

# پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



مرداد 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:

۱۹۹۹۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۶/۰۶

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرا نجار



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



## فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۰ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» گزارش کمیسیون اقتصادی
- ۱۲ ..... بسترسازی چارچوب قانونی و توسعه نظارت حینی و پسینی بر نماد اعتماد و تجارت الکترونیک کسب و کارهای اینترنتی ایران
- ۱۴ ..... شاخص اعتماد مصرف کننده مفاهیم و روش محاسبه در ایران
- ۱۶ ..... درآمدی بر سرمایه گذاری خصوصی و ارائه توصیه های سیاستی جهت ارتقای آن در نظام مالی کشور ایران

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۱۸ ..... شاخص های ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی
- ۲۰ ..... بودجه ریزی در تجارب بین المللی (۲): فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا
- ۲۳ ..... شناسایی در نظام حمایتی (۱): روش ها و سازوکارهای شناسایی نیازمندان



## فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۲۶ ..... ضرورت پایش و انجام اقدامات تقنینی جهت مقابله با آلاینده‌های نوظهور در محیط زیست
- ۲۸ ..... فرصت‌ها و الزامات هم‌گرایی جهش تولید و ارتقای کیفیت محیط زیست کشور با تأکید بر شعار سال
- ظرفیت‌های اجرای ماده (۵) قانون جهش تولید مسکن: ابزارها و راهکارهای بازار سرمایه در صنعت ساختمان و تولید مسکن (با تأکید بر صندوق‌های سرمایه‌گذاری بخش مسکن)..... ۳۰
- همگرایی نهادی در تحقق حکمرانی متناسب آب در ایران..... ۳۲
- تاب‌آوری شهرها و ریسک مخاطرات طبیعی..... ۳۴
- ارزیابی و آسیب‌شناسی فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی و ارائه پیشنهادها..... ۳۷
- درس‌آموخته‌های کشورهای گروه بریکس و اوپک در حوزه مدیریت تغییرات اقلیمی..... ۴۰

دفتر مطالعات انرژی



- شناسایی خلأهای قانونی حفاظت از داده‌ها در زنجیره ارزش داده‌ها با مقایسه قوانین ایران و ایالات متحده آمریکا (۳): قوانین مصوب و طرح‌های اعلام وصول شده در کنگره..... ۴۲
- بررسی مدل توسعه صنعت خودروسازی در کشورهای پیشرو (۱): نگاهی به مسیر توسعه صنعت خودرو چین..... ۴۴



## فهرست

### دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- گزارش نظارتی بر وضعیت صدور مجوز بهره‌برداری از تأسیسات گردشگری ..... ۴۶
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی» ..... ۴۸
- بایسته‌های بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی ..... ۵۰
- بررسی جامعه از حیث وضعیت تأهل و مجرد و الگوهای همسرگزینی در ایران ..... ۵۲
- گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد جزء «۱» بند «الف» ماده (۳) و جزءهای «۱» و «۲۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان درباره توسعه و تعمیم ورزش همگانی ..... ۵۶
- پیش‌نویس «استفساریه بند «پ» ماده (۵۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با موضوع تفسیر افزایش سنواتی» ..... ۵۸

### دفتر مطالعات سیاسی



- مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۳): مدیریت بحران در اندونزی ( جایگاه و ارکان) ..... ۶۰
- چگونگی تشکیل، انحلال و ادغام «روستا» در قوانین موضوعه مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری ..... ۶۲

### دفتر مطالعات حقوقی



- گزارش کارشناسی درباره: «لایحه موافقتنامه تجارت ترجیحی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی» (اعاده شده از شورای نگهبان) ..... ۶۴
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح تبصره های «۶ و ۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور» (اعاده شده از شورای نگهبان) ..... ۶۵



## فهرست

دفتر مطالعات مدیریت



۶۶ ..... بررسی چالش‌های یکپارچه‌سازی داده و اطلاعات همانندجویی آثار علمی در کشور

دفتر مطالعات حکمرانی



۶۸ ..... ارزشیابی فارغ از هدف؛ پیش‌بینی و تحلیل پیامدهای واقعی (مطلوب و ناخواسته) قانون

اظهارنظر کارشناسی درباره:  
«طرح اصلاح قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران»  
گزارش کمیسیون اقتصادی

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۹۳۳  
۱۴۰۳/۰۲/۲۵



### مسئله اصلی

قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴ مهم‌ترین قانون بازار سرمایه است. اگرچه این قانون یکی از قوانین بازارهای مالی است که

این قانون، متناسب با رشد و پیشرفت بازارهای مالی و قوانین مربوطه و همچنین تکمیل ابعاد قانونی آن نسبت به اصلاح آن قانون اقدام شود.

پس از انقلاب اسلامی تدوین شده و قانونی جامع و کامل می‌باشد، لذا ضروری است تا پس از گذشت بیش از ۱۸ سال از تصویب

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴ قانونی جامع در حوزه بازارهای مالی است. با این حال، ضروری است تا

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

به منظور اصلاح قانون بازار اوراق بهادار و تکمیل آن، ضروری است تا محورهای ذیل مورد تأکید قانونگذار قرار بگیرد:

- ارتقای ساختار حکمرانی در بازار سرمایه در دو سطح سازمان بورس و اوراق بهادار و شورای عالی بورس،
- ارتقای شفافیت در بازار سرمایه با تأکید بر بخش‌های سیاستگذاری و تصمیم‌گیری بازار سرمایه،
- مدیریت و کنترل تعارض منافع در بازار سرمایه،
- افزایش استقلال سازمان بورس و اوراق بهادار،

نسبت به تکمیل برخی ابعاد قانونی بازار سرمایه و همچنین رفع برخی خلأهای قانونی در آن اقدام شود. بر این اساس،

- تقویت قدرت نظارتی شورای عالی بورس و افزایش پاسخ‌گویی سازمان بورس در قبال شورا،
- افزایش زمینه‌های توسعه رقابت در بازار سرمایه،
- به‌روزرسانی تعاریف قانونی بازار سرمایه و رفع ابهام از برخی احکام،
- حمایت از سرمایه‌گذاران به خصوص سرمایه‌گذاران حقیقی و خرد در ابعاد مختلف از جمله ابعاد قضایی، حکمرانی شرکتی، آموزشی و ارتقای سواد مالی در بازار سرمایه،
- اصلاح حکمرانی و مالی شرکت‌های

اصلاح قانون بازار اوراق بهادار مصوب کمیسیون اقتصادی مجلس در این راستاست.

- پذیرفته شده در بازار سرمایه،
- تسهیل و تسریع فرایند تأمین مالی بنگاه‌ها در بازار سرمایه،
- ارتقای حکمرانی شرعی در بازار سرمایه،
- ارتقای شفافیت، تسهیل و تسریع فرایند مجوزدهی نهاد‌های مالی،
- ایجاد تناسب میان جرم و مجازات در بازار سرمایه با هدف جلوگیری از سوءاستفاده مجرمان،
- تقویت جایگاه بورس‌های کالایی در نظام مالی و اقتصادی کشور،
- حمایت از مبارزه با فساد و گزارشگری تخلف در بازار سرمایه.

# بستر سازی چارچوب قانونی و توسعه نظارت حینی و پسینی بر نماد اعتماد و تجارت الکترونیک کسب و کارهای اینترنتی ایران

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۹۴  
۱۴۰۳/۱۲/۲۵

## بیان / شرح مسئله

امروزه تجارت الکترونیک مملو از عدم قطعیت و خطر است. از این رو اعتماد نقش مهمی در این زمینه ایفا می‌کند. در واقع فرایند پذیرش فناوری اطلاعات در سازمان‌ها یکی از اشکال تجارت الکترونیکی است امنیت دیجیتال ناشی از تهدیدهایی است که از آسیب‌پذیری‌ها سوءاستفاده می‌کنند. بنابراین شناخت تهدیدها و نقاط آسیب در این حوزه از اهمیت بسزایی برخوردار است.

### اهداف، سؤالات و روش مطالعه و تحلیل

این مطالعه در نظر دارد با استفاده از روش مطالعه اسنادی و تطبیقی، با تصویری شفاف از وضعیت الزام نماد اعتماد الکترونیک، الزامات،

پلتفرم کسب و کار الکترونیکی را در شواهد و تجارب موجود مورد بررسی قرار می‌دهد. همچنین، این گزارش ضمن تعقیب این هدف که این نماد از چه جایگاهی در تجارت الکترونیک کشور برخوردار است به پرسش‌های زیر نیز پاسخ خواهد داد:

۱. احراز دامنه سایت در این نماد چه تفاوتی با احراز دامنه شاپرک دارد؟
۲. با توجه به آنکه فرایند اعطای مجوز کسب و کار باید کوتاه، ساده و نظارت‌ها حتی‌الامکان پسینی باشد، تا چه حد به این موضوع در فرایند اعطای این نماد توجه شده است؟

چالش‌ها و فرصت‌های مترتب بر آن ارائه کند. هدف اصلی این مطالعه بررسی تجارب و سیاست‌ها پیرامون چارچوب مفهومی مترتب بر نحوه انتقال اعتماد آفلاین از کسب و کارهای موجود به اعتبار آنلاین در کسب و کارهای اینترنتی و ارائه پیشنهاد به مقام سیاستگذار در عرصه راهبری کسب و کارهای اینترنتی است.<sup>۱</sup> سؤال اصلی این تحقیق این است که چگونه سیستم صدور گواهینامه پلتفرم کسب و کار الکترونیکی نقش تعدیل‌کننده را در ایجاد اعتماد و اعتبار آنلاین کسب و کارهای اینترنتی ایفا می‌کند؟ به بیان دیگر، این مطالعه، چگونگی انتقال اعتماد نهادی به یک

۱. مسئله اصلی برداشت متفاوت یا تفاوت نگرش بر سر واژه اعتماد یا اعتبار است. هنگامی که اعطای یک نماد، تلقی به اعتماد شود، در صورتی که کلاهبرداری صورت گیرد، نهاد اعطاکننده باید مسئولیت بپذیرد و در مقابل اعطای این اعتماد مسئول است. حال آنکه اعتبار چیزی است که می‌تواند از جانب مردم و ناظران بیرونی در گذر زمان ایجاد شود. در صورتی هم که کسب و کار مورد نظر عمل خلافی انجام دهد، نهاد اعطاکننده مجوز درگیر نخواهد شد.

هیچ‌گاه نباید این موضوع را از یاد برد که کوروش کمپانی و سکه ثامن دارای نماد اعتماد الکترونیک بودند و در ابعاد وسیع موجب اختلال در نظام اقتصادی شدند. بزه‌دیدگان دلیل اصلی برای اعتماد و رجوع به این کسب و کارها را داشتن این نماد اعلام کردند اتصال مستقیم این نماد به درگاه پرداخت از جمله خطرناک‌ترین وجوه اجباری شدن این نماد است. بارها دیده شده است که کارشناسان مرکز تتا، بدون بررسی کامل و دقیق ابعاد موضوع، اقدام به قطع این نماد و درگاه پرداخت کسب و کارها می‌کنند که بعد از گذشت زمان و طی شدن فرایند قانونی، مشخص می‌شود که کارشناسان در تشخیص خود اشتباه داشتند. بعد از این موضوع هیچ نهادی خسارات وارد شده به کسب و کار را به گردن نمی‌گیرد. این درحالی است که پروژه‌های کلاهبرداری مانند کوروش کمپانی به راحتی فعالیت کرده و در ابعاد وسیع اقدام به دزدی از مردم می‌کنند. همچنین موارد متعددی مشاهده شده است که پلتفرم‌های قمار از این نماد استفاده کرده و درگاه پرداخت مستقیم دریافت کرده‌اند.

ظاهراً شمشیر این نماد فقط بر سر کسب و کارهای نوآور که تاکنون مجوزی برای آنها تعریف نشده است و به صورت شفاف و سالم در حال فعالیت هستند فرود می‌آید.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج این بررسی حاکی از آن است که در کنار الزام نماد الکترونیک (ارائه ضمانت‌های پلتفرم) به عنوان نماد نظارتی و اعتمادساز پیشین در معاملات آنلاین، تمرکز بر نظارت‌های اعتمادساز حین و پسین معاملات آنلاین، مفیدتر و مؤثرتر خواهد بود. به بیان دیگر، چنین پیش‌فرضی را می‌توان در نظر داشت که الزام سیستم صدور گواهینامه پلتفرم کسب‌وکار الکترونیکی (نماد اعتماد الکترونیک) قبل از شروع فعالیت آنلاین

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود که اینماد از یک گلوگاه صرف دولتی برای اتخاذ حداقل‌های شروع کسب‌وکار؛ به یک نظام حرفه‌ای ایجاد رتبه‌بندی و تعیین اعتبار از سوی مشتریان و مخاطبان کسب‌وکارها برای سرویس‌های تجارت الکترونیک مبدل شود. همچنین لازم است تا حوزه‌هایی که هنوز مقررات‌گذاری نشده و یا گسترش دامنه آن امکان بروز ریسک سیاسی برای کشور وجود دارد (رمزارز، ارز تک، ولی تک، صرافی آنلاین و...) و در حوزه اینماد با بالاترین کیفیت دربار آنها روبه‌رو هستیم، هر چه سریع‌تر توسط نهادهای مسئول مقررات‌گذاری شده و به اطلاع برسد.

باید در نظر داشت که اینماد یک مجوز توسعه‌ای برای کسب‌وکارها به‌شمار می‌رود،

کسب‌وکارها، انگیزه فعالان کسب‌وکارهای آنلاین را در بدو امر به دلیل قواعد دست‌وپاگیر و طی فرایند و اخذ مجوز دچار سرکوب می‌کند. در حالی که نظارت حین و پسین بر فعالیت کسب‌وکارهای آنلاین به‌ویژه خود تنظیمی اعتماد برای توسعه تجارت الکترونیکی و امتیازدهی مشتریان جزو الگوهای موفق تجربه شده در سطح جهانی به‌شمار می‌آید. شایان ذکر است که، اعتماد مصرف‌کنندگان به یک کسب‌وکار اینترنتی، تمایل آنان برای

بنابراین بهتر است برنامه‌ریزی لازم جهت اطلاع‌رسانی مناسب از مزیت‌های اینماد به افرادی که قصد شروع کسب‌وکاری را دارند انجام شود.

لازم است تدابیر لازم به‌منظور جلوگیری از پدیده اینماد اجاره‌ای که نظارت را مخدوش می‌کند، اتخاذ شود.

همچنین بهتر است مرکز توسعه تجارت الکترونیکی کشور علاوه بر انتشار سالیانه داده‌های مرتبط با تجارت الکترونیک به‌منظور امکان مقایسه هر چه بهتر، حداقل در مقاطع فصلی نیز این داده‌ها را منتشر کند.

اینماد به سلامت اقتصادی کشور و جلوگیری از خدمت‌دهی نظام بانکی به فعالیت‌های مخرب اقتصادی همچون خرید و فروش کالای قاچاق،

پذیرش هرگونه خطر برای استفاده از خدمات آنلاین را تعیین می‌کند. به عبارت دیگر، این اعتماد مصرف‌کنندگان در دو جنبه نهفته است: تمایل آنها به خرید محصولات و خدمات برند موجود به‌صورت آنلاین و تمایل آنها به استفاده از بستر کسب‌وکار الکترونیکی برای انجام معامله، بنابراین اعتماد مصرف‌کنندگان به یک کسب‌وکار یا فروشگاه اینترنتی ترکیبی از اعتماد آنها به برند و اعتماد آنها به بستر کسب‌وکار الکترونیکی است.

کالای ممنوعه، قمار، شرط‌بندی و فساد کمک می‌کند، اما مسئله در اصل اینماد نیست، بلکه در اضافه شدن آن به سایر پیش‌نیازهای تشکیل کسب‌وکار (مالیاتی، مجوز اتحادیه و...) است که ممکن است در فردی که برای اولین بار قصد شروع به کسب‌وکار را دارد، این تصور را ایجاد کند که یک مانع جدید بر سر راهش ایجاد شده و تشکیل کسب‌وکار قانونی را دور از ذهن بیندارد، لذا بهتر است به این منظور در یک دستگاه (که پیشنهاد می‌شود وزارت صمت باشد، زیرا، متولی نظام تجاری کشور است) کد کسب‌وکار تعریف شده و از این کد، صرفاً با ارسال رمز یکبار مصرف به خط تلفن همراه ثبت شده به نام فرد در موارد دیگر که نیاز به احراز اطلاعات است استفاده شود.



## بیان / شرح مسئله

مخارج مصرفی، محرک اصلی فعالیت‌های اقتصادی در اکثر کشورها هستند و می‌توانند بین ۴۰ تا ۷۵ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل دهند. به همین دلیل برای سیاست‌گذاران و بنگاه‌های تجاری، پیش‌بینی تحولات تقاضای خانوار از اهمیت زیادی برخوردار است. با این حال، هراندازه که اندازه‌گیری مخارج مصرفی گذشته خانوار براساس داده‌های بودجه خانوار امری ساده است؛ پیش‌بینی عادات خرج کردن افراد در آینده به دلایل مختلف دشوار است. اقتصاددانان برای حل این چالش، شاخص اعتماد مصرف‌کننده را که فهرستی از

نظرسنجی‌ها و سؤالات برای مصرف‌کنندگان است را توسعه داده‌اند.

برای محاسبه شاخص اعتماد مصرف‌کننده به این صورت عمل می‌شود که بعد از انجام نظرسنجی، نتایج حاصل که نشان‌دهنده اعتماد مصرف‌کننده نسبت به شرایط اقتصادی فعلی و آینده است با سال پایه مقایسه و تفسیر می‌شود. به این ترتیب که شاخص‌های بالاتر از سال پایه نشان‌دهنده افزایش اعتماد مصرف‌کنندگان نسبت به وضعیت اقتصادی آینده است؛ در نتیجه مصرف‌کنندگان کمتر مستعد پس‌انداز هستند و تمایل بیشتری به خرج کردن برای

خریده‌های عمده در ماه‌های آینده را دارند. اما شاخص‌های پایین‌تر از سال پایه نشان‌دهنده نگرش بدبینانه نسبت به تحولات آتی در اقتصاد است؛ که احتمالاً منجر به پس‌انداز بیشتر و مصرف کمتر می‌شود. این شاخص توسط سرمایه‌گذاران، تولیدکنندگان، خرده‌فروشان، بانک‌ها، سازمان‌های دولتی و... استفاده می‌شود تا بهتر بتوانند برای اقدامات فعلی و آینده برنامه‌ریزی کنند. در نتیجه با توجه به اهمیت و کاربرد فراوان شاخص اعتماد مصرف‌کننده، نهادهای مختلفی در بسیاری از کشورها به محاسبه و بررسی آن می‌پردازند.

با وجود کاربردهای قابل توجه شاخص اعتماد مصرف‌کننده، این شاخص تا به امروز در ایران به‌طور رسمی محاسبه نشده است. به همین علت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از پاییز ۱۴۰۰ با انجام افکارسنجی شاخص‌های اقتصادی به محاسبه و بررسی آن در ایران اقدام کرده است. این گزارش ضمن بررسی جامع شاخص اعتماد مصرف‌کننده و آشنایی با مفاهیم مربوطه، نحوه محاسبه آن را به تفصیل مورد بحث قرار داده و در گزارش‌های دوره‌ای خروجی‌های شاخص مذکور ارائه می‌شود.



# درآمدی بر سرمایه‌گذاری خصوصی و ارائه توصیه‌های سیاستی جهت ارتقای آن در نظام مالی کشور ایران

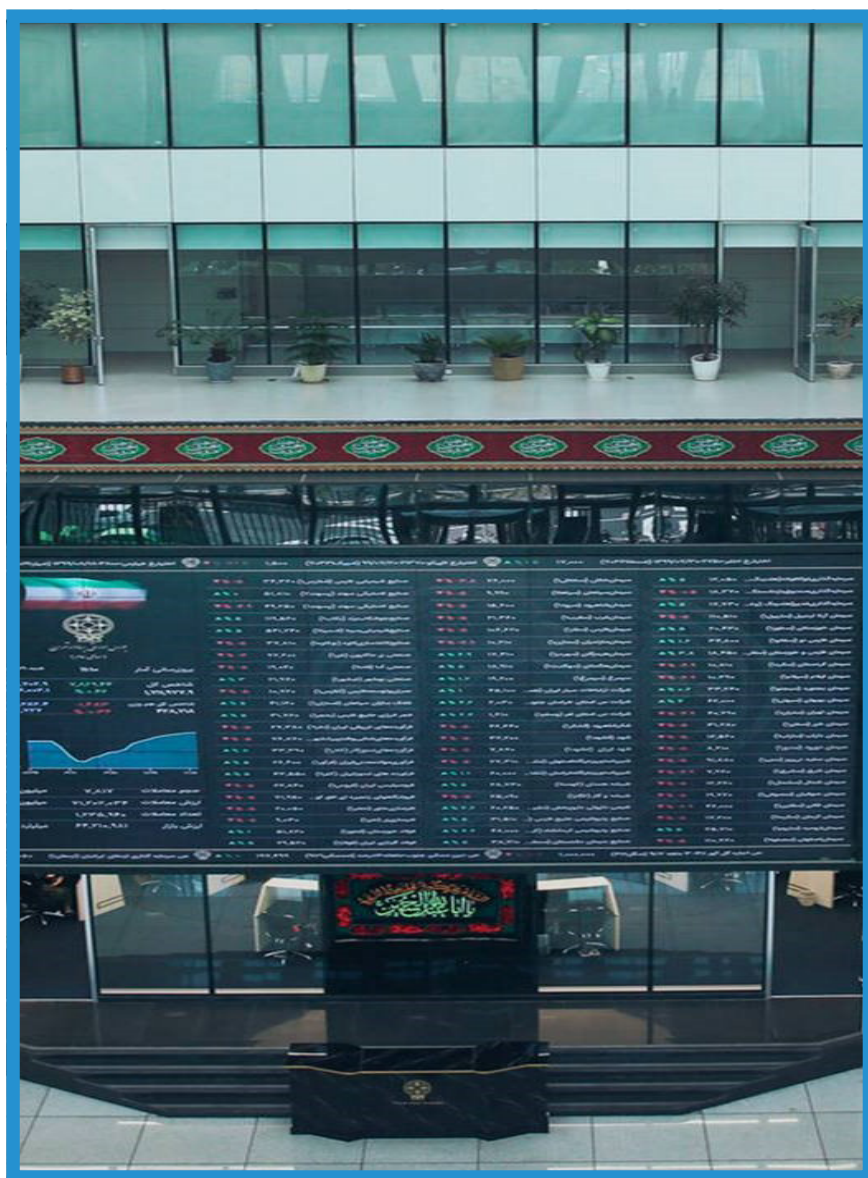
دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۹۷۱  
۱۴۰۳/۰۵/۲۸



## بیان / شرح مسئله

صندوق سرمایه‌گذاری خصوصی یکی از انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری است که سابقه فعالیت آن در اقتصادهای توسعه‌یافته به چند دهه گذشته مربوط می‌شود. سرمایه‌گذاری خصوصی به‌طور مشخص، به‌معنای بهره‌گیری از ابزارهای بدهی و با اهرم زیاد به‌منظور تصاحب شرکت‌هایی است که در وضعیت نامناسب مالی قرار دارند. پس از تصاحب شرکت، نسبت به اصلاحات فنی، مدیریتی و مالی اقدام می‌گردد و سپس واگذاری شرکت در دستور کار قرار می‌گیرد و از این مسیر، برای سرمایه‌گذاران سرمایه‌گذاری خصوصی کسب عایدی حاصل می‌شود. معنای عام‌تری از سرمایه‌گذاری خصوصی نیز مطرح است که سرمایه‌گذاری جسورانه و سایر سرمایه‌گذاری‌های رشدی را نیز دربر می‌گیرد. هرکدام از انواع سرمایه‌گذاری خصوصی دارای مزایا و کارکردهایی است. باین حال، در نظام مالی و اقتصادی کشور ایران سرمایه‌گذاری خصوصی به‌معنای خاص آن که سرمایه‌گذاری در شرکت‌های ناتوان مالی می‌باشد، صورت‌نپذیرفته است. ضروری است در این گزارش به اهمیت سرمایه‌گذاری خصوصی در نظام مالی و اقتصادی کشور پرداخته شود و همچنین پیشنهادهایی جهت بهره‌مندی بیشتر این نهاد مالی ارائه شود.



به‌منظور دستیابی به مزایای سرمایه‌گذاری خصوصی ضروری است تا محورهای ذیل مورد توجه قرار گیرد:

**تقویت گزینه‌های خروج از سرمایه‌گذاری خصوصی:** سرمایه‌گذاران خصوصی به‌منظور خروج از سرمایه‌گذاری خود و کسب عایدی از راهبردهای متعددی استفاده می‌کنند. عرضه عمومی اولیه، فروش شرکت به سایر شرکت‌ها، ادغام و اکتساب از جمله روش‌های واگذاری و خروج از سرمایه‌گذاری خصوصی است. سازوکار برخی از این روش‌ها مانند عرضه عمومی اولیه در بازار سهام در کشور وجود دارد و به‌طور مشخص تعریف شده است. سازوکار برخی روش‌ها مانند ادغام و اکتساب شرکت‌ها در نظام مالی کشور همچنان دارای ساختار سنتی بوده و ضروری است تا سازوکارهای کارآمد و به‌روزی برای آن طراحی شود تا زنجیره ارزش افزوده سرمایه‌گذاری خصوصی تکمیل شود و سرمایه‌گذاران، انگیزه کافی برای ورود به این شکل از سرمایه‌گذاری را داشته باشند.

امکان افزایش سرمایه توسط

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ظرفیت قانونی مطلوبی در خصوص بهره‌مندی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی وجود دارد و نیازی به قانونگذاری یا اصلاح قانون مشخص نیست. با این حال، اصلاح قانون بازار اوراق بهادار با در نظر گرفتن ابعاد مختلفی از سرمایه‌گذاری

**صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی:** صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشابه سایر شرکت‌ها با سرمایه‌ای مشخص، شروع به فعالیت و عملیات می‌کنند. مطابق با اساسنامه و امیدنامه صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی، این سرمایه ثابت و مشخص است و امکان تغییر آن در طول دوره وجود ندارد. دلیل اصلی این موضوع آن است که ارزش هر واحد جدید صندوق سرمایه‌گذاری در مرحله افزایش سرمایه به‌طور دقیق قابل تشخیص نیست و این موضوع می‌تواند سبب تضییع حقوق سرمایه‌گذاران قبلی یا ابتدایی صندوق شود. با این حال، با توجه به زمانبر بودن تعیین شرکت‌های سرمایه‌پذیر، ضروری است تا امکان افزایش سرمایه برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری و به‌ویژه صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی فراهم شود و برای رفع چالش مربوط به ارزش واحد جدید صندوق نیز می‌توان از ارزش‌گذاری مجدد بهره‌مند شد.

**استفاده از ظرفیت سرمایه‌گذاری خصوصی در اجرای قانون اصل**

**چهل و چهارم قانون اساسی:** یکی از روش‌هایی که دولت می‌تواند در خصوص واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری زیان‌ده مورد استفاده قرار دهد، استفاده از ظرفیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی است، به این صورت که این صندوق‌ها که به‌طور عمده از منابع مالی سرمایه‌گذاران تشکیل شده‌اند، نسبت به خریداری این شرکت‌ها از دولت اقدام کنند. در این شرایط، مالکیت این شرکت‌ها به صندوق‌ها منتقل می‌شود. صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی که از مدیریت حرفه‌ای کسب‌وکار مربوطه برخوردارند، نسبت به ارتقای وضعیت مالی و عملیاتی این شرکت‌ها اقدام می‌کنند. طبیعی است که صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی پس از خریداری این شرکت‌ها و ارتقای وضعیت مالی و عملیاتی آنها با استفاده از روش‌هایی مانند عرضه عمومی اولیه و ادغام از سرمایه‌گذاری اولیه خارج و برای سرمایه‌گذاران خود کسب سود می‌کنند که خود به معنای هدایت نقدینگی به بخش‌های مولد اقتصادی است.

مانند رعایت بیشتر انصاف، کنترل تعارض منافع و سایر موارد مشابه، می‌تواند به‌طور غیرمستقیم به ارتقای وضعیت بازار سرمایه و تأمین مالی از جمله سرمایه‌گذاری خصوصی منجر شود. به‌طور مشخص آنچه ضروری است

در خصوص سرمایه‌گذاری خصوصی پیگیری شود، استفاده از آن در واگذاری شرکت‌های دولتی زیان‌دیده و یا ناتوان مالی است که دولت می‌تواند این شرکت‌ها را به این نهادهای مالی واگذار کند.



## بیان / شرح مسئله

یکی از جنبه‌های مهم مسئله مدیریت بدهی‌های عمومی چگونگی ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی است. در واقع زمانی می‌توان مدیریت صحیح و مؤثر را پیش برد که بدانیم اولاً مدیریت کارآمد بدهی به چه صورت بوده و شاخص‌های ارزیابی آن چیست و ثانیاً با استفاده از این شاخص‌ها مدیریت بدهی را به‌طور مستمر ارزیابی کرده و در راستای بهبود آن تلاش کنیم.

در این راستا می‌توان به شاخص‌های «ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی» رجوع کرد. این ابزار توسط بانک جهانی برای سنجش عملکرد دولت‌ها در حوزه مدیریت بدهی ارائه شده است. بانک جهانی با استفاده از شاخص‌های مختلف، چارچوبی را برای بهبود

مدیریت بدهی تهیه کرده است. یکی از اهداف این ابزار، کمک به تقویت ظرفیت‌های فنی و نهادی کشورهای در حال توسعه به‌منظور مدیریت مؤثر بدهی‌های دولت است. در چارچوب تشخیصی ارائه شده، فرایندها و مؤسسات می‌توانند در یک رویه صحیح بین‌المللی ارزیابی شده و ضمن شناسایی نقاط ضعف خود در جهت رفع آنها تلاش کرده و نقاط قوت خود را شناسایی و حفظ کنند.

چارچوب مذکور ۱۵ شاخص اصلی معرفی می‌کند که گستره وسیعی از ابعاد مختلف مدیریت بدهی را پوشش می‌دهد؛ این شاخص‌ها طیف وسیعی از جنبه‌های مختلف چارچوب قانونی مدیریت بدهی و ملاحظات مربوط به آن تا ویژگی‌های

سیستم‌های مدیریت اطلاعات مربوط به بدهی را دربرمی‌گیرد.

هدفی که این شاخص‌ها دنبال می‌کنند، ارزیابی عملکرد بدهی دولت و شناسایی عناصر مورد نیاز برای دستیابی به شیوه‌های صحیح مدیریتی است. شاخص‌های عملکرد، حداقل سطوحی را که باید رعایت شوند مشخص می‌کند. کشورها باید به این حداقل‌ها دست یابند تا بتوانند به‌طور مؤثر مدیریت بدهی را پیاده‌سازی کنند. اگر در شاخصی حداقل الزامات رعایت نشده باشد نیاز به اصلاح یا ظرفیت‌سازی وجود دارد. این شاخص‌ها، معیاری برای ارزیابی عملکرد فعلی دولت است و شامل توصیه‌های اصلاحی یا اجرایی نمی‌شود.

مدیریت بدهی مطلوب باید از یک چارچوب قانونی محکم و کارآمد برخوردار باشد، به طوری که وظایف و اختیارات هر عضو به درستی تبیین شده و تفکیک وظایف، مکانیسم انگیزشی، فرایند اصلاح و سایر موارد به درستی در نظر گرفته شده باشد. در نتیجه ساختار مدیریتی و منابع انسانی صحیح در نهاد مدیریت بدهی، افراد توانا به کار گرفته شده و از تخصص آنها به نحو احسن استفاده شود. راهبردهای مدیریت بدهی در یک فرایند مستند و منظم تعیین شده و به طور مستمر به روزرسانی و اقدامات بعدی با توجه به این راهبردها دنبال شود. گزارشگری بدهی‌ها و اقلام مرتبط مانند تضامین به صورت مرتب انجام گرفته و

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در حال حاضر چارچوب قانونی دقیق و منسجمی برای مدیریت بدهی وجود ندارد، اما لایحه مدیریت بدهی در دستور کار مجلس شورای اسلامی است و با تصویب آن، بُعد قانونی مدیریت بدهی بهبود چشمگیری خواهد یافت. تدوین راهبردهای مدیریت بدهی در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و چگونگی تأمین مالی براساس این راهبردها، یکی از جنبه‌های مهمی است که باید در دستور کار قرار گرفته و فرایند و ساختارهای لازم آن شکل بگیرد. در راستای بهبود مدیریت نقدینگی دولت انتشار اوراق کوتاه‌مدت (درون‌سالی)

به صورت عمومی منتشر شود.

هماهنگی راهبردهای مدیریت بدهی با سیاست‌های مالی و پولی و جلوگیری از سلطه مالی از دیگر جنبه‌های مهم مدیریت بدهی مطلوب است. در مسئله استقراض داخلی، انتشار عمومی تقویم زمان‌بندی تأمین مالی و پایبندی به آن یکی از ملاحظات بسیار مهم است و در استقراض خارجی توجه به مسائل حقوقی و استفاده از مشاوره حقوقی در کل فرایند استقراض حائز اهمیت است. در صدور تضامین و استفاده از مشتقات، ارزیابی دقیق ریسک‌ها و لحاظ کردن آن در راهبرد مدیریت بدهی اساسی است. باید اطلاعات دقیقی از تضامین گذشته و حال وجود داشته باشد و صدور

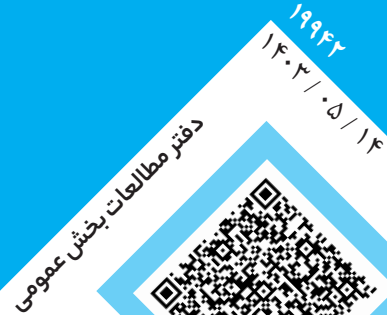
یکی از ابزارهای مفید است و باید مدنظر خزانه‌داری کل کشور قرار بگیرد. تأمین منابع در کوتاه‌مدت از طریق تنخواه‌گردان خزانه تا سقف ۳ درصد بودجه عمومی طبق قانون مجاز است، اما به دلیل اختلال ایجاد شده در بازار پول بهتر است از جایگزین آن یعنی اوراق درون‌سالی استفاده کرد. علاوه بر این باید هزینه فرصت نقدینگی نزد خزانه‌داری کل کشور مورد توجه قرار گرفته و پس از تأمین سطح مناسبی از نقدینگی به‌عنوان ذخیره، از مازاد منابع بازدهی قابل قبولی کسب شود. انتشار منظم اوراق دولتی یکی دیگر از مسائل حائز اهمیت و نیازمند اصلاح است.

تضامین جدید براساس آنها انجام گیرد.

در کنار موارد فوق، مدیریت جریان نقدی دولت یکی از مهم‌ترین بخش‌های مرتبط با مدیریت بدهی است. پیش‌بینی دقیق و غلطان از سطح نقدینگی در اختیار دولت، استفاده از اوراق کوتاه‌مدت و عدم اضافه برداشت از بانک مرکزی، هدف‌گذاری یک سطح مناسب از جریان نقدی برای تأمین مصارف دولت و استفاده بهینه از منابع مازاد، از مهم‌ترین مسائل مربوطه هستند. تدارک زیرساخت‌های فنی لازم برای ثبت داده‌های مرتبط با مدیریت بدهی و استفاده از سیستم‌های اطلاعات مدیریت امن، یکپارچه، به‌هنگام و کارآمد از دیگر ملاحظات مرتبط با عملکرد مدیریت بدهی است.

پیش از شروع سال مالی آحاد اقتصادی باید از چگونگی تأمین مالی دولت در سال پیش‌رو مطلع باشد. علاوه بر این در ابتدای هر سال باید زمان انتشار اوراق مشخص بوده و تقویم انتشار اوراق در دسترس عموم قرار گیرد. شایان ذکر است که مهم‌ترین مسئله، پایبندی دولت به تقویم منتشره است؛ به‌نحوی که آحاد اقتصادی به تحقق برنامه تأمین مالی اطمینان کنند. در کنار تمامی موارد ذکر شده تقویت نیروی انسانی مورد استفاده در حوزه مدیریت بدهی در کشور با به‌کارگیری افراد توانمند در حوزه مالی و اقتصادی می‌تواند به بهبود مدیریت بدهی بینجامد.

# بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی: فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا



دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۳۹۴  
۱۴/۰۵/۱۴۰۳

## بیان / شرح مسئله

فرایند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی با ابهام‌ها و ایرادهایی همراه بوده که اصلاح آن ضرورتی غیرقابل انکار است. مواردی نظیر عدم فرصت بررسی جداول بودجه به‌طور دقیق توسط نمایندگان، تغییرات بسیار جزئی در بودجه تا سطح عناوین طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای که باید نتیجه کار کارشناسی دقیق و بر مبنای مطالعه توجیهی باشد، عدم اصلاح جدی لایحه توسط دولت پس از رد کلیات، اتکا به منابع و درآمدهایی که احتمال تحقق پایینی دارند و سایر کاستی‌ها اهمیت این اصلاح را نشان می‌دهند. در کنار مسائل ذکر شده، مسئله کسری بودجه و فقدان نگاه کلان به بودجه نیز از آسیب‌های جدی سازوکار بررسی بودجه در

دولتی نداشته باشد و جداول بودجه از این منظر خاصیت خود را از دست می‌دهد. در این گزارش، ابتدا برای نمونه خلاصه‌ای از سازوکارهای طراحی شده در کشور کانادا برای تهیه و تصویب بودجه ارائه می‌شود. سپس آموخته‌هایی از این تجارب متناسب با فرایندها و رویه‌های شکل گرفته در ایران پیشنهاد می‌شود. با توجه به ابعاد سیاسی و حقوقی مسئله اصلاح روند بررسی بودجه و حقوق قوای مجریه و مقننه در این موضوع، برنامه‌ریزی جهت اصلاح این روند نیازمند اجماع کارشناسی و سیاسی است. گزارش حاضر می‌تواند مقدمه‌ای برای برنامه‌ریزی در راستای تکمیل اقدامات اصلاحی مجلس در رابطه با روند بررسی بودجه با هدف رفع آسیب‌های احصا شده باشد.

مجلس شورای اسلامی در سال‌های گذشته بوده است. نتیجه این آسیب ترمیم نشدن کسری بودجه‌های قابل توجه در سال‌های گذشته و تبدیل شدن مسئله کسری بودجه به یکی از مسائل اصلی اقتصاد کشور بوده است. همچنین بودجه‌ریزی از مرحله تدوین در دولت تا بررسی، رسیدگی و تصویب آن در مجلس برنامه‌محور نیست. به بیان دقیق‌تر از لایحه و قانون بودجه نمی‌توان فهمید در ازای اعتباراتی که دستگاه‌های مختلف دولتی دریافت می‌کنند، قرار است چه خدمات، اقدامات و برنامه‌های عملیاتی قابل ارزیابی را ارائه دهند. این مسئله باعث می‌شود مجلس نیز در ارزیابی لایحه دولت مبنای منسجم، ساختاریافته و دقیقی جهت نقد و بررسی بودجه پیشنهادی دستگاه‌های

بودجه‌ریزی شامل چهار مرحله اصلی می‌شود که هر مرحله ممکن است خود به چند زیر مجموعه تقسیم شود. مراحل اصلی بودجه‌ریزی عبارتند از: تدوین، تصویب، اجرا، تفریغ. در کشور کانادا، تدوین لایحه بودجه به‌طور کامل در اختیار دولت است و تصویب لایحه بودجه و تبدیل آن به قانون توسط نمایندگان مجلس عوام انجام می‌شود. اجرای بودجه، مدیریت هزینه‌ها و پرداخت‌ها برعهده دفتر خزانه‌داری است. در پایان تفریغ بودجه توسط حسابرس کل صورت می‌گیرد.

در ساختار بودجه‌ریزی کانادا، دو سند اصلی در هنگام بررسی بودجه به مجلس تقدیم شده و مبنای قانونگذاری قرار می‌گیرد که عبارتند از: پیام بودجه و جداول بودجه. سایر اسناد ارائه شده غالباً جنبه اطلاعی داشته و به تصمیم‌گیری نمایندگان جهت رأی اعتماد به بودجه دولت کمک می‌کنند.

نظام حقوقی و حکمرانی کانادا، ریشه در کشور انگلستان دارد و بسیار مشابه آن است. کانادا دارای سیستم نخست‌وزیری با دو مجلس است که اصطلاحاً وست‌مینستر نامیده می‌شود. در این نظام، مردم نمایندگان مجلس عوام را از حوزه‌های انتخابیه با رأی مستقیم خود انتخاب می‌کنند. پس از انتخاب نمایندگان مجلس عوام، حزبی که کرسی‌های بیشتری نسبت به سایرین کسب کرده باشد دولت را تشکیل می‌دهد. در کانادا، نخست‌وزیر و کابینه از حزب غالب مجلس انتخاب می‌شوند و طبیعی است که هم‌گرایی سیاسی بین این دو قوه بیشتر باشد. ریشه قانونی کشور کانادا به نظام حقوقی عرفی مربوط است. در این سیستم آنچه بیش از

قانون اهمیت دارد عرف، رویه و سنت‌های سیاسی مرسوم و رایج است. اگرچه حقوق قوه مقننه در کنترل مخارج دولت در قانون اساسی کانادا تصریح شده است، اما در عمل قوه مجریه، در زمینه سیاست‌ها و ارقام بودجه سالیانه اختیارات گسترده‌ای دارد. دولت در تهیه لایحه بودجه، مسئولیت و اختیارات کامل دارد، ولی محدوده آزادی قوه مقننه برای اصلاح لایحه بودجه دولت بسیار اندک است.

در کانادا، مراحل ارزیابی و رسیدگی به منابع و مصارف بودجه از دو فرایند مجزا و مستقل تشکیل می‌شود: ارزیابی هزینه‌ها و مخارج که همان جداول بودجه است و ارزیابی مالیات و درآمدها که از خلال بررسی لایحه‌ای جداگانه تحت‌عنوان «لایحه مالی» دولت انجام می‌پذیرد و به‌لحاظ زمانی قبل از موعد ارسال جداول بودجه به اتمام می‌رسد. شایان‌ذکر است سقف بودجه دولت نیز به‌سبب رسیدگی به لایحه مالی مشخص می‌شود.

رسیدگی و بررسی هزینه‌های هر سازمان یا وزارتخانه به کمیسیون‌های تخصصی مجلس سپرده می‌شود. هر کمیسیون درخصوص دستگاه‌های ارجاعی تصمیم‌گیری می‌کند. کمیسیون‌ها حق ندارند هزینه دستگاه ارجاعی را افزایش دهند؛ صرفاً می‌توانند بودجه پیشنهادی دولت را تأیید کرده یا هزینه‌های دستگاه ارجاعی را کاهش دهند یا به‌طور کلی آن را رد کنند. در صورت رد، بودجه به دولت باز می‌گردد تا با توافق کمیسیون آن را اصلاح کند. همچنین، کمیسیون‌ها حق ندارند سرفصل‌های هزینه‌ای بودجه سازمان‌های دولتی را جابه‌جا کنند (مانند جابه‌جایی از جاری به عمرانی). کمیسیون‌ها صرفاً

می‌توانند نسبت به طرح‌ها و پروژه‌هایی که یک سازمان دولتی قصد اجرا دارد اشکال وارد کنند و از مقامات ارشد سازمان توضیح بخواهند. کمیسیون‌ها باید تا تاریخ ۳۱ می، نظرات خود را به مجلس ارسال کنند، در صورت عدم ارسال یا تأخیر، فرض بر این است که کمیسیون مزبور با هزینه‌های پیشنهادی دولت موافق است. شایان‌ذکر است پس از تصویب مجلس، در حین اجرای بودجه هر سازمان خودش می‌تواند نسبت به جابه‌جایی منابع بین پروژه‌هایش مستقلاً تصمیم‌گیری کند. بررسی تجربه اصلاحات کانادا و فرایند رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس حائز نتایج ذیل است:

در کانادا سازوکاری برای جبران اشتباهات و خطای پیش‌بینی ارقام بودجه‌ای یا رخدادهای غیرمنتظره به نام صندوق وجوه ذخیره احتیاطی تعبیه شده است.<sup>۱</sup> این صندوق، انعطاف عمل بالایی را به دولت می‌دهد تا بتواند به تمام تعهدات پیش‌بینی شده یا نشده عمل کند.

خزانه‌داری کانادا حق ندارد مجوزهایی که در سند بودجه به دستگاه داده شده است را باطل کند؛ اما قانون مدیریت مالی به خزانه‌داری این اجازه را می‌دهد تا در صورت صلاحدید پرداخت منابع را موقتاً متوقف کند (به تعویق اندازد). اگر نیاز به باطل کردن بودجه دستگاهی باشد باید در متمم بودجه اصلاح شده و به تصویب مجلس برسد.

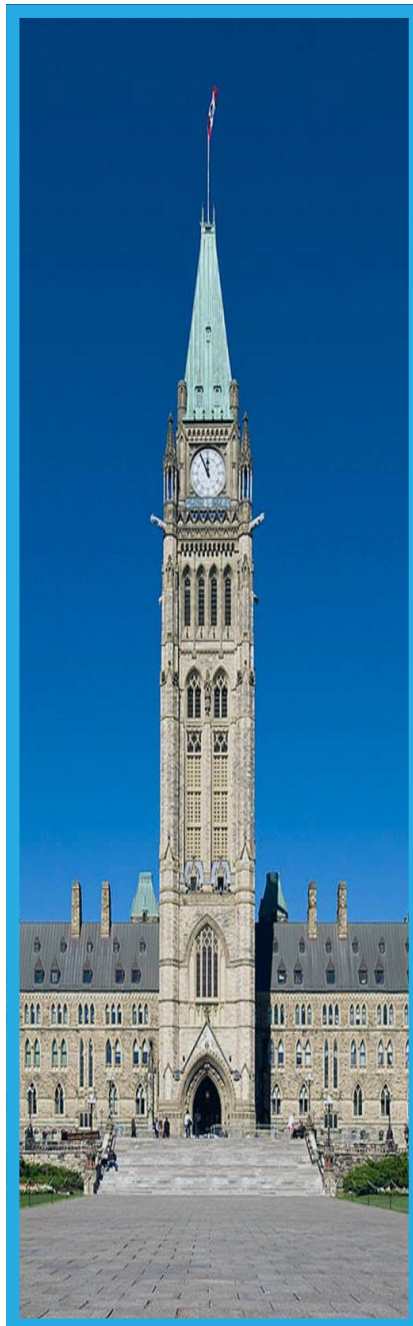
درخصوص ایجاد تعهدات مالی و انعقاد قراردادهای اداره خزانه‌داری یک دستورالعمل اجرایی دارد که طبق آن تعهدات و قراردادهایی که ارزش آنها از آستانه مشخصی بیشتر هستند باید اول به تأیید خزانه‌داری برسند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اهم مسائل روند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی را می‌توان تحت عناوین غیر شفاف بودن فرایند بررسی جداول و ردیف‌های لایحه بودجه و سازوکار اصلاح اعتبارات، غیر شفاف بودن محدوده اختیار مجلس در تصویب بودجه سالیانه کل کشور و فقدان بودجه‌ریزی برنامه‌ای، به‌صورتی‌که اقدامات عملیاتی و قابل ارزیابی دستگاه‌ها در قبال اعتبارات دریافتی قابل نظارت باشد دسته‌بندی کرد. در راستای حل بخشی از مشکلات مزبور و به‌عنوان اولین گام اصلاحی، ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۲ اصلاح شد، به‌گونه‌ای که فرایند رسیدگی به احکام و جداول بودجه به دو مرحله تقسیم شد. این تجربه یا شبیه به آن در کشورهای مختلفی از جمله کانادا، مبنای رسیدگی به بودجه است، به‌طوری‌که در کشور کانادا احکام مالیاتی (منابع) و جداول هزینه‌ای بودجه (مصارف) کاملاً مستقل از یکدیگر ارسال و بررسی می‌شود. به این صورت که دولت در آستانه ورود به بودجه لوایح مالیاتی مدنظر خود به‌منظور اصلاح پایه‌ها یا نرخ‌های مالیاتی را به مجلس ارائه می‌کند.

اما همچنان فضا برای بهبود آیین‌نامه داخلی مجلس و مهم‌تر از آن تغییر شیوه بودجه‌ریزی و تدوین آن در دولت وجود دارد. برای مثال بودجه‌ریزی باید برنامه‌ای شود و هر برنامه به‌عهدده یک وزارتخانه باشد که مجموعه‌ای منسجم از اقدامات را پوشش می‌دهد. این برنامه‌ها توسط مسئول برنامه که می‌تواند وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی باشد، انجام می‌شود. مبنای تنظیم بودجه، ارزیابی، توزیع اعتبارات و تصویب

بودجه در سال آینده براساس میزان عملکرد برنامه‌های مصوب خواهد بود. بند «۷» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری صراحتاً عنوان می‌کند که محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) باید با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس، تعیین شود. در این راستا و با توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از فرایند بررسی و تصویب بودجه‌های سنواتی در ایران، تغییر نقطه تمرکز مجلس از جزئیات بودجه به سمت نگاهی کلان‌تر به ارقام و علی‌الخصوص اقدامات عملیاتی دولت در بودجه ضروری است. بررسی تجربیات سایر کشورها نیز نشان می‌دهد حرکت به سمت قاعده‌گذاری در حیطه اختیارات مجلس در اصلاح لوایح بودجه صورت گرفته است. در کنار کاهش سطح اصلاحات مجلس در بودجه، برای حفظ حقوق قوه مقننه، نظارت بر اقدامات قابل ارزیابی دستگاه‌های دولتی و تخصیص بودجه مشروط به انجام تکالیف دستگاه‌های دولتی کاملاً منطبق بر قانون مصوب مجلس باید انجام پذیرد.



# شناسایی در نظام حمایتی: روش‌ها و سازوکارهای شناسایی نیازمندان

دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۹۹۴۸  
۱۴۰۳ / ۰۵ / ۱۴



## بیان / شرح مسئله

«حمایت هدفمند» به‌عنوان یکی از محورهای اصلی کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی شناخته می‌شود. حمایت هدفمند به معنی هدایت منابع به سمت گروه هدف و به‌نحوی است که اطمینان حاصل کند آن منابع در جهت رفع یکی از ابعاد فقر صرف می‌شود. از این رو بدیهی است شناسایی نیازمندان نقش مهمی در نظام حمایتی ایفا کند. به‌ویژه در شرایطی که اعتبارات حوزه حمایتی با محدودیت‌هایی نیز مواجه است، این امر ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. در این

گزارش با مرور روش‌های شناسایی نیازمندان، الزامات استفاده از روش‌های هدفگیری برای کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی بیان می‌شود. استفاده از رویکرد «حمایت اجتماعی فراگیر» در نظام حمایتی بر مبنای هدفمندی حمایت به عنوان جایگزینی برای رویکرد «برنامه‌های حمایتی فراگیر» در دو دهه گذشته از سوی بسیاری از کشورها مورد استقبال قرار گرفته است؛ چراکه در این رویکرد ضمن افزایش دقت هدفگیری با متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی، پوشش گروه‌های نیازمند

حمایت (همچون فقرا، کودکان، زنان سرپرست خانوار، مادران باردار و شیرده، از کار افتادگان و توان‌یابان) افزایش پیدا می‌کند. به بیان دیگر این رویکرد با استفاده از ابزارهای شناسایی این امکان را برای یک نظام حمایتی فراهم می‌کند تا بتواند علاوه بر فقرا سایر گروه‌های نیازمند حمایت یا در معرض فقر را نیز تحت پوشش خود قرار دهد. این درحالی است که اجرای برنامه‌های حمایتی فراگیر (همچون درآمد پایه همگانی) عمده منابع در اختیار نظام حمایتی را در به خود اختصاص می‌دهد.

شناسایی واجدان شرایط یک برنامه حمایتی خود شامل مراحل است. با توجه به اهمیت گام شناسایی در اجرای برنامه‌های حمایتی و حساسیت و پیچیدگی‌های این مرحله، پژوهش‌های بسیاری به این موضوع پرداخته و در طول زمان سازوکارهای مختلفی برای شناسایی نیازمندان پیشنهاد شده است. مروری بر انواع سازوکارهای رایج برای شناسایی نیازمندان نشان می‌دهد که این گام خود شامل مراحل است.

**ابتدا** لازم است داده‌های لازم از جمعیت موردنظر جمع‌آوری شود. به‌طور کلی روش‌های جمع‌آوری به سه صورت است: **اول** پیمایشی که در آن کارگزارانی با مراجعه به درب منازل افراد داده‌های موردنیاز را از طریق مشاهده یا پرسش از خانوار جمع‌آوری و ثبت می‌کنند. **دوم** تقاضامحور که در آن افراد با مراجعه به مراکز مشخص (همچون دفاتر رفاهی) خود را به‌عنوان متقاضی دریافت حمایت معرفی کرده و اطلاعات موردنیاز را در اختیار قرار می‌دهند. **سوم** داده‌های ثبتی که در قالب یک پایگاه اطلاعاتی رفاهی و با استفاده از دیگر پایگاه‌های اطلاعاتی جامع تکمیل می‌شود.

**مرحله دوم** استفاده از روش هدفگیری مناسب است. یکی از این روش‌ها، هدفگیری براساس ویژگی‌های جمعیت‌شناختی افراد است که در قالب **گروه‌های خاص** عنوان می‌شوند. گروه‌هایی مثل کودکان، مادران باردار و شیرده، سالمندان، توان‌یابان گروه‌های هدفی هستند که هدفگیری آنها در این دسته قرار می‌گیرد و تشخیص آن نیز دشوار نیست. نوع دیگر هدفگیری، **هدفگیری جغرافیایی** است. این روش به دنبال شناسایی مناطق با

تمرکز فقر بالاست که برای این کار به نقشه فقر نیاز است که در مرحله جمع‌آوری داده تکمیل می‌شود. **خودهدفگیری** روش دیگری است که تلاش می‌کند با قواعدگذاری و تحت شرایط خاصی مزایا به متقاضیان حمایت اعطا کند که تنها کسانی انگیزه مشارکت داشته باشند که نیازمند واقعی حمایت باشند. **هدفگیری اجتماع‌محور** به‌عنوان آخرین روش هدفگیری نیز روشی است که در شرایط عدم دسترسی به اطلاعات موردنیاز از وضعیت رفاهی خانوار مورد استفاده قرار می‌گیرد و در اجتماعات محلی با مصاحبه از معتمدان خانوارها را از نظر نیاز به حمایت مقایسه و واجدان شرایط را شناسایی می‌کنند. **در مرحله سوم** نیازمندان بالقوه توسط آزمون‌هایی صلاحیت‌سنجی می‌شوند. در صورتی که امکان مطابقت وضعیت رفاهی خانوارها با داده‌های ثبتی مربوط به دارایی‌ها، درآمد و مخارج آنها مقدور باشد، با استفاده از آزمون وسیع تأیید شده واجدان شرایط برنامه موردنظر شناسایی می‌شوند و در صورتی که داده‌ها تکمیل نباشد، با استفاده از آزمون وسیع واسطه‌ای (آزمون تقریب وسیع) که ویژگی‌های قابل مشاهده خانوار نظیر امکانات زندگی، دارایی‌های موجود در منزل، وضعیت مسکن و مخارج اساسی ماهانه، متقاضیان را از نظر رفاهی رتبه‌بندی کرده و براساس آن واجدان شرایط را انتخاب می‌کنند. نکته حائز اهمیت در انتخاب روش‌های جمع‌آوری داده، هدفگیری فقرا و صلاحیت‌سنجی متقاضیان آن است که هیچ‌کدام از روش‌ها بر دیگری برتری نداشته و انتخاب آنها به شرایط و ویژگی‌های فقر در آن مناطق بستگی دارد و

روش‌ها در سه مرحله مذکور را به‌عنوان یک بسته شناسایی دید که عملکرد هدفگیری را تعیین می‌کنند. همچنین روش‌های هدفگیری را می‌توان به صورت ترکیبی استفاده کرد که بر عملکرد هدفگیری نیز تأثیرگذار است به‌عنوان مثال ابتدا با روش هدفگیری جغرافیایی مناطق با فقر بالا را شناسایی و سپس در آن مناطق برنامه‌های حمایتی کودک‌محور اجرا کرد.

شناسایی نیازمندان یک برنامه حمایتی معمولاً با خطاهایی همراه است. برای مثال در یک برنامه فقرزدایی که هدف آن هدایت منابع به سوی فقر است، خطای شمولیت به معنی عدم اعطای مزایا به برخی خانوارهایی که واقعاً فقیر هستند و خطای عدم شمولیت به معنی اعطای مزایا به خانوارهای ثروتمندی که مستحق دریافت نبوده‌اند. شاخص‌های دیگری نظیر شاخص کودی، گراش و هودینات نیز به‌منظور ارزیابی دقت شناسایی در پژوهش‌های اقتصادی معرفی شده است که در سهم هریک از دهک‌های درآمدی از کل مزایا برنامه حمایتی را محاسبه و با یکدیگر مقایسه می‌کند. یک سیستم هدفگیری مناسب تلاش می‌نماید خطاهای مذکور را کمینه سازد.

مرور تجربیات موفق در زمینه کاهش فقر نشان می‌دهد یکی از محورهای اصلی تغییر و تحولات نظام حمایتی آن کشورها، استفاده از سیستم هدفگیری یکپارچه است. پژوهش‌هایی با مطالعه تجربه کلمبیا در راه‌اندازی سیستم و اندونزی در راه‌اندازی پایگاه اطلاعات یکپارچه برنامه‌های حمایت اجتماعی نشان می‌دهند که میزان هدایت منابع به گروه‌های نیازمند افزایش و نرخ فقر به میزان محسوسی کاهش یافته است.

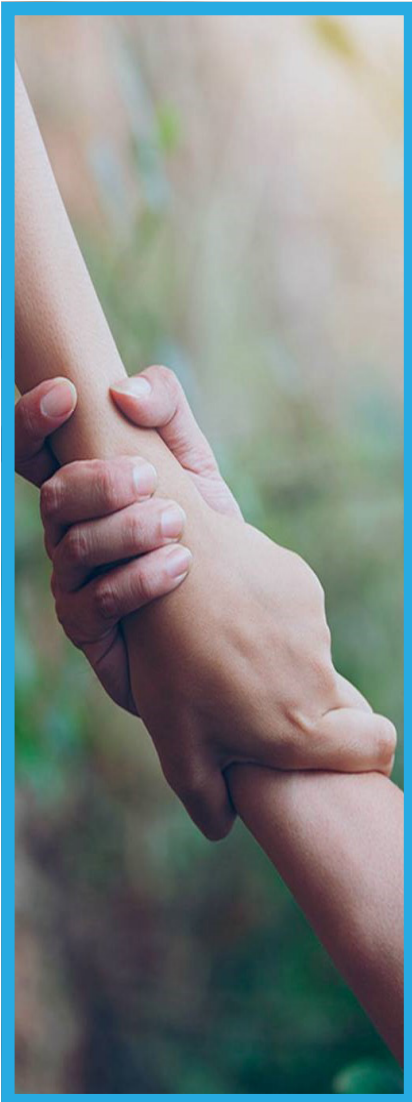
بنابراین به منظور افزایش کارایی و اثربخشی برنامه‌های حمایتی، توصیه‌های سیاستی ذیل ارائه می‌شود:

■ **گذار از رویکرد «برنامه‌های حمایتی فراگیر» به رویکرد «حمایت اجتماعی فراگیر».** برنامه‌های حمایتی فراگیر همچون درآمد پایه همگانی شمولیت بالا و حداکثری را در کل جمعیت داشته و عمدتاً کمترین تأثیر را بر کاهش فقر به جای می‌گذارد. علاوه بر این به منابع چشمگیری نیاز دارد که سایر برنامه‌های حمایتی را محدود می‌کند. در مقابل در رویکرد حمایت اجتماعی فراگیر با متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی همه گروه‌های نیازمند حمایت (یعنی فقرا و گروه‌های خاص همچون کودکان، زنان سرپرست خانوار، مادران باردار و شیرده، سالمندان، از کارافتادگان و توان‌یابان) مشمول برنامه حمایتی هدفمند قرار گرفته و با هدفگیری دقیق گروه‌های نیازمند حمایت، تأمین اعتبار اجرای این برنامه‌ها با مشکل مواجه نشده و کارایی هزینه‌ای لازم را خواهد داشت.

■ **تشکیل واحد هدفگیری ملی به‌عنوان تنها مرجع واحد شناسایی**

**نیازمندان برنامه‌های حمایتی در کشور.** یکی از درس‌آموخته‌های مرور تجربیات کشورهای موفق در زمینه کاهش فقر، استفاده از سیستم‌های هدفگیری متمرکز است. عمده این کشورها با تشکیل واحد مستقل برای هدفگیری نیازمندان، مسئولیت راه‌اندازی و مدیریت سیستم‌های اطلاعاتی مربوطه و همچنین ارائه خدمات و پشتیبانی از آن را به آنها اعطا می‌کنند. در مقابل همه برنامه‌های حمایتی هدفمند در کشور ملزم به انتخاب واجدان شرایط از طریق سیستم‌های هدفگیری مذکور هستند. یکی از مهم‌ترین وظایف اصلی واحدهای هدفگیری، پایش پیوسته دقت هدفگیری و ارتقا آن است.

■ **تکمیل پایگاه‌های اطلاعات رفاهی به‌عنوان بستر هدفگیری نیازمندان.** در میان روش‌های جمع‌آوری داده برای هدفگیری نیازمندان، روش ثبتی مبنا نسبت به سایر روش‌ها از اعتبار بیشتری برخوردار است. لازمه اتکا به داده‌های ثبتی برای هدفگیری نیازمندان، تجمیع و یکپارچه‌سازی اطلاعات رفاهی افراد در یک پایگاه اطلاعاتی است.



# ضرورت پایش و انجام اقدامات تقنینی جهت مقابله با آلاینده‌های نوظهور در محیط زیست

۱۹۹۳۲  
۱۴۰۲/۰۵/۰۸

دفتر مطالعات زیرزمینی



## بیان / شرح مسئله

آلاینده‌های موجود در محیط را می‌توان به دو دسته متعارف و نوظهور دسته‌بندی کرد. آلاینده‌هایی که دستورالعملی برای شناسایی و پایش آنها موجود است و میزان حدود مجاز آنها در محیط تعیین شده، متعارف نامیده می‌شوند. از طرف دیگر اصطلاح «آلاینده نوظهور» به هر ماده شیمیایی طبیعی و انسان‌ساخت و یا میکروارگانیزی اطلاق می‌گردد که معمولاً در محیط زیست پایش نمی‌شود، اما پتانسیل ورود به محیط و ایجاد اثرات سوء مشخص یا مشکوک بر محیط زیست و یا سلامت انسان را دارد. در طی سالیان اخیر مطالعات گسترده‌ای در خصوص اثرات آلاینده‌های نوظهور بر سلامت انسان و محیط زیست انجام شده است. براساس این مطالعات مواد شیمیایی

مختل‌کننده غدد درون‌ریز، باعث کاهش باروری، اثرات رشدی و سایر مشکلات تولید مثل می‌شوند. همچنین آلودگی خاک توسط مواد نفتی، داروها، محصولات مراقبت شخصی، کشاورزی، پسماندهای خانگی، صنایع تولید رنگ، محصولات صنعتی و میکروپلاستیک‌ها، می‌تواند علاوه بر کاهش باروری خاک و آلودگی آب‌های زیرزمینی، با جذب توسط گیاهان وارد چرخه غذایی انسان و دیگر موجودات شوند. در این راستا مطالعات انجام گرفته نشان می‌دهد که قرار گرفتن طولانی‌مدت در معرض آلاینده‌های نوظهوری نظیر کربن سیاه، کربن آلی، آئروسول‌های غیرآلی ثانویه و ذرات بسیار ریز باعث خطراتی مانند مرگ‌ومیر قبل از تولد، دیابت و بیماری‌ها قلبی می‌شود.



بررسی مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهد که می‌توان کلیه آلاینده‌های نوظهور را در چهار دسته ۱. مواد شیمیایی سنتز شده، ۲. میکروپلاستیک‌ها، ۳. موجودات مقاوم در برابر آنتی‌بیوتیک‌ها، ۴. عناصر نادر خاکی طبقه‌بندی کرد. ورود این آلاینده‌ها به چرخه محیط زیست سبب ایجاد آلودگی و اثرات مخرب بر سلامت انسان و محیط زیست می‌شود. در این راستا بررسی مطالعات داخلی انجام گرفته بر روی آلاینده‌های نوظهور در کشور نشانگر آن است که در طی سال‌های بررسی غلظت این آلاینده‌ها در

هوا، آب، خاک، فاضلاب و متعاقب آن بدن انسان مورد توجه قرار گرفته است. همچنین مطالعات انجام شده از وجود آلاینده‌های نوظهور نظیر میکروپلاستیک‌ها در خاک اطراف مراکز دفن و هواحکایت دارد. لذا شواهد گویای وجود آنتی‌بیوتیک‌ها در ورودی تصفیه‌خانه‌های فاضلاب کشور است. با وجود آنکه نتایج پژوهش‌های دانشگاهی از اثرات نامطلوب آلاینده‌های نوظهور بر سلامت انسان و محیط زیست خبر می‌دهد و همچنین به‌رغم وجود تکالیف قانونی درخصوص تدوین استانداردها و

حدود مجاز آلاینده‌ها در آب، خاک و هوا توسط دستگاه‌های متولی، کشور با عدم تکافوی امکانات آزمایشگاهی، نبود راهبرد جامع غربالگری، ارزیابی، پایش، ممنوعیت، کاهش و تصفیه آلاینده‌های نوظهور، نبود زمان‌بندی مدون در بازرنگری استانداردها، قوانین و مقررات مربوطه، عدم بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت مراکز پژوهشی و اخذ نظرات نخبگانی و تکیه بر ترجمه متون علمی خارجی، نبود بانک جامع اطلاعاتی و عدم آگاهی‌رسانی مناسب درخصوص آلاینده‌های نوظهور روبه‌رو است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای رفع موانع و فائق آمدن بر چالش‌های انتشار آلاینده‌های نوظهور در محیط زیست کشور پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. **تشکیل کارگروهی** به ریاست سازمان حفاظت محیط زیست و با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، نفت، نیرو، جهاد کشاورزی، سازمان ملی استاندارد، سازمان غذا و دارو، سازمان

زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، اساتید صاحب‌نظر دانشگاه، مراکز پژوهشی و سایر دستگاه‌های مربوطه **به منظور تدوین برنامه جامع راهبردی غربالگری، ارزیابی، پایش، ممنوعیت، کاهش و تصفیه آلاینده‌های نوظهور و تصویب آن در هیئت وزیران، تهیه و ابلاغ فلودیاگرام حذف و اضافه کردن نام آلاینده‌های نوظهور با بهره‌گیری از نظرات خبرگان، مراکز پژوهشی داخلی**

**و ترجمه متون علمی معتبر** در استانداردهای ملی ایران در بازه‌های زمانی پنج‌ساله توسط سازمان ملی استاندارد ایران،  
۳. استفاده از ظرفیت‌های شرکت‌های فناور و دانش‌بنیان در زمینه **تجهیز آزمایشگاه‌های معتمد محیط زیست و آزمایشگاه‌های مرجع استاندارد** توسط معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری.

# فرصت‌ها و الزامات هم‌گرایی جهش تولید و ارتقای کیفیت محیط زیست کشور با تأکید بر شعار سال

۱۹۹۴  
۱۴۰۳/۰۵/۱۳

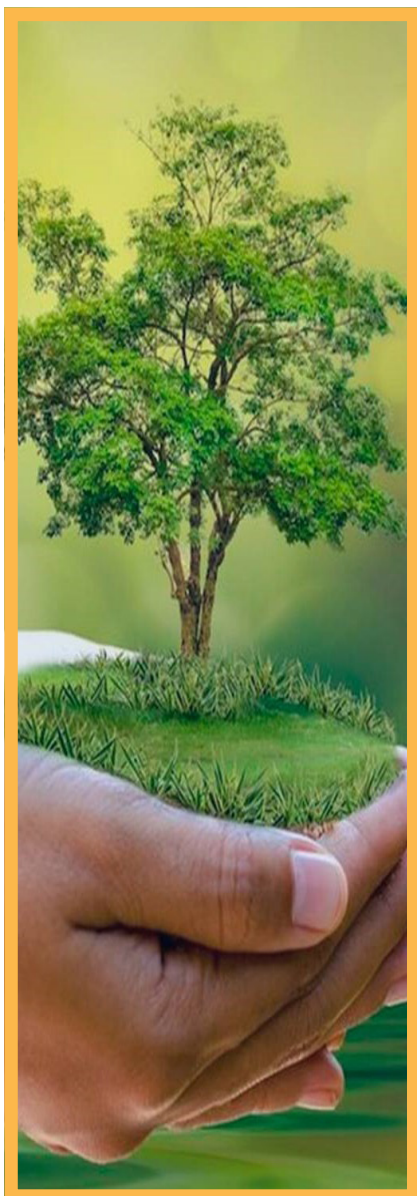
دفتر مطالعات زیربنایی



## بیان / شرح مسئله

با توجه به تأکیدات مکرر رهبر معظم انقلاب طی سالیان اخیر بر حرکت به سوی اقتصاد تولیدمحور به‌عنوان یکی از ارکان گام دوم انقلاب و تعیین جهش تولید با مشارکت مردم در سال جاری، واکاوی نسبت جهش تولید با وضعیت محیط زیست کشور امری اجتناب‌ناپذیر است. از منظر جهانی دنگاه کلی در این خصوص وجود دارد: از یک طرف برخی از طرفداران محیط زیست معتقد هستند که برای بهبود وضعیت محیط زیست باید روند رشد اقتصادی کند شود و در مقابل طرفداران رشد اقتصادی نیز بر این باورند که رشد اقتصادی با تغییر رویکرد تولید از فعالیت‌های با آلودگی بیشتر به سمت فعالیت‌های با آلودگی کمتر می‌تواند باعث کاهش آلودگی و افزایش کیفیت محیط زیست شود. تلفیق این دو نگاه که با لحاظ اثر مقیاس و اثر توسعه فناوری طی سالیان اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته، در منحنی محیط زیست کوزنتس

بروز یافته است. درحقیقت تئوری منحنی محیط زیست کوزنتس ادعا می‌کند، سطحی از درآمد (نقطه بازگشت) وجود دارد که اگر جامعه به آن برسد، کیفیت محیط زیست، هم‌زمان با افزایش درآمد، بهبود خواهد یافت، البته کشورهای مختلف الزاماً از یک الگوی مشابه منحنی محیط زیست کوزنتس تبعیت نمی‌کنند و عوامل متعددی نظیر دسترسی به منابع (به‌ویژه وفور منابع)، تحریم‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی آن را متأثر می‌کند. گزارش حاضر سعی کرده است، ضمن بررسی تئوری‌ها و فرضیه‌های مختلف درخصوص نسبت رشد اقتصادی کشور و کیفیت محیط زیست و با بهره‌گیری از مطالعات پیشین صورت گرفته در این مرکز طی سالیان اخیر، راهکارهایی را برای جهش تولید کشور همگام با رعایت الزامات محیط زیستی طی سالیان آتی ارائه کند.



**الف) وضعیت محیط زیست در کشور:** وضعیت ایران در نماگر بهره‌وری منابع، نشان‌دهنده آن است که ایران طی دهه اخیر همواره در این حوزه، رتبه نامناسبی بین کشورهای جهان داشته که این روند نشانگر آن است که طی سالیان اخیر اقتصاد کشور وابستگی بیشتری به منابع موجود در کشور پیدا کرده است. علاوه بر این، وضعیت انتشار گازهای گلخانه‌ای در کشور نشان می‌دهد که در حال حاضر کشور ایران حدود ۱/۸٪ از انتشارات جهانی را تولید می‌کند، در حالی که سهم ایران در اقتصاد جهانی براساس تولید ناخالص داخلی اسمی (نه واقعی) تقریباً ۰/۴٪ از اقتصاد جهانی بوده است. از طرف دیگر ایران هرچند از منظر سرانه ردپای اکولوژیک در رتبه‌های میانی جهانی قرار دارد، اما زمانی که نسبت سرانه ردپای اکولوژیک به درآمد سرانه تولید ناخالص داخلی محاسبه شود، کشور ما

جزء کشورهایی با ردپای اکولوژیک بسیار بالا خواهد بود.

**ب) واکاوی نسبت محیط زیست و جهش تولید در ایران:** براساس مطالعات پیشین صورت گرفته در کشور، در مجموع با بهره‌گیری هم‌زمان از دو رویکرد پایش محور و فرصت محور می‌توان به نسبت محیط زیست و جهش تولید در کشور نگریست:

**۱. رویکرد پایش محور:** غالب قوانین و مقررات محیط زیستی مصوب در کشور معطوف به همین رویکرد پایشی و کنترلی بوده است که با توجه به تخریب‌های گسترده‌ای که تاکنون توسط توسعه‌طلبی‌های بی‌ضابطه به محیط زیست کشور تحمیل شده، اتخاذ این رویکرد تا حدودی قابل درک به نظر می‌رسد، اما انتخاب رویکرد پایشی و کنترلی صرف هم موجب کندی و توقف در روند صدور مجوزها و فعالیت‌های بخش تولیدی

در کشور شده است. از مصادیق این رویکرد می‌توان به ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها و اخذ عوارض و جرائم آلاینده‌ی زیست‌محیطی در قوانین کشور اشاره کرد.

**۲. رویکرد فرصت محور:** توسعه اقتصادی و جهش تولید با توجه به رکود دهه گذشته در کشور یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است، لکن در حوزه محیط زیست فرصت‌های گسترده‌ای وجود دارند که قابلیت هم‌راستایی با سیاستگذاری‌ها و اولویت‌های اقتصادی و تولیدی کشور را دارد. در این رویکرد، ارتقای بهره‌وری در صنایع، همکاری بین‌المللی در جهت تسهیل انتقال و توسعه فناوری‌ها، اصلاح و بهبود فرایندها و فناوری‌های تولید، تکمیل زنجیره ارزش در چرخه اقتصادی کشور و ارزش‌افزایی از پسماندهای کشور می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای ذیل در جهت تحقق جهش تولید با کمترین آسیب به پیکره محیط زیستی کشور برای حرکت به سمت پیشرفت پایدار طی سالیان آتی پیشنهاد می‌شود:

- ▶ تدوین اطلس کسب‌وکارهای مجاز و ارائه نقشه‌مکان محور،
- ▶ ایجاد چرخه پایش-رفع آلاینده‌ی واحدهای

تولیدی با راه‌اندازی درمانگاه رفع آلاینده‌ی،

- ▶ تقویت سازوکارهای مالی-اقتصادی ارتقای بهره‌وری و بهینه‌سازی منابع با راه‌اندازی بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست،
- ▶ بهره‌مندی از فرصت‌ها و مشوق‌های عضویت در پیمان بریکس در زمینه تولید انرژی‌های تجدیدپذیر و توسعه صنایع کم کربن،

- ▶ بهره‌برداری پایدار از ظرفیت‌ها، منابع و ذخایر زیست‌بوم دریایی کشور با استفاده از ظرفیت مشارکت مردم در حفظ و حراست از محیط زیست مناطق ساحلی کشور،
- ▶ استقرار اقتصاد چرخشی از طریق تدوین سازوکارهای شفاف ایجاد در بازار پسماند با مشارکت بخش خصوصی.

# ظرفیت‌های اجرای ماده (۵) قانون جهش تولید مسکن: ابزارها و راهکارهای بازار سرمایه در صنعت ساختمان و تولید مسکن (با تأکید بر صندوق‌های سرمایه‌گذاری بخش مسکن)

دفتر مطالعات زیربنایی



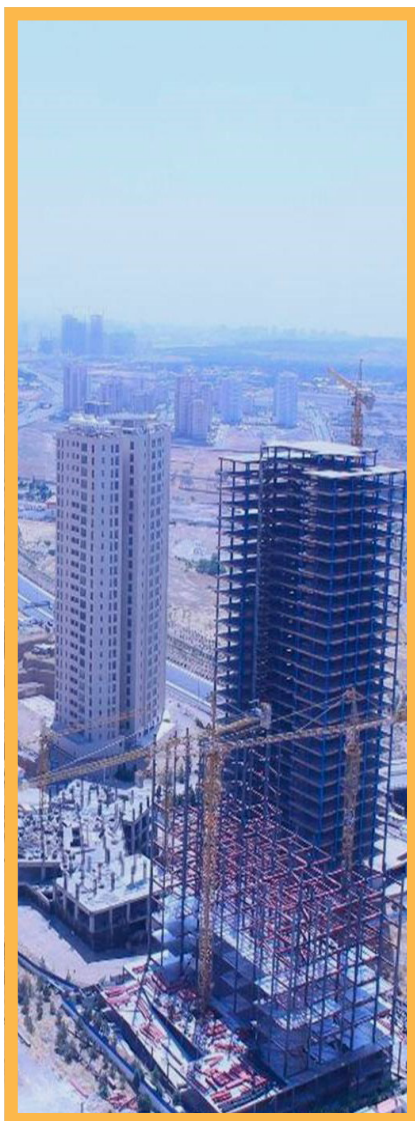
۱۹۹۴۳  
۱۴۰۳/۰۵/۱۴

## بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر به‌رغم شرایط خاص اقتصادی و سیاسی حاکم که تمامی بخش‌های واقعی (حقیقی) و مالی اقتصاد را درگیر چالش‌های شدیدی کرده، حوزه مسکن هم از این وضعیت مستثنا نبوده و این بازار دچار عدم تعادل عرضه و تقاضا، جهش چند برابری قیمت و فشار بر اقتصاد خانوارها شده است. دولت، در سال‌های تحت تحریم، تلاش زیادی برای مهار افسارگسیخته قیمت‌ها و حفظ قدرت خرید مردم کرده است. اگرچه هدف دولت برنامه‌ریزی برای تأمین مسکن قشر کم درآمد جامعه بوده، اما فعالیت در این حوزه به‌خصوص در سال‌های اخیر تبدیل به تجارت و سوداگری شده است. در راستای جهش تولید مسکن و تمرکز دولت سیزدهم بر هدف ساخت ۴ میلیون مسکن در طی چهار سال، قانون جهش تولید مسکن سال

۱۴۰۰ به تصویب رسید.

به‌منظور اجرایی کردن هدف مذکور ذیل قانون مصوب سال ۰۰۴۱، نیاز به منابع مالی هنگفتی بود که به‌عنوان یکی از موانع و گره‌های اصلی در مسیر تحقق شناسایی شد. با توجه به اینکه بانک‌ها به تنهایی توان تأمین مالی این میزان از ساخت مسکن را نداشتند، هیئت‌وزیران در جلسه ۲۰۴۱/۷/۹۱ به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و سازمان بورس و اوراق بهادار و به استناد تبصره «۴» ماده (۵) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۰۰۴۱، آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور را تصویب کرد. در این آیین‌نامه اجرایی، بهره‌مندی از ظرفیت بازار سرمایه با محوریت صندوق‌های سرمایه‌گذاری برای کمک به حل مشکل تأمین مالی صنعت ساخت‌وساز ساختمان و مسکن معرفی شده است.



به‌طور کلی بیش از ۰۵ سال است که ساختار صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات در ایالات متحده وجود دارد. کنگره آمریکا در سال ۰۶۹۱، مجوز قانونی برای تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات را به‌عنوان اصلاحیه تمدید مالیات غیرمستقیم سیگار اعطا کرد. در آن سال، انجمن ملی صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات، که یک گروه حرفه‌ای برای ترویج سرمایه‌گذاری در صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات بود، تأسیس شد. سپس در سال ۵۶۹۱، اولین صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات، در بورس اوراق بهادار نیویورک (NYSE) پذیرش شد. صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات مبتنی بر وام مسکن، بخش عمده‌ای از رشد صندوق‌های املاک و مستغلات در اوایل دهه ۰۷۹۱ را تشکیل دادند و باعث رونق مسکن شدند. این رونق، البته پس از شوک‌های نفتی سال ۳۷۹۱ و رکود اقتصادی پس از آن، از بین رفت. در

سال ۹۶۹۱ نیز نخستین قانون مربوط به صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات در اروپا در هلند تصویب شد.

اولین تراست املاک پذیرش شده در استرالیا در سال ۱۷۹۱ راه‌اندازی شد. صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات کانادایی نیز در سال ۳۹۹۱ شروع به کار کردند، اما تا آغاز قرن بیست‌ویکم به ابزارهای سرمایه‌گذاری محبوب تبدیل نشدند. از طرف دیگر، باره‌اندازی صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات ژاپنی در سال ۱۰۰۲ این مفهوم در سراسر آسیا گسترش یافت و در اروپا با قوانین وضع شده در فرانسه (۳۰۰۲)، آلمان (۷۰۰۲) و بریتانیا (۷۰۰۲)، بیش‌ازپیش تقویت شد. در مجموع، اکنون حدود ۰۴ کشور دارای قانون مربوط به صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات هستند.

در بازار مسکن کشوری مانند فرانسه می‌توان به‌طور غیرمستقیم سرمایه‌گذاری کرد. برای مثال، گروهی از شرکت‌ها که با

عنوان شرکت‌های سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات که اختصاراً با عنوان SCPI فعال هستند، با معرفی واحدهای مسکونی بانرخ‌بازده اجاره‌بالا در پی جذب سرمایه‌گذار هستند. برای نمونه، این شرکت، ملکی را پیشنهاد کرده که با حداقل ۵۹۱ یورو (یک واحد سرمایه‌گذاری) می‌شود در خرید و اجاره آن مشارکت کرد. این سرمایه‌گذاری طی سال مالی گذشته ۹/۴۱ درصد بازده داشته که ۵/۹۷ درصد آن ناشی از درآمد اجاره و ۳/۷۱ درصد آن ناشی از افزایش قیمت ملک بوده است. این روش سرمایه‌گذاری این مزیت اصلی را داراست که تمامی امور و هزینه‌های مربوط به پیدا کردن، خرید، اجاره، نگهداری ساختمان برعهده شرکت مربوطه (متولی) خواهد بود. متوسط سوددهی این گروه از شرکت‌های فرانسوی در سال مالی گذشته ۴/۳۵ درصد گزارش شده که بیش از دو برابر نرخ سود پرداختی به حساب‌های پس‌انداز بانکی در سال ۲۲۰۲ بوده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بحث مولدسازی در ارگان‌های دولتی و فروش اموال مازاد این ارگان‌ها که عموماً در قالب زمین و ملک‌های تجاری و ساختمان است، پیشنهاد می‌شود با این ارگان‌های دولتی مذاکره شود تا با استفاده از ابزار صندوق‌های زمین و ساختمان با آورده ملک خود شریک شده تا ضمن ایجاد درآمد پایدار، زمینه مشارکت شهروندان هم فراهم شود.

توسعه این ابزار در قالب صندوق‌های پیش‌فروش ساختمان نیز می‌تواند در رشد تولید و جذب سرمایه‌گذاری مؤثر واقع شود.

واگذاری املاک بانک‌ها از طریق این صندوق‌ها به عموم شهروندان با توجه به نقدشوندگی پایین املاک از راهکارهای توسعه‌ای بازار و کاهش انباشت سرمایه بانک‌ها در املاک شده و موجبات رونق و عرضه املاک را با مشارکت مردم با توجه به شعار سال فراهم می‌کند.

فراهم‌سازی زیرساخت‌های شفاف و برخط ارزش‌گذاری املاک و مستغلات صندوق‌ها، جهت اعتمادسازی برای مشارکت شهروندان در سرمایه‌گذاری صندوق‌های املاک و

مستغلات و زمین و ساختمان.

کاهش بوروکراسی و تدقیق و تسهیل چارچوب‌های بررسی پذیرش صندوق‌ها با هدف هوشمندسازی بررسی شرایط پذیرش و پذیرهنویسی صندوق‌ها.

توجه جدی سازمان بورس و فرابورس به عملیاتی‌سازی صندوق‌های سرمایه‌گذاری موضوع ماده (۵) قانون جهش تولید مسکن و آیین‌نامه اجرایی این ماده.

توسعه بازار مسکن از طریق استفاده از ابزار لیزینگ مسکن.

# همگرایی نهادی در تحقق حکمرانی متناسب آب در ایران

۱۹۹۵  
۱۴۰۳/۰۵/۳۱

دفتر مطالعات زیرزمینی



## بیان / شرح مسئله

در تدوین قوانین و سیاست‌های آب کشور نهادها و بخش‌های مختلفی دخیل بوده که همگرایی و واگرایی نهادی این ذی‌مدخلان از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر بخش آب کشور است. با این وجود، بررسی همگرایی و واگرایی نهادی در مدیریت منابع آب برای مدت‌های طولانی غایب بوده است. در همین راستا در این گزارش، روند تصویب مهم‌ترین طرح‌ها و لویج

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

وضعیت کنونی بخش آب کشور که در مطالعات مختلف مورد واکاوی قرار گرفته، بیانگر این است که مهم قوانین بخش آب، تسهیلگر برداشت از منابع آب بوده و یا با بر هم زدن نظام جامع مدیریت حوضه آبریزی و جایگزین کردن آن با مدیریت استانی، منشأ اختلافات استانی در برداشت از منابع آب در حوضه‌های آبریز مشترک شده‌اند. نتایج بررسی مهم مسائل مدنظر دولت و مجلس برای بررسی همگرایی نهادی، بیانگر این است که طرح‌های پیشنهادی توسط مجلس در بخش آب، عمدتاً متمرکز بر تسهیل برداشت از منابع آب

قانونی آب در دوران بعد از انقلاب اسلامی که تأثیرات زیادی بر مدیریت منابع آب داشته‌اند شامل «قانون توزیع عادلانه آب - ۱۳۶۱»، «قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که پیش از یک استان را دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط - ۱۳۸۴» و

زیرزمینی و کمک به بهره‌برداران بوده است. در این شرایط کارشناسان وزارت نیرو و نمایندگان دولت مخالفت کرده‌اند، اما در نهایت تأثیرات اندکی بر تصویب طرح‌ها داشته‌اند. در مقابل، لایحه پیشنهادی دولت مبنی بر تبدیل ادارات کل امور آب به شرکت‌های آب منطقه‌ای، بیشتر با هدف تمرکز بر کاهش بار مالی دولت، کوچک‌سازی و تراکم‌زدایی از وظایف و اختیارات دولت بوده و با وجود تذکرات برخی از نمایندگان مجلس مبنی بر پیامدهای استانی شدن مدیریت آب و عدم همسویی این لایحه پیشنهادی با اصول آمایش سرزمین، در نهایت

همچنین قوانین متأخر برای تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری که عبارتند از قانون الحاق یک ماده‌ای مصوب سال ۱۳۸۴ و «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری - ۱۳۸۹»، مورد بررسی قرار گرفت. اهم اهداف این گزارش شناسایی نقاط همگرا و واگرا بین دو نهاد قوه مجریه و قوه مقننه در روند تصویب قوانین مذکور بوده است.

به پشتوانه نمایندگان شهرهای کوچک‌تر مصوب شده که پیامدهای آن در سال‌های بعد عیان شده است. با این وجود، طرح‌ها و لایحه پیشنهادی مورد بحث، عمدتاً با هدف حفاظت از منابع آب نبوده است. لذا بعضاً عدم همگرایی بین دولت و مجلس در روند تصویب بعضی از قوانین بخش آب را از این منظر که می‌تواند مانعی در راستای تصویب قوانین مضر در بخش آب باشد، می‌توان مثبت ارزیابی کرد. به عبارت دیگر، در روند تصویب قوانینی که منجر به تسهیل برداشت از منابع آبی خواهند شد، واگرایی نهادی را می‌توان به‌عنوان

زمان تصویب هر دو قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری بین نمایندگان مجلس و اعضای هیئت‌دولت وجود داشت، تنها شاخص‌های محدودی از عدالت را مدنظر قرار داده بود. لذا با در نظر نگرفتن شاخص‌های پایداری در بحث عدالت اجتماعی، می‌توان این عدالت‌خواهی را «عدالت توزیعی و ضداکولوژیک» دانست که سهم نسل‌های آتی به تناسب در آن دیده نشده است.

در هم‌زمانی پیشنهاد طرح احیا و تعادل‌بخشی منابع آب از سوی وزارت نیرو (نهاد دولت) با مطرح کردن طرح قانون تعیین تکلیف چاه‌ها (از سوی نهاد مجلس) می‌توان مشاهده کرد. همچنین در مواردی که همگرایی سیاستی بین دو نهاد وجود داشته است (مانند قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها) این همگرایی لزوماً در مسیر رسیدن به پایداری و حفاظت از منابع آب نبوده است. گفتنی است که شعار عدالت‌طلبی که در

عاملی تعدیل‌گر و کاهنده پیامدهای قوانین ضدحفاظتی (از منابع آب) تلقی کرد. بررسی رویه تصویب قوانین مهم بخش آب نشان می‌دهد پیامدهای احتمالی تصویب این قوانین ناشناخته نبوده و از ابتدای جلسات قانونگذاری، نمایندگان مخالف و در برخی موارد کارشناسان دولت نسبت به پیامدهای آنها هشدار داده‌اند. بعضاً دولت با هدف حفظ منابع آب و مجلس با هدف توسعه منابع آب، در اهداف خود دچار واگرایی شده‌اند. چنانچه این امر را

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

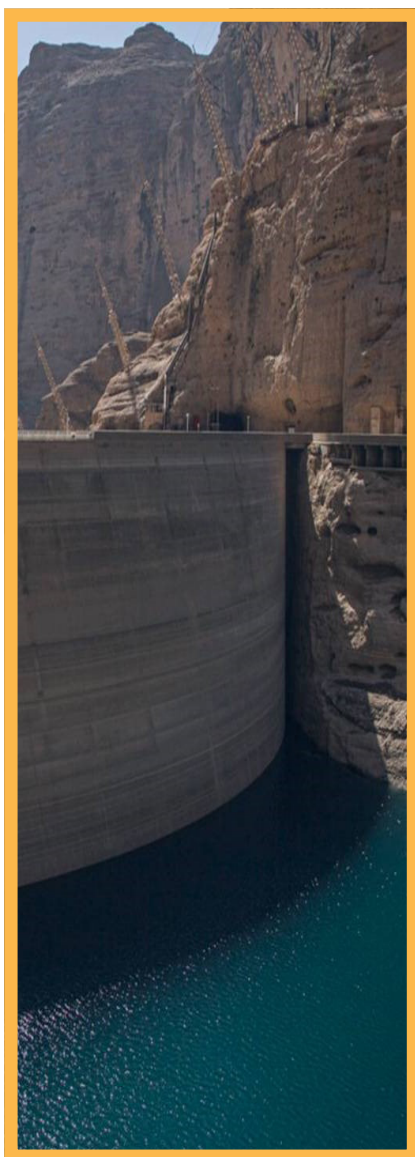
با توجه به ناترازی بین منابع و مصارف آب لازم است همگرایی و واگرایی نهادی در مسیر توسعه پایدار منابع آب در نظر گرفته شود. لذا رویکرد همگرایی نهادی باید مبتنی بر اطمینان از کسب حداکثر منافع از سرمایه‌گذاری‌ها و توزیع عادلانه منابع (با حفظ عدالت اکولوژیک و هیدرولوژیک) و پایداری آنها، بدون هزینه نامطلوب برای محیط زیست و اکوسیستم، باشد. برای این منظور، ایجاد فهم مشترک از حفاظت و پایداری منابع آب از طریق همگرایی بین نهاد دولت و نهاد مجلس ضروری است.

نگرش به عدالت در بخش آب، باید همه ابعاد و سطوح (عدالت اکولوژیک، عدالت برای همه بهره‌برداران، عدالت بین‌نسلی در بهره‌برداری از منابع، توجه به حقوق افراد فاقد و دارای پروانه بهره‌برداری از چاه و توجه به حقوق آحاد/ذی‌نفعان وابسته به منابع آبخوان مشترک) را در بر گرفته و همگرایی نهادی در این موضوع حائز اهمیت است. درحقیقت بدون لحاظ شاخص‌های عدالت اکولوژیک و عدالت بین‌نسلی، رفع ناترازی بین منابع و مصارف و

تضمین پایداری تأمین مصارف و تسکین بحران آب، ناممکن خواهد بود.

توجه به رویکرد آمایش محور در تصویب طرح‌ها و لوايح توسط نهادهای ذی‌مدخل، می‌تواند همگرایی مطلوب و مبتنی بر پایداری را ممکن سازد. زیرا نتایج تصویب برخی از قوانین و سیاست‌ها نشان داده که بدون لحاظ رویکرد آمایش محور، بهره‌برداری خارج از توان اکولوژیک و هیدرولوژیک رخ داده و توسعه نامتوازن و ناپایدار رقم خواهد خورد.

حکمرانی خوب آب و به تبع آن پایداری منابع آب از طریق حفظ تعادل بین منابع و مصارف و در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کشور، باید از یک الگوی همگرایانه نهادی تضمین‌کننده توسعه متوازن منابع آب بهره‌مند شود. دستیابی به این الگو، نیازمند همگرایی و هم‌افزایی بین کلیه ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان در مدیریت منابع آب بوده که لازمه تحقق آن توجه به بسترهای اقلیمی، سیاسی و اجتماعی کشور در سیاست‌گذاری‌های بخش آب است.





## بیان / شرح مسئله

تاب‌آوری به‌منزله ارتقای توانایی جامعه، برنامه‌ریزی و آمادگی برای جذب و بهبود و موفقیت بیشتر برای مقابله با اثرات ناخواسته بعد از سوانح و ترمیم و بهبود جامعه‌سازنده دیده از لحاظ اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و کالبدی است. تاب‌آوری این ظرفیت را دارد که در چرخه مدیریت سوانح طبیعی در زمان قبل از وقوع سانحه، حین و بعد از آن وارد عمل شود. لذا قرار دادن برنامه‌های افزایش تاب‌آوری در برابر مخاطرات طبیعی در طرح‌های توسعه شهری از اقدامات ضروری است. بر این اساس می‌توان گفت؛ کشورهای کمتر توسعه‌یافته و یا در حال توسعه از مهم‌ترین کشورهای در

معرض آسیب ناشی از بلایا هستند. به‌طور متوسط میزان تلفات در این کشورها به‌ازای هر واقعه طبیعی ۸ هزار نفر است که تقریباً ۱۵ برابر میانگین مرگ‌ومیر در کشورهای با درآمد بالا در منطقه است که یکی از دلایل آن را می‌توان توسعه شهرنشینی برنامه‌ریزی نشده و درک و شناخت پایین در مورد سرمایه‌گذاری‌های دولتی برای جلوگیری از بلایا و منافع اجتماعی و مالی بلندمدت دانست.

ویژگی مهم مدیریت بحران در اغلب کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، کم‌توجهی به اقدامات قبل از وقوع بحران

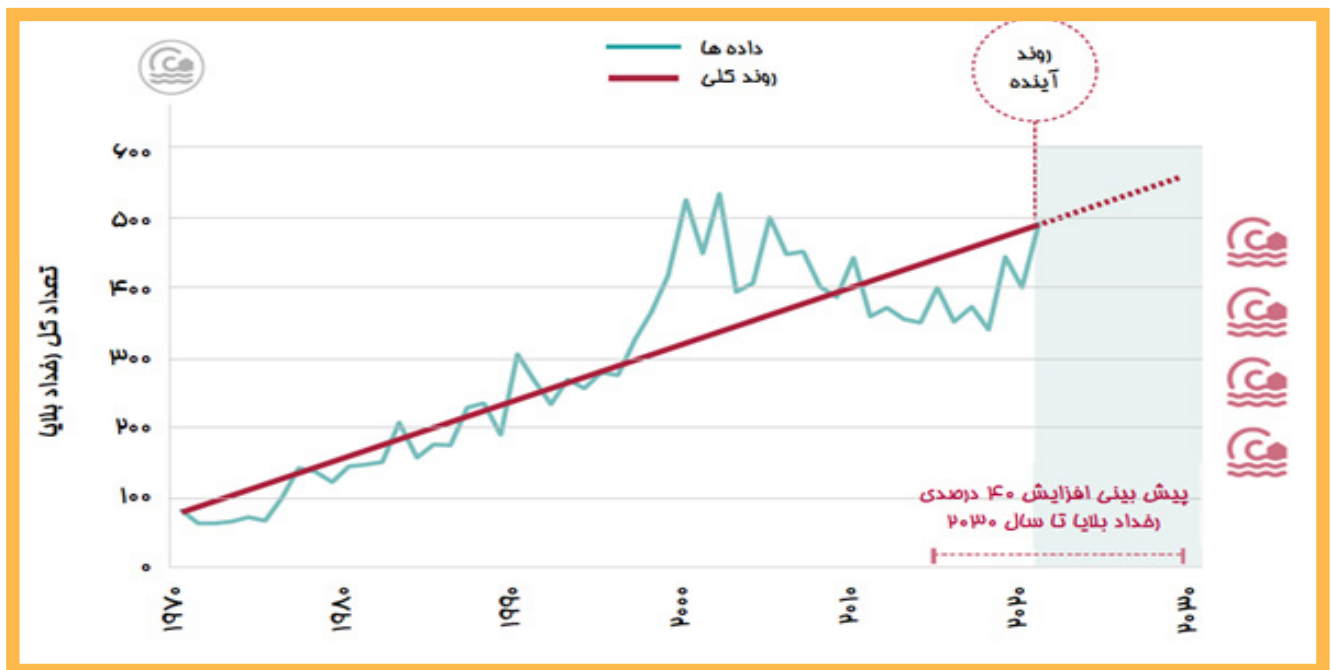
است و تمامی فعالیت‌ها اغلب پس از رخداد حادثه انجام می‌شود. در مدیریت ریسک اقدامات گسترده‌ای قبل از وقوع انجام می‌شود و عملاً غافلگیری به حداقل ممکن می‌رسد. در خصوص آسیب‌شناسی مدیریت بحران و ریسک بلایای طبیعی در ایران می‌توان گفت بخشی از آن به موقعیت جغرافیایی و ویژگی‌های اقلیمی و زمین‌شناختی مرتبط بوده و بخشی دیگر وابسته به ساختارهای حکمرانی و نهادی مدیریت بحران در کشور است که منجر به کاهش تاب‌آوری کشور و آسیب‌پذیری بیشتر آن در برابر بلایای طبیعی می‌گردد.

براساس آمار جهانی، در بازه زمانی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۷ میلادی، وقایع مرتبط با پدیده‌های ژئوفیزیکی و اقلیمی سبب مرگ ۱/۳ میلیون نفر شده و ۴/۴ میلیارد نفر در سطح جهان را مجروح، بی‌خانمان، آواره یا نیازمند کمک اضطراری کرده است. بیشترین پیامدهای اقتصادی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و کشورهای جزیره‌ای کوچک در حال توسعه در منطقه آسیا و اقیانوسیه مشاهده می‌شود. به طوری که حدود ۷۸ درصد از زیان‌های مالی گزارش شده، ۶۹ درصد مرگ‌ومیرها و همچنین ۸۵ درصد از کل افراد آسیب‌دیده ناشی از وقایع ژئوتکنیکی ثبت شده طی ۲۰ سال به این قاره مربوط است. براساس گزارش سازمان ملل متحد، وقوع بیش از ۱۴۰ فاجعه در منطقه آسیا و اقیانوسیه منجر در سال ۲۰۲۲ به مرگ بیش از ۷۵۰۰ نفر، تحت

تأثیر قرار گرفتن ۶۴ میلیون نفر و وارد آمدن خسارت ۵۷ میلیارد دلاری شده است. طبق گزارش این سازمان (۲۰۲۲)، جهان در ۲۰ سال گذشته هر سال ۳۵۰ تا ۵۰۰ فاجعه در مقیاس متوسط تا بزرگ را تجربه کرده است که پنج برابر بیشتر از سه دهه گذشته بوده است. با توجه به پیش‌بینی‌های فعلی آب‌وهوا تا سال ۲۰۳۰، جهان با حدود ۵۶۰ مخاطره در سال روبرو خواهد بود و ۳۷/۶ میلیون نفر به افرادی که در فقر شدید زندگی می‌کنند، اضافه خواهد شد. در بدترین سناریو تا سال ۲۰۳۰ تغییرات اقلیمی و بلایا، ۱۰۰/۷ میلیون نفر دیگر را نیز به سمت فقر می‌کشاند. در رابطه با سهم وقایع طبیعی در خسارت‌های اقتصادی در ایران نیز، در دهه ۹۰ خشک‌سالی بیشترین تأثیر و حدود ۴۵/۵ درصد سهم داشته و سهم وقایع زلزله و سیل در آسیب‌های اقتصادی

به ترتیب ۳۰/۴ و ۲۳/۷ درصد بوده است. دفتر کاهش ریسک بلایای سازمان ملل متحد (UNISDR) در استراتژی بین‌المللی کاهش مخاطرات (۲۰۱۰)، مهم‌ترین دلایل تحریک خطر در نواحی شهری را ذیل هفت عامل اصلی شامل افزایش جمعیت و تراکم شهری، مدیریت ضعیف شهری، توسعه شهری برنامه‌ریزی نشده، کمبود زمین قابل استفاده برای شهروندان کم‌درآمد، ساخت‌وساز نامناسب، تمرکز دارایی‌ها و اموال اقتصادی در شهرهای بزرگ و فرسایش اکوسیستم برشمرده است. از مهم‌ترین چالش‌های تاب‌آوری شهری، تغییر اقلیم، فقدان سازگاری در برابر مخاطرات ناشی از آن، منابع نهادی و مالی محدود، در دسترس نبودن پروتکل‌های استاندارد برای مدیریت بلایا و سازگاری با تغییرات آب‌وهوا و عدم نظارت بر عملکرد شهری است.

تعداد رخداد بلایا از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۲۰ و پیش‌بینی افزایش آن تا سال ۲۰۳۰



Source: UNDRR analysis based on EM-DAT (CRED, 2021).

تلاش برای افزایش تاب‌آوری در برابر مخاطرات طبیعی باید همراه با توسعه و پایداری شهری انجام شود. تاب‌آوری یک جامعه به‌طور مستقیم وابسته به تأمین منابع کافی برای خنثی کردن سریع پیامدهای مخرب بحران است. بنابراین تخصیص بودجه و تأمین اعتبارات کافی برای برنامه‌ریزی و اقدام در راستای ارتقای تاب‌آوری به‌خصوص در شهرهای پرخطر یکی از اولویت‌های مهم در این حوزه است. از دیگر اقدامات اثربخش در این رابطه می‌توان به کنترل جمعیت شهری به‌ویژه مناطق آسیب‌پذیر و ایجاد توازن در بارگذاری جمعیتی، بازتوسعه مناطق شهری با محوریت بلایای طبیعی، مقاومت‌سازی و حفاظت از زیرساخت‌ها با تأکید بر ممنوعیت ساخت‌وساز در محدوده رودها و مسیل‌ها، تغییر کاربری

حواشی رودخانه، رعایت قوانین و ضوابط فنی و اصول ساخت‌وساز، آموزش درباره کاهش خطرپذیری در سطوح مختلف جامعه، برنامه‌های آموزشی برای مدیران شهری، افزایش آگاهی عمومی از اثرات منفی مخاطرات زیست‌محیطی و تخریب اکوسیستم‌ها در تاب‌آوری شهری، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، انجام ارزیابی‌های آسیب‌پذیری و زیست‌محیطی، ایجاد هنجارهای مبتنی بر کاهش خطر و توسعه مدیریت ریسک- فاجعه مبتنی بر اکوسیستم و ... اشاره کرد. همچنین در مناطق دارای بافت ناکارآمد علاوه بر پارامترهای متداول در شناسایی بافت‌های فرسوده مانند میزان آسیب‌پذیری ساختمان‌ها، عرض معابر و ریزدانگی، عواملی از جمله میزان و شدت احتمالی مخاطره، دسترسی به فضاهای باز، توزیع جمعیت، وجود تأسیسات خطرناک و

... که از دیدگاه مدیریت بحران حائز اهمیت هستند نیز باید مورد توجه قرار گیرند. دستیابی به شهری تاب‌آور نیازمند به‌کارگیری اصولی مدون در نظام برنامه‌ریزی است تا بتوان زمینه را برای حصول نتایج مناسب مهیا ساخت. بهترین حالت، به‌کارگیری تلفیقی از برنامه‌ریزی کاهش مخاطرات و برنامه‌ریزی جامع است. اجرای طرح‌های جامع‌نگر مدیریت ریسک مخاطرات طبیعی، متشکل از برنامه‌های مختلف در حوزه‌های چهارگانه پیشگیری، ارتقای آمادگی، واکنش اضطراری و درنهایت بازسازی و بازتوانی، در سطوح مختلف استانی و شهری و در راستای سیاست‌ها و قوانین بالادستی، راه‌حل مناسبی است که می‌تواند وضعیت ایمنی کشور در برابر مخاطرات را تا حدودی بهبود بخشد.

## راهکارهای افزایش تاب‌آوری در برابر مخاطرات طبیعی

شماره مسلسل ۱۹۹۵۳

جهت دسترسی به فایل گزارش،  
کد تصویری راسگن نمایید



مركز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی



باز توسعه مناطق شهری با  
محوریت بلایای طبیعی



آموزش درباره کاهش خطرپذیری  
در سطوح مختلف جامعه



اجرای طرح‌های جامع‌نگر  
مدیریت ریسک



توسعه و پایداری شهری



به‌کارگیری اصولی مدون  
در نظام برنامه‌ریزی



برنامه‌های آموزشی  
برای مدیران شهری



تخصیص بودجه و تأمین اعتبارات کافی  
برای برنامه‌ریزی و اقدام در راستای  
ارتقای تاب‌آوری به‌خصوص در شهرهای پرخطر



کنترل جمعیت شهری به‌ویژه  
مناطق آسیب‌پذیر و ایجاد توازن  
در بارگذاری جمعیتی



مقاومت‌سازی و حفاظت از زیرساخت‌ها با  
تأکید بر ممنوعیت ساخت و ساز در  
محدوده رودها و مسیل‌ها



مدیریت ریسک فاجعه  
مبتنی بر اکوسیستم



انجام ارزیابی‌های آسیب‌پذیری  
و زیست‌محیطی



رعایت قوانین و ضوابط فنی و  
اصول ساخت و ساز



تغییر کاربری حواشی رودخانه



ایجاد هنجارهای مبتنی بر  
کاهش خطر و توسعه



تأمین منابع کافی برای خنثی کردن  
سریع پیامدهای مخرب بحران



به‌کارگیری تلفیقی از برنامه‌ریزی  
کاهش مخاطرات و برنامه‌ریزی جامع



افزایش آگاهی عمومی از اثرات منفی  
مخاطرات زیست‌محیطی و تخریب  
اکوسیستم‌ها در تاب‌آوری شهری



کاهش انتشار  
گازهای گلخانه‌ای



# مخاطرات طبیعی

# ارزیابی و آسیب‌شناسی فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی و ارائه پیشنهادها

۱۹۹۶۹

۱۴۰۳ / ۰۵ / ۲۵

دفتر مطالعات زیربنایی



## بیان / شرح مسئله

فرایند پالایش و غربالگری متقاضیان در طرح‌های حمایتی بعد از مسکن مهر شباهت بسیار زیادی با آن داشته و صرفاً بخشی از جزئیات این طرح‌ها دارای تفاوت

هستند. بر این اساس در این گزارش ضمن مقایسه هر سه طرح (مسکن مهر، اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن) در بخش پالایش و غربالگری متقاضیان

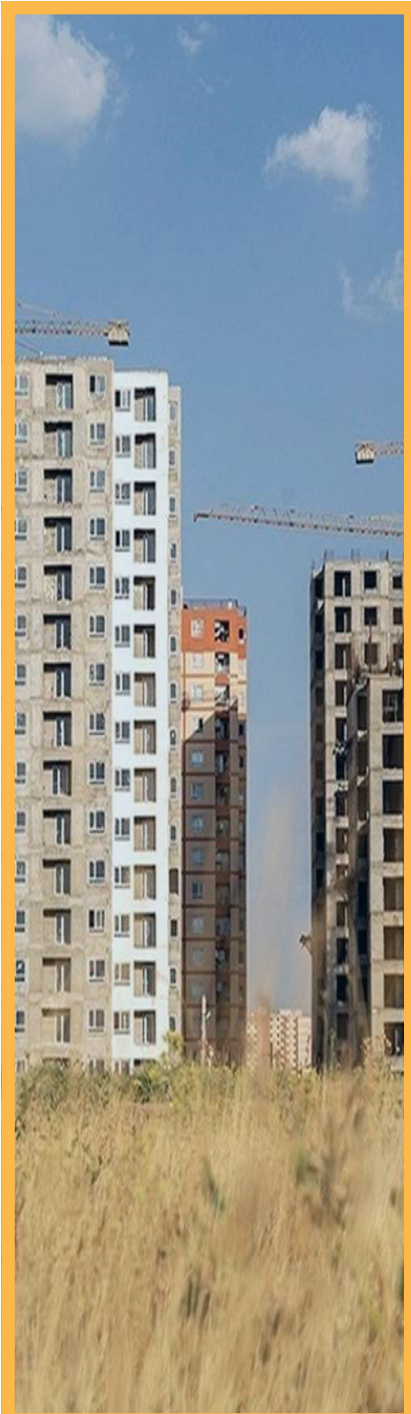
به آسیب‌شناسی ساختار و جزئیات این مدل پرداخته می‌شود تا ضمن شناخت دقیق مسئله شرایط برای برطرف نمودن آسیب‌ها فراهم گردد.

استقبال محدود از قالب اجرایی نهضت ملی مسکن به دو عامل عمده عدم استطاعت و عدم جذابیت محدود می‌شود. عدم استطاعت برای تأمین سهم آورده متقاضیان که مهم‌ترین علت آن کاهش درآمدهای حقیقی (درآمدها کمتر از تورم رشد داشته) است که در اثر جهش‌های ارزی و تورمی ناشی از تحریم‌های ظالمانه و شرایط کرونا به وقوع پیوسته است. سنگینی میزان سهم آورده متقاضیان که براساس کسر مبلغ وام مصوب از هزینه تمام شده ساخت هر واحد تعیین می‌شود، منجر به عدم استقبال از این طرح شده است. همچنین مسئله نامشخص بودن پروژه‌ها که از ویژگی‌های منفی طرح نهضت ملی مسکن و دیگر طرح‌های حمایتی دولتی در بخش مسکن به حساب می‌آید موجب کاهش جذابیت آن شده است و انتظار اینکه پس از ثبت نام، موقعیت، مشخصات، قیمت، شرایط پرداخت و میزان آورده و زمان تحویل واحد به متقاضی اعلام شود را برآورده نمی‌کند. در نتیجه بدیهی‌ترین حق متقاضیان که بعضاً حتی با واریز حداکثری هم از آن محروم هستند منجر به عدم استقبال از طرح می‌شود.

یکی از مسائلی که در غربالگری و پالایش متقاضیان همواره مورد بی‌توجهی قرار گرفته

است ابعاد دیگر زندگی شهروندان بوده که می‌تواند سبب تأثیرگذاری جدی بر مسئله مسکن و معیشت ایشان باشد. وجود افراد از کارافتاده، معلول یا دارای مشکلات خاص حرکتی یا بیماران خاص، صعب‌العلاج، مزمن یا افراد دارای عقب‌ماندگی یا ناتوانی ذهنی در خانواده از جمله این موارد می‌باشد. موارد ذکر شده همه در استطاعت مسکن و معیشت خانوار در طول زمان تأثیرات جدی دارد، اما در فرایند غربالگری و پالایش متقاضیان کاملاً مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد.

گفتنی است که در شرایط فعلی بازار مسکن در بسیاری از استان‌هایی که حتی براساس گزارش‌های وزارت راه و شهرسازی، زمین به میزان کافی وجود ندارد (کرمان، کهگیلویه و بویراحمد و ...)، در محدوده‌هایی که طرح نهضت ملی اجرا می‌شود تفاوت قیمت خاصی بین واحدهای موجود شهری و خروجی طرح وجود ندارد، در نتیجه با تخصیص وام و حمایت‌های مشخص برای افرادی که متقاضی و واجد صلاحیت‌های قانونی هستند می‌توان ضمن صفر کردن زمان انتظار برای ساخت، بدون ابهامات اشاره شده تأمین مسکن این افراد را به سرانجام رساند.



به‌منظور بهبود شرایط غربالگری و روند پالایش متقاضیان در پروژه‌های تأمین مسکن حمایتی برخی ملاحظات و پیشنهادهای ضروری به‌شرح زیر ارائه می‌شود:

■ بازتعریف دهک‌بندی افراد براساس معیارهای جدید دهک‌بندی تراز شده و تعیین امتیازات منطبق بر سیاست‌های جمعیتی و آمایشی (فضایی) کشور و تشکیل بانک اطلاعاتی جامع و روزآمد که کلیه درآمدها و سرمایه خانوار را تجمیع و با استفاده از امکانات نرم‌افزاری و تلافی داده‌ها، تحلیل نموده و با لحاظ کلیه ملاحظات اجتماعی و اقتصادی نسبت به ارائه خروجی‌های مطمئن اقدام می‌نماید. البته امکان بازنگری براساس داده‌های جدید نیز با توسعه ارتباطات بین‌بخشی برای فراهم آوردن شرایطی که امکان استعلام دقیق در مورد افراد برخوردار شده از تسهیلات و یارانه‌های دولتی همواره وجود خواهد داشت (هیئت دولت و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون اجتماعی)،

■ بازنگری در سیاست‌های تأمین مسکن متقاضیان و ممانعت از تأمین مسکن در محلی غیر از محل کار و زندگی فعلی ایشان و تأکید بر تأمین مسکن در محل زندگی یا اشتغال با هدف کاهش هزینه‌ها و ارتقای رفاه خانوار و پیشگیری از اتلاف انرژی، زمان و تحمیل هزینه‌های ناشی از آلودگی‌های محیطی و تضادهای فرهنگی

و اجتماعی (وزارت راه و شهرسازی و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی)،

■ حذف مدل ثبت‌نام شهروندان و تعریف مدل جدید بدون هرگونه ثبت‌نام و ارائه خدمت براساس اطلاعات پایگاه جامع اطلاعاتی و براساس کد ملی (هر شهروند ایرانی از حقوق و امتیازاتی در بخش مسکن برخوردار خواهد شد که براساس آنالیزهای انجام شده در پایگاه داده مشمول سطحی از حمایت‌ها می‌شود. توجه به ملاحظات بُعد خانوار و نیاز خانوار و میزان استطاعت و پرهیز از ارائه یک نسخه برای همه، انعطاف‌پذیری مبتنی بر هدفمندی و هوشمندی در تعیین و تخصیص یارانه‌های مختلف با توجه نکات اشاره شده در گزارش (وزارت راه و شهرسازی و کمیسیون مجلس عمران و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی)،

■ طراحی و ارائه ساختاری شفاف، برخط و روزآمد در راستای تخصیص پروژه‌ها پس از اولین پرداختی توسط متقاضیان (وزارت راه و شهرسازی)،

■ طراحی آیین‌نامه‌ای در راستای دریافت ارزش افزوده فراتر از آنچه که به دیگر متقاضیان واگذار شده در قالب حق مرغوبیت پروژه‌های تحویلی (به‌واسطه مسائل طبیعی و غیرطبیعی ناشی از موقعیت مناسب سایت پروژه‌ها و موقعیت واحدها) به بخشی از متقاضیان، به‌جهت ایجاد عدالت در توزیع و توسعه خدمات ضروری و رفاهی برای همه متقاضیان

(وزارت راه و شهرسازی)،

■ جلوگیری از مهاجرت‌های مخالف سیاست‌های آمایشی کشور که نیازمند اشراف اطلاعاتی و ثبت داده‌های مکانی اشخاص (در بخش‌های مختلف دریافت خدمات، اشتغال، مشارکت اجتماعی و ...) و اعمال ضوابط تشویقی در جهت تشویق اهداف آمایش سرزمین و بارگذاری در مناطق مستعد و مناسب استقرار جمعیت است و از مهم‌ترین سیاست‌هایی است که باید در بخش مسکن حمایتی مورد توجه قرار گیرد (وزارت راه و شهرسازی)،

■ افزایش طول مدت زمان بازپرداخت تسهیلات برای اقشار در ۵ دهک ابتدایی و کاهش نرخ سود بانکی به‌صورت پلکانی با هدف توزیع عادلانه تسهیلات و یارانه‌های این بخش و زمینه‌سازی جهت مشارکت این اقشار در طرح‌های حمایتی مسکن (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی)،

■ ارائه امتیازات تشویقی جهت تقویت و حمایت از سیاست‌های جمعیتی و آمایشی در میزان مساحت و ارائه تسهیلات و یارانه‌های دولتی که هم در افزایش استطاعت‌پذیری و امکان مشارکت دهک‌های کم‌درآمد و کم‌برخوردار و هم در پیشبرد اهداف این سیاست‌ها مؤثر خواهد بود (وزارت راه و شهرسازی)،

■ تصویب قانون جامع حمایتی بخش مسکن با هدف تأمین پشتوانه قانونی کلیه ملاحظات پیشنهادی سیاستی این گزارش (کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی)،

# درس آموخته‌های کشورهای گروه بریکس و اوپک در حوزه مدیریت تغییرات اقلیمی

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۹۸۱  
۱۴۰۳/۰۵/۳۰

## بیان / شرح مسئله

مطالعات نشان داده است که پیچیده بودن توافق‌نامه‌ها و کنوانسیون‌های مرتبط با تغییر اقلیم و الزام آور نبودن آنها، متأثر شدن پایبندی کشورها از تحولات جهانی، وجود قوانین متناقض، نبود پایبندی برخی کشورها به مفاد کنوانسیون‌ها ناشی از ضمانت اجرای ضعیف آنها، عدم توجه به توان کشورها در خصوص مقابله با تغییرات اقلیمی، عدم تأمین مالی، دسترسی نامناسب به فناوری‌های نوین و ... از مهم‌ترین عوامل عدم تحقق تعهدات کشورها در مقابله با تغییرات اقلیمی است. **ضمانت اجرای معاهدات و**

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برای مدیریت پدیده تغییر اقلیم در مجموع دو رویکرد کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و سازگاری با تغییر اقلیم در سطح جهان مطرح شده است. اگرچه یک رویکرد مدیریت ریسک برای مقابله با تغییرات اقلیمی باید هر دو استراتژی را دربر بگیرد، اما رویکرد سازگاری با تغییر اقلیم به‌ویژه در کشورهای در حال

پایبندی کشورها به تعهدات‌شان یکی از مسائل چالشی و همیشگی معاهدات بین‌المللی بوده است. تمام تلاش‌ها در طراحی سازوکارهای اجرایی معاهدات جدید به‌گونه‌ای است که بتواند بین پایبندی به تعهدات و اهداف بلندپروازانه، تعادلی برقرار کند. **از این رو شناخت دقیق تعهدات کشورها و اقدامات آنها در راستای اجرایی کردن این تعهدات، گام مهمی در راستای مقابله با تغییرات اقلیمی است.** بنابراین در این گزارش پس از بیان مقدمه‌ای بر تغییرات اقلیمی و سازوکارهای مقابله با

آن در سطح جهان، با توجه به بند «ت» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در خصوص تدوین برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی به بیان تعهدات کشورهای گروه بریکس و اوپک و برنامه‌ها و اقدامات ملی آنها در راستای رسیدن به این تعهدات پرداخته شده است. با توجه به اینکه کاپ ۲۸ در راستای اجرایی کردن تعهدات کشورها در کنوانسیون‌های بین‌المللی گام مهمی برداشته است، در این گزارش به دستاوردهای کلیدی این نشست نیز پرداخته شده است.

توسعه بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت، به‌رغم مسئولیت مشترک کشورها در حفاظت از محیط زیست در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی، تفاوت‌های مهمی میان تعهدات کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه وجود دارد. بخشی از این متفاوت بودن را می‌توان به

این حقیقت نسبت داد که کشورهای مختلف، امکانات و منابع متفاوت و نابرابری برای مقابله با تغییر اقلیم در اختیار دارند. کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص تغییرات اقلیم در سال ۱۹۹۲ در برزیل، اولین سندی است که به‌طور خاص به مسئله تغییرات آب و هوایی پرداخته است. در چارچوب کنوانسیون مذکور،

کنفرانس اعضا (کاپ) که متشکل از نمایندگان کشورهای عضو هستند، ۲۸ بار تشکیل جلسه داده‌اند و مصوبات متعددی در راستای ایفای تعهدات مندرج در کنوانسیون‌های فوق‌الذکر تصویب کرده‌اند. به‌رغم تعهدات ایجاد شده از سوی کشورها، اهداف این نشست‌ها به‌طور کامل و مطلوب محقق نشده‌اند که از مهم‌ترین دلایل آن می‌توان به شکاف بین تعهدات و اجرا توسط کشورهای عضو به‌ویژه عدم مشارکت برخی دولت‌های توسعه‌یافته در اجرای تعهدات این نشست‌ها از جمله تعهدات مالی، انتقال فناوری از کشورهای توسعه‌یافته به در حال توسعه و ... دانست. همچنین عدم تخصیص بودجه مناسب، برنامه ریزی نامتناسب و گاه غیرعملیاتی، پیچیدگی قوانین و مقررات، قوانین متناقض و ... از دیگر عوامل مؤثر در عدم دستیابی به اهداف کنوانسیون‌ها و نشست‌های مقابله با تغییرات اقلیمی هستند. آخرین

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اگرچه در کشور، اقداماتی همچون اعلام اهداف کاهش انتشار، حضور فعال نهادهای مالی خصوصی و بانک‌ها (سرمایه‌گذاری در پروژه‌های کاهش انتشارات، کمک به پروژه‌های جمع‌آوری کربن) و ... انجام شده است، اما این اقدامات کافی نیستند. **از این رو بند «ت» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت بسیار خوبی برای مقابله با تغییر اقلیم در کشور است و هر دستگامی باید برنامه‌های خود را در راستای سازگاری و کاهش انتشار تهیه و به سازمان**

نشست برگزار شده در زمینه تغییرات اقلیمی تحت عنوان کاپ ۲۸، دستاوردهای مهمی داشته است. از جمله مهم‌ترین دستاوردهای کاپ ۲۸، توافق ۱۳۰ کشور از جمله برزیل برای سه برابر کردن ظرفیت انرژی‌های تجدیدپذیر جهان و دو برابر شدن کارایی انرژی تا سال ۲۰۳۰، موافقت‌نامه جهانی (اجماع امارات) با موافقت ۱۹۷ کشور با تمرکز بر دعوت از کشورها به ذکر گذار عادلانه، منظم و منصفانه از سوخت‌های فسیلی تا سال ۲۰۵۰ بود. همچنین این نشست، اولین اجلاس ارزیابی وضعیت جهانی به‌عنوان فرایند پنج‌سال یک‌بار پیگیری اجرای موافقت‌نامه پاریس است. افزون بر اینها، برای اولین بار در یک موافقت‌نامه بین‌المللی ذیل سازمان ملل، با ادبیات محتاطانه‌ای کاهش (نه حذف) سوخت‌های فسیلی مطرح شده است. حذف یارانه‌های سوخت‌های فسیلی، حذف انتشار متان تا سال

**محیط زیست ارسال کند.** در این زمینه پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- تدوین، اجرا، انتشار و به‌روزرسانی برنامه‌های ملی و منطقه‌ای حاوی اقداماتی برای کاهش تغییرات آب و هوایی و اقداماتی برای تسهیل سازگاری با تغییرات اقلیمی،
- اصلاح ساختار صنعت و نوع‌سازی اقتصادی به‌منظور کاهش وابستگی فعالیت‌های اقتصادی به نفت،
- ترویج و همکاری در انتقال فناوری مربوط به کاهش گازهای گلخانه‌ای در تمام بخش‌های مربوطه،

۲۰۳۰ توسط برخی کشورها، عملیاتی شدن صندوق‌های جدید حمایتی به‌ویژه صندوق خسارت و زیان و صندوق متان، اعلام مشارکت مالی برخی کشورها به حمایت از صندوق‌های اقلیمی (تا پایان کاپ ۲۸، صندوق ضرر و زیان بالغ بر ۷۷۰/۶ میلیون دلار بود)، کمک ۱۰۰ میلیون دلاری امارات به صندوق ضرر و زیان، تأسیس باشگاه اقلیم توسط ۳۶ کشور با اهداف جاه‌طلبانه اقلیمی و با هدف حمایت از کربن‌زدایی در صنایع سنگین کشورهای در حال توسعه، اهداف خالص انتشار صفر شهرها، شکل‌دهی منشور کربن‌زدایی نفت و گاز، حذف کامل انتشار متان و حذف فلرهای پیوسته تا ۲۰۳۰ و سرمایه‌گذاری در انرژی‌های پاک از دیگر دستاوردهای کاپ ۲۸ بود. در صورتی که این توافقات اجرایی شوند، تأثیر بسیار زیادی بر کاهش و کنترل گازهای گلخانه‌ای و به‌تبع آن تغییرات اقلیمی خواهد داشت.

- افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و انرژی‌های کم‌کربن در سبد سوخت کشور،
- کاهش تعرفه وارداتی ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی دوستدار محیط زیست،
- ایجاد بازار تجارت انتشار کربن،
- تهیه فهرست اقدامات اقلیمی در حوزه‌های کاهش انتشارات و سازگاری و برنامه‌ریزی برای ثبت و گزارش مناسب آنها،
- استفاده از فرصت‌های سرمایه‌گذاری نهادهای مالی منطقه‌ای و صندوق‌های اقلیمی برای تسهیل پروژه‌های مرتبط با تغییر اقلیم.

# شناسایی خلأهای قانونی حفاظت از داده‌ها در زنجیره ارزش داده‌ها با

## مقایسه قوانین ایران و ایالات متحده آمریکا:

### قوانین مصوب و طرح‌های اعلام وصول شده در کنگره

۱۹۹۳۶  
۱۴۰۳/۰۵/۱۳  
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



#### بیان / شرح مسئله

نیازمند سطوح بالاتری از ضوابط حفاظت از داده‌هاست. با وجود این، در حال حاضر بخش حمایت از داده‌های شخصی در قانون تجارت الکترونیکی ایران نمی‌تواند پاسخ‌گوی تمام نیازهای حفاظت از داده باشد. از این رو لایحه حفاظت از داده‌ها در انتظار اعلام وصول و بررسی در مجلس شورای اسلامی است. استفاده از تجارب بین‌المللی می‌تواند به کشور در قانونگذاری دقیق‌تر کمک کند. بنابراین تجربه ایالات متحده آمریکا به‌عنوان کشوری که قانونگذاری حفاظت داده‌ها را از حدود نیم قرن پیش آغاز و با تبعات مثبت و منفی آن مواجه شده است می‌تواند مفید باشد.

به‌عنوان یک مفهوم حقوقی حفاظت از داده‌ها، دو حوزه حریم خصوصی داده (چگونگی کنترل، گردآوری، استفاده و توزیع اطلاعات شخصی) و امنیت داده (چگونگی حفاظت از داده‌های شخصی در مقابل دسترسی و استفاده غیرمجاز و پاسخ به دسترسی یا استفاده غیرمجاز) را با یکدیگر ترکیب می‌کند. ضوابط حفاظت از داده‌ها باید تعادلی بین سهولت توسعه سیستم‌های فناوری اطلاعاتی و اطمینان از رعایت مسئولیت کسب‌وکار و بخش دولتی نسبت به داده‌های شهروندان به‌وجود بیاورد. حساسیت بیشتر بعضی از داده‌ها مانند داده‌های سلامت یا امور مالی

طبق مطالعات ایالات متحده آمریکا به نظر می‌رسد برای قانونگذاری در زمینه حفاظت از داده‌ها این نکات قابل توجه هستند:

۱. حفاظت از داده‌ها شامل بخش دولتی و خصوصی می‌شود. طرح‌ها و لوایح، حقوق اشخاص موضوع داده‌ها در پایگاه‌های اطلاعاتی مختلف دولتی و خصوصی را شفاف‌سازی می‌کنند.

۲. ضوابط حفاظت از داده‌های حساس از قبیل اطلاعات مالی و سلامتی بسته به سطح حساسیت بالاتر از ضوابط عمومی حفاظت از داده‌ها تعیین شده است.

۳. اشخاص موضوع داده مختلف از

حفاظت‌های قانونی متفاوتی برخوردار هستند. از یک سو کودکان و اقشار آسیب‌پذیر و مشاغل مانند خبرنگاران فعال در زمینه افشاگری و مبارزه با فساد، مورد حفاظت بیشتر قانونی قرار گرفته‌اند. از سوی دیگر شاغلین مناصب دارای دسترسی به اطلاعات حساس و محرمانه طبق ضوابط قانونی به‌عنوان شرط پذیرش جایگاه، داوطلبانه برای مبارزه با فساد، نفوذ و تخلف، نسبت به بخشی از حریم خصوصی خود صرف‌نظر می‌کنند.

۴. حفاظت از داده‌ها در شرایط بحران از قبیل همه‌گیری کرونا مورد بازنگری و تعدیل قرار می‌گیرد و ضوابط آن برای شرایط بحرانی

می‌تواند انعطاف‌پذیری داشته باشد.

۵. حفاظت از داده‌ها یک فرایند است که با بلوغ سازمانی بخش دولتی محقق می‌شود. تصویب قوانین دائمی در بلندمدت به توسعه سطح حفاظت داده‌ها کمک می‌کند، اما در قوانین توسعه‌ای و سنواتی، ظرفیت‌سازی حفاظت از داده‌ها هدف‌گذاری می‌شود.

۶. در مراحل اولیه سامان‌دهی حفاظت از داده‌ها که بلوغ سازمانی پایین‌تر است، کمک گرفتن از مشاورین بیرونی به این امر سرعت داد، اما با شکل‌گیری دانش سازمانی، نهادها قادر شدند بدون کمک مشاورین و به‌صورت مستقل این وظایف را عهده‌دار شوند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

### بخش تقنین

پیشنهاد می‌شود در تدوین لایحه حفاظت از داده‌ها این نکات مدنظر قرار گیرد:

۱. اقتضائات خاص حفاظت از داده‌های دولتی (اولویت حقوق شهروندان و اتباع داخلی) و داده‌های در اختیار بخش خصوصی (تعادل بین هزینه رعایت ضوابط از سوی بخش خصوصی و حقوق شهروندان).

۲. رعایت انعطاف‌پذیری احکام در لایحه حفاظت از داده‌ها به‌خصوص در شرایط بحرانی از قبیل همه‌گیری کرونا.

### بخش نظارت

۱. در اجرای احکام امنیت فضای مجازی برنامه هفتم پیشرفت در فصل اقتصاد دیجیتال، احکام ظرفیت‌ساز برای حفاظت از داده‌ها (شناسایی و تحلیل حساسیت و طبقه‌بندی، نمایه‌سازی داده‌های در اختیار دستگاه‌ها از منظر حفاظت از داده و حریم خصوصی با کمک مشاورین) مدنظر قرار بگیرند.

۲. نظارت دوره‌ای بر پیشرفت تحقق احکام صورت پذیرد.

۳. انعطاف‌پذیری حفاظت‌های حریم خصوصی بسته به سطح آسیب‌پذیری (کودکان و خبرنگاران) و میزانی که شخص موضوع داده در جایگاه قدرت قرار دارد.

۴. ایجاد نهادهای مستقل برای نظارت بر رعایت ضوابط حفاظت از داده از سوی نهادهای مجری قانون و بخش خصوصی.

۵. پرهیز از وابستگی غیرقابل بازگشت و بدون نظارت دولت به بخش خصوصی در ایجاد، نگهداری و عرضه نمایه‌های مربوط به داده‌های حساس مردم.

# بررسی مدل توسعه صنعت خودروسازی در کشورهای پیشرو: نگاهی به مسیر توسعه صنعت خودرو چین

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن  
۱۴۰۳/۰۵/۲۹  
۱۹۹۸



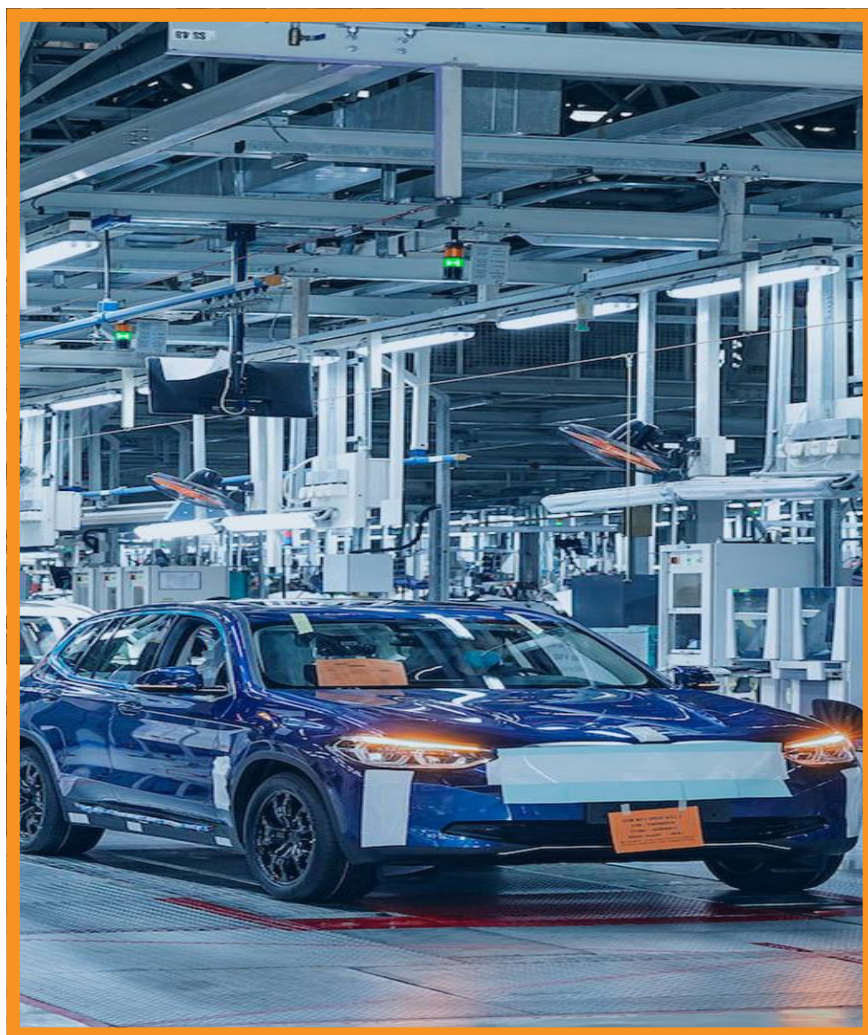
## بیان / شرح مسئله

و توانسته با هوشمندی، منابع و توان بخش دولتی و خصوصی را در جهت توسعه این صنعت با یکدیگر تلفیق کند که شناسایی این ابزارها می تواند مفید باشد.

صادرات بیش از ۳ میلیون دستگاه، به پنجمین صادرکننده خودروی جهان تبدیل شده است. دولت چین برای توفیق صنایع خودروسازی خود از ابزارهای سیاستی مختلفی بهره گرفته

صنعت خودرو از جمله صنایع پیشران و مهم در بررسی تاریخ توسعه صنعتی جهان است. در واقع اگر تجربه رشد صنعتی در جهان به سه مرحله تولید صنایع کاربر، سرمایه‌بر و دانش‌بنیان تقسیم شود، این سه مرحله با توسعه صنایع نساجی و پوشاک، صنعت خودرو و صنعت الکترونیک و مخابرات شناخته می‌شود. از این‌رو، رشد صنعت خودرو، نقش پیشران را در مرحله‌ای از توسعه صنعتی کشورها برعهده داشته و به لحاظ آثار و پیوندهایی که در زنجیره‌های پیشینی و پسینی خود به همراه دارد، توجه به توسعه آن اهمیت بسزایی پیدا می‌کند. در اقتصاد ایران نیز طی چند دهه گذشته، توسعه صنعت خودرو با ایجاد ظرفیت‌های مناسب صنعتی همراه بوده و تحقق بخشیدن به این ظرفیت‌ها می‌تواند به تسریع توسعه صنعتی کشور بینجامد.

یکی از راه‌های تسریع توسعه صنعتی، استفاده از تجربیات و درس‌آموخته‌های سایر کشورهاست. در این چارچوب، توجه به مسیر توسعه و دستاوردهای صنعت خودروسازی چین می‌تواند نکات مهمی برای صنعت خودروسازی کشور در پی داشته باشد. چین در سال‌های گذشته، جزء ۱۰ کشور صادرکننده در صنعت خودروسازی بوده و در سال ۲۰۲۲ با



براساس یافته‌های گزارش حاضر، ابزارهای سیاستی دولت چین برای توسعه صنعت خودرو یا به عبارت بهتر، سیاست‌های صنعتی حوزه خودرو، عمدتاً در مراحل دوم و سوم توسعه صنعتی چین تعریف می‌شود. مرحله اول صنعتی شدن که تا پیش از اصلاحات اقتصادی ۱۹۷۸ رخ داد، بیشتر معطوف به زیرساخت‌ها و بهبود کشاورزی بود و سیاستگذاری توسعه صنعت خودرو در آن چندان قابل توجه نبود. در مرحله دوم توسعه صنعتی چین، سیاستگذاری صنعت خودرو بر دو محور ایجاد شرکت‌های با مقیاس مناسب و نیز ظرفیت‌سازی صنعتی با انتقال فناوری استوار بود. برای این مهم دولت چین، مجوز تعداد محدودی شرکت خودروسازی را ارائه داد و سپس با سیاست «انتقال فناوری در مقابل دسترسی به بازار» کوشید تا شرکت‌های بین‌المللی را مجاب کند تا در ازای دسترسی به بازار مصرف بزرگ چین، بخشی از فرایند تولید را با مشارکت شرکت‌های خودروسازی چینی و با تأمین قطعات از بازار داخلی تولید کنند. در مرحله سوم توسعه صنعتی (پس

از الحاق به سازمان تجارت جهانی)، پس از ایجاد ظرفیت‌های صنعتی تولید خودرو در چین، این کشور با استفاده از سیاست تجاری و کاهش تدریجی تعرفه‌ها به سمت تقویت تولید با افزایش رقابت‌پذیری تولیدکنندگان داخلی رفت. علاوه بر آن با الزام تولیدکنندگان به صادرات بخشی از تولیدات خود، این کشور تسخیر بازارهای خارجی را برای تداوم تولید هدف گرفت. علاوه بر سیاست تجاری، سیاست فناوری در شکل تازه مورد توجه دولت چین بود و با استفاده از سرمایه‌گذاری در خارج و خرید شرکت‌های ورشکسته یا خرید سهام شرکت‌های بزرگ، دولت چین و خودروسازان آن کوشیدند تا با تملک این شرکت‌ها، فناوری‌های نوین تولید را به دست بیاورند. این رویکرد مرحله‌ای، منجر به ورود خودروسازان چینی به عرصه رقابت جهانی شده است. باتوجه به تجربه و دستاوردهای توسعه خودروسازی چین می‌توان گفت توسعه صنعت خودرو باید به یک اولویت ملی تبدیل شود. یک قاعده کلی همیشه وجود دارد و آن هم اینکه هیچ صنعتی در هیچ کشوری توانایی تبدیل شدن به یک بخش تأثیرگذار

در اقتصاد آن کشور را نخواهد داشت، مگر اینکه آن صنعت به‌عنوان یک اولویت ملی نزد سیاستگذاران آن کشور شناخته شود. بین تجربه چین و ایران تفاوت‌هایی در سطوح کلان، میانی و خرد وجود دارد. در سطح کلان وجه مشخصه چین، نحوه حکمرانی بوده است که امکان تدوین و اجرای سیاست صنعتی و تلفیق با سرمایه خارجی و زمینه‌سازی برای جبران عقب‌ماندگی فناوریانه در صنعت خودروسازی را فراهم کرده است. در سطح میانی (صنعت) توانایی چین در ترسیم نقشه‌راهی برای توسعه صنعت خودرو و ایجاد پیوندهای زنجیره‌ای میان واحدهای تولیدی اصلی و قطعه‌سازی و مراکز تحقیق و توسعه، دست کم در یک خوشه صنعتی محلی زمینه تکمیل زنجیره ارزش از موضوعات قابل توجه می‌باشد. در سطح خرد (بنگاه) نیز تجربه نشان داده که ثبات مدیریتی و رعایت استانداردهای مدیریتی در صنعت، در کنار تعاملات قوی با اقتصاد جهانی، امکان ارتقای ظرفیت جذب و میل به همپایی فناوریانه حتی با مالکیت دولتی را در چین به وجود آورد، درحالی که این موضوع در ایران با موانع جدی روبه‌رو است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

باتوجه به تجربه توسعه صنعت خودرو چین سه توصیه سیاستی می‌توان برای ایران ارائه داد:

- اول اینکه، استفاده از فرصت‌های مشارکت با شرکت‌های بین‌المللی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، هنگامی که با نگاه ویژه به انتقال فناوری و رویکردهایی نظیر دسترسی به بازار در ازای فناوری باشد یا راهکاری برای تأمین داخلی قطعات به‌همراه

داشته باشد، می‌تواند در توسعه صنعت خودرو مؤثر واقع شود.

- دوم اینکه، وجود دارایی‌های ایران در کشورهای خارجی فرصتی را فراهم می‌کند تا با استفاده از ظرفیت این دارایی‌ها با خرید سهام خودروسازان بین‌المللی یا حتی تملک شرکت‌هایی که به‌غم وضعیت اقتصادی نامناسب به‌لحاظ فناوری از سطح قابل‌قبولی

برخوردار باشند، از آن برای انتقال فناوری استفاده کرد.

- سوم اینکه، نهادهای تخصصی صنعت خودرو می‌توانند نقش تسهیل‌کننده در سیاستگذاری این صنعت را ایفا کنند و شفافیت بیشتر تصمیم‌گیری‌ها می‌تواند با مشارکت این نهادها در فرایند، به تقویت سیاستگذاری منجر شود.

# گزارش نظارتی بر وضعیت صدور مجوز بهره‌برداری از تأسیسات گردشگری

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۱۹۹۳۹  
۱۴۰۳/۰۵/۱۳



## بیان / شرح مسئله

تأسیسات گردشگری مهم‌ترین نقش را در تأمین رفاه گردشگران و مسافران ایجاد می‌کنند. این تأسیسات برای ایجاد و فعالیت خود نیازمند دریافت مجوز یا پروانه بهره‌برداری هستند. صدور مجوز و پروانه

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ضمن توجه به آنکه میانگین نرخ رشد تأسیسات گردشگری در طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ معادل ۹/۵ درصد بوده، در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹، ۴/۶ درصد رشد، در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰، ۶ درصد رشد و در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ بیش از ۱۰ درصد رشد بوده است. از این رو می‌توان ارزیابی مثبتی از روند رشد تأسیسات گردشگری در دولت سیزدهم داشت.

افزایش تأسیسات در دولت سیزدهم به شکل متوازن برای همه‌ی تأسیسات روی نداده است و تنها شاهد رشد چشمگیر تأسیسات هتل و بوم‌گردی بوده است. به‌نحوی که حدود ۶۲ درصد از تأسیسات ایجاد شده در سال ۱۴۰۱ تنها شامل بوم‌گردی‌ها و هتل‌ها شده است. مطابق آخرین گزارش دریافتی از مرکز ملی بهبود محیط کسب‌وکار، زمان لازم

تأسیسات گردشگری و رفع چالش‌های موجود آنها در مسیر دریافت مجوز و پروانه بهره‌برداری، چالش‌های موجود احصا شده و اقدامات جدی و مؤثری در راستای حل آنها صورت گیرد.

بهره‌برداری باید به‌نحوی تسهیل‌کننده فعالیت تأسیسات گردشگری باشد که در موارد بسیاری به مانعی بر سر راه کسب‌وکارها و تأسیسات گردشگری تبدیل شده است. لازم است تا برای تسهیل مسیر ایجاد و راه‌اندازی

هستند که برای دریافت هر اعلام به دستگاه مربوط به آن مراجعه می‌کنند.

رویه فعلی وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی در نظارت و ارزیابی تأسیسات گردشگری، نظارت پیشینی عامل محور متمرکز است که این نوع از نظارت، فرایند نظارت بر تأسیسات را با چالش جدی مواجه می‌سازد. زیرا اولاً به‌دلیل پیشینی بودن فرایند صدور مجوز به‌شدت زمان‌بر و طولانی مدت می‌شود؛ ثانیاً به‌دلیل عامل محور بودن و متکی به فرد بودن، احراز شرایط صدور مجوز، تا حد زیادی سلیقه محور می‌گردد؛ ثالثاً به‌دلیل متمرکز بودن، از تمامی ظرفیت‌ها برای نظارت مؤثر استفاده نمی‌شود.

یکی از مهم‌ترین موانع برای ورود افراد به بازار برخی تأسیسات گردشگری، عدم شکل‌گیری رقابت مؤثر و ایجاد انحصار از

برای صدور دریافت موافقت اصولی تأسیسات گردشگری احداثی از زمان تأیید مدارک، ۵ روز کاری است. این در حالی است که موافقت اصولی تأسیسات مذکور، به‌طور میانگین با تأخیر ۳۴ روز کاری صادر می‌شود.

میانگین زمان تأخیر صدور پروانه بهره‌برداری موقت ۶ ماهه برای تأسیسات احداثی و تبدیلی، ۵۹/۵ روز کاری است. درحالی‌که برای آن ۳ روز کاری در نظر گرفته شده است. یعنی حدود ۲۰ برابر زمان مصوب تأخیر زمانی، در صدور مجوز وجود دارد.

ادارات استانی وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی به‌عنوان مرجع اصلی صدور مجوز تأسیسات گردشگری، به وظیفه خود پیرامون اخذ تمامی استعلامات بین‌دستگاهی توسط این وزارتخانه عمل نکرده و در حال حاضر، این خود متقاضیان مجوز

طریق ممانعت در اعطای مجوز به برخی تأسیسات گردشگری از جمله خانه‌های مسافر و بعضی فعالین حاضر در بازار از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. برخی از این رفتارهای

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین راهکارها در زمینه حل چالش‌های پیش‌روی صدور مجوزهای بهره‌برداری تأسیسات گردشگری عبارتند از:

■ در راستای کاهش و رفع تأخیر در بررسی مدارک و احراز شرایط متقاضیان صدور مجوز لازم است تا تبصره «۴» با موضوع تکلیف نظارتی سازمان بازرسی کشور به یکپارچه‌سازی، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز دستگاه‌های اصلی و همکاری‌های دستگاه‌های فرعی، به ماده (۷) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون

انحصار طلبانه به دلیل اشکالات در قوانین و دستورالعمل‌های موجود مانند تأیید محور بودن صدور مجوز خانه‌های مسافر است و برخی هم به دلیل عدم اجرای قانون توسط مجریان به دلیل ذی‌نفع بودن است.

■ با مقایسه آمار کلی تعداد موافقت اصولی و مجوز ایجاد صادره طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲، می‌توان دریافت که به‌طور میانگین تنها حدود ۱۷ درصد از طرح‌های دارای موافقت اصولی، موفق به دریافت مجوز ایجاد می‌شوند.

چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۹ با موضوع وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز لازم است.

■ در راستای عدم مداخله غیر قانونی در فرایند صدور مجوزها و جلوگیری از ممانعت غیرقانونی از ورود سایر متقاضیان به بازار تأسیسات گردشگری، لازم است بر اجرای بند «۶» ماده (۴۴) ذیل فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و تبصره «۲» ماده (۶) اصلاح مواد (۱) و (۷) این قانون نظارت شود.

اساسی مصوب سال ۱۳۹۹ الحاق شود.

■ در راستای نظارت بر اجرایی شدن صدور مجوز خودکار متقاضیانی که با عدم پاسخ‌گویی مراجع صادرکننده مجوز روبه‌رو شده‌اند، تبصره «۳» به‌عنوان تبصره جدید به ماده (۷) مکرر قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مصوب سال ۱۴۰۱ الحاق می‌شود. ■ در راستای کاهش زمان و هزینه استعلام بین‌دستگاهی و عدم واگذاری پیگیری استعلام به فرد متقاضی، اصلاحاتی در تبصره «۶» ماده (۲) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

# چالش‌های صدور مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری و پیشنهاداتی برای رفع آن

شماره مسلسل: ۱۹۹۳۹

راهکار: سازمان بازرسی کل کشور مکلف است هر ۶ ماه یکبار به یکپارچه سازی، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز دستگاه های اصلی و همکاری های دستگاه های فرعی موضوع تبصره ۶ نظارت نماید و گزارش تخلفات را ارجاع دهد.

**روند زمان بر و پرهزینه استعلامات بین دستگاهی برخلاف احکام قانونی**

راهکار: سازمان بازرسی کل کشور مکلف است هر ۶ ماه یکبار گزارش عملکرد دستگاه های صادرکننده مجوز کسب و کار را در این خصوص بررسی نماید و گزارش تخلفات هر دستگاه را ظرف مدت دو ماه به مراجع قضائی ارسال کند.

**تأخیر در بررسی مدارک و احراز شرایط**

راهکار: پیشنهاد می شود وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ضمن کاهش تمرکز بر نظارت پیشینی، از انواع شیوه های نظارت پسینی استفاده نماید و بخشی از فرایند ارزیابی را به بعد از صدور مجوز منتقل کند.

**تمرکز بر نظارت پیشینی و عدم بهره گیری از ظرفیت نظارت پسینی**

چالش‌های تسریع صدور مجوز

عدم شفافیت در ارزیابی تأسیسات گردشگری

راهکار: تمرکز بر روش های سنتی نظارت بر فعالیت کسب و کارها و عامل محور بودن فرایند نظارت، در بسیاری موارد منجر به اعمال سلیقه شخصی کارشناسان ناظر می شود و راه را برای اعمال سلیقه فردی باز می کند. شرایط و ضوابط صدور مجوزها باید کاملاً شفاف، روشن و غیرقابل تفسیر باشند.

عدم صدور مجوز ایجاد علی‌رغم دریافت موافقت اصولی

راهکار: در راستای حل این چالش، آیین نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه بندی و نرخ گذاری تأسیسات گردشگری، مصوب ۱۱/۰۶/۱۳۹۴ اصلاح شده است که لازم است طبق آن عمل شود.

ایجاد انحصار و ممانعت از ورود رسمی سایر متقاضیان

راهکار: لازم است سازمان بازرسی کل کشور نسبت ایجاد انحصار و منع غیرقانونی ورود سایر متقاضیان به بازار اقامت گردشگران و مسافران، نظارت کرده و متخلفین را به مراجع قضائی معرفی نماید.

چالش‌های صدور مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری

جهت دسترسی به فایل گزارش، کد تصویری را اسکن نمایید



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

# اظهارنظر کارشناسی درباره:

## «لایحه اصلاح ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی»

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۱۹۹۴۴  
۱۴۰۳/۰۵/۱۴



### مسئله اصلی

در ماده (۸۶) قانون تأمین اجتماعی موضوع کمک‌هزینه عائله‌مندی (حق اولاد) برای مشمولان تأمین اجتماعی لحاظ شده است. شرط پرداخت این کمک‌هزینه، وجود ۷۲۰ روز سابقه بیمه‌پردازی، داشتن فرزند زیر ۱۸ سال، عدم اشتغال فرزند و یا وجود بیماری

به‌منظور ایجاد وحدت رویه در قوانین و مقررات مربوط به حقوق و مزایای نیروی کار و عادلانه‌تر شدن نظام پرداخت حقوق و مزایا، اصلاح بند «الف» ماده (۸۶) در راستای خانواده‌محور شدن قوانین، ضروری به‌نظر می‌رسد.

یا نقصی که امکان کار آنها نباشد، تعیین شده است. با توجه به سیاست‌های کلی جمعیت، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، همچنین عدم محدودیت در پرداخت حق اولاد در قانون مدیریت خدمات کشوری و

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

از جمله نقاط قوت لایحه می‌توان به هم راستا بودن با اصل دهم قانون اساسی در خصوص خانواده‌محوری قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌ها، بند «۲» سیاست‌های کلی جمعیت با موضوع توانمندسازی زوجین در تأمین هزینه‌های زندگی، بند «۹» سیاست‌های کلی خانواده با موضوع ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده‌ها با توانمندسازی

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

اگرچه کلیات لایحه در راستای افزایش عدالت توزیعی و ایجاد وحدت رویه در قوانین و همچنین کمک به توانمندسازی اقتصادی بیشتر خانواده‌ها در راستای حمایت از فرزندآوری، مورد تأیید

آنان و بند «۸» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی با موضوع ارائه خدمات لازم به‌منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری اشاره کرد.

با وجود مثبت بودن کلیات لایحه، با توجه به اینکه پرداخت حق عائله براساس ماده (۸۷) قانون تأمین اجتماعی برعهده کارفرماست، عدم تعبیه سازوکاری برای

است اما اتخاذ تدابیری برای تأمین نظر کارفرما در قالب مشوق‌های تشویقی و همچنین اتخاذ تدابیر نظارتی جهت عدم تخطی از قانون ضرورت دارد. علاوه بر این الحاق حق تأهل به قانون تأمین

جبران هزینه تحمیل شده به کارفرما و مبتنی بر سوابق ایرادهای شورای نگهبان در موارد مشابه، ممکن است این موضوع با ایراد شورای نگهبان مواجه شود. بر این اساس ضمن تأیید کلیات لایحه، اتخاذ تدابیری جهت تأمین نظر کارفرما در قالب مشوق‌های تشویقی و همچنین اتخاذ تدابیر نظارتی جهت عدم تخطی از قانون ضروری است.

اجتماعی به‌منظور تبدیل این موضوع به یک رویه دائمی و قانونی و ایجاد وحدت رویه در قانون تأمین اجتماعی در مقایسه با قانون مدیریت خدمات کشوری ضروری به‌نظر می‌رسد.

# بایسته‌های بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۱۹۹۴۹  
۱۴۰۳/۰۵/۲۱



## بیان / شرح مسئله

موضوع بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور با شروع دولت سیزدهم در سال ۱۴۰۰ و نیز یک سال بعد از آن در سالروز تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط مقام معظم رهبریمدظله

العالی مطرح شد. در گزارش اول با عنوان چارچوب مفهومی بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور (۱)، ضمن طرح مسئله، مهم‌ترین چالش‌ها و راهبرد برون‌رفت از آنها مطرح شد. در گزارش

پیش‌رو سعی شده است ضمن مرور اهم موضوعات گزارش قبل، چالش‌های دیگری در بخش فرهنگ احصا و درنهایت بایسته‌هایی به‌منظور بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی پیشنهاد شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در گزارش اول به چالش‌هایی همچون فراموشی سیاست در دستگاه‌های فرهنگی، اختلال ارتباط دستگاه‌های فرهنگی با بدنه مردم و نیز کاستی‌هایی در جلب مشارکت مسئولیت‌مدار در بین آحاد مردم اشاره شده است. در گزارش حاضر، علاوه بر

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهبرد کلان پیشنهادی در گزارش اول برای برون‌رفت از موقعیت کنونی، جلب مشارکت گروه‌های خودجوش، آینده‌دار و متعهد بود، به‌نحوی که دولت با حفظ موقعیت گروه‌های مردمی شبکه‌ای قدرتمند، گسترده و منسجم ایجاد کند. در گزارش پیش‌رو، به لزوم مهندسی فرهنگی در گام اول، بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی اشاره می‌شود که از بایسته‌های آن می‌توان به توافق بر نقشه

موارد مذکور، می‌توان به موضوعات دیگری از جمله نبود نگاه همه‌جانبه به ارتباط فرهنگ و اقتصاد جامعه، ضعف ایده‌های موجود در دستگاه‌های فرهنگی، ارزیابی ناقص آثار تصمیمات فرهنگی، نامشخص بودن عنصر تصمیم‌گیر در حوزه فرهنگ،

مهندسی فرهنگی به‌مثابه نقشه راه، همچنین نقش‌آفرینی شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان قرارگاه بازسازی انقلابی و تجمیع داده‌ها و اطلاعات دستگاه‌های رصد و نظارت برای طراحی شاخص‌های ترکیبی وضعیت فرهنگی اشاره کرد. از بایسته‌های دیگر موضوع بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور می‌توان به اصلاح نحوه تدوین و تخصیص قانون بودجه در بخش فرهنگ و هنر، تغییر

سلطه عقلانیت دیوان‌سالار بر انگاره (ایده) های نحیف موجود در دستگاه‌های فرهنگی و اصالت سازمان به‌جای اصالت مأموریت حل مسائل فرهنگی اشاره کرد که فرمان بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی را با چالش مواجه می‌سازند.

نظام بودجه‌ریزی به نفع ایجاد و تقویت ائتلاف‌های مردمی، اصلاح ساختار بودجه کشور از دستگاه‌محوری به مأموریت‌محوری، تغییر نقش دستگاه‌های فرهنگی از تصدیگر به بسترساز و تنظیم‌گر، استفاده از ظرفیت‌های موجود مغفول بین دستگاه‌های دولتی، اصلاح ساختار اداری و تشکیلات به‌منظور چابک‌سازی و ایجاد رویکردی فراگیر به‌جای نگاه بخشی به فرهنگ اشاره کرد.



## بیان / شرح مسئله

خانواده به‌عنوان پایه‌ای‌ترین نهاد جامعه، اهمیت ویژه‌ای در مباحث اجتماعی و فردی دارد. به‌عبارتی، کارکردهای خانواده دارای نقش مهمی در پیشبرد شاخص‌های اجتماعی است. لذا موضوعات مختلف از قبیل ازدواج، جمعیت و ... که نمایانگر وضعیت خانواده در جامعه می‌باشند؛ دارای اهمیت هستند.

از این‌رو، تبیین وضعیت جامعه از حیث شاخص‌های مرتبط با وضعیت تأهل و مجرد افراد و تبیین تحولات این حوزه می‌تواند وضعیت کیفیت تشکیل و تداوم خانواده را توضیح دهد. از سوی دیگر، موضوع ازدواج ذیل قانون «تسهیل ازدواج جوانان» مورد توجه قرار گرفته است که با گذشت حدود

۱۸ سال از تصویب قانون هنوز به مرحله اجرا درنیامده و با توجه به تحولات حوزه خانواده به اصلاحات رویکردی و همچنین رفع موانع اجرایی‌سازی نیاز دارد. بنابراین، اولین گام در راستای تدوین پیش‌نویس اصلاح قانون مذکور تبیین وضعیت رفتاری و نگرشی موجود جامعه در این حوزه است.

به لحاظ رفتاری تغییرات نرخ ازدواج، نرخ تجرد، سن ازدواج، الگوهای همسرگزینی از قبیل تغییرات الگوی بازازدواج و پراکنش جغرافیایی ازدواج و به لحاظ نگرشی نیز تغییرات نگرش به ضرورت ازدواج، سن ازدواج، ملاک‌های انتخاب همسر مناسب و نگرش نسبت به جایگاه خانواده در امر ازدواج جوانان مورد بررسی قرار گرفته است. در این راستا، نتایج برخی از بررسی‌ها در این خصوص به شرح زیر آمده است:

■ کلیدی بودن متغیر سن ازدواج در تغییر الگوی همسرگزینی در جامعه: افزایش میانگین سن ازدواج یکی از تغییرات مهم در تحولات خانواده می‌باشد که بر متغیرهای دیگر از جمله ملاک‌های انتخاب همسر، مشارکت خانواده در ازدواج جوانان، نگرش مثبت به ضرورت ازدواج اثرگذار است. علاوه بر این، افزایش سن ازدواج بر دیگر رخدادهای جمعیتی از قبیل فرزندآوری و نرخ باروری اثر منفی داشته و به طور کلی با توجه به کاهش عمر خانواده تحقق کارکردهای آن با چالش روبه‌رو می‌شود. از سوی دیگر، سن بحرانی بروز تغییرات قابل توجه در الگوی همسرگزینی ۳۰ سالگی بوده که در برخی از استان‌های کشور سن ازدواج از این سن عبور کرده و در کل کشور با ثبت میانگین سن ۲۸/۳ سال برای پسران در سال ۱۴۰۲ به این سن نزدیک شده است. لذا اهمیت این شاخص از حیث تغییر سبک ازدواج و تشکیل خانواده دارای اهمیت بسزایی می‌باشد.

■ ضرورت افزایش نرخ ازدواج در راستای کاهش نرخ تجرد در جامعه: بررسی فراوانی ازدواج، نشان از کاهش حدود ۴۵ درصدی نرخ ازدواج از ابتدای

دهه ۹۰ تا سال ۱۴۰۲ دارد. از سوی دیگر، افراد ازدواج کرده به نسبت جمعیت کل نیز با کاهش روبه‌رو بوده که البته تعداد افراد ازدواج کرده نسبت به جمعیت جوان با رشد روبه‌رو بوده است. اما در حالت کلی با توجه به جمعیت بالای کشور و رخدادهای جمعیتی دیگر از قبیل طلاق و فوت، ثابت نگه‌داشتن نرخ افراد مجرد در جامعه نیاز به رشد مثبت و افزایشی نرخ ازدواج در جامعه دارد.

■ ضرورت کاهش نرخ تجرد در جامعه به تفکیک گروه‌های مختلف با زیست تجردی: نقطه مقابل تشکیل خانواده، زیست مجردی است که شامل ۴ گروه افراد هرگز ازدواج نکرده در سن ازدواج، افراد مجرد قطعی و افراد بدون همسر در اثر طلاق و فوت همسر می‌باشد. بررسی این ۴ گروه نشان از رشد افراد بدون همسر در جامعه است (با توجه به دو منبع متفاوت، درصد رشد این گروه از افراد بین ۱۴ تا ۲۴ درصد می‌باشد) و هرکدام از این گروه‌ها با توجه به شرایطی که دارند در معرض آسیب‌های متفاوتی قرار دارند. نکته دیگر اینکه تعداد افراد ازدواج کرده نیز در سال ۱۴۰۲ به پایین‌ترین حد خود رسیده است. لذا ضروری است در هرکدام از گروه‌های مذکور با توجه به شرایط آنها، سازوکارهایی در راستای کاهش زیست مجردی افراد در نظر گرفته شود..

■ فرهنگ‌سازی در راستای مهارت انتخاب همسر براساس ملاک‌های خانواده پایدار: با توجه به تغییر سبک زندگی، مسائل مادی در جایگاه‌های بالاتری از اهمیت قرار گرفته‌اند و این امر در ملاک‌های دختران در قالب اولویت اشتغال و مسائل مالی خود را نشان داده و در مورد پسران با اولویت یافتن جذابیت‌های

ظاهری نمود پیدا کرده است. علاوه بر این، اولویت ایمان به سمت اخلاقیات تغییر کرده و دین‌داری در رده‌های پایین‌تری از اولویت قرار گرفته که البته در بررسی ملاک‌های ازدواج، افرادی که برای بار دوم ازدواج می‌کنند؛ مذهبی بودن و دین جایگاه بالاتری پیدا کرده است. به نظر می‌آید افراد در ازدواج اول احساسی‌تر عمل می‌کنند و همین موضوع منجر به تصمیم براساس ملاک‌هایی می‌گردد که ثبات و استحکام خانواده را تحت الشعاع قرار می‌دهد. لذا مهارت‌های انتخاب درست از ضروریات ازدواج جوانان است که با توجه به کاهش نقش خانواده در انتخاب همسر باید مورد توجه نهادهای آموزشی و فرهنگی قرار گیرد.

■ فرهنگ‌سازی در راستای ضرورت ازدواج: نکته دیگر، نگرش جامعه در مورد ضرورت ازدواج و سن مناسب ازدواج بوده؛ که علاوه بر تغییرات نگرشی مردم در این دو شاخص، موضوع مهم ارتباط آن با میانگین سن ازدواج است. به گونه‌ای که نگرش مثبت جامعه نسبت به ازدواج در سنین بالاتر افزایش پیدا کرده و از سوی دیگر هرچه سن افزایش پیدا می‌کند، نگرش افراد به ضرورت ازدواج کاهش می‌یابد. بنابراین می‌توان گفت، افزایش سن ازدواج نه تنها کارکردهای خانواده سالم را تحت الشعاع قرار می‌دهد؛ بلکه اصل تشکیل خانواده را به چالش می‌کشد. لذا عبور از دوران گذار فعلی که همچنان ضرورت ازدواج از سوی مردم بالا اعلام شده و رفع موانع اقتصادی-اجتماعی منجر به رشد نرخ ازدواج می‌گردد، نیازمند کنترل پارامتر محوری سن ازدواج و ارائه راهبرد در راستای کاهش آن است.

- حمایت از بازازدواج افراد در راستای

افزایش تشکیل خانواده و کاهش نرخ مجرد: با توجه به نرخ صعودی افراد بدون همسر در اثر طلاق در جامعه و افراد بدون همسر در اثر فوت، انتخاب راهبردی در راستای کاهش پیامدهای منفی طلاق و تشکیل مجدد خانواده و تحقق کارکردهای آن ضروری است. ازسوی دیگر، بررسی نرخ ازدواج‌های بار دوم زنان نیز نشان از تغییر فرهنگ جامعه در این حوزه و کاهش قبج بازازدواج زنان دارد. لذا حمایت از بازازدواج که در سیاست‌های کلی خانواده نیز مورد تأکید قرار گرفته، در راستای افزایش نرخ خانواده کامل در جامعه ضروری است. البته باید به این نکته توجه داشت که میزان بازازدواج‌ها در چه نسبتی با نرخ ازدواج اولی‌ها می‌تواند مورد پذیرش باشد و تعادل مطلوب جامعه را تغییر ندهد. به عبارتی رشد بازازدواج تا چه میزان قابل قبول است و جامعه را درگیر چالش‌های

خانواده‌های بازساخته نمی‌کند.

■ ضرورت ساماندهی مهاجرت داخلی: در راستای کاهش پدیده گمنامی در شهرها و افزایش هم‌قوم‌گزینی در راستای کاهش سن ازدواج و افزایش پایداری خانواده، شناخت عوامل اصلی گسترش مهاجرت های داخلی از جمله دسترسی به شغل و تحصیل و ارائه راهبردهای اجرایی جهت کنترل آن و گسترش مهاجرت معکوس ضروری می‌نماید.

■ حفظ نسبت جنسی جامعه در راستای جلوگیری از آسیب‌های خانواده: بررسی‌ها نشان می‌دهند در دوره‌های مختلف، مزیقه ازدواج برای دختران و پسران دچار تحول شده و نمی‌توان براساس یک داده کلی، وضعیت مزیقه ازدواج تعداد دختران و پسران هرگز ازدواج نکرده را بیان کرد. به عبارتی، هر دوره سنی و متولدین دهه‌های مختلف وضعیت متفاوتی در مقوله مزیقه ازدواج

داشته‌اند. به‌گونه‌ای که برای دختران متولد دهه ۶۰ مزیقه ازدواج مطرح است و به‌ازای تعداد مشخصی از دختران، تعداد پسران کمتری برای ازدواج در این بازه سنی وجود داشته، اما در دهه‌های بعدی این مزیقه تغییر کرده است؛ به‌گونه‌ای که برای تعداد مشخصی از پسران، دختران بیشتری برای ازدواج در این بازه سنی وجود دارد. از این رو، هرکدام از وضعیت‌های مذکور آسیب‌هایی را به‌همراه خواهد داشت که تهدیدکننده پایداری و سلامت خانواده است. لذا یکی از اهداف راهبردهای حمایت از خانواده باید حفظ تعادل نسبت جنسی جامعه با تمرکز بر الگوی تقاطع سنی هم‌سال (به‌معنای اختلاف سنی کم) باشد. البته باید به این نکته توجه داشت که در گروه‌های سنی و مناطق جغرافیایی که این تعادل نامتوازن شده، ضرورت سیاست‌های اجرایی متمایز از هم‌سال‌گزینی نیز قابل بررسی است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تدوین پیش‌نویس اصلاح قانون تسهیل ازدواج جوانان با توجه به محورهای ذیل قابل بررسی است:

■ ارائه الگوی ترکیبی حمایت از ازدواج جوانان در سن به‌هنگام: ارائه انواع حمایت‌های مالی و غیرمالی با توجه به وضعیت‌های مختلف افراد به‌لحاظ سن ازدواج، منطقه جغرافیایی، بُعد خانوار، دهک درآمدی و ... با لحاظ ضریب تأثیر هرکدام از متغیرهای کلیدی در تغییر الگوهای همسرگزینی به‌صورت پلکانی و در راستای کاهش سن ازدواج،

■ حمایت از بازازدواج افراد،

■ ضرورت مهارت‌افزایی جوانان با هدف انتخاب همسر مناسب،

■ اصلاح الگوی همسرگزینی با استفاده از ظرفیت مراکز همسرگزینی و واسطه‌گری و براساس تحولات رفتاری جامعه در رخداد ازدواج،

■ اصلاح شاخص‌های ثبت و رصد رخدادهای جمعیتی،

■ اصلاح شاخص‌های رصد وضعیت خانواده با هدف پایش مستمر خانواده براساس شاخص‌های شفاف، دارای پوشانندگی جامعه هدف و ذوابعاد،

■ در اولویت قرار دادن سیاست‌های کاهش مهاجرت داخلی و مهاجرت معکوس.



# گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد جزء «۱» بند «الف» ماده (۳) و جزءهای «۱» و «۲۵» بند «الف» پماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان درباره توسعه و تعمیم ورزش همگانی

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۱۹۹۸۳  
۱۴۰۴/۰۵/۳۰



## بیان / شرح مسئله

با توجه به اینکه چهار سال از زمان تصویب قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان در حوزه توسعه و همگانی شدن ورزش می‌گذرد و تاکنون گزارشی با موضوع نظارت بر میزان توسعه و تعمیم ورزش همگانی یا ارزیابی تحقق تربیت بدنی رایگان و ارزان‌سازی و دسترسی‌پذیری ورزش ارائه نشده است، لازم است تا اقدام نظارتی در این حوزه صورت گیرد؛ چراکه یکی از مسیرهای تحقق اهداف و برنامه‌های راهبردی توسعه ورزش، نظارت و ارزیابی پیوسته می‌باشد که امکان پی بردن به نقاط قوت و تهدیدها را فراهم خواهد کرد. لذا ارزیابی عملکرد جزء «۱» بند «الف» ماده (۳) و جزءهای «۱» و «۲۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان درباره توسعه و تعمیم ورزش همگانی جهت پی بردن به وضعیت این حوزه لازم است.

■ براساس جزء «۱» بند «الف» ماده (۳) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب (۱۳۹۹/۰۶/۱۶)، موضوع توسعه و تعمیم ورزش همگانی مطرح می‌باشد که مبتنی بر آن حکم مشخصی در آیین‌نامه اجرایی قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب (۱۴۰۱/۱۲/۲۴) در نظر گرفته نشده است؛ در این راستا آیین‌نامه اجرایی قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان نیازمند اصلاح و بازنگری است.

■ بررسی نشان می‌دهد که در بازه زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲، توسعه و تعمیم ورزش همگانی متناسب با سن، جنسیت و پراکنش استانی در وضعیت مطلوبی قرار ندارد.

■ تحقق جزءهای «۱» و «۲۵» بند «الف»

ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب (۱۳۹۹/۰۶/۱۶) که به فراهم کردن بستر و امکانات لازم جهت ورزش همگانی با رویکرد ورزش آسان، ارزان و در دسترس برای عموم مردم دلالت دارند، نیازمند همکاری تمامی دستگاه‌های اجرایی می‌باشد که درخصوص آن اقدام مؤثر صورت نگرفته است.

■ بررسی کدهای ۶گانه هزینه‌کرد ورزشی خانوارهای شهری و روستایی مرکز آمار ایران نشان می‌دهد که هر ساله هزینه‌کردهای ورزشی خانوارهای ساکن در مناطق شهری و روستایی کشور بیشتر از تورم افزایش یافته و عملاً تربیت بدنی رایگان برای عموم مردم نیز محقق نشده است.

■ در طول سال‌های اخیر سهم هزینه‌کردهای ورزشی خانوارهای روستایی به دلیل عدم دسترسی به امکانات و تسهیلات ورزشی در تمامی زمینه‌ها ناچیز بوده است. این موضوع به فقدان تهیه، تصویب و اجرای سند آمایش سرزمینی ورزش موضوع جزء «۱۵» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ مرتبط است که در تشدید عدم توزیع عادلانه، متوازن و مناسب اماکن و تجهیزات ورزشی متناسب با جمعیت و میزان تقاضای خانوارهای کشور در ارتباط است؛ لذا مقوله دسترسی‌پذیری مردم به ورزش به‌ویژه برای خانوارهای روستایی و مناطق کم‌برخوردار کشور به‌طور مطلوب تحقق نیافته است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب (۱۴۰۱/۱۲/۲۴) با موضوع حمایت از سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی لازم است تا با جهت‌گیری ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اصلاحی مصوب (۱۳۸۴/۰۷/۲۶) با موضوع اجرای وظایف اجتماعی دولت و همچنین مولدسازی دارایی‌های ورزشی دولت اصلاح شود.

■ ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب (۱۴۰۱/۱۲/۲۴) با موضوع دریافت پروانه تأسیس و فعالیت، لازم است تا در راستای به‌کارگیری و همکاری تمامی دستگاه‌های اجرایی

موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ برای توسعه ورزش همگانی و دسترسی آسان و ارزان به ورزش عموم مردم اصلاح شود و همچنین منجر به تصویب تفاهم‌نامه همکاری در هیئت‌وزیران گردد.

■ ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب (۱۴۰۱/۱۲/۲۴) به موضوع تشویق و توسعه مشارکت مردمی و گسترش نهضت داوطلبی و همچنین استفاده و حمایت بخش خصوصی در امر توسعه فعالیت‌ها و ارائه خدمات ورزشی اشاره کرده است. این ماده را می‌توان همسو با جزء «۵» بند «ب» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت

ورزش و جوانان مصوب (۱۳۹۹/۰۶/۱۶) با موضوع پیش‌بینی تسهیلات و به‌کارگیری تمهیدات لازم جهت تشویق و توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی با هدف توسعه مشارکت مردمی و گسترش نهضت داوطلبانه در حوزه ورزش دانست. بنابراین جهت‌گیری این ماده باید همراه با واگذاری بر مبنای اهلیت، نظارت و رسیدگی مطابق با ماده‌های (۸۸) و (۲۷) با موضوع واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید و نیمه‌تمام و تکمیل شده قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب (۱۳۹۳/۱۲/۰۴) باشد و همچنین با رعایت مصوبه هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت مصوب (۱۳۹۹/۰۹/۰۴) اصلاح شود.

# پیش نویس «استفساریه بند «پ» ماده (۵۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با موضوع تفسیر افزایش سنواتی»

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۱۹۹۸۵  
۱۴۰۳/۰۵/۳۰



## بیان / شرح مسئله

اینکه مراد قانونگذار از این عبارت چه بوده و نحوه اعمال آن برای کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری چگونه خواهد بود، محل سؤال است و همین مسئله ابلاغ بخشنامه این بند را با تأخیر مواجه ساخت.

برنامه ششم توسعه که صاحب فرزند سوم تا پنجم می‌شوند» در بند «پ» ماده (۱۵) است. با توجه به فقدان سابقه عبارت «افزایش سنواتی» در قانون مدیریت خدمات کشوری که عمده دستگاه‌های اجرایی ذیل آن هستند،

یکی از مشوق‌های در نظر گرفته شده در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت «اعمال معادل یک‌سال به افزایش سنواتی مستخدم به‌ازای هر فرزند برای کلیه مستخدمین در دستگاه‌های مذکور ذیل ماده (۲۹) قانون

از مفهوم افزایش سنواتی دو تفسیر قابل استخراج است:

■ تعریف افزایش سنواتی، به نحوی که ناظر به افزایش در حقوق و دستمزد به واسطه افزایش گروه، پایه یا طبقه فرد شود،

■ تعریف افزایش سنواتی، به نحوی که منجر به کاهش سنوات خدمت فرد و بازنشستگی زودتر از موعد قانونی شود.

با این حال به نظر می‌رسد با توجه به سابقه این مفهوم در قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، تفسیر افزایش سنواتی ذیل افزایش حقوق و دستمزد به علت سابقه قانونی آن منطقی‌تر است. علاوه بر این با توجه به کاربرد عبارت «معادل» در متن بند «پ» ماده (۱۵)، تفسیر این واژه تحت عنوان کاهش سن بازنشستگی فاقد معناست. در کنار این

استدلال‌ها با توجه به چالش‌های پیش‌روی صندوق‌های بازنشستگی و تلاش دولت و مجلس شورای اسلامی در راستای افزایش سن بازنشستگی که در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز تجلی کرده و نشان‌دهنده تغییر رویه نظام حکمرانی به سمت افزایش سنوات خدمت افراد است، تفسیر این عبارت تحت عنوان کاهش در سن بازنشستگی چالش‌زاست.

به‌رغم اینکه در بخشنامه سازمان اداری و استخدامی به شماره ۱۳۳۸۶۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵ با عنوان «نحوه اعمال افزایش سنواتی کارمندان و کارگران موضوع بند «پ» ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، مراد از افزایش سنواتی به‌عنوان تأثیر در گروه و طبقه فرد و افزایش در حقوق و

دستمزد در این راستا فرض گرفته شده و کلیت این مسئله مثبت است، اما ایرادهای متعددی به این بخشنامه مانند تقلیل مفهوم افزایش سنواتی، ارائه تعاریف متعدد از افزایش سنواتی به تناسب نوع قانون استخدامی و افزایش ابهام‌ها و امکان برخورد سلیقه‌ای در خصوص اعضای هیئت‌علمی و غیر هیئت‌علمی مراکز آموزشی و پژوهشی وارد است، بر این اساس به نظر می‌رسد بخشنامه مذکور نیازمند اصلاح است. به‌ویژه آنکه بررسی بخشنامه نشان می‌دهد نه تنها هدف اولیه از ابلاغ در بخشنامه که رفع ابهام و ایجاد وحدت رویه بوده، تحقق نیافته، بلکه به ابهام‌های بیشتر در این زمینه نیز دامن زده است.

بر این اساس تنظیم استفساریه در این زمینه ضرورت دارد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور رفع ابهام‌ها در خصوص مفهوم افزایش سنواتی استفساریه زیر به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود:

ماده واحده: آیا منظور از «معادل» یک‌سال به افزایش سنواتی «در بند «پ»

ماده (۱۵) «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» مصوب ۱۴۰۰/۸/۱۹، به معنای «افزایش یک گروه، طبقه یا رتبه و یا پایه تشویقی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم» است؟

پاسخ: بله، منظور از «معادل» یک‌سال به افزایش سنواتی «به معنای «اعطای یک گروه/ طبقه یا رتبه/ پایه تشویقی حسب قوانین موضوعی در صورت تولد فرزند سوم تا پنجم» است.

# مطالعه تطبیقی مدیریت بحران: مدیریت بحران در اندونزی (جایگاه و ارکان)

۱۹۹۵۲  
۱۴۰۳/۰۵/۲۱

دفتر مطالعات سیاسی



## بیان / شرح مسئله

وقوع انواع بلایای طبیعی و انسانی چالش‌ها و مسائل بسیاری برای مردم و مقامات به بار می‌آورد که در اکثر موارد زندگی عادی مردم را دچار اختلال می‌کند. به همین دلیل مدیریت بلایا امر مهمی در اکثریت کشورها و دولت‌ها تلقی می‌شود و اهمیت آن به اندازه‌ای است که با جان، مال و سرنوشت انسان‌ها در ارتباط است. ایران از جمله کشورهای حادثه‌خیز جهان است که سابقه قانونی و چارچوب‌دار

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

آموخته‌های کشور اندونزی در زمینه مدیریت بلایا به‌قرار زیر است:

■ امر مدیریت بحران در این کشور با تأسیس سازمان ملی مدیریت بلایا توسط مقررات ریاست‌جمهوری، از اولویت‌ها و دستور کارهای دولت اندونزی و امور مهم تلقی می‌شود که تسریع کارها، سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، هماهنگی و اجرا از اهداف عمده آن است. ریاست این سازمان

است تا تجربه کشور اندونزی را مورد کنکاش قرار دهد؛ زیرا اندونزی از جمله کشورهای حادثه‌خیز جهان است که هر ساله با انواع بلایای طبیعی مانند سیل و زلزله دست‌وپنجه نرم می‌کند و به همین دلیل این کشور تجارب مدیریتی مختلفی را در این زمینه به‌همراه دارد. مبنای بررسی این گزارش قانون مدیریت بلایا در اندونزی و سایر مستندات و مکاتبات علمی و پژوهشی در این حوزه است.

مدیریتی آن در مدیریت بحران‌ها چندان طولانی نیست و به همین دلیل کشوری نوپا در این عرصه است. لذا در این شرایط اهمیت مدیریت بلایا ایجاب می‌کند که به مطالعه و بررسی تجارب کشورهای مختلف پرداخته شود تا پس از جمع‌آوری یافته‌ها و داده‌های متعدد، الگویی مطلوب و کارآمد برای ایران ترسیم و طراحی شود. پس از مطالعه و بررسی تجربه کشور ژاپن در مدیریت بلایا، گزارش پیش‌رو درصدد

اندونزی گوشزد می‌کند.

■ وجود سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا در استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرها نیز به‌منزله تمرکززدایی در این عرصه است که این سازمان‌ها ضمن تعیین سیاست‌های منطقه‌ای مدیریت بحران، در تمامی مراحل مدیریت آن در سطح محلی فعال هستند و نقش مرکز هماهنگی و فرماندهی حادثه را برعهده دارند. جایگاه نهادی و اداری

مستقیماً در برابر رئیس‌جمهور پاسخگو و مسئول است و در مواقع حوادث بزرگ مقیاس از رئیس‌جمهور فرمان می‌گیرد. ایجاد سازمان ملی مدیریت بلایا زیر نظر ریاست‌جمهوری در اندونزی بر جایگاه، اهمیت و اثرگذاری این نهاد می‌افزاید. سطح و جایگاه این سازمان برابر با وزارتخانه است که ریاست آن نیز هم‌سطح با وزیر است که این امر اقتدار نهادی سازمان ملی مدیریت بلایا را در کشور

این سازمان و ریاست آنها در سطوح منطقه‌ای در اندونزی در جایگاهی بعد از دولت‌های منطقه‌ای قرار می‌گیرد. این موضوع نیز به منزله ارزش‌گذاری و اهمیت بلایا و مدیریت آن در سطح منطقه‌ای است.

■ **دولت‌های منطقه‌ای اندونزی در مدیریت بلایا بیشتر در مراحل پاسخ و واکنش به بحران نقش دارند.** اما در هر صورت اثرگذاری سازمان منطقه‌ای مدیریت بلایا در تمامی مراحل به‌خصوص در میدان فاجعه پررنگ‌تر است. **دولت‌های منطقه‌ای بیشتر ناظر بر سازمان‌های منطقه‌ای و برنامه‌ریزی برای اجرای اقدام‌های مدیریت بلایا هستند.** ذکر این نکته ضروری است که پس از تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای، مسائل و چالش‌های بسیاری در هماهنگی میان فعالیت‌های مدیریت بلایا میان این دو نهاد (سازمان‌های منطقه‌ای و دولت‌های منطقه‌ای) در سطح منطقه‌ای ایجاد شده است. بنابراین می‌توان گفت درحالی‌که یک سیستم مدیریت غیرمتمرکز بلایا در اندونزی ایجاد شده است، اما با این حال ظرفیت دولت‌های منطقه‌ای در این زمینه محدود است و بیشتر سازمان‌های منطقه‌ای در کنار سازمان‌ها و نهادهای دولتی به ایفای نقش می‌پردازند. درحقیقت تأسیس سازمان‌های مدیریت بلایا در سطوح منطقه‌ای چندان توفیق نیافته است و حتی مسائلی را درخصوص دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی ایجاد کرده است.

■ نکته قابل تأمل حاصل از مطالعه تجربه اندونزی در مدیریت حوادث این است که **اعضای کمیته راهبری سازمان‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا که وظیفه سیاست‌گذاری در این حوزه را برعهده دارند از جمله مقامات دولتی منسوب به مدیریت بحران و افراد متخصص در این زمینه هستند که مجلس نمایندگان جمهوری**

**اندونزی با برگزاری آزمون انتخاب می‌کنند.** تجربه‌گرایی و تخصص‌گرایی در این زمینه در اندونزی محور مهمی است که می‌تواند در برآوردن هدف اصلی آنکه حفظ جان و مال مردم است، مؤثر واقع شود.

■ نکته مهم دیگر این است که نقش بخش **نظامی و دفاعی (پلیس ملی اندونزی و نیروهای مسلح ملی اندونزی) در حوزه مدیریت حوادث و سوانح به‌ویژه در مراحل واکنش و پاسخ به بلایا بسیار پررنگ است.** از این رو ضمن دولتی بودن مدیریت بلایا در اندونزی، می‌توان ماهیت نظامی و دفاعی را نیز به آن افزود.

■ در حوزه علمی و فناوری در مدیریت بحران در اندونزی بسترها و پلتفرم‌هایی برای تعامل با سازمان‌های مدنی، بخش خصوصی و دانشگاه برای برآوردن اهداف برنامه‌های کاهش خطر فاجعه ایجاد شده است که این موضوع به معنای اهمیت **جایگاه علم و دانش و نقش سازمان‌های غیردولتی در این حوزه و به‌ویژه در برنامه‌های پیشگیری و آمادگی است.**

■ **بهبود محیط فاجعه از منظر روان‌شناختی و اجتماعی فاکتور مهمی در مرحله پاسخ به بلایا در اندونزی است** که در قانون مدیریت بلایا مورد تأکید قرار گرفته است و این یکی از مجموعه نیازهای ضروری و اولیه محیط بغرنج فاجعه است که مورد توجه و رسیدگی قرار می‌گیرد.

■ با وجود اینکه اندونزی یکی از آسیب‌پذیرترین کشورهای جهان در برابر بلایای طبیعی است اما در گذشته منابع کافی را به فعالیت‌های پیشگیری و کاهش بلایا اختصاص نمی‌داد و تنها بر موضوع واکنش به بلایا تمرکز داشت؛ با تصویب قانون جدید مدیریت بلایا، **در حال حاضر پارادایم غالب در این عرصه در اندونزی بیشتر بر موضوع پیشگیری و کاهش خطر بلایا و سوانح تمرکز**

دارد. بدین‌منظور دولت اندونزی روش‌ها و استراتژی‌های کاهش خطر بلایا را برای پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی اتخاذ کرده است. **بخش عظیمی از این بودجه بیشتر در سیستم‌های هشدار اولیه، به‌روزرسانی زیرساخت‌ها و مقاوم‌سازی آنها در برابر بلایا استفاده می‌شود.**

■ اندونزی برنامه‌های مدیریت بحران را در برنامه‌ریزی توسعه ملی / منطقه‌ای ادغام می‌کند که این امر بر اهمیت برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در این کشور می‌افزاید. تدوین انواع برنامه‌ها در سطح ملی و محلی و در بازه‌های زمانی متعدد، برنامه اقدام برای **کاهش خطر بلایا که امر پیشگیری و آمادگی را خاطر نشان می‌کند و نهایتاً برنامه‌ریزی برای هر کدام از مراحل مدیریت بلایا در این کشور در اولویت است.** همچنین طرح جامع مدیریت بلایا یک دستورالعمل ملی برای وزارتخانه‌ها، پلیس ملی اندونزی، نیروهای مسلح و دولت‌های منطقه‌ای است.

■ اندونزی با مسائل و چالش‌های مالی و پولی در مدیریت بلایا مواجه است، به همین دلیل انواع بودجه‌ها و صندوق‌ها مانند بودجه حوادث غیرمترقبه، بودجه آماده و در دسترس، صندوق کمک‌های اجتماعی، صندوق‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا، صندوق مدیریت بحران‌های خاص را در سطوح مختلف تأسیس کرده است تا بتواند بر مسائل مالی فائق آید. یکی دیگر از این صندوق‌ها، **صندوق تسهیلات چندگانه اندونزی برای بازیابی بلایا است که مکانیسمی مالی با هدف بسیج بودجه و هماهنگی کمک‌های بین‌المللی به حساب می‌آید.** این نکته نشان می‌دهد آنچه در مدیریت بحران حائز اهمیت است، بودجه و اعتبارات مالی مختص آن است و اگر این امر نادیده گرفته شود، مدیریت بلایا در هر سطح و کیفیتی که باشد، توفیقی از آن حاصل نمی‌شود.

# چگونگی تشکیل، انحلال و ادغام «روستا» در قوانین موضوعه مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری

۱۹۹۸۴  
۱۴۰۳/۰۵/۳۰

دفتر مطالعات سیاسی



## بیان / شرح مسئله

نواحی روستایی کارکردهای مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و زیست‌محیطی دارند. مدیریت کلان و محلی روستایی در کشور ما طی دهه‌های اخیر با چالش‌هایی مواجه بوده است. از جمله پیامدهای این وضعیت تخلیه روستاها، مهاجرت‌های مدیریت نشده روستا-شهری، و تبدیل روستاهای کوچک به شهرهای

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

هدف از ایجاد، انحلال، ادغام، و تغییر وضعیت روستا در اندونزی، طبق «قانون ۲۰۱۴/۶ درباره روستا» عبارت است از تحقق بخشیدن به اثربخشی مدیریت روستایی، تسریع در بهبود رفاه جامعه روستا، تسریع بهبود کیفیت خدمات عمومی، بهبود کیفیت حکمرانی روستایی، و افزایش رقابت‌پذیری روستا. در خصوص شاخص‌ها و فرایند ایجاد، انحلال، ادغام، و تغییر وضعیت روستا در «قانون ۲۰۱۴/۶، درباره روستا»، استفساریه قانون مذکور و نیز آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور نکات ذیل قابل تأمل است:

قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲، به متولیان امر کمک کند، اطلاع از چگونگی تشکیل و اداره روستا در قوانین سایر کشورهاست. در این راستا، گزارش حاضر به این سؤال می‌پردازد که تشکیل، انحلال و ادغام روستا در قوانین موضوعه کشور اندونزی، طبق چه شاخص‌ها و فرایندهای انجام می‌شود.

را با توجه به خاستگاه، آداب و رسوم و ارزش‌های اجتماعی- فرهنگی جامعه روستا به رسمیت شناخته است. **قانون برای ایجاد روستا شاخص‌ها و الزاماتی** به شرح زیر تعریف کرده است: نخست، برای انتزاع یک روستای جدید، از روستای مادر، شرط سنی پنج سال تعیین شده است. بدین معنا که یک روستا از زمان تشکیل تا پنج سال نمی‌تواند تقسیم شود. دوم، برای مناطق مختلف کشور، **حدنصاب‌های جمعیتی متفاوتی** برای ایجاد روستا تعیین شده است. حدنصاب

ناکارآمد است. غلبه بر این وضعیت در وهله نخست مستلزم وجود قانونی حاوی **احکام و قواعدی مستحکم** درخصوص شاخص‌ها و فرایند تشکیل، انحلال، ادغام و تغییر وضعیت روستا و چگونگی اداره آن است. یکی از مواردی که می‌تواند در اصلاح یا تغییر قواعد مرتبط با روستاها در نظام تقسیمات سیاسی- اداری به‌ویژه

■ **ایجاد روستا** به این شرح تعریف شده است: «ایجاد روستا ... عمل ایجاد یک روستای جدید در خارج از روستای موجود است». ■ **اشکال ایجاد روستا** تعریف شده است. بدین صورت که ایجاد روستا می‌تواند به شکل الف) تقسیم یک روستا به دو روستا یا بیشتر، ب) ادغام بخش‌هایی از روستاهای هم‌جوار برای تبدیل به یک روستا یا ج) ادغام چندین روستا و تبدیل آنها به یک روستای جدید باشد. همچنین قانون، تشکیل قریه، یا آنچه با عنوان دیگری نامیده می‌شود درون قلمرو روستا،

مذکور برای منطقه جاوه حداقل ۶,۰۰۰ نفر یا ۱,۲۰۰ سرپرست خانوار، بالی حداقل ۵,۰۰۰ نفر یا ۱,۰۰۰ سرپرست خانواده، سوماترا حداقل ۴,۰۰۰ نفر یا ۸۰۰ سرپرست خانوار، سولاوسی جنوبی و سولاوسی شمالی حداقل ۳,۰۰۰ نفر یا ۶۰۰ سرپرست خانوار، نوسا تنگارا غربی حداقل ۲,۵۰۰ نفر یا ۵۰۰ سرپرست خانوار، سولاوسی مرکزی، سولاوسی غربی، سولاوسی جنوب شرقی، گورنتالو و کالیمانتان جنوبی حداقل ۲,۰۰۰ نفر یا ۴۰۰ سرپرست خانوار، کالیمانتان شرقی، کالیمانتان غربی، کالیمانتان مرکزی و کالیمانتان شمالی حداقل ۱,۵۰۰ یا ۳۰۰ سرپرست خانوار، نوسا تنگارا شرقی، مالوکو و مالوکو شمالی حداقل ۱,۰۰۰ نفر یا ۲۰۰ سرپرست خانوار؛ و پاپوآ و پاپوآ غربی حداقل ۵۰۰ نفر یا ۱۰۰ سرپرست خانوار است.

سوم، برای ایجاد روستا، محدوده مربوطه علاوه بر دو مورد فوق، باید دارای سایر الزامات، از جمله وجود پتانسیل‌هایی شامل منابع طبیعی، منابع انسانی و منابع اقتصادی حمایتی،

**امکانات و زیرساخت‌ها** برای دولت روستا و خدمات عمومی، و در دسترس بودن وجوه عملیاتی، درآمد ثابت و سایر کمک‌هزینه‌ها برای کارکنان دولت روستا مطابق با مفاد قوانین و مقررات باشد.

چهارم، همانند ایجاد استان، ریجنسی و شهر در اندونزی، ایجاد یک روستا «از طریق یک روستای مقدماتی انجام می‌شود». روستای مقدماتی در واقع بخشی از قلمرو روستای مادر است که می‌توان آن را در یک دوره یک الی سه ساله به وضعیت روستا ارتقا داد.

■ **قانون، امکان انحلال روستاها را به دلیل اثرات بلایای طبیعی و/یا منافع طرح‌های استراتژیک ملی** (برنامه‌های احداث مخازن یا سدها که منطقه روستا را پوشش می‌دهد)، پیش‌بینی کرده است.

■ **قانون، تغییر وضعیت روستاها را در سه حالت (الف) تبدیل روستا (دسا) به کلوراهان، (ب) تبدیل کلوراهان به روستا، و (ج) تبدیل روستای سنتی به روستا، پیش‌بینی و الزاماتی که در تغییر وضعیت روستا باید**

رعایت شود را تعیین کرده است. این الزامات عمدتاً ناظر بر مساحت، جمعیت، پتانسیل‌های اقتصادی، زیرساخت‌ها، و شرایط فرهنگی-اجتماعی است. مهم اینکه طبق قانون ۲۰۱۴/۶ و آیین‌نامه اجرایی آن یک کلوراهان قابلیت تبدیل مجدد به یک روستا را دارد.

■ **ایجاد، انحلال، ادغام و/یا تغییر وضعیت یک روستا در «مقررات منطقه‌ای»** تصریح می‌شود. البته ایجاد روستا از طریق ابتکار دولت در «مناطق ویژه و استراتژیک»<sup>۱</sup> امکان‌پذیر است، اما در نهایت باید در مقررات منطقه‌ای تصریح شود. نکته مهم در خصوص فرایند ایجاد، انحلال، ادغام و تغییر وضعیت روستاها در اندونزی این است که در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن فرایند گام‌به‌گام ایجاد، انحلال، ادغام و تغییر وضعیت روستاها قبل از ارائه پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای به استاندار و پس از آن، ذکر شده و در این زمینه دیدگاه‌های جامعه محلی در مراحل ابتدایی فرایند در نظر گرفته شده است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هرچند اندونزی، به‌عنوان یک کشور مجمع‌الجزایری، از منظر جغرافیایی-سیاسی شرایطی متفاوت از کشور ما دارد، اما باین حال می‌توان برخی تجارب مثبت این کشور در خصوص شاخص‌ها و فرایند ایجاد، انحلال، ادغام و تغییر وضعیت روستا را در زمان اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مدنظر قرار داد. به‌کار گرفتن ترکیبی از شاخص‌های

متنوع قلمرویی، اقتصادی، اداری و...، برای ایجاد روستا و تعریف آنها در قانون، پیش‌بینی **حدنصاب‌های جمعیتی متفاوت** جهت تشکیل روستا متناسب با ویژگی‌های جغرافیای طبیعی و انسانی مناطق مختلف کشور، **پیش‌بینی فرایند گام‌به‌گام** اداری برای تشکیل یک روستا در قانون، **پیش‌بینی ایجاد یک روستای مقدماتی**، به‌منظور ایجاد زیرساخت‌های

مختلف مورد نیاز، قبل از اینکه یک محدوده جغرافیایی رسماً تبدیل به روستا شود، و پیش‌بینی **گزینه تبدیل وضعیت** شهرهای کم‌جمعیت، ناکارآمد و دارای مشخصه‌های روستایی به وضعیت روستا در قانون، از جمله نقاط مثبت «قانون ۲۰۱۴/۶، درباره روستا»، استفساریه قانون مذکور و نیز آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور است.

۱. از ۳۸ استان اندونزی ۹ استان دارای وضعیت ویژه از منظر اداری بوده و دارای اختیارات بیشتری در مقایسه با سایر استان‌ها هستند. همچنین نواحی مرزی و جزایر بیرونی اندونزی استراتژیک تلقی می‌شوند. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به گزارش اندونزی: چگونگی تشکیل، انحلال و ادغام مناطق در قوانین موضوعه مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۲). دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شماره مسلسل ۱۹۷۸۸، اردیبهشت ۱۴۰۲.

# گزارش کارشناسی درباره: «لایحه موافقتنامه تجارت ترجیحی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی» (اعاده شده از شورای نگهبان)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۷۸۵-۱  
۱۴۰۳/۰۵/۱۰

## مسئله اصلی

شورای محترم نگهبان در خصوص مصوبه مجلس در ارتباط با «لایحه موافقتنامه تجارت ترجیحی بین

حاضر سعی شده است تا نظر شورای محترم نگهبان در این خصوص تامین گردد.

دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اندونزی» سه ایراد و یک تذکر بیان نموده است. در گزارش

## پیشنادهای مرکز پژوهش‌ها

در خصوص ایراد اول شورای محترم نگهبان پیشنهاد می شود تبصره ای جهت بیان این نکته که نمایندگانی که از سوی جمهوری اسلامی ایران معرفی می شوند باید دارای وثاقت باشند ذیل ماده واحده اضافه شود.  
در خصوص ایراد دوم شورای محترم

نگهبان نیز با عنایت به اینکه مطابق با اصل ۱۵ قانون اساسی، اسناد و مکاتبات و متون رسمی باید به زبان فارسی باشند بنابراین لازم است کلمات مورد اشاره شورای محترم نگهبان در صورت داشتن معادل فارسی، به فارسی بیان شوند.

نگهبان به نظر می رسد با وجود تبصره کنونی ذیل ماده واحده، مبنی بر رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقت نامه، نظر شورای محترم نگهبان در این خصوص تامین می شود.  
در خصوص ایراد سوم شورای محترم

# اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح تبصره های «۶ و ۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور» (اعاده شده از شورای نگهبان)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۹۱۵  
۱۴۰۳/۰۵/۰۲

از حیث وضعیت منابع درآمدی مذکور، دارای ابهام تشخیص داده است. کمیسیون اقتصادی مجلس جهت رفع این ابهام با الحاق عبارتی تصریح کرده است که اعتبارات مربوط به هزینه‌های حکم مزبور، صرفاً در حد درآمدهای وصولی اختصاص پیدا کند. به نظر می‌رسد با این اصلاح، ابهام شورای نگهبان رفع می‌شود.

«۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، آن بخش از شرکت‌های زیان‌ده دارای زیان انباشته و سربه‌سر مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون و شرکت‌هایی که یک درصد (۱٪) هزینه آنها بیش از کل سود آنها است را از حکم مذکور در بند «ب» تبصره «۱۳» بخش اول قانون بودجه مستثنا کرده است که شورای نگهبان [۱] این امر را

در بند «ب» تبصره «۱۳» بخش اول قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور، اعتباراتی برای اختصاص به برخی موضوعات فرهنگی در نظر گرفته شده است که این اعتبارات از محل یک درصد هزینه‌های شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت تأمین می‌شود. مجلس شورای اسلامی، به‌موجب طرح اصلاح تبصره‌های «۶ و

# بررسی چالش‌های یکپارچه‌سازی داده و اطلاعات همانندجویی آثار علمی در کشور

۱۹۹۷۹  
۱۴۰۳/۰۵/۲۸

دفتر مطالعات مدیریت



## بیان / شرح مسئله

مجلس شورای اسلامی برای برخورد با بدرفتاری‌های علمی، در سال ۱۳۹۶ «قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی» را تصویب کرد که تبصره «۹» آن به همانندجویی و ثبت پایان‌نامه‌ها، رساله‌ها و پیشنهادهای آنها در ایرنداک می‌پردازد. در تبصره «۹» قانون یاد شده، دو راهکار کلیدی برای پیشگیری از بدرفتاری علمی مطرح شده‌اند. راهکار نخست، همانندجویی و راهکار دوم نیز گردآوری همه پایان‌نامه‌ها،

رساله‌ها و پیشنهادهای در یک کانون ملی (ایرنداک) جهت اثربخشی همانندجویی مدارک علمی بوده است. تناقض آشکار موجود در زمینه گردآوری اطلاعات در یک کانون ملی، تعیین ایرنداک به‌عنوان متولی این امر در قانون و درعین حال بیان لفظ «مؤسسات هم‌تراز ایرنداک» در آیین‌نامه اجرایی بوده است. این موضوع باعث شد برخی نهادها نظیر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی،

دانشگاه آزاد، حوزه علمیه و سایر نهادها، به ایجاد سامانه‌های مشابهت‌یابی موازی با ایرنداک بپردازند و به تبع آن، علاوه بر عملکرد ضعیف در همانندجویی و ثبت پارساها و پیشنهادهای، تمهیدات لازم برای انتقال و ثبت اطلاعات در ایرنداک مطابق استانداردها، با مشکل مواجه و یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات علمی جهت همانندجویی و تجمیع و استانداردسازی واحد آنها با مشکل و مخاطره روبه‌رو شود.

در این پژوهش، دو دسته چالش قانونی و فنی - اجرایی شناسایی شدند. چالش‌های قانونی شامل مغایرت آیین‌نامه اجرایی با متن قانون، عدم وجود ضمانت اجرایی در قانون و چالش‌های فنی - اجرایی شامل نیاز به پالایش و سازمان‌دهی داده‌ها و نیاز به روزرسانی

سامانه‌ها (کارکرد و نرم‌افزار) شناسایی شده‌اند. مهم‌ترین چالش مطروحه در این زمینه، مغایرت آیین‌نامه اجرایی قانون «پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی» با مواد قانون است. براساس ماده (۹) قانون، مرجعیت گردآوری و مشابهت‌یابی تمامی آثار علمی با

ایرانداک است، اما وجود لفظ مؤسسات هم‌تراز در آیین‌نامه اجرایی موجب به‌وجود آمدن دیگر نهادهای مشابه جهت مشابهت‌یابی آثار علمی شده که البته این مورد در آخرین مصوبه هیئت‌وزیران، اصلاح شد، ولی مشکل حل نشد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای مصوبه هیئت‌وزیران در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۴ به شماره ۲۳۵۲۴۰ درخصوص حذف لفظ «هم‌تراز آن (حسب مورد)»، پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل به‌صورت صریح در اصلاحیه این مصوبه، به تصویب هیئت‌وزیران برسد: «همه سامانه‌های مشابهت‌یاب در پایگاه داده و اطلاعات علمی ایرانداک تجمیع گردد و هیچ مؤسسه علمی اجازه مشابهت‌یابی اسناد علمی خود را به‌طور مجزا و مستقل از ایرانداک ندارد».

ایجاد وب‌سرویس‌های متعدد و متنوع از طرف ایرانداک برای سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات علمی، متناسب با نیازهای خاص سازمان‌های مخاطب، بدین صورت که دانشجویان هر مؤسسه علمی در وب‌سایت مؤسسه خود فرایند مشابهت‌یابی را انجام دهند، اما استعلام مشابهت‌یابی صرفاً از پایگاه داده و اطلاعات ایرانداک صورت گیرد. ایجاد ضمانت اجرایی در تبصره «۹» قانون اصلاح قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی مصوب سال ۱۳۹۶ جهت مقابله و مجازات متخلفین.

به‌منظور یکپارچه‌سازی، مدیریت بر نحوه نگاهداری، بهبود امنیت، سامان‌دهی و انسجام‌بخشی به تبادل داده و اطلاعات علمی کشور، به‌تبع مشابهت‌یابی کارآمدتر، پایگاه موجود در پژوهشگاه ایرانداک به‌عنوان یکی از پایگاه‌های داده و اطلاعات پایه، موضوع ماده (۱۰) قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی با تولی‌گری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اضافه شود.

ارتقای زیرساخت‌های موجود در ایرانداک جهت مقابله با بدرفتاری‌های علمی.

اجرای ماده (۱۹) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد جهت انتشار تمامی پژوهش‌هایی که با بودجه عمومی انجام شده‌اند، توسط ایرانداک در پایگاه اطلاعات علمی ایران (گنج) بلافاصله پس از ثبت در سامانه.

به‌روزرسانی و ارتقای سامانه مشابهت‌یاب پژوهشگاه ایرانداک جهت پوشش محتوای موجود در بستر اینترنت و استفاده از روش‌های هوشمند مشابهت‌یابی معنایی و استفاده از هوش مصنوعی.



# ارزشیابی فارغ از هدف؛ پیش‌بینی و تحلیل پیامدهای واقعی (مطلوب و ناخواسته) قانون

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۹۳۴  
۱۴۰۳/۰۵/۰۸

## بیان / شرح مسئله

مجلس شورای اسلامی در سرشت خود، هویت نمایندگی مردم را داراست که تجلی این هویت در دو مقام تقنین و نظارت می‌باشد. کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر فعالیت‌های نمایندگان در عرصه قانونگذاری، در گرو توجه نمایندگان به موضوع نظارت بر قوانین است که تضمین‌کننده به ثمر رسیدن هدف مقنن از تقنین است. می‌توان گفت فلسفه نظارت پارلمانی، بررسی و کنترل اجرای صحیح قانون به‌وسیله همه ارکان، نهادها و مقام‌های دولتی و حکومتی، اعمال نظر و صلاح‌دید سیاسی مردم

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

باید توجه داشت که معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی برای نظارت بر حسن اجرای قانون و پیش‌از آن به‌منظور بررسی آثار محتمل پیش‌نویس‌های قانون- طرح‌ها و لوایح- نیازمند رویکردهای کارآمد ارزشیابی (و نه صرفاً نظارت) است. می‌توان وجه قوی‌تر و مؤثرتر نظارت را ارزشیابی نامید. نظارت و ارزشیابی دو تکنیک برای ارزیابی نتایج یک برنامه یا

مطرح است که چون ارزیابی قوانین مبتنی بر اهداف وضع آن‌هاست، از اینرو بخش قابل توجهی از آثار احتمالی یک قانون، که جزء اهداف اولیه آن نبوده است، هرگز دیده نمی‌شود. طبیعی است که پیامدهای ناخواسته احتمالی یک قانون یا برنامه از دغدغه‌های مهم قانون‌گذاران باشد، و مجلس شورای اسلامی، در واکنش به این نگرانی‌ها، سازگاری برای پایش و رصد نظام‌مند آثار واقعی وضع یک قانون اعم از آثار و پیامدهای قصد شده و یا ناخواسته، ندارد.

حرکت معاونت نظارت از نظارت به رویکردهای مبتنی بر علم ارزشیابی، اقدامی است که موجب انجام و بهبود کیفیت کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی و درنهایت کیفیت نظام حکمرانی کشور خواهد شد. یکی از رویکردهای نسبتاً جدید، ارزشیابی فارغ از هدف است. این رویکرد نیاز به فهم اهداف قانونگذار در وضع قانون یا طراح

از طریق نمایندگان درباره چگونگی اداره کشور است. در همین راستا و برای تحقق این رسالت مهم، معاونت نظارت با ساماندهی مؤلفه‌ها و ابزارهای نظارتی و ارائه خدمات و پشتیبانی و کارشناسی به نمایندگان محترم، امور نظارتی مجلس را از اتقان و استحکام بیشتری برخوردار می‌کند و یاری‌رسان نمایندگان در تحقق وظایف نظارتی پارلمانی است. اما علیرغم همه این اقدامات، نظارت‌ها بخش قابل توجهی از آثار و پیامدها را به درستی رصد نمی‌کند. در واقع این فرضیه

یک پروژه هستند. نظارت، فرایند جمع‌آوری اطلاعات در مورد یک برنامه یا کنترل پروژه می‌باشد که شامل جمع‌آوری داده‌ها، نظارت بر پیشرفت و ردیابی شاخص‌های کلیدی عملکرد است. از سوی دیگر، ارزشیابی، فرایند ارزیابی اثربخشی یک برنامه یا یک قانون می‌باشد که شامل جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و تفسیر داده‌هاست. در نتیجه می‌توان ادعا کرد؛

پیش‌نویس‌های قانونی در طراحی پیش‌نویس ندارد؛ بلکه به‌طور مستقیم با آثار واقعی قانون خود را مواجه می‌داند؛ حال چه آثار احتمالی که پیش‌نویس‌های قوانین ممکن است از خود برجای بگذارند (با عنوان ارزشیابی پیشینی)

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برخی نکات مهم برای اتخاذ رویکرد فوق به‌شرح ذیل است:

۱. اگرچه براساس دو موج علم‌محور و شواهد، تأکید بر شواهد و قرآنی که نسبت به موقعیت مسئله و موقعیت اجرا وجود دارد از جهت اثباتی می‌تواند امر ارزشیابی را اثبات‌پذیر و اقناع‌کننده کند، اما همچنان که فرایند مسئله‌شناسی و خط‌مشی‌گذاری بدون حضور ذی‌نفعان امر اجرا را با موانع معتناهی (شاید شکست اجرا) مواجه خواهد کرد، ارزشیابی بدون ذی‌نفعان نیز چه در ارزشیابی پیشینی و چه پسینی امکان اصلاح پیش‌نویس‌های قانونی و همین‌طور اجرای مناسب قانون را به تأخیر خواهد انداخت. مجلس شورای اسلامی به جهت نمایندگی عموم مردم ناگزیر از تمهید شرایط برای مداخله ایشان در حوزه ارزشیابی است.

۲. از میان سه ملاک ارزشیابی یعنی اثرگذاری، نتیجه‌بخشی و کارآمدی، ارزشیابی فارغ از هدف با دو ملاک اثرگذاری و کارآمدی قابل سنجش است؛ از یک‌سو اثر واقعی (و نه قصد شده) یک قانون بر رفتار جوامع هدف و غیرهدف را می‌سنجد و از سوی دیگر براساس ملاک کارآمدی، تنها هزینه‌های جانبی و

و چه پیامدهای واقعی خواسته و ناخواسته اجرای قوانین مصوب (با عنوان ارزشیابی پسینی). این گزارش در سلسله‌گزارش‌های ارزشیابی تأثیرات قانونگذاری، رویکردی نوین برای ارزشیابی قوانین را در اختیار

منفی قانون را اندازه‌گیری می‌کند؛ لذا با دو شاخص مهم ارزشیابی می‌تواند سنجش خود را انجام دهد.

۳. مرکز پژوهش‌ها به‌عنوان نهاد مشاور برای مجلس شورای اسلامی هم وظیفه ارزشیابی مبتنی بر هدف دارد تا امکان فهم آثار و توابع عملی قوانینی که توسط مجلس وضع شده است را برای نمایندگان و عموم مردم مشخص کند؛ اما مهم‌تر از این شأن سازمانی و البته مبتنی بر اساسنامه مرکز، وظیفه ارزشیابی تمام آثار و رهاوردهایی که بر هر قانون مترتب است را برعهده دارد. لذا توصیه می‌شود مرکز به‌صورت ترکیبی (اگر شرایط از جهت زمانی، مالی، اطلاعاتی و بوروکراتیک مهیاست) توسط دو تیم مختلف ارزیاب، به ارزشیابی مبتنی بر هدف و فارغ از هدف قوانین مهم مجلس اهتمام نماید.

۴. مرکز پژوهش‌ها می‌تواند ارزشیابی فارغ از هدف را به‌عنوان یک رویکرد ارزشیابی مستقل استفاده کند؛ همچنان که می‌تواند آن را به‌عنوان مکمل یا همراه با ارزشیابی مبتنی بر هدف به‌کار بندد و یا می‌تواند آن را متقدم بر ارزشیابی مبتنی بر هدف استفاده کند. تنها دو حالت وجود دارد که در آن ارزشیابی فارغ از

قانونگذار قرار داده که نامش ارزشیابی فارغ از هدف است؛ در این رویکرد، ارزیاب بدون اطلاع از اهداف قانونگذار جهت قانونگذاری، به شناسایی آثار و تبعات واقعی قانونگذاری مبادرت خواهد کرد.

هدف نباید استفاده شود: ۱. زمانی که ذی‌نفعان برنامه، مایل یا قادر به انطباق با ماهیت فارغ از هدف مدل ارزشیابی نیستند و ۲. زمانی که ارزیاب، دانش پیشین معتناهی و یا تجربه زیادی از اهداف و مقاصد برنامه دارد و نمی‌توان او را فارغ از اهداف در نظر گرفت.

۵. در آرایش ساختاری فعلی مرکز پژوهش‌ها سه مجموعه باید به‌صورت خاص بر انجام فرایند ارزشیابی فارغ از هدف اهتمام کنند: گروه آزمایشگاه حکمرانی و سیاست‌پژوهی دفتر حکمرانی که به تأمین و تمهید روش‌شناسی و ابزارهای مورد نیاز مطلق ارزشیابی و به‌صورت خاص ارزشیابی فارغ از هدف مبادرت کند، درعین حال این گروه به‌همراه مرکز داده‌کاوی با اتکا به روش‌هایی همچون شبیه‌سازی، بازی واره‌سازی، سیستم‌دینامیک، عامل‌محور و... به ارزشیابی فارغ از هدف پیشینی پیش‌نویس‌های قانونی بپردازد و مرکز افکارسنجی که ارزشیابی فارغ از هدف را به‌صورت پسینی و با اتکا به مدل‌های سنجش افکار عمومی اجرا کند. در این بازآرایی ساختاری، دفاتر تخصصی مرکز، شأن غربالگر خواهند داشت و مراکز سه‌گانه (یعنی مرکز داده‌کاوی، افکارسنجی و گروه آزمایشگاه) شأن ارزیاب.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی