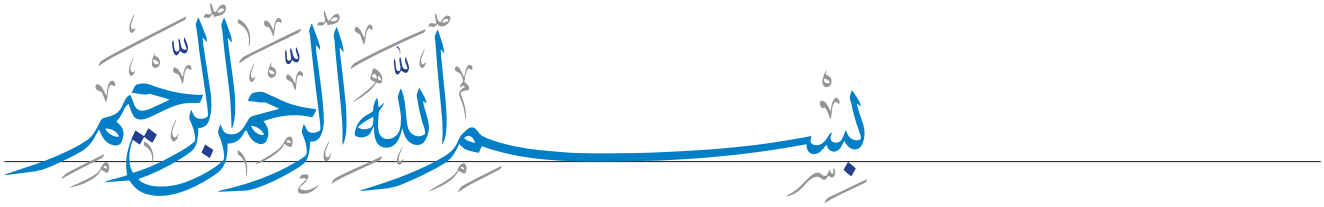
پژوهشنامه سیاستی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



آبان ماه سال ۱۴۰۳


بسم الله الرحمن الرحيم

مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۰۲۸۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۰/۰۲

گرافیک و صفحه آرایی:

حمیده سادات وفایی

گردآوری:

زهرا نجار

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




فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی

حکمرانی شورای عالی بورس؛ چالش‌ها و پیشنهادهای اصلاحی در قانون ۱۴
تحلیل تحولات و چشم‌انداز اقتصاد ایران در آستانه تدوین بودجه ۱۴۰۴ ..... ۱۶
مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان: مناطق ویژه اقتصادی کشور قزاقستان ۱۸
پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (شهریور ۱۴۰۳) ۲۰
برآورد انتظارات تورمی: شاخص انتظارات تورمی مبتنی‌بر نظرسنجی ۲۲
مروری بر چالش‌های تعیین ارزش کالاهای صادراتی ۲۴
تحلیل اقتصادی نظام ورشکستگی: بررسی تطبیقی چارچوب بازسازی شرکت‌ها ۲۶
آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران : سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار ۲۸
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: تبصره «۱۵» (تسهیلات تکلیفی و اشتغال) ۳۰
پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در مهرماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن ۳۲
ماهیت و الزامات اقتصاد دریامحور در ایران ۳۴
بررسی «گزارش‌های پشتیبان تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور»: تطبیق تبصره‌ها و احکام لایحه بودجه با احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت ۳۷
وضعیت تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط شبکه بانکی در سال ۱۴۰۱ ..... ۳۹
بررسی عملکرد و چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت ۴۱



فهرست

دفترمطالعات‌بخش‌عمومی

بررسی عملکرد مالی دولت در چهارماهه نخست سال ۱۴۰۳ ..... ۴۳
مالیات بر دارایی مالیات سالیانه املاک گران‌قیمت ۴۴
مالیات بر مجموع درآمد: نحوه محاسبه درآمد مشمول ۴۶
بودجه سال ۱۴۰۳ از لایحه تا قانون ۴۸
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور : تبصره «۱» - عوارض و مالیات ۵۰




فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی

مطالعه تجارب جهانی ناموفق در ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید ۵۲
اظهارنظر کارشناسی در مورد دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر مؤسسات پس‌انداز و تسهیلات مسکن ... ۵۴
روند پرشتاب تغییرات اقلیمی در ایران با تمرکز بر شاخص اشعه فرابنفش ۵۶
بررسی روند اجرایی شدن قانون حفاظت از خاک با تأکید بر بحران فرسایش خاک کشور (از دیدگاه زیست‌محیطی) ۵۸
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: موضوع تبصره «۷» ـ بخش آب، کشاورزی و محیط زیست ۶۰
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: موضوع تبصره «۱۱» ـ حوادث و بحران ۶۲
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: موضوع تبصره «۱۰» ـ بخش مسکن و حمل‌ونقل ۶۵
بررسی چارچوب تقنینی و مدیریت جامع یکپارچه جوندگان موذی (موش)در ایران و نمونه‌های بین‌المللی ۶۸
آسیب‌شناسی تهیه برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی حمل‌ونقل در ایران بررسی تجربیات جهانی و ارائه الگوی مطلوب برای برنامه پنج‌ساله هفتم ۷۰
ارائه چارچوب تقنینی مقابله با آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع کشور با تأکید بر تجربیات جهانی ۷۲
تعیین و تدقیق منطقه ساحلی جنوب کشور براساس «برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» (مصوب هیئت‌وزیران، مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۲) ۷۵



فهرست

دفتر مطالعات انرژی

توسعه و تنظیم‌گری هوش مصنوعی : شاخص آمادگی هوش مصنوعی دولت ۷۷
بازنگری ضوابط استقرار فعالیت‌ها در کاربری مسکونی (موضوع ماده (۵۵) قانون شهرداری) ۸۰
بررسی ساختار سرمایه‌گذاری در بخش صنعت ایران و عوامل مؤثر بر آن ۸۲
اثر ارتقای ایمنی خودروها بر کاهش تلفات ناشی از تصادفات جاده‌ای و هزینه‌های آن ۸۴
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور : تبصره «۶» (حوزه صنعت، معدن و ارتباطات) ۸۶
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور : تبصره «۳» (نفت و روابط مالی آن با دولت) ۸۸
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: تبصره «۱۴»(برق و انرژی هسته‌ای) ۹۰



فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

بررسی راهکارهای تقویت نظام آموزش و پرورش رسمی عمومی ۹۲
رونق نوشت‌افزار ایرانی؛ واکاوی مسائل و راهکارهای تقنینی ۹۴
بررسی نحوه توزیع اعتبارات تخصیص‌یافته به ردیف اختصاصی اجرای قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ ..... ۹۶
ارزیابی عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف ۹۸
ارزیابی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۳:حوزه آموزش عالی و تحقیقات ۱۰۰
ارزیابی عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور: بخش فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق ۱۰۲
بررسی و مطالعه تکلیف دولت‌ها در حمایت از آموزش عالی در پرتو قوانین و مقررات کشورهای منتخب ۱۰۴
بررسی جوایز علم و فناوری به‌مثابه ابزار سیاستگذاری ۱۰۶



فهرست

دفتر مطالعات اجتماعی

محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه: (برنامه‌های اول تا چهارم پس از انقلاب ۱۳۸۸ -۱۳۶۸) ۱۰۸
پویایی‌شناسی نظام اداری در ایران سلسله‌گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور ۱۱۰
ارزیابی قانون حمایت از حقوق معلولان (فصل مسکن) ۱۱۲
ارزیابی عملکرد مراکز مهر خانواده از منظر پیشگیری و کاهش آسیب‌های ناشی از طلاق ۱۱۴
بررسی نقش و جایگاه شوراهای کار در نظام تصمیم‌گیری واحدهای کاری درکشورهای منتخب و مقایسه آن با شوراهای اسلامی کار در ایران ۱۱۶

دفتر مطالعات سیاسی

مردم‌سالاری مشارکتی در سطح محلی : مبانی و روش‌ها ۱۱۸
مردم‌سالاری مشارکتی در سطح محلی : پیش‌بینی ترتیبات نهادی و پیشنهادهایی برای ایران ۱۲۱
ششمین گزارش مستند مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص عملکرد حقوق بشری آمریکا (سال ۱۴۰۲) ۱۲۴



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی

اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مواد ارجاعی از صحن) ۱۲۶

اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست تصویب‌نامه‌های قانونی نامعتبردوره فترت» ۱۲۷

دفتر مطالعات مدیریت

داده حکومتی باز : بررسی زیست‌بوم درگاه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی کشور ۱۲۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور : موضوع تبصره «۱۲»حقوق و دستمزد ۱۳۰

بررسی لایحه بودجه سال۱۴۰۴ کل کشور : تبصره« ۱۷» (نظام اداری) ۱۳۳



فهرست

دفتر مطالعات حکمرانی

کارکرد و آثار حقوق نرم بر حکمرانی جهانی..... ۱۳۵

مقدمه‌ای بر تصویر ایران تاب‌آور..... ۱۳۷

مروری بر تجارب جهانی کاربست کارآزمایی تصادفی کنترل شده (RCTs) در چارچوب مراکز بینش رفتاری و ارائه توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی..... ۱۳۹

بررسی مبانی، چارچوب‌ها و سازوکارهای ارتقای «ظرفیت نهادی» در حکمرانی و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی..... ۱۴۱

افکارسنجی ملت

اعتماد مردم به حکومت از منظر علوم رفتاری معرفی یک شاخص بومی برای سنجش اعتماد مردم به حکومت در ایران ۱۴۳

حکمرانی شورای عالی بورس؛
چالش‌ها و پیشنهادهای اصلاحی در قانون

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20145

۲۰۱۴۵
۱۴۰۳/۰۸/۰۱
دفتر مطالعات اقتصادی

بیان/شرح مسئله

حکمرانی در بازار سرمایه یکی از موضوعات مهم و کلیدی است که همواره مورد تأکید قانونگذاران در کشورهای مختلف بوده است.

در احکام متعددی از قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴ نیز به حکمرانی در بازار سرمایه پرداخته و قواعدی ناظر به آن در بازار بورس و اوراق بهادار یا بازار سرمایه (شورای عالی بورس و سازمان بورس و اوراق بهادار) وضع کرده است.

در حکمرانی شورای عالی بورس تأکید بر جهت‌گیری کلان بازار سرمایه به‌منظور تحقق کارکردهای بازار است؛ به‌طوری‌که در این مسیر، اقدامات و تصمیمات صحیح به‌کار گرفته شود.

بااین‌حال، با گذشت بیش از ۱۸ سال از ابلاغ این قانون ضروری است تا قواعد و طراحی‌های صورت گرفته در آن قانون پیرامون حکمرانی مورد بازبینی و ارزیابی قرار گیرد و متناسب با شرایط اقتصادی و مالی کشور و همچنین بهره‌مندی از اصول حکمرانی در بازارهای سرمایه نسبت به اصلاح و ارتقای وضعیت حکمرانی بازار سرمایه اقدام شود.

گزارش حاضر به چالش‌های حکمرانی توسط شورای عالی بورس اشاره می‌کند و سپس پیشنهادهایی متناسب با نظام مالی و حقوقی ایران و همچنین با استفاده از اصول کلی حکمرانی در بازار سرمایه جهت اصلاح و ارتقای حکمرانی آن شورا در قانون بازار اوراق بهادار ارائه می‌کند.

بررسی کارشناسی نشان می‌دهد که دنبال کردن پیشنهادهای مزبور در قانون بازار اوراق بهادار می‌تواند به مرتفع شدن چالش‌ها و آسیب‌های حکمرانی در شورای عالی بورس کمک کند و به ارتقای حکمرانی در بازار سرمایه منجر شود. همچنین با ارتقای سطح حکمرانی، بازار سرمایه به شکل بهینه‌تری می‌تواند به کارکردهای مالی و اقتصادی خود نائل آید.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

حکمرانی شورای عالی بورس با توجه به قانون فعلی دارای ایرادات متعددی است. زمینه‌های ساختاری در شکل‌گیری تعارض منافع در شورای عالی بورس، مداخله دولت در شورای عالی بورس (حق وتوی دولت)، آسیب‌های ناظر بر ترکیب اعضای شورای عالی بورس، ضعف در کاربست ظرفیت‌های تخصصی و کارشناسی در جلسات شورای عالی بورس، وجود وظایف اجرایی برای شورای عالی بورس و برخی خلأهای قانونی از اصلی‌ترین چالش‌های حکمرانی در بازار سرمایه هستند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهادها و توصیه‌های گزارش در راستای تقویت مؤلفه‌های مهم حکمرانی بازار اوراق بهادار است. این مؤلفه‌ها شامل کنترل تعارض منافع در تصمیم‌گیری‌ها، ارتقای شفافیت (افزایش تقارن اطلاعاتی)، افزایش قدرت نظارتی و پاسخ‌گویی آن نسبت به ذی‌نفعان، تخصصی‌تر شدن تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌های بازار است.



تحلیل تحولات و چشم‌انداز اقتصاد ایران
در آستانه تدوین بودجه ۱۴۰۴

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20146

۲۰۱۴۶
۱۴۰۲/۰۸/۰۱
دفتر مطالعات اقتصادی

بیان/شرح مسئله

داشتن درک عمیق از وضعیت اقتصاد کلان کشور مبتنی‌بر به‌روزترین آمارها برای قانون‌گذاران ضروری است، زیرا نمایندگان را قادر می‌سازد تا تصمیمات مبتنی‌بر دانش و آگاهی در جهت پیشبرد منافع عمومی اتخاذ کنند. این فهم نه‌تنها به تدوین سیاست‌های اقتصادی مؤثر کمک می‌کند، بلکه به ارزیابی تأثیرات کوتاه‌مدت و بلندمدت این سیاست‌ها نیز یاری می‌رساند.

نمایندگان، با تکیه بر این دانش، می‌توانند مسیر توسعه و پیشرفت کشور را هموارتر سازند.

در آستانه بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ این موضوع از اهمیت بسیار بیشتری نیز برخوردار است. به خصوص آنکه شرایط اقتصاد کشور به نحوی است که تصمیم‌گیری در خصوص سیاست‌های اقتصادی بسیار حساس خواهد بود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی این گزارش نشان داد رشد اقتصادی کشور پس از تجربه چهار سال رشدهای بالای ۴ درصد در بهار ۱۴۰۳ کاهش ۲/۵ واحد درصدی نسبت به فصل مشابه سال قبل داشته است. برآوردهای این مرکز نیز نشان می‌دهد رشد اقتصادی تابستان به دلیل قطعی برق صنایع، روند نزولی رشد صادرات نفتی و تداوم بودجه‌های انقباضی دولت ۲/۵ درصد بوده است. ضمن اینکه بررسی شکاف تولید در ایران نشان داد روند این متغیر در سال‌های اخیر به میزان قابل‌توجهی کاهش یافته و بنابراین از محل استفاده از ظرفیت‌های خالی اقتصاد نمی توان به افزایش رشد اقتصادی امیدوار بود. به طور کلی با توجه به تداوم مسائل پیش گفته رشد اقتصادی کشور در سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ به ترتیب ۲/۵ و ۲/۸ درصد پیش‌بینی می‌گردد که کمتر از رشد هدف برنامه هفتم (۸ درصد) و رشد اقتصادی محقق شده در چهار سال گذشته(۴/۲) درصد است. ضمن اینکه همین تصویر از رشد نیز با مخاطرات مهمی از جمله مسئله کاهش رشد موجودی سرمایه اقتصاد، رشد ناچیز بهره‌وری، عدم تامین پایدار انرژی صنایع و تداوم اجرای سیاست کنترل مقداری ترازنامه و آثار منفی آن بر عرضه و تقاضای اقتصاد روبه‌رو است.

بررسی نرخ تورم نیز نشان داد با وجود سطح بالای نرخ تورم در کشور در شهریور ۱۴۰۳(۳۵ درصد بر اساس اعلام مرکز آمار) با این حال روند این متغیر در فصول اخیر نزولی بوده است. هر چند کمتر بودن نرخ تورم نقطه به نقطه از نرخ تورم کل به معنی روند نزولی نرخ تورم طی فصول آتی است با این حال سهم بالای تورم خدمات به دلیل افزایش قابل توجه اجاره‌بها و عقب ماندن نرخ تورم خدمات از کالا حکایت از ماندگاری تورم در سطوح بالای قبلی و کاسته شدن از روند نزولی نرخ تورم دارد. برآوردهای این مرکز نشان می‌دهد در صورت تداوم وضعیت موجود نرخ تورم در ادامه سال ۱۴۰۳ و همچنین سال ۱۴۰۴ به مسیر نزولی خود البته با شیب کمتر ادامه خواهد داد و تا پایان سال ۱۴۰۴ حدود ۸ واحد درصد کاهش خواهد یافت.

بررسی وضعیت نرخ تورم انتظاری نیز نشان می‌دهد این متغیر نیز متناسب با تورم کل، روندی نزولی دارد. بانک مرکزی طی دوره اخیر با دنبال کردن سیاست کنترل مقداری ترازنامه سعی نموده است تا با کاهش رشد نقدینگی روند نزولی تورم را تسریع نماید.

با این حال به‌رغم کسب توفیق در تحقق رشد نقدینگی هدف در پایان سال ۱۴۰۲ روند این متغیر در سال ۱۴۰۳ صعودی شده و تحقق رشد نقدینگی هدف بانک مرکزی برای سال ۱۴۰۳(۲۳ درصد) با چالش‌های جدی روبه‌رو خواهد بود که وجود عزمی برای کاستن از فشار کسری بودجه بر شبکه بانکی و نظارت جدی بر بانک‌های ناسالم از مهمترین این چالش‌ها خواهد بود.

بررسی وضعیت تراز حساب جاری فصول اخیر نشان از افزایش تراز حساب جاری به دلیل افزایش قابل توجه صادرات نفتی در بهار ۱۴۰۳ دارد. در صورت تداوم و با فرض تداوم رشد صادرات غیرنفتی و واردات کشور مشابه ۶ ماهه نخست سال جاری، منجر به مازاد ۱۳/۷ میلیارد دلار تراز حساب جاری در سال ۱۴۰۳ خواهد شد. ثبت چنین آماری از منظر بازار ارز به معنی توانایی بیشتر بانک مرکزی در کنترل نرخ ارز خواهد بود.

بررسی وضعیت بودجه نشان می‌دهد دولت تا پایان سال ۱۴۰۳ برای تأمین بودجه عمومی به حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان منابع جدید نیاز دارد که به نظر می‌رسد بخشی از این کسری با عدم تخصیص برخی هزینه‌ها مطابق با روال سال‌های گذشته کاهش خواهد یافت.

ضمن اینکه با توجه به مجوز استقراض ۲۵ درصد از سهم صندوق توسعه، علاوه بر ۱۲۴ هزار میلیارد تومان استقراضی که تا کنون صورت گرفته است، مابقی آن تا انتهای سال در اختیار دولت است و کسری مذکور از محل باقی‌مانده منابع استقراضی از صندوق و انتشار اوراق مازاد بر سقف بودجه تأمین خواهد شد. با این حال به نظر می‌رسد چالش اصلی دولت در خصوص بودجه کسری هدفمندی یارانه است که در سال‌های اخیر آسیب‌های فراوانی به انضباط مالی دولت وارد کرده است. متاسفانه روند کسری سازمان هدفمندی یارانه‌ها در مدت زمان کوتاهی رشد بسیار زیادی کرده است و چشم‌انداز کوتاه‌مدت سال ۱۴۰۳ نیز بدتر شدن وضعیت را نشان می‌دهد. برای روشن شدن شرایط موجود کافی است بدانیم در سال ۱۴۰۲ کسری محقق شده هدفمندی ۱۷۰ هزار میلیارد تومان بود (این رقم فارغ از عدم تخصیص ردیف‌های قانونی برای مدیریت کسری است). پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۳ نیز بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان کسری داشته باشد.

بررسی شاخص نرخ فقر نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۲، ۳۰,۰۱ درصد از جمعیت کل کشور زیر خط فقر قرار داشته‌اند که در مقایسه با سال‌های قبل نشان می‌دهد نوعی چسبندگی در سطح فقر کشور ایجاد شده و این نرخ حول حدود ۳۰ درصد تثبیت شده است. شرایط موجود فقر نشان می‌دهد که کشور برای کاهش فقر نیازمند سیاستگذاری هم در سطح اقتصاد کلان و هم در سطح حمایت اجتماعی است. در درجه اول بهبود شرایط اقتصاد کلان که نامطلوب بودن آن در سال‌های اخیر عامل اصلی افزایش و تثبیت نرخ فقر بوده است، ضروری است.

کاهش فقر نیازمند تحقق رشد اقتصادی مستمر و فراگیر و کاهش تورم است. بخصوص تورم نقش مهمی در افزایش نابرابری و شکاف فقر داشته و تداوم آن خروج از فقر را سخت و کارایی سیاست‌های توانمندسازی و حمایتی را کاهش می‌دهد. از طرف دیگر، در موضوع فقر نمی‌توان به سیاست‌های کلان اقتصادی بسنده کرد و اعمال سیاست‌های توانمندسازی و حمایتی نیز ضروری است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تصویر وضعیت موجود و چشم‌اندازهای سال‌های پیش رو حاکی از این واقعیت مهم است که تداوم سیاست‌های موجود و بی‌عملی در برخی حوزه‌ها، نه‌تنها منجر به تحقق اهداف قانون برنامه هفتم و پیشرفت کشور نخواهد شد، بلکه منجر به بدتر شدن شرایط نیز خواهد شد. از این رو به جای اکتفا به گذران امور جاری، آن هم فقط در حال حاضر و با علم به ناتوانی در اجرای همین امور در سالهای بعد با تشدید چالشها، حداقل لازم است با هدف تسهیل پیشبرد امور جاری در سالهای بعد، اصلاحات اقتصادی و برنامه‌های میان‌مدت تحولی را شروع کنیم و از بی‌عملی و تسویف دوری کنیم. از طرف دیگر وضعیت انتظارات تورمی شکننده و سرمایه اجتماعی پایین باعث خواهد شد هر گونه سیاست اصلاحی جدی با واکنش‌هایی از طرف بدنه جامعه روبه‌رو گردد و در چنین شرایطی استراتژی اصلاحات تدریجی هر چند همه اهداف را محقق نمی سازد با این حال می‌تواند بخشی از مسئله را حل کند. همچنین اقدامات اصلاحی نظیر طراحی برای ابتکارات بین المللی در راستای ایجاد منفعت مشترک برای جذب سرمایه‌های خارجی، اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها بر اساس بیشترین ظرفیت خلق ارزش، پیشبرد اصلاحات ناظر به رفع ناکارآیی‌های نظام بانکی و بودجه ای کشور می‌بایست جداً در دستور کار قرار گیرد.

مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان :
مناطق ویژه اقتصادی کشور قزاقستان

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20151

دفتر مطالعات اقتصادی
۲۰۱۵۱
۱۴۰۳/۰۸/۰۶

بیان/شرح مسئله

با توجه به برخی از ویژگی‌های کشور قزاقستان ازجمله نوپا بودن ایده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در این کشور، بهره‌مندی از منابع عظیم انرژی و وابستگی اقتصادی به آن، موقعیت راهبردی این کشور در توسعه مسیرهای عبوری (کریدورهای ترانزیتی) و شاخص‌های اقتصادی رو به رشد قزاقستان، بررسی مناطق اقتصادی این کشور می‌تواند دلالت‌هایی برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ایران داشته باشد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

اقتصاد کشور قزاقستان همبستگی مثبتی با صنعت نفت و گاز دارد. از ابتدای سال ۲۰۰۰ میلادی به‌جز در مقاطعی نظیر بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۷ و کرونا در سال ۲۰۲۰، درمجموع رشد تولید ناخالص قزاقستان و رتبه اقتصاد این کشور بهبود یافته، اما شاخص باز بودن تجارت و حجم سرمایه ورودی کاهش یافته است. سهم بخش خدمات در تولید ناخالص داخلی قزاقستان حدود ۵۵ درصد، صنعت حدود ۳۵ درصد و کشاورزی حدود ۵ درصد است.

بخش عمده‌ای از صادرات و واردات کشور قزاقستان نیز معطوف به بخش صنعت بوده و تنها حدود ۲ تا ۳ درصد آن مربوط به بخش کشاورزی است.

به‌نظر می‌رسد کشور قزاقستان با استفاده از سیاست‌های همکاری منطقه‌ای از طریق قراردادهای مناطق تجارت آزاد و بهره‌مندی از مناطق ویژه اقتصادی، به‌دنبال توسعه سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و بهبود سایر شاخص‌های اقتصادی است.

مطابق قانون مناطق ویژه قزاقستان، منطقه ویژه اقتصادی به‌منظور توسعه شتابان تولیدات پیشرفته، پربازده و رقابتی، جذب سرمایه‌گذاری، دستیابی به فناوری‌های نوین در بخش اقتصاد و همچنین افزایش اشتغال ایجاد می‌شوند.

بااین‌حال برای تأسیس هر منطقه، اهداف متنوعی بیان شده است؛ این اهداف شامل توسعه ملی و همچنین بهبود مسائل اجتماعی و اقتصادی مناطق همجوار از طریق توسعه منطقه ویژه اقتصادی است.

حضور در زنجیره تجارت جهانی، فعال کردن ورود اقتصاد قزاقستان به سیستم روابط اقتصادی جهانی، جذب سرمایه‌گذاری، توسعه تولید و صادرات، توسعه فناوری در صنایع مختلف، بهبود مدیریت، حل معضلات اجتماعی و حقوقی و توسعه شهرها (غالباً مناطق همجوار) از مهم‌ترین اهداف ایجاد مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان است.

همچنین، مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان از معافیت‌ها و مشوق‌هایی در حوزه مالیات، عوارض گمرکی، اخذ روادید، صدور مجوز و ... برخوردارند.

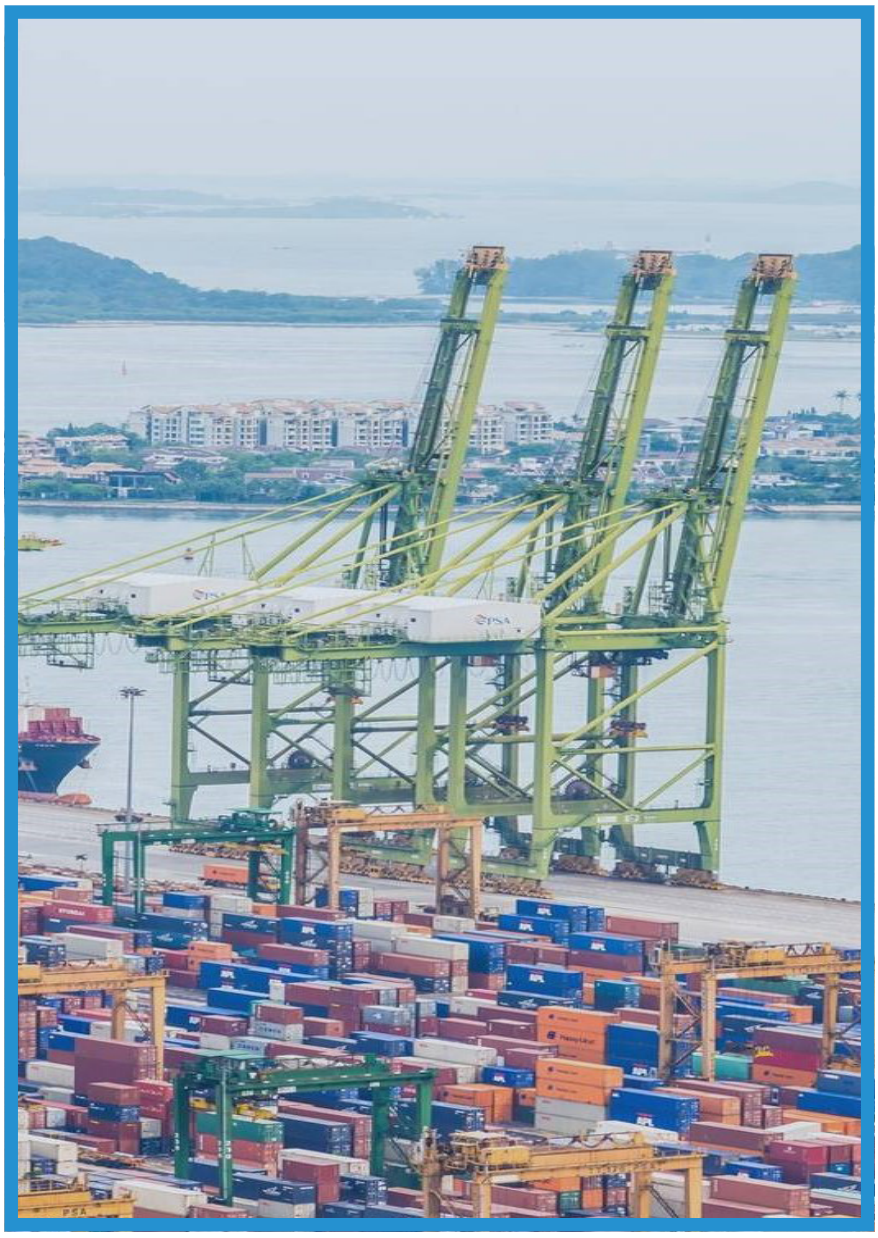
از میان ۱۳ منطقه ویژه اقتصادی قزاقستان که در ۲۱ سال اخیر ایجاد گردیده‌اند، تعداد ۹ منطقه از سال ۲۰۱۱ به‌بعد ایجاد شده‌اند لذا کشور قزاقستان را می‌توان در زمره کشورهای نوپا در حوزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی قلمداد کرد.

برخی از مناطق ویژه اقتصادی عملکرد نسبتاً قابل قبولی در حوزه تولید، صادرات و جذب سرمایه‌گذاری داشته‌اند؛ به‌عنوان مثال حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد سرمایه‌گذاری

خارجی در کشور قزاقستان، در مناطق ویژه اقتصادی صورت پذیرفته است؛ همچنین ۲۰ درصد تولیدات صنایع سبک این کشور از طریق منطقه ویژه اقتصادی اونتوستیک[1] انجام گرفته و حدود ۵۰ درصد تولیدات این منطقه به ۲۳ کشور صادر می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بااین‌حال، سیاستگذاری و تدوین مقررات مناطق ویژه اقتصادی در کشور قزاقستان دارای نکات قابل‌توجهی است که می‌توان از آن بهره‌برداری کرد؛ تعیین فعالیت‌های اولویت‌دار، ارائه هدفمند معافیت، تعیین زمان و شرایط انحلال مناطق ویژه در صورت عدم تحقق شاخص‌ها و یا پایان زمان تعیین شده، محدودیت ثبت شرکت در خارج از منطقه ویژه اقتصادی برای فعالان منطقه که از معافیت مناطق ویژه استفاده می‌کنند، تعیین وسعت محدود و خارج از مناطق مسکونی برای اغلب مناطق ویژه اقتصادی قزاقستان، از مهم‌ترین ویژگی‌های این مناطق محسوب می‌شود که می‌توان در مناطق آزاد ایران از آن قواعد بهره برد.

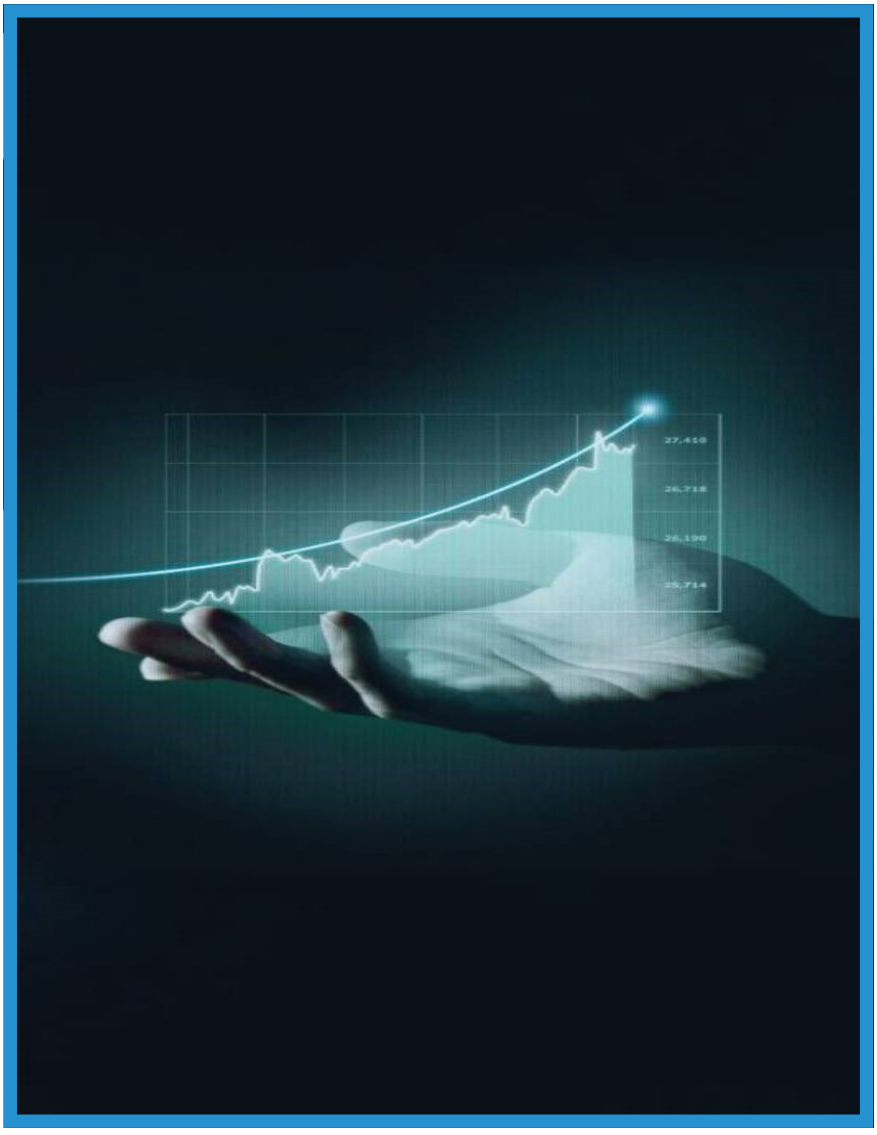


1.ontustik

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران:
برآورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (شهریور ۱۴۰۳)

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20157

۲۰۱۵۷
۱۴۰۳/۰۸/۱۵
دفتر مطالعات اقتصادی



بیان/شرح مسئله

داشتن تصویری بهنگام و قابل اعتماد از وضعیت بخش حقیقی اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بسیار با اهمیت است. بااین‌حال، 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 فصل تابستان منتشر کرده اند.

در راستای کاهش این تأخیر و دستیابی به آمارهایی به‌هنگام‌تر، مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش کرده است در چارچوب حساب های ملی ماهانه با استفاده از داده‌های ماهانه در دسترس، رشد اقتصادی و رشد ارزش‌افزوده فعالیت‌های عمده اقتصادی برای هر ماه را برآورد و منتشر کند تا امکان واکنش‌های بهنگام سیاستگذاری نسبت به تغییر روندهای بخش حقیقی اقتصاد، فراهم شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، **در شهریورماه ۱۴۰۳ رشد اقتصادی کشور ۱/۹ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۱/۶ درصد** برآورد می‌شود.

با توجه به نتایج ماه‌های تیر، مرداد و شهریور، در تابستان ۱۴۰۳ نسبت به فصل مشابه سال قبل، رشد اقتصادی کشور ۲/۴ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۲ درصد برآورد می‌شود.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، **ارزش‌افزوده گروه کشاورزی در شهریور ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل ۲/۵ درصد رشد داشته است.** برآوردهای انجام شده در این زمینه با توجه به آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از افزایش تولید محصولات باغی و محصولات اصلی دامی و میزان بارش در ماه‌های مورد مطالعه است.

همچنین رشد ارزش‌افزوده این بخش در فصل تابستان ۲/۷ درصد برآورد می‌گردد.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، **ارزش‌افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در شهریور ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۵ درصدی** داشته است که نشان‌دهنده رشد ارزش‌افزوده این گروه ناشی از افزایش تولید و صادرات نفت خام و همچنین افزایش تولید گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی نسبت به مدت مشابه سال قبل است. همچنین رشد ارزش‌افزوده این بخش در فصل تابستان ۶/۵ درصد برآورد می‌گردد.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، **ارزش‌افزوده گروه صنایع و معادن در شهریور ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد منفی ۰/۲ درصدی داشته است** که نشان‌دهنده کاهش شاخص تولید صنایع بورسی طی تیر، مرداد و شهریور، کاهش سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان و کاهش شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی بورسی است. همچنین رشد ارزش‌افزوده این بخش در فصل تابستان منفی ۰/۲ درصد برآورد می‌گردد.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، **ارزش‌افزوده گروه خدمات در شهریور ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۱/۹ درصدی داشته است.** در شهریور ماه بخش خدمات تحت‌تأثیر رشد بخش‌های اصلی ازجمله بخش‌های «عمده‌فروشی و خرده‌فروشی»، «حمل‌ونقل انبارداری» و «اطلاعات و ارتباطات» بوده است. همچنین رشد ارزش‌افزوده این بخش در فصل تابستان ۲/۷ درصد برآورد می‌گردد.

برآورد انتظارات تورمی:
شاخص انتظارات تورمی مبتنی بر نظرسنجی

دفتر مطالعات اقتصادی
۱۴۰۳/۰۸/۰۹ ۲۰۱۶۱
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20161

بیان/شرح مسئله

انتظارات تورمی از طریق کانال‌های متعدد بر قیمت‌ها تأثیر می‌گذارد. سرمایه‌گذاران برای اتخاذ تصمیمات سرمایه‌گذاری به پیش‌بینی‌های قابل اعتماد تورم نیاز دارند. بنگاه‌ها برای تعیین قیمت‌ها، سرمایه گذاری سرمایه و تصمیم‌گیری در مورد نیازهای استقراضی و نقدینگی باید نرخ تورم مورد انتظار خود را تعیین کنند.

همچنین انتظارات تورمی در قراردادهایی که به‌طور مداوم مورد مذاکره مجدد قرار نمی‌گیرند، مانند دستمزد، بسیار مهم هستند. مصرف‌کنندگان نیز هنگام تخصیص مصرف بین دوره فعلی و آتی از اطلاعات مربوط به نرخ تورم آتی استفاده می‌کنند و اگر انتظارات تورمی بالا باشد، تمایل آنها به مصرف در دوره فعلی افزایش خواهد یافت که این موضوع می‌تواند قیمت‌ها را بیشتر افزایش دهد[۱]. درنتیجه اخیراً هم اقتصاددانان و هم سیاستگذاران پولی تلاش خود را صرف مطالعه دقیق‌این رابطه کرده‌اند.

درحال‌حاضر این شاخص در ایران یا محاسبه نمی‌شود و یا در صورت محاسبه، اعلام عمومی نمی‌شود.

این درحالی است که سیاستگذار باید با اعلام عمومی شاخص انتظارات تورمی و هدف‌گذاری آن، سیاست پولی را در جهت شکل‌دهی انتظارات تورمی تنظیم کند.

به همین علت برآورد انتظارات تورمی درایران می‌تواند کمک شایانی در جهت بهبود سیاستگذاری‌ها باشد. درنتیجه با توجه به اهمیت و کاربرد فراوان شاخص انتظارات تورمی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از پاییز سال ۱۴۰۰ اقدام به انجام افکارسنجی شاخص‌های اقتصادی جهت محاسبه‌این شاخص درایران کرده است.

در همین راستا گزارش حاضر به بررسی مفاهیم و روش‌های مختلف اندازه‌گیری شاخص انتظارات تورمی مبتنی‌بر نظرسنجی می‌پردازد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نظرسنجی‌های مربوط به انتظارات تورمی در کشورهای مختلف توسط بانک‌های مرکزی، آژانس‌های آمار دولتی، مؤسسات تحقیقاتی یا شرکت‌های خصوصی انجام می‌شوند. این نظرسنجی‌ها هم از منظر نوع سؤالات و هم از منظر نوع پاسخ‌ها قابل بررسی و دسته‌بندی هستند. سؤالات دراین نظرسنجی‌ها می‌تواند کیفی، کمّی یا ترکیبی از سؤالات کیفی و کمّی باشد. سؤالات کیفی معمولاً در مورد جهت (افزایش، کاهش یا ثابت ماندن) تورم در یک بازه زمانی معین سؤال می‌کنند و نحوه طرح‌این سؤالات از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. ازسوی‌دیگر، سؤالات کمی یک بازه از تورم مورد انتظار در آینده و یا برآوردهای نقطه‌ای از درصد تغییر در تورم را مورد پرسش قرار می‌دهند.

در سؤالات ترکیبی، ابتدا درخصوص جهت آتی تورم سؤال می‌شود، اگر پاسخ، مربوط به افزایش یا کاهش‌این متغیر باشد، یک تخمین نقطه‌ای درخواست و یا یک محدوده درصدی انتخاب می‌شود.

از منظر نوع پاسخ‌ها، نظرسنجی‌های کیفی به دو گروه نظرسنجی‌های سه‌گانه و نظرسنجی‌های چندگانه تقسیم می‌شوند.

نظرسنجی‌های سه‌گانه سه دسته پاسخ ممکن دارند که با تمرکز بر انتظارات قیمتی عبارتند از: قیمت‌ها «افزایش خواهد یافت»، «کاهش خواهد یافت» و «تغییری نخواهد کرد».

نظرسنجی‌های چندگانه دارای پنج دسته پاسخ زیر هستند: قیمت‌ها «کاهش می‌یابند»، «ثابت می‌مانند»، «با سرعت کمتری افزایش می‌یابند»، «با همان نرخ افزایش می‌یابند» یا «با سرعت بیشتری افزایش می‌یابند».

به‌طورکلی در اکثر نظرسنجی‌های کیفی از پاسخ‌های چندگانه استفاده می‌شود.

در ادبیات روش‌های مختلفی برای برآورد انتظارت تورمی براساس نظرسنجی‌های کیفی و نظرسنجی‌های کمّی پیشنهاد شده است که هریک ویژگی‌های خاص خود را دارا هستند.

روش‌های مبتنی‌بر نظرسنجی‌های کیفی شامل روش‌های آمار متوازن، روش احتمال، روش رگرسیون و روش تابع لجستیک است.

همچنین برای محاسبه شاخص انتظارات تورمی مبتنی‌بر نظرسنجی‌های کمّی از روش میانگین پیراسته استفاده می‌شود.

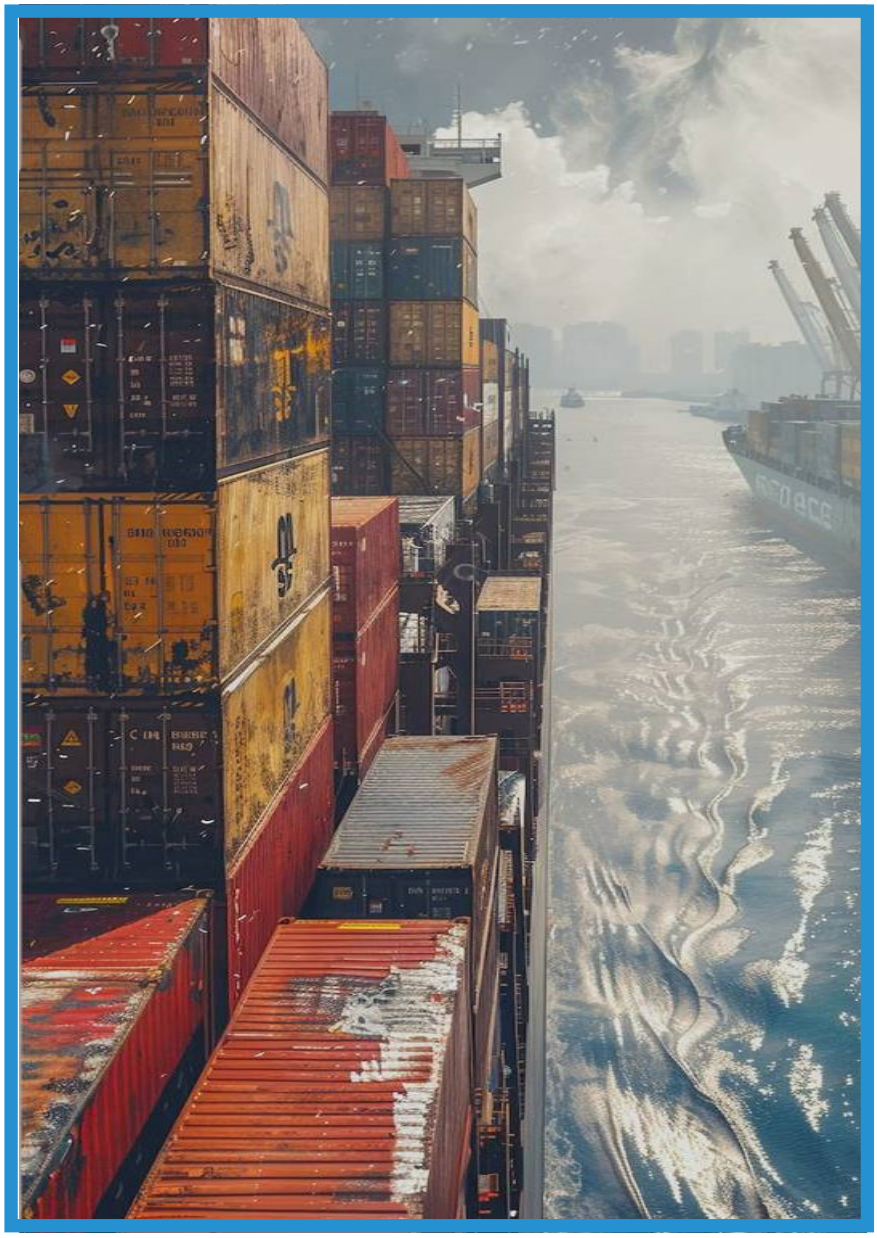
این مرکز در نظر دارد گزارش‌های مستخرج از شاخص‌های مذکور را از فصل تابستان سال ۱۴۰۳ به‌صورت دوره‌ای منتشر کند.



مروری بر چالش‌های تعیین ارزش کالاهای صادراتی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20165

دفتر مطالعات اقتصادی
۱۴۰۳/۰۸/۱۲
۲۰۱۶۵



بیان/شرح مسئله

بررسی صادرات اقلام خوراکی (و برخی اقلام غیرخوراکی) ایران از سال ۱۳۹۷ به‌بعد، روند قابل تأملی را نشان می‌دهد. درحالی‌که ارزش صادرات روند کاهشی قابل‌توجهی داشته، اما وزن صادرات در برخی سال‌ها افزایشی و در برخی سال‌ها کاهشی بسیار کمتر از نسبت کاهش ارزش آن داشته است.

ازاین‌رو، این سؤال اساسی ایجاد می‌شود که چه عاملی باعث کاهش ارزش هر واحد کالای صادراتی خوراکی ایران شده است؟ آیا این کاهش ناشی از افت ارزش کالاهای ایرانی است یا به‌واسطه نوع متفاوت ثبت آماری است؟

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

تعیین ارزش گمرکی کالاها به‌عنوان پایه‌ای برای محاسبه میزان تجارت خارجی و همچنین اخذ مالیات بر تجارت، یکی از مهم‌ترین وظایف گمرکات جهان است.

اساساً اصطلاح تعیین ارزش گمرکی برای کالاهای وارداتی به‌کار برده شده و برای کالاهای صادراتی کاربرد چندانی ندارد. زیرا اولاً کشور مبدأ و تولیدکننده کالای صادراتی نباید چالش جدی در تعیین ارزش کالا داشته باشد و ثانیاً انگیزه چندانی برای اظهار خلاف واقع ارزش کالا وجود ندارد. اما درخصوص کالاهای وارداتی اول کالا از کشورهای مختلف به کشور مقصد وارد شده و دوم به‌منظور پرداخت مالیات بر واردات کمتر، انگیزه برای کم‌اظهاری وجود دارد.

از سال ۱۳۹۷ هم‌زمان با الزام صادرکنندگان به رفع تعهد ارزی، گمرک نیز براساس ماده (۱۶) قانون امور گمرکی ارزش کالای صادراتی اظهار شده توسط صادرکننده را نامناسب تلقی کرده و درنتیجه خود اقدام به ارزش‌گذاری کالاهای صادراتی می‌کند. ارزش‌گذاری صورت گرفته توسط گمرک، ملاک تعهد ارزی صادرکننده خواهد بود و ازاین‌رو با توجه به آنکه کالاهای صادراتی تنوع وسیعی از قیمت و کیفیت دارند، صادرکنندگان تمایل دارند تا برای هرنوع کیفیت کالا، کمترین قیمت موجود را اظهار کنند

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که به‌طورکلی ۹۰ ردیف تعرفه، ارزش ۹۰ درصد صادرات غیرنفتی ایران را دربرمی‌گیرند. از این میان، حدود ۶۰ ردیف تعرفه وجود دارد که می‌توانند دچار چالش در ارزش‌گذاری گمرکی باشند. بررسی قیمت هر واحد این کالاها نشان می‌دهد تقریباً همه آنها از سال ۱۳۹۷ به‌بعد دچار افت ناگهانی ارزش شده‌اند. همچنین مقایسه قیمت این کالاها با میانگین جهانی و داده‌های گمرک مقابل نشان می‌دهد که درحالی‌که روند قیمت جهانی در آنها رو به افزایش بوده، ارزش کالای صادراتی ایران، روند کاهشی را نمایش می‌دهد. این موضوع تأییدی بر این ادعاست که کاهش ارزش دلاری صادرات ایران در مقابل افزایش یا کاهش کمتر صادرات حجمی، نه به‌دلیل افت ارزش کالاهای ایرانی؛ بلکه به‌علت شیوه ارزش‌گذاری گمرک است.

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که ارزش‌گذاری فعلی گمرک بر روی کالاهای صادراتی می‌تواند تا ۴ میلیارد دلار صادرات روی این ۶۰ ردیف تعرفه را کمتر از واقع نشان دهد. این موضوع دارای پیامدهای متعددی است.

نتایج نشان می‌دهد که ارزش‌گذاری کالاهای صادراتی که ناشی از الزام به رفع تعهد ارزی است، باعث شده تا اولاً در عمل هدف سیاستگذار از قانون رفع تعهد محقق نشود، زیرا حداکثر ۶۵ درصد صادرات در این ۶۰ ردیف تعرفه به‌صورت رسمی اظهار شده و ارز آن در بازار رسمی عرضه می‌شود.

ثانیاً باعث مخدوش شدن آمارهای کشور هم از منظر صورت‌های مالی تولیدکنندگان و هم از منظر آمارهای کلان کشور می‌شود.

ثالثاً ترکیب رفع تعهد ارزی و ارزش‌گذاری باعث می‌شود تا صادرکنندگان عطای دریافت مشوق‌های مالیاتی را به لقای آن (که منجر به فروش ارز به قیمت‌های پایین‌تر می‌شود)، ببخشند و با اعلام ارزش پایین‌تر، از معافیت‌های در نظر گرفته شده صرف‌نظر کنند

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس بند «پ» ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت [1]، بانک مرکزی موظف است تا سیاست‌های ارزی کشور را به‌نحوی اصلاح کند که انگیزه برای بیش‌اظهاری واردات و کم‌اظهاری صادرات وجود نداشته باشد. بنابراین قانونگذار به‌درستی تشخیص داده که علت اظهار خلاف واقع ارزش کالا، انگیزه‌هایی است که از محل سیاست‌های ارزی ایجاد شده است. ازاین‌رو پیشنهاد اصلی این مطالعه، کاهش فاصله نرخ ارز رسمی و غیررسمی پیش از هر اقدام دیگری است. یکی از احکام دیگر برنامه، جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۱) است که به صادرکنندگان خُرد اجازه می‌دهد ارز حاصل از صادرات خود را در مرکز مبادله ارز و طلای ایران به نرخ توافقی عرضه کرده یا پس از اعلام به بانک مرکزی، برای واردات کالاهای مجاز که بانک مرکزی با تأمین ارز آنها موافقت کرده است، توسط خود یا دیگر واردکنندگان مورد استفاده قرار دهند؛ که بخشی از مشکل را حل کرده و لازم است به بخش بزرگتری از صادرکنندگان توسعه پیدا کند.

درنهایت آنکه حالت بهینه، ایجاد شرایطی است که در آن تمایل به خوداظهاری در قیمت‌های واقعی وجود داشته باشد. کاهش زمان پرداخت مشوق‌های مالیاتی صادرات، امکان عرضه ارز حاصل از صادرات با نرخ توافقی و برقراری ارتباطات مالی و بانکی با شبکه بانکی بین‌المللی ازجمله پیشنهادهای این مطالعه برای حل معضل کم‌اظهاری صادرات است.

1.https://shenasname.ir/barname%-۷۲۹۸/۷D%۸۲%۹D%۸A%۷D%۸۶%۹D%۸۸%۹D%-۸۶%۹D%۸A%۸D%۸B%۱D%۸۶%۹D%۸A%۷D۹%۸۵%D%-۸۷%۹D%۸۷%۹D%۸۱%۹D%۸AA%D%-۸۵%۹D%۸AA%D%۸۸%۹D%۸B%۳D%۸B%۹D۸۷%۹.

تحلیل اقتصادی نظام ورشکستگی:
بررسی تطبیقی چارچوب بازسازی شرکت‌ها

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20175

دفتر مطالعات اقتصادی
۱۴۰۳/۰۸/۱۴
۲۰۱۷۵

بیان/شرح مسئله

شرکت‌ها در چرخه عمر خود، مراحل متعددی را تجربه می‌کنند. حیات شرکت‌ها با تأسیس و ثبت آنها آغاز و با توسعه بازار و افزایش درآمد و سودآوری، رشد و بلوغ ادامه می‌یابد. به دلایل متعدد داخلی و خارجی، ادامه فعالیت شرکت‌ها ممکن است با مشکل مواجه شود که با تشدید شرایط می‌تواند به انحلال (اتمام) و ورشکستگی آنها بینجامد.

تعیین تکلیف ورشکستگی شرکت‌ها به روش‌های متعددی صورت می‌پذیرد. فروش یک‌جای شرکت، تصفیه و فروش جداگانه دارایی‌های شرکت از روش‌های تعیین تکلیف ورشکستگی هستند که هرکدام هزینه‌ها و فواید مختلفی دارند.

آثار و هزینه‌های ورشکستگی شرکت‌ها تنها محدود به سطح بنگاه نیست و کلیت اقتصاد نیز از آن متأثر می‌شود. نظامات قانونی به‌منظور تسریع و تسهیل فرایند حل‌وفصل ورشکستگی شرکت‌ها و کاهش آثار مخرب آن در سطح خرد و کلان، نظام بازسازی را پیشنهاد داده‌اند. براساس این نظام قانونی، شرکت‌هایی که دچار مشکل هستند، پس از ارزش‌گذاری و مشخص شدن میزان مانده ارزش قابل تقسیم به طلبکاران، دارایی مزبور به ایشان تعلق خواهد گرفت و مازاد آن به سهام‌داران فعلی تخصیص می‌یابد.

در نظام بازسازی به شرکت مهلت داده می‌شود تا بتواند مجدداً ساختار مالی و اقتصادی خود را در راستای تقویت ابعاد کسب‌وکار تجدید کند و از ورشکستگی آن جلوگیری شود.

الگوی بهینه آن است که برای شرکت‌هایی که ممکن است به‌طور موقت در تنگنای مالی قرار گرفته‌اند و با اصلاحات مالی جزئی و کوتاه‌مدت می‌توانند از این تنگنا خارج شوند، وارد فرایند پیچیده ورشکستگی نشوند و ارزش‌افزوده‌هایی که ناشی از فعالیت آنها در اقتصاد تولید می‌شود، با انحلال و ورشکستگی از میان نرود. این نظام قانونی در کشور ایران وجود ندارد و شرکت‌ها نمی‌توانند از مزایای این روش بهره‌مند شوند. به بیانی دیگر، در نظام قانونی ایران ممکن است شرکتی که به‌طور موقت دچار تنگنای مالی شده است و نمی‌تواند نصاب‌های قانونی را رعایت کند، وارد چرخه هزینه‌بر ورشکستگی شود و به انحلال و از بین رفتن محکوم شود.

با این بیان، وجود نظام قانونی ضروری است که بتواند ظرفیتی را برای ادامه حیات آن فراهم آورد. نظام بازسازی این ظرفیت را فراهم می‌کند. مطابق با این نظام قانونی، شرکت و ذی‌نفعان در سطح خرد و کلان اقتصاد از تجدید ساختار مالی شرکت منتفع می‌شوند.

لازم به بیان است که در قانون تجارت ایران ظرفیت قراردادهای ارفاقی وجود دارد که از برخی ابعاد به نظام بازسازی شباهت دارد. براساس قرارداد ارفاقی به شرکت مهلت داده می‌شود تا با ادامه فعالیت‌های خود، وضعیت مالی را ارتقا دهد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

به‌دلیل اهمیت و مزایای متعددی که نظام بازسازی دارد، ضروری است تا در نظام حقوقی و قانونی ایران این ساختار تصویب و به‌کار گرفته شود. نظام بازسازی دارای سهولت بیشتری نسبت به نظام ورشکستگی است و هزینه‌های سطح خرد و کلان در آن بسیار کمتر است. در این نظام قانونی، شرکت‌ها با احتمال کمتری منحل می‌شوند و شرکت‌ها می‌توانند با تجدید ساختار مالی ادامه حیات داشته باشند.

ضروری است به این نکته توجه داشت که در قانون تجارت مصوب سال ۱۳۱۱ به قرارداد ارفاقی اشاره شده است. قرارداد ارفاقی از برخی ابعاد به نظام بازسازی شباهت دارد. مطابق با این قرارداد، شرکتی که در تنگنای مالی و در آستانه ورشکستگی قرار گرفته است، می‌تواند با برخی اقدام‌های مالی ادامه حیات دهد و از ورشکستگی آن جلوگیری کرد. در قرارداد ارفاقی شرکت‌ها ساختار مالی خود را در راستای اصلاح وضعیت مالی بازسازی می‌کنند.

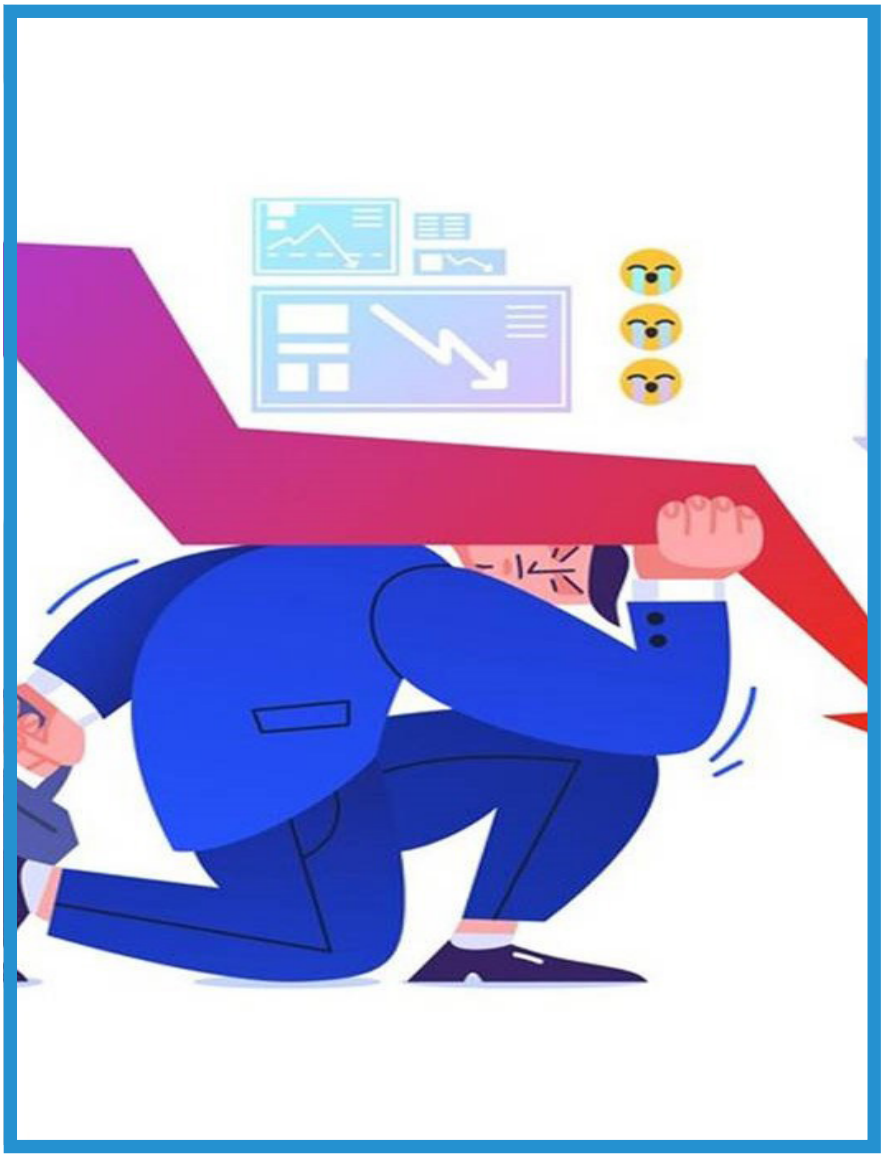
همچنین در قانون جدید بانک مرکزی مصوب سال ۱۴۰۲ به بحث گزیر در بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی اشاره کرده و بستر قانونی برای استفاده از این سازوکار را ارائه داده است. براساس گزیر، از ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی جلوگیری می‌شود و با ابزارهای قانونی مشخصی نسبت به تعیین تکلیف مالی آنها اقدام خواهد شد و از ساختار مرسوم ورشکستگی که در شرکت‌ها به‌کار گرفته می‌شود، استفاده نمی‌شود.

درنهایت، استفاده از نظام بازسازی برای شرکت‌ها با توجه به مزایای متعدد آن مورد تأکید است. استقرار این نظام باید در سطح قوانین پیش‌بینی شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

استقرار نظام بازسازی برای امکان ادامه حیات شرکت‌های دچار تنگنای مالی در کشور ایران پیشنهاد می‌شود. استقرار این نظام در سطح قانونگذاری باید مطرح شود و در ابعاد متعدد آن تصویب گردد. به‌طور مشخص، ضروری است در قوانین اصلی که به موضوع فعالیت شرکت‌ها می‌پردازد مانند قانون تجارت احکام مرتبط با بازسازی مورد تصویب قرار گیرد. ازجمله مواردی که باید در قوانین موضوعه پرداخته شود، مباحثی مانند امکان تحمیل برنامه بازسازی به طلبکاران مخالف، امکان ادامه فعالیت مدیران شرکت‌های در آستانه ورشکستگی، عدم نیاز به اثبات ورشکستگی برای بهره‌مندی از مزایای نظام بازسازی و سایر مواردی است که در این گزارش درخصوص بازسازی پرداخته می‌شود.

همچنین ضروری است با توجه به سابقه قرارداد ارفاقی در قانون تجارت و شباهت آن به نظام بازسازی، در قوانین مربوط به فعالیت شرکت‌ها تقویت گردد و ابعاد متعددی از آن با توجه به توسعه نهادها و بازارهای مالی تصریح شود.



آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران:
سیاست‌های مداخله فعال در بازار کار

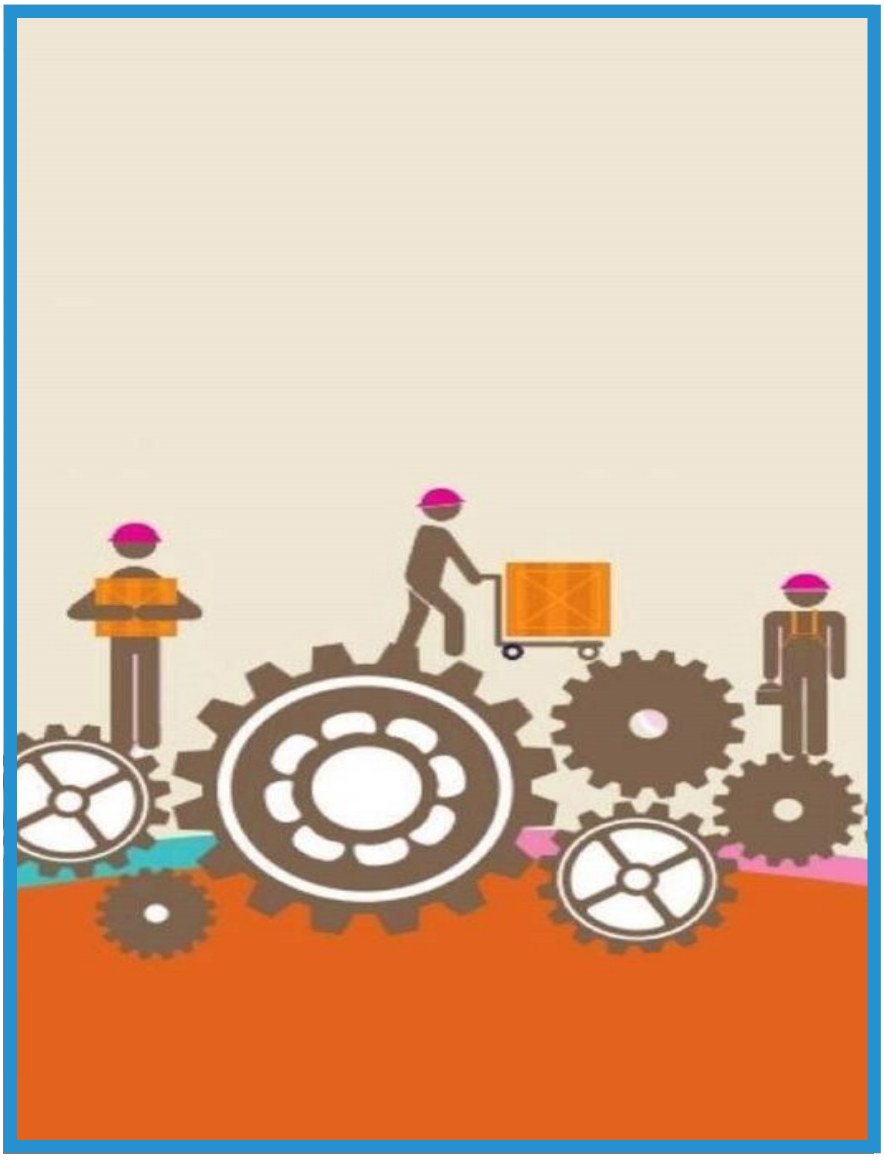
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20183

۲۰۱۸۴
۱۴۰۳/۰۸/۱۵
دفتر مطالعات اقتصادی

بیان/شرح مسئله

مشکلات سمت عرضه و تقاضای بازار کار ایران و چالش‌های مزمن موجود در بازار کار، فقدان وحدت‌رویه و الگویی مشخص برای سیاستگذاری در بازار کار را نشان می‌دهد، به‌طوری‌که در بسیاری از موارد سیاست‌های اتخاذ شده در تقابل با یکدیگر بوده و هدف مدنظر محقق نشده است. برای طراحی یک الگوی جامع برای سیاستگذاری در بازار کار، ایران چارچوب مایلز به‌عنوان خط‌مشی بانک جهانی، محور کار قرار می‌گیرد و چارچوب سیاستگذاری در بازار کار در چند بخش سیاست‌های اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب‌وکار، سیاست‌های فعال بازار کار، نهادهای بازار کار، تأمین اجتماعی تقسیم‌بندی می‌شود. هدف اصلی در طراحی این الگو، گردآوری مجموعه سیاست‌های جامع و سازگار برای افزایش کمیت و کیفیت اشتغال‌زایی اقتصاد ایران طی سال‌های آتی است.

در این میان سیاست‌های فعال بازار کار شامل برنامه‌هایی برای هر دو سمت عرضه و تقاضای نیروی کار است و این برنامه‌ها شامل: مداخلاتی در زمینه ایجاد انگیزه برای حفظ شغل، انگیزه برای ایجاد شغل، ایجاد انگیزه برای جستجوی شغل و تقویت سرمایه انسانی و افزایش تطابق شغلی در بازار کار است. مراحل اجرای این سیاست‌ها شامل: شناسایی جمعیت هدف و شناخت قیدهای پیش‌روی آنها برای اشتغال؛ انتخاب مداخله‌های مرتبط با قیدها برمبنای تجربه جهانی؛ انطباق مداخله‌های انتخابی با توجه به عوامل منطقه‌ای و مختص به گروه هدف و درنهایت ارزیابی عملکرد است.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی تجارب کشورها در اجرای سیاست‌های فعال بازار کار نشان می‌دهد که نه‌تنها کل منابع هزینه شده برای اجرای سیاست‌های فعال از کشور به کشور دیگر متفاوت بوده، بلکه توزیع مخارج صرف شده در سیاست‌های فعال بازار کار به تفکیک هر برنامه در هر کشور نیز متفاوت است. همچنین در هر کشور، تنوع و ترکیب برنامه‌های سیاست فعال برحسب انگیزه و اهداف دولت‌ها (ایجاد اشتغال و یا مقابله با فقر) و تفاوت در ساختار نهادی و اجرایی موجود، متفاوت است. شواهدی که از ارزیابی عملکرد اجرای این سیاست در بسیاری از کشورها به‌دست می‌آید نشان می‌دهد که برای بهتر اجرا شدن این سیاست‌ها لازم است:

- این برنامه‌ها مقرون‌به‌صرفه باشند.
- از تجارب کشورهای مشابه استفاده شود.
- میزان اثربخشی اجرای برنامه در هر مرحله ارزیابی و عوامل مؤثر احصا شود.
- در فرایند اجرای این سیاست‌ها باید نحوه استمرار، توالی و یا جایگزینی برنامه‌ها با دقت‌نظر مورد توجه قرار گیرد.
- جامعیت و قابلیت اجرای برنامه‌ها در شرایط عادی و بحران، سازگاری با تغییرات آب و هوایی، شوک‌های احتمالی (تجربه اجرای این سیاست در شرایط کرونا) و یا چالش‌های اجتماعی نکته مهم دیگر که باید در اجرا مورد توجه قرار گیرد.
- ایجاد زیرساخت‌های فنی و امکان جمع‌آوری، تبادل و استفاده از داده‌ها برای همه ذی‌نفعان (کارگران و بخش خصوصی) و نهادهای درگیر هم بر فرایند اجرا بسیار مؤثر است.
- تعیین سهم مشخصی از اعتبارات و منابع مالی پایدار برای اجرای این برنامه‌ها، ضرورت دارد.

مروری بر سوابق اجرای سیاست‌های فعال در ایران نشان می‌دهد که همانند سایر کشورها، ترکیبات مختلفی از برنامه‌های سیاست فعال بازار کار تاکنون اجرا و یا معرفی شده است ازجمله پیاده‌سازی الگوی توسعه مشاغل خانگی، تأمین مالی خرد، طرح کارورزی دانش‌آموختگان دانشگاهی، طرح مهارت‌آموزی در محیط کار واقعی، یارانه دستمزد و مشوق‌های بیمه‌ای، راه‌اندازی سامانه ملی اطلاعات اشتغال و کسب‌وکار، سامانه رصد و سامانه تک، اما عدم اثربخشی اجرای این سیاست‌ها در چالش‌های مزمن در بازار کار ایران (عدم تطابق شغلی، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ناپایدار، نرخ بالای بیکاری قشر تحصیل‌کرده و زنان، عدم توازن منطقه‌ای و سونامی شاغلین فقیر) کاملاً مستتر است.

این درحالی است که آسیب‌شناسی رویکرد کلی اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در ایران نشان می‌دهد، علاوه‌بر اینکه اجرای این سیاست‌ها در اولویت برنامه‌های اجرایی دولت‌ها نیست، در سال‌هایی هم که به اجرای این سیاست‌ها اشاره‌ای شده، به‌دلیل فقدان زیرساخت‌های فنی و مالی، فقدان اسناد پشتیبان و مستندات علمی، عدم توجه به مشارکت جمعی و نظر تمامی ذی‌نفعان، عدم پیش‌بینی انعطاف در برنامه‌ها، عدم پیش‌بینی ساختار نظارت و پایش، عملکرد مؤثری نداشته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود اجرای سیاست‌های فعال بازار کار به‌صورت یک بسته ترکیبی در کنار سایر سیاست‌های اقتصادی دولت قرار گیرد و سالیانه در قوانین بودجه سنواتی سهم مشخصی از اعتبارات و منابع مالی قابل تحقق برای اجرای آن در نظر گرفته شود. در بلندمدت طراحی یک الگوی جامع از سیاست‌های فعال بازار کار در ایران پیشنهاد می‌شود.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور:
تبصره «۱۵» (تسهیلات تکلیفی و اشتغال)

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20200

۱۴۰۲/۰۸/۱۷
دفتر مطالعات اقتصادی

مسئله اصلی

تبصره «۱۵» لایحه بودجه ۱۴۰۴ به تسهیلات تکلیفی و اشتغال پرداخته است؛ این تبصره دارای ۶ بند است که ۵ بند اول آن (بندهای (الف) تا (ث)) با موضوع اشتغال‌زایی و متناظر با تبصره «۲» قانون بودجه ۱۴۰۳ و تبصره «۱۸» قوانین بودجه سالهای قبل از آن است و بند آخر این تبصره (بند (ج)) در خصوص تسهیلات قرض‌الحسنه موضوع قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت و سایر قوانین است که متناظر با بند (ث) تبصره «۱۳» قانون بودجه ۱۴۰۳ و تبصره «۱۶» قوانین بودجه سال‌های قبل از آن است. با توجه به اهمیت موضوع اشتغال‌زایی و رونق تولید و ضرورت انسجام‌بخشی به منابع این حوزه، از سال ۱۳۹۶، در تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی، احکامی به این منظور اختصاص داده شده است که در حال حاضر مهم‌ترین سیاست در حوزه رونق تولید و ایجاد اشتغال است.

اما به‌دلیل چالش‌های متعددی که در رویکرد حاکم بر این موضوع و همچنین ضعف بدنه اجرایی و حاکمیتی کشور وجود دارد، اثربخشی و عملکرد موفقی از اجرای این سیاست دیده نمی‌شود. از جمله اینکه در نظام حکمرانی کشور، اشتغال‌زایی و رونق تولید هیچ‌وقت اولویت نخست نبوده است و همواره به‌دلیل فقدان وحدت رویه بین دولت، این نوع سیاست‌گذاری دستخوش چرخش‌های سیاستی متعددی بوده است.

نکته مهم این است که در طی این سال‌ها انتظار معجزه از اجرای این احکام وجود داشته بدون اینکه حتی در تکمیل و رفع نواقص محتوای تبصره، اقدامی صورت گیرد و یا در طی هشت سال اجرای این تبصره اقدامی در راستای رفع چالش‌های پیش روی آن (اعم از فقدان وحدت‌رویه بین دولت و مجلس، عدم توجه به ثبات اقتصاد کلان، فقدان رویکرد توسعه‌ای، عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی، عدم وجود سند آمایش سرزمین، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع) برداشته شود و یا اینکه در طی این سال‌ها سازوکاری در جهت اجرای بهتر این احکام و رفع چالش‌های اجرایی آن (ناهماهنگی بین دستگاه‌ها، عدم‌انسجام بین برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی، ناپایداری، پراکندگی و عدم تمرکز منابع، سختی فرایندهای بانکی، فقدان سامانه واحد نظارتی و...) پیش‌بینی شود.



نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

در این تبصره هم حجم بالایی از اهداف آورده شده است که از جمله آن حمایت و تحرک‌بخشی به تولید و اشتغال پایدار، کمک به تعادل‌های منطقه‌ای، تحقق اهداف مواد (۶) و (۷۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت و ایجاد اشتغال پایدار و کمک به تعادل‌های منطقه‌ای است. تحقق اهداف مواد (۶ و ۷۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت هم مد نظر قرار گرفته است. این تبصره در دو قالب رویکرد توسعه‌ای و حمایتی ارائه شده و رویکرد توسعه‌ای این تبصره نسبت به سال‌های قبل تفاوتی نکرده اما رویکرد حمایتی در قالب اجرای ماده (۶) و ماده (۷۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است.

شیوه‌ی تأمین مالی این تبصره، تلفیقی با پرداخت تسهیلات ترجیحی و تکلیفی با پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه است.

این تبصره نسبت به تبصره «۲» سال قبل تغییرات جزئی داشته و دارای اشکلات متعددی است؛ از جمله‌ی این موارد تلفیق رویکرد حمایتی و توسعه‌ای، ناپایداری منابع مالی، نامشخص بودن سهم منابع قرض‌الحسنه و سازوکار اجرای ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نامشخص بودن حجم منابع، فقدان سازوکار نظارتی قوی، عدم انسجام شکلی و... را می‌توان نام برد.

در خصوص تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج و فرزنداوری و... هم باید گفت با وجود تزریق ذخایر ۵۰ هزار میلیارد تومانی بانک مرکزی در شش‌ماهه اول سال ۱۴۰۳، بررسی منابع و مصارف تخمینی تسهیلات قرض‌الحسنه سال ۱۴۰۳ بیانگر وجود کسری حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومانی است که به ناگزیر باید با روش‌هایی مانند فشار به ترازنامه بانکها و کاهش سهم بخش غیردولتی از تسهیلات بانکی، محدود کردن ثبت نام تسهیلات ازدواج، فرزندآوری و اشتغال در سال ۱۴۰۳، این کسری را جبران کرد. مهمترین دلیل به وجود آمدن این کسری، رشد بالای ۶۶ درصدی تسهیلات ازدواج است که بالاتر از متوسط رشد نقدینگی و تورم در سال ۱۴۰۳ است.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

برای جلوگیری از تکرار این رویه در سال‌های آتی پیشنهاد می‌شود که تخصیص اعتبار رونق تولید و اشتغال‌زایی، در راستای اسناد «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره ارزش کشور» برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) محصولات کشاورزی موضوع بند (ت) ماده (۴۸) و بند (الف) ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت باشد.

همچنین از ظرفیت های قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت ها اعم از «بسته‌های سرمایه‌گذاری بی نام» و «صندوق‌های تضمین تعهدات» نیز استفاده شود. در خصوص تسهیلات قرض الحسنه هم به دلیل رشد بالای ۶۶ درصدی تسهیلات ازدواج در سال ۱۴۰۳ و مشکلاتی که در سال جاری بوجود آمد پیشنهاد می‌شود سقف تسهیلات قرض الحسنه به ۴۵۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش یابد که از این مبلغ ۳۰۰۰ هزار میلیارد ریال برای تسهیلات قرض الحسنه ازدواج (بدون افزایش سقف فردی)، ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال برای تسهیلات فرزندآوری (با افزایش ۲۰۰ میلیون ریالی در سقف فردی) و ۵۰۰ هزار میلیارد ریال برای تسهیلات اشتغال با اولیت کمیته امداد امام خمینی و بهزیستی اختصاص یابد.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در مهرماه سال ۱۴۰۳
بخش صنعت و معدن

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20207

۲۰۲۰۷
۱۴۰۳/۰۸/۱۹
دفتر مطالعات اقتصادی



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 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 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.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

طی مهرماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱/۲ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱۰ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۹ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۶ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «تجهیزات برقی» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «چوب و کاغذ»، «فلزات پایه» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین طی مهرماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل، شاخص تولید تمامی رشته‌فعالیت‌ها افزایش یافته است که بیشترین سهم متعلق به رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «خودرو و قطعات» و «لاستیک و پلاستیک» بوده است.

همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۳/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۰/۷ درصدی مواجه شده است.

گفتنی است؛ طی مهرماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۸/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۹/۹ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۱۲ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۳ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «کاشی و سرامیک» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «چوب و کاغذ» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند.

همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، به‌جز رشته‌فعالیت «تجهیزات برقی» سایر رشته فعالیت‌ها افزایش در شاخص فروش داشته‌اند که بیشترین سهم در افزایش شاخص فروش متعلق به رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «کاشی و سرامیک» و «خودرو و قطعات» بوده است.

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۵/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۴/۳ درصدی مواجه شده است.

در مهرماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۱ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۲/۳ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۱۹/۹ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در مهرماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل ۰/۵ واحد درصد کاهش یافته و میزان ۲۴/۱ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

ماهیت و الزامات اقتصاد دریامحور در ایران

۲۰۲۴
۱۴۰۲/۰۸/۲۶
دفتر مطالعات اقتصادی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20232

بیان/شرح مسئله

فعالیت‌های اقتصادی در پهنه‌های آبی می‌تواند با استفاده پایدار از ظرفیت‌های حاصل از آن موجب افزایش تولید، ایجاد اشتغال و بهبود وضعیت معیشت شود و فرایند توسعه کشورها را تسهیل کند. بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته نیز در مسیر توسعه خود از ظرفیت‌های پهنه‌های آبی نظیر دریانوردی و صنایع دریایی در مواردی چون تأمین امنیت غذایی یا امنیت انرژی بهره‌برداری کرده‌اند.

حدود ۴۰ درصد مرزهای جمهوری اسلامی ایران در مجاورت آب‌هاست و در شمال و جنوب کشور هفت استان ساحلی قرار دارد که ۲۵ درصد مساحت کشور را تشکیل می‌دهند. لذا این ظرفیت جغرافیایی سیاسی منجر می‌شود که سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در راستای پیشرفت مناطق همجوار با دریا اهمیت داشته باشد. سیاستگذاری منطقه‌ای با پر کردن شکاف توسعه‌ای میان مناطق مختلف در پهنه جغرافیایی یک کشور علاوه‌بر حصول اطمینان از توزیع متوازن جمعیت و درآمد در سراسر کشور و پایداری در استفاده از منابع، می‌تواند محسنات دیگری چون افزایش رقابت‌پذیری و نیز شناسایی موتورهای جدید رشد برای کشور داشته باشد و البته در این امر توجه به فضای بین‌الملل اهمیت دارد زیرا در دنیای امروز زنجیره‌های ارزش به طور فزاینده‌ای جهانی شده‌اند.

جمهوری اسلامی ایران با دسترسی به موقعیت جغرافیایی سیاسی ممتاز، منابع انرژی غنی، توانایی برای نقش‌آفرینی در کریدورهای بین‌المللی در مناطق مرکزی و جنوب غربی آسیا و دسترسی به آب‌های آزاد، ظرفیت دستیابی به توسعه اقتصادی دریامحور را دارد. در همین راستا مقام معظم رهبری مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۶ سیاست‌های کلی توسعه دریامحور را در ۹ بند ابلاغ فرمودند تا ایران با حضور مؤثر در ساحل، فراساحل، دریا و اقیانوس و بهره‌گیری از آن به‌عنوان یک پیشران و محور توسعه، بتواند در منطقه و جهان جایگاه شایسته‌ای احراز نماید.

نظر به اینکه در مقدمه سیاست‌های کلی توسعه دریامحور بر نقش‌آفرینی قوای سه‌گانه در تهیه برنامه جامع تحقق آن تأکید شده و بر اساس بند چهارم این سیاست‌ها باید این برنامه جامع تا یک سال پس از ابلاغ سیاست‌ها تهیه شود، ضروری است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بازوی مشورتی نمایندگان مجلس مقدمات لازم را به‌منظور ارتقای کیفیت نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌ریزی برای توسعه اقتصادی دریامحور فراهم نماید.

به همین سبب این گزارش با هدف شناسایی الزاماتی نگارش شده است که رعایت آن‌ها در برنامه‌ریزی برای دست‌یابی‌به توسعه اقتصادی دریامحور ضروری است؛ چراکه هیئت‌وزیران «برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» را بدون مقدمه و در قالب ۴۴ ماده در تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۲ تصویب کرده است و واکاوی و نقد آن می‌تواند منجربه ارتقای غنای کارشناسی کشور برای تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

به‌منظور دست‌یابی به هدف گزارش ابتدا با رجوع به متون علمی و اسناد سیاستگذاری سایر کشورها دامنه اقتصاد دریامحور شامل سه دسته فعالیت‌های اقتصادی «مبتنی‌بر دریا»، «مرتبط با دریا» و «در محیط مجاور با دریا» احصا شد؛ سپس تطابق این دسته‌بندی با نظام مسائل سیاست‌های کلی توسعه دریامحور مورد بررسی قرار گرفت و مشخص شد که این دسته‌بندی با توجه به خط‌مشی‌های حاصل از این سیاست‌ها مورد پذیرش است.

- فعالیت اقتصادی مبتنی‌بر دریا: فعالیت اقتصادی که در دریا یا اراضی ساحلی انجام می‌شود.

این فعالیت‌ها شامل «استفاده از منابع زنده دریایی» مثل صیادی و آبزی‌پروری، «استفاده از منابع معدنی و سوختهای فسیلی دریایی» مثل استخراج مواد معدنی دریایی همچون کبالت، نیکل، مس، پلاتین و.. و توسعه میادین نفتی و ذخایر گاز طبیعی، «انرژی‌های تجدیدپذیر دریایی» مثل استفاده از انرژی بادی در آب‌های ساحلی و ساخت‌وساز فراساحلی، «حمل‌ونقل (ترابری) دریایی» مثل خدمات جامع سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ)، مدیریت کشتی وغیره، «ممانعت از تخریب محیط‌زیست دریایی» مثل لای‌روبی وغیره، «روش‌های نمک‌زدایی و شیرین‌سازی آب» و درنهایت «گردشگری ساحلی» است.

بندهای پنجم، هشتم و نهم سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری نیز حاوی خط‌مشی‌های «بهره‌برداری از ظرفیت‌ها، منابع و ذخایر زیست‌بوم دریایی با ممانعت از تخریب محیط‌زیست دریایی»، «افزایش سهم کشور در حمل‌ونقل دریایی» و «حمایت از فعالان اقتصادی و بنگاه‌های کوچک و متوسط جوامع محلی در گردشگری» است که شامل فعالیت‌هایی می‌شود که در دامنه تعریف فعالیت‌های اقتصادی مبتنی‌بر دریا قرار می‌گیرد.

- فعالیت اقتصادی مرتبط با دریا: فعالیت اقتصادی که در دریا یا اراضی ساحلی انجام نمی‌شود اما از کالا و خدمات فعالیت‌های مبتنی‌بر دریا به‌عنوان ورودی استفاده می‌کند یا در تولید کالا یا ارائه خدماتی نقش دارد که مستقیماً در فعالیت‌های مبتنی‌بر دریا استفاده می‌شود.

این فعالیت‌ها شامل «فرآوری غذاهای دریایی»، «زیست‌فناوری دریایی»، «صنایع ساخت، تعمیر و نگهداری انواع شناور»، «حمل‌ونقل چندوجهی یا ترکیبی»، «فناوری و تجهیزات و خدمات دیجیتال» و «خدمات تجاری» است.

در بندهای سوم، ششم و هشتم سیاست‌های کلی توسعه دریامحور، به ترتیب خط‌مشی‌های «تسهیل و توسعه سرمایه‌گذاری و مشارکت داخلی و خارجی با ایجاد زیرساخت‌های لازم نرم‌افزاری و سخت‌افزاری (حقوقی، اقتصادی، زیربنایی و امنیتی)»، «ایجاد پشتوانه علمی، آموزشی و پژوهشی و زیست‌بوم نوآوری و فناوری دریایی» و «افزایش سهم کشور در ترانزیت با ایجاد و تقویت شبکه حمل‌ونقل ترکیبی» مطرح شده است که با تعریف فعالیت‌های اقتصادی مرتبط با دریا همخوانی دارد.

- فعالیت اقتصادی در محیط مجاور با دریا: فعالیت اقتصادی که مبتنی‌بر دریا و مرتبط با دریا نیست اما در استان‌های دارای اراضی ساحلی انجام می‌شود.

در بندهای چهار، هفت و نه این سیاست‌ها بر مسائلی تأکید شده است که در دامنه فعالیت‌های اقتصادی در محیط مجاور با دریا قرار می‌گیرد؛ زیرا موضوعات «تعیین سهم و جغرافیای جمعیت، تجارت، صنعت، کشاورزی و گردشگری»، «توسعه همکاری‌های اقتصادی، تجاری و سرمایه‌گذاری در طرح‌های بزرگ مقیاس و دانش‌بنیان زیرساختی، تولیدی و خدماتی با کشورهای همسایه و سایر کشورها» و «حمایت از فعالان اقتصادی و بنگاه‌های کوچک و متوسط جوامع محلی در کشاورزی و صنعت» علاوه‌بر فعالیت‌های مبتنی‌بر دریا و مرتبط با دریا، شامل فعالیت‌های اقتصادی غیر دریامحور نیز می‌شود.

این مطالعه نشان داد که پهنه‌های آبی ظرفیت‌های گسترده‌ای دارند که می‌توان از آن‌ها برای تشکیل و توسعه خوشه‌های صنعتی و ارتقای بنادر و بازرگانی دریایی استفاده کرد؛ لذا توسعه خوشه‌های صنعتی و بنادر بازرگانی عناصر کلیدی اقتصاد دریامحور است که رشد آن‌ها به دلیل پیوندهای پسین و پیشین گسترده و اثر انتشار بالا منجر به افزایش رشد و توسعه اقتصادی در سرتاسر سرزمین می‌شود.

اما به جهت شناخت دقیق‌تر الزامات توسعه اقتصادی دریامحور در ایران؛ سیر تحولات تاریخی آن در کشور نیز واکاوی و مشخص شد که حکومت‌های ایرانی پس از اسلام دکترین برّی داشتند، حتی حکومت سلجوقیان که در دوران اوج خود در سه قاره قلمرو داشت.

همچنین سیاست‌های سلطه‌جویانه اروپایی‌ها باعث شده بود که کشورهایی نظیر ایران قوای دریایی خود را از دست بدهند و برخلاف سوابق تاریخی خود از صف قدرت‌های اقتصادی آن دوره خارج شوند. لذا تاریخ اقتصاد دریامحور در ایران نیز قابل تقسیم به سه دوره اقتدار اولیه، افول و تلاش برای احیای اقتدار اولیه است.

نقطه عطف این تلاش نیز سیاست‌های کلی توسعه دریامحور ابلاغی مقام معظم رهبری است و برنامه‌ریزی جهت دست‌یابی به اهداف این سیاست‌ها الزاماتی دارد. با توجه به مطالب مطروحه در این گزارش این الزامات

عبارت است از:

- ارائه تعریف قانونی جامع و مانع از فعالیت‌های دریامحور؛
- اعمال مدیریت واحد، چابک و کارآمد؛
- اهتمام به رفع تعارضات و ارتقای کیفیت قوانین؛
- تسهیل و توسعه سرمایه‌گذاری و جذب مشارکت داخلی و خارجی؛
- ارائه همبست دریامحور اسناد ملی به‌منظور بارگذاری نظام‌مند فعالیت و جمعیت؛
- تبیین دیپلماسی اقتصادی نوین دریامحور؛
- درک هویت کالبدی متمایز انواع مناطق ساحلی کشور و برنامه‌ریزی جداگانه برای هر کدام؛
- توجه به ظرفیت‌های هر منطقه در بارگذاری انواع فعالیت‌های اقتصادی متناسب با طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی (آی. سی.زِد.اِم)؛
- اتخاذ تصمیمات با لحاظ تمرکز جمعیت یا پراکندگی آن در استان‌های ساحلی؛
- پرورش نیروی انسانی متخصص برای ایجاد مزیت‌های هوشمند دریامحور؛
- توجه به ملاحظات فرهنگی جوامع محلی ساکن در مناطق هدف؛
- اقناع رسانه‌ای و جلب همراهی آحاد جامعه در توسعه اقتصادی دریامحور؛

با استفاده از این چارچوب نظری تلاش شد تا برنامه دولت برای تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور مورد نقد قرار گیرد و نکات ضعف و قوت آن بیان گردد. نتیجه بررسی‌ها نشان داد که برنامه دولت را می‌توان صرفاً مقدمه‌ای برای یک برنامه جامع دانست چراکه برخی از الزامات فوق در آن رعایت نشده است و ابهاماتی در سازوکار اجرایی مواد آن وجود دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

علاوه‌بر یافته‌های فوق که چارچوب مشخص برای نقد برنامه دولت در اختیار این گزارش قرار داد. پیشنهاد می‌شود بر اساس بند چهارم سیاست‌های کلی توسعه دریامحور «تدوین طرح جامع توسعه دریامحور» در راستای اصلاح کاستی‌های این برنامه فعلی و اجرایی کردن سیاست‌های کلی مربوطه با هدف توسعه خوشه‌های صنعتی و ارتقای نسل بنادر در استان‌های ساحلی تدوین شود.

شایسته است با توجه به ابعاد بین المللی توسعه دریا محور، با فرض تداوم تحریم های ظالمانه نسبت به تعریف منافع مشترک با کشورهای ذی نفع در قالب دیپلماسی فعال اقدام شود، همچنین لازم است با توجه به محدود بودن منابع مالی در دسترس به اولویت‌بندی فعالیت‌های اقتصادی دریامحوری پرداخت که درحال‌حاضر زیرساخت‌های آن‌ها فراهم‌تر است و می‌توانند زودتر به بازدهی رسیده و خود سرمایه توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی دریامحور را تأمین کنند.

بررسی «گزارش‌های پشتیبان تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور» :
تطبیق تبصره‌ها و احکام لایحه بودجه
با احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20234

۲۰۲۴/۰۸/۲۲
۱۴۰۳/۰۸/۲۲
دفتر مطالعات اقتصادی



مسئله اصلی

بر اساس قانون برنامه و بودجه کشور، بودجه تأمین مالی کننده برش یک‌ساله برنامه‌های پنج‌ساله کشور می‌باشد و با توجه به اینکه در صورت عدم تأمین مالی مناسب برنامه‌ها نمی‌توان به اجرا و تحقق آنها امید داشت، بنابراین بررسی رابطه بودجه‌های سنواتی با برنامه‌های پنج‌ساله اهمیت فراوانی دارد.

با عنایت به این امر که بودجه علاوه بر نقشی که در تأمین مالی برنامه‌های پنج‌ساله دارد، تأمین مالی‌کننده سایر قوانین دائمی از جمله قوانین تأسیس دستگاههای اجرایی می‌باشد، شناسایی رابطه برنامه و بودجه مشکل بوده و دو مرحله‌ای شدن بودجه نیز بر این سختی افزوده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

ضعف این رابطه در کشور ما موجب شد تا در بند «پ» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم نیز برای تقویت برنامه‌محور کردن بودجه به تبیین سازوکاری پرداخته شود. در این بند آمده است: «دستگاه‌های اجرایی که از منابع بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و تکالیف برنامه‌ای دارند، مکلفند برنامه عملیاتی خود را هرساله بر اساس تکالیف برنامه شامل اهداف سال مورد نظر، شاخصهای عملکرد، مخاطرات رسیدن به اهداف، منابع لازم، نحوه تأمین مالی، طرحهای توسعه‌ای مرتبط و گزارش عملکرد سال گذشته در چارچوبی که توسط سازمان [برنامه و بودجه] اعلام می‌شود، حداکثر تا پایان مرداد هرسال برای استفاده در تهیه لایحه بودجه سال بعد به [آن] سازمان ارائه نمایند.

سازمان [برنامه و بودجه] مکلف است با رعایت بند «الف» ماده (۱۱۸) این قانون و با استفاده از کلیه ابزارها و ظرفیت‌های قانونی خود نسبت به راهبری، ارزیابی و هماهنگی اجرای برنامه و نظارت بر حسن اجرای آن اقدام نماید. سازمان [برنامه و بودجه] مکلف است لایحه بودجه سالیانه را به‌صورت برنامه‌محور که حاوی برنامه‌های اجرائی و اهداف کمّی باشد به‌منظور تحقق اهداف این قانون و اهداف قانونی دستگاههای اصلی تهیه و توسط دولت به مجلس تقدیم کند. این برنامه‌ها مبنای صدور تخصیص پرداخت و نظارت دیوان محاسبات کشور می‌باشد».

علاوه بر اینکه این حکم قانون برنامه هفتم در لایحه بودجه ۱۴۰۴ شاید به دلیل تغییر ناگهانی دولت و فرصت کم تحقق نیافته، فقدان جداول منابع و مصارف (که روش تأمین مالی برنامه را طی‌سال‌های برنامه مشخص کرده و بدین‌ترتیب در تعیین مسیر توسعه کشور مؤثر بود)، در قانون برنامه هفتم پیشرفت و عدم اجرای بندهای «الف» ماده (۳) و نیز بند «ب» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم که برای رفع این نقص طراحی و تصویب شده بودند، رابطه برنامه و بودجه را بسیار تضعیف کرده است.

سازمان برنامه و بودجه به عنوان متولی برنامه و نیز بودجه کشور، در گزارش پشتیبان لایحه بودجه ۱۴۰۴ با ارایه جدولی به این مسئله پرداخته که در بخش اول لایحه بودجه ۱۴۰۴، ۸۳ حکم برنامه هفتم پیشرفت در تدوین تبصره‌های بودجه مبنا قرار گرفته است؛ ارزیابی این مطالعه از گزارش سازمان برنامه و بودجه که متناظر با ۸۳ حکم قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، تبصره‌ها و احکامی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور معرفی کرده، نشان می‌دهد که در ۵۷ درصد انطباقی میان احکام بودجه‌ای با احکام برنامه‌ای وجود ندارد. همچنین برای ۲۲ درصد از احکام برنامه‌ای ارزیابی شده احکام بودجه‌ای منطبق وجود دارد و در نهایت برای ۲۱ درصد از احکام بررسی شده نیز وجود انطباق نسبی بین احکام قانون برنامه با احکام لایحه بودجه مشاهده می‌گردد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

بند «پ» ماده (۱۳) مهمترین حکم قانون برنامه هفتم پیشرفت درمورد بودجه می‌باشد و بر «برنامه‌محوری بودجه» تأکید کرده است، اما در لایحه بودجه نمادی ندارد و درحال حاضر نیز با توجه به تدوین لایحه بودجه نمی‌توان پیشنهادی برای اجرای آن ارائه داد. البته این نقصان را شاید بتوان با توجه به تغییری که باید در ساختار تدوین بودجه کشور ایجاد کرد و نیز جدید بودن و فرصت کم دولت توجیه کرد اما به دولت پیشنهاد می‌شود که از ابتدای سال آینده بسترهای لازم برای اجرایی ساختن این حکم برنامه‌ای مهم و مؤثر را برای لایحه بودجه ۱۴۰۵ فراهم نماید. ازطرفی بر خلاف تکلیف صریح بخش آخر بند «ب» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی‌بر درج جدول «منابع اجرای احکام برنامه» در قانون بودجه، حتی رقم تجمیعی این جدول در بخش اول لایحه دیده نمی‌شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود این نقصان نیز برطرف گردد.

همچنین به نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز پیشنهاد می‌شود در اصلاح تبصره‌ها و احکام لایحه بودجه انطباق آن‌ها با احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت را لحاظ کنند.

وضعیت تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط شبکه بانکی در سال ۱۴۰۱

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20235

۲۰۲۴/۱۴۰۲/۰۸/۲۲
دفتر مطالعات اقتصادی

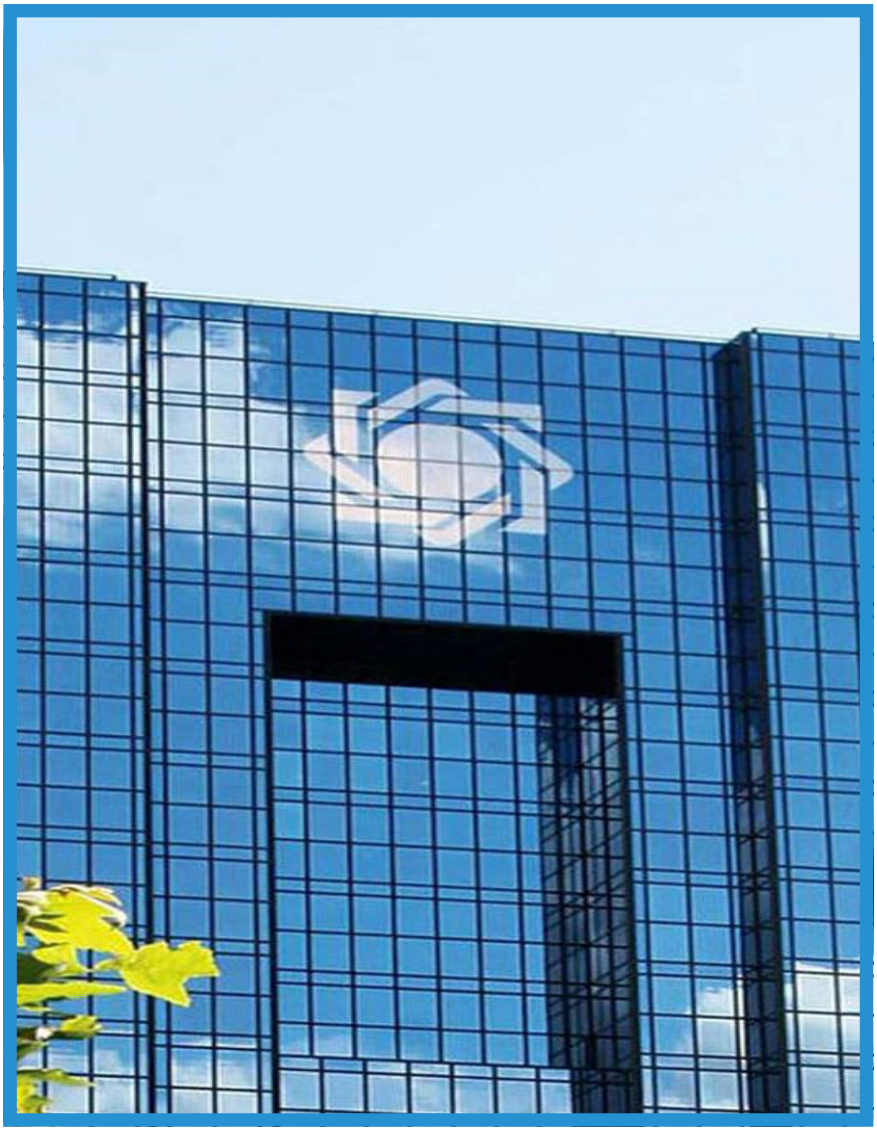
بیان/شرح مسئله

تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، به دسته‌ای از تسهیلات و تعهدات اعطایی / ایجاد شده بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی گفته می‌شود که به / برای اشخاص مرتبط آن بانک یا مؤسسه اعتباری اعطا / ایجاد شده و به تأمین مالی ترجیحی برای اشخاص مرتبط بانک / مؤسسه اعتباری منجر می‌شود.

مصادیق این اشخاص را آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط معین کرده و حدود فردی و جمعی توسط بانک مرکزی برای آنها مشخص شده است که بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری نباید از آن تخطی کنند.

با توجه به اهمیت این موضوع، بانک مرکزی در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، موظف شده است داده‌های مربوطه را مطابق آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط و نیز بخشنامه شورای پول و اعتبار مورخ خردادماه سال ۱۴۰۱ به‌صورت فصلی در تارنمای خود منتشر کند.

این گزارش در دو بخش کلی به بررسی این داده‌ها پرداخته است: در بخش اول، اقلام درج شده در این داده‌ها نظیر اصل مبلغ تسهیلات، نرخ سود، مدت قرارداد و ارزش وثایق به‌صورت مقایسه‌ای بین بانک‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش بعدی میزان تخطی هرکدام از بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی از حدود مقرر شده در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط با توجه به سرمایه پایه (نظارتی)، گزارش شده است.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

با بررسی آمار منتشر شده اولین نکته حائز اهمیتی که مشخص شد، این بود که مقادیر نامتعارفی برای برخی از داده‌ها وجود دارد که تحقق آنها غیرواقعی جلوه می‌کند و احتمالاً به‌معنای انتشار نادرست داده است؛ برای مثال مدت قرارداد ۶۰۰ ماه یا نرخ سود صفر درصدی برای تسهیلات در داده برخی از بانک‌ها وجود داشت. همچنین با بررسی مقایسه‌ای بین اصل مبلغ تسهیلات و مانده آن مشخص شد که درصد بسیار بالایی از تسهیلات اشخاص مرتبط را مانده آن تشکیل می‌دهد که نشان از بازپرداخت نامناسب این تسهیلات و امهال مداوم آنها دارد.

مقایسه سرمایه پایه هرکدام از بانک‌ها (که بانک مرکزی اعلام کرده بود) با خالص مانده تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، نشان می‌دهد که تعدادی از بانک‌ها شامل ایران‌زمین، آینده، پارسیان، دی، شهر و مؤسسه اعتباری ملل به‌علت منفی بودن سرمایه پایه مطلقاً مجاز به اعطا / ایجاد، تسهیلات / تعهدات نبوده، اما درعین‌حال مبالغ زیادی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط پرداخت / ایجاد کرده‌اند.

همچنین برخی دیگر از بانک‌ها مجاز به پرداخت و ایجاد تسهیلات و تعهدات بوده (سرمایه پایه مثبت داشته‌اند)، اما رقم پرداختی / ایجاد شده تسهیلات و تعهدات توسط آنها فراتر از حدود جمعی مقرر در آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط بوده است. در این زمینه بانک‌های ملی، سرمایه، سینا، سامان و پاسارگاد به‌ترتیب بیشترین تخلف را انجام داده‌اند.

درخصوص حدود فردی پرداخت تسهیلات اشخاص مرتبط نیز می‌توان گفت عمده بانک‌ها از حدود مقرر آیین‌نامه تخطی کرده‌اند و بانک‌های اقتصاد نوین، ایران زمین، آینده، پارسیان، پاسارگاد، سرمایه، سینا، صنعت و معدن، کارآفرین، کشاورزی، ملت و ملی نیز بیشترین تخطی را از حدود فردی داشته‌اند.

همچنین با بررسی ترکیب اشخاص مرتبط بانک‌ها مشخص شد که در بعضی از آنها تمرکز تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط زیاد بوده و برای آن بانک ریسک تمرکز زیادی ایجاد کرده‌اند.

به‌عبارت‌دیگر در این بانک‌ها نه‌تنها تخلف مربوط به تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط رخ داده بلکه مبلغ تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط نیز بسیار بالاست که می‌تواند مشکلات ناشی از تسهیلات کلان ازجمله ریسک تمرکز را نیز دربرداشته باشد.

بررسی عملکرد و چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت

۲۰۲۴/۰۸/۲۲ ۱۴۰۳
دفتر مطالعات اقتصادی
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20237

بیان/شرح مسئله

با حضور بخش خصوصی در بخش تولید در اقتصاد، دغدغه تنظیم‌گری نیز به‌وجود می‌آید. توضیح آنکه بنگاه خصوصی به دنبال بیشینه کردن سود خود است و این بیشینه کردن سودهای شخصی به‌طور غیرمتمرکز و بدون حضور دولت، در بسیاری از موارد به بیشینه شدن کارایی و تولید درجامعه منتهی نمی‌شود که به این مهم «شکست بازار» گفته می‌شود. دلیل این امر، وجود اطلاعات نامتقارن، آثار خارجی، قدرت بازار بالای بازیگران (انحصار) و ... است. درنتیجه دولت‌ها به‌عنوان نهاد مقوم و مکمل بازار پس از ایجاد امنیت و محافظت از حقوق مالکیت خصوصی و اجرای قراردادها همواره به‌منظور افزایش کارایی و جبران شکست‌های بازار اقدام به مداخله در بازارها می‌کنند.

یکی از مداخلات صحیح دولت در اقتصاد، مقابله با رفتارهای ضدرقابتی نظیر تبانی، انواع‌سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط (مانند تحمیل شرایط قراردادی انحصاری) و ... است. چراکه این رفتارها سبب بروز شکست بازار خواهند شد. در ایران، نهاد شورای رقابت با الگوگیری از تجربیات جهانی، با هدف مقابله با رفتارهای ضدرقابتی تأسیس شد.

اکنون پس از گذشت ۱۵ سال از تأسیس این نهاد، ضروری است که عملکرد این نهاد مورد بررسی قرار گرفته و چالش‌های اصلی پیش‌روی شورا در رسیدن به اهداف خود و نیز راهکارهای غلبه بر این چالش‌ها شمرده شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بیشترین رسیدگی‌های شورای رقابت (در دوره دوم) نسبت به وظایف مصرح خود از لحاظ میزان صرف زمان با معیار تعداد دستور جلسه بدین‌ترتیب است: اول، پرونده‌های امتناع و تأخیر در صدور مجوز و در رتبه‌های بعدی به‌ترتیب رسیدگی به سایر رویه‌های ضدرقابتی (به غیر از امتناع یا تأخیر در صدور مجوز)، تنظیم قیمت و مقدار و شرایط دسترسی به بازار، تصویب دستورالعمل‌های داخلی شورا، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه تنظیم‌گر بخشی برای کالاها و خدمات دارای بازار انحصاری، نظارت بر سهم بازار و درصد مالکیت نهادهای عمومی غیردولتی در بازارهای تولید کالا و خدمات و درنهایت رسیدگی به اعطای امتیاز دولتی به‌صورت تبعیض‌آمیز.

- دیوان عدالت اداری در عمل مانعی تعیین‌کننده بر سر راه شورا برای رسیدن به اهداف خود نبوده است. چراکه برای مثال از حدود ۳۷ دادخواست ابطال مصوبات شورای رقابت که در بازه سال‌های ۱۳۹۶ تا پایان بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ نزد دیوان عدالت ثبت شده، درمجموعً تنها ۴ مورد مورد پذیرش دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.
- تصمیم‌های شورای رقابت که برای اجرا به دادگستری‌ها ارجاع می‌شود عموماً به طرز صحیحی اجرا نمی‌شوند؛ در موارد آرای توقف رویه ضدرقابتی، معمولاً واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها همین احکام را صرفاً به محکوم‌علیه اعلام می‌کنند. در مورد جریمه‌های نقدی، برخلاف مقررات مربوطه تاکنون دادگستری‌ها، گزارشی از وصول این جریمه‌ها به مرکز ملی رقابت ارائه نکرده‌اند و اجرا یا عدم اجرای آنها به کلی در هاله‌ای از ابهام است.
- میزان جریمه‌های نقدی که شورا می‌تواند اشخاص متخلف را با آن مجازات کند طبق آخرین تعدیل تورمی هیئت‌وزیران در شهریورماه سال ۱۴۰۲ میزان ۸۵۸,۶

میلیون تومان تا ۱,۰۷۳۳ میلیارد تومان بوده که برای بنگاه‌های اقتصادی اعدادی بسیار کوچک و غیربازدارنده است. همچنین طبق داده‌های دریافتی از مرکز ملی رقابت و با استفاده از داده‌های شاخص قیمت مصرف‌کننده خانوارهای شهری مرکز آمار، متوسط جریمه وضع شده توسط شورای رقابت علیه بنگاه‌های اقتصادی (دولتی و غیردولتی) به استناد بند «۱۲» ماده (۶۱) قانون اجرا در بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲ در مجموعه‌ای از آرایی که برای اجرا به دادگستری‌ها ارجاع شده‌اند، مبلغ ۶۰۸ میلیون تومان به قیمت‌های ثابت بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ است. این عدد برای بنگاه‌های اقتصادی کاملاً غیربازدارنده بوده و خود نشان از چرایی عدم موفقیت شورا در مقابله با رفتارهای ضدرقابتی دارد. جریمه نقدی یکی از مهم‌ترین ابزارهای نهادهای رقابت در سراسر جهان است.

محدود بودن محدوده استفاده از جریمه نقدی به ممنوعیت‌های ماده (۴۵) و عدم امکان قانونی استفاده از آن در پرونده‌های تبانی (ماده (۴۴)) دیگر نقص قانونی پیش‌روی شورای رقابت است. امکان قانونی نظارت پیشینی مؤثر بر معاملات ادغام و تملک توسط نهاد رقابت، مورد تأیید تجربیات موفق سایر کشورهاست که نهاد رقابت ایران فاقد این امکان قانونی است.

بخش قابل‌توجهی از زمان و انرژی شورای رقابت صرف موضوعات مرتبط با تنظیم‌گری بخشی به‌ویژه تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار در بازارهای انحصاری (بند «۵» ماده (۵۸)) شده است.

از طرفی در کشورهای توسعه‌یافته مشخصاً آمریکا، نهاد اتحادیه اروپا و انگلستان تجربه تلفیق تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گری بخشی دیده نمی‌شود، اما در فصل نهم قانون اجرا در مورد بازارهای انحصاری (بند «۵» ماده (۵۸)) این دو در یک نهاد (شورای رقابت) تلفیق شده‌اند که این امر سبب ایجاد تزاحم بین دولت و شورای رقابت شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

لازم است موانع اجرایی و حقوقی موجود که مانع اجرای کامل ماده (۷۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (اجرای آرای شورای رقابت توسط واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها) می‌شود احصا و به سرعت رفع شود. همچنین لازم است در راستای تقویت قدرت شورای رقابت در مقابله با رفتارهای ضدرقابتی، مبالغ جریمه‌های نقدی ارتقای قابل‌توجهی یابند به‌طوری‌که بازدارندگی کافی را داشته باشند. همچنین لازم است در راستای تقویت قدرت شورای رقابت در مقابله با رفتارهای ضدرقابتی، ممنوعیت‌های ماده (۴۴) (انواع تبانی) مشمول بند «۱۲» ماده (۶۱) (جریمه نقدی) قرار گیرد.

همچنین لازم است شورای رقابت همانند تجربه‌های موفق نهادهای رقابت در سایر کشورها، امکان قانونی نظارت مؤثر پیشینی بر معاملات ادغام و تملک داشته باشد. البته در صنایعی که صنایع منتخب سیاست‌های صنعتی و توسعه‌ای دولت هستند، لازم است نظارت بر ادغام و افزایش (کاهش) تمرکز در بازارها ذیل سیاست‌های صنعتی دولت صورت پذیرد. همچنین به‌منظور کاهش تزاحم بین وظایف دولت و شورای رقابت و نیز اجرای بهتر سیاست‌های صنعتی دولت، یک راهکار که البته نیاز به بررسی‌های بیشتری دارد، این است که وظایف تنظیم‌گری بخشی مصرح در بند «۵» ماده (۵۸) یعنی تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار در صنایع با ساختار بازار انحصاری، در مورد صنایعی که در برنامه سیاست صنعتی دولت هستند از شورای رقابت منتزع و ذیل سیاست‌های توسعه‌ای دولت اعمال شوند. این مهم علاوه‌بر کاهش تزاحم‌ها بین شورا و دولت و افزایش کیفیت اجرای سیاست‌های صنعتی، سبب می‌شود شورا بتواند بر مقابله با رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴ تا ۴۸) که خود امری بسیار پیچیده است متمرکز شود.

درنهایت با توجه به اینکه بسیاری از نهادهای مشمول ماده (۶) (نهادهای عمومی غیردولتی) خود را نسبت به شورای رقابت پاسخ‌گو نمی‌دانند، شورای رقابت به تنهایی نمی‌تواند مفاد ماده (۶) را اجرا کرده و لازم است قوه قضائیه در این زمینه به شورا کمک کند.



بررسی عملکرد مالی دولت در چهارماهه نخست سال ۱۴۰۳

۲۰۱۴۲
۱۴۰۲/۰۸/۰۱
دفتر مطالعات بخش عمومی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20143

بیان/شرح مسئله

بررسی عملکرد مالی دولت به شفافیت بودجه کمک کرده و این امکان را فراهم می‌کند تا با ارزیابی وضعیت منابع و مصارف دولت در خصوص رفع چالش‌های احتمالی تدابیری اندیشیده شود. چنانچه از این امر غفلت شود عدم تحقق کامل منابع، چالش‌های عمده‌ای را برای مدیریت مالی دولت ایجاد کرده و تأمین کسری بودجه از روش‌های نامناسب آسیب‌های مختلفی به سیاستگذاری پولی و مالی و تشدید ناترازی‌های اقتصادی وارد می‌کند.ازاین‌رو ضروری است به‌صورت منظم و در مقاطع زمانی مشخص، تصویری کامل از وضعیت منابع و مصارف دولت به همراه تبیین چالش‌های احتمالی ارائه شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

اهم نکات بررسی عملکرد مالی دولت در چهارماهه نخست سال ۱۴۰۳ عبارتند از:

- عملکرد منابع فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول (مولدسازی) کمترین درصد تحقق را داشته است (۸٪).
- پس از عملکرد مولدسازی، واگذاری شرکت‌های دولتی با ۵۰ درصد تحقق در رتبه دوم کمترین میزان عملکرد قرار دارد که تقریباً تمام رقم محقق شده آن نیز ناشی از پرداخت اقساط واگذاری شرکت‌ها در سال‌های گذشته است.
- با توجه به واردات نه‌چندان چشمگیر خودرو و انتفاع حداقلی دولت از محل واردات به دلیل سیاست‌های نادرست، در چهارماهه ابتدایی امسال، عملکرد درآمد گمرکی از محل واردات خودرو تنها ۱۵ درصد رقم مصوب بوده است. روشن است در صورت واردات خودرو در ادامه سال وصول درآمدهای گمرکی پیش‌بینی شده بهبود خواهد یافت.
- در سمت مصارف، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) صرفاً ۲۲ درصد عملکرد داشته است.
- منابع مصوب هدفمندی یارانه‌ها شامل ۲۵۳ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی قانون بودجه از چهارماهه سال ۱۴۰۳ است که تنها ۵۵ درصد آن تحقق یافته و پیش‌بینی می‌شود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان کسری داشته باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهبود عملکرد منابع عمومی دولت و کاهش کسری بودجه اقدامات ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- بهبود نسبت منابع مالیاتی به کل منابع، ضمن حمایت از تولید با روش‌هایی نظیر جلوگیری از فرار مالیاتی.
- تدقیق برآورد منابع و مصارف بودجه عمومی در تدوین لایحه بودجه دولت.
- انتشار منظم اوراق بدهی مالی اسلامی جهت پوشش کسری بودجه و افزایش ظرفیت آن.
- استفاده از ظرفیت مولدسازی برای افزایش درآمدهای دولت از طریق ایجاد سازوکارهای انگیزشی و درآمدزایی حداکثری برای دولت.

مالیات بر دارایی مالیات سالیانه املاک گران‌قیمت

۲۰۱۴۷
۱۴۰۳/۰۸/۰۲
دفتر مطالعات بخش عمومی
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20147

بیان/شرح مسئله

یکی از آسیب‌هایی که کشور از ابتدای انقلاب اسلامی به آن مبتلاست، وابستگی نسبتاً زیاد بودجه به فروش نفت است. با تشدید تحریم‌های بین‌المللی ایران در حوزه صادرات نفت، کشور با کمبود شدید منابع حاصله از این صادرات روبه‌رو شد که نتیجه آن کسری بودجه شدید در چند سال گذشته می‌باشد.

دولت‌ها معمولاً از چند طریق ازجمله استقراض از بانک مرکزی، انتشار اوراق و فروش اموال دولتی اقدام به جبران کسری بودجه می‌کنند که همه این اقدامات، عوارض مخربی خواهد داشت که بر پیکره اقتصاد کشور، بیش از پیش ضربه خواهد زد.

آنچه که می‌توان به‌عنوان نتیجه غالب این رویکردها دانست، چاپ پول بیشتر، افزایش پایه پولی و درنتیجه آن نقدینگی و تورم بوده که در چند سال گذشته، روند روبه‌رشدی داشته است.

یکی از مهم‌ترین پیامدهای افزایش نرخ تورم کشور در سال‌های گذشته، افزایش شکاف طبقاتی می‌باشد. براساس آمار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ضریب جینی در سال‌های گذشته به‌صورت نگران‌کننده‌ای در حال افزایش بوده و از مقدار ۰,۳۶ در سال ۱۳۹۲ به ۰,۴ در سال ۱۳۹۹ رسیده که نشان از افزایش شکاف طبقاتی در این سال‌هاست.

همان‌طور که در ادبیات اقتصادی هم بیان می‌شود، نابرابری دارایی در عموم کشورها بیشتر از نابرابری درآمد است؛ چراکه یکی از منابع درآمدی خانوارها، منابعی است که از دارایی‌های خود کسب می‌کنند و افزایش نابرابری در دارایی، در بلندمدت هم می‌تواند نابرابری‌های درآمدی را دوچندان افزایش دهد و افرادی که بهره‌مند از دارایی نیستند به‌مرور از نظر درآمدی نیز با مشکلات جدی مواجه می‌شوند که این موضوع در کشورهایی که تورم بالا دارند، شدیدتر است.

با وجود اینکه ضریب جینی مربوط به دارایی در کشور منتشر نمی‌شود و اطلاعات آن در دسترس نیست، اما پیش‌بینی می‌شود این ضریب بالاتر از ضریب جینی درآمدی باشد و در سال‌های اخیر و به‌دلیل تورم‌های بالای دارایی‌ها، این نابرابری به‌شدت تشدید شده باشد.

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

درنتیجه پایه مالیاتی در سیستم مالیاتی ایران نیاز است، که علاوه‌بر ظرفیت درآمدی بالا، معضلات اقتصادی همچون تورم و شکاف طبقاتی را نیز کاهش دهد و از طرفی باعث بهبود عدالت مالیاتی و تقسیم بار مالیاتی در دهک‌های مختلف درآمدی کشور شود.

مالیات بر دارایی، گزینه‌ای است که می‌توان برای رفع معضلات بیان شده از آن استفاده کرد. مالیات سالیانه املاک، یکی از فصل‌های پراستفاده مالیات بر دارایی در جهان می‌باشد.

در کشور ما نیز عوارض نوسازی شهرداری (عوارض سالیانه املاک مسکونی) که توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شود، می‌تواند مصداقی از این نوع مالیات باشد. در سال‌های اخیر اخذ مالیات سالیانه از املاک لوکس (گران‌قیمت) به آن افزوده شده است و با توجه به شرایط بازار مسکن در کشور، می‌شود از آن به‌جهت مصارف درآمدی و جنبه‌های تنظیمی استفاده کرد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مالیات سالیانه املاک و مستغلات به‌عنوان یک ابزار کنترلی، علاوه‌بر هدایت منابع زمین موجود به‌سمت استفاده و کاربری بهینه و افزایش عرضه مسکن، می‌تواند نقش مهمی در کنترل سوداگری در بخش زمین و مسکن داشته باشد و دولت‌های ملی و محلی را در کسب درآمد پایدار به‌منظور ارائه کالاها و خدمات رفاهی عمومی و تخصیص بهینه منابع کمک کند. هدف این گزارش معرفی مالیات سالیانه املاک گران‌قیمت به‌عنوان فصلی از مالیات بر دارایی است که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در کنار عوارض سالیانه املاک، قرار است از املاک گران‌قیمت مالیات مضاعفی گرفته شود. در این گزارش ضمن معرفی و بیان منطق وضع مالیات سالیانه املاک، پیشینه قوانین این پایه مالیاتی در کشور مورد بررسی قرار گرفته است.

همچنین به‌جهت آشنایی با تجربیات سایر کشورهایی که از این پایه مالیاتی در سیستم مالیاتی خود بهره می‌برند، به بررسی قوانین و آثار اقتصادی مالیات سالیانه املاک در کشورهای آمریکا، انگلیس، کانادا و استرالیا پرداخته شده است.

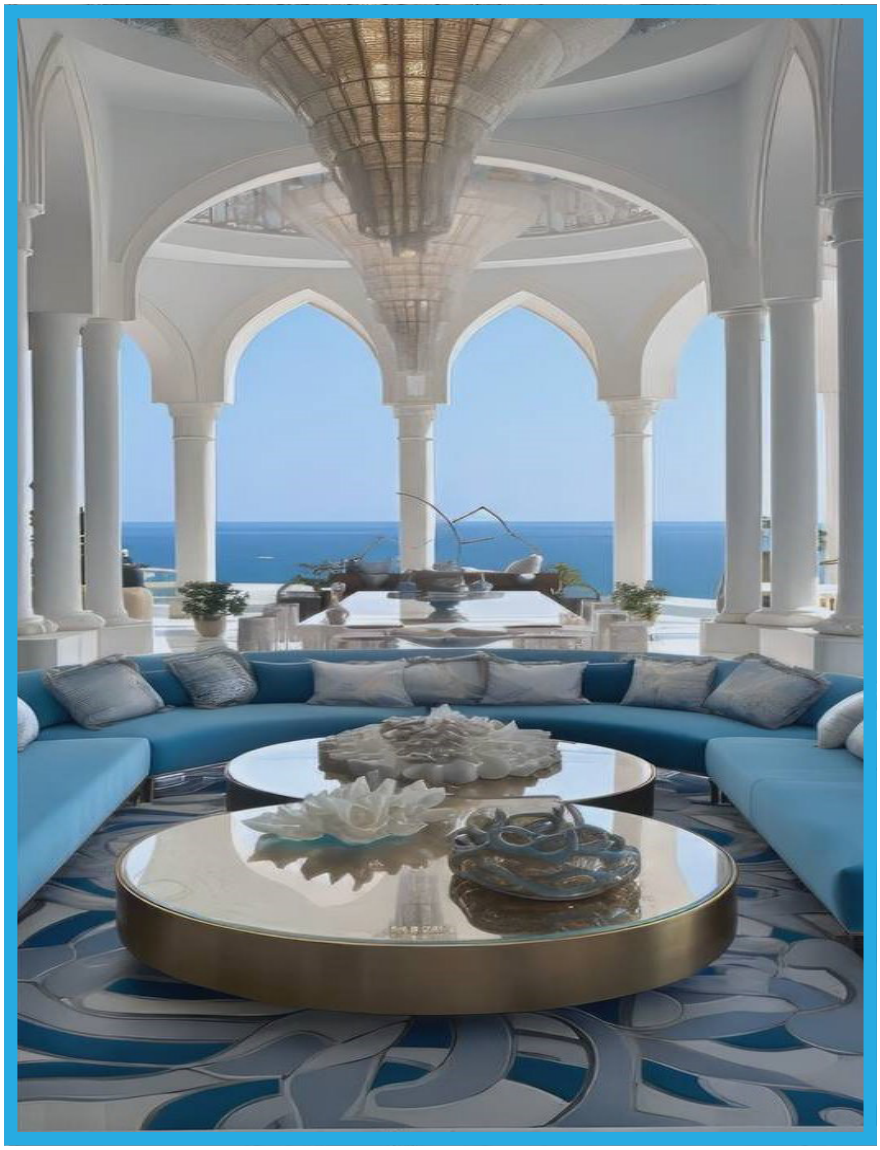
در آخر نیز با توجه به امکان‌سنجی وضع این پایه مالیاتی در کشور و متناسب با سیستم مالیاتی موجود در ایران، پیشنهادهایی جهت عملیاتی کردن این پایه مالیاتی ارائه شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نابرابری شدید در دارایی‌ها در کشور و به‌منظور تنظیم‌گری در بازار مسکن، پیشنهاد می‌شود پایه مالیات بر دارایی و به‌طور خاص مالیات بر املاک به‌طور جدی‌تری در کشور مورد توجه قرار بگیرد.

در شرایط فعلی، با وجود اینکه عوارض نوسازی شهرداری بر املاک به‌صورت سالیانه وضع می‌شود، اما به‌منظور اثربخشی این عوارض و افزایش عدالت مالیاتی و به‌منظور تنظیم‌گری در بازار مسکن، بهتر است این عوارض با در نظر گرفتن ملاحظات تورمی در قیمت‌گذاری و تعیین پلکان مالیاتی، درخصوص املاک گران‌قیمت با نرخ بالاتری وضع شود و ضمانت اجرای بالاتری برای پرداخت سالیانه آن در نظر گرفته شود.

این مسئله موجب جدی‌تر شدن مالیات بر دارایی در کشور خواهد شد و اثرات بازتوزیعی و درآمدی برای دولت‌های ملی و محلی خواهد داشت.



مالیات بر مجموع درآمد :
نحوه محاسبه درآمد مشمول

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20166

دفتر مطالعات بخش عمومی
۱۴۰۳/۰۸/۱۲
۲۰۱۶

بیان/شرح مسئله

نحوه محاسبه درآمد مؤدیان، یکی از موضوعات مهم در طراحی نظام مالیات بر مجموع درآمد است. به‌طورکلی پایه‌های درآمدی را می‌توان به دو بخش درآمد ناشی از کار و درآمد ناشی از سرمایه تقسیم کرد. محاسبه و اخذ مالیات از پایه‌های مختلف درآمدی روش‌های گوناگونی دارد، که ضروری است روش‌های مختلف تبیین و مزایا و معایب هریک از این روش‌ها بررسی شود. هدف این گزارش معرفی و ارزیابی این روش‌های محاسبه درآمد است.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی‌های این گزارش به‌طور خلاصه به این شرح است: درآمدهای ناشی از کار شامل درآمد مشاغل، حقوق و دستمزد و نیز مزایای نقدی و غیرنقدی کار است.

درآمدهای مشاغل با توجه به ماهیت دوگانه آن، که بخشی درآمد ناشی از سرمایه و بخشی درآمد ناشی از کار است باید با توجه به روش‌های جداسازی درآمد تفکیک و متناسب با آن، مشمول مالیات شود. حقوق و دستمزد نیز نوع دیگری از درآمد ناشی از کار است که معمولاً با استفاده از روش‌های اخذ مالیات در منبع یا تکمیل اظهارنامه مالیاتی مشمول مالیات می‌شوند. معمولاً با هدف تحقق برابری افقی و عمودی مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی مزایای نقدی و غیرنقدی نیز مشمول مالیات می‌شود.

در مورد نحوه محاسبه و اخذ مالیات از درآمد ناشی از سرمایه نیز ملاحظات مهمی وجود دارد. یکی از انواع مهم این نوع درآمد عایدی سرمایه است. به‌طورکلی اخذ مالیات از عایدی سرمایه دو شیوه دارد: در روش اول به‌محض افزایش ارزش دارایی، میزان افزایش به‌عنوان عایدی سرمایه مشمول مالیات می‌شود. در روش دوم اخذ مالیات تا زمان فروش دارایی به تعویق می‌افتد و عایدی سرمایه به‌عنوان مابه‌التفاوت قیمت خرید دارایی محاسبه می‌شود. نوع دیگری از درآمد ناشی از سرمایه، اجاره املاک است که از آن می‌توان به دو صورت اخذ مالیات در منبع از مستأجر و یا اخذ مالیات با پر کردن اظهارنامه توسط مؤجر مالیات ستاند.

امروزه کشورها در تلاش هستند تا با بهره‌گیری از شیوه اخذ مالیات در منبع، ضمن کاهش هزینه‌های تمکین برای مؤدی، از فرار مالیاتی نیز جلوگیری کنند؛ ازاین‌رو در اغلب کشورها از پایه‌های درآمدی همچون سود تقسیمی سهام و صکوک، مالیات به‌صورت اخذ در منبع گرفته می‌شود. درآمدهایی همچون بازنشستگی، تسعیر ارز و برخی مشاغل خاص نیز دارای ملاحظات و شرایط خاص هستند که شیوه‌های آنها در گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و طراحی مالیات بر مجموع درآمد باید به این نکته توجه داشت که تحقق یک نظام مالیاتی کارآمد و عادلانه در گرو بهره‌گیری از شیوه‌های کارآمد اخذ مالیات از پایه‌های مختلف درآمدی است. انتخاب روش بهینه باید براساس برابری افقی و عمودی، سهولت اجرا برای دولت و شهروندان و جلوگیری از فرار و اجتناب مالیاتی باشد. توصیه می‌شود تا حد امکان از شیوه‌های ساده و غیرپیچیده همچون مالیات‌های کسر در منبع استفاده شود تا به افزایش تمکین و رضایت مؤدیان منجر گردد. همچنین باید توجه داشت هرچه در یک قانون مالیاتی نحوه محاسبه درآمد دقیق‌تر و به‌صورت جزئی‌تر تشریح شده باشد، مؤدیان راحت‌تر و با هزینه کمتری می‌توانند به تعهدات خودآگاهی پیدا کرده و تمکین کنند.

بودجه سال ۱۴۰۳ از لایحه تا قانون

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20192

۲۰۱۹۲
۱۴۰۳/۰۸/۱۴
دفتر مطالعات بخش عمومی

بیان/شرح مسئله

بودجه، پیش‌بینی دولت از مخارج عمومی در یک سال مالی و نحوه تأمین این مخارج از محل منابع عمومی است. درواقع می‌توان این طور استنباط کرد که بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری مالی دولت‌ها است و مشخص می‌کند که اقتصاد کشور در سال آتی قرار است چگونه ریل‌گذاری گردد. نظر به اهمیت و کارکرد بودجه‌های سنواتی، اصل(۵۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد که «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.» لذا مجلس نقش بسیار مهمی در فرایند بودجه‌ریزی ایفا می‌کند و مطابق با این تکلیف قانونی، مجلس می‌تواند در لایحه بودجه تغییراتی اعمال نماید. در این گزارش ضمن بررسی تغییرات ارقام کلان بودجه، مهم‌ترین تغییرات اعمال شده در تبصره‌های لایحه بودجه نیز تبیین شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در فرایند بررسی بودجه سال ۱۴۰۳ سقف مصارف عمومی دولت به میزان ۱۰۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. به منظور تامین مالی افزایش سقف مصارف عمومی، میزان ۱۰۰ هزار میلیارد تومان منابع جدید در قانون پیش بینی شد. این افزایش مربوط به افزایش مالیات‌ها در سرفصل درآمدهای منابع عمومی دولت است.

اهم تغییرات احکام و تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۳ به شرح زیر است:

- افزایش سهم صندوق توسعه ملی از ۴۲ درصد منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به ۴۵ درصد؛
- واریز منابع قانون هدفمندی یارانه‌ها پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها؛
- لحاظ نمودن سقف سیزده میلیارد و ششصد میلیون (۱۳,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰) یورویی برای واردات کالاهای اساسی کشاورزی، دارو و مواد اولیه آن و تجهیزات مصرفی پزشکی؛
- اعمال سقف ۸۰ هزار میلیارد تومان از طریق منابع تبصره «۸» قانون بودجه، جهت خرید و معاوضه و یا تهاتر فراورده‌های نفتی وارداتی با فراورده‌های نفتی صادراتی و سقف ۶۰ هزار میلیارد تومان در قالب ردیف درآمدی و هزینه‌ای مشخص به منظور خرید و فروش، معاوضه و یا تهاتر فراورده‌های نفتی دریافتی از واحدهای تولید داخلی فراورده‌های نفتی با خوراک تحویلی به آن‌ها؛
- اصلاح ساختار مالی بانک مسکن و حل و فصل ناترازی این بانک جهت افزایش تسهیلات‌دهی در پروژه‌های نهضت ملی مسکن؛
- تعیین کف تسهیلات قرض‌الحسنه و مشخص نمودن محل تامین آن‌ها به انضمام اولویت‌بندی اعطای تسهیلات در صورت عدم کفایت منابع، به موارد مطروح در قانون؛
- تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی حداقل مبلغ یک میلیون و سیصد هزار میلیارد (۱,۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت نقدی یا از طریق روش‌های تهاتر؛

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در این بخش از گزارش، پیشنهادهایی به منظور بهبود فرایند بودجه‌ریزی با توجه به مشکلات ساختاری بودجه‌های سنواتی و با تاکید بر بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است.

شمول هدفمندی یارانه‌ها در سقف بودجه عمومی

مطابق با قانون بودجه ۱۴۰۳، سقف منابع هدفمندی ۷۵۸٫۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که نسبت به سال گذشته ۱۵ درصد رشد داشته است و البته نسبت به عملکرد آن در سال گذشته بیش از ۶۶ درصد افزایش یافته است.

موضوعی که در تصویب لایحه نیز ارقام آن تغییری نداشت. همانطور که از متن گزارش مشخص است، عدد درنظر گرفته شده برای منابع هدفمندی، قابل توجه بوده و معادل ۲۹٫۵ درصد منابع عمومی دولت است.(اعداد منابع و مصارف هدفمندی جزو سقف ارقام بودجه لحاظ نمی‌شود و این گزاره صرفا از حیث مقایسه سقف منابع هدفمندی با منابع عمومی دولت آورده شده است)؛ ادغام و یکپارچه‌سازی بودجه هدفمندی در سقف منابع عمومی دولت علاوه بر ایجاد شفافیت در بودجه به افزایش توان تامین مالی مصارف آن از طریق درآمدهایی نظیر اوراق بدهی کمک می‌کند.

عدم تجهیز منابع و پرداخت اعتبارات خارج از قانون بودجه

در طول سال و با بروز مشکلات در تحقق منابع بودجه، دولت‌ها تلاش می‌کنند با اتکا به مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران قوا) مسیرهایی نظیر مجوز انتشار اوراق به منظور افزایش توان مالی خود ایجاد نمایند و منابع مورد نیاز را تامین کنند.

این درحالی است که مجلس، در قانون بودجه، شیوه تأمین منابع را معین کرده است و اگر بناست تغییری در آن صورت گیرد، مسیر آن باید مجدداً از مجلس و از طریق ارائه لایحه متمم بودجه بگذرد.

تعدد و تکرار موضوعات یاد شده، بستر نهادی بودجه را تخریب کرده و موجب شده است تفاوت‌های جدی میان بودجه مصوب و عملکرد مالی دولت به وجود آید. ازهمین رو، شرط لازم برای اصلاح ساختار بودجه، بازسازی این بستر نهادی از طریق تقویت سه اصل جامعیت، شفافیت و برنامه محوری است.

اصلاح رابطه مالی منابع حاصل از نفت و بودجه دولت

مطابق با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی معادل ۵۸۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به بودجه عمومی یکی از مهم‌ترین مسائل بودجه‌های سنواتی است که در سال ۱۴۰۳ نیز این مشکل وجود دارد و لازم است برای بهبود آن، اقداماتی صورت گیرد. قاعده نامناسب فعلی، یعنی تسهیم درصدی منابع نفتی که در سال‌های گذشته تقریباً با همین شمایل فعلی به کارگرفته شده است، سبب بروز مشکلات جدی بین سالی و درون‌سالی شده است. با توجه به نوسانی بودن درآمدهای نفتی، گره زدن مخارج پایدار ریالی به منابع ارزی نفت و فراورده‌های آن منجر به انتقال این نوسان‌ها به سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت می‌شود.

لذا برای حل این معضل و جلوگیری از پیامدهای اقتصادی نوسان درآمدهای نفتی، ایفای نقش ثبات‌ساز توسط صندوق توسعه ملی ضرورت دارد؛ به گونه‌ای که رقم مقطوعی با توجه به عملکرد مالی دولت در سال‌های گذشته و نیازهای دولت، هرساله به بودجه واریز شود و مازاد یا کسری (پس از کسر سهم شرکت ملی نفت) تماماً به صندوق توسعه مالی منتقل شود. با این رویکرد می‌توان مانع از انتقال این نوسانات به اقتصاد کشور شد.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور :
تبصره «۱» - عوارض و مالیات

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20194

۲۰۱۹۴
۱۴۰۳/۰۸/۱۴
دفتر مطالعات بخش عمومی

مسئله اصلی

قانون بودجه مهم‌ترین سند اقتصادی هر کشور است که سالیانه، منابع و مصارف دولت‌ها را تعیین می‌کند. بررسی درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه‌ی هر سال از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در سال‌های اخیر، با حرکت تدریجی بودجه در ایران به سمت بهره‌گیری جدی‌تر از مالیات، این موضوع در کشور ما بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است. در این گزارش، درآمدهای مالیاتی را در لایحه‌ی بودجه پیشنهادی ۱۴۰۴ بررسی می‌کنیم.

این بررسی در دو بخش انجام می‌شود: در بخش نخست، اعداد پیش‌بینی شده از درآمدهای مالیاتی و درآمدهای گمرکی لایحه‌ی بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرند. در بخش دوم، احکام مربوط به عوارض و مالیات بررسی می‌شوند که در لایحه‌ی سال پیش رو، در بندهای تبصره «۱» تنظیم شده‌اند.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

در این بخش، ابتدا مهم‌ترین نکته‌ها از درآمدهای مالیاتی بررسی می‌شوند:

- در سال ۱۴۰۴، مجموع درآمدهای مالیاتی به ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد که نسبت به سال گذشته، ۴۴ ٪ افزایش داشته است.
- در سال ۱۴۰۴، رشد تولید ناخالص داخلی ۳۵٪ برآورد می‌شود. بنابراین، سهم مالیات‌ها از اقتصاد افزایش پیدا کرده است.
- از کل مالیات‌ها، ۱۷۰۰ هزار میلیارد تومان مربوط به مجموع مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالاها و خدمات و ۲۶۴ هزار میلیارد تومان مربوط به مالیات بر واردات است.
- سهم مجموع درآمدهای مالیاتی از جمع منابع عمومی دولت ۳۳٪ و از هزینه‌ها ۴۸٪ است.
- با فرض تحقق کامل ارقام مالیات در بودجه سال ۱۴۰۴، نسبت مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی به ۵.۵٪ خواهد رسید.
- با کاهش حقوق گمرکی ماشین‌آلات و مواد تولیدی به ۲٪، درآمدهای گمرکی ۲۱۵ هزار میلیارد تومان و بدون این کاهش، ۲۵۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی می‌شود. بنابراین، در این دو حالت، درآمدهای پیش‌بینی‌شده در لایحه به ترتیب ۴۹ و ۷ هزار میلیارد تومان بیش‌برآوردی خواهد داشت.

پس از بررسی درآمدها، مهم‌ترین نکته‌های بندهای تبصره «۱» لایحه‌ی بودجه ارائه می‌شوند.

این بندها شامل احکامی مربوط به درآمدهای مالیاتی، گمرکی، استانی و سایر درآمدهای دولت می‌شود. در ابتدای هر سطر، حرف بند مورد بررسی نوشته شده است.

- خ - مانند سال گذشته، نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده ۱۰٪ باقی مانده و درآمد حاصل از آن صرف متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری و صندوق بازنشستگی فولاد می‌شود.
- ز- نسبت به سال گذشته، معافیت مالیاتی پایه‌ی حقوق‌بگیران دو برابر شده و به سالیانه ۲۸۸ میلیون تومان (معادل ماهیانه ۲۴ میلیون تومان) افزایش پیدا کرده است.
- ث- مشابه حقوق‌بگیران، معافیت پایه‌ی مشاغل هم نسبت به سال گذشته دو برابر شده و به سالیانه ۲۰۰ میلیون تومان رسیده است.
- پ - حد نصاب تبصره ماده (۱۰۰) قانون مالیات‌های مستقیم از ۲۱.۶ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ به ۴۳.۲ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ افزایش یافته است.

- و- نرخ مالیاتی شرکت‌های تولیدی پذیرفته‌شده در بورس و فرابورس ۵ واحد درصد کاهش می‌یابد.
- الف- مشابه سال گذشته، مجموع درآمدهای معاف از مالیات برای اشخاص حقوقی به ۷۵۰ میلیارد تومان و برای اشخاص حقیقی به ۷۵ میلیارد تومان محدود شده است. البته، درآمدهای حاصل از کشاورزی، صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی، شرکت‌های بورسی، نقل‌وانتقال سهام و سود سپرده‌ها همچنان از این سقف مستثنا هستند.
- گ- مهلت بخشودگی جریمه‌ها و پذیرش صورت‌حساب‌های ثبت‌نشده در سامانه مؤدیان تا پایان سال ۱۴۰۴ تمدید شده است.
- ف - مهلت تسلیم اظهارنامه عملکرد سال ۱۴۰۳ مشاغل تا پایان مرداد ۱۴۰۴ تمدید می‌شود.
- ت - حد قیمت خودروهای گران‌قیمت از ۳.۵ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ به ۵ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ افزایش یافته است.
- ح - حد قیمت املاک گران‌قیمت از ۳۵ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ به ۵۰ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ افزایش یافته است.
- ک -اگر درآمدهای مالیاتی بیش از ۱۰۳٪ مقدار مصوب در بودجه وصول شود، ۱۰٪ به سازمان امور مالیاتی کشور، ۳۰٪ به اعتبارات استانی و ۶۰٪ به طرح‌های عمرانی قابل‌خاتمه تا پایان سال اختصاص می‌یابد.
- ر- واردات خودروهای سواری نو تا سقف ۲ میلیارد یورو از محل منابع ارزی صادرکنندگان آزاد می‌شود. حقوق ورودی این خودروها ۱۰۰٪ تعیین شده و نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی و مالیات نیز برابر نرخ ارز مرکز مبادله طلا و ارز در نظر گرفته شده است.
- ع- نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی برای بیش‌تر کالاها از ۲۸۵۰۰ تومان به نرخ ارز مرکز مبادله طلا و ارز در روز اظهار تغییر کرده است.
- ذ- حقوق گمرکی کالاهای اساسی، نهاده‌های دامی و کشاورزی، دارو و مواد اولیه، ملزومات پزشکی و شیر خشک به ۱٪ و حقوق گمرکی ماشین‌آلات و تجهیزات، قطعات و مواد اولیه و واسطه‌ای تولید به ۲٪ کاهش می‌یابد.
- م- با هدف حمایت از صنعت دام‌پروری و خودکفایی در تولید گوشت قرمز و گوشت مرغ، ۱٪ از ارزش واردات نهاده‌های دامی دریافت می‌شود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیش‌رفت جمهوری اسلامی ایران دو هدف‌گذاری مالیاتی را برای پایان برنامه تعیین می‌کند: یک، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی باید به ۱۰٪ و دو، نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای به ۸۰٪ برسد. برای سال ۱۴۰۳، نسبت مالیات‌ها به تولید برابر ۵.۱٪ پیش‌بینی می‌شود.

اگر با استفاده از این نسبت، یک مسیر حرکت به سمت هدف‌گذاری برنامه ترسیم شود، مجموع درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۴ باید به ۲۲۲۵ هزار میلیارد تومان برسد. با توجه به رشد قابل‌توجه مالیات بر واردات، می‌توان انتظار داشت این اختلاف در پایه‌ی مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالاها و خدمات جبران شود. با این توضیح، پیشنهاد می‌شود درآمدهای این پایه با افزایش ۲۶۱ هزار میلیارد تومانی به ۱۹۶۱ هزار میلیارد تومان افزایش پیدا کند. در نتیجه‌ی این اصلاح، نسبت مالیات به هزینه‌ها هم به هدف‌گذاری برنامه نزدیک‌تر می‌شود.

در سمت دیگر، همان‌طور که توضیح داده شد، انتظار می‌رود با تغییر حقوق گمرکی ماشین‌آلات و مواد تولیدی، درآمد مالیات بر واردات به ۲۱۵ هزار میلیارد تومان و بدون این تغییر به ۲۵۷ هزار میلیارد تومان برسد. بنابراین، برای واقعی‌شدن درآمدهای ثبت‌شده در لایحه، انتظار می‌رود درآمدهای این ردیف با توجه به تصمیم نهایی اصلاح شود.

هم‌چنین در یک جدول از گزارش، بندهای تبصره«۱» لایحه به تفصیل بررسی شده‌اند و در هر مورد، نظر کارشناسی و در صورت نیاز، متن پیشنهادی اصلاح‌شده ارائه شده است.

مطالعه تجارب جهانی ناموفق در ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20148

۲۰۱۴۸
۱۴۰۳/۰۸/۰۲
دفتر مطالعات زیربنایی

بیان/شرح مسئله

بیست درصد از جمعیت جهان در شهرهای با بیش از یک میلیون ساکن زندگی می‌کنند؛ روندی که شیبی صعودی داشته و برمبنای تخمین سازمان ملل متحد، حدود ۶۸ درصد از جمعیت جهان تا سال ۲۰۵۰ در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها زندگی خواهند کرد. در صورت تداوم این روند و تشدید مهاجرت، بار اضافی بر زیرساخت‌های موجود، منجر به مسائل متعددی خواهد شد؛ برنامه‌ریزی و توسعه شهرک‌ها و شهرهای جدید، فرصتی برای کاهش این فشار بر مراکز شهری موجود است که امکان بازتوزیع فضایی جمعیت را به دولت‌ها داده و فشار بر زیرساخت‌ها و خدمات کنونی را کاهش می‌دهد.

بااین‌حال و با وجود فراهم آوردن زمینه‌ای بکر به‌منظور پیاده‌سازی ایده‌ها و نوآوری‌ها برای برنامه‌ریزان، بسیاری از پروژه‌های شهر جدید شکست خورده‌اند. معمولاً تلاش برای ساختن سکونتگاه‌ها به‌صورت سریع و دستوری منجر به شکل‌گیری الگوهای ناموفق و هدررفت منابع خواهد شد؛ بنابراین، داشتن چشم‌انداز و اهداف متعادل، برنامه‌ریزی جامع و بلندمدت و تمرکز بر اصول شهرسازی ضروری است. این گزارش به‌طور خاص به تجارب ناموفق شهرهای جدید در سطح بین‌المللی می‌پردازد؛ به‌خصوص تجاربی که با وجود تأمین مالی و اجرای کامل عملیات احداث، در جذب جمعیت و فعالیت شکست خورده‌اند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نظر به بررسی و مطالعات صورت گرفته، یافته‌های پژوهش در ۱۲ گزاره تشریح می‌شود:

- برنامه‌ریزی بسیاری از شهرهای جدید بدون تحقیقات بازار شروع شد؛ افزایش قیمت‌ها و تشکیل حباب در بازار املاک و مستغلات منجر به بدهی‌ها و زیان‌های سنگین دولت و سرمایه‌گذاران شد که محقق نشدن بازدهی مورد انتظار و درنهایت شکست آنها را در پی داشت.
- اغلب پروژه‌ها فاقد نگاه بلندمدت بودند و تأثیر تکانه‌ها و رکودهای اقتصادی بر کاهش تقاضا در نظر گرفته نشد.
- تمرکز بر عرضه واحدهای مجلل و ارزش‌گذاری افراطی و بسیار بالاتر از قدرت خرید جامعه هدف باعث شد املاک غیرقابل دسترس شود و ورشکستگی توسعه‌دهندگان رخ دهد.
- ایجاد شهرهای جدید در مناطق دورافتاده و فقدان فرصت‌های شغلی در نواحی مجاور، عدم تمایل مردم به نقل مکان را در پی داشت. دسترسی به مراکز شغلی کلان‌شهرها برای اقشار ضعیف اهمیت حیاتی دارد؛ لذا هزینه‌های حمل‌ونقل برای دسترسی به مرکز اشتغال بار سنگینی بر دوش ایشان می‌گذاشت.
- بی‌توجهی به معماری بومی و تلاش برای تقلید کورکورانه از سبک‌های غربی، بدون توجه به نظرات ذی‌نفعان، پروژه‌ها را فاقد اصالت فرهنگی می‌کند.
- پیش‌بینی جمعیت در مکانی بدون سابقه سکونت، چالش بزرگی است؛ لذا پروژه‌ها باید سناریوهای مختلفی برای

جمعیت هدف داشته باشند.

- در پروژه‌های با ماهیت اوقات فراغت، تطابق سبک زندگی و امکانات ارائه شده با ترجیحات خریداران بین‌المللی اصلی اساسی است.
- جداسازی اقشار ضعیف و افراد کم‌درآمد به تشدید چرخه فقر و ترویج ناهنجاری‌ها و مشکلات ثانویه اجتماعی می‌انجامد که افزایش حس انزوا و طردشدگی ساکنان و رواج افسردگی، وندالیسم و بحران‌های اجتماعی نتیجه آن است.
- در بسیاری از پروژه‌ها هزینه‌های کلان زیرساخت‌ها جدی گرفته نشده و بسیاری از شهرهای جدید با کمبود امکانات اولیه و زیرساخت‌های ناقص مواجه شدند. فقدان امکانات و خدمات رفاهی، کیفیت زندگی و جذابیت شهرها برای ساکنان بالقوه را کاهش داده و آنها را به یک تله فقر فضایی مبدل می‌کند.
- برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های کلان معمولاً بیش از یک دهه زمان می‌برد، درحالی‌که عمر دولت‌ها معمولاً کمتر است. تغییر ناگهانی سیاست‌ها و مداخلات دولت جدید، روند توسعه را مختل کرده و در برخی موارد، دولت‌ها را وادار به ورود برای اصلاح وضعیت می‌کند. در این شرایط انصراف سرمایه‌گذاران و ایجاد فضای عدم اطمینان محتمل است.
- مسائل حقوق مالکیت و اختلافات بر سر زمین نیز تأخیر در ساخت واحدها و بی‌ثباتی را به‌دنبال دارد.
- تأثیرات توسعه سکونتگاه‌های جدید مانند تخریب زیستگاه طبیعی و مصرف بیش از حد منابع، نگرانی‌هایی را در جامعه محلی برانگیخت.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

باید از گرایش به پروژه‌های بزرگ پرهیز کرد؛ در این پروژه‌ها به‌سبب پیچیدگی و حجم بالای وظایف دستگاه‌ها، مدیریت و نظارت دشوار بوده و بودجه و زمان قابل‌توجهی صرف می‌شود که مشکلات متعددی ایجاد می‌کند. همچنین به‌دلیل تغییرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و سایر ریسک‌های احتمالی، توقف، تأخیر و افزایش هزینه‌ها و سرانجام ناکارآمدی پروژه محتمل است. علاوه‌براین، پروژه‌های کلان معمولاً نیازمند تغییرات گسترده در فضای سرزمین است که آسیب به طبیعت و معضلات زیست‌محیطی جدی نتایج آن خواهد بود. بنابراین، دولت‌ها باید به‌جای تمرکز بر پروژه‌های بزرگ، بر پروژه‌های کوچک‌تر و محلی‌تر متمرکز شوند که نتایج بهتری در کوتاه‌مدت و بلندمدت داشته و توزیع عادلانه‌تر منابع و فرصت‌ها را میسر می‌کنند.

از مسائل مهم در توسعه شهرهای جدید، مشارکت جامعه بومی شهر مادر در برنامه‌ریزی شهر جدید است. افراد بومی به‌خوبی از نقاط قوت و ضعف محیط زیست، زیرساخت‌ها و نیازهای آتی توسعه در منطقه خود آگاه هستند که این دانش به برنامه‌ریزان کمک می‌کند تا طرح‌های توسعه سازگارتری با شرایط محلی و نیازهای واقعی جامعه تدوین کنند. مشارکت مردم محلی نیز موجب افزایش حق تعلق و مسئولیت نسبت به پروژه‌ها می‌شود و احتمال موفقیت آنها را بیشتر می‌کند.

بسته‌های رفاهی و پشتیبانی دولت نقش کلیدی در جلوگیری از شکل‌گیری نارضایتی‌های اجتماعی دارد و شامل خدمات و تسهیلاتی مانند یارانه‌های مسکن، تأمین اجتماعی، تسهیلات مالی و خدمات بهداشتی و آموزشی می‌شود. ایجاد اشتغال پایدار و تشویق سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی نیز ازجمله اقداماتی است که می‌تواند به رشد اقتصادی مناطق کمک و از تجمع بی‌رویه جمعیت در شهرهای بزرگ جلوگیری کند.

بازنگری در سازوکار تأمین مالی پروژه‌ها و قیمت‌گذاری املاک نیز ضروری است. شناسایی ترجیحات جمعیت هدف و برنامه‌ریزی و طراحی برمبنای نیازها و سیاست‌های نظام، از بلندپروازی‌های نابه‌جا جلوگیری می‌کند. تنظیم استراتژی‌های ملی و منطقه‌ای توسعه صنعتی و اقتصادی و تقسیم کار ملی تجارت و بازرگانی برپایه آمایش سرزمین نیز به این امر کمک خواهد کرد.

جلوگیری از سوداگری و احتکار و تطویل پروژه‌ها از طریق تنظیم مقررات، استفاده از فناوری‌های نوین و شفافیت در بازار امکان‌پذیر است. وضع مالیات بر خانه‌های خالی و معاملات سریع‌الانتقال، استفاده از فناوری‌هایی مانند بلاکچین و سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی و ترویج دولت الکترونیک می‌تواند به نظارت و کنترل بازار و جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت‌ها و احتکار کمک کند. در این زمینه انتشار عمومی اطلاعات بازار مسکن نیز مثمرثمر است.

اظهارنظر کارشناسی در مورد دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر مؤسسات پس‌انداز و تسهیلات مسکن

۲۰۱۶۴
۱۴۰۳/۰۸/۱۲
دفتر مطالعات زیربنایی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20164

بیان/شرح مسئله

با هدف کمک به تأمین مالی بخش مسکن و اصلاح بافت‌های ناکارآمد شهری در مناطق جغرافیایی مشخص از طریق جذب پس‌اندازهای خرد و اعطای تسهیلات مسکن در آن مناطق، دستورالعملی با عنوان «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر مؤسسات پس‌انداز و تسهیلات مسکن» در سال ۱۳۹۵ در شورای پول و اعتبار مصوب شده و در جلسه فوق‌العاده ۱۴۰۳/۵/۱۱ متن بازنگری شده آن (متن حاضر) به تصویب هیئت عالی بانک مرکزی (که به‌تازگی در راستای اجرای قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران جایگزین شورای پول و اعتبار شده) رسیده است. در این گزارش، ضمن بررسی کارشناسی و تبیین برخی نکات پیرامون این دستورالعمل و حواشی مرتبط با آن پرداخته شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

- با توجه به اینکه در این دستورالعمل، اختیاراتی که به مؤسسات پس‌انداز و تسهیلات مسکن داده شد که منجر به ایجاد کارکردی در حد مؤسسات اعتباری برای آنها شده؛ به‌نظر می‌رسد سرمایه اولیه برای تأسیس این مؤسسات ناچیز است. این مسئله می‌تواند منجر به ایجاد زمینه‌های تخلف و ارتکاب اعمال مجرمانه و سازمان‌دهی شود. با توجه به اینکه در دستورالعمل سال ۱۳۹۵ نیز سرمایه اولیه لازم برای تأسیس این مؤسسات همین مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال در تهران و ۳۰۰ میلیارد ریال در سایر کلان‌شهرها و مراکز استان تعیین شده بوده و هیچ‌گونه تعدیلی در بازنگری انجام گرفته اتفاق نیفتاده است (بیم آن می‌رود که این دستورالعمل زمینه اتفاقاتی از جنس شکل‌گیری بحران مؤسسات مالی و اعتباری سال ۱۳۹۶ را فراهم کند. همچنین نسبت سپرده قانونی برای انواع سپرده‌های این مؤسسات معادل دو درصد تعیین شده است که جای تأمل دارد). پیشنهاد می‌شود در دستورالعمل جدید مبلغ سرمایه اولیه و نسبت سپرده قانونی نیز افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته باشند.
- در دستورالعمل عنوان شده ایجاد شعبه و یا نمایندگی توسط مؤسسه در محدوده استان ثبت شده در اساسنامه، در چارچوب «آیین‌نامه ایجاد یا تعطیل شعبه یا باجه یا نمایندگی مؤسسات اعتباری در داخل کشور» و منوط به افزایش سرمایه مؤسسه به میزان حداقل ۲۰ درصد حداقل سرمایه لازم جهت تأسیس و فعالیت مؤسسه امکان‌پذیر است و ازآنجاکه بافت‌های ناکارآمد در سطح استان پراکندگی محسوسی دارند، این شرط در صورت اصلاح و افزایش سرمایه اولیه می‌تواند حذف شود و درواقع مؤسسه‌ای که این صلاحیت را جهت فعالیت دارد از امکان بیشتری برای گسترش

فعالیت در سطح استان برخوردار باشد.

- در مجموع به‌نظر می‌رسد فعالیت‌های تعیین شده برای این مؤسسات به‌رغم آنکه متناسب با کارکرد این مؤسسات است باید به‌نحو دقیق‌تری حد و مرز آن مشخص شود. در یکی از بندهای دستورالعمل[1] امکان صدور کارت برداشت برای سپرده‌گذاران از طریق بانک مسکن فراهم شده است. به‌نظر می‌رسد این موضوع از آن جهت که ممکن است در آینده از طریق نقدشوندگی سپرده آحاد اقتصادی در این مؤسسات، امکان تبدیل شدن آن به بانک و مشکلات ناشی از آن را ایجاد کند، باید مورد بازبینی قرار گیرد.

به‌طور مشخص باید در دستورالعمل تأکید شود که سپرده آحاد اقتصادی در این مؤسسات قابلیت برداشت نداشته و مؤسسات تنها مجاز به ارائه گواهی سپرده به صاحبان سپرده خواهند بود.

- نکته دیگر آنکه با توجه به حیطه عملکرد این مؤسسات مجاز دانستن سرمایه‌گذاری در حوزه صندوق‌های املاک و مستغلات نیز از دیگر مواردی است که می‌تواند مدنظر قرار گیرد، که به‌طور کامل در ماده (۱۰) دستورالعمل (مؤسسه مجاز به سرمایه‌گذاری در سهام و سایر اوراق بهادار به‌استثنای اوراق مشارکت بانک مرکزی و اوراق مشارکت دولت نیست) رد شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌نظر می‌رسد با توجه به ملاحظاتی که در گزارش به آن اشاره شد، دستورالعمل حاضر، نیازمند بازنگری است تا از شکل‌گیری زمینه‌های فساد و سوداگری جلوگیری کرد. مسئله دیگر لزوم توجه به فرایندها و سیاست‌های کلان حوزه تأمین مالی و بانک‌پذیر کردن و اصلاح و بهبود روش‌هاست که در تأمین نیاز مسکن و نوسازی و احیای بافت‌های ناکارآمد می‌تواند مفید و مؤثر باشد. بانک‌پذیری از عوامل متفاوتی تأثیر می‌پذیرد که ممکن است به تفکیک هر پروژه و نوع جریان درآمدی آن اهمیت هریک از این عوامل در نظر بانک از یک پروژه به پروژه دیگر تفاوت کند، در بخش مسکن به‌واسطه برخی پیچیدگی‌های حقوقی به‌خصوص در بافت‌های ناکارآمد شهری و مسائل مختلف مرتبط با سند و مشارکت ضروری است سازوکارهای تسهیل‌کننده و حل‌کننده چالش‌های این حوزه فراهم شود. در این بخش به‌سبب پیچیدگی‌های ناشی از مشکل اسناد در املاک واقع در بافت‌های ناکارآمد و مشارکت بین سازندگان و افراد صاحب زمین ضروری است که شرایطی جهت تسهیل امکان بهره‌مندی از خدمات بانکی فراهم شود. ازاین‌رو دستورالعمل فوق زمینه‌ساز مشارکت‌های جدید بانک مسکن در این مؤسسات خواهد شد و ضروری است تا با بازنگری در چیدمان و فرایندها متناظر با آن صورت پذیرد.

---

۱. بند «۱۱» ماده (۶) دستورالعمل.

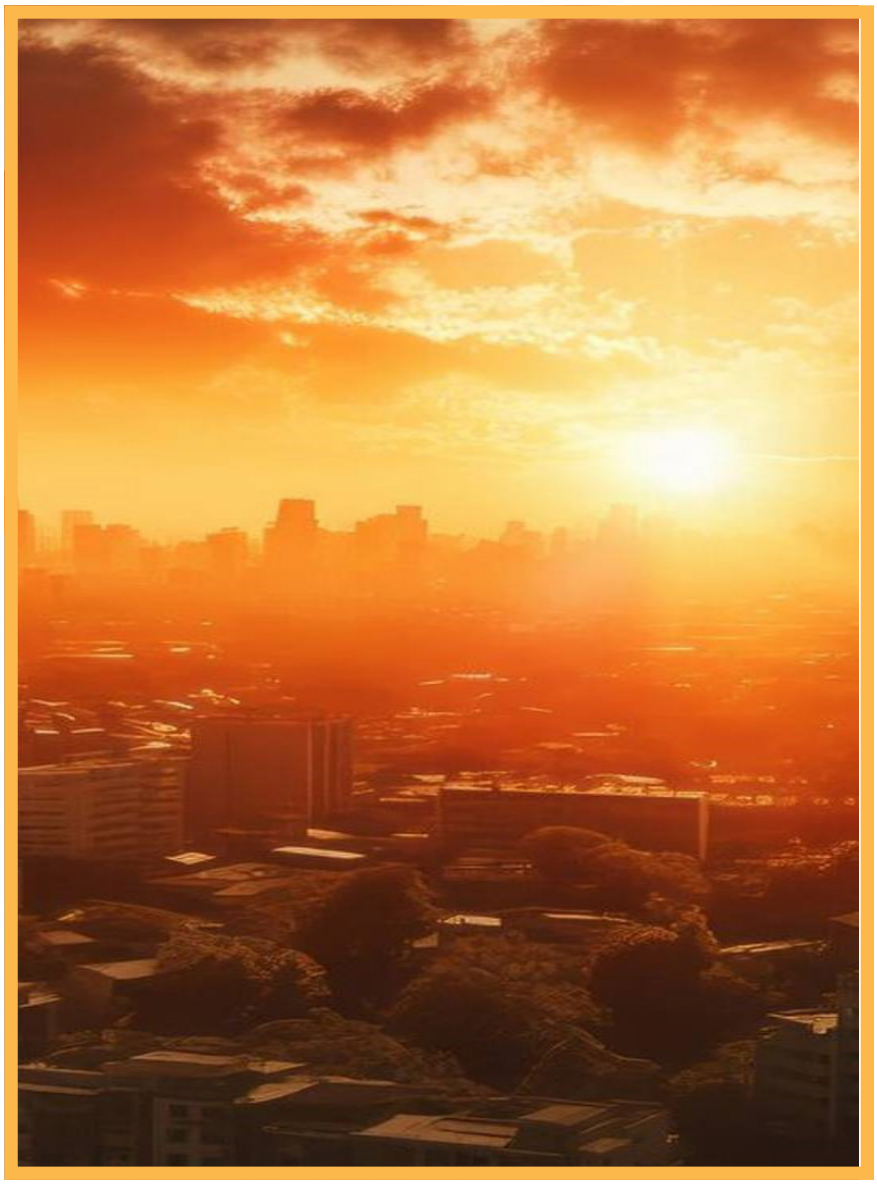
روند پرشتاب تغییرات اقلیمی در ایران
با تمرکز بر شاخص اشعه فرابنفش

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20190

۲۰۱۹۰
۱۴۰۳/۰۸/۱۴
دفتر مطالعات زیربنایی

بیان/شرح مسئله

یکی از مهم‌ترین پیامدهای تغییرات اقلیمی، افزایش شدت و مدت زمان تابش اشعه ماورای بنفش است. ایران به‌عنوان یکی از کشورهای آسیب‌پذیر در برابر تغییرات اقلیمی، با چالش جدی افزایش شاخص فرابنفش مواجه است. افزایش دما، کاهش بارندگی و تخریب لایه ازن، همگی به شدت بر شدت تابش اشعه فرابنفش افزوده و تهدید جدی برای سلامت انسان، محیط زیست و اقتصاد کشور محسوب می‌شود. این افزایش شاخص نه‌تنها منجر به بروز بیماری‌های پوستی و چشمی می‌شود، بلکه بر اکوسیستم‌ها، کشاورزی و سایر بخش‌های حیاتی نیز تأثیرگذار است. لذا، تدوین راهکارهای جامع و مؤثر برای مقابله با این پدیده و کاهش آثار مخرب آن، به‌عنوان یک اولویت ملی مطرح است.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

ایران در سال‌های اخیر شاهد تغییرات قابل‌توجهی در اقلیم خود بوده است. افزایش دما و کاهش بارندگی به‌ویژه در مناطق خشک و نیمه خشک کشور، ازجمله مهم‌ترین این تغییرات هستند. پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که روند گرمایش در ایران با سرعت بیشتری ادامه خواهد یافت. یکی از پیامدهای مستقیم این تغییرات اقلیمی، افزایش شاخص فرابنفش (UV) است. کاهش پوشش ابر و افزایش دمای هوا، باعث شده است که تابش اشعه‌های مضر خورشید به سطح زمین افزایش یابد. مطالعات نشان می‌دهند که شاخص UV در ایران به‌ویژه در ماه‌های گرم سال به‌طور قابل‌توجهی بالاتر رفته است. افزایش شاخص UV پیامدهای جدی برای سلامت انسان و محیط زیست دارد. ازجمله این پیامدها می‌توان به افزایش خطر ابتلا به سرطان پوست، پیری زودرس پوست، آسیب به چشم و تضعیف سیستم ایمنی بدن اشاره کرد. همچنین، افزایش تابش UV می‌تواند به اکوسیستم‌ها آسیب رسانده و تنوع زیستی را کاهش دهد. از نظر اقتصادی نیز، افزایش شاخص UV می‌تواند منجر به کاهش عملکرد محصولات کشاورزی و افزایش هزینه‌های درمان بیماری‌های مرتبط شود. درنتیجه، افزایش شاخص فرابنفش در ایران یک چالش جدی است که نیازمند اقدامات فوری و هماهنگ در سطوح مختلف است. افزایش آگاهی عمومی، تغییر قوانین کار، توسعه زیرساخت‌ها، ترویج استفاده از کرم‌های ضد آفتاب و انجام تحقیقات بیشتر، ازجمله راهکارهایی هستند که می‌توانند برای مقابله با این پدیده اتخاذ شوند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- توجه به تابش فرابنفش در برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی،
- افزایش آگاهی مردم نسبت به خطرهای شاخص فرابنفش،
- افزایش آگاهی مردم نسبت به راه‌های محافظت از پوست و چشم در برابر شاخص فرابنفش،
- اطلاع‌رسانی روزانه میزان شاخص فرابنفش به‌ویژه در شرایط بحرانی از طریق رسانه و سایت‌های خبری،
- توصیه به اجتناب از تردد غیرضروری در شرایط حاد تابش فرابنفش،
- تغییر یا ایجاد قانون کار متناسب برای محدودیت فعالیت در فضای باز یا الزام به‌کارگیری تجهیزات مناسب در شرایط حاد تابش فرابنفش،
- توجه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر سازمان‌های دولت و صدا و سیما به فرهنگ‌سازی عمومی و اجرای برنامه‌های حفاظتی در برابر تابش فرابنفش.

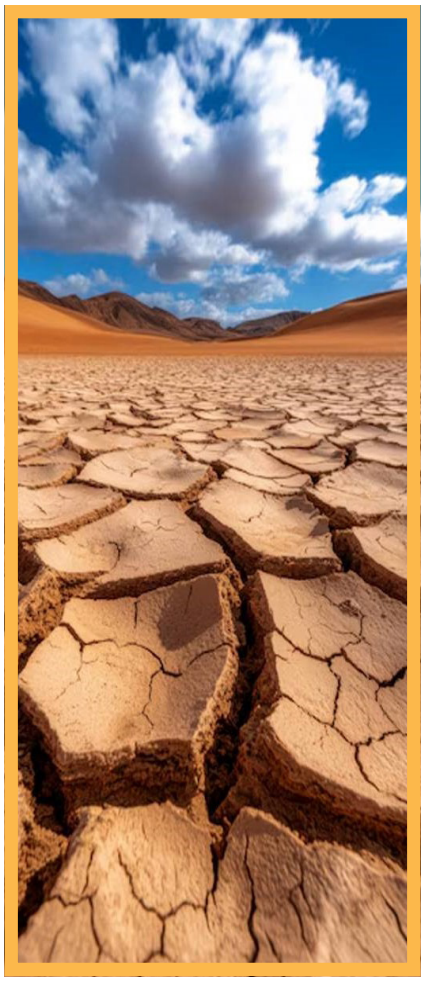
بررسی روند اجرایی شدن قانون حفاظت از خاک با تأکید بر بحران فرسایش خاک کشور (از دیدگاه زیست‌محیطی)

۲۰۱۹۱
۱۴۰۳/۰۸/۱۶
دفتر مطالعات زیربنایی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20191

مسئله اصلی

آمارهای بین‌المللی نشان می‌دهند که ایران همواره از نظر میزان فرسایش خاک در جهان در رتبه‌های نخست قرار داشته است. به‌نحوی که اگر در حال حاضر میزان فرسایش خاک به یک‌سوم مقدار کنونی کاهش یابد، کماکان ایران رتبه اول فرسایش خاک در جهان خواهد بود. فرسایش خاک تأثیرات بسیار شدیدی بر امنیت غذایی، تولید ریزگردها، از بین رفتن پوشش گیاهی و ظرفیت زیست‌پذیری کشور دارد. همچنین از دیدگاه زیست‌محیطی، خاک سطحی یک عنصر کلیدی در چرخه کربن است و با ذخیره کربن آلی، به‌عنوان یک عامل مهم در کاهش گرمایش جهانی محسوب می‌شود. فرسایش حدود ۲/۵ میلیارد تن خاک در ایران باعث شده است که ایران به‌تنهایی ۷/۷ درصد از فرسایش خاک جهان را به خود اختصاص دهد؛ درصورتی‌که یک درصد از وسعت جهان را داراست. براساس آخرین آمارهای ارائه شده، میزان فرسایش خاک در ایران حدود ۱۶/۵ تن در سال در هکتار بوده که این مقدار، بالغبر ۷ برابر متوسط جهانی آن است. وضعیت بسیار شکننده زیست بوم، در کنار شرایط اقلیمی خشک و نیمه‌خشک در بخش وسیعی از کشور، به‌همراه وضعیت ژئومورفولوژیکی، تشدید تغییرات اقلیمی و عدم رعایت اسناد آمایش سرزمین در طرح‌ها و برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، آلودگی خاک و ... به‌شکل مناسب و مورد انتظار، موجب وقوع انواع فرسایش خاک در گستره وسیعی از کشور ایران شده است. ازاین‌رو، می‌توان اذعان داشت که بحران فرسایش خاک موضوعی حائز اهمیت بوده که در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها تا حدودی مغفول مانده است. با توجه به اینکه فرسایش خاک به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم دارای پیامدهای اقتصادی-اجتماعی بوده و در اقتصاد کشور و برنامه‌های توسعه‌ای و توسعه پایدار اثر منفی دارد؛ بنابراین، ارزیابی پیامدهای مختلف فرسایش خاک و برآورد کلیه هزینه‌های آن اهمیت داشته و اهمیت حفاظت از خاک را دوچندان نمایان خواهد کرد. بنابراین باید توجه داشت که فرسایش خاک علاوه‌بر تلفات فیزیکی، دارای تلفاتی از نظر اقتصادی نیز می‌باشد و باید هزینه‌های متصور از فرسایش خاک در منطقه فرسایش یافته، حمل و رسوب‌گذاری مورد بررسی قرار گیرد. با وجود تصویب قانون حفاظت از خاک و اهمیت روزافزون این موضوع در امنیت غذایی، محیط زیست و سلامت عمومی، ایران همچنان با چالش جدی فرسایش و آلودگی خاک مواجه است. این پژوهش با هدف شناسایی موانع اجرای مؤثر قانون حفاظت از خاک و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط، و ارائه راهکارهایی برای بهبود وضعیت موجود، به بررسی علل و عوامل مؤثر بر تخریب و آلودگی خاک، شکاف‌های قانونی و اجرایی، و ناکارآمدی‌های موجود در مقابله با این معضل پرداخته است.



نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

فرسایش خاک در ایران یک بحران ملی است که نیازمند توجه جدی و اقدامات فوری است. اگرچه قانون حفاظت از خاک در سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید، اما به‌نظر می‌رسد آن‌طور که باید روند اجرایی شدن قانون رضایت‌بخش نبوده و ضرورت دارد از تمامی ظرفیت‌های موجود در این زمینه بهره گرفته شود. دلایل این امر را می‌توان در فقدان سیاست‌های اجرایی مشخص، کمبود بودجه، عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، نبود آگاهی عمومی کافی و عدم مشارکت جوامع محلی جستجو کرد.

با وجود پتانسیل این قانون در کنترل فرسایش خاک، عدم تعریف دقیق مفاهیم کلیدی مانند ارزش اقتصادی خاک و همچنین عدم توجه کافی به نقش عوامل اجتماعی- اقتصادی در مدیریت پایدار خاک، ازجمله نقاط ضعف آن محسوب می‌شود. یکی از چالش‌های اساسی در اجرای این قانون، کمبود داده‌ها و اطلاعات دقیق در زمینه فرسایش خاک است. اگرچه در قانون حفاظت از خاک و قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، توجه ویژه‌ای به این موضوع شده است، اما با وجود مطالعات متعدد، به‌دلیل جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های اجرایی و عدم یکپارچگی داده‌ها، آمار دقیقی از میزان فرسایش خاک در کشور وجود ندارد. این امر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در حوزه حفاظت از خاک را با مشکل مواجه می‌کند. ازسوی دیگر، موازی‌کاری و عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف در مدیریت خاک، ازجمله سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی، مانع از اجرای مؤثر قانون شده است.

هریک از این دستگاه‌ها به‌صورت مستقل مطالعات و پروژه‌هایی را در حوزه حفاظت از خاک انجام می‌دهند که منجر به اتلاف منابع و تداخل در اجرای برنامه‌ها می‌شود. نکته مهم دیگر، عدم توجه کافی به نقش تشکل‌های کشاورزی، نظام‌های بهره‌برداری از اراضی کشاورزی و جوامع محلی در اجرای قانون است. درحالی‌که مشارکت جوامع محلی در حفظ و احیای منابع طبیعی از اهمیت بالایی برخوردار است، اما این موضوع در قانون حفاظت از خاک به‌اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است.

همچنین فرسایش خاک متغیری است که تابع عوامل متعددی ازجمله آبخیزداری، مدیریت عملیات در مزرعه، کشاورزی حفاظتی، عدم تغییر کاربری و ... است و مدیریت آن بدون وجود برنامه جامع و مشارکت همه‌جانبه دستگاه‌های ذی‌مدخل میسر نیست. ازاین‌رو، باید رویکردی جامع و چندجانبه اتخاذ شود که شامل تدوین سیاست‌های مناسب، تقویت قوانین و مقررات، سرمایه‌گذاری در تحقیقات، افزایش آگاهی عمومی و مشارکت جوامع محلی باشد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

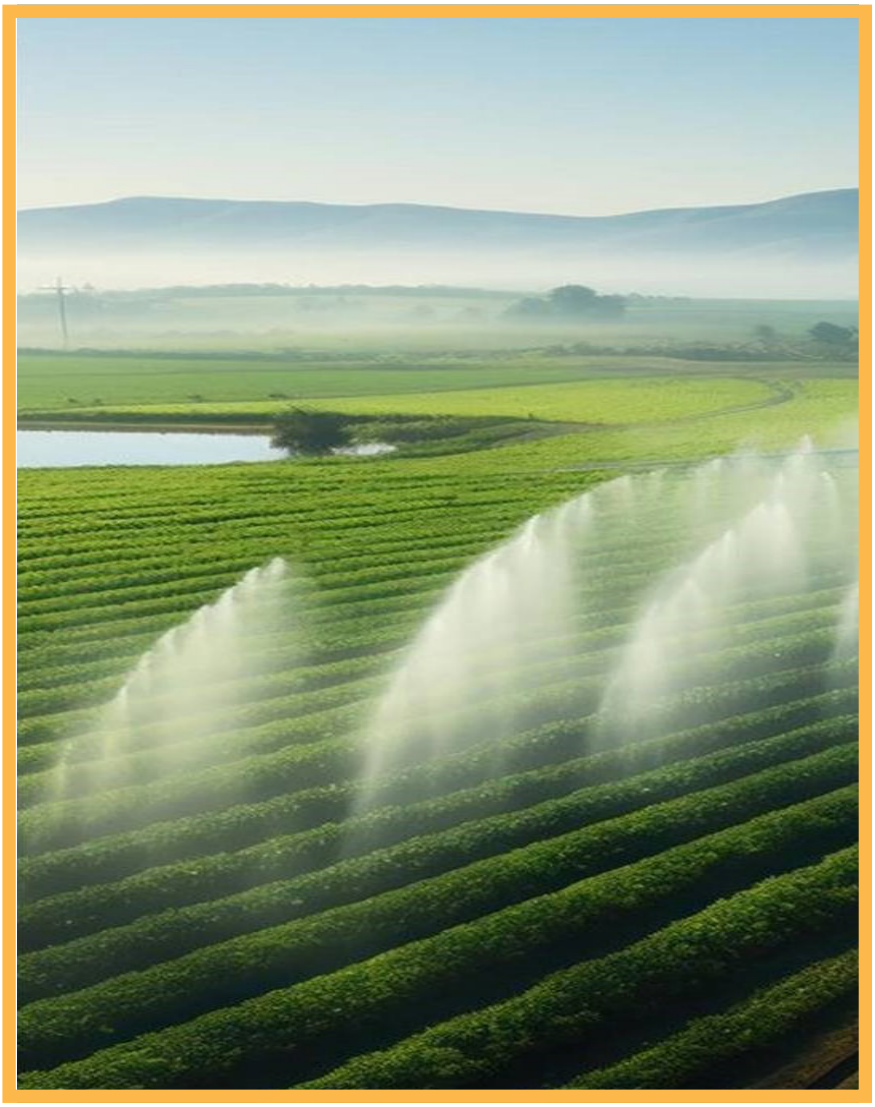
با توجه به بحران فرسایش خاک در ایران و اهمیت حفظ این منبع حیاتی، پیشنهادهایی به‌شرح زیر ارائه می‌شود:

- ضرورت بازنگری جامع در قانون حفاظت از خاک و آیین‌نامه اجرایی آن به‌منظور ارائه تعاریف دقیق و جامع و رفع ابهامات موجود،
- تقویت سازمان حفاظت محیط زیست در حوزه نظارت بر اجرای قوانین و مقررات زیست‌محیطی،
- تشکیل فوری کارگروه‌های تخصصی متشکل از نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، دانشگاه‌ها و بخش خصوصی با هدف بررسی جامع مسائل مربوط به فرسایش خاک، شناسایی راهکارهای عملی و ارائه پیشنهادهای اجرایی،
- ایجاد یک سیستم جامع پایش و ارزیابی مبتنی‌بر شاخص‌های مشخص و قابل‌اندازه‌گیری،
- الزام دستگاه‌های اجرایی به تدوین و ارائه برنامه‌های عملیاتی،
- در نظر گرفتن یک ردیف بودجه مستقل و مشخص در بودجه سنواتی کشور برای اجرای برنامه‌های حفاظت از خاک،
- ارزش‌گذاری اقتصادی خاک و محاسبه آن در حساب‌های ملی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط،
- ترویج کشاورزی پایدار با همکاری کشاورزان، کارشناسان و سازمان‌های مردم‌نهاد،
- مدیریت جامع حوزه‌های آبخیز با مشارکت جوامع محلی.

بررسي لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور:
موضوع تبصره «۷» بخش آب، کشاورزی و محیط زیست

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20198

۲۰۱۹۸
۱۴۰۳/۰۸/۱۷
دفتر مطالعات زیربنایی



مسئله اصلی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ همانند سال گذشته، در دو بخش احکام بودجه‌ای و جداول تفصیلی پیوست تدوین شده که بخش اول در آبان‌ماه سال جاری به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. ماده‌واحده شامل ۱۷ تبصره است که تبصره «۷» با عنوان «آب، کشاورزی و محیط زیست» مشتمل بر ۶ بند به احکام بودجه‌ای بخش‌های مذکور پرداخته است.

در این گزارش، ضمن بررسی بندهای مختلف تبصره مذکور، به بررسی ارتباط احکام بودجه‌ای برنامه هفتم پیشرفت در بخش آب و محیط زیست و منابع طبیعی با احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌عنوان یکی از الزامات اجرایی‌شدن احکام برنامه پرداخته شده و نواقص و کاستی‌های موجود در این زمینه بیان شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

با تدوین لایحه بودجه در دو بخش مجزا و ارائه جداگانه این دو بخش، عملاً امکان بررسی جامع و تطبیق دقیق اعداد و ارقام و همچنین بررسی طرح‌ها و برنامه‌ها در بخش آب، کشاورزی و محیط زیست و منابع طبیعی از بین رفته است. علاوه‌بر این بررسی بندهای مرتبط با بخش آب و کشاورزی در تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حاکی از آن است که تمامی احکام به‌نوعی در سال‌های قبل نیز وجود داشته و مبحث جدیدی در لایحه بودجه مطرح نشده است. این در حالی است که با تصویب و ابلاغ برنامه هفتم پیشرفت و وجود احکام بودجه‌ای در برنامه، انتظار می‌رود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ احکام بودجه‌ای برنامه هفتم نیز لحاظ شود. به‌عنوان نمونه مسائل و چالش‌های بنیادی بخش کشاورزی و منابع طبیعی همچون بهره‌وری پایین تولیدات، کم‌توجهی به مقوله سلامت و کیفیت مواد غذایی، ناپایداری زنجیره‌های ارزش و مدیریت ناپایدار منابع طبیعی، که مورد تأکید برنامه هفتم پیشرفت هستند نیز نیازمند خط‌مشی‌گذاری در قالب قوانین بودجه هستند.

بررسی احکام ارائه شده در تبصره «۷» در حوزه محیط زیست و منابع طبیعی نشان می‌دهد که این احکام برای نخستین‌بار در لایحه پیشنهادی بودجه سنواتی کشور قرار می‌گیرد. با این وجود، به‌رغم اشاره به موضوع‌های مهمی نظیر مدیریت تغییرات اقلیمی، بازسازی زیستگاه‌های حساس به‌ویژه زیستگاه‌های آبی دارای گونه‌های در معرض خطر، مدیریت یکپارچه تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور و خرید تضمینی سوخت جامد مشتق شده، مواد سوختی مایع، انرژی برق و کودهای آلی حاصل از فرایندهای بازیافت و بازیابی پسماندها در برنامه هفتم پیشرفت کشور که اجرایی‌شدن هریک از آنها نیازمند جهت‌گیری در قوانین بودجه سنواتی است، ردپایی در لایحه پیشنهادی درخصوص موضوع‌های مذکور مشاهده نمی‌شود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

با توجه به اینکه احکام متعددی از برنامه هفتم پیشرفت در بخش آب، ماهیت بودجه‌ای داشته و بعضاً لزوم لحاظ آن احکام در قوانین بودجه سنواتی تصریح شده است، لازم است در ماده‌واحده لایحه بودجه یا در جداول پیوست، اعتبارات لازم برای اجرایی‌شدن آنها لحاظ شود. با توجه به اینکه جداول پیوست بودجه در مرحله بعد ارائه می‌شود، ازاین‌رو امکان اظهارنظر دقیق درباره این کاستی‌ها وجود ندارد زیرا این امکان و احتمال وجود دارد که اعتبار لازم برای احکام بودجه‌ای درج شده در برنامه هفتم در قالب جداول پیوست بودجه ارائه شود. درخصوص بندهای مرتبط با بخش آب و کشاورزی ذیل تبصره «۷» موارد اصلاحی در قالب جدول ۵ ارائه شده است.

درخصوص احکام پیشنهادی در حوزه محیط زیست و منابع طبیعی ذیل تبصره «۷» این لایحه، احکامی بدون سابقه درج در قوانین بودجه سنوات گذشته محسوب می‌شود، بنابراین ضمانت اجرایی و اثربخشی این احکام در راستای کاهش وابستگی متولی حفاظت از محیط زیست کشور به منابع مالی دولت و بهره‌مندی از ظرفیت مشارکت عمومی در حفظ و حراست از محیط زیست واضح نیست. بر این اساس پیشنهاد می‌شود برای هم‌راستایی لایحه بودجه پیشنهادی و قانون برنامه هفتم پیشرفت، ضمن اصلاح بندهای مرتبط با حوزه محیط زیست و منابع طبیعی ذیل تبصره «۷» که در جدول ۶ به آن اشاره شده است، موارد مهمی نظیر مدیریت تغییرات اقلیمی، بازسازی زیستگاه‌های حساس به‌ویژه زیستگاه‌های آبی دارای گونه‌های در معرض خطر، مدیریت یکپارچه تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور و خرید تضمینی سوخت جامد مشتق شده، مواد سوختی مایع، انرژی برق و کودهای آلی حاصل از فرایندهای بازیافت و بازیابی پسماندها در جداول ذیل لایحه بودجه پیشنهادی کشور مدنظر قرار گیرد.

بررسي لايحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور :
موضوع تبصره «۱۱» -حوادث و بحران

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20204

۱۴۰۳/۰۸/۱۸
دفتر مطالعات زیربنایی

از کارکردهای مهم بودجه، تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای کشور است که به صراحت در قانون برنامه و بودجه به آن اشاره شده؛ اما در عمل، رابطه‌ای نظام‌مند و مؤثر میان برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای و بودجه‌بندی در ایران برقرار نبوده است. این چالش عمدتاً ناشی از عدم نگرش برنامه‌محور به بودجه، عدم تعهد دولت‌ها به برنامه‌های مصوب (به‌ویژه از برنامه چهارم توسعه به بعد) و فقدان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی انعطاف‌پذیر و دقیق است.

در دو سال اخیر، ارائه لایحه بودجه به صورت دو مرحله‌ای انجام شده؛ ساختاری که با ماده واحده در قالب مرحله اول و جداول تفصیلی به‌عنوان مرحله دوم، به رویه‌ای ثابت تبدیل شده است. این ساختار اجازه می‌دهد که ارقام و جزئیات بودجه ذیل یک سرفصل کلی به‌صورت تجمیعی ارائه شود. در مرحله نخست، تنها به تبیین کلیات پرداخته می‌شود و به‌همین‌دلیل در این مرحله نمی‌توان تصویر شفافی از جزئیات برنامه و تخصیص منابع داشت. در این مرحله از ارائه لایحه، تغییرات نسبت به سال گذشته و میزان انطباق آن با برنامه هفتم، قابل ارزیابی است. این شیوه، امکان بررسی دقیق‌تر و بازبینی انطباق بودجه سالیانه با اهداف برنامه توسعه را فراهم می‌کند و می‌تواند زمینه‌ساز بهبود شفافیت و کارآمدی بودجه‌ریزی باشد.

هم‌زمانی اجرای برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳) با آغاز به کار دولت جدید و سال نخست مجلس دوازدهم، امید و انتظار جدی‌ای را برانگیخته که اجرای این برنامه به‌صورت مؤثر در بودجه سالیانه منعکس شود. هم‌اکنون تأکید هم‌زمان روسای قوای مقننه و مجریه بر ضرورت پایبندی به قانون برنامه هفتم توسعه می‌تواند فرصتی سازنده برای اصلاح و تقویت پیوند میان برنامه و بودجه در کشور باشد. ازسوی دیگر، ابلاغ بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز گواهی است بر اراده دولت برای بهبود این ارتباط حیاتی؛ چراکه توجه ویژه به احکام اصلاح نظام بودجه‌ریزی در چارچوب برنامه هفتم، به‌خوبی نشانگر عزمی جدی برای بازنگری و بهبود نظام بودجه‌ریزی در کشور است. با این حال، در بخش نخست لایحه بودجه، به‌ویژه در حوزه حوادث و بحران، نمود روشنی ازاین‌رویکرد مشاهده نمی‌شود.



مسئله اصلی

عمل به تکلیف قانونی سازمان برنامه و بودجه و پیگیری دستگاه‌های نظارتی در راستای تخصیص اعتبار لازم برای پروژه‌های پیشگیرانه، کاهش خطر و آمادگی، موجب رشد قابل ملاحظه‌ای در امر پیشگیری و کاهش خطرپذیری و همچنین کاهش هزینه‌های گزاف در مراحل بازسازی خواهد شد که ارائه تبصره و سرفصل فصل حوادث و بحران در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ را می توان در راستای اجرای ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران تلقی نمود.

این مهم به‌عنوان یک نقطه قوت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور محقق شد و حوادث و بحران ذیل یک تبصره (سرفصل) قرار گرفت.

با توجه به سهم حداقل ۵درصدی خسارات و بازسوانح در بودجه کشور و تأثیر چندین برابری هزینه کرد در پیشگیری نسبت به بازسازی، این تغییر زمینه‌ساز کاهش خسارت‌های مالی و جانی و حتی صرفه بودجه‌ای خواهد بود.

انتظار می رود موضوعات اولویت‌دار و کلان حوزه پیشگیری و کاهش خطرات به لایحه افزوده گردد.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

تبصره «۱۱» به شکل‌گیری ساختار مالی برای مدیریت بحران کمک می‌کند و توجهات خاصی به بخش‌های حیاتی و اقشار آسیب‌پذیر جامعه دارد. اما، ضعف‌هایی در شفافیت، ارزیابی اثربخشی، و نبود جزئیات کافی برای برخی حوزه‌های حیاتی، ممکن است اجرای این تبصره را در مواردی با چالش مواجه کند. این موارد نیازمند بهبود و بازنگری هستند تا تخصیص بودجه در حوزه بحران به شکلی مؤثر و پاسخگو عمل کند.

نقاط قوت

پیش‌بینی اعتبارات خاص برای حوادث و بحران

تبصره «۱۱» با تأکید بر تخصیص بودجه به حوادث و بحران‌های مختلف، به مسائل مهم و فوری مانند تأمین اعتبار برای جمعیت هلال‌احمر، سازمان دامپزشکی، مؤسسات تحقیقات واکسن‌سازی و اورژانس کشور پرداخته است. این بخش‌بندی‌ها نشان از مدیریت هدفمند و متوازن منابع برای موارد اضطراری دارد.

حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بیمه حوادث طبیعی

در بند «پ» این تبصره، بودجه‌ای برای پرداخت حق بیمه پایه حوادث طبیعی برای مالکان مسکن کم‌توان، مانند افراد تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی، اختصاص یافته است. این موضوع به افزایش تاب‌آوری اقشار ضعیف جامعه کمک می‌کند و در کاهش آسیب‌های اجتماعی پس از بروز حوادث مؤثر است.

توجه به بیمه محصولات کشاورزی

بند «ب» به اختصاص اعتباری برای بیمه محصولات کشاورزی اشاره دارد. این بند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا در مواجهه با حوادث طبیعی، خسارات بخش کشاورزی می‌تواند تأثیر اقتصادی گسترده‌ای داشته باشد. این اقدام به حفاظت از منابع غذایی و معیشت کشاورزان کمک می‌کند.

نقاط ضعف

پوشش ندادن اولویت‌های کلان پیشگیری و کاهش مخاطرات

ذیل احکام این فصل اشاره ای به اقدامات کلان پیشگیرانه و کاهش مخاطره و آسیب سوانحی نظیر زلزله و سیل و فرونشست پرداخته نشده و بودجه ای نیز لحاظ نشده است.

نبود شفافیت در تخصیص بودجه‌های بحران

برخی بندهای این تبصره، به‌ویژه بندهای مرتبط با تخصیص بودجه‌های چندین هزار میلیارد ریالی به سازمان‌های مختلف، فاقد شفافیت کافی در خصوص نحوه هزینه‌کرد و معیارهای تخصیص منابع هستند. این مسئله می‌تواند منجر به کاهش اثربخشی و هدررفت بخشی از منابع در هنگام بحران شود.

عدم برنامه‌ریزی برای ارزیابی و بازنگری اثربخشی

تبصره «۱۱» به معیارهای سنجش عملکرد یا بازنگری در اثربخشی بودجه تخصیص‌یافته به اقدامات پیشگیری و مقابله با بحران اشاره‌ای ندارد. نظارت و ارزیابی دقیق می‌تواند به بهبود مستمر در برنامه‌های مدیریت بحران کمک کند، اما در تبصره «۱۱» توجه کافی به این مورد نشده است.

نبود جزئیات کافی برای حمایت از بخش‌های حیاتی دیگر

تبصره «۱۱» بیشتر به حوزه‌هایی مانند واکسیناسیون، دامپزشکی و بیمه محصولات کشاورزی توجه کرده و کمتر به زیرساخت‌های حیاتی دیگر مانند شبکه‌های آب، برق، و حمل‌ونقل و نیز مصادیق سوانح طبیعی پرداخته است. در صورت بروز بحران در این حوزه‌ها، عدم پیش‌بینی بودجه کافی می‌تواند آسیب‌پذیری کشور را افزایش دهد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

ضمن اذعان به اهتمام لایحه بودجه ۱۴۰۴ در توجه به موضوع حوادث و بحران و اختصاص فصلی مجزا به این موضوع، در راستای تکمیل و تدقیق این لایحه و برنامه‌ریزی اقدامات آتی، پیشنهاداتی به شرح ذیل ارائه می‌شود.

- با توجه به اثرگذاری مستقیم اقدامات پیشگیرانه در کاهش هزینه‌های بازسازی پس از بحران، ضروری است سهم بودجه‌ای برای پیشگیری از وقوع حوادث طبیعی و ارتقا تاب‌آوری بیشتر مورد توجه قرار گیرد. این اقدامات از ایجاد هزینه‌های کلان بازسازی پس از بحران جلوگیری کرده و ضمن صرفه‌جویی مستقیم در منابع و مصارف بودجه از تأثیرات مخرب حوادث بر منابع طبیعی، زیرساخت‌ها و اعتماد عمومی می‌کاهد. به‌ویژه در حوزه حکمرانی و مدیریت عمومی، سرمایه‌گذاری در پیشگیری موجب کاهش بی اعتمادی و خشم اجتماعی پس از حادثه می‌شود و یک رویکرد چندبعدی به‌شمار می‌آید که به تقویت همبستگی اجتماعی و افزایش اعتماد بین دولت و مردم کمک می‌کند.
- پیشنهاد می‌شود در سال ۱۴۰۴ که به تعبیری اولین بودجه سالیانه بعد از ابلاغ برنامه هفتم پیشرفت به شمار می‌آید،(در بخش دوم لایحه) با اعتبارات اجرای مطالعات جامع منطقه‌ای و محلی، امکان وقوع مخاطرات و عوامل تشدید خسارات لحاظ شود. این امر شامل شناسایی ضعف‌های زیرساختی، شناسایی کلیه ساختمان‌های ناایمن، شناسایی کلیه بناها و مستحدثات واقع در مناطق پرخطر، تا شناختی جامع از نقاط بحران زا و میزان آسیب‌پذیری فراهم آید.

با اولویت‌بندی شناخت دقیق عوامل آسیب‌پذیری در مناطق شهری، می‌توان با اولویت‌بندی سطح و شدت مخاطرات و میزان آسیب‌پذیری در بودجه های سنواتی آتی به ترتیب اولویت ها و اقدامات اثربخش تر تعیین تکلیف و اقدام به کاهش آسیب پذیری در برابر سوانح و بهبود تاب‌آوری شهری و روستایی نمود.

- در راستای اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های اجرایی و مدیریت بحران ، به پیاده‌سازی پروژه‌های بهبود تاب‌آوری مطابق با استانداردهای پدافند غیرعامل و دستورالعمل‌های ملی بپردازند. با پیش‌بینی مراحل اولویت‌بندی و اجرای طرح‌های مقاوم‌سازی در بافت‌های آسیب‌پذیر، این برنامه می‌تواند به کاهش آسیب‌پذیری ساختاری و زیرساختی و در نتیجه کاهش هزینه‌های جبران خسارات کمک شایانی کند.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور:
موضوع تبصره «۱۰» بخش مسکن و حمل‌ونقل

۲۰۲۰۵
۱۴۰۳/۰۸/۱۸
دفتر مطالعات زیربنایی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20205

مسئله اصلی

تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴ بر ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و تقویت زیرساخت‌های حمل‌ونقل، با تأکید ویژه بر مناطق کم‌برخوردار و مرزی تمرکز دارد. این تبصره با در نظر گرفتن منابع مشخص برای توسعه خدمات عمومی، پایش زیست‌محیطی در سواحل و بهبود دسترسی به ناوگان حمل‌ونقل به‌ویژه در ایام زیارتی به دنبال ارتقای کیفیت زندگی و کاهش آسیب‌پذیری مناطق هدف است.

اما مبتنی‌بر کلیات ارائه شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور انتظارات ذیل اجرای برش یکساله برنامه هفتم و قوانین مهم موضوعی بخش مسکن و حمل‌ونقل برآورده نمی گردد.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

الف) حوزه مسکن

تبصره «۱۰» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور انتظارات ذیل اجرای برش یکساله برنامه هفتم و قوانین مهم موضوعی بخش مسکن را برآورده نمی سازد .

البته از نقاط قوت مهمی در تأمین خدمات و بهبود زیرساخت‌های مناطق کم‌برخوردار برخوردار است. با این حال، ضروری است که سیاست‌های آن با توجه به شرایط اجرایی و توسعه متوازن، اصلاح و هماهنگ با قوانین و سیاست‌های بالادستی شود.

نقاط قوت

- اختصاص منابع مالی حاصل از عوارض مالیات بر ارزش‌افزوده برای تأمین زیرساخت‌های سکونتگاه‌های غیررسمی، به بهبود عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه خدمات عمومی کمک می‌کند. این رویکرد با توجه به افزایش جمعیت ساکن در این مناطق، تأثیر مثبتی بر کیفیت زندگی و کاهش شکاف‌های زیرساختی دارد. همچنین اختصاص بودجه به نوسازی و بهسازی این سکونتگاه‌ها می‌تواند از رشد بی‌رویه حاشیه‌نشینی جلوگیری کرده و با کاهش ناهنجاری‌های اجتماعی، از بروز مشکلات شهری و هزینه‌های ناشی از آنها بکاهد.
- اختصاص اراضی الحاقی برای تأمین سرانه‌های خدمات شهری و اجرای طرح کلید به کلید، به تحقق اهداف برنامه هفتم در کاهش بافت‌های فرسوده و بهسازی محیط‌های شهری کمک می‌کند. این امر به‌ویژه با تأکید بر بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی ناکارآمد، نقشی مهم در افزایش ایمنی شهری و بهبود کیفیت زندگی ایفا می‌کند.
- استفاده از اراضی الحاقی برای بازسازی بافت‌های فرسوده، فرصت‌هایی برای توسعه‌یافتگی شهرها با استفاده بهینه از اراضی فراهم می‌کند و موجب بهره‌وری بیشتر از منابع دولتی می‌شود.
- تصریح بر اینکه تسهیلات شبکه بانکی برای احداث و نوسازی خوابگاه‌ها به‌عنوان تعهدات جهش تولید مسکن محسوب می‌شود، موجب تسهیل تأمین مالی برای مراکز آموزشی می‌گردد و به توسعه زیرساخت‌های لازم برای اسکان دانشجویان کمک می‌کند.

نقاط ضعف

- با توجه به شرایط جاری بحران استطاعت مسکن و دسترسی دشوار خانوارها به خرید و گاه اجاره مسکن، در اجرای اصل (۳۱)

قانون اساسی و تکالیف فصل یازدهم برنامه هفتم(با ماهیت بودجه ای) و تکالیف قانون جهش تولید مسکن(به طور خاص موضوع سهم بودجه در منابع صندوق ملی مسکن و تأمین زیرساخت‌ها و خدمات پشتیبان مسکن) انتظار می‌رفت در کلیات لایحه دولت نقش آفرینی فعالی در تأمین بودجه زیرساخت و زیربنا و آماده‌سازی توسعه مسکن تدارک ببیند موضوعی که به طور معمول در بیشتر کشورها رقمی حدود یک درصد تولید ناخالص ملی آنها به انواع حمایت‌ها و هزینه کرد در بخش مسکن منجر می‌شود.

تخصیص منابع بر اساس سهم جمعیتی که از سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۵ به دست آمده، نوسانات مکرر جمعیت این سکونتگاه‌ها را نادیده می‌گیرد. این روش به دلیل نبود اطلاعات به‌روز، جمعیتی و تغییرات چشمگیر جابجایی و مهاجرت نیازمند تدقیق با سایر پایگاه های داده مرتبط و به روز است.

ارائه خدمات بدون ضابطه می‌تواند باعث گسترش تصرف عدوانی اراضی کشاورزی و منابع طبیعی شود و با قوانین مرتبط با حفظ کاربری اراضی زراعی مغایرت دارد. به بیان دیگر تجهیز و توسعه خدمات برای سکونتگاه های غیر رسمی که کماکان در حال رشد و گسترش(عمدتا اراضی تصرفی و یا تغییر کاربری) هستند در قالب حکم بودجه ای پیشنهاد نمی شود.

استفاده از اراضی الحاقی و برنامه‌ریزی توسعه شهری باید با سیاست‌های کلان و اسناد فرادست همچون طرح‌های آمایش سرزمین و طرح های کالبدی و ناحیه ای و قوانین حفظ کاربری اراضی همسو باشد. بند مربوطه در این تبصره فاقد ضمانت اجرایی کافی برای هماهنگی با این سیاست‌ها و جلوگیری از تداخلات است.

تمرکز صرف بر بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، بدون ایجاد فرصت‌های اشتغال پایدار، نمی‌تواند به کاهش مهاجرت و پیشگیری از گسترش حاشیه‌نشینی کمک کند. بهبود شرایط اقتصادی مبادی مهاجر فرست، می‌تواند مهاجرت معکوس و رشد متوازن را تسهیل کند.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

در اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی و تکالیف فصل یازدهم برنامه هفتم(با ماهیت بودجه ای) و تکالیف قانون جهش تولید مسکن(به طور خاص موضوع سهم بودجه در منابع صندوق ملی مسکن و تأمین زیرساخت‌ها و خدمات پشتیبان مسکن) نقش آفرینی فعالی در تامین بودجه زیرساخت و زیربنا و آماده‌سازی توسعه مسکن تدارک دیده شود

به‌روزرسانی مبنای جمعیتی تخصیص منابع: با توجه به اینکه آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن مربوط به ۸ سال پیش است و نوسانات جمعیت در سکونتگاه‌های غیررسمی مکرر و شدید است، پیشنهاد می‌شود از داده‌های به‌روز و ابزارهای جایگزین برای محاسبه دقیق جمعیت این مناطق استفاده شود. به این ترتیب، تخصیص منابع براساس واقعیت‌های جدید، امکان توزیع عادلانه‌تر و بهینه‌تر منابع را فراهم می‌آورد. وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی آمارهای به روز تری البته گاه با تعاریف متفاوت در این حوزه‌ها دارند.

عدم ارائه خدمات به سکونتگاه‌های غیررسمی با منشاء تصرف غیرقانونی اراضی کشاورزی در حال گسترش: با توجه به اینکه برخی سکونتگاه‌های غیررسمی در نتیجه تصرف عدوانی اراضی کشاورزی و منابع طبیعی ایجاد شده‌اند و کماکان در حال گسترش هستند، پیشنهاد می‌شود محدودیت‌های بیشتری در ارائه خدمات عمومی به این مناطق اعمال شود تا از گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی زراعی و مغایرت با قوانین حفاظت از اراضی جلوگیری شود.

توجه به سکونتگاه‌های غیررسمی داخل محدوده شهری: بخش قابل‌توجهی از سکونتگاه‌های غیررسمی در داخل محدوده شهرها واقع شده‌اند و با مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی روبه‌رو هستند. پیشنهاد می‌شود این سکونتگاه‌ها نیز در چارچوب تبصره «۱۰» مورد توجه قرار گیرند و خدمات زیرساختی و اجتماعی لازم به این مناطق ارائه شود تا به بهبود کیفیت زندگی ساکنان آنها کمک گردد.

تخصیص بخشی از اعتبارات به توسعه اشتغال و کاهش مهاجرت: به جای تمرکز صرف بر بهسازی زیرساخت‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی، پیشنهاد می‌شود بخشی از اعتبارات به ایجاد زیرساخت‌های اشتغال‌زایی، به‌ویژه در مبادی مهاجرت و مناطق محروم، اختصاص یابد. این رویکرد می‌تواند مهاجرت معکوس و کاهش حاشیه‌نشینی را تسهیل کند و به حل ریشه‌ای‌تر این معضل کمک کند. این مهم به بیانی در ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم ذکر شده که انتظار می‌رود ما به ازای بودجه ای و برنامه عملیاتی متناظر با آن نیز لحاظ گردد.

تأمین منابع مالی پایدار برای آماده‌سازی اراضی الحاقی: با توجه به اینکه آماده‌سازی اراضی الحاقی برای تامین سرانه‌های خدمات شهری نیازمند منابع مالی قابل‌توجه است، پیشنهاد می‌شود منابع پایدار و دقیق‌تری در لایحه بودجه مشخص گردد تا تأمین این زیرساخت‌ها به شکل مؤثرتر و بدون محدودیت‌های مالی انجام شود.

ب) حوزه حمل‌ونقل

ارزیابی کلی تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۴

در بخش حمل‌ونقل بیانگر آن است که احکام ارائه شده در این بخش با قانون برنامه هفتم انطباق ندارد. در تبصره «۱۰» در بندهای «پ» و «ت» احکامی در حوزه حمل‌ونقل ارائه شده است که بررسی کارشناسی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد این احکام نه‌تنها چندان بودجه‌ای محسوب نمی‌شوند بلکه به لحاظ اثرگذاری نیز منفی ارزیابی می‌شوند و لذا پیشنهاد می‌شود هر دو حکم با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف شوند.

هرچند، باید به این موضوع توجه داشت که در برنامه هفتم، تا حد خوبی پیش‌نیازهای ساختاری و برنامه‌ای برای تحقق اهداف کمّی در حوزه حمل‌ونقل همچون تشکیل شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی و ستاد ملی گذر، تدوین برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها، تصویب سند برنامه ملی گذر (ترانزیت) و سایر آیین‌نامه‌های مرتبط پیش‌بینی شده است.

با این حال تاکنون به دلیل پایان نیافتن مهلت در نظر گرفته شده در قانون به سرانجام نرسیده و پس از تحقق موارد مورد اشاره، در لوایح بودجه سال ۱۴۰۵ و پس از آن، بهتر می‌توان رویکردهای تحولی در احکام بودجه در حوزه حمل‌ونقل را متناسب با برنامه هفتم دنبال نمود.همچنین، بخش مهمی از ارزیابی انطباق و عدم مغایرت با برنامه هفتم در لایحه مرحله دوم (جداول پیوست بودجه) قابل ارزیابی است. هرچند انتظار می‌رود بخش قابل توجهی از اعتبارات ۱۲۶ هزار میلیارد تومانی ردیف «۲-۱» بند «الف» تبصره «۳» برای تحقق هدفگذاری‌های زیرساختی برنامه هفتم در حوزه حمل‌ونقل (همچون تأمین ناوگان حمل‌ونقل ریلی و هوایی و احداث ۳۲۰۰ کیلومتر خطوط راه‌آهن) در نظر گرفته شود.

موارد انطباق با برنامه هفتم در حوزه حمل‌ونقل

بند «ظ» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۴ در خصوص افزایش نرخ عوارض جابجایی بار معدنی از طریق جاده، با هدفگذاری انجام شده در ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم با موضوع افزایش سهم بار ریلی از کل حمل بار بین شهری از ۹ درصد در سال ۱۴۰۲ به ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۷، مطابقت دارد.

موارد عدم انطباق با برنامه هفتم در حوزه حمل‌ونقل

- مطابق بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت موظف است برای کاهش سالیانه ۱۰ درصد از تلفات رانندگی، تمامی برنامه‌ها و اقدامات در حوزه ایمنی راه‌های کشور و بودجه مورد نیاز برای آنها را در قالب لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند اما در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به عنوان برش سالیانه برنامه هفتم پیشرفت، اگرچه در جزء «۳» بند «الف» تبصره «۲» مجوز انتشار ۱۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی برای رفع نقاط حادثه‌خیز جاده‌ای با تأمین تجهیزات و علائم ایمنی راه‌ها داده شده است، اما برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها، محدود به رفع نقاط حادثه‌خیز نمی‌شود و لازم است برای سایر اقدامات از جمله اصلاح رفتار رانندگی (مثلا با روش‌های کنترل سرعت از طریق بهبود در سامانه‌های ثبت تخلف)، تقویت امکانات امداد و نجات و ارتقای استانداردهای ایمنی خودرو، اعتبارات مورد نیاز در قانون بودجه پیش‌بینی شود.
- ردیف «۲-۱» جزء «۱» بند «ب» تبصره «۳» با موضوع افزایش نرخ سوخت تحویلی به ناوگان هوایی معادل ۳۰ درصد نرخ خرید سوخت از پالایشگاه‌ها در سال ۱۴۰۴، با احکام برنامه هفتم در زمینه حمل‌ونقل هوایی مطابقت ندارد اما در صورت اصلاح این حکم با قید اینکه درصدی از منابع حاصل از این افزایش نرخ به تأمین و بهسازی ناوگان هوایی اختصاص یابد، در راستای اجرای جزء «۴» بند «ت» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم با موضوع «اعطای کمک‌های فنی-اعتباری توسط دولت در قالب بودجه سنواتی برای تأمین مالی خرید و اجاره به‌شرط تملیک هواپیما و بالگرد» و مطابق با برنامه هفتم ارزیابی می‌شود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

به صورت مختصر پیشنهادهای مرتبط با حوزه حمل‌ونقل به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- در حوزه بکارگیری شرکت‌های خارجی در پروازهای داخلی، با توجه به اینکه حکم غیر بودجه‌ای و مغایر با بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت است، پیشنهاد می‌شود این حکم با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف شده و صدور مجوز انجام پروازهای داخلی برای شرکت‌های هواپیمایی خارجی از طریق اصلاح ماده (۹) قانون هواپیمایی کشوری انجام شود.
- در اجرای بند «ت» ماده (۵۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت، برای کاهش سالیانه ۱۰ درصد از تلفات ناشی از تصادفات رانندگی پیشنهاد می‌شود وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی در سراسر کشور و مبلغ ۲۰ هزار میلیارد ریال از محل اصل حق بیمه شخص ثالث دریافتی با تصویب شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور به اجرای برنامه عملیاتی ایمنی راه‌های کشور اختصاص یابد.
- از آنجایی که موارد اشاره شده در بند «پ» تبصره «۱۰» در زمینه آب توازن کشتی‌ها، فراتر از تعهدات بین‌المللی در کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها بوده و انجام تعهدات کنوانسیون در قالب اقدامات داخلی سازمان بنادر و دریانوردی قابل انجام است، پیشنهاد می‌شود بند «پ» تبصره «۱۰» با رعایت تشریفات مندرج در آئین‌نامه داخلی مجلس از احکام بودجه سال ۱۴۰۴ حذف گردد.
- در حوزه حمل‌ونقل شهری، در بند «ص» تبصره «۱» و جزء «۱ تا ۳» بند «الف» تبصره «۲» احکامی آمده است که با اعمال اصلاحات جزئی می‌تواند مؤثرتر واقع شود.

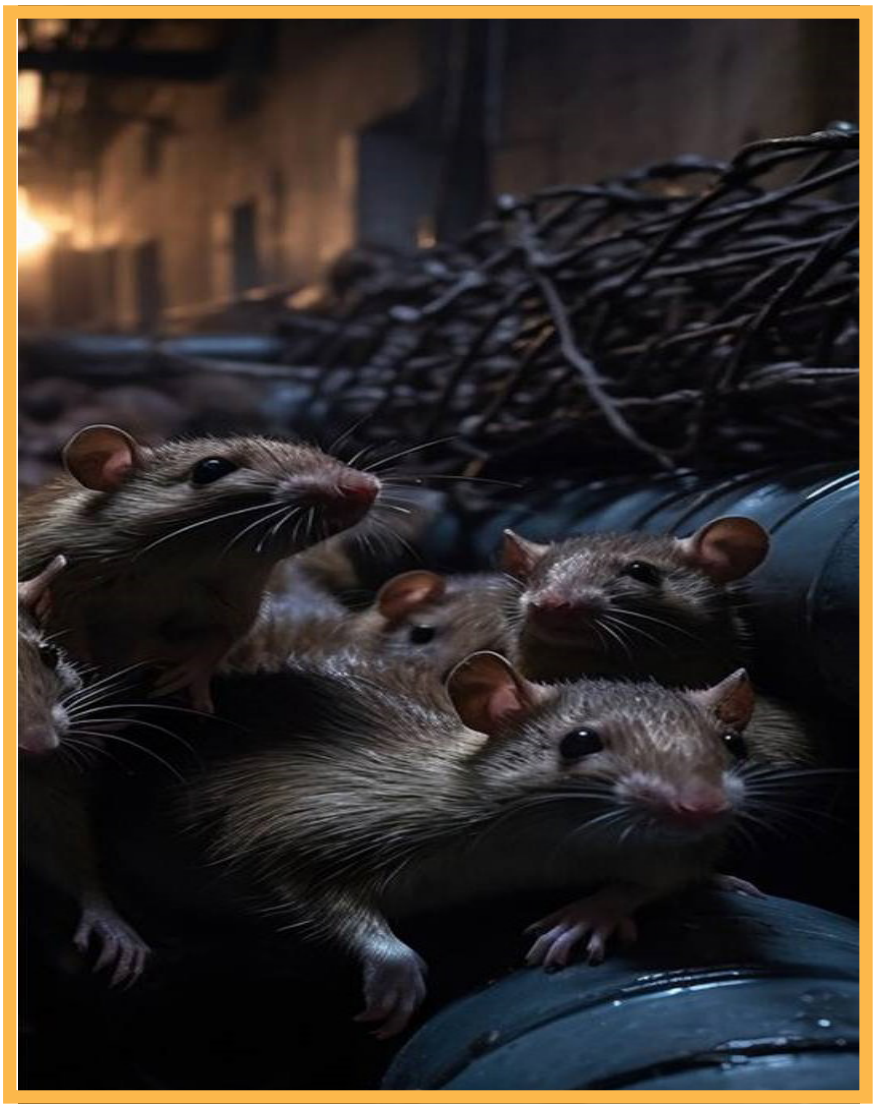
بررسی چارچوب تقنینی و مدیریت جامع یکپارچه جوندگان موذی(موش) در ایران و نمونه‌های بین‌المللی

۲۰۲۰۸
۱۴۰۳/۰۸/۱۹
دفتر مطالعات زیربنایی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20208

بیان/شرح مسئله

وجود موش‌ها به‌عنوان یکی از جوندگان موذی در هرجا سبب ایجاد مشکل برای انسان‌ها می‌شود. هرساله در حدود یک میلیون مورد ابتلا به بیماری تب شالیزار در جهان مشاهده می‌گردد که از این میزان ۶۰,۰۰۰ مرگ ثبت می‌شود. علاوه‌براین، همه‌ساله بین ۱۰۰۰ تا ۳۰۰۰ مورد ابتلا به طاعون در سطح جهان ثبت می‌شود که منشأ اصلی آن جوندگان موذی به‌ویژه موش‌ها عنوان شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مقابله با جوندگان موذی (موش‌ها) می‌تواند با جلوگیری از آسیب به مواد غذایی سبب نجات ۲۸۰ میلیون نفر از سوءتغذیه در سراسر دنیا شود. هجوم و وفور موش‌ها می‌تواند سبب ایجاد خسارات اقتصادی قابل‌توجهی به‌طور مستقیم (هزینه‌های مرتبط با کنترل موش‌ها) و هم به‌طور غیرمستقیم (هزینه‌های مرتبط با کاهش و ترمیم آسیب‌های مرتبط با موش‌ها) شوند. براساس آنچه مورد اشاره قرار گرفت به‌منظور به حداقل رساندن آسیب‌های اقتصادی و تهدید سلامت و بهداشت عمومی به‌واسطه ازدیاد جوندگان موذی در محیط زیست انسانی با استفاده بهینه از منابع مالی و نیروی انسانی مدیریت جامع جوندگان موذی ضروری به‌نظر می‌رسد.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی اطلس پستانداران ایران نشانگر آن است که حداقل یکی از جوندگان متداول آسیب‌رسان و ناقل بیماری (موش نروژی، موش سیاه و موش خانگی) در همه استان‌های ۳۱گانه کشور پراکنده شده‌اند. موش‌های خانگی با پراکنش تقریباً در کلیه استان‌های کشور و پس از آن موش نروژی با پراکنش در ۱۲ استان و موش سیاه با پراکندگی در ۱۰ استان کشور به‌ترتیب فراوان‌ترین گونه‌های موش‌ها در سطح کشور هستند. بررسی شیوع بیماری‌های مشترک بین انسان و حیوان که جوندگان موذی (موش‌ها) مخزن یا عامل انتقال آنها به انسان به‌شمار می‌روند نشان می‌دهد که به‌رغم عدم مشاهده موارد ابتلا به بیماری طاعون در کشور، موارد ابتلا به بیماری سالک پوستی و همچنین تب شالیزار در کشور وجود دارد. در این راستا، موارد ابتلا به سالک در ایران در سال ۱۴۰۲، نزدیک به ۹ هزار نفر (۸,۸۳۰ نفر) برآورد شده که ایران را در دسته کشورهای با شیوع بالای این بیماری در سطح دنیا قرار می‌دهد. نتایج سنجش افکار عمومی درخصوص رضایت از عملکرد مدیریت معضل جوندگان موذی در کشور، نشانگر عدم رضایت کافی در ۶۷درصد از شرکت‌کنندگان در نظرسنجی است. دلیل این عدم رضایت مواجهه ۸۹درصد از شرکت‌کنندگان در نظرسنجی حاضر با موش در طی سالیان اخیر در محل‌های پرتکراری نظیر کانال‌های آب و فاضلاب (شامل جوی‌های شهری)، مخازن جمع‌آوری پسماندها و پارک‌ها و فضای سبز شهری بوده است. علاوه‌براین، ارزیابی میزان سطح آگاهی عمومی نشان می‌دهد که نزدیک به ۸۰درصد پاسخ‌دهندگان توانایی شناسایی انواع موش‌ها را نداشته و بیش از ۵۰درصد آنها نیز نسبت به دستگاه متولی مقابله با معضل جوندگان موذی در کشور اشراف کامل ندارند. بررسی اقدامات انجام گرفته در داخل کشور و همچنین مطالعه تطبیقی با نمونه‌های موفق بین‌المللی نشان می‌دهد که به‌رغم افزایش توجهات به معضل مواجهه با جوندگان موذی در کشور و انجام اقداماتی نظیر ابلاغ «راهنمای مهار جمعیت موش در محیط‌های شهری»، چارچوب تقنینی و به فراخور آن رویکرد اجرایی در زمینه مدیریت جامع جوندگان موذی در کشور نیازمند اصلاح و ارتقاست. نتایج مطالعه تطبیقی انجام گرفته در پژوهش حاضر گویای این واقعیت است که چارچوب تقنینی مدیریت جامع جوندگان موذی در کشور نیازمند ارتقای ضمانت اجرایی با تغییر عنوان از «راهنما» به «دستورالعمل»، رتبه‌بندی و اولویت‌بندی اقدامات مقابله با جوندگان موذی، توجه به سایت‌های ساخت و تخریب، ارائه ساختار و همچنین ایجاد، به‌اشتراک‌گذاری و تحلیل بانک داده برای پاسخ به شکایات مردمی، هوشمندسازی روند درخواست خدمت برای مقابله با جوندگان موذی برای شهروندان و همچنین تصویب قانونی جامع به‌جهت الزام مالکان به مقابله با جوندگان موذی در اموال شخصی، مجازات متخلفان، نظام‌مندسازی شرکت‌ها به‌منظور بهره‌مندی از ظرفیت بخش خصوصی است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهبود وضع موجود و فائق آمدن بر معضل مواجهه با جوندگان موذی در کشور، پیشنهادهای پنج‌گانه ذیل شامل:

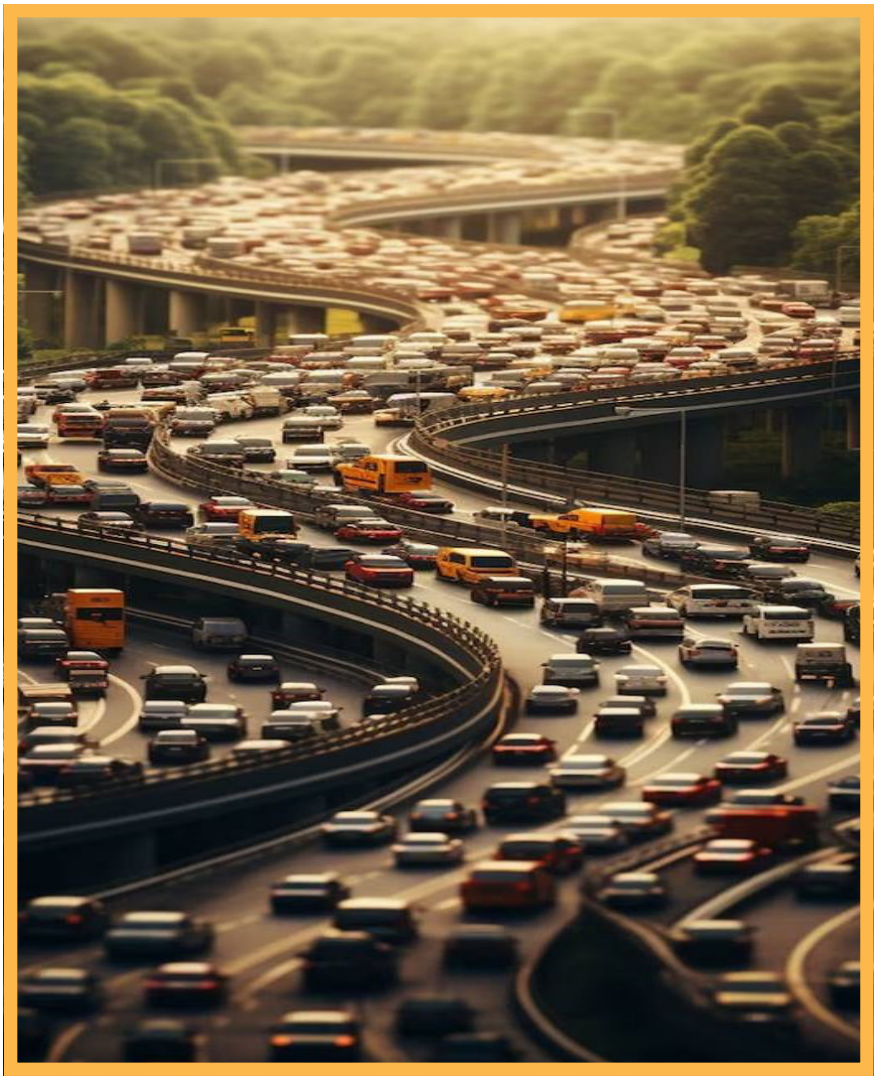
- اصلاح راهنمای مهار جمعیت موش در محیط‌های شهری،
- اصلاح و ارتقای شیوه جمع‌آوری پسماند عادی در کشور،
- افزایش سطح پوشش‌دهی سیستم فاضلاب در کشور و اتخاذ سازوکار لازم جهت اتصال مشترکان آب به شبکه فاضلاب،
- احصای خلأهای قانونی موجود در مسیر مدیریت جامع جوندگان موذی توسط دستگاه‌های متولی و تدوین لایحه پیشنهادی توسط دستگاه‌های اجرایی
- استفاده از نیروی انسانی متخصص، بهره‌مندی از ظرفیت مراکز پژوهشی و تخصیص بودجه کافی جهت اقدامات مدیریت جامع جوندگان موذی ارائه شده است.

آسیب‌شناسی تهیه برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی حمل‌ونقل در ایران؛ بررسی تجربیات جهانی و ارائه الگوی مطلوب برای برنامه پنج‌ساله هفتم

دفتر مطالعات زیربنایی
۱۴۰۳/۰۸/۲۰
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20211

بیان/شرح مسئله

در سال‌های اخیر، تعداد تلفات ناشی از تصادفات رانندگی در کشور، روند افزایشی پیدا کرده و از حدود ۱۶ هزار نفر در سال ۱۳۹۵ به بیش از ۲۰ هزار نفر در سال ۱۴۰۲ رسیده است. باید توجه داشت که کشورهای پیشرو در ارتقای ایمنی حمل‌ونقل در قالب طرح‌های راهبردی چندین‌ساله موفق به مهار و کاهش معضل تصادفات رانندگی شده‌اند. بررسی تجربیات سایر کشورها نشان می‌دهد مادامی که یک برنامه عملیاتی مورد اجماع (که در آن تکالیف هر دستگاه اجرایی ذی‌ربط در حوزه ایمنی حمل‌ونقل به‌صورت شفاف و قابل سنجش مشخص شده باشد) تهیه نشود و راهبری و پیشبرد این برنامه برعهده یک نهاد راهبر مستقل و مقتدر قرار نگیرد، عملاً امکان پاسخ‌گو کردن دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در حوزه ایمنی فراهم نشده و درنتیجه نمی‌توان انتظار کاهشی شدن روند تصادفات رانندگی را داشت. در راستای پاسخ به این ضرورت، در قانون برنامه هفتم پیشرفت مطابق بند «ت» ماده (۵۹) وظیفه تهیه و تصویب «برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌های کشور» و راهبری این برنامه برعهده شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی کشور قرار داده شده است. پیشتر، طرح تدوین برنامه عملیاتی ملی ایمنی راه‌های کشور در سال ۱۳۹۴ آغاز شد و در ابتدا قرار بود در بازه زمانی پنج‌ساله ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ به اجرا درآید، اما تدوین این برنامه عملاً تا اواخر سال ۱۳۹۸ به طول انجامید. این برنامه مبتنی‌بر توصیه‌های سازمان جهانی بهداشت و منطبق بر ارکان و اهداف برنامه جهانی دهه اقدام برای ایمنی راه‌ها در بازه زمانی ۲۰۲۰-۲۰۱۱ تهیه شده است. در کنار چالش فقدان یک نهاد راهبر مستقل و مقتدر در این بازه زمانی برای راهبری برنامه عملیاتی یاد شده، بررسی‌های خبرگانی نشان می‌دهد که این برنامه به‌لحاظ فنی و قابلیت اجرا، نیاز به آسیب‌شناسی و بهبود دارد.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد به‌رغم تهیه مجموعه مبسوطی از گزارش‌های مکتوب در قالب مراحل چهارگانه تدوین برنامه عملیاتی در سال ۱۳۹۸، جمع‌بندی منسجمی از آنها در قالب یک «سند برنامه عملیاتی قابل پیگیری توسط نهاد راهبر ایمنی حمل‌ونقل (شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی)» ارائه نشده است. عدم انسجام (ایجاد ارتباط سیستمی میان اقدامات و شاخص مربوطه)، فقدان هدف‌گذاری کمّی و نداشتن بستری برای پایش اقدامات، از نواقص اصلی برنامه یاد شده است. برای مثال، در موضوع ثبت اطلاعات تصادفات و صدمات، درنهایت مشخص نیست که مثلاً پلیس راهور باید دقیقاً چه اقداماتی را (در چه موعد زمانی) در این زمینه انجام دهد و پس از انجام این اقدامات، انتظار می‌رود چه نتایجی حاصل شود؟ بررسی تجربیات کشور ترکیه در تدوین برنامه عملیاتی ایمنی راه‌ها نشان داد ضرورت دارد متن برنامه عملیاتی به‌صورت ساده و قابل‌فهم نوشته شده و خروجی اقدامات، پیامدهای میانی و شاخص‌های عملکردی در آن گنجانده شود. یکی از نکات جالب توجه در برنامه عملیاتی ترکیه آن است که از ۴۱ پیامد میانی (هدف میانی) تعریف شده، ۳۳ مورد مربوط به بخش «اعمال قانون» است. همچنین، در تهیه برنامه عملیاتی سال ۱۳۹۸ اگرچه اهمیت اولویت‌بندی و کاهش تعداد اقدامات تعیین شده در مراحل سوم و چهارم به‌خوبی درک شده، اما فرایند طی شده برای اولویت‌بندی و برنامه نهایی تدوین شده محل بحث است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به جلسات کارشناسی برگزار شده با دستگاه‌های ذی‌ربط و خبرگان دانشگاهی، به‌منظور کاربردی شدن برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها و امکان‌پذیر شدن پیگیری و راهبری آن توسط شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی کشور، پیشنهاد می‌شود:

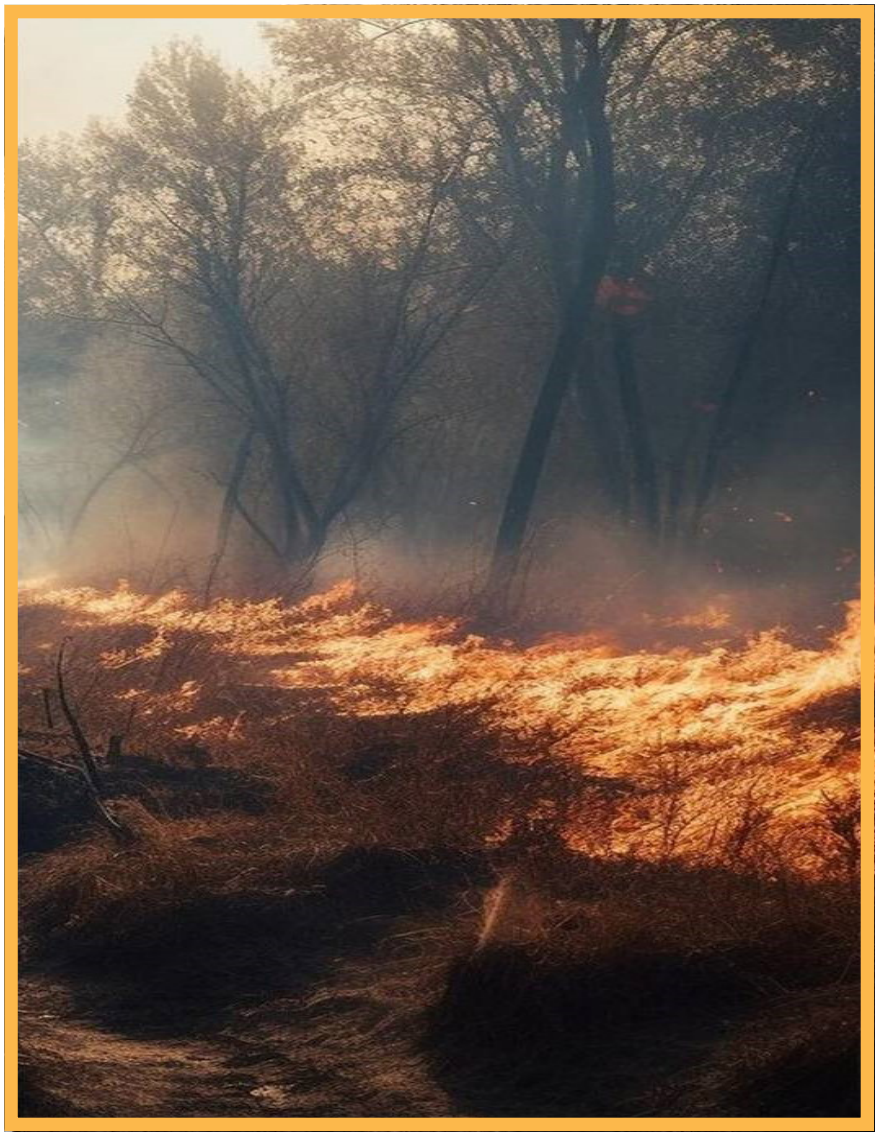
- ضمن تأکید بر استفاده از دستاوردهای مطالعات گذشته (برای تسریع در تهیه برنامه عملیاتی)، برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها ابتدا با افق دوساله (۱۴۰۳ و ۱۴۰۴) تهیه شود و تمرکز بیشتری روی برنامه‌های کوتاه‌مدت و مدیریتی (ازجمله کنترل سرعت) داشته باشد.
- برای سال‌های سوم تا پنج برنامه هفتم، نسخه کامل‌تر و پیچیده‌تری با استفاده از آموخته‌های برنامه عملیاتی فوق و مبتنی‌بر تحلیل‌های علمی به‌دست آمده از اطلاعات «سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل‌ونقل» تهیه شود.
- یک جدول برنامه اقدام (شامل حداکثر ۳۰ اقدام اولویت‌دار) مبتنی‌بر پنج رکن ایمنی حمل‌ونقل به‌عنوان «برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی حمل‌ونقل در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴» توسط کمیسیون ایمنی راه‌ها تهیه شده و در شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی به تصویب برسد. این جدول، شامل ستون‌های «عنوان اقدام»، «دستگاه مسئول»، «شاخص(های) خروجی اقدام»، «مقدار اولیه و مقدار هدف برای هر شاخص خروجی اقدام»، «شاخص‌های پیامد میانی»، «مقدار اولیه و مقدار هدف برای هر شاخص پیامد میانی»، «میزان بودجه سالیانه مورد نیاز» و «نسبت عایدی به هزینه (B/C) اجرای هر اقدام»۱ باشد. شاخص‌های کمّی ارائه شده در این جدول، مبنای ارزیابی میزان پیشرفت اجرای اقدامات توسط هریک از دستگاه‌های ذی‌ربط خواهد بود.
- به‌منظور افزایش انسجام در فرایند پایش و ارزیابی برنامه عملیاتی، پیشنهاد می‌شود یک داشبورد تحلیلی-مدیریتی برای پایش و ارزیابی وضعیت اجرای اقدامات مختلف برنامه عملیاتی و براساس شاخص‌های تعیین شده، تهیه شده و به‌صورت دوره‌ای به‌روزرسانی شود. بدین‌ترتیب می‌توان به‌صورت منسجم، میزان پیشرفت اقدامات مختلف برنامه عملیاتی را در سه سطح (خروجی اقدامات، پیامدهای میانی و پیامدهای نهایی) رصد کرد. در ادامه و به‌صورت مستمر، می‌توان داشبورد مذکور را توسعه داده و به سمت جامعیت بیشتر حرکت کرد.
- جهت تسهیل ارزیابی میزان موفقیت برنامه عملیاتی لازم است یک مطالعه اولیه (و مختصر) به‌منظور «برآورد وضع موجود (Base-line)» و «تعیین مقادیر هدف (Target)» برای هریک از شاخص‌های عملکردی انجام شود.

ارائه چارچوب تقنینی مقابله با آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع کشور با تأکید بر تجربیات جهانی

۲۰۲۴/۱۴۰۳/۰۸/۲۲
دفتر مطالعات زیربنایی
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20236

بیان/شرح مسئله

طی سالیان اخیر هرچند اقدامات متعددی جهت مقابله با آتش‌سوزی‌های جنگل‌ها و مراتع به انجام رسیده، اما مقابله با آتش‌سوزی دارای ابعاد مختلف فنی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی است و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در کنار سازمان حفاظت محیط زیست به‌تنهایی نمی‌توانند از عهده انجام تمام عملیات حفاظتی، حمایتی و اطفای آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع بربیایند. بررسی پیشینه تقنینی در این حوزه نشان می‌دهد که هرچند قانونگذار در قوانین مختلفی نظیر قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، قانون شکار و صید، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، قانون هوای پاک و قانون مجازات اسلامی سعی کرده است نسبت به مدیریت و مقابله با آتش‌سوزی‌های جنگل‌ها و مراتع ضوابطی تعیین کند، اما کماکان احساس می‌شود، در بسیاری از موضوعات خلأهای قانونی وجود دارد. لذا، نظر به گذشت بیش از ۵۷ سال از تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به‌عنوان قانون مادر در این حوزه، وجود تجارب مفید در برخی کشورها در زمینه مقابله با آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع و همچنین پدیدار شدن مسائل نوظهور تأثیرگذار بر مدیریت عرصه‌های منابع طبیعی نظیر تغییر اقلیم ضرورت ارائه چارچوب تقنینی برای مدیریت و مقابله با آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع با استفاده از تجربیات جهانی، بیش‌ازپیش احساس می‌شود.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

تحلیل مفهومی قوانین کشورهای آفریقای جنوبی، ترکیه و فرانسه بیانگر آن است که درمجموع می‌توان مفاهیم و مقوله‌های تقنینی مقابله با آتش‌سوزی را در ۳ محور اصلی شامل اقدامات قبل از آتش‌سوزی به‌همراه جرائم و مجازات‌ها، اقدامات حین آتش‌سوزی و اقدامات پس از اطفای حریق طبقه‌بندی کرد که البته ۳ محور اول یعنی اقدامات قبل، حین و بعد از اطفای حریق خود نیز به تعدادی زیرمحورها قابل تقسیم هستند که در جدول ذیل ارائه شده‌اند.

محور	زیرمحور	توضیح
اقدامات قبل از آتش‌سوزی	تعیین مناطق پرخطر و رتبه‌بندی خطر آتش‌سوزی	فرایندها و روندهای قانونی شناسایی آن دسته از عرصه‌های جنگلی و مرتعی که نرخ وقوع آتش‌سوزی در آنها بیشتر از مناطق دیگر بوده و استقرار امکاناتی نظیر سامانه‌های پیش‌بینی و رتبه‌بندی ریسک و خطر آتش‌سوزی شامل زمان وقوع احتمالی آتش، مخابره و اطلاع‌رسانی وقوع آتش، شدت آتش، جهت و مسیر آتش و ... .
	انجمن‌های حمایت در برابر آتش	ایجاد انجمن‌های حمایت در برابر آتش به‌منظور پیش‌بینی، پیشگیری و سازوکارهای اقداماتی نظیر پاک‌تراشی و حفظ وضعیت پاک‌تراشی و همچنین مدیریت و اطفای حریق
	پاک‌سازی	پاک‌سازی مقطوعات چوبی پس از عملیات برداشت چوب در عرصه جنگل‌ها و درخت‌زارها.
	پاک‌تراشی، آتش‌بر، استفاده از آتش کنترل شده پیشگیرانه	حذف زیست‌توده قابل‌اشتعال در مناطق و محدوده‌های جنگلی در معرض خطر آتش، احداث آتش‌بر و استفاده از آتش کنترل شده به‌منظور عاری ساختن پوشش گیاهی در آتش‌برها با هدف جلوگیری از شروع و گسترش آتش.
	محدودیت‌ها، مقررات و اقدامات پیشگیرانه و جرائم و مجازات‌ها	محدودیت‌ها، مقررات و اقدامات پیشگیرانه با هدف پیشگیری از شروع آتش. شامل اَعمالی در زمینه آتش‌سوزی جنگل‌ها که در قوانین جنگل کشورهای مورد مطالعه جرم‌انگاری شده و برای آنها مجازات پیش‌بینی شده است.

محور	زیرمحور	توضیح
اقدامات پس از آتش‌سوزی	ممنوعیت‌ها، ارزیابی و بازبینی	ممنوعیت‌های مقرر شده پس از اطفای آتش یا خاموش شدن آن و همچنین ارزیابی، بازبینی و تهیه گزارش درباره نحوه عملیات اطفای حریق و مسائل پیش‌آمده در هنگام اجرای آن.
	اقدامات اصلاحی و بهداشتی	اجازه برخی دخالت‌ها نظیر حق عبور و ارتفاق برقرار و از پیش تعیین شده و یا اختیارات اضطراری در اراضی خصوصی و عمومی به‌منظور استفاده سازمان‌های مسئول هنگام مبارزه با آتش.
	احیا و بازجنگل‌کاری	پس از اطفای آتش در جنگل یا خاموش شدن آن لازم است عرصه‌های صدمه‌دیده احیا شده تا از نظر پوشش گیاهی به وضعیتی که قبل از وقوع آتش‌سوزی داشته‌اند نزدیک شوند.
	مشوق‌ها، جبران خسارت و پرداخت غرامت	پس از اتمام عملیات اطفای حریق لازم است خسارات مالی و جانی وارد شده به اعیان، عرصه‌ها، املاک و اشخاص در اثر آتش‌سوزی جبران شده و همچنین پاداش‌ها و مشوق‌هایی برای افراد دخیل در عملیات یاد شده تخصیص یابد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس مطالعه تطبیقی صورت گرفته پیشنهادهای تقنینی مقابله با آتش‌سوزی در جنگل‌ها و مراتع که برگرفته از صرفاً تحلیل قوانین موضوعه کشورهای ایران، فرانسه، ترکیه و آفریقای جنوبی است در گزارش حاضر ارائه شده که به‌طور خلاصه به موارد زیر اشاره می‌شود:

- پهنه‌بندی مناطق دارای خطر آتش‌سوزی، ایجاد یک سامانه رتبه‌بندی ریسک و خطر آتش‌سوزی، مخابره نظام‌مند و مستمر هشدار آتش‌سوزی،
- مطالعه، تدوین و تصویب طرح‌های مقابله با آتش‌سوزی با ملاحظه کلیه تجهیزات پایش و اطفای حریق،
- الزام کلیه دستگاه‌های مرتبط نظیر وزارت نیرو، وزارت نفت، وزارت راه و شهرسازی نسبت به پاک‌سازی، پاک‌تراشی و حفظ وضعیت پاک‌تراشی شده،
- تعیین ضوابط حریم اعم از شعاع استقرار کاربری‌های مختلف (نظیر تجاری، کشاورزی، صنعتی و مسکونی) در مجاورت جنگل‌ها،
- ایجاد آتش‌بر در مناطق دارای خطر آتش‌سوزی به‌منظور کاهش گیاهان قابل‌اشتعال با هدف کم کردن احتمال آتش‌سوزی و محدود کردن انتشار آتش‌سوزی‌ها،
- ایجاد انجمن‌های حمایت در برابر آتش متشکل از مجریان طرح‌های جنگل‌داری و مرتع‌داری و ایجاد شرکت‌های تخصصی مبارزه با آتش با استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی و بسیج مردمی،
- انجام عملیات اصلاحی، بهداشتی در اراضی سوخته جنگلی و مرتعی شامل برداشت و حذف درختان سوخته، نیم‌سوخته و ضعیف شده و خروج آن از عرصه یا تبدیل آن به زغال به‌منظور آماده‌سازی عرصه‌ها برای بازسازی سرزمین و احیا از طریق بازجنگل‌کاری و استقرار گونه‌های قبلی یا جنگل‌کاری با گونه‌های مقاوم به آتش،
- اصلاح جریمه متناسب ضمن توجه به وضعیت معیشتی دامداران ایرانی در صورت تخطی از ممنوعیت‌های چرای دام پس از آتش‌سوزی.

تعیین و تدقیق منطقه ساحلی جنوب کشور براساس «برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» (مصوب هیئت‌وزیران، مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۲)

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20239

۲۰۲۴۰۸/۲۷/۱۴۰۲
دفتر مطالعات زیربنایی

بیان/شرح مسئله

از مباحث مهم مطرح‌شده ذیل بند «۷» ماده (۱) مصوبه «برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» (تصویب هیئت‌وزیران به تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۲)، تعریف «مناطق ساحلی جنوب کشور» است. براساس توضیحات این بند، مناطق ساحلی جنوب کشور به نقاطی اطلاق می‌شود که یا دارای خط ساحلی مرز مشترک با دریا هستند، یا شهرستان‌هایی که بیش از ۵۰ درصد از ساکنان آن در جوار دریا زندگی می‌کنند و یا ۵۰ درصد از مساحت آنها در شعاع ۶۰ کیلومتری از خط ساحلی قرار دارند. این پژوهش با توجه به تعریف مذکور، به بررسی این پرسش می‌پردازد که کدام‌یک از شهرستان‌های جنوب کشور شامل این مصوبه می‌شوند؟

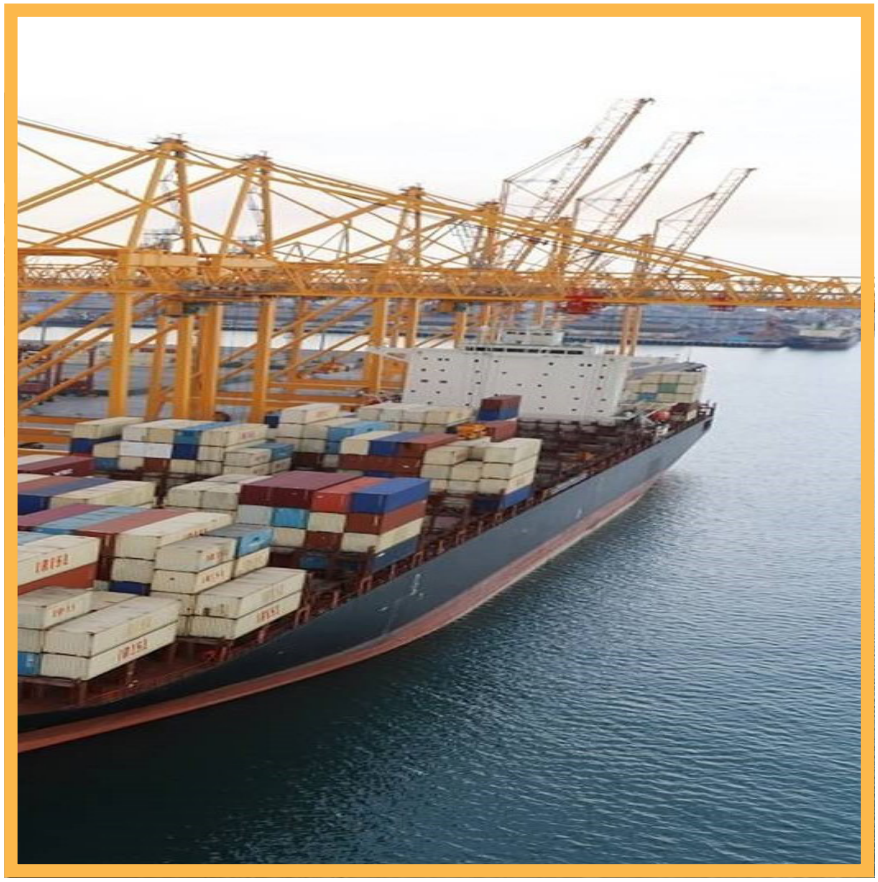
پیش از مصوبه مذکور، اهمیت موضوع تعیین حیطه مناطق ساحلی جنوب کشور در «سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» - ابلاغ توسط مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در آذرماه سال ۱۴۰۲ - مورد تأکید قرار گرفته است. در این سند بر لزوم حضور مؤثر در ساحل، فراساحل، دریا و اقیانوس و بهره‌برداری از آن به‌عنوان یکی از پیشران‌های توسعه کشور تأکید شده تا جایگاهی فراخور و شایسته برای میهن عزیزمان در زمینه استفاده از منابع دریا و در مقیاس منطقه‌ای و جهانی به‌دست آید. مضافاً در مواد متعددی ازجمله «برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» (تصویب ۱۴۰۳/۰۳/۱۹ هیئت‌وزیران) به موضوع «مناطق ساحلی جنوب کشور» بارها اشاره شده است. با توجه به اهمیت این موضوع و به استناد ماده (۱) برنامه مذکور، مناطقی که یکی از شرایط زیر را دارا باشند به‌عنوان «مناطق ساحلی جنوب کشور» تعریف می‌شوند:

الف) شهرستان‌هایی که دارای خط ساحلی مرز مشترک با دریا باشند،

ب) شهرستان‌هایی که بیش از ۵۰ درصد جمعیت آنها در شعاع ۶۰ کیلومتری از خط ساحلی قرار داشته باشد،

پ) شهرستان‌هایی که بیش از ۵۰ درصد مساحت آنها در شعاع ۶۰ کیلومتری از خط ساحلی باشد.

مبتنی‌بر موارد یاد شده، در این گزارش تلاش شد تا شمای دقیقی از وضعیت استقرار جمعیت در ساحل جنوبی کشور تبیین و ترسیم شود.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نتایج و یافته‌های اصلی حاصل از فرایند پژوهش پیرامون منطقه ساحلی جنوب کشور نشان می‌دهد:

- براساس تقسیمات سیاسی کشور در سال ۱۴۰۰، ۲۳ شهرستان هم‌مرز با دریا هستند،
- بیش از ۵۰ درصد جمعیت ۸ شهرستان غیرساحلی در ۶۰ کیلومتری ساحل سکنی گزیده‌اند،
- بیش از ۵۰ درصد مساحت ۷ شهرستان غیرساحلی در ۶۰ کیلومتری ساحل قرار گرفته است،
- تعداد ۳۱ شهرستان شامل یکی از شروط فوق‌الذکر می‌شود،
- مجموع مساحت شهرستان‌های مشمول شروط سه‌گانه، ۱۱۰،۶۷۸ کیلومترمربع بوده که پهنه‌ای در حدود ۶/۸ درصد از کل مساحت کشور را به‌خود اختصاص می‌دهد،
- براساس سرشماری سال ۱۳۹۵ مرکز آمار ایران، در مجموع ۴،۱۸۶،۷۳۲ نفر در شهرستان‌های شامل یکی از شروط سه‌گانه زندگی می‌کنند. با توجه به جمعیت ۷۹،۹۲۶،۲۷۰ نفری کل کشور در سال ۱۳۹۵، سهم جمعیتی مناطق ساحلی جنوب از کل کشور در آن سال برابر ۵/۲۴ درصد محاسبه می‌شود،
- برمبنای برآوردهای جمعیتی مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۰، جمعیت ایران برابر ۸۴،۰۵۵،۰۰۰ نفر است. علاوه‌بر آن جمعیت شهرستان‌های واجد یکی از شروط سه‌گانه ۴،۵۳۰،۸۰۰ نفر پیش‌بینی شده؛ اما برآورد تخمینی سهم جمعیت مناطق ساحلی جنوب از کل کشور در سال ۱۴۰۰، عددی نزدیک به ۵/۴ درصد می‌شود،

تراکم جمعیتی مناطق ساحلی جنوب کشور در سال ۱۳۹۵ برابر ۳۷/۸۳ نفر در کیلومترمربع بوده که مقداری به‌مراتب کمتر در مقایسه با شاخص ملی (۴۹/۱۸ نفر در کیلومترمربع)است،

- نرخ رشد مناطق ساحلی جنوب کشور در دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۵ برابر با ۲/۳ درصد، در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ برابر با ۲ درصد و در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۵ برابر با ۱/۵۹ درصد بوده است. اگرچه مقادیر این شاخص نسبت به مقادیر ملی بیشتر بوده (۱/۲۹ درصد در دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۵، ۱/۲۴ درصد در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ و ۱/۰۱ درصد در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۵)، اما روند کاهشی آن در سه دوره آماری بررسی شده کاملاً محسوس بوده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس مطالعات صورت گرفته در این پژوهش، راهکارهای زیر در حوزه‌های تقنینی، نظارتی یا سیاستی به‌منظور تحقق سهم جمعیتی ۸ درصدی مناطق ساحلی جنوب از کل کشور پیشنهاد می‌شود:

- نظارت و رصد سالیانه رشد جمعیت ۶/۲۵ درصدی تا تحقق آن در افق برنامه هفتم پیشرفت،
- تکیه بر بخش دولتی و خصوصی به‌منظور پیشبرد هدف کمّی نسبت ۸ درصدی سهم جمعیت سواحل جنوبی به کل کشور،

لزوم ارتباط و اتصال فضایی سکونتگاه‌ها با فعالیت‌های در نظر گرفته شده در مناطق ساحلی جنوب،

- شناسایی فعالیت‌های اقتصادی قابل عرضه در مقیاس ملی و بین‌المللی در این مناطق و برآورد اشتغال و جمعیت‌پذیری این مناطق در افق زمانی برنامه هفتم پیشرفت.

توسعه و تنظیم‌گری هوش مصنوعی:
شاخص آمادگی هوش مصنوعی دولت

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20142

۲۰۱۴۲/۰۱/۰۸/۱۴۰۳ دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

بیان/شرح مسئله

فناوری‌های محاسباتی مرتبط با هوش مصنوعی فصل مشترک تمامی کلان‌روندهای آتی فناوری هستند. ازاین‌رو کشورها این موضوع را مسئله مهم آینده دانسته و اهتمام ویژه‌ای به تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه هوش مصنوعی دارند. در کشور ما نیز از سال ۱۴۰۰ تاکنون، رویکرد توجه و برنامه‌ریزی برای توسعه هوش مصنوعی با تأکید مقام معظم رهبری در خصوص قرار گرفتن در زمره ۱۰ کشور برتر هوش مصنوعی دنیا و ضرورت به‌کارگیری ابزارهای متناسب با زمان به‌ویژه در دوران هوش مصنوعی و کوانتوم و اینترنت، شدت بیشتری به‌خود گرفته است.

در این میان، مؤسسات جهانی مختلفی در حال شناسایی مؤلفه‌های مرتبط با توسعه و تنظیم‌گری هوش مصنوعی، اندازه‌گیری میزان اثربخشی سیاست‌ها و قوانین و تعیین جایگاه و رتبه کشورها در سطح دنیا هستند. یکی از این شاخص‌ها که سطح توسعه هوش مصنوعی و سیاست‌ها و تنظیم‌گری‌های اتخاذ شده را ارزیابی می‌کند، شاخص آمادگی هوش مصنوعی در دولت‌ها و سازمان‌هاست.

پرسش اصلی این است که این نهادها چقدر آمادگی پذیرش و پیاده‌سازی این فناوری در بخش‌های مختلف را دارند و براساس وضعیت خود در هریک از ابعاد مورد توجه از نظر آمادگی پذیرش، به رفع نقاط ضعف و سیاستگذاری‌های مناسب می‌پردازند.

مؤسسات بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول یا مؤسسه آکسفورد اینسایت با همکاری بانک جهانی و سازمان ملل اقدام به معرفی و اندازه‌گیری شاخص‌هایی در این خصوص کرده‌اند. در این پژوهش، شاخص آمادگی هوش مصنوعی مؤسسه آکسفورد به‌علت تمرکز بر موضوع آمادگی دولت‌ها و همچنین فراگیرتر بودن و قدمت چندساله آن، مورد بررسی قرار گرفته است.

شاخص آمادگی هوش مصنوعی دولت، چارچوب و ابزاری برای اندازه‌گیری میزان آمادگی دولت‌ها جهت پذیرش و اجرای فناوری‌های هوش مصنوعی است و عمدتاً ابعاد متعددی نظیر: ۱. چارچوب سیاستی، ۲. زیرساخت، ۳. دسترسی به اطلاعات با کیفیت بالا، ۴. سرمایه انسانی، ۵. تحقیق و نوآوری و ۶. ملاحظات اخلاقی و اجتماعی را دربر می‌گیرد. به‌عبارت‌دیگر هدف از این شاخص ارائه دیدگاهی به دولت‌ها ناظر بر وضعیت پذیرش هوش مصنوعی درون ساختارهای خود در مقایسه با سایر کشورها و شناسایی زمینه‌های بهبود جهت استفاده مؤثر از پتانسیل‌های اجتماعی و اقتصادی هوش مصنوعی است. شایان‌ذکر است هدف از بررسی این شاخص، تأیید یا ترویج آن نیست.

زیرا برخی زیرشاخص‌های امتیازدهی ذیل ارکان آمادگی هوش مصنوعی دولت ازجمله پاسخ‌گویی و شفافیت به‌لحاظ سیاسی بودن و سوگیری منفی یا مثبت فاقد دلیل آشکار نسبت به برخی کشورها (مثلاً امتیازات منفی برای ایران و امتیازات مثبت برای کشورهای عربی)، قابل‌تأمل و حائز اعتبار مخدوش است.

علاوه‌بر این، برخی زیرشاخص‌ها نیز به‌علت عدم ارائه داده و اطلاعات کافی، فاقد امتیاز محسوب شده و درنتیجه امتیاز کلی شاخص را پایین آورده، اما به هر صورت، در ارائه تصویری اجمالی از وضعیت هوش مصنوعی در کشور و در مقایسه با سایر کشورهای جهان، از منظر دولت و حکمرانی، زیرساخت‌های داده و اطلاعات و ظرفیت‌های نوآوری و فناوری مهم است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

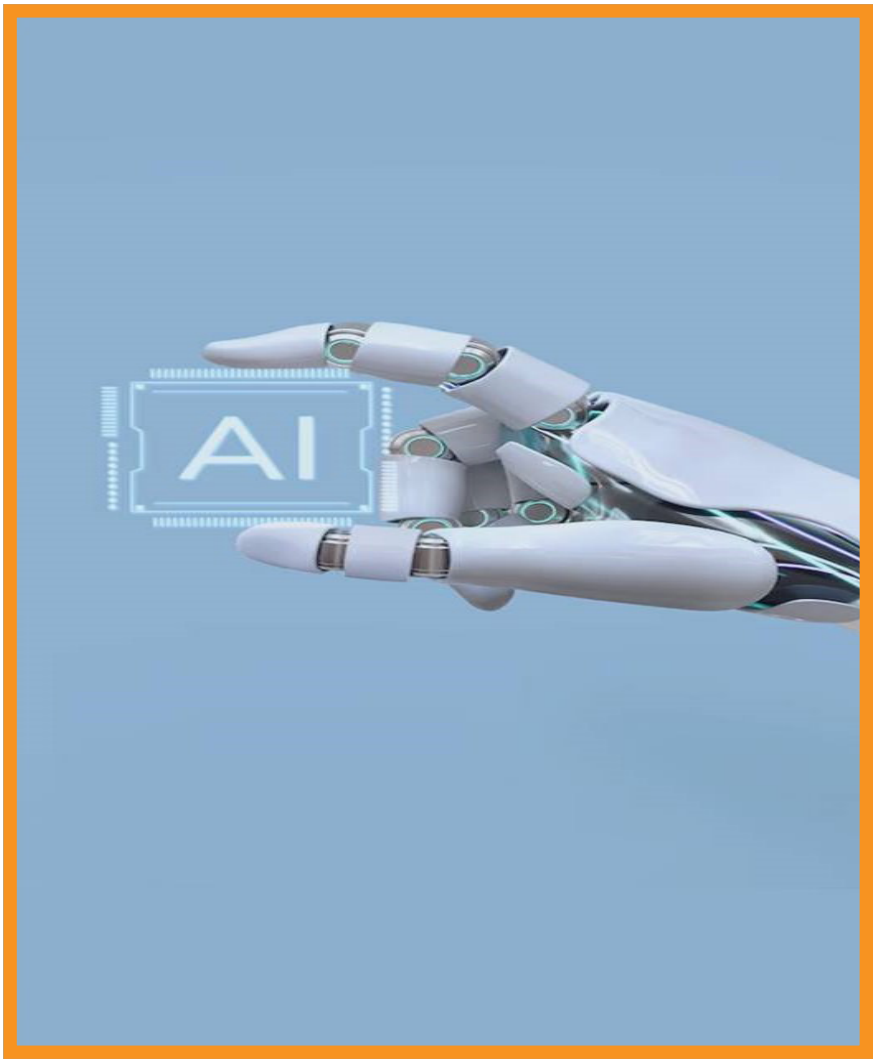
- بررسی شاخص آمادگی هوش مصنوعی دولت معرفی شده توسط مؤسسه آکسفورد اینسایت و براساس سه مؤلفه دولت، بخش فناوری و داده و زیرساخت، نشان می‌دهدکه در سال ۲۰۲۳، آمریکا، سنگاپور و انگلیس به‌ترتیب نسبت به سایر کشورها پیشرو هستند و چین، رتبه ۱۶ در این شاخص را داراست.
- رتبه جهانی ایران در سال ۲۰۲۳ برای شاخص آمادگی هوش مصنوعی، ۹۴ بوده است. ضعیف‌ترین رتبه ایران در این شاخص مربوط به رکن دولت بوده که امتیاز آن ۳۱/۵۶ ثبت شده است. یکی از دلایل رتبه پایین ایران می‌تواند ناشی از نبود سند ملی متقن و مصوب هوش مصنوعی در مقطع زمانی آن رتبه‌بندی بوده باشد. در تیرماه ۱۴۰۳ سند ملی هوش مصنوعی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب و ابلاغ شد که به احتمال قوی امتیاز ایران در زیرشاخص‌های محور دولت (راهبردهای مصوب هوش مصنوعی) توسط این مؤسسه لحاظ شده و شاهد بهبود رتبه کشور در گزارش سال آتی آنها خواهیم بود.
- بااین‌حال نیاز به تدوین دستورالعمل‌ها و اسناد مربوط به اخلاق هوش مصنوعی همچنان وجود دارد. ایران از منظر امتیاز از رکن زیرساخت و داده، نسبتاً وضعیت بهتری داشته، هرچند نسبت به سایر کشورهای مورد مطالعه عقب‌تر است. در رکن نوآوری که زیرشاخص‌هایی از قبیل سرمایه انسانی، ظرفیت نوآوری و بلوغ فناوری مورد توجه قرار می‌گیرد، نیز امتیاز کشور متوسط رو به پایین است و از جایگاه مطلوب فاصله دارد.
- براساس آخرین آمار تا نیمه سال ۲۰۲۴، تعداد ۳۲ کشور جهان دارای مقررات و قوانین در حال اجرا در حوزه هوش مصنوعی هستند. تا به امروزجامع‌ترین رویکرد را اتحادیه اروپا با تصویب قانون جامع هوش مصنوعی در سال ۲۰۲۴ لحاظ کرده است.
- کشورهای عربی همسایه ایران ازجمله امارات، عربستان سعودی، قطر و همچنین چین، روسیه و ترکیه، در گام اول با تدوین و تصویب راهبردهای هوش مصنوعی و تقویت زیرساخت‌های داده و اطلاعات و در کنار آن با تمرکز بر انتقال فناوری و افزایش میزان جذب سرمایه و مشارکت بین‌المللی، به‌دنبال بهبود آمادگی سازمانی ساختارهای خود در هوش مصنوعی‌هستند.
- حوزه‌های اولویت‌دار توسعه هوش مصنوعی، در اکثر کشورها بهبود ارائه خدمات عمومی به کمک هوش مصنوعی در بهداشت و سلامت، حمل‌ونقل و جابه‌جایی و شهر هوشمند است و سایر حوزه‌های اولویت‌دار نیز با توجه به آمایش سرزمین و امکانات هر منطقه، توسط هر کشور انتخاب می‌شود.
- در سند ملی هوش مصنوعی جمهوری اسلامی ایران، ۱۰محور اولویت‌دار توسعه و کاربست هوش مصنوعی معرفی شده که آموزش و پژوهش، پزشکی و درمان، حکمرانی دولتی و خدمات عمومی هوشمند و امور دفاعی، امنیتی و نظامی در زمره ۴ محور اول آن هستند.
- تا به امروز، بخش قابل‌توجهی از اقدامات قانونی و تنظیم‌گری این حوزه در کشور، معطوف به ایجاد ساختارهای حکمرانی و تعیین متولیان است و در آخرین اقدام طبق مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان هوش مصنوعی به‌عنوان یک «سازمان مستقل» زیرنظر رئیس‌جمهور تأسیس شد. بااین‌حال نحوه تعامل و نقش این ساختارها در مسئله حکمرانی هوش مصنوعی هنوز در هاله‌ای از ابهام قرار دارد.
- وفق تکلیف سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در فضای مجازی، احکام و برنامه‌های مرتبط با هوش مصنوعی باید توسط کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی به تصویب برسد، ازسوی‌دیگر سازمان ملی هوش مصنوعی موظف شده است برنامه‌های عملیاتی مرتبط با هوش مصنوعی و کاربست آن در چارچوب سند ملی را تدوین و به ستاد راهبری اجرای نقشه جامع علمی کشور ارائه کند. نحوه ارتباط و جایگاه تصویب اسناد قانونی این حوزه توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی و کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی شفاف نیست و یا به‌درستی شکل نگرفته و اجرا نشده است. دامنه وظایف و اختیارات قانونی و حیطه فعالیت شورای ملی راهبری و سازمان ملی هوش مصنوعی نیز لازم است، شفاف‌تر شود.
- احکام مرتبط با هوش مصنوعی در برنامه هفتم پیشرفت هرچند که با ورود صریح به موضوع هوش مصنوعی، جزء اولین سیاست‌های مصوب و رسمی کشور و یک گام قابل‌توجه در این مسیر محسوب می‌شود، اما همچنان نتوانسته است رافع ابهام‌ها در لایه نهاد متولی، برنامه‌ها و وظایف باشد.
- چارچوب سند ملی هوش مصنوعی شامل اهداف و راهبردهای کلان، اقدامات و شاخص‌هاست و از جنس برنامه نیست. براساس این سند، برنامه‌های ملی کاربست هوش مصنوعی در حوزه‌های کاربردی اولویت‌دار و همچنین نقشه راه اجرایی‌سازی سند شامل برنامه‌های عملیاتی به‌منظور اجرای اقدامات سند، تعیین دستگاه‌های مسئول و همکار اجرای برنامه‌ها، زمان‌بندی اجرای برنامه‌ها و بودجه مورد نیاز اجرای آنها باید توسط سازمان ملی هوش مصنوعی و ظرف ۶ ماه پس از ابلاغ سند تهیه شود. لذا درحال‌حاضر نقشه راه رسمی و مصوبی به‌عنوان «برنامه ملی توسعه هوش مصنوعی» که قرار است مطابق با تکلیف برنامه هفتم پیشرفت، ظرف ۶ ماه پس از ابلاغ قانون اجرا شود، وجود ندارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با اینکه کشور ما در تولید دانش و چاپ مقالات علمی شاخه‌های مختلف هوش مصنوعی تقریباً جزء ۲۰ کشور برتر دنیاست، با وجود این، قرار گرفتن در زمره ۱۰ کشور برتر هوش مصنوعی در دنیا به‌عنوان یکی از چشم‌اندازهای توسعه این فناوری و به‌کارگیری آن نمی‌تواند فقط معطوف به تولید دانش در این حوزه باشد. یکی از مشخصه‌های آمادگی دولت‌ها در هوش مصنوعی، درهم‌تنیدگی سه دولت، زیرساخت، فناوری و مؤلفه‌های ذیل آن است.

این درحالی است که تدوین و تصویب برنامه‌های عملیاتی توسعه هوش مصنوعی در کشور که بر این سه رکن تأثیر دارند، به‌صورت بخشی و عمدتاً به‌کندی پیش می‌رود و این امر ممکن است از انسجام و یکپارچگی آنها نیز بکاهد. لذا به‌نظر می‌رسد بهبود جایگاه کشور در شاخص آمادگی دولت در پذیرش هوش مصنوعی می‌تواند از ابعاد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- ایجاد چابکی و پویایی در ساختار حکمرانی هوش مصنوعی در کشور با شفاف شدن نقش‌ها و تعیین دامنه وظایف نهادهای سیاستگذار نسبت به یکدیگر.
- تدوین و تصویب هرچه سریع‌تر برنامه‌های شفاف و عملیاتی توسط دستگاه‌های متولی، یکپارچه‌سازی و نهایی‌سازی آنها، تسلط سازمان ملی هوش مصنوعی و نظارت بر اجرای آنها.
- توجه به ملاحظات اخلاقی و اجتماعی هوش مصنوعی در قالب تدوین سندها یا توصیه‌نامه‌ها.
- سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های بین‌المللی از طریق سکوهای توسعه‌دهنده وب با تمرکز بر پروژه‌های هوش مصنوعی با در نظر گرفتن منافع و مصالح کشور.
- استمرار و اهتمام به توسعه زیرساخت‌های ارتباطات و اطلاعات و بازبینی و ارائه اطلاعات دقیق‌تر از وضعیت خدمات برخط برای مشارکت فعال‌تر در ارزیابی توسط این شاخص و بهبود جایگاه و نقش‌آفرینی کشور در عرصه هوش مصنوعی از نگاه بین‌المللی.



بازنگری ضوابط استقرار فعالیت‌ها در کاربری مسکونی
(موضوع ماده (۵۵) قانون شهرداری)

۲۰۱۴۴
۱۴۰۳/۰۸/۰۱
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20144

بیان/شرح مسئله

یکی از وظایف اساسی شهرداری، مراقبت و حفاظت از نوع استفاده از املاک، منطبق با مشخصات مندرج در پروانه ساختمانی و گواهی پایان‌کار ساختمان و جلوگیری از بهره‌برداری برخلاف ضوابط و مقررات کاربری اراضی طرح‌های توسعه به‌ویژه طرح تفصیلی است.

با وجود این به‌موجب تبصره ذیل بند «۲۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری (الحاقی مورخ ۱۳۵۲/۰۵/۱۷)، استفاده برخی از مشاغل از ساختمان‌های دارای کاربری مسکونی و استقرار در اماکنی که واحد مسکونی محسوب می‌شوند، به‌طور استثنا مجاز تلقی شده و مشمول تغییر عنوان کاربری دانسته نشده است. مصادیق احصا شده و حصری آن شامل دایر کردن دفتر وکالت، مطب پزشکان، دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی، آن‌هم به‌وسیله شخص مالک، از نظر قانون شهرداری استفاده تجاری محسوب نشده است. از میان مصادیق هفت‌گانه ذکر شده مصداق دوم یعنی «مطب پزشک» بعدها و به‌موجب ماده‌واحده‌ای تحت‌عنوان «قانون محل مطب پزشکان» مصوب سال ۱۳۶۶ وضعیت خاص یافته که این معافیت هم شامل استفاده مالک و هم مستأجر شده و هم متأسفانه بدون تشریح و تبیین جزئیات و مصادیق شامل تمامی صاحبان حِرَف وابسته پزشکی نیز شده است. درحالی‌که مداقه در شرح مذاکرات مجلس در زمان بررسی این ماده‌واحده حاکی از معدود بودن مصادیق دارد.

مضاف بر اینکه در طول زمان مستثنا شدن حِرَف وابسته پزشکی پررنگ‌تر شده و به طیف وسیعی از فعالیت‌ها تسری یافته است؛ چراکه مصادیق حِرَف وابسته به پزشکی روز به روز در حال افزایش بوده و برخی از معضلات پیچیده شهری ازجمله مشکل ترافیک و حتی مسدود شدن مقطعی معابر فرعی، ایجاد مزاحمت برای شهروندان و مالکین آپارتمان‌ها و املاک مجاور به‌دلیل حجم زیاد مراجعین و بیماران، انتشار بیماری‌ها در واحدهای مسکونی مجاور و همچنین تبعات گریزناپذیر غیربهداشتی نظیر پسماند و آثار تشعشعات ناشی از بارگذاری‌های غیراصولی در طبقات ساختمان‌های مسکونی را به بار آورده است.

تفسیر بسیار موسع از این قانون و ماده‌واحده مذکور، به‌حدی است که برخی از صاحبان این حِرَف حتی خود را معاف از عوارض شهرداری، تأمین پارکینگ، رعایت مقررات ملی ساختمان در ایجاد فضاهای خاص و غیره می‌دانند و متأسفانه در سالیان گذشته برخی از شعب دیوان عدالت اداری نیز با بررسی مصداقی، در برخی از موارد اقدام به ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر برای تعیین برخی محدودیت‌ها برای استقرار این فعالیت‌ها کرده‌اند. به‌ویژه آنکه در مورد مطب، گستردگی کارکردهای مختلف مشکلات زیادی را ایجاد کرده است.

این درحالی است که مصادیق حِرَف وابسته به پزشکی موکول به آیین‌نامه انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلان حرفه‌های پزشکی و وابسته که به استناد قانون سازمان نظام پزشکی تصویب و چند نوبت نیز اصلاح شده، تعریف می‌شود.

بررسی‌ها حاکی از آن است که در اساس اصل قانون دارای ابهاماتی بوده است. توضیح اینکه در تفسیر باید به اصل حفظ قاعده امری رعایت کاربری‌ها در اماکن و ساختمان‌ها و قاعده انصراف از مواردی که مستند بوده و شک‌برانگیز نیستند و همچنین قاعده قبح مجزا کردن بیشتر موارد که به‌طور قطعی خارج از منظور و اهداف قانونگذار است نیز توجه کرد.

درواقع مسئله اصلی در اینجا، عدم شفافیت و تمیز دقیق در تعریف واژگان کاربری، کارکرد و فعالیت ساختمان است. این عدم تمیز و اختلاط مفاهیم موجب سردرگمی و ایجاد مشکل در سطح شهرها شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بی‌شک، شکل حال حاضر استقرار فعالیت‌ها هرچند خوشایند صاحبان کسب‌وکارهای مندرج در متن قانون است، اما موردپسند مدیریت شهری و عموم ساکنین واحدهای مسکونی این ساختمان‌ها نیست.

از طرفی وضعیت اقتصادی و شدت رکود در کسب‌وکارهای مختلف به‌ویژه بنگاه‌های اقتصادی خرد نظیر دفاتر مهندسی، روزنامه و مجلات و ازدواج و طلاق بر کسی پوشیده نیست. مبتنی‌بر تجربیات قبلی اصلاح قوانین، در این‌خصوص باید ابتدا مسئله به‌طور دقیق مورد بررسی قرار گیرد و ورود به بحث اصلاح تبصره ذیل بند «۲۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری نیازمند دقتی است که بدون در نظر گرفتن جوانب آن و با توجه به اینکه بخش بزرگی از ساختار مشاغل و کسب‌وکارها در سطح شهرهای کشور را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، موجب به‌هم‌ریختگی اساسی می‌شود.

ازاین‌رو تدقیق مسئله و شناخت وجه اصلی قابل اصلاح آن اهمیت دو چندان دارد. به‌عبارت‌دیگر برای هرگونه اصلاح تبصره مزبور از قانون شهرداری باید به دغدغه‌های مدیریت شهری، جامعه و نهادهای تخصصی دقت کرد.

معضل حال حاضر، در بی‌حد و حصر بودن شیوه استقرار فعالیت‌های ناشی از قانون و مبتنی‌بر تجربیات جهانی شهرسازی است. در اینجا اصلاح قانون با توجه به شرایط و نقش شهر و با احترام به کسب‌وکارهای موجود، مورد توجه است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه ساختار و قواعد مدیریت شهری در شهرهای کشور دچار اختلال به‌نظر می‌رسد، جزئیات ساحت‌های مهمی همچون نظارت و کنترل کاربری‌ها و برخورد مؤثر و پیشگیرانه با تخلفات فعالیت‌های مستقر در واحدهای مسکونی مغفول گذاشته شده است؛ ازاین‌رو پیشنهادها برای شهرهای مختلف باید متفاوت باشد. معیارهای ذیل برای هرگونه اصلاحی لازم به‌نظر می‌رسد:

- اندازه شهر؛ از لحاظ جمعیت (تفکیک شهرهای بزرگ از کوچک)،
- نقش مناطق شهری در پهنه شهر، نظیر بافت فرسوده یا مراکز خدماتی شهری (تفکیک بافت‌های فرسوده از مناطق برخوردار)،
- تعیین و تعریف کاربری، کارکرد و فعالیت در ساختمان،
- تفکیک بین ساختمان دارای فعالیت سکونت و یا ساختمان‌هایی که به‌طور کامل در اختیار فعالیت‌های موضوع این گزارش قرار دارد (مانند ساختمان پزشکان که در کاربری مسکونی استقرار دارند)،
- تفکیک بین عوارض مشاغل با امکان استقرار کاربری،
- توجه به شهرهایی با حوزه نفوذ درمانی گسترده و به‌ویژه موضوع گردشگری سلامت و حضور گردشگران با انگیزه دریافت خدمات پزشکی و تندرستی و سلامت از سایر کشورها.

بررسی ساختار سرمایه‌گذاری در بخش صنعت ایران و عوامل مؤثر بر آن

۲۰۱۶۹
۱۴۰۳/۰۸/۱۲
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20169



بیان/شرح مسئله

سرمایه‌گذاری و تداوم آن امری ضروری برای حفظ روند بلندمدت رشد اقتصادی است. شواهد نشان می‌دهد 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.

شناخت دلایل این پدیده با هدف احیای روند سرمایه‌گذاری صنعتی نیازمند شناخت عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری و همچنین ساختار سرمایه‌گذاری در بین صنایع مختلف است. ازاین‌رو، مسئله اصلی گزارش حاضر این است که اولاً سرمایه‌گذاری در بخش صنعت تحت تأثیر چه عواملی است و ثانیاً سرمایه‌گذاری صنعتی از چه الگویی تبعیت می‌کند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی ساختار تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و رشد آن در سطح کلان اقتصاد ایران نشان می‌دهد که سطح سرمایه‌گذاری از سال ۱۳۹۷ و پس از آن روندی نزولی داشته و رشد آن نیز در کل دهه ۱۳۹۰ بسیار پرنوسان بوده است. تداوم وضعیت فعلی در میان‌مدت به‌معنای کاهش ظرفیت‌های اقتصاد ایران و درنهایت کاهش چشم‌انداز رشد اقتصادی است.

ازسوی‌دیگر، بررسی وضعیت سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات به‌عنوان مهم‌ترین جزء سرمایه‌گذاری (که به‌ویژه یکی از مسیرهای انتقال فناوری به اقتصاد ایران نیز محسوب می‌شود)، متغیر پیشران سرمایه‌گذاری است.

سال ۱۳۸۶ را در ایران می‌توان سالی در نظر گرفت که بعد از آن سرمایه‌گذاری در بخش صنعت رو به افول گذاشته است. اکثر شاخص‌های مورد بررسی در این گزارش نشان می‌دهد که از این سال به بعد بخش صنعت وارد مرحله رکود سرمایه‌گذاری شده و به‌رغم نوسان‌های مختلف، هنوز از مرحله رکودی خارج نشده است. به‌نظر می‌رسد به‌غیراز اتفاقات منفی مانند تحریم‌های اقتصادی و شوک ناشی از بیماری کرونا، فضای کسب‌وکار نامناسب، سیاست‌های متغیر و بی‌ثبات اقتصادی، افزایش دخالت‌های دولت در صنایع (انواع قیمت‌گذاری‌ها و دخالت‌ها) و سایر موارد مشابه سبب بروز رکود در بخش صنعت ایران شده است.

بررسی توزیع سرمایه‌گذاری در بین رشته‌فعالیت‌های صنعتی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در بخش صنعت در ایران توزیعی بسیار متمرکز داشته است.

بیش از نیمی از سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در بخش صنعت ایران به‌ترتیب در صنایع «تولید مواد شیمیایی و فراورده‌های شیمیایی»، «تولید فلزات پایه» و «تولید کک و فراورده‌های حاصل از پالایش نفت» صورت گرفته است که عمدتاً صنایعی بزرگ و مبتنی‌بر سرمایه و انرژی و ذخایر معدنی هستند. درواقع الگوی کلی بیانگر آن است که سرمایه‌گذاری عمدتاً روی محصولاتی انجام شده است که در بالادست فعال هستند و این در حالی است که ارزش‌افزوده بالاتر نیازمند حرکت به سمت پایین دست است که الگوی فعلی سرمایه‌گذاری با آن سازگار نیست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به زمان‌بر بودن سرمایه‌گذاری‌های صنعتی ازیک‌سو و سودآوری فعالیت‌های سرمایه‌گذاری موازی (بازار ارز، مسکن، خروج سرمایه و ...)، سیاست مناسب برای احیای سرمایه‌گذاری صنعتی در ایران مستلزم ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری و کاهش ریسک‌های مختلف است و سیاست‌هایی که تنها به مشوق‌های سرمایه‌گذاری توجه کنند و به موضوع مهم امنیت سرمایه‌گذاری‌ها توجه نداشته باشند، به تنهایی موفق نخواهند بود.

باید توجه داشت که سرمایه‌گذاران برای انجام سرمایه‌گذاری همواره سود و بازده سرمایه‌گذاری، دوره بازگشت سرمایه و ریسک‌های سرمایه‌گذاری در گزینه‌های مختلف را با یکدیگر مقایسه می‌کنند.

در بخش صنعت به‌دلیل پیچیدگی فنی بالای فعالیت‌های صنعتی اکثراً دوره بازگشت طولانی‌تر و ریسک‌های مختلف مرتبط با فعالیت صنعتی از بسیاری دیگر از فعالیت‌های اقتصادی بیشتر بوده است.

در این شرایط، ارتقای امنیت اقتصادی و کاهش ریسک‌های سرمایه‌گذاری صنعتی و پرهیز از سیاستگذاری‌های متغیر و بی‌ثبات‌کننده با هدف کاهش ریسک این بخش برای تشویق سرمایه‌گذاری ضروری است.

اثر ارتقای ایمنی خودروها بر کاهش تلفات ناشی از تصادفات جاده‌ای و هزینه‌های آن

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20170

۲۰۱۷۰
۱۴۰۳/۰۸/۱۲
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

بیان/شرح مسئله

در این گزارش با توجه به تأثیر قابل‌توجه بهبود ایمنی خودرو بر حفظ جان سرنشینان و همچنین کاربران پیاده در صورت تصادف با آن، به تحلیل هزینه-فایده بهبود سطح ایمنی خودروهای ساخت داخل پرداخته شده است. آمار مرگ‌ومیر ناشی از تصادفات جاده‌ای ایران در مقایسه با سایر کشورهای جهان به‌خصوص کشورهای توسعه‌یافته، قابل‌توجه است. طبق آمارهای موجود، در ایران سالیانه به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت ۲۱,۷ نفر جان خود را در تصادفات جاده‌ای از دست می‌دهند، درحالی‌که این آمار در جهان ۱۷ نفر به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر بوده و همچنین می‌توان به این نکته اشاره کرد که در قاره اروپا مرگ‌ومیر تصادفات جاده‌ای، ۷ نفر در هر ۱۰۰ هزار نفر است. ازسوی‌دیگر هزینه‌های اجتماعی-اقتصادی تحمیل شده به افراد، جامعه و کشور ناشی از تصادفات جاده‌ای نیز بیانگر ضرورت سیاستگذاری مناسب در راستای کاهش مرگ‌ومیر و مصدومان تصادفات در کشور است. ازاین‌رو اعمال اقدام‌هایی در راستای افزایش ایمنی سرنشینان خودرو ازجمله بهبود وضعیت جاده‌ای کشور، ارتقای فرهنگ رانندگی و افزایش ایمنی خودروهای تولیدی حائز اهمیت است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تصادفات جاده‌ای علاوه بر هزینه‌های مالی و اقتصادی قابل‌توجه نظیر از بین رفتن نیروی انسانی، کاهش بهره‌وری، افزایش هزینه‌های درمانی و ... هزینه‌های اجتماعی غیرقابل جبرانی را به جامعه تحمیل می‌کند.

در این راستا به‌منظور تحلیل هزینه-فایده ارتقای ایمنی خودروهای ساخت داخل، میزان کاهش هزینه‌های اجتماعی-اقتصادی آسیب‌های ناشی از تصادفات در صورت ارتقای ایمنی خودروهای تولیدی مدنظر قرار گرفته است که دو مورد از مهم‌ترین و پرکاربردترین روش‌های محاسبه هزینه‌های اجتماعی-اقتصادی تصادفات جاده‌ای، روش «سرمایه انسانی» و «تمایل به پرداخت» است که در این گزارش مورد توجه قرار گرفته است.

آخرین محاسبات که در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۳ درخصوص ایران انجام شده نشان می‌دهد که هزینه تصادفات جاده‌ای از طریق روش‌های سرمایه انسانی و تمایل به پرداخت به‌ترتیب سهم ۲/۱۹ و ۷/۹ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. درنتیجه افزایش ایمنی سرنشینان خودرو برای جلوگیری از آسیب‌های جدی در تصادفات جاده‌ای حائز اهمیت است. ازاین‌رو در این گزارش، از یک تحلیل هزینه-فایده به‌منظور ارزیابی طرح افزایش ایمنی خودروهای تولیدشده در داخل، از طریق مقایسه هزینه‌های لازم به‌منظور بهبود ایمنی خودروهای ساخت داخل در مقابل منفعت اقتصادی و اجتماعی حاصل‌شده از کاهش کشته‌ها و مجروحان تصادفات جاده‌ای، استفاده شده است.

در راستای محاسبه هزینه-فایده افزایش سطح ایمنی خودروهای داخلی، پلتفرم خودروهای تولیدشده در داخل، مورد توجه قرار گرفته است. خودروهای فعلی در ناوگان خودروهای سواری کشور، را اغلب دو خودروساز مطرح یعنی سایپا و ایران‌خودرو تولید کرده‌اند که بخش قابل‌توجهی از

محصولات سایپا، از پلتفرم خودرو پراید بهره گرفته شده و در غالب محصولات ایران‌خودرو، از پلتفرم خودرو پژو ۴۰۵ استفاده شده است.

در این تحلیل، با بررسی پلتفرم خودروهای فعلی تولید شده و موجود در کشور و مقایسه آنها با پلتفرم خودروهای با ایمنی بیشتر که اخیراً تولید شده‌اند، میزان کاهش مجروحان و مرگ‌ومیر ناشی از تصادفات جاده‌ای در ایران ارزیابی شده است.

با توجه به نتایج حاصل‌شده می‌توان مشاهده کرد که براساس سناریو مورد بررسی در صورت استفاده از خودروهای با پلتفرم جدید و ایمن‌تر به‌جای خودروهای با پلتفرم قدیمی‌تر نظیر خودروهای تولیدی با پلتفرم پراید و پژو ۴۰۵ در سطح کشور، می‌توان میزان مرگ‌ومیر و مصدومان مربوط به سرنشین و راننده تصادفات جاده‌ای را در حدود ۵۰ درصد کاهش داد. این میزان معادل ۳۰ درصد از تلفات و مجروحان مربوط به حوادث جاده‌ای است.

گفتنی است تغییر پلتفرم خودروهای در حال تردد یک برنامه بلندمدت است و این موضوع به‌عنوان مکمل در کنار اقدام‌های کوتاه‌مدت و پربازده مانند کنترل سرعت باید پیگیری شود. درنهایت با توجه به میزان هزینه‌های سالیانه تصادفات جاده‌ای در ایران، میزان کاهش این هزینه‌ها در صورت ایمن‌سازی ناوگان خودرو کشور و بهره‌مندی از افزایش ایمنی آن در سال‌های بعد تا پایان عمر ناوگان ایمن شده با هر دو روش سرمایه انسانی و تمایل به پرداخت مورد محاسبه قرار گرفته است. طبق روش سرمایه انسانی، کاهش هزینه تصادفات ناشی از ایمن‌سازی خودروها به‌ازای هر خودرو در طول عمر بیست‌ساله ناوگان خودروهای سواری، ۲۱۵۹ دلار و با استفاده از روش تمایل پرداخت این کاهش هزینه ۷۷۹۲ دلار محاسبه شده است.

گفتنی است جایگزینی و تبدیل پلتفرم خودروهای تولیدی و افزایش ایمنی آنها، بین ۸۹۰ الی ۱۶۲۶ دلار هزینه دربرخواهد داشت.

مشهود است که افزایش ایمنی خودروهای ساخت داخل از لحاظ قتصادی برای کشور در سطح کلان توجیه‌پذیر بوده و می‌توان در این راستا برنامه‌ریزی‌های مدون انجام داد.

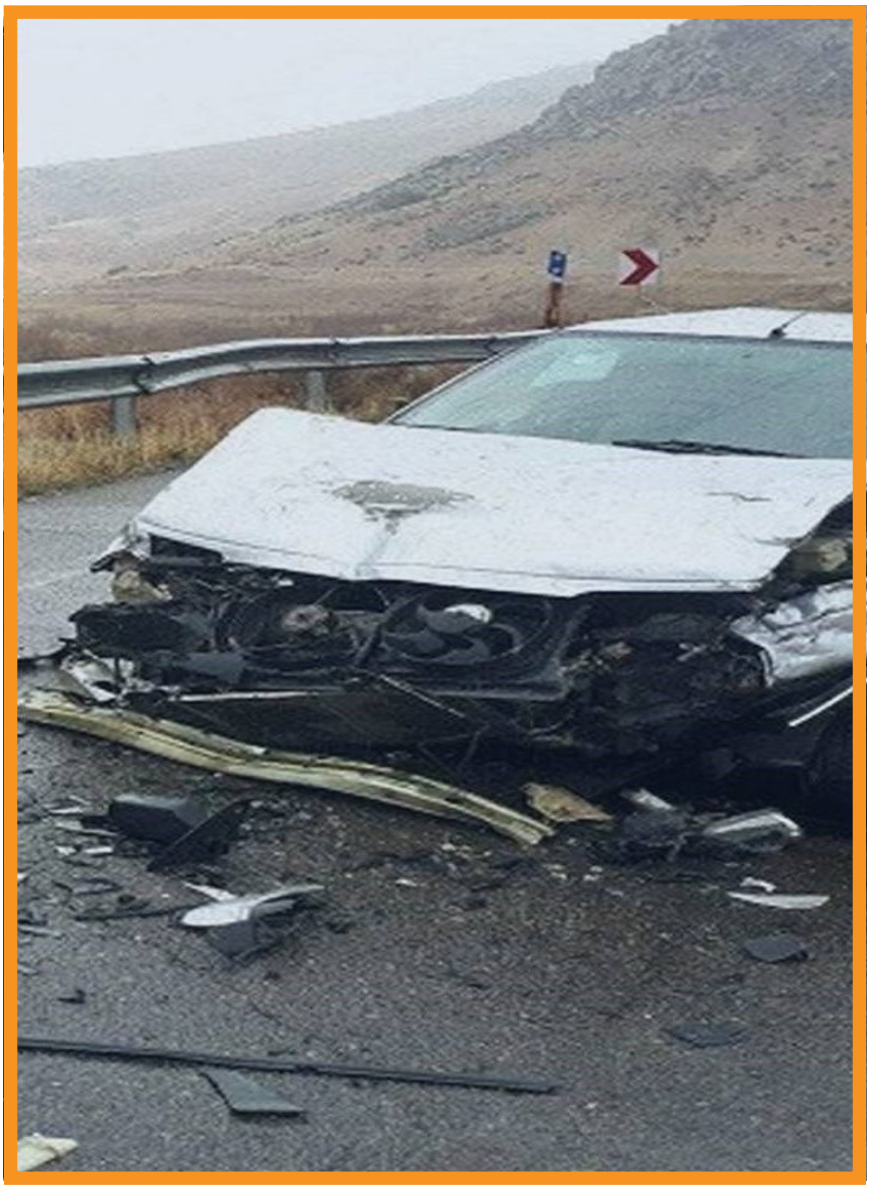
پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای افزایش ایمنی خودروهای تولید شده در کشور و همچنین کاهش تلفات و سوانح جاده‌ای توصیه‌های زیر می‌تواند مورد توجه قرار گیرد:

- ایجاد ارتباط بین سود خودروساز و سطح ایمنی خودروهای تولیدی (سازمان ملی استاندارد- وزارت صنعت، معدن و تجارت - شورای رقابت)؛
- ضرورت تکمیل پایگاه داده‌های موجود به‌منظور ارزیابی دقیق هزینه‌های اجتماعی-اقتصادی تصادفات جاده‌ای (پلیس راهور- وزارت بهداشت-وزارت راه و شهرسازی)؛
- دریافت مالیات کمتر از خودروهای با ایمنی بیشتر (وزارت امور اقتصادی و دارایی)؛
- تأثیر میزان ایمنی خودرو در حق بیمه آن (شورای عالی بیمه)؛

انجام اصلاحات لازم برای استانداردهای ۸۵ گانه صنعت خودرو و حرکت به‌سمت تولید استانداردهای داخلی (متولی سازمان ملی استاندارد)؛

- راه‌اندازی مراکز تست ایمنی در کشور (سازمان ملی استاندارد).



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور:
تبصره «۶»(حوزه صنعت، معدن و ارتباطات)

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20196

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۰۸/۱۲

مسئله اصلی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ موضوع بخش صنعت، معدن و ارتباطات در تبصره «۶» ماده‌واحده بدین شرح ارائه شده است: دو جزء در بخش معدن با موضوعات حقوق دولتی معادن و ایمنی معادن زغال‌سنگ، یک جزء مرتبط با بخش صنعت درخصوص مجوز واردات خودرو برای جانبازان و ایثارگران و یک جزء درخصوص بخش ارتباطات درباره توسعه شبکه تار (فیبر) نوری. با توجه به لزوم برنامه‌محور بودن و پوشش موضوعات مهم مرتبط با بخش‌های صنعت، معدن و ارتباطات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، تبصره‌های پیشنهادی تحلیل و بررسی شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بخش صنعت

نقاط قوت

کاهش حقوق ورودی ماشین‌آلات به دو درصد، اعطای تسهیلات به طرح‌ها و پروژه‌های حمایت از تولید و اشتغال با اولویت تأمین مالی مشارکت عمومی-خصوصی، شفاف‌سازی تأدیه بدهی دولت به بخش غیردولتی از طریق فرایند مولدسازی دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی، ازجمله نقاط مثبت لایحه بودجه پیشنهادی است.

نقاط ضعف

عدم توجه به تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز بخش تولید، حمایت محدود مالیاتی از بخش تولید، عدم توجه به پیش‌نیازهای کارکرد مطلوب سازمان‌های توسعه‌ای متناسب با مأموریت این سازمان‌ها و مشخص نبودن تناسب سیاست‌های حمایتی و توزیع منابع با بخش‌های اولویت‌دار موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت ازجمله نقاط ضعف این لایحه است.

بخش معدن

نقاط قوت

مهم‌ترین نقطه قوت لایحه در بخش معدن، میزان پیش‌بینی نسبتاً واقعی اخذ حقوق دولتی است که می‌تواند میزان کسری بودجه احتمالی را کاهش دهد.

نقاط ضعف

در مواد مرتبط با مباحث معدنی لایحه بودجه، غلبه رویکرد درآمدی نسبت به این بخش مشهود است؛ مخصوصاً که در لایحه، برنامه مشخصی جهت هزینه کرد به منظور توسعه ضروری و مورد نیاز این بخش نیز پیش‌بینی نشده است. همچنین نحوه پرداخت به موضوع ایمنی در معادن زغال‌سنگ، نشان از نبود آسیب‌شناسی دقیق و منسجم از این موضوع است.

علاوه بر اینها انعکاس و برش سالیانه هیچکدام از مواد مختلف برنامه هفتم، اعم از افزایش عمق اکتشاف، تعیین قطب‌های معدنی، لزوم تأمین پایدار برق صنایع معدنی در لایحه بودجه سالیانه دیده نمی شود.

بخش ارتباطات

حوزه ارتباطات در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ سهم اندکی از احکام و تکالیف را به خود اختصاص داده است و اظهارنظر درباره جزئیات این حوزه در انتظار ارائه جزئیات دستگاهی و جداول بودجه‌ای خواهد

بود. با این وجود اصلی‌ترین نقاط قوت و ضعف بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به شرح ذیل است:

نقاط قوت:

توجه به رشد درآمدی بخش ارتباطات و فناوری و شفافیت حکم و میزان درآمدی دولت از صنعت گوشی تلفن همراه از نقاط قوت لایحه بودجه پیشنهادی در بخش ارتباطات است.

نقاط ضعف:

از مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، حذف فصل ارتباطات از لایحه بودجه، حذف بخش عمده‌ای از احکام سنوات گذشته (امنیت سایبری و اقتصاد دیجیتال) و فقدان ابتکار عمل و ارائه پیشنهادهای جدید در راستای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت است.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

عمده پیشنهادهای مرتبط با بخش صنعت درخصوص بهبود فضای کسب‌وکار و تقویت سازمان‌های توسعه‌ای و تکمیل زنجیره‌های ارزش مرتبط با تبصره‌های (۱. عوارض و مالیات)، (۲. تأمین مالی داخلی و خارجی)، (۳. نفت و روابط مالی آن با دولت)، (۴. شرکت‌های دولتی)، (۱۵. اشتغال و تسهیلات تکلیفی) در گزارش‌های مرتبط با تبصره‌های مزبور ارائه شده است.

ضرورت توجه به برنامه‌محور بودن لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ موضوع مهم دیگری است که باید احکام مرتبط با بخش تولید ازجمله تقویت صندوق‌های حمایتی مرتبط با بخش و تدوین برنامه توسعه خوشه‌های صنعتی و توسعه زنجیره‌های ارزش متناسب با صنایع اولویت‌دار موضوع بند «ت» ماده (۴۸) برنامه هفتم پیشرفت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مدنظر قرار گیرد.

موضوع تأمین اعتبار برای زیرساخت برق شهرک‌های صنعتی و تأمین پایدار برق صنایع معدنی، تأمین اعتبار مورد نیاز بخش معدن در حوزه‌های مرتبط، جبران خسارت ناشی از فعالیت‌های معدنی، موضوعات مرتبط با ایمنی معادن زغال‌سنگ و هدفمند کردن حق انتفاع اعمال شده بر معادن بزرگ سنگ‌آهن کشور از موضوعات پیشنهادی در بخش صنعت و معدن است.

درخصوص بخش ارتباطات موضوعات تمرکز بر افزایش اتصال به شبکه دسترسی فیبر نوری تأمین اعتبار در حوزه‌های امنیت سایبری، توسعه هوش مصنوعی و حمایت از توسعه صنعت میکروالکترونیک و گوشی تلفن همراه پیشنهاد می‌شود.



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور :
تبصره «۳» (نفت و روابط مالی آن با دولت)

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20197

۲۰۱۹۷
۱۴۰۳/۰۸/۱۴
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

مسئله اصلی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در وضعیتی توسط دولت تدوین می‌شود که کشور با ناترازی‌های رو به گسترش در تمامی حامل‌های انرژی ازجمله گاز طبیعی، برق و بنزین روبه‌رو است. در سال ۱۴۰۱ میزان ناترازی گاز طبیعی در اوج مصرف به ۳۱۵ میلیون مترمکعب در روز رسید و اگرچه به‌واسطه افزایش دما در سال ۱۴۰۲ این عدد به حدود ۲۸۰ میلیون مترمکعب در روز کاهش یافت، اما همچنان چالش ناترازی گاز طبیعی در کل سال به‌ویژه ماه‌های سرد وجود دارد. ازسوی‌دیگر مصرف سوخت مایع در نیروگاه‌های حرارتی افزایش یافته و درحال‌حاضر ذخایر گازوئیل و نفت‌کوره نیروگاه‌ها در ۶ ماهه اول ۱۴۰۳ نسبت به‌مدت مشابه سال قبل کاهش پیدا کرده و افزایش ناترازی گاز و عدم امکان تأمین سوخت مایع جایگزین، چالش‌هایی را برای تأمین برق در زمستان به‌وجود آورده است. در حوزه تأمین بنزین نیز کسری وجود دارد و بی‌توجهی به سیاست‌های مدیریت مصرف، منجر به اجبار به واردات و خرید محصولات مرتبط از واحدهای داخلی شده است. ازاین‌رو انتظار می‌رود تدوین لایحه بودجه و احکام آن متناسب با وضعیت ناترازی انرژی و چالش‌های آن بوده و راهکارهایی برای مدیریت و کاهش ناترازی در آن مدنظر قرار گرفته باشد. همچنین با توجه به اینکه برنامه هفتم پیشرفت در سال جاری به تصویب رسیده است، انتظار می‌رود بودجه به‌عنوان برشی یک‌ساله از قانون برنامه هفتم در راستای تکالیف و تحقق اهداف کمّی برنامه هفتم تدوین شود.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

تبصره «۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با ۱۲ بند به‌صورت اختصاصی به نفت و روابط مالی آن با دولت می‌پردازد. همچنین در بخش هفتم لایحه، جدول مفروضات منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۴ لحاظ شده که بخش عمده‌ای از آن مرتبط با حوزه نفت و گاز است. نکته قابل‌توجه درباره لایحه بودجه ۱۴۰۴، یکپارچه‌سازی تمامی منابع تحت عنوان بودجه عمومی بوده و به این ترتیب منابع خارج از سقف بودجه مانند منابع حساب هدفمندی یارانه‌ها نیز برای اولین‌بار طی سالیان اخیر به سرجمع منابع عمومی بودجه افزوده شده و دیگر تبصره و جدول منابع-مصارفی برای حساب هدفمندی یارانه‌ها که عمدتاً متشکل از منابع حاصل از فروش فراورده‌های نفتی و فروش داخلی گاز طبیعی بود در لایحه بودجه در نظر گرفته نشده است.

از مجموع حدود ۲۱۰۷ هزار میلیارد تومان درآمدهای نفتی دیده شده در لایحه بودجه که سهم ۳۵ درصدی از کل منابع عمومی بودجه دارد، حدود ۵۰۹ هزار میلیارد تومان به‌عنوان سهم دولت از درآمدهای حاصل از صادرات نفت‌خام، میعانات‌گازی و گاز طبیعی دیده شده است که با احتساب سهم استقراض شده از صندوق توسعه ملی، این سهم به ۴۴ درصد و درمجموعً به حدود ۱۰۵۰ هزار میلیارد تومان می‌رسد، اما اگر لایحه بودجه مانند قوانین بودجه سالیان اخیر استاندارد شود، سهم درآمدهای نفتی دولت از بودجه عمومی معادل ۱۵ درصد خواهد بود که این رقم در سال گذشته ۲۳ درصد بوده است.

با توجه به میزان تولید فعلی نفت‌خام، برآورد هدف تولید ۳۷۵۰ هزار بشکه نفت‌خام محل تردید بوده و متعاقب آن تحقق صادرات

نفت‌خام و میعانات‌گازی در نظر گرفته شده درمجموعً به میزان ۱۸۵۰ هزار بشکه در روز که سهم دولت ۱۲۵۰ هزار بشکه در روز است نیز دور از انتظار خواهد بود. علاوه‌بر وضعیت تولید نفت کشور، با بررسی پیش‌بینی‌ها از بازار نفت برای سال آتی، احتمال کاهش میزان صادرات نفت ایران نیز وجود دارد. پیش‌بینی می‌شود سناریوهای کمینه، بیشینه و قیمت محتمل نفت صادراتی ایران برای سال بعد به‌ترتیب برابر ۵۳، ۷۵ و ۶۳ دلار در هر بشکه بوده و میزان صادرات کمتر از حجم در نظر گرفته شده در لایحه بودجه باشد. در سناریو محتمل درآمدهای دولت از صادرات نفت‌خام، میعانات‌گازی و خالص صادرات گاز طبیعی (با قیمت هر بشکه نفت معادل ۶۳ دلار مطابق لایحه بودجه و میزان صادرات ۱,۱ میلیون بشکه در روز و صادرات گاز مطابق فرضیات لایحه بودجه) معادل ۴۵۹ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود و در سناریوهای کمینه و بیشینه این رقم به‌ترتیب برابر ۳۷۰ و ۶۹۶ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

به‌رغم اینکه افزایش یکپارچگی و جامعیت سند بودجه با تجمیع اعتبارات هدفمندی از نقاط قوت لایحه بودجه محسوب می‌شود و در آن به بخش قابل‌توجهی از تکالیف برنامه هفتم که بر ارقام کلان بودجه تأثیرگذار است توجه شده، اما تکالیف برنامه هفتم جهت رفع ناترازی رو به گسترش انرژی به‌طور کامل پوشش داده نشده است. ازجمله این موارد عدم تخصیص منابع / مصارف و ردیف درآمدی / هزینه‌ای برای حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی به‌عنوان یکی از بازوهای اصلی بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی جهت پیشبرد طرح‌های بهینه‌سازی در کشور است. همچنین جهت رفع ناترازی انرژی از سمت افزایش تولید، در برنامه هفتم پیشرفت حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز به‌منظور تأمین مالی این طرح‌ها ایجاد شده است، اما در لایحه ارائه شده نه‌تنها به منابع / مصارف و ردیف درآمدی / هزینه‌ای برای این حساب پرداخته نشده، بلکه از متن لایحه چنین برداشتی نیز قابل انجام است که منابع این حساب صرفاً از محل افزایش تولید بیش از ۳۷۵۰ هزار بشکه در روز نفت‌خام و صادرات بیش از ۱۶ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی خواهد بود. همچنین عدم لحاظ ردیف اعتبارات در نظر گرفته شده برای دو طرح بزرگ ذخیره‌سازی گاز طبیعی و میترینگ، مطرح شده در برنامه هفتم نیز از نقاط ضعف لایحه از منظر بخش انرژی است. موارد رعایت نشده برنامه هفتم پیشرفت در لایحه بودجه عبارتند از:

- عدم تخصیص منابع / مصارف و ردیف درآمدی / هزینه‌ای برای حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی،
- عدم تخصیص منابع / مصارف و ردیف درآمدی / هزینه‌ای برای حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز،
- عدم توجه به مردمی‌سازی بهینه‌سازی مصرف انرژی با صدور گواهی صرفه‌جویی،
- عدم تعیین منابع لازم برای پروژه‌های مشخص‌شده در برنامه هفتم ازجمله ذخیره‌سازی و سامانه جامع مدیریت هوشمند انرژی،
- تعیین سهم علی‌الحساب ۱۴,۵ درصد برای شرکت ملی نفت و گاز و عدم اشاره به ماده (۱۵) قانون برنامه هفتم مبنی‌بر نحوه سهم بری این شرکت‌ها از فروش نفت و گاز.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

در گزارش ارائه شده مبتنی‌بر دو اصل اساسی یعنی هم‌راستایی بودجه با احکام برنامه هفتم پیشرفت و نیز احکام اثرگذار برای رفع ناترازی انرژی، احکام حوزه نفت و گاز لایحه بودجه ۱۴۰۴ بررسی شده و پیشنهادات اصلاحی / الحاقی آورده شده است.



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور:
تبصره «۱۴»: برق و انرژی هسته‌ای

۲۰۱۹۵
۱۴۰۲/۰۸/۱۶
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20195

مسئله اصلی

در سال‌های اخیر افزایش میزان تقاضای برق در اوج مصرف تابستان و عدم رشد ظرفیت تولید برق متناسب با تقاضا، باعث ایجاد اختلاف قابل‌توجهی میان عرضه و تقاضا شده که منجر به اعمال طرح‌های مدیریت مصرف شده است. به‌طوری که در اوج مصرف تابستان سال ۱۴۰۳ اختلاف میان تقاضا و تأمین برق به مقدار قابل‌توجه ۱۷،۵۰۰ مگاوات رسید.

دو قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق و برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ازجمله مهم‌ترین قوانینی هستند که احکام بخش برق لایحه بودجه باید ناظر به اجرای آنها تدوین شود. انتظار می‌رود قوانین بودجه سنواتی نیز بستر مناسبی برای اجرای این قوانین و حل مشکلات موجود ایجاد کنند. لذا لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور باید از این منظر مورد بررسی قرار گیرد.



نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور شامل موضوعاتی مانند عوارض برق، بیمه مشترکان خانگی و تجاری برق، بازپرداخت تعهدات دولت به وزارت نیرو از طریق واگذاری اموال، فروش محصولات همراه مواد پرتوزا و نحوه خرید برق از نیروگاه اتمی بوشهر مطرح شده‌اند، اما موضوعات مهمی مانند حمایت از انرژی‌های تجدیدپذیر، تسهیل سرمایه‌گذاری در طرح‌های صرفه‌جویی مصرف برق و همچنین برقراری انشعاب‌های غیر دائم برق مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

افزایش ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر به ۱۲,۰۰۰ مگاوات، یکی از مهم‌ترین هدف‌گذاری‌های برنامه هفتم پیشرفت در بخش برق است.

برای تحقق هدف‌گذاری برنامه هفتم در این زمینه، ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر در پایان سال ۱۴۰۴ باید به ۵,۴۲۲ مگاوات برسد. این میزان افزایش ظرفیت مستلزم پیش‌بینی راهکارهای حمایتی ازجمله در احکام بودجه است.

با توجه به تجربه موفق توسعه تکلیفی نیروگاه‌های تجدیدپذیر ذیل ماده (۱۶) قانون جهش تولید دانش بنیان، پیشنهاد می‌شود رویکرد مشابهی در مورد بخش تجاری نیز اتخاذ شده و سهمی از برق این بخش از برق تجدیدپذیر تأمین شود.

حذف قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق به‌دلیل اهمیت آن در افزایش راندمان نیروگاه‌ها و جلوگیری قاچاق سوخت، از جمله اولویت‌های صنعت برق است که در ماده (۱۰) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

برنامه موضوع ماده (۱۰) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق نیز به‌تصویب هیئت‌وزیران رسیده ولی تاکنون اجرایی نشده است.

طبق برنامه مذکور، وزارت نیرو مکلف شده برخی شیوه‌نامه‌های اجرایی مربوطه را ابلاغ کند که در حال حاضر اقدام مؤثری در این زمینه صورت نگرفته و تحویل سوخت به نیروگاه‌ها همچنان با رویه قبلی ادامه دارد.

لذا با توجه به اهمیت موضوع و عدم‌النفع قابل‌توجه ناشی از عدم اجرای برنامه مذکور برای کشور، پیشنهاد می‌شود برای تسریع در اجرای ماده (۱۰) قانون مانع‌زدایی، جریمه‌ای پیش‌بینی شود.

برای بهبود احکام مرتبط با بخش برق و انرژی هسته‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، پیشنهادهای اصلاحی و الحاقی دیگری ازجمله اصلاح سازوکار خرید برق از نیروگاه اتمی بوشهر، پیش‌بینی رویکردهای تأمین مالی نیروگاه‌های هسته‌ای، تعیین محل مصرف منابع حاصل از عوارض برق، اصلاح تعرفه برق صنایع گردشگری، استفاده از اوراق مالی اسلامی برای تسویه مطالبات دولت به وزارت نیرو و مجوز برقراری انشعاب‌های غیر دائم پیشنهاد شده‌اند.

بررسی راهکارهای تقویت نظام آموزش و پرورش رسمی عمومی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20141

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۱۴۰۳/۰۸/۰۱
۲۰۱۴۱

بیان/شرح مسئله

تحول در نظام آموزش‌وپرورش رسمی عمومی نیازمند تغییراتی زیرساختی و ایجاد بسترهایی است که بتوان طی آن وزارت آموزش‌وپرورش را چابک ساخت. درحال‌حاضر این وزارتخانه با تمرکز شدید اختیارات در ستاد مواجه است و این مسئله باعث شده نه‌تنها مدیران استانی فاقد اختیارات کافی برای ایجاد تحول در استان‌ها و مدارس باشند، بلکه موجب شده که همواره وزیر آموزش‌وپرورش و معاونان او، عمده وقت‌شان را برای حل چالش‌هایی روزمره اختصاص دهند. در طرح پیشنهادی پیش‌رو تلاش شده است با شناسایی نقاط و گلوگاه‌های اصلی مسائل و مشکلات وزارت آموزش و پرورش موادی تنظیم شود که بتوانند ضمن تمرکززدایی از وزارت آموزش و پرورش و اعطای اختیارات مالی و اداری به استان‌های کشور، بستری مناسب برای اقدامات تحولی بعدی فراهم سازند. البته طبیعی است که در یک طرح نمی‌توان تمام مسائل و مشکلات را حل کرد، اما امید آن است که این طرح بتواند یک گام آموزش و پرورش را به حل مشکلات و اجرای سند تحول بنیادین نزدیک سازد.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

براساس بررسی‌های متعدد کارشناسی در مرکز پژوهش‌های مجلس، برخی از اصلی‌ترین محورهایی که می‌تواند زیرساخت لازم را برای ارتقای نظام آموزش‌وپرورش رسمی عمومی و تقویت مدارس دولتی، فراهم کند به‌شرح ذیل است:

- تمرکززدایی از ستاد وزارت آموزش‌وپرورش و اعطای اختیارات مالی و اداری به استان‌ها،
- توجه به دوره کودکی با پوشش تحصیلی پیش‌دبستانی و اصلاح محتوای آموزشی مقطع ابتدایی،
- اصلاح سن آغاز تحصیل به‌منظور فراهم آوردن فرصت پوشش پیش‌دبستانی،
- تنوع‌بخشی به منابع تأمین مالی آموزش‌وپرورش،
- ایجاد تغییرات ساختاری در ستاد وزارت آموزش‌وپرورش،
- اهمیت شکل‌گیری واحدی عملیاتی برای توزیع امکانات و منابع وزارت آموزش‌وپرورش،
- اصلاح تقویم آموزشی مدارس و اعطای اختیارات به استان‌ها،
- سامان‌دهی نیروی انسانی به‌منظور اصلاح نظام توزیع و تربیت معلم.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به محورهای فوق‌الذکر، راهکارهایی که در این گزارش ارائه شده، به‌شرح ذیل است:

- تجمیع ادارات کل استانی مرتبط با آموزش‌وپرورش و ارتقای ساختاری آنها به سازمان آموزش‌وپرورش استان و تفویض تمامی اختیارات مالی و اداری از ستاد به استان،
- کاهش سن آغاز تحصیل به «پنج‌سال تمام» و اصلاح دوره ابتدایی به‌نحوی‌که کلاس اول به آموزش‌های پیش‌دبستانی تخصیص یابد و سایر آموزش‌های عمومی در پنج پایه بعد، ارائه شود،
- ازنگری در سرفصل‌های پنج پایه دوره ابتدایی (پایه‌های پس از دوره پیش‌دبستانی) با حذف سرفصل‌های مازاد و غیرضرور و تغییر رویکرد از حافظه‌محوری به مهارت‌محوری، به‌گونه‌ای که اولویت برنامه درسی در دوره ابتدایی به ارائه سرفصل‌هایی با محوریت برنامه‌های پرورشی، هویتی و آموزش مهارت‌های زندگی با بهره‌مندی از روش‌های کارگاهی و مبتنی‌بر بازی و سرگرمی باشد،
- تشکیل «معاونت اقتصادی» در وزارت آموزش‌وپرورش با اختیار مدیریت و بهره‌وری تمامی امکانات رفاهی و معیشتی فرهنگیان و کلیه ظرفیت‌های درآمد اختصاصی وزارت آموزش و پرورش،
- تغییر معاونت «برنامه‌ریزی و توسعه منابع» به معاونت «مدیریت سرمایه انسانی» با هدف تمرکز بر سامان‌دهی و ارتقای کیفیت منابع انسانی،
- ایجاد «معاونت آموزش» با ادغام معاونت ابتدایی و متوسطه به‌منظور یکپارچه‌سازی مدیریت حوزه آموزش،
- تشکیل پایگاه جامع اطلاعات مدارس و رتبه‌بندی مدارس براساس آن به‌منظور ایجاد سکویی برای ارزیابی، شفاف‌سازی و پایش عملکرد مدارس و همچنین توزیع متعادل و عادلانه یارانه‌ها، خدمات و امکانات آموزشی و مالی براساس واحد عملیاتی مدرسه با رویکرد ارتقای مدارس مناطق محروم و کاهش شکاف‌های عدالتی،
- محاسبه امتیاز طبقه مشاغل آموزشی تمام‌وقت وزارت آموزش‌وپرورش مشغول در مناطق محروم، روستایی، عشایری، حاشیه کلان‌شهرها و مدارس استثنایی و همچنین مقطع ابتدایی مدارس عادی دولتی در جدول یا جداول حق شغل با ضریب (۱/۳)،
- پرداخت هزینه رفت‌وآمد معلمان غیرساکن در مناطق محروم، روستایی، عشایری، حاشیه کلان‌شهرها و مدارس استثنایی تحت‌عنوان فوق‌العاده ایاب‌وذهاب در احکام کارگزینی این دست از معلمان،
- تربیت معلمان ویژه سمپاد از بدو جذب در دانشگاه فرهنگیان با ایجاد سرفصل‌ها و دروس مورد نیاز تدریس در مدارس سمپاد مطابق با اهداف تمدنی این مدارس به‌منظور ماندگاری معلمان با سابقه در مدارس عادی دولتی و تربیت معلم با مهارت‌های ویژه تدریس در مدارس استعدادهای درخشان،
- تنظیم ساعات تدریس معلمان حال حاضر مدارس استعدادهای درخشان و نمونه دولتی به‌نحوی‌که هر دبیر حداقل ۱۰ ساعت از ساعات موظف هفتگی خود را در مدارس عادی دولتی تدریس کند،
- بازنگری در سرفصل‌های تربیت معلم به‌جهت تربیت معلمان چندمهارتی و معلم دروس جدیدالتألیف با اولویت دوره ابتدایی و متوسطه اول،
- اختصاص ۵ تا ۱۰ درصد درآمد خالص سالیانه واحدهای درآمدآفرین به مدیران و پرسنل آن واحد و همچنین تخصیص ۱۰۰درصدی درآمدهای هر واحد به آن پس از انجام گردش خزانه،
- اصلاح تقویم آموزشی مدارس و اعطای اختیار به استان‌ها ضمن لغو قانون «بازگشایی مدارس در ابتدای مهرماه هر سال» مصوبه سال ۱۳۷۶،
- واگذاری چاپ و توزیع کتب درسی و کمک درسی و تمامی بسته‌های یادگیری به‌منظور اجرای سیاست‌های واگذاری تصدی‌گری دولتی و تقویت بخش غیردولتی،
- تفکیک درگاه‌های جذب نیروهای اداری و ستادی با نیروهای آموزشی در آزمون‌های استخدامی وزارت آموزش و پرورش.

گفتنی است که تمامی موارد فوق‌الذکر، در چارچوب اسناد بالادستی و اخذ شده از سند تحول بنیادین یا زیرنظام‌های آن هستند. همچنین هریک از موارد، دارای گزارش‌های پشتیبان در مرکز پژوهش‌های مجلس است.

رونق نوشت‌افزار ایرانی؛ واکاوی مسائل و راهکارهای تقنینی

۲۰۱۵۲
۱۴۰۲/۰۸/۰۶
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20152

بیان/شرح مسئله

نوشت‌افزار به‌عنوان یکی از زیرشاخه‌های راهبردی صنایع فرهنگی و خلاق، ارتباط تنگاتنگی با زندگی روزمره اغلب افراد و به‌ویژه کودکان و نوجوانان دارد. طبق تخمین‌های صورت گرفته، حجم گردش مالی بازار نوشت‌افزار در کشور حدود ۲۵ تا ۳۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده که بیش از ۶۰ درصد از آن سهم کالاهای تولید داخل است. بااین‌حال، از منظر فرهنگی و محتوایی همچنان محصولات شخصیت‌محور خارجی و معارض (عمدتاً آمریکایی) غلبه دارند. از لحاظ سابقه تقنینی، مصوبات موجود به‌رغم تمرکز بر ابعاد فرهنگی، سیاست‌های کلی حوزه فرهنگ را تکرار کرده و نمایان‌گر جهت راهبردی مشخصی نیستند. مصوبات قوه مجریه نیز با وجود تأکید بر تسهیل‌گری و حمایت از محصولات تولید داخل، چندان راهگشا نبوده‌اند. بررسی آرایش نهادی حوزه نوشت‌افزار نیز نشان می‌دهد با وجود ظرفیت‌های فراوان و برخی اقدامات قابل‌توجه، به‌دلایلی همچون ضعف در تعاملات میان‌دستگاهی و توان اندک اجرایی و نظارتی، نقش تنظیم‌گری و تسهیل‌گری نهادها و دستگاه‌های مسئول کم‌رنگ است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

کلیدی‌ترین مسائل و چالش‌های حوزه نوشت‌افزار از منظر سیاستی و تقنینی عبارتند از:

۱. خلأ جدی در نظام آماری و گردش اطلاعات و مدیریت دانش: عمده آمارهای موجود بر برآوردهای تخمینی مبتنی بوده و از دقت و جامعیت کافی برخوردار نیستند. گردش اطلاعات نیز اغلب به‌طور محفلی بوده و سازوکار مشخص و شفافی ندارد. همچنین با وجود اقدامات قابل‌توجه اخیر پیرامون مدیریت دانش، همچنان خلأهای بسیاری وجود دارد.

۲. سیاست‌ها و تصمیم‌های ناگهانی و غیرکارشناسانه: کم‌ثباتی در سیاستگذاری از عوامل اصلی نابسامانی حوزه نوشت‌افزار است. در اتخاذ تصمیم‌های حمایتی عمدتاً به پیشینه‌های سیاستی و اجرایی، فضای کارشناسی و نیازهای واقعی فعالان این حوزه کم‌توجهی می‌شود.

در ادامه، با تصویب و ابلاغ ناگهانی و غیرمنتظره سیاست‌هایی که چندان با واقعیت و شرایط میدانی زیست‌بوم سازگاری ندارند، در عمل حمایت مدنظر از تولید داخلی محقق نمی‌شود.

۳. نابسندگی حلقه‌های پیشینی محصولات شخصیت‌محور بومی: حوزه نوشت‌افزار، از حلقه‌های انتهایی زنجیره تجاری‌سازی محتوا در صنایع فرهنگی است. بنابراین پشتوانه اصلی تولید محتوا، آفرینش شخصیت و ذائقه‌سازی برای مخاطب کودک و نوجوان را باید در عرصه‌های دیگر به‌ویژه پی‌نما (کمیک)، پویانمایی و بازی‌های رقومی (دیجیتال) بازجست. ازهمین‌رو، شخصیت‌های بومی کنونی از تداوم برجسته‌سازی و جذابیت کافی برای رقابت با نمونه‌های خارجی برخوردار نیستند.

۴. شکل نگرفتن زنجیره پایدار تولید و مصرف محتوا در بازارپردازی فرهنگی: نابسامانی قوانین و مقررات مالکیت معنوی و ضعف در ضمانت اجرای آنها موجب شده استفاده از شخصیت‌های نوظهور بومی به‌جای شخصیت‌های تثبیت شده و پرطرفدار خارجی، برای تولیدکنندگان مقرون‌به‌صرفه و ترغیب‌کننده نباشد. افزون‌براین، عملکرد دستگاه‌های فرهنگی متولی تبلیغ و ترویج (به‌ویژه سازمان صدا و سیما و وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و فرهنگ و ارشاد اسلامی) قابل قبول نبوده و فقدان نگاه راهبردی، اقدامات جزیره‌ای و نداشتن توان اجرایی کافی، از اصلی‌ترین ضعف‌های آنان است.

۵. کاستی‌های آموزش نیروی انسانی: دوره‌های آموزش تخصصی حوزه نوشت‌افزار و استاندارد (معیار)های شغلی مربوطه در سازمان فنی‌وحرفه‌ای، به خلأ جدی دچارند. همچنین کم‌اطلاعی از شیوه‌های ارتقای کسب‌وکار و سازوکارهای قانونی موجب شده ذی‌نفعان و ذی‌نقشان نتوانند به‌درستی از ظرفیت‌های سازمانی و ابزارهای تقنینی استفاده کنند. برای تأمین و توان‌افزایی نیروی انسانی نیز ارتباط میان فعالان زیست‌بوم و مراکز دانشگاهی و پژوهشی بسیار اندک است.

۶. سازوکارهای نامناسب و غیرهدفمند تأمین مالی و مالیات‌ستانی: تأخیرهای طولانی‌مدت و مسدودسازی سرمایه در تخصیص ارز برای تهیه مواد اولیه، ضمن کند کردن فرایندهای تولید و عرضه، اعتبار فعالان ایرانی را نزد طرف‌های خارجی خدشه‌دار می‌کند. سامانه‌های مالیاتی نیز از جامعیت و شفافیت کافی برخوردار نیستند و فعالان داخلی را با مشکلاتی چون مالیات‌ستانی‌های غیرمنصفانه و اختلال در صدور فاکتور رسمی مواجه‌می‌کنند.

همچنین حوزه نوشت‌افزار از معافیت‌های مالیاتی «قانون مالیات‌های مستقیم» و «قانون مالیات بر ارزش‌افزوده» (به‌استثنای کاغذ و دفتر تحریر) بی‌بهره است.

۷. ممنوعیت‌های وارداتی، محدودیت‌های صادراتی و معضل قاچاق: ممنوعیت‌های وارداتی ممکن است در کوتاه‌مدت به رشد مقطعی برخی از واحدهای تولیدی منجر شوند، اما در بلندمدت با ایجاد فضاهای غیررقابتی و انحصارگرایانه، روند طبیعی رشد صنعت را مختل می‌کنند. همچنین با توجه به اینکه محصولات نوشت‌افزار وجهه آسیب‌رسانی کمتری دارند، در مواقع برخورد با آنها سخت‌گیری لازم صورت نگرفته و به بسترهای شکل‌گیری قاچاق (مانند ممنوعیت‌های ناسنجیده) نیز کم‌توجهی می‌شود. عواملی همچون تحریم‌های خارجی، مشکلات مبادلات ارزی، ضعف دستگاه دیپلماسی، فاصله داشتن از معیارهای کیفی جهانی، مسائل مالکیت معنوی و شناخت کم از مصرف‌کنندگان کشورهای دیگر، موجب شده‌اند سهم صادرات نیز اندک باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور توان‌افزایی و ارتقای زیست‌بوم نوشت‌افزار کشور، راهکارهای سیاستی و تقنینی ذیل پیشنهاد می‌شوند:

- طراحی و ایجاد نظام آماری و انتشار گزارش‌های ادواری و نیز فراهم کردن سازوکارها و بسترهای تجربه‌نگاری و مشورتی با راهبری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری (ستاد توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم)،
- بازنگری در شیوه اتخاذ سیاست‌های مداخله‌گرایانه (به‌ویژه ممنوعیت واردات) از طریق منوط کردن آنها به اخذ نظر نمایندگان زیست‌بوم (از طریق تشکیل کمیته‌ای کارشناسی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی و متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و فرهنگ و ارشاد اسلامی، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و تشکل‌های صنفی نوشت‌افزار) و اطلاع‌رسانی پیشینی سیاست‌ها به فعالان جهت ایجاد آمادگی و فراهم کردن امکان برنامه‌ریزی،
- افزودن محصولات نوشت‌افزار به فهرست کالاهای فرهنگی مشمول تسهیلات مالیاتی پیش‌بینی شده در «قانون مالیات‌های مستقیم» (بند «ل» ماده (۱۳۹)) و «قانون مالیات بر ارزش‌افزوده» (بند «۶» ماده (۹))،
- اخذ عوارض استفاده از شخصیت‌های خارجی و تسهیل اعطای حق استفاده از شخصیت‌های بومی و ایرانی- اسلامی برای تولیدکنندگانظ داخلی با همکاری مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، صنعت، معدن و تجارت و آموزش و پرورش، تشکل‌های صنفی حوزه نوشت‌افزار و دیگر دستگاه‌های مربوطه،
- حمایت مالی، فرایندی و توسعه‌ای به‌منظور دسترسی و به‌کارگیری فناوری‌های به‌روز و پیشرفته (نظیر هوش مصنوعی، رباتیک و اینترنت اشیا) در فرایندها، زیرساخت‌ها، ابزارها و ماشین‌آلات صنعتی در بخش طراحی و تولید توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان، وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات و صندوق نوآوری و شکوفایی،
- ارتقای کمّی‌وکیفی سطح آموزش حرفه‌ای و مهارت‌های کسب‌وکار به‌منظور تأمین و تربیت نیروی انسانی متخصص،
- ایجاد شرکت‌های مدیریت خدمات صادرات به‌منظور ارتقای تعامل و همکاری با مشتریان خارجی (با اولویت کشورهای همسایه و اسلامی) با نقش‌آفرینی وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصادی و دارایی، امور خارجه و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی.

بررسی نحوه توزیع اعتبارات تخصیص‌یافته به ردیف اختصاصی اجرای قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20173

۲۰۱۷۳ / ۱۴۰۳ / ۰۸ / ۱۵ دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

بیان/شرح مسئله

قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در آذرماه سال ۱۴۰۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. یکی از ابعاد نظارتی مهم بر فرایند اجرای قانون که ۷۲ ماده و بیش از ۲۰۰ حکم دارد، نحوه تخصیص اعتبارات به‌منظور اجرایی شدن احکام آن است. با توجه به اینکه یکی از دلایل مطرح شده در فضای رسانه‌ای و همچنین اظهارات برخی از کارشناسان و نمایندگان مجلس درخصوص عدم اجرای قانون، عدم تأثیرگذار در مسئله جمعیت صورت گرفته و عمدتاً صرف اجرای یک ماده بدون توجه به اثربخشی آن بر هدف قانون شده است. تخصیص اعتبارات آن ذکر شده است، این گزارش به بررسی نحوه تخصیص اعتبارات ردیف اختصاصی اجرای قانون و ستاد ملی جمعیت و آسیب‌شناسی فرایند مذکور پرداخته است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ در کنار اطلاعات حاصله از نامه‌نگاری با سازمان برنامه و بودجه کشور نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۱، ۱۰ هزار و ۷۲۰ میلیارد تومان (ردیف ۵۵۰۰۰۰-۶۱ متفرقه) در قالب اعتبار هزینه‌ای برای اجرای قانون جوانی جمعیت ازسوی سازمان برنامه و بودجه ابلاغ شده است. نکته قابل‌توجه آنکه در فرایند تخصیص و توزیع اعتبار، بخش عمده اعتبار (۹۵ درصد اعتبار تخصیص یافته) جهت اجرای ماده (۱۶) قانون با موضوع افزایش حق عائله‌مندی و کمک‌هزینه اولاد اختصاص یافته است.

به‌عبارت دیگر، اگرچه اعتبار سال ۱۴۰۱ تخصیص یافته، اما موضوعاتی که این اعتبار صرف آنها شده به‌علت جامعه مخاطب کمتر، نتوانسته اثر کمّی‌وکیفی در جامعه برجای گذارد. علاوه‌براین، تخصیص اعتبار در سال ۱۴۰۱، بدون توجه به اولویت‌های اساسی و مهمتر آنکه تخصیص بخش عمده اعتبار پیش‌بینی شده به موضوع افزایش حق عائله‌مندی و کمک‌هزینه اولاد، برخلاف بند «ب» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، فاقد مصوبه ستاد ملی جمعیت بوده است. درمجموع می‌توان گفت سال ۱۴۰۱، شاهد عدم توزیع متوازن اعتبارات اجرای قانون (به‌علت توزیع ۹۵ درصد اعتبارات تخصیص‌یافته برای اجرای حق عائله‌مندی و کمک‌هزینه اولاد) مواجه بوده است.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برای اولین‌بار «دبیرخانه ستاد ملی حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قالب ردیفی مستقل ذیل جدول ۷ قانون بودجه ، اعتباری معادل ۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان دریافت کرد. بااین‌حال، مصاحبه با دبیر ستاد ملی جمعیت و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد به‌رغم ابلاغ بخش عمده اعتبار ردیف یاد شده، به‌علت عدم تعریف شناسه ملی برای دبیرخانه ستاد به‌واسطه واضح نبودن ساختار سازمانی آن در سازمان اداری و استخدامی کشور، امکان برداشت اعتبار و توزیع آن بین دستگاه‌های اجرایی تا اسفند ۱۴۰۲ وجود نداشت. امری که درنهایت پس از رفع مسائل یاد شده در انتهای اسفندماه ۱۴۰۲، منجر به توزیع اعتبارات بین دستگاه‌های اجرایی شد. بااین‌حال می‌توان گفت؛ عدم توزیع به‌هنگام این اعتبار، مانع خدمت‌رسانی به جامعه هدف در دستگاه‌های اجرایی شده است.

ازسوی دیگر، بررسی جدول توزیع اعتبار ردیف تخصصی اجرای قانون جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۲ نشان از چالش‌هایی همچون مشخص نبودن معیارهای اولویت‌بندی

موضوعات جهت هزینه‌کرد اعتبارات، نبود شاخص‌های نظارت‌پذیر جهت سنجش هزینه‌کرد، عدم تفکیک اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها از اعتبارات قانون جوانی جمعیت و فقدان سازوکاری شفاف جهت اعمال نظر دبیرخانه ستاد ملی جمعیت درخصوص اعتبارات استانی قانون بودجه دارد.

اعتبار ردیف تخصصی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز به‌علت عدم تشکیل جلسه ستاد ملی جمعیت، همچنان تخصیص نیافته که نشان از ضرورت اصلاح مسیر تصویب اعتبارات برای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

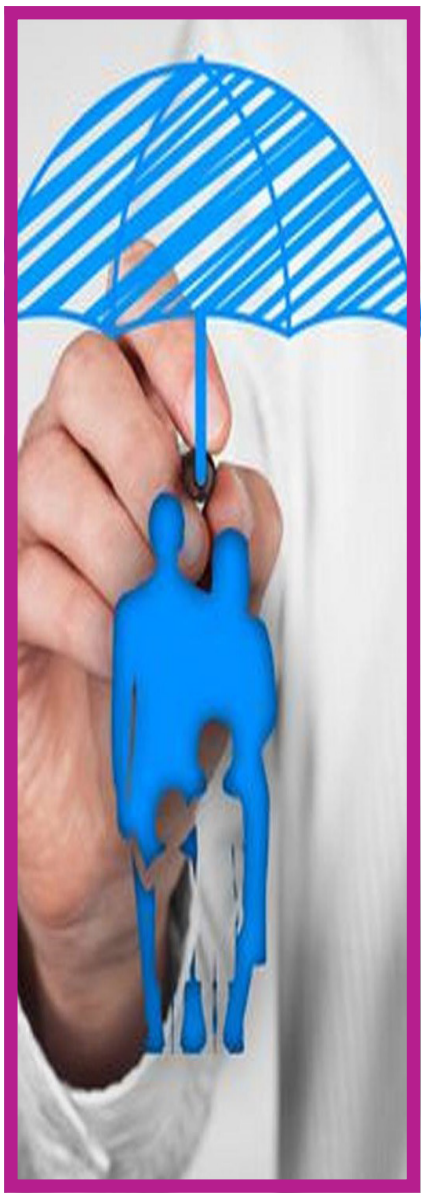
با توجه به تجربه تخصیص اعتبارات در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، انتظار می‌رود در سنوات آینده موارد زیر درخصوص ردیف تخصصی اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مورد توجه نظام بودجه‌ریزی و دبیرخانه ستاد ملی جمعیت قرار گیرد:

- اولویت‌بندی موضوعات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از حیث دامنه اثربخشی و مطالبات مردمی ازسوی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت جهت اختصاص اعتبار،
- احصای وظایف ذاتی دستگاه‌های اجرایی و تفکیک آنها از مأموریت‌های جدیدی که به موجب قانون برعهده دستگاه‌ها گذاشته شده است جهت شفافیت و نظارت مناسب‌تر در هزینه‌کرد اعتبارات ازسوی دبیرخانه ستاد ملی جمعیت
- اصلاح رویه جاری در تدوین و تصویب بودجه قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از «درج کلی اعتبار اجرای قانون بودجه و سپس مشخص شدن چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت» به «درج اعتبارات ذیل دستگاه‌های اجرایی به تفکیک برنامه‌ها و وظایف ذاتی و برنامه‌های تخصصی جهت تصویب در قانون بودجه سنواتی (مبتنی‌بر نص صریح تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت) با هدف ایجاد فرایند تخصیص شفاف، هدفمند و اولویت‌محور به‌جای مدیرمحوری و سلیقه‌محوری،
- اختصاص اعتبار برای دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در جدول (۷) بودجه سنواتی با عنوان نظارت بر اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت جهت حفظ استقلال این دبیرخانه به‌منظور نظارت،
- ارتقای جایگاه نهاد رسیدگی به اعتبارات جمعیت و فرزندآوری در سازمان برنامه و بودجه با توجه به ماهیت فرابخشی آن با هدف تحقق رویکردی جامع جهت نظارت بر هزینه‌کرداعتبارات،
- توجه به موضوع آمایش سرزمین و اعتبارات استانی در توزیع اعتبارات اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت،
- تسریع در طراحی شاخص‌های کمّی‌وکیفی جهت سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی دریافت‌کننده اعتبارات جوانی جمعیت و انتشار عمومی آنها توسط ستاد ملی جمعیت،
- تصویب شرح وظایف دبیرخانه ستاد ملی جمعیت در هیئت‌وزیران جهت واضح شدن نحوه ساختار کارگروه‌ها و معاونت‌ها.

دستگاه‌های اجرایی و همچنین اهمیت تعیین تکلیف اعتبارات دستگاهی به‌صورت مشخص در قانون بودجه دارد.

درحقیقت یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در فرایند تخصیص اعتبارات به‌چشم می‌خورد؛ جایگاه ستاد ملی جمعیت در نحوه توزیع اعتبار به شکل پسینی و پس از تصویب قانون بودجه است. آنچه در عمل طی این سال‌ها رخ داده، تصویب یک رقم کلی بدون اشاره به سهم دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه هرسال و سپس تصمیم‌گیری درخصوص چگونگی توزیع آن در جلسه ستاد ملی جمعیت و ارسال آن به سازمان برنامه و بودجه بوده است که به‌نظر می‌رسد مغایر با نص صریح تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مبتنی‌بر درج اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مبتنی‌بر عملکرد آنها در لایحه بودجه سنواتی جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی است.

تصویب اعتبار به صورت فعلی این چالش را به‌وجود خواهد آورد که در صورت عدم تشکیل جلسه ستاد به هر دلیل، روند تخصیص و توزیع اعتبار نیز با چالش مواجه شده و با تأخیر در تخصیص روبه‌رو خواهد شد.



ارزیابی عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور:
حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف

۲۰۱۸۲
۱۴۰۳/۰۸/۱۵
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20182

بیان/شرح مسئله

ارزیابی میزان و نحوه تحقق تخصیص اعتبارات تصویب‌شده در قوانین بودجه سنواتی و کاوش علل عملکرد پایین‌تر از میزان در نظر گرفته شده و یا عدم تخصیص این اعتبارات، یکی از مهم‌ترین گام‌های سیاستگذاری و قانونگذاری صحیح و یکی از اصلی‌ترین گام‌ها در دقیق‌ترشدن برآوردها و پیش‌بینی‌ها برای تهیه و تدوین لوایح و قوانین بودجه سنواتی است. به‌بیان‌دیگر، فهم علل هرکدام از موارد عدم تحقق تخصیص مقادیر در نظر گرفته شده و یا تخصیص کمتر یا بیشتر از این میزان در قوانین بودجه سنواتی، تأثیراتی فراوان در تحلیل‌ها و برآوردهای پیش‌رو خواهد داشت.

به همین جهت، اکنون که بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است، در گزارش پیش‌رو تلاش خواهد شد تا شمایی از میزان تحقق اعتبارات حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه و پس از آن در سایه تحلیل کلی ارقام، به بررسی مشکلات عدم عملکرد یا عدم اجرای هریک از اعتبارات مورد نظر پرداخته شود، تا بتوان مبتنی‌بر این ارزیابی، مقدمات تصویب قانون بودجه کارآمدتری را برای سال ۱۴۰۴ رقم زد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مجموع اعتبارات مصوب هزینه‌ای برای دستگاه‌های حوزه دین در قانون بودجه ۱۴۰۳ (۳۱۸,۹۸۷)، تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (۲۵,۹۷۷) و مجموع آنها (۳۴۴,۹۶۴) میلیارد ریال بوده است. بیشترین اعتبار هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای به‌ترتیب برای مرکز خدمات حوزه‌های علمیه (۱۱۴,۴۳۵ میلیارد ریال) و شورای عالی حوزه‌های علمیه (۱۲,۳۵۸ میلیارد ریال) و کمترین اعتبار هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (که صفر نبوده و به آنها اختصاص داده شده) به‌ترتیب برای دانشگاه اصول دین (۱۰۰ میلیارد ریال) و مجمع جهانی تقریب و دانشگاه مذاهب اسلامی هرکدام (۱۴۴ میلیون تومان) بوده است. همچنین بیشترین و کمترین درآمد اختصاصی (که صفر نبوده و به آنها اختصاص داده شده) به‌ترتیب برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۹۱,۷۵۰ میلیارد ریال) و دانشگاه معارف اسلامی (۱۲ میلیارد ریال) بوده است. همچنین جمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه مصوب در سال ۱۴۰۳ برای دستگاه‌های حوزه دین و ارشاد اسلامی، به‌ترتیب (۶,۰۸۸) و (۱۴۱۵۰) میلیارد ریال و مجموع آنها (۲۰,۲۳۸) میلیارد ریال و بیشترین اعتبار مصوب ردیف‌های متفرقه در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، کمک به ستاد بازسازی عتبات با (۱۰,۰۴۴ میلیارد ریال) و کمترین اعتبار مربوط به مؤسسه فرهنگ علوم اسلامی قم با (۸۸ میلیارد ریال) بوده است.

براساس داده‌هایی که از دستگاه‌های حوزه دین و ارشاد اسلامی گردآوری شد، به‌صورت‌کلی بدون لحاظ کردن درآمد اختصاصی دستگاه‌ها، درصد تحقق اعتبارات حوزه دین در ۷ماهه نخست اجرایی‌سازی قانون بودجه سال ۱۴۰۳، به‌طور میانگین ۵۰,۵ درصد بوده و بیشترین و کمترین درصدد تحقق به‌ترتیب برای مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی با ۶۶درصد و شورای عالی حوزه‌های علمیه با ۴۱ درصد

بوده است و فقط مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی و شورای عالی حوزه علمیه خراسان (۶۴درصد) بیش از ۶۰ درصد از اعتبارات خود را دریافت کرده‌اند.

براساس داده‌های به‌دست آمده، میزان تحقق اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه برای فعالیت‌های کمک به تأمین زیرساخت‌ها و هزینه‌های پشتیبانی از سفرهای زیارتی اربعین (سازمان اوقاف و امور خیریه)، کمک به ستاد بازسازی عتبات عالیات، صندوق توسعه قرآنی کشور (سازمان تبلیغات اسلامی)، مجمع عالی حکمت اسلامی و مؤسسه جهانی ولایت و شبکه ولایت صفر بوده و به‌رغم پیگیری‌های مکرر، از سایر دستگاه‌ها اطلاعاتی دریافت نشد.

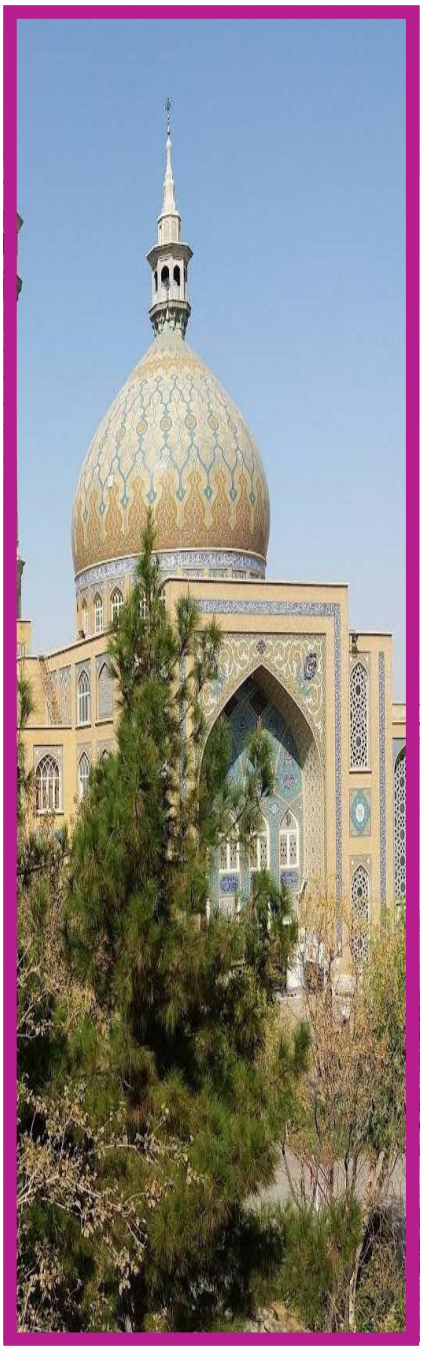
براساس مکاتبات صورت گرفته با دستگاه‌های حوزه دین و ارشاد اسلامی، تعداد ۱۴ عدد از دستگاه‌های این حوزه میزان تحقق اعتبارات مربوط به بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳، با موضوع تخصیص یک‌درصد از هزینه‌های شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در حوزه دین و تبلیغ را صفر اعلام کرده و از طرف بقیه این دستگاه‌ها نیز اطلاعاتی درباره این بند دریافت نشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بنابر بند «هـ» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موظف بودند که ۱٪ از هزینه‌های خود را صرف «هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی از قبیل موضوعات قرآنی و ...» کنند. اگرچه هیچ عملکردی برای دستگاه‌های حوزه دین و ارشاد نداشت، اما مجدداً مفاد بند مزبور در بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ تکرار شد؛ با این تفاوت که در پایان ماده تأکید شده: «در صورت استنکاف دستگاه‌های مشمول این بند، خزانه‌داری کل کشور مکلف است به‌صورت سه‌ماهه از سرجمع اعتبارات مذکور برداشت و به حساب فوق‌الذکر برای فعالیت‌های یاد شده واریز نماید». درواقع با اضافه کردن این فرایند تلاش شد که نوعی از ضمانت اجرا برای این قانون، در ماده مزبور تعبیه شود، اما براساس گزارش‌های اخذ شده در ۷ماهه نخست سال جاری اعتبارات موضوع این بند عملکردی نداشته است.

به‌علاوه اینکه در نظر گرفتن چنین اعتباراتی که تجارب گذشته حاکی از عدم تحقق آنها در زمان اجرایی‌سازی قانون بودجه است، علاوه‌بر طفیلی کردن حوزه دین و فرهنگ نسبت به دیگر حوزه‌ها، این تصور را برای سیاستگذاران و قانونگذاران به‌وجود می‌آورد که اعتبارات لازم جهت انجام وظایف دستگاه‌های حوزه دین و تبلیغ در قانون تأمین شده و طبیعتاً این دستگاه‌ها باید مطابق با آن در حوزه مربوط به خود عملکرد داشته باشند، حال آنکه همان‌طور که بیان شد، گزارش‌های دریافت شده در هر دو سال پیاپی، حاکی از آن بوده که در عمل این مفاد ماده هیچ‌گونه عملکردی نداشته است.

در قوانین بودجه دو اخیر (سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳)، سهم فصل فرهنگ در کل بودجه کشور همواره کمتر از ۲ درصد بوده است. فارغ از مشکلات کمبود اعتبارات این عرصه، غالب سازمان‌های دینی و تبلیغی اذعان دارند که مجبورند هرساله درصد قابل‌توجهی از اعتبارات خود را صرف هزینه‌های اجتناب‌ناپذیری مانند جبران خدمات کارکنان کنند. سازمان‌ها بیش از ۵۰٪ از اعتبارات تخصیصی خود را -که حدود ۸۰٪ از بودجه مصوب آنها در قانون بودجه ۱۴۰۳ است- صرف حقوق و دستمزد نیروی انسانی می‌کنند و باقی‌مانده اعتبارات، توانایی پوشش‌دادن برنامه‌های مصوب را ندارد. مضاف آنکه با افزایش تورم، درصد مرتبط با حقوق و دستمزد رفته‌رفته بیشتر می‌شود و برعکس این نسبت، سهم اعتبارات برنامه‌ای کاهش می‌یابد و این به‌معنای اُفت عملکرد و اثرگذاری این سازمان‌هاست.



ارزیابی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۳:
حوزه آموزش عالی و تحقیقات

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20206

۲۰۲۴/۱۴۰۲/۰۸/۱۹
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



بیان/شرح مسئله

عدم تحقق یا تحقق دیرهنگام اعتبارات پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های ذی‌ربط در قوانین بودجه سنواتی، ابهام و ضعف نگارش در تبصره‌ها و بندهای قانونی، عدم پیشبینی آیین‌نامه‌های اجرایی، تخلف دستگاه‌ها در هزینه‌کرد اعتبارات در محل‌های پیش‌بینی شده و غیره بخشی از آسیب‌های احتمالی است که ارزیابی عملکرد قوانین بودجه می‌تواند بخش قابل‌توجهی از این مسائل را برای سیاستگذار و مجری روشن کند. از دیگر مزایای بررسی عملکرد قوانین بودجه سالیانه احصای نظرات، پیشنهادها، مسائل و چالش‌های ذی‌نفعان و استفاده از این موارد برای بهبود لوایح بودجه سالیانه است. در گزارش حاضر، اعتبارات و تبصره‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات از همین منظر مورد بررسی و ارزیابی کارشناسی قرار گرفته است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی عملکرد تبصره‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات و بررسی وضعیت موجود برخی از دانشگاه‌ها نشان‌دهنده نقاط قوت و البته چالش‌هایی است که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

- میزان اعتبارات در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۳ برخی از دانشگاه‌هایی که گزارش عملکرد آنها بررسی شده، نشان‌دهنده تخصیص مناسب اعتبارات عمومی با میانگین حدود پنجاه درصد (۵۰٪) است، اما دقت در اعتبارات اختصاصی نشان می‌دهد، میزان تحقق این اعتبارات کمتر بوده و میانگین آن برای دانشگاه‌های بررسی شده حدود چهل درصد (۴۰٪) است.
- با توجه به اتمام دوره زمانی بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویی مربوط به سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۲، عملکرد بند «ب» تبصره «۱۲» که سقف ۳۰۰ میلیارد تومانی برای صندوق‌های رفاه دانشجویان پیش‌بینی کرده بود، عملاً امکان تحقق نداشته و اعتباری از این بند به صندوق‌ها افزوده نشده است. همین امر، شفافیت بودجه را نیز تحت‌الشعاع قرار داده و انتظارات غیرواقع‌بینانه برای ذی‌نفعان ایجاد کرده است.
- دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تاکنون ۹۵ مورد از املاک و اراضی متعلق به خود را شناسایی و برای کمک به تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام مجوز هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت را اخذ کرده‌اند که دانشگاه‌های یزد، پیام نور و شهید چمران اهواز به‌ترتیب بیشترین عملکرد را در این‌خصوص داشته‌اند، اما برخی مشکلات و چالش‌های حقوقی نیز در مسیر اجرای این بند شناسایی شده است که در صورت رفع آنها می‌تواند منشأ اثر قابل‌توجهی برای دانشگاه‌ها باشد، شامل:
  - ناهماهنگی بین‌دستگاهی جهت تفکیک املاک و اراضی دارای سند یکپارچه،
  - مشکلات مربوط به آیین‌نامه اجرایی، به‌طوری‌که امکان تهاتر اموال منوط به بدهی‌های قطعی شده است که پس از اتمام احداث بنا به طلبکار پرداخت می‌شود که این رویه با در نظر گرفتن شرایط تورمی، امکان مشارکت را به حداقل ممکن کاهش داده است.
- اعتبارات در نظر گرفته شده برای بخش آموزش عالی و تحقیقات نیز در حوزه‌های مختلف با چالش‌هایی همراه است که به‌طور خلاصه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
  - کمبود اعتبارات پیش‌بینی شده مربوط به تغذیه دانشجویی و درنتیجه صرف اعتبارات مربوط به سایر امور همچون پژوهش و فناوری برای رفاهیات دانشجویان (به‌طور میانگین ۱۷٪ اعتبارات دانشگاه‌ها صرف تغذیه می‌شود)،
  - هدررفت منابع اختصاص یافته به تهیه غذای دانشجویی به‌دلیل فرسودگی آشپزخانه‌ها،
  - کمبود منابع صندوق‌های رفاه و عدم پوشش کافی جمعیت دانشجویی جهت ارائه تسهیلات،
  - کاهش توان مالی صندوق‌های رفاه به‌دلیل کاهش درآمدها،
  - مسائل مربوط به پاداش پایان خدمت بازنشستگان،
  - عدم بهره‌مندی دانشگاه‌ها از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور با وجود کسر سه درصد (۳٪) از اعتبارات عمومی و اختصاصی آنها.

ارزیابی عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور:
بخش فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق

۲۰۲۴/۰۸/۲۷ ۱۴۰۳
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20244



بیان/شرح مسئله

ارزیابی میزان و نحوه تحقق تخصیص اعتبارات تصویب‌شده در قوانین بودجه سنواتی و بررسی عملکرد پایین‌تر از میزان در نظر گرفته شده و یا عدم تخصیص این اعتبارات، از گام‌هایی است که سیاستگذار را با موقعیت دستگاه‌ها و واقعیت میدان صحنه اجرا روبه‌رو می‌کند. ازاین‌رو توصیف، تبیین و تحلیل قانون بودجه، به‌عنوان مهم‌ترین سندی که امکان تحدید هر برنامه‌ریزی را فراهم می‌کند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به‌بیان‌دیگر، می‌توان گفت که بیش از اسناد و قوانین برنامه‌محور، قوانین بودجه‌ای هستند که امکان و فرصت تحقق یا عدم تحقق سیاست‌ها را فراهم می‌کنند؛ از این منظر لازم است لایحه بودجه با دقت‌نظر بالایی تدوین شود و ازطرف‌دیگر نیز مورد بررسی قرار گیرد تا کمترین نقص را داشته باشد. ازاین‌رو، هم‌زمان با تقدیم بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به مجلس شورای اسلامی؛ ارائه گزارشی از نحوه عملکرد و میزان تخصیص اعتبارات بخش فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق در قانون بودجه ۱۴۰۳، می‌تواند تصویر روشنی از تحقق قانون بودجه پیش‌روی سیاستگذاران ارائه کند تا بتوان در تدوین لایحه و تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نقش مؤثرتری ایفا کرد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مجموع اعتبارات مصوب هزینه‌ای برای دستگاه‌های این بخش در قانون بودجه ۱۴۰۳ (۸۷,۱۷۳,۲۸۶)، تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (۱۱,۹۱۸,۱۵۰) و سرجمع آنها (۹۹,۰۹۱,۴۳۶) میلیون ریال بوده است. بیشترین اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای به‌ترتیب برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۴۲,۰۲۶,۰۲۱) میلیون ریال و سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی (۱۴,۲۰۹,۱۵۳) میلیون ریال و کمترین اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای به‌ترتیب برای بنیاد سعدی (۷۱۴,۷۸۷) میلیون ریال و فرهنگستان هنر (۸۶۸,۷۲۴) میلیون ریال بوده است. به‌طورکلی علاوه بر درآمد اختصاصی دستگاه‌ها، درصد تحقق اعتبارات بخش فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق در هفت‌ماهه نخست اجرایی‌سازی قانون بودجه سال ۱۴۰۳، نسبت به جمع کل اعتبارات مصوب قانون ۱۴۰۳ حدود ۳۷ درصد است.

بیشترین و کمترین درصد تحقق به‌ترتیب برای بنیاد سعدی با ۵۶,۵ درصد و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با ۲۸,۸ درصد بوده و هیچ دستگاهی بیش از ۶۰ درصد از اعتبارات خود را دریافت نکرده است. براساس مکاتبات صورت گرفته در ضمن گزارش حاضر با دستگاه‌های بخش فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق، برخی از دستگاه‌های این بخش، میزان تحقق اعتبارات مربوط به بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۳، با موضوع تخصیص یک‌درصد از هزینه‌های شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بخش فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق مانند فرهنگستان هنر و بنیاد سعدی را صفر اعلام کرده و مابقی دستگاه‌ها، به‌رغم پیگیری‌های مکرر، در این‌باره گزارشی ارائه نکرده‌اند. گفتنی است که غالب ردیف‌های جدول شماره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۳ با عنوان جدول تفصیلی بند «ب» تبصره «۱۳» قانون در سال ۱۴۰۳میزان تحقق هزینه‌کرد یک‌درصد از هزینه‌های شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری؛ مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بوده که از مجموع اعتبارات سال ۱۴۰۳ که مبلغ ۸۷,۲۵۰,۰۰۰ میلیون ریال حدوداً معادل ۸۷۰۰ هزار میلیارد تومان (همت)[1] است، صرفاً حدود ۸۰۰,۰۰۰ میلیون ریال معادل هشتاد میلیارد تومان تخصیص داده شده، اما تا ماه هفتم سال ۱۴۰۳ واریزی برای این دستگاه صورت نگرفته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

درحال‌حاضر، ساختار بودجه در بخش فرهنگ، به‌نحوی است که برخی از منابع بودجه‌های مصوب بخش فرهنگ از محل درآمدهای ناشی از فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی دولتی است. در بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه ۱۴۰۳، به‌رغم بند«ه» تبصره «۹» قانون بودجه ۱۴۰۲ که ضمانتی برای تحقق این تبصره ایجاد شده، اما براساس گزارش‌های متعدد اخذ شده از این دستگاه‌ها، در عمل تحقق چندانی پیدا نکرده و عملاً حوزه فرهنگ را با بودجه ناپایداری روبه‌رو کرده است که امکان پیشبرد سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب قانونی را نیز ندارد.

یکی از بایسته‌های اساسی جهت بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور، موضوع بند «ب» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، اصلاح ساختار بودجه کشور در حوزه فرهنگ به‌نحوی است که بودجه دستگاه‌های فرهنگی براساس مأموریت‌های محوله به آنها تخصیص یابد. این بدین معناست که دستگاه‌ها در قبال انجام وظایف محوله به‌خود، اعتبارات دریافت می‌کنند نه اینکه برای حفظ خود، مطالبه بودجه کنند.

به‌بیان‌دیگر، بخش اعظم بودجه تخصیص داده شده به دستگاه‌های فرهنگی، صرف پرداخت حقوق و مزایای کارکنان آنها می‌شود بدون اینکه بررسی شود که این مبالغ پرداختی تا چه حد، سبب انجام مأموریت‌های محوله به آنها شده است و در این موقعیت حتی اگر درصد سهم بودجه فرهنگی نسبت به بودجه عمومی بیشتر هم بشود، مشخص نیست اثربخشی بیشتر را به دنبال داشته باشد.

در این راستا، لازم است نظام بودجه‌ریزی کشور به‌سمت بودجه‌ریزی عملیاتی تغییر پیدا کند و در چنین شرایطی، دستگاه‌های مختلف ازجمله دستگاه‌های فرهنگی برای اینکه بتوانند بودجه دریافت کنند باید مأموریت‌های محوله را تبیین، تدوین و به‌نحو احسن اجرایی نمایند.

---

۱ .گفتنی است این مبلغ بعد از اصلاح بند «ب» تبصره «۱۳»، مبنی‌بر استثنای شرکت‌های زیان‌ده، دارای زبان انباشته و سر به سر، به میزان چشمگیری کاهش پیدا کرده است.

بررسی و مطالعه تکلیف دولت‌ها در حمایت از آموزش عالی در پرتو قوانین و مقررات کشورهای منتخب

۲۰۲۴۷
۱۴۰۲/۰۸/۲۰
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20247

بیان/شرح مسئله

در اجرای تکلیف دولت براساس اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران راجع به تسهیل، تعمیم و گسترش وسایل آموزش عالی به‌صورت رایگان تا سرحد خودکفایی کشور و با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای دولت از یک‌سو و کارآمدسازی اداره دانشگاه و توزیع عادلانه منابع و امکانات، به‌نظر می‌رسد تبیین حدود تکلیف دولت در حمایت از آموزش عالی به‌خصوص از منظر حقوقی، می‌تواند افق‌های روشنی را به‌ویژه در عرصه بودجه‌ای و مدیریتی بگشاید. در این مسیر، بهره‌مندی از تجارب نظام‌های حقوقی دیگر کشورها از طریق بررسی قوانین و مقررات آنها، ضرورت دارد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

- بررسی قوانین اساسی دیگر کشورها نشان می‌دهد که از حیث شناسایی حق بر آموزش و آموزش عالی می‌توان کشورها را به سه‌گونه دسته‌بندی کرد:

الف) عدم شناسایی حق بر آموزش در قانون اساسی (مانند فرانسه و ایالات متحده آمریکا)،

ب) شناسایی حق بر آموزش (و پرورش) در قانون اساسی (مانند بلژیک، اسپانیا، کانادا، سوئیس، ژاپن، کره جنوبی، اندونزی، رومانی، لبنان، عربستان، مراکش، کویت، سوریه، الجزایر، نیجر، ایتالیا، عراق، ایران)،

ج) شناسایی حق بر آموزش عالی (علاوه‌بر حق بر آموزش) (مانند ایران، عراق، کره جنوبی، سوئیس، اسپانیا، ایتالیا، رومانی، کویت).

- عدم شناسایی حق بر آموزش در کشورهای دسته نخست (الف)، به‌معنای عدم تضمین حق مذکور در نظام حقوقی آنها نیست. بر این اساس، برای مثال نمی‌توان ادعا کرد که برخورداری شهروندان فرانسوی از آموزش عمومی و رایگان، کمتر از کشورهای دسته دوم است.
- کشورهای دسته دوم (ب) معمولاً ضمن اذعان به برابری شهروندان در برخورداری از حق بر آموزش، بر رایگان و اجباری بودن آموزش مقدماتی، پایه و حسب مورد تا پایان دوره متوسطه تأکید کرده‌اند.
- تکالیف دولت در تأمین حق بر آموزش عالی لزوماً از طریق ایجاد مراکز دولتی ارائه‌کننده آموزش عالی محقق نمی‌شود. برخی کشورها از طریق اعطای یارانه آموزشی به دانشجویان (متقاضیان) کم‌درآمد و نیز پرداخت وام یا کمک به مراکز ارائه‌کننده آموزش عالی، در این زمینه اقدام کرده‌اند.
- استقلال دانشگاه‌ها تقریباً موضوعی است که در اکثر قوانین اساسی کشورها بر آن تأکید شده که ازجمله آن در قانون اساسی کره جنوبی، ایتالیا و عراق به‌صراحت بر استقلال مؤسسات آموزش عالی و آزادی تحقیقات اشاره شده است.
- عنصر مشترک در قوانین اساسی کشورها، حمایت هدفمند دولت از آموزش عالی است. به‌عنوان مثال در قانون اساسی ایتالیا دولت حامی افراد بااستعدادی است که توان مالی کافی برای مدارج علمی ندارند. یا در قانون

اساسی اسپانیا دولت ملزم به هدایت آموزش علوم و تحقیقات در مسیر منافع عمومی است.

- با وجود اینکه تأکید قوانین اساسی اغلب کشورها بر رایگان بودن آموزش عمومی است، اما در حوزه آموزش عالی برخی کشورها همچون عراق و رومانی، آموزش عالی رایگان را نیز بدون هیچ قیدوشرطی برای همه افراد تضمین کرده است.
- گرچه دسترسی گسترده و عمومی به آموزش عالی، یکی از سیاست‌های آموزش عالی عمده کشورهای اروپایی بوده، اما دسترسی نامحدود رایگان به آموزش عالی برای همه شهروندان مطرح نبوده است.

دولت در همه کشورهای اروپایی وظیفه تنظیم چارچوب کلی ارائه آموزش عالی را برعهده دارند که این موضوع ازجمله شامل صلاحیت دولت در مورد تعیین الزامات اخذ مدارک دانشگاهی و تضمین کیفیت آموزش عالی می‌شود؛ صرف‌نظر از اینکه آموزش عالی به‌طور مستقیم توسط دولت یا تحت نظارت و کنترل آن ارائه شود.

- براساس یافته‌های مطالعات تطبیقی، دولت ارائه‌کننده انحصاری آموزش عالی نیست، اما در هر صورت مسئولیت تنظیم شرایط و ضوابط حاکم بر این مقوله و نظارت بر رعایت آن را برعهده دارد. زیرا آموزش عالی، از مهم‌ترین مصادیق خدمات عمومی است. همچنین نباید مأموریت‌های سازمانی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی را صرفاً ناظر بر ارائه «آموزش» دانست، بلکه بُعد تحقیقاتی این مراکز و نقشی که آنها در زمینه رفع نیازهای پژوهشی دولت دارند، باید مورد توجه قرار گیرد. درنهایت، باید اذعان داشت که تکالیف دولت در تأمین حق بر آموزش عالی لزوماً از طریق ایجاد مراکز دولتی ارائه‌کننده آموزش عالی محقق نمی‌شود.
- استفاده از شیوه‌ها و ابزارهای متنوع جهت هدایت عملکرد دانشگاه‌ها همچون قراردادهای چندساله، که علاوه‌بر جهت‌دهی فعالیت‌های دانشگاه‌ها، بودجه‌ریزی عملکردمحور را نیز محقق می‌کند. ادامه قرارداد منوط به ارزیابی عملکرد دانشگاه‌ها بوده و دولت نتایج ارزیابی را برای تعیین تعهدات مالی خود در قبال مؤسسات در نظر می‌گیرد.
- میزان حمایت دولت از رشته‌های دانشگاهی مختلف یکسان نیست. برای مثال در کشور انگلستان در موضوعات راهبردی مهم همچون پزشکی، پرستاری، فناوری اطلاعات و ... سهم منابع مالی دولت بیشتر بوده و در حوزه‌های غیرراهبردی دولت نقش کمتری در تأمین مالی دانشگاه‌ها داشته است.
- آموزش عالی و تحقیقات موضوع یک مأموریت «بین‌وزارتی» با چندین وزارتخانه است. برای هر برنامه شاخص‌های عملکردی تعریف می‌شود که به سند بودجه ضمیمه خواهد شد و در این شاخص‌ها اهداف برنامه و نتایج مورد انتظار مشخص می‌شود. بنابراین رویه بودجه حول دو اصل شکل می‌گیرد: از یک‌سو، عملکردمحور است و ازسوی دیگر، شفافیت اطلاعات بودجه‌ای که احتمالاً زمینه‌ساز نظارت مجلس است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اتخاذ رویکرد ترجمه‌محوری نسبت به مقررات سایر کشورها، در صورت عدم لحاظ شرایط جامعه هدف، منتهی به نتیجه مطلوب نخواهد شد. سنت آموزش علوم دینی در حوزه‌های علمیه، بی‌تردید یکی از ویژگی‌های خاص جامعه ایران است.

صرف‌نظر از مباحثی که درخصوص نسبت آموزش رسمی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و آموزش معمول در حوزه‌های علمیه مطرح است، بهره‌گیری از این ظرفیت قابل‌توجه و ره‌آوردهای آن در تنظیم نظام آموزش عالی مورد تأکید است.

اقتضا دارد در اجرای حکم اصل سی‌ام قانون اساسی سازوکارهای لازم برای پایش مستمر نیازهای کشور و متناسب‌سازی نظام آموزش عالی با خروجی پایش مذکور پیش‌بینی شود.

ضمن تأکید بر عدم انحصار دولتی دانشگاه‌ها، باید بر انجام وظایف تنظیم‌گری و نظارتی دولت به‌صورت خاص متمرکز شد.

با توجه به مشکلات پیش‌روی نظام آموزش عالی ایران، اجرای طرح آمایش آموزش عالی توسط وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مبتنی‌بر تکالیف مواد (۹۵ و ۹۶) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳)، اجتناب‌ناپذیر است.

در شرایط بودجه‌ای کنونی، ارائه آموزش عالی رایگان باید متمرکز بر رشته‌گرایش‌هایی شود که دایر بودن آن برای تأمین خودکفایی کشور مبتنی‌بر شاخص‌های دقیق، ضرورت داشته باشد. البته، ایجاد و توسعه رشته‌گرایش‌ها و دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی لزوماً به تأمین خودکفایی کشور محدود نمی‌گردد. بلکه علاوه‌بر خودکفایی، تأمین عدالت اجتماعی در این حوزه نیز ضرورت دارد.

مأموریت‌های سازمانی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی صرفاً ناظر بر ارائه «آموزش» نیست، بلکه بُعد تحقیقاتی این مراکز و نقشی که آنها در زمینه رفع نیازهای پژوهشی دولت دارند، باید مورد توجه قرار گیرد. این مهم به‌خصوص در نظام اختصاص بودجه نهادهای آموزش عالی، واجد اهمیت است.

بررسی جوایز علم و فناوری به‌مثابه ابزار سیاستگذاری

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۱۴۰۲/۰۸/۲۰
۲۰۲۴۸

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20248

بیان/شرح مسئله

دستیابی به پیشرفت‌های علمی و فناوری نیازمند سیاستگذاری مؤثر با ابزارهای مناسب است. یکی از این ابزارها، اعطای جوایز علمی و فناوری است که به‌منظور تشویق نوآوری و ارتقای دانش علمی اعطا می‌شود. بااین‌حال، کمبود مطالعات جامع درباره تأثیر واقعی این جوایز بر پیشرفت علم و فناوری و شیوه به‌کارگیری آنها توسط سیاستگذاران، ما را بر آن داشت تا این موضوع را بررسی کنیم. پژوهش حاضر به دنبال آن است تا تبیین کند چگونه می‌توان جوایز علم و فناوری را به‌عنوان ابزار سیاستگذاری نرم به‌کار گرفت تا نقش مؤثری در سیاستگذاری‌های کلان ایفا و به حل مسائل کلان کشور کمک کرد. در این راستا، سؤال اساسی پژوهش این است که دلایل، کارکردها و الزامات به‌کارگیری جوایز در فرایند سیاستگذاری علم و فناوری و زیرساخت‌ها و قواعد لازم برای اثربخشی آنها چیست؟

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که جوایز علمی و فناوری می‌توانند به‌عنوان ابزارهای مؤثر سیاستگذاری نرم در راستای پیشبرد علم و فناوری به‌کار روند. این جوایز نه‌تنها جنبه تشویق و حمایت از افراد و نخبگان علمی را دارند، بلکه دارای کارکردها و نقش‌های سیاستی گسترده‌ای هستند که به ترویج اهداف کلان علمی، اجتماعی و دیپلماسی در سطح ملی و بین‌المللی کمک می‌کنند. یافته‌های پژوهش در این زمینه، دوازده مورد از این نقش‌ها و کارکردهای سیاستی را به‌شرح زیر ارائه می‌دهد:

- شناسایی و حمایت از نخبگان علمی: هدایت و تقویت انگیزه‌ها و ظرفیت‌های نوجوانان، جوانان و دانشمندان برای پیشبرد اهداف علمی و نوآوری،
- ترویج جهت‌گیری‌های خاص علمی: تقویت و هدایت پژوهش‌ها و تلاش‌های علمی در راستای رفع نیازها و حل مسائل جامعه یا اهداف نهادهای حامی،
- گفتمان‌سازی علمی: ایجاد و تقویت گفتگو و مباحث علمی در جامعه به‌منظور ترویج علم و فناوری به‌عنوان ارزش‌های محوری،
- الگوسازی علمی: معرفی و برجسته‌سازی دانشمندان و پژوهشگران برجسته به‌عنوان الگوهایی برای جامعه علمی و عمومی،
- مرجعیت علمی: تقویت جایگاه و اعتبار علمی کشورها و نهادهای علمی به‌عنوان مراکز معتبر و مرجع در زمینه‌های خاص علمی،
- ارتقای دیپلماسی علمی: استفاده از جوایز برای ارتقای روابط علمی بین‌المللی و برندسازی کشورها در عرصه جهانی،
- بازیابی و بازتولید هویتی: تقویت و بازتعریف هویت ملی و علمی از طریق برجسته‌سازی دستاوردهای علمی و پژوهشی،
- بسط و ترویج ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی و اخلاقی: استفاده از جوایز به‌عنوان بستری برای ترویج ارزش‌های مورد تأکید جامعه و فرهنگ کشور،

- تمدن‌سازی: کمک به فرایند تمدن‌سازی از طریق تأکید بر نقش علم و فناوری به‌عنوان بنیان‌های اساسی پیشرفت و توسعه،
- احیای رشته‌ها یا حوزه‌های علمی در حال افول: تلاش برای بازسازی و تقویت رشته‌های علمی که به دلایل مختلف رو به افول هستند،
- پرداختن به موضوعات نوپدید علمی: شناسایی و حمایت از پژوهش‌ها و فعالیت‌های علمی که به مسائل و چالش‌های نوظهور می‌پردازند،
- تحقق سیاست‌ها و اهداف غیر علمی: بهره‌برداری از جوایز علمی برای پیشبرد اهداف و سیاست‌های غیرعلمی نظیر اقتصادی، اجتماعی یا دیپلماتیک.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور تقویت جایگاه و بهینه‌سازی نقش جوایز علمی و فناوری در سیاستگذاری علم و فناوری کشور، ضروری است رویکردهای جامعی اتخاذ شود. ازجمله:

- تدوین و اجرای یک نقشه راه جامع توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی که بستر سیاست‌های یکپارچه و هماهنگ را برای جوایز علمی فراهم می‌کند،
- واگذاری مسئولیت تنظیم‌گری و ایجاد دبیرخانه متمرکز جوایز علمی به نهادی مشخص مانند معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان، فرهنگستان علوم، مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت یا پارک‌های فناوری نظیر پارک فناوری پردیس که به جلوگیری از پراکندگی و رقابت‌های ناسالم کمک خواهد کرد و همچنین منجر به سامان‌دهی و هماهنگی جوایز علمی خواهد شد،
- ثبت جوایز علمی در اسناد بالادستی کشور که زمینه‌ساز حمایت مستمر دولت و نهادهای علمی خواهد بود،
- ایجاد کنسرسیومی از جوایز علمی و فناوری که هم‌افزایی و اشتراک منابع بین جوایز و نهادهای مختلف را تقویت می‌کند،
- توسعه برنامه‌های راهبردی جامع و منسجم برای مدیریت جوایز، آنها را به‌صورت هدفمند به پیش می‌برد.
- مشارکت بخش غیردولتی در حمایت از جوایز که از سیاست‌زدگی آنها جلوگیری می‌کند،
- ایجاد پیوند بین جوایز علمی و اولویت‌های ملی مانند چالش‌های استراتژیک که به تقویت نقش جوایز در حل مسائل ملی کمک می‌کند،
- پیشنهاد استفاده از مدل‌های جدید تأمین مالی ازجمله همکاری‌های بین‌المللی، مشارکت‌های خصوصی-عمومی و حمایت‌های مالی خیریه‌ها برای تأمین مالی پایدار و مؤثر جوایز،
- تدوین استراتژی‌های مشخص و هدفمند در زمینه همکاری‌های بین‌المللی و شفافیت و دقت در فرایندهای ارزیابی و انتخاب برگزیدگان و استانداردسازی آنها که می‌تواند به ارتقای جوایز و توسعه علمی و فناوری کشور کمک کند،
- پیشنهاد تعریف و پشتیبانی از جوایز خاص به‌منظور دستیابی به اهداف سیاستی ویژه مانند به‌کارگیری نخبگان در چرخه خدمت به کشور و ارتقای علوم پایه.



محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه:
(برنامه‌های اول تا چهارم پس از انقلاب ۱۳۸۸-۱۳۶۸)

۲۰۱۵۵
۱۴۰۲/۰۸/۰۷
دفتر مطالعات اجتماعی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20155

بیان/شرح مسئله

کاهش و رفع محرومیت در کشور نیازمند تدوین برنامه‌ای دقیق و عملی در سطح ملی است. مهم‌ترین سند برنامه‌ای بالادستی در این زمینه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که جهت‌دهنده به مسیر توسعه کشور و قانونی برای تخصیص منابع و امکانات در مناطق کشور است و نقشه عمل دستگاه‌های مدیریتی را ترسیم می‌کند. بر این اساس، متن پیش‌رو در پی پاسخ به چنین پرسش‌هایی است: آیا برنامه‌های توسعه ملی آن‌گونه که انتظار می‌رود ملی است و گروه‌های مختلف برسازنده ملت ایران ازجمله اقشار و مناطق محروم کشور را نیز پوشش می‌دهد و دغدغه بسامان‌سازی و رفع محرومیت‌های آنان را نیز دارد؟ در حوزه محرومیت‌زدایی دارای چه مزایا و معایبی است؟ درواقع، در پی سنجش آنیم که در مهم‌ترین برنامه‌های توسعه اجتماعی کشور، توجه به موضوع محرومیت‌زدایی چگونه بوده و چه تحولاتی یافته است؟

برای یافتن پاسخ پرسش‌های فوق روش بررسی کتابخانه‌ای یا اسنادی و در قالب شیوه تحلیل محتوای مضمونی بوده است.

بدین‌منظور مفاد قانونی مرتبط با محرومیت‌زدایی از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اول تا چهارم، موضوع این پژوهش، استخراج و مورد تحلیل قرار گرفته‌اند.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در برنامه‌های اول و دوم نگاه غالب این بوده است که به توسعه همه‌جانبه مناطق محروم اهتمام ورزند و دولت در جایگاه دولت مسئولیت‌پذیر اجتماعی به گروه‌ها و مناطق محروم نظر افکنده است.

از برنامه سوم توسعه به بعد دولت مسئولیت‌زدایی اجتماعی را آغاز کرده است، گویی گروه‌های محروم بار اضافی بر دوش دولت و برنامه‌های توسعه کشورند. از برنامه‌های سوم و چهارم دولت از دولت مسئولیت‌پذیر اجتماعی به دولتی مسئولیت‌زدا در حوزه اجتماعی تبدیل و محرومیت‌زدایی از مرکز توجه برنامه‌ها به حاشیه رانده می‌شود. درواقع، نوعی غیاب بر آنها تحمیل می‌شوند. به‌علاوه، به‌جز برنامه اول، که آن هم بلندپروازانه و غیرواقع‌بینانه خواسته است ظرف یک برنامه پنج‌ساله و در شرایط سخت دولت تازه از جنگ رهاشده، مناطق محروم را به سطح مناطق غیرمحروم در ابتدای برنامه برساند، دیگر برنامه‌ها فاقد شاخص‌ها و معیارهای دقیق و قابل سنجش پایشی برای رفع محرومیت و عملکرد برنامه‌ها در این زمینه بوده‌اند. همچنین، به‌جز برنامه اول توسعه، سطح ژئوپلیتیکی عملکرد برنامه‌ها در تعیین مناطق محروم به‌مثابه مهم‌ترین سند توسعه‌ای کشور مشخص نیست. در برنامه اول، سطح بخش به‌عنوان مبنای عمل برنامه برای توسعه مناطق محروم تعیین شده است.

نیز، لازم است تعیین تکلیفی اساسی صورت گیرد که در برنامه توسعه اولویت با آمایش سرزمین است یا محرومیت‌زدایی از مناطق محروم؟ ضمن اینکه، نباید از نظر دور داشت که از برنامه‌های توسعه سوم به بعد مسئله زنان در مناطق محروم مورد توجه بیشتری قرار می‌گیرد و درواقع موضوع تأمل برنامه می‌شوند. همچنین مشارکت‌دهی به سازمان‌های مردم‌نهاد پیشرفت قابل‌توجهی داشته و جایگاهی در برنامه‌ها یافته‌اند تا از این پتانسیل جامعه استفاده بیشتری شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- گروه‌ها و مناطق محروم موضوع هدف و مخاطب مستقیم برنامه‌های توسعه باشند.
- با توجه به اهمیت موضوع و منابع گسترده مالی که سالیانه برای محرومیت‌زدایی اختصاص می‌یابد لازم است تعریف قانونی و مدون از مفهوم محرومیت و شاخص‌ها و مصادیق آن به‌عنوان مبنای عمل صورت گیرد.
- لازم است سطح ژئوپلیتیکی (تقسیمات سیاسی- اداری) منطقه محروم در کشور مشخص شده و در برنامه‌ها تصریح شود.
- لازم است لیست دقیقی از مناطق محروم و اینکه از چه نظر محروم به حساب می‌آیند تهیه شود.
- برنامه‌های توسعه به زنان مناطق محروم و نیز مشارکت‌دهی سازمان‌های مردم‌نهاد توجه بیشتری نشان دهند.
- مشخص شود که در برنامه توسعه اولویت با آمایش سرزمین است یا محرومیت‌زدایی.
- پیشنهاد می‌شود در برنامه‌ها، اولویت با اقدامات از نوع توسعه‌ای باشد، در غیر این‌صورت، اقدامات عمرانی و خدماتی و رفاهی کارآمدی چندانی نداشته و حتی گاه به تسهیل‌کننده مهاجرت از روستاها و مناطق شهری کوچک تبدیل می‌شوند.

پویایی‌شناسی نظام اداری در ایران
سلسله گزارش‌های پویایی شناسی چالش‌های کشور

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20187

۱۴۰۳/۰۸/۱۴
۲۰۱۸۷
دفتر مطالعات اجتماعی

بیان/شرح مسئله

نظام اداری به‌عنوان بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی جامعه است و کیفیت و کمیت خدمات این نظام تأثیر قابل‌اعتنایی بر زندگی مردم، فعالیت اقتصادی آنان، میزان رفاه و امنیت آنان دارد. اما نظام اداری و دستگاه بوروکراسی در ایران نتوانسته خدمات مناسبی را به مردم و شهروندان ارائه کند و همواره در معرض نقد و نظر بوده است.

یک‌سوی انتقادها از جانب مردم (عامه مردم، بخش خصوصی و فعالان اقتصادی) صورت گرفته و جانب دیگر آن ازسوی مسئولان سیاسی و مدیران عالی کشور بوده است. مطالعات گذشته حکایت از آن دارد که بسیاری از مسائل و مشکلات بوروکراسی حاکم بر کشور در حال تعمیق و ریشه‌دار شدن هستند و ازسوی‌دیگر تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ساختار نظام اداری که به تدوین قوانین یا لوایح مختلفی منجر شده که تاکنون نتوانسته است این مسائل را به‌شکل جدی رفع کرده و در افزایش کارایی و اثربخشی نظام اداری مؤثر باشد. مستندات قانونی موجود در زمینه اصلاح نظام اداری کشور نشان می‌دهد که نگاهی جامع و سیستمی که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند، بر این اصلاحات حاکم نبوده است. یک سطح از مسائلی که بعد از انقلاب اسلامی درباره بوروکراسی با آن مواجه بودیم، مسائل مربوط به رابطه حاکمیت و بوروکراسی یا نظام سیاسی و بوروکراسی و سطح دیگر مسئله، برخورد عمومی و رضایت‌مندی مردم و فعالان اقتصادی از بوروکراسی بوده است و نیز آثار فرهنگی که بوروکراسی در جامعه ما برجای گذاشته است، چه درون سازمان‌ها و چه بر انسان‌هایی که از بیرون با آن مواجه شده‌اند.

ضعف‌های این نظام عمدتاً آشکار است و این سؤال را به ذهن متبادر می‌کند که به‌رغم وضوح کاستی‌ها چرا اقدام مؤثری برای حل معضلات صورت نمی‌پذیرد. تجربه ۶ دوره برنامه‌ریزی در ایران حکایت از آن دارد که در برخی از موارد دچار نوعی خطای راهبردی شده‌ایم. بدین معنا که در اعمال اصلاحات اداری زمینه‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور را مورد کم‌توجهی قرار داده‌ایم، به نقش بسترها و زمینه‌های اعمال اصلاحات اداری شامل حاکمیت قانون، کنترل فساد، ظرفیت‌های اداری و ساختارهای تقویت مشارکت سیاسی جامعه آن‌گونه که باید توجه نکرده‌ایم، الگوهای تقلیدی را مبنا قرار داده‌ایم و اتفاقاً رعایت برخی اصول عام اصلاحات اداری را مورد غفلت قرار داده‌ایم.

درعین‌حال نگاهی جامع و سیستمی که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند، بر این اصلاحات حاکم نبوده است. ازاین‌رو این گزارش در تلاش است تا تأثیر و تأثر متغیرهای درون‌زای نظام اداری و همچنین مؤلفه‌های برون‌زای مؤثر بر نظام اداری را مورد تبیین قرار دهد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که پنج مؤلفه «نقش و اندازه دولت»، «راهبردها و فناوری انجام وظیفه دولت»، «مدیریت منابع انسانی»، «ساختارهای تخصصی نظام اداری در دولت و پارلمان» و «تمرکزگرایی اداری»، به‌عنوان عناصر درون‌زای نظام اداری کشور تلقی می‌شوند و ناکارآمدی و گژکارکردی در هرکدام از این مؤلفه‌ها می‌تواند کارآمدی نظام اداری را کاهش داده و بر کمیت و کیفیت خدمات عمومی تأثیر منفی گذارد و برعکس. ۶ مؤلفه «کنترل فساد»، «نظارت و شفافیت در اطلاعات»، «نظام قانونگذاری»، «نظام بودجه‌ریزی»، «حاکمیت قانون» و «نظام فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر کشور» نیز به‌عنوان مؤلفه‌ها و نظام‌های پیرامونی هستند که هرگونه ارتقای کارآمدی در این نظام‌ها می‌تواند بر کارآمدی نظام اداری نقش مؤثر و مثبت داشته‌باشند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نتایج این تحقیق نشان از آن دارد که نظام اداری ایران با مسائل و مشکلات متعددی مواجه است که هرکدام از این مشکلات تحت تأثیر عوامل درونی نظام اداری یا عواملی که از محیط بیرونی و پیرامونی بر آن تأثیر می‌گذارند، شکل گرفته‌اند. درخصوص نظام اداری کشور دو نکته، حائز اهمیت اساسی است.

اول اینکه بسیاری از مشکلات نظام اداری کشور در یک رابطه تعاملی و علت و معلولی با یکدیگر قرار دارند. برخی از مشکلات حوزه نظام اداری به سبب گستردگی و دامنه تأثیرگذاری‌شان خود زمینه‌ساز شکل‌گیری بسیاری دیگر از آسیب‌های این نظام هستند و دوم اینکه، نظام اداری هر کشور علاوه‌بر تأثیری که بر سایر نظام‌های کشور دارد از آنها نیز متأثر است. یک نظام اداری فربه، معلول دولت متکی به نفت است.

نظام اداری قانون‌زده، معلول نظام قانونگذاری ناکارآمد و نظام بودجه‌ای سنتی و مبتنی‌بر هزینه است و نظام اداری که از ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی خود رنج می‌برد معلول نظام آموزشی ناکارآمد و فاقد سازوکارهای شایسته‌گزینی است. بنابراین گام برداشتن در مسیر اصلاح بخش عمومی نیازمند نگاه سیستمی است که همه عناصر آن بر هم تأثیر می‌گذارند و متأثر از محیط و عوامل بیرونی هستند.

این گزارش به‌عنوان سند مقدماتی مدل پویایی‌شناسی در حوزه نظام اداری کشور تهیه شده و تصویری از رابطه علّی و معلولی و روابط حاکم میان متغیرهای تأثیرگذار و تأثیرپذیر به‌صورت حلقه‌های علّی و چرخه‌های تشدیدشونده یا بازدارنده در زمینه کارآمدی نظام اداری پیش روی سیاستگذار قرار می‌دهد.

بدون‌شک زمانی این منظومه تکمیل خواهد شد که برنامه‌ها و ابزارهای محاسباتی سنجش آثار مالی و اجتماعی متغیرهای مؤثر بر نظام اداری کشور تهیه و تمامی آمار و اطلاعات مورد نیاز ازسوی همه دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع و ذی‌ربط برای سنجش تأثیر سیاست‌ها در اختیار تهیه‌کنندگان آن قرار گیرد.

بدون‌شک این مطالعه خالی از ایراد نبوده و نیازمند نقد و نظر خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه است.

ارزیابی قانون حمایت از حقوق معلولان (فصل مسکن)

۲۰۱۸۹
۱۴۰۳/۰۸/۱۶
دفتر مطالعات اجتماعی
DOI:10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20189

بیان/شرح مسئله

از زمان ابلاغ قانون حمایت از حقوق معلولان ۶ سال سپری شده است. بااین‌وجود مطالعات میدانی، گویای نارضایتی گسترده افراد دارای معلولیت از تحقق نامطلوب بسیاری از تکالیف مندرج در این قانون است. لذا ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در این زمینه ضروری به نظر می‌رسد. نظر بر اینکه بند «ج» ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس، «مطالعه، بررسی و پژوهش نسبت به حسن اجرای قوانین و ارائه پیشنهادهای کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات» را از وظایف اصلی و ذاتی این مرکز تعیین کرده است در دومین گزارش از سلسله‌گزارش‌های ارزیابی قانون حمایت از حقوق معلولان به ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با فصل ششم آن با موضوع مسکن پرداخته‌ایم؛ با این امید که بتواند کمکی به حل مشکلات توان‌یابان معزز کشور کند. این بخش به‌دلیل نقش مؤثر مسکن بر فقر و سلامت اجتماعی افراد دارای معلولیت اهمیت ویژه‌ای دارد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

اگرچه در حدود ۳۷٪ از افراد دارای معلولیت در سه دهک پایین درآمدی قرار دارند اما سیاستگذاری مسکن برای آنها را نمی‌توان صرفاً به مجموعه سیاست‌های مسکن برای کم‌درآمدها تقلیل داد. در شرایط مطلوب، سیاستگذاری مسکن برای افراد دارای معلولیت می‌بایست دربرگیرنده هر دو بعد مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی باشد؛ ضمن اینکه بر ابعاد دسترس‌پذیرسازی داخلی واحدهای مسکونی نیز توجه شود. در این راستا هماهنگی بین‌بخشی دستگاه‌های اجرایی و تبعیت آنها از طرح و دستورالعملی جامع ضرورت دارد. با این‌حال آنچه امروز در قالب عملکرد احکام مسکن در قانون حمایت از حقوق معلولان ارائه می‌شود در حقیقت مجموعه‌ای از اقدامات پراکنده با تمرکز بر کمک‌های بلاعوض خرد و کم اثرگذار در بعد تأمین مسکن و مجموعه اقدامات انجام شده در راستای سیاست‌های مصوب مسکن برای عموم افراد در جامعه است که در آنها اقتضائات ویژه افراد دارای معلولیت چه در بعد دسترس‌پذیری درون واحدهای مسکونی و زندگی مستقل و چه در بعد اقتصادی و درآمدی مورد توجه قرار نگرفته‌است. در این رابطه اگرچه قانون حمایت از حقوق معلولان از طریق مواد (۱۷) و (۱۸) درصدد جبران موارد پیش گفته بوده است اما ارزیابی انجام شده حاکی از عدم تحقق تکالیف مورد انتظار است. خلاصه ارزیابی تکالیف موضوع احکام مسکن در قانون حمایت از حقوق معلولان به شرح زیر است:

الف) ماده (۱۷)

تصویب اعتبارات: تصویب درمجموع ۱۰،۸۸۴ میلیارد ریال برای سال‌های ۱۳۹۷، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ و پیش‌بینی کلیات اعتبارات لازم در سایر سال‌ها.

تخصیص اعتبارات: عدم تخصیص اعتبارات مصوب این ماده توسط سازمان برنامه و بودجه به بانک مرکزی از زمان ابلاغ قانون تاکنون.

تسهیلات سازندگان: عدم تخصیص تسهیلات مورد نظر.

اقدامات حمایتی: ابهام در مصادیق این اقدامات و هم‌پوشانی با تکالیف ماده (۱۸).

تخصیص ۱۰ درصد واحدهای مسکونی باکیفیت و مناسب‌سازی شده: به‌دلیل اغتشاش آماری ارزیابی دقیق آن مقدور نیست. اما اجماع

کارشناسی بر عدم تحقق آن مطابق با شروط مندرج در قانون است.

تسهیلات افراد دارای معلولیت: عدم تخصیص تسهیلات مورد نظر.

ب) ماده (۱۸)

به‌دلیل اغتشاش آماری و ابهام سیاستگذار پیرامون تکالیف موضوع این ماده ارزیابی دقیقی از آن مقدور نیست، اما اجماع کارشناسان بر عدم تحقق تکالیف، مطابق با شروط مندرج در قانون است.

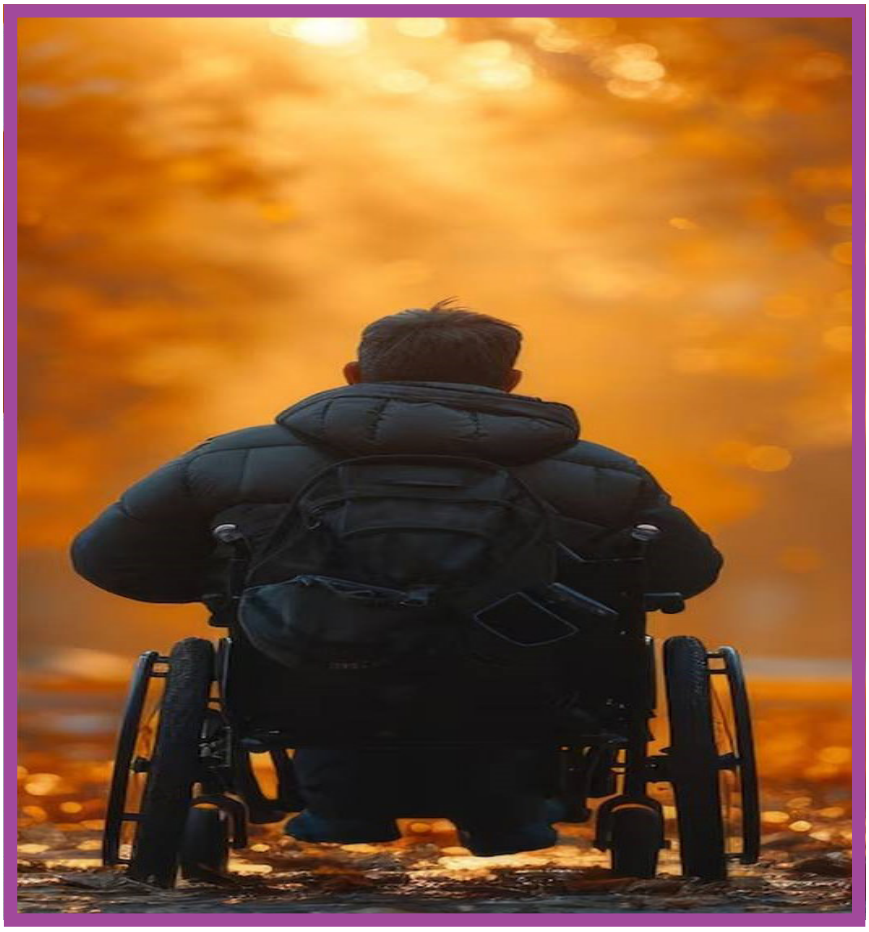
ج) ماده (۱۹)

- از زمان ابلاغ قانون حمایت از حقوق معلولان ۱۳۹۷ تا سال ۱۴۰۲ درمجموع ۴۳،۳۳۹ مورد معافیت از حق انشعاب آب (معادل ۸۳٪ تقاضا)، ۱۱،۱۸۷ مورد معافیت از حق انشعاب فاضلاب (معادل ۸۲٪ تقاضا) ۵۶،۹۴۵ مورد معافیت از حق انشعاب برق (معادل ۸۵٪ تقاضا)، ۴۳،۷۷۱ مورد معافیت از حق انشعاب گاز (معادل ۹۰٪ تقاضا) و ۳۰،۸۴۷ مورد معافیت از پروانه ساختمانی و عوارض شهرداری (معادل ۸۶٪ تقاضا) به افراد دارای معلولیت متقاضی این معافیت‌ها اعطا شده است.
- از زمان ابلاغ قانون حمایت از حقوق معلولان تاکنون درمجموع ۷۵،۸۵۵ خدمت مسکن به‌کل افراد تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور اعم از افراد دارای معلولیت و سایر گروه‌های حمایتی ارائه شده است. این آمار به‌معنای بهره‌مندی ۴٪ جمعیت افراد دارای معلولیت از خدمات مسکن طی ۶ سال می‌باشد.

از آنجاکه خدمات مذکور ترکیبی از تکالیف مورد انتظار فصل مسکن قانون و طرح‌های مستقل از قانون -همچون وام ودیعه مسکن ارائه شده توسط سازمان بهزیستی- است؛ آمار فوق را نمی‌توان معادل عملکرد قانون حمایت از حقوق معلولان دانست. لذا باتوجه به دهک درآمدی بخش مهمی از افراد دارای معلولیت و عدم مالکیت مسکن آنها، می‌توان گفت چیزی در حدود ۴٪ از مشمولان و کمتر از آن از خدمات موضوع مواد (۱۷) و (۱۸) بهره‌مند شده‌اند. یکی از خلأهای قوانین مسکن حمایتی در حوزه افراد دارای معلولیت، نبود تکالیف تأمین کننده امنیت تصدی مشمولان قانون است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- تسریع در تصویب آیین‌نامه ماده (۱۷)،
- تعیین مصادیق اقدامات حمایتی در آیین‌نامه ماده (۱۷) قانون حمایت از حقوق معلولان،
- ایجاد ردیف بودجه فصل مسکن ذیل فصل رفاه در قانین بودجه سالیانه،
- اصلاح بانک اطلاعات مسکن حمایتی در سازمان بهزیستی کشور و وزارت راه و شهرسازی،
- ادغام مواد (۱۷) و (۱۸) به‌نحوی‌که ماده (۱۸) در قالب یک تبصره ذیل ماده (۱۷) قرار گیرد (با هدف رفع ابهام از مصادیق اقدامات حمایتی از تولیدکنندگان مسکن و جامعه هدف مواد (۱۷) و (۱۸) قانون)،
- تعیین تکلیف و تسریع در پرداخت تسهیلات موضوع ماده (۱۷) برای افراد دارای معلولیت،
- تعیین تکلیف نرخ سود سازندگان موضوع ماده (۱۷) و تعیین سازوکار پرداخت آن،
- تهیه بانک اطلاعاتی منتفعین از اقدامات حمایتی و تسهیلات سازندگان موضوع ماده (۱۷)،
- تعیین سازوکار نظارتی و تنبیهی بر تمرد از اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان،
- ارزیابی کمیته هماهنگی و نظارت بر قانون حمایت از حقوق معلولان درخصوص وظایف نظارتی و بررسی چالش‌ها و موانع موجود در جهت تحقق این تکلیف،
- تدوین برنامه جامع مسکن حمایتی با مشارکت کلیه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و نهادهای حاکمیتی ارائه‌دهنده خدمت،
- ارزیابی دقیق عملکرد کلیه طرح‌ها و اقدامات انجام شده ذیل عنوان «تأمین مسکن خانوارهای دارای حداقل دو فرد دارای معلولیت» و بررسی چالش‌ها و موانع آن.



ارزیابی عملکرد مراکز مهر خانواده از منظر پیشگیری و کاهش آسیب‌های ناشی از طلاق

۲۰۲۴
۱۴۰۲/۰۸/۲۰
دفتر مطالعات اجتماعی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20214

بیان/شرح مسئله

نهاد خانواده در دهه‌های اخیر در معرض آسیب‌هایی همچون جدایی و طلاق بوده است. طلاق به‌مثابه فرایندی تمام نشدنی برای زوجین جدا شده و به‌ویژه فرزندان، می‌تواند همراه با آسیب‌های بعدی باشد. کودکان از قبل از وقوع طلاق درگیر این فرایند می‌شوند و تا پایان عمر تحت تأثیر آن هستند. ازاین‌رو، ایجاد سازوکارهایی به‌منظور بهبود ارتباط والدین با فرزندان و حمایت از این دسته از کودکان، ضروری است. مبتنی‌بر چنین شرایطی، قانونگذار به‌منظور حمایت از فرزندان طلاق، راه‌اندازی سازوکار مناسب برای ملاقات والدین با طفل (در عمل مراکز مهر خانواده) را در تبصره ماده «۴۱» قانون حمایت از خانواده (۱۳۹۳) پیش‌بینی کرده است. ازجمله اهداف این مراکز، تلاش برای ایجاد سازش در مراحل بعد از طلاق، فراهم‌کردن مکانی امن برای ملاقات والدین با طفل و کاهش آسیب‌های ناشی از طلاق است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

قوه قضائیه از سال ۱۳۹۵ با مشارکت دستگاه‌های دیگر شروع به راه‌اندازی این مراکز نموده که براساس گزارش‌های موجود تا پایان سال ۱۴۰۲ تعداد ۲۰۵ مرکز مهر خانواده در کشور راه‌اندازی شده است. اقدامات انجام شده این مراکز در دو حوزه خدمات مربوط به فرزندان طلاق و خدمات مشاوره و صلح و سازش برای والدین بوده و تعداد ملاقات‌های انجام شده تا پایان سال ۱۴۰۲ برابر با ۴۵۶۱۵۸ مورد است. همچنین تا پایان همین سال ۴۱۵۸ مورد گزارش کودک تنظیم شده و در زمینه والدین نیز، ۳۴۱۳ مورد صلح و سازش و ۲۳۷۹ مورد مشاوره قبل از ازدواج مجدد انجام شده است.

مراکز مهر خانواده توانسته‌اند محیطی امن همراه با برخی از خدمات مددکاری اجتماعی و مشاوره را برای فرزندان طلاق به‌همراه والدین آنان فراهم آورند. تشکیل پرونده‌های فرزندپروری مشترک، آموزش والدین، تنظیم گزارش کودک و ایجاد صلح و سازش در میان زوجین متقاضی طلاق، مواردی از خدمات این مراکز هستند. درمجموع ایده مراکز مهر خانواده به‌منظور فراهم‌کردن مکانی امن برای ملاقات و کاهش آسیب‌های ناشی از طلاق، ایده‌ای نوآورانه و اثربخش است. اگر شرایط مناسب برای این مراکز فراهم شود و آنها به نهاد حضانت ارتقا یابند، می‌توانند یکی از نقاط عطف در حکمرانی آسیب‌های اجتماعی از منظر پیشگیری و کاهش آسیب باشند، چراکه متمرکز بر فرزندان طلاق و حتی والدین آنها به‌مثابه یکی از گروه‌های در معرض خطر هستند. این مراکز به‌رغم اهمیت‌شان، در حال حاضر با چالش‌هایی مواجه بوده که اثربخشی آنها را تحت تأثیر قرار داده است. اهم این چالش‌ها عبارتند از:

- تقلیل نهاد حضانت به مرکز ملاقات والدین با طفل در قانون حمایت از خانواده و محدودکردن جامعه هدف این مراکز به اطفال: تبصره ماده (۴۱) قانون حمایت از خانواده (۱۳۹۱) ایجاد سازوکار مناسب برای ملاقات والدین با طفل را پیشنهاد کرده است؛ درحالی‌که ملاقات والدین با طفل به‌دلیل دامنه سنی محدود اطفال همه فرزندان طلاق را پوشش نمی‌دهد. همچنین تقلیل این مراکز به مراکز ملاقات والدین با طفل سازوکار مؤثری به‌منظور تحقق اهدافی همچون ایجاد سازش در مراحل بعد از طلاق و پیشگیری و کاهش آسیب‌های ناشی از طلاق نمی‌باشند؛
- محدودیت در تخصیص بودجه به‌منظور راهبری مراکز: این محدودیت راهبری و ادامه کار این مراکز را با چالش مواجه کرده است؛
- نامناسب بودن زیرساخت‌های فیزیکی مراکز برای ملاقات فرزندان و ارائه خدمات

و عدم همکاری مناسب دستگاه‌های همکار در این زمینه؛

- فقدان ارتباط بین کارشناسان متخصص و قضات در برخی از مراکز؛
- عدم جذب و استقرار کارشناسان متخصص در حوزه طلاق و فرزندپروری بعد از طلاق در این مراکز به‌صورت ثابت، به‌کارگرفتن نیروی غیرمتخصص و عدم آموزش نیروهای موجود؛
- عدم همکاری نیروی انتظامی جهت استقرار مأمور به‌منظور تأمین امنیت این مراکز و به خطر افتادن امنیت کارکنان؛
- دانش اندک برخی از قضات در زمینه رشد کودک و مسائل روان‌شناختی مرتبط، آشنا نبودن برخی از آنها با مراکز مهر خانواده، عدم آموزش آنان در این زمینه و لذا صدور احکامی که ممکن است متناسب با مصلحت طفل نباشد؛
- غفلت از والدین در مراکز مهر خانواده درحالی‌که زوجینی که طلاق گرفته‌اند نیز به مساعدت‌های تخصصی نیاز دارند؛
- فراگیر نبودن مراکز و نبود مداخلات جامع و فراگیر در مراکز موجود به‌منظور کاهش آسیب‌های ناشی از طلاق.

درمجموع، مراکز مهر خانواده در حال حاضر بیشتر مکانی امن برای ملاقات با طفل هستند تا نهادی مؤثر برای مداخله به‌منظور رشد مناسب فرزندان و پیشگیری از آسیب‌های ناشی از طلاق. این مکان امن هم در همه مناطق کشور فراهم نشده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی‌های به‌عمل آمده، موارد زیر به‌منظور تقویت مراکز مهر خانواده پیشنهاد می‌شود. گفتنی است که طلاق فرایندی تمام نشدنی بوده و کودکان قبل از وقوع طلاق رسمی درگیر این فرایند می‌شوند و تا پایان عمر تحت تأثیر آن هستند. آنچه اهمیت دارد این است که کودکان حق دارند با والدین خود در ارتباط باشند و از حمایت‌های آنها برخوردار شوند و به مراقبت‌های طولانی‌مدت نیاز دارند. به این معنا که کودکان طلاق تا پایان ۱۸ سالگی نیازمند دریافت خدمات تخصصی خواهند بود. بر این مبنا پیشنهادها در این خصوص عبارتند از:

- اصلاح قوانین موجود با تأکید بر محورهایی همچون اصلاح سازوکار مناسب به‌منظور ملاقات والدین با طفل به نهاد حضانت، گسترش شمول جامعه هدف مراکز مهر خانواده به همه کودکان و تهیه و تصویب آیین‌نامه مستقل مراکز مهر خانواده و پروتکل‌های اجرایی آن؛
- راه‌اندازی مراکز مهر خانواده در سایر استان‌ها و شهرستان‌های کشور برمبنای اولویت‌ها و نیازها؛
- ارتقای اعتبارات مراکز مهر خانواده از محل اعتبارات قوه قضائیه، سازمان بهزیستی و شورای اجتماعی کشور به‌صورت مصوب و مستمر متناسب با حجم مداخلات استان‌ها؛
- اصلاح ماده (۶۸) آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از خانواده (۱۳۹۳) به‌منظور اضافه‌کردن دستگاه‌های دیگر؛
- استفاده از ظرفیت‌های ماده‌های (۴۳) و (۴۵) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان (۱۳۹۹) به‌منظور همکاری والدین درخصوص تسهیل فرایند ملاقات با هماهنگی رؤسای دادگاه‌های خانواده و قضات در احکام صادره؛
- طراحی سامانه محرمانه ارسال گزارش‌ها و صورت‌جلسه‌های تنظیمی ازسوی مراکز مهر خانواده به دادگاه‌های خانواده توسط معاونت اجتماعی پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه؛
- اختصاص نیروی ثابت مددکار اجتماعی و مشاور در مراکز مهر خانواده با اولویت مراکز استان‌ها و شهرستان‌های با تعداد فرزندان طلاق بیشتر و توانمندسازی نیروی انسانی موجود؛
- توجه به زوجین جدا شده و فراهم کردن مساعدت‌های تخصصی برای آنها؛
- آموزش و توانمندسازی قضات دادگاه‌های خانواده در زمینه مسائل مرتبط با رشد کودک و مراکز مهر خانواده؛
- تعریف رویکردهایی نظیر مددکاری اجتماعی کار با خانواده و بسته‌های مداخلاتی کارآزمایی شده نظیر فرزندپروری مشترک بعد از طلاق در پروتکل‌های مراکز مهر خانواده.

درنهایت، لازم است در نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد) توجه ویژه‌ای به کودکان طلاق به‌مثابه یکی از گروه‌های در معرض خطر شود و سازمان صدا و سیما مطابق با وظایف قانونی‌اش مبنی‌بر آشناکردن جامعه با حقوق کودکان و اصلاح قضاوت‌های کلیشه‌ای جامعه در مورد فرزندان طلاق، محتوای چندرسانه‌ای تولید کند.



بررسی نقش و جایگاه شوراهای کار در نظام تصمیم‌گیری واحدهای کاری درکشورهای منتخب و مقایسه آن با شوراهای اسلامی کار در ایران

۱۴۰۳/۰۸/۲۲ ۲۰۲۴۸
دفتر مطالعات اجتماعی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20238

بیان/شرح مسئله

در قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار مصوب ۱۳۶۳، مواد مختلفی ناظر بر نقش شوراها در محیط کار و حیطه اختیارات این نهاد تعریف شده که مهم‌ترین آن، ماده (۱۹) این قانون است. براساس این ماده، نقش شوراهای اسلامی کار فقط شأن مشورتی دانسته شده و سازوکارهای مربوط به نظام «تصمیم‌گیری مشترک» در آن لحاظ نشده است.

حتی موضوع‌هایی مانند «اتخاذ تدابیر برای پیشگیری از حوادث و بیماری‌های ناشی از کار»، «موعد و محل و نحوه پرداخت مزد یا مزایا»، «تنظیم برنامه و سازماندهی خدمات اجتماعی مربوط به واحد کاری»، «ترتیب استفاده فردی یا جمعی کارکنان از انواع مرخصی» و... که در بسیاری از کشورهای جهان با الگوهای نظام تصمیم‌گیری مشترک، تعیین تکلیف می‌شوند، وفق ماده (۱۹) این قانون، با تصمیم مدیریت و فقط با اخذ نظر مشورتی شوراها تعیین می‌شوند.

ازسوی دیگر، مصونیت نمایندگان شوراهای اسلامی کار نیز همواره مسئله‌ای چالشی برای نمایندگان شورا بوده است. طرح‌های مختلفی نیز که در سال‌های اخیر به‌منظور اصلاح فرایند مصونیت‌بخشی به نمایندگان شورا در قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته، به‌دلیل نقض قاعده تسلیط، بی‌سرانجام باقی مانده‌است. این وضعیت به‌طور طبیعی موجب افت کیفیت نمایندگی ازسوی کارگران در محیط‌های کاری شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی روند سیاستگذاری در کشورهای مختلف نشان می‌دهد استقرار نظام «تصمیم‌گیری مشترک» در سطح واحدهای کاری و سهیم شدن قاعده‌مند کارکنان در اداره و مدیریت محل کار، مزایای ویژه‌ای دارد که مدیریت و پرسنل واحدهای مربوطه از آن منتفع می‌شوند و خیر جمعی را رقم می‌زند. برخی از مهم‌ترین این مزایا عبارتند از:

- بسترسازی مناسب برای توزیع عادلانه ثروت و ارزش اضافه،
- ارتقای عملکرد اقتصادی و بهره‌وری شرکت‌ها،
- ممانعت از شکل‌گیری سلطه و انقیاد در رابطه کارگر - کارفرما،
- مدیریت تضاد و پیشگیری از اعتصاب‌های مختلف کارگری و همکاری و هماهنگی بیشتر کارگران با سهامداران،
- ارتقای کیفی شفافیت و سازوکارهای نظارتی در فرایندهای تصمیم‌گیری در واحدهای کاری،
- کاهش محسوس گرایش شاغلان فقیر و کارگران به ایده‌های پوپولیست و عوام‌فریبانه.

به‌این‌ترتیب، استقرار نظام «تصمیم‌گیری مشترک» در واحدهای کاری، علاوه‌بر تأمین

رضایت نیروی انسانی، به افزایش بهره‌وری واحدهای کاری نیز کمک چشمگیری می‌کند. ازاین‌رو، یکی از اهداف مهم سازمان بین‌المللی کار در سال‌های اخیر، تلاش برای ارتقای نقش کارکنان در تصمیم‌گیری‌های واحدهای کاری بوده است. نتایج مطالعات گوناگون نیز نشان می‌دهد کشورهایی که کارگران در آنها از نقش پررنگ‌تری در حوزه تصمیم‌گیری برخوردار بوده‌اند، در قیاس با کشورهایی که چنین حقوقی ندارند، به‌لحاظ شاخص رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد، به‌طور میانگین در جایگاه بهتری قرار دارند.

یکی از الزامات مهم به‌منظور ارتقای جایگاه شوراهای کار و تثبیت نظام تصمیم‌گیری مشترک در کشورهای مختلف، تعریف سازوکارهای مناسب به‌منظور مصونیت‌بخشی به نمایندگان شوراها بوده است. این سازوکارها به‌خصوص در فرایند تمدید قرارداد، اخراج، انتقال و جابه‌جایی نمایندگان شوراها و همچنین در تنظیم اولیه قراردادهای آنان خود را نشان می‌دهد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- اصلاح قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار (به‌خصوص ماده (۱۹)) با رویکرد ارتقای نقش شورا از شأن مشورتی و تعریف آن به‌عنوان یکی از اضلاع تصمیم‌گیری در محیط کار (برای شوراهای اسلامی کار در قانون فوق، عمدتاً شأن مشورتی در نظر گرفته شده است. این شأن با اتکا به ظرفیت مواد (۱۳۹) و (۱۴۰) قانون کار و با الهام از تجارب سایر کشورها در اصلاح سازوکارهای تصمیم‌گیری در محیط کار، می‌تواند به شأن تصمیم‌گیری ارتقا یابد).
- استفاده از ظرفیت فصل هفتم قانون کار (به‌خصوص مواد (۱۳۹) و (۱۴۰) برای تغییر تدریجی الگوی اداره شرکت‌ها، از الگوی سهام‌دارمحوری به ذی‌نفع‌محوری (با این رویکرد، بسته به ماهیت مسائل، سازوکار تصمیم‌گیری به‌گونه‌ای طراحی می‌شود که تمام ذی‌نفعان (اعم از سهام‌داران، مدیران، کارگران، مصرف‌کنندگان) در فرایند تصمیم‌گیری شرکت کنند).
- اصلاح سازوکارهای مصونیت‌بخشی به نمایندگان شوراهای اسلامی کار با بازنگری در فصل ششم قانون کار و الحاق موادی به قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار در همین راستا (مصونیت‌بخشی به نمایندگان شوراها به‌خصوص در فرایند تمدید قرارداد، اخراج، انتقال و جابه‌جایی نمایندگان شوراها).



مردم‌سالاری مشارکتی در سطح محلی: مبانی و روش‌ها

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20180

۲۰۱۸۰
۱۴۰۲/۰۸/۱۵
دفتر مطالعات سیاسی

بیان/شرح مسئله

در مردم‌سالاری نمایندگی؛ شهروندان می‌توانند از طریق حق رأی همگانی بر فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاستگذاری تأثیر داشته باشند. مشارکت شهروندان در انتخابات برای تعیین نمایندگان در هر تعریفی از مردم‌سالاری یک بخش ضروری محسوب می‌شود. بااین‌حال نامزدها و احزاب سیاسی به میزان اندکی برنامه‌های خود را برای پس از به قدرت رسیدن به‌طور روشن و شفاف بیان می‌کنند. در بسیاری از کشورها نیز به‌ندرت به وعده‌های داده‌شده در طول رقابت‌های انتخاباتی عمل می‌شود.

ازاین‌رو دمکراسی نمایندگی همواره با چالش‌هایی ازجمله کاهش اعتماد، عدم حضور مردم در انتخابات و تقلیل مقبولیت سیستم سیاسی، عدم آینده‌نگری و ترجیح سیاست‌های کوتاه‌مدت متناسب با دوره نمایندگی و افزایش ناامیدی از امور سیاسی روبه‌رو است. تا زمانی‌که تنها راه مشارکت شهروندان، رأی دادن است، دمکراسی حداقلی و شکننده خواهد بود. این مسئله به‌ویژه در سطح محلی به‌عنوان اولین سطح تماس مردم با سیستم حکمرانی حائز اهمیت است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

افزایش اعتماد به دولت و نهادهای مردم‌سالاری از طریق اعطای نقش مؤثرتر به شهروندان در فرایند حکمرانی حاصل می‌شود. سازوکارهای مشارکت شهروندان را می‌توان به دو دسته کلی «حق رأی» و «حق اظهارنظر» تقسیم کرد. حق رأی پاسداشت حقوق ملت در اداره امور و صیانت از حق حاکمیت مردم است. مشارکت از حیث «حق اظهارنظر» نیز در جایی اتفاق می‌افتد که مردم از قدرت تأثیرگذاری بر اتخاذ، پیاده‌سازی، نظارت و ارزیابی تصمیمات مرتبط با مسائل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برخوردار باشند و همچنین بتوانند پاسخ‌گویی مقامات را مطالبه کنند.

در دنیای امروز که مردم یک جامعه خواهان شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر از طرف مقامات هستند، بسیار مهم است که دولت‌ها در کنار انتخابات، ابزارهایی را توسعه دهند که نیازهای فزاینده را برآورده و روش‌های مکملی را برای مشارکت فراهم کنند تا صدای شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری بهتر و بیشتر شنیده شود. هدف به‌هیچ‌وجه این نیست که روش‌های مشارکتی جایگزین دمکراسی نمایندگی شوند، بلکه قرار است

مکمل باشند و از آنها به‌عنوان ابزار مفیدی برای استحکام بیشتر فرایند سیاستگذاری استفاده شود.

در بسیاری از نظام‌های سیاسی به‌دلیل تأکید بر اصلاحات در سطح ملی (مانند اصلاح یا تأسیس نهادها و فرایندهای سیاسی جدید، انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس) بهبود حکمرانی در سطح محلی کمتر مورد توجه بوده است. درصورتی‌که تسهیل مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها پایه و اساس مردم‌سالاری محلی محسوب می‌شود. حکمرانی محلی با مشارکت معنادار و قدرتمند شهروندان، اولین حلقه مردم‌سالاری را شکل می‌دهد.

موضوع حائز اهمیت آن است که هرچند در ابتدا برای تمرکززدایی انتقال منابع و وظایف جهت بهبود نتایج مدیریتی و ارائه خدمات مورد توجه قرار گرفت، اما به‌مرور تغییری در این فرایند رخ داد و رابطه دولت و شهروندان در کانون تمرکززدایی قرار گرفت. در حال حاضر توانمندسازی و مشارکت شهروندان یکی از ارکان موفقیت تمرکززدایی محسوب می‌شود. پتانسیل تمرکززدایی در زمینه مشارکت بیشتر مردمی از طریق انتخابات محلی و ایجاد فرصت جهت مداخله در تصمیم‌گیری عمومی، نقش کلیدی در حرکت به سمت تمرکززدایی داشته است.

اگر فرایندهای مشارکتی به‌طور مؤثر اجرا شوند، سیاستگذاران می‌توانند تصمیمات دشواری را در مورد مشکلات چالش‌برانگیز اتخاذ کنند و اعتماد بین شهروندان و دولت را افزایش دهند. فرایندهای مشارکتی فرصتی را برای رسیدن به راه‌حل‌های بهتر فراهم می‌کنند. زیرا از خرد جمعی و تنوع شناختی و دانشی بهره می‌برند. همچنین فرایندهای مشارکتی می‌توانند باعث شوند که تصمیمات عمومی توسط افراد بیشتری مورد حمایت قرار گیرند. زیرا مردم به تصمیم اتخاذشده توسط افراد معمولی بیشتر از تصمیم اتخاذشده توسط دولت پشت درب‌های بسته اعتماد می‌کنند. علاوه‌بر این، فرایندهای مشارکتی به افزایش سطح دانش مشارکت‌کنندگان در مورد مسائل، ایجاد ظرفیت اجتماعی و کارآمدی سیاسی کمک می‌کنند.

فرایندهای مشارکتی بخش وسیع‌تری از جامعه را دربر می‌گیرند و تصویر جامع‌تری از مشکل سیاستی ارائه می‌دهند. درواقع فرایندهای مشورتی با فراهم کردن فرصت برای گروه‌های متنوع‌تر مردمی می‌توانند باعث شوند که افراد بیشتری در فرایند تصمیم‌گیری عمومی دخالت داده شوند. اگرچه تصمیم‌گیری جمعی می‌تواند دشوار، پیچیده، وقت‌گیر و گاهی بسیار سخت باشد، زمانی که تصمیمات براساس اجماع حاصل شد با پذیرش گسترده‌تری ازسوی جامعه مواجه می‌شوند.

درباره الگوهای مشارکت در سطح محلی می‌توان به رویکردهای جمع‌آوری و انتشار اطلاعات، مشاوره عمومی، تصمیم‌گیری و ثبت شکایات اشاره کرد. شایان‌ذکر است انتخاب مناسب‌ترین شیوه و الگوی مشارکتی بستگی به مسئله یا مشکل سیاستی دارد که در دستور کار مقامات محلی قرار گرفته است. هر اندازه سؤال سیاسی پیچیده‌تر و پیامدهای آن گسترده‌تر باشد، پیشنهادهای دقیق‌تر مورد نیاز خواهد بود و بنابراین، یک فرایند مشارکتی دقیق‌تر کاربردی‌تر است. موارد مهم دیگری که باید مدنظر قرار گیرند، عبارتند از: زمان و منابع در دسترس و حوزه سیاستی. به‌طورکلی، تمام شیوه‌ها و الگوها دارای مزایا و معایبی هستند که باید در زمان انتخاب مدنظر قرار گیرند.

ارزیابی فرایندهای مشارکتی به‌عنوان عنصر اساسی یک سیاستگذاری تجویز و توصیه می‌شود. ارزیابی به‌موقع اعتماد سیاستگذاران، عموم مردم و ذی‌نفعان را به هر توصیه‌ای که توسط یک‌نهاد ارائه می‌شود، تقویت می‌کند؛ زیرا می‌تواند سطح کیفیت، استحکام و بی‌طرفی فرایند مشارکتی را نشان دهد.

در اندیشه سیاسی اسلام مبتنی‌بر مبانی فقهی نظریه عدل الهی و اصول رضایت عامه، مقدمه واجب و نظارت و مراقبت مشارکت مردم در عرصه امرالناس از طریق سازوکارهای شورا و امر به معروف و نهی از منکر پیش‌بینی شده است. تأسیس و تداوم نظام جمهوری اسلامی ایران نیز مبتنی‌بر مشارکت و حضور گسترده مردم بوده است. وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، تعیین نوع سیستم سیاسی در فروردین ۱۳۵۸، برگزاری انتخابات مجلس خبرگان قانون اساسی در مردادماه سال ۱۳۵۸ و تصویب نهایی قانون اساسی در همان سال با مشارکت مردم رخ داده است. در واقع نظام مردم‌سالاری دینی در ایران مبتنی‌بر دو پایه مشروعیت الهی و مقبولیت مردمی شکل گرفته است. در اصول متعدد قانون اساسی به عنوان مهم‌ترین سند حقوقی- سیاسی کشور نیز بر دین‌محوری و مشارکت مردمی(مستقیم یا غیرمستقیم و از طریق مردم‌سالاری نمایندگی) در اداره امور کشور تأکید شده است. مهم‌ترین نهادی که در راستای تسهیل مشارکت مردم در سطح محلی و در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان شوراهای پایه می‌باشند که اصل هفتم قانون اساسی در کنار مجلس شورای اسلامی از آنها به عنوان «ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور» یاد می‌کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ارائه کارآمد خدمات و حل‌وفصل چالش‌ها و مشکلات نیازمند همکاری دولت و جامعه است. به عبارت بهتر حکمرانی کارآمد منوط به آن است که محدودیت‌های اقدام دولت و نیز قدرت و چابکی نهفته در جامعه تصدیق شوند. افزایش روزافزون نشانه‌هایی که دلالت بر افول اصلی‌ترین ابزارهای مردم‌سالاری نمایندگی دارند ـ از دو منظر ظرفیت برای جلب مشارکت و ایجاد اعتماد به تصمیمات دولت ـ شدیداً احساس می‌شود که ضروری است از طریق ایجاد فرصت مشارکت در ساختار مردم‌سالاری نمایندگی تجدیدنظر شود. توسعه بیشتر دمکراسی مستلزم دمکراسی‌سازی مضاعف به‌معنای دمکراتیک شدن دولت و جامعه است. زیرا آنها یکدیگر را حمایت، امکان‌پذیر (به این معنا که هیچ‌کدام از آنها بدون دیگری وجود نخواهند داشت) و همچنین محدود می‌کنند.

- نهادینه شدن فرایندهای مشورتی در چرخه سیاستگذاری و فرایندهای تصمیم‌گیری باعث می‌شود که دولت‌ها بتوانند تصمیمات دشواری را اتخاذ کنند. نهادینه شدن به‌واسطه تضمین یادگیری و تجربه جمعی باعث بهبود فرایند حکمرانی می‌شود و به‌طور بالقوه از طریق فراهم کردن فرصت برای افراد بیشتر جهت مشارکت در تصمیمات عمومی باعث افزایش اعتماد به دولت، تقویت و غنای دمکراسی جامعه شود.
- ارزیابی‌های مستقل جهت سنجش فرایند و خروجی یک شیوه مشارکتی توصیه می‌شود. البته ممکن است به‌دلیل محدودیت‌های زمانی و بودجه‌ای امکان‌پذیر یا مناسب نباشد.

در چنین مواردی، ارزیابی در قالب گزارش توسط خود اعضا یا سازمان‌دهندگان یک فرایند مشورتی نیز می‌تواند اقدام مفیدی برای یادگیری باشد. ارزیابی به‌موقع و دقیق، اعتماد سیاستگذاران، مردم و ذی‌نفعان را نسبت به توصیه‌هایی که توسط یک‌نهاد مشارکتی تهیه‌شده است، تقویت می‌کند. زیرا می‌تواند کیفیت و دقت لازم در تولید آنها را نشان دهد.



مردم‌سالاری مشارکتی در سطح محلی :
پیش‌بینی ترتیبات نهادی و پیشنهادهایی برای ایران

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20188

۲۰۱۸۸
۱۴۰۳/۰۸/۱۴
دفتر مطالعات سیاسی

بیان/شرح مسئله

در مردم‌سالاری‌های جدید در کنار اهمیت «ماهیت نمایندگی دولت» بر تسهیل «مشارکت مستقیم شهروندان در فعالیت‌های روزمره دولت» نیز تأکید می‌شود. در نظام مردم‌سالاری اثربخش و کارآمد باید امکان مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری فراهم باشد. این امر شفافیت را افزایش می‌دهد و مقامات دولتی را در قبال تصمیمات پاسخ‌گوتر می‌کند.

در سطح محلی نیز موفقیت تمرکززدایی زمانی حاصل می‌شود که در چارچوب مردم‌سالاری، دولت به مردم نزدیک‌تر شود.

در ایران از زمان انقلاب مشروطه اقداماتی در راستای تفکیک قوا، تمرکززدایی و تکوین کانون‌های اقتدار در سطوح ملی و محلی مانند انجمن‌های بلدیه صورت گرفت؛ اما با پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی در سال ۱۳۵۷ و استقرار نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، فصل نوینی در تاریخ اداری گشوده شد و تشکیل شوراهای محلی مورد توجه جدی قرار گرفت.

فلسفه وجودی تشکیل شوراها، فراهم ساختن امکان مشارکت اقشار و لایه‌های مختلف جامعه در اداره امور محلی و دخیل دانستن رأی و نظر آنها در فرایندهای اداری محل است، اما با بررسی ۶ دوره‌ای که از عمر شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران می‌گذرد، می‌توان گفت که شوراها موفقیت چندانی در تسهیل مشارکت مردم در فرایند سیاستگذاری در سطح محلی نداشته‌اند و بعد از انتخاب اعضای شوراهای اسلامی ارتباط چندانی بین آنها و مردم برقرار نیست.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

- نهادینه شدن روش‌های مشارکتی در فرایند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری موجب می‌شود از پتانسیل رسیدگی به برخی از چالش‌های دمکراتیک مانند اعطای حق اظهارنظر و عاملیت بیشتر به طیف وسیع‌تری از شهروندان، احیای اعتماد به دولت و رسیدن به یک فرایند تصمیم‌گیری مشروع‌تر و اثربخش‌تر برخوردار باشند.
- فرایندهای مشارکتی باید تمام کسانی که تحت تأثیر یک تصمیم قرار می‌گیرند را دربر گیرند و به وضعیت و مقام اجتماعی شرکت‌کنندگان توجهی نداشته باشند. زمانی که صرفاً تعداد محدودی از شهروندان یا یک گروه اجتماعی- اقتصادی خاص بر تصمیم‌گیری تسلط و غلبه دارند، گستره مشارکت محدود است.

همچنین وقتی مشارکت صرفاً به‌عنوان مشروعیت‌بخشی به تصمیمات اتخاذ شده قبلی مورد استفاده قرار می‌گیرد پیامد و نتیجه مطلوب به همراه نخواهد داشت.

- نهادینه کردن فرایندهای مشارکتی بستگی به زمینه، هدف و فرایند دارد. به‌طورکلی سه روش برای نهادینه‌سازی باید مورد توجه قرار گیرند که عبارتند از: استقرار ساختار دائمی یا مداوم برای فرایند مشارکتی، ایجاد الزامات برای مقامات جهت سامان‌دهی فرایندهای مشارکتی تحت شرایط خاص و ایجاد قوانینی که به شهروندان اجازه می‌دهد در یک مورد خاص، فرایند مشارکتی را مطالبه کنند.

انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ بر پایه مشارکت گسترده مردم شکل گرفت و نظام سیاسی برآمده از انقلاب اسلامی مبتنی‌بر مردم‌سالاری دینی تأکید فراوانی بر مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف داشته است. یکی از مهم‌ترین نهادهایی که در نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای تمرکززدایی و مشارکت مردم محلی در اداره امور تشکیل‌شده است، شوراهای اسلامی شهر و روستا هستند. در نظام جمهوری اسلامی ایران مطابق قانون اساسی، شوراهای اسلامی از ارکان اداره امور کشور بوده و از سطح روستا تا استان و ملی برمبنای انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم مردم تشکیل می‌شوند.

- با وجود اهمیت نقش مشارکت در تمرکززدایی، اما قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران زمینه جدی برای مشارکت مردم در مدیریت امور شهر و روستاهای کشور پیش‌بینی نکرده است.

به عبارت بهتر بعد از اینکه مردم از حق رأی خود در انتخابات شوراهای اسلامی بهره برده و اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا انتخاب و شوراهای اسلامی تشکیل شدند تقریباً در چهار سالی که شوراهای اسلامی مسئول هستند مردم قدرت نقش‌آفرینی چندانی در امور ندارند و درصورتی‌که خواهان اظهارنظر درباره عملکرد شوراهای اسلامی هستند یا متناسب با نیازها، خواسته‌ها و مشکلات در پی طرح مسائل باشند سازوکاری وجود ندارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برقراری ترتیبات نهادی در سطح محلی برای ایجاد و گسترش شیوه‌های مشارکتی در فرایند سیاستگذاری مستلزم آن است که تغییراتی در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به‌وجود آید. ازجمله این الزامات سیاستی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

شفافیت: علنی شدن جلسات شوراهای اسلامی و امکان دسترسی عموم مردم به مشروح مذاکرات و مباحث صورت گرفته بین اعضای شوراست. ضرورت دارد زمینه برای حضور رسانه‌های جمعی و محلی در جلسات شوراها فراهم شود. جلسات رسیدگی و تصمیم‌گیری قابل‌دسترسی و مشاهده به‌صورت برخط یا استماع به‌صورت زنده باشد.

ارتقای نهاد محلی به‌عنوان تصمیم گیر: ضرورت دارد نهاد شوراهای اسلامی به یک نهاد تصمیم گیر برای مدیریت شهری ارتقا یابد. اعطای قدرت و اختیارات کافی به نهاد محلی باید به‌گونه‌ای باشد که بتواند مسئولیت‌های خویش را به‌صورت اثربخش انجام دهد. به عبارتی بهتر تمرکززدایی واقعی مستلزم تفویض و واگذاری حقیقی قدرت است و نه صرفاً تقسیم ظاهری وظایف قدرت مرکزی. صرفاً در این‌صورت است که مردم اشتیاق خواهند داشت تا در رویدادهای مشارکتی حضور داشته باشند.

ترسیم و تحکیم سلسله‌مراتب نظام شورایی: در سلسله‌مراتب شوراهای اسلامی به شوراهای محله توجه شود و زمینه برای تشکیل آنها فراهم شود تا ارتباط نظام‌مند و منسجمی بین اعضای شورا و مردم برقرار گردد.

انعطاف در به‌کارگیری روش‌های مشارکتی: برای تمام روستاها و شهرهای کشور، روش‌های واحد و یکسانی را نمی‌توان پیشنهاد داد. طبیعتاً ممکن است با توجه به عواملی مانند فرهنگ

سیاسی، میزان جمعیت و ... از روش‌های مختلف و متفاوتی برای مشارکت مردم در فرایندهای سیاستگذاری بهره گرفت. به‌طورکلی مراتب مشارکت مردم در مدیریت امور شهری را می‌توان به چهار سطح مختلف تقسیم کرد:

ارائه اطلاعات: اولین سطح از مشارکت که می‌تواند در فرایند درگیر شدن مردم در فرایند سیاستگذاری در مدیریت شهری در نظر گرفت ارائه اطلاعات است.

ارائه اطلاعات با توجه به امکانات شورای شهر و روستا می‌تواند به‌صورت انجمنی و گردهمایی یا الکترونیکی باشد. حق دسترسی به اطلاعات درباره مصوبات، مشروح مذاکرات، هزینه‌ها و درآمدها، حضوروغیاب اعضا، شفافیت رأی، امکان حضور شهروندان در جلسات، گزارش‌دهی مستمر و مداوم و پخش برخط جلسات ازجمله این موارد است.

مشاوره: در راستای ارتقای نقش مردم در مدیریت امور شهر و روستا هنگام وضع یک مصوبه، سؤال یا تحقیق و تفحص باید از روش‌های مختلف چون انجام نظرسنجی، استماع عمومی و ... بهره گرفت تا نظر مشورتی مردم اخذ شود تا در تصویب یا رد مصوبات و ارزیابی عملکرد تأثیرگذار باشد.

سازوکار ثبت شکایت: ضرورت دارد سازوکاری برای بیان انتقادات یا شکایات نسبت به مقامات یا تصمیمات محلی ایجاد و توسعه یابد تا اگر افراد و گروه‌های اجتماعی درباره سیاست‌ها یا فعالیت مسئولان نگرانی‌هایی دارند بتوانند دغدغه‌ها و نگرانی‌ها خود را به‌آسانی مطرح سازند. ازجمله این روش‌ها می‌توان به مکانیسم ثبت شکایت و دادخواست عمومی اشاره داشت. در صورت طرح شکایت یا دادخواست، نهادهای مرتبط با مدیریت محلی باید موارد را بررسی کنند و طبق ضرب‌الاجل تعیین‌شده به آنها پاسخ دهند. برای این امر می‌توان از پلتفرم‌های آنلاین برای سازوکار ثبت شکایات بهره برد تا امکان دسترسی از طریق وب یا اپلیکیشن موبایلی وجود داشته باشد.

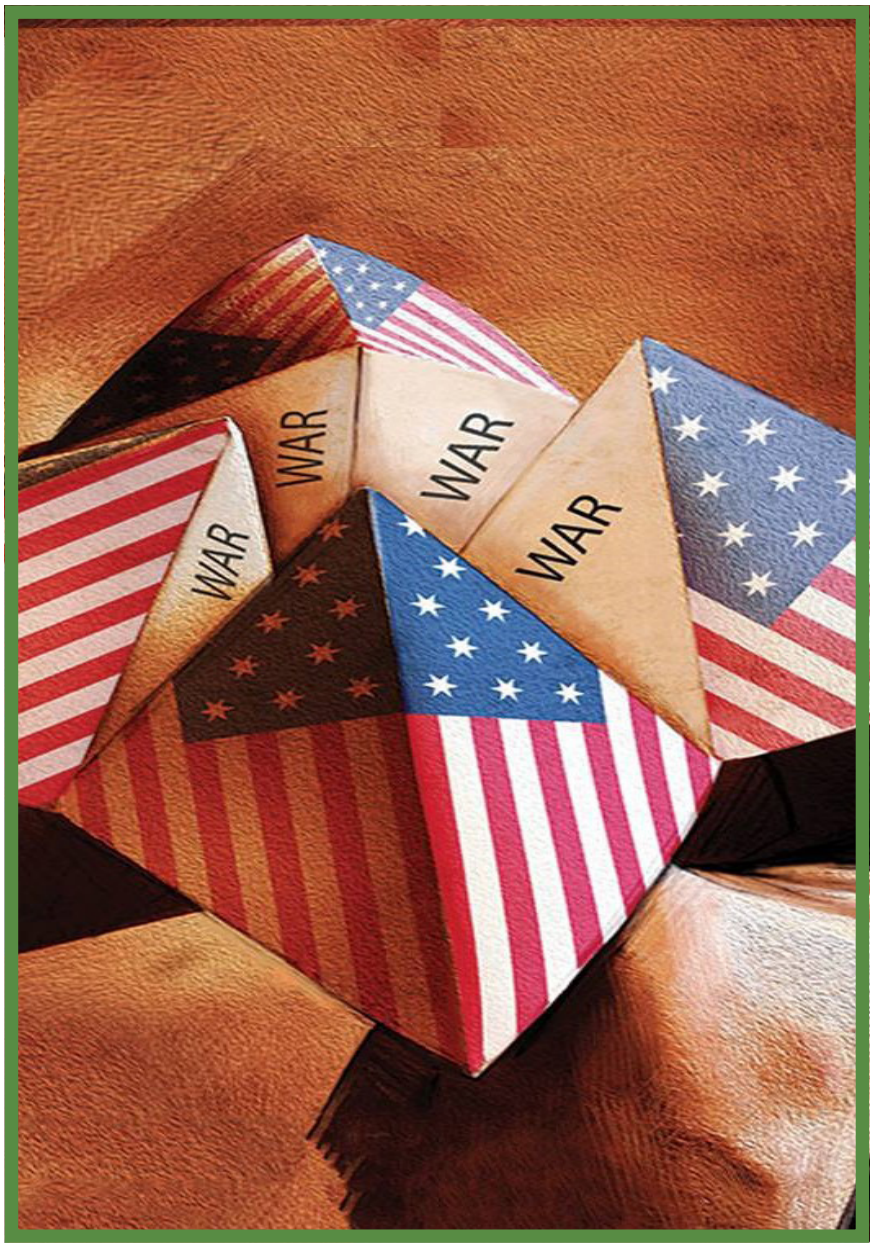
تصمیم‌گیری: ضرورت دارد در قانون شوراهای اسلامی ابتکار وضع یک مصوبه خاص (تقنینی) یا در دستور کار قرار گرفتن یک مشکل و مسئله خاص که مستلزم تصمیم‌گیری است، پیش‌بینی شود. طبیعتاً جهت راه یافتن موضوع به دستور کار باید درصد مشخصی از مردم از این ابتکار حمایت و پشتیبانی کرده و آن را امضا کنند. در این‌صورت شورا باید در یک بازه زمانی مشخص نسبت به این مسئله تصمیم‌گیری کند.



ششمین گزارش مستند مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص عملکرد حقوق بشری آمریکا(سال ۱۴۰۲)

۲۰۲۴ع
۱۴۰۲/۰۸/۱۹
دفتر مطالعات سیاسی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20246



بیان/شرح مسئله

سال ۱۴۰۲ برای آمریکا، آمیزه‌ای از نقض حقوق بشر در سطح داخلی و خارجی بوده است. نقض‌های جدی نه‌تنها با اصول پذیرفته شده حقوق بشر در تناقض است، بلکه به‌لحاظ اخلاقی نیز برای وجدان‌های بیدار قابل پذیرش نیست.

در مورد نقض حقوق بشر در درون مرزهای آمریکا می‌توان به مواردی ازجمله نقض حقوق مهاجران و پناهندگان، خشونت علیه زنان و کودکان، نابرابری‌های نژادی و اقلیتی، ترسیم نقشه‌های جغرافیایی نابرابر و اعمال سیاست‌هایی که تأثیرات بسیار منفی بر جوامع محلی دارند، اشاره کرد.

در عرصه بین‌الملل نیز ایالات متحده به‌عنوان یکی از قدرت‌های جهانی، با استفاده از نیروی نظامی، مواردی از نقض حقوق بشر را در سال ۲۰۲۳ رقم زده است. این نقض‌ها شامل؛ جنگ‌افروزی و عملیات نظامی در مناطق مختلف جهان، تجاوز به حقوق بشر در مناطق جنگی، ارسال نیروهای نظامی به کشورهای دیگر بدون مجوز بین‌المللی و حمایت از جنگ‌هایی می‌شود که باعث نقض حقوق بشر هستند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

آمارها حاکی از این است که اقلیت‌های نژادی، قومی ومذهبی در آمریکا همچنان با موانع و تبعیض‌های مختلفی روبه‌رو هستند. برای مثال، درصد جرائم علیه افراد سیاه‌پوست و سایر اقلیت‌ها بالاست و سیاه‌پوستان آمریکایی با نرخ بسیار بالاتری نسبت به آمریکایی‌های سفیدپوست کشته می‌شوند. این موضوع، یکی از نمادهای تبعیض نژادی و نارضایتی اجتماعی در آمریکاست و نشان می‌دهد که هنوز هم تفاوت‌های بزرگی در دسترسی به عدالت و امنیت بین افراد مختلف نژادی در این کشور وجود دارد.

- خشونت پلیس در ایالات متحده یک مشکل جدی است که سال‌هاست ادامه دارد. در دهه‌های اخیر، افزایش خشونت نژادی و تعارضات بین نیروهای پلیس و اقشار مختلف جامعه، به‌ویژه جامعه سیاه‌پوستان در آمریکا، منجر به انتقادات گسترده‌ای شده است. طبق گزارش مرکز آرشیو، خشونت‌های مسلحانه در سال ۲۰۲۳، دست‌کم ۱،۰۰۰ نفر در اثر خشونت پلیس در ایالات متحده کشته شدند.
- تبعیض در سیستم قضایی آمریکا به‌عنوان یکی از مسائل مهم و حساس، به‌ویژه در مورد اقلیت‌های نژادی و اجتماعی، برجسته شده است. طبق گزارش مرکز ملی عدالت آماری[1]، در سال ۲۰۲۳، افراد سیاه‌پوست ۲،۵ برابر بیشتر از سفیدپوستان توسط پلیس بازداشت شدند.
- تبعیض در آموزش و اشتغال به‌عنوان یکی از چالش‌های اساسی در ایالات متحده آمریکا مطرح است. در سال ۲۰۲۳ افراد سیاه‌پوست ۲،۵ برابر کمتر از سفیدپوستان از تحصیلات عالی فارغ‌التحصیل شدند.
- عدم دسترسی به خدمات بهداشتی در آمریکا در سال ۲۰۲۳ برای تعداد زیادی از افراد سیاه‌پوست، یک واقعیت نگران‌کننده است. آمارها نشان می‌دهند که سیاه‌پوستان نسبت به جوامع دیگر، با مشکلات بیشتری در دسترسی به خدمات بهداشتی و آموزشی مواجه هستند.
- براساس گزارش وزارت امور داخلی آمریکا، در سال ۲۰۲۳ بیش از یک‌سوم زنان در طول عمر خود تجربه‌ای از خشونت جنسی، جسمی یا روانی توسط شریک زندگی خود را گزارش داده‌اند.
- طبق گزارش مرکز جهانی آمار ایالات متحده در سال ۲۰۲۳، چهار نفر از هر ۱۰سیاه‌پوست زن در ایالات متحده با تبعیض توسط ارائه‌دهندگان مراقبت‌های بهداشتی مواجه شده‌اند.
- براساس نظرسنجی‌ها در ایالات متحده، ۴/۳ درصد مردم نگرانی فزاینده‌ای در مورد حفظ حریم خصوصی داده‌های خود در نرم‌افزارهای مجازی ابراز کرده‌اند. ۶۴ درصد احساس می‌کنند که داده‌هایشان امروز (سال ۲۰۲۳) از امنیت کمتری نسبت به سال‌های گذشته برخوردار است.
- در سال ۲۰۲۳ گزارش‌هایی از سوءاستفاده از قدرت توسط مأموران زندان و پلیس در برخورد با زندانیان گزارش شده است. برای مثال، گزارش‌هایی از ضرب و شتم زندانیان توسط مأموران، استفاده بی‌رویه از اجبار، زور و تجاوز به عنف در برخی از واحدهای زندانیان منتشر شده است.
- آمریکایی‌ها، به‌شدت متهم به حمایت مالی، ارسال سلاح یا پشتیبانی سیاسی از جنگ‌هایی هستند که باعث نقض حقوق بشر است. این موارد شامل: حمایت از حکومت‌های دیکتاتوری یا بازیگران و گروه‌های مسلحی می‌شوند که جنایات جنگی و نقض حقوق بشر را انجام می‌دهند. جدیدترین نمونه این مسئله، جنایات رژیم صهیونیستی در غزه است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

عملکرد حقوق بشری ایالات متحده آمریکا در سال ۲۰۲۳ و اوایل سال ۲۰۲۴ نشان می‌دهد که این کشور، به‌رغم ادعاهایش به‌عنوان حامی اصول حقوق بشر در سطح جهان، با چالش‌های جدیدی روبه‌رو است که برای تضمین حقوق بشر در عرصه داخلی و بین‌المللی باید مورد بررسی و اصلاح قرار گیرند. افزایش فشار بین‌المللی، توسعه فعالیت‌های مدنی، پیگیری اجرای دقیق قانون مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه و گسترش آگاهی عمومی ازجمله راهکارهایی است که می‌تواند زمینه‌ساز اصلاح عملکرد ضد بشری ایالات متحده آمریکا را فراهم کند.

1. https://nij.ojp.gov.

اظهارنظر کارشناسی درباره:
طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهاي اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مواد ارجاعی از صحن)

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20057-2

۲۰۰۵۷-۲
۱۴۰۳/۰۸/۲۶
دفتر مطالعات حقوقی

مسئله اصلی

موضوع اصلی و محوری طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اجرای سیاست‌های کلی انتخابات و برطرف نمودن برخی ابهامات و مشکلات اجرایی در انتخابات و فعالیت شوراهای شهر و روستا بوده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

این طرح سعی داشته علاوه بر پیاده‌سازی سیاست‌های کلی انتخابات [۱] از جمله بند «۳» (بهره‌مندی یکسان داوطلبان از امکانات دولتی)، بند «۵» (ممنوعیت تخریب، تهدید و وعده‌های خارج از اختیارات در تبلیغات)، بند «۷» (پیشگیری از جرائم و تخلفات انتخاباتی)، بند «۱۵» (پاسداری از آزادی و سلامت انتخابات)، بند «۱۷» (اجرای انتخاباتی کشور توسط وزارت کشور و زیر نظر هیئت اجرایی مرکزی انتخابات) و بند «۱۸» (تنظیم تاریخ و هم‌زمانی برگزاری انتخاباتی عمومی کشور)، به برخی از خلأهای قانونی و عدم وجود برخی از احکام در امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور بپردازد. از جمله این موارد می‌توان به امکان تغییر حوزه انتخابیه، امکان انصراف داوطلبان، به‌روزرسانی شرایط داوطلبان انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ساماندهی ستادهای تبلیغاتی، شرایط اعضای هیئت‌هایی اجرایی و شعب اخذ رأی، هیئت اجرائی مرکزی، ثبت‌نام الکترونیکی از داوطلبان، ساماندهی فرایند بررسی صلاحیت داوطلبان، جرائم انتخاباتی و تبلیغات اشاره کرد. همچنین در رابطه با موضوع فعالیت شوراها به برخی از موارد ضروری مانند نظارت شورای روستا بر دهیار، موارد خاتمه دوره تصدی شهردار، نظارت بر فعالیت اعضای شورای شهر و فرایند فعالیت هیئت های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و پیش‌بینی هیئت تطبیق مصوبات استان، در این مصوبه احکامی آمده است.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

در بررسی مصوبه، اکثر مواد مورد تأیید بوده و با اصلاحاتی در برخی مواد، مصوبه کمیسیون قابل‌اصلاح، تکمیل و ارتقا می‌باشد.

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح فهرست تصویب‌نامه‌های قانونی نامعتبردوره فترت»

۲۰۲۴/۰۸/۲۶ ۱۴۰۳/۰۸/۰۲
دفتر مطالعات حقوقی
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20240

مسئله اصلی

موضوع اصلی و محوری طرح «فهرست تصویب‌نامه‌های قانونی نامعتبر دوره فترت»، تعیین تکلیف مصوباتی است که پیش از انقلاب، در برهه‌هایی، امر تقنین به نخست‌وزیر و یا به هیئت وزیران واگذار شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

به دلیل پیچیدگی و ابهام این مصوبات از نظر تفویض اختیار قانونگذاری به مرجعی غیر از مجلسین وتشخیص ماهیت مصوبات مراجع مذکور از جهت قانونی بودن و تأثیر و تأثر این مصوبات بر سایر قوانین و احکام، اهمیت و ضرورت تنقیح مصوبات مذکور در جهت فراهم‌سازی مقدمات و زمینه‌های توسعه نظام حقوقی کشور مشخص می‌شود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

کلیات مصوبه کمیسیون مورد تأیید است. پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی عنوان مصوبه اصلاح شود.

داده حکومتی باز:
بررسی زیست‌بوم درگاه ملی کاتالوگ
و مجموعه داده‌های باز و کاربردی کشور

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20150

۲۰۱۵۰
۱۴۰۳/۰۸/۰۶
دفتر مطالعات مدیریت

بیان/شرح مسئله

توسعه اقدامات ناظر به داده حکومتی باز می‌تواند رهاوردها و اثرات مختلفی را از ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... به‌همراه داشته باشد. اما درعین‌حال، عموماً چالش‌های جدی وجود دارد که مانع از تحقق این امر می‌شود که ازجمله آنها می‌توان به فرهنگ محرمانگی، عدم انگیزه بخش دولتی برای مشارکت، تهدیدات امنیتی، کمبود سواد و مهارت داده، کیفیت و کاربردپذیری پایین منابع داده منتشر شده و نبود زیرساخت‌های حقوقی و قانونی لازم اشاره کرد. در کشور ایران نیز با وجود تصویب قوانین پراکنده و راه‌اندازی پرتال‌هایی به‌منظور انتشار مجموعه داده‌های باز، ازجمله درگاه ملی کاتالوگ داده و مجموعه داده‌های باز و کاربردی (به‌اختصار: پرتال ملی داده)، هنوز نتایج مطلوب و قابل‌توجهی مشاهده نشده و چالش‌های متعددی وجود دارد. در ادبیات و مطالعات این حوزه، یکی از اصلی‌ترین راه‌حل‌های این مسئله، در پیش گرفتن رویکرد «زیست‌بوم»[1] در اقدامات مرتبط با حوزه داده حکومتی باز دانسته شده است. در رویکرد زیست‌بوم، با فراتر رفتن از دیدگاه فنی نسبت به مسئله انتشار و استفاده از داده حکومتی باز، بر لزوم در نظر گرفتن سایر ابعاد نهادی، ساختاری، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی نیز توجه می‌شود.در این پژوهش نیز با در پیش گرفتن رویکرد زیست‌بوم و با مطالعه اصلی‌ترین سکوی[2] توسعه‌یافته در کشور در این حوزه، یعنی پرتال ملی داده، به توصیف، تحلیل و آسیب‌شناسی اقدامات صورت گرفته پرداخته شده است. در رویکرد در پیش گرفته شده، همه بازیگران سمت عرضه و تقاضا به‌علاوه متولی سکو و همچنین نوع ارتباط این ذی‌نفعان با هم و ابزارهای مورد استفاده ایشان، به‌همراه عوامل زمینه‌ای و بسترساز که می‌تواند به رشد این حوزه کمک کند مورد بررسی قرار گرفته است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که اولاً متولی سامانه داده حکومتی باز (سازمان فناوری اطلاعات ایران)، به‌تنهایی ابزار اعمال حاکمیت لازم برای توسعه زیست‌بوم داده حکومتی باز را با استفاده از سکوی پرتال ملی داده نداشته و ثانیاً، از همه ابزارهای ممکن برای توسعه اهداف نهایی سامانه استفاده نکرده است. به‌عبارتی، درعین اینکه سامانه‌ای برای انتشار تمامی مجموعه داده‌های حکومتی باز توسعه یافته است، اما توجه لازم به توسعه استانداردها، چارچوب کیفیت داده، ابزارهای نرم‌افزاری و اطلاعات لازم به‌منظور تسهیل مشارکت سمت عرضه و تقاضا و همچنین توسعه مشارکت از طریق ابزارهای اجتماعی نشده است. به‌علاوه مشاهده می‌شود که بسیاری از دستگاه‌های دولتی و بخش عمومی، انگیزه لازم برای مشارکت در این امر را نداشته و سازوکاری هم برای پیگیری این امر در دستگاه‌ها معرفی نشده است.همچنین ضعف جدی در توسعه عوامل زمینه‌ای و بسترساز مانند سازمان‌های پشتیبان، توسعه واسطه‌ها و جلب همکاری بازیگران، چه در سمت عرضه و چه در سمت تقاضا وجود داشته است. از طرفی، نبود زیرساخت‌های لازم، به‌ویژه زیرساخت‌های حقوقی و قانونی در حوزه داده و داده حکومتی باز، ازجمله جدی‌ترین موانع تحقق مطلوب این امر بوده است.

1. Ecosystem
2. Platform

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی‌های انجام شده، پیشنهادهای ارائه شده به‌شرح زیر است:

الف) توسعه مشارکت و توانمندسازی جایگاه متولی سکو به‌عنوان رهبر اقدامات داده باز

برای توسعه اقدامات داده باز و به حداکثر رساندن استفاده از پتانسیل ابزارها و قواعد، لازم است سیاست‌های داده حکومتی باز در کشور مدون شده و نهاد پاسخ‌گوی مشخصی برای آن وجود داشته باشد. با توجه به اینکه سازمان فناوری اطلاعات تاکنون بر ابعاد فنی این امر متمرکز بوده است، باید یا دایره اختیارات گسترده‌ای داشته باشد و یا همکاری جدی با نهادهای دیگر (به‌خصوص سازمان اداری و استخدامی کشور، به‌منظور توسعه ابعاد ساختاری و نهادی در کنار ابعاد فنی و نرم‌افزاری) را در برنامه خود قرار دهد.

ب) ارتقا و اصلاح نوع مداخلات حکومتی

توسعه ابزارها و قواعد مختلف برای ارتقای وضعیت داده و به‌ویژه داده باز در کشور، چه در سمت عرضه و چه در سمت تقاضا، باید در دستور کار قرار بگیرد. در این راستا، لازم است علاوه‌بر تلاش متولی سکو برای توسعه چارچوب‌ها و ابزارهای اطلاعاتی و نرم‌افزاری مورد نیاز، سایر نهادهای قانونگذار و تنظیم‌گر نیز به طراحی، توسعه و پیاده‌سازی این قواعد کمک کنند. در این زمینه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- **توسعه ابزارهای اطلاعاتی:** متولی سکو باید در تسهیل شکل‌گیری جریان داده مشارکت داشته باشد که یکی از راه‌های این امر، ارائه قالب‌ها، ساختارها و شماهای داده مشخص پیشنهادی به بازیگران سمت عرضه برای انتشار باکیفیت‌تر داده و همچنین ابزارهایی برای ارزیابی مطابق بودن داده‌های منتشر شده با این قالب‌ها و کیفیت داده‌ها و فراداده‌ها باشد.
- **توسعه ابزارهای نرم‌افزاری:** لازم است سازمان فناوری اطلاعات ناظر به پژوهش‌هایی که در مورد نحوه ارتقای خود پرتال کاتالوگ داده باز انجام داده و می‌دهد، اقداماتی را چه در حیطه نرم‌افزاری و ارائه خدماتی که بیشتر مورد نیاز توسعه‌دهنده‌هاست (برای نمونه واسط‌های برنامه‌نویسی کاربردی) و چه در حیطه بهبود کانال‌های ارتباطی بین کاربران و خود از طریق سامانه مربوطه، اجرایی کند.
- **توسعه و پیاده‌سازی قواعد:** بستر حقوقی چه در سطح قوانین (که باید با نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی و شورای عالی فضای مجازی صورت گیرد) و چه در سطح مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط به داده، به شدت نیاز به نظام‌مند شدن و اصلاح دارد.

ج) توسعه ابزارهای اجتماعی

ابزارهای اجتماعی تعامل را در داخل زیست‌بوم بین بازیگران و همچنین با متولی سکو تسهیل کرده و موجب می‌شود تا یادگیری بین بازیگران به اشتراک گذاشته شود. ازجمله ابزارهای اجتماعی می‌توان به برگزاری هکاتون‌ها، مسابقات، توسعه شبکه و همچنین برگزاری رویدادها و شکل‌دهی به جمع‌های مأموریت‌محور در هر دو طرف عرضه و تقاضا اشاره کرد. رویدادهای حل مسئله و داده‌پردازی در سازمان اداری و استخدامی کشور که داده‌های مهمی از نظام اداری کشور را در اختیار دارد و همچنین برگزاری مسابقات داده‌محور درخصوص داده‌های قانونگذاری در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دعوت عمومی درخصوص تجمیع و تمیزسازی داده‌های موجود حکومتی در سطح وب، می‌تواند اقداماتی در هر دو طرف عرضه و تقاضا باشد.



بررسي لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور:
موضوع تبصره «۱۲» حقوق و دستمزد

۲۰۱۹۹
۱۴۰۳/۰۸/۱۷
دفتر مطالعات مدیریت

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20199

مسئله اصلی

عدالت‌محوری و کارآمدی نظام جبران خدمت گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر دولت، یکی از مهم‌ترین ملزومات ایجاد نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، بوده و نقشی اساسی در ارتقای بهره‌وری و رضایت‌مندی کارکنان دولت و افزایش کیفیت خدمات عمومی ارائه شده به آحاد جامعه برعهده دارد.

در این راستا با توجه به هزینه قابل‌توجه اعمال اقدامات اصلاحی در این حوزه و محدودیت منابع مالی کشور در شرایط کنونی، اعمال اصلاحات جزئی تدریجی در نظام پرداخت کشور در تعیین شیوه افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان در قوانین بودجه سنواتی، یکی از مهم‌ترین فرصت‌ها و مؤثرترین اصلاحات در دسترس و امکان‌پذیر برای ارتقای سطح عدالت‌محوری و کارآمدی نظام جبران خدمت کارکنان و بازنشستگان دولت به‌حساب می‌آید.

در این راستا در گزارش حاضر، پس از ذکر انواع روش‌ها و سازوکارهای افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی در قالب شانزده عامل، بر ضرورت توجه به این عوامل به‌عنوان یک کل منسجم و دقت‌نظر به تأثیرات متقابل آنها به‌منظور اتخاذ یک سیاست هماهنگ و لزوم پرهیز از بخش‌نگری در این خصوص تأکید شده است. همچنین در ادامه این گزارش، ضمن تحلیل و بررسی اعتبارات جبران خدمات کارکنان و بازنشستگان دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، به ارزیابی احکام تبصره «۱۲» این لایحه، پیرامون مسائل حقوق و دستمزد، پرداخته شده است.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد، براساس فرضیات در نظر گرفته شده در لایحه بودجه ۱۴۰۳ و افزایش‌های حقوق اعمال شده در سال جاری برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، حدود چهل‌وچهار (۴۴٪) درصد از مجموع هزینه‌های عمومی دولت در سال ۱۴۰۴، صرف پرداخت حقوق و مزایای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر شاغل و بازنشسته دولت خواهد شد.

در این راستا، اهم فروض در نظر گرفته شده در جدول (۶) لایحه بودجه ۱۴۰۴، در حوزه حقوق و دستمزد، شامل افزایش بیست درصدی (۲۰٪) حقوق کارکنان و بازنشستگان و رشد به‌ترتیب پنجاه (۵۰٪) و صد (۱۰۰٪) درصدی کمک‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد کارکنان و بازنشستگان است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

درخصوص تناسب بین افزایش مذکور و میزان نرخ تورم کشور، شایان‌ذکر است که هرچند افزایش بیشتر حقوق و مزایای کارکنان دولت بدون تأمین منابع پایدار درآمدی، آن هم در شرایطی که تراز عملیاتی لایحه، حدوداً منفی هزار و هشتصد هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود، می‌تواند به تعمیق وضعیت کسری بودجه و شکل‌گیری تورم بیشتر و بروز مطالبات افزایش حقوق مضاعف منجر شود، اما استمرار سیاست اختلاف قابل‌توجه بین افزایش حقوق سنواتی کارکنان و بازنشستگان و نرخ تورم، آن هم در چند سال پیاپی، نیز می‌تواند به کاهش بهره‌وری کارکنان و نظام اداری، عدم تعادل دستمزدی در بخش عمومی و خصوصی و افزایش انگیزه دستگاه‌های اجرایی مبنی‌بر اخذ فوق‌العاده‌های خاص و تعمیق بی‌عدالتی در نظام جبران خدمات کشور منجر گردد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

- عدم درج هزینه‌های عمومی دولت به تفکیک فصول مختلف، ازجمله اعتبارات فصل جبران خدمات کارکنان، در لوایح بودجه دو سال اخیر، یکی از نقاط ضعف این لوایح محسوب شده و پیشنهاد می‌شود ارائه آمارهای مذکور مورد مطالبه مجلس از دولت قرار گیرد.
- درخصوص عدم تناسب بین میزان افزایش حقوق در نظر گرفته شده برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر با نرخ تورم، پیشنهاد می‌شود کارگروهی متشکل از مجلس و دولت و با همکاری کارشناسان تخصصی ذی‌ربط، نسبت به شناسایی منابع حمایتی نقدی و غیرنقدی جدید اقدام نموده و حمایت‌های مضاعفی در این خصوص در نظر گرفته شود.
- در جزء (۱) بند (الف)، با توجه به جزء (۴) بند (۵) سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی‌بر ضرورت حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین و بازنشستگان و با توجه به اینکه سبد مصرف گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی پایین‌تر بیشتر معطوف به تأمین نیازهای اساسی زندگی ایشان می‌باشد، و همچنین با توجه به بازه و میزان پلکان مالیات بر حقوق کارکنان دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، که موجب شده در برخی از بازه‌ها، درصد افزایش حقوق کارکنان با سطح دریافتی بالاتر بیشتر گردد، به‌نظر می‌رسد افزایش حقوق کارکنان دولت به‌صورت ترکیبی از درصد و عدد ثابت شیوه مناسب‌تری برای افزایش حقوق و مزایای ایشان است.
- در جزء (۲) بند (الف)، ثبات تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق حذف شده و صرفاً ثبات تفاوت‌های تطبیق موضوع بندهای (الف) و (ی) تبصره «۱۲» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ باقی بماند.
- در جزء (۴) بند (الف)، پیشنهاد می‌شود به‌منظور ارتقای عدالت‌محوری در تعیین حداقل حکم کارگزینی و قرارداد منعقده ماهیانه، برای کارکنان دارای تحصیلات دانشگاهی و سابقه خدمت بیشتر، ضرایبی برای این حداقل حقوق در نظر گرفته شود. همچنین برای مشمولین کمک‌هزینه اولاد و فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه یافته و بدی آب‌وهوا، مبالغ مضاعفی در این خصوص در نظر گرفته شود.
- در جزء (۵) بند (الف)، هرچند افزایش امتیازات کمک‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد می‌تواند تأثیر مثبتی بر تسهیل ازدواج و افزایش نرخ باروری داشته باشد، اما درعین‌حال این مسئله می‌تواند توازن بین اقلام و مؤلفه‌های پرداختی به کارکنان دولت را با چالش مواجه نموده و اختلاف بین حقوق و مزایای کارکنان آقا و خانم و همچنین مجرد و متأهل و دارای فرزند را بیش‌ازپیش افزایش دهد. در این راستا، در جدول (۶) لایحه بودجه ۱۴۰۴، عنوان شده که نرخ رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت از محل افزایش کمک‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد معادل حدود هشت (۸٪) درصد است. این درحالی است که مفروضات لازم به‌منظور تبیین چرایی این ادعا مطرح نشده و صحت آن محل تردید است.
- در جزء (۱) بند (ب)، درخصوص رشد حقوق بازنشستگان گفتنی است که در جدول (۶) لایحه بودجه ۱۴۰۴، عنوان شده که نرخ رشد حقوق بازنشستگان از محل دو مرحله اجرای قانون متناسب‌سازی حقوق، یازده واحد (۱۱٪) درصد است. همچنین در ادامه اشاره شده که برای این منظور یک‌صد و چهار هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. این درحالی است که درصورت استمرار وضعیت موجود درخصوص متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، کفایت این منابع به‌منظور تحقق کامل قانون برنامه هفتم پیشرفت در این خصوص محل تردید جدی است.

در جزء (۳) بند (ب)، به‌منظور برخورداری بازنشستگان حداقل‌بگیر از مزایای متناسب‌سازی حقوق، پیشنهاد می‌شود مبلغ حداقل حکم بازنشستگان با افزایش ۱۰ میلیون ریالی به‌میزان یک‌صد و هجده میلیون (۱۱۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین گردد.

در جزء (۱) بند (پ)، در راستای جزء (۴) بند (۵) سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی‌بر ضرورت حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه و به‌منظور انطباق بیشتر حکم مذکور با بند (ث) ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت پیشنهاد می‌شود مستمری مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به میزان سی درصد (۳۰٪) افزایش یابد.

در جزء (۲) بند (پ)، درخصوص ضوابط پرداخت کمک‌معیشت ماهیانه به جانبازان، آزادگان و معلولان شدید فاقد شغل و درآمد، از حیث واگذاری اختیارات قانونگذاری به دیگری، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی ارزیابی شده و نیازمند تدقیق ضوابط کلی حکم در متن قانون بودجه است.

در بند (ت)، با توجه به اینکه در جدول (۶) لایحه بودجه ۱۴۰۴، عنوان شده که نرخ رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت با لحاظ افزایش امتیازات کمک‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد معادل حدود بیست‌وهشت (۲۸٪) درصد خواهد بود. بر این اساس با توجه به اینکه کمک‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد کارکنان دولت نیز در سقف خالص پرداختی موضوع این بند لحاظ می‌شوند، بنابراین پیشنهاد می‌شود سقف خالص پرداختی موضوع حکم مذکور برای کارکنان دولت با رشد بیست‌وهشت (۲۸٪) درصدی به‌میزان هشت‌صد و نودوشش میلیون (۸۹۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین گردد. همچنین به‌منظور تدقیق حکم پیشنهادی در تبیین عبارت «خالص» پرداختی، پیشنهاد می‌شود عبارت «(مجموع ناخالص حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر و سایر پرداختی‌ها پس از کسر کسور بازنشستگی، بیمه تأمین اجتماعی و بیمه خدمات درمانی اصلی و تبعی درجه یک و مالیات)» پس از عبارت سایر پرداختی‌ها در بند یاد شده درج گردد.

-در بند (چ)، هرچند محتوای حکم پیشنهادی به‌منظور ضرورت جلوگیری از صدور فیش‌های حقوقی متعدد و پرداخت‌های نامتعارف و انتظام‌بخشی به نظام جبران خدمات کارکنان دولت مورد تأیید است، اما با توجه به بروز تخلفاتی در این حوزه، تقویت ضمانت اجرای آن لازم به‌نظر می‌رسد.



بررسی لایحه بودجه سال۱۴۰۴ کل کشور :
تبصره« ۱۷» (نظام اداری)

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20201

دفتر مطالعات مدیریت
۱۴۰۳/۰۸/۱۷

مسئله اصلی

در سال‌های اخیر قوانین بودجه سنواتی به یکی از مهمترین فرصت‌های مستمر سالیانه به‌منظور ساماندهی امور اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی کشور مبدل شده است. در این راستا در تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، احکامی درخصوص هوشمندسازی سازوکارهای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان، جذب و بکارگیری نیروی انسانی و سرشماری نفوس و مسکن ثبتی‌مبنا در قالب ۶ بند و ۸ جزء مطرح شده است.

ازجمله مهمترین احکام مذکور می‌توان به الزام دستگاه‌های اجرایی به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان به‌تفکیک شماره ملی و شناسه یکتای پرداخت، لزوم ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) و همچنین ضرورت صحت‌سنجی پرداخت‌ها به نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی از حیث انطباق با قوانین و مقررات در پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا) اشاره نمود.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد توجه به حکمرانی داده‌مبنا و هوشمندسازی فرایندهای حوزه منابع انسانی، به‌عنوان یکی از ملزومات مهم ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری حوزه اداری و استخدامی کشور، به‌ویژه در زمینه ارتقای کنترل‌پذیری و نظارت‌پذیری نظام جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های اجرایی، از مهمترین نقاط قوت احکام مندرج در تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور به‌حساب می‌آید.

این در حالی است که درج احکام غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی، نظیر تغییر برخی از قواعد اداری و استخدامی برخی از دستگاه‌های اجرایی، ضعف در ضمانت اجرای احکام و همچنین ابهام و عدم شفافیت برخی از احکام پیشنهادی، نظیر دامنه شمول برخی از اجزا و بندهای این تبصره، از جمله نقاط ضعف تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌شمار می‌آیند.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

اهم پیشنهادات مطرح شده در گزارش حاضر درخصوص تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، شامل محورهای ذیل است.

- تدقیق احکام مبهم، نظیر «شناسه مستخدم» در جزء (۳) بند (ب)، «ضرورت» در جزء (۸) بند (ب)، «پرداخت‌های مربوطه» در بند (پ).
- تقویت ضمانت اجرای اجزا و بندهای مطرح شده، نظیر بند (الف) درخصوص پرداخت به کارکنان و بازنشستگان دولت با شناسه یکتای پرداخت و جزء (۱) بند (ب) درباره ثبت و به‌روزرسانی ماهانه اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری.
- تقویت بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی بر حسن اجرای قوانین، نظیر طرح پیشنهادی مبنی‌بر تکلیف سازمان اداری و استخدامی کشور درخصوص ارائه گزارش سه‌ماه یکبار پیرامون ثبت و به‌روزرسانی ماهانه اطلاعات کارکنان در سکوی یکپارچه نظام اداری به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اجتماعی مجلس
- رفع مغایرت‌های ناظر بر اصل هشتاد و پنجم قانونی اساسی مبنی‌بر واگذاری اختیارات قانون‌گذاری به سایر مراجع غیر از مجلس شورای اسلامی و اصل یکصد و سی و هشتم مبنی‌بر حق هیئت‌وزیران درتصویب آئین‌نامه نظیر جزء (۵) بند (ب) مبنی‌بر تدوین شیوه‌نامه سازوکار اجرایی توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و اجزاء (۵) و (۶) بند (ب) مبنی‌بر تفویض تدوین شیوه نامه و نحوه بارگذاری اطلاعات به مرجعی غیر از هیئت‌وزیران.
- استفاده از واژگان فارسی به‌جای عبارات خارجی، نظیر جایگزینی واژگان «خدمت» و «نشانی» به‌جای «سرویس» و «آدرس».



کارکرد و آثار حقوق نرم بر حکمرانی جهانی

۲۰۱۷۴
۱۴۰۳/۰۸/۱۵
دفتر مطالعات حکمرانی
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20174

بیان/شرح مسئله

حکمرانی جهانی به چارچوبی از نهادها، قواعد، هنجارها و رویه‌هایی اطلاق می‌شود که اقدامات و همکاری‌های جمعی میان دولت‌ها و نیز سایر موجودیت‌های بین‌المللی در مقیاس جهانی را تسهیل می‌کند. هدف حکمرانی جهانی پرداختن به چالش‌هایی است که فراتر از مرزهای ملی و نیازمند راه‌حل‌های جمعی هستند. ما در جهانی زیست می‌کنیم که اجزا و عناصر آن به‌طور گسترده‌ای درهم‌تنیده شده و با یکدیگر ارتباط تنگاتنگی دارند و حکمرانی در آن‌که به شدت پویاست و روزبه‌روز دستخوش تغییرات فراوانی می‌شود، به چارچوب‌هایی فراتر از چارچوب‌های حقوقی سنتی نیاز دارد. امروزه اگرچه معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی همچنان نقش مهمی در جهت‌دهی به حکمرانی جهانی ایفا می‌کنند، اما یک نظام موازی از حقوق نرم نیز پدید آمده است که هنجارها، رفتارها و همکاری میان بازیگران مختلف را شکل می‌دهد.

اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸، بیانیه سران ملل متحد در سال ۲۰۰۰ موسوم به اعلامیه هزاره، اسناد کنفرانس ۱۹۹۲ محیط زیست و توسعه معروف به کنفرانس ریو، اعلامیه وین و برنامه اقدام تصویب شده در کنفرانس جهانی حقوق بشر ۱۹۹۳، سند نهایی کنفرانس جمعیت و توسعه ۱۹۹۴ در قاهره و یا سند اهداف توسعه پایدار ۲۰۳۰ همگی بخش کوچکی از نمود بیرونی فرایند نوین شکل‌دهی به همکاری‌های بین‌المللی هستند که با عنوان حقوق نرم مورد تحلیل قرار گرفته‌اند.

حقوق نرم اصطلاحی است که طبقه‌بندی نوعی پدیده هنجاری در حوزه‌ای میان حقوق و غیرحقوق را تحت پوشش قرار می‌دهد. این پدیده از این لحاظ که اثر جهت‌دهنده دارد و بر اراده و اختیار مخاطبان حقوق نرم تأثیر می‌گذارد، متصف به صفت «حقوق» شده است. به‌عبارت دیگر، دولت‌ها در حقوق نرم تعهدی الزام‌آور برعهده نمی‌گیرند، اما برای رسیدن به اصول و اهدافی که در قالب حقوق نرم تدوین می‌شوند خود را ملتزم می‌دانند.

امروزه حقوق نرم که با هنجارها، اصول و دستورالعمل‌های غیرالزام‌آور شناخته می‌شود، نقش مهمی در تنظیم روابط میان دولت‌ها از یک‌سو و سازمان‌های بین‌المللی و بازیگران غیردولتی ازسوی دیگر ایفا می‌کند. اهمیت حقوق نرم را میتوان در ظرفیت آن برای تکمیل و افزایش اثربخشی حقوق سخت دانست. ازآنجایی‌که دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و بازیگران غیردولتی با چالش‌های پیچیده‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کنند- از تغییرات اقلیمی گرفته تا امنیت سایبری- این حقوق نرم است که راه‌حلی انعطاف‌پذیر به‌منظور پر کردن شکاف‌ها و نیز تقویت همکاری‌ها در عرصه حکمرانی جهانی فراهم می‌آورد.

همزیستی حقوق نرم و حقوق سخت درعین بروز چالش‌ها، فرصتهایی را نیز در عرصه حکمرانی جهانی به‌وجود می‌آورد. نگرانی دولت‌ها به‌دلیل کم‌رنگ شدن حاکمیت آنها، فقدان سازوکار اجرایی و نیز مسائل مربوط به مشروعیت حقوق نرم از یک‌سو و چابکی، قابلیت سازگاری و فراگیر بودن حقوق نرم ازسوی دیگر، ما را به این پرسش میرساند که چگونه حقوق نرم شکاف میان ساختارهای حقوقی رسمی و نیازهای پویای حکمرانی جهانی را پر می‌کند؟

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در طول این نوشتار، ماهیت چندوجهی حقوق نرم و کارکرد آن در حکمرانی جهانی در حوزه‌های مختلف را بررسی و تحلیل گردید و بیان شد که حقوق نرم به‌عنوان پلی میان تعهدات حقوقی سخت و نیازهای انعطاف‌پذیر همکاری بین‌المللی عمل می‌کند. حقوق نرم اگرچه بدون چالش نیست، اما چارچوبی پویا و سازگار برای پرداختن به مسائل پیچیده جهانی ازجمله در حوزه اقتصاد، حوزه پولی- مالی، حوزه محیط زیست، حوزه حقوق بشر و حوزه فناوری با دربرگرفتن طیف متنوعی از بازیگران جامعه جهانی را ارائه می‌کند. به‌علاوه، حقوق نرم می‌تواند به‌عنوان پیش‌درآمد و مقدمه‌ای برای شکل‌گیری حقوق سخت عمل کرده و زمینه را برای توسعه تدریجی موافقت‌نامه‌های الزام‌آور بین‌المللی فراهم کند.

چالش‌های حقوق نرم، به‌ویژه از نظر ضمانت اجرا، چندپارگی حقوقی و کاستی دمکراتیک، قابل‌توجه است. بااین‌حال، آنها غیرقابل حل نیستند. با نگاهی به آینده، قواعد و مقررات نرم به احتمال زیاد نقش مهمی را در حکمرانی جهانی ایفا خواهد کرد، به‌خصوص که جهان با تغییرات سریع فناوری و نگرانی‌های زیست‌محیطی دست‌وپنجه نرم می‌کند و این پیچیدگی فزاینده چالش‌های جهانی، فرایندهای سنتی قانونگذاری سخت را دشوار و کند کرده است. درنتیجه، قواعد و مقررات حقوقی نرم به‌عنوان روشی مناسب‌تر برای تنظیم رفتارها و کنش‌های بین‌المللی از اهمیت بسیاری برخوردار است.

امروزه سیاستگذاران سرتاسر دنیا به حقوق نرم روی آورده‌اند تا همکاری و فراگیری بیشتر را مهیا کنند و زمینه را برای امکان تبدیل این اصول به قواعد حقوقی سخت در طول زمان فراهم آورند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الف) حقوق نرم و قانونگذاری

ایجاد سازوکارهای نظارتی و تشکیل کمیته‌های مشورتی: مجلس در راستای ایفای وظیفه نظارتی خود می‌تواند سازوکارهایی نظارتی را به‌منظور ردیابی توسعه و تأثیر حقوق نرم بر تعهدات بین‌المللی ایران ایجاد کند، با این توضیح که به‌موجب اصول (۷۷ و ۱۲۵) قانون اساسی تنها معاهدات بین‌المللی که دربردارنده تعهدات سخت هستند باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند.

این امر به این معناست که اسناد حقوقی نرم برای اجرایی شدن نیازی به تصویب مجلس را ندارند. مجلس با تعریف ضابطه‌مند و دقیق از اسناد حقوقی نرم و سایر موافقت‌نامه‌های غیرالزام‌آور، در وهله اول می‌تواند دستگاه‌های اجرایی را که مبادرت به پذیرش این اسناد می‌کنند را مکلف کند که این موضوع را به اطلاع مجلس برسانند. در وهله بعدی نیز لازم است مجلس برای تحلیل اسناد حقوقی نرم و پیشنهاد چگونگی هماهنگی آنها با نظام حقوقی ایران کمیته‌های مشورتی تشکیل داده و از مرکز پژوهش‌های مجلس نظر کارشناسی دریافت کند.

ب) افزایش مشارکت در مجامع بین‌المللی

تعامل فعال: تشویق به مشارکت فعال در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی که در آنها اسناد حقوقی نرم ایجاد شده و توسعه می‌یابد تا اطمینان حاصل شود که دیدگاه‌های دولت ارائه و از منافع ملی حفاظت می‌شود. به‌عنوان مثال حضور فعالانه جمهوری اسلامی ایران در کنفرانس‌های اعضای کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در رابطه با تغییرات اقلیمی به‌عنوان مجمعی که در آن قواعد حقوقی نرم مرتبط با مسئله محیط زیست و تغییرات اقلیمی شکل می‌گیرد، ضروری است. این اتفاق باید در سایر مجامعی که قواعد حقوقی نرم در آنها ایجاد می‌شود نیز رخ دهد.

ظرفیت‌سازی: سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌سازی برای دیپلمات‌ها و کارشناسان حقوقی به‌منظور مشارکت مؤثر در شکل‌گیری اسناد حقوقی نرم در سطح بین‌المللی.

ایجاد اتحادهای استراتژیک: اتحادهای استراتژیک با سایر دولت‌ها برای تأثیرگذاری بر توسعه و شکل‌گیری اسناد حقوقی نرم در زمینه‌های مورد علاقه متقابل مانند فناوری، محیط زیست و حقوق بشر.

مقدمه‌ای بر تصویر ایران تاب‌آور

۲۰۱۷۶
۱۴۰۳/۰۸/۱۵
دفتر مطالعات حکمرانی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20176

بیان/شرح مسئله

در دهه‌های اخیر با افزایش وقوع رویدادهای ناگهانی و برهم‌زننده نظم کنونی از قبیل همه‌گیری، بلایای طبیعی، نزاع‌های داخلی یا منطقه‌ای و ... که منجر به اختلال در سازمان‌های مختلف و در سطح کلان و کشورها شده است، بسیاری از متفکران و محققان ترغیب شده‌اند تا به رویکردهای نوینی در حکمرانی، اقتصادی، اجتماعی و ... بیندیشند که بتوانند به تاب‌آوری بیشتر حکومت‌ها و آسیب‌پذیری کمتر آنها در برابر این رویدادهای برهم‌زننده کمک کنند. نکته قابل‌توجه آن است که تاب‌آورسازی نظام‌ها از یک سازمان به سازمان دیگر، از یک جامعه به جامعه‌ای دیگر و از یک حکومت به حکومتی دیگر با توجه به شرایط متفاوت خواهد بود. از طرفی، تاب‌آوری یکی از چرخش‌های تحول‌آفرین تصویر ایران آینده بوده که در این گزارش به ابعاد و بسترهای تحقق آن در ایران آینده اشاره شده است.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در این گزارش پس از مرور مفاهیم تاب‌آوری و تاب‌آوری ملی، انواع تاب‌آوری در بخش‌ها و سطوح مختلف کشور ازجمله اقتصاد، زیرساخت، جامعه و ... و همچنین ویژگی‌های یک حکمرانی تاب‌آور، به تجربیات کشورها در حوزه تاب‌آوری پرداخته شده است. این تجربیات نشان‌دهنده مسیر ایجاد تاب‌آوری در حکمرانی و اولویت‌های تاب‌آورسازی متناسب با شرایط یک کشور است. سپس مدل‌ها و راهبردهای حکمرانی تاب‌آور و بازیگران اصلی این عرصه در ادبیات پژوهشی این مفهوم بررسی شده و درنهایت به مختصات ایران کنونی اشاره شده است. با توجه به وضعیت ایران در شاخص‌های متعدد تاب‌آوری، تصویر کلانی از وضعیت فعلی و تصویر آینده ایران تاب‌آور ترسیم شده است. به این ترتیب عوامل کلیدی مؤثر بر تصویر ایران تاب‌آور شناسایی شده و کمک می‌کند تا فاصله وضعیت موجود با وضعیت مطلوب مشخص شود. با درک وضعیت مطلوب، راهبردهای متناسب برای تحقق تصویر ایران پابرجا ارائه شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین موارد تحقق تصویر ایران تاب‌آور شامل:

- تجدید گفتار سیاسی انقلاب اسلامی: به‌معنای تحکیم پیوند مردم با گفتمان انقلاب به‌عنوان امید نهایی آنها،
- همراه‌سازی مردم: به‌معنای اتکا به ظرفیت‌های مردمی،
- مقابله با فساد: در بستری وسیع به‌معنای اصلاح نظامات اداری، مهار بوروکراسی، شفافیت و پاسخ‌گویی، رفع تعارض منافع و از بین بردن موقعیت‌های تعارض منافع، حذف رانت‌ها و تبعیض‌های ناعادلانه، ایجاد فرصت‌های برابر، شایسته‌گزینی و شایسته‌مداری و همچنین بهره‌گیری از ابتکارات فناورانه در این راستا،
- سیاست‌های حمایت اجتماعی: از قبیل اصلاح نظام مالیاتی، شناسایی و پوشش خانوارها، اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و تعیین فوری نهاد متولی تجمیع و تکمیل بانک جامع و برخط اطلاعات رفاهی،
- حل مسائل گلوگاهی شناختی و عینی جامعه مانند خودرو، مسکن و ... .

مروری بر تجارب جهانی کاربست کارآزمایی تصادفی کنترل شده (RCTs) در چارچوب مراکز بینش رفتاری و ارائه توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی

۲۰۲۴۲۰۲۱/۱۴۰۳/۰۸/۲۱
دفتر مطالعات حکمرانی
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20233

بیان/شرح مسئله

سیاستگذاران اغلب تصور می‌کنند درک خوبی از خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و مداخلات مؤثر دارند و می‌توانند اثربخشی آنها را پیش‌بینی کنند لذا مبتنی بر این تفکر، اغلب سیاستمداران، خط‌مشی‌ها و مداخلات را انتخاب و پیاده سازی می‌کنند. طبق تجربیات جهانی، نمونه‌های زیادی از خط‌مشی‌ها و مداخلات وجود دارند که نشان می‌دهند علی‌رغم اعتقاد بر اثربخش بودن، نه‌تنها مؤثر نبودند بلکه آسیب‌زا نیز بودند. خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری شواهدمحور بهترین روش برای اجتناب از اشتباهات در اتخاذ خط‌مشی‌های کارآمد و مؤثر است که سبب می‌شود از اتلاف منابع و آسیب‌های احتمالی جلوگیری شود. خط‌مشی‌گذاری شواهدمحور[1] (EBP) تأکید می‌کند که خط‌مشی‌ها باید مبتنی بر بهترین شواهد موجود از تحقیقات و آزمایشات اتخاذ شوند تا پیش از تخصیص منابع این اطمینان وجود داشته باشد که اولاً آن خط‌مشی در زمینه مدنظر امکان اجرایی شدن دارد، ثانیاً مورد پذیرش واقع می‌شود و نهایتاً مؤثرو کارآمد است.

در قلب هرRCT تعدادی عناصر کلیدی وجود دارد که نحوه عملکرد RCT ها را نیز نشان می‌دهند: اولاً انتخاب نمونه تصادفی و معرف جامعه و تقسیم جمعیت به دو یا چند گروه بر اساس تخصیص تصادفی؛ ثانیاً ارائه یک مداخله به یک گروه و مداخله دیگر به گروهی دیگر و داشتن گروه کنترل؛ و نهایتاً اندازه‌گیری پیامدهای از پیش تعیین شده (متغیر وابسته) برای هر گروه.

عموماً در خط‌مشی‌گذاری‌ها دو نوع RCT را می‌توان اجرا کرد: اولRCT های بهینه‌ساز[2] که به دنبال بهبود اثربخشی خط‌مشی‌های موجود هستند و دومRCT های سیاستی[3] که به دنبال آزمایش اثربخشی انواع مختلف خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها یا مداخلات جدید و موجود هستند. اما صرف نظر از انواع RCT ها باید گفت اصول هر دو یکی است: با مقایسه دو گروه یکسان که به طور تصادفی انتخاب شده‌اند، می‌توان طیف وسیعی از عوامل را کنترل کرد و قدرت تشخیص اینکه چه چیزی کارآمد است و چه چیزی کارآمد نیست را پیدا کرد.

استفاده ازRCT ها در نهادهای حکمرانی مزایای گوناگونی دارد:

۱. هزینه کردن بودجه در خط‌مشی‌ها و برنامه‌های مقرون به صرفه،

۲. ایجاد قدرت دفاع از تصمیمات خط‌مشی و افزایش اعتبار حاکمیت،

۳. اصلاح مستمر خط‌مشی‌ها در جهت بهبود کارایی آنها،

۴. ارائه چشم اندازی مطلوب برای پرداختن به موضوع‌ها و رویکردهای سیاسی مناقشه‌برانگیز و دارای اختلاف نظر به کمک ارائه شواهد واقعی.

1. Evidence Based Policy
2. Optimisation RCTs
3. Policy RCTs

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

هر چند استفاده از روش RCT بیش از ۷۰ سال است که در علوم پزشکی مورد استفاده قرار می‌گیرد اما به‌کارگیری RCT ها در خط‌مشی‌گذاری‌های اجتماعی جهان در دو دهه اخیر رشد فراوانی پیدا کرده است و در حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری اعم از جرم و عدالت، آموزش، رفاه اجتماعی، بهداشت، آموزش همچنین در توسعه بین المللی، تجارت و غیره پیاده سازی می‌شود. با همراهی متخصصان، حمایت مسئولان و خط‌مشی‌گذاری مناسب، راه اندازی RCT ها بسیار کم هزینه‌تر و ساده‌تر از آنچه اغلب تصور می‌شود، هستند. در ادامه دستورالعمل اجرای یک RCT آورده شده است. این دستورالعمل طبق چارچوب «آزمایش، یادگیری و تطبیق»[1] تیم بینش‌های رفتاری انگلستان (BIT) که در سال ۲۰۱۲ ارائه شد، به شرح زیر است:

آزمایش

مرحله ۱: دو یا چند مداخله خط‌مشی را برای مقایسه شناسایی و انتخاب کنید.

مرحله ۲: نتیجه‌ای را که مداخله خط‌مشی قصد دارد بر آن تأثیر گذارد و نحوه سنجش آن در آزمایش را تعریف کنید.

مرحله ۳: پیرامون واحد تصادفی سازی تصمیم‌گیری کنید.

مرحله ۴: تعیین کنید چه حجم نمونه‌ای برای دریافت نتایج قوی مورد نیاز است.

مرحله ۵: هر واحد را با استفاده از روش تصادفی‌سازی به یکی از مداخلات خط‌مشی اختصاص دهید.

مرحله ۶: مداخلات خط‌مشی را به گروه‌های اختصاص داده شده ارائه کنید.

یادگیری

مرحله ۷: نتایج را اندازه‌گیری و تأثیر مداخله خط‌مشی را تعیین کنید .

تطبیق

مرحله ۸: مداخله خط‌مشی را طبق نتایج به دست آمده، تطبیق دهید.

مرحله ۹: به مرحله اول بازگردید تا به طور مداوم درک خود را از آنچه مؤثراست بهبود بخشید.هر چند فرصت‌های اجرای RCT فراوان هستند اما تبدیل شدن اجرای RCT ها در کشور به عنوان یکی از بخش‌های ضروری فرایند خط‌مشی‌گذاری نیازمند ایجاد ظرفیت و فراهم شدن شرایط لازم است. سه ظرفیت اساسی در این گزارش مطرح شده است که اگر این سه ظرفیت فعال شوند، می‌توان امید داشت که در حکمرانی کشور از شواهد به نحو مؤثراستفاده خواهد شد. این سه ظرفیت شامل فرهنگ و رهبری، تجربه و تخصص و نهایتاً شفافیت است.

علاوه‌بر تجربیات جهانی از خط‌مشی‌گذاری حول ترویج رویکرد شواهدمحور و کاربست کارآزمایی‌های تصادفی کنترل شده در اسناد بالادستی کشور نیز می‌توان مؤیداتی بر اهمیت استفاده از این رویکرد پیدا کرد. طبق بند نهم «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» در قانونگذاری‌ها باید از قابل اجرا بودن قانون، قابل سنجش بودن قانون و ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون اطمینان حاصل کرد و سازوکارهای لازم را جهت اعمال این موارد فراهم ساخت.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

درنهایت پیشنهادها و توصیه‌های این گزارش جهت ترویج و به‌کارگیری روش کارآزمایی تصادفی کنترل شده در فرایندهای مجلس شورای اسلامی به شرح زیر است:

- بهترین راه برای ترویج و به‌کارگیری RCT ها، شروع تلاش است. یادگیری از تجربه و کار روی RCT ها منجر به توسعه بلندمدت قابلیت RCT می‌شود.
- نمایندگان پیش از تصمیم‌گیری‌ها، شواهد و نتایج RCT های مرتبط با قوانین، طرح‌ها و لوایح را از مراکز پژوهشی مطالبه کنند و تصمیم‌گیری‌های خود و نیز تخصیص بودجه به قوانین و طرح‌ها را مبتنی بر شواهد ارائه شده انجام دهند.
- اهتمام جدی به بررسی اثربخشی قوانین و طرح‌ها پیش از تصمیم گیری قطعی با تخصیص درصدی از بودجه برنامه‌ها به ارزیابی پیشینی و کارآمدی طرح وجود داشته باشد.
- مسئولان و نهادهای بالادستی حمایت، همراهی و انعطاف پذیری لازم را در جهت طراحی و اجرای RCT ها انجام دهند و برای متخصصین دست‌اندرکار دسترسی‌ها، مجوزها و اختیارات مورد نیاز را فراهم کنند.
- درنهایت از اشتراک گذاری و استفاده مناسب از داده‌ها و شواهد حمایت شود تا ضمن افزایش اعتبار ارزیابی‌ها و تصمیمات، سایر نهادها بتوانند از این شبکه داده‌ها بهره برند.

1. Test,Learn, Adapt

بررسی مبانی، چارچوب‌ها و سازوکارهای ارتقای «ظرفیت نهادی» در حکمرانی وپیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

۲۰۲۴۰۲۲۸/۱۴۰۳/۰۸/۲۸
دفتر مطالعات حکمرانی
DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20242

بیان/شرح مسئله

مجلس شورای اسلامی در نظام قانونگذاری جایگاه ویژه‌ای دارد و باید وظایف و مأموریت‌های خود را به بهترین نحو انجام دهد؛ به همین منظور ظرفیت نهادی می‌تواند به آن کمک کند تا ظرفیت فعلی خود را در انجام وظایف قانونگذاری بهبود بخشد. لذا در این گزارش، در ابتدای امر مروری بر مفهوم ظرفیت نهادی و اجزا و سطوح آن و نیز چارچوب‌های ظرفیت نهادی در بخش عمومی می‌گردد. در بخش پیشینه اسناد و قوانین بالادستی نیز مروری بر برخی از مهم‌ترین اسناد و قوانین بالادستی می‌شود که تأکیدهایی بر امر ظرفیت‌سازی نهادی از منظرهای گوناگون داشته‌اند و ضمن ارائه نکات مهم آنها درباره چگونگی ارتباط آنها با ظرفیت‌سازی نهادی در مجلس بحث می‌شود. درنهایت ضمن اشاره به برخی از مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های مجلس شورای اسلامی که از منظر ظرفیت نهادی قابل تبیین است توصیه‌هایی به مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

ظرفیت یک نهاد اساساً محصول تعاملات پویا میان سیاست‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر نهاد و افرادی است که نهاد را مدیریت می‌کنند. پژوهشگران بر اهمیت ایجاد ظرفیت نهادی به‌عنوان سازوکاری تأکید می‌کنند که قابلیت تلاش‌های مشترک را از طریق تولید دانش و منابع ارتباطی و سیاسی افزایش می‌دهد. ظرفیت نهادی را می‌توان توسعه نهادها و منابع انسانی مؤثر و کارآمدی تعریف کرد که توانایی انجام وظایف و تولید نتایج مورد انتظار، شناسایی و حل مسائل مرتبط و ارائه خدمات را به شکلی مطلوب تضمین می‌کند. فرایند ظرفیت‌سازی نهادی معمولاً با تعدادی از کنشگرانی آغاز می‌شود که توسط کنشگران کلیدی گردهم می‌آیند تا چهره‌به‌چهره در یک دوره زمانی طولانی با یکدیگر تعامل کرده تا توانایی‌های خود را بر روی یک موضوع مشترک مورد نظرشان جهت دهند. تعاملات مکرر به کنشگران اجازه می‌دهد تا روابط حرفه‌ای خود را تقویت کنند یا روابط جدیدی بسازند. از هر زاویه‌ای که به ظرفیت نهادی نگریسته شود، یک نکته همیشه ثابت باقی می‌ماند و آن نکته این است که ظرفیت نهادی پلی میان ابزار و اهداف است که خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌ها را تسهیل می‌کند. به‌بیان‌دیگر، هنگامی‌که نهادی دارای ظرفیت باشد، می‌توان توانایی برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری، ایجاد و حفظ روابط سازنده با سایر ذی‌نفعان، حل مسائل و درنهایت توانایی تحقق اهداف تعیین شده را برای آن متصور شد. ظرفیت نهادی قوی برای موفقیت هر فعالیت توسعه‌ای و ارائه خدمات مؤثر در بخش عمومی ضروری به‌نظر می‌رسد. بدون ایجاد ظرفیت نهادی، یکپارچگی دستاوردهای توسعه محقق نمی‌شود و هرگونه حرکت توسعه‌ای بدون وجود بنیانی قوی در

حد توهم باقی بماند می‌ماند، این امر جدای از ظرفیت‌های موجود و آسیب‌پذیری در برابر چالش‌های مهم و پیچیده‌ای است که جهان امروزی با آن مواجه است. به‌طورکلی، برای ارزیابی ظرفیت یک نهاد بخش عمومی، باید به ظرفیت‌های آن در سطح فردی، در سطح سازمان و در سطح بین‌سازمانی در شبکه‌های حکمرانی در چارچوب جامعه توجه کرد که شامل ترتیباتی است که سازمان عمومی بخشی از آن محسوب می‌شود.

در مبحث آسیب‌شناسی و چالش‌های ظرفیت نهادی قانونگذاری در ایران؛ چالش‌ها و آسیب‌های ظرفیت نهادی در دو بُعد ظرفیت‌های درونی و بیرونی تشریح می‌شود که چالش‌های ظرفیت درونی، سطح خُرد ظرفیت نهادی را شامل می‌شود که عوامل سازمانی و ساختاری و انواع منابع سازمانی را دربرمی‌گیرد و ظرفیت‌های بیرونی به سطح میانی و کلان ظرفیت نهادی اشاره دارد که تعاملات میان‌سازمانی و بستر نهادی و محیطی را شامل می‌شود. مهم‌ترین چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس در بعد ظرفیت درونی (سازمانی و ساختاری) شامل مواردی همچون ضعف در سازوکارهای نظارت و ارزیابی در مجلس شورای اسلامی، ضعف دانشی و مهارتی برخی نمایندگان مجلس و سرمایه‌های انسانی مجلس شورای اسلامی، ضعف در فرایند مسئله‌یابی و دستورکارگذاری قوانین در مجلس شورای اسلامی و عدم استفاده از ظرفیت نهادهای پژوهشی و مطالعات علمی می‌شود. مهم‌ترین چالش‌های ظرفیت نهادی مجلس شورای اسلامی در بعد ظرفیت بیرونی (تعاملی و ارتباطی) شامل مواردی چون ضعف در سازوکارهای اجتماعی‌سازی قوانین، ضعف در نظام مشاوره سیاستی در نظام قانونگذاری، تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حکمرانی و نقش عوامل محیطی (سیاسی و اجتماعی) بر فرایند قانونگذاری می‌گردد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در مبحث پیشنهادهای سیاستی به‌منظور ارتقای ظرفیت‌های درونی (سازمانی و ساختاری) مجلس شورای اسلامی پیشنهادهایی در بعد ظرفیت درونی در سطوح مدیریتی و منابع انسانی و ساختار و ترتیبات سازمانی ارائه می‌شود. منابع انسانی متغیرهای کمّی‌وکیفی شامل مهارت‌ها و شایستگی‌ها، انگیزه، سطوح آموزشی، وجود مشوق‌ها و نیروی انسانی را در نظر می‌گیرد که عملکرد قانونگذاران را در نظام قانونگذاری تحت تأثیر قرار می‌دهد و از طرفی دیگر ساختار و ترتیبات سازمانی نیز از عوامل مهمی هستند که مسیر دستیابی به اهداف نظام قانونگذاری را تسهیل می‌نمایند. همچنین به‌منظور ارتقای ظرفیت‌های بیرونی (تعاملی و ارتباطی) مجلس شورای اسلامی پیشنهادهایی در بعد ظرفیت بیرونی در سطوح تعاملات میان‌سازمانی و بستر نهادی و بستر محیطی ارائه شده است. پیشنهادهای ناظر بر این سطوح نشان‌دهنده دیدگاه جامع و نظام‌مند در ارزیابی ظرفیت مجلس در نظام قانونگذاری است و اهمیت این موضوع را مشخص می‌کند که مجلس شورای اسلامی در خلأ و به‌صورت منفرد فعالیت نمی‌کند و مجموعه‌ای از عوامل در خارج از آن بر عملکرد آن در مسیر قانونگذاری تأثیر می‌گذارد.



اعتماد مردم به حکومت از منظر علوم رفتاری معرفی یک شاخص بومی برای سنجش اعتماد مردم به حکومت در ایران

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20138

۱۴۰۳/۰۸/۰۱
افکارسنجی ملت

اعتماد زیربنای روابط انسانی و تعاملات نهادی است. اعتماد یک حالت روانی در نظر گرفته می‌شود که شامل تمایل به پذیرش آسیب احتمالی بر اساس انتظارات مثبت در مورد نیات یا رفتارهای دیگری است بدون اینکه نظارت یا کنترلی بر دیگری وجود داشته باشد.

بی‌اعتمادی سال‌ها به عنوان یک سازه مستقل نادیده گرفته می‌شد و در نتیجه اصطلاحاتی مانند اعتماد کم، اعتماد نداشتن و بی‌اعتمادی از هم متمایز نمی‌شدند و عموما اعتماد نداشتن معادل بی‌اعتمادی در نظر گرفته می‌شد. اعتماد و بی‌اعتمادی دو طیف جداگانه دارند که هر یک می‌تواند از زیاد تا کم، متغیر باشد.

گزارش حاضر بر «اعتماد به حکومت» متمرکز است. تعبیر اعتماد به حکومت که در این گزارش مورد استفاده قرار گرفته است، دربردارنده دو نوع از اعتماد است. اول «اعتماد نهادی» یعنی اعتماد مردم به سیستم‌ها و نهادهای حکومت و دوم «اعتماد سیاسی» یعنی اعتماد مردم به بازیگران حکومتی مثل سیاستمداران و مسئولین.

تغییرات سطح اعتماد به عوامل مختلفی وابسته است. عوامل مؤثر بر سطح اعتماد را می‌توان در سه دسته کلی خلاصه کرد:

۱- عوامل فردی: ویژگی‌های ذاتی، ویژگی‌های جمعیت شناختی، ترجیحات، انتظارات

۲- عوامل اجتماعی: ویژگی‌های جامعه، تجربیات اجتماعی قبلی

۳- عوامل نهادی: عملکرد و کیفیت حکمرانی، رضایت از خدمات، تصویر و شهرت حکومت

اگرچه در گذشته به گستردگی به مفهوم و اهمیت اعتماد مردم به حکومت در جهان پرداخته شده است، اما سنجش آن به‌ویژه در آمارهای رسمی جهان و همچنین ایران سابقه طولانی ندارد و سنجش‌های قبلی نیز اغلب محدود و ناقص بوده‌اند. در سال‌های اخیر کاهش فزاینده اعتماد به حکومت‌ها و نمایان شدن پیامدهای آن سبب شده است حکومت و دولت‌ها در کشورهای مختلف انگیزه بیشتری برای اطلاع از وضعیت اعتماد پیدا کنند و به بهره‌برداری از نتایج آنها با هدف جهت‌دهی به سیاست‌های خود، متمایل شوند.

سنجش سطح اعتماد به حکومت، چهار کاربرد مهم دارد:

۱- بررسی وضعیت فعلی اعتماد به حکومت، نهادها و بخش‌های گوناگون آن و نیز حکمرانان

۲- شناسایی تغییرات اعتماد به حکومت در طول زمان، پس از رویدادها و اجرای سیاست‌های مختلف

۳- مقایسه سطح اعتماد به حکومت در گروه‌های مختلف مردم

۴- تشخیص عوامل مسئول کاهش یا افزایش اعتماد در هر زمینه خاص مربوط به حکومت

نتایج به‌دست‌آمده توسط این سنجش‌ها، می‌تواند بینش‌ها و راهبردهای کارآمدی جهت اصلاح و بهبود سطح اعتماد مردم به حکومت ارائه نماید.

اعتماد را می‌توان با چندین روش متفاوت مورد سنجش و ارزیابی قرار داد؛ سنجش مستقیم و خود گزارشی از طریق پیمایش، محبوب‌ترین و پرکاربردترین روش در سطح حکمرانی برای سنجش اعتماد است. شاخص‌های متفاوتی برای سنجش اعتماد در پیمایش‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. شاخص‌های سنتی سنجش اعتماد به حکومت نقاط ضعف جدی دارد که همین مورد سبب شده است شاخص‌های نوینی که برگرفته از دانش علوم رفتاری و شناختی هستند برای سنجش این پدیده در دنیا ایجاد شوند.

طبق یافته‌های علوم رفتاری، اعتماد شامل مؤلفه‌های مختلفی است که درمجموع آن را شکل می‌دهند. چارچوب‌های مفهومی متعددی در جهان تا امروز برای تبیین مفهوم

اعتماد ایجاد شده است که مطابق با آنها شاخص‌های رفتاری سنجش سطح اعتماد متعددی تدوین شده‌اند.

شاخص‌های رفتاری سنجش اعتماد به حکومت مزایای زیادی به همراه دارد. سنجش اعتماد با شاخص رفتاری می‌تواند صویر کامل‌تر و دقیق‌تری از اعتماد به حکومت و نهادهای آن ارائه کند و در نتیجه بینش‌های مفیدی برای طراحی و اجرای سیاست‌های ناظر به ارتقای سطح اعتماد ارائه دهد.

چارچوب مفهومی پیشنهادی پژوهش حاضر برای مفهوم اعتماد به حکومت مبتنی‌بر جدیدترین یافته‌های علوم رفتاری شامل ۵ مؤلفه و ۲۲ متغیر به شرح زیر است:

مؤلفه	متغیرها
شایستگی	توانایی، تخصص، اثربخشی، کارایی
خیرخواهی	نگرانی و اهمیت، منافع، درک داشتن
درستکاری	صداقت، عمل به وعده، فساد، ثبات، یکپارچگی رفتاری
عدالت	برابری، ادراک عدالت توزیعی، ادراک عدالت رویه‌ای (مستقیم)، صدا، احترام، توضیحات
گشودگی	برقراری ارتباط، شفافیت، شمولیت، پاسخگویی

در پژوهش حاضر علاوه بر بررسی مفهومی مسئله اعتماد به حکومت، مقیاس سنجش اعتماد به حکومت در ایران نیز تدوین شد. ابزار تدوین شده مبتنی‌بر دانش روز دنیا و در قالب پرسش‌نامه‌ای با ۲۵ سؤال است که به لحاظ ویژگی‌های روان‌سنجی نیز مورد تأیید قرار گرفته است. این مقیاس، ابزاری قابل استفاده برای سنجش سطح اعتماد مردم به حکومت و نیز نهادها و بازیگران مختلف آن می‌باشد.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی