

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



شہر پور 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:

۲۰۰۷۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۷/۱۵

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرانجار



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 پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در تیرماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن
- ۱۲ درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» ۱. ویژگی های احکام و اهم تکالیف
- ۱۴ تحولات نظام پولی و بانکی در سال ۱۴۰۱
- ۱۷ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: کنون بینی رشد تولید ناخالص داخلی (تیرماه سال ۱۴۰۳)
- ۱۸ پایش امنیت سرمایه گذاری به تفکیک استان ها و حوزه های کاری (۲۵) زمستان ۱۴۰۲
- ۲۱ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در مردادماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۲۳ نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور استرالیا (گزارش ۱)
- ۲۶ نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور استرالیا (گزارش دوم بررسی لایه دوم و سوم نظام تأمین اجتماعی)
- ۲۸ عملکرد هدفمندی یارانه ها (تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۲
- ۳۰ فقر چندبعدی (۲): نحوه محاسبه شاخص فقر چندبعدی ملی (برآوردی از کاهش محرومیت شدید در ایران)



فهرست



دفتر مطالعات زیربنایی

- ۳۴..... بسته سیاستی کاهش تصادفات رانندگی در سال ۱۴۰۳
- مقایسه رویکردهای توسعه شهری افقی و عمودی: «تبیین و تحلیل تراکم جمعیتی شهرها و تراکنش جغرافیایی آن در شهرهای ایران» ۳۸
- تدوین پیش‌نویس «قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی»؛ مبتنی بر آسیب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و ارزیابی تجارب جهانی ۴۰
- مطالعه تطبیقی تجارب بوم‌شهرها آسیب‌شناسی شهرهای جدید بوم‌آورد ۴۳



دفتر مطالعات انرژی

- ۴۵..... بررسی وضعیت فعلی و آینده نفت و گاز شیل در جهان با تمرکز بر ایالات متحده آمریکا
- ۴۷..... بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو (۱): آسیب‌شناسی وضعیت فعلی ساختار تنظیم‌گری صنایع خودروسازی ایران
- ۵۰..... تصویر اعتبارات بخش فضایی غیردفاعی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ با نگاهی به برنامه هفتم پیشرفت
- ۵۲..... پویایی‌شناسی مدیریت داده‌ها در فضای مجازی
- ۵۴..... تحلیل جامع ساختار بخش صنعت در ایران با تأکید بر تحولات دو دهه اخیر
- ۵۷..... تصویر انواع تبادلات حجمی و مالی در زنجیره ارزش گاز



فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



۶۰	اظهار نظر کارشناسی درباره: ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: وظایف حوزه گردشگری.....
۶۲	اظهار نظر کارشناسی درباره: ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: وظایف حوزه میراث فرهنگی.....
۶۴	مروری بر وضعیت هنرهای نمایشی (تئاتر؛ احصای چالش‌ها و ارائه راهکارهای سیاستی - تقنینی).....
۶۶	کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز؛ ۴. چالش‌های تحقق کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران.....
۶۸	بررسی وضعیت عدالت آموزش عالی در ایران فصل اول: داده‌ها و شواهد آماری.....
۷۰	تقویت نظام آموزش و پرورش (۳): بررسی چالش‌های تبدیل وضعیت معلمان خرید خدمات آموزشی، حق التدریس و آموزشیاران نهضت سوادآموزی و راهکارهای سیاستی آن.....

دفتر مطالعات اجتماعی



۷۳	درس آموخته‌های مرتبط با روند سرمایه اجتماعی در سال ۱۴۰۱.....
۷۵	ترسیم و آسیب‌شناسی مراکز خدمات بهزیستی (۲) بررسی نقاط قوت و ضعف مراکز مثبت زندگی.....
۷۷	ماهیت اجتماعی بودجه: تحلیلی اجتماعی درباره نظام بودجه‌ریزی در ایران.....



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- ۸۰..... بررسی نقش فناوری در رقابت نظامی قدرت‌های بزرگ
- ۸۳..... مدیریت ناآرامی‌های اجتماعی در کشورهای منتخب، اقدامات و قوانین (گزارش شماره ۲)
- ۸۵..... ابتکارات مجالس قانونگذاری دنیا برای توانمندسازی دیپلماسی پارلمانی (۱): ابزار و روش‌های دیپلماتیک پارلمان اروپا

دفتر مطالعات مدیریت



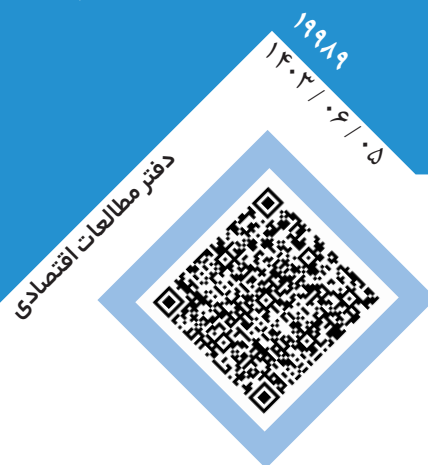
- ۸۸..... تصدیق الکترونیکی برای ثبت اسناد رسمی
- ۹۰..... داده حکومتی باز (۱): مفاهیم، مصادیق، مزایا و چالش‌ها

دفتر مطالعات حکمرانی



- ۹۲..... مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در تیرماه سال ۱۴۰۰، بخش صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

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

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

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

طی تیرماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۳/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۵/۴ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۶ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۹ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «دارو» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی تیرماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «چوب و کاغذ» و «شیمیایی (به‌جز دارو)» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «خودرو و قطعات» و

«دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۸/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱۷/۸ درصدی مواجه شده است. گفتنی است، طی تیرماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۵/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۹/۸ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۴ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۱۱ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «شیمیایی (به‌جز دارو)» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «کاشی و سرامیک» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص

فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «تجهیزات برقی» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند و تنها رشته‌فعالیت «شیمیایی (به‌جز دارو)» افزایش در شاخص فروش داشته است.

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲۳/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲۰/۲ درصدی مواجه شده است. در تیرماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۴ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۵/۲ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۶ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در تیرماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل ۲/۳ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۲۴/۱ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» ۱. ویژگی های احکام و اهم تکالیف

DOI: [10.22034/report.2024.17144.1914](https://doi.org/10.22034/report.2024.17144.1914)



بیان/شرح مسئله

کمی از ۱۶۲ به ۳۳۰ مورد افزایش یافته و دو ماده به انتهای قانون الحاق شده که موضوع این مواد به ترتیب تعیین ساختار راهبری برنامه و مشخص کردن موضوعات اساسی است که دولت باید ظرف یک سال پس از لازم الاجرا شدن این قانون برای آنها برنامه مشخصی ارائه کند.

است. مقایسه شکلی قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت با لایحه ارائه شده توسط دولت، نشان دهنده آن است که اگرچه تعداد فصول و زیرفصل ها و عناوین آنها و همچنین تعداد مواد و حتی بندها تغییر قابل توجهی نکرده است، لکن تعداد اجزا از ۸۶ به ۳۰۲ و تعداد تبصره ها از ۵۵ به ۱۶۸ و تعداد اهداف

قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران پس از بیش از دو سال تلاش در مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت سیزدهم و مجلس یازدهم نهایتاً در تاریخ ۱۴۰۳/۴/۴ برای اجرا در بازه زمانی ۱۴۰۳-۱۴۰۷ ابلاغ شد. این قانون مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۵ زیرفصل، ۱۲۰ ماده و ۴۸۱ بند

مواد قانون برنامه هفتم پیشرفت قابل تفکیک به هزار و سیصد و پانزده حکم است که از منظر ویژگی‌های مختلف به شرح ذیل هستند:

- از نظر نوع احکام، ۳۳۰ مورد «اهداف کمی»، ۵۱۰ مورد «اقدام عملیاتی دستگاه‌ها»، ۴۸ مورد «اقدام قانونی (ارائه لایحه)»، ۴۴ مورد «پیش‌بینی موضوعات در قوانین بودجه سنواتی»، ۱۱۲ مورد «تدوین آیین‌نامه اجرایی»، ۳۱ مورد «تدوین دستورالعمل»، ۲۵ مورد «طراحی سامانه»، ۶۴ مورد «تدوین برنامه»، ۱۴ مورد «تدوین سند»، ۱۳۵ مورد «تهیه گزارش اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها» و دو مورد «تدوین اساسنامه» است.

- ۳۱.۴ درصد برابر با ۴۱۳ حکم فاقد زمانبندی مشخص هستند و برای ۶۸.۶ درصد احکام برابر با ۹۰۲ حکم به صراحت زمانبندی مشخص شده است که موعدهای اجرای ۲۰۰ حکم تا پایان سال ۱۴۰۳، ۷۶ حکم تا پایان سال ۱۴۰۴، ۱۶ حکم تا پایان سال ۱۴۰۵ و ۲۹۰

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نتایج حاصل از این گزارش همچون تعداد بالای تکالیف قانونی دستگاه‌های اجرایی و حجم ۴۶ درصدی احکام واجد بار مالی نسبت به کل احکام، تدوین «برنامه تأمین مالی اجرای احکام برنامه» که در بند (ب) ماده ۱۱۸ قانون هم مورد تأکید قرار گرفته است و فرصت شش

حکم نیز تا پایان اجرای برنامه است. همچنین در خصوص گزارشها یا اقدامات ادواری ۶ مورد به صورت ماهانه، ۷ مورد فصلی، ۷۱ مورد شش ماهه و ۲۲۶ مورد سالانه هستند که در فواصل قابل نظارت و پیگیری هستند.

- ۹۴.۸ درصد احکام معادل ۱۲۴۷ مورد از احکام ماهیت «تکلیفی» دارند و تنها ۶۸ مورد از احکام معادل ۵.۲ درصد احکام دولت یا دستگاه‌های مسئول مجاز به انجام کاری شده‌اند و ماهیت ارشادی دارند.

- ۶۰.۹ حکم معادل ۴۶ درصد از احکام قانون برنامه واجد بار مالی بوده و لذا لازم است در قوانین بودجه سنواتی مورد توجه قرار گیرد و در مقابل آن ۷۰۶ حکم یعنی ۵۴ درصد فاقد بار مالی است.

- از منظر اثرگذاری بر مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی کشور و نیز قابلیت اجرا با توجه به محدودیت مالی و اجرایی کشور، ۴۸۴ حکم معادل ۳۷ درصد از احکام دارای درجه اهمیت

زیاد و ۶۹۲ مورد معادل ۵۳ درصد دارای درجه اهمیت متوسط و در نهایت ۱۳۹ حکم معادل ۱۰ درصد از احکام قانون برنامه نیز واجد اهمیت اندکی شناسایی شده‌اند.

- دستگاه‌های اصلی و همکار مسئول همه احکام حتی اگر به صراحت در قانون ذکر نشده باشد، شناسایی شده است که بر این اساس سازمان برنامه و بودجه با ۱۰۸ حکم دارای بیشترین میزان تکلیف قانونی است و علاوه بر آن در اجرای ۱۰۸ حکم نیز به عنوان همکار نقش دارد. پس از آن وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی موظف به اجرای ۱۰۲ حکم هستند و به ترتیب در اجرای ۶۰ و ۲۸ تکلیف قانونی نیز همکاری خواهند داشت.

همچنین در بخش دوم گزارش مهم‌ترین احکام قانون برنامه هفتم به تفکیک فصول، بر شمرده شده است که مرور آنها دید مناسبی نسبت به برنامه ایجاد خواهد کرد.

هفتم پیشرفت میثاق دولت و مجلس است، خط قرمز آن است که احکام برنامه به صورت گزینشی توسط مجریان اجرا نشود و لازم است در صورت ضرورت اولویت بندی یا بازبینی تکالیف برنامه هفتم این موضوع با توافق نمایندگان مجلس و دولت انجام شود.

ماهه از ابلاغ برای آن در نظر گرفته شده است، بسیار حائز اهمیت خواهد بود، بدیهی است در این برنامه دولت باید تجهیز منابع مالی جدید را هم پیگیری و برنامه رادرسناریوهای مختلف شرایط داخلی و خارجی تدوین نماید. در هر صورت با توجه به اینکه برنامه



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

خریدهایی 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.

پایه پولی در سال ۱۴۰۱ رشد ۴۲,۳۹ درصدی را تجربه کرده که این سطح از رشد در دهه گذشته بی‌سابقه بوده است. در میان اجزای آن، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی با ۱۶۷,۴ درصد و خالص سایر اقلام با ۳۲,۴ درصد به ترتیب بیشترین رشد و ازسوی دیگر خالص بدهی بخش دولتی با ۱۲۵- درصد کاهش، بیشترین کاهش نرخ رشد را در مقایسه با اسفند سال ۱۴۰۰ داشته است. سهم سپرده دیداری بانک‌ها نزد بانک مرکزی از پایه پولی به ۱,۱۴ درصد در اسفند سال ۱۴۰۱ رسیده است؛ این در حالی است که سهم سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی از پایه پولی به ۸۲,۳۵ درصد در اسفند سال ۱۴۰۱ رسیده که این امر ریشه در اعمال سیاست انقباضی و اعمال جریمه‌های ناشی از تخطی بانک‌ها از دستورالعمل کنترل مقداری ترازنامه دارد.

نرخ رشد نقدینگی در اسفند سال ۱۴۰۱ ضمن حفظ روند نزولی آغاز شده از پاییز ۱۴۰۰، با ۷,۹ واحد درصد کاهش نسبت به اسفند همین سال، به ۳۱,۱۵ درصد رسیده است؛ بخش غیردولتی با نرخ رشد ۳۹,۶ درصد بیشترین سهم را در رشد نقدینگی داشته و نرخ رشد خالص دارایی‌های خارجی به دلیل تسعیر ارز، به ۲۰ درصد در اسفند سال ۱۴۰۱ رسیده است. خالص بدهی بخش دولتی در این زمان نیز با افزایش ۵۹,۹ درصدی نسبت به اسفند ۱۴۰۰ مواجه بوده است که ریشه در افزایش خالص مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از دولت و افزایش مطالبات بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی است. البته باید اشاره داشت که خالص مطالبات بانک مرکزی از دولت کاهش یافته که دلیل اصلی آن انتقال سپرده‌های دولتی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی است. بررسی ترکیب نقدینگی برحسب اجزای تشکیل‌دهنده نشان می‌دهد سهم پول در

انتهای اسفند سال ۱۴۰۱ به بیش از ۲۵ درصد و نسبت سپرده‌های ناپایدار به نقدینگی نیز به ۶۰ درصد رسیده است؛ درمجموع باید اشاره داشت که شاخص‌های مذکور بیانگر افزایش ناطمینانی و حفظ شرایط تورمی در اقتصاد است.

نرخ سود بین‌بانکی در سال ۱۴۰۱ در بازه بین ۲۰ الی ۲۱ درصد نوسان داشته است؛ اما در انتهای سال ۱۴۰۱ و در ماه‌های بهمن و اسفند این روند حرکت تغییر کرده و با افزایش نرخ سود بین‌بانکی به ۲۳,۱ درصد در اسفند ۱۴۰۱، شاهد شکستن سقف تاریخی آن در سال‌های اخیر بوده‌ایم.

منفی بودن حساب سرمایه بانک‌های تجاری دولتی از آذر سال ۱۴۰۰ تا آذر سال ۱۴۰۱ به‌رغم بهبود حساب سرمایه بانک‌های دولتی و افزایش قابل توجه حساب سرمایه بانک‌های تخصصی دولتی در این دوره، موجب شده تا حساب سرمایه شبکه بانکی روندی یکنواخت و منفی را طی کند. اما در اسفند سال ۱۴۰۱ با بهبود قابل توجه حساب سرمایه بانک‌های تجاری دولتی و خروج آن از وضعیت منفی و همچنین افزایش چشمگیر حساب سرمایه بانک‌های غیردولتی، حساب سرمایه شبکه بانکی افزایش شدیدی را تجربه کرده و درمجموع شبکه بانکی از وضعیت منفی و بحرانی خارج شده است. ضمناً باید اشاره کرد که کماکان بانک‌های آینده، سرمایه، ایران‌زمین و شهر در اسفند سال ۱۴۰۱ حساب سرمایه منفی داشتند. خاطرنشان می‌شود که مواردی همچون سود ناشی از تسعیر ارز یا تجدید ارزیابی دارایی‌ها، انتقال سهام دولت در شرکت‌های دولتی و در برخی موارد نیز سود انباشته ناشی از رشد بالای درآمد تعهدی تسهیلات، نقش زیادی در بهبود حساب سرمایه بانک‌های غیردولتی و بانک‌های تجاری دولتی داشته‌اند. بنابراین در بسیاری از مواردی که بانک‌ها بهبود حساب سرمایه خود را به ثبت

رسانده‌اند، سرمایه پایدار یا نقدینگی بالا بدان‌ها تزریق نشده است.

از میان بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی صرفاً هشت بانک شامل بانک‌های خاورمیانه، توسعه صادرات، کارآفرین، مسکن، پاسارگاد، قرض‌الحسنه مهر ایران، ملت و سینا نسبت کفایت سرمایه بالای ۸ درصد دارند. ازسوی دیگر ۹ بانک سرمایه، آینده، ایران‌زمین، دی، شهر، ملی، مؤسسه اعتباری ملل، پارسیان و صادرات دارای نسبت کفایت سرمایه منفی بوده‌اند که از میان آنها بانک‌های سرمایه، آینده، ایران‌زمین و دی وضعیت به‌شدت بحرانی را در نسبت کفایت سرمایه به ثبت رسانده‌اند.

مانده مطالبات غیرجاری شبکه بانکی در اسفند ۱۴۰۱، به ۴۲۳۱,۶ هزار میلیارد ریال رسیده که شاهد رشد ۳۰ درصدی این رقم در مقایسه با اسفند سال ۱۴۰۰ هستیم. بانک‌های غیردولتی با سهم ۶۶ درصدی بیشترین سهم را در مانده تسهیلات به خود اختصاص داده‌اند. ازسوی دیگر سهم بانک‌های تجاری دولتی از ۲۱ درصد در اسفند سال ۱۴۰۰ به ۱۹ درصد در اسفند سال ۱۴۰۱ کاهش یافته و سهم ۱۴ درصدی بانک‌های تخصصی دولتی نیز در اسفند سال ۱۴۰۱ همانند سال گذشته تکرار شده است. بانک‌های سرمایه، دی، صنعت و معدن، پارسیان و ایران‌زمین بالاترین نسبت مطالبات غیرجاری را در میان بانک‌های بررسی شده دارند به‌نحوی که بالاتر از میانگین قرار می‌گیرند. همچنین سبد مطالبات غیرجاری بانک‌های سرمایه، صنعت و معدن، اقتصاد نوین، آینده و ایران‌زمین به ترتیب پرریسک‌تر از سایر بانک‌هاست.

نسبت سرمایه‌گذاری در سهام به تسهیلات برای بانک‌های دی و رفاه با اختلاف قابل توجهی بیش از سایر بانک‌ها و به ترتیب ۱۹۹ و ۱۲۴ درصد بوده و تأثیر چشمگیری در مدل کسب‌وکاری این بانک‌ها دارد. گفتنی است در

بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها بانک رفاه به‌صورت غیرارادی و با تکالیف دولتی و به دلایل مختلف در سبد دارایی‌های این بانک قرار گرفته است. وثایق تملیکی در برخی از بانک‌ها بیش از ۱ درصد دارایی‌های آنها را تشکیل می‌دهد؛ نسبت مذکور در بانک‌های سرمایه و گردشگری بالاتر از سایر بانک‌ها است. ذکر این نکته نیز ضروری است که ارزش‌گذاری دارایی‌های ثابت از جمله وثایق تملیکی یکی از کانال‌های تشکیل دارایی‌های موهومی است و بانک‌ها با بیش ارزش‌گذاری آن سعی در پنهان کردن ناترازی خود دارند. برخی از بانک‌های دیگر همچون پاسارگاد، به‌صورت اعطای تسهیلات به اشخاص وابسته و ایجاد روابط چندلایه و سهام‌داری غیرمستقیم بانک‌ها و سپس پرداخت تسهیلات بانک به آن شرکت‌ها، مشغول بنگاه‌داری به‌صورت گسترده هستند که بررسی جزئیات آن، نیازمند داده‌های بیشتری نسبت به صورت‌های مالی منتشر شده در کدال است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

وجود بانک‌های ناتراز، عملاً ماندگاری رشد نقدینگی در سطحی بالاتر از میزان متوسط را به اقتصاد کشور تحمیل

در اسفند سال ۱۴۰۱ سرفصل درآمد تسهیلات اعطایی و سپرده‌گذاری و اوراق بدهی بیشترین درآمد را با نرخ رشد ۴۱،۹ درصدی نسبت به اسفند سال ۱۴۰۰ داشته است. همچنین، سرفصل سود پرداختی به سپرده‌گذاران نیز بیشترین هزینه را با نرخ رشد ۳۱،۷۷ درصدی نسبت به اسفند سال ۱۴۰۰ به ثبت رسانده که افزایش چشمگیری در هزینه‌های بانک‌ها به حساب می‌آید. بانک‌های آینده، ایران‌زمین، پارسیان، دی، رفاه، سرمایه، گردشگری و مؤسسه اعتباری ملل از محل تأمین مالی و سپرده‌گذاری متحمل زیان شده‌اند و مابقی از اعطای تسهیلات و سپرده‌گذاری و اوراق بدهی درآمد مثبتی داشته‌اند. نکته قابل توجه اینکه بانک‌های ملت و آینده به ترتیب بیشترین سود و زیان را با اختلاف از سایر بانک‌ها محقق کرده‌اند.

نرخ رشد مانده تسهیلات شبکه بانکی در سه ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۱ روندی نزولی

داشته و به ۴۵،۵۸ درصد رسیده است. در سال ۱۴۰۱ این نرخ روند کاهشی خود را ادامه داده و در انتهای اسفند سال ۱۴۰۱ به ۴۲،۱۵ درصد کاهش یافته است. نکته قابل توجه اینکه نرخ رشد مانده تسهیلات در بانک‌های تجاری دولتی در سال ۱۴۰۱ در یک روند کاهشی به ۳۱،۶۹ درصد، بانک‌های تخصصی دولتی نیز طی روند افزایشی به ۴۵،۲۲ درصد، و نرخ رشد مانده تسهیلات بانک‌های غیردولتی به ۴۴،۸۷ درصد در انتهای اسفند سال ۱۴۰۱ رسیده است. میانگین رشد مانده تسهیلات اعطایی شبکه بانکی در چهار فصل سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که از ۵۰ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۴۲ درصد در سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است. گفتنی است مؤسسه اعتباری ملل و بانک آینده بیش از ۶۰ درصد از مانده تسهیلات‌شان به تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط خود است در حالی که میانگین این نسبت در شبکه بانکی حدوداً ۴،۶ درصد است.

و حل مسئله کنترل تورم، حل و فصل بانک‌های شدیداً ناسالم و چاره‌اندیشی ناترازی بانک‌هاست.

می‌کنند و روشن است که رشد نقدینگی بالاتر در بلندمدت به تورم بالاتری منتهی خواهد شد. بنابراین بخشی از راهکار

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: کنون بینی رشد تولید ناخالص داخلی (تیرماه سال ۱۴۰۳)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۲۶
۱۴۰۳ / ۰۶ / ۲۶

بیان / شرح مسئله

داشتن تصویری بهنگام و دقیق از وضعیت بخش حقیقی اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بسیار با اهمیت است. با این حال، مشابه اکثر کشورهای دنیا، در ایران نیز اولین برآوردها از رشد اقتصادی هر فصل حداقل سه ماه پس از پایان آن فصل منتشر می‌شود. برای نمونه، مراجع آماری کشور، آمارهای رشد اقتصادی بهار سال ۱۴۰۳ را در پایان

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، رشد اقتصادی کشور در فصول بهار و تابستان سال ۱۴۰۳ به ترتیب معادل ۲/۳ و ۱/۳ درصد و رشد ۶ ماهه ۱/۵ درصد برآورد می‌شود، همچنین رشد اقتصادی بدون نفت نیز به ترتیب ۱/۷ و ۱ درصد و رشد ۶ ماهه ۱/۲ درصد برآورد می‌شود.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده بخش کشاورزی در فصول بهار و تابستان سال ۱۴۰۳ نسبت به فصول مشابه سال قبل به ترتیب رشد ۰/۹ و ۲ درصدی و رشد ۶ ماهه ۱/۶ درصدی داشته است که با توجه به آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از افزایش تولید محصولات زراعی، باغی و دامی در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۳ نسبت به مدت مشابه سال قبل است.

فصل تابستان منتشر خواهند کرد. در راستای کاهش این تأخیر و دستیابی به آمارهایی بهنگام‌تر، مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش کرده است در چارچوب مدل‌های کنون‌بینی و با استفاده از داده‌های ماهیانه در دسترس، رشد اقتصادی و رشد ارزش افزوده فعالیت‌های عمده اقتصادی برای هر فصل را، پیش از پایان فصل، برآورد و منتشر کند تا امکان واکنش‌های

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در فصول بهار و تابستان سال ۱۴۰۳ نسبت به فصول مشابه سال قبل به ترتیب رشد ۵/۲ و ۳/۶ درصدی و رشد ۶ ماهه ۴/۴ درصدی داشته است که نشان‌دهنده رشد ارزش افزوده این گروه ناشی از افزایش تولید و صادرات نفت خام و همچنین افزایش تولید گاز طبیعی و فراورده‌های نفتی نسبت به فصل مشابه سال قبل است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده گروه صنایع و معادن در فصول بهار و تابستان سال ۱۴۰۳ نسبت به فصول مشابه سال قبل به ترتیب رشد ۱/۲ و منفی ۱/۷ درصدی و رشد ۶ ماهه منفی ۰/۳

بهنگام سیاستگذاری نسبت به تغییر روندهای بخش حقیقی اقتصاد، فراهم شود. همچنین ذکر این نکته ضروری است که این گزارش صرفاً در پی ارائه تصویری بهنگام‌تر از وضعیت بخش حقیقی به سیاستگذار بوده و به هیچ وجه به دنبال جایگزینی با آمارهای رسمی کشور یعنی رشد اقتصادی اعلام شده توسط بانک مرکزی و مرکز آمار ایران نخواهد بود.

درصدی داشته است که نشان‌دهنده کاهش شاخص تولید صنایع بورسی طی چهارماهه نخست سال، کاهش سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان و کاهش شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی بورسی است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده گروه خدمات در فصول بهار و تابستان سال ۱۴۰۳ نسبت به فصول مشابه سال قبل به ترتیب رشد ۲/۴ و ۱/۹ درصدی و رشد ۶ ماهه ۲/۱ درصدی داشته است که تحت تأثیر کاهش رشد بخش‌های اصلی از جمله بخش‌های «فعالیت‌های املاک و مستغلات»، «عمده‌فروشی و خرده‌فروشی»، «حمل و نقل انبارداری» و «فعالیت‌های مالی و بیمه» است.

پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری زمستان ۱۴۰۲



بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر، بیست و پنجمین سنجش پی‌درپی و فصلی «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» است. این گزارش، با استفاده از آمارهای رسمی منتشر شده و در دسترس و نیز ارزیابی، ۸۸۶۷ فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان‌های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان سال ۱۴۰۲ را با ۳۸ مؤلفه، هفت‌نمابر به تفکیک ۳۱ استان و ۹ حوزه کسب‌وکار نشان می‌دهد.

شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران که با استفاده از دو مجموعه داده‌های پیمایشی و آماری تهیه می‌شود در زمستان سال ۱۴۰۲ کمیت ۵/۷۲ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل (پاییز ۱۴۰۲)^۱ کمیت ۵/۷۰، در مطالعه تابستان (۱۴۰۲)^۲ ۵/۶۶، در مطالعه بهار (۱۴۰۲)^۳

۵/۷۲، در فصل زمستان سال ۱۴۰۱، ۶/۱۰ و در فصول قبل‌تر (پاییز و تابستان سال ۱۴۰۱)^۴، ۶/۸۲ بوده که نشان می‌دهد کمیت عددی امنیت سرمایه‌گذاری که در تابستان سال ۱۴۰۲ نسبت به فصول قبل از آن، به مقدار چشمگیری مناسب‌تر ارزیابی شده بوده مجدداً برای زمستان و پاییز ۱۴۰۲ به سمت نامناسب‌تر شدن حرکت کرده است. البته باید توجه داشت که عامل اصلی روند بهبودی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری تا تابستان ۱۴۰۲، به میزان زیادی مناسب‌تر ارزیابی شدن مؤلفه‌های پیمایشی از سوی فعالان مشارکت‌کننده در آن پایش‌ها بوده است؛ گفتنی است که در بهار و تابستان سال ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز در بازه زمانی سنجش، مواجه نبوده‌ایم و شاخص تورم مصرف‌کننده نیز چندان دچار افزایش نبوده است؛ لذا مؤلفه‌های

آماری نیز در ادامه بهار سال ۱۴۰۲، در تابستان نیز با کمیت عددی ۳/۹۳ وضعیت مناسب‌تری نسبت به بهار همان سال ۴/۱۹ از خود نشان داده‌اند، به نحوی که در نهایت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در این فصل مناسب‌ترین وضعیت را از ابتدای شروع سنجش این شاخص از خود بروز داده بود. اما با تغییر روند از ابتدای پاییز ۱۴۰۲ و شروع برخی نوسانات در مؤلفه‌های مورد سنجش، مجدداً ارزیابی فعالان مشارکت‌کننده در این بازه به سمت قدری نامناسب‌تر شدن حرکت کرده که متأسفانه با نوسانات و التهابات بازار ارز در دوره زمانی زمستان ۱۴۰۲ مجدداً مؤلفه‌های آماری به سمت نامناسب‌تر شدن پیش رفته است و نتیجه آن نامناسب شدن شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان ۱۴۰۲ نسبت به فصول گذشته است.

۱. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۴) پاییز ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۸۸۹، فروردین‌ماه ۱۴۰۳.
۲. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۳) تابستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۶۳۵، اسفندماه ۱۴۰۲.
۳. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۲) بهار ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۳۶۶، آبان‌ماه ۱۴۰۲.
۴. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۱) زمستان ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۶۳، شهریورماه ۱۴۰۲.
۵. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۰) پاییز ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۲۵، شهریورماه ۱۴۰۲.

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

پاییز سال ۱۴۰۲			زمستان سال ۱۴۰۲		
کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۷/۷۹	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱	۷/۷۲	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱
۷/۶۱	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۲	۷/۵۷	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۲
۷/۴۹	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۳	۷/۴۲	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۳
کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۴/۶۶	ثبات قوانین و مقررات	۱	۴/۷۴	ثبات قوانین و مقررات	۱
۴/۹۲	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۲	۴/۹۹	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۲
۴/۹۵	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۳	۵/۰۵	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۳

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

استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» برای همه مسئولان در اولویت قرار گیرد. در این خصوص لازم است تا مدل، میزان و حتی نوع حمایت مسئولان از داوطلبان سرمایه‌گذاری مورد بازنگری و ارزیابی اساسی قرار گیرد و بررسی شود که چرا با توجه به ادعاهای مطرح شده توسط مقامات از نظر انجام انواع حمایت از متقاضیان سرمایه‌گذاری در طی یک سال گذشته از نظر فعالان کسب و کار مشارکت‌کننده در پایش‌ها، آن حمایت‌ها نه تنها مناسب و قابل قبول ارزیابی نشده، بلکه در یک روند یک‌ساله همواره این مؤلفه نامناسب‌ترین مؤلفه در میان مؤلفه‌های شاخص مهم امنیت سرمایه‌گذاری شناخته

شده است.

براساس یافته‌های این گزارش، پس از تلفیق داده‌های آماری و یافته‌های پیمایشی، به ترتیب استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، اصفهان و ایلام نامناسب‌ترین و استان‌های هرمزگان، خراسان جنوبی و سیستان و بلوچستان مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب و کار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان سال ۱۴۰۲ کسب کرده‌اند. در حالی که در پایش پاییز سال ۱۴۰۲ نامناسب‌ترین استان‌ها، استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، تهران و آذربایجان شرقی و مناسب‌ترین استان‌ها نیز استان‌های هرمزگان، گلستان

و خراسان شمالی بوده‌اند. براساس نتایج این مطالعه، از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی مورد سنجش در این پایش، فعالان اقتصادی در حوزه کاری «معدن به‌جز نفت و گاز» مناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده و حوزه

کاری «خدمات تولیدی (واسطه‌گری مالی، بانک، بیمه، مستغلات اجاره و فعالیت‌های کسب‌وکار)» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته است. درحالی‌که در پایش پاییز ۱۴۰۲ فعالان اقتصادی در حوزه کاری

«نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب، برق و گاز» مناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده بود و حوزه کاری «معدن به‌جز نفت و گاز» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته بوده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

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

امنیت سرمایه‌گذاری متناسب با نوسانات مؤلفه‌های اقتصادی تغییراتی از خود نشان می‌دهد و این امر مجدداً در زمستان ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز تطابق داشته است. لذا انتظار است با تداوم تهیه و انتشار گزارش‌های فصلی امنیت سرمایه‌گذاری، توجه و حساسیت عموم مسئولان کشور به این عامل کلیدی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، اما مغفول مانده در سیاستگذاری اقتصاد ایران جلب شود و این مجموعه گزارش‌های فصلی، به ترویج گفتمان

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

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در مردادماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن

DOI: [10.22034/report.2024.17174.1941](https://doi.org/10.22034/report.2024.17174.1941)

دفتر مطالعات اقتصادی



۲۰۲۴
۱۴۰۳ / ۰۶ / ۲۸

بیان / شرح مسئله

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

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

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

طی مردادماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۸/۶ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۵ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۱۰ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «لاستیک و پلاستیک» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «سیمان»، «کاشی و سرامیک» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی مردادماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «دارو»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «خودرو و قطعات» و

«سایر کانی غیر فلزی» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۶/۸ درصدی مواجه شده است.

گفتنی است؛ طی مردادماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۵/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۵/۲ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۷ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۸ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «لاستیک و پلاستیک» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «سایر کانی غیر فلزی» و «سیمان» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه

قبل، رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «تجهیزات برقی» و «سایر کانی غیر فلزی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «لاستیک و پلاستیک» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته است.

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۷/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱۸/۳ درصدی مواجه شده است.

در مردادماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۰/۴ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۲ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۴ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در مردادماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل ۰/۵ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۲۴/۶ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور استرالیا (گزارش ۱)

DOI: [10.22034/report.2024.17160.1927](https://doi.org/10.22034/report.2024.17160.1927)

دفتر مطالعات بخش عمومی



۲۰۱۴
۱۴۰۳ / ۰۶ / ۱۸

بیان / شرح مسئله

در طول دهه‌های اخیر، شیوع کهن‌سالی جمعیت در نتیجه افزایش امید زندگی و کاهش نرخ زادوولد، لزوم توجه به نظام تأمین اجتماعی را دوچندان کرده است. در ایران نظام تأمین اجتماعی با چالش‌های متعددی مواجه است که در تقارن با کهن‌سالی جمعیت، بیم تشدید چالش‌ها در آینده نزدیک بسیار محتمل است. در برهه حاضر به نظر می‌رسد؛ در کنار مطالعه و ترسیم دقیق وضعیت فعلی نظام تأمین اجتماعی کشور، انجام مطالعات گسترده در حوزه سیستم تأمین اجتماعی سایر کشورها و نحوه مواجهه آنها با چالش‌های این سیستم

مهم جلوه می‌کند. بدیهی است راهبردهای سیاستی استخراجی از این دست پژوهش‌ها، به‌تنهایی قابل پیاده‌سازی در کشور نبوده و لازم است ضمن بررسی جوانب اجرایی آن به خصیصه‌های منحصر به فرد کشور نیز توجه کرد.

همان‌طور که در گزارش‌های پیشین از سلسله گزارش‌های بررسی نظام تأمین اجتماعی کشورهای مختلف اشاره شد، از میان ۳۷ کشور عضو همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، چهار کشور کانادا، نروژ، استرالیا و هلند در کنار برخورداری از شباهت قابل ملاحظه از نظر پتانسیل‌های اولیه با کشور

ایران، عملکرد مطلوبی در حوزه مدیریت نظام تأمین اجتماعی خود داشته‌اند.^۱ در گزارش‌های پیشین به بررسی موشکافانه نظام تأمین اجتماعی کشورهای کانادا- طی دو گزارش-^۲ و نروژ- طی دو گزارش-^۳ پرداختیم. در گزارش حاضر، به تبیین نظام تأمین اجتماعی کشور استرالیا با تمرکز بر مجموعه مزایای اعطایی لایه اول، سازوکار حاکم بر آن، مروری بر رویه مالیاتی و مصارف دولت در حوزه رفاهی خواهیم پرداخت. تشریح دولایه دوم و سوم نظام تأمین اجتماعی کشور استرالیا در گزارش دوم این کشور که مکمل گزارش حاضر است؛ صورت خواهد پذیرفت.

۱. این مسئله در پیوست با عنوان «انتخاب کشورهای هدف» نیز اشاره شده است.

۲. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۸۴۰۶ و ۱۹۴۸۹.

۳. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۹۴۹۴ و ۱۹۴۹۳.

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در کشور استرالیا که در سال ۲۰۲۳ توانست رتبه پنجم را در شاخص مرسر از آن خود کند، می‌توان به یک نظام سه‌لایه شامل لایه حمایتی، لایه بیمه‌های اجباری و لایه بیمه‌های اختیاری تقسیم‌بندی کرد که اکثر شهروندان استرالیایی تحت پوشش آن هستند. در این گزارش به لایه اول این نظام پرداخته شده و در گزارش آتی، لایه‌های دوم و سوم آن بررسی خواهند شد.

لایه اول حمایت از بازنشستگان در نظام رفاهی استرالیا با عنوان «مستمری سنی»^۱ شناخته می‌شود و برای اولین بار در سال ۱۹۰۹ توسط دولت به اجرا گذاشته شد. ماهیت این طرح، غیرمشارکتی است و هدف آن حمایت از سالمندانی است که درآمد و پس‌انداز اندکی دارند. برای عضویت در این صندوق، شرط اقامت در استرالیا و شرط سنی بالای ۶۷ سال لازم است. مبالغ دریافتی سالمندان در این صندوق با توجه به نرخ حداقل حقوق در استرالیا تعیین می‌شود و معیار کفایت برای این صندوق نیز تا قبل از سال ۱۹۷۵، ۲۰ درصد از متوسط دریافتی هفتگی مردان (MTAWE)^۲ بود؛ که بعد از آن افزایش یافت. نزدیک به ۹۰ درصد افراد بالای ۷۰ سال در سال ۱۹۷۸ به‌طور کامل مستمری سنی را دریافت می‌کردند، اما در سال ۱۹۸۲ به‌دلیل بازتعریف شدن آزمون استطاعت (وسع)، به ۶۴ درصد کاهش پیدا کرد. امروزه نیز این حمایت در دو سطح کلی و جزئی صورت می‌پذیرد و نزدیک به ۷۰ درصد شهروندان بالای ۶۷ سال

را شامل می‌شود.

در جهت حمایت مؤثر و هدفمند از شهروندان سالمند استرالیایی، دولت استرالیا با استفاده از آزمون استطاعت (وسع) افراد مستحق حمایت را شناسایی می‌کند تا از طریق آن هم افراد تحت پوشش شناسایی شده و هم تفکیک حمایت کلی و جزئی (که اختلاف آن در مبلغ پوشش است) مشخص شود. نکته قابل‌ذکر این است که آزمون استطاعت دارای دو قسمت «آزمون دارایی» و «آزمون درآمد» است. همچنین کشور استرالیا برای حمایت از سالمندان، طرح‌های متنوع مکمل دیگری نیز تعریف کرده است که طرح پاداش کار (که هدف آن حمایت از به تعویق انداختن بازنشستگی در سالمندان است) و همچنین طرح وام بازنشستگی از جمله آنهاست.

در استرالیا آژانس سنترلینک^۳ به‌عنوان نهاد خدمت‌رسانی به سالمندان وجود دارد که علاوه بر خدمت‌رسانی به سالمندان، دیگر خدمات اجتماعی و رفاهی را نیز انجام می‌دهد. این نهاد از طریق سرویس خدمات اطلاعات مالی (FIS)^۴، سرویس‌های آموزش و اطلاع‌رسانی مالی برای افراد جامعه فراهم می‌کند. همچنین از منظر نظارتی نیز، نهادهای مختلفی به نظارت بر بخش حمایت‌های سالمندی می‌پردازند تا بهترین عملکرد در این سازمان رخ دهد.

مطابق مطالب مندرج در گزارش حاضر، مالیات‌ها به‌عنوان منابع پایدار، با سهم ۹۲ درصد، اجزای اصلی تشکیل‌دهنده منابع

درآمدی دولت استرالیا هستند و در میان آنها، مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی با بیشترین سهم حدود ۴۵٫۵ درصد منابع درآمدی کشور استرالیا را به خود اختصاص می‌دهند. همچنین در میان اقلام هزینه‌ای، منابع صرف شده در بخش «تأمین اجتماعی و رفاه» با بیشترین سهم حدود ۳۸ درصد، مخارج این کشور را تشکیل می‌دهد. درحقیقت، هزینه‌کرد دولت در دو بخش سلامت و تأمین اجتماعی، به‌طور متوسط حدود ۵۰ درصد هزینه‌های دولت را به خود اختصاص داده است. در بخش تأمین اجتماعی و رفاه نیز هزینه‌کرد در صندوق مستمری سنی حدود یک‌چهارم هزینه‌های این حوزه و ۸ درصد بودجه عمومی را به خود اختصاص می‌دهد. این ارقام نشان‌دهنده اهمیت و وسعت بخش تأمین اجتماعی کشور استرالیا است که دولت فدرال توانسته با منابع پایدار درآمدی پایه‌ریزی کند.

همچنین در حوزه بیکاری، از کارافتادگی و معلولیت نیز، دولت استرالیا از طریق نهادهای متنوع، خدماتی را برای مردم فراهم می‌کند، باین‌حال، سازوکارهای کاملاً دقیق و قابل‌نظارتی برای حمایت از این افراد در کنار تقویت نظام انگیزشی افراد به‌منظور مشارکت در بازار کار طراحی شده‌اند. به‌عنوان نمونه، فرد بیکار (جویای کار) باید مدام در بازه‌های زمانی خاص به نهادهای متولی جستجوی شغل مراجعه کند تا با دریافت مشاوره‌های شغلی از این نهادها و همچنین تسهیل در جستجوی شغل، بتواند در بازه زمانی کمتر به بازار کار برگردد.

1. Age Pension.
2. Male Total Average Weekly Earnings (MTAWE).
3. Centrelink.
4. Financial Information Service.

درمجموع استرالیا، با طراحی نظام چندلایه تأمین اجتماعی و همچنین مشخص کردن

سنجه‌های قابل اندازه‌گیری و پایش مداوم، افراد نیازمند حمایت را رصد و شناسایی می‌کند. بر

همین اساس، لایه اول نظام تأمین اجتماعی در این کشور از کارایی مناسبی برخوردار است.



نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور استرالیا

گزارش دوم بررسی لایه دوم و سوم نظام تأمین اجتماعی

DOI: [10.22034/report.2024.17157.1946](https://doi.org/10.22034/report.2024.17157.1946)



بیان / شرح مسئله

فراگیری پدیده کهن سالی جمعیت به موجب کاهش نرخ مرگومیر با پیشرفت‌های بخش سلامت و درمان و کاهش نرخ زادوولد در دهه‌های اخیر در سراسر دنیا سبب توجه بیش‌ازپیش به حوزه تأمین اجتماعی و سازوکارهای حاکم بر آن شده است. در شرایط فعلی به سبب وجود چالش‌های متعدد در نظام تأمین اجتماعی کشور و بروز قریب‌الوقوع پدیده کهن سالی جمعیت، نگرانی‌ها در جهت تشدید چالش‌ها در آینده نزدیک بسیار محتمل به نظر می‌رسد. از این رو ضمن بررسی موشکافانه وضعیت فعلی نظام تأمین اجتماعی

کشور، انجام مطالعات گسترده درخصوص نظام تأمین اجتماعی سایر کشورها و نحوه مواجهه آنها با چالش‌های این سیستم با در نظر گرفتن ملاحظات بومی‌سازی مهم جلوه می‌کند. همان‌طور که در گزارش‌های پیشین از سلسله گزارش‌های بررسی نظام تأمین اجتماعی کشورهای مختلف اشاره شد، از میان ۳۷ کشور عضو همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، چهار کشور کانادا، نروژ، استرالیا و هلند در کنار برخورداری از شباهت قابل ملاحظه از نظر پتانسیل‌های اولیه با کشور ایران، عملکرد مطلوبی در حوزه

مدیریت نظام تأمین اجتماعی خود داشته‌اند.^۱ در گزارش‌های پیشین به بررسی موشکافانه نظام تأمین اجتماعی کشورهای کانادا^۲ و نروژ^۳ - هر کدام طی دو گزارش - پرداختیم. همچنین در گزارش پیشین^۴ به تشریح لایه اول نظام تأمین اجتماعی کشور استرالیا در کنار مروری بر نظام مالیاتی، مصارف دولت در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و وضعیت کلان پرداخته شد. در گزارش حاضر به تکمیل بررسی نظام تأمین اجتماعی کشور استرالیا با تمرکز بر مجموعه مزایای اعطایی لایه دوم و سوم خواهیم پرداخت.

۱. این مسئله در پیوست با عنوان «انتخاب کشورهای هدف» نیز اشاره شده است.
۲. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۸۴۰۶ و ۱۹۴۸۹.
۳. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۹۴۹۴ و ۱۹۴۹۳.
۴. بررسی نظام تأمین اجتماعی کشور استرالیا - گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۵۶۳.

ساختار نظام چند لایه در کشور استرالیا با رویکرد طبقه‌بندی «OECD»، دارای سه لایه است. لایه اول این نظام را طرح‌های حمایتی غیرمشارکتی به منظور مبارزه با فقر افراد کم‌درآمد و سایر اقشار آسیب‌پذیر تشکیل می‌دهد که به لایه حمایتی غیربیمه‌ای شهرت دارد. همچنین لایه دوم این نظام شامل افراد شاغل و هدف‌گذاری پرداخت مستمری در دوران بازنشستگی آنها در قبال مشارکت در صدی از حقوق و دستمزد تحت عنوان حق بیمه می‌شود. در نهایت لایه سوم نظام تأمین اجتماعی به‌قرار لایه بیمه اختیاری است که به موجب آن افراد می‌توانند در قالب اقسام مختلف پس‌اندازی و عمدتاً در حساب‌های شخصی، وجوهی را برای دوران بازنشستگی خود ذخیره کنند.

به‌طور کلی درآمد هر بازنشسته در دوران بازنشستگی از چهار بخش پرداخت‌های انتقالی دولت یا کمک‌های عمومی، عایدی‌های شغلی خصوصی، سرمایه و کار تشکیل می‌شود. گزارش اداره آمار استرالیا در سال مالی ۲۰۲۳-۲۰۲۲ حاکی از آن

است که کمک‌های دولت اعم از پرداختی‌ها و امتیازهای مالیاتی به‌طور متوسط میان مردان و زنان حدود ۴۴ درصد عایدی دوران بازنشستگی افراد را به خود اختصاص می‌دهد.

«طرح ضمانت مستمری»^۱ که تشکیل‌دهنده لایه دوم نظام تأمین اجتماعی کشور استرالیاست؛ نخستین بار در سال ۱۹۹۲ اجرایی شد. در این طرح مشارکت‌ها (که در جولای ۲۰۲۴ از ۱۱٪ به ۱۱/۵٪ افزایش یافته و در سال ۲۰۲۵ به ۱۲٪ می‌رسد) را تماماً کارفرمایان انجام می‌دهند و با نرخی کمتر از نرخ معمول مالیات بر درآمد مشمول مالیات می‌گردد. تا سال ۲۰۰۹، صندوق‌ها در این لایه به هر دو شکل مزایای معین (DB) و مشارکت معین (DC) وجود داشتند؛ اما پس از آن با اهداف حفظ و تقویت پایداری صندوق، امکان مشارکت در صندوق‌های مزایای معین سلب گشته و سوق افراد به شرکت در طرح‌های مشارکت معین صورت پذیرفته است. همچنین در این نظام چینش نرخ‌های مالیاتی همانند سایر کشورها در جهت ترغیب افراد به مشارکت در

صندوق‌های بازنشستگی است؛ با این توضیح که نرخ مالیات مختص به وجوه مشارکتی در صندوق‌های بازنشستگی ۱۵٪ و نرخ مالیات به وجوه پس‌اندازی در سایر دارایی حدود ۴۵٪ است. همچنین امکان برداشت پیش از زمان بازنشستگی از حساب‌های ذخیره در این فرایند منوط به پرداخت مالیات صورت می‌پذیرد.

در نهایت، لایه سوم به‌عنوان یک لایه مزایای مکمل با مشوق‌های مالیاتی جهت ترغیب پس‌انداز بیشتر برای دوران بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی این کشور تعبیه شده است که شامل طرح‌های اختیاری می‌شود. طرح‌های این لایه به‌طور کلی در قالب مشارکت‌های مزایای اضافه اختیاری یا دیگر پس‌اندازهای بلندمدت شامل سهام، اوراق مالی و ... در سیستم طراحی و مدیریت می‌شوند. شایان ذکر است دارایی‌های کل صندوق‌های بازنشستگی این کشور از سال ۱۹۸۹ از مبلغ ۷۳ میلیارد دلار به ۳/۶ تریلیون دلار در سال ۲۰۲۳ رسیده و رشد آن به‌طور متوسط حدود ۱۳ درصد در سال است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

استفاده گسترده از ابزارهای متنوع مالیاتی نه تنها در لایه سوم، بلکه به‌صورت بسیط‌تر در لایه دوم برای ترغیب هر چه بیشتر مشارکت‌ها

در طرح‌های بازنشستگی، لحاظ تمهیدات کافی جهت مدیریت صندوق‌های متنوع لایه دوم از جانب اداره مالیات استرالیا و اداره

مقررات احتیاطی استرالیا و شفافیت بالای این نظام از جمله مهم‌ترین آموزه‌های اجرایی نظام تأمین اجتماعی کشور استرالیا است.

«عملکرد هدفمندی یارانه‌ها (تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۲»

DOI: [10.22034/report.2024.17155.1923](https://doi.org/10.22034/report.2024.17155.1923)



بیان / شرح مسئله

پیدا می‌کند. در این گزارش ضمن مرور عملکرد سازمان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۲ به تحلیل اجزای منابع و مصارف هدفمندی و نحوه جبران کسری آن پرداخته می‌شود.

یارانه‌ها در سال‌های اخیر آسیب‌های فراوانی به انضباط مالی دولت وارد کرده است. از این‌رو بررسی عملکرد سالیانه هدفمندی یارانه‌ها و تحلیل دقیق نحوه پوشش کسری آن بیش از گذشته اهمیت

درحالی‌که سقف منابع هدفمندی بالغ بر ۳۰ درصد منابع عمومی است، بودجه هدفمندی یارانه‌ها به بودجه‌ای موازی و مستقل از منابع عمومی تبدیل شده است. علاوه بر آن، کسری قابل توجه هدفمندی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مرور عملکرد سازمان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد اختلاف منابع وصولی - ۴۹۱ هزار میلیارد تومان - و مصارف پرداخت شده - ۶۱۴ هزار میلیارد تومان از محل موارد ذیل جبران گردیده است:

- استفاده از مانده حساب مصرف نشده سال گذشته به مبلغ ۸ هزار میلیارد تومان،
- دریافت تنخواه از خزانه‌داری کل کشور

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به چشم‌انداز تداوم وضعیت ناترازی انرژی و به تبع آن ناترازی منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، پیشنهاد می‌شود ضمن

به مبلغ ۳۶ هزار میلیارد تومان،

- دریافت تنخواه از بانک مرکزی به مبلغ ۴,۵ هزار میلیارد تومان،
- مصوبات هیئت وزیران به مبلغ ۳۵ هزار میلیارد تومان،
- تسهیلات بانکی به مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان،
- خط اعتباری بانک مرکزی به مبلغ ۱۵

هزار میلیارد تومان،

- منابع داخلی شرکت بازرگانی دولتی جهت خرید تضمینی گندم.

شایان ذکر است رقم ۱۱۵ هزار میلیارد تومان از تکالیف قانونی سازمان هدفمندی یارانه‌ها شامل ۹۰ هزار میلیارد تومان سهم شرکت‌های دولتی از هزینه تولید و توزیع انرژی در سال ۱۴۰۲ پرداخت نشده است.

پرداخت مصارف اجتناب‌ناپذیر هدفمندی از محل ابزاری نظیر اوراق بدهی نقدی دیده شود.

برنامه‌ریزی جامع برای حل مشکلات مربوط به ناترازی انرژی، در بودجه‌های سنواتی پیش‌دستانه منابع لازم برای

فقر چندبُعدی (۲): نحوه محاسبه شاخص فقر چندبُعدی ملی (برآوردی از کاهش محرومیت شدید در ایران)



بیان / شرح مسئله

محرومیت در مناطق مختلف کشور را می‌توان به دو سطح شدید و متوسط تقسیم کرد. محرومیت شدید، وضعیتی است که خانوار از بخش قابل‌توجهی از دسترسی‌ها به خدمات و امکانات اولیه زندگی بی‌بهره است. محرومیت میانه نیز سطح بالاتری از محرومیت را اندازه‌گیری می‌کند که

بسته به وضعیت محرومیت در کشور قابل تعریف است. این گزارش با هدف توضیح نحوه محاسبه شاخص فقر چندبُعدی ملی و ارائه قابلیت‌های این شاخص، برآوردی از تغییرات محرومیت شدید در ایران در بازه سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۴۰۰ ارائه می‌کند. این گزارش تلاش داشته ضمن روندپژوهی

تحولات فقر چندبُعدی در ۱۵ سال گذشته، تصویری از وضعیت فعلی محرومیت شدید در کشور ارائه کرده و توجه سیاستگذاران را به این ابزار سیاستی مهم در ارزیابی اثربخشی سیاست‌های محرومیت‌زدایی و حتی سایر سیاست‌های رفاهی، اقتصادی و اجتماعی جلب کند.

■ براساس داده‌های پرسش‌نامه درآمد و هزینه خانوار سال ۱۴۰۰، ۳,۱ درصد از جمعیت کل کشور معادل ۲,۷ میلیون نفر در وضعیت محرومیت شدید قرار دارند. متوسط شدت فقر^۱ موجود در میان فقرا ۴۰ درصد برآورد شده است که بر این اساس مقدار شاخص فقر چندبُعدی در سطح ملی ۰,۰۱ محاسبه می‌شود.^۲

■ استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان جنوبی، هرمزگان، خراسان شمالی، اردبیل و هرمزگان، ۶ استان با بیشترین

میزان محرومیت شدید و استان‌های اصفهان، آذربایجان غربی، سمنان، قزوین، آذربایجان شرقی و قم با کمترین میزان محرومیت شدید شناسایی شده‌اند.

■ منطقه جغرافیایی محل سکونت (شهری/روستایی)، جنسیت سرپرست، سن سرپرست، بُعد خانوار، تعداد فرزند خانوار و دهک درآمدی خانوار به‌عنوان ویژگی‌های متمایز میان خانوارهای فقیر و غیرفقیر شناسایی شده‌اند. همچنین مشاهده شده است که این ویژگی‌ها، ارتباط معناداری با شدت فقر در میان فقرا دارد.

■ شاخص فقر چندبُعدی در سطح ملی از مقدار ۰,۰۸ در سال ۱۳۸۵ به ۰,۰۱ در سال ۱۴۰۰ کاهش یافته است. در این مدت، فراگیری فقر چندبُعدی در کل کشور از ۱۸,۲ درصد به ۳,۱ درصد، در مناطق شهری از ۱۰,۴ درصد به ۱,۹ درصد و در مناطق روستایی از ۳۲,۸ درصد به ۷ درصد کاهش پیدا کرده است. «به بیان دیگر در بازه زمانی سال‌های ۵۸۳۱ الی ۰۰۴۱، معادل ۳,۹ میلیون نفر از جمعیت کشور از محرومیت خارج گردیدند.»

۱. شدت فقر متوسط وزنی تعداد محرومیت‌های خانوار از میان شاخص‌های مورد نظر است. در اینجا متوسط این مقدار برای فقرا ۴۰ درصد برآورد شده است که یعنی در ۴۰ درصد شاخص‌های مورد نظر دارای محرومیت هستند.

۲. شاخص فقر چندبُعدی از حاصلضرب فراگیری فقر و شدت فقر به‌دست می‌آید که بدون واحد است و تنها مقایسه آن با دیگر مقادیر معنا و مفهوم خواهد داشت.

بررسی تغییرات محرومیت شدید در ۱۵ سال گذشته و همچنین تصویر فعلی محرومیت شدید در کشور نشان می‌دهد علی‌رغم کاهش قابل توجه سطح محرومیت شدید در کل کشور (خروج ۱۵٫۱ درصد از کل جمعیت کشور از وضعیت محرومیت شدید)، در برخی مناطق، کاهش مورد انتظار اتفاق نیفتاده و روند کُند محرومیت‌زدایی بیشتر در مناطقی رقم خورده است که وضعیت وخیم‌تری نسبت به مناطق دیگر داشته‌اند.

هدف اولیه در محرومیت‌زدایی، ریشه‌کنی محرومیت شدید در مناطق مختلف کشور است و سیاست‌های محرومیت‌زدایی زمانی کارآمد خواهند بود که معطوف به اولویت‌ها باشند. در این راستا، توصیه‌های سیاستی ذیل قابل ارائه است:

■ ریشه‌کنی محرومیت شدید به‌عنوان اولویت اساسی محرومیت‌زدایی: کارنامه محرومیت‌زدایی در ۱۵ سال گذشته نشان می‌دهد که اقدامات محرومیت‌زدایی به‌طور متوازن و متناسب با شدت فقر در مناطق مختلف کشور پیگیری نشده است. برای مثال، درحالی‌که همچنان بعضی مناطق کشور از محرومیت شدید رنج می‌برند، مشاهده می‌شود که بخشی از منابع محرومیت‌زدایی جهت رفع محرومیت میانه سایر مناطق تخصیص می‌یابد. پیشنهاد می‌شود رفع کامل محرومیت شدید به‌عنوان اولویت اصلی سیاست‌های محرومیت‌زدایی در نظر گرفته شده و عمده منابع محرومیت‌زدایی در راستای تحقق این هدف برنامه‌ریزی شوند.

■ جمع‌آوری و ثبت مستمر داده‌های محرومیت: یکی از مهم‌ترین چالش‌های محاسبه شاخص فقر چندبُعدی ملی در کشور، عدم وجود داده‌های کافی و متقن است که این شاخص را با نارسایی‌هایی

همراه می‌گرداند و لذا نمی‌توان از این شاخص در تصمیم‌گیری‌های مربوطه استفاده کرد. علاوه بر اینکه برخی از داده‌های مورد نیاز در طرح‌های آمارگیری موجود (همچون طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوارهای شهری و روستایی) جمع‌آوری نمی‌شود؛ تعداد خانوارهای نمونه در سطح شهرستان یا بخش‌های کشور در این طرح‌ها کافی نیست. لذا همین داده‌های موجود نیز برای بررسی وضعیت محرومیت خردتر از سطوح ملی و استانی قابل اتکا نخواهد بود. خوشبختانه اقدامات اولیه مناسبی در این راستا صورت پذیرفته و احکام قانونی لازم برای این مهم در قالب راه‌اندازی «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ تمهید شده است که البته تاکنون عملکردی ازسوی دستگاه متولی (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) گزارش نشده است. لذا تکمیل «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» و آماده‌سازی جهت بهره‌برداری از آن در سیاست‌گذاری‌های مربوطه امری فوری و ضروری است.

■ طراحی و محاسبه مستمر شاخص فقر چندبُعدی ملی: رفع محرومیت و فقر بدون در نظر گرفتن معیاری واحد برای سنجش عملکرد فعالیت‌های صورت گرفته، محقق نمی‌شود یا به کُندی رقم خواهد خورد. از سال ۲۰۱۱ تاکنون، حدود ۱۱۰ کشور با همکاری طرح مقابله با فقر و توسعه انسانی مؤسسه آکسفورد، هر ساله شاخص فقر چندبُعدی جهانی را اندازه‌گیری و پایش می‌کنند. علاوه بر این بسیاری از کشورها شاخص فقر چندبُعدی ملی مختص خود طراحی کرده و محاسبات مربوطه را مبنا قرار می‌دهند. لذا طراحی و محاسبه مستمر

شاخص فقر چندبُعدی ملی ازسوی دستگاه متولی ذی‌صلاح (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان برنامه‌وبودجه کشور) برای تسریع روند محرومیت‌زدایی در کشور امری ضروری است.

■ تدوین قانون «شناسایی مناطق محروم و توزیع متوازن اعتبارات محرومیت‌زدایی بر مبنای شاخص فقر چندبُعدی ملی»: در حال حاضر به‌روزترین فهرست از مناطق محروم کشور مربوط به تصویب‌نامه هیئت‌وزیران درخصوص «تعیین مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته در امور حمایتی» در سال ۱۳۸۸ بوده که تاکنون نیز همین فهرست برای توزیع اعتبارات این حوزه مبنا قرار گرفته است. علاوه بر عدم به‌روزرسانی فهرست مذکور، اعتبارات محرومیت‌زدایی نیز عمدتاً بر مبنای جمعیت مناطق توزیع می‌شد که یکی از آسیب‌های اصلی این روش، عدم توجه به شدت محرومیت مناطق است. شاخص فقر چندبُعدی که به‌طور هم‌زمان فراگیری و شدت فقر را در نظر می‌گیرد، این کمبود را می‌تواند جبران کند. به‌روزرسانی لیست مناطق محروم کشور و توزیع هدفمند اعتبارات محرومیت‌زدایی بر مبنای شاخص فقر چندبُعدی ملی، روند محرومیت‌زدایی در کشور را تسریع کرده و شفافیت در این حوزه را نیز افزایش خواهد داد. در همین راستا طبق بند «ی» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، سازمان برنامه‌وبودجه کشور به اصلاح و به‌روزرسانی شاخص‌های محرومیت و تعیین سهم هر استان از اعتبارات موضوع بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (که اصلی‌ترین محل اعتبارات محرومیت‌زدایی است) مکلف شد که طبق پیگیری‌های صورت گرفته، اصلاحات مورد نظر به نتیجه

نرسیده است. با توجه به ماهیت دائمی این موضوع، پیشنهاد می‌شود طی قانونی با عنوان «شناسایی مناطق محروم و توزیع متوازن اعتبارات محرومیت‌زدایی بر مبنای شاخص فقر چندبُعدی ملی» سازوکارهای محرومیت‌زدایی و وظایف دستگاه‌ها تعیین تکلیف شود.

■ شاخص فقر چندبُعدی ملی معیاری برای برنامه‌ریزی فعالیت‌های سالیانه محرومیت‌زدایی: یکی از قابلیت‌های شاخص فقر چندبُعدی ملی، امکان محاسبه شاخص در میان گروه‌های مختلف

جمعیتی یا ساکنین یک منطقه جغرافیایی و معرفی ویژگی‌های فقرا در بین آنهاست. جنس محرومیت فقرا در همه مناطق و در میان همه گروه‌ها مشابه یکدیگر نیست و لازم است اقدامات مدنظر با هدف کاهش سریع محرومیت در مناطق تعریف شود. شاخص فقر چندبُعدی ملی این امکان را فراهم می‌سازد تا اولویت اقدامات در هر منطقه را معرفی کند.

■ شاخص فقر چندبُعدی ملی به عنوان ابزار هماهنگ‌کننده حوزه محرومیت‌زدایی: تعدد دستگاه‌های فعال در حوزه

محرومیت‌زدایی هماهنگی و توزیع متوازن اقدامات را با مشکل مواجه می‌سازد. این درحالی است که اگر اولویت اقدامات لازم در هر منطقه با یک هدف مشخص (کاهش نمره محرومیت منطقه) طرح‌ریزی شود و دستگاه‌های فعال با محوریت نهاد متولی محاسبه این شاخص، اقدامات آتی خود را با یکدیگر هماهنگ کنند، حضور این دستگاه‌ها در مناطق مختلف و به‌کارگیری ظرفیت‌های آنها می‌تواند نقش یک بازوی اجرایی توانمند را برای رفع محرومیت در کشور رقم زند.

بسته سیاستی کاهش تصادفات رانندگی در سال ۱۴۰۳

DOI: [10.22034/report.2024.17172.1939](https://doi.org/10.22034/report.2024.17172.1939)



بیان / شرح مسئله

تجربیات موفق گذشته در حوزه بهبود ایمنی جاده‌ای، می‌توان کاهش قابل توجه در تلفات تصادفات رانندگی را در کوتاه‌مدت محقق کرد.

است که میزان خسارات اقتصادی تلفات رانندگی در ایران، بین ۲ تا ۷ درصد از GDP کشور برآورد می‌شود. با بررسی امکانات و زیرساخت‌های موجود و

طی سال‌های اخیر روند تعداد تلفات تصادفات رانندگی افزایشی شده و در سال ۱۴۰۲ آمار تلفات جانی این حوادث به ۲۰ هزار نفر رسیده است. این درحالی

مهم‌ترین یافته‌های این مطالعه به شرح ذیل است:

الف) بررسی مطالعات بین‌المللی بیانگر آن است که افزایش ۱۰ درصدی میانگین سرعت به‌طور متوسط منجر به افزایش ۲۰ درصدی تعداد تصادفات جرحی و افزایش ۴۰ درصدی تصادفات فوتی خواهد شد. این درحالی است که به‌جز اثر افزایشی سرعت وسایل نقلیه در شدت تصادفات و صدمات ناشی از آن، خطر وقوع تصادف نیز با افزایش سرعت و دامنه تغییرات آن در

جاده‌ها افزایش می‌یابد.

ب) مرور تجربیات بین‌المللی نشان داد کنترل میانگین سرعت وسایل نقلیه مؤثرتر از کنترل نقطه‌ای سرعت از حیث کاهش تخلفات سرعت توسط رانندگان و تشخیص تخلفات توسط پلیس بوده است.

ج) محاسبات انجام شده با استفاده از شاخص قیمت مصرف‌کننده اعلامی مرکز آمار ایران نشان داد، ارزش واقعی جرائم از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ حدود یک‌دهم شده است. برای نمونه، مبلغ جریمه رانندگی

۴۰ هزار تومانی برای تجاوز از سرعت مجاز (تا ۳۰ کیلومتر در ساعت) در سال ۱۳۹۰، به ارزش حدود ۸ هزار تومان در سال ۱۴۰۲ رسیده است (با قیمت ثابت سال ۱۳۹۰).

د) بررسی‌های انجام شده در این گزارش نشان داد، مبلغ جرائم رانندگی در ایران با در نظر گرفتن درآمد ماهیانه مردم در مقایسه با سایر کشورهای جهان بسیار پایین بوده و این عامل منجر به کاهش جدی بازدارندگی این جرائم و در نتیجه افزایش تخلفات و تصادفات ناشی از آن شده است.



مطابق بند الحاقی ماده (۵۹) برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌های کشور باید ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه هفتم، توسط شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی به تصویب برسد. از آنجایی که در این بند صراحتاً به جزء «۳» بند «ج» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اشاره شده، ضروری است برنامه عملیاتی تکلیف شده با در نظر گرفتن الزامات ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نوشته شود. مهم‌ترین الزام مطرح شده در ماده (۳۰)، ایجاد سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل‌ونقل توسط وزارت راه و شهرسازی با هماهنگی و مشارکت مرکز آمار ایران و دربرگیرنده اطلاعات دریافتی از پلیس، بخش بهداشت و درمان کشور، سازمان‌های راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، هواپیمایی کشوری و بنادر و دریانوردی، شرکت راه‌آهن و سایر سازمان‌های ذی‌ربط است. بنابراین با توجه به موارد یاد شده، پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

۱. ضروری است شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی کشور، برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌های کشور را مبتنی بر اطلاعات و یافته‌های حاصل از سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل‌ونقل کشور تدوین کند.

۲. تا زمان تهیه و تصویب برنامه عملیاتی ایمنی راه‌های کشور و با توجه به رشد آمار تلفات تصادفات رانندگی و ضرورت جلوگیری از وخیم‌تر شدن اوضاع، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های مرتبط با حوزه ایمنی حمل‌ونقل به‌خصوص وزارت راه و شهرسازی و پلیس راهور فراجانست به اجرای راهکارهای کوتاه‌مدت و زودبازده ارائه شده در این گزارش اقدام کنند.

۳. با توجه به اینکه عامل انسانی، مهم‌ترین نقش را در بروز تصادفات رانندگی دارد، تمرکز بر اجرای راهکارهای بازدارنده جهت کاهش تلفات رانندگی نقش بسیار مؤثری را در کاهش تصادفات و به تبع آن تلفات رانندگی دارد. به اذعان متخصصان حوزه ایمنی، در کنار موضوع اصلاح و به‌روزرسانی قانون رسیدگی به تلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹، اقدامات برای کنترل سرعت در جاده‌ها خصوصاً از طریق بهره‌برداری بهینه از دوربین‌های کنترل سرعت می‌تواند به‌عنوان یک اقدام کوتاه‌مدت که تأثیر قابل توجهی در کاهش تلفات حمل‌ونقل جاده‌ای دارد، در نظر گرفته شود. با در نظر گرفتن نتایج مطالعات و تجربیات جهانی (خصوصاً تجربه کشور هلند) پیش‌بینی می‌شود در صورت اجرای مؤثر اقدامات کنترل سرعت در جاده‌ها می‌توان در کوتاه‌مدت، بیش از ۱۰ درصد تلفات تصادفات رانندگی را کاهش داد. در این راستا پیشنهاد می‌شود:

الف) افزایش درصد فعالیت دوربین‌های ثبت تخلف سرعت از طریق منابع حاصل از ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تلفات رانندگی، منابع داخلی سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و احکام موجود در بودجه‌های سنواتی، به‌نحوی که احساس عمومی رانندگان بر سلامت و عملکرد دقیق دوربین‌ها باشد.

ب) ایجاد تحول جدی در روش‌های اعمال قانون رانندگان متخلف از طریق تمرکز بر روش‌های ثبت تخلف هوشمند با هدف افزایش نرخ ثبت تخلف و کاهش احتمال فساد ناشی از دخالت عامل انسانی.

ج) ارسال لحظه‌ای پیامک ثبت تخلف سرعت، از طریق:

- تأمین بودجه (اندک) مورد نیاز،
- همکاری پلیس راهور.

با هدف افزایش بازدارندگی در هنگام ثبت تخلف (مخصوصاً برای تخلفات حادثه‌ساز) ضروری است پیامک مشاهده تخلف بلافاصله برای مالک وسیله نقلیه ارسال شده و پس از احراز تخلف از سوی اپراتور، پیامک ثبت تخلف نیز برای او ارسال شود. مطابق بند «ط» تبصره «۱۰» قانون بودجه ۱۴۰۲، ضروری است پیامک ثبت تخلف از سوی پلیس و با دریافت هزینه از راننده متخلف برای او ارسال شود. در مواردی که تخلف از سوی اپراتور احراز نشد، هزینه ارسال پیامک مشاهده تخلف در جاده‌های برون‌شهری توسط سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و در معابر شهری توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور پرداخت شود. طبیعی است وضعیت فعلی ارسال پیامک‌ها که گاهی با تأخیر چند روزه همراه شده و در برخی موارد ارسال نمی‌شود، اثر بازدارندگی جرائم یاد شده را تا حد زیادی از بین می‌برد.

د) افزایش مبلغ تخلف سرعت غیرمجاز محاسبات نشان می‌دهد ارزش واقعی جرائم از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ حدود یک‌دهم شده است. همچنین مقایسه نسبت حداقل مبلغ جرائم به درآمد ماهیانه شهروندان ایرانی با سایر کشورها نشان داد، مبلغ جرائم رانندگی در ایران نسبت به متوسط درآمد ماهیانه مردم در سال ۱۴۰۲ بسیار پایین بوده و این عامل منجر به کاهش جدی بازدارندگی این جرائم و در نتیجه افزایش تخلفات و تصادفات ناشی از آن شده است. این درحالی است که مبلغ جرائم نسبت به متوسط درآمد خانوارهای ایرانی در سال ۱۳۹۰ تقریباً در سطح متوسط کشورهای مورد مقایسه قرار داشته و بازدارندگی قابل‌قبولی نیز داشته است. بر این اساس، به دولت پیشنهاد می‌شود با استفاده از ظرفیت ماده (۲۲) قانون

رسیدگی به تخلفات رانندگی و با در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی-سیاسی، سطح بازدارندگی جرائم رانندگی را تا حد مطلوب افزایش دهد. همچنین با توجه به اقلیت ۵ تا ۱۰ درصدی رانندگانی که به صورت مکرر مرتکب تخلفات رانندگی در راه‌ها می‌شوند، ضروری است بازنگری جدی در روش‌های اخذ جریمه صورت پذیرد. راهکارهایی همچون افزایش جرائم به صورت پله‌ای در صورت تکرار در یک بازه زمانی مشخص و ارسال پیام‌های هشدارآمیز به راننده در هنگام ثبت تخلف توسط سامانه‌های خودکار برای مرتبه اول (ثبت جریمه در مرتبه‌های بعد اتفاق بیفتد)، می‌تواند منجر به افزایش اثربخشی اعمال قانون و بازدارندگی مؤثرتر سیستم‌های مدیریت ایمنی راه‌ها شده و درعین حال فشار اقتصادی کمتری به رانندگانی که سهواً و به ندرت مرتکب تخلف می‌شوند، وارد می‌سازد.

ه) افزایش مبلغ تخلفات مربوط به سایر عوامل خطر کلیدی

درخصوص تخلفات مرتبط با سایر عوامل خطر کلیدی (یعنی، نیستن کمر بند ایمنی، استفاده از تلفن همراه و رانندگی تحت تأثیر الکل یا مواد مخدر) با توجه به فراهم نبودن امکان ثبت تخلف هوشمند، ضمن تأکید بر ضرورت افزایش جرائم مربوطه، پیشنهاد می‌شود جرائم با نسبت کمتری در مقایسه با تخلفات سرعت غیرمجاز افزایش یابد.

و) رابطه جرائم تخلفات رانندگی و سبد هزینه‌های خانوار

از آنجایی که ممکن است ابهام‌هایی در زمینه آثار منفی افزایش مبلغ جرائم تخلفات رانندگی بر شرایط اقتصادی خانوارها وجود داشته باشد، باید توجه داشت که اولاً، مطابق آمارهای اعلامی پلیس راهور فراجا، حداکثر ۱۰ درصد از رانندگان، تخلفات پرتعداد رانندگی مرتکب شده و عملاً اکثریت ۹۰ درصدی رانندگان، قانون‌مدار بوده و به ندرت مرتکب تخلفات منجر به اعمال قانون می‌شوند. ثانیاً، مطابق برآوردهای این گزارش، نسبت مبلغ جریمه سرعت مجاز (به عنوان یک جریمه معمول، ولی خطرناک) به متوسط درآمد ماهیانه یک خانوار در بیشترین حالت (سال ۱۳۹۰)، حدود ۳/۷ درصد بوده که مبلغ ناچیزی به حساب می‌آید. بنابراین افزایش مبلغ جرائم تخلفات حادثه‌ساز، در واقعیت تأثیر منفی در رفاه اقتصادی اکثریت قریب به اتفاق رانندگان نداشته و معیشت آنها را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. ضمن اینکه، بازدارندگی ایجاد شده بر اثر افزایش جرائم، منجر به پرهیز از انجام تخلف و کاهش هزینه‌های مترتب بر آن می‌شود. از سوی دیگر، افزایش بازدارندگی جرائم، خطر درگیر شدن این افراد در تصادفات را کاهش داده و آثار مثبت بلندمدتی را برای مجموعه رانندگان و خانواده‌های آنان در پی خواهد داشت. علاوه بر موارد یاد شده، همان‌طور که پیش از این نیز اشاره شد راهکارهایی همچون ارسال پیام‌های هشدارآمیز به راننده در هنگام ثبت تخلف توسط سامانه‌های خودکار برای مرتبه اول (ثبت جریمه در مرتبه‌های بعد اتفاق بیفتد)،

می‌تواند موجب کاهش آثار ناچیز اقتصادی به رانندگانی شود که سهواً و به ندرت مرتکب تخلف می‌شوند.

قانون «رسیدگی به تخلفات رانندگی» مصوب سال ۱۳۸۹ جایگاه کلیدی در ایجاد بازدارندگی از ارتکاب تخلفات رانندگی دارد و با توجه به گذشت بیش از ۱۴ سال از تصویب آن، ضروری است نسبت به بازنگری آن اقدام شود. در این زمینه ضروری است که لایحه اصلاح قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی (اعلام وصول شده در شهریورماه سال ۱۴۰۲) در سال اول مجلس دوازدهم با رویکردهای زیر مورد بررسی قرار گیرد:

الف) ایجاد بازدارندگی نسبت به وقوع تخلفات رانندگی از طریق وضع جرائم با استفاده از ابزارهای متنوع‌تر همچون استفاده از انواع محرومیت‌ها (همچون اعمال نمره منفی در گواهینامه) و افزایش پله‌ای مبلغ جرائم برای رانندگان پر تخلف.

ب) بهبود سازوکار توزیع منابع حاصل از جریمه تخلفات بین دستگاه‌های متولی جهت استفاده بهینه از منابع حاصل از جرائم در ارتقای ایمنی راه‌ها و خودروها و بهبود عملیات نجات پس از حادثه با تأکید بر نقش شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی در راهبری برنامه‌ها و اقدامات حوزه ایمنی حمل‌ونقل (موضوع بند الحاقی ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت).

ج) اطلاع‌رسانی عمومی و شفاف‌سازی درباره نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از اخذ جرائم از رانندگان متخلف.

مقایسه رویکردهای توسعه شهری افقی و عمودی:

«تبیین و تحلیل تراکم جمعیتی شهرها و

تراکنش جغرافیایی آن در شهرهای ایران»

DOI: [10.22034/report.2024.17169.1936](https://doi.org/10.22034/report.2024.17169.1936)



بیان / شرح مسئله

با وجود ارجاع مستمر به موضوع تراکم جمعیت شهر در تدوین و تحلیل طرح‌ها و اسناد توسعه متعدد از سوی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران شهری، نگاه دقیق و کارشناسانه به این مفهوم تاکنون مغفول مانده است. گفتنی است که هر شهر و سکونتگاه انسانی بنابر ویژگی‌ها و شاخص‌های کالبدی، اجتماعی و اقتصادی خود با دیگری متفاوت بوده و پرداختن به مفهوم تراکم جمعیتی شهر، بدون توجه به پیش‌زمینه و عوامل شکل‌دهنده به محیط جغرافیایی و همچنین نتایج حاصل از ضوابط تراکم خاص در آن پهنه، امری ناقص و ابتر است.

قیاس شهرهای مختلف جهان با تعاریف متنوع که از محدوده و ماهیت شهری مطرح می‌شود، سبب مشتبه شدن موضوع و ارائه تصویری غیردقیق و بحرانی از وضع موجود تراکم شهرهای کشور می‌شود. از طرف دیگر

مرور سیر تکوین و تدوین ادبیات مربوط به تراکم جمعیتی شهر در حوزه مسکن و شهرسازی، حاکی از ناکافی بودن توجهات به این موضوع هم در حوزه پژوهشی مقیاس سرزمین و هم در حیطه قوانین و مقررات کشور است. با وجود نقش کلیدی در نظام برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در ایران، چارچوب استواری برای موضوع تراکم جمعیتی شهر تاکنون تهیه نشده؛ لذا می‌توان آن را موضوعی مستور در قوانین دانست. باین‌حال، در سال‌های اخیر، موضوع تراکم جمعیتی شهر برای پاسخ به مشکل مسکن و در سطوح مختلف برنامه‌ریزی طرح شده؛ به گونه‌ای که در آخرین نمونه در برنامه هفتم پیشرفت، هم در احکام لایحه و هم در الحاقات کمیسیون تلفیق به موضوع تراکم جمعیتی دلالت داده شده و حتی اعدادی برای آن پیشنهاد شده است.

پیچیدگی‌های شهری به گونه‌ای است که باید به‌طور دقیق از مفهوم تراکم جمعیتی بهره گرفت. در یک مصداق عینی، تراکم جمعیتی بسیاری از شهرهای بزرگ امروز با تراکم جمعیتی دهه ۳۰ شمسی کمابیش مشابه است که جا دارد به‌طور جداگانه مورد بررسی، مذاقه و پژوهش قرار گیرد. بدین منظور در پژوهش حاضر که بی‌تردید، جامع‌ترین تبیین و تحلیل کتی تراکم جمعیتی شهرهای کشور است (به سبب دشواری‌های دسترسی به آمار و اطلاعات، ارائه تحلیل یکپارچه در مقیاس پوششی و فراگیر تاکنون میسر نبوده است)، تصویری عینی و دقیق از وضعیت تراکم جمعیتی در شهرهای ایران فراهم شده تا در سایر پژوهش‌های جاری و نظریات و رویکردهای پیرامون موضوع تراکم، پایه‌ای استوار برای تحلیل‌های آتی ارائه شود.

باید توجه داشت آستانه و سطح کافی از خدمات شهری در تمامی شهرها و سکونتگاه‌های انسانی لازم است تا نیازهای شهروندان را برآورده ساخته و ایده نکتہ مکانی را تقویت کند. در این میان نکته اساسی این است که شهرها از نظر فیزیکی، اجتماعی و زیست‌محیطی قابل زندگی باشد. تراکم متناسب می‌تواند از زندگی اجتماعی و خصوصی فرد حمایت کرده و تسهیلاتی را به‌طور مستقیم و غیرمستقیم متوجه او، کلیت اجتماع و مدیریت شهر سازد.

در شهرهای ایران با تفاوت‌های فراوان در شیوه زیست مردمان، توزیع متفاوتی از تراکم جمعیت مشاهده می‌شود. مبتنی بر بانک داده‌ها، میانگین حسابی تراکم شهرهای ایران، ۳۹ نفر بر هکتار و میانگین وزنی برابر ۵۹ نفر بر هکتار است که با توجه به لحاظ نشدن ۴۰۰ شهر عمدتاً با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر در این بررسی، برآورد می‌شود کمیت محاسبه شده برای متوسط‌های تراکمی کاهش یابد؛ چراکه مبتنی بر یافته‌های پژوهش تراکم در

شهرهای کوچک به‌طور قابل ملاحظه‌ای از کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ کمتر است. در این طبقه‌بندی میانه داده‌های مرتب شده ۳۳ نفر بر هکتار و مد داده‌ها ۲۴ نفر بر هکتار محاسبه شده است.

همچنین باید به تراکم بالای شهرهای اقماری کلان‌شهرها حتی نسبت به شهر مادر اشاره کرد؛ برای مثال بیشترین تراکم در میان شهرهای ایران متعلق به شهر گلستان (در استان تهران) با ۱۸۴ نفر بر هکتار بوده، در حالی که این مقدار برای شهر تهران ۱۴۱ نفر بر هکتار به‌دست آمده است. علاوه بر تراکم بالاتر کلان‌شهرها و مجموعه‌های شهری (میانگین تراکم جمعیتی ۸ کلان‌شهر بالای یک میلیون نفر ۹۱ نفر بر هکتار است)، در برخی مناطق کشور مانند شهرهای مرزی شمال غربی و استان لرستان، تراکم شهرها به‌طور نسبی بالاست که خود می‌تواند موضوع پژوهش‌های آتی باشد.

با توجه به گستردگی داده‌ها و تلاش برای یکپارچه‌سازی آنها، بروز خطای موردی

محتمل است؛ لکن به‌واسطه گستردگی بانک داده ۹۰۰ شهر، تأثیری در کلیت، طبقه‌بندی و تحلیل‌های ارائه شده نخواهد داشت. بررسی اطلاعات و نقشه‌های خروجی از پژوهش نیز مؤید موضوع است که پراکنش جمعیت در کشور متعادل نیست؛ مسئله‌ای که عدم تعادل‌های منطقه‌ای را در پی خواهد داشت. امری که در فرایند توسعه، منجر به نابرابری‌ها اقتصادی، اجتماعی و زیرساختی در بین مناطق مختلف کشور شده و آسیب‌هایی را در پی خواهد داشت؛ ازجمله می‌توان به نابرابری‌های اقتصادی و توزیع نامتوازن ثروت و فرصت‌های شغلی و خدمات و امکانات در سطح کشور، تمرکز کمیت و کیفیت زیرساخت‌های حیاتی در کلان‌شهرها و محرومیت بخش بزرگی از ایرانیان از دسترسی به سرمایه‌های ملی و همچنین نزول شاخص‌های اجتماعی نظیر آموزش، بهداشت و سایر استانداردهای زندگی و رفاه اجتماعی در مناطق دیگر اشاره کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با وجود گذشت بیش از ۵۰ سال از سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و هدایت نظام شهرسازی در کشور و سکونت بیش از ۷۵ درصد جمعیت کشور در بیش از ۱۴۵۰ شهر، بانک داده کامل و جامعی از شهرهای کشور وجود ندارد، تلاش‌هایی در این حوزه با همکاری سازمان ملل متحد انجام شده، اما به‌نظر می‌رسد که کفایت و پوشش لازم فراهم نشده است. بسیاری از کشورها در این زمینه، زیرساخت‌های سیاست ملی شهری، بانک

داده و سیاست‌های توسعه شهری را در یک چشم‌انداز بلندمدت تعیین کرده‌اند. بنابراین، به‌دلیل ارتباط مستقیم هدایت شهرنشینی، شهرسازی و توسعه شهری با توسعه ملی و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، پیشنهاد می‌شود وزارت راه و شهرسازی برای تهیه این مستند اقدام کند. همچنین پیشنهاد می‌شود که وزارت کشور با همکاری وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به تهیه مستند شهرنامه کشور با استفاده از داده‌های کمی مربوطه اقدام

کنند. این بانک داده می‌تواند نقش مهمی در تحقیقات کاربردی و همچنین در شناخت و حل مسائل گوناگون شهرها داشته باشد. در مقیاس روستایی، پیشنهاد می‌شود بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌همراه وزارت جهاد کشاورزی برای تهیه این مستند اقدام کنند.

همچنین انجام هرچه سریع‌تر سرشماری عمومی و نفوس مسکن، کمک شایانی در تدقیق داده‌های حوزه مسکن و شهرسازی خواهد کرد.

تدوین پیش‌نویس «قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی»؛ مبتنی بر آسیب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و ارزیابی تجارب جهانی

DOI: [10.22034/report.2024.17168.1935](https://doi.org/10.22034/report.2024.17168.1935)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۹۹۷
۱۴۰۳/۰۶/۰۶

بیان / شرح مسئله

در خرداد سال ۱۳۷۴ به‌منظور حفظ و تداوم کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، قانونی تحت همین عنوان با ۸ ماده و ۷ تبصره به تصویب رسید که در تاریخ ۱۳۸۵/۰۸/۰۱ اصلاح و به ۱۵ ماده و ۱۴ تبصره افزایش یافت. اکنون با گذشت حدود ۱۷ سال، میزان تغییر کاربری‌های غیرمجاز و غیرضرور، نه‌تنها کاهش پیدا نکرده، چه‌بسا روندی تقریباً صعودی را طی کرده است. طبق بررسی‌ها، در دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۳۷۴، روزانه نزدیک به ۷/۶ هکتار زمین کشاورزی به‌صورت غیرمجاز مورد تغییر کاربری قرار گرفته

است، ولی آمار واقعی بیش از این است. این آمار، نشانه‌ای از عدم کارآمدی مناسب قوانین و مقررات به‌ویژه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، در حفاظت از اراضی کشاورزی و جلوگیری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز و غیرضرور این اراضی است. در این راستا، طرح‌ها و لوایح متعددی در راستای اصلاح قانون موردبحث به مجلس ارائه شده است. آخرین مورد، طرحی با عنوان «طرح اصلاح موادی از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۹/۳/۳۱ اصلاحیه بعدی آن مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱»

است که با شماره ثبت (۳۵۲) و در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۹ اعلام وصول شد. با توجه به اشکال‌های وارده به طرح مذکور - که تفصیل آن در گزارشی به شماره مسلسل ۱۷۴۳۲ آمده است - کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست براساس ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به مرکز پژوهش‌های مجلس مأموریت داد که پس از بررسی نقاط ضعف و قوت طرح یادشده، پیش‌نویس اصلاحی را تهیه و به کمیسیون ارائه کند. گزارش حاضر در این راستا، آماده شده است.

■ در حال حاضر، مراجع متعددی در مورد اراضی کشاورزی تصمیم‌گیر هستند و منافع بخشی و دستگاهی در بسیاری از موارد، بر منافع ملی و امنیت غذایی پایدار غلبه می‌یابد. از جمله، صدور مجوز دیوارکشی، ساخت بنا و یا صدور گواهی بلامانع و صدور مجوز ارائه خدمات عمومی به ساخت‌وسازها در عرصه‌های کشاورزی توسط برخی از بخش‌داری‌ها، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی شهر و روستا بدون استعلام از جهاد کشاورزی شهرستان و بدون توجه به قوانین دائمی، در تسهیل و تشدید جریان تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی نقش مهمی دارد.

■ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و آیین‌نامه اجرایی آن با وجود اصلاحات متعدد، همچنان دارای ضعف‌ها و خلأهای تقنینی بسیاری است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- فقدان شفافیت مناسب در بررسی و اعلام نتایج درخواست‌های تغییر کاربری اراضی کشاورزی و در نتیجه فراهم بودن زمینه تصمیم‌گیری سلیقه‌ای و اعمال نفوذ و رانت در تصمیمات؛

- نبود معیارهای اصولی و دقیق به منظور تشخیص ضرورت‌های تغییر کاربری توسط کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون [موضوع ماده (۷)]؛

- عدم پیش‌بینی سازوکاری برای جلوگیری از بورس‌بازی و سوداگری زمین و

احتکار املاک^۱ و فقدان ضوابط و مجازات ویژه برای اشخاصی که به صورت سازمان‌یافته وارد تخلفات تغییر کاربری می‌شوند؛

- ضابطه‌مند نکردن الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها و فقدان حکمی صریح مبنی بر هدایت جهات توسعه روستاها، شهرها و شهرک‌ها (متصل یا منفصل) به خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها؛ این درحالی است که در قانون مصوب سال ۱۳۷۴ [موضوع تبصره «۲» ماده (۲)] صراحتاً به وزارت راه و شهرسازی تکلیف شده بود، جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها را حتی‌المقدور در خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها طراحی و از اراضی غیرقابل کشاورزی استفاده نماید و تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های موجود داخل محدوده شهرها را به حداقل ممکن برساند، ولی این تبصره در اصلاحیه سال ۱۳۸۵ حذف شد و بعدها خسارات زیادی از این منظر به اراضی مذکور داخل و پیرامون شهرها وارد آمد؛

- مستثنا شدن اراضی کشاورزی داخل محدوده روستاها از شمول ضوابط قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها [موضوع تبصره «۵» ماده (۱)]؛

- فقدان نگاه ویژه به اراضی حاصلخیز به منظور تبدیل آنها به مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی؛

- نبود سازوکاری برای جبران عدم‌النفع کشاورزان.

■ تصویب احکام قانونی متناقض و معارض

با حفظ کاربری اراضی کشاورزی به‌ویژه ماده (۴) قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از خدمات آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز، مبنی بر مجاز شمردن برقراری انشعاب خدمات عمومی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز مستقر در اراضی کشاورزی و همچنین آرای وحدت‌رویه شماره‌های ۷۵۹ و ۸۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مبنی بر تلقی جرم تغییر کاربری غیرمجاز در زمره جرائم آبی و درجه هفت که مشمول مقررات مرور زمان سه‌ساله می‌شود، از دیگر مواردی هستند که حفاظت از اراضی کشاورزی را دچار چالش کرده‌اند.

■ عدم اهتمام به حفاظت حداکثری از اراضی حاصلخیز با مالکیت خصوصی و اراضی درجه‌های ۳ و ۴ دولتی در اختصاص زمین برای ساخت مسکن در شهرها و روستاها [موضوع ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن، مصوب سال ۱۴۰۰ و ماده (۴) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مصوب سال ۱۳۶۶]؛ اختصاص زمین برای احداث شهرک‌ها و نواحی صنعتی [موضوع قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران، مصوب سال ۱۳۶۲ و قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی، مصوب سال ۱۳۸۴] و واگذاری زمین به خانوارهای دارای سه فرزند و بیشتر [موضوع ماده (۴) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مصوب سال ۱۴۰۰]، از دیگر چالش‌های قانونی زمینه‌ساز افزایش تغییر کاربری اراضی کشاورزی هستند.

به‌طور کلی، تغییر کاربری اراضی کشاورزی متأثر از دو دسته عوامل رانشی (دافعه) و کششی (جاذبه) است. پایین بودن سطح مقیاس اراضی، نظام تولید انفرادی و سنتی، کاهش قدرت خرید کشاورزان به دلیل تسلط واسطه‌های غیر ضرور و سرکوب قیمت محصولات کشاورزی و بالعکس عدم کنترل مناسب قیمت نهاده‌ها و عوامل تولید محصولات کشاورزی، از جمله عوامل رانشی‌اند که به کاهش سوددهی بخش کشاورزی و در نهایت تغییر کاربری اراضی به‌ویژه اراضی زراعی خرد منتج می‌شود. در مقابل، سود سرشار ناشی از سرمایه‌گذاری غیرمولد در زمین و سود غیرقابل قیاس ناشی از تغییر کاربری اراضی با حفظ و تداوم تولید در آن، مهم‌ترین عامل کششی است که سبب‌ساز بسیاری از تغییر کاربری‌ها بوده است. لذا برای حفاظت از اراضی کشاورزی باید به‌صورت توأمان به دو عامل کششی و رانشی توجه شود.

در این راستا و به‌منظور رفع ضعف‌ها و خلأهای تقنینی ناظر بر حفاظت از اراضی

کشاورزی و در راستای مأموریت کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس، پس از بررسی‌ها و برگزاری جلسات متعدد با دستگاه‌های تخصصی ذی‌مدخل از جمله سازمان امور اراضی، معاونت آب و خاک وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان بازرسی کل کشور، دادستانی کل کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و برخی از صاحب‌نظران، ۱۱ مفروضه بنیادین برای حفاظت از اراضی کشاورزی تدوین شد. براساس این مفروضات، پیش‌نویسی در هفت بخش تحت عناوین «تعاریف و اصطلاحات»، «حفظ کاربری و درجه‌بندی اراضی کشاورزی»، «شفافیت و نظارت هوشمند»، «حیا، یکپارچه‌سازی و جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی»، «تعیین تکلیف زمین کشاورزی پس از فوت مالک»، «تخلفات و مجازات» و «سایر مقررات» آماده شد که از محورهای اصلی پیش‌نویس، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- «ابتنای تصمیم‌گیری در مورد تغییر کاربری اراضی کشاورزی بر درجه‌بندی اراضی مذکور: - ممنوعیت مطلق تغییر کاربری اراضی کشاورزی راهبردی؛ - جانمایی و استقرار فعالیت‌های غیر کشاورزی در اراضی غیر حاصلخیز.
 - «تعبیه مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی؛
 - «شفاف‌سازی فرایند صدور مجوز درخواست‌های تغییر کاربری از طریق پنجره واحد مدیریت زمین؛
 - «پیش‌بینی محدودیت‌هایی برای مهار سوداگری زمین؛
 - «پیش‌بینی ضوابطی برای توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی و بوم‌گردی برای تأمین صحیح نیاز مردم به تفریح در حومه شهرها و محیط‌های روستایی.
- البته به‌جهت رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی، ارائه پیش‌نویس حاضر در قالب «لایحه» توصیه می‌شود.

مطالعه تطبیقی تجارب بوم‌شهرها آسیب‌شناسی شهرهای جدید بوم‌آورد

۲۰۰۵
۱۴۰۳/۰۶/۱۱

دفتر مطالعات زیربنایی



DOI: [10.22034/report.2024.17166.1933](https://doi.org/10.22034/report.2024.17166.1933)

بیان / شرح مسئله

توسعه متوازن و مانا علاوه بر جنبه‌های اقتصادی، تغییر رویکرد در ابعاد اجتماعی و محیط‌زیستی را نیز طلب می‌کند. در زمینه مدیریت منابع طبیعی، رویکردی یکپارچه با هدف به حداقل رساندن استفاده از منابع و تکیه بر مواد تجدیدپذیر به‌منظور بهینه‌سازی حداکثری چرخه منابع طبیعی، انرژی و زباله در شهرها مورد نیاز است. علاوه بر این، رویکرد مذکور باید رشد و توسعه سکونتگاه‌های انسانی و آسایش زیست و فعالیت شهروندان و ساکنان مناطق را به‌ارمغان آورده و پاسخی به مسائلی نظیر رشد نامتوازن جمعیت شهری و توزیع خدمات و امکانات در پهنه سرزمین باشد. با نگاه به شهرهای مدرن و جوامع امروزی، مشاهده می‌شود که با افزایش روزافزون روند شهرنشینی و گسترش مداوم وسعت شهرها، مشکلات محیط‌زیستی نیز با همان سرعت در حال بروز و تشدید است؛

موضوعی که معضلات بزرگی را متوجه ماهیت شهر به‌عنوان موجودیتی اقتصادی-اجتماعی می‌کند. رویکرد بوم‌شهر، از الگوهای نوین در این مقوله برای بهبود کیفیت زندگی شهروندان و کاهش تأثیر شهرها بر منابع است. این رویکرد، تلاش می‌کند آسایش شهروندان و جامعه را با برنامه‌ریزی و مدیریت شهری یکپارچه و بهره‌گیری کامل از مزایای سیستم‌های اکولوژیکی افزایش دهد. همچنین به‌عنوان یک کاتالیزور برای تغییر و بهبود کیفیت محیطی در مناطق طبیعی و انسان‌ساخت برای نسل‌های آینده و ارتقای شرایط زیستی عمل می‌کند. اما به‌هنگام اجرا و در عرصه ظهور، گاه صرفاً ماهیت تبلیغاتی و تغییر وجهه بر تحقق اهداف این رویکرد سایه می‌افکند.

نظریه‌پردازان با وجود ارائه چشم‌اندازی روشن از آینده رویکرد بوم‌شهر، در تجارب

اجرایی گاه هدف‌گذاری‌های اصلی کمتر مورد توجه واقع شده و از این عنوان و رویکرد به‌عنوان یک نشان (برندینگ) با جنبه تبلیغاتی استفاده می‌شود که محل نقد بسیاری از صاحب‌نظران است. در سال‌های اخیر، برخی کشورها با محوریت بوم‌شهر، پروژه‌ها و آرمان‌شهرهای ایدئالی را معرفی کرده‌اند که بررسی دقیق‌تر مراحل اجرایی آنها تفاوت‌های آشکاری بین تبلیغات و واقعیت‌ها نشان می‌دهد. این گزارش به تشریح موانع اجرای بوم‌شهر و مشکلات ناشی از اجرای ناصحیح آن در نمونه‌های جهانی می‌پردازد و هشدارهای لازم را به تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان ارائه می‌دهد. این تحلیل به‌منظور رد این الگو نیست؛ چراکه برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه و پیشرفت کشور همواره بر حفظ و نگهداری محیط‌زیست تأکید داشته‌اند.

اگرچه ایده‌پردازی و پیشنهاد بوم‌شهرهای جدید در مرحله ایده و نظر امیدوارکننده به نظر می‌رسد، اما رویکردهای معطوف به موضوع شهرهای جدید سبز و طبیعت‌محور گهگاه در سلسله‌مراتب اجرایی با موانع متعددی مواجه می‌شوند. از مهم‌ترین چالش‌ها در این زمینه می‌توان به چگونگی اجرا و پیاده‌سازی آنها اشاره کرد؛ چراکه حتی برترین ایده‌ها ممکن است در مواجهه با محدودیت‌های لجستیکی، مالی و سیاسی دچار تزلزل شوند. علاوه بر این، اثربخشی این رویکردها، بسته به بافت محلی ممکن است بسیار متفاوت باشد و تکرار موفقیت‌های به‌دست آمده دیگر را دشوار کند. مقاومت در برابر تغییر نیز می‌تواند عاملی در جهت تضعیف تلاش‌ها برای ارائه رویکردهای نوآورانه باشد؛ موضوعی که نگرانی ذی‌نفعان در مورد مشکلات احتمالی و آثار نامطلوب بر منافع خود را ایجاد کرده و درنهایت تردید در پذیرش استراتژی‌های ناآشنا را در پی خواهد داشت.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مبتنی بر بررسی و تحلیل نمونه‌های بوم‌شهر و نظریات پیرامون آن و همچنین نقطه‌نظر متخصصان، راهکارهای پیشنهادی به‌منظور بهره‌گیری در فرایندهای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی شهرهای جدید در کشور ارائه می‌شود:

■ تحقق بوم‌شهر نیازمند پایبندی به رویکردهای منطقی، متوازن و پایدار در همه ابعاد اجتماعی، اقتصادی، محیط‌زیستی و کالبدی است.

■ این طرح‌ها نباید بلندپروازانه و نمادین باشند، زیرا انگیزه‌های نمادین و تغییر وجهه

مضافاً پیچیدگی‌های سیاسی و بوروکراتیک فرایندهای حکمرانی و تصمیم‌گیری برای شهرهای جدید نیز موانع مهمی ایجاد می‌کند که به اختلال یا انحراف ابتکارات نوین از مسیر پیشرفت منجر خواهد شد.

با وجود تلاش‌های گسترده به‌منظور ترسیم خط‌مشی کلان در راستای دستیابی به بوم‌شهر ایدئال، این شهرها اغلب با چالش‌هایی مواجه‌اند که از اهداف بلندپروازانه، برنامه‌ریزی پیچیده و موانع پیش‌بینی نشده ناشی است. از دلایل اصلی شکست برخی از آنها، دشواری در دستیابی به تعادل هماهنگ بین پایداری محیط‌زیستی و دوام اقتصادی است. در بسیاری از موارد، چشم‌انداز اولیه ایجاد یک محیط شهری خودکفا و سبز با جنبه‌های عملی جذب مشاغل و ساکنان در تضاد است که به فشار مالی و عدم ماندگاری طولانی‌مدت منجر می‌شود. یکی دیگر از عوامل مؤثر، زیرساخت‌های ناکافی و نحوه پیاده‌سازی

سیاسی به عدم تحقق یا توقف پروژه‌ها منجر می‌شود.

■ برآوردهای دقیق مالی و اقتصادی پروژه ضروری است. همچنین دوام مالی و کارآمدی اقتصاد شهری بوم‌شهر مستقیماً با زیست‌پذیری و هویت شهری آن مرتبط است و نیازمند الزامات و پروژه‌های هم‌زمان اقتصادی است.

■ هزینه‌های هنگفت انجام شده در چهار نمونه بررسی شده، در مقایسه با میزان جمعیت‌پذیری، اشتغال و سرمایه‌گذاری جذب شده ناچیز است؛ لذا ارائه طرح‌های

فناوری‌های نوین است. بوم‌شهرها اغلب به فناوری‌های پیشرفته و زیرساخت‌های نوآورانه برای به حداقل رساندن آثار زیست‌محیطی متکی هستند؛ باین‌حال اگر این راه‌حل‌ها به‌درستی یکپارچه نشده یا با مشکلات فنی مواجه شوند، می‌تواند مسیر عملکرد صحیح را مختل کرده و اعتماد عمومی را از بین ببرد. امری که درنهایت ممکن است به شکست در دستیابی به اهداف پایداری منجر شود. همچنین باید اشاره کرد مشارکت جامعه و عوامل اجتماعی نقش مهمی در رشد و شکوفایی پروژه‌های بوم‌شهر دارند. ممکن است این شهرها به‌دلیل عدم مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری یا آگاهی‌رسانی ضعیف و ارتباطات ناکافی در مورد مزایای زندگی، برای جلب حمایت و مشارکت عمومی کافی با مشکلاتی مواجه شود؛ بدون حمایت و مشارکت جامعه، اجرای سیاست‌ها و ابتکارات بوم‌شهرها ناممکن می‌شود.

پیشرفت و توسعه نیازمند ملزومات انسانی، آموزشی، سرمایه‌گذاری و زیرساختی است.

■ همگام‌سازی و ایجاد هماهنگی در فرایندهای توسعه نیروی انسانی، آموزش و انتقال فناوری، سرمایه‌گذاری و تأمین زیرساخت‌ها در پروژه‌های بوم‌شهر از ارکان اساسی است و باید موردنظر سیاستگذاران و برنامه‌ریزان باشد.

■ کاهش مداخلات دولتی در فرایند برنامه‌ریزی و اجرای پروژه و مشارکت و همکاری با بخش خصوصی متناسب با مخاطب هدف مورد توجه است.

بررسی وضعیت فعلی و آینده نفت و گاز شیل در جهان با تمرکز بر ایالات متحده آمریکا

DOI: [10.22034/report.2024.17170.1937](https://doi.org/10.22034/report.2024.17170.1937)

۱۹۹۹۴
۱۴۰۳ / ۰۶ / ۰۶
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

بیان / شرح مسئله

اقتصادی، به دنبال اثرگذاری سیاسی در معادلات جهانی از طریق ابزار انرژی است. در این گزارش به نفت و گاز شیل، وضعیت فعلی و آتی آن در ایالات متحده و دیگر کشورها و تأثیر آن بر بازار نفت و گاز جهان پرداخته می‌شود.

بازارهای نفت و گاز، توسعه شیل نفت و شیل گاز به‌ویژه در آمریکاست که روی هر دو بازار نفت و گاز تأثیرات عمیقی داشته است. این کشور در دو دهه اخیر به بزرگ‌ترین تولیدکننده نفت و گاز از منابع شیل تبدیل شده و علاوه بر انتفاع

با توجه به لزوم آگاهی از کلان‌روندها در برنامه‌ریزی انرژی کشور، لازم است ارزیابی مناسبی از تولید و عرضه نفت و گاز در آینده بلندمدت صورت گیرد تا سیاست مناسبی در این حوزه اتخاذ شود. یکی از عوامل مهم در آینده

■ دو فناوری شکافت هیدرولیکی و حفاری انحرافی نقش جدی در توسعه برداشت اقتصادی از شیل‌ها داشته‌اند.

■ ایالات متحده آمریکا علاوه بر دارا بودن ظرفیت‌های مناسب طبیعی، با اتخاذ سیاست‌هایی از جمله حمایت از توسعه فناوری‌های مرتبط طی سال‌های گذشته و همچنین لغو ممنوعیت صادرات نفت و ال‌ان‌جی آمریکا و خروج از پیمان آب و هوایی پاریس، که دو مورد اخیر در دولت ترامپ انجام شد، راه را برای افزایش سرعت رشد صنعت شیل هموارتر نمود. همچنین از آنجاکه به علت وجود گاز فراوان در میدین نفت شیل، توسعه میدین نفتی نیز در گرو وجود تجهیزات فراوری و انتقال گاز است، وجود زیرساخت‌های لازم در آمریکا، تسریع توسعه این صنعت را در این کشور موجب شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد بعد از آمریکا کشورهای کانادا، چین و آرژانتین، البته با اختلاف زیاد نسبت به آمریکا، از ظرفیت نسبتاً مناسبی برای توسعه صنعت شیل برخوردارند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تقویت امکان حذف نفت ایران از بازار نفت و تحریم فروش آن از تبعات توسعه نفت شیل بوده است. در مورد بازار گاز نیز آمریکا برای انتفاع اقتصادی و سیاسی از حجم عظیم گاز شیل تولیدی خود، به صادرات و کمک به توسعه ال‌ان‌جی در کشورهای دیگر اقدام کرده که باعث شده‌است بازار گاز تا حدی از حالت منطقه‌ای بودن خارج شود. لذا کشورهای

■ در حال حاضر ایالات متحده با تولید ۸ میلیون بشکه در روز نفت و ۸۰۰ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی در سال، بیش از ۸۰ درصد از نفت و گاز تولیدی از منابع شیل را در جهان به خود اختصاص داده و حدود دو سوم از نفت و گاز تولیدی خود را از این منابع استخراج می‌کند. کانادا، آرژانتین و چین با اختلاف زیاد در رتبه‌های بعدی هستند. تولید نفت و گاز دیگر کشورها غیر از ایالات متحده در مجموع به ترتیب حدود ۹۰۰ هزار بشکه در روز و ۱۳۰ میلیارد مترمکعب در سال است. بنابراین مجموع تولید از منابع نفت و گاز شیل به ترتیب حدود ۱۱ و ۲۱ درصد از کل تولیدات نفت و گاز در جهان است.

■ راجع به تولید شیل در سال ۲۰۴۰، جمع‌بندی پیش‌بینی‌های مؤسسات مختلف از جمله IEA، EIA، اوپک و رستاد انرژی نشان می‌دهند در تولید نفت شیل کشورهای ایالات متحده ۹۰۰۰، آرژانتین ۷۰۰، کانادا ۷۰۰ و روسیه ۴۵۰ هزار بشکه در روز و در تولید گاز ایالات متحده ۹۵۰، چین ۱۰۰،

کانادا ۶۵ و آرژانتین ۶۰ میلیارد مترمکعب از منابع شیل تولید خواهند داشت. به علت رشد تولید گاز از شیل‌ها، از سال ۲۰۲۰ هم اکنون آمریکا به صادرکننده خالص گاز طبیعی تبدیل شده است و پیش‌بینی می‌شود مقدار خالص صادرات در سال‌های آتی افزایش یابد.

■ از تأثیرات گاز شیل بر بازار می‌توان به کاهش قیمت گاز در منطقه آمریکای شمالی، صادرات گاز مایع شده از آمریکا به نقاط مختلف جهان، ایجاد انتخاب‌های جدید برای واردکنندگان گاز و کاهش سهم زغال سنگ در سبد انرژی مصرفی آمریکا اشاره کرد.

■ در مقایسه با توسعه میدین نفتی متعارف، توسعه میدین شیل با هزینه اولیه کم و هزینه جاری زیاد همراه بوده و بازگشت سرمایه این پروژه‌ها در زمان کوتاه‌تری اتفاق می‌افتد. لذا تولیدکنندگان از این میدین به سرعت به افزایش یا کاهش قیمت نفت واکنش نشان می‌دهند. این موضوع به محدودیت قدرت اوپک در تنظیم قیمت‌ها منجر شده است.

و گاز شیل باید در دستور کار کشور قرار گیرد. همچنین به منظور کسب سهم جدی از بازار گاز منطقه و جلوگیری از حضور رقابایی مانند ال‌ان‌جی آمریکا در این بازار، باید رویکرد تبدیل شدن ایران به مرکز مبادلات (هاب) انرژی منطقه با محوریت تجارت گاز که در برنامه هفتم نیز بدان تاکید شده‌است، به‌طور جدی پیگیری شود.

صادرکننده گاز به‌ویژه روسیه در تعامل با مشتریان خود در موضع ضعیف‌تری نسبت به گذشته قرار گرفته‌اند.

■ تعامل با کشورهای صادرکننده سنتی نفت به‌ویژه از طریق اوپک و نیز هماهنگی با کشورهای بزرگ دارنده گاز و استفاده از ظرفیت مجمع کشورهای صادرکننده گاز برای کاهش آسیب‌های ناشی از افزایش تولید نفت

بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو (۱): آسیب‌شناسی وضعیت فعلی ساختار تنظیم‌گری صنایع خودروسازی ایران

DOI: [10.22034/report.2024.17154.1922](https://doi.org/10.22034/report.2024.17154.1922)



بیان/شرح مسئله

از مهم‌ترین مسائل ریشه‌دار و تاریخی این صنعت که نقش قابل‌توجهی در شکل‌گیری نظام مسائل صنعت خودرو داشته، مطرح باشد. به همین منظور، در اولین گام برای حرکت به سمت ساماندهی صنعت خودرو لازم است آسیب‌شناسی دقیقی از نظام تنظیم‌گری این صنعت از ابعاد و لایه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فنی ارائه داد که در این گزارش سعی شده به این موضوع پرداخته شود.

است که زیست‌بوم صنعت خودرو در ایران نتواند پذیرای فناوری‌های روز دنیا باشد و علاوه بر عقب‌ماندگی شدید از سایر رقبای خود در عرصه بین‌الملل و عدم نقش‌آفرینی در زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای، موجب نارضایتی در کشور نیز باشد. از طرفی، ماهیت سیاسی اقتصادی بنگاه‌های خودروسازی موجب شده معماری نظام تنظیم‌گری و سیاست‌های صنعتی حاکم بر این صنعت، به‌عنوان یکی

با گذشت پنج دهه از ایجاد صنعت خودروسازی در ایران، این صنعت هنوز موفق به برآورده کردن انتظارات نشده به‌نحوی که مسائلی همچون کیفیت و ایمنی نامطلوب محصولات تولیدی، عدم طراحی به‌روز خودروها، زیان‌انباشته سنگین و ... هم مردم و هم سیاستگذاران را در سال‌های اخیر، نارضاضی از این صنعت ساخته است. صنعت خودرو از مشکلات ساختاری در چندین سطح رنج می‌برد؛ به‌نحوی که این مسائل سبب شده

در این گزارش یک مدل تلفیقی براساس مدل تحلیل نهادی ویلیامسون، نظریه‌های تحلیل اقتصاد سیاسی نهادی و مدل‌های تحلیل رقابت‌پذیری صنایع معرفی شده که از طریق آن بتوان تحلیل واقعی نظام تنظیم‌گری در صنعت خودرو و آسیب‌شناسی را ارائه داد:

■ **سطح اول، سطح تئوری تحلیل نهادی- اجتماعی** است که متغیرهای اجتماعی و ارزش‌های فرهنگی و ... را دربرمی‌گیرد که گرچه ضمانت اجرای رسمی ندارد، اما از طریق باورها و اعتقادات دست‌اندرکاران بر عملکرد صنعت و تنظیم آن مؤثر است.

■ **سطح دوم، سطح نهادهای رسمی و قواعد و مقررات** است که همه مقررات تنظیمی دولت را دربرمی‌گیرد و دلایل وضع قواعد و مقررات و تحلیل اقتصاد سیاسی تنظیم‌گری در همین سطح ظاهر می‌شود.

■ **سومین سطح، تحلیل عملکرد اقتصادی شرکت‌ها در بازار** را دربرمی‌گیرد که از چارچوب‌های دو سطح بالاتر متأثر شده است و کارایی و اثرات اقتصادی ابزارهای تنظیم‌گری بر نوع تصمیم‌گیری اقتصادی بنگاه‌ها در ساختار بازار در این سطح بررسی می‌شود.

■ **در سطح چهارم، تحلیل درون بنگاه، نوع مدیریت داخلی و نوع روابط میان بازیگران مختلف در سطح زنجیره تأمین** مورد بررسی قرار می‌گیرد.

با توجه به اینکه، عمده تأثیرات نظام تنظیم‌گری صنایع خودروسازی، در سطوح دوم و سوم ظاهر می‌شود، این گزارش بر تکمیل مدل تلفیقی بالا برای صنعت خودروسازی با تأکید بیشتر بر این دو سطح متمرکز است.

الف) تبیین سطح دوم

در راستای تبیین سطح دوم تحلیل،

لازم است اشاره شود که هویت صنعت خودرو ناشی از تغییرات سیاست کلان دولت‌ها دائماً دستخوش تغییر بوده و هرگز نتوانسته به هویت و چشم‌انداز واحد برای یک دوره بلندمدت دست یابد. این جمله به معنای آن نیست که فرایند توسعه صنعت خودروسازی باید فارغ از سیاست‌های کلان دولت و حاکمیت تعیین شود، بلکه به معنای آن است که لازم است، براساس دکترین جمهوری اسلامی در مواجهه با دنیا و با تعریف هویت ایرانی و شیوه جانمایی اقتصاد ایران در منطقه و دنیا، یک هویت و آینده روشن برای این صنعت ترسیم شود که بتوان براساس آن به‌منظور توسعه این صنعت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کرد. به عبارت دیگر، پیش‌شرط وجود نظام تنظیم‌گری کارآمد در صنعت خودرو، وجود یک چشم‌انداز مشترک است که مطابق آن الگوی توسعه صنعت خودرو تدوین شده و همه ابزارها در آن جهت بسیج شود.

فارغ از این مسئله، تداخل نهادی شدید در این عرصه باعث توزیع نامتوازن و ناهماهنگ قدرت تصمیم‌گیری در نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو شده و این توزیع، میان نهادهایی با ساختار منافع بعضاً متعارض با یکدیگر رخ داده است. از این‌رو، امکان پیشبرد یک برنامه واحد جهت توسعه صنعت خودرو، از نظام اداره کشور سلب شده و نهادهای مختلف هرکدام در یک جهت متفاوت اقدام به سیاستگذاری می‌کنند. این مسئله در شرایط فقدان طرحی از آینده در صنعت خودرو، به نحوی تشدید یافته منجر به شرایط بحرانی در این صنعت شده است.

علاوه بر موارد مذکور، ساختار سهام‌داری شرکت‌های ایران خودرو و سایپا به شکلی

است که به‌رغم واگذاری عمده سهام دولت، عملاً مدیریت بنگاه به صورت کامل در اختیار دولت قرار دارد، در نتیجه دولت یا هر نهادی که از امکان چانه‌زنی با دولت و یا بخش‌های مرتبط با صنعت خودرو بهره‌مند است، موفق به اعمال نظر و دخالت بی‌واسطه و بدون درنگ در این شرکت‌ها خواهد شد. این مسئله موجب شده که اولاً شرکت‌های خودروسازی و مدیران آن کاملاً براساس منافع اجزای مختلف دولت و حاکمیت اقدام به تصمیم‌گیری کنند و الزاماً منافع شرکت را تأمین نکنند، ثانیاً با تغییر کلی و جزئی در دولت‌ها (تغییر رئیس‌جمهور، وزیر و ...) و حتی تغییر در سایر نهادها، صنعت خودرو دستخوش تحولات فراوان شود. از این‌رو، به صورت ساختاری امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت به‌ویژه در حوزه‌های فناورانه- که به دلیل بازدهی دیر هنگام و طولانی نیازمند امنیت سرمایه‌گذاری بالایی است- در این صنعت از بین رفته و بنگاه‌ها را درگیر روزمرگی‌های فراوان کرده است. ثالثاً از آنجاکه دولت در ظاهر سهام خود را واگذار کرده عملاً مسئولیت‌پذیری کمتری، نسبت به زمانی که به صورت رسمی سهام‌دار خودروسازان بوده، از خود نشان می‌دهد.

ب) تبیین سطح سوم

در ادامه و در راستای تبیین سطح سوم تحلیل، لازم است اشاره شود که دولت ابزارهای گوناگونی برای قاعده‌گذاری در اختیار دارد. جهت اتخاذ یک سیاست صنعتی مناسب به‌منظور توسعه صنعت خودرو، دولت باید با استفاده از ابزارهای تنظیم‌گری کارآمد و هماهنگ براساس این ابزارها، مسیر توسعه صنعت خودرو را هموار کند. ابزارهای تنظیم‌گری به کار گرفته شده از سوی بخش‌های مختلف نظام

تنظیم‌گری صنعت خودرو کشور نیز ازجمله تعرفه‌گذاری واردات خودرو و قطعات منفصله، سازوکار قیمت‌گذاری و تعیین مدل عرضه، استانداردهای اجباری، مشوق‌های مالی و مالیاتی در کنار سایر موارد در گزارش به‌طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته است؛ هرچند هرکدام به‌تنهایی هدف خاصی را دنبال می‌کنند، اما اجتماع آنها در کنار یکدیگر به‌لحاظ اقتصادی مشوق عدم حرکت خودروسازان به سمت طراحی‌های جدید، عدم طراحی و تولید پلتفرم‌های به‌روز، عدم افزایش ساخت داخل، عدم افزایش کیفیت و ایمنی بوده است. لذا عمده ابزارهایی که دولت برای توسعه صنعت خودروسازی در ایران پیگیری کرده را می‌توان به‌صورت ذیل دسته‌بندی کرد:

- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تولید،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه تجارت،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه عرضه،
- ابزارهای مورد استفاده در حوزه نوسازی.

لازم است توجه شود که استفاده دولت‌ها از ابزارهای تنظیم‌گری در صنعت باید واجد سه ویژگی مشروط، هوشمند و زمان‌دار باشد؛ بدین معنا که، حمایت‌های دولت از صنعت خودرو باید مشروط به عملکرد خودروسازان باشد. اگر در شرایط انحصار، حمایت‌ها از صنعت خودرو مشروط به عملکرد بنگاه‌های خودروساز نباشد، این حمایت‌ها حاصلی برای توسعه و جهانی شدن بنگاه‌های خودروسازی نخواهد داشت. حمایت‌ها از صنعت خودرو باید هوشمند باشد؛ منظور از حمایت‌های

هوشمند، دست گذاشتن روی گلوگاه‌هایی است که توسعه فناوری را تحریک می‌کند. در مقابل گلوگاه‌هایی که منجر به از بین رفتن انگیزه نوآوری می‌شود باید اصلاح شود. به‌طور مثال، تنها حمایت مهم دولت ایران از صنعت خودروی ملی، تعرفه‌گذاری سنگین برای واردات است. این حمایت بدون اتخاذ یک سیاست رقابت داخلی منجر به از بین رفتن انگیزه توسعه محصول به‌روز و نوآوری خواهد شد. در مقابل دولت می‌تواند به‌نوعی از حمایت روی آورد که نوآوری و توسعه فناوری را تحریک کند. به‌عنوان مثال، دولت می‌تواند درصدی از هزینه‌های تحقیق و توسعه خودروسازان را تقبل کند و یا اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت را منوط به توسعه فناوری قوای محرکه نماید. و درنهایت حمایت از صنایع باید زمان‌دار باشد و دولت باید دائماً چشم‌انداز کاهش حمایت‌های خود را به بازیگران فعال در آن صنعت گوشزد کند. لذا هدف از حمایت‌های دولت، رقابت‌پذیر شدن تولیدات و توسعه فناوری در صنایع است تا این صنایع از مرحله نوزادی به بلوغ برسند. با توجه به نکات گفته شده، ازجمله عوامل شکست ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده در این حوزه، ایرادات راهبردی در سیاست‌نویسی و استفاده از ابزار سیاستی بوده است. دولت با ابزارهای زیادی که در اختیار دارد می‌تواند انگیزه و تصمیم شرکت‌ها را تحت‌تأثیر قرار داده و سود بنگاه را هم‌راستا با سود و منافع ملی کند. در ادبیات توسعه به این نکته تأکید

می‌شود که یکی از مواردی که دولت‌ها موظف به دخالت در مکانیسم بازار برای رفع شکست آن هستند، آثار خارجی است. منظور از آثار خارجی مواردی است که متغیرهای مهم برای منافع ملی در تابع سود بنگاه‌ها جایی ندارند. در این مواقع دولت با دخالت متناسب و هوشمندانه سود بنگاه را هم‌راستا با سود کشور می‌کند.

با توجه به فضای شرح داده شده، عجیب نیست که پس از گذشت چند دهه از صنعت خودرو در ایران، هنوز این صنعت به مرحله توسعه‌یافتگی نرسیده و نتوانسته انتظارات را برآورده کند. نکته مهمی که در اینجا باید به آن توجه کرد این است که هر اقدامی برای بهبود و تحول در صنعت خودرو بدون آنکه تغییری در معماری نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو و محتوای تصمیمات آن ایجاد کند، ناموفق خواهد بود؛ به‌عبارت دیگر، تمرکز بر اتفاقات و فرایندهای شرکت‌های خودروسازی، بدون توجه به محیط نهادی و ساختار تنظیم‌گری آن، حتماً ناکام خواهد ماند و لازم است تغییری در ساختار و محتوای تصمیمات نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو ایجاد شود. بر همین اساس، در گزارش بعدی - در ادامه این سلسله‌گزارش - به بررسی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو از دریچه تحلیل سیستمی پرداخته می‌شود، درنهایت و در گزارش سوم، بر مبنای آسیب‌شناسی صورت گرفته، پیشنهادهایی در قالب چند سناریو، در راستای بازطراحی نظام تنظیم‌گری این صنعت ارائه خواهد شد.

تصویر اعتبارات بخش فضایی غیردفاعی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ با نگاهی به برنامه هفتم پیشرفت

DOI: [10.22034/report.2024.17151.1919](https://doi.org/10.22034/report.2024.17151.1919)

دکتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۰۶/۲۴



بیان / شرح مسئله

در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بودجه بخش فضایی غیردفاعی شامل حوزه‌های فضایی و هوافضایی می‌شود که این تقسیم‌بندی با توجه به ماهیت فراسازمانی دستگاه و سازمان‌های هوافضایی کشور صورت گرفته است. گفتنی است مهم‌ترین دستگاه‌های متولی در این بررسی شامل وزارتخانه

ارتباطات و فناوری اطلاعات (بخش اصلی) و وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری (بخش فرعی) هستند. با توجه به برخی ابهامات در پیوست ماده‌واحد و جداول کلان درخصوص میزان هزینه‌کرد در حوزه

فضایی غیردفاعی، سعی شده با بررسی اعتبارات در این حوزه تصویر دقیقی در این خصوص ارائه شود. همچنین بخشی از فعالیت‌های حوزه فضایی نظیر ساخت و پرتاب ماهواره‌بر که در قالب قرارداد با بخش دفاعی منعقد می‌شود در این گزارش لحاظ نشده است.

■ نمای کلی اعتبارات:

در بررسی مجموع اعتبارات برنامه‌ای بخش فضایی کشور در بخش غیردفاعی رشد ۱۲ درصدی داشته و از مجموع رقم حدود ۴۷,۴۸۲ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به رقم حدود ۵۳,۰۷۶ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ رسیده و حدود ۰/۲۱ درصد از مجموع اعتبارات عمومی کل کشور را به خود اختصاص داده است. مجموع درآمدهای بخش فضایی غیردفاعی کشور نیز در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ رشد ۳ درصدی

داشته و از مجموع رقم حدود ۲,۵۷۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به رقم حدود ۲,۶۴۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ رسیده است.

■ عدم ملاحظه کامل اهداف کمی برنامه هفتم پیشرفت در قانون بودجه:

در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ تنها به تحقق بخشی از اهداف کمی نیازمند اعتبار اکتفا شده و در مورد سایر اهداف، اعتبارات سالیانه لحاظ نشده است. برای مثال، در جدول شماره (۷-۲) پیوست جداول کلان قانون بودجه سال ۱۴۰۳

تنها به ردیف‌های مرتبط با احکام «تکمیل پایگاه ملی پرتاب فضایی» و «ایجاد بستر ارائه خدمات کاربردی فضاپایه با ارزش افزوده» اکتفا شده و در خصوص احکامی از قبیل «تثبیت قابلیت دستیابی به مدار لئو»، «دستیابی به مدار ژئو»، «راه‌اندازی مرکز تجمع و آزمون ملی سامانه‌های ماهواره‌ای نیمه‌سنگین» و «تأمین و ساخت ماهواره‌های تحقیقاتی و منظومه‌های ماهواره‌ای» در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ مشخص نشده است، این موارد به چه میزان پیش‌بینی شده‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ نظر به موارد مطروحه و در راستای توسعه و شکوفایی بخش فضایی غیردفاعی کشور موارد زیر به‌طور کامل در لوایح بودجه سال‌های آتی ملاحظه و پیش‌بینی شود:

■ شفافیت هزینه‌کرد اعتبارات و برنامه‌های

حوزه فضایی غیردفاعی ذیل جداول بودجه سنواتی و یا در قالب پیوست‌های تکمیلی،

■ ملزومات اجرای احکام مندرج در مواد (۴۸ و ۶۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت؛ اهدافی همچون «تثبیت قابلیت دستیابی

به مدار لئو»، «دستیابی به مدار ژئو»، «راه‌اندازی مرکز تجمع و آزمون ملی سامانه‌های ماهواره‌ای نیمه‌سنگین» و «تأمین و ساخت ماهواره‌های تحقیقاتی و منظومه‌های ماهواره‌ای».



بیان / شرح مسئله

در این گزارش سعی شده است متغیرها و عوامل مختلف دخیل در مدیریت داده‌ها شناسایی شود و یک مدل علی- معلولی و پویا برای مدیریت داده‌ها در فضای مجازی ارائه شود. این مدل ابزار کمکی برای شناخت و تحلیل عوامل مختلف و تأثیرگذار در سیاست‌های حوزه مدیریت داده‌ها فراهم می‌کند. همچنین مدل پویای ارائه شده در این گزارش، امکان شناخت جامع‌الاطراف از موضوعات سیاست‌گذاری حوزه داده‌های فضای مجازی را خواهد داد.

می‌توانند برای کل اقتصاد ارزش اجتماعی فراهم کنند. اندازه‌گیری و سنجش جریان داده‌ها در کشور امری دشوار است، اما بررسی روندها نشان می‌دهد که ترافیک داده‌ها هم در کشورمان و هم در جهان به‌صورت تصاعدی در حال رشد است. البته بسیاری از جنبه‌های غیراقتصادی داده‌ها، مانند حریم خصوصی، امنیت، ارزش‌ها، هنجارها و سبک زندگی اسلامی- ایرانی نیز حائز اهمیت هستند که ضرورت حکمرانی داده‌ها در کشور را نشان می‌دهد.

در عصر حاضر، داده‌ها به دارایی گران‌بها تبدیل شده‌اند که کمک بزرگی برای ارتقای نوآوری، افزایش دقت در تصمیم‌گیری، پیشرفت در همه بخش‌های صنعتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. فناوری‌هایی مانند تجزیه و تحلیل داده‌ها، هوش مصنوعی، بلاکچین، اینترنت اشیا، رایانش ابری و سایر خدمات مبتنی بر اینترنت همگی داده‌محور هستند. داده‌ها، ماهیت چندبُعدی دارند. داده‌ها هم می‌توانند برای کسانی که داده‌ها را جمع‌آوری و کنترل می‌کنند، ارزش اقتصادی ایجاد کنند و هم

اصلی‌ترین یافته‌های کلیدی این گزارش به شرح ذیل است:

در سال ۲۰۲۴، حجم ترافیک ماهیانه اینترنت در جهان به ۴۵۶ اگزابایت^۱ رسیده است. گزارش آنکتاد نشان می‌دهد ترافیک داده‌های اینترنتی جهان در دوره یک‌ساله ۲۰۲۲ بیش از مجموع ترافیک اینترنت جهان در همه سال‌های قبل از ۲۰۱۶ است. از نظر ظرفیت و بهره‌مندی از اقتصاد دیجیتال مبتنی بر داده، دو کشور ایالات متحده و چین برجسته هستند. این دو کشور با هم نیمی از مراکز داده، بالاترین ضریب نفوذ ۵ G جهان، ۹۴ درصد از کل بودجه استارت‌آپ‌های هوش مصنوعی در پنج سال اخیر، ۷۰ درصد از محققان برتر هوش مصنوعی جهان و تقریباً

۹۰ درصد از ارزش بازار بزرگ‌ترین سکوها (پلتفرم‌های) دیجیتال جهان (همچون اپل، مایکروسافت، آمازون، آلفابت - گوگل، فیس‌بوک، تنسنت و علی بابا) را در اختیار خود دارند.

باید توجه داشت که محلی‌سازی داده‌ها به‌طور فزاینده‌ای منجر به افزایش ارزش افزوده داده داخلی در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی می‌شود. نگاهی فراتر و جامع‌تر از تجارت مرتبط با داده‌ها مورد نظر است. پیامدهای مهمی مانند امنیت ملی، حفظ حریم خصوصی اشخاص، حفاظت از داده‌ها، تجارت، رقابت، مالیات، حکمرانی کلی اینترنت و حکمرانی فضای مجازی در این رابطه مورد توجه هستند.

تحقق استقلال کشور، کاهش وابستگی و جلوگیری از دست‌اندازی بیگانگان در فضای مجازی، تأمین نیازهای عمومی مردم و ایجاد زیست‌بوم متناسب با فرهنگ اسلامی-ایرانی رویکرد کشورمان در حکمرانی جریان داده‌هاست.

متغیرها و روابط موجود در مدل پویایی‌شناسی مدیریت داده‌های کشور مشخص شده‌اند. سهم گردش داده در داخل، توان تولید نرم‌افزار، تقاضای اجتماعی در داخل، اعتماد اجتماعی، دسترسی به داده‌های باز، اشتراک‌گذاری داده و امنیت داده از جمله متغیرهایی هستند که در این مدل مورد توجه قرار گرفته‌اند. سایر متغیرها و ارتباطات آنها در مدل پویا نشان داده شده‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ارائه مدل پویایی‌شناسی مدیریت داده‌های کشور می‌تواند به‌عنوان مدل اولیه در جهت تهیه برنامه شبیه‌سازی رایانه‌ای مورد استفاده قرار گیرد. گزارش حاضر نیز برای تحقق این هدف تنظیم

شده است. یکی از کاربرهای مهم مدل ارائه شده این است در مراحل تدوین و بررسی سیاست‌های مختلف حوزه فضای مجازی، امکان ارزیابی میزان تأثیرات آنها بر عوامل مختلف فراهم می‌شود.

این امکان برای سیاست‌گذاران حوزه فضای مجازی فراهم می‌شود که به‌طور دقیق‌تر آثار سیاست‌های پیشنهادی را بررسی و تصمیمات مناسب را استخراج و انتخاب کنند.

۱. یک اگزابایت تقریباً معادل یک میلیون ترابایت یا معادل یک میلیارد گیگابایت است.

تحلیل جامع ساختار بخش صنعت در ایران با تأکید بر تحولات دو دهه اخیر

DOI: [10.22034/report.2024.17150.1918](https://doi.org/10.22034/report.2024.17150.1918)



بیان / شرح مسئله

قابل توجهی به رشد و توسعه این بخش می‌کند. لذا شناخت ساختار صنعتی کشور در عرصه سیاستگذاری بسیار حائز اهمیت است که در این گزارش سعی شده به این مهم پرداخته شود.

داخلی را به خود اختصاص داده است. با توجه به اهمیت و نقش صنعت در رشد و توسعه اقتصاد کشور، ایجاد بستر و زیرساخت‌های لازم و کافی از منظر سیاست‌های حوزه کلان کمک

بخش صنعت یکی از ارکان مهم اقتصاد ایران و همچنین یکی از بخش‌های تأثیرگذار در رشد اقتصادی است. در سال ۱۴۰۱ بخش صنعت ایران سهمی بالغ بر ۱۷/۵ درصد از تولید ناخالص

از ویژگی بارز رشد بخش صنعت طی چند دهه گذشته، نوسانات بسیار زیاد آن بوده است. این نوسانات بسیار بزرگ خود سبب می‌شود این بخش برای سرمایه‌گذاری جذابیت و ثبات لازم را نداشته باشد که این نیز به نوبه خود در میان مدت و بلندمدت با کاهش رشد اقتصادی در این بخش همراه خواهد بود.

الف) ارزش افزوده

براساس شاخص ارزش افزوده، عمده‌ترین صنایع کشور مبتنی بر مزیت انرژی ارزان، دسترسی به منابع معدنی و همچنین کشاورزی هستند. بررسی رشد ارزش افزوده صنایع بزرگ بخش صنعت نشان می‌دهد که صنایع تولید مواد شیمیایی و فراورده‌های شیمیایی، صنایع تولید محصولات غذایی و تولیدات فلزات پایه، سهم بالایی از رشد بخش صنعت داشته‌اند. لذا این موضوع نشان می‌دهد که سیاست‌های حمایتی یا به‌درستی در جهت توانمندسازی و ایجاد قابلیت‌های رقابتی و فناوری صنایع مذکور نبوده، یا با ایجاد انحصار سبب کاهش انگیزه رشد و نوآوری در این صنایع شده است. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهند که عوامل اصلی تأثیرگذار بر رشد ارزش افزوده بخش صنعت در ایران عبارتند از سیاست‌های ارزی، سیاست‌های اعتباری، سرمایه‌گذاری، شرایط کلی اقتصاد کلان و شرایط تقاضا.

ب) سرمایه‌گذاری

شواهد نشان می‌دهند که به‌ویژه در دهه ۱۳۹۰ شمسی سرمایه‌گذاری صنعتی در ایران کاهش معناداری یافته است. تداوم این وضعیت می‌تواند رشد بلندمدت بخش صنعت را دچار وقفه کند. به‌غیر از اتفاقات منفی مانند تحریم‌های اقتصادی و شوک ناشی از بیماری کرونا، روند کلی سرمایه‌گذاری صنعتی در ایران از سال ۱۳۸۶ به بعد با افول و رکود روبه‌رو بوده است که می‌توان آن را به فضای کسب‌وکار نامناسب، سیاست‌های متغیر و بی‌ثبات

اقتصادی، افزایش دخالت‌های دولت در صنایع و سایر موارد مشابه نسبت داد.

ج) اشتغال‌زایی

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهند که در دهه ۱۳۹۰ به‌ویژه بین سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ پتانسیل اشتغال‌زایی بخش صنعت افت محسوسی پیدا کرده است. در واقع شواهد نشان می‌دهد که صنعت به تدریج در سال‌های اخیر به سمت بنگاه‌های بزرگ‌تر متمرکز شده است.

د) ظرفیت رشد تیراژ تولید کارگاه‌های صنعتی موجود

شواهد نشان می‌دهند که در سال‌های دهه ۱۳۹۰ نسبت به دهه ۱۳۸۰ تیراژ تولید بخش صنعت کاهش یافته که این موضوع مؤید رکودی بلندمدت در بخش صنعت ایران در دهه ۱۳۹۰ است. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهند که اکثر صنایع بزرگ و سرمایه‌بر کشور از مقیاس‌های نسبتاً بزرگی برخوردار هستند و توسعه بیشتر آنها نیازمند ورود به بازارهای صادراتی است.

ه) وابستگی به واردات

براساس یافته‌های این گزارش، در دهه‌های گذشته سهم عمده واردات را مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای (۶۳ درصد) و کالاهای سرمایه‌ای (۲۲ درصد) تشکیل می‌دهند. از سوی دیگر، هم در تولید و هم در سرمایه‌گذاری وابستگی قابل توجهی به واردات نهاده‌های تولید و نیز کالاهای سرمایه‌ای دارد و لذا اختلال در واردات می‌تواند تولید را هم در کوتاه‌مدت و هم بلندمدت مختل کند. براساس یافته‌های تحقیق، متوسط نسبت واردات واسطه‌ای به ارزش تولیدات در کل اقتصاد ایران ۵/۸ درصد و متوسط مذکور برای بخش صنعت ۱۱/۸ درصد است. در واقع وابستگی بخش صنعت به واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای از وابستگی کل اقتصاد ایران بیشتر است و این موضوع حساسیت

بیشتر این بخش به واردات را نشان می‌دهد. یافته‌های این گزارش نشان داد زنجیره ارزش در بخش صنعت ایران بین صنایع بالادستی و صنایع پایین‌دستی حلقه‌های تکمیل نشده قابل توجهی دارد که این می‌تواند ناشی از مشکلات فنی و تکنولوژیکی، عدم دسترسی به مواد خام خاص، یا عدم صرفه اقتصادی تولید این محصولات میانی در داخل کشور باشد.

و) قیمت

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهند که تغییرات قیمت کالاهای صنعتی در سمت تولیدکننده به وضعیت بازار ارز، شرایط تولید کالا و متغیرهای بازار پول به‌عنوان شاخصی از شرایط تقاضای کل و یا شاخصی از تورم آتی در اقتصاد بستگی دارند.

ز) ارزیابی و ارزآوری

بررسی وضعیت ارزی و ارزآوری و به‌صورت خالص درآمد ارزی صنایع به‌عنوان یک شاخص در سیاست‌گذاری صنعتی نشان می‌دهد که صنایع تولید مواد شیمیایی و فراورده‌های شیمیایی، تولید قالی و قالیچه، نفتی (پالایشگاه‌ها)، تولید قالی و قالیچه، تولید فراورده‌های توتون، تنباکو (سیگار)، فراوری و نگهداری گوشت، ماهی، میوه و سبزیجات بیشترین ارزآوری خالص را در صنایع کشور دارند.

ح) فناوری

در بررسی‌های این گزارش این نتیجه حاصل شد که به‌غیر از افزایش دسترسی به نیروی انسانی دانشگاهی و تحصیل‌کرده (که اتفاقی است برون‌زا نسبت به بخش صنعت)، در زمینه تحقیق و توسعه و همچنین در زمینه دسترسی به ماشین‌آلات و تجهیزات خارجی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسیرهای انتقال فناوری به اقتصاد ایران شاهد افول در این بخش هستیم.

برای آنکه دولت و مجلس بتوانند موانع رونق فعالیت‌های اقتصادی و به‌ویژه فعالیت‌های تولیدی و صنعتی و معدنی را برطرف کنند؛ نیازمند اتخاذ سیاست‌هایی هماهنگ و هدفمند یا اصطلاحاً برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی هستند. لذا برای تدوین نقشه راه، شرایط و ویژگی‌های مختلفی مورد نیاز است که در اینجا حداقل می‌توان به سه شرط اشاره کرد که عبارتند از اولویت‌بندی، انسجام سیاستی و هماهنگی نهادی.

بر این اساس اولویت‌های مجلس دوازدهم در بخش صنعت به شرح ذیل ارائه می‌شود:
الف) هدف‌گیری: افزایش رقابت‌پذیری تولیدات صنعتی

اولویت ۱: نظارت بر اتخاذ و اجرای استراتژی‌های توسعه بخشی زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار و تقنین قوانین حوزه ساخت داخل تولیدات کارخانه‌ای.
اقدامات مشخص مجلس:

۱. نظارت بر تدوین استراتژی‌های توسعه بخشی و رعایت الزامات آن: نظارت بر اجرای بندهای «ب، ت و خ» ماده (۴۸)

برنامه هفتم توسعه («ب»- اقدامات برای جلوگیری از خام‌فروشی و تکمیل زنجیره ارزش و رویکرد جهش اقتصادی، «ت»- تهیه سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» و «خ»- تقویت جایگاه صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی در رشد اقتصادی).

۲. نظارت بر اجرای سیاست‌های بخشی: نظارت بر تحقق اهداف کمی ماده (۴۷) برنامه هفتم توسعه.

اولویت ۲: منظومه تقنین حوزه ساخت داخل تولیدات صنعتی در جهت تقویت انسجام سیاستی.
اقدامات مشخص مجلس:

۱. تنقیح قوانین حمایتی (تدوین منظومه قوانین حوزه ساخت صنعتی): اصلاح قوانین حداقل استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، قانون برگزاری مناقصات و قانون رفع موانع تولید با رویکرد حمایت از ساخت داخل، اصلاح قانون مدیریت شهرک‌های صنعتی با تأکید بر اصلاح الگوی مدیریت شهرک و شرایط واگذاری

مدیریت به بخش خصوصی،

۲. نظارت بر اجرای قوانین حمایتی حوزه ساخت داخل: نظارت بر اجرای قانون رفع موانع تولید، نظارت بر اجرای قانون حداقل استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۱۳۹۸)، نظارت بر اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان (۱۴۰۱).

اولویت ۳: مأموریت‌محور شدن سازمان‌های توسعه‌ای و نظارت بر آن.
اقدامات مشخص مجلس:

۱. اصلاح و نظارت بر اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای با تأکید بر مأموریت‌محور شدن آنها: نظارت بر تدوین بند «ت» ماده (۴۸) برنامه هفتم توسعه (تهیه سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره ارزش کشور») با تأکید بر تعیین مأموریت سازمان‌های توسعه‌ای در ارتقای زنجیره‌های ارزش مشخص،

۲. تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای: نظارت بر اجرای بند «ح» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم توسعه و تبصره «۷» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.

تصویر انواع تبادلات حجمی و مالی در زنجیره ارزش گاز

DOI: [10.22034/report.2024.17147.1917](https://doi.org/10.22034/report.2024.17147.1917)



بیان/شرح مسئله

گاز در کشور را بیش از پیش نمایان می‌سازد تا چالش‌های اساسی موجود در زنجیره گاز کشور کشف و راهکارهای حل آنها تشخیص داده شود. لذا اولین قدم در راستای تحقق این مهم، ارائه تصویر جامع، شفاف و دقیق از تبادلات حجمی و مالی زنجیره گاز کشور از مبدأ تا مصرف‌کننده نهایی است.

در اختیار داشتن بیش از ۳۲/۵ تریلیون مترمکعب از ذخایر متعارف گاز، دومین کشور دنیا از این حیث است. در حال حاضر بیش از ۷۲ درصد از مصارف انرژی کشور توسط گاز طبیعی تأمین می‌شود. اهمیت غیرقابل‌انکار گاز طبیعی در تأمین انرژی و اقتصاد کشور، ضرورت بررسی موشکافانه جریان‌ها و تبادلات

تغییرات روند مصرف انرژی در جهان حاکی از نقش روزافزون گاز طبیعی در تأمین انرژی مردم دنیاست، به‌گونه‌ای که در افق ۲۰۵۰ طبق برآوردهای انجام شده، گاز طبیعی بیشترین تقاضا را در بین دیگر منابع انرژی خواهد داشت. اهمیت گاز در کشور ما بسیار بیشتر است، چراکه ایران بعد از روسیه با

مطابق صورتهای مالی منتشر شده شرکت ملی گاز که مبنای این گزارش می‌باشد:

■ بازیگران اصلی فعال در زنجیره ارزش گاز طبیعی کشور، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت‌های پالایش گاز، شرکت انتقال گاز ایران و شرکت‌های گاز استانی هستند. به این صورت که در مراحل ابتدایی زنجیره یعنی اکتشاف، توسعه و تولید، شرکت ملی نفت ایران حضور دارد و در مراحل بعدی یعنی پالایش، انتقال، ذخیره‌سازی، صادرات/ واردات و توزیع شرکت ملی گاز ایران و شرکت‌های تابعه آن ایفای نقش می‌کنند.

■ ظرفیت اسمی پالایش گاز کشور تا سال ۱۴۰۱، حدود ۱۰۳۰ میلیون مترمکعب در روز بوده که در این سال با ورود حجم گاز معادل روزانه ۷۴۵/۸۷ میلیون مترمکعب، ۷۲/۴ درصد از این ظرفیت مورد استفاده قرار گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در دهه گذشته بیشترین میزان بهره‌گیری از ظرفیت پالایشی کشور در سال ۱۳۹۶ با حدود ۷۷/۶ درصد و کمترین آن در سال ۱۳۹۸ با حدود ۶۶/۸ درصد بوده است.

■ درآمدهای عملیاتی شرکت ملی گاز ایران طبق صورتهای مالی حسابرسی شده این شرکت در سال ۱۴۰۰ معادل ۲۰۱۴۶،۷۲۸ میلیارد ریال بوده که نسبت به سال قبل حدود ۹۲ درصد افزایش یافته است. هزینه‌های عملیاتی این شرکت نیز در همین سال (با رشد ۹۳/۴ درصدی نسبت به سال قبل)، ۱۰۴۰۶،۶۵۳ میلیارد ریال بوده است. همچنین سود خالص این شرکت در سال ۱۴۰۰ معادل ۴۳۴،۴۱۹ میلیارد ریال ثبت شده است.

■ درآمدهای عملیاتی شرکت ملی گاز ایران

در سال ۱۴۰۰ طبق صورت مالی این شرکت شامل فروش گاز تصفیه نشده به شرکت‌های پالایش گاز (به مبلغ ۲۷۰ میلیارد ریال)، فروش گاز تصفیه شده به شرکت انتقال گاز (به مبلغ ۱۴۲۰ میلیارد ریال)، فروش داخلی گاز غنی (به مبلغ ۸۴۲۶۷ میلیارد ریال)، فروش داخلی گاز مایع و اتان (به مبلغ ۵۲۶۴۲۹ میلیارد ریال)، فروش صادراتی گاز مایع (به مبلغ ۶۰۷۴۲۴ میلیارد ریال)، صادرات گاز طبیعی (به مبلغ ۹۲۳۳۸۹ میلیارد ریال)، فروش گاز به شرکت ملی نفت برای تزریق در میادین نفتی (به مبلغ ۲۴۳۵ میلیارد ریال) و سوآپ گاز با ارمنستان (به مبلغ ۱۸۱۸ میلیارد ریال) بوده است.

■ هزینه‌های عملیاتی این شرکت در سال ۱۴۰۰ مطابق با صورت مالی شامل خرید گاز خام و ان‌جی‌ال از شرکت ملی نفت (به مبلغ ۸۵۷۹۷ میلیارد ریال)، خرید گاز تصفیه شده از شرکت انتقال گاز (به مبلغ ۹۶۲۳ میلیارد ریال)، خرید فراورده‌های گازی از پالایشگاه‌ها (به مبلغ ۶۳۰۶۷ میلیارد ریال)، خرید اتان از پتروشیمی‌ها (به مبلغ ۵۱۸۴ میلیارد ریال)، پرداخت سهم شرکت ملی نفت از فروش داخلی و صادراتی فراورده‌های گازی (به مبلغ ۳۸۳۰۶۰ میلیارد ریال)، سهم سازمان هدفمندی از فروش اتان (به مبلغ ۷۰۰۰۰ میلیارد ریال)، پرداخت سهم صندوق توسعه ملی (به مبلغ ۱۸۴۷۷۷ میلیارد ریال) و پرداخت سهم مالکانه دولت به (مبلغ ۶۰۵۱۴۵ میلیارد ریال) بوده است.

■ مطابق با ارقام مندرج در جدول شماره (۲-۴) قانون بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳، برآورد می‌شود مجموع درآمد شرکت ملی گاز

ایران از فروش گاز طبیعی و محصولات آن در این سال حدود ۲۱۰۰ میلیون یورو باشد. این مبلغ از محل فروش صادراتی ۱۳ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی و سهم شرکت ملی گاز به ارزش ۵۵۰ میلیون یورو و از محل فروش ۱۷/۹۸ میلیون تن فراورده‌های فرعی گازی و سهم شرکت ملی گاز به ارزش ۱۵۵۰ میلیون یورو حاصل می‌شود.

■ بررسی ارقام مندرج در روابط مالی بین بازیگران اصلی زنجیره ارزش گاز نمایانگر آن است که تبادلات یاد شده در زنجیره مزبور به سه مدل مختلف انجام می‌شود. در یک مدل، خریدوفروش به‌صورت واقعی با قیمت واقعی صورت می‌گیرد (به‌طور مثال خرید اتان و گاز مایع توسط شرکت‌های پتروشیمی از شرکت ملی گاز ایران). در مدل دیگر، بدون انتقال مالکیت فراورده تنها حق‌العمل فراورش به شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت می‌شود (به‌طور مثال رابطه بین شرکت ملی نفت و شرکت‌های پالایش گاز برای فراورش میعانات گازی از گاز غنی). در آخرین مدل خریدوفروش با نرخ دستوری و غیرواقعی در صورتهای مالی شرکت‌ها درج می‌شود (به‌طور مثال فروش گاز تصفیه نشده از شرکت ملی گاز به شرکت‌های پالایش گاز به نرخ ۱ ریال بر مترمکعب).

■ بررسی‌ها حاکی از آن است در مواردی که انتقال احجام گاز با قیمت‌های واقعی و به ارزش روز انجام می‌شود، شفافیت بالا و ابهامات کمتر است. اما در مواردی همچون فروش گاز خام میادین مستقل و تأسیسات نفتی توسط شرکت ملی نفت به شرکت ملی گاز شفافیت کمتر بوده و نیازمند اصلاح جدی است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نگاه کلی به مجموعه مبادلات در طول زنجیره ارزش گاز طبیعی طی سال‌های مورد بررسی این گزارش، نشان‌دهنده آن است که عمده این مبادلات براساس توافق بین بازیگران اصلی این زنجیره و با نرخ‌های متفاوت انجام

می‌شود. همچنین تسهیم درآمدها نیز ضابطه دقیق و مشخصی نداشته است. لذا با توجه به اینکه موضوع این مبادلات سرمایه ملی کشور می‌باشد، پیشنهاد می‌شود اصولی شفاف و قاعده‌مند برای تنظیم نرخ‌های این مبادلات

در قوانین بالادستی لحاظ شود. براین اساس باید ضوابط تبادلات اولیه و میانی گاز طبیعی در مواردی مانند فروش گاز به قصد خرید متقابل و انتقال گاز بدون بازگشت یا خرید متقابل مشخص شود.



اظهارنظر کارشناسی درباره: ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: وظایف حوزه گردشگری

DOI: [10.22034/report.2024.17180.1944](https://doi.org/10.22034/report.2024.17180.1944)



مسئله اصلی

در این گزارش به تحلیل و بررسی احکام حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پرداخته شده است. کلیات احکام حوزه گردشگری مورد قبول است، اما جزئیات آن نیازمند اصلاح و بازبینی است. از جمله اصلاحات این بخش عبارتند از: تفکیک احکام گردشگری از دیگر حوزه‌های تخصصی،

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

- نقاط قوت احکام گردشگری ماده (۴) لایحه عبارتند از:
 - توجه به گردشگری به عنوان عامل ارتقای نشاط اجتماعی که این موضوع در بند «۵» ماده (۴) لایحه مورد اشاره قرار گرفته است.
 - توجه به پیشگیری از جرائم حوزه گردشگری که در بند «۲۶» ماده (۴) لایحه ارائه شده است.
 - اشاره به موضوع مناطق نمونه گردشگری که در بند «۴۸» ماده (۴) لایحه آمده است.
 - اهتمام نسبت به موضوع مدیریت خدمات سفر که در بند «۴۹» ماده (۴) لایحه آورده شده است.
 - موضوع همکاری با بخش‌های مختلف کشور جهت تأمین زیرساخت‌های گردشگری

رفع مشکلات حقوقی، تصریح نام دستگاه‌های همکار مطابق با اصل (۵۷) قانون اساسی [۱] و ... برخلاف حوزه میراث فرهنگی که با تعدد احکام و حتی موارد تکراری همراه بود؛ احکام حوزه گردشگری جامعیت لازم را ندارد. از این رو به نظر می‌رسد که تکالیف نگاشته شده در رابطه با حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، کامل نبوده و نیاز به الحاق موضوعات بسیار

- نیز در بند «۵۰» ماده (۴) ارائه شده است.
- نقاط ضعف احکام گردشگری ماده (۴) لایحه عبارتند از:
 - احکام حوزه گردشگری مانند دیگر حوزه‌های تخصصی (میراث فرهنگی، صنایع دستی و بین‌بخشی) به تفکیک مشخص نشده و با دیگر احکام اختلاط دارد.
 - برخی احکام حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه دارای ایرادات شکلی، ماهوی و ضعف در نگارش حقوقی هستند. از جمله این موارد می‌توان به بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های گردشگری توجه کرد.
 - عدم کفایت و جامعیت احکام بخش گردشگری ماده (۴) لایحه از جهت تکالیف این دستگاه مشهود است. به عنوان مثال

مهمی همچون دسترس‌پذیری گردشگری داخلی دارد. به همین جهت در دومین گزارش از سلسله گزارش‌های ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، احکام مرتبط با حوزه گردشگری بررسی و سعی شد، خلأ و کاستی‌های این احکام با الحاق پیشنهادهایی برطرف شود.

- می‌توان به فقدان ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، با موضوع بن سفر کارکنان دولت اشاره کرد که وزارتخانه در قبال آن تکلیف دارد. از این رو لازم است تا احکامی به فصل گردشگری لایحه الحاق شود.
- ۴. ۵ حکم از ۶ حکم موجود در حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، نیازمند اصلاح و بازنگری است. از جمله این موارد می‌توان به بند «۵» با موضوع ارتقای کیفیت تجربه گردشگری اشاره کرد.
- ۵. ۱ حکم باقی‌مانده حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، حذف شد. این حکم عبارت است از بند «۴۷» با موضوع صدور مجوز و ... تأسیسات، خدمات و فعالیت‌های گردشگری.

■ پیشنهادهای زیر در راستای اصلاح احکام گردشگری ماده (۴) لایحه است:

۱. فصل‌بندی احکام: احکام حوزه گردشگری در تفکیک با بقیه حوزه‌های تخصصی، مشخص و در این گزارش (گزارش دوم) از ماده (۴) لایحه ارائه شدند.

۲. رفع مشکلات حقوقی: در راستای رفع مشکل نگارش حقوقی، نظرات کارشناسی اتخاذ و اعمال شد.

۳. ایجاد انسجام و انضباط در متن: جهت ایجاد انسجام در بندهای «۴۹» با موضوع مدیریت خدمات سفر و «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور؛ از عبارات دقیق‌تری همچون سیاستگذاری، ساماندهی و ... استفاده شد.

۴. تأکید بر موضوعات مهم احکام گردشگری: توجه بیشتر به جرائم حوزه گردشگری و تفکیک آن از مسئله تأمین امنیت گردشگران، در بند «۵» ماده (۴) لایحه اصلاح شد. همچنین بند «۴۹» نیز با موضوع مدیریت خدمات سفر، با تأکید بر کیفیت خدمات گردشگری اصلاح گردید.

۵. عدم توجه به مسائل کلیدی حوزه گردشگری: فقدان موضوعاتی همچون

دسترس‌پذیری گردشگری داخلی، نظام جامع آماری گردشگری، فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری در ماده (۴) لایحه مشاهده می‌شود. به همین جهت لازم است تا به‌عنوان مسائل مهم حوزه گردشگری، به ماده (۴) لایحه الحاق شوند.

۶. تصریح نام دستگاه‌های همکار: در هر یک از احکام لازم است تا نام دستگاه‌های مرتبط با هر موضوع تصریح شود. در این رابطه می‌توان به بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور اشاره کرد.

۷. میزان درصد اصلاح احکام: حدود ۸۳ درصد (۵ حکم) از احکام حوزه گردشگری اصلاح شد. از جمله این اصلاحات می‌توان به بندهای «۵» با موضوع ارتقای کیفیت تجربه گردشگری و «۴۹» با موضوع مدیریت و هماهنگی خدمات سفر اشاره کرد.

۸. میزان درصد ادغام احکام: حدود ۱۷ درصد (۱ حکم) از احکام حوزه گردشگری، به دلیل تشابه موضوعی با احکام سایر حوزه‌ها حذف شدند.

■ پیشنهادهای زیر در جهت رفع کمبودهای ماده (۴) لایحه در قالب الحاق است:

۱. توجه به موضوعات کلیدی گردشگری:

مواردی همچون نظام جامع آمار گردشگری، ساماندهی تأسیسات گردشگری، ساماندهی تعطیلات کشور با رویکرد رشد متوازن گردشگری، فرهنگ گردشگری و ... از جمله موضوعات الحاقی هستند.

۲. دسترس‌پذیری گردشگری داخلی: دسترس‌پذیری گردشگری داخلی از جمله موارد بسیار مهمی به‌منظور رشد و توسعه گردشگری کشورهای دنیاست. اما در ایران، دستگاه‌های مرتبط به‌خصوص وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، عملکرد قابل قبولی ندارند.^۱ این موضوع در قالب سه بند جدید در قسمت الحاقات این گزارش ارائه شده است. موضوعات دقیق این بندها عبارتند از:

■ دسترس‌پذیری گردشگری برای اقشار مختلف جامعه به‌خصوص اقشار کمتر برخوردار،
■ واگذاری تأسیسات گردشگری در اختیار دستگاه‌های اجرایی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی،
موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶،

■ بن سفر کارکنان دولت موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴.

۱. جهت کسب اطلاعات بیشتر به گزارش «بررسی وضعیت گردشگری داخلی از منظر دسترس‌پذیری برای اقشار مختلف جامعه و ارائه بسته تقنینی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۱۹۷۱۰ مراجعه کنید.

اظهارنظر کارشناسی درباره: ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی:
وظایف حوزه میراث فرهنگی

DOI: [10.22034/report.2024.17165.1932](https://doi.org/10.22034/report.2024.17165.1932)



مسئله اصلی

نیازمند بازنگری و اصلاح است. مواردی همچون عدم تفکیک میان حوزه‌های فعالیت وزارتخانه و لزوم تقویت احکام از دلایل اصلی این اصلاحات است.

وزارتخانه مذکور اختصاص دارد. به دلیل لزوم تعیین وظایف و اختیارات دستگاه مربوطه، کلیات احکام میراث فرهنگی ماده (۴) لایحه مورد تأیید است. اما جزئیات آن

این گزارش به بررسی احکام میراث فرهنگی ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با موضوع وظایف و اختیارات

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

- بی‌نظمی، اختلاط و عدم فصل‌بندی احکام ماده (۴) لایحه، موجب تشویش و گمراهی دستگاه‌های نظارتی خواهد شد.
- برخی احکام موجود در ماده (۴) لایحه دارای ایرادهای اساسی شکلی و ماهوی است. ازجمله این احکام در حوزه میراث فرهنگی می‌توان به بند «۱۰» با موضوع تشخیص مصادیق نفایس ملی و منحصربه‌فرد یا بند «۳۲» با موضوع ثبت و عرصه و حریم بناها اشاره کرد.
- عدم توازن میان بندهای پیشنهادی در

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- ایجاد ترتیب و ترکیب متناسب با وظایف و اختیارات مطرح شده در بندهای ماده (۴) لایحه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ازجمله اصلاحات اساسی گزارش حاضر است. به‌نحوی که مفاد ماده (۴) لایحه در چهار فصل مجزا طبقه‌بندی شد. این فصول عبارت‌اند از: الف) میراث فرهنگی، ب) گردشگری، ج) صنایع دستی، د) بین بخشی.

- سه حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مشهود است. به‌نحوی که پراکندگی احکام حوزه میراث فرهنگی ۳۵ درصد، گردشگری ۱۰/۵ درصد، صنایع دستی ۵/۳ درصد و بندهای مشترک ۴۹/۲ درصد از کل احکام ماده (۴) لایحه است.
- عدم شفاف‌سازی و فقدان حل مسائل مربوط به اصل (۸۳) قانون اساسی در بند «۱۰» ماده (۴) با موضوع تشخیص مصادیق نفایس ملی و منحصربه‌فرد با الحاق عباراتی به لایحه برطرف خواهد شد.

- احکام مشابه و قابل ادغام، مانند بندهای «۳۲» و «۳۳» ماده (۴) با موضوع ثبت و عرصه و حریم بناها، نیازمند بازبینی اساسی است.
- احکام ماده (۴) در نسبت با موضوع‌ها و اقتضائات جدید هریک از حوزه‌های تخصصی، به‌روزرسانی نشده است. موارد مهمی مانند تشویق مردم به مشارکت در امور حفاظت از میراث فرهنگی، میراث زیر آب در بخش میراث فرهنگی ماده (۴) لایحه مورد توجه قرار نگرفته است که باید در قبال آن احکامی الحاق شود.

- احکام مشابه مانند بندهای «۳۲» و «۳۳» با موضوع ثبت و عرصه و حریم بناها با یکدیگر ادغام شدند.
- بند «۴۵» با موضوع اعطای گواهی مصونیت به آثار فرهنگی - تاریخی وارده به کشور ازجمله احکام حذفی بود.
- موضوع‌هایی همچون مسئولیت مدنی مردم در قبال میراث فرهنگی، جرائم حوزه میراث فرهنگی و ... ازجمله الحاقات کلیدی به بخش میراث فرهنگی هستند.
- ۸۰ درصد از احکام حوزه میراث فرهنگی مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت. ۱۰ درصد از احکام این بخش ادغام و ۱۰ درصد حذف شدند.
- بندهای «۱۰» با موضوع تشخیص مصادیق نفایس ملی و منحصربه‌فرد، «۲۴» با موضوع شناسایی، مستندسازی و ... میراث فرهنگی و طبیعی کشور و «۴۱» با موضوع خروج موقت اموال فرهنگی - تاریخی از مهم‌ترین احکام اصلاحی بودند.

مروری بر وضعیت هنرهای نمایشی

(تئاتر؛ احصای چالش‌ها و ارائه راهکارهای سیاستی-تقنینی)

DOI: [10.22034/report.2024.17153.1921](https://doi.org/10.22034/report.2024.17153.1921)



بیان / شرح مسئله

هنرهای نمایشی بنابه ماهیت و شکل ارتباطی خود با سبک زندگی انسان‌ها، بر ارتباط میان اعضای یک جامعه تأثیرات مختلفی دارند که می‌توان در سیاستگذاری‌های فرهنگی به آنها توجه ویژه‌ای داشت. هنرهای نمایشی به‌عنوان یک کنش و واکنش جمعی، عامل انتقال ارزش‌های فرهنگی هستند که پدیدآورنده یک جماعت و شکل‌دهنده به یک گروه اجتماعی همسان و هم‌سطح است و زمینه‌ای برای تمرین مشارکت و مسئولیت‌پذیری اجتماعی و ایجادکننده

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طبق آخرین آمارها، قبل از فراگیری بیماری کووید ۱۹ (کرونا) در سال ۱۳۹۷، در سطح کشور ۷۱۹۸ عنوان نمایش تولید و برای حدوداً هشت میلیون و دویست هزار نفر اجرا شد. در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ به‌دلیل فراگیری بیماری کووید ۱۹ (کرونا) این آمار کاهش چشمگیری داشت (به‌طوری‌که در سال ۱۳۹۹ تعداد ۱۸۱۱ عنوان نمایش تولید شد) با وجود این، بیشتر فعالیت‌ها

انقلاب اسلامی تأکید داشتند. ایشان حمایت از هنرمندان متعهد در این عرصه را ضروری دانستند. در اسناد سیاستی هم مصوباتی از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی تدوین شده که اصلی‌ترین آنها «سیاست‌های هنرهای نمایشی» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۷۸) است. علاوه بر این در قوانین برنامه توسعه و بودجه نیز ذیل فصل فرهنگ و هنر به هنرهای نمایشی در کنار سایر قالب‌های هنری پرداخته شده است.

هویت مشترک از طریق زبانی واحد است. اهمیت هنرهای نمایشی باعث شده این هنر مورد توجه مقام معظم رهبری و سیاستگذاران فرهنگی قرار گیرد. مقام معظم رهبری در برهه‌های مختلف بر استفاده حداکثری از زبان هنرهای نمایشی در بازتاب ارزش‌های دینی و مضامین اجتماعی، همچنین سازنده بودن تئاتر و توجه ویژه به جایگاه هنرهای نمایشی در فرایند هویت‌سازی ملی و مقابله با تهاجم فرهنگی و قابلیت ویژه برای انتقال پیام

چالش‌ها و مسائلی دست به گریبان است. از نابسامانی نظام صنفی هنرهای نمایشی، اجرای سلیقه‌ای مصوبات و مقررات گرفته تا ضعف در تأمین بودجه و حمایت‌های مالی، نابسامانی نظام قراردادهای تئاتر و حرکت کُند چرخه اقتصاد هنر نمایش، کم‌توجهی به جایگاه هنر تئاتر در بدنه و ساختار فرهنگی کشور، کمبود سالن‌های استاندارد نمایشی، گرانی بلیت، عدم مشارکت مردمی در عرصه هنرهای نمایشی،

در کلان‌شهر تهران صورت گرفته که دارای بیشترین تولیدات، بیشترین مخاطبان و بیشترین اجراها در مقایسه با سایر شهرهای ایران بوده است. در سال ۱۴۰۱، تعداد ۴۵۹۶ عنوان به روی پرده نمایش رفته که با آمار سال ۱۳۹۷ و قبل آن کماکان فاصله دارد (آمار غیر رسمی در سال ۱۴۰۲، تعداد نمایش‌ها را ۵۴۲۱ عنوان نشان می‌دهد). حوزه هنرهای نمایشی به‌خصوص تئاتر با

کم‌توجهی به نحوه به‌کارگیری نیروهای تربیت‌یافته هنری در حوزه هنرهای نمایشی، توجه و تقلید هنرمندان حوزه هنرهای نمایشی به آثار بیگانه با فرهنگ بومی و مذهبی، اعطای مجوز و نمایش آثاری که سنخیتی با فرهنگ بومی، ملی و دینی جامعه ما ندارد، کمبود حمایت از گروه‌های نمایشی جوانان متعهد و انقلابی و دارای مزیت حرفه‌ای، عمده مشکلات و مسائل این حوزه به‌شمار می‌رود. انعکاس

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای رفع برخی از چالش‌های مزبور و اینکه بتوانیم از ظرفیت‌های هنرهای نمایشی به نحو مطلوبی بهره ببریم لازم است اقداماتی ازسوی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان انجام پذیرد که عمده‌ترین آنها عبارتند از:

■ بازآرایی ساختار مدیریت هنرهای نمایشی در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ارتقاء آن به سازمانی مستقل زیر نظر وزارتخانه متبوع تحت عنوان «سازمان (مرکز ملی) هنرهای نمایشی» به‌منظور تقویت تئاتر و نمایش‌های میدانی بزرگ در دستور کار وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گیرد.

■ مقتضی است مراودات صنفی بین فعالان تئاتر از طریق توسعه نظام صنفی شفاف و قانونمند (ذیل قانون نظام صنفی) سامان‌دهی شود تا قراردادهای و تفاهم‌نامه‌هایی روشن و هدفمند در هنرهای نمایشی تحقق یابد و فعالان این حوزه از آسیب‌های ناشی از نبود آن مصون بمانند.

■ تغییر راهبردها و روش‌های حمایتی

این‌گونه مسائل خود را در نمایشنامه‌های ضعیف و بی‌محتوا، عدم حضور حرفه‌ای مستمر گونه‌های نمایش ایرانی و اسلامی در جامعه بین‌المللی، ترویج سکولاریسم و سبک زندگی بیگانه و گسست روابط انسانی و خانوادگی آشکار می‌کند.

در میان تمام مسائل فوق‌الذکر به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین اشکال در وضعیت کنونی تئاتر در ایران، عدم کارکرد صحیح این قالب هنری در

دولت، به‌نحوی که حمایت از هنرمندان در سطوح گروه‌های نمایشی و یا امور معیشتی آنان جایگزین حمایت‌های متمرکز دولتی شود، یا حمایت‌ها به اموری مانند اتخاذ الگوی تمرکززدایی نظام توزیع با تجهیز و راه‌اندازی سالن‌های نمایش در استان‌های کشور و حمایت از مخاطبان تئاتر اختصاص یابد.

تسهیل در صدور مجوز و ثبت مؤسسات و شرکت‌های حوزه هنرهای نمایشی، از طریق طراحی و تنظیم اساسنامه و تعریف شرکت‌های ویژه حوزه هنرهای نمایشی به انجام رسد.

■ شفاف‌سازی تخصیص اعتبارات مربوط به هنرهای نمایشی از طریق مکلف کردن دولت به درج اعتبارات این بخش در لوایح بودجه سنواتی و ثبت شفاف برنامه‌ها و اقدامات مربوط به این منظور که برای فعالان این حوزه قابل رصد و پیگیری باشد.

■ تمرکز حمایت‌های توسعه‌ای صندوق اعتباری هنر ذیل مشارکت در تولید و اعطای تسهیلات اعتباری جهت ایجاد

نظام فرهنگی جامعه است. به بیان دیگر کارکرد هنر و قالب‌های مختلف آن همانند زبانی رسا و لطیف در جامعه است که قابلیت انتقال متعالی‌ترین معانی و حقایق را به انسان دارد، اما وضعیت کنونی هنرهای نمایشی خصوصاً تئاتر، با این جایگاه فاصله زیادی دارد و لازم است در درجه اول، این موضوع به‌عنوان هدف نهایی لحاظ و سایر موضوعات، در راستای این هدف تمهید شود.

و مرمت سالن‌های نمایش و یا ترغیب و تسهیلگری برای اصناف و انجمن‌های این بخش و افراد حقیقی و حقوقی در جهت ایجاد صندوق‌های جسورانه سرمایه‌گذاری و اعتباری ویژه هنرهای نمایشی.

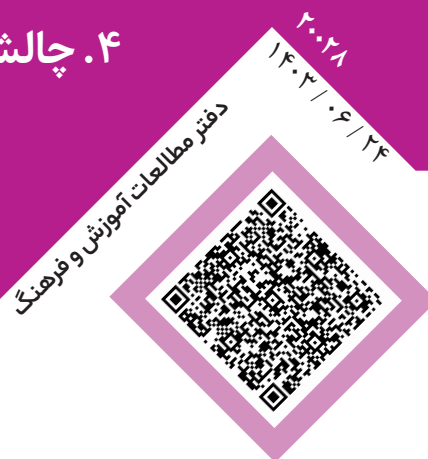
■ بازنگری قوانین و مقررات شورای نظارت و ارزشیابی به‌منظور رفع تفسیرهای سلیقه‌ای توسط کارشناسان و مجریان و همچنین حفظ و مراقبت از شاخصه‌های فرهنگ اصیل ایرانی و اسلامی و جلوگیری از ایجاد و شیوع نمایش‌های مبتذل و معارض با عرف دینی و فرهنگی جامعه.

تمهید زیرساخت‌های لازم برای ایجاد سالن‌های نمایش‌های میدانی بزرگ در هر استان به‌منظور برقراری عدالت فرهنگی و دسترس‌پذیر بودن امکانات هنرهای نمایشی خصوصاً تئاتر برای عموم مردم انجام پذیرد، همچنین به‌منظور افزایش میزان تولیدات هنرهای نمایشی با محوریت نمایش‌های بزرگ میدانی، با مشارکت بخش غیردولتی گروه‌های نمایش متعهد به انقلاب و فرهنگ ایرانی و اسلامی در اولویت قرار گیرد.

کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز؛

۴. چالش‌های تحقق کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران

DOI: [10.22034/report.2024.17175.1942](https://doi.org/10.22034/report.2024.17175.1942)



بیان / شرح مسئله

نهاد مسجد در صدر و برهه‌هایی از تاریخ اسلام نه تنها محل «نیایش» بوده، بلکه به نوعی مرکز تصمیم‌گیری‌های مهم اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، نظامی و جایگاه حل معضلات امت اسلامی و پشتوانه‌ای محکم برای جامعه و نظام اسلامی محسوب می‌شد. اما به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران حوزه دین، امروزه با گذشت بیش از چهار دهه از انقلاب اسلامی و شکل‌گیری نهادهای مختلف ناظر به مسجد، چنین احساس می‌شود که این نهاد جایگاه قابل‌انتظار خود را در منظومه‌های اجتماعی، فرهنگی، ارتباطی، تربیتی و دینی جامعه ایرانی پیدا

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نقاط چالشی شناسایی شده در پژوهش پیش‌رو را می‌توان به دو دسته زمینه‌ای و سیاستی-تقنینی تقسیم کرد. چالش‌های مربوط به زمینه، چالش‌هایی هستند که مستقیماً ناشی از نحوه حکمرانی فعلی در حوزه دین و مسجد نبوده بلکه عمدتاً ناشی از علل بیرونی آن و مسبوق به این شیوه حکمرانی هستند و به نوعی به خصلت زمینه و بستری تبدیل شده‌اند که دستگاه

با شکل‌گیری نظام اسلامی این انتظار وجود دارد که ساختار حکمرانی کشور در حوزه‌های مختلف، با توجه به ظرفیت بنیادین، نهفته و تاریخ‌مند دین در جامعه و فرهنگ ایرانی، به استخراج ظرفیت‌های بالقوه این نهاد در حکمرانی پرداخته و مأموریت‌های خود را با بهره‌گیری از این ظرفیت‌ها پی‌جویی کند. بنابراین، مسئله اصلی پژوهش حاضر، واکاوی و صورت‌بندی چالش‌های اساسی سیاستگذاری مسجد در جمهوری اسلامی ایران در راستای احیای کارکرد اجتماعی این نهاد و سپس ارائه پیشنهاد‌های سیاستی در جهت هموار کردن مسیر تحقق این امر است.

اراده حاکمیتی در حوزه مزبور است. براساس این تقسیم‌بندی، چالش‌های زمینه سیاستگذاری مسجد در ایران در راستای تحقق کارکرد اجتماعی این نهاد عبارتند از: ۱. تضعیف بنیادین جایگاه نهاد دین در ابرنظام مدرن در فرایند مدرن شدن؛ ۲. تغییر الگوهای مرجع؛ ۳. جدایی نهادهای قضا و تعلیم و تربیت از مسجد در فرایند پیچیده شدن تشکیلات

نکرده و رفته‌رفته از محوریت آن در این کلان‌منظومه و از خصلت چندمنظورگی آن کاسته شده است. براساس آخرین گزارش مرکز صدفرهنگی کشور (آذرماه ۱۴۰۲)، از مجموع تعداد مساجد کشور فقط در ۳۰٫۶ درصد آنها نماز جماعت در سه نوبت برگزار می‌شود. براساس این گزارش، فراوانی ادای نماز جماعت از سال ۱۳۷۹ تا ۱۴۰۲ در حد متوسط و تا حدودی رو به پایین بوده، با این وجود قدر متیقن همه رویکردهای تحلیلی بیانگر محوریت نیافتن شایسته نهاد مسجد در تاروپود ارتباطات اجتماعی جامعه کنونی است. از طرف دیگر

حکمرانی حوزه مسجد، قصد سیاستگذاری و اعمال قانون در آن را دارد. مانند نسبت اندک نهاد دولت مدرن (آن پدیداری که پس از قرن ۱۵ میلادی در اروپا، طی فعل و انفعالاتی خاص به وجود آمد) با نهاد دین و یا جایگاه تنزل‌یافته نهاد دین در جهان امروز. لذا هدف از چالش‌های سیاستی-تقنینی، علل و موانعی هستند که مستقیماً ناشی از اعمال یا عدم اعمال

حکمرانی؛ ۴. گذار از مناسک و آیین‌های دینداری اولیه به مناسک و آیین‌های ثانویه. همچنین چالش‌های سیاستی-تقنینی شناسایی شده عبارتند از: ۱. ابهام در حدود و نحوه مداخله دولت (به معنی اعم) در سیاستگذاری و قانونگذاری حوزه مسجد در ایران؛ ۲. آسیب غلبه رویکرد دفعی (در برابر رویکرد تدریجی) در

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مدرنیت، نظام‌های اجتماعی خاص خود را ایجاد کرد و در امتداد آن، نظام ارتباطات اجتماعی در جوامع مسلمان، از ارتباطات سنتی به ارتباطات مدرن تغییر یافت. در کنار تغییرات متأثر از موج تجدد، اتفاقات دیگری نیز رخ داد که در عین اینکه از محوریت نهاد مسجد می‌کاست، اما ریشه آنها الزاماً و منحصرأ در تجدد نبود. اتفاقاتی مانند تغییر الگوهای مرجع و جدایی کارکردهای سنتی مسجد از آن در فرایند پیچیده‌تر شدن تشکیلات حکمرانی (مانند نهادهای قضا و تعلیم و تربیت). اما برآیند این رخدادها، شکل‌گیری وضعیت جدیدی در تعارض با وضعیت سنتی نظام‌های اجتماعی بود که وضعیت سنت و از رهاورد آن، دین را به چالش می‌کشید.

با شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران و نظام جمهوری اسلامی با اهداف و انگیزه‌های دینی، این انتظار وجود داشت که در حکمرانی حوزه دین و مسجد با اتخاذ سیاست‌هایی، به نهاد دین (به صورت کلی) و نهاد مسجد (به صورت خاص)، در هندسه نظام‌های اجتماعی محوریت داده شود و از این طریق زمینه احیای کارکردهای اجتماعی آنها فراهم آید. با آسیب‌شناسی سیاستگذاری نهاد مسجد در ایران و با نگاهی تبارشناسانه به این سیاست‌ها، می‌توان دریافت که به‌رغم توسعه کمی قابل توجه نهاد مسجد پس از انقلاب اسلامی، سیاستگذاری این نهاد از عارضه‌هایی اساسی مانند ابهام در حدود و نحوه مداخله حاکمیت

سیاستگذاری حوزه مسجد؛ ۳. چیره شدن انگاره آسیب‌زای «دولت خادم-ملت مخدوم» بر برخی از شئون حیاتی مسجد؛ ۴. تعدد سازمان‌های متولی امور مسجد و عدم توازن هندسی این دستگاه‌ها نسبت به هم؛ ۵. ضعف در فرایند توسعه فیزیکی مساجد؛ ۶. کم‌توجهی به ظرفیت مسجد در بازتولید اعتماد تعمیم‌یافته؛

در سیاستگذاری و قانونگذاری نهاد مسجد، غلبه رویکرد دفعی در سیاستگذاری مسجد، چیره شدن انگاره مخرب «دولت خادم-ملت مخدوم» بر برخی از شئون حیاتی مسجد، تعدد سازمان‌های متولی امور مسجد و عدم توازن هندسی این دستگاه‌ها نسبت به هم رنج می‌برد. این عوارض در کنار وضعیت ناظر بر نهادهای پیرامونی و زمینه‌ای مسجد مانند ناکارآمدی سازوکارهای سنتی تأمین مالی نهاد مسجد و عدم حضور مستمر نهاد روحانیت در مسجد، باعث شده است که رویکرد کلی دستگاه‌های حکمرانی حوزه مسجد در برابر موج تفکیک کارکردهای اجتماعی از این نهاد یا به صورت انفعالی باشند و یا سیاست‌ها همسو با این موج اتخاذ شوند.

در تحلیل مرحله عمیق چالش‌های کلان سیاستگذاری مسجد در ایران در راستای احیای کارکردهای اجتماعی آن، علت‌العلل مشکلات این عرصه را می‌توان «نگاه انفکاک‌ی به نهاد مسجد از جامعه پیرامونی و بدون ربط و نسبت دیدن آن با سایر نهادها و نظام‌های اجتماعی» و در نتیجه «سیاستگذاری نهاد مسجد بدون توجه به الگوها و کلان‌روندهای توسعه‌ای» و «سیاستگذاری دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و عمومی بدون توجه به ماهیت و ظرفیت نهاد مسجد» دانست. توضیح آنکه؛ از تحلیل عمیق تبار سیاستگذاری در حوزه مسجد، می‌توان دریافت که گویا در قاطبه

۷. محله‌زدایی در فرایندهای توسعه‌ای شهری و بی‌نسبت شدن مسجد با فضای پیرامونی خود؛ ۸. ناکارآمدی سازوکارهای سنتی تأمین مالی نهاد مسجد؛ ۹. عدم حضور مستمر نهاد روحانیت در مسجد؛ ۱۰. انفعال حکمرانی مسجد در برابر موج تفکیک کارکردهای آن یا همسویی سیاست‌ها با این موج.

این فرایند، نهاد مسجد از سایر نهادهای اجتماعی مانند نهاد محله منفک دانسته می‌شود و در نتیجه سیاستگذاری‌ها برای احیای مسجد، منحصرأ ناظر بر خود نهاد مسجد است، درحالی‌که مسجد از نهادهای پیرامونی و بسیار اثرگذار اطراف خود مانند نهادهای محله، حوزه علمیه و بازار منفک نبوده و تحولات هر کدام از این نهادها اثراتی مستقیم بر وضعیت مسجد می‌گذارد و اساساً زمانی می‌توان سیاستگذاری قابل‌قبولی در حوزه مسجد داشت که برای مثال نهاد محله، خصلت‌های اساسی خود را حفظ کرده باشد، چراکه روح نهاد محله از قبل مسجد ظهوری قدسی می‌یابد. بنابراین در تحلیل مرحله عمیق‌تر این مشکلات، «تعیین جایگاه نهاد مسجد در کلان‌الگوی توسعه (از جمله توسعه شهری) در جمهوری اسلامی ایران» به عنوان اولین ضرورت سیاستگذاری نهاد مسجد در جمهوری اسلامی ایران شناسایی می‌شود.

در نهایت سه پیشنهاد سیاستی در این رابطه ارائه می‌شود که عبارتند از: ۱. تهیه سند بالادستی و کلان سیاستگذاری مسجد توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ ۲. بازمهندسی ساختارهای ناظر بر حوزه مسجد، مبتنی بر دال مرکزی احیای کارکرد اجتماعی این نهاد؛ ۳. ملزم کردن دستگاه‌های دولتی و غیردولتی به ارائه بخشی از خدمات اجتماعی خود در بستر مسجد و گسترش تدریجی ارائه این خدمات توسط دستگاه‌های مزبور.

بررسی وضعیت عدالت آموزش عالی در ایران فصل اول: داده‌ها و شواهد آماری

DOI: [10.22034/report.2024.17176.1943](https://doi.org/10.22034/report.2024.17176.1943)



بیان / شرح مسئله

با وجود حمایت مالی دولت (در قالب شهریه رایگان و یارانه هزینه‌های جانبی خوابگاه و تغذیه و ... دانشجوی)، دسترسی به آموزش عالی در میان گروه‌های مختلف درآمدی، چه از نظر کمی و چه از نظر کیفی، به صورت معناداری ناعادلانه است. خانوارهای دهک‌های بالاتر درآمدی با هزینه‌کرد چندین برابری در مقطع دبیرستان و پیش‌دانشگاهی، موجبات کسب رتبه‌های برتر و تصاحب بهترین صندلی‌های دانشگاه‌های دولتی را برای فرزندان‌شان فراهم می‌کنند. از این رو، طبعاً با نسبت بیشتری نیز از منابع عمومی در آموزش عالی بهره‌مند می‌شوند. به طور مشخص، محاسبات و تحلیل‌های آماری اقتصادی این پژوهش نشان داد:

■ در خوشبینانه‌ترین حالت، حداقل ۳۰ درصد از دانشجویان در همه انواع دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و همه رشته‌ها در مقطع کاردانی و کارشناسی، از دو دهک بالای درآمدی هستند. سهم دو دهک پایین درآمدی کمتر از ۱۰ درصد و در مواردی حتی نزدیک به ۵ درصد است. این نسبت

نامتقارن طبعاً با ناعدالتی در برخورداری از منابع عمومی آموزش عالی، از جمله یارانه‌های دولت همراه است.

■ نزدیک به ۵۵ درصد رتبه‌های کشوری زیر ۳ هزار، ۵۰ درصد تمامی رتبه‌های زیر ۱۰ هزار و ۴۴ درصد تمامی رتبه‌های زیر ۲۰ هزار کنکورهای سراسری از دو دهک بالای درآمدی هستند. در حالی که سهم دو دهک پایین درآمدی از رتبه‌های زیر ۳ هزار، ۱۰ هزار و ۲۰ هزار به ترتیب حدود ۳ درصد، ۵ درصد و ۷ درصد است. وضعیت نابرابری به طور خاص در گروه آموزشی ریاضی و تجربی بیشتر از علوم انسانی است. کسب رتبه‌های برتر به صورت نامتقارن، طبعاً دسترسی نابرابر به رشته‌های پرمقتضی در دانشگاه‌های برتر را در میان دانشجویان خانوارهای دهک‌های مختلف درآمدی به همراه دارد.

■ مقایسه نتایج بررسی شورای عالی انقلاب فرهنگی با نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که شکاف بین بهره‌مندی دهک‌های مختلف درآمدی از رتبه‌های زیر ۳ هزار گروه علوم تجربی در حال کاهش است. به نحوی که

سهم دهک‌های ۱ و ۲ از رتبه‌های زیر ۳ هزار در آزمون سراسری سال ۱۳۹۹ از ۰,۴ درصد به ۴,۵ درصد رسیده است و شکاف دهک‌های ۹ و ۱۰ از ۷۵,۴ درصد به ۵۲,۱ درصد رسیده است.

■ متوسط هزینه آموزشی سالیانه خانوارها در دو دهک بالا برای هر فرزند در مقطع دبیرستان (متوسطه دوم و پیش‌دانشگاهی) بسیار بیشتر از دو دهک پایین است. درصد قابل توجهی از فرزندان دو دهک بالا به مدارس غیردولتی می‌روند و شهریه متوسط بیش از ۱۰ میلیون تومان پرداخت می‌کنند. دانش‌آموزان دو دهک پایین عمدتاً به مدارس دولتی (با هزینه آموزشی ناچیز برای خانوار) می‌روند. میزان هزینه‌کرد آموزشی بیشتر خانوارهای پردرآمد بر روی فرزندان با ثبت‌نام در مدارس غیردولتی، همچنین هزینه‌های جانبی کلاس‌های تقویتی و کتاب‌های کمک آموزشی، می‌تواند توضیح‌دهنده موفقیت فرزندان خانوارهای برخوردار در آزمون‌های سراسری ورود به دانشگاه باشد.

تفاوت در نرخ تحصیلات دانشگاهی میان دو دهک بالا و پایین درآمدی، در دانشگاه‌های بدون شهریه دولتی در قیاس با دانشگاه‌های دارای شهریه غیردولتی کمتر است (نسبت نرخ نابرابر- ۲ به ۱ در قیاس با ۳ به ۱، در دانشگاه‌های دولتی به نسبت غیردولتی). بدین ترتیب به نظر می‌رسد که سیاست رایگان بودن شهریه اثر مثبتی در دستیابی دهک‌های پایین‌تر درآمدی در نسبت با دهک‌های بالاتر به تحصیلات دانشگاهی داشته است.

خانوارهای دو دهک پایین درآمدی در کشور سهم بالاتری (البته همچنان نابرابر، در قیاس با دهک‌های بالاتر) از رتبه‌های برتر در منطقه ۳ در قیاس با منطقه ۱ دارند (۱۱ درصد در قیاس با ۳ درصد، از میان رتبه‌های زیر ۵ هزار در هر منطقه). بدین ترتیب

سه‌میه‌بندی براساس مناطق توانسته تا حدودی دسترسی خانوارهای کم‌درآمد در کشور را (ذیل سه‌میه مناطق) به صندلی‌های برتر دانشگاه‌ها بهبود نماید.

برمی‌ناید آنچه از نابرابری در برخورداری از منابع دولتی در آموزش عالی گفته شد، راهکارهایی در راستای حذف یارانه‌ها در آموزش عالی (پولی‌سازی دانشگاه‌ها) در مجامع سیاست‌گذاری مورد بحث و گفتگو قرار گرفته است. مضیقه‌های مالی دولت نیز البته در این مسئله مزید بر علت شده است. نتایج این تحقیق، در عین تأیید نابرابری در دسترسی به آموزش عالی و در نتیجه برخورداری ناعادلانه از یارانه دولتی در میان اقشار پردرآمد و کم‌درآمد، ملاحظات را در راهکارهای مدنظر به همراه دارد. به‌طور مشخص، به

جهت حساسیت بیشتر خانوارهای کم‌درآمد به افزایش قیمت و هزینه، حذف کامل یارانه در دانشگاه‌های دولتی (پولی‌سازی دانشگاه‌ها) دسترسی میان دهک‌های درآمدی را بیش از پیش نابرابر می‌کند. از ابعاد مهم فهم مسئله ناعدالتی در آموزش عالی و برخورداری از یارانه‌های دولتی که باید مورد توجه قرار گیرد، سرمایه‌گذاری نابرابری است که از طریق هزینه شهریه مدارس غیردولتی برای آماده‌سازی فرزندان برای امتحانات سراسری ورود به دانشگاه توسط خانوارهای پردرآمد انجام می‌شود. تعدیل این هزینه ازجمله با سازوکارهای مالیاتی یا توزیع سه‌میه ثبت‌نام رایگان در مدارس با کیفیت، می‌تواند موجب عدالت بیشتر در فرصت‌های آموزشی و حتی کارایی نظام آموزش شود.

تقویت نظام آموزش و پرورش: بررسی چالش‌های تبدیل وضعیت معلمان خرید خدمات آموزشی، حق التدریس و آموزشیاران نهضت سوادآموزی و راهکارهای سیاستی آن

DOI: [10.22034/report.2024.17173.1940](https://doi.org/10.22034/report.2024.17173.1940)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



بیان / شرح مسئله

مطالبات استخدامی معلمان حق التدریسی و خرید خدمات آموزشی، آموزشیاران نهضت سوادآموزی و مربیان پیش‌دبستانی یکی از جدی‌ترین چالش‌های روزانه وزارت آموزش و پرورش است که در دو دهه اخیر همواره بخش زیادی از زمان سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران و مسئولان آموزش و پرورش را به خود مشغول ساخته است. برای نخستین بار در ۱۳۸۳/۷/۷ با تصویب قانون «به‌کارگیری معلمان حق التدریس براساس قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به استخدام رسمی این گروه از معلمان تکلیف شد و پس از آن با تصویب قانون «تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» در ۱۳۸۸/۷/۱۵ چرخه تعیین تکلیف سالیانه این گروه از معلمان آغاز شد. با وجود آنکه در مصوبه ۱۳۸۸ به صراحت درج شده بود که «از تاریخ تصویب این قانون به‌کارگیری هرگونه نیروی حق التدریس جدید در وزارت آموزش و پرورش ممنوع است» اما کمبود

نیروی انسانی شدید در آموزش و پرورش و همچنین ایجاد کمبودهای فوری و غیرقابل پیش‌بینی در ابتدای سال‌های تحصیلی منجر به آن شد که هیچ‌گاه به‌کارگیری معلمان در قالب‌های غیررسمی پایان‌نپذیرد و به همین دلیل مجلس شورای اسلامی تا سال ۱۴۰۰ مجموعاً ۱۴ بار قوانینی برای ساماندهی و تبدیل وضعیت این گروه از معلمان به تصویب رساند.

این تبدیل وضعیت‌های گروهی و دفعی موجب مشکلات کیفی فراوان و چالش‌هایی در ساماندهی نیروی انسانی آموزش و پرورش شد تا آنکه رهبر معظم انقلاب در ارتباط تصویری با رؤسا و مدیران آموزش و پرورش مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۱ با تأکید بر لزوم جذب نیروی انسانی آموزش و پرورش صرفاً از طریق دانشگاه تربیت معلم، در تذکری نمایندگان مجلس را از تصویب قوانینی که موجب جذب برفانباری نیرو در آموزش و پرورش می‌شود، پرهیز دادند. پس از این تذکر شورای عالی انقلاب فرهنگی در ۱۳۹۹/۸/۲۷ نیز در ماده واحده‌ای با

عنوان «مصوبه نحوه جذب منابع انسانی در مشاغل آموزشی و تربیتی وزارت آموزش و پرورش» مصوب کرد که وزارت آموزش و پرورش مکلف است منابع انسانی مورد نیاز خود را صرفاً از طریق دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه تربیت دبیر فنی شهید رجایی تأمین نماید. مجلس شورای اسلامی نیز در پی این مصوبات در بند «ب» و «ت» ماده (۸۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت هرگونه به‌کارگیری نیروی جدید از طریق خرید خدمات آموزشی، حق التدریس آزاد و آموزشیار نهضت سوادآموزی (بجز افرادی که تحت این عناوین در پنج‌سال گذشته حداقل یکسال تحصیلی به‌صورت ۲۴ ساعت در هفته شاغل در آموزش و پرورش بوده‌اند) را ممنوع و تأکید کرد که جذب و تربیت نیروهای مورد نیاز در مشاغل آموزشی و پرورشی منحصراً از طریق دانشگاه‌های فرهنگیان و تربیت دبیر شهید رجایی با تقویت زیرساخت‌ها و ظرفیت‌ها و توسعه کمی و کیفی آنها صورت می‌گیرد. با وجود این همچنان مطالبه استخدامی

گروه‌های مختلف فوق‌الذکر ادامه دارد و علاوه بر آن مسئله پرداخت حقوق و دستمزد ۲۶۳۳۱ نفر از نیروهای خرید خدمات آموزشی که از گذشته در آموزش و پرورش مشغول به کار می‌باشند و مطابق بند «ت» ماده (۸۸) برنامه هفتم پیشرفت نیز حضور آنان غیرقانونی نیست، از جمله چالش‌های جدی نیروی انسانی آموزش و پرورش است.

در خصوص تبدیل وضعیت معلمان پیش‌دبستانی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی نکته‌ای متفاوت از نیروهای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به مشکلات ایجاد شده قانون‌گذار در بند «د» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت در راستای مطالبه استخدامی نیروهایی که در قالب‌های مختلف با آموزش و پرورش همکاری داشته‌اند و با توجه به آنکه مطابق مصوباتی که پیش از این ذکر شد تنها مسیر استخدام این گروه از معلمان آزمون استخدامی ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان تعیین شده است، تلاش کرد با در نظر گرفتن ضریبی (از ۱/۱ تا ۱/۵) برای این گروه از معلمان در آزمون‌های استخدامی، به آن‌ها در جذب از طریق آزمون کمک کند.

همچنین قانون‌گذار در بند «خ» تبصره «۱۵» قانون بودجه ۱۴۰۳ با توجه به نیاز آموزش و پرورش به به‌کارگیری نیروهای غیررسمی در مواقع ضروری به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده است تا در صورت نیاز، نسبت به به‌کارگیری معلمان بازنشسته (تا ۲۴ ساعت در هفته) و افراد دارای سابقه خرید خدمتی و حق التدریسی در وزارت آموزش و پرورش و آموزشیاران و آموزش‌دهندگان نهضت سوادآموزی، مدرسین طرح امین و معلمان قرآنی، به‌صورت حق‌التدریسی اقدام نماید.

خرید خدمات آموزشی مطرح است. از آنجا که مهدکودک‌ها و پیش‌دبستانی‌ها به صورت کاملاً غیردولتی اداره می‌شوند و سازمان نهضت سوادآموزی نیز مأموریت ریشه‌کنی بی‌سوادی را از طریق افرادی که رابطه استخدامی با دولت ندارند، انجام می‌دهد، تبدیل وضعیت این دست از شاغلان موجب پایان این نوع از مطالبات استخدامی نمی‌شود و در عمل چرخه‌ای شکل می‌گیرد که افراد حاضر در این مشاغل جذب آموزش و پرورش می‌شوند و با خالی شدن جای آن‌ها، افراد

در واقع بر اساس آنچه که آمد در حال حاضر به‌کارگیری هرگونه نیروی خرید خدمات جدید در آموزش و پرورش ممنوع است و تنها آموزش و پرورش مجاز است در مواقع نیاز از بین «افراد دارای سابقه خرید خدمتی و حق التدریسی در وزارت آموزش و پرورش و آموزشیاران و آموزش‌دهندگان نهضت سوادآموزی، مدرسین طرح امین و معلمان قرآنی» نیروی حق‌التدریس به کار گیرد. تبدیل وضعیت نیروهای غیررسمی نیز تنها از طریق آزمون‌های استخدامی ممکن است و قانون‌گذار به جهت احتساب سابقه همکاری آنان با آموزش و پرورش ضریبی برای آنان در آزمون‌ها تعریف کرده است. پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا

سیاستی

با توجه به آنچه که گذشت و با تجربه قوانین تبدیل وضعیت در گذشته، می‌توان نکات ذیل را جمع‌بندی کرد:

۱) هرگونه تبدیل وضعیت نیروهای خرید خدمات آموزشی، آموزشیاران نهضت سوادآموزی، مربیان پیش‌دبستانی و... مغایر با اسناد بالادستی می‌باشد و از این رو پیشبرد آن در مجلس شورای اسلامی

جدیدی در آن مشاغل مشغول می‌شوند که مجدد با گذر ایامی مطالبه استخدامی خواهند داشت. تا حدی که این تبدیل وضعیت‌ها در سال‌های اخیر پیش‌دبستانی‌ها و نهضت سوادآموزی را به سکویی برای جذب در آموزش و پرورش تبدیل کرده است. همچنین با تبدیل وضعیت معلمان پیش‌دبستانی که شاغل در بخش غیردولتی می‌باشند، برای معلمان مدارس غیردولتی نیز مطالبه استخدام بدون شرکت در آزمون‌های استخدامی ایجاد می‌شود.

امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۲) فراتر از معلمان بازنشسته و افراد دارای سابقه خرید خدمات و حق‌التدریس و آموزشیاران و آموزش‌دهندگان نهضت سوادآموزی، مدرسین طرح امین و معلمان قرآنی، قوانین و اسناد بالادستی اجازه به‌کارگیری هیچ‌گونه فرد جدیدی را در قالب‌های خرید خدمات و حق‌التدریس نداده است.

۳) با توجه به آنکه در حال حاضر به دلیل شرایط کمبود معلم امکان قطع همکاری با ۲۶۳۳۱ معلمی که در قالب خرید خدمات آموزشی مشغول به تدریس می‌باشند، وجود ندارد، باید برای پرداخت به‌موقع حقوق و دستمزد و بیمه این معلمان تدبیر کرد.

۴) به دلیل ایجاد نیازهای پیش‌بینی‌ناپذیر عملاً تکلیف به توقف به‌کارگیری نیرو در آموزش و پرورش در قالب‌های موقت و غیررسمی ممکن نیست. قانون‌گذار با درک این نیازها و همچنین مطالبات استخدامی معلمان غیررسمی، دو ظرفیت قانونی را در بند «خ» تبصره «۱۵» قانون بودجه ۱۴۰۳ (مجوز حق‌التدریس به آموزش و پرورش) و در بند «د» ماده (۸۹)

قانون برنامه هفتم پیشرفت (ضریب ویژه برای افراد دارای سابقه آموزشی و پرورشی در آزمون‌های استخدامی) پیش‌بینی کرده است که هم نیاز آموزش و پرورش را مرتفع می‌سازد و هم مطالبه استخدامی معلمان غیررسمی را پاسخ می‌دهد.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود هیچ‌گونه طرح تبدیل وضعیتی جدید در آموزش و پرورش تعریف نشود و در خصوص مطالبات و چالش‌های فعلی ایجاد شده، راه‌های قانونی‌ای که در حال حاضر تعبیه شده است، استفاده شود. این راه‌ها با توجه به نوع مطالبات و چالش‌ها عبارتند از:

۱) مطالبات استخدامی معلمان: با توجه به بند «د» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت و امتیاز ویژه در نظر گرفته شده

برای افراد دارای سابقه آموزشی و پرورشی در آزمون‌های استخدامی، کلیه مطالبات استخدامی معلمان و مربیان خرید خدمات، پیش‌دبستانی، آموزشیار نهضت، حق‌التدریس و... بایستی تنها از طریق آزمون‌های استخدامی دنبال شود.

۲) مطالبات حقوق و دستمزد و بیمه معلمان فعلی خرید خدمات: به جهت برقراری نظم در پرداخت حقوق و دستمزد و بیمه ۲۶۳۳۱ نفر نیروی فعلی خرید خدمات که به دلیل کمبود نیروی انسانی امکان قطع همکاری با آنان وجود ندارد، با حذف شرکت‌های واسطه، قرارداد آن‌ها با استفاده از ظرفیت تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ به قرارداد یک‌ساله کار معین تبدیل شود. این مسئله

بار مالی جدیدی را نیز اضافه نخواهد کرد چرا که در حال حاضر بخشی از پرداختی آموزش و پرورش به این معلمان از سوی شرکت‌های واسطه برداشته می‌شود که این هزینه می‌تواند جبران کننده سهم بیمه آنان باشد.

۳) رفع نیازهای پیش‌بینی نشده آموزش و پرورش: با توجه به ظرفیت بند «خ» تبصره «۱۵» قانون بودجه ۱۴۰۳ هر گونه نیاز پیش‌بینی‌ناپذیر جدید صرفاً از طریق حق‌التدریس از بین افراد دارای سابقه خرید خدمتی و حق‌التدریسی در وزارت آموزش و پرورش، آموزشیاران و آموزش‌دهندگان نهضت سوادآموزی، مدرسین طرح امین و معلمان قرآنی انجام پذیرد.

۱. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب، افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.

درس آموخته‌های مرتبط با روند سرمایه اجتماعی در سال ۱۴۰۱

DOI: [10.22034/report.2024.17162.1929](https://doi.org/10.22034/report.2024.17162.1929)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۴۰۳/۰۶/۱۱

بیان / شرح مسئله

سرمایه اجتماعی به عنوان یک نظام سیاسی است، که به ارتباط بین افراد و حاکمیت برمی گردد و می تواند منجر به افزایش کارآمدی حکمرانی و کاهش هزینه ها و رفع اشکالات شود. بنابراین اهمیت دارد که نظام سیاسی با حساسیت، تغییرات سرمایه اجتماعی را بررسی کرده و برای بهبود آن

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

۱. خاص ترین موضوع اثرگذار بر سرمایه اجتماعی «مدیریت اغتشاش ها و ناآرامی ها» بود.
۲. «اعتماد»، سریع ترین موضوع برای ارتقا یا کاهش سرمایه اجتماعی بود. به این معنا که رخدادها و حوادث، به سرعت بر اعتماد مردم اثر می گذاشت و باعث می شد که اعتماد نهادی آنها نسبت به مسئولین و روندها فوراً کم یا زیاد شود.
۳. «مشارکت»، پایداری ترین موضوع برای حفظ سرمایه اجتماعی بود. یعنی به رغم

برنامه ریزی کند. به این منظور در مرکز پژوهش های مجلس، گزارش های مستمر پایش سرمایه اجتماعی تهیه می شود که در گزارش حاضر نیز خلاصه و چکیده گزارش های سرمایه اجتماعی در سال ۱۴۰۱ ارائه می شود. پرسش اصلی این است که تغییر

رخدادها و حوادث گوناگون، شاخص مرتبط با مشارکت اجتماعی مردم تغییر چندانی نکرد. این ثبات به این معناست که اگر مشارکت اجتماعی در جامعه نهادینه شود، از اتفاقات و رفتارهای کوتاه مدت و روزانه مسئولین و دولتمردان اثر نمی پذیرد. ۴. جریان «خدمت رسانی» به مردم تأثیر فوق العاده ای در افزایش سرمایه اجتماعی دارد. اگر خدمت رسانی به مردم به بهترین شکل جریان داشته باشد، سایر شاخص های سرمایه اجتماعی نیز به تبع

شاخص های سرمایه اجتماعی در سال ۱۴۰۱ چه دلالتی برای نظام حکمرانی دارد؟ یادآوری می شود که در این سال یک اغتشاش اجتماعی گسترده رخ داد که در فضای مجازی بازتاب فراوانی داشت و شاخص های سرمایه اجتماعی را تحت تأثیر قرار داد.

این شاخص افزایش می یابد. ۵. «انتظار حمایت دولت از شهروندان» جان کلام و خلاصه اغلب تغییر شاخص های سرمایه اجتماعی بود. به این معنا که هر جا مردم احساس می کردند دولت حامی آنهاست و فارغ از منفعت طلبی مادی یا ایدئولوژیک، خواسته ها منافع مردم را پیگیری می کند، سرمایه اجتماعی افزایش می یافت. احساس متضاد با این گزاره باعث کاهش و پایین آمدن شاخص های سرمایه اجتماعی می شد.

۱. مقدمه هر نوع مشارکت، گفتگوی فعال با مردم است. سخن گفتن بی واسطه با مردم از جمله اقدام‌های مثبت مسئولان در سال‌های اخیر است. اما شنیدن صدای طیف‌های مختلف مردم در برنامه‌ای مدون و شفاف که کاملاً همین حس را به ایشان منتقل کند، امری بسیار ضروری‌تر است. بهره‌گیری از فضای مجازی به عنوان یکی از ابزارهای سنجش نبض جامعه، برگزاری کمیسیون‌های مشترک با ذی‌نفعان و جلب نظر نمایندگان ایشان و توجه به پیامدهای ناخواسته عملکردها در افکار عمومی یا آزمون و خطاهای حکمرانی و اجرای آزمایشی طرح‌ها از جمله اقداماتی است که می‌تواند سیاستگذار را در موضع شنونده قرار دهد و به ترمیم سرمایه اجتماعی یاری رساند.

۲. در همه لوایح و طرح‌هایی که مخاطب عام و وسیعی در کشور دارند؛ باید فرایندی تعریف کرد که اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی لحاظ شود. این طرح‌ها باید از لایه‌های کارشناسی مشخصی بگذرند (مرکز پژوهش‌های مجلس و مرکز بررسی استراتژیک ریاست جمهوری و پژوهشکده قوه قضائیه) و در مراحل مختلف از مردم نظرسنجی شود و گام به گام در یک بسته رسانه‌ای منسجم مردم در جریان امر قرار گیرند. چنان‌که این تجربه در سایر کشورها به کار گرفته می‌شود و افزایش اعتماد عمومی را در پی داشته است.

۳. مؤلفه حمایت از تمامیت ارضی و مقابله با تجزیه و قوم‌گرایی بیشترین اثر را بر نکویی رابطه دولت‌ملت و افزایش سرمایه اجتماعی حاکمیت داشته است. بنابراین لازم است بر عناصر گفت‌وگو، ساز، وحدت‌آفرین و ارزشمند قومیت‌های

مختلف برای حاکمیت تأکید کرد. ۴. نهادمند شدن جامعه به‌ویژه در جهت تقویت طبقات مستضعف، از ضرورت‌های حکمرانی در کشور است که به تقویت جامعه منجر خواهد شد. شهید بهشتی تشکیلات اصیل اجتماعی و سیاسی را شرط تداوم انقلاب می‌دانست. درواقع بخش مردمی، بدون برخورداری از تشکیلات منسجم و قوی در سایه بخش دولتی و بخش خصوصی قرار می‌گیرد. بنابراین ضمن حفظ نظارت و ساماندپی بخش مردمی، لازم است از غلبه دولت و بخش خصوصی بر بخش مردمی جلوگیری کرد. تدوین قانون تشکلهای اجتماعی از جمله مواردی است که می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد.

۵. ظرفیت جامعه برای اصلاحات اساسی و جراحی‌های مختلف محدودیت‌هایی دارد. از عوامل اثرگذار بر کاهش تاب‌آوری عمومی، کنش‌های اقتصادی هیجانی مانند آزادسازی ناگهانی قیمت برخی از کالاهای اساسی (نان، روغن، حبوبات و ...) در بازار است. این مسئله باعث شکل‌گیری جریانی از گرانی‌سازی با منطق کمیابی در سطوح مختلف بازار شده است که چندین ماه ادامه دارد. چنین منطقی زمینه‌های شکل‌گیری انواع رانت و فساد را نیز فراهم می‌آورد. این چرخه گرانی و رانت، تاب‌آوری عمومی را شکننده و خرد می‌کند. بررسی بسیاری از اعتراضات چند سال اخیر در استان‌های مختلف نشان می‌دهد؛ یکی از ریشه‌های اصلی این اعتراضات، تورم، گرانی و کاهش قدرت خرید بوده است.

۶. رصدها و نظرسنجی‌ها نشان می‌دهد؛ که افکار عمومی به دلایل مختلف و از جمله اقدامات رسانه‌ای دشمنان، نسبت

به موضوع زنان حساس است و تجربه رخدادهای سال ۱۴۰۱ نشان داد که غفلت از این موضوع می‌تواند باعث بروز تنش‌ها و منازعه‌های مخربی در جامعه شود. نیروهای معاند نظام با تکیه بر این فضا سازی‌ها، تلاش می‌کنند که به بهانه هر برخورد کوچکی، فضای جامعه را ملتهب و آشفته سازند. در این موقعیت، ضروری است که با دقت و حتی احتیاط موضوع‌های مرتبط با زنان پیگیری شود. از جمله اینکه برخورد با زنانی که مرتکب جرم می‌شوند با حفظ شأن و کرامت زنانه همراه باشد؛ اصل فوق، مورد تأکید شرع و قانون نیز می‌باشد. به این منظور لازم است حمایت‌های تقنینی و نظارتی برای تسهیل حضور و فعالیت بانوان در دستور کار قرار گیرد تا بر تبلیغات و ذهنیت‌سازی‌ها غلبه شود.

۷. نارضایتی‌های مرتبط با محدودیت‌های اینترنتی بر سرمایه اجتماعی اثرگذار بوده است. تقریباً همه کشورهای قواعد و محدودیت‌هایی بر اینترنت اعمال می‌کنند و اقدام به فیلتر کردن «تیک‌تاک» در آمریکا نمونه‌ای از این اعمال محدودیت‌هاست. با این حال باید توجه داشت که لازم است محدود کردن دسترسی به اینترنت بر اساس قاعده و منطق مشخصی باشد. به علاوه، علیرغم توصیه‌های رهبر انقلاب در ۲۲ خرداد ۱۳۹۶، اقدام ایجابی و حمایتی در مورد فضای مجازی انجام نشده و این موضوع باعث نارضایتی مردم از کیفیت اینترنت شده است. از سوی دیگر فیلترینگ موجود نیز نتوانسته دسترسی‌ها را مسدود کند. در این شرایط محدودیت‌ها و دشوار شدن دسترسی به برخی شبکه‌های اجتماعی باعث افزایش نارضایتی و کاهش سرمایه اجتماعی شده است.

ترسیم و آسیب‌شناسی مراکز خدمات بهزیستی بررسی نقاط قوت و ضعف مراکز مثبت زندگی

DOI: [10.22034/report.2024.17164.1931](https://doi.org/10.22034/report.2024.17164.1931)

دفتر مطالعات اجتماعی



بیان/شرح مسئله

و مقررات مرتبط با تأسیس و فعالیت آنها منجر به سردرگمی فعالان اجتماعی شده است. محدودیت‌های حقوقی برای تأمین مالی مراکز در کنار کسری بودجه سازمان بهزیستی برای تأمین مالی مراکز جبران خدمات آنها، ادامه کار را برای مراکز تقریباً غیرممکن ساخته است. مسائل و مشکلات فراوان مراکز منتج به هدررفت سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی کشور شده است.

و بسیاری از این مراکز در شرف تعطیلی هستند و برخی دیگر نیز عملکردی پایین‌تر از حد انتظار دارند. سازمان بهزیستی به‌عنوان متولی سلامت اجتماعی، آنها را به‌عنوان شریک اجتماعی آن‌گونه که باید به رسمیت نمی‌شناسد و بعضاً رفتار دستوری با مراکز مذکور دارد و تکالیف زیادی را به آنها واگذار کرده، اما توان جبران خدمات آنها را نیز ندارد. خلأها و نقص‌های قوانین

از سال ۱۳۹۸ تا امروز بیش از ۲۵۰۰ مرکز در ۴۴۲ شهر، ایجاد و به‌واسطه اشتغال بیش از ۱۰ هزار نفر به حدود ۱ میلیون خانواده تحت پوشش سازمان بهزیستی خدمت‌رسانی کرده‌اند. مطالعات مرکز پژوهش‌ها در سال ۱۴۰۲ حکایت از آن دارد که حدوداً ۴ سال پس از تأسیس اولین مراکز در کشور، در حال حاضر وضعیت عملکردی، مالی و ساختاری این مراکز مناسب نیست

نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که بستر اجتماعی و الگوی کسب‌وکار محله‌محور مراکز مذکور، مهم‌ترین نقطه قوت آنها به‌شمار می‌آید و در صورتی که مشکلات مالی و عملکردی آنها برطرف شود و به سطحی از کارآمدی برسند؛ ظرفیت‌های فراوانی برای کاهش مسائل اجتماعی کشور دارند. اهم این ظرفیت‌ها به‌شرح ذیل است:

- افزایش عام‌گرایی اجتماعی، بده‌بستان اجتماعی و اعتماد عمومی در کشور؛
- افزایش اعتماد بین‌فردی، اعتماد به‌گروه‌ها و در نهایت افزایش سرمایه اجتماعی؛
- ترویج کسب‌وکار اجتماعی به‌جای کسب‌وکارهای صرفاً اقتصادی و سودمحور؛

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور رفع چالش‌ها و تقویت ظرفیت مراکز مثبت زندگی برای بهزیستی و بهبود سلامت اجتماعی کشور، اهم راهکارها و اقدامات ذیل می‌تواند در دستور کار قرار گیرد:

۱. تبدیل مراکز به تشکلهای محله‌محور و تکمیل فرایند اصلی خدمات بهزیستی در بستر مراکز مثبت زندگی از مرحله شناسایی تا تأمین نیاز؛
۲. تصویب آیین‌نامه تأسیس و فعالیت مراکز خدمات بهزیستی (مثبت زندگی) در هیئت‌وزیران؛
۳. واگذاری مأموریت رصد، آمایش و ارزیابی آسیب‌های اجتماعی در سطح محلی به مراکز

■ آمایش مستمر و پویای سلامت اجتماعی در کشور؛

■ کاهش اعتبارات عمومی به‌موجب توانمندسازی مددجویان و بی‌نیاز کردن آنها از دریافت مستمری و کمک‌هزینه‌های جبران خدمات (یارانه) دولتی.

همچنین نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که این مراکز با ضعف‌ها و چالش‌هایی در رابطه با تأسیس و فعالیت به‌شرح زیر مواجهند:

■ چالش اعتماد نهادی متقابل بین سازمان بهزیستی و مراکز؛

■ پرداخت ناکافی به حوزه آسیب‌های اجتماعی در برنامه‌های مدون کشور فقدان قوانین و مقررات جامع و مانع در زمینه

تأسیس و فعالیت مراکز؛

■ فقدان قوانین و مقررات جامع و مانع در زمینه تأسیس و فعالیت مراکز؛

■ نظام بودجه‌ریزی نامناسب و کسری اعتبارات مورد نیاز برای هدایت و حمایت از مراکز؛

■ ساختار و فرایندهای نامناسب ارزیابی و مدیریت عملکرد مراکز؛

■ الگوی تأمین مالی نامتوازن و نادرست مراکز؛

■ سازماندهی نامناسب نظام حرفه‌ای در قالب کانون سراسری مراکز مثبت زندگی؛

■ کمبود نیروی انسانی شایسته و حرفه‌ای برای فعالیت‌های اجتماعی موضوع کار مراکز.

و در سطح ملی به کانون مراکز؛

۴. پذیرش مراکز به‌عنوان شریک اجتماعی سازمان بهزیستی و مشارکت دادن کانون مراکز و مؤسسات خدمات؛ بهزیستی در فرایندهای تصمیم‌گیری و نظارت بر عملکرد ذی‌نفعان دولتی و غیردولتی حوزه مربوطه؛

۵. تعیین استانداردهای عملکردی در جهت توانمندسازی جامعه هدف بهزیستی با مشارکت ساختارمند کانون‌های کشوری مراکز و مؤسسات؛

۶. تعیین قیمت‌تمام شده یا هزینه انجام شده خدمات بهزیستی با مشارکت کانون مراکز و مؤسسات؛

۷. عقد قرارداد خرید خدمات اجتماعی از مراکز و مؤسسات متناسب با استانداردهای عملکردی و براساس قیمت‌تمام‌شده خدمات واگذار شده؛

۸. جبران خدمات ارائه شده مراکز بر مبنای کیفیت عملکردی، شفافیت و انضباط مالی؛

۹. ارزیابی و رتبه‌بندی مراکز و مؤسسات با مشارکت مؤثر و ساختارمند تمامی ذی‌نفعان؛

۱۰. افزایش کمک‌هزینه جبران خدمات (یارانه) واگذار شده به مراکز و مؤسسات به‌منظور کاهش فاصله میان هزینه انجام شده مراکز و کمک‌هزینه جبران خدمات پرداختی به آنها.

ماهیت اجتماعی بودجه: تحلیلی اجتماعی درباره نظام بودجه‌ریزی در ایران

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۲۳
۱۴۰۳ / ۰۶ / ۲۶

بیان / شرح مسئله

در این مطالعه روند بودجه‌ریزی کل کشور برای سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نمایش داده شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بودجه کل کشور در طی ۸ سال‌مرد بررسی، بیش از ۵ برابر شده که طی سه سال اخیر شتاب بیشتری گرفته و همواره بیشتر از ۳۰ درصد افزایش را تجربه کرده است. با وجود اینکه بودجه عمومی کشور به‌طور اسمی رشد قابل توجهی داشته است؛ اما به‌لحاظ حقیقی رشد اندکی را نشان می‌دهد و این به‌معنی این مسئله است که تورم بخش اعظمی از رشد بودجه عمومی را بلعیده است.

اجزای منابع عمومی دولت به تفکیک شامل درآمدها (مالیات و سایر درآمدها)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است؛ ارقام برآوردی مربوط به منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سالانه (طی دوره مورد بررسی ۱۴۰۲-۱۳۹۵) روند روبه رشد حدوداً ۷ برابری داشته است. از لحاظ

ترکیب منابع سهم درآمدها (مالیات و سایر درآمدها) از منابع عمومی دولت در حدود ۵۰ درصد بوده است و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به‌ترتیب سهمی در حدود ۳۰ و ۱۹ درصدی داشته‌اند.

سمت دیگر بودجه عمومی دولت، مصارف عمومی دولت است که اجزای آن شامل هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. مصارف عمومی دولت طی دوره مورد بررسی (۱۴۰۲-۱۳۹۵) حدود ۷,۱ برابر شده و اجزای آن نیز مطابق با سیاستگذاری‌های دولت در قالب بودجه افزایش یافته‌اند. از لحاظ ترکیب مصارف، بزرگ‌ترین بخش مصارف عمومی دولت، هزینه‌های جاری است که به‌طور متوسط سهم ۷۵ درصدی از مصارف عمومی دولت را دارد. دومین بخش از مصارف عمومی دولت، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا به‌عبارتی هزینه‌های عمرانی است که در قوانین بودجه

به‌طور متوسط سهم ۱۷ درصدی دارد. سومین محل مصارف عمومی دولت، تملک دارایی‌های مالی یا بازپرداخت دیون دولت است که به‌طور متوسط سهمی کمتر از ۱۰ درصد از مصارف عمومی دولت را دارد.

همانگونه که از بررسی ارقام کلان بودجه نشان داده شد؛ منابع و مصارف عمومی بودجه کشور به‌ظاهر تراز هستند و کسری دیده نمی‌شود. اما مسئله اصلی در ساختار کلان بودجه، پنهان بودن کسری بودجه است. بررسی اجزا منابع و مصارف بودجه و روند تغییرات آنها نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی در ایران دچار ناترازی است. به این معنی که منابع بودجه‌ای دولت بر درآمدها (مالیات و ...) استوار نیست و همچنان به منابع حاصل از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش نفت و غیره) و واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض از بانک مرکزی و فروش اوراق) وابسته است.

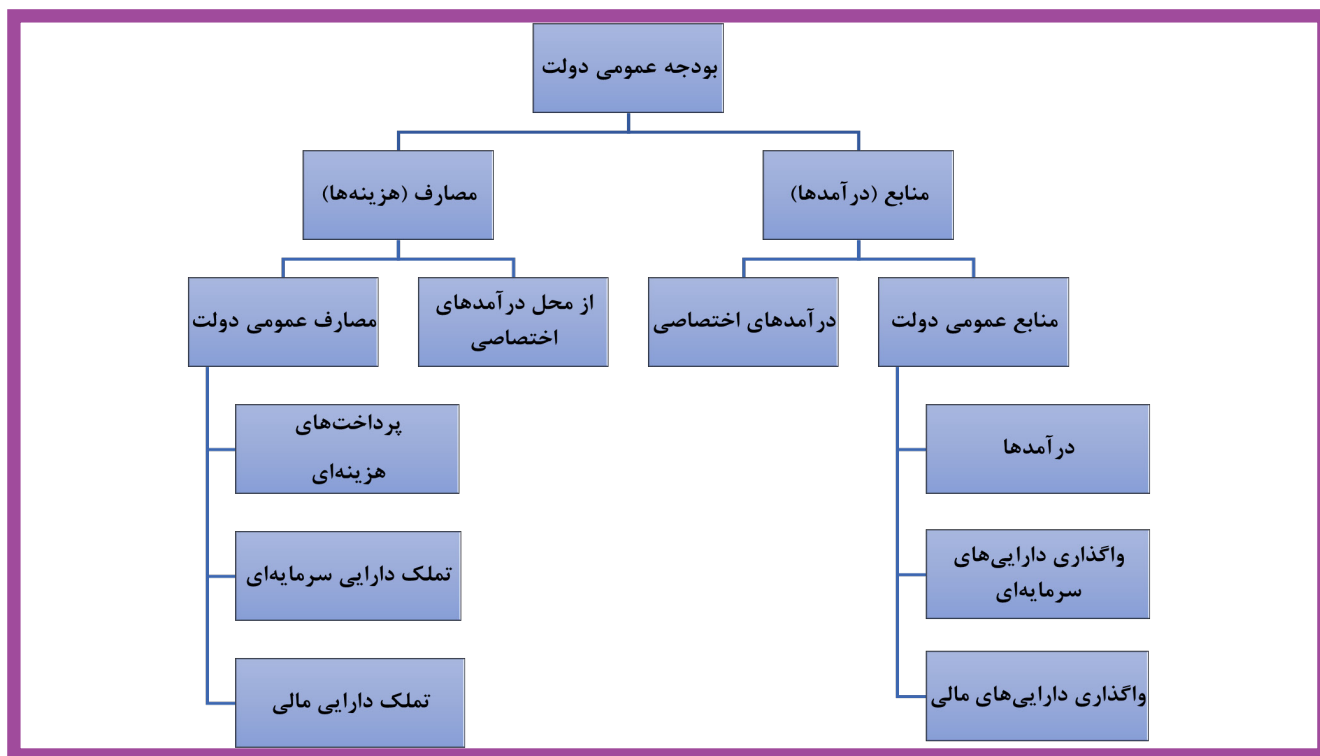
ارزیابی ترازهای بودجه‌ای این واقعیت را آشکار کرد که کسری تراز عملیاتی در طی دهه ۹۰ به‌ویژه از سال ۱۳۹۵ (از کسری ۵۶,۴ هزار میلیارد تومانی) روند روبه رشدی را سپری کرده و در سال ۱۴۰۱ (با کسری ۴۷۶,۱ هزار میلیارد تومانی) بیشترین کسری تراز عملیاتی (۸,۲ برابر) ثبت شده است. در چنین شرایطی؛ خلق مخارج بیش از توانایی خلق درآمد است، یعنی نسل حاضر بیش از توان درآمدزایی خود خرج می‌کند. لذا منابع عمرانی صرف پوشش هزینه‌های جاری شده است. به بیان بهتر در تراز سرمایه‌ای، مازاد به‌منزله صرف کردن منابع سرمایه‌ای و بین‌نسلی در محلی غیر از سرمایه‌گذاری است که غالباً در محل جاری صرف می‌شود، یعنی درآمد‌های عمرانی که همه نسل‌ها از آن سهم دارند؛ صرف نسل جاری می‌شود. علاوه بر این، دولت‌ها تلاش کرده‌اند که این ناترازی را از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی جبران نمایند. این به‌معنای آن است که روند سیطره روزمرگی بر برنامه‌ریزی توسعه‌ای در ایران در طول زمان در حال شدت گرفتن است. محصول این شیوه جبران کسری بودجه، افزایش تورم و ظهور نابرابری‌های اجتماعی است. گویی این منطق برنامه و بودجه، تعهدی به کاهش فقر، محرومیت و نابرابری‌های اجتماعی جامعه ندارد.

این وضعیت نظام بودجه ریزی از جهات مختلف به ثبات اجتماعی جامعه آسیب وارد می‌کند؛ از یک‌سو، تکیه صرف و بیش از حد دولت بر واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً فروش نفت خام)، هم جمعیت فعال کشور را از فرصت‌های بالقوه اشتغال در صنایع جانبی و تکمیلی محروم کرده است و هم با پیش‌خور کردن منابع ملی، عدالت بین‌نسلی را تحت تأثیر قرار داده است. از سوی دیگر، اتکا دولت

به واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض) برای تامین کسری بودجه، یکی از مهمترین عوامل موثر در اخلاص در نظام اقتصادی (مولد تورم) و از همه مهمتر یکی از موثرترین عاملها در برهم زدن نظم اجتماعی و اخلاقی در جامعه است. رصد وضعیت و روند تغییرات هریک از اجزای منابع عمومی دولت طی سال‌های اخیر، نشان‌دهنده بی‌توجهی منطق حاکم بر بودجه ریزی با امر تنظیم‌گری اجتماعی است. در شرایطی که دولت باید در نظام بودجه‌ریزی به سمت شیوه‌های تأمین مالی پایدار و مصرف مبتنی بر عدالت اجتماعی-اقتصادی حرکت نماید، بررسی ارقام برآوردی مربوط به درآمد‌های مالیاتی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی حاکی از روندی غیراجتماعی و یا حتی ضداجتماعی است. چراکه، دولت‌ها در هریک از اجزای اصلی نظام تأمین منابع و مصارف بودجه دچار کژکارکردی بوده اند. به نحوی که در سمت منابع به دلیل عدم درک ماهیت اجتماعی نظام بودجه ریزی، نشانگرهای ناعدالتی مالیاتی، پیش‌خور کردن منابع، ناعدالتی نسلی و تورم بیشتر نمایش داده شده‌اند و در سمت مصارف نیز توزیع ناعادلانه اعتبارات عمرانی و شکل‌گیری قطب‌های رشد ناموزون و غیرفراگیر، نابرابری در توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی و نابرابری در نظام پرداخت، عدم تعادل منطقه‌ای، ناپایداری و تقویت شکاف مرکز-پیرامون و به‌هم‌ریختگی نظم اجتماعی و گسترش اجتماع در حاشیه و در نهایت نارضایتی‌های عمومی را نتیجه داده است. لذا می‌توان چنین استنباط کرد که این ساختار حکمرانی بودجه در طی این سال‌ها نه تنها در جهت تنظیم‌گری اجتماعی حرکت نکرده است؛ بلکه اساساً تنظیم‌گری اقتصادی را هم محقق نکرده است.

مرور تصمیمات و اقدامات بازیگران حکمرانی طی دهه‌های اخیر نشان می‌دهد، اگرچه روح اجتماعی در متن سیاست‌های کلان دیده می‌شود؛ اما دولت‌ها و بازیگران مؤثر در جهت‌دهی به قوانین به‌نحوی عمل کرده‌اند که گویی از نقش تنظیم‌گری اجتماعی غافل شده‌اند؛ چراکه قوانین بودجه به‌عنوان مهم‌ترین گلوگاه ارتباطی دولت با جامعه، تابع قواعد علمی و روش‌مند سیاست‌گذاری اجتماعی نبوده‌اند و دولت‌های مختلف بیشتر تابع رویه‌های بودجه‌ای بوده‌اند تا اینکه اقدام به اصلاح ساختارهای کلان بودجه‌ای نمایند. این امر باعث شده به‌رغم تلاش‌های بسیار نظام حکمرانی در قانونگذاری و نگارش انواع اسناد سیاستی، چرخه حکمرانی اجتماعی در ایران تکمیل نشود و با بیشترین هزینه‌های ممکن، کمترین رضایت عمومی حاصل گردد. در چنین شرایطی سیاستگذار برای پوشش ضعف‌ها و کاستی‌های گذشته با سیاستگذاری جدید و شتاب‌زده، عرصه را بر خود تنگ‌تر کرده و خسارت‌های جدیدی را متوجه جامعه کرده است. زیرا تاکنون عمده تصمیم‌گیری‌ها به‌صورت یک‌سویه و متکی بر توجیه اقتصادی-سیاسی و مهندسی بوده و کمتر سویه اجتماعی داشته است. این شیوه سیاستگذاری باعث شده است که طرح‌ها و ایده‌های سیاستی با وجود ظاهر عدالت‌خواهانه و فقرزدا، ولی به‌واسطه دوری از منطق و عقلانیت اجتماعی، در عمل یا به اجرا در نیامده‌اند و یا در صورت اجرا، در مدت کوتاهی به ضایده اولیه خود تبدیل شده‌اند و مولد فقر و نابرابری شده‌اند. و حتی مقاومت‌های اجتماعی برای اجرای سیاست‌ها نیز به‌وجود آمده است. از این‌رو، ضروری است با معیار عقلانیت اجتماعی نقش تنظیم‌گری اجتماعی بودجه را برای دولت‌ها احیا کرد.

شکل ۱. ساختار کلی بودجه عمومی دولت



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در حکمرانی مالیاتی و بودجه ای ایران ضرورتی انکار ناپذیر است. در این راستا پیشنهاداتی در انتهای این گزارش ارائه شده است.

خارج نشود؛ و در گام بعدی اعتبارات به شیوه‌ای توزیع شود که به دستگاه تولید و تعمیق فقر و نابرابری تبدیل نگردد. لذا احیای نقش تنظیم‌گری اجتماعی

نظام حکمرانی با در دست داشتن اختیار نحوه تأمین و توزیع بودجه، باید به‌گونه‌ای عمل کند که در گام اول منابع از مجاری مناسب تأمین و از منطق عدالت اجتماعی

بررسی نقش فناوری در رقابت نظامی قدرت‌های بزرگ

DOI: [10.22034/report.2024.17163.1930](https://doi.org/10.22034/report.2024.17163.1930)

دفتر مطالعات سیاسی



بیان / شرح مسئله

رقابت میان قدرت‌های بزرگ از دیرباز مطرح بوده و همواره در توضیح و تبیین دوره‌های امنیتی پرتنش از آن استفاده شده است. محیط امنیتی کنونی نیز که در آن دو قدرت بزرگ بین‌المللی با یکدیگر در حال رقابت هستند، با استفاده از همین مفهوم توضیح داده می‌شود که این رقابت اگرچه در کلیه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

رقابت میان قدرت‌های بزرگ اگرچه عمده‌تاً به خیزش چین در دوره‌های اخیر نسبت داده می‌شود، اما این گزاره الزاماً صحیح نیست و در طول تاریخ همواره چنین رقابتی وجود داشته است. از این رو، مهم‌ترین ویژگی رقابت میان قدرت‌های بزرگ، پایدار و مستمر بودن آنهاست. همچنین رقابت را نباید صرفاً در تنش تفسیر کرد و دامنه رقابت قدرت‌های بزرگ می‌تواند شامل همکاری، همدستی، تقابل و درگیری مسلحانه شود. این مفهوم ویژگی‌های دیگری نیز دارد که عبارتند از: گریزناپذیری و تحمیلی بودن، جامعیت، انحصاری بودن، گستره و وسعت

فناوری‌های هایدروژنیک، محاسبات کوانتومی، اینترنت اشیا و... این قابلیت را دارند تا از طریق بهبود سیستم فرماندهی و کنترل، تقویت سرعت و دقت در جمع‌آوری و پردازش داده‌ها، ارتقای توان عملیاتی، تغییر همه عناصر نبرد شامل صحنه، مفاهیم، دکترین و... بر رقابت نظامی نیز اثرگذار باشند.

فناوری آمریکا باشد، درصدد کسب «مزیت اقدام‌کننده اول»، از طریق ورود به حوزه‌های فناوری جدیدی است که در آنها ایالات متحده حضور جدی و مؤثری ندارد. اهداف پکن از کاربست فناوری در عرصه نظامی عبارت است از:

■ همسوسازی و یکپارچه‌سازی ظرفیت‌ها و منابع و اقدامات کشور از طریق همجوشی نظامی- غیرنظامی به منظور جبران فاصله موجود با ایالات متحده آمریکا،
■ توسعه ظرفیت‌ها و مفاهیم، بهبود توان انجام جنگ سیستم‌ها یا جنگ نابودی سیستم‌ها؛^۱ بدین معنا که توسعه فناورانه بتواند

عرصه‌ها و حوزه‌های ممکن اعم از اقتصادی، سیاسی، نظامی و... وجود دارد، اما نقطه تمرکز آن فناوری است. درواقع کشورها دریافته‌اند که کسب برتری در عرصه‌های یاد شده، بدون توسعه و پیشرفت قدرت فناورانه ممکن نیست. این امر در حوزه دفاع هوشمند نیز وجود داشته و فناوری‌هایی نظیر هوش مصنوعی،

هزینه‌ها و کنترل اطلاعات.
مزیت پکن در رقابت مذکور در ادغام قدرت اقتصادی/ نظامی با ظرفیت فناورانه و توانمندی‌های پیشرفته است. بدین منظور پکن همجوشی نظامی- غیرنظامی را در دستور کار و اولویت اقدام خود قرار داده که ماحصل آن تمرکز این کشور بر کسب فناوری‌هایی است که بیشترین نقش و تأثیر را در مهار و مقابله با توانمندی‌های نظامی ایالات متحده خواهد داشت. پکن علاوه بر آنکه به ایجاد موازنه در برابر فناوری‌های آمریکا علاقه‌مند است، در پی فراتر رفتن از توانمندی‌های ایالات متحده نیز بوده و به جای آنکه صرفاً در پی مقابله با

1. Compulsory Superannuation.

شبکه فرماندهی و کنترل آمریکا (فرماندهی، کنترل، کامپیوترها، اطلاعات، رصد، جاسوسی و ...) و فرماندهی و کنترل مشترک همه حوزه‌های^۱ ایالات متحده را خنثی سازد،

■ کسب توانمندی انجام حمله اول از طریق موشک‌های هدایت‌شونده دقیق دوربرد و سیستم‌های هدف‌گیری پیشرفته با احتمال بالای نفوذ به سیستم‌ها و شبکه‌های دفاعی ایالات متحده،

■ کسب و توسعه برخی توانمندی‌های محرمانه به‌جهت شگفتی‌سازی در هنگام بروز جنگ

■ کسب جایگاه نخست جهان در حوزه هوش مصنوعی و استفاده از آن جهت کسب برتری نظامی.

در مقابل، ایالات متحده ضمن توجه وافر به این مقوله مهم، به‌سمت توزیع توانمندی و اقدام مشترک با همکاری کلیه ظرفیت‌های داخلی و همچنین متحدان و شرکا اقدام کرده است. این کشور در کنار اتخاذ راهبرد جبرانی سوم به‌منظور حفظ برتری فناورانه خود، بر احاله مسئولیت، استانداردسازی، توزیع توانمندی‌ها و بهره‌گیری از ظرفیت شرکا و متحدانش تکیه کرده و شاکله

اصلی راهبرد دفاعی خود را بر مبنای تحقق بازدارندگی یکپارچه استوار کرده است. این کشور، اهداف و نیت اصلی ذیل را از حضور فناوری در بخش نظامی خود دنبال می‌کند:

■ فراهم‌سازی امکان انجام عملیات مشترک: این امر شامل تقویت توان انجام عملیات و طرح‌ریزی (در اقدام و در کسب آگاهی وضعیتی از صحنه نبرد) و تهیه مفاهیم و دکت‌ترین‌های مشترک چه در میان ارکان‌ها و بخش‌های داخلی ایالات متحده و چه در همکاری با متحدان و شرکا را شامل می‌شود.

■ تقویت و توسعه تاب‌آوری، سرعت و گستره زیست‌بوم فناوری دفاعی: این امر نیز مکمل مفهوم پیشین و به‌معنای تحقیق و توسعه با همکاری شبکه گسترده‌ای از متحدان و شرکا به‌منظور کسب مزیت رقابتی درخصوص زیست‌بوم نوآوری است. در این راستا، تقویت ارتباطات و تبادل اطلاعات و همچنین انجام فرایندهای مکمل به‌منظور توسعه فناوری را نیز می‌توان ذکر کرد. این همکاری می‌تواند شامل بخش‌های نظامی، دانشگاهی، آزمایشگاه‌ها/پژوهشگاه‌ها و مؤسسات ملی و غیردولتی، بخش‌های صنعتی و تجاری و سایر بخش‌های مرتبط باشد.

■ تضمین بنیان‌های تحقیق و توسعه (شامل جذب، پرورش استعداد، حفظ و ارتقای زیرساخت‌ها): امروزه آموزش و تربیت نیروها و متخصصان مستعد در رقابت امری ضروری است. از این‌رو، شناسایی و تربیت افراد مستعد در حوزه علم، فناوری، مهندسی و ریاضی (استیم)^۲ در وهله اول صورت گرفته و سپس این افراد وارد برنامه‌هایی نظیر کنسرسیوم آموزش استیم، برنامه آموزش دفاع ملی و برنامه ریاضی و تحقیق برای تحول و درنهایت بازار کار تخصصی خواهند شد. علاوه‌براین، تقویت بخش‌های مختلف نظیر صنعت (به‌ویژه بخش خصوصی) و دانشگاه از طریق برنامه‌هایی نظیر کمک‌هزینه دفاعی و متحدان و شرکا به همکاری بیشتر، جذب محققان، متخصصان و مهندسان از سراسر جهان که مستعد بوده و دارای دانش و تخصص می‌باشند با استفاده از ظرفیت‌هایی نظیر برنامه تبادل مهندس و دانشمند در دستور کار است.

■ منظور از حفاظت و حراست از فناوری و پشتیبانی نوآوری نظامی: حفظ اطلاعات مرتبط با مزیت‌های کنونی و همچنین کسب برتری فناورانه و نوآورانه نسبت به سایر رقباست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌طور کلی در بُعد فناوری و نوآوری، راهبرد بازدارندگی ایران بر ایجاد توان مناسب مقابله با حمله نظامی احتمالی دشمن بنا شده است. این الگوی بازدارندگی، منبعث از اسناد کلان و سیاست‌های کلی نظام شامل چهار رکن و مؤلفه اساسی بوده که عبارت است از مشارکت مردمی، خودکفایی، بازدارندگی فناورانه صنعتی و بازدارندگی منتج از فناوری‌های سایبری و مبتنی بر هوشمندسازی. در این راستا، با

توجه به نقش اساسی جمهوری اسلامی ایران در حفظ و ثبات منطقه، فضا و محیط امنیتی ناشی از رقابت قدرت‌های بزرگ و همچنین تنش‌های اخیر منطقه‌ای، ضمن تأکید بر ضرورت افزایش بودجه و اهمیت تمرکز کشور بر فناوری‌های نوین، موارد ذیل به‌منظور تحقق منافع کشور پیشنهاد می‌شوند:

■ ایجاد راهبرد و الگوی بومی تحقیق و توسعه فناورانه نظامی با تأکید بر محصولات

دارای کاربرد دوگانه: هر کشوری و به‌ویژه قدرت‌های بزرگ، سازوکار و راهبرد خاص خود را با توجه به راهبرد کلان امنیت ملی کشورشان در پیش گرفته‌اند. بر این اساس، به‌نظر می‌رسد ایران نیازمند نوعی کارسپاری بومی، با تأکید بر همجوشی نظامی-غیرنظامی/خصوصی-دولتی از یک‌سو و همچنین توزیع تحقیق و توسعه در سراسر کشور ازسوی دیگر است که رابط و محل اتصال این بخش‌ها نیز باید

1. Joint All-Domain Command and Control or Jade.

2. STEM.

مشخص شود. علاوه بر این، ضروری است تا نگاهی به همکاری‌های بین‌المللی و استفاده یا فعال‌سازی ظرفیت‌ها و فرصت‌های موجود در توافق‌نامه‌های دو یا چندجانبه و سازمان‌های بین‌المللی از جمله بریکس و شانگهای (مرکز داده هوش مصنوعی، کمیته هوش مصنوعی و ...) داشت. بنابراین راهبرد کشور با تأکید بر ظرفیت‌ها و اهداف داخلی و بین‌المللی باید ترسیم شود.

■ تعیین اولویت‌های فناوریانه نظامی: نیاز است تا کشور با درک تهدیدات و اهداف امنیتی خود و تحلیل و رصد محیط امنیتی پیرامونی، نیازها و اولویت‌هایش را مشخص کرده و تلاش کند تا با استفاده از راهبردی که در بند «۱» پیشنهادها ذکر شد؛ فناوری‌های نوین مزیت‌ساز و رقابتی خود را احصا کرده و نیازش را با تأکید بر اولویت کارسپاری و جمع‌سپاری داخلی با رعایت ملاحظات دفاعی و امنیتی خاص این امر، رفع کند. در این مسیر ضروری است تا از ظرفیت شرکت‌های خصوصی و دانش‌بنیان، جهت بهبود سرعت دستیابی به فناوری بهره برد.

■ ممانعت از تبدیل منطقه غرب آسیا به محل نزاع قدرت‌های بزرگ: به نظر می‌رسد در فضای رقابتی قدرت‌های بزرگ، احتمال رویارویی و افزایش تنش‌ها میان آنها روزبه‌روز بیشتر خواهد شد و ترجیح آنها این خواهد بود که چنین مواجهه‌ای، در محلی دور از خاک و منطقه‌شان باشد. از این‌رو، ضروری است تا تلاش شود مدلی بومی و منطقه‌ای به‌منظور ایجاد ثبات و

تأمین امنیت (نظم امنیتی منطقه‌ای بومی) با همکاری سایر بازیگران منطقه‌ای با هدف کاهش مداخله و حضور قدرت‌های بزرگ در منطقه ایجاد شود. لذا لازم است تا جمهوری اسلامی ایران بازیگری حداکثری در چنین فرایندی باشد. در این راستا، ظرفیت دستگاه دیپلماسی و همکاری‌های مشترک نظامی و تقویت دیپلماسی دفاعی می‌تواند زمینه کاهش تنش‌ها و افزایش همکاری‌ها را فراهم کند.

■ جذب، آموزش و حفظ استعدادها و متخصصین: یکی دیگر از موضوعات و مسائل مهم، توجه به جذب، آموزش و حفظ استعدادها و نیروی انسانی متخصص در حوزه فناوری، به‌خصوص فناوری‌های دارای کاربرد نظامی است. این امر از آنجا حائز اهمیت بوده که تربیت نخبه‌ای که توان مزیت‌سازی داشته باشد، بسیار هزینه‌بر است و چنین استعدادی نیز در جهان کمیاب بوده و در صورت عدم توجه به این مقوله، خروج آنها ممکن است ضمن کاهش مزیت و قدرت نسبی کشور، منجر به تقویت رقبا از سوی دیگر نیز شود.

■ توجه به نیازمندی‌های خاص فناوری در محیط نظامی و امنیتی کنونی: محیط نظامی و امنیتی امروزه به‌صورت روزافزونی در حال خودکار و مستقل عمل کردن و هوشمند شدن است که این امر نیازمندی‌های خاص خود را نیز خواهد داشت.

■ تقویت همکاری‌ها و گفتگوهای فناوریانه منطقه‌ای: این امر از آنجا اهمیت دارد که اولاً زمینه همکاری‌های مشترک فناوریانه

را فراهم می‌کند که سرریز آن می‌تواند برای بخش دفاعی کشور حائز اهمیت باشد، ثانیاً حرکتی در مسیر اعتمادسازی فناوریانه و کاهش رقابت منطقه‌ای در حوزه فناوری و همچنین کم‌رنگ ساختن رویکرد تهدیدمحور در حوزه مزبور است.

■ تقویت تاب‌آوری و پویایی فناوریانه بخش نظامی و توجه به دیجیتالی کردن سیستم‌های نظامی تاکتیکی: نیاز است تا بخش نظامی کشور به‌سمت کاربست بیشتر فناوری‌های نوین در سطوح مختلف تصمیم‌گیری و راهبردی خود حرکت کرده و سیستم‌ها و توانمندی‌های عملیاتی خود را نیز تا حد امکان دیجیتالی کند. گفتنی است که این اهم به‌دست نمی‌آید، مگر با همکاری بیشتر بخش خصوصی و غیرنظامی که نیاز است حتماً مدلی بدین‌منظور طراحی شود. همچنین ضروری است تا ثبات سیستم‌های مذکور حفظ شده و از اقدامات و عملیات‌های اخلال‌گرانه و مخرب دشمنان مصون بوده و در صورت بروز حادثه، تاب‌آوری و پایداری آن تضمین شود.

■ حرکت به‌سمت تشکیل ارتش و تیپ‌های نظامی ترکیبی (انسان‌پایه و ماشین‌پایه): لازم است تا نیروهای نظامی کشور به امکانات و فرصت‌هایی که فناوری‌های نوین نظیر هوش مصنوعی می‌تواند برای آنها به‌وجود آورد، مجهز شوند. این امر می‌تواند در حوزه تسلیحات عملیاتی و تاکتیکی یا راهبردی از یک‌سو و حتی در طرح‌ریزی و کسب آگاهی وضعیتی و پردازش اطلاعات روی دهد.

بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر اعتراضات و ناآرامی‌های اجتماعی روند رو به رشدی داشته و به یک چالش اساسی برای کشورها تبدیل شده است. در این زمینه، دولت‌ها تلاش داشته‌اند تناسبی بین تأمین خواسته‌های معترضان و نظم و امنیت در محیط عمومی برقرار کنند. در این زمینه تأکید بسیار زیادی بر تجمعات مسالمت‌آمیز بوده است. استدلال بر این است تجمعات مسالمت‌آمیز، فرصت‌هایی برای بیان خواسته‌های مردم و همچنین

حل همه‌جانبه، مشارکتی و مسالمت‌آمیز چالش‌های موجود ایجاد می‌کند. با این حال، تجمعات مسالمت‌آمیز باید از طریق قانونگذاری چارچوب‌بندی شوند. یکی از اهداف اصلی چارچوب‌های قانونی متمایز کردن تجمعات مسالمت‌آمیز از سایر تجمعات غیرقانونی از جمله ناآرامی‌های اجتماعی و تجمعات خشونت‌آمیز است. در واقع، تمرکز اصلی ایجاد تعادل بین حق تجمع، بیان دیدگاه و اعتراض مندرج در قوانین و احترام به

سایر حقوق و قوانین موجود است. در اکثر کشورها، سیاست‌گذاران حقوقی و سیاسی بین تجمعات مسالمت‌آمیز و سایر تجمعات از جمله تجمعات اعتراضی خشونت‌آمیز و غیرقانونی یا تهدیدکننده نظم و امنیت عمومی، تفاوت قائل شده‌اند. تجمعات از نوع خشونت‌آمیز و غیرقانونی نه تنها خواسته اصلی افراد شرکت‌کننده در تجمعات را برآورده نمی‌کنند، بلکه تهدیدی جدی برای نظم و امنیت عمومی است.

■ برخلاف این ادعا که اعتراضات عمومی یا خشونت‌آمیز عمدتاً در کشورهای در حال توسعه و به‌طور خاص توسعه‌نیافته روی می‌دهد، یافته‌های گزارش حاکی از آن است که این اعتراضات در کشورهای توسعه‌یافته از جمله آلمان، فرانسه و کره جنوبی نیز امری مرسوم و رایج است.

■ در فرانسه بین سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳ هر هفته به‌طور میانگین ۱۵ اعتراض خشونت‌آمیز روی داده و به مدت ۲.۵ هفته تداوم داشته است.

■ سه کشور آلمان، فرانسه و کره جنوبی، قوانین و مقررات ویژه‌ای در مورد تجمعات و اعتراضات دارند. حتی در آلمان، هریک از ایالت‌ها، قوانین و مقررات خاص خود را دارند.

■ قوانین تجمعات سه کشور مورد مطالعه شامل سه بخش اساسی است:

۱. مفاد کلی مرتبط با برگزاری یک تجمع یا کمپین اعتراضی؛ از جمله اعلام زمان، مکان، اهداف و حتی در برخی موارد تعداد افراد شرکت‌کننده در تجمعات بین ۴۸ تا ۷۲ ساعت قبل از برگزاری،
۲. شرایط مربوط به برگزاری تجمعات و تظاهرات اعتراضی؛ برای نمونه تأکید بر مسالمت‌آمیز بودن تجمعات، لزوم همکاری

برگزارکنندگان تجمعات اعتراضی با نیروهای امنیتی و مشخص بودن افراد سازماندهنده و برگزارکننده تجمعات،

۳. مجازات مربوط به تخطی از قانون و مقررات که مجازات مطرح در آن شامل دو بخش است:

– بخش اول، مربوط به افراد یا نهادهایی که یک تجمع مسالمت‌آمیز و قانونی را با ابزارهای مختلف از جمله ارتکاب خشونت، منحل یا برای آن محدودیت ایجاد می‌کنند. در قانون هر سه کشور برای این موضوع مجازات حبس یا جزای نقدی در نظر گرفته شده است.

– بخش دوم، مربوط به برگزارکنندگان و گردانندگان تجمعات که برای آنها نیز در صورت تخطی از قوانین و مقررات به‌ویژه تهدید نظم و امنیت عمومی، مجازات حبس چندساله یا جزای نقدی در نظر گرفته شده است.

■ در قوانین هر سه کشور آلمان، فرانسه و کره جنوبی تأکید ویژه‌ای بر حفظ نظم و امنیت عمومی در قبل، حین و بعد از برگزاری تجمعات یا کمپین‌های اعتراضی وجود دارد.

■ قوانین هر سه کشور تأکید دارند تجمعات و اعتراضات باید برای بیان خواسته‌های اصلی

بوده و بیان‌کننده اهداف یا ایده‌های احزاب یا گروه‌های غیرقانونی نباشد. اعتراضات یا تجمعات نباید منجر به تحریک خشونت، آسیب رساندن به اموال شخصی و عمومی شود. حمل هرگونه سلاح یا اشیا که ممکن است منجر به آسیب دیدن افراد و تهدید امنیت عمومی شود، ممنوع و مجازات سنگینی برای آن در نظر گرفته شده است.

■ در قوانین کشورهای مورد بررسی، برای نیروهای امنیتی در جهت برقراری نظم و امنیت عمومی، جلوگیری از آسیب رساندن به اموال شخصی و عمومی و پیشگیری از تهدیدات ناشی از اعتراضات، اختیارات ویژه‌ای مانند ضبط صدا و تصویر مربوط به تجمعات و افراد، استفاده از زور در صورت عدم پایبندی افراد و برگزارکنندگان به قوانین و مقررات، اخراج افراد یا گروه‌های برهم‌زننده نظم و امنیت عمومی از تجمعات و اعتراضات، منحل یا ایجاد محدودیت برای تجمعات و اعتراضات عمومی لحاظ شده است.

■ در هر سه کشور مورد بررسی در صورت تشدید اعتراضات و افزایش خشونت، به اجرای قانون اکتفا نشده و در صورت نیاز نیروهای امنیتی به اقدامات قهری در جهت کاهش خشونت متوسل شده‌اند.

مزیت این چارچوب، پیشگیری از ایجاد اعتراضات خشونت‌آمیز یا ناآرامی‌ها و مدیریت آسان آنهاست.

برای مدیریت تجمعات و اعتراضات عمومی در کشور براساس اسناد بالادستی به‌ویژه قانون اساسی بسیار ضروری است. مهم‌ترین

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به تجربه کشورهای آلمان، فرانسه و کره جنوبی، حرکت به سمت ایجاد یک چارچوب قانونی و حقوقی مدون و اختصاصی

ابتکارات مجالس قانونگذاری دنیا برای توانمندسازی دیپلماسی پارلمانی: ابزار و روش های دیپلماتیک پارلمان اروپا

DOI: [10.22034/report.2024.17161.1928](https://doi.org/10.22034/report.2024.17161.1928)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۰۰۳
۱۴۰۳/۰۶/۱۸

بیان / شرح مسئله

یکی از مجامع پارلمانی قاره ای، به برخی ابتکارات دیپلماتیک آن برای ایفای نقش فعال تر در حوزه روابط بین الملل و سیاست خارجی اشاره می شود.

حوزه توانمندسازی دیپلماسی نهادی در افق فعالیت چهار ساله مجلس دوازدهم به وجود آورد. به همین دلیل با رصد اهداف، ابزار و روش های دیپلماتیک پارلمان اروپا به عنوان

یکی از روش های مرسوم ارتقای دانش و ادبیات دیپلماسی پارلمانی، استفاده از روش مطالعه تطبیقی است. استفاده از این شیوه می تواند ظرفیت های جدیدی را در

■ از ۲۰ کمیسیون دائمی پارلمان اروپا، سه کمیته امور خارجی، توسعه و تجارت بین‌الملل، مستقیماً با ابعاد دیپلماسی پارلمانی ارتباط دارند.

■ یک تفاوت اساسی بین پارلمان اروپا و سایر مجامع پارلمانی وجود دارد. پارلمان اروپا، همانند مجالس ملی، اعضایش به صورت مستقیم از سوی شهروندان و در یک انتخابات تک مرحله‌ای انتخاب می‌شوند.

■ در تاریخ روابط ایران و پارلمان اروپا، آنچه به یک رویه رفتاری بین نمایندگان پارلمان اروپا تبدیل شده، تکرار لفاظی‌ها و ادعاهای بی‌اساس حقوق بشری بوده است. هرچند در برخی مقاطع به دلیل مذاکرات هسته‌ای، تمرکز پارلمان اروپا به حوزه‌های حقوق بشری کاهش یافته، ولی استفاده ابزاری از حقوق بشر، همواره به عنوان یکی از پایه‌های ثابت مذاکرات انتقادی مجلس شورای اسلامی و پارلمان اروپا مطرح بوده است. در همین راستا به دلیل مواضع خصمانه و مصادیق تروریسم سیاسی این پارلمان در حمایت از جنایات رژیم صهیونیستی و جریان‌های شناسنامه‌دار ضدانقلاب، مذاکرات انتقادی ایران و پارلمان اروپا از سال ۲۰۱۵ میلادی متوقف شده است و جمهوری اسلامی ایران با توسعه دیپلماسی پارلمانی متوازن با کشورهای آسیایی، کشورهای عضو شانگهای، مجالس آفریقایی، کشورهای عضو بریکس و توسعه دیپلماسی پارلمانی گزینشی با برخی

کشورهای اروپایی، به سمت اعتبارزدایی از مصادیق جنگ پارلمانی اتحادیه اروپا و کنگره آمریکا گام برداشته است.

■ بازدید از مجالس کشورهای غیراروپایی، دعوت از سران کشورها به پارلمان اروپا برای بحث در مورد مسائل مشترک، دعوت از نمایندگان سایر مجالس دنیا برای سخنرانی در صحن پارلمان، مأموریت قانونگذاران در کشورهای خارج از اروپا برای پیگیری موضوعات خاص، ارتباط با کنشگران و دگراندیشان جامعه مدنی از نگاه قانونگذاران اروپایی، تأسیس دفتر ارتقای دموکراسی پارلمانی، تشکیل مجمع پارلمانی مشترک، بهره‌برداری تبلیغاتی از جایزه سالیانه آندره ساخاروف، ایفای نقش میانجیگری و پشتیبانی در مسائل منطقه‌ای و جهانی و گسترش هدفمند گروه‌های دوستی و فراکسیون‌های پارلمانی، بخشی از ابتکارات نهاد قانونگذار اتحادیه اروپا برای اثرگذاری بر روابط خارجی محسوب می‌شوند.

■ یکی از تحولات دیپلماتیک پارلمان اروپا، خیز به سمت جوان‌گرایی در تمامی عرصه‌هاست که از مصادیق آن می‌توان به تأسیس «پارلمان جوانان اروپا» اشاره کرد. جوان‌گرایی از کلیدواژه‌گانی است که نه تنها در پارلمان اروپا، بلکه در سال‌های اخیر به یکی از اولویت‌های مجالس قانونگذاری تحول‌گرا و اتحادیه بین‌المجالس جهانی نیز تبدیل شده است.

■ بیش از یک سوم قانونگذاران پارلمان اروپا را زنان تشکیل می‌دهند و آنان بسیاری از پُست‌های کلیدی را در اختیار دارند. در کمیته فرعی حقوق بشر کمیته روابط خارجی پارلمان اروپا که همواره از پرچمداران جنگ روایت‌ها و تحریف اخبار مرتبط با زنان در جمهوری اسلامی ایران بوده است، نقش‌آفرینی قانونگذاران زن بسیار برجسته بوده است. بخشی از جنگ پارلمانی اتحادیه اروپا در اغتشاشات سال ۱۴۰۱ نیز از طریق جنگ گفتمانی و جعل روایت‌ها در حوزه زنان کلید زده شد که بخشی از آن با مرجعیت کمیته حقوق بشر نهمین دوره پارلمان اروپا صورت می‌گرفت.

■ تحریم‌های به اصطلاح حقوق بشری که در دوره ریاست روبرتا متسولا به تصویب نهمین دوره پارلمان اروپا (۲۰۱۹ تا ۲۰۲۴ میلادی) رسیده‌اند، در روبنا دارای جنس حقوق بشری، ولی در زیربنا بیشتر به سمت تحریم نهادهای انقلابی و تروریسم‌ستیز از جمله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، دادگاه‌های انقلاب و فراجا معطوف شده‌اند. ■ در اغلب فعالیت‌های دیپلماتیک و مواضع دیپلماسی عمومی، قانونگذاران اروپایی از یک ادبیات و گفتمان مشترک در قبال جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه استفاده کرده‌اند که این امر بستر مساعدی را برای تقویت دیپلماسی پارلمانی متوازن بین مجالس ایران و روسیه به وجود آورده است.

مطالعه تطبیقی ظرفیت‌ها و ابزار دیپلماتیک مجالس قانونگذاری مورد مطالعه نشان می‌دهد استفاده از تدابیر و راهکارهای زیر در توانمندسازی فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی مؤثر است:

■ دعوت از رجال سیاسی سایر کشور برای سخنرانی در صحن پارلمان در این میان ابتکار اداره کل امور بین‌الملل قوه مقننه و وزارت امور خارجه برای دعوت از برخی مقام‌های سیاسی سایر کشورها که برای مذاکرات دیپلماتیک در ایران حضور دارند، می‌تواند به تقویت جایگاه دیپلماسی پارلمانی کمک کند و قانونگذاران بدون واسطه با مهم‌ترین موانع توسعه دیپلماسی پارلمانی دوجانبه با سایر کشورها آشنا شوند و از پارلماسی به‌عنوان ابزاری برای کمک به پیشبرد دیپلماسی رسمی دولت استفاده شود.

■ ایجاد شورای مشورتی رؤسای کمیسیون‌های تخصصی یکی از ابتکارات پارلمان اروپا، تشکیل کنفرانس رؤسای گروه‌های دوستی و فراکسیون‌های پارلمانی است که نقش مهمی را در بررسی ابعاد همه‌جانبه یک موضوع ایفا می‌کند و نظرات آن در شکل‌گیری سیاست‌های کلی حاکم بر نهمین دوره پارلمان اروپا بسیار تأثیرگذار بوده است. در مجلس شورای اسلامی نیز رؤسای کمیسیون‌ها از قانونگذاران با تجربه و متخصص در هر حوزه تشکیل می‌شوند. از طرفی آنان به‌دلیل تجمیع سایر نظرات نمایندگان موافق و مخالف کمیسیون، با مواضع مختلف پیرامون یک موضوع مشخص اشراف کامل دارند. به همین دلیل، نوآوری قوه مقننه برای تأسیس مجمع مشورتی رؤسای کمیسیون‌های تخصصی، نقش مهمی را در چابک‌سازی و هم‌افزایی ظرفیت‌های فکری و معنوی قوه مقننه برای بررسی مسائل نوپدید و چالش‌های

نوظهور حکمرانی به‌ویژه در سطوح دیپلماسی پارلمانی سران ایفا می‌کند.

■ تشکیل مجمع مشورتی رؤسای گروه‌های دوستی پیشانی و دروازه بان مذاکرات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی برعهده رؤسای گروه‌های دوستی است که به‌صورت متمرکز و تخصصی با موانع، فرصت‌ها الزامات توسعه روابط دوجانبه با سایر کشورها آشنایی کامل دارند. به همین دلیل تشکیل مجمع مشورتی رؤسای گروه‌های دوستی، می‌تواند در اشراف اطلاعاتی ریاست محترم مجلس شورای اسلامی برای انتفاع حداکثری از مجمع پارلمانی یا ارتقای کارآمدی هیئت‌های دیپلماتیک قوه مقننه، نقش مهمی را ایفا کند.

■ انتفاع حداکثری از ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی غیررسمی رصد فعالیت‌های دیپلماتیک پارلمان اروپا به‌خوبی نشان می‌دهد که قانونگذاران اتحادیه اروپا با استفاده از ظرفیت‌های غیررسمی همچون ایجاد تالارهای گفتگوی برخط با سایر مجالس قانونگذاری دنیا و اشتراک‌گذاری دغدغه‌ها با شبکه خبرگان پارلمانی، به سمت توسعه مجاری دیپلماسی غیررسمی گام برداشته‌اند. استفاده از این رویه و ایجاد تالارهای گفتگو بین کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی یا اداره کل امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی با شبکه خبرگان روابط بین‌الملل یا همتایان خود در سایر مجالس دنیا، نقطه عطفی در فعال‌سازی و تحول‌گرایی دیپلماسی پارلمانی غیررسمی قلمداد می‌شود.

■ جوان‌گرایی هوشمندانه در راهبرد دیپلماسی مجمع مجلس دوازدهم رصد دیپلماسی پارلمانی مجالس قانونگذاری دنیا و همچنین برخی مجامع پارلمانی همچون مجمع مجالس آسیایی و اتحادیه بین‌المجالس جهانی نشانگر تحول و دگر دیسی سیاست‌های

آنان به سمت جوان‌گرایی است، به‌طوری‌که برخی مجامع همچون پارلمان اروپا و اتحادیه بین‌المجالس جهانی، کرسی‌هایی را به جوانان اختصاص داده‌اند. در همین رابطه حضور متوازن برخی قانونگذاران جوان مجلس دوازدهم در ترکیب شورای اجرایی بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران و رؤسای گروه‌های دوستی قوه مقننه می‌تواند نقش مهمی را در ارتقای کارآمدی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران در گام دوم انقلاب ایفا کند.

■ مستندسازی مصادیق نقض حقوق بشر در اتحادیه اروپا با توجه به چگالی بالای جنگ ترکیبی و عملیات روانی غرب علیه نهادهای انقلابی، مردمی و تروریسم‌ستیز جمهوری اسلامی ایران و با توجه به اینکه پارلمان اروپا در تحریف شرایط حقوق بشری علیه کشورمان در برخی مواقع از ایالات متحده آمریکا نیز پیش‌روتر است، توصیه می‌شود همچون مستندسازی مصادیق نقض سالیانه حقوق بشر توسط آمریکا، در رابطه با اتحادیه اروپا نیز مصادیق نقض حقوق بشر تهیه شود.

■ اتخاذ دیپلماسی پارلمانی گزینشی در قبال مجالس اروپایی سیاست خارجی ۲۷ پارلمان عضو اتحادیه اروپا، دارای فراز و فرودهایی است، به‌طوری‌که برخی از آنان سیاست‌های معتدل و واقع‌بینانه‌ای در قبال جمهوری اسلامی دارند که توصیه می‌شود با همکاری وزارت امور خارجه، اداره کل امور بین‌الملل قوه مقننه، رؤسای گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی با کشورهای اروپایی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کشورهای اروپایی که مواضع همسوتری با جمهوری اسلامی ایران دارند شناسایی و ظرفیت‌های توسعه دیپلماسی پارلمانی با آنان مشخص شود.

تصدیق الکترونیکی برای ثبت اسناد رسمی

DOI: [10.22034/report.2024.17158.1925](https://doi.org/10.22034/report.2024.17158.1925)



بیان / شرح مسئله

تعیین مالکیت و حقوق در جامعه باشد؛ برخلاف انتظار، اتقان کافی را ندارد. یکی از دلایل این عدم اتقان نیز ضعف در روند احراز هویت به عنوان یکی از مهم ترین ابزارهای اتقان بخشی به اسناد رسمی است.

از سوی دیگر سبب سلب اعتماد مردم به حاکمیت خواهد شد. هر ساله نیز تعداد قابل توجهی پرونده در این خصوص در محاکم قضایی ایجاد می شود؛ چراکه سند رسمی که از سوی حاکمیت صادر می شود و باید فصل الخطاب در امر

اسناد حاکمیتی مجعول، سوء استفاده از وکالت نامه ها و تشکیل هویت های جعلی، از جمله مواردی هستند که مردم و حاکمیت را با چالش روبه رو کرده اند. این مهم از یک سو معاملات و نقل و انتقال های مردم را با بی اطمینانی مواجه کرده و

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

متقاضیان این دفاتر با سه روش «تطبیق مشخصات فرد با مدارک شناسایی» مانند کارت ملی، «شناسایی اثر انگشت» و «احراز هویت پیامکی سامانه ثنا» انجام می شود. بررسی ها نشان می دهد که در هر سه روش احراز هویت، امکان بروز مشکلاتی از قبیل جعل وجود دارد.

از دیگر مراجع صدور اسناد رسمی، اداره ثبت شرکت ها است. در این ادارات نیز با فرایند معیوب احراز هویت به پذیرش صورت جلسه های ثبت شرکت ها اقدام می شود؛ به این ترتیب امکان دارد بدون اطلاع و امضای افراد، نام آنان در روزنامه رسمی

است. این در حالی است که بهبود وضعیت اقتصادی از نیازهای اساسی و مطالبات مردم در این روزهای کشور است.

در حال حاضر مشکلات موجود در روند ثبت سند رسمی، از قبیل مشکلات و ضعف های فرایند احراز هویت، سبب شده است تا جرائم و تخلف هایی شکل بگیرد که علاوه بر ایجاد مشکلات حقوقی برای مردم، بسترهای معاملاتی را ناامن کرده و همچنین اسناد صادر شده از سوی حاکمیت را نیز نزد مردم کم اعتبار کند.

یکی از مراجع مهم تنظیم سند رسمی، دفاتر اسناد رسمی هستند. احراز هویت

متمن نبودن اسناد رسمی صادر شده از سوی حاکمیت و امکان ابطال آن با سند عادی، سبب می شود تا حقوق مالکیت افراد در جامعه که از مهم ترین ضمانت های آن باید سند رسمی باشد، تضعیف شود که آمارها نیز حاکی از آن است. حقوق مالکیت به عنوان یک مؤلفه در شاخص های بین المللی در تعیین امنیت اقتصادی و سرمایه گذاری شناخته می شود. مطابق آخرین آمار منتشر شده از شاخص بین المللی حقوق مالکیت ۱ در سال ۲۰۲۳، ایران از میان ۱۲۵ کشور جهان در رتبه ۱۱۳ قرار دارد [۱]؛ این آمار به مثابه امنیت پایین اقتصادی و کم بودن رشد اقتصادی کشور

به‌عنوان مدیرعامل یا عضو هیئت‌مدیره یک شرکت ثبت شود و مسئولیت حقوقی متوجه آنها شود. گفتنی است که علاوه‌بر قلمرو سازمان ثبت اسناد و املاک، در سایر بخش‌ها نیز مشکل احراز هویت وجود دارد؛ به‌گونه‌ای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی‌های کارشناسی با تکیه بر داده‌های میدانی، مناسب‌ترین راهکار حل مشکلات مذکور را استفاده از سیستم احراز هویت، نظیر سیستم احراز هویت نقل‌وانتقال‌های بانکی و استفاده از پیامک تأیید می‌داند؛ لذا پیشنهاد می‌شود کلیه مراجع حاکمیتی ذی‌ربط در صدور این اسناد، نسبت به اصلاح و بازطراحی سامانه‌های خود اقدام کرده و ثبت نهایی اسناد مزبور را منوط به ارسال پیامک حاوی کد تأیید به شماره تلفن همراه مندرج در سامانه ثنا کنند. علاوه‌براین، ابلاغ پیش‌نویس اسناد و موضوعات حاکمیتی از طریق سامانه ابلاغ و تأیید نهایی آنها در همان سامانه، روش دیگری است که می‌تواند در راستای تحقق اهداف مذکور مورد استفاده قرار گیرد. علاوه‌بر این در خصوص ارتقای سازوکار احراز هویت با اثر انگشت می‌توان آن را با

که بدون اطلاع شخص، به‌نام وی حساب بانکی افتتاح و وام دریافت می‌شود، سیم‌کارت متعلق به یک شخص بدون اطلاع وی فروخته می‌شود و یا جواز کسب‌وکار فردی، بدون حضور وی تمدید و از آن استفاده خواهد

شد. لذا در مواردی، به‌دلیل عدم احراز هویت صحیح یا پذیرش اسناد مجعول توسط مراجع حاکمیتی، اسنادی مخدوش، بی‌اعتبار و قابل ابطال، اما به ظاهر اصیل و با قابلیت استعمال، صادر می‌شود.

پایگاه داده ثبت‌احوال انطباق داد.

گفتنی است؛ قوه قضائیه سازوکار تصدیق الکترونیکی را در آیین‌نامه قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۸ به تصویب رسانده که مطابق ماده (۳۲) این آیین‌نامه، هرگونه خدمت در دفاتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق، منوط به ثبت‌نام الکترونیکی و اخذ تصدیق الکترونیکی است. اما این آیین‌نامه منحصر در دفاتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق بوده و الزامی برای سایر اجزای سازمان ثبت و اسناد کشور نظیر ادارات ثبت شرکت‌ها و مرکز ملی مالکیت معنوی وجود ندارد؛ لذا پیشنهاد می‌شود، این الزام برای دیگر سازمان‌ها به‌خصوص ادارات ثبت شرکت‌ها نیز در نظر گرفته شود.

ماده مربوطه به این موضوع در برنامه هفتم توسعه به تصویب رسیده است و پس

از تأیید شورای نگهبان و طی تشریفات قانونی لازم‌الاجرا خواهد شد. ماده مربوطه به این شرح است:

«قوه قضائیه موظف است در راستای توسعه هوشمندسازی اقدامات ذیل را انجام دهد:

احراز هویت اشخاصی که امضای ایشان برای دریافت تمامی خدمات ثبتی از قبیل دریافت خدمت از دفاتر اسناد رسمی، دفاتر ازدواج و طلاق و ادارات ثبت شرکت‌ها لازم است منوط به اخذ گواهی امضای الکترونیکی موضوع ماده (۳۱) قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷ است. اتباع خارجی فاقد حساب کاربری در سامانه ابلاغ الکترونیک قضایی (ثنا) و اشخاصی که به‌عنوان محکوم یا متهم در زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها حضور دارند و همچنین ارائه خدمات موضوع این بند در خارج از کشور، از حکم این بند مستثنا هستند».

داده حکومتی باز: مفاهیم، مصادیق، مزایا و چالش‌ها

DOI: [10.22034/report.2024.17181.1945](https://doi.org/10.22034/report.2024.17181.1945)



بیان / شرح مسئله

اطلاعات و درگاه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی در دسترس عموم مردم قرار می‌گیرد. به‌منظور امکان استفاده هرچه بهتر از منافع مرتبط با انتشار داده در کشور لازم است تا استانداردها، قواعد، فرایندها و کاربردهای داده باز در سطح جهان مورد توجه قرار گرفته و با توجه به اقتضائات داخل کشور از آنها استفاده شود.

و کسب منافع اقتصادی توسط بخش خصوصی است. بحث داده حکومتی باز در ایران با تصویب قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ آغاز شده و با تشکیل کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۹۳ اجرایی شد. امروزه داده‌های حکومتی در ایران از طریق دو سامانه انتشار و دسترسی به

تصویب قوانین داده حکومتی باز در جهان از حدود سال ۱۹۹۰ با هدف افزایش شفافیت دولتی و افزایش امکان نظارت مردم بر حکومت در کشورهای مختلف آغاز شد. این قوانین علاوه بر آنکه امکان نظارت بیشتر بر حاکمیت را ممکن می‌سازد، زمینه‌ساز استفاده از داده‌های حکومتی به‌منظور ارتقای خدمات عمومی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مقتضایان داده باز تأمین شود. درمجموع می‌توان دو جریان خط‌مشی برای انتشار داده باز لحاظ کرد: ۱. خط‌مشی آزادی اطلاعات، ۲. خط‌مشی داده حکومتی باز. تفاوت عمده این دو جریان در آن است که داده حکومتی باز دربردارنده انتشار اطلاعات به‌صورت پیش‌دست‌مانه می‌باشد، اما آزادی اطلاعات مبتنی بر درخواست بوده و لذا داده حکومتی باز، سیاستی کارا تر و به‌روز تر در زمینه انتشار داده‌های حکومتی است، زیرا اطلاعات به‌صورت پیش‌فرض منتشر می‌شود

گزارش تلاش کرده تا نمونه‌هایی از به‌کارگیری داده حکومتی باز را برای ذی‌نفعان مختلف، از تصمیم‌گیران، قانونگذاران، مجلس و ... را مورد توجه قرار دهد. گفتنی است، انتشار داده‌ها چالش‌هایی را نیز به‌همراه دارد؛ از جمله آنکه تمیز کردن داده‌ها و رساندن آنها به استانداردهای قابل انتشار نیازمند صرف هزینه قابل توجه بوده و تأمین این هزینه ممکن است برای بخش دولتی چالش ایجاد کند. لذا لازم است تا هزینه‌های این امر به‌نحوی از طریق

یکی از اصلی‌ترین و جدی‌ترین موانع موجود، عدم وجود آگاهی کافی از اهمیت و کاربرد داده باز در دو سمت عرضه و تقاضاست. بسیاری از مسئولین در سطح سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و همچنین دستگاه‌هایی که باید مجموعه داده‌های خود را منتشر کنند، انگیزه‌ای برای انجام این کار نداشته و اهمیت آن را نمی‌دانند. در سمت تقاضا نیز، به‌رغم کاربرد زیاد داده حکومتی باز در فعالیت‌های اقتصادی، پژوهشی، اجتماعی و سیاسی، مطالبه و استفاده بسیار محدود است. لذا این

و با توجه به اینکه دسترسی به داده‌ها معطل پاسخ به درخواست صورت گرفته نمی‌باشد، امکان استفاده بیشتری از داده‌ها وجود دارد. از این رو، در تمامی کشورها وضع قانون اولین گام در راستای دسترسی به داده‌های حکومتی باز است. پس از آن لازم است تا سیاست‌های اجرایی این امر تعریف شود که مواردی از جمله سامانه‌های انتشار داده، استانداردهای داده‌های انتشار یافته (قالب

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تأکید بر ارائه پیش‌دستانه اطلاعات. در حال حاضر بخشی از داده‌ها به صورت پیش‌دستانه منتشر و سایر داده‌ها مبتنی بر درخواست در اختیار گذاشته می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود داده‌های دارای اهمیت توسط سازمان فناوری اطلاعات شناسایی شده و فهرستی مبتنی بر اولویت از آنها ارائه شود و در راستای انتشار پیش‌دستانه آنها با توجه به اولویت اقدام گردد. توجه شود که داده‌هایی می‌توانند در این مرحله منتشر شوند که جزء موارد محرمانه طبق آیین‌نامه داخلی کمیسیون محسوب نشوند.

■ سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات آسیب‌شناسی شده و جهت ارائه

انتشار، ماشین‌خوان بودن و ...) ذیل این امر قرار می‌گیرد. آنچه بعد از این مباحث اهمیت می‌یابد، طراحی سازوکارهایی به منظور امکان بازخورد است تا کیفیت داده‌ها بهبود یابد و داده‌ها مطابق با نیاز شهروندان انتشار یابد. پیشبرد سیاست‌های داده باز همواره به پیشران‌هایی جهت حرکت در راستای بهبود سیاست‌ها و یا بهبود اجرای قوانین نیاز دارد. برای مثال در بسیاری کشورها رهبران

بهرتر، سریع‌تر، دقیق‌تر و باکیفیت‌تر داده و اطلاعات حکومتی، بهبود و توسعه یابد. از ظرفیت شهروندان به منظور ایجاد ارزش افزوده از داده‌های حکومتی استفاده شود. این اقدام می‌تواند از طریق برگزاری رویدادهای عمومی و رویدادهای توسعه نرم‌افزار صورت پذیرد. به این صورت که هر نهاد رویدادهایی در راستای استفاده از داده‌های منتشر شده برگزار نماید و یا سازمان فناوری اطلاعات با توجه به مسئولیتی که در این حوزه دارد، اقدام به برگزاری رویداد و هکاتون کند.

■ ایجاد داده‌نامه توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از تمام مجموعه داده‌های

عالی‌رتبه سیاسی حامیان سرسخت بحث داده باز هستند و یا قوانین کلی مانند قوانین اتحادیه اروپا بر اجرای خط‌مشی‌های داده باز در کشورهای اروپایی تأثیر قابل توجهی می‌گذارد. همچنین استفاده از این داده‌ها توسط خود شهروندان و تلاش برای بهبود خدمات توسط ایشان - مانند توسعه نرم‌افزارهای عام‌المنفعه - می‌تواند برای انتشار داده‌های بیشتر ایجاد انگیزه کافی کند.

حکومتی به جهت آنکه کلیه داده‌های موجود در بخش‌های مختلف حکومت شناسایی شود و زمینه استفاده از این داده‌ها در بخش عمومی و خصوصی فراهم گردد از اهمیت بالایی برخوردار است.

■ به منظور آنکه از داده‌های باز استفاده‌های بیشتر صورت پذیرد لازم است تا کاربردهای داده برای تمامی ذی‌نفعان مشخص شود و هم بخش دولتی به درک لزوم انتشار داده‌ها برسد و هم بخش خصوصی با توجه به کاربردهای متصور از این اقدام برای دستیابی به این داده‌ها تقاضا داشته باشد که در این راستا لازم است اقدامات ترویجی صورت گیرد.

1. <https://iranfoia.ir/>.

۲. nohtakcaH: رویدادی است که در آن برنامه‌نویسان رایانه و افراد دیگری که درگیر توسعه نرم‌افزار هستند، از جمله طراحان گرافیکی، طراحان واسط کاربری و مدیران پروژه گرد هم می‌آیند و در توسعه پروژه‌های نرم‌افزاری و گاهی سخت‌افزاری با یکدیگر همکاری می‌کنند.

3. Catalogue.

مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.2024.17159.1926](https://doi.org/10.22034/report.2024.17159.1926)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۱۵
۱۴۰۳/۰۶/۱۸

بیان / شرح مسئله

جهانی شدن و انقلاب اطلاعاتی و ضرورت بازنگری در روابط و نقش‌های شهروند-دولت و رابطه دولت با نهادهای فراتر از خود، کشورهای زیادی را بر آن داشته تا تمرکز بیشتری بر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌رغم وجود دولت‌های محلی از دیرباز، در عصر حاضر حکمرانی محلی به‌عنوان تسهیل‌کننده ایجاد ارزش عمومی مورد توجه قرار گرفته است که حاکی از نقش مدرن یک دولت محلی، در پی رفع مشکلات ناشی از کژکارکردی‌های بازارگرایی و دولت‌گرایی متمرکز است. این نقش مستلزم آن است که دولت محلی نقش میانجی را در میان نهادها و شبکه‌های مختلف برای تقویت و هم‌افزایی نیروهای مردمی و اجتماعی برای بهبود کیفیت زندگی ساکنان ایفا کند. یک سیستم پایدار حکمرانی محلی، سیستمی است که بتواند نقش‌های اجتماعی چهارگانه (حمایت از هویت سیاسی؛ تضمین توسعه اقتصادی؛ تسهیل تأمین رفاه و توزیع

حکمرانی مؤثرتر از طریق نزدیک کردن دولت به شهروندان و ایجاد درک بهتر از نیازهای آنهاست و این امر مستقیماً بر توسعه محلی و بهبود زندگی شهروندان تأثیر می‌گذارد.

و بسترهای اجتماعی، در عمل شاهد انواع متنوعی از حکمرانی محلی بوده‌اند. در نهایت آنچه مهم است همسویی ظرفیت‌های ایجاد شده با مجموعه خاصی از اهداف در سطح اجتماع است.

شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر در کشور ما سطح حکمرانی محلی با چالش‌ها و کمبودهایی مواجه است؛ به‌گونه‌ای که به‌طور کامل به‌ذی‌نفعان موجود در حکمرانی محلی و نقش‌ها و روابط بین آنها توجه نشده است و ساختار بخش دولتی نیز دچار آسیب‌ها و نواقصی همچون فقدان ساختارهای رسمی نیز دچار آسیب‌ها و نواقصی همچون ضعف در الگوی مناسب کارکردهای دولت در سطح محلی، ضعف در استقلال در برخی

حکمرانی محلی داشته‌باشند. مفهوم حکمرانی محلی به قدمت تاریخ بشریت است، و در دهه‌های اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. نقش حکومت محلی ارائه خدمات بهتر و

مجدد؛ حمایت از تغییر و توسعه سبک زندگی و انتخاب‌های شهروندان از طریق اجرای حکمرانی اجتماع‌محور) را ترکیب کند و حکمرانی اجتماع‌محور را به‌عنوان کارکرد اجتماعی کلیدی خود در نظر گیرد. حکمرانی محلی برای ایجاد فرصت‌های تغییر، نیازمند چشم‌اندازی مشترک و مجموعه‌ای از ارزش‌ها، تقویت همکاری چندبخشی و افزایش ظرفیت‌های اجتماعی برای شکل دادن به آن نتایج است. یافته‌های محققان نیز حاکی است که یک مجموعه از بهترین ظرفیت‌ها، ویژگی‌ها و ساختارها، فرایندهای حل مشکلات یا استراتژی تغییر در جامعه وجود ندارد و تاکنون کشورهای مختلف به‌دلیل تفاوت در ساختار دولتی، زمینه‌ها

سازوکارهای محلی دولت و وابستگی مالی در برخی نهادهای محلی به دولت است و حتی در بین مطالعات مختلف درخصوص متولی بخش عمومی در سطح حکمرانی

محلی اتفاق نظر وجود ندارد. این در صورتی است که علاوه بر نهادینه سازی و نهادسازی مؤثر برای حکمرانی محلی در بخش دولتی، نیازمند توجه اکید به سایر ذی نفعان از جمله

جامعه و کسب و کارها و روابط و مشارکت بین آنها، توانمندسازی و ایجاد ظرفیت برای تبدیل شهروندان منفعل به فعال و ایجاد یک حکمرانی اکوسیستم عمومی هستیم.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس آسیب های شناسایی شده و ظرفیت های موجود در مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش ها، توصیه ها و راهکارهای زیر ارائه می شود:

■ اندیشکده های حکمرانی استانی: طراحی الگوی کنشگری و تعامل مؤثر مجلس شورای اسلامی با استان ها و شهرها مبتنی بر ظرفیت «اندیشکده های حکمرانی استانی» و ظرفیت های «شورای عالی استان ها»،

■ کمیسیون برنامه و بودجه مجلس: امکان سنجی و حرکت به سمت تدوین سازوکارها، پیوست ها و برش های استانی برنامه های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضائات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش های تخصصی سرزمینی،

■ معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی:

طراحی چارچوب و دستورالعمل اجرایی سازی و تناسب بخشی قوانین نسبت به اقتضائات سرزمینی و ویژگی های محلی و منطقه ای جامعه هدف با همکاری شوراهای شهر و روستا،
■ خانه خلاق و مرکز نوآوری قوه مقننه (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی): توسعه ایده پردازی نوآورانه محلی منطقه ای متناسب با نیازهای نظام قانونگذاری،

■ دفاتر مردمی نمایندگان مجلس: کارآمدسازی ارتباطات مجلس شورای اسلامی در حکمرانی محلی و منطقه ای، مبتنی بر ساماندهی دفاتر مردمی نمایندگان مجلس شورای اسلامی جهت دریافت نظرها و اولویت های سطح محلی و لحاظ کردن آنها در بدنه قانونگذاری،

■ مرکز ارتباطات مردمی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: جذب مشارکت

گروه های مدنی و مردمی در فرایند قانونگذاری، مسئله یابی و دستورکارگزاری موضوعات کمیسیون ها مبتنی بر نیازهای منطقه ای و در تعامل با گروه های مردمی و اجتماعی، تقویت اطلاع رسانی های محلی و منطقه ای مجلس شورای اسلامی، توسعه سازوکارهای جمع سپاری محلی و منطقه ای در فرایند قانونگذاری مبتنی بر ظرفیت های «سامانه مجلس یار»

■ کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس: تقویت کمیته حکمرانی محلی جهت بسترسازی تقنینی و نظارتی برای کارآمدسازی و ارتقاء نقش شوراها، از حالت مشورتی به تصمیم گیری و از حالت تراکم زادی به تمرکززدایی و نیز بسترسازی و پیگیری لایحه مدیریت جامع شهری.





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی