید زمین و کسب سود آتی از فروش زمین، اقدام می‌کنند، نه با انگیزه تولید. یکی از مشکلات مهم زیرساختی در شهرک‌های صنعتی، تأمین برق هم در مرحله راه‌اندازی کسب‌وکار و هم در طول دوره فعالیت است. معضلات مربوط به تأمین برق، نه فقط راه‌اندازی واحدهای صنعتی را معطل نگه داشته، بلکه واحدهای فعال را نیز با چالش‌های

پرشماری مواجه ساخته است. واحدهای داخل حریم شهرک نسبت به واحدهای خارج از شهرک، برای دریافت انشعاب برق با مشکلات و موانع بیشتری مواجه‌اند. به‌دلیل ارتباط بین زیرساخت‌های لازم برای تأمین گاز و برق، مشکلات مربوط به تأمین برق، برای زیرساخت گاز نیز صدق می‌کند. علاوه بر آنچه گفته شد، محدودیت‌های زیست‌محیطی برای ایجاد واحدهای صنعتی در برخی از استان‌ها به‌دلایل و ملاحظات محیط زیستی، بسیار شدید است. به‌روز نشدن برخی از قوانین و مقررات حوزه محیط زیست و اعمال سختگیرانه برخی مفاد آن و گسترش شمول آن، مشکلاتی را در برخی از واحدهای صنعتی پدید آورده است. این مشکلات نه تنها برای بسیاری از واحدهای فعال با سابقه، به‌ویژه در خصوص افزایش ظرفیت، محدودیت ایجاد کرده، بلکه برای متقاضیان و سرمایه‌گذاران جدید نیز به‌شدت باعث زحمت و کاهش انگیزه و درنهایت عدم ورود آنها به برخی از فعالیت‌های تولیدی شده است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌دلیل اهمیت زیرساخت‌ها در واحدهای تولیدی در شهرک‌های صنعتی، قانونگذار توجه ویژه‌ای به این موضوع داشته است. متعاقب حکم مندرج در ماده (۸۱) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴)، در ماده (۵۴) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) چنین مقرر شد: «در راستای حمایت از استقرار صنایع در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و رقابت‌پذیری تولیدات صنعتی و معدنی به دولت اجازه داده می‌شود در قالب بودجه‌های سنواتی کمک‌های لازم را به شهرک‌ها و نواحی صنعتی دولتی و

غیردولتی به‌ویژه در امور تأمین راه، آب، برق، گاز و تلفن تا ورودی واحدهای مستقر در این شهرک‌ها انجام دهد...». با وجود این، مشکلات شهرک‌های صنعتی در حوزه زیرساخت‌ها همچنان به قوت خود باقی مانده و در مواردی رو به افزایش است. براساس گزارش سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، بررسی قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ حاکی از نبود عملکرد قابل قبول در این خصوص است. بر این اساس، اولاً، باید آسیب‌شناسی دقیقی از دلایل اجرای ناقص یا عدم اجرای احکام قانونی مربوط صورت گیرد و چنان‌که

مفاد قانونی موجود ایراد داشته یا قابل اجرا نیست، اصلاحات قانونی لازم برای اثربخشی قانون انجام شود؛ ثانیاً، اعمال ابزارهای نظارتی مجلس، به‌نحو مؤثرتر و کارآمدتر از گذشته، مورد توجه قرار گیرد. گزارش پیش‌رو، ویرایش نخست از گزارشی محسوب می‌شود که امید است با انتشار آن، فرصت و فضای اظهار نظر تشکل‌ها و فعالان بخش خصوصی و همچنین نهادها و مقامات مسئول دولتی در رابطه با این موضوع مهم فراهم شده و اخذ این نظرات و بازخوردها، به تکمیل گزارش در ویرایش دوم بینجامد.



DOI: [10.22034/REPORT.2024.16799.1717](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16799.1717)

بیان / شرح مسئله

یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست پولی در کشورهای مختلف استفاده از ابزار / بستر عملیات بازار باز است. به‌رغم اهمیت و گسترده وسیع استفاده از این ابزار در کشورها، این ابزار در کشور ما

با توجه به ملاحظات فقهی و اقتصادی قبل از سال ۱۳۹۸ مورد استفاده قرار نمی‌گرفت. درنهایت در بهمن‌ماه سال ۱۳۹۸ استفاده از این ابزار در دایره ابزارهای سیاست پولی بانک مرکزی

قرار گرفت. بر این اساس، نقد و بررسی عملکرد بانک مرکزی در طول این مدت می‌تواند موجبات توسعه هرچه بیشتر و بهتر این عملیات و ارتقای سیاست پولی کشور را فراهم کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های ناشی از آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری پولی بانک مرکزی و استفاده از بستر عملیات بازار باز به‌شرح ذیل است:

- در ادبیات مربوطه در مقابل بستر عملیات بازار باز، نظام‌مبتنی بر سقف یا کف نیز مورد توجه و بررسی قرار گرفته است. بنابراین لازم است با توجه به مزایا و معایب هرکدام از نظام‌ها و وضعیت فعلی نظام بانکی و اقتصادی در کشور در مورد نظام بهینه تصمیم‌گیری شود که به‌نظر می‌رسد این مورد قبل از استفاده از چارچوب عملیات بازار باز مورد بررسی قرار نگرفته و حداقل بانک مرکزی گزارشی از بررسی این موضوع و دلایل انتخاب بستر عملیات بازار باز منتشر نکرده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- بانک مرکزی، حجم معاملات ریپو را با توجه به ثبت سفارش بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی افزایش داده و در کنار ریپو از ابزار خرید قطعی نیز استفاده کند.
- با توجه به آنکه اولاً، نرخ تورم در کشور بالاست و ثانیاً، شبکه بانکی از حیث ناترازی دارایی‌بدهی در وضعیت مناسبی قرار ندارد، لازم است بانک مرکزی همچنان سیاست کنترل رشد ترازنامه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را ادامه دهد و برای تخطی از این سیاست هزینه‌های سنگین تر لحاظ کند.
- پس از آنکه نرخ رشد ترازنامه شبکه بانکی و نقدینگی کشور مشخص شد (هدف‌گذاری

- در مورد هدف‌گذاری نرخ تورم که تأثیر مستقیمی بر اثربخشی عملیات بازار باز دارد، بانک مرکزی نرخ تورم ۲۲ درصد را با بازه انحراف غیرقابل دسترس ۲ درصد را برای سال ۱۳۹۹ در نظر گرفته بود که منجر به کاهش اعتبار بانک مرکزی شد. به‌عبارت‌دیگر مهم‌ترین مزیت چارچوب هدف‌گذاری تورم که همان لنگر کردن انتظارات تورمی است، به‌طور معکوس توسط بانک مرکزی مورد استفاده قرار گرفته است. علی‌رغم اعلام نرخ تورم هدف ۲۲ درصدی، نرخ سود هدف بین‌بانکی توسط بانک مرکزی برای همان سال منتشر نشد که در صورت انتشار می‌توانست / می‌تواند دامنه ورود بانک مرکزی در بازار

- بانک مرکزی به‌صورت پیش‌دستانه حجم ذخایر مورد نیاز و معادل با رشد نقدینگی هدف‌گذاری شده را به بازار بین‌بانکی تزریق کند تا از اضافه‌برداشت نظام‌مند بانک‌ها جلوگیری به عمل آید.
- دولت اطلاعات مربوط به دریافت و پرداخت‌های عمده خود و شرکت‌های دولتی را در اختیار بانک مرکزی قرار دهد تا آنکه بانک مرکزی بتواند به‌شکل بهتری نسبت به نوسانات احتمالی نرخ سود بین‌بانکی واکنش نشان داده و از افزایش آن جلوگیری به عمل آورد.
- تا قبل از فروکش کردن قابل ملاحظه نرخ تورم به ارقام زیر ۱۰ درصد از هرگونه اعلام

- بین‌بانکی را کاهش دهد. به‌نظر می‌رسد اعلام نرخ تورم و عدم اعلام نرخ سود هدف‌گذاری شده منطقیاً صحیح نیست که می‌تواند آثار زیان‌باری از قبیل کاهش اعتبار بانک مرکزی را در پیش داشته باشد.
- نوسان نرخ سود بین‌بانکی پس از اجرای عملیات بازار باز افزایش یافته که نشان می‌دهد عملیات بازار باز به اهداف خود نائل نشده است.
- بانک مرکزی علی‌رغم کمبود جدی ذخایر در بازار بین‌بانکی از ابزار خرید قطعی هیچ استفاده‌ای نکرده و سفارش بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی برای شرکت در ریپو را نیز به‌طور کامل پاسخ نداده است.

- نرخ تورم هدف (نظیر ۲۲ درصد) و بازه انحراف غیرمعمول برای آن (۲ درصد) جلوگیری شده و تضعیف هرچه بیشتر اعتبار بانک مرکزی متوقف شود.
- نرخ سود هدف دالان بستر عملیات بازار باز برای اثرگذاری هرچه بیشتر بانک مرکزی بر نرخ هدف از طریق اثر اعلان، به‌طور رسمی منتشر شود.
- شاخص مورد استفاده برای نرخ تورم هدف، با توجه به تغییرات قیمت‌های نسبی مورد بازبینی قرار گرفته و بانک مرکزی به‌سمت ارائه شاخص مجزا حرکت کند.



## بیان / شرح مسئله

تحلیل روند رشد بخش صنعت از جنبه‌های مختلف، عاملی کلیدی در تحلیل‌های خرد و کلان اقتصادی و یکی از ارکان تصمیم‌گیری در حوزه اقتصاد است. شاخص تولید بخش صنعت، به دلیل تأثیر نوسانات سطح فعالیت صنعت بر بخش‌های دیگر اقتصاد، به عنوان

یک شاخص مهم اقتصادی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به صورت ماهیانه شاخص تولید، فروش و قیمت شرکت‌های بورسی را محاسبه می‌کند. اهمیت این شاخص به روز، برای اقتصاد ایران

که تحولات زیادی دارد بیشتر خواهد بود. زیرا بازخورد شوک‌های وارده به اقتصاد ایران و واکنش‌های سیاستگذاران باید در تواتر کمتر از فصل مورد رصد قرار گیرد؛ این در حالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی فروردین‌ماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱/۳ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۷ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۸ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «لاستیک و پلاستیک» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «محصولات فلزی به جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

## شاخص تولید شرکت‌های معدنی

بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱۷/۸ درصدی مواجه شده است. طی فروردین‌ماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱/۵ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۷ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۸ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «لاستیک و پلاستیک» و «شیمیایی (به جز دارو)» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «سایر کانی غیرفلزی» و «غذایی و آشامیدنی به جز قند

و شکر» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۷/۵ درصدی مواجه شده است.

در فروردین‌ماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۴ درصدی داشته و همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۰/۳ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۱۸/۴ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در فروردین‌ماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل بدون تغییر بوده و میزان ۲۰/۵ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)



### مسئله اصلی

مطابق با تغییرات آیین نامه داخلی مجلس مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) ارائه لایحه بودجه به مجلس دو مرحله‌ای شد. در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ احکام بودجه‌ای و ارقام کلان در آذر ماه سال ۱۴۰۲ به مجلس تقدیم شد و پس از بررسی، تصویب و ابلاغ شد و هم اکنون بخش

دوم لایحه بودجه مشتمل بر جداول تفصیلی به مجلس ارسال شده است. در این گزارش بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۳ مورد بررسی قرار گرفته است و نکات مهم و مثبت و منفی لایحه ارائه شده است. یکی از نکات مهم لایحه توجه به سنجه‌گذاری عملکردی برای دستگاه‌های

اجرایی به‌عنوان مقدمه‌ای برای نیل به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است، اما بررسی نحوه هدف‌گذاری برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مقایسه آن با الگوهای موفق دنیا در حوزه بودجه‌ریزی برنامه‌محور نشان می‌دهد لایحه در این موضوع موفق نبوده است.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

در لایحه ارائه شده، برخلاف رویه لوایح بودجه سنوات قبل، تفکیک هزینه‌های دولت به فصول هزینه‌ای و تفکیک امور-فصول ارائه نشده است و لذا لایحه بودجه از این جهت ناقص ارائه شده است و نمی‌توان بر اساس جداول موجود به تحلیل دقیق از حیث نوع و هدف هزینه‌کردهای دولت در لایحه پی برد. همچنین تفکیک فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نیز تفکیک مصارف اختصاصی

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

مطابق بررسی‌های انجام شده کشور فرانسه یکی از الگوهای موفق اجرای بودجه برنامه‌محور در سال‌های اخیر است. یکی از مهم‌ترین اهداف اصلاحات بودجه‌ای در فرانسه افزایش کارایی مخارج در بودجه است، هدفی که در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفته است. از این رو تدوین بودجه در فرانسه بر اساس مأموریت‌ها و برنامه‌هاست و تمامی برنامه‌ها دارای استراتژی، اهداف مشخص و شاخص‌های کمی برای بررسی عملکرد و کارایی آن برنامه هستند. نمونه بررسی شده در گزارش برنامه

دستگاه‌های اجرایی به هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای نیز در لایحه ارائه نشده است. یکی از نکات حائز اهمیت در لایحه توجه به موضوع هدف‌گذاری برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها اجرایی در قالب جداول ۷-۲ است. تغییر رویکرد بودجه به برنامه‌محور و برقرار ارتباط مشخص میان برنامه‌های تبیین شده در اسناد پشتیبان با بودجه دریافتی هر دستگاه و

تعریف شاخص‌هایی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در انتهای سال مالی اقدامی تحولی است که بودجه ۱۴۰۳ در حرکت به سمت آن موفق نبوده است. یکی دیگر از نکات مهم در خصوص لایحه درج نام دستگاه‌های اجرایی موضوع اعتبارات متفرقه مندرج در جدول ۹ بوده که این عمل در افزایش شفافیت بودجه مؤثر ارزیابی شده و جز نکات مثبت لایحه تلقی می‌گردد.

(۱۰۲) دسترسی و بازگشت به کار است. این برنامه ۳ هدف کلی را دنبال می‌کند که ارتقا دسترسی و بازگشت به شغل، بهبود کارایی خدمات ارائه شده به کاربران توسط اداره کار و بسیج ابزارهای ادغام حرفه‌ای کارگران در بازار کار به بهترین نحو ممکن و با تمرکز ویژه بر افرادی که بیشترین فاصله را از ورود به بازار کار دارند را شامل می‌شود. برای ارزیابی هدف اول دو شاخص و برای ارزیابی هدف چهار شاخص طراحی شده است که مقادیر سالانه آن هدف گذاری شده و در انتهای سال میزان محقق شده با هدف تعیین شده

مقایسه و دلایل تفاوت در گزارشی تفصیلی ارائه می‌گردد. این ارزیابی‌ها در تدوین بودجه سال آینده مورد استفاده قرار می‌گیرد. متأسفانه رویه اتخاذ شده توسط دولت در ارائه جدول ۷-۲ و سنجه‌های خروجی دستگاه‌های سیاست‌گذار سنخیتی با این سبک مترقی بودجه‌ریزی ندارد و لازم است تلاش بسیار جدی تری در دستگاه‌های مرتبط برای برقراری ارتباط میان وظایف و برنامه دستگاه‌ها با بودجه دریافتی انجام شده و هدف افزایش کارایی مخارج دولت دنبال شود.



## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: (بخش صندوق‌های بازنشستگی)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16828.1745](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16828.1745)

دفتر مطالعات بخش عمومی



### بیان / شرح مسئله

با توجه به تغییرات جمعیتی در سال‌های آینده و حرکت کشور به سمت پیری جمعیت، تشدید مشکلات صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی بیشتر آنها به بودجه عمومی در روند سال‌های اخیر، بروز بحران در وضعیت پایداری صندوق‌های

بازنشستگی در آینده کاملاً قابل پیش‌بینی است. این موضوع در قوانین بودجه سنواتی نیز خود را با افزایش سهم کمک به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی نشان داده، به طوری که نسبت ۱۱ درصد در سال ۱۳۹۶ به بیش از ۱۴ درصد در سال

۱۴۰۲ رسیده و با ادامه روندهای موجود افزایش آن در سال‌های آتی قابل پیش‌بینی است. در این شرایط انتظار می‌رود از اتخاذ تصمیمات غیرکارشناسی که باعث تحمیل هزینه‌های کلان و بدون توجیه به این صندوق‌ها می‌شود، اجتناب گردد.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ منابع اختصاص داده شده به صندوق بازنشستگی کشوری با ۲۳/۹ درصد رشد به رقم ۲۵۶/۵ هزار میلیارد تومان، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با ۱۷/۴۵ درصد رشد به رقم ۱۳۲/۳۶ هزار میلیارد تومان و کمک به صندوق فولاد با ۲۶/۸۸ درصد رشد به ۱۲/۳ هزار میلیارد تومان و صندوق وزارت اطلاعات نیز با ۲۳/۱۶ درصد رشد به ۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. همچنین ۵۰ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌عنوان متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان سه صندوق کشوری، لشکری و فولاد در نظر گرفته است. بنابراین مجموع این کمک‌های مستقیم به بیش از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان می‌رسد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به میزان ۳۶/۹ درصد رشد کرده است. این منابع اختصاص یافته از بودجه عمومی به صندوق‌های مذکور، ۱۶ درصد از کل بودجه

عمومی دولت می‌باشد که نسبت به عدد مشابه در سال ۱۴۰۲ رشد داشته است. همچنین دولت مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد تومان جهت تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی و متناسب‌سازی حقوق و نیز حفظ قدرت خرید بازنشستگان تأمین اجتماعی در نظر گرفته است که با فرض تحقق کامل برای موارد مذکور کفایت نخواهد کرد.

هرچند که در طول سالیان اخیر بخش قابل توجهی از منابع صندوق‌های بازنشستگی از محل منابع عمومی که مجموع منابع کشور از محل مالیات، صادرات نفت و... است تأمین می‌شد، اما در بودجه حاضر برای اولین بار، منبع مالیاتی جدیدی جهت تأمین مالی متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان در نظر گرفته شده است که یک شیوه تأمین مالی پایدار و شفاف محسوب شده و باعث کاهش تأثیر متناسب‌سازی بر تشدید کسری بودجه

می‌شود. نکته دیگر در مورد نحوه وصول این بدهی‌ها و تعهدات است؛ در بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳، محل تأمین بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی نقدی یا تهاتر، واگذاری سهام شرکت، تهاتر میعانات گازی و نفتی، خوراک و انرژی، واگذاری اوراق بهادار اسلامی، اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی و امتیازات مورد توافق و واگذاری طرح (پروژه)ها و سایر موارد قابل واگذاری ذکر شده است. موارد مذکور از لحاظ نقدشوندگی و همچنین امکان تکرار در سال‌های بعد با محدودیت جدی مواجه بوده و لذا محل بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی از پایداری کمتری برخوردار است. انتظار می‌رود دولت بار مالی برآوردی هر کدام از طرح‌ها و بدهی‌های ناشی از قوانین و مقررات حمایتی تحمیل شده به سازمان تأمین اجتماعی را به تفکیک به صورت شفاف برآورد و در لایحه بودجه منظور کند.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور:

### بودجه دستگاه‌های اجرایی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16826.1743](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16826.1743)



#### بیان / شرح مسئله

در هنگام پرداختن به بودجه و مسائل پیرامون آن، بودجه دستگاه‌های اجرایی از پرتکرارترین مباحث مطرح‌شده نزد افکار عمومی و رسانه‌های مختلف است. یکی از وجوه اهمیت این مسئله در افکار عمومی، استنتاج میزان اهمیت امور مختلف نزد سیاستگذار است. از این رو در وهله اول باید به این مسئله پرداخت که از بین سطور جداول بودجه‌های سنواتی تا

چه اندازه می‌توان مصارف واقعی دستگاه‌های اجرایی مختلف را کشف کرد. اولاً بخشی از هزینه‌کردهای دولت خارج از سقف ارقام بودجه عمومی و در قالب مصارف فرابودجه‌ای است. ثانیاً مصارفی که در سقف بودجه عمومی لحاظ می‌شود در قالب جدول‌های مختلفی قرار می‌گیرد و برای تصویر جامع از اولویت‌بندی‌های سیاستگذار باید نکات

مختلف این جداول را در کنار یکدیگر دید. بنابراین به‌طور کلی نتیجه‌گیری از ارقام بودجه دستگاه‌ها باید با احتیاط و دقت همراه باشد. در این گزارش تلاش می‌شود با واکاوی بودجه دستگاه‌های اجرایی که معمولاً جدول ۷ بودجه‌های سنواتی است، تصویر بودجه دستگاه‌های اجرایی شفاف‌تر شده و ارقام مختلف، همراه با ملاحظات لازم بررسی شود.

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بودجه دستگاه‌های اجرایی کشور معمولاً در جدول ۷ بودجه‌های سنواتی منعکس شده و حدود سه چهارم از بودجه را تشکیل می‌دهد. این بخش از لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نزدیک به ۲۹ درصد رشد داشته و به ۲۱۸۳ هزار میلیارد تومان رسیده است.

بودجه دستگاه‌های اجرایی شامل ۷۷ درصد از کل بودجه عمومی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بخش چشمگیری از ردیف‌های مندرج در جدول متفرقه به جدول ۷ منتقل شده است و در نتیجه این امر سهم متفرقه از کل بودجه عمومی کاهش و سهم بودجه دستگاهی افزایش داشته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی ۶۶ درصد رشد داشته است که بخش زیادی از آن ناشی از انتقال

#### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد بخش چشمگیری از این اعتبارات ناظر به مصارف انعطاف‌ناپذیر است و با توجه به مضیقه دولت در تأمین مالی اعتبارات دستگاه‌ها تغییر بخش کمی از اعتبارات امکان‌پذیر است. بنابراین ضرورت دارد که همین اعتبارات اندک برمبنای برنامه‌های

ردیف‌های اعتبارات سرمایه‌ای جدول متفرقه به جدول ۷ است. چنانچه اقلام سرمایه‌ای متفرقه را در نظر بگیریم رشد اعتبارات سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی به ۷ درصد می‌رسد.

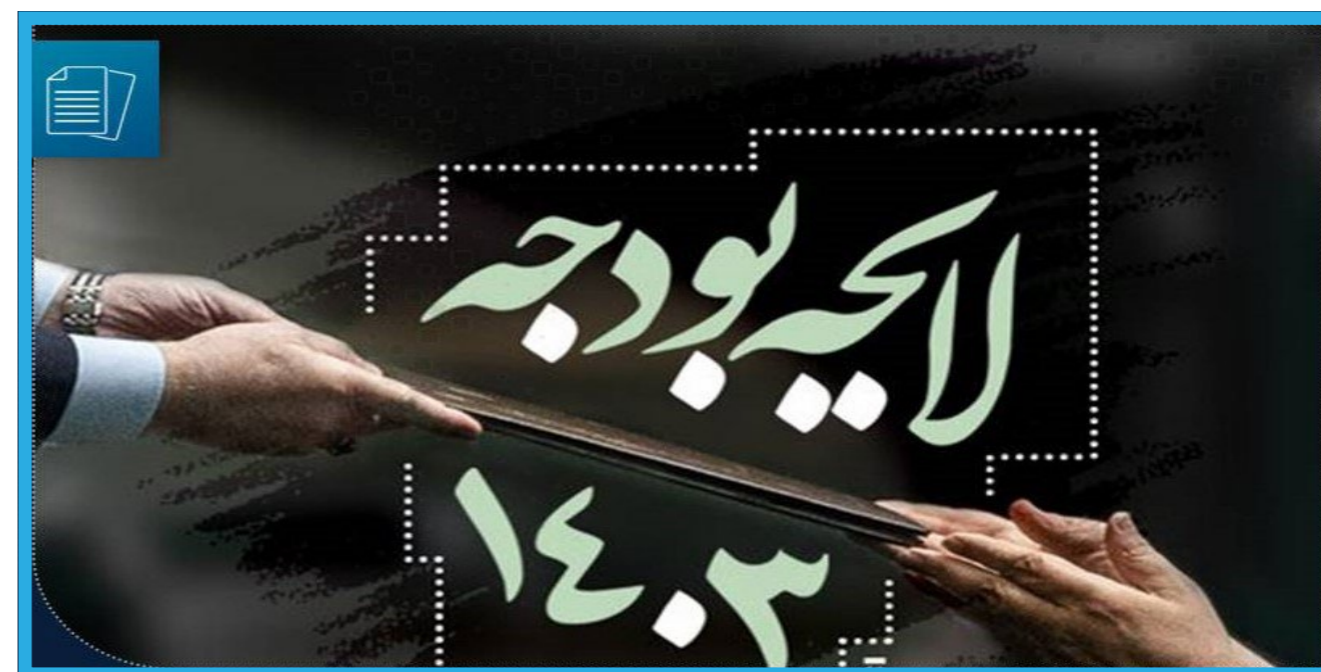
دستگاه‌های اجرایی مختلف به قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌ها تقسیم شده و سهم هر یک، از کل بودجه دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار گرفته است. ۷۸/۸ درصد از کل اعتبارات متعلق به قوه مجریه، ۱۷/۰ سایر دستگاه‌ها، ۳/۹ درصد قوه قضائیه و ۰/۳ درصد سهم قوه مقننه است. البته باید توجه داشت که ارقام مذکور صرفاً سهم ناظر به سقف بودجه عمومی است و با در نظر گرفتن اقلام فرابودجه‌ای مانند اعتبارات بنیة دفاعی نسبت‌های مذکور تغییر می‌یابد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت

بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت آموزش و پرورش به ترتیب بیشترین سهم را از بودجه دستگاه‌های اجرایی دارند و در مجموع بیش از ۴۲ درصد از بودجه دستگاهی را تشکیل می‌دهند.

اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های اجرایی یکی از مسائل حائز اهمیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ برای نخستین بار جدولی تحت عنوان جدول توزیع اعتبارات بند «ب» تبصره «۱۳» درج شده است. نکته قابل ذکر در خصوص این اعتبارات آن است که این مبالغ در دسته اعتبارات اختصاصی جای گرفته است؛ این در حالی است که به نظر می‌رسد این اعتبارات دارای ماهیت عمومی بوده و درج آنها به عنوان درآمد اختصاصی فاقد توجیه کارشناسی است.

مشخص و سنجش‌پذیر تخصیص یابد. در صورتی که رشد اعتبارات براساس برنامه مشخص و سنجش‌پذیری که اولویت آن برای کشور در فرایند بودجه‌ریزی مشخص شده است صورت پذیرد تفاوت بین درصد رشد دستگاه‌های مختلف لزوماً امر نامطلوبی نخواهد بود؛ در این راستا پیشنهاد می‌شود که

تمرکز مجلس در بررسی جداول لایحه بودجه نظارت بر تحقق شرط مذکور باشد. شایسته ذکر است که در گزارش بررسی بخش دوم لایحه بودجه (۱): تحلیلی بر مصارف بودجه الگوی پیشنهادی برای حرکت به سمت برنامه محوری در مصارف قابل برنامه‌ریزی ارائه شده است.



# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16854.1771](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16854.1771)



## بیان / شرح مسئله

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مصارف عمومی دولت برابر ۴۰۰ هزار میلیارد تومان است که به‌شکل زیر توزیع شده است:

- ۲۶۳ هزار میلیارد تومان طرح‌های دستگاه‌های اجرایی ملی (پیوست ۱)،
- ۷۱ هزار میلیارد تومان اعتبار دستگاه‌های

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در ادامه به مهم‌ترین **نقاط قوت** لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در زمینه طرح‌های عمرانی اشاره می‌شود:

- برخلاف سال‌های اخیر که سهم اعتبارات عمرانی متفرقه از اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اجرایی ملی پیشی گرفته بود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ این روند معکوس شده است و حجم زیادی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه به طرح‌های دستگاه‌های اضافه شده است که این امر علاوه بر ارتقای شفافیت بودجه، نظارت‌پذیری آن را نیز تقویت می‌کند.
- اگرچه در ارقام بالا اشاره شد که سهم اعتبارات عمرانی استانی از مجموع اعتبارات عمرانی ۷۱ هزار میلیارد تومان است، اما باید در نظر داشت که علاوه بر این اعتبارات، ۸۰ هزار میلیارد تومان در قالب اعتبارات قانون استفاده

توزیع منابع محدود بودجه‌ای به این حجم از طرح که زمان زیادی از انجام مطالعات توجیهی آنها گذشته است، یکی از عوامل ناکارایی مصارف عمومی در حوزه اعتبارات عمرانی است.

- براساس بررسی‌های انجام‌شده، ۷۳ طرح جدید در مقایسه با سال گذشته به پیوست (۱) بودجه اضافه شده است که صرفاً در حد یک عنوان و دستگاه اجرایی متولی آن طرح و برخی اطلاعات بسیار جزئی از آن اطلاع در دست است. در عین حال، این طرح‌ها به‌عنوان جزئی از لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد؛ بی‌آنکه به نمایندگان محترم مجلس در خصوص محتوای آن و به‌ویژه تغییرات طرح‌ها نسبت به سال گذشته اطلاعی داده شده باشد. بنابراین انتشار گزارش‌های توجیهی طرح‌های عمرانی جدید یا حداقل ارائه خلاصه‌ای از این طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی حداقل کاری است که باید در راستای معنادار شدن فرایند تصویب بودجه در مجلس انجام شود. همین موضوع در

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به فرآیند جدید بررسی بودجه در مجلس و محدودیت‌های زمانی برای تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، امکان اثرگذاری نمایندگان محترم مجلس بر نحوه دسته‌بندی و ارائه اعتبارات عمرانی در بودجه سال ۱۴۰۳ بسیار محدود است. از همین رو، چند پیشنهاد مختصر در زمان بررسی لایحه بودجه در مجلس به شرح زیر ارائه می‌گردد:

- **تعیین تکلیف طرح‌های بدون مجوز:** با توجه به تصریح قانون به انجام مطالعات اولیه و اخذ مجوزهای لازم، «پیش» از ارائه طرح‌های جدید در لوایح بودجه سنواتی، لازم است در خصوص طرح‌های بدون مجوزی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است، تعیین تکلیف گردد. به نظر می‌رسد فرآیند اصولی در این خصوص، حذف طرح‌های بدون مجوز تا زمان اخذ مجوزهای لازم و ارائه متمم

خصوص طرح‌های حذف و ادغام‌شده نیز وجود دارد. از مقایسه طرح‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال گذشته، چنین به نظر می‌رسد که حدود ۹۴ طرح حذف‌شده‌اند؛ اما دلیل حذف این طرح‌ها (اتمام یا بروز موانع) مشخص نیست.

- در پیوست (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ستونی با عنوان «مهلت ارائه مجوز ماده ۲۳ تا پایان شهریور ۱۴۰۳» اضافه شده است. براساس ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت مواردی امکان‌پذیر است که مهم‌ترین آنها انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل توسط مشاور و دستگاه اجرایی و تصویب سازمان برنامه و بودجه کشور است که با عنوان مجوز ماده (۲۳) شناخته می‌شود. حال این ابهام مطرح است که در خصوص

بودجه توسط دولت برای این طرح‌ها باشد.

- **پرهیز از تعریف طرح‌های جدید، پیش از انجام مطالعات توجیهی فنی، مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی:** متأسفانه یکی از عوامل ایجاد انبوه طرح‌های نیمه‌تمام در کشور، آغاز طرح‌هایی بدون انجام مطالعات اولیه با کیفیت است. همین موضوع موجب شده است تا نیمه‌تمام ماندن طرح‌ها یا متوقف‌شدن برخی پروژه‌ها، انتظارات اجتماعی به وجود آمده را بی‌پاسخ گذاشته و بخشی از منابع مالی دولت را نیز صرف طرح‌های بدون بازده نماید.

اما بنا بر اهمیت موضوع، عناوین پیشنهادی مهم‌تری نیز ذیلاً ارائه می‌شود. این پیشنهادها از جمله مواردی است که بایستی در راستای مأموریت مهم اصلاح ساختار بودجه پیگیری شود و لازم است

طرح‌های پیشنهاد شده در ردیف‌های پیوست (۱) لایحه بودجه ۱۴۰۳ که قید ارائه مجوز ماده (۲۳) برای آنها لحاظ شده است، آیا این موارد رعایت و مطالعات توجیهی انجام شده است یا خیر. در صورت عدم رعایت این موارد و عدم انجام مراحل مقدماتی، اولاً به تصریح قانون امکان پیشنهاد طرح جدید در لوایح بودجه سنواتی وجود ندارد، و ثانیاً مشخص نیست نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با تصویب این عناوین دقیقاً چه چیزی را مصوب می‌کنند. نکته شایان توجه این است که این مهلت، نه تنها برای طرح‌های جدید، بلکه برای طرح‌هایی که تا پیش از این اعتبار دریافت کرده‌اند نیز معین شده است که ابهام در خصوص مجوز تخصیص این اعتبارات در سال گذشته را نیز تقویت می‌سازد. با توجه به ابهام‌های فوق، عنوان مذکور، مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری می‌باشد.

پیگیری‌ها برای تحقق این موارد خارج از بازه زمانی فشرده بررسی بودجه در مجلس صورت گیرد:

- الزام دولت به انتشار و ارائه خلاصه گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که برای اولین بار در لایحه بودجه درج می‌شوند،
- الزام دولت به ارائه گزارشی از طرح‌های پایان‌یافته در هر سال به‌عنوان پیوست بودجه،
- الزام دولت به ارائه پیوست «نحوه رفع عدم تعارض‌های استانی» جهت رفع دغدغه‌های محلی و منطقه‌ای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و جهت‌دهی به بودجه‌های عمرانی استانی،
- اعطای مجوزهای لازم به دولت جهت غربالگری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با هدف تمرکز اعتبارات بر طرح‌هایی با بالاترین بازده اجتماعی.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور:

### بودجه شرکت‌های دولتی

DOI: 10.22034/REPORT.2024.16856.1772



#### بیان / شرح مسئله

منابع و مصارف شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، حدود ۲۹.۷ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ رشد

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهمترین تغییر قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قوانین قبلی در حوزه شرکت‌های دولتی، کسر یک درصد از هزینه‌های شرکت‌های مذکور (به استثنای هزینه‌های سود و جریمه‌های بانکی و بیمه) برای امور فرهنگی است که در بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ مورد توجه قرار گرفته است. در قوانین بودجه قبلی بعضاً احکامی برای برداشت درصدهایی از هزینه‌های شرکت‌های دولتی تصویب شده بود ولی این اولین بار است که مقرر شده یک درصد از کل هزینه شرکت‌های دولتی به امور فرهنگی تخصیص داده شود بدون آنکه حداقل شرکت‌های زیانده از پرداخت این مبالغ معاف شوند. علاوه بر این، مصارف حاصل از یک درصد هزینه شرکت‌های دولتی، در قالب جدول ۱۲ تحت عنوان «توزیع اعتبارات بند ب تبصره ۱۳» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مد نظر قرار گرفته است که اعتبار

درصدی از هزینه شرکت‌های زیانده و دارای زیان انباشته نیز نه تنها به جهت کارشناسی توجیه‌پذیر نیست بلکه به معنای تعمیق زیان در شرکت‌های مذکور است. بر این اساس تذکر این نکته ضروری است که یکی از دلایل مهم زیانده بودن شرکت‌های دولتی و تداوم زیان در آنها، این جنس سیاست‌گذاری‌ها بوده و هست.

با بررسی منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۴۰۳، برخی نکات به شرح ذیل قابل بیان است:

تعداد شرکت‌های سودده و سربه‌سر در پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ برابر با ۳۲۳ شرکت و تعداد شرکت‌های زیان‌ده ۱۵ شرکت است. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد بالا بودن تعداد شرکت‌های زیان‌ده

#### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بودجه سال ۱۴۰۳ نخستین بودجه‌ای است که پس از تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس در فرآیند بررسی بودجه به صورت دو مرحله‌ای توسط مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد. دو مرحله‌ای شدن بودجه، فرصت بررسی دقیق‌تر جداول بودجه را برای مجلس شورای اسلامی فراهم نموده است.

می‌شود گردش مالی این شرکت‌ها در یک بازه زمانی ۱۳ ساله، از یک روند کلی نزولی برخوردار بوده است.

باعث تضعیف توان سرمایه‌گذاری شرکت‌ها خواهد شد. بدیهی است که اخذ این مبالغ منجر به کاهش درآمد و سودآوری شرکت‌های سودده خواهد شد به نحوی که در عمل برخی شرکت‌های سودده تبدیل به زیانده شده و در برخی دیگر از شرکت‌ها بیش از ۴۰۰ برابر سود آن شرکت برابر هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت از محل منابع داخلی است). این در حالی است که برای ۱۸۰ شرکت اساساً سود صفر پیش بینی شده و پرداخت یک درصد هزینه در خصوص آنها در عمل با احتمال قابل توجهی مساوی با زیان خواهد بود. در مجموع می‌توان

گفت این رقم برای ۲۵۷ شرکت دولتی (معادل ۷۶ درصد از شرکت‌های دولتی) بیشتر از کل سود این شرکت‌هاست. درج احکام این چنینی در کنار خروج همیشگی ۷۵ درصد از سود شرکت‌های دولتی آن هم به صورت علی‌الحساب و پیش از تحقق سود،

در عمل است (حدود ۱۵۰ شرکت در عملکرد شش ماهه سال ۱۴۰۲). واضح است که درج شرکت‌های زیان‌ده به عنوان شرکت‌های سودده و سربه‌سر، باعث کاهش شفافیت بودجه و غیر واقعی شدن آن می‌شود.

درآمد شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، رشد ۳۶.۳ درصدی داشته است. هزینه شرکت‌های دولتی نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، رشد ۴۱ درصدی داشته است.

سود علی‌الحساب شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۴۰۳، حدود ۷۷ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ رشد داشته است. شرکت‌های ملی نفت ایران، بانک مرکزی، ملی گاز، ایمیدرو، پالایش نفت آبادان، تهیه و تولید

مواد معدنی، ملی پتروشیمی، ارتباطات زیر ساخت، فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی و سازمان بنادر و دریانوری بیش از ۷۰ درصد از سود پیش‌بینی شده شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۳ را پرداخت خواهند کرد. شایان ذکر است بالاترین مالیات نیز برای ۱۰ شرکت مذکور پیش‌بینی شده و در مجموع بیش از ۵۰ درصد مالیات شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۳ برای آنها در نظر گرفته شده است.

هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، حدود ۱۵.۶ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ رشد داشته است. بررسی روند هزینه‌های سرمایه‌ای حقیقی (بدون اثر تورم) شرکت‌های دولتی، نشانگر یک روند رو به کاهش طی سال‌های اخیر است.

آن جهت قابل پیشنهاد است که تمرکز صرف بر اعداد پیوست شماره ۳ به دلیل غیر دقیق بودن ارقام و امکان اصلاح بودجه از سوی شرکت‌های دولتی در طول سال مالی، در عمل عایدی کمتری نسبت به تحلیل خروجی‌های حقیقی شرکت‌ها و تحلیل سرمایه‌گذاری‌های آنها خواهد داشت.

در بخش بودجه شرکت‌های دولتی پیشنهاد می‌شود بررسی مجلس شورای اسلامی در خصوص پیوست شماره ۳ لایحه بودجه با تمرکز بر خروجی‌های مورد انتظار شرکت‌ها و همچنین تحلیل روند شاخص‌های مالی آنها به جای تکیه صرف بر اعداد و ارقام پیوست مذکور انجام پذیرد. این مسئله از

# بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: بودجه حامی فقرا (ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه)

DOI: 10.22034/REPORT.2024.16809.1727



## بیان / شرح مسئله

بودجه عمومی از دو طریق می‌تواند بر روی نرخ فقر اثرگذاری باشد. از یک سمت اثرگذاری بودجه عمومی بر روی عملکرد اقتصادی است که ممکن است منجر به رشد اقتصادی و یا تورم شود که به اثرگذاری

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با وجود افزایش فقر در جامعه دولت امکانات کمتری برای سیاست‌گذاری در جهت کاهش فقر در اختیار دارد. در واقع طی سال‌های اخیر، کاهش رشد اقتصادی و درآمد سرانه همزمان که به افزایش فقر دامن زده است، ظرفیت‌های مالی و اجرایی دولت برای مقابله با فقر را نیز تحلیل برده است.

بر اساس داده‌های برآوردی سرانه حقیقی بودجه عمومی، این شاخص در سال ۱۴۰۳ به سطح سال ۱۳۹۰ خواهد رسید به عبارت دیگر بر اساس لایحه بودجه، دولت در سال ۱۴۰۳ معادل ۵ میلیون تومان به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ برای هر ایرانی هزینه خواهد که دقیقاً معادل همان مبلغ در سال ۱۳۹۰ است. این در حالی است که اگر از منظر فقر (که یکی

غیرمستقیم بودجه عمومی بر روی نرخ فقر شناخته می‌شود. اما در سوی دیگر بودجه عمومی کارکرد دیگری دارد که به توزیع درآمد مشهور است و با هدف فقرزدایی به تخصیص اعتبارات حمایتی می‌پردازد که از

از موضوعات مهم است که بودجه نسبت به آن مسئولیت دارد) به موضوع توجه شود، جمعیت فقرا در سال ۱۴۰۳ در کشور حدود ۱۰ میلیون نفر بیشتر از سال ۱۳۹۰ است. با فرض اینکه کاهش سرانه بودجه به معنی کاهش به نسبت مساوی میان همه موضوعات بودجه‌ای باشد، می‌توان نتیجه گرفت با وجود افزایش قابل توجه نرخ فقر، امکانات بودجه برای مقابله با فقر در سطح سال ۱۳۹۰ قرار دارد.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که نسبت بودجه عمرانی به تولید ناخالص داخلی در کشور همچنان روندی نزولی دارد. این مسئله در کنار کاهش حقیقی هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، نشان دهنده کاهش اثرگذاری بودجه بر روی رشد اقتصادی

طریق مالیات‌ها تامین مالی می‌شوند. ارزیابی مکانیزم‌های اثرگذاری بودجه عمومی بر روی نرخ فقر نشان می‌دهد که آیا لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با مؤلفه‌های که گفته شد در سال آینده حامی فقرا خواهد بود یا خیر.

و در نتیجه کاهش نرخ فقر است. بر اساس داده‌های برآوردی شیب کاهش شاخص نسبت کسری تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۳ تندتر شده و این کاهش به دلیل تکیه بیشتر بر درآمدهای مالیاتی و کاهش هزینه‌های بودجه‌ای و نرخ رشد اقتصادی مناسب در سال‌های اخیر است. فارغ از سایر تبعات این مسئله که در جای خود قابل تحلیل است، به طور کلی این موضوع از منظر کاهش کسری بودجه و تبعات آن برای تورم و افزایش فقر می‌تواند مثبت ارزیابی شود. با این حال، ترکیب جمعیت پرداخت کننده مالیات خود می‌تواند از منظر تأثیر بر فقرا یا جمعیت نزدیک خط فقر قابل تحلیل باشد. هر چند که سیاست‌گذار سعی کرده مالیات

بر ارزش افزوده اثر کمتری بر روی فقرا داشته باشد، با این حال این شیوه مالیات ستانی، روش ایده آل برای توزیع درآمد و مقابله با فقر نیست. ایده آل‌ترین نوع مالیات در مقابله با فقر، مالیات بر مجموع درآمدها است و سازه مالیاتی در ایران فاصله زیادی با شرایط مطلوب دارد. سیاست‌های حمایتی نیز به عنوان نزدیک‌ترین لبه مقابله با فقر در بودجه عمومی نسبت به سال گذشته رشد اسمی پیدا کرده‌اند. اما محدودیت‌های بودجه‌ای و ادامه روند تورمی در کشور باعث شده که به مرور یارانه نقدی و مستمری‌های حمایتی با کاهش کفایت رو به‌رو شوند به این معنی که این مبالغ حمایتی تکافوی تامین نیازهای اولیه زندگی فقرا را ندارند. یکی از دلایل عدم کارایی سیاست‌های حمایتی، وسعت جمعیت گروه‌های هدف حمایت است که به نظر می‌رسد سخاوتمندانه

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اعتبارات لازم برای اجرای طرح کالبرگ الکترونیک به طور مشخص در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ پیش بینی شود و از جابه‌جایی ردیف‌های تبصره هدفمندی که در سال ۱۴۰۲ در دستور کار دولت قرار گرفت، اجتناب شود.

در شرایطی که دلایل گذشته گسترش فقر در ایران همچنان به قوت خود باقی

انتخاب شده‌اند. این در حالی است که این آرایش از سیاست‌های حمایتی با اقتضائات بودجه‌ریزی و اقتصادی کشور همخوانی ندارد. تسهیلات تکلیفی اشتغال‌زایی که بخشی از آن به فقرا اختصاص می‌یابد از ظرفیت‌های خوب دیده شده در بودجه‌های سال‌های اخیر است که مبلغ آن در بودجه سال ۱۴۰۳ نیز افزایش یافته است. با این حال، عملکرد ضعیف این تسهیلات در سال‌های گذشته امید به تأثیر قابل توجه آن بر کاهش فقر از طریق اشتغال و توانمندسازی را مبهم می‌کند. سقف منابع هدفمندی یارانه‌ها در این تبصره ۷۵۸۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۷۹ درصد از کل مصارف یعنی ۵۹۹٫۶ هزار میلیارد تومان برای اهداف حمایتی در نظر گرفته شده است. این رقم در مقایسه با اعتبار ۴۸۵ هزار میلیارد تومانی مصارف حمایتی

است ادامه روند فقرزدایی به سبک گذشته در بودجه عمومی خطای سیاست‌گذاری به حساب می‌آید، بنابراین اعتبارات حمایتی در بودجه عمومی نیازمند یک بازنگری کلی در راستای اولویت‌بندی و انتظام بخشی است. رویکرد اولویت‌بندی برای تخصیص اعتبارات حمایتی ناکارآمدی‌های کنونی بودجه عمومی در راستای فقرزدایی را کاهش داده و منجر

قانون سال ۱۴۰۲ حدود ۲۳ درصد رشد داشته است. اعتبارات یارانه نان، پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی و پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی (ره) به ترتیب بیشترین رشد اعتبارات را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به سال گذشته داشته‌اند. بر اساس قوانین برنامه و با توجه به رشد ۳۵ درصدی حداقل دستمزد، متوسط مستمری کمیته‌امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی نیز باید ۳۵ درصد افزایش یابد با این حال در بند (ذ) تبصره ۱۵ بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ میزان رشد مستمری مددجویان تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به میزان سی درصد (۳۰٪) تعیین شده است که کمتر از ۳۵ درصد رشد حداقل دستمزد می‌باشد.

به بهبود اثرگذاری بودجه عمومی بر نرخ فقر می‌شود. به این منظور پیشنهاد می‌شود در تخصیص اعتبارات مربوط به مصارف حمایتی هدفمندی یارانه که اصلی‌ترین بخش بودجه در مقابله با فقر شناخته می‌شود، توجه ویژه به دو گروه فقیرترین فقرا و کودکان، از جمله در موضوع یارانه‌های تشویقی کالبرگ الکترونیک در اولویت قرار گیرد.

۱. ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه و بند الحاقی به ماده (۳۱) برنامه هفتم توسعه



### بیان / شرح مسئله

اقدامات محرومیت‌زدایی عمدتاً نیازمند منابع دولتی است. لذا اعتبارات آن در هر سال در قانون بودجه سنواتی مشخص شده و هرگونه اصلاح سیاست‌ها نیز در

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نهضت محرومیت‌زدایی به‌عنوان یکی از اولین نهضت‌های ملی، در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی به راه افتاد. نهادهایی همچون جهاد سازندگی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز متأثر از این نهضت در همان سال‌ها تأسیس گردید. بررسی‌ها نشان می‌دهد اقدامات محرومیت‌زدایی در ۴ دهه گذشته، کاهش قابل توجهی در وضعیت محرومیت مناطق کشور رقم زده‌است. به‌عنوان مثال در مناطق روستایی، محرومیت از دسترسی به گاز لوله‌کشی به ۲۱ درصد، محرومیت از دسترسی به آب لوله‌کشی به ۴ درصد، محرومیت از دسترسی به برق به زیر ۱ درصد و محرومیت از دسترسی به مسکن ایمن به ۶ درصد کاهش پیدا کرده و همه این ارقام برای مناطق شهری به زیر ۵ درصد رسیده است.

این قانون منعکس می‌گردد. از همین رو بررسی اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه حائز اهمیت است و در این گزارش ضمن بررسی این اعتبارات در

علی‌رغم اختصاص هر ساله اعتباراتی جهت محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه، محرومیت و به‌ویژه نوع شدید آن همچنان در برخی نقاط کشور مشاهده می‌شود. این دو در کنار هم نشان می‌دهد برنامه‌ریزی برای کاهش محرومیت، اولویت‌ها در رفع محرومیت راه‌دفع قرار نمی‌دهد و تداوم آن در سال‌های گذشته ایجاب می‌کند تا سیاست‌های محرومیت‌زدایی والگوی برنامه‌ریزی کاهش محرومیت در کشور مورد بازنگری قرار گیرد. به‌نظر می‌رسد فقدان یک نهاد متولی جهت تدوین شاخص‌های محرومیت، پایش آن‌ها، برنامه‌ریزی جهت کاهش محرومیت و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در حوزه محرومیت‌زدایی، چنین وضعیتی را به‌وجود آورده‌است.

اعتبارات مصوب محرومیت‌زدایی در قوانین

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی و همچنین هدفمند بودن آن مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

بودجه در سال‌های گذشته رشد قابل توجهی داشته‌است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بیش از ۱۰۸ هزار میلیارد تومان به این امر اختصاص پیدا نموده که این رقم نسبت به سال گذشته رشد ۱۳ درصدی داشته‌است. اگرچه در قوانین بودجه، اعتبارات نسبتاً مناسبی برای این حوزه در نظر گرفته می‌شود، عملکرد این اعتبارات با میزان مصوب فاصله قابل توجهی دارد و عمده آنها تخصیص پیدا نمی‌کند.

هر ساله بخش عمده‌ای از بودجه محرومیت‌زدایی به‌صورت استانی توزیع می‌شود. بررسی سهم هر یک از استان‌ها از اعتبارات موضوع قوانین مربوطه نشان می‌دهد نحوه تعیین سهم هر استان براساس یک معیار واحد و تعریف مشخصی از محرومیت انجام نمی‌گیرد. علاوه بر این، بررسی شیوه توزیع در

چند سال گذشته نیز نشان می‌دهد علی‌رغم کاهش محرومیت در برخی مناطق و استان‌ها، سهم مذکور برای هر استان تقریباً ثابت مانده است. از آنجایی که در احکامی همچون بند (ت) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی توسعه کشور صرفاً به‌طور کلی اشاره شده‌است که سهم هر استان براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی مشخص شود و فهرست مناطق محروم مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۸

### پیشنهاد راهکار تقنینی،

### نظارتی یا سیاستی

پیشنهادات ناظر به لایحه بودجه ۱۴۰۳:

تخصیص بخشی از اعتبارات ملی «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» در لایحه بودجه ۱۴۰۳ جهت تکمیل «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان». اگرچه اختصاص ردیف اعتبارات ملی از محل منابع موضوع «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» با قانون مذکور مغایرت دارد؛ در صورت عدم حذف اعتبارات مذکور در بررسی‌های مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود به‌منظور توزیع کارآمدتر اعتبارات محرومیت‌زدایی از جمله اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، بخشی از اعتبارات ملی این قانون (در جدول ۱۰-ج لایحه بودجه ۱۴۰۳، ۲۰ هزار میلیارد تومان برای آن در نظر گرفته شده است) جهت تکمیل پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان اختصاص

نیز تاکنون به‌روزرسانی نگردیده؛ این رویه به همین صورت تاکنون ادامه یافته و در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز تکرار شده‌است. اگرچه برنامه‌ریزی‌ها برای محرومیت‌زدایی در هر سال در قانون بودجه منعکس می‌گردد و از این جهت اعتبارات منظور شده حائز اهمیت است؛ اما بیشتر ناکارآمدی‌های حوزه محرومیت‌زدایی در سایر تکالیف قانونی مربوطه و لایحه‌های پیشینی است که به توزیع غیرشفاف

پیدا نماید. لذا پیشنهاد می‌شود عنوان ردیف مذکور در جدول ۱۰-ج از «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی (راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری)» به «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و محرومیت‌زدایی (راه روستایی و عشایری، مسکن محرومین، مدارس و آب روستایی و عشایری و آبخیزداری) و تکمیل، تقویت و نگهداری پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان موضوع جزء (۱) بند (ج) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۲» تغییر یابد.

سایر پیشنهادات جهت کارآمدسازی

سیاست‌های محرومیت‌زدایی:

تمهید مقدمات قانونی محاسبه سالیانه شاخص فقر چندبعدی ملی. پیش‌نیاز محاسبه این شاخص، تعریف دقیق و کارشناسی ابعاد و زیرشاخص‌های

و نامتوازن این اعتبارات در قانون بودجه و در نهایت تخصیص ناکارآمد آن منجر می‌شود. کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالانه محرومیت‌زدایی است.

محرومیت است که این کار بایستی از سوی متولی ذی‌صلاح (سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) صورت پذیرد.

تکلیف قانونی دولت مبنی بر استفاده از شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان تنها ملاک تعیین فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته و همچنین توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی میان آن مناطق. دولت مکلف گردد تا فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته را در بازه‌های زمانی مناسب و تنها با ملاک قراردادن شاخص فقر چندبعدی ملی بروزرسانی نماید. همچنین دولت مکلف گردد که سهم هر استان از این اعتبارات را متناسب با شدت محرومیت مناطق کمتر توسعه‌یافته آن استان (در نظر گرفته شده در شاخص فقر چندبعدی ملی) تعیین کند.

۱. به‌منظور ساماندهی و کارآمدسازی سیاست‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی و در راستای رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است ظرف ششماه از ابلاغ این قانون با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت کشور و معاونت مناطق محروم و توسعه روستایی ریاست جمهوری و با بهره‌گیری از ظرفیت پایگاه رفاه ایرانیان اقدام به راه‌اندازی «سامانه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» مشتمل بر اطلاعات زیرساخت‌های بهداشتی، آموزشی، حمل و نقل، آب و انرژی و سایر زیرساخت‌های اساسی به تفکیک کلیه آبادی‌های دارای سکنه و هریک از نواحی شهری، نماید.



بیان / شرح مسئله

چرا جوامع اقدام به تشکیل دولت می‌کنند؟ پاسخ وجود محصولاتی است که به واسطه ویژگی‌هایی، نظام بازار از تولید آنها ناتوان است. بنابراین، وجود و گستره فعالیت دولت نه از روی ناچاری، بلکه یک تصمیم آگاهانه است. در صورت نبود یا اندازه خیلی محدود دولت، رفاه خانوارها تحت تأثیر خلأهای جدی بازار آسیب خواهد دید. در طرف مقابل، ابزار اصلی تأمین مالی دولت یا همان مالیات

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مجموع درآمدهای مالیاتی با میزان ۱۲۹۰ هزار میلیارد تومان نسبت به عملکرد سال گذشته ۴۴٪+ تغییر داشته است. طبق مصوب بخش اول قانون بودجه، مجموع درآمدهای مالیاتی باید ۱۳۶۴ هزار میلیارد تومان باشد. علاوه بر این در بخش دوم، معافیت‌های مالیاتی جدیدی پیشنهاد شده است. تغییر سقف‌های مصوب نسبت به بخش اول قانون بودجه و ارائه احکام جدید در بخش دوم با قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

نیز آن بخشی از توان تولید است که جامعه آگاهانه به تولید کالاها و خدمات عمومی اختصاص می‌دهد. در نتیجه اگر مالیات ناکافی باشد، بیش‌ترین رفاه برای افراد فراهم نمی‌شود. علاوه بر این، امروز در کشور ما مالیات نقشی کلیدی در پوشش کسری بودجه دولت دارد. یک راه گریز در دسترس دولت‌ها برای جبران کسری، مراجعه به نظام بانکی است. اما پولی‌سازی کسری

سازگار نیست. این موارد به دلیل عدم رعایت ترتیبات قانونی در تهیه بودجه، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد. درآمدهای مالیاتی لایحه ۱۴۰۳ بیش از سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ به قیمت‌های ثابت اما هم‌چنان نسبت به سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ کمتر است. بنابراین از یک منظر، لایحه ۱۴۰۳ نسبت به سال‌های اخیر بهبود داشته است. سهم درآمدهای مالیاتی از مجموع منابع

بودجه کشور را در معرض تورم‌های مستمر قرار می‌دهد. تورم با ایجاد بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، تصمیمات بنگاه‌ها را مختل می‌کند؛ سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد؛ عوامل اقتصادی را به سمت فعالیت‌های کم‌بازده سوق می‌دهد و توزیع ثروت را برهم می‌زند. اساسی‌ترین راهبرد به منظور جلوگیری از این پیامدها، افزایش درآمدهای پایدار دولت از محل مالیات است.

عمومی دولت ۵۰٪ و از هزینه‌های جاری ۶۹٪ است. از آنجا که این مقدار از سال‌های مورد بررسی در بازه ۱۳۹۳ تا امروز بیشتر است، از نقاط قوت لایحه محسوب می‌شود؛ هرچند هم‌چنان با هدف‌گذاری ۸۰٪ در مصوبه برنامه هفتم پیشرفت فاصله دارد. نسبت مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۳ برابر ۴.۴۳٪ است. این مقدار از ۴ سال گذشته بیشتر بوده و از نقاط قوت لایحه است. با این حال، فاصله

قابل توجهی با هدف‌گذاری ۱۰٪ در مصوبه برنامه هفتم پیشرفت و نسبت ۶.۸٪ محقق شده در سال ۱۳۹۵ دارد.

مالیات اشخاص حقوقی با ۴۵۱ هزار میلیارد تومان، نسبت به عملکرد سال گذشته ۴۴٪+ تغییر داشته است.

نسبت به عملکرد سال گذشته، مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی ۷۱٪+ و مالیات عملکرد این بنگاه‌ها ۱۵٪- تغییر داشته است. در کنار این، تغییر در مالیات عملکرد اشخاص حقوقی غیردولتی ۳۹٪+ بوده است. با توجه به ملاحظات مربوط به شرکت‌های دولتی و پیش‌بینی رشد اسمی اقتصاد، این تغییرات قابل قبول به نظر می‌رسند.

مالیات بر درآمدها در سال جدید ۱۹۰

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از ۱۱۴۷ هزار میلیارد تومان مجموع مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالاها و خدمات، ۱۰۱ هزار میلیارد تومان مربوط به اصلاحات قانونی (چه در احکام بخش اول قانون بودجه ۱۴۰۳ و چه دیگر قوانین) است. با صرف‌نظر از درآمدهای ناشی از این اصلاحات، رشد هسته اصلی درآمدهای مالیاتی به ۳۰٪+ می‌رسد. پیشنهاد سیاستی این است که افزایش هسته اصلی درآمدهای مالیاتی به اندازه رشد اسمی اقتصاد (یعنی ۳۹٪+) باشد و درآمدهای حاصل از اصلاحات به این مقدار ملحق شود. در این صورت، پیش‌بینی درآمدها حداقل به ۱۳۶۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید.

۳۵٪ از مجموع درآمدهای مالیاتی مربوط به مالیات اشخاص حقوقی و ۳۶٪ مربوط به مالیات بر کالاها و خدمات است. بهتر است تمرکز بار مالیاتی اشخاص حقوقی به مالیات بر درآمدها منتقل شود تا علاوه بر کاهش فشار

هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۲، ۳۴٪+ افزایش داشته است. با توجه به شرایط اقتصاد، این تغییر مناسب‌ارزیابی می‌شود.

مالیات مشاغل که ۴۲٪ از مالیات بر درآمدها را تشکیل می‌دهد، در سال پیش رو ۵۵٪+ تغییر خواهد داشت. با توجه به امکانات در اختیار سازمان امور مالیاتی (از جمله اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی)، سازمان می‌تواند با گسترش مالیات‌ستانی و کاهش فرارها، این تغییر را پوشش دهد.

مالیات بر حقوق کارکنان در مجموع نزدیک به ۵۲٪ از مالیات بر درآمدها را پوشش می‌دهد که نسبت به عملکرد سال گذشته،

بر فعالیت‌های مولد، عدالت مالیاتی هم‌بیش از پیش برقرار شود. دولت باید با اصلاح فرآیندهای حکمرانی در شرکت‌های دولتی (شامل اصلاح نظام قیمت‌گذاری، تصرف در سود و...) این شرکت‌ها را به سمت سوددهی هدایت کند تا علاوه بر درآمد از محل مالکیت، درآمدهای مالیاتی خود را هم از این محل افزایش دهد.

عملکرد سه بند مالیات بر واحدهای مسکونی گران‌قیمت، خودروهای گران‌قیمت و واحدهای مسکونی خالی قابل دفاع نیست. بنابراین، نیاز است سازمان مالیاتی تلاش مضاعفی برای تحقق درآمد از این پایه‌ها انجام دهد.

طبق محاسبه پژوهش، مقدار پیشنهادی لایحه برای درآمد مالیات بر کالاها و خدمات ۴۰ هزار میلیارد تومان جای افزایش دارد.

سازمان امور مالیاتی در سال پیش رو

به‌طور میانگین ۲۰٪+ رشد داشته است. این تغییر برای کارکنان دولتی مناسب است؛ در حالی که برای کارکنان بخش خصوصی کم‌برآوردی دارد.

مالیات بر ثروت با ۴۰ هزار میلیارد تومان نسبت به عملکرد سال قبل ۴۰٪+ افزایش داشته است.

پیش‌بینی مالیات بر واردات با ۱۴۳ هزار میلیارد تومان نسبت به عملکرد سال گذشته ۵۹٪+ افزایش داشته که با توجه به فاصله تا رشد اسمی اقتصاد، دارای بیش‌برآوردی به نظر می‌رسد.

مالیات بر کالاها و خدمات با ۴۶۶ هزار میلیارد تومان، نسبت به عملکرد سال پیش ۴۵٪+ تغییر داشته است.

ابزارهای کارآمدتری برای دریافت مالیات در اختیار دارد. گسترش سامانه‌ی مؤدیان مالیاتی و صدور صورت‌حساب‌های الکترونیکی توسط آنها می‌تواند بخش‌های وسیعی از زنجیره‌های ارزش افزوده را برای سازمان مالیاتی شفاف کند. بر این اساس، سازمان امور مالیاتی می‌تواند بیش از پیش از ظرفیت مالیات بر ارزش افزوده استفاده کند.

معافیت‌های مالیاتی اصلاح و هدفمند شوند. شفاف‌سازی هزینه‌ها یک گام مهم در مسیر این اصلاح است.

نظام مالیاتی به سمت مالیات بر مجموع ثروت حرکت کند.

قانون مالیات بر مجموع درآمد تصویب و اجرا شود تا کارایی و عدالت نظام مالیاتی ارتقا پیدا کند.

وظایف مالیات‌ستانی و وصول حق بیمه‌ادغام شده و توسط یک سازمان واحد انجام شود.

## ملاحظات و الزامات اجرای طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16689.1658](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16689.1658)

۱۹۴۵۷  
۱۴۰۳/۱۲/۱۵  
دفتر مطالعات زیربنایی



### بیان / شرح مسئله

در راستای تحقق تکالیف قانونی نظیر ماده (۱۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹ و ماده (۲۴) قانون هوای پاک مصوب سال ۱۳۹۶ طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت طی ۴ سال، در اواخر سال ۱۴۰۱ با پیشنهاد سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و موافقت وزیر وقت جهاد کشاورزی ارائه و به‌طور رسمی از آذرماه سال ۱۴۰۲ با اعلام ریاست سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور آغاز شد. هرچند متولیان این طرح سعی کرده‌اند ضمن تعیین اهداف طرح، با نگاهی کلان نسبت به طراحی مراحل اجرایی، عرصه‌های اجرا، برآورد مالی و ایجاد ساختار اجرایی-تشکیلاتی و تقسیم‌کار دستگاه‌های مختلف اقدام کنند، اما بررسی مستندات طرح بیانگر ابهام‌های جدی در حوزه‌های مختلف نظیر میزان هزینه‌های اجرایی طرح و نحوه تأمین منابع مالی آن، تأمین آب مورد نیاز طرح (به‌ویژه در مناطق مرکزی و شرقی کشور)

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس تجربیات بین‌المللی، طراحی و اجرای برنامه‌های کلان درخت‌کاری توسط دولت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی بدون مشارکت جامعه محلی و لحاظ دیدگاه‌ها، منافع و ترجیحات آنها به شکل مناسب و واقعی، افزایش نابرابری اجتماعی و محرومیت جامعه محلی از زمین را تشدید و نوعی تعارض منافع بین مردم و برنامه‌های دولت ایجاد می‌کند که در نتیجه به تخریب زمین و درختان می‌انجامد.

تجربیات جهانی نشان می‌دهد به‌رغم تمرکز برخی از پروژه‌های درخت‌کاری بر

و چگونگی جلب مشارکت مردمی (به‌ویژه در مرحله نگهداشت درختان) است. نظر به پیچیدگی‌ها و ملاحظات که اجرای این‌گونه طرح‌ها در دیگر کشورها داشته است گزارش حاضر سعی کرده ضمن بررسی مستندات موجود طرح و تحلیل برخی تجربیات بین‌المللی، ملاحظات و الزاماتی را که لازم است برای بهبود و ارتقای طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت مدنظر قرار گیرد ارائه کند.

یک بازه زمانی کوتاه (۳-۱ سال)، اغلب طرح‌های کلان کاشت در کشورهای نظیر چین، کانادا، عربستان، آمریکا و نیوزلند، رویکرد بلندمدت (۱۰ ساله) دارند.

با توجه به هزینه‌های قابل توجه اجرای طرح‌های کاشت و نگهداشت درخت در مقیاس کلان، برخی کشورها برای تأمین منابع مالی، به سمت ایجاد صندوق‌های اختصاصی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی حرکت کرده‌اند که می‌تواند در تدقیق سازوکارهای تأمین مالی طرح مورد بحث نیز مورد توجه قرار گیرد.

همه موارد فوق ملاحظات مهمی برای اجرای یک طرح موفق کاشت درخت هستند، اما اجرای صحیح این‌گونه طرح‌ها مستلزم وجود یک چارچوب حکمرانی مناسب نیز هست. حکمرانی برای طرح‌های درخت‌کاری فقط محدود به جنبه‌های فنی و بیوفیزیکی نیست، بلکه به جنبه‌های

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

**الف) تدقیق چارچوب حکمرانی طرح با تأکید بر نقش آفرینی مستقیم و فعالانه جوامع محلی و تشکل‌های مربوطه در کلیه مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از قبیل ۱. شروع (نیازسنجی، تعیین اهداف، اولویت‌سنجی و امکان‌سنجی)، ۲. برنامه‌ریزی، ۳. پیاده‌سازی، ۴. نظارت و ارزیابی و ۵. پایداری.**

لازمه جلب مشارکت حقیقی مردم در کل مراحل پیشبرد طرح به‌ویژه از مرحله تأمین نهال تا مدیریت کاشت، نگهداری و بهره‌برداری پایدار، به رسمیت شناختن و حفظ حقوق ارتفاقی و سامانه‌های عرفی جوامع محلی و هم‌وابسته‌سازی منافع آنها به منافع حاصل از طرح است. در این راستا، پیش‌بینی استقرار زنجیره ارزش پایدار مبتنی بر رویکردهای اجتماع‌محور و فقرزدا با تأکید بر توانمندسازی تشکل‌های مربوطه به‌ویژه تعاونی‌ها راهگشا خواهد بود.

**ب) استقرار نظام پایش و ارزشیابی مناسب براساس رویکرد چارچوب منطقی پروژه، در این راستا، تعیین اهداف و نتایج کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و شاخص‌های نتیجه‌گرا با مشارکت جامعه محلی و سپس استقرار سامانه برخط رصد، پایش و ارزیابی اهداف**

اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی نیز باید توجه کند تا محیطی مساعد برای دستیابی به اهداف فراهم کند. **در مجموع مطالعات پیشین جهانی پنج مرحله شامل شروع، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی و پایداری و چهار عامل تأثیرگذار شامل بازیگران، منابع، دانش**

و شاخص‌های تعیین‌شده، با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های موجود و همچنین به‌کارگیری مجموعه‌ای تخصصی مستقل از مجری به‌منظور مستندسازی اقدامات و واکاوی و تحلیل تجربیات موفق و ناموفق به‌صورت دقیق، شفاف و بدون سوگیری، می‌تواند در میزان موفقیت و اثربخشی اجرای طرح به‌ویژه در امر بیابان‌زدایی، تغذیه سفره‌های آب زیرزمینی و تأمین معیشت و امنیت غذایی پایدار و افزایش اعتماد و مشارکت ذی‌نفعان تأثیر قابل توجهی داشته باشد.

**پ) لحاظ معیارهای چندمنظوره نظیر حفظ تنوع زیستی، سازگار با بوم نظام منطقه، ترسیب کربن، کنترل فرسایش، اشتغال‌زایی و درآمدزایی برای جامعه محلی و سرمایه‌گذاران علاقه‌مند، تغییرات اقلیمی و محدودیت‌های منابع آب، در انتخاب نوع گونه و همچنین جانمایی مکان کاشت به‌ویژه با توجه به اسناد مصوب آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه مصوب، نظیر تکلیف برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر افزایش سالیانه ۲۰ هزار هکتار سطح زیر کشت درخت زیتون (۱۰۰ هزار هکتار تا پایان برنامه) و کاهش ۲۰ درصدی سطح کانون‌های بحرانی**

**و ابزارهای قانونی را برای چارچوب مطلوب حکمرانی پیشنهاد داده‌اند.**

با توجه به یافته‌های حاصل از تجربیات جهانی و بررسی اسناد موجود درخصوص طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت، پیشنهادهای زیر برای بهبود و ارتقای طرح مذکور ارائه می‌شود.

فرسایش بادی تا پایان برنامه هفتم، **ت) تقویت ضمانت اجرایی طرح** از طریق تصویب تقسیم‌کار ملی در هیئت‌وزیران با در نظر گرفتن کلیه ذی‌نفعان مختلف و مراحل مختلف طرح.

**ث) افزایش مدت زمان اجرای کل طرح** (کاشت یک میلیارد درخت) از چهار سال به ۱۰ سال به‌منظور تمرکز بر احیای زیست‌بوم‌ها به‌جای هدف‌گذاری‌های صرفاً کمی.

**ج) بازنگری و تدقیق میزان هزینه‌های اجرایی طرح** با در نظر گرفتن همه مراحل فعالیت اعم از آماده‌سازی و تسطیح زمین، آبیاری، پرورش نهال، کاشت نهال و نگهداشت آن از ۲ تا ۸ سال بسته به اقلیم و شرایط منطقه، **چ) استفاده از ابزارهای نوین تأمین مالی** به‌ویژه مشارکت عمومی- خصوصی- دولتی و تأمین مالی جمعی و خرد علاوه بر تخصیص بودجه مناسب در قالب یک ردیف مستقل در بودجه سنواتی.

**ح) برآورد دقیق میزان آب مصرفی** به تفکیک مناطق مختلف (به‌ویژه در بخش‌های مرکزی و شرقی کشور) با در نظر گرفتن سال‌های نگهداشت درختان و تعیین نحوه تأمین آب طرح با همکاری وزارت نیرو.

## تهدید زوال باغ ملی گیاهشناسی بر اثر توسعه شهری نامتوازن

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16833.1750](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16833.1750)

دفتر مطالعات زیربنایی



### بیان / شرح مسئله

باغ‌های گیاهشناسی، مکان‌هایی هستند که مجموعه‌هایی از گیاهان زنده را با اهداف پژوهش، حفاظت، نمایش و آموزش نگهداری می‌کنند. باغ‌های گیاهشناسی نقش مهمی را در حفظ تنوع زیستی ایفا می‌کنند. این باغ‌ها که عموماً در فضاهای شهری قرار گرفته‌اند؛ باعث ایجاد پیوند دوباره انسان و طبیعت شده و به بخشی از اکوسیستم شهری بدل شده‌اند. باغ گیاهشناسی ملی ایران با قدمت طولانی ۵۵ ساله در زمینی به وسعت ۱۴۵

هکتار بالغ بر ۴۰۰۰ گونه گیاهی بومی، انحصاری، نادر و در معرض خطر انقراض را در خود جای داده است و طی دهه‌های اخیر به یک اثر ملی منحصربه‌فرد در موضوع حفاظت از ذخایر ژنتیکی در مجاورت پایتخت تبدیل شده است. این باغ در مقایسه با دیگر باغ‌های گیاهشناسی ملی در جهان در رتبه سوم از منظر تعداد گونه‌های مورد حفاظت و در رتبه پنجم از منظر وسعت قرار دارد. طی سالیان اخیر توسعه نامتوازن

شهری در منطقه ۲۲ و بلندمرتبه‌سازی‌ها در مجاورت این باغ، نگرانی‌هایی را بابت زوال این باغ ایجاد کرده که در این راستا گزارش حاضر سعی کرده است ضمن بررسی ارزش‌های مختلف این باغ اعم از ارزش‌های اکولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مروری بر ضوابط حریم باغ‌های گیاهشناسی در جهان و ایران داشته باشد و پیامدهای مختلف عدم رعایت حریم را به برنامه‌ریزان شهری گوشزد کند.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزش‌های باغ‌های گیاهشناسی در نگاه کلی به دو دسته ارزش‌های بهره‌برداری (شامل موجودیت، میراث آیندگان و نوع‌دوستی) و ارزش‌های غیربهره‌برداری (شامل استفاده مستقیم و غیرمستقیم) قابل طبقه‌بندی است. درخصوص باغ ملی گیاهشناسی ایران اگرچه تاکنون ارزش‌گذاری اقتصادی رسمی توسط هیچ‌یک از دستگاه‌های متولی در کشور انجام نشده است، اما براساس مطالعات پیشین در صورتی که این باغ به‌عنوان ثروت ملی کلی ایرانیان در نظر گرفته شود، صرفاً ارزش خدمات تفریحی- حفاظتی به این گنجینه ملی برابر با ۵۴۳,۸۳۵,۸۵۰ دلار در سال برآورد می‌شود.

رعایت حریم باغ‌های گیاهشناسی به‌واسطه حفاظت از این باغ‌ها به‌عنوان زیستگاه‌های انسان‌ساخت در سطح جهان همواره مورد توجه بوده است. به‌طور مثال در باغ گیاهشناسی کیو در لندن که ۱۳۲ هکتار وسعت دارد، یک منطقه حائل با وسعت ۳۵۰

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به این نکته مهم که در صورت بدعت‌گذاری صدور بلندمرتبه‌سازی در حریم باغ گیاهشناسی، زمینه برای دست‌اندازی بیشتر و صدور مجوزهای جدید هموار خواهد شد، پیشنهادهای ذیل برای جلوگیری از زوال تدریجی باغ ملی گیاهشناسی ایران طی سالیان آتی

هکتار در نظر گرفته شده است که نشان از اهمیت منطقه حائل برای حفظ کارکرد و حفاظت فیزیکی باغ‌های گیاهشناسی دارد. در ایران نیز مطابق با رویه انجام گرفته در سایر کشورها، حریم باغ ملی گیاهشناسی در سال ۱۴۰۱ به تصویب رسیده است که براساس آن ضلع شمالی باغ گیاهشناسی در جنوب اتوبان شهید همدانی جزء حریم باغ بوده و حداکثر ارتفاع مجاز ساخت برای کاربری‌های مجاز در این محدوده با رعایت سایر ضوابط حریم ۱۵ متر تعیین شده است. بلندمرتبه‌سازی در مجاورت باغ ملی گیاهشناسی می‌تواند پیامدهای ناگواری نظیر کاهش شدید سفره‌های آب زیرزمینی منطقه و باغ، خزان زودرس گونه‌های گیاهی به‌دلیل کاهش وزش باد و جریان‌های خنک‌کننده، تشکیل جزایر حرارتی و افزایش دما در میکروکلیم‌های باغ و خشکیدگی گیاهان حساس و نیمه‌حساس، افزایش میزان و گستره گردوغبار، اختلال در تبادل

گازی و فتوسنتز و بروز ضعف در گیاهان، افزایش آلودگی‌های صوتی و در نتیجه کوچ و نابودی جانوران موجود در این اکوسیستم، به‌هم خوردن تعادل نوری و اکولوژیکی و در نهایت زوال درختان و نابودی منظر را به‌همراه داشته باشد.

با توجه به اینکه درختان و گیاهان باغ ملی گیاهشناسی ایران، دارای تنوع زیادی در بافت، شکل و رنگ هستند، از این‌رو هسته مرکزی بوم‌شناختی یک چشم‌انداز را رقم می‌زنند و علاوه بر جنبه‌های زیبایی‌شناسی، منفک‌کننده کاربری‌های مختلف و از بین برنده سیمای نامطلوب عوامل مصنوع هستند. در شرایطی که ساختمان‌های بلندمرتبه و توده‌های فشرده بناهای سیمانی و فولادی، نمای این پهنه سبز ارزشمند را از بین ببرند، لذا امکان خلق و تأکید بر توجه و نگاه به عناصر طبیعی که در به‌نظم کشیدن سیمای محیط، تأثیر روان‌شناختی دارد، از بین خواهد رفت.

ارائه می‌شود:

۱. حفظ حریم و رعایت ضوابط استقرار واحدهای گروه خدماتی در اطراف باغ ملی گیاهشناسی،
۲. توقف ساخت‌وساز و ابطال پروانه‌های صادره با رعایت حقوق و جلوگیری از تضرر مالکان،

۳. آموزش، آگاهی‌رسانی و تبیین جایگاه باغ گیاهشناسی به‌عنوان یک سرمایه و گنجینه ملی برای عموم مردم ایران اسلامی،
۴. ثبت باغ ملی گیاهشناسی به‌عنوان میراث جهانی یونسکو،
۵. تصویب ضوابط حریم برای دیگر باغ‌های گیاهشناسی کشور.



DOI: [10.22034/REPORT.2024.16832.1749](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16832.1749)

## بیان / شرح مسئله

آمار ارائه شده توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور در سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که روزانه در حدود ۵۴ هزار تن پسماند عادی در کشور تولید می‌شود که حجم قابل توجهی از آن (حدود ۸۳٪) توسط شهرنشینان تولید می‌شود و با توجه به روندهای داخلی و جهانی پیش‌بینی می‌شود

سهم تولید پسماند شهرنشینان طی دهه‌های آتی همچنان رو به افزایش باشد. با توجه به روند رو به فزونی میزان پسماند در مناطق شهری و پیامدهای محیط زیستی نامطلوب مدیریت پسماند، مدیران و متخصصان شهری به دنبال رویکردهای نوین و هوشمند در حوزه‌های آموزش و اطلاع‌رسانی، تولید، جمع‌آوری،

دفع و پایش پسماندها برای دستیابی به شهر پایدار و هوشمند هستند. در این راستا، طی سالیان اخیر روش‌ها و رویکردهای متعددی در خصوص هوشمندسازی مدیریت پسماندها در کلیه عناصر موظف هشت‌گانه مدیریت از کاهش تولید تا مراقب‌های پس از دفع توسعه داده شده است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

پیشینه تقنین: هرچند اسناد بالادستی این حوزه نظیر سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست (ابلاغی سال ۱۳۹۴) و بخش سوم بند الحاقی «۳» به ماده (۲۲) برنامه هفتم پیشرفت کشور مصوب مجلس شورای اسلامی بسترهای مناسبی برای هوشمندسازی مدیریت پسماند فراهم کرده‌اند؛ تدوین و ابلاغ شیوه‌نامه «جمع‌آوری هوشمند پسماند خشک توسط مجریان بخش خصوصی» در سال ۱۴۰۱ را می‌توان اصلی‌ترین اقدام سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در این حوزه دانست که البته همچنان اجرایی شدن این شیوه‌نامه ابلاغی توسط کلیه مدیریت‌های اجرایی پسماند عادی در کشور به‌طور کامل محقق نشده است. از سویی دیگر، بند «۲» ماده (۶) و همچنین ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها مصوب سال ۱۳۸۴، از دیگر مصادیق الزام قانونی حرکت به سمت هوشمندسازی در حوزه مدیریت پسماندها از طریق ایجاد بانک اطلاعاتی جامع پسماندها بوده است که تحقق کامل آن تا به امروز به درازا کشیده است.

دامنه و گستره هوشمندسازی مدیریت پسماندها در جهان: بررسی تجربیات جهانی در این حوزه نشان می‌دهد که همه مراحل مدیریت پسماندها دارای ظرفیت‌های گسترده‌ای برای هوشمندسازی هستند.

به‌طور مثال هوش مصنوعی به ابزاری پرکاربرد برای برآورد کمیّت و کیفیت پسماند تولیدی، بهینه‌سازی فرایند لجستیک و حمل‌ونقل پسماندها، بهبود روش‌های دفع پسماند (نظیر بازیافت، تولید کمپوست، هضم بی‌هوازی و زباله‌سوزی) و شناسایی مراکز دفن غیرقانونی پسماندها تبدیل شده است.

موانع پیاده‌سازی هوشمندسازی در کشورهای جهان: مطالعه انجام گرفته در خصوص چالش‌ها و موانع استقرار مدیریت هوشمند پسماند نشانگر آن است که عواملی نظیر ضعف سیاست‌ها و مقررات تأثیرگذار، آگاهی اندک و مشارکت پایین عموم جامعه، فقدان ظرفیت نوآوری و مقاومت در مقابل تغییر، فقدان زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، مواجهه با چالش در زمینه تأمین برق، هزینه‌های بالای توسعه و نگهداری، چگونگی مدیریت اطلاعات و حفظ امنیت و همچنین دسترسی به اینترنت از جمله موانع اصلی هوشمندسازی در جهان بوده است.

وضعیت هوشمندسازی پسماند در کشور: گزارش‌های ارائه شده توسط دستگاه‌های متولی بیانگر آن است که در طی سالیان اخیر در برخی از شهرهای کشور حرکت به سمت سامانه‌مند کردن فعالیت‌ها در بخش‌های مختلف فرایند مدیریت پسماند و آموزش هوشمند شهروندان با استفاده از

نرم‌افزارهای کاربردی آغاز شده است. در این راستا جمع‌آوری هوشمند پسماند خشک با بهره‌گیری از ظرفیت اپلیکیشن‌های تلفن‌های هوشمند و همچنین نصب دستگاه‌های خوددریافت پسماند خشک در معابر شهری از جمله اقدامات شهرهای پیش‌روی کشور در زمینه مدیریت هوشمند پسماند بوده است.

## چالش‌های روش‌های رایج هوشمندسازی مدیریت پسماند در کشور

راه‌اندازی سامانه‌های جمع‌آوری هوشمند پسماند خشک، در شهرداری‌های مختلف کشور با چالش‌هایی نظیر عدم تکافوی زیرساخت اجرایی و لجستیک، میزان اندک تفکیک پسماند از مبدأ در کشور، وجود تعارض منافع بین متولیان جمع‌آوری کنندگان هوشمند پسماند خشک و مدیریت اجرایی پسماندها و تدوین دیر هنگام «جمع‌آوری هوشمند پسماند خشک توسط مجریان بخش خصوصی» مواجه بوده است.

دستگاه‌های خوددریافت پسماند خشک نیز به دلیل موانعی نظیر مشکلات فنی برخی از دستگاه‌ها، فقدان پیوست اجتماعی و فرهنگی، عدم بهره‌گیری از روش‌های مناسب جهت ارتقای مشارکت شهروندان و هزینه بالای دستگاه‌های خوددریافت در مقایسه با روش تفکیک پسماند در مخزن موفقیت چندان کسب نکرده‌اند.

راهکارهای تقنین و نظارتی گزارش حاضر در دو بخش ۱. راهکارهای پیشنهادی در راستای ارتقای بازده عملکرد رویکردها و فناوریهای موجود در زمینه مدیریت هوشمند پسماند در کشور و همچنین ۲. بسترسازی در راستای گذار از مدیریت سنتی به مدیریت هوشمند پسماند عادی در کشور طبقه‌بندی می‌شود.

### ۱. راهکارهای پیشنهادی در راستای ارتقای بازده عملکرد رویکردها و فناوریهای موجود در زمینه مدیریت هوشمند پسماند در کشور

برای گسترش پوشش جمع‌آوری هوشمند پسماند خشک به استفاده از ظرفیت پلیکیشن‌های جمع‌آوری و همچنین دستگاه‌های خوددریافت پسماند خشک در شهرهای کشور پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود: الف) ایجاد زیرسامانه برای پیش‌بازده عملکرد برنامه‌های کاربردی در سامانه یکپارچه

پایش مدیریت پسماندها، ب) جلوگیری از انحصارطلبی و ارتقای شفافیت در صدور مجوز بخش خصوصی دارای صلاحیت،

ج) اجرای قوانین مربوط به منع اشتغال کاذب کودکان و اتباع بیگانه در زمینه زباله‌گردی و ایجاد موقعیت شغلی پایدار جایگزین برای افراد مجاز به کار که در حال حاضر به زباله‌گردی مشغول هستند،

د) تغییر نگرش صرفاً اقتصادی به مدیریت پسماند در مدیریت اجرایی پسماند کشور و جایگزینی نگرش اقتصاد چرخشی،

ه) بهره‌گیری از ظرفیت مراکز پژوهشی، استارت‌آپ‌ها و دانش‌بنیان و استفاده از توان داخلی،

و) آموزش و فرهنگ‌سازی شهروندان برای بهبود تفکیک از مبدأ،

ز) ارتقای توان لجستیکی و افزایش تعداد ناوگان جمع‌آوری شرکت‌های فعال در حوزه اپلیکیشن‌ها به منظور تسریع و تسهیل در خدمت‌رسانی به مشترکان به خصوص در کلان‌شهرهای کشور.

برای بهبود کارایی دستگاه‌های خوددریافت پسماند خشک نیز باید پیشنهادهای زیر مورد توجه قرار گیرد:

الف) جانمایی مناسب دستگاه‌ها بر اساس مؤلفه‌هایی نظیر دسترسی آسان برای عموم مردم، زیبایی منظر شهری، دسترسی به برق و اینترنت و ...،

ب) بهره‌گیری از روش‌های مناسب جهت ارتقای مشارکت شهروندان،

ج) آموزش و فرهنگ‌سازی شهروندان برای استفاده درست از دستگاه.

### ۲. بسترسازی در راستای گذار از مدیریت سنتی به مدیریت هوشمند پسماند عادی در کشور

در پایان با توجه به تجربیات پیشین انجام شده در کشور و تجربیات جهانی راهکارهای ذیل برای ارتقای هوشمندسازی مدیریت پسماند در مسیر آتی کشور به سیاستگذاران و مدیران اجرایی پیشنهاد می‌شود:

الف) ارتقای شفافیت و مقابله با انحصارگرایی با بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی از طریق الزام کلیه شهرداری‌های کشور بر رعایت شیوه‌نامه «جمع‌آوری هوشمند پسماند خشک توسط مجریان بخش خصوصی»،

ب) سامانه‌مند کردن کلیه فعالیت‌های مدیریت پسماند اعم از حوزه‌های آموزش و

اطلاع‌رسانی، تولید، جمع‌آوری، دفع و پایش پسماندها و اتصال آن به سامانه یکپارچه مدیریت پسماندها توسط شهرداری‌های کشور، ج) استفاده از ظرفیت مراکز پژوهشی، دانشگاه‌ها، استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان به منظور بومی‌سازی و پیاده‌سازی نمونه‌های موفق بین‌المللی هوشمندسازی مدیریت پسماند با در نظر گرفتن شرایط کشور توسط معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان،

د) ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم و رفع مشکلات فنی و اجرایی موجود به منظور رسوخ فناوری‌ها و روش‌های نوین و هوشمند در کلیه چرخه مدیریت پسماند از تولید تا دفع از طریق همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت کشور،

ه) مستندسازی بی‌طرفانه تجربیات پیشین هوشمندسازی مدیریت پسماندها در کشور و واکاوی دلایل موفقیت و هوشمندسازی مدیریت پسماندها توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و منوط کردن توسعه روش‌های هوشمندسازی به اجرای پایلوت، آسیب‌شناسی و رفع نواقص موجود،

و) تدوین پیوست اجتماعی و فرهنگی هوشمندسازی مدیریت پسماند در کشور با همکاری نهادهای آموزشی و فرهنگی کشور، صدا و سیما و سایر دستگاه‌های مسئول (موضوع ماده (۶) قانون مدیریت پسماندها مردم در رابطه با روش‌ها و فناوری‌های هوشمند و نوظهور مدیریت پسماند شهری و بهبود تفکیک از مبدأ پسماند.

### مسئله اصلی

لایحه سند الحاقی (پروتکل) اصلاح موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس، مشتمل بر ماده واحد، به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۰۱ هیئت‌وزیران به تصویب رسیده و جهت طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. پیوست این ماده واحد، شامل سند الحاقی (پروتکل) اصلاح موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس است. اصل موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای بین دولت جمهوری بلاروس است. اصل موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای بین دولت جمهوری روسیه سفید (بلاروس)، در اسفندماه سال ۱۳۷۸ در قالب یک مقدمه و ۱۳ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. براساس ماده (۱) بند «۱» سند الحاقی، متصدی حمل‌ونقل یک طرف متعهد می‌تواند بدون مجوز حمل‌ونقل، وسیله نقلیه بدون بار یا حامل بار را برای حمل‌ونقل کالا به شرح زیر به طور موقت به قلمرو طرف متعهد دیگر وارد کند:

## اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه سند الحاقی (پروتکل) اصلاح

### موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای بین دولت

### جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16795.1714](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16795.1714)



گرفته شده باشد که بهره‌مندی کشور ثالث در آن لحاظ شده باشد.

کشور ثالث در یکی از کشورهای طرف معاهده، ثبت شرکت نماید. بدین صورت که تمام فرایند و مستندات و مدارک، تحت پلاک (پرچم) یکی از کشورهای طرف موافقت‌نامه صورت گیرد.

کشور ثالث می‌تواند ناوگان خود را در این کشورها به اجاره بگذارد، اما اگر در موافقت‌نامه مواردی لحاظ نشده باشد، نمی‌تواند از امتیازات موافقت‌نامه بهره‌مند گردد.

براساس ماده (۱) بند «۲» سند الحاقی، عملیات حمل‌ونقل کالا بین دو کشور مقرر در جزء «الف»، به صورت متقابل و به طور یکسان، از پرداخت عوارض عبور در قلمرو طرف‌های متعهد معاف خواهد بود. عوارض عبور از ایران شامل عوارض متقابل، تن-کیلومتر و مابه‌التفاوت سوخت است. عوارض راه (Toll) که در ایران و برخی از کشورها برای عبور از آزادراه‌ها دریافت می‌شود، شامل عوارض عبور نبوده و همانند ناوگان داخلی، از ناوگان خارجی نیز دریافت می‌شود.

الف) بین هر نقطه در قلمرو کشور یکی از طرف‌های متعهد و هر نقطه در قلمرو کشور طرف متعهد دیگر،

ب) به صورت گذری از قلمرو کشور طرف متعهد دیگر،

ج) از کشورهای ثالث و بالعکس. به‌طور کلی، ساختار موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای دو نوع است. نوع اول براساس، صدور مجوز حمل‌ونقل (Traffic Permit، مجوز تردد، گذر برگ یا اصطلاحاً دوزبلاغ) و نوع دوم، معاف از صدور مجوز حمل‌ونقل است. مجوز حمل‌ونقل نیز به سه دسته تقسیم می‌شود:

■ **دوجانبه:** به منظور واردات و صادرات دو کشور متعهد با یکدیگر،

■ **عبوری:** به صورت عبوری از قلمرو کشور متعهد،

■ **کشور ثالث:** واردات و صادرات کالای کشور متعهد به / از کشور ثالث.

کشور ثالث می‌تواند تحت شرایط زیر از توافقات بین دو کشور استفاده کند:

■ به آن موافقت‌نامه ملحق شود.

■ در مفاد موافقت‌نامه مواردی در نظر

❖ **عوارض متقابل:** عوارضی است که یک کشور بر ناوگان خارجی (ناوگان کشورهای دیگر) وضع می‌کند.

❖ **عوارض تن-کیلومتر:** مبلغی است که از ناوگان ایرانی برای جابه‌جایی بار

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

۱. با بررسی تعداد تردد وسایل باری به تفکیک ملیت ناوگانی که جهت واردات، صادرات و ترانزیت بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بلاروس طی سال‌های ۱۳۹۴ الی ۱۴۰۱ تردد کردند، مشاهده می‌شود در اکثر موارد تعداد ناوگان با ملیت ایرانی بیشتر بوده و از این منظر، معافیت از صدور مجوز حمل‌ونقل موضوع بند «۱» ماده (۱) سند الحاقی (پروتکل) یک مزیت برای جمهوری اسلامی ایران ارزیابی می‌شود.

۲. موضوع ابهام‌برانگیز در لایحه سند الحاقی، بحث کشور ثالث است. با توجه به این بند، کشور ثالث می‌تواند با ثبت شرکت حمل‌ونقل بین‌المللی در یکی از کشورهای متعاقد و تغییر پلاک ناوگان براساس پلاک یکی از کشورهای متعاقد، از مزایای توافق دو کشور در زمینه حذف مجوز حمل‌ونقل استفاده کند و به جابه‌جایی کالا بین کشور ثالث و یکی از کشورهای متعاقد بپردازد. یکی از کشورهای ثالث که می‌تواند در این زمینه محل بحث باشد، کشور روسیه است که به‌لحاظ راهبردی، روابط خوبی با بلاروس داشته و به‌لحاظ تعداد ناوگان حمل‌ونقل

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به نقش حمل‌ونقل جاده‌ای در گسترش مبادله کالا و جابه‌جایی مسافر و آثار مثبت آن در تقویت روابط

ترانزیتی، دریافت می‌شود (طبق بخشنامه شماره ۱۰۱۳۵۹/۷۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۰۳ رئیس وقت سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، عوارض تن-کیلومتر فقط از ناوگان ایرانی دریافت می‌شود. شایان‌ذکر

جاده‌ای نیز نسبت به ایران برتری دارد. در حال حاضر حمل‌ونقل دوجانبه کالا (واردات و صادرات) بین جمهوری اسلامی ایران و روسیه نیاز به مجوز حمل‌ونقل ندارد، اما بار ترانزیت و همچنین کشور ثالث نیازمند صدور مجوز حمل‌ونقل است. بدین ترتیب روسیه می‌تواند با ثبت شرکت حمل‌ونقل در بلاروس و تغییر پلاک ناوگان روس به بلاروس، از مزایای ترانزیتی و کشور ثالث قید شده در سند الحاقی، استفاده کرده و برای ترانزیت کالای روسیه به سایر کشورها از خاک ایران بدون نیاز به صدور مجوز حمل‌ونقل با استفاده از ناوگان روسیه که تغییر پلاک بلاروس دارند، استفاده کند. با توجه به جلسات با کارشناسان و ذی‌نفعان این موضوع، ثبت شرکت و تغییر پلاک ناوگان باری، موضوعی مرسوم بوده و اکنون نیز تعدادی از ناوگان باری ایرانی با همین هدف به جمهوری آذربایجان و گرجستان تغییر پلاک داده‌اند. بنابراین، حذف مجوز حمل‌ونقل برای تجارت یکی از کشورهای متعاقد با کشور ثالث، برای هر دو طرف متعاقد مزیت دارد و ناوگان ایرانی نیز امکان جابه‌جایی بار از بلاروس

اقتصادی و سایر همکاری‌ها، تصویب لایحه اصلاح موافقت‌نامه مذکور با حفظ منافع ملی و رعایت اصول هفتادوهمت و

است که مقدار عوارض تن-کیلومتر دریافتی از ناوگان ایرانی، به‌مراتب کمتر از عوارض مابه‌التفاوت سوخت دریافتی از ناوگان خارجی است (کمتر از ۱۰ درصد با توجه به نرخ‌های فعلی).

به کشور ثالث یا بالعکس را خواهد داشت. همچنین، با توجه به دریافت عوارض قابل‌توجه مابه‌التفاوت سوخت از ناوگان خارجی در ایران (که یک مزیت نسبی قابل‌توجه برای ناوگان ایرانی محسوب می‌شود)، چنین اقدامی از سوی شرکت‌های حمل‌ونقل روسی مقرون‌به‌صرفه ارزیابی نمی‌شود. بنابراین، موضوع کشور ثالث نیز در مجموع نه به‌عنوان یک تهدید، بلکه یک مزیت برای ایران ارزیابی می‌گردد.

۳. در بند «۲» ماده (۱) سند الحاقی، به معافیت متقابل و یکسان عوارض عبور برای عملیات حمل‌ونقل کالا بین دو کشور طرف متعاقد اشاره شده است. عوارض عبور از ایران شامل سه نوع عوارض متقابل، تن کیلومتر و مابه‌التفاوت سوخت است. این بند به عوارض متقابل اشاره داشته و در صورت وضع عوارض بر ناوگان خارجی در بلاروس، جمهوری اسلامی ایران نیز باید این عوارض را بر ناوگان بلاروس وضع نماید. شایان‌ذکر است، معافیت این بند محدود به عوارض متقابل بوده و شامل عوارض تن‌کیلومتر و مابه‌التفاوت سوخت نمی‌شود.

یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی، به‌منظور تسهیل عملیات حمل‌ونقل بین دو کشور و نیز بین ایران و اروپا، پیشنهاد می‌شود.

## شاخص‌های عملکردی بخش حمل‌ونقل:

### حمل‌ونقل برون شهری

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16791.1711](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16791.1711)



در طی سال‌های گذشته، عدم تحقق راهبردها و سیاست‌های اجرایی در کشور کاملاً مشهود بوده است؛ به‌طوری که در سال ۱۴۰۱، به‌علت برآورده نشدن کامل سیاست‌های کلی نظام (به‌عنوان راهبردهای اصلی توسعه و پیشرفت کشور)، ارزیابی کارآمدی و اثربخشی این راهبردها توسط مقام معظم رهبری مطالبه شد. در حوزه سیاست‌های اجرایی نیز گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد از ۷۳۲ حکم بررسی شده از برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی، ۳۶۳ حکم «محقق شده»، ۱۰۶ حکم «غیرقابل ارزیابی» و ۲۶۳ حکم «محقق نشده» است. بخش حمل‌ونقل نیز از مسئله عدم تحقق و اثربخشی راهبردها و سیاست‌های اجرایی کشور مستثنا نیست. بخشی از چالش عدم تحقق راهبردها و سیاست‌های اجرایی در بخش حمل‌ونقل را

می‌توان در حوزه سیاست‌گذاری جست‌وجو کرد که در آن عدم شناخت صحیح از وضع موجود و توان اجرایی کشور و همچنین سنجش ناپذیر بودن سیاست‌ها، مسیر اجرا و نظارت بر احکام مربوطه را با چالش مواجه می‌کنند. در نظام برنامه‌ریزی بخش حمل‌ونقل، اهداف کلی (اینکه دستیابی به کدام قله‌ها در بخش حمل‌ونقل کشور هدف‌گذاری شده‌اند) مشخص نیست. اهداف عملیاتی بخش حمل‌ونقل اگرچه تا حدودی در قوانین عادی و برنامه‌های توسعه کشور بیان شده‌اند؛ اما در روش تعیین اهداف عملیاتی، این مسئله وجود دارد که این اهداف بعضاً از طریق برون‌یابی روند موجود و در بخشی از موارد نیز بنا به سلیقه قانونگذاران تعیین می‌شوند. همچنین، مشخص نیست اهداف عملیاتی مندرج در قوانین عادی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، نیل به کدام

هدف کلی را پیگیری می‌کنند. در این شرایط، انتظام‌بخشی به موضوعات گسترده بخش حمل‌ونقل و تعریف شاخص‌های عملکردی متناسب با هر یک از این موضوعات، به رفع مسائل بیان شده در تعیین اهداف کلی و عملیاتی بخش حمل‌ونقل کمک می‌کند. مهم‌تر از آن، وجود شاخص‌های عملکردی در بخش حمل‌ونقل برای سنجش پذیرش شدن راهبردها و سیاست‌های اجرایی و ارزیابی اثرگذاری آنها در جهت تحقق اهداف ضروری است. به همین منظور، در گزارش حاضر، شاخص‌های کلیدی عملکرد در بخش حمل‌ونقل برون‌شهری معرفی و پیشنهاد شده است. شاخص‌های مربوط به حمل‌ونقل درون‌شهری با توجه به متفاوت بودن دستگاه‌های اجرایی در آن و ساختار متفاوت و مسافرمحور در گزارش دیگری ارائه خواهد شد.

در مطالعه حاضر، با استفاده از منابع علمی، نظرات خبرگان، متخصصین و نیز دستگاه‌های اجرایی، ۷۸ شاخص به‌منظور ارزیابی بخش حمل‌ونقل برون‌شهری شناسایی شده و ذیل ۶ هدف اصلی دسته‌بندی شده‌اند که عبارتند از: ۱. ارتقای سطح ایمنی در تمام شقوق حمل‌ونقل برون‌شهری، ۲. افزایش سهم حمل‌ونقل عمومی مسافری، ۳. افزایش حمل‌ونقل بین‌الملل (شامل عملکرد مراکز لجستیک،

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. به‌منظور به‌کارگیری شاخص‌های عملکردی پیشنهادی این گزارش در نظام برنامه‌ریزی بخش حمل‌ونقل کشور (اعم از تعیین اهداف، راهبردها و سیاست‌های اجرایی)، توصیه می‌شود این شاخص‌ها ابتدا با توافق دستگاه اجرایی مرتبط (از جمله وزارت راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه کشور) و تصویب کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی در یک دوره آزمایشی محاسبه، تحلیل و مورد استفاده سیاستگذاران قرار گیرد. پس از ارزیابی نتیجه و تعریف ساختار مشخص از فرایند گردآوری داده‌ها، محاسبه شاخص‌ها، تولید دانش مورد نیاز و تعیین وظایف دستگاه‌های اجرایی در این ساختار، طرح و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود.

۲. گزارش حاضر به شناسایی و معرفی شاخص‌های عملکردی در بخش حمل‌ونقل (برون‌شهری) به‌عنوان گام اول پرداخته است.

ترانزیت و تجارت بین‌المللی)، ۴. بهره‌برداری بهینه از زیرساخت‌ها، ۵. توسعه بهینه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، ۶. بهبود ساختار حکمرانی و تأمین مالی. درخصوص هریک از این شاخص‌ها واحد اندازه‌گیری، دستگاه متصدی پایش، بازه‌های زمانی پایش و در صورت ضرورت توضیحات مرتبط به‌ترتیب در جداول ۱ تا ۶ گزارش ارائه شده است. در انتخاب شاخص‌های عملکردی تلاش شده این شاخص‌ها تا حد امکان واجد معیارهای

به‌عنوان گام دوم، توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی، با همکاری وزارت راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه کشور، با توجه به منابع مالی مورد نیاز و توان اجرایی کشور بررسی‌های لازم را برای هدف‌گذاری بهینه برای این شاخص‌ها در احکام برنامه‌های توسعه آتی یا قوانین عادی مرتبط انجام دهد. ۳. با توجه به کلان‌روندهای بخش حمل‌ونقل، شاخص‌سازی در حوزه هوشمندسازی حمل‌ونقل، امنیت شبکه و صیانت از اطلاعات کاربران حمل‌ونقل و موضوعات کیفی نظیر رضایت کاربران از کیفیت خدمات حمل‌ونقلی، باید مورد توجه جدی پژوهشکده‌های تخصصی حمل‌ونقل در دانشگاه‌ها و وزارت و راه و شهرسازی قرار گیرد. با توجه به پیچیدگی‌های طراحی شاخص‌های کیفی و تحولات سریع شاخص‌های مرتبط با هوشمندسازی و امنیت شبکه، در گزارش حاضر از ورود به این موضوعات با وجود اهمیت

ذیل باشند: صراحت و تفسیرناپذیری، سادگی محاسبه، قابلیت ادراک آسان، انطباق با واقعیت، تقسیم‌پذیری (قابلیت ارائه در بازه‌های زمانی و محدوده مکانی مختلف)، اعتبار (دارای روش محاسبه مقبول و داده‌های معتبر)، برنامه‌پذیری و قابلیت اندازه‌گیری عددی، انطباق با استاندارد جهانی، مطابقت با زمینه (Context) و شرایط موجود در کشور و نیاز سیاستگذار و فاقد ابهام در نشان دادن جهت مطلوب (افزایش، کاهش یا حفظ وضعیت).

اجتناب شده است.

۴. ارتقای مهارت نیروی انسانی در حوزه علوم داده و نظام‌مند کردن فرایند جمع‌آوری تا ارائه شاخص، برای کارآمدی و بهره‌برداری مطلوب از شاخص‌ها بسیار حائز اهمیت است؛ لذا توصیه می‌شود این مهم توسط مجموعه وزارت راه و شهرسازی مورد پیگیری قرار گیرد. در حال حاضر، داده‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی گردآوری می‌شوند و توسط خود آنها محاسبه و تحلیل می‌گردند. در این شرایط لازم است اولاً، نحوه محاسبه شاخص‌ها و روش‌های به‌کار گرفته شده برای تحلیل مشخص شود تا با تغییر متصدی امر و سیاست‌های دستگاه اجرایی دستخوش تغییر نشود؛ ثانیاً، با توجه به حجم بالای داده‌های تولید شده در بخش حمل‌ونقل توان دستگاه‌های اجرایی در بهره‌برداری و تولید دانش از داده‌ها ارتقا یابد.

## اظهارنظر کارشناسی درباره: بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳: بخش آب

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16792.1712](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16792.1712)

دفتر مطالعات زیربنایی



### مسئله اصلی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در دو بخش احکام بودجه‌ای ماده‌واحد و جداول تفصیلی پیوست، تدوین شده و برخلاف روال سال‌های گذشته طی دو بازه زمانی مجزا به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. بخش اول، شامل ماده‌واحد در اواخر اسفندماه سال

گذشته، پس از بررسی و تصویب در مجلس شورای اسلامی و تأیید و تصویب شورای نگهبان در قالب بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳، ابلاغ شد. بخش دوم، شامل جداول پیوست لایحه بودجه در فروردین‌ماه سال ۱۴۰۳ از سوی دولت به مجلس شورای

اسلامی ارائه شده است. اگرچه به دلیل تصویب و ابلاغ بخش اول لایحه بودجه، امکان ایجاد تغییرات اساسی در جداول و برنامه‌ها وجود ندارد، اما در گزارش حاضر تلاش شده است وضعیت اعتبارات بخش آب در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ تبیین و تشریح شود.

## تحلیل وضعیت تجارت سیمان در ایران و جهان

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16852.1769](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16852.1769)



حاضر اشباع است، یکی از راهکارهای پیش روی این صنعت، توسعه صادرات است. لذا از این منظر تحلیل وضعیت بازار و تجارت این محصول در جهان و کشورهای منطقه حائز اهمیت است.

حاضر برای حدود ۲۰ میلیون تن از ظرفیت تولید سیمان کشور (از مجموع ۸۵ میلیون تن)، بازار داخلی وجود نداشته و تنها امکان صادرات وجود دارد [۱]. همچنین با توجه به اینکه بازار داخلی سیمان کشور در حال

در حال حاضر سیمان جزء محصولاتی است که علاوه بر پوشش کامل نیاز داخل کشور، ظرفیت صادرات به کشورهای مختلف را نیز داراست. با توجه به آخرین اطلاعات موجود از ظرفیت تولید و میزان فروش سیمان، در حال

اعتبارات مربوط به این طرحها نسبت به رقم مصوب در قانون بودجه ۱۴۰۲، از رشد حدود ۵۰ درصدی برخوردار بوده است. نکته قابل نقد در طرحهای مذکور، سال شروع و پایان آنهاست که با توجه به محدودیت اعتبارات، تعدد طرحها و لزوم اولویت‌بندی آنها، در برخی موارد نیاز به بازبینی و نظارت جدی دارد.

ارتباط اهداف کمی سنج‌های عملکردی نظام مدیریت یکپارچه منابع آب (موضوع ماده (۳۷) برنامه هفتم توسعه) با سنج‌های پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در برخی موارد مشخص نیست. با توجه به این توضیحات، سنج‌های عملکردی تعریف شده برای بخش آب، نیازمند بازنگری است و در غیر این صورت با توجه به غیرواقع‌بینانه بودن این سنج‌ها، اجرا و تحقق اهداف آنها نیز با خلل همراه خواهد بود.

داشت که بررسی این دو بخش به صورت مستقل، امکان تطبیق اعداد و ارقام، طرحها و روند کمی بودجه‌ریزی در بخش آب را از بین برده است. همچنین در خصوص تعداد طرحهای مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش آب (موضوع جدول ۱ پیوست ۱ لایحه بودجه) حداقل ۵۴۵ طرح مربوط به بخش آب می‌باشد که

بازبینی و نظارت جدی وجود دارد. همچنین با توجه به ارائه سنج‌های مرتبط با عملکرد هر دستگاه طی جداول جداگانه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، در ارتباط با سنج‌های مرتبط با عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های سیاستگذار بخش آب، شایان ذکر است که اولاً معیار پیشنهاد سنج‌های عملکردی مذکور مشخص نیست و به نظر می‌رسد که بعضی از این سنج‌ها غیرواقع‌بینانه ارائه شده‌اند و از طرفی دیگر

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

درخصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، نکته حائز اهمیت آن است که برخلاف روال جاری سال‌های گذشته، در دو بخش جداگانه تدوین و مورد بررسی قرار گرفته است. بخش اول شامل احکام ماده‌واحده بوده که در اسفندماه ۱۴۰۲ تصویب و ابلاغ شده و بخش دوم شامل جداول پیوست در حال حاضر در دست بررسی است. باید توجه

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به تصویب بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، امکان تغییرات زیادی در قسمت دوم لایحه شامل جداول پیوست، وجود ندارد. با این وجود، یکی از مسائل قابل توجه، تعداد زیاد طرح‌های عمرانی مربوط به بخش آب است که برخی از آنها بیش از ۳۰ سال از زمان آغاز آنها گذشته و همچنان اعتباراتی به آنها اختصاص داده می‌شود. با توجه به محدودیت اعتبارات، تعدد طرحها و لزوم اولویت‌بندی آنها، در برخی موارد نیاز به

■ در سال ۲۰۲۲ ارزش صادرات سیمان و کلینکر جهان حدود ۱۳/۵ میلیارد دلار بود که از این مقدار ۳۲/۵ درصد کلینکر، ۵/۱ درصد سیمان سفید و ۶۲/۴ درصد انواع سیمان‌های تیپ بودند. بررسی‌ها نشان می‌دهد میزان صادرات سیمان پرتلند، طی بازه زمانی ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱ تغییری نداشته، به طوری که در سال ۲۰۲۱، ۵۳/۱ درصد مجموع محصولات صادراتی سیمان را به خود اختصاص داده و سهم آن در ۱۱ سال گذشته از مجموع سبد محصولات صادراتی سیمانی ۲/۲ درصد کاهش پیدا کرده است [۲]. در نتیجه هرچند این نوع سیمان با بازار رو به رشدی مواجه نیست، اما کماکان به‌عنوان اصلی‌ترین محصول این زنجیره شناخته می‌شود. این در حالی است که در این بازه زمانی سهم صادرات کلینکر ۵/۳ درصد افزایش داشته است که بیشتر ناشی از افزایش کشورهای تولیدکننده سیمان از کلینکر وارداتی است.

■ سهم سیمان سفید و سایر سیمان‌ها از کل صادرات به ترتیب ۵/۵۲ و ۴/۷۴ درصد مجموع محصولات صادراتی سیمان را به خود اختصاص داده‌اند؛ این در حالی است که سهم آنها در ۱۱ سال گذشته از مجموع سبد محصولات صادراتی سیمانی ثابت بوده است. به عبارت دیگر بازارهای جهانی برای سیمان سفید و سایر سیمان‌ها محدود است و رشدی نیز در آن ملاحظه نمی‌شود. با این حال تجارت جهانی در حوزه مصنوعات سیمانی در سال ۲۰۲۱، حدود ۹۱۵۳ میلیون دلار بوده است. این بازار رشدی ۱۰ درصدی را تجربه می‌کند؛ که فراتر از همه انواع سیمان است. همچنین طی سال‌های گذشته تمامی کشورهای مطرح عرصه

صادرات زنجیره سیمان، تجارت خود را در حوزه مصنوعات بتنی افزایش داده‌اند. ■ برای تحلیل رفتار سه کشور مهم منطقه جنوب غرب آسیا در صادرات سیمان، ترکیه پاکستان، عربستان سعودی و امارات مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در این میان، اصلی‌ترین مقاصد صادراتی ترکیه به‌عنوان موفق‌ترین صادرکننده سیمان منطقه، آمریکا، رژیم غاصب صهیونیستی، سوریه و ساحل عاج هستند. این موضوع نشان می‌دهد کشور ترکیه توانسته است بر محدودیت‌های حمل سیمان در مسافت‌های طولانی فائق آمده و مزیت خود را در بازار ایالات متحده آمریکا به‌عنوان مشتری اصلی خود حفظ کند. سهم سیمان پرتلند ۵۵، سیمان سفید ۱۱ و کلینکر ۳۳ درصد از کل صادرات این کشور در زنجیره سیمان است.

■ کشورهای افغانستان، سریلانکا و بنگلادش نیز مهم‌ترین مقاصد صادراتی سیمان پاکستان هستند. حضور پررنگ‌تر پاکستان در افغانستان نشان از وجود فرصت‌هایی برای افزایش صادرات به افغانستان است. ۹۹ درصد از صادرات سیمان پاکستان را کلینکر تشکیل می‌دهد. ■ مقاصد اصلی صادرات عربستان سعودی، کشورهای یمن، اردن، غنا و بحرین است. ۶۵ درصد از صادرات این کشور مربوط به کلینکر، ۲۲ درصد سیمان پرتلند و ۱۲ درصد سیمان سفید است. مقاصد اصلی صادرات امارات متحده عربی، کشورهای بنگلادش و عمان است. کلینکر بیشترین سهم را در سبد محصولات صادراتی این کشور با ۷۰ درصد داشته است. پس از آن نیز ۱۶ درصد سیمان پرتلند، ۱۰ درصد سیمان سفید و

۳/۲ درصد سایر سیمان بوده است.

■ با توجه به آخرین آمار گمرک، ارزش صادرات سیمان کشور در سال ۱۴۰۱ حدود ۳۳۲ میلیون دلار، کمتر از ۱ درصد ارزش کل صادرات غیرنفتی کشور بوده است [۱]. کلینکر اصلی‌ترین محصول در سبد صادراتی کشور، با سهم ۶۸ درصدی از کل حجم صادرات است. ایران ۱/۱ درصد از بازار صادراتی سیمان پرتلند را در سال ۲۰۲۱ در اختیار دارد. این در حالی است که درآمد صادراتی سیمان برای ایران طی ۱۱ سال گذشته به‌صورت میانگین حدود ۱۴/۷ درصد کاهش پیدا کرده و جای خود را به کلینکر داده است. درخصوص سیمان سفید ایران ۲/۹ درصد از بازار صادراتی آن را در سال ۲۰۲۱ در اختیار داشته است. همچنین ایران ۲/۲ درصد بازار صادراتی سایر سیمان‌ها را نیز در اختیار دارد. مقصد اصلی صادرات سیمان جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۱ کشورهای همسایه، از جمله کویت، عراق، افغانستان و پاکستان بوده‌اند. در کل به‌نظر می‌رسد وضعیت صادرات صنعت سیمان کشور، به‌رغم لغو معافیت‌های مالیاتی صادرات و اعمال عوارض، از نظر ارزش افزوده عقب‌گرد داشته است؛ به‌نحوی سهم کلینکر در سبد محصولات صادراتی کشور در مقابل محصولاتی همچون سیمان پرتلند افزایش داشته است.

■ براساس بررسی‌های صورت گرفته در تمامی شرکت‌ها حاشیه سود ناخالص فروش داخلی از حاشیه فروش صادراتی بیشتر است. این به آن معنی است که فروش صادراتی در شرکت‌های مورد بررسی صرفاً برای حفظ سطح تولید و درآمد شرکت و ایجاد درآمدهای ارزی انجام می‌شود.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نکات ذکر شده، پیشنهاد می‌شود استراتژی‌های زیر در حوزه صادرات سیمان مورد توجه قرار گیرد:

■ با توجه به پایین بودن نرخ صادراتی کلینکر باید سهم صادرات کلینکر در صادرات محصولات سیمانی به‌مرور کاهش یافته و سهم محصولات نهایی از جمله سیمان سفید و سیمان‌های آمیخته در سبد صادراتی کشور افزایش یابد. در این راستا می‌توان از ابزاری که در قوانین بودجه سالیانه کشور

طی چند سال گذشته و همین‌طور در قانون جهش تولید دانش‌بنیان و لایحه برنامه هفتم توسعه، ناظر به لغو معافیت مالیاتی صادرات و اخذ عوارض از صادرات مواد خام و نیمه‌خام استفاده کرد. ■ در حال حاضر ظرفیت بسیار مناسبی در حوزه مصنوعات سیمانی و محصولات پایین‌دستی آن در بازار منطقه وجود دارد. شرکت‌های سیمانی می‌توانند از این ظرفیت استفاده کرده و به‌سمت زنجیره پایین‌دست

حرکت کنند تا محصولات متنوع‌تری را به بازار جهانی عرضه کنند.

■ با توجه به شرایط جغرافیایی کشور، علاوه‌بر کشورهای حوزه CIS، حوزه‌های جغرافیایی کشورهای حاشیه اقیانوس هند با بازار حدود ۲/۳ میلیارد دلار، کشورهای آفریقایی با بازار بیش از ۲/۸ میلیارد دلار و آسیای غربی با بازاری بیش از ۱/۳ میلیارد دلار، می‌توانند مقاصد مناسبی جهت صادرات باشند.

## مدل بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای واسط دانش و فناوری مبتنی بر

### تجارب جهانی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16821.1739](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16821.1739)

۱۹۷۴۸  
۱۴۰۳/۰۲/۰۵  
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



#### بیان / شرح مسئله

نهادهای واسط به‌عنوان عنصر فعال و مهم در زیست‌بوم علم و فناوری در جهان با هدف حل چالش‌های ارتباط بین صنعت با دانشگاه و مراکز فناوری به رسمیت شناخته شده‌اند. نهادهای واسط تنوع بسیار زیادی داشته و در مناطق مختلف جهان عناوین و کارکردهای مختلفی دارند. بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد در کنار سایر نهادهای واسط، کارگزارهای تبادل دانش و فناوری دانشگاهی نیز از عناصر مهم زیست‌بوم علم و فناوری هستند که به‌دلیل ریسک بالای پژوهش، حضور و فعالیت چنین واسطه‌هایی در به هم‌رسانی نهادهای دانشی و صنعت در کشور ضروری است. برخی از مهم‌ترین

کارکردهای کارگزاران تبادل دانش و فناوری عبارتند از:

- به‌هم‌رسانی و تنظیم قراردادهای فناوری؛
- کمک به شکستن، جمع‌آوری و مدیریت طرح‌های پژوهشی و فناورانه؛
- برگزاری رویداد؛
- تبادل دانشجو از دانشگاه به صنعت؛
- ارزش‌گذاری فناوری؛
- مشاوره در مباحث مالیاتی، بیمه‌ای، حسابداری و کمک به اخذ مجوزها یا استانداردها؛
- کمک به حل چالش‌های شرکت‌های نوپا در مسیر تجاری‌سازی.

رصد روند زمانی شکل‌گیری این نهادها

در جهان نیز نمایانگر این است که آنها در طول زمان رشد کرده و تکامل یافته‌اند. به همین دلیل بررسی دقیق این نهادها به‌منظور شناخت ابعاد مختلف آنها به‌عنوان یکی از بازیگران مهم علم و فناوری ضرورت دارد. این پژوهش با یک معرفی کلی از نهادهای واسط دانش و فناوری در جهان، مدل بهره‌گیری از ظرفیت آنها با تمرکز بر کارگزاران دانش و فناوری دسته‌بندی شده است. در ادامه نیز مبتنی بر این دسته‌بندی، تصویری از انواع نهادهای واسط شکل گرفته در کشور ارائه شده و در مسیر تقویت ظرفیت‌ها و مدل‌های بهره‌برداری از کارگزاران دانش و فناوری پیشنهادهایی بیان شده است.

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر مبنای تجربیات جهانی، نهادهای واسط تنوع بسیار زیادی دارند که ممکن است در قالب واسط بین بخش خصوصی یا دولتی با صنعت و سازمان‌های دولتی باشند. بخشی از نهادهای واسط صرفاً بسترساز و تسهیلگر هستند که در این پژوهش در دسته نهادهای واسط اولیه قرار گرفته‌اند. بخشی دیگر از این نهادها که به آنها

عنوان نهادهای واسط ثانویه اطلاق شده است، هدف‌شان تبادل فناوری و مشارکت در ابعاد اقتصادی این تبادل است که از نظر ماهیت، نوع تسهیلات و هدف با هم تفاوت دارند. بررسی تجربیات جهانی نشان داد که نهادهای واسط ثانویه در جهان تکامل زیادی یافته و دارای ظرفیت‌های حرفه‌ای زیادی هستند و فقط

نقش به‌هم‌رسان را بازی نمی‌کنند. این امر، لزوم توسعه حرفه‌ای و افزایش توانمندی‌های شغلی آنها در کشور را مضاعف می‌کند. در ادامه به انواع نهادها و ویژگی‌های حرفه‌ای آنها اشاره می‌شود:

- نهادهای واسط اولیه:

ویژگی‌های اصلی: ایجاد زیرساخت‌های لازم

برای تعامل دانشمندان، فناوران، صنایع و کسب‌وکارها (فیزیکی، مالی و مشاوره‌ای)، دارای ساختار دولتی و انتفاعی وابسته به دولت، ماهیت فعالیت کلان و عمومی در همه حوزه‌های دانشی و فناوری.

مصادیق: پارک‌های علم و فناوری و مراکز رشد، مراکز واسط بین وزارتخانه و نهادهای مبتنی بر دانش، مراکز دولتی واسط بین صنایع و نهادهای مبتنی بر دانش، ادارات ارتباط با صنعت در دانشگاه‌ها.

نهادهای واسط ثانویه:

ویژگی‌های اصلی: تلاش برای موفقیت تبادل فناوری و مشارکت در سود و هزینه‌های آن (انگیزه‌های اقتصادی)، دارای ساختار تلفیقی بین بخش خصوصی و دولتی و یا صرفاً خصوصی، زمینه فعالیت تخصصی متمرکز بر یک یا چند حوزه از فناوری.

مصادیق: مراکز بین‌دانشگاهی (رویگرد نوآوری باز در ارتباط بین بخش تحقیق و

#### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- استفاده از ظرفیت‌های ماده (۵) بند «ب»، ماده (۱۰) بند «الف» و مواد (۱۲ و ۱۳) قانون جهش دانش‌بنیان؛
- استفاده از ظرفیت مواد (۱۱، ۱۲ و ۱۵) آیین‌نامه مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری؛
- استفاده از ظرفیت لایحه مشارکت عمومی و خصوصی؛
- استفاده از ظرفیت مصوبه تشکیل سازمان ملی سنجش و ارزشیابی نظام آموزش کشور؛

توسعه صنعت با دانشگاه‌ها)، نهادهای واسط توسعه‌یافته همچون شرکت‌های برگزارکننده چالش (شرکت‌های خصوصی و مستقل در امر نوآوری باز)، انجمن‌ها و اتحادیه‌های علمی و فناوری، صندوق‌های تحقیقاتی مشترک و مدل تلفیقی شرکت‌های کارگزاری و ادارات ارتباط با صنعت (دفتر یا اداره ارتباط با صنعت و شرکت خصوصی).

- در کشور ما، پارک‌های علم و فناوری، مراکز رشد، دفاتر ارتباط دانشگاه با صنعت و مراکز دولتی واسط و تسهیلگر ارتباط بین صنایع و فناوران (کانون‌های هماهنگی دانش، صنعت و بازار، فن‌بازار ملی ایران و مرکز تعاملات بین‌المللی علم و فناوری ذیل معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری، شبکه تبادل فناوری و صندوق نوآوری و شکوفایی) و کارگزاران تبادل دانش و فناوری (به‌صورت مرسوم در قالب فعالیت‌های خصوصی و غیرتلفیقی) به‌عنوان

نهادهای واسط اولیه فعالیت می‌کنند.

- برخی واسط‌های توسعه‌یافته همچون شرکت‌های برگزارکننده چالش و رویداد، مراکز فناوری، نوآوری و شتاب‌دهنده‌های وابسته به صنایع و تلفیق فعالیت کارگزارهای دانش و فناوری ذیل دفاتر ارتباط با صنعت دانشگاه‌ها یا پارک‌های علم و فناوری به‌صورت غیرنظام‌مند شکل گرفته‌اند ولی تکثیر و رشد این الگو در کشور اتفاق نیفتاده است.

- با وجود توسعه انواع نهادهای واسط در جهان، شرکت‌های خصوصی کارگزاری به‌دلیل داشتن انگیزه، تخصص در زمینه به‌هم‌رسانی و نیز هزینه پایین به‌کارگیری آنها نسبت به مدل‌های دیگر، راهکار مناسبی برای افزایش همکاری نهادهای مبتنی بر دانش و صنعت هستند. به همین منظور لازم است راهبرد حاکمیت شکل‌دهی به روندی باشد که در آن، واسط‌های ثانویه با اتکال به بخش خصوصی و به‌صورت تخصصی در کشور شکل بگیرند.

- تصویب و ابلاغ آیین‌نامه کارگزاران تبادل فناوری دانشگاهی؛
- ترویج ادبیات کارگزاری؛
- تقویت کارگزارها و تشویق آنها برای ارائه خدمات پیشرفته و به‌روز؛
- کمک به ایجاد اتحادیه یا انجمن‌های کارگزاری؛
- معرفی الگوهای موفق به دانشگاه‌ها و کمک به تقویت آنها.

## سیاست‌های صنعتی در کشورهای منتخب و توصیه‌هایی برای ایران:

### سیاست‌های صنعتی در برزیل

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16806.1724](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16806.1724)

۱۹۷۵۹  
۱۴۰۳/۰۲/۰۹  
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



#### بیان / شرح مسئله

بدون تردید هیچ کشوری بدون به‌کارگیری سیاست‌های هدفمند، واقع‌بینانه و دست‌یافتنی دولت برای اصلاح ساختار اقتصادی و صنعتی از مسیر توسعه عبور نخواهد کرد. کشورها، برای صنعتی شدن سیاست‌هایی بر ساختار اقتصادی خود اعمال کردند که برخی منجر به شکست شد، اما برخی دیگر به تسریع در پیمودن مسیر توسعه انجامید. آنچه فهم آن اهمیت دارد این

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کشورهای آمریکای لاتین و به‌ویژه برزیل، سوابق طولانی در اتخاذ سیاست‌های صنعتی دارند، این کشورها که در میانه قرن بیستم، سیاست‌های صنعتی خود را عمدتاً حول محور جایگزینی واردات و ایجاد بازار داخلی تحت حمایت برای شرکت‌های بومی سامان داده بودند، در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ با بحران‌های اقتصادی-اجتماعی گوناگونی مواجه شدند که برخی منتقدین این بحران‌ها را به اشتباه این کشورها در اتخاذ سیاست صنعتی نسبت می‌دادند. با

است که تسریع توسعه صنعتی و دستیابی به اهداف رشد و توسعه، بدون برخورداری از سیاست‌های صنعتی ممکن نیست، اما نکته مهم در اینجا نوع سیاست‌هایی است که انتخاب می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، پرسش امروز دولت‌ها، نه چرایی اتخاذ سیاست صنعتی یا لزوم یا عدم لزوم اتخاذ سیاست صنعتی، بلکه چگونگی اتخاذ سیاست صنعتی است. آنچه موجب تمایز کشورهاست، نه اتخاذ یا

وجود این، کشورهای آمریکای لاتین با عدول از سیاست‌های صنعتی مانند حمایت از صنایع پیشران، نتوانستند مسیر توسعه خود را باز یابند، این موضوع به اقبال مجدد این کشورها به سیاست صنعتی انجامید. با توجه به احیای سیاست صنعتی در قرن بیست‌ویکم در غالب نقاط دنیا و به‌ویژه آمریکای لاتین، این گزارش بر تجربه دو دهه اخیر برزیل تمرکز کرده است. در دو دهه مذکور، برزیل شاهد فراز و فرود مجدد سیاستگذاری صنعتی بوده است. این کشور

عدم اتخاذ سیاست صنعتی، بلکه توفیق در اتخاذ سیاست‌های صنعتی هوشمندانه و هدفمند است.

با توجه به اهمیت شناسایی سیاست‌های صنعتی موفق و اتخاذ درست سیاست صنعتی، شناسایی تجربیات و شکست‌ها و دستاوردهای سایر کشورها می‌تواند به بهبود سیاستگذاری کمک کند. بر این اساس، مطالعه حاضر به بررسی تجربه برزیل می‌پردازد.

از سال ۲۰۰۴ در سه مرحله سیاست‌های صنعتی را طراحی کرد که اولی، (۲۰۰۷-۲۰۰۴) در تلاش برای بازگرداندن صنعت به دستور کار سیاستگذاری و اولویت‌دادن به آن بود. دومی، (۲۰۱۱-۲۰۰۸) با عنوان برنامه توسعه مولد، تأکید بیشتری روی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه ظرفیت‌های صنعتی شرکت‌های پیشران داشت. سومی، (۲۰۱۴-۲۰۱۱) با عنوان برنامه «برزیل بزرگ» بر پشتیبانی نهادی از تولید و انتخاب بخش‌های هدف استوار

بود. این سیاست‌ها علی‌رغم وقوع بحران مالی بین‌المللی (۲۰۰۸)، تا سال ۲۰۱۰ به رونق اقتصادی این کشور منجر شد. با وجود این، درحالی‌که برخی کارشناسان، آینده درخشانی را برای برزیل به‌عنوان اقتصادی نوظهور انتظار داشتند، این کشور از سال ۲۰۱۳ با چالش‌های جدی مواجه شده و در نیمه دوم دهه ۲۰۱۰، همراه با سقوط دولت وقت، برخی از مهم‌ترین سیاست‌های صنعتی خود را کنار گذاشت. این واقعه را البته می‌توان وقفه‌ای در سیاستگذاری صنعتی این کشور دانست. زیرا دولت بعدی هم در تدوین دستورکار جایگزین ناکام بود و با بازگشت به قدرت جناح حاکم در دهه ۲۰۰۰ دور تازه‌ای از سیاستگذاری صنعتی در این کشور آغاز شده است که اکنون با نام «صنعت جدید برزیل» شناخته می‌شود.

#### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌صورت مشخص تجربه سیاست صنعتی برزیل، می‌تواند از چند جنبه مهم برای اقتصاد ایران مورد توجه قرار گیرد:

- ❑ اهمیت سیاستگذاری صنعتی فعال برای دستیابی به توسعه صنایع ساخت‌محور: توسعه صنعتی به‌ویژه توسعه صنایع ساخت‌محور بدون سیاستگذاری صنعتی فعال، ناممکن است.
- ❑ افزایش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از شوک‌های جهانی در صورت اتکا به صنایع منبع‌محور: صرف‌نظر از اشتغال‌زایی پایین صنایع معدنی، نکته مهم‌تر اینجاست

یافته‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد مهم‌ترین دلایل عدم توفیق سیاستگذاری صنعتی برزیل در دهه ۲۰۱۰ و در سومین برنامه توسعه صنعتی این کشور را می‌توان در سه محور خلاصه کرد که عبارتند از:

- ❑ آسیب‌پذیری ناشی از وابستگی به صادرات محصولات معدنی و محصولات کشاورزی: علی‌رغم تلاش برزیل برای توسعه صنعتی و بهبود قدرت تولیدی، صنعت‌زدایی رخ داده در دوره آزادسازی در این کشور و نیز چرخه کالایی، مشوق صادرات محصولات معدنی و مواد خام بود که در مجموع اقتصاد برزیل را در برابر دوره‌های رکود جهانی آسیب‌پذیر ساخت. تمرکز بر تولید منابع اولیه و صنایع معدنی، نه تنها مانع رشد مستمر و سریع، بلکه مانع سیاستگذاری موفق است.
- ❑ کاستی‌های تمرکز بر حفظ ثبات

که اتکا به صنایع منبع‌محور، تاب‌آوری کشور در مقابل شوک‌های خارجی را کاهش می‌دهد.

- ❑ وابستگی جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید به ایجاد تضمین‌های بلندمدت: تأکید بر توسعه صنعتی با اتکا به بخش خصوصی بدون در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر تصمیمات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، محکوم به شکست است.
- ❑ اهمیت ارتقای کیفیت سیاستگذاری صنعتی: تجربه برزیل درباره سیاست‌های صنعتی نشان می‌دهد که توجه به کیفیت

اقتصاد کلان برای دستیابی به توسعه صنعتی: تجربه برزیل نشان می‌دهد به‌رغم همه هزینه‌هایی که این کشور برای گذار از دوره حمایت‌گرایی به آزادسازی پرداخت، این کشور عمدتاً توانست صرفاً تورم را مهار کند و در دیگر اهداف سیاستی خود از جمله ایجاد یک ساختار تولیدی پویا و با قابلیت‌های صنعتی قابل‌توجه باز ماند.

- ❑ کاستی‌های تلاش برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی بدون تحلیل عمیق موانع سرمایه‌گذاری: در تجربه برزیل، تلاش دولت برای تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی صرفاً با اعطای معافیت مالیاتی یا اعطای تسهیلات دنبال شد، درحالی‌که به‌نظر می‌رسد اگر تکیه دولت بر استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی است، دامنه تحلیل باید بسیار گسترده‌تر از صرف اعلام یک مشوق باشد.

سیاست‌ها بالاترین درجه اهمیت را دارد.

- ❑ الزام به تدوین استراتژی توسعه صنعتی: تجربه برزیل به‌ویژه در سال‌های منتهی به بحران نشان می‌دهد که ناتوانی در تنظیم اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت توسعه صنعتی تأثیر مخربی بر نتیجه‌بخش بودن این سیاست‌ها داشت. در ایران نیز، به‌دلیل عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی، نه اولویت‌ها مشخص هستند، نه مسیر دستیابی به اهداف و نه هماهنگی میان اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون وجود دارد.



## بیان / شرح مسئله

نقش‌آفرینی در صنعت میکروالکترونیک به دلیل ابعاد فناورانه و اقتصادی پیچیده‌ای که دارد برای ورود بازیگران جدید مسئله‌ای دشوار به‌شمار می‌آید. ایالات متحده، اروپا، چین، ژاپن، تایوان، کره جنوبی، شش منطقه جغرافیایی اصلی هستند که در طول سالیان متمادی بر صنعت میکروالکترونیک تسلط یافته‌اند و با تعریف نقش برای سایر کشورها یک زنجیره جهانی در این صنعت را راهبری می‌کنند با وجود این افزایش

تنش‌های ژئوپلیتیک در جهان در سال‌های اخیر از یک‌سو و نمایان شدن بیشتر اهمیت تراشه‌ها در رهبری آینده جهان منازعات بر روی تصاحب و تسلط بیشتر بر روی این صنعت را افزایش داده، به‌نحوی که تمامی کشورهای پیشرو در زمینه سیاسی و اقتصادی به‌دنبال باز تعریف جایگاه خود در این صنعت هستند. در ایران نیز در ابتدای دهه ۱۴۰۰ شمسی، پس از نمایان شدن آثار جدی

کمبود تراشه‌ها بر اقتصاد کشور که عمدتاً ناشی از همه‌گیری ویروس کرونا و اختلافات ژئوپلیتیک و برخی آسیب‌های امنیتی بود، مجدداً توجه به این صنعت پس از چند دوره فراز و نشیب برنامه‌ریزی صنعتی افزایش یافته است. با این وجود، همچنان فقدان سیاست صنعتی مناسب در این حوزه دیده می‌شود. لذا این گزارش به‌دنبال ارائه پیشنهاد چارچوبی اولیه برای سیاستگذاری در این حوزه است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج مطالعات نشان می‌دهد زنجیره تولید تراشه در دنیا مسیری به‌شدت جهانی و به‌هم‌پیوسته را دنبال می‌کند که ابعاد آن از سه جنبه اقتصادی، امنیتی و سیاسی حائز اهمیت است.

از منظر اقتصادی پیشرفت‌های اخیر در روندهای کلیدی فناوری مانند محاسبات ابری، هوش مصنوعی (AI)، اینترنت اشیا (IoT) و سیستم‌های کمک راننده پیشرفته خودرو (ADAS) روند رشد صنعت نیمه‌هادی را حفظ کرده و اندازه بازار این صنعت را در سال ۲۰۲۱ به حدود ۶۰۰ میلیارد دلار رسانده است. در تخمین اندازه بازار تراشه‌ها برای ایران اطلاعات شفاف‌تری در اختیار نیست، اما باید به این نکته توجه کرد که حجم تراشه‌های مصرفی کشور با میزان واردات مستقیم تراشه به کشور تفاوت چشمگیری دارد. زیرا حجم قابل‌توجهی از تراشه‌های مصرفی

کشور در قالب محصولات کامل یا قطعات منفصله به کشور وارد می‌شود. با در نظر گرفتن سهم یک درصدی ایران از مصرف جهانی تراشه، میزان تراشه مصرف شده در کشور حدود ۶ میلیارد دلار و میزان واردات مستقیم انواع تراشه‌ها حدود ۴۵۰ میلیون دلار برآورد می‌شود.

از دیدگاه امنیتی یک زنجیره تأمین جهانی کاملاً وابسته به یکدیگر به‌صورت طبیعی ریسک‌ها و مخاطراتی را نیز به‌همراه دارد که می‌توان این ریسک‌ها را در دو گروه ریسک‌های مرتبط با دسترسی و تأمین تراشه و ریسک‌های مرتبط با خراب‌کاری‌های صنعتی دسته‌بندی کرد. درنهایت از منظر سیاسی نیز صنعت نیمه‌هادی‌ها در سالیان اخیر در حال تبدیل شدن به ابزارهای سیاسی برای فشار بر کشورهای رقیب شده است. مناقشات سیاسی میان چین و آمریکا بر

سر تایوان، اعمال تحریم‌های فناورانه بر چین به‌منظور جلوگیری از دستیابی این کشور به آخرین نسل از تجهیزات تولید تراشه و آثار منفی جنگ روسیه و اوکراین در تأمین مواد اولیه این حوزه همگی نشان‌دهنده آسیب‌پذیری‌های زنجیره تأمین نیمه‌هادی‌ها در جهان در راستای اهداف سیاسی است.

درمجموع موارد فوق نشان می‌دهد بازتعریف جایگاه ایران در صنعت نیمه‌هادی در جهان موضوعی کلیدی و ضروری به‌شمار می‌آید. در این شرایط آسیب‌شناسی حمایت‌ها و عدم توسعه کافی صنعت میکروالکترونیک در کشور را می‌توان در سه سرفصل: ۱. حمایت‌های نوسانی و غیرپایدار، ۲. توجه اندک به سیاست‌های ساماندهی طرف تقاضا و ۳. آشفتگی نهادی کشور در تنظیم‌گری صنعت متناسب با هدف‌گذاری‌ها، ریشه‌یابی کرد.

به منظور توسعه صنعت میکروالکترونیک در ایران باید مجموعه‌ای از سیاست‌های صنعتی داخلی و دیپلماسی‌های اقتصادی و فناورانه بین‌المللی به صورت هم‌زمان به منظور رفع موانع پیش‌روی این صنعت در کشور در دو حوزه فناوری و بازار صورت پذیرد. بدین منظور توسعه صنعت میکروالکترونیک در ایران از طریق پیگیری دو سناریوی مکمل طراحی تراشه (Fabless) و تأسیس کارخانه تولید (Fab) قابل تحقق است. سناریوی تأسیس کارخانه فب در داخل ایران از لحاظ منابع مالی مورد نیاز و مدت زمان لازم برای سرمایه‌گذاری تفاوت‌های چشمگیری با سناریو طراحی تراشه دارد و در عمل نیز اجرای آن پس از دستیابی به اهداف سناریوی اول منطقی و امکان‌پذیر خواهد بود. همین افق‌های متفاوت زمانی و سرمایه‌ای لازم در اجرای این دو سناریو می‌تواند فرصت پیگیری هم‌زمان هر دو را نیز فراهم سازد. در این راستا راهبردهای ذیل هریک از سناریوهای Fab و Fabless به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود.

#### ۱. سناریوی اول: طراحی تراشه (Fabless)

مدل کسب‌وکاری طراحی تراشه و برون‌سپاری ساخت آن به کارخانه‌های تولیدی یکی از متداول‌ترین رویکردها در صنعت میکروالکترونیک در جهان است. این رویکرد علاوه بر کاهش هزینه‌های ثابت سرمایه‌گذاری در تولید می‌تواند تا حد قابل توجهی نگرانی‌های کشور در زمینه رفع پایدار نیازمندی‌های کشور و ارتقای امنیت تراشه‌های کشور را مرتفع سازد. راهبردهای مورد نیاز کشور برای شکل‌دهی به حوزه صنعت طراحی تراشه بدون فب در کشور عبارتند از:

#### ۱-۱. راهبرد کوتاه‌مدت: ایجاد مراکز خدمات طراحی تراشه

حمایت دولت از تأسیس این مراکز می‌تواند امکان دسترسی و هزینه‌های مضاعف طراحی و نمونه‌سازی تراشه در ایران را تا حد قابل‌قبولی کاهش دهد و از همه مهمتر جریان سرمایه انسانی و تحقیق و توسعه در حوزه میکروالکترونیک را با هدف دستیابی به قابلیت طراحی تراشه‌هایی با سطح فناوری بالا در کشور را حفظ کند.

#### ۱-۲. راهبرد میان‌مدت: تدوین برنامه ملی بومی‌سازی تراشه‌های پرکاربرد و حساس

به منظور موفقیت تجاری‌سازی تراشه‌ها در داخل کشور در میان‌مدت، باید سیاست صنعتی متناسبی از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط دنبال شود. اصول سیاست صنعتی مناسب برای این حوزه عبارتند از: تعیین تراشه‌های هدف بر مبنای نیازمندی‌های کشور، تجمع تقاضا و سفارش‌گذاری بلندمدت برای طراحان تراشه به منظور اقتصادی کردن طراحی و تولید، ارائه یارانه و معافیت مالیاتی به شرکت‌های خریدار تراشه به منظور پوشش اختلاف قیمت احتمالی، حمایت‌های تعرفه‌ای و تدوین استانداردهای لازم به منظور الزام شرکت‌های بالادست زنجیره تأمین محصولات الکترونیکی به به‌کارگیری تراشه‌های داخلی در تولید محصول نهایی اشاره کرد.

#### ۱-۳. راهبرد بلندمدت: ورود به بازارهای جهانی طراحی تراشه

مزیت بالقوه سرمایه انسانی متخصص و ارزان‌قیمت در کشور یکی از فرصت‌های کلیدی برای ورود به زنجیره ارزش جهانی صنعت میکروالکترونیک از طریق اجرا

پروژه‌های طراحی و فروش دارایی‌های فکری (IP Cores) در بلندمدت به‌شمار می‌آید. در این راستا دولت باید به روش‌های مختلف بستر لازم برای جلب همکاری و فرصت‌های بین‌المللی را فراهم سازد. این هدف می‌تواند از طریق راهبرد حمایت از تأسیس دفاتر طراحی در سایر کشورها و جذب فرصت‌های بین‌المللی با پوشش این دفاتر دنبال شود.

#### ۲. سناریو دوم ساخت و تولید تراشه (Fab):

راه‌اندازی یک کارخانه فب در کشور موضوعی پیچیده‌تر از نصب ماشین‌آلات یک کارخانه است و تنظیم فرایندها و پیاده‌سازی دستورالعمل‌های تولید تا دستیابی به بازدهی قابل‌قبول بعضاً ماه‌ها به طول خواهد انجامید. در حال حاضر بخشی از چالش‌های حوزه میکروالکترونیک کشور ناشی از دسترسی دشوار به کارخانه‌های تولید تراشه است و تصمیم‌گیری برای ساخت یک کارخانه فب در کشور تابع متغیرهای متعدد اقتصادی، سیاسی و امنیتی است که باید در وهله اول آمادگی کافی برای آن در کشور فراهم شود. در این راستا راهبردهای ذیل به منظور ایجاد آمادگی کافی پیشنهاد می‌شود:

#### ۱-۲. راهبرد کوتاه‌مدت: ایجاد دسترسی پایدار به فب‌های خارجی

ایجاد دسترسی پایدار به یک یا چند کارخانه فب خارجی حول برنامه‌های همکاری‌های نظیر دریافت مجوز همکاری مستقیم فب‌های هدف با شرکت‌های طراحی ایرانی، اجاره بخشی از ظرفیت تولید فب‌های خارجی برای ایران، سرمایه‌گذاری مشترک در تأسیس یک فب جدید در کشور خارجی، تملیک

بخشی از مالکیت و مدیریت فب‌های خارجی و استفاده از متخصصین ایرانی به منظور یادگیری فرایندها، می‌تواند به‌عنوان راهبرد کوتاه‌مدت کشور مدنظر قرار گیرد.

#### ۲-۲. راهبرد میان‌مدت: سرمایه‌گذاری در زنجیره بالادستی مواد اولیه

بهره‌برداری از یک کارخانه تولید تراشه در کشور به‌صورت مداوم نیازمند حجم زیادی از مواد اولیه نظیر ویفرهای سیلیکونی، اسیدها و گازهای خاص منظوره

است که تأمین آنها با فرض تأسیس کارخانه در کشور نیز به‌دلیل حساسیت‌های تحریمی، نیازمند برنامه‌ریزی است. در این راستا، به‌دلیل برخی مزیت‌های طبیعی کشور در زنجیره بالادستی این صنعت به‌خصوص در بخش معادن سیلیسیوم، سرمایه‌گذاری در این حوزه‌های بالادستی به‌دلیل تقاضای بالای جهانی، می‌تواند علاوه بر کاهش آثار تحریم، به اتصال کشور به زنجیره‌های جهانی میکروالکترونیک و ایجاد وابستگی متقابل بین ایران و سایر کشورها کمک کند.

#### ۳-۲. راهبردی بلندمدت: احداث کارخانه فب در کشور

در صورت افزایش حساسیت‌های جهانی نسبت به موضوع میکروالکترونیک، فقدان یک کارخانه تولید تراشه در کشور می‌تواند به یک اهرم فشار بر کشور تبدیل شود. در چنین شرایطی هدف‌گذاری احداث یک کارخانه فب در کشور با پذیرش لزوم طی کردن راهبردهای قبلی می‌تواند به‌عنوان یک هدف‌گذاری صحیح در توسعه فناوری برای کشور در نظر گرفته و اجرا شود.

## آسیب‌شناسی بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست و ارائه راهکارها

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16811.1729](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16811.1729)

۱۹۷۷۸  
۱۴۰۳/۰۲/۱۹  
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



### بیان / شرح مسئله

در سال ۲۰۲۲ میزان شاخص شدت مصرف انرژی در ایران برابر با ۰/۲۰۷ کیلوگرم معادل نفت خام به دلار براساس برابری قدرت خرید بوده که ۱/۸ برابر متوسط دنیا و ۲/۸ برابر کشورهای توسعه یافته است و نشان از هدررفت بالای انرژی و ظرفیت بالای بهینه‌سازی مصرف انرژی در ایران دارد. این درحالی است که توجه به بهینه‌سازی مصرف انرژی از دهه هفتاد شمسی مورد توجه بوده و قوانین متعددی نیز در این حوزه به تصویب رسیده است. اگرچه به‌واسطه نیاز به سرمایه‌گذاری کمتر بهینه‌سازی نسبت به افزایش تولید با همان میزان تولید انرژی، پایدار بودن انرژی حاصل از بهینه‌سازی و بین‌النسلی بودن منابع انرژی، مدیریت و بهینه‌سازی انرژی باید در اولویت بالاتری نسبت به افزایش تولید انرژی قرار گیرد، اما سیاست نامطلوبی که تاکنون برای تأمین انرژی بخش‌های مختلف مصرفی کشور علی‌رغم مصرف بی‌رویه آنها وجود داشته، افزایش تولید بوده است، اما ادامه چنین سیاست و مسیری مشابه سال‌های قبل به دلیل وجود محدودیت در منابع انرژی و مالی در دسترس میسر نخواهد بود. افزایش عمق ناترازی که اختلاف عرضه و تقاضا در اوج مصرف در دو حامل گاز و برق را به ترتیب به بیش از ۳۰۰ میلیون مترمکعب در روز و ۱۲ هزار مگاوات در روز رسانده، یکی از نتایج اتخاذ این سیاست نادرست است.

ازجمله ابزارهای مهم در راستای بهینه‌سازی مصرف انرژی استفاده از ظرفیت

ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست است. بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی براساس ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر در سال ۱۳۹۶ ایجاد شد و اساس کار آن اختلاف تعرفه بخشی و زمانی انرژی است که باعث می‌شود طرح‌های بهینه‌سازی در بخش‌های با تعرفه کمتر، اقتصادی شود و با توجه به سهم بالای مصرف انرژی در این‌گونه بخش‌ها، می‌تواند ظرفیت خوبی را برای بهینه‌سازی ایجاد کند. در این گزارش، عملکرد آیین‌نامه ایجاد بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی و محیط‌زیست بررسی شده و راهکارهایی برای اجرایی کردن آن ارائه می‌شود.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حوزه برق، مجموع کل طرح‌های کاهش مصرف انرژی برق ارائه شده به دبیرخانه مربوط بازار (سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی) تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۲، برابر با ۳۲ طرح بوده، اما تنها یک طرح در مرحله اجرا قرار دارد. مجموع طرح‌های ارسالی مرتبط به کاهش مصرف انرژی در حوزه

گاز نیز به دبیرخانه مربوط بازار (شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت) برابر با ۲۱ طرح بوده و در این حوزه نیز تنها یک طرح در مرحله انعقاد قرارداد قرار دارد. به‌عبارتی تاکنون هیچ گواهی صرفه‌جویی صادر نشده و در عمل بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی و محیط زیست پس از گذشت ۶ سال از تصویب آیین‌نامه اجرایی

آن، فاقد عملکرد بوده است. نبود انگیزه اقتصادی به‌واسطه ساختار و چارچوب بازار و فضای کلان اقتصادی کشور، عدم تضمین در انتشار، خرید و تسویه گواهی صرفه‌جویی و ابهام در تحویل حامل انرژی معادل گواهی صرفه‌جویی و ساختار زمانبر فرایند ارائه تا تصویب طرح ازجمله مهم‌ترین دلایل عدم اجرای بازار هستند.

### ۱. تضمین صدور و تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی

پیشنهاد می‌شود به‌صورت کلی صنایعی که دارای گواهی صرفه‌جویی انرژی هستند، در اولویت طرح‌های مدیریت انرژی قرار نگیرند، در صورتی که به‌دلیل شدت ناترازی انرژی این امر برای برخی صنایع محقق نشد، از طریق روش‌های زیر گواهی‌های صرفه‌جویی تسویه شود:

۱-۱. جهت تضمین و تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی مصرف انرژی پیشنهاد می‌شود حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی تأسیس شود. بر این اساس در صورتی که گواهی صرفه‌جویی در بازار مورد معامله قرار نگرفت یا توسط شرکت ملی گاز و توانیر معادل حامل انرژی تحویل داده نشد، متولی امر با استفاده از منابع حساب براساس نرخ حداقلی صرفه‌جویی در بازار معادل حامل انرژی خواهد کرد (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، دولت). همچنین بهینه‌سازی مصرف انرژی در گام نخست نیازمند همکاری دستگاه‌های متعدد اجرایی و تمامی آحاد جامعه بوده و لذا هماهنگی در اجرای یکپارچه امور مربوط به بهینه‌سازی انرژی و اولویت‌بخشی به آنها در تمامی بخش‌ها نیازمند یک متولی واحد است. از این رو ایجاد یک متولی واحد به‌منظور مدیریت کلان و متمرکز در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی با تجمیع و ادغام تمام ظرفیت‌های سازمانی موجود در دستگاه‌های اجرایی باید در دستور کار قرار گیرد. (دولت و مجلس).

۱-۲. جهت تضمین تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی، پیشنهاد می‌شود در صورتی که شرکت ملی گاز و توانیر از تحویل معادل

حامل گواهی صرفه‌جویی امتناع ورزد، متقاضی می‌تواند نسبت به تهاتر قبض معادل حامل انرژی صرفه‌جویی شده با نرخ حداقل نصف بالاترین قیمت داخلی حامل انرژی اقدام کند (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نیرو، وزارت نفت).  
۱-۳. به‌منظور حل مسئله صدور گواهی صرفه‌جویی به‌ازای طرح‌های اجرا شده به‌عنوان یکی از گلوگاه‌های اجرایی‌سازی بازار بهینه‌سازی، پیشنهاد می‌شود صدور گواهی صرفه‌جویی انرژی توسط دبیرخانه بازار صورت گیرد. شایان‌ذکر است مطابق با ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت، اختیار کامل صدور گواهی به سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی واگذار شده است. (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نیرو و وزارت نفت).

### ۲. افزایش انگیزه اقتصادی

۲-۱. به‌منظور افزایش انگیزه اقتصادی برای ورود تمامی بخش‌های مصرف انرژی (به‌ویژه بخش‌هایی که بیشترین تعرفه حامل انرژی را دارند) پیشنهاد می‌شود به‌جای صدور گواهی صرفه‌جویی انرژی با شرط پرداخت تعرفه محل صرفه‌جویی توسط شرکت‌های خدمات انرژی، صدور گواهی در قبال پرداخت حق نشر مشخص و معادل کمترین تعرفه حامل انرژی صورت پذیرد (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نفت، وزارت نیرو).

۲-۲. جهت کاهش ریسک نوسانات ارزی در طول اجرای طرح، پیشنهاد می‌شود امکان بازنگری در دوره صدور گواهی متناسب با سرمایه‌گذاری انجام‌شده و اختلاف تعرفه روز ایجاد شود (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نفت، وزارت نیرو).

۲-۳. پیشنهاد می‌شود جهت افزایش انگیزه شرکت‌ها، صدور گواهی صرفه‌جویی انرژی به متقاضیان بلافاصله پس از تصویب طرح‌ها و پس از اخذ تضامین لازم میسر شود. (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نفت، وزارت نیرو).  
۲-۴. به‌منظور اولویت‌بخشی به طرح‌های مهم و کاهش مدت بازگشت سرمایه، پیشنهاد می‌شود گواهی‌های فعلی بر دو شکل گواهی در زمان غیراوج مصرف شامل طرح‌های بهینه‌سازی انرژی اثرگذاری بر ساعات غیراوج بار و فصول عادی و گواهی در زمان اوج مصرف شامل طرح‌های بهینه‌سازی انرژی در ساعات اوج مصرف تقسیم‌بندی شود و تسهیلات قیمتی و غیرقیمتی ارائه شده بر آن به‌صورت متفاوت لحاظ شود (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نفت، وزارت نیرو).

### ۳. تسهیل فرایند M&V و تصویب طرح در بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست

در حال حاضر به‌دلیل طولانی بودن مدت زمان انتظار جهت تشکیل جلسات کمیسیون صرفه‌جویی انرژی برای تصویب نهایی و ابلاغ طرح‌ها، مدت زمان ارائه تا تصویب طرح زمانبر شده و نیاز است تا فرایند درخواست متقاضی تا تصویب طرح کاهش یابد (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نفت، وزارت نیرو). به‌دلیل عدم توانمندی متقاضیان اجرای طرح‌های بازار برای انتخاب شرکت‌های M&V صاحب صلاحیت، پیشنهاد می‌شود انتخاب شرکت M&V نیز توسط دبیرخانه صورت گیرد (سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، وزارت نفت، وزارت نیرو).



### بیان / شرح مسئله

پیرو تصویب و ابلاغ بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در ۲۷ اسفند ۱۴۰۲ به دولت، بخش دوم بودجه که شامل جداول و جزئیات درآمدها و هزینه‌های دولت است در تاریخ ۱۹ فروردین ۱۴۰۳ به مجلس شورای اسلامی وصول شد. این گزارش

در وهله اول به بررسی اصلی‌ترین جزئیات ساختار بودجه حوزه فاوا با محوریت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه و مرکز ملی فضای مجازی در ۶ بخش شامل ردیف‌های درآمدی، سنجه‌های عملکردی، اعتبارات

دستگاه‌های اجرایی تابعه وزارتخانه، ردیف‌های متفرقه منتقل شده به جدول ۷ در حوزه فاوا، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بودجه شرکت‌های دولتی زیرمجموعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌پردازد.

اصلی‌ترین یافته‌های کلیدی این گزارش به شرح ذیل است:

■ به‌طور کلی منابع بودجه، شامل ۴ جزء درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، واگذاری دارایی‌های مالی و درآمدهای اختصاصی دولت است. به‌طور تقریبی تمامی منابع مکتسبه دولت از حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات در بخش درآمدها به میزان حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال از محل درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات - حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات از سوی اپراتورهای مخابراتی ایجاد می‌شود.

■ دولت ۱۱ سنجه عملکردی به‌منظور ارزیابی دستگاه‌های مرکزی حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات ارائه کرده است که از میان آنها، ۲ سنجه تحقق سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات به میزان ۷۰ درصد و اتصال ۲ میلیون نقطه از اماکن اداری، تجاری و مسکونی به تار (فیبر) نوری از جمله مهم‌ترین سنجه‌های این بخش به‌شمار می‌آیند.

گزارش‌ها حاکی از آن است که در حال حاضر حدود ۶۰ درصد از سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات محقق شده است و به‌نظر می‌رسد با تکمیل برخی از پروژه‌های مرتبط با اهداف شبکه ملی اطلاعات در دولت، تحقق هدف‌گذاری ۷۰ درصدی در تکمیل شبکه ملی اطلاعات، هدفی در دسترس برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات باشد. اما در رابطه با تحقق اتصال ۲ میلیون نقطه از اماکن کشور به تار (فیبر) نوری به‌عنوان اصلی‌ترین وعده

وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در دولت سیزدهم، ایجاد ۱/۵ میلیون اتصال به تار (فیبر) نوری در کمتر از ۱۲ ماه آینده نیازمند تمهیدات جدی‌تری از سوی این وزارتخانه خواهد بود. هم‌اکنون مطابق آمار سامانه رسمی پروژه توسعه تار (فیبر) نوری، این پروژه با پیشرفت حدود ۳۵ درصدی در بخش تعهدات پوشش، بیش از هفت میلیون خانوار را تحت پوشش تار (فیبر) نوری قرار داده است، اما از این تعداد صرفاً اندکی بیش از پانصد هزار مکان اداری، تجاری و مسکونی در حال استفاده از خدمات اتصال تار (فیبر) نوری به شیوه‌های مختلف هستند.

■ نکته مثبت در رابطه با بودجه بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، تراز مثبت بین درآمدها و اعتبارات دولت در این بخش است که این موضوع نشان‌دهنده عدم وابستگی حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور به سایر منابع درآمدی دولت به‌منظور پوشش هزینه‌های خود است. درآمدهای این حوزه برای سال آینده در حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود و مجموع اعتبارات تخصیص‌یافته به این بخش (مشمول بر اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و اختصاصی) حدود ۲۰۱ هزار میلیارد ریال است.

■ ساماندهی ردیف‌های متفرقه و امکان انتقال آنها به ردیف‌های ذیل دستگاه‌های اصلی یکی از ویژگی‌های برجسته ذکر شده از سوی دولت برای بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بوده است. این موضوع بدان معناست که بخش عمده‌ای از ردیف‌های اعتباری متفرقه در بودجه باید در ذیل

دستگاه اصلی سیاستگذار ساماندهی شده باشند. بررسی جدول ۱-۷ و ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که این موضوع در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات رعایت شده است.

■ بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات نشان می‌دهد؛ پروژه‌های:

۱. توسعه زیرساخت‌های شبکه ملی اطلاعات،
  ۲. تأمین منابع صندوق توسعه شبکه فیبر نوری،
  ۳. توسعه زیرساخت‌های یکپارچه ابری و خدمات دولت هوشمند،
  ۴. تکمیل زیرساخت‌های اطلاعاتی شبکه ملی اطلاعات،
  ۵. توسعه زیرساخت فناوری‌های نوین بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات،
  ۶. توسعه زیرساخت‌های فضای و
  ۷. توسعه متوازن منطقه‌ای خدمات حوزه فاوا، اصلی‌ترین عناوین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌شمار می‌آیند که بیش از ۷۵ درصد اعتبارات تملکی این وزارتخانه را به‌خود اختصاص می‌دهند.
- بودجه شرکت‌های دولتی زیرمجموعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نشان می‌دهد؛ تعداد ۶ شرکت ذیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات فعالیت می‌کنند و مجموع درآمدهای آنها در سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۳۳۸ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. از این مبلغ بیش از ۳۰۵ هزار میلیارد ریال هزینه شرکت‌های مذکور خواهد بود.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. اصلاح ردیف ۴۳ از شماره طبقه‌بندی ۵۳۰۰۰۰ در جدول ۹ لایحه (صفحه ۷۸) با عنوان «حمایت از تولید گوشی‌های هوشمند داخلی».

**دلایل توجیهی:** در این ردیف مرجع و متولی هزینه‌کرد اعتبارات این ردیف مشخص نشده است. طبق بند «۱۹» از ماده (۵) سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات (مصوب شورای عالی فضای مجازی - سال ۱۴۰۱)، حمایت از تولید گوشی تلفن‌های همراه هوشمند داخلی برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است؛ اما طبق بند «۱۷» ایجاد سیستم عامل داخلی برای تلفن همراه برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. لذا برای تحقق وظایف دو وزارتخانه مذکور در زمینه حمایت از تولید گوشی تلفن‌های همراه هوشمند داخلی، پیشنهاد می‌شود اعتبارات این ردیف بین وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و ارتباطات و فناوری اطلاعات تقسیم شود.

**پیشنهاد اصلاحی:** عنوان ردیف ۴۳ از شماره طبقه‌بندی ۵۳۰۰۰۰ در جدول ۹ لایحه (صفحه ۷۸) به‌صورت زیر اصلاح شود:

«حمایت از تولید گوشی‌های هوشمند داخلی (۳۰۰۰ میلیارد ریال سهم وزارت صنعت، معدن و تجارت و ۲۰۰۰ میلیارد ریال سهم وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات)».

۲. اصلاح ردیف ۷۵ از شماره طبقه‌بندی ۵۵۰۰۰۰ در جدول ۹ لایحه (صفحه ۸۱) با عنوان «طرح‌های پیشران دانش‌بنیان با اولویت حوزه‌های هوش مصنوعی، کوانتوم، میکروالکترونیک و ... (۵۰۰۰ میلیارد تومان سهم معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، ۲۰۰۰ میلیارد تومان سهم وزارت صنعت، معدن و تجارت)».

**دلایل توجیهی:** در ماده (۶۶) برنامه هفتم مصوب مجلس، وظایف متعددی در زمینه توسعه زیرساخت‌های اقتصاد رقومی

(دیجیتال) و زیرساخت‌های ذخیره‌سازی و پردازش سریع برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات گذاشته شده است. این زیرساخت‌ها به‌عنوان پیشران توسعه هوش مصنوعی و سایر طرح‌های دانش‌بنیان حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات محسوب می‌شوند. لذا پیشنهاد می‌شود؛ بخشی از اعتبارات این ردیف به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز تخصیص داده شود.

**پیشنهاد اصلاحی:** عنوان ردیف ۷۵ از شماره طبقه‌بندی ۵۵۰۰۰۰ در جدول ۹ لایحه (صفحه ۸۱) به‌صورت زیر اصلاح شود:

«طرح‌های پیشران دانش‌بنیان با اولویت حوزه‌های هوش مصنوعی، کوانتوم، میکروالکترونیک و ... (۴۰۰۰ میلیارد تومان سهم معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، ۱۰۰۰ میلیارد تومان سهم وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، ۲۰۰۰ میلیارد تومان سهم وزارت صنعت، معدن و تجارت)».

# اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه موافقت نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال در حوزه های زبان، آموزش، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه های جمعی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16803.1721](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16803.1721)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ  
۱۴۰۳/۰۲/۱۶  
۱۹۴۶-۱



## مسئله اصلی

انعقاد موافقت نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال و در حوزه های زبان، فرهنگ، ورزش، جوانان،

گردشگری و رسانه های جمعی مستلزم نظارت مجلس شورای اسلامی است. اختیار قانونی تصویب چنین موافقت نامه هایی

توسط مجلس شورای اسلامی، در اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی مشاهده می شود.

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

کلیات لایحه موافقت نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال مورد تأیید است. چراکه در راستای تقویت تعاملات بین فرهنگی است که در راستای صلح، مقابله با سیاه نمایی ها و افزایش شناخت دو کشور از یکدیگر است.

دو اصل هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی به تبصره ماده واحد لایحه افزوده شد.

اعمال اصلاحات توسط مجلس شورای اسلامی در لوایح مربوط به موافقت نامه های

بین المللی در عمل به شکل محدودی ممکن است هر چند از منظر قانونی چنین محدودیتی وجود ندارد. این وضعیت نباید نقش مجلس شورای اسلامی را در قالب تأیید کننده یا رد کننده صرف نسبت به موافقت نامه ها تقلیل دهد.

متن موافقت نامه کلی است و مبتنی بر ظرفیت های محلی نیست. به نظر می رسد برای اجرای بهتر این موافقت نامه در مورد جزئیات آن نیازمند پیوست است.

ایرادهای وارده به متن لایحه که در اجرای

آن نیاز به نظارت دارد شامل موارد زیر است:

نباید در موضوع کتب آموزشی درسی و به صورت خاص دروس تاریخ جمهوری اسلامی ایران بند «ت» ماده (۵) موافقت نامه با موضوع درج اطلاعات در دروس آموزشی، تأثیر گذار باشد.

تمدید خودکار توافق نامه و باقی ماندن ترتیبات و اعتبارات طرح های توافق شده مطابق جزء «۱» ماده (۲۶) دارای اشکال است و می تواند موجب هزینه های سربار برای کشور شود.

## پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

افزودن دو اصل هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی در تبصره ماده واحد لایحه، راهکار مناسب برای اعمال

مسئولیت قانونی مجلس شورای اسلامی نسبت به موافقت نامه ها بین ایران و کشورهای دیگر و اصلاحات آن موافقت نامه هاست. بنابراین

پیشنهاد می شود کلیه موافقت نامه های مذکور با لحاظ این تبصره مورد مذاکره و سپس تصویب قرار گیرند.





### بیان / شرح مسئله

کودکی و نوجوانی، بنیادی‌ترین و مهم‌ترین دورانی است که در آن شخصیت، هویت و سبک زندگی افراد شکل می‌گیرد و نظام‌های اعتقادی و ارزشی در نهاد آنان پایه‌ریزی می‌شوند. با اینکه بخش زیادی از وظیفه هویت‌سازی و تنظیم سبک زندگی کودکان و نوجوانان برعهده نظام رسمی آموزشی و تربیتی است، سیطره محصولات و خدمات ادبی، هنری و رسانه‌ای بر سبب مصرف فرهنگی کودکان و نوجوانان، تولید

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کلیدی‌ترین مسائل و چالش‌های حوزه تولید و ترویج محتوای ادبی برای کودک و نوجوان از منظر سیاستی و تقنینی عبارتند از:

۱. نبود نقشه راه راهبردی در حوزه کودک و نوجوان: خلأ برنامه راهبردی، تلقی نشدن مسائل کودک و نوجوان به‌عنوان اولویتی بنیادین و ضعف در چارچوب سیاستی و نهادی موجود، به ساده‌انگاری، تشتت و نبود انسجام در سطوح مختلف سیاستگذاری و اجرا در این حوزه منجر شده است. به دلیل محوریت نداشتن پژوهش،

و مصرف محتوا در این زیست‌بوم را به ضرورتی راهبردی تبدیل کرده است. در این میان، محتوای ادبی می‌تواند در پویایی زیست‌بوم و الگوسازی در زمینه سبک زندگی، نقشی پررنگ داشته باشد. زیرا پیوند محتوای ادبی با زیبایی‌ها و جاذبه‌های هنری ناگسستنی بوده و در چنین بستر و قالبی، ظرفیت فراوانی برای انتقال پیام‌ها و مفاهیم به ظریف‌ترین و مؤثرترین شکل وجود دارد.

تخصص‌گرایی و برنامه‌ریزی جامع‌نگرانه، عمده اقدامات به‌صورت مقطعی و پروژه‌ای، جوشیده از دغدغه‌های فردی یا برخاسته از ادراک و تجربه زیسته محدود و ناقص شخصی بوده‌اند که به نتایج کم‌اثر و سطحی انجامیده است.

۲. مغفول ماندن بسیاری از حوزه‌های موضوعی مورد نیاز مخاطب: آثار تألیفی از لحاظ موضوع‌یابی، مسئله‌مندی و نیازشناسی دچار ضعف جدی بوده و به بسیاری از بحران‌ها و مسائل آسیب‌زای دوره

بنابر بررسی چارچوب سیاستی کنونی، سهم حوزه کودک و نوجوان در اسناد بالادستی ناکافی است. همچنین سیاست‌های واضح، ملموس و هدفمندی در این زمینه وجود ندارد. در مصوبات و مقررات تخصصی‌تر نیز راهبردهای موجود کم‌رنگ بوده و جامعیت لازم را ندارند. بررسی آرایش نهادی این حوزه نیز نشان‌دهنده فعالیت جزیره‌ای، موازی‌کاری و تشتت در تولی‌گری است.

کودکی و نوجوانی کم‌توجهند. در چنین شرایطی، مخاطبان برای پاسخ به نیازها و دغدغه‌های خود، بیشتر سراغ آثار ترجمه‌ای و خارجی می‌روند که اغلب حاوی پیام‌هایی آسیب‌زا و ناسازگارند.

۳. خلأ جدی در تألیف و تربیت آفرینش‌گر: فعالیت مؤثر و پیوسته در این حوزه مستلزم حضور و استقرار متخصصان دغدغه‌مند و مسئله‌شناس است. در شرایط کنونی، مجموع آثار تألیفی کمیت و کیفیت مطلوبی نداشته و در زمینه پرورش و تربیت

آفرینش‌گر و متخصص کودک و نوجوان و زیرساخت‌ها و مواد آموزشی مربوطه نیز خلأ جدی وجود دارد. آفرینش‌گران فعال و دغدغه‌مند کنونی نیز کم‌شمار بوده و در میان مخاطبان چندان شناخته شده نیستند.

۴. رویکرد نادرست تمرکز بر مصادیق محتوایی: رویکرد نادرست تمرکز بر مصادیق یا تک‌محصول‌ها، اگرچه در

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور ساماندهی و ارتقای تولید و ترویج محتوای ادبی برای کودکان و نوجوانان، راهکارهای سیاستی و تقنینی ذیل پیشنهاد می‌شوند:

۱. تدوین برنامه راهبردی و تنظیم نگاهت نهادی: نظم‌دهی و انسجام‌بخشی به فعالیت‌های این حوزه و راهبری سبب مصرف فرهنگی مخاطب کودک و نوجوان، به تدوین برنامه‌ای راهبردی و جامع (مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی) و به‌روزرسانی پیوسته آن نیازمند است. تعیین اولویت و رویکرد موضوعی و تنظیم نگاهت نهادی از لوازم اساسی چنین برنامه‌ای است.

۲. رصد و شناسایی مداوم نیازهای کودکان و نوجوانان: رصد و پایش مداوم زیست‌بوم فرهنگی کودک و نوجوان می‌تواند منجر به تصویری واضح از وضعیت مستقر شود. تصویری که می‌تواند یاریگر برنامه‌ریزان و آفرینش‌گران و تولیدکنندگان در ایده‌پردازی، خلق اثر، ترویج محتوا، بازاریابی و عرضه محصول باشد.

۳. تربیت آفرینش‌گر و حمایت از آثار تألیفی: در راستای افزایش تخصص‌گرایی و بهبود وضعیت تألیف، روندها و زیرساخت‌های کنونی باید به‌سمت تربیت و آموزش افراد مستعد، توانمندسازی آفرینش‌گران کنونی و نیز حمایت از آثار

کوتاه‌مدت جذب مخاطب را به‌همراه داشته و دستاوردها ساز است، اما نمی‌تواند به‌طور ماندگار و گسترده‌ای جریان‌سازی کرده و انس کودکان و نوجوانان با محتوای ادبی را نهادینه کند.

۵. فعالیت جزیره‌ای و رویکرد غیرتعاملی نهادهای مسئول: عمده دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در این حوزه

تألیفی مطلوب، تغییر مسیر یابند. از این‌رو، لازم است ضمن تقویت ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های آموزشی در مقاطع مختلف، در صنعت نشر و فعالیت‌های ترویجی نیز از آثار تألیفی و بومی مطلوب پشتیبانی شود (مانند مشوق‌های مالیاتی و اعطای یارانه).

۴. چهره‌سازی از نهادها و آفرینش‌گران حوزه کودک و نوجوان: تمرکز بر جایگاه‌های حقوقی و آفرینش‌گران موفق و ترویج و چهره‌سازی از آنها می‌تواند پیوند مستحکم‌تری میان مخاطبان و محتوای ادبی ایجاد کند. زیرا نهادها و آفرینش‌گران از امکان همراهی طولانی‌مدت و پیگیری پیوسته توسط مخاطب برخوردار بوده و ظرفیت بسیار بیشتری برای هویت‌بخشی، الگوآفرینی و سبک‌سازی دارند.

۵. تقویت زنجیره ارزش و بهره‌گیری از ظرفیت‌های بازارپردازی فرهنگی: عرضه حداکثری محتوای ادبی مستلزم لحاظ ذائقه‌ها و گرایش‌های گوناگون مخاطب و قرار دادن محتوای مدنظر در زنجیره ارزش است. در صورت ایجاد پیوستاری در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در این حوزه، می‌توان منابع فرهنگی غنی دینی و بومی را به زبان کودک و نوجوان امروز فرآوری کرد و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بازارپردازی

ارتباط پایدار و تعامل پویایی با یکدیگر ندارند و اغلب فعالیت‌ها و برنامه‌های اصلی خود را در سطح درون‌سازمانی دنبال می‌کنند. به‌این‌ترتیب، اقدامات انجام شده تأثیر محدود و اندکی بر کلان وضعیت مصرف فرهنگی کودکان و نوجوانان گذاشته و هدف راهبردی مشخص و دستاورد ملموس و سنجش‌پذیری محقق نمی‌شود.

فرهنگی به بازتولید چنین آفرینش‌هایی در قالب‌های گوناگون پرداخت.

۶. تقویت جریان اقتباس و سرمایه‌گذاری در صنعت پی‌نما (کمیک): با تقویت جریان اقتباس می‌توان جهان‌های داستانی و شخصیت‌های بومی و آئینی را در قالب رمان بازآفرینی کرد و با نگارش فیلم‌نامه‌ها و بازی‌نامه‌های اقتباسی براساس رمان‌های پرمخاطب و غنی به گسترش جهان داستانی خلق شده در دیگر قالب‌های هنری و رسانه‌ای پرداخت. صنعت پی‌نما نیز ظرفیت فراوانی در شکوفایی زنجیره ارزش آثار ادبی داشته و می‌تواند حلقه اتصال کتاب و آثار نمایشی (به‌ویژه پویانمایی) باشد. با سرمایه‌گذاری در پی‌نما، هم مخاطب بالقوه‌ای برای آثار اقتباسی فراهم می‌شود و هم بهره‌وری فرایندهای تولید آثار نمایشی افزایش می‌یابد.

۷. بهبود تعامل میان دستگاهی: رویکرد ارتباطات سازمانی در میان دستگاه‌های مسئول در این عرصه نیازمند بازنگری جدی است. هم‌رسانی نیازها و ظرفیت‌ها میان مدارس، مراکز کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، مساجد، فرهنگ‌سراها و دیگر نهادهای مرتبط و برقراری تعاملات هم‌افزا در این زمینه، ضروری است.

## بیان / شرح مسئله

از زمان تصویب برنامه چهارم توسعه به بعد (سال ۱۳۸۳)، تهیه و تصویب طرحی مبتنی بر توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های توسعه گنجانده شد که بتواند سیاست‌های حمایتی پراکنده، ناموزون و ناهماهنگ دستگاه‌های حمایتی را سامان داده و همچنین زمینه‌ها و الزامات قانونی

را به‌منظور تقویت رویکرد توان‌افزایی برای زنان سرپرست خانوار فراهم آورد؛ ضرورتی که با اتمام اجرای برنامه ششم توسعه پس از گذشت سه برنامه هنوز عملی نشده است. از این‌رو، شناسایی قوانین و مطالعه بازتاب توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در متن آنها، به‌علاوه بررسی اقدام‌های انجام

شده در دستگاه‌های مختلف در راستای توان‌افزایی این قشر از زنان جامعه ضرورتی لازم است تا از این طریق زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زنان به‌خصوص زنان سرپرست خانوار و احیای حقوق مادی و معنوی آنها که از اصلی‌ترین ارزش‌های قانون اساسی است، فراهم شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش، آسیب‌شناسی طرح‌های توانمندسازی زنان سرپرست خانوار به چهار دسته زیر تقسیم شده است:

### ۱. ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای قانونگذاری

- فقدان وفاق در مفاهیم اصلی،
- نبود نظام داده و آمار جامع، به‌روز و در دسترس.

### ۲. ایرادهای مرتبط با فرایند قانونگذاری

- مشخص نبودن وضعیت اجرایی قوانین

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

کاهش ایرادهای اشاره شده در بالا، مستلزم ارائه راهکارهایی دقیق، اجرایی و هماهنگ با دلایل و علل بروز ایرادهای شناسایی شده است. در گزارش حاضر پس از شناسایی دلایل و ریشه‌های مذکور، پیشنهادهایی به‌شرح زیر ارائه شده است:

سابق در تصویب قوانین جدید،

- تصویب تهیه و تدوین «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در خلال فرایند تصویب برنامه‌های توسعه چهارم، پنجم و ششم توسعه.

### ۳. ایرادهای مرتبط با محتوای قوانین

- عدم رعایت بایسته‌های قانون‌نویسی،
- وجود عبارت تکراری «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در برنامه‌های توسعه،
- عدم ذکر ضمانت اجرایی کافی.

### ۴. ایرادهای مرتبط با طرح‌های اجرایی توانمندسازی

- تعدد ساختارهای اجرایی،

- ضعف در نحوه شناسایی و توانایی‌های زنان سرپرست خانوار،

- نبود گفتمان مشخص از توانمندسازی در اجرا،

- فقدان فضای مشارکتی از پایین به بالا،

- تقسیم کار نابسامان در اجرای طرح‌ها،

- تأکید بر توانمندسازی اقتصادی،

- بی‌توجهی به پیچیدگی‌های بازار فروش،

- نبود پایش مستمر از کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها.

بازنگری قوانین مرتبط با زنان سرپرست خانوار، تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی و تصویب قانونی جامع در ارتباط با آنها، با رویکردهایی همچون:

الف) تعیین متولی واحد برای تنظیم‌گری در ارائه خدمات حمایتی و

توان‌افزایی زنان سرپرست خانوار در کشور،

ب) استقرار سامانه جامع و یکپارچه از وضعیت زنان سرپرست خانوار،

ج) برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بومی در

راستای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار.



بیان / شرح مسئله

در حکمرانی رسانه بازیگران متعددی شامل سازمان‌ها، نهادها، شوراها، عالی، دستگاه‌ها از جمله وزارتخانه‌ها، اتحادیه‌ها، اصناف و بخش‌های خصوصی نقش دارند؛ بدون در نظر داشتن این نقش‌ها و هماهنگی و همکاری تمامی این ساختارها، حل چالش‌های حوزه رسانه ممتنع است.

به نظر می‌رسد یکی از علت‌هایی که باعث شده است تا به امروز مشکلات مدیریت رسانه در کشور حل نشده باقی بماند، نبود نگاه صحیح به موضوع رسانه و ارتباطات و توجه نکردن به اهمیت معماری نهادی در برنامه‌ریزی‌ها و بخشی‌نگری است؛ لذا لازم است برای هر برنامه و راهکاری که

در بخش رسانه ارائه می‌شود به معماری نهادی حکمرانی رسانه‌ای توجه شده و تحلیل ساختاری آن نیز تهیه شود. در این راستا، بازآرایی و تعبیه نقش‌ها و کارکردهای هر کدام از بازیگران در جهت راهیابی به حل مسائل و آسیب‌های فعلی دستگاه‌های ارتباطی-رسانه‌ای الزامی است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

رسانه‌ها همواره در حال تکامل هستند؛ در گذشته هر کدام از رسانه‌های جمعی (روزنامه، رادیو و تلویزیون) در دوره تولد [ظهور] خود با عنوان رسانه مسلط شناخته می‌شدند، اما مدت زمان زیادی از دوره‌های تسلط رسانه‌ای آنها نمی‌گذشت که رسانه‌ی جدیدی ظهور پیدا می‌کرد. با تکثر رسانه‌ها، دوره هم‌زیستی شکل گرفت و اکنون با توسعه فناوری‌های ارتباطی، عصر همگرایی رسانه‌ها در حال رقم خوردن است. در این دوره ابعاد همگرایی به همگرایی در حیطه‌ها و لایه‌های مختلف حکمرانی رسانه یعنی سیاستگذاری، قانونگذاری، نظارت، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری تعمیم یافته است. اقتضات جدید و تحولات در لایه‌های مختلف سپهر رسانه‌ای، نظریه‌های جدید مدیریت رسانه را از اداره عمومی رسانه‌ها به حکمرانی رسانه‌ها سوق داده است. کم‌وبیش این تغییر و تحولات در ساختار رسانه‌ای کشورهای مختلف با هدف همگام شدن با رسانه‌ها و کنترل و مدیریت آنها، خود را تغییر داده و شکل جدیدی گرفته‌اند. در این راستا، به جهت احصای کارآمدی یا لزوم تغییر و تحول در معماری نهادی

دستگاه‌های ارتباطی رسانه‌ای ایران، پس از مطالعه علمی تحولات رسانه ابتدا سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های مرتبط با رسانه در قالب سیاستگذاران، قانونگذاران، نظارت‌گران، تنظیم‌گران و تسهیل‌گران با منطق لایه‌های مختلف نظام رسانه‌ای احصا و تفکیک شدند؛ سپس ساختارها، قانون‌ها و اسناد سیاستی جدیدی که از ۱۴ سال اخیر به جهت بهبود کارآمدی ایجاد و یا تغییر یافته بود، مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت. مجموع یافته‌ها منجر به این نتیجه شد که معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی-رسانه‌ای متناسب با تحولات رسانه‌ای حرکت نکرده و این بازماندگی موجب شده است، ساختارها گرفتار اقدامات پسینی و بی‌تأثیر شده و در نهایت مرجعیت و اعتماد به کلیت نظام رسانه‌ای کاهش یابد. از اصلی‌ترین چالش‌ها و آسیب‌های احصا شده در ارزیابی معماری نهادی دستگاه‌های ارتباطی-رسانه‌ای ایران مبتنی بر لایه‌های سیاستگذاری، قانونگذاری، نظارت‌گری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری، می‌توان به این دسته از عناوین اشاره کرد:

۱. خطای عدم اتصال عناصر درونی

معماری نهادی دستگاه‌ها و بی‌توجهی به سایر نقش‌ها،

۲. تشکیل دستگاه‌های موازی در سلسله‌مراتب ساختاری در منطق دوگانه‌ی حاکمیتی-دولتی،

۳. معماری نهادی واگراگونه و مبتنی بر مفاهیم منسوخ رسانه‌ای دستگاه‌های ارتباطی-رسانه‌ای،

۴. عدم تعریف مرزبندی شده سلسله‌مراتب و وظایف متقابل دستگاه‌ها و تولید یک ساختار خارج از منطق هم‌بستگی و هم‌افزایی،

۵. عدم توجه به جایگاه مردم در اداره رسانه،

۶. عدم توجه به تکامل رسانه‌ها و تغییر قوانین رسانه متناسب با تحولات،

۷. تعدد و عدم تفکیک وظایف و حیطه نظارتی نظارت‌کنندگان در سطوح مختلف و در نهایت عدم ضمانت اجرایی نظارت‌کنندگان در روند فعالیت‌های دستگاه رسانه،

۸. توسعه ناموزون بال‌های هنجاری و نهادی تنظیم‌گری رسانه در نبود چارچوب ارزیابی قانونی واضح و مشخص،

۹. عدم تعریف سازوکارهای واضح و عادلانه تسهیل‌گری.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: بخش فرهنگ و هنر

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16849.1766](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16849.1766)

۱۹۷۳۷  
۱۴۰۳/۰۲/۰۳  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

### مسئله اصلی

قانون بودجه به‌عنوان سند یک‌ساله مالی دولت برای اداره کشور، مهم‌ترین سندی است که می‌توان رد سیاست‌های دولت در حوزه‌های مختلف فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی را دنبال کرد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ طبق اصلاحات انجام شده در ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی، در دو بخش به

مجلس تقدیم شد؛ بخش اول شامل ماده واحده مشتمل بر احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه کل کشور، سقف منابع بودجه عمومی دولت به تفکیک درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و اجزای اصلی آنها، ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی دولت و فروض برآورد منابع

و مصارف بودجه بود که دولت به‌صورت رسمی در اوایل سال ۱۴۰۲ تقدیم مجلس کرد اما بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ درباره جداول تفصیلی شامل ارقام بودجه در ابتدای سال ۱۴۰۳ اعلام وصول شد و لازم است بررسی این بخش به‌همراه جداول پیوست‌های منتشر شده، صورت گیرد.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

موضوع هزینه‌کرد یک درصد از هزینه‌های شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در راستای بند الحاقی مشابه در برنامه هفتم توسعه، استفاده از ظرفیتی است که دولت از آن به‌منظور اجرای احکام حوزه فرهنگ در برنامه هفتم، بهره برده است و تلاش کرده تا با درج حکم مربوطه و برآورد اعتبارات آن در لایحه بودجه سالیانه، حکم مذکور در برنامه هفتم را اجرا کند.

جدول برآورد هزینه‌کرد ۱ درصد از هزینه‌های شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری برای اولین بار به‌منظور تفصیل بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در بخش دوم لایحه درج شده است که به‌نظر می‌رسد طراحی چنین جدولی به‌منظور طراحی

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

لازم به ذکر است مجموع اعتبارات دستگاه‌های اصلی بخش فرهنگ و هنر در قانون بودجه ۱۴۰۲ مبلغ ۷۷,۳۲۰,۰۱۸ میلیون ریال بوده که در برآورد سال ۱۴۰۳ به مبلغ ۲۱۸,۹۸۲,۳۳۶ میلیون ریال افزایش یافته و حدود ۱۸۳ درصد

هزینه‌کرد این بند و همچنین استناد هر ردیف به مواد برنامه هفتم توسعه، اقدام مطلوبی، خصوصاً در این بند باشد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، برخلاف لوایح سال‌های گذشته، جدول وضعیت اعتبارات فصل فرهنگ و هنر در لایحه بودجه به‌کلی حذف شده است و امکان مقایسه وضعیت اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و مجموع آنها از بین رفته است؛ همچنین این امر باعث شده امکان مقایسه سهم هر فصل از امور نیز از بین برود و نیز نتوان سهم امور مختلف از جمله امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری را نسبت به سایر امور ده‌گانه ارزیابی کرد.

در ردیف‌های متفرقه درخصوص اعتبارات در نظر گرفته شده، بعضاً ابهامی که در نحوه هزینه‌کرد وجود دارد باید برطرف شود. از این‌رو، باید دستگاه یا

رشد پیدا کرده است. دلیل عمده افزایش مجموع اعتبارات بخش فرهنگ و هنر به افزایش اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی»، «سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی»، «سازمان امور سینمایی و سمعی-بصری» و «حوزه

دستگاه‌های مرتبط و ابعاد اجرایی آن تا حد لازم شفاف شود.

درخصوص سنجش‌های عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های سیاستگذار در بخش فرهنگ و هنر که بعضاً اقدامات و سنجش‌ها بسیار کلی و مبهم است و در عمل سنجش و ارزیابی مشخص و شفاف از عملکرد دستگاه را امکان‌ناپذیر می‌کند که به تدقیق و جزئی‌تر شدن و در مواردی جهت‌گیری کیفی نیاز است. از سوی دیگر، با توجه به اینکه لایحه بودجه باید با هدف تحقق سالیانه بخشی از برنامه توسعه باشد، اما در اقدام‌ها و سنجش‌های تعیین شده در لایحه بودجه برای دستگاه‌های سیاستگذار، کمتر رد مشخص و واضحی از احکام برنامه هفتم توسعه (به‌ویژه جدول اهداف کمی ذیل ماده (۷۴) برنامه) وجود دارد و باید تا این موضوع نیز اصلاح شود.

هنری انقلاب اسلامی» موضوع یک درصد از هزینه‌های شرکت‌های دولتی بر می‌گردد. در لایحه بودجه سهم اعتبارات دستگاه‌های اصلی این بخش نسبت به مصارف بودجه عمومی دولت در حدود هشت‌دهم (۰,۷۷) درصد می‌باشد.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ردیف‌های اعتباری وزارت ورزش و جوانان

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16850.1767](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16850.1767)

۱۹۷۳۹  
۱۴۰۳/۰۲/۰۳  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



### مسئله اصلی

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به صورت دو مرحله‌ای صورت می‌گیرد، که در مرحله دوم جداول، پیوست‌ها و ردیف‌های بودجه

ارائه شده است. تغییرات اعمال شده نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، میزان تطبیق بودجه با سال اول برنامه هفتم و همچنین میزان

عملکرد اعتبارات بودجه ۱۴۰۲ موضوعاتی است که در این مرحله با تأکید بر وزارت ورزش و جوانان باید مورد توجه قرار گیرد.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که رشد حدود ۱۸۵ درصدی در اعتبارات وزارت ورزش و جوانان نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ صورت گرفته است. مهم‌ترین دلیل این افزایش مربوط به رشد حدود ۳۵۶ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

گزارش تخصیص اعتبارات در ۹ ماه اول سال ۱۴۰۲ نشان‌دهنده ۵۰ درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای و ۱۴ درصد تحقق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. بنابراین در صورت تحقق اعتبارات به همین منوال،

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

ارائه سنجه‌های عملکردی وزارت ورزش و جوانان باید در راستای برنامه هفتم پیشرفت تدوین شود تا امکان ارائه برش‌های دقیق بودجه‌ای برنامه فراهم شود. این موضوع در لایحه بودجه

افزایش اعتبارات مذکور بی‌اثر خواهد شد. **❑** در لایحه بودجه ۱۴۰۳ با وجود افزایش اعتبارات، به برخی از مواد برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت که موجبات حمایت‌ها و افزایش آورده‌های ورزش از بخش خصوصی و همچنین رشد و اعتلای ورزش تربیتی رادری دارد، پرداخته نشده است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای حق پخش تلویزیونی مسابقات ورزشی داخلی، اعتباری معادل ۲۴۳ میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود، اما ارزیابی عملکرد

۹ ماهه اول سال ۱۴۰۲ در مورد پرداخت حق پخش رسانه‌ای نشان از عدم تحقق این ردیف دارد؛ هرچند ابلاغ این اعتبارات مطلوب ارزیابی می‌شود، اما مسئله اصلی این حوزه فقدان همکاری در تهیه آیین‌نامه هماهنگی و تخصیص بین دستگاه‌های ذی‌نفع است.

بررسی تطابق سنجه‌های عملکردی وزارت ورزش و جوانان با سنجه‌ها و احکام برنامه هفتم پیشرفت نشان می‌دهد که لایحه بودجه ۱۴۰۳ برش دقیق از لایحه برنامه هفتم نیست.

ورزش و مطالعات امکان‌سنجی لازم، غیرکارشناسی است که پیشنهاد می‌شود ردیف مذکور به توسعه، بازسازی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های اماکن ورزشی موجود اختصاص یابد.

۱۴۰۳ محقق نشده است. احداث ورزشگاه جدید با شماره ردیف ۵۵۰۰۰۰۷۳ در شهر تهران و با ابلاغ اعتبار ۱۰۰ میلیارد تومان به آن در فقدان سند آمایش سرزمین

# بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ردیف‌های اعتباری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16847.1764](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16847.1764)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ  
۱۴۰۳/۰۲/۰۳  
۱۹۷۴



## مسئله اصلی

مطابق تغییرات در مواد (۱۸۰ و ۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، رسیدگی به لایحه بودجه در

دو مرحله صورت می‌گیرد. از آنجاکه مرحله اول رسیدگی به تبصره‌های بودجه در اسفندماه

۱۴۰۲ به پایان رسید، بررسی بخش دوم یا جداول و پیوست‌های بودجه لازم به نظر می‌رسد.

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مجموع اعتبارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ۷۱,۷۹۵,۹۹۰ میلیون ریال (معادل ۷,۱۷۹ میلیارد تومان) که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با افزایش ۹۲,۶۳ درصدی همراه بوده است. همچنین برای وزارت مذکور، نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبارات هزینه‌ای ۱۸,۲۷ درصد و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۸,۲۹ درصد افزایش داشته‌اند.

می‌توان هم‌راستایی ظاهری لایحه بودجه با سنجه‌ها و بخشی از احکام لایحه برنامه هفتم را مورد تأیید قرار داد. هرچند از نظر معیارها و سنجه‌های ارزیابی، هماهنگی لازم وجود ندارد. میزان درآمدهای عمومی و اختصاصی

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در لایحه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، با افزایش ۲۱۲ درصدی همراه بوده است که سهم درآمد حاصل از ورودی موزه‌ها و محوطه‌های تاریخی و سایر منابع حاصله از ۹۶ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، به ۹۸,۳ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ رسیده است. این موضوع بیانگر آن است که تنها ۱,۷ درصد از درآمدهای وزارت مذکور از سایر منابع درآمدی است. از این‌رو منابع درآمدی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به یکی از عناوین درآمدی وابسته است که این موضوع نیازمند بازبینی است.

مجموع اعتبارات منتقل نشده معادل ۲,۳۲۶,۵۴۰ میلیون ریال است (معادل ۲۳۲

میلیارد تومان) که حدوداً ۶۲ درصد بیشتر از قانون بودجه ۱۴۰۲ می‌باشد. اعتبارات هزینه‌ای معادل ۲۳۶,۰۰۰ میلیون ریال (معادل ۲۳ میلیارد تومان) و به معنای افزایش ۸۱ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای معادل ۲۰۹,۵۴۰ میلیون ریال (معادل ۲۰۹ میلیارد تومان) و کاهش ۱۷ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ است. از مهم‌ترین دلایل کاهش اعتبارات سرمایه‌ای ردیف‌های انتقال‌نیافته لایحه بودجه ۱۴۰۳، می‌توان به کاهش حدوداً ۸۸ درصدی اعتبار برای تقویت یگان حفاظت میراث فرهنگی اشاره کرد. گفتنی است مطابق بررسی‌ها این ردیف در هشت‌ماهه اول سال تخصیص اعتبار معادل صفر درصد داشته است.

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

ارائه سنجه‌های خروجی دستگاه‌های سیاستگذار باید در راستای تحقق‌پذیری و سنجش‌پذیری سنجه‌ها و اهداف برنامه هفتم باشد؛ در صورتی که این امر در لایحه بودجه ۱۴۰۳ محقق نشده است. لذا پیشنهاد می‌شود، برشی سالیانه از سنجه‌های ارائه شده در ماده (۸۲) لایحه برنامه هفتم در بودجه سال‌های

اجرای برنامه هفتم در نظر گرفته شود. گرچه در بند «پ» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، در راستای ساماندهی و مرمت آثار تاریخی و موزه‌ها و توسعه گردشگری و صنایع دستی که مرتبط با وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است، ظرفیت دریافت کمک‌های بین‌المللی در نظر

گرفته شده؛ اما به منظور تحقق آن، هیچ ردیف اعتباری برای این وزارت تعیین نشده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود، به منظور بهره‌گیری از ظرفیت تبصره مذکور، ذیل اعتبارات متفرقه انتقال‌یافته، ردیف مشخصی برای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نظر گرفته شود.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16848.1765](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16848.1765)

۱۹۷۴۱  
۱۴۰۳/۰۲/۰۳  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



### مسئله اصلی

یکی از اصلی‌ترین عوامل موفقیت یک سیاست، برنامه یا قانون، ارزیابی پیش از اجراست که ضرورتی غیرقابل‌انکار در فرایند تهیه و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها و تبدیل آنها به قانون دارد. اکنون که جزئیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ توسط مجلس شورای اسلامی دریافت

شده است و در حال بررسی در مجلس شورای اسلامی و در آستانه تصویب است، در گزارش پیش‌رو تلاش خواهد شد تا شمایی از اعتبارات حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف در این لایحه به‌همراه مقایسه آنها با اعتبارات این حوزه در سال ۱۴۰۲ و همخوانی آنها با مواد برنامه

هفتم و بخش اول بودجه سال ۱۴۰۳، به‌عنوان ریل‌های اصلی برنامه‌ریزی حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف ارائه شود تا بتوان مبتنی بر این ارزیابی، مقدمات تصویب قانون بودجه منسجم‌تر و کارآمدتری را در حوزه مزبور برای سال ۱۴۰۳ رقم زد.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه دین و تبلیغ حاکی است که بودجه پیشنهادی حوزه مزبور، حدود ۳۰/۴ هزار میلیارد تومان (رشد ۶۷/۵ درصدی) است. در میان دستگاه‌های بخش دین، ارشاد اسلامی و اوقاف بیشترین افزایش اعتبارات مربوط به «ستاد اقامه نماز» (با رشد ۴۶۵/۷ درصد) است. «مرکز رسیدگی به امور مساجد» (با رشد ۲۷۸ درصد) و «سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی» (با رشد ۲۴۰ درصد) در مراتب بعدی قرار دارند. از میان ۲۹ ردیف دستگاهی احصا شده در بخش دین و مذهب، بدون در نظر گرفتن درآمد اختصاصی فقط چهار دستگاه افزایش سرجمع اعتبارات بالای ۵۰ درصد داشته‌اند و ۱۹ دستگاه افزایش سرجمع اعتبارات آنها کمتر از ۲۵ درصد بوده است. بنابراین علت اصلی رشد بودجه، به‌خاطر در نظر گرفتن درآمد اختصاصی -یعنی همان هزینه‌کرد ۱٪ هزینه‌های شرکت‌های دولتی در مصارف دینی و فرهنگی- در کنار اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ است. همچنین از

میان این دستگاه‌ها، ۲۴ عنوان میزان افزایش بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آنها کمتر از ۲۵ درصد بوده است. «مرکز خدمات حوزه علمیه قم» (با رشد ۱/۷۱- درصد) تنها دستگاهی است که بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن کاهش یافته است. همچنین کمترین میزان افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (با ۰/۰۲ درصد رشد) مربوط به «ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر» است. بیشترین افزایش در اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای «شورای عالی حوزه‌های علمیه» و «پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی»، به‌ترتیب با ۸۹/۰۵ و ۳۱/۹۰ درصد، در این لایحه لحاظ شده است، در حالی که ۲۴ دستگاه میانگین میزان افزایش بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آنها کمتر از ۲۵ درصد بوده است. در ردیف‌های متفرقه نیز برای شانزده عنوان که مرتبط با بخش دین و تبلیغ است، اعتباری معادل ۳۶,۰۰۳,۳۶۴ میلیون ریال (معادل ۳,۶ هزار میلیارد تومان) در نظر گرفته

شده است. عمده این اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است و بیشترین اعتبارات نیز برای ردیف «تأمین زیرساخت‌ها و هزینه‌های پشتیبانی از سفرهای زیارتی اربعین» است. بررسی‌ها نشان می‌دهد برنامه‌های بخش دین و تبلیغ دچار مشکلاتی به‌خصوص در حوزه سنج‌های عملکردی بوده که عملکرد مطلوب آنها را در سال پیش‌رو با چالش‌هایی روبه‌رو می‌کند. این موانع و چالش‌ها عبارتند از: عدم تدوین برنامه‌هایی در راستای تحقق برخی از مهم‌ترین مواد حوزه دین و تبلیغ در لایحه برنامه هفتم توسعه، کلی بودن برنامه‌ها، شفاف نبودن برخی از برنامه‌ها، عدم توجه جدی تدوین‌کنندگان لایحه به بودجه‌ریزی عملیاتی و نظارت‌پذیری و شفافیت آن، پرداختن به سنج‌های عملکردی و نه شاخص عملکرد (توجه به تعداد فعالیت‌ها و نه کیفیت عملکرد / تحقق اهداف)، غلبه رویکرد کمی در طراحی سنج‌های عملکردی، نسبت نداشتن یا اثربخش نبودن سنج‌های عملکردی برای برخی از برنامه‌ها.

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

در نهایت، اگرچه آمار و ارقام بخش دین و مذهب نشانگر رشد در این حوزه بوده‌اند، اما عمده این تغییرات به درآمد اختصاصی دستگاه‌ها باز می‌گردد که با توجه به حجم قابل توجه این اعتبارات -که در موارد متعددی چندین برابر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیشنهادی خود سازمان‌های دینی و تبلیغی است- در کنار فقدان سنج‌های عملکردی کیفی و واقع‌گرایانه که متناسب با

ماهیت سازمان‌ها و فعالیت‌های فرهنگی باشند می‌توان چنین گفت که اختصاص این حجم از اعتبارات به‌صورت درآمد اختصاصی به معنای افزایش ناگهانی بودجه سازمان‌های مزبور، بدون ایجاد اصلاحات لازم در ساختارهای بودجه‌ای این دستگاه‌هاست که تجربه ناموفق تخصیص اعتبارات یک‌درصد هزینه‌های شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در مصارف دینی و فرهنگی در سال‌های

گذشته، در اثرگذاری این نوع بودجه‌ریزی تردیدهایی ایجاد خواهد کرد. بنابراین اگرچه تأمین منابع مالی کافی و به‌موقع، شرط لازم اثرگذاری فعالیت‌های دینی و تبلیغی است اما قطعاً اثربخشی این حجم از اعتبارات، پیش از هر چیزی نیازمند تأمین ضرورت‌هایی چون برنامه‌ریزی عملیاتی و طراحی شاخص‌های کیفی و مناسب جهت ارزیابی فعالیت این سازمان‌هاست.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه رسانه و فضای مجازی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16846.1763](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16846.1763)

۱۹۷۴۴  
۱۴۰۳/۰۲/۰۴  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



### مسئله اصلی

قانون بودجه به‌مثابه سند سیاستی سالیانه کشورهاست که با پیش‌بینی منابع درآمدی و تخصیص آن به محل‌های مصرف به‌نوعی اولویت‌های یک سال کشور را مشخص می‌کند. از این رو با تخصیص منابع مالی به‌صورت منطقی و بهینه می‌توان، از ظرفیت‌های خود بهترین استفاده را کرده و به‌سوی توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی حرکت کرد. در این میان، بودجه رسانه برای پیشبرد اهداف فرهنگی کشور حائز اهمیت فراوان است؛ زیرا رسانه نقش حیاتی در شکل‌دهی به فرهنگ و هویت یک جامعه دارد. از این جهت به‌منظور بهبود رسانه‌ها و فضای رسانه‌ای کشور، تحلیل و ارزیابی دقیق از اعتبارات این بخش ضروری است. لذا با

بررسی منابع مالی اختصاص‌یافته به رسانه‌ها، می‌توان نقاط قوت و ضعف مدیریت آنها را شناسایی کرد و برنامه‌های مناسب برای بهبود آنها را پیشنهاد داد. همچنین، با تحلیل نحوه پیش‌بینی بودجه برای رسانه‌ها، می‌توان بهبود عملکرد و کارایی آنها را تضمین کرده و اعتماد و مرجعیت رسانه‌ای را ارتقا بخشید.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، به‌عنوان نخستین قانون بودجه که براساس برنامه هفتم پیشرفت کشور تنظیم شده است، حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان را از بودجه عمومی کشور برای دستگاه‌های رسانه‌ای در نظر گرفته است.

براساس اطلاعات مندرج در جداول (۷) و (۹) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده از سوی دولت، اعتبارات پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های مختلف مرتبط با حوزه رسانه و ارتباطات جمعی به‌شرح زیر است:

۱. حدود ۲۴,۰۰۰ میلیارد تومان برای سازمان صدا و سیما (جاری، عمرانی، متفرقه)،
۲. حدود ۳۷۳ میلیارد تومان برای خبرگزاری

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

مهم‌ترین یافته‌ها و پیشنهاد‌های حاصل از تحلیل جداول و پیوست‌های لایحه بودجه ۱۴۰۳ کل کشور عبارتند از:

الف) از آنجاکه در سال‌های اخیر کاهش سهم درآمد اختصاصی سازمان صدا و سیما و افزایش اعتبارات عمومی آن منجر به کاهش حجم و میزان پخش تبلیغات بازرگانی در شبکه‌های تلویزیونی و رادیویی و سکوی اینترنتی تلویزیون نشده، از این رو پیشنهاد می‌شود که سنجه‌های قابل ارزیابی برای افزایش اعتبارات عمومی در

۳. حدود ۸۱ میلیارد تومان برای خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)،
۴. حدود ۲۲ میلیارد تومان برای شورای نظارت بر صدا و سیما،
۵. حدود ۲۰ میلیارد تومان برای خبرگزاری بین‌المللی قرآن (ایکنا)،
۶. حدود ۱۹ میلیارد تومان برای خبرگزاری خانه ملت.

سهم اعتبارات دستگاه‌های حوزه رسانه حدود ۲۴,۹۴۲ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که نسبت به سال گذشته که این عدد ۱۵,۶۹۴ میلیارد تومان بوده، ۵۹ درصد افزایش داشته است. از کل این

ازای کاهش حجم تبلیغات بازرگانی به متن لایحه افزوده شود.

ب) ضروری است با پیش‌بینی اعتبارات مشخص برای اثربخش کردن شورای نظارت به‌منظور تقویت قانون نحوه اجرای اصل (۱۷۵) قانون اساسی در بخش نظارت بهره‌برداری کرد.

ج) معیار و شاخص اختصاص ارقام به دستگاه‌های اجرایی در جدول تفصیلی منابع حاصل از بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ (هزینه‌کرد یک

اعتبارات حوزه رسانه ۹۸ درصد به سازمان صدا و سیما و ۲ درصد از آن به خبرگزاری‌ها و شورای نظارت بر صدا و سیما اختصاص یافته است. حدود ۱,۵ درصد به خبرگزاری جمهوری اسلامی، حدود ۰,۳ درصد به ایسنا و حدود ۰,۲ درصد هم در مجموع به شورای نظارت بر صدا و سیما، خبرگزاری خانه ملت و خبرگزاری بین‌المللی قرآن (ایکنا) اختصاص داده شده است.

در لایحه بودجه ۱۴۰۳ برخلاف سال‌های پیش، برنامه‌های فصل رسانه به‌طور جداگانه ذیل امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری نیامده است و از میزان اعتبارات برنامه‌ها و عناوین آنها داده‌ای موجود نیست.

درصد از هزینه‌های شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، مبهم بوده و مشخص نیست و علاوه بر این بودجه اختصاص داده شده به سازمان صدا و سیما از محل بند مذکور ذیل اعتبارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار داده شده و شماره طبقه‌بندی جداگانه برای آن پیش‌بینی نشده است؛ از این رو پیشنهاد می‌شود موارد مزبور رفع ابهام شده و اقدامات قانونی لازم برای این منظور صورت گیرد.

# بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16823.1741](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16823.1741)



## مسئله اصلی

بررسی لوایح بودجه سالیانه یکی از مهم‌ترین ابزارهای مجلس شورای اسلامی در جهت نظارت بر عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی در راستای اهداف و تکالیف قانونی آنهاست. همچنین، بررسی و تصویب لوایح بودجه موجب شفافیت مالی دولت و شفاف شدن برنامه‌ها و اولویت‌های دولت است. به این ترتیب، نظارت مجلس بر سیاست‌ها و اولویت‌های دولت در حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین حوزه‌های پیشران اقتصاد و صنعت در دنیای امروز، دارای اهمیت بسزایی است. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ برخلاف سال‌های گذشته، به‌موجب ماده (۱۸۲)

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در دو مرحله و دو بخش شامل ماده‌واحد و جداول تفصیلی مشتمل بر ارقام بودجه به‌همراه پیوست‌های مرتبط ارائه شده است. البته لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌صورت ناقص ارائه شده و فاقد فصول هزینه‌ای در جدول شماره ۲ و حذف جدول ۶ ماده‌واحد در خصوص امور و فصول ده‌گانه و پیوست شماره ۴ در خصوص ارائه برنامه‌ها برحسب برنامه و فعالیت<sup>۱</sup> است که شفافیت لایحه بودجه را به‌شدت کاهش می‌دهد و نظارت‌پذیری آن را با تردید مواجه می‌کند. باین‌حال، هرچند با حذف جدول ۶ ماده‌واحد و عدم ارائه برنامه قابل ارزیابی برای

دستگاه‌ها، امکان بررسی اعتبارات این حوزه از منظر امور، فصول و برنامه دستگاه‌های مختلف در بدو امر از بین رفته است، اما می‌توان با بررسی اعتبارات دستگاه‌های اصلی حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری تا حدودی از وضعیت آنها به‌لحاظ توانایی در پرداخت هزینه‌های مختلف و انجام وظایف آگاهی یافت و از این مسیر مجلس می‌تواند در خصوص تصویب، اصلاح یا عدم تصویب لایحه تصمیم‌گیری کند. لذا باید افزود بدون بررسی لوایح بودجه سالیانه که منوطاً باید برش‌های یک‌ساله از برنامه‌های توسعه باشند، نمی‌توان میزان اجرا یا اهتمام دولت‌ها به‌اجرای برنامه‌های توسعه را سنجید.

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی اعتبارات، جداول و پیوست‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه آموزش عالی و تحقیقات حائز یافته‌های زیر است:

- با ارائه نشدن جدول ۶ ماده‌واحد و پیوست شماره ۴ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و ارائه نشدن فصول هزینه‌ای در جدول ۲، امکان بررسی فصول آموزش عالی و پژوهش و سهم آنها از امور آموزش و پژوهش و نیز سهم آنها از مصارف بودجه عمومی کشور و محاسبه سهم تحقیق و توسعه از تولید ناخالص ملی امکان‌پذیر نیست و بررسی سیاست‌ها و اولویت‌های دولت در این زمینه به‌سختی انجام‌پذیر است.
- ارائه نشدن پیوست ۴ که حاوی اعتبارات پیش‌بینی شده برحسب برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های مختلف است، شفافیت بودجه را کاهش داده است. برای نمونه امکان تفکیک برنامه‌های خدمات آموزشی، پژوهشی و درمانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزشی و پژوهشی وابسته به آن وجود ندارد و تصویب چنین لایحه‌ای همراه با ابهام خواهد بود.

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- انتقال ۲۰۰ میلیارد تومان از درآمد اختصاصی ردیف ۱۱۳۵۰۰ (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) و انتقال آن به ستون درآمد اختصاصی ۱۴۰۳ ردیف ۱۱۳۵۰۲ به نام صندوق رفاه دانشجویی با توافق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری،
- تفکیک سهم (۴۰۰) میلیارد تومان) جهاد دانشگاهی از اعتبار ردیف «تعمیر و بازسازی فضاهای فیزیکی

- لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ دارای انطباق ضعیفی با برنامه هفتم پیشرفت است که در مجلس شورای اسلامی در حال رفع ایرادات شورای نگهبان است. برای مثال این لایحه از تکالیفی نظیر حمایت از دانشجویان مستعد و ممتاز متقاضی تحصیل در رشته‌های اولویت‌دار کشور موضوع بند «ب» ماده (۹۶) و ارتقا و بهبود علوم پایه و علوم انسانی موضوع تبصره «۲» ماده (۹۷) برنامه هفتم پیشرفت غفلت کرده است.
- هزینه امور پژوهشی «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» نسبت به مصوب سال ۱۴۰۲ کاهش یافته، در حالی که مجموع اعتبارات این دستگاه‌ها بالغ بر ۱۷ درصد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۲ رشد داشته است.
- بررسی اعتبارات وزارت علوم و دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به آن و میانگین رشد ۳۵ درصدی این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به مصوب سال ۱۴۰۲ حاکی از ناتوانی دانشگاه‌های

- دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و جهاد دانشگاهی» به شماره طبقه‌بندی (۵۵۰۰۶۸) و انتقال آن به ردیف ۱۱۳۶۲۰ ذیل جهاد دانشگاهی با توافق طرفین،
- اصلاح سنجه‌های عملکردی دستگاه‌های سیاستگذار در جدول (۲-۷) متناسب با هدف‌گذاری جدول ۲۱ ماده (۹۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت و سایر

دولتی کشور در تأمین هزینه‌های خود از جمله هزینه رفاهیات دانشجویی، پژوهشی و فرهنگی و ... است. همان‌طور که در سال ۱۴۰۲ این اتفاق افتاد و دولت به‌ناچار برای جبران کمبود اعتبارات آنها تخصیص بودجه را ۱۱۰ درصد و برای برخی از دانشگاه‌ها بالاتر از ۱۱۰ درصد انجام داد.

- بررسی ترکیب اعتبارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و سایر مراکز آموزشی، پژوهشی و رفاهی وابسته به آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که وابستگی هزینه‌های دستگاه‌های فوق به اعتبارات عمومی نسبت به مصوب سال ۱۴۰۲ (که ۷۳ درصد برآورد شده بود)، ۴ درصد کاهش پیدا کرده است. اما در مقابل درآمد اختصاصی این بخش به میزان میانگین ۳ درصد رشد داشته است. این بدین معناست که رویکرد دولت، کاهش سهم اعتبارات عمومی در بودجه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و سوق دادن آنها به‌سمت درآمدهای اختصاصی است.

- احکام مندرج در فصل ۲۰، از جمله افزایش سهم آموزش‌های مهارتی و حرفه‌ای، حمایت از دانشجویان مستعد و ممتاز متقاضی تحصیل در رشته‌های اولویت‌دار کشور و ارتقا و بهبود علوم پایه و علوم انسانی،
- احیای ردیف متفرقه «طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی» به شماره طبقه‌بندی (۵۵۰۰۰۰-۶۵).

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه زنان، خانواده و جوانی جمعیت

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16819.1737](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16819.1737)

۱۹۷۵۳  
۱۴۰۳/۰۲/۰۸  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

### مسئله اصلی

گزارش پیش‌رو به بررسی جداول تفضیلی اعتبارات حوزه زنان، خانواده و جوانی جمعیت در بخش دوم لایحه بودجه

سال ۱۴۰۳، مقایسه رشد اعتبارات دستگاه‌های اصلی، سنجش میزان انطباق جداول با احکام بودجه‌ای سال

۱۴۰۳، ارزیابی سنجه‌های عملکردی و ارائه پیشنهادهایی در این زمینه خواهد پرداخت.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

ازجمله نکات مثبت و متمایز بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در مقایسه با سنوات گذشته پررنگ‌تر دیده شدن و همچنین شفاف شدن موضوعات و دستگاه‌های مرتبط با قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در قالب جدول (۲۳) است. این امر نقش قابل‌توجهی در روشن‌تر شدن نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات و به‌ویژه نظارت عملیاتی‌تر در

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

بر این اساس پیشنهاد می‌شود با هدف نظارت‌پذیرتر شدن و شفاف‌تر شدن هزینه‌کرد اعتبارات حوزه زنان، خانواده و جوانی جمعیت موارد زیر در بخش دو لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ اعمال شود:

- انتقال اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای دبیرخانه ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از جدول (۹) ردیف‌های متفرقه به جدول (۷)

- انتقال ردیف دبیرخانه حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از ذیل سازمان برنامه و بودجه به ذیل نهاد ریاست جمهوری

- پیش‌بینی بخشی از اعتبار جدول (۱۲) برای موضوع ساماندهی روش‌های جایگزین نوین در حوزه ناباروری و پوشش بیمه پایه آنها (حکم بند «ب» ماده (۸۱) مصوبه برنامه هفتم پیشرفت) از محل بخشی از اعتبارات بند «ترویج فرهنگ

فرایند بودجه اعمال می‌کند. علاوه بر این روشن شدن سهم هریک از دستگاه‌ها و هم چنین میزان اعتبار اختصاص یافته به آنها از منابع بند «ب» تبصره «۱۳» را باید ازجمله نکات مثبت دیگر لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه خانواده، زنان و جوانی جمعیت دانست. نگاهی به سنجه‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های سیاستگذار در حوزه زنان و

فرزندآوری و اقدامات مؤثر در راستای جوانی جمعیت».

- اصلاح و تکمیل سنجه‌های عملکردی حوزه زنان خانواده و جوانی جمعیت در جدول (۷-۲) مبتنی بر مصوبه برنامه هفتم پیشرفت وظایف تخصصی دستگاه.

- ضرورت توجه به موضوع اختصاص زمین رایگان برای خانواده‌های دارای چهار فرزند و بیشتر زیر بیست سال و خانواده‌هایی که فرزند سوم آنها پس از قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به دنیا آمده، سامانه برخط برای صدور شناسه ویژه برای مادران دارای سه فرزند و بیشتر (ماده (۲۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت)، راه‌اندازی مراکز تسهیلات زایمانی در مناطقی که دسترسی یک ساعته به پزشک ندارند (ماده (۴۹) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت)، کاهش

خانواده در لایحه بودجه نشان می‌دهد این سنجه‌ها از یک‌سو جامع و مبتنی بر شرح وظایف تخصصی دستگاه‌ها طراحی نشده و ازسوی دیگر مبنای پیش‌بینی مقدار ۱۴۰۳ در آنها روشن نیست. علاوه بر این عملیاتی نبودن برخی شاخص‌ها جهت سنجش و عدم تطابق با برنامه هفتم پیشرفت از دیگر ایرادات این سنجه‌هاست.

در سن بازنشستگی برای مادرانی که صاحب فرزند می‌شوند (بند «ت» ماده (۱۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت)، مهدکودک سازمانی (ماده (۲۲) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت)، بیمه درمان ناباروری (ماده (۴۳) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت)، توسعه فرهنگ واسطه‌گری در امر انتخاب همسر (ماده (۳۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت) در این جدول برای اجرایی شدن موارد یاد شده از محل بندهای «افزایش مشارکت و مردمی‌سازی و انجام فعالیت فرهنگی و ردیف اجرای احکام عمومی مندرج از قانون جوانی جمعیت».

- روشن کردن مصادیق عبارت «اجرای احکام عمومی مندرج از قانون جوانی جمعیت» در جدول (۲۳) لایحه بودجه.

## بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: وزارت آموزش و پرورش

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16820.1738](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16820.1738)

۱۹۷۵۴  
۱۴۰۳/۰۲/۰۸  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



### مسئله اصلی

کل بودجه آموزش و پرورش در لایحه بودجه ۱۴۰۳ با احتساب ردیف‌های متفرقه اعمال نشده (جدول ۹) در مجموع ۲۷۸ هزار میلیارد تومان می‌باشد که این به‌معنای سهم ۹/۸۳ درصدی آموزش و

پرورش از مصارف بودجه عمومی دولت است. با در نظر گرفتن اعتبارات جداول ۷ و ۹ لایحه، سرانه دانش‌آموزی در سال ۱۴۰۳ حدود ۲۰.۶ میلیون تومان است که نسبت به سال گذشته ۱۶/۷ درصد رشد

داشته است. همچنین سرانه فعالیت‌های پرورشی و امور تربیتی دانش‌آموزان رشد چشمگیری داشته و از ۶۹۰ هزار تومان برای هر دانش‌آموز به ۱ میلیون و ۳۴۰ هزار تومان در سال ۱۴۰۳ رسیده است.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

با وجود رشد حدود ۱۷ درصدی بودجه آموزش و پرورش در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، اما سقف و توزیع اعتبارات در این وزارتخانه همچنان به‌نوعی است که آموزش و پرورش را از قید مشکلات همیشگی و روزمره خارج نکرده و توان لازم برای تحول و حل مشکلات اساسی را ایجاد نمی‌کند. با اعتبارات پیش‌بینی شده، چالش‌های بودجه‌ای اصلی این وزارتخانه در سال پیش‌رو به شرح ذیل خواهد بود:

- چالش در پرداخت حقوق و دستمزد فرهنگیان با کم‌برآوردی ردیف «ادارات کل

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

علاوه بر آنچه که آمد، بودجه ۱۴۰۳ به‌عنوان نخستین بودجه سنواتی در طول برنامه هفتم پیشرفت، نتوانسته است به‌درستی اهداف و احکام برنامه را پوشش دهد. ضمن آنکه اعتبارات در نظر گرفته شده نمی‌تواند تکالیف برنامه در سال اول اجرا را محقق سازد، در برنامه هفتم احکامی از قبیل موارد ذیل تصویب شد که اکنون در لایحه بودجه اثری از آنها مشاهده نمی‌شود و نیازمند بازبینی است:

- اختصاص دودهم واحد درصد از محل مالیات بر ارزش افزوده برای تخریب،

آموزش و پرورش استان‌ها»

- چالش در پرداخت مطالبات و معوقات فرهنگیان از جمله پاداش پایان‌خدمت و حق‌التدریس شاغلان و بازنشسته‌ها،
- چالش در تأمین کاغذ کتب درسی با کم‌برآوردی بودجه سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی درسی،
- توقف برنامه‌های ساخت، نوسازی و تخریب و بازسازی مدارس کشور با کم‌برآوردی شدید اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس،

- چالش در مدیریت و افزایش ظرفیت‌های پذیرش دانشگاه فرهنگیان با کم‌برآوردی بودجه هزینه‌ای دانشگاه،
- کم‌برآوردی بودجه سازمان نهضت سوادآموزی با وجود تصویب وظایف جدید برای آن در برنامه هفتم پیشرفت،
- مشکل قطعی در تأمین خدمات ایاب‌وذهاب رایگان دانش‌آموزان استثنایی در سال تحصیلی ۱۴۰۳-۱۴۰۴
- کسری اعتبار در پرداخت کامل پاداش پایان خدمات بازنشستگان سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ آموزش و پرورش.

بازسازی، مقاوم‌سازی و تجهیز مدارس (ماده الحاقی (۳۳) به ماده (۱۱۸))

- افزایش سهم آموزش و پرورش از عوارض گاز مصرفی به ۴۰ درصد (بند الحاقی «۳» ماده (۹۲))
- تکلیف دولت به پرداخت مطالبات باقیمانده صندوق ذخیره فرهنگیان طی اجرای برنامه (بند «ج» ماده (۸۸))
- پرداخت فوق‌العاده خدمتگزاری و فوق‌العاده سرایداری به‌ترتیب معادل سی‌وپنج درصد (۳۵٪) و پنجاه درصد (۵۰٪) از حداقل حقوق مندرج در

قوانین بودجه سالانه به خدمتگزاران و خدمتگزاران سرایدار مدارس (تبصره بند «ب» ماده (۸۸))

همچنین سنجه‌های عملکردی در نظر گرفته شده برای آموزش و پرورش در جدول (۲-۷) تناسبی با سنجه‌های تصویب شده در ماده (۸۷) برنامه هفتم، و حتی با اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه، ندارد و دارای ایراداتی همچون ابهام در سنجه، آرمان‌گرایی و فاصله با واقعیت و فاقد قابلیت اندازه‌گیری می‌باشد که لازم به اصلاح و تطبیق با برنامه هفتم است.

## گزارش نظارتی واکاوی وضعیت سنجش رسانه‌های خدمت عمومی در ایران (مطالعه موردی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16864.1775](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16864.1775)



### بیان / شرح مسئله

رسانه‌ها نقش مهمی در شکل‌دهی به نظرها و عقاید عمومی و حتی سیاست‌ها و تصمیمات عمومی دارند. از این منظر همواره سنجش رسانه‌ها برای اطمینان از شفافیت، دقت و صحت اطلاعات آنها ضروری است. با مفروض دانستن ارائه اطلاعات صحیح و شفاف، رسانه‌ها این امکان را به شهروندان می‌دهند تا تصمیم‌گیری‌های خود را درست و براساس اطلاعات کافی اتخاذ کنند. از دیگر سو همین رسانه‌ها ممکن است در انتشار اخبار، تحلیل‌ها و نقدها، اشکال‌هایی داشته باشند، ارزیابی رسانه‌ها کمک می‌کند تا این اشکال‌ها شناخته شده و به‌موقع راهکارهای مناسب برای رفع آنها ارائه شود؛ ضمناً این کار، سبب می‌شود تا فرایند تصمیم‌گیری و عملکرد رسانه‌ها قابل‌اعتماد و شفاف‌تر شود که این مهم ارتقای سطح اعتماد عمومی به رسانه‌ها را دربردارد؛ سنجش رسانه‌ها به‌طورکلی می‌تواند با شناسایی نقاط ضعف و نیازهای رسانه زمینه برنامه‌ریزی مناسب برای بهبود عملکرد آنها را فراهم آورد.

در ایران مراکز مختلفی به پژوهش‌های مرتبط با سنجش رسانه‌ها (اعم از رسانه‌های خدمت عمومی، خصوصی و...) مشغول هستند و برخی از نتایج آن اغلب در قالب مقالات و گزارش‌های پژوهشی منتشر می‌شود؛ کوشش این گزارش متمرکز بر آسیب‌شناسی پژوهش‌های مرتبط با سنجش‌ها، برای شناسایی ابزار، روش‌ها و ابعاد مختلف سنجش‌های مرتبط به رسانه‌ها به‌طور عام (و رادیو-تلویزیون خدمت عمومی به‌طور خاص) است و از این منظر پژوهش‌های متمرکز بر سنجش «صدا و سیما» را دست‌مایه مطالعه قرار داده است؛ مرحله نخست با شناسایی مراکز متولی این امر آغاز شده و مراکزی درون صدا و سیما و بیرون از آن مورد بررسی قرار گرفته‌اند که مأموریت و هدف اصلی آنها سنجش رسانه صدا و سیماست و یا بسته به تقاضا و امکاناتشان، عهده‌دار انجام سنجش از جهات مختلف (مخاطب، محتوا و ...) بوده‌اند. ضمناً در این گزارش، تلاش شد با توجه به تکثر مفاهیم این حوزه و طیف

غیرقابل دسترس است و علی‌رغم انباشت سرمایه انسانی، امکانات کمک‌کننده یا بانک اطلاعات قوی در این مراکز، به یافته‌ها و نتایج این سنجش‌ها دسترسی ندارند و با اطلاق «طبقه‌بندی محرمانه» به اکثر گزارش‌ها و نتایج سنجش‌ها و

عدم دسترسی مردم و سایر نهادهای همسو به آنها، ماده (۱۹) قانون دسترسی آزاد به اطلاعات و نیز ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تحقق نخواهند یافت. در ادامه این گزارش نظارتی، نشان خواهد داد که حلقه‌های مفقوده انجام

سنجش‌ها کدامند و با انجام چه کارهایی می‌توان، محدودیت‌ها را به حداقل رساند و از امکانات موجود، برای کاربرت نتایج سنجش‌ها در بهبود وضعیت فعلی به‌عنوان شاخصی از مرجعیت رسانه‌ای، بیشترین استفاده را برد.

وسیع‌تری از واژگان نظیر نظارت، ارزیابی، سنجش، پایش، ارزشیابی، افکارسنجی، مخاطب‌سنجی، تحلیل محتوا، رصد و... که هرکدام ناظر بر بعد و شاخص خاصی از این موضوع هستند، تصویری از کاربرد این کلمات در منابع علمی حوزه ارتباطات و رسانه (با تفکیک از سایر مطالعات مدیریت سازمان‌های غیررسانه‌ای) ارائه دهد و چنان‌که در ادامه خواهد آمد؛ واژه «سنجش» را به‌عنوان واژه اصلی برگزیده است و کاربرد سایر واژگان و معنای آن در مطالعات حوزه رسانه را نیز مشخص کرده است.

حاصل شناسایی مراکز عهده‌دار سنجش و یا مرتبط با امر سنجش رسانه‌ها و نیز گفتگو با مدیران در مورد تحقیقات مرتبط، ابعاد، روش‌ها، ابزار و نتایج، مشخص کرد به‌دلیل محرمانگی، جزئیات و نتایج اغلب «سنجش‌های انجام شده، برای غیر از رؤسای سازمان صدا و سیما و سفارش‌دهندگان طرح‌ها؛ مردم، پژوهشگران و حتی مراکز و نهادهای همسو یا همکار در این حوزه

یکی از مهم‌ترین و چشمگیرترین یافته‌های این گزارش، عدم وجود حلقه اتصالی میان مراکز تحقیقاتی متمرکز بر امر سنجش صدا و سیما در بهره‌وری از امکانات و نتایج تحقیقات یکدیگر است؛ اینکه جزایر پراکنده غنی از امکانات، با عدم التزام و تعهد در ارائه گزارش یافته‌ها به مردم در ارائه گزارش به مردم (علی‌رغم تأکیدات قانونی) با تکیه بر امکانات درون‌سازمانی مشغول سنجش‌ها هستند و از نظر مشاوران و متخصصان دانشگاهی نیز چندان بهره‌مند نمی‌شوند؛ مهم‌ترین آسیب روند فعلی سنجش رسانه‌های خدمت عمومی مورد این پژوهش، محسوب می‌شود.

علاوه بر این، به نظر می‌رسد «مخاطب» اگرچه در نظرسنجی‌های مرتبط با اثرسنجی‌ها، سنجش رضایت،

افکارسنجی و... مورد مشارکت قرار می‌گیرد، اما اغلب از دسترسی به نتایج این سنجش‌ها در سطوح مختلف بی‌بهره است و تأثیر چندانی از کاربری نظراتش در تغییر محتوای ارائه شده در صدا و سیما اعم از آنتن، کنداکتور و... نمی‌بیند (این مخاطبان شامل مردم، پژوهشگران و متخصصان این حوزه هستند). برای این مراکز التزام و مسئولیتی برای ارائه گزارش به مردم (علی‌رغم تأکیدات قانونی) و پاسخگویی نسبت به تغییرات ناشی از یافته‌های افکارسنجی‌ها، در وظایف و مأموریت‌ها، تعریف نشده است.

اطلاق محرمانگی به اغلب سنجش‌ها نیز موجب برچسب‌هایی نظیر؛ عدم اعتبار و روایی ابزار و روش‌های سنجش، مُهمَل خوانده شدن داده‌ها و نتایج، شده است. البته که چالش‌های مورد اشاره در

بالا، بیش از همه برآمده از مأموریت‌ها و برنامه‌ها، اساسنامه و ... این مراکز است که وظیفه ارائه گزارش و یا نتایج به محققان، سایر نهادها و مخاطبان در آنها تعریف نشده و مورد غفلت قرار گرفته است و اکثر این سازمان‌ها تنها متعهد به پاسخگویی به نهادها و رؤسای بالادستی خود هستند و نسبت به محققان و مخاطبان وظیفه و مسئولیتی برای پاسخگویی ندارند.

همچنین در اهداف، مأموریت‌ها و روند فعالیت‌های مراکز مورد مطالعه، اهتمام و ضمانت اجرایی لازم بر کاربری نتایج سنجش‌های انجام شده دیده نشد؛ اینکه مرحله مشخصی پس از سنجش‌ها متوجه و متمرکز بر اجرای پیشنهادهای برآمده از یافته‌ها باشد و گزارش اجرای آن را به اطلاع مدیران، نخبگان، محققان و مخاطبان برسانند.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

چنان‌که گفته شد؛ گزارش حاضر بیش از همه متمرکز بر شناسایی مراکز و ارائه تصویری از روند انجام سنجش‌ها بوده است و در این مرحله تمرکز بر ارائه پیشنهاد سیاستی یا تقنینی نبوده است؛ با این‌همه با توجه به آنچه از سازوکار سنجش رسانه‌ها در نهادهای وابسته به صدا و سیما و مراکز مستقل همسو، از خلال مطالعات اسنادی و گفتگوها در این گزارش احصا شده است؛ می‌توان با تکیه بر سرمایه انسانی، بانک داده‌ها و تجربه پژوهش‌های سال‌های متمادی، ضمن جلب مشارکت متخصصان و صاحب‌نظران دانشگاهی و پژوهشی مرتبط با این حوزه و حتی مخاطبان، به راهکارهایی برای بهبود فرایندهای فعلی دست یافت که الزامات تحقق مرجعیت رسانه‌ای را با مطمح‌نظر داشتن اقتضانات صحیح سنجش رسانه‌های خدمت عمومی، فراهم می‌آورد.

مشارکت مراکز تحقیقاتی و نظارتی همراه با بازتعریف وظایف، تعهدات و نقش‌ها، مسئولیت و پاسخگویی نسبت به روند انجام سنجش‌ها و نتایج استخراج‌شده، تقویت‌کننده سنجش رسانه‌های خدمت عمومی در ایران خواهند بود و ضمن تجمیع داده‌ها و تأمین ابزار لازم برای تحقیقات با سایر مراکز یا نهادهای همسو می‌توانند به شرط برخورداری از صلاحیت لازم، از نتایج گزارش‌های طبقه‌بندی شده نیز بهره ببرند. با این کار علاوه بر جلوگیری از موازی‌کاری‌های پژوهشی می‌توان با استفاده از فناوری‌های نوین رسانه‌ای

(نظیر ابزار تسهیل‌کننده هوش مصنوعی در تجمیع و تحلیل داده‌ها)، مانع از اتلاف هزینه‌ها شد و با هم‌افزایی‌ها، فرایندها و روندهای فعلی نظارت و ارزیابی‌ها را بهبود بخشید.

ضمناً با تعریف جایگاه مخاطب در بهره‌مندی از نتایج پژوهش‌ها در قالب تأثیر نتایج سنجش‌ها در محتوای ارائه شده، براساس نظر مخاطبان، می‌توان به راهکارهای تحقق مرجعیت رسانه‌ای دست یافت.

سطح‌بندی نوع و میزان دسترسی به اطلاعات مربوط به سنجش‌ها (اعم از ابزار، روش، نمونه و...)، بازنگری در اهداف و مأموریت مراکز متولی نظارت بر صدا و سیما با تأکید بر لزوم پاسخگویی به مخاطبان و مردم، به اشتراک‌گذاری نتایج سنجش‌ها، ورود یک نهاد فراسازمانی (یا یکی از مراکز فعلی متولی سنجش‌ها) به‌منظور هم‌افزایی سنجش‌های رسانه‌ای، تعریف مسئولیت برای شورای نظارت بر صدا و سیما جهت نظارت بر کاربری نتایج سنجش‌ها در عملکرد آتی و حسن انجام آن و نیز تغییر جایگاه مخاطب از مشارکت‌کننده صرف در نظرسنجی‌ها، به عامل مؤثر بر محتوای رسانه، بدون شک نیازمند بازتعریف یا اصلاح مأموریت‌ها و اهداف برخی از این مراکز درونی و بیرونی صدا و سیما به‌عنوان متولی امر سنجش خواهد بود که در این طرح تنها به‌صورت مقدمه و راهکار اولیه ارائه شده است تا در طرحی جامع ناظر بر آسیب‌شناسی

سنجش رسانه‌های خدمت عمومی، مفصلاً و با جزئیات به آن پرداخته شود. این امر می‌تواند با راهکارهای زیر محقق شود:

بازتعریف نقش مخاطب و مردم در تعریف وظایف، اهداف و مأموریت‌های مراکز متولی (بازنگری در وظایف محوله به این نهادها و مراکز)

بازنگری در طبقه‌بندی محرمانگی نتایج و تعریف سطح کاربری دسترسی مردم، نخبگان، مراکز همسو و پژوهشگران با هدف سهولت دسترسی مخاطبان به نتایج گزارش‌ها.

تعریف سازوکار مشخص برای کاربری نتایج و یافته‌های سنجش‌ها و اعمال آن در عملکرد آتی برای افزایش اعتماد مخاطبان و مشارکت پژوهشگران این حوزه با اعتماد به نتیجه‌بخش و مؤثر بودن مشارکت در سنجش‌ها و مشاهده تأثیرات آنها؛ این امر می‌تواند با تعریف الزامات قانونی مشخص برای اعمال نتایج نظرسنجی‌ها در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها عملی شود.

تعریف نهاد یا مرکزی از میان یا فرای این مراکز جهت تجمیع یافته‌ها و کاربری نتایج با مأموریت تأمین ضمانت اجرایی لازم برای تغییرات ناشی از نتایج سنجش‌ها و اعلام آن به مخاطبان و نهادهای همسو یا فرداستی. (برای مثال شورای نظارت بر صدا و سیما، به طور مشخص، متولی و مسئول بررسی تأثیر نتایج سنجش‌ها بر حسن انجام و روند فعالیت‌ها و عملکرد آتی سازمان صدا و سیما باشد).

# الزامات زمینه‌ای ارتقای تولید و مصرف محتوای بومی صوت و تصویر فراگیر در بستر شبکه ملی اطلاعات و رسانه‌های اجتماعی ارائه پیش‌نویس سیاستی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16812.1730](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16812.1730)

۱۹۷۷۷  
۱۴۰۳/۰۲/۱۹  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



## بیان / شرح مسئله

شبکه ملی اطلاعات و رسانه‌های اجتماعی، ظرفیت منحصربه‌فردی برای ارتقای تولید و مصرف محتوای بومی بازار صوت و تصویر فراگیر در اختیار دارند. شکوفایی این بازار طبیعتاً می‌تواند به شکوفایی دیگر بازارهای رسانه‌ای و به‌طور کلی اقتصاد رسانه در کشور

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

پویایی‌ها یا عناصر زمینه‌ای برای ارتقای تولید و مصرف محتوای بومی در بازار صوت و تصویر فراگیر به پنج دسته تقسیم می‌شوند: ۱. تعاملات میان بازیگران مختلف، ۲. مزیت‌های رقابتی بازار صوت و تصویر فراگیر، ۳. مؤلفه‌های شناختی و روانی بازار، ۴. هنجارهای رسمی و غیررسمی و ۵. برهم‌کنش بازار صوت و تصویر فراگیر با دیگر بازارها.

۱. **تعاملات میان بازیگران مختلف:** بازیگران بازار صوت و تصویر فراگیر شامل تولیدکنندگان، تنظیم‌گران تخصصی،

منجر شود. بنابراین، این پژوهش به دنبال فهم عناصر یا پویایی‌های<sup>۱</sup> (دینامیک‌ها)، زمینه‌ای است که می‌تواند چنین اتفاقی را رقم بزند. این عناصر در ارتباطات و علوم رسانه به معنای زمینه‌سازی محیط ارتباطاتی برای رسیدن به حداکثر بازدهی است. با

توجه به ضرورت‌های فرهنگی و عقیدتی انقلاب اسلامی، اساس و بنیان بازار صوت و تصویر فراگیر، طبیعتاً نه سرمایه‌داری بازار آزاد و نه نئولیبرالیسم است، بلکه بنیان‌های فرهنگی است که شالوده این بازار را می‌سازد و گسترش و تعالی آن را رقم می‌زند.

نهاد ناظر تنظیم‌گر، دولت/ حاکمیت و مصرف‌کنندگان هستند. تولیدکنندگان با مخاطب‌سنجی دائمی به‌نوعی با مخاطبان و نیازهای ایشان ارتباط برقرار می‌کنند. در این میان عرضه و تقاضا را باید اصلی‌ترین مؤلفه شکل‌دهنده تعاملات میان تولیدکنندگان با مصرف‌کنندگان بازار صوت و تصویر فراگیر دانست. نهاد تنظیم‌گر (تنظیم‌گران تخصصی) نیز با سازوکارهای مختلفی از جمله مجوزدهی با شرکت‌ها و سکو (پلتفرم) های فعال این بازار مرتبط می‌شوند. نهاد ناظر تنظیم‌گر

نیز در چارچوب‌های تعاملی نظیر ضوابط انضباطی و نظارتی با تنظیم‌گران مختلف روبه‌رو می‌شود. دولت/ حاکمیت نیز با سیاستگذاری کلان، اصلی‌ترین مسیر تعاملی میان خود با دیگر بازیگران بازار صوت و تصویر فراگیر را شکل می‌دهد. مصرف‌کنندگان (مخاطبان/ کاربران) نیز مبتنی بر چارچوب‌های مختلف از جمله پارادایم استفاده و خشنودی با تولیدکنندگان وارد تعامل می‌شوند.

۲. **مزیت‌های رقابتی بازار صوت و تصویر فراگیر:** گستره‌ای از مزیت‌های

1. Dynamic.

بالقوه و بالفعل را شامل می‌شوند. مزیت‌های رقابتی بازار صوت و تصویر فراگیر شامل هزینه‌های حداقلی اولیه، اشتراک ارزان‌قیمت برای مخاطبان/ کاربران، کیفیت بالای تجربه دیداری و شنیداری، تعهد به هنجارها، ارزش‌ها و میراث غنی فرهنگی ایران، تخصصی شدن، برندسازی، پایبندی به کپی‌رایت، افزایش کمی و کیفی تولیدات کوتاه، راه‌اندازی و گسترش سکو (پلتفرم) های محلی و فراملی (منطقه‌ای) و نیز راه‌اندازی و گسترش سکو (پلتفرم) های تعاملی و همگرا می‌شوند.

۳. **مؤلفه‌های شناختی و روانی بازار صوت و تصویر فراگیر:** شامل احساس مهم بودن و اهمیت داشتن، وجود انگیزه و تعهد، حرفه‌ای‌گری، تعاملات نزدیک و سازنده بازیگران، پایبندی به چارچوب و بنیان‌های فرهنگی، استقلال سیاسی و اقتصادی نهاد تنظیم‌گر، استقلال دولتی نهاد تنظیم‌گر و حاکمیت الگوهای

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از مهم‌ترین سیاست‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱. نهادسازی برای تنظیم‌گری، ۲. ایجاد یک بازار رقابتی داخلی و پایداری

مختلف هم‌تنظیم‌گری برای فعال کردن بخش‌های صنفی و مدنی، سیاستگذاران مناسب، قوانین واضح و پیش‌بینی‌پذیر، شفافیت سازوکارها و فرایندها، وجود مراجع ذی‌صلاح منصف و بی‌طرف و سواد رسانه‌ای می‌شوند.

۴. **هنجارهای رسمی و غیررسمی بازار صوت و تصویر فراگیر:** پایبندی به مالکیت فکری، تکثر رسانه‌ای، تناسب و شایستگی تولیدکنندگان، ممیزی، احترام به کرامت انسانی، حفاظت از حریم خصوصی، عدم بی‌تفاوتی، انصاف و عینیت، حفاظت مخاطبان/ کاربران در برابر آسیب، انعکاس تکثر سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، پایبندی به تنوع زبانی و قومی، تبلیغات سالم، بهنجار و صادقانه، حفاظت از خردسالان و زنان، عدم انتشار محتوای ضددینی، نفرت‌نژادی یا قومی و عدم تشویق به بی‌نظمی و اغتشاش را دربرمی‌گیرند.

۳. حمایت از تولید، نشر و مصرف محتوای سازگار با فرهنگ ایرانی- اسلامی، ۴. حمایت حقوقی، فنی و مالی از توسعه

۵. **برهم‌کنش میان بازار صوت و تصویر فراگیر با دیگر بازارها:** از قواعدی کلی و واضح تبعیت می‌کند. رونق و کسادی کلی بازار طبیعتاً بر رونق یا کسادی بازار صوت و تصویر فراگیر مؤثر است، چراکه با مؤلفه‌های روانی مخاطبان و آرامش روحی ایشان برای مصرف سرگرمی نسبت دارد. علاوه بر این، خود بازارهای رسانه‌ای در پیوندی مستحکم با یکدیگر قرار دارند و رونق و رشد یکی بر توسعه دیگری اثر می‌گذارد؛ در این‌جا بازار اینترنت از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. همچنین، بازارهای رسانه‌ای در پیوندی هم‌افزا با یکدیگر قرار دارند؛ ظرفیت‌ها و قابلیت‌های هرکدام از بازارهای رسانه‌ای در خدمت دیگری قرار می‌گیرد و به رشد و ارتقای آن یاری می‌رساند. رشد یک بازار رسانه‌ای نظیر بازار بازی‌های ویدئویی، طبیعتاً رشد و گسترش دیگر بازارهای دیجیتال را به‌همراه خواهد داشت.

زیست‌بوم محتوای بومی، ۵. تنظیم‌گری براساس رویکرد مقررات‌گذاری نوین، ۶. مخاطب‌محوری و حمایت از حقوق ذی‌نفعان.

## گزارش نظارتی بر اجرای مواد (۱، ۲، ۳ و ۴) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16868.1777](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16868.1777)



### بیان / شرح مسئله

صنایع دستی علاوه بر نقش مؤثری که در ترویج فرهنگ بومی و تاریخی کشور ایفا می‌کند، از ظرفیت بالایی در ایجاد اشتغال و درآمدزایی نیز برخوردار است. نکته حائز اهمیت آن است که صنایع دستی بیش از هر کسب‌وکار دیگری به

هنر و خلاقیت هنرمندان و استادکاران این حوزه وابسته است. از این رو قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مجموعه احکامی است که با هدف حمایت از حقوق مادی و معنوی آنان طرح توجیهی آن تهیه و به

مجلس ارائه شد؛ اما به دلیل عدم تحقق کامل این قانون و عملکرد نامطلوب دستگاه‌های متولی، نتوانست حمایت را از هنرمندان، صنعتگران، استادکاران و فعالان صنایع دستی بافندگان فرش دستباف به عمل آورد.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

علی‌رغم تصویب قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی در تاریخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۶، آیین‌نامه اجرایی آن مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۹ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. به عبارت دیگر، آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، ۴ سال پس از تصویب آن تدوین و ابلاغ شده و این فاصله زمانی، منجر به تعویق تحقق و عملکرد قانون مذکور شده است.

در ماده (۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶)، تعریفی که نشان‌دهنده ویژگی‌ها و ممیزات اصلی صنایع دستی نسبت به صنایع دیگر باشد، ارائه نشده و بیش از آنکه هویت‌بخش صنایع دستی باشد، از آن هویت‌زدایی کرده است. این موضوع منجر به خروج بخشی از هنرمندان و فعالان صنایع دستی از شمول قانون شده و منجر به شمول بخشی از فعالان صنایع دیگر ذیل صنایع دستی شده است. چالش اصلی پیش‌روی بیمه هنرمندان،

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای برطرف کردن ابهام از تعریف صنایع دستی، ماده (۱) نیازمند اصلاح است. در راستای اصلاح مبنای قطع بیمه مشمولان موضوع ماده (۲) قانون مذکور و نظارت‌پذیری آن، تبصره «۱» ماده (۲) لازم است تا معیار ارزیابی پیشرفت کار صنایع دستی مبتنی بر نوع محصول تعریف شود و دستگاه‌های متولی تخصصی به آن نظارت کنند.

استادکاران و فعالان صنایع دستی موضوع قانون بیمه اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه دار (کُددار) مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸، نبود اعتبارات لازم برای اجرای قانون است. از این رو علی‌رغم اشاره به این موضوع در ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب سال ۱۳۹۶، همچنان اقدام مؤثری در این زمینه صورت نگرفته است.

با مقایسه میزان صدور مجوز تولید انفرادی و گروهی پیش از تصویب و پس از تصویب قانون مذکور، می‌توان نتیجه گرفت که تصویب این قانون در رشد و افزایش میزان صدور پروانه فعالیت تولید انفرادی و گروهی صنایع دستی تأثیری نداشته است.

در ارزیابی عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پیرامون بند «ث» ماده (۳) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶)، می‌توان به تأسیس بیش از ۴۵ خانه صنایع دستی در استان‌های

آذربایجان شرقی، فارس، کرمان مرکزی، خراسان جنوبی، رضوی و... اشاره کرد که عملکرد و نحوه فعالیت خانه‌های صنایع دستی و بازارچه‌های صنایع دستی از مواردی است که باید مورد ارزیابی قرار گیرد.

سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، نرخ رشد میزان صدور کارت شناسایی صنعتگران صنایع دستی به ترتیب، ۳۳٪، ۷۰٪ و ۱۰۰٪ بوده که در سال ۱۴۰۲ به دلیل افزایش دو برابری صدور کارت‌های شناسایی در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال قبل از آن، میزان صدور کارت‌های مذکور کاهش ۳۷ درصدی داشته است. همچنین بیش از ۸۸ درصد از کارت‌های شناسایی صنعتگران موضوع قانون یاد شده را زنان دریافت کرده‌اند و تنها ۱۲ درصد شامل مردان شده است.

۵۳ درصد از احکام دارای عملکرد و ۴۷ درصد از احکام نیز فاقد عملکرد است. ۸۸ درصد از بندهای ذیل ماده (۳) این قانون دارای عملکرد و همچنین تنها ۲۶ درصد از بندهای ذیل ماده (۴) دارای عملکرد هستند.

ارائه تسهیلات و اعتبارات شفاف‌سازی صورت گیرد.

در راستای استفاده از ظرفیت حضور در جشنواره‌ها، همایش‌ها و نمایشگاه‌های صنایع دستی برای حمایت از محصولات صنایع دستی تولید داخلی، بند «خ» ماده (۴) باید با تأکید بر تولیدات صنایع دستی داخلی اصلاح شود.

در راستای لزوم فروش انحصاری صنایع دستی و عدم فروش هرگونه محصولات غیر صنایع دستی، به بند «پ» ماده (۳) لزوم نظارت مستمر پسینی بر عدم فروش هرگونه محصول غیر صنایع دستی محسوس است.

در راستای برطرف کردن ابهام از نحوه اعمال حمایت‌های لازم مذکور در بند «الف» ماده (۴)، باید در مورد نحوه

## ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران؛ (بررسی فصل معیشت و رفاه)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16830.1747](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16830.1747)

دفتر مطالعات اجتماعی



### بیان / شرح مسئله

نظام اسلامی به‌منظور پاسداشت و تکریم از جامعه ایثارگران کشور، به‌عنوان پرچم‌داران فرهنگ ایثار و جهاد، قوانین و الزامات سیاستی متعددی را طی سالیان گذشته مصوب و اجرا کرده است. یکی از مهم‌ترین قوانین این حوزه «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» است که پس از سیاست‌های کلی ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران (۱۳۸۵/۰۲/۱۶) مهم‌ترین سند کشور در این عرصه به‌شمار می‌رود و تکالیف دولت و تمامی دستگاه‌های اجرایی را در قبال حقوق ایثارگران معزز و خانواده محترم آنان تعیین

کرده است. به‌رغم گذشت بیش از ۱۰ سال از تصویب این قانون، تاکنون ارزیابی دقیقی از عملکرد آن از سوی دستگاه‌های متولی، به‌ویژه بنیاد شهید و امور ایثارگران صورت نپذیرفته و همین مسئله زمینه ایجاد تفاسیر مختلف از میزان و دلایل عدم اجرای آن را فراهم کرده است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با توجه به مفاد ماده (۷۴) این قانون و با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران، برای نخستین‌بار در کشور، عملکرد مالی و عملیاتی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را به تفکیک فصول قانون جامع و به تفکیک موضوع

مواد هر فصل از قانون، با تمرکز بر سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه کشور طی دوره (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مورد ارزیابی کارشناسی قرار داده است. با توجه به حجم بالای احکام مربوط به فصول هشت‌گانه قانون، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در قالب سلسله‌گزارش‌ها (به تفکیک و با توجه به حجم فصول) ارائه خواهد شد. این گزارش سومین گزارش از مجموعه گزارش‌های ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران است که به بررسی احکام فصل ششم (حوزه معیشت و رفاه) می‌پردازد.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های تحقیق حاضر نشان داد که پیرامون فصل معیشت و رفاه، به‌رغم اجرای برخی اقدامات همچون «پرداخت حقوق و مزایای مشمولین این قانون از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط»، «برخورداری از معافیت‌ها، خدمات و تسهیلات پیش‌بینی شده، شامل کاهش بهای بلیط، ارائه خدمات ترددی، سهمیه

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای اجرای بهینه احکام فصل معیشت و رفاه پیشنهاد می‌شود:

۱. اعتبارات مورد نیاز برای ارائه خدمات موضوع این فصل در بودجه سالیانه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط پیش‌بینی شود،
۲. آیین‌نامه اجرایی ماده (۵۱) این قانون جهت شفاف‌سازی مشمولین و تعیین میزان و نحوه ارائه خدمات مربوط تصویب شود،

حج تمتع و موارد دیگر مصرح در قانون» و همین‌طور «حمایت‌های قضایی و اختصاص بخشی از سهمیه صدور پروانه سردفتری و کالت و مجوز کارشناسان رسمی دادگستری به مشمولان»، چالش‌هایی نیز در مسیر اجرای احکام این فصل دیده می‌شود که از آن جمله می‌توان به «عدم تشکیل صندوق ذخیره ایثارگران»، «عدم پیش‌بینی اعتبار

۳. ارتباط الکترونیکی بین بنیاد شهید و امور ایثارگران (درخصوص خدمات حمایت قضایی) و قوه قضائیه و وزارت دادگستری ایجاد شود،
۴. با توجه به مفاد ماده (۵۷) این قانون موضوع بازخرید مرخصی ایام اسارت آزادگان غیرشاغل غیرحالت اشتغال تعیین تکلیف شود،

برای اجرای برخی از خدمات تعیین شده در این قانون»، «عدم دسترسی به اطلاعات مربوط به بهره‌مندی ایثارگران از حمایت‌های قضایی» و «عدم پرداخت فوق‌العاده ایثارگری به ایثارگرانی که مستخدم دولت نیستند و حقوق حالت اشتغال نیز دریافت نمی‌کنند (به‌دلیل عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی درخصوص ماده (۵۱) این قانون)» اشاره کرد.

۵. درخصوص ماده (۴۱) و ابهامات آن نیز از طریق آیین‌نامه اجرایی رفع ابهام شود.
۶. به نیازهای فرهنگی، ورزشی و تفریحی و هنری جامعه ایثارگران در راستای ارتقای سطح سلامت فردی و اجتماعی ایشان توجه شود و اعتبارات مورد نیاز برای اجرای مفاد فصل هفتم این قانون تأمین شود.

# سلسله گزارش‌های پایش مشارکت مردمی گزارش اول: مدل سنجش مشارکت‌های مردمی با تأکید بر جوانان

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16831.1748](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16831.1748)

دفتر مطالعات اجتماعی



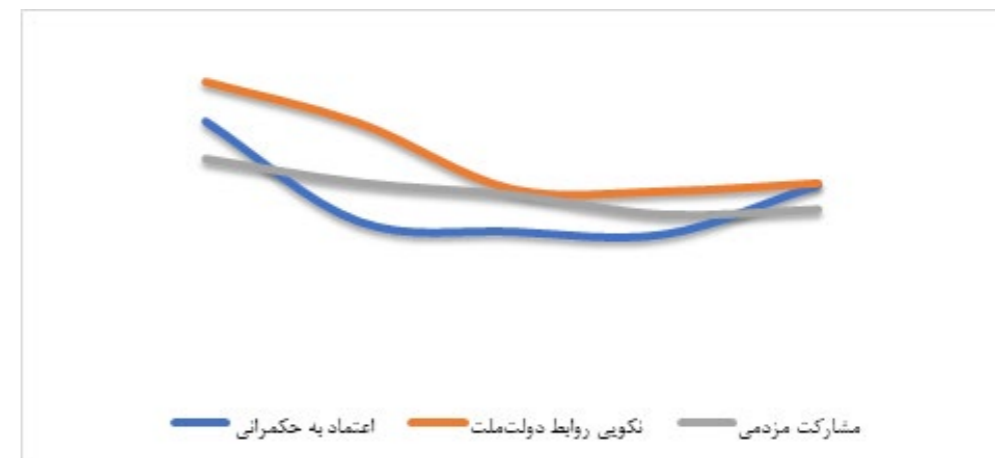
## بیان / شرح مسئله

بررسی شاخص‌های مختلف اجتماعی برای سیاستگذار با هدف افزایش توان پیش‌بینی و مداخله در تحولات اجتماعی رخ می‌دهد. از این جمله می‌توان از شاخص سرمایه اجتماعی نام برد که تاکنون در سلسله گزارش‌های متعددی به پایش آن در ایران پرداخته شده است. در بررسی الگوهای سنجش سرمایه اجتماعی، از

مهم‌ترین ابعاد مشترک اندازه‌گیری، می‌توان به اعتماد متقابل، شبکه روابط و مشارکت اشاره کرد. نتایج سنجش‌های گذشته حاکی از آن است که به‌عنوان ابتدایی‌ترین گام و نزدیک‌ترین مؤلفه، شاخص اعتماد است که به رخدادهای بحران‌های اجتماعی پاسخ داده و دستخوش تغییرات می‌شود، اما دیر تغییرترین شاخص

در این میان، «مشارکت مردمی» است. یعنی شاخصی که انضمامی‌ترین و ملموس‌ترین وضعیت را داراست و برای سیاستگذاران همواره مهم‌ترین اهمیت را داشته است؛ اما در عین حال، بسیار بی‌تفاوت نسبت به رخدادهای روش‌های تحریک‌آنی در میدان‌های مختلف سیاسی و اقتصادی عمل می‌کند.

نمودار ۱. وضعیت تغییرات سه شاخص عمده سرمایه اجتماعی در سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲



مأخذ: [۳]

با این توضیحات می‌توان مشارکت را نتیجه و متغیر وابسته برای علل مختلفی دانست که به‌صورت انباشتی و در طول زمان عمل کرده و مشارکت را تحت تأثیر قرار داده و تغییر می‌دهند. برای پیش‌بینی میزان مشارکت در آینده، باید به‌خوبی از جنبه‌ها و عوامل اثرگذار بر پتانسیل کنش مشارکتی آگاهی داشت. این مشارکت در موقعیت‌هایی همچون تصمیم‌گیری، نظارت و اجرا در حمایت از حاکمیت رقم می‌خورد، اما مشارکت صرفاً به‌معنای مشارکت حمایتی نبوده و بررسی دقیق آن می‌تواند روشنگر مشارکت اعتراضی، کنش انحرافی و حتی انزوایی و بی‌تفاوتی نیز باشد. حتی شاید به‌تعبیری بتوان مشارکت را همواره متعاقب احساس خطر و در اعتراض به جریان مقابل خود دانست. ابتدا تصورات قالبی در بُعد شناختی افراد ایجاد شده، سپس پیش‌دآوری‌ها در بُعد عاطفی مبتنی بر تمایز میان مردم و گروه مقابل شکل گرفته و در نهایت کنش مشارکت اعتراضی رقم می‌خورد. این مشارکت‌ها در صورت‌بندی کلان به شکل جنبش، انقلاب یا تغییرات اجتماعی خود را نشان می‌دهد. باید توجه داشت که عملیات‌های شناختی و رسانه‌ای نقش برجسته‌ای در تسهیلگری

نیل از عوامل مؤثر به کنش مشارکتی دارند، اما برای جلب مشارکت، گروه‌ها و نهادهای متولی، ابعاد وجودی مردم را با عوامل اصلی و ریشه‌ای در ابعاد ناخودآگاه تحریک می‌کنند. برای نمونه آگاهی مردم و نظام اطلاعاتی ایشان را دست‌کاری کرده و برساخت ذهنی ایشان را طوری تنظیم می‌کنند که احساس عدم اعتماد یا محرومیت نسبی یا هیستری جمعی و... افراد، بر برداشت‌های مثبت‌شان غلبه کند. سنجش مفاهیم اجتماعی همچون مشارکت اجتماعی جوانان، نیازمند توجه به اقتضائات مختلفی است. جامعه‌شناسان در شناخت استاتیک نظم جامعه، موفقیت‌های زیادی کسب کرده‌اند؛ اما در داینامیک تغییر جامعه، حتی جامعه‌شناسان نیز خود را عاجز احساس می‌کنند. چراکه نه مدل تحلیلی دقیقی در این زمینه دارند، نه به روابط و تاریخ میان علوم مختلف تفتن دارند و نه تلاشی برای پیش‌بینی رخدادهای آینده در این زمینه انجام داده‌اند. لذا تمرکز این گزارش در کنار مشارکت‌های مردمی، بر بررسی ویژه مشارکت‌های اعتراضی برای تغییر وضع موجود است. اما می‌توان پرسید در سنجش مشارکت

«مردم» در عرصه‌های مختلف، کدام نمونه از مردم مدنظر هستند. در این زمینه باید توجه داشت که برای پیش‌بینی مشارکت‌های مؤثر، باید به سراغ گروه‌های مؤثر اجتماعی رفت. اقشاری که سایر گروه‌های مردمی را نیز به حرکت درمی‌آورند. آینده‌پژوهان معتقدند گسترده‌ترین قشر مؤثر اجتماعی، جوانان هستند، که در صورت شناخت دقیق اهداف و آرزوهای ایشان می‌توان تصویری از وضعیت آینده کنش‌های مشارکتی در جامعه داشت. امروزه فضای مجازی از جمله مهم‌ترین بسترهای حضور و نقش‌آفرینی جوانان است که می‌تواند برای بررسی تمایلات ایشان مورد بررسی قرار گیرد. در سلسله گزارش‌های پایش مشارکت مردمی، بناست عوامل مؤثر بر مشارکت مردمی شناسایی و روند آن مورد آینده‌پژوهی قرار گیرد. در گزارش حاضر که اولین گزارش از این سلسله گزارش‌هاست، به تبعات نظری و تدوین مبانی و مدل نظری عوامل مؤثر بر مشارکت جوانان پرداخته شده است. همچنین در گزارش‌های آینده، این مشارکت مردمی از طریق فضای مجازی سنجش و پیش‌بینی خواهد شد.

با مرور نظریات و پیمایش‌های انجام‌شده می‌توان مؤلفه‌های سنجش مشارکت جوانان در پیمایش‌های گوناگون را به دو دسته سنجش ارتباط با حاکمیت و ارتباط با مردم تقسیم‌بندی کرد.

مؤلفه‌های راجع به حاکمیت: هویت حاکمیتی، توانمندی تأمین دولت، اعتماد به حاکمیت و مشروعیت سیاسی است.

مؤلفه‌های راجع به مردم، تمایل به هنجارهای غیررسمی، انتظارات اقتصادی، اعتماد قطبی‌شده و امید به تحولات است. برای نمونه، مؤلفه‌های پنداشت از عملکرد نظام در رفع مشکلات، ارزش‌های اخلاقی مسئولان و احساس امنیت از جمله متغیرهای مربوط به حاکمیت هستند. مؤلفه‌هایی همچون وجدان کاری، اعتماد به بازاریان، همدلی با مردم، خیرخواهی برای دیگران و عضویت در صندوق‌های قرض‌الحسنه خانوادگی نیز از متغیرهای مربوط به مردم هستند. بسیاری از اوقات این دو دسته نسبت به یکدیگر اثر و تأثر منفی دارند. لذا سنجش بُعد حاکمیتی در کنار بُعد مردمی موضوعیت می‌یابد.

با توجه به تغییرات بسیار سریع جوامع و حضور بیش‌ازپیش جوانان در فضای مجازی، نیاز به استفاده از روش‌های نوین بسیار برجسته است. علوم اجتماعی محاسباتی به‌عنوان حوزه علمی در حال ظهور و در میانه علم آمار، علوم رایانه‌ای و علوم اجتماعی تعریف شده است. این حوزه با استفاده از قابلیت‌های کامپیوتر و کلان‌داده‌ها عموماً شامل سه مؤلفه اصلی هستند: ۱. مدل‌سازی محاسباتی و شبیه‌سازی اجتماعی؛ ۲. تحلیل رد پاهای دیجیتال تعاملات برخط؛ ۳. لابراتوارهای مجازی و آزمایش‌های برخط. علوم اجتماعی محاسباتی امکان انجام مطالعاتی را در اختیار پژوهشگران قرار می‌دهد که تا پیش از این حتی تصور آن دشوار بود. علاوه بر این، به

آزمون نظام‌مندتر نظریه‌ها مساعدت فراوانی می‌کند و امکان تکرار و هم‌تاسازی مطالعه را افزایش می‌دهد. این دو عامل اخیر به علوم اجتماعی محاسباتی امکان می‌دهد تا به مرتبه بالایی از موقعیت علمی دست یابد. از مزیت‌های استفاده از این رویکرد، سرعت بالا، حجم زیاد داده، تنوع فراوان، صحت دادگان و نزدیکی نتایج به وضعیت واقعی ذهنی کنشگر است. در این تحقیق برای تحلیل عوامل مؤثر بر مشارکت جوانان از روش‌های حوزه علوم اجتماعی محاسباتی استفاده خواهیم کرد.

در گزارش‌های آینده منطق ریاضیاتی رسیدن از این مؤلفه‌ها به مقدار مشارکت مردمی توضیح داده می‌شود. بعد از آن جمع‌آوری داده از پنج بستر آغاز می‌شود: پست‌های کانال‌های تلگرام، کامنت‌های کاربران در تلگرام، پست‌های صفحات اینستاگرام، کامنت‌های کاربران ذیل صفحات اینستاگرام و پست‌های توئیتر. این جمع‌آوری داده در بازه زمانی مشخص و مبتنی بر کوئری‌های اختصاصی برای هر یک از مؤلفه‌ها انجام خواهد شد. بدین معنا، مثلاً برای جمع‌آوری داده درباره مؤلفه «پاسداشت مناسبات فرهنگی و سیاسی حاکمیت»، رشته کلمات مرتبط با این مفهوم در بازه زمانی مدنظر، با رفت‌وبرگشت کارشناس از نظریات و مشاهده تصادفی بخشی از داده‌های موجود فضای مجازی طراحی شده است. این دیکشنری شامل مفاهیمی همچون روز قدس، ارتحال حضرت امام خمینی (ره)، سلام فرمانده، روز سپاه پاسداران و فتح خرمشهر بوده که درباره آنها در این فصل، محتوا تولید شده است. طبیعتاً برای همین مؤلفه «پاسداشت مناسبات فرهنگی و سیاسی حاکمیت» در فصل تابستان، باید با واژگان و مفاهیم و مصادیق به‌روز متفاوت به سراغ سنجش ضمنی ابراز نظر درباره نماگر خطیر ارزش‌های مشترک دولت و ملت رفت. این

تفطن سبب زمینه‌مند شدن روش محاسباتی سنجش مشارکت اجتماعی و دقت تاریخی و اجتماعی بیشتر آن، نسبت به روش‌های پیمایشی شده است، که صرفاً پرسش‌هایی همه‌زمانی و همه‌مکانی مطرح می‌کنند و انتظار حضور ذهن پاسخ‌گو و پاسخ دقیق درباره مصداق‌ها را دارند.

داده‌های جمع‌آوری‌شده درباره هر مؤلفه، جامعه آماری مرتبط تلقی شده و وارد پردازش‌های بعدی می‌شود. مهم‌ترین پردازش بعد از نرمال‌سازی‌های اولیه، تحلیل احساسات و مدل‌سازی یادگیری عمیق خواهد بود. توجه به این مهم ضروری است که این سرویس بر روی بسترهای مختلف شبکه‌های اجتماعی به‌صورت اختصاصی پردازش می‌کند. به‌اقتضای بستر مدنظر، در دوره‌های مختلف، پنداشت کاربران درباره عملکردهای نظام سیاسی متفاوت و شناور است.

هریک از شاخص‌ها با وزن‌دهی نظری (با استفاده از روش دلفی و مراجعه به خبرگان) و زمینه‌ای (با مراجعه به بسترهای تحلیل فضای مجازی) در محاسبه میزان مشارکت اجتماعی نهایی اثرگذار می‌شود. پس از نهایی شدن شاخص‌ها، هر کدام از آنها از خلال برخی نماگرها و مؤلفه‌ها، به سنجش پنداشت‌های کاربران در بسترهای تحلیلی انتخاب‌شده (پست توئیتر، پست اینستاگرام، کامنت اینستاگرام، پست تلگرام و کامنت تلگرام) می‌پردازند.

جوانی علاوه بر شاخص‌های زیست‌شناختی، یک مقوله اجتماعی است. آرزوها و برنامه‌های آینده جوانان، تعیین‌کننده گذار آنها به بزرگسالی است. جوانان را به هیچ‌عنوان نمی‌توان گروهی منسجم تصور کرد که تجربه آنها در جهت واحد قابل نظریه‌پردازی باشد. جامعه ایران هنوز در پنجره جمعیتی قرار دارد و برای استفاده و احیای این فرصت بزرگ برای

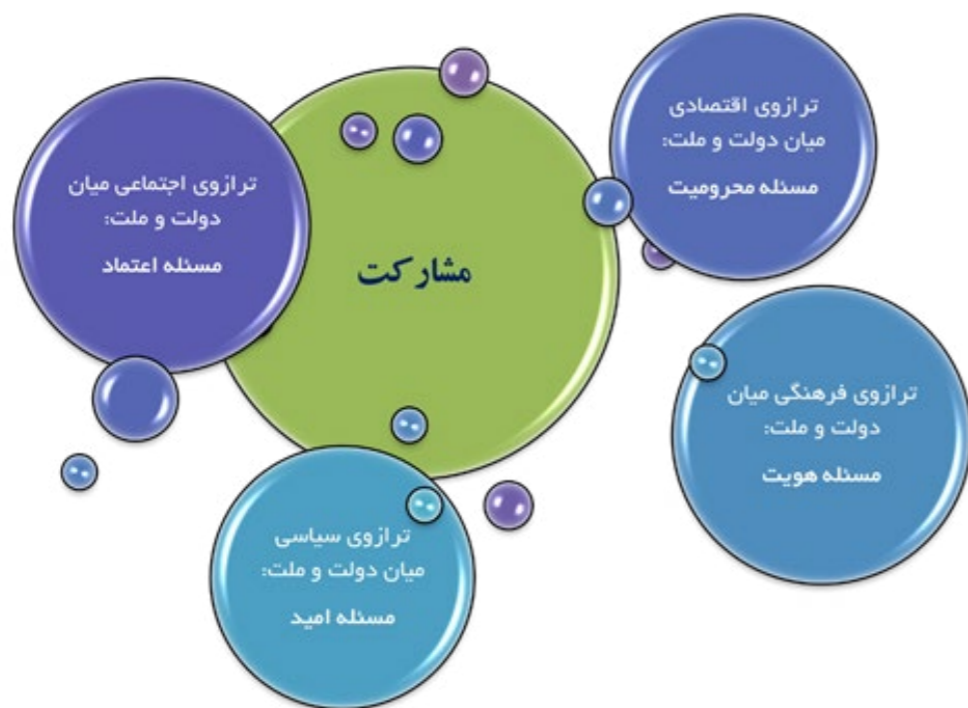
مشارکت‌های مدنی، نیازمند شناخت آرزوهای جوانان هستیم.

نتایج گزارش و مدل به‌دست آمده برای سنجش مشارکت جوانان، نشان‌دهنده چهار ترازوی اساسی است که در صورت تقویت به‌سمت همسویی مثبت یا هم‌گرایی

دولت و ملت منجر به مشارکت حمایتی شده و در صورت تقویت به‌سمت منفی یا واگرایی دولت‌ملت، منجر به کناره‌گیری و انزوای اجتماعی یا اعتراضات گسترده جوانان خواهد شد. این چهار ترازو منتج از عوامل مبنایی همچون ویژگی‌های

زمینه‌ای، پایگاه اقتصادی-اجتماعی، احساس محرومیت نسبی، ارزش‌های فرهنگی و گرایش‌های هویتی، عام‌گرایی و اعتماد عمومی (جامعه قوی)، اقتدار سیاسی (دولت قوی)، اعتماد به حاکمیت و امید اجتماعی هستند.

شکل ۱. معضل مشارکت در میانه چهار سازوکار اساسی



### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در نهایت مبتنی بر این عوامل مؤثر و اساسی در حوزه مشارکت راهکارهایی ارائه شده است. تمرکز بر تفکیک ارزش‌های انقلاب اسلامی از اشخاص با شفافیت روندی، تمرکز بر جنگ شناختی نامتوازن و نامتقارن برای آگاهی‌بخشی از پیچیدگی‌های زمینه‌ای، تمرکز بر موفقیت‌های کوچک و سریع برای

اثرگذاری بر سفره مردم، تمرکز بر اقتصاد گروه‌های مرجع و فرهنگ‌ساز برای کاهش سطح انتظارات و مقایسه‌های محرومیت‌ساز، تمرکز بر خیرخواهی و به رسمیت شناختن و برخورد‌های منعطف، تسهیل رواداری، سازواری و انسجام اجتماعی با تمرکز بر اعتماد تعمیق‌یافته، تمرکز بر ایجاد تحزب

و گشایش‌های سیاسی برای پوشش‌دادن به سلابق زیرمجموعه نظام، تمرکز بر شاخص‌زیندگی حاکمیت در ابعاد مختلف برای افزایش احساس تعلق عمومی از جمله راهکارهای عمده برای اثرگذاری بر آرزوهای جوانان و افزایش مشارکت حمایتی ایشان در حوزه‌های گوناگون است.

# تحلیلی راهبردی جهت پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی:

(مرور تجارب جهانی با تأکید بر رویکردها، راهبردها و

برنامه‌های پیشگیری و کنترل)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16818.1736](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16818.1736)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۷۵۵  
۱۴۰۳/۰۲/۰۸

## بیان / شرح مسئله

برای مطالعه آسیب‌های اجتماعی و مداخله به‌منظور پیشگیری از آنها باید به مدرسه توجه ویژه‌ای داشت، چراکه در جهان امروز انسان‌ها بخش زیادی از زندگی‌شان را به‌عنوان دانش‌آموز جهت کسب دانش و مهارت‌های مختلف در آن سپری می‌کنند. دانش‌آموزان همچنین به‌دلیل تجربه تغییر و تحولات رشدی و اجتماعی نظیر بلوغ و ورود از محیط خانه به اجتماع و مدرسه بیشتر تحت‌تأثیر آسیب‌های اجتماعی هستند. همچنین دسترسی آسان به فضای مجازی در طی سال‌های اخیر برای دانش‌آموزان باعث ایجاد آسیب‌های اجتماعی

نوظهور در میان آنان شده است. شواهد پژوهش‌های این حوزه نشان می‌دهد میزان «رفتارهای پرخطر» و «آسیب‌های اجتماعی» در میان دانش‌آموزان رو به افزایش بوده است. اگر علل و عوامل این رفتارها به‌خوبی شناخته نشود و برنامه‌های مبتنی بر شواهد برای مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان در دستور کار قرار نگیرد، نه‌تنها دانش‌آموزان در معرض آسیب‌های متعدد قرار می‌گیرند، بلکه کارکرد مدارس مختل و دانش‌آموزان در معرض آسیب قرار می‌گیرند و انواع هزینه‌ها به‌جامعه تحمیل می‌شود. ازسوی دیگر مدارس به‌عنوان بستر

برنامه‌های پیشگیری از این آسیب‌ها شناخته شده‌اند؛ چراکه آنان به جمعیتی گسترده از دانش‌آموزان، والدین و کارکنان مدرسه دسترسی دارند. همچنین مدارس کارآمدترین و نظام‌مندترین ابزارهای موجود برای ارتقای سلامت فیزیکی، روانی و اجتماعی کودکان را در اختیار دارند. این گزارش به‌عنوان بخشی از سلسله گزارش‌های «آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان»، به بررسی علل این آسیب‌ها و راهبردها و برنامه‌ها برای پیشگیری، کنترل و کاهش آنها با مرور تجارب جهانی پرداخته شده است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد با توجه به مراحل رشد کودکان و نوجوانان در نهادهای جامعه‌پذیری، عوامل خطر متعددی آنها را تهدید می‌کند. شناخت عوامل خطر به‌لحاظ رشد درجه‌بندی شده؛ بدین معنی که در هر مرحله از رشد کودکان چه عواملی آنها را در معرض خطر قرار می‌دهد به تشخیص مسئله یعنی علل و سازوکارهای آسیب‌پذیری اجتماعی دانش‌آموزان و طراحی راهبردهای مؤثر کمک می‌کند. دو رویکرد برای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی عبارتند از: رویکرد سلامت عمومی و رویکرد رشدمدار. برمبنای این رویکردها به‌ویژه رویکرد رشدمدار، راهبردهایی نظیر ساختاری، فرایندی، تحصیلی، مراقبتی، محیطی و... و برنامه‌های مختلفی به‌منظور پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی این دوره و کنترل آنها ارائه شده است. مرور این راهبردها و برنامه‌ها نشان می‌دهد که آنها دارای چند ویژگی مهم به این شرح هستند:

۱. به‌لحاظ رشد درجه‌بندی شده هستند،

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد با توجه به مراحل رشد کودکان و نوجوانان در نهادهای مختلف جامعه‌پذیری و با توجه به میزان خطرپذیری آنها راهبردهای مختلفی نظیر ساختاری، فرایندی، شناختی، حمایتی، مراقبتی و... و به همین ترتیب برنامه‌های مختلفی به‌منظور پیشگیری از رفتارهای پرخطر و آسیب‌های اجتماعی در میان آنان پیش‌بینی شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود نظام سیاستگذاری کشور در حوزه

یعنی با توجه به دوره رشد کودکان و نوجوانان راهبردها و برنامه‌های مختلفی را تدارک دیده‌اند،

۱. لایه‌بندی شده هستند و با توجه به میزان خطرپذیری دانش‌آموزان مداخلات متفاوت و متناسبی به آنها ارائه می‌شود؛ در همین زمینه باید گفت آنها توجه ویژه‌ای به دانش‌آموزان در معرض خطر دارند،
۲. از سنین پایین و قبل از تولد شروع می‌شوند،
۳. به دوره‌های گذار و تغییرات زندگی نظیر ورود از محیط خانه به اجتماع یا مدرسه توجه دارند،
۴. عناصر مختلفی نظیر والدین، کارکنان مدرسه و دانش‌آموزان را مشارکت می‌دهند،
۵. تنها معطوف به دانش‌آموزان نیستند، بلکه به ارتقای کیفیت نهادهای جامعه‌پذیری آنها همچون خانواده و مدرسه نیز می‌پردازند،
۶. مبتنی بر شواهدند و ارزیابی‌های مختلفی از نتایج آنها صورت گرفته است،
۷. با توجه به ویژگی‌های مدارس

آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی لازم است به این موارد توجه کند:

۱. با توجه به دوره رشد دانش‌آموزان راهبردها و برنامه‌های متناسب با نیازهای آنها را ارائه کنند،
۲. لازم است برنامه‌ها و مداخلات لایه‌بندی شوند و براساس درجه خطرپذیری دانش‌آموزان میزان مختلفی از مداخلات را پیشنهاد کنند،
۳. به نهادهای جامعه‌پذیری دانش‌آموزان

منعطف هستند،

۹. به‌لحاظ هزینه و فایده مقرون‌به‌صرفه هستند، یعنی سرمایه‌گذاری به‌منظور پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی در این سال‌ها نه‌تنها هزینه نیست، بلکه در بلندمدت منافع متعددی را به‌همراه دارد و منجر به توسعه انسانی می‌شود.

بنابر آنچه گفته شد؛ برنامه‌های مراقبت از دانش‌آموزان در دنیا ابعاد گسترده‌ای از قبیل ویژگی‌ها و اجزای نهاد مدرسه و خانواده را دربرمی‌گیرند و این برنامه‌ها پیوستگی مناسبی را برای مراقبت از دانش‌آموزان در برابر اشکال مختلف آسیب‌های اجتماعی دارند. همچنین با توجه به دسترسی آسان به فضای مجازی در طی سال‌های اخیر برای دانش‌آموزان و تشدید و رؤیت‌پذیر شدن آسیب‌های اجتماعی نوظهور در میان آنان به‌نظر می‌رسد انجام مطالعاتی در راستای تبیین ابعاد این حوزه نیز ضروری است که این موضوع در گزارش بعدی در دستور کار است.

(خانواده، مدرسه، محله و همسالان) و کیفیت آنها نظیر ویژگی‌های ساختاری و رویه‌ای آنها نیز توجه داشته باشند. بر این اساس، این آموزه‌ها می‌تواند در امر سیاستگذاری در عرصه آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی به‌ویژه در قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (۱۳۹۹) و آیین‌نامه اجرای ماده (۶) آن و همچنین سند ائتلاف ملی مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (۱۳۹۴) مورد توجه و بهره‌برداری قرار گیرد.

# مطالعه موانع و چالش‌های روابط بین‌سازمانی متولیان بخش تعاونی با تمرکز بر نقش قوانین

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16804.1722](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16804.1722)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۷۶۳  
۱۴۰۳/۰۲/۰۹

## بیان / شرح مسئله

هرگونه چالش و اختلال در روابط بین‌سازمانی به سبب پیوند امور اداری با زندگی روزمره مردم و فعالیت‌های اقتصادی آنها می‌تواند منشأ تولید نارضایتی و باور به ناکارآمدی حاکمیت در اذهان عمومی شود. از آنجا که بخش‌های مختلف جامعه به هم مرتبط هستند، اختلال در یک بخش می‌تواند سبب اختلال در عملکرد کلی جامعه شود. از این‌رو بررسی روابط بین‌سازمانی در حوزه‌هایی چون بخش تعاونی اقتصاد ایران اهمیت دوچندانی می‌یابد؛ چراکه طبق قانون اساسی بخش تعاونی باید متکفل نقش‌های

ویژه‌ای در اقتصاد باشد، لذا هرگونه اختلال در آن می‌تواند تعاونی‌ها را از دستیابی به اهداف تعیین شده باز دارد. از دیگر سو این بخش از اقتصاد ایران با دارا بودن حدود ۱۰۰ هزار تعاونی فعال و چندین سازمان متولی امر تعاون که در برخی محورهای دارای موافقت‌نامه هستند، ارتباط‌های بین‌سازمانی و همچنین روابط گسترده‌ای با مردم دارند که هرگونه اختلال در آن، پیامدهای پر دامنه‌ای را ایجاد می‌کند. چنین مطالعه‌ای می‌تواند با کشف ریشه‌ها و علل مشکلاتی که در روابط بین‌سازمانی وجود دارد، امکان

اصلاح امور را فراهم آورد و به این ترتیب بر بالا بردن رضایت مردمی از شیوه حکمرانی و بهره‌وری بیشتر بخش تعاون اثرگذار باشد. در میان همه نهادها و سازمان‌هایی که به‌نوعی اکوسیستم بخش تعاون را می‌سازند، در این گزارش، دو وزارتخانه «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» و «وزارت جهاد کشاورزی» به همراه «اتاق تعاون ایران» که به‌موجب قوانین، مهم‌ترین وظایف بخش تعاون و بیشترین حجم روابط بین‌سازمانی بخش تعاون را به خود اختصاص داده‌اند، برای بررسی انتخاب شده‌اند.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱۱ مورد از مواد قانونی در قانون «بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» و «سند توسعه بخش تعاون» مصوب سال ۱۴۰۲ وجود دارد که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم باعث ایجاد رابطه بین سازمان‌های موظف بخش تعاون شده است.

موازی‌کاری، ابهام در تقسیم وظایف، ابهام در وظایف متقابل سازمان‌ها، عدم رعایت استقلال سازمان‌ها به هنگام طرح روابط بین‌سازمانی، عدم توجه به تمهیداتی که قانون باید برای سازمان‌ها در روابط بین‌سازمانی می‌دید تا در انجام وظایف محول و نقش سازمانی‌شان

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

### پیشنهادهای نظارتی:

پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی براساس قوانین موجود، بیش از گذشته پیگیر مواد آموزشی مروج روح همکاری و تعاون از متولیان امر آموزش تعاون وفق قوانین باشد؛ چراکه هر قدر افراد با ذهنیت آشناتری با همکاری رشد یابند، امکان پرورش نسلی که مدیریت مشارکتی و همکاری‌محور را پیش‌گام‌تر است و این در نهایت به همکاری‌های بهتر بین‌سازمانی در تمام بخش‌های کشور از جمله بخش تعاون می‌انجامد. واضح است این پیشنهاد و پیشنهادهای مشابه، نافی درک و اهمیت بحث رقابت نیست. اما حتی اصل اقتصادی کم کردن هزینه‌های رقابت هم مؤید آموزش‌های همکاری‌محور است.

پیشنهاد می‌شود مجلس محترم و هیئت مصوبات دولت در خصوص آیین‌نامه‌های ارجاعی از مواد قانونی از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مشخص شده، نظر به اهمیت این آیین‌نامه‌ها در ساخت و شکل‌دهی به روابط

دچار اختلال عملکردی نشوند از مهمترین آسیب‌هایی است که قوانین بر روابط بین‌سازمانی وارد آورده‌اند.

تدوین قوانین در مواردی ممکن است توسط گروه‌ها، افراد یا سازمان‌هایی که تضاد منافع با بخش تعاونی یا درون بخش تعاونی دارند تحت تأثیر قرار گیرد و همین امر باعث برخی اختلال‌ها بشود.

علاوه بر نقش قوانین، علل دیگری هم هستند که موجب اختلال در روابط بین‌سازمانی بخش تعاونی شده‌اند. از جمله وجود شبکه روابط رسمی و غیررسمی در سازمان‌ها که تلاش

می‌کند منابع را به سمت سازمانی خاص سوق دهد و قدرت بیشتری را برای یک سازمان کسب کند و نابرابری در منابع قدرت، منابع مالی و تاریخی پدید آید.

همچنین عدم خلاقیت مدیران در ایجاد همکاری بین‌سازمانی یا ضعف در به کارگیری تکنولوژی در کم کردن حجم ارتباطات انسانی که منشأ بسیاری از مشکلات است در کنار نبود فرهنگ تعاون و همکاری از دیگر عوامل اثرگذار بر روابط بین‌سازمانی بخش تعاون است که موجب نارضایتی تعاونگران از عملکرد حاکمیتی در این بخش و ناکارآمدی نهادی شده است.

بین‌سازمانی بخش تعاون، از ظرفیت‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در امر نظارت و گزارش وضعیت استفاده کند.

### پیشنهادهای تقنینی:

پیشنهاد می‌شود تبصره‌های دوم مواد قانونی (۳۳) و (۳۵) «قانون بخش تعاونی» حذف شوند. طبق تبصره ماده (۴۲) قانون بخش تعاون این موضوع از جمله وظایف بازرسی تعاونی بر شمرده شده است و اتحادیه‌ها و اتاق تعاون با سلسله‌مراتب ذکر شده در قانون به شکایات احتمالی رسیدگی کنند.

با توجه به یافته‌های پژوهش که نشان می‌داد بیشترین مشکل روابط بین‌سازمانی در بخش تعاون ناشی از قوانینی است که در تقسیم وظایف و تعریف همکاری‌ها صراحت و دقت کافی ندارند پیشنهاد می‌شود قوانین مربوط به شرح ذیل اصلاح شوند:

وظیفه جمع‌آوری نهایی و یکسان‌سازی آمار بخش تعاون و انتشار آن صرفاً به مرکز آمار سپرده شود.

پیشنهاد می‌شود ماده‌ای به قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران الحاق گردد که وفق آن کمیته مشترکی از نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت جهاد کشاورزی به‌صورت دائمی در تمام مراکز صدور فعالیت و مجوز تأسیس مستقر شوند که تعاونگران از مراجعه مکرر به سازمان‌های چندگانه رهایی یابند. یا دولت مکلف شود از طریق ساختارهای موجود مانند درگاه مجوزها امور تأسیس تعاونی‌ها و مجوزهای آنان را به انجام رساند که کمک شایانی به رفع مشکل تأسیس و دریافت مجوز تعاونی‌ها می‌کند.

با عنایت به اینکه در ماده (۷۳) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری متمایز نشده است؛ این ماده به‌نحوی اصلاح شود که به‌صورت مشخص مصادیق هر یک مشخص و مواد قانونی مورد تعارض پس از اصلاح ماده (۷۳) نیز مورد اصلاح قرار گیرد.



بیان / شرح مسئله

مروری بر قوانین بودجه سنواتی و سایر قوانین مرتبط با بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در کشور نشان می‌دهد که تأمین مالی مراقبت‌های مربوط به این بیماری‌ها تا پیش از تصویب بند «ن» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ دچار پراکندگی بود. به‌نحوی که در طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰، از محل‌های مختلف در قوانین بودجه سنواتی از جمله بنیاد امور بیماری‌های خاص، یارانه دارو و شیرخشک، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج و کمک به مجمع خیرین سلامت، زنجیره امید، مؤسسه خیریه محکم و مؤسسه محک و بیماری اپیدرمولایزیس

بلوزا و سلیاک، سازمان بیمه سلامت ایران در موضوع کمک‌هزینه درمان بیماران خاص (هموفیلی، تالاسمی، دیالیزی، سرطانی، ام اس)، هیئت‌امانی صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران، کمک به مرکز مدیریت پیوند عضو (مدیریت بیماران نیازمند به پیوند)، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان (بیماران هموفیلی)، اعتباری معادل ۷۵,۳۶۶ میلیارد ریال در راستای حمایت از بیماران خاص، صعب‌العلاج پیش‌بینی و مصوب شد. بر این اساس، تشکیل صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در سال ۱۴۰۱ با هدف تجمیع منابع و مدیریت

آنها در ارائه حمایت‌های بیمه‌ای و مالی به بیماران نادر و صعب‌العلاج و همچنین تدوین سند ملی بیماری‌های نادر ایران در سال ۱۴۰۲ از جمله اقدامات صورت گرفته در جهت مدیریت بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در کشور است. با توجه به گذشت یک سال از تشکیل صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، در این گزارش وضعیت منابع و مصارف صندوق در طی سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ مورد ارزیابی قرار گرفته و چالش‌های پیش‌روی آن بررسی و همچنین پیشنهادی لازم در جهت بهبود وضعیت صندوق ارائه شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی انجام گرفته نشان می‌دهد که تا پیش از تشکیل صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، حمایت از بیماری‌های خاص محدود به ۵ بیماری (هموفیلی، دیالیز، تالاسمی، ام اس و سرطان) با حدود ۱۵۰ هزار بیمار مبتلا بود. اما با تشکیل این صندوق و با استناد به ماده (۵) اساسنامه آن، تاکنون ۱۰۷ گروه بیماری توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ابلاغ و تحت حمایت‌های صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج قرار گرفته است.<sup>۱</sup> همچنین از مجموع بیماری‌های ابلاغ شده از سوی وزارت بهداشت، تاکنون بسته خدمتی (شامل هزینه آزمایش، بستری، پرتو‌پزشکی، تجهیزات، توان‌بخشی، خدمت پزشک، دارو، رادیوتراپی، ویزیت و دندان‌پزشکی) مربوط به ۵۱ بیماری تدوین و در سامانه‌های مربوط به صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در سطح دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور و سازمان‌های بیمه‌گر پایه بارگذاری شده، که مطابق آن بیماران می‌توانند از مزایای صندوق بهره‌مند شوند. با توجه به اینکه مزایای صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج مزاد بر تعهدات بیمه پایه و تکمیلی بیمه شده است، بنابراین هزینه‌های خدمات مرتبط با بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج پس از کسر سهم بیمه پایه و بیمه تکمیلی فرد، از محل اعتبارات صندوق پرداخت می‌شود. براساس گزارش سازمان بیمه سلامت ایران،<sup>۲</sup> از ابتدای تشکیل صندوق تا آبان‌ماه

۱۴۰۲، تعداد ۱,۹۵۳,۲۸۰ نفر بیمار در صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج نشان‌دار شده و تحت حمایت‌های این صندوق قرار گرفته‌اند که از این تعداد ۹۲۹,۳۹۲ نفر مشمول بیمه تأمین اجتماعی بوده و مابقی افراد نشان‌دار شده (۱,۰۲۳,۸۸۸ نفر) تحت پوشش بیمه سلامت ایران هستند. همچنین از مجموع بیماران نشان‌دار شده به تفکیک نوع بیماری، بیشترین تعداد بیماران به ترتیب مربوط به دیابت نوع دو، سرطان‌ها، پرفشاری خون، دیابت نوع یک و ام اس هستند. با استناد به قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ و گزارش سازمان بیمه سلامت ایران، در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال (از محل ردیف (۱۸) تبصره «۱۴») برای صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در نظر گرفته شد که بر اساس گزارش سازمان بیمه سلامت ایران،<sup>۳</sup> ۱۹,۴۰۰ میلیارد ریال از آن (معادل ۳۹ درصد از اعتبارات مصوب) تا پایان همان سال به صندوق تخصیص یافته و بیش از ۶۰ درصد منابع (معادل ۳۰,۶۰۰ میلیارد ریال) به صندوق پرداخت نشده است. از مجموع منابع تخصیص یافته به صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، تا پایان سال ۱۴۰۱، معادل ۱۷,۸۷۰ میلیارد ریال (معادل ۸,۰۳۰ میلیارد ریال ابلاغ اعتبار به دستگاه‌های اجرایی) از جمله سازمان تأمین اجتماعی، دانشگاه‌های علوم پزشکی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) و حدود ۵,۸۷۰ میلیارد ریال بابت ارائه خدمات در بخش

بستری (به بیماران نشان‌دار شده‌ی صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج) و پرداخت هزینه‌ها از محل خسارت‌های متفرقه و هزینه‌های خارج از شمول<sup>۴</sup> و همچنین ۳,۹۷۰ میلیارد ریال بابت خدمات سرپایی به‌صورت برخط (اسناد الکترونیک)) هزینه شده و مابقی منابع (حدود ۱۵۰۰ میلیارد ریال) به‌عنوان وجوه پرداخت نشده به سال مالی بعد منتقل شده است. البته در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مبلغ ۲۰,۰۰۰ میلیارد ریال از محل تسهیلات قرض‌الحسنه (جهت کمک به بیماران صعب‌العلاج، سرطانی، خاص و زوج‌های نابارور) موضوع جزء «۲» بند «ج» تبصره «۱۶» قانون بودجه نیز برای بیماران تحت پوشش این صندوق مصوب شد که به‌دلیل عدم تعیین سهم مشمولین صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج برخی از بیماران مبتلا به بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج از طریق دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور نسبت به اخذ تسهیلات مذکور اقدام کرده‌اند. با استناد به گزارش<sup>۵</sup> سازمان بیمه سلامت ایران، در هشت‌ماهه نخست سال ۱۴۰۲ نیز، از مجموع منابع مصوب شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (معادل ۶۷,۹۰۰ میلیارد ریال) صرفاً حدود ۴۳ درصد آن (معادل ۲۸,۹۰۹ میلیارد ریال) به صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج تخصیص یافته است. از سرجمع منابع تخصیص یافته به صندوق در سال ۱۴۰۲ (۲۸,۹۰۹ میلیارد

۱. صندوق بیماران صعب‌العلاج (ihio.gov.ir).  
 ۲. مکاتبه با شماره ۲۳۲۱-۱۲۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۱۱ وزارت بهداشت به مرکز پژوهش‌های مجلس؛ منضم به گزارش سازمان بیمه سلامت ایران.  
 ۳. همان.  
 ۴. مطابق تبصره «۹» اساسنامه تشکیل صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، مدیرعامل مجاز است پنج درصد اعتبارات مصوب صندوق را بدون رعایت ضوابط این اساسنامه و مطابق ضوابط اعلامی از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به مشمولین نیازمند پرداخت نماید تا محافظت مالی مناسب‌تری را برای مشمولین نیازمند فراهم کند.  
 ۵. مکاتبه ۱۲۱/۲۳۲۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۱۱ وزارت بهداشت به مرکز پژوهش‌های مجلس؛ منضم به گزارش سازمان بیمه سلامت ایران.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با در نظر داشتن چالش‌های پیش‌روی سازوکارهای اجرای تعهدات صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در کشور، پیشنهاد می‌شود موارد ذیل در دستور کار سیاستگذاران و متولیان ذی‌ربط قرار گیرد:

### جدول ۱. معضل مشارکت در میانه چهار سازوکار اساسی

متن پیشنهاد	تقنینی / نظارتی / سیاستی	کمیسیون تخصصی / دستگاه اجرایی مرتبط
پیش‌بینی سازوکارهای تقویت رویکرد پیشگیری محوری در خصوص بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج (با هدف کاهش موارد ابتلا و جلوگیری از ورودی‌های صندوق صعب‌العلاج و تحمیل بار مالی بر آن)	سیاستی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان بیمه سلامت ایران
تسریع در ایجاد سازوکارهای اتصال برخط بین بیمه‌های تکمیلی درمان با صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج	سیاستی	کمیسیون بهداشت و درمان، سازمان بیمه سلامت ایران، سازمان بیمه مرکزی ایران
تسریع در پیاده‌سازی بسته‌های خدمتی بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در سامانه‌های اطلاعات بیمارستانی	سیاستی	کمیسیون بهداشت و درمان، سازمان بیمه سلامت ایران، مراکز ارائه‌دهنده خدمات بهداشتی درمانی
تسریع در تعیین بسته‌های خدمات بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، براساس معیارهای مناسب و شفاف و با هدف تحقق نقطه بهینه حفاظت مالی از بیماران	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، سازمان برنامه و بودجه، سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر پایه و تکمیلی درمان
برآورد دقیق، تأمین و تخصیص به‌موقع منابع مورد نیاز به‌منظور پوشش گروه‌های بیماری و خدمات مربوطه	تقنینی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس، سازمان بیمه سلامت ایران، سازمان برنامه و بودجه کل کشور
ارائه گزارش عملکرد دوره‌ای صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج به کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان، سازمان بیمه سلامت ایران، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

به‌منظور بهره‌مندی بیشتر بیماران از مزایای صندوق و تحقق اهداف قانون، مرتفع شود. البته باید در نظر داشت که اگرچه تشکیل صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، اقدام مثبتی در راستای حمایت از بیماران خاص و صعب‌العلاج در کشور تلقی می‌شود، اما توجه به خدمات پیشگیرانه و ارتقای آن در مدیریت بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج با هدف پیشگیری از بروز بیماری و یا تشخیص به‌هنگام آن از اهمیت بسزایی برخوردار است. به این دلیل که می‌تواند ضمن کاهش تعداد بیماران مبتلا به این بیماری‌ها و جلوگیری از شدت گرفتن بیماری افراد، در بلندمدت سبب کاهش ورودی صندوق و کاهش هزینه‌های صندوق در این خصوص شود.

قبیل: عدم تخصیص بخشی از منابع مصوب شده صندوق، کامل نبودن فرایند تبادل اطلاعات برخط میان سازمان‌های بیمه‌گر و صندوق، عدم تکمیل و به‌روزرسانی برخی سامانه‌های اطلاعاتی بیمارستانی (HIS) در بهره‌مندی بیماران از مزایای صندوق، عدم ارتباط برخط بین بیمه‌های تکمیلی درمان با صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، عدم تعیین و تصویب بسته‌های خدمات برخی بیماری‌های مشمول صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، فقدان نظام اطلاعاتی جهت برآورد منابع مورد نیاز، عدم یکپارچگی اعتبارات مرتبط با بیماران خاص و صعب‌العلاج در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، عدم ارتباط میان سند ملی بیماری‌های نادر<sup>۳</sup> و سازوکارهای اجرای تعهدات صندوق روبه‌رو است که لازم است

(ریال) و وجوه هزینه نشده صندوق در سال ۱۴۰۱<sup>۱</sup> (حدود ۱۵۰۰ میلیارد ریال)، ۱،۱۰۰ میلیارد ریال به دستگاه‌های اجرایی (دانشگاه‌های علوم پزشکی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) و همچنین معادل ۲۹،۷۹۵ میلیارد ریال در بخش سرپایی (بابت اسناد الکترونیک) توسط صندوق هزینه شده است. بنابراین مجموع هزینه‌های صندوق در هشت‌ماهه نخست سال ۱۴۰۲، بدون در نظر نگرفتن هزینه‌های بستری، خسارت متفرقه و خارج از شمول<sup>۲</sup>، معادل ۳۰،۸۹۵ میلیارد ریال است. اما بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که به‌رغم منابع صرف شده و فعالیت‌های صورت گرفته، همچنان اجرای سازوکارهای حمایتی صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در کشور با چالش‌ها و موانعی از

۱. مطابق گزارش سازمان بیمه سلامت ایران، مابقی اعتبار موجود (۱،۵۳۰ میلیارد ریال) به‌عنوان وجوه هزینه نشده به سال مالی بعد (۱۴۰۲) منتقل شده است.  
۲. داده‌های مربوط به ردیف بستری، خسارت متفرقه و هزینه‌های خارج از شمول ارائه نشده است.

3. <https://qavanin.ir/Law/TreeText/301849>.

# بسته راهبردی، نظارتی و تقنینی در حوزه شکل‌های کارگری در ایران با رویکرد منابع قدرت (قدرت نهادی و قدرت اجتماعی)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16814.1732](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16814.1732)

دفتر مطالعات اجتماعی



## بیان / شرح مسئله

پژوهش‌های مختلف نشان می‌دهد وجود شکل‌های کارگری قدرتمند اگر همراه با موازنه قدرت بین این تشکلهای کارفرما و همراه با تنظیم‌گری مناسب دولت در محیط کار همراه شود، علاوه بر تأمین نیازهای نیروی انسانی، به توسعه و افزایش بهره‌وری واحدهای کاری نیز کمکی قابل توجه می‌کند. با وجود این حقیقت، چندین دهه است که

تشکل‌های کارگری در بسیاری از کشورهای جهان، با افت قدرت و کاهش قابل توجه اقبال جامعه هدف مواجه شده‌اند. در عصر سرمایه‌داری پساوردیستی که ویژگی بارز آن کاهش هزینه‌های تولید و کنترل هرچه بیشتر محل کار از طریق کاربرد فناوری‌های نوین، رواج انواع مشاغل غیررسمی، موقتی‌سازی قراردادهای کار و پراکندگی و تکه‌تکه شدن

نیروی کار در زنجیره‌های تأمین به گروه‌های اصلی و پیرامونی است، شکل‌گیری و توسعه تشکل‌های کارگری با بحران مواجه شده است. بر این اساس یکی از اهداف اصلی سازمان بین‌المللی کار در سال‌های گذشته، تلاش برای احیای تشکل‌های کارگری و ترمیم شکاف نمایندگی<sup>۱</sup> یا به عبارت دیگر حل بحران نمایندگی بوده است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قدرت نهادی که معمولاً نتیجه مذاکرات و چانه‌زنی تشکل‌های کارگری است و عمدتاً به صورت «قوانین و مقررات کار» و «پیمان‌های جمعی» تبلور می‌یابد، به واسطه تبدیل تضادهای کاری به پیمان‌های جمعی و قوانین کار، منازعات کارگری را از محتوای سیاسی خود جدا کرده، به حوزه‌های نهادی انتقال می‌دهد و سازوکاری کارآمد، مؤثر و

کم‌هزینه برای رسیدگی به آنها فراهم می‌کند. نتیجه این وضعیت، نوعی تنظیم نهادی تعارضات کارگری در چارچوب مقررات‌گذاری مشترک<sup>۲</sup> و هم‌فرمانی<sup>۳</sup> سهیم شدن کارکنان در اداره و مدیریت محل کار است که به صورت قوانین و مقررات کار بازتاب می‌یابد و زمینه را برای مدیریت تضاد و پیشگیری از اعتصابات کارگری و همکاری بیشتر کارگران

با سهام‌داران فراهم می‌کند. در ایران، به دلایل مختلف از جمله سیطره «قاعده تسلیط» در واحدهای کاری، قواعد محیط کار با الگوی «سهام‌دارمحوری» قرابت دارد. براساس این قاعده هر سطح از مشارکت کارگران یا نماینده‌های تشکل‌های کارگری در حوزه تصمیم‌گیری، خلاف حق تسلط کارفرمایان بر دارایی و حقوق‌شان ارزیابی شده

1. Representation Gap.
2. Co-Regulation.
3. Co-Determination.

و به همین دلیل رد می‌شود. حتی در موارد پیش‌پافتاده‌ای همچون «اتخاذ تدابیر برای پیشگیری از حوادث و بیماری‌های ناشی از کار»، «موعد و محل و نحوه پرداخت مزد یا مزایا»، «تنظیم برنامه و سازماندهی خدمات اجتماعی مربوط به واحد کاری»، «ترتیب استفاده فردی یا جمعی کارکنان از انواع مرخصی» و...، تشکل‌های کارگری تنها امکان ارائه نظر مشورتی خود به مدیریت را دارند و تصمیم نهایی با مدیریت خواهد بود.

به‌رغم سیطره رویکرد سهام‌دارمحوری در محیط‌های کاری و برخی قوانین مرتبط به این حوزه در ایران،<sup>۱</sup> در قوانین بالادستی به‌خصوص قانون کار، ظرفیت بالایی برای تعریف فرایند تصمیم‌گیری جمعی و حرکت به سمت رویکردهای ذی‌نفع‌محور وجود دارد که می‌تواند مطمئن‌نظر سیاستگذار قرار گیرد. به‌عنوان مثال ماده (۱۳۹) قانون کار مبنی بر «حل مشکلات حرفه‌ای یا شغلی و یا بهبود شرایط تولید و یا امور رفاهی کارگران از خلال مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار»

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

استفاده از ظرفیت فصل هفتم قانون کار برای تغییر تدریجی الگوی اداره شرکت‌ها، از الگوی سهام‌دارمحوری به ذی‌نفع‌محوری. درحقیقت می‌توان واحدهای کاری را به‌مثابه سیستمی طراحی کرد که در آن منافع افراد مختلف، اعم از سهام‌داران، کارگران، مصرف‌کنندگان و... با یکدیگر ادغام شده باشد. با این رویکرد، بسته به ماهیت مسائل، سازوکار تصمیم‌گیری به‌گونه‌ای طراحی می‌شود که تمام ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری شرکت می‌کنند. رویکرد فوق، بستری مساعد فراهم می‌آورد که افزایش رضایت جمعی، رشد مسئولیت‌پذیری کارگران،

از پتانسیل خوبی برای اتخاذ سیاست فوق برخوردار است.

دادخواست‌ها و شکایت‌های فردی ثبت شده در مراجع حل اختلاف کار در کشور روندی افزایشی داشته است. هم‌اکنون رویکرد غالب در تنظیم روابط کار و حل‌وفصل اختلاف‌های محیط کار در ایران از نوع شکایت‌محور است. عدم استفاده از روش‌های حل اختلاف جایگزین<sup>۲</sup> و رویکردهای پیشگیرانه و صنفی، باعث تراکم پرونده‌ها و دادخواست‌های ثبت شده در مراجع دولتی حل اختلاف کار شده است، تا آنجا که به‌استناد گزارش‌های پژوهشی، یکی از گلوگاه‌های فساد در این حوزه، مراجع حل اختلاف کار می‌باشند. علاوه بر این، نارضایتی کارفرمایان و کارگران از فرایند دادرسی در این مراجع موضوع مهم دیگری است که در اکثر گزارش‌های پژوهشی و سیاستی به آن اشاره شده است.

در یک نظام موفق روابط کار صنعتی و در یک سیستم مؤثر، تصمیم‌گیری‌های مهم با اجماع شروع می‌شود و حل‌وفصل اختلاف‌ها

عمدتاً از طریق سازوکارهای اجماعی در دستور کار قرار می‌گیرد. اجماع در این نوع نظام، از طریق ابزارهای گفت‌وگو اجتماعی نظیر سازش، مصالحه، میانجی‌گری، داوری و توافقات جمعی حاصل می‌شود. در این نوع از نظام، طرفین نزاع تنها در صورت شکست سازوکارهای اجماع‌محور، به نهادهای قضایی (مراجع رسمی حل اختلاف و دادگاه‌های کار) مراجعه می‌کنند. در نتیجه، توسل به قدرت و انجام اعتصاب در این نوع نظام، غالباً به‌عنوان آخرین راه‌حل و به‌صورت موردی استفاده می‌شود.

با وجود توسعه کمی تشکل‌های کارگری، ضریب نفوذ و شاخص تراکم تشکل‌های موجود، بسیار کم است. در نتیجه، تنها درصد ناچیزی از کارگران کشور، عضو تشکل‌های کارگری هستند. این امر باعث پدید آمدن وضعیتی شده که از آن به «بحران نمایندگی» تشکل‌های کارگری تعبیر می‌شود؛ به این معنا که تشکل‌های کارگری موجود تنها درصد بسیار ناچیزی از کارگران کشور را نمایندگی می‌کنند.

ممانعت از اختلال در روند تولید و کاهش ارزش واحد کاری، مدیریت بهینه تضاد و پیشگیری از اعتصابات کارگری و همکاری بیشتر کارگران با سهام‌داران قسمتی از پیامدهای آن خواهد بود. با توجه به ماهیت غیرپیشگیرانه و واکنشی نظام رسیدگی به اختلاف‌های کار، عدم استفاده از رویکردهای اجماع‌محور در رسیدگی به دعاوی فردی و جمعی کار و غلبه روش‌های قضایی و حقوقی، اطلاع دادرسی و فرسایشی شدن فرایند رسیدگی به دعاوی کار و فقدان نظام جایگزین حل اختلاف و روش‌های صنفی (نظیر میانجی‌گری و سازش)، پیشنهاد

می‌شود نهادهای ذی‌ربط به اصلاح فرایندهای دادخواهی در محیط کار، استقرار نظام جایگزین حل اختلاف کار و تقویت و گسترش پیمان‌های دسته‌جمعی (براساس فصل هفتم قانون کار) و افزایش ضریب پوشش آن در صنایع مختلف ملزم شوند.

با توجه به بروز بحران نمایندگی در جامعه کارگری پیشنهاد می‌شود «احیای سه‌جانبه‌گرایی در محیط کار، شورای عالی کار و سایر نهادهای تصمیم‌گیری جمعی» و همچنین «گسترش شمول قانون کار برای کارگران غیررسمی»، در دستور کار قرار گیرد.

۱. قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار.

2. Alternative Labour Dispute Resolution System.

# اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16808.1726](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16808.1726)

دفتر مطالعات حقوقی



## بیان / شرح مسئله

با گذشت بیش از دوازده سال از تصویب قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز، برخی ایرادات و خلأهای قانونی در این خصوص مورد شناسایی قرار گرفته است. طرح اصلاح قانون مزبور با هدف رفع این ایرادها و خلأها به صورت یک فوریت مورد تصویب قرار گرفته است. اصلاحات مورد توجه در این طرح از آن جهت حائز اهمیت است که موضوع قاچاق سلاح و مهمات به دلایل مختلف امنیتی و سیاسی و اجتماعی دارای آثار و پیامدهای منفی برای کشور می‌باشد و حفظ و ارتقای بازدارندگی

مجازات‌ها در کنار سایر اقدامات پیشگیرانه در کنترل قاچاق سلاح و اقدامات مجرمانه مرتبط با سلاح غیر مجاز دارای اهمیت بسزایی می‌باشد. در مصوبه کمیسیون سعی شده است این اهداف مورد توجه قرار گیرد و اصلاحات مورد اشاره در قانون فعلی صورت گیرد.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیر مجاز در خصوص مجازات‌های مقرر برای قاچاق سلاح و مجازات‌های سایر رفتارهای مجرمانه مرتبط با

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیر مجاز مصوب (۱۳۹۰) در محورهای زیر نیازمند اصلاحات تقنینی می‌باشد:

۱. جرم انگاری برخی سلاح‌های جدید که در حال حاضر قانون شامل آنها نمی‌شود مانند سلاح پی سی پی
۲. افزایش بازدارندگی و متناسب سازی مجازات‌ها در جرائم موضوع مواد (۵) و (۶)
۳. جرم انگاری تبلیغات خرید و فروش

سلاح‌های غیر مجاز نیازمند اصلاح و بازنگری می‌باشد. همچنین برخی خلأهای قانونی در راستای مواجهه مؤثرتر با پدیده قاچاق سلاح وجود دارد که این موارد نیز باید در اصلاح

سلاح در فضای مجازی و آموزش‌های غیرمجاز در این رابطه.

همچنین رفع برخی موارد ویرایشی در مصوبه کمیسیون به شرح زیر مورد پیشنهاد می‌باشد:

۱. حذف عبارت «پنج تا هفت برابر ارزش روز آن» از انتهای بندهای پنج‌گانه «الف» تا «ث» ماده (۵) اصلاحی (موضوع ماده (۲) مصوبه کمیسیون) و حذف عبارت «سه تا پنج برابر ارزش روز آن» از انتهای بندهای

قانون مورد توجه قرار گیرد. مصوبه کمیسیون قضائی حقوقی اهداف مذکور را تا حد زیادی تأمین نموده است البته این مصوبه در مواردی از نظر ویرایشی نیازمند اصلاح می‌باشد.

پنج‌گانه «الف» تا «ث» ماده (۶) اصلاحی موضوع ماده (۳) مصوبه کمیسیون و اضافه کردن عبارت‌های مذکور به متن دو ماده مذکور به جهت پرهیز از تکرار.

۲. حذف شماره مواد (۱۸) مکرر «۱» تا «۷» و شماره‌گذاری این مواد به (۱۹) تا (۲۵) و الحاق یک ماده به پایان مصوبه کمیسیون با این مفاد که شماره مواد (۱۹) تا (۲۱) قانون فعلی را به شماره (۲۵) تا (۲۷) تغییر می‌کند.



بیان / شرح مسئله

سیاست‌های کلی نظام به مثابه عالی‌ترین سطح از قواعد حقوقی لازم‌الاجرا در نظام حقوقی کشور پس از قانون اساسی، -که تعیین آن یکی از وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت‌نظام در اجرای بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحقق سیاست‌ها نیازمند توجه به دو ساحت است: نخست؛ ساحت تدوین و تعیین سیاست‌ها که نیازمند شناخت درست

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مقررات که ضوابط دقیق‌تر و جزئی‌تری دارند، سیاست، کلی است و سازوکارهای نظارتی آن نیز مانند نقض قوانین و مقررات نیست. بنابراین پیش‌بینی راهکارهایی برای تحقق هرچه بیشتر سیاست‌ها، ضروری بوده که در این گزارش ابعاد آن مورد واکاوی قرار گرفته است.

است، نیازمند ایجاد سازوکارهای لازم برای اجراست. بر همین اساس نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها نیز طبق بند «۲» همین اصل در صلاحیت مقام معظم رهبری ذکر شده‌است. یکی از چالش‌های مهم حوزه تصویب سیاست در نظام حقوقی، پیگیری اجرای آن است. برخلاف قوانین و

مربوط به حوزه «نظارت» بر حسن اجرا یا تحقق این سیاست‌ها و یکی از مهم‌ترین سازوکارها برای اجرایی شدن آن است.

از مفهوم و شاخص‌های «سیاست» است و هرچه حدود آن بیشتر مشخص باشد، جایگاه آن نیز بالاتر خواهد بود. دوم؛ ساحت پس از تعیین، که مستقیماً

مهم‌ترین تبلور نظارت بر اجرای سیاست‌ها در آیین‌نامه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام است که می‌تواند تکمیل شده و ارتقا پیدا کند.



بیان / شرح مسئله

پس از تصریح سیاست کلی برنامه هفتم مبنی بر روزآمدسازی سند تحول قضائی و اجرای آن با تأکید بر حمایت حقوقی و قضائی از سرمایه‌گذاری،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. برخی از راهبردها و راهکارهای سند تحول قضائی، صرفاً به ارائه اهداف کلی همراه با تعیین نهادهای متولی اکتفا می‌کند. این در حالی است که سندی مترقی محسوب می‌شود که

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سند تحول قضائی به‌عنوان یک سند سیاستی، باید حاوی سازوکارهای جزئی، دقیق و شفاف به‌همراه بازه زمانی مشخص جهت تحقق هر یک، اولویت‌ها و سناریوها و در نهایت جدول منابع و مصارف باشد. همچنین جهت بهبود محیط کسب‌وکار،

بررسی وضع موجود سند تحول در خصوص حمایت حقوقی از بهبود محیط کسب‌وکار، نکاتی در خصوص وضع مطلوب بیان می‌شود.

امنیت اقتصادی و بهبود محیط کسب‌وکار، تحلیل انتقادی سازوکارهای حقوقی سند تحول برای بهبود محیط کسب‌وکار، مورد سؤال است. پس از

بسط دقیق، شفاف و جزئی احکام مندرج در سند تحول قضائی است که باید در قالب یک سند سیاستی جداگانه‌ای به‌عنوان پیوست سند، تهیه و تدوین شود.

علاوه بر این موارد، در خصوص ضروریات، اولویت‌بندی راهکارها، مراحل، شیوه‌ها و منابع مورد نیاز جهت تحقق اهداف، حاوی احکامی باشد. ۲. بهبود محیط کسب‌وکار، نیازمند

می‌گیرد که پیش از این مطرح نبوده است. بنابراین، نگرش سندی پویا که پیوسته در حال به‌روزرسانی است، به بهبود محیط کسب‌وکار کمک می‌کند نه آنکه از سندی که از پویایی لازم برخوردار نیست، انتظار چنین بهبودی را داشت.

باید در فرایندی مستمر تعارض منافع شکل‌گرفته در نظام اقتصادی شناسایی شود و برای همسوسازی منافع ذی‌نفعان، تدابیر حقوقی لازم اندیشیده شود. به‌جهت ماهیتی که کسب‌وکار دارد، همواره انواع جدیدی از تعارضات در آن شکل

## روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت قضائی از بهبود محیط کسب و کار



### بیان / شرح مسئله

پس از تصریح سیاست کلی برنامه هفتم مبنی بر روزآمدسازی سند تحول قضایی و اجرای آن با تأکید بر حمایت قضایی از

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. شاخص‌های بهبود محیط کسب و کار، در سند تحول قضائی، به صورت کلی لحاظ شده است که این امر، مؤید جامعیت سند تحول از این منظر است.  
۲. برخی از راهبردها و راهکارهای سند تحول، صرفاً به ارائه اهداف کلی همراه با تعیین نهادهای متولی اکتفا می‌کند.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

جهت حمایت قضایی از بهبود محیط کسب و کار، باید در فرایندی مستمر، تعارض منافع شکل گرفته در نظام اقتصادی شناسایی شود و برای همسوسازی منافع ذی‌نفعان، تدابیر

بهبود محیط کسب و کار، تحلیل انتقادی سازوکارهای حقوقی سند تحول برای بهبود محیط کسب و کار، مورد سوال

این در حالی است که سندی مترقی محسوب می‌شود که علاوه بر این موارد، در خصوص ضروریات، مراحل، شیوه‌ها و منابع مورد نیاز جهت تحقق اهداف، حاوی احکامی باشد.  
۳. علاوه بر این، گردآوری حجم انبوهی از راهبردها و راهکارها بدون اولویت‌بندی

حقوقی-قضائی و سازمانی لازم اندیشیده شود. به جهت ماهیتی که کسب و کار دارد، همواره انواع جدیدی از تعارضات در آن شکل می‌گیرد که پیش از این مطرح نبوده است. بنابراین، نگارش سندی پویا

است. پس از بررسی وضع موجود سند تحول، نکاتی در خصوص وضع مطلوب بیان می‌شود.

آنها، به مثابه یک زمین بازی فاقد قاعده است که نتیجه آن هرج و مرج و سردرگمی مسئولان امر خواهد بود. بنابراین سند تحول قضائی ضمن آنکه باید متعرض اولویت‌ها باشد، باید در بردارنده سناریوهایی مبتنی بر عوامل دخیل در تحقق سند تحول نیز باشد.

که پیوسته در حال به‌روزرسانی است، به بهبود محیط کسب و کار کمک می‌کند؛ نمی‌توان از سندی که از پویایی لازم برخوردار نیست، انتظار چنین بهبودی را داشت.

## روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت قضائی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری: رسیدگی تخصصی و سریع به دعاوی



### بیان / شرح مسئله

پس از تصریح سیاست کلی برنامه هفتم بر روزآمدسازی سند تحول قضائی و اجرای آن با تأکید بر حمایت قضائی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، تحلیل

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. آنچه در این پژوهش به‌عنوان راهکارهای ارتقا امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری بیان شد را می‌توان در سند تحول قضائی پیدا نمود که نیازمند به‌روزرسانی، تکمیل و تقویت با توجه به تأکید سیاست‌های کلی برنامه هفتم است.  
۲. سند تحول قضائی از جهات متعددی

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سند تحول قضائی در هر یک از محورهای اصلی رسیدگی تخصصی و سریع به دعاوی، نیازمند بازنگری بوده و راهکارها و راهبردهای متعددی جهت پوشش آسیب‌ها و خلأهای مذکور در سند تحول ارائه شده است که از جمله می‌توان به «تنظیم شعب

انتقادی سازوکارهای قضائی سند تحول در این زمینه، مورد سؤال است. سازوکارهای حمایت قضائی سند تحول برای بهبود امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری در حوزه

در خصوص امنیت سرمایه‌گذاری و اقتصادی، نیازمند بازنگری (وضع یا اصلاح سیاستی) است؛ به‌خصوص در زمینه اتخاذ رویکرد تخصصی در رسیدگی‌های قضائی و افزایش سرعت در رسیدگی.  
۳. علاوه بر این، گردآوری حجم انبوهی از راهبردها و راهکارها بدون اولویت‌بندی

تخصصی»، «ایجاد تعامل و هم‌افزایی میان مقامات قضائی شعب تخصصی»، «انتخاب قضات شایسته برای شعب تخصصی»، «بهره‌گیری از اصول حمایتی در تفسیر قوانین و مقررات»، «رسیدگی خارج از نوبت و دارای اولویت برای برخی پرونده‌های

رسیدگی تخصصی و سریع به دعاوی، مورد بررسی است. در این پژوهش با بررسی وضع موجود سند تحول، نکاتی در خصوص وضع مطلوب بیان می‌شود.

آنها، به مثابه یک زمین بازی فاقد قاعده است که نتیجه آن هرج و مرج و سردرگمی مسئولان امر خواهد بود. بنابراین سند تحول قضائی ضمن آنکه باید متعرض اولویت‌ها باشد، باید در بردارنده سناریوهایی مبتنی بر عوامل دخیل در تحقق سند تحول نیز باشد.

مربوطه»، «تقویت و توانمندسازی نهادهای داوری تجاری و اقتصادی»، «گسترش درج شرط مراجعه به داوری در قراردادهای اقتصادی» و «تهیه فهرست مشخصی از موضوعات فاقد اثر در صورت رسیدگی مجدد» اشاره کرد.

# روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی:

## تأثیرات مثبت قوه قضائیه بر قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16835.1752](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16835.1752)



### بیان / شرح مسئله

پس از تصریح سیاست کلی برنامه هفتم بر روزآمدسازی سند تحول قضائی و

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. یکی از مأموریت‌های دستگاه قضائی که باید با توجه به آن کلیه راهبردها و راهکارهای مندرج در سند تحول قضائی، بازنگری و بازتعریف شود، حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سند تحول قضائی در سه محور:

۱. کنشگری در ابتکار قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری،

اجرای آن با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، تحلیل

سرمایه‌گذاری است. ۲. گردآوری حجم انبوهی از راهبردها و راهکارها بدون اولویت‌بندی آنها، به مثابه یک زمین بازی فاقد قاعده است که نتیجه آن هرج و مرج و سردرگمی

۲. مشارکت در ارتقای شیوه قانون‌گذاری و ۳. مشارکت در ارزیابی تأثیر اجرای

انتقادی سازوکارهای قضائی سند تحول قضائی در این زمینه، مورد سؤال است.

مسئولان امر خواهد بود. بنابراین سند تحول قضائی ضمن آنکه باید متعرض اولویت‌ها باشد، باید دربردارنده سناریوهایی مبتنی بر عوامل دخیل در تحقق سند نیز باشد.

قوانین، با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، نیازمند بازنگری است.

### بیان / شرح مسئله

اولین بار مقنن در قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، محتوا و چارچوب متن اساسنامه شرکت‌های تجاری را تعیین کرد و سپس در اصلاح قانون مذکور در سال ۱۳۴۷، تغییراتی در آن انجام داد. قوه مقننه و دولت نیز در هنگام تدوین اساسنامه شرکت‌های دولتی در اکثر موارد از

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با تدقیق در محتوای اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی، می‌توان اقدام به تنسيق و تنظیم محتوای اساسنامه به تفکیک امور مشترک و اختصاصی کرد که نتیجه آن تعیین تکلیف قسمت اعظم اساسنامه و تمرکز بیشتر مواد و احکام اساسنامه در یک قانون واحد و به تبع آن کاهش حجم قابل توجهی از مواد و احکام اساسنامه می‌باشد و زمان و ظرفیتی که مجلس و هیئت‌وزیران برای تصویب اساسنامه می‌گذارند، کاهش می‌یابد و فرصت کافی برای رسیدگی به سایر موضوعات

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تفکیک موضوعاتی با ماهیت اساسنامه‌ای و غیر اساسنامه‌ای؛  
پرهیز از احاله و تفویض موضوعات واجد

# ساماندهی محتوای اساسنامه شرکت‌های دولتی نقد رویه‌ها و ارائه الگوی مطلوب

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16796.1715](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16796.1715)



### بیان / شرح مسئله

این چارچوب تبعیت کرده‌اند، ولی بعد از نود سال نوآوری و ابتکاری در جهت کارآمدی و ایجاد نظام اداری صحیح و صرفه‌جویی در وقت و بهره‌گیری از ظرفیت برای پرداختن به سایر امور ضروری، آن گونه که باید صورت نگرفته‌است و اینکه محتوای اساسنامه مصوب

مهم دارای اولویت برای هر دو نهاد فراهم می‌شود. در این راستا برای ساماندهی اساسنامه شرکت‌های دولتی، سه مسئله حائز اهمیت است: ۱. تعیین چارچوب کلی مندرجات اساسنامه؛ ۲. تدوین و تنظیم موضوعات مشابه، مشترک، عام و ثابت که در همه شرکت‌های دولتی به شکل یکسان و تقریباً یکنواخت و مشابه تکرار شده‌است، در قالب قانون «قواعد مشترک اساسنامه شرکت‌های دولتی». چرا که باید این موضوعات یک‌بار توسط مقنن، تنظیم

وصف تقنینی در قالب اساسنامه به دولت؛  
احصای قواعد عمومی مشترک مربوط به اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی در یک متن

باید شامل چه موضوعاتی باشد و آیا می‌توان این محتوا را به‌نحوی ساماندهی کرد که وقت مجلس و دولت صرف تصویب و تکرار موضوعات یکسان و مشابه نشود، مورد توجه کافی قرار نگرفته‌است. در این نوشتار سعی شده‌است تا راهکاری برای چالش مذکور ارائه شود.

و تصویب شوند و از تکرار این موضوعات در اساسنامه‌های مختلف خودداری شود. این امر باعث می‌شود، حجم بسیار زیادی از متن و مواد اساسنامه کاسته شود و وقت مجلس و دولت صرف تصویب موارد تکراری نشود؛

۳. تدوین و تنظیم موضوعات موردی و اختصاصی هر شرکت دولتی توسط مجلس شورای اسلامی در هنگام تأسیس در قالب قانون اساسنامه آن شرکت دولتی و پرهیز از تفویض آنچه دارای ماهیت تقنینی است به دولت.

قانونی جامع در رابطه با اجرای اصل ۸۵؛  
تصویب موضوعات اختصاصی موردی هر شرکت در ضمن قانون تأسیس آن به‌عنوان قانون اساسنامه



DOI: 10.22034/REPORT.2024.16822.1740

بیان / شرح مسئله

یکی از اولویت‌های پارلمان‌های ملی برای شفاف‌سازی عملکرد پارلمان، تقویت تعاملات دوسویه بین شهروندان و قانونگذاران است. پایش، غربالگری و ترتیب اثر دادن به مطالبات مشروع و قانونی شهروندان از نمایندگان مجلس

شورای اسلامی، یکی از ملزومات تقویت نظام مردم‌سالاری دینی با تأکید بر مؤلفه‌های نظارت همگانی است. نظارت همگانی در ذیل نظارت «غیررسمی»، «مردمی» و «عمومی» آورده می‌شود و به دو صورت «سازمانی» و «انفرادی» بروز و

ظهور می‌یابد. «مردمی‌سازی» به مفهوم رفع موانع حضور مردم و اندیشه‌های نو در چرخه تصمیم‌گیری و مقابله با ابرچالش‌ها و نظام مسائل اساسی فراروی کشور با اراده، خواست و مشارکت فعال همه آحاد جامعه است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین یافته‌های پژوهشی و شیوه‌های ارتقای نظارت همگانی و مردمی‌سازی فعالیت‌های مجلس شورای اسلامی عبارتند از:

■ در مقدمه قانون اساسی و اصول (۵، ۷، ۸، ۲۶، ۵۶، ۱۰۰ و ۱۰۳) به‌انحای مختلف بر مردمی‌سازی و مشارکت مردم تأکید شده است.

■ با ورود به گام دوم انقلاب، گفتمان مردمی‌سازی فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، به یکی از گفتمان‌های غالب حوزه سیاست ارتقا یافته است و مردمی‌سازی کارکردهای قوه مقننه نیز از این قاعده مستثنا نیست.

■ نقطه کمال‌گرایانه و آرمانی در سند متری گام دوم انقلاب، اتخاذ گام‌های لازم برای حرکت از وضع موجود به سمت استقرار تمدن نوین اسلامی است که مهم‌ترین لازمه آن، رفع موانع تقنینی، نظارتی و اجرایی مشارکت مردم در حوزه اجرا، تقنین و نظارت است.

■ از سال ۲۰۲۰ میلادی، مبحث شناسایی موانع و راهکارهای ارتقای نظارت همگانی بر مجالس قانونگذاری، به یکی از اولویت‌های اتحادیه بین‌المجالس جهانی و «برنامه توسعه ملل متحد» تبدیل شده است.

■ با گسترش پارلمان دیجیتال، رویکرد بسیاری از قانونگذاران به‌ویژه نمایندگان پارلمان اروپا به سمت دریافت طومارهای الکترونیک معطوف شده است و نقش و جایگاه نظارت همگانی و مشارکت الکترونیکی شهروندان در حال افزایش است.

■ دبیران کل (معاونت‌های اجرایی) برخی پارلمان‌ها به‌ویژه کشورهای دارای

مجالس ایالتی با استفاده از ظرفیت‌های فناوری اطلاعات، به سمت هوشمندسازی دفاتر کاری قانونگذاران و سناتورها گام برداشته‌اند. این اقدام باعث شده است دفاتر مذکور، دریافت برخط دغدغه‌های آحاد مردم در حوزه‌های انتخابیه (ایالت‌ها) و مستندسازی آنها را در اولویت قرار دهند. داده‌کاوی نوع مطالبات شهروندان در سطوح استانی و ملی، در هم‌پوشانی برنامه‌های راهبردی مجلس شورای اسلامی با مطالبات عمومی بسیار کلیدی است.

■ یکی از کاستی‌های ارتباط چهره‌به‌چهره شهروند- قانونگذار در حوزه انتخابیه، این است که بخش زیادی از مطالبه شهروندان به‌جای درخواست‌های ملی به سمت مطالبات فردی، قبیله‌ای، قومی یا منطقه‌ای معطوف می‌شود و تراکم درخواست‌های شخصی در حوزه‌هایی همچون معیشت، اشتغال و درخواست وام می‌تواند کیفیت نظارت همگانی بر عملکرد قانونگذاران را کاهش دهد.

■ مراکز پژوهشی مجالس قانونگذاری دنیا از طریق ارتباط مستمر با احزاب، انجمن‌های علمی، رسانه‌های جمعی و شبکه خبرگان تا حدود زیادی به نمایندگان در خصوص شناسایی و اولویت‌بندی دغدغه‌های مردم کمک می‌کنند. به‌عبارتی یکی از کارکردهای مراکز پژوهشی پارلمان‌های دنیا در قرن بیست‌ویکم، ایفای نقش واسطه‌ای در عرصه مردمی‌سازی پارلمان و نظارت همگانی بر عملکرد نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی است. یکی از شاخص‌های مراکز پژوهشی پارلمان‌های جهان برای مردمی‌سازی پژوهش‌های

تقنینی و نظارتی، توجه مدیران بالادستی مراکز مذکور به پژوهش‌های میدانی است. ■ در اغلب مجالس قانونگذاری دنیا از طریق تعبیه پست‌های الکترونیکی انحصاری برای هریک از قانونگذاران، یک رابطه دوسویه بین قانونگذار و شهروندان برقرار شده و مواضع و عملکرد نماینده به‌صورت برخط در وب‌سایت مختص هریک از قانونگذاران پخش می‌شود.

■ اتحادیه بین‌المجالس جهانی به‌منظور مردمی‌سازی فعالیت‌های اتحادیه، برگزاری جلسات استماع شهروندمحور را در اولویت قرار داده است. برای مثال این اتحادیه به‌منظور هم‌اندیشی با جامعه خبرگان، «جلسه استماع پارلمانی سالیانه با سازمان ملل»<sup>۱</sup> را با حضور نمایندگان مجالس عضو، مسئولان سازمان ملل متحد، محققان و چهره‌های شاخص دانشگاهی برگزار می‌کند.

■ هرچند حضور حداکثری شهروندان برای نامزدی در انتخابات مجلس، بازتاب مردمی‌سازی پارلمان است، ولی برخی مجالس قانونگذاری دنیا همچون مجلس جمهوری کره با اعمال برخی مقررات و ضوابط تلاش می‌کنند حضور هیجانی و سلیقه‌ای شهروندان در نامزدی انتخابات پارلمانی را به حداقل کاهش دهند.

■ برخی کشورها از طریق ایجاد پارلمان باز به سمت افزایش پاسخ‌گویی به مطالبات شهروندان گام برداشته‌اند. شفافیت، فسادستیزی، نظارت مردمی، مشارکت شهروندان و مسئولیت‌پذیری از مهم‌ترین شاخص‌های مجالس باز هستند. مجلس باز، ابتکاری از طرف برخی پارلمان‌های دنیا برای مردمی‌سازی نهاد قانونگذاری است.

1. Annual Parliamentary Hearings at the UN.

برخی تدابیر و الزامات افزایش سهم نظارت همگانی در فرایند مردمی‌سازی کارکردهای مجلس شورای اسلامی عبارتند از:

#### تعبیه سامانه برخط نظارت همگانی بر جلسات کمیسیون‌های تخصصی

ایجاد سامانه نظارت همگانی برخط بر جلسات کمیسیون‌های تخصصی به یکی از رویه‌های مرسوم مجالس قانونگذاری دنیا، برای هوشمندسازی جلسات کمیسیون‌های تخصصی تبدیل شده است. به‌طوری‌که اغلب پارلمان‌های دنیا با تلفیق دو پدیده هوشمندسازی و مردمی‌سازی، به‌دنبال افزایش عیار نظارت مستمر مردم بر فعالیت قانونگذاران هستند. برای مثال برای هر یک از کمیته‌های دائمی مجلس شورای پاکستان، وب‌سایتی تعبیه شده است که تمامی مباحث مطروحه در کمیسیون، جلسات استماع، مذاکرات دیپلماتیک رئیس کمیسیون با هم‌تایان خود و همچنین آخرین وضعیت یک لایحه در کمیسیون، مورد داوری نظارت مستمر مردم قرار دارد. استفاده از این شیوه در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، موجب ارتقای کیفیت نظارت همگانی بر فعالیت کمیسیون‌های تخصصی قوه مقننه می‌شود.

#### تهیه پیوستار نظارت میدانی

نظارت میدانی، ابتکار مجلس یازدهم در عرصه مردم‌باوری و مردمی‌سازی فعالیت‌های نظارتی قوه مقننه بوده است که در صورت استفاده از ظرفیت‌های فناورانه و ایجاد سامانه یکپارچه داده‌ها برای تفکیک دغدغه‌های ملی و استانی، مسیر نوینی را برای مردمی‌سازی فعالیت‌های مجلس شورای اسلامی خواهد گشود. یکی از تدابیری که بازخورد نظارت همگانی بر کارآمدی پارلمان را افزایش می‌دهد، تهیه پیوستار نظارت میدانی و ترسیم نحوه اجرای

آن در خصوص برخی تصمیم‌های کلیدی مجلس شورای اسلامی است. توصیه می‌شود قبل از آغاز دوره جدید مجلس شورای اسلامی با هدف بالا بردن مشارکت مردمی در چرخه مدیریت نظام مسائل اساسی کشور، همسو با تهیه سند راهبرد چهارساله قوه مقننه، سند پیوست نحوه نظارت همگانی و مردمی‌سازی هر یک از اولویت‌های تقنینی، نظارت و دیپلماسی پارلمانی نیز تبیین شود.

تعبیه سامانه هوشمند نظارت همگانی بارگذاری سامانه هوشمند نظارت میدانی، نقش بسیار سازنده‌ای در ارتقای کیفیت، دقت و سرعت نظارت همگانی بر دستگاه‌های اجرایی ایفا کرده و نمایندگان به‌صورت مستقیم بازخورد مصوبات‌شان را در جامعه هدف و حوزه اجرا مشاهده می‌کنند. به همین دلیل جداسازی موضوع‌های راهبردی که مستلزم نظارت میدانی است، نه‌تنها عیار مردم‌باوری قوه مقننه را افزایش می‌دهد بلکه در نگاه تحولی شهروندان به جایگاه راهبردی مجلس شورای اسلامی نیز بسیار حائز اهمیت است.

#### ایجاد پایگاه تحلیل، بررسی و اولویت‌بندی نظام مسائل اساسی کشور از نگاه مردم

یکی از ابتکارات مرکز پژوهش‌ها در دوره مجلس یازدهم، ایجاد مرکز افکارسنجی خانه ملت بوده است. تجمیع و پردازش داده‌های این مرکز در کنار تجمیع داده‌های دفاتر کاری نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه، مطالعات میدانی اندیشکده‌های حکمرانی قانونگذاری استانی و همچنین پردازش و داده‌کاوی مطالبات پارلمانی شهروندان در اصحاب رسانه می‌تواند تا حدودی به شناسایی، غربالگری و اشتراک‌گذاری دغدغه‌های مشترک حکمرانی از دریچه منظومه فکری آحاد جامعه کمک کند.

تعمیق نظارت همگانی فناوری پایه توسعه‌زیرساخت‌های نظارت پارلمانی دیجیتال و مجالس باز، یکی از خلاقیت‌های مجالس دنیا برای ارتباط مستمر با گستره عمومی است.

#### تقویت نقش واسطه‌ای و میانی فراکسیون‌ها

ایجاد زیرساخت‌های لازم برای پخش رسانه‌ای و برخط جلسات فراکسیون‌های قوه مقننه، به مردمی‌سازی و ارتقای کارایی فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی کمک می‌کند. در اغلب مجالس قانونگذاری دنیا، احزاب و فراکسیون‌های پارلمانی، نقش واسطه‌ای و میانی را در هم‌پوشانی سیاست‌های کلان مجلس با دغدغه‌های مردم ایفا می‌کنند.

#### استفاده از تجارب مجامع پارلمانی

در سال‌های اخیر ابتکارات و نوآوری‌هایی توسط مجالس ملی در حوزه نظارت همگانی در اجلاس‌های بهاره و پاییزه اتحادیه بین‌المجالس جهانی، مجمع مجالس آسیایی و برخی اتحادیه‌های پارلمانی منطقه‌ای مطرح شده است. مستندسازی درس‌آموخته‌های مجامع پارلمانی در حوزه نظارت همگانی، می‌تواند نقطه عطف مجلس شورای اسلامی برای تحول در حوزه نظارت همگانی باشد.

#### تقویت هم‌اندیشی و ایجاد تالارهای

گفت‌وگو بین مراکز پژوهشی رصد سیاست‌های کلان مراکز پژوهشی مجالس آسیایی، نشانگر اهتمام پارلمان‌های آسیا به سمت تقویت ابعاد نظارت مردمی و همگانی بر عملکرد نمایندگان است. اشتراک‌گذاری تجارب موفق بین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مراکز مطالعاتی مذکور می‌تواند به فهم مشترک کشورهای آسیایی برای توسعه دموکراسی پارلمانی از طریق تحکیم نظارت همگانی کمک کند.

DOI: 10.22034/REPORT.2024.16817.1735

دفتر مطالعات سیاسی



#### بیان / شرح مسئله

دهد. در واقع اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاه اجرایی در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای، تمرکز سیاستی و شیوه تحقق اهداف و سیاست‌ها را نشان می‌دهد. گزارش حاضر با بررسی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه درصدد است که نشان دهد بودجه وزارت کشور در لایحه سال

۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ چه روندی پیدا کرده و این اعتبارات برای تحقق چه سیاست‌ها و اهدافی تخصیص یافته است؛ همچنین واحدهای سنجش عملکرد ارائه شده برای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه چه نسبتی با چارچوب وظایف و مأموریت‌های آنها و نیز قوانین بالادستی (برنامه هفتم مصوب مجلس) و سایر قوانین موضوعه دارد؟

اعتبارات وزارت کشور و سازمان‌های تابعه، با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول (۷) و اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹)، ۱۸ هزار و ۹۴۴ میلیارد و ۲۶۳ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان (۱۸۹,۴۴۲,۶۳۴) میلیون ریال) است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، ۱۰۰,۶۲۲,۲۴۴ (۱۰۰ میلیون ریال) رشد ۸۸/۲ درصدی نشان می‌دهد.

مجموع اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، با احتساب اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹)، ۹ هزار و ۸۴۱ میلیارد و ۳۴۹ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان (۹۸,۴۱۳,۴۹۶) میلیون ریال) است. مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، ۸ هزار و ۶۰۲ میلیارد و ۹۱۳ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان (۸۶,۰۲۹,۱۳۸) میلیون ریال) است. علاوه بر اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای، مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان (۵۰,۰۰۰,۰۰۰) میلیون ریال) نیز به‌عنوان اعتبارات «اختصاصی» در نظر گرفته شده است.

مجموع اعتبارات وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه (مندرج در جدول) شامل ۴۷/۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای، ۴۹/۸ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و ۲/۸ درصد اعتبارات اختصاصی است.

۳۰ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، متعلق به سازمان ثبت‌احوال کشور، ۲۶ درصد متعلق به سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و ۲۵ درصد متعلق به سازمان امور اجتماعی کشور است. همچنین ۸۲ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه متعلق به سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است.

تصریح بر عنوان «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به‌عنوان یک سازمان دولتی، در موارد متعددی در این لایحه، با توجه به اینکه این سازمان، دارای اساسنامه قانونی نیست و اساسنامه موجود این سازمان، صرفاً با تجویز هیئت‌وزیران توسط وزارت کشور تهیه و به تأیید «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» رسیده است، بارها مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است؛ لذا شناسایی سازمان مزبور در جداول تفصیلی لایحه بودجه، محل ابهام است.

برخلاف سنوات گذشته که چگونگی توزیع اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی براساس عناوین برنامه و مبلغ اعتبارات ذکر می‌شد، در لایحه بودجه ۱۴۰۳ شرحی از چگونگی توزیع اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور براساس برنامه‌ها و مبالغ اختصاصی به هر برنامه وجود ندارد. این وضعیت، که نتیجه آن عدم شفافیت بودجه است، از یک‌سو ارائه تحلیلی از چگونگی جهت‌گیری بودجه هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه در سال ۱۴۰۳ را غیرممکن می‌سازد و ازسوی دیگر امر نظارت بر بودجه توسط مجلس شورای اسلامی را نیز بسیار دشوار می‌کند.

جدول شماره (۷-۲) با عنوان «سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های سیاستگذار» که در واقع به‌مثابه شاخص سنجشی برای اعتبارات هزینه‌ای است که قرار است سال جاری به وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه اختصاص یابد، تنها ۵ موضوع به‌عنوان اهم خروجی‌ها و محصولات اصلی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه مقرر کرده، و در این راستا پنج واحد سنجش تعیین کرده است. حال آنکه وظایف ستادی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه محدود به موضوعات مذکور نبوده و شاخص‌های سنجش ارائه شده جامع

نیست و نمی‌تواند نتایج عملکرد وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه در قبال بودجه دریافتی را نشان دهد. برای مثال واحد سنجش عملکرد شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین باید براساس وظایفی باشد که قانون «راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور» (مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸) برای شوراهای مذکور مقرر داشته است و نه «تعداد مصوبه». یا اینکه عملکرد سازمان امور اجتماعی درخصوص نتایج اقدامات سازمان امور اجتماعی کشور در سال ۱۴۰۳، با توجه به وظایفی که در برنامه هفتم برای آن تعیین شده سنجیده شود و در این خصوص «تعداد گزارش» نمی‌تواند ملاکی برای سنجش عملکرد این سازمان باشد.

در ردیف‌های متفرقه انتقالی به جدول (۷)، ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان (۳۵,۰۰۰) میلیون ریال) اعتبار هزینه‌ای به‌عنوان یارانه احزاب اختصاص یافته است. در این خصوص، مسئله مهم استفاده از سازوکاری مناسب برای توزیع کمک‌های مالی بین احزاب است، توزیع یارانه بین احزاب سیاسی توسط وزارت کشور، بدون تعیین ضابطه و چارچوب ازسوی قانونگذار، مغایر اصل هشتم و پنجم قانون اساسی است. لذا ضروری است ضوابط و مقرراتی برای توزیع عادلانه این یارانه در قانون توسط مجلس شورای اسلامی تنظیم و تصویب شود؛ در غیر این صورت، دادن اختیار به وزارت کشور در این زمینه بدون ضابطه محل اشکال است. بند «۸» ماده (۱۱) قانون احزاب نیز رافع ایراد نیست و تاکنون مقنن ضوابط و مقرراتی در این خصوص تصویب نکرده است.

در جدول برآورد ردیف‌های متفرقه

(جدول ۹) ردیفی با عنوان «جبران تلاش کارکنان دارای عملکرد برجسته وزارت کشور و سازمان‌ها و نهادهای تابعه و وابسته از طریق پرداخت‌های غیرمستمر» با اعتبار یک‌هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است (۱۵,۰۰۰,۰۰۰) میلیون ریال). از آنجاکه اصطلاح «عملکرد برجسته» واجد ابهام است و نحوه سنجش آن تعیین نشده است، از یک‌سو وابسته کردن پرداخت این اعتبارات به داشتن عملکرد برجسته منجر به سلیقه‌ای شدن چنین پرداخت‌هایی می‌شود و ازسوی دیگر غیرمستمر بودن آن باعث کاهش آثار مثبت می‌شود.

بودجه سازمان امور اجتماعی کشور ۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است (۲۵,۰۰۰,۰۰۰) میلیون ریال). از این مبلغ ۲ هزار میلیارد تومان اعتبارات هزینه‌ای و ۵۰۰ میلیارد تومان اعتبارات اختصاصی است. مجموع اعتبارات این سازمان نسبت به قانون بودجه

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ضروری است در جدول ۷-۲، سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی با توجه به وظایفی که قوانین موضوعه برای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه تعیین کرده است، اصلاح شود. به‌ویژه یکی از قوانین بالادستی که لزوماً باید مبنایی برای سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۳ باشد، برنامه هفتم است. لذا شایسته است که در شاخص‌های سنجش عملکرد وزارت کشور

۱۴۰۲، رشد ۵۲/۶ درصد نشان می‌دهد. طبق ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف شده بود که «آسیب‌های اجتماعی را تا انتهای برنامه به بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) کاهش دهد». با توجه به اینکه سال ۱۴۰۳، به‌نوعی پایان برنامه ششم توسعه و آغاز برنامه هفتم خواهد بود، ضروری است سازمان امور اجتماعی کشور، گزارشی درخصوص نتایج عملکرد خود در زمینه اعتبارات دریافتی طی برنامه و تحقق اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه ارائه کند.

سازمان امور اجتماعی کشور از لحاظ قانونی - حقوقی و وضعیت اساسنامه آن دچار ابهام است. این سازمان فاقد اساسنامه قانونی موضوع اصل هشتم و پنجم قانون اساسی است و اگرچه شورای عالی اداری و شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوباتی در این زمینه دارند، اما این مصوبات مطابق با اصل هشتم و پنجم قانون اساسی نیستند. از این‌رو، ضروری است وضعیت

اصلاحات لازم با توجه به برنامه هفتم صورت گیرد.

با توجه به اینکه سال جاری، به‌نوعی سال پایان برنامه ششم توسعه و آغاز برنامه هفتم است، شایسته است، وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، گزارشی از میزان دستیابی به اهدافی که در برنامه ششم توسعه موظف به تحقق آن شده و طی برنامه اعتباراتی بدین مذکور دریافت کرده‌اند، را به کمیسیون امور

حقوقی این سازمان تعیین تکلیف شود. این مسئله در برنامه هفتم توسعه نیز مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت.

طبق ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران «سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در بودجه سنواتی، فصلی باعنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد کند و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل جمع کند». در جدول (۹)، ۶۵۰ میلیارد تومان اعتبار در ردیفی با عنوان «اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران» (ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران کشور) منظور شده که از نوع اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) است. با توجه به الزام ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران به ایجاد یک فصل باعنوان «مدیریت بحران کشور» و درج اعتبارات ذیل این فصل، گنجانیدن اعتبارات ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران در جدول اعتبارات متفرقه، جای سؤال دارد.

داخلی کشور و شوراهای ارائه کنند.

شایسته است که با هدف شفافیت بودجه، امکان‌پذیر شدن ارائه تحلیل از چگونگی جهت‌گیری بودجه دستگاه‌های اجرایی و امکان‌پذیر ساختن امر نظارت بر بودجه توسط مجلس شورای اسلامی، طبق سنوات گذشته، پیوست مربوط به چگونگی توزیع اعتبارات بر مبنای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی به بخش دوم قانون بودجه الحاق شود.

# روند تکثیر قلمرویی در اندونزی: دلایل و پیامدها مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری

DOI: 10.22034/REPORT.2024.16800.1718

دفتر مطالعات سیاسی



## بیان / شرح مسئله

با توجه به مشکلات فراوانی که به لحاظ عملی در حوزه نظام تقسیمات سیاسی ایران وجود داشته است، بحث اصلاح نظام تقسیمات کشوری در قانون برنامه‌های توسعه دوم، چهارم و پنجم مطرح شده، اما تاکنون تحقق نیافته است. هرچند نظام تقسیمات یک کشور وابسته به عوامل تاریخی و اجتماعی- ساختاری است که سازمان قلمرویی و اداره آن را مشروط می‌کند، با این حال، یکی از مواردی که می‌تواند در زمینه اصلاح نظام تقسیمات

سیاسی- اداری مؤثر باشد، بررسی وضعیت موجود سازمان قلمرویی سایر کشورهاست. در این راستا تلاش می‌شود در قالب سلسله گزارش‌هایی نظام تقسیمات سیاسی- اداری جمهوری اندونزی بررسی شود. انتخاب اندونزی به عنوان یک مطالعه موردی، گذشته از دارا بودن شکل حکومت تک‌ساخت، به این دلیل است که جمهوری اندونزی پس از استقلال با مسئله تکثیر قلمرویی مواجه بوده است. در فرایندی که با عنوان سیاست «پمکاران» (به معنای

شکوفه‌دادن) مشهور است، تعداد استان‌ها و سایر سطوح دولت محلی به صورت فزاینده‌ای افزایش یافته است. دوم، اندونزی همانند کشور ما از منظر جغرافیای طبیعی و انسانی بسیار متنوع است. سوم، در کشور اندونزی همواره نگرانی‌هایی برای حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی وجود داشته است. چهارم، اندونزی به عنوان کشوری مسلمان طی دهه‌های اخیر بهبود مداوم در بسیاری از زمینه‌های اساسی حکمرانی تجربه کرده است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

روند تحول و تکثیر قلمرویی، پس از استقلال اندونزی را می‌توان به سه دوره متمایز تقسیم کرد:

دوره احمد سوکارنو (۱۹۴۵-۱۹۶۷):  
اندونزی در زمان استقلال هشت استان داشت که این تعداد در سال ۱۹۶۱ به ۲۲ استان رسید.

دوره نظم نوین سوهارتو (۱۹۶۶-۱۹۹۸):  
در این دوره قدرت از لحاظ نهادی و سرزمینی بسیار متمرکز شد که یکی از نتایج آن تقاضای بسیار کم برای ایجاد استان‌ها و سایر واحدهای سیاسی بود. برای مثال در طول ۳۳ سال نظم نوین، تنها سه استان جدید ایجاد شد که یکی از آنها الحاق تیمور شرقی بود.

دوره بعد از سوهارتو (۱۹۹۹- تاکنون):  
پایان یافتن دوره نظم نوین متمرکز سوهارتو، اندونزی تمرکززدایی مهبانگ خود را آغاز کرد و از آن زمان تاکنون تغییرات سریع و اساسی را در نهاد‌های سیاسی خود تجربه کرده است. گذار سیاسی در اندونزی تبعات قلمرویی در برداشت که کمتر مورد انتظار بود و آن تقسیم قلمرو اندونزی به استان‌ها و سایر واحدهای سیاسی کوچک‌تر است. تعداد استان‌های این کشور تاکنون به ۳۸ استان رسیده است.

در پاسخ به این سؤال که **تکه‌تکه شدن قلمرویی** در کشور اندونزی چرا رخ داده است؟ باید گفت که **روایت رسمی** در اندونزی این است که ایجاد مناطق جدید **کارایی اقتصادی** و **دمکراتیک** را بهبود می‌بخشد و «دولت را به مردم و مردم را به دولت نزدیک‌تر می‌کند». هرچند اهمیت استدلال‌های کارکردگرا را نمی‌توان نادیده گرفت، اما چنین استدلال‌هایی به دلایلی زیر سؤال می‌رود، از جمله اینکه استدلال‌های کارکردگرا نمی‌توانند **زمان و تنوع تغییرات قلمرویی** در اندونزی را

توضیح دهند. به بیانی واضح‌تر استدلال‌های کارکردگرا در مواجهه با سؤالاتی از جمله اینکه چرا در برخی مقاطع زمانی تقسیم واحدهای سیاسی شدت گرفته و در برخی مقاطع متوقف شده است و یا اینکه چرا هیچ‌الگوی روشنی از تکثیر قلمرویی (ویژگی‌های واحدهایی که تقسیم شده یا ایجاد شده‌اند) در اندونزی وجود ندارد، با چالش مواجه می‌شوند.

در مقابل روایت‌های رسمی، تکثیر قلمرویی در اندونزی را باید با توجه به نقش **آفرینی هم‌زمان سه عامل** نهادهای سیاسی جدید یا در حال تغییر؛ ائتلاف‌های سرزمینی و چارچوب رقابت و سود متقابل و در نهایت متن زمانی و مکانی مربوطه تحلیل و تبیین کرد. به سخن دیگر پمکاران در اندونزی نشان‌دهنده پیچیدگی روابط بین **نخبگان محلی و سطوح مختلف بوروکراسی دولتی** در زمان‌های مختلف است:

در موج اول تغییرات قلمرویی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، ایجاد استان‌های جدید به این دلیل بود که توانایی دولت هنوز نسبتاً ضعیف و منافع محلی قوی بود، لذا بازیگران ملی با گروه‌های مختلف ائتلاف کردند تا از طریق ایجاد استان‌های جدید و سطوح ذیل آنها، به اهداف متفاوتی دست یابند. در واقع ایجاد واحدهای سیاسی جدید برای دولت، به عنوان **سیاستی برای پرداختن به نارضایتی‌ها** در نواحی پیرامونی کشور نسبت به دولت مرکزی بود. در مقابل، گروه‌های محلی به دلایل متعددی از جمله دلایل هویتی، سیاست حمایتی و خودمختاری بیشتر منطقه‌ای به دنبال ایجاد استان‌ها یا سایر واحدهای سیاسی جدید بودند. در دوره نظم نوین سوهارتو تقاضای محلی برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید **غیرمحتمل** بود. زیرا دولت‌های محلی قدرت

بسیار کمی در برابر دولت مرکزی داشتند. بنابراین در این شرایط انگیزه چندانی برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید وجود نداشت. از نظر اقتصادی نیز انگیزه کمی وجود داشت. زیرا مالیه دولت بسیار متمرکز بود. از نظر فرهنگی، برخی گروه‌ها ممکن است به خودمختاری بیشتر علاقه‌مند بوده باشند، اما هزینه‌های تقاضا برای خودمختاری بالا بود.

اصلاحاتی که در پی گذار سیاسی اندونزی در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ پدیدار شد به نوبه خود باعث تحریک و شکل‌دهی به روند تغییرات قلمرویی شد. تغییرات قلمرویی در اندونزی پس از سوهارتو با **تمایلات مرکزگرای عمیق** مشخص می‌شود که در آن گروه‌های ملی و محلی گردهم می‌آیند تا **ائتلاف‌های سرزمینی** را تشکیل دهند، ائتلاف‌هایی با هدف تکثیر قلمرو که بین گروه‌هایی در سطوح مختلف مدیریت قلمرو از جمله سازمان‌های غیردولتی، نخبگان سیاسی در سطح محلی و ملی، احزاب سیاسی و نهادهای مختلف دولتی مانند ارتش و سازمان‌های اطلاعاتی با انگیزه‌های متفاوت شکل می‌گیرد. اصلاحات مذکور دو وجه داشت:

**اصلاحات دمکراتیک:** اصلاحات دمکراتیک در اندونزی نظام سیاسی ایجاد کرد که در آن افراد و گروه‌ها می‌توانستند بسیج شوند، لذا جنبش‌های جدیدی برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید به وجود آمد، اما فراتر از آن، اصلاح قوانین انتخاباتی در اندونزی، امکان نامزدهای غیرحزبی را از بین برد و درجه بالایی از کنترل را به رهبری حزب در مرکز برای انتخاب نامزدهای منطقه‌ای و محلی برای انتخابات داد. چنین نظام انتخاباتی پیامدهای قلمرویی داشت. از یک سو، طراحی حوزه‌های انتخاباتی در امتداد مرزهای

۱. اصلاحات تمرکززدایی که از سال ۱۹۹۹ به بعد در اندونزی اعمال شد، به دلیل سرعت و دامنه تغییراتی که ایجاد کرد و تأثیرات عمیقی که بر سیستم اداری و سیاسی اندونزی داشت در دنیا با عنوان «Big Bang Decentralization» شناخته می‌شود.

# اندونزی: چگونگی تشکیل، انحلال و ادغام مناطق در قوانین موضوعه مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی - اداری

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16811.1729](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16811.1729)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۷۸۸  
۱۴۰۳ / ۰۲ / ۲۵

## بیان / شرح مسئله

تقسیمات کشوری به‌عنوان یکی از ابعاد مهم سازماندهی سیاسی فضا، به تقسیم‌بندی فضای کشور به واحدهای کوچک‌تر برای مدیریت مطلوب قلمرو اطلاق می‌شود. اغلب حکومت‌ها طی زمان و بنابه مقتضیات کشور، با هدف بهینه کردن نظام تقسیمات کشوری و تطبیق آن با محیط تغییر یافته کشور و نیازهای جدید به‌وجود آمده، تلاش می‌کنند نظام تقسیماتی خود را اصلاح یا تغییر دهند. در این زمینه کشور ایران نیز مستثنا نیست. نظر به نواقص نظام تقسیمات سیاسی کشور و مشکلاتی

که به‌لحاظ عملی در این حوزه وجود داشته است، بحث اصلاح قانون تقسیمات کشوری از قانون برنامه دوم توسعه مطرح بوده ولی تاکنون محقق نشده است. یکی از مواردی که می‌تواند در اصلاح نظام تقسیمات کشوری به متخصصین امر کمک کند، اطلاع از تقسیمات کشوری سایر کشورها و استفاده از تجارب مثبت آنها - پس از تطبیق با شرایط سیاسی - جغرافیایی، فرهنگی و اجتماعی کشور - است. در این راستا گزارش حاضر به بررسی تقسیمات کشوری اندونزی، به‌عنوان حکومتی تک‌ساخت

در شکل جمهوری و تجربیات این کشور در خصوص اصلاح قوانین مرتبط با تشکیل، انحلال و ادغام واحدهای سیاسی می‌پردازد. شرح نظام تقسیمات سیاسی و نحوه تشکیل و انحلال واحدهای سیاسی جدید، در قوانین مربوط به دولت منطقه‌ای کشور اندونزی درج شده است. در این گزارش تنها فصل مرتبط با مفاد مربوط به تشکیل، انحلال و ادغام واحدهای سیاسی در قوانین دولت منطقه‌ای پس از استقلال این کشور مورد بررسی قرار گرفته است.

شد، رویکردی از پایین به بالا برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید اتخاذ شد. با اصلاحات تمرکززدایی اداری - مالی صورت گرفته، ایجاد ریجنسی / شهرداری‌های جدید و استان‌های جدید به‌لحاظ مادی، به این معناست که مناطق از بودجه‌های بیشتری برخوردار خواهند شد. هم‌زمان، ترتیبات تمرکززدایی به این معنا بود که واحدهای سیاسی قادر خواهند بود بیشتر درآمدهای محلی را به‌جای ارسال به دولت مرکزی، برای خود حفظ کنند. همچنین واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های مالی، مشوق‌های قوی برای مدیران محلی، پارلمان محلی و سایر مقامات دولتی برای کسب منافع ایجاد کرد. به‌ویژه قلمروهای جدید مستلزم پست‌های منطقه‌ای جدید، مشاغل مدیریتی جدید و استخدام کارمندان دولتی جدید بودند. همچنین انتقال اختیارات به دولت محلی به این معناست که نخبگان محلی قادر به رقابت برای مناصب انتخابی خواهند بود.

تبعات تکثیر قلمرویی در اندونزی، را باید در متنی گسترده‌تر و با توجه به دو عامل اصلاحات سیستم انتخاباتی و نظام حزبی و نیز «تمرکززدایی اداری و مالی» - که اختیارات و منابع مالی بیشتری را به دولت‌های زیر سطح ملی و آزادی بیشتری را در مخارج بودجه داده

استانی به این معنا بود که استان‌ها به عرصه اصلی رقابت‌های انتخاباتی هم برای بازیگران محلی و هم برای بازیگران ملی تبدیل شدند. لذا برای بازیگران حزبی در سطح ملی، حمایت از طرح‌های محلی برای ایجاد استان‌های جدید با چشم‌انداز گسترش و تقویت حضور حزب در سطح منطقه‌ای یک رویکرد منطقی بود. به‌ویژه، چنانچه حزب اقلیت در استان مادر می‌توانست در یک استان جدید بالقوه به حزب اکثریت تبدیل شود، فرصتی برای تحکیم حزب در منطقه به‌وجود می‌آورد. در واقع دموکراتیزاسیون و به‌ویژه قوانین مربوط به احزاب سیاسی و انتخابات، پیوندهای بین بازیگران ملی و منطقه‌ای / محلی را تقویت کرد و در برخی شرایط انگیزه‌های نهادی مهمی را برای تکثیر قلمرویی در سطح محلی به بازیگران سطح ملی داد.

تمرکززدایی و تأثیر آن بر تکثیر قلمرویی: با اصلاحات تمرکززدایی و واگذاری قدرت، اختیارات و منابع مالی به سطوح پایین‌تر دولت، فرصتی عظیم در تکثیر قلمرویی نمایان شد. به‌ویژه اینکه برخلاف دوران پیشاتمرکززدایی، که فرایند ایجاد واحدهای سیاسی جدید گزینشی و از بالا به پایین بود، تحت سیستم غیرمتمرکزی که ایجاد

اندونزی در حال حاضر از یک نظام تقسیماتی دو سطحی بهره می‌گیرد. به این ترتیب که کشور به استان‌ها تقسیم می‌شود. استان‌ها به‌نوبه خود به ریجنسی‌ها (کابوپاتن) و شهرداری‌ها (کوتا) تقسیم می‌شوند، که در واقع ریجنسی‌ها و شهرداری‌ها یک سطح یکسان تلقی می‌شوند. واحدهای جدید در هر دو سطح از طریق تصویب قانون تشکیل می‌شوند.

نکته قابل توجه در خصوص اندونزی این است که قوانین مربوط به تشکیل واحدهای سیاسی متناسب با شرایط کشور، به صورت مداوم اصلاح و به‌روز شده است. در مجموع از زمان استقلال این کشور هفت قانون در سال‌های ۱۹۴۸، ۱۹۵۷، ۱۹۶۵، ۱۹۷۴، ۱۹۹۹، ۲۰۰۴ و ۲۰۱۴، به‌همراه استفساریه و آیین‌نامه‌های اجرایی آنها، شاخص‌ها و فرایندهای تشکیل و انحلال واحدهای سیاسی را تعیین کرده‌اند. بررسی قوانین مذکور حاکی از این است که با اصلاحات صورت گرفته، شاخص‌ها و روند تشکیل، انحلال و ادغام واحدهای سیاسی به‌صورت دقیق‌تر و جزئی‌تر از گذشته در قانون و آیین‌نامه‌های مربوطه ذکر شده است. در واقع در این کشور به تناسب افزایش درخواست‌ها برای تشکیل واحدهای سیاسی جدید، تلاش شده است که روند تشکیل واحدهای سیاسی جدید **قاعدمندتر** شود. در خصوص قانون ۲۰۱۴/۲۳ و آیین‌نامه ۲۰۰۷/۷۸، نکات ذیل قابل تأمل است:

■ در قانون سال ۲۰۱۴، تشکیل، تعدیل، انحلال و ادغام مناطق<sup>۱</sup> پیش‌بینی شده است. برای تشکیل یک منطقه جدید نیز دو شکل افزایش مناطق و ادغام مناطق پیش‌بینی شده است:

– افزایش مناطق در دو شکل انجام می‌شود: نخست، تقسیم یک منطقه به دو منطقه و بیشتر و دوم، ادغام بخش‌هایی از مناطق

**مجاور هم در یک استان** برای تبدیل به یک منطقه جدید.

– ادغام مناطق نیز زمانی رخ می‌دهد که **دو منطقه یا بیشتر از دو منطقه برای تشکیل یک منطقه جدید** به‌صورت کامل در هم ادغام می‌شوند.

■ برای تشکیل استان، ریجنسی و شهر جدید از روش افزایش مناطق، یک پیش‌نیاز تعیین شده و آن **تشکیل یک منطقه مقدماتی (آماده‌سازی) و یک دوره آزمایشی** است. منطقه مقدماتی توسط مقررات دولت تشکیل می‌شود و دوره آن ۳ سال است. طی این بازه زمانی با هدایت و نظارت دولت مرکزی ملزومات شروع به‌کار یک واحد سیاسی جدید. ■ شامل تشکیل زیرساخت‌های دولتی، تعیین افراد برای پست‌های شغلی دستگاه‌های دولتی و... – تشکیل می‌شود. پس از ارزیابی نتایج توسط دولت و مجلسین، در صورت احراز شرایط، منطقه مقدماتی از طریق تصویب قانون تبدیل به یک واحد سیاسی جدید شده و در صورت عدم احراز شرایط، وضعیت منطقه مقدماتی ابطال و به منطقه مادر بازگردانده می‌شود.

■ برای تبدیل یک محدوده جغرافیایی به یک منطقه مقدماتی، باید الزامات اساسی (قلمرویی و ظرفیت منطقه‌ای) و الزامات اداری احراز شود:

– الزامات اساسی قلمرویی عبارتند از: حداقل وسعت، حداقل جمعیت، مرز، ناحیه تحت پوشش و حداقل حدود سن.

– الزامات اساسی ظرفیت منطقه‌ای عبارتند از: جغرافیا، جمعیت‌شناسی، امنیت، سیاست اجتماعی، آداب و رسوم و سنت‌ها، پتانسیل اقتصادی، دارایی منطقه‌ای و قابلیت‌های حکمرانی.

در کل برابند الزامات اساسی تعیین شده

برای تشکیل مناطق مقدماتی و شاخص‌های مقرر شده برای سنجش آنها، این است که در صورتی منطقه آماده‌سازی (آزمایشی) تشکیل می‌شود که از توانایی آن برای **اتکا به خود و اجرای خودمختاری** منطقه‌ای اطمینان حاصل شود. به سخن ساده، یک منطقه برای تغییر وضعیت و ارتقای سطح در نظام تقسیماتی اندونزی باید گذشته از ویژگی‌های جغرافیایی (انسانی و طبیعی) لازم، از سطح توسعه و درآمد لازم و نیز منابع مالی و انسانی مورد نیاز و در کل از ظرفیت لازم برای اداره خود برخوردار باشد.

■ الزامات اداری برای تشکیل مناطق مقدماتی در اندونزی در واقع **یک فرایند پایین به بالا** را برای تشکیل مناطق مقدماتی مقرر می‌دارد:

– برای استان‌ها: نخست، **تأیید مشترک پارلمان محلی شهرها / ریجنسی‌ها و شهردار / ریجنت‌هایی که تبدیل به ناحیه تحت پوشش منطقه مقدماتی استانی** خواهند شد و دوم، **تأیید مشترک پارلمان استانی مبدأ (مادر) و استاندار استان مبدأ**.

– برای مناطق شهر / ریجنسی: نخست، **تصمیم شورای روستاهایی** که تبدیل به منطقه تحت پوشش شهرداری / ریجنسی خواهند شد؛ دوم، **تأیید مشترک پارلمان شهر / ریجنسی مادر و شهردار / ریجنت منطقه مادر و سوم، تأیید مشترک پارلمان استانی و استاندار استانی** که منطقه مقدماتی شهر / ریجنسی تحت پوشش قلمرو آن است.

در آیین‌نامه ۲۰۰۷/۷۸ رویه اخذ تصمیم در هر مرحله از فرایند فوق‌الذکر و اینکه هر تصمیم باید در برگیرنده چه مفادی باشد تشریح شده است. برای مثال، درخواست‌های محلی

(در قالب تصمیم شورای روستا) محدوده‌هایی که تبدیل به محدوده تحت پوشش یک شهر / ریجنسی می‌شوند، باید از سوی «بیش از دوسوم» مجموع شوراهای باشد. یا اینکه تصمیم یک پارلمان محلی شهر / ریجنسی برای اینکه در محدوده تحت پوشش برای تشکیل یک استان جدید قرار بگیرد باید در بر دارنده تمایل شهر / ریجنسی برای قرار گرفتن تحت قلمرو استان مورد نظر؛ تأیید نام استان جدید؛ تأیید موقعیت پایتخت استان جدید و... باشد.

■ قانون ۲۰۱۴/۲۳، یک دستورالعمل برای الزامات ادغام مناطق، فرایند ادغام مناطق و ارزیابی و تبدیل وضعیت مناطق برای ادغام ارائه داده است. این قانون برای ادغام مناطق دو پیش‌شرط شامل «**توافق منطقه‌ای مربوطه و نتایج ارزیابی دولت مرکزی** تعیین کرده

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین پیشنهاد سیاستی مستخرج از بررسی تجربه کشور اندونزی در خصوص اصلاحات قوانین مربوط به تشکیل و انحلال واحدهای سیاسی این است که ضروری است نظام تقسیماتی کشور به‌گونه‌ای اصلاح شود که **مانع از تشکیل واحدهای سیاسی ناکارآمد شود**. آنچه از تجربه اندونزی برمی‌آید این است که به‌کار گرفتن ترکیبی از **شاخص‌های متنوع قلمرویی، اقتصادی، اداری و...**

است. «چنانچه ادغام منتج از توافق منطقه‌ای باشد، مقررات مذکور در خصوص الزامات اساسی ظرفیت منطقه‌ای و الزامات اداری برای تشکیل مناطق مقدماتی، در خصوص ادغام مناطق نیز اعمال می‌شود. همچنین طبق آیین‌نامه ۲۰۰۷/۷۸ چنانچه یک منطقه خودمختار طبق ارزیابی دولت ناتوان از اجرای خودمختاری منطقه‌ای اعلام شود، منحل می‌شود. مناطق منحل شده با مناطق دیگر که در مجاورت هم قرار دارند براساس نتایج مطالعه ادغام می‌شوند. آیین‌نامه مذکور شرح دقیقی از فرایند ادغام ارائه کرده است.

در قانون ۲۰۱۴/۲۳ **نحوه تأمین مالی برای اداره یک منطقه مقدماتی** به‌صورت دقیق پیش‌بینی شده که عمدتاً شامل اعتبارات تخصیص خاص و گرنت‌هایی است

که در بودجه درآمدی و هزینه‌ای دولت پیش‌بینی می‌شود؛ سهم درآمدی منطقه مقدماتی از درآمد اصلی منطقه مادر و دریافتی‌ها از اعتبارات متوازن‌سازی منطقه مادر است. همچنین در آیین‌نامه ۲۰۰۷/۷۸ نحوه تأمین مالی تشکیل یک استان یا شهر / ریجنسی جدید و نیز تدابیری برای انتقال دارایی‌های منقول و غیرمنقول از منطقه مادر به منطقه جدید اندیشیده شده و به‌منظور الزام‌آور کردن آنها مقرر شده است که چنین مواردی در تصمیم پارلمان شهر / ریجنسی، تصمیم شهردار / ریجنت، تصمیم استاندار و تصمیم پارلمان استانی مورد تصریح قرار گیرد. در نهایت نحوه راهبری منطقه مقدماتی و واحد سیاسی جدید در قانون و آیین‌نامه مذکور پیش‌بینی شده است.

**دیگر** در صورت عملکرد ضعیف یک واحد سیاسی و گزینه ادغام واحدهای سیاسی براساس ابتکار واحدهای سیاسی به‌منظور **کاهش هزینه‌ها** در قانون؛ از جمله راهکارهایی است که می‌توان اطمینان حاصل کرد که یک واحد سیاسی پس از تأسیس توان ایستادن روی پای خود را دارد و چنانچه در سال‌های اولیه عملکرد ضعیفی داشته باشد، راهکاری برای انحلال و ادغام آن با واحدهای مجاور وجود دارد.

# حکمرانی مبتنی بر نظام سنن الهی: چگونگی استنباط سنن الهی در نظام حکمرانی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16865.1776](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16865.1776)

دفتر مطالعات حکمرانی



## بیان / شرح مسئله

از آنجاکه سنن الهی، قواعد حرکت در این عالم را بیان می‌کنند، این نکته مورد تأکید قرار می‌گیرد که موفقیت در این عالم، در پرتو شناخت سنن الهی و حرکت مبتنی بر آنها میسر می‌شود و بدون در نظر گرفتن آنها، نمی‌توان این عالم را با موفقیت، در جهت دستیابی

به هدف وضع شده برای آن، طی کرد. اهمیت شناخت این قوانین، در این است که می‌توانند نگرش حکمرانان را تصحیح کرده، پیش‌فرض‌های ذهنی آنها را بازسازی نموده، آنها را در مواجهه با مسائل گوناگون عرصه حکمرانی و کشورداری، توانمند سازند تا با دستیابی به قوانین درست‌تر و کلی‌تر، بهتر بتوانند به حل مسائل نظام حکمرانی بپردازند. بدیهی است که شناخت این سنن و حرکت براساس آنها، موفقیت در عرصه حکمرانی و تحقق اهداف را به‌خوبی تضمین می‌کند.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در گزارش حاضر ابتدا، سنت پژوهی به‌عنوان روشی نو در کاربست سنن الهی در عرصه حکمرانی ارائه شده است. سنت پژوهی به پژوهش درباره سنن الهی و کشف آنها، تبیین شرایط و چگونگی تحقق آنها، طبقه‌بندی آنها و تبیین چگونگی نحوه مرادده این سنن با یکدیگر می‌پردازد و آنها را در جهت تحلیل و تبیین وقایع آینده معرفی می‌کند. به‌عبارت‌دیگر، سنت پژوهی، روشی است در جهت حکمرانی براساس سنن الهی. در ادامه گام‌های سنت پژوهی به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است. در همین راستا و در جهت تحقق گام اول سنت پژوهی، منابع کشف سنن الهی مورد بحث قرار گرفته و همچنین منطق استخراج سنن الهی از منبع وحیانی با توجه به جهت کلی این پژوهش، ارائه شده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

فهم سنت‌های الهی در شناخت درست مسائل و تحلیل‌های کلان بسیار مفید و قابل استفاده است. کاربست رویکرد سنت پژوهی در عرصه حکمرانی در کنار سایر رویکردها، می‌تواند به حکمرانان، جامعیت در تحلیل و راه‌حل‌های دقیق‌تر از جنبه‌ها و ابعاد گوناگون برای حل مسئله ارائه دهد. برخی از پیشنهادها راهبردی و کلان عبارتند از:   
■ مجلس شورای اسلامی با همکاری بازوی پژوهشی خود مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی باید خرده‌نظام‌های سنن الهی را شناسایی کند و جهت‌گیری‌های راهبردی و کلان که مؤثر بر تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف مجلس است را

سنت پژوهی، نظام سنن الهی به‌منزله نگاهی نو و نظام‌مند به سنن الهی و با هدف استفاده از این نظام برای تحلیل و تبیین پدیده‌ها در عرصه حکمرانی مورد بحث قرار گرفته است. این نظام در چهار سطح مطرح شده و بیان‌کننده این است که استفاده از سنن الهی در هریک از این سطوح، می‌تواند در تحلیل پدیده‌ها مفید واقع شود. اما حرکت از سطوح پایین‌تر به سمت سطوح بالاتر، بر جامعیت در تحلیل و تبیین دقیق‌تر پدیده براساس سنن الهی، می‌افزاید. به‌طور کلی دو وجه در طراحی این نظام لحاظ شده است:

۱. وجه طبقه‌بندی و جمع‌بندی سنن الهی در قالب یک نظام؛

۲. وجه حل مسئله و تحلیل پدیده‌ها براساس سنن الهی.

تحلیل و تبیین سنن الهی در قالب نظام و به‌شکل کل‌نگر و نظام‌مند، سبب فهم

دقیق‌تر آنها و ارائه تحلیل‌ها و تبیین‌های دقیق‌تر از مسائل عرصه حکمرانی براساس آنها می‌شود. زمانی می‌توان تحلیل‌های دقیق براساس سنن الهی ارائه داد که بتوان فهم دقیق و جامعی از نظام سنن الهی داشت. کافی است که بتوان سنن الهی مرتبط با مسئله و نظام حاکم بر آن را به‌شکل مناسب فهم و استخراج کرد؛ البته کشف و استخراج خرده سنت‌ها در سطح اول و تبیین هرچه دقیق‌تر آنها در قالب نظام در سطوح دوم و سوم نظام سنن الهی و به‌طور خاص، استفاده از سنن الهی در سطح سوم در حوزه‌های گوناگون حکمرانی، از کارهایی است که نیاز به تعمیق هرچه بیشتر در بحث سنن الهی داشته و درعین‌حال، کاری است زمان‌بر و همکاری تیم‌های مختلف پژوهشی را می‌طلبد تا بتوان آن را هرچه دقیق‌تر تکمیل کرد.

است غفلت از این رویکرد و نظام سنن الهی در عرصه حکمرانی، این خطر را در پی دارد که بسیاری از جنبه‌های پدیده مورد بررسی، نادیده گرفته شوند.

■ خرده نظام‌های مختلف سنن الهی در عرصه‌های مختلف شناسایی شوند و جهت‌گیری اصلی و کلان طرح‌ها و لوایح براساس این خرده نظام‌ها تحلیل شوند. مثلاً می‌توان با استخراج سنن مرتبط با رزق و برکت، لوایح و طرح‌های اقتصادی و ناظر به معیشت مردم مانند لوایح بودجه سنواتی را تحلیل و واکاوی کرد و مواردی که برخلاف سنت‌های الهی هستند، حذف کرد.

شناسایی کنند و در اختیار نمایندگان قرار دهند تا در بررسی طرح‌ها و لوایح مدنظر قرار دهند.

■ از آنجاکه سنن الهی نشان‌دهنده نظام تدبیر خداوند در عالم خلقت هستند و عالم هستی براساس این نظام در حرکت است، جهت توفیق در امر قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری و به‌طور کلی در عرصه‌های گوناگون حکمرانی، لازم است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به جنبه‌های گوناگون مسئله و موضوع با تأکید بر نظام سنن الهی توجه داشته و هماهنگ با این نظام، فرایند قانونگذاری صورت گیرد. بدیهی

## ارزشیابی خطمشی در نظام قانونگذاری:

### الگوها و ابزارهای ارزشیابی خطمشی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16815.1733](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16815.1733)

دفتر مطالعات حکمرانی



#### بیان / شرح مسئله

در بسیاری از پژوهش‌ها، ارزشیابی خطمشی به‌عنوان آخرین مرحله از چرخه خطمشی‌گذاری محسوب شده و نقش محوری در بهبود و توسعه سیستم خطمشی‌گذاری ملی دارد. ارزشیابی را می‌توان به‌عنوان مقایسه نتایج خطمشی اجرا شده، با اهدافی که برای آن تعیین شده و تأثیری که بر حل مسئله عمومی خواهد داشت؛ تعریف کرد. در واقع در ارزشیابی خطمشی بر این مهم تأکید می‌شود که خطمشی تدوین و اجرا شده تا چه اندازه مسئله عمومی که خطمشی برای حل آن ایجاد شده بود، را حل کرده و تا چه اندازه بر جامعه هدف خطمشی، اثرگذار بوده است. در راستای اهمیت ارزشیابی خطمشی باید گفت که ارزشیابی خطمشی به‌عنوان ابزاری کلیدی برای توسعه و تعالی خطمشی‌ها بوده

و نقطه شروعی برای اصلاح خطمشی‌ها در راستای اثربخشی سیستم حکمرانی محسوب می‌شود. در ادبیات ارزشیابی خطمشی برای ارزشیابی مؤثر خطمشی‌ها ابزارهایی طراحی شده تا بتواند راهنمای عمل ارزیابان بوده و بر اثربخشی ارزشیابی خطمشی بیفزاید. در این گزارش ابتدا به تعریف چستی ارزشیابی خطمشی و اهمیت آن پرداخته و در گام بعدی ابزارها، الگوها و معیارهای ارزشیابی خطمشی شناسایی و طبقه‌بندی شده است. شایان ذکر است برای تقویت موضوع ارزشیابی در مجلس شورای اسلامی نیازی به توسعه صلاحیت مجلس نیست و در ذیل صلاحیت و کارکرد نظارت می‌تواند این امر به‌صورت تخصصی در مجلس شورای اسلامی پیگیری شده و اصلاحات لازم در آیین‌نامه داخلی انجام شود.

تفاوت ارزشیابی با نظارت خطمشی به‌شرح زیر است:

- ارزشیابی معمولاً بر آثار و نتایج یک فعالیت تمرکز دارد، در حالی که نظارت بر کنترل ورودی و خروجی برنامه، کنترل افراد درگیر در برنامه و... تمرکز دارد.
- ارزشیابی با هدف بهبود خطمشی انجام شده و بر یادگیری از خطمشی اجرا شده برای تدوین خطمشی‌های بهتر تأکید دارد؛ در حالی که نظارت به کنترل منابع مالی خطمشی و نحوه اجرای خطمشی اشاره دارد. در نهایت باید گفت که ارزشیابی دقیق و درست خطمشی‌ها با داده‌هایی دقیق و ابزارها و روش‌های جدید و متنوع می‌تواند فساد در بخش عمومی را کاهش داده و نظارت مردم بر خطمشی‌ها را دقیق‌تر و اثربخش‌تر کند.

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش ابزارهای ارزشیابی خطمشی به‌شرح زیر اشاره و به تفصیل به توضیح آنها پرداخته شده است:

##### ابزارهای ارزشیابی خطمشی

- تحلیل هزینه و فایده؛
- تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری چندمتغیره؛

#### پیشنهاد راهکار تقنینی،

##### نظارتی یا سیاستی

برخی از مهم‌ترین توصیه‌ها و پیشنهادهای سیاستی برای ارتقای توان نظارتی مجلس شورای اسلامی مبتنی بر آموزه‌های علمی حوزه ارزشیابی خطمشی، به‌شرح زیر، ارائه می‌شود:

- قوه مقننه با وظیفه قانونگذاری و نظارت، یکی از مهم‌ترین نهادهای کشور برای ارزشیابی قوانین و خطمشی‌هاست. در این راستا لازم است برای **بهبود کیفیت ارزشیابی خطمشی، برنامه‌های لازم همچون تدوین «قالب یا پیوست ارزشیابی» توسط معاونت قوانین و معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی برای ارتقای ظرفیت سیاسی و تخصصی نمایندگان انجام شود.** ظرفیت سیاسی را می‌توان به‌عنوان دانش نمایندگان برای درک شرایط جامعه و درک مسئله عمومی و ظرفیت تخصصی را نیز می‌توان به‌عنوان تخصص و توان مدیریتی و خطمشی‌گذاری تعریف کرد.

- بهبود تعامل مجلس شورای اسلامی و نهادهای مدنی و دانشگاهی نیز می‌تواند بر ارزشیابی دقیق‌تر خطمشی‌ها مؤثر باشد؛** چراکه خطمشی‌ها به‌واسطه ماهیت تخصصی که دارند برای

**ارزشیابی نیازمند به نگاه تخصصی و چندبعدی هستند. از این رو لازم است، مجلس در ارزشیابی خطمشی‌ها در راستای شناخت بهتر مسئله عمومی و درک دقیق‌تر مطالبات مردم، از نهادهای مدنی و در راستای احصای نگاه تخصصی و چندبعدی به خطمشی‌ها، از اندیشکده‌ها، پژوهشگاه‌ها و دانشگاه‌ها استفاده کرده و از این رهگذر خطمشی‌ها را به‌صورت اثربخش‌تر و تخصصی‌تری ارزشیابی کند.**

- پیشنهاد می‌شود در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بازوی پژوهشی و علمی مجلس شورای اسلامی، **کانون ارزشیابی خطمشی** با همکاری مجلس شورای اسلامی و اندیشکده‌ها و نهادهای تخصصی ایجاد شود. به‌عبارت بهتر تأسیس کانون ارزشیابی خطمشی در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان متولی اصلی ارزشیابی و نظارت بر خطمشی با همکاری دولت به‌عنوان طراح و تدوین‌کننده خطمشی که مسلماً بر فرایند ایجاد و اجرای خطمشی تسلط بیشتری دارد، نهادهای مدنی به‌عنوان نهادی که منعکس‌کننده مطالبات مردم و

- آزمایش‌های کارآزمایی‌های کنترل شدت‌تصادفی؛
- آزمایش‌های طبیعی یا شبه‌طبیعی؛
- رویه‌های اداری به‌عنوان ابزاری برای ارزشیابی خطمشی؛
- توسعه ظرفیت‌سیاسی خطمشی‌گذاران به‌عنوان ابزاری مؤثر در ارزشیابی خطمشی.

مسئله عمومی است و نهادهای دانشگاهی به‌عنوان مرجع تخصصی در هر حوزه (خطمشی‌های انرژی، اجتماعی، اقتصادی و...) می‌تواند بر اثربخشی ارزشیابی‌های خطمشی و حرکت به‌سمت یادگیری خطمشی‌محور مؤثر باشد.

- حرکت از نظارت سطحی و سیاسی به سمت ارزشیابی با رویکرد تخصصی و هوشمند از دیگر پیشنهادهای اساسی برای تحول نظارتی در مجلس شورای اسلامی است.** نظارت امری سطحی و محدود بوده و بیشتر بر نحوه اجرا و کنترل منابع مالی خطمشی تأکید دارد؛ در حالی که ارزشیابی ناظر بر کل فرایند خطمشی بوده و بر یادگیری خطمشی‌محور تأکید دارد.

- در حال حاضر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (فصل سوم) بیشتر متمرکز بر نظارت بوده و لازم است مجلس به سطح بالاتری از نظارت، یعنی ارزشیابی نیز تأکید کرده و در ارزشیابی، سؤال و استیضاح وزرا و خطمشی‌های هر وزارتخانه به‌صورت عمیق‌تر وارد عمل شده و از رویکرد ارزشیابی خطمشی (به‌جای رویکرد نظارت) بیشتر استفاده کند.**

# حکمرانی مبتنی بر نظام سنن الهی: مروری بر خرده‌نظام‌های سنن الهی

DOI: 10.22034/REPORT.2024.16813.1731

۱۹۷۷۶  
۱۴۰۳/۰۲/۱۸  
دفتر مطالعات حکمرانی



## بیان / شرح مسئله

مسائل مورد بحث در عرصه حکمرانی، مسائلی هستند پیچیده و چندوجهی که حل آنها نیازمند نگاه چندبعدی و بررسی آنها از جنبه‌های گوناگون است. در عین حال، توجه به مسئله و بررسی آن تنها از جنبه‌های علی- معلولی مادی، سبب کج‌فهمی و حل غیردقیق مسئله می‌شود. سنن الهی این مزیت را برای حکمرانان ایجاد می‌کند تا بتوانند در عین بررسی علل مادی در حل مسئله، علت‌های معنوی را هم نیز مورد تحلیل و بررسی قرار دهند. در ادامه بحث در خصوص کاربست سنن الهی در عرصه حکمرانی، «نظام سنن الهی»

به‌منزله نوعی نگاه نظام‌مند به سنن الهی در حل مسائل و بررسی سنن الهی به شکل جامع در عرصه حکمرانی مطرح شد. تحلیل و تبیین سنن الهی به شکل نظام‌مند، سبب فهم دقیق‌تر آنها و ارائه تحلیل‌ها و تبیین‌های دقیق‌تر از پدیده براساس آنها می‌شود. زمانی می‌توان تحلیل‌های دقیق براساس سنن الهی ارائه داد که بتوان فهم دقیق و جامعی از نظام سنت‌های الهی داشت. کافی است که بتوان سنن الهی مرتبط با مسئله و نظام حاکم بر آن را به شکل مناسب، فهم و استخراج کرد. این نکته تأکید می‌شود که براساس نظام

سنن الهی، برای حل یک مسئله، صرفاً به چند خرده‌سنت مرتبط با مسئله، اکتفا نمی‌شود؛ بلکه سعی می‌شود، تمام سنت‌هایی را که با مسئله مرتبط است، در نظر گرفته شود و براساس همه آنها و نظام حاکم بر آنها، به مسئله پاسخ داده شود. به‌عبارت‌دیگر در این رویکرد، همه سنت‌های مرتبط با موضوعی خاص، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند. این ویژگی می‌تواند جامعیت در تحلیل را برای حکمرانان به ارمغان آورد. تأکید بر نگاه نظام‌مند در استفاده از سنن الهی، از دستاوردهای این پژوهش است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نظام سنن الهی در چهار سطح ارائه شد. در سطح اول این نظام، انواع خرده‌سنن الهی قرار دارد. مقصود از خرده‌سنت‌ها، سنت‌هایی هستند که از تک‌گزاره‌های قرآنی به‌دست می‌آیند. سطح دوم نظام سنن الهی، به‌طور خاص به ارائه خرده‌نظام‌های گوناگون از سنن الهی براساس آیات قرآن کریم، ناظر به

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با بررسی خرده‌نظام‌های ۴۲گانه سنن الهی در قرآن کریم برخی یافته‌ها و توصیه‌های سیاستی به شرح زیر قابل بهره‌برداری است که عبارتند از:  
در حوزه‌های سیاسی و روابط بین‌الملل باید خرده‌نظام سنن مرتبط با ولایت، جریان حق و باطل، امداد الهی، اهلاک و عذاب الهی و قوم برگزیده مدنظر قرار گیرد. همچنین توجه به سنن مرتبط با کفار و منافقان

سطح اول نظام سنن الهی، می‌پردازد. تعداد این خرده‌نظام‌های سنن الهی براساس آیات قرآن کریم، ۴۲ عنوان بوده که با مراجعه به روایات اهل‌بیت علیهم‌السلام، این تعداد افزایش می‌یابد. این گزارش به‌طور خاص، مروری است بر عناوین این خرده‌نظام‌ها به همراه اشاره

نیز لازم و ضروری است. توجه به این خرده‌نظام‌ها در بررسی طرح‌ها و لوایح ناظر به موضوع‌های سیاسی و ارتباط با کشورها بسیار لازم و ضروری است.  
در حوزه‌های اقتصادی و مالی توجه به سنن مرتبط با دنیا، برکت، رزق و روزی‌رسانی، نعمات الهی و ازدیاد آن، جزا و پاداش و توکل و همچنین در بررسی طرح‌ها و لوایح اقتصادی مدنظر قرار گیرد.

به برخی از خرده‌سنت‌های مرتبط با هریک از این خرده‌نظام‌ها. پرداختن به هریک از این خرده‌نظام‌ها به‌صورت تفصیلی و ذکر خرده‌سنت‌های مرتبط با آن و تبیین منطق حاکم بر آنها و ارائه توصیه‌ها و پیشنهاد‌های سیاستی در عرصه حکمرانی براساس هر خرده‌نظام، چیزی است که در گزارش‌های بعدی به آن پرداخته می‌شود.

در حوزه فرهنگی و اجتماعی نیز باید توجه به خرده‌نظام سنن مرتبط با امتحان و ابتلا، یاری، هدایت الهی، اضلال الهی، جامعه، خانواده، مؤمنین، خلقت انسان، آخرت، مرگ و برخی مقدسات مدنظر قرار گیرد. سیاست‌گذاری و قانونگذاری در عرصه‌های فرهنگی و اجتماعی بدون توجه به این خرده‌نظام‌ها باعث کج‌فهمی در قواعد عالم و قانونگذاری بی‌کیفیت می‌شود.

# ارزشیابی خطمشی در نظام قانونگذاری : رویکردها، مدل ها و ابزارهای ارزشیابی مشارکتی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16839.1756](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16839.1756)

۱۹۷۷۹  
۱۴۰۳/۰۲/۲۴  
دفتر مطالعات حکمرانی



## بیان / شرح مسئله

تحقق اهداف ملی در بخش های مختلف نیازمند تدوین الگوهای کاربردی و روشمند در مراحل طراحی، اجرا و ارزشیابی خطمشی های عمومی در نظام حکمرانی است. از جمله رویکردهایی که در سال های اخیر مورد توجه پژوهشگران حوزه حکمرانی بوده و در ساحت نظری و طراحی چارچوب های عملی مورد استفاده قرار گرفته است، رویکرد مشارکتی است. در **رویکرد**

## نقطه نظرات / یافته های کلیدی

در رویکرد مشارکتی نظارت و ارزشیابی در مقایسه با مدل های مرسوم سنتی، ضرورت دارد که تمامی ذی نفعان و کنشگران در تعامل با یکدیگر به فرایند ارزشیابی اهتمام داشته باشند و شاخص هایی به منظور اندازه گیری پیشرفت برنامه ها و اقدام های مبتنی بر ورودی ها و خروجی ها مبنا قرار گیرد که مورد تأیید و وفاق

مشارکتی تمرکز بر بهره گیری از تمامی ظرفیت های بخش دولتی، خصوصی و ظرفیت های مردمی و اجتماعی است که با توسعه زیرساخت های دیجیتال، شبکه های اجتماعی و بسترهای برخط، امکان گفتگوهای عمومی و مشارکت های عمومی مردمی در حل مسائل عمومی و نظارت بر برنامه ها و اقدامات حاکمیتی و دولتی توسعه یافته

جمعی باشد. براساس مطالعات بین المللی حوزه ارزشیابی مشارکتی، تاکنون تحقیقات مختلف در این زمینه به انجام رسیده و رویکردهای مختلفی مطرح شده است که از جمله مهم ترین آنها می توان به ارزشیابی مشارکتی تحول گرا، ارزشیابی همکارانه، ارزشیابی دموکراتیک مشورتی، ارزشیابی دموکراتیک، ارزشیابی توسعه مدار، ارزشیابی

است. از جمله ساحت هایی که می توان از ظرفیت های مشارکتی و مردمی استفاده کرد، مقوله «ارزشیابی و نظارت مشارکتی» در حوزه حکمرانی است که شناسایی مبانی، سازوکارها و ابزارهای موجود در این عرصه می تواند برای نهادهای حاکمیتی کشور از جمله مجلس شورای اسلامی که متولی قانونگذاری و نظارت است، راهگشا باشد.

مبتنی بر توانمندسازی، ارزشیابی مبتنی بر پاسخگویی، ارزشیابی مبتنی بر سودمندی، ارزشیابی مبتنی بر مدل ذی نفعان، تحقیق مشارکتی، اقدام پژوهی مشارکتی، ارزشیابی مشارکتی محلی، ارزشیابی ذی نفعان و... اشاره کرد. هر کدام از این رهیافت ها در ارزشیابی مشارکتی قابلیت به کارگیری و بهره برداری دارد که در این پژوهش مدنظر قرار گرفته است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی  
یا سیاستی

به منظور ارتقای کارکردهای مجلس شورای اسلامی در زمینه ارزشیابی و نظارت مشارکتی بر خطمشی ها و قوانین کشور پیشنهاد های زیر ارائه می شود:

راهکارها و پیشنهادهای مدیریتی و  
سیاستی

ایجاد سامانه جامع مدیریتی پایش و ارزشیابی قوانین با رویکرد مشارکتی و مردمی،

تدوین بسته سیاستی و طراحی راهبردی نقش مجلس شورای اسلامی در ارزشیابی و نظارت مشارکتی سیاست های کلی و برنامه های توسعه ای کشور،

ایجاد سیاست داده باز در مجلس شورای اسلامی به منظور مشارکت بیشتر مراکز علمی و تخصصی در فرایند ارزشیابی،

طراحی سازوکارهایی در جهت تعیین نقش مردم و گروه های اجتماعی در راهبری و نظارت قوانین،

ارتقای شفافیت فرایند برنامه ریزی و قانونگذاری به منظور ایجاد فضایی برای اطلاع رسانی و هم افزایی بخش تقنینی و بخش مردمی.

راهکارها و پیشنهادهای ساختاری و فرایندی

ایجاد دفتر تخصصی ارزشیابی و نظارت مردمی و مشارکتی در مجلس شورای اسلامی،

ایجاد کارگروه های موضوعی در مجلس شورای اسلامی با حضور ذی نفعان هر عرصه با هدف ارزشیابی و نظارت مشارکتی با تأکید بر همکاری و تعامل ذی نفعان،

ایجاد سازوکاری جهت طراحی فرایند شاخص گذاری و پایش برنامه های توسعه براساس اجتماعات مردمی و گروه های تخصصی،

تقویت قوانین حمایتی در عرصه های نظارتی مردمی همچون سوت زنی و گزارش های مواجهه با فساد.

راهکارها و پیشنهادهای تنظیم گری و تسهیل گری

ایفای نقش تنظیم گری مراکز نظارتی و ارزشیابی در کشور از سوی مجلس شورای اسلامی با هدف بهره گیری از تمامی ظرفیت های دستگاهی و نهادی،

تعامل فعال و مؤثر با دانشگاه ها، مراکز پژوهشی، اندیشکده ها و کانون های تفکر با هدف مشارکت نخبگان و صاحبان اندیشه در فرایندهای نظارتی مجلس شورای اسلامی،

جمع سپاری مطالعات و پژوهش های تقنینی و نظارتی در مجلس شورای اسلامی،

توجه به توانمندسازی گروه ها و اجتماعات محلی و منطقه ای در راستای

کنشگری فعال و تعاملی با مجلس شورای اسلامی.

راهکارها و پیشنهادهای فرهنگی و  
گفتمانی

برگزاری رویدادهای عمومی و ایجاد آموزش های تخصصی در راستای توانمندسازی اجتماعی و مردمی در راستای مشارکت های عمومی در فرایندهای نظارتی مجلس شورای اسلامی،

تقویت نگرش مشارکت خواهی در نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تقویت روحیه مطالبه گری و همکاری در شهروندان و گروه های مردمی،

تقویت فرهنگ پاسخگویی در مسئولین و نمایندگان مردم در مقابل آحاد جامعه.

راهکارها و پیشنهادهای فنی و اجرایی

ایجاد و ارتقای سامانه های فنی مشارکت های مردمی و اجتماعی در فرایندهای نظارتی مجلس شورای اسلامی، توسعه جایگاه و مشارکت مجلس شورای اسلامی در رسانه ها و شبکه های اجتماعی به منظور ایجاد زیرساخت های فنی همکاری ها و مشارکت های عمومی در امر مجلس شورای اسلامی،

ایجاد سکوی تعاملی مردمی در راستای احصای نظرات مردمی در حوزه نظارتی قانونی در کشور.



بیان / شرح مسئله

مبتنی بر نام‌گذاری رهبری انقلاب در زمینه شعار سال با محوریت «جهش تولید با مشارکت مردم»، زمینه‌ای برای توجه مجدد به اهمیت مقوله مردمی شدن و بازطراحی ساختارها و نهادهای حکمرانی در کشور در موضوع مهم تولید و ابعاد آن شکل گرفته است.

رهیافت‌های نوین حکمرانی، مشارکت و همکاری را در سطوح و لایه‌های مختلف و تلفیقی از رویکردهای از بالا به پایین، از پایین به بالا، شبکه‌ای و در سطحی بالاتر زیست بومی از تعاملات بازیگران در نظر گرفته‌اند. بنابراین به‌منظور مواجهه هوشمند با مسائل کلانی که وجوه فزاینده‌ای داشته،

لاجرم نیازمند بازآرایی ساختاری و اصلاح معماری حکمرانی در کشور خواهیم بود. بر همین اساس و مبتنی بر فهم الگوهای نوین حکمرانی، مفهوم «جهش تولید» امری است که به تحول در الگوی حکمرانی به سمت مردمی‌سازی و مشارکتی شدن نیازمند است.

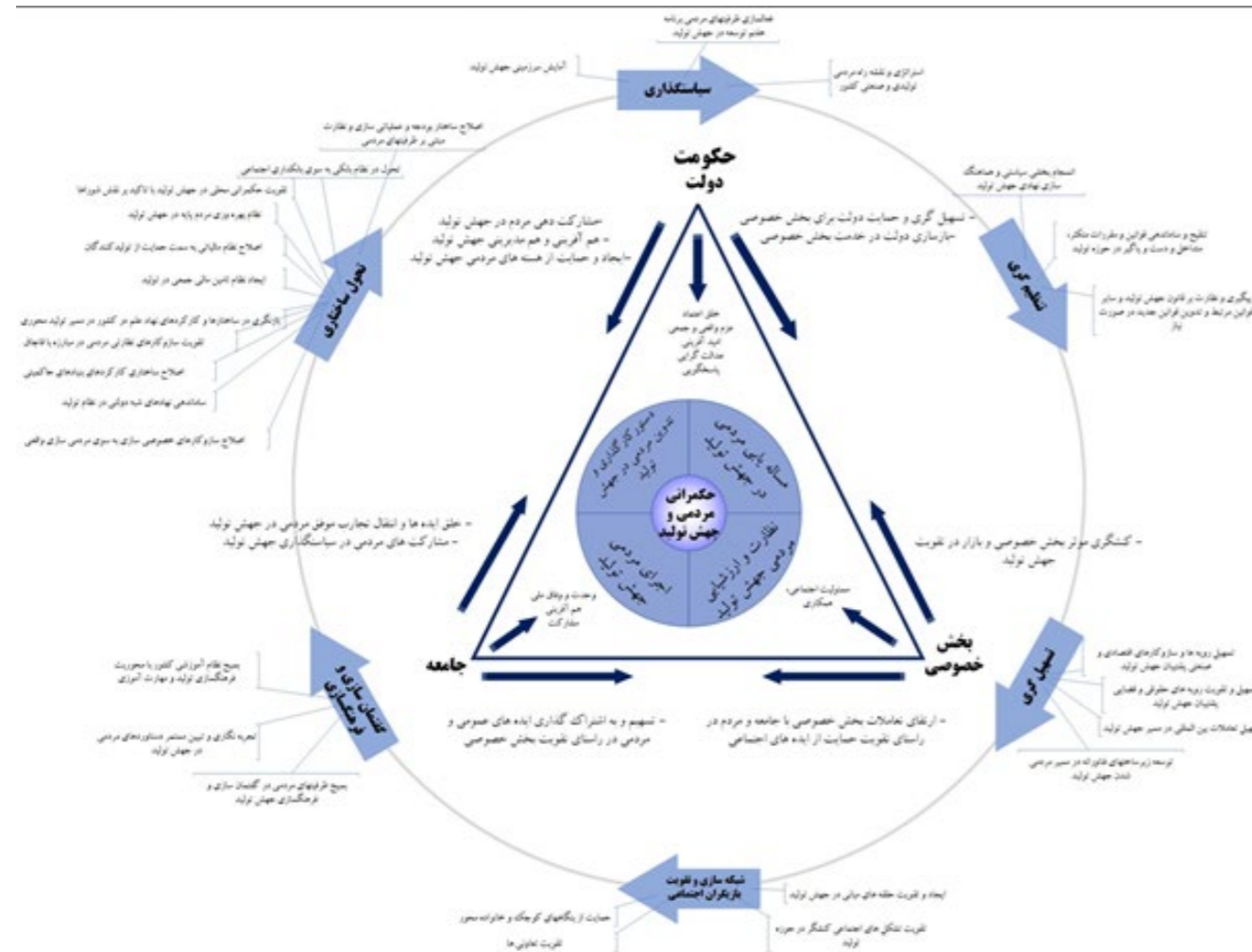
نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

وجه اکمل تعاملات بین حکومت و دولت با جامعه (مردم) و بخش خصوصی (بازار) در قالب مفهوم «حکمرانی هیبریدی»<sup>۱</sup> طرح می‌شود که علاوه بر یکپارچگی بر مفهوم همکاری؛

مشارکت، هم‌آفرینی و هم‌مدیریتی بین این بخش‌ها تأکید دارد. در رویکرد حکمرانی هیبریدی فراتر از یکپارچگی سه ضلع اصلی دولت، بخش خصوصی و جامعه، مفهوم همکاری

و مشارکت این بخش‌ها کارکردی جدی یافته و در لایه‌های مختلف مطرح می‌شود. بر همین اساس راهبردهای کلان حکمرانی مردمی در جهش تولید در قالب نمودار زیر ارائه شده است.

نمودار ۲. معضل مشارکت در میانه چهار سازوکار اساسی



حکمرانی مردمی در تلفیقی از تعاملات بین سه رکن اصلی حکومت (دولت)، بخش خصوصی (بازار) و جامعه (مردم) شکل می‌گیرد که جریانی از الزامات و بایسته‌ها از هر رکن به رکن دیگر احصا شده است که وضعیت مطلوب تعاملات فی‌مابین را تبیین می‌کند. این تعاملات در بستری

ایجاد می‌شود که مبانی و دلالت‌های بنیادین و ارزش‌های مشخصی بر آن حکمفرماست. بر همین اساس مبتنی بر رهیافت‌های حکمرانی مستخرج، عناصر بنیادین حکمرانی مؤثر در جهش تولید در لایه مردم شامل «وحدت و وفاق ملی»، «هم‌آفرینی» و «مشارکت» در نظر گرفته

می‌شود. عناصر بنیادین در لایه بخش خصوصی شامل «مسئولیت اجتماعی» و «همکاری» تعریف می‌شود. در نهایت مؤلفه‌های بنیادین حکمرانی ضروری در جهش تولید در لایه دولت و حکومت شامل «خلق اعتماد»، «عزم واقعی و جمعی»، «امیدآفرینی»، «عدالت‌گرایی» و

1. Hybrid Governance.

«پاسخگویی» شناسایی شده است.

تحلیل بایسته‌ها و الزامات جهش تولید با مشارکت‌های مردمی از رهیافت خط‌مشی‌گذاری عمومی نیز قابل‌تبیین است که به مدل افزوده شده است و شامل شناخت مردمی مسائل جهش تولید، تدوین دستور کارهای مردمی در جهش تولید، اجرا و راهبری مردمی جهش تولید و درنهایت

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای تحقق حکمرانی مردمی در جهش تولید در قالب منطق چرخه‌ای طرح شده، راهبردهای تحولی در هر کدام از محورهای طرح شده در زیر پیشنهاد می‌شود:

#### اصول کلی و الزامات مبنایی حکمرانی مردمی و جهش تولید

تفاهم و عزم جمعی بین حکمرانان در مردمی‌سازی حکمرانی در «جهش تولید»، تقویت وحدت و وفاق ملی در آحاد گرایش‌های متنوع اجتماعی و سیاسی با تمرکز بر مقوله «جهش تولید»

عدالت‌گرایی در تخصیص منابع و مقابله با ساختارهای شکل‌دهنده به فساد، تبعیض و ویژه‌خواری در عرصه تولید،

ضرورت امیدآفرینی و افزایش مؤلفه‌های اعتماد بین شهروندان و حاکمیت در مقوله تولید،

تقویت نظام پاسخگویی عمومی و گزارش عملکرد مستمر دستگاه‌های حاکمیتی و دولتی در پیشبرد جهش تولید در کشور.

#### راهبردهای پیشنهادی ناظر به «اصلاح نظام کلان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی»:

پیگیری و عملیاتی‌سازی ظرفیت‌های «برنامه هفتم توسعه» در جهت مردمی‌سازی جهش تولید،

اصلاح نظام برنامه‌ریزی و قانونگذاری کشور در حوزه تولید معطوف به «آمایش سرزمینی جهش تولید».

نظارت و ارزشیابی مشارکتی مردم در مقوله جهش تولید به‌صورت چرخه‌ای مستمر مورد تأکید قرار می‌گیرد.

درنهایت براساس رهیافت تلفیقی منتخب در حکمرانی، سطوح تحولی حکمرانی مردمی در جهش تولید در قالب محورهای **اصول کلی و الزامات مبنایی، اصلاح نظام کلان سیاست‌گذاری**

سیاست‌گذاری اقتصادی معطوف به ایجاد ثبات در اقتصاد کلان کشور،

تدوین استراتژی و نقشه راه تولیدی و صنعتی مردم‌پایه با تأکید بر گذار از تولیدات منبع‌محور به تولیدات ساخت‌محور (کارخانه‌ای).

#### راهبردهای پیشنهادی ناظر به «قانونگذاری و تنظیم‌گری»:

انسجام‌بخشی سیاستی و هماهنگ‌سازی نهادی جهش تولید،

ضرورت تنقیح و ساماندهی قوانین و مقررات متکثر، متداخل و دست‌وپاگیر در حوزه جهش تولید،

جامع‌نگری در نظام تنظیم‌گری جهش تولید با ایجاد توازن بین حمایت از تولیدکننده و حمایت از مصرف‌کننده،

طراحی قوانین جدید و پیگیری و نظارت بر تحقق قوانین مؤثر مرتبط با مشارکتی شدن جهش تولید در مجلس شورای اسلامی،

نظارت مستمر بر حسن اجرای برنامه‌ها و قوانین مرتبط با جهش تولید در کشور.

#### راهبردهای پیشنهادی ناظر به «تحول ساختاری»:

اصلاح ساختار بانکداری در کشور با تأکید بر حرکت به‌سوی بانکداری اجتماعی، اصلاح ساختارها و فرایندهای عملیاتی‌سازی «قانون بودجه سال ۱۴۰۳»

**و برنامه‌ریزی، قانونگذاری و تنظیم‌گری، تحول ساختاری، تسهیل‌گری و حمایت، تقویت شبکه بازیگران اجتماعی مردم‌پایه و گفت‌وگوهای ساز و فرهنگ‌سازی در تعامل مستمر سه بخش حکومت و دولت، بخش خصوصی (بازار) و جامعه (مردم) استخراج شده است.**

مبتنی بر فعال‌سازی ظرفیت‌های مشارکتی و مردمی در جهش تولید،

تقویت قدرت و تخصیص اختیار به ساختارهای حکمرانی محلی معطوف به امر تولید همچون شورای عالی استان‌ها، شوراهای شهر و ...،

ساماندهی و اصلاح ساختاری نهادهای شبه‌دولتی در نظام تولیدی کشور،

ارتقای سازوکارهای بهره‌وری در نظام تولیدی کشور،

اصلاح نظام مالیاتی معطوف به تولید و بهبود فضای کسب‌وکار با کاهش جذابیت فعالیت‌های سفته‌بازانه،

تحول در نظام تأمین مالی جمعی در مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی و طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام،

تحول‌بخشی ساختاری به ظرفیت‌های نهادی علم، فناوری و نوآوری در کشور به‌سوی جهش تولید،

اصلاح فرایندی و ساختاری فرایندهای خصوصی‌سازی به سوی مردمی‌سازی واقعی،

اصلاح نظام سرمایه‌گذاری‌های عمومی معطوف به تولید با تأکید بر ظرفیت مشارکت‌های مردمی،

هدایت سرمایه‌گذاری خارجی در جهت کسب نقش رهبری در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای ساخت‌محور،

اصلاح ساختاری و کارکردی بنیادها و نهادهای حاکمیتی با تأکید بر شبکه‌سازی، رهبری و شتابدهی مشارکت‌های مردمی، پیگیری مجدانه و اولویت‌گذاری سیاستی در مبارزه با قاچاق در راستای تقویت حمایت از تولید ملی.

#### راهبردهای پیشنهادی ناظر به «تسهیل‌گری و حمایت»

تسهیل رویه‌ها و سازوکارهای اقتصادی و صنعتی پشتیبان در مقوله جهش تولید با تأکید بر تسهیل رویه‌ها و مجوزهای کسب‌وکار و اصلاح سازوکارهای تخصیص ارز،

سیاست‌گذاری، نظارت بر حسن اجرا و

تسهیل رویه‌های قضایی و حقوقی در مسیر جهش تولید در کشور،

تسهیل تعاملات بین‌المللی و خارجی در راستای ظرفیت‌سازی بین‌المللی جهش تولید،

توسعه سازوکارهای زیرساختی دولت الکترونیک و فناوری‌های دیجیتال در جهش تولید.

#### راهبردهای پیشنهادی ناظر به «تقویت شبکه بازیگران اجتماعی مردم‌پایه»

ایجاد و ساماندهی حلقه‌های میانی مردمی در جهش تولید،

تقویت تشکل‌های اجتماعی و گروه‌های مردمی در جهش تولید،

ضرورت تقویت تعاونی‌ها در نظام اقتصادی کشور،

حمایت از بنگاه‌های کوچک و خانواده‌محور.

#### راهبردهای پیشنهادی ناظر به «گفت‌وگوهای ساز و فرهنگ‌سازی»

بسیج ظرفیت‌های تبلیغی، ترویجی، رسانه‌ای کشور در حوزه جهش تولید،

بسیج نظام آموزشی کشور با محوریت فرهنگ‌سازی تولید و مهارت‌آموزی،

تجربه‌نگاری و تبیین مستمر دستاوردهای مردمی‌سازی جهش تولید در کشور و آثار آن بر وضعیت اقتصادی و معیشتی.

## سلسله گزارش‌های سیاست نوآوری: برنامه محوری نوآوری برای شرکت‌های

### کوچک و متوسط (زیم) در آلمان و

### برنامه خرید تضمینی فناوری جدید در کره جنوبی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16789.1710](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16789.1710)

۱۹۸۰۱  
۱۴۰۲ / ۰۲ / ۳۱  
اداره کل نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه

#### بیان / شرح مسئله

مرکز نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه در راستای مأموریت خود که تقویت نقش تقنین و نظارتی مجلس شورای اسلامی در حل مسائل کشور از روش‌های نوآورانه با استفاده از ظرفیت‌های زیست‌بوم نوآوری است، به مطالعه و تحلیل سیاست نوآوری در ایران و سایر کشورها می‌پردازد. در طی دهه‌های اخیر با توجه به نقش شرکت‌های کوچک و متوسط در توسعه اقتصادی کشورها، دولت‌ها همواره تلاش می‌کنند با تصویب و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف از این شرکت‌ها حمایت کنند. بررسی برنامه‌ها و سیاست‌های کشورهای توسعه‌یافته در راستای حمایت از نوآوری در شرکت‌های

کوچک و متوسط می‌تواند برای ارتقای سیاست‌گذاری در کشور مفید باشد. چراکه اغلب شرکت‌های دانش‌بنیان در کشور از نوع شرکت‌های کوچک و متوسط هستند. این شرکت‌ها، علاوه بر اینکه مشکلاتی همانند همه شرکت‌ها دارند، با مشکلات و مسائل خاص خود نیز روبه‌رو هستند که از اندازه کوچک آنها ناشی می‌شود. در زمان طراحی و اجرای حمایت‌های مالی و غیرمالی از شرکت‌های دانش‌بنیان، باید به تمایز چالش‌های آنها، توجه ویژه‌ای شود. بررسی تجارب موفق سایر کشورها در حمایت از نوآوری در شرکت‌های کوچک و متوسط می‌تواند درس‌آموزی‌هایی برای

اجرای فرایندهای ارزیابی برنامه‌های موجود در کشور و سپس اصلاح آنها با توجه به نظرات ذی‌نفعان و همچنین تدوین سیاست‌های نوآوری کارا و اثربخش در آینده داشته باشد. در این راستا، در گزارش اول از سلسله گزارش‌های سیاست نوآوری، برنامه پژوهش برای نوآوری شرکت‌های کوچک (اسبیر) در آمریکا، که یکی از برنامه‌های موفق این کشور در حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط است، بررسی شد. در گزارش حاضر، برنامه محوری نوآوری برای شرکت‌های کوچک و متوسط (زیم) در آلمان و برنامه خرید تضمینی فناوری جدید در کره جنوبی مطالعه شده است.

شکل‌گیری همکاری در انجام تحقیق و توسعه حمایت می‌کند و با اعطای حمایت بیشتر به پروژه‌های مشترک، بازیگران مختلف را به تشکیل شبکه‌های نوآوری تشویق می‌کند. این برنامه، شامل سه بخش حمایت از پروژه‌های تحقیق و توسعه انفرادی، مشارکتی و شبکه‌ای است و کمک‌هزینه‌هایی نیز برای

نیز ادامه دارد، به‌عنوان اصلی‌ترین برنامه آلمان برای ارتقای فناوری‌های بازارمحور در شرکت‌های کوچک و متوسط شناخته می‌شود و در سال ۲۰۱۱ جایزه بهترین برنامه نوآوری در آلمان را دریافت کرده است. این برنامه از انجام تحقیق و توسعه در شرکت‌های کوچک و متوسط و همچنین

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

دولت آلمان به‌واسطه توسعه صنعتی و حمایت از فعالیت‌های نوآوری و به‌ویژه فعالیت‌های شرکت‌های کوچک و متوسط همواره به‌عنوان یک نمونه موفق، مورد توجه دیگر کشورها بوده است. برنامه محوری نوآوری برای شرکت‌های کوچک و متوسط (زیم) که از سال ۲۰۰۸ آغاز شده و همچنان

مشاوره و خدمات به شرکت‌ها پرداخت می‌شود. در بخش شبکه‌ای، از پروژه‌های تحقیق و توسعه‌ای که در قالب کنسرسیوم بین حداقل شش نهاد انجام شود، حمایت می‌شود.

از سوی دیگر دولت کره جنوبی، همواره به‌عنوان یکی از الگوهای موفق در عرصه توسعه شناخته شده و تجربه‌های این کشور مورد توجه محققان و سیاست‌گذاران بوده است. یکی از برنامه‌های قابل توجه در حمایت

#### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی «برنامه محوری نوآوری برای شرکت‌های کوچک و متوسط» و «برنامه خرید تضمینی فناوری جدید» با توجه به ویژگی‌ها و فرایندهای آنها، با درس‌آموخته‌هایی برای تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط با نوآوری در کشور همراه بوده که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است:

##### حمایت از همکاری‌ها

دولت‌ها، مشوق‌هایی برای ترغیب شرکت‌ها به همکاری‌های فناورانه در نظر می‌گیرند. بر این اساس در برنامه زیم، از پروژه‌های تحقیق و توسعه‌ای مشارکتی و شبکه‌ای نیز علاوه بر پروژه‌های انفرادی حمایت می‌شود. به‌منظور تقویت ارتباط صنعت و دانشگاه‌ها، از پروژه‌های تحقیق و توسعه‌ای که حداقل یکی از مشارکت‌کننده‌های آنها، دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های پژوهشی هستند، حمایت بیشتری می‌شود. همچنین شرکت‌های آلمانی که در پروژه‌های زیم با شریک خارجی همکاری کنند، مبالغی به‌عنوان کمک بلاعوض دریافت می‌کنند.

##### حمایت از پروژه‌های مدیریت شبکه

در بخش پروژه‌های تحقیق و توسعه شبکه‌ای، برنامه زیم از هزینه‌های شکل‌گیری و مدیریت شبکه‌های همکاری نیز حمایت می‌کند. در مرحله اول، کمک مالی در زمینه شکل‌گیری

از شرکت‌های کوچک و متوسط، برنامه خرید تضمینی فناوری جدید است که از سال ۱۹۹۶ شروع شده و همچنان ادامه دارد. در این برنامه، سازمان‌های دولتی در کره جنوبی ملزم شدند هر ساله بخشی از خریدهای دولتی خود را از شرکت‌های کوچک و متوسط تأمین کنند. براساس این برنامه، دولت با تأیید عملکرد محصولات فناورانه شرکت‌های کوچک و متوسط از طریق نظام گواهی عملکرد و نظام بیمه عملکرد که

و مدیریت شبکه است و در مرحله دوم، کمک‌ها به موضوعاتی مانند آماده‌سازی برای راه‌اندازی بازار و تثبیت شبکه تعلق می‌گیرد. **معیارهای دقیق برای ارزیابی پروژه‌ها** در برنامه زیم، معیارها و شاخص‌های شفاف و دقیقی برای ارزیابی پروژه‌ها در نظر گرفته شده است. برای نمونه پروژه‌هایی مورد حمایت قرار می‌گیرند که: نوآورانه، بازارمحور و مستلزم ریسک فناورانه قابل‌توجهی باشند، جهت توسعه محصول یا فرایند یا خدمات فنی جدید با کارکردها، پارامترها و ویژگی‌های برتر نسبت به موارد موجود باشند، نتایج آنها منطبق بر شرایط بین‌المللی فناوری باشد، سطح عملکرد فناورانه و مهارت‌های نوآورانه شرکت را افزایش دهد، دارای ریسک فنی قابل توجه باشد، رقابت‌پذیری شرکت را به‌طور مداوم افزایش دهد، بدون تأمین مالی قابل انجام نباشد.

##### ارائه حمایت‌های هدفمند با توجه به سطح توسعه یافتگی مناطق مختلف

در برنامه زیم، حمایت مالی از همه شرکت‌ها به‌صورت یکسان صورت نمی‌گیرد، بلکه حمایت‌ها از پروژه‌هایی که در آلمان شرقی انجام می‌شوند بیشتر از آلمان غربی است. با این رویه، شرکت‌های آلمانی تشویق می‌شوند که در آلمان شرقی که نسبت به

مصونیت از ضرر و زیان ناشی از خرید چنین محصولاتی را فراهم می‌کند، سازمان‌های دولتی را نسبت به کیفیت محصولات فناورانه شرکت‌های کوچک و متوسط مطمئن کرده و بار مسئولیت مدیران خرید را کاهش می‌دهد. در حال حاضر سازمان‌های دولتی در کره جنوبی مکلف هستند حداقل ۱۰ درصد از خرید خود را از محل تولیدات شرکت‌های کوچک و متوسط که دارای گواهی عملکرد هستند، انجام دهند.

آلمان غربی کمتر توسعه یافته است، فعالیت خود را دنبال کنند.

##### حداقل زمان واریز حمایت‌های مالی

در برنامه زیم نسبت به دیگر برنامه‌ها، حمایت‌های مالی به ذی‌نفعان در فاصله زمانی بسیار کوتاهی ارائه می‌شود که تقریباً ۱۰ روز کاری است.

##### توجه به موانع خرید دولتی

دولت کره جنوبی برای رفع موانع برنامه خرید تضمینی فناوری جدید، مکانیسم‌هایی مانند معرفی بیمه عملکرد برای محصولات شرکت‌های کوچک و متوسط؛ بازنگری در انواع و نظام صدور گواهی‌نامه‌ها و ایجاد یک کمیته برای ارتقای خرید محصولات فناورانه شرکت‌های کوچک و متوسط را پیاده‌سازی کرده است.

##### بهبود مستمر برنامه متناسب با بازخوردهای ذی‌نفعان

در هر دو برنامه مورد بررسی، به‌مرور زمان اصلاحاتی در برنامه‌ها صورت گرفت و این اصلاحات به‌صورت خاص با توجه به بازخوردهای دریافت شده از سوی ذی‌نفعان مختلف برنامه‌ها انجام می‌شد. موارد پیشنهادی را می‌توان مجدداً از طریق نظرسنجی از ذی‌نفعان، ارزشیابی کرده و مشکلات احتمالی آنها را تعیین و اصلاح کرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی