

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



خرداد 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:

۱۹۸۴۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۴/۰۴

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

۱۲ مقدمه

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۳ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۳ بخش صنعت و معدن

دفتر مطالعات بخش عمومی



۱۴ مالیات بر مجموع درآمد: محورهای کلیدی در تنظیم قانون مالیات بر مجموع درآمد



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۱۶ بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه مسکن و شهرسازی
- ۱۸ بررسی جنبه‌های مختلف طرح‌های کلان شیرین‌سازی و انتقال آب دریا در کشور
- ۲۱ آسیب‌شناسی سازوکار ارجاع کار در نظام مهندسی ساختمان
- ۲۴ واکاوی رویکردها و ملاحظات توسعه شهری
- ۲۶ طرح‌های نیمه‌تمام بخش حمل‌ونقل: چالش‌های روند فعلی بودجه‌ریزی و ارائه مدل بهینه‌سازی

دفتر مطالعات انرژی



- ۲۸ فرصت‌ها و راهکارهای توسعه تجارت برق ایران
- ۳۰ بررسی الزامات توسعه اکتشافات معدنی در کشور: چالش‌ها و راهکارها



فهرست



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

- ۳۲..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه نظام جامع باشگاه‌داری در جمهوری اسلامی ایران»
- ۳۴..... تبارشناسی سیاست‌های فرهنگی در کره جنوبی: موج کره‌ای به‌مثابه برند (ویژند) ملی کره



دفتر مطالعات اجتماعی

- ۳۸..... درس آموخته‌هایی از تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران و جهان: ساختار تأمین مالی



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تحلیل بودجه قوه قضائیه (جداول) ۴۰

دفتر مطالعات سیاسی



مطالعه تطبیقی مدیریت بحران: مدیریت بحران در ژاپن (جایگاه و ارکان)..... ۴۲

مطالعه تطبیقی مدیریت بحران: مدیریت بحران در ژاپن (برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات) ۴۴

اصول و ضوابط اخلاقی در رقابت‌های انتخاباتی ریاست جمهوری ۱۴۰۳ ۴۶



فهرست

دفتر مطالعات مدیریت



ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)..... ۴۸
قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛ رهنمودهایی برای نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران... ۵۰

دفتر مطالعات حکمرانی



طراحی سیستم پشتیبان هوشمند قانونگذاری: معرفی مفهوم تحلیل داده‌محور خط‌مشی (کاربرد هوش مصنوعی و فناوری مبتنی بر داده در تحلیل خط‌مشی)..... ۵۲
نهادها و سازوکارهای حکمرانی در چین: سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی جمهوری خلق چین..... ۵۴
ابزارهای ارتقای «احساس مشارکت شهروندی» در نظام حکمرانی ملی ۵۸
اقتصاد دانش‌بنیان مشارکتی: بررسی ضرورت حکمرانی مشارکتی در کسب‌وکار دانش‌بنیان ۶۰



فهرست

افکارسنجی ملت



- ۶۲..... معرفی شاخص‌های جهانی سنجش افکار عمومی: شاخص‌های سنجش مشارکت سیاسی
- ۶۴..... مصاحبه‌های شناختی؛ تکنیکی برای طراحی پرسشنامه‌های معتبر

ارزشیابی مردمی قوانین و سیاست‌ها



- ۶۶..... مقدمه‌ای بر ارزشیابی مردم محور: بایسته نظری

مقدمه

اثر ارزشمند پژوهشنامه سیاستی در واقع چکیده‌ای از خلاصه مدیریتی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد. خلاصه مدیریتی (Executive Summary) تشریح‌کننده رئوس اهداف یک فراورده 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 در خصوص 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 پویندهای 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

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

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱/۸ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۱۰ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۵ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «تجهیزات برقی» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «چوب و کاغذ» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

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

شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۷/۲ درصدی مواجه شده است. طی اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۰/۷ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۱۰ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۵ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «سایر کانی غیرفلزی» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «چوب و کاغذ»، «خودرو و قطعات» و «شیمیایی به‌جز دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند.

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 درحالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به‌صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲۷/۵ درصدی مواجه شده است. در اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۳/۲ درصدی داشته و همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۰/۶ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۱۹ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل ۰/۶ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۲۱/۱ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

مالیات بر مجموع درآمد:

محورهای کلیدی در تنظیم قانون مالیات بر مجموع درآمد

دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۹۸۱۳
۱۴۰۳/۰۲/۰۶



بیان / شرح مسئله

نموده‌اند. در این گزارش به بررسی مهم‌ترین محورهای کلیدی در طراحی نظام مالیات بر مجموع درآمد پرداخته شده است. به عبارت دیگر مسئله پژوهش این است که در طراحی مالیات بر مجموع درآمد، چه محورهایی وجود دارد و باید به چه نکاتی توجه کرد؟

ضعیف برای مقابله با فرار مالیاتی، روحیه مالیاتی ضعیف مؤدیان، عدم شفافیت و بزرگ بودن بخش غیررسمی اقتصاد، با دشواری‌هایی روبه‌روست، اما امروزه بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز نظام مالیات‌های مستقیم خود را با محوریت مالیات بر مجموع درآمد اصلاح

مالیات بر مجموع درآمد یکی از مهم‌ترین اجزای نظام مالیاتی کشورهای توسعه یافته است. اگرچه تحقق این نوع از مالیات‌ها در کشورهای در حال توسعه به دلایل گوناگون از جمله وابستگی اقتصاد به کمک‌های خارجی و منابع طبیعی، ضعف نهادی، ظرفیت اداری



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین معیارهایی که در اصلاح و بازطراحی نظام مالیاتی مورد توجه قرار گرفته شامل افزایش سادگی، کاهش هزینه‌های اجرایی، یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و رفاهی و نیز توجه به خنثایی و تصاعدی بودن نظام مالیاتی بوده است. به‌طور کلی قانونگذار در طراحی این نظام مالیاتی باید محورهای زیر را مورد توجه قرار دهد و در هریک از این محورها باید مؤلفه‌هایی را تعیین تکلیف کند:

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ایران کاهش درآمدهای نفتی و نیاز به شناسایی پایه‌های جدید مالیاتی، افزایش ضریب جینی و نیاز به اصلاح نظام بازتوزیع درآمد، و ... ضرورت اصلاح نظام مالیات‌های مستقیم با محوریت نظام مالیات بر مجموع درآمد را دوچندان نموده است. ملاحظات و ویژگی‌های خاص هر نظام اقتصادی، تأثیر بسزایی در به نتیجه رسیدن اصلاحات مالیاتی

- انتخاب الگوی مالیات‌ستانی (شامل الگوهای فراگیر، دوگانه، هموار)،
- تعریف مؤدی (واحد) مالیاتی (شامل فرد، خانوار، ترکیبی)،
- تعریف و محاسبه درآمد (تعیین پایه‌های مالیاتی و نحوه محاسبه آن به‌خصوص درآمدهای کار و سرمایه)،
- تنظیم نرخ‌های مالیاتی (شامل نرخ‌های هموار یا تصاعدی)،
- تعیین مخارج مالیاتی (شامل تعیین

- نحوه و میزان بخشودگی‌ها، هزینه‌های قابل قبول و اعتبار مالیاتی)،
- ارتباط مالیات بر مجموع درآمد با سایر مالیات‌ها و نظام رفاهی (یارانه‌ها)،
- تمکین و مدیریت مالیاتی در نظام مالیات بر مجموع درآمد (شامل شیوه اظهارنامه، شیوه اخذ اطلاعات مؤدیان، وظایف مؤدیان، وظایف سازمان امور مالیاتی، وظایف اشخاص ثالث، قابل فهم بودن و انطباق قوانین)،
- طراحی فرایند اصلاح.

دارد. از جمله ملاحظات آنکه می‌تواند در اصلاح نظام مالیاتی در ایران اثرگذار باشد، نواقص پیشینی از جمله وجود طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های غیررسمی، عدم شکل‌گیری بازارهای رقابتی و نیز عدم تقارن اطلاعات، نوسانات زیاد متغیرهای کلان اقتصادی، عدم وجود نظام رفاهی یکپارچه و فاصله طبقاتی است. در پایان باید به این نکته توجه نمود که

طراحی نظام مالیاتی و ابعاد فنی آن وابسته به هدف‌گذاری و انتظارات سیاستگذاران اقتصادی از کارکردهای مطلوب نظام مالیاتی است. لذا توصیه می‌شود ضمن اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، به‌نحوی به محورها و مؤلفه‌های طراحی مالیات بر مجموع درآمد توجه شود که معیارهای عدالت و کارایی اقتصادی به‌صورت حداکثری محقق شود.

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه مسکن و شهرسازی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16916.1799](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16916.1799)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۸۱۲
۱۴۰۳/۰۳/۰۶

مسئله اصلی

منابع درآمدی حاصل از مالیات‌های حوزه زمین و مسکن و ساختمان محدود است، از این رو می‌توان گفت در بررسی میزان رشد اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای وزارت راه و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال گذشته بهتر است تنها اعتبارات عمومی جدول (۷) را مورد لحاظ قرار داد.

موضوع «برگشت درآمد پایه‌های مالیاتی حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان و تأمین مسکن محرومین» به صندوق ملی مسکن (تبصره «۸» ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن) است. با توجه به اینکه بخش زیادی از بودجه عمرانی این دستگاه ناشی از این انتقال بوده و از آنجاکه تجربه سال‌های گذشته نشان داده که تحقق

بررسی‌ها حاکی از آن است که وزارت راه و شهرسازی در میان تمام دستگاه‌های اجرایی کشور، حائز بیشترین میزان اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای انتقال یافته از جدول متفرقه است. بیش از ۱۷۰ هزار میلیارد ریال از اعتبارات سرمایه‌ای این وزارتخانه که از ردیف‌های متفرقه به جدول دستگاهی انتقال یافته، مربوط به



نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

به‌رغم آنکه در برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، احکام متعددی در خصوص الحاق اراضی به محدوده شهرها، تأمین زمین، تأمین خدمات و آماده‌سازی اراضی نوبنیاد شهری، نوسازی و بهسازی واحدهای مسکونی روستاها، نوسازی بافت‌های فرسوده از طریق فرایند کلید به کلید، رقومی‌سازی اطلاعات طرح‌های جامع و تفصیلی کلان‌شهرها، ایجاد بازار رقابتی پیش فروش ساختمان، راهبری سامانه صدور الکترونیکی شناسنامه فنی - ملکی ساختمان و تهاتر املاک و

اراضی تحت مالکیت و در اختیار، برای وزارت راه و شهرسازی تبیین شده است، اما انعکاسی از سنجه‌های آن در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور دیده نمی‌شود.

تقریباً بخش اعظم درآمدهای شرکت‌های عمران شهرهای جدید صرف آماده‌سازی اراضی می‌شود، این در شرایطی است که بسیاری از شهرهای جدید به‌سبب فقدان یا ناکافی بودن خدمات روبنایی و تأسیسات زیربنایی در جذب سرریز جمعیتی ناحیه

پیرامون خود ناموفق بوده‌اند و حتی به‌لحاظ سهم خانه‌های خالی نسبت به خانه‌های دارای سکنه، بیشترین نسبت و درصد واحدهای مسکونی خالی از سکنه در شهرهای جدید قرار گرفته است. در این بین باید عدم هزینه‌کرد بخشی از درآمد در توسعه حمل‌ونقل حومه‌ای بین شهر جدید و شهر مادر را نیز افزود که در صورت تکمیل این پروژه‌ها تعداد زیادی از شهرهای جدید از حالت ایستایی و پژمردگی ناشی از عدم اسکان جمعیت خارج خواهند شد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به اینکه در شرایط فعلی مهاجرفرستی و کاهش نرخ سکونت در اغلب روستاهای کشور (به‌جز پیرامون کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ و مناطق ییلاقی) حاکم بوده، شایسته است تا اقدامات تعریف شده در حوزه مسکن روستایی به تفکیک مناطق آمایشی مختلف به‌طور متناسب (از جمله منطقه ساحلی و پسران‌های مکران، ساحل اروند، مبادی مرزی شرقی، مبادی مرزی غربی، مناطق دارای تنش آبی، قلمروهای مستعد کشاورزی، شهر منطقه‌های سطح یک خدماتی، کانون‌های گردشگری) و همچنین مناطق آسیب‌دیده از سوانح طبیعی (پهنه‌های

سیل‌گیر، نواحی دارای خطر لغزش، خزش و فرونشینی زمین، حریم گسل‌های اصلی، نواحی هم‌جوار مراکز خطرزا از نظر پدافند غیرعامل) ارائه شود.

نظر به اینکه در جداول سنجه‌های عملکردی وزارت راه و شهرسازی تنها به تعداد واحد مسکن حمایتی شهری و مسکن روستایی اشاره شده است و از آنجاکه براساس آخرین نسخه اصلاح شده لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (ایفاد شده از سوی مجلس شورای اسلامی به شورای محترم نگهبان) سنجه‌های عملکردی توسعه مسکن علاوه بر دو شاخص نام‌برده شده مشتمل بر تعداد واحد بازسازی

بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، درصد تولید صنعتی ساختمان، مدت زمان دسترسی به مسکن، درصد کاهش سطح بافت فرسوده و میزان احداث سایر گونه‌های مسکن است، شایسته است ضمن متناظر کردن دو شاخص موجود با مصوبات لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، جهت سایر سنجه‌های مغفول مانده نیز اعداد و ارقامی برآورد شود. این مهم اخیراً در تصویب‌نامه هیئت محترم وزیران در خصوص برنامه عملیاتی تحقق شعار سال «جهش تولید با مشارکت مردم» انعکاس یافته است که با توجه به ماهیت برش یک‌ساله در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ باید منعکس شود.

بررسی جنبه‌های مختلف طرح‌های کلان شیرین‌سازی و انتقال آب دریا در کشور

دفتر مطالعات زیربنایی

۱۹۸۶
۱۴۰۳/۰۳/۰۶

بیان / شرح مسئله

افزایش متوسط دما و کاهش بارش در دهه‌های اخیر ضمن کاهش منابع آب تجدیدپذیر کشور، تأمین مصارف موجود را با چالش مواجه کرده و این شرایط با رشد تقاضا برای مصرف آب در بخش‌های مختلف هم‌زمان شده است. با توجه به سابقه موجود در بهره‌گیری از منابع آب دریا برای تأمین مصارف شرب و کمیابی آب در فلات مرکزی، در سال ۱۳۹۹ طرح شیرین‌سازی و انتقال آب از خلیج فارس و انتقال آن برای تأمین نیاز صنایع بزرگ معدنی واقع در استان‌های کرمان و یزد به بهره‌برداری رسید. پس از آن طرح‌های کلان شیرین‌سازی و انتقال آب از دریا به استان‌ها و مناطق واقع در فلات مرکزی با هدف تأمین آب مورد نیاز

صنایع، معادن و بعضاً شرب مطرح شده‌اند. برای سیاست‌گذاری کلان در بخش آب کشور، شناخت مزایا و معایب طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال آب دریا و بررسی نقش و سهم این طرح‌ها در تأمین نیازهای آبی استان‌های هدف حائز اهمیت است. لذا سعی شده تا جنبه‌های مختلف ۶ سامانه کلان مطرح شده برای شیرین‌سازی و انتقال آب خلیج فارس و دریای عمان به دو استان ساحلی و شش استان غیرساحلی مورد بررسی قرار گیرد. سامانه شرق برای انتقال آب به سه استان سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی و خراسان رضوی تعریف شده و سه سامانه فازهای یک تا سه خلیج فارس، آب دریا را به هرمزگان، کرمان، یزد و در صورت نیاز

اصفهان منتقل می‌کنند. سامانه سیریک- اصفهان نیز به‌صورت مستقل برای انتقال آب از دریای عمان به اصفهان تعریف شده است. سامانه پارسیان- فارس- اصفهان نیز در غرب هرمزگان، آب را از خلیج فارس به استان‌های هدف منتقل می‌کند. ظرفیت این ۶ سامانه در فاز نخست ۱۱۲۰ میلیون متر مکعب بوده و هزینه سرمایه‌گذاری اولیه مورد نیاز برای تولید و انتقال هر ۱ متر مکعب آب به‌طور متوسط ۵/۲ میلیون ریال می‌باشد. فاز یک خلیج فارس تنها سامانه در دست بهره‌برداری بوده که نیمی از ظرفیت آن، معادل ۷۳ میلیون متر مکعب فعال شده و در سال ۱۴۰۲ حدود ۲۰ میلیون متر مکعب مازاد تولید دارد.

ظرفیت‌های صنعت شیرین‌سازی و انتقال آب دریا: به‌طور کلی شیرین‌سازی و انتقال آب دریا در ایران پتانسیل لازم برای توسعه سواحل جنوبی را فراهم خواهد کرد. به دلیل برداشت آب از دریا، دسترسی به منابع مستقل از نوسانات جوی فراهم می‌شود. همچنین این طرح‌ها می‌توانند بسترهای مشارکت مالی بخش خصوصی برای توسعه آمایش‌محور سواحل جنوبی کشور را ایجاد کنند. از آنجاکه فرایندهای شیرین‌سازی جزو فناوری‌های پیشرفته در بخش آب محسوب می‌شود، ارتقای دانش فنی و رشد تقویت خدمات مهندسی مرتبط با صنعت نمک‌زدایی از دیگر مزایای این طرح‌ها محسوب می‌شود. همچنین این طرح‌ها می‌توانند ابزاری برای اجرایی کردن اهداف «قانون انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان (مصوب ۱۴۰۰)» باشند.

سهام آب انتقالی در تأمین مصارف و غفلت از مدیریت مصرف در مقاصد انتقال: مجموع کل مصارف موجود استان‌های هدف طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال (به جز استان هرمزگان) ۳۳/۷ میلیارد متر مکعب بوده که سهم مصارف سه بخش اصلی کشاورزی، شرب و صنعت در این استان‌ها به ترتیب ۲/۱ درصد، ۷/۳ درصد و ۹۰/۶ درصد است. حجم آب شیرین تولیدی سامانه‌ها در فاز نخست ۳/۳ درصد و در فاز نهایی ۴/۳ درصد از کل مصارف موجود را پوشش خواهد داد. این استان‌ها در حال حاضر با اضافه برداشت قابل توجه مواجه هستند که ناشی از ارائه پروانه‌های متعدد بهره‌برداری در گذشته بوده و ظرفیت تولید آب طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال آب دریا در فاز نهایی نیز مشکل ناترازی موجود بین منابع و مصارف استان‌های هدف را مرتفع نمی‌کند. با توجه به سهم قابل توجه مصارف بخش کشاورزی در برداشت از منابع

متعارف (نسبتاً رایگان)، عملاً آب شیرین شده (و بسیار گران‌قیمت) تحویلی در مقاصد مصرف، برای جایگزینی با بخشی از اضافه برداشت بخش کشاورزی به کار خواهد رفت. مجوزهای محیط زیستی: از ۶ سامانه خط انتقال، برای سامانه در دست بهره‌برداری فاز یک خلیج فارس در نیمه اول دهه ۹۰ مجوزهای محیط زیستی صادر شده است، اما برای سامانه‌های فاز دو و سه این طرح مجوزی صادر نشده و مطالعات ارزیابی محیط زیستی ارائه شده برای توسعه تأسیسات شیرین‌سازی نیز از سوی سازمان حفاظت محیط زیستی ناقص برآورد شده است. برای خط انتقال و تأسیسات شیرین‌سازی شرق مجوزهای محیط زیستی صادر شده و یا در فرایند صدور قرار دارد. در سامانه پارسین-فارس- اصفهان، تأسیسات شیرین‌سازی و قسمتی از مسیر انتقال (از ساحل پارسین استان هرمزگان تا پاقلات استان فارس) دارای مجوز محیط زیستی بوده، اما ادامه مسیر خط انتقال فاقد مجوز است. سامانه سیریک- اصفهان، فاقد مجوز محیط زیستی برای تأسیسات شیرین‌سازی و خط انتقال بوده و مطالعات ارزیابی محیط زیستی ارائه شده برای قسمتی از مسیر انتقال (از ساحل سیریک تا نقطه انشعاب اصفهان) نیز از سوی سازمان حفاظت محیط زیست ناقص برآورد شده است.

تأمین انرژی: روش شیرین‌سازی مورد استفاده از نوع اسمز معکوس بوده که جزو کم‌مصرف‌ترین روش‌های شیرین‌سازی در جهان و متداول‌ترین نوع آن است. با این وجود در مطالعات امکان‌سنجی طرح‌ها، تأمین انرژی تأسیسات شیرین‌سازی و خطوط انتقال با دریافت برق یارانه‌ای از شبکه توزیع برق و یا دریافت سوخت برای احداث نیروگاه مدنظر است. فارغ از موضوع استفاده یا عدم

استفاده بخش خصوصی دخیل در طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال، از یارانه انرژی، این موضوع ناترازی گاز در زمستان و ناترازی برق در تابستان را تشدید می‌کند. لذا تأمین انرژی را می‌توان یکی از مهم‌ترین مسائل مرتبط با طرح‌های کلان شیرین‌سازی و انتقال آب از دریا دانست.

اقتصاد طرح: هزینه سرمایه‌گذاری اولیه مورد نیاز برای طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال آب دریا با ظرفیت ۹۲۰ میلیون متر مکعب در سال معادل ۴۸۰۸ هزار میلیارد ریال می‌باشد؛ که ۹/۴ برابر مجموع اعتبارات بخش آب کشور در بودجه سال ۱۴۰۲ بوده و عملاً اجرای آنها خارج از توان دولت است. همچنین به دلیل وابستگی کشور به مواد مصرفی و یا تجهیزات وارداتی، این طرح‌ها نیازمند تأمین اعتبارات ارزی هستند. با توجه به بازار هدف، تحقق درآمد این طرح‌ها عمدتاً با فروش آب به بخش صنعت مدنظر است. اگرچه بازار اصلی طرح‌های انتقال آب، صنایع بزرگ واقع در استان‌های هدف بوده، اما در حال حاضر ظرفیت تولید فاز نخست ۳۷ درصد بیش از نیاز کنونی همه مصارف صنعتی واقع در این استان‌ها (معادل ۶۹۹ میلیون متر مکعب در سال) است. از طرفی سهم اصلی هزینه تمام شده آب تولیدی طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال، ناشی از هزینه خط انتقال بوده، به طوری که قیمت تمام شده آب در مقاصد دور از دریا گاهی تا ۵ برابر بیش‌تر از قیمت تمام شده در ساحل (معادل ۰/۶ تا ۰/۸ یورو بر متر مکعب) خواهد بود و منجر به کاهش مطلوبیت قیمت در مناطق درون‌سرزمینی دور از دریا می‌شود. این نکات، ضرورت وجود بازار مطمئن برای فروش آب منتقل شده را دو چندان می‌کند و هرگونه عدم دوراندیشی در این خصوص، موفقیت طرح را مختل می‌کند.

در مدل مالی طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال، اگرچه سهمی برای آورده سرمایه‌گذاران غیردولتی، که سهام‌دار شرکت‌های متولی طرح‌های انتقال هستند،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای اطمینان نسبت به پایداری اقتصادی طرح‌ها و نیز برای حفظ منافع عمومی و ثروت‌های بین‌نسلی، ضرورت دارد توجیه‌پذیری اقتصادی طرح‌ها با در نظر گرفتن بازار هدف، لحاظ کردن نقش بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری طرح‌ها و شرایط بهره‌مندی آنها از یارانه انرژی مورد مذاقه جدی قرار گیرد. علاوه بر این ضرورت دارد در برآورد هزینه‌های طرح، هزینه حاصل از ارائه مشوق‌های دولتی نیز مدنظر قرار گرفته تا توجیه‌پذیری واقعی طرح‌ها مشخص شود. در راستای کمک به توسعه پایدار سواحل

در نظر گرفته شده، اما در مجموع تأمین بیش از ۵۰ درصد از سرمایه‌گذاری اولیه به دریافت تسهیلات از صندوق توسعه ملی منوط شده است. این مهم اگرچه با اساسنامه صندوق

جنوبی کشور، همچنین بهبود شرایط اقتصادی استان‌های واقع در فلات مرکزی و نیز برای حفاظت از محیط زیست به عنوان میزبان توسعه کشور، ضروری است طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال آب دریا، صرفاً پس از تعیین تکلیف مجوزهای محیط‌زیستی مربوطه عملیاتی شوند. با توجه به سهم اندک ظرفیت تولید آب این طرح‌ها نسبت به کل مصارف موجود و تقبل هزینه‌های گزاف آن، ابزارهای کم‌هزینه دیگر از جمله راه‌اندازی بازار آب، استفاده از منابع نامتعارف درون سرزمینی و انجام بازتخصیص باید در اولویت حکمرانی آب کشور قرار گرفته و

در تضاد نیست، اما تجارب موجود از ارائه تسهیلات صندوق به طرح‌های توسعه بخش آب ناموفق است. لذا این مدل تأمین مالی با عدم قطعیت جدی مواجه است.

از این مسیر، مدل توسعه مناسب برای مناطق خشک و بیابانی کشور به گونه‌ای تعریف شود که ضمن داشتن تناسب با ظرفیت آبی این مناطق، بیش‌ترین تولید ثروت و اشتغالزایی را به همراه داشته باشد. با توجه به ریسک‌ها و ابهامات مرتبط با طرح‌های شیرین‌سازی و انتقال آب و عدم پیش‌بینی سازوکار جامع برای مدیریت آبی آن، به نظر می‌رسد با وضعیت بیان شده حال حاضر، سامانه‌های کلان شیرین‌سازی و انتقال آب دریا نمی‌توانند در اولویت تأمین آب برای مناطق دورن سرزمینی دور از دریا قرار گیرند.

آسیب‌شناسی سازوکار ارجاع کار در نظام مهندسی ساختمان

۱۹۸۳۷
۱۴۰۳/۰۳/۲۹

دفتر مطالعات زیربنایی



DOI: [10.22034/REPORT.2024.16903.1785](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16903.1785)

بیان / شرح مسئله

در سال‌های گذشته کارفرمایان و مالکان، ناظران پروژه خود را از بین مهندسان عضو سازمان نظام‌مهندسی انتخاب می‌کردند که با مخالفت تعداد زیادی از مهندسين ناظر روبه‌رو شد. به عقیده این گروه از مخالفان، ارتباط مستقیم مالی مالک با مهندس ناظر، احتمالاً نظارت صوری و ضعیف را به‌همراه دارد و مالکان و سازندگان اغلب ناظرانی را انتخاب می‌کنند که برای اجرای کیفی ساختمان‌ها، سخت‌گیری زیادی را اعمال نکنند و در مسیر منافع مالکان نظارت نمایند. لذا در راستای اجرای بند «۱-۱۶-۲» مبحث دوم مقررات ملی

ساختمان، نظام‌نامه اولویت‌بندی ارجاع کار نظارت، پس از تصویب در شورای مرکزی، در فروردین‌ماه سال ۱۳۹۲ به استان‌ها ابلاغ شد. طبق این نظام‌نامه، مقرر شد تا در فرایند انتخاب ناظران، پس از اتمام مراحل طراحی کلیه نقشه‌ها، کارفرما ضمن مراجعه به سازمان نظام مهندسی استان و معرفی مجری مورد نظر خود، درخواست معرفی ناظران را به آن سازمان اعلام کند، البته نحوه انتخاب ناظران کماکان دارای مشکلات متعددی بوده و نظارت به‌عنوان یک بخش بسیار مهم و حساس در ساخت‌وسازها، نیازمند رویکردهای منطقی

و اصولی و نیازمند آسیب‌شناسی جنبه‌ها و ابعاد گوناگون آن است. از طرفی طبق آیین‌نامه ماده (۳۳) قانون نظام‌مهندسی و دستورالعمل‌های مرتبط، تعیین ناظر از سوی سازمان نظام‌مهندسی صورت می‌گیرد، اما طبق بند «ح» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون پیش‌فروش، مهندس ناظر باید از طرف مالک معرفی شود و لذا در چنین شرایطی اجرای قانون پیش‌فروش نیز منوط به اجرای این بند از قانون است. بنابراین به‌نظر می‌رسد برای حل مشکلات این بخش و عدم تداخل قانونی باید راهکاری برای این منظور اندیشیده شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نظارت بر ساخت‌وسازها یکی از اصلی‌ترین بخش‌های کلیدی در تأمین امنیت و کیفیت ساختمان‌هاست که نیازمند تصمیمات منطقی و اصولی است. براساس قانون، شهرداری‌ها متولی اصلی نظارت بر ساخت‌وسازها شهرداری‌ها هستند که این امر به کمک شهرداری یا به واسطه سازمان نظام مهندسی ساختمان و از طریق مهندسین ناظر اتفاق می‌افتد، اما براساس قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان با توجه به اهمیت موضوع نظارت لازم است ناظر و مالک هیچ‌گونه وابستگی مالی به هم نداشته باشند و حتی به جهت پیشگیری اعمال نظر مالک در امر نظارت، مالک اختیاری در انتخاب ناظر نداشته باشد. پس از تصویب قانون نظام مهندسی در سال ۱۳۷۴ و حتی تا چندین سال پس از آن، انتخاب ناظر پروژه برعهده مالک بود که از سال ۱۳۹۰ با توجه به تخلفاتی که در این زمینه رخ داد و در راستای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اگرچه در زمان نگارش این گزارش، طرح اصلاح قانون نظام مهندسی به شماره ۳۲۱ و تاریخ اعلام وصول ۱۳۹۹/۰۴/۳۱ با وجود تلاش‌های کارشناسی انجام‌شده توسط بخش‌های مختلف و برگزاری جلسات متعدد، این طرح به نتیجه نرسیده و لازم است با انجام اصلاحات جزء مانند طرح ثبت شماره ۳۲۱ به سمت اصلاح کل قانون نظام مهندسی ساختمان حرکت کرد. برای مثال موضوع بهره‌گیری از مجریان ذیصلاح به منظور جلوگیری از ورود افراد

اعتلای خدمات واقعی نظارت و همچنین با توجه به مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، انتخاب ناظر پروژه به سازمان نظام مهندسی داده شد. ارجاع مهندس ناظر از طریق سازمان نظام مهندسی ساختمان با مخالفت‌هایی همراه بوده است، مخالفان این طرح موضوعاتی چون حذف رقابت و ارائه سیستم تنبل‌پرور، حذف دفاتر نظارت به دلیل عدم ارجاع کار و عدم توجه به تخصص و تجربه و سواد مهندسان در تقسیم‌کار و همچنین عدم مشاهده موقعیت و نقشه‌های ساختمان قبل از تأیید نظارت را برای عدم استقبال از نظام ارجاع کار ارائه می‌دهند. در مقابل موافقان این طرح، حذف روابط دوستانه و تبانی در انتخاب ناظر و جلوگیری از نظارت‌صوری و قطع رابطه مالی ناظر با مالک و استفاده از ظرفیت تمام مهندسان را از مهم‌ترین دلایل لزوم وجود نظام ارجاع ناظر معرفی می‌کنند. علاوه بر

این، براساس بند «۲-۱-۱۶» مبحث دوم مقررات ملی ساختمان نیز ارجاع ناظر باید از سمت سازمان نظام مهندسی ساختمان صورت پذیرد. لذا با بررسی نظرات مخالفان و موافقان سیستم ارجاع کار و همچنین بررسی نظام ساخت‌وساز کشورهای مختلف مشخص می‌شود که اساساً روند نظارت در کشور و همچنین مسئولیت اصلی آن متفاوت با اکثر کشورهای مطالعه شده می‌باشد و لازم است در این راستا اصلاحاتی در قانون نظام مهندسی ساختمان و همچنین قانون شهرداری‌ها اعمال‌شده و موضوع بیمه کنترل کیفیت ساختمان‌ها که در اکثر کشورها ضامن نظارت دقیق بر روند ساخت‌وسازهاست در کشور گسترش داده شود. همچنین در نظر گرفتن رتبه‌بندی مهندسان براساس تخصص، تجربه و سوابق کاری برای امر ارجاع ضروری و غیرقابل‌انکار است.

در مجلس شورای اسلامی است (مجلس شورای اسلامی - کمیسیون عمران)^۱. (وزارت راه و شهرسازی - سازمان نظام مهندسی) [۱]، البته ضرورت ارتقای کیفی دانش و تجربه مهندسان، بازنگری رویه‌های نظام مهندسی، سطح‌بندی و ترازبندی دقیق توان مهندسان و تغییر حدنصاب پذیرش، موضوعات مهم دیگری است که توسط وزارت راه و شهرسازی باید پیگیری شود (وزارت راه و شهرسازی - سازمان نظام مهندسی ساختمان).

فاقد صلاحیت به فرایند ساخت‌وساز در کشور و همچنین مشخص کردن مسئولیت بخش‌های مختلف در موضوع کنترل بر ساخت‌وسازها از جمله وظایف ناظر، شهرداری و نظارت عالی وزارت راه و شهرسازی و نحوه ارتباط این سه بخش با هم و بررسی بیمه (کنترل) کیفیت ساختمان به‌عنوان یکی از تکالیف به‌جامانده از برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه در راستای ارتقای کیفیت نظارت بر ساخت‌وسازها از اصلاحات و بازنگری‌های مهم جهت بررسی توسط نمایندگان مردم

۱. توسط نمایندگان مردم مجلس شورای اسلامی است (مجلس شورای اسلامی - کمیسیون عمران). یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های مهندسان موضوع اصلاح حق‌الزحمه آنها می‌باشد. که به صورت مستقیم بر فرایند نظارت و اجرای ساخت‌وسازها تأثیر می‌گذارد، لازم است متناسب با تورم، به‌روزرسانی شود و یا میزان مسئولیت ایشان متناسب با دوره زمانی عمر ساختمان، محدود شود.

نمودار روش شناسی گزارش





بیان / شرح مسئله

هزینه‌های هنگفت آماده‌سازی اراضی و ایجاد و نگهداری تأسیسات و تجهیزات شهری، با فشردگی محض و مصائب و مشکلات ناشی از بیشینه تراکم جمعیتی روبه‌رو شده‌اند. برخورد منفعلانه با رویکردهای حاکم بر توسعه شهری و جانب‌داری صرف از یک روند و ایده می‌تواند به وخیم‌تر شدن شرایط اسکان جمعیت و استقرار فعالیت در سکونتگاه‌های شهری منجر شود و از این‌رو باید در اتخاذ خط‌مشی‌های هدایت و راهبری الگوهای توسعه شهری، ضمن در پیش گرفتن لزوم ارتقای توانایی‌های ساکنان، برقراری عدالت فضایی و تقویت مدیریت شهری، نیل به زیست‌پذیری و ارتقای کیفیت زندگی شهرها را فراهم آورد.

به سبب تفاوت در ساختار و کارکرد و سیر تکوین و تطور، الگوهای متفاوتی رخنمون یافته و مورد پذیرش قرار می‌گیرد. در کشور ما عوامل محیطی از جمله محدودیت منابع آب و قابلیت، تناسب و کاربری اراضی، آب و هوا (و خرده اقلیم)، مخاطرات و عوامل و محدودیت‌های انسانی، همواره دارای جایگاه بارزی بوده‌اند که بر فشردگی یا فراخی شهرها اثرگذار بوده‌اند و به همین روی در طی دهه‌های اخیر، بخشی از توسعه‌های شهری در نواحی با کمترین تاب‌آوری شهری و به شدت پرمخاطره و فاقد جوهره لازم برای پویایی و شکل‌گیری هویت و سرزندگی جانمایی شده‌اند و در پاره‌ای از موارد به سبب بیم از

با توجه به اینکه رشد روزافزون شهرنشینی با گسترش کالبدی شهرها پیوستگی مرصوصی را برقرار کرده است، از این‌رو یکی از مقولات چالش‌برانگیز در زمینه پایایی و مانایی سکونتگاه‌های شهری به نحوه توسعه فیزیکی آن برمی‌گردد. هر چند سطح پیشرفت‌های اقتصادی - اجتماعی را می‌توان مهم‌ترین عامل در ارزیابی رویکردهای توسعه شهری دانست؛ اما به‌طور یقین عوامل بوم‌شناختی و مؤلفه‌های فرهنگی، بر میزان و نحوه توده‌گذاری ساختمان‌ها و متعاقب آن سمت‌وسوی فرم و قالب شهر تأثیرگذاری بسزایی دارند. از سوی دیگر در کشورهای گوناگون و در نواحی مختلف آن

بررسی سیر تطور کانون‌های عمده زیستی حاکی است، توسعه شهری نیازمند هماهنگی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها و اجرای موزون و متوازن اراده‌ها و اندیشه‌هاست. از این رو توسعه شهری تنها در حد سازماندهی کالبدی خلاصه نمی‌شود و به همین دلیل در بسیاری از موارد به‌عنوان برنامه‌ریزی فضایی^۱ یاد می‌گردد، چراکه با وجود متفاوت بودن مسبب‌های ایجاد و تکوین شهرها (دلایل تدافعی، ارتباطی، سیاسی، مذهبی، بازرگانی و ...)، امروزه نیروهای اقتصادی و میزان بهره‌مندی از فناوری، محرک اصلی رشد شهرها هستند. در این راستا واکاوی

به‌طور کلی کاهش کیفیت زندگی را در پی خواهد داشت. در اغلب رهیافت‌هایی که برای توسعه شهری با هدف گشایش معضلات سکونتگاه‌های شهری مطرح و به‌کار گرفته می‌شود، کاهش محرومیت و نابرابری‌های رفاهی و سلامت، تقویت پیوندهای قومی و مذهبی، اختلاط کاربری‌ها، گسترش تعاملات اجتماعی و فرهنگی، نزدیک شدن محل کار به سکونت، تقلیل جریان‌های آلوده‌شد خودروهایی شخصی و گسترش آلوده‌شد حمل‌ونقل همگانی و پیاده و دوچرخه، جلوگیری از زوال محلات و بافت‌های میانی و احیای مراکز شهری، در دستور کار قرار دارد.

رویکردهای موجود توسعه شهری و در نظر گرفتن ملاحظات و انگاره‌های بهینه به‌دلیل تأثیر آن بر سیاست‌ها و مدیریت اراضی شهری از اهمیت بسزایی برخوردار است. اگر برنامه‌های متعددی که در راستای بهبود وضعیت دسترسی به مسکن در پیش گرفته می‌شود، فاقد اتخاذ رویکرد مطلوب توسعه شهری با در نظر گرفتن خصوصیات و تنگناهای تأمین اشتغال، آب و انرژی، شیوه‌های حمل‌ونقل، دسترسی به خدمات بهداشتی - درمانی، آموزشی و فراغتی باشد، رشد کالبدی نابسامان، تکوین هسته‌های شهری فاقد مدنیت و حیات شهری و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نظر به اینکه نظام کاربری اراضی شهری باید علاوه بر رسالت کالبدی، اهداف محیطی، اجتماعی و اقتصادی را مدنظر داشته باشد، از این رو در روند توسعه شهری نمی‌توان الگوی مشخص و واحدی را برای تمام قلمروهای کشور تجویز کرد. شایسته است به‌منظور تحصیل میزان تراکم بهینه، حد مطلوب اختلاط کاربری‌ها، درجه درهم‌آمیختگی تعاملات اجتماعی و شیوه حمل‌ونقل کارآمد

و ...، ضمن تغییر در چارچوب، محتوا و شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع شهری، رویکردهای مختلف توسعه شهری با تأکید بر بیشینه بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و افزایش تاب‌آوری در برابر حوادث، بحران‌ها و تغییرات آب و هوایی، در اسناد خروجی طرح جامع شهر مورد مذاقه قرار گیرد. از سوی دیگر در راستای تدقیق اهداف مقرر شده برای طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای

و طرح‌های مجموعه شهری، لازم است تا در روند تهیه و تصویب طرح‌های مزبور، توجه وافر به راهبردهای ارائه شده در زمینه هدایت، کنترل توسعه و استقرار جمعیت و فعالیت صورت پذیرد تا علاوه بر انطباق با ویژگی‌های محیطی، واجد جنبه ملموس و عینی‌تری بوده و دارای ارتباطات مؤثر با درس‌آموزه‌های اسناد فرادست و برنامه‌های اجرایی طرح‌های کالبدی باشد.

طرح‌های نیمه‌تمام بخش حمل‌ونقل: چالش‌های روند فعلی بودجه‌ریزی و ارائه مدل بهینه‌سازی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16904.1786](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16904.1786)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۸۳۳
۱۴۰۳/۰۲/۲۶

بیان / شرح مسئله

یکی از چالش‌های کلان و اساسی بخش حمل‌ونقل، الگوی ناصحیح توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل در کشور و روند پیش‌بینی و تخصیص بودجه برای آنهاست که نتیجه آن، حجم انبوه و زمان اجرای بسیار طولانی طرح‌های نیمه‌تمام ملی و استانی است. پیامد روند فعلی، عدم بهره‌مندی اقتصادی از سرمایه‌گذاری‌های کلان انجام شده و به‌جای آن کاهش کارایی عملکرد در بخش حمل‌ونقل و آثار تورمی است؛ طوری که منابع مالی دولت که می‌توانست صرف توسعه زیرساخت‌های ارزش‌آفرین و دارای بازدهی اجتماعی بالا شده و به کاهش کسری بودجه کمک کند، در عمل در خیل عظیمی از پروژه‌های کم‌بازده و دارای دوره ساخت بسیار طولانی‌مدت، منجمد و بلااستفاده شده است. روند فعلی پیش‌بینی و تخصیص اعتبارات به طرح‌های عمرانی بخش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در مدل توسعه داده شده این تحقیق، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی با هدف بهینه‌کردن هم‌زمان دو شاخص اصلی انجام گرفت: ۱. بیشینه‌کردن نسبت منفعت به هزینه کل طرح‌های حمل‌ونقل در طول دوره تحلیل در کل کشور، ۲. کمینه‌کردن

حمل‌ونقل که توسط سازمان برنامه‌وبودجه کشور و با همکاری وزارت راه و شهرسازی صورت می‌گیرد، با اشکالات ذیل مواجه است:

- بیش از آنکه مبتنی بر نظام اولویت‌دهی براساس منافع کلان ملی و در چارچوب معیارهای قابل اندازه‌گیری کمی باشد، متأثر از فشارهای سیاسی مسئولین محلی و نگاه‌های بخشی و مقطعی و تابع شاخص‌های کیفی و قابل تغییر شده است؛

- با توجه به گذشت بیش از دو دهه از زمان انجام مطالعات توجیه‌فنی-اقتصادی بسیاری از این طرح‌ها، در فرایند فعلی تقریباً هیچ‌گونه توجهی به مطالعات توجیه‌فنی-اقتصادی طرح‌ها نشده و تنها مصوب‌بودن طرح مبنای قرار می‌گیرد. در نظر نگرفتن منافع حاصله و هزینه‌های هر طرح، به معنای حذف مهم‌ترین داده اقتصادی از فرایند بودجه‌ریزی است؛
- تابع معیارهای کیفی و قضاوت‌های

کارشناسی است که ارزیابی آنها خود کاملاً سلیقه‌ای بوده و با تغییر افراد می‌تواند نتیجه متفاوتی در اولویت‌بندی طرح‌ها ایجاد کند؛ موضوع تخصیص منابع به طرح‌های عمرانی یکی از چالش‌های همیشگی در تدوین قانون بودجه است که علاوه بر ابعاد فنی، مسائل اجتماعی-سیاسی خاص خود را به‌همراه دارد. بدیهی است تخصیص بهینه منابع مالی مذکور می‌تواند نقش بسیار کلیدی و مهمی در بهبود و ارتقای عملکرد سیستم حمل‌ونقل داشته باشد.

در گزارش حاضر روشی ساختارمند و کمی مبتنی بر مدل‌های برنامه‌ریزی ریاضی، با هدف بهینه‌سازی بودجه طرح‌های عمرانی بخش حمل‌ونقل کشور طراحی و ارائه شده است تا به‌عنوان یک ابزار تصمیم‌ساز در قالب یک بستر نرم‌افزاری برای استفاده در فرایند پیش‌بینی و تخصیص بودجه در اختیار تصمیم‌گیران قرار گیرد.

تخصیص بودجه به تمامی زیربخش‌های حمل‌ونقل (شامل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی)، لزوم ایجاد زیرساخت در هر استان در هر دوره زمانی مشخص و اعمال ملاحظات کلان کشور. این مدل، بسیاری از اشکالات روند کنونی تخصیص بودجه را برطرف کرده

ضریب جینی به‌عنوان شاخصی برای سنجش عدالت هم‌زمان، به معیارهای مهمی به‌عنوان محدودیت‌های مدل توجه شده است: از جمله لزوم عدم تطویل زمانی طرح‌ها، تخصیص بودجه متوالی، رعایت سقف بودجه قابل صرف، تخصیص حداقل بودجه به هر طرح،

و از مزایایی مانند جایگزینی فرایند دقیق کمی برای بهینه‌سازی بودجه طرح‌های عمرانی بخش حمل‌ونقل به‌جای فرایند سلیقه‌ای افراد، در نظرگیری منفعت طرح‌ها در بودجه‌ریزی (به‌صورت کمی)، توجه ویژه به برقراری عدالت از طریق روش‌های کمی و نگاه بلندمدت در راستای برنامه‌ریزی راهبردی برخوردار است. مهم‌ترین یافته‌های تحقیق به شرح زیر است:

۱. عدم تناسب افزایش سالیانه بودجه طرح‌های عمرانی طی سال‌های گذشته با نرخ تورم سال‌های اخیر که به‌طور متوسط برابر ۴۵ درصد بوده است، نشان می‌دهد که با ادامه این روند، حتی در صورت افزایش سالیانه بودجه عمرانی طرح‌های نیمه‌تمام بخش حمل‌ونقل به میزان ۲۰ درصد نیز تکمیل همه طرح‌های مصوب فعلی اساساً

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای امکان‌پذیر شدن تکمیل تمامی طرح‌های عمرانی بخش حمل‌ونقل (بدون متوقف کردن هیچ‌یک از طرح‌ها)، یکی از دو گزینه: ۱. افزایش بودجه سال پایه با ۲. افزایش قابل توجه نرخ رشد سالیانه بودجه این طرح‌ها، امری اجتناب‌ناپذیر است که با توجه به اینکه در عمل اجرای این راهکارها بعید به‌نظر می‌رسد، لازم است دولت در هنگام تدوین لایحه بودجه سالیانه و همچنین مجلس شورای اسلامی در هنگام بررسی و تصویب لایحه، از هر تغییری که موجب افزایش هزینه طرح‌های موجود می‌شود (اعم از اضافه کردن به تعداد طرح‌های موجود یا توسعه طرح‌های موجود از طریق تغییر عنوان در ردیف مربوطه) اجتناب کنند.

در شرایط فعلی به دلیل تعدد طرح‌های ریلی و آزادراهی مصوب در کشور، حتی با فرض خوش‌بینانه افزایش سالیانه بودجه این طرح‌ها متناسب با نرخ تورم نیز در تمامی حالت‌های بهینه بودجه‌ریزی، دولت باید تخصیص بودجه عمومی را روی تعدادی «طرح منتخب» متمرکز و اجرای سایر طرح‌ها را تا زمان تکمیل برخی از

امری غیرممکن و نشدنی خواهد بود.

۲. با اعمال مدل طراحی شده بر روی ۵۸ طرح مورد نظر (شامل ۳۵ طرح ریلی و ۲۳ طرح آزادراهی) مشخص شد که با فرض پارامتر تطویل زمانی برابر با ۲ (یعنی دوره اجرای هر طرح عمرانی، حداکثر تا دو برابر زمان اولیه پیش‌بینی شده برای آن پروژه مجاز باشد)، برای امکان‌پذیر شدن تکمیل تمامی این طرح‌ها، به اعتباری معادل ۴/۳ برابر بودجه پیش‌بینی شده در سال پایه (سال ۱۴۰۱) و افزایش هرساله آن متناسب با نرخ تورم سالیانه نیاز است. همچنین، با فرض عدم افزایش بودجه در سال پایه و با حفظ نرخ رشد بودجه به میزان نرخ تورم، بهترین ضریب تطویل زمانی قابل تحقق برای تکمیل تمامی طرح‌ها، حدود ۴/۴ خواهد بود. به بیانی دیگر، در این حالت

باید پذیرفت که اجرای طرحی با زمان‌بندی اجرای ۴ ساله، نزدیک به ۱۸ سال به طول انجامد که انجماد سرمایه‌های ملی و عدم‌انفع بسیار زیادی را به‌همراه خواهد داشت!

۳. منافع اقتصادی طرح‌ها یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایی است که در اولویت‌بندی تخصیص بودجه باید مورد توجه قرار گیرد. بررسی‌های این تحقیق نشان داد که اطلاعات مربوط به منافع حاصل از پروژه‌ها که قاعده‌تاً باید خروجی مطالعات توجیه اولیه طرح‌ها باشد به‌صورت مدون در هیچ‌یک از ارگان‌ها از جمله سازمان برنامه و بودجه و وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولیان اصلی برنامه‌ریزی بخش حمل‌ونقل کشور، جمع‌آوری و به‌روزرسانی نشده و این شاخص مهم (منافع اقتصادی طرح) در فرایند بودجه‌ریزی مدنظر قرار نمی‌گیرد.

سازمان برنامه و بودجه، موضوع ماده (۵) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، لازم است به‌طور جدی‌تری مورد توجه این دستگاه‌ها قرار گیرد. ضعف نظارت در این زمینه به‌حدی است که سازمان برنامه و بودجه نه‌تنها مطالعات توجیه فنی-اقتصادی طرح‌هایی که حتی بیش از ۲۰ سال از انجام مطالعات آنها گذشته است را انجام نداده، بلکه اساساً این سازمان در فرایند اولویت‌بندی طرح‌ها و عمل به وظیفه قانونی یاد شده، استفاده‌ای از مطالعات فنی-اقتصادی طرح‌ها نمی‌کند.

۶. وضع قوانین جدید در کنار بازنگری و تدقیق قوانین و مقررات مرتبط فعلی از جمله قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، به‌منظور اصلاح فرایند ناکارآمد فعلی اولویت‌بندی طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای بخش حمل‌ونقل، (بلکه کل پروژه‌های عمرانی در کشور) که مورد اجماع نخبگان و کارشناسان این حوزه است، ضروری می‌نماید. این موضوع در گزارش (های) دیگری به‌طور مفصل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

این «طرح‌های منتخب» متوقف کند.

با توجه به ارقام بسیار زیاد اعتبارات مورد نیاز برای تکمیل طرح‌های عمرانی و از سوی دیگر محدودیت شدید اعتبارات این طرح‌ها در سال‌های اخیر، بودجه‌ریزی بهینه و علمی برای این طرح‌ها بدون ابزارهای کمی بهینه‌سازی مبتنی بر مدل‌های برنامه‌ریزی ریاضی (همچون مدل توسعه داده شده در این تحقیق) غیرممکن می‌کند، لذا استفاده از چنین ابزارهایی در سازمان برنامه و بودجه باید مورد تأکید قرار گیرد.

استخراج اطلاعات مربوط به منافع اقتصادی و هزینه اجرای طرح‌های مصوب فعلی در دستور کار سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد و ضمن بازبینی و تا حد امکان به‌روزرسانی، در اولویت‌بندی منابع تخصیصی به پروژه‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

افزایش نظارت مجلس شورای اسلامی (خصوصاً کمیسیون عمران و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات) و سایر نهادهای نظارتی کشور بر تحقق الگوی علمی برای بهبود نظام‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی توسط

فرصت‌ها و راهکارهای توسعه تجارت برق ایران

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16909.1791](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16909.1791)

دکتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۰۳/۱۶
۱۹۸۳۴



بیان / شرح مسئله

تشکیل بازار منطقه‌ای و ایجاد قطب (هاب) منطقه‌ای برق، یکی از اهداف قانون برنامه ششم توسعه بوده است. این رویکرد در برنامه هفتم نیز در قالب تبدیل شدن ایران به مرکز مبادلات (هاب) انرژی منطقه که یکی از محورهای آن، توسعه تبادل برق می‌باشد، پیگیری شده است. باتوجه به پتانسیل بالقوه تولید برق (از جمله برق تجدیدپذیر)، موقعیت راهبردی ایران در منطقه، وجود تفاوت زمانی قابل توجه در زمان اوج مصرف کشورهای همسایه و شرایط اقلیمی متفاوت در کشورهای هم‌جوار، قابلیت افزایش صادرات برق و تبدیل کشور به مرکز تجارت و تبادل برق منطقه وجود دارد. در این راستا، افزایش مجموع تبادل برق به میزان ۲۰ میلیارد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با اینکه بخش قابل توجهی از نفت خام، گاز طبیعی و زغال سنگ تولیدی در جهان، در بازارهای بین‌المللی معامله می‌شود، تنها حدود ۳ درصد از کل برق عرضه شده در دنیا از طریق تجارت برون مرزی تأمین می‌شود. طبق پیش‌بینی‌ها، طی چند سال آینده تقاضای برق نسبت به سایر حامل‌های انرژی، در بخش مصرف نهایی رشد بالاتری خواهد

کیلووات‌ساعت، از جمله هدف‌گذاری‌های برنامه هفتم پیشرفت در بخش برق بوده است. محرک اصلی توسعه تجارت برون مرزی برق مزایای اقتصادی آن است که علاوه بر ایجاد درآمدهای صادراتی برای صنعت برق، به عنوان مکمل سرمایه‌گذاری داخلی در ایجاد ظرفیت‌های نیروگاهی، در کاهش نیاز به سرمایه‌گذاری برای تولید برق (به خصوص به منظور تأمین برق در زمان اوج مصرف) و همچنین کاهش هزینه‌های عملیاتی شبکه‌های برق مؤثر است. همچنین با اتصال شبکه‌های برق ملی کشورها به یکدیگر، منافع مشترکی مابین کشورها ایجاد شده و منجر به ارتقای امنیت ملی می‌شود. از طرفی

داشت، لذا باتوجه به روند روبه‌رشد تجارت برون مرزی برق در دنیا پیش‌بینی می‌شود در آینده سهم تأمین برق مورد نیاز کشورها از تجارت برق افزایش یابد. هرچند ایران از جمله کشورهای صادرکننده برق در منطقه محسوب می‌شود، اما باتوجه به میزان قابل توجه تولید برق در کشور (۳۶۰ میلیارد کیلووات‌ساعت در سال ۱۴۰۱)،

شبکه‌های برق بزرگ‌تر از نظر تأمین و تقاضا متنوع‌تر هستند و امکان اشتراک ذخایر بین کشورهای مختلف را فراهم می‌کنند. محرک جدید گسترش تجارت برون مرزی برق، افزایش سهم منابع انرژی تجدیدپذیر در تولید برق است. باتوجه به ماهیت غیرقابل اطمینان تولید برق از منابع انرژی‌های تجدیدپذیر نظیر خورشید و باد، شبکه‌های برق در یک منطقه وسیع قادر به ادغام سهم بالاتری از انرژی‌های تجدیدپذیر نسبت به یک منطقه کوچک هستند. با وجود مزایای قابل توجه افزایش مبادلات برق ایران با کشورهای هم‌جوار، آمارهای موجود بیانگر سهم اندک ایران نسبت به پتانسیل بالقوه آن است.

صادرات برق حدود ۵ میلیارد کیلووات‌ساعت در سال بوده و سهم بسیار کمی (کمتر از ۱/۵ درصد) را به خود اختصاص داده است. عمده صادرات برق ایران نیز به کشور عراق بوده و بیشترین واردات برق از کشور ترکمنستان انجام می‌شود. همچنین طبق گزارش‌های موجود، ظرفیت خطوط انتقال برق ایران به کشورهای هم‌جوار حدود ۳،۷۵۸ مگاوات

است و در حدود ۸۰۰ مگاوات ظرفیت انتقالی جدید نیز در دست اجراست.

با در نظر گرفتن چالش تأمین گاز در فصول سرد و تأمین نیاز داخلی در فصول گرم، ظرفیت‌های بالقوه برای تولید مازاد برق در بدبینانه‌ترین حالت در حدود ۶,۸۷۰ میلیون کیلووات‌ساعت در سال و در خوش‌بینانه‌ترین حالت (بدون در نظر گرفتن مواردی از جمله غیراقتصادی بودن صادرات برق تولیدی نیروگاه‌های با راندمان پایین و خروج اضطراری و برنامه‌ریزی شده نیروگاه‌ها به‌منظور تعمیرات) در حدود ۳۲,۵۰۰ میلیون کیلووات‌ساعت در سال است. این درحالی است که در سال ۱۴۰۱ از این ظرفیت بالقوه تنها در حدود ۵ میلیارد کیلووات‌ساعت

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ارائه مجوز صادرات برق به بخش خصوصی، ضمن توسعه تجارت برون‌مرزی برق، منجر به بهبود اقتصاد برق و افزایش انگیزه برای سرمایه‌گذاری در این بخش خواهد شد. این مهم در قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق و برنامه هفتم پیشرفت دیده شده است و اجرای آن نیاز به تغییر نگرش دولت و وزارت نیرو دارد. برای پاسخ‌گویی به دغدغه‌های وزارت نیرو در خصوص صدور مجوز صادرات برق به بخش خصوصی و برای جلوگیری از ایجاد رقابت منفی بین تولیدکنندگان برق بخش خصوصی و دولت در بازارهای صادراتی برق، پیشنهاد می‌شود سهم بخش خصوصی از صادرات برق مشخص شده و با ایجاد بازار متمرکز برق صادراتی، رقابت در داخل

صادرات شده است. گفتنی است مسائلی همچون تحریم‌های ظالمانه و عدم توسعه شبکه برق برخی از کشورهای همجوار در پایین بودن حجم تبادلات برق موثر بوده است. بنابراین در صورت رفع مشکلات و توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز، امکان افزایش درآمد ناشی از صادرات برق به میزان بیش از ۱ میلیارد دلار در سال فراهم است که این رقم با افزایش تولید و مدیریت سمت تقاضا، قابل افزایش نیز می‌باشد.

در حال حاضر انعقاد قراردادهای دوجانبه برای صادرات برق و تعیین سیاست صادراتی برق کشور، صرفاً توسط وزارت نیرو انجام می‌شود. به‌نظر می‌رسد مسائلی از جمله جلوگیری از ایجاد رقابت منفی در بازارهای

کشور و در این بازار ایجاد شود. در این بازار نیروگاه‌های بخش خصوصی با هدف کسب بخشی از سهم در نظر گرفته شده برای صادرات برق به رقابت می‌پردازند. همچنین به‌منظور حفظ تداوم چرخه سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر و کاهش زمان بازگشت سرمایه در این حوزه، پیشنهاد می‌شود نیروگاه‌های جدیدالاحداث، با اولویت تجدیدپذیر، مجوز ورود به بازار متمرکز برق صادراتی را داشته باشند.

براساس برآورد سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا)، پتانسیل برق تجدیدپذیر در کشور در حدود ۱۲۴ هزار مگاوات است که یک‌چهارم آن در سه استان مرزی خراسان رضوی، خراسان

صادراتی برق با کشورهای همسایه، عدم وجود قدرت سیاسی لازم برای دریافت به‌موقع ارز حاصل از صادرات برق توسط بخش خصوصی، محدود بودن ظرفیت خطوط صادراتی برق و همچنین انگیزه‌های قوی مالی در وزارت نیرو از مهم‌ترین دلایل این امر است.

از طرفی، تجارت برون‌مرزی برق در ایران هم‌اکنون براساس مدل قراردادهای دوجانبه است. در قراردادهای دوجانبه، اغلب معاملات برق در دوره‌های بلندمدت است و نمی‌توان از مزایای تجارت برق در دوره‌های کوتاه‌مدت روزانه و هفتگی (که در صورت تشکیل بازار منطقه‌ای برق بوجود می‌آید) بهره‌برد. از این رو، براساس مدل قراردادهای دوجانبه، بهره‌گیری از ظرفیت کامل تجارت برق میسر نیست.

جنوبی و سیستان و بلوچستان قرار دارد. از سویی به‌دلیل نیاز مبرم کشورهای هم‌مرز با این سه استان (یعنی پاکستان و افغانستان) به برق، پیشنهاد می‌شود در این استان‌ها مجوز احداث نیروگاه‌های تجدیدپذیر صادرات‌محور ارائه شود تا نیروگاه‌های مذکور در کنار تأمین نیاز کشور در ایام اوج مصرف، برق تولیدی خود را به کشورهای هدف صادر کنند.

همچنین به‌منظور کسب بیشترین منافع از ظرفیت‌های تجارت برون‌مرزی برق، پیشنهاد می‌شود از قراردادهای دوجانبه به سمت بازارهای چندجانبه منعطف (بازارهای برق منطقه‌ای) حرکت شود که این موضوع نیازمند ایجاد حداقل الزاماتی از جنبه سیاسی، فنی و سازمانی است.

بررسی الزامات توسعه اکتشافات معدنی در کشور:

چالش‌ها و راهکارها

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16908.1790](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16908.1790)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۹۸۲۷
۱۴۰۳/۰۳/۱۹

بیان / شرح مسئله

بخش معدن به‌عنوان بخشی مهمی از اقتصاد ملی و هم‌زمان تأمین‌کننده مواد اولیه صنایع، دارای اهمیت ویژه‌ای است. با این حال وضعیت بخش اکتشاف به‌عنوان اولین مرحله از فعالیت‌های معدنی چندان مناسب نبوده و با

اکتشافی انجام داده‌اند؛ میزان حفاری اکتشافی سالیانه چین نیز طبق آمار سال ۲۰۱۷ برابر ۵ میلیون متر بوده است. این در حالی است که مترژ حفاری اکتشافی سالیانه انجام شده در ایران تفاوت معناداری با این کشورها دارد.

ادامه روند فعلی در بخش اکتشاف، طی چند سال آینده با کمبود مواد معدنی در کشور مواجه خواهیم بود. برای مثال کشورهای استرالیا و کانادا در سال ۲۰۲۰، به ترتیب حدود ۱۱ میلیون متر و ۳/۶ میلیون متر حفاری

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

فعالیت‌های اکتشافی شامل ۴ مرحله اصلی شناسایی، پی‌جویی، اکتشافات مقدماتی و اکتشافات تفصیلی است. هرچه به‌سمت مراحل انتهایی اکتشاف حرکت کنیم، ریسک فعالیت کاهش می‌یابد. با توجه به اهمیت اکتشاف به‌عنوان اولین مرحله فعالیت‌های معدنی، لازم است دولت‌ها با انجام اقداماتی نظیر تولید و انتشار داده‌های پایه زمین‌شناسی، با کاهش ریسک فعالیت‌های اکتشافی، جذابیت سرمایه‌گذاری در این حوزه را افزایش دهند. در ایران اما چالش‌های متعددی وجود دارد که نه تنها ریسک اکتشاف را کاهش نمی‌دهد، بلکه با ایجاد موانعی در مسیر اخذ مجوز و انجام عملیات اکتشافی، جذابیت ورود به این حوزه را برای سرمایه‌گذار کاهش می‌دهد. مهم‌ترین چالش‌های بخش اکتشافات معدنی کشور شامل موارد زیر است:

بخش تولید این داده و اطلاعات دچار چالش شده است.

همچنین موضوع انتشار اطلاعات مذکور نیز به‌خوبی پیش نرفته است و اطلاعات سایر دستگاه‌های فعال در حوزه اکتشاف در اختیار سازمان زمین‌شناسی قرار نمی‌گیرد.

بلوک‌ها شدن محدوده‌های معدنی در دست فعالان معدنی

به‌طور کلی می‌توان تمامی محدوده‌هایی را که به هر دلیلی فعالیت معدنی در آن انجام نمی‌شود و یا امکان فعالیت در آن وجود ندارد به‌عنوان محدوده‌های بلوک‌ها شده در نظر گرفت. در حال حاضر تعداد زیادی از محدوده‌ها وجود دارد که از پتانسیل اکتشافی بالایی برخوردار است و با توجه به داده‌های اکتشافی موجود، احتمال وجود مواد معدنی با ارزش بالا در این محدوده‌ها قابل توجه

فقدان یا عدم انتشار اطلاعات اکتشافی

هرچه اطلاعات پایه بیشتری را بتوان در اختیار فعالین معدنی قرار داد، ریسک ذاتی اکتشاف کاهش می‌یابد. وظیفه تولید و انتشار داده‌های پایه زمین‌شناسی در ایران، برعهده سازمان‌های دولتی از قبیل سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی، شرکت ملی نفت و سازمان انرژی اتمی است. در این بین، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور بر مبنای اساسنامه، اهمیت بالایی در توسعه اکتشافات کشور دارد. این در حالی است که این سازمان با دو چالش اصلی تأمین مالی و دسترسی به اطلاعات اکتشافی سایر سازمان‌ها مواجه است. منابع مالی مورد نیاز این سازمان به‌نحوی که در اساسنامه سازمان ذکر شده، تخصیص داده نمی‌شود. در نتیجه

است؛ اما با این وجود امکان فعالیت اکتشافی در آن وجود ندارد. ریشه اصلی بلوکه شدن محدوده‌های معدنی را باید در ضعف در نظارت بر فعالیت‌های معدنی، امکان تمدید چندباره پروانه اکتشاف (به‌رغم عملکرد ضعیف) و عدم کارایی مناسب شاخص‌های صلاحیت‌های مالی در فعالین معدنی جستجو کرد.

تعارضات نهادی سازمان‌های مرتبط

یکی از چالش‌های مهم بخش معدن، عدم همکاری سازمان‌های مربوطه در برخورد با

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهبود وضعیت اکتشاف و رفع چالش‌های موجود در این بخش، پیشنهاد می‌شود اقدامات زیر در دستور کار قرار گیرد:

اصلاح ساختاری سازمان زمین‌شناسی از طریق تغییر اساسنامه با هدف پایدارسازی درآمدهای سازمان زمین‌شناسی با ایجاد درآمدهای اختصاصی: در حال حاضر سازمان زمین‌شناسی، به‌عنوان مسئول تهیه داده‌های پایه زمین‌شناسی کشور، از لحاظ مالی توانایی انجام طرح‌های هزینه‌بر این بخش را ندارد و برای تهیه این اطلاعات لازم است با اصلاح ساختاری، سازوکار لازم برای تأمین مالی این سازمان از محل تولید اطلاعات پایه یا انجام پروژه‌های اکتشافی در نظر گرفته شود. همچنین لازم است تخصیص بودجه متناسب با طرح‌های اکتشافی سازمان در نظر گرفته شود.

الزام سازمان‌های مرتبط به تعیین تکلیف محدوده‌های معدنی: تعیین تکلیف محدوده‌های مرتبط با سازمان‌های مختلف از مواردی است که در تبصره «۱» ماده (۲۴) قانون معادن به آن اشاره شده است. پیشنهاد می‌شود دستورالعمل طبقه‌بندی محدوده‌های معدنی (مجاز، ممنوع و مشروط)، شرایط و فعالیت معدنی مجاز در هر محدوده توسط این سازمان‌ها تهیه و ملاک تصمیم‌گیری

استعلامات معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت است. برخی از این سازمان‌ها اگرچه فعالیت معدنی انجام نمی‌دهند، اما به‌دلیل ماهیت فعالیت خود، به‌ویژه در راستای جلوگیری از تخریب محیط‌زیست، به مخالفت با فعالیت‌های معدنی می‌پردازند؛ مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری. علاوه بر آنها، برخی سازمان‌ها نیز هستند که برای تعیین وضعیت محدوده مورد استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت

قرار گیرد. درخصوص سازمان انرژی اتمی نیز مجاز دانستن فعالیت‌های معدنی این سازمان به مواد اصلی پرتوزا و تشکیل کمیته‌ای جهت تشخیص میزان آن می‌تواند تا حدی چالش فعلی را برطرف کند.

بهبود کیفیت نظارت بر فعالیت‌های معدنی: به این منظور پیشنهاد می‌شود لایحه اصلاح قانون نظام مهندسی معدن (مصوب ۱۳۷۹) با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، با هدف بالا بردن هزینه ارائه اطلاعات نادرست، افزایش انگیزه کارشناسان برای صحت‌سنجی گزارش‌های اکتشافی و ایجاد مسئولیت تضامنی برای مسئولین فنی، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه شود.

اصلاح شاخص‌های صلاحیت مالی فعالین معدنی: با توجه به اینکه فعالیت‌های معدنی نیاز به سرمایه‌گذاری بالایی دارند، متقاضی مجوزهای معدنی (شامل اکتشاف و بهره‌برداری) باید از صلاحیت مالی لازم برخوردار باشد. چراکه در غیر این صورت، به‌دنبال کاهش کیفیت فعالیت‌های اکتشافی خواهد بود. لذا پیشنهاد می‌شود وزارت صنعت، معدن و تجارت، میزان سرمایه لازم برای انجام فعالیت‌هایی که در طرح اکتشافی ارائه شده است را ملاک ارزیابی صلاحیت مالی افراد قرار دهد.

قرار می‌گیرد و درعین حال فعالیت معدنی انجام می‌دهد؛ از جمله سازمان انرژی اتمی. در حال حاضر مخالفت سازمان‌ها مرتبط با انجام فعالیت معدنی (به‌دلایل مختلف) به‌گونه‌ای است که امکان فعالیت‌های اکتشافی در بسیاری از مساحت کشور وجود ندارد.

با توجه به اهمیت مقوله اکتشافات عمیق و بنابر تأکیدات صورت گرفته در برنامه هفتم پیشرفت بر این موضوع، در شماره دوم این گزارش به الزامات آن پرداخته خواهد شد.

تجمیع و انتشار داده‌های اکتشافی: با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از اطلاعات پایه زمین‌شناسی توسط سایر نهادهای دولتی تولید شده‌اند، به‌منظور جلوگیری از موازی‌کاری و هدررفت منابع کشور، باید آنها را در وزارت صنعت، معدن و تجارت متمرکز کرد. حکمی نیز برای آن در قانون معادن آمده است؛ اما با توجه به نبود ضمانت اجرایی تاکنون اجرا نشده است. از این رو پیشنهاد می‌شود، قانون معادن به‌نحوی اصلاح شود که بتوان علاوه بر جرم‌نگاری برای بالاترین مقام مسئول، از ابزارهای تنبیهی با تأکید بر جرائم درخصوص سازمان‌هایی که مانع تجمیع داده‌های مذکور شوند، استفاده کرد.

محدود کردن امکان استفاده از موارد خارج از ید (ارائه لایحه پیشنهادی از دولت و تصویب در مجلس): از جمله مواردی که باعث راکد شدن مجوزهای معدنی (در مراحل مختلف) می‌شود، نبود محدودیت در استفاده از شرایط خارج از ید، مندرج در تبصره ماده (۲۰) قانون معادن است. اگرچه برخی مصادیق در آیین‌نامه اجرایی این قانون درخصوص موارد خارج از ید مطرح شده است، اما نبود محدودیت و منوط کردن سایر شرایط به تشخیص افراد موجب شده ابزار نظارتی وزارت صمت بر معادن اثر قابل توجهی نداشته باشد.

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه نظام جامع باشگاه‌داری در جمهوری اسلامی ایران»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16907.1789](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16907.1789)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۱۹۸۳۹
۱۴۰۳/۰۲/۲۱

مسئله اصلی

فعالیت دارند نیز در طول سالیان متمادی دچار برخی از چالش‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شده‌اند که تهیه و تصویب قانونی جامع می‌تواند به توسعه درآمدهای پایدار که در نهایت موجبات توسعه ورزش و سلامت آحاد جامعه را نیز در پی دارد، بینجامد.

در راستای ارائه خدمات ورزشی سلامت‌محور مشغول به فعالیت هستند و نبود نظام و قانون مشخصی که حامی و تسهیلگر امور مرتبط با این بخش باشد، موجب آسیب‌هایی برای آنها بوده است. از طرفی در فقدان چنین قانونی، سایر باشگاه‌هایی که در لیگ‌های حرفه‌ای

لایحه نظام جامع باشگاه‌داری در راستای سازماندهی و نظام‌مند کردن یکی از بنیادی‌ترین مسائل ورزش کشور است که تصویب و اجرایی شدن آن می‌تواند موجبات توسعه ورزش جمهوری اسلامی ایران را رقم زند. امروزه بیشتر باشگاه‌های ورزشی کشور

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مصوبه کمیسیون فرهنگی در مورد لایحه نظام جامع باشگاه‌داری در جمهوری اسلامی ایران شامل تغییراتی به شرح ذیل است:

- تعداد ماده‌های لایحه مذکور تقدیمی دولت از ۱۵ ماده و ۳ تبصره و ۴ فصل به ۲۳ ماده و ۱۴ تبصره و ۶ فصل تغییر یافته است.
- مصوبه کمیسیون فرهنگی با افزودن فصل‌های جدید ۵ و ۶ موجب برطرف شدن

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- در بند «الف» ماده (۴) مصوبه کمیسیون فرهنگی با موضوع تفویض وظایف محول شده وزارت ورزش و جوانان اقدام به استثنا کردن اجزای «۱۳، ۱۴ و ۲۴» از بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب (۱۳۹۹/۰۶/۱۶) کرده است. درحالی‌که ظرفیت همکاری، هماهنگی، حمایت، نظارت و توسعه مؤثر وزارت ورزش و جوانان در جهت پیشبرد امور باشگاه‌ها را فراهم می‌سازد. پیشنهاد می‌شود

ایرادهای وارد به متن لایحه در مورد چگونگی رسیدگی به فعالیت باشگاه‌ها شده است.

- ماده (۴) با موضوع وظایف ارکان، ماده (۸) با موضوع رعایت الزامات فرهنگی و ماده (۲۲) با موضوع تدوین آیین‌نامه می‌تواند امکان بهبود با اعمال اصلاحات را دارد.
- بندهای «۱» و «۲» ماده (۵) با موضوع شرایط متقاضیان به دلیل دارا بودن عباراتی

استثنا در مورد این اجزا صورت نگیرد.

- در تبصره «۲» ماده (۸) مصوبه کمیسیون فرهنگی، باشگاه‌ها موظف به رعایت الزامات فرهنگی و اجتماعی طبق قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان هستند. درحالی‌که پیوست مصوبه اولویت‌ها و اقدامات اساسی حوزه فرهنگی ورزش کشور (نظام‌نامه فرهنگی ورزش کشور) مصوب ۱۳۹۵/۳/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز باید به آن الحاق شود.

مبهم و یا مغایر اصل (۱۲) قانون اساسی، نیازمند اصلاح است.

- تبصره «۳» ماده (۶) با موضوع دریافت مجوز مغایر اصل (۵۷) و ماده (۲۱) با موضوع تدوین آیین‌نامه مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.
- سایر مواد و تبصره‌های مصوبه کمیسیون فرهنگی مورد تأیید است.

- در ماده (۱۸) با موضوع تدوین آیین‌نامه اجرایی این قانون، به اهمیت تحقق و اختصاص حقوق ناشی از حق پخش رسانه‌ای (که یکی از عمده منابع درآمدی باشگاه‌هاست) اشاره شده است. با وجود تأکید مکرر احکام مربوط به حق پخش رسانه در بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های توسعه و عدم تحقق خواسته‌های این حوزه لازم است تا در آیین‌نامه این قانون اصلاحاتی اعمال شود تا معیار عمل قرار گیرد.

تبارشناسی سیاست‌های فرهنگی در کره جنوبی:

موج کره‌ای به مثابه برند (ویژند) ملی کره

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16900.1783](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16900.1783)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۱۹۸۳۸
۱۴۰۳/۰۲/۳۰



بیان / شرح مسئله

امروزه پیوند سیاست فرهنگی داخلی و خارجی یک اصل بسیار مهم در حکمرانی شناخته می‌شود. به عبارت دیگر سیاست فرهنگی خارجی، به نوعی دنبال کردن کوشش‌های فرهنگی در حوزه بیرونی است [۱]. علاوه بر این مسئله، امروزه دولت‌ها وظیفه دارند در کنار تلاش برای تحقق سیاست‌های مطلوب فرهنگی، به تصویر و برند ملی کشور خود نیز بیندیشند و در راستای بهبود تصویر ملی کشور نزد افکار عمومی جهانی برنامه‌ریزی و تلاش کنند. بررسی تجربه سایر کشورهایی که در عرصه دیپلماسی موفقیت‌های چشمگیری داشته‌اند نشان می‌دهد که بدون برنامه‌ریزی منسجم جهت ارتقای وجهه ملی امکان پیشبرد اهداف سیاسی به‌منظور

افزایش قدرت نرم کشورها در خارج مرزها وجود ندارد. ارتقای برند ملی همبستگی بالایی با موفقیت هر کشور در عرصه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و امنیتی دارد. به همین منظور بررسی سیاست‌های منسجم کشور کره جنوبی در زمینه برندسازی از ملت کره به چند دلیل اهمیت بالایی دارد:

اول اینکه، کشور کره در دهه ۹۰ میلادی کشوری ضعیف در حوزه اقتصادی و فرهنگی بود که توان رقابت جدی در عرصه‌های مختلف جهانی را نداشت. به‌خصوص بحران مالی سال ۱۹۹۷ دولت کره را مجبور به اتخاذ تصمیماتی باریسک بالا کرد. در همین زمینه دولت کره، سیاست صنایع خلاق و حمایت از فرهنگ عامه‌پسند کره‌ای را در دستور کار

خود قرار داد تا نخست بتواند خط جدیدی از صادرات فرهنگی و افزایش درآمد را ایجاد کند و دوم، بتواند در خلال صدور صنایع فرهنگی خود تصویر و چهره ملی کره‌ای‌ها را نیز نزد افکار عمومی جهانی به عنصری زیبا و مطلوب تبدیل کند. در نهایت کره به‌عنوان یک کشور آسیایی تا جایی پیش رفته است که امروزه فرهنگ کره‌ای در کشورهای اروپایی و آمریکا طرفداران جوان پرشوری پیدا کرده و قدرت نرم کره در این کشورها تثبیت شده است. لذا مطالعه سیر تاریخی سیاست برند ملی کره بر بستر «موج کره‌ای» می‌تواند آموزه‌های مطلوبی جهت تقویت برند ملی کشورمان متناسب با بافتار و فرهنگ ایرانی-اسلامی به‌همراه داشته باشد.

مهم‌ترین سیاست فرهنگی کره از اواسط دهه ۹۰ میلادی تاکنون که نقش بزرگی در تصویرسازی و شناخت این کشور داشته، سیاست برند ملی کره‌ای بوده است. تمامی سیاست‌های برندسازی دولت کره را می‌توان در پدیده جهانی به نام «هالیو» یا موج کره‌ای دنبال کرد. کره در مسیری حرکت کرد که هر جا اسمی از این کشور و محصولات آن شنیده می‌شد بدون درنگ موج کره‌ای همنشین آن باشد. مقصود از موج کره‌ای گسترش اقبال به تولیدات رسانه‌ای و فرهنگ عامه‌پسند کره جنوبی است که در زبان کره‌ای از آن به «هالیو»^۱ یاد می‌شود.

یکی از نکات کلیدی این گزارش، زنجیره سیاستی موج کره‌ای در دولت‌های مختلف کره است که به صورت یک سنت سیاست فرهنگی درآمده و در هر دولت نه تنها از قوت آن کاسته نشده، بلکه بر جنبه جدیدی از توسعه این سیاست تأکید شده است. به

این ترتیب در دولت کیم‌دایه‌جونگ (۲۰۰۳-۱۹۹۸) به موج کره‌ای به‌عنوان افق جدیدی از اقتصاد ملی نگاه می‌شد که در آن می‌توان بیشتر از ظرفیت درآمدزایی موج کره‌ای بهره‌مند شد. در دولت رو مو هیون (۲۰۰۸-۲۰۰۳) بر ظرفیت موج کره‌ای در ایجاد تنوع فرهنگی در داخل و خارج از کشور کره تأکید شد. سپس در دولت لی‌میونگ‌باک (۲۰۱۳-۲۰۰۸) نقطه عطفی در سیاست برند ملی کره رخ داد. لی، در سال ۲۰۰۹ شورایی با عنوان «شورای ریاست‌جمهوری در برندسازی ملی» تأسیس کرد. این شورا، برنامه‌هایی برای افزایش ارزش برند طراحی می‌کرد. در دولت پارک گئون‌های (۲۰۱۷-۲۰۱۳) مجدداً بر آمیختن موج کره‌ای با اقتصاد خلاق و قدرت نرم کره تأکید شد. لذا به بُعد اقتصادی موج کره‌ای و ارزش‌افزوده آن در اقتصاد ملی کره توجه بیشتری شد. در نهایت در دولت مون‌جائه-این (۲۰۲۲-۲۰۱۷) حمایت کلانی از

گروه‌های کی‌پاپ جهت اثرگذاری سیاسی در عرصه بین‌الملل صورت گرفت.

از نکات کلیدی این گزارش باید به بررسی برنامه‌های وزارت فرهنگ، ورزش و گردشگری دولت یون سوک یول (۲۰۲۲ تاکنون) در سال ۲۰۲۴ اشاره کنیم. شعار وزارت فرهنگ کره در سال ۲۰۲۴ «ایجاد کره جنوبی به‌عنوان یک نیروگاه فرهنگی پیشرو جهانی با K-culture و تقویت شادی شهروندان از طریق تعامل فرهنگی» است. برای تحقق این هدف پنج چشم‌انداز کلان در نظر گرفته شده است، امامهم‌ترین نکته که در خصوص سیاست برند کره باید مورد توجه قرار گیرد این است که دولت کره در حال حاضر پویای کره‌ای (K-culture) تغییر داده است. در این کمپین تمام محصولات و فرآورده‌های کره‌ای اعم از فرهنگی و غیرفرهنگی با مفهوم فرهنگ کره‌ای (K-culture) بازاریابی خواهد شد.

شرایط رشد صنایع فرهنگی در کره و به تبع آن شکل‌گیری سیاست‌های برند ملی مختص شرایط خاص اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور کره است و امکان الگوبرداری مستقیم بسیاری از این اقدامات در کشور ما وجود ندارد. چراکه هرکشوری باید متناسب با ظرفیت ملی خود برای ساخت تصویری مطلوب از خود تلاش کند، اما توجه به برخی جهت ساخت برند ملی خود می‌تواند مورد توجه و تأمل بیشتر قرار گیرد.

۱. برنامه‌ریزی بلندمدت، افق‌مند و راهبردی یکی از ویژگی‌های سیاستی این کشور جهت ساخت برند ملی خود بوده است. توجه به این نکته که اساساً ساخت تصویر ملی یک‌شبه یا چندساله رخ می‌دهد یکی از انگاره‌های غلطی است که برخی از کشورهای در حال توسعه دچار آن می‌شوند. اساساً کاشت یک نگاه مثبت در افکار عمومی جهانی بستگی به متغیرهای مختلفی دارد که تحقق آن در کوتاه‌مدت تا حدی دشوار است.

۲. نکته بسیار اساسی که درخصوص برندسازی در کره و سایر کشورهای جهان مورد توجه است، محوریت کالا و داشتن بازار در سطح منطقه‌ای و جهانی است. به بیان دیگر برندسازی صرفاً به معنای داشتن محتوای خلاق رسانه‌ای نیست، بلکه مقدمه ایجاد یک برند مطلوب داشتن خدمات و کالاهای اقتصادی مرغوب است. کره جنوبی برای ایجاد تنوع در بازار محصولات الکترونیکی و خانگی که از قبل موفقیت‌هایی در آن کسب کرده بود، برندسازی خود را با صنایع فرهنگی‌اش عجین ساخت تا نشان دهد که کیفیت کالاها و برندهای

کره‌ای از جمله سامسونگ یا ال‌جی به کیفیت فیلم‌ها و موسیقی‌های کره‌ای هستند. شایان ذکر است پس از اینکه سریال جومونگ محبوبیت بسیار بالایی در ایران پیدا کرد، این شرکت ال‌جی بود که هنرپیشه اصلی این سریال را به ایران آورد و همنشینی بازیگر سریال جومونگ و محصولات ال‌جی تصویر منحصر به فردی را به کالاهای این شرکت کره‌ای اعطا می‌کرد. لذا کره در سیاست برندسازی خود همواره صنایع فرهنگی را در خدمت یا در کنار سایر صنایع اقتصادی‌اش به کار گرفت.

۳. نگاهت نهادی قوی و منسجم از دیگر ارکان مهم پیاده‌سازی سیاست‌های برند ملی کره به حساب می‌آیند. همان‌طور که پیش از این اشاره شد دولت کره جنوبی در مدل توسعه‌ای خود، دولتی پویا و حامی بوده است. لذا هنگامی که ظرفیت و توان اجرایی یک دولت افزایش یابد با ایجاد نهادهای کارآمد امکان تحقق برنامه‌های سیاستی افزایش می‌یابد. این مسئله درخصوص سیاست برند ملی کره نیز صادق است، به طوری که با تأسیس شورای ریاست جمهوری در مورد برندسازی ملی در سال ۲۰۰۹ برنامه‌ها و راهبردهای تقویت برند ملی کره شتاب بسیار زیادی گرفت و وزارتخانه‌های مربوطه هر یک نقش خود را در این خصوص ایفا کردند. شایان ذکر است که به علت عمل‌گرایی بالای نهاد دولت در کره به محض آنکه نهادی کارکرد مطلوب خودش را از دست می‌دهد و یا مأموریتش به پایان می‌رسد، دولت کره اصراری بر ابقای آن ندارد. به همین منظور این شورا تا سال ۲۰۱۳ به کار خود ادامه داد و سپس منحل شد

تا سایر نهادهایی که در نظر گرفته بودند مسیر برندسازی را ادامه دهند.

۴. توجه به مخاطبان هدف یکی دیگر از ویژگی‌های این برنامه‌ریزی‌هاست. همان‌طور که اشاره شد موج‌های کره‌ای ابتدا بازار خود را در آسیای شرقی و کشورهای منطقه‌ای کشور کره تعریف کرده بودند و سپس توانستند سایر کشورها را نیز تحت تأثیر قرار دهند. لذا در یک سیاست برند ملی باید توجه داشت که ابتدا محدوده تأثیر برنامه‌ها در کجاست و برای چه قشری از افراد طراحی می‌شود؟

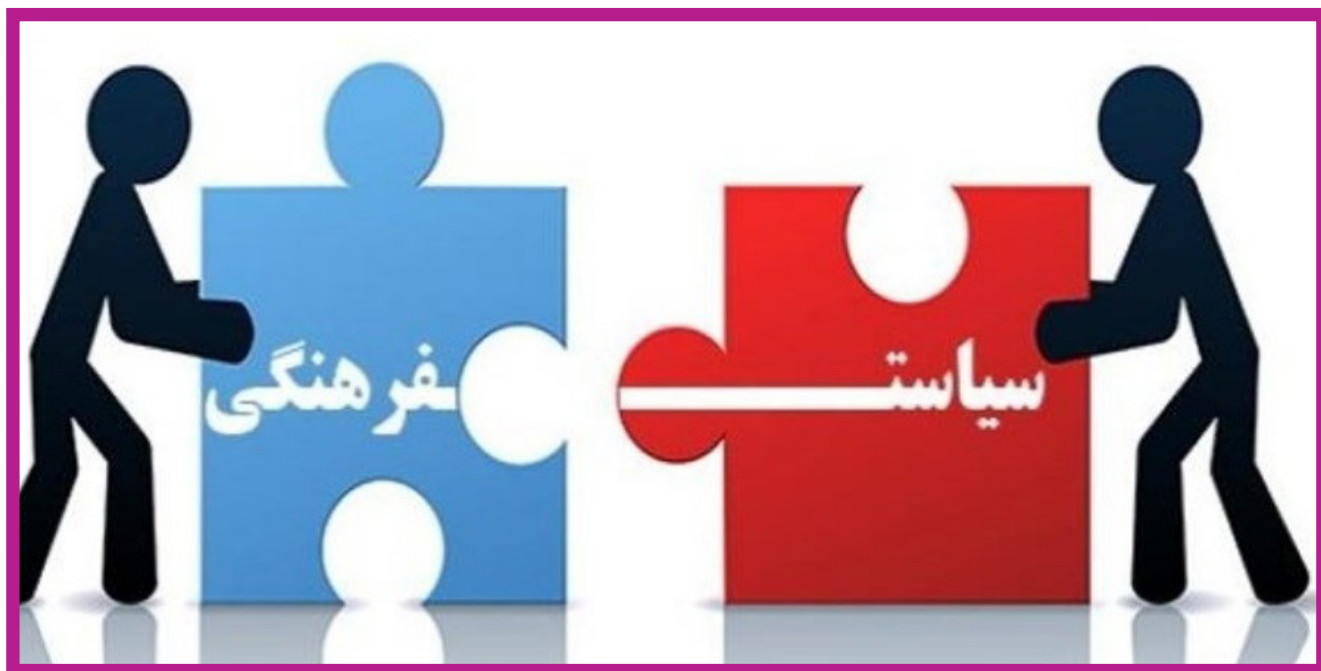
۵. از دیگر رهیافت‌های سیاست برند ملی کره، شکل‌گیری زنجیره سیاستی است. به این معنا که رؤسای جمهوری پس از نیمه دوم دهه ۹۰ میلادی نه تنها مانعی بر سیاست برند ملی کره ایجاد نکرده‌اند، بلکه هرکدام بر جنبه‌ای از ابعاد این سیاست افزوده‌اند و تلاش کرده‌اند تا مسیر این سیاست را هموار کنند. رخدادی که در کشورهای کمتر توسعه‌یافته اتفاق نمی‌افتد و هر رئیس‌جمهور در تقابل با فرد قبلی ممکن است بسیاری از رویه‌ها و سیاست‌ها را دنبال نکند.

۶. درنهایت به نظر می‌رسد تعامل نهاد دولت و بخش خصوصی در سامان صنایع فرهنگی کره و در نتیجه ایجاد برند ملی کره بسیار مؤثر بوده است. سیاست‌ها و راهبردهای کلان همواره توسط نهادهای دولتی طراحی می‌شود و حتی تا حدود بسیار زیادی دولت در حوزه فرهنگ ورود مستقیم می‌کند، اما نکته اینجاست که نهادهای خصوصی انگیزه کافی برای همکاری با دولت را داشته و در طرف مقابل رویکرد دولت بسیار

خصوصی نیز از مهم‌ترین بازیگران این عرصه محسوب می‌شوند.

وجود داشته است. لذا دولت تنها بازیگر حوزه برندسازی ملی نیست و بخش‌های

حمایتگرانه است تا تصدیگرانه و فضای کافی برای کنشگری گروه‌های اجتماعی



درس آموخته‌هایی از تشکلهای مردم‌نهاد در ایران و جهان: ساختار تأمین مالی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16922.1804](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16922.1804)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۸۰۹
۱۴۰۳/۰۲/۰۵

بیان / شرح مسئله

بودن» و «غیرانتفاعی بودن» این‌گونه از اشخاص حقوقی باشد. گزارش حاضر در تلاش است مطالعه‌ای بر تجربیات جهان در حوزه تأمین مالی تشکلهای مردم‌نهاد داشته باشد و پس از شناخت ساختار الگوی تأمین مالی تشکلهای مذکور در کشورهای بررسی شده، ایده‌هایی برای طراحی ساختار تأمین مالی تشکلهای در کشور ارائه دهد.

محدود، از منابع بیرونی (مانند هدایای خیرین) باشد یا از منابع داخلی (مانند کارآفرینی و سرمایه‌گذاری)، منابع پایدار باشند یا مبتنی بر برنامه. ^۱ برای ساماندهی الگوی تأمین مالی تشکلهای مذکور، پاسخ به سؤال‌های فوق بسیار ضروری است لکن الگوی تأمین مالی تشکل نباید در تعارض با ماهیت اجتماعی تشکلهای باشد. به عبارت دیگر الگوی تأمین مالی تشکلهای نباید ناقض دواصل «غیردولتی

تشکلهای مردم‌نهاد باید بتوانند منابع مورد نیاز برای پوشش هزینه‌های جاری و عملیاتی خود و همچنین توسعه عملکرد و انجام برنامه‌های جدید را تأمین کنند. در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین و پربسامدترین مشکلات این تشکلهای در کشور، ناآگاهی یا ناتوانی در جذب منابع مورد نیازشان است. سؤال‌های اصلی مرتبط با الگوی تأمین مالی تشکلهای این است که این منابع باید متنوع باشد یا



۱. منابعی که از برگزاری رویدادها یا انجام طرح‌های مطالعاتی حاصل می‌شود، منابع «مبتنی بر برنامه» و «ناپایدار» هستند.

در پژوهش حاضر، رخ‌نمای^۲ ثبتي ۳۰ تشکل شناخته شده و دارای مقام مشورتی در شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل (اکوسوک) از ۶ کشور فرانسه، آلمان، آمریکا، ترکیه، ژاپن و ایران بررسی شد. بر این اساس ۱۳ شیوه برای تأمین مالی این تشکلهای شناسایی شد. روش‌های «اخذ حق عضویت اعضا» و «دریافت کمک‌های مالی و غیرمالی از منابع داخلی» بیشترین فراوانی را در مقایسه با سایر روش‌های تأمین مالی شناسایی شده، داشت. در ایران نیز کمک‌های مالی و غیرمالی از منابع داخلی، رایج‌ترین شیوه تأمین مالی در میان تشکلهای بررسی شده است. بهره‌مندی از موقوفات با توجه به ماهیت اسلامی آن در

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های پژوهشی پیش‌گفته، پیشنهاد می‌شود تشکلهای مردم‌نهاد کشور تا سرحد امکان منابع مالی خود را از طریق اخذ حق عضویت از اعضا و جلب کمک‌های مالی و غیرمالی از منابع داخلی تأمین کنند. ظرفیت‌های پویای مردمی که به صورت موقت ایجاد می‌شوند نیز می‌تواند گزینه مناسبی برای تکمیل الگوی تأمین مالی تشکلهای مردم‌نهاد کشور باشد.

کشورهای ایران و ترکیه مصداق خواهد داشت اما اگر فارغ از وجه دینی آن، امر وقف را بخشی از الگوی تأمین مالی هدیه و کمک‌های مردمی دانست می‌توان این منابع را به سرجمع دو منبع «کمک‌های داخلی» و «کمک‌های خارجی» افزود.

تشکلهای بررسی شده در ایران در زمینه کسب منافع مالی از طرق «مشارکت با دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی»، «تهادهای بین‌المللی» و «فروش محصولات و خدمات تجاری» ضعیف هستند. جذب منابع از طریق «اخذ حق عضویت اعضا» و «دریافت کمک‌های مالی و غیرمالی از منابع داخلی» برای تشکلهای ایرانی همانند تشکلهای سایر

همچنین تشکلهای از شیوه‌های سرمایه‌گذاری، تجارت، خرید و فروش ملک، طلا، ارز و سهام، همچنین شیوه‌های درآمدزایی غیرمرتبط با اهداف اجتماعی تشکل پرهیز کنند زیرا این شیوه‌ها در بلندمدت منتج به جابه‌جایی هدف و وسیله شده و ماهیت اجتماعی و انسانی تشکل استحاله می‌شود.

در نهایت پیشنهاد می‌شود، دولت از

کشورها، مهم‌ترین روش است. تشکلهای آلمانی بهتر از سایر کشورها از ظرفیت‌های مالی نهادهای بین‌المللی استفاده کرده‌اند. لکن احتمالاً به دلیل شرایط تحریمی و معاندت‌های سیاسی نهادهای بین‌المللی با نظام سیاسی ایران، تشکلهای ایرانی از حمایت‌های مالی نهادهای بین‌المللی محروم هستند.

تأمین مالی تشکل از طریق «دریافت کمک‌های دولتی» پس از شیوه «فروش محصولات و خدمات تجاری»، کمترین فراوانی را در میان ۱۳ شیوه شناسایی شده داشته است. در ضمن منظور از کمک‌های دولتی براساس تعاریف ارائه شده، کمک‌های غیرنقدی دولت به تشکلهای غیردولتی است.

پرداخت کمک‌های بلاعوض به تشکلهای اجتناب ورزد و از طریق تسهیل فرایندها و رویه‌های حقوقی و اداری موجود از تأسیس و فعالیت تشکلهای مردم‌نهاد حمایت کند. با این روش، تشکلهای مزبور استقلال خود را در قبال دولت و مدیران دولتی حفظ می‌کنند و نظام اداری کشور نیز از احتمال بروز ویژه‌خواری و تعارض منافع مصون می‌ماند.

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تحلیل بودجه قوه قضائیه (جداول)

دفتر مطالعات حقوقی

۱۹۸۲۸
۱۴۰۳/۰۲/۰۱



بیان / شرح مسئله

تحقق مطلوب اهداف، وظایف و کارکردهای دستگاه قضایی منوط به اختصاص منابع لازم در بودجه به این منظور است. با توجه به تأکید سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر افزایش بودجه دستگاه قضایی و تحقق اهداف دستگاه قضایی، بودجه این

تبدیل شده است و بخش دوم آن در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی قرار دارد. در این گزارش، بررسی بخش دوم بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور در موضوعات مربوط به دستگاه قضایی، مورد توجه قرار گرفته است.

دستگاه، اهمیت دوچندان یافته است. هم‌اکنون به موجب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، بودجه کل کشور در دو بخش به مجلس ارائه می‌شود که در خصوص بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، بخش نخست آن (شامل احکام) به قانون

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در خصوص بودجه قوه قضائیه با بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، موارد ذیل قابل بیان است:

- ارقام هزینه‌های بودجه قوه قضائیه در لایحه از حیث مطابقت با بخش احکام قانون بودجه ۱۴۰۳ (بخش اول) محل تأمل است؛ ظاهر امر دلالت بر کمتر از اعتبار مصوب در قانون می‌کند و در عین حال، نظر به احکام قانون برنامه ششم توسعه و نیز برنامه هفتم مصوب مجلس و نظر به سوابق امر در مذاکرات این قوانین، قرآنی بر رعایت قانون بودجه در بخش ارقام وجود دارد.
- سهم قوه قضائیه از اعتبارات بودجه عمومی در بودجه ۱۴۰۳ نسبت به بودجه ۱۴۰۲ افزایش (۵۶ درصد) داشته است و این افزایش مطابق با بند ۲۶ سیاست‌های کلی برنامه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- ضروری است در خصوص اعتبارات قوه قضائیه در بخش اول بودجه سال ۱۴۰۳، در جداول به‌طور شفاف و یکپارچه در جهت تحقق برنامه و قانون بودجه ۱۴۰۳ عمل شود و تأمین منابع لازم برای صندوق بازنشستگی، از محل

- هفتم، ماده ۱۱۹ قانون برنامه ششم توسعه و بند الحاقی ۲ ماده ۱۱۳ برنامه هفتم به نظر می‌رسد. اعتبار افزوده شده مازاد بر رشد سنواتی بودجه قوه قضائیه، از حیث عدم امکان نظارت و ارزیابی، محل تأمل است.

- اختصاص بخشی از منابع دستگاه قضایی به صندوق بازنشستگی کشوری، به دلایلی که در متن بیان می‌شود، محل تأمل است.

- دوسقفی شدن بودجه قوه قضائیه در درآمدهای مازاد بر درآمد خدمات قضایی، مغایر با اصول بودجه‌ریزی و اصل (۵۳) قانون اساسی است.

- تعیین درآمد اختصاصی جدید برای برخی دستگاه‌ها در جداول دارای اشکالات متعدد حقوقی است.

- لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (بخش دوم) با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ (بخش نخست) به دلیل درج صفر برای درآمدهای ناشی از فروش اموال غیرمنقول مازاد، فاقد انسجام است.

- موضوع ترویج فرهنگ حقوقی و قضایی اسلامی و پیشگیری از وقوع جرم در برنامه‌های جدول شماره ۱۲ نیامده و اعتباری از این منابع، بابت موضوعات بند «ب» تبصره «۱۳»، اختصاص نیافته است.

- عدم ارائه دقیق سنجه‌های عملکردی و همچنین برنامه‌های قوه قضائیه، از مواردی است که منجر به عدم ارزیابی صحیح از عملکرد قوه قضائیه نسبت به بودجه اختصاص یافته می‌شود.

- بودجه قوه قضائیه، محل تأمل است.

- بودجه قضایی باید یک سقفی باشد و کلیه پیش‌بینی‌های مربوط به درآمدهای اختصاصی هر یک از دستگاه‌های ذیل قوه قضائیه باید به‌طور مشخص در جدول شماره ۷ ذکر شود.

- در جدول شماره ۱۲ لایحه بودجه، برخی امور فرهنگی به موضوعات ترویج فرهنگ حقوقی و قضایی اسلامی از طریق تأمین اعتبار به دستگاه قضایی یا سایر نهادهای فرهنگی، تعریف شود.

مطالعه تطبیقی مدیریت بحران: مدیریت بحران در ژاپن (جایگاه و ارکان)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16915.1795](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16915.1795)

دفتر مطالعات سیاسی

۱۹۸۲۵
۱۴۰۳/۰۳/۱۶

بیان / شرح مسئله

آزمون و خطاهای بسیار در چگونگی مدیریت بحران‌هایی مانند زلزله، سونامی، سیل و ...، متحمل شدن خسارت‌های فراوان جانی و مالی و در نهایت انباشت آموخته‌های مدیریتی و اجرایی در این زمینه، اصولی آموزنده و هدایت‌کننده به ارمغان خواهد داشت. در این گزارش جایگاه و ارکان مدیریت بحران در کشور ژاپن بررسی شده است.

موارد ماهیتی هماهنگ‌کننده دارد. بر این اساس، جهت مدیریت مطلوب بحران‌ها، شناخت جامع الگویی از مدیریت بحران با ماهیت هماهنگ‌کنندگی، مسیری برای یادگیری هرچه بیشتر در این زمینه است. به نظر می‌رسد الگوی کشور ژاپن انتخابی مناسب باشد؛ زیرا مطالعه مدیریت بحران در این کشور به دلیل قرار گرفتن در بستر وقوع بحران‌های طبیعی در سطح زمین،

بحران‌های طبیعی و انسانی در اکثر موارد رویدادهایی آسیب‌زا به‌شمار می‌آیند که نیازمند مدیریت و کنترل مرحله‌ای هستند. مدیریتی با چنین ماهیت، علاوه بر تدوین برنامه‌ها و اقدامات اجرایی کارآمد، ترتیبات و تشکیلاتی را می‌طلبد تا بحران‌ها در تمامی مراحل اعم از قبل، حین و بعد از وقوع کنترل شوند و خسارت‌ها به حداقل برسد. مدیریت بحران اغلب و در اکثر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

همچنین وزیر دولت در مدیریت بلایا در کابینه سپرده شده است. تدبیر چنین ترتیبی در این کشور برجستگی مدیریت بلایا، قرار گرفتن در رأس امور و باور داشتن به بلایا و احتمال وقوع آن را به ذهن متبادر می‌کند. ■ مقام وزیر دولت در مدیریت بلایا در کابینه ژاپن به‌عنوان وزیر هم‌رده با سایر وزرای کشور، در رأس رهبری عملیاتی در مدیریت بلایا فعالیت می‌کند که تعریف این نقش جدید در کابینه به‌مثابه چاره‌اندیشی و تمهید مهم دولت

اقدامات مدیریت بلایا را بازیگران مشخص و گوناگونی در مقیاس‌های مختلف ملی (کابینه) و محلی (استانداری‌ها و شهرداری‌ها) برعهده دارند. ■ مهم‌ترین ویژگی حکمرانی در مدیریت بلایا در مقیاس ملی در ژاپن این است که نقش و جایگاه هر دو رهبری پشتیبانی و عملیاتی در آن دارای اقتدار سیاسی-اداری است که هر کدام از این رهبری‌ها به‌ترتیب به شخص اول سیاسی-اداری در مملکت یعنی نخست‌وزیر و

اصول راهنمای حاصل از خوانش و بررسی جایگاه و ارکان مدیریت بلایا در ژاپن گویای موارد زیر است: ■ تفکیک رهبری و مدیریت بحران در ژاپن به دو بخش رهبری پشتیبانی و رهبری عملیاتی در دو مقیاس ملی و محلی حکایت از تقسیم سازماندهی شده نقش‌ها و مسئولیت‌ها در این عرصه دارد. بدین معنا که نقش‌های تدوین سیاست‌ها، برنامه‌های پایه و همچنین مسئولیت هماهنگی و اجرای دقیق و سریع

ژاپن جهت ارتقای یکپارچگی و هماهنگی سیاست‌های مدیریت بلایا میان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متعدد و مرتبط در مدیریت بلایا و همچنین غلبه بر بخشی‌گرایی بروکراتیک در این حوزه است. وجود چنین وزیری در میان سایر وزرای کشور بیش از پیش ماهیت هماهنگ‌کنندگی مدیریت بلایا در ژاپن را نمایان و تقویت می‌کند.

دولت ژاپن به دلیل تجربیات مکرر در مدیریت و مقابله با بلایا، ترکیبی از سیستم‌های مدیریت اضطراری عمودی و افقی را توسعه داده است. به‌طور عمودی، هم دولت و هم حکومت‌های محلی اقدامات پیشگیری و پاسخ به بلایا را برعهده دارند که در صورت بروز بلایا به برنامه‌ریزی و هماهنگی می‌پردازند. به‌صورت افقی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دخیل در مدیریت بلایا در مقیاس ملی و محلی شبکه مشترک واکنش به بلایا را تشکیل می‌دهند و تحت هدایت «ستاد مدیریت بلایا» در سطوح ملی و محلی با یکدیگر همکاری می‌کنند.

در ژاپن در حوزه مدیریت بلایا شکلی از تمرکززدایی از نقش و مسئولیت‌های مقابله و مدیریت بلایا انجام شده که تمامی آنها به عرصه‌های واقعی و عملیاتی مدیریت بلایا یعنی حکومت‌های محلی (استاندارها و شهرداری‌ها) واگذار شده است؛ جایگاه، اقتدار نهادی، اختیار، صلاحیت، قابلیت و مسئولیت‌های مهم حکومت‌های محلی

به‌مثابه رهبران پشتیبان و عملیاتی در مقیاس محلی، نقشی متمایز و مکملی را به آنها در تمامی مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت بلایا اعطا می‌کند. تدوین و اجرای برنامه‌ها، هماهنگی کامل نهادها و سازمان‌های دخیل در مراحل مدیریت بلایا، حضور در تمامی مراحل مدیریت بلایا اعم از انجام اقدامات پیشگیرانه مانند صدور مقررات، مجوزها، دستورالعمل‌ها، آموزش، مانورهای ایمنی، صدور و انتقال اطلاعات و هشدارها، فعالیت‌های تخلیه و نجات، تأمین و توزیع کالاها، اولیه در شرایط اضطراری، هماهنگی کلی بازسازی و احیای معیشت در مرحله بازسازی و بازسازی و همکاری با بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی از وظایف مهم حکومت‌های محلی در مدیریت بلایا در ژاپن محسوب می‌شوند.

در تمامی بلایا، استانداری‌ها و به‌ویژه شهرداری‌ها بازیگران پیشرو در خط مقدم مدیریت و مقابله با بلایا هستند که با اقتدار، صلاحیت، دانش و آگاهی ژرف خود در مورد شرایط و ویژگی‌های محلی استان یا شهر خود، نقش مهمی را در مدیریت بلایا در ژاپن ایفا می‌کنند و به‌باینی دیگر اثر و نقش هم‌افزایی در مدیریت بلایا را برعهده دارند.

مدیریت بلایا در ژاپن تنها در صورت وقوع یک فاجعه بزرگ یا خاص که آثار زیان‌باری برای کل کشور داشته باشد، صورت متمرکزی می‌یابد و وجود قدرت واحد و متمرکز در

مواجهه با چنین فجایع ضروری تلقی می‌شود. در این صورت ستادهای مدیریت بلایای شدید، خاص و بزرگ مقیاس (در کابینه و محل فاجعه) با صلاح‌دید نخست‌وزیر و ریاست وزیر دولت در مدیریت بلایا تشکیل می‌شود که در مراحل مختلف مدیریت بلایا مانند پیشگیری، مقابله و بازیابی و همچنین اقدامات کنترل اضطراری به فعالیت می‌پردازد.

وجود شورایی با نام «شورای ارتباطی پشتیبانی از تندرستی و سلامت بازماندگان» در بالاترین رده سیاستگذاری در مدیریت بلایا یعنی شورای مرکزی مدیریت بلایا، نشان می‌دهد که در ژاپن علاوه بر سلامتی جسمی بازماندگان در محیط بغرنج فاجعه، تأمین و حفظ سلامتی روحی و روانی آنان و ایجاد محیط امن روانی برای بازماندگان امری اولویت‌دار در افزایش کیفیت مدیریت بلایاست. نکته قابل تأمل حاصل از بررسی مدیریت بلایا در ژاپن این است که قانون پایه مقابله با بلایا و سایر قوانین مرتبط به‌طور مکرر پس از هریک از بلایای رخ داده و به‌ویژه بلایای بزرگ مقیاس و حصول درس‌ها و تجربه‌ها، مورد بررسی، بازنگری و اصلاح قرار می‌گیرند. گزیده اصلی درباره ماهیت مدیریت بحران در ژاپن این است که «مدیریت بحران در این کشور در ضمن داشتن هویتی ملی و متمرکز (مستقر در کابینه دولت)، بی‌کم و کاست محلی و غیرمتمرکز است».



مطالعه تطبیقی مدیریت بحران: مدیریت بحران در ژاپن (برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16910.1798](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16910.1798)

دفتر مطالعات سیاسی

۱۹۸۳۶
۱۴۰۳/۰۳/۱۶

بیان / شرح مسئله

با رخ دادن بلایای مختلف طبیعی و انسانی، نسبت به ابعاد و شدت متفاوت آنها، جوامع انسانی دچار آسیب و خسارت می‌شوند. مدیریت مطلوب در این شرایط مهم‌ترین امر است؛ زیرا در صورت مدیریت ناصحیح، آسیب‌ها استمرار یافته و شرایط زندگی بفرنج می‌شود. مدیریت بلایا دارای دو رکن است. در رکن اول،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جستجو و کنکاش در برنامه‌ها، اقدامات (ساختاری و غیرساختاری) و مسئولیت‌های مدیریت بلایا در ژاپن نشان می‌دهد که ماهیت مدیریت بلایا در این کشور در عین دولتی بودن، محلی، مردمی، خصوصی، غیرانتفاعی و همچنین بین‌المللی است. مصادیق زیر ویژگی‌های برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات مدیریت بلایا در ژاپن را بیان می‌کنند:

تدوین انواع برنامه‌ها در مدیریت بلایا در مقیاس‌های مختلف ملی و محلی که شامل برنامه پایه به‌عنوان مرجع تمامی برنامه‌های مدیریت بلایا، برنامه عملیاتی سازمان‌های دخیل در مدیریت بلایا در مقیاس محلی و ملی و در راستای صلاحیت‌ها و عملکردهای آنان، برنامه‌های محلی استانداری‌ها و شهرداری‌ها در هر کدام از مناطق دچار فاجعه یا مستعد فاجعه

کرد. بر این اساس، مطالعه تجربه کشور ژاپن در برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات مدیریت بلایا حائز اهمیت است. این کشور به دلیل تجربه بلایای مکرر طبیعی و کسب تجربه در چگونگی مدیریت آنها، به‌طور جدی در این زمینه به برنامه‌ریزی، تعیین مسئولیت‌ها، تدوین اقدامات کارآمد و اجرای آنها می‌پردازد.

واگذاری مسئولیت‌های اصلی مدیریت بلایا به واحدهای محلی (استانداری‌ها و به‌ویژه شهرداری‌ها) در تمامی مراحل پیشگیری، پاسخ، بازیابی و بازسازی که در این حوزه دارای اقتدار، صلاحیت و اختیارات لازم هستند و نقش‌های اجرا و هماهنگ‌کنندگی اقدامات و مسئولیت‌ها را میان سازمان‌ها و نهادهای مختلف ملی و محلی برعهده دارند.

تأکید بر رویکرد پیشگیرانه و مردم‌محور برای مدیریت خطر بلایا و کاربرد شیوه‌های چندمخاطره‌ای (تدوین برنامه برای انواع بلایا)، تخصصی، فراگیر، قابل دسترس در تدوین برنامه‌ها و اجرای اقدامات مدیریت بلایا، به‌طوری‌که مراحل پیشگیری و بازیابی بعد از فاجعه در تمامی برنامه‌ها (تشکیل ستاد بازیابی و هماهنگی با

جایگاه و ارکان مدیریت بلایا مورد تأکید است. رکن دوم، برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات مدیریت بلایا را دربر می‌گیرد. هر دو رکن مذکور نقش بسیار مهمی در کیفیت مدیریت بلایا دارند. آشنایی با تجارب شکل گرفته در این زمینه در جهان، به شناخت دقیق مدیریت بلایا و ارکان دو بُعدی آن کمک شایانی خواهد

در راستای صلاحیت‌ها و نقش آنان در مدیریت بلایا، برنامه‌های اجتماعی مدیریت بلایا تهیه شده توسط شهروندان ژاپن است. درحقیقت برنامه‌های مدیریت بلایا، نقش‌ها و مسئولیت‌های هر کدام از بازیگران را در رابطه با اقدامات مختلف پیشگیرانه، واکنش اضطراری، نجات، فعالیت‌های بازیابی و بازسازی مشخص می‌کند.

طراحی سیستم برنامه مدیریت و کاهش خطر از پایین به بالا (غیرمتمرکز) که از سطح اجتماع محلی آغاز شده سپس به شهرداری‌ها، استانداری‌ها و در نهایت به دولت (کلیننه) ختم می‌شود و تمامی اقدامات ساختاری و غیرساختاری مراحل مختلف مدیریت بلایا بین این نهادها و سایر مسئولان مدیریت بلایا مانند دوزار، تخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های ملی و محلی تقسیم می‌شود.

نهادهای ذی ربط) در اولویت قرار داده می‌شود. مدیریت بلایا در ژاپن باور به سرمایه‌گذاری در پیشگیری دارد و بهترین انتخاب در مدیریت بلایا را آمادگی پیش از وقوع بلایا می‌داند.

■ تعیین اقدامات (ساختاری و غیرساختاری) و شناسایی استراتژی‌های مؤثر قبل و بعد از هر فاجعه خاص و شایع در ژاپن مانند زلزله، سونامی، سیل، بارش برف و... .

■ بازنگری مجدد برنامه‌ها، اقدامات و مسئولیت‌ها در سطوح ملی و محلی براساس درس‌های آموخته شده از بلایای داخل و خارج از کشور.

■ طراحی استانداردها و معیارهایی برای ارزیابی فعالیت‌های مدیریت و کاهش انواع بلایا و شناخت نقاط ضعف و قوت فعالیت‌ها و کسب درس‌آموخته‌ها.

■ برنامه‌ریزی و آمادگی حکومت مرکزی، حکومت‌های محلی و مردم ژاپن برای مقابله با حوادث احتمالی که براساس ویژگی‌های جغرافیایی ژاپن و تحلیل کارشناسان، احتمال وقوع بلایایی مانند زلزله‌های بزرگ مقیاس و سونامی در شهرها و کلان‌شهرها پیش‌بینی شده‌اند و برنامه‌های پیشگیری، آمادگی و مقابله با آنها تدوین و اجرا شده است. حتی قبل از وقوع بلایا، مکان و تأسیسات پایگاه مدیریت آنها در محل وقوع نیز مشخص شده‌اند.

■ ادغام و همکاری بخش‌های دولتی، خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد، همچنین دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و پژوهشی و خلق فرصت‌هایی برای همکاری در مراحل مختلف مدیریت بلایا به‌ویژه مرحله پیش از بحران.

■ تشکیل سازمان داوطلبانه فعال در بلایا به‌عنوان نهاد هماهنگ‌کننده با یگران غیرانتفاعی و داوطلبان و اثرگذاری فعالیت‌های داوطلبانه در مدیریت بلایا در این کشور.

■ توجه انواع کسب‌وکارهای دولتی و خصوصی به خطر بلایا و اتخاذ ترتیباتی در شیوه‌های مدیریتی جهت تداوم فعالیت‌ها و خدمات خود در مواقع بروز بلایا یا احتمال وقوع آنها با هدف همکاری در اجرای استراتژی‌های کاهش بلایا.

■ اهمیت قائل شدن به پژوهش‌های علمی و

توسعه فناوری و تجهیزات در زمینه پیشگیری، هشدار، امداد و نجات و کاهش خطر بلایا و نیز تدوین و اجرای سخت‌گیرانه‌ترین استانداردهای ساخت‌وساز.

■ وجود زیرساخت‌ها و مسیرهای متعدد دسترسی عموم مردم به اطلاعات بلایا (سیستم یکپارچه اطلاعات) برای مثال از طریق رسانه‌های جمعی، تلویزیون، رادیو، اینترنت و خدمات تلفن همراه و صدور به‌موقع (چند دقیقه قبل از وقوع فاجعه) هشدارهای اولیه و اطلاعات مرتبط با فاجعه توسط دولت، شهرداری‌ها و استانداردهای هاز طریق سیستم‌های مدرن رسانواع بلایا.

■ سرمایه‌گذاری ژاپن در آموزش عمومی آمادگی و مقابله با بلایا (به‌طور ویژه اجرای مانورها) و مبدل شدن ژاپنی‌ها به مردمانی با آگاهی بالا از خطر بلایا در جهان به‌واسطه دریافت آموزش‌های آمادگی در برابر بلایا از جانب دولت، رسانه‌ها، مدارس و نهادهای محلی، به‌طوری‌که مردم ژاپن مهارت‌ها و شیوه‌های خود امدادی را در مقابله با بلایا آموخته و ترویج داده‌اند. تعیین مناسبت‌هایی در این زمینه و درج آنها در تقویم رسمی کشور جهت افزایش آگاهی‌ها نشان می‌دهد که مدیریت بلایا به‌مثابه یک سنت حیاتی و ملی در این کشور است.

■ آموزش به مقامات و مسئولین دخیل در مدیریت بلایا با تأکید بر اجرای مانورها در راستای افزایش تخصص و آگاهی آنها در حوزه مدیریت بلایا و مراحل مختلف آن.

■ توانمندی، تخصص و امکانات تیم‌های واکنش اضطراری به بلایا (تیم‌های دفاع شخصی، امداد و نجات، پزشکی و آتش‌نشانی) در پاسخ به بلایا و همچنین نقش مهم آنان در سازماندهی اقدامات واکنش اضطراری و انجام مأموریت‌های میدانی.

■ توجه به زیرساخت‌های کلیدی و برنامه‌ریزی و طراحی سیستم‌های قوی در این زمینه، زیرساخت‌هایی که می‌توانند تا حد زیادی تلاش‌های امدادی در بلایا را تسهیل کنند، مانند پروژه‌های خطوط حیاتی، لجستیکی و مراکز حمل‌ونقل و... .

■ برگزاری نمایشگاه، کنفرانس و کارگاه‌های

ملی و محلی ارتقای پیشگیری و مدیریت بلایا و حضور شرکت‌کنندگان فعال از بخش‌های مختلف از جمله دولت، صنعت، دانشگاه، سازمان‌های غیردولتی، گروه‌های شهروندان و مردم.

■ تدوین سیاست‌های حمایت‌مالی جامع توسط دولت و حمایت مالی دولت از واحدهای محلی، خصوصی و داوطلبانه دخیل در مدیریت بلایا و اختصاص بودجه کلان برای مراحل پیشگیری و بازیابی بعد از فاجعه. حکومت‌های محلی نیز جهت تأمین هزینه‌های اقدامات اضطراری کنترل بلایا، دارای صندوق کنترل بلایا هستند.

■ حمایت مالی دولت ژاپن از صنایع و مردم آسیب‌دیده و تدارک امنیت مادی برای زنجیره‌های تأمین خدمات دچار آسیب و ارائه کمک‌های مالی به کسب‌وکارهای کوچک و متوسط مقیاس آسیب‌دیده.

■ تدوین و تقویت اقدامات و همکاری بین‌المللی ژاپن در کاهش بلایا در جهان و احساس مسئولیت و متعاقب آن اثرگذاری کشور ژاپن در این عرصه از طریق انتقال درس‌آموخته‌ها، تخصص‌ها، فناوری‌ها، کمک‌های بین‌المللی به سایر کشورها و همچنین تدوین اقدامات، استانداردها و طرح‌های جهانی مدیریت بلایا در راستای افزایش همکاری کشورهای مختلف با یکدیگر در این حوزه.

■ قانونگذاری بعد از هر فاجعه بزرگ مقیاس و تدوین قانون ویژه آن فاجعه براساس تجربیات کسب‌شده

■ در یک بیان ساده و کلی باید گفت که ژاپن در صدر کشورهای فاجعه‌خیز جهان، با تمام نیرو و قوای خود به بلایا و احتمال وقوع آنها باور دارد و با تلاش و پشتکار خود در این حوزه به مدیریت برنامه‌ریزی و اجرا می‌پردازد. رمز موفقیت این کشور در حوزه مدیریت بلایا، تنها «جدی شمردن» و «در رأس تمامی امور قرار گرفتن» بحران و بلااست که پیامدهای سودمندی برای این کشور داشته است؛ خواه در حوزه جایگاه و ارکان و خواه در زمینه برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات در تمامی مراحل مدیریت بلایا و به‌ویژه مراحل پیشگیری و بازیابی بلایا.



بیان / شرح مسئله

در پی سانحه تلخ سقوط بالگرد در تاریخ ۳۰ اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۳، آیت‌الله سیدابراهیم رئیسی، رئیس‌جمهور ایران اسلامی و هیئت همراه به شهادت رسیدند. مطابق اصل (۱۳۱) قانون اساسی در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور باید شورایی متشکل از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

موضوع نسبت اخلاق با سیاست یکی از موضوعات اساسی فلسفه سیاسی است که در همه دوره‌های تاریخی مورد توجه بوده است و اندیشمندان و فلاسفه بسیاری تلاش کرده‌اند تا به تبیین سازگاری یا ناسازگاری این دو مقوله با هم بپردازند. نکته حائز اهمیت آن است که اعتقاد به چگونگی رابطه اخلاق و سیاست تعیین‌کننده نوع کنش و سیاست‌ورزی مسئولان و مردم در یک جامعه است. در باب رابطه اخلاق و سیاست، چهار آموزه عمده وجود دارد که عبارتند از:

■ **جدایی اخلاق از سیاست:** مدعای اصلی این آموزه آن است که باید میان قواعد اخلاق و الزامات سیاست تفاوت قائل شد و براساس واقعیت و با در نظر گرفتن منافع و مصالح دست

اینکه در رقابت‌های پیش‌روی انتخاباتی بین نامزدها، اخلاق حاکم باشد تا با مشارکت گسترده مردم، حماسه انتخابات مکمل حماسه بدرقه شهیدان شود، ضرورت توجه و پرداختن به بحث نسبت اخلاق، سیاست و اخلاق انتخاباتی را در این مقطع زمانی واجد اهمیت مضاعف کرده است.

رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه و معاون اول رئیس‌جمهور ترتیبی اتخاذ کنند که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود. بیانات حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی) در مراسم سی‌وپنجمین سالگرد ارتحال حضرت امام خمینی (رحمه‌الله) و تأکید معظم‌له بر

لنین و لئون تروتسکی نظریاتی دارند که بسیار نزدیک به اخلاق اقتدارمنشانه و نظریه تبعیت اخلاق از سیاست است.

■ **نظریه دوسطحی اخلاق و سیاست:** براساس نظریه دوسطحی اخلاق و سیاست آموزه‌ها و اصول اخلاقی اید در دو سطح بررسی شوند: در سطح فردی، رفتارها و اقدامات بر پایه معیارهای مطلق اخلاقی سنجیده می‌شوند، اما در سطح جمعی اقدامات براساس مصالح و منافع ملی است. لذا آنچه در سطح فردی، اخلاقی است نمی‌تواند در سطح اجتماعی، اخلاقی در نظر گرفته شود. ذیل همین نگرش است که ماکس وبر دوگانه اخلاق مسئولیت و اخلاق اعتقاد و مرد سیاستمدار و مرد اخلاق را مطرح می‌سازد. به‌طور کلی سه نظریه فوق را می‌توان این‌گونه

به اقدام سیاسی زد. براساس این رویکرد توجه به اخلاق در سیاست به شکست در عرصه سیاست منجر می‌شود. مهم‌ترین شارح این رویکرد، نیکولا ماکیاوولی بود که اگرچه اخلاق را لازمه زندگی افرادی دانست، اما پایبندی به آن را برای دولتمردان خطرناک می‌دانست.

■ **تبعیت اخلاق از سیاست:** براساس این نظریه، اخلاق تابع بی‌قیدوشرط سیاست و عمل انقلابی است و ارزش خود را از آن می‌گیرد. حال آنکه خود عمل انقلابی و سیاست به توجیه اخلاقی نیاز ندارد و عین اخلاق و فضیلت دانسته می‌شود. این رویکرد، نه تنها اصلاتی برای اخلاق قائل نمی‌شود، بلکه بر این انگاره اصرار دارد که اخلاق از منافع مبارزه طبقاتی به دست می‌آید. آنتونیو گرامشی،

خلاصه کرد: نظام‌سازی برای رابطه اخلاق و سیاست، خارج از حوزه دین و مفهوم خدا و بر پایه انسان‌محوری، نسبی‌گرایی و مادی‌گرایی صورت می‌گیرد.

■ **نظریه یگانگی اخلاق و سیاست:** براساس نظریه یگانگی، نمی‌توان مرز قاطعی میان سیاست و اخلاق قائل شد و هریک را به حوزه خاص منحصر و محصور ساخت. فرد در حیطه زندگی شخصی، همان فرد در عرصه زندگی اجتماعی است. در نظریه یگانگی و وحدت هم روش سیاسی و هم غایت سیاست باید اخلاقی باشد.

■ **نظام جمهوری اسلامی ایران براساس اعتقاد به یگانگی و وحدت اخلاق و سیاست شکل گرفته و سیاست اسلامی به دو بُعد مادی و معنوی انسان توجه دارد و حاکم اسلامی در**

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ با توجه به اینکه در نظام جمهوری اسلامی ایران بر یگانگی سیاست و اخلاق تأکید می‌شود، ضرورت دارد از روش‌ها و رویکردهای غیر اخلاقی برای پیروزی در انتخابات احتراز شود. به‌ویژه آنکه استفاده نامزدها از شیوه‌های تخریبی می‌تواند موجب رویگردانی مردم از حضور در انتخابات شود.

■ رقابت سالم و انتخاب آگاهانه شهروندان در گرو بیان و اعلام صادقانه برنامه‌های انتخاباتی از سوی کاندیداها و احزاب سیاسی است. ضرورت دارد نامزدهای انتخابات با آگاهی از مقدرات و محذورات و سنجش صحیح توانایی‌ها مبادرت به اعلام برنامه‌های خود کنند و به وعده‌های داده شده، پایبند و متعهد باشد. البته یکی از مهم‌ترین ضمانت اجرای وعده‌های نامزدها افکار عمومی است؛

راستای شکوفایی هر دو بُعد از حیات انسانی باید تلاش کند. از دیدگاه حضرت امام خمینی (ره) تمام اسلام، سیاسی است. یعنی احکام، اخلاق و عقاید که سه بخش تشکیل‌دهنده دین هستند، سیاسی‌اند و تقویت اخلاق، تقویت سیاست و تقویت سیاست، تقویت اخلاق را به‌عهده دارد، بنابراین اخلاق و سیاست از منظر امام، رابطه‌ای هم‌افزا دارند. از این منظر رعایت اخلاق در انتخابات از آشکارترین جلوه‌های سیاست اخلاقی و سیاست اخلاقی میدان عملی شدن بسیاری از ارزش‌ها و فضایل اخلاق اجتماعی است.

■ **حضرت آیت‌الله‌العظمی‌خمنه‌ای (مدظله‌عالی) به‌عنوان بالاترین مقام معنوی-سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران در انتخابات مختلف نسبت به تبیین اصول و چارچوب رقابت اخلاقی**

چراکه بالا رفتن آگاهی سیاسی شهروندان و حضور فعال آنان در عرصه انتخابات فضای تبلیغاتی را به‌جای رواج وعده‌های نامعقول به میدان ارزیابی برنامه‌ها بدل می‌کند.

■ تأکید بر رأی‌دهی بر مبنای تفاوت‌های فرهنگی منجر به از بین رفتن رأی‌دهی آگاهانه، امیدواری کاذب، تضعیف هویت ملی و تسهیل مداخله بیگانگان خواهد شد. بنابراین نامزدهای انتخابات باید تلاش کنند در رقابت‌ها و تبلیغات انتخاباتی وحدت ملی خدشه‌دار نشود، از تضعیف آداب و رسوم، اسطوره‌ها و زبان رسمی اجتناب کنند و از توهین و بی‌احترامی به ارزش‌های فرهنگی اقوام مختلف خودداری کنند.

■ هزینه‌های سرسام‌آور تبلیغاتی و اتکالی بیش‌از حد به عامل پول در انتخابات قطعاً

و شایسته، ویژگی‌های نامزدهای اصلح، وظایف مردم و نامزدها و ... اهتمام ویژه داشته‌اند. بررسی بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی مؤید آن است که معظم‌له همیشه توصیه‌هایی به نامزدها مبنی بر سلامت تبلیغات، صداقت، وحدت و انسجام ملی، عدم استفاده از بیت‌المال و هزینه‌های زیاد، امیدآفرینی و امکان‌پذیری برنامه‌ها داشته‌اند.

■ **عدم توجه نامزدهای انتخاباتی به اصول و ضوابط اخلاقی در رقابت‌ها می‌تواند موجبات ناامیدی مردم از مسئولین، احتمال ایجاد تنش‌های اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی نظام سیاسی و تهییج دشمنان به بهره‌گیری از اختلافات در راستای فشار به کشور را پدید آورد و فرایند انتخابات را از یک عامل نشاط‌آفرین اجتماعی به یک عامل تهدیدزا تبدیل کند.**

در تعارض با فلسفه تأسیس نظام جمهوری اسلامی ایران (که بر پایه ارتباط وثیق اخلاق، سیاست، دوری از اسراف و تبذیر بنا نهاده شده است) می‌باشد؛ به‌ویژه آنکه انتخابات ریاست جمهوری در سطح ملی انجام می‌شود و نامزدها از طریق رسانه‌ها به‌صورت برابر می‌توانند با تمامی مردم ارتباط برقرار کنند.

■ **بزرگ‌نمایی مشکلات و القای بن‌بست، ناامیدی و یأس توسط احزاب و نامزدها در فرایند انتخابات می‌تواند روحیه خودباوری ملی و تحول را در جامعه از بین ببرد. بنابراین ضرورت دارد احزاب و نامزدها با امیدآفرینی، زمینه را برای مشارکت مردم در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و تمایل آنها به اثربخشی، پیشرفت و تحول را افزایش دهند.**

ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16920.1802](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16920.1802)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۰۳
۱۴۰۳/۰۲/۰۱

بیان / شرح مسئله

نظام‌های استخدام و ورود به خدمت در بخش عمومی، فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) در قالب این ابعاد و مدل مبنایی نقد و بررسی شده است.

مناسب هستند. در گزارش حاضر با توجه به چالش‌های حوزه ورود به خدمت و استخدام در نظام اداری کشور، پس از تبیین مفهوم مبنایی سیستم خدمات کشوری و نیز ابعاد اصلی

در میان وظایف مدیریت منابع انسانی، تأمین و استخدام کارکنان از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. زیرا درحقیقت منابع انسانی شایسته و توانمند رهاورد نظام ورود به خدمت و استخدام

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

دولتی هستند. با این حال در سطح فنی و حوزه خط‌مشی‌گذاری نیز برخی کاستی‌ها در قانون مدیریت خدمات کشوری وجود دارد.

استفاده نادرست از بوروکراسی، عدم حاکمیت قانون و ضعف در نظارت علل اصلی ناکارآمدی نظام ورود به خدمت و استخدام در بخش

یافته‌های گزارش مؤید آن است که عواملی مانند عدم تجانس و تناسب نظریه‌های دولت، مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هیئت وزیران برساند. تبصره «۱» - سازمان مکلف است ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ آیین‌نامه اجرایی نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی؛ نسبت به تدوین و ابلاغ چارچوب نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی دستگاه‌های دولتی اقدام نماید. این چارچوب مشتمل بر راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولتی و سازوکارهای آینده‌نگر و واقع‌گرایانه عرضه و

ایجاد توازن و تناسب بین نیازمندی‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت منابع انسانی در سطح ملی، سازمان موظف است ظرف مدت شش‌ماه آیین‌نامه اجرایی نظام ملی برنامه‌ریزی منابع انسانی را شامل فرایندهای پیش‌بینی احتیاجات بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی کشور، چگونگی تأمین آن از طریق نهادهای آموزش و تربیت و توسعه منابع انسانی تدوین و به تصویب

با مینا قرار دادن مفروضات قانون مدیریت خدمات کشوری، احکام پیشنهادی به‌منظور رفع نواقص قانونی حوزه ورود به خدمت و استخدام به‌شرح ذیل ارائه شده است.

۱. طراحی نظام برنامه‌ریزی منابع

انسانی در سطح ملی و دولت

ماده (۴۱) پیشنهادی قانون مدیریت خدمات کشوری مکرر (۱) - به‌منظور جلوگیری از اتلاف سرمایه‌های انسانی و

تقاضای کمی و کیفی منابع انسانی می‌باشد. دستگاه‌های اجرایی موظفند ظرف مدت ۶ ماه نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی خود را براساس چارچوب مزبور تهیه و جهت تأیید به سازمان اعلام نمایند. سازمان مکلف است ظرف مدت سه ماه نظریه خود را مبنی بر تأیید یا اصلاح نظام مذکور به دستگاه ذی‌ربط اعلام نماید. عدم ارائه اظهارنظر سازمان اداری و استخدامی کشور در موعد مقرر به منزله تأیید نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی دستگاه اجرایی خواهد بود.

تبصره «۲» - سازمان مکلف است در خردادماه هر سال گزارش، تعداد پست‌های مصوب، مازاد یا کمبود کمی و کیفی منابع انسانی براساس ساختار سازمانی، ترکیب و توزیع بخشی و جغرافیایی منابع انسانی را در دو سطح استانی و ملی و دو گروه ستادی و واحدهای اجرایی به هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۲. سامان‌دهی انواع (گونه‌های) استخدام در دستگاه‌های اجرایی

ماده (۴۵) - استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو شکل است:

۱. استخدام رسمی برای انجام آن دسته از وظایف دولت که ثابت و پایدار بوده و شاغلان مربوط باید عمر خدمتی خود را در دولت بگذرانند. این‌گونه افراد مشمول این قانون می‌باشند.

۲. استخدام پیمانی (موقت) برای عهده‌داری آن دسته از وظایف در دولت که انجام آنها در مدت زمان محدود و مشخص ضرورت دارد. به‌منظور تعیین شرایط استخدام این قبیل مستخدمان دولت مکلف است ظرف مدت ۶ ماه سازوکارهای اجرایی لازم را تدوین و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.

تبصره «۱» - دستگاه‌های اجرایی برای برخی مشاغل کارگری در واحدهایی که ملاحظات امنیتی اقتضا می‌کند می‌توانند مستخدم رسمی و پیمانی استخدام کنند.

فهرست این دستگاه‌ها و واحدهای ذی‌ربط به پیشنهاد وزارت اطلاعات به تصویب شورای عالی امنیت ملی می‌رسد.

تبصره «۲» - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، به‌کارگیری افراد به‌صورت قرار دارد، ساعتی و کار معین ممنوع و تبصره ماده (۳۲) نسخ می‌گردد. تخلف از مفاد این ماده جرم بوده و بالاترین مسئول ذی‌ربط به مجازات مصرح در ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی) محکوم خواهد شد.

تبصره «۳» - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون تأمین نیروی انسانی از طریق شرکت‌های پیمانکاری برای انجام وظایف خدماتی و تخصصی ممنوع و ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نسخ می‌گردد. مشاغل کارگری از طریق ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌طور مستقیم به‌کارگیری خواهند شد.

۳. بازطراحی فرایند استخدام در دستگاه‌های اجرایی

ماده (۴۱) پیشنهادی - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون ماده (۴۴) نسخ می‌گردد. دستگاه‌های اجرایی مکلفند براساس نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی نیازمندی‌های خود را حسب مورد به سازمان اعلام نمایند. سازمان پس از بررسی این نیازمندی‌ها مجوزهای استخدامی دستگاه‌های متقاضی را تعیین و جهت نشر آگهی ابلاغ می‌نماید. فرایند استخدام شامل آزمون کتبی (عمومی و تخصصی)، مصاحبه و گزینش است.

۴. شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی

ماده (۴۲) - شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از:

الف) داشتن حداقل سن هجده (۱۸) سال تمام و سن حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک

تحصیلی دکتری چهل و پنج سال (در صورت انجام دوره خدمت ضرورت، مدت‌زمان آن به حداکثر سن استخدامی مردان افزوده می‌شود).

ب) داشتن تابعیت ایرانی.

ج) انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت دائم برای مردان.

د) عدم اعتیاد به دخانیات، الکل و مواد مخدر.

ه) نداشتن سابقه محکومیت کیفری مؤثر موضوع ماده (۲۵) قانون مجازات اسلامی.

و) دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغلی که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است).

ز) داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند.

ح) اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

ط) التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

تبصره «۱» - به‌کارگیری موقت و تعیین حقوق و مدت خدمت اتباع خارجی حسب قوانین و مقررات خاص خود خواهد شد. تبصره «۲» - استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات است. عناوین و محتوای مهارت‌های مذکور توسط سازمان تهیه و ابلاغ خواهد شد.

تبصره «۳» - استخدام اینترگران و خانواده‌های آنان براساس قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود.

تبصره «۴» - قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است.

تبصره «۵» - حکم این ماده نافی حکم مقرر در ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت نمی‌باشد.

قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛ رهنمودهایی برای نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16917.1796](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16917.1796)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۱۵
۱۴۰۳/۰۲/۰۸

بیان / شرح مسئله

مجازات مرتکبین تمرکز کرده و مدیریت موقعیت‌هایی که مدیران و کارمندان در برابر نفع شخصی و عمومی دچار تعارض می‌شوند، به صورت خاص و ویژه در نگاه مقنن دیده نشده است.

یک قانون جامع و راهبردی که تمرکز آن شناسایی گلوگاه‌های فسادزا بوده، ضروری است. این حوادث نشان داد که نظام حقوقی ما در عرصه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد بیشتر روی موضوع فساد از حیث

رخدادهایی که در دهه ۱۳۹۰ شمسی منجر به ارتکاب فساد در برخی دستگاه‌های اجرایی شد، نشان داد علی‌رغم وجود قوانین متعدد در این حوزه، مسئله تعارض منافع به صورت جامع و مانع دیده نشده و لزوم

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جهت بهره‌برداری از این تجارب، می‌تواند درس‌های مفیدی را جهت تدوین قوانین این حوزه در آینده به همراه داشته باشد. به همین منظور گزارش حاضر به مطالعه تحلیلی و آسیب‌شناسانه قوانین حوزه مدیریت تعارض منافع فردی و ارتقای سلامت اداری پرداخته تا از تکرار اشکالات در قوانین آینده این حوزه جلوگیری به عمل آید.

رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۷۵ و... نیز از جمله تلاش‌های مقنن در جهت بازدارندگی از فساد و مجازات مرتکبین به فساد بوده است. بررسی تجارب قانونگذاری در این حوزه با استفاده از تحلیل قوانین این حوزه در عرصه پیشگیری و مجازات هم‌زمان با اتخاذ رویکرد آینده‌نگر

در نظام حقوقی ما قوانین متعددی از جمله قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولین و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۹۴، قانون ارتقای نظام سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰، قانون منع تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳ در حوزه پیشگیری و همچنین در حوزه ضمانت اجرا، قانون

تمدید مکرر قوانین ارتقای سلامت اداری در سایه تصویب قانون آزمایشی و عدم توجه به نظام ارزیابی تأثیرات قانون از مسیر پایش آثار آن، موضوعی است که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان متولی این موضوع باید آن را مدنظر قرار دهد. استفاده از ظرفیت کمیسیون مشترک در بررسی لوایح مربوط در مجلس شورای اسلامی و همچنین هم‌گرایی قوای مجریه و قضائیه در تهیه لوایح می‌تواند منجر به ساختار منسجم از حیث تشکیلات، منابع انسانی، آیین‌نامه‌های اجرایی به‌موقع در حوزه قوانین مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری شود. مجازات اداری نقض قواعد مدیریت تعارض منافع باید به‌صورت شفاف در قانون مشخص شود و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز به تخلفات کارمندان رسیدگی کنند. کمیسیون حقوقی و قضایی نیز در خصوص ضمانت‌اجرای کیفری، شمول مجازات نسبت به متخلفان را براساس رتبه و مقام، در نظر گرفته و جبران کلیه خسارت‌های وارده به دلیل نقض قواعد مدیریت تعارض منافع را نیز به‌صراحت به‌عنوان بخشی از مجازات قرار دهد.

در خصوص موارد ۶گانه مدیریت تعارض منافع، (وزارت امور اقتصادی و دارایی) به‌منظور مدیریت دریافت هدایا توسط مقامات و مسئولین باید نسبت به راه‌اندازی سامانه دریافت هدایا به‌منظور شفاف‌سازی

هدایای دریافتی اقدام کرده و مقامات و مسئولین مکلف به درج اطلاعاتی از جمله شخص هدیه‌دهنده و ارزش ریالی آن در سامانه مذکور باشند.

در موضوع خویشاوندسالاری، «حراست‌های دستگاه‌های اجرایی» به‌عنوان بازوهای نظارتی و در قالب یک تکلیف خاص، جذب و به‌کارگیری بستگان نسبی و سببی برخلاف مقررات توسط مسئولان را به وزارت اطلاعات و سازمان بازرسی کل کشور گزارش دهد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی باید در حوزه مالکیت شرکت‌های خصوصی و سهام‌داری شرکت‌های مرتبط با حوزه‌ای که مقامات و مدیران در آن حوزه مسئولیت خط‌مشی‌گذاری، نظارت و اجرا را برعهده دارند؛ نسبت به معرفی و کیل ناشناس برای مدیریت سهام مربوطه اقدام کند.

سازمان اداری و استخدامی با همکاری سازمان برنامه‌بودجه و وزارت اطلاعات، در حوزه درب‌گردان که به‌معنای جابه‌جایی از بخش عمومی و حاکمیتی به بخش خصوصی است؛ با توجه به مرتبه شغلی و حساسیت شغل کارمندان و مسئولان و سطح دسترسی به اطلاعات محرمانه؛ با استفاده از دوره توقف و استراحت پس از اتمام خدمت عمومی در خصوص بازنشستگان (در سایه نظام جبران خدمت) و همچنین رویکرد مصاحبه

و شناخت انگیزه از حضور در بخش خصوصی و شفاف‌سازی جابه‌جایی‌ها در رده‌های بالای حاکمیتی از طریق سامانه‌های در دسترس مردم، اقدام کند.

در بحث جلوگیری از انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای در تصمیم‌گیری‌های کلان و محلی، در گام اول کمیسیون‌های مجلس و در گام دوم شوراهای اسلامی شهر و روستا قبل از رأی دادن؛ ذی‌نفع بودن خود را به رئیس جلسه اعلام نموده و کتمان آن منجر به تعقیب اداری فرد خاطی شود.

در موضوع اشتغال هم‌زمان در شرایط فعلی به‌نظر اتخاذ راهبردهای سخت‌گیرانه، می‌تواند نقشه راه بهتری را در حوزه جابه‌جایی افراد در بین بخش خصوصی و عمومی، ترسیم کرد. عمده مشکل تقنینی در حوزه اشتغال هم‌زمان پراکندگی قوانین این حوزه و عدم شمول آن به کلیه قوای سه‌گانه و سازمان‌های با قانون خاص و همچنین تعاریف ناهمگون در تعریف شغل و پست در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بوده و همین موضوع منجر به ایجاد خلأ قانونی در این فضا شده است. لذا کمیسیون اجتماعی با اصلاح و همگن کردن تعریف شغل با نگاه عام‌الشمول نسبت به باز تعریف اصطلاحات شغل و پست اقدامات لازم جهت شفاف کردن این مسئله را در دستور کار قرار دهد.

طراحی سیستم پشتیبان هوشمند قانونگذاری: معرفی مفهوم تحلیل داده محور خطمشی (کاربست هوش مصنوعی و فناوری مبتنی بر داده در تحلیل خطمشی)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16913.1793](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16913.1793)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۸۱۰
۱۴۰۳/۰۲/۰۸

بیان / شرح مسئله

خطمشی گذاری عمومی و قانونگذاری از اصلی ترین و پیچیده ترین وظایف حاکمیت هاست. یکی از مهم ترین دلایل این امر، تأثیر خطمشی های عمومی و قوانین کشور بر جنبه های مختلف زندگی طیف وسیعی از شهروندان در محدوده های زمانی معمولاً طولانی است. به علاوه گسترش روزافزون پیچیدگی مسائل جوامع که عوامل متعددی از جمله گسترش ارتباطات و فضای مجازی، شهرنشینی، جهانی شدن، مطالبه مشارکت و پاسخ گویی توسط شهروندان و ... زمینه ساز آن بوده است، نیز بر دشواری خطمشی گذاری افزوده است. در این راستا، خطمشی گذاری مبتنی بر شواهد جهت ارتقای کیفیت خطمشی ها و قوانین و همچنین ارتقای پاسخ گویی و شفافیت در بخش عمومی پیشنهاد شده است. داده ها در عصر کنونی از مهم ترین شواهد در دسترس هستند. در سال های اخیر گسترش فناوری اطلاعات و سیستم های مبتنی بر رایانه و سپس توسعه سیستم های هوشمند مبتنی بر

حاکمیتی هستند که خروجی عملکرد حکومت ها بوده و می توانند مبنایی برای سنجش کارایی آنها باشند. به کارگیری قابلیت ها و ظرفیت های ایجاد شده بر مبنای توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و انبوه داده های در دسترس در کنار توان پردازشی بالای موجود می تواند نقش راهنما و تسهیل کننده در ارتقای کیفیت تصمیم گیری ها و قوانین و خطمشی ها و در نتیجه ارتقای کارآمدی و مقبولیت نظام قانونگذاری داشته باشد. در این راستا توجه به سیستم های پشتیبان خطمشی در بخش قانونگذاری کشور که ترکیبی از فناوری های نوین با اقتضانات این بخش از جمله مشارکت دهی افراد جامعه و در نظر گیری ارزش ها و هنجارها خواهد بود، ضروری است. علاوه بر این، استفاده از سیستم های هوشمند با بهره گیری از هوش مصنوعی که در سالیان اخیر توسعه روزافزونی یافته است، بر قابلیت های سیستم های پشتیبان خطمشی خواهد افزود.

هوش مصنوعی در کنار افزایش تولید، قابلیت دسترسی، ذخیره سازی و پردازش داده های مختلف، زمینه ساز به کارگیری این فناوری ها در بخش خصوصی شده است. برای مثال می توان به تحلیل مشتری، تحلیل بازار، تحلیل روند و ... در بخش خصوصی اشاره کرد. نمونه موفقی از به کارگیری این فناوری ها در بخش خصوصی، سیستم های پشتیبان تصمیم و تحلیل های کسب و کار داده محور هستند. این سیستم ها با بهره گیری از توان رایانه به تحلیل داده ها و اطلاعات موجود و استخراج شواهد مدنظر و در اختیار گذاشتن این شواهد در زمان مناسب برای تسهیل و پشتیبانی از تصمیم گیری، می پردازند. مشاهده کارایی و قابلیت های این سیستم ها در بخش های مختلف تجاری و خصوصی، در کنار پیچیدگی روزافزون مسائل بخش عمومی و فراهم شدن داده های مختلف در این بخش می تواند زمینه ساز به کارگیری آنها در بخش دولتی باشد. خطمشی ها و قوانین، از مهم ترین تصمیمات

بنابراین طراحی سیستم پشتیبان خطمشی در بخش قانونگذاری کشور خواهد توانست دستاوردهای مهمی در ارتقای کیفیت مأموریت‌های مجلس شورای اسلامی داشته باشد. این سیستم شامل کارکردهایی در زمینه مسئله‌یابی، دستورگذاری، تدوین و تنقیح، ارزیابی و پیامدسنجی قوانین خواهد بود که متناسب با مسئولیت‌های شآن قانونگذاری مجلس شورای اسلامی هستند. طراحی این سیستم‌ها موضوع سلسله‌گزارش‌هایی است که گزارش کنونی اولین آنهاست. این گزارش به مفهوم‌شناسی، بررسی و بیان کارکردهای تحلیل داده‌محور خطمشی^۱ و^۲ می‌پردازد که رویکرد نوینی در تحلیل خطمشی عمومی بوده و لازمه بهره‌گیری از ابزارهای داده‌محور مانند تحلیل‌های مبتنی بر هوش مصنوعی، در این بخش است. این سیستم پشتیبان خطمشی در مجلس شورای اسلامی، می‌تواند زمینه‌ساز حرکت به سمت شواهد محوری، تسهیل در تصمیم‌گیری و ارتقای سرعت و کیفیت قوانین باشد که اثر آن در ارتقای مقبولیت و کارآمدی مجلس شورای اسلامی قابل مشاهده خواهد بود.

در حال حاضر تحلیل‌های داده‌محور رایج

در بخش خصوصی، ترکیبی از داده‌کاوی پیشرفته و الگوریتم‌های یادگیری بر مبنای کلان‌داده‌ها و سیستم‌های پشتیبان تصمیم است. این تحلیل‌ها در سال‌های اخیر با تسهیل دسترسی به داده‌ها و فناوری‌های نوین، فراگیرتر شده است. در اینجا لازم است به‌رغم الگویی از سیستم‌های پشتیبان تصمیم در بخش خصوصی و تحلیل‌های داده‌محور مورد استفاده، تمایزات مهم بخش خصوصی و بخش عمومی از جمله تفاوت در هدف، ارزش‌ها، افق زمانی، عوامل و بازیگران مؤثر، منابع مورد استفاده، پاسخ‌گویی و مشروعیت، مشورت و ... مدنظر قرار گیرند. بر همین اساس لازم است نوع خاصی از تحلیل‌های داده‌محور که متناسب با مقتضیات بخش عمومی است در نظر گرفته شود که آن را تحلیل داده‌محور خطمشی نامیده‌اند.

جهت رعایت این تناسب لازم است چهار اصل در طراحی ابزارهای تحلیل داده‌محور خطمشی مدنظر قرار گیرد. اصل اول تقاضامحوری است، به این معنا که فراهم‌سازی یک کاربرد از تحلیل‌های داده‌محور در خطمشی‌گذاری باید بر مبنای درخواست مشخص از سمت بخش عمومی

و دولتی بوده و نباید صرفاً مبتنی بر نگاه آکادمیک و دانشگاهی باشد. اصل دوم با عنوان عملکرد به این معنی است که به‌کارگیری یک تحلیل داده‌محور در خطمشی‌گذاری باید مستقیماً به کاربرد نهایی متصل باشد و به بهبود وضعیت مشخصی منجر شود. اصل سوم با عنوان شفافیت ارزشی به معنی این است که تحلیلگر خطمشی، طراح و به‌کارگیرنده تحلیل داده‌محور، باید نسبت به مفروضات اساسی خود در خصوص محیط خطمشی‌گذاری، شرایط جامعه و مواردی از این دست، آگاه باشند و با تعامل با یکدیگر، از خواسته‌ها و مطالبات هم مطلع شده و زمینه ارتقای کارآمدی تحلیل‌های مدنظر را فراهم کنند. اصل چهارم با عنوان معناداری داده‌ها به این امر می‌پردازد که تحلیل داده‌محور ارائه شده، باید زمینه‌ساز ارتقای ظرفیت تأمل در معنا و ماهیت داده‌های به‌دست آمده با هدف حمایت از خطمشی‌ها شود. در این راستا نیاز است اطلاعاتی در خصوص بستر داده‌ها، پروتکل‌های مورد استفاده، نحوه استخراج، محدودیت‌های ذاتی و پارادایم‌هایی که باید تحلیل بر مبنای آنها صورت گیرد، همراه با داده‌ها ارائه شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با در نظرگیری اصول فوق، امکان دستیابی به نوع خاصی از تحلیل‌های داده‌محور متناسب با مقتضیات بخش عمومی فراهم خواهد شد که آن را تحلیل داده‌محور خطمشی می‌نامند. این رویکرد تحلیلی زمینه‌ساز ترکیب تصمیم‌گیری داده‌محور و تصمیم‌گیری ارزش‌محور و ایجاد بستر شواهد محوری در خطمشی‌گذاری و

قانونگذاری است که می‌تواند در ارتقای کیفیت تصمیمات و تسهیل تصمیم‌گیری‌ها در بخش عمومی کمک‌کننده باشد.

با بهره‌گیری از تحلیل داده‌محور خطمشی، زمینه‌ساز جهت طراحی سیستم پشتیبان هوشمند قانونگذاری که به دنبال ارتقای کیفیت، سرعت و تسهیل فرایند قانونگذاری به‌عنوان دستیار

تصمیم‌گیری است، فراهم خواهد شد که گزارش کنونی به دنبال برداشتن گام اول در این مسیر است. این سیستم پشتیبان خواهد توانست در عصر کنونی که عصر پیچیدگی تصمیم‌گیری‌ها و امور حاکمیتی است، نقش قابل توجهی در ارتقای نظام قانونگذاری در کشور داشته باشد.

1. Policy Analytics.

۲. این اصطلاح به «تحلیل کمی خطمشی» نیز قابل ترجمه است. باین حال نظر به تأکید این رویکرد بر داده‌محوری و بهره‌مندی از تحلیل‌های مرتبط با داده، گزارش مذکور این اصطلاح را «تحلیل داده‌محور خطمشی» ترجمه کرده است.

نهادها و سازوکارهای حکمرانی در چین:

سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی جمهوری خلق چین

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16923.1805](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16923.1805)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۸۱۱
۱۴۰۳/۰۲/۰۵

بیان / شرح مسئله

اداری مغایرت داشته باشد، و کنگره ملی خلق این اختیار را دارد که مقررات اداری و مقررات محلی را -همراه با قوانین وضع شده-اش- لغو کند. همه این دستورالعمل‌ها نشان‌دهنده وابستگی، یکپارچگی و نظارت در سیستم قانونگذاری چین است که با کنترل و تعادل متفاوت است. برای ایجاد چنین یکپارچگی در قوانین و تسهیل در نظارت بر آنها، سازوکار بایگانی و بازبینی قوانین توسط «کمیسیون امور قانونگذاری»^۱ متعلق به کمیته دائمی کنگره ملی خلق و دفتر امور قانونگذاری شورای دولت تعبیه شده است که به صورت دوره‌ای کارزارهای پاکسازی قوانین را نیز کلید می‌زنند.

زیرا ساختارهای نظام سیاسی چین بر اساس تفکیک قوا در میان بخش‌های قانونگذاری، اداری و قضایی عمل نمی‌کند. نظام سیاسی چین یک سیستم همگراست که در آن، کنگره ملی خلق چین مقامات سایر قوا یعنی رئیس جمهور، اعضای شورای دولت از جمله نخست وزیر، روسا و معاونین نهادهای قضایی و نظارتی همچون دادگاه عالی خلق، دادستانی عالی خلق و کمیسیون نظارت ملی را انتخاب می‌کند. رئیس‌جمهور بر اساس تصمیمات کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن قوانینی را وضع می‌کند، مقررات اداری نباید با قوانین مصوب کنگره ملی خلق مغایرت داشته باشد، مقررات محلی نیز نباید با قوانین و مقررات

سیستم نظارت و قانونگذاری در چین، در مقایسه با نظام‌های قانونگذاری واحد یا متوازن^۱ که معمولاً در کشورهای دیگر وجود دارد، منحصر به فرد است. اولاً، قدرت قانونگذاری در چین توسط یک بخش یا شخص خاص اداره نمی‌شود، بنابراین سیستم قانونگذاری چین یک سیستم واحد نیست. دوماً، چندین نوع قدرت قانونگذاری در چین وجود دارد از جمله: قدرت قانونگذاری مقررات اداری دولتی، قدرت قانونگذاری مقررات محلی، و قدرت قانونگذاری مقررات محلی که بخش‌های مختلف این اختیارات را انجام می‌دهند. ثالثاً، سیستم قانونگذاری و نظارت چین یک سیستم «موازنه و تعادل»^۲ نیست

1. balanced.
2. check-and-balance.
3. The Legislative Affairs Commission (LAC).

وظیفه نظارت بر اجرای مقررات در سطوح مختلف توسط کنگره ملی خلق، کمیته دائمی کنگره ملی خلق، دادگاه و دادستانی عالی خلق، کمیسیون نظارت ملی و تشکیلات متناظر آن‌ها در سطوح محلی یعنی کنگره‌ها، دادگاه‌ها، دادستانی‌های محلی خلق و... انجام می‌شود. با این حال، ساختار نظارتی جمهوری خلق چین به جهت تقسیمات کشوری و حاکمیت تک حزبی همانند سیستم قانونگذاری اش پیچیدگی‌هایی دارد. اولاً به سبب وجود کنگره‌های محلی؛ سلسله‌مراتب از سطح قصبه، شهرستان، پرفکچر، شهر، استان و سطح ملی یک نظارت

عمودی وجود دارد که نهادهای نظارتی ملی (اعم از کنگره ملی خلق، کمیسیون نظارت ملی، شورای دولت) هرکدام بنا به حوزه وظایفش ضمن ارزیابی مقامات محلی (به جهت کنترل فساد) و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی محلی اقدام به ارزیابی قوانین محلی نیز می‌کنند. پس سه بحث مقوله نظارتی از جمله کنترل فساد اشخاص، ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و ارزیابی قوانین در حکمرانی چین مطرح است. لازم به ذکر است که بنا بر ساختار سلسله‌مراتبی، سطح بالاتر مثلاً سطح استانی بر سطح پایین‌تر یعنی شهرها نظارت می‌کنند. ثانیاً کنگره ملی

بر شورای دولت در سطح کشوری نظارت می‌کند. به همین ترتیب، بنابه استقلال نسبی سطوح محلی از سطح ملی، کنگره‌های محلی خلق بر مقامات و عملکرد دولت‌های محلی خلق خود نظارت افقی می‌کنند. در نتیجه یک ساختار کمر بند و آویز شکل گرفته می‌گیرد. ثالثاً کادر جمهوری خلق چین عموماً از حزب کمونیست چین هستند که کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب مسئول رسیدگی به عملکرد کادر هستند. از این رو، نهادهای نظارتی چین نیز همین کمیته‌های حزب کمونیست هستند که در ساختارهای رسمی تعبیه شده‌اند.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در پایان لازم به ذکر است که این پژوهش صرفاً یک مطالعه موردی است. از این رو، با توجه به ساختارهای سیاسی متفاوت و زیست‌بوم فرهنگی-تاریخی کشور چین می‌بایست در هرگونه الهام‌گیری از آن، به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و زیست‌بوم ایرانی-اسلامی خود توجه ویژه داشت. بدین ترتیب، موارد ذکر شده

در این پژوهش صرفاً الهام‌گیری‌های کلی است و هرگونه طرح عملیاتی برای ایران نیازمند مطالعات بومی بیشتری خواهد بود. اهمیت انجام این مطالعه در آن است که نظام چین توانسته است بر پایه یک مدل بومی مدرن شرقی به توفیقات قابل توجه دست یابد. این سیستم، مدرن از این جهت است که حزب/دولت/نظام سیاسی چین به

مثابه یک ماشین، شاهد حاکمیت قوانین و استانداردهای نظارتی بر افراد است و قائم به افراد در هیچ سطح مدیریتی نیست و شرقی بدین خاطر است که ریشه در تاریخ و فرهنگ کنفوسیوسی خود دارد. لذا مطالعه و بررسی این نظام سیاسی برای جمهوری اسلامی ایران می‌تواند مفید و الهام بخش باشد.

جدول خلاصه مدیریتی

| آموزه‌هایی برای نظارت در ایران | سازوکارها و ابزارهای نظارتی | نهاد نظارتی | نوع نظارت |
|--|---|--|--------------|
| <p>قوانین انباشته شده متعارض در ایران می‌تواند بهانه‌ای به مسئول اجرایی در ترک وظیفه بدهد یا ناکارآمدی سیستمی ایجاد کند. از این رو، شایسته است که «معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» مجلس شورای اسلامی ایران هر سال به طور متناوب از یک طرف و پس از هر دوره تصویب سند برنامه توسعه از طرف دیگر ضمن کلید زدن پروژه پاکسازی قوانین انباشته شده در کشور، با همکاری کمیسیون تلفیق و کمیسیون حقوقی و قضایی یا مانع از تصویب قوانین متعارض با قوانین قبلی شود یا قوانین قبلی را پاکسازی کنند.</p> <p>امروزه ابزارهایی مثل هوش مصنوعی می‌توانند به تنقیح قوانین کمک کنند.</p> | <p>سازوکار بایگانی و بازبینی قوانین: - کارزارهای پاکسازی قوانین - تاکید بر مشورت، اجماع سازی و خوداصلاحی - بررسی اولویت منتخب تعارضات قانونی و بررسی پیشنهادات شهروندان</p> | <p>- کنگره ملی خلق: «کمیسیون امور قانون گذاری» متعلق به کمیته دائمی کنگره ملی خلق - دفتر امور قانون گذاری شورای دولت</p> | عمودی |
| <p>سنجه پذیر کردن قوانین و سیاست‌ها، نهاد نظارتی را توانمند می‌سازد تا ضمن ارزیابی میزان اجرایی شدن آنها، ترک فعل یا عدم ترک فعل کادر مربوطه را در ایران مشخص سازد. همچنین میزانی برای ارزیابی کارآمدی کادر مربوطه خواهد بود.</p> | <p>قراردادهای مسئولیت (زرنشو): - ارزیابی برنامه و سیاست - ارزیابی کادرهای راهبر - قانون وتوی یک موردی</p> | <p>- شورای دولت - دولت‌های محلی خلق</p> | عمودی |
| <p>کمیسیون اصل نود نقش نهاد آنبودزمان را در ایران بازی می‌کند اما دسترسی پذیری آسانی برای مردم ندارد و از ظرفیت پلتفرم‌های اجتماعی مثل فارس من و کارزار هم به صورت ضابطه مند استفاده نمی‌کند زیرا اساساً ظرفیت نیروی انسانی کافی برای رسیدگی به پرونده‌ها را ندارد. از این رو، می‌بایست ظرفیت آن، عدل نهادهای قضایی همچون سازمان بازرسی کل کشور منتها در زمینه نظارت فراقضایی بشود.</p> | <p>- نظارت فراقضایی به مثابه یک نهاد آنبودزمان - نظارت عمومی و افقی مردمی از طریق پلتفرم‌های اجتماعی - تاکید نظارتی بر نفرات شماره یک</p> | <p>کمیسیون نظارت ملی کمیسیون‌های نظارت محلی کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب</p> | عمودی - افقی |
| <p>مجلس شورای اسلامی ایران اساساً ضابطه معینی برای نظارت فعال بر اجرای قوانین توسط دولت ندارد. کمیته‌های تحقیق و تفحص به صورت منفعلانه صرفاً با درخواست نمایندگان امکان کلید خوردن دارند که معمولاً در خصوص گزارشات فساد است. کمیسیون اصل نود نیز به صورت منفعلانه صرفاً بر اساس شکایات مردم برای رسیدگی به طرز کار دستگاه‌های دولتی تشکیل شده است که البته بازرسی هم به معنای دقیق کلمه ندارد بلکه صرفاً نمایندگان عضو هستند. در نتیجه، اساساً مجلس شورای اسلامی از مسئولیت نظارتی خود بازمانده است و می‌بایست سازوکارهایی برای نظارت بر اجرای قوانین در میدان تعبیه کند. سازوکارهایی شبیه به پینگ بی ضمن ارزیابی فعالیت دستگاه‌های اجرایی و گزارش گرفتن از ارباب رجوع، با دعوت از مسئولین مربوطه دولت به کنفرانس‌های مشترک، آنها را به خود اظهاری وادار می‌کند. در صورت صداقت با ایشان در حل مشکلات میدانی از طریق دستگاه قانونگذار کمک می‌کند اما در صورت عدم صداقت با توجه به وجود گزارشات میدانی از وضعیت عملکرد، گزینه‌های تنبیهی برای کادر اجرایی در نظر گرفته می‌شود. این مساله کمک می‌کند که مسئولین دولتی نیز بر کادر ذیل خود نظارت مضاعف داشته باشند.</p> | <p>- پینگ بی: روش درون یابی (تعهد مسئولان) و ارزیابی میدانی اجرای صحیح قوانین (کارآمدی) به طور همزمان - ژیفای جانچا: نظارت به مثابه یاریگری دولت از طریق درک شرایط اجرای قانون و شناسایی مشکلات و ترغیب دولت به رفع آنها - اوراق نظارت قانون: مجموعه پیشنهادات زمان مند کنگره‌های خلق به دولت در رفع مشکلات میدانی و اجرای قوانین</p> | <p>کنگره ملی خلق کنگره‌های محلی خلق</p> | افقی |



بیان / شرح مسئله

در شش دهه اخیر در موضوع حکمرانی در ایران رویکردهای مختلفی از سوی بازیگران بیرونی، به خصوص دولت‌ها اتخاذ شده است. اما گفتمان «مردمی‌سازی» که در سال‌های اخیر در عرصه‌های مختلف حکمرانی از سوی مسئولان و نخبگان مطرح می‌شود، موج جدیدی را در اقدام‌های مشارکتی میان دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد ایجاد کرده است. قانون برنامه چهارم توسعه در ماده (۱۰۰)^۱، دولت را موظف کرد برای ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد و تعالی و احساس امنیت فردی و اجتماعی در جامعه و تربیت نسلی فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، بانضباط، با روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن، «منشور حقوق شهروندی» را تنظیم و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند.

اساساً حقوق شهروندی به‌عنوان پایه و قوام روابط متقابل دولت و مردم تلقی شده و برای شهروند به‌عنوان یک نقش اجتماعی مدرن، مجموعه‌ای به‌هم‌پیوسته از حقوق و

وظایف نسبت به جامعه تعریف شده است. در همین راستا باید زمینه مشارکت شهروندان در امور حاکمیتی فارغ از تعلقات نژادی، قومی و طبقاتی فراهم شود. در این گزارش، چگونگی بهره‌گیری از مشارکت شهروندان در خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری ارائه می‌شود. «جعبه‌ابزار مشارکت شهروندی» یکی از بهترین نمونه‌هایی است که درخصوص پلتفرم آگاهی جمعی برای پایداری و نوآوری اجتماعی ارائه شده است. در این جعبه، ابزارها و سازوکارهایی برای به‌کارگیری فناوری‌های شبکه‌ای و توانمندسازی شهروندان با استفاده از اطلاعاتی که از یکدیگر و از محیط می‌گیرند، به‌منظور کسب آگاهی بهتر از مشکلات و راه‌حل‌های ممکن ارائه شده است. در این گزارش ایده‌های ملموس و عملی برای پرداختن به مسائل جمعی ارائه شده و فرایند مشارکتی برای حمایت از جنبش‌های مردمی و تحت تأثیر قرار دادن جامعه پیشنهاد می‌شود. همچنین در مورد راه‌های مشارکت بازیگران جامعه مدنی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات اجتماعی و دولتی صحبت می‌شود. در گزارش حاضر به چارچوب مفهومی

و روش‌شناختی «ایجاد احساس مشارکت شهروندی» می‌رسیم که شامل چهار عنوان اصلی و هشت مرحله است که در هر مرحله ابزارهایی معرفی می‌شود:

۱. **توانمندسازی**؛ افزایش مسئولیت فرد در قبال خودش و محیط با ترکیبی از رویکردهای مشارکتی و ابزارهای جامعه‌سازی که به بهبود کیفیت زندگی اجتماعی منجر می‌شود.

۲. **هم‌آفرینی**؛ فرایند توسعه مشارکتی بین افراد متعدد است که با برنامه‌ریزی و استفاده از طیف گسترده‌ای از منابع و ایده‌ها به شهروندان برای رسیدن به اهداف اجتماعی کمک می‌کند.

۳. **ایجاد تغییر**؛ با افزایش آگاهی و اقدام‌های مؤثر می‌توان به تغییر در افراد، جوامع، مؤسسه‌ها و / یا فرهنگ‌ها و تفکر و نگرش‌ها رسید.

۴. **بازبودن**؛ این امر در مورد شفافیت ساختارها، داده‌ها و اقدام‌هاست. با این کار می‌توانیم از نتایج اقدام‌ها و داده‌هایی که جمع‌آوری می‌شود مانند یک میراث جمعی برای اقدام‌های اجتماعی مؤثر بهره برد.

1. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/94202.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مشارکت شهروندان در قانونگذاری به معنای حضور و نقش‌آفرینی فعال شهروندان در فرایند قانونگذاری است. این مشارکت می‌تواند در قالب‌های مختلفی مانند ارائه نظرها و پیشنهادهای، حضور در جلسات قانونگذاری و حتی تصویب قوانین صورت گیرد که دارای مزایای متعددی است از جمله:

■ ارتقای کیفیت قوانین: مشارکت شهروندان می‌تواند به شناسایی نیازها و اولویت‌های واقعی جامعه کمک کند و زمینه را برای تصویب قوانینی متناسب با این

نیازها فراهم آورد.

■ افزایش مشروعیت قوانین: قوانینی که با مشارکت شهروندان تصویب می‌شوند، از مشروعیت بیشتری برخوردار هستند و از حمایت بیشتر مردم برخوردار می‌شوند.

■ تقویت دموکراسی: مشارکت شهروندان در قانونگذاری، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های دموکراسی است و نشان‌دهنده آن است که مردم در اداره امور جامعه خود نقش فعالی دارند.

در سال‌های اخیر، تلاش‌هایی برای افزایش مشارکت شهروندان در قانونگذاری انجام

گرفته است از جمله این تلاش‌ها می‌توان به برگزاری جلسات علنی مجلس شورای اسلامی، ایجاد سامانه‌های الکترونیکی برای ارائه نظرها و پیشنهادهای مردم، و برگزاری همه‌پرسی در برخی موارد اشاره کرد. با این حال، هنوز راه زیادی برای تحقق کامل مشارکت شهروندان در قانونگذاری در ایران باقی مانده است. برای تحقق این امر باید قوانین و مقررات لازم تدوین شود، زمینه‌های لازم برای مشارکت شهروندان فراهم و فرهنگ مشارکت شهروندان در قانونگذاری تقویت شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تدوین قوانین و مقررات لازم: برای تحقق مشارکت شهروندان در قانونگذاری، لازم است قوانین و مقررات لازم تدوین شود. این قوانین باید شرایط و ضوابط مشارکت شهروندان در قانونگذاری را مشخص کند. فراهم‌سازی زمینه‌های لازم برای مشارکت

شهروندان: برای مشارکت فعال شهروندان در قانونگذاری، لازم است زمینه‌های لازم برای این امر فراهم شود. این زمینه‌ها شامل آموزش شهروندان، اطلاع‌رسانی عمومی و ایجاد بسترهای ارتباطی مناسب بین شهروندان و نهادهای قانونگذاری است.

■ تقویت فرهنگ مشارکت شهروندان: برای نهادینه‌سازی مشارکت شهروندان در قانونگذاری، لازم است فرهنگ مشارکت شهروندان تقویت شود. این امر از طریق آموزش و اطلاع‌رسانی عمومی و ایجاد انگیزه‌های لازم برای مشارکت شهروندان می‌تواند انجام گیرد.



اقتصاد دانش بنیان مشارکتی:

بررسی ضرورت حکمرانی مشارکتی در کسب و کار دانش بنیان

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16906.1788](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16906.1788)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۸۳۱
۱۴۰۳/۰۲/۲۲

بیان / شرح مسئله

تولید دانش بنیان و اشتغال آفرین را می توان یک راهبرد مهم برای رونق اقتصادی در نظر گرفت که می تواند به برطرف کردن مشکلات اقتصادی بسیار کمک کند. چنین تولیدی مبتنی بر فعالیت شرکت های دانش بنیان خواهد بود. این شرکت ها به عنوان موتور پیشرفت اقتصادی در کشورهای در حال توسعه مطرح بوده و به عنوان محرک اصلی کار آفرینی بر شمرده می شوند و دارای پتانسیل تسریع در خلاقیت، نوآوری و گشایش فرصت های نوین تجاری سازی به شمار می روند.

در این زمینه باید توجه کرد که چنین تولیدی محدود به تعداد مشخصی از شرکت کوچک و متوسط نیست، بلکه شبکه ای از بازیگران مختلف اعم از شرکت های دانش بنیان و نخبگان و فناوران در این امر نقش دارند که با مشارکت یکدیگر و با استفاده از تمام ظرفیت علمی و فناوری کشور دست به تحولات بنیادین در اقتصاد کشور می زنند. استفاده از این ظرفیت ها در جهت رونق شرکت های دانش بنیان، نیاز به نگاهی جامع در سیاست گذاری تولید دانش بنیان دارد. زیرا اتکا به مواردی همچون صرف افزایش تعداد شرکت های دانش بنیان، به تحول و ایجاد یک زیست بوم موفق در

و مجازات های مرتبط است. با این حال بررسی اجمالی برخی مسائل مطرح شده در دادگاه تخصصی شرکت های دانش بنیان و... نشان می دهد که الزامات قانونی لزوماً مانع از بروز تخلفات نمی شود. به نظر می رسد در خصوص این شرکت ها نیز می توان با افزایش مشارکت نهادهای مختلف و حتی مشارکت مردمی به منظور بالا بردن سطح نظارت، نرخ تخلفات را پایین آورد.

۳. امروزه به طور گسترده در محافل مختلف بحث بر سر رویکرد حل مسئله در میان بازیگران مختلف از جمله شرکت های دانش بنیان در کشور است. به بیان دیگر بیشتر صاحب نظران عقیده دارند که نهادهای مختلف در کشور باید بر مبنای حل مسائل حوزه تخصصی خود برنامه ریزی و عمل کنند. در چنین حالتی دو منبع اصلی دریافت مسائل، دستگاه های حاکمیتی و نهادهای مردمی هستند. در رویکرد مسئله محور انتظار می رود تا نهادهای مختلف با طراحی مکانیسم های مشخصی بتوانند نظام مسائل کشور را در سطوح مختلف شناسایی و برای حل آنها اقدام کنند. چنین امری در قالب مشارکت دستگاه های حاکمیتی با یکدیگر و مشارکت مردم با آنها خود را نشان می دهد.

عرصه اقتصادی کشور منجر نمی شود. شرکت های دانش بنیان در مسیر موفقیت خود و تحقق اهدافی که در بالا بدان اشاره شد، بایستی الزاماتی را مدنظر قرار دهند که در ادامه به سه مورد از مهم ترین آنها اشاره خواهد شد:

۱. تولید و یا ارائه یک خدمت به نحوی که هم بر مبنای دانش بومی شده در کشور انجام شود و هم اینکه بتواند دارای تأثیرات مثبت بر نظام اقتصادی کشور باشد، امری چندوجهی و پیچیده است. در این حوزه ضمن پذیرش نقش مهم شرکت های دانش بنیان در اکوسیستم نوآوری کشور، نباید از تأثیرات سایر بازیگران نیز غافل شد. برای نمونه بر اساس ادبیات حوزه سیاست گذاری علم، فناوری و نوآوری، مشارکت دولت، دانشگاه ها، صندوق های سرمایه گذاری و... با شرکت های دانش بنیان در این امر بسیار مهم است.

۲. یکی از موضوعات مهمی که در خصوص شرکت های دانش بنیان و یا اصولاً هر شرکت و نهاد دارای گردش مالی و منافع مالی، صدق می کند، احتمال بروز فساد های مالی در آن نهاد است. مکانیسم های متعددی برای جلوگیری از روی دادن چنین مواردی وجود دارد که مشهور ترین آنها قوانین و مقررات پولی و مالی

امروزه یکی از مهم‌ترین مسائل کشور، مسئله اقتصاد است. این مسئله خود دارای مسائل ریزتر متعددی است که موضوع تولید را بنابر تأکیدات مقام معظم رهبری می‌توان به‌عنوان اصلی‌ترین زیرمسئله حوزه اقتصاد دانست. در این خصوص توجه به دو نکته بسیار حائز اهمیت است:

اولاً، مرور ادبیات و بررسی تجارب جهانی گویای این واقعیت است که برای داشتن اقتصادی پایدار که موجب ثروت‌افزایی و قدرت‌آفرینی ملی شود، بایده‌بناهای اقتصاد بر دانش و فناوری باشد. در چنین

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس دو نکته فوق، می‌توان چنین گفت که حل مسئله اقتصاد در کشور در گرو پرداختن به «اقتصاد دانش‌بنیان مشارکتی» است. اقتصادی که بنیان آن بر دانش است و فرایندهای آن بر مبنای رویکرد حکمرانی مشارکتی پیش می‌رود. بر اساس یافته‌های گزارش حاضر به‌منظور تحقق «اقتصاد دانش‌بنیان مشارکتی» حداقل در پنج موضوع مرتبط با شرکت‌های دانش‌بنیان باید رویکرد حکمرانی مشارکتی به‌عنوان رویکرد غالب به کار گرفته شود:

۱. به‌منظور کاهش احتمال بروز فساد مالی و سایر چالش‌هایی از این دست باید ویژگی‌های یک شرکت دانش‌بنیان به‌صورت شفاف در قانون مشخص شود تا امکان سوءاستفاده از این امتیازات کاهش یابد. در این راستا با مینا قرار دادن بیانات مقام معظم رهبری در خصوص ویژگی‌های هفت‌گانه یک شرکت دانش‌بنیان، باید تسهیلات و آیین‌نامه‌هایی با هدف استفاده شرکت‌های دانش‌بنیان از ظرفیت سایر نهادهای مربوطه به‌منظور تحقق ویژگی اختصاصی‌شان، تنظیم شود.

۲. بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان گویای این واقعیت است که در برخی موارد امکان تفسیر انحصارگرایی برای این شرکت‌ها در فضای بازار

اقتصادی که از آن با عنوان «اقتصاد دانش‌بنیان» یاد می‌شود و با پذیرش این اصل که شرکت‌ها به‌عنوان بستر اصلی انجام فعالیت نوآورانه و توسعه فناوری شناخته می‌شوند، این شرکت‌ها تلاش می‌کنند تا با تبدیل شدن به شرکت‌های دانش‌بنیان، اقدامات خود را بر مبنای دانش روز انجام دهند.

ثانیاً، اقتصاد موضوعی پیچیده است که در آن نهادهای مختلفی نقش دارند. بر این اساس موفقیت در امر اقتصاد به‌طور کلی و در سایر زیربخش‌های آن مانند موضوع تولید، بدون توجه

وجود دارد. گرچه انحصار می‌تواند به‌عنوان یک سیاست زمان‌دار و حمایتی مورد توجه قرار گیرد، اما در بلندمدت آسیب‌های جدی به اقتصاد کشور وارد خواهد کرد. بر این اساس باید زمینه مشارکت شرکت‌ها با حفظ استقلال نهادهای خصوصی از یکدیگر ایجاد شود.

۳. یکی از دو قسم مهم در رویکرد حکمرانی مشارکتی، مشارکت نهادهای رسمی با یکدیگر در تحقق اهداف مدنظر است. با توجه به این نکته، ضروری است تا در قوانین و آیین‌نامه‌های حوزه اقتصاد دانش‌بنیان به جایگاه بخش آموزش و پرورش به‌عنوان پایه تربیت سرمایه انسانی مورد نیاز شرکت‌های دانش‌بنیان در آینده نه چندان دور، توجه ویژه شود.

۴. یکی از مفاهیم اساسی در حوزه حکمرانی مفهوم انسجام خط‌مشی‌هاست. این مفهوم ماهیتاً می‌تواند دارای ارتباط معناداری با رویکرد حکمرانی مشارکتی باشد. زیرا برای تحقق مشارکت، سیاستگذار باید تصمیماتی در بخش‌های مختلف اتخاذ کند که ناقض یکدیگر نباشد. در حوزه اقتصاد دانش‌بنیان مشارکتی نیز باید میان خط‌مشی‌ها در حوزه‌های علم، فناوری و نوآوری با اقتصاد و نیز سایر حوزه‌ها مانند حوزه سیاسی با این دو بخش انسجام و عدم تناقض وجود داشته باشد.

به‌نقش سایر نهادها تقریباً غیرممکن است. با توجه به این مهم لازم است تا هرگونه سیاست‌گذاری در حوزه اقتصاد با مشارکت نهادهای مربوطه انجام پذیرد و به‌طور شفاف نحوه و میزان مشارکت دوسویه آنها با اقتصاد و زیربخش‌های حوزه اقتصاد مشخص شود. این نحوه مشارکت که دارای دو قسم کلی مشارکت مردم در حوزه اقتصاد و یا مشارکت سایر نهادهای رسمی با نهادهای اصلی متولی امر اقتصاد است، تحت عنوان «حکمرانی مشارکتی» نام‌برده می‌شود.

۵. ریشه اصلی اقتصاد دانش‌بنیان مشارکتی، دانش است. بر این اساس تولید و ترویج دانش به‌عنوان نخستین گام در چنین رویکرد نویی به اقتصاد مطرح خواهد شد. در این حالت باید برنامه‌ریزی ویژه‌ای برای تولید دانش سودمند در دستور کار قرار گیرد. در این برنامه با توجه به مفاهیم مورد بحث در فلسفه علم و جامعه‌شناسی علم مانند «مشارکت عمومی در علم»، نیاز است نهادهای مؤثر در تولید علم به ایفای نقش بپردازند. بدین‌منظور این نهادها باید با توجه به هدف تحقق اقتصاد دانش‌بنیان مشارکتی، برنامه‌ای برای مشارکت با یکدیگر در تولید علم و ترویج آن در جامعه تدوین و اجرا کنند.

همچنین لازم است که اصلاح «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» با رویکرد حکمرانی مشارکتی در دستور کار قرار بگیرد تعیین سازوکارها و ابزارهای تعاملی و هم‌افزایی میان شرکت‌های دانش‌بنیان، پارک‌های علم و فناوری و بنگاه‌های کوچک و متوسط در آیین‌نامه‌های اجرایی قانون و بازنویسی «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» مبتنی بر شبکه‌نهادی و ارتباطی بازیگران مختلف حوزه دانش‌بنیان کشور از جمله اصلاحات راهبردی است که برای اصلاح قانون و مقررات حوزه دانش‌بنیان کشور باید انجام شود.

معرفی شاخص‌های جهانی سنجش افکار عمومی: شاخص‌های سنجش مشارکت سیاسی

افکارسنجی ملت



۱۹۸۰-۶
۱۴۰۳/۰۲/۰۳

بیان / شرح مسئله

معرفی و توصیف شاخص‌های جهانی افکارسنجی یکی از سنت‌های مرسوم در میان مراکز و موسسات نظرسنجی به حساب می‌آید. با مطالعه و الهام گرفتن از این شاخص‌ها، هر کشوری می‌تواند متناسب با نیازها و مسائل حکمرانی خود، شاخص‌های بومی و استانداردی را تنظیم کرده و به صورت مستمر به سنجش آن موضوع بپردازد. در همین راستا، افکارسنجی ملت در نظر دارد در سلسله گزارش‌هایی با عنوان «معرفی شاخص‌های جهانی سنجش افکار عمومی» به معرفی شاخص‌های معتبر بین‌المللی در این زمینه بپردازد. گزارش حاضر، دومین

گزارش از این سلسله گزارش‌هاست که با هدف معرفی و مرور نظریات و شاخص‌های مشارکت سیاسی به‌عنوان یکی از کنش‌های شهروندی مهم تدوین شده است. نرخ مشارکت سیاسی و تغییرات آن در مقاطع مختلف از موضوعاتی است که همواره نظر سیاست‌مداران و پژوهشگران را به خود جلب کرده است. با توجه به اهمیت این موضوع، ادبیات نظری مفصلی پیرامون آن وجود دارد که تعریف مفهوم مشارکت سیاسی، روش اندازه‌گیری و سنجش آن و مطالعه عوامل مؤثر بر آن را شامل می‌شود. یکی از ابزارهای علمی برای سنجش مفاهیم انتزاعی

چون مشارکت سیاسی، شاخص‌ها هستند. شاخص‌ها، مفاهیم پیچیده و غیرملموس را به اجزا و ابعاد تشکیل‌دهنده آن تقسیم می‌کنند و با کمک نشانگرها به تشخیص هریک از این ابعاد و اجزای پدیده می‌پردازند. برآیند مجموع نشانگرها تحت عنوان شاخص وضعیت مفهوم مورد نظر را از نظر شدت و جهت نشان می‌دهد. از فواید کاربرد شاخص در تحقیقات اجتماعی، روایی و پایایی آن و امکان مقایسه نتایج در جوامع و زمان‌های متفاوت است. به همین منظور در این گزارش تلاش شده با معرفی شاخص‌های مطرح مشارکت سیاسی، الگویی برای طراحی یک شاخص بومی ارائه شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مشارکت سیاسی خصوصاً در کشورهای غربی ادبیات گسترده‌ای دارد. نظریه‌پردازان مختلف، طیف وسیعی از فعالیت‌های رسمی و قانونی را از داوطلب شدن برای پُست‌های سیاسی گرفته تا نافرمانی مدنی ذیل این عنوان آورده‌اند، اما با دقت نظر در تمایزات مفهومی و مصادیق آنها در عرصه سیاسی می‌توان به روشنی مرزهای میان مشارکت سیاسی و کنش سیاسی را دریافت. کنش سیاسی اعم از مشارکت سیاسی است. در واقع مشارکت سیاسی مجموعه‌ای از

کنش‌های سیاسی است که ضمن به رسمیت شناختن نظام حاکم در جهت بهبود اداره کشور، داوطلبانه از سوی شهروندان عادی یک جامعه انجام می‌گیرد. سنجش میزان مشارکت سیاسی و تغییرات آن در طول زمان برای تحلیلگران و مدیران ارشد کشورها همواره اهمیت داشته است؛ چراکه نشانگر اعتماد، مشروعیت، رشد فکری و سیاسی و انسجام و تعلق اجتماعی یک جامعه است. به این منظور شاخص‌های متفاوت و متعددی طراحی شده

که برخی از آنها برای سالیان پیاپی و در سطح بین‌المللی اجرا می‌شوند. در این گزارش پنج شاخص مطرح خارجی با جزئیات معرفی شده است. مواردی که بین این شاخص‌ها مشترک است، عبارتند از: رأی‌دهی، عضویت در گروه‌ها، احزاب یا انجمن‌های سیاسی، تماس گرفتن یا ملاقات با مسئولین، شرکت در جلسات و مراسم سیاسی، تلاش برای متقاعد کردن دیگران یا جلب آرای آنان به نفع نامزد مورد نظر و کمک مالی به احزاب یا شخصیت‌های سیاسی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد شاخص‌های مطرح و جهانی براساس سبک زندگی غربی، نوع نظام‌های سیاسی حاکم و فرهنگ آن جوامع تهیه شده و استفاده از آنها بدون ایجاد تغییر و اصلاح در جامعه ایران

نتایج دقیقی به دست نمی‌دهد و نتایج اجرای این شاخص‌ها در کشور نمی‌تواند با نتایج حاصل از کشورهای دیگر مقایسه شود. بهتر است از این شاخص‌ها به جهت روشن تر شدن ابعاد مفهومی موضوع مورد مطالعه و آشنایی

با ظرافت‌های روش شناختی استفاده کرد. در پایان این گزارش می‌تواند در جهت طراحی شاخص بومی مشارکت سیاسی و همچنین به آزمون گذاشتن فرضیه عوامل مؤثر بر افزایش میزان مشارکت سودمند باشد.



مصاحبه‌های شناختی؛ تکنیکی برای طراحی پرسشنامه‌های معتبر

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16921.1803](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16921.1803)

افکارسنجی ملت



۱۹۸۰۷
۱۴۰۳/۰۲/۰۳

بیان / شرح مسئله

کشور چندان شناخته شده نیست، افکارسنجی ملت در نظر دارد در این گزارش به معرفی و بررسی ابعاد مختلف این روش بپردازد.

سؤالات پرسشنامه واقعاً همان مفهومی را بسنجند که پژوهش به دنبال آن است. باتوجه به این که استفاده از روش مصاحبه شناختی در

از مصاحبه شناختی برای شناسایی منابع خطا در پرسشنامه استفاده می‌شود و هدف از آن طراحی روشمند سؤالات است به گونه‌ای که

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

شناختی نشان داد عمده پاسخگویان این مفهوم را در معنای «پاسخگویی شفاهی مسئولین در تعاملات رودر رو» برداشت می‌کنند. مبتنی بر این یافته، سؤال مذکور اصلاح شد.

درباره «پاسخگوبودن مسئولین» سؤال شد و منظور از آن این بود که مقام دولتی این مسئولیت را می‌پذیرد که وظایف محول شده را به موقع و مبتنی بر معیارهای تعیین شده انجام دهد. نتایج مصاحبه‌های

با استفاده از مصاحبه‌های شناختی برخی از منابع خطا در پرسشنامه‌های افکارسنجی ملت، قبل از مرحله پایلوت شناسایی و اصلاح شده‌اند. برای مثال در یکی از سؤالات پرسشنامه، از پاسخگویان

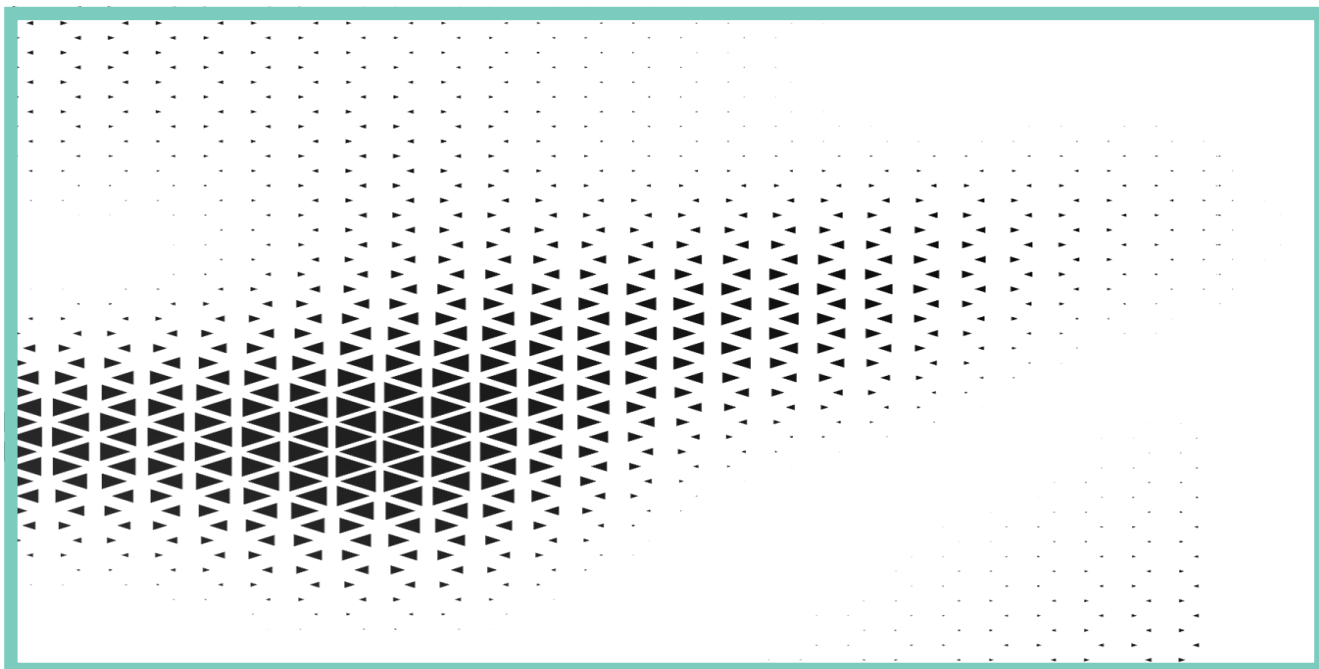


پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

شناختی، گسترش یابند و سایر مراکز افکارسنجی نیز از این تکنیک استفاده کنند.

تحقیقات در این زمینه به منظور شناخت بهترین شیوه اجرا و تحلیل مصاحبه‌های

با توجه به اینکه مصاحبه‌های شناختی چندان شناخته شده نیستند، پیشنهاد می‌شود



مقدمه ای بر ارزشیابی مردم محور: بایسته نظری

۱۹۸۳۲
ارزشیابی مردمی قوانین و سیاست‌ها
۱۴۰۳ / ۰۲ / ۱۳

بیان / شرح مسئله

نگاره حاضر به تبیین بایسته‌های نظری و عملی ارزشیابی مردم محور قوانین و سیاست‌ها پرداخته است. در این نشست مرکز پژوهش‌های مجلس میزبان گروهی از اساتید برجسته مدیریت دولتی دانشگاه‌های برتر بوده است تا پیرامون سؤال‌های بنیادین ارزشیابی مردم محور، چرایی و چگونگی آن گفتگو کنند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

چیستی و ذات ارزشیابی را نوعی ارزیابی سیستماتیک از طراحی، اجرا و پیامدهای یک مداخله تعریف کرده‌اند. ارزشیابی مردم از مداخلات، قضاوت‌های و برساخت‌های ذهنی افراد در خصوص خوبی و بدی مداخلات، برنامه‌ها، کنش‌های حاکمیت در جامعه است که بر ایجاد ارزش ذهنی دلالت دارد و به‌طور مستمر در حال انجام شدن است. ناظر به ساحت عمل نیز به‌صورت تأخیری در افعال و کنش اجتماعی، سیاسی و حتی رفتار اقتصادسویه افراد قابل مشاهده است. ازسوی دیگر این استدلال که قضاوت‌های

شده است. در بخش سوم نیز چالش‌های این‌گونه از ارزشیابی با این محوریت که آیا مردم مجاز به ارزشیابی هستند؟ چه موضوعاتی را می‌توانند ارزشیابی بکنند؟ مورد گفتگو قرار گرفت و پاسخ‌هایی از منظر اندیشمندان حوزه مدیریت دولتی ارائه شده است.

در این گزارش ارزشیابی مردم محور تعریف شده و به سؤال‌های دیگری از قبیل ویژگی‌های ارزشیابی مردم محور، جایگاه مردم در آن، کیستی فرد ارزشیاب نیز پاسخ داده شده است. بخش دوم به سؤال‌های مربوط به بایسته‌های نظری ارزشیابی مردم محور قوانین و سیاست‌ها و گام‌های عملیاتی آن معطوف

اجرا و پایش خطمشی ایجاد کند. از آنجاکه این ارزشیابی‌ها به‌دلیل ویژگی‌های ضرورت در حال تغییر و تحول درونی است؛ ضرورت مطالعه ارزشیابی‌های مردم محور را به‌شکل سیستماتیک کاملاً محرز ساخته است.

در باب بایسته‌های نظری ارزشیابی مردم محور^۱، تعیین پیش‌فرض‌های ارزشیابی حاکمیت که با آن بنیان‌ها و اصول حکمرانی جمهوری اسلامی بنا می‌شود؛ به‌عنوان اولین بایسته بنیادین این مسیر است. پیش‌فرض‌های مطرح شده عبارتند از: اول «متقابل بودن حقوق همه مردم» و از جمله حاکمیت نسبت

افراد روی رفتار آنان تأثیرگذار است؛ با فرض وجود «حافظه جمعی» در جامعه، می‌تواند سبب ایجاد الگوهای رفتار جمعی در ساحت کنشگری اجتماعی شود. مضاف بر آن ویژگی شیوع ذهنیت‌ها در بین افراد ناآگاه از موضوع، می‌تواند سبب برساختن ذهنیت‌های مثبت یا منفی شود. مواجهه منفعلانه با آن، برخی مواقع لطمات جبران‌ناپذیری به جامعه وارد می‌سازد. بنابراین مطالعه این قضاوت‌های ذهنی، می‌تواند در پیش‌بینی الگوی کلان رفتار اجتماعی کمک‌رسان باشد و انتقال آن به سیاستگذار نیز بینش مطلوب‌تری در طراحی،

۱. به نقل از دکتر مجتبی امیری.

به مردم و مردم نسبت به حاکمیت است که حق حاکمیت بر مردم، مشاوره و نصیحت حاکمان است. پیش فرض دوم، «اصالت بخشیدن به مردم در جامعه اسلامی نسبت به حکومت» است. سوم، «نظارت بر مسند قدرت» که جایگاه فساد و لغزش است. در باب بایسته‌های عملی ارزشیابی مردم‌محور قوانین و سیاست‌ها، چهار شاخص اصلی تدوین شده است: اول، ناظر به «جریان یافتن اطلاعات» به شکل دوسویه بین جامعه و حاکمیت شامل: الف) انتشار اطلاعات از سمت حاکمیت، ب) اطلاع نظام‌مند و مستمر از قضاوت‌های مردم. دوم، «نگاشت ذی‌نفعان مداخله» با اهداف پاسخگویی و یادگیری در سه محور: الف) تمرکز بر بدنه حاکمیت (ب) نهادهای مدنی، سمن‌ها و نخبگان. ج) عامه مردم. سوم، «فرهنگ‌سازی در راستای ارزشیابی مردم‌محور» با تأکید در سه محور الف) ترویج فرهنگ خط‌مشی‌گذاری شواهدمحور^۱ در جهت استفاده از اطلاعات و کلان‌داده‌ها در خط‌مشی‌گذاری، به‌عنوان امری

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بیانات مقام معظم رهبری در مورد نقش مردم در حکمرانی و استدلال‌های خبرگان؛ اهمیت پرداختن به ارزشیابی مردم‌محور و توجه به نظرها و چارایی نگرش مردم، امری مُحرز است؛ لذا در جهت گفتمان‌سازی آن باید حرکت کرد. برای هرچه بهتر عملیاتی شدن ارزشیابی مردم‌محور قوانین و سیاست‌ها، باید به چهار عامل توجه جدی شود:

الف) تمهید سازوکار جریان یافتن دوسویه اطلاعات به صورت نظام‌مند و مستمر؛ از سمت حاکمیت در قالب شفافیت عملکردی و از سوی مردم در قالب قضاوت‌های مردم

بدیهی و اصول پایه در خط‌مشی، ب) فرهنگ گفتگوی عمومی در بستر قانون‌گرایی و بی‌طرفی دولت‌ها به‌عنوان فضای عمومی ارائه‌اندیشه‌ها و انتقادهای حاکمیت، ج) فرهنگ پاسخگویی حاکمیت که یکی از اهداف اصلی پژوهش‌های ارزشیابی مردم‌محور محسوب می‌شود. چهارم، بهره‌گیری از «شاخص‌ها و ابزارهای کنترل» که در این شاخص نیز سه محور مورد توجه قرار گرفت: الف) طراحی شاخص‌های ترکیبی به‌مثابه راهبردی در ارزشیابی مردم‌محور به‌شکل بومی و براساس فرهنگ و اقتضائات جامعه ایرانی، ب) راه‌اندازی زنگ‌های هشدار^۲ به‌عنوان ابزاری کنترلی برای دستگاه‌های مختلف، باهدف آگاهی مستمر از رضایت‌مندی مردم از خدمات و عملکرد نهادهای دولتی و عمومی، ج) به‌کارگیری دماسنج اجتماعی به‌عنوان مقیاسی جامعه‌شناختی در طراحی و بازطراحی مداخلات و امکان‌کنشگری تنظیم شده از سوی خط‌مشی‌گذار. بخش سوم نیز به چالش‌های اجرای

در خصوص عملکرد حاکمیت.

ب) نگاشت ذی‌نفعان هریک از مداخلات حاکمیت به‌منظور تعیین نقش و اثرپذیری هریک از ذی‌نفعان در فرایند مداخله،

ج) فرهنگ‌سازی کاربست اطلاعات در بین مدیران، فرهنگ پذیرش نقد و قضاوت‌های عمومی و فرهنگ پاسخگویی مدیران به نهاد حاکمیت و مردم.

د) ایجاد شاخص‌ها و ابزارهای کنترل اعم از طراحی شاخص‌های ترکیبی، زنگ‌های هشدار و دماسنج اجتماعی به‌عنوان ابزار کلیدی برای تصمیم‌گیری به‌موقع و طراحی خط‌مشی مناسب.

ارزشیابی مردم‌محور در دو بعد اصلی پرداخته است: الف) «نزدیک‌بینی سیاسی مردم» که اشاره به حدود و ثغور دخالت مردم در امر حاکمیت دارد. در نظر گرفتن عامه مردم به‌منزله مشارکت‌کنندگان اصلی در تصمیمات و یا افرادی که به‌دلیل افق سیاسی کوتاه‌مدت، منافع فردی را بر منافع جمعی ترجیح داده و بنابراین مرجع قابل‌اطمینان در امر حکمرانی نیستند. ب) «تمایلات متفاوت مردم در انجام ارزشیابی» از دیگر محدودیت‌های تسهیلگران ارزشیابی به‌شمار می‌آید. عموم مردم لزوماً ذی‌نفعانی آگاه و علاقه‌مند امور سیاسی نبوده و به‌طبع باید از حیطه مطالعه خارج شوند که این امر انتخاب گروه نمونه را دچار چالش می‌کند. ج) «رویکرد خطی به ارزشیابی مردم‌محور» که در مقابل رویکرد تعاملی قرار می‌گیرد و در آن چالش میان مشارکت آحاد مردم در امر حکمرانی از تصمیم‌گیری در اولویت‌ها تا اجرا و ارزیابی و پایش نحوه اجرا، دامنه وسیعی را پیش‌روی خط‌مشی‌گذار قرار داده است.

همچنین برای تسهیل انجام این نوع ارزشیابی‌ها، بر حمایت‌های قانونی و همکاری در استفاده از اطلاعات و داده‌های موجود در نهادهای دولتی، مراکز تحقیقاتی عمومی و خصوصی مانند افکارسنجی‌ها و غیره در قالب تبادل اطلاعات و داده صورت پذیرد. در انتها عنوان می‌شود با توجه به نوپدید بودن ارزشیابی مردم‌محور، پیشنهاد می‌شود نشست‌های علمی و نخبگانی در حوزه‌های بین‌رشته‌ای در گروه‌های سیاسی و جامعه‌شناختی برای ارتقا و بهبود روند این‌گونه از پژوهش‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس دنبال شود.

1. Evidence Base Policy Making.
2. fire alarms.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی