

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



آذر ماہ سال ۱۴۰۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۰۳۱۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۰/۱۸

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 (گزارش‌های مرکز) به آدرس <https://report.mrc.ir> امکان‌پذیر می‌باشد.



فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۰ آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران: امکان سنجی تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع
- ۱۲ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (مهرماه ۱۴۰۳).....
- ۱۴ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در آبان‌ماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن.....

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۱۶ گزارش بررسی تجارب جهانی در حوزه صندوق‌های حمایتی بخش مسکن و ظرفیت‌های ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن.....
- ۱۸ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی».....
- ۲۰ بررسی تجارب مقابله با کمبود مسکن در انگلستان به روایت نهاد پژوهشی مجلس عوام انگلستان.....
- ۲۲ تحلیل و ارزیابی طرح نوسازی و بهسازی مسکن روستایی.....
- ۲۴ تبیین و تطبیق مفاهیم فضایی (کالبدی) در سیاست‌های کلی توسعه دریا محور.....



فهرست

دفتر مطالعات انرژی



- ۲۶.....آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی از بخش صنعت (قوانین بودجه پنج سال اخیر)
- ۲۸.....الزامات توسعه پایین دست صنعت متانول و محدودیت‌های آن: چشم‌انداز صنعت متانول در ایران و جهان
- ۳۰.....رصد شاخص‌های بخش صنعت منتهی به شش ماهه اول ۱۴۰۳.....

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- شبه‌سازی و اجرای مدل تعیین و توزیع اعتبار دانشگاه‌های تحت نظارت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با رویکرد بودجه‌ریزی عملکردمحور.....
- ۳۴.....
- ۳۶.....مرجعیت رسانه در خوانش متفکران متاخر غربی و اندیشمندان انقلاب اسلامی.....
- ۳۸.....ارزیابی شاخص‌های سنجش و شناسایی وضعیت خانوارهای زن سرپرست.....
- ۴۰.....تحلیلی بر خانه‌های خلاق و نوآور از منظر نشاط فرهنگی.....
- ۴۲.....واکوی کارکرد اجتماعی نهاد دین در جهان امروز؛ ۵. مطالعه موردی: سیاست‌گذاری دینی و تبلیغی کشور ترکیه در گستره فراملی.....



فهرست



دفتر مطالعات اجتماعی

- ۴۴..... درس آموخته‌هایی از کسب‌وکار اجتماعی در دنیا؛ مرجع قانونی و شخصیت حقوقی.
- ۴۶..... سلسله‌گزارش‌های تبیین و تنظیم کسب‌وکارهای اجتماعی (گزارش اول: مفهوم‌شناسی).
- ۴۸..... قانون و فعالیت‌های جهادی (مطالعه موردی: تغییرات الگوی حکمرانی در زمینه قانونگذاری).



دفتر مطالعات سیاسی

- ۵۰..... دیپلماسی مجامع پارلمانی: مجمع مجالس آسیایی و ابتکارات دیپلماتیک مجلس دوازدهم.



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی



۵۲..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۶۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی».

دفتر مطالعات حکمرانی



۵۴..... گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران
۵۶..... درآمدی بر مبانی رویکردها و الگوهای «نظام مشاوره سیاستی»
۵۸..... حکمرانی از منظر عقلانیت مدرن و نسبت آن با جمهوری اسلامی ایران
۶۰..... بررسی تطبیقی آمبود زمان‌های پارلمانی، درس آموزه‌هایی برای کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی

آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران: امکان‌سنجی تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20259](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20259)

دفتر مطالعات اقتصادی



۲۰۲۵۹
۱۴۰۳/۰۹/۰۵

بیان / شرح مسئله

سیستم‌های حداقل دستمزد از سیستم‌های بسیار ساده که نرخ منحصر به فردی را برای کل کشور تعیین می‌کنند تا سیستم‌های بسیار پیچیده که نرخ‌های متفاوتی را بسته به بخش فعالیت، شغل، منطقه جغرافیایی و / یا اندازه شرکت تعیین می‌کنند، متغیر است.

هر رویکرد، منطق خاصی دارد که نشان‌دهنده نگرانی‌هایی است که سیاستگذاران هنگام طراحی خط‌مشی داشتند. در این میان منطق تعریف حداقل دستمزد براساس صنایع، حمایت از کارگران با دستمزد پایین یا بنگاه‌های خرد و کوچک با توان پرداخت کم است. در ایران نیز در ماده (۴۱) قانون کار، ظرفیت تعیین دستمزد براساس صنایع آمده این در حالی است که تاکنون این ظرفیت قانونی اجرا نشده و حتی به بوته آزمایش هم گذاشته نشده است و هر ساله یک دستمزد سراسری و یکسان تعریف می‌شود. لذا در وهله نخست باید قابلیت اجرایی این شیوه تعیین حداقل دستمزد در کشور بررسی و توصیه سیاستی در این خصوص ارائه شود.



یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد بیشترین سابقه اجرای این سیاست در کشورهای در حال توسعه بوده که اثربخشی چندانی هم نداشته است از مهم‌ترین دلایل آن عبارتند از: تمرکز صرف بر رویکرد حمایتی، عدم دقت در تشخیص گروه هدف، پیچیدگی روش، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ضمانت اجرایی پایین، فقدان نهادهای اجرایی و نظارتی قوی، فقدان تشکلهای قوی در سطح بخش‌ها و زیربخش‌ها، عدم هم‌زمانی این سیاست با سایر سیاست‌های حمایتی مکمل آن.

در ایران هم ظرفیت قانونی تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع در ماده (۴۱) قانون کار وجود دارد اما بررسی‌ها نشان می‌دهد به دلیل فقدان استراتژی توسعه صنعتی و دشواری در تعیین گروه هدف، عدم موفقیت دولت‌ها در تنظیم سیاست‌های حمایتی مکمل و رفع چالش‌های کارگران در تأمین معیشت، عدم پیش‌بینی‌های منابع تأمین مالی لازم و غلبه رویکرد پوپولیستی، الزامات اجرای حداقل دستمزد صنایع براساس رشته‌ها وجود ندارد و کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور هم به‌طور ضمنی حداقل دستمزد متفاوت را دریافت می‌کنند و نیازی به اجرای حداقل دستمزد صنایع نیست. همچنین اجرای این سیاست برای

کارگران با مشاغل کم‌درآمد، به دلیل ساختار شکننده تولید، سهم بالای هزینه دستمزد، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ضمانت اجرایی پایین، موضوعیت ندارد.

علاوه بر اینکه براساس مطالب فوق، اجرای این سیاست الزامات اجرایی لازم را ندارد، نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که موانع و چالش‌های تقنینی و ساختاری متعددی پیش روی اجرای حداقل دستمزد صنایع وجود دارد. از جمله ضرورت اصلاح ماده (۱۶۷) قانون کار و ضرورت اصلاح ماده (۴۱) قانون کار، تعریف صنایع و اصلاح معیارهای تعیین حداقل دستمزد، فقدان اتحادیه و تشکلهای قوی، فقدان نظام آمار و اطلاعات جامع بازار کار، فقدان نهادهای نظارتی قوی در دولت، فقدان اطلاعات بیمه‌ای در سطح رشته‌ها و کدهای ISIC، پیچیدگی‌های مربوط به محاسبات بیمه، دشواری تعریف دستمزد متفاوت در زیربخش‌های هلدینگ‌ها و بنگاه‌های بزرگ، احتمال افزایش جابه‌جایی بین رشته‌ای، احتمال اقماری شدن شرکت‌های بزرگ، عدم انگیزه در استخدام و توسعه بنگاه.

مطالب فوق نشان می‌دهد که به‌رغم فراهم نبودن الزامات اجرایی این سیاست، موانع و چالش‌های متعددی هم پیش روی اجرای آن وجود دارد اما هنوز زود

است که برای اجرا یا عدم اجرای آن تصمیم‌گیری شود. به این منظور در بخش دیگر مطالعه، توزیع پراکندگی اجرای این سیاست در بین شاغلان احصا شده است تا تعداد شاغلان ذی‌نفع از اجرای این سیاست به‌دست آید. این در حالی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد با وجود سهم بالای اشتغال غیررسمی که خود ضمانت اجرای این سیاست را پایین می‌آورد، تعداد شاغلان حداقل‌بگیر دارای اشتغال رسمی و ذی‌نفع از اجرای این سیاست هم بسیار کم است و در غالب رشته‌های فعالیت‌ها، تمرکز دریافتی شاغلان در حدود دو یا سه برابر حداقل دستمزد است.

به‌عنوان مثال به‌جز بخش کشاورزی که در حدود ۲۲ درصد از شاغلان آن حداقل‌بگیر هستند در سایر بخش‌ها کمتر از یک درصد از شاغلان، حداقل دستمزد را می‌گیرند و حتی سهم شاغلان حداقل‌بگیر در بین رشته‌های مختلف (به‌جز بخش کشاورزی) کمتر از ۱۰ درصد و در بنگاه‌های خرد و کوچک حدود ۱۴ درصد است، بنابراین تعداد شاغلان ذی‌نفع در اجرای این سیاست هم بسیار کم است، بنابراین منافع ناشی از آن در مقابل هزینه‌ها و محدودیت‌های اجرایی ناچیز است. به‌عبارت‌دیگر اجرای این سیاست، مقرون‌به‌صرفه نیست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

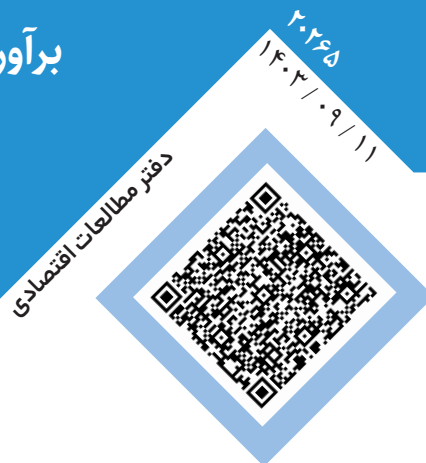
جمع‌بندی مطالب فوق نشان می‌دهد که با وجود ظرفیت قانونی ماده (۴۱) قانون کار در تعیین حداقل دستمزد صنایع در ایران، اما به دلیل فراهم نبودن الزامات اجرایی حداقل دستمزد صنایع، موانع و محدودیت‌های متعدد

قانونی و ساختاری پیش روی اجرای آن و کم‌رنگ بودن منافع حاصل از اجرای این سیاست در مقابل هزینه‌ها و محدودیت‌های آن، اجرای این سیاست در شرایط فعلی توصیه نمی‌گردد اما پیشنهاد می‌شود تهیه و تدوین

استراتژی توسعه صنعتی، تقویت نقش حمایتی دولت، رسمی‌سازی اشتغال غیررسمی و افزایش ضمانت اجرایی این سیاست در کنار رفع محدودیت‌ها و موانع برشمرده در دستور کار دولت قرار گیرد.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهیانه (مهرماه ۱۴۰۳)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20265](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20265)



بیان / شرح مسئله

داشتن تصویری بهنگام و قابل اعتماد از وضعیت بخش حقیقی اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بسیار بااهمیت است. باین‌حال، 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 کرده‌اند. در راستای کاهش این تأخیر و دستیابی به آمارهایی بهنگام‌تر، مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش کرده است در چارچوب حساب‌های 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.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، در مهرماه ۱۴۰۳ رشد اقتصادی کشور ۳/۱ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۳ درصد برآورد می‌شود.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه کشاورزی در مهر ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل ۱/۵ 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 اصلی دامی و محصولات باغی و کاهش میزان بارش در مهرماه است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در مهر ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۳/۷ درصدی داشته است که نشان‌دهنده رشد ارزش‌افزوده این گروه ناشی از افزایش تولید و صادرات نفت خام و همچنین افزایش تولید گاز طبیعی و فراورده‌های نفتی نسبت به مدت مشابه سال قبل است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه صنایع و معادن در مهر ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۳/۸ درصدی داشته است که عمدتاً ناشی

از افزایش شاخص تولید صنایع بوری در مهرماه ۱۴۰۳، افزایش شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی بوری و همچنین رشد مثبت بخش تأمین برق و گاز است. طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه خدمات در مهر ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۳/۱ درصدی داشته است. در مهرماه بخش خدمات تحت‌تأثیر رشد بخش‌های اصلی از جمله بخش‌های «حمل‌ونقل انبارداری»، «عمده‌فروشی و خرده‌فروشی» و «املاک و مستغلات» بوده است.

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

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20275](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20275)

دفتر مطالعات اقتصادی



۲۰۲۷۵
۱۴۰۳/۰۹/۱۴

بیان / شرح مسئله

تحلیل روند رشد بخش صنعت از جنبه‌های مختلف، عاملی کلیدی در تحلیل‌های خرد و کلان اقتصادی و یکی از ارکان تصمیم‌گیری در حوزه اقتصاد است.

شاخص تولید بخش صنعت به دلیل تأثیر نوسانات سطح فعالیت صنعت بر بخش‌های دیگر اقتصاد، 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.



طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۳/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۵/۳ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۱۰ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۵ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند.

رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «لاستیک و پلاستیک» و «سایر کانی غیر فلزی» بیشترین سهم در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «کاشی و سرامیک»

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

همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۰/۱ درصدی و نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش کاهش ۸/۹ درصدی مواجه شده است.

گفتنی است؛ طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۷/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۴/۷ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۱۱ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۴ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «کاشی و سرامیک» و «شیمیایی به‌جز دارو» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «خودرو و قطعات» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، بیشترین سهم در افزایش شاخص

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

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱۸/۹ درصدی مواجه شده است.

در آبان‌ماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۸ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۲/۴ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۲/۳ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در آبان‌ماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل ۰/۳ واحد درصد کاهش یافته و میزان ۲۳/۸ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

گزارش بررسی تجارب جهانی در حوزه صندوق‌های حمایتی بخش مسکن و ظرفیت‌های ماده (۳) قانون جهش تولید مسکن

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20258](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20258)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۰۲۵۸
۱۴۰۳/۰۹/۰۵

بیان / شرح مسئله

بحران مسکن در استطاعت مشکلی چندوجهی است که میلیون‌ها نفر و خانواده را در سراسر جهان تحت تأثیر قرار می‌دهد. این مسئله از عدم تطابق قابل توجه بین در دسترس بودن مسکن ارزان قیمت و تقاضای فزاینده خانوارهای کم درآمد ناشی می‌شود. این بحران با چندین عامل کلیدی از جمله، کمبود مسکن ارزان قیمت مانند واحدهای در دسترس یا حتی اجاره‌ای، نابرابری‌های اقتصادی، مشکلات کیفیتی و ایمنی ساختمان‌ها، محرومیت‌های اجتماعی و فضایی شناخته می‌شود. بحران مسکن در استطاعت فقط مسئله بخش مسکن نیست، بلکه یک مشکل اجتماعی و اقتصادی گسترده‌تر است که بر سلامت عمومی، ثبات جامعه و برابری اقتصادی تأثیر می‌گذارد.

رسیدگی به این بحران نیازمند تلاشی هماهنگ برای گسترش عرضه مسکن ارزان قیمت، بهبود کارایی و اثربخشی برنامه‌های مسکن و رفع موانع سیستمی

است. برخی از برنامه‌ها به موفقیت مطلوبی در رسیدگی به کمبود مسکن دست یافته‌اند، در حالی که برخی دیگر با چالش‌های مداوم از جمله محدودیت‌های بودجه، مسائل کیفی و نیاز به تعادل بین عرضه و تقاضای رو به رشد مواجه هستند و از نظر متخصصین چندان موفقیت‌آمیز نبوده‌اند.

در حالی که مسکن در استطاعت برای اطمینان از دسترسی افراد و خانواده‌های کم درآمد و متوسط به شرایط زندگی امن و پایدار ضروری است، اجرا و حضور آن در جوامع می‌تواند چالش‌های مختلفی ایجاد کند. این برنامه‌ها برای رسیدگی به تأمین مسکن ضروری هستند، اما با چندین چالش مهم مواجه هستند که اثربخشی آنها را محدود می‌کند.

بررسی برنامه‌های مسکن در استطاعت در نقاط مختلف جهان باعث می‌شود عوامل موفقیت و همچنین چالش‌های پیش‌روی این برنامه‌ها آشکار شود.

است که از دسترسی خانوارهای در استطاعت به مسکن ایمن و کم هزینه جلوگیری می‌کند. امروزه برنامه‌های متنوعی در سراسر جهان برای ایجاد مسکن در استطاعت ایجاد شده‌اند.

قانون جهش تولید مسکن به عنوان یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین قوانین در حوزه مسکن است که با هدف افزایش عرضه مسکن، و ساخت به طور متوسط سالیانه حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور برای متقاضیان واجد شرایط در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طبق ماده (۳) قانون فوق‌الذکر، «صندوق ملی مسکن» به منظور ایجاد هم‌افزایی، تقویت توان حمایتی و تخصیص بهینه منابع مالی بخش مسکن، با کارکرد تجمیع و تخصیص منابع مالی موضوع این قانون تشکیل شده است. اثربخشی برنامه‌های مسکن در استطاعت در سراسر جهان بسته به کشور، منطقه و برنامه خاص مورد نظر به طور قابل توجهی متفاوت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی برنامه‌های مسکن در استطاعت چشم‌انداز پیچیده‌ای را نشان می‌دهد که اغلب بر اهمیت طراحی برنامه، بودجه کافی و ادغام با سیاست‌های اجتماعی گسترده‌تر برای اطمینان از برآورده شدن نیازهای افراد و خانواده‌های کم‌درآمد توسط این برنامه‌ها تأکید دارد. هدف از اجرای برنامه‌های مسکن در استطاعت

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به موجب تبصره «۱» ماده (۲) قانون جهش تولید مسکن و بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور ضروری است تا وزارت راه و شهرسازی نسبت به تهیه برنامه جامع مسکن و برنامه‌های حمایتی و غیر حمایتی مدنظر در سطوح مختلف اقدام نماید. موضوع مسکن کم‌درآمد نیازمند راه‌حل‌های سیاستی جامعی است که هم نیازهای فوری و هم چالش‌های بلندمدت را مورد نظر داشته باشد. در اینجا چند راهکار سیاستی وجود دارد که می‌توان برای بهبود مسکن اقشار کم‌درآمد اجرا کرد:

الف) مسکن حمایتی

■ افزایش بودجه جهت توسعه برنامه‌های مسکن در استطاعت،
■ ایجاد صندوق‌های اعتباری مسکن دولتی و محلی برای ساخت و نگهداری مسکن در استطاعت.

ب) مسکن غیر حمایتی

■ ایجاد راه‌حل‌های نوآورانه از طریق تقویت مشارکت بین دولت‌ها و سازمان‌های غیرانتفاعی،
■ ارائه مشوق‌های مالیاتی برای سازندگان و توسعه‌دهندگان مسکن،
■ اقداماتی برای کنترل اجاره‌بها یا محدود

عوامل متعددی از جمله کاهش فقر، دسترسی به مسکن باثبات، افزایش کیفیت زندگی، رشد اقتصادی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی، پیشگیری و کاهش جرم‌وجنایت است.

کشورهای مختلف راهبردهای متفاوتی را در اجرای مسکن کم‌درآمد ارائه داده‌اند که برای تأمین نیازهای مسکن

خانواده‌های کم‌درآمد شکل گرفته است. با وجود موفقیت‌های روزافزون، این برنامه‌ها چالش‌های مداوم مانند محدودیت‌های بودجه با توجه به هزینه و محدودیت زمانی و ... روبه‌رو بوده است. به‌طور کلی، برنامه‌های مسکن در خصوص استطاعت بخشی حیاتی از سیاست‌های رفاه اجتماعی بوده که هدف آن بهبود شرایط زندگی و کاهش فقر است.

کردن نرخ اجاره‌بها در مناطقی با هزینه مسکن بالا،
■ اصلاح منطقه‌بندی و کاربری اراضی مسکونی.
با توسعه کاربری مختلط یا تبدیل املاک تجاری و صنعتی بلااستفاده به واحدهای مسکونی.



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20261](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20261)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۰۲۶
۱۴۰۳/۰۹/۰۷

مسئله اصلی

از ابتدای شروع دوره قانونگذاری در کشور، قوانین بسیار زیادی (بیش از ۱۷۰۰ قانون) به‌ویژه در حوزه کشاورزی و منابع طبیعی به تصویب رسیده است و در حال حاضر، آشفتگی و نابسامانی زیادی در این حوزه وجود دارد که نظام اجرایی و قضایی کشور را با چالش‌های جدی مواجه کرده است. لذا با توجه به گذشت بیش از یک قرن از قانونگذاری، تنقیح قوانین به‌ویژه احصا و تمییز قوانین معتبر و نامعتبر حوزه کشاورزی و منابع طبیعی از ضروریات است. «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

طرح پیشنهادی حاصل بررسی بیش از ۱۲۰۰۰ عنوان قانون بوده است که از میان آنها، ۱۷۰۶ قانون مشتمل بر ۱۱۰۴۵ حکم ذیل کد «کشاورزی و منابع طبیعی» قرار گرفته‌اند. در ادامه سعی شده است، احکام نامعتبر (شامل احکام منسوخ صریح، منسوخ ضمنی، مدت منقضی، منتفی با اجرا موضوعاً منتفی) احصا شود تا پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی، آنچه که باقی می‌ماند، به‌عنوان

می‌شود. هر چقدر مستندات و دلایل ارائه شده برای عدم اعتبار حکم مربوطه، از اتقان کافی برخوردار باشد، با اطمینان و قاطعیت بیشتری می‌توان آن حکم را جزء احکام نامعتبر محسوب کرد.

در غیر این صورت، منطقی نیست احکامی که در خصوص عدم اعتبار آنها، شک و تردیدهایی وجود دارد، در زمره احکام نامعتبر قرار داد. از این رو، گزارش حاضر با هدف بررسی قابلیت پذیرش مستندات و دلایل احکام مربوطه، تنظیم شده است.

اما با توجه به شمارشی که انجام گرفت، به نظر می‌رسد، تعداد احکام، ۱۱۹۱ مورد است که با عدد اعلامی در طرح پیشنهادی، ۳۹۲ مورد تفاوت دارد.

با فرض ۱۱۹۱ حکم، مستندات و دلایل مطرح شده برای عدم اعتبار ۲۹۷ حکم (۲۵/۳ درصد) که برآمده از ۵۷ فقره قانون است، قابلیت پذیرش ندارد. بیشترین احکامی که از نظر مستندات و دلایل، دارای نقص بوده،

حوزه کشاورزی و منابع طبیعی» که در تاریخ ۱۴۰۳/۰۵/۱۴ با شماره ثبت ۴۶، اعلام وصول شده، در این راستاست. آنچه که در این بین اهمیت دارد، اطمینان از نامعتبر بودن قوانین و احکام پیشنهادی است.

زیرا اگر قانون یا حکمی بدون دلیل موجه، نامعتبر قلمداد شود، ممکن است به تضییع حقوق مردم و دولت بینجامد. تعیین و پذیرش اعتبار یا عدم اعتبار قوانین و احکام مندرج در طرح پیشنهادی نیز وابسته به مستندات و دلایلی است که برای عدم اعتبار احکام، ارائه

قوانین و احکام معتبر تلقی شود. با وجود کار ارزشمندی که صورت گرفته است، مستندات و دلایل مطرح شده برای برخی از احکام از کفایت لازم برخوردار نبوده و نمی‌توان با مستندات فعلی، با قطعیت در مورد عدم اعتبار این احکام تصمیم‌گیری کرد. براساس بررسی‌هایی که انجام شده، نکات زیر حائز اهمیت است:

در طرح پیشنهادی، تعداد احکام نامعتبر، ۷۹۹ حکم از ۱۴۴ فقره قانون اعلام شده است،

مربوط به احکام با وضعیت اعتبار «منتفی با اجرا» است که ۹/۵ درصد (۱۱۴ مورد) از احکام را شامل می‌شود. احکام با وضعیت اعتبار «موضوع منتفی» با ۶/۴ درصد (۸۸ حکم)، «نسخ ضمنی» با ۶/۴ درصد (۷۷ حکم) و «مدت منقضي» با ۱/۵ درصد (۱۸ حکم) در رده‌های بعدی قرار دارند. گفتنی است که برای ۹۵ مورد یا حکم، مستندات و دلایلی ذکر نشده که از این تعداد، ۳ مورد (بندهای «۶» و «۲۴» و تبصره «۲» ماده (۱۷) قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی، مصوب ۱۳۵۰/۱۱/۱۲) مربوط به احکامی است که به‌عنوان منسوخ ضمنی قلمداد شده‌اند.

از جمله احکامی که در مورد نامعتبر دانستن آنها، ابهام‌ها و تردیدهای جدی وجود دارد، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

■ ردیف ۱۳۴: نسخ ضمنی تبصره «۲» از ماده واحده «قانون حمایت از تولید دام داخلی، مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۱۳».

■ ردیف ۴۸: نسخ ضمنی ماده (۵۶) و تبصره

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

به‌منظور رفع تردیدهای مطرح شده در پذیرش مستندات و دلایل ۲۹۷ حکم دارای ابهام، پیشنهاد می‌شود در وهله اول، معاونت قوانین مجلس با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، مستندات و دلایل احکام مربوطه را به‌نحوی تقویت کند که در مورد عدم اعتبار

«۱» ذیل آن از «قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸/۰۱/۲۰».

■ ردیف ۶۲، نسخ ضمنی تبصره «۱» ماده (۴) «قانون عمران و نوسازی روستاها و انحلال وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی و تعیین تکلیف مؤسسات وابسته به آن، مصوب ۱۳۵۰/۰۹/۲۷ مجلس سنا».

■ ردیف ۱۲۸: منتفی به اجرا کل «قانون الزام دولت به‌منظور تهیه لایحه برنامه افزایش تولید محصولات اساسی کشاورزی، مصوب ۱۳۶۵/۰۱/۲۶ مجلس شورای اسلامی».

■ ردیف ۱۱۱: منتفی به اجرا کل «لایحه قانونی الحاق دو تبصره به لایحه قانونی راجع به انتقال سهام و دارایی و تعهدات شرکت سهامی تهیه و توزیع شیر ایران به شرکت سهامی شیر ایران و اداره صنعت شیر کشور زیر نظر وزارت کشاورزی و عمران روستایی، مصوب ۱۳۵۹/۰۲/۲۰ شورای انقلاب ایران».

■ ردیف ۲۹: انتفای موضوعی ماده (۹) «قانون انحلال بنگاه خالصجات، مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۲۰ مجلس شورای ملی».

■ ردیف ۱: انقضای مدت کل «قانون راجع به فروش خالصجات و قرضه‌های فلاحی و صنعتی، مصوب ۱۳۱۲/۱۰/۱۷ مجلس شورای ملی».

■ ردیف ۱۰۵: انقضای مدت «لایحه قانونی راجع به واگذاری اعیانی و تأسیسات باغات احدائی سازمان عمران قزوین، مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۰۴ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران».

■ ردیف ۱۲۵: انقضای مدت کل «قانون رسیدگی به پرونده‌های اشخاصی که به وزارت کشاورزی و عمران روستایی یا مؤسسات تابعه آن وزارتخانه بدهی معوقه دارند، مصوب ۱۳۶۱/۰۶/۰۲ مجلس شورای اسلامی».

علاوه بر این، در این طرح، برخلاف رویه طی شده در برخی طرح‌های مشابه قبلی مانند «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه کار» و «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت»، احکام نامعتبر مربوط به حوزه کشاورزی و منابع طبیعی مندرج در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، درج نشده است.

این احکام قطعیت حاصل شود. در وهله دوم، اگر به هر دلیلی امکان ارائه مستندات کافی وجود نداشت، این ۲۹۷ حکم استخراجی از ۵۷ عنوان قانون، از فهرست طرح پیشنهادی خارج شود تا در پیش‌نویس قانون جامعی که در حال تدوین توسط معاونت قوانین مجلس

شورای اسلامی است، از طریق نسخ صریح پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی، تعیین تکلیف شود. البته برای یکسری از احکام به‌ویژه در قسمت وضعیت اعتبار و مستندات و دلایل، پیشنهادهای اصلاحی و تکمیلی ارائه شده که در جدول پایانی گزارش، موجود است.

بررسی تجارب مقابله با کمبود مسکن در انگلستان به روایت نهاد

پژوهشی مجلس عوام انگلستان

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20272](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20272)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۰۲۳
۱۴۰۳/۰۹/۱۳

بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر خلاصه و جمع‌بندی از گزارش «مقابله با کمبود عرضه مسکن در انگلستان» است، که در ۱۹ مه سال ۲۰۲۳ توسط کتابخانه مجلس عوام این کشور تهیه شده است. این گزارش تجربیات و اقدامات مختلف انگلستان را در حوزه سیاستگذاری به منظور تأمین مسکن و تنظیم بازار مسکن مورد مطالعه و نقد قرار داده است. گزارش فوق مجموعه‌ای از گزارش‌های رسمی نهادها و مراجع اصلی تأثیرگذار در بخش مسکن را ارائه می‌کند. به‌طور کلی، بررسی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به تنوع شرایط کشورهای مختلف در تأمین مسکن لازم است برای جلوگیری از بروز پیشنهادهای نادرست ضمن بررسی تجارب سایر کشورها به شرایط جغرافیایی، فرهنگی و ... در پیش‌بینی‌ها توجه شود. همچنین طی بررسی‌ها به نظر نمی‌رسد در یک محیط با نرخ بهره پایین، تغییرات در عرضه مسکن، به‌تنهایی بتواند به‌طور

به‌تدریج در روند سیاستگذاری‌های برنامه‌ریزی مسکن بازتاب پیدا کند نه آنکه به‌طور مستقیم راه‌حل‌های کاربردی ارائه شود.

البته نکته مهمی که لازم به توجه است، این مسئله می‌باشد که برداشت از تجارب جهانی باید با توجه به شرایط زمانی و مکانی انجام پذیرد. در واقع توجه نکردن به تفاوت‌های جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سبب شکل‌گیری خروجی‌های مختلف و گاهی نامطلوب می‌شود.

تجارب جهانی در شناخت ابعاد موضوع در کشورهای دیگر سبب می‌شود که در بعضی موارد، این فرایند توجه عموم و سیاستگذاران را به مشکلاتی که قبلاً محسوس نبودند، معطوف کند.

در موارد دیگر، برعکس، چیزی که قبلاً مشکل پنداشته می‌شد به «نامشکل» تبدیل می‌شود، یعنی مشخص خواهد شد که در یک مورد به‌خصوص حساسیت بی‌دلیل وجود داشته است. هدف از این گزارش آن است که مفاهیم و نگرش‌های حاصل از پژوهش

تأثیر بگذارد و منجر به کاهش هزینه تمام شده شود؛ اما لازم است صرفاً بر تعداد خانه ساخته شده تأکید نشود، بلکه بر ایجاد تعادل اجاره‌داری و در استطاعت بودن برای یک استراتژی مسکن مؤثر توجه گردد. لذا تنوع سلاخی از جمله مواردی است که باید در تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد لحاظ شود.

قابل‌توجهی در کوتاه‌مدت، استطاعت مسکن را بهبود بخشد. هم‌زمانی فرایند تخریب زاغه‌ها و ساخت خانه‌های جدید می‌تواند به پیشبرد هرچه بهتر برنامه‌های تأمین مسکن کمک کند.

همچنین یکی از موارد حائز اهمیت آن است که افزایش عرضه می‌تواند بر هزینه‌های تأمین مسکن در استطاعت

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- الزام به طراحی سازوکاری در برنامه‌های مسکن در استطاعت به‌منظور نزدیکی خانه‌های ساخته شده به نقاطی که فرصت‌های شغلی بیشتری دارند.
- تنظیم ضوابطی به‌منظور بالا نرفتن قیمت مسکن تمام شده بیش از حد تعیین شده برای تعبیر صحیح عبارت مسکن در استطاعت در عمل.
- تنظیم سازوکاری برای به‌روزرسانی سالیانه نیاز به مسکن در استطاعت، در حین اجرای برنامه‌های مسکن به‌منظور تسریع در تأمین مسکن و ساخت در محل تقاضای واقعی.
- بررسی مسکن مهاجران و تنظیم ضوابطی

- به‌گونه‌ای که از افزایش حاشیه‌نشینی جلوگیری به عمل آید، و از فشار مضاعف مهاجران به مسکن در استطاعت جلوگیری شود.
- تنظیم ضوابطی تشویقی برای تولید مستمر مسکن در استطاعت برای کنترل بازار مسکن و خودداری از اقدامات مقطعی.
- ایجاد سازوکاری برای توجه به تنوع (با توجه به بعد خانوار، وسعت زمین موجود در هر شهر و ...) در برنامه‌های تأمین مسکن در استطاعت.
- ایجاد سازوکاری به‌منظور افزایش سرعت توسعه از طریق استفاده از تکنولوژی‌های به‌روز و نظارت بر هزینه ساخت و توجه به

- ساخت مسکن ارزان‌قیمت.
- تدوین برنامه‌ریزی واضح‌تر و سازگارتر، با شرایط استاندارد ملی برای پوشش چالش‌های بخش مسکن، در واقع لازم است علاوه بر استانداردها بر شرایط هر شهر به‌صورت خاص توجه شود.
- تنظیم ضوابطی برای جریمه مالی علیه توسعه‌دهندگانی که پروژه‌های آنان خیلی کند پیشرفت می‌کند و تشویق توسعه‌دهندگان به ساخت سریع‌تر و تسهیل امور توسعه‌دهندگان و سرمایه‌گذاران بخش مسکن.
- ایجاد سازوکاری به‌منظور توسعه مسکن اجتماعی اجاره‌ای برای گروه‌های کم‌درآمد و مهاجران.

تحلیل و ارزیابی طرح نوسازی و بهسازی مسکن روستایی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20273](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20273)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۰۲۳
۱۴۰۳/۰۹/۱۳

بیان / شرح مسئله

«طرح نوسازی و بهسازی مسکن روستایی» از سال ۱۳۸۴ به صورت سالیانه نوسازی و بهسازی ۲۰۰ هزار واحد مسکونی را در کشور پیگیری کرده است. در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ که دوران طلایی این طرح بوده است، تعداد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

عملکرد طرح نوسازی و بهسازی مسکن روستایی نشان می‌دهد که این طرح با چالش‌هایی به شرح زیر روبه‌رو است:

- محقق نشدن هدف اصلی طرح یعنی ساخت و نوسازی ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در هر سال: متوسط عملکرد سالیانه این طرح در خوش‌بینانه‌ترین حالت حدود ۵۵ درصد یعنی ساخت و مقاوم‌سازی سالیانه حدود ۱۱۱ هزار واحد مسکونی بوده است.
- همراهی ضعیف بانک‌ها در تأمین منابع و اعتبارات: برخلاف مصوبه هیئت دولت برخی از بانک‌ها انجام ضمانت به صورت زنجیره‌ای را کافی ندانسته و خواهان ضمانت دو نفر کارمند می‌شوند.

نوسازی و بهسازی روستایی»، هنوز حدود ۴۱ درصد از واحدهای مسکونی روستایی که معادل ۲/۵ میلیون واحد مسکونی می‌شود و ۸/۵ میلیون نفر در آنها ساکنند، فرسوده است و نیاز به اقدام سریع، قبل از بروز هرگونه مخاطره دارند.

و همچنین معاف شدن خانه‌های دوم و خالی در مناطق روستایی از شمول مالیات، سبب انحراف تسهیلات در برخی موارد به سمت ساخت خانه‌های دوم شده است.

- ضعف در توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای و معماری بومی در ارائه تسهیلات: در این طرح ضابطه خاص و الزام‌آوری مبنی بر رعایت معماری مبتنی بر بوم و اقلیم تدوین نشده است.

- جایگاه ضعیف مشارکت مردمی: در این طرح از تجربه زیسته مردم محلی برای ساخت و طراحی مسکن روستایی بهره‌برداری مناسب به عمل نیامده است.

۱,۱۶۷,۵۰۴ مسکن در روستاها و شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر پایان کار گرفتند. اما از اوایل دهه ۱۳۹۰ و با هماهنگ نشدن نرخ تورم با مبلغ تسهیلات، عملکرد طرح مذکور با کاهش چشمگیری مواجه می‌شود. با گذشت ۱۹ سال از اجرای «طرح

- متناسب نبودن تسهیلات با هزینه‌های ساخت یک واحد مسکونی ایمن: هم‌اکنون تسهیلات مربوطه، کمتر از ۵۰ درصد هزینه‌های ساخت یک واحد مسکونی را پوشش می‌دهد.

- بی‌توجهی به ماهیت تولیدی مسکن روستایی: در این طرح با رویکردی همانند مسکن شهری، جنبه اقامتی و نه جنبه معیشتی یک واحد مسکونی مورد توجه بوده است.

- انحراف بخشی از تسهیلات به سمت ساخت خانه‌های دوم برای قشر مرفه شهری: تعریف نشدن سازوکار نظارتی دقیق در جهت احراز روستایی بودن

متناظر با چالش‌های طرح نوسازی و بهسازی مسکن روستایی، پیشنهادها و راهکارهای سیاستی زیر ارائه می‌شود:

■ تخصیص هدفمند تسهیلات بانکی: در این خصوص باید در وهله اول، متقاضیان شرایط عمومی دریافت تسهیلات را داشته باشند و در ادامه و با احراز شرایط اولیه، اولویت‌بندی متقاضیان براساس شرایط اختصاصی تری تعریف شود. شرایط عمومی و اختصاصی به شرح زیر خواهد بود:

الف) شرایط عمومی: این تسهیلات باید در اختیار اشخاصی قرار گیرد که ۱. در روستا سکونت داشته و یا ساکن شوند، ۲. تاکنون از تسهیلات بانکی برای خرید، ساخت، بهسازی و نوسازی مسکن استفاده نکرده باشند و ۳. واحد مسکونی دوم در روستای مربوطه، سایر روستاها و شهرها به اسم خود و افراد تحت تکفل نداشته باشند.

ب) شرایط اختصاصی: شرایط اختصاصی با توجه به محل سکونت افراد متفاوت بوده و شامل شاخص‌هایی به شرح زیر است:

■ متقاضیان ساکن در مناطق روستایی: اولویت‌بندی این متقاضیان براساس شاخص‌های ترکیبی انجام خواهد شد. از جمله شاخص‌های مدنظر عبارتند از: مستأجر بودن، نداشتن زمین، متأهل و سرپرست خانوار بودن، تحت پوشش بودن نهادهای حمایتی، سکونت در واحدهای فرسوده و در معرض مخاطرات محیطی مانند سیل و زلزله، سکونت در روستای دارای رشد منفی جمعیت و سابقه سکونت در روستا. در این بین شاخص‌هایی همچون مستأجر بودن و سکونت در واحدهای فرسوده از وزن بیشتری برخوردار خواهند بود. ■ متقاضیان مهاجرت به مناطق روستایی:

سند واحد مسکونی این گروه از متقاضیان که از طریق تسهیلات مربوطه ساخته می‌شود به مدت ۵ سال در رهن بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار می‌گیرد. همچنین این گروه از افراد به لحاظ درآمدی باید در پنج دهک اول جامعه قرار گرفته باشند. در صورت سکونت کمتر از مقدار تعیین شده، متقاضی باید واحد مسکونی خود را به سایر متقاضیان مهاجرت به روستا با تخفیف مشخص نسبت به قیمت روز کارشناسی شده، بفروشد.

همچنین پیشنهاد می‌شود تا به صورت کلی پرداخت و نرخ سود تسهیلات مسکن روستایی براساس دهک‌بندی اقتصادی خانوارها تنظیم گردد.

■ متناسب‌سازی تسهیلات مسکن روستایی و در نظر گرفتن تسهیلاتی در جهت تأمین زمین: افزایش سقف تسهیلات به نحوی که همانند اواخر دهه ۱۳۸۰ و اوایل دهه ۱۳۹۰ حدود ۷۰ درصد از هزینه‌های ساخت و در موارد ضروری، هزینه خرید زمین را پوشش دهد، راهکار مشخص در این خصوص است.

■ کمک به تأمین مسکن اجاره‌ای: به منظور تأمین مسکن قابل استطاعت برای روستاییان هر شهرستان، پیشنهاد می‌شود مانند شهرها، سیاست‌هایی از قبیل تسهیلات ودیعه مسکن (به صورت قرض‌الحسنه) و سیاست کنترل اجاره به خصوص در روستاهای نزدیک به کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ مدنظر قرار گیرد.

■ استفاده از مشارکت نهادهای غیرانتفاعی: بهره‌گیری از توان گروه‌های اجتماعی و نهادهای غیرانتفاعی می‌تواند به تسریع در تحقق اهداف طرح مذکور کمک کند.

■ بهره‌گیری از زمین‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی در ارتباط با اقشار مستضعف و فاقد زمین: در این خصوص ضرورت دارد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی زمین‌های دارای کاربری مسکونی و فاقد قابلیت کشاورزی را به منظور اجاره ۹۹ ساله، همسو با ماده (۷) و تبصره «۲» ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن (مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴)، به واجدان شرایط با اولویت اقشار مستضعف روستایی واگذار کند.

■ تعیین مالیات بر خانه‌های دوم و خالی در مناطق روستایی: هرچند برای نخستین بار در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ به اخذ مالیات از باغ‌ویلاها با ارزش ریالی مشخص، اشاره شده است؛ ولی اولاً باغ‌ویلاها تنها بخشی از خانه‌های خالی و دوم هستند و ثانیاً کف ارزش ملک تعیین شده بسیار بالاست و نمی‌تواند بخش چشمگیری از ظرفیت خانه‌های خالی را فعال کند. نکته سوم اینکه تعیین مالیات بر خانه‌های دوم و خالی در مناطق روستایی، اصولاً باید در قانون دائمی ضابطه‌گذاری شود و از جمله ماده (۵۴) قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم باید اصلاح شود. این ماده خانه‌های دوم و خالی در مناطق روستایی و شهرهای زیر صد هزار نفر را از شمول مالیات خارج کرده است.

■ الزام به رعایت الگوهای معماری بومی در تخصیص وام ساخت مسکن روستایی. ■ بهره‌گیری از نیروی کار بومی در فرایند ساخت واحدهای مسکونی.

■ تخصیص بخشی از اعتبارات پیرامون پژوهش و ارائه نوآوری در حوزه گسترش فناوری‌های ساختمانی مقرون‌به‌صرفه، با کیفیت، بوم‌آورد و سازگار با محیط زیست.

تبیین و تطبیق مفاهیم فضایی (کالبدی) در سیاست‌های کلی توسعه دریامحور

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20287](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20287)

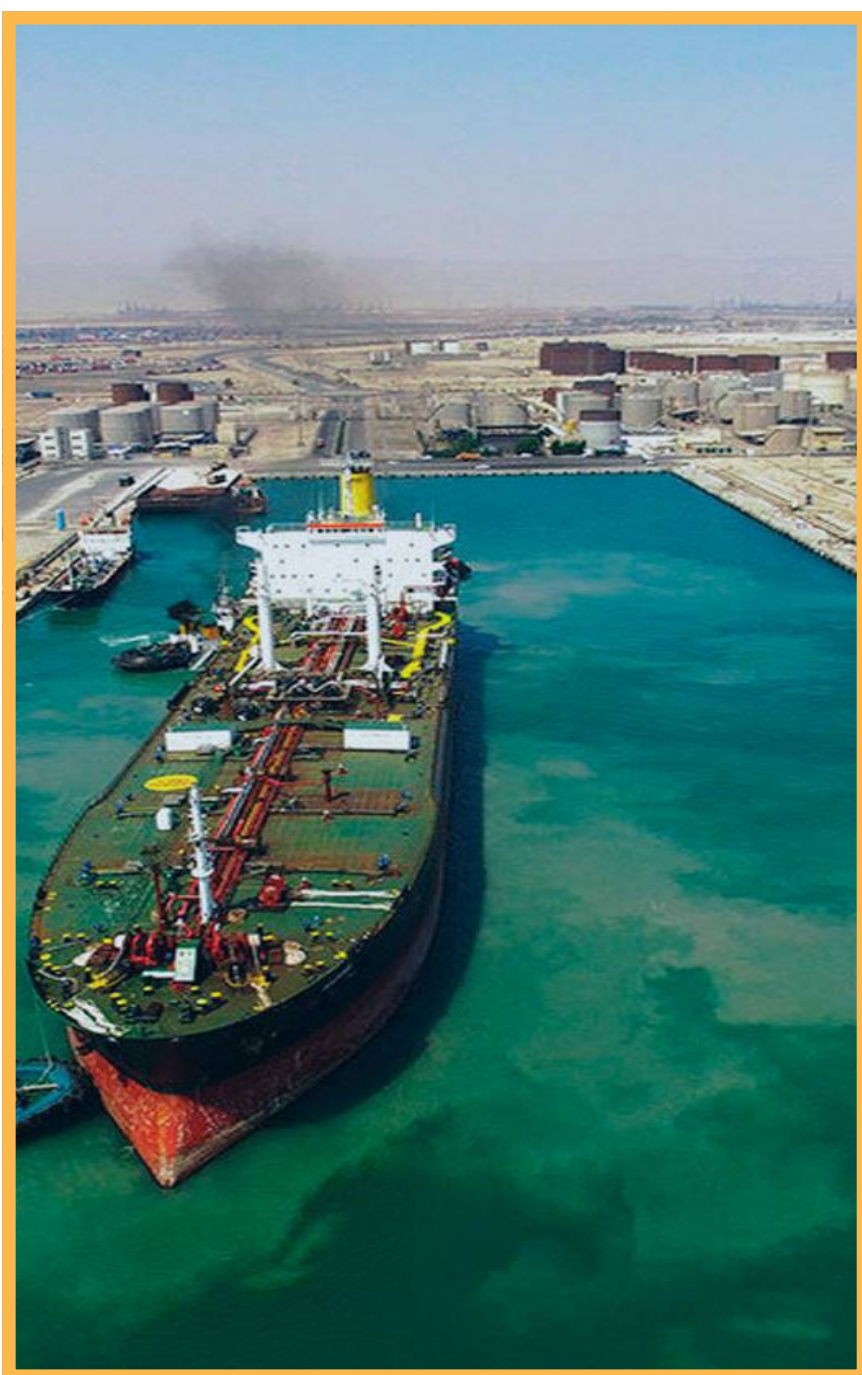
دفتر مطالعات زیرینیا



۲۰۲۸۷
۱۴۰۳/۰۹/۲۴

بیان / شرح مسئله

ایران با موقعیت ممتاز جغرافیایی و قرار داشتن بین دو دریا و برخورداری از هزاران کیلومتر سواحل و نیز جزایر و ظرفیت‌های فراوان بر زمین مانده، نیاز دارد با حضور مؤثر در ساحل، فراساحل، دریا و اقیانوس و بهره‌گیری از آن به‌عنوان یک پیشران و محور توسعه، برای احراز جایگاه شایسته منطقه‌ای و جهانی در عرصه استفاده از ظرفیت‌های دریا اقدام کند. خوشبختانه استفاده از ظرفیت‌های دریا در سال‌های اخیر در فرایندهای توسعه‌ای کشور، جایگاه قابل توجهی پیدا کرده؛ از سیاست‌های ابلاغ شده اخیر توسط مقام معظم رهبری (مدظله العالی) «سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» می‌باشد که در سال ۱۴۰۲ ابلاغ شده است. در این سیاست به مفاهیم فضایی نظیر دریا، ساحل، فراساحل، کرانه و پس‌کرانه و لزوم تدوین طرح جامع توسعه دریامحور با پهنه‌بندی دریا، کرانه و پس‌کرانه اشاره شده است. از دیگر موارد راهبردی درخصوص اقتصاد دریامحور می‌توان به فصل ۱۲ قانون برنامه هفتم پیشرفت مصوب سال ۱۴۰۳ و برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور مصوب سال ۱۴۰۳ اشاره کرد.



با بررسی قوانین، طرح‌ها، مصوبات مرتبط با توسعه دریامحور و پهنه‌های فضایی مرتبط با آن، به نظر می‌رسد به‌رغم وجود سابقه قریب به یک قرن درخصوص قوانین مرتبط با پهنه‌های آبی و دریایی، ایجاد ادبیات مشترک میان قوانین و مقررات موجود و مفاهیم «سیاست‌های کلی توسعه دریامحور»، در جهت عملیاتی کردن مفاهیم فضایی مطرح شده در این سیاست‌ها ضروری است.

در سیاست‌های کلی توسعه دریامحور، عبارتهایی مورد استفاده قرار گرفته‌اند که به‌رغم اینکه به‌نظر رایج و مصطلح هستند، اما برای کاربری آن در سطوح اجرایی به‌لحاظ قانونی و فنی، نیازمند تعریف و یا تدقیق است. به‌عنوان مثال، مفهوم کرانه، پس‌کرانه، ساحل و ... اگرچه به‌لحاظ عرفی و ذهنی رایج تلقی می‌شود، اما از نظر قانونی و مکانی، دارای تعریف مشخصی نمی‌باشند. تعدد استفاده از مفاهیم فضایی در طرح‌های تهیه شده درخصوص سواحل جنوبی کشور نظیر سند توسعه سواحل مکران، طرح مطالعات مکان‌یابی سکونتگاه‌های ساحلی، طرح مدیریت یکپارچه نواحی ساحلی استان‌های هرمزگان و سیستان و بلوچستان و سایر اسناد مشابه بیانگر عدم وجود تعاریف واحد و ادبیات یکپارچه درخصوص مفاهیم فضایی و مکانی در حوزه مناطق هم‌جوار دریاست. لذا در این گزارش سعی شده با استفاده از مفاهیم قانونی و فنی، تعریف مشخصی از عبارتهای به‌کار برده شده

در سیاست‌های کلی توسعه دریامحور ارائه شود. این تعاریف، لزوماً به‌معنی ارائه تعریف جدید از محدوده نیست، بلکه سعی شده با استفاده از مفاهیم قانونی و فنی موجود، ادبیات واحدی برای تعریف مفاهیم تدوین شود.

گفتنی است، با توجه به تفاوت ماهوی و ویژگی‌های فنی میان سایر پهنه‌های آبی در کشور نظیر دریاچه خزر، دریاچه ارومیه و ... با دریای عمان و خلیج فارس که مرتبط با آب‌های آزاد هستند و تأکید برنامه هفتم پیشرفت بر سکونت ۸ درصد جمعیت در افق طرح در سواحل جنوبی، تأکید این گزارش بر مفاهیم مرتبط با خلیج فارس و دریای عمان است و نتایج نهایی تدقیق مفاهیم مرتبط، مربوط به سواحل جنوب کشور خواهد بود.

در سیاست‌های کلی توسعه دریامحور، با تهیه طرح جامع توسعه دریامحور به پهنه‌بندی دریا، کرانه و پس‌کرانه صراحتاً اشاره شده و در سایر بندها نیز عبارات ساحل و فراساحل نیز مورد تعریف قرار گرفته‌اند. به‌منظور تهیه طرح عملیاتی برای تحقق این سیاست‌ها، تعریف فضایی و مکانی این عبارات در انطباق با قوانین و مقررات مصوب و اسناد تخصصی و فنی در حوزه مطالعات دریایی از ضروریات است. در این گزارش، با مرور انواع مفاهیم حقوقی و فنی - از سال ۱۳۱۳ تاکنون - در ارتباط با تعریف پهنه‌ها، نقاط و مفاهیم مکانی مرتبط با دریا و پهنه‌های مجاور آن، کلیه مفاهیم فضایی مکانی مورد اشاره

در «سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» با استفاده از قوانین و مصوبات موجود و تکمیل آنها با استفاده از طرح‌های مصوب مرتبط با پهنه‌های ساحلی، احصا و معرفی شده است.

بر این اساس، پهنه قابل برنامه‌ریزی در سیاست‌های کلی توسعه دریامحور به دو پهنه کلی «دریا» و «منطقه ساحلی» قابل تقسیم هستند. نقطه‌ای با عنوان «پایین‌ترین جزر» که در ادبیات جهانی با (LAT) و یا (CD) شناخته می‌شود و حدفاصل منطقه ساحلی و دریاست.

براساس یافته‌های این پژوهش، در پهنه دریا، محدوده‌های «آب‌های سرزمینی»، «منطقه نظارت»، «منطقه انحصاری اقتصادی» و «فلات قاره» استقرار یافته‌اند و نحوه استفاده و برخورد حقوقی در این پهنه‌ها براساس قوانین مصوب جمهوری اسلامی ایران (که در متن گزارش به آنها اشاره می‌شود) خواهد بود. در پهنه دریا، مفهوم «خط مبدأ» برای تعریف انواع پهنه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

پهنه «منطقه ساحلی» به زیرپهنه «ساحل» و «فراساحل» تقسیم می‌شود؛ پهنه فراساحل، خود به دو زیرپهنه «کرانه» و «پس‌کرانه» تقسیم می‌شود. در محدوده «کرانه» دو پهنه «حریم دریا» و «پهنه احتیاط» نیز قرار گرفته‌اند. مفاهیم مورد استفاده در تعریف این پهنه‌ها عبارتند از «اراضی ساحلی»، «خط خطر» و «مرز شهرستان».

آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی از بخش صنعت (قوانین بودجه پنج سال اخیر)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20260](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20260)

۲۰۲۶
۱۴۰۳/۰۹/۰۶
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

بخش صنعت همواره مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی کشور بوده و تأکید زیادی بر انجام فعالیت‌های تولیدی و صنعتی صورت گرفته است. ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در بخش «صنعت» مصوب سال ۱۳۹۱ نشان از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی محتوایی احکام بودجه حاکی از آن است که همه احکام قوانین بودجه در بخش صنعت مطابق با راهبرد کلان صنعتی کشور مستتر در سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه است. درباره یافته‌های گزارش برای ارزیابی سیاست‌های حمایتی بودجه‌ای از بخش صنعت، مطالب در دو بخش بررسی ارزیابی تبصره‌ها و ارزیابی عملکرد طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای به شرح زیر مطرح می‌شود.

الف) ارزیابی تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای

نتایج این گزارش نشان می‌دهد اغلب تبصره‌ها و احکام حمایتی قوانین سالیانه بودجه که مخاطب آن بخش صنعت کشور بوده است، یا اجرا نشده یا به صورت ناقص اجرا شده و اثربخشی لازم را ندارد. در تبیین این نتیجه می‌توان به سه سطح از دلایل اشاره کرد:

می‌شود. تحلیل نحوه توجه به بخش صنعت در این قوانین می‌تواند نکات مهمی درباره مسیر گذشته و نقاط قوت و ضعف این نوع سیاستگذاری فراهم کند تا بتوان در ادامه با اصلاح رویکردها، سیاستگذاری اثربخش‌تری را اعمال کرد.

نمی‌گیرد. در مواردی هم که مسئله به درستی شناسایی شده و سیاست‌های حمایتی متناسب با مسئله در قانون درج شده است به دلیل صرف منابع در امور ضروری و روزمره، اجرای این سیاست‌ها کنار گذاشته می‌شود.

ب) سطح اجرا

در بسیاری از موارد، قانونگذاری‌های مناسبی صورت گرفته است، اما به دلیل ناهماهنگی در دستگاه‌های اجرایی، تفاسیر متفاوت از یک متن قانونی مشخص، یا درگیر بودن دستگاه اجرایی هدف در امور روزمره خود (به‌ویژه وزارت صنعت، معدن و تجارت با طیف وسیعی از مأموریت از بازرگانی و معدن تا امور صنعتی)، یا این سیاست اجرایی می‌شود، یا به صورت ناقص یا به صورتی اجرا می‌شود که با آنچه هدف قانونگذاران بوده است، فاصله زیادی دارد. تعارض بین کارکردهای دستگاه‌های

اهمیت این بخش در سیاستگذاری کلان کشور دارد.

نظر به اهمیت بخش صنعت در سیاستگذاری کلان کشور، همه‌ساله تبصره‌ها و احکام مختلفی در قوانین بودجه سالیانه در این خصوص تصویب

ج) سطح کلان

در سطح کلان، اقتصاد ایران طی ۱۳ سال گذشته با فشارهای سنگینی از ناحیه شرایط خاص کشور، شوک ناشی از کرونا و مشکلات مشابه روبه‌رو بوده است. این مشکلات سبب شده است که بخش صنعت آسیب بسیار زیادی ببیند. در این شرایط، سیاست‌های حمایتی که در قالب احکام بودجه‌ای طراحی می‌شود، در مقایسه با آسیب وارده به این بخش کافی نیست و تأثیرگذاری لازم را در رفع مشکل ندارد.

د) سطح سیاستگذاری

بخشی از دلایل ناموفق بودن سیاست‌های حمایتی نیز به فرایند تدوین این سیاست‌ها باز می‌گردد. به عبارتی به دلیل شناخت ناکافی از مسائل بخش صنعت، در تدوین سیاست‌ها مسئله موردنظر به درستی مخاطب قرار

اجرایی ملی و استانی، ضعف در نظام پایش برنامه‌ها، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف اسناد آمایش سرزمین و عدم التزام به آن، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور به‌عنوان مهم‌ترین کاستی‌های این سیاست‌های بودجه‌ای در جهت دستیابی به کارایی لازم برای رونق تولید و اشتغال مطرح است.

ب) ارزیابی عملکرد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

یکی از ابزارهای بودجه‌ای متداول در سیاستگذاری اقتصادی و سیاستگذاری صنعتی، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به موارد مطرح شده، پیشنهادهای ذیل در این زمینه قابل طرح است:

تجمیع بندهای حمایتی بودجه‌ای و تبدیل آنها به احکام دائمی در قالب راهبرد توسعه بخش صنعت

پیشنهاد می‌شود سیاستگذاران، اعم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و وزارت صنعت، معدن و تجارت که در تدوین سیاست‌های حمایتی مشارکت دارد، سیاست‌هایی که ماهیت دائمی دارد را در قالب قوانین دائمی (از جمله برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) به‌صورت منسجم تدوین کند تا هم انسجام قانون بودجه حفظ شود و هم الزام به اجرای برنامه‌های توسعه کشور افزایش یابد.

بازبینی مأموریت سازمان‌های مهم مرتبط با بخش صنعت، از جمله سازمان‌های توسعه‌ای بسیاری از احکام و تبصره‌هایی که در قوانین بودجه سالانه با هدف حمایت تدوین می‌شود، با بازبینی و اصلاح مأموریت سازمان‌های مهم توسعه‌ای از ایدرو و ایمیدرو گرفته تا بانک توسعه صادرات و بانک صنعت و معدن به‌صورت دائمی قابل انجام است و

(طرح‌های عمرانی) است. این اعتبارات عمدتاً برای ایجاد زیرساخت‌ها یا طرح‌های صنعتی با هدف ایجاد و توسعه ظرفیت‌های تولیدی تعریف می‌شود و هدف اصلی آنها توانمندسازی تولید صنعتی در افق بلندمدت است. نتایج این گزارش بیان می‌کند که بسیاری از این طرح‌ها سابقه طولانی و بعضاً چند دهه‌ای دارد.

این موضوع درخصوص برخی از طرح‌ها، استمرار یک سیاست بلندمدت رانشان می‌دهد (مثلاً طرح‌های کمک به نوسازی صنایع) که موضوعی قابل قبول و مهم است، اما در برخی از طرح‌ها به‌ویژه طرح‌های ایجاد زیرساخت، این یک نقطه ضعف است؛ چراکه با طولانی

به تدوین هر ساله آنها در قوانین نیاز نیست. به‌عنوان مثال، تقویت سرمایه بانک صنعت و معدن و تسهیل تأمین مالی از طریق آن می‌تواند بخش بزرگی از مشکلات تأمین مالی بخش صنعت را حل کند. لذا تمرکز بر اصلاحات ساختاری این سازمان‌ها و رفع موانع اجرای سیاست‌های توسعه‌ای این سازمان‌ها اثربخشی بیشتری خواهد داشت.

تقویت نقش نظارتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی

در بسیاری از موارد، تأکید بر نظارت بر اجرای قوانین مصوب از جمله قانون بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی می‌تواند اثربخشی سیاست‌های حمایتی را افزایش دهد.

از مصادیق این رویکرد، نظارت بر اجرای بند «ح» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌منظور ارتقای جایگاه صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی در رشد اقتصادی به‌ویژه جزء «۳» آن درخصوص تأمین منابع صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری صنایع کوچک و بند «چ» قانون برنامه هفتم پیشرفت ناظر بر تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای از مسیر قوانین بودجه سنواتی است. در صورت نظارت صحیح بر اجرای قوانین موجود، اثربخشی این قوانین نیز افزایش می‌یابد.

شدن ایجاد زیرساخت‌ها سبب می‌شود در زمان مناسب به چرخه فعالیت اقتصادی وارد نشود، ضمن اینکه در این مدت بار مالی خود را نیز به بودجه تحمیل کرده است.

همچنین تخصیص بودجه و عملکرد منابع به طرح‌های تملک دارایی با مبلغ بودجه مورد نیاز برای آنها تطابق کمی دارد که این خود سبب طولانی شدن مدت زمان اجرای طرح و تأثیر نامطلوب آن می‌شود که در نکته قبلی به آن اشاره شد. این وضعیت در میان مدت و بلندمدت سبب از دست رفتن جایگاه کشور در رقابت بین‌المللی می‌شود که تبعات آن را باید از یک نگاه راهبردی و بلندمدت بررسی کرد.



الزامات توسعه پایین دست صنعت متانول و محدودیت های آن: چشم انداز صنعت متانول در ایران و جهان

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20284](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20284)

۲۰۲۸۴
۱۴۰۳/۰۹/۱۹
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

بیان / شرح مسئله

گاز، بررسی وضعیت این صنعت حائز اهمیت است تا با اتکا به نتایج حاصل، راهبردهایی برای توسعه هدفمند صنعت متانول در کشور پیشنهاد شود.

شد، به طوری که در سال ۱۴۰۲ ظرفیت تولید متانول در کشور به ۱۵/۷ میلیون تن رسید. با توجه به تغییر شرایط و ارتباط این صنعت با موضوعات اساسی کشور از جمله ناترازی

بهره برداری از فازهای پارس جنوبی و دسترسی به منابع گازی موجب هدایت سرمایه گذاری ها به تولید و صادرات محصولات پتروشیمی با پایه خوراک گازی از جمله متانول

۳. تبدیل متانول به الفین ها (MTO).
آمارها نشان می دهد کاربرد و تکمیل زنجیره ارزش متانول در هر سه بخش صعودی است؛ اما میزان افزایش در این بخش ها متفاوت خواهد بود. بازار صنایع شیمیایی بسیار به وضعیت صنایع جهانی به خصوص وضعیت

دسته تقسیم بندی می شود:
۱. سوخت (سوخت کشتی، سوخت هوایی، اختلاط با بنزین، بیودیزل، MTBE، TAME و تولید فراورده های نفتی (MTG)،
۲. صنایع شیمیایی (از جمله: فرمالدهید، اسیداستیک، دی متیل اتر)،

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

■ در سال ۲۰۲۲ مجموع ظرفیت اسمی واحدهای تولیدکننده متانول در دنیا ۱۴۰ میلیون تن بوده که در همین سال عملکرد تولید ۹۲ میلیون تن بود.

■ تقاضای متانول در سال ۲۰۲۲، حدود ۹۲ میلیون تن در سال بوده که پیش بینی می شود تا سال ۲۰۳۰ به ۱۱۰ میلیون تن برسد. همچنین با توجه به رشد هزینه های متانول و کاهش رشد ظرفیت های جدید، پیش بینی می شود قیمت متانول به سمت بالا تعدیل شود.

■ در سمت عرضه، چین، خاورمیانه و آمریکای جنوبی به ترتیب با ۷۲، ۲۵ و ۱۱ میلیون تن ظرفیت اسمی متانول در سه جایگاه اول از این نظر قرار دارند.

■ در سمت تقاضا، چین، آمریکای شمالی و اروپای غربی به ترتیب با ۵۵، ۸ و ۷/۵ میلیون تن تقاضا، پرمصرف ترین مناطق تقاضای متانول هستند

■ به صورت کلی زنجیره ارزش متانول به سه



اقتصاد چین وابسته است. در بخش واحدهای MTO و MTP نیز وضعیت به همین شکل است. چین بیشترین ظرفیت و طرح این واحدها در جهان را دارد و با توجه به حجم سرمایه‌گذاری و بازسازی مورد نیاز، به‌نظر نمی‌رسد کشورهایی که تاکنون در بازار متانول حضور نداشته‌اند به این طرح‌ها علاقه‌مند شوند. اما استفاده از متانول به‌عنوان سوخت (با مکمل سوخت) موردی است که با توجه به سخت‌گیرانه‌تر شدن مقررات محیط زیستی قابل تأمل برای تمام کشورهای جهان است و انتظار می‌رود بیشترین رشد بین مصارف پایین دست متانول را به خود اختصاص دهد.

تجارت متانول در سال ۲۰۲۲، حدود ۳۳ میلیون تن بوده است. خاورمیانه با توجه به حجم بالای تولید و نبود ظرفیت پایین دستی مصرف متانول، با ۱۴/۳ میلیون تن صادرات، بزرگ‌ترین منطقه صادرکننده متانول است. آمریکای جنوبی و آسیای جنوب شرقی به ترتیب با ۵/۷ و ۲/۵ میلیون تن در رتبه‌های بعدی قرار دارند. در سمت واردات، چین بزرگ‌ترین واردکننده متانول با میزان واردات ۱۲/۳ میلیون تن بوده که این حجم از واردات

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی سبب تقاضای متانول در جهان نشان می‌دهد که به‌طور متوسط تقریباً ۵۱ درصد متانول به محصولات شیمیایی (از جمله ۲۶ درصد فرمالدهید و ۹ درصد اسید استیک)، ۳۱ درصد به محصولات سوختی و ۱۸ درصد تبدیل به الفین می‌شود. در ایران از ۱۰/۲ میلیون تن متانول تولیدی پتروشیمی بندرامام حدود ۱۷۶ هزار تن و پتروشیمی شیمی‌بافت ۳۳ هزار تن متانول جهت تولید MTBE و پتروشیمی فناوران ۸۱ هزار تن برای تولید اسیداستیک مصرف می‌کنند.

پتروشیمی‌های نخل آسماری و اه تمام جم نیز در مجموع به ۶۴ هزار تن متانول جهت تولید فرمالین و اوره فرمالدهید نیاز دارند. حدود ۳۶۰

در کنار مقدار بالای تقاضا باعث تسلط چین بر بازار جهانی متانول شده است.

طی سال ۲۰۲۲، در خاورمیانه تعداد ۲۳ مجتمع در کشورهای ایران، عربستان، قطر، عمان و بحرین با مجموع ظرفیت حدود ۲۵ میلیون تن فعال بودند که ۱۷/۵ میلیون تن متانول با نرخ متوسط عملیاتی ۷۰٪ تولید کردند. ۱۴/۳ میلیون تن معادل ۸۲٪ از متانول تولید شده در منطقه به سایر مناطق به‌ویژه چین صادر شده است. ایران بیشترین سهم از صادرات متانول منطقه خاورمیانه را به خود اختصاص داده است.

در ایران یازده واحد تولیدکننده متانول وجود دارد که در سال ۱۴۰۲ مجموع ظرفیت اسمی آنها ۱۵/۷ میلیون تن بوده که با نرخ متوسط عملیاتی ۶۴ درصد نزدیک به ۱۰/۲ میلیون تن متانول در کشور تولید شد.

مطابق برنامه ارائه شده توسط شرکت ملی صنایع پتروشیمی با اجرای ۹ طرح متانولی و تبدیل گاز به اتیلن و پروپیلن (GTPO) در دست اجرا، ظرفیت تولید متانول ایران در سال ۱۴۰۷ به ۲۹/۹ میلیون تن و با اضافه شدن پنج طرح دیگر ظرفیت تولید این محصول در

هزارتن متانول هم در بورس انرژی عرضه و مبادله شده و ۹۳ درصد متانول تولیدی (عمدتاً به چین) صادر شده است.

ازسویی نتایج بررسی طرح‌های آتی در دست اجرای این صنعت حاکی از آن است که تا پایان سال ۱۴۱۲ از کل متانول تولیدی برآورد شده به میزان ۲۳/۴ میلیون تن، حدود ۶۹ درصد (معادل ۱۶/۱ میلیون تن) تبدیل به الفین (MTO) و کمتر از یک میلیون تن به سایر محصولات شیمیایی و سوختی تبدیل و حدود ۶۰۰ هزار تن در سایر صنایع مصرف و مابقی صادر خواهد شد.

در مقایسه با مطالب پیش گفته، سهم بالای تبدیل متانول به الفین در طرح‌های آتی صنعت

سال ۱۴۱۲ به ۳۵/۹ میلیون تن افزایش خواهد یافت. مطابق گزارش شرکت ملی صنایع پتروشیمی برآورد می‌شود مقدار تولید واقعی در سال ۱۴۰۷ حدود ۱۹/۵ میلیون باشد که همچنان با توجه به عدم اجرای طرح‌های تکمیل زنجیره ارزش (تبدیل متانول به الفین و پروپیلن)، بخش قابل توجهی از متانول تولیدی کشور حدود ۱۲ میلیون تن صادر خواهد شد. گفتنی است، مقرر شده این روند با تکمیل و بهره‌برداری از طرح‌های تکمیل زنجیره ارزش تا پایان سال ۱۴۱۲ روند نزولی پیدا کند.

در سال ۱۴۰۲ از حدود ۱۰/۲ میلیون تن متانول تولیدی حدود ۷۰۰ هزار تن آن در داخل کشور مصرف شده و باقی صرف صادرات عمدتاً به مقصد چین می‌شود.

در سال ۱۴۰۰ بیش از ۲۳ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی شامل ۹ میلیارد مترمکعب خوراک و ۱۴ میلیارد مترمکعب سوخت در صنعت پتروشیمی مصرف شده است. از کل عملکرد خوراک مصرفی ۶۹ درصد معادل ۶/۲ میلیارد مترمکعب و از کل عملکرد سوخت مصرفی ۱۱ درصد معادل ۱/۶ میلیارد مترمکعب در صنعت متانول مصرف شده است.

متانول ایران، نسبت به متوسط سبب تقاضای متانول جهانی و حجم سرمایه‌گذاری مورد نیاز محل بررسی بیشتر است. تعدد واحدهای متانولی در کشور بدون توجه به ظرفیت توسعه زنجیره پایین دست آن و تمرکز بر بازار انحصاری صادراتی چین از دیگر نقاط ضعف صنعت متانول کشور است.

لذا تهیه «سند راهبردی توسعه صنعت متانول و زنجیره ارزش پایین دست آن» متناسب با وضعیت تأمین خوراک گاز طبیعی، توسعه ظرفیت صنایع پایین دست و نیازسنجی داخل و کشش بازار و پایش و رصد وضعیت بازار جهانی این محصول و زنجیره ارزش آن ضرورت دارد.

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20286](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20286)

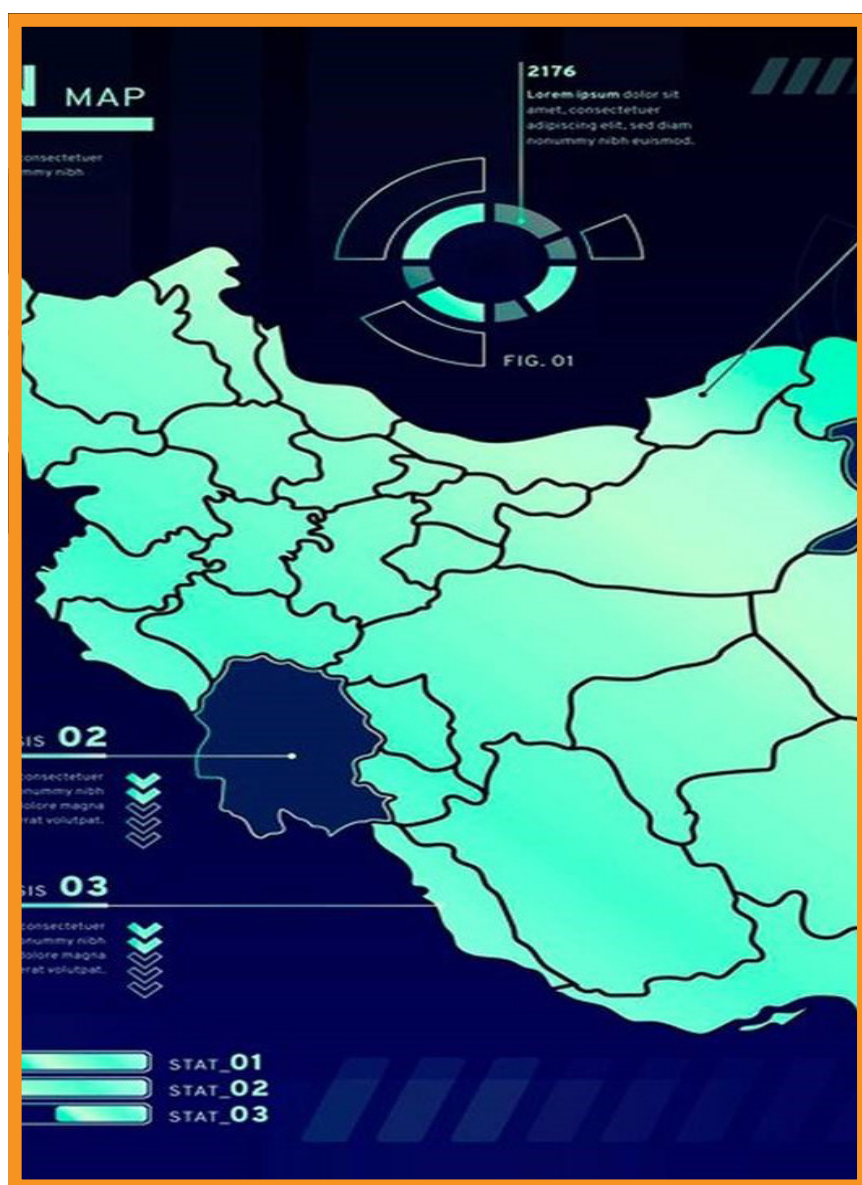
دو دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۲۰۲۸۶
۱۴۰۳/۰۹/۲۴



وضعیت کسب‌وکار در بخش صنعت به تفکیک صنایع مختلف پرداخته شده است. بررسی وضعیت کلان صنعت، مجوزهای بهره‌برداری رشته‌فعالیت‌های صنعتی و بورسی) و زیربخش‌های عمده آن، به بررسی وضعیت کلان صنعت، مجوزهای بهره‌برداری رشته‌فعالیت‌های صنعتی و بورسی)

بیان / شرح مسئله

بخش صنعت، یکی از ارکان مهم اقتصاد ایران و همچنین یکی از بخش‌های تأثیرگذار در رشد اقتصادی است. سیاستگذاری مناسب برای بخش صنعت نیازمند شناخت کافی از ساختار و روند متغیرهای مهم این بخش است. از این‌رو رصد و پایش شاخص‌های مهم این بخش کمک قابل‌توجهی به سیاستگذاری علمی در این بخش خواهد کرد. با توجه به اهمیت رصد و پایش شاخص‌های اصلی بخش صنعت و داشتن تصویری روشن از وضعیت این بخش و زیربخش‌های آن، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش‌هایی را به‌صورت ادواری با هدف ارائه تصویری به‌روزرسانی شده از وضعیت شاخص‌های عمده بخش صنعت و همچنین رصد تحولات زیربخش‌های عمده آن تهیه می‌کند. این گزارش‌ها به‌صورت فصلی تهیه می‌شوند و در آنها سعی شده است از آخرین آمارهای به‌روزرسانی شده در بخش صنعت استفاده شود. لازم به توضیح است که در این گزارش، علاوه بر ارائه اطلاعات از وضعیت رشد تولید و فروش در بخش صنعت (شرکت‌های



در جدول ۱ وضعیت شاخص‌های بخش صنعت و تعدادی از صنایع منتخب منتهی به شهریورماه سال ۱۴۰۳ به صورت خلاصه ارائه شده است.

جدول ۱. خلاصه شاخص‌های بخش صنعت و شاخص‌های مختلف

شهریور ۱۴۰۳	خرداد ۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	شاخص‌ها	عنوان
-۳/۳	-۱/۳	۰/۵	۲/۳	رشد تولید در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	بخش صنعت
۰/۸	-۱/۶	-۲/۱	۳/۷	رشد فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	
۴۹/۲	۴۹/۸	۵۶/۲	۵۹/۵	شامخ مدیران خرید در بخش صنعت	
-	-	۸۴۳۷	۶۲۲۳	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	
-	-	۳۹۷	۲۲۴	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	
-	-	۶۴۲۶	۷۳۱۳	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیون ریال	
۲۴/۷	۲۸/۹	۲۹/۹	۳۱/۷	نرخ تورم - درصد	
-۴/۱	۰/۶	-۱/۹	-۴/۰	رشد تولید (شرکت‌های بورسی) - درصد	ساخت مواد شیمیایی و فراورده‌های شیمیایی
۱۴/۱	۰/۳	-۴/۰	۲/۳	رشد فروش (شرکت‌های بورسی) - درصد	
۴۶/۴	۵۰/۲	۶۱/۰	۵۲/۶	شامخ مدیران خرید	
-	-	۱۲۲۳	۹۵۵	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	
-	-	۵۳۳	۴۴۴	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	
-	-	۵۱۹۶	۶۸۹۸	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیون ریال	
۲۸/۸	۲۵/۶	۱۸/۷	۲۶/۴	نرخ تورم - درصد	
۱۱/۰	-۱/۸	-۱۸/۱	۳۱/۴	رشد تولید (شرکت‌های بورسی) - درصد	نساجی
۳۱/۵	۱۷/۵	-۲۰/۵	۴۵/۲	رشد فروش (شرکت‌های بورسی) - درصد	
۵۸/۳	۴۹/۲	۵۰	۵۳/۹	شامخ مدیران خرید	

شهریور ۱۴۰۳	خرداد ۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	شاخص ها	عنوان
-	-	۲۳۰	۲۳۵	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	
-	-	۲۵۱	۴۸۷	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	
-	-	۱۱۵۷۱	۴۶۷۲	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیون ریال	
۱۹/۹	۲۴/۷	۳۰/۰	۳۳/۰	نرخ تورم - درصد	
-۷/۴	-۵/۷	۱/۴	۴۳/۲	رشد تولید (شرکت‌های بورسی) - درصد	وسایل نقلیه و قطعات وابسته
-۱۵/۶	-۱۸/۴	-۶/۷	۵۴/۱	رشد فروش (شرکت‌های بورسی) - درصد	
۴۴/۲	۵۳/۰	۵۲/۲	۵۶/۲	شامخ مدیران خرید	
-	-	۱۹۲	۱۴۵	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	
-	-	۸۷۶	۵۱۰	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	
-	-	۴۲/۸۹	۲۸/۱	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیون ریال	
۳۰/۳	۳۵/۵	۴۲/۲	۲۸/۶	نرخ تورم - درصد	
۷/۵	-۰/۷	-۰/۵	-۳/۲	رشد تولید (شرکت‌های بورسی) - درصد	
۷/۹	-۱/۳	۳/۱	-۰/۸	رشد فروش (شرکت‌های بورسی) - درصد	مواد غذایی
۵۷/۷	۵۳/۱	۵۹	۵۸/۵	شامخ مدیران خرید	
-	-	۸۳۱	۶۶۱	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	
-	-	۸۹۵	۳۷۸	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	
-	-	۲۵۲۹	۴۰۲۶	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیون ریال	
۲۸/۴	۳۱/۱	۳۵/۰	۷۴/۷	نرخ تورم - درصد	

مأخذ: رشد تولید و فروش (شرکت‌های بورسی) از محاسبات براساس اطلاعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شامخ مدیران خرید از مرکز پژوهش‌های اتاق ایران. تعداد مجوزها و نسبت‌های آن محاسبه شده براساس اطلاعات وزارت صنعت، معدن و تجارت. نرخ تورم از مرکز آمار ایران.

تولید و فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی)

رکود در بخش صنعت در بهار ۱۴۰۳ به صورت رشد منفی تولید و فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نمایان شده است. با توجه به اینکه کاهش فروش از کاهش تولید شدیدتر است، لذا به نظر می‌رسد که الگوی رکود بخش صنعت بیشتر مطابق با رکود تقاضاست. به نظر می‌رسد با ادامه وضعیت جاری در ماه‌های آینده رکود تقاضا در این بخش فراگیرتر خواهد شد.

رکود در بخش صنعت در شش‌ماهه ۱۴۰۳ در کاهش تولید و فروش «صنایع چوب و کاغذ»، «محصولات فلزی به جز ماشین‌آلات و تجهیزات، ماشین‌آلات و تجهیزات»، «خودرو و قطعات»، «دارو»، «کاشی و سرامیک»، «فلزات پایه»، «سیمان» و «منسوجات» نمایان شده است و به نظر می‌رسد با ادامه وضعیت جاری در ماه‌های آینده رکود تقاضا در این بخش فراگیرتر خواهد شد.

قیمت‌ها و تورم در بخش صنعت

روند کلی شاخص قیمت محصولات صنعتی از تابستان ۱۴۰۰ به بعد روندی نزولی را

نشان می‌دهد. به‌طور مشخص نرخ تورم شاخص قیمت تولیدکننده بخش صنعت از پاییز ۱۴۰۱ همواره کمتر از نرخ تورم مصرف‌کننده بوده، این وضعیت تا زمستان سال ۱۴۰۲ و در تابستان ۱۴۰۳ نیز همچنان ادامه داشته است، که می‌توان آن را به روند رو به رکود بخش صنعت ناشی از کاهش تقاضا، سیاست کنترل نقدینگی بانک مرکزی و سیاست‌های قیمت‌گذاری محصولات مهم صنعتی نسبت داد.

مجوزهای بهره‌برداری رشته‌فعالیت‌های صنعتی

بررسی پروانه‌های بهره‌برداری واحدهای صنعتی به‌عنوان شاخصی از پویایی‌های بخش صنعت نشان می‌دهد که تعداد پروانه‌های بهره‌برداری به‌رغم کاهش در سال ۱۴۰۱، در سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است. باید توجه کرد که پروانه‌های بهره‌برداری نتیجه سرمایه‌گذاری‌های سال‌های قبل در بخش صنعت است و لذا تأثیر این افزایش در میزان سرمایه‌گذاری در سال‌های بعد بیشتر مشخص خواهد شد.

از سال ۱۳۹۹ به‌طور مشهودی سرمایه‌گذاری کمتری برای ایجاد اشتغال

در فعالیت‌های صنعتی صورت گرفته است. این موضوع اگرچه نشانگر این است که فعالیت‌های صنعتی از فعالیت‌های سرمایه‌بر به سمت فعالیت‌های کاربر گرایش پیدا کرده‌اند، اما به‌معنای این است که به‌طور متوسط هر کارگر صنعتی با میزان سرمایه کمتری در بخش صنعت فعالیت خواهد کرد که این موضوع نشانگر کاهش رشد بهره‌وری نیروی کار نیز خواهد بود.

وضعیت کسب‌وکار در بخش صنعت

شاخص شامخ که به‌نوعی میزان خوش‌بینی فعالان اقتصادی نسبت به چشم‌انداز آتی فعالیت‌ها را نشان می‌دهد در بخش‌های مختلف صنعتی در تابستان ۱۴۰۳ نسبت به متوسط سال قبل از آن وضعیت نامناسبی را نشان می‌دهد.

بررسی وضعیت این شاخص نشان می‌دهد همچنان موضوعاتی مانند تحریم‌های اقتصادی، نوسانات نرخ ارز، مشکلات ناشی از دسترسی به اعتبارات، مشکلات ناشی از دسترسی به انرژی و مشکلات وجود دارند و این وضعیت در تابستان ۱۴۰۳ تشدید شده است.

اقتصادی و صنعتی و تلاش برای بهبود آن با هدف جلوگیری از رکود را در این بخش نشان می‌دهد.

وضعیت در بهار و تابستان ۱۴۰۳ تشدید شده است.

این موضوع، ضرورت بازبینی سیاست‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

در مجموع شاخص‌های مختلف این گزارش نشان می‌دهد که بخش صنعت از زمستان ۱۴۰۲ به سمت رکود حرکت کرده و این

شیبه‌سازی و اجرای مدل تعیین و توزیع اعتبار دانشگاه‌های تحت نظارت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با رویکرد بودجه‌ریزی عملکردمحور

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20253](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20253)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۱۴۰۳/۰۹/۰۴

بیان / شرح مسئله

در بند «الف» ماده (۹۶) برنامه هفتم پیشرفت قید شده است: سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است آیین‌نامه نحوه تعیین اعتبارات دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی را براساس عواملی از قبیل سرانه دانشجوی، عضو هیئت‌علمی، نرخ خدمات محلی، سرانه برون‌دادهای علمی، میزان ارائه خدمات به دانشجویان، نوع رشته‌ها اعم از نظری، کاربردی و عملی و مقاطع تحصیلی ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

هدف مطالعه حاضر تشریح و تبیین مدل‌سازی تعیین و توزیع اعتبار عمومی بودجه سالیانه دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم با رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در راستای تحقق بند «الف» ماده (۹۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت است. در این تحقیق اهداف زیر دنبال می‌شود:

■ برآورد هزینه معیار ستاندهای آموزشی با تأکید بر هزینه تأمین حداقل استانداردهای

در بودجه‌ریزی دانشگاه‌ها، حذف یا تقلیل چانه‌زنی و رفتارسازی دانشگاه‌ها در جهت توجه به شاخص‌های عملکردی و نیز توجه به مدیریت هزینه‌ها با شفاف شدن اتکا به اعتبارات عمومی دانست.

بودجه‌ریزی عملکردی یک رویکرد بودجه‌ریزی است که به جای تخصیص بودجه براساس مخارج سال قبل، بر دست‌یابی به عملکرد مورد انتظار و در رقابت با سایر مؤسسات مشابه تمرکز دارد. این رویکرد متفاوت از بودجه‌بندی سنتی است که بر الگوهای هزینه‌های تاریخی و افزایش تدریجی بودجه متکی است. در زمینه آموزش عالی، بودجه‌ریزی عملکردمحور شامل تعیین اهداف و مقاصد قابل اندازه‌گیری برای برنامه‌ها و سپس تخصیص منابع براساس نتایج مورد انتظار است. در این مطالعه تجارب جهانی بودجه‌ریزی در آموزش و آموزش عالی، مدل‌های تأمین مالی آموزش عالی، ساختار هزینه در دانشگاه‌های مهم کشورهای مختلف و نحوه بودجه‌ریزی و کمک دولت به دانشگاه‌ها در کشورهای دنیا بررسی و بهره‌برداری شده است.^۱

مطلوب (هزینه میانگین تربیت دانشجو برای گروه-مقاطع آموزشی دانشگاه‌ها)،

■ شناسایی و تعیین وزن اثرگذاری محرک‌های هزینه در دانشگاه‌ها با توجه به سطوح متفاوت آموزشی، جغرافیایی و مأموریتی،

■ تعیین سایر شاخص‌های عملکردی و برون‌دادهای علمی دانشگاه‌ها، مدل‌سازی امتیازات آنها و تبدیل امتیاز به اعتبار،

■ مدل‌سازی تلفیقی توزیع اعتبار استحقاقی دانشگاه با توجه به عملکرد آنها در تربیت دانشجو و ستاندهای عملکردی شامل پژوهشی، فناوری، فعالیت بین‌المللی، کارایی مدیریتی و فرهنگی،

■ اعمال قیود تأمین حداقل هزینه دانشگاه‌ها و تعیین دانشگاه‌های یارانه‌بگیر و با کارایی هزینه‌ای پایین‌تر.

مهم‌ترین مزیت تعیین و توزیع اعتبار دانشگاه‌ها با مدل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را می‌توان در ایجاد ارتباط بین منابع و خروجی دانشگاه‌ها، ایجاد رقابت مثبت مبتنی بر ارتقای خروجی، تحقق عدالت توزیعی در توزیع اعتبار عمومی، شفافیت

۱. این مطالعه برپایه توسعه پیوسته و تکامل مطالعه پیشین است که در اواخر سال ۱۳۹۴ با مشارکت دفتر آموزش عالی سازمان برنامه و دفتر بودجه و تشکیلات وزارت علوم و برخی از دانشگاه‌ها به منظور اصلاح مدل بودجه‌ریزی دانشگاه‌ها تشکیل شد. اجرای مدل مورد اشاره در سنوات سال‌های بعدی توسعه و ارتقا یافت و با توجه به توسعه مدل نیازمند ارائه نتایج توسعه فرایند بودجه‌ریزی در مطالعه متفاوتی بود. البته به دلیل تغییرات مدیریتی و برخی ملاحظات در عمل در برخی سال‌ها به‌ویژه در سال‌های اخیر اجرای آن متوقف گردید. در این مطالعه با توجه به تجارب اجرای مدل در سنوات قبل با رویکردی متمایز و ارتقا یافته مدل توزیع مبتنی بر عملکرد در بودجه‌ریزی دانشگاه‌ها طراحی و مبانی نظری و مدل‌سازی آن ارائه شده است [۱]؛ همچنین برخی از منابع اصلی استفاده شده در تدوین و توسعه مدل در مراجع پایان گزارش ارائه شده است [۵ تا ۲۵].

■ در این مدل اعتبار دانشگاه‌ها به صورت رقابتی از تلفیق مدل پایه (آموزش‌محور) و مدل عملکرد مشتمل بر سایر فعالیت‌ها و برون‌دادهای دانشگاه‌ها تعیین شد. در مدل پایه هزینه سرانه دانشجو در گروه‌ها و مقاطع مختلف، هزینه متفاوت هیئت‌علمی در مناطق جغرافیایی مختلف، هزینه متفاوت غیرخطی تناسب بین دانشجو-هیئت‌علمی، دانشگاه‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته، دانشگاه‌های غیرجامع و کوچک و نیز پراکندگی پردیس دانشگاه شاخص‌سازی شده است.

■ در مدل عملکردمحور نیز سرانه ۱۶ شاخص مختلف از برون‌دادهای علمی و غیرعلمی و کارایی مدیریتی دانشگاه مدل‌سازی شده که با تلفیق دو مدل، سهم اعتباری هر دانشگاه از سرجمع اعتبار عمومی قابل توزیع احصا می‌شود. در مدل‌سازی، دانشگاه‌های دارای ناکارایی در هزینه و نیازمند کمک مازاد بر استحقاق مشخص و مقدار کمک مازاد نیز تعیین شده است.

■ در مجموع برای اجرای مدل علاوه بر مطالعه گسترده از ساختار هزینه انواع رشته‌ها و گروه‌های آموزشی در مقاطع مختلف از ۳۷ شاخص مختلف در توزیع اعتبار دانشگاه‌ها استفاده شده است. کیفیت الگوی بودجه‌ریزی وابسته به فرمول‌بندی صحیح روابط بین متغیرها، شاخص‌ها و وزن‌دهی متناسب آنها

و نیز کیفیت داده‌هاست.^۱

■ نتایج مدل، اعتبار و رشد اعتبار استحقاقی هر دانشگاه و سرجمع اعتبار دانشگاه‌های وزارت عتف را شبیه‌سازی و تعیین می‌کند. مقایسه بین اعتبار تعیین شده در مدل با اعتبار تأمین شده در لایحه بودجه ۱۴۰۳، نشان می‌دهد حدود یک‌سوم اعتبار دانشگاه‌ها در قالب مدل تأمین نشده است. برآورد اعتبار مدل برای دانشگاه‌های وابسته به وزارت عتف حدود ۶۰ همت است که در عمل ۴۰ همت تأمین شد.

■ اگر اعتبار برآورد شده در مدل، در لایحه بودجه تأمین نشود ناگزیر مدل تعیین اعتبار به مدل توزیع اعتبار در سرجمع اعتبار تأمین شده، توسعه داده می‌شود. در دانشگاه‌های دارای ناکارایی در ساختار هزینه و عدم تناسب بین ستانده‌ها و نهاده‌ها، انتظار می‌رود اعتبار و رشد اعتبار استحقاقی پایین‌تری داشته باشند. برای این گروه از دانشگاه‌ها، کمک مازاد بر استحقاق تعریف شده است تا هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر آنها تأمین شود. این گروه از دانشگاه‌ها یارانه‌بگیر هستند. با تعریف شاخص سرعت تعدیل، دانشگاه‌های با استحقاق اعتبار خیلی بالا در یک دوره حداکثر سه‌ساله افزایش مستمر اعتبار را دریافت می‌کنند.

■ به‌طور میانگین ۸۰ درصد اعتبار دانشگاه‌ها در قالب مدل پایه و ۲۰ درصد هم در قالب

مدل عملکردمحور توزیع شده است. البته این وزن‌دهی تابع اعتبار تأمین شده بوده و در صورت افزایش سهم آموزش عالی در اعتبارات عمومی می‌توان وزن‌دهی را به‌نفع کیفیت ارتقا داد.

■ در توزیع اعتبار، دانشگاه‌های کیفی‌تر تا حدود یک‌سوم اعتبارشان را از محل فعالیت‌های عملکردی دریافت می‌کنند، در حالی که دانشگاه‌های باکیفیت عملکردی پایین‌تر، سهم کمتری از محل این اعتبار دریافت می‌کنند. در صورت ثبات و شفافیت مدل بودجه‌ریزی دانشگاه‌ها در قالب انتساب عملکرد دانشگاه‌ها به اعتبار آنها، می‌توان انتظار داشت مدل بودجه‌ریزی تأثیر معنی‌داری در عملکرد کیفی و کارایی دانشگاه‌ها داشته باشد و از طرفی سرانه اعتباری دانشگاه‌ها همگرا شود.

■ به‌دلیل تفاوت در شاخص‌های محرک و تعدیل‌کننده هزینه نظیر سهم گروه‌های آموزشی هر دانشگاه، عملکرد متفاوت در ستانده‌های عملکردی، تفاوت‌های منطقه‌ای، ماهیت غیرخطی توزیع و تناسب اعتبار بین دانشجو و هیئت‌علمی و سایر شاخص‌های ملاحظه محرک هزینه، اعتبار استحقاقی و سرانه اعتبار به دانشجو در دانشگاه‌های مختلف متفاوت از هم است، ولی انتظار می‌رود دو دانشگاه مشابه اعتبار مشابه دریافت کنند.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

■ انتظار می‌رود با پیگیری مراجع نظارتی فرایند بودجه‌ریزی دانشگاه‌های دولتی شفاف، روش‌مند و کارآمد گردد و مداخلات خارج از روش‌های علمی در تعیین بودجه و اعتبار دانشگاه‌ها به حداقل ممکن کاهش یابد.

■ دانشگاه‌ها ستانده‌های مشابه و تقریباً

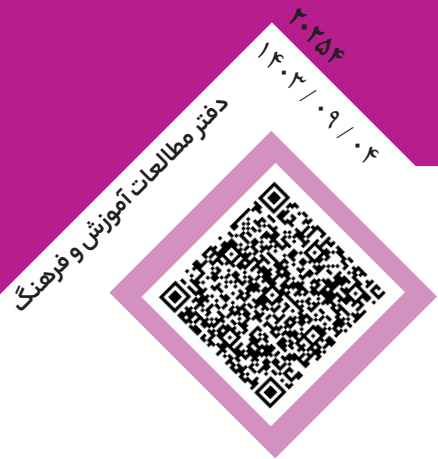
اندازه‌پذیری دارند. از این رو، از نمونه‌های مناسب در دستگاه‌های عمومی برای اجرای الگوی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هستند. به‌دلیل محدودیت اعتبار، هر روشی از بودجه‌ریزی و توزیع اعتبار رضایت همه دانشگاه‌ها را جلب نمی‌کند و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

در دانشگاه‌ها نیز از این قاعده مستثنا نیست. اما در صورت استمرار و اجرای صحیح آن، در سطح کلان بسیار کارآمدتر از مدل‌های سنتی بودجه‌ریزی عمل می‌کند و اعتبار دانشگاه‌ها را تابع عملکرد آنها می‌کند و نسبت به مدیریت بهینه‌تر منابع خود حساس‌تر می‌شوند.

۱. باین‌وجود هر مدلی تلخیصی از واقعیت بوده و هر تلخیصی هم مستلزم ساده‌سازی است. لذا امکان دارد ساده‌سازی بخشی از ابعاد واقعیت را کم‌رنگ یا حذف کند. در نتیجه این مدل نیز به‌مانند همه مدل‌ها می‌تواند توسعه و تقویت شود.

مرجعیت رسانه در خوانش متفکران متأخر غربی و اندیشمندان انقلاب اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20254](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20254)



بیان / شرح مسئله

در جهان معاصر و با وجود کثرت روزافزون رسانه‌ها، دیگر امکان غلبه یک رسانه بر سایر رسانه‌ها و داشتن دست برتر در تولید محتوا، جذابیت فرم و ایجاد وفاداری دائمی در مخاطب در همه موضوعات در عمل، نمی‌تواند متعلق به یک رسانه خاص باشد. پس اقتدار (اتوریت) رسانه‌ای در دوران رسانه‌های انبوه و فوری، دیگر معنای سابق را ندارد و نیازمند بازتعریف است. در پژوهش پیش‌رو، این بازتعریف از زاویه رویکردهای متنوع موجود در خصوص علل اهمیت مرجعیت رسانه‌ای، از نگاه پارادایم‌های نوین ارتباطی و اکاوی می‌شود. از این منظر تعریف ما و تلقی اصلی از مفهوم مرجعیت رسانه‌ای آن

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برخی راهکارهای احصا شده در واکاوی صورت گرفته در این پژوهش عبارتند از:

- مرزبندی رسانه‌های دقیق با جهان‌های فرهنگی بیگانه،
- رهایی از سیطره رسانه‌های بیگانه با شناخت کلیدواژه‌های فریبنده جهان فرهنگی غرب،
- توجه به سازوکار آموزشی و اطلاع‌رسانی رسانه، به‌عنوان مهم‌ترین

در این وقایع که به‌نوعی یک بازی رسانه‌ای کلان بود، ذهنیت‌ها در فضای مجازی شکل گرفتند، به‌گونه‌ای که بخشی از جامعه حرف حاکمیت را پیرامون موضوع مورد مناقشه نپذیرفتند و دست به اعتراض خیابانی زدند. این پژوهش در دو بخش تنظیم شده است: در بخش اول به این سؤال اساسی پاسخ داده می‌شود که «رویکردهای متأخر پیرامون مرجعیت رسانه‌ای در جهان چیستند و حول چه مفاهیمی گرد آمده‌اند؟» و در بخش دوم به این سؤال اساسی پاسخ داده می‌شود که «از نگاه اندیشمندان انقلاب اسلامی، مرجعیت رسانه‌ای دارای چه ویژگی‌هایی است؟»

در راستای ارتقای ذائقه‌ها،

- اهتمام به نگرش مخاطب به محتوای رسانه‌ای در راستای جریان‌سازی، در جهت تسری الگوی عملی و قواعد رفتاری برآمده از بنیان‌های اصیل ارزشی و هنجاری نظام اسلامی،
- تعیین جایگاه و چگونگی محتوای سرگرمی برای انتقال ارزش‌ها و هنجارهای مورد نظر نظام اسلامی.

است که یک حاکمیت سیاسی چه کاری انجام دهد که از حیث رسانه‌ای، عنان افکار عمومی از دستش خارج نشود و به دیگر بیان، دولت چطور می‌تواند افکار عمومی را کنترل کند؟ این مهم در این پژوهش محل پرسش قرار گرفته که احساس می‌شود حداقل در یک دهه اخیر زمام افکار عمومی مردم ایران تا حد زیادی در دست دولت‌های متخاصم افتاده و خطگیری کلی ذهن‌های بسیاری از افکار عمومی ما از سوی رسانه‌های این دولت‌ها صورت می‌گیرد. یادآوری وقایع میدانی سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۹۶، ۱۳۹۸ و ۱۴۰۱ را می‌توان از برجسته‌ترین نمونه‌های چنین واقعه‌ای قلمداد کرد.

کارکرد رسانه در نظام اسلامی،

- گریز از نظم دیوان‌سالارانه در قالب برون‌سپاری‌های مبتنی بر فعال کردن گروه‌های مردمی متخصص و پر توان،
- تمییز بین جاذبه‌های کاذب و جاذبه‌های حقیقی،
- تأمین عنصر جذابیت در بستر تأمین کمال معنوی انسان،
- اهتمام به شکل دادن به ذائقه مخاطب

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

◀ دولت اسلامی، نه تنها باید زمینه و بستر اجتماعی را برای تعمیق و تثبیت دیانت مردم فراهم سازد، بلکه این مهم‌ترین وظیفه اوست و در عرض آن هیچ وظیفه‌ای قرار ندارد و این عمده‌ترین تمایز میان دولت دینی و دولت سکولار است. بر این اساس ضروری است در حوزه رسانه نسبت به اندوخته نظری علوم انسانی تجدیدی، بازناندیشی ساختار شکنانه صورت گیرد و از مرزهای موجود علم، عبور کرده و بافت‌های تأسیسی متناسب با جامعه اسلامی ایجاد شود.

◀ از آنجاکه یکی از مهم‌ترین نهادهای تأثیرگذار و عهده‌دار تعلیم فراگیر در ساختار فرهنگی نظام اسلامی، رسانه است، بی‌تردید اهداف دولت اسلامی باید مقصد نهایی برنامه‌ریزی‌های رسانه‌ای در جامعه اسلامی باشد. جهان کنونی، جهان روایت است و روایت، هم‌بسته رسانه است و هیچ طرحی در مدینه فاضله، بدون بازتعریف مناسبات رسانه‌ای، امکان تحقق ندارد. بنابراین، باید در طراحی هرگونه سازوکاری برای رسانه این مهم در نظر گرفته شود که وضع هویتی ما از هر جهت، آمیخته به رسانه و تنظیم‌گری آن است.

◀ انقلاب اسلامی به دلیل غایبات خاص خویش، امکان تکیه بر میراث معرفتی عالم تجدد را ندارد و باید در افق تاریخی خویش، نظریه‌پردازی کند و فهم متفاوت و متناسبی از رسانه ارائه دهد، نیاز به این تجدیدنظر در حوزه شاخص‌سازی، بیش از هر جای دیگر خویش را نشان می‌دهد. آن مبانی فلسفی مستقل، نتایجی دارند که در اینجا، نمایان می‌شوند و امر سیاستی را معنا می‌بخشند. در غیر این صورت، با مبانی بریده از عینیت، نمی‌توان به مرحله تنظیم‌گری و

تدبیر وارد شد و سپهر رسانه‌ای مناسب انقلاب را بازسازی کرد. بر این اساس آنچه از نگاه اندیشمندان انقلاب اسلامی به‌عنوان نقاط مرکزی برای رسیدن به مرجعیت رسانه‌ای قلمداد می‌شود عبارتند

از: توجه به هویت و هویت‌سازی، استقلال فرهنگی و مرزبندی با جهان‌های فرهنگی بیگانه، فعال کردن قدرت جریان‌سازی و ذات‌سازی و بازتعریف مفهوم جذابیت در تولیدات رسانه‌ای است.





بیان / شرح مسئله

یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای سیاست‌گذاری، ابتدای این فرایند بر نظام آماری قابل اعتماد و اتکاست. لذا سیاست‌گذاری دقیق و هدفمند نیازمند آمار و اطلاعات دقیق، جامع و به تفکیک در همه ابعاد و سطوح مرتبط با خانوارهای زن سرپرستی است تا بتوان با غربالگری اطلاعات، به دست‌بندی نیاز آنان دست یافت. از این‌رو، شناسایی مطالعات ملی و دستگامی که به بیان وضعیت این خانوارها از زوایای مختلف پرداخته‌اند ضرورتی لازم است تا از این طریق بتوان به شاخص‌های اطلاعاتی در زمینه‌های جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و سلامت دست یافت، اما مطالعات مبتنی بر اطلاعات و آمارهای ملی و دستگامی مرتبط با وضعیت‌سنجی خانوارهای زن سرپرست دارای کمبودها و مشکلاتی است.



فقدان داده و اطلاعات دقیق، به‌موقع و به‌روز از جمله مشکلاتی است که پس از سرشماری سال ۱۳۹۵ به‌علت دسترسی نداشتن به داده‌های آماری جدید در این حوزه مشهود است. این درحالی است که ایجاد منابع آماری پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان به‌منظور شفافیت در عملکرد سازمان‌های حوزه رفاهی کشور، دسترسی به اطلاعات لازم برای این سازمان‌ها جهت تمرکز خدمات بر گروه‌های هدف، امکان استفاده هم‌زمان از چند سرویس و شفافیت در ارائه خدمات از سوی سازمان‌ها به دولت و مردم بوده، اما در این پایگاه، سرپرست خانوار، فرد دریافت‌کننده یارانه تعریف شده است.

از آنجا که براساس تعریف سرپرست خانوار، فرد دریافت‌کننده یارانه لزوماً سرپرست خانوار نیست، استفاده از داده‌های مربوط به سرپرستان خانوار این پایگاه در عمل با مشکلاتی همراه است. بنابراین

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اولین و مهم‌ترین ابزار در سیاست‌گذاری مرتبط با خانوارهای زن سرپرست، دارا بودن آمار جامع و اطلاعات دقیق و به‌روز در ارتباط با وضعیت جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی، سلامت و ... آنهاست؛ لذا به‌روزرسانی سالنامه‌های آماری و مرتبط بودن اطلاعات آماری با نیازهای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی از وظایف مرکز آمار ایران است. این درحالی است که «قانون مرکز آمار ایران» در سال ۱۳۵۳ مصوب شده و بسیاری از موضوعات قانونی مرتبط با آمار از جمله تعریف

نبود بانک اطلاعاتی جامع و در دسترس بر فرایند قانونگذاری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت تأثیر منفی خواهد داشت.

در بیشتر اطلاعات آماری و پژوهش‌ها هنوز وفاقی از مفهوم «زنان سرپرست خانوار» در کشور شکل نگرفته و با اینکه هدف اصلی در قوانینی همانند برنامه‌های توسعه، معطوف به این مفاهیم است، اما غالباً این زنان به‌دلیل ویژگی مشترک «سرپرست خانوار بودن» به‌صورت یک گروه همگن در نظر گرفته شده‌اند.

درحالی که براساس همین ویژگی مشترک، دسته‌بندی‌های متفاوتی از زنان سرپرست خانوار قابل ارائه است، به بیان دیگر در این خانوارها یا مرد به‌صورت دائم یا موقت حضور ندارد و یا اینکه مرد حضور دارد، اما به‌دلیل بیماری یا معلولیت و ... نقشی در امرار معاش ندارد. بنابراین زنان سرپرست خانوار، گروهی کاملاً نامتجانس هستند که ظرفیت،

آمارهای رسمی، سازوکار کنترل کیفی آمارها، تقسیم کار و تعامل متقابل نهادها و واحدهای آماری و ... مغفول واقع شده یا به نحو مؤثری در نظر گرفته نشده است.

لذا پیشنهاد می‌شود «طرح نظام آماری ایران» (شماره ثبت ۵۹۸) که در مجلس یازدهم اعلام وصول شده بود، اما تا پایان این دوره از مجلس به نتیجه‌ای نرسید؛ مجدداً در دستور کار مجلس دوازدهم قرار گیرد.

به «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» پیشنهاد می‌شود با همکاری معاونت

قدرت چانه‌زنی و موقعیت آنان با توجه به ویژگی‌های جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و سلامت بسیار متفاوت است.

بررسی شاخص‌های برگرفته شده از مطالعات ملی و گزارش‌های دستگاه‌های حمایتی نشان می‌دهد که وضعیت سنجی خانوارهای زن سرپرست بر مبنای ارزیابی تحقق اسناد سیاستی احصا نشده، بلکه در هر مطالعه براساس سلیقه نویسنده/ نویسندگان یکی از شاخص‌های اصلی (نهایت دو شاخص اصلی) با تعدادی از شاخص‌های فرعی در مطالعات مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

این موضوع بیان‌کننده این مشکل است که شاخص‌های مشخصی در ارتباط با سنجش وضعیت جمعیتی و اجتماعی خانوارهای زن سرپرست وجود نداشته و همچنین میان ارکان نظام داده خانوارهای زن سرپرست هماهنگی وجود ندارد.

امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، ابتدا به طراحی شاخص‌های ارزیابی وضعیت خانوارهای زن سرپرست و بدسرپرست (ذکر شده در بند «پ» ماده ۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت) پردازد تا بتواند به نتایج بهتری از اجرایی‌سازی آیین‌نامه هیئت‌وزیران در «آیین‌نامه یکپارچه‌سازی خدمات مربوط به زنان سرپرست خانوار» در جهت شناسایی، جذب و خدمات حمایتی و توانمندسازی دست یابد.

تحلیلی بر خانه‌های خلاق و نوآور از منظر نشاط فرهنگی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20276](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20276)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۲۰۲۷۶
۱۴۰۳ / ۰۹ / ۱۴



بیان / شرح مسئله

ایده خانه‌های خلاق و نوآوری محصول دغدغه جذب حمایت برای رونق صنایع خلاق بود که انتظار می‌رفت به دو مسئله اصلی یعنی: (الف) رشد و شکل‌دهی کسب‌وکارهای نوپا (استارت‌آپ‌ها) و (ب) ساماندهی و پوشش همه حوزه‌های صنایع خلاق (به‌خصوص صنایع و هنرهای انفرادی مانند نقاشی یا آنهایی که امکان تبدیل به یک شرکت خلاق را ندارند)، پاسخ دهد. خانه‌های خلاق و نوآوری را می‌توان از دو جهت الگویی قابل دفاع و ظرفیتی برای افزایش نشاط فرهنگی دانست: (الف) لزوم توجه به مردمی‌بودن عرصه فرهنگ و خلاقیت، (ب) نیاز به الگوهای کاربردی و نوین برای توسعه فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران. به‌طور کلی، ایده خانه‌های خلاق در نظر برای اصلاح و بهبود زیست‌بوم صنایع فرهنگی بسیار مفید فایده بود، اما در عمل با توجه به فقدان جلب مشارکت مکفی، نتوانسته در زنجیره ارزش صنایع خلاق نقش جدی ایفا کند. مشارکت مردم در امور فرهنگی سهم مهمی در ارتقای نشاط فرهنگی و ظهور خلاقیت دارد و خانه‌های خلاق و نوآوری این ظرفیت را دارند

که مشارکت جمعیت زیادی از فعالان را پوشش دهند، کسب‌وکارهای نوپا و اقشار مختلف را جذب کنند و بازدهی و پویایی آنها را افزایش دهند؛ از این جهت نشاط فرهنگی رویکردی است که موجب حیات فرهنگی خانه‌های خلاق و نوآوری شده و به تبع آن موجب احیای امید جامعه برای مشارکت مردمی و زیست مولد می‌شود. به بیان ساده مسئله این گزارش، مشارکت فرهنگی در جهت ایجاد نشاط و بالندگی فرهنگی جامعه است و دلیل ضعف عملکرد خانه‌های خلاق و نوآوری رانرسیدن به مشارکت فرهنگی مطلوب می‌داند. مشارکت فرهنگی هم به تولید و هم به مصرف خدمات و کالای فرهنگی یا هر ایده خلاق اشاره دارد و مفهوم ملموس‌تری از نشاط فرهنگی ارائه می‌دهد. در این راستا بررسی می‌کنیم روند سیاستگذاری خانه‌های خلاق و نوآوری در رسیدن به بستری رضایت‌آفرین و امیدبخش در جهت توسعه مشارکت فرهنگی چگونه بوده است؟ و برای اصلاح این روند پیشنهادهایی ارائه می‌دهیم. از ابتدای اجرای طرح خانه‌های خلاق و

نوآوری یعنی سال ۱۳۹۸، ثبت مجموعه‌های واجد شرایط به‌عنوان خانه خلاق و نوآور اولویت یافت زیرا برای پیش بردن این طرح و الگو در سطح کلان و جذب حمایت‌ها، لازم بود به تعداد مطلوبی از خانه‌های خلاق رسید. اگرچه کارکرد اصلی خانه‌های خلاق و نوآوری تکمیل‌کننده چرخه اقتصادی صنایع خلاق و کمک به بازاریابی کسب‌وکارهای نوپا در نظر گرفته شده بود؛ اما تمرکز بر افزایش تعداد خانه‌های خلاق و نوآوری باعث شد از توجه به بازدهی و سهم خانه‌های خلاق در زنجیره ارزش صنایع خلاق غفلت شود. با تشویق معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری، تعداد به‌نسبت مناسبی از خانه‌های خلاق و نوآوری ثبت شدند؛ این تشویق‌ها و وعده‌ها، نوعی توقع حمایت را در فعالان این مجموعه‌ها ایجاد و آنان را به تسهیلات ویژه‌ای امیدوار کرد که عملاً آن‌طور که انتظار می‌رفت، محقق نمی‌شد و در بین شبکه خلاق این تلقی به وجود آمد که صنایع خلاق نسبت به دانش‌بنیان‌ها در دولت از حمایت کمتری برخوردار است.

خانه‌های خلاق و شبکه فعال آن باید در معرض هدایت و خط‌مشی‌گذاری مطلوب، به بهروری مناسب خود برسند.

با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته در این گزارش پیرامون زیست‌بوم خلاق در کشور، مهم‌ترین شرایطی که برای موفقیت خانه‌های خلاق و نوآوری باید مورد توجه قرار گیرند، عبارتند از:

الف) مسئله‌محور عمل کردن خانه‌های خلاق و نوآوری: خانه‌های خلاق مسئله‌محور بر ایده‌هایی متمرکز می‌شوند که تقاضایی را در مخاطب پوشش می‌دهند؛ پاسخ به این

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای زیر برای ارتقای نشاط فرهنگی و مشارکت مردمی در بستر صنایع خلاق و بهبود وضعیت خانه‌های خلاق و نوآوری احصا شده که از میان راهکارهای دیگر حل مسئله دارای اولویت است:

■ باید راهبران خانه‌های خلاق افراد صاحب اراده، مسئولیت‌پذیر و متعهد و دارای محبوبیت عمومی باشند؛ راهبرانی که به‌صورت خودانگیخته فارغ از بدنه دولتی و سازمانی، در این عرصه دارای تخصص و انگیزه هستند. این افراد نقش واسط میان عموم و حاکمیت را ایفا می‌کنند؛ لذا ظرفیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نماینده اقشار مختلف جامعه در شناسایی و کمک به رشد مراکز خلاق غیرقابل انکار است. این پیشنهادی برای ساماندهی تعاملات نمایندگان مجلس شورای اسلامی با شبکه

تقاضا از طریق توجه به مخاطب و بازخورد آن، اصلاح و منطبق با ذائقه او می‌شود و مسئله‌ای مشخص را پاسخ می‌دهد.

ب) احراز توانمندی خانه‌های خلاق و نوآوری در حوزه شبکه‌سازی: در شبکه‌سازی صنایع خلاق صاحبان ایده به متخصصین حوزه خود مرتبط می‌شوند تا بدین وسیله ایده‌ها تقویت و عینی‌تر شوند. در خانه‌های خلاق حول هر ایده باید یک شبکه‌ای از افراد هم‌افزا در حوزه‌ای مشخص ایجاد کرد که بتوانند به یک مسئله بهترین پاسخ را بدهند و نیازی جدی را برآورده

فعالان نوآوری و صنایع خلاق در سراسر کشور است که با افزایش شناخت الگوی تنظیم‌گری و شناخت ظرفیت‌های مناطق مختلف کشور در حوزه صنایع خلاق، زمینه‌های پیگیری‌های تقنینی و نظارتی حوزه صنایع خلاق را در مجلس شورای اسلامی فراهم می‌آورد.

■ سیاست‌گذاری‌های سلیقه‌ای و تجربه‌های ناکام فعالان خانه‌های خلاق و نوآوری بر مشارکت فرهنگی به زیست‌بوم خلاق خدشه وارد می‌کند؛ باید خانه‌های خلاق و نوآوری نسبت به توانمندی و ظرفیت‌شان در حل مسائل زیست‌بوم خلاق ارزیابی شوند و اگر عملکرد موجهی ارائه نمی‌دهند، منحل شوند. متقابلاً موارد موفق، توسعه یابند و شبکه‌ای را تشکیل دهند. بنابراین تأکید می‌شود از ظرفیت شبکه خانه‌های خلاق و نوآوری در خصوص

سازند. بنابراین باید احراز شود مجموعه چه برنامه‌ای برای شبکه‌سازی دارد و این برنامه به چه میزانی می‌تواند عملیاتی باشد.

ج) ورود به عرصه رقابت از طریق نقش‌آفرینی نخبگانی و دربرداشتن ابزار فناورانه: در میان نقش‌آفرینان خانه‌های خلاق افراد موفق در شرایط کنونی بیشتر کسانی هستند که از آن جهت که دارای ایده و ابزار فناورانه هستند، می‌توانند در میدان کسب‌وکار حضور یابند، رقابت کنند و با بهره‌گیری از فناوری در جامعه هدف، ارزش‌افزوده ایجاد کنند.

مصوبه راه‌اندازی «شهر جهانی نوآوری و فناوری‌های نرم، صنایع فرهنگی و خلاق» شورای عالی انقلاب فرهنگی استفاده شود. بدین منظور لازم است:

الف) بازنگری و اصلاح خانه‌های خلاق و نوآوری از اولویت‌های ستاد توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم قرار گیرد،

ب) هدایت فعالان شبکه خانه‌های خلاق و نوآوری موفق در عملیاتی کردن مصوبه تأسیس شهر جهانی نوآوری و فناوری‌های نرم،

ج) به‌کارگیری کلیه ظرفیت‌های دستگاه‌های دولتی در تأسیس شهر جهانی نوآوری و فناوری‌های نرم مانند اتاق بازرگانی، سازمان فرهنگ و ارتباطات جهت تسهیل بازاریابی بین‌المللی و صادرات صنایع فرهنگی و نرم در این ساختار و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران در حوزه صنایع خلاق.

واکاوی کارکرد اجتماعی نهاد دین در جهان امروز؛ ۵. مطالعه موردی:

سیاستگذاری دینی و تبلیغی کشور ترکیه در گستره فراملی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20278](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20278)

دکتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۲۰۲۷۸
۱۴۰۳ / ۰۹ / ۱۷

بیان / شرح مسئله

دانست. در مرتبه بعد، عدم استفاده از ظرفیت نهاد دین در جهت پرداختن و پاسخ‌گویی به مسائل جامعه در عصر کنونی موجب به حاشیه رفتن دین از عرصه‌های زندگی اجتماعی شده است. در راستای احیای کارکردهای اجتماعی نهاد دین، مطالعه تجربیات کشورهای مختلف می‌تواند افق‌های نوینی را در زمینه نگاه کارکردی به دین ارائه دهد. کشور ترکیه نیز تجربیات قابل توجه و البته متفاوتی را در زمینه نگاه کارکردی به دین داشته است و از این حیث، در این گزارش مطالعه سیاستگذاری دینی و تبلیغی این کشور در گستره فراملی می‌تواند نکات قابل ملاحظه‌ای را برای عرصه تبلیغ دین با نگاه کارکردی ارائه دهد.

طول تاریخ صدساله جمهوریت در ترکیه، اسلام‌گرایان روند پر فرازونشیبی را پشت سر گذاشتند تا اینکه در سال ۲۰۰۲ میلادی حزب اسلام‌گرای عدالت و توسعه به صحنه سیاسی وارد شد و آغازی بر تغییرات اساسی در حوزه سیاست‌های دینی بود. پرداختن به تجربیات کشور ترکیه در حوزه دین، حداقل از دو جهت قابل تأمل است: در مرتبه اول، یکی از زمینه‌های مشترک کشورهای ایران و ترکیه، تقابل دو جریان سکولار و اسلام‌گرا در تاریخ صدساله اخیر است، به‌نحوی که انقلاب اسلامی در ایران و به قدرت رسیدن اسلام‌گرایان در ترکیه را می‌توان واکنش‌هایی برخاسته از سنت در مقابل سکولاریزاسیون و غربی‌شدن

جمهوری ترکیه پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی تأسیس شد و در چارچوب دولتی لائیک و مبتنی بر اصول کمالیسم به دنبال نظام‌سازی نوین منطبق با الگوهای مدرن جهانی شکل گرفت. این درحالی بود که عثمانی‌ها، مدعی خلافت اسلامی بودند و خود را وام‌دار و مروج دین اسلام و سنت‌های آن می‌دانستند. با فروپاشی امپراتوری عثمانی و تشکیل جمهوری ترکیه، همواره تقابل دو جریان اسلامی و سکولار در زمینه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی وجود داشت. در اوایل تأسیس کشور ترکیه نیز سیاست دینی دولت‌های این کشور عمدتاً کنترل نهاد دین و ایجاد محدودیت برای فعالیت‌های مذهبی دین‌داران بود. در

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

می‌شوند که عبارتند از:
■ سازمان دیانت ترکیه به‌عنوان نهاد متولی امور دینی در سطوح مختلف سیاستگذاری، اجرا و نظارت؛
■ بازیگرانی که در کنار سازمان دیانت ترکیه و به شکل مستقیم در حوزه دیپلماسی امور دینی فعالیت دارند و شامل برخی از مؤسسات و مراکز غیردولتی، سازمان آموزش عالی ترکیه

قابل توجهی گسترش یافت و توسعه قدرت نرم ترکیه مبتنی بر ظرفیت‌های تاریخی و فرهنگی در جهان اسلام و بسط گفتمان اسلامی در سیاست خارجی این کشور، با رویکرد مورد نظر خود در عرصه بین‌الملل محوریت اساسی پیدا کرد.
به‌طور کلی کنشگران دینی و تبلیغی کشور ترکیه در گستره فراملی به سه گروه تقسیم

آغاز جدی و رسمی فعالیت‌های دینی و تبلیغی کشور ترکیه در گستره فراملی عمدتاً در دوران نخست‌وزیری تورگوت اوزال (۱۹۸۳ میلادی) بود که در اواخر همین سال نیز اداره کل روابط خارجی سازمان دیانت تأسیس شد. پس از روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه فعالیت‌های دینی و تبلیغی کشور ترکیه در داخل و خارج از کشور به شکل

و بنیاد معارف ترکیه می‌شوند؛

■ دستگاه‌های هموارساز (اثرگذار غیرمستقیم)؛ مراد از دستگاه‌های هموارساز، دستگاه‌هایی است که هرچند به شکل اختصاصی فعالیت دینی و تبلیغی گسترده‌ای ندارند، اما زمینه را برای فعالیت‌های دینی و تبلیغی هموار می‌کنند و موجب کاهش حساسیت‌های فرهنگی و سیاسی در کشور هدف می‌شوند و تصویرسازی مثبتی از ترکیه در آن کشورها انجام داده و اعتمادآفرینی می‌کنند. این دستگاه‌های هموارساز شامل تیکا، سازمان بین‌المللی فرهنگ ترک، مرکز ارتباطات رسانه‌ای ریاست جمهوری ترکیه، هلال احمر، سازمان مدیریت بحران و بلایا، مؤسسه یونس امره، سازمان ترک‌های خارج از کشور و جوامع خویشاوند، سازمان رادیو و تلویزیون و خبرگزاری آناتولی هستند.

برخی از مهم‌ترین فعالیت‌های دینی و تبلیغی کشور ترکیه در گستره فراملی شامل

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یکی از ویژگی‌های بارز دیپلماسی امور دینی کشور ترکیه، اهتمام به مخاطب‌شناسی است؛ به شکلی که متناسب با مخاطبان، سیاست‌ها و برنامه‌ها طراحی می‌شوند، برای مثال با توجه به اینکه کشورهای منطقه بالکان بخشی از قلمرو امپراتوری عثمانی بودند و از نظر فرهنگی و دینی متأثر از عثمانی‌ها هستند، از این رو کشور ترکیه در فعالیت‌های دینی و تبلیغی در این منطقه عمدتاً بر روی میراث تاریخی مشترک عثمانی تأکید دارد. سازمان دیانت به‌عنوان نهاد سیاستگذار و مسئول در زمینه فعالیت‌های برون‌مرزی دینی و تبلیغی کشور ترکیه است و به‌دلیل تمرکز مدیریتی در سیاستگذاری حوزه دین و تبلیغ در عرصه بین‌الملل توسط این سازمان، سطح همکاری بین‌بخشی و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط بسیار

فعالیت‌هایی در حیطه مسجد، ساخت فیلم و سریال اسلامی با رویکرد بازنمایی تاریخ دولت‌های مسلمان ترک، فعالیت‌های علمی و آموزشی بین‌المللی در حوزه دین با سنخیت حمایت تحصیلی، توسعه روابط دینی با کشورهای اسلامی و حضور جدی در مجامع و رویدادهای بین‌المللی جهان اسلام و اعزام مبلغان دینی به خارج از کشور می‌شوند.

از تحلیل فعالیت‌ها و برنامه‌های دینی کشور ترکیه در گستره فراملی، مهم‌ترین سیاست‌های دینی و تبلیغی آن در این گستره به‌دست می‌آیند که عبارتند از:

■ برجسته‌سازی هویت تاریخی عثمانی در کشورهای مربوط به این حوزه تمدنی به‌ویژه در کشورهای منطقه بالکان؛

■ مشروعیت و مرجعیت‌آفرینی برای خود در جهان اسلام؛

■ ارائه اسلام مدرن ترکی مبتنی بر سکولاریسم پنهان؛

■ بهره‌گیری از ظرفیت اشتراک زبانی در گستره جهان ترک برای پیشبرد اهداف دیپلماسی امور دینی؛

■ حفظ هویت دینی ترک‌های خارج از کشور (دیاسپورای ترک) و هدایت و مدیریت آنها.

گزارش حاضر، پژوهشی ارزیابانه در قبال دیپلماسی امور دینی در کشور ترکیه نیست و ارزیابی میزان موفقیت یا عدم موفقیت و نقد الگوی این کشور در دیپلماسی امور دینی، نیازمند پژوهشی مجزاست، اما در یک ارزیابی کلی می‌توان رویکرد کشور ترکیه در دیپلماسی امور دینی را رویکردی دوگانه دانست که در رفتارهایی همچون ساخت سریال‌هایی با ژانر عاشقانه که در برخی موارد فرهنگ برهنگی را ترویج می‌دهد، قابل مشاهده است. همچنین از سوی دیگر، امر بسیار مهمی که در دیپلماسی امور دینی کشور ترکیه قابل ملاحظه است، استفاده ابزاری حزب عدالت و توسعه از دین در جهت توسعه قدرت نرم خود است.

در چارچوب ملاحظات و الگوهای بومی، راهکارها و پیشنهادهایی سیاستی جهت تقویت و بهبود وضعیت دیپلماسی امور دینی در جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌شود:

■ بازآرایی معماری نهادی عرصه دیپلماسی امور دینی با رویکرد رفع موازی‌کاری و تقویت انسجام کنشگران این عرصه؛

■ الحاق رئیس کمیته امداد امام خمینی(ره) و رئیس هلال‌احمر به اعضای حقوقی شورای عالی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی به‌منظور تقویت رویکرد هموارسازی و چندوجهی در دیپلماسی امور دینی؛

■ حمایت از گسترش فعالیت‌های دینی و تبلیغی مؤسسات غیردولتی در گستره فراملی.

بالاست. مؤسسات غیردولتی نقش پررنگی در دیپلماسی امور دینی کشور ترکیه دارند که موجب کاهش حساسیت‌های فرهنگی و سیاسی در کشورهای مخاطب می‌شوند و نکته حائز اهمیت، هماهنگی و همسویی بسیار بالای فعالیت این مؤسسات غیردولتی با سیاست‌های سازمان دیانت است. علاوه بر این، یکی از نکات قابل‌ملاحظه در دیپلماسی امور دینی کشور ترکیه، فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی دستگاه‌های هموارساز است. در واقع دستگاه‌های هموارساز دستگاه‌هایی هستند که از طریق فعالیت‌های اجتماعی و بشردوستانه، زمینه را برای فعالیت‌های برون‌مرزی دینی و تبلیغی فراهم می‌کنند و نقش پررنگی در تقویت و ترقی دیپلماسی امور دینی کشور ترکیه دارند. در نهایت مبتنی بر نتایج به‌دست آمده و

درس آموخته‌هایی از کسب‌وکار اجتماعی در دنیا؛ مرجع قانونی و شخصیت حقوقی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20252](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.8.20252)

دفتر مطالعات اجتماعی



را بسته به بضاعت‌شان مرتفع کنند، سلب
قانونی موجود، باعث شکست و دلسردی
کرده است. درحقیقت تعارضات و خلأهای
فعالان این حوزه شده است.

بیان / شرح مسئله

کسب‌وکار اجتماعی، نوعی فعالیت اقتصادی پایدار است که هدف آن حل مشکلات اجتماعی، فرهنگی یا محیط زیستی است. این نوع از کسب‌وکارها به جای اولویت دادن به سود سهام‌داران، به دنبال خلق ارزش اجتماعی هستند.

کسب‌وکار اجتماعی می‌تواند در زمینه‌های مختلفی مانند بهبود شرایط زندگی افراد آسیب‌پذیر، حمایت از محیط زیست، محرومیت‌زدایی از مناطق و ایجاد فرصت‌های شغلی فعالیت کند. به این ترتیب کسب‌وکار اجتماعی محملی می‌شود برای اتصال حوزه اجتماعی و حوزه اقتصادی که از خلال ارتباط نظام‌مند این دو حوزه، به حل مسائل اجتماعی مبادرت ورزیده است. اما شناخت نادرست کسب‌وکارهای اجتماعی و تفکیک نشدن قواعد حقوقی آنها از قواعد کسب‌وکارهای تجاری و مؤسسات خیریه‌ای، پیامدهای نامطلوبی در جامعه ایران به همراه داشته است. این وضعیت نابسامان، امکان فعالیت مناسب برای فعالان اجتماعی را به شکلی که بتوانند هم زندگی شایسته و رفاه مطلوب داشته باشند و هم مسائل اجتماعی



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعات و بررسی‌های انجام شده درخصوص استقرار و توسعه کسب‌وکارهای اجتماعی در کشورهای توسعه‌یافته دنیا (از جمله فرانسه، آلمان، ایتالیا، انگلستان، آمریکا، لهستان و یونان) حکایت از آن دارد که زیست‌بوم اجتماعی و بستر فعالیت این کسب‌وکارها بسیار مهم و پیچیده است. از این رو کشورهای مذکور موارد زیر را انجام داده یا در دستورکار خود قرار

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با استفاده از درس‌آموخته‌های حاصل از بررسی کسب‌وکارهای اجتماعی در کشورهای توسعه‌یافته دنیا و به‌منظور توسعه زیست‌بوم اجتماعی ایران و بهبود وضعیت کسب‌وکارهای اجتماعی در کشور، پیشنهادهایی به‌شرح زیر مطرح می‌شود:

تدوین قانونی جامع برای کسب‌وکارها و شرکت‌های اجتماعی (با مطالعه و بومی‌سازی الگوهای جهانی و ناظر به اقتضانات خاص جامعه ایران و با مشارکت ذی‌نفعان و کسب‌وکارهای

داده‌اند:

- ایجاد چارچوب‌های قانونی و شخصیت حقوقی،
- ایجاد سازوکار اعتبارسنجی و اعطای نشان (برچسب) اجتماعی،
- ترویج فرهنگ و آگاهی‌رسانی در حوزه کسب‌وکارهای اجتماعی،
- حمایت مالی و مشوق‌های اقتصادی از این کسب‌وکارها،
- تشکیل و تقویت نهادهای حمایتی

و تنظیم‌گر،

- انجام تحقیق و توسعه برای تقویت زیست‌بوم اجتماعی کشور،
- فراهم کردن فرصت و تسهیل همکاری‌های بین‌المللی،
- برقراری ارتباط منطقی و حقوقی با بخش خصوصی برای انجام مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها،
- توسعه مستمر و ایجاد نوآوری در مدل‌های کسب‌وکار اجتماعی.

اجتماعی فعال در این حوزه)،

- تعریف و پذیرش شخصیت حقوقی جدید برای کسب‌وکارهای اجتماعی،
- ایجاد سازوکار ارزیابی و اعطای نشان اجتماعی برای کسب‌وکارهای اجتماعی (توسط نهادی مستقل (ترجیحاً غیردولتی) و براساس یک سیستم اعتبارسنجی بومی و علمی)،
- تشکیل نهاد تنظیم‌گر و حامی غیردولتی که وظیفه تسهیل‌گری، حمایت و نظارت بر کسب‌وکارهای اجتماعی را برعهده دارد،

- طراحی الگویی از تسهیلات مالی و مشوق‌های اقتصادی برای کسب‌وکارهای اجتماعی در قالب مشوق‌های مالی، مانند وام‌های کم‌بهره، معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات سرمایه‌گذاری،
- طراحی ارتباط قاعده‌مند کسب‌وکارهای اجتماعی با بخش خصوصی به‌منظور حل مشکل «تأمین مالی شرکت‌های اجتماعی» و در راستای «توسعه متوازن جامعه» و «وجهه‌سازی مثبت از شرکت تجاری».

سلسله گزارش‌های تبیین و تنظیم کسب‌وکارهای اجتماعی (گزارش اول: مفهوم‌شناسی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20266](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20266)

دفتر مطالعات اجتماعی



بیان / شرح مسئله

شایسته و رفاه مناسب داشته باشند و هم مسائل اجتماعی را بسته به بضاعت‌شان مرتفع کنند، فراهم نیست. افرادی که می‌توانند سرمایه و انرژی خود را به حوزه‌های اقتصادی پر بازده و سودده غیرمولد یا مخرب اختصاص دهند، به دلیل اهداف بشردوستانه‌شان به سمت تأمین اجتماعی مردم و رفع مسائل اجتماعی سوق پیدا می‌کنند، اما تعارضات و خلأهای قانونی موجود باعث شکست و دل‌سردی ایشان می‌شود.

«مراقبت و توانمندسازی کودکان و زنان بی‌سرپرست» که دولت‌های ثروتمند و توسعه‌یافته غربی نیز به‌تنهایی و بدون کمک این‌گونه کسب‌وکارها از پس آنها برنیامدند. شناخت نادرست کسب‌وکارهای اجتماعی و تفکیک نشدن قواعد حقوقی آنها از کسب‌وکارهای تجاری و مؤسسات خیریه‌ای، آثار و پیامدهای نامناسبی به‌همراه داشته است. به‌بیان دیگر، امکان فعالیت مناسب برای جوانان و فعالان اجتماعی به‌صورتی که بتوانند هم زندگی

براساس گزارش «انجمن جهانی اقتصاد» در ابتدای سال ۲۰۲۴، تقریباً ۱۰ میلیون کسب‌وکار اجتماعی در سراسر جهان فعال هستند که در مجموع ۲۰۰ میلیون از مشاغل دولتی و غیردولتی را در تمام دنیا به خود اختصاص داده‌اند. این کسب‌وکارها با هدف «حل یک یا چند مسئله اجتماعی» تأسیس می‌شوند. مسائلی از قبیل «اشتغال معلولان و افراد نجات‌یافته از چرخه اعتیاد»، «حفاظت و احیای محیط زیست» و

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که زیست‌بوم کسب‌وکارهای اجتماعی در ایران همانند سایر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه دنیا، نیازمند قانونگذاری است. دوم اینکه باید در ابعاد نظری و میدانی تمایزهای آشکاری میان شرکت اجتماعی، کارآفرینی اجتماعی، فعالیت اجتماعی و فعالیت سیاسی تعیین شود و در نهایت شاخص‌های مشخص و قابل سنجش برای ایجاد تمایز میان بنگاه‌های تجاری، شرکت‌های اجتماعی، تشکل‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها تبیین شود تا بستر اجتماعی و نهادی این حوزه دچار التقاط و انحراف نشود. از این رو، یک شرکت/کسب‌وکار اجتماعی باید وجوه تمایز مشخصی با شرکت‌های متعارف تجاری و خیریه‌های بازتوزیع‌کننده داشته باشد. به عبارت دیگر، شرکت اجتماعی کسب‌وکاری است که برای اقدام عملی در جهت توانمندسازی جامعه و حل مسائل اجتماعی پا به عرصه عمومی می‌گذارد و کسب سود و ثروت در اولویت کسب‌وکار آنها نیست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور رفع چالش‌ها، تقویت ظرفیت شرکت‌های اجتماعی و ساماندهی به مسائل اجتماعی در ایران پیشنهاد می‌شود دولت با مشارکت ذی‌نفعان و کسب‌وکارهای اجتماعی فعال در کشور اقدام به تهیه لایحه‌ای برای ساماندهی به کسب‌وکارها و شرکت‌های مذکور کند



قانون و فعالیتهای جهادی

(مطالعه موردی: تغییرات الگوی حکمرانی در زمینه قانونگذاری)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20282](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20282)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۲۴
۱۴۰۳/۰۹/۱۹

بیان / شرح مسئله

هرچند گروه‌های جهادی، معمولاً در خارج از نظام اداری تعریف می‌شوند و اغلب فعالیت‌های آنها خودجوش است، اما این موضوع مانع از تنظیم‌گری فعالیت‌های جهادی توسط سیاستگذاران

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی محتوای قوانین مربوط به فعالیت‌های جهادی نشان می‌دهد که سه وضعیت در رابطه با گروه‌های جهادی در این چند دهه اجرا شده است:

■ حکمرانی مشارکتی: سیاستگذار، برخی شوراها را در جهاد سازندگی در نظر گرفته بود که از طریق این شوراها متنوع، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت انجام می‌شد. کارهای درخشانی که در آن سال‌ها انجام شد و همچنین مطابقت حکمرانی مشارکتی

هویت انقلابی و سازمان‌یابی غیردولتی آنها، زمینه رشد و بالندگی فعالیت آنها را فراهم کند. سؤال اصلی پژوهش این است که حکمرانی فعالیت‌های جهادی در دوره‌های مختلف چگونه بوده است؟

نیست. همان‌طور که مجلس برای اتحادیه‌های کارگری، اصناف، گروه‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها قانونگذاری می‌کند، برای گروه‌های جهادی نیز لازم است قوانینی تعیین شود که ضمن حفظ

دوره، وزیر و دستگاه اداری قدرت اصلی بودند و سازوکارهای مشارکتی در این حوزه تضعیف شد.

■ فقدان حکمرانی: در دوره‌ای از فعالیت‌های جهادی، شاهد فقدان حکمرانی در مورد گروه‌های جهادی در دو دوره ابتدای انقلاب و حال حاضر (پسا ادغام تا امروز) هستیم. در این دو مقطع زمانی، قوانینی که حکمرانی فعالیت‌های جهادی را تنظیم کنند، وجود ندارد و گروه‌های جهادی تقریباً رها شده‌اند.

با ماهیت مردم‌نهاد جهاد سازندگی، نشان می‌دهد که این الگو، بهترین روش برای حکمرانی در مورد گروه‌های جهادی است.

■ حکمرانی متمرکز (دولت‌گرا): در تمام دورانی که وزارت جهاد سازندگی، فعالیت‌های جهادی را هدایت می‌کرد، حکمرانی متمرکز (دولت‌گرا) جریان داشت. به این معنا که رویه‌های دولتی و اداری بر فعالیت‌های جهادی حکم‌فرما بودند. برخلاف دوره گذشته که شوراها مهم‌ترین جایگاه را داشتند، در این



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تغییر وضعیت فقدان حکمرانی: فوری‌ترین اقدام در مورد گروه‌های جهادی این است که از وضعیت فقدان حکمرانی خارج شوند و حکمرانی مؤثری در رابطه با تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت آنها در دستور کار قرار گیرد. در حال حاضر مشخص نیست که فرایند و روندهای مربوط به جهادگران و گروه‌های جهادی توسط کدام نهادها و بر پایه کدام قوانین و رویه‌های قانونی انجام می‌شود؟ مشخص نیست که مدیریت این گروه‌ها چگونه و بر پایه چه نوع حکمرانی است؟ نظارت بر این گروه‌ها نیز پراکنده و ناکارآمد است.

تدوین قوانین مناسب برای گروه‌های جهادی: گروه‌های جهادی مانند سایر گروه‌های اجتماعی، نیازمند قوانینی هستند که حدود فعالیت‌های آنها را مشخص کند.

علاوه بر این، نقش‌آفرینی مجموعه آنها را در کشور بر پایه نقشه نیازها و اولویت‌ها، تنظیم و راهبری کند. به بیان دیگر، از آنها محافظت کند. فقدان قانون، به معنای آزادی عمل دادن به این گروه‌ها نیست؛ بلکه به معنای رها کردن و تضعیف آنهاست. در این زمینه، اساسنامه طرح جهاد سازندگی روستاها بیش از سایر قوانین موفق بود و باعث رشد فعالیت‌های جهادی شد. استفاده از این تجربه و تهیه متنی به‌روز شده از آن می‌تواند اثر فعالیت‌های جهادی را ارتقا دهد.

جلوگیری از تصدی‌گری دولت، نهادها، سازمان‌ها و بنیادها: یکی از الزامات حکمرانی در مورد گروه‌های جهادی این است که جهادگران از دخالت و تصدی‌گری نهادهای پر قدرت و ثروتمند مصون بمانند و بیشتر بر اساس نظر و نظارت جهادگران اداره شوند. حکمرانی مناسب برای گروه‌های جهادی باید این کارویژه را مطمح نظر قرار دهد.

تقویت حکمرانی مشارکتی: همان‌طور که در متن گزارش بیان شده است، حکمرانی مشارکتی با ماهیت گروه‌های جهادی سازگاری بیشتری دارد.

توجه به وظایف فرهنگی و انقلابی گروه‌های جهادی در کنار اقدامات عمرانی: از سال ۱۳۷۹ و ادغام جهاد سازندگی، نگاه عمرانی در مدیریت و سیاست‌گذاری فعالیت‌های جهادی غلبه دارد و وظایف فرهنگی و انقلابی، آنچنان که در سال‌های اولیه جریان داشت، مغفول مانده است. در قانون طراحی شده برای گروه‌های جهادی لازم است وظایف فرهنگی و انقلابی نیز با وزن مناسب در نظر گرفته شود.

دیپلماسی مجامع پارلمانی: مجمع مجالس آسیایی و ابتکارات دیپلماتیک مجلس دوازدهم

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20279](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20279)

دفتر مطالعات سیاسی

۲۰۲۷۹
۱۴۰۲/۰۹/۱۷



بیان / شرح مسئله

مشارکت هوشمندانه و فعال شورای اجرایی هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم در مجامع پارلمانی، یکی از مراجع کلیدی و مهم مردمی‌سازی و

مجالس آسیایی در دو سطح اجلاس عمومی و جلسات کمیته‌های دائمی، یکی از کریدورهای انتفاع سیاسی از دریچه دیپلماسی مجامع پارلمانی است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

هرچند مجمع مجالس آسیایی از سازمان‌های بین‌المللی قاره‌ای است، ولی به دلیل فقدان ابتکارات لازم در حوزه منطقه‌گرایی پارلمانی، بسیاری از ظرفیت‌های آن آزاد نشده است.

تعیین حلقه‌های اشتراکی نظام مسائل اساسی قانون برنامه هفتم پیشرفت و نظام مسائل اساسی قاره آسیا، نه تنها نگاه جامع و راهبردی نمایندگان به حوزه سیاست خارجی را افزایش می‌دهد، بلکه به تعامل سازنده مجلس و دولت برای زدودن موانع قانون برنامه هفتم از طریق بومی‌سازی دستاوردهای مجالس آسیایی منجر خواهد شد.

هرگونه چابک‌سازی فنون و روش‌های مذاکرات دیپلماتیک گروه‌های دوستی مجلس دوازدهم با کشورهای عضو این سازمان، به خنثی‌سازی و اعتبارزدایی

ارتقای اثربخشی و کارآمدی فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم در افق ایران ۱۴۰۷ است. خلق نوآوری و ابتکار دیپلماتیک اعضای شورای اجرایی مجمع

جنگ روایت‌ها برای انزوای سیاسی ایران در مجامع بین‌المللی کمک می‌کند. قانونگذاران آسیایی در قطعنامه «هم‌گرایی آسیایی از طریق فناوری اطلاعات و ارتباطات» بر لزوم اهتمام اعضا برای تأسیس یک «پارلمان آسیایی مجازی» تأکید کردند. هرچند هنوز هیچ‌گونه اقدام عملیاتی از طرف مجالس آسیایی برای تأسیس آن صورت نگرفته، ولی تصویب این موضوع نشان می‌دهد که پایه‌گذاری ستون‌های پارلمان هوشمند و دیجیتال به یک مطالبه عمومی در سطح مجالس آسیایی تبدیل شده است. این امر نقش و اهمیت دبیران کل پارلمانی در تحقق دیپلماسی پارلمانی هوشمند را دوچندان کرده است. گفتنی است در مجلس شورای اسلامی، وظایف دبیرکل پارلمانی برعهده معاونت اجرایی است.

تحلیل محتوایی و پایش پیش‌نویس برخی قطعنامه‌های چهار کمیته دائمی مجمع مجالس آسیایی نشان می‌دهند که برخی از آنان بدون پشتوانه کارشناسی و بدون مشخص کردن نحوه تأمین منابع مالی به تصویب رسیده‌اند، به همین دلیل بخش قابل‌توجهی از مصوبات کمیته‌های مذکور به صورت رها باقی مانده‌اند و این موضوع به یکی از پسران‌های کارآمدسازی این مجمع تبدیل شده است.

فقدان توافق یکپارچه اعضای مجمع مجالس آسیایی برای دریافت حق‌السهمیه عضویت و چگونگی تأمین بودجه مأموریت‌های سازمان، یکی از پسران‌های اتخاذ دیپلماسی پارلمانی فعال در حوزه‌های مرتبط با سیاست خارجی و امور دفاعی-امنیتی است. تا زمانی که سازوکاری برای تأمین منابع مالی تبیین نشود، تحقق

اهداف مندرج در اساسنامه مجمع از قابلیت اجرایی کمی برخوردار خواهند بود.

■ بررسی روند سیاستگذاری مجالس آسیایی، نشانگر افزایش اهمیت قانونگذاران

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ مشارکت فعال و مستمر معاون اجرایی مجلس شورای اسلامی در اجلاس دبیران کل مجالس آسیایی، ترسیم نقشه راه چهارساله دیپلماسی مجامع پارلمانی، خلق ابتکار و نوآوری برای ایجاد سامانه هوشمند و همیار دیپلماسی پارلمانی و مستندسازی شرح مذاکرات هیئت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی در اجلاس‌های مجمع عمومی و کمیته‌های دائمی مجمع مجالس آسیایی از مهم‌ترین مواردی هستند که به ارتقای کارایی و اثربخشی دیپلماسی مجامع مجلس دوازدهم کمک می‌کند.

■ هنر دیپلماتیک مجلس دوازدهم، شناخت و اولویت‌بندی دقیق نظام مسائل اساسی مشترک حکمرانی بین کشورهای آسیایی است. توصیه می‌شود با پرهیز از طرح مواضع اختلافی، پتانسیل هم‌گرایی سیاسی با نگاه راهبردی به جغرافیای آسیا تقویت شود. فسادستیزی، عدالت اجتماعی، امنیت غذایی، امنیت انرژی، حکمرانی دیجیتال، محیط زیست، هوش مصنوعی و پیشرفت پایدار از موضوعاتی هستند که از ظرفیت دیپلماتیک بالایی برای همکاری‌های فراه‌راند.

■ تقویت دیپلماسی آسیایی مستلزم تحکیم پارلمان‌گرایی منطقه‌ای و تقویت کلونی‌های مجامع پارلمانی منطقه‌ای، از طریق تأکید بر اشتراکات و پرهیز از طرح مباحث اختلاف‌آفرین است.

■ اشتراک‌گذاری و دسترسی به دانش روز، به‌منظور ارتقای پیشرفت و برابری اعضا، یکی از اهداف مجمع در اساسنامه است که بستر مساعدی را برای تبادل افکار و تجارب پیرامون فناوری‌های نوظهور همچون هوش مصنوعی

به دیپلماسی پارلمانی شهروندمحور است. مذاکرات دیپلماتیک مجالس آسیایی برای برگزاری اجلاس رؤسای اندیشکده‌های کلان‌شهرهای آسیا، سهم دانش، مهارت و

به‌وجود آورده و تحقق آن از طریق تأسیس کنسرسیوم رؤسای کتابخانه‌ها و مراکز پژوهشی مجمع مجالس آسیایی قابل تحقق است.

■ توصیه می‌شود بستر شکل‌گیری فراکسیون دیپلماسی آسیایی در مجلس دوازدهم فراهم شود. ایجاد این فراکسیون با حضور رئیس قوه مقننه و رؤسای کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و گروه‌های دوستی مجلس دوازدهم با کشورهای آسیایی، علاوه بر ارتقای توان چانه‌زنی نمایندگان برای پیشرفت دیپلماسی آسیایی، انتفاع حداکثری از ظرفیت فراکسیون‌ها در مجامع پارلمانی را نیز افزایش می‌دهد.

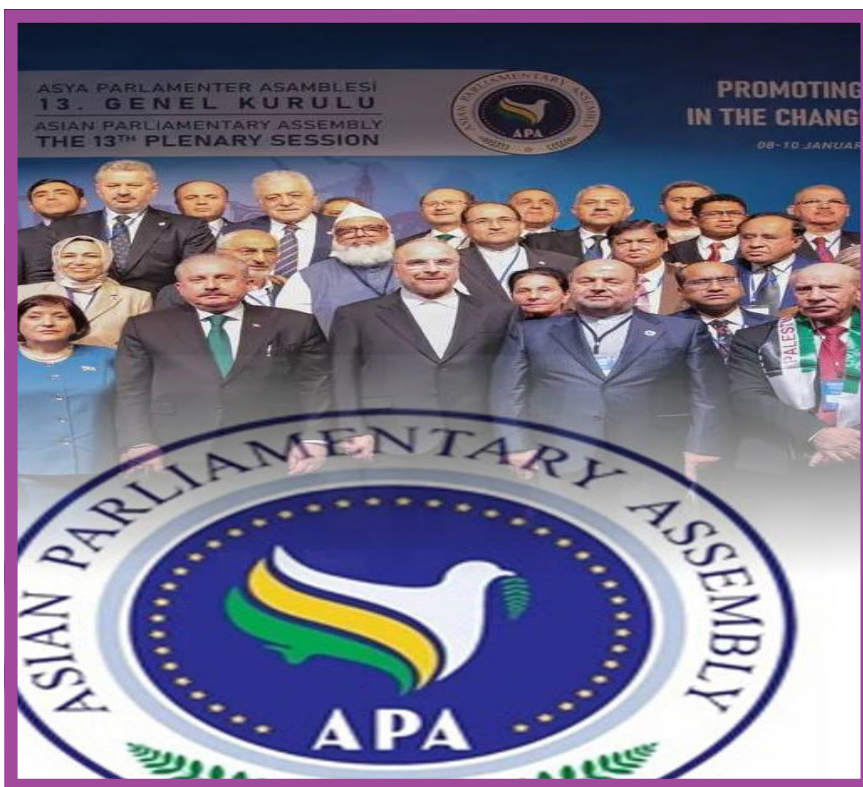
■ برخی نظام مسائل اساسی و چالش‌های مشترک حکمروایی بین کشورهای آسیایی، در ذیل اولویت‌ها و اهداف راهبردی قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز قید شده است که تمرکز هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم به سمت اولویت‌های مذکور، به شکل‌گیری

خلاصیت دیپلماتیک برای کمک به مدیریت یکپارچه شهری با استفاده از ظرفیت‌های «دیپلماسی پارلمانی مدیریت شهری» را ارتقا می‌دهد.

گفتمان مشترک بین قوه مقننه و مجالس آسیایی کمک می‌کند.

■ مقابله با فقر، فساد و تبعیض، علاوه بر اسناد بالادستی مجمع مجالس آسیایی، همواره یکی از مباحث اجلاس‌های کمیته‌های دائمی این مجمع بوده که بیانگر اهمیت مباحث مذکور از نگاه قانونگذاران آسیایی است. مطالعات نظام‌مند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص فقر، فساد و تبعیض، می‌تواند مبنای خوبی برای تبادل تجارب و راهکارها بین هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم با سایر مراکز پژوهشی مجالس آسیایی باشد.

■ موضوع قانون برنامه هفتم پیشرفت، مرجع مشترک مجلس دوازدهم و دولت چهاردهم برای همکاری است و توصیه می‌شود اداره کل امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی به دقت اشتراکات این قانون و اولویت‌های مجمع مجالس آسیایی را مشخص کند.



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۱۶۶) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20262](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20262)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۲۶۲
۱۴۰۳ / ۰۹ / ۰۶



مسئله اصلی

از هر کمیسیون دو عضو به کمیسیون داخلی مربوطه جهت بررسی طرح یا لایحه ملحق می‌گردند. همچنین تمامی نمایندگان امکان حضور در کمیسیون با حق رأی را خواهند داشت. در نهایت نیز طرح و لایحه بررسی شده در کمیسیون به صورت ماده به ماده در صحن مجلس قرائت می‌شود و مجدداً رأی‌گیری خواهد شد.

در طرح ارائه شده با هدف تسریع در فرایند قانونگذاری، پیشنهاد اصلاح ماده (۱۶۶) آیین نامه داخلی مجلس داده شده است. طبق این پیشنهاد اولاً نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح موضوع اصل هشتاد و پنجم تغییر کرده است و تصویب نهایی برعهده صحن مجلس گذاشته شده است و ثانیاً چینش اعضای کمیسیون مربوطه تغییر اساسی کرده و

نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند طبق صدر اصل هشتاد و پنجم در مواردی که ضرورت اقتضا می‌کند بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نمایند. در این صورت طرح و لایحه مصوب به صورت آزمایشی و در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید لازم‌الاجرا خواهد بود.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نقاط قوت:

- هدف‌گذاری در جهت افزایش سرعت قانونگذاری
- دغدغه‌مندی در جهت اصلاح سازوکار اجرایی اصل هشتادوپنجم

نقاط ضعف:

- مغایرت با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به جهت منتفی نمودن امکان تفویض قانونگذاری
- تعارض با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی به دلیل مغایرت با نظام اداری

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

باتوجه به اشکالات جدی طرح پیشنهادی و مغایرت با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، تصویب کلیات طرح پیشنهادی توصیه نمی‌شود.

صحیح به این جهت که روال ثابت و واضحی برای مشخص شدن تعداد نمایندگان کمیسیون ذی‌ربط و تعداد آرا در هر بررسی وجود ندارد.

■ مغایرت با ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از جهت عدم تناسب مواد با اهداف مندرج در مقدمه توجیهی

■ خارج نمودن کمیسیون از حالت ذاتی خود با در نظر گرفتن امکان حضور و حق رأی برای همه نمایندگان در جلسات

کمیسیون

■ فقدان نگاه یکپارچه به قانون آیین‌نامه داخلی و عدم اصلاح سایر مواد مرتبط در قانون مذکور

■ عدم توجه به اصل تخصص‌گرایی در چینش اعضای کمیسیون

■ کاهش سرعت در فرایند تصویب قوانین آزمایشی به جهت افزودن رسیدگی در صحن مجلس به فرایند تقنین بر خلاف آنچه در مقدمه توجیهی مبنی بر تسریع در قانونگذاری بیان شده است.



بیان / شرح مسئله

الگوهای سنتی موجود در حوزه اداره و مدیریت در بخش عمومی و دولتی و نیز رویکردهای بازارگرا و مدیریت‌گرایی نتوانسته‌اند به بسیاری از مسائل نوظهور در سطح محلی پاسخی درخور و مؤثر دهند. از این‌رو، الگوی حکمرانی به‌عنوان چارچوبی برای پرداختن به این مسائل معرفی شده است. ترکیب حکمرانی با مشارکت عمومی جامعیت این الگو، کارکردها و قابلیت‌های آن را افزایش می‌دهد. با این‌حال، حکمرانی مشارکتی در سطح محلی نیز شقوق و جنبه‌ها و رویکردهای مختلفی دارد که هر یک از آنها در شرایط خاصی کاربرد دارند. بنابراین باید در مواجهه با مسائل مختلف محلی، از گونه خاصی از حکمرانی مشارکتی استفاده کرد. استفاده از حکمرانی مشارکتی در سطح محلی نیازمند ارتقای قابلیت‌های نظام شورایی و بهبود آن است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حکمرانی محلی مشارکتی می‌تواند با دو رویکرد مختلف اجرا شود: رویکرد ابزاری که در جهت اصلاح رویه‌ها و روال‌هاست و رویکرد تحول‌آفرین که ساختار قدرت و دسترسی به منابع میان ذی‌نفعان و کنشگران را متحول می‌کند. در این دو رویکرد میزان قدرت تفویض شده به شهروندان متفاوت است و از روش‌های مختلفی هم بهره می‌گیرند. همچنین

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هر توصیه سیاستی برای سیاستگذاران باید متضمن سه مفهوم باشد. تبیین و تشریح وضع موجود، استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های بالقوه برای رسیدن به وضع ممکن و در نهایت پیشنهادهایی برای رسیدن به وضع مطلوب. در واقع توصیه سیاستی برای حرکت از وضع موجود، گذر از وضع ممکن و رسیدن به وضع مطلوب است. در زمینه حکمرانی محلی مشارکتی توصیه‌ها باید برای برطرف کردن محدودیت‌ها در سه بُعد ساختاری-سازمانی، رفتاری و قانونی و استفاده

ابزارهای سیاستی مورد استفاده در حکمرانی محلی مشارکتی بیشتر جنبه غیررسمی و اختیاری دارند و تا حد زیادی از ابزارهای سنتی خطمشی متفاوتند. این ابزارها می‌توانند اجرایی (مانند شبکه‌سازی) و یا زمینه‌ای (مانند اقدام جمعی) باشند.

باید دقت داشت که نفس مشارکت الزاماً به معنای کمک به حل مشکلات

از ظرفیت‌های بالقوه و در نهایت خلق ظرفیت‌ها و فرصت‌های جدید تدوین شوند.

شرایط امروز در بُعد ساختاری-سازمانی همچنان نشان‌دهنده وضعیت تمرکزگرایی و سلسله‌مراتبی است. درحالی‌که وضع ممکن (در چارچوب‌های فعلی و موجود) می‌تواند با اصلاحات ساختاری و تفویض حداقلی وظایف و اختیارات همراه باشد. در بُعد رفتاری، حکمرانی مشارکتی مداخله در وظایف دولت مرکزی و محلی تلقی شده و مخالفت با آن در بدنه

پیچیده اجتماعی نیست. طراحی نامناسب الگوی مشارکت در حکمرانی و بی‌توجهی به ظرفیت‌ها، موانع و محدودیت‌ها می‌تواند به بدتر شدن مسائل بینجامد. از این رو لازم است در سه حوزه ساختاری-سازمانی، رفتاری و قانونی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های لازم ایجاد شود. هر یک از این سه حوزه با یک رویکرد از حکمرانی محلی مشارکتی و گونه‌شناسی انواع قدرت متناسب است.

بوروکراسی دیده می‌شود که با آموزش به سیاستگذاران، مجریان و شهروندان می‌توان به وضع ممکن رسید. در بُعد قانونی تفسیر دلبخواهانه از مشارکت در نبود قانون مدون و وجود دستورالعمل‌های عقیم وضع موجود را رقم زده که مدیریت یکپارچه شهری و مشارکت مردمی در مسئله‌یابی ظرفیت‌های بالقوه‌ای است که با کمک آنها می‌توان به حداقل‌های ممکن رسید. در نهایت، تدوین قانون جامع مشارکت شهروندی در سطح محلی، وضع مطلوب در بُعد قانونی خواهد بود.

درآمدی بر مبانی، رویکردها و الگوهای «نظام مشاوره سیاستی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20271](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20271)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۰۲۷
۱۴۰۳ / ۰۹ / ۱۳



بیان / شرح مسئله

«مشاوره سیاستی» اکنون دو دهه است که به یکی از موضوع‌های برجسته مطالعات سیاستگذاری تبدیل شده است. امروزه ارائه توصیه سیاستی به تصمیم‌گیران بسیار فراتر از قالب‌های سنتی و مشاوره‌های درگوشی و

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل نظام مشاوره سیاستی تاکنون ادبیات قابل توجهی ایجاد کرده که به صورت کلی می‌توان آنها را در سه دسته تقسیم‌بندی کرد. رویکردهای عمده تاکنون براساس: ۱. جانمایی مکانی یا ۲. ارتباط و محتوا و ۳. ظرفیت مشاوره به تحلیل مشاوره سیاستی پرداخته‌اند. این ادبیات رو

مواجهیم که اجزا و پویای درونی آن، موضوعی درخور برای مطالعه و مذاقه است. گزارش حاضر در مقام معرفی این چارچوب مطالعاتی به پژوهشگران ایران، خلاصه‌ای کوتاه و فشرده از ادبیات علمی نظام مشاوره سیاستی ارائه خواهد داد.

تنوع می‌تواند فعالیت حرفه‌ای داشته باشد. تفکیک دقیق مشاوره به دو نوع سیاسی یا علمی و شواهد پایه در واقعیت چندان مصداق ندارد. عمل مشاوره سیاستی به صورت تنگاتنگی در جوار با سیاست تعریف می‌شود و تنها می‌توان براساس کیفیت آنها را از یکدیگر تفکیک کرد.

فردبه‌فرد است. نهادهای ارائه‌دهنده مشاوره سیاستی تنوع یافته‌اند و جنس مشاوره‌های مورد تقاضا نیز از صرف یک راهنمایی تحلیلی فراتر رفته است. اکنون می‌توان درخصوص مشاوره سیاستی این‌گونه گفت که با یک نظام (سیستم)

به توسعه بوده و به همین قاعده، گسترش رویکردها به شماری بیش از موارد ذکر شده امکان دارد.

مشاوره سیاستی نقش یا فعالیتی بسیط نیست. مشاوره در عرصه سیاست بر طیفی از نقش‌ها و کنش‌های متعدد دلالت می‌کند. یک نظام سیاستگذاری با داشتن این غنا و

■ مراکز مشاوره سیاستی دولتی که معمولاً ذیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها به انجام امور پژوهشی مبادرت می‌ورزند از آنجاکه خود آنها متولی امر پژوهش هستند، کمتر مورد پژوهش قرار می‌گیرند. فایده‌مندی این نهادها از منظر مشاوره سیاستی و نه صرفاً سیاست‌پژوهی کمتر مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین این نهادها مصرف‌کننده منابع عمومی نیز هستند، رتبه‌بندی و حسابرسی آنها براساس چارچوبی از الزامات مشاوره سیاستی لازم بوده و ارتقای حکمرانی از این ناحیه را به‌دنبال دارد.

■ وقتی پای اندیشکده‌ها و نهادهای مشاوره سیاستی غیردولتی به میان می‌آید به‌منظور هرگونه مداخله باید به یک ملاحظه بسیار اساسی دقت کرد؛ آن اینکه نهادهای مشورتی، به‌علت اینکه امر مشاوره سیاستی در ایران هنوز به‌خودی‌خود یک فعالیت حرفه‌ای قلمداد نمی‌شود، برای شناسایی یا بهره‌مندی از مزایا، به‌سمت دو الگو از سازماندهی میل می‌کنند. دو الگو که برای اندیشکده‌ها و حتی نهادهای سیاست‌پژوهی دولتی می‌توان از آن به‌عنوان ورطه یاد کرد. اول ورطه دیوان‌سالاری و دوم ورطه آکادمی. این نهادها برای اثرگذاری، ثبات، بهره‌مندی و هر علت دیگری معمولاً یا به‌عنوان بخشی نامولد و مرده در دیوان‌سالاری و روندهای بوروکراتیک قرار می‌گیرند و عملاً از مشاور به‌کارمند تبدیل می‌شوند و یا مناسبات دانشگاهی را پذیرفته و به واحدهایی شبیه به پژوهشکده تبدیل می‌شوند.

■ در اولین خیز قانونگذارانه برای این نهادها، بند «پ» ماده (۹۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت، حاوی احکامی است که تفسیر و اجرای آن بدون توجه به‌شرط بالا می‌تواند ضربه‌ای مهلک به پیکره مشاوره سیاستی کشور وارد کند. اندیشکده‌ها و مراکز سیاست‌پژوهی دولتی اساساً باید تا حد امکان از رویه‌های بوروکراتیک دور باشند. در صورت

لزوم مداخلات دولتی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نباید نگاه تصدی‌گرایانه به این مراکز داشته باشد و ضرورت دارد نقش حمایتی خود را محقق سازد.

■ به‌نظر بهتر است تدبیر امور مراکز مشاوره سیاستی غیردولتی، به‌عنوان نگرش و فرهنگ سازمانی دنبال شود و نه تکلیف قانونی که دسترسی یا منابعی را برای اندیشکده‌ها تضمین و قطعی کرده باشد. اساساً محرک اصلی‌ای که یک اندیشکده را به‌معنای صحیح آن به مشاور سیاستی تبدیل می‌کند، تکاپوی روزافزون آن برای گسترش دسترسی و اثرگذاری و جذب منابع است. تضمین هر یک از این موارد، مشاور سیاستی را دچار رخوت کرده و عرصه مشاوره سیاستی را حتی آماج سودجویی یا فعالیت‌های نمایشی می‌کند. هر نوع نگرش مقررات باید معطوف به «گسترده کردن امکان‌ها» نه تضمین یا اعطای منابع و امکانات باشد.

■ در مقام جمع‌بندی تمام توصیه‌های قبلی باید گفت مسئله اصلی نسبت به نظام اندیشگاهی «افزایش توانمندی» اندیشکده‌ها با خود آنها باشد. مسئله اندیشکده‌ها «رسمیت یا شناسایی» و یا «تقویت و تزریق منابع» نیست. راهبرد سیاستگذار باید تنها باز کردن عرصه‌های جدید برای بازیگری و رقابت و تعامل باشد؛ به‌عبارتی مکعب کنشگری اندیشکده‌ها باید به‌مرور بزرگ‌تر شود تا بازیگر فعال‌تر بتواند عرصه بیشتری را زیر پای خود داشته باشد؛ نه اینکه با بهانه کمک، آن‌هم از منابع عمومی، از بازیگری که توان یا تمایلی به حرکت ندارد تقاضای فعالیت کرد و این‌گونه عرصه را برای موجودیت‌هایی بارور ساخت که به مشاوره سیاستی تعلق ندارد.

■ اندیشکده‌ها و نظام اندیشگاهی را باید وادار به ارائه مشاوره دقیق ساخت. اندیشکده‌ها معمولاً توصیه‌هایی می‌کنند که در صورت

شکست، قضاوتی علیه آنان صورت نگیرد. به‌منظور ارتقای سطح سیاست‌پردازی اندیشکده‌ها، می‌توان راه را برای ورود آنها با عرصه اجرا به روش‌های مختلف باز کرد. به‌عنوان مثال می‌توان همان اندیشکده‌ای که یک طرح خاص در زمینه نفت، کشاورزی یا انتخابات ارائه می‌دهد را به‌سمت مشاور عملیاتی آن پروژه گمارد و ظرفیت اندیشکده را حتی در اجرا به‌کار گرفت. در سطح وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی این پیشنهادی عملیاتی و ممکن است.

■ فضای اندیشگاهی کشور به‌شکل نامتعارفی به‌شدت غیرشفاف است. به‌رغم وجود حجم زیادی پروژه و اندیشکده، آمار و شواهد هیچ پروژه و یا منابع مبادله شده‌ای وجود ندارد. سازمان‌های دولتی باید موظف باشند تا روابط خود را با اندیشکده‌های کشور شفاف کنند. نوع همکاری، عنوان همکاری و منابع مصروفه باید به‌صورت شفاف ارائه شود. این شفافیت از طرف اندیشکده‌ها نیز باید ایجاد شده و موظف باشند تا مبادلات مالی خود را به‌صورت برخط اعلام کنند. این شفافیت می‌تواند به‌موجب قانون مقرر شود.

■ همکاری و تنوع‌آفرینی در همکاری با مراکز مشاوره سیاستی می‌تواند به سرفصلی از امتیاز و شاخص رتبه‌دهی به دستگاه‌های دولتی در رویه‌هایی نظیر جشنواره شهید رجایی یا سامانه دولت‌سنج تبدیل شود. سازمان امور اداری و استخدامی باید خلاقیت و امکان‌آفرینی دستگاه‌های دولتی برای مشارکت‌دهی مراکز مشاوره سیاستی را به ردیف از برنامه خود در پایش و ارزیابی دستگاه‌های دولتی تبدیل کند. با این‌گونه ابزارها می‌توان در همان راهبرد مذکور در بندهای قبلی مبنی بر «ایجاد فرهنگ سازمانی به‌جای وضع قانون» را پیگیری کرد.



بیان / شرح مسئله

مفهوم، نسبت آن را با برخی از وجوه مسئله‌گی ما روشن کند. به دلیل وسعت وجوه حکومت، این گزارش نسبت حکمرانی را تنها با اقتدار، دموکراسی، امنیت و مشروعیت به‌عنوان چهار وجه مهمی که بیشترین تماس را با نظام سیاسی کنونی ایران دارد روشن خواهد کرد تا با حدی از خودآگاهی بتوان از این مفهوم در عرصه حیات سیاسی-اجتماعی بهره جست.

است با این معنای جدید از حکمرانی تعیین نسبت کند.

وجوه اساسی حکمرانی در معنای جدید در نسبت با نظام جمهوری اسلامی چالش‌ها و فرصت‌هایی برای آن ایجاد می‌کند.

برای پاسخ به این پرسش ناگزیر از تحلیل مفهوم حکمرانی به‌مثابه یک مفهوم نوپدید هستیم که با کاوش در اندیشه پشتیبان این

مفاهیمی مانند «حکمرانی»^۱ و انواع آن همچون «حکمرانی خوب» مفاهیمی هستند که در بستر تولد خودم‌م‌ن‌ا‌د‌ار بوده و اکنون در ایران به نقل محافل علمی مبدل شده‌اند. بهره بردن از این مفاهیم شاید گاهی از سر تفنن و یا از سر تقلید باشد؛ اما ناگزیر باید به این مفاهیم با دقت بیشتری پرداخت و نسبت انسان ایرانی-اسلامی و یا جمهوری اسلامی را با آن مفاهیم مشخص کرد. این مفاهیم را می‌توان عجل‌وانه از سپهر معرفتی خود جدا کرد و در نهایت با امثال این گفته که «این مفهوم همان مردم‌سالاری دینی است» مسئله را منحل کرد. این گزارش درصدد است به برخی وجوه مهم مفهوم حکمرانی نزدیک شود و درک درستی از آنها بیابد و نسبت نظام اسلامی ایران را با آن وجوه تا حد امکان روشن کند. برای مواجهه نیاز به یک چارچوب مفهومی است که از منظر آن بتوان به درک درستی از حکمرانی در معنای جدید رسید. برای این منظور حکمرانی باید در معنای عامی تعریف شود که انواعی داشته باشد تا وجه تمایز معنای جدید از حکمرانی با معانی پیشین آن روشن شود. با روشن شدن معنای جدید حکمرانی می‌توان نسبت نظام جمهوری اسلامی را با این معنا توضیح داد.

نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر عقلانیت الهی و دینی بنا شده که لزوماً با معنای جدید از حکمرانی هماهنگی ندارد. بنابراین لازم



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- حکمرانی نتیجه یک روند تاریخی در غرب است که از جداسازی سیاست از اداره شروع شد و در نهایت به وحدت این دو انجامید. حکمرانی تلاشی است برای وحدت اداره و سیاست.
- حکمرانی و آنچه امروزه بر سر زبان‌ها افتاده است مبتنی بر عقلانیت سوم است که این عقلانیت منبعث از اندیشه‌های هابرماس و همفکرانش در عقلانیت ارتباطی و مشورتی است.
- عقلانیت جمهوری اسلامی ایران منبعث

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- عدم شتاب‌زدگی در مواجهه با حکمرانی به‌عنوان یک شیوه نوین حکومت کردن؛ تعویق باید مجالس متناسب برای این اندیشه‌ورزی بنیادین اختصاص داده و این اندیشه‌ورزی را در عداد سیاست‌پژوهی روزمره و فوری قلمداد نکرد. در کاربست حکمرانی جدید و عقلانیت متناسب با آن نیز با احتیاط و درنگ حرکت کرد. هم در گفتار سیاسی و هم در کنش سیاستی.
- درک ویژگی‌های حکمرانی مبتنی بر عقلانیت ارتباطی به‌دلیل درگیر شدن

- از ارزش‌های الهی است که سنخ چهارمی از عقلانیت را عرضه کرده که در قانون اساسی جمهوری اسلامی متجلی است.
- حکمرانی جمهوری اسلامی در نسبت با عقلانیت سوم دچار چالش‌ها و درعین‌حال فرصت‌هایی است که ناگزیر از پاسخ به آنهاست.
- عقلانیت جمهوری اسلامی هنوز در نسبت برخی از امور که همان چالش‌ها هستند جواب‌های واضحی عرضه نکرده است.
- دستیابی به حکمرانی متناسب با عقلانیت

- چهارم تنها در صورت پاسخ به چالش‌های فراروی ممکن است؛ در غیر این‌صورت عقلانیت سوم غالب خواهد شد.
- برخی از چالش‌ها عبارتند از: کاهش نظم و افزایش تنش؛ عدم پایبندی به اصول ثابت؛ بنیان یافتن همه‌امور بر توافق جمعی؛ ایجاد چالش در خواست‌های جمعی مغایر دین (برای مثال بی‌حجابی)؛ ایجاد چالش در مواجهه با اقلیت‌های غیرمشموع (برای مثال بهائیت)؛ عدم توانایی بر سیاست‌گذاری‌های کلان و بلندمدت.

- گفتمانی ما و غرب در موضوع حکمرانی. پیشنهاد می‌شود برای عملی شدن این امر بر موضوعات بنیادین حکمرانی تمرکز و پروژه‌های پژوهشی در این راستا تعریف شود. پیشنهاد می‌شود با ایجاد گفتگو میان عقلانیت سوم و عقلانیت جمهوری اسلامی الگوهای برای عبور از چالش‌ها و استفاده از فرصت‌ها استخراج شود. این گزارش منظری متناسب برای این کارویژه فراهم می‌کند.
- ایجاد سازوکارهایی برای بهینه‌سازی

- حکمرانی با بهره‌مندی از ظرفیت مردم و جامعه در حکمرانی. پیشنهاد می‌شود برای این منظور الگوی افزایش مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان؛ الگوی افزایش مسئولیت‌پذیری کارگزاران در قالب قوانین بهینه‌سازی حکمرانی تصویب شود. پیشنهاد می‌شود سامانه‌هایی جهت بهره‌مندی از مشورت مستقیم با مردم؛ افزایش مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها؛ استفاده از نظرات مردم برای حل مسائل و پاسخ‌گویی مبتنی بر مسئولیت‌پذیری ایجاد شود.

بررسی تطبیقی آمبودزمان‌های پارلمانی، درس آموزه‌هایی برای کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20288](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.9.20288)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۰۲۸۸
۱۴۰۳ / ۰۹ / ۲۴



بیان / شرح مسئله

کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهادی تظلم‌خواه در ساختار سیاسی کشور، برای اجرایی‌سازی اصل نود قانون اساسی تشکیل و به‌موجب این اصل، موظف به رسیدگی به شکایات مردمی در خصوص طرز کار دستگاه‌های قوای سه‌گانه و پیگیری آنها از طریق طرح سؤال از مسئولان، پیگیری از مسئولان حتی در سطح وزرا و رؤسای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کمیسیون اصل نود براساس گزارش‌های پژوهشی دارای چالش‌ها و مسائلی نظیر عدم ثبات بدنه اصلی کمیسیون اصل نود، ضعف کمی نیروی انسانی، ضعف کیفی نیروی انسانی، ابهام در مفهوم طرز کار، عدم دسترسی‌پذیری آسان برای طرح شکایات، ضعف در بهره‌گیری از ظرفیت حلقه‌های میانی، ضعف در تعامل و همکاری با سایر واحدهای ذی‌ربط در مجلس، از جمله ظرفیت دفتر نمایندگان مجلس، ضعف در بهره‌گیری از سازوکارهای آگاه‌سازی افکار عمومی و ضعف در سازوکارهای نظارتی است که برای رفع آنها می‌توان از تجارب و اقدام‌های آمبودزمان‌های پارلمانی در سایر کشورها استفاده و طی یک بررسی تطبیقی، راهکارهایی برای کارآمدسازی این کمیسیون مطرح کرد. کارآمدی کمیسیون اصل نود

به ایشان پاسخ‌گو بوده و اعضایش را ایشان منصوب می‌کنند و موظف به رسیدگی به شکایات مردمی نسبت به عملکرد دستگاه‌های مختلف دولتی و ... هستند) شناخته شده و کشورهای متعددی دارای نهاد آمبودزمان پارلمانی در ساختار حاکمیتی‌شان هستند که بعضاً بیش از یک قرن از فعالیت و رشد و تکامل آنها می‌گذرد.

قوا، برگزاری جلسه و نشست با مسئولان و دستگاه‌ها و همچنین بازدید و بازرسی از دستگاه‌ها و ... بوده و این امر به‌صورت غیرقضایی، عاملی برای نظارت و بهبود وضعیت عملکرد دستگاه‌هاست.

این کمیسیون به‌منابه یک آمبودزمان پارلمانی (یعنی آمبودزمان که ذیل نهاد پارلمان با مجلس آن کشور تشکیل شده و

طریق بررسی مطالعات پیشین و همچنین اسناد و گزارش‌ها و سایر اخبار و مطالب تحلیلی منتشر شده آمبودزمان‌های پارلمانی کشورهای منتخب به‌دلیل در دسترس بودن اسناد و گزارش‌های آنها و همچنین سوابق برخی از آنان، کشورهای بلژیک (آمبودزمان فدرال، آمبودزمان و مدياتور)، آلمان (کمیته استیضاح و آمبودزمان)، دانمارک (آمبودزمان پارلمانی)، سوئد (آمبودزمان پارلمانی)، اتریش (هیئت آمبودزمان ملی)، هلند (آمبودزمان ملی) و فنلاند (آمبودزمان پارلمانی)، تفکیک و در قالب مراحل پنج‌گانه چرخه خط‌مشی مورد بررسی گرفت. ذیل بررسی تجربیات و سازوکارهای این مراکز، برخی پیشنهادها و راهکارها برای بهبود عملکرد و کارآمدسازی کمیسیون اصل نود احصا شد.

به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارتی در مجلس، موجب افزایش کارآمدی این نهاد در ارزشیابی خط‌مشی‌های عمومی شده که باعث اصلاح رویه‌های نادرست یا فعالیت‌های مخرب و افزایش کارآمدی خط‌مشی‌های عمومی خواهد شد.

کمیسیون اصل نود مجلس را می‌توان از منظر کارکردها و فعالیت‌ها در چارچوب چرخه خط‌مشی‌گذار شامل مراحل مسئله‌یابی، دستورکارگذاری و تدوین، نحوه اجرا و کنشگری، ارزشیابی و یادگیری مورد تحلیل و بررسی قرار داد و براساس بررسی نهادهای مشابه بین‌المللی با این کمیسیون که با عنوان آمبودزمان‌های پارلمانی شناخته می‌شوند، راهکارها و پیشنهادهایی برای ارتقای عملکرد این کمیسیون ارائه داد. از

با بررسی اقدام‌ها و تجارب آموذمان‌های پارلمانی کشورهای منتخب، مواردی برای به‌کارگیری در کمیسیون اصل نود به تفکیک مراحل اقدام به‌دست آمد مهم موارد مستخرج شامل موارد زیر است:

الف) اقدام‌های مرحله مسئله‌یابی در آموذمان‌های منتخب:

رسیدگی به شکایات درخصوص سوءاستفاده از مناصب و موارد نقض رفتار حرفه‌ای کارکنان دولت و دستگاه‌های عمومی و گزارش‌های فساد در حوزه خدمات عمومی، دریافت گزارش از طریق ایمیل، تماس تلفنی، مراجعه حضوری و ارسال نامه از طریق پست، مبارزه با سوءمدیریت و ناکارآمدی دولت، تلاش برای تقویت اعتماد عمومی، ارزیابی چگونگی اثرگذاری قوانین بر شهروندان، ایفای نقش به‌عنوان نهادی کنشگر برای سنجش نگرش مردم نسبت به اجرای قوانین، شناسایی آثار سوء و جانبی این قوانین، داشتن رویکرد حل مسئله و نه تقابل با سازمان‌های دولتی، امکان طرح شکایت به‌صورت وکالتی توسط مردم، امکان دریافت شکایت تا یک سال پس از وقوع تخلف، بررسی موارد عدم عمل به قانون از سوی کارکنان و دستگاه‌ها، ممیزی بهره‌وری دستگاه‌ها، داشتن وظیفه رسیدگی به موارد تعدی یا سوءاستفاده از اختیارات دولتی و تأخیر در رسیدگی به مشکل توسط سازمان‌ها، بی‌احتیاطی هر دستگاه یا مقام اجرایی و عدم ارائه مشاوره دستگاه‌ها به مراجعان و رفتار نامناسب یا سایر رفتارهای مغایر با اصل اداره خوب نسبت به مراجعان و موارد نقض حقوق

اساسی و انسانی اشخاص.

ب) یافته‌های مرحله دستور کارگذاری در آموذمان‌های منتخب:

استفاده از هوش مصنوعی (علاوه بر عامل انسانی) در پردازش و رسیدگی سریع به شکایات، تقویت سازوکارهای میانجی‌گری در رسیدگی به شکایات، بهینه‌سازی روابط بین آموذمان و سازمان‌های دولتی، بهینه‌سازی نظام پردازش شکایات مردمی، امکان ارسال شکایت به هریک از دفاتر مجلس در سراسر کشور، اخذ طرح و نظر سیاسی پیشنهادی از جانب آحاد مردم جهت تصویب قوانین در مجلس و امکان رأی‌دهی مردمی به آنها، تدوین دستور کار سالیانه پارلمانی.

ج) یافته‌های مرحله کنشگری در آموذمان‌های منتخب:

حمایت از سوت‌زن‌ها، فعالیت تیم‌های متعدد در آموذمان برای رسیدگی به شکایات، وجود شبکه مشاوره دائمی میانجی‌گران و آموذمان‌ها، ایفای نقش حسگر بین شهروندان^۱، راهنمایی مراجعه‌کنندگان مردمی و حل مسئله و کسب نتیجه برای شکایت وارده، گزارش کردن تحقیقات به پارلمان، ارائه توصیه برای بهبود مقررات اداری به پارلمان، لزوم ابلاغ نتیجه شکایت به شاکی، عدم پیگیری شکایات فاقد مدارک، چابک‌سازی فرایندها و کاهش زمان رسیدگی به شکایات مردمی (اعلام نتایج بررسی شکایات در مدت روز مشخص)، ارائه مشاوره به شکات از طریق وب‌سایت، احصا و پیگیری و گزارش موارد ترک فعل و تخلفات اداری و نقض قوانین به مراجع قضایی، تعیین تکلیف بسیاری

از شکایات وارده به‌صورت آنی، تحقیق و بازدید و سرکشی درخصوص شکایات، ارائه توصیه برای تصحیح اشتباه‌ها یا حذف اثر منفی برخی تصمیمات اداری به پارلمان یا دستگاه‌ها، ارائه پیشنهادها قانونی به قانونگذاران جهت تصحیح و بهبود مفاد قانونی مشکل‌آفرین، استقلال تصمیم نسبت به پارلمان به‌رغم انتصاب اعضا توسط آن، رسیدگی رایگان به شکایات، ارائه دفترچه راهنمای الکترونیکی برای همه مراجعان، تعیین حوزه‌های رسیدگی به شکایات، اعلام راهکار اعاده حقوق متضرران تصمیمات دستگاه‌ها به دستگاه‌ها.

د) یافته‌های مرحله ارزیابی در آموذمان‌های منتخب:

تدوین و ارائه پیشنهادها برای بازنگری و بهبود تعریف بسیط مفهوم شکایت و ارائه معیارهای کیفی برای سنجش رویه‌های اداری توسط آموذمان، استفاده از آمارهای سالیانه آموذمان جهت سنجش میزان اثرگذاری بر دستگاه‌ها.

ه) یافته‌های مرحله یادگیری خط‌مشی در آموذمان‌های منتخب:

تعریف سند شیوه و اصول حاکم بر فعالیت آموذمان، وجود عناصری نظیر تقویت یادگیری سازمان داخلی آموذمان و اجرای سیستم مدیریت کیفیت و مدیریت محیط سازمانی در برنامه راهبردی آموذمان، انتقال تجربیات آموذمان از طریق دوره‌های آموزشی، ارائه گزارش سالیانه فعالیت‌ها به پارلمان.

یافته‌های فوق ازجمله پیشنهادهایی هستند که می‌توان برای افزایش کارآمدی کمیسیون اصل نود مورد استفاده قرار گیرد.

۱. این مفهوم در معنی عنصری که به دریافت و بررسی واکنش‌های عمومی نسبت به قوانین و اجرای آنها و همچنین آثار مثبت و منفی قوانین بر مردم می‌پردازد، در متون و گزارش‌های آموذمان‌های مربوطه به‌کار رفته و اراده شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی