

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



تیر 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:

۱۹۹۵۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۵/۲۲

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 امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری؛ پاییز ۱۴۰۲
- ۱۶ چارچوبی برای کنون‌بینی (Nowcasting) بخش حقیقی اقتصاد ایران
- ۱۸ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در خردادماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن
- ۲۰ چگونگی مواجهه کشورها با رمزدارایی‌ها

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۲۲ مالیات بر مجموع درآمد: هزینه‌های قابل قبول و بخشودگی‌ها
- ۲۴ مالیات بر دارایی: مالیات سالیانه خودروهای گران‌قیمت



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۲۶ بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری
- ۲۸ گزارش نظارتی تحلیل نظام مسائل اجرای ماده (۱۰۰) قانون شهرداری
- ۳۰ بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد
- ۳۲ بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: کشاورزی و منابع طبیعی
- ۳۴ مسئله کمبود و فرسودگی اتوبوس‌های شهری؛ نیازسنجی و تأمین اعتبار
- ۳۷ بهره‌وری پایدار بخش کشاورزی سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

دفتر مطالعات انرژی



- ۴۰ الزامات قانون مدیریت پسماندهای پرتوزا در کشور
- ۴۲ توسعه و تنظیم‌گری هوش مصنوعی: هوش مصنوعی مولد
- ۴۵ ارزیابی و معرفی مدل‌های عرضه مستقیم محصولات کشاورزی؛ ۲. بررسی تجارب جهانی انتفاع عادلانه کشاورزان خرده‌مالک از بازار
- ۴۸ بررسی ظرفیت‌های فناوری قرارداد هوشمند و برخی ملاحظات حقوقی آن



فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- ارزیابی اثر ماده پژوهش و فناوری آیین نامه ارتقای اعضای هیئت علمی بر میزان تحقق شاخص های نقشه جامع علمی کشور ۵۰
- بررسی مسئولیت عمومی در قبال میراث فرهنگی و میراث طبیعی ۵۳
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بند «ب» ماده (۱۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶» ۵۶
- گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد اعتبارات ورزش همگانی در وزارت ورزش و جوانان طی سال های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ ۵۸
- پویایی شناسی مسائل و نابسامانی های فضای مجازی در ایران ۶۰
- گزارش نظارتی بر صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی (۲) در بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۱ و ارائه پیشنهادات ۶۴
- واکاوی کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز: بایسته ها و الزامات سیاست گذاری حوزه دین در جمهوری اسلامی ایران ۶۶

دفتر مطالعات اجتماعی



- ارزیابی سیاست های حمایت اجتماعی در برنامه ششم توسعه کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰)؛ گزارش دوم: حوزه های چهارگانه حمایت اجتماعی .. ۶۸
- بررسی تبعیض در نظام بازنشستگی ایران ۷۰
- بررسی وضعیت صندوق های بازنشستگی صنفی - اختصاصی در ایران ۷۲
- ارزیابی قانون حمایت از حقوق معلولان (فصل خدمات بهداشتی، درمانی و توانبخشی) ۷۴



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- ۷۶ بررسی تطبیقی وظایف و ساختار وزارت کشور (کره جنوبی) صلاحیت‌ها و وظایف
- ۷۸ بررسی تطبیقی وظایف و ساختار وزارت کشور: (کره جنوبی) ساختار و تشکیلات
- ۸۰ مطالعه تطبیقی مجالس آسیایی مجالس نمایندگان و مشاوران ژاپن و الزامات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی

ارزشیابی مردمی قوانین و سیاست‌ها



- ۸۴ الزامات ارزشیابی مردم محور خط‌مشی‌های عمومی



فهرست

دفتر مطالعات مدیریت



- ۸۶ ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای ماده (۱۹) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
- ۸۸ تحلیل نظارتی پیرامون اجرای ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیکی
- ۹۰ نظارت بر اجرایی سازی سامانه پنجره واحد مدیریت زمین (e-Land) در راستای اجرای ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیک
- ۹۲ تحلیل وضعیت عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی
- ۹۴ تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران
- ۹۶ تحلیل نظارتی بر استقرار کانون‌های ارزیابی مدیران مبتنی بر مدل شایستگی در نظام اداری
- ۹۸ تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
- ۱۰۰ ارزیابی قوانین، لوایح و طرح‌های متناظر با موضوع شفافیت
- تحلیل نظارتی کیفیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سطح وزارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران ۱۰۲
- واکاوای قوانین پایه مبارزه با فساد در کشور (۱): قانون رسیدگی به داریابی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران ۱۰۴



فهرست

دفتر مطالعات حکمرانی



- ۱۰۶ نوپدیده‌های سلامت ایران
- ۱۰۸ ارزیابی تأثیرات قانون مدل‌سازی، فرایندبخشی و نهادپردازی بررسی تاریخی روند مطالعات ارزیابی مرکز پژوهش‌ها
- ۱۱۲ ابزارهای نرم حکمرانی و نقش آنها در ارتقای نظام قانونگذاری
- ۱۱۴ مروری بر مبانی و سازوکارهای «اجتماعی‌سازی قوانین و خط‌مشی‌ها» و ارائه رهیافت‌هایی برای مجلس شورای اسلامی



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

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

در انتها اضافه می‌گردد با توجه به رسالت «پژوهشنامه سیاستی» که همانا دسترسی سریع به چکیده و شالوده سیاستی گزارش می‌باشد، برای تمامی گزارش‌ها، یک رمزینۀ ماتریسی (یا بارکد دوبعدی) 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



پایش امنیت سرمایه گذاری به تفکیک استان ها و حوزه های کاری

پاییز ۱۴۰۲

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۸۸۹
۱۴۰۳/۰۱/۳۰

بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر، بیست و چهارمین سنجش پی در پی و فصلی «شاخص امنیت سرمایه گذاری در ایران» است. این گزارش، با استفاده از آمارهای رسمی منتشر شده و در دسترس و نیز ارزیابی، ۸۶۰۸^۱ فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه گذاری در پاییز سال ۱۴۰۲ را با ۳۸ مؤلفه، هفت نماگر به تفکیک ۳۱ استان و ۹ حوزه کسب و کار نشان می دهد.

شاخص کل امنیت سرمایه گذاری در ایران که با استفاده از دو مجموعه داده های پیمایشی و آماری تهیه می شود در پاییز سال ۱۴۰۲ کمیت ۵/۷۰ از ۱۰ (بدرترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل (تابستان ۱۴۰۲) ۵/۶۶^۲، در مطالعه

بهار (۱۴۰۲) ۵/۷۳^۳، در فصل زمستان سال ۱۴۰۱، ۶/۱۰^۴ و در فصول قبل تر (پاییز و تابستان سال ۱۴۰۱)، ۶/۸۲^۵ بوده که نشان می دهد کمیت عددی امنیت سرمایه گذاری که در تابستان سال ۱۴۰۲ نسبت به فصول قبل از آن، به مقدار چشمگیری مناسب تر ارزیابی شده بوده است مجدداً برای پاییز ۱۴۰۲ به سمت نامناسب تر شدن حرکت کرده است. البته باید توجه داشت که عامل اصلی روند بهبودی شاخص امنیت سرمایه گذاری تا تابستان ۱۴۰۲، به میزان زیادی مناسب تر ارزیابی شدن مؤلفه های پیمایشی از سوی فعالان مشارکت کننده در آن پایش ها بوده است؛ لازم به ذکر است که در بهار و تابستان سال ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز در بازه زمانی سنجش، مواجه نبوده ایم و شاخص تورم

مصرف کننده نیز چندان دچار افزایش نبوده است؛ لذا مؤلفه های آماری نیز در ادامه بهار سال ۱۴۰۲، در تابستان نیز با کمیت عددی ۳/۹۳ وضعیت مناسب تری نسبت به بهار همان سال (۴/۱۹) از خود نشان داده اند، به نحوی که در نهایت شاخص امنیت سرمایه گذاری در این فصل مناسب ترین وضعیت را از ابتدای شروع سنجش این شاخص از خود بروز داده بوده است. اما با تغییر روند از ابتدای پاییز ۱۴۰۲ و شروع برخی نوسانات در مؤلفه های مورد سنجش، مجدداً ارزیابی فعالان مشارکت کننده در این بازه به سمت قدری نامناسب تر شدن حرکت کرده است که در صورت ادامه دار بودن این روند نیازمند بررسی های بیشتر و اتخاذ تصمیمات اصلاحی جدی از طرف مقامات مسئول دارد.

۱. از تابستان سال ۱۴۰۲ خوشبختانه با روند افزایشی مشارکت کنندگان در پایش و به تعداد بیشتری از پرسش نامه های صحیح پر شده نسبت به فصل گذشته مواجه بوده ایم. هر چند نسبت به حد ایدئال خود در خصوص برخی از استان ها با کفایت آماری لازم حدنصاب ۲۶۰ نفر پاسخ دهنده برای هر استان به تنهایی حاصل نشده است، اما روند رو به رشد مشارکت کنندگان به خصوص در پایش پاییز ۱۴۰۲ امیدوارکننده و به میزان چشمگیری برای کلیت گزارش و حداقل ۲۴ استان قابل قبول است.

۲. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه گذاری (۲۳) تابستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان ها و حوزه های کاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۶۳۵، اسفندماه ۱۴۰۲.

۳. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه گذاری (۲۲) بهار ۱۴۰۲ به تفکیک استان ها و حوزه های کاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۳۶۶، آبان ماه ۱۴۰۲.

۴. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه گذاری (۲۱) زمستان ۱۴۰۱ به تفکیک استان ها و حوزه های کاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۶۳، شهریورماه ۱۴۰۲.

۵. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه گذاری (۲۰) پاییز ۱۴۰۱ به تفکیک استان ها و حوزه های کاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۲۵، شهریورماه ۱۴۰۲.

براساس ارزیابی صورت گرفته در پیمایش فصلی پاییز سال ۱۴۰۲ و مقایسه آن با تابستان همان سال، نامناسب‌ترین و مناسب‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی شده از امنیت سرمایه‌گذاری به شرح زیر است:

تابستان سال ۱۴۰۲			پاییز سال ۱۴۰۲		
ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۷۹	۱	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۷۹
۲	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۷/۵۹	۲	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۷/۵۹
۳	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۷/۴۵	۳	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۷/۴۵
ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	ثبات قوانین و مقررات	۴/۷۱	۱	ثبات قوانین و مقررات	۴/۶۶
۲	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۵	۲	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۴/۹۰
۳	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۵/۰۵	۳	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۴/۹۵

با توجه به بررسی‌های به‌عمل آمده ملاحظه می‌شود همچنان در سه مؤلفه‌ای که در میان نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری قرار دارد، همانند پایش‌های قبلی مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» دیده می‌شود و در جایگاه دوم است، در این میان، برای سومین بار طی چند پایش گذشته مؤلفه «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» در جایگاه اولین مؤلفه نامناسب مورد ارزیابی قرار گرفته است. لذا با اطمینان می‌توان بیان کرد که در چند فصل گذشته، وضعیت این مؤلفه به‌سمت نامناسب‌تر شدن رفته است. لذا با توجه به نامناسب شدن متوالی ارزیابی این مؤلفه از ابتدای سال ۱۴۰۲ ضروری است که توجه به متغیر کلیدی و مهم «میزان

حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» برای همه مسئولان در اولویت قرار گیرد و بررسی دقیقی انجام پذیرد که عوامل انگیزشی جهت افزایش سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران شامل چه مواردی است و راه‌های افزایش آن در اولویت اجرایی و تقنین قرار گیرد.

براساس یافته‌های این گزارش، پس از تلفیق داده‌های آماری و یافته‌های پیمایشی، به‌ترتیب استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، تهران و آذربایجان شرقی نامناسب‌ترین و استان‌های هرمزگان، گلستان و خراسان شمالی مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب‌وکار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در پاییز سال ۱۴۰۲ کسب کرده‌اند. درحالی‌که در پایش تابستان سال ۱۴۰۲ نامناسب‌ترین استان‌ها کهگیلویه و

بویراحمد، تهران و چهارمحال و بختیاری و مناسب‌ترین استان‌ها نیز مجدداً همان استان‌های هرمزگان، گلستان و خراسان شمالی بوده‌اند. براساس نتایج این مطالعه، از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی مورد سنجش در این پایش، فعالان اقتصادی در حوزه کاری «نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب، برق و گاز» مناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده است و حوزه کاری «معدن به‌جز نفت و گاز» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته است. به‌نظر می‌رسد با توجه به مناسب شدن برخی شرایط در موضوعات مربوط به نفت و گاز فعالان مشارکت‌کننده در این پایش که از حوزه فوق بودند، نسبت به سایر فعالان در حوزه‌های دیگر از شرایط این حوزه کاری ارزیابی‌های مناسب‌تری را نسبت به بقیه از خود نشان داده‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش بر آن است تا با تهیه گزارش‌های فصلی ارزیابی‌کننده، شرایط پایش امنیت سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور را نشان دهد. از این‌رو، با وجود اینکه دارای پیشنهاد سیاستی مشخص نیست؛ اما ذکر این نکته ضروری است که در پایش پاییز سال ۱۴۰۲ وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ادامه فصل گذشته روند رو به بهبودی نداشته است و متأسفانه به‌سمت نامناسب شدن، تغییر وضعیت داده است. البته مقایسه سنوات

گذشته همواره نشان می‌دهد که شاخص امنیت سرمایه‌گذاری متناسب با نوسانات مؤلفه‌های اقتصادی تغییراتی از خود نشان می‌دهد. انتظار است با تداوم تهیه و انتشار گزارش‌های فصلی امنیت سرمایه‌گذاری، توجه و حساسیت عموم مسئولان کشور به این عامل کلیدی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، اما مغفول‌مانده در سیاستگذاری اقتصاد ایران جلب شود و این مجموعه گزارش‌های فصلی، به ترویج گفتمان امنیت سرمایه‌گذاری، قانونگذاری بهتر،

رعایت قانون، احترام بیشتر به حقوق مالکیت و نیز بهبود عینی و واقعی امنیت اقتصادی و فضای سرمایه‌گذاری در ایران کمک کند. علاوه‌بر این موارد، امید است با انجام مستمر این ارزیابی و انتشار نتایج آن، مسئولان اجرایی کشوری و استانی در قبال فعالان اقتصادی، متعهدتر و مسئولیت‌پذیرتر شده و قوای مقننه و قضائیه نیز در ایجاد بستر امن و رقابتی برای سرمایه‌گذاری و تولید در ایران بیشتر و مؤثرتر بکوشند.



بیان / شرح مسئله

هرچند حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار ایران و بانک مرکزی در چارچوبی هماهنگ و مبتنی بر اصول و مفاهیم حساب‌های ملی، مجموعه‌ای از سری‌های زمانی را در مقاطع سه‌ماهه ارائه می‌کند با این حال تأخیر حدوداً سه‌ماهه در انتشار رشد اقتصادی در این چارچوب باعث می‌شود تا بعضاً سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران اقتصادی در تحلیل شرایط اقتصاد کلان به‌ویژه بخش حقیقی اقتصاد با مشکل روبه‌رو شوند. این مسئله خصوصاً در نقاط چرخش^۱ بخش حقیقی از اهمیت بسیار بیشتری برخوردار است، به‌عنوان مثال در دوره ابتدایی شیوع ویروس کرونا (اوایل اسفند ۱۳۹۸) یکی از مهم‌ترین سؤال‌های میزان اثرپذیری بخش‌های مختلف اقتصاد از این شوک بود که تا ماه‌ها پاسخ روشنی برای آن وجود نداشت و تازه در انتهای تابستان سال ۱۳۹۹ با انتشار حساب‌های ملی فصلی بهار آن سال تصویری از میزان تأثیر شیوع این ویروس بر بخش حقیقی اقتصاد منتشر شد. اطلاع از وضعیت اقتصاد در انواع سیاست‌گذاری‌ها اهمیت

دارد که یکی از آنها سیاست‌گذاری پولی است و مقام پولی با توجه به وضعیت بخش حقیقی اقتصاد در خصوص انتخاب هدف و ابزار سیاست پولی تصمیم‌گیری می‌کند، لذا تأخیر در فهم بخش حقیقی اقتصاد احتمال بروز ناسازگاری زمانی را افزایش خواهد داد.

بررسی‌های گزارش نشان می‌دهد که این مشکل صرفاً منحصر به ایران نبوده و برای مثال در کشورهای اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۲ رشد اقتصادی با فاصله‌ای بین ۲۳ تا ۱۱۰ روز پس از پایان فصل منتشر می‌شود. برای رفع این مشکل، نهادهای پژوهشی و سیاست‌گذاری در برخی از کشورها، براساس روش کنون‌بینی اقدام به برآورد به‌هنگام رشد اقتصادی و اجزای آن کرده‌اند. پیشرفت روزافزون فناوری و علم داده در سال‌های اخیر از دلایل اقبال روزافزون کشورها به برآورد زود هنگام رشد اقتصادی است.

درخواست‌های مکرر نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص ارائه تصویری به‌هنگام‌تر از بخش حقیقی اقتصاد ایران

سبب شد تا ارائه روشی برای برآورد رشد اقتصادی ماهیانه در سریع‌ترین زمان ممکن با استفاده از داده‌های در دسترس در دستور کار این مرکز قرار گیرد. در این راستا در گام نخست حساب‌های ملی فصلی بانک مرکزی مبنای محاسبات رشد فعالیت‌های اقتصادی قرار گرفته و سپس به‌منظور برآورد رشد زیربخش‌های اقتصادی برای هر زیربخش از متغیر کمکی^۳ متناسب استفاده شده است. به‌طور کلی برای برآورد رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی از داده‌های تولید محصولات باغی، دامی و زراعی وزارت جهاد کشاورزی، بخش نفت و گاز از داده‌های مقدار تولید و صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی تحویلی به پالایشگاه‌های وزارت نفت، بخش صنایع و معادن از داده‌های شرکت‌های صنعتی و معدنی بورسی و بخش خدمات از داده‌های ارزش تراکنش‌های خرید، حمل‌ونقل، بودجه عمومی و ... استفاده شده است. در گام پایانی از آنجاکه چارچوب کنونی در پی برآورد رشد اقتصادی

1. Turning Point.

2. Organization for Economic Co-operation and Development.

3. Proxy Variable /Auxiliary Variable.

به تفکیک فعالیت‌ها برای فصل گذشته^۱ و فصل جاری^۲ است، برای برآورد رشد اقتصادی فصل قبل با توجه به اینکه داده‌های متغیرهای کمکی برای کل فصل در دسترس است از اجرای مدل‌های اقتصادسنجی روی متغیرهای کمکی برای برآورد رشد فصل و

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نتایج ارزیابی اعتبار این روش براساس مقایسه رشد شاخص‌های کمکی و رشد ارزش افزوده اعلام شده بانک مرکزی و مرکز آمار نشان داد در سطح محصول ناخالص داخلی (با نفت) توضیح‌دهندگی ۸۷ درصدی وجود داشته است، در سطح

برای برآورد رشد فصل جاری با توجه به عدم دسترسی به کل داده‌های فصل، از مدل‌های کنون‌بینی استفاده شده است. همچنین برای برآورد رشد اقتصادی فصول آتی^۳ از چارچوب برنامه‌ریزی مالی و سیاستگذاری^۴ استفاده شده و رشد اقتصادی سال برآورد می‌شود.

با توجه به اینکه عمده روش‌های کنون‌بینی نهایتاً رشد اقتصادی را برآورد می‌کنند، برآورد رشد به تفکیک زیربخش‌های مهم و مورد نیاز سیاستگذار نوآوری نسبت به کارهای مشابه انجام شده در سایر کشورها است.

گروه‌های مختلف نیز در مقایسه با بانک مرکزی بین ۵۵ تا ۸۷ درصد و در مقایسه با مرکز آمار بین ۲۸ تا ۹۰ درصد هم حرکتی وجود داشته است؛ بنابراین روش مذکور می‌تواند به‌عنوان جایگزین نزدیک برای رشد اقتصادی در سطح کل و عمده گروه‌های

مختلف در نظر گرفته شود. مهم‌ترین دستاوردهای روش ارائه شده برآورد رشد اقتصادی ماهیانه و انتشار آن ۲۰ روز پس از پایان هر ماه در سطح کل و فعالیت‌های عمده است که انشالله در ماه‌های آتی به‌صورت مستمر منتشر خواهد شد.



1. Backcasting.
2. Nowcasting.
3. Forecasting.
4. Financial Programming and Policies (FPP).

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در خردادماه سال ۱۴۰۳

بخش صنعت و معدن

DOI: [10.22034/report.2024.16992.1828](https://doi.org/10.22034/report.2024.16992.1828)



بیان / شرح مسئله

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.

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 که

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



طی خردادماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۴/۲ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۶ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۹ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «لاستیک و پلاستیک» و «کک و پالایش» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «چوب و کاغذ» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی خردادماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات» و «کک و پالایش» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر»،

«کاشی و سرامیک» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۹/۸ درصدی مواجه شده است. گفتنی است؛ طی خردادماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲/۶ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۶ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۹ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی» و «کک و پالایش» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «لاستیک و پلاستیک» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این

ماه نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی» و «شیمیایی (به‌جز دارو)» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند. بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۴/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱۲/۵ درصدی مواجه شده است. در خردادماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۵ درصدی داشته و همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۲/۷ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۰/۸ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در خردادماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل ۱/۳ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۲۱/۸ درصد افزایش را نشان می‌دهد.



بیان / شرح مسئله

در دهه گذشته گسترش فناوری دفاتر کل توزیع شده و به ویژه فناوری زنجیره بلوک دریچه‌های جدیدی برای ارائه پاسخ به مسائل بشری فراهم کرده است. این موج فناوری که نمود بیرونی آن با ظهور بیت کوین در خلال بحران مالی و با ادعای رفع نیاز به نهاد واسط قابل اعتماد برای انجام تعامل مالی صورت گرفت، رفته رفته رواج یافته و توجه سیاستگذاران را نیز به خود جلب کرده است. فناوری زنجیره بلوک کاربردهای بالقوه

بنابراین، بحث پیرامون مشخصات و مؤلفه‌های چارچوب قانونی - مقرراتی بهینه برای بهره‌برداری از ظرفیت‌های چنین نوآوری‌ای و کاهش ریسک‌هایی که همراه آن است، ضروری جلوه می‌کند. به علاوه، اقدامات صورت گرفته از سوی قاعده‌گذاران کشورهای مختلف نیز گواه بر این ضرورت بوده و بررسی چگونگی مواجهه آنها با این نوپدیده‌ها می‌تواند درس‌آموخته‌های بسیاری برای قاعده‌گذاران داخلی داشته باشد.

و بالفعل متعددی در زمینه‌های گوناگون از جمله امنیت داده، مدیریت زنجیره تأمین، انتخابات الکترونیک، استعلام هویت و به ویژه نظام پرداخت دارد. با توجه به رواج رمزداریها احتمال ایجاد بالقوه یک سیستم پرداخت موازی بانظام پرداخت‌های رایج را افزایش می‌دهند که ممکن است در آینده تهدیداتی همچون از بین رفتن حاکمیت پول ملی، ریسک سیستمی، ریسک پول شویی و... را برای حکمرانی پولی و مالی کشورها دربر داشته باشد.



در این گزارش رویکردهای هشت کشور درخصوص چگونگی مواجهه با رمزداری‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. در این بین کشورها در مقاطع مختلف و برای فعالیت‌های گوناگون این حوزه رویکردهای مختلفی را در پیش گرفته‌اند. کشورهای هند، قطر، چین و روسیه به‌نوعی از رویکرد سخت‌گیرانه تبعیت می‌کنند، البته باید خاطر نشان کرد که این کشورها در عین اتخاذ رویکرد سخت‌گیرانه، تمهیداتی برای استفاده از فرصت‌های موجود در فناوری نیز تدارک دیده‌اند و پروژه‌های ملی‌ای همچون پول دیجیتال بانک مرکزی را با جدیت فراوان پیگیری کرده‌اند. کشورهای انگلیس، آمریکا، کانادا و امارات به‌نوعی رویکردی محتاطانه داشته‌اند. برخی مانند امارات، رویکرد محتاطانه توأم با نگاه کاملاً مثبت و گسترش فعالیت‌های مرتبط داشته‌اند و برخی مانند آمریکا، انگلیس و کانادا رویکردی محتاطانه با توجه بیشتر به ریسک‌ها و گسترش کنترل شده فعالیت‌ها داشته‌اند.

در برخی کشورها قاعده‌گذاران با اتکا به

قوانین و مقررات موجود خود سعی می‌کنند رمزداری‌ها را تحت قوانین و مقررات موجود به‌نوعی مقررات‌گذاری کنند که منافع حاکمیت و جامعه تأمین شود. برای مثال، در آمریکا سازمان بورس و اوراق بهادار چارچوبی ارائه کرده که هدف آن ارزیابی این موضوع است که آیا رمزداری‌های ارائه شده از طریق عرضه اولیه سکه ویژگی‌های یک اوراق بهادار که بتوان آن را تحت قوانین بورس و اوراق بهادار مقررات‌گذاری کرد، دارد یا خیر؟

قاعده‌گذاران برخی کشورها، سعی در اصلاح برخی قوانین و مقررات داشته و امکان چگونگی اصلاح قوانین موجود برای شمولیت‌بخشی اعمال آنها درخصوص رمزداری‌ها را بررسی می‌کنند. برای مثال اتحادیه اروپا در پنجمین دستورالعمل ضد پول‌شویی خود در سال ۲۰۱۸ تلاش کرده بود تا این دستورالعمل توانایی نظارت بر فعالیت‌های رمزداری‌ها را داشته باشد.

برخی دیگر از قاعده‌گذاران به رویکردی تحت عنوان طراحی قوانین و مقررات

مستقلی روی آورده‌اند که به‌طور خاص برای رمزداری‌ها طراحی شده‌اند. برای مثال در سپتامبر سال ۲۰۲۳، کشور امارات، مقررات دارایی‌های مجازی و فعالیت‌های مرتبط را به تصویب رساند که در آن به‌طور خاص تلاش شده است تا ابعاد مختلف دارایی‌های مالی مجازی اعم از تعیین تنظیم‌گر این حوزه، انتشار دارایی‌های مجازی، فعالیت‌های مجاز و نحوه اخذ مجوز، الزامات مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، بازاریابی و تبلیغات، چگونگی نظارت و... را پوشش دهد.

نکته حائز اهمیت آن است که در کشورهایی با چندین مقررات‌گذار بخش مالی، مسئله تعیین مقررات‌گذار مربوطه امری چالش‌برانگیز است. در چنین مواردی، ممکن است ماهیت یا کارکرد اقتصادی رمزداری، در تعیین مرجع مقررات‌گذار کمک‌کننده باشد. در برخی از کشورها با وجود چندین مقررات‌گذار، تلاش شده است تا رویکردی مشارکتی و هم‌افزا برای تعیین پاسخ‌های سیاستی مناسب به مقررات‌گذاری رمزداری‌ها اتخاذ شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهبرد اصلی در مواجهه اغلب کشورها اتخاذ یک رویکرد چندمرحله‌ای برای قانونگذاری بوده و بیشترین تلاش برای تدوین قوانین و مقرراتی سلبی برای اجتناب از آسیب‌های این حوزه در بخش‌هایی همچون الزامات ضد پول‌شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم بوده است. به‌علاوه کشورهای مختلف با توجه به جنس فرامرزی این نوپدیدها به این نکته اذعان دارند که برای یک مواجهه کارا و اثربخش باید رویکردی مشورتی - مشارکتی بین چندین کشور اتخاذ شود.

اگرچه میزان و ماهیت استفاده از رمزداری‌ها

تا حدودی در کشورهای مختلف متفاوت است، اما باید توجه داشت که ریسک‌های برآمده از این حوزه می‌توانند به‌صورت فزاینده افزایش یابند که این گزاره بر نیاز به ارزیابی به‌موقع و پاسخ‌های سیاستی مناسب تأکید می‌کند.

برخی از ریسک‌های احتمالی برآمده از این حوزه که در این گزارش به آنها اشاره شده عبارتند از: ریسک حاکمیت قانون، ریسک تهدید ثبات مالی، ریسک حاکمیت پول ملی، ریسک سیستمی، ریسک پول‌شویی، ریسک تهدید زیست‌محیطی، ریسک جرائم مالی، ریسک محافظت از مصرف‌کنندگان و ریسک

یکپارچگی بازار.

بنابراین، سیاست‌گذاران باید اقدام به ارزیابی تحولات زیست‌بوم رمزداری‌ها و تشویق صنعت به نوآوری و درعین حال نظارت و اتخاذ تصمیمات سیاستی مناسب برای مقابله با ریسک‌های آنها کنند. چنین اهدافی از طریق طراحی یک راهبرد قانونی - مقرراتی فکر شده امکان‌پذیر است که نوآوری مسئولانه در صنعت رمزداری‌ها را تشویق کند و دولت و صنعت را قادر سازد تا برای شناسایی فرصت‌های بالقوه استفاده از رمزداری‌ها با یکدیگر همکاری کنند

مالیات بر مجموع درآمد: هزینه‌های قابل قبول و بخشودگی‌ها

DOI: [10.22034/report.2024.16984.1821](https://doi.org/10.22034/report.2024.16984.1821)



بیان / شرح مسئله

یکی از موضوعات مهم در طراحی نظام مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی موضوع تعیین هزینه‌های قابل قبول و بخشودگی‌هاست. در این زمینه سؤالاتی اساسی مطرح است که بدون پاسخ دادن به آنها نمی‌توان نظام مالیاتی مطلوب و عادلانه را طراحی کرد. ابتدا لازم است مشخص

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطابق مبانی نظری دانش اقتصاد و تجارب جهانی، هزینه‌های قابل و بخشودگی نوعی تخفیف مالیاتی هستند که با اهدافی همچون عدم فشار مالیاتی به فقرا، برابری بیشتر در جامعه و تشویق به برخی امور خاص (پرداخت‌های خیریه) در نظر گرفته می‌شود. بخشودگی‌ها مبالغی هستند که متناسب با هزینه‌های زندگی تعیین و از درآمد مشمول مالیات خارج می‌شوند. وضع مالیات بر مخارج ضروری خانوار غیرعادلانه است. لذا باید بخشودگی پایه متناسب با بُعد خانوار

می‌شود؟ مزایا و معایب در نظر گرفتن هریک از هزینه‌های قابل قبول چیست؟ نسبت هزینه‌های قابل قبول در مقایسه با اعتبار مالیاتی چیست؟ بخشودگی‌ها و هزینه‌های قابل قبول در قوانین سایر کشورها چگونه است؟ هزینه‌های قابل قبول و بخشودگی‌ها در قوانین مالیاتی کنونی کشورمان چگونه است؟

شود بخشودگی پایه چیست و مطابق با چه استدلالی وجود آن ضروری قلمداد می‌شود؟ آیا بخشودگی پایه به تناسب بُعد خانوار (تعداد اعضای خانواده) تعیین می‌شود یا برای همه خانوارها یکسان خواهد بود؟ چه هزینه‌هایی به عنوان هزینه قابل قبول تلقی و از درآمد مشمول مالیات مؤدی کسر

و هزینه‌های قابل قبول از آن کسر می‌شود تا درآمد مشمول مالیات به دست آید. درآمد خالص از تجمیع انواع مختلف درآمد و کسر هزینه‌های کسب و کار به دست می‌آید. در مرحله بعد بخشودگی‌ها و هزینه‌های قابل قبول از درآمد خالص کسر می‌شود تا درآمد مشمول مالیات بر مجموع درآمد به دست آید. آنگاه درآمد مشمول مالیات در نرخ مالیاتی ضرب شده و بدهی مالیاتی اولیه به دست می‌آید. در نهایت اعتبار مالیاتی^۱ و مالیات‌های علی الحساب^۲ پرداختی در طول

(تعداد اعضای خانواده) و سطح عمومی نیاز جامعه تعیین شود. بخشودگی در واقع همان معافیت پایه است که بخشی از مجموع درآمد افراد در محاسبه مالیات در نظر گرفته نمی‌شود. هزینه‌های قابل قبول، مخارج عمده و ضروری زندگی (مانند هزینه‌های درمان و اجاره منزل) هستند که دولت اجازه می‌دهد قبل از محاسبه مالیات از مجموع درآمد افراد کسر شود. برای محاسبه بدهی مالیاتی ابتدا درآمد خالص محاسبه شده و سپس بخشودگی‌ها

۱. اعتبار مالیاتی مبالغی است که از بدهی مالیاتی اولیه کسر می‌شود تا مالیات قابل پرداخت بدست آید.
۲. مالیات علی الحساب مبالغی است که در طول دوره مالیاتی به صورت اخذ در منبع یا براساس عملکرد سال های گذشته کسر می شود و پس از محاسبه مالیات قابل پرداخت در انتهای دوره مالیاتی به مثابه اعتبار مالیاتی در نظر گرفته شده و بدهی مالیاتی را کاهش می دهد.

سال از بدهی مالیاتی اولیه کسر شده تا بدهی (طلب) نهایی مالیاتی مؤدی مشخص شود. می‌توان در طراحی سیستم مالیاتی به‌جای بخشودگی از اعتبار مالیاتی استفاده کرد.

اهم هزینه‌های قابل قبول که در کشورهای مورد مطالعه برای مالیات بر مجموع درآمد لحاظ می‌شود، عبارتند از: هزینه‌های درمان و دارو، آموزش فرزندان، اجاره مسکن یا بهره وام خرید مسکن، کمک به خیریه و هزینه برخی از انواع حق بیمه‌ها (بیمه تأمین اجتماعی، بیمه درمانی و گاهی بیمه تکمیلی یا بیمه عمر)، البته ممکن است همه این موارد به‌طور هم‌زمان در یک کشور هزینه قابل قبول

نباشند و هر کشور تنها بعضی از این موارد را در طراحی سیستم مالیاتی خود به‌عنوان هزینه قابل قبول در نظر بگیرد. همچنین در بسیاری از کشورها هزینه‌های مختلف صرفاً تا سقف مشخصی قابل پذیرش است. انگیزه اصلی لحاظ هزینه‌های قابل قبول، کسر هزینه‌های ضروری زندگی در جهت رعایت عدالت است. همچنین گاهی برای تشویق به تولید کالاهای عمومی و فعالیت‌های عام‌المنفعه دولت می‌تواند هزینه‌های برخی فعالیت‌ها را به‌عنوان هزینه قابل قبول در نظر بگیرد و از این روش مردم را به فعالیت‌های مشخصی تشویق کند. برای مثال دولت

می‌تواند به‌جای ساخت مدرسه با منابع مالی خود، هزینه ساخت مدرسه را به‌عنوان هزینه قابل قبول در نظر بگیرد تا بخش غیردولتی همان مدرسه را بسازد. در این صورت دولت توانسته است با چشم‌پوشی از مقدار کمی از درآمد مالیاتی خود زمینه تأسیس همان مدرسه را بدون انجام هزینه مستقیم فراهم آورد. البته لازم است که منظور جلوگیری از سوءاستفاده و فرار مالیاتی آن فعالیت عام‌المنفعه شفاف، قابل مشاهده و اندازه‌گیری باشد. همچنین آن پروژه توسط مردم قابل اجرا باشد و سپردن آن به مردم صرفه اقتصادی داشته باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ایران مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی وجود ندارد و تخفیفات مالیاتی متفرقه برای پایه‌های مالیاتی جداگانه در نظر گرفته شده است. هر ساله در بودجه سالیانه بخشودگی‌هایی برای پایه‌های درآمدی مختلف مانند حقوق، مشاغل و اجاره به‌صورت جداگانه در نظر گرفته می‌شود. همچنین به‌موجب ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم، کمک به مراکز خاص (دانشگاه‌ها، هلال احمر و کمیته امداد و...) هزینه قابل قبول برای اشخاص حقیقی و حقوقی

لحاظ می‌شود. معافیت هزینه‌های درمانی، حق بیمه درمانی و هزینه سفرهای شغلی کماکان در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ مواد (۹۱ و ۱۳۷) وجود دارد. فهرست هزینه‌های قابل قبول کسب و کارهای حقیقی و حقوقی نیز در ماده (۱۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم آمده، البته در ایران فهرستی طولانی از معافیت‌های مالیاتی وجود دارد که بسیاری از آنها غیرضروری است.

ضروری است مطابق مبانی نظری و تجارب جهانی قانون مالیات‌های مستقیم

به‌نحوی اصلاح شود که ضمن وضع مالیات بر مجموع درآمد از طریق تلفیق پایه‌های مالیاتی جداگانه، بخشودگی و هزینه‌های قابل قبول مرتبط با زندگی فرد یا خانوار در نظر گرفته شود. لازم است این هزینه‌های قابل قبول و بخشودگی جایگزین برخی معافیت‌های غیرضرور شود. هزینه‌های قابل قبول و بخشودگی باید به‌نحوی باشند که مخارج اصلی و هزینه‌های ضروری مشمول مالیات نشود تا عدالت و بازتوزیع بیشتری در جامعه محقق شود.





بیان / شرح مسئله

یکی از آسیب‌هایی که کشور از ابتدای انقلاب اسلامی به آن مبتلاست، وابستگی نسبتاً زیاد بودجه به فروش نفت است. با تشدید تحریم‌های بین‌المللی ایران در حوزه صادرات نفت، کشور با کمبود شدید منابع حاصله از این صادرات روبه‌رو شد که نتیجه آن کسری بودجه شدید در چند سال گذشته است. دولت‌ها معمولاً از چند روش، از جمله استقراض از بانک مرکزی، انتشار اوراق و فروش اموال دولتی اقدام به جبران کسری بودجه می‌کنند که همه این اقدامات، عوارض مخربی خواهد داشت که بر پیکره اقتصاد کشور، بیش از پیش ضربه خواهد زد. آنچه که می‌توان به‌عنوان نتیجه غالب این رویکردها دانست، چاپ پول بیشتر، افزایش پایه پولی و

افزایش نرخ ارز و نوسانات شدید قیمت به علت رشد نرخ تورم، از دارایی‌های خود کسب می‌کنند و افزایش نابرابری در دارایی، در بلندمدت هم می‌تواند نابرابری‌های درآمدی را دو چندان افزایش دهد و افرادی که بهره‌مند از دارایی نیستند به‌مرور از نظر درآمدی نیز با مشکلات جدی مواجه می‌شوند که این موضوع در کشورهایی که تورم بالا دارند شدیدتر است. با وجود اینکه ضریب جینی مربوط به دارایی در کشور منتشر نمی‌شود و اطلاعات آن در دسترس نیست، اما پیش‌بینی می‌شود این ضریب بالاتر از ضریب جینی درآمدی باشد و در سال‌های اخیر و به دلیل تورم‌های بالای دارایی‌ها، این نابرابری به شدت تشدید شده باشد.

در نتیجه آن نقدینگی و تورم است که در چند سال گذشته، روند رو به رشدی داشته است. یکی از مهم‌ترین پیامدهای افزایش نرخ تورم کشور در سال‌های گذشته، افزایش شکاف طبقاتی است. براساس آمار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ضریب جینی در سال‌های گذشته به‌صورت نگران‌کننده‌ای در حال افزایش بوده و از مقدار ۰,۳۶ در سال ۱۳۹۲ به ۰,۴ در سال ۱۳۹۹ رسیده که نشان از افزایش شکاف طبقاتی در این سال‌هاست. همان‌طور که در ادبیات اقتصادی هم ذکر می‌شود نابرابری دارایی در عموم کشورها بیشتر از نابرابری درآمد است. چراکه یکی از منابع درآمدی خانوارها، منابعی است که به جهت برخی نوسانات اقتصادی همچون

با نگاهی به سیستم‌های اقتصادی کشورهای موفق اقتصادی دنیا، مشخص می‌شود که در کشورهای توسعه‌یافته، آن چیزی که سال‌هاست به‌عنوان منبع اصلی درآمدی مورد استفاده قرار می‌گیرد، درآمدهای مالیاتی است. مالیات، علاوه بر ظرفیت بالقوه درآمدی که دارد، می‌تواند در توزیع عادلانه ثروت در جامعه نیز مؤثر باشد. مرکز همکاری‌ها و توسعه اقتصادی (OECD)، در گزارشی در سال ۲۰۱۸ به بررسی تأثیر مالیات بر ضریب جینی پرداخته و در آن تأثیرات قابل توجه سیستم مالیاتی و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با وجود اینکه عوارض سالیانه خودرو در قوانین مالیاتی کشور پیش‌بینی شده، به‌منظور عادلانه‌تر شدن این پایه مالیاتی و اثربخش‌تر شدن آن، مالیات بر خودروهای لوکس چند سالی است که در قوانین بودجه سالیانه در کشور مطرح می‌شود. این پایه مالیاتی می‌تواند مکمل خوبی برای عوارض سالیانه خودرو باشد. چراکه صرفاً بر خودروهای گران‌قیمت وضع می‌شود و علاوه بر اثر درآمدی برای دولت، آثار تنظیم‌گری و بازتوزیعی مناسبی هم خواهد داشت. پیش‌بینی این است که با وضع این پایه مالیاتی و افزایش نرخ مؤثر آن برای خودروهای گران‌قیمت، به‌دلیل ایجاد هزینه و

مالیات‌های هدفمند بر ضریب جینی مشخص شده است. در نتیجه پایه مالیاتی در سیستم مالیاتی ایران نیاز است، علاوه بر ظرفیت درآمدی بالا، معضلات اقتصادی همچون تورم و شکاف طبقاتی را نیز کاهش دهد و از طرفی باعث بهبود عدالت مالیاتی و تقسیم بار مالیاتی در دهک‌های مختلف درآمدی کشور شود. مالیات بر دارایی، گزینه‌ای است که می‌تواند برای رفع معضلات بیان‌شده از آن استفاده کرد. مالیات سالیانه خودرو، یکی از فصل‌های پراستفاده مالیات بر دارایی در جهان است. در

استهلاک جهت نگهداری خودروهای با قیمت بالا و همچنین مصارف سوداگری و انبارداری، تقاضای سرمایه‌ای خودرو در کشور کم شده و میزان عرضه در بازار مقداری با افزایش روبه‌رو شود که در نهایت این اتفاقات منجر به کاهش قیمت در بازار خودرو کشور خواهد شد. از طرفی طبق آمار پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، نیمی از جمعیت کشور محروم از داشتن حتی یک خودرو هستند که با توجه به اینکه کمتر از ۵ درصد خودروهای کشور مشمول این پایه مالیاتی می‌شوند، درواقع حدود ۲ درصد خانوارهای کشور مشمول این پایه مالیاتی خواهند شد که نشان از هدفمندی آن دارد.

کشور ما نیز عوارض سالیانه خودرو که توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شود، می‌تواند مصداقی از این نوع مالیات باشد. در سال‌های اخیر اخذ مالیات سالیانه از خودروهای لوکس به‌آن افزوده شده است و با توجه به شرایط بازار خودرو در کشور، می‌شود از آن جهت مصارف درآمدی و جنبه‌های تنظیمی استفاده کرد. مالیات سالیانه خودرو، خودروهایی با مشخصه‌های خاص از جمله مشخصه‌های قیمتی، وزنی و موتوری را متناسب با شرایط و پلکان مشخص‌شده، مشمول نرخ‌های مالیاتی می‌کند.

هدف این گزارش معرفی مالیات سالیانه خودرو به‌عنوان فصلی از مالیات بر دارایی است که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در کنار عوارض سالیانه خودرو، قرار است از خودروهای گران‌قیمت مالیات مضاعفی گرفته شود. در این گزارش پیشینه مالیات سالیانه خودرو در ایران و تجربه کشورهای آمریکا و انگلیس مورد بررسی قرار خواهد گرفت. تبیین آثار درآمدی و تنظیمی این پایه مالیاتی یکی دیگر از سرفصل‌هایی است که به‌جهت برآورد کارایی مالیات سالیانه خودرو در این گزارش به آن پرداخته شده است.



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۸۶۸
۱۴۰۳/۰۲/۲۶

مسئله اصلی

نواحی روستایی و عشایری به دلیل برخورداری از عرصه‌های کشاورزی و منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع) و همچنین سهم حدوداً ۲۳ درصدی از جمعیت کل کشور، نقش راهبردی در تأمین امنیت و اقتدار غذایی و به بیان کلی تر امنیت ملی دارند. از طرفی این نواحی با چالش‌ها و کمبودهای زیادی به‌ویژه در زمینه اشتغال، خدمات و امکانات آموزشی و بهداشتی و درمانی مواجه هستند. لذا بودجه‌ریزی در راستای تقویت قابلیت‌ها و رفع چالش‌های نواحی روستایی و عشایری از الزامات اصلی رشد

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری با تغییرات زیادی همراه بوده است که شاید بتوان تبدیل نزدیک به ۲,۴۶۲ میلیارد تومان از ماهیت متفرقه به ماهیت بودجه عمومی دستگاه‌ها را جزو نقاط قوت به حساب آورد؛ ولی این لایحه نیز همانند بودجه‌های سنواتی گذشته تناسب درستی از نظر میزان اعتبارات و همچنین طرح‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی شده با نیازمندی‌ها و اولویت‌های نواحی روستایی و عشایری ندارد که به مصادیق آن در ادامه

هدف‌گذاری‌های کمی است که در برنامه هفتم پیشرفت در ارتباط با مقوله توسعه روستایی و عشایری پیش‌بینی شده است. با توجه به اینکه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ اولین لایحه بودجه سنواتی در طول اجرای برنامه هفتم پیشرفت است، در گزارش پیش‌رو، به ارزیابی بخش دوم این لایحه از نظر اعتبارات اختصاص یافته به مناطق روستایی و عشایری تغییرات آن در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و همچنین نسبت آن با تکالیف بودجه‌ای برنامه هفتم پیشرفت پرداخته شده است.

۲۴/۰۴ درصدی مواجه شده است. این مسئله درحالی اتفاق افتاده که بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲، حدود ۲۵ درصد رشد داشته است. خاطر نشان می‌شود، سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای از اعتبارات احصا شده در حوزه توسعه روستایی و عشایری به ترتیب ۳۲/۷۵ و ۶۷/۲۵ درصد است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۶ درصد با افزایش مواجه شده، ولی اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای به میزان

و پیشرفت شتابان این نواحی به‌طور خاص و پیشرفت ملی و منطقه‌ای به‌طور عام است، ولی در اغلب بودجه‌های سنواتی این موضوع رعایت نمی‌شود و سهم بسیار پایینی برای نواحی مذکور در نظر گرفته می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد این وضعیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نیز تغییر پیدا نکرده است. خاطر نشان می‌شود که کاهش نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی به ۹/۳، کاهش شاخص ضریب جینی در کل کشور به ۰/۳۵ و به صفر رسیدن شاخص فقر مطلق، از جمله

به‌طور خلاصه اشاره می‌شود:
۱. کاهش بیش از ۲۴ درصدی بودجه توسعه روستایی و عشایری سال ۱۴۰۳ نسبت به بودجه سال ۱۴۰۲
براساس بررسی‌ها، میزان اعتبارات قابل احصای توسعه روستایی و عشایری از طرح‌ها و برنامه‌های مندرج در پیوست‌های جداول کلان، یک و سه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به ۱۶,۲۶۷ میلیارد تومان می‌رسد که نسبت به اعتبارات متناظر قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۱,۴۱۷ میلیارد تومان) با کاهش

۳۴/۹۷ درصد کاهش پیدا کرده است.

۲. سهم کمتر از ۰/۶ درصدی اعتبارات قابل احصای توسعه روستایی و عشایری از بودجه عمومی

در مقایسه میزان بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها و مصارف (۲۸۳۷،۱۴۰ میلیارد تومان) با میزان بودجه قابل احصای اختصاص یافته به مناطق روستایی و عشایری می توان متوجه شد که تنها ۰/۵۷ درصد از بودجه عمومی برای توسعه مناطق مذکور در نظر گرفته شده است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حدود یک درصد است که کاهش بیش از ۳۹ درصدی را تجربه کرده است. این درحالی است که در حال حاضر نواحی روستایی و عشایری نزدیک به ۲۰ درصد از جمعیت کل کشور را در خود جای داده اند و شکاف ها و نابرابری های زیادی به ویژه در شاخص های اقتصادی و اجتماعی بین مناطق شهری و روستایی وجود دارد.

۳. سهم بسیار پایین اقتصاد و فرهنگ روستایی و عشایری در توزیع اعتبارات احصاشده دسته بندی طرح های مرتبط براساس ماهیت و سنخیت نشان می دهد که صرفاً

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

در راستای تقویت بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه مدیریت و توسعه روستایی و عشایری، پیشنهاد هایی به شرح زیر ارائه می شود:

■ تغییر عنوان ردیف «تهیه و اجرای طرح های هادی و مطالعه منظومه های روستایی» با شماره طبقه بندی «۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱» در پیوست یک به «تهیه، اجرا و بازنگری طرح های هادی روستایی»؛ در صورت عدم حذف عبارت «منظومه های روستایی» از عنوان طرح، ضرورت دارد که این طرح ها با نظارت سازمان برنامه و بودجه و طبق مقررات مربوطه با همکاری مشترک بنیاد مسکن

۴/۶۳ درصد از مجموع اعتبارات احصا شده مشخصاً با عنوان اشتغال زایی بوده است و سهم امور فرهنگی به نیم درصد هم (۰/۳۵ درصد) نمی رسد. این درحالی است که دلیل اصلی و عمده مهاجرت های بی رویه روستا-شهری، ضعف زیست پذیری روستاها با توجه به نبود امکانات و فرصت های شغلی و درآمدی مناسب برای ساکنان مناطق روستایی و عشایری است. با چنین اعتباری چگونه می توان انتظار داشت که طبق هدف گذاری برنامه هفتم پیشرفت، فقر مطلق به صفر و مهاجرت معکوس به روستاها شکل گیرد و معیشت ساکنان این مناطق به صورت عدالت محور تحقق پیدا کند. سهم ۱/۴۲ درصدی اعتبارات امور سلامت و بهداشت روستایی و عشایری و ۵/۲۳ درصدی امور آموزش و پرورش و به ویژه اینکه بیش از ۵۱ درصد اعتبارات به امور کالبدی- فیزیکی اختصاص پیدا کرده است، نشان از عدم توازن و تناسب طرح ها و اعتبارات با اولویت ها و چالش های مناطق روستایی و عشایری دارد.

۴. عدم پیش بینی ردیف اعتباری مشخص برای برخی از تکالیف برنامه هفتم پیشرفت از جمله تکالیفی که در برنامه هفتم پیشرفت

بدان تأکید شده است، جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۱) است که به تکلیف وزارت جهاد کشاورزی برای تبدیل سازمان امور عشایر ایران به «سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری» با ادغام سایر واحدهای اداری مرتبط تصریح دارد. ریشه نابسامانی های موجود در روستاها، اختلال (موازی کاری و ناهماهنگی) در نظام مدیریت و سیاست گذاری این مناطق است. لذا باید سازمان پیش بینی شده براساس تخصیص اعتبار، به شکل توانمند تشکیل شود. ضمن اینکه پیش بینی ردیف اعتباری مشخص در جداول بودجه، اجرای تکلیف مذکور را تضمین می کند. علاوه بر این، برای تکالیفی همچون توسعه روستاهای ساحلی با رعایت اصول آمایش سرزمین [موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۴۸)] و تدوین برنامه توسعه مشاغل خرد روستایی براساس مزیت رقابتی مناطق و تکمیل زنجیره ارزش در راستای کارآمدسازی ظرفیت ها و توانمندسازی زنان روستایی و عشایر و ارائه تسهیلات اشتغال زایی و حمایت های مالیاتی از تعاونی ها براساس نظام رتبه بندی [موضوع ماده (الحاقی ۲۳)] اعتبار مشخصی پیش بینی نشده است.

و وزارت جهاد کشاورزی تهیه و اجرا شود. ■ تغییر عنوان ردیف «کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه های جهادی» در پیوست جداول کلان به «کمک به راه اندازی مراکز غیردولتی جهاد اقتصادی روستایی (هر استان یک مرکز) با همکاری گروه های جهادی به منظور توانمندسازی جمعیت روستایی و عشایری در مدیریت کسب و کار و توسعه کارآفرینی دانش بنیان»؛ ■ ایجاد ردیفی تحت عنوان «تشکیل سازمان پیشرفت و آبادانی روستاها و امور عشایری (موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۱) برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت)» در جدول (۷) پیوست جداول کلان و

اختصاص ۱۰ درصد از اعتبارات مربوط به ردیف «کمک به اقتصاد و توسعه زیربنای روستایی و گروه های جهادی» به شماره طبقه بندی «۵۵۰۰۰۰-۷» به ردیف جدید؛ ■ ایجاد ردیفی با عنوان «ترویج و توسعه فعالیت های فرهنگی و قرآن آموزی در روستاها با اولویت روستاها و مناطق عشایری مرزی» ذیل طرح های مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در جدول (۱۲) پیوست جداول کلان و اختصاص پنج درصد از اعتبارات مربوط به طرح «کمک به گروه های جهادی (معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور معاون اول رئیس جمهور)» به طرح جدید.

گزارش نظارتی تحلیل نظام مسائل اجرای ماده (۱۰۰) قانون شهرداری

DOI: [10.22034/report.2024.17020.1852](https://doi.org/10.22034/report.2024.17020.1852)



دفتر مطالعات زیربنایی

بیان / شرح مسئله

با توجه به این موضوع که کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری با تصویب تبصره «۱» ماده (۱۰۰) در مورخ ۱۳۵۲/۵/۱۷ شکل قانونی به خود گرفت و پس از آن با فراز و نشیب‌های بسیاری از جمله شبهه غیرشرعی بودن احکام آن از سوی شورای نگهبان برای اجرا، همچنین واگذاری رسیدگی‌ها به دادگاه‌های کیفری دو و کمیسیون تعزیرات حکومتی مواجه شد. گسترش شهرنشینی و به تبع آن ساخت‌وسازهای شکل گرفته این اقتضا را دارد که ماده (۱۰۰) قانون شهرداری بازنگری و ابعاد مجهول و مبهم شیوه رسیدگی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در طی سال‌های اخیر، سالیانه نزدیک به ۱۳۰۰۰ پرونده اعتراض به آرای کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) در دیوان عدالت اداری مطرح و چندین برابر نیز در کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) رسیدگی و قطعی شده یا به نحوی به مرحله اجرا درآمده که به دیوان عدالت اداری مراجعه نمی‌شود، همچنین حسب اعلام مراجع ذیصلاح نزدیک به ۲۵۰۰۰۰ رأی قطعی کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) در خصوص تخریب

کمیسیون برطرف شود؛ به نحوی که یکی از اهداف گزارش حاضر نیز ارائه راهکارهای مناسب در راستای برطرف کردن ابعاد ذکر شده است. این ابعاد مجهول و مبهم گسترده بوده و وجود برخی از این ابهامات موجب صدور آرای متعدد از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شده است. مواردی همچون **تداخل صلاحیت کمیسیون با دیگر دستگاه‌های اجرایی، تردید در صلاحیت کمیسیون (مانند تبدیل یک واحد به دو واحد، ورود ساختمان‌های دارای تخلف به محدوده شهر، تغییر کاربردها غیر از**

تغییر کاربرد از «غیرتجاری» به کاربرد «تجاری»، اقدام به دیوارکشی صرف و ...)، امکان رسیدگی به اعتراضات شهرداری‌ها نسبت به آرای کمیسیون در محاکم قضایی، امکان واخواهی و اعاده دادرسی از آرا صادره، موارد امکان توقف عملیات اجرایی تخریب در مواردی مانند تخریب ثانویه و پرداخت جریمه و همچنین در موارد مصلحت‌سنجی‌های ناشی از عدم امکان اجرای عملی حکم تخریب مانند تشکیل کمیته تثبیت اعیانی‌ها از جمله این موضوعات است.

خلاف و اعاده به حالت قانونی؛
❑ فقدان ضمانت اجرای قانونی نسبت به تکلیف شهرداری در برخورد با تخلفات ساختمانی و ارجاع پرونده به کمیسیون ماده (۱۰۰)؛
❑ جایگاه نهادهایی که از رهگذر عضویت در کمیسیون ماده (۱۰۰) با موضوع تخلفات ساختمانی در ارتباط هستند؛
❑ فقدان هرگونه برتری کمی یا کیفی

و قلع و قمع بنای ساختمانی برخلاف پروانه یا بدون پروانه در شهرداری‌های سراسر کشور وجود دارد که به مرحله اجرا درنیامده است. برخی از مهم‌ترین انتقادات وارده درخصوص کمیسیون عبارتند از:
❑ روح تسامح حاکم بر ماده (۱۰۰) و اکثر تبصره‌های آن و به تبع کمیسیون مربوطه و موافقت با بقای تخلف ساختمانی در قبال اخذ جریمه در مواجهه با موضوع تخریب بنای

کمیسیون‌های تجدیدنظر ماده (۱۰۰) بر کمیسیون‌های بدوی آن که رسیدگی دو مرحله‌ای را تنها به‌عنوان عاملی جهت اطلاع دادرسی تبدیل کرده است؛

«اعمال دامنه وسیعی از معافیت‌ها نسبت به تبصره ذیل بند «۲۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری که بقای اصل را با تردید مواجه کرده است؛

«عدم تعیین مهلت پرداخت جریمه که به

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور انسداد گریزگاه‌های قانونی و جلوگیری از تخلفات ساختمانی در شهرها، قلع و تخریب قطعی ساختمان‌های بدون پروانه، تقویت نظارت بر امر ساخت‌وساز و تضمین اصل حاکمیت قانون، تعیین تکلیف پرونده‌های باقی‌مانده در کمیسیون، مشخص بودن نقش هریک از تأثیرگذاران در فرایند عملیات ساخت‌وساز و ترتیب عملکردی هریک از عوامل، پرهیز از ایجاد فضای برخورد‌های چندگانه و جلوگیری از زمینه‌سازی آرای متفاوت، طرح‌ها و لوایح مختلفی در طی سال‌های اخیر پیشنهاد شده است. به‌نظر می‌رسد برخی از این قوانین مصوب نتیجه مطلوبی نداشته که ازجمله این موارد می‌توان به بند «ت» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور اشاره کرد که متأسفانه با نگاه رواداری در تبدیل احکام قلع‌و‌جمع به جریمه، در عمل امید به مجاز شدن تخلفات اساسی و جایگزینی مجازات جریمه به جای قلع و قمع را سبب می‌گردد.

با توجه به بررسی‌های انجام شده راهکارهای ذیل جهت اصلاح و بهبود

عدم اجرای بسیاری از آرای کمیسیون ماده (۱۰۰) می‌انجامد؛

«الحاق تبصره‌های متعدد به ماده (۱۰۰) قانون شهرداری که برخلاف اصول قانون‌نویسی است؛

«محرومیت وزارت راه و شهرسازی از سازوکارهای قانونی مؤثر در مقام ایفای تکالیف خویش به‌عنوان ناظر عالی ساخت‌وساز؛

«تعدد و پراکندگی قوانین حاکم بر

ساخت‌وساز؛

«شکستن قبح قانون‌شکنی و تبدیل استثنا به قاعده و رویه؛

«یکی از عوامل اصلی عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری و شهرسازی نابسامان کنونی؛

«ایجاد تبعات جدی حقوقی، اجتماعی و گاه امنیتی؛

«زمینه‌سازی تضییع حقوق عامه، فساد مالی و اداری، ارتشا، نارضایتی و بدبینی عمومی.

مناسب بین متولیان و کنشگران در امر ساخت‌وساز اعم از مالک یا سازنده بنا، شهرداری، سازمان نظام‌مهندسی، وزارت راه و شهرسازی و کمیسیون ماده (۱۰۰)؛

«آگاهی رساندن در راستای نحوه مشارکت معتمدان محلی و شهروندان در بحث نظارت همگانی در ساخت‌وسازهای غیرمجاز، ثبت در سامانه‌های مرتبط و پیگیری مستمر شکایات از شهرداری‌ها و سایر نهادهای نظارتی؛

«جرمانگاری تخلفات ساختمانی شاخص و عمده (غیر از تخلفات جزء، تخلفات ناشی از ضعف اجرا)؛

«افزایش شعب دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به دعاوی مرتبط با کمیسیون ماده (۱۰۰)؛

«اصلاح قانون با رویکرد پیشگیری و بازدارندگی و با در نظر گرفتن آسیب‌شناسی اجرای ماده (۱۰۰) و نحوه اجرای آرای کمیسیون ماده (۱۰۰)؛

«اتخاذ تدابیر لازم و مدیریت جامع و ساماندهی کنترل ساخت‌وسازها در تداوم نظارت مستمر بر عملکرد مراجع صدور پروانه ساختمان.

عملکرد کمیسیون پیشنهاد می‌شود:

«ایستا نبودن و افزایش نرخ جریمه‌ها به‌عنوان اهرم بازدارندگی از تخلفات ساختمانی و افزایش ارزش پایه معاملات ساختمانی؛

«بازنگری مستمر ضوابط و آیین‌نامه‌های مرتبط با کمیسیون ماده (۱۰۰) به‌دلیل حساسیت بالا هر ۵ سال یک‌بار با توجه به الگوی رفتاری متخلفان سازنده؛

«رفع نواقص ضوابط ساخت‌وساز، بازبینی و بازنگری و به‌روزرسانی قوانین شاخص در حوزه ساخت‌وساز شهری با تأکید بر قانون شهرداری و قانون نظام‌مهندسی ساختمان و رسیدن به قانونی جامع در این حوزه؛

«راه‌اندازی سامانه یکپارچه مدیریت پرونده‌های کمیسیون ماده (۱۰۰) در راستای شفافیت در آرای صادره؛

«کاهش روند تلقی کردن جریمه ساختمان به‌مثابه منبع درآمدی برای شهرداری و تعریف منابع درآمدی جدید در راستای خودکفایی شهرداری‌ها، استفاده از تجارب سایر کشورها به‌منظور ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری؛

«مدیریت یکپارچه، تعامل و همکاری

بسته سیاستی - عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد

DOI: [10.22034/report.2024.17019.1851](https://doi.org/10.22034/report.2024.17019.1851)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۸۸۶
۱۴۰۳/۰۴/۱۹

بیان / شرح مسئله

براساس تحلیل شاخص‌های برنامه‌ریزی مسکن و قیاس با تجارب جهانی، به جرئت می‌توان گفت بحرانی‌ترین شاخص حوزه مسکن کشور، موضوع استطاعت مسکن خانوار است، شاخصی که بخش مهم آن به درآمد و قدرت خرید خانوار و بخش دیگر آن به موضوعات حوزه مسکن و به‌طور خاص قیمت مسکن دلالت دارد. شأن مداخله دولت به موجب تاکید اصل (۳۱) قانون اساسی «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند» و جهت حمایت از اقشار و دهک‌هایی است که امکان تأمین مسکن را ندارند. از این‌رو در برخی از موارد فقدان یکپارچگی و نبود

مدیریت منسجم در اجرای برنامه‌های مسکن کم‌درآمدها، منجر به صرف بخش اعظم منابع و اعتبارات تخصیص داده شده در حوزه‌های ستادی و امور برنامه‌ریزی شده است. از سوی دیگر، نارسایی برخی از ضوابط ساخت‌وساز و عدم توجه به استطاعت خانوارها (توجه به حداقل مساحت در استطاعت و دیگر ضوابط مرتبط) در تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی و یکسان‌نگری الگوهای ساخت و عرضه مسکن، جابه‌جایی پیوسته درون‌شهری و پیراشهری مستأجران را در پی داشته و به‌ویژه در سال‌های اخیر با کاهش چشمگیر درآمد واقعی خانوارها در مقابل افزایش نگران‌کننده قیمت اجاره‌بها، رانش فضایی و گریز مستأجران از مناطق مرکزی شهر به نواحی حاشیه‌ای، شهرهای اقماری و سکونتگاه‌های غیررسمی را

موجب شده است.

با توجه به اینکه در کنار مشکلات مربوط به دسترسی کم‌درآمدها به مسکن مناسب، در شرایط موجود بازار مسکن از وضعیت متعارف به وضعیت بحرانی تغییر یافته و بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌های پیشین و در حال اجرا را ناکارآمد کرده، تهیه بسته سیاستی- عملیاتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار، با ابتنا بر محورهای تهیه بانک اطلاعات استطاعت مسکن خانوارها و بهره‌مندی از حمایت‌های خاص، بازنگری ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری، تشریح برنامه‌های مسکن اجتماعی، تبیین اقدامات مؤثر در مسکن حمایتی و ارائه برخی از امتیازها در روند ارائه خدمات ساختمانی صورت پذیرفته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این بسته با هدف بهبود وضعیت نامطلوب گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌درآمد از نظر دستیابی به مسکن در استطاعت، زدودن

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در این راستا در بخش نخست با عنوان «ملاحظات ابتدایی در قانونگذاری برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد» ضمن اشاره به لزوم ارتقای شاخص‌های مسکن خانوارها براساس احکام فرادست و نظام‌مند کردن طرح‌ها و برنامه‌های حمایتی مسکن توجه شده است. همچنین تهیه بانک اطلاعاتی از میزان استطاعت مسکن خانوارها و گروه‌بندی برای تعیین میزان بهره‌مندی از حمایت‌ها، تخفیف‌ها و معافیت‌ها تجویز شد.

بخش دوم با عنوان بازنگری ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری در راستای توسعه واحدهای در استطاعت، مواردی همچون بازنگری شرح خدمات تهیه طرح‌های توسعه شهری و روستایی با رویکرد همگامی برنامه‌ریزی شهری با برنامه‌ریزی مسکن و تبیین وضع موجود شاخص‌های مسکن و

بی‌سرپناهی، تقلیل بدمسکنی و جلوگیری از گسترش اسکان غیررسمی تدوین شده است، و اهتمام دارد تا با توجه به برخی از مسائل و

تدوین برنامه‌های اجرایی آتی با تأکید بر مسکن گروه‌های کم‌درآمد، تدوین دستورالعمل طراحی و ساخت «مسکن تدریجی»، تصویب سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی متضمن تداوم سکونت گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار در بافت میانی شهرها و تهیه پیوست حمل‌ونقل همگانی پروژه‌های کلان برنامه‌های حمایتی مسکن تبیین شده است.

بخش سوم، به مسکن اجتماعی- مسکن حمایتی مشتمل بر ترویج و توسعه احداث واحدهای مسکونی استیجاری، لزوم تدوین آیین‌نامه استقرار اجاره‌داری حرفه‌ای و منظور کردن تسهیلات ویژه ساخت واحدهای مسکونی اجاره‌ای و اولویت‌ها و شرایط ساخت آن اختصاص یافته است. از دیگر موارد طرح شده در این بخش، پرداخت کمک بلاعوض، کمک به ساخت و خرید مسکن ملکی در

مشکلات موجود، ضمن اصلاح و کارآمد کردن برخی از ساختارها و کاربست راهکارهای مغفول مانده، مداخله مؤثر در این زمینه را محقق سازد.

قالب افزایش مدت زمان بازپرداخت تسهیلات و کاهش نرخ سود تسهیلات حمایتی، پسینی شدن پرداخت عوارض صدور مجوزهای احداث و عرضه ساختمان در مناطق مصرفی و ارزان‌قیمت شهرها، ارائه تخفیف ویژه در خصوص پروانه ساختمان و گواهی پایان کار واحدهای مسکونی استیجاری و برخی از برنامه‌های حمایتی همچون پرداخت تسهیلات کمک ودیعه مسکن به اقشار مختلف می‌باشد. در بخش پایانی تأمین منابع مالی برای صندوق ملی مسکن مورد توجه قرار گرفته است. صندوق ملی مسکن به‌عنوان رکن اصلی هرگونه حمایت در حوزه مسکن پیش‌بینی شده است. این صندوق وظیفه حمایت از تأمین مسکن اقشار در دهک‌های مختلف را خواهد داشت و کلیه یارانه‌ها و پرداخت‌های حمایتی بخش مسکن از این محل تأمین می‌شود.



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: کشاورزی و منابع طبیعی

DOI: [10.22034/report.2024.17021.1853](https://doi.org/10.22034/report.2024.17021.1853)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۱۹۲
۱۴۰۳/۰۲/۲۶

مسئله اصلی

در گزارش حاضر بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور به‌عنوان اولین برش مالی سالیانه از برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، در زمینه‌های مرتبط با کشاورزی و منابع طبیعی، مورد ارزیابی قرار گرفته است. این ارزیابی با بررسی هزینه‌ها و درآمدهای برآورد شده برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی فعال در این بخش

و همچنین تکالیف محول شده به ایشان در راستای دستیابی به اهداف برنامه هفتم پیشرفت صورت گرفته است. با وجود اینکه در بند «۶» از «سیاست‌های کلی برنامه هفتم» ابلاغی ۱۴۰۱/۰۶/۲۱، «تأمین امنیت غذایی و تولید حداقل ۹۰ درصد کالاهای اساسی و اقلام غذایی در داخل و افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی» تکلیف شده است [۱]،

ردیف‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ فاقد رویکردی متمرکز و هدفمند برای تحقق هدف مذکور بوده و به‌طور ویژه، طرح‌های کارآمدی برای ارتقای عملکرد در واحد سطح محصولات اساسی، یکپارچه‌سازی اراضی، بهبود زیرساخت‌های ارزیابی خطر و ارتقای نظام بازرسی و نظارت بر ایمنی مواد غذایی در نظر گرفته نشده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مجموع کل اعتبارات وزارت جهاد کشاورزی و دستگاه‌های تابعه برای سال ۱۴۰۳، حدود ۲۸۲,۱۳۱ میلیارد ریال برآورد شده که نسبت به اعتبارات مصوب سال ۱۴۰۲، معادل ۴۰/۲۳ درصد افزایش یافته است. با وجود این اعتبارات مذکور تنها ۱/۳۰ درصد از اعتبارات کل دستگاه‌های اجرایی ملی را تشکیل می‌دهد و با اختصاص این اعتبارات اندک به بخش کشاورزی و توزیع نامتناسب آنها، نمی‌توان انتظار ارتقای بهره‌وری تولید، بهبود سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی و پایدارسازی بهره‌برداری از منابع پایه را به‌عنوان مهم‌ترین الزامات تحقق امنیت غذایی پایدار داشت. اهم یافته‌های

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به عدم وجود رویکردی دقیق و هدفمند برای تحقق امنیت غذایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ضروری است اعتبارات ردیف‌های مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی با تمرکز بر ارتقای بهره‌وری تولید در این بخش اصلاح شوند؛ کمالینکه این لایحه اولین برنامه مالی در راستای عمل به تکالیف برنامه هفتم توسعه بوده و ضروری است ایرادهای قوانین بودجه سال‌های گذشته را مرتفع کند.

تکرار کلیشه‌های گذشته به‌خصوص در حوزه طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای، بخش کشاورزی را در رسیدن به اهداف اساسی خود ناکام خواهد گذاشت. نبود هماهنگی بین طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای این بخش، به‌ویژه عدم هم‌افزایی طرح‌های مذکور در قالب دشت‌ها و

حاصل از بررسی بخش کشاورزی در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور عبارتند از:

■ توزیع اعتبارات دستگاه‌های فعال در بخش کشاورزی نشان می‌دهد که بیشترین اعتبارات هزینه‌ای با حدود ۲۲ درصد مربوط به «سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی» است و این درحالی است که نتایج فعالیت‌های این سازمان و مؤسسات تحقیقاتی تابعه آن، نمود فراگیری در ارتقای بهره‌وری تولید کشاورزی نداشته است.

■ افزایش ۵۲ درصدی اعتبار «درآمد حاصل از اخذ عوارض از واردات میوه و سبزیجات و سموم کشاورزی» و از طرفی

بازگشت تنها ۲۱ درصد از این درآمد به بخش کشاورزی، از نکات قابل تأمل در ارقام درآمدی پیش‌بینی‌شده برای دستگاه‌های مرتبط با بخش کشاورزی است. این درحالی است که محل اصلی هزینه‌کرد این عوارض، باید ارتقای ساختارهای تولیدی بخش کشاورزی از جمله یکپارچه‌سازی، به‌خصوص در دشت‌های تولید محصولات راهبردی با هدف تحقق ماده (۳) از «قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی^۱ باشد [۲] و خروج ۷۹ درصدی این درآمدها از بخش کشاورزی و منابع طبیعی پذیرفتنی نیست.

در مدت زمان مشخصی به خودکفایی در محصولات اساسی به شکل پایدار برسند. شایان ذکر است که کلیات این راهبرد هرچند به‌صورت ناقص، در «قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی» مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۰۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی ریل‌گذاری شده است.

این موضوع مستلزم اصلاح ساختار لایحه بودجه در راستای بهبود «برنامه‌ریزی تولید» با هدایت اعتبارات و تعریف دقیق اهداف کمی در زمینه‌های «ارتقای خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی از طریق استقرار مناطق ویژه خودکفایی در محصولات اساسی»؛ «توسعه تولید نهاده‌های فناورانه کشاورزی»؛ «توسعه پایدار زنجیره ارزش»؛ «ارتقای سلامت و ایمنی غذایی» و «بهره‌برداری پایدار از منابع پایه تولید» است.

قطب‌های کشاورزی اصلی کشور، مانع از استفاده بهینه از اندک منابع موجود بخش، برای بهبود اساسی در الزامات بنیادین تولید بهره‌ور شده است. در حال حاضر، اعتبارات خودکفایی و طرح‌های زیربنایی، فارغ از توجه جدی به قابلیت‌های مناطق و الگوی کشت، در سراسر کشور پراکنده می‌شود و این پراکندگی اثربخشی آنها را کاهش می‌دهد. چنانچه طرح‌های زیربنایی بخش کشاورزی و نیز برنامه‌های مربوط به نظام‌های بهره‌برداری به‌صورت هم‌زمان در یک منطقه جغرافیایی (با تأکید بر دشت‌های حاصلخیز و قطب‌های تولید کشور) اجرا شوند؛ می‌توان انتظار داشت که سالیانه تعداد مشخصی منطقه ویژه تولید محصولات اساسی راه‌اندازی شده و در این مناطق، تولید با حداکثر بهره‌وری مدیریت شود. این راهبرد می‌تواند کشور را

۱. قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی- ماده (۳): وزارت جهاد کشاورزی موظف است در واردات هریک از کالاهای بند «الف» ماده (۱) این قانون برای تأمین نیاز داخلی و تنظیم بازار به‌نحوی عمل نماید که سالانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به میزان تولید داخلی این محصولات افزوده شود تا کالاهای مزبور به مرز خودکفایی در تولید داخلی برسد.

مسئله کمبود و فرسودگی اتوبوس‌های شهری؛ نیازسنجی و تأمین اعتبار

DOI: [10.22034/report.2024.16977.1815](https://doi.org/10.22034/report.2024.16977.1815)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۸۹۶
۱۴۰۳/۰۴/۲۳

بیان / شرح مسئله

سامانه‌های اتوبوس‌رانی دارای مزایایی همچون سرمایه نسبتاً کم برای راه‌اندازی و عدم وابستگی به مسیرهای خاص بوده و در طول زمان انعطاف‌پذیری بیشتری در مقایسه با شیوه‌های حمل‌ونقل عمومی ریلی دارند. با وجود نقش مثبت و مهم این شیوه از حمل‌ونقل عمومی در کاهش حجم ترافیک شهرها، طی سالیان گذشته

۵۰ درصدی مواجه شده و از حدود ۲۰ هزار دستگاه به حدود ۱۰ هزار دستگاه رسیده است. بر این اساس، تحلیل روند تعداد ناوگان فعال و مسافرین اتوبوس‌های شهری در کلان‌شهرهای کشور و عوامل مؤثر بر آنها از حیث اعتبارات و دستگاه‌های مسئول دارای اهمیت بوده و در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

به نوسازی ناوگان آنها در شهرهای کشور توجه بسیار کمی شده و نرخ فرسودگی آنها افزایش قابل‌توجهی یافته است. برای نمونه در شهر تهران، متوسط سن ناوگان اتوبوس‌رانی از ۴/۸ در سال ۱۳۸۷ به عدد ۱۲ در سال ۱۳۹۹ رسیده است. همچنین تعداد ناوگان فعال اتوبوس در شهرهای کشور نیز طی یک دهه گذشته با کاهش



مهم‌ترین یافته‌های این مطالعه به شرح ذیل است:

الف) بررسی روند ناوگان اتوبوس‌رانی شهر تهران در این مطالعه بیانگر آن است که تعداد اتوبوس‌های فعال از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵ تقریباً روند ثابتی داشته و سیر نزولی آنها از سال ۱۳۹۵ با شیب بسیار تندی آغاز شده است؛ به‌طوری‌که تعداد ناوگان فعال در سال ۱۴۰۱ با ۵۵ درصد کاهش نسبت به سال ۱۳۹۵ به ۲۷۸۴ دستگاه رسیده است.

ب) نتایج این پژوهش حاکی از آن است ناوگان نو خریداری شده توسط شهرداری شهرهای مشهد و اصفهان سالیانه به‌طور متوسط بین ۵ تا ۱۰ درصد از ناوگان اتوبوس فعال در این شهرها بوده که نسبتاً مطلوب ارزیابی می‌شود.

ج) یافته‌های این پژوهش نشان داد به‌جز در برخی مقاطع زمانی محدود که خرید ناوگان به‌صورت کامل با سرمایه بخش خصوصی در مشهد و تهران انجام شده، در سایر شهرها چنین اتفاقی رقم نخورده است. از این‌رو لازم است شهرداری‌ها و دولت شرایط لازم جهت اقتصادی کردن و ایجاد جذابیت جهت ورود بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در خرید ناوگان را فراهم کنند.

د) بررسی بودجه مصوب سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ شهرداری چندین کلان‌شهر کشور در این مطالعه نشان داد، اعتبار پیش‌بینی شده از سوی اغلب شهرداری‌ها برای نوسازی ناوگان اتوبوس‌رانی شهرها کفایت نیازهای شهر را نمی‌کند. به‌طوری‌که سهم حمل‌ونقل عمومی غیرریلی (شامل اتوبوس، مینی‌بوس و ون) از اعتبارات بخش حمل‌ونقل شهرداری‌ها به‌طور متوسط حدود ۱۰ درصد است.

ه) در راستای ایفای وظایف دولت در کمک به توسعه حمل‌ونقل عمومی شهری، در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱، در مجموع نزدیک به ۱۶ هزار اتوبوس با مشارکت حداکثری دولت (پرداخت حدود ۸۰ درصد از هزینه خرید اتوبوس نو) برای شهرها تأمین شده است. با وجود این، دولت در فاصله سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ جهت تأمین ناوگان اتوبوس‌رانی شهرها کمک قابل‌توجه و مؤثری به شهرداری‌ها نکرده است.

و) مطابق بررسی‌های صورت گرفته، دولت سیزدهم عزم جدی برای مشارکت ۷۵ تا ۸۰ درصدی در تأمین اعتبار خرید ۴۸۰۰ دستگاه اتوبوس برای شهرها داشته که تاکنون تنها ۲۵ درصد ناوگان مدنظر تأمین شده است. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر،

نوع منابع در نظر گرفته شده (تهاثر نفت و منابع غیرقطعی) برای این موضوع بوده که عدم تحقق آنها، موجب اجرایی نشدن قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های خودروساز شده است. این درحالی است که شهرداری‌های متقاضی، سهم ۲۰ تا ۲۵ درصدی خود از این قراردادهای را پرداخت کرده‌اند.

ز) بررسی روند تغییرات تعداد مسافران اتوبوس در شهرها نشان‌دهنده تأثیر مستقیم تعداد ناوگان فعال شهرها بر تعداد مسافر جابه‌جا شده توسط سیستم اتوبوس‌رانی است. برای نمونه، در شهر مشهد که تعداد ناوگان اتوبوس‌رانی طی دوران شیوع همه‌گیری کرونا با کاهش نسبتاً کمی مواجه شد، تعداد مسافران اتوبوس‌رانی پس از همه‌گیری کرونا در سال ۱۴۰۱ به دوران پیش از آن بازگشته است. اتفاقی که در شهر تهران به دلایلی همچون پایداری عادت‌های ترافیکی شهروندان در دوره همه‌گیری کرونا و کاهش شدید تعداد ناوگان اتوبوس‌رانی به وقوع نپیوست و تعداد مسافران سالیانه اتوبوس‌رانی در سال ۱۴۰۱، با کاهش ۵۰ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۸ به ۲۵۷ میلیون مسافر رسید.

براساس یافته‌های این پژوهش، پیشنهادهای زیر در دو زمینه تأمین ناوگان اتوبوس شهری و اصلاح رویه‌ها و ساختارهای مرتبط با حمل‌ونقل عمومی ارائه می‌شود:

تأمین ناوگان اتوبوس شهری

الف) مطابق یافته‌های این پژوهش، شهرهای کشور در کوتاه‌مدت (سه سال آینده) به حداقل ۶ هزار و در میان‌مدت (پنج‌سال آینده) به ۱۰ هزار دستگاه اتوبوس جدید نیاز دارند (به‌طور متوسط هر سال ۲ هزار دستگاه). برای تأمین نیاز کوتاه‌مدت، پیشنهاد می‌شود برای شهرهای با جمعیت بالای ۲۰۰ هزار نفر، دولت در راستای ایفای وظایف قانونی خود به‌عنوان تنظیم‌گر و حمایت‌کننده حمل‌ونقل عمومی شهرها (مطابق مواد (۱) و (۷) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت) به مدت سه سال متوالی در لوایح سنواتی بودجه، محل مصرف حداقل ۸۰ درصد اعتبارات موضوع بند «الف» ماده (۳۹) قانون مالیات برارزش‌افزوده را برای تأمین ناوگان حمل‌ونقل عمومی تعیین کند. کل اعتبار مورد نیاز در هر سال، حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

ب) با توجه به نیازسنجی انجام شده مبنی بر تأمین سالیانه حداقل ۲ هزار دستگاه اتوبوس جدید برای شهرهای کشور و اینکه بالاترین میزان تولید سالیانه در دهه گذشته، کمتر از ۱۴۰۰ دستگاه اتوبوس شهری بوده و با در نظر گرفتن عقب‌ماندگی خودروسازان در انجام تعهدات پیشین خود، تأمین بخشی از نیاز شهرهای کشور از طریق اتوبوس‌های وارداتی ناگزیر به نظر می‌رسد.

ج) پیشنهاد می‌شود با اصلاح مبلغ کرایه دریافتی از مسافران و پرداخت مناسب

و منظم یارانه بلیت توسط شهرداری‌ها، زمینه حضور شرکت‌های بخش خصوصی به‌عنوان تأمین‌کننده و بهره‌بردار ناوگان اتوبوس‌رانی فراهم شود. به‌گونه‌ای که در بازه زمانی پنج‌ساله، حداقل ۲۰ و حداکثر ۴۰ درصد از اتوبوس‌های فعال در شهرهای بزرگ کشور، در مالکیت و بهره‌برداری بخش خصوصی باشند.

اصلاح رویه‌ها و ساختارهای مرتبط با حمل‌ونقل عمومی

الف) به‌نظر می‌رسد نظام رصد و ارزیابی وضعیت موجود و پیش‌بینی نیازهای آینده حمل‌ونقل شهرها دچار مشکلات جدی است. در مراکز اصلی تصمیم‌گیری این حوزه، ازجمله وزارت کشور و تعداد زیادی از شهرداری‌ها، مراجع مطالعاتی قابل استنادی جهت برآورد دقیق تعداد اتوبوس مورد نیاز برای شهرهای کشور یافت نشد. به‌نظر می‌رسد مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل شهری که قرار بود نقشه راه توسعه حمل‌ونقل شهرها باشد، تا حدودی کارایی خود را از دست داده و برخی شهرداری‌ها نیز عمدتاً با انگیزه تصویب برخی پروژه‌های بزرگراهی، این مطالعات را تعریف می‌کنند. بنابراین موارد ذیل به شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور پیشنهاد می‌شود:

۱. برای کاهش اثر تعارض منافع احتمالی شهرداری‌ها در نتایج طرح‌های جامع حمل‌ونقل شهرها و برخی مطالعات ساماندهی ترافیک شهرها که در مقیاس بزرگ‌تری انجام می‌شوند، مسئولیت انجام این مطالعات و تأمین منابع مالی آنها از شهرداری‌ها به وزارت کشور منتقل شود.

۲. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها،

«شاخص‌های عملکردی حمل‌ونقل عمومی شهرها» را تدوین و نسبت به نظارت دقیق بر عملکرد شهرداری‌ها منطبق بر این شاخص‌ها و مصوبات طرح جامع حمل‌ونقل و مطالعات ساماندهی ترافیک اقدام کند.

ب) با توجه به اینکه مجموعه وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌دلیل گستردگی وظایف در حوزه حمل‌ونقل شهری از نظر تعداد نیروی انسانی متخصص در مضیقه قرار دارند، پیشنهاد می‌شود وزارت کشور و سازمان اداری-استخدامی برای اجرای صحیح ماده (۷) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت با هدف راهبری کلان حمل‌ونقل شهرها، نسبت به جذب تعداد بیشتری نیروی انسانی متخصص در حوزه برنامه‌ریزی حمل‌ونقل اقدام کنند. بدیهی است فقدان نیروی انسانی کافی و متخصص، دلیل مناسبی برای ضعف در نظارت عالیه و عدم مداخله به موقع و مؤثر در وضعیت حمل‌ونقل شهرها نیست.

ج) پیشنهاد می‌شود شهرداری‌های کلان‌شهرها با مشارکت و راهبری شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، نسبت به انجام مطالعه و تهیه برنامه‌ای با هدف افزایش تعداد مسافران حمل‌ونقل عمومی پس از همه‌گیری کرونا اقدام کنند. این برنامه‌ها می‌تواند شامل راهکارهای عملیاتی برای افزایش مسافران حمل‌ونقل عمومی از طریق سخت‌افزاری (مانند ارتقای کمیت و کیفیت ناوگان)، نرم‌افزاری (مانند بازطراحی مسیرها، رعایت زمان‌بندی سیر ناوگان و اطلاع‌رسانی دقیق به مسافران) و فرهنگی (مانند تبلیغ مزایای استفاده از حمل‌ونقل عمومی و کاهش خطرات ابتلا به بیماری‌های واگیردار در حمل‌ونقل عمومی) باشد.

بهره‌وری پایدار بخش کشاورزی

سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

DOI: [10.22034/report.2024.16988.1850](https://doi.org/10.22034/report.2024.16988.1850)



بیان/شرح مسئله

غذایی، اقتصاد ملی را نیز تحت‌الشعاع قرار داده است. بنابراین می‌توان ارتقای بهره‌وری در بخش کشاورزی را به‌عنوان تنها راه‌حل اصولی در شرایط فعلی برای کاهش ناپایداری‌های موجود، از طریق افزایش تولید با استفاده بهینه و پایدار از منابع داخلی دانست.

بخش کشاورزی به‌طور مناسب مورد توجه قرار نگرفته و در نتیجه، تأمین نیازهای غذایی جامعه را با ناپایداری مواجه کرده است. این ناپایداری ناشی از دو عامل عمده یعنی «وابستگی به واردات» و «تهدید منابع پایه تولید» است که با گذشت زمان تشدید شده و تبعات آن علاوه بر امنیت

یکی از مهم‌ترین ابعاد تحقق امنیت غذایی، اتکا بر تولید از منابع داخلی است که در اسناد بالادستی نظام از جمله قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی مورد تأکید قرار گرفته است. با این وجود، این اصل مهم به‌دلیل نبود تأکید کافی بر ارتقای بهره‌وری تولید در

دستیابی به بهره‌وری پایدار در بخش کشاورزی، مستلزم نوعی تغییر جهت در رویکردها و عملکردها در راستای استفاده بهینه از نهاده‌ها و عوامل تولید شامل نیروی انسانی، سرمایه و منابع طبیعی است؛ درحقیقت آنچه که باعث می‌شود کشور بتواند با استفاده از قابلیت‌های داخلی به تأمین پایدار نیازهای غذایی آحاد جامعه دست یابد، تأکید بر بهره‌وری در تولید کشاورزی است. افزایش بهره‌وری در کشاورزی یک پیش‌نیاز و یک برون‌داد اصلی دارد؛ پیش‌نیاز اصلی برای افزایش «بهره‌وری»، جذب «سرمایه» و برون‌داد اصلی آن افزایش «رقابت‌پذیری و جذابیت» کشاورزی است. جذب «سرمایه» نیز خود از طریق افزایش «رقابت‌پذیری و جذابیت» کشاورزی حاصل می‌شود. بر این اساس سه مقوله «بهره‌وری»، «سرمایه‌گذاری» و «رقابت‌پذیری و جذابیت» چرخه‌ای پایدار را ایجاد می‌کنند که هسته اصلی ارتباطات بین عوامل مرتبط با بهره‌وری در بخش کشاورزی را تشکیل می‌دهد. این عوامل و نحوه اثرگذاری یا اثرپذیری آنها در هفت مجموعه به شرح زیر دسته‌بندی می‌شوند: پایدار تأمین غذا که یکی از نتایج ناشی از دستیابی به بهره‌وری پایدار کشاورزی و به تبع آن خودکفایی در محصولات

راهبردی کشاورزی است؛

ارتقای دانش و نوآوری با افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در راستای مدیریت علمی مزرعه و نیز افزایش توانمندی کشاورزان از طریق ارتقای دانش و نگرش ایشان که در نهایت به تحقق بهره‌وری پایدار در کشاورزی می‌انجامد؛ نظام‌مندی تولید در نتیجه استفاده از داده‌ها و اطلاعات دقیق که به استفاده بهینه از نهاده‌ها و منابع پایه، توسعه پایدار زنجیره ارزش، کاهش ضایعات و افزایش کیفیت محصولات می‌انجامد؛

پایداری منابع پایه تولید شامل آب و زمین که در اثر نگاه درآمدزایی به آب و سود سرشار سوداگری زمین، دچار بهره‌برداری بی‌رویه و تغییر کاربری شده‌اند. ضعف قوانین و حوزه اجرا، در زمینه کنترل افزایش افسارگسیخته قیمت زمین و کنترل احتکار املاک و مستغلات (ضعف حکمرانی زمین و سیاست‌های اقتصاد کلان) از یک‌طرف و فضای نامساعد کسب‌وکار کشاورزی از سوی دیگر سبب کاهش قدرت رقابت بخش کشاورزی با سایر بخش‌ها در جذب منابع از جمله آب و زمین شده و در نتیجه، رقابت‌پذیری و جذابیت کشاورزی و سرمایه‌گذاری در این بخش کاهش یافته و به تبع آن بهره‌وری

در این بخش تحت‌الشعاع قرار گرفته است؛ توانمندی کشاورز که در اثر بهبود نگرش و ارتقای دانش، از طریق حاکم شدن رویکرد تولید نوآورانه و همچنین تنوع شغلی و معیشت پایدار شکل گرفته و نهایتاً به مدیریت علمی مزرعه و افزایش تشکل‌یافتگی منجر می‌شود؛

پایداری زنجیره ارزش در اثر نظام‌مند شدن تولید، توسعه درون‌زای صنایع کشاورزی و ارتقای زیرساخت‌های حمل‌ونقل که به کاهش قدرت واسطه‌های غیرضرور در بازار و به تبع آن افزایش توانمندی کشاورزان و نیز قدرت خرید مصرف‌کنندگان منجر می‌شود و همچنین تأثیر مثبتی بر رقابت‌پذیری و سرمایه‌گذاری در کشاورزی دارد؛

کارآمدی سیاست‌های کلان اقتصادی که در اثر تدوین و اجرای مناسب سیاست‌های تجاری، ارزی، پولی و مالی و نیز حمایت هدفمند از کشاورزان، بستر مناسبی برای فعالان بخش کشاورزی در راستای تداوم فعالیت‌ها و همچنین توسعه سرمایه‌گذاری در این بخش فراهم می‌کند و پیامد نهایی آن، ارتقای جایگاه بخش کشاورزی در اقتصاد ملی و بهبود رقابت‌پذیری و جذابیت بخش کشاورزی و سرمایه‌گذاری در این بخش است.

پارامترهای موجود در مدل پویایی‌شناسی بهره‌وری پایدار در بخش کشاورزی، به‌طور عمده از طریق افزایش دو عامل مهم یعنی «رقابت‌پذیری و جذابیت» و «سرمایه‌گذاری» در بخش کشاورزی، به ارتقای بهره‌وری در این بخش می‌انجامد. بنابراین شناسایی میزان اثرگذاری متغیرهای موجود در مدل بر یکدیگر، گام بعدی در تعیین دقیق چگونگی ارتقای بهره‌وری در بخش کشاورزی است. در میان پارامترهای موجود در مدل، برخی از آنها همچون منابع پایه آب و زمین و همچنین سرمایه‌های انسانی، با وجود اینکه اثرگذاری بالایی در

فرایند تولید محصولات کشاورزی دارند، در شرایط موجود در وضعیت نامناسبی قرار دارند و مدیریت آنها از اهمیت بالاتری برخوردار است. به‌طور ویژه، ناپایداری ناشی از مدیریت نادرست منابع پایه تولید، به خروج این منابع از چرخه تولید و در نتیجه، تهدید تولید کشاورزی انجامیده است و این در حالی است که بازگرداندن قابلیت‌های تولیدی این منابع پایه بسیار زمان‌بر بوده و به‌سادگی میسر نخواهد بود. لذا ضروری است اقدام‌های لازم برای کاهش تجاوز به این منابع و پایدارسازی بهره‌برداری از آنها در دستور کار قرار گیرد. منابع انسانی بخش

کشاورزی نیز وضعیت نامناسبی دارند و از یک‌طرف با کمبود تخصص و دانش و از طرف دیگر با سختی کار ناشی از عدم استفاده از فناوری‌های نوین در کشاورزی و همچنین نبود تنوع شغلی و معیشت پایدار مواجه‌اند که این عوامل به خروج نیروهای کار جوان و متخصص از بخش کشاورزی می‌انجامد و نتیجه مستقیم آن، کاهش بهره‌وری تولید کشاورزی است. بنابراین اهتمام ویژه بر ماندگاری سرمایه‌های انسانی جوان و متخصص در بخش کشاورزی و ارتقای دانش ایشان از ضروریات ارتقای بهره‌وری پایدار در این بخش است.



الزامات قانون مدیریت پسماندهای پرتوزا در کشور

DOI: [10.22034/report.2024.17012.1847](https://doi.org/10.22034/report.2024.17012.1847)



بیان / شرح مسئله

کاربردهای فناوری هسته‌ای قلمداد نمی‌شوند. از آنجایی که ایران نیز به جرگه کشورهای دارای فناوری صلح‌آمیز هسته‌ای پیوسته، توجه به رعایت الزامات مدیریت پسماندهای پرتوزا در کشور، از اهمیت زیادی برخوردار است.

پسماندهای پرتوزای ناشی از فعالیت‌های هسته‌ای است. اگرچه این پسماندها مخاطرات بالقوه‌ای برای جامعه و محیط زیست دارند، اما در صورت مدیریت ایمن آنها، خطر جدی به همراه نخواهند داشت و بنابراین مانعی در مسیر توسعه

کاربردهای گسترده و راهبردی فناوری هسته‌ای باعث شده تا بهره‌برداری از این فناوری مورد توجه بسیاری از کشورهای دنیا قرار گیرد. یکی از مهم‌ترین نگرانی‌هایی که در بهره‌برداری از این فناوری مطرح است، نحوه مدیریت



براساس میزان پرتوزایی، پسماندهای پرتوزا به چهار دسته پسماندهای سطح بالا، پسماندهای سطح متوسط، پسماندهای سطح پایین و پسماندهای بسیار سطح پایین تقسیم می‌شوند. حدود ۹۰ درصد از حجم پسماندهای پرتوزای تولیدی در جهان، مربوط به پسماندهای سطح پایین و بسیار سطح پایین است که مدیریت آنها چالش‌های جدی به همراه ندارد، اما مدیریت پسماندهای سطح متوسط و سطح بالا (شامل سوخت مصرف‌شده راکتورهای هسته‌ای) که ۱۰ درصد از حجم پسماندهای تولیدی در جهان را تشکیل می‌دهند، نیازمند رعایت الزامات ویژه‌ای است.

اکثر پسماندهای پرتوزا در نهایت در مخازن زیرزمینی خاصی دفن می‌شوند، اما از آنجایی که سوخت مصرف شده راکتورهای هسته‌ای محتوی مقادیر قابل توجهی سوخت هسته‌ای و برخی مواد ارزشمند دیگر است، طی فرایند بازفرآوری قابلیت بازیافت دارد. با بازفرآوری سوخت مصرف شده، حجم پسماندهای سطح بالا کاهش یافته و به میزان قابل توجهی در مصرف سوخت هسته‌ای صرفه‌جویی می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مطابق با توصیه‌های مراجع بین‌المللی و تجارب کشورهای توسعه‌یافته در زمینه استفاده از فناوری هسته‌ای، مدیریت پسماندهای پرتوزا به دلیل برخی ملاحظات مهم، نیازمند سیاستگذاری، قانونگذاری و همچنین ایجاد تکالیف، صلاحیت‌ها و مجازات‌های قانونی

به همین دلیل این رویکرد مورد توجه بسیاری از کشورهای هسته‌ای قرار گرفته است.

بررسی تجربه سایر کشورها برای سیاستگذاری در زمینه پسماندهای پرتوزا نشان‌دهنده توجه این کشورها به تعیین سیاست‌ها و راهبردهای کلی برای مدیریت پسماندهای پرتوزا و همچنین پیش‌بینی منابع مالی مطمئن برای این منظور است. برای مثال در کشور فرانسه که حدود ۷۰ درصد از برق مورد نیاز خود را از طریق انرژی هسته‌ای تأمین می‌کند، سیاست اصلی در زمینه مدیریت پسماندهای پرتوزا شامل بازفرآوری سوخت مصرف شده و سپس دفن زیرزمینی عمیق پسماندهای سطح بالاست. پسماندهای سطح پایین و سطح متوسط نیز برای دفن نهایی به مخازن سطحی منتقل می‌شوند.

اگرچه مدیریت ایمن پسماندهای پرتوزا به‌صراحت در اسناد بالادستی کشور ذکر نشده، اما این مهم در برخی اسناد مرتبط با مسائل زیست‌محیطی قابل برداشت است. نیروگاه اتمی بوشهر، تأسیسات چرخه سوخت هسته‌ای، راکتورهای تحقیقاتی، مراکز پزشکی

هسته‌ای و صنایع استفاده‌کننده از مواد پرتوزا، منابع اصلی تولید پسماند پرتوزا در ایران هستند. طبق اساسنامه شرکت مدیریت پسماندهای پرتوزای ایران، این شرکت متولی اصلی مدیریت پسماندهای پرتوزا در کشور است.

در حوزه قوانین نیز برخی قوانین همچون قانون حفاظت در برابر اشعه، قانون هوای پاک و قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز، الزاماتی را در مورد مواد پرتوزا وضع کرده‌اند، اما مشخصاً به بحث پسماندهای پرتوزا اشاره نکرده‌اند. به‌طور کلی بررسی قوانین مرتبط با این موضوع حاکی از وجود برخی خلأهای قانونی در زمینه مدیریت پسماندهای پرتوزاست. ازجمله این خلأها می‌توان به عدم تعیین راهبردهای کلی کشور در زمینه توسعه کاربردهای فناوری هسته‌ای و مدیریت پسماندهای پرتوزا، عدم پیش‌بینی منابع مالی برای تأمین هزینه‌های مدیریت پسماندهای پرتوزا و نبود صلاحیت قانونی لازم برای نهادهای نظارتی به‌منظور نظارت بر ایمنی مدیریت پسماندهای پرتوزا اشاره کرد.

پرتوزا شامل هدف‌گذاری راهبردی برای توسعه صنعت هسته‌ای کشور، تعیین راهبردهای اصلی در شیوه‌های دفع پسماندهای پرتوزا، ایجاد نهاد نظارتی مستقل در زمینه ایمنی هسته‌ای و جرم‌انگاری در زمینه اقدامات مخل مدیریت پسماندهای پرتوزا هستند.

متناسب است. با توجه به کاستی‌های موجود در حوزه قانونگذاری برای مدیریت پسماندهای پرتوزا و نظر به اهمیت این موضوع در سلامت جامعه، حفظ محیط زیست و رعایت حقوق نسل‌های آینده، مهم‌ترین الزامات قانونگذاری قابل پیشنهاد در حوزه مدیریت پسماندهای

توسعه و تنظیم گری هوش مصنوعی:

هوش مصنوعی مولد

DOI: [10.22034/report.2024.17006.1841](https://doi.org/10.22034/report.2024.17006.1841)



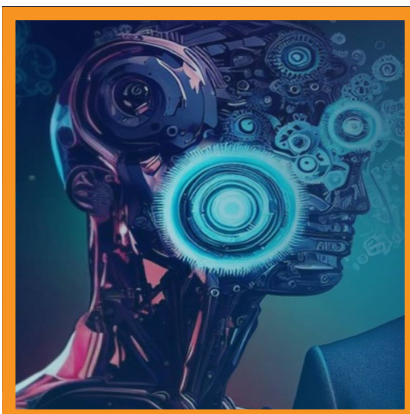
بیان / شرح مسئله

هوش مصنوعی مولد نوعی فناوری هوش مصنوعی است که می‌تواند انواع مختلفی از محتوا از جمله متن، تصویر، صدا و داده‌های مصنوعی تولید کند. هیاوهی اخیر در مورد هوش مصنوعی مولد به دلیل سادگی رابط‌های کاربری جدید برای ایجاد متن، گرافیک و ویدئوهای با کیفیت بالا در عرض چند ثانیه و همچنین توانایی خلق محتوایی است که پیش از این وجود نداشته‌اند و درواقع هوش مصنوعی مولد مبدع و مبتکر آن است.

با وجود این پیشرفت‌ها و فراگیری استفاده از کاربردهای هوش مصنوعی مولد، واکنش‌های قابل توجهی نیز علیه آن وجود داشته است. زیرا علاوه بر دغدغه

انسانی که به واسطه توانایی‌های هوش مصنوعی مولد ایجاد شده و به شدت رو به گسترش است، سطح نگرانی‌ها را افزایش داده است. این ابعاد گسترده، پیچیده و جدید از منظر فنی، اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی، سیاست‌گذاران را به سمت تنظیم چارچوب‌ها و اصولی که به طور کلی براساس سطح مخاطره انواع هوش مصنوعی منجر به توسعه هدفمند و پایدار فناوری‌های این حوزه شود، سوق داده است. از این رو در این پژوهش، ملاحظات و الزامات مختلف توسعه هوش مصنوعی که آثار آنها در هوش مصنوعی مولد قابل تأمل و کلیدی است و همچنین پیاده‌سازی آن از منظر فنی و اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است.

کشورها نسبت به عقب نماندن در توسعه این فناوری، نگرانی‌های جدی نیز در مورد به کارگیری و بهره‌مندی از آن در حال پر رنگ شدن است که از جمله آنها می‌توان به صحت، دقت، امنیت اطلاعات و ملاحظات اخلاقی اشاره کرد. هرچند نگرانی‌های ذکر شده فقط مرتبط با هوش مصنوعی مولد نیست و کل عرصه‌های هوش مصنوعی به طور عام را دربر می‌گیرد، اما ویژگی ایجاد و خلق محتوای جدید بدون دخالت و کنترل انسان و ارائه تصمیمات جدید و پاسخ‌هایی که ممکن است به راحتی قابل ارزیابی و صحت سنجی نباشند به کاربران و در نتیجه تأثیرگذاری بالای این فناوری بر قدرت تفکر، انتخاب، تصمیم‌گیری و عملکردهای



چالش‌های پیش‌روی توسعه هوش مصنوعی مولد از ابعاد زیر قابل بررسی هستند:

الف) چالش‌های فنی و عملیاتی مرتبط با زیرساخت‌های داده و محاسبات

لزوم دسترسی به داده زیاد، با کیفیت و متنوع (با چالش‌هایی مانند پرهزینه بودن، زمانبر و دشوار بودن، کمیاب یا حساس بودن، در چارچوب قوانین مالکیت یا حریم خصوصی بودن).

کیفیت و کمیت داده (با چالش‌هایی مانند دسترسی به منابع داده قابل اعتماد و معتبر، پیاده‌سازی تکنیک‌های پاک‌سازی و تقویت داده‌ها، ایجاد استانداردهای اخلاقی و قانونی برای حفاظت از داده‌ها).

تأمین امنیت و حفاظت از داده‌های داخلی به کمک توسعه الگوها و کدها (با چالش‌هایی مانند لزوم پایه‌گذاری یک مدل زبانی بزرگ بر روی مجموعه‌ای از حقایق خارجی و قابل تأیید، حفظ حریم خصوصی، امنیت و انطباق داده‌ها و رعایت قوانین و مقررات حفاظت از داده‌ها).

بررسی عملکرد و ارزیابی مدل (با چالش‌هایی مانند امکان بهینه کردن مقیاس‌پذیری و کارایی و توسعه معیارهایی برای دریافت بازخورد کاربر نسبت به خروجی‌ها).

کاهش سوگیری داده‌های آموزشی و قابلیت توضیح و اعتماد مدل (با چالش‌هایی مانند شفافیت و پاسخ‌گو کردن مدل، توسعه روش‌های اجتناب از سوگیری، اصلاح و خودکنترلی مدل).

تأمین زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری محاسباتی (با چالش‌هایی مانند توسعه زیرساخت‌های ارتباطات، ابرسامانه‌های پردازشی و ذخیره‌سازی داده‌های بزرگ در کنار بحث آموزش و

محاسبات استنتاج).

تأمین انرژی مورد نیاز برای محاسبات و چالش رد پای کربن (با چالش‌هایی مانند مصرف زیاد انرژی و انتشار کربن به علت حجم بالای پردازش).

ب) چالش استفاده و پیاده‌سازی فناوری‌های هوش مصنوعی مولد در کسب‌وکارها

پیچیدگی فنی راه‌اندازی و استفاده (با چالش‌هایی مانند عدم ظرفیت تجهیزاتی سازمان‌ها برای راه‌اندازی این مدل‌های بزرگ، گران بودن منابع محاسباتی و پردازشی، عدم تمایل کسب‌وکار به راه‌اندازی و استفاده دائم).

مقاومت سیستم‌های قدیمی در برابر فناوری‌های جدید (با چالش‌هایی مانند ابهام، تضاد یا تعارض سازمان نسبت به نحوه مدیریت و کارکرد سیستم‌های فعلی و وظیفه‌های رایج خود در مقابل روش نوین، مقاومت بدنه برای پذیرش، افزایش هزینه سازمان به دلیل لزوم آموزش نیروها در به‌کارگیری این فناوری و نیز هدایت بخشی از نیروها جهت راه‌اندازی مرکزی برای اجرا، هماهنگی و نظارت).

ابهام در مدل‌های اقتصادی و امکان ایجاد بدهی فنی (با چالش‌هایی مانند توجیه سرمایه‌گذاری در انواع مدل‌های هوش مصنوعی و کاهش هزینه‌ها در بخش‌های دیگر که جبران‌کننده هزینه‌کرد در این زمینه باشد).

تغییر شکل بخشی از نیروی کار کسب‌وکارها (نگرانی‌های مربوط به از دست دادن شغل و لزوم ایجاد مشاغل جدید متناسب برای همان افراد در شرکت یا سازمان).

توهمات هوش مصنوعی (با نگرانی‌هایی مانند امکان افشای اطلاعات و اسرار

درون‌سازمانی، ارائه اطلاعات نادرست به هوش مصنوعی و همچنین راه‌حل‌ها یا مشاوره‌های نادرست هوش مصنوعی مولد).
نگرانی شرکت‌ها از عواقب حقوقی سوگیری الگوریتمی هوش مصنوعی مولد (مسائل مربوط به رعایت حقوق مالکیت فکری، احتمال دسترسی و افشا کردن اطلاعات خصوصی یا محرمانه یا حساس و همچنین ارائه تصمیمات نادرست دارای بار حقوقی).

نحوه مدیریت کارکنان و جلوگیری از سوءاستفاده آنها (کنترل و نظارت بر واگذاری وظایف یا تکالیف سازمانی به هوش مصنوعی مولد (این امر در حال حاضر در حوزه آموزش و پژوهش کاملاً مشهود است)، عواقب حقوقی یا اخلاقی ناشی از خودکارسازی تأییدیه‌ها یا بررسی‌های قانونی توسط سامانه هوشمند به جای انسان که ممکن است اخلاقیات، انطباق، استقلال و یا سایر برنامه‌ها را تحت تأثیر قرار دهد).

ج) چالش‌های عمومی و اجتماعی مخاطرات هوش مصنوعی مولد

مخاطرات دقت و صحت (احتمال گمراه شدن کاربران به علت عدم تشخیص صحت و حقیقی بودن اطلاعات و منبع آن، عدم تعمیم پاسخ‌ها با توجه به ویژگی و عدم امکان تأیید اطلاعات، عدم شناخت محدودیت‌های هوش مصنوعی و بیش‌برآورد توانایی‌های آن).

مخاطرات سوگیری اجتماعی (رویکردهای جنسیتی، نژادپرستانه یا تبعیض‌های مرتبط با ناتوانی و معلولیت در جوامع آنلاین، نمایندگی یک تفکر یا گروه‌های خاص، واقعیت‌سازی، تقویت سوگیری‌های موجود).

نقض حریم خصوصی داده‌ها و مخاطرات امنیتی (نشت داده‌های حساس،

سوءاستفاده از داده‌های شخصی و اجتماعی، دسترسی به داده‌ها و حقوق آن).
■ مخاطرات مالکیت فکری (چالش با هنجارها و مقررات مالکیت فکری سنتی از منظر اصالت و مالکیت، مجوزها، حقوق بهره‌برداری و نقض حقوق مالکیت فکری افراد).
■ مخاطرات سرقت ادبی، تقلب علمی و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

محورها و پیش‌نیازهای اصلی توسعه انواع هوش مصنوعی براساس سطح مخاطره سامانه‌های هوش مصنوعی با هدف به حداقل رساندن از منظر سیاستی در دو لایه کلان قابل دسته‌بندی است:

الف) لایه زیرساختی و فنی با هدف

پایداری و ایمنی حداکثری سیستم

■ تدوین چارچوب‌ها و استانداردهای لازم به‌نحوی که چالش‌های مرتبط با کیفیت داده، نتایج سوگیرانه و شفافیت و پاسخ‌گویی مدل‌ها را مرتفع کند.

■ حمایت از توسعه نوآوری و فناوری و توسعه تکنیک‌های فنی که منجر به کاهش مخاطرات می‌شوند از جمله استفاده از داده‌های مصنوعی، تکنیک‌های کاهش سوگیری با توسعه الگوریتم‌ها، یادگیری انتقالی، هوش مصنوعی ناظر و کنترل‌کننده هوش مصنوعی دیگر.

■ ارتقای زیرساخت‌های پردازشی و ارتباطی برای بهبود مقیاس‌پذیری، اعتماد، سرعت، انعطاف‌پذیری و مقرون‌به‌صرفه بودن و کاهش هزینه‌های محاسباتی با روش‌هایی

تشخیص آن (افزایش زمینه‌های سرقت، تقلب علمی و ادبی و تشخیص دشوار و چالش برانگیز آن)
مخاطرات اخلاقی (گسترش جعل عمیق و حملات سایبری، دست‌کاری افکار عمومی و ایجاد آزار یا بدنامی، ادعاهای حقوقی تقلبی مانند درخواست بیمه خسارت،

مانند محاسبات ابری و محاسبات توزیع‌شده و فشرده‌سازی مدل‌ها.

ب) لایه تنظیم‌گری

■ تسهیل دسترسی به داده و سامان‌دهی و شفافیت مدیریت داده و اطلاعات با تکمیل یا ایجاد زیرساخت‌های قانونی مرتبط با داده، از جمله تکمیل و بهبود قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی مصوب سال ۱۴۰۱، ایجاد ضوابط مرتبط با پردازش داده‌های شخصی افراد و استفاده اشخاص یا سامانه‌های هوش مصنوعی مولد از این داده‌ها در قالب تدوین طرح / لایحه حفاظت و حمایت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی، به‌روزرسانی و انطباق قوانین موجود با مصادیق و موضوعات هوش مصنوعی مولد از جمله قانون جرائم رایانه‌ای مصوب سال ۱۳۸۸، قانون تجارت الکترونیک مصوب سال ۱۳۸۲ و احکام مرتبط در قوانین مجازات اسلامی و حقوق مدنی - قوانین مرتبط با حمایت از مالکیت فکری با موضوعات هوش مصنوعی مولد از جمله قانون حمایت از مالکیت صنعتی - مصوب صحن مجلس در ۱۴۰۰/۹/۲۱ - قانون

کلاهبرداری، فیشینگ و هک سیستم‌ها، فرسایش خلاقیت انسان، احتمال افزایش بیکاری، نگرانی‌های زیست‌محیطی).
■ ابهام و پیچیدگی انطباق با مفاهیم و چارچوب‌های موجود (دشواری در تعریف و ارزیابی آسیب و خسارت، تعیین سطح آسیب، گروه‌های آسیب‌دیده و مسئول خسارت).

حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارهای رایانه‌ای مصوب سال ۱۳۷۹ - قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب سال ۱۳۴۸، ایجاد زیرساخت‌های قانونی ویژه هوش مصنوعی مولد در کنترل و سطح مسئولیت و خودمختاری.

■ شناسایی و توسعه اصول، دستورالعمل‌ها، توصیه‌نامه‌ها و مقررات براساس سطح مخاطره انواع هوش مصنوعی برای حاکمیت هوش مصنوعی مسئولیت‌پذیر (با تأکید بر هم‌افزایی و انسجام سیاستی این حوزه در ذیل دستگاه‌های اجرایی).

■ بهبود سرمایه انسانی و ظرفیت نوآوری در کسب‌وکارها از طریق آموزش، هدایت و نگهداشت نیروهای متخصص در کنار تربیت نیروی کار ماهر.

■ راهبردهای افزایش سواد دیجیتالی برای استفاده ایمن از هوش مصنوعی مولد با تأکید بر حفاظت از اقشار حساس مانند کودکان و نوجوانان، افراد کم‌سواد و مسن (نحوه مواجهه با فناوری و مزایای و معایب آن، کنترل و مدیریت بهره‌مندی از فناوری).

ارزیابی و معرفی مدل‌های عرضه مستقیم محصولات کشاورزی؛ ۲. بررسی تجارب جهانی انتفاع عادلانه کشاورزان خرده‌مالک از بازار

DOI: [10.22034/report.2024.17007.1842](https://doi.org/10.22034/report.2024.17007.1842)



بیان/شرح مسئله

بسیاری از متخصصان و کارشناسان بخش کشاورزی معتقدند که امروزه بازاریابی یکی از ضرورت‌های نظام تولید روستایی و کشاورزی است. نظام بازار محصولات کشاورزی برای برقراری ارتباط کشاورزان با خریداران و تسهیل فروش و توزیع محصولات کشاورزی ضروری است. نظام بازار کارآمد، کشاورزان خرده‌مالک را قادر می‌سازد تا به بازارهای قابل اعتماد و سودآور دسترسی داشته باشند و به آنها امکان می‌دهد معیشت خود را بهبود بخشند و وابستگی به کشاورزی معیشتی را کاهش دهند. همچنین با حصول اطمینان از اینکه محصولات کشاورزی به‌صورت به‌موقع و مقرون‌به‌صرفه به‌دست مصرف‌کنندگان می‌رسد، نظام بازار می‌تواند کمک قابل‌توجهی به ارتقای امنیت غذایی در سطح محلی و جهانی کند. ازسوی دیگر، با توجه به اینکه بازار، جامعه و سیاست‌ها به‌هم مرتبط هستند، مقررات نظام بازار می‌تواند با ایجاد انگیزه برای کشاورزان، به‌منظور اتخاذ روش‌های

تولید سازگار با محیط زیست، نقش مهمی در ترویج شیوه‌های کشاورزی پایدار داشته باشد. درنتیجه، نظام بازار محصولات کشاورزی از نقش محوری در تضمین امنیت غذایی، کاهش فقر و ترویج شیوه‌های کشاورزی پایدار برخوردار است. بازاریابی، مقوله‌ای مهم‌تر از تولید است و از بازاریابی به‌عنوان دست نامرئی تولید نام برده می‌شود. باین‌حال، این نظام ممکن است با چالش‌هایی روبه‌رو شده و به‌نحوی عمل نکند که تضمین‌کننده حاکمیت عادلانه و بهینه‌سازی منافع تمامی ذی‌نفعان باشد. ازجمله مسائل و مشکلات فراروی نظام بازاریابی محصولات کشاورزی که کشور ایران نیز با آنها مواجه است؛ می‌توان به ناپایداری قیمت، ناکارآمدی سیستم اطلاع‌رسانی بازار، هزینه بالای تولید و ضایعات فراوان در طول مراحل مختلف تولید، حضور دلالان و واسطه‌های غیرضرور و همچنین نامناسب بودن حمایت‌های دولت در زمینه توسعه

بازار و سیاست‌های بازاریابی اشاره کرد. مجموع این عوامل دست‌به‌دست هم داده و مانع دستیابی کشاورزان به درآمدهای رضایت‌بخش و افزایش ارزش‌افزوده محصولات تولیدی و هم‌زمان کاهش تورم و قیمت مصرف‌کننده می‌شود. شواهد نشان می‌دهد، برخی از کشورهای پیشرو و موفق در نظام بازاریابی محصولات کشاورزی، ابتکارات زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی را با هدف حذف واسطه‌های غیرضرور، کاهش طول زنجیره عرضه و انتفاع کشاورزان خرده‌مالک مدنظر قرار داده‌اند. در این مسیر، ابزارهایی ازجمله بازارهای کشاورزان، شبکه‌های توزیع ملی کالا (CDN)، پلتفرم‌های تجارت آنلاین و تشکیل بازاری برای پاسخ‌گویی به تقاضای فزاینده برای مواد غذایی ایمن و ارگانیک مورد استفاده قرار گرفته است. با تحلیل تجربیات کشورهای موفق، می‌توان از موفقیت‌ها و چالش‌های آنها برای توسعه راه‌حل‌های متناسب با ساماندهی نظام بازار محصولات کشاورزی ایران بهره برد. لذا در

مطالعه کنونی، با مرور بر تجارب ۱۴ کشور مختلف در سراسر جهان (آمریکا، ایتالیا، ترکیه، چین، هند، فرانسه، کرواسی، برزیل، آلبانی، لتونی، مجارستان، آفریقای جنوبی،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر مبنای تجربه‌نگاری صورت گرفته در سال‌های اخیر، ایجاد زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی (SFSCS)^۲ با هدف کاهش واسطه‌های غیرضرور در زنجیره تأمین، دسترسی بهتر کشاورزان خُرد به بازار و توسعه نظام بازار فراگیر و کارآمد مورد توجه قرار گرفته است. این زنجیره‌ها به عنوان بخشی از نظام بازاریابی محصولات کشاورزی، «متعهد به همکاری و توسعه روابط مستقیم بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان»، «توسعه اقتصادی محلی» و پیگیری «ارزش‌های اجتماعی و محیط زیستی» هستند. ویژگی‌های کلیدی که زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی را از سایر مدل‌های بازاریابی متمایز می‌کند، انواع روابطی است که تولیدکننده (کشاورز) را به مصرف‌کننده پیوند می‌دهد. این روابط بسیار فراتر از فروش محصول به روشی جدید است؛ به نحوی که می‌توان زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی را بخشی از جهت‌گیری راهبردی نظام بازار در همسویی با انتظارات تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات کشاورزی و تطابق با مسائل و نیازهای اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی در نظر گرفت. این مدل‌ها علاوه بر تضمین قیمت‌های محصول و ارزش افزوده بهتر، می‌توانند دسترسی آسان و پایدارتر کشاورزان به بازار و بهبود قدرت چانه‌زنی آنان را در برابر شرکت‌های فراوری و واسطه‌های تجاری در پی داشته باشند.

در نقطه مقابل، مصرف‌کنندگان نیز می‌توانند نقش فعال (و یا حداقل یک نقش مشارکتی) در نظام تولید و بازار محصولات کشاورزی

آمریکای جنوبی و کاستاریکا) و بررسی عمیق ۱۹ مدل موفق بازار محصولات کشاورزی، الزامات تدوین برنامه تحولی بازار محصولات کشاورزی با تأکید بر انتفاع

ایفا کنند. مصرف‌کنندگان با همکاری تولیدکنندگان، قادر به تعیین (نوع محصولات تولیدی، کیفیت، کمیت و حتی نحوه قیمت‌گذاری) خواهند بود؛ از این رو می‌توانند برای جهت‌دهی نظام کشاورزی- غذایی به سمت معیارهای پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی گام بردارند. بُعد مهمی از ابتکارات زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی به مفهوم «غذای محلی» مربوط می‌شود. در این زنجیره، مصرف‌کنندگان علاقه زیادی نسبت به محلی بودن غذا نشان می‌دهند که علاوه بر کیفیت بالاتر (سالم‌تر، تازه‌تر و متنوع‌تر)، مزایای زیادی برای جامعه محلی و توسعه روستایی، حفظ محیط زیست، تنوع زیستی کشاورزی و عدالت اجتماعی دربردارد. همچنین امکان مشارکت مزارع کوچک خانوادگی در بازار را فراهم می‌کند. بر این اساس، زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی، در حمایت از توسعه محلی، حفظ هویت و سبک زندگی محلی و افزایش قربات فرهنگی و اجتماعی بین کشاورزان و مصرف‌کنندگان نیز نقش قابل توجهی دارند. همچنین این زنجیره‌ها، ضمن فراهم نمودن دسترسی کشاورزان خُرد به بازارها، می‌توانند فرصت‌های مناسبی برای ارزش‌گذاری کار آنان، افزایش نقش و عزت نفس گروه‌های در حاشیه، همچون کشاورزان مناطق دورافتاده، کارگران کشاورزی و زنان روستایی ایجاد کنند. تجارب کشورهای مورد مطالعه در این گزارش، طیف وسیعی از ابتکارات مختلف زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی و مدل‌های بازاریابی را پوشش می‌دهند که ساختارهای حاکمیتی

کشاورزان خرده‌مالک و معیارهای ارزیابی مربوطه احصا گردیده و پیشنهادهایی به منظور تحقق بازارهای فراگیر و پایدار محصولات کشاورزی کشور ارائه شده است.

و سازمانی آنها به طور قابل توجهی متمایز از زنجیره‌های متعارف عرضه مواد غذایی است. زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی، شامل مدل‌های مختلف فروش مستقیم در مزرعه، راه‌اندازی بازارها و فروشگاه‌های محصولات کشاورزی، ابتکارات مصرف‌کننده‌محور، مدل تدارک عمومی، بازاریابی الکترونیک و بازاریابی از طریق تشکلهای کشاورزی هستند. در عمل نیز گروه‌های مختلف کشاورزان، مصرف‌کنندگان، سازمان‌ها و مؤسسات متعدد ملی و بین‌المللی در سراسر جهان، با طراحی و اجرای ابتکارات نوآورانه و اثربخش، نظیر برگزاری جشنواره‌ها و نمایشگاه‌های غذاهای محلی و برگزاری تورهای گردشگری کشاورزی و پذیرایی در مزرعه (آلبانی و برزیل)، طرح‌های چیدن و انتخاب محصول توسط خود مصرف‌کنندگان (آمریکا، کرواسی و برزیل)، شبکه بازار کشاورزان و بازارهای زمین (لتونی)، فروشگاه‌های محصولات محلی (مجارستان و فرانسه)، طرح‌های توزیع مستقیم محصولات کشاورزی از تولیدکننده به مصرف‌کننده مانند (سبد محصولات از مزرعه تا خانه در آفریقای جنوبی)، کشاورزی اجتماع‌پشتیبان (آمریکا)، گروه‌های خرید همبسته (ایتالیا)، تدارکات عمومی سبز (لتونی)، بازاریابی دیجیتال (همچون پلتفرم‌های خرید آنلاین در ترکیه، تائوبائو چین، نینجا کارت و ای‌چوپال هند)، شبکه بازار کشاورزان (کامپایا آمریکا در ایتالیا) و تعاونی‌های روستایی (تعاونی پاچاماما در آمریکای جنوبی)، توانسته‌اند بر بخشی از معضلات نظام بازاریابی محصولات کشاورزی

به‌ویژه حضور واسطه‌های غیرضرور فائق بیایند. با توجه به تنوع زیاد و پیچیدگی انواع مدل‌های عرضه مستقیم محصولات کشاورزی، پیشنهاد یک مدل و شیوه خاص و اثربخش برای مناطق و شرایط مختلف، امکان‌پذیر نیست. بالاین حال، تأمل در مورد عوامل تعیین‌کننده اثربخشی زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی و تجارب به‌کارگیری مدل‌های مختلف بازاریابی دیجیتال و بازاریابی شبکه‌ای، با در نظر گرفتن جنبه‌های متعدد آن، می‌تواند درس‌آموخته‌ها و بینش‌های ارزشمندی را برای شناخت بهتر الزامات، چالش‌های پیش‌رو و راهبردهای لازم برای اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌های مشابه در کشور ارائه دهد. طبق بررسی‌های صورت گرفته، کاهش تعداد مراحل در زنجیره تأمین، سازماندهی مجدد تعامل تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و مدیریت مؤثر زنجیره تأمین، از الزامات کلیدی موفقیت مدل‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به درس‌آموخته‌های جهانی، به‌منظور بهبود بازاریابی و توزیع محصولات کشاورزی، حذف واسطه‌های غیرضرور و اثربخشی زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی در کشور، راهکارهای سیاستی ذیل پیشنهاد می‌شود:

- سازماندهی مدل‌های کشاورزی اجتماع‌پشتیبان و مدیریت مشارکتی بازار در سطح محلی، توسط گروه‌های اجتماعی، انجمن‌های کشاورزان، دولت‌های محلی یا سازمان‌های مردم‌نهاد؛
- ارائه کارکردهای مکمل و خدمات جانبی مانند بیمه، حمایت مالی، آموزش فنی و اطلاعات بازار، فراتر از نقش‌های سنتی نهادهای بازاریابی، برای حمایت یکپارچه از کشاورزان به‌ویژه کشاورزان خرده‌پا؛
- فراهم نمودن زمینه بسته‌بندی، فراوری و خدمات مرتبط با محصول توسط خود

مختلف زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی است. گفتنی است که در این مدل‌ها، حذف واسطه‌های ضروری که کارکردهای اساسی و سازنده‌ای همچون حمل‌ونقل، فراوری، تأمین اعتبارات و نهادها را برعهده دارند، مدنظر نیست. بلکه مسئله اصلی، انتخاب و توزیع مجدد کارکردها بین بازیگران مختلف نظام تولید و بازار محصولات کشاورزی و حذف واسطه‌های غیرضرور است.

به‌طور کلی، کوتاه شدن زنجیره تأمین، به هر نحوی که انجام شود، مستلزم سازماندهی و مدیریت چندین عملکرد است که توسط بازیگران در سطوح مختلف زنجیره انجام می‌شود. در این میان، سه دسته از عملکردهای زیر اهمیت ویژه‌ای دارند:

- عملکرد هماهنگی و حاکمیت که با ظرفیت زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی برای طراحی و کنترل جنبه‌های مربوط به معاملات

و تعاملات بین بازیگران مختلف مرتبط است.

- عملکرد پشتیبانی که براساس ظرفیت زنجیره‌های کوتاه تأمین مواد غذایی، برای برقراری ارتباط بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به‌شیوه مناسب بازاریابی می‌شود و در نهایت هزینه‌های توزیع را کاهش می‌دهد.
- عملکرد مربوط به انتقال اطلاعات که ویژگی‌های کیفی محصول در طول زنجیره را از تولیدکنندگان به مصرف‌کنندگان منتقل می‌کند. در این خصوص، ارائه اطلاعات در رابطه با مبدأ و منشأ محصولات غذایی از طریق برچسب‌گذاری و نشان‌های جغرافیایی با قابلیت ردیابی دقیق و به‌هنگام، اهمیت بسزایی دارد.

افزون بر موارد مذکور، طراحی یک مدل چندمنظوره برپایه ارزش‌های اخلاقی و مسئولیت اجتماعی گروه‌های تولیدکننده و مصرف‌کننده، در قبال محیط زیست و جامعه نیز از ضرورت اساسی برخوردار است.

در نهایت، پیشنهاد می‌شود برنامه اقدام توسعه بازارهای کشاورزان با رویکرد حذف واسطه‌های غیرضرور تدوین و اجرا گردد. در این برنامه اقدام، باید اجرای انواع مدل‌های زنجیره تأمین کوتاه و بازاریابی الکترونیک مورد توجه قرار گرفته و موانع و الزامات و بازیگران مربوطه مشخص گردد. وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی اصلی بازار محصولات کشاورزی، با مشارکت سازمان شهرداری و دهیارها، شورای عالی استان‌ها، اتاق اصناف کشاورزی و دانشگاه‌ها و تشکلهای مربوطه، مکلف به تدوین و اجرای برنامه اقدام مذکور است. البته بررسی موشکافانه شرایط حاکم بر فعالیت کشاورزان خرده‌مالک و محدودیت‌ها و دغدغه‌های ایشان، لازمه تدوین برنامه اقدام مناسب و قابل اجرا به‌شمار می‌رود.

کشاورزان و حضور فعال آنان در بازار؛

- ارتقای زیرساخت شناسه‌گذاری محصولات کشاورزی با هدف شفافیت و اصالت در محصولات ارائه شده از طریق فراهم نمودن اطلاعات دقیق در مورد مبدأ، روش‌های تولید و فراوری محصولات، تدوین قوانین و استانداردهای اخلاقی و ابتکاراتی نظیر برچسب‌گذاری، طراحی دستورالعمل و گواهی‌نامه‌های تولید و عرضه محصول و نشان‌های تجاری قابل ردیابی؛

- پیاده‌سازی پلتفرم‌های مبتنی بر فناوری‌های پیشرفته مانند بلاک‌چین، هوش مصنوعی و اینترنت اشیا در نظام بازار کشاورزی، به‌منظور بهینه‌سازی زنجیره‌های تأمین، افزایش شفافیت و بهبود کارایی در تولید و توزیع محصولات کشاورزی و کاهش هزینه‌های عملیاتی در سراسر زنجیره ارزش کشاورزی.

بررسی ظرفیت‌های فناوری قرارداد هوشمند و برخی ملاحظات حقوقی آن

DOI: [10.22034/report.2024.17009.1844](https://doi.org/10.22034/report.2024.17009.1844)



بیان / شرح مسئله

قراردادهای هوشمند، کدهای اجرایی هستند که در زنجیره بلوکی اجرا می‌شوند تا توافق‌های میان طرف‌های غیرقابل اعتماد را بدون دخالت شخص ثالث قابل اعتماد، تسهیل و اجرا کنند. قراردادهای هوشمند،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حال حاضر قراردادهای هوشمند در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا، انگلستان، سوئیس، استونی، شیلی، استرالیا، سنگاپور، برزیل، اندونزی، سوئد، دبی، اوکراین، هند، گرجستان و ونزوئلا در حوزه‌هایی مانند بانکداری، بیمه، انرژی، املاک، بهداشت و درمان، مدیریت مالی و نظایر آن مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. ازجمله کاربردهای عملیاتی شده فناوری قرارداد هوشمند در جهان می‌توان به حوزه‌های زیر اشاره کرد:

- مدیریت پرداخت‌ها و تسهیل و تسریع آنها.
- تسهیل مذاکرات بانکی.
- مدیریت دارایی‌های مالی غیرمتمرکز.
- برگزاری دوره‌های آموزشی.
- ارائه گزارش‌های مختلف دانش‌آموزان به

به اطلاعات و اشتراک‌گذاری آنها در یک شبکه را تضمین، مخاطرات معاملات و هزینه‌های اداری و خدمات را کاهش، کارایی فرایندهای تجاری را بهبود و درنهایت از نوآوری‌های تجاری پشتیبانی کنند.

از قبیل تخصیص سود به تولیدکنندگان محتوا، حفظ حریم خصوصی، مکالمه‌های خصوصی و توسعه رمزارز اختصاصی.

- مدیریت مالی و ردیابی داده‌های بهداشت و درمان.
- انجام مشاوره‌ها و قراردادهای ملکی.
- ثبت مالکیت و ردیابی آن و ایجاد روش‌های مناسب برای پرداخت به هنرمندان.

قراردادهای هوشمند در بسیاری از کشورهای جهان در حال توسعه است، اما در کشورمان فقط به صورت محدود توسط چند شرکت خصوصی پیگیری می‌شود. بخش دولتی و بخش عمومی غیردولتی کشورمان هنوز به استفاده از این فناوری گرایش پیدا نکرده‌اند. پیشرفت‌های اخیر فناوری قراردادهای هوشمند در جهان و رشد توان بخش خصوصی

نوعی قراردادهای دیجیتالی محسوب می‌شوند که در مقایسه با قراردادهای سنتی، با هدف حذف نیاز به واسطه و ارائه روشی غیرمتمرکز و شفاف برای اجرای توافقات طراحی شده‌اند. این نوع قراردادها می‌توانند امنیت دسترسی

والدین، تکالیف و مدرک دیجیتالی.

- جلوگیری از کلاهبرداری و ایجاد اطمینان متقابل بین بیمه‌گذار و مشتری.
- انتقال شواهد دیجیتالی در صنعت بیمه.
- امکان پذیر کردن دسترسی مستمر به اطلاعات شبکه‌های انتقال و توزیع انرژی.
- تسهیل خرید و فروش انرژی مازاد بر مصرف.
- خودکارسازی برخی از مشاغل حوزه حسابداری.
- افزایش ظرفیت ذخیره‌سازی داده‌های دستگاه‌های اینترنت اشیا.
- ایجاد زنجیره تأمین قابل اعتماد و قابل ردیابی.
- افزایش امنیت منازل هوشمند مجهز به سیستم‌های امنیت اینترنت اشیا.
- ایجاد امکانات جدید در شبکه‌های اجتماعی

و متخصصان کشورمان، فرصت خوبی را برای بهره‌برداری از مزایای این فناوری در کشور مهیا کرده است.

همان‌طور که در تمام فناوری‌های نوظهور به‌ویژه فناوری‌های نهادی، ممکن است چالش‌هایی وجود داشته باشد، قراردادهای هوشمند نیز برخی چالش‌ها روبه‌رو است. قراردادهای هوشمند به‌عنوان یک فناوری نهادی جدید، با بیشتر قوانین و مقررات کشورها ارتباط دارند و باید کاملاً مطابق با قوانین و مقررات توسعه یابند. هنگامی که یک قرارداد هوشمند مستقر و اجرا شد، نمی‌توان به‌راحتی آن را اصلاح یا معکوس کرد. این برخلاف قراردادهای سنتی است که می‌توانند با توافق طرفین اصلاح یا خاتمه یابد. همچنین این قراردادها از چالش‌های قراردادهای هوشمند بوده که راهکارهایی برای رفع آن نیز

ارائه شده است.

تفسیر کد قرارداد هوشمند و تطابق آن با قرارداد مکتوب یکی دیگر از چالش‌های این نوع قراردادهاست. محاکم قضایی ممکن است در تفسیر زبان‌های برنامه‌نویسی با مشکل روبه‌رو شوند و ممکن است در کد قرارداد هوشمند ابهام باشد که شناسایی آنها نیازمند تخصص‌های بین‌رشته‌ای است.

چالش دیگر، نیاز به سبد استعدادها در راهاندازی قراردادهای هوشمند است. به‌عبارت دیگر برای راهاندازی این نوع قراردادها نیازمند تخصص‌های مختلف است. متخصصان مختلفی از حوزه برنامه‌نویسی رایانه‌ای، حقوق و اقتصاد باید در تنظیم قراردادهای هوشمند مشارکت داشته باشند.

ممکن است برخی مشکلات در اعمال اصول حقوقی موجود برای قراردادهای

هوشمند وجود داشته باشد، اما به‌نظر می‌رسد چارچوب قانونی فعلی به اندازه کافی قوی و قابل انطباق برای این نوع قراردادهاست. انعطاف‌پذیری قوانین معمولاً بستر مناسبی برای کسب‌وکارهای جدید و نوآوری‌های فناورانه است. در زمینه فناوری قرارداد هوشمند نیز به‌نظر می‌رسد حتی بدون نیاز به اصلاح قوانین بسیاری از کاربردهای این فناوری را می‌توان راه‌اندازی کرد. چارچوب قانونی موجود قادر است استفاده از قراردادهای حقوقی هوشمند را تسهیل و پشتیبانی کند. باین‌حال، ممکن است به‌تدریج اصلاح برخی قوانین برای تسهیل قراردادهای هوشمند، نیاز باشد، اما به‌طور کلی، اصول حقوقی فعلی را می‌توان به همان شیوه‌ای که در قراردادهای سنتی اعمال می‌شود، در مورد این نوع قراردادها نیز اعمال کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه پیشرفت‌های اخیر فناوری قراردادهای هوشمند در جهان و توانایی خوب بخش خصوصی و متخصصان برنامه‌نویسی رایانه‌ای کشورمان فرصت بسیار مناسبی برای استفاده از مزایای این فناوری در کشور مهیا شده است. بخش‌های دولتی و غیردولتی کشور می‌توانند خدمات مبتنی بر قراردادهای هوشمند را با تکیه بر ظرفیت‌های گسترده متخصصان ایرانی توسعه دهند و از مزایای این فناوری بهره‌برداری کنند.

تعامل بین قوانین و قراردادهای هوشمند از بحث‌های نسبتاً جدید محسوب می‌شود. ممکن است سؤالات بسیاری مطرح شود که نیاز به بررسی و بحث داشته باشد، اما این مهم است که قوانین و مقررات تا چه اندازه می‌توانند به توسعه فناوری قرارداد هوشمند کمک کنند. اقدامات مختلفی برای حمایت از توسعه فناوری قرارداد هوشمند در کشور قابل انجام است که در ادامه برخی از آنها تشریح می‌شود:

۱. توسعه برنامه‌های آموزشی مرتبط با قرارداد هوشمند برای مراجع نظارتی و قضایی: نهادهای نظارتی نیاز خواهند داشت که کدهای رایانه‌ای را بررسی کند تا دعوی حقوقی قراردادهای هوشمند را حل و فصل کنند. گرچه اشخاص یا نهادهای ثالثی به‌منظور کمک به نهادهای نظارتی و محاکم قضایی اقدام به بررسی کدهای رایانه‌ای می‌کنند و در نهایت گزارش کارشناسی ارائه می‌دهند، اما تا زمانی که قضاات خود مهارت تحلیل کدهای رایانه‌ای را کسب نکنند، قادر به بررسی و مشارکت در گفتگوی سازنده‌ای نخواهند بود. برای رفع این مشکل، می‌توان برنامه‌های آموزشی برای قضاتی که تمایل به یادگیری برنامه‌نویسی و تفکر محاسباتی دارند، آغاز کرد. قضاات مذکور باید سطحی از مهارت لازم را کسب کنند که بتوانند به گزارش‌ها و نتایج ارائه‌شده به آنها با دید انتقادی نگاه کنند. دانش فنی پایه، به‌خصوص زمانی که قراردادهای هوشمند

ناتمام هستند و بنابراین در صورت نیاز محاکم باید وظایف قانونی را انجام دهند، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

۲. نظارت بر قراردادهای هوشمند: برخی از صاحب‌نظران با طرح ایده «قانون همانند کد است، اما پس از وقوع واقعه»، اعتقاد دارند که توسعه قراردادهای هوشمند به‌طور طبیعی انجام شود و صرفاً در مواقعی که یک عمل غیرقانونی انجام شده باشد، ناظر اقدامات قانونی خود را انجام دهد. این رویکرد سعی دارد از مداخله غیرضرور دولت اجتناب کرده تا از مزایای فناوری بیشتر بهره‌برداری شود.

۳. انجام آزمایش‌هایی برای بررسی سلامت قراردادهای هوشمند: یک راهکار نظارت بر قراردادهای هوشمند انجام آزمایش‌هایی برای بررسی سلامت قراردادهای هوشمند است. سازوکارهای نظارتی از طریق طراحی آزمایش‌های مختلف نظیر شبیه‌سازی‌های رایانه‌ای قابل انجام است.

ارزیابی اثر ماده پژوهش و فناوری آیین نامه ارتقای اعضای هیئت علمی بر میزان تحقق شاخص های نقشه جامع علمی کشور

DOI: [10.22034/report.2024.16985.1822](https://doi.org/10.22034/report.2024.16985.1822)



بیان / شرح مسئله

بررسی شاخص های سند نقشه جامع علمی کشور حاکی از آن است که کشور با انتشار ۸۶۶ مقاله به ازای هریک میلیون نفر جمعیت و متوسط ۱۵۶۹ ارجاع به هر مقاله از نظر شاخص های علم سنجی در انتشار مقالات علمی، اهداف انتخابی را محقق کرده است. در شاخص های نوآوری موفق به تحقق ۱۰۸ درصدی در ثبت اختراع و اکتشاف ملی شده است. این در حالی است که در زمینه ثبت اختراع و اکتشاف بین المللی ۱۵ درصد هدف انتخابی نقشه محقق شده است. همچنین از نظر شاخص های سرمایه گذاری و تأمین مالی نیز کشور به ترتیب موفق به تحقق ۲۰ و ۴۰ درصدی «سهم هزینه های تحقیقات از تولید ناخالص داخلی» و «سهم بخش غیردولتی در تأمین هزینه های تحقیقات» شده است. از نظر شاخص های منابع انسانی نظیر جمعیت

اعضای هیئت علمی تحقق ۴۲۵ درصدی، نرخ سالیانه دانش آموختگان دانشگاهی تحقق ۵۱۹ درصدی، در نسبت دانشجویان تحصیلات تکمیلی تحقق ۸۰ درصدی و در نسبت دانشجویان دکتری تحقق ۱۴۵ درصدی توسط کشور رقم خورده است. به بیان دیگر، براساس نسبت های جمعیتی، ۳ برابر بیش از پیش بینی های موجود در نقشه جامع علمی کشور، مقالات علمی- پژوهشی منتشر شده و ۵ برابر بیش از پیش بینی های این نقشه اختراعات داخلی توسط پژوهشگران و نوآوران کشور منتشر و ثبت شده است. مازاد چند برابری در تولید مقالات علمی و ثبت اختراعات ملی حاکی از آن است که توان پژوهشگران و نوآوران کشور بر انتشار مقالات علمی- پژوهشی و ثبت اختراعات داخلی متمرکز شده است. این مهم را می توان از جمله دلایل تحقق نامتوازن

دیگر شاخص های سند نقشه جامع علمی کشور برشمرد. این در حالی است که رهبر معظم انقلاب همواره بر استفاده از ظرفیت اساتید دانشگاه برای پرداختن به مسائل و مشکلات جامعه از طریق پژوهش های مسئله محور تأکید کرده اند؛ ایشان در دیدار نخبگان و استعدادهای برتر تحصیلی در ۱۴۰۲/۰۷/۲۵ بار دیگر و برای دومین سال متوالی بر ضرورت بازنگری در شروط ارتقای مرتبه علمی اعضای هیئت علمی تأکید کردند و هدف واقعی مقالات و پژوهش های علمی را حل مشکلات کشور معرفی کردند. بازطراحی نظام انگیزشی پژوهش های دانشگاهی با رویکرد اعتبار بخشی به پژوهش های مسئله محور و تنوع بخشی به شاخص های ارزیابی پژوهش، یک گام اساسی در تعدیل ناترازی تولید علم و پژوهش های مسئله محور است.

ناترازی در تولید علم و شاخص‌های سند نقشه جامع علمی کشور می‌تواند دلایل متعددی از جمله ناکارآمدی در نظام تأمین مالی آموزش عالی، اشکال در نگاشت نهادی نظام ملی نوآوری کشور، عدم توسعه اقتصادی و سهم پایین اقتصاد دانش بنیان از درآمدهای کشور داشته باشد؛ اما گزارش حاضر، از منظر نظام انگیزشی پژوهش‌های دانشگاهی در آموزش عالی به ناترازی مذکور پرداخته است. بررسی داده‌های منتشر شده در پایگاه‌های استنادی معتبر نشانگر تأثیر بسزای تصویب نخستین نسخه متمرکز بر فعالیت‌های پژوهشی از آیین‌نامه ارتقای مرتبه اعضای هیئت علمی در سال ۱۳۸۰ در کنار گفتمان جنبش نرم‌افزاری مقام معظم رهبری^۱ در دهه ۸۰ در جهش انتشارات علمی کشور است.^۲ براساس اطلاعات درگاه سایمگو اسناد علمی منتشر شده (نمایه شده در پایگاه اسنادی Scopus) توسط ایران، از ۴۵۵۸ مقاله و سند علمی در سال ۱۳۷۵ به ۷۸۱۸۴ مقاله در سال ۱۴۰۰ رسیده است. در آیین‌نامه ارتقای مصوب سال ۱۳۸۰، ارتقای مرتبه علمی اساتید دانشگاه منوط به شرط الزامی انتشار مقالات علمی-پژوهشی شده

بود. افزایش شفافیت فرایندهای ارتقای مرتبه از طریق شاخص‌گذاری انواع فعالیت‌های آموزشی و شاخص‌گذاری انواع برون‌دادهای پژوهشی، تغییر نسل دانشگاه‌های کشور و گذار از نسل دانشگاه‌های آموزش محور به دانشگاه‌های پژوهش محور،^۳ ارتقاربه کشور در تولید علم و رسیدن به رتبه ۱۵ دنیا، بهبود هرم اعضای هیئت علمی کشور از طریق ساماندهی اعضای هیئت علمی با مرتبه مربی، ازجمله نقاط قوت آیین‌نامه ارتقای مرتبه اعضای هیئت علمی و اصلاحیه‌های بعدی آن در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۴ است.

کم‌توجهی به پژوهش‌های نیازمحور، تقاضامحور و حل مسائل ملی و منطقه‌ای، عدم توجه به تفاوت زیرنظام‌های مختلف آموزش عالی، کم‌توجهی به شأن آموزشی-تربیتی اعضای هیئت علمی، کم‌توجهی به نظامات، مجامع و شبکه‌های علمی داخلی در ارزیابی‌ها، عدم توجه به ضرورت اثبات و حفظ صلاحیت‌های علمی و حرفه‌ای، کم‌توجهی به فعالیت‌های علمی مشترک و شکل‌گیری خوشه‌های علمی، کم‌توجهی به اثرگذاری اجتماعی فعالیت‌های عضو هیئت علمی و

تفاوت ذاتی گروه‌های مختلف آموزشی از ایرادهای آیین‌نامه ارتقا است. علاوه بر این، آیین‌نامه آموزشی دانشجویان تحصیلات تکمیلی، آیین‌نامه اداری-استخدامی اعضای هیئت علمی و آیین‌نامه پژوهانه و دستورالعمل اجرایی آن، به ترتیب کفایت علمی و دانش‌آموختگی دانشجویان تحصیلات تکمیلی، وضعیت استخدامی و معیشت اساتید دانشگاه و اعتبارات پژوهشی اساتید را به انتشار مقالات علمی-پژوهشی گره زده است. این درحالی است که بررسی اسناد برخی از دانشگاه‌های کشورهای توسعه‌یافته حاکی از وجه تمایز بین احراز شایستگی‌های لازم برای ارتقا و انجام صحیح امور محوله و وظایف آموزشی-تربیتی و پژوهشی مانند حضور در کلاس و کمیت تدریس و پذیرش مسئولیت‌های دانشگاهی است. با توجه به نگرش غالب حاکم بر اعضای هیئت‌های ممیزه و همچنین جایگاه آیین‌نامه ارتقا نسبت به سایر سیاست‌های آموزش عالی، لذا لازمه اصلاح نظام انگیزشی پژوهش‌های دانشگاهی، هم‌راستا کردن نظام آموزش عالی کشور از طریق تغییر موارد زیر است.

۱. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از رؤسای دانشگاه‌ها مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۱۷: «چند سال پیش، اول‌بار در دانشگاه امیرکبیر مسئله جنبش نرم‌افزاری را مطرح کردم. جنبش نرم‌افزاری، یعنی در زمینه علم، تولید علم و شکستن مرزهای علم، یک جنبش و یک حرکت عظیم به‌وجود بیاید. [...] جنبش نرم‌افزاری، یعنی در معرفت علمی ننشینید دست خود را دراز کنید تا دیگران بکارند و میوه‌چینی کنند و هر مقدار از میوه را که لازم نداشتند، بیاورند در دست شما بگذارند».

۲. آن‌گونه که از بیانات رهبر معظم انقلاب درخصوص جنبش نرم‌افزاری برمی‌آید، تأکید ایشان بر جهش تولید علم و بهره‌برداری از آن است؛ این درحالی است که یافته‌های گزارش حاضر، حاکی از سندروم رشد کاریکاتوری کشور در عرصه تولید علم است. به عبارت دیگر، تمرکز بر پژوهش‌های مقاله‌محور در دودسته گذشته زمینه‌ساز ناترازی در شاخص پژوهش‌های نظری و استنادی (مبتنی بر انتشار مقالات) و پژوهش‌های مسئله‌محور ناظر به نیازهای کشور شده است.

۳. به عبارت دقیق‌تر دانشگاه‌های مقاله‌محور و مبتنی بر پژوهش‌های نظری و استنادی.

الف) متناسب سازی «آیین نامه ارتقای مرتبه اعضای هیئت علمی» با توانمندی های متفاوت اعضای هیئت علمی و متناسب سازی ارتقای مرتبه با مأموریت های زیرنظام های مختلف آموزش عالی از طریق معرفی شاخص های مسئله محور و امکان ارتقا از مسیر «پژوهش های نیاز محور، تقاضا محور و حل مسائل ملی و منطقه ای»، «پژوهش های نظری و استنادی» و «دستاوردهای ماندگار و تحول آفرین» با تدوین جداول مستقل به تفکیک مسیرها و الحاق ذیل جدول ۶-۱ آیین نامه ارتقا؛

ب) اختصاص وزن بیشتر به پژوهش های مسئله محور در ارتقای مرتبه اعضای هیئت علمی مؤسسات پژوهشی و هدفمندی ارتقای اعضای هیئت علمی مؤسسات آموزشی-پژوهشی و مؤسسات وابسته به دستگاه های اجرایی در مسیرهای «پژوهش های نیاز محور، تقاضا محور و حل مسائل ملی و منطقه ای» و «دستاوردهای ماندگار و تحول آفرین»؛

ج) اختصاص وزن بیشتر به پژوهش های مسئله محور در ماده (۵) آیین نامه ارتقا، با تصویب احکام پیشنهادی ذیل توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی؛

«مؤسسه های دارای هیئت ممیزه مستقل مکلفند با توجه به مأموریت های خود و با رعایت ضوابط و مقررات مندرج در این آیین نامه و رعایت حداقل های تعیین شده، ضوابط و مقررات خاص مؤسسه را در خصوص فعالیت های فرهنگی، آموزشی-تربیتی، پژوهشی و فناوری این آیین نامه به صورت جداگانه برای هریک از مسیرهای ارتقا «تحول آفرین»، «تقاضا محور، نیاز محور و حل مسائل ملی و منطقه ای» و «نظری و استنادی» را با قید تفکیک برای هریک از

گروه های آموزشی پس از تأیید حداقل دوسوم کل اعضای هیئت ممیزه اصلاح نموده و با تأیید هیئت های ممیزه مرکزی وزارتین و ابلاغ آن توسط مقام مسئول در وزارتین به اجرا در آورند. تبصره: ضوابط و مقررات خاص مؤسسه در مسیر ارتقا «پژوهش های تقاضا محور، نیاز محور و حل مسائل ملی و منطقه ای» این آیین نامه، محدود به بندهای طرح های پژوهشی و فناوری، تولید دانش فنی، تجاری سازی محصول و فرایند و اثر بدیع است. مؤسسه موظف است در بررسی تقاضای ارتقا به مراتب دانشیاری و استادی به منظور حمایت از ارتقای مرتبه اعضای هیئت علمی در مسیر مذکور، با درخواست متقاضی امکان کسب امتیاز بندهای «۸، ۹ و ۱۰» ذیل ماده پژوهشی و فناوری برای جایگزینی ضوابط و مقررات خاص مؤسسه اعم از بند «۱» ماده (۳) را فراهم نماید.

د) اصلاح «ماده (۵) دستورالعمل طرز تشکیل هیئت ممیزه مؤسسه و وظایف و اختیارات آن» به منظور مکلف شدن مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به انتخاب حداقل ۴۰ درصد اعضای هیئت ممیزه مؤسسه از «اعضای هیئت علمی برتر در حوزه ارتباط با جامعه و صنعت» و با تأیید معاونت فناوری وزارتین علوم و بهداشت؛

ه) متناسب سازی جداول فرم مربوط به امتیازات توانایی علمی داوطلب عضویت در هیئت علمی دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی کشور «آیین نامه استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری» با هریک از مسیرهای ارتقا، به منظور امکان جذب و انتقال اعضای هیئت علمی؛
و) متناسب سازی جداول «دستورالعمل

اجرایی آیین نامه خدمت موظف و اعطای ترفیع اعضای هیئت علمی آموزشی و پژوهشی» با هریک از مسیرهای ارتقا، به منظور معرفی پایه های استحقاقی سالیانه عادی، کارآمدی و ممتاز و همچنین پایه های تشویقی براساس سطح عملکرد سالیانه اعضای هیئت علمی و حمایت از انجام فعالیت های پژوهشی کیفی و زمان بر؛

ز) متناسب سازی جداول «آیین نامه استاد نمونه کشوری» و «دستورالعمل نحوه انتخاب استادان ممتاز» با هریک از مسیرهای ارتقا، به منظور شناسایی و تجلیل از اعضای هیئت علمی سرآمد در مسیرهای مختلف ارتقا؛

ح) اصلاح تبصره «۲» ماده (۴۷) «آیین نامه یکپارچه مقررات آموزشی دوره های تحصیلی کاردانی، کارشناسی، کارشناسی ارشد، دکتری تخصصی» به منظور معرفی و اعتبار بخشی به دستاوردهای علمی محصول محور، نیاز محور، تقاضا محور یا حل مسئله با ویژگی های زیر و الزام دانشگاه ها به پذیرش دستاوردهای مذکور به عنوان شرط کافی برای «کفایت علمی».

■ با استفاده از دانش و مهارت های سازمان یافته و به منظور رفع یک نیاز یا حل یک مسئله؛

■ همکاری و مشارکت درون و برون دانشگاهی در اجرای پایان نامه؛

■ دارا بودن قابلیت ثبت اختراع بین المللی یا داخلی؛

■ دارا بودن قابلیت فروش دانش فنی؛

■ ایجاد قابلیت های فناورانه برای ساخت و توسعه یک محصول دانش بنیان؛

■ ارائه راهکار برای حل مسائل ملی و منطقه ای از طریق تدوین بسته های سیاستی منتهی به تهیه اسناد ملی.

بررسی مسئولیت عمومی در قبال میراث فرهنگی و میراث طبیعی

DOI: [10.22034/report.2024.16996.1831](https://doi.org/10.22034/report.2024.16996.1831)



بیان/شرح مسئله

ایجاد زیرساخت‌های سیاست‌گذاری، قانونی، برنامه‌ریزی و اجرایی لازم است. با وجود این در ایران، میراث فرهنگی به‌عنوان یک ظرفیت بالقوه، در راستای رشد و توسعه همه‌جانبه کشور به‌کار گرفته نشده است. یکی از دلایل اصلی این امر، عدم شناخته شدن این کارکردها از سوی دولت و مردم است که در نتیجه این ناآگاهی، زمینه و زیرساخت‌های مشارکت مردمی در حفاظت از میراث فرهنگی فراهم نشده است.

میراث فرهنگی، سندی زنده از دانسته‌ها و تجارب ارزشمند گذشتگان است. بدین ترتیب، میراث فرهنگی دارای این ظرفیت بالقوه است که علاوه بر نقش مهم آن در هویت، عبرت، هم‌بستگی اجتماعی و ملی، در حیات جاری مردم نیز نقش‌آفرینی کرده و در توسعه اجتماعی، فرهنگی و حتی اقتصادی و معیشتی جامعه امروز، مؤثر واقع شود. بدیهی است برای به فعلیت در آمدن این ظرفیت بسیار مهم، زمینه‌سازی و

میراث فرهنگی ظرفیت مهم و قابل توجهی برای رشد و توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جامعه است. این موضوع نه‌تنها در اسناد بین‌المللی، توصیه‌نامه‌ها و کنوانسیون‌ها و غیره، مورد تأکید قرار گرفته، بلکه از تجارب کشورهای موفق نیز قابل استناد است.

میراث فرهنگی، عامل پیوند مردم امروز با ریشه‌های هویتی ایشان، آموختن و عبرت گرفتن از گذشته است. از این نظر

جامعه ایران در یک‌صد سال گذشته شاهد پیدایش و تکامل چارچوب حقوقی حمایت از میراث فرهنگی بوده است. از سال ۱۳۰۹ تا امروز، قوانین و مقرراتی در راستای حمایت از جنبه‌های مهم میراث فرهنگی مصوب شده است. باین‌حال میراث فرهنگی عمده حمایت‌های پیش‌بینی شده در قوانین، به‌عهده بخش دولتی قرار داده شده و مردم جایگاه مهمی در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی ندارند. [۱]

نخستین قانون حمایت از میراث فرهنگی در سال ۱۳۰۹ و در شرایطی تصویب شد که آگاهی‌های عمومی نسبت به ارزش‌های میراث فرهنگی رشد کافی را نداشت و لذا قانونگذار ناگزیر از آن بود تا با استفاده از ابزار حاکمیتی کردن حمایت از میراث فرهنگی، از آن حفاظت کند.

با این‌حال و با وجود اینکه از سال ۱۳۰۹ تاکنون، آگاهی‌های اجتماعی رشد

چشمگیری یافته است، اما هنوز زمینه و زیرساخت‌های لازم برای مشارکت مردم در حفاظت و بهره‌برداری از میراث فرهنگی ایجاد نشده و از این نظر خلأ جدی وجود دارد. این درحالی است که مردم ذی‌حقان اصلی میراث فرهنگی هستند و دولت اساساً به نمایندگی از ملت، میراث فرهنگی را حفظ و صیانت می‌کند.^۱

اگرچه حفاظت از میراث فرهنگی به نفع عموم جامعه و لذا ذی‌حق بودن مردم نسبت به آن، در بطن قوانین میراث فرهنگی این حوزه وجود دارد و در رویه اجرایی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز به آن تأکید شده، اما در هیچ قانونی بر مشارکت مردم در حفاظت از میراث فرهنگی، تصریح نشده است.^۲ در ضمن مردم به‌جز رعایت قوانین و ضوابط تعیین شده توسط دولت هیچ مسئولیت و نقشی در راستای حفاظت از میراث

فرهنگی به‌عهده ندارند.

نتیجه آن است که میراث فرهنگی در حیات روزمره جامعه امروز ایران حضور و نمود بارز ندارد و نقش آن در توسعه ابعاد مختلف جامعه بسیار کم‌رنگ است. درحالی‌که به‌نظر می‌رسد در صورت کاربردی و مردم‌محور شدن میراث فرهنگی، این ظرفیت نقش مهمی در رشد فرهنگی و اجتماعی، درآمدزایی و سایر زمینه‌های توسعه ایفا خواهد کرد.

بدین‌منظور لازم است ضمن تجدیدنظر کلی در رویکردهای پیشین، زمینه‌سازی لازم برای مردمی‌سازی میراث فرهنگی صورت پذیرد که این امر از طریق سیاستگذاری، تکمیل قوانین، ایجاد زیرساخت‌های لازم و اتخاذ برنامه‌های عملیاتی با گرایش به تقویت نقش مردم در بهره‌مندی و حفاظت از میراث فرهنگی در حیات جاری ایشان، امکان‌پذیر است.

۱. طبق نظریه اداره کل امور حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضائیه، «با عنایت به بعضی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برخی از مواد قوانین موضوعه، آنچه دولت به‌صورت مالکیت عمومی در اختیار دارد، متعلق به عموم مردم یعنی ملت است. به‌بیان دیگر دولت به نمایندگی از ملت آن را در اختیار دارد و توسط دولتمردان آن را تصدی و اداره می‌کند...».

نک: مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، گردآوری و تنقیح امید غنمی، قلمرو فرهنگ، ۱۳۸۸، ص ۴۲۸.

۲. تنها حکم قانونی که به مشارکت مردم در حفظ میراث فرهنگی اشاره می‌کند، بند «۲۰» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ است که «تشویق مردم به مشارکت در فعالیت‌های مربوط به شناسایی، حفظ و احیای میراث فرهنگی و نظارت بر آن» را وظیفه سازمان مذکور قرار داده است. باین‌حال عبارت مذکور تنها تصریح بر تشویق به مشارکت است نه بسترسازی و ایجاد زمینه عملی آن. در بند «۲۱» همین ماده «ایجاد و گسترش انجمن‌های میراث فرهنگی در سطح کشور» نیز اشاره شد. با وجود این در سال ۱۳۷۳ شورای عالی سازمان میراث فرهنگی کشور، در حدود این بند، ایجاد انجمن‌های میراث فرهنگی که انجمن‌های شبه‌دولتی هستند را تصویب نمود. همچنین در اصلاحیه این اساسنامه مصوب ۱۳۹۵ شورای عالی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (ماده (۳))، به لزوم جلب مشارکت مادی و معنوی مردم در حفاظت از میراث فرهنگی، اشاره شده است.

با اصلاح ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴، مسئولیت عمومی مردم در زمینه میراث فرهنگی و میراث طبیعی تعریف و تثبیت شود. به تبع اصلاح این ماده، زمینه برای تصویب قانون مسئولیت عمومی میراث فرهنگی

و میراث طبیعی فراهم خواهد شد. در این قانون، حقوق و مسئولیت عموم مردم در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی تبیین شده و وظایفی برای نهادهای دولتی در نظر گرفته خواهد شد.

این رویکرد دوسویه، یعنی حقوق از یک سو و مسئولیت از سوی دیگر، سهم مهمی نخست در حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی و دوم، کاربردی سازی و خارج کردن میراث فرهنگی و میراث طبیعی از انزوای موجود ایفا خواهد کرد.



اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بند «ب» ماده (۱۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶»

DOI: [10.22034/report.2024.17014.1849](https://doi.org/10.22034/report.2024.17014.1849)



مسئله اصلی

محصولات مذکور موجب می‌شود که هرساله درخواست‌های جدیدی جهت تغییر سقف خروج شکل بگیرد و فرایند قانونی جدیدی برای افزایش سقف لازم شود.

قیمتی و نیمه قیمتی است. درحالی‌که تغییرات اعمال شده در لایحه، مبنای مشخص یا محاسبات دقیقی برای تغییر سقف‌های مذکور ارائه نداده است. درواقع ثابت بودن سقف تعیین شده

لایحه اصلاح بند «ب» ماده (۱۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶، به دنبال اصلاح سقف خروج موقت صنایع دستی ساخته شده از نقره و سنگ‌های

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

برای جلوگیری از محدودیت خروج موقت محصولات صنایع دستی، تسهیل در فعالیت هنرمندان مربوطه و همراهی با روند افزایشی قیمت‌ها، اصلاح در سقف صادرات صنایع دستی ساخته شده از نقره و سنگ‌های قیمتی و نیمه‌قیمتی وجود دارد. به همین جهت مصوبه کمیسیون در مورد لایحه اصلاح بند «ب» ماده (۱۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶، از نظر کلیات مورد تأیید است. مصوبه مذکور با حذف عبارت «ارائه

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

افزایش سقف خروج موقت در جلسات کارشناسی امری طبیعی و قابل پذیرش شناسایی شد. بنابراین موضوع مذکور را باید از صادرات، جداگانه مورد ارزیابی قرار داد. بنابراین لازم است تا ظرفیتی در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار داد تا نسبت به این مسئله اقدام مؤثر را

ضمانت‌نامه‌های بانکی و وثائق معتبر» از متن لایحه دولت، اجرای آن را تسهیل کرده و موجب تسهیلگری در فرایندهای اجرایی شده است. چراکه تهیه وثائق و ضمانت‌های مذکور برای هنرمندان، صنعتگران و فعالین صنایع دستی به‌عنوان مسئله، موجب محدودیت این افراد برای استفاده از ظرفیت قانونی مذکور شناخته می‌شود.

مصوبه کمیسیون نیز همچون لایحه در مورد تعیین سقف خروج موقت فاقد معیار کارشناسانه است (مصوبه کمیسیون در این

مورد بدون تغییر باقی مانده است). شایان ذکر است که با روند افزایش قیمت‌های تهیه نقره، تقاضای مجدد افزایش سقف صادرات صنایع دستی در سال‌های آتی پا بر جا خواهد ماند. این موضوع به‌موجب ایجاد محدودیت برای هنرمندان این حوزه و ایجاد درخواست‌های تغییر همراه خواهد شد که لزوم ارائه لایحه جدید به مجلس شورای اسلامی را در پی خواهد داشت. به همین جهت مصوبه کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی، از این نقطه‌نظر نیازمند بازنگری است.

انجام دهند. بنابراین الحاق تبصره ذیل به ماده‌واحد مصوب کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان راهکار مناسبی در جهت تعیین سقف خروج موقت محصولات صنایع دستی با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود.

تبصره: جهت تسهیل در فرایند خروج موقت محصولات صنایع دستی موضوع این بند، به درخواست وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و تأیید هیئت‌وزیران سالانه امکان افزایش ۱۰ درصدی سقف وزنی محصولات تعیین شده وجود دارد.

گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد اعتبارات ورزش همگانی در وزارت ورزش و جوانان طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲

DOI: [10.22034/report.2024.17004.1839](https://doi.org/10.22034/report.2024.17004.1839)

۱۹۸۷۸
۱۴۰۳/۰۴/۱۸
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

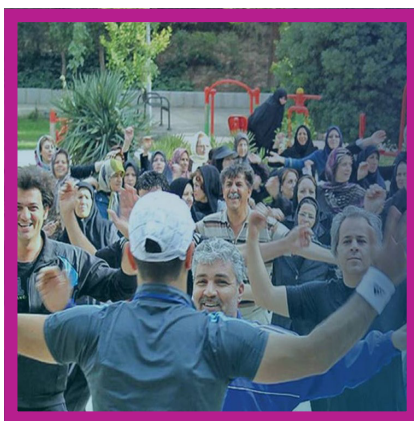


بیان / شرح مسئله

همگانی کردن ورزش به دلیل تأمین مزایای سلامتی و نشاط عمومی همواره مورد توجه جوامع است. دسترسی‌پذیری و مشارکت ورزشی دو بُعد مهم از ورزش همگانی هستند. براساس مطالعات صورت گرفته وضعیت ورزش همگانی کشور

نامطلوب است. با توجه به اینکه ورزش همگانی مفهومی عام و فراگیر است و سازمان‌های مختلفی در محقق کردن آن دخیل هستند، بنابراین تحقق ورزش همگانی نیازمند هم‌افزایی بین‌بخشی است. هم‌افزایی نیز نیازمند تأمین مناسب مالی

است. از آنجاکه وزارت ورزش و جوانان متولی اصلی ورزش کشور است و براساس وظایف قانونی باید اقدامات لازم را جهت همگانی کردن ورزش انجام دهد، ضرورت دارد که اعتبارات ورزش همگانی در این وزارتخانه مورد بررسی قرار داده شود.



■ بررسی احکام بالادستی نشان می‌دهد اکثر احکام که به ورزش مربوط هستند، به صورت کلی نگارش شده‌اند و فاقد جهت‌گیری و نحوه هزینه‌کرد بودجه (تعیین میزان سهم ورزش از بودجه خاص) هستند.

■ بررسی احکام بالادستی در حوزه ورزش نشان می‌دهد حذف برخی احکام دائمی با موضوع مالیات سیگار و تنباکو و موضوع بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده که از محل‌های اصلی تأمین اعتبار ورزش همگانی است، تأمین مالی ورزش همگانی (با توجه به کمبود منابع در این حوزه) را طی سال‌هایی با تنگناها و چالش‌های بسیاری مواجه کرده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ با توجه به اهمیت تأمین مالی ورزش همگانی از محل مواد قانونی با موضوع «بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده» و موضوع «مالیات سیگار و تنباکو» پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

الحاق ماده جدید به لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)؛ به دولت اجازه داده می‌شود:

الف) بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده را برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، فدراسیون بین‌المللی ورزش‌های زورخانه‌ای و کشتی پهلوانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه معلولان و جانبازان اختصاص دهد. سهم ورزش همگانی از این محل حدود ۷۰ درصد اعتبارات است.

■ وضعیت تحقق اعتبارات در حوزه ورزش مناسب نیست و به‌طور میانگین در طی سه سال مورد بررسی فاصله بین اعتبارات ابلغی و اعتبارات تخصیص داده شده در وزارت ورزش و جوانان بیش از ۵۰ درصد است.

■ وضعیت تحقق اعتبارات در ورزش همگانی به مراتب نامساعدتر است. طی سه سال بررسی شده به‌طور میانگین ۲۳/۶۶ درصد از اعتبارات هزینه‌ای مربوط به ورزش همگانی و ۳۹/۶۶ درصد از اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به ورزش همگانی محقق شده است.

■ نحوه تخصیص بودجه ورزش همگانی از محل ردیف اصلی بودجه وزارت ورزش و جوانان، به فدراسیون‌ها و اداره کل ورزش و

ب) به منظور ارتقای سلامت جامعه و کاهش مصرف دخانیات نسبت به وضع و اخذ عوارض از خرده فروشی سیگار اقدام کند. درآمد حاصله به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و طی ردیفی که در بودجه‌های سنواتی مشخص می‌شود به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب دولت به منظور کاهش مصرف دخانیات و آموزش، پیشگیری و درمان بیماری‌های ناشی از آن، بازتوانی و درمان عوارض حاصله از مصرف آن و توسعه ورزش به‌خصوص ورزش همگانی در مدارس در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گیرد. ۴۰ درصد درآمد حاصل از این محل سهم ورزش همگانی است که از کل مبلغ اختصاص داده شده از این محل به ورزش همگانی ۶۰ درصد در اختیار وزارت ورزش و ۴۰ درصد در اختیار

جوانان استان‌ها از نسبت یا الگوی مشخصی پیروی نمی‌کند. در برخی سال‌ها، بودجه ورزش همگانی فدراسیون‌ها بیشتر از اداره کل ورزش و جوانان استان‌ها بوده و در برخی سال‌ها این نسبت برعکس است. با توجه به نبود شفافیت در این زمینه (در مورد اینکه اعتبار ورزش همگانی به کدام فدراسیون‌ها تخصیص داده شده است) و الگوی نامتوازن تقسیم سهم بودجه همگانی از محل اعتبار ردیف اصلی وزارت ورزش و جوانان مطالبه جزئیات عملکرد بودجه تخصیص داده شده به ورزش همگانی در طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ از وزارت ورزش و جوانان توسط کمیسیون اصل ۹۰ جهت آسیب‌شناسی برنامه‌ها ضرورت دارد.

آموزش و پرورش قرار می‌گیرد

■ پیشنهاد می‌شود کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی جهت نظارت بر اجرای قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ با محوریت ورزش همگانی از ابتدای سال ۱۴۰۳ هر ۶ ماه یک‌بار گزارش ارزیابی عملکرد اعتبارات ورزش همگانی را از وزارت ورزش و جوانان مطالبه و بر آن نظارت کند.

■ پیشنهاد می‌شود کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی جزئیات عملکرد بودجه تخصیص داده شده به ورزش همگانی را در طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ از وزارت ورزش و جوانان مطالبه کند تا مشخص شود میزان اندک اعتبارات تخصیص داده شده صرف چه برنامه‌هایی شده است و بتوان به آسیب‌شناسی برنامه‌ها و فعالیت‌های انجام شده پرداخت.



بیان / شرح مسئله

در پویایی‌شناسی نابسامانی‌های فضای مجازی، شناخت متغیرهای اصلی اثرگذار بر نابسامانی‌های فضای مجازی و روابط آنها و همچنین دینامیک‌های مرتبط با آنها در ترسیم وضعیت برهم‌کنش متغیرها در بستر جامعه اهمیت دارد و به فرایند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای اتخاذ بهینه‌ترین و کم‌هزینه‌ترین اقدامات و راهکارها در این حوزه کمک می‌کند و وقوع آثار ناخواسته یا پیش‌بینی نشده تصمیمات را حذف یا حداقل‌سازی می‌کند. بر این اساس، از مدل تفکر سیستمی در ارتباط با نابسامانی‌های فضای مجازی استفاده شده تا با استفاده از آن، متغیرها و روابط آنها در یک رویکرد کلان‌نگر، بازشناسی شود و درنهایت بتواند در یک رویکرد هم‌گرایی بین دستگاه‌های اجرایی، به سمت بهترین تصمیمات رهنمون شود.

در فضای مجازی و متغیرهای تأثیرگذار بر آن آغاز شده و به تدریج در چهار خوشه، سایر متغیرها به‌منظور تشریح مدل معرفی شده‌اند.

متغیر «حضور در فضای مجازی» به‌عنوان متغیر محوری تشریح مدل پویایی‌شناسی در نظر گرفته شده است. در این مدل، متغیر حضور در فضای مجازی متأثر از دو متغیر ضرورت حضور در فضای مجازی و جذابیت حضور در فضای مجازی است و رابطه مثبتی بین آنها وجود دارد. ازسوی دیگر، متغیر حضور در فضای مجازی روی پنج متغیر وابستگی خدمات به فضای مجازی، ارتباطات نامطلوب، اشتراک‌گذاری محتوا، فهم مشترک میان مردم و کنشگری در فضای مجازی تأثیرگذار است. هریک از این متغیرها نیز در ارتباط با سایر متغیرها هستند که در بخش مربوطه، تشریح شده‌اند.

بر این اساس، در این گزارش ابتدا نابسامانی‌های فضای مجازی دسته‌بندی شده که عبارتند از: الف) نابسامانی‌های فضای مجازی در سطح معرفتی؛ ب) نابسامانی‌های فضای مجازی در سطح نهادی و ج) نابسامانی‌های فضای مجازی در چارچوب لایه‌های معماری شبکه اعم از سطوح زیرساخت، خدمات شبکه، خدمات کاربردی و محتوا. در ادامه، وضعیت‌شناسی فضای مجازی ایران براساس برخی از شاخص‌های فضای مجازی انجام شده است. در بخش تحلیل پویایی‌شناسی نابسامانی‌های فضای مجازی، متغیرهای احصا شده در چهار خوشه قرار گرفته‌اند که شامل خوشه‌های (۱) فشار ناکارآمدی رسانه‌ای؛ (۲) فشار تولید محتوای نامناسب؛ (۳) فرصت بهره‌برداری از داده و (۴) فشار ناکارآمدی حکمرانی داده است. تشریح مدل، از متغیر محوری «حضور

جدول ۱. متغیر حضور در فضای مجازی به عنوان متغیر محوری تشریح مدل پویایی‌شناسی

حضور در فضای مجازی	
تأثیرپذیری مثبت از:	تأثیرگذاری مثبت بر:
- ضرورت حضور در فضای مجازی - جذابیت حضور در فضای مجازی	- وابستگی خدمات به فضای مجازی - ارتباطات نامطلوب - اشتراک‌گذاری محتوا - فهم مشترک میان مردم - کنشگری در فضای مجازی

در خوشه فشار ناکارآمدی رسانه‌ای نیز تشریح متغیرها و روابط آنها با متغیر اثر مخرب رسانه‌ها و تصویرسازی‌ها آغاز می‌شود که تأثیرگذاری منفی بر متغیرهای پایداری اجتماعی و دینامیک فرهنگ عمومی دارد. ازسوی دیگر، دو متغیر کارآمدی رسانه‌ها و کیفیت و نوع محتوا بر اثر مخرب رسانه‌ها و تصویرسازی‌ها تأثیر منفی دارند. همین‌طور آثار اینفلوئنسرهای روی اثر مخرب رسانه‌ها و تصویرسازی‌ها اثرگذار بوده و با کاهش آثار اینفلوئنسرها، آثار مخرب رسانه‌ها و تصویرسازی‌ها نیز کاهش می‌یابد. هریک از این متغیرها نیز در ارتباط با سایر متغیرها هستند که در بخش مربوطه، تشریح شده‌اند.

جدول ۲. خوشه فشار ناکارآمدی رسانه‌ای

خوشه فشار ناکارآمدی رسانه‌ای با محوریت متغیر اثر مخرب رسانه‌ها و تصویرسازی‌ها	
تأثیرپذیری	تأثیرگذاری
- رابطه منفی با متغیر کارآمدی رسانه‌ها - رابطه منفی با متغیر کیفیت و نوع محتوا - رابطه مثبت با متغیر آثار افراد تأثیرگذار (اینفلوئنسرها)	- رابطه منفی با متغیر پایداری اجتماعی - رابطه منفی با دینامیک فرهنگ عمومی

خوشه دوم مدل پویایی‌شناسی توسعه فضای مجازی، فشار شیوع تولید محتوای نامناسب است و متغیر شیوع محتوای نامناسب و خلاف واقع به عنوان متغیر مرکزی این خوشه در نظر گرفته شده است. براساس این مدل، شیوع بیشتر محتوای نامناسب و خلاف واقع در فضای مجازی، کیفیت محتوای مناسب و منطبق با واقع را در انواع محتوای موجود در این فضا را پایین می‌آورد و تأثیر منفی بر دینامیک خانواده دارد و هم‌زمان، با افزایش شیوع چنین محتوایی، انگیزه محدودسازی در حاکمیت بیشتر می‌شود. همچنین این متغیر، رابطه مثبتی با متغیرهای اشتراک‌گذاری محتوا، نیازهای غریزی، هجمه‌های فرهنگی، اجتماعی و دینی و خشم انباشته داشته و ارتباط منفی با متغیرهای هزینه جرائم و تخلفات، امکان برخورد و مدیریت، سواد رسانه‌ای و دینامیک فرهنگ عمومی دارد. هریک از این متغیرها نیز در ارتباط با سایر متغیرها هستند که در بخش مربوطه، تشریح شده‌اند.

جدول ۳. خوشه فشار شیوع تولید محتوای نامناسب

خوشه فشار شیوع تولید محتوای نامناسب با محوریت متغیر شیوع محتوای نامناسب و خلاف واقع	
تأثیر پذیری	تأثیر گذاری
- رابطه منفی با دینامیک فرهنگ عمومی - رابطه منفی با متغیر سواد رسانه‌ای - رابطه منفی با متغیر امکان برخورد و مدیریت - رابطه منفی با متغیر هزینه جرائم و تخلفات - رابطه مثبت با متغیر خشم انباشته - رابطه مثبت با متغیر هجمه‌های فرهنگی، اجتماعی و دینی - رابطه مثبت با متغیر نیازهای غریزی - رابطه مثبت با متغیر اشتراک گذاری	- رابطه منفی با متغیر کیفیت و نوع محتوا - رابطه منفی با دینامیک خانواده - رابطه مثبت با متغیر انگیزه محدودسازی در حاکمیت

در خوشه فرصت بهره‌برداری از داده نیز تشریح روابط و متغیرها در این خوشه با متغیر تولید محتوا شروع می‌شود. براساس مدل پویایی‌شناسی نابسامانی‌های فضای

مجازی، تولید محتوا متأثر از دو متغیر کنشگری در فضای مجازی و مطالبه انتشار داده‌های عمومی بوده و درعین‌حال، بر دو متغیر جذابیت حضور در فضای مجازی و

انباشت داده اثرگذار است. هریک از این متغیرها نیز در ارتباط با سایر متغیرها هستند که در بخش مربوطه، تشریح شده‌اند.

جدول ۴. خوشه فرصت بهره‌برداری از داده

خوشه فرصت بهره‌برداری از داده با محوریت متغیر تولید محتوا	
تأثیر پذیری	تأثیر گذاری
- رابطه مثبت با متغیر کنشگری در فضای مجازی - رابطه مثبت با متغیر مطالبه انتشار داده‌های عمومی	- رابطه مثبت با جذابیت حضور در فضای مجازی - رابطه مثبت با متغیر انباشت داده

درنهایت، در خوشه فشار ناکارآمدی حکمرانی داده، متغیر دسترسی به محتوا به‌عنوان متغیر محوری در نظر گرفته می‌شود. در ارتباط با متغیر دسترسی به محتوا مشاهده می‌شود که افزایش دسترسی

به محتوا موجب بیشتر شدن انباشت داده و جذابیت حضور در فضای مجازی شده و انگیزه استفاده از فیلترشکن را کاهش می‌دهد. از طرف دیگر، نصب فیلترشکن و آزادی انتشار باعث می‌شود که دسترسی به

محتوا افزایش پیدا کند، اما متغیر محدودیت دسترسی، تأثیر منفی روی دسترسی به محتوا دارد. هریک از این متغیرها نیز در ارتباط با سایر متغیرها هستند که در بخش مربوطه، تشریح شده‌اند.

جدول ۵. خوشه فشار ناکارآمدی حکمرانی داده

خوشه فشار ناکارآمدی حکمرانی داده با محوریت متغیر دسترسی به محتوا	
تأثیر پذیری	تأثیر گذاری
- رابطه منفی با متغیر محدودیت دسترسی - رابطه مثبت با متغیر آزادی انتشار - رابطه مثبت با متغیر نصب فیلترشکن	- رابطه منفی با متغیر انگیزه استفاده از فیلترشکن - رابطه مثبت با جذابیت حضور در فضای مجازی - رابطه مثبت با متغیر انباشت داده

براساس وضعیت‌شناسی فضای مجازی ایران، به نظر می‌رسد که هرچند براساس بالا بودن ضریب نفوذ اینترنت در کشور، امکان حضور در این فضا برای درصد بالای از مردم وجود دارد، اما کیفیت پایین اینترنت، وجود اختلال، محدودیت در اینترنت و سرعت پایین آن و همچنین ضعف در امنیت الکترونیکی، حضور در اینترنت را با چالش مواجه می‌کند که درواقع غلبه توسعه فضای مجازی با رویکرد مهندسی و کمی‌گرا را نشان می‌دهد. همچنین تشریح خوشه فشار ناکارآمدی رسانه‌ای، با متغیر اثر مخرب رسانه‌ها و تصویرسازی‌ها آغاز شده که

در ارتباط با وضعیت‌شناسی فضای مجازی ایران، به نظر می‌رسد که اثر مخرب رسانه‌ها و تصویرسازی‌ها با شکاف مهارت‌های دیجیتال در مردم و همچنین استفاده بالا از پیام‌رسان‌ها و شبکه‌های اجتماعی خارجی در مقایسه با پیام‌رسان‌ها و شبکه‌های اجتماعی داخلی در ارتباط باشد. تشریح خوشه فشار شیوع تولید محتوای نامناسب نیز با متغیر شیوع محتوای نامناسب و خلاف واقع شروع شده که در ارتباط با وضعیت‌شناسی فضای مجازی، در پیوند با شکاف مهارت‌های دیجیتال در مردم و کیفیت اینترنت قرار دارد. همچنین تشریح فرصت بهره‌برداری از داده در مطالعه

پویایی‌شناسی نابسامانی‌های فضای مجازی با متغیر تولید محتوا آغاز شده که در تقاطع با وضعیت‌شناسی فضای مجازی، با ضریب نفوذ اینترنت، کیفیت اینترنت در کشور، شکاف مهارت‌های دیجیتال و کیفیت زندگی دیجیتال ارتباط دارد. درنهایت، تشریح خوشه فشار ناکارآمدی حکمرانی داده با متغیر اصلی دسترسی به محتوا صورت گرفته که در پیوند با شاخص‌هایی چون وضعیت استفاده از پیام‌رسان‌ها و شبکه‌های اجتماعی، کیفیت زندگی دیجیتال، توسعه دولت الکترونیک، کیفیت اینترنت و ضریب نفوذ اینترنت است.



گزارش نظارتی بر صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی در بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۱ و ارائه پیشنهادات

DOI: [10.22034/report.2024.16972.1811](https://doi.org/10.22034/report.2024.16972.1811)



بیان / شرح مسئله

صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی با هدف ایجاد الگویی در حوزه مرمت و احیای بناهای تاریخی، خصوصاً بناهای تحت مالکیت بخش عمومی و خصوصی و مردمی‌سازی این حوزه به‌موجب بند «ز» ماده (۱۱۴) قانون

ساماندهی بناهای بخش غیردولتی، عملکرد صندوق نیازمند تقویت است. چالش‌های درون دستگاهی، وجود ظرفیت برای بروز رانت و فساد، تعارضات حقوقی بین‌بخشی و مشکلات کلان موجود در حوزه میراث‌فرهنگی در این ارزیابی عملکرد مؤثر بوده است.

برنامه چهارم توسعه کشور تأسیس گردید. تحلیل مستندات گردآوری شده از بازه‌ی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که در مورد مواد (۵) و (۱۵) اساسنامه صندوق (با موضوعات وظایف و منابع مالی، واگذاری بناهای تاریخی دولتی تحت تملک خود و



■ تشکیل صندوقی با هدف جریان‌سازی و حمایت از مرمت و بهره‌برداری از میراث فرهنگی، ظرفیتی بالقوه برای حفاظت از میراث فرهنگی کشور است.

■ شواهد نشان می‌دهد که صندوق به دلیل عدم هماهنگی بین عناصر مؤثر در حوزه حفاظت از میراث فرهنگی، جایگاه مطلوب خود را هنوز به دست نیاورده است.

■ امکان بهره‌برداری از توانمندی‌های مدیریت مبتنی بر هیئت‌امنا و دارا بودن مجوز برقراری ارتباط با سازمان‌های بین‌المللی، از جمله ظرفیت‌های بالقوه‌ی صندوق به حساب می‌آید.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ نظارت مجلس شورای اسلامی بر اجرای ماده (۱۲) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۸ با موضوع معافیت از هزینه‌های تغییر کاربری، مرمت و بازسازی به منظور رفع تعارض بین شهرداری‌ها و صندوق لازم است.

■ نظارت بر اجرای ماده (۱۳) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۸ با موضوع مسئولیت دستگاه‌های اجرایی در قبال آثار در اختیار خود، به منظور جلوگیری از ترک فعل دستگاه‌های اجرایی از مسئولیت حفاظتی از آثار تاریخی - فرهنگی در اختیار خود، پیشنهاد می‌شود.

■ به منظور اشراف و نظارت هرچه بهتر بر صورت‌های مالی صندوق، لازم است تا تدوین تمامی آیین‌نامه‌های مرتبط با موضوعات مالی و اداری صندوق در دستور

■ لزوم به کارگیری نیروی انسانی متخصص، تصویب ساختار سازمانی متناسب با آخرین اساسنامه، تصویب آیین‌نامه‌های معاملاتی، بهره‌برداری از ظرفیت‌های مالی قابل بهره‌برداری در اساسنامه، تقویت شورای فنی و ایجاد جذابیت برای شیوه‌های واگذاری بناهای تاریخی و فرهنگی از جمله نیازهای حیاتی صندوق است.

■ وجود ظرفیت برای شکل‌گیری رانت یا فساد (مبتنی بر وجود تعارض منافع در بدنه صندوق) در برخی مناقصه‌ها و مزایده‌های بناهای تاریخی و فرهنگی

کار هیئت امنای صندوق قرار گیرد و به تصویب هیئت وزیران برسد.

■ در راستای کاربردی‌سازی ظرفیت صندوق در حوزه صنایع‌دستی پیشنهاد می‌گردد، جایگاه‌یابی صندوق در سند جامع مدیریت زنجیره صنایع‌دستی موضوع‌بند الحاقی «۴» ماده (۸۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور مصوب ۱۴۰۲ صورت گیرد.

■ در راستای جریان‌سازی میان ذی‌نفعان حوزه مرمت و احیا الحاق بندی جدید (بند «۱۷») به ماده (۵) اساسنامه با محوریت رفع مشکل جریان‌سازی در حوزه مرمت و احیای بناهای تاریخی و فرهنگی مدنظر قرار دارد.

■ در راستای برطرف‌سازی تعارض منافع در صندوق و جلوگیری از چند شغله بودن کارکنان به عنوان پیمانکار (اتحاد ناظر و مجری)، پیشنهاد می‌شود بندی جدید با موضوع برخورد فضایی به ماده (۱۰)

نیازمند رسیدگی است.

■ عدم پذیرش هویت صندوق از سوی دستگاه‌های مختلف، تعارض در نظارت بر احیای بناهای تاریخی را موجب شده است.

■ وجود اختلاف‌نظرهای حقوقی با شهرداری‌ها در مورد مرمت و بهره‌برداری از بناهای تاریخی - فرهنگی موجب بروز تعارضات بین‌بخشی شده است.

■ عدم تعیین وضعیت اصل ۸۳ قانون اساسی (با موضوع نفایس ملی و منحصربه‌فرد) و عدم تمرکز بر بناهای در اختیار بخش غیردولتی، عملکرد صندوق را با چالش روبه‌رو کرده است.

اساسنامه الحاق گردد.

■ به منظور بهره‌وری حداکثری از مناقصه‌ها و مزایده‌ها، الحاق بند «۱۵» به ماده (۱۰) با موضوع فضای رقابتی در موارد مذکور لازم به نظر می‌رسد.

■ در راستای همکاری بین‌بخشی و درون‌دستگاهی لازم است تا نگاشت نهادی و تقسیم‌کار مشخص ذی‌نفعان و متولیان حوزه‌های فعالیت صندوق در قالب آئین‌نامه‌ای توسط صندوق تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد.

■ در راستای رفع ابهام از بناهای تاریخی در اختیار بخش‌های دولتی و غیردولتی از حیث نفاست و ساماندهی مرمت، احیا و واگذاری این بناها لازم است تا لایحه اجرای اصل ۸۳ قانون اساسی توسط دولت به مجلس شورای اسلامی ارسال شود و امکان تشخیص و تهیه فهرست از نفایس ملی و منحصربه‌فرد فراهم شود.

واکاوای کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز: بایسته‌ها و الزامات سیاستگذاری حوزه دین در جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.2024.16990.1826](https://doi.org/10.22034/report.2024.16990.1826)



بیان / شرح مسئله

همواره ایرانیان در طول تاریخ مردمانی دین‌دار شناخته می‌شدند و بعد از ورود اسلام به این سرزمین، این دین جزء ارکان هویتی آنان قرار گرفت که از مهم‌ترین اهداف اسلام گسترش دین‌داری و معنویت بوده است. پس از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، مردم ایران خواستار بازگشت معنویت به عرصه جامعه شدند و در این راستا به حمایت از شکل‌گیری

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس گزارش‌های آماری دو دهه اخیر، وضعیت دین‌داری ایرانیان نسبتاً پایدار بوده و در برخی از موارد کاهشی اندک داشته است. اگر دین‌داری در پنج بُعد در نظر گرفته شود (اعتقادات، امور ایمانی/عاطفی، امور عبادی/مناسک، اخلاقیات و شرعیات)، در بیست سال گذشته بُعد اعتقادات قوی‌ترین بخش دین‌داری ایرانیان بوده است. بر این اساس بیش از ۹۴ درصد مردم به خدا و اصول دین معتقدند. همچنین مناسک جمعی ثانویه (روضه، زیارت و امثال آن) با رشدی قابل توجه

مرور آسیب‌شناسانه سیاستگذاری آن و همچنین به‌تصویر کشیدن وضع مطلوب برپایه اسناد بالادستی سیاستگذاری فرهنگی کشور است. در این راستا، گزارش حاضر به ارزیابی عملکرد کلان سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران در حوزه دین، در دو سطح «دین‌داری عمومی» و «ارزیابی عملکرد دستگاه‌های دینی» پرداخت.

اخلاقی/هیجانی بدانند. در سال‌های پس از شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران، شماری از نهادها و سازمان‌ها در راستای گسترش معنویت و دین‌داری شکل گرفتند و هرکدام دست به اقدامات متعددی و با رویکردهای سیاسی مختلفی زدند که به‌طور قطع در وضعیت فعلی دین‌داری ایرانیان مؤثر بوده و ارزیابی فعالیت‌ها و سیاست‌های این نهادها، یکی دیگر از ضروریات ارزیابی وضعیت دین‌داری در ایران امروز است. بر این اساس، پژوهش حاضر به ارزیابی عملکرد

حکومتی دینی به رهبری امام خمینی (ره) برآمدند. از آنجاکه بنابر نظر امامین انقلاب، حکومت الهی باید عبودیت خداوند متعال و معنویت را گسترش بدهد، برنامه‌ریزی‌های گسترده‌ای در این راستا صورت پذیرفت و سیاست‌های مختلفی تدوین و سازمان‌های متعددی تأسیس شد. اما واضح است که سیاستگذاری حوزه دین نیز مانند هر حوزه دیگری نیازمند ارزیابی مداوم وضع موجود،

همراه بوده است. در دیگر ساحات، تغییرات آماری چشمگیری مشاهده نشده است، اما تحلیل‌های جامعه‌شناختی حکایت از تغییر الگوهای دین‌داری دارد. رشد مناسک جمعی ثانویه در کنار افت پایبندی به مناسک اولیه مانند نماز جماعت و جمعه و همچنین پررنگ‌تر شدن ابعاد عاطفی، بیشتر صاحب‌نظران راقانع کرده است تا برپایه مؤیدات آماری گسترده، بر تغییرات صحنه گذاشته و این تحولات را به‌معنای فراروی (و نه گذار) از الگوی فقهی و کلامی/شریعت‌مدارانه به الگوهای عرفانی و

کلان دستگاه‌های حوزه دین در کشور پرداخت و آسیب‌هایی کلی از نحوه سیاستگذاری عرصه دین در این مجموعه دستگاهی را شناسایی کرد که عبارتند از: فاصله میان وضعیت موجود با برخی شعارهای انقلاب و محقق نشدن کامل آنها در میدان عمل، شکل نگرفتن قرارگاه مرکزی سیاستگذاری در حوزه دین و تبلیغ، فقدان ضمانت اجرایی برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و ابهام/ تفسیرپذیری سیاست‌های مصوب یا در نظر نگرفتن آنها در برنامه‌های عملیاتی سازمان‌های ذی‌ربط، ضعف نظارت، دولتی شدن برخی سازمان‌ها و نهادهای دینی و تبلیغی، تقسیم وظایف ناکارآمد، ابهام در ماهیت حقوقی سازمان‌ها، ورود غیرضروری سازمان‌های ذی‌ربط به ساحت اجرا (و نه تنظیم‌گر) و کمبود نیروی انسانی متخصص و خلاق.

در نهایت گزارش حاضر، فقدان رویکردی نظری و برآمده از اصول اساسی سیاستگذاری فرهنگی کشور در سیاستگذاری عرصه دین در ایران، برای حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب را به‌عنوان علت‌العلل سیاستگذاری عرصه دین شناسایی کرد و در همین راستا

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در نهایت با توجه به آسیب‌های وضع موجود و ترسیم وضع مطلوب مبتنی بر اسناد بالادستی، توصیه‌های سیاستی ذیل، ارائه می‌شود:

۱. هندسه دستگاه‌های دینی - تبلیغی در راستای احیای کارکرد اجتماعی نهاد دین بازطراحی شود،
۲. شورای عالی انقلاب فرهنگی بر نقش

و برای اتخاذ رویکردی نظری، به بررسی الگوهای کلان و جهانی سیاستگذاری فرهنگی و همچنین الگوهای بومی ارائه شده پرداخت.

به‌طور کلی، سه الگوی کلان برای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در حوزه دین می‌توان برشمرد. در الگوی اول، سیاستگذار به‌مثابه قیم مردم و از بالا به پایین عمل می‌کند. در این الگو ابزار اصلی اجرای سیاست‌ها، دیوان‌سالاری^۱ و نهادسازی بوده و هدف از سیاستگذاری، شکل دادن «دولت- ملت» با دال محوری «ملی‌گرایی»^۲ است و دین را به‌مثابه ایدئولوژی، جهت تقویت این مفهوم به‌کار می‌گیرد. در الگوی دوم، مردم به‌مثابه مشارکت‌کننده در سیاستگذاری و مضاف بر نهادها و دیوان‌سالاری‌ها دانسته و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز به‌عنوان ابزار اجرای سیاست شناخته می‌شوند. هدف از این الگو، «توسعه اقتصادی» بوده و تدبیر مطلوب در این الگو، جدایی «دین از سیاست»^۳ است. در الگوی سوم که هدف آن شکل‌گیری «دموکراسی» (مردم‌سالاری) است، مردم تعیین‌کننده/ جهت‌دهنده سیاست‌ها شناخته می‌شوند. اگرچه در این الگو برخلاف دیگر الگوها، دین

بخشی از زندگی روزمره به حساب می‌آید، اما این نظام از «تکثرگرایی دینی»^۴ حمایت می‌کند.

در نهایت، با توجه به ویژگی‌های انقلاب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی ایران و مبتنی بر اصول اساسی بازتاب شده در اسناد بالادستی سیاستگذاری فرهنگی کشور، هیچ‌کدام از الگوهای موجود جهانی نمی‌توانند آرمان‌های آن را تحقق بخشند. در نتیجه در گزارش حاضر، الگوی چهارمی با عنوان «هدایت‌گری فرهنگی» که خوانشی سیاستگذارانه از اصول بنیادین سیاست فرهنگی کشور است، شناسایی شد که سیاستگذاران را موظف به بسترسازی برای رشد استعدادها و مردم می‌داند، چراکه هدف سیاستگذاری را رشد «فرایندی» افراد در نظر گرفته و وظیفه سیاستگذاران را صرفاً بسترسازی برای این امر می‌بیند. دین اسلام در این الگو به‌مثابه محور سیاستگذاری است و بر سطوح مختلف دین‌داری و استعدادها تأکید می‌شود تا سیاست‌ها مبتنی بر شرایط خرده‌فرهنگ‌های دین‌داری تنظیم و پیاده شوند.

این حوزه از سوی سازمان‌های ناظر تعیین شود،

۵. با وجود تغییرات الگوهای دین‌داری و تفاوت‌های فرهنگی و سطوح مختلف زیست دینی، تهیه «اطلس دین‌داری ایرانیان» به‌عنوان مرجع آمارهای به‌روز حوزه دین‌داری مبتنی بر اقلیم‌های فرهنگی و جغرافیایی ایران تمرین خواهد بود.

سیاست‌گذاری کلان در حوزه دین متمرکز شود،

۳. ماهیت حقوقی سازمان‌های این عرصه و شلختگی ساختاری آنها با تبدیل آنها به سازمان‌های غیرانتفاعی یا مؤسسات عمومی غیردولتی برطرف شود،
۴. متناسب با اقتضات امور دینی، شاخص‌های معینی جهت ارزیابی سازمان‌های

۱. بروکراسی.

۲. ناسیونالیسم.

۳. سکولاریسم.

۴. پلورالیسم دینی.

ارزیابی سیاست‌های حمایت اجتماعی در برنامه ششم توسعه کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰) گزارش دوم: حوزه‌های چهارگانه حمایت اجتماعی

DOI: [10.22034/report.2024.17011.1846](https://doi.org/10.22034/report.2024.17011.1846)



بیان / شرح مسئله

ایجاد « نظام چندلایه تأمین اجتماعی » یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اجتماعی کلان کشور است. این نظام مبتنی بر سه بخش بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی و امداد است. هریک از شهروندان مبتنی بر جایگاه رفاه اجتماعی که در جامعه دارند و براساس موقعیت مخاطره‌آمیزی که در زیست اجتماعی، آنان را تهدید می‌کند، در بخشی از این سطوح مستقر می‌شوند و از خدمات مقتضی بهره‌مند خواهند شد. احکام حمایتی مصوب در برنامه ششم توسعه شامل «۲۰» تکلیف قانونی در حوزه‌های مختلف است و گروه‌های هدف متعددی را تحت پوشش قرار می‌دهد. ارزیابی تقنینی و اجرایی این احکام در واقع تصویری از وضعیت خدمات اجتماعی ایران در پنج سال گذشته را ترسیم می‌کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) از منظر تقنینی

تعدد پوشش احکام حمایت اجتماعی در حوزه‌های چهارگانه مهم نظیر مسکن، بهداشت و درمان، اشتغال، آموزش، تنوع گروه‌های هدف نظیر احکام مربوط به معلولان، زنان سرپرست خانوار، سالمندان، کودکان بی‌سرپرست، کودکان کار، معتادان و ... و قابل ارزیابی

برنامه ششم توسعه به‌منظور اجرا در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ تدوین شده است. اما براساس تصویب مجلس شورای اسلامی اجرای آن در دو سال بعد از این بازه زمانی نیز تمدید شد. عموم شاخص‌های رفاه اقتصادی و اجتماعی در طول این سال‌ها به‌دلیل وضع تحریم‌های ظالمانه و تجربه تورم طولانی‌مدت، وضعیت مطلوبی نداشته است. نرخ فقر متوسط کشور از سال ۱۳۹۶ به‌بعد افزایش چشمگیری دارد و از حدود ۲۰ درصد در سال ابتدایی برنامه به ۳۰٫۴ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است [۲۴]. همچنین افزایش شکاف فقر (فاصله افراد بالای خط فقر تا خط فقر) نیز در تمام این سال‌ها رو به افزایش بوده است. در سال پایانی برنامه (۱۴۰۰) از میان جمعیت

سه دهک پایین درآمدی کشور که جامعه هدف اصلی نیازمند به پوشش حمایتی است، حدود ۷۵ درصد فاقد هرگونه پوشش حمایتی مشخص هستند و با ادامه موج تورمی، پیش‌بینی می‌شود که روند افزایش جمعیت زیر خط فقر ادامه یابد. همچنین فاصله کاهش یافته فاصله افراد بالای خط فقر تا خط فقر در این سال‌ها، امکان سقوط طبقات متوسط اقتصادی را به وضعیت فقر مطلق افزایش داده است [۲۴]. بنابراین ضرورت اتخاذ سیاست‌های اجتماعی متناسب با وضعیت مذکور جهت فقرزدایی از اقشار محروم جامعه و اتخاذ سیاست‌های لازم برای جلوگیری از سقوط دهک‌های میانی به وضعیت زیر خط فقر، بیش از پیش احساس می‌شود.

ب) ارزیابی عملکرد برنامه

بخش اشتغال: هدف‌گذاری تعیین شده برای اشتغال مددجویان نهادهای حمایتی، در قالب ۳ حکم در برنامه ششم، در نظر گرفته شده است. آمار و اطلاعات اظهار شده از سازمان‌های متولی نشان از تحقق حدود ۴ برابر بیش از پیش‌بینی برنامه را دارد و براساس این اطلاعات، ارزیابی از

بودن وضعیت احکام (مشخص شدن وضعیت شاخص‌ها در سال ابتدایی و هدف‌گذاری در سال پایانی) از جمله ویژگی‌های مثبت سطح تقنینی برنامه است. از مهم‌ترین نقاط ضعف تقنینی برنامه نیز می‌توان به مواردی نظیر فقدان جامعیت خدمات تخصصی مبتنی بر نیاز گروه‌های هدف اشاره کرد.

این احکام مطلوب به نظر می‌رسد. ایجاد اشتغال برای جمعیت پشت‌نوبتی نیز به دلیل رسمی نبودن و عدم دسترسی سازمانی به اطلاعات آنان غیرقابل محاسبه است. اما مهم‌ترین نقطه ضعف احکام اشتغال مددجویان و بی‌توجهی به پایداری اشتغال آنان است. درواقع هرچند ایجاد فرصت شغلی بیش از هدف‌گذاری برنامه است، اما دستگاه‌ها هیچ تکلیفی نسبت به پایداری مشاغل و توانمندسازی این افراد و خروج از چرخه حمایتی ندارند. به همین جهت، میزان خودکفایی در فرصت‌های شغلی ایجاد شده حداقلی است و فرایند توانمندسازی به شکل کامل اجرایی نشده است. به عبارت دیگر، هرچند آمار و اطلاعات نشان از تحقق حکم دارد، اما پایداری این مشاغل با تردید جدی روبه‌رو است.

مسکن: احکام حمایتی برنامه ششم درخصوص مسکن به دو بخش تأمین مسکن و معافیت‌های مربوط به مجوزها و انشعابات ساختمانی تقسیم شده است. در بخش اول در مجموع حدود ۳۶ هزار واحد مسکونی در سال ۱۴۰۰ تحویل مددجویان نهادهای حمایتی شده است. این میزان ۳۷٫۷ درصد اهداف تعیین شده در برنامه ششم است. به همین دلیل ارزیابی این بخش نامطلوب تلقی شده است. همچنین

حکم جزء «۱۰» بند «الف» ماده (۲۷) مربوط به بخشودگی سود و جرائم افراد آسیب‌دیده در حوادث غیرمترقبه اجرایی نشده است. اما وضعیت صدور پروانه‌های ساخت‌وساز و معافیت از پرداخت هزینه انشعابات وضعیت مطلوبی (۸۷ درصد) دارد.

بهداشت و درمان: عموم سیاست‌های حمایت اجتماعی در حوزه بهداشت و درمان در برنامه ششم، ماهیت پیشگیرانه دارد. احکام ماده (۷۵) درخصوص غربالگری پیش از ازدواج و تأمین هزینه‌های فرایند غربالگری تا آزمایش برای مددجویان و افراد نیازمند (انجام آزمون وسیع) به شکل مطلوبی اجرایی شده است و آیین‌نامه‌ها و مراحل دریافت مساعدت‌های اجتماعی، طبق تکلیف قانونی مشخص شده است. اما تأمین مالی مربوط به تبصره «۲» ماده (۷۵) محقق نشده است و وضعیت اجرایی نامطلوبی دارد. علاوه بر این، غربالگری بینایی کودکان در عموم سال‌های اجرای برنامه در سطح مطلوب اجرایی شده است و با ۹۲ درصد تحقق اهداف کمی تعیین شده در سال ۱۴۰۰، جزء احکام عملیاتی محسوب می‌شود. غربالگری شنوایی نیز با تحقق ۶۵ درصدی وضعیت متوسطی را تجربه کرده است.

آموزش: پرداخت کمک هزینه شهریه دانشگاه

به دانشجویان خانوار مددجوی تحت پوشش نهادهای حمایتی تنها حکم حمایتی آموزشی در برنامه ششم است. اجرای حکم مذکور حدود ۳۶ درصد از هدف‌گذاری برنامه در سال ۱۴۰۰ در حمایت از دانشجویان مددجو را رقم زده که معادل ۵۸٫۹۷۰ نفر را شامل شده است. بنابراین ارزیابی از بند «ر» ماده (۶۴) نامطلوب است. درواقع بخش حمایت‌های اجتماعی در حوزه آموزش علاوه بر ارزیابی اجرایی نامطلوب، بسیار نحیف است و نیازهای متنوع جامعه هدف در این حوزه را تحت پوشش قرار نمی‌دهد.

مهم‌ترین خدمات اجتماعی ارائه شده به مددجویان، پرداختن مستمری نقدی آنان است. مطابق با ماده (۷۹) برنامه ششم، تضمین حداقل مستمری ۲۰ درصدی نسبت به حداقل دستمزد در تمام سال‌های برنامه محقق شده است و ارزیابی مطلوبی دارد. توان بخشی مددجویان در بخش شهری و روستایی به ترتیب ۲۸ درصد و ۷۸ درصد تحقق داشته و تأمین وسایل توان بخشی، تحقق ۵۵ درصدی را رقم زده است. پرداخت سهم بیمه اجتماعی مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی نیز به عنوان اقدامی در راستای توانمندسازی، حدود ۴۰ درصد از این هدف را به تعداد ۲۲۷٫۴۱۶ محقق کرده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس نتایج این تحقیق راهکارها و اقدامات زیر توصیه می‌شود:

■ تدوین آیین‌نامه درخصوص توانمندسازی مددجویان نهادهای حمایتی براساس چرخه تعیین منابع تخصیص داده شده و میزان تسهیلات قابل بهره‌مندی این نهادها و ایجاد اشتغال پایدار و ارزیابی از میزان خروج افراد توانمند از چرخه حمایت اجتماعی؛

■ اصلاح سیاست‌های مسکن براساس نیازها و رعایت مقتضیات جامعه هدف و تعیین شیوه‌های ارائه تسهیلات عمومی با

توجه به ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی آنان (گفتنی است، ارائه سیاست‌های مرتبط با مسکن حمایتی برای مددجویان و ایجاد مسکن اجتماعی برای اقشار نیازمند جامعه به شکل مجزا، بخشی از ابهام موجود در احکام مذکور را رفع می‌کند)؛

■ فراگیری و تنوع سیاست‌های حمایتی در حوزه آموزش (موضوعاتی نظیر ترک تحصیل دانش‌آموزان، بازماندگی از تحصیل کودکان، نابرابری دسترسی به خدمات آموزشی در مناطق محروم و ... ازجمله مسائلی است که نیاز به ارائه خدمات حمایت

اجتماعی برای گروه‌های هدف خاص دارد)؛ ■ تسهیل فرایند تصویب و اجرای «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در برنامه هفتم توسعه با مشارکت حداکثری ذی‌نفعان؛

■ تکلیف سازمان بهزیستی برای ایجاد سامانه رصد معلولیت کشور و اجرای آن در سال اول برنامه هفتم توسعه کشور؛

■ اجرای تبصره «۳» ماده (۳۱) قانون حمایت از حقوق معلولان و اخذ گزارش ارزیابی اجرای قانون و تدوین راهبردهای اجرایی پنج‌ساله برای تحقق اهداف آن.

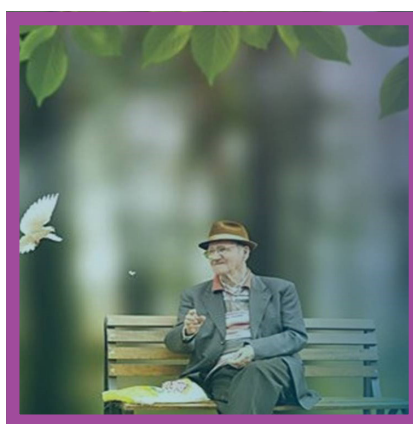


بیان / شرح مسئله

زیر سؤال بردن اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی (همچون ضرورت به‌کارگیری اصل برابری) می‌تواند محل بحث باشد، تبعیض است. بررسی و تحلیل تبعیض‌های جاری در نظام بازنشستگی ایران می‌تواند در سیاستگذاری بیمه‌های اجتماعی دارای اهمیت ویژه‌ای باشد.

فقدان سیاستگذار واحد، نبود نهاد ناظر بر بیمه‌های اجتماعی، تصویب قوانین و مقررات متعدد دارای بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی و موارد دیگر از جمله چالش‌های صندوق‌های بیمه‌ای است. یکی از موضوعاتی که هم از جهت ایجاد بار مالی بر صندوق‌ها و هم از جهت

در دهه‌های اخیر صندوق‌های بازنشستگی با وضعیت بحرانی مواجه شده‌اند که این بحران دلایل متعددی دارد. روند سالمندی جمعیت و به تبع آن افزایش هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی، کاهش ورودی به صندوق در نتیجه بیکاری گسترده، افزایش مشاغل غیررسمی،



یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که مواردی از تبعیض بین صندوق‌های مختلف بیمه‌ای، درون گروه‌های مختلف صندوق‌ها و در کلیت نظام بیمه‌ای وجود دارد. وجود تبعیض در نظام بیمه‌ای مصادیق متعددی دارد: عدم پوشش فراگیر بیمه‌ای؛ افزایش یارانه‌های حمایتی دولت برای گروه‌های خاص (شامل قالیبافان، بافندگان فرش مداحان و غیره) و تحمیل بار مالی در قالب استقراض تحمیلی؛^۱ تصویب قوانین

استثناساز مانند خروج کارگاه‌ها از شمول قانون کار؛ تفاوت در خدمات و مزایا، حق بیمه‌ها و کفایت مزایا در صندوق‌های مختلف؛ کژکارکردی‌های اجرایی؛ رفتار نایکسان با خدمات‌گیرندگان و... به نظر می‌رسد که عدم هماهنگی و انسجام در نظام بیمه‌های اجتماعی کشور، و پیچیدگی این نظام، نه تنها موجب شکل‌گیری تبعیض‌های گوناگونی شده است که بخشی از شهروندان را از دسترسی به حقوق برابر محروم می‌دارد،

بلکه به بی‌تفاوتی علمی و سیاستی نسبت بدین تبعیض‌ها نیز انجامیده است، به گونه‌ای که تاکنون شاهد هیچ خط‌مشی پژوهشی، یا خط‌مشی تقنینی-اجرایی در راستای توقف یا کاهش چنین تبعیض‌هایی نبوده‌ایم. انواع گوناگون تبعیض‌های مسکوت‌مانده آن قدر دارای اهمیت و آسیب‌زا هستند که به رسمیت شناختن آنها می‌تواند اولویت‌های سیاستگذاری را متأثر و با اهدافی همچون عدالت اجتماعی همسو سازد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تفکیک لایه‌های بیمه‌ای و حمایتی و تسریع در طراحی و استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی و نظارت بر این تفکیک توسط نهاد رگولاتوری مستقل و تضمین این نقش نظارتی توسط قوای سه‌گانه.

■ ایجاد انسجام، هماهنگی و وحدت رویه جداگانه در هر دو لایه.

■ ایجاد پایگاه داده متمرکز نظام رفاه کشور، تنظیم «حمایت‌های شهروندی بدون تبعیض براساس آزمون وسع» و «حمایت‌های بیمه‌ای بدون تبعیض براساس حق مکتسب»^۲.

■ کاهش تبعیض ناشی از فراگیر نبودن پوشش بیمه‌ای؛ گسترش پوشش بیمه سازمان تأمین اجتماعی از طریق اصلاح قوانین مستثناساز و ناکارآمدی همچون

خروج کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار، نظم‌بخشی به قراردادهای کار و ممنوعیت به‌کارگیری‌های غیررسمی و بدون قرارداد یا دارای قراردادهای سفید امضاء، لغو شیوه‌های استخدام حجمی، تنظیم مناسبات کار غیررسمی در اقتصاد پنهان و زیرزمینی، آگاهی‌بخشی و حمایت از کارگرانی که به شرایط کار غیرایمن و بدون بیمه تن داده‌اند، گسترش شمول به مشاغل اینترنتی و اتباع خارجی.

■ پرداخت بدهی‌های دولت و منع شکل‌گیری هرگونه استقراض تحمیلی جدید.

■ بازنگری در قوانین بازنشستگی پیش از موعد و سخت و زیان‌آور از یکسو و افزایش نقش نظارتی در زمینه رفع شرایط سخت

و زیان‌آور در مشاغل با توجه به تجربه‌های بین‌المللی.

■ مقابله با تقلب و تخلفات پوشش بیمه‌ای (بیمه‌شدن اشخاص غیرمحق، مستمری‌های صوری، فرار بیمه‌ای و...).

■ تنظیم‌گری عادلانه حق بیمه سهم کارگر به‌طور تدریجی و در بلندمدت، به گونه‌ای که در افق تعیین‌شده، تمامی شاغلان همسان در کشور، مشارکت همسانی در تقبل «درصد سهم بیمه‌شده از کل نرخ حق بیمه» داشته باشند.

■ یکسان‌سازی برخی از قواعد صندوق‌های بیمه‌گر، مانند اقلام معاف از کسور، حمایت‌های درمانی، اشتغال مجدد بازنشستگان، مستمری بازمندگان.

- بازنگری در اولویت‌های بودجه‌ای.

۱. این مفهوم به مجموعه‌ای از اقدامات برمی‌گردد که طی آن دولت و مجلس دولت از بعضی گروه‌های اجتماعی حمایت می‌کنند. شیوه حمایت به گونه‌ای است که دولت متعهد می‌شود بخشی از حق بیمه سهم کارفرما یا کارگر مورد حمایت را به جای آنان به سازمان تأمین اجتماعی بپردازد، اما با پرداخت بسیار دیر هنگام تعهدات خود، به‌طور تحمیلی، هزینه اقدامات حمایتی را (که باید از منابع عمومی تأمین می‌شد) از منابع این صندوق (که مایملک بین‌نسلی کارگران است) می‌پردازد. این استقراضی است که به سازمان تحمیل شده است. در ادامه شرح بیشتر داده شده است.

۲. Earned Right: به بیانی حقوقی، تفاوت اساسی لایه‌های حمایتی و بیمه‌ای در تأمین اجتماعی این است که در لایه حمایتی، حق برخورداری از مزایا با شهروندی کسب می‌شود (Citizenship Right)، اما در لایه بیمه‌ای مزایا حقی است که به دلیل اشتغال و بیمه‌پردازی از سوی شخص کسب می‌شود (نک. روبین و دیگران، ۱۳۹۸).

بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنفی- اختصاصی در ایران

DOI: [10.22034/report.2024.16983.1820](https://doi.org/10.22034/report.2024.16983.1820)



بیان / شرح مسئله

صندوق‌های بازنشستگی صنفی- اختصاصی در ایران از زمان تشکیل تا امروز برای اعضای تحت پوشش خود نقش بیمه‌گذار پایه را ایفا کرده‌اند و از این رو نقش مهمی در تأمین امنیت مالی و رفاه اجتماعی ذی‌نفعان خود، از جمله کارگران، کارمندان، و بازنشستگان، ایفا می‌کنند. در ایران ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد. از این میان نیز ۱۴ صندوق، صندوق‌های صنفی کوچکی هستند که به گروه خاصی از شاغلان و

مس، پایین بودن نسبت حق بیمه دریافتی به مستمری پرداختی از محل سود سهام تأمین می‌شود. در مورد صندوق آینده‌ساز علاوه بر سود سهام، از فروش اموال نیز برای جبران کسری استفاده شده است. در صندوق‌های فولاد، بنادر و دریانوردی، و شهرداری تهران وزارتخانه یا دستگاه مادر ملزم به تأمین کسری بوده است. طبیعی است این چالش‌های چندگانه راهبردهای متفاوتی نیز می‌طلبد.

بازنشستگان خدمات ارائه می‌دهند. در این گزارش، وضعیت ۸ صندوق از این ۱۴ صندوق بررسی شده است. (اطلاعات سایر صندوق‌ها در اختیار قرار نگرفت). نتایج این تحقیق نشان می‌دهد وضعیت صندوق‌های کوچک از یک قاعده یکسان تبعیت نمی‌کند. صندوق وکلا به دلیل جوان بودن در وضعیت مازاد منابع است، اما پیش‌بینی‌های اکچوئری نشان‌دهنده ناپایداری در آینده است. در مورد صندوق‌های بانک‌ها، آینده‌ساز، نفت و



صندوق‌ها با چند چالش مشترک نیز روبه‌رو هستند که مهم‌ترین آنها شامل موارد زیر می‌شود: عدم وجود قواعد یکسان و رفتار برابر؛ هر کدام از صندوق‌های بازنشستگی از قوانین مخصوص خود تبعیت می‌کنند و حتی در اصول پایه‌ای مانند تعیین نرخ حق بیمه، شرایط بازنشستگی و تعیین مستمری، قاعده یکسانی وجود ندارد. این موضوع نه تنها باعث نابرابری بین بازنشستگان در صندوق‌های مختلف شده، بلکه بین کارمندان یک صندوق نیز تفاوت ایجاد کرده است. این موضوع انتقال سوابق از سازمان تأمین اجتماعی به صندوق‌های صنفی و انتقال سوابق بین خود صندوق‌های صنفی را نیز با محدودیت‌های اجرایی مواجه کرده است. شیوه انتقال منابع مالی از صندوق مبدأ به مقصد و شیوه محاسبه سود پرداختی به حق بیمه‌ها در کنار چندگانه بودن قوانین هم در نرخ بیمه و هم در سوابق و شرایط احراز از موانع اصلی این انتقال است.

تحمیل هزینه به دستگاه مادر و درنهایت عموم مردم؛ زمانی که یک صندوق دچار ورشکستگی و ناپایداری مالی می‌شود دولت لازم است تعهدات آنها را به‌عهده گرفته و مطالبات حقوق‌بگیران را پرداخت کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به موارد فوق سیاست‌هایی در دو سطح کلان و صندوق‌ها پیشنهاد می‌شود: در سطح کلان: ایجاد صندوق پایه برای ورودی‌های جدید که در آن بیمه‌شدگان تحت پوشش

بدیهی است دولت‌ها برای تأمین این منابع به مالیات‌ها یا سایر درآمدهای عمومی وابسته هستند که به معنای تحمیل بار تأمین تعهدات بر جامعه خواهد بود. در مواردی که صندوق‌ها از شرکت‌های مادر و پشتیبان تأمین می‌شوند نیز این هزینه به هزینه تمام‌شده کالاهای و خدمات ارائه شده از طرف شرکت‌های مادر اضافه خواهد کرد که در نتیجه آن با افزایش قیمت کالاها و خدمات بار آن باز هم به جامعه منتقل خواهد شد. از این رو هر نوع ریسک در صندوق‌های بازنشستگی با پشتیبانی دولت در نهایت ریسکی مربوط به کل جامعه است و در حال حاضر با کسری صندوق‌های بازنشستگی این ریسک به جامعه تحمیل شده و در صورت ادامه روند در آینده با بار مالی سنگین‌تری برای جامعه همراه خواهد بود.

نبود شفافیت: متأسفانه دسترسی به اطلاعات صندوق‌های بازنشستگی همواره با موانع بسیار مواجه است. این موضوع به‌ویژه در مورد صندوق‌های صنفی قابل رصد است. هرچند در برخی از صندوق‌ها مانند صندوق نفت، وکلا و بانک‌ها می‌توان از طریق تارنمای آنها به اطلاعات کلی و در مواردی صورت‌های مالی آنها دست یافت، اما در مورد

سایر صندوق‌ها این اطلاعات موجود نیست. علاوه بر این گزارش سالیانه این صندوق‌ها یا تهیه نمی‌شود و یا در صورت تهیه مطابق استانداردهای حداقلی نیست.

چندگانگی قوانین مترتب: صندوق‌های صنفی هرچند براساس قواعد داخلی خود شکل گرفته‌اند و در مواردی مثل تعیین نرخ حق بیمه و شرایط احراز به صورت مستقل عمل می‌کنند، اما در برخی قوانین کلی مانند شیوه تعیین حقوق و مزایا و قوانین خاص مانند موضوع متناسب‌سازی مستمری بازنشستگی، قوانین متعدد بازنشستگی پیش از موعد و قوانین سخت و زیان‌آور از قوانین عمومی اثر می‌گیرند که این موضوع منابع و مصارف صندوق‌ها را تحت تأثیر جدی قرار داده است.

تحمیل قاعده اداره بازنشستگی به صندوق بازنشستگی: در سیر بررسی تاریخی ایجاد صندوق‌های بازنشستگی صنفی مشخص می‌شود برخی از صندوق‌ها (کشوری، صداوسیما، مس) در ابتدا یک اداره بازنشستگی در درون نهاد بالادست خود بوده‌اند. از این رو قواعد مربوط به اداره یک صندوق از جمله سرمایه‌گذاری مازاد منابع در سال‌های ابتدایی ایجاد صندوق رعایت نشده است.

■ تقویت نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای.
سیاست‌ها در سطح صندوق‌ها
■ انجام اکچوئری با استاندارد مشخص
مربوط به صندوق‌های صنفی - اختصاصی؛
■ گزارش‌دهی استاندارد.

قوانین یکسانی هستند؛
■ فعالیت صندوق‌های صنفی - اختصاصی
در لایه بالاتر بیمه اجتماعی؛
■ تجمیع صندوق‌های بحرانی ذیل
وزارتخانه؛

ارزیابی قانون حمایت از حقوق معلولان (فصل خدمات بهداشتی، درمانی و توانبخشی)

DOI: [10.22034/report.2024.16982.1819](https://doi.org/10.22034/report.2024.16982.1819)



بیان / شرح مسئله

در ایران مهم‌ترین سند سیاستگذاری اجتماعی درخصوص افراد دارای معلولیت، قانون «حمایت از حقوق معلولان» مصوب (۱۳۹۶/۱۲/۲۰) است که حدود ۶ سال از تصویب آن می‌گذرد. به موجب ماده «۳۱» این قانون [۱] دولت مکلف بر تشکیل «کمیته هماهنگی و نظارت بر اجرای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ طبق آمار سازمان بهزیستی در سال ۱۴۰۱ تعداد افراد دارای معلولیت ثبت شده در حدود ۱,۴۱۳,۸۷۹ بوده است. که معادل ۴۵٪ آنها دچار معلولیت شدید و خیلی شدید بوده‌اند.

■ سازوکار اجرایی ماده (۶) از فصل سوم قانون حمایت از حقوق معلولان موکول به انعقاد تفاهم‌نامه همکاری سالیانه بین سازمان بیمه سلامت ایران و سازمان بهزیستی کشور شده و طی ۶ سال گذشته تنها دو تفاهم‌نامه منعقد شده است.

■ به موجب ماده (۶) قانون حمایت از حقوق معلولان و بنابر گزارش سازمان بیمه سلامت در حال حاضر ۷۲۳,۲۸۹ نفر در ۶ گروه اختلالات جسمی-حرکتی، کم‌توانی ذهنی،

نشده است و نظر بر اهمیت مسئله، سلسله گزارش‌های ارزیابی آن در دستور کار مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفته است. گزارش حاضر به بررسی و ارزیابی عملکرد فصل سوم این قانون ناظر بر «خدمات درمانی، مراقبتی، بهداشتی و توانبخشی» پرداخته است.

از خدمات ماده (۶) نشده است. به استناد داده‌های سازمان بیمه سلامت کشور از مجموع ۷۲۳,۲۸۹ فرد نشان‌دار شده تاکنون تنها ۵۳۳ هزار نفر از خدمات مورد اشاره استفاده کرده‌اند.

■ تعداد افراد نشان‌دار شده بهره‌مند از خدمات بیمه پایه ذیل ماده (۶) (۵۳۳ هزار نفر) معادل ۵۳ درصد از افراد مشمول قانون و ۳۸ درصد از کل افراد دارای معلولیت ثبت شده در سازمان بهزیستی کشور در سال ۱۴۰۱ است.

■ متن قانون و چالش‌های اجرایی آن از جمله نحوه تفسیر قانون و فرایندهای اداری مزاحم و ناهمخوان با شرایط افراد دارای معلولیت، سبب حذف گروه بسیاری از این افراد از دایره شمول و بهره‌مندی از

قانون»، دریافت گزارش اقدام‌های انجام شده در راستای قانون به صورت سالیانه و ارسال نسخه مورد تأیید کمیته در شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به مجلس شورای اسلامی است.

از آنجاکه تاکنون ارزیابی دقیقی از عملکرد اجرای قانون مورد بحث انجام

اختلالات بینایی، اختلالات شنوایی، اختلالات صوت و گفتار و اختلالات روانی به توان‌خواهان سازمان بهزیستی ذیل ماده (۶) قانون نشان‌دار شده‌اند که همه مشمولان ماده را دربر نمی‌گیرد.

■ بیشترین شکاف استانی بین افراد دارای معلولیت و افراد نشان‌دار شده ذیل ماده (۶) مربوط به استان‌های تهران (۹۳۲۴۲)، خراسان رضوی (۶۰۱۱۴)، اصفهان (۵۸۹۱۰)، فارس (۴۶۸۲۲) و خوزستان (۴۴۷۰۱) و کمترین شکاف مربوط به استان‌های اردبیل (۴۶۴۰)، ایلام (۷۴۲۹)، خراسان جنوبی (۷۷۴۵)، زنجان (۸۳۴۷) و خراسان شمالی (۸۳۹۹) بوده است.

■ صرف نشان‌دار شدن، منجر به استفاده

خدمات موضوع ماده (۶) شده است.

■ خدمات ارائه‌شده ذیل ماده (۶) شامل ۹۷٪ در حوزه درمانی و ۳٪ در حوزه توانبخشی بوده است. لذا تاکنون قادر به تأمین مهم‌ترین هزینه‌های سلامت افراد دارای معلولیت یعنی هزینه‌های خدمات توانبخشی جسمی و روانی نبوده است.

■ از مجموع ۵۳۳ هزار فرد بهره‌مند ذیل این ماده، ۸۹٪ از خدمات دارویی، ۸۴٪ از ویزیت و خدمت در مطب پزشک، ۳۸٪ از خدمات آزمایش، ۳۴٪ از خدمات پرتو پزشکی و ۵٪ از ویزیت و خدمت در مطب دندانپزشک استفاده کرده‌اند.

■ خدمات ستاره‌دار ارائه‌شده ذیل ماده (۶) مطابق تفاهم‌نامه اول، تعداد ۹ خدمت در قالب سه بسته بوده است که در تفاهم‌نامه دوم به ۵۹ خدمت در قالب ۹ بسته ارتقا یافته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. پیگیری نحوه عملکرد کمیته هماهنگی و نظارت بر اجرای قانون موضوع ماده (۳۱) قانون حمایت از حقوق معلولان،
۲. تسهیل و تسریع در فرایند پوشش افراد دارای معلولیت ذیل ماده (۶)،
۳. شناسایی و رفع موانع بهره‌مندی نیمی از افراد تحت پوشش بیمه سلامت که تاکنون از خدمات ماده (۶) استفاده نکرده‌اند،
۴. طراحی پایگاه داده توانبخشی جهت تأمین مطالبات جامعه افراد دارای معلولیت، برنامه‌ریزی آینده‌نگر و ارزیابی دقیق اجرای قانون،
۵. بررسی پیامدهای تغییر مرجع گزارش‌گیری در سال‌های ۱۴۰۰ به بعد

به‌رغم تأکید قانون بر خدمات توانبخشی روانی، هیچ‌یک از بسته‌های خدمات توانبخشی ارائه‌شده ذیل ماده (۶) شامل بسته مشخص خدمات توانبخشی روانی نیست.

■ بسته‌های خدمت ارائه‌شده ذیل ماده (۶)، صرفاً خدمات توانبخشی را شامل می‌شوند و تأمین تجهیزات و وسایل توانبخشی را جز مواردی محدود در بر نمی‌گیرد.

■ مطابق سالنامه آماری سازمان بهزیستی کشور در سال ۱۴۰۱، مجموعاً ۷۳،۰۸۳ نفر (معادل ۱۸ درصد از مشمولان) در این سال حق پرستاری دریافت کرده‌اند که از این تعداد ۴۳،۶۱۷ نفر تحت مراقبت در خانواده و ۲۹،۴۶۶ نفر فرد دارای ضایعه نخاعی در مراکز نگهداری هستند.

■ در سال ۱۴۰۱ تعداد ۱۱۹،۴۵۳ نفر متقاضی پشت‌نوبتی جهت دریافت حق

- سالنامه آماری سازمان بهزیستی کشور بر تحقق اهداف قانون حمایت از حقوق معلولان،
۶. مذاکره با نهادهای متولی بیمه و افزایش کد خدمت‌های مورد نیاز افراد دارای معلولیت در توانبخشی جسمی و روانی،
 ۷. توسعه مراکز توانبخشی متناسب با نیاز افراد دارای معلولیت در مناطق مختلف کشور،
 ۸. تعریف بسته‌های توانبخشی روانی اعم از خدمات مشاوره و روان‌پزشکی و طراحی بسته خدمات دندان‌پزشکی با توجه به گران بودن خدمات آن،
 ۹. پوشش وسایل و تجهیزات توانبخشی ذیل خدمات ماده (۶) و اهمیت آن با توجه به تأثیرپذیری آن از افزایش تورم،

پرستاری و مددکاری در خانواده در سامانه سازمان بهزیستی کشور ثبت شده است.

■ براساس برآوردهای انجام‌شده، حق پرستاری ارائه‌شده حدود ۲۰ درصد هزینه‌های مورد نیاز برای پرستاری و نگهداری افراد را در مراکز پوشش می‌دهد.

■ خدمات موضوع ماده (۷) علاوه بر مراقبت و پرستاری برای افراد دارای معلولیت، ذیل تبصره «۲» ماده (۷) به «سالمندان معلول» نیز تسری یافته است. با این حال چنین به‌نظر می‌رسد که قید مذکور همان تکرار ماده (۷) با شرط معلولیت در سنین سالمندی بدون در نظر گرفتن قید شدت باشد؛ چراکه به‌طور کلی وقتی از افراد دارای معلولیت سخن به میان می‌آوریم صرف معلولیت مورد نظر است و قیودی مانند سن، جنسیت و نظایر آن برای قانون بلاموضوع است.

۱۰. اصلاح تبصره «۲» ماده (۷) و تغییر به «سالمندان با درجه معلولیت متوسط و بیش از آن»،
۱۱. آگاهی‌رسانی به جامعه افراد دارای معلولیت جهت بهره‌مندی از حقوق قانونی خود،
۱۲. تدوین آیین‌نامه اجرایی دقیق ذیل ماده (۶) به‌جای تفاهم‌نامه‌های موقت و قابل تمدید و قابل فسخ و تبدیل آن به روال دائمی اجرای قانون،
۱۳. تدوین آیین‌نامه اجرایی دقیق ذیل ماده (۷) قانون،
۱۴. تعیین تکلیف تولی‌گری حوزه توانبخشی کشور.

بررسی تطبیقی وظایف و ساختار وزارت کشور (کره جنوبی) صلاحیت‌ها و وظایف

DOI: [10.22034/report.2024.16986.1823](https://doi.org/10.22034/report.2024.16986.1823)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۸۴۸
۱۴۰۳/۰۴/۰۳

بیان / شرح مسئله

وزارت کشور در جمهوری اسلامی ایران یکی از مهم‌ترین و پردغدغه‌ترین وزارتخانه‌هاست، اما قانون یا آیین‌نامه‌ای به تصریح ساختار و اختیارات آن نپرداخته و جزء اساسنامه هیئت دولت مبنی بر تعیین تشکیلات و وظایف وزارت داخله در تاریخ ۲۸ فروردین‌ماه سال ۱۳۱۰ و مصوبه یازدهمین دوره مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۶ آبان‌ماه سال ۱۳۱۶ در دوره رژیم پهلوی اول متن حقوقی دیگری درباره آن وجود ندارد. اهمیت این وزارتخانه و خلأ قانونی موجود درباره آن موجب شد تا

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

«در کره جنوبی یک قانون کلی با عنوان «سازمان دولت» (مصوب ۲۰۱۳) درباره سازمان و حوزه وظایف کلیه سازمان‌های اداری ملی از جمله وزارتخانه‌ها وجود دارد که به حوزه وظایف هریک از سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها اشاره دارد. ماده (۳۴) این قانون به وزارت کشور اختصاص دارد. علاوه بر این، حکم رئیس‌جمهور (۴ سپتامبر

سازمان‌های مرکزی و استانی و سازمان‌های تابعه وزارت کشور ترکیه بررسی شدند. در این گزارش وزارت کشور کره جنوبی بررسی می‌شود. کره جنوبی و ایران هر دو در سال ۱۹۶۰ توسعه را آغاز کردند و از نظر موقعیت ژئوپلیتیک نیز تشابهاتی دارند، چنانچه کره جنوبی میان سه کشور چین، ژاپن و کره شمالی قرار دارد. ایران نیز از موقعیتی همچون کره برخوردار بوده و در طول تاریخ عرصه رقابت میان قدرت‌های بزرگ بوده است. از این رو است که هر دو کشور از گذشته دغدغه امنیت را دارند.

مجموعه پژوهش‌هایی درباره صلاحیت، ساختار و وظایف وزارت کشور در دفتر مطالعات سیاسی حول سه محور آغاز شود: ۱. مطالعه پیشینه تاریخی وزارت کشور در ایران، ۲. ارزیابی وضعیت موجود آن بر مبنای مصاحبه و گفتگو با کارشناسان و اهالی فن (وزرای سابق، استانداران، فرمانداران، مدیران و کارشناسان وزارت کشور)، ۳. مطالعه تطبیقی وزارت کشور در کشورهای مختلف. در نخستین مورد از مطالعه تطبیقی وزارت کشور فرانسه و در دومین و سومین گزارش به ترتیب وظایف،

دولتی و ایمنی و مدیریت بلایا. ■ بنیان وزارت کشور کره براساس تمرکززدایی و خودگردانی است. گویی که این کشور در وهله نخست برای تعیین سازمان و وظایف نه تنها این وزارتخانه که کل نظام اداری و سیاسی تکلیف خود را با قلمروهای محلی و رابطه میان مرکز با قدرت‌های محلی روشن کرده است. این

۲۰۲۳) نیز در این باره وجود دارد که به‌طور خاص به تشریح وظایف و ساختار وزارت کشور می‌پردازد. ■ بررسی چهار محور مدیریت قلمرو، مدیریت امور دولتی، خدمات نفوس و امور شهروندی و امنیت داخلی نشان داد وزارت کشور کره جنوبی سه اولویت اساسی دارد: تقویت خودگردانی محلی، مدیریت نوین

روند در کره جنوبی عمری چندان طولانی ندارد و از اواخر دهه ۱۹۸۰ به طور جدی آغاز شده و به تدریج شدت گرفته است، اما مهم تعیین مسئله اساسی، اجماع بر آن و سپس ارائه راه حل است. کره نیز بر مبنای دریافت خود از نوع نظام سیاسی و انتخاب گزینه دموکراسی مشارکتی، سطوح مشارکت را از لایه های محلی آغاز کرده است و «خودگردانی محلی» را به عنوان مهم ترین راه برای اصلاح رویه های موجود انتخاب کرده است. در این باره وزارت کشور کره جنوبی نقش واسطه، ناظر، میانجی و پشتیبان را دارد. با این حال محلی گرایی در کره نیز با انتقاداتی مواجه است؛ زیرا همچنان سویه هایی از تمرکزگرایی در آن نمایان است.

■ برخلاف انتقادات به شیوه تمرکززدایی کره جنوبی، توجه به مؤلفه ها و بافت تاریخی و فرهنگی کشور کره در ترسیم ساختار اجرایی و اداری و شیوه تمرکززدایی در این کشور می تواند نقطه قوت محسوب شود. این یعنی جاری شدن سیاست های کلان بر زمینه فرهنگی و تاریخی و حرکت تدریجی برای اصلاح رویه ها که می تواند در صورت ثبات و تداوم، تحول نهادی را نیز به دنبال داشته باشد؛ به هر حال نهادها را می توان محصول تداوم رویه ها دانست.

■ وزارت کشور یکی از متولیان و متصدی انجام امور دولتی و خدمات نفوس است. در این باره نقش پیشرانی وزارت کشور در اصلاحات اداری و اجرای حکومت دیجیتال و باز به چشم می خورد. بررسی صلاحیت وزارت کشور کره در حوزه مدیریت امور دولتی و خدمات نفوس، نقش این وزارتخانه را به عنوان رابط میان دولت و شهروندان نمایان می سازد؛ در واقع وزارت کشور کره چه در سطح حکومت مرکزی و چه محلی میانداری می کند و زمینه

نظارت و مشارکت شهروندان در امور را فراهم می کند. بنابراین شاید بتوان گفت بیشترین بار تحقق دموکراسی مشارکتی در کره بر دوش وزارت کشور است.

■ بررسی حوزه صلاحیت ها و اختیارات وزارت کشور نشان می دهد وزارت کشور کره جنوبی با تصویر ذهنی غالب از وزارت کشور به خصوص با توجه به الگوی فرانسه و ترکیه بسیار متفاوت است. این وزارتخانه بر مبنای تقسیم بندی وزارت کشور در کشورهای گوناگون همچون فرانسه و ترکیه ذیل الگوی «سیاسی-امنیتی و اجرایی-پلیسی» قرار نمی گیرد و با کمی تأمل بیشتر الگویی اجرایی-پلیسی است. زیرا امنیت داخلی متولیان متعددی دارد. وزارت کشور کره نهادهای اطلاعات و امنیتی را همچون وزارت کشور فرانسه و ترکیه در اختیار ندارد و این نهادها ذیل ریاست جمهوری تعریف شده اند. در مجموع وزارت کشور کره جنوبی با توجه به فهرست وظایف و بررسی حوزه های صلاحیتش به نسبت وزارت کشور فرانسه و ترکیه، وزارتخانه امنیتی نیست و آنچه در حال حاضر در وزارت کشور کره در اولویت است «ایمنی» است. در مدیریت بلایا نیز وزارت کشور دستیار اجرایی «کمیته نخست وزیری مدیریت بلایا» شناخته می شود و برنامه ریز، هماهنگ کننده، پشتیبان و ناظر است. از منظر تأمین امنیت عمومی تنها نهاد ناظر بر سازمان پلیس است؛ اما چارچوب رابطه اش با سازمان پلیس با ابهاماتی روبه رو است. امنیت مرزها، اطلاعات و غیره نیز به نهادهای دیگری واگذار شده است. در واقع با توزیع وظایف امنیتی و تکثر نهادها، وزارت کشور در حوزه امنیت داخلی جزء در مدیریت بلایا چندان صلاحیتی ندارد. آنچه به عنوان آموخته های وزارت کشور کره می تواند به کار آید: اول، وجود یک

مبنای قانونی برای ساختار و تشکیلات وزارت کشور است.

دوم، تعیین تکلیف با مباحث کلانی است که می تواند سازمان وزارت کشور را از تمرکز رها سازد. این هم از طریق تصویب قوانین مرتبط با مدیریت قلمرو و تمرکززدایی ممکن است. برای مثال تمرکززدایی که به سبک کره ای و تحت عنوان خودگردانی محلی از آن یاد می شود مبنای اصلاحات اساسی در این کشور شده است.

سوم، تمرکززدایی در راستای شهروندمداری و افزایش مشارکت عمومی به کار گرفته شده است. به هر حال کره جنوبی سعی دارد تا الگویی از دموکراسی مشارکتی را اجرا کند و بر این مبنا مشارکت از پایین ترین سطوح به عملیاتی شدن این ایده کمک کرده است.

چهارم، تفکیک قوا در نظام حکومت های محلی کره برگرفته از تفکیک قوای ملی است. یعنی اختیارات شهردار و شوراهای محلی برگرفته از اختیارات رئیس جمهور و مجلس در مقیاس ملی است. اصلاحات در سطوح ملی و محلی جهت حضور هر چه بیشتر مردم در حکمرانی است. این به معنای نقش مؤثر مردم نه تنها در مرحله انتخاب مدیران و زمامداران، بلکه در فرایند تصمیم گیری ها و سیاست گذاری و اجراست. آخرین نکته اینکه وزارت کشور کره بیشتر نهادی پیشران، هماهنگ کننده و ناظر و در کل، نهادی فنی تا سیاسی-امنیتی است. این وزارتخانه بیشتر ماهیتی فنی دارد، اما این فنون را با هدف سیاسی به کار گرفته است. بدین معنا که از فنون فناوری و علوم نوین در راستای تحقق دموکراسی مشارکتی سود جسته است. بنابراین ابزار و شیوه اش لزوماً سیاسی نیست، اما چشم انداز و اهداف کلان سیاسی و حتی امنیتی را تحقق می بخشد.

بررسی تطبیقی وظایف و ساختار وزارت کشور (کره جنوبی) ساختار و تشکیلات

DOI: [10.22034/report.2024.17013.1848](https://doi.org/10.22034/report.2024.17013.1848)

دفتر مطالعات سیاسی

۱۹۸۷۴
۱۴۰۳/۰۴/۱۶

بیان / شرح مسئله

مطالعه تطبیقی وزارت کشور در کشورهای مختلف. در نخستین مورد از مطالعه تطبیقی وظایف و ساختار وزارت کشور فرانسه و در دومین و سومین گزارش به ترتیب وظایف، سازمان‌های مرکزی و استانی و سازمان‌های تابعه وزارت کشور ترکیه بررسی شدند. در چهارمین گزارش نیز صلاحیت‌ها و اختیارات وزارت کشور کره جنوبی بررسی شد و در این گزارش ساختار و تشکیلات وزارت کشور کره جنوبی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

درباره آن وجود ندارد. اهمیت این وزارتخانه و خلأ قانونی موجود درباره آن موجب شد تا مجموعه پژوهش‌هایی درباره صلاحیت، ساختار و وظایف وزارت کشور در دفتر مطالعات سیاسی حول سه محور آغاز شود: ۱. مطالعه پیشینه تاریخی وزارت کشور در ایران، ۲. ارزیابی وضعیت موجود آن بر مبنای مصاحبه و گفتگو با کارشناسان و اهالی فن (وزرای سابق، استانداران، فرمانداران، مدیران و کارشناسان وزارت کشور)، ۳.

وزارت کشور در جمهوری اسلامی ایران یکی از مهم‌ترین و پر دغدغه‌ترین وزارتخانه‌هاست، اما قانون یا آیین‌نامه‌ای به تصریح ساختار و اختیارات آن نپرداخته است و جزء اساسنامه هیئت دولت مبنی بر تعیین تشکیلات و وظایف وزارت داخله در تاریخ ۲۸ فروردین‌ماه سال ۱۳۱۰ و مصوبه یازدهمین دوره مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۶ آبان‌ماه سال ۱۳۱۶ در دوره رژیم پهلوی اول متن حقوقی دیگری

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ایمنی و بلایاست. سازمان‌های وابسته آن نیز متشکل از مؤسسه توسعه منابع انسانی حکومت‌های محلی، آرشیه‌های ملی، ستاد مدیریت ساختمان‌های دولتی، کمیته پنج استان شمالی کره، کمیته تغییر شماره ثبت اقامت کره جنوبی، مؤسسه آموزشی ملی مدیریت بلایا و دفاع غیرنظامی، پزشکی قانونی، مدیریت آرشیه‌های ریاست جمهوری، سازمان مدیریت منابع اطلاعات ملی و

شده است. سازمان‌های تابع وزارت کشور کره جنوبی علاوه بر پست‌های سازمانی معاون، سخنگو و مشاوران شامل ادارات برنامه‌ریزی و هماهنگی، شورای دولت و پروتکل، حکومت دیجیتال، مدیریت محلی، دارایی و مالیات محلی و بخش‌های برنامه‌ریزی منابع انسانی، پشتیبانی عملیات و دفاتر نوآوری سازمان، پلیس، توسعه متوازن و تمرکززدایی و خودگردانی و ستاد مدیریت

ساختار وزارت کشور کره جنوبی بر مبنای یک قانون کلی با عنوان «سازمان دولت» مصوب ۲۰۱۳ و حکم ریاست جمهوری با عنوان «وزارت کشور و سازمان‌های وابسته» مصوب ۲۰۲۳ شکل گرفته است. بنابراین سنت قانونی در این باره در کره جنوبی، چندان دیر پا نیست. ساختار وزارت کشور کره جنوبی متناسب با اختیارات و صلاحیت‌های آن شکل گرفته و به سه دسته تابع، وابسته و موقت تقسیم

مؤسسه ملی تحقیقات ایمنی و بلایای طبیعی است.

■ گروه‌های ارتقای یکپارچگی خدمات اداری، گروه ارتقای ایمنی و رفاه هوشمند جامعه، حمایت از قربانیان ایت‌ه‌وون، برنامه‌ریزی بهبود سیستم امور اداری و عمرانی، پشتیبانی از امور مرتبط با تاریخ گذشته، کنترل تخلفات یارانه محلی، گروه استراتژی ایمنی و بلایا و گروه پشتیبانی نوآوری «ساموئل گه ام‌گو»^۱ نیز ذیل ساختار موقت وزارت کشور کره جنوبی قرار دارند.

■ ساختار وزارت کشور براساس خودگردانی محلی و تفویض اختیارات به واحدهای محلی شکل گرفته است، اما چارچوب رابطه ستاد مرکزی وزارت کشور با حکومت‌های محلی رگه‌هایی از تمرکزگرایی را نمایان می‌سازد. رابطه سلسله‌مراتبی بالا-پایین میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی برابند فرهنگ دیوان‌سالاری کهن کره جنوبی و میراث تاریخی دوران تحت استعمار ژاپن و مذهب کنفوسیوس است.

■ در کشور کره جنوبی سازمان پلیس تحت نظارت وزارت کشور است. با تأسیس دفتر پلیس در سال ۲۰۲۲ رابطه میان وزارت کشور و پلیس وارد مرحله جدیدی شد و درواقع وزارت کشور در قالب یک چارچوب نهادی به اعمال صلاحیت نظارتی خود بر سازمان پلیس پرداخت. امری که با انتقاداتی چون نفوذ وزارت کشور در سازمان پلیس، سیاسی شدن و عدم استقلال آن همراه است. با این حال، وقوع فاجعه انسانی در جشن هالووین در اواخر سال ۲۰۲۲ نشان داد راه برای گریز وزارت کشور از پذیرفتن مسئولیت در این باره باز است. این نشان از خلأ قانونی یا فقدان یک چارچوب

نهادی روشن در تشریح و تصریح رابطه نهادی میان وزارت کشور و سازمان پلیس کره جنوبی دارد.

■ نقش هماهنگ‌کنندگی و نظارتی وزارت کشور در حوزه مدیریت ایمنی و بلایا در قالب ماهیت ستادی مدیریت ایمنی و بلایا در ساختار وزارت کشور خود را نشان می‌دهد. هرچند دولت کره سعی کرده در مدیریت بلایا، محلی‌گرایی را اعمال کند و بیشتر هماهنگ‌کننده باشد، اما همچنان سویه‌هایی از تمرکزگرایی در این باره دیده می‌شود. از سوی دیگر تعریف نقش‌ها میان حکومت‌های محلی، سازمان آتش‌نشانی، سازمان پلیس و دیگر نهادهای درگیر در مدیریت بلایا به‌خوبی صورت نگرفته است. در این باره پس از حادثه ایت‌ه‌وون در سال ۲۰۲۲، اصلاحاتی صورت گرفته و بر ایمنی و پیشگیری، نقش حکومت‌های محلی و مشارکت شهروندان تأکید شده است.

■ توزیع وظایف امنیتی و حتی سیاسی بین نهادهای دیگر، موجب شده تا ساختار وزارت کشور کره جنوبی با تصور غالب از ساختار این وزارتخانه در کشورهای دیگری چون فرانسه و ترکیه همخوانی نداشته باشد. کره جنوبی امنیت را در گره با آزادی اطلاعات، شفافیت و مشارکت شهروندان از سطوح محلی تا ملی تعریف کرده و بیشترین سهم را در تحقق ایده دموکراسی مشارکتی در کره جنوبی دارد. این وزارتخانه با رویکرد فنی و تخصصی به مباحث مدیریت دولتی، دولت باز، حکمرانی مطلوب و کارآمد و حکومت دیجیتال سازمان یافته است و ساختار و رویکرد این وزارتخانه نسبت به مفاهیمی چون دموکراسی در مقایسه با فرانسه به‌عنوان یکی از مدعیان آن متفاوت است. وزارت

کشور کره جنوبی با رویکرد فنی و تخصصی سازمان خود را بنا کرده و از فناوری برای ایجاد ساختاری باز و شفاف کمک گرفته است.

■ وجود سنت آرشیو و بایگانی کردن در ساختار وزارت کشور کره و توجه به تجربیات تاریخی این کشور یکی از آموزه‌های این وزارتخانه است. آرشیو کردن، خود مقاومت در برابر فراموش کردن حوادث تاریخی و به‌نوعی حافظه عمومی دیوان‌سالاری است که به‌صورت مستمر می‌تواند به ایجاد سنت و رویه اداری بینجامد. این به شکل‌گیری و تقویت هویت ملی کره‌ای کمک می‌کند و حس تعلق به دولت و کشور را در شهروندان غنا می‌بخشد. در ساختار وزارت کشور کره جنوبی دو سازمان آرشیوهای ملی و آرشیوهای ریاست‌جمهوری نمود عینیت یافتن این امر است.

■ همچنین ساختار سازمانی وزارت کشور کره جنوبی در راستای اهداف کلان ملی شکل گرفته و گزینه‌های متناسب و متجانس با یکدیگر همچون دموکراسی مشارکتی، دولت باز و حکومت الکترونیک انتخاب شده و چیدمان وزارت کشور بر این مبنا بازیابی شده است.

■ وزارت کشور پیشران و مجهز به ابزارهای متناسب با تکالیف و اختیاراتش است. هرچند برخی انتقادات درباره دفتر پلیس و مدیریت بلایای آن وجود دارد، اما در کلیت ساختار وزارت کشور متناسب با صلاحیت‌ها و اختیارات است و به تحقق وظایف آن کمک می‌کند. درنهایت وزارت کشور کره جنوبی را می‌توان نمونه مدیریت فنی و تخصصی شرق آسیا دانست که عمل‌گرایانه در پی ثبات و توسعه هستند.

1. Saemaul Geumgo (The Korean Federation of Community Credit (KFCC)).

یک بانک در محله اوربودانگ سئول که در توسعه محله خود نقش بسیار دارد و بیشتر از یک شعبه بانک معمولی در کره جنوبی اعتبار دارد؛ آن هم به‌دلیل دستاوردهایش در طول دهه‌های حیاتش است.

مطالعه تطبیقی مجالس آسیایی نمایندگان و مشاوران ژاپن و الزامات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.2024.16978.1816](https://doi.org/10.22034/report.2024.16978.1816)

دفتر مطالعات سیاسی



بیان / شرح مسئله

اطلاق می‌شود که هم‌زمان هر دو لایه دیپلماسی عمومی و رسمی را تقویت می‌کند، به‌ویژه اینکه پایش کارنامه روابط سیاسی ایران و ژاپن در اغلب مقاطع زمانی پس از انقلاب براساس روابط حسنه استوار بوده است و بستر مناسب برای تقویت دیپلماسی اقتصادی از درجه فعال‌سازی ظرفیت‌های دیپلماتیک پارلمانی بین دو کشور وجود دارد.

حاکم بر پارلمان انتخاب می‌شوند و هرگونه تعمیق روابط دیپلماتیک مجلس دوازدهم با کشورهای آسیایی دارای نظام پارلمانی به‌صورت مستقیم به دولت چهاردهم برای رفع موانع دیپلماسی آسیایی کمک می‌کند که در مطالعات روابط بین‌الملل از آن با عنوان دیپلماسی دومانظوره یا دو لایه‌ای نام می‌برند. دیپلماسی دومانظوره به رفتارهای دیپلماتیکی

با استناد به اصل (۴۱) قانون اساسی ژاپن، ساختار سیاسی این کشور براساس «نظام پارلمانی» اداره می‌شود. در فرایند توسعه دیپلماسی پارلمانی متوازن با مجالس آسیایی، کشورهای هم‌چون ژاپن که دارای نظام سیاسی پارلمانی هستند، از اهمیت بالایی برخوردارند، زیرا نخست‌وزیر و اعضای هیئت‌دولت این کشورها از بین قانونگذاران با سابقه فراکسیون

■ قانون اساسی سال ۱۹۴۷، نقطه عطف مردمی‌سازی قدرت در ژاپن قلمداد می‌شود و براساس آن، حکمرانی پارلمان در نظام سیاسی این کشور جایگزین حکمرانی امپراتور می‌شود. پارلمان ژاپن (دایت ملی) دو مجلسی و شامل مجالس نمایندگان (مجلس سفلی) و مشاوران (مجلس علیا) است.

■ قوه مجریه شامل نخست‌وزیر و ۱۹ وزیر است که هفده وزیر از قانونگذاران مجلس نمایندگان و سه وزیر دیگر از قانونگذاران مجلس مشاوران هستند. وزرای امور خارجه، اقتصاد و دفاع از وزرای کلیدی هیئت‌دولت و هر سه وزیر عضو حزب لیبرال دموکراتیک هستند. به عبارتی وزرای کلیدی تیم اقتصادی دولت ژاپن، عضو قانونگذاران حزب حاکم در پارلمان هستند که این امر فرصت نوینی را برای توسعه روابط تجاری و اقتصادی با دولت ژاپن از طریق گفتگوهای راهبردی هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم با مجلسین ژاپن به‌وجود آورده است.

■ تمامی وزرا، چند دور سابقه نمایندگی دارند. این موضوع باعث شده است اعضای هیئت‌دولت علاوه بر حوزه‌های اجرایی، با ملاحظات تقنینی و نظارتی پارلمان نیز آگاهی داشته باشند. انتخاب اعضای هیئت‌دولت از بین نمایندگان با تجربه باعث می‌شود لوائح ارجاعی هیئت‌وزیران با همراهی و همسویی بیشتری از طرف اکثریت پارلمان تصویب شود.

با توجه به اینکه نخست‌وزیر و رؤسای مجلسین از نمایندگان حزب حاکم هستند، این امر باعث چابکی و هم‌افزایی راهبردی ظرفیت‌های تقنینی، نظارتی و اجرایی در ژاپن شده است.

■ احزاب، کنشگر اصلی و موتور پیشران فعالیت‌های دیپلماتیک مجلسین ژاپن هستند. از نگاه رهبران احزاب، پخت و پز شدن مسائل اساسی کشور در جلسات فراکسیون‌ها، کارآمدی تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد. به عبارتی در مجلسین ژاپن جدا از کمیته‌های تخصصی مرتبط با سیاست خارجی و روابط بین‌الملل، نقش جلسات درون فراکسیونی نیز حائز اهمیت است. این موضوع بر اهمیت مطالعه موردی فراکسیون‌ها و احزاب کشورهای دارای نظام پارلمانی به‌عنوان یکی از پیشران‌های توسعه دیپلماسی پارلمانی افزوده است، به‌طوری‌که بدون مطالعه سیاست‌ها و مرام‌نامه احزاب پارلمانی کشورهای هدف، نمی‌توان دیپلماسی پارلمانی کارآمد و اثربخشی را در قبال کشورهای مذکور اتخاذ کرد.

■ اگر مجالس نمایندگان و مشاوران برای انتخاب نخست‌وزیر به بن‌بست برسند، رأی مجلس نمایندگان بر مجلس مشاوران اولویت دارد. هرچند انتخاب وزیران بر عهده نخست‌وزیر است، ولی باید از قانونگذاران با تجربه هر دو مجلس در هیئت‌دولت حضور داشته باشند. این امر نشان می‌دهد هرچند در اغلب مجالس قانونگذاری دنیا، جوان‌گرایی به‌عنوان یک هدف

راهبردی تعریف شده است، ولی در مجلسین ژاپن اولویت با تخصص‌گرایی و ایفای مسئولیت به قانونگذارانی است که در ادوار مختلف دارای تجارب و نوآوری‌های قانونگذاری و نظارتی بوده‌اند.

■ نایب رئیس مجلس نمایندگان ژاپن، رهبر حزب اقلیت است که بستر تعامل، هم‌اندیشی و خرد جمعی قانونگذاران مجلسین ژاپن و کاهش تنش‌های سیاسی در این کشور را موجب شده است.

■ با استناد به قانون آیین‌نامه داخلی مجلسین ژاپن، طرح سؤال حتماً باید در سطح ملی باشد و ارسال سؤالات کتبی برای اعضای هیئت‌دولت باید به تأیید رئیس مجلس نیز برسد. این موضوع باعث افزایش ارتقای کیفیت و کاهش کمی تعداد سؤالات شده و موجب شده است وقت مجلس با سؤالات محلی و منطقه‌ای تلف نشود. در نتیجه یکی از دستاوردهای نظارتی مجالس نمایندگان و مشاوران ژاپن، ضابطه‌مند شدن سؤالات و منطقی‌سازی طرح آنها در صحن مجلس است.

■ هیئت‌دولت در اجرای وظایف و اعمال اختیارات خود به‌طور دسته جمعی در قبال پارلمان مسئولیت دارد و تمامی وزیران تجربه حضور در ادوار مختلف پارلمان را داشته‌اند که این امر باعث شده است هم هیئت‌دولت و هم قوه مقننه از سختی‌های کار یکدیگر آگاهی کامل داشته باشند.

به منظور گسترش دیپلماسی پارلمانی متوازن با مجلسین ژاپن توصیه می‌شود تدابیر و تمهیدات زیر مورد توجه هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم به‌ویژه اعضای گروه دوستی مجلس دوازدهم با ژاپن قرار گیرند:

■ تحول‌گرایی در استفاده از ظرفیت دیپلماتیک فراکسیون‌های مجلس دوازدهم امروزه احزاب و فراکسیون‌ها به‌عنوان یکی از کنشگران فعال روابط خارجی مجالس قانونگذاری محسوب می‌شوند که متناسب با وزن و اهمیتی که در نهاد قانونگذاری دارند، نقش مقتضی را در جهت‌گیری دیپلماسی پارلمانی ایفا می‌کنند. اهمیت این موضوع به‌ویژه در کشورهای دارای مجالس قانونگذاری دو حزبی و کشورهای دارای نظام پارلمانی برجسته‌تر است. به همین دلیل هرگونه مذاکرات هوشمند رؤسای فراکسیون‌های مجلس دوازدهم با همتایان پارلمانی در سایر کشورها، از پیشران‌های توانمندسازی فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس نوپای دوازدهم است. حدود ۱۸۰ کرسی مجلس نمایندگان براساس نظام تناسبی و سهم هر حزب در پارلمان تعیین می‌شود. در نتیجه پارلمان ژاپن از جمله مجالس قانونگذاری است که نقش احزاب در آن بسیار پررنگ می‌باشد. بر همین اساس تا زمانی که احزاب قوی، کارآمد، مجرب و تأثیرگذار در مجلس شورای اسلامی شکل نگیرد، انتفاع حداکثری از ظرفیت دیپلماتیک فراکسیون‌های قوه مقننه برای توسعه روابط پایدار با مجلسین ژاپن تحقق نخواهد یافت. شایان ذکر است تمامی وزرای هیئت‌دولت ژاپن نیز عضو فراکسیون حاکم در مجلس نمایندگان هستند. در حال حاضر «حزب لیبرال دموکراتیک» بیشترین کرسی‌های مجالس نمایندگان و مشاوران

را در اختیار دارد و نخست‌وزیر و تمامی اعضای هیئت‌دولت نیز عضو قانونگذاران این حزب هستند. در نتیجه هرگونه تعمیق روابط فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی، به‌صورت مستقیم به فرایند توسعه دیپلماسی رسمی دولت چهاردهم برای گسترش روابط پایدار با کشورهای آسیایی نیز کمک می‌کند. از طرفی به‌منظور اشراف اعضای گروه دوستی مجلس دوازدهم با ژاپن، شناسایی روان‌شناسی سیاسی رهبران و مرام‌نامه احزاب پارلمانی ژاپن، از ملزومات توانمندسازی گروه مذکور است.

■ تعیین رابط دیپلماتیک برای فراکسیون‌های مجلس دوازدهم

هیئت‌دولت ژاپن در اجرای وظایف و اعمال اختیارات خود به‌طور دسته جمعی در قبال پارلمان مسئولیت دارد. این امر باعث ارتقای کارآمدی و شفاف‌سازی عملکرد وزیران و ارتقای پاسخ‌گویی هیئت‌دولت به نمایندگان شده است. از طرفی وزیران به‌جای اینکه انرژی یکدیگر را خنثی و هر وزارتخانه، قصور را متوجه وزارتخانه دیگر کند، با خرد جمعی به سمت مدیریت ابرچالش‌های حکمرانی و دغدغه‌های اساسی مردم گام برمی‌دارند. رمزگشایی از این موضوع نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی دیپلماتیک مجلس دوازدهم برای گفتگوهای راهبردی با قانونگذاران شاخص ژاپن به‌صورت غیرمستقیم به توسعه روابط پایدار در سایر حوزه‌ها نیز کمک می‌کند. در این میان هریک از فراکسیون‌های مجلسین ژاپن دارای رابط پارلمانی و دیپلماتیک هستند. توصیه می‌شود با تعیین رابط پارلمانی و دیپلماتیک برای فراکسیون‌های کلیدی مجلس دوازدهم، زمینه مساعد برای گسترش روابط دیپلماتیک با فراکسیون‌های پارلمانی سایر کشورها نیز فراهم شود.

■ طراحی دیپلماسی پارلمانی موزاییکی در

قبال کشورهای دارای نظام پارلمانی در کشورهای دارای نظام پارلمانی، قانونگذارانی که دارای سابقه چندین دور وکالت مردم بوده‌اند از پتانسیل بالاتری برای حضور در دولت برخوردارند. در دیپلماسی پارلمانی موزاییکی، هیئت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی، قانونگذاران کشور هدف را براساس جایگاه آنان در هیئت‌رئیس و رؤسای کمیته‌های تخصصی طبقه‌بندی می‌کنند. از طرفی برخی کمیته‌های پارلمانی از اهمیت بالاتری در مختصات دیپلماسی پارلمانی ژاپن برخوردارند. به همین دلیل انتفاع حداکثری از ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی کمیسیون پایه نیز دارای اهمیت کلیدی است.

■ سهمیه متناسب و مشارکت فعال زنان نماینده در ترکیب گروه‌های دوستی بررسی تعداد قانونگذاران مجلس نمایندگان ژاپن از سال ۲۰۱۲ میلادی تاکنون حاکی از آن است که تعداد نمایندگان زن رو به افزایش بوده است. در انتخابات مجلس نمایندگان ژاپن در سال ۲۰۲۱ میلادی، ۴۸ نماینده زن، انتخاب شدند. بررسی تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ادوار مختلف به‌ویژه دوره یازدهم حضور ۱۷ نماینده خانم) بیانگر حضور رو به افزایش بانوان در عرصه قانونگذاری است. توصیه می‌شود با حمایت از حضور حداقل دو نفر از بانوان نماینده در شورای اجرایی بین‌المجالس و همچنین ترکیب گروه دوستی مجلس دوازدهم با ژاپن، بستر مساعدی برای تعمیق روابط پارلمانی بین دو کشور فراهم شود.

■ توسعه دیپلماسی پارلمانی پژوهشی نهادهای تحقیقاتی مختلفی در هر دو کشور پیرامون مطالعات قانونگذاری و حکمرانی پارلمان در حال فعالیت‌اند. شناسایی

ظرفیت‌های همکاری بین مراکز پژوهشی پارلمانی دو کشور با تمرکز بر چالش‌های مشترک نظام حکمرانی، مرجعی قابل اتکا برای ریل‌گذاری راهبرد دیپلماسی پارلمانی دوجانبه بین دو کشور قلمداد می‌شود. در این میان تقویت رایزنی‌های دیپلماتیک بین رؤسای گروه دوستی دو کشور و همچنین دریافت اطلاعات میدانی از طریق وزارت امور خارجه و ایجاد رایزنی‌های دیپلماتیک بین رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با سفیر ژاپن در تهران می‌تواند در توانمندسازی و ارتقای کارآمدی دیپلماسی پارلمانی پژوهشی بین دو کشور مؤثر باشد.

■ اهتمام اعضای گروه دوستی مجالس دو کشور به توسعه دیپلماسی اقتصادی و انرژی

ژاپن یکی از کشورهای پیشرو در حوزه اقتصادی و صنعتی است و رفع خلأهای تکنینی توسعه روابط پارلمانی بین دو کشور به‌ویژه در حوزه‌های انرژی، اقتصادی، تهدیدات زیست‌محیطی و فناوری‌های نوظهور از جمله اشتراک‌گذاری تجارب فیمابین در حوزه هوش مصنوعی می‌تواند به‌عنوان محور مذاکرات گروه‌های دوستی دو کشور قرار گیرد. از طرفی توجه به مسائل نوپدید و دغدغه‌های نوظهور مشترک، می‌تواند لنگرگاه مناسبی برای تعمیق روابط بین دو کشور باشد.

■ اشتراک‌گذاری اطلاعات بین رؤسای گروه‌های دوستی با سفرای متناظر ایران

سفیران، پیشانی و دیده‌بان جمهوری

اسلامی ایران در خارج از کشور هستند و از نزدیک تحولات داخلی و توزیع قدرت در کشور هدف را رصد و پایش می‌کنند. توصیه می‌شود از طریق اداره کل امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی، شبکه‌ی اشتراک‌گذاری اطلاعات بین رؤسای گروه دوستی با سفیران متناظر جمهوری اسلامی ایران از طریق وزارت امور خارجه برقرار شود. برای مثال اشتراک‌گذاری داده‌ها و اطلاعات میدانی بین رئیس گروه دوستی مجالس ایران و ژاپن با سفیر جمهوری اسلامی ایران در توکیو می‌تواند در راستی‌آزمایی و هم‌افزایی ظرفیت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم و دولت چهاردهم نقش مهمی را ایفا کند.



الزامات ارزشیابی مردم‌محور خط‌مشی‌های عمومی

DOI: [10.22034/report.2024.17030.1855](https://doi.org/10.22034/report.2024.17030.1855)

۱۹۹۰۳
ارزشیابی مردمی قوانین و سیاست‌ها
۱۴۰۳/۰۴/۲۴



بیان / شرح مسئله

قرار بگیرد. لذا هدف این پژوهش، تبیین الزامات ارزشیابی مردم‌محور خط‌مشی‌های جمهوری اسلامی ایران است. بر این اساس، این پژوهش بر محور سؤال اصلی، الزامات تحقق ارزشیابی مردم‌محور شکل گرفته و سئوالات فرعی پژوهش نیز به فهم چگونگی ارزشیابی مردم‌محور متمرکز شده است.

خط‌مشی‌های حکومت باشد. این قضاوت‌ها و ارزش‌گذاری‌های جامعه، تصویری از هویت نهادی و مشروعیت سیاسی حاکمیت می‌سازد. اگر بخواهیم حکومت و متعاقباً مردم را از مزایا و نتایج این ارزشیابی بهره‌مند سازیم، نیاز است تا الزامات پیاده‌سازی تحقیقات ارزشیابی مردم‌محور خط‌مشی‌های عمومی مورد بررسی

با گسترش ارتباطات و اطلاع مردم از اقدامات حاکمیت درخصوص موضوعات مرتبط با خط‌مشی‌های عمومی، قضاوت‌ها و ارزشیابی‌هایی در جامعه مخاطب شکل می‌گیرد. لذا شناخت ارزشیابی مردم، نسبت به بر ساخته آنان از خط‌مشی‌ها و نحوه مداخلات حاکمیت می‌تواند مبنایی برای ارزشیابی

برای تحقق یک نظام ارزشیابی در سه حوزه باید اقداماتی صورت بگیرد.

۱. تمرکز بر توسعه دانش ارزشیابی به‌مثابه سنگ بنا و پیش‌نیاز توسعه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ از آنجاکه دستگاه‌های دولتی موظف به رعایت برنامه‌بودجه ابلاغی هستند، لذا باید اطلاع و استفاده نظام‌مند و مستمر از ارزشیابی‌های مردم‌محور برای دستگاه‌های دولتی به یک امر قانونی تبدیل شود. همچنین بستر قانونی برای ورود نهادهای واسط به‌عنوان حلقه‌های میانی در نظر گرفته شود؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود در این خصوص قانونی تدوین شود.

■ ارزشیابی و قضاوت‌های مردم براساس داده‌های دریافتی ایشان از اقدامات حاکمیت، شکل می‌گیرد. کیفیت و صحت این اطلاعات بر ارزشیابی ایشان اثرگذار است، اما در جنگ رسانه‌ای و اطلاعاتی موجود در کشور، بعضاً معاندین با انتشار داده‌های دروغین بر این مسیر خدشه وارد می‌کنند. لذا شایسته است بر پیاده‌سازی و جاری‌سازی قانون

روشنند آن،

۲. تدوین قوانین مورد نیاز و بهبود قوانین مرتبط برای تسهیل و زمینه‌سازی تحقق الگوی ارزشیابی مردم‌محور،

۳. فرهنگ‌سازی در حاکمیت، نهادهای واسط و مردم به جهت استفاده از دانش ارزشیابی و بسترهای قانونی شکل گرفته.

انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات اهتمام ویژه‌ای شود. شایان ذکر است با توجه بر روح حاکم بر این قانون که به «شفافیت» تأکید دارد، زمینه «ایجاد فرهنگ پاسخ‌گویی» و «ارتقای فرهنگ گفتگو و مشورت» را در بین مسئولین و مردم فراهم آورد.

■ با توجه به اینکه ارزشیابی‌های مردم‌محور بر بستر داده‌های دریافتی از سوی مردم قابلیت تحلیل و بررسی پیدا می‌کنند؛ پیشنهاد می‌شود در ذیل قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، پایگاه داده‌ای برای جمع‌آوری داده‌های مراکز افکارسنجی که به انحای مختلف از بودجه دولتی استفاده می‌کنند تدارک دیده شود.

■ در راستای ترویج و گفتمان‌سازی این الگوی ارزشیابی و تربیت ارزیابان متخصص برای پیاده‌سازی ارزشیابی مردم‌محور،

مرکز آموزش مدیریت دولتی، دوره‌های آموزشی برای کارکنان دفاتر ارزیابی عملکرد سازمان‌های تابعه و علاقه‌مندان برگزار کند.

■ در راستای توسعه دانش ارزشیابی مردم‌محور، مراکز پژوهشی و بنیادهای علمی حاکمیتی، از پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشگاهی مرتبط با این موضوع حمایت مادی و معنوی کنند. طبیعتاً این حمایت‌ها برای دانشجویان و پژوهشگران انگیزه‌بخش خواهد بود و ظرفیت نهاد علمی کشور را درگیر خواهد کرد.

■ در راستای ترویج فرهنگ کاربرست اطلاعات حاصل از ارزشیابی‌های مردم‌محور، کرسی‌ها و نشست‌های تخصصی پیرامون تشریح یافته‌ها و دلالت‌های آن برای حکمرانی و تصمیم‌گیری عمومی توسط مجریان ارزشیابی، برگزار شود.

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای ماده (۱۹) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

DOI: [10.22034/report.2024.17031.1856](https://doi.org/10.22034/report.2024.17031.1856)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۴۴
۱۴۰۳/۰۴/۰۲

بیان / شرح مسئله

فساد در ساحت فردی و اجتماعی به عنوان مسئله‌ای پیچیده و چند لایه به عنوان یکی از چالش‌های حکمرانی همواره وجود داشته است. طبق برآورد بانک جهانی، در جهان سالانه حدود ۸۰ میلیارد دلار امور تجاری مبتنی بر پرداخت رشوه انجام می‌شود و متأسفانه هیچ کشوری در دنیا نیست که از مسئله فساد مصون باشد [۱].

جمهوری اسلامی ایران براساس قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و با رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی، در مهرماه سال ۱۳۸۷ به‌عضویت کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد درآمد [۲]. در

منظومه حکمرانی نظام جمهوری اسلامی ایران «فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در مقابله با مفسدات اقتصادی»، «قانون دسترسی آزاد به اطلاعات»، «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، «قانون دیوان محاسبات کشور» و اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، از جمله قوانینی هستند که شاکله تقنینی موضوع مقابله با فساد را پوشش می‌دهند.

طبق ماده ۱۹ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ کلیه دستگاه‌ها و نهادهای دولتی که از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار می‌شوند،

ملزم به شفاف‌سازی داده‌های غیرمحرمانه پژوهشی در راستای افزایش اعتماد عمومی، اعتماد سیاسی، و سرمایه اجتماعی و حمایت از «قانون دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب ۱۳۸۸ هستند. باوجود گذشت بیش از یک دهه از عمر این قانون اکثر وزارتخانه‌ها توفیق چندانی در پیاده‌سازی ماده ۱۹ نداشت‌اند. معدود دستگاه‌هایی که در قالب سامانه و سایت، بخشی از داده‌های مربوط به قراردادهای پژوهشی خود را منتشر کرده‌اند نیز از استاندارد خاصی پیروی نکرده‌اند. لذا با توجه به اهمیت موضوع در این مطالعه به این مسئله پرداخته شده است.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که وزارتخانه‌هایی که قانون را اجرا کرده‌اند به دلیل ابهام در نحوه انتشار داده‌ها، اطلاعات آنها قابل استفاده برای رصد و نظارت دستگاه‌های نظارتی و حتی استفاده عموم مردم یا سایر پژوهشکده‌ها نیست. این موضوع تحقق اهداف در نظر گرفته شده برای ماده ۱۹ قانون ارتقای سلامت نظام اداری را دچار خدشه نموده است.

بر اساس این مطالعه از میان وزارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران، تنها ۱۱ وزارتخانه اقدام به کاربست ماده ۱۹ در راستای انتشار داده‌های پژوهشی غیرمحرمانه خود کرده‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نتایج مطالعات انجام شده برای اجرای صحیح قانون شفاف‌سازی داده‌های پژوهشی و غیرمحرمانه همه دستگاه‌های دولتی در این گزارش راهکارهای سیاستی زیر پیشنهاد می‌شود:

طراحی شناسه یکتای اجرایی: با شناسایی عارضه‌های یاد شده و به منظور مدیریت انتشار داده‌ها پیشنهاد می‌شود که ناظر به بهره‌گیری از مدل‌های انتشار و دسته‌بندی اطلاعات، جهت بهره‌گیری از

به ترتیب وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با ۹۳ درصد و بکارگیری ۱۴ شاخص از ۱۵ شاخص تنها وزارتخانه‌ای است که اقدام به انتشار داده‌های پژوهشی خود کرده است. علاوه بر رعایت این استاندارد این وزارتخانه موفق به طراحی سامانه یکپارچه برای مدیریت ۵۳ پژوهشکده شده است. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با ۸۶ درصد و بکارگیری ۱۳ شاخص از ۱۵ شاخص دومین وزارتخانه است که اقدام به انتشار داده‌های پژوهشی خود کرده است. وزارت نفت با ۷۳ درصد و بکارگیری ۱۱ شاخص از ۱۵ سومین وزارتخانه موفق در انتشار داده‌های

داده‌های تمیز؛ شناسه‌ای برای نحوه انتشار بهتر داده‌های پژوهشی غیرمحرمانه متناسب با نیاز مخاطب طراحی شود. ضمانت اجرای قانون: نیاز به ضمانت اجرایی به جهت پیاده‌سازی قانون یک ضرورت است. قانونگذار باید به لزوم اجرای قوانین نیز توجه کند. با توجه به نتایج پایش پیشنهاد می‌شود، از کاهش یا قطع بودجه پژوهشی به عنوان ضمانت اجرا برای انتشار داده‌های پژوهشی غیرمحرمانه بهره گرفته شود.

پژوهشی است. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت راه و شهرسازی با ۵۳ درصد توانسته‌اند ۸ شاخص (تعداد پژوهش‌ها، انتشار عناوین پژوهشی، گروه، مجری، همکاران، ناظر، شروع و خاتمه پروژه، و کارفرما و درصد مشارکت کارفرما) را در راستای پیاده‌سازی ماده ۱۹ بکار بگیرند. سایر دستگاه‌های اجرایی به ترتیب، وزارت کشور با ۴۶٪، وزارت امور اقتصادی و دارایی ۴۶٪، وزارت جهاد کشاورزی ۳۳٪، وزارت نیرو ۲۶٪ و در نهایت وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و وزارت دادگستری تنها موفق به پیاده‌سازی ۲۰٪ شاخص‌ها شده‌اند.

طراحی سامانه یکپارچه: یکی از راهکارهایی که جهت سهولت دسترسی به اطلاعات پژوهشی غیرمحرمانه و سایر موارد جهت پرهیز از موازی‌کاری شرکت‌ها، مؤسسات و پژوهشکده‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌ها پیشنهاد می‌شود، طراحی سامانه یکپارچه در راستای مدیریت بهینه بودجه پژوهشی کشور، شفافیت، دسترسی آزاد به اطلاعات و داده‌های پژوهشی و سهولت نظارت توسط دستگاه‌های نظارتی است.

تحلیل نظارتی پیرامون اجرای ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیکی

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۵۲
۱۴۰۳/۰۴/۰۹

بیان / شرح مسئله

فناوری اطلاعات و ارتباطات یکی از فناوری‌های دارای اهمیت در جهان امروز است. این فناوری در شیوه‌های تعامل شهروندان با دولت تأثیر گذاشته است و توانسته هزینه‌ها را کاهش دهد، خدمات را بهبود داده و موجب ارتقای بهره‌وری شود. در ایران نیز از دهه ۷۰ استفاده از فناوری اطلاعات به‌منظور افزایش بهره‌وری دولتی مورد توجه قرار گرفت. این امر با تأکید مقام معظم

رهبری در سیاست‌های کلی ابلاغی ایشان در بخش شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای در تاریخ ۱۳۷۷/۰۷/۱۱ آغاز شد و پس از آن با تصویب اولین طرح جامع در این حوزه موسوم به «تکفا» توسط هیئت‌دولت در سال ۱۳۸۱ ادامه یافت. در برنامه‌های توسعه چهارم و پس از آن توجه به این حوزه حیاتی، مشهود است. در سال ۱۳۹۷ طبق مصوبه هیئت‌وزیران ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیک اعلام شد و

فرایند اجرای این پروژه‌ها تا سال ۱۴۰۲ ادامه داشت. در پی مصوبه بیست‌وششمین جلسه شورای اجرایی فناوری اطلاعات، ۲۰ پروژه ملی تحت‌عنوان «پروژه‌های پیشران دولت هوشمند» جایگزین آنها شد. در این گزارش به بررسی فرایند رصد و پایش این پروژه‌ها پرداخته می‌شود تا از این طریق رهیافتی برای شیوه مدیریت پروژه‌های آتی این حوزه حاصل شود.

نمایش اطلاعات مربوط به پیشرفت پروژه‌ها در تارنمای مربوطه (emonito.ito.gov.ir) صورت می‌گرفته است که سامانه‌ای دارای سه سطح دسترسی بوده و در سطح ۱ اطلاعات کلی مربوط به هریک از پروژه‌ها و میزان پیشرفت آن در دسترس عموم قرار دارد. مبتنی بر اطلاعات ارائه‌شده بر روی این تارنما، داده‌های دریافتی و از مجموع جلسات برگزار شده با دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط مانند

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بسیاری از پروژه‌های اعلام شده به‌عنوان موارد دارای اولویت در دولت الکترونیک جزو وظایف گذشته سازمان‌های متولی پروژه‌ها بوده است و به‌نظر می‌رسد دارای اهمیت کافی به‌منظور مطرح شدن به‌عنوان اولویت ملی نیستند؛ لذا پیشنهاد می‌شود تا در آینده انتخاب اولویت‌های حوزه دولت الکترونیک با معیارهای مشخص صورت گیرد. این آسیب در رابطه با ۲۰ پروژه پیشران دولت هوشمند که به‌تازگی اعلام شده نیز مشاهده می‌شود و گذشته از این مسئله، قریب به ۴۵ درصد از پروژه‌های پیشران دولت هوشمند با پروژه‌های قبلی مشترک‌اند که با توجه به مشابهت‌های مذکور پیشنهاد می‌شود در آینده تأمل بیشتری بر نحوه انتخاب پروژه‌های اولویت‌دار ملی صورت بگیرد.

پروژه‌های اولویت‌دار با وجود گذشت مدت

سازمان فناوری اطلاعات و پیمانکاران آنان، شورای اجرایی فناوری اطلاعات، سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌وبودجه کشور معایبی از جمله «ارائه چالش‌های غیرمرتبط با پروژه توسط سازمان‌های متولی پروژه به پیمانکار»، «نامرتب بودن راهکارهای ارائه‌شده توسط سازمان‌های متولی به چالش‌های مطرح شده توسط آنان»، «اتحاد ناظر و منظور در پروژه‌هایی که اجرای و

زمان نزدیک به ۴ سال، هیچ‌گاه مورد بازبینی قرار نگرفتند، در صورتی که با توجه به پیشرفت هر پروژه و شرایط خاص کشور، نیاز به بازبینی دوره‌ای مواردی مانند جداول اقدامات اجرایی در رابطه با پروژه‌های ملی مشهود بوده است. مجموعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شورای اجرایی فناوری اطلاعات نیازمند اجرای طرح‌های رصد پروژه‌های تعیین شده در این خصوص هستند. پیشنهاد می‌شود تا فرایند «اصلاح برنامه‌های اجرایی پروژه‌های ملی حوزه دولت الکترونیک» در مصوبات شورای اجرایی فناوری اطلاعات قرار گیرد. فرایند انتخاب پروژه‌های اولویت‌دار ملی در حوزه دولت الکترونیک مبهم بوده و لازم است تا شاخص‌های مشخصی در این زمینه لحاظ شود، ترجیح بر آن است تا شاخص‌ها بومی باشد تا تناسب مورد نیاز با شرایط کشور

نظارت آنها هر دو برعهده سازمان فناوری اطلاعات بوده است»، «عدم توجه به تقدم و تأخر (پیش‌نیازی) برخی پروژه‌ها نسبت به یکدیگر و بروز ابهام در فرایند تکمیل پروژه»، «عدم وجود سازوکار مناسب جهت ارتباط پرداخت‌های مالی و درصد پیشرفت توسط سازمان برنامه‌وبودجه کشور» و «عدم اعلام توقف به‌روزرسانی پیشرفت پروژه‌ها در سامانه مربوطه» احصا شد.

را دارا باشند. در راستای اجرای این امر نیاز به شفاف‌سازی درخصوص انتخاب این پروژه‌ها در کارگروه‌های تشکیل شده با حضور کارشناسان سازمان برنامه‌وبودجه کشور، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان اداری و استخدامی کشور و شورای اجرایی فناوری اطلاعات مشهود است.

می‌توان از ابزارهای پرداخت مالی در آینده به‌عنوان اهرمی در راستای افزایش بهره‌وری و سرعت پیشرفت پروژه‌ها استفاده کرد. بدین معنا که میزان پرداخت هر پروژه با درصد پیشرفت آن مرتبط باشد که در این راستا لازم است تا سازوکار این امر از طریق توافق دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه‌وبودجه مشخص شود. انجام این امر توسط سازمان برنامه‌وبودجه کشور امری ضروری قلمداد می‌شود.

نظارت بر اجرای سازی سامانه پنجره واحد مدیریت زمین (e-Land) در راستای اجرای ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیک

DOI: [10.22034/report.2024.16999.1834](https://doi.org/10.22034/report.2024.16999.1834)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۵۷
۱۴۰۳/۰۴/۱۰

بیان / شرح مسئله

پروژه سامانه پنجره واحد مدیریت زمین یکی از ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیک است که در تاریخ ۹ اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۷ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. حوزه زمین یکی از حوزه‌هایی است که شاهد تخلفات و فساد بالایی است، لذا این پروژه بر پیشگیری از مفاسد زمین‌خواری و ساماندهی نحوه ارائه خدمات حوزه زمین و ساختمان بنا شده است. در مصوبه هیئت‌وزیران تعداد ۱۱ خدمت و ۲۰ زیر خدمت برای دستگاه‌های مرتبط تعیین شده‌اند که سازمان فناوری اطلاعات مسئولیت مدیریت و راهبری فنی تبادل اطلاعات و استعلامات بین دستگاه‌های اجرایی و وزارت اطلاعات مسئولیت نظارت بر سامانه را برعهده دارند. ضوابط اجرایی پروژه در سال ۱۴۰۱ و منشور پروژه و نقشه راه اطلاع‌رسانی در سال ۱۴۰۲ تدوین شده و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری به‌عنوان مدیر راهبری و هماهنگی امور سامانه تعیین شده است. پروژه شامل زیرسامانه‌های پرتال تخصصی حوزه

زمین و ساختمان، درگاه ارتباطی متقاضیان، زیرسامانه پایش اراضی، برنامه کاربردی تبادل استعلامات و مجوزهای حوزه زمین، ابزارهای پشتیبانی پویایی کاربران عمومی و تخصصی، زیرسامانه تحلیل و ارزیابی فعالیت ذی‌نفعان، ابزارها و سیستم‌های مدیریت کارگزاران است که به‌مرور در حال تکمیل شدن هستند. با توجه به گستردگی و تنوع فعالیت‌های مرتبط با پروژه، کمیته‌ها و کارگروه‌های متعددی نیز تشکیل شده‌اند. به‌رغم برنامه‌ریزی صورت گرفته، سامانه رصد و پایش سازمان فناوری اطلاعات، اطلاعات روزآمدی از عملکرد پروژه ارائه نمی‌دهد و لذا ارزیابی صحیحی از عملکرد سامانه در دست نیست. براساس اطلاعات دریافتی از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و سازمان فناوری اطلاعات، در حال حاضر از مجموع ۲۵۱ خدمت احصا شده جهت تعبیه در سامانه پنجره واحد مدیریت زمین، صرفاً ۸ خدمت و ۹ استعلام به مرحله اجرا رسیده است. اکثر

دستگاه‌های ذی‌مدخل در سامانه، همکاری مناسبی نداشته‌اند. همچنین ۲۵ دستگاه هنوز سامانه‌های داخلی جهت اتصال به سامانه پنجره واحد مدیریت زمین و پاسخ‌گویی به استعلامات را ندارند و از نرم‌افزارهای کاربردی تهیه شده توسط سازمان فناوری اطلاعات استفاده نمی‌کنند. تکالیف قانونی متعددی برای دستگاه‌های ذی‌ربط جهت تکمیل پروژه سامانه پنجره واحد مدیریت زمین وجود دارد، ولی به‌دلیل تخلف و یا ترک فعل برخی از دستگاه‌ها، به بهانه‌های مختلف از جمله فقدان بانک اطلاعاتی مورد نیاز و یا نقص سامانه‌های داخلی، پیشرفت پروژه مورد انتظار نبوده است. با توجه به چالش‌های موجود در اجرا و پیاده‌سازی سامانه پنجره واحد مدیریت زمین، امکان بررسی میزان کارایی و اثربخشی سامانه وجود ندارد. لذا هدف این گزارش، ارزیابی اثربخشی سامانه نیست، بلکه بیشتر کشف دلایل عدم پیشرفت مطلوب و ارائه راهکارهایی برای آن است.

در حال حاضر ۴۶ دستگاه اجرایی ذی‌نفع در حوزه مدیریت اراضی کشور به سامانه پنجره واحد مدیریت زمین متصل هستند. زیرسامانه پایش اراضی در ۱۶ استان کشور و درگاه ارتباطی متقاضیان خدمات زمین در کل کشور پیاده‌سازی شده است. مقرر شده است کلیه درخواست‌های استعلام اراضی و صدور گواهی مستثنیات، صرفاً در بستر سامانه پنجره واحد مدیریت زمین انجام شود. این سامانه با آدرس iraneland.ir در دسترس عموم قرار دارد و صرفاً ۸ عنوان خدمت و ۹ عنوان استعلام در سامانه درگاه متقاضیان مردمی ارائه می‌شود. مطابق با ضوابط اجرایی، سازمان برنامه‌بودجه موظف شده است منابع مورد نیاز پروژه را در قالب قوانین بودجه سنواتی تأمین کند.

چالش‌های متعددی مانع از پیشرفت سامانه شده است. مقاومت دستگاه‌ها در اتصال و بهره‌برداری از سامانه پنجره واحد مدیریت زمین به دلیل فقدان اطلاعات معتبر یا استفاده از اطلاعات در اختیار به‌عنوان منبع قدرت دستگاهی و همچنین دلایل توجیهی

نظیر امنیتی بودن اطلاعات؛ عدم همکاری در اتصال به سامانه‌های داخلی؛ نقص سرویس‌ها و سامانه‌های داخلی دستگاه‌ها، از مهم‌ترین چالش‌ها به حساب می‌آیند.

تداخل وظایف دو سامانه پنجره واحد مدیریت زمین و درگاه ملی صدور مجوزهای کسب‌وکار از دیگر چالش‌های سامانه است. عدم تعیین تکلیف نحوه استفاده از سامانه‌های استانی ایجاد شده و سایر سامانه‌های موازی و هم‌پوشانی خدمات این سامانه‌ها با خدمات سامانه پنجره واحد مدیریت زمین نیز در عملکرد این سامانه خلل ایجاد کرده است.

نیاز به تصاویر ماهواره‌ای با دقت مناسب جهت بررسی تغییرات زمین با هدف کشف تخلفات با استفاده از فناوری‌های نوین نظیر هوش مصنوعی و یادگیری ماشینی از دیگر چالش‌هاست. در حال حاضر تصاویر ماهواره‌ای دقت لازم را ندارند.

چالش دیگر در ارتباط با فقدان یا عدم ارائه نقشه‌های محدوده تولى گری دستگاه‌هاست. نبود یک استاندارد مشخص برای تهیه نقشه‌ها نیز بر مشکلات موجود افزوده

است. بدون وجود چنین نقشه‌هایی، امکان پایش تخلفات در اراضی و همچنین بررسی استعلامات وجود ندارد. مسئله مهم دیگر در این رابطه، ناهماهنگی نقشه دستگاه‌ها با نقشه‌های شهری است.

فقدان اطلاعات مکان محور قابل استفاده در سامانه‌ها و نبود داده‌های صحیح و درست در اغلب دستگاه‌ها نیز از جمله چالش‌های موجود است که تهیه آنها مستلزم پرونده‌خوانی و استخراج داده‌هاست که خود نیاز به صرف زمان و منابع مالی قابل توجهی دارد.

وجود برخی از مصوبات و قواعدی که ذیل قوانین موجود ایجاد شده‌اند نظیر قاعده مشمول مرور زمان در قانون مجازات اسلامی، نیز به‌عنوان مانعی در جهت اثربخشی سامانه پنجره واحد مدیریت زمین عمل کرده است. عدم امکان ثبت شکایت تغییر کاربری زمین در سامانه ثنا قوه قضائیه به دلیل عدم دسترسی به کد ملی فرد متخلف موجب شده است که متخلفین از قاعده مشمول مرور زمان استفاده کرده و با مانعی برای اقدام خلاف مواجه نشوند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد سیاستی و تقنینی این گزارش در کوتاه‌مدت استفاده از ظرفیت قوانین موجود تحت نظارت نهادهای فراقوه‌ای نظیر ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی جهت الزام دستگاه‌ها به همکاری و ارائه اطلاعات مورد نیاز سامانه طی یک دوره زمانی مشخص است.

در میان‌مدت اصلاح سامانه‌های داخلی دستگاه با هدف هماهنگی بین این سامانه‌ها به گونه‌ای که امکان برقراری ارتباط فی‌مابین و با سامانه پنجره مدیریت زمین جهت

پاسخ‌گویی به استعلامات به صورت برخط در دستور کار قرار گیرد، پیشنهاد می‌شود. از طرف دیگر با توجه به وجود قوانین و مقررات متعدد و متنوع در حوزه زمین و همچنین خلأهای قانونی بسیار در این حوزه، پیشنهاد می‌شود در بلندمدت، ضمن تنقیح قوانین و مقررات مربوطه و رفع تناقضات و تناقضات قانونی توسط معاونت قوانین مجلس، براساس آسیب‌شناسی جامع از وضعیت موجود و همچنین استفاده از درس‌آموخته‌های جهانی در زمینه رهیافت‌های نوین

مدیریت زمین طی مطالعاتی از طرف مرکز پژوهش‌های مجلس، با ایجاد کارگروهی از کلیه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تحت نظارت ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، قانون جامعی در این حوزه تدوین و تصویب شود و در چارچوب این قانون جامع، یک سامانه جامع یکپارچه توسط سازمان فناوری اطلاعات توسعه یابد، به گونه‌ای که خدمات کلیه دستگاه‌ها را دربر گرفته و خلأهای موجود را که منشأ تخلفات و فساد در این حوزه می‌باشد برطرف کند.

تحلیل وضعیت عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی

DOI: [10.22034/report.2024.17000.1835](https://doi.org/10.22034/report.2024.17000.1835)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۵۸
۱۴۰۳/۰۴/۱۰

بیان / شرح مسئله

«قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» یکی از قوانین مهم و پایه‌ای کشور در زمینه مبارزه با فساد و افزایش سلامت اداری دستگاه‌های حاکمیتی است. این قانون به گونه‌ای طراحی شده است که پیکربندی سلامت اداری و روابط نهادهای مختلف کشور را تنظیم کرده و هدف آن ایجاد فرایندی برای تحقق سلامت اداری، پیشگیری و مبارزه مؤثر با مفاسد اداری و اقتصادی در دستگاه‌های اجرایی بوده است. از مهم‌ترین خروجی‌های

این قانون، «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه» موضوع ماده (۳۳) و در نتیجه تشکیل «کارگروه‌های ارتقای سلامت نظام اداری» در دستگاه‌های اجرایی کشور است که جوانب مختلف این کارگروه‌ها و آسیب‌شناسی کارکردی و عملکردی آنها در این گزارش بررسی شده است. جایگاه ساختاری این کارگروه‌ها و وظایف محوله به آنها، ظرفیت بالقوه‌ای برای تحولات

مؤثر در راستای افزایش سلامت اداری و کنترل فساد در دستگاه‌ها ایجاد کرده است. با توجه به شناخت و اشرافی که کارگروه ارتقای سلامت اداری هر دستگاه از ساختار و فرایندهای سازمان خود دارد و با فرض اینکه تمامی مأموریت‌های تعریف شده در آیین‌نامه فوق به درستی عملیاتی شود، می‌توان نتیجه گرفت کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری یکی از راهبردی‌ترین نقاط برای مبارزه با فساد در دستگاه‌های اداری کشور است.

با وجود ظرفیت بالقوه این کارگروه‌ها، عملکرد آنها نشان‌دهنده وجود خلأهای مختلف در لایه‌های تقنینی، مقرراتی و اجرایی است و لازم است برای دستیابی به راه‌حل‌های مناسب، آسیب‌شناسی درستی صورت گیرد.

مهم‌ترین عواملی که باعث عملکرد نامطلوب کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی شده است، به این

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکار پیشنهادی این مطالعه آن است که جهت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌های ذی‌ربط، افزایش قدرت سیاسی و قانونی ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، افزایش توان نظارت مجلس شورای اسلامی بر روند اجرای قانون و همچنین رفع ابهاماتی که به دلیل تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلف به وجود آمده است، مفاد «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه»، پس از اعمال اصلاحات زیر، به مفاد «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» الحاق شود. پیشنهادهای اصلاحی عبارتند از:

■ مضمون آیین‌نامه باید مطابق مضمون قانون ارتقای سلامت نظام اداری تعریف شوند و انحصاری برای دستگاه‌های اجرایی قوه

شرح است:

■ احتمال وجود تعارض منافع اعضای کارگروه‌های سلامت اداری،
■ عملکرد ضعیف ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی،
■ نامناسب بودن ترکیب اعضای کمیته پیگیری (کمیته پیگیری موضوع ارتقای سلامت اداری دستگاه‌های اجرایی در سطح راهبری کلان موضوع‌بند «الف» ماده (۱)

آیین‌نامه)،

■ مصوبات موازی هیئت‌وزیران،
■ انحصار مضمون آیین‌نامه به قوه مجریه،
■ توقف فعالیت سامانه رصد و نظارت (راه ارتباطی میان دستگاه‌های مشمول و دبیرخانه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی برای بررسی عملکرد کارگروه‌ها)،
■ فقدان طراحی ضمانت اجرای مناسب.

مجریه صورت نگیرد.

■ تعریف کار هریک از بخش‌ها باید به صورت دقیق مشخص شود؛ به طور مثال شرح وظایف هریک از کمیته‌هایی که ذیل دبیرخانه تعریف شده است باید به صورت دقیق مشخص شوند تا قابل ارزیابی باشند و امکان طراحی سازوکار پاسخ‌گویی مناسب وجود داشته باشد.

■ سازمان اداری و استخدامی کشور با هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های مشمول، به شناسایی گلوگاه‌ها و نقاط آسیب‌پذیر بپردازد و طرح‌های پیشگیرانه خود را با هماهنگی ستاد و از طریق دبیرخانه ستاد به هریک از دستگاه‌ها ابلاغ کند. از طرفی کمیته‌ای نظارتی با حضور اعضای از ستاد و سازمان اداری و استخدامی کشور ذیل دبیرخانه ستاد تشکیل شود و در لایه نظارت، بررسی و ارزیابی، اقدامات لازم را

انجام دهند. در این مدل، اقدامات کارشناسی برای شناسایی نقاط آسیب‌پذیر به جای اینکه به کارگروه‌ها سپرده شود، به سازمان اداری و استخدامی کشور که دارای ظرفیت کارشناسی بالاتر و اشراف بیشتر به گلوگاه‌های اصلی فساد دارد سپرده می‌شود تا معضلات مربوط به «خوداظهاری» و توان کارشناسی ضعیف دستگاه‌ها نیز برطرف شود؛ لذا وظیفه کارگروه‌ها متمرکز روی پیاده‌سازی طرح‌های ابلاغی خواهد شد. هر دستگاه مشمول نیز می‌تواند به صورت جداگانه، طرح‌های پیشنهادی خود را طبق چارچوب‌هایی که به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و از طریق ستاد ابلاغ می‌شود، به سازمان اداری و استخدامی کشور ارسال کرده و پس از بررسی‌های لازم، در صورت تأیید ستاد به اجرا در بیاورند.

تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران

DOI: [10.22034/report.2024.16998.1833](https://doi.org/10.22034/report.2024.16998.1833)



بیان / شرح مسئله

و نیز اطلاعات سایر کشورها، سیمایی از اندازه دولت در ایران ارائه شده است. اطلاعاتی که می‌تواند در تدوین و اصلاح خط‌مشی‌های حوزه نظام اداری مثمر‌تر باشد.

این درحالی است که اتفاق نظری درخصوص بزرگ بودن اندازه دولت در ایران وجود ندارد. در این گزارش با تلفیق اطلاعات اندازه دولت در بازه‌های زمانی پیش و پس از انقلاب اسلامی

پس از پایان جنگ تحمیلی، موضوع کوچک‌سازی اندازه دولت در برنامه‌های توسعه، برنامه‌های تحول اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است.



■ در ایران بسیاری از امور، دولت‌محور و تمرکزگرا هستند. به عبارت دیگر بخش عمده‌ای از تصدی‌گری‌های دولت، تکلیفی هستند. در چنین حالتی دولت به منظور تأمین رفاه همگانی ملزم به ارائه بسیاری از امور عمومی به صورت خدمات دولتی است.

■ با مقایسه اندازه دولت براساس شاخص‌های تعداد کارکنان بخش دولتی و گسترش ساختار و تشکیلات دولتی به نظر می‌رسد برخلاف پیش‌فرض‌ها و گزاره‌های قطعی موجود، بزرگ بودن اندازه دولت در ایران قابل اثبات نیست. با توجه به تفاوت رویکردی و محاسباتی درخصوص شاخص درصد هزینه عمومی به تولید ناخالص داخلی این موضوع نیازمند تأمل و بررسی جامع‌تر است.

■ در سال ۱۴۰۱ بودجه کل کشور معادل

۳۶ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. نکته حائز اهمیت در این خصوص روند کاهشی محسوس این نسبت در سالیان اخیر می‌باشد.

■ با توجه به اندازه دولت در ایران، به نظر می‌رسد احکام و گزاره‌های قطعی پرتکرار کاهش اندازه دولت، فاقد مبنای علمی مناسب می‌باشند. موضوعی که می‌توان عدم حاکمیت قانون و نیز تحقق نیافتن بخشی از احکام اندازه دولت را به آن نسبت داد.

■ با توجه به شرایط سیاسی و اقتصادی کشور، ضرورت کاهش هزینه‌های عمومی انکارناپذیر است در عین حال این نکته حائز اهمیت است که تأکید بیش از حد بر کارایی، کاهش هزینه‌ها و تعداد کارکنان بخش دولتی ممکن است آثار زیان‌بار

سیاسی و اجتماعی در برداشته باشد. به عبارت دقیق‌تر، در بخش دولتی دستیابی به اهداف و اثربخشی - صرف‌نظر از میزان هزینه آن - از ضروریات اجتماعی است. از این رو هرچند بهتر است که مأموریت‌های سازمان‌های دولتی با هزینه و صرف منابع کمتر انجام شود، اما به طور قطع اثربخشی آنها بر کارایی‌شان اولویت دارد.

■ کاهش تعداد کارکنان ستادی و افزایش کارکنان خط مقدم و بوروکرات‌های سطح خیابان، افزایش کیفیت کارکنان بخش عمومی و بازطراحی ساختار و تشکیلات کلان دولت و حذف واحدهای غیرضرور از جمله اقدامات قابل توجه سایر کشورها در حوزه اداره عمومی و متناسب‌سازی اندازه دولت است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ اندازه بهینه دولت معلول نظریه دولت و اداره عمومی متناسب با آن است. از این رو با توجه به تفاوت ماهیت و کارویژه‌های دولت در کشورهای مختلف، منطقاً تجویز و یا تقلید از سازوکارها و رویکردهای دیگر کشورها فاقد توجیه می‌باشد؛ موضوعی که باید مدنظر خط‌مشی‌گذاران و متولیان امر قرار گیرد.

■ به منظور منطقی‌سازی اندازه دولت، ضروری است که در افق میان‌مدت وجوه مختلف نظریه دولت جمهوری اسلامی مبتنی بر قانون اساسی تبیین و اندازه بهینه دولت در بخش‌های مختلف با مشارکت سایر ذی‌نفعان تهیه و تدوین شود. در افق زمانی

کوتاه‌مدت نیز برگزاری نشست‌های تخصصی با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، اساتید دانشگاه و صاحب‌نظران متمرثمر خواهد بود. خروجی چنین نشست‌های نخبگانی می‌تواند ضوابطی در جهت اصلاح فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری، پیش‌بینی احکامی در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ... باشد.

■ در افق بلندمدت پس از تبیین و تشریح نظریه و نقش دولت نیاز است که مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص بازسازماندهی سیاست‌های کلی نظام اداری نقش فعال‌تری ایفا کند.

■ بررسی شواهد تاریخی، وضعیت موجود نظام اداری و مطالعات و تحقیقات صورت گرفته مؤید آن است که بخش عمده‌ای از عدم اجرای ضوابط و احکام مربوط به اندازه دولت و عدم واگذاری برخی تصدی‌های قابل واگذاری معلول سیاست‌زدگی منفی نظام اداری است. موضوعی که در قوانین و برنامه‌های نظام اداری مورد توجه لازم قرار نگرفته است. از این رو پیشنهاد می‌شود تعیین ضوابط و قواعدی در جهت کنترل سیاست‌زدگی منفی متناسب با زیست‌بوم کشور در قالب قانون مدیریت خدمات کشوری، برنامه‌های توسعه و یا قوانین مجزا در دستور کار قرار گیرد.

تحلیل نظارتی بر استقرار کانون‌های ارزیابی مدیران مبتنی بر مدل شایستگی در نظام اداری

DOI: [10.22034/report.2024.16997.1832](https://doi.org/10.22034/report.2024.16997.1832)



بیان / شرح مسئله

و استقرار کانون‌های ارزیابی چالش‌هایی رخ داده که منجر شده کانون‌های ارزیابی توفیق مورد انتظار در ارتقای شایسته‌سالاری را نداشته باشند.

بخشنامه، انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای منوط به دارا بودن «گواهینامه شایستگی عمومی احراز سمت‌های مدیریتی» است. این درحالی است که در فرایند اجرایی‌سازی

کانون‌های ارزیابی شایستگی از سال ۱۳۹۶ با بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور و با هدف ارتقای شایسته‌سالاری وارد نظام اداری کشور شده و طبق این

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کشور، دستگاه‌های اجرایی ناچار به تأسیس کانون‌های دولتی و پایین آوردن سطح استانداردهای ارزیابی شده‌اند که ازجمله این موارد می‌توان به استفاده از تعداد ارزیاب کمتر، استفاده از تمرین‌های مشابه برای ارزیابی تمامی کارمندان و به‌کارگیری تمرین‌های غیرمتمعارف نظیر ساخت انواع کاردستی به‌عنوان کارگروهی اشاره کرد. همچنین تأسیس کانون‌های ارزیابی دولتی نه‌تنها مصداق رقابت با بخش خصوصی و مداخله بی‌ضابطه در کسب‌وکار کانون‌های خصوصی بوده، بلکه ارزیابی کارمندان دستگاه‌های اجرایی توسط کانون‌های وابسته به دستگاه‌ها، امکان تبدیل شدن به گلوگاه فساد و محل بروز تعارض منافع نیز محسوب می‌شود.

نمرات و نحوه استفاده از نمرات آزمون‌های شخصیت، مصاحبه و ارزیابی ۳۶۰ درجه در تمرین‌های شبیه‌سازی اشاره کرد. به‌طور خلاصه می‌توان بیان داشت نقطه ضعف اصلی بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور طراحی مدل شایستگی به‌جای تدوین استانداردهای ارزیابی است. بخش دوم از عوامل تحقق نیافتن انتظارات از کانون‌های ارزیابی مربوط به مرحله اجرایی‌سازی و استقرار بوده که عمده این چالش‌ها ناشی از گستردگی بیش از اندازه و الزام کانون ارزیابی برای تصدی همه پست‌های مدیریت حرفه‌ای (بیش از ۱۳۰ هزار پست) است. بر این اساس با توجه به‌وجود محدودیت در منابع مالی و کم بودن تعداد مراکز کانون ارزیابی حرفه‌ای در سطح

درخصوص نقاط ضعف بخشنامه ابلاغی می‌توان به طراحی مدل شایستگی عمومی مدیران حرفه‌ای برای همه سطوح مدیریت در همه دستگاه‌های اجرایی و توجه نکردن به اصل همانندی و شبیه‌سازی شرایط شغلی که وجه ممیزه کانون ارزیابی نسبت به سایر روش‌های ارزیابی است، اشاره کرد. همچنین عدم توجه به تناسب شایستگی با سطح مدیریتی از دیگر نقاط ضعف بخشنامه مذکور بوده که منجر شده با بالا رفتن سطح مدیریت، تعداد شایستگی‌های مورد ارزیابی کمتر شده و ارزیابی مدیران سطوح بالاتر، ساده‌تر شود. درخصوص سایر نقاط ضعف این بخشنامه می‌توان به مناسب نبودن مصادیق رفتاری، قابل شبیه‌سازی نبودن برخی شایستگی‌ها، عدم اشاره به نحوه جمع

مسئله دیگر ارزیابی شایستگی و انتصاب مدیران بدون توجه به عملکرد گذشته ایشان و صرفاً از طریق کانون ارزیابی است. این درحالی است که کانون ارزیابی صرفاً یکی از انواع روش‌های ارزیابی بوده و در ترکیب با سایر ابزارهای ارزیابی، روایی کافی برای پیش‌بینی عملکرد افراد را خواهد داشت. همچنین باید به این مسئله توجه داشت که فقط شایستگی‌هایی که قابلیت شبیه‌سازی دارند در کانون ارزیابی قابل سنجش هستند. در این راستا شورای عالی اداری در راستای ارتقای کیفیت کانون‌های ارزیابی اقدام به

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور اصلاح فرایند ارزیابی شایستگی مدیران حرفه‌ای کشور ابتدا باید به این نکته توجه داشت که الزام به برگزاری کانون ارزیابی با کیفیت فعلی و بدون توجه به استانداردهای ارزیابی و ایجاد انحصار برای مجموعه‌های دولتی، نه تنها کمکی به ارتقای سطح شایستگی مدیران نکرده، بلکه موجب انسداد جریان انتصابات در دستگاه‌های اجرایی نیز خواهد شد. بر این اساس پیشنهادهایی به منظور اصلاح سازوکار ارزیابی شایستگی مدیران در سه بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت شده است.

در بازه زمانی کوتاه‌مدت پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های اجرایی برای ارزیابی مدیران عملیاتی و پایه مخیر به انتخاب روش‌های جایگزین سنجش شایستگی باشند. در این راستا پیشنهاد می‌شود انحصار مرکز آموزش مدیریت دولتی در ارزیابی مدیران سطوح میانی و ارشد و همچنین تربیت ارزیاب لغو شده و این

ابلاغ بخشنامه‌های اصلاحی در این خصوص کرده است که از جمله این اقدامات می‌توان به معافیت مدیران سطح پایه و عملیاتی از داشتن گواهینامه شایستگی عمومی و نیز انحصار ارزیابی مدیران سطح میانی و ارشد در کانون ارزیابی مرکز آموزش مدیریت دولتی اشاره کرد. با توجه به نبود ظرفیت علمی و اجرایی کافی در مرکز آموزش مدیریت دولتی برای ارزیابی همه مدیران میانی و ارشد (حدود ۳۳ هزار پست)، هرچند این اقدام ممکن است در کوتاه‌مدت موجب بهبود کیفیت ارزیابی شود، اما مانع از رشد مستمر

مرکز بر نقش‌های تنظیم‌گری و نظارتی خود نظیر رتبه‌بندی مؤسسه‌های ارزیابی و برگزاری آزمون‌های تأیید صلاحیت حرفه‌ای ارزیابان متمرکز شود. همچنین پیشنهاد می‌شود الزام به برگزاری کانون ارزیابی برای به کارگیری کارمندان با قراردادهای کار معین لغو شده و از ابزارهای جایگزین بدین منظور استفاده شود. در بازه زمانی میان‌مدت پیشنهاد می‌شود سازمان اداری و استخدامی کشور ضمن خودداری از ورود مستقیم به توسعه مدل‌های شایستگی، ضوابط و استانداردهای برگزاری کانون ارزیابی را تدوین کرده و با در نظر گرفتن مشوق‌هایی، دستگاه‌های اجرایی را به توسعه مدل شایستگی مشاغل خود مبتنی بر تحلیل شغل و تصویب آن در سازمان اداری و استخدامی کشور، ترغیب کند. همچنین مرکز آموزش مدیریت دولتی به برگزاری آزمون‌های احراز صلاحیت ارزیاب‌ها اقدام کرده و مؤسسه‌های ارزیابی را، بدون ایجاد

سطح ارزیابی بوده و محل بروز تعارض منافع و ایجاد گلوگاه فساد خواهد شد. همچنین کانون ارزیابی برای به کارگیری و تمدید قرارداد کارمندان با قرارداد کار معین نیز اجبار شده است. این درحالی است که فارغ از بار مالی تحمیل شده به دستگاه‌های اجرایی، مدل شایستگی متناسب با سطح کارشناسی ابلاغ نشده است. به طور خلاصه می‌توان گفت در سال ۱۳۹۶ آمادگی علمی و اجرایی لازم برای استقرار گسترده کانون‌های ارزیابی در کشور وجود نداشت و این مسئله به نظام اداری تحمیل شد.

محدودیت در فعالیت‌هایشان، رتبه‌بندی کند. در این امتداد پیشنهاد می‌شود سامانه ارزیابی شایستگی در سازمان اداری و استخدامی کشور بازطراحی شده تا فضایی امن و کارآمد به منظور ارزیابی کارمندان نظام اداری، عرضه و تبادل ابزارهای استاندارد و ثبت اطلاعات نیم‌رخ شایستگی کارکنان ایجاد شود.

در بازه زمانی بلندمدت لازم است تدبیری اتخاذ شده تا مفهوم شایستگی در همه زیرنظام‌های نظام اداری معیار عمل قرار گیرد، نه صرفاً در مرحله انتصاب و ارتقا. همچنین پیشنهاد می‌شود وظیفه استانداردسازی کانون‌های ارزیابی به انجمن‌های حرفه‌ای فعال در این حوزه واگذار شود. علاوه بر این لازم است فرایند ارزیابی مدیران و کارمندان به سمت مردمی‌سازی سوق داده شود و میزان رضایت مردم از عملکرد و شایستگی‌های کارمندان یکی از معیارهای انتصاب و ارتقا قرار گیرد.

تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

DOI: [10.22034/report.2024.16995.1830](https://doi.org/10.22034/report.2024.16995.1830)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۷۰
۱۴۰۳/۰۴/۱۳

بیان / شرح مسئله

«قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ با هدف اعطای حق دسترسی آزاد و قانونی شهروندان به داده‌های سازمان‌های عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی تصویب شد. براساس این قانون، تمام ایرانیان حق دسترسی به تمام داده‌های موجود در دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را دارند. شهروندان برای دریافت اطلاعات در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، داده‌های مورد نظر خود را از سازمان منتخب درخواست می‌کنند. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

براساس ماده (۱۸) قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و آیین‌نامه اجرایی آن، بررسی وضعیت اجرای قانون مذکور شامل اتصال دستگاه‌های دولتی، پاسخ‌گویی آنان در سامانه و موارد مرتبط را برعهده دارد. ریاست کمیسیون براساس تبصره ماده (۱۸) قانون برعهده وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی است و مصوبات کمیسیون پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌شود.

مشمولان قانون مذکور براساس مواد (۱) و (۵) آن تمام مؤسسات عمومی^۱ و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی^۲ هستند. مشکلات قانون انتشار و دسترسی

آزاد به اطلاعات، مشکلات فنی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، عدم آگاهی مردم از اهداف و ظرفیت‌های این قانون که استفاده‌کنندگان اصلی و مخاطبین اصلی این قانون هستند، موجب استفاده تعداد بسیار کمی از مردم از قانون و به تبع از سامانه متناظر با این قانون شده است. استفاده حداقلی موجود از سامانه نیز با اهداف در نظر گرفته شده قرابت چندانی ندارد و باعث ایجاد چالش‌هایی در این زمینه شده که نیازمند بازنگری این قانون هم از طرف قانونگذاران، استفاده‌کنندگان که مردم هستند و خدمت‌دهندگان (دستگاه‌های مشمول) است.

۱. بخش (د) ماده (۱): سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن، در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است.
۲. از نظر این قانون، مؤسسه خصوصی شامل هر مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به استثنای مؤسسات عمومی است.

مطالعه حاضر با بررسی گزارش‌های ملی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مطالعه تطبیقی پیاده‌سازی قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات در کشورهای مختلف، برگزاری جلسات مختلف با برخی از اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و دبیرخانه اجرایی آن، مشمولین قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و مصاحبه با خبرگان موضوع، به آسیب‌شناسی اجرای قانون مذکور پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد دو دسته چالش‌های قانونی و اجرایی در این حوزه وجود دارند:

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. برای بهبود شرایط موجود و رفع چالش‌های اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، پیشنهاد‌های سیاستی زیر ارائه می‌شود:
- الف) اصلاح بخش‌هایی از قانون در موارد ذیل:
۱. تعریف دقیق و مصداقی از مشمولین قانون،
۲. اصلاح و تکمیل تعاریف داده،
۳. اصلاح و در نظر گرفتن اقتضائات زمان پاسخ‌گویی نهادهای مشمول،
۴. تقویت ضمانت اجرای قانون و در نظر گرفتن مجازات،
۵. بهبود و جایابی دقیق‌تر دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات،
۶. تغییر در ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.
- ب) ایجاد شفافیت در فرآیند بررسی درخواست‌ها در کمیسیون از جمله

چالش‌های قانونی شامل: وجود ابهام در متن قانون، ضمانت‌های ضعیف اجرای قانون، ترکیب غیربهبوده اعضای کمیسیون و عدم امکان پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مؤسسات مشمول هستند. چالش‌های اجرایی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز شامل: عدم برگزاری منظم جلسات در بازه‌هایی از سال و پیگیری مصوبات کمیسیون، عدم آموزش عمومی مؤسسات مشمول، ارائه انتشار داده‌های بلااستفاده و بی‌کیفیت نسبت به درخواست اطلاعات مردم، مشخص نبودن حق انتشار

- شفافیت در مشروح مذاکرات کمیسیون، حضور و غیاب اعضا، شفافیت دستور کار و تقویم کاری کمیسیون و
- پ) راه‌اندازی مرکز تلفن یا مرکز مشاوره در دبیرخانه اجرایی برای راهنمایی مردم و مؤسسات مشمول درخصوص انواع داده‌های مستثنا و قابل انتشار.
- ت) افزایش آگاهی عمومی جامعه نسبت به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌وسیله آموزش همگانی از طریق رسانه‌های ملی و همکاری سازمان‌های مربوطه مانند وزارت فرهنگ و ارشاد و اصحاب رسانه.
- ج) ثبت کارمزد با توجه به ثبت درخواست‌های تکراری با مضمون‌های مختلف توسط برخی درخواست‌کنندگان که باعث استفاده سوء و ناصحیح از قانون و نیروی انسانی در سازمان‌ها می‌شود.
- چ) تعیین یک واحد سازمانی با وظایف شفاف در مؤسسات مشمول برای تفویض

داده، مدیریت و حکمرانی ناکارآمد داده در سطح سازمان‌ها، عدم تشکیل پرونده قضایی برای برخی از دستگاه‌های متخلف، فقدان فرهنگ مناسب در مؤسسات مشمول نسبت به قانون، آگاهی عمومی پایین جامعه، عدم وجود ساختار مشخص در مؤسسات برای محول شدن وظایف، عدم جانمایی بهینه دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمبود نیروی انسانی در دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و ضعف فنی در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هستند.

- اختیار پاسخ به درخواست‌های اطلاعات.
- ح) به‌روزرسانی فنی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای رفع مشکلات بیان شده. برای نمونه سامانه از جهت متعددی باید به‌روزرسانی شود تا نیازهای مدنظر شهروندان مرتفع گردد:
۱. قابلیت دسته‌بندی و طبقه‌بندی و جستجوی حرفه‌ای درخصوص درخواست‌های پیشین،
۲. اضافه شدن فرایند جستجو در تمامی درخواست‌های پیشین و پاسخ‌های داده شده جهت عدم ثبت درخواست مشابه،
۳. قابلیت انتشار داده‌های درخواست شده در فرمت‌های مختلف ماشین‌خوان نظیر API،
۴. بهینه‌سازی سامانه برای دیگر پلتفرم‌ها نظیر تلفن همراه،
۵. اضافه شدن قابلیت چت اختصاصی و دائمی برای راهنمایی درخواست‌دهندگان اطلاعات.

ارزیابی قوانین، لوایح و طرح‌های متناظر با موضوع شفافیت

DOI: [10.22034/report.2024.17037.1857](https://doi.org/10.22034/report.2024.17037.1857)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۸۸۴
۱۴۰۳/۰۴/۱۸

بیان/شرح مسئله

با توجه به ماهیت پیچیده فساد، لازم است که در مبارزه با فساد به سیاست‌ها و تدابیر پیشگیرانه بیش از سیاست‌های پسنی و تنبیهی توجه شود. سیاست پیشگیری با سازوکار افزایش شفافیت و ایجاد اصلاحات در فرایند انجام امور، نوعی تغییر رویه در مبارزه با فساد را ایجاد می‌کند. شفافیت، از این رو اهمیت دارد که جلب اعتماد عمومی به نظام حاکم، بدون وجود آن امکان‌پذیر نیست. درواقع، وجود شفافیت شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه حاکم و شیوه اداره کشور است. برای اینکه مردم

فعال‌تر در حکمرانی و اداره کشور مشارکت کنند، باید به اطلاعات با کیفیت بهتر و کمیت بیشتر دسترسی پیدا کنند که این امر با توسل به ابزار شفافیت اطلاعات میسر می‌شود. درحقیقت، شفافیت فعالیت‌های دولت یک وضعیت لاینفک از حکمرانی خوب و مشارکت فعال شهروندان است. در حال حاضر، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب سال ۱۳۸۷، تنها قانونی است که موضوع شفافیت (دسترسی عموم مردم به اطلاعات عمومی در اختیار حکومت) را به صورت یک مفهوم مستقل

مورد توجه قرار داده است. در کنار قانون مذکور، لایحه «شفافیت»، طرح «الزام به انتشار داده و اطلاعات» و طرح دوفوریتی «شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی» نیز به موضوع شفافیت پرداخته‌اند.

هدف از ارائه طرح‌ها، لوایح و قوانین مختلف در زمینه شفافیت، استفاده از مزایای شفافیت است، حال آنکه تعدد نظام‌های مختلف برای ایجاد شفافیت، خود عامل عدم کارآمدی خواهد شد و مسئله‌ای جدید در برابر نظام حکمرانی قرار خواهد داد.

موضوع شفافیت در طرح‌ها و لوایح مختلف در دو محور مدنظر قرار گرفته است. (۱) مفهوم شفافیت به عنوان مفهومی مستقل مورد توجه و مقررات‌گذاری قرار گرفته است. (۲) مصادیق شفافیت مورد توجه قرار گرفته است. نتایج بررسی لوایح، طرح‌ها و قوانین مرتبط با شفافیت به شرح زیر است:

■ ضمانت اجرایی تعیین‌شده در قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، جزای نقدی است. این ضمانت اجرا با نواقصی از جمله عدم بازدارندگی کافی روبروست که باعث عدم تمکین بسیاری از دستگاه‌ها در خصوص ارائه اطلاعات می‌شود.

■ لایحه «شفافیت» و طرح «الزام به انتشار داده و اطلاعات» با توجه به شباهت بسیار زیاد با یکدیگر، هر دو در پی ایجاد یک نهاد

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از تشتت و تکرار در نظام تصمیم‌گیری شفافیت در کشور و همچنین عدم ایجاد نهادهای موازی و جلوگیری از نادیده گرفتن اقتضائات دستگاه‌های اجرایی جهت شفاف‌سازی، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» اصلاح شده تا درخواست اطلاعات حاکمیتی به درستی و با دقت خوبی انجام گیرد.

■ سامانه‌ای جهت جمع‌آوری و

متولی برای انتشار داده و اطلاعات به مردم و همچنین رسیدگی به شکایات و داوری در این خصوص بوده‌اند، لکن هیچ‌کدام نسبت خود را با کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که برای همین موضوع وضع شده است، مشخص نکرده‌اند.

■ طرح «شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» نیز با رویکرد طرح «الزام به انتشار داده و اطلاعات»، جهت ایجاد شفافیت به صورت کلی در دستگاه‌های حکومتی وضع شده است با این تفاوت که هیچ‌یک از اقتضائات و ریزبینی‌های دیده شده در طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، در این طرح نیست. همچنین ربط و نسبت احکام این طرح با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشخص نیست.

یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات به منظور دسترسی سریع شهروندان در حوزه‌های مختلف ایجاد و تکمیل شود. برای نمونه می‌توان به data.gov.ir اشاره کرد که می‌تواند بستری جهت جمع‌آوری داده‌های باز حکومتی در حوزه‌های مختلف عمل کند، اما لازمه این موضوع الزام دستگاه‌ها به ارائه دقیق و ماشین‌خوان داده‌های خود در این سامانه است.

■ بازبینی و اصلاح ضمانت اجرایی در

■ رویکرد طرح «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» بر انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات است. به عبارتی در این طرح، اصل نه بر مصادیق شفافیت و نه درخواست شهروندان، بلکه بر مبنای انتشار تمامی داده و اطلاعاتی است که در این طرح الزام شده است. از این رو، رویکرد حاکم بر طرح شفافیت قوای سه‌گانه نسبت به طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات و لایحه شفافیت با اهداف شفافیت قرابت مفهومی بیشتری دارد. این طرح برخلاف ساختار اجرایی لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، فرایند اجرایی و نظارتی را منوط به ساختار شورایی نکرده و اصل بر انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات، بدون نیاز به درخواست شهروندان است.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ضروری است. علاوه بر این، ضمانت‌های اجرایی مشمول طیف گسترده‌ای از ضمانت‌های مدنی، اداری، مالی، سیاسی و قضایی است که هریک براساس مفاد حکم قانونی و متناسب با نحوه اجرا نشدن قانون، سازوکارهای بازدارنده و پیشگیرانه یا جبران‌کننده تعبیه می‌کند. بنابراین لازم است سازوکارهای ضمانت اجرا به منظور اطمینان از اثربخشی قانون ارتقا یابد.

تحلیل نظارتی کیفیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سطح وزارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.2024.16975.1813](https://doi.org/10.22034/report.2024.16975.1813)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۹۰۲
۱۴۰۳/۰۴/۲۳

بیان / شرح مسئله

انتشار اطلاعات، نقش مهمی در ارتقای نظام اداری کارآمد دارد. براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند که اطلاعات مربوط به کلیه قوانین و مقررات، رویه‌ها، فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف‌اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاسدحساب‌ها،

تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری چندان مورد توجه مدیران دستگاه‌های اجرایی قرار نگرفته و به دلیل ضعف نظارتی در این

زمینه، وضعیت شفافیت و انتشار اطلاعات در درگاه‌های سازمانی دستگاه‌ها بسیار ضعیف است. از آنجاکه وزارتخانه‌های دولتی از مهم‌ترین سازمان‌های عمومی محسوب شده و در مرکز توجهات عمومی هستند، شفافیت عملکرد آنان نقش قابل توجهی در مشارکت و جلب اعتماد عمومی ایفا می‌کند. لذا در این مطالعه به بررسی شفافیت درگاه وزارتخانه‌ها براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری پرداخته شده است.



در تارنمای بعضی وزارتخانه‌ها دسترسی به اطلاعات به آسانی و با فرمت ماشین‌خوان و با قابلیت جست‌وجوی دقیق ارائه شده، اما در تارنمای برخی دیگر از وزارتخانه‌ها اطلاعات به‌صورت ناقص ارائه شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، نیرو و اقتصاد در رتبه نخست انتشار اطلاعات براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری قرار گرفته‌اند. کمترین میزان انتشار اطلاعات نیز به وزارتخانه‌های دفاع و اطلاعات اختصاص دارد، که البته با توجه

به ملاحظات خاص این دو وزارتخانه، این موضوع قابل انتظار است. از نظر میزان انتشار شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، شاخص‌های قوانین، مأموریت‌ها، تصویب‌نامه‌ها و رویه‌ها (آیین‌نامه‌ها) از طرف همه وزارتخانه‌ها انتشار یافته است. همچنین بخشنامه‌ها با انتشار از طرف ۶ وزارتخانه و مفاصاحساب‌ها با انتشار از طرف ۱۱ وزارتخانه، کمترین میزان انتشار را در بین شاخص‌ها به خود اختصاص داده‌اند. اگرچه تاکنون گام‌های مؤثری در زمینه

انتشار اطلاعات در درگاه وزارتخانه‌ها برداشته شده است، اما در برخی از مؤلفه‌ها تا رسیدن به شرایط مطلوب برای اجرای قانون فاصله زیادی وجود دارد. این درحالی است که براساس تبصره «۲» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، تأخیر در ورود اطلاعات یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات برخلاف واقع در پایگاه‌های الکترونیک، تخلف محسوب شده و متخلف به شش ماه تا سه سال انفعال موقت از خدمت در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون محکوم می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای پیشنهادی در این مطالعه به‌شرح زیر است:

■ کلیه دستگاه‌های اجرایی زیردرگاه/وبسایت شفافیت را تحت دامنه رسمی دستگاه ایجاد و از طریق آن، داده‌ها و اطلاعات اشاره در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری را منتشر کنند.

■ گزارش وضعیت انتشار اطلاعات ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری در درگاه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، هر شش ماه یک‌بار توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تهیه و منتشر شود.

■ برای همه شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) به‌ویژه برای رویه‌ها، مفاصاحساب‌ها و تسهیلات اعطایی، سنجه‌های دقیقی تعریف شود. ■ آشناسازی و توجیه دستگاه‌های اجرایی

در زمینه اطلاعاتی که براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری باید منتشر کنند.

■ میزان انتشار اطلاعات براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، به‌عنوان یک شاخص در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در جشنواره شهید رجایی مدنظر قرار گیرد.

■ ضمانت‌های اجرایی قوی برای اجرای ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری وضع شود.

■ براساس گزارشی که هر شش ماه یک‌بار توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات درخصوص وضعیت اجرای ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری تهیه و منتشر می‌شود، مدیران دستگاه‌های متخلف به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری و سازمان بازرسی کل کشور معرفی شوند تا مجازات‌های تعیین شده در تبصره

«۲» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری در مورد آنها اعمال شود.

■ از آنجاکه اصلاح موارد فوق مستلزم اصلاح قانون ارتقای سلامت نظام اداری و تدوین آیین‌نامه‌ای مجزا است، لذا پیشنهاد می‌شود قانون ارتقای سلامت نظام اداری اصلاح شده و آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری تهیه و تدوین شود. پیشنهاد می‌شود در این آیین‌نامه موضوعاتی مانند؛ لزوم انتشار اطلاعات در زیردرگاه/وبسایت شفافیت تحت دامنه رسمی دستگاه، نحوه تهیه گزارش وضعیت انتشار اطلاعات در پورتال دستگاه‌ها در بازه‌های زمانی منظم، تعریف سنجه‌های دقیق برای شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و نحوه ارزیابی دستگاه‌ها در زمینه انتشار اطلاعات در پورتال هر دستگاه مدنظر قرار گیرد.

واکاوی قوانین پایه مبارزه با فساد در کشور:
قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و
کارگزاران جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.2024.16993.1829](https://doi.org/10.22034/report.2024.16993.1829)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۹۰۴
۱۴۰۳/۰۴/۲۴

بیان / شرح مسئله

ارزیابی است. نبود ضمانت اجرا درخصوص ثبت اموال تعداد زیادی از مقامات کشور، ازجمله مهم‌ترین مشکلات این قانون درخصوص عدم توفیق مطلوب آن است؛ قانون و آیین‌نامه اجرایی آن برای مقاماتی که از انجام تکالیف اصلی سر باز می‌زنند، هیچ ضمانتی را ترتیب نداده، اما اهتمام ویژه‌ای درخصوص حفظ محرمانگی فرایندها و اطلاعات حاصل از اجرای قانون، تعبیه شده است.

مهمی در ارزیابی مقامات دولتی داشته و به‌نحوی مقدمه مشارکت سیاسی آنها محسوب می‌شود. نوشتار حاضر گزارش ارزیابی انتقادی نظام اعلام دارایی مقامات و رسیدگی به اموال مسئولین است. ایران از حیث وضع قانون ازجمله کشورهای پیشرو در طراحی نظام اعلام دارایی مقامات است. اگرچه مجریان این قانون به اجرای خوب قانون تأکید دارند اما این ادعا به‌دلیل عدم انتشار نتایج مربوطه، غیرقابل

تعداد زیاد مقامات دولتی از یک‌سو و احتمال بروز فساد در مقامات دولتی ازسوی دیگر، ضرورت پرداختن به شفافیت اموال و دارایی مقامات و مسئولین را ایجاب می‌کند. رسیدگی به دارایی مقامات هم در مقابله با فساد و ارتقای کارآمدی مؤثر است و هم نقش بسزایی در افزایش اعتماد و رضایت عمومی دارد. همچنین دسترسی مردم به اطلاعات دارایی مسئولین و چرخش آزاد اطلاعات در این حوزه نقش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تهیه آیین‌نامه نیز برخلاف تصور کمکی به اجرا قانون نکرده است. قانون مذکور برای مقاماتی که از انجام تکالیف اصلی سر باز می‌زنند، هیچ ضمانتی را ترتیب نداده لکن اهتمام ویژه‌ای را

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

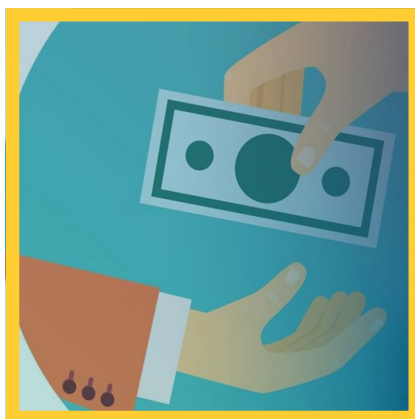
با توجه به بررسی قوانین پیشین و سابقه تقنینی در این حوزه و همچنین برگزاری جلسات با مسئولین اجرای قانون فعلی، راهکارهایی از جمله: ظهور قواعد مربوط به

در جهت حفظ محرمانگی فرایندها و اطلاعات حاصل از اجرای قانون نشان داده است. گفتنی است فقدان شفافیت بر اطلاعات مرتبط با اجرای قانون و نتایج حاصل از

اعلام دارایی در قانون مادر، تعیین نسبت در گستره مصداقی مکلفین یا مقامات مشمول سیستم اعلام دارایی، تقلیل مواعد زمانی اعلام دارایی‌ها برای مسئولین، ایجاد تناسب در سنخ

آن، عدم ایجاد سیستم کنترل‌گر ترکیبی و نبود ضمانت اجرای مؤثر اداری و کیفری از جمله ایرادات نظام اعلام دارایی کشور است که این گزارش با پیشنهادهایی درصدد رفع آنهاست.

اطلاعات و اقلام اعلامی، بالا بردن کیفیت اصل افشای عمومی اطلاعات و متناسب‌سازی حدود و قیود آن و ایجاد سازوکارهای راستی‌آزمایی و صحت‌سنجی اظهارنامه‌ها، ارائه شده است.



DOI: [10.22034/report.2024.17028.1854](https://doi.org/10.22034/report.2024.17028.1854)



بیان / شرح مسئله

خنثی باشند و بدون بررسی‌های محیطی (رصد تغییرات محیط فعالیت و محیط کلان و درک فرصت‌ها و تهدیدهای نوظهور)، تصمیم‌های کارآمد و اثربخشی اخذ کنند.

انسانی و ... را به‌وجود می‌آورد. هرچند آینده، امری منعطف و جاری است اما تصویری از نوظهورها، هشدار برای بنیان‌های فکری است و تصمیم‌گیران را قانع می‌کند که نمی‌توانند نسبت به آینده

حیطه‌های نوپدید به‌طورقطع در جنبه‌های مختلف بهداشت عمومی، پیشگیری، درمان و تجهیزات اثرگذار است و با نگاهی به آینده، احتیاجات نوینی از آموزش‌ها و بهره‌مندی‌ها و منابع



با بررسی مطالعات خارجی، مصاحبه‌های خبرگان و جلسات کارشناسی به‌طور مشترک میان گروه آینده‌پژوهی مرکز پژوهش‌های مجلس و گروه آینده‌نگری و نظریه‌پردازی و رصد کلان سلامت فرهنگستان علوم پزشکی ایران، نظام سلامت ایران با فرصت‌ها و تهدیدهای نوظهوری پیش‌رو است که از هم‌اکنون نیاز به آمادگی و انعطاف‌پذیری ویژه را لاجرم می‌کند.

برآیند رادار نوپدیده‌های سلامت حاصل از این گزارش، این نکات را برجسته می‌کند که ابروند دیجیتال شدن، آینده را به یک دنیای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. خروج از دیدگاه بخشی در حوزه قانونگذاری سلامت: با توجه به اینکه بخش زیادی از متغیرهای سلامت عمومی از سایر حوزه‌ها تأثیر می‌پذیرد (مثل قواعد محرمانگی اطلاعات، پدافند غیرعامل، مالیات، بیمه و ...)، ضروری است که تصمیم‌های تقنینی در حوزه سلامت با نگاه فرابخشی تنظیم گردد و آثار سایر حوزه‌ها در متغیرهای سلامت، به طور دقیق بررسی و اعمال شوند. در این رهیافت، ضروری است که زیرساخت‌های قانونی مثل بیمه، مالیات، عوارض و ... به منزله ابزارهای کنترل رفتار سلامت جامعه تلقی شود و برای تنبیه و تشویق رفتارهای غلط و صحیح سلامت، مورد استفاده قرار گیرند.

۲. استقرار نظام پایش یا رصد ملی در حوزه امنیت و ایمنی سلامت: رویکرد فعالانه در حوزه سیاستگذاری و قانونگذاری سلامت نیازمند بررسی تحرکات و تغییرات

به هم متصل تبدیل خواهد کرد. در نتیجه نظام سلامت و زیرنظام‌های^۱ آن، رفتارهای دیجیتالی بیشتری در آینده خواهند داشت و اتصال آنها به هم، پتانسیلی جدی برای کارآمدی (هدایت، نظارت، رصد و پایش در لحظه) ایجاد می‌کند. همچنین، در دنیای کنونی داده‌ها و الگوریتم‌ها از هر نوعی که باشند در حوزه‌های پیشگیری، تشخیص و درمان نقش بسیار حیاتی دارند. به‌طوری‌که روند توسعه پزشکی شخصی‌سازی شده، جامع‌نگر، یادگیری و بهینه‌سازی سیستم‌ها، هوش مصنوعی و غیره به مقدار زیادی

شاخص‌های سلامت است تا شوک‌های وارده به مرزهای سلامت کشور، کمترین آسیب را به نظام سلامت وارد نماید. به طور مثال سیستم‌های تشخیصی مستقر در مرز برخی از کشورهای توسعه یافته، ضامن امنیت و ایمنی سلامت اجتماعی هستند و در شرایط خاص، قرنطینگی را خیلی زود از مرزها آغاز می‌نمایند. البته که مرزهای سلامت فقط به مرزهای جغرافیایی محدود نمی‌شوند و غربالگری‌های طبقات اجتماعی، اصناف، بازه‌های سنی و ... را نیز شامل می‌شود. به طور قطع این رویه می‌تواند به عنوان یک سیستم هشداردهنده برای جنگ‌افزارهای بیوسایبر نیز تلقی شود (چه در مرحله ابتلا و چه در مرحله شیوع).

۳. تدوین پروتکل‌های فعالیت در حوزه فناوری‌های پیشگیری، تشخیص و درمان: ذات فناوری‌های حوزه سلامت گران است و پیش‌بینی می‌شود در آینده، چالش‌های

وابسته به داده‌ها و کیفیت آنهاست. البته گردآوری و اشتراک‌گذاری این داده‌ها ممکن است به راحتی میسر نباشد. همچنین ممکن است هماهنگ کردن فرایندها و استانداردهای اشتراک‌گذاری داده در محیط‌ها و زمینه‌های مختلف مراقبت‌های بهداشتی و درمانی چالش برانگیز باشد. نکته حائز اهمیت دیگر اینکه، بخش زیادی از هویت آینده را مهارت و فناوری می‌سازد و کارکردهای آموزش، پژوهش و ارائه خدمت در حوزه سلامت را به شدت تحت تأثیر قرار خواهد داد.

اجتماعی و برابری فراوانی به وجود آورد. عمق کارکرد این فناوری‌ها به بدن بسیار نزدیک شده است و ممکن است عدم اصالت آنها خطرات جدیدی را به وجود آورد (مثل کپسول کاشتنی در بدن که جایگزین تزریق انسولین می‌شود). تنوع و تعدد فناوری‌های حوزه سلامت و شرکت‌های فناور از یک سو و احتمال تشدید بازارمحوری کالاهای مرتبط با سلامت از سوی دیگر، فرایند تشخیص اصالت و ضرورت را برای سیاستگذاران و قانونگذاران سخت خواهد کرد. لذا پیشنهاد می‌شود پروتکل‌های قانونی در سطح عرضه برای فعالیت و ممیزی فناوری‌ها (اعم از فناوری، تجهیزات، دارو، سیستم‌ها، تخصص‌های جدید و ...) و شرکت‌ها (تشخیص صلاحیت شرکت‌ها برای فعالیت در حوزه فناوری‌های سلامت) و همچنین قوانین سخت‌گیرانه برای ورود و نفوذ و نحوه استفاده از آنها تدوین شوند.

1. Subsystem.
2. Gate keeping.

ارزیابی تأثیرات قانون مدل سازی، فرایند بخشی و نهادپردازی

بررسی تاریخی روند مطالعات ارزیابی مرکز پژوهش ها

DOI: [10.22034/report.2024.17008.1843](https://doi.org/10.22034/report.2024.17008.1843)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۸۸۳
۱۴۰۳/۰۴/۱۸

بیان / شرح مسئله

تعقیب توسعه در بسیاری از کشورها به نظم پارلمانی شان وابسته است، لذا هدف قانونگذاری بهتر بر تارک پارلمان ها نشسته است. قانونگذاری بهتر طبعاً باید میان دو وضعیت حمایت از مردم و عدم ایجاد بوروکراسی مغل و دستوپاگیر توازن برقرار کند که این توازن جزء با ارزیابی آثار قانونگذاری و تعیین هزینه ها و منافع هر قانون میسر نخواهد بود.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، مطابق ماده (۲) قانون شرح وظایف خود مصوب ۱۳۷۴/۹/۱۹ موظف به مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمام لوایح و طرح ها به نمایندگان و کمیسیون های تخصصی مجلس شورای

تحقق اهداف قانونگذار پیش بینی می کند و خواه با ارزیابی پسینی به بررسی آثار قوانین (اعم از آثار اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و...) می پردازد. اما مرکز پژوهش ها اولاً، به جهت تقسیم دانشی که عینیت در دفاتر تخصصی دارد باید به فکر طرحی تلفیقی از نگاه های مختلف معرفتی برای ارزیابی یک پیش نویس قانون و یا قانون اجرا شده باشد و ثانیاً، باید شأن خود در ارتقای فرایند قانونگذاری از زمانی که ضرورت وضع قانون احساس می شود تا زمانی که قانون پس از اجرا، آثار خود را در محیط حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و... می گذارد مشخص کند.

اسلامی در زمان مناسب، گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه های اجرایی، نهادها، گروه ها، انجمن های علمی و تخصصی، احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه از نظر قانونگذاری، مطالعه و بررسی و پژوهش، نسبت به حسن اجرای قوانین و ارائه پیشنهاد های کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات است. تمامی این وظایف را با همه تنوع آن می توان دایر بر مدار مفهوم موسع ارزیابی صورت بندی کرد؛ خواه آنجا که با ارزیابی پیشینی، ضرورت قانونگذاری را اثبات می کند، خواه با پیشارزیابی توفیق پیش نویس قانونی (طرح یا لایحه) را در

در مطالعات ارزیابی و برای تولید یک قانون خوب بر چند نکته تأکید شده است: ۱. در تولید قانون خوب، تعامل خط‌مشی‌گذاران و حقوق‌دانان ضروری است؛ ۲. ارزیابی پیشینی آثار قوانین، از پیامدهای ناخواسته قانون جلوگیری خواهد کرد؛ ۳. امر ارزیابی چندرشته‌ای بوده و نیاز به نهادی برای انجام فرایند ارزیابی وجود دارد؛ ۴. در فرایند ارزیابی پسینی اخذ اطلاعات مستمر از کیفیت عمل مجریان ضروری است؛ ۵. ارزیابی قانون بر اثر قانون بر محیط حقوقی تأکید دارد؛ ۶. پیوست ارزیابی قانون باید در فرایند وضع قانون تهیه و تنظیم شود؛ ۷. در امر ارزیابی پیشینی، اولویت با ارزیابی آثار اقتصادی است؛ ۸. یکی از مهم‌ترین مصادیق ارزیابی، ارزیابی بار مقررات و هزینه متابعت کسب و کارهاست.

ارزیابی در چند مرحله انجام می‌شود که عبارتند از: ارزیابی پیشینی که معطوف به آینده و ناظر به اثر یک خط‌مشی عمومی است و سؤال اساسی این ارزیابی آن است که چه آثاری از وضع و اجرای یک قانون در آینده شاهد خواهیم بود. پیش‌ارزیابی که مربوط به زمانی است که از یک خط‌مشی عمومی قوانین و مقرراتی اخذ و صورت‌بندی می‌شود که در این ارزیابی پرسش اصلی آن است که آیا الزاماً یک خط‌مشی عمومی باید در فرم قانون یا مقرره بیاید یا در صورت‌های دیگر نیز می‌توان دنبالش کرد؛ بررسی پیش‌اقتصادی که برخلاف ارزیابی پیشینی که قبل از اعلام وصول طرح یا لایحه انجام می‌شود پس از اعلام وصول و تا قبل از تصویب نهایی در قالب مذاکرات تخصصی کمیسیون‌ها و مذاکرات عمومی در مجلس انجام می‌شود؛ ارزیابی پسینی هم ناظر به سنجش اثر واقعی قانون است

که پس از اجرای قانون انجام می‌شود. نکته مهم در همه این ارزیابی‌ها توجه به مرجع ارزیابی هر کدام از مراحل ارزیابی، ارزیابی کلان فرایند ارزیابی و ابزار هر کدام از مواضع ارزیابی است.

براساس مطالعاتی که درباره هویت مرجع ارزیابی تأثیرات قانون شده است دو دلیل مهم برای ترجیح قوه مجریه بر سایر قوا مطرح می‌شود که عبارتند از: دسترسی به اطلاعات و برخورداری از ساختار و تشکیلات مقتضی. توضیح آنکه انجام ارزیابی تأثیرات قانونگذاری در هر موضوع، مستلزم دسترسی به اطلاعات به‌روز و معتبر است که این اطلاعات در اختیار قوه مجریه است و همچنین ابزاری برای اعمال اقتدار اوست که به راحتی تمایل به اشتراک‌گذاری آن را ندارد. همین‌طور انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانونگذاری، نیازمند برخورداری از نهادهای متعدد و طی تشریفات بوروکراتیک است، آن چنان‌که در بسیاری از کشورها، نهاد متمرکز برای انجام آن وجود ندارد و هر وزارتخانه‌ای در حوزه تخصصی خود مسئولیت آن را عهده‌دار است، اما نکته مهمی که در این ارتباط وجود دارد آن است که مبتنی بر دو ملاک پیش‌گفته، مجلس از مطلق نظارت بر دولت به جهت فقدان اطلاعات و بوروکراسی متناسب، خلع ید خواهد شد، درحالی‌که بی‌تردید یکی از دو وظیفه رکنی مجلس، نظارت بر عمل دولت در نسبت قوانین است. لذا یا باید امکان لازم برای اشراف اطلاعاتی و همین‌طور ایجاد دیوان‌سالاری کارآمد را برای قوه تقنینی کشور فراهم کرد که بتواند عامل به وظیفه نظارتی خود باشد یا امر ارزیابی را در قرائتی خاص ارجاع به مجلس داد. در نسبت پیشنهاد اول

ممکن است گفته شود که به جهت ماهوی با سرشت قوه مقننه در تباین است. زیرا عامل اجرا، قوه مجریه است و هم اوست که اشراف بر جزئیات و تفصیل اجرا دارد و این موقعیت به جهت تفکیک قوا به‌طور تخصصی از حیطه عمل قوه مقننه خارج است، اما پیشنهاد دوم، قابل تأمل است که در آن مجلس شورای اسلامی عامل تهیه پیوست ارزیابی تأثیرات قانون نباشد، اما در چند موقف عمل کند: اول آنکه، فرم و قالب تولید سند پیوست ارزیابی تأثیرات قانون را تنظیم کند؛ ثانیاً، سند پیوست را از جهت روش‌شناسی تحت عنوان ارزیابی ارزیابی‌ها، بررسی کند و ثالثاً، برای برخی از قوانین منتخب و البته محدود (با تعیین شاخص‌هایی چون بار مالی زیاد، پیش‌بینی اثرگذاری بالا و...) خود مستقلاً با مطالعات آزمایشگاهی (پیش از اجرا) یا میدانی (پس از اجرا با پیمایش‌های میدانی) ارزیابی مضاعف کند. شاید بر مورد اخیر، ایراد سناریوی اول یعنی فقدان اطلاعات و فقدان بوروکراسی همچنان بار شود که در جواب باید گفت مجلس با اتکا به ظرفیت مرکز پژوهش‌ها به‌صورت محدود می‌تواند به شکل آزمایشگاهی در ارزیابی پیشینی و به شکل پیمایش میدانی در ارزیابی پسینی به ارزیابی تأثیرات برخی از قوانین منتخب و البته مهم مبادرت کند.

به غیر از ارزیابی پیشینی^۱ که به‌دلایل مختلف مانند دسترسی به اطلاعات، توان انجام، تخصصی بودن ارزیابی و... غیر از دولت قابل انجام نیست، سایر ارزیابی و همین‌طور ارزیابی ارزیابی‌ها را می‌توان از اجزای مختلف مجلس شورای اسلامی توقع داشت. علت این موضوع هم به جهت شأن قانونی مجلس شورای اسلامی است که هم

۱. اگرچه در ارزشیابی پیشینی نیز مرکز پژوهش‌ها می‌تواند در ساختاردهی مسئله نقش اساسی ایفا کند.

وظیفه پیش‌ارزیابی جهت ایجاب ضرورت قانونگذاری را مطابق اسناد بالادستی ازجمله سیاست‌های کلی قانونگذاری دارد و هم‌شأن نظارتی به‌عنوان ارزیابی پسینی برعهده اوست، اما ارزیابی ارزیابی‌ها

نیز وجه روش‌شناختی دارد و نیازمند برخورداری مجلس از دیوان‌سالاری بزرگ و کارآمد برای انجام این مهم نیست. اما در فرایند ارزیابی که بر سه موقف پیش‌ارزیابی، ارزیابی پیشینی و ارزیابی

پسینی تأکید شده است از سه ابزار یاد شده؛ ابزار پیش‌ارزیابی، سنجش بار مقررات، ابزار ارزیابی پیشینی، ساختاردهی مسئله و تهیه پیوست RIA و ابزار ارزیابی پسینی، ارزیابی فارغ از هدف معرفی شده است.



مرکز پژوهش‌ها با تأسیس کارگروه ارزیابی تنظیمی به ارزیابی کلان (ارزیابی متقاطع یا ارزیابی مضاعف) بر سه ساحت ارزیابی فوق می‌تواند مبادرت داشته باشد.

جدول فرایند ارزیابی طرح‌ها و لوایح

هیئت رئیسه مجلس	مرکز پژوهش‌های مجلس				دولت یا مجلس	نهاد فرآیند
اعلام وصول طرح یا لایحه	ارزیابی ارزیابی‌ها	ارزیابی پسینی	ارزیابی پیشینی	پیش‌ارزیابی	تدوین پیش‌نویس قانون (لایحه یا طرح)	نظام ارزیابی
	ارزیابی متقاطع	ارزیابی فارغ از هدف	ساختاردهی مسئله	سنجش بار مقررات	ارزیابی تأثیرات قانون	زیرنظام‌های ارزیابی
	آزمون میزان تبعیت آزمون اجرا آزمون کارکرد	روش‌های ارزیابی فارغ از هدف	روش‌های ساختاردهی مسئله	ارزیابی مقررات دست‌وپاگیر	پیوست ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری	ابزارهای ارزیابی

ابزارهای نرم حکمرانی و نقش آنها در ارتقای نظام قانونگذاری

DOI: [10.22034/report.2024.16979.1817](https://doi.org/10.22034/report.2024.16979.1817)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۸۹۹
۱۴۰۳/۰۴/۲۳

بیان/شرح مسئله

در دهه‌های اخیر تحولات اجتماعی و فرهنگی گسترده‌ای در جوامع مختلف ایجاد شده است. این تغییرات ناشی از عوامل متعددی از جمله گسترش ارتباطات و فضای مجازی، جهانی‌شدن، افزایش جمعیت و پیچیدگی جوامع، گسترش شهرنشینی، توسعه بخش خصوصی و شرکت‌ها، افزایش سطح آگاهی شهروندان و مطالبه مشارکت از سوی آنها و... بوده است. این تحولات باعث تقویت این باور شده که دولت برای حل مشکلات سیاسی ناتوان بوده و نیاز است از تمامی ظرفیت‌های جامعه استفاده شود. در این میان مفهوم حکمرانی مطرح شد که ایده محوری آن این است که در جامعه کنونی دولت‌ها به تنهایی قادر به مدیریت امور جامعه و حل

مسائل بدخیم سیاستی^۱ به نحو مطلوب نیستند و باید از ظرفیت تمامی ذی‌نفعان جامعه اعم از بخش خصوصی و بخش سوم استفاده کنند. آنچه در حکمرانی اهمیت دارد، انطباق بین ظرفیت دولت برای هدایت، تقاضا و پذیرش این هدایت از طرف جامعه است. برای مثال اگر جامعه روش‌های سنتی دستوری و نظارتی دولت را بر نمی‌تابد، باید از دیگر انواع حکمرانی و به‌خصوص رویکردهای نرم و هوشمند منطبق با شرایط و ظرفیت‌های حاکمیت استفاده کرد.

از سوی دیگر آشکار شدن پیچیدگی‌های انسانی در امور اجتماعی زمینه‌ساز گسترش توجه به ابعاد انسان‌شناختی در علوم مختلف مانند اقتصاد رفتاری و

مدیریت رفتاری است. در زمینه حاکمیت و اداره جامعه نیز حکمرانی نرم به‌عنوان رویکردی از حکمرانی که تمرکز آن بیشتر بر سازوکارها و ابزارهای انسان‌محور در اداره جامعه بوده، مطرح شده است. این رویکرد با هدف ارتقای کارآمدی و اثربخشی خط‌مشی‌ها و تصمیمات حکومتی مطرح شده است. در این رویکرد بیان می‌شود که حکومت‌ها در دهه‌های اخیر به سمت مشارکت‌دهی شهروندان و عدم اعمال اراده مستقیم در امور اجتماعی و پیشبرد اهداف و سیاست‌ها از طریق تأثیرگذاری بر علایق و ترجیحات شهروندان، حرکت کرده‌اند. این امر، سازوکارها و ابزارهای خاصی را می‌طلبد که ابزارهای نرم حکمرانی نام گرفته‌اند.

1. Wicked Problem.

ابزارهای سخت و نرم حکمرانی را می‌توان دو سر یک پیوستار دانست که با توجه به سه متغیر الزام‌آوری، دقت در محتوا و تفویض در شکل‌گیری و تدوین جزئیات، در این پیوستار جایابی می‌شوند. در بررسی ابزارهای نرم دو نکته قابل توجه است:

اول اینکه، ابزارهای نرم به تنهایی قابلیت به‌کارگیری را ندارند و لازم است در کنار ابزارهای سخت مانند قانون و سازمان‌های اداری و... به صورت مکمل و تسهیلگر به کار روند تا اثربخشی و کارایی آنها را ارتقا دهند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برخی از مهم‌ترین توصیه‌های راهبردی برای کاربست ابزارهای نرم حکمرانی در نظام قانونگذاری به شرح زیر است:

تهیه پیوست قانونگذاری نرم برای طرح‌ها و لوایح مجلس: مجلس شورای اسلامی به عنوان متولی قانونگذاری می‌تواند در راستای تحول در فرایند قانونگذاری و کارآمدسازی آن، با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیوست قانونگذاری نرم را برای طرح‌ها و لوایح آماده کند و مقدمات به‌کارگیری آن در مجلس و دولت را فراهم آورد.

ایجاد کارگروه‌های تخصصی ابزارهای نرم حکمرانی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: این کارگروه‌ها برای بررسی و امکان‌سنجی کاربرد ابزارهای نرم حکمرانی در حوزه‌ها و موضوعات مختلف همچون مالیات، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح الگوی مصرف، افزایش ازدواج و فرزندآوری و... تشکیل می‌شود. این کارگروه‌ها با تمرکز بر ابزارهای نرم و حکمرانی می‌توانند با همکاری

نکته دوم اینکه، در به‌کارگیری این ابزارها توجه به زمینه شکل‌گیری آنها و تطبیق آن با شرایط کنونی کشور در جهت تضمین کارایی آن، ضروری است.

در گزارش حاضر، ۲۹ مورد از ابزارهای نرم حکمرانی همچون رهنمودهای غیررسمی (مشاوره‌ای)، هماهنگی روش باز، طراحی بازخور منفی، استتار هدف سیاست در هدف مطلوب فرد، قاعده مبنا، تناقض خرد و کلان، حافظه‌دار کردن، ایجاد هزینه مصنوعی، پروکسی‌سازی و... شناسایی شده و به همراه نمونه‌هایی از کاربرد آنها به تفصیل

مجلس شورای اسلامی و دولت زمینه ترویج و اجرایی‌سازی این ابزارها را اجرا فراهم کنند.

ابزارهای نرم حکمرانی برای نظارت: یکی از عرصه‌های کاربردی ابزارهای نرم حکمرانی، عرصه نظارت است. مجلس شورای اسلامی می‌تواند به منظور تحول و هوشمندسازی نظارت خود بر دستگاه‌های اجرایی از این ابزارها استفاده می‌کند. برای مثال استفاده از ابزار رهنمودهای غیررسمی، شاخص‌گذاری، تعیین شاخص‌ها و قطعنامه‌های غیرالزام‌آور برای این حوزه پیشنهاد می‌شود.

ابزارهای نرم حکمرانی برای هماهنگی و هم‌افزایی نهادها و دستگاه‌ها: از دیگر مسائل مهم نظام حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری کشور، موضوع هماهنگی میان دولت و مجلس و بقیه ارکان نظام است. رویه اصلی در ایجاد هماهنگی بین‌بخشی، درون‌بخشی و فرابخشی در کشور، ایجاد نهادهای شورایی بوده است. به منظور تغییر رویکرد در هماهنگی میان اجزای مختلف نظام حکمرانی می‌توان از ابزارهای نرم

بررسی شده است. به‌کارگیری ابزارهای نرم و هوشمند در کنار ابزارهای سخت می‌تواند دستاوردهایی از جمله تسهیل و تسریع فرایندها و روال‌ها، تشویق و ترغیب رفتارهای مطلوب در امور اجتماعی، تنظیم‌گری خودکار در شرایطی که امکان قانونگذاری وجود ندارد، بازدارندگی از رفتارهای نامطلوب به شیوه‌ای غیرقهری و داوطلبانه، ایجاد زمینه مشارکت و رشد شهروندان، افزایش سرمایه اجتماعی حکومت‌ها و مواردی از این دست را در خط‌مشی‌گذاری عمومی و قانونگذاری داشته باشند.

حکمرانی همچون هماهنگی مبتنی بر روش باز و دستورالعمل‌ها کمک گرفت، البته ابزارهای نرم حکمرانی باید در کنار ابزارهای موجود مورد استفاده قرار بگیرند.

ابزارهای نرم حکمرانی برای تحول فرایندهای قانونگذاری و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: از جمله کاربردهای ابزارهای نرم حکمرانی، اصلاح و تغییر فرایندهای داخلی مجلس شورای اسلامی است. از این ابزارها می‌توان به منظور اصلاح و رفع عیوب برخی از رویه‌های موجود در مجلس مانند حضور حداکثری نمایندگان در جلسات مجلس، فرایندهای پیشنهاددهی، مشارکت فعال در طرح‌ها، مشارکت و حضور فعال در رأی‌گیری‌ها، تعامل اثرگذار با مردم و... استفاده کرد. مثلاً برای حل مسئله پیشنهادهای فراوان نمایندگان در مورد طرح‌ها و لوایح مختلف می‌توان از ابزارهای گیت‌گذاری یا اصطکاک ایجاد کردن استفاده کرد و در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز اصلاحاتی انجام داد.

مروری بر مبانی و سازوکارهای «اجتماعی سازی قوانین و خط‌مشی‌ها» و ارائه رهیافت‌هایی برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.2024.16991.1827](https://doi.org/10.22034/report.2024.16991.1827)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۴۰۳/۰۴/۲۷
۱۹۹۰.۴

بیان / شرح مسئله

قوانین، یکی از سازوکارهای تحقق اهداف حاکمیت هستند و همراهی با آن توسط مردم در شکل‌گیری حاکمیت و نظام حقوقی کارآمد بسیار تأثیرگذار است. دغدغه همراهی مردم با حاکمیت و تعهد به قوانین، همواره دغدغه حاکمان و سیاستمداران بوده است. زمانی که مردم در زمینه قانون مجاب می‌شوند، در قبال رعایت آن احساس تعهد و وظیفه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اجتماعی‌سازی قانون دارای چهار ویژگی بنیادین بودن، تعاملی بودن، تداوم داشتن و فراگیر بودن است. بنیادین بودن بر این مفهوم تمرکز دارد که قانون به مثابه یک نهاد اجتماعی، نقش مهمی را در شکل‌دهی رفتار انسانی به‌خصوص از طریق تعاملات بین افراد ایفا می‌کند و مردم به‌دست قانون، اجتماعی می‌شوند. تعاملی بودن نشان می‌دهد که رابطه بین قانون و جامعه (مردم) دوطرفه است و هر دودارای تأثیر و تأثر بر هم هستند. تداوم داشتن این نکته را بیان می‌کند که اجتماعی‌سازی

اجتماعی، فرهنگی و سایر حوزه‌هاست و می‌تواند نتایج مثبتی در این زمینه‌ها ایجاد کند. همچنین اجتماعی‌سازی قوانین را می‌توان به‌صورت دقیق به این شکل تعریف کرد که «اجتماعی‌سازی بر درک و نگرش مردم نسبت به قوانین توجه دارد و هدف آن درونی کردن استانداردهای قانونی است و بر روی فرایندهای این هدف و چگونگی تغییر و مداخله در این فرایند می‌پردازد».

متعدد است. براساس مطالعات بین‌المللی، حوزه دانشی اجتماعی‌سازی قانون از منظر علوم مختلف روان‌شناسی، جامعه‌شناسی و انسان‌شناسی مورد بررسی قرار گرفته است. به‌رغم تاریخ پنهان‌ساله اجتماعی‌سازی قانون، تنها دو رویکرد نظری توسعه شناختی و ارتباط با مقامات دولتی و حاکمیتی در این زمینه توسعه داده شده است. رویکرد توسعه شناختی ریشه در دوران بلوغ افراد دارد که فرایندهای شناختی که در طول دوره زندگی توسعه می‌یابد، از این دوره آغاز می‌شوند.

بیشتری می‌کنند و این لزوماً به‌دلیل وجود مجازات نیست، بلکه امری درونی و ناشی از بهبود نگرش و بینش است که اجتماعی‌سازی قانون و قانون‌پذیری نام دارد. بر همین اساس می‌توان گفت که همراهی و تبعیت مردم از قانون، «قدرت نرم» و «نفوذ اجتماعی» بالا برای حاکمیت ایجاد می‌کند. اجتماعی‌سازی قوانین دارای کارکردهای متعدد در زمینه‌های اقتصادی،

قانون یک تجربه مادام‌العمر است که از سنین کودکی توسط بازیگرانی همچون خانواده، نهاد آموزش و پرورش، جامعه هم‌سالان، رسانه‌ها و سایر موارد اثرگذار شروع شده و تا سنین پیری ادامه می‌یابد و کدهای رفتاری جدید به‌صورت مداوم توسط مردم ایجاد می‌شود، به این معنا که مردم به‌صورت مداوم رفتارهای جدید از خود بروز می‌دهند. همچنین، فراگیر بودن به این مسئله اشاره دارد که بررسی اجتماعی‌سازی قانون فراتر از یک رشته و تخصص و نیازمند ورود نگاه‌ها و تخصص‌های

رویکرد توسعه شناختی ریشه در تئوری‌های رشد رایج آن زمان دارد، و یک تصویر مرحله‌ای مبتنی بر سن انسان، از اجتماعی‌سازی ارائه می‌دهد. رویکرد رابطه با مقامات به رابطه میان جوانان (مردم) با مقامات حاکمیتی و تجربه شکل گرفته در این میان اشاره دارد. در این رویکرد مقامات دولتی عامل اصلی درونی‌سازی ارزش‌ها و نگرش‌های مرتبط با قانون هستند. بخش اعظم این رویکرد بعد از دهه‌ها تحقیق از نظریه عدالت رویه‌ای^۱ نشئت می‌گیرد و استدلال می‌کند که رفتار منصفانه رویه‌ای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به موارد گفته شده رهیافت‌هایی برای مجلس شورای اسلامی ارائه شده است که عبارتند از: تدوین و تصویب قوانین به‌دست مجلس شورای اسلامی به‌عنوان عالی‌ترین نهاد قانونگذاری انجام می‌شود و تبیین و شفاف‌سازی فرایند انجام آن می‌تواند به مشروعیت و مقبولیت عمومی و همراهی عمومی مردم بینجامد، از طرفی ارتباط با مقامات دولتی (مسئولین دولتی) یکی از رویکردهای مؤثر در اجتماعی‌سازی قوانین است و نمایندگان مجلس شورای

(یعنی رفتار محترمانه، بی‌طرفانه، خیرخواهانه و تصمیم‌گیری) ازسوی مقامات قانونی، مشروعیت ایشان و قانون را ارتقا می‌دهد و به‌عنوان مانعی در برابر دیدگاه بدبینانه عمل می‌کند.

سه دسته از عوامل شامل عوامل فردی، بافتار اجتماعی و بافتار قانونی از مؤلفه‌های مؤثر بر قانون‌پذیری مردم و اجتماعی‌سازی قوانین هستند. عوامل فردی به ویژگی‌های شخصیتی مانند ارزش‌ها، اخلاق، نگرش‌های قانونی و سن اشاره دارند. دسته دوم که بافتار اجتماعی

است، به زمینه‌های غیرقانونی شامل پیوندها و نفوذ اجتماعی و نقش بازیگران غیرقانونی مانند معلم و والدین اشاره دارد و دسته سوم که بافتار قانونی است به میزان ارزش قانون در اجتماع، عوامل بازدارنده و شدت بازدارندگی، مشروعیت حاکمان، عدالت رویه‌ای و عدالت توزیعی در جامعه اشاره دارد. اجتماعی‌سازی قانون لزوماً امری صریح و آگاهانه نیست و می‌تواند ضمنی و ناخودآگاه انجام شود که بر این اساس با استخراج رویکردهای ناخودآگاه می‌توان میزان مقاومت جامعه و فرد را در برابر قانون کاهش داد.

اسلامی از عالی‌ترین مقامات قانونی در این زمینه هستند. لذا تدوین ضوابط رفتاری برای ایشان که مبتنی بر رویکردهای علمی و نوین در زمینه ارتباط مؤثر، زبان بدن و مواردی از این دست است؛ می‌تواند در اجتماعی‌سازی قوانین مؤثر باشد. طبق یافته‌های گزارش، سن مسئله مهمی در اجتماعی‌سازی قانون است و فرایند اجتماعی‌سازی قانونی از سنین کودکی و نوجوانی شروع می‌شود، لذا طراحی سازوکارهایی برای آموزش این گروه

سنی و ارتباط ایشان با عالی‌ترین مقامات قانونی مانند نمایندگان مجلس می‌تواند قانون‌گریزی ایشان در آینده را کاهش دهد. ارتقای آگاهی عمومی از طریق روش‌ها و فناوری‌های نوین نیز می‌تواند به امر اجتماعی‌سازی قوانین کمک کند. اجتماعی‌سازی لزوماً امری صریح و آگاهانه نیست و با استفاده از دانش علوم رفتاری و خط‌مشی عمومی رفتاری می‌توان سازوکارهای ضمنی اجتماعی‌سازی قوانین را نیز استخراج کرد.





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی