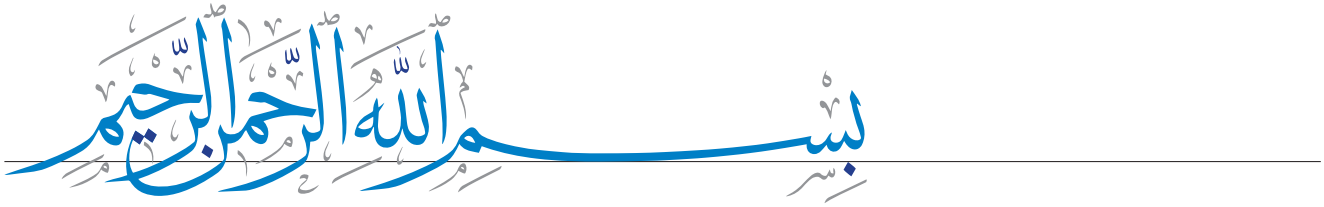
پژوهشنامه سیاستی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



دی ماه سال ۱۴۰۳


بسم الله الرحمن الرحيم

مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۰۳۸۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۱/۲۳

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

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه افزایش سهمیه دولت جمهوری اسلامی ایران در صندوق بین‌المللی پول» ۱۴
اصول تنظیم‌گری مطلوب بر ای نهاد تنظیم‌گر بازار سرمایه و دلالت های آن در بازار ۱۶
بازنگری در نقش حاکمیت در توسعه کسب‌وکارهای کوچک: «بنگاه با رشد بالا (HGE)، معرفی و مروری بر سیاستگذاری در کشورهای پیشرو» ۱۸
پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهیانه (آبان‌ماه ۱۴۰۳) ۲۰
بازنگری در نقش حاکمیت در توسعه کسب‌وکارهای کوچک : مطالعه تطبیقی نهادهای توسعه‌دهنده کسب‌وکارهای کوچک ۲۱
اظهارنظر کارشناسی درباره گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس درخصوص:«لایحه اجازه افزایش سهام سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (آی.بی.آر.دی) و شرکت مالی بین‌المللی (آی.اف.سی) از مؤسسه‌های وابسته به گروه بانک جهانی» ۲۳
پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران آذرماه ۱۴۰۳ بخش صنعت و معدن ۲۴



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی

اظهارنظر کارشناسی درخصوص تعیین تکلیف ساختمان‌های ناایمن (موضوع بند «ج» ماده (۵۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت و بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری)..... ۲۶

بررسی و آسیب‌شناسی قوانین کشور در زمینه آلودگی منابع آب..... ۲۸

فرایند برنامه‌ریزی شهری در جهت هوشمندسازی شهرها در ایران..... ۳۰

مدیریت تغییرات اقلیمی در حوزه جنگل‌ها با نگاه به بند «ت» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت..... ۳۲

بررسی تحولات نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی در جهان و ارائه درس‌آموخته‌هایی برای ایران؛ با تأکید بر شرکت‌های تعاونی..... ۳۴

مسائل و چالش‌های شبکه پایش آب کشور و ارائه چارچوب‌های تقنینی..... ۳۶

اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی با کمک مدل‌های چندمعیاره..... ۳۸



فهرست

دفتر مطالعات انرژی

چالش‌های پیش‌روی نظام بین‌المللی مالکیت فکری (با تمرکز بر نظام مالکیت صنعتی) در مواجهه با فناوری‌های هوش مصنوعی..... ۴۰

آسیب‌شناسی زنجیره‌های فلزات راهبردی کشور: طلا..... ۴۳

آسیب‌شناسی صنعت لوازم خانگی ایران: پیش‌نیازهای سیاستگذاری توسعه‌ای در صنعت لوازم خانگی (با نگاهی به روند طی شده)..... ۴۵

بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو: ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو از دریچه تحلیل سیستمی..... ۴۷



فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

بررسی اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی : حوزه صنایع دستی ۴۹
مطالعه و بررسی وضعیت استقلال یافتگی جوانان ۵۱
بسته تقنینی مسئولیت عمومی میراث فرهنگی و میراث طبیعی ۵۳
بررسی چالش‌های فروشگاه‌های انحصاری صنایع دستی ۵۵
اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» ۵۷
گزارش نظارتی بر ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶) با موضوع بیمه هنرمندان صنایع دستی ۵۸
بررسی و آسیب‌شناسی وضعیت پذیرش دانشجو در دوره‌های تخصصی و فوق تخصصی (ضرورت توجه به اصل سی‌ام قانون اساسی) ۶۰
بررسی چالش «ضعف کیفیت خدمات» مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی و ارائه راهکارهای سیاستی ۶۲
بررسی کلیات (بخش دوم) اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اهداف و وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» ۶۴
مطالعه و بررسی عوامل مهم تأخیر در استقلال یافتگی جوانان : معضل بیکاری ۶۶
مطالعه تطبیقی دانشگاه‌های باز در کشورهای منتخب و ارائه دلالت‌های سیاستی برای ایران ۶۸
بررسی ضرورت سیاستگذاری و وضع قانون صیانت از میراث فرهنگی ناملموس ایران و ارائه پیشنهادهای سیاستی ۷۰
ارزیابی «الگوی پذیرش بدون آزمون استعدادهای درخشان در مقاطع تحصیلات تکمیلی به شیوه استاد محور مبتنی بر رفع نیازهای کشور» ۷۲
ارزیابی مدل‌های سنجش دینداری ایرانیان در پیمایش‌های ملی ۷۴





فهرست

دفتر مطالعات اجتماعی

واکاوی بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات حمایتی به گروه‌های اجتماعی خاص: مطالعه موردی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران..... ۷۶

درس‌آموخته‌های اجتماعی از دنیاگیری کووید ۱۹ براساس تحلیل کلان‌داده‌ها..... ۷۸

ارزیابی وضعیت و فرایند مراکز موضوع ماده (۱۶) قانون مبارزه با مواد مخدر..... ۸۰

بررسی فرایند برون‌سپاری خدمات به مراکز نگهداری از کودک و نوجوان فاقد سرپرست مؤثر از منظر نظام هزینه‌ها..... ۸۳

الزامات و راهکارهای مشارکتی کردن اقتصاد به کمک تعاونی‌ها..... ۸۵

روندپژوهی علل و پیشران‌های مهاجرت داخلی در ایران طی ۲۵ سال اخیر (۱۴۰۰-۱۳۷۵)..... ۸۸

پویایی‌شناسی کاهش سلامت جامعه سلسله‌گزارش های پویایی شناسی چالش‌های کشور..... ۹۰

بررسی فرایند توانمندسازی و اشتغال مددجویان در کمیته امداد امام‌خمینی (ره) از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲..... ۹۲



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی

اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی» ۹۴
اصول راهنمای مدیریت بحران ۹۶
بررسی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور هلند ۹۸
اندونزی: مدیریت محلی روستایی مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری ۱۰۰
مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری آسیا؛ ظرفیت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم با اندونزی و چین ۱۰۲



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه معاهده انتقال محکومین بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری سوسیالیستی ویتنام» ۱۰۴

اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» (اعاده شده از شورای نگهبان (۱)) ۱۰۵



فهرست

دفتر مطالعات حکمرانی

نگاشت نظارتی مجلس شورای اسلامی؛ چرخش‌های تحول‌آفرین ۱۰۶

حکمرانی هوش مصنوعی: ظرفیت‌های هوش مصنوعی در ارتقای فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی: رهنمودهایی مرتبط با مجلس شورای اسلامی ۱۱۰

مدل‌های مورد استفاده در آزمایشگاه‌های حکمرانی و بررسی سه نمونه پیاده سازی شده در حوزه‌های سلامت، انرژی و منابع انسانی آموزش و پرورش ۱۱۳

حکمرانی هوش مصنوعی: مفاهیم، ابعاد و مؤلفه‌ها ۱۱۵

حکمرانی هوش مصنوعی: ظرفیت‌های هوش مصنوعی در ارتقای نظام اداری کشور ۱۱۷

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه افزایش سهمیه دولت جمهوری اسلامی ایران در صندوق بین‌المللی پول»

۲۰۱۵۸_۱
۱۴۰۳/۰۷/۲۵
دفتر مطالعات اقتصادی

مسئله اصلی

این گزارش به بررسی ابعاد «لایحه اجازه افزایش سهمیه دولت جمهوری اسلامی ایران در صندوق بین‌المللی پول» می‌پردازد. سهمیه‌ها به‌عنوان تعهد مالی هر کشور به صندوق و ابزار تعیین‌کننده قدرت رأی و دسترسی آن به منابع مالی صندوق، نقشی اساسی در ساختار حاکمیتی این سازمان ایفا می‌کنند. افزایش سهمیه ایران می‌تواند منجر به تثبیت جایگاه و نفوذ کشور در تصمیم‌گیری‌های بین‌المللی اقتصادی شود.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

صندوق بین‌المللی پول در سال ۱۹۴۴ با هدف ترویج ثبات اقتصادی جهانی و جلوگیری از بحران‌های مشابه جنگ جهانی دوم تأسیس شد و ایران یکی از اعضای مؤسس آن بود.

ساختار حاکمیتی صندوق مبتنی‌بر سهمیه‌هاست و به کشورهای با سهم بالاتر، قدرت رأی بیشتری اعطا می‌شود. در حال حاضر، آمریکا با بیش از ۱۷/۵ درصد کل سهمیه‌ها و بیش از ۱۶/۵ درصد آرا، دارای قدرت وتو در تصمیم‌گیری‌های کلیدی صندوق است. سهمیه ایران برابر با ۳۵۶۷/۱ میلیون حق برداشت مخصوص[1] است که حدود ۰/۷۴درصد از کل سهمیه‌های صندوق را تشکیل می‌دهد.

پرداخت برای افزایش سهمیه شامل ۲۵ درصد به‌صورت ارز خارجی یا حق برداشت مخصوص است و ۷۵ درصد به‌صورت سفته ریالی است که ازسوی بانک مرکزی و به پشتوانه سفته ریالی صادره ازسوی خزانه‌داری کشور صادر می‌شود.

این افزایش سهمیه معادل ۱/۷۸۳ میلیارد حق برداشت مخصوص است که از این مبلغ، ۴۴۵/۹ میلیون حق برداشت مخصوص باید به‌صورت ارز خارجی یا حق برداشت مخصوص پرداخت شود و معادل ۱/۳۳۷میلیارد حق برداشت مخصوص، حساب صندوق نزد بانک مرکزی به‌صورت سفته ریالی بستانکار شود. لازم به ذکر است که هرساله معادل ریالی با توجه به تورم تعدیل شده و بدهی بانک مرکزی به صندوق معادل مانده بدهی به حق برداشت مخصوص ثابت باقی خواهد

۱. حق برداشت مخصوص واحد پولی صندوق بین‌المللی پول است و هر واحد از آن معادل ۱,۳۳۸ دلار آمریکاست.

ماند. مجموع پرداخت ایران برای تأمین ۲۵ درصد نقدی این افزایش سهمیه ۵۹۶/۶ میلیون دلار است که با نرخ میانگین اعلامی بانک مرکزی (۴۴۳۰۰)، معادل بیش از ۲۶ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

با توجه به شرایط کنونی ایران در عرصه بین‌المللی و تلاش برخی کشورها برای انزوای جمهوری اسلامی ایران، لزوم مشارکت در این افزایش سهمیه برای حفظ جایگاه کشور در صندوق واضح است. جمهوری اسلامی ایران با مشارکت در افزایش سهمیه و پرداخت مبلغ تعیین شده، می‌تواند جایگاه فعلی خود در صندوق بین‌المللی پول را حفظ کند و از کاهش سهمیه به ۰/۴۹درصد جلوگیری کند.

باتوجه به تنگنای ارزی کشور و عدم همراهی صندوق بین‌المللی پول در اعطای تسهیلات (به‌مانند ۵ میلیارد دلار سال ۱۳۹۹)، پیشنهاد می‌شود که کشور همه یا حداقل بخشی از مبلغ افزایش سهمیه خود نزد صندوق بین‌المللی پول را از محل سپرده‌های حق برداشت مخصوص تأمین کند تا از بار مالی اضافی بر دولت جلوگیری شود.

اصول تنظیم‌گری مطلوب برای نهاد تنظیم‌گر بازار سرمایه و دلالت‌های آن در بازار

۲۰۲۲۵
۱۴۰۲/۱۰/۰۱
دفتر مطالعات اقتصادی

بیان/شرح مسئله

گزارش حاضر در پی تبیین و ارائه اصول مطلوب تنظیم‌گری در بازار سرمایه کشور است. سازمان بورس و اوراق‌بهادار، به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بازار سرمایه در سال ۱۳۸۴ به‌موجب قانون «بازار اوراق‌بهادار جمهوری اسلامی ایران» و با انحلال «سازمان کارگزاران بورس اوراق‌بهادار تهران» تشکیل شد. هرچند در این سال‌ها بازار سرمایه کشور توسعه نهادی و ابزاری قابل قبولی داشته است، بااین‌حال، به‌نظر می‌رسد که حوزه تنظیم‌گری بازار سرمایه نیازمند ارتقاست. در این مطالعه، پاسخگویی، استقلال، شفافیت و سلامت به عنوان اصول مهم تنظیم‌گر بازار سرمایه معرفی شد.

- **پاسخگویی** تعهد به انتشار عمومی، توضیح و اثبات آنچه تصمیم‌گیر انجام می‌دهد، تعریف می‌شود. به‌دنبال پاسخ‌گویی، اهداف، وظایف و اختیارات تنظیم‌گران و روش‌های انجام آنها به‌وضوح مشخص می‌گردد.
- **استقلال** به این معناست که نهاد تنظیم‌گر بازار سرمایه برای به‌کارگیری قدرت‌ها و ابزارهای خود از سیاست‌ها و جریانات بخشی تأثیر نپذیرد.
- **شفافیت** به افشای اهداف و برنامه‌ها، بودجه و اطلاعات مرتبط با رویه‌های اجرایی به‌صورت منسجم و عمومی اشاره دارد.
- **سلامت** یکی دیگر از اصول مهم مربوط به تنظیم‌گری است. مطابق با اصل سلامت رویه‌های داخلی که نهاد تنظیم‌گر به‌کار می‌برد، باید طوری باشد که نسبت به نظم و انسجام آن در عمل و کاهش مخاطرات کارمندان خود که دارای منافعی در تعارض با بازار یا نهاد تنظیم‌گر دارند، اطمینان حاصل شود.

گفتنی است که این معیارها متقابلاً بر یکدیگر اثرگذارند. برای نمونه شفافیت سبب می‌شود تا سلامت مقام تنظیم‌گر حفظ شود و از قدرت‌های خود سوءاستفاده نکند. همچنین پاسخگویی و استقلال مقام تنظیم‌گر در بسیاری از شرایط با یکدیگر تعارض دارند و برخی از ابزارهای افزایش پاسخگویی ممکن است استقلال را مخدوش کند. با این بیان، طراحی مطلوب نهاد تنظیم‌گر نیازمند دقت و ظرافت‌هایی است تا بتوان به اهداف تنظیم‌گری مطلوب دست یافت.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

ارزیابی وضعیت معیارهای تنظیم‌گری مطلوب نشان می‌دهد که سازمان بورس و اوراق‌بهادار از منظر استقلال، در بُعد بودجه و امور مالی و همچنین وضع تعرفه‌ها از اشخاص تحت نظارت مستقل است. بااین‌حال استقلال این ساختار در عزل و نصب مدیر سازمان بورس و اوراق‌بهادار مبهم است.

از منظر پاسخگویی، این سازمان پاسخگویی مناسبی نسبت به نهادهای بالاسری و هم‌عرض و تا حدودی نسبت به نهادهای تحت نظارت خود (با توجه به ترکیب اعضای شورای‌عالی بورس) دارد، بااین‌حال پاسخگویی عمومی این سازمان قابل ارتقاست.

ازسوی دیگر، سازمان بورس و اوراق‌بهادار در وضعیت بودجه و امور مالی و همچنین اطلاعات عمومی در دسترس خود به نسبت شفاف است، اما از منظر شفافیت در اهداف و برنامه‌ها و شفافیت در رویه‌ها یا فرایندهای اجرایی، شفافیت کاملی را ارائه نمی‌دهد و ضروری است تا ارتقا یابد.

درنهایت، بسته به امکان وقوع درب‌های گردان و ترکیب اعضای شورای‌عالی بورس، امکان وقوع موقعیت‌های تعارض منافع در شورای‌عالی و سازمان بورس و اوراق‌بهادار وجود دارد که تا حدی ممکن است رعایت سلامت مقام تنظیمگر را با چالش مواجه کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در این گزارش پیشنهاد شده است که نهاد قانونگذار به فراخور، احکام قانونی در خصوص ارتقای اصول مطلوب تنظیم‌گری در بازار سرمایه به تصویب برساند. به‌طور مشخص، ضروری است تا استقلال نهاد تنظیم‌گر در ابعاد مختلف و در عین حال پاسخ‌گویی آن افزایش یابد. اصول مربوط به سلامت نهاد ناظر که به طور عمده شامل رفع تعارضات منافع می‌شود نیز در احکام مختلف مورد اشاره قرار گیرد.

اصل شفافیت در خصوص نهاد ناظر که شامل ابعاد مختلف آن از جمله ابعاد مالی، رویه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های اجرایی می‌باشد، افزایش یابد.

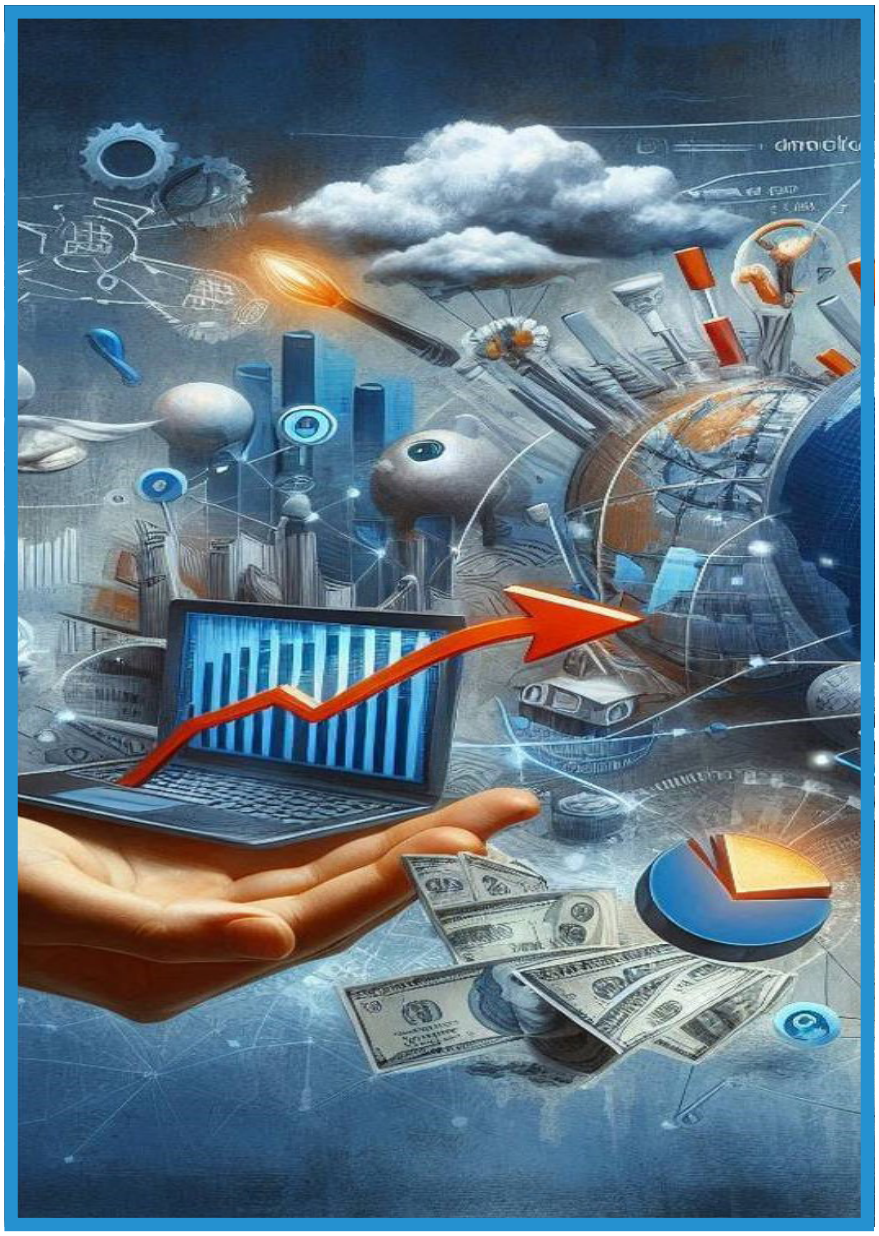
درنهایت به‌منظور اطمینان از اجرای این اصول، ضروری است تا رعایت این اصول توسط نهاد تنظیم‌گر توسط متولیان نظارت در اولویت قرار گیرد.

بازنگری در نقش حاکمیت در توسعه کسب‌وکارهای کوچک:
«بنگاه با رشد بالا (HGE)، معرفی و مروری بر سیاستگذاری در کشورهای پیشرو»

۲۰۲۴/۱۴۰۳/۱۰/۱۶
دفتر مطالعات اقتصادی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20328

بیان/شرح مسئله

رویکرد حمایت از «بنگاه با رشد بالا (HGE)» به‌عنوان ابزاری نوین برای اهداف افزایش رشد اقتصادی و اشتغال در سال‌های اخیر به‌طور فزاینده‌ای مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفته است. مطالعات بنگاه‌های با رشد بالا بینش‌های مفیدی را ارائه می‌کنند که به‌نظر می‌رسد سیاست‌های حمایت از کارآفرینی و کسب‌وکار را به‌طور چشمگیری تغییر می‌دهد. بنا به تعریف OECD، تمامی بنگاه‌هایی که میانگین رشد سالیانه آنها، در یک دوره سه‌ساله، بیش از ۲۰ درصد در سال است، باید به‌عنوان بنگاه‌های با رشد بالا در نظر گرفته شوند. رشد را می‌توان با تعداد کارکنان یا گردش مالی اندازه‌گیری کرد.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مرور ادبیات و تجربیات کشورهای پیشرو در ترویج بنگاه‌های با رشد بالا، نشان می‌دهد:

- برخی ویژگی‌ها و عوامل مؤثر بر رشد بنگاه‌های با رشد بالا، به‌صورت نتایج مشابه و مشترک در مطالعات مختلف مورد تأیید قرار گرفته‌اند که در سیاستگذاری با هدف رشد اقتصادی و اشتغال در ایران نیز می‌تواند لحاظ شود:

۱. تمرکز اصلی سیاستگذاری در برخی کشورها بر شرکت‌های با فناوری پیشرفته و دانشگاه‌ها یا حمایت از تحقیق و توسعه قرار گرفته، درحالی‌که مطالعات نشان می‌دهد؛ شواهد ضعیفی برای ارتباط فرضی بین شرکت‌های مبتنی‌بر فناوری و دانش‌بنیان با بنگاه‌های با رشد بالا وجود دارد.

HGE ها در همه بخش‌ها وجود دارند.

۲. مطالعات نشان می‌دهد اینکه بنگاه با رشد بالا به‌صورت یک بنگاه نوپا یا استارت‌آپ ظهور می‌کند، فرض نادرستی است. بسیاری از استارت‌آپ‌ها در سال‌های اولیه فعالیت خود از چرخه کسب‌وکار خارج می‌شوند. تجربه کارآفرینی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌ها و عوامل موفقیت وی در رشد کسب‌وکار است.

۳. بنگاه کوچک و قدیمی نباید در زمره بنگاه‌های با رشد بالا و مورد حمایت دولت محسوب شود، چراکه این گروه از بنگاه‌ها نتوانسته‌اند پتانسیل رشد و پیشرفت را در سال‌های فعالیت خود نشان دهند و بهتر است از حمایت از کسب‌وکارهای قدیمی فاقد نوآوری و با انگیزه‌های خوداشتغالی و معطوف به ارائه خدمات محدود و محلی اجتناب شود.

۴.«نوآوری» ویژگی کلیدی رشد HGE هاست. بنگاه‌های با رشد بالا در اکثر مطالعات، بنگاه‌های نوآور، جوان اما دارای تجربه کسب‌وکار و دارای نیروی انسانی کارآمد هستند. بنگاه جدید نیز در صورت دارا بودن ویژگی‌هایی مانند نوآور بودن، داشتن انگیزه رشد و تجربه کسب‌وکار باید مورد توجه قرار گیرد.

- بنگاه‌های با رشد بالا دارای ویژگی‌هایی متناسب با شرایط جغرافیایی و اقتصاد هر کشور و متمایز از دیگر مناطق و اقتصادها نیز می‌باشند. برای درک عوامل مؤثر بر رشد HGE در ایران و سیاستگذاری دقیق، نیاز به اطلاعات و داده در سطح بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط است. با توجه به ضعف اطلاعات و در دسترس نبودن داده‌های مورد نیاز برای تحلیل، شناسایی ویژگی‌های بنگاه‌های با رشد بالا در ایران در حال حاضر امکان‌پذیر نیست و تنها می‌توان به ارائه توصیه‌های سیاستی کلی مبتنی‌بر نتایج مشترک مطالعات خارجی اکتفا کرد.
- مطالعات نشان می‌دهد کسب‌وکارهای خرد و کوچک، به‌طور ناخالص اشتغال بیشتری ایجاد می‌کنند، بدین‌معنی که مشاغل این گروه ناپایداری بیشتری دارند و با احتمال بیشتری در کوتاه‌مدت از بین می‌روند. اگرچه خوداشتغالی از بیکاری بهتر است و می‌تواند تأثیر مثبتی بر تأمین معیشت داشته باشد، اما بنگاه با رشد بالا تأثیرات به‌مراتب قوی تری بر اشتغال و رشد اقتصادی در سطح کلان خواهد داشت.
- درحالی‌که حوزه ادبیات کارآفرینی و کسب‌وکار در دنیا به سرعت در حال تحول و پیشرفت است، اما در ایران همچنان و تنها رویکرد «محیط کسب‌وکار» در پژوهش، سیاستگذاری و قانونگذاری در مرکز توجه قرار دارد و مطالعه و بررسی پیشرفت‌های نظری این حوزه در کشور مغفول مانده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- دلالت نتایج مطالعات این حوزه برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در حمایت از SME ها در ایران با هدف اشتغال و رشد اقتصادی می‌تواند این باشد که از تأکید بیش از حد بر حمایت از بنگاه کوچک نوپا، بنگاه کوچک قدیمی و فاقد نوآوری و انگیزه رشد، بنگاه با فناوری پیشرفته (دانش‌بنیان) باید اجتناب شود.
- حمایت از بنگاه با رشد بالا با توجه به تأثیر قابل‌توجه بر رشد و اشتغال در مقایسه با حمایت از خوداشتغالی و کسب‌وکارهای خرد با تأثیر اندک بر رشد و اشتغال باید در قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی در اولویت قرار گیرد.
- شناسایی ویژگی‌های بنگاه‌های با رشد بالا در ایران در حال حاضر امکان‌پذیر نیست و گردآوری داده مورد نیاز باید در برنامه‌ریزی‌های آتی لحاظ شود.

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

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20335

۱۴۰۳/۱۰/۱۷
۲۰۲۴
دفتر مطالعات اقتصادی

بیان/شرح مسئله

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

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، در آبان‌ماه ۱۴۰۳ رشد اقتصادی کشور ۳/۳ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۳/۵ درصد برآورد می‌شود.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه کشاورزی در آبان ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل ۲/۶ 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 زراعی و محصولات باغی در آبان‌ماه است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در آبان ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۲/۳ درصدی داشته است که نشان‌دهنده کاهش تولید نفت خام بر اساس آمار اوپک از منابع ثانویه نسبت به مدت مشابه سال قبل است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه صنایع و معادن در آبان ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۴/۷ درصدی داشته است که عمدتاً ناشی از افزایش شاخص تولید صنایع بورسی در آبان‌ماه ۱۴۰۳، افزایش شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی بورسی و همچنین رشد مثبت بخش تامین برق و گاز است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه خدمات در آبان ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۳ درصدی داشته است. در آبان ماه بخش خدمات تحت‌تأثیر رشد بخش‌های اصلی ازجمله بخش‌های «حمل‌ونقل و انبارداری»، «املاک و مستغلات» و «فعالیت‌های مالی و بیمه» بوده است.

بازنگری در نقش حاکمیت در توسعه کسب‌وکارهای کوچک:
مطالعه تطبیقی نهادهای توسعه‌دهنده کسب‌وکارهای کوچک

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20347

۲۰۲۴۷
۱۴۰۳/۱۰/۱۹
دفتر مطالعات اقتصادی

بیان/شرح مسئله

این گزارش به بررسی اهداف حمایتی، نحوه شکل‌گیری و روند تکامل نهادهای توسعه کسب‌وکار، ساختار سازمانی و نحوه همکاری نهادهای توسعه کسب‌وکار، قوانین، برنامه‌ها و ابزارهای حمایتی سازمان‌ها در کشورهای توسعه یافته‌ای همچون آمریکا، ژاپن، کره جنوبی و کشورهایی که در حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط سابقه طولانی دارند مانند هند و ترکیه پرداخته است تا با تطبیق و مقایسه کشورها، راهبردهایی برای اصلاح ساختارها، قوانین و برنامه‌های حمایتی از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در ایران ارائه دهد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

با مرور تجربه کشورهای مورد بررسی نکات زیر قابل استخراج هستند که می‌توانند در هدف‌گذاری، اصلاح ساختار نهاد متولی، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری درخصوص SMEها در داخل کشور مورد توجه قرار گیرند:

الف) اهداف

بستر و زمینه ایجاد نهادهای ویژه حامی SME در اکثر کشورهای مورد بررسی، بروز دوگانگی میان بنگاه‌های بزرگ و کوچک بوده است. رسیدن به رشد اقتصادی بالا در کشورهای ایالات متحده آمریکا، ژاپن و کره جنوبی با تکیه بر بهره‌وری و صرفه مقیاس بنگاه بزرگ و عدم تعادل‌های منطقه‌ای به‌ویژه در هند و آمریکا موجب شکل‌گیری فضای انتقادی در حمایت بیش از حد کشورها از بنگاه‌های بزرگ و مناطق خاص و انحصارهای ایجاد شده توسط بنگاه‌های بزرگ بوده است. فشارهای اجتماعی و سیاسی، دولت‌ها را مجبور به نهادسازی و قانونگذاری برای کسب‌وکارهای کوچک کرده است.

کشورهای مختلف اهداف متنوعی را در حمایت از SMEها دنبال می‌کنند که متناسب با شرایط کشور و در ادوار زمانی مختلف بعضاً تحول قابل‌توجهی در اهداف صورت گرفته و متناسب با آنها ساختارها، برنامه‌ها، قوانین، مقررات و ... دستخوش تغییر می‌شوند. در ژاپن و کره جنوبی در سال‌های رشد بالای اقتصادی و در ابتدای مسیر توسعه عمدتاً با نگاه سیاسی-اجتماعی به بنگاه‌های کوچک و متوسط توجه شده و منطق اقتصادی در حاشیه بوده است و در دو دهه اخیر با تمرکز بر ویژگی‌های نوآوری و انعطاف‌پذیری SMEها، حمایت از آنها با هدف رشد فرهنگ کارآفرینی، افزایش نوآوری، کسب فرصت‌های جدید، دسترسی به بازارهای خارجی و بهبود وضعیت اشتغال افزایش یافته است. ترکیه در دهه ۱۹۷۰ حمایت‌های خود را از SMEها تحت معاهدات بین‌المللی آغاز کرده و در حاضر عمدتاً با هدف پیوستن به اتحادیه اروپا و در چارچوب اولویت‌های بخشی و منطقه‌ای به حمایت از SMEها می‌پردازد.

در ایالات متحده آمریکا و هند، اهداف اجتماعی و سیاسی در حمایت از کسب‌وکارهای کوچک همواره در اولویت بوده‌اند. آمریکا در سابقه هفتادساله خود در حمایت از کسب‌وکارهای کوچک به‌دنبال تقویت رقابت‌پذیری، ایجاد فرصت‌های

عادلانه برای کسب‌وکارها و حمایت‌های اجتماعی در شرایط بحرانی مانند رکود اقتصادی یا شیوع کرونا داشته است. هند در سابقه پنجاه‌ساله خود در حمایت از بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط به‌دنبال اهداف اجتماعی مانند توسعه اشتغال روستایی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توزیع عادلانه‌تر درآمد بوده است. در مقابل ژاپن، کره جنوبی و ترکیه همواره تلاش کرده‌اند از SMEها در مسیر رشد اقتصادی استفاده کنند. ژاپن و کره جنوبی در سال‌های ابتدایی توسعه، با تمرکز بر حمایت از بنگاه‌های بزرگ و بدون داشتن نگاه مستقل به SME، با حمایت از پیمانکاری فرعی به‌دنبال افزایش کارایی بوده‌اند.

ب) ساختار

در همه کشورهای مورد بررسی نهاد اصلی و سیاستگذار برای توسعه کسب‌وکارهای کوچک، یک نهاد دولتی متمرکز بوده و در حوزه اجرا از بازوهای اجرایی منطقه‌ای یا ایالتی استفاده شده است. بخش خصوصی نیز در اجرای سیاست‌های حمایتی به‌ویژه در ارائه خدمات آموزشی و مشاوره‌ای کمک کرده است.

در کشورهای ژاپن، ترکیه و کره جنوبی که عمدتاً اهداف اقتصادی مانند رشد تولید و افزایش بهره‌وری در اولویت بوده‌اند، نهاد توسعه‌دهنده کسب‌وکار ابتدا ذیل وزارت صنعت تشکیل شده و در ترکیه و ژاپن با وجود گسترش خدمات به همه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط ساختار جداگانه‌ای از وزارت صنعت ایجاد نشده است.

حمایت از SMEها در همه کشورهای مورد بررسی به پشتوانه قوانین و مقررات انجام می‌شود و در صورت تغییر رویکرد و اهداف حمایتی، قوانین و مقررات در طول زمان اصلاح شده‌اند.

ج) برنامه‌ها و سیاست‌ها

- حمایت از SMEها با اهداف اقتصادی در کشورهای ژاپن، کره جنوبی و ترکیه گزینشی بوده و شامل عموم بنگاه‌ها نبوده است. معیارهایی همچون انطباق با استراتژی توسعه‌ای صنعتی، برنامه‌های توسعه منطقه‌ای و خوشه‌بندی، اشتغال‌زایی، دارا بودن تخصص فنی، پتانسیل بالای رشد، قابلیت‌های صادراتی، نوآور بودن، دارای فناوری و ... به‌نحوی در انتخاب SMEها مؤثر بوده‌اند. بخشی از برنامه‌های حمایتی کره جنوبی و هند بر بهبود محیط کسب‌وکار و فراهم کردن زیرساخت برای عموم کسب‌وکارهای کوچک اختصاص دارد.
- برنامه‌های حمایتی در همه کشورهای مورد بررسی شامل طیف گسترده‌ای از ارائه خدمات شامل آموزشی و مشاوره‌ای، بهبود مدیریت، توسعه منابع انسانی، بازاریابی و کمک به صادرات، اصلاح مقررات دست‌وپاگیر، سیاست‌های مالیاتی، توسعه زیرساخت‌ها، حمایت از تحقیق و توسعه و ... است و محدود به تأمین مالی و وام نمی‌شود. حمایت‌ها یا براساس مراحل مختلف رشد کسب‌وکارها یا براساس نیازها و اهداف حمایتی متفاوت تقسیم‌بندی شده‌اند.
- نهادهای توسعه‌دهنده کسب‌وکار در ژاپن و ترکیه بر عملکرد بنگاه‌های دریافت‌کننده خدمات حمایتی به دقت نظارت می‌کنند و پس از ارزیابی، در مورد ادامه حمایت‌ها تصمیم‌گیری می‌شود. هند نیز به‌تازگی نظارت را براساس بانک داده کسب‌وکارها آغاز کرده است.

برنامه‌های حمایتی ترکیه در قالب بسته پشتیبانی جامع و براساس برنامه توسعه صنعتی و خوشه‌بندی به SMEهای منتخب ارائه می‌شود. اما در سایر کشورهای مورد بررسی، SME براساس نیاز و در صورت دارا بودن شرایط لازم مشمول یک یا چند نوع حمایت خاص می‌شود.

- ازآنجاکه یکی از اهداف اصلی ایجاد وزارت SMEها و استارت‌آپ‌ها در کره جنوبی کمک به اشتغال‌زایی بوده است؛ اجرای سیاست‌های بازار کار اعم از اجرای برنامه‌های تطابق شغلی، آموزش نیروی کار، آموزش مهارت‌ها و کارآموزی، استعدادیابی و ایجاد زمینه‌های جذب نیروی کار نیز ازجمله وظایف این وزارتخانه است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش، اولین گزارش از مجموعه گزارش‌های بازنگری در نقش حاکمیت در توسعه کسب‌وکارهای کوچک است که به مطالعه تطبیقی اختصاص یافته، لذا پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی پس از بررسی نهادهای توسعه‌دهنده کسب‌وکار در ایران و تکمیل مجموعه ارائه خواهد شد.

اظهارنظر کارشناسی درباره گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس در خصوص:

«لایحه اجازه افزایش سهام سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (آی.بی.آر.دی) و شرکت مالی بین‌المللی (آی.اف.سی) از مؤسسه‌های وابسته به گروه بانک جهانی»

۲۰۲۵۸
۱۴۰۳/۱۰/۲۴
دفتر مطالعات اقتصادی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20358

این گزارش به بررسی ابعاد «لایحه اجازه افزایش سهام سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (آی.بی.آر.دی) و شرکت مالی بین‌المللی (آی.اف.سی) از مؤسسه‌های وابسته به گروه بانک جهانی» می‌پردازد.

سهمیه‌ها در این نهادها نقشی تعیین‌کننده در ساختار حاکمیتی و تأثیرگذاری کشورهای عضو دارند، زیرا میزان سرمایه‌گذاری هر کشور، قدرت رأی و نفوذ آن در تصمیم‌گیری‌های کلان را مشخص می‌کند. ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، با ۱/۳۰درصد از اشتراک‌ها و ۱/۲۵ درصد از کل حق رأی، بیستمین کشور برتر از لحاظ سهمیه و قدرت رأی است. ایران در مؤسسه مالی بین‌المللی نیز ۰/۰۵ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌ها و ۰/۰۷ درصد از کل حق رأی‌ها را داراست و در میان کشورهای عضو در رتبه ۱۰۲ام قرار دارد. مطابق قطعنامه‌های افزایش سرمایه، به ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه تعداد ۳/۳۵۸ سهم در افزایش سرمایه عمومی و ۲/۱۲۱ سهم در افزایش سرمایه انتخابی تخصیص داده شده است.

در مؤسسه مالی بین‌المللی نیز مجموعاً ۴۷/۴۲۶ سهم به ایران اختصاص یافته است.

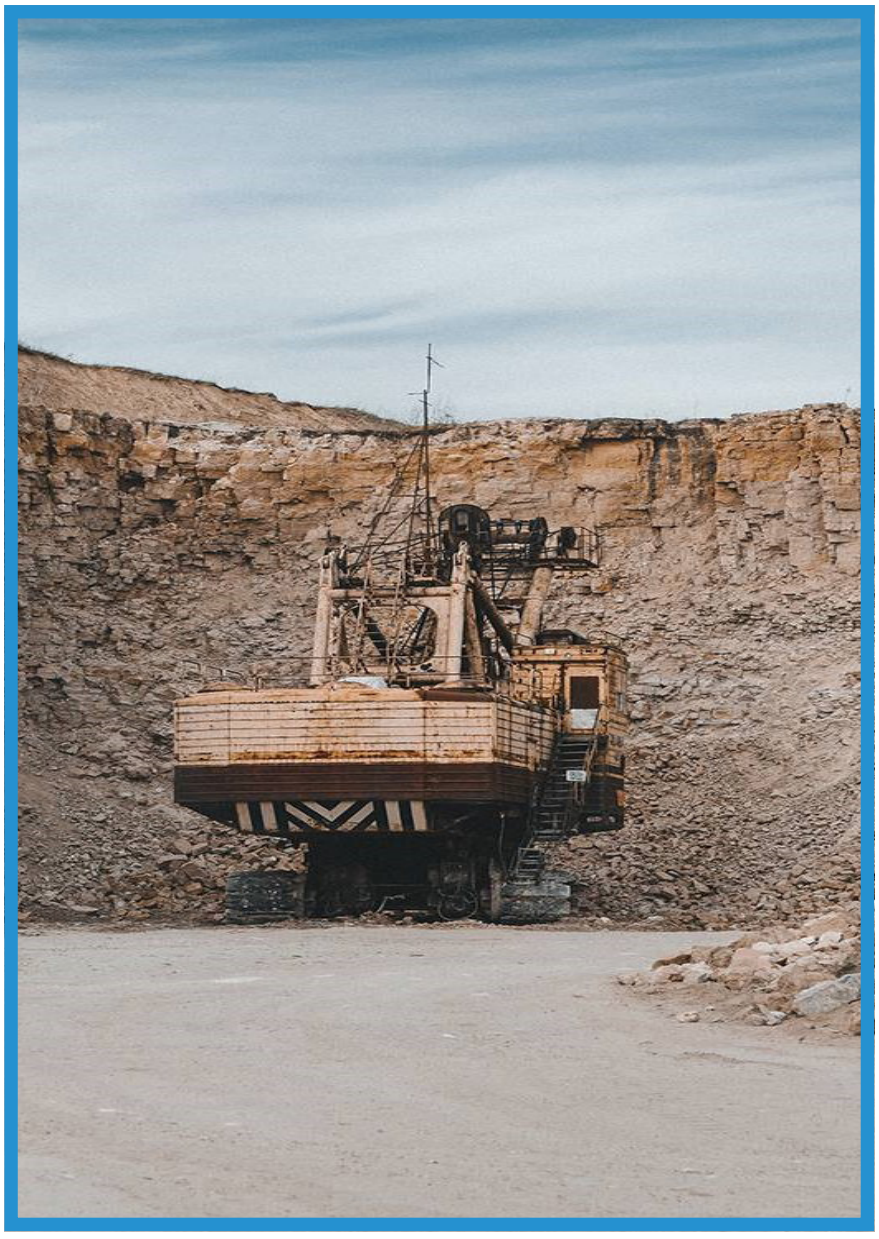
با وجود مشارکت ایران در این نهادها، داده‌ها نشان می‌دهد حمایت این دو نهاد از ایران طی دو دهه اخیر محدود بوده است و کشورهای با سهمیه و قدرت رأی کمتر، توانسته‌اند از حمایت بیشتری بهره‌مند شوند.

بااین‌وجود مشارکت در افزایش سرمایه برای حفظ جایگاه کشور در این دو نهاد بین‌المللی لازم و ضروری است.

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

۲۰۲۵۹
۱۴۰۳/۱۰/۲۶
دفتر مطالعات اقتصادی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20359



بیان/شرح مسئله

تحلیل روند رشد بخش صنعت از جنبه‌های مختلف، عاملی کلیدی در تحلیل‌های خُرد و کلان اقتصادی و یکی از ارکان تصمیم‌گیری در حوزه اقتصاد است. شاخص تولید بخش صنعت به‌دلیل تأثیر نوسانات سطح فعالیت صنعت بر بخش‌های دیگر اقتصاد، به‌عنوان یک شاخص مهم اقتصادی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌صورت ماهیانه شاخص تولید، فروش و قیمت شرکت‌های بورسی را محاسبه می‌کند. اهمیت این شاخص به‌روز، برای اقتصاد ایران که تحولات زیادی دارد؛ بیشتر خواهد بود.

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

طی آذرماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱/۲ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۶/۲ درصدی مواجه شده است.

در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۹ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۶ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند.

رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «شیمیایی (به‌جز دارو)» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین آلات و تجهیزات» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی آذرماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل، تنها رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات» و «سایر کانی غیرفلزی» افزایش در شاخص تولید داشته و رشته‌فعالیت‌های «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر»، «محصولات فلزی به‌جز ماشینآلات و تجهیزات» و «سیمان» بیشترین سهم در کاهش شاخص تولید را داشته‌اند.

همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۵/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۶/۵ درصدی مواجه شده است.

گفتنی است؛ طی آذرماه 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 ۴/۶ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۱۰ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۵ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند.

رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «شیمیایی (به‌جز دارو)» و «کک و پالایش» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «محصولات فلزی به‌جز ماشینآلات و تجهیزات» و «سایر کانی غیرفلزی» 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 «خودرو و قطعات»، «لاستیک و پلاستیک» و «تجهیزات برقی» و بیشترین سهم در کاهش شاخص فروش متعلق به رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «محصولات فلزی به‌جز ماشینآلات و تجهیزات» و «سیمان» بوده‌است.

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲۳/۷ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱۰/۵ درصدی مواجه شده است.

در آذرماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۲/۶ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۲/۷ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۵ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در آذرماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل ۰/۳ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۲۴/۱ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

اظهارنظر کارشناسی درخصوص تعیین تکلیف ساختمان‌های ناایمن (موضوع بند «ج» ماده (۵۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت و بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری)

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20296

دفتر مطالعات زیربنایی
۱۴۰۳/۱۰/۰۲

بیان/شرح مسئله

در سال‌های اخیر، با وقوع حوادث ناگواری مانند ریزش ساختمان پلاسکو و متروپل آبادان که نمایانگر ضعف‌های جدی در رعایت قوانین ایمنی و کنترل ساخت‌وساز بوده، موضوع ایمنی ساختمان‌ها مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. اگرچه تکالیف بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری مربوط به زمان پیش از وقوع این حوادث بوده، التزام به رعایت این ماده مورد غفلت واقع شده است. بعد از حادثه متروپل، برای اولین‌بار و در اقدامی ارزشمند طی بخشنامه‌ای ازسوی وزارت کشور درخصوص ساختمان‌های ناایمن (به‌منظور اجرای جزء «۵» بند «ض» ماده (۱۴) قانون مدیریت بحران کشور) در تاریخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۸، تمامی استان‌ها موظف به شناسایی و ارزیابی ایمنی ساختمان‌های مهم و بلندمرتبه (از حیث سازه و حریق) در برابر آتش‌سوزی، زلزله، فرونشست و فروریزش، حداکثر ظرف مدت ۲ ماه شدند. به‌این‌ترتیب مالکین آنها مکلف به تأمین پایداری و ایمنی براساس بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری می‌شوند. همچنین با توجه به تکلیف قانون برنامه هفتم پیشرفت در بند «ج» ماده (۵۲)، وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت کشور، شهرداری‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط مکلف به شناسایی و ایمن‌سازی کلیه ساختمان‌های ناایمن بحرانی و پرخطر دستگاه‌های اجرایی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

موضوع ایمنی ساختمان‌ها در کشور اغلب محدود به زمان وقوع حوادث بوده و حفظ ایمنی و رفع شرایط ناایمن به‌عنوان تکلیف قانونی قابل تعقیب شهروندی در قوانین جاری تلقی نشده است. لذا تا زمانی که برای ایجاد ناایمنی و نیز حفظ شرایط ناایمن، «جرم‌انگاری واقعی» در قوانین مترتبه کشور تلقی نشود، نمی‌توان تحولی جدی در این عرصه ایجاد کرد. شرایط حال حاضر و آمار بالای ساختمان‌های ناایمن متأثر از عدم اجرای دقیق قوانین و مقررات یا وجود خلأها و بسترهای سوءاستفاده، ضعف در سیستم‌های نظارتی و تخلف یا سهل‌انگاری متولیان امر در حوزه ساختمان‌سازی است.

اقدام وزارت کشور در راستای شناسایی و ارزیابی ساختمان‌های ناایمن در کل کشور با همکاری استاندارها، شهرداری‌ها و کارگروه‌های پایش استانی به جمع‌آوری و ساماندهی اطلاعات به دست آمده در سامانه متناک منتهی شد. اگرچه شناسایی و ثبت اطلاعات ساختمان‌های ناایمن در این سامانه هنوز به اتمام نرسیده و ضروری است با توجه به تکلیف برنامه هفتم پیشرفت، تکمیل و نهایی‌سازی این فرایند در اولویت اقدام قرار گیرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الف) حوزه نظارتی

به‌منظور بهبود کیفیت و دوام ساخت‌وساز در کشور، لازم است نظارت و بازرسی توسط نهادهای مرتبط در وزارت راه و شهرسازی و سایر مراجع قانونی بر مراکز تولید، توزیع و مصرف مصالح ساختمانی مورد استفاده در ساخت‌وساز، تقویت و تشدید شود. همچنین، در ساختار کنونی صدور پروانه، کنترل مضاعف و داوری طرح و محاسبات سازه، تنظیم شناسنامه ساختمان و استفاده از پیمانکاران صاحب صلاحیت می‌تواند به‌عنوان شروط الزامی صدور پایان کار لحاظ شوند. از طرفی با توجه به امکانات محدود شهرداری‌ها و آتش‌نشانی ضروری است از توسعه بدون پشتیبان بلندمرتبه‌سازی در شهرهای مختلف اجتناب شود.

درخصوص الزامات پس از ساخت باید به موضوع نگهداشت و بهره‌برداری صحیح ساختمان و بازدیدهای دوره‌ای ساختمان توجه ویژه داشت. پیاده‌سازی و اجرای سیستم نگهداشت ساختمانی و الزام به رعایت مبحث ۲۲ مقررات ملی ضمن جلوگیری از وقوع حوادث ناگوار، منجر به افزایش طول عمر ساختمان و جلوگیری از تحمیل هزینه‌های تعمیرات اساسی و ایجاد اشتغال پایدار نیز خواهد شد. در این راستا ایجاد نهادهای اجرایی، فرهنگ‌سازی و فراهم‌سازی مشوق‌های مالی و بیمه‌ای می‌تواند مالکان را به اجرای سیستم نگهداشت اصولی ترغیب کند. اجباری کردن بیمه کیفیت ساختمان پیش از شروع عملیات ساخت می‌تواند منجر به رعایت حداکثر مقررات ملی ساختمان و ارتقای سطح ایمنی ساختمان‌های جدید شود. در مورد ساختمان‌های ناایمن در حال بهره‌برداری نیز، بیمه‌نامه باید تنها پس از رفع موارد عدم ایمنی و دریافت تأییدیه ایمنی از مراجع ذی‌صلاح صادر شود.

ب) حوزه تقنینی

به‌منظور جلوگیری از بهره‌برداری غیرمجاز از ساختمان‌ها، پیشنهاد می‌شود که در قالب ماده‌واحده یا الحاق به قوانین فعلی، واگذاری انشعاب به ساختمان‌ها تنها با ارائه پایان کار و یا حداقل پس از اخذ گواهی ساخت‌وساز مطابق نقشه و اجرای صحیح سازه و تأسیسات از سازمان نظام مهندسی ساختمان و سازمان آتش‌نشانی انجام شود. همچنین نسبت به قطع انشعابات ساختمان‌های با عمر بهره‌برداری بیش از سه سال و فاقد گواهی پایان کار در صورت عدم توجه به اخطارهای صادره اقدام شود. ضمن تسریع در بررسی و تصویب لایحه اصلاح بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری، لازم است تأیید استحکام بنا برای صدور رأی جریمه در کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری تنها با استعلام از سازمان نظام مهندسی ساختمان انجام گیرد و شهرداری از پروسه تأیید ایمنی کنار گذاشته شوند. همچنین، علاوه‌بر تصویب مجوزهای قانونی و قضایی لازم برای ورود به ساختمان‌ها و بازدید از آنها، لازم است جرم‌انگاری نگهداری و حفظ شرایط ناایمن و تبعات عدم اجرای آن به‌گونه‌ای بازدارنده تعریف شود.

ازسوی دیگر، ضروری است ردیف اعتباری مستقل برای شناسایی ساختمان‌های ناایمن در بودجه سنواتی دستگاه‌های اجرایی در قالب فصل مدیریت بحران کشور در قانون بودجه کشور لحاظ شود. همچنین در راستای تدوین دستورالعمل تخریب اصولی ساختمان در کشور و صدور پروانه صلاحیت تخریب به پیمانکاران ذی‌صلاح و آموزش‌دیده باید اقدام عاجل صورت گیرد.

ج) حوزه اجرایی

هرگونه تغییر در نقشه‌های اولیه ساختمان یا توسعه بنا باید تنها با تأیید سازمان نظام مهندسی ساختمان انجام شود و شهرداری از صدور هرگونه مجوز خلاف پروانه بدون نظر این سازمان منع شود. همچنین، افزایش طبقات بنا تنها در صورت ارائه و تصویب طرح مقاوم‌سازی مجاز باشد. به‌منظور رعایت الزامات مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، تأمین ضمانت اجرایی و پیاده‌سازی آن در کشور امری ضروری است. به‌این‌ترتیب، امکان شناسایی و تعیین تکلیف ساختمان‌های ناایمن نیز فراهم خواهد شد. پیشنهاد می‌شود تا زمان اصلاح و به‌روزرسانی قوانین، کمیته‌ای متشکل از نهادهای ذی‌مدخل تشکیل شده و اقداماتی جهت ایمن‌سازی ساختمان‌های ناایمن موجود انجام شود.

همچنین ساختمان‌های ناایمن و مناطق آسیب‌پذیر باید در مرکز کلان‌شهرهای کشور شناسایی و در نقشه‌های شهری مشخص شوند و از بارگذاری در این مناطق جلوگیری شود. شهرداری‌ها نیز باید کاهش خطر در مناطق پرریسک شهری را در صدور پروانه ساخت‌وساز مورد توجه قرار داده و بر آن اساس برنامه‌ریزی و اقدام کنند.

بررسی و آسیب‌شناسی قوانین کشور در زمینه آلودگی منابع آب

۴۰۴۰۰/۱۴۰۳/۱۰/۰۹
دفتر مطالعات زیربنایی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20300

بیان/شرح مسئله

یکی از بحران‌های پیش‌روی محیط‌های آبی کشور آلودگی روزافزون ناشی از منابع آلاینده مختلف است. به‌علت اهمیت منابع آب حیاتی و محدود کشور، سیستم قانونگذاری کشور نیازمند چاره‌اندیشی در جهت تحول نظام‌ها و راهکارهای قانونی این بخش حساس کشور در راستای حفاظت و حراست از منابع آب در برابر آلودگی است. در حیطه قوانین آلودگی منابع آب، آسیب‌ها، محدودیت‌ها و کاستی‌هایی وجود دارد که می‌تواند آثار بعضاً غیرقابل جبرانی بر کلیت کیفی محیط‌های آبی کشور داشته باشد.

یکی از الزام‌ها برای رویارویی با بحران پیچیده و فزاینده آلودگی منابع آب، توجه بیش‌ازپیش به مبانی قانونی جامع، اثرگذار، به‌روز و کارآمد در فضای قانونی کشور است. وجود این قوانین باید به افزایش ایمنی این سرمایه‌های طبیعی در برابر آلودگی در سریع‌ترین زمان ممکن منجر شده و با ضمانت‌های اجرایی موثق به افزایش وضعیت کیفی محیط‌های آبی کشور در آینده کمک کنند. موضوع مهمی که باید به‌طور ویژه مورد توجه قانونگذاران و سیاستگذاران کشور در شرایط حساس کنونی منابع آب قرار گیرد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

یافته‌های این گزارش در زمینه بررسی و تجمیع قوانین موجود آلودگی منابع آب کشور نشان می‌دهد که محتوا و کارایی متنی این قوانین در حدی نیست که بتواند مسئله و بحران آلودگی منابع آب را در مسیر درستی از حل مسئله قرار دهد. بخشی از این گزارش به بررسی موارد مطالعه و کشورهای پیشرو در زمینه تدوین و اجرای قوانین آلودگی منابع آب اختصاص دارد. تعدادی از این کشورها توانسته‌اند با استفاده از چارچوب‌های قانونی، حقوقی، قضایی و ابزارهای سیاستی و تجهیزات فنی مناسب به کنترل ابعاد بحران آلودگی منابع آب بپردازند. مطالعه تطبیقی بیانگر این است که نظام قانونی در زمینه آلودگی منابع آب کشور با مبانی قانونی و حقوقی روز دنیا فاصله دارد. همچنین نیاز است با بازنگری‌ها و اصلاحات اساسی و یا تدوین یک سیستم قانونی جامع، جدید و به‌روز (متناسب با ماهیت پدیده‌های آلودگی در منابع آب) برای بحران‌های ذیل این مسئله مهم راه‌حل ارائه شود. از عمده‌ترین آسیب‌های قوانین آلودگی منابع آب در کشور می‌توان به: ۱. کمّیت و اثربخشی ناکافی قوانین بر سیر گسترش بحران به نسبت استانداردهای روز جهان، ۲. عدم وجود محتوای دقیق و فنی، ۳. تعاریف بعضاً مبهم از پدیده‌ها، ۴. عدم وجود یک سیستم و نظام قانونی جامع و به‌روز، ۴. عدم پیش‌بینی مجازات کیفری بازدارنده و متناسب برای متخلفان و قانون‌گریزان و ۵. نقص در ابزارها و رویه‌های اجرایی و میدانی این قوانین اشاره کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

قوانین زیست‌محیطی خصوصاً قوانین آلودگی منابع آب می‌توانند به جهت‌دهی و نظم‌دهی مناسب به استراتژی‌های اجرایی دولت‌ها و فعالیت‌های واحدهای مختلف صنعتی، تولیدی، خدماتی و غیره کمک کرده و آنها را در صورت ارتکاب به جرائم تعریف‌شده در همان قوانین پاسخ‌گو کرده و مورد پیگرد قرار دهد. به‌طور خاص در زمینه بحران آلودگی منابع آب، سیستمی از اقدامات در کشور نیاز است که وضعیت بحرانی فعلی را مهار کرده و برای کنترل روند بحران در آینده کارایی لازم را داشته باشد. این گزارش شامل یکسری چارچوب‌های قانونی و ایده‌های سیاستی برای حل این مسئله در کشور است که بخشی از آن به بررسی کلیت قوانین موجود و روندهای اجرایی آنها و بخش دیگری مربوط به تکالیف و الزام‌های سایر حوزه‌های حاکمیتی، اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و غیره است. در این راستا موارد زیر به‌عنوان چارچوب‌های حل این بحران در کشور به قانونگذاران و سیاستگذاران کشور پیشنهاد می‌شود:

- نیاز است به تعداد قوانین اصلی در زمینه آلودگی منابع آب (و نه آیین‌نامه‌ها) افزوده شده و محتوای آنها از لحاظ تعریف شفاف، دقیق و به‌روز پدیده‌ها، جرائم، مجازات و محدودیت‌های قانونی بازبینی و تقویت شود. این مسئله در قالب اصلاحات ساختاری در قوانین موجود و یا تدوین یک نظام قانونی جامع، جدید و صرفاً مختص به موضوع آلودگی منابع آب، می‌تواند در کنترل روند بحران در کشور کارساز باشد.
- بازدارنده بودن و پیشگیرانه بودن قوانین جدید و یا قوانین تجمیع یا اصلاح‌شده یکی از جنبه‌های مهم روند حل این مسئله در کشور است. نیاز است به هر شکل ممکن از محیط‌های آبی کشور در برابر انتشار انواع مختلف آلودگی جلوگیری و حفاظت شده تا کشور با هزینه‌های بالای پاک‌سازی این مواد مضر مواجه نشود.
- درک بالا از جنبه‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی از الزام‌های قوانین جدید در زمینه آلودگی منابع آب است. حل بحران آلودگی منابع آب نیازمند داشتن «موضوعیت» و «مسئله بودن» کافی برای جامعه و نهادهای حاکمیتی است. با فراهم کردن بسترهای فرهنگی، اجتماعی و آموزشی لازم می‌توان اکثریت جامعه را به شناخت «مسئله آلودگی منابع آب» و اهمیت مواجهه مؤثر با آن ترغیب کرد.
- تأمین زیرساخت‌های فنی و به‌روز اندازه‌گیری و پایش کیفی آب، راه‌اندازی شبکه ثبت و اشتراک یکپارچه اطلاعات کیفی محیط‌های آبی و به‌کارگیری نیروی تخصصی ماهر از نیازهایی است که برای افزایش کارایی اجرای قوانین آلودگی منابع آب می‌تواند مورد توجه قانونگذاران و سیاستگذاران کشور قرار گیرد.
- مشارکت همه اقشار، ابزارها و امکانات کشور در کنار بهره‌گیری از ظرفیت تمامی تخصص‌ها و رشته‌های مرتبط، مباحث بین‌رشته‌ای و چندرشته‌ای، تدوین و پیگیری برنامه‌های عملیاتی و دوری از تعارض و تضاد منافع گروهی و سازمانی از دیگر الزام‌ها در حل بحران آلودگی منابع آب کشور بوده که لازم است در تدوین مبانی قانونی و حقوقی جدید مدنظر قرار گیرد.
- مکلف کردن واحدهای بزرگ صنعتی، معدنی، تولیدی و غیره به رفع فوری منشأ و اثر آلودگی، جبران خسارت‌های زیست‌محیطی وارده، افزایش بودجه و تخصیص ردیف‌های اعتباری ویژه برای فرایندهای علاج‌بخشی آلودگی منابع آب و تسهیل و تشویق فعالیت‌های داوطلبانه از دیگر مواردی است که در حوزه اجرایی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.



فرایند برنامه‌ریزی شهری در جهت هوشمندسازی شهرها در ایران

۲۰۲۵/۱۲/۱۵
۱۴۰۴/۱۰/۱۵
دفتر مطالعات زیربنایی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20326

بیان/شرح مسئله

از مسائل مهم کشور، فقدان چارچوب برنامه‌ریزی و اسناد پشتیبان توسعه شهرهای هوشمند و نهادسازی مرتبط است. چنانچه در کشورهای پیشرو، سطوح برنامه‌ریزی از ملی تا طرح‌های ویژه هوشمندسازی، شرح خدمات ویژه مصوب و نحوه اقدام برای ارائه پروپوزال و تصویب و اجرای آن همگی به‌صورت مدون توسط دولت مرکزی برنامه‌ریزی، اجرا و پایش می‌شود.

این گزارش بر نقش وزارت راه و شهرسازی در این مسیر تأکید دارد؛ زیرا تهیه و تصویب اسناد فرادست (ضوابط، راهنما، دستورالعمل‌ها)، شرح خدمات طرح ویژه هوشمندسازی شهرها، تغییرات طرح‌های توسعه شهری، تصویب شاخص‌های ارزیابی هوشمندی، تصویب ضرورت احصای هوشمندی (متناسب با اهداف شهر متقاضی)[1] و آموزش بدنه مهندسی کشور در چارچوب سازمان نظام مهندسی و درواقع «چارچوب برنامه‌ریزی شهرهای هوشمند» برعهده وزارت راه و شهرسازی است (براساس قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی) و نقش وزارت کشور بیشتر به مرحله بعد و اجرا و پایش مربوطه از طریق شهرداری‌ها خواهد بود.

اهمیت و ضرورت موضوع

شهرهای هوشمند هزینه‌های جانبی مدیریت شهری را بسیار کاهش داده؛ بر این اساس با در دسترس بودن داده‌های دقیق و به‌هنگام، بخش زیادی از هزینه‌های مربوط به مراجعات حضوری و کنترل سنتی داده‌ها (با خطا) به حداقل می‌رسد. همچنین از طریق اقتصاد به اشتراک‌گذاری[2] به درآمد پایدار کمک می‌شود و افراد و شرکت‌ها از دارایی‌های ادغام شده به شیوه کارآمدتری استفاده می‌کنند (مانند به اشتراک‌گذاری خودرو، ملک یا پارکینگ).

ازسوی دیگر یکی از علل رقابت بین شهرهای هوشمند دنیا، کسب امتیاز بالاتر در فرایند ارزیابی‌های بین‌المللی، انجام تبلیغات، ورود به بازارهای بین‌المللی، صادر کردن تکنیک‌های هوشمندسازی شهری و انعقاد قراردادهایی برای پیاده‌سازی دستاوردهایشان است.

ضرورت دیگر نیز در بخش‌های اجتماعی و فرهنگی است که نیازمند برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری دقیق است؛ ازجمله تدوین سرفصل‌های آموزشی از دبستان و تربیت کودکان هوشمند (که اثرگذاری بیشتری نسبت به آموزش بزرگ‌سالان دارند) و در سطح بزرگسالان، پیش‌بینی مشوق‌های مادی و معنوی برای جذب شهروندان توسط مدیریت شهری.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

فقدان تعریف واحد و نقطه مشخص شروع برای شهر هوشمند

هوشمندی بهبود مستمر شرایط شهری است و محدودیت زمانی برای آن وجود ندارد. ارزیابی یک شهر هوشمند باید متناسب با اهداف و اولویت‌های خاص شهر باشد. نکته مهم دیگر در شباهت مفاهیم شهر الکترونیک و شهر هوشمند است؛ شهر الکترونیک رویکردی از بالا به پایین و شهر

۱. پیشنهاد این پژوهش ارائه پروپوزال هوشمندسازی توسط شهرداری هر شهر متقاضی (با توجه به هدف‌گذاری و اولویت‌های شناسایی شده هوشمندسازی در شهر) و از طریق مهندس مشاور منتخب خواهد بود که درنهایت در شورای عالی وزارت راه و شهرسازی باید مورد تأیید و تصویب قرار گیرد.

2. Sharing Economy

هوشمند رویکردی مشارکت‌محور دارد که نباید به اشتباه گرفته شود.

توجه به ابعاد هوشمندسازی شهرها

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ایجاد انسجام و تعیین مأموریت برای بازیگران شهر هوشمند

یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای تحقق اهداف شهرهای هوشمند، ایجاد انسجام بین بازیگران شهر هوشمند است؛ در این بین تعیین اهداف قابل سنجش و سپس مأموریت‌یابی برای نهاد متولی و روش‌های نظارتی مرتبط ضرورت دارد. داشتن نقشه راه (پلتفرم ملی شهرهای هوشمند) و تعریف نهاد اصلی متولی شهرهای هوشمند باعث این انسجام خواهد شد.

لزوم تدوین قوانین و ضوابط پشتیبان برنامه‌ریزی هوشمندسازی شهرها

به‌طور قطع همراه با چالش‌های تکنولوژیکی شهرهای هوشمند، نیاز به به‌روزرسانی و توسعه قوانین شهری وجود دارد. قوانین و ضوابط، معمولاً از توسعه فناوری‌ها عقب می‌مانند و نتیجه این است که قانونگذاران در هر حوزه قضایی، خواه قانون عرفی [1] یا مبتنی‌بر ضابطه دچار چالش می‌شوند و باید به ابزارهای قانونی دست یابند که برای مقابله با مسائل جدید توانمندباشند.

لزوم مطالعات رتبه‌بندی شهرها براساس شاخص‌های ارزیابی استاندارد و شناخت دقیق‌تر از وضعیت فعلی هوشمندی‌شهرها

باید یک نمایه اولیه [2] از وضع موجود شهر و چالش‌های فعلی با مشارکت شهروندان و تجزیه‌وتحلیل داده‌ها تهیه شود. این مطالعات می‌تواند به‌صورت کیفی (تجربه کره جنوبی: درجه‌های A تا E) و یا کمّی صورت گیرد در این پژوهش براساس مطالعات جامعی که با هدف استخراج ابعاد، شاخص‌ها و زیرشاخص‌های شهر هوشمند و برمبنای استانداردها و نمونه‌های معتبر بین‌المللی انجام شده، نموداری برای تبیین ابعاد شهر هوشمند ترسیم شده است.

و درنهایت به اعطای گواهی‌نامه و تخصیص اعتبار مالی متناسب بینجامد تا انگیزه‌ای برای رقابت‌پذیری شهرها ایجاد کند. اعتبار گواهی‌نامه‌ها باید حداکثر سه‌ساله باشد و از طریق صدور گواهی‌نامه آزمایشی، مناسب بودن شاخص‌های سنجش بررسی و سپس شاخص‌های محلی تکمیل و تدقیق شوند.

لزوم بازنگری در فرایند تهیه طرح‌های توسعه شهری (شرح خدمات و روش‌شناسی)

بازنگری شرح خدمات و نحوه انجام مطالعات طرح‌های شهری با رویکردی مبتنی‌بر داده‌های ایستا ضروری است؛ زیرا در وضع موجود و با توجه به تغییرات الگوی خرید، تردد و آموزش الکترونیک و نظایر آن، دیگر امکان مطالعه با ابزارهای مبتنی‌بر سطوح و سرانه به‌صورت سنتی میسر نخواهد بود.

برنامه‌ریزی برای تربیت شهروندان هوشمند از کودکی (کودک هوشمند)

نسل سوم شهرهای هوشمند مبتنی‌بر شهروندان هوشمند است؛ تجارب موفق جهانی حاکی از وجود برنامه‌ریزی و ساختارهای مشارکت بهینه شهروندان در اموری مانند گزارش و حل مسائل شهری است. در این بین همکاری آموزش و پرورش با شهرداری‌ها برای تربیت شهروندان هوشمند از کودکی بسیار ضروری است.

تبیین و نگاشت نهادی هوشمندسازی شهرها برای ایران

در این بخش با توجه به مرور پیشینه موضوع و ساختار نهادی شهرهای هوشمند در ایران، جداولی به‌عنوان پیشنهاد مأموریت‌های قابل انجام توسط این نهادها ارائه شده که البته مقدماتی است و نیاز به تکمیل از طریق جلسات بارش فکری نمایندگان نهادها وجود خواهد داشت.

مهم‌ترین دغدغه‌های پیش رو

بخش مهمی از دغدغه‌های پیش رو در توسعه شهرهای هوشمند مربوط به تطبیق و بومی‌سازی روندها و رویه‌های رایج در جهان با چارچوب‌های اخلاقی و مذهبی کشور است. درواقع حتی شناسایی شهرها به تفکیک اهداف و پتانسیل‌های هر شهر و سپس هوشمندسازی در آن جهت باید در دست برنامه‌ریزی قرار بگیرد و به‌طور قطع ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی و شرایط مذهبی بسیار تعیین‌کننده خواهند بود و نیاز به مطالعات بومی سازی وجود دارد.

لزوم انتخاب و اجرای نمونه‌های پایلوت ارزیابی شهرهای هوشمند جهت آسیب‌شناسی فرایندها

اجرای نمونه‌های پایلوت باید به‌سرعت انجام شود تا وقفه زیادی برای توسعه سایر شهرها ایجاد نشود. این امر می‌تواند علاوه‌بر مشخص کردن محدودیت‌ها، باعث الگوبرداری و ایجاد انگیزه در کشور شود. شهرهای پایلوت می‌توانند در دسته‌های زیر باشند: پایتخت/ کلان‌شهرها/ شهرهای بزرگ/ متوسط/ کوچک (روستا- شهرها)/ شهرهای جدید/ مناطق آزاد تجاری-صنعتی.

1. Civil Law [or Common Law]
2. Profile

مدیریت تغییرات اقلیمی در حوزه جنگل‌ها با نگاه به بند «ت» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20327

۲۰۲۴۷
۱۴۰۳/۱۰/۱۴
دفتر مطالعات زیربنایی

بیان/شرح مسئله

بخش جنگل ازجمله حوزه‌هایی است که هم از حیث سازگاری با تغییرات اقلیمی و هم از نظر کاهش انتشار واجد اهمیت فراوان است. از یک طرف برخی کشورها با رویکرد مدیریت پایدار جنگل‌ها و توسعه جنگل‌کاری از طریق ترسیب کربن توانسته‌اند اقدامات مثبتی در این بخش انجام دهند و از طرف دیگر مطالعات جهانی درخصوص پیامدهای تغییرات اقلیمی نشان می‌دهد که روندهای آشفتگی در بسیاری از زیست‌بوم‌های جنگلی در سال‌های اخیر عمیقاً تغییر کرده‌اند؛ به‌گونه‌ای که افزایش در وقوع و شدت آشفتگی نظیر شیوع حشرات آتش‌زا و خشک‌سالی در بخش‌های بزرگی از کره زمین ثبت شده که اقلیم یکی از محرک‌های اصلی آن بوده است. این وضعیت می‌تواند به‌طور جدی توانایی جنگل‌ها برای ارائه خدمات اکوسیستمی را متأثر کند و حتی از ظرفیت تاب‌آوری اکولوژیکی جنگل‌ها فراتر رود که این امر منجر به تغییر دائمی اکوسیستم‌ها خواهد شد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

الف) پیامدهای تغییر اقلیم در جهان: طی سالیان اخیر فراوانی و شدت آتش‌سوزی‌های جنگلی در مناطقی که متأثر نمی‌شدند به‌ویژه به‌دلیل تغییرات اقلیمی و تغییر کاربری زمین در حال افزایش است. درمجموع آتش‌سوزی جنگل‌ها گرچه به‌دلیل تغییرات اقلیمی رخ می‌دهند، اما با افزایش انتشار کربن روند تغییرات اقلیمی را تشدید می‌کنند و یک حلقه بازخورد تشدیدشونده را ایجاد خواهد کرد. علاوه‌براین، تغییرات اقلیمی جنگل‌ها را در برابر گونه‌های مهاجم آسیب‌پذیرتر می‌کند و باعث تغییراتی در توزیع جغرافیایی و پدیده‌شناسی (فنولوژی) فصلی آنها و پویایی جمعیتشان می‌شود. آفات و عوامل بیماری‌زا می‌توانند رشد و بقای درختان، کیفیت چوب و ارائه خدمات اکوسیستمی مانند ترسیب کربن را کاهش دهند.

ب) پیامدهای تغییر اقلیم در ایران: مطالعات پژوهشی پیشین نشان می‌دهد که تغییر در عوامل اقلیمی طی سه دهه اخیر، نقش مهمی در وقوع آتش‌سوزی‌ها در جنگل‌های ایران (به‌عنوان یکی از آثار تغییرات عوامل اقلیمی) داشته که در این میان، تغییرات آشکار درجه حرارت در سال‌های اخیر، تأثیر مهمی بر تعدد و وسعت وقوع آتش‌سوزی‌ها داشته است. علاوه‌بر آتش‌سوزی که در جنگل‌های زاگرس، سهم بسیار چشمگیری در تخریب این جنگل‌ها داشته، آفات بلوط هم در جنگل‌های زاگرس در دهه‌های اخیر بسیار مخرب بوده است. آفات جوانه‌خوار، برگ‌خوار و چوب‌خوار بلوط از مواردی هستند که شیوع آنها فقط متأثر از شکنندگی اکوسیستم جنگل‌های زاگرسی به‌دلیل فعالیت‌های انسانی نیست، بلکه تغییر اقلیم هم در آن نقش مؤثری داشته است.

ج) تجربیات جهانی درخصوص مدیریت تغییرات اقلیمی در بخش جنگل: تحلیل برنامه‌های مشارکت ملی کشورهای جهان در حوزه مدیریت تغییرات اقلیمی نشان می‌دهد که به‌ترتیب ۶۸٪ و ۷۹٪ این برنامه‌ها به موضوع سازگاری و کاهش انتشار جنگل‌ها پرداخته‌اند و حدود یک‌سوم برنامه‌های مشارکت اهداف کاهش انتشار را برای کاربری اراضی و جنگل‌داری تعیین کرده‌اند که در مقایسه با برنامه‌های

پیشین مشارکت ملی افزایش معناداری داشته است. در بخش کاهش انتشار، فعالیت‌های متعدد جنگلی می‌تواند با کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و یا ترسیب کربن، تغییرات اقلیمی را کاهش دهد که آنها را به‌طورکلی در ۴ دسته حفاظت، مدیریت، احیای جنگل‌ها و استفاده از چوب می‌توان طبقه‌بندی کرد. در بخش سازگاری با تغییرات اقلیمی نیز گزینه‌های سازگاری قابل پیاده‌سازی در جنگل‌داری را در سه دسته اقدامات سازگاری در سطح توده، سازگاری در سطوح فراتر از توده‌ها و سازگاری در سطح سیاستگذاری می‌توان طبقه‌بندی کرد.

د) نقاط ضعف مدیریت تغییرات اقلیمی در کشور: بررسی گزارش‌های سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و مؤسسه تحقیقات جنگل‌ها و مراتع نشان می‌دهد که کشور در این حوزه با چالش‌هایی نظیر فقدان داده‌های ملی درخصوص میزان ترسیب کربن جنگل‌های کشور، مستندسازی ناکافی پیرامون پیامدهای تغییر اقلیم بر جنگل‌های کشور و ضعف آینده‌پژوهی در روندیابی تغییرات اقلیمی طی سالیان آتی مواجه است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور تقویت مدیریت تغییرات اقلیمی در حوزه جنگل و به‌استناد بند «ت» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم، پیشنهادهایی ذیل دو محور سازگاری با تغییرات اقلیمی و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای اقلیمی ارائه می‌شود.

الف) سازگاری با تغییرات اقلیمی؛ مستلزم آشکارسازی تغییرات اقلیمی و برآورد آسیب‌پذیری است. در این راستا برای تدوین برنامه در این حوزه محورهای زیر پیشنهاد می‌شود:

- طراحی سناریوهای تغییرات اقلیمی برای پیش‌بینی تغییرات اقلیمی در حوزه جنگل‌ها در آینده،
- طراحی مدل‌های پیش‌بینی‌کننده مخاطرات طبیعی جنگل نظیر آتش‌سوزی براساس عوامل اقلیمی و پیش‌بینی زمان و مکان احتمالی وقوع این پدیده‌ها در جنگل‌های نواحی رویشی ایران براساس پارامترهای اقلیمی،
- تهیه نقشه‌های خطر وقوع عوامل مخرب در جنگل‌های ایران براساس عوامل اقلیمی،
- تهیه نقشه‌های مکانی پراکنش و بروز آفات و بیماری‌ها در جنگل‌های هیرکانی و زاگرسی و ارتباط آنها با عوامل اقلیمی،
- انجام اقدامات پیشگیری‌کننده در سطح ملی در مکان‌های احتمالی وقوع آفات و بیماری‌ها جنگلی در کلیه نواحی رویشی ایران،
- بررسی رابطه وقوع خشکسالی‌ها در محدوده جنگل‌های نواحی رویشی کشور با تغییرات عوامل اقلیمی در دهه‌های اخیر،
- بررسی رابطه تعداد و وسعت آتش‌سوزی‌های جنگل در نواحی مختلف رویشی کشور با تغییرات عوامل اقلیمی در طول زمان،
- بررسی رابطه زمانی و مکانی تعدد وقوع سیلاب‌ها در جنگل‌های نواحی مختلف رویشی کشور با تغییرات عوامل اقلیمی،
- بررسی رابطه خشکیدگی درختان بلوط جنگل‌های زاگرس با تغییرات عوامل اقلیمی در دهه‌های اخیر،
- بررسی روند تغییر ترکیب گونه‌های جنگلی در سطح توده و ارتباط آن با عوامل اقلیمی،
- بررسی تغییرات الگوهای تنوع زیستی در توده‌های جنگل و ارتباط آنها با عوامل اقلیمی در طول زمان،
- بررسی کاهش جمعیت و سطح زیستگاه گونه‌های بومی در توده‌های جنگلی در طول دوره زمانی معین و ارتباط پراکنش آنها با تغییرات عوامل اقلیمی، بررسی افزایش استقرار گونه‌های مهاجم در توده‌های جنگلی در طول دوره زمانی معین و ارتباط پراکنش آنها با تغییرات عوامل اقلیمی.

ب) به‌منظور کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای؛ در حوزه جنگل باید تمام مواردی که در مراحل مختلف حفظ، نگهداری، احیا و توسعه جنگل باعث انتشار گازهای گلخانه‌ای می‌شوند شناسایی و متناسب با آن در جهت حذف و یا افزایش بهره‌وری اقدام شود. در این راستا برای تدوین برنامه در این حوزه محورهای ذیل پیشنهاد می‌شود:

- حفاظت از جنگل‌های کشور در برابر تغییرات کاربری، چرای دام، بهره‌برداری‌های غیرمجاز و انجام اقدامات لازم به‌منظور افزایش تاب‌آوری توده‌های جنگلی به مخاطرات طبیعی،
- جلوگیری از وقوع و گسترش آتش‌سوزی در جنگل‌های کشور،
- احیا و توسعه اراضی جنگلی و افزایش سرانه فضای سبز،
- لحاظ تغییرات اقلیمی در طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت در تمام مراحل طراحی، کاشت و نگهداشت.

بررسی تحولات نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی در جهان و ارائه درس‌آموخته‌هایی برای ایران؛ با تأکید بر شرکت‌های تعاونی

۱۴۰۳/۱۰/۱۸ ۲۰۲۴/۱۰/۱۸
دفتر مطالعات زیربنایی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20345

بیان/شرح مسئله

نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی نقش مهمی در امنیت غذایی و پایداری بخش کشاورزی برعهده دارند. بررسی نظام تعاونی کشاورزی در کشور (به‌خصوص تعاونی‌های فراگیر که چندین روستا را پوشش می‌دهند مانند شرکت‌های تعاونی روستایی) نشان می‌دهد که در این ساختار به‌دلایلی از قبیل، نداشتن نگاه راهبردی، سنتی بودن ساختار مدیریتی، آگاهی محدود مردم از فلسفه شکل‌گیری تعاونی‌ها و درنتیجه تشکیل نشدن این نهادها به‌صورت داوطلبانه و از پایین، محدودیت سرمایه، سیستم بازاررسانی نامناسب و ضعف در فعالیت‌های آموزشی و ترویجی، بسترهای لازم برای نقش‌آفرینی آنها در جهت رشد و تعالی کشاورزی کشور فراهم نشده و نظام انفرادی تولید کشاورزی منجر به تحمیل هزینه‌های فراوان به تولیدکننده و دشواری تداوم تولید در کشور شده است. در این شرایط و با توجه به ضرورت حرکت به‌سمت اقتصاد غیرنفتی و همچنین حفظ امنیت و سلامت غذایی کشور، ایجاد تحول در نظامات بهره‌برداری کشاورزی اولویت پیدا کرده است. با درک چنین ضرورتی، این پژوهش تلاش کرده است تا با بررسی تجارب موفق جهانی در ۸ کشور و ۱۳ شرکت بین‌المللی تعاونی در بخش کشاورزی، راهکارهایی را در جهت تحول نظام تعاونی بخش کشاورزی در کشور ارائه کند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

تجارب کشورهایی همچون کره‌جنوبی، برزیل، چین، سوئد، هند، هلند، ترکیه، آلمان و ویتنام و شرکت‌های بین‌المللی مانند آرالای دانمارک، ماندراگن اسپانیا، ایفکو هند، الماس آبی کالیفرنیا، آدکواگرو آرژانتین، فدراسیون تعاونی تولیدکنندگان شیر کنیا، آریوی ایرلند، ژن‌نو ژاپن، تاریس ترکیه و آمول هند، مؤید این موضوع هستند که در جهت رسیدن به نسل نوین تعاونی‌های بخش کشاورزی توجه به نکات زیر می‌تواند راهگشا باشد:

- عدم مداخله دولت در نظام تصمیم‌گیری تعاونی‌ها مورد تأکید بوده است.
- خودگردانی مالی تعاونی‌ها از طریق سیاست‌هایی همچون تعیین شرایط مالی خاص برای عضویت در تعاونی و ورود به بازار بورس پیگیری شده است.
- مدیریت ریسک شرکت‌های پیشرو از طریق تنوع‌بخشی جغرافیایی فعالیت‌ها و متنوع کردن و تکمیل زنجیره ارزش محصولات دنبال شده است.
- سهم اعضا از مازاد برگشتی متناسب با سهم آنها از کل تولید هر محصول توزیع می‌شود تا افراد به تولید محصولات بیشتر و باکیفیت‌تر تشویق شوند.
- نظامات نوین در پی برقراری شراکت‌های راهبردی با دانشگاه‌ها، سازمان‌های پژوهشی، تأمین‌کنندگان و سایر سازمان‌های خصوصی هستند تا شرکت خود را با استفاده از تخصص بیرونی شعله‌ور سازند.
- جذب، نگهداری و توانمندسازی استعدادهای انسانی، اهتمام به تحقیق و توسعه، توجه به مسئولیت‌پذیری اجتماعی و حساسیت به مسائل محیط زیستی ازجمله اصول مورد تأکید بوده است.
- اشخاصی با تخصص‌های مرتبط را ازجمله در حوزه‌هایی همچون تأمین مالی، بازاریابی، مدیریت ریسک و... به‌کار گرفته‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس بررسی‌های صورت گرفته، راهکارهای زیر در سه بخش پیشنهادهای تقنینی، توصیه‌های سیاستی برای بخش دولتی و راهکارهای سیاستی برای بخش تعاونی، در جهت ارتقای نظام تعاونی بخش کشاورزی کشور ارائه می‌شود.

الف) پیشنهادهای تقنینی

- در جهت روزآمد کردن نظام‌های بهره‌برداری با تأکید بر تعاونی‌های بخش کشاورزی، **پیشنهاد می‌شود قانون جامعی درخصوص «نوسازی نظام‌های بهره‌برداری در بخش کشاورزی» تدوین و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.** در کنار توجه به اصولی همچون آموزش و توانمندسازی مستمر اعضا، جذب و به‌کارگیری دانش‌آموختگان مجرب در بدنه مدیریتی و تأکید بر خودگردانی مالی، محورهای اصلی قانون مذکور به‌شرح زیر خواهد بود:

۱. کارآمدسازی مدیریت تعاونی‌ها و گره نزدن مدیریت به مالکیت: ایجاد پیوند بین حقوق و مزایای مدیرعامل تعاونی و عملکرد وی و نیز مسئول دانستن وی از نظر حقوقی در قبال سوءمدیریت، می‌تواند به کارآمدی این شرکت‌ها کمک کند. همچنین جدایی مدیریت از مالکیت حداقل در بخشی از تعاونی‌های فراگیر بخش کشاورزی می‌تواند راهکار مناسبی باشد. البته بخشی از پیشنهاد موضوع این بند باید از طریق اصلاح اساسنامه مربوطه دنبال شود.

۲.مشارکت مؤثر اعضا در نظام تصمیم‌گیری و انتخاب مدیران: با توجه به پوشش تعداد زیادی از روستاهای کشور توسط یک تعاونی فراگیر و به‌تبع آن سخت شدن مشارکت مؤثر در چنین ساختاری، پیشنهاد می‌شود تا مجمع عمومی تعاونی‌های بزرگ به دو صورت ناحیه‌ای و ملی برگزار شود.

۳. کارآمدسازی نظام بازرسی: برای رسیدن به این مهم ضروری است تا در انتخاب و مدیریت اقدامات بازرسان به ملاک‌هایی همچون ذی‌نفع نبودن آنها از هرگونه معامله با شرکت، نداشتن روابط و مناسبات سازمانی و غیرسازمانی با اعضای هیئت‌مدیره و مدیران تعاونی، جبران خسارت در صورت اهمال و کوتاهی در انجام وظایف و ممنوعیت انتخاب بستگان درجه یک هیئت‌مدیره و مدیران شرکت به‌عنوان بازرس، توجه لازم صورت پذیرد.

ب) توصیه‌های سیاستی برای دولت

- تمرکز بیشتر سازمان مرکزی تعاون روستایی بر توسعه فعالیت‌های تعاونی به‌جای تمرکز بر امور بازرگانی.
- در راستای تحقق جزء «۲» ماده (۱۵) قانون شرکت‌های تعاونی، ضرورت دارد تا وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، دوره‌هایی را با هدف پرورش مدیران راهبردی تنظیم و اجرا کند. همچنین، تعریف فرصت‌های مطالعاتی و دوره‌های کارورزی برای دانشجویان و اعضای هیئت‌علمی می‌تواند از دیگر اقدامات مثبت در این زمینه قلمداد شود.
- اصلاح مقررات در راستای پیشنهادهای تقنینی فوق‌الذکر.

ج) توصیه‌های سیاستی برای نظام تعاونی بخش کشاورزی

شرکت‌های تعاونی فعال در مناطق روستایی، در صورت توجه به موارد زیر می‌توانند شاهد تحولات جدی در عملکرد خود باشند. البته لازم است سازمان مرکزی تعاون روستایی در راستای ایفای وظایف راهبری خود، نسبت به توانمندسازی شرکت‌های مربوطه و نظارت بر تحقق موارد مذکور اقدامات لازم را به عمل آورد:

- تمرکز بر کسب‌وکارهای راهبردی، تعیین چشم‌انداز پیشرفت در سطح ملی و جهانی، بهینه‌سازی ارتباط با اعضا، اتخاذ پیوندهای راهبردی با دانشگاه‌ها و شرکت‌های همسو، ائتلاف با اتحادیه‌های تعاونی پیشرو در کشورهای مسلمان و همسایه، توسعه صنایع تبدیلی، تنظیم فعالیت‌ها براساس مدل زنجیره تأمین، ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار و خدمات پشتیبان معیشت کشاورز، استفاده از فناوری‌های متناسب و همچنین توجه ویژه به فرایند جذب، توانمندسازی و نگهداشت نیروی انسانی.
- مدیریت ریسک فعالیت‌های تعاونی از طریق پیگیری سیاست‌هایی از قبیل تنظیم قراردادهای آتی، انجام خرید تضمینی، افزایش گستره جغرافیایی فعالیت‌ها و تنوع‌بخشی به سبد محصولات.
- تقویت خودگردانی مالی از طریق پیگیری سیاست‌هایی ازجمله توزیع مناسب مازاد برگشتی، انتشار اوراق قرضه به‌منظور جذب سرمایه اشخاص، برقراری شرایط مالی خاص برای عضویت در تعاونی و شراکت راهبردی با دیگر شرکت‌ها در جهت تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای.
- طراحی، توسعه و خرید نشان تجاری‌های معتبر ملی و شرکت‌های بازاریابی و شراکت با بنگاه‌های بازاریابی موفق.
- توجه به ایمنی غذایی و رعایت ملاحظات محیط‌زیستی از طریق اخذ استانداردهای سلامت غذایی و استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر.
- توجه به نوآوری و بهبود فعالیت‌های تحقیق و توسعه در راستای تنوع‌بخشی به محصولات و تأمین سلایق مشتریان.

مسائل و چالش‌های شبکه پایش آب کشور و ارائه چارچوب‌های تقنینی

۲۰۲۴۶
۱۴۰۳/۱۰/۱۸
دفتر مطالعات زیربنایی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20346

بیان/شرح مسئله

نحوه تخصیص و برنامه‌ریزی منابع آب، بخش‌های مهم جامعه و محیط زیست را تحت تأثیر قرار می‌دهد. لذا شناخت صحیح نسبت به منابع آب ازیک‌سو و مصارف و فعالیت‌های انسانی و طبیعی ازدیگرسو نقش مهمی در تحقق حکمرانی مطلوب آب دارد. به‌نحوی که بهره‌مندی سامانه پایش کارآمد در بخش آب، پیش‌نیاز هرگونه توسعه و ارائه خدمات پایدار آب محسوب شده و لازمه همگرایی فرابخشی در سیاستگذاری‌های مرتبط با آب، تخصیص بهینه منابع آب و اتخاذ اقدام‌های کاهش و سازگاری با تغییرات آب‌وهوایی است. همچنین بدون بهره‌مندی از سیستم پایش و ارزیابی توانمند در بخش آب، تدوین بهینه اسناد آمایش سرزمین و حفاظت از منابع آب و اکوسیستم‌های آبی امکان‌پذیر نیست. با توجه به نقش و آثار مهم شبکه پایش منابع آب در مدیریت کلان بخش آب و ابعاد مختلف حاکمیت و رفاه جوامع، ارزیابی وضعیت این بخش به‌منظور شناخت کاستی‌ها و بهبود شرایط موجود حائز اهمیت است. این مهم در گزارش حاضر مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در قوانین مهم بخش آب، به‌صراحت موضوع پایش و وظایف و اقدام‌های لازم ارائه نشده و متولی پایش بخش آب کشور و وظایف آن صراحتاً مشخص نشده است. این کاستی قانونی زمینه‌ساز ارائه آمارهای متفاوت شده که ضمن تشدید اقدام‌های جزیره‌ای درون‌بخشی و متعارض، سبب واگرایی سیاستگذاری‌ها و اهداف اجرایی در بخش آب کشور شده و به تعارضات درون‌سازمانی و بین‌بخشی مرتبط با ارائه آمار منابع و مصارف آب دامن زده است. همچنین در قوانین مختلف کشور، پیرامون تجمیع و استفاده حداکثری از زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های سازمان‌های مختلف الزاماتی مطرح نشده است.

روند بررسی برنامه‌های توسعه نیز نشان می‌دهد صرفاً در برنامه سوم توسعه موضوع پایش کمی و کیفی منابع آب مطرح شده است. با این وجود در برنامه هفتم پیشرفت، پایش منابع و مصارف آب از ابعاد کمی و کیفی مورد توجه قرار گرفته، اما متأثر از زمان‌دار بودن برنامه ازیک‌سو و دائمی بودن موضوع پایش منابع آب ازدیگرسو، تکالیف متناسب مندرج در این برنامه می‌تواند پس از اتمام برنامه هفتم نیمه‌تمام بماند.

از منظر ساختاری و اجرایی، پایش منابع آب کشور دربردارنده حیطه‌های کمی و کیفی سنجش و ارزیابی منابع سطحی و زیرزمینی بوده و اهم فرایندهای آن شامل آماربرداری مستمر، سراسری و انجام محاسبات بیلان است. در حال حاضر تمام ایستگاه‌های سنجش پارامترهای آب و هواشناسی کشور با شرایط مطلوب فاصله داشته و به‌دلیل ضعف تجهیزات و کمبود ایستگاه‌ها، از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست. در جدول ذیل، وضعیت شبکه پایش کشور نشان داده شده است.

جدول ۱. تعداد و وضعیت اهم ایستگاه‌های پایش پارامترهای آب و هواشناسی وزارت نیرو

موضوع	هواشناسی		آب سطحی	آب زیرزمینی	
	باران‌سنجی مستقل	برف‌سنجی	آب‌سنجی (هیدرومتری)	چاه مشاهده‌ای	منابع آب انتخابی کمی و کیفی
تعداد ایستگاه/چاه پایش موجود (در حال بهره‌برداری)	۱۲۹۷	۳۳۴	۱۱۳۹	۱۲۵۲۹	۱۱۰۵۶
نیاز به تکمیل شبکه (کمبود)	۶۹۷	۲۴۳	۲۰۲	۵۴۰۷	۳۴۶۸

در شبکه پایش کشور تنها ۷ درصد ایستگاه‌های باران‌سنجی، ۳۵ درصد ایستگاه‌های آب‌سنجی و ۱۹ درصد چاه‌های مشاهده‌ای به ابزارهای خودکار مجهز بوده و از این تعداد نیز تنها نیمی از آنها قابلیت انتقال برخط داده‌ها و اطلاعات ثبت شده دارند. علاوه‌بر ضعف تجهیزات و شبکه پایش، آخرین آماربرداری سراسری انجام شده در کشور منتهی به سال آبی ۱۳۹۰-۱۳۸۹ بوده و بیلان منابع و مصارف آب کل کشور برای بیش از ۱۰ سال اخیر به‌روزرسانی نشده است. به‌طور کلی برداشت داده‌های کیفی نسبت به داده‌های کمی با کمبودهای بیشتری مواجه است.

در حال حاضر شبکه پایش منابع آب و هواشناسی کشور با مشکلات متعددی ازجمله کمبود امکانات لازم و عدم بهره‌گیری از ایستگاه‌های سنجش خودکار، وجود ساختارهای موازی و معارض، وجود تعارض منافع در ارائه آمار و اطلاعات بخش آب و ناهماهنگی بین‌سازمانی دست‌به‌گریبان بوده و کمبود اعتبارات و نیروی انسانی لازم، به مشکلات شبکه پایش، بیش‌ازپیش دامن زده است. اعتبارات مصوب شبکه پایش نه‌تنها جواب گوی نیازهای این بخش نبوده، طی دهه اخیر هیچگاه تخصیص کامل اعتبارات صورت نگرفته است. این در حالی است که تحقق احکام مهم بخش آب برنامه هفتم نظیر راه‌اندازی بازار آب نامتعارف، بازتخصیص آب، پیشگیری از سیلاب بدون بهره‌مندی از سامانه پایش نظام‌مند، دقیق با پراکنش مناسب و برخط برای پایش وضعیت کمی و کیفی منابع و مصارف بخش آب، میسر نیست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور تأمین حداقل تراکم ایستگاه‌ها در سطح کشور و تحقق تکالیف مندرج در برنامه هفتم پیشرفت، ضمن تجهیز و احداث ایستگاه‌های جدید و تجمیع امکانات، بازطراحی شبکه پایش باید صورت پذیرد و دستورالعمل‌های موجود به‌روزرسانی شود.

در همین راستا تسهیل مشارکت مردمی در فرایندهای پایش و بهره‌گیری از داده‌های شبکه‌های اجتماعی، اطلاعات ماهواره‌ای و آمار ایستگاه‌های سنجش درجا، ضمن تقویت شبکه پایش، رصد رخدادهای حدی و مدیریت بحران را تقویت می‌کند. همچنین ضرورت دارد بازطراحی ساختارها و به‌روزرسانی دستورالعمل‌ها با هدف بازخوردگیری و ایجاد انعطاف لازم در شبکه پایش و رفع تعارض منافع در پایش و ارزیابی بخش آب، انجام گیرد.

در راستای نقش‌آفرینی فعال شبکه پایش و ارزیابی منابع آب کشور، رفع موانع موجود برای آماربرداری سراسری نیاز است.

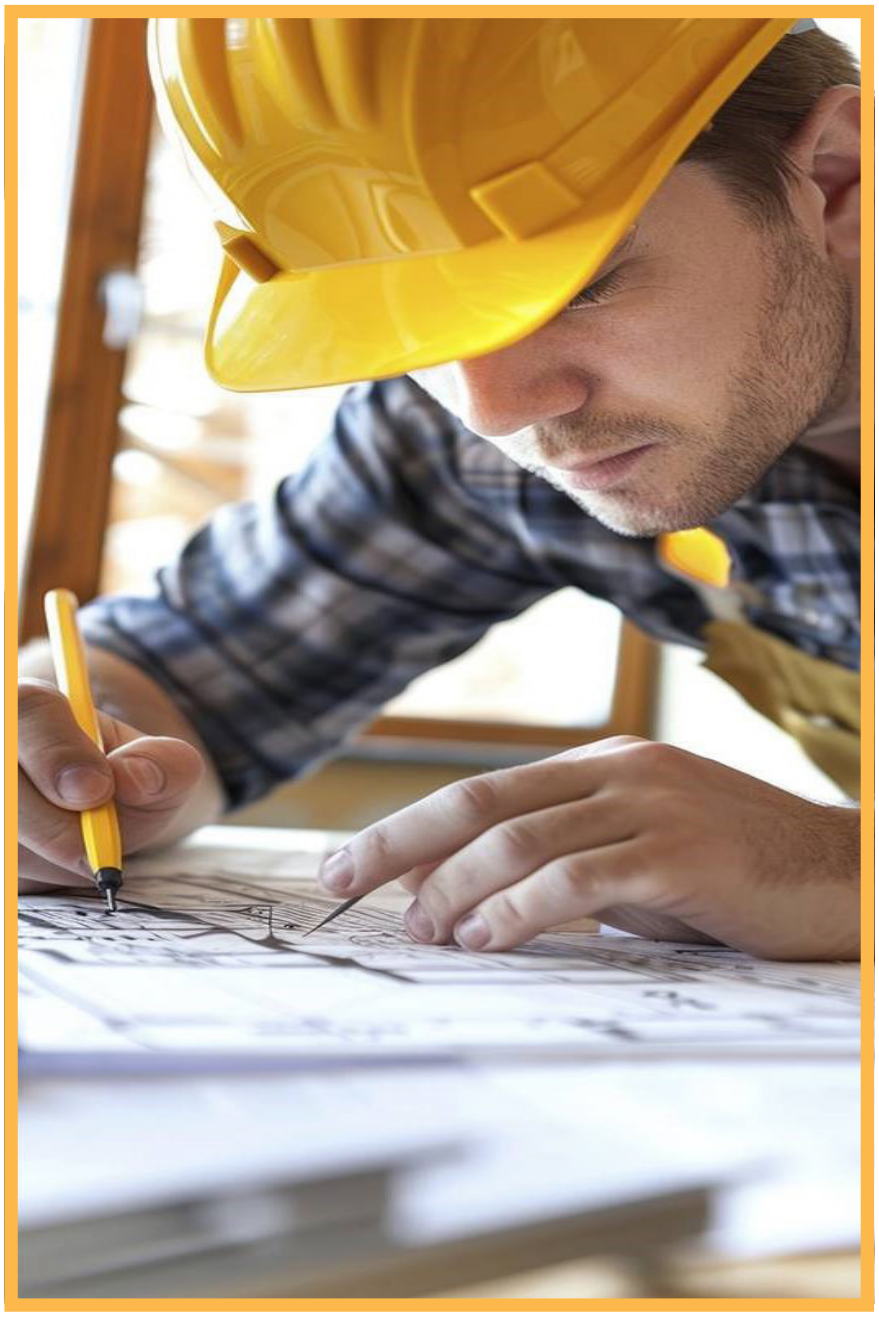
برای غلبه بر چالش‌ها و کاستی‌های موجود و تحقق اهداف برنامه هفتم پیشرفت در بخش آب، تدوین قانون/قوانین مورد نیاز است. برای تدوین قانون جامع پایش و ارزیابی منابع و مصارف بخش آب، توجه به نکات ذیل، به‌عنوان محورهای اصلی قانون، پیشنهاد می‌شود:

- تعیین متولی مشخص و تکالیف دستگاه‌های مرتبط،
- رفع و جلوگیری از تعارض منافع و تعیین سطوح دسترسی،
- ساختاربندی و بازآرایی شبکه پایش و ارزیابی بخش آب، منطبق بر بیلان و حسابداری آب،
- تبیین جایگاهِ محوری داده‌ها و اطلاعات متولی بخش پایش به‌عنوان مرجع سیاستگذاری‌های مستقیم و غیرمستقیم مرتبط با آب،
- تعیین تکالیف مرتبط با تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مرتبط و تبیین نقش و نحوه همکاری‌های سازمان‌ها و بخش‌های ذی‌ربط،
- تعیین حدود و جایگاه نقش حاکمیت و مردم در پایش و ارزیابی بخش آب،
- تشریح اعتبارات، هزینه‌ها و عواید مرتبط با پایش و ارزیابی بخش آب.

اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی با کمک مدل‌های چندمعیاره

۲۰۲۵۰
۱۴۰۳/۱۰/۲۰
دفتر مطالعات زیربنایی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20350



بیان/شرح مسئله

وجود محدودیت‌های مالی، تعداد بسیار زیاد طرح‌های عمرانی (تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای) و افزایش زمان خاتمه این طرح‌ها در کنار احتمال بلاموضوع شدن اجرا یا بهره‌برداری از آنها، ضرورت غربالگری طرح‌های عمرانی را دوچندان می‌کند. براساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، تعداد ۲۳۲۵ طرح عمرانی در کشور در حال اجراست. اعتبار مورد نیاز برای خاتمه این طرح‌ها حدود دو هزار همت است. با توجه به تخصیص اعتبار به این طرح‌ها در سال‌های گذشته و چشم‌انداز منابع عمومی، تخصیص این میزان منابع غیرممکن است؛ لذا چاره‌ای جزء بازنگری در شیوه فعلی تخصیص منابع به طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای نیست.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

هم‌اکنون از روش‌های غیررسمی مانند میزان پیشرفت فیزیکی طرح‌ها برای غربالگری طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای استفاده می‌شود. این روش‌ها تک‌بعدی بوده و دربرگیرنده همه جوانب اجرای طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای نیست. ضمن اینکه با رویه‌های موجود امکان غربالگری بنیادی به‌منظور تصمیم‌گیری قطعی برای همه طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای موجود، وجود ندارد.

همچنان که رویه‌های فعلی می‌تواند باعث بروز فساد و سوءاستفاده برای اولویت دادن به برخی طرح‌ها و کنار گذاشتن برخی طرح‌های دیگر (که می‌توانند واجد شرایط تخصیص اعتبار و تکمیل و بهره‌برداری باشند) می‌شود.

برای غربالگری طرح‌های عمرانی الگوها و تجارب زیادی وجود دارد. الگوهای مورد استفاده در مقیاس‌های جهانی از الگوهای تک‌بعدی به الگوهای چندبعدی ارتقا یافته است.

برپایه الگوهای جدید چارچوب اولویت‌بندی پروژه‌های زیرساختی مبتنی‌بر مدل‌های چندمعیاره است. در این مدل‌ها شاخص‌های مالی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در قالب دو شاخص اجتماعی- محیطی و مالی- اقتصادی در کنار قید بودجه عمومی برای طرح‌ها یا بخش‌های خاص مورد استفاده قرار می‌گیرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به ویژگی‌های مدل‌ها و الگوهای ارائه شده و شرایط طرح‌های عمرانی (تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای) در کشور، به‌کارگیری مدل‌های چندمعیاره برای غربالگری طرح‌ها پیشنهاد می‌شود. در این روش شاخص‌های مالی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در قالب دو شاخص اجتماعی- محیطی و مالی- اقتصادی در کنار قید بودجه عمومی برای طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. اطلاعات مورد برای تهیه شاخص‌های مورد نظر مدل از مطالعات توجیهی طرح‌های عمرانی به‌همراه پیوست‌های زیست‌محیطی (و عدالت- در صورت تهیه) به‌دست می‌آید.

به‌کارگیری مدل فوق از نظر اجرایی می‌تواند به‌شرح زیر باشد:

۱. تفکیک طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب سه دسته اصلی زیر

- احداث و ایجاد،
- تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات،
- کمک به بخش غیردولتی.

۲. انتقال کمک‌های سرمایه‌ای غیردولتی از بخش اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای

- کمک به بخش غیردولتی که ماهیت سرمایه‌ای دارد؛ اما درواقع جزء تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای دولت محسوب نمی‌شود، از قسمت تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای منفک و به بخش کمک‌های دولتی در بخش اعتبارات هزینه‌ای یا در اعتبارات متفرقه قانون بودجه با عنوان کمک‌های سرمایه‌ای درج شود.

۳. غربالگری طرح‌های ملی (و متفرقه) با ماهیت احداث و ایجاد

- طرح‌های ملی (و متفرقه) - طرح‌های ملی با به‌کارگیری مدل IPF توسط وزارتخانه‌های مرتبط و طرح‌های متفرقه (غیرقابل انتساب به دستگاه اجرایی مشخص) توسط سازمان برنامه و بودجه رتبه‌بندی می‌شوند،
- طرح‌های استانی- طرح‌های استانی توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اولویت‌بندی می‌شوند (بهتر است از شاخص‌های ساده شده IPF استفاده شود)،
- طرح‌های تعمیر و نگهداری نیز به تشخیص دستگاه اولویت‌بندی می‌شود.

۴. اولویت در تخصیص اعتبار

- طرح‌های واقع در ربع اول در اولویت
- طرح‌های واقع در ربع‌های دوم و سوم با بالاترین رتبه در رتبه دوم اولویت تخصیص اعتبار قرار می‌گیرد و مابقی طرح‌ها (واقع در ربع‌های دوم و سوم) در رتبه سوم اولویت تخصیص اعتبار قرار می‌گیرند،
- طرح‌های واقع در ربع چهارم در دسته «طرح‌های فاقد اولویت» قرار گرفته و برای واگذاری آنها به شیوه‌های مختلف تصمیم‌گیری می‌شود.

چالش‌های پیش‌روی نظام بین‌المللی مالکیت فکری (با تمرکز بر نظام مالکیت صنعتی) در مواجهه با فناوری‌های هوش مصنوعی

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۱۰/۰۱
۲۰۲۹۰
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20290

بیان/شرح مسئله

همگام با رشد فناوری‌های هوش مصنوعی به‌ویژه نوع مولد آن در جهان و ورود این فناوری‌ها به حیطه‌های مختلف زندگی، نظام مالکیت فکری چه در سطح بین‌المللی و چه در داخل کشورها با سؤالات و مسائل جدیدی روبه‌رو می‌شود که پیش از این مطرح نبوده است. از یک‌سو هوش مصنوعی قادر است منجر به تقویت فرایندهای ثبتی مالکیت فکری (ازجمله جستجو در دانش پیشین، افشای مؤثر و مدیریت دارایی‌های فکری) شود و ازسوی‌دیگر، ایجاد انگیزه و تحریک نوآوری و خلاقیت در نظام‌های اقتصادی و فرهنگی -که هدف اصلی نظام مالکیت فکری است- ممکن است توسط هوش مصنوعی دگرگون شده و سرمایه‌گذاری و زمان مورد نیاز برای نوآوری و آثار خلاقانه تحت‌تأثیر رشد هوش مصنوعی کم‌اهمیت شود. بی‌شک سیاستگذاری هوش مصنوعی در سطح کلان اهمیت بسیاری دارد و سرعت توسعه فناوری‌ها را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد و در عین حال تأثیر هوش مصنوعی بر سیاست‌های مالکیت فکری نیز حائز اهمیت بوده و می‌تواند به‌نوبه‌خود سیاستگذاری کلان را دستخوش تغییر کند. در کشور ما براساس سند ملی هوش مصنوعی مصوب و ابلاغ خردادماه سال ۱۴۰۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی، ثبت اختراعات هوش مصنوعی به‌عنوان یک شاخص کمّی توسعه این فناوری محسوب شده و در ماده (۵) این سند، «اصلاح قوانین لازم در حوزه مالکیت فکری تولیدات مبتنی‌بر هوش مصنوعی و ثبت اختراعات این حوزه و تسهیل در ایجاد سامانه‌های شناسایی خروجی‌های مرتبط» به‌عنوان یک اقدام راهبردی در نظر گرفته شده است. لذا پژوهش حاضر تلاش می‌کند با تکیه‌بر سند سازمان جهانی مالکیت فکری، زوایای مختلف مسئله رویارویی هوش مصنوعی با نظام مالکیت فکری بین‌المللی و داخلی کشورها را از منظر نظام مالکیت صنعتی با فهرست کردن سؤالاتی که در سطح جهانی مطرح است، تبیین کند. گفتنی است، هدف از این سؤالات یافتن پاسخی در شرایط کنونی نیست و تنها سرفصل‌هایی را برای آمادگی نظام حقوقی مالکیت فکری در تعامل با اقتضائات حوزه هوش مصنوعی معرفی می‌کند که همه کشورها ازجمله کشور ما باید در آینده به آن توجه داشته باشند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

یافته‌های کلیدی این پژوهش، درواقع شناسایی ابعادی از نظام مالکیت فکری است که در برخورد با هوش مصنوعی آسیب‌پذیرند. به‌عبارت‌دیگر ابعادی که پیش‌بینی می‌شود در برخورد با آن دستخوش تغییراتی جدی شوند. تأکید می‌شود که پاسخ به این پرسش‌ها در این پژوهش مورد نظر نبوده و صرفاً تشریح ابعاد مختلف تأثیر فناوری هوش مصنوعی بر نظام بین‌المللی مالکیت فکری هدف بوده است؛ چراکه این موضوع کاملاً جدید و در ابتدای راه است. این یافته‌ها در قالب پرسش‌هایی اساسی بیان می‌شود که در سطح بین‌المللی مطرح هستند و بررسی دقیق هرکدام نیازمند پژوهش‌های مستقل دیگری خواهد بود.

سؤالات مطرح در سطح بین‌المللی از منظر مواجهه نظام مالکیت صنعتی با هوش مصنوعی

اختراعات

تعیین مخترع و مالکیت بر اختراعات مبتنی‌بر هوش مصنوعی: آیا قوانین بین‌المللی یا قوانین داخلی کشورها باید اجازه دهند (یا حتی در شرایط خاصی الزام کنند) که یک مدل هوش مصنوعی به‌عنوان مخترع ثبت شود یا لازم است که یک انسان به‌عنوان مخترع معرفی شود؟

نحوه حمایت از اختراعات هوش مصنوعی: آیا قوانین باید اختراعاتی را که به‌طور مستقل توسط یک مدل هوش مصنوعی تولید می‌شود، از شمول عنوان اختراع مستثنا کنند؟

تحول معیارهای ماهوی اختراعات تحت‌تأثیر هوش مصنوعی: آیا باید استاندارد فرد با مهارت متعارف در این زمینه در اختراعی که به‌طور مستقل توسط یک مدل هوش مصنوعی تولید شده است، حفظ شود یا باید فرد با الگوریتم آموزش‌دیده با داده‌های یک رشته مشخص‌شده جایگزین شود؟ تصور کنید که به‌جای یک ارزیاب، هوش مصنوعی گام ابتکاری را بررسی کند. این امر چه پیامدهایی در تعیین دانش پیشین خواهد داشت؟

مسئله افشا در مورد اختراعات هوش مصنوعی: شرط افشای اختراعات هوش مصنوعی یا اختراعات با کمک هوش مصنوعی منجر به چه مسائلی خواهد شد؟ در یادگیری ماشینی، الگوریتم‌ها در طول زمان با دسترسی به داده‌های جدید تغییر می‌کنند، آیا افشای الگوریتم اولیه کافی است؟ یک سیستم واسپاری الگوریتم‌ها، مشابه واسپاری میکرو ارگانیسم‌ها، نیاز خواهد بود؟ داده‌های استفاده‌شده برای آموزش یک الگوریتم چگونه باید برای افشا مورد بررسی قرار گیرند؟

طرح‌های صنعتی

تعیین پدیدآورنده و مالک طرح صنعتی: آیا مقررات قانونی خاص برای تعیین مالکیت طرح‌های تولیدشده توسط هوش مصنوعی نیاز است؟ مصادیق و استثناهای نقض حق در طراحی و یادگیری ماشینی چه چیزهایی هستند؟

علائم تجاری

نحوه تأثیر هوش مصنوعی بر مالکیت حقوقی علائم تجاری: نحوه تعامل هوش مصنوعی با علائم تجاری برخط از منظر حقوق تولیدکننده و مصرف‌کننده چگونه باید باشد؟ مصادیق نقض حق در زمان استفاده آگاهانه یا ناآگاهانه مصرف‌کننده از هوش مصنوعی برای انتخاب محصول بر حسب علامت تجاری و رقابت غیر منصفانه چیستند؟

اسرار تجاری

امکان محافظت از داده‌ها و برنامه‌های کاربردی هوش مصنوعی در قالب اسرار تجاری: آیا می‌توان سامانه‌ها و داده‌های مبتنی‌بر هوش مصنوعی را به‌عنوان دسته‌ای از اسرار تجاری قابل محافظت در نظر گرفت؟ سازوکار پشتیبانی شواهد و همچنین سازوکارهای عملی برای حفظ محرمانه‌بودن اسرار تجاری چیست؟ چه استثنائات و چارچوب‌هایی را برای عدم لحاظ سامانه ها و اطلاعات مبتنی بر هوش مصنوعی به‌عنوان اسرار تجاری (منافع اجتماعی یا اخلاقی) باید قائل شد؟ پاسخ دادن به این سؤالات که صرفاً بخشی از چالش‌هایی است که هوش مصنوعی پیش‌روی مالکیت فکری می‌گذارد، نیازمند ایجاد چارچوبی برای بحث و بررسی عمیق‌تر این مسائل خواهد بود. در کشور ما نیز همگام با تغییراتی که در عرصه بین‌المللی نظام مالکیت فکری به‌منظور انطباق با تحولات ناشی از هوش مصنوعی رخ خواهد داد، توسعه زیرساخت‌های حقوق فناوری، توجه به مسائل اخلاقی و اجتماعی، ارزیابی پیوسته، همکاری‌های بین‌المللی، بازتعریف مفاهیم مالکیت فکری مطابق با فناوری‌های نوین، سیاستگذاری و احتمالاً تدوین و تصویب قوانین جدید و تخصصی، اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ایجاد چارچوبی برای تطبیق مالکیت فکری و هوش مصنوعی در ایران نیازمند توجه به تحولات فناوری و درک عمیق تأثیرات آن بر جنبه‌های مختلف حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و اخلاقی است. با انجام یک سلسله اقدامات، می‌توان از فرصت‌هایی که نوآوری‌های هوش مصنوعی ایجاد می‌کند، به‌نحو اثربخشی استفاده و چالش‌ها و پیچیدگی‌های مرتبط با آن را مدیریت کرد. در این زمینه، پیشنهادهای سیاستی زیر می‌تواند مدنظر قرار گیرند:

الف) توسعه و کاربست سامانه‌های هوش مصنوعی در فرایندهای ثبتی نظام مالکیت فکری:

- اتخاذ راهبردهایی که توسعه و استفاده مسئولانه و خلاقانه از هوش مصنوعی در حوزه‌های مختلف فرایندهای ثبتی مالکیت فکری (ازجمله جستجو در دانش پیشین، افشای مؤثر و مدیریت دارایی‌های فکری) تشویق می‌کنند.

ب) ایجاد آمادگی برای تعامل نظام ملی مالکیت فکری با هوش مصنوعی:

- اهتمام معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری و سازمان ملی هوش مصنوعی به برگزاری نشست‌ها، دوره‌ها و تشکیل کارگروه اختصاصی برای احصای محورهای کلیدی و یافت پاسخ‌های مناسب در اصلاح قوانین حوزه مالکیت فکری مبتنی‌بر محورهای هوش مصنوعی،
- آموزش و افزایش آگاهی در میان پژوهشگران، توسعه‌دهندگان، قضات و مقامات دولتی درخصوص چالش‌ها و فرصت‌های موجود در ارتباط میان هوش مصنوعی و مالکیت فکری،
- حمایت و تشویق نهادهای مرتبط از مطالعات و پژوهش‌هایی که ضمن بررسی چالش‌های مطرح‌شده، راه‌حل‌هایی متناسب با اقتضائات نظام ملی مالکیت فکری را مطرح کنند،
- همکاری‌های بین‌المللی برای تبادل دانش و ارزیابی و بررسی مستمر تجارب جهانی برای درک تأثیرات هوش مصنوعی بر حقوق مالکیت فکری در سطح بین‌المللی و داخلی کشورها، امکان‌سنجی طراحی یک نظام قانونی خاص (Sui Generis) برای ارائه راهکار درخصوص چالش‌هایی که هوش مصنوعی برای نظام مالکیت فکری ایجاد می‌کند.



آسیب‌شناسی زنجیره‌های فلزات راهبردی کشور: طلا

۲۰۲۱۷
۱۴۰۲/۱۰/۱۲
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20317

بیان/شرح مسئله

طلا، به‌عنوان یک فلز گران‌بها و استراتژیک، در سطح جهان پذیرفته شده است. سهم قابل‌توجه بخش سرمایه‌گذاری از تقاضای طلا، آن را در زمره منابع تشکیل‌دهنده ثروت هر کشور قرار داده است. این فلز علاوه‌بر اینکه حفظ ارزش دارایی‌ها و پشتوانه پایه پولی بانک مرکزی را ممکن می‌سازد، قابلیت استفاده به‌عنوان واسطه تسویه مبادلات را نیز دارد. بر این اساس در دومین شماره از سری گزارش‌های «آسیب‌شناسی زنجیره‌های فلزات راهبردی کشور» به طلا پرداخته شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

طلا به تناسب ویژگی‌های منحصربه‌فرد خود در صنایع و بازارهای مختلفی مورد استفاده قرار می‌گیرد. این موضوع باعث شده تا بازار مصرف طلا از ساخت زیورآلات تا صنایع پیشرفته الکترونیکی گسترده باشد. لازم به ذکر است، الگوی مصرف طلای ساخته شده در کشورهای مختلف برحسب درجه توسعه صنعتی متفاوت است؛ که براساس آن در اقتصادهای توسعه‌یافته نسبت میزان مصرف طلا در صنعت بیش از اعداد یاد شده است. به‌طورکلی بیان می‌شود که بروز عوامل تنش‌زای اقتصادی و سیاسی تمایل برای سرمایه‌گذاری بر طلا را افزایش خواهد داد و برعکس تقاضای بخش ساخت را به چالش می‌کشد. بر این اساس، می‌توان پیش‌بینی کرد که سرجمع تقاضای طلا روندی رو به رشد و قابل پیش‌بینی را در آینده تجربه خواهد کرد.

بانک‌های مرکزی با هدف کاهش ریسک‌های تورم جهانی و امور سیاسی، بخشی از ذخایر خود را به‌صورت طلا نگه‌داری می‌کنند. در سال‌های اخیر نااطمینانی اقتصادی، مالی و ژئوپلیتیکی و افزایش اعمال تحریم‌های اقتصادی باعث شده شاهد افزایش ذخایر طلا و سهم آنها از سایر ذخایر خارجی بانک‌های مرکزی باشیم.

تولید طلا در ۳۰ سال گذشته دو برابر شده است، اما بیشتر کارشناسان معتقد هستند که این روند ادامه‌دار نخواهد بود. دلیل اصلی آن را می‌توان در الزامات سخت‌گیرانه زیست‌محیطی، اجتماعی و حاکمیتی جستجو کرد که بر این فعالیت‌ها

اعمال می‌شود. با پیشرفت فناوری‌های جدید، به‌طور اساسی تا ۳۰ سال آینده روش استخراج از معادن طلا تغییر خواهد کرد و این امکان ایجاد می‌شود که استخراج سنگ‌های با عیار پایین‌تر و در عمق‌های بیشتر نیز اقتصادی شوند؛ مانند استخراج از بستر دریاها. علاوه‌براین، با کاهش اکتشافات و کاهش ذخیره کانسنگ در معادن بزرگ طلا، معادن کوچک و متوسط بیشتر مورد توجه قرار خواهند گرفت. ازاین‌رو، معدن‌کاری طلا در آینده به‌سمت کارخانه‌های بسیار کوچک و یا متحرک خواهد رفت؛ که در آن بلافاصله بعد از استخراج سنگ فرایند فراوری آغاز شود.

عرضه شمش طلا، به دو صورت اصلی عرضه معدنی و عرضه از محل بازیافت صورت می‌گیرد. عموماً محدودکننده در تولید معدنی، میزان ذخایر اقتصادی در دسترس است و کمتر نسبت به قیمت این فلز حساسیت نشان می‌دهد. در مقابل عرضه از محل بازیافت قراضه حساسیت بیشتری در برابر تغییر قیمت‌ها نشان می‌دهد و نوسان بیشتری را تجربه می‌کند **به‌دلیل قاچاق بسیار زیاد این کالا، با توجه به دارا بودن ارزش بالا در حجم کم، آمارهای رسمی نمی‌تواند مؤید میزان دقیق تجارت طلا باشد.** بر اساس آمار اعلام شده در سال ۲۰۲۲، ارزش کل صادرات جهانی طلا ۴۶۹ میلیارد دلار بوده که آن را به هفتمین محصول تجاری جهان تبدیل کرده است. بیش از ۷۵ درصد از صادرات زنجیره طلا متعلق به شمش خالص بوده است؛ از این‌رو می‌توان دریافت که وجود ذخایر طلا، به‌خودی‌خود نمی‌تواند مزیتی برای کشورها در این صنعت باشد؛ بلکه ایجاد ساختار مناسب جهت تبادلات بانکی بین‌المللی و استفاده از فناوری‌های نوین و صرفه مقیاس در تولید شمش امکان حضور مؤثر در بازارهای جهانی طلا را فراهم می‌کند. بیشتر واردات طلا در جهان مربوط به کشورهای سوئیس و امارات متحده عربی است. با توجه به آنکه بیشترین تولید شمش خالص جهان نیز در این کشورها انجام می‌شود و این کشورها تولیدکننده معدنی طلا محسوب نمی‌شوند، مشخص است که واردات این کشورها مربوط به شمش طلای ناخالص و صادرات آنها شمش طلای خالص است.

گفتنی است، بالادست زنجیره طلا، به‌دلیل استفاده از سیانور و یون سیانید و امکان نشت آن در مراحل مختلف ، محیط زیست را در معرض آلودگی قرار داده است. یون سیانید با بسیاری از یون‌های فلزی میل ترکیبی زیادی نشان داده است؛ مثلاً در مجاورت آهن دوظرفیتی یون فروسیانید را تشکیل می‌دهد، که این واکنش چرخه حیات موجودات زنده را مختل می‌سازد. پنج کشور استرالیا، روسیه، آفریقای جنوبی، ایالات متحده و چین بیش از نیمی از ذخایر جهان را به خود اختصاص داده‌اند.

ایران به‌سبب قرار گرفتن روی کمربند کانی‌سازی طلا (کانسنگ پورفیری)، پتانسیل بالایی برای افزایش ظرفیت تولید این ماده معدنی در اختیار دارد. با توجه به اطلاعات موجود ذخایر طلا در ایران حدود ۸۰۰ تن می‌باشد؛ که کشور را در رتبه ۱۸ جهان با تقریباً ۱ درصد از ذخایر جهان قرار می‌دهد. همچنین تولید کانسنگ طلا از معادن کشور در سال ۱۴۰۲ به ۱۴ تن رسیده است. به‌عبارت‌دیگر سهم ایران از تولید معادن طلا در حدود ۰/۴ درصد است. این درحالی است که ذخایر ثبت شده و تولید شمش در کشورهای دارای ساختار مشابه زمین‌شناسی به‌مراتب بالاتر گزارش شده است.

مهم‌ترین عوامل عدم توسعه تولید بالادست در زنجیره طلای کشور را باید در موارد زیر جستجو کرد:

- در زنجیره طلا، به‌دلیل استفاده از سیانور و یون سیانید، همواره امکان آلوده ساختن محیط‌زیست وجود دارد. بر این اساس، سازمان‌های حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، **به‌علت ایجاد آلودگی ناشی از نفوذ سیانور (حضور غلظت بالایی از سیانید، تیوسیانید و ترکیبات پیچیده سیانید فلزات در پساب‌های حاصل از فراوری طلا) در مرحله فراوری، با صدور پروانه اکتشاف طلا مخالفت می‌کنند.** این درحالی است که می‌توان به‌منظور خنثی‌سازی و سیانیدزدایی محلول‌های حاوی سیانید از پساب‌ها، با هدف جلوگیری از آلوده‌سازی محیط زیست و آب‌های زیرزمینی، از روش‌های مختلفی استفاده کرد.
- با نظر به اینکه در کشور ذخایر کانسنگ سولفیدی طلا بیشتر از ذخایر اکسیدی است، و همچنین با توجه به نرخ تولید معادن در سال‌های گذشته، ذخایر اکسیدی طلا رو به اتمام است؛ لذا بهره‌برداری از کانسنگ سولفیدی طلا اهمیت پیدا می‌کند. استفاده از روش‌های اکسیداسیون در این ذخایر علاوه‌بر اینکه میزانی از طلای محتوا را به سد باطله می‌فرستد، نیازمند زمان بیشتری جهت تولید محصول است؛ لذا **در کل بازیابی کمتری نسبت به روش‌های مختص فراوری کانسنگ سولفیدی دارد.** ازاین‌رو ضروری است، تدابیر لازم جهت ایجاد و توسعه واحدهای فراوری مبتنی‌بر کانسنگ سولفیدی استفاده شود.

آسیب‌شناسی صنعت لوازم خانگی ایران: پیش‌نیازهای سیاستگذاری توسعه‌ای در صنعت لوازم خانگی (با نگاهی به روند طی شده)

۲۰۲۴/۱۰/۱۴
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20330

بیان/شرح مسئله

ظرفیت‌های تولیدی اندک و در مقابل الگوی مصرف وابسته به واردات یکی از دلایل اصلی ضعف کشور در تاب‌آوری در مقابل شوک‌های خارجی است، به این معنی که هر نوع شوک خارجی، از تورم جهانی یا شوک ارزی، به‌سرعت اقتصاد ایران را درگیر کرده و مانع از رهایی از کمند توسعه‌نیافتگی است. اهمیت برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی با لزوم تغییر چنین وضعیتی فهمیده می‌شود. یک پرسش کانونی در این مسیر شناسایی صنایع اولویت‌دار و تدوین مسیری است که باید برای حمایت از صنایع اولویت‌دار اتخاذ شود. مطالعات متعدد نشان داده‌اند که صنعت لوازم خانگی که در برنامه هفتم پیشرفت ذیل صنایع الکترونیک مورد توجه قرار گرفته، یکی از صنایع اولویت‌دار است که باید دستورکاری هدفمند برای توسعه آن تدوین کرد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مطالعات نشان می‌دهد؛ صنعت لوازم خانگی صنعتی رو به رشد است که تا ۵ سال آینده ارزش بازار آن تقریباً ۲ برابر خواهد شد. بنابراین این صنعت ازجمله صنایع روبه‌رشد است که سرمایه‌گذاری‌های متعددی را به‌سمت خود جلب می‌کند. همچنین صنعت لوازم خانگی محل بروز و کاربردی شدن بسیاری از فناوری‌های نوین نظیر اینترنت اشیاست. این موضوع به‌ویژه در زیربخش تولیدات هوشمند خود را نشان می‌دهد. بنابراین این صنعت در سال‌های آینده با تغییر و تحول سریع محصولات روبه‌رو است که فرصت‌ها و چالش‌های متعددی را برای ورود و فعالیت در این صنعت ایجاد می‌کند.

مطالعات نشان می‌دهد که صنعت لوازم خانگی اگرچه صنعت پویا و روبه‌رشدی در ایران محسوب می‌شود؛ اما هنوز تا دستیابی به جایگاه شایسته خود در اقتصاد ایران فاصله بسیار دارد. بر این اساس، **سهم این صنعت (بدون صنایع جانبی) از کل بخش صنعت در حدود ۲ درصد و از ارزش‌افزوده صنایع ساخت در حدود ۱۰ درصد است.**

از نظر تاریخی، صنعت لوازم خانگی سابقه‌ای بالغبر ۸ دهه در ایران داشته و تغییر الگوی سکونت (شهرنشینی) و مصرف، بازار مصرفی برای این محصولات فراهم کرده و به‌تبع آن فعالان بخش خصوصی را به تولید در این حوزه ترغیب کرده است. بااین‌وجود، **مهم‌ترین دوره‌های توسعه و سیاستگذاری این صنعت را می‌توان به ۷ دوره تقسیم کرد.** تمایز این دوره‌ها را می‌توان با میزان دسترسی دولت به ارزهای نفتی و تا حدی با تفاوت جهت‌گیری‌های تولیدی یا تجاری دولت‌ها توضیح داد.

- **دوره پیدایش (۱۳۳۲-۱۳۱۶):** طی این دوره توسعه تولیدات لوازم خانگی عمدتاً تابعی از ابتکارات فعالان خصوصی بود و بی‌ثباتی دولت‌ها موجب شده بود تا دولت سیاست مشخصی در برابر این صنعت نداشته باشد. بااین‌وجود، در دوره دولت مصدق، اولین اقدامات برای تولید لوازم خانگی انرژی‌بر در جهت استفاده مؤثر از منابع ملی صورت گرفت.
- **دوره تسهیل و گسترش (۱۳۴۰-۱۳۳۴):** در این دوره، دولت از طریق حمایت‌های اعتباری و اعطای تسهیلات ترجیحی به تولیدکنندگان ازجمله تولیدکنندگان لوازم خانگی آنها را تشویق به حضور در این حوزه کرد. این سیاست با ترغیب تولید محصول نهایی همراه بود و کمتر به وابستگی‌ها و تکمیل زنجیره ارزش

این صنعت توجه داشت.

■ **دوره حمایت و جهش (۱۳۵۶-۱۳۴۲):** در این دوره، گسترش درآمدهای نفتی، مهاجرت گسترده به شهرها درنتیجه اصلاحات ارضی و وجود ثبات اقتصادی همگی مشوق تولیدکنندگان داخلی و خارجی برای حضور در بازار ایران بود و مجموعه‌ای از محصولات جدید از یخچال تا تلویزیون و مجموعه‌ای از تولیدکنندگان جدید از فیلور تا ایران ناسیونال فعالیت خود را آغاز کرده و این صنعت با موجی از گسترش روبه‌رو شد. سیاست‌های اعتباری و صنعتی دولت، مشوق تولیدکنندگان برای سرمایه‌گذاری در این حوزه بود و برخی اقدامات هم برای استقرار صنایع مادر صورت گرفت؛ اما این اقدامات با سیاستگذاری مشخص در زنجیره همراه نبوده و برای دسترسی تولیدکنندگان به بازار جهانی و تسهیل رقابت آنها در بازارهای منطقه‌ای و جهانی دنبال نمی‌شد.

■ **دوره انتقال و تحول (۱۳۶۸-۱۳۵۸):** در این دوره که مشخصه آن فرار وابستگان رژیم سابق و دولتی شدن برخی از واحدهای تولیدی لوازم خانگی است، تغییر مالکیت به تغییر ساختار بازار منجر شد. بااین‌وجود، تصمیماتی نظیر گازکشی کشور یا برق‌رسانی به روستاها، زمینه‌ای برای گسترش بازار برای تولیدات لوازم خانگی شد.

■ **دوره گسترش مجدد (۱۳۸۰-۱۳۶۸):** در این دوره رشد مجدد درآمدهای نفتی زمینه گسترش صنایع لوازم خانگی را فراهم کرد. دولت البته سیاست حمایتی مشخصی را در ابتدای این دوره در پیش نگرفته و عمدتاً بر اجرای تعدیل ساختاری و تسهیل بازارها تمرکز کرد؛ اما در ادامه، بحران بدهی‌های خارجی و کمبود ارز (جهش ارزی ۱۳۷۴) موجب تعرفه‌گذاری و تلاش برای کاهش واردات شد که به‌صورت غیرمستقیم به بسط صنعت منجر گردید. البته در کل جهت‌گیری این دوره بیشتر معطوف به توسعه صنایع هیدروکربور بود.

■ **دوره سردرگمی و نوسان (۱۳۹۶-۱۳۸۰):** با افزایش دسترسی به ارز، موانع وارداتی دوره قبل در این دوره کاهش یافته و بنابراین سیاستگذاری غیرمستقیم دوره قبل نیز از میان رفت، در مقابل جهت‌گیری مهم این دوره جذب سرمایه‌گذاری خارجی بود. در مقابل این سیاست عمدتاً نه به تقویت تولیدکنندگان داخلی بلکه به تصاحب بازار داخلی توسط تولیدکنندگان خارجی انجامید و در کل هم بدون وجود سیاست تجاری یا سیاست صنعتی حمایت‌گرانه، سهم این صنعت از ساختار تولید داخل تغییر نیافت.

■ **دوره احیا (ادامه دارد- ۱۳۹۷):** دست‌آخر در هفتمین دوره، وجود تحریم‌ها و محدودیت‌های ارزی موجب سختی نقل‌وانتقال ارز، افزایش مجدد تعرفه‌ها و موانع واردات (مانند ممنوعیت واردات) شد که علاوه‌بر کاهش واردات به خروج شرکت‌های خارجی که سهم غالب بازار داخلی را در اختیار داشتند انجامید، این موضوع باعث شد تا به‌رغم کاهش تقاضا درنتیجه جهش‌های ارزی، بازاری بزرگ در اختیار تولیدکنندگان داخلی قرار گیرد تا از آن برای توسعه فعالیت‌های خود استفاده کنند. خروج شرکت‌های خارجی و کاهش واردات به تقویت برندهای داخلی کمک کرده و اکنون تولیدکنندگان اصلی لوازم خانگی کشور را در نزدیکی مقیاس بهینه و آماده رقابت در عرصه منطقه‌ای قرار داده است؛ اگرچه سیاست حمایتی فعالی برای حمایت از تولیدکنندگان داخل، ارتقای فناوری، تکمیل زنجیره ارزش و یا نفوذ در بازارهای منطقه‌ای و جهانی در این مدت صورت نگرفته است. لذا همین موضوع است که اکنون اتخاذ سیاست‌های صنعتی فعال و برخورداری از استراتژی مشخص برای توسعه این صنعت را با اهمیت می‌سازد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

درمجموع در هفت دهه گذشته سه موج خیزش صنعت لوازم خانگی رخ داده است که آخرین آن در سال‌های اخیر تجربه شد. این صنعت برای توسعه نیازمند تحقق الزامات سیاستگذاری است که ازجمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ **اتخاذ سیاست‌های کاهش جذابیت بخش نامولد:** پیش از هر اقدامی برای توسعه صنعتی، به‌نظر می‌رسد تقویت بخش‌های مولد در مقابل بخش‌های نامولد (کاهش سودهای سوداگرانه) پیش‌نیاز توسعه این بخش محسوب می‌شود. این اقدامات باید سودآوری و هزینه فعالیت‌های سوداگرانه (مانند سوداگری طلا، ارز و ...) و یا منافع تجارت کالاهای وارداتی را کاهش داده و در مقابل هزینه انجام فعالیت‌های تولیدی مانند اطمینانی‌ها و ریسک‌های تولید را کاهش دهد. پس از مرحله بالا که محیط مساعد برای فعالیت‌های تولیدی را فراهم می‌کند باید سیاست‌های خاص معطوف به صنعت لوازم خانگی را اتخاذ کرد. ازجمله:

■ **سیاست تجاری مناسب:** سیاست تجاری که نه فقط فضای رقابتی فراهم کند، بلکه مانع از تسخیر بازارهای داخلی توسط شرکت‌های خارجی باشد مورد نیاز است.

■ **سیاست صنعتی مناسب:** علاوه‌بر موضوع بالا، با توجه به پیوندهای گسترده صنایع لوازم خانگی با سایر صنایع، توسعه زنجیره ارزش این صنعت نیازمند توجه ویژه دولت است. بر این اساس، اعطای مأموریت ویژه به یک سازمان توسعه‌ای برای حمایت از توسعه زنجیره ارزش این صنعت اهمیت دارد.

■ **سیاست اعتباری مناسب:** دست‌آخر اینکه تأمین مالی صنعتی و توسعه‌ای (به‌جای تأمین مالی تجاری) یکی از حلقه‌های مغفول در توسعه صنعتی کشور بوده که صنعت لوازم خانگی را به‌شدت دچار مشکل کرده که بر این اساس ایجاد و توسعه بانکداری توسعه‌ای ازجمله دیگر لوازم توسعه این صنعت است.

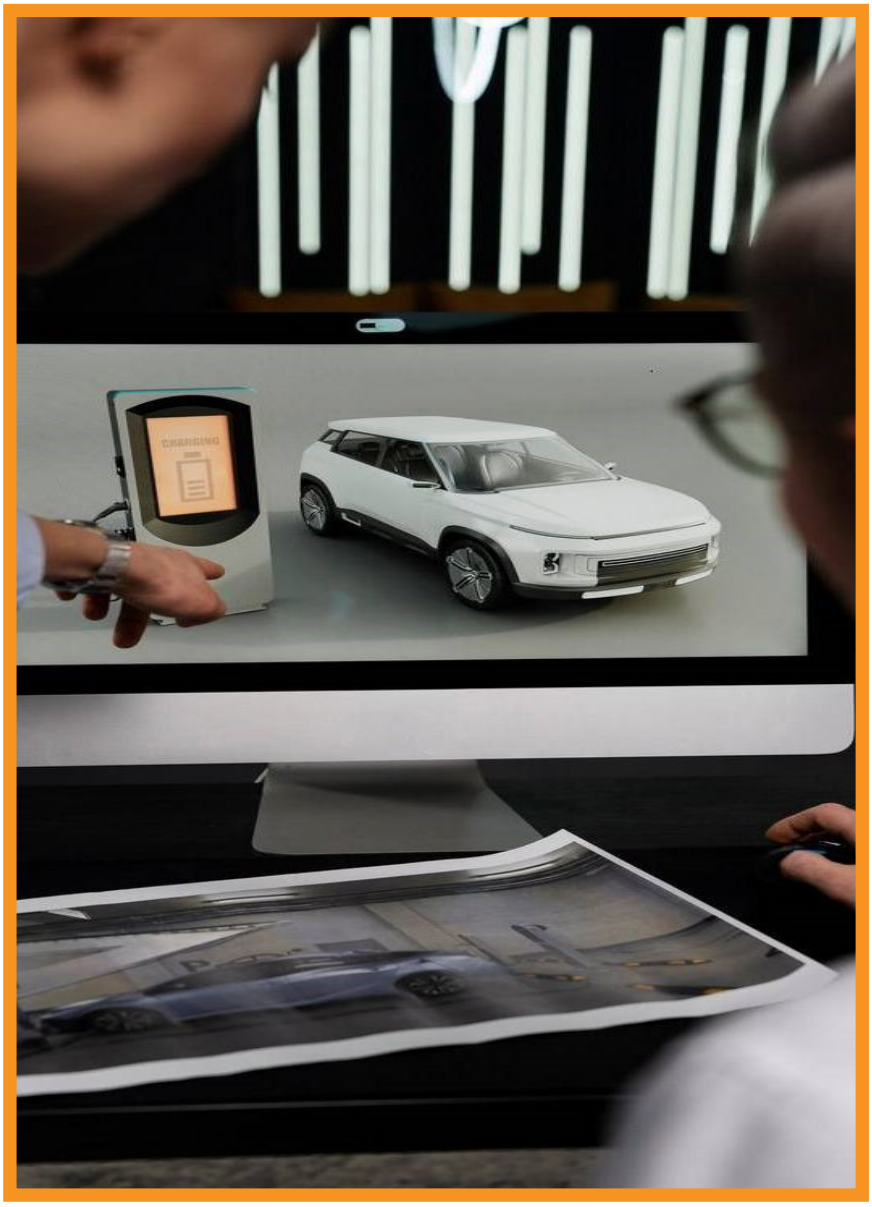
بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو
ساختار تنظیم‌گری صنعت خودرو از دریچه تحلیل سیستمی

۲۰۲۵/۰۱/۲۴
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20356

بیان/شرح مسئله

نظام تنظیم‌گری این صنعت، همان‌گونه که در گزارش اول از مجموعه گزارش‌های بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودروسازی تبیین شد؛ به‌عنوان یکی از ریشه‌های اصلی شکل‌دهنده مشکلات این صنعت در ایران مطرح است. بر همین اساس، در برخی دوره‌ها تصمیمات اتخاذی در حوزه تنظیم‌گری صنعت خودرو با انتقادهای جدی مواجه شده که علاوه‌بر آشفتگی در تعیین اهداف دقیق و واقع‌بینانه، نشئت گرفته از نگاه جزیره‌ای نهادهای تأثیرگذار بر این صنعت و تغییرات نوسانی متولیان نهادی تصمیم‌گیر درخصوص برخی ابزارهای تنظیم‌گری در صنعت خودروسازی بوده است. خروجی نوع معماری تنظیم‌گری و تصمیمات اتخاذ شده در این ساختار به‌گونه‌ای است که علاوه‌بر دولت‌ها، هر دو سمت اصلی ذی‌نفعان این صنعت- مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان- از وضع موجود ناراضی هستند. به‌بیان‌دیگر، نتیجه نوع تنظیم‌گری که در دهه‌های گذشته در حوزه خودرو، در ساختار حکمرانی کشور اتخاذ شده، نادیده گرفتن همه سطوح مختلف سیاسی، اقتصادی، و به‌خصوص اجتماعی تصمیمات درخصوص صنعت خودروسازی کشور و به‌تبع آن نارضایتی‌ها از شرایط فعلی این صنعت بوده است. لذا بهره‌گیری از ابزارهای پیچیده تحلیل سیستمی، در مسیر اصلاح و بازطراحی نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو، ضروری به‌نظر می‌رسد. در این گزارش تلاش شده است، با استفاده از ابزار پویایی سیستم و لحاظ ابعاد مختلف در سطوح سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، آزمایشگاه تصمیم‌سازی حکمرانی با هدف شبیه‌سازی و سنجش اثرات تصمیمات و رویکردهای اتخاذ شده در نظام حکمرانی این صنعت، طراحی شود.



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بر همین اساس در گزارش حاضر، ابتدا به طراحی مدلی مفهومی با هدف ایجاد چارچوبی برای بررسی سیستمی این صنعت و ابعاد آن پرداخته شده و عواملی که در پیوست فنی قابل رؤیت است، به‌کمک این مدل مفهومی در ابعاد مختلف دسته‌بندی شده و تأثیر آنها بر یکدیگر با استناد به مطالعات و مراجع داخلی و بین‌المللی مورد بررسی قرار گرفته است. مدل مفهومی ارائه شده، سعی در ایجاد تعادل بین همه جوانب و زوایای صنعت خودرو و با در نظر گرفتن نیروهای اصلی مستقیم و غیرمستقیم، در قالب جدول تحلیل میدان- نیرو، دارد.

همان‌طور که بیان شد، طی مطالعات صورت گرفته در این پژوهش مجموعه‌ای نزدیک به **دویست متغیر تأثیرگذار** که به‌طور **مستقیم یا غیرمستقیم** بر **ابعاد و جنبه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و بین‌المللی** در این حوزه تأثیرگذار هستند استخراج شده، سپس این متغیرها به چندین دسته کلیدی ازجمله **کیفیت، نارضایتی عمومی، سرمایه‌گذاری، قیمت، واردات، مالیات، خدمات پس از فروش، میزان تولید، استاندارد، سازگاری با محیط زیست، میزان فروش، نوسازی، ارزیابی عملکرد، انحصار، تحقیق و توسعه و منافع دولت** تقسیم‌بندی شده است.

مکمل مدل مفهومی ارائه شده، ساختار تحلیل سیستمی است که برطبق اصول چرخه بهبود مستمر طراحی و به مدل مفهومی الحاق می‌شود.

این ساختار به پویایی مدل مفهومی و بهبود عملکرد آن در گذر زمان کمک خواهد کرد و دقت تصمیم‌گیری مبتنی‌بر آن را با گذشت زمان بیش از پیش خواهد کرد. مکمل دو ساختار قبلی، مدل اصلی تحلیل سیستمی طراحی شده که شامل حلقه‌های اصلی «**وضعیت رفتار انحصاری**»، «**تنظیم میزان واردات**»، «**وضعیت قیمت فروش و بازار**»، «**وضعیت رفتار سرمایه‌گذاری**»، «**تنظیم میزان سرمایه‌گذاری**»، «**سطح ورود در تحقیق و توسعه**» و «**وضعیت حمایت از مصرف‌کننده**» است. این مدل با جمع‌آوری طیف گسترده‌ای از متغیرها و عوامل تأثیرگذار مستقیم و غیرمستقیم، امکان بررسی اثر سیاست‌ها در کل ساختار صنعت خودرو- از تولیدکننده تا مصرف‌کننده و زنجیره‌های پسین و پیشین این حوزه- را فراهم می‌سازد.

چارچوب مفهومی این گزارش و مدل اولیه همراه با مدل نهایی که در سلسله گزارشهای آتی خواهد شد، این امکان را برای سیاستگذاران فراهم خواهد نمود تا به‌کمک ساختار تحلیل سیستمی طراحی شده مبتنی‌بر چرخه بهبود مستمر و مدل سیستمی طراحی شده، جوانب تصمیمات اتخاذ شده را پیش از اجرا سنجیده و سپس به‌کمک ساختار تحلیل سیستمی مبتنی‌بر چرخه بهبود مستمر، پس از اعمال سیاست‌ها، مجدداً نتایج را پایش کنند.

بررسی اهداف، وظایف و اختیارات وزارت
میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی : حوزه صنایع دستی

۲۰۲۹۱/۱۰۰۱/۱۴۰۳
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.10.20291

مسئله اصلی

در این گزارش به تحلیل و بررسی احکام حوزه صنایع دستی ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پرداخته شده است. به‌نظر می‌رسد که تکالیف نگاشته شده در رابطه با حوزه صنایع دستی ماده (۴) لایحه، کامل نبوده و نیاز به اصلاح و الحاق موضوعات مغفول این حوزه دارد. به همین جهت در سومین گزارش از سلسله‌گزارش‌های ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، احکام مرتبط با حوزه صنایع دستی بررسی شد. بنابراین کلیات احکام صنایع دستی مورد قبول است، اما جزئیات آن نیازمند اصلاح و الحاق پیشنهادهاست.



نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

ازجمله **نقاط قوت** احکام صنایع دستی ماده (۴) لایحه، می‌توان به توجه به حوزه‌های تخصصی و نوظهور حوزه به‌شرح ذیل اشاره کرد:

- توجه به امر تعیین صلاحیت حرفه‌ای استادکاران و ... صنایع دستی و هنرهای سنتی در بند «۵۲»،
- اهتمام نسبت به مالکیت معنوی و فکری هنرمندان و ... در بند «۵۵»،
- اشاره به کاربردی‌سازی صنایع دستی و هنرهای سنتی در بند «۵۶».

ازجمله **نقاط ضعف** احکام صنایع دستی ماده (۴) لایحه، می‌توان به بی‌توجهی به مسائل متداول و نیازهای اجرایی به‌شرح ذیل اشاره کرد:

- عدم استفاده از اصطلاحات جامع، دقیق و صحیح در متن احکام،
- بی‌توجهی به مجوزهای حوزه صنایع دستی،
- فقدان وظیفه نسبت به کالاهای صنایع دستی قاچاق.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

اصلاحات

- **فصل‌بندی احکام:** فصل‌بندی و تفکیک احکام صنایع دستی ماده (۴) لایحه از مابقی احکام ماده مذکور لازم است.
- **ایجاد انسجام و انضباط در متن:** جهت ایجاد انسجام در بندهای «۴۹» با موضوع مدیریت خدمات سفر و «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور؛ از عبارات دقیق‌تری همچون سیاستگذاری، ساماندهی و ... استفاده شد.
- **تصریح نام دستگاه‌های همکار:** در هریک از احکام لازم است تا نام دستگاه‌های مرتبط با هر موضوع تصریح شود. در این رابطه می‌توان به بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور اشاره کرد.
- **میزان درصد اصلاح احکام:** حدود ۸۳ درصد (۵ حکم) از احکام حوزه گردشگری اصلاح شد. ازجمله این اصلاحات می‌توان به بندهای «۵» با موضوع ارتقای کیفیت تجربه گردشگری و «۴۹» با موضوع مدیریت و هماهنگی خدمات سفر اشاره کرد.
- **میزان درصد ادغام احکام:** حدود ۱۷ درصد (۱ حکم) از احکام حوزه گردشگری، به‌دلیل تشابه موضوعی با احکام سایر حوزه‌ها حذف شدند.

الحاقات

برخی موضوعات مهم حوزه صنایع دستی در لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی مورد توجه قرار نگرفته است.

این موضوعات در بخش الحاقات گزارش پیشنهاد شدند که عبارتند از: مجوزهای حوزه صنایع دستی، احیای ارزش‌ها و فنون حوزه صنایع دستی و حمایت از فناوران بومی (گنجینه‌های زنده بشری)، کنشگری نسبت به کالاهای صنایع دستی قاچاق، ایجاد و تأمین زیرساخت‌های صنایع دستی، اخذ گواهی‌نامه نشانه جغرافیایی ملی و بین‌المللی تشکل‌های حوزه صنایع دستی، بازاریابی، فروش و صادرات صنایع دستی و هنرهای سنتی.

مطالعه و بررسی وضعیت استقلال‌یافتگی جوانان

۲۰۲۴/۱۰/۰۲ ۱۴۰۳ دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.10.20294

بیان/شرح مسئله

براساس برآورد مرکز آمار، بیش از ۲۱ میلیون نفر ایرانی در سنین جوانی (بازه سنی ۱۸ تا ۳۵ سال) قرار دارند که وجود این میزان از جمعیت جوان فرصت بی‌بدیلی برای پیشرفت و تعالی روزافزون کشور فراهم آورده است. جوانان به‌عنوان طلایه‌داران رشد و رونق اقتصاد، سلامت اجتماعی و فرهنگی و عوامل ثبات، امنیت و بسط و گسترش مرزهای دانش و فناوری به‌شمار می‌روند که نقش‌آفرینی آنها در عرصه‌های مختلف مورد اشاره منوط به تمایل و توانایی‌شان در پذیرش آن نقش‌هاست. مسئولیت‌پذیری به‌معنای پذیرش رضایتمندانه تکالیف خویش و تعهدات نسبت به دیگران و انجام درست و بی‌کم‌وکاست آنهاست. این مهم، موجبات استقلال‌یافتگی به‌موقع و گذار از جوان وابسته به جوان بزرگ‌سال را فراهم می‌سازد. بررسی ابعاد نظری موضوع استقلال‌یافتگی نشانگرهای مختلفی را به‌عنوان متغیر رصد وضعیت استقلال‌یافتگی معرفی می‌کند که از میان آنها سه نشانگر ازدواج، کسب درآمد و تجربه پدری و مادری مورد اجماع نظری و متداول در جوامع مختلف بوده است. شواهد آماری موجود در گزارش حاضر که با هدف توصیف ابعاد مختلف مسئله و مطالعه علل وقوع آن انجام شده است؛ نشان می‌دهد، میزان مشارکت و فعالیت جوانان حداقل در برخی از ابعاد مهم پیشرفت کشور پایین است. از عوامل مهم این رخداد آن است که استقلال‌یافتگی در سنین جوانی به تأخیر می‌افتد و گذار فرد به دوره بزرگ‌سالی و پذیرش نقش‌های بنیادین با تعویق همراه است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

- **«ازدواج و تشکیل خانواده»:** میانگین سن ازدواج مرتبه نخست پسر و دختر ایرانی به‌ترتیب به ۲۸/۳ سالگی و ۲۴ سالگی افزایش پیدا کرده است. به‌معنای دیگر مردان ازدواج خود را در اواخر دهه سوم زندگی و زنان تشکیل خانواده را در اواسط دهه سوم زندگی تجربه می‌کنند. افزون‌براین پدیده، سهم جمعیت جوانان هرگز ازدواج‌نکرده نیز در گذر زمان افزایش یافته است؛ به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۹۲، ۴۴ درصد جوانان هرگز ازدواج نکرده بوده‌اند، اما این عدد در سال ۱۴۰۱ به ۴۸/۸ درصد افزایش یافته است.
- **«تجربه والدگری»:** پدری و مادری ازجمله نقش‌های مهمی است که معطوف به مسئولیت‌پذیری هستند. براساس داده‌های پیمایشی، در سال ۱۳۹۹، ۹۴,۴ درصد از جوانان تمایل داشته‌اند که حداقل یک فرزند داشته باشند. همچنین تمایل جوانان

به داشتن ۳ فرزند و بیشتر از ۱۱,۲ درصد در سال ۱۳۸۲ به ۴۱,۸ درصد در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. ازسوی دیگر، با وجود افزایش میانگین سن ازدواج مرتبه اول مردان و زنان جوان در بازه زمانی سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲، اما میانگین سن مردان جوان در زمان تجربه اولین مرتبه پدری از ۳۲,۳ سال به ۳۲,۱ سال و میانگین سن زنان جوان در زمان تجربه اولین مرتبه مادری از ۲۷,۹ سال به ۲۷,۳ سال کاهش یافته است. گزاره‌های فوق درخصوص تمایل و تجربه پدر و مادر شدن جوانان از دیدگاه استقلال‌یافتگی به‌عنوان نقاط مثبت محسوب می‌شوند که می‌توان با کاهش میانگین سن ازدواج، وضعیت آن را بهبود بخشید.

«کسب درآمد»: بررسی‌های آماری نشان می‌دهد نرخ مشارکت اقتصادی جوانان تنها ۴۶/۸ درصد است که از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱، ۴/۱ درصد از کل نرخ فعالیت اقتصادی کاسته شد. مقایسه با دیگر کشورها نشان از پایین بودن سطح فعالیت اقتصادی جوانان ایرانی دارد. با تحلیل داده‌های بازار کار می‌توان دریافت پایداری و ثبات شغلی جوان‌ها نیز به اواخر دهه سوم زندگی‌شان موکول شده است.

عوامل متعددی موجب شده تا استقلال‌یافتگی جوانان به تأخیر بیفتد و گذار آنها به دوره بزرگ‌سالی و پذیرش نقش‌های مهم فردی و اجتماعی با اختلال جدی مواجه شود که ازجمله مهم‌ترین این عوامل می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

نظام آموزش عمومی و عالی: آمادگی دانش‌آموزان برای تجربه زندگی شایسته فردی، خانوادگی و اجتماعی یکی از هدف‌های کلان سند تحول بنیادین آموزش و پرورش محسوب می‌شود، اما برنامه آموزشی کنونی مدارس عموماً بر موفقیت تحصیلی تأکید دارد. محتوای ارائه شده در آموزش عالی نیز، مشابه نظام آموزش عمومی اغلب به‌منظور افزایش سطح دانش و سواد تخصصی جوانان در یک رشته تحصیلی صورت می‌گیرد و فراگیری توانمندی‌های لازم برای استقلال‌یافتگی از قبیل مهارت‌مندی شغلی در آغاز جوانی کمتر مورد توجه این نهاد قرار می‌گیرد. همچنین تحصیلات دانشگاهی از حیث زمانی طولانی است و انعطاف‌پذیری پایینی دارد؛ بدین‌معنا که دانشجویان به‌ویژه در دوره کارشناسی به‌صورت تمام‌وقت مشغول تحصیل هستند و از حیث زمانی امکان پیگیری تحصیل و اشتغال به‌صورت هم‌زمان ازسوی دانشجویان وجود ندارد.

نهاد خانواده: در حال حاضر نظام آموزش عمومی در امر تربیت و آموزش کودکان و نوجوانان سهم بالایی به خود اختصاص داده است. در این راستا، نهاد خانواده نیز هم‌راستا با نظام آموزش بر مقوله موفقیت تحصیلی تأکید دارد و برای کسب مهارت فرزندان در حوزه‌های مرتبط با استقلال‌یافتگی به‌هنگام همچون اشتغال و تشکیل خانواده برنامه آموزشی، حمایتی و ترغیبی مشخصی ندارد.

نظام حقوقی و قانونی: در نظر گرفتن سن ۱۸ سالگی به‌عنوان حداقل سن قانونی برای مشارکت جوان‌ها در انتخابات، دریافت پروانه کسب برای راه‌اندازی کسب‌وکار، دریافت گواهی‌نامه، بهره‌مندی از تمام خدمات بانکی، خرید سیم‌کارت، نقل‌وانتقال ملکی و انجام معاملات اقتصادی و همچنین الزام قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی‌بر داشتن حداقل سن ۲۰ سال برای استخدام در دستگاه‌های اجرایی، به‌منزله آن است که نظام حقوقی و قانونی پس از سنین یاد شده، افراد را دارای شخصیت مستقل می‌داند. پذیرفته شدن دیرهنگام استقلال‌یافتگی جوانان ازسوی نظام حقوقی و قانونی، خود عامل مهمی در تأخیر استقلال‌یافتگی جوانان به‌شمار می‌رود.

سربازی: تناسب حداقلی محتوای دوره سربازی با برنامه‌ها و نیازهای آتی جوان موجب می‌شود تا وقفه‌ای در برنامه‌های زندگی فرد به‌وجود بیاید و مستقل شدن او به تعویق بیفتد.

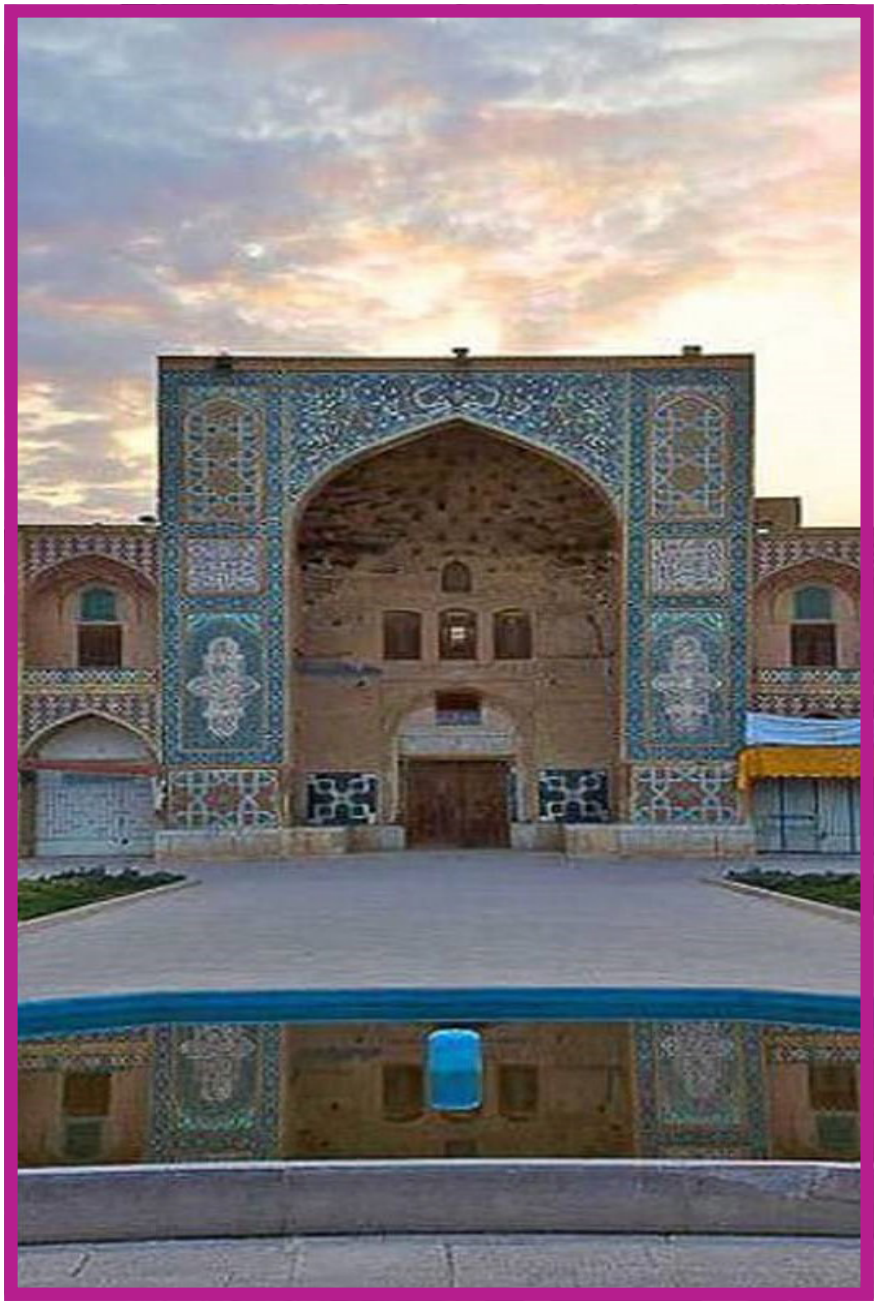
بازار کار: بازار کار جوانان از عوامل مهم تأخیر در استقلال‌یافتگی به‌شمار می‌رود. براساس داده‌های مرکز آمار، میزان مشارکت اقتصادی جوانان پایین ارزیابی می‌شود و در سنین بالا پایداری شغلی می‌یابند. نرخ بیکاری بالا و دوره بیکاری طولانی‌مدت جوانان موجب شده تا موضوع کسب درآمد آنها، با وضعیت مطلوب فاصله داشته باشد.

نظام نگرشی فرد: به‌سبب رشد فردگرایی، بخشی (حدود ۲۱ درصد) از گروه جوانان به‌جای برخی از نشانگرهای استقلال‌یافتگی که عمدتاً معطوف به نقش‌های اجتماعی و خانوادگی هستند، مصادیق فردگرایانه را به‌عنوان نشانگر استقلال‌یافتگی معرفی می‌کند. پررنگ شدن مؤلفه‌های فردگرایانه در استقلال‌خواهی به‌معنای کاهش تمایل این دسته از جوانان به پذیرفتن نقش‌های مختلف خانوادگی و اجتماعی است.

بسته تقنینی مسئولیت عمومی میراث فرهنگی و میراث طبیعی

۲۰۲۰۱
۱۴۰۳/۱۰/۰۹
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20301



بیان/شرح مسئله

حاکمیتی بودن حفاظت از میراث‌فرهنگی هرچند عملاً تولید ظرفیت برای این حوزه بوده، خواه‌ناخواه موانعی در برابر مشارکت و همیاری و همکاری مردم در امر حفاظت از میراث‌فرهنگی شده است.

یکی از دلایل مهم عدم مشارکت مردم در این زمینه، فقدان انگیزه و یا اساساً عدم درک اهمیت (احساس تعلق) میراث‌فرهنگی برای خود مردم و جامعه است. مدیریت صددرصدی حفاظت از میراث‌فرهنگی توسط دولت، این تصور و نگرش را در عموم مردم ایجاد کرده که میراث‌فرهنگی نیز همانند سایر منابع عمومی، یک ثروت دولتی و در حیطه اختیار دولت است و دولت منافعی نسبت به آن دارد، پس خود هم موظف است که آن را حفظ کند. بر این اساس، اگر نه برای همه مردم، دست‌کم برای طیف وسیعی از آنها، هنوز واضح نیست که حاکمیتی بودن میراث‌فرهنگی، اساساً به‌دلیل حفاظت از آن به نمایندگی از مردم و به نفع عموم آنهاست. نگرش یاد شده، نوعی تقابل نامحسوس مردم با دولت و برعکس ایجاد کرده و روح همیاری عمومی در زمینه حفاظت از میراث‌فرهنگی را تضعیف می‌کند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در غیاب آگاهی‌های عمومی درخصوص ارزش‌های میراث‌فرهنگی مربوط به پیوند مردم با ریشه‌های هویت و عبرت و ... یکی از شیوه‌های ایجاد علاقه به میراث‌فرهنگی، ایجاد منافع فرهنگی و یا حتی اقتصادی برای مردم از قِبَل میراث‌فرهنگی است که به‌تبع آن، مشارکت مردم در امر حفاظت را نیز در پی خواهد داشت. بدین ترتیب علاوه‌بر رویکرد سنتی حفظ میراث‌فرهنگی، یعنی نقش آن در تحکیم هویت و علایق ملی و هم‌بستگی اجتماعی، می‌توان کاربردهای اقتصادی آن را نیز به‌عنوان نیروی محرکه حفظ و حمایت از میراث‌فرهنگی، احیا کرده و در سطح جامعه گسترش داد.

با وجود این، برای ایجاد حس علاقه برای مشارکت عمومی در زمینه حفاظت از میراث‌فرهنگی لازم است، ابتدا حقوق و مسئولیت مردم در یک قانون جدید، به رسمیت شناخته شده و الزامات و شیوه‌های همکاری و مشارکت دولت و مردم در زمینه حفاظت از میراث‌فرهنگی تبیین شود. یعنی مردم هم‌زمان، محق و مسئول شناخته شوند.

ازآنجاکه همه موارد و دیدگاه‌های فوق‌الذکر درخصوص میراث‌طبیعی نیز مصداق دارد، لذا پیش‌بینی حقوق و مسئولیت عمومی در این زمینه نیز ضرورت دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس رویکرد و یافته‌های کلیدی فوق‌الذکر، پیشنهاد این گزارش آن است که قانون مسئولیت عمومی نسبت به میراث‌فرهنگی و میراث‌طبیعی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

در این قانون لازم است ابتدا حق و به‌تبع آن، مسئولیت عموم مردم نسبت به مشارکت و همیاری در حفاظت از میراث‌فرهنگی، رسماً تأیید شده و وظایف و اختیارات مردم رای محقق کردن این حق و مسئولیت در قالب مواد جداگانه مشخص شود.

طبیعتاً دولت و نهاد اجرایی آن یعنی وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی نیز وظایفی برای عملیاتی کردن حقوق و مسئولیت‌های مردم به‌عهده دارند. لذا در قانون مورد نظر باید وظایف وزارت مذکور و سایر نهادهای دولتی مرتبط با امر مردمی‌سازی میراث‌فرهنگی و میراث‌طبیعی مشخص شود.

بررسی چالش‌های فروشگاه‌های انحصاری صنایع دستی

۲۰۲۵/۱۰/۱۰ ۱۴۰۳/۱۰/۱۰
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20303

بیان/شرح مسئله

فروشگاه‌های صنایع دستی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مبادی فروش محصولات صنایع دستی، نقش مؤثری را در زنجیره ارزش این محصولات ایفا می‌کنند. فعالیت این فروشگاه‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که منجر به افزایش فروش محصولات صنایع دستی و رونق بازار این محصولات شود. ازاین‌رو لازم است تا ضمن احصای چالش‌های پیش روی فعالیت مؤثر فروشگاه‌های صنایع دستی، راهکارهای مناسب مورد بررسی قرار گرفته و اقدامات لازم صورت گیرد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

- در سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۰، هیچ مجوزی برای فعالیت فروشگاه‌های انحصاری صنایع دستی توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صادر نشده است. صدور انحصاری مجوز توسط اتحادیه‌ها و اتکای کسب‌وکارهای فوق به این مجوز و فراگیری ویروس کرونا طی سال‌های مذکور از مهم‌ترین علل فقدان صدور مجوز فعالیت فروشگاه‌های انحصاری صنایع دستی توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۰ بوده است.
- در مجموع ۴۱۰ فروشگاه صنایع دستی دارای مجوز از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ۷۳ شهر در کشور، مشغول فعالیت هستند. می‌توان گفت تنها در ۵ درصد شهرهای کشور دسترسی به فروشگاه‌های صنایع دستی برای خرید محصولات امکان دارد و در ۹۵ درصد شهرهای کشور، دسترسی برای مراجعه حضوری وجود ندارد. نبود دسترسی به فروشگاه‌های صنایع دستی، از مهم‌ترین علل رکود این بازار است.
- ۲۲/۵ درصد استان‌های کشور شامل استان‌های خوزستان، کردستان، اردبیل، سیستان و بلوچستان، چهارمحال و بختیاری، خراسان شمالی و خراسان جنوبی، فاقد فروشگاه صنایع دستی دارای مجوزند که از میان این هفت استان، تنها چهارمحال و بختیاری استان مرزی محسوب نمی‌شود و هر ۶ استان دیگر، از استان‌های دارای مرز خارجی به شمار می‌آیند. این موضوع به معنای آن است که از ۹ استان دارای مرزی زمینی، تنها سه استان دارای فروشگاه صنایع دستی می‌باشند. لذا به‌نظر می‌رسد، ظرفیت مرزهای زمینی کشور برای فروش محصولات صنایع دستی، مورد استفاده قرار نگرفته است.
- در حال حاضر، غالب محصولات موجود در فروشگاه‌های صنایع دستی به همین شیوه توسط واسطه‌گران تأمین می‌شود. بنابراین تأمین‌کنندگان فروشگاه‌های صنایع دستی نقش مؤثری در بازار محصولات صنایع دستی خواهند داشت. بررسی‌ها نشان می‌دهد در بازار فروشگاه‌های صنایع دستی، این تأمین‌کنندگان هستند که تعیین می‌کنند، چه محصولاتی، در چه سطحی از کیفیت، به چه میزانی و در کجا عرضه شود.
- کل مساحت بازار فروشگاه‌های انحصاری صنایع دستی فرودگاه‌های کشور (به جز از فرودگاه امام خمینی(ره))، ۳۰۴ متر مربع یعنی حدود ۰/۸۸درصد از مساحت بازار خرده‌فروشی فرودگاه دبی (میزان کل مساحت بازار خرده‌فروشی فرودگاه دبی

حدود ۶۴ هزار متر مربع است که بیش از ۸۰ درصد آن صنایع دستی چرم و زیورآلات است) می‌باشد؛ که نشان‌دهنده بازار کم‌رونق

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای توزیع مناسب فروشگاه‌های انحصاری صنایع‌دستی فعال در مناطق مختلف کشور و فعالیت مؤثر این فروشگاه‌ها، لازم است وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی با همکاری سایر دستگاه‌های مربوطه مشوق‌هایی را برای مشارکت بخش خصوصی در راه‌اندازی فروشگاه‌های صنایع دستی در مناطقی که دارای صنایع‌دستی ثبت جهانی شده هستند، در نظر بگیرد.

- در راستای استفاده از ظرفیت تولید و فروش محصولاتی که قابلیت به‌کارگیری محصولات صنایع‌دستی در آنها وجود دارد، پیشنهاد می‌شود وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی با استفاده از ظرفیت بند«ح» ماده (۴) قانون حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶، با هریک از اتحادیه‌هایی که دارای ظرفیت تبدیل شدن به مشتریان تجاری محصولات صنایع‌دستی هستند، اقدام به تأسیس شرکت‌های نمایشگاهی تخصصی مشترک میان اتحادیه مذکور و فروشگاه‌های انحصاری صنایع‌دستی کند. کیفیت حضور شرکت‌های مذکور در نمایشگاه‌های تخصصی آن محصولات باید به‌گونه‌ای باشد که محصولاتی را در نمایشگاه عرضه‌کنند که در آنها صنایع دستی به کار رفته باشد.
- در راستای حل چالش هزینه بالای تأمین مکان مناسب برای کسب‌وکار فروشگاه‌های صنایع دستی، پیشنهاد می‌شود، ماده (۷) قانون حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶، به‌شرح ذیل اصلاح شود:

ماده (۷)- بانک مرکزی مکلف است از طریق بانک‌های عامل، بخشی از تسهیلات مسکن بانک‌ها را با هماهنگی سازمان میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری و وزارت صنعت، معدن و تجارت به امر تأمین مسکن هنرمندان و تولیدکنندگان صنایع دستی و فرش دستباف و مکان کسب‌وکار فروشگاه‌های انحصاری صنایع دستی اختصاص دهد.

- به‌رغم صراحت بند «پ» ماده (۳) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶ مبنی‌بر مرجعیت وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی در صدور مجوز فعالیت فروشگاه‌های انحصاری صنایع دستی، در حال حاضر تعداد قابل‌توجهی از فروشگاه‌های مذکور، بدون اخذ مجوز از این وزارتخانه و تحت نظر اتحادیه‌های صنایع‌دستی مشغول فعالیت می‌باشند و هیچ‌گونه نظارت مؤثری بر آنان ازسوی وزارت میراث‌فرهنگی،گردشگری و صنایع دستی صورت نمی‌گیرد. ازاین‌رو لازم است تا با اتصال فرایند صدور مجوزدهی فروشگاه‌های انحصاری صنایع‌دستی به درگاه ملی مجوزها، از ادامه صدور مجوز به شیوه فعلی جلوگیری شود و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی ضمن نظارت پیشینی بر این فرایند، متولی اصلی صدور مجوز فروشگاه‌های صنایع دستی قرار گیرد.
- با توجه به اینکه بخش قابل‌توجهی از مشتریان فروشگاه‌های انحصاری صنایع‌دستی، مشتریان و گردشگران ورودی هستند، باید اقدامات لازم برای رونق فروش محصولات صنایع دستی به گردشگران ورودی از طریق این فروشگاه‌ها انجام شود.
- با توجه به اینکه یکی از چالش‌های رونق فعالیت فروشگاه‌های صنایع‌دستی محل نامناسب کسب‌وکار آنهاست، لازم است تا شرایط حضور این فروشگاه‌ها در مناطق دارای ظرفیت فروش بیشتر محصولات صنایع دستی تسهیل شود.

فروشگاه‌های صنایع دستی در محوطه‌های فرودگاهی کشور است. همچنین حدود ۴۸ درصد از فرودگاه‌های دارای پرواز خارجی و ۲۵ درصد از فرودگاه‌های دارای پرواز داخلی طی یک سال اخیر، دارای فروشگاه صنایع دستی هستند.



اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»

۲۰۲۵/۱۰/۱۰ ۱۴۰۳/۱۰/۱۰
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20305

مسئله اصلی

طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در راستای پالایش و نامعتبر دانستن قوانین حوزه‌های فوق است. این اقدام موجب ساماندهی قوانین مربوط به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی خواهد شد و در راستای بند دهم از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع تنقیح و تعیین شناسه قوانین است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مصوبه ارسال شده صحن مجلس شورای اسلامی درخصوص طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی شامل دو تغییر اساسی به‌شرح ذیل است که صحیح می‌باشد:

- افزودن سه ردیف درخصوص احکام نامعتبر برنامه ششم توسعه و قوانین بودجه ۱۴۰۰ و ۱۴۰۲ که تا زمان نگارش طرح مصوب نشده بود.
- اصلاح ردیف ۲۴ با هدف حفظ پیشینه تقنینی تشکیل وزارت آموزش و پرورش.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

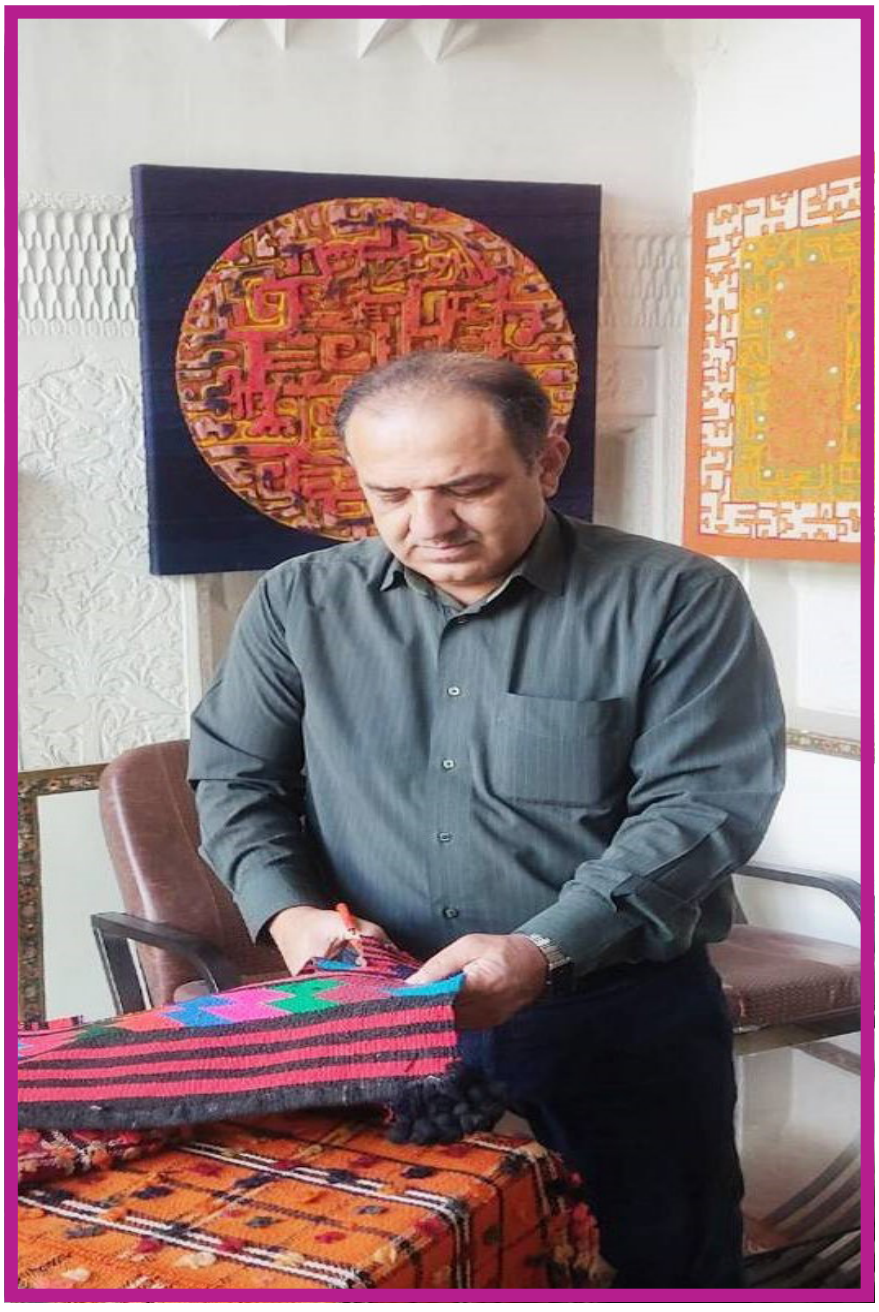
جدول پیوست مصوبه کمیسیون فرهنگی درخصوص طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با ۱۱۰ ردیف مورد تأیید است.

گزارش نظارتی بر ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی(مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶) با موضوع بیمه هنرمندان صنایع دستی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20310

۱۴۰۳/۱۰/۱۱ ۲۰۲۴

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



بیان/شرح مسئله

در قانون بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸، هیچ‌گونه منابع پایداری به‌منظور تأمین اعتبار لازم برای بیمه هنرمندان و شاغلان صنایع دستی تعیین نشده است. تنها اشاره این قانون به شیوه تأمین اعتبارات لازم برای حق بیمه سهم دولت، ماده (۳) آن می‌باشد که هزینه اجرای قانون مذکور در سال ۱۳۸۸، از محل اعتبار برنامه ۳۰۴۴۱ مذکور در بند «۳۴» ماده‌واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ تعیین شده است. نکته حائز اهمیت این است که در ماده مذکور، اجرای این قانون در سال‌های پس از ۱۳۸۸، منوط به تأمین اعتبار شده است. لذا بیمه به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین مسائل حمایتی حوزه هنرمندان، صنعت‌گران و فعالین صنایع دستی کشور، به‌دلیل عدم تأمین اعتبارات لازم دارای عملکرد لازم نمی‌باشد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مطابق استعلام از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، از میزان ۲۱۶۳۳۶ نفر مجموع بیمه‌شدگان مشمول قانون بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸، تعداد ۳۲۶۰۶ نفر در زمره هنرمندان صنایع دستی می‌باشند. این موضوع به‌معنای آن است که از میان افراد تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸، حدود ۱۵ درصد از شاغلین صنایع دستی شناسه‌دار و ۸۵ درصد از قالی‌بافان و بافندگان فرش می‌باشد. یکی از علل اصلی این موضوع این است که قالی‌بافان و بافندگان فرش، از سال ۱۳۷۶ تحت پوشش بیمه قرار گرفته‌اند. این درحالی است که شاغلین صنایع دستی از سال ۱۳۸۸ دارای بیمه شده‌اند.

تعداد افراد معرفی شده ازسوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سالیانه رو به کاهش بوده است. تنها در سال ۱۴۰۰ میزان افراد معرفی شده ازسوی این وزارت و تعداد افراد بیمه شده توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی حدود دو برابر شده که پس از ۱۴۰۰، در سال ۱۴۰۱ نیز این میزان حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است. مطابق اظهارات مسئولین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، در سال ۱۴۰۲ حدود ۸۰۰ نفر بیمه شده‌اند که این میزان کمتر از نصف افراد بیمه شده در سال ۱۴۰۱ است.

از مجموع میزان کاهش شاغلین و هنرمندان صنایع دستی تحت پوشش بیمه توسط وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی در طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ حدود ۱۰,۶ برابر میزان افرادی است که در طی سال‌های مذکور تحت پوشش بیمه‌ای قرار گرفته‌اند.

این موضوع به‌معنای آن است که سالیانه، بسیار بیشتر از آنکه اشخاصی تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلین صنایع دستی شناسه‌دار مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸ قرار بگیرند، از میزان شاغلین و هنرمندان تحت پوشش بیمه کم می‌شود. علت این موضوع عدم تکافوی میزان بودجه در اختیار دولت برای تأمین بیمه هنرمندان و شاغلین صنایع دستی است.

مجموع میزان پرداختی بیمه سهم دولت طی یک سال از میزان ۱,۲۴۴ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ به ۳۸۳۲ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲ رسیده است. به‌عبارت دیگر طی پنج سال، بیش از سه برابر شده و این درحالی است که تعداد افراد تحت پوشش بیمه سالیانه به‌طور میانگین ۸ درصد کاهش داشته است. مجموع میزان پرداختی دولت به سازمان تأمین اجتماعی برای هر نفر، در سال ۱۴۰۳ حدود ۵,۵ برابر سال ۱۳۹۸ می‌باشد. در واقع طی ۶ سال، میزان پرداختی دولت برای پوشش بیمه هر نفر از شاغلین و هنرمندان صنایع دستی، بیش از پنج برابر شده است .

مطابق استعلام از وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی به سازمان برنامه و بودجه کشور، طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ بیمه ۱۸۶۸۰۵ نفر قطع شده که علت قطع بیمه ۴۵ هزار نفر از آنان عدم پرداخت حق بیمه ظرف مهلت قانونی بوده است. نکته حائز اهمیت آن است که در این نامه صراحتاً ذکر شده که علت عدم پرداخت حق بیمه توسط این افراد، نه عدم اشتغال در حرفه مربوطه، بلکه وقفه ایجاد شده در پرداخت حق بیمه توسط آنان عمدتاً به سبب قرار داشتن در گروه اقشار کم‌برخوردار جامعه و عدم استطاعت مالی آنان است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای حل چالش فقدان منابع پایدار جهت تأمین اعتبارات لازم برای اجرای قانون بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش، شاغلان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار کددار مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸ پیشنهاد می‌شود ماده (۳) این قانون با در نظر گرفتن مالیات دریافتی از فروشگاه‌های صنایع دستی به‌عنوان محل تأمین اعتبارات لازم اصلاح شود.

در راستای اصلاح یکسان بودن نرخ بیمه سهم دولت و افراد بیمه شده، پیشنهاد می‌شود ماده (۱) قانون بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش، شاغلان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار کددار مصوب ۱۳۸۸/۰۹/۲۲ به این شرح اصلاح شود که تا مدت پنج سال از زمان انعقاد قرارداد بیمه، بیست درصد (۲۰٪) سهم دولت و هفت درصد (۷٪) سهم بیمه شده باشد و پس از آن، بیست‌وهفت درصد (۲۷ ٪) سهم بیمه، تماماً به عهده بیمه شده قرار گیرد. همچنین افراد تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره)، افراد ذیل دهک‌های درآمدی اول تا سوم، زنان سرپرست خانوار و افراد حائز رتبه و موفقیت در رویدادها و جشنواره‌های معتبر ملی و بین‌المللی حوزه صنایع دستی از معافیت بیمه‌ای صد درصدی برخوردار شوند و افراد ذیل دهک‌های درآمدی هشتم تا دهم، بیست‌وهفت درصد (۲۷٪) سهم بیمه را تماماً پرداخت کرده و معافیت بیمه‌ای این قانون شامل حال این افراد نشود.

بررسی و آسیب‌شناسی وضعیت پذیرش دانشجو در دوره‌های تخصصی و فوق‌تخصصی(ضرورت توجه به اصل سی‌ام قانون اساسی)

۲۰۲۴/۱۸
۱۴۰۳/۱۰/۱۲
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20318

بیان/شرح مسئله

اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دولت را مکلف به تربیت نیروی انسانی متخصص کرده به‌طوری‌که کشور از منظر نیروی انسانی متخصص در جهت تأمین نیازهای خود، به خودکفایی برسد. به‌هرحال، بخش مهمی از نیروی انسانی متخصص، کادر درمان و پزشکان متخصص هستند که طبیعتاً تأمین این دسته از متخصصان از وظایف نظام آموزش عالی در بخش پزشکی است. بر همین اساس وزارت بهداشت نیز طبق وظیفه قانونی (موضوع جزء «۴» ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷)[1] هرساله براساس نیازسنجی، ظرفیت‌های پذیرش را در دفترچه‌های آزمون دستیاران اعلام می‌کند. اما بررسی‌های اولیه نشان از کاهش تمایل پزشکان به ادامه تحصیل در دوره دستیاری به‌خصوص در تخصص‌هایی مانند طب اورژانس، تخصص کودکان، بیهوشی و... بوده که این موضوع به یکی از موضوعات اولویت‌دار کشور نزد سیاستگذاران تبدیل شده است. به‌طوری‌که مجلس شورای اسلامی در «قانون اصلاح قانون برقراری عدالت آموزشی در پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و تخصصی» مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۹ میزان تعهدات پزشکان مشمول این قانون را کاهش داده و احکامی را برای ایجاد انگیزه و تشویق پزشکان برای خدمت در مناطقی که کمبود نیروی انسانی متخصص دارند، گنجانده است. با توجه به آنچه گذشت، این گزارش تلاش کرده است به‌طور خلاصه وضع موجود کشور از منظر تمایل پزشکان به ادامه تحصیل در دوره‌های تخصصی و فوق‌تخصصی دانشگاه‌های داخل را بررسی نماید و ضمن احصای مهم‌ترین مشکلات دستیاران تخصصی و فوق‌تخصص پزشکی پیشنهادهایی را در این خصوص ارائه کند.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

۱. بررسی ۵ دوره اخیر آزمون پذیرش دستیاری تخصصی از دوره چهل‌وششم در سال ۱۳۹۷ تا دوره پنجاهم در سال ۱۴۰۲ در ۲۷ رشته و ۴ دوره آزمون دستیاری فوق‌تخصصی از دوره سی‌وهفتم تا چهلم در ۲۳ رشته نشان می‌دهد:

۱-۱. ظرفیت‌های خالی‌مانده و کاهش تمایل به تحصیل در پنج تخصص طب اورژانس، پزشکی قانونی، بیماری‌های عفونی و گرمسیری، بیهوشی و کودکان با ظرفیت‌های خالی‌مانده به‌ترتیب ۹۱ درصد، ۸۰ درصد، ۷۰ درصد، ۶۸ درصد و ۴۰ درصد در آزمون پذیرش تخصصی دوره پنجاهم از سایر تخصص‌ها بیشتر بوده و در شرایط بحرانی است.

۱-۲. پرمتقاضی‌ترین رشته‌های تخصصی به‌ترتیب شامل رادیولوژی، بیماری‌های قلب و عروق، ارتوپدی، چشم، گوش، حلق و بینی و جراحی سر و گردن است.

۱-۳. اغلب رشته‌های فوق‌تخصصی در هر چهار دوره مورد بررسی، کم‌متقاضی یا

۱. «۴»- تعیین رشته‌ها و مقاطع تحقیقی مورد نیاز کشور و اجرای برنامه‌های تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی در جهت نیل به خودکفایی.

بی‌متقاضی بوده‌اند و اغلب بین ۳۵ تا ۱۰۰ درصد ظرفیت‌های آنها خالی مانده است.

۴-۱. در دوره چهلم آزمون پذیرش دستیاری فوق‌تخصصی، ۱۰۰ درصد ظرفیت سه رشته جراحی کودکان، جراحی عروق و کلیه کودکان خالی مانده است.

۲. برطبق این گزارش مهم‌ترین دلایل کاهش تمایل و انگیزه تحصیل در دوره‌های دستیاری تخصصی وفوق‌تخصصی متناسب با چهار مرحله نیازسنجی، تامین منابع و تربیت نیروی انسانی و به‌کارگیری آنها شامل موارد ذیل است:

- نارضایتی دستیاران شامل مشکلات اقتصادی در دوره دستیاری (مرحله تأمین منابع)،
- تبعیض و شکاف درآمدی بین تخصص‌های مختلف (مرحله به‌کارگیری نیروهای آموزش‌دیده)،
- مهاجرت نخبگان (مرحله به‌کارگیری نیروی‌های آموزش دیده)،
- تعهدات سنگین و طرح‌های خدمت(مرحله به‌کارگیری نیروی‌های آموزش دیده)،
- فشار کاری و مسئولیت‌های حرفه‌ای و عدم شفافیت ساعات کاری(مرحله آموزش و تربیت نیروی انسانی)،
- کاهش بازدهی آموزش به‌دلیل اشتغال بیش از حد به امور بالینی(مرحله آموزش و تربیت نیروی انسانی)،
- فرسودگی تحصیلی و کاری به‌دلیل سنگینی وظایف بالینی(مرحله آموزش و تربیت نیروی انسانی).

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- **تفکیک رشته‌های دوره تخصصی و فوق‌تخصصی برحسب تقاضا (کم‌متقاضی و پرمتقاضی) ازسوی وزارت بهداشت و بازتوزیع منابع و حمایت‌ها در جهت توسعه متوازن هر دو گروه در راستای تأمین نیازهای کشور تا ایجاد شرایط تعادل در آموزش تخصص‌های مختلف؛** در این راهکار برای افزایش پذیرش در تخصص‌های مورد نیاز (منظور تخصص‌هایی که در آنها کشور دچار کمبود بیشتری است) ولی کم‌متقاضی مانند طب اورژانس و اطفال از بورسیه تحصیلی، پیشنهاد می‌شود ضمن تعهد استخدام توسط بخش دولتی، ضریب حقوق بالاتری نیز پرداخت شود.
- **توسعه بورسیه دستیاران تخصصی و فوق‌تخصصی برای مناطق مورد نیاز با تأکید بر رشته‌های کم‌متقاضی توسط دانشگاه‌ها؛** در این راهکار به دانشگاه‌های استان اختیار داده می‌شود تا براساس نیاز منطقه آمایشی خود در رشته‌های کم‌متقاضی داوطلبان را در مقاطع تخصصی و فوق‌تخصصی بورسیه کنند. منابعی که صرف تربیت نیروی انسانی متخصص می‌شود در کنار ایجاد انگیزه برای ورود به دوره دستیاری، متمرکز بر نیازهای استان خواهد بود. لازم به ذکر است این سهمیه مازاد بر سهمیه آزاد خواهد بود.
- **فراهم‌سازی امکان نظارت دستگاه‌های نظارتی ازجمله مجلس شورای اسلامی بر وضعیت آموزشی و رفاهی دستیاران در دانشگاه‌های مختلف؛** این راهکار با هدف جلوگیری از تضییع حقوق دستیاران، اطمینان از کیفیت آموزش دستیاران، ورود و خروج دستیاران و اساتید و میزان حضور آنها در بیمارستان، تعداد ویزیت‌های انجام شده و... پایش و رصد می‌شود. اقدام عملیاتی آن می‌تواند از طریق ارائه گزارش وضعیت دستیاران هر ۶ ماه یک‌بار به مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد.
- **پذیرش دستیاران فوق‌تخصصی رشته‌های کم‌متقاضی از دوره تخصصی یا به‌بیان دیگر توسعه دوره‌های پیوسته فوق‌تخصصی؛** در این روش دستیاران، دوره تخصصی و فوق‌تخصصی را هم‌زمان طی می‌کنند و فقط با یک آزمون وارد این دوره می‌شوند. مانند ایجاد دوره پنج‌ساله فوق‌تخصصی جراحی قلب با مصوبه شورای آموزش پزشکی و تخصصی که طبق این مصوبه رشته جراحی قلب به‌صورت یک دوره پنج‌ساله ارائه می‌شود و دو سال ابتدایی آن به جراحی عمومی و سه سال بعدی به جراحی قلب اختصاص دارد.
- **در نظر گرفتن دوره دستیاری به‌عنوان شغل؛** در این راهکار مانند دوره تربیت دبیر و معلم در دانشگاه فرهنگیان دوره دستیاری شغل محسوب می‌شود و برای آن بیمه، حقوق و دستمزد و سابقه کاری لحاظ خواهد شد.
- با هدف نیازسنجی دقیق و جلوگیری از بیش برآوردی یا کم‌برآوری میزان نیروی انسانی در این بخش، پیشنهاد می‌شود **فرایند نیازسنجی با مشارکت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان اداری و استخدامی کشور و مرکز آمار ایران،** صورت گیرد.

بررسی چالش «ضعف کیفیت خدمات» مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی و ارائه راهکارهای سیاستی

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۱۴۰۳/۱۰/۱۴
۲۰۲۴۹

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20329

بیان/شرح مسئله

مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی با هدف کاهش حوادث جاده‌ای و ایجاد محلی برای استراحت ایجاد شده‌اند.

به‌نحوی‌که احداث این مجتمع‌ها مورد توجه تمامی کشورهای دنیا، خصوصاً مقاصد گردشگرپذیر قرار گرفته و ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. گفتنی است، یکی از راه‌های دسترس‌پذیری و ارزان‌سازی گردشگری داخلی، با توجه به تمایل اکثر مردم کشور به استفاده از وسایل حمل‌ونقل شخصی، کیفیت‌بخشی به مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور است. بررسی مجتمع‌های سطح کشور حاکی از ضعف کیفیت خدمات مجتمع‌هاست. ازاین‌رو، احصای مسائل ریشه‌ای چالش مذکور و ارائه راه‌حل‌های متناسب، لازم به‌نظر می‌رسد. درنتیجه، لازم است تا سامان‌دهی مجتمع‌ها، به‌منظور رشد صنعت گردشگری کشور، افزایش ایمنی سفرهای داخلی و مواردی همچون ایجاد اشتغال در دستور کار نهادهای متولی قرار گرفته و اقدامات تقنینی، نظارتی و اجرایی صورت گیرد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

تحلیل مستندات، نظرات کارشناسی و مصاحبه با فعالان این حوزه، نشان از وجود مسائلی است که امر خدمت‌رسانی به مسافران، گردشگران و رانندگان را با اختلال مواجه کرده است. در همین راستا مسائل اساسی مجتمع‌های خدماتی -رفاهی بین‌راهی کشور عبارتند از:

- تزاحم قوانین بالادستی و خوانش متفاوت از آنها توسط دستگاه‌های اجرایی همکار،
- تعارضات بین‌دستگاهی (مشکلات بین‌بخشی) به‌واسطه تکالیف متفاوت دستگاه‌های اجرایی نسبت به حوزه‌های فعالیتی مجتمع‌های خدماتی-رفاهی،
- عدم وجود حمایت کافی از فعالیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی،
- تأخیر در تغییر کاربری زمین‌های جاده‌ها برای احداث مجتمع‌ها،
- وجود دو تشکلِ مستقل با اقدامات موازی که عبارتند از: انجمن حرفه‌ای جامعه کشوری مجتمع‌های گردشگری و خدمات رفاهی بین‌راهی ذیل وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی و کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که با وزارت راه و شهرسازی همکاری می‌کند.
- عدم نظارت و سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی ازسوی دستگاه‌های متولی و نظارتی،
- به‌کارگیری فاصله ثابت میان مجتمع‌ها و تأثیر منفی این موضوع روی کیفیت خدمات مجتمع‌ها به‌دلیل عدم توجه به اصل رقابت‌پذیری،
- عدم اتصال و دسترسی برخی از دستگاه‌های متولی این حوزه به درگاه ملی مجوزهای کشور،
- عدم تعریف محدوده زمانی استاندارد برای نظارت بر صدور مجوزها، تأیید استعلام‌ها، تأخیر در احداث مجتمع‌ها و جذب سرمایه برای نقاط مشخص‌شده،
- زمینه رانت و فساد به‌دلیل فقدان معیارهای نظارتی دقیق.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای حل مسائل فوق، برخی از پیشنهادهای تقنینی، نظارتی و اجرایی گزارش ارائه می‌شود:

■ **پیشنهادهای تقنینی**

بررسی‌های نشان داد که تدوین و تصویب قانون جامع مجتمع‌های خدماتی - رفاهی کشور با تأکید بر نگاشت نهادی، نظارت‌پذیری و سنجش‌پذیر کردن عملکرد دستگاه‌ها و فعالان این حوزه لازم به‌نظر می‌رسد. برای مثال، موارد ذیل برای تهیه پیش‌نویس این قانون پیشنهاد می‌شود:

◄ به‌منظور برطرف شدن مسئله تزاحم قوانین بالادستی، پیشنهاد می‌شود تا در تدوین و تصویب قانون جامع، رفع خوانش متفاوت از قوانین و مقررات توسط دستگاه‌های متولی، با رویکرد تخصصی و فرابخشی در دستور کار قرار گیرد.

◄ در راستای حل مسئله تعارضات بین‌دستگاهی، خصوصاً تعارضات میان وزارت راه و شهرسازی و وزارت میراث‌فرهنگی و گردشگری، پیشنهاد می‌شود حکمی با هدف نگاشت نهادی هریک از دستگاه‌های مربوطه با رویکرد تخصصی و فنی، در نظر گرفته شود. لازم است تا وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان دستگاه متولی این حوزه معرفی شود. همچنین در این حکم توجه به نظارت هریک از دستگاه‌ها بر خدمات تخصصی مرتبط با آنها نیز، نیاز به تصریح دارد.

◄ لازم است تا حکمی در قانونِ جامعِ پیشنهادیِ مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور در راستای حمایت از مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور و مبتنی‌بر ایجاد آیین‌نامه‌های اجرایی متناسب در نظر گرفته شود.

■ **پیشنهادهای نظارتی**

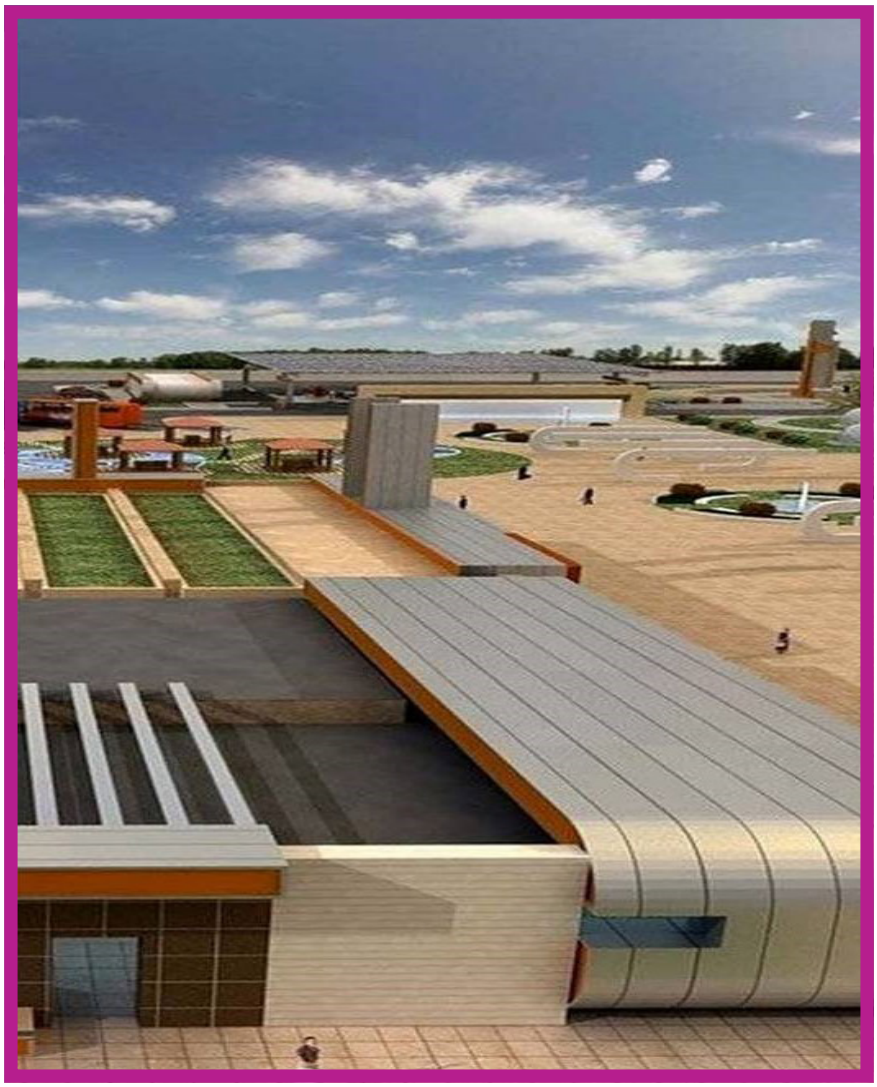
◄ در راستای برطرف کردن مسئله تأخیر در تغییر کاربری اراضی موردنیاز برای احداث مجتمع‌های خدماتی- رفاهی بین‌راهی، پیشنهاد می‌شود، مجلس شورای اسلامی بر تبصره «۱» ماده (۱) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ نظارت کند.

◄ به‌منظور رفع مسئله وجود تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی، پیشنهاد می‌شود تا دستگاه‌های نظارتی مانند مجلس شورای اسلامی و قوه‌قضائیه، با دریافت گزارش عملکرد از دستگاه‌های متولی به سامان‌دهی این قبیل تأسیسات نظارت کرده و با افراد خاطی این حوزه برخورد کنند.

■ **پیشنهادهای اجرایی**

◄ در راستای رفع مسئله عدم نظارت و سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی، به وزارت راه و شهرسازی پیشنهاد می‌شود که حتی‌الامکان استانداردسازی تأسیسات فوق را با تجمیع آنها در محدوده‌ای مشخص و ایجاد مجتمع‌های چندمنظوره در نظر گیرد.

■ درحال‌حاضر احداث مجتمع‌های خدماتی- رفاهی بین‌راهی دارای محدودیت فاصله‌گذاری (نظیر حداقل فاصله ۲۰ کیلومتر در آزادراه‌ها) جهت حفظ انحصار و کاهش خطر سرمایه‌گذاری است که این امر بر کیفیت خدمات ارائه شده در مجتمع‌ها اثر سوء دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود، تفکیک مجتمع‌های عمومی و تخصصی در دستور کار قرار گیرد. به این ترتیب که در احداث مجتمع‌های عمومی تنها فاصله الزامی ۳ کیلومتری جهت تأمین ایمنی لحاظ شده و در احداث مجتمع‌های تخصصی جهت کاهش خطر سرمایه‌گذاری، محدودیت حداقل فاصله متناسب با معیارهایی نظیر حجم ترافیکی، نیاز مسافران، ایجاد اشتغال، کاهش حوادث و امنیت جاده‌ای، جلب و جذب سرمایه و بهبود خدمات گردشگری تعیین و اعمال شود.



بررسی کلیات (بخش دوم) اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اهداف و وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی»

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20332

۲۰۲۴/۱۰/۱۷ دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

بیان/شرح مسئله

قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مصوب ۱۳۹۸، (تبصره «۲») ضمن تنفیذ قوانین پیشین مورد عمل سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، دولت را موظف کرد تا تغییرات در شرح وظایف وزارتخانه جدید را حداکثر ظرف مدت یک‌سال برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. بدین‌ترتیب لزومی به تکرار شرح وظایف قانونی پیشین سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مصرح در قوانین موجود نیست. تنها تکلیف دولت پس از تشکیل وزارت مذکور، این بوده است که با شناسایی ضرورت‌ها و اقتضائات جدید وزارت در سه حوزه میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، که قوانین موجود درخصوص آنها ساکت هستند یا نقایص و کاستی‌هایی دارند، مواد قانونی لازم برای برآورده ساختن هریک از آنها را در قالب شرح وظایف وزارت تهیه و جهت تصویب به مجلس تقدیم کند.

با وجود این، بخشی از اهداف، مأموریت‌ها و تکالیف قانونی سازمان پیشین، در قالب برخی از بندهای ۵۷گانه ذیل ماده (۴) «لایحه اهداف و وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»، خواه عیناً و خواه با برخی اضافات و تغییرات نگارشی، تکرار شده است. برای مثال، ثبت مصادیق میراث فرهنگی ملموس در فهرست آثار ملی قبلاً در چارچوب قانون راجع به حفظ آثار ملی و همچنین قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷ پیش‌بینی شده و با توجه به تنفیذ این قوانین در قالب تبصره «۲» ماده‌واحده قانون تشکیل وزارت، نیازی به تکرار این موضوع در بندهای ماده (۴) نیست.

تنها لازم بوده است تا ثبت مصادیق میراث فرهنگی ناملموس و همچنین میراث طبیعی در قالب یک‌بند پیش‌بینی شود. همچنین موضوع پژوهش‌های مردم‌شناسی، باستان‌شناسی و معرفی، قبلاً در قوانین میراث فرهنگی موجود بوده که در لایحه نیز تکرار شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

- به‌نظر می‌رسد، تکرار مواد قانونی پیشین در لایحه ضمن طولانی کردن متن پیش‌نویس، موجب شده است که برخی پیش‌بینی‌های لازم به‌عنوان تغییرات در شرح وظایف وزارتخانه، در این لایحه مغفول بماند. ازجمله مهم‌ترین ضروریات پیش‌بینی نشده در لایحه اهداف و وظایف در حوزه میراث فرهنگی، عبارتند از: لزوم تبیین نقش و مسئولیت عمومی مردم نسبت به مشارکت در امر حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی، لزوم انطباق موضوعات میراث فرهنگی با اهداف حفاظت

از محیط زیست به‌خصوص در حوزه میراث فرهنگی ناملموس و تنوع فرهنگی، حمایت قضایی و بیمه‌ای از مأمورین یگان حفاظت میراث فرهنگی و... .

دو بند از ماده (۴) لایحه اهداف و وظایف، به موضوع نفایس، ذیل اصل (۸۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختصاص داده شده است. با توجه به اینکه قبلاً هیچ قانونی درخصوص اجرای اصل (۸۳) به تصویب نرسیده، لذا پیش‌بینی دو بند مورد نظر در لایحه، در نقض صریح تبصره «۲» ماده‌واحده قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. دلیل این ادعا آن است که تبصره «۲» ماده‌واحده، صرفاً قوانین مورد عمل سازمان پیشین را تأیید کرده است. درحالی‌که در این قوانین، هیچ‌گونه پیش‌بینی و تکلیف صریحی در زمینه تعیین تکلیف موضوع نفایس ملی و نفایس منحصربه‌فرد وجود ندارد.

تبصره الحاقی آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۳و نیز بند «ز» ماده (۱۱۴) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۸۳ سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (وزارت فعلی)، مرجع تشخیص اموال و بناهای دولتی نفایس بوده، اما این تکلیف از جهاتی واجد ایراد ماهوی است. زیرا اصل (۸۳) تنها یک عبارت کلی «بناها و اموال دولتی» از نفایس ملی و منحصربه‌فرد ارائه داده و هیچ‌یک از ابعاد جامع نفایس به‌ویژه تعریف دقیق و ارتباط آن با موضوع میراث فرهنگی و سایر آثار خارج از این حوزه، نحوه و معیارهای تشخیص نفایس، اموال منقول و نحوه اجرای این اصل را مشخص نکرده است. لذا تعیین مرجع تشخیص نفایس در صلاحیت یک قانون دائمی و نه آیین‌نامه و یا قانون برنامه توسعه‌ای است.

اصل (۸۳) اگرچه به بناها و اموال دولتی اشاره کرده، اما گستره آن فراتر از حوزه عمل تنها یک دستگاه اداری و کلاً قوه مجریه است. بدین معنا که با توجه به ماهیت نهی و امری بودن این اصل، دایره شمول آن شامل قوه مقننه و قضائیه و عموم مردم ایران را دربر می‌گیرد. لذا تعیین وزارت میراث فرهنگی به‌عنوان مرجع تشخیص نفایس، دارای اشکال است. زیرا نفایس ذیل اصل (۸۳) می‌تواند شامل آثار طبیعی، هنری معاصر و سایر مصادیق ارزشمند با توجه به عرف روز جامعه باشد و لذا به حوزه وظایف تعداد دیگری از دستگاه‌های اجرایی مرتبط شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

آن دسته از بندهای ماده (۴) لایحه که قبلاً در قوانین حوزه میراث فرهنگی پیش‌بینی شده‌اند و تکرار اهداف و وظایف قانونی پیشین سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی هستند، نظیر ثبت آثار فرهنگی تاریخی منقول و غیرمنقول، پژوهش، معرفی، کاوش‌های باستان شناسی و سایر وظایف حوزه گردشگری و صنایع دستی از متن لایحه حذف شوند.

همچنین لازم است سایر تغییرات مورد نیاز وزارت که منطبق با نیاز آینده است در لایحه در نظر گرفته شود. ازجمله این تغییرات در حوزه میراث فرهنگی و میراث طبیعی می‌توان به تبیین نقش و مسئولیت عمومی مردم نسبت به مشارکت در امر حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی، لزوم انطباق موضوعات میراث فرهنگی با اهداف حفاظت از محیط زیست در حوزه میراث فرهنگی ناملموس و تنوع فرهنگی، حمایت قضایی و بیمه‌ای از مأمورین یگان حفاظت میراث فرهنگی، تعیین تکلیف مالکیت، نگهداری، حمل‌ونقل، نمایش و ورود و خروج اموال فرهنگی تاریخی منقول مجاز متعلق و در اختیار مردم، تدوین قانون جامع حمایت از میراث طبیعی ایران، تدوین قانون میراث فرهنگی ناملموس ایران، حمایت از حق نشر موزه‌ها و مجموعه‌های تاریخی در فضای مجازی، اطلس زبان‌های ایران و اطلس میراث طبیعی و لزوم همسان‌سازی نام‌های جغرافیایی ایران از حیث پیشینه فرهنگی تاریخی و... . ازجمله ضروریات حوزه گردشگری، تبیین الزامات مربوط به صنعت گردشگری در سطح فرادستگاهی با مشارکت همه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط است.

ازاین‌رو پیشنهاد می‌شود تا بندهای «۱۰ و ۴۱» ماده (۴) لایحه اهداف و وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، حذف شده و در عوض، تهیه و تقدیم پیش‌نویس قانون اجرای اصل (۸۳) قانون اساسی جهت تصویب مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان تکلیف وزارت در لایحه جایگزین دو بند موصوف شود.

مطالعه و بررسی عوامل مهم تأخیر در استقلال‌یافتگی جوانان: معضل بیکاری

۲۰۲۴
۱۴۰۲/۱۰/۱۸
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20339

بیان/شرح مسئله

معضل بیکاری جوانان، یکی از عوامل تأخیر در یافتن شغل و کسب درآمد اقتصادی پایدار به‌شمار می‌رود. این مسئله موجب به تعویق افتادن استقلال‌یافتگی جوانان و به‌تبع آن باز ماندن کشور از رشد و پیشرفت همه‌جانبه شده است. بررسی داده‌های مرکز آمار در دهه ۹۰ نشان می‌دهد نرخ بیکاری جوانان ایرانی در مقایسه با جوانان دیگر کشورها بالاست، در بازه سنی ۲۳ تا ۲۷ سالگی بیش از دیگر سنین به دنبال کار می‌گردند و دوره زمانی طولانی ۱۹,۴ ماهه را برای یافتن شغل طی می‌کنند. در گزارش حاضر پس از مطالعه ابعاد بیکاری و ویژگی‌های جوانان جویای کار، عوامل مهم بروز مسئله معرفی شده و در پایان به‌منظور بهبود وضعیت بیکاری آنها معطوف به وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری پیشنهادهای سیاستی ارائه شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در موضوع استخدام، ارائه مدرک دانشگاهی به جای مهارت‌مندی شغلی مورد توجه قرار گرفته است: بند «و» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری بر ضرورت داشتن مدرک دانشگاهی در استخدام‌های دولتی تأکید می‌کند. این بند قانونی، یکی از عوامل افزایش تقاضای جوانان برای ادامه تحصیل در آموزش عالی با هدف اشتغال دولتی شده است، اما درحال‌حاضر بخش قابل‌توجهی از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی فاقد شغل هستند. منوط کردن اشتغال به داشتن مدرک دانشگاهی باعث شده تا فرد تصور کند، با مدرک تحصیلی امکان دستیابی به اشتغال با درآمد، پایدار و وجاهت اجتماعی بالا را خواهد داشت. حال آنکه تقاضای بازار کار به‌ویژه در بخش خصوصی مقوله مهارت شغلی بوده و حاصل آن، افزایش جوانان دارای مدرک دانشگاهی فاقد مهارت است که نمی‌توانند به‌راحتی وارد بازار کار شوند.

برنامه‌ریزی تحصیلی موجود در آموزش عالی امکان پیشبرد هم‌زمان عرصه‌های مختلف زندگی برای جوان را محدود کرده است: اشتیاق جوانان به حضور در دانشگاه، ظرفیت مهمی برای کشور محسوب می‌شود، اما چنین مقوله‌ای نباید فرد را از استقلال‌یافتگی و تأمین به‌هنگام دیگر نیازهای بنیادین او همچون اشتغال و ازدواج باز بدارد. مشاهده ساختار نظام آموزش عالی نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی‌های موجود در نسبت با دیگر ابعاد زندگی فرد صورت نگرفته است. لذا فرد به‌طور تمام‌وقت مشغول تحصیل و پیمودن فرایند آموزشی است که دانشگاه پیش‌بینی کرده است. بنابراین امکان پرداختن به دیگر ابعاد زندگی خود همچون اشتغال بپردازد.

سیاست‌های ایجاد اشتغال و ترجیحات شغلی جوانان هم‌گرایی

لازم را ندارند: بیش از ۸۶ درصد جوانان به شغل مزد و حقوق‌بگیری تمایل دارند و در طول دهه ۹۰، ترجیح افراد به این‌گونه مشاغل افزایش یافته است. این درحالی است که تعداد قابل‌توجهی از سیاست‌های ایجاد اشتغال کشور به خوداشتغالی اختصاص یافته‌اند. واگرایی سیاست‌ها و تمایلات شغلی موجب نامتعادل شدن عرضه و تقاضای نیروی کار شده است.

سهم عوامل غیرارادی در بیکاری جوانان قابل‌توجه است: تجربه تورم‌های بالا طی سالیان متوالی باعث شده تا بازار کار پیش‌بینی ناپذیر و ناپایدار شود. این وضعیت منجر به تعطیلی برخی واحدهای اقتصادی، تعدیل یا اخراج نیروی کار، ناتوانی کارفرما از پرداخت دستمزد مکفی به نیروی کار می‌شود. به این دلایل جوانان به‌رغم میل باطنی‌شان از کار بیکار می‌شوند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با هدف افزایش کارکرد محتوای دروس دانشگاهی در بهبود وضعیت اشتغال جوانان، بهینه ساختن زمان حضور دانشجویان در دانشگاه و فراهم آوردن امکان تحصیلات و اشتغال به‌صورت هم‌زمان در دوره کارشناسی، لازم است محتوای واحدهای درسی دروس عمومی، پایه، تخصصی اجباری و اختیاری مندرج در سرفصل‌های دروس رشته‌های دانشگاهی مصوب وزارت علوم و همچنین تعداد واحدهای درسی موضوع بندهای «۱۶ و ۱۷» ماده (۲) **آیین‌نامه آموزشی دوره‌های کاردانی و کارشناسی (پیوسته و ناپیوسته)** مورد بازنگری قرار گیرند.

براساس ماده (۷) **آیین‌نامه آموزشی دوره‌های کاردانی و کارشناسی (پیوسته و ناپیوسته)**، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۱۶ شورای عالی برنامه‌ریزی، دانشجو می‌تواند در دوره تابستان ۶ واحد درسی انتخاب کند. گذراندن بخشی از دروس در تابستان فشار نیم‌سال تحصیلی اشتغال فرد به تحصیل را می‌کاهد. در این‌صورت فرد تا حدودی امکان فعالیت اقتصادی هم‌زمان با تحصیلات عالیه را خواهد داشت. پیشنهاد می‌شود وزارت علوم، تحقیقات و فناوری سازوکار تنظیمی و نظارتی برای فراگیر شدن بهره‌مندی دانشجویان از ظرفیت ترم تابستان برای گذراندن ۶ واحد از دروس عمومی ایجاد کند.

به‌منظور ترغیب جامعه به فراگیری آموزش مبتنی‌بر بازار کار، کاهش تمرکز بر مدرک دانشگاهی و توجه به گواهی صلاحیت حرفه‌ای انجام کار در فرایند استخدام دولتی پیشنهاد می‌شود، ضرورت داشتن مدرک دانشگاهی موضوع بند «و» ماده (۴۲) **قانون مدیریت خدمات کشوری**، به ضرورت داشتن گواهی صلاحیت حرفه‌ای تغییر یابد. در این‌خصوص لازم است، سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های دولتی، شرح وظایف هر موقعیت شغلی مربوط به آن دستگاه را احصا و به کمک سازمان فنی و حرفه‌ای کشور گواهی صلاحیت حرفه‌ای تعریف و صادر کند.

مدارس مکلف شوند تا از مهارت‌کاران و کارآفرینان برتر محلی برای حضور در کلاس‌های عملی و مهارتی در قالب فوق برنامه درسی یا ذیل سرفصل دروس «کار و فناوری» و «کارگاه کارآفرینی و تولید»، با هدف انتقال تجربه و آموختن حرفه‌های دارای بازار کار به دانش‌آموزان متوسطه اول و دوم دعوت به عمل آورند.

سرفصل دروس دوره آموزش عمومی متناسب با تغییرات اجتماعی و نیازهای دانش‌آموز طوری مورد بازنگری قرار گیرد که موضوع مهارت شغلی دارای بازار کار دانش‌آموزان در آن گنجانده شود.

مدارس با بهره‌گیری از ظرفیت زیرساختی موجود در مدرسه یا مجموعه‌ها و مراکز آموزشی بیرون از مدرسه که مورد تأیید اداره آموزش و پرورش محل هستند، مبادرت به آموزش مهارت‌های شغلی دارای بازار کار به دانش‌آموزان کند؛ به‌گونه‌ای که افراد پس از اتمام دوره بتوانند گواهینامه مهارت سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور را اخذ کنند.

پیشنهاد می‌شود با هدف تجمیع سوابق مهارتی افراد در دوره‌های دانش‌آموزی، سربازی و دانشجویی و محسوب شدن این دوره‌ها به‌عنوان بخشی از دوره مورد نیاز برای اخذ مدرک رسمی مهارتی، سازمان آموزش و فنی حرفه‌ای کشور با همکاری وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و ستاد کل نیروهای مسلح نسبت به تدوین شیوه‌نامه و ایجاد پرونده مهارتی ذیل سامانه ملی مهارت استاندارد اقدام کند.

در راستای حل مسائل مهم بازار کار جوانان همچون ناپایداری شغلی، با توجه به تقاضای بازارکار مبتنی‌بر سند ملی آمایش سرزمین و ترجیحات شغلی جوانان، سیاست‌های بازار کار مورد بازنگری قرار گیرند.

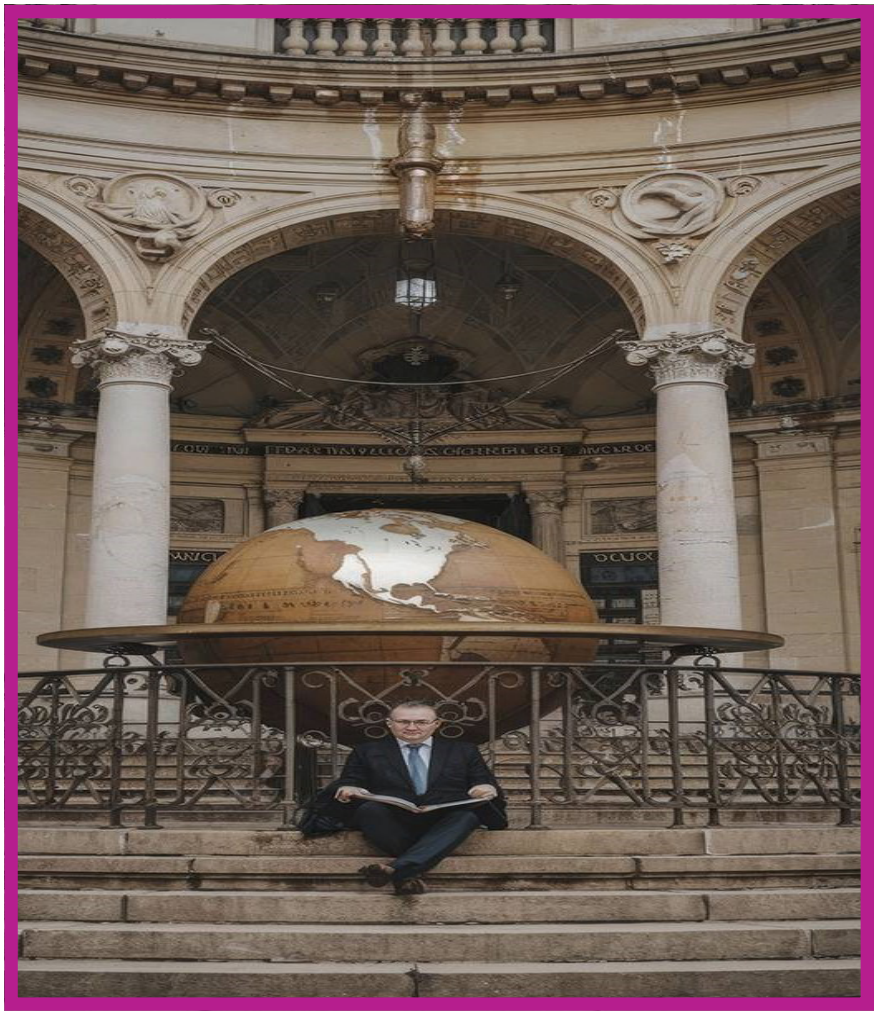
مطالعه تطبیقی دانشگاه‌های باز در کشورهای منتخب و ارائه دلالت‌های سیاستی برای ایران

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20348

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۱۴۰۲/۱۰/۲۰
۲۰۲۴۸

بیان/شرح مسئله

توسعه نظام آموزش از راه دور با وجود سابقه بیش از چهار دهه در کشور، با چالش‌های فراوانی روبه‌رو است. به‌ویژه چالش‌هایی که سیاستگذاران و مجریان امر آموزش از راه دور مسیر توسعه آموزشی، اداری و ساختاری این شیوه آموزشی به‌طور عام و دانشگاه پیام‌نور به‌عنوان یک دانشگاه باز به‌طور خاص با آن مواجه شده‌اند. دانشگاه باز، به‌عنوان نمادی از آموزش از راه دور دارای ویژگی‌هایی همچون تنوع در روش‌های مطالعه، انعطاف‌پذیری در دسترسی به منابع و شیوه‌های یاددهی- یادگیری، پشتیبانی متنوع و مداوم از فراگیران، استفاده از فناوری در آموزش، توانایی مطالعه و یادگیری در هر زمان، هر مکان و با هر سرعتی است. این دانشگاه‌ها در مقیاسی طراحی شده‌اند که دانشگاه‌های سنتی به‌دلیل محدودیت‌های بودجه‌ای و سازمانی قادر به انجام آن نیستند. بنابراین مقایسه دانشگاه پیام‌نور به‌عنوان یک دانشگاه باز با سایر دانشگاه‌های باز دنیا از طریق مطالعات تطبیقی کمک خواهد کرد تا میزان انطباق دانشگاه پیام نور با شاخص‌های دانشگاه باز واضح‌تر شده و در جهت رفع مشکلات این دانشگاه، اقدامات اصلاحی صورت گیرد. به‌صورت مشخص‌تر می‌توان مسئله اصلی پژوهش حاضر آن را این‌گونه بیان کرد. براساس مقایسه دانشگاه پیام نور با سایر دانشگاه‌های باز دنیا، دانشگاه پیام نور تا چه میزان توانسته است به‌عنوان یک دانشگاه باز عمل کند؟ و در این رابطه انحرافات دانشگاه از هدف اولیه خود را باید در چه مواردی جستجو کرد؟ و درنهایت اینکه مطالعه تطبیقی چه راهکارهایی برای اصلاح رویه موجود در توسعه کمّی و کیفی دانشگاه پیام نور در اختیار سیاستگذار قرار می‌دهد؟



نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

برخلاف خصوصیت دانشگاه باز از نظر دسترسی آسان در هر زمان و مکان و نیاز کمتر به حضور، دانشگاه پیام‌نورکشور درحال‌حاضر با ۲۷۵ شعبه داخلی، بیشترین شعبه را دارد؛ درصورتی‌که دانشگاه باز مالزی، هیچ شعبه داخلی ندارد و پس از آن دانشگاه باز انگلستان، به‌عنوان قدیمی‌ترین دانشگاه باز دنیا، فقط ۱۳ شعبه داخلی دارد.

یکی از نکات بسیار مهم در رابطه با شیوه برگزاری کلاس‌های آموزشی، دوره نیمه‌حضوری (خودخوان) در دانشگاه پیام نور است که در هیچ‌یک از دانشگاه‌های باز مرسوم نیست. این موضوع جدای از اینکه با ساختار آموزشی دانشگاه باز مغایرت دارد، موجب می‌شود که کلاس‌های آموزشی کمتر از ساعت مصوب برگزار شوند و این خود کیفیت آموزشی را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

آمارها نشان می‌دهد نسبت استاد به دانشجو در دانشگاه باز استرالیا ۹ است که بهترین وضعیت را دارد، درحالی‌که در دانشگاه پیام نور ایران این نسبت ۱۰۰ است (بدترین). برعکس درخصوص نسبت دانشجو به کارکنان غیرهیئت علمی دانشگاه باز استرالیا بالاترین نسبت (بدترین) و دانشگاه پیام‌نور کشور با نسبت ۳۶ کارمند به‌ازای هر دانشجو، پایین‌ترین وضعیت (بهترین) را داراست. نکته آخر از این نظر که دانشگاه‌های باز دنیا، عمدتاً بر بستر آموزش از راه دور متمرکز هستند، قاعدتاً نیازمندی آنها به نیروی انسانی کمتر بوده، اما در دانشگاه پیام‌نور این موضوع کاملاً برعکس است.

یکی از تفاوت‌های برجسته دانشگاه‌های مورد مطالعه در مقایسه با دانشگاه پیام‌نور کشور در بحث هدف و فلسفه شکل‌گیری دانشگاه، تأکید بر ارائه آموزش‌های شغلی و آموزش بزرگسالان است.

یکی از نقاط برجسته در سازوکارهای حمایتی دانشگاه آتاباسکا و باز انگلستان در مقایسه با دانشگاه پیام‌نور، پشتیبانی از دانشجویان و فراگیران با نیازهای خاص است.

نقطه قوت مشترک بین دانشگاه‌های باز، وجود نظام فرابخشی ارزیابی و تضمین کیفیت است. در این میان استفاده از ظرفیت آژانس‌های تضمین کیفیت و بعضاً شوراهای تخصصی اعتباربخشی مانند شورای اعتباربخشی روان‌شناسی در ارزیابی کیفیت و اعتباربخشی دانشگاه‌ها نکته برجسته‌ای است. این سازوکارها در ارزیابی دانشگاه‌های کشور و در اینجا پیام نور جایگاهی ندارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با هدف ارتقای کیفیت دانشگاه پیام نور و ارتقای نقش‌آفرینی آن در آموزش عالی کشور، پیشنهاد می‌شود هیئت امنای دانشگاه با استفاده از امکانات در اختیار خود نسبت به بازبینی سیاست‌های توسعه از طریق تجمیع امکانات و ظرفیت‌ها دانشگاه در راستای تقویت زیرساخت‌های آموزش از راه دور، بازبینی در تعداد رشته‌های فعال، مقاطع تحصیلی، روش‌ها و محتوای آموزشی متناسب با فناوری‌های نوین، متناسب‌سازی نسبت دانشجو به عضو هیئت علمی و کارکنان غیر هیئت علمی اقدام کند.

در بُعد سیاستی نیز پیشنهاد می‌شود جهت سامان‌دهی وضعیت آموزش‌های مجازی، از راه دور یا عناوین مشابه، سند سیاستی با ضوابطی ازجمله: شرایط صدور مجوز آموزش آزاد، شیوه‌ها و مواد آموزشی، ضوابط پذیرش فراگیران، انطباق با نیازهای آموزشی متقاضیان (فراگیران و مشاغل خاص)، استفاده از فناوری‌های نوین با هدف ارتقای کیفیت آموزشی، حفظ حقوق فراگیران و نظارت بر کیفیت آموزشی به تصویب مراجع ذی‌صلاح برسد.

بررسی ضرورت سیاستگذاری و وضع قانون صیانت از میراث فرهنگی ناملموس ایران و ارائه پیشنهادهای سیاستی

۲۰۲۵۱
۱۴۰۲/۱۰/۲۲
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20351

بیان/شرح مسئله

با تصویب «قانون کنوانسیون حراست از میراث فرهنگی ناملموس» در تاریخ ۱۳۸۴/۹/۲۲ [۱] صیانت از میراث فرهنگی ناملموس ایران نیز به مجموعه اهداف و مأموریت‌های دولت در حوزه حمایت از میراث فرهنگی افزوده شد. گفتنی است، مفهوم میراث فرهنگی ناملموس، موضوعی جدید و ابداع کنوانسیون فوق‌الذکر و قانون الحاق ایران به آن معاهده نیست بلکه پیش از این و طی هزاران سال تمدن مردم ایران حیاتی بالنده داشته و زنده و پویا به امروز رسیده است.

اهتمام وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، به ثبت مصداق میراث فرهنگی ناملموس ایران در فهرست داخلی و ۲۴ مصداق در فهرست جهانی یونسکو انجامیده است. این وزارت همچنین تعدادی از استادکاران و حاملان مصادیق مختلف میراث فرهنگی ناملموس ایران از جمله دانش، فنون و هنرهای سنتی را شناسایی کرده و نام ایشان را به‌عنوان گنجینه‌های زنده بشری در فهرست‌های داخلی ثبت نموده است. این نمونه‌ها، موفقیتی چشمگیر در زمینه حمایت از میراث فرهنگی ناملموس بوده و مؤید آن است که وزارت، دست‌کم در زمینه ثبت مصداق‌های میراث ناملموس اهتمام لازم را دارد. صرف‌نظر از اینکه هنوز هیچ پایگاه اطلاع‌رسانی عمومی درباره نام و مشخصات مصادیق ثبت شده ایران در فهرست‌های داخلی و بین‌المللی ایجاد نشده است، هیچ مصوبه یا اقدام تقنینی خاصی در قالب سیاست‌های کلی نظام یا قوانین بالادستی مشاهده نمی شود.



نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

- ثبت مصادیق در فهرست‌های داخلی و بین‌المللی، فقط یکی از اقدام‌های لازم برای صیانت از میراث فرهنگی ناملموس و یا حتی به‌نوعی، مقدمه‌ای بر آغاز مراحل مختلف صیانت است.
- علاوه‌بر ثبت، برای پاسداری از این میراث ارزشمند فعالیت‌ها و اقدام‌های زیر ضروری است:
  - مستندسازی مصادیق زنده و یا حتی مصادیق منسوخ شده،[1]
  - شناسایی و تفکیک مصادیق سودمند از مصادیق مغایر با اخلاق و حقوق انسانی و حقوق شهروندی،[2]
  - پژوهش، ترویج و کمک به آموزش و انتقال میراث ناملموس به نسل جوان به‌طور رسمی و غیررسمی از طریق حمایت‌های مادی و حقوقی از دارندگان، استادکاران، هنرمندان و سایر ذی‌نفعان این حوزه،
  - ایجاد زمینه‌های کاربردی‌سازی میراث فرهنگی ناملموس در حیات جاری و معیشتی جامعه و نیز تلفیق ابعاد مختلف آن با برنامه‌های توسعه و پیشرفت اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی.
- تعلل از جانب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در زمینه اقدامات صیانت فوق‌الذکر - به‌جز ثبت - به‌دلیل قصور از وظایف قانونی خود در این زمینه‌ها نیست زیرا اساساً وظیفه‌ای قانونی در این خصوص برای وزارت نام‌برده مشخص نشده است. به بیان دیگر، به‌جز قانون کنوانسیون حراست از میراث فرهنگی ناملموس، که آن هم صرفاً مجوز الحاق ایران به معاهده را صادر و مفاد آن را عیناً تکرار کرده است، قانون دیگری در زمینه میراث ناملموس وجود ندارد.
- بااین‌حال، وزارت نام‌برده درخصوص تنظیم و تقدیم پیش‌نویس قانون مدنظر به مجلس شورای اسلامی با شناسایی کاستی‌ها و ضرورت‌های حوزه میراث ناملموس هیچ اقدامی انجام نداده و همچنان به تداوم رویه ثبت مصادیق اکتفا کرده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به حاکمیتی بودن موضوع میراث فرهنگی ناملموس، واضح است که صیانت از این میراث ارزشمند (که درعین‌حال بخش جدایی‌ناپذیر میراث ملموس است) و کاربردی‌سازی آن در حیات جامعه و تلفیق این کاربردها با برنامه‌های توسعه‌ای، ضرورتی اکید و نیازمند پشتیبانی دولت است. پیش‌زمینه حمایت دولت از میراث فرهنگی ناملموس، مانند هر موضوع اجرایی دیگر، مستلزم سیاستگذاری و سپس وضع قانون مختص صیانت از میراث فرهنگی ناملموس است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود:

- تدوین سیاست راهبردی در قالب سیاست‌های کلی نظام تهیه شده ازسوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، درخصوص میراث ناملموس ایران با تأکید بر ملاحظات اسلامی ایرانی.
- برمبنای این سیاست، پیش‌نویس قانون میراث ناملموس تهیه شود. لازم است در این قانون علاوه‌بر تعیین وظایف دستگاه‌های مجری ذی‌ربط، شیوه‌های صیانت و پاسداری از میراث فرهنگی ناملموس و حمایت از حقوق مادی و معنوی ذی‌حق آن تبیین شود.
- باید جرم‌انگاری‌های مربوط به حوزه میراث فرهنگی ناملموس نیز به فصل نهم کتاب پنجم قانون تعزیرات، مصوب ۱۳۷۵ ناظر بر جرائم میراث فرهنگی افزوده شود.
- شیوه‌های کاربردی‌سازی میراث ناملموس در زندگی امروزی و استفاده از ظرفیت‌های آن در امر توسعه و سیاست خارجی در این قانون در نظر گرفته شود.

---

۱ . به‌منظور آگاهی نسل‌های امروز و آینده.

۲ . با هدف فرهنگ‌سازی عمومی.

ارزیابی «الگوی پذیرش بدون آزمون استعدادهای درخشان در مقاطع تحصیلات تکمیلی به شیوه‌استاد محور مبتنی‌بر رفع نیازهای کشور»

۲۰۲۴/۱۴۰۲/۱۰/۲۹
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20364

بیان/شرح مسئله

طرح پذیرش دانشجو به شیوه استادمحوری که طی سال اول اجرایی شدن آن (سال تحصیلی ۱۴۰۳ – ۱۴۰۲) ۵۲۱ نفر مجوز تحصیل در مقاطع تحصیلات تکمیلی را به‌دست آوردند، به‌عنوان شیوه جدید پذیرش مطرح است. با توجه به شیوه پذیرش نوینی که براساس این طرح اجرایی شده است و به‌منظور تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف، به ارزیابی آن نیازمندیم. بدین‌منظور در گزارش حاضر، اقدام به ارزیابی، شناسایی مزایا و معایب آن و پیشنهادهای اصلاحی به‌منظور بهبود و اثرگذاری بیشتر این طرح شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

به‌طورکلی یافته‌های گزارش حاضر در دو دسته نقاط قوت و نقاط ضعف قابل ارائه است که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

نقاط ضعف

نادیده گرفتن محدودیت‌های مربوط به امکانات رفاهی دانشگاه‌ها: تدوین آیین‌نامه بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌ها و محدودیت‌های دانشگاه‌ها انجام شده است، به‌گونه‌ای که در شرایط موجود اگر دانشگاه‌ها با استفاده از همه ظرفیت اساتید واجد شرایط اقدام به پذیرش دانشجو کنند، در تأمین امکانات رفاهی از قبیل خوابگاه و تغذیه دچار مشکلات اساسی خواهند شد.

عدم تحول در شیوه به‌کارگیری دانشجویان (بی‌توجهی به حقوق و حق‌الزحمه دانشجو): طرح حاضر به‌رغم ایجاد تغییرات قابل توجه در شیوه پذیرش دانشجو، درخصوص نحوه تأمین مالی نیازهای ثبت شده و چگونگی بهره‌مندی دانشگاهیان از آنها سکوت کرده است. ازاین‌رو، به‌نظر می‌رسد شیوه به‌کارگیری دانشجویان در این طرح (به‌ویژه در مقطع دکتری) به روش‌های معمول و بدون در نظر گرفتن حقوق و حق‌الزحمه مکفی، خواهد بود. بنابراین ادامه رویکرد رایج گذشته بدون پیشران‌ها و انگیزاننده‌های مالی هم می‌تواند در جذب دانشجویان بااستعداد و با توانایی ویژه و هم در دستیابی به نتایج پژوهشی خلاقانه در رفع نیازهای کشور اثرگذار باشد.

ضعف ابعاد نظارتی در فرایند پذیرش: با توجه به اشاره کلی و کوتاه آیین‌نامه به نظارت سازمان سنجش و مشخص نبودن نحوه آن از یک سو و انجام بخش عمده فرایند ارزیابی ازسوی دانشگاه‌ها و همچنین حساسیت‌های جامعه به فرایندهای پذیرش دانشجو ازسوی دیگر، طرح حاضر از نظر ابعاد نظارتی ضعیف ارزیابی می‌شود.

زمان‌بندی محدود فرایند اجرایی: کوتاه بودن زمان در نظر گرفته شده برای اعلان فراخوان و انجام فرایند ارزیابی (۱۰ خرداد الی ۱۰ مرداد) می‌تواند منجر به کاهش کیفیت انجام فرایند ارزیابی و مانع شناسایی شایسته‌ترین افراد شود.

عدم بهره‌گیری کافی از ظرفیت اساتید جوان: شرایط تعیین شده برای استاد میزبان (اعضای هیئت علمی در مرتبه استادی، دانشیاری و استادیاران در فهرست دانشمندان ۲ درصد برتر جهان در دو سال اخیر مجازند از این طریق دانشجو پذیرش کنند) به‌گونه‌ای است که برای اساتید جوان، که عمدتاً در مرتبه استادیاری

هستند، محدودیت ایجاد می‌کند.

عدم تعریف دقیق نیازهای دستگاه‌های اجرایی، واحدهای تولیدی، صنعتی یا خدماتی (کلی بودن عناوین نیازهای اعلامی ازسوی دستگاه‌های اجرایی: جزئیات عناوین نیازهای دستگاه‌های اجرایی ذکر شده در دفترچه طرح استادمحوری مشخص نیست و این امر می‌تواند چالش‌هایی را در مسیر انجام پژوهش و اجرای این طرح به‌وجود آورد.

نقاط قوت

توجه به رفع نیازها و چالش‌های کشور و تقویت ارتباط دانشگاه با صنعت و جامعه: با توجه به انتشار دفترچه طرح استادمحوری و اعلام نیازهای دستگاه‌ها و شرکت‌ها، فرصتی برای اساتید و دانشجویان برای پژوهش درخصوص مسائل و نیازهای بخش‌های مختلف جامعه و در نتیجه تقویت ارتباط دانشگاه با این بخش‌ها نیز فراهم شده است.

حمایت از نخبگان و استعدادهای برتر: با توجه به کیفی بودن فرایند ارزیابی و شناسایی بهتر نخبگان و استعدادهای برتر، پذیرش به این شیوه را می‌توان در راستای حمایت از این دسته از افراد قلمداد کرد.

کمک به ارتقای استقلال دانشگاهی: نقش چشمگیر اساتید به‌عنوان رکن اصلی و صاحب صلاحیت در فرایند ارزیابی را می‌توان به‌عنوان تحقق نسبی یکی از مؤلفه‌های استقلال دانشگاهی در نظر گرفت.

انتخاب فرد شایسته با مشخص بودن موضوع پایان‌نامه/ رساله: مشخص بودن موضوع پژوهش و ارتباط آن با سوابق تحصیلی داوطلب، موجب انتخاب شایسته‌ترین فرد خواهد شد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد سیاستی

- کاهش مدت تحصیل در دوره دکتری به حداقل سه سال،
- اصلاح مبنای تخصیص ظرفیت پذیرش به دانشگاه‌ها،
- اصلاح شرایط استاد میزبان،
- تعریف دقیق نیازهای اعلام شده ازسوی دستگاه‌ها با همراهی اعضای هیئت علمی،
- شناور شدن زمان اعلام فراخوان و فرایند ارزیابی،
- محدود شدن طرح به مقطع دکتری.

پیشنهاد تقنینی

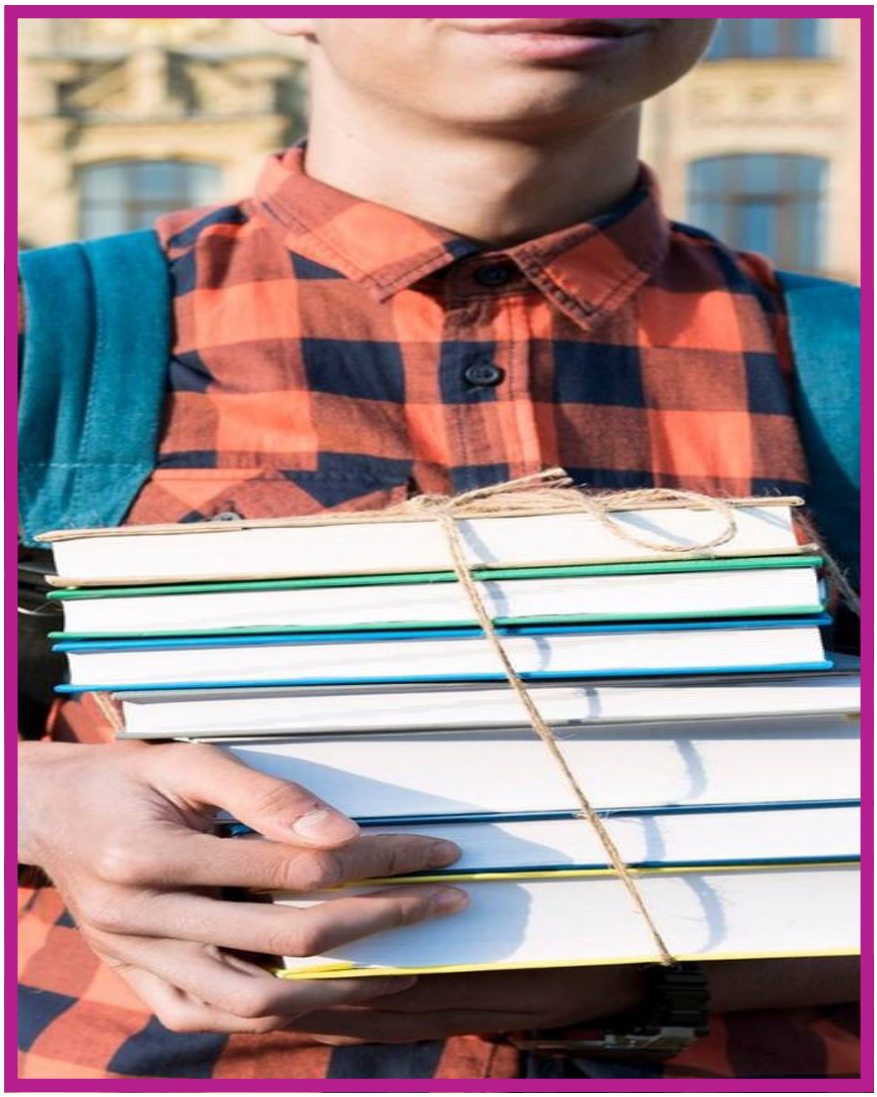
- «اصلاح ماده (۵) قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور» مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی

ماده‌واحده: بعد از عبارت «پژوهش‌محور»، عبارت «و استادمحور» به ماده (۵) قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی اضافه می‌شود.

تبصره- بند زیر به‌عنوان بند «ج» ماده (۵) قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور اضافه می‌گردد:

ج) دکتری استادمحور،

- سوابق آموزشی، پژوهشی و فناوری (۳۰ درصد)،
- مصاحبه علمی و سنجش عملی (۴۰ درصد)،
- تهیه طرح‌واره (۳۰ درصد).



ارزیابی مدل‌های سنجش دینداری ایرانیان در پیمایش‌های ملی

۲۰۲۶۵
۱۴۰۳/۱۰/۲۰
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20365

بیان/شرح مسئله

همواره دین و دینداری از ویژگی‌های هویتی ایرانیان در طول تاریخ محسوب می‌شده است. ازاین‌رو، به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی-که دغدغه محوری آن احیای جایگاه دین در عرصه اجتماع بوده است- وضعیت دینداری مردم دغدغه همیشگی مسئولان و جامعه علمی بوده و بررسی و سنجش میزان دینداری ایرانیان در دستور کار مراکز پژوهشی و رصد فرهنگی قرار داشته است. حاصل این امر، پیمایش‌های متعدد و گوناگونی طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به مسئله دینداری پرداخته و داده‌هایی پیرامون آن تولید کرده‌اند.

این داده‌ها بنیان و نقطه شروع تحلیل‌های گوناگونی از وضعیت دینداری را شکل می‌دهند. مهم‌ترین دلیل این امر را می‌توان تفاوت جدی پیمایش‌های مزبور در انتخاب الگوهای نظری مبنایی خود دانست. به همین دلیل، فهم منظور یا جهت‌گیری این تحلیل‌های متفاوت، نیازمند شناخت الگوهای نظری مذکور و تحلیل داده‌های این پیمایش‌ها از دریچه الگوهای مدنظر است تا به میزان ظرفیت و توانایی آنها در توصیف واقعیت اجتماعی جامعه ایرانی پی برد. بنابراین، گزارش حاضر به دنبال بررسی مدل‌های سنجش دینداری ایرانیان در پیمایش‌های ملی و همچنین احصای نقاط قوت و ضعف هرکدام از آنها در واقع‌نمایی وضعیت دینداری در جامعه ایرانی است تا در پرتو شناخت این ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها، در آینده بتوان به تصویری واقعی‌تر و البته جامع‌تر از وضعیت دینداری در ایران دست یافت.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

تاکنون مدل‌های سنجش دینداری متعددی در پیمایش‌های ملی ایرانیان به‌کاررفته است. از الگوی کاملاً مسیحی و غربی گلاک و استارک گرفته-که پیش‌فرض‌هایی سکولار داشته و در تعمیم‌پذیری آن برای جامعه ایرانی تردید وجود دارد- تا مدل‌هایی مانند مدل سراج‌زاده، خدایاری‌فرد، طالبان و نهایتاً کاظمی و فرجی که هرکدام نقاط قوت و ضعف خود را دارند. بررسی تمامی مدل‌ها نشانگر چند نکته است: ۱. وفاق نظری بر روی روایی مدل‌های موجود سنجش دینداری، چه در جامعه علمی و چه نزد تصمیم‌گیران وجود ندارد که به نوعی از بی‌اعتمادی به این مدل‌ها و داده‌های حاصل از آنها انجامیده است؛ ۲. مدل‌های دینداری نسبت به شرایط زمینه‌ای ساکت هستند؛ به‌گونه‌ای که تغییرهای فضا و شرایط پاسخ‌دهندگان پیمایش‌ها در این مدل‌ها منعکس نمی‌شوند؛ ۳. پرسشنامه، به‌عنوان تنها روش به‌کار رفته در همه پیمایش‌های ملی، اولاً صرفاً می‌تواند بخشی از واقعیت دینداری ایرانیان را نمایش دهد و ثانیاً یافته‌های آن درباره چرایی‌ها و چگونگی‌ها

توضیحی ارائه نمی‌دهد بلکه فقط می‌تواند برای نشان دادن روند تغییرات و توصیف ابعاد مدنظر دینداری، کاربرد داشته باشد؛ ۴. سخن گفتن از علل تغییرات نگرشی و رفتاری دینداری جامعه، نیازمند درنظر گرفتن شرایط زمینه‌ای درونی و بیرونی کشور و دقت‌های روشی در تشخیص تفاوت‌های اغراض پیمایش‌ها و همچنین تحقیقات کمّی و کیفی بعدی (به‌ویژه تحقیقات گونه‌شناسی) است که تاکنون مورد توجه چندانی قرار نگرفته و انجام پیمایش‌های ملی را به امری صوری تبدیل کرده است؛ ۵. بررسی‌های میدانی الگوهای مختلف سنجش دینداری ایرانیان حاکی از آن است که در میدان عمل، یافته‌های الگوهای مختلف تفاوت چندانی با یکدیگر ندارند.

ازاین‌رو، روش انجام پیمایش‌ها و دقت در آن، در میزان روایی و پایایی از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ ۶. انجام مستمر پیمایش‌های ملی مستلزم هماهنگی و تعامل میان نهادهای سیاستگذار، جامعه نخبگانی و مراکز رصد فرهنگی است که فرهنگ سیاسی نادرست (همانند کم‌رنگ بودن نقش داده در خرده‌نظام‌های تصمیم‌گیری) و همچنین دسترسی نداشتن جامعه نخبگانی به یافته‌ها به علت حساسیت‌زا بودن برخی از داده‌های دینداری، منجر به بی‌اعتمادی مسئولان به الگوهای سنجش دینداری شده که عدم حمایت‌های مادی و معنوی کافی از این پیمایش‌ها و تحقیقات مرتبط با آن را به دنبال داشته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به آسیب‌های مطرح شده و همچنین ضرورت اصلاح جایگاه پیمایش‌های دینداری نزد جامعه علمی و همچنین در نظام سیاستگذاری کشور، پیشنهاد می‌گردد که ۱. اولاً برای بخشنامه «الزام پایگاه مرکز رصد فرهنگی» ضمانت اجرایی در نظر گرفته شود تا استقرار این پایگاه داده در مرکز رصد فرهنگی کشور هرچه سریع‌تر محقق گردد. ثانیاً باید دستورالعملی توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه شود تا نظر به حساسیت داده‌های مرتبط با دینداری ایرانیان، چارچوب مشخصی برای استفاده جامعه علمی و سیاستمداران از این پایگاه داده فراهم آید تا ضمن تقویت غنای نظری مباحث دینداری توسط جامعه علمی، از نشر نابه‌جا و سوءاستفاده از داده‌ها جلوگیری شود؛ ۲. با توجه به چندبعدی بودن دینداری و مختصات ویژه آن در جامعه ایرانی، می‌توان با محوریت دفتر طرح‌های ملی پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات و حمایت چندجانبه مادی و معنوی سازمان‌هایی نظیر سازمان تبلیغات اسلامی و وزارت کشور تحت نظر شورایی علمی که ستاد هماهنگی نقشه مهندسی فرهنگی مشخص می‌کند، پیمایش جامع ادواری دینداری صورت بگیرد؛ بدین معنا که توأمان به پژوهشی‌های کیفی و گونه‌شناسی دینداری و پیمایش‌های کمّی برآمده از آنان توجه شود. در این زمینه ضروری است که ضمن توافق بر روی سنجه‌ای مشخص، پیمایش مزبور در طول ادوار منظم پنج ساله انجام شود تا بهره‌مندی آن برای جامعه علمی و نیز سیاستگذاران به بیشینه برسد.

واکاوی بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات حمایتی به گروه‌های اجتماعی خاص: مطالعه موردی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران

۲۰۲۸۹
۱۴۰۳/۱۰/۰۱
دفتر مطالعات اجتماعی

DOI: 10.22034/report.mrc.2024.1403.32.10.20289

بیان/شرح مسئله

دستگاه سیاستگذاری اجتماعی با در نظر گرفتن ایدئولوژی‌های سیاسی و اجتماعی مدنظر خود، برای ارائه خدمات به گروه‌های خاص و ایجاد توازن در توزیع منابع میان این گروه‌ها و شهروندان عادی، از مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی استفاده می‌کند. انتخاب بهینه این ابزارها و در نظر داشتن پیش‌شرط‌ها و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی کاربست هر ابزار، نقش بسزایی در رفع محرومیت گروه خاص و ایجاد هم‌بستگی اجتماعی، هم میان لایه‌های اجتماعی درون گروه خاص و هم میان کلیت گروه خاص و عموم شهروندان دارد. دستگاه سیاستگذاری اجتماعی و در رأس آن بنیاد شهید و امور ایثارگران، در تصمیم‌سازی پیرامون ارائه خدمات به این قشر با یک سازواره سیاستی پیچیده و چند ساحتی روبه‌رو است و باید برای اخذ هر تصمیم در این حوزه، چند ملاحظه را به‌طور هم‌زمان در نظر بگیرد: ۱) جبران هزینه‌ها و محرومیت‌های این قشر باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که نابرابری‌های احتمالی میان این گروه و سایر اقشار اجتماعی مرتفع شود؛ ۲) ارائه خدمات به‌گونه‌ای باشد که ارزش‌های خلق و تحکیم شده توسط رشادت‌های این گروه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، تحکیم، تقویت و بازتولید شود و ۳) سازوکار ارائه خدمات به‌حدی عادلانه، هدفمند و معطوف به رفع نیازهای واقعی باشد که زمینه‌ساز ایجاد شکاف درونی میان اقشار مختلف جامعه ایثارگری از یک‌سو و تقابل میان کلیت جامعه ایثارگری و آحاد شهروندان، ازسوی‌دیگر، نشود.

پژوهش حاضر تلاش خواهد کرد تا پس از تحلیل مبانی سیاستی پشتیبان قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، با تحلیل پیمایش‌ها و افکارسنجی‌های موجود پیرامون وضعیت ارائه خدمات به جامعه ایثارگری، به بررسی میزان رضایت‌مندی جامعه هدف از بسته سیاست اجتماعی ارائه شده در این حوزه و چالش‌ها و نارضایتی‌های موجود، بپردازد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مسئله «ارزش» در سیاستگذاری اجتماعی، خود را در رویکردهای هنجاری به حمایت اجتماعی متبلور می‌سازد. در رویکردهای هنجاری، نقطه کانونی تحلیل، تعیین ایدئولوژی‌های پشتیبان نظام رفاهی است؛ این ایدئولوژی‌ها می‌توانند ترکیبی از انگاره‌های ارزشی باشند. در یک ساحت یکپارچه از حکمرانی سیاسی- اجتماعی، این ایدئولوژی‌های رفاهی، باید در یک رابطه ارگانیک و پویا با چشم‌اندازها و افق ایدئولوژیک نهاد دولت، هماهنگ و هم‌افزا باشند. درصورتی‌که این هماهنگی برقرار باشد، ابزارهای مختلفی در میدان سیاست اجتماعی، جهت «توزیع مبتنی‌بر ارزش» به‌کار گرفته می‌شوند، که ازجمله می‌توان به راهبردهای تبعیض مثبت، برابری فرصت و برابری نتیجه اشاره کرد.

یکی از کارویژه‌های اصلی راهبردهای سه‌گانه فوق، ایجاد تعادل توزیعی میان گروه‌های خاص و عموم شهروندان است. مقصود از گروه‌های خاص، آن دسته از گروه‌های اجتماعی است که به دلایل مختلف، امکان رقابت برابر- با سایر شهروندان و گروه‌های اجتماعی- برای استفاده از

فرصت‌ها و منابع موجود، جهت کسب مزیت‌های اجتماعی را ندارند. درواقع گروه خاص، گروهی است که به‌دلیل محرومیتی که در مقطعی یا کل زندگی تجربه کرده، اکنون در وضعیت نابرابری نسبت به سایر شهروندان قرار دارد. وظیفه دستگاه سیاست اجتماعی رفع این «ناترازی موقعیتی» است.

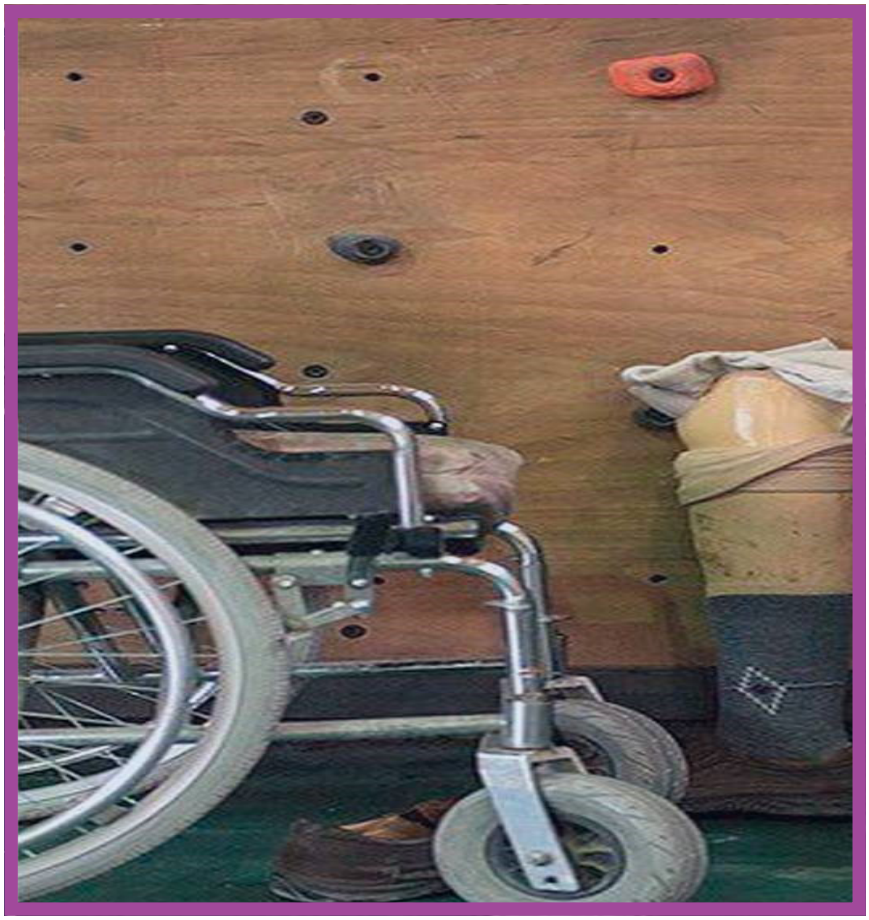
در این گزارش، تحلیل اصلی پیرامون بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات اجتماعی به جامعه ایثارگری- به‌عنوان یک گروه خاص- در دو بخش «واکاوی مبانی سیاستی» با تمرکز بر قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و «تحلیل ارزش‌ها و نگرش‌های جامعه ایثارگری و عموم مردم» نسبت به سازوکار ارائه خدمات به این قشر، ارائه شد. بنیان‌های سیاستی حمایت اجتماعی در قانون مذکور بر دو راهبرد تبعیض مثبت و برابری فرصت متمرکز شده، اما چالش اصلی در مدیریت راهبردهای به‌کار گرفته شده در این قانون، این است که قانونگذار تفکیکی بین حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی قائل نشده است.

حوزه‌های رقابتی شامل موقعیت‌هایی می‌شوند که مداخله مستقیم قانونگذار در آن به نفع یک گروه خاص، عملاً به‌معنای تضییع حقوق یک گروه دیگر از شهروندان است. در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، برخی از احکام حوزه‌های «استخدامی» (و بعضاً اشتغال) و «آموزشی»، از بارزترین جلوه‌های ورود سیاستگذار به حوزه رقابتی است، اما در مقابل، حوزه غیررقابتی به ساحتی از میدان حمایت اجتماعی گفته می‌شود که مداخله توزیعی سیاستگذار به نفع یک گروه خاص، عملاً و تنها در راستای تقویت همان گروه است و به‌طور مستقیم در تعارض با منافع سایر گروه‌های شهروندی نیست. در قانون فوق، ارائه خدمات در حوزه‌های معیشتی و رفاهی، مسکن، بهداشت و درمان و برخی از احکام ناظر بر حوزه‌های اشتغال، اداری- استخدامی و آموزش را می‌توان در الگوی حمایت اجتماعی در حوزه غیررقابتی، جانمایی کرد.

تحلیل دو پیمایش انجام شده در این حوزه در یک دهه اخیر نیز مهر تأییدی بر ضعف‌های راهبردی نهادینه شده در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران است. بررسی پیمایش‌های سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۴۰۳ نشان داد که، اولاً، روند طولی رضایت‌مندی جامعه ایثارگری از خدمات بنیاد شهید و امور ایثارگران با کاهش روبه‌رو بوده است. ثانیاً، این جامعه، نسبت به دریافت تبعیض‌های مثبت رقابتی همچون موقعیت‌های تحصیلی و استخدامی، ذهنیت منفی‌تری- در مقایسه با نگرش عموم مردم- نسبت به خود از جانب کلیت جامعه احساس می‌کند. ثالثاً، در عین باور درونی به تقدس ارزش ایثار و افتخار به مزین بودن به آن، جایگاه اجتماعی برآمده از موقعیت ایثارگری خود را در معرض تنزل می‌بینند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- اولویت‌بخشی به سیاست‌های بازتوزیع درآمد و ثروت به‌جای توزیع اختصاصی منابع در سازوکارهای حمایت اجتماعی از گروه‌های خاص.
- به‌روزرسانی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در راستای ایجاد انسجام و یکپارچگی راهبردی در آن.



درس‌آموخته‌های اجتماعی از دنیاگیری کووید ۱۹ براساس تحلیل کلان‌داده‌ها

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20292

۲۰۲۵۰۲۰۲ / ۱۴۰۳/۱۰/۰۲

دفتر مطالعات اجتماعی

بیان/شرح مسئله

اعتمادبه‌نفس ملی را می‌توان «شناخت ارزش‌گذارانه جامعه از خود با برجسته کردن برخی تمایزها نسبت به دیگر ملت‌ها» دانست. به‌عنوان مثال، ملتی که خود را به‌دلیل قدرتمندی، دانشمندی، اخلاق‌مداری، منظم بودن و ... ممتاز می‌داند دارای اعتمادبه‌نفس است. در دوره دنیاگیری کووید ۱۹، دانشمندان ایرانی توانستند با ساخت واکسن کووید ۱۹، یک افتخار بیافرینند و از این جهت زمینه رشد اعتمادبه‌نفس ملی فراهم شد. بااین‌حال به‌نظر می‌رسد این اختراع و پیشرفت غرورآفرین نتوانسته آنچنان که شایسته است به افزایش اعتمادبه‌نفس ملی منجر شود. در این گزارش تلاش می‌شود موانع این موضوع را بررسی کرده، و راهکارهایی به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند تا در رخدادهای مشابه، اثرگذاری بیشتری در افزایش اعتمادبه‌نفس ملی داشته باشد. همچنین بر اساس این گزارش، کلان‌داده‌های توییتر و اینستاگرام در سه مقطع مهم (دی‌ماه ۱۳۹۹، مردادماه ۱۴۰۰ و مهرماه ۱۴۰۰) مبنای تحلیل و بررسی قرار گرفته است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

تحلیل کلان‌داده‌ها در سه بازه زمانی در بستر توییتر و اینستاگرام نشان می‌دهد:

- سیاسی شدن واکسن اصلی‌ترین عاملی بود که مانع از تبدیل افتخار تولید واکسن ملی به اعتمادبه‌نفس ملی شد. کاربرانی که از نظر سیاسی هویت برانداز داشتند، موضوع واکسن را به شکل‌های مختلف سیاسی جلوه می‌دادند و درنتیجه مجالی برای افکار عمومی باقی نماند که ماهیت فناورانه ساخت واکسن را درک کنند.
- کوتاهی در تبیین حرفه‌ای و مؤثر رسانه‌ای: بحران همه‌گیری کووید ۱۹ دوباره یادآوری کرد که در حوزه رسانه بسیار کم‌کاری شده است. در غیاب رسانه حرفه‌ای و مؤثر، ساخت واکسن کووید ۱۹ نه‌تنها یک فرصت و افتخار تلقی نمی‌شد، بلکه متأسفانه تبدیل به یک نقطه ضعف و عامل سرزنش شرکت‌های سازنده واکسن شد.
- یکی از مؤثرترین دروغ‌ها برای سیاسی شدن واکسن، تحریف موضوع ممنوعیت خرید واکسن از سه کشور غربی (آمریکا، انگلیس و فرانسه) به «ممنوعیت کلی خرید واکسن خارجی» بود. کاربران برانداز، با ترویج این دروغ، افکار عمومی را نگران کردند. نتیجه باور چنین دروغی این بود که ۱۰درصد از محتواهای توییتر و اینستاگرام که به موضوع کووید ۱۹ مربوط می‌شدند، در دی‌ماه ۱۳۹۹ «درخواست خرید واکسن خارجی» را مطرح می‌کردند. درحالی‌که بدون این درخواست هم دولت در تلاش بود که با عبور از تحریم‌ها واکسن خریداری کند. به‌علاوه رهبر انقلاب اسلامی تأکید کردند که دولت برای خرید واکسن از منابع معتبر اقدام کند.
- یکی دیگر از دروغ‌های مؤثر در سیاسی شدن موضوع واکسن این بود که ممنوعیت خرید واکسن از سه کشور غربی را ناشی از «اختلافات سیاسی» جلوه می‌دادند. کاربران برانداز و معاند، با ترویج این دروغ درصدد القای این مطلب بودند که جمهوری اسلامی، سلامت مردم را قربانی مسائل سیاسی می‌کند. متأسفانه به‌دلیل کوتاهی مسئولان ذی‌ربط، این برداشت غلط و نادرست نیز

در افکار عمومی رواج پیدا کرد. در دوره اوج تلفات بیماری کووید ۱۹، از میان محتواهای تولید شده مرتبط با این بیماری، ۵۸ درصد از محتواها در توییتر و ۴۶ درصد از محتواهای اینستاگرام معطوف به ترویج این گزاره بودند که عوامل سیاسی باعث ممنوعیت خرید واکسن و افزایش تلفات شده است. درحالی‌که رهبر انقلاب اسلامی تأکید داشتند که برای حفظ سلامتی مردم نباید از کشورهای بدسابقه واکسن خریداری کرد. بنابراین این ارزیابی غلط در فضای مجازی غلبه پیدا کرد که نخریدن واکسن از سه کشور غربی، نه به‌دلیل نگرانی از به خطر افتادن سلامت مردم، بلکه ناشی از غرب‌ستیزی است.

- در فضای سنگین سیاسی، «تحسین اراده ملی در ساخت واکسن داخلی» خط روایی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مجلس شورای اسلامی با استفاده از ابزارهای نظارتی می‌توانست با ورود مناسب و به‌موقع بسیاری از موانع تبدیل شدن تولید واکسن داخلی به ابزاری برای افزایش اعتمادبه‌نفس ملی را برطرف کند. این موارد عبارتند از:

- بازخواست به‌موقع از مسئولین ذی‌ربط،
- مراقبت از شأن علمی حکمرانی و ممانعت از غلبه سیاست‌زدگی و منافع جناحی،
- تعیین سخن‌گوی واحد و مورد اعتماد جامعه در زمان بحران،
- تحقیق و تفحص از سازمان‌های مرتبط،
- تشکیل کمیسیون ویژه واکسن در مجلس شورای اسلامی و برگزاری جلسات علنی،
- پیگیری حقوق عمومی مردم از طریق مجامع بین‌المللی.

مواردی که بیان شد در زمان همه‌گیری بیماری کووید ۱۹ می‌توانست به‌کار گرفته شود تا از سیاسی شدن موضوع واکسن جلوگیری کند و زمینه را برای افزایش اعتمادبه‌نفس ملی ناشی از تولید افتخارآمیز واکسن کووید ۱۹ فراهم کند.

کم‌رمقی داشت. در بین محتواهای مرتبط با بیماری کووید ۱۹، فقط ۲ درصد محتوای توییتر و ۷ درصد محتوای اینستاگرام به این موضوع اختصاص پیدا کرده بود.

مشخص است که این جریان کم‌رنگ، قادر نیست اعتمادبه‌نفس ملی را ایجاد کند. در اینجا نیز ضعف و قصور رسانه‌ای آشکار است. سازمان‌های مرتبط با بیماری کووید ۱۹، نتوانستند جریان رسانه‌ای مؤثری برای جلب اعتماد افکار عمومی در زمینه ساخت واکسن، ایجاد کنند.

- در بستر فضای مجازی، نقش تحریم‌های ظالمانه آمریکا در دور کردن دسترسی مردم ایران به واکسن کووید ۱۹ مورد غفلت قرار گرفت. در مردادماه ۱۴۰۰، صرفاً ۷ درصد محتواهای تولید شده در توییتر با موضوع کووید ۱۹، ایالات متحده را عامل اصلی افزایش تلفات در ایران معرفی می‌کردند. این یعنی آمریکا به‌خوبی توانسته بود خود را پنهان کند و مانع از آگاهی افکار عمومی ایران از نقش مخرب این کشور در افزایش تلفات شود. گفتنی است که آمریکا تا اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ (مه ۲۰۲۱) حدود یک درصد از واکسن‌های فایزر را صادر کرده بود و اصولاً دولت ترامپ تا آن زمان، صادرات واکسن به خارج از آمریکا را ممنوع کرده بود. به‌علاوه این کشور با تحریم‌های پی‌درپی، باعث شده بود که واردات و ساخت واکسن و نیز دسترسی به تجهیزات درمانی با مشکل جدی مواجه شود. این جنایت‌ها و ظلم‌های آشکار در فضای مجازی بازتاب جدی پیدا نکرد.

در رخدادهای مشابه لازم است به این ظرفیت‌ها توجه شود تا اعتمادبه‌نفس ملی آسیب ندیده و بستر برای افزایش امید و اعتماد مردم فراهم گردد.



ارزیابی وضعیت و فرایند مراکز موضوع ماده (۱۶) قانون مبارزه با مواد مخدر

۲۰۲۹۸
۱۴۰۳/۱۰/۱۱
دفتر مطالعات اجتماعی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20298

بیان/شرح مسئله

به‌صورت اجمالی، رویکردهای اصلی در زمینه مواجهه با مواد مخدر را می‌توان در چهار حوزه پیشگیری، درمان و بازتوانی، کاهش آسیب و کاهش عرضه دسته‌بندی کرد؛ کاهش آسیب به دنبال کاستن از برخی زیان‌های مصرف مواد مخدر مثل ایدز و سایر بیماری‌های واگیر برای فرد مصرف کننده و دیگران است. از جمله اقدام‌هایی که طی سال‌های اخیر در حوزه درمان و بازتوانی افراد دچار اعتیاد در کشور انجام گرفته است، راه‌اندازی مراکز درمان اجباری افراد دارای تجاهر به اعتیاد تحت مفاد ماده (۱۶) اصلاحیه قانون مبارزه با مواد مخدر (۱۳۸۹) است. در چند سال گذشته و مبتنی‌بر افزایش حساسیت افکار عمومی نسبت به حضور و زیست افراد دارای تجاهر به اعتیاد در اقصی‌نقاط کشور، این مراکز با روندی پرسرعت گسترش یافته و طی ۹ سال از ۲۳ به ۹۰ مرکز رسیده و بیشترین سهم از منابع مالی مربوطه نیز برای مدیریت و توسعه آن‌ها صرف شده‌است. با وجود چنین وضعیتی، این مراکز با چالش‌های مختلفی دست‌به گریبان بوده و عملکرد آنها محل بحث و مناقشه است، به‌طوری که اغلب متخصصان حوزه اعتیاد قائل به اثربخش نبودن این مراکز بوده و پیشنهاد اصلاح روندهای موجود را دارند. بر همین اساس، گزارش حاضر تلاش دارد تا با استفاده از روش‌های متناسب از جمله بازدید میدانی از برخی مراکز مربوطه، گفتگو با مددجویان، مصاحبه با متخصصان، برگزاری جلسات تخصصی، رجوع به پژوهش‌های علمی و غیره وضعیت و فرایند مربوط به این مراکز را مورد ارزیابی قرار دهد.

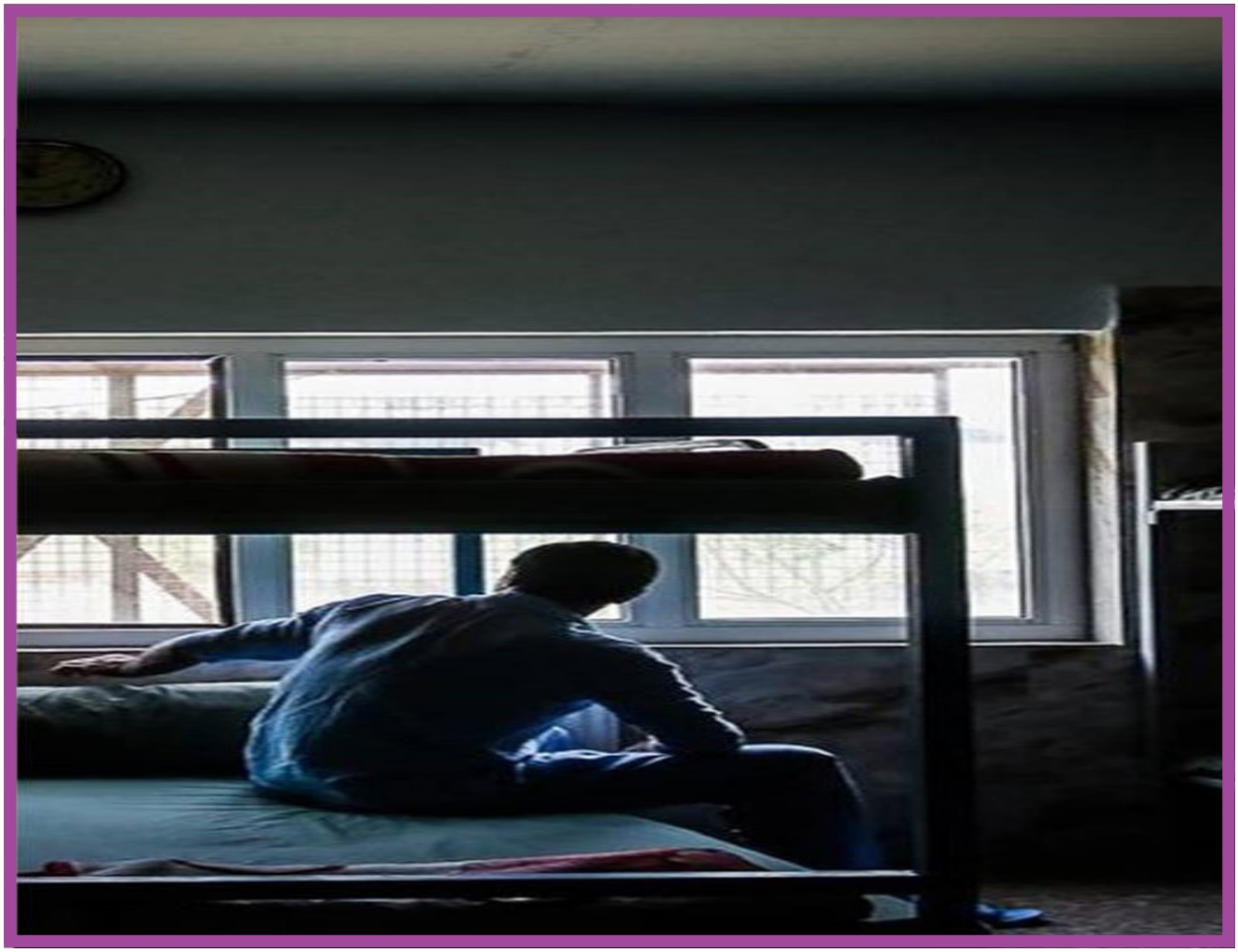
نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی انجام شده نشان می‌دهد فرایند جمع‌آوری، غربالگری، نگهداری، درمان، بازتوانی و مراقبت‌های پس از خروج افراد دارای تجاهر به اعتیاد در مراکز ماده (۱۶) دارای نواقص و اشکال‌های اساسی بوده که امکان اثربخشی این مراکز را به‌شدت کاهش داده است. مواجهه سیاسی و مقطعی با افراد دارای تجاهر به اعتیاد و دنبال‌کردن اهدافی غیر از درمان و بازتوانی، به شکل‌گیری چرخه‌ای معیوب از جمع‌آوری، نگهداری، آزادسازی و جمع‌آوری مجدد منجر شده است. به‌نحوی‌که در بهترین حالت، این مراکز صرفاً به‌دور شدن این افراد از فضاها و دید عمومی، پاک‌سازی مبلمان شهری و کاهش برخی جرائم خرد منجر شده است؛ درحالی‌که به‌نظر می‌رسد سیاستگذار برای جلوگیری از ایجاد این چرخه معیوب ناگزیر است به‌سمت اصلاح وضع موجود و تلاش برای بهبود، بازتوانی و ادغام مؤثر افراد دارای تجاهر به اعتیاد در جامعه حرکت کند؛ چراکه پیگیری اهداف مقطعی و کوتاه‌مدت به‌جز هدر دادن منابع مالی، زمان و انرژی جمعی، نقض کرامت و حقوق انسانی این دسته از آسیب‌دیدگان اجتماعی و بازتولید بغرنج‌تر مسئله، حاصلی نخواهد داشت.

یافته‌های این گزارش حاکی از آن است که اصلی‌ترین چالش‌های موجود در این حوزه در قالب سه محور اجرایی، ساختاری و فرایندی / زمینه‌ای به شرح جدول زیر قابل دسته‌بندی است.

جدول۱. عمده‌ترین چالش‌های مراکز ماده (۱۶)

نوع چالش	اجرایی	ساختاری	فرایندی/زمینه ای
مصادیق	معیوب بودن چرخه جمع‌آوری	مواجهه مقطعی و ناپایدار با افراد دارای تجاهر به اعتیاد	ابهام در تعریف تجاهر و تعیین شاخص‌های آن
	اختلال در فرایند و کیفیت غربالگری	کمبود، ناپایداری و توزیع نامتوازن اعتبارات مالی	تقلیل چرخه درمان و توانمندسازی به خدمات اولیه پزشکی
	تکمیل نبودن و نقص در فرایند نگهداری و درمان	فقدان انسجام آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها	شنیده نشدن صدای جامعه هدف
	ناکافی بودن نظارت‌های قضایی مربوطه	فقدان نظام تولید داده، ارزیابی و پایش عملکردها و فرایندها	برچسب‌زنی و طرد اجتماعی مضاعف
	تک‌دوزی نبودن خدمات و بی‌توجهی به خاص‌بودگی‌های مددجویان	ضعف در اقدام و مراقبت نظام‌مند پس از خروج	تعارض منافع ذاتی و اقتصاد سیاسی چرخه درمان اعتیاد



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مبتنی‌بر چالش‌های شناسایی شده در این بررسی، پیشنهادهای ذیل قابل طرح و پیگیری است:

- اعتیاد از معدود آسیب‌های اجتماعی در کشور است که دارای متولی مشخص و تعیین شده است. بر همین اساس انتظار این است که عملکرد ساختاری و نهادی در این حوزه نظام‌مندتر از سایر آسیب‌های اجتماعی و با اثربخشی بیشتر باشد؛ اما عملکرد ستاد مبارزه با مواد مخدر به‌ویژه طی سال‌های اخیر مورد نقد متخصصان امر قرار گرفته است. لذا به‌نظر می‌رسد یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای لازم برای افزایش اثربخشی در حوزه درمان اعتیاد، تغییر رویکرد و بهینه‌سازی عملکرد ستاد مبارزه با مواد مخدر از طریق سازوکارهای متناسب است.
- لازم است که در فرایند اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر، سازوکارهای نظارتی برای بررسی و ارزیابی عملکرد ستاد مبارزه با مواد مخدر، شورای هماهنگی استان‌ها و همه دستگاه‌های ذی‌ربط ازجمله سازمان بهزیستی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان فنی و حرفه‌ای و غیره که تکلیف قانونی در زمینه کاهش آسیب و درمان اعتیاد دارند تعریف شده و ضمانت اجرای متناسب برای ترک فعل‌ها در نظر گرفته شود.
- سیاستگذاران و مجریان حوزه اعتیاد باید به‌جای تلاش برای افزایش مدت زمان نگهداری از افراد دارای تجاهر به اعتیاد که در لایحه تقدیمی پیش‌بینی شده است؛ اولاً مقوله پیشگیری را در سطوح مختلف و به‌صورتی نظام‌مند ایجاد یا تقویت کنند؛ ثانیاً رویکرد کاهش آسیب و درمان‌های داوطلبانه پیش‌بینی شده ذیل ماده (۱۵) قانون را اولویت بخشیده و پیگیری کنند؛ ثالثاً کیفیت و اثربخشی فرایند موجود در مراکز ماده (۱۶) را ارتقا بخشیده و چالش‌های مربوطه را برطرف کنند؛ چراکه، ناکامی‌های موجود در زمینه درمان، بهبود و بازتوانی افراد دچار تجاهر به اعتیاد، بیش از آن‌که مربوط به مدت زمان نگهداری از این افراد در مراکز درمان اجباری باشد، ناشی از نواقص و اشکال‌های فرایندی موجود در زمینه چگونگی جمع‌آوری، غربالگری، درمان و بازتوانی با رویکرد جامع زیستی-روانی-اجتماعی، و مراقبت‌های پس از خروج است. بر همین اساس، تمرکز بر تغییر مدت زمان نگهداری ناشی از کم‌توجهی به نظرات کارشناسی بوده و هیچ‌گونه کمکی به اصلاح و بهبود فرایندهای کنونی نخواهد کرد.
- تصویب و تخصیص کافی و به‌هنگام اعتبارات مالی در حوزه کاهش تقاضا و تقسیم‌آن در بخش‌های پیشگیری، کاهش آسیب، درمان و بازتوانی به صورتی هدفمند در دستور کار قرار گیرد. البته حتماً لازم است در این زمینه، به ارزیابی هزینه فایده طرح‌ها و هزینه-اثربخشی آنها و نیز اصل بهینه‌سازی و نظارت توجه شود. همچنین باید منابع تخصیص‌یافته در حوزه کاهش تقاضا به‌صورتی هوشمندانه و با اولویت حوزه پیشگیری تعریف و تعیین شود.
- بهبودی و بازتوانی پایدار افراد دچار تجاهر به اعتیاد نیازمند مراقبت‌های هوشمند و نظام‌مند پس از خروج است؛ این مراقبت‌ها خود ابعاد مختلف قضایی، پزشکی، روان‌پزشکی، حمایتی و مددکاری اجتماعی دارد. براین اساس، باید ضمن اصلاح آیین‌نامه مراقبت بعد از خروج معتادان، تکالیف دستگاه‌های ذی‌ربط به‌وضوح تعریف شده، شاخص‌های لازم برای نظارت و ارزیابی بر آن فراهم شود. در این میان، به‌نظر می‌رسد پرداختن به اقدام‌های حمایتی مبتنی‌بر اولویت‌بخشی به بحث ادغام اجتماعی و تلاش برای نجات افراد دچار تجاهر به اعتیاد از بی‌خانمانی از طریق سازوکارهای مقتضی، نسبت به سایر اقدام‌های در دسترس، از اولویت بیشتری برخوردار است.

بررسی فرایند برون‌سپاری خدمات به مراکز نگهداری از کودک و نوجوان فاقد سرپرست مؤثر از منظر نظام هزینه‌ها

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20309

۱۴۰۳/۱۰/۱۱
دفتر مطالعات اجتماعی

بیان/شرح مسئله

طبق قانون تشکیل سازمان بهزیستی در خرداد ۱۳۵۹ این سازمان از بدو تأسیس تاکنون، مکلف به «حمایت و نگهداری از کودکان و اطفال بی‌سرپرست» است. اما طی دهه‌های گذشته تغییراتی در سیاست‌های مدیریتی مراکز ارائه‌دهنده خدمات در سازمان بهزیستی به‌وجود آمده است که بر عملکرد بخش‌های مختلف این سازمان ازجمله مراکز نگهداری از کودکان بی‌سرپرست (مراکز شبه‌خانواده) نیز اثرگذار بوده است.

برون‌سپاری خدمات اجتماعی مربوط به مراکز شبه‌خانواده به مراکز غیردولتی یکی از مهم‌ترین اقدامات است که از دهه هشتاد بر اساس سیاست‌های ابلاغی دولت مطابق با ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری در دستور کار سازمان بهزیستی قرار گرفته است. به‌نحوی‌که به گفته مدیران ارشد سازمان بهزیستی ۹۳ درصد از خدمات آن تا سال ۱۳۹۸ به بخش خصوصی واگذار شده است. همچنین آمارها نشان می‌دهد در بخش نگهداری از کودکان و نوجوانان نیز به‌جز شیرخوارگاه‌ها اکثریت مراکز به بخش غیردولتی واگذار شده است.

پرسش اصلی این پژوهش چنین است که با توجه به تغییر سیاست‌های سازمان بهزیستی در قبال نحوه اجرای قوانین نگهداری از کودکان طی یک دهه گذشته، ذی‌نفعان سه‌گانه یعنی کودکان و نوجوانان تحت سرپرستی سازمان، مراکز نگهداری از کودکان و نوجوانان و سازمان بهزیستی با چه تغییراتی مواجه شدند؟

برای یافتن پاسخ پرسش‌های فوق، پژوهش حاضر بیش از هر چیز تمرکز خود را بر وضعیت ساختار نظام هزینه‌ای مراکز شبه‌خانواده و سازمان بهزیستی قرار داده است. زیرا با توجه به تفاهم نامه شیوه مراقبت و پرورش کودکان تحت سرپرستی بهزیستی که میان سازمان بهزیستی و مراکز شبه‌خانواده منعقد شده است، بررسی این موضوع یکی از کلیدی‌ترین جنبه‌های ارتباط بین سازمان بهزیستی و مراکز غیردولتی به‌حساب می‌آید. همچنین فهم پیامدهای وضعیت کنونی برای هریک از ذی‌نفعان در آینده شیوه مدیریت مالی مراکز قابل بررسی است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

سیاست اصلاح الگوی نگهداری از کودکان و نوجوانان در سازمان بهزیستی از اوایل دهه ۸۰ را می‌توان در دو برنامه مکمل مشاهده کرد. اولین سیاستگذاری، انتقال فرزندان تحت سرپرستی سازمان به خانواده‌ها از طریق بازپیوند به خانواده زیستی، مراقبت در خانواده جایگزین خویشاوند، فرزندخواندگی و سرپرستی موقت است. اما این سیاست فقط می‌تواند به‌صورت مکمل مورد توجه قرار گیرد. زیرا انواع سیاست‌های فوق شامل همه کودکان و نوجوان نمی‌شود و همچنان وجود مراکز نگهداری برای سایر کودکان همچنان ضروری است. بنابراین همزمان مراقبت در مراکز با الگوی برون‌سپاری

خدمات در «خانه‌های شبانه‌روزی» یا «مراکز شبه‌خانواده» دنبال شد. بر همین اساس تا پایان سال ۱۴۰۰ از میان ۶۳۷ مرکز نگهداری از کودکان و نوجوانان تنها ۴۶ مرکز دولتی (معادل ۷ درصد) باقی مانده است. درحالی‌که در سال ۱۳۸۴، تعداد ۱۴۲ مرکز (معادل ۳۷٫۱٪) به‌صورت دولتی اداره می‌شد. همچنین در سال ۱۳۸۴ تعداد کودکان و نوجوانان نگهداری شده در خانه‌ها و خانوده‌ها تقریباً برابر است، اما در سال ۱۴۰۰ حدود ۶۷ درصد از کودکان بی‌سرپرست در خانواده‌ها تحت مراقبت قرار دارند و تنها ۳۳ درصد در مراکز نگهداری می‌شوند. بنابراین رشد حدود ۴۲ درصدی تعداد کودکان بی‌سرپرست تحت حمایت از سال ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۰ عموماً در قالب سیاست های متنوع واگذاری به خانواده‌ها پاسخ داده شده است.

اما پس از برون‌سپاری خدمات به مراکز نگهداری کودک و نوجوان، مسائل موجود در نظام ساختار مالی میان سازمان بهزیستی و مراکز، محور برخی مشکلات در حوزه‌های دیگر شده است. همچنین پیامد تحولات سیاستی فوق برای ذی‌نفعان نیز قابل‌توجه است. به‌نحوی‌که عموماً عدم ارائه خدمات باکیفیت مطلوب به کودکان و نوجوانان تحت سرپرستی سازمان به‌عنوان جمعیت هدف دریافت‌کننده خدمات، نارضایتی مدیران و کارکنان مراکز و کاهش احتمالی قدرت نظارتی سازمان بهزیستی بخشی از مختصات وضعیت جدید است.

پژوهش حاضر وضعیت نظام ساختار مالی میان سازمان بهزیستی و مراکز در دو سطح مورد بررسی قرار داده است.

الف) بررسی هزینه مراکز نگهداری کودک و نوجوان براساس دستورالعمل‌های تعیین شده سازمان بهزیستی درخصوص خدمات در حوزه‌هایی نظیر هزینه حقوق و بیمه کارکنان، هزینه اجاره محل نگهداری کودکان، تجهیزات زیرساختی، پوشاک، پرداختی ماهیانه، تغذیه و مواد خوراکی، هزینه تحصیلی و آموزشی، هزینه بهداشت و سلامت برمبنای اطلاعات هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران.

ب) بررسی هزینه اعلام شده از هشت مرکز به تفکیک حوزه‌های هزینه‌ای مختلف و به‌دست آوردن بیشینه و کمینه هزینه‌ها در بخش‌های مختلف و مقایسه آن با یارانه سازمان بهزیستی.

درنتیجه پژوهش حاضر نشان می‌دهد یارانه سازمان بهزیستی در حالت خوش‌بینانه ۲۱٫۷ درصد از هزینه مراکز شبه‌خانواده را در سال ۱۴۰۱ پوشش می‌دهد و شکاف مالی قابل‌توجهی میان هزینه‌های محاسبه‌شده طبق دستورالعمل‌ها، هزینه اعلامی مراکز و یارانه سازمان بهزیستی وجود دارد. مهم‌ترین پیامد وجود این شکاف، کاهش کیفیت و کمّیت خدمات برای کودکان بی‌سرپرست است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- اصلاح و بازنگری درخصوص قوانین و آیین‌نامه‌های موجود درباره تعیین قیمت تمام شده مراکز نگهداری از کودکان و نوجوانان براساس ارزیابی‌های دقیق نظام هزینه‌های مراکز،
- تخصیص اماکن، ساختمان‌ها و زمین‌های در اختیار سازمان بهزیستی و سایر اموال در اختیار دولت و سازمان‌های حاکمیتی نظیر اوقاف، دارایی‌های آزاد شده ناشی از طرح مولدسازی اموال دولتی براساس نظام رتبه‌بندی از مراکز،
- بازنگری در در دستورالعمل تخصصی نگهداری از کودکان بی‌سرپرست و بدسرپرست با هدف اصلاح برخی استانداردهای نظارتی و همچنین برآورد واقع‌بینانه‌تر نسبت به بعضی از هزینه‌ها مانند: تغذیه، بهداشت و درمان، آموزش و دستمزد کارکنان،
- ارائه آموزش تخصصی و عمومی مورد نیاز به صاحبان مراکز، مربیان و سایر کارکنان مراکز جهت ارائه خدمات اجتماعی و تسهیل فرایند جذب مربیان و کارکنان متخصص و ماهر در امر نگهداری و آموزش کودکان از طریق تأمین منابع مالی لازم،
- اصلاح آیین‌نامه مالی مراکز شبه‌خانواده با هدف حسابرسی دقیق و نظارت بر کمک‌های نقدی، خدماتی و کالایی قابل پیگیری ازسوی خیرین برای جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده احتمالی،
- ایجاد سامانه‌ای برخط جهت تجمیع اطلاعات، رصد و ارزیابی مراکز و ارتباط مؤثر میان مراکز شبه‌خانواده با یکدیگر و ارتباط آنها با سازمان بهزیستی،
- تعرفه آب، برق و گاز مراکز مراقبت و نگهداری از کودکان و نوجوانان همانند مشترکان خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور درتبصره «۱» بند «الف» ماده (۳۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور تا سقف الگوی مصرف (به تناسب سرانه مصرف برای تعرفه آب) برابر با صفر منظور گردد. اعتبارات مذکور در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی شود.

الزامات و راهکارهای مشارکتی کردن اقتصاد به کمک تعاونی‌ها

۲۰۲۲
۱۴۰۳/۱۰/۱۵
دفتر مطالعات اجتماعی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20322



بیان/شرح مسئله

مشارکت در تولید یعنی دولت با خلق منفعت در بیرون از مرزهای ملی به مردم فرصت تولید و تجارت با نقاطی را بدهد که در جغرافیای سیاسی و اقتصادی یک کشور از اهمیت بالایی برخوردارند. در غیاب چنین اقتصادی رابطه دولت و جامعه یعنی رابطه سیاست و اقتصاد که همان رابطه گفتار سیاسی با اجزای زندگی روزمره و تصمیمات جامعه است گسیخته خواهد شد؛ چراکه تقسیم‌کار اقتصادی معطوف به بازار ملی با توزیع نقش‌ها، اجزا را به‌وجود می‌آورد و آنها را به هم متصل نگه می‌دارد. تقسیم‌کار ملی تنها راه افزایش پایدار ثروت ملی و قدرت گفتار سیاسی دولت است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

■ **عوامل غیرمشارکتی شدن اقتصاد در ایران معاصر**

عوامل مختلفی به غیرمشارکتی شدن اقتصاد در ایران دامن زده‌اند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- نابسندگی گفتارهای اقتصادی که شرایط کشور و قدرت ملی را مدنظر قرار نمی‌دهند و باعث پس‌خوردن پیشنهادهای مشارکت اقتصادی توسط نیروهای محافظه‌کار شده است،
- انحصارگرایی و عدم اعتماد به نیروها و ائتلاف‌های غیردولتی،
- وجود درآمدهای رانت دولت که آن را از همراهی اقتصادی مردم بی‌نیاز کرده است،
- برداشت اشتباه از مفهوم خدمت‌رسانی و حذف باور به نقش و مسئولیت مردم در قبال اقتصاد کشور،
- بی‌توجهی برخی از مسئولان به نیروهای مردمی و نیروهای بازار،
- درک اشتباه از اقتصاد مشارکتی توسط مسئولین و محدود کردن آن به همکاری مالی.

■ **ابعاد مشارکتی‌شدن اقتصاد**

مشارکت مردم در اقتصاد در سطوح مختلفی قابل تعریف است که در یک دسته‌بندی کلی عبارتند از: مشارکت در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اولیه، مشارکت در اجرا، مشارکت در منافع حاصله و مشارکت در بازبینی و برآورد نهایی.

■ **الزامات اقتصاد مشارکتی**

اقتصاد مشارکتی الزامات ویژه‌ای دارد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- ایجاد زمینه لازم برای اثرگذاری بر تصمیمات حاکمان ملی و محلی،
- مشارکت (دسترسی) ذی‌نفعان در مراحل اجرا، ارزیابی و منافع حاصل از اجرای طرح‌ها،
- فرصت دادن به نهادهای میانی،
- جلب سرمایه‌های اقتصادی و غیراقتصادی مردم،
- ایجاد فرصت‌های اقتصادی و خلق منفعت برای مردم در بازارهای فرامرزی،
- تقسیم‌کار اقتصادی باهدف تولید جامعه ارگانیکی،
- کاستن از هزینه‌های مشارکت برای مردم،
- آموزش‌های عمومی و تخصصی فراگیر در کشور.

■ **نقش تعاونی‌ها در اقتصاد مشارکتی**

تعاونی‌ها نقش‌های بی‌بدیلی در مشارکتی کردن اقتصاد ایفا می‌کنند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- «انحصارزدایی از اقتصاد»، به‌واسطه مدل مدیریت مشارکتی و تأمین مالی مشارکتی که در کشورهای کره جنوبی و چند کشور پساکمونیستی تجربه شده است،
- «توانمندسازی و آموزش دائمی مردم» به‌واسطه مدل اداره مشارکتی،
- «به صحنه آوردن امکانات و سرمایه‌های اجتماعی بازیگران خرد» در صحنه اقتصاد در کنار سرمایه‌های مالی و اقتصادی به‌واسطه تأکید تعاونی‌ها بر ارزش‌های مشارکتی و گروهی و استفاده از سرمایه‌های فرهنگی و اجتماعی برای ایجاد خلاقیت در مدیریت کسب‌وکار و راه‌حل مسائل اقتصادی،
- اثرگذاری در «برانگیختن حس مسئولیت» در قبال مسائل ملی به‌واسطه تأکید تعاونی‌ها بر پیگیری منافع فردی و خیر جمعی،
- «دادن فرصت به آحاد جامعه» از مردم عادی تا نخبگان دانشگاهی که به‌تنهایی امکان مشارکت در صحنه اقتصادی را ندارند،
- «سازماندهی مردم در قالب گروه‌های ذی‌نفع» که امکان ارتباط و مشارکت مسئولان ملی و محلی را با آنها تسهیل می‌کند،
- عمل کردن همچون «یک نهاد میانی و واسط» بین توده مردم و دولت.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهره‌گیری از امکانی که تعاونی‌ها به سیاستگذاران می‌دهند تا بتوانند در راستای مردمی کردن اقتصاد از آن بهره ببرند، باید امکان نقش‌آفرینی این بخش در کشور بیشتر شود. تحقق چنین هدفی مستلزم اصلاحات سیاستی و قانونی در محورهای ذیل است:

الف) توانمندسازی و آموزش در حوزه تعاون جهت مشارکت اقتصادی

- اصلاح قانون بخش تعاون و ملزم کردن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی جهت برعهده‌گیری امر آموزش بخش تعاون متناسب با نیازهای اقتصادی کشور،
- تدوین «نظام‌نامه آموزش تعاون و توانمندسازی تعاونی‌ها» با مشارکت دستگاه‌های مرتبط با امر تعاونی و آموزش و تصویب در هیئت‌وزیران،
- اجرای برنامه‌های آموزشی با ابزارها و قالب‌های متنوع،
- ارزیابی اثربخشی برنامه‌های آموزشی با استفاده از شاخص‌های کمّی‌وکیفی و با الگوی ارزیابی و ارزشیابی مشارکتی و جمعی.

ب) رتبه‌بندی تعاونی‌ها و جهت دادن به سیاست‌های حمایتی

- بازتعریف شاخص‌ها و فرایندهای مرتبط با ««حمایت‌های مالی و غیرمالی دولتی» تعاونی‌ها در جهت رفع نیازهای اساسی و حل مسائل اقتصادی ملی.

ج) ایجاد شفافیت

- ایجاد حکمرانی داده در حوزه تعاونی و ثبت و انتشار اطلاعات مرتبط با فعالان، ظرفیت‌ها و کانال‌های ارتباطی و تعاملی آنها با رعایت قوانین و مقررات مربوطه،
- ایجاد سازوکارهای شفافیت و پاسخ‌گویی در فرایندهای واگذاری طرح‌ها، مشارکت عمومی و خصوصی، خرید خدمت و سایر کانال‌های مشارکت و همکاری با تعاونی‌ها،
- انتشار عمومی طرح‌های ملی دستگاه‌های مختلف کشور که نیازمند مشارکت اقتصادی بخش تعاونی هستند توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی،
- بهبود سازوکارهای قضایی و بازرسی در بخش تعاون.

روندپژوهی علل و پیشران‌های مهاجرت داخلی در ایران طی ۲۵ سال اخیر (۱۳۷۵ -۱۴۰۰)

۲۰۲۴/۱۰/۱۷ ۱۴۰۳
دفتر مطالعات اجتماعی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20334

بیان/شرح مسئله

در سراسر جهان، هم‌زمان با پیشرفت و تغییرات اقتصادی- اجتماعی، تغییرات و به‌عبارتی گذار جمعیتی نیز آغاز شد. طی فرایند گذار جمعیتی و با بهبود شرایط بهداشتی، ابتدا مرگ و میر کاهش یافت و نقش باروری بر رشد جمعیت تقویت شد؛ بااین‌حال، در ادامه فرایند گذار، با کاهش باروری به سطح جانشینی[1] و کمتر از آن، از میزان تأثیرگذاری این عامل نیز کاسته شد. با کاهش و نیز هم‌گرایی روندهای تولد و مرگ‌ومیر بین مناطق و کشورهای مختلف جهان، «مهاجرت و جابه‌جایی جمعیت» نقش جدی‌تری در تحولات اجتماعی ایفا کرد.

مهاجرت داخلی (درون استانی و بین استانی) یکی از مهم‌ترین عوامل تغییرات جمعیتی و رشد جمعیت شهرستان‌ها و استان‌های کشور است و اولین و مهم‌ترین دلیلی که اغلب مطالعات برای مهاجرت به آن اشاره دارند «عدم تعادل منطقه‌ای در برخورداری از مواهب اقتصادی و در نتیجه جستجوی شغل» بوده است. مهاجرت داخلی از یک سو عاملی تعیین‌کننده در تغییرات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در سطح شهرستان‌ها و استان‌های کشور است و ازسوی‌دیگر، تأثیر بسیار مهمی در توزیع و بازتوزیع جمعیت در سطح واحدهای جغرافیایی و در نتیجه توازن و تعادل جمعیتی در استان‌ها و مناطق جغرافیایی کوچک مقیاس‌تر مانند شهرستان‌ها و روستاها دارد. با توجه به اهمیت مهاجرت و پیامدهای آن، بیش از نیمی از مطالعات در حوزه مهاجرت داخلی در ایران، به بررسی عوامل و بسترهای زمینه‌ساز مهاجرت داخلی پرداخته‌اند، و نتایج این مطالعات حکایت از آن دارند که مهاجرت به‌عنوان یک مسئله جمعیتی و اجتماعی نمی‌تواند یک رفتار تصادفی باشد.

ازاین‌رو به‌منظور پرکردن برخی از شکاف‌های تحقیقاتی و ارائه تحلیلی دقیق برای سیاستگذاری در این حوزه، در مطالعه حاضر سعی شده تا در وهله اول براساس داده‌های سرشماری‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۵ و ۱۳۹۰-۱۳۸۵، علل مهاجرت و تفاوت‌های آن برحسب سن، جنس و مناطق جغرافیایی (شهری و روستایی و استانی) تجزیه‌وتحلیل شود و در گام دوم براساس داده‌های آمارگیری نیروی کار در یک دهه اخیر (۱۳۹۹-۱۳۹۰) علل مهاجرت به تفکیک محل سکونت بررسی شود. در مرحله سوم با استفاده از داده‌های مهاجرت استان‌ها در سرشماری‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵، تحلیلی هر چند مختصر و توصیفی از ارتباط مهاجرت داخلی با نرخ‌های اشتغال و بیکاری و سطح توسعه انسانی استان‌های کشور برقرار شود.



۱. منظور از سطح جانشینی، سطحی از میزان باروری کل است که در آن مقدار این میزان، به حدود ۲٫۱ فرزند به ازای هر زن در سن باروری می‌رسد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نتایج این مطالعه نشان داد که مهاجرت داخلی در ایران تا حدود زیادی با علل و عوامل اقتصادی به‌ویژه عوامل مربوط به کار و شاخص‌هایی مانند اشتغال و بیکاری پیوند خورده است. حدود ۲۰ تا ۲۵ درصد از علل و دلایل مهاجران برای مهاجرت طی ۲۵ سال اخیر (۱۴۰۰-۱۳۷۵)، عوامل اقتصادی و به‌ویژه عوامل مربوط به اشتغال (جستجوی کار، جستجوی کار بهتر، انتقال شغلی) بوده است. همچنین، یافته‌ها نشان داد که استان‌های مهاجرفرست در مقایسه با استان‌های مهاجرپذیر، به طور محسوسی نرخ بیکاری بالاتری به‌ویژه در میان فارغ‌التحصیلان دانشگاهی داشتند.

مهاجرت داخلی و علل آن در ایران سن گزین و جنس‌گزین است؛ یعنی بخش زیادی از مهاجرت‌ها در سنین جوانی رخ می‌دهند، افراد در سنین مختلف به دلایل متفاوتی مهاجرت می‌کنند و علت مهاجرت مردان و زنان متفاوت است. تأثیر تحصیلات بر مهاجرت در هر دو جنس، از سنین ۱۰ سالگی کم‌کم نمایان می‌شود و تا سنین ۲۴-۲۰ سالگی به‌عنوان یک علت مهم در مهاجرت افراد همچنان نقش ایفا می‌کند. تفاوت‌های جنسیتی در علل مهاجرت از سنین ۱۵ سالگی به بعد آشکار شده و تا آخرین گروه‌های سنی ادامه می‌یابد. درحالی‌که در زنان علت مهاجرت در همه سنین عمدتاً پیروی از خانوار ذکر شده ، در مردان این قضیه متفاوت است. در هر دو دوره مورد مطالعه، چه در کل جمعیت و چه در شهرها و روستاها (به‌رغم تفاوت‌های جزئی)، در مردان، در سنین ۲۴-۲۰ سالگی و ۲۹-۲۵ سالگی انجام یا پایان خدمت و در سنین ۲۵ و بیشتر عوامل مربوط به کار (و همچنین در دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۵، علت دستیابی به مسکن) برجسته و مهم هستند.

بنابراین، به طور ضمنی، توزیع سنی-جنسی و تغییرات ساختار سنی نقش مهمی در مهاجرت ایفا می‌کند. تغییر ساختار سنی ممکن است روندهای مهاجرت در آینده را تحت تأثیر قرار دهد و حتی می‌تواند در آینده نقش عوامل مربوط به کار را برجسته‌تر کند. با ورود نسل‌های بیش‌زایی[1] جمعیت (دهه ۶۰) به سنینی که در آن مهاجرت عمدتاً به دلایل اقتصادی و عوامل مربوط به کار (یعنی سنین جوانی و بزرگسالی) صورت می‌گیرد، به دلیل حجم زیاد آنها، خود به خود عوامل اقتصادی و مربوط به کار اهمیت بیشتری می‌یابد. توسعه انسانی، به‌عنوان یک شاخص با مقیاس‌های بهداشت، آموزش و رفاه (درآمد سرانه)، همواره مهاجرت‌های بین استانی را تحت تأثیر قرار داده است. مهاجرت داخلی در ایران از مناطق با توسعه کمتر به سمت مناطق با توسعه بیشتر و از نواحی مرزی به سمت نواحی مرکزی جریان دارد. در هر سه مقطع مورد مطالعه (۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵) در استان‌های با سطح توسعه انسانی بالاتر، عمدتاً خالص مهاجرتی مثبت، و در استان‌های با سطح توسعه انسانی پایین‌تر، عمدتاً خالص مهاجرتی منفی بود.

با توجه به یافته ها و نتیجه این گزارش، به‌نظر می‌رسد علل و پیشران‌های مهاجرت داخلی چندبعدی و پیچیده است و اگر تنها بر یک عامل تأکید شود ساده‌انگاری است. از جمله مهم ترین این عوامل می توان به عوامل مربوط به کار و اشتغال (اقتصادی) و نابرابری های موجود در توسعه انسانی (آموزش، بهداشت و رفاه) اشاره کرد. به‌عنوان نتیجه نهایی، توسعه همه‌جانبه، متوازن و کاهش نابرابری بین مناطق جغرافیای کشور (چه شهری و روستایی و چه استانی) تا حد زیادی می‌تواند جریان‌های مهاجرت داخلی در کشور را تعدیل و مدیریت آن را بهبود دهد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور مدیریت نظام‌مند و برنامه‌ریزی بهتر برای مهاجرت داخلی سیاست‌های زیر پیشنهاد می‌شود:

- فراهم کردن داده‌های بیشتر و گسترش بستر مطالعاتی در زمینه مهاجرت، عوامل و پیامدهای آن؛
- گسترش طرح‌های اشتغال و توسعه‌ای و تبعیض مثبت برای مناطق محروم و مهاجرفرست؛
- توجه ویژه به ایجاد اشتغال برای بیکاران فارغ‌التحصیل دانشگاهی در استان‌های مهاجرفرست؛
- در نظر گرفتن سن و جنس به‌عنوان دو متغیر مهم وتأثیرگذار در سیاست‌های مهاجرتی و تغییراتی که در ساختار سنی رخ می‌دهد؛
- در دستور کار قرار گرفتن توسعه متوازن، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و ایجاد تعادل در شاخص‌های توسعه انسانی بین مناطق جغرافیایی کشور.

۱. منظور از نسل های بیش‌زایی در اینجا، نسل‌هایی است که در زمان تولد آنها میزان باروری در حداکثر خود قرار گرفته بود.

پویایی‌شناسی کاهش سلامت جامعه

سلسله گزارش های پویایی شناسی چالش های کشور

DOI: _10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20352

۲۰۲۵/۱۴۰۳/۱۰/۲۲

دفتر مطالعات اجتماعی

بیان/شرح مسئله

برخورداری از زندگی سالم، مولد، باکیفیت و طول عمری مطلوب، عاری از بیماری و ناتوانی، حقی بنیادین و نیازی ضروری است که در قوانین اساسی بسیاری از کشورها به‌عنوان یک اصل غیرقابل انکار به رسمیت شناخته شده است. تأمین و صیانت از این حق، نه‌تنها وظیفه‌ای فردی، اجتماعی و سازمانی است، بلکه مسئولیت و وظیفه‌ای حاکمیتی نیز است. در این میان، دولت‌ها نقش کلیدی را ایفا می‌کنند و این مسئولیت را بر دوش دارند.

سلامت، به‌عنوان یکی از شاخص‌های حکمرانی مطلوب، پیش‌نیازی اساسی برای دستیابی به توسعه پایدار در هر جامعه‌ای محسوب می‌شود. در دهه‌های اخیر چالش‌های گوناگونی در مسیر دستیابی به این اهداف قد علم کرده‌اند. یکی از عمده‌ترین این چالش‌ها، افزایش عوامل خطر و بار بیماری‌های غیرواگیر نظیر بیماری‌های قلبی ـ عروقی، دیابت و اختلالات سلامت روان است. ازسوی دیگر، این چالش‌ها اغلب در تقاطع با مسائل گسترده‌تری در ساختار و کارکردهای نظام سلامت همچون بودجه ناکافی سلامت، روند رو به رشد تقاضای القایی، تأمین مالی غیرپایدار، مسائل مربوط به بیمه و ... قرار می‌گیرند. برای مقابله با این چالش‌های پیچیده در سطح جامعه، رویکردی جامع و چندبعدی ضروری است که نه‌تنها به عوامل تعیین‌کننده سلامت توجه کند، بلکه به چالش‌های موجود در ساختار نظام سلامت نیز بپردازد. این گزارش به‌عنوان سند مقدماتی مدل پویاشناسی در زمینه مؤلفه‌های مؤثر بر کاهش سلامت جامعه تهیه شده و تصویری از رابطه علی و معلولی و روابط حاکم میان متغیرهای تأثیرگذار و تأثیرپذیر به‌صورت حلقه‌های علی ـ معلولی و چرخه‌های تشدیدشونده یا بازدارنده در زمینه کاهش سلامت جامعه پیش‌روی سیاستگذار قرار می‌دهد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در دهه‌های اخیر نظام سلامت ایران با چالش‌هایی نظیر سالمند شدن جمعیت، افزایش بار و عوامل خطر بیماری‌های غیرواگیر، نابرابری در توزیع منابع و ارائه خدمت، ناپایداری در نظام تأمین مالی، تقاضای القایی، پوشش و عمق ناکافی بیمه‌ها، کمبود نیروی انسانی، مهاجرت نیروهای متخصص و ... مواجه است. براساس یافته‌های مطالعه، ازجمله دلایل شکل‌گیری این چالش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: کیفیت حکمرانی سلامت، تورم و کسری بودجه، پوشش و عمق بیمه‌ها، هزینه‌های درمانی، دسترسی به خدمات درمانی، کیفیت و کمیت کادر بهداشتی و درمانی، قدرت فعالان بخش درمان، کیفیت رفتارهای فردی و فاکتورهای محیطی.

این عوامل را می‌توان در قالب مدل‌های پویایی‌شناسی به تصویر کشید. براساس مدل‌های پویایی‌شناسی، چرخه اصلی این پویایی متأثر از پویایی کسری بودجه و تورم است که بر رفاه اجتماعی و متعاقباً بر کیفیت رفتارهای فردی تأثیر می‌گذارد و درنهایت با تغییر

رفتار سبب کاهش سلامت جامعه و به‌دنبال آن منجر به افزایش هزینه‌های درمان می‌شود و این چرخه علیتی ادامه خواهد یافت. همچنین چرخه‌های تشدیدکننده و اختلال‌زا که منجر به کاهش سلامت جامعه می‌شوند را می‌توان به چهار دسته طبقه بندی کرد: الف) فشار کاهش دسترسی و اثربخشی خدمات درمانی، ب) فشار تضعیف پیشگیری در رقابت با درمان، ج) فشار افزایش هزینه‌های درمان و د) فشار تهدیدکننده‌های سلامت. این دسته‌ها چالش‌های چندوجهی را که جوامع در حفظ و ارتقای سلامت کلی خود با آن مواجه هستند، دربرمی‌گیرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش به جای تمرکز بر ارائه راه‌حل‌های ساده و تک‌بعدی، به درک عمیق و دقیقی از پویایی‌های پیچیده‌ای که به‌دنبال کاهش سلامت نهفته‌اند، می‌پردازد. این پژوهش نشان می‌دهد که مقابله با چالش‌های چندوجهی در حوزه سلامت، مستلزم اتخاذ رویکردی جامع و هم‌پیوند است. این راهکارها شامل اصلاح ساختار نظام بیمه به‌منظور کاهش پرداخت مستقیم از جیب مردم و تقویت پوشش خدمات درمانی، ارتقای خدمات پیشگیرانه به‌جای درمان‌محوری، و تقویت سازوکارهای نظارتی و شفافیت برای کاهش تعارض منافع و مدیریت تقاضای القایی است. همچنین، بازنگری در تخصیص منابع سلامت و بهبود زیرساخت‌های درمانی به‌منظور افزایش دسترسی و اثربخشی خدمات از اقدام‌های ضروری به‌شمار می‌رود. همچنین بهره‌گیری از استراتژی خرید خدمات سلامت با اولویت پیشگیری، از دیگر راهبردهای پیشنهادی است. افزون بر این، تقویت همکاری‌های بین‌بخشی برای کاهش آثار تهدیدات محیطی ازجمله آلودگی هوا، خشک‌سالی و مخاطرات زیست‌محیطی و همچنین گنجاندن شاخص‌های سلامت در تمامی سطوح سیاستگذاری از اهمیت بالایی برخوردار است.



بررسی فرایند توانمندسازی و اشتغال مددجویان در کمیته امداد امام‌خمینی (ره) از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲

دفتر مطالعات اجتماعی
۱۴۰۳/۱۰/۲۹
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20361

بیان/شرح مسئله

کمیته امداد امام‌خمینی (ره) یکی از نهادهای مهم حمایتی در ایران است که در زمینه اشتغال و توانمندسازی محرومان فعالیت‌های قابل‌توجه و گسترده‌ای دارد. الگوی اشتغال این نهاد با بهره‌مندی از تسهیلات بانکی و بودجه عمومی یکی از گسترده‌ترین مبادی اشتغال‌آفرینی برای اقشار ضعیف جامعه است. این نهاد از بدو ورود مددجویان به چرخه حمایتی در فرایند هفت‌گانه برای توانمندسازی آنان برنامه‌ریزی کرده است. شناسایی و پذیرش، مشاوره و طبقه‌بندی، مهارت‌آموزی، کاریابی یا اشتغال‌زایی، دریافت تسهیلات، نظارت و پایدارسازی، خودکفایی گام‌های این برنامه را شامل می‌شود. پس از اصلاح اساسنامه کمیته امداد و ابلاغ آن توسط رهبری در سال ۱۳۹۴ اشتغال‌آفرینی و توانمندسازی یکی از اهداف مهم این نهاد تعیین شد. این گزارش در پی توصیف فرایند توانمندسازی، اشتغال و ارزیابی نتایج اجرایی برنامه‌های کمیته امداد امام‌خمینی (ره) درخصوص خودکفایی مددجویان بوده که در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه کشور برای خروج مددجویان از بخش حمایتی مورد تأکید قرار گرفته است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین یافته این پژوهش درخصوص فرایند توانمندسازی و اشتغال‌زایی در کمیته امداد امام‌خمینی (ره) این است که این نهاد در بازه زمانی سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ تعداد فرصت‌های شغلی ایجاد شده را از ۱۰۲,۲۰۹ به ۲۵۶,۱۷۸ شغل رسانده است. همچنین کمیته امداد براساس گزارشی که ارائه کرده، تکلیف خویش نسبت به بند «ب» ماده (۸۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور درخصوص ایجاد سالیانه ۷۰ هزار شغل را (در تمام سال‌های مذکور) بیش از میزان مقرر به انجام رسانده‌است.

همچنین تنوع رسته‌های شغلی ایجاد شده در این دوره افزایش قابل‌توجهی یافته است. رسته‌های مشاغل خدماتی با ۴۵ درصد و دامپروری با ۳۳ درصد بیش‌ترین اشتغال ایجاد شده را به‌خود اختصاص داده‌اند.

اما با وجود این، میزان خودکفایی مددجویان که حاصل توانمندسازی و ایجاد مشاغل پایدار برای آنان در بازه زمانی مذکور دارای نوسان است. در تمام بازه زمانی ۷ سال پژوهش حاضر در هیچ سالی بیش از ۶ درصد از جمعیت مددجویان تحت پوشش کمیته به خودکفایی‌نرسیده‌اند.

در سال ۱۴۰۲ میزان خودکفایی مددجویان نسبت جمعیت بالقوه ۱۸ تا ۶۰ ساله مددجو که فاقد بیماری لاعلاج و در وضعیت غیر از تحصیل قرار داشته باشند نیز حدود ۴,۷ درصد است. علاوه‌بر این اگر درصد خودکفایی مددجویان نسبت به تعداد تسهیلات خودکفایی پرداخت شده در نظر گرفته شود، وضعیت دارای نوسان است.

در سال ۱۳۹۶ نسبت خودکفایی نسبت به تسهیلات پرداختی حدود ۴۲,۶ درصد بوده که در دو سال بعدی به‌ترتیب با ۱۸,۵ درصد، ۲۰,۳ درصد وضعیت مناسبی ندارد. افزایش خودکفایی در سال ۱۳۹۹ سبب شده است که نسبت به تسهیلات سال قبل درصد خودکفایی به ۴۶,۱ درصد برسد و همین روند برای سال ۱۴۰۰ نیز روند صعودی را با تحقق ۵۳,۴ درصدی خودکفایی تکمیل کند. اما در سال ۱۴۰۱ افت مجدد خودکفایی رخ داده و این شاخص به ۲۰ درصد نزول کرده است. درصد خودکفایی حدود ۴۳ درصدی در سال ۱۴۰۲ به دلیل افزایش تعداد تسهیلات در سال ۱۴۰۱ قابل توجه است. در نهایت به صورت میانگین

(۱۴۰۲-۱۳۹۶) میزان خودکفایی نسبت بر تسهیلات ۳۴٫۸ درصد است.

در مقام آسیب‌شناسی این فرایند می‌توان مهم‌ترین چالش‌های موجود را چنین برشمرد: فقدان تعاریف و معیارهای دقیق و واحد در حوزه اشتغال و خودکفایی در سال‌های مختلف کمیته امداد سبب شده است که درک صحیحی از وضعیت اشتغال و خودکفایی مددجویان به‌صورت قابل مقایسه وجود نداشته‌باشد و ارزیابی دقیق اثربخشی طرح‌ها و برنامه‌های توانمندسازی امکان‌پذیر نباشد. همچنین عدم هماهنگی این شاخص‌ها با نهادهای مربوط به حوزه اشتغال در سطح ملی، امکان جایابی درست خدمات این نهاد در فضای کلان و مورد نیاز کشور را سلب می‌کند.

فقدان آموزش‌های کافی، با کیفیت و متناسب با وضعیت جدید بازار کار که پاسخ‌گوی نیازهای مددجویان جویای کار باشد، یکی دیگر از چالش‌های موجود این نهاد است. درحالی‌که کمیته امداد به‌دنبال ایجاد اشتغال برای مددجویان بوده، اما برنامه‌های آموزشی و مهارت‌آموزی این نهاد در سال‌های اخیر کاهش یافته است.

از عوامل دیگری که موانع جدی برای توانمندسازی مددجویان و ایجاد مشاغل پایدار برای آنان بوده، توجه ویژه به بخش اعطای تسهیلات بانکی که از مراحل اولیه زنجیره تولید ارزش و عدم توجه کافی به سایر فرایند زنجیره ارزش تا به انتهای آن است.

بر همین اساس با وجود اینکه تعداد تسهیلات پرداختی بانکی در این دوره زمانی ۲٫۷ برابر بوده و ارزش واقعی تسهیلات با در نظر گرفتن تورم بانک مرکزی نیز ۲٫۴ برابر شده، اما این روند صعودی در پرداخت تسهیلات لزوماً به خودکفایی منتهی نشده است و در برخی از سال‌ها رابطه معکوس نیز دارد. اما در عوض بخش بازاریابی و پایدارسازی که پیش از این در کمیته بسیار کم‌رنگ بوده، از سال ۱۴۰۰ به‌بعد بیشتر مورد توجه قرار گرفته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به چالش‌ها و یافته‌های این پژوهش، پیشنهاد می‌شود که اقدامات زیر برای بهبود عملکرد کمیته امداد در زمینه توانمندسازی و اشتغال‌زایی مددجویان انجام شود:

- مطابق تبصره «۱» جزء «۳» ماده (۶) برنامه هفتم پیشرفت کشور، جهت رفع مشکل ابهام و تعدد شاخص‌ها و تعاریف و در جهت یکسان‌سازی نظام ارزیابی طرح‌های فقرزدایی و توانمندسازی می‌توان با محوریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، زمینه یکسان‌سازی شاخص‌ها و تعاریف آماری فراهم آید. اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام تعاریف و شاخص‌ها اولین گام برای شناخت و ارزیابی مشکلات جامعه و سیاستگذاری‌های لازم و سنجش سیاستگذاری‌هاست.
- تنظیم آیین‌نامه اجرایی برای احکام اشتغال جزء «۳» بند «الف» ماده (۶) برنامه هفتم پیشرفت درخصوص توانمندسازی و خروج از چرخه حمایتی خانوارهای مددجو کمیته امداد و سازمان بهزیستی و تمام نهادهایی که از تسهیلات و منابع دولتی استفاده می‌کنند.
- پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از موازی‌کاری، رقابت بین نهادی و رقابت‌های مدیریتی با طرح‌های متنوع، زمینه‌های یکپارچه کردن سیاست‌های اشتغالی و تأکید بر نگاه کامل به زنجیره تولید و مبتنی‌بر ترسیم نقش هریک از این نهادها متناسب با طرح آمایش سرزمینی کشور، برنامه کمّی با اهداف و شاخص‌های معین ازسوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و عملکرد نهادهای مذکور مبنای تخصیص بودجه قرار گیرد.
- در راستای بند «ت» ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت جهت ایجاد شبکه ملی تعاونی‌های زنان برای زنان روستایی و عشایری، پیشنهاد می‌شود زمینه‌های استفاده از ابزارها و مدل‌های موجود تعاونی در الگوهای اشتغال نهادهای حمایتی برای تمام مددجویان فراهم شود.



اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی»

۲۰۲۹۷-۱
۱۴۰۲/۱۰/۰۲
دفتر مطالعات سیاسی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20297-1

مسئله اصلی

یکی از پیش‌نیازهای اصلی برگزاری انتخابات، تقسیم سرزمین به حوزه‌های انتخاباتی با مرزهای مشخص طبق قوانین انتخاباتی است. ازآنجاکه انتخابات در چارچوب حوزه‌های انتخابیه برگزار می‌شود، نحوه ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان حوزه‌ها به‌طور اساسی بر ماهیت نمایندگی سیاسی تأثیر می‌گذارد. به‌دلیل همین تأثیرگذاری و اهمیت است که مسئله ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و تعیین تعداد نمایندگان اغلب تبدیل به مسئله‌ای منازعه‌برانگیز می‌شود. اگر چارچوب حقوقی مشخصی برای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه وجود نداشته باشد، فرایند ترسیم مرزها و تعیین تعداد نمایندگان ممکن است با چالش‌هایی روبه‌رو شود.

طبق ماده (۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، جزء نظام‌های انتخاباتی «اکثریتی» است، اما درحال‌حاضر دو نوع نظام انتخاباتی از خانواده اکثریتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی حاکم است: نظام انتخاباتی اکثریتی و نظام انتخاباتی اکثریت دسته‌جمعی. نظام انتخاباتی اکثریتی در آن دسته از حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی وجود دارد که از هر حوزه فقط یک نماینده انتخاب می‌شود؛ اما نظام اکثریت دسته‌جمعی در حوزه‌های انتخابیه‌ای وجود دارد که از یک حوزه انتخابیه بیش از دو نفر انتخاب می‌شوند. گذشته از آسیب‌ها و تبعات منفی نظام اکثریت دسته‌جمعی، وجود حوزه‌های انتخابیه دارای بیش از یک کرسی مغایر بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات است که قائل به حوزه‌های تک‌کرسی برای انتخابات مجلس شورای اسلامی است. همچنین طبق اصل (۶۴) قانون اساسی، هر ۱۰ سال می‌توان بیست نماینده به تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی افزود، حال آنکه تنها و آخرین بازنگری در تعداد نمایندگان مجلس در سال ۱۳۷۸ بوده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

- عبارت «سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه» در عنوان طرح ابهام دارد که مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است که بر رعایت شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری و قانون‌نویسی تأکید دارد.
- ماده‌واحده طرح بیان می‌دارد: «در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی، دولت چهاردهم موظف است با رعایت شاخص‌های مندرج در اصل مذکور و نیز بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات حداکثر طی مدت سه‌ماه اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی را به انجام برساند». توضیح اینکه طبق اصل (۶۴) قانون اساسی، «محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون تعیین می‌کند». همچنین اصل (۶۲) قانون اساسی «کیفیت انتخابات» را به قانون واگذار کرده است. لذا عبارت «اقدام لازم برابر قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مجلس شورای اسلامی» توسط دولت، مستلزم ارائه لایحه است و الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

طرح حاضر مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است. لذا **تصویب طرح حاضر پیشنهاد نمی‌شود.** سامان‌دهی وضعیت حوزه‌های انتخابیه و افزایش نمایندگان مستلزم ایجاد «نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی» است. زیرا گذشته از لزوم تعریف و شفاف شدن معیارهای ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه، نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از حیث سایر الزامات یک ساختار رسمی و مجموعه قوانین مرتبط با ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه (مانند نهاد مسئول ترسیم طرح اولیه مرزهای حوزه‌های انتخابیه؛ علت/علل اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه طی زمان، حدفاصل زمانی برای اصلاح مرزهای حوزه‌های انتخابیه) با نواقصی مواجه است. ازاین‌رو شایسته است ابتدا نظام حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی در راستای تحقق بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، در قالب قانونی مجزا تدوین و تصویب شود و سپس با مبنا قرار دادن قانون مذکور، کل جدول حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان مورد بازنگری قرار گیرد. لذا پیشنهاد می‌شود، در راستای تحقق اصل (۶۴) قانون اساسی و بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات، بررسی مواد پیشنهادی ذیل جهت الحاق به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در دستور کار کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها قرار گیرد.

ماده (۱)- حد نصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده از تقسیم جمعیت کشور بر تعداد نمایندگان کل کشور به‌دست می‌آید.

تبصره: پنج نماینده اقلیت‌های دینی شامل حکم مقرر در این ماده نمی‌شود.

ماده (۲)- توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور در دو مرحله به شیوه زیر صورت می‌گیرد:

الف) توزیع کرسی‌ها میان استان‌های کشور براساس تقسیم جمعیت هر استان به حدنصاب تعیین شده برای داشتن یک نماینده،

ب) تقسیم قلمرو هریک از استان‌های کشور به حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی براساس شاخص‌های ذیل:

- برابری جمعیت حوزه‌های انتخابیه تا حد ممکن طبق حدنصاب جمعیتی تعیین شده،
- تطابق با مرزهای سیاسی- اداری (مرزهای شهرستان‌ها و مرزهای مناطق اداری شهری)،
- جمع و جور بودن حوزه‌های انتخابیه تا حدممکن،
- یکدست بودن حوزه انتخابیه به‌لحاظ فرهنگی و اقتصادی و راه ارتباطی تا حدممکن.

ماده (۳)- هیئت اجرایی مرکزی انتخابات مجلس شورای اسلامی موظف است یک‌سال پیش از برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی، طبق آمار آخرین سرشماری کشور و با رعایت اصل (۶۴) قانون اساسی، نسبت به توزیع کرسی‌های مجلس شورای اسلامی میان حوزه‌های انتخابیه سراسر کشور طبق ماده «۲» اقدام کند و بعد از تأیید نقشه مرزهای حوزه‌های انتخابیه کشور و جدول حوزه‌های انتخابیه توسط هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات، دولت موظف است جهت لازم‌الاجرا شدن نقشه و جدول مذکور ترتیبات قانونی لازم را انجام دهد.

اصول راهنمای مدیریت بحران

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20341

۲۰۲۴/۱۰/۱۸

دفتر مطالعات سیاسی

مسئله اصلی

مدیریت بحران، ازآنجاکه با سرنوشت، جان و مال مردم سروکار دارد، **جزو مسئولیت‌ها و وظایف مهم دولت‌ها** به‌شمار می‌آید. به‌طوری‌که می‌توان با بررسی چگونگی مدیریت و مقابله با حوادث توسط یک دولت، عملکرد آن دولت را سنجید. در جهان، **دولت‌های مختلف به شیوه‌های متعدد با بلایا مواجه شده** و با آنها مقابله می‌کنند و ذیل ساختار خود، جایگاهی را به این نقش اختصاص می‌دهند. مدیریت بلایا در یک نگاه کلی، فرایندی مرحله‌ای است که هرکدام از این مراحل در انواع بحران‌ها اقدامات خاصی را دربردارد که تعریف شده و مشخص هستند و از طریق آنها فرایند مدیریت بحران به سرانجام می‌رسد، اما با نگاهی دقیق‌تر، مدیریت حوادث به‌واسطه اهمیتش، **چارچوب‌ها و اصول بنیادینی دارد که کاربست هریک از آنها، پیش‌نیاز مدیریت مطلوب بلایاست.** این اصول، هادی مدیریت مخاطرات بوده که از مرور و بررسی تجارب کشورهای حادثه‌خیز در جهان حاصل شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

- تا زمانی که **باور به بحران و احتمال وقوع** آن در هر شرایط و زمانی در دیدگاه مقامات و سپس مردم ایجاد و تقویت نشود، نمی‌توان انتظار داشت مدیریت و مقابله‌ای مطلوب با بلایا صورت گیرد. زیرا اگر مدیریت بحران از جانب دولت جدی تلقی نشود به محض وقوع یک بحران، در کار و زندگی افراد اختلال ایجاد شده و **نظم و امنیت داخلی کشور** از بین می‌رود.
- آنچه که در کیفیت‌بخشی به قانون مدیریت بحران مهم بوده، **یادگیری** است. یادگیری بعد از هر فاجعه و در صورت ضرورت، بازبینی و اصلاح قانون و برنامه‌ها براساس دروس حاصل شده است که باید در صدر امور مدیریت بحران قرار گیرد.
- جایگاه نهادی و سازمانی مدیریت بحران و فرمان‌دهی حادثه باید مقتدر باشد، به‌گونه‌ای که تمامی نهادها و سازمان‌ها گوش به فرمان مدیر بحران در تمامی مراحل مدیریت بلایا باشند؛ به هر اندازه که **اقتدار نهادی و سازمانی مدیریت بلایا** بالا باشد، به همان ترتیب امور مدیریت بحران به‌سرعت سروسامان خواهد یافت.
- **اجماع و هم‌گرایی میان نهادهای مسئول در مدیریت بحران** منجر به کنترل و مدیریت کارآمد سوانح در مراحل مختلف آن خواهد شد. ماهیت هماهنگ‌کنندگی مدیریت بلایا نشان می‌دهد که هر سازمان یا نهادی که در شرایط عادی فعالیتی را انجام می‌دهد، همان نهاد یا سازمان باید در شرایط بحران هم همان کار را انجام دهد.
- **تمرکززدایی و محلی‌گرایی در مدیریت بحران** جهت پاسخ سریع و حضور فعال مدیریت بحران در صحنه فاجعه انجام می‌گیرد، مدیریت بحران باید محلی باشد و ارکان محلی آن بدون وجود موانع و با اقتدار، صلاحیت هماهنگی و ارائه رهنمودها را داشته باشند.

آنچه که بیش از هر چیزی به مدیریت بحران نیرو می‌بخشد، **اعتبارات مالی و پولی** در دسترس است. زیرا حادثه خبر نمی‌کند و رکن ضروری مدیریت بحران در این شرایط، **دسترسی آسان به بودجه** موردنیاز است. مدیریت بحران باید در **اولویت برنامه مالی** دولت قرار گیرد.

اعضای تیم و شبکه واکنش به بلایا باید **کارآزموده بوده و از تجهیزات مدرن و منابع کافی مقابله با بلایا برخوردار باشند.** بازوی عملیاتی مدیریت بحران، تیم واکنش است و قدرت تیم واکنش، در کارآزمودگی آن و بهره‌مندی از امکانات و منابع جدید و کافی است. این تیم باید همواره در حال آموزش و کسب تجربه در نحوه پاسخ و واکنش به سوانح باشند، در ضمن تجهیزات آنها در مقابله با فاجعه نیز مدرن و به‌روز باشد.

مدیریت بحران باید **برنامه‌محور و اقدام‌محور** باشد و ضمن آمادگی برای پاسخ و مقابله با حادثه رخ داده، برای مرحله قبل از وقوع بحران، **اقدامات پیشگیری** و برای مرحله بعد از وقوع بحران برنامه و **اقدامات بازیابی** را در اولویت قرار دهد؛ این مهم توسط نهادها و سازمان‌های دخیل در مدیریت بحران عملیاتی می‌شود؛ در صورت لزوم شایسته است برنامه‌ها برای انواع حوادث احتمالی در مناطق مشخص تدوین شوند تا ترتیبات آمادگی به‌درستی صورت گیرد. برای تحقق این امر نیاز است تا محدوده‌ها و **مناطق ویژه خطرات بلایای طبیعی و انسانی** پس از مطالعات تخصصی و کارشناسی شناسایی و تعیین شوند.

در برنامه‌های مدیریت بحران ضمن تأکید بر تخصص‌گرایی، ضرورت دارد **برنامه‌های اجتماعی مدیریت بلایا** نیز موردتوجه قرار گیرند. این برنامه‌ها باید به‌صورت **غیرمتمرکز و از سطوح پایین به بالا و با مشارکت مردم** تهیه شود؛ به این دلیل که مدیریت بلایا بیش از آنکه دولتی باشد، مردمی و اجتماعی است. همچنین در این شرایط مردم بیش از گذشته در جریان امور مرتبط با بحران قرار می‌گیرند و اهمیت و جایگاه آن نیز برایشان هویدا می‌شود.

تدوین مقررات سختگیرانه در ساخت‌وسازها و پیش‌بینی **جزای نقدی و حبس برای تخطی‌گران** از تمامی مقررات در حوزه‌های مختلف مدیریت بلایا در پیشگیری از حوادث بسیار نتیجه‌بخش خواهد بود. چراکه امروزه **تمرکز بر پیشگیری** و اقدامات مرتبط آن، **پارادایم غالب مدیریت حوادث و سوانح در جهان** است. برای مثال مدیریت سازه‌ای بلایایی مانند زلزله در مناطق مستعد فاجعه امکان‌پذیر است که در کاهش تلفات و خسارات نقش بسزایی دارد.

زیربنای اصلی مدیریت بحران به‌ویژه در مراحل پیشگیری و پاسخ به بحران، **فرهنگ‌سازی و آموزش به مردم** است و اگر آموزش مبنا نباشد، برنامه‌ها و اقدامات مدیریت بلایا در این مراحل کیفیت لازم را نخواهد داشت. ضرورت دارد از **ابزارها و شبکه‌های اطلاع‌رسانی** جهت آگاهی مردم در این زمینه استفاده شود و همچنین کتب درسی مدیریت بلایا در مدارس و رشته مطالعاتی مدیریت حوادث به‌صورت مستقل در **تمامی مقاطع تحصیلی دانشگاه‌ها** تدوین و ایجاد شود.

مدیریت بحران بیش از هر بخش دیگری **فناوری‌محور و پژوهش‌محور** است. برای مثال تمهید فناوری سیستم هشدار در مدیریت زودهنگام فاجعه اثرگذار است؛ پژوهش و به‌تبع آن کسب تجارب و نظریه‌پردازی در مدیریت بلایا و همچنین مدل‌سازی کاربردی، شاخصه اصلی مدیریت نوین بلایاست.

امروزه سامان‌دهی **محیط بغرنج فاجعه از منظر روان‌شناختی و همدلی با آسیب‌دیدگان** جزء اولویت‌های مدیریت بحران به‌حساب می‌آید و به اندازه سروسامان دادن به محیط فیزیکی و شرایط زیست افراد در میدان فاجعه اهمیت دارد، امری که در گذشته کمتر بدان توجه شده است.

اهمیت **تخصص و تجربه مقامات، مدیران و دست‌اندرکاران** بحران ایجاب می‌کند تا انتخاب این افراد با حساسیت بیشتری صورت گیرد و حتی برای این منظور **آزمون‌های سنجش** جهت ورود نیروی انسانی به این عرصه در اولویت قرار گیرد. علاوه‌بر این باید مکرراً **دوره‌های آموزشی و تکمیلی** مدیریت بحران در قالب تمرین‌ها و مانورها تدوین و برگزار شود.

نظرات مشاوران تخصصی در مدیریت بحران حائز اهمیت است، بنابراین استفاده از **دیدگاه‌های متخصصان و گروه‌های مشورتی** در مورد وظایف و اعمال مدیریت بلایا به‌ویژه توسط واحدهای محلی و نهادهای ذی‌ربط منجر به افزایش کیفیت امور خواهد شد. همچنین برای پشتیبانی اداری، **نظارت بر عملکرد، کنترل و پیگیری امور مرتبط با مدیریت بلایا** در سازمان‌های دخیل منجر به ایجاد نظم در رویه‌های مدیریت سوانح و نیز افزایش پاسخ‌گویی نهادها خواهد شد.

ضرورت دارد **منشور مدیریت بحران** توسط هریک از **نهادها و دستگاه‌های مسئول در مدیریت حوادث** طراحی شود. این منشور، شامل وظایف و مسئولیت‌های تخصصی هر سازمان و نهاد دخیل در موضوع مدیریت بحران و متناسب با تخصص آنهاست که باید جهت جلوگیری از بلایا و به حداقل رساندن خسارات ناشی از آن در نظر گرفته و رعایت شود. در این زمینه، به‌روزرسانی و یکپارچگی منشور حائز اهمیت است.

بررسی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور هلند

۲۰۲۴/۱۰/۱۸ ۱۴۰۳
دفتر مطالعات سیاسی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20344

بیان/شرح مسئله

در ایران، نظام تأمین اجتماعی با چالش‌های متعددی مواجه است که در تقارن با کهن‌سالی جمعیت، تشدید این چالش‌ها در آینده نزدیک بسیار محتمل است. در حال حاضر به نظر می‌رسد در کنار مطالعه و ترسیم دقیق وضعیت فعلی نظام تأمین اجتماعی کشور، انجام مطالعات گسترده در حوزه نظام تأمین اجتماعی سایر کشورها و نحوه مواجهه آنها با چالش‌های این سیستم مهم جلوه می‌کند. بدیهی است راهبردهای سیاستی استخراجی از این دست پژوهش‌ها، به‌تنهایی قابل پیاده‌سازی در کشور نبوده و لازم است ضمن بررسی جوانب اجرایی آن به خصیصه‌های منحصربه‌فرد کشور نیز توجه کرد.

درحقیقت، بررسی تجربه کشورهای دیگر و ساختارهای نظام‌رفاهی آنها؛ به‌ویژه ساختار تأمین اجتماعی می‌تواند در ایجاد یا اصلاح سازوکاری مناسب برای تنظیم فعالیت‌های مختلف رفاهی، با هدف رسیدن به یک چارچوب راهبردی مناسب و بومی کارساز باشد. در این میان بررسی تجربیات کشور هلند و درس‌آموزی از آن می‌تواند برای اصلاح سیاست‌های جاری در نظام تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران بسیار سودبخش باشد.

همان‌طور که در گزارش‌های پیشین از سلسله گزارش‌های بررسی نظام تأمین اجتماعی کشورهای مختلف اشاره شد، از میان ۳۷ کشور عضو همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، چهار کشور کانادا، نروژ، استرالیا و هلند در کنار برخورداری از شباهت قابل‌ملاحظه از نظر پتانسیل‌های اولیه با کشور ایران، عملکرد مطلوبی در حوزه مدیریت نظام تأمین اجتماعی خود داشته‌اند.[1] در گزارش‌های پیشین به بررسی موشکافانه نظام تأمین اجتماعی کشورهای کانادا (طی دو گزارش)[2] نروژ (طی دو گزارش)[3] و استرالیا (طی دو گزارش)[4]، پرداخته شد. در گزارش حاضر، به تبیین نظام تأمین اجتماعی کشور هلند با تمرکز بر سازوکارها و مجموعه مزایای اعطایی متنوع در بخش‌های مختلف، نظام سلامت و درمان و مخارج دولت در حوزه تأمین اجتماعی خواهیم پرداخت.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

بخش اجباری سیستم بازنشستگی هلند، شامل طرح مستمری بازنشستگی پایه (لایه اول)، طرح‌های بازنشستگی شغلی (لایه دوم)، مزایای ازکارافتادگی و مزایای بازماندگان است. طرح مستمری بازنشستگی پایه، درآمدی برابر برای همه مستمری‌بگیران در سطحی مرتبط با حداقل دستمزد خالص فراهم می‌کند. مزایای ناشی از این طرح دولتی تنها بخشی از کل نظام بازنشستگی این کشور

۱. این مسئله در پیوست با عنوان «انتخاب کشورهای هدف» نیز اشاره شده است.
۲. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۸۴۰۶ و ۱۹۴۸۹.
۳. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۹۴۹۴ و ۱۹۴۹۳.
۴. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۵۶۳ و ۱۴۸۶.

را تشکیل می‌دهد. لایه دوم این نظام، شامل طرح‌های بازنشستگی شغلی است که مکمل مزایای طرح مستمری بازنشستگی پایه بوده و به میزان مشارکت‌های فرد در سنوات خدمت و سطوح درآمدی او در سال‌های اشتغال دارد.

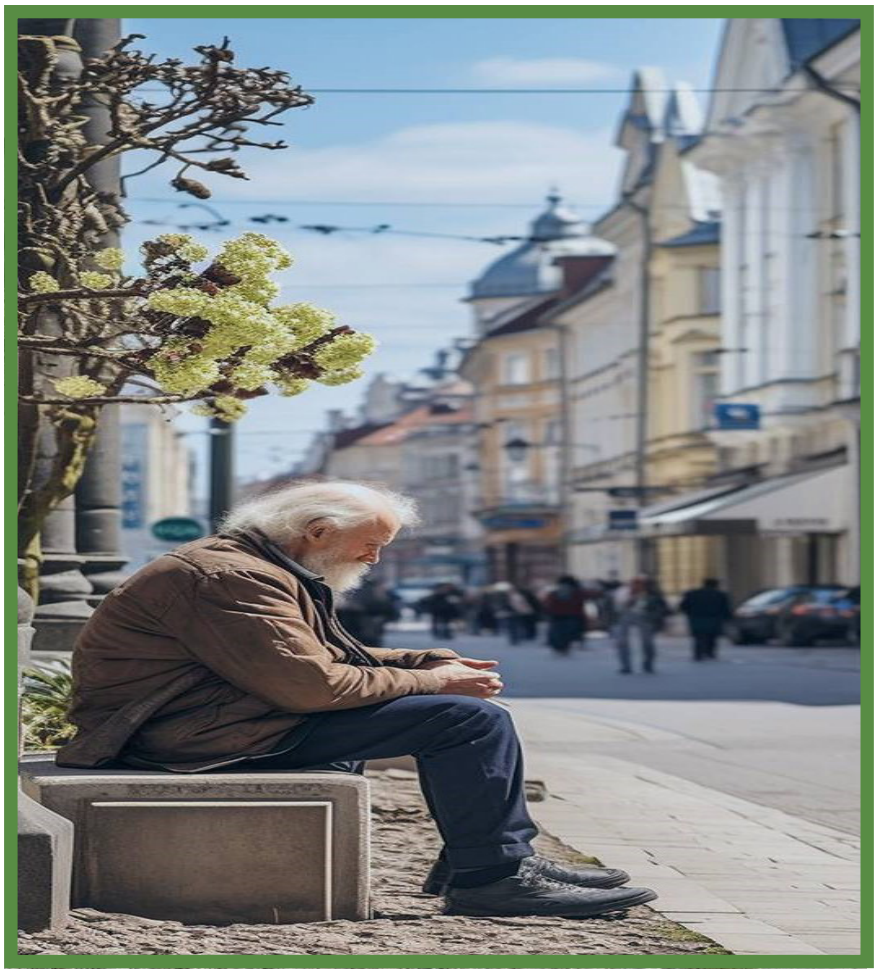
در سال ۲۰۱۹ سقف ۱۰۷۵۹۳ یورویی برای مقدار سالیانه مستمری بازنشستگی در نظر گرفته شد که پس از آن هرساله براساس دستمزد تعدیل شد. به‌طور متوسط مقدار مستمری ناشی از لایه اول و دوم با یکدیگر برابر است؛ بااین‌حال، به‌دلیل وابستگی بالای سطح مزایا در لایه دوم به درآمدهای گذشته فرد، بروز تفاوت‌های قابل‌توجه مورد انتظار است. در سال ۲۰۱۹، منابع مورد نیاز برای پرداخت مستمری بازنشستگی ناشی از طرح مستمری بازنشستگی پایه (عمومی) و طرح‌های بازنشستگی شغلی تقریباً برابر گزارش شده است. در این سال مستمری عمومی برابر با ۴/۹ درصد از تولید ناخالص داخلی و بازنشستگی شغلی برابر با ۵/۱ درصد تولید ناخالص داخلی ثبت شده است. ازسوی‌دیگر مزایای ازکارافتادگی و مزایای بازماندگان نیز در سال مشابه به‌ترتیب ۱/۹ درصد و ۰/۱ درصد از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند.

سیستم تأمین اجتماعی در کشور هلند با هدف کمک به شهروندان و خانوارهایی که خود را در موقعیت مالی چالش‌برانگیز می‌بینند، ساختاربندی شده است. این موقعیت چالش‌برانگیز، شامل افرادی می‌شود که به‌دلیل بیکاری، ناتوانی یا ازکارافتادگی، بیماری، بازنشستگی و ... به‌طور موقت یا دائم درآمد ناکافی دریافت می‌کنند. همچنین این سیستم، شامل سایر سیاست‌های حمایتی مانند مراقبت و راهنمایی در صورت بیماری، ازکارافتادگی و ... نیز می‌شود. تأمین اجتماعی در هلند مبتنی‌بر هم‌بستگی است که در آن همه شهروندان به‌طور جمعی حمایت می‌شوند و افراد با درآمد بالا نسبت به افرادی که حقوق کمتری دارند، مشارکت بیشتری به سیستم انجام می‌دهند.

به‌طورکلی افرادی که ساکن هلند هستند یا در هلند کار می‌کنند باید بخشی از درآمد خود را در قالب مشارکت‌های تأمین اجتماعی به این نظام بپردازند. در مقابل این پرداختی، افراد امکان ثبت درخواست دریافت مزایای دولتی نظیر مزایای خانواده، مرخصی زایمان و بارداری، مزایای بیکاری، مراقبت بلندمدت، مرخصی بیماری و ازکارافتادگی به‌دست می‌آورند. گفتنی است، در خصوص مبحث سلامت و درمان، تمام افراد مقیم هلند باید در یک شرکت بیمه ارائه خدمات‌درمانی ثبت‌نام کنند. طبق قانون، همه افراد مقیم هلند باید تحت طرح بیمه ملی باشند. در این نظام، شاغلین نیز تحت برنامه‌های بیمه‌ای به‌طور اجباری موظف به مشارکت در طرح‌های بازنشستگی‌هستند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تنوع سازوکار تأمین مالی نظام تأمین اجتماعی، مشارکت‌محور بودن مزایای اعطایی در تمام لایه‌ها و تأکید بر نظارت مستمر بر سلامت مالی صندوق‌ها در کنار سیاست هم‌بستگی و تقسیم ریسک را می‌توان از مهم‌ترین آموزه‌های اجرایی نظام تأمین اجتماعی کشور هلند دانست.



اندونزی: مدیریت محلی روستایی

مجموعه گزارشهای مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی- اداری

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20357

۲۰۲۵/۱۰/۲۴
۱۴۰۳/۱۰/۲۴
دفتر مطالعات سیاسی

بیان/شرح مسئله

مدیریت محلی روستاهای کشور، عمدتاً هزینه‌زا، تمرکزگرا و بخشی‌نگر است که به نارضایتی روستاییان و پیامدهایی همچون مهاجرت از روستاها به شهرها و کلان‌شهرها منجر شده است. یکی از مواردی که می‌تواند در اتخاذ یک الگوی کارآمد مدیریت روستایی یاری‌کننده باشد، توجه به تجربیات سایر کشورها درخصوص نحوه اداره روستاهاست. گزارش حاضر به بررسی قوانین کشور اندونزی در این زمینه می‌پردازد. انتخاب کشور اندونزی، گذشته از شکل حکومت تک‌ساخت و تعداد بالای جمعیت روستایی آن، به این دلیل است که این کشور در دنیا به‌دلیل سیاست‌های تمرکززدایی عمیق شناخته می‌شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین نکات مستخرج از قانون ۲۰۱۴/۶ جمهوری اندونزی درباره روستا، استفساریه قانون مذکور و آیین‌نامه‌های مربوط به آن به‌شرح زیر است:

- با تصویب «قانون ۲۰۱۴/۶ درباره روستا»، روستا در اندونزی نه به‌عنوان یک ناحیه اداری ذیل ریجنسی، **بلکه یک شخصیت حقوقی مستقل** با مقامات و حقوق خود تلقی‌می‌شود که حق تنظیم و اداره امور خود براساس ابتکار عمل جامعه محلی را دارد.
- تجربه تمرکززدایی اندونزی حاکی از اهمیت بالای وجود **پایه‌های قانونی مستحکم و ترتیبات نهادی قوی** است که به‌وضوح وظایف، نقش‌ها و مسئولیت‌ها را در تمام سطوح دولت برای تحقق حکمرانی کارآمد در سطح محلی تعیین می‌کند. در اندونزی سه نهاد در سطح ملی متولی امور روستاهاست: **۱. وزارت امور داخله** به امور دولت‌های روستایی رسیدگی می‌کند، **۲. وزارت روستاها، توسعه مناطق محروم و مهاجرت** وظیفه تنظیم و نظارت بر توسعه روستاها و توانمندسازی جامعه روستایی را برعهده دارد، **۳. وزارت دارایی** امور مربوط به بودجه روستاها را برعهده دارد.
- قانون، شیوه انتخاب و عزل و شرح وظایف دو شاخه **اجرایی** (دهدار و دستگاه اداری روستا) و **مشورتی** (شورای روستا) را شرح داده است. همچنین قانون شرحی دقیق از **ساختار و تشکیلات دولت روستا**، نحوه انتصاب کارکنان دولت روستا و وظایف آنها ارائه کرده است. شایان ذکر است که دهدار در اندونزی به‌صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود.
- قانون روستا در اندونزی، چگونگی روابط دولت روستایی را در **سطح عمودی** (با سطح بالایی دولت) و **افقی** (روابط با شورای روستا و بوروکراسی محلی) تعیین کرده است. روستا در اندونزی دارای خودمختاری مطلق نیست. با وجود اختیارات گسترده‌ای که به دولت‌های روستایی داده شده است، دولت مرکزی، استانی و شهر/ ریجنسی، **همچنان هدایت و نظارت** بر روستاها را برعهده دارند.
- در قانون ۲۰۱۴/۶، یک **مجمع مشورتی** با حضور **همه ذی‌نفعان** در روستا و از ترکیب **شورای روستا، دولت روستا و عناصر جامعه روستا** (نمایندگان اصناف، مشاغل و ...) برای بحث در مورد **موضوعات راهبردی** مربوط به ساماندهی دولت روستا پیش‌بینی شده است. مجمع مذکور، **بالاترین نهاد تصمیم‌گیری** روستاست که باید تصمیمات مهم دولت روستا را تأیید کند. مهم‌ترین برایند وجود این مجمع،

کاهش احتمال خطر فساد است.

- قانون ۲۰۱۴/۶ و آیین‌نامه‌های وابسته به آن، دارای احکامی مفصلی درخصوص مالیه روستاست. درآمدهای اصلی روستا در اندونزی عبارتند از: منابع درآمدی خود روستا؛ **انتقالات مالی از ریجنسی‌ها** (بخشی از درآمد حاصل از مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض شهر/ریجنسی و تخصیص اعتبارات روستا که بخشی از اعتبارات متوازن‌سازی دریافت‌شده توسط ریجنسی/شهر) است. و **تخصیص اعتبارات از بودجه دولت درآمدی هزینه‌ای دولت مرکزی**.

قانون، ریجنسی‌ها را ملزم کرده که **حداقل ۱۰ درصد** مالیات و عوارض منطقه‌ای و **۱۰ درصد** اعتبارات متوازن‌سازی دریافت شده پس از کسر اعتبارات تخصیص خاص، را به روستاها انتقال دهند. همچنین میزان بودجه‌ای که دولت مرکزی مستقیماً به روستاهای کل کشور اختصاص می‌دهد، **۱۰ درصد اعتبارات انتقالی به مناطق کشور** را تشکیل می‌دهد که **براساس سازوکار تخصیص پایه** و نیز تخصیص براساس **جمعیت، نرخ فقر، مساحت و سطح دشواری جغرافیایی** روستاهای هر شهر/ریجنسی تخصیص می‌یابد. **۳۰ درصد** بودجه صرف امور جاری یعنی، اجرای عملیات دولت روستا و حقوق و مزایای کارکنان، هزینه‌های شورای روستا و ... و **۷۰ درصد** عمدتاً صرف توسعه روستا می‌شود.

- هر روستا در اندونزی، دارای یک **برنامه توسعه میانمدت** برای یک دوره **ششساله** و یک **برنامه توسعه سالیانه** (برنامه کاری دولت روستا) است که درواقع شرح برنامه توسعه میانمدت روستا برای یک دوره یکساله است. برنامه میانمدت توسعه روستا حداکثر طی سهماه پس از معارفه دهدار مقرر میشود. بودجه روستا با توجه به برنامههای مذکور تدوین و تصویب میشود. برنامه میانمدت توسعه روستا هماهنگ با سیاستهای برنامهریزی توسعه شهر/ریجنسی است. درواقع برنامه میانمدت توسعه روستا، نقش **هماهنگکننده** میان سیاستها و برنامههای توسعه دولت روستا با سیاستها و برنامههای توسعه دولت در سطح منطقهای و مرکزی است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مفروض اساسی سیاست پس‌زمینه تدوین و تصویب قانون ۲۰۱۴/۶ در اندونزی این است که روستاها به‌عنوان **پایین‌ترین سطح مدیریت دولتی** در اندونزی باید **توانمند** شوند. دولت اندونزی برای توانمندسازی روستاها به یک رویکرد ترکیبی از **«بالا به پایین» و از «پایین به بالا»** قائل است.

آنچه از تجربه اندونزی برمی‌آید که می‌تواند به‌عنوان درس‌آموخته‌ای برای ایران مدنظر قرار گیرد ضرورت رویکرد هم‌زمان از بالا به پایین و پایین به بالا برای ایجاد حکمرانی محلی کارآمد روستایی است. تحقق دو رویکرد مزبور در ایران، صرف‌نظر از **ترتیبات نهادی قدرتمند در سطح ملی**، نیازمند وجود قانونی است که **جایگاهی مستحکم برای روستا در نظام اداری - سیاسی کشور** قائل باشد و مدیریت روستایی را با همه ابعاد آن در نظر بگیرد. چنین قانونی ضرورتاً باید شامل مفادی ازجمله قائل‌شدن شخصیت مستقل برای روستاها، نحوه انتخاب/انتصاب شاخه اجرایی و مقرره‌گذار روستا، وظایف و اختیارات روستا، ساختار و تشکیلات دولت روستا، تأمین مالی و پیش‌بینی بودجه روستایی؛ نحوه نظارت دولت مرکزی و دولت‌های محلی بر روستاها، شفافیت فرایند اداره روستا، پیش‌بینی سازوکاری نظام‌مند برای توانمندسازی جوامع روستایی، مشارکت جوامع روستایی در اداره و توسعه روستاست. همچنین شایسته است **فصلی مستقل برای بودجه (هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای) مناطق روستایی در لوایح بودجه سنواتی** در نظر گرفته شده و **سازوکاری قانونی** اتخاذ شود که همه روستاهای کشور از **سهمی عادلانه** در این بودجه برخوردار باشند.



مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری آسیا؛ ظرفیت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم با اندونزی و چین

DOI: _10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20362

۲۰۲۴۲
۱۴۰۳/۱۰/۲۹
دفتر مطالعات سیاسی

یکی از ظرفیت‌های دیپلماتیک سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در افق **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، گسترش دیپلماسی آسیایی و دیپلماسی نگاه به شرق با رویکرد مقابله با یک‌جانبه‌گرایی و بی‌اثرسازی ابعاد جنگ روایت‌ها و عملیات ترکیبی جبهه استکبار برای القای انزوای ایران در مجامع بین‌المللی است. در این میان دو کشور جمهوری اندونزی و جمهوری خلق چین از پتانسیل‌های بالایی برای تقویت کریدورهای سیاسی و هم‌افزایی ظرفیت‌ها در مجامع پارلمانی همچون اتحادیه بین‌المجالس جهانی و مجمع مجالس آسیایی برخوردارند. با توجه جمعیت بالای این دو کشور و متعاقباً تعداد سهم کرسی بالای این دو کشور در مجامع پارلمانی، ترسیم راهبرد مشترک دیپلماسی مجامع پارلمانی بین مجالس قانونگذاری ایران- اندونزی- چین می‌تواند قطب سیاسی نوظهوری را در برابر فشارهای هیبریدی آمریکا و متحدانش برای کاهش نقش‌آفرینی ایران در تحولات بین‌المللی به‌وجود آورد. در این میان شناسایی نظام مسائل اساسی مشترک و ابرچالش‌های نوپدید سیاست خارجی و امنیت پیرامونی و اجماع هیئت‌های دیپلماتیک و گروه‌های دوستی پارلمانی سه کشور به سمت ترسیم راهکارهای مشترک می‌تواند به دیپلماسی رسمی دولت چهاردهم نیز برای گسترش دیپلماسی متوازن نگاه به شرق کمک کند.

بیان/شرح مسئله

دیپلماسی پارلمانی به‌عنوان یکی از اضلاع دیپلماسی مکمل، نقش مهمی را در ارتقای کارآمدی و ارزش افزوده سیاست خارجی ایفا می‌کند و یکی از اولویت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم، شناسایی فرصت‌ها و ظرفیت‌های گسترش مراودات دیپلماسی پارلمانی با کشورهای مستقل و قدرتمند آسیاست.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

- در شرایطی که یکی از اولویت‌های جنگ روایت‌ها و شناختی دشمن به سمت انزوای بین‌المللی ایران هدف‌گذاری شده است، هرگونه ابتکار و خلاقیت دیپلماتیک مجلس دوازدهم که زمینه‌های همسویی و همگرایی سیاسی بین کشورهای همسو را به‌وجود آورد، نقش مهمی را در اعتبارزدایی از جنگ روایت‌های دشمن ایفا می‌کند.
- چین و اندونزی به‌دلیل داشتن جمعیت بالا، دارای بیشترین کرسی‌ها در مجامع پارلمانی بین‌المللی هستند و هرگونه همسویی راهبردی بین مثلث ایران- چین- اندونزی، اثرگذاری خود را هنگام رأی‌گیری پیرامون قطعنامه‌ها نشان می‌دهد.

به‌دلیل تعداد بالای نمایندگان کنگره ملی خلق و چون این کنگره تنها یک بار در سال تشکیل جلسه می‌دهد، این نهاد از قدرت و چابکی بالایی برخوردار نیست، به همین دلیل «کمیته دائمی کنگره ملی خلق» ایجاد شده که وظایف قانونگذاری و نظارت را در طول سال برعهده دارد. به‌عبارتی در میدان دیپلماسی، بیشترین چانه‌زنی مجلس دوازدهم با کنشگران دیپلماتیک «کمیته دائمی کنگره ملی خلق چین» معطوف شده است. در این میان، رویکرد «کمیته امور خارجه» و «کمیته امور خارجه در خارج از کشور چین» از سایر کمیته‌ها مهم‌تر است.

یکی از نکات قابل تأمل، فقدان حضور زنان در ترکیب این کمیته دائمی هفت‌نفره است. نگاه کمیته دائمی پلیت بورُ حزب کمونیست چین به نظام مسائل و دغدغه‌های سیاست خارجی، نقش مهمی را در ترسیم، سیاست‌های کلان حاکم بر دیپلماسی پارلمانی چین ایفا می‌کند.

کشورهای جنوب شرق آسیا همچون جمهوری اندونزی، دارای کارنامه موفقی در تأسیس مجامع پارلمانی منطقه‌ای هستند که استفاده از تجارب آنان، می‌تواند به خلق ابتکارات جدید مجلس دوازدهم برای نهادسازی و منطقه‌گرایی پارلمانی با کشورهای پیرامونی کمک کند.

جمعیت بالا، تکثر ادیان و تنوع قومی، سه عنصر غیرسیاسی تأثیرگذار بر ساختار و دیپلماسی پارلمانی جمهوری اندونزی هستند.

تعادل بین اکثریت مسلمان و اقلیت‌های مذهبی از ویژگی‌های مثبت هویتی جمهوری اندونزی است و در قانون اساسی مصوب سال ۱۹۴۵، تعادل و تناسب نقش احزاب در ساختار حکمرانی همواره مورد تأکید قرار گرفته که این موضوع نقش‌آفرینی احزاب در راهبرد دیپلماسی پارلمانی جمهوری اندونزی را تقویت کرده است.

کمیته عمومی انتخابات اندونزی احزاب سیاسی را مجاب کرده که حداقل ۳۰ درصد از نامزدهای معرفی شده ازسوی آنها نمایندگان زن باشند که موجب شده است کنشگری بانوان آینده‌ـ دیپلمات در فعالیت‌های دیپلماتیک مجلسین جمهوری اندونزی تقویت شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ایجاد پست دبیر دیپلماسی پارلمانی در دو فراکسیون اکثریت و اقلیت مجلس شورای اسلامی، در راستای منویات رهبر معظم انقلاب (مدظله‌العالی) برای تقویت دیپلماسی پارلمانی به‌ویژه با مجالس قانونگذاری که در آن نقش احزاب برجسته است ارزیابی می‌شود.

بررسی سیاست خارجی و مواضع اندونزی و چین در سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که بستر مساعدی برای گسترش دیپلماسی مجامع پارلمانی بین مجلس دوازدهم و مجالس مذکور برقرار است و تبیین سند مشارکت همکاری‌های راهبردی بین مجلس دوازدهم با مجالس جمهوری اندونزی و جمهوری خلق چین، می‌تواند قطب سیاسی نوظهوری را در مجامع پارلمانی همچون مجمع مجالس آسیایی و اتحادیه بین‌المجالس جهانی به‌وجود آورد.

ترسیم نظام مسائل اساسی و دغدغه‌های مشترک بین سه کشور ایران، چین و اندونزی، می‌تواند به شکل‌گیری ادبیات و گفتمان مشترک میان آنها کمک کند.

اندونزی به‌همراه جمهوری اسلامی ایران و چین در زمره کشورهای جنبش عدم تعهد هستند و بخشی از دیپلماسی پارلمانی مکمل مجلس دوازدهم لازم است به سمت شناسایی ظرفیت‌های همکاری در جنبش عدم تعهد هدف‌گذاری شود. در حال حاضر، اتحادیه مجالس قانونگذاری جنبش عدم تعهد از گستردگی بالای جغرافیایی برخوردار است.

اهتمام کتابخانه‌ها و مراکز پژوهشی مجالس قانونگذاری ایران‌ـ اندونزی‌ـ چین برای ایجاد حلقه‌های تماس مطالعاتی و استفاده از ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی هوش مصنوعی، می‌تواند به شناسایی تهدیدات مشترک و برآورد نقش پارلمان در مدیریت پیش‌رویدادی تهدیدات نوپدید حوزه سیاست خارجی کمک کند.

با توجه به جایگاه مهم حزب در سیاست دیپلماسی پارلمانی دو کشور اندونزی و چین، پیشنهاد می‌شود بخشی از ابتکارات دیپلماتیک رؤسای گروه‌های دوستی و دو فراکسیون مجلس دوازدهم به سمت رایزنی‌های دیپلماتیک با نماینده‌ـ دیپلمات‌های شاخص احزاب حاکم بر مجالس دو کشور مذکور معطوف شود.

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه معاهده انتقال محکومین بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری سوسیالیستی ویتنام»

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20314

۲۰۲۴/۱۰/۱۱ ۱۴۰۳

دفتر مطالعات حقوقی

مسئله اصلی

کشورهایی که ارتباطات گسترده‌ای با یکدیگر دارند، به‌صورت معمول با انعقاد موافقت‌نامه‌های متعددی از قبیل اقتصادی، فرهنگی و غیره سطح همکاری‌های بین خود را ارتقا می‌دهند. یکی از موافقت‌نامه‌هایی که در این راستا قابل ذکر است معاهدات دوجانبه همکاری حقوقی است که به چند دسته تقسیم می‌شوند که ازجمله آنها می‌توان به معاهدات استرداد محکومین، انتقال محکومین و سازوکارهای همکاری حقوقی و قضایی مانند آموزش نیروهای انسانی اشاره کرد. در همین راستا جمهوری اسلامی ایران و جمهوری سوسیالیستی ویتنام با تنظیم موافقتنامه انتقال محکومین به حبس به دنبال فراهم ساختن زمینه سپری نمودن مدت حبس اتباع خود در کشور متبوعشان هستند.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

اهمیت لوایح این چنینی به واسطه فراهم‌سازی امکان بازگشت شخص مجرم و محکوم به کشور متبوع خود است تا سزای عملی را که در کشور دیگری مرتکب شده است و در آنجا به مجازات سالب آزادی محکوم شده است در کشور متبوع خود به همان صورت و همان مدت تعیین شده در دادگاه کشور خارجی، ببیند. به عبارت دیگر این موافقت‌نامه در صورت اجرا سبب خواهد شد تا دو طرف با فراهم‌سازی بازگشت محکومان به حبس به کشور خود، از آثار و تبعات احتمالی در زندان‌های کشور خود بکاهند. طبیعتاً حضور محکوم در زندان‌های کشور متبوع خویش باعث خواهد شد تا ملاقات وی با خانواده‌اش تسهیل شود. حضور در میان سایر محکومان به حبس با تابعیت مشابه از تفاوت‌های فرهنگی که می‌تواند موجبات تنش‌های میان زندانیان را فراهم سازد کاهش دهد. همان‌طور که پیشتر عنوان شد لایحه پیش‌رو مربوط به انتقال محکومین به حبس است لذا در اینجا مفاهیمی از جمله «کشور صادر کننده حکم حبس»، «دولت پذیرنده محکوم» و ... مطرح است.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی یک تبصره جهت رعایت اصول (۷۷)و (۱۲۵) و (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا و یا اصلاح این معاهده مصوب نموده است که این تبصره مورد تأیید می‌باشد.

اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» (اعاده شده از شورای نگهبان (۱))

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20354

۲۰۲۵/۱۰/۲۲ ۱۴۰۴
دفتر مطالعات حقوقی

مسئله اصلی

شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت در مصوبه مجلس درباره «طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی» ایرادات و ابهام‌هایی را بیان کردند. مهم‌ترین ایراد هیئت عالی نظارت مغایرت با این مصوبه با بندهایی از سیاست‌های کلی نظام اداری است. همچنین پرتکرارترین ایرادهای شورای نگهبان نسبت به این مصوبه، مغایرت با اصول (۸۵) و (۷۵) قانون اساسی است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

ابرای تأمین نظر هیئت عالی نظارت مواد متعددی از این مصوبه به ویژه مواد (۱) و (۲) آن بازنویسی کامل شده‌اند.

بدین‌صورت که ستاد تنظیم بازار کشاورزی حذف و برخی از وظایف آن به «شورای قیمتگذاری و اتخاذ سیاستهای حمایتی محصولات اساسی کشاورزی» و «معاونت امور تجاری و اقتصادی» در وزارت جهاد کشاورزی سپرده شده است

برای تأمین نظر شورای نگهبان در مغایرت با اصل (۷۵)حسب مورد از روش‌های مختلف استفاده شده است؛ مانند حذف مواد دارای بار مالی یا پیش‌بینی منبع مالی یا اعطای صلاحیت اختیاری به دولت. هم چنین برای رفع مغایر با اصل(۸۵)، پیشنهاد شده است که احکام دارای محتوای تقنینی در قانون درج شود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

در ادامه پیشنهادهای تقنینی برای تأمین نظر شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت ارائه می‌شود.

نگاشت نظارتی مجلس شورای اسلامی؛ چرخش‌های تحول‌آفرین

۱۴۰۴/۱۰/۱۰ ۴۰۴۰۴

دفتر مطالعات حکمرانی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20306

بیان/شرح مسئله

در کنار وظیفه تقنینی، نظارت نیز به‌عنوان یکی از دو شأن اصلی مجلس شورای اسلامی است. اگر مفهوم نظارت به ارزشیابی، توسعه یابد وظیفه نظارتی مجلس بر وظیفه تقنینی‌اش رجحان خواهد یافت.

چراکه بار قانون کشور بسیار زیاد است (بیش از ۱۲ هزار قانون) و اولویت عمل مجلس باید تنقیح و تدوین قوانین فعلی کشور باشد که در اولی، حشویات و زواید و همین‌طور تعارضات و تزاحمات رفع شود و در دومی نیز نسبت میان اثر قوانین با اهداف قانونگذار سنجش شود و اگر شکافی دریافت شد راه‌حلی برای رفعش ارائه شود. مجلس شورای اسلامی مطابق اصول متعدد قانون اساسی مانند (۷۱ تا ۹۰، ۱۳۶، ۱۳۷) و امثالهم آن وظیفه دارد بر عملکرد دولت و تطابق آن با قوانین عادی و اهداف مندرج در قانون اساسی نظارت کند.

جهت انجام این مهم نیز نهادهای گوناگونی چون کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون اصل (۹۰)، معاونت نظارت، دیوان محاسبات و ... وظایفی برعهده دارند. تعدد تکالیف و متعاقب آن شئون نظارتی و تکثر نهادهای نظارتی و اراده نمایندگان بر انجام نظارت فردی در قالب تذکر و سؤال و... ، موقعیت نظارتی مجلس را با بار زیاد، گسیختگی و عدم انتظام مواجه کرده است و متعاقباً عمل دولت به‌عنوان متعلق نظارت نیز به جهت عدم انتظام نظارتی، ممکن است با خدشه و انقطاع روبه‌رو شود. به همین دلیل بازخوانی آن وظایف و این نهادها و البته مرور ادبیات علمی و سیاستی نظارت و ارزشیابی آثار قوانین، در دستورکار این گزارش قرار گرفت که وظیفه مهم نظارتی مجلس در راستای تعمیق بهره‌وری، تنظیم و تنسیق مجددی یابد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نمایندگان محترم مجلس مانند سایر مسئولین در مظان پاسخ‌گویی نسبت به اختیارات و مسئولیت‌هایی هستند که مطابق قانون برای ایشان مقرر شده است. یکی از این مسئولیت‌ها، ریل‌گذاری برای دولت با قانونگذاری و نظارت بر عملکرد دولت و احراز در مسیر و ریل بودن حرکت عمومی دولت است. آنچه به‌طور طبیعی در رفتار نمایندگان می‌توان مشاهده کرد قانونگذاری و نظارت متراکم و ایجابی است تا پاسخ‌گوی مسئولیت خویش باشند. لذا ممکن است بار زیاد تقنینی و نظارتی ارجاع به این موقعیت داشته باشد؛ فارغ از آنکه انفعال و عدم اقدام حساب‌شده، خواه در تقنین و خواه در نظارت، خود نوعی خط‌مشی است که کمتر به آن توجه شده است. ضمناً تنقیح و تدوین قوانین و بازتنظیم رویه‌های نظارتی نیز نوعی از اقدام کارا و رافع مسئولیت‌های مجلس شورای اسلامی است که کمتر به‌عنوان وظیفه ذاتی نمایندگان محترم مورد توجه قرار می‌گیرد. بر این اساس اگر مجلس به چند اقدام اساسی توجه کند وضع نظارتی کاملاً متفاوتی پیدا خواهد کرد:

- توجه به نظام انگیزه‌های نمایندگان در

انجام تکالیف‌شان اعم از تقنین و نظارت و بازطراحی نظام ارزشیابی نمایندگان براساس شاخص‌های جدیدی چون انفعال حساب‌شده و تنقیح و تدوین قوانین؛

- قرار دادن مجلس در ریل ارزشیابی آثار قوانین خواه به‌صورت پیشینی و خواه پسینی؛
- تغییر آرایش مجلس در انجام شئون قانونی خود به الگوی تنظیم‌گر تا تصدیگر. شأن تنظیم‌گری، ظرفیت مجلس را از مداخلات مستقیم میدانی، متوجه مداخلات غیرمستقیم و حاکمیتی خواهد کرد؛
- بازطراحی فرایندها و رویه‌های نظارتی در راستای هوشمندسازی نظارت. نظارت باید نقطه‌زن باشد والا مداخلات نظارتی زیاد، هم اثربخشی نظارت را کم خواهد کرد و هم دولت را به زحمت خواهد انداخت. نظارت دست‌وپاگیر، آفت عمل کارآمد دولت است؛
- مجلس نیازمند ابزارهای بومی و مؤثر نظارتی است تا بر نظارت کارآمد اشتیاق یابد. یکی از وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس، ابزارسازی برای نظارت کارآمد مجلس است.

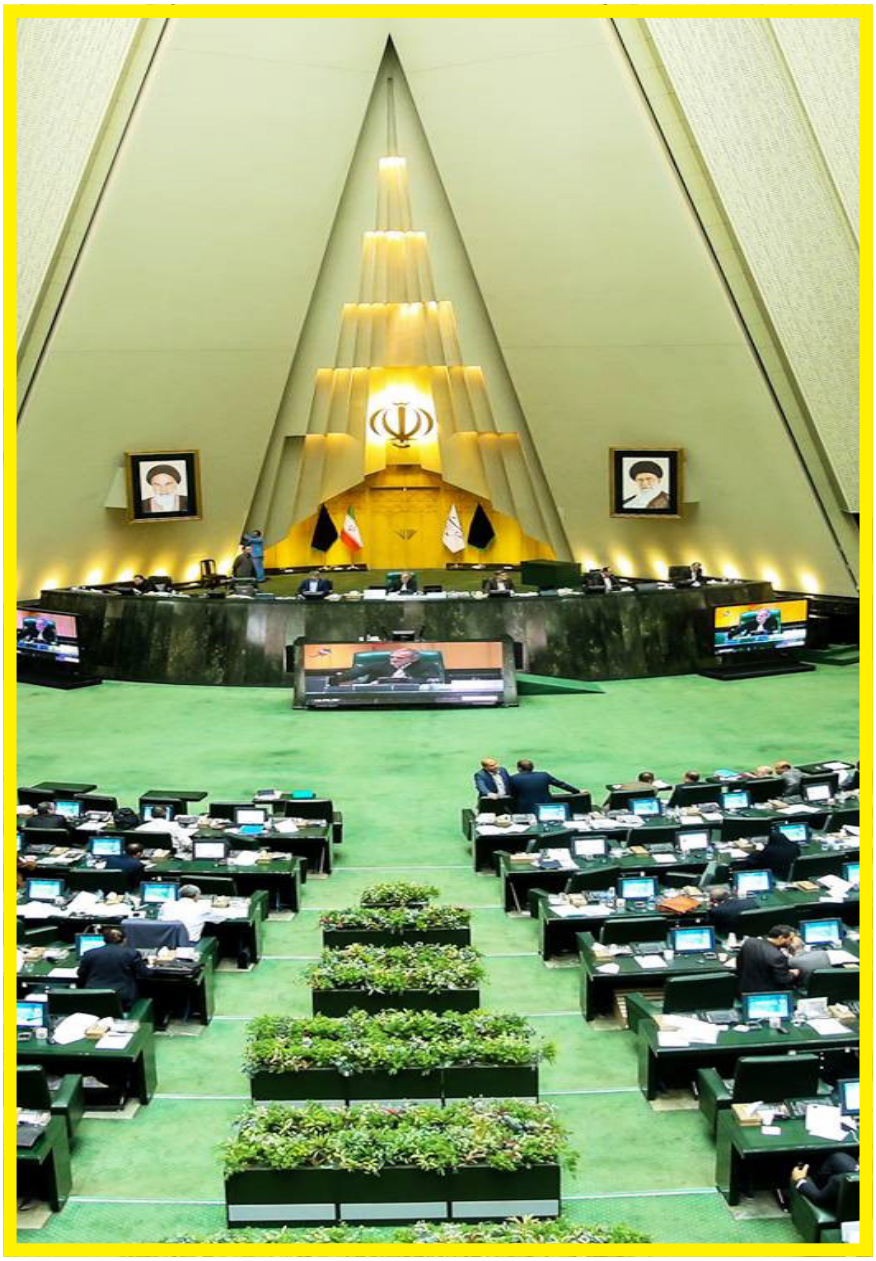
پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

شئون و نهادهایی که در مجلس شورای اسلامی در موضوع نظارت وجود دارد به سه جهت قابل جانمایی در قالب یک نگاشت است:

اول، به جهت فاعل یا نهاد ناظر که منقسم به فرد نماینده، جمع نمایندگان در قالب کمیسیونهای تخصصی و مانند آن، رئیس مجلس، نهاد درونی مجلس یعنی کمیسیون اصل (۹۰) و نهاد بیرونی مجلس یعنی دیوان محاسبات است؛

دوم، به جهت جهات نظارت که گاه به شکل کنترل خروجی، گاه پایش فرایندی، گاه ارزشیابی اثر و گاه نظارت بر حرکت عمومی است؛

سوم، نیز ماهیت و محتوای نظارت مجلس که اشکال سیاسی، مالی و بودجه‌ای، استصوابی، تأسیسی و استطلاعی دارد. بر این اساس، کلیه شئون نظارتی مجلس اعم از تذکر، سؤال، استیضاح، تطبیق مقررات دولت با قوانین و ... در قالب جدول زیر جانمایی شده است:



جدول ۱. نسبت‌سنجی نهادها ، جهات، ابعاد و ابزارهای نظارت مجلس

ماهیت نظارت / نهاد ناظر	کنترل خروجی	پایش فرایندی	ارزشیابی اثر	نظارت بر حرکت عمومی
فرد نماینده		نظارت بر مجامع و شوراهای دولتی و عمومی	ارزشیابی پیشینی برنامه وزرا	تذکر، سؤال و استماع عمومی تحقیق و تفحص
جمع نمایندگان			ارزشیابی پیشینی لایحه بودجه	نظارت بر تصمیمات مهم (اصول (۷۷ تا ۸۳ ۱۳۹) قانون (اساسی رأی اعتماد استیضاح
رئیس مجلس	تطبیق مصوبات دولت با قوانین			
نهاد درونی مجلس		کمیسیون اصل(۹۰)	ساختاردهی مسئله	
نهاد بیرونی مجلس	کنترل مالی دیوان محاسبات			

مأخذ: بر اساس یافته‌های تحقیق.

مجلس شورای اسلامی لازم است جهت نظم‌بخشی به موقعیت نظارت خود، چرخش‌هایی در امر نظارت به جهت پارادایمی، رویکردی، ماهوی، قانونی، ساختاری، نهادی، زمانی و شکلی با اتکا به سازوکارها و ابزارهای خود انجام دهد که به‌شرح ذیل است:

جدول ۲. چرخش‌های تحول‌آفرین نظارت مجلس بر دولت

جهت تغییر	وضع فعلی	چرخش تحول آفرین	امکان نهادی	ساز و کار
به جهت پارادایمی	پاروزنی در نظارت	سکان‌داری و راهبری نظارت	مرکز پژوهش‌های مجلس	■ ارزشیابی مضاعف و متقاطع پیوست RIA، ■ بار مقررات و تنقیح و تدوین قوانین.
به جهت رویکردی	نظارت جزءنگر	نظارت کل‌نگر	معاونت قوانین ـ اداره تدوین	■ پیوست قانون اساسی
به جهت ماهوی	نظارت سیاسی	نظارت حکمرانانه و سیاستی	(کمیسیون اصل (۹۰	■ ابزارسازی جهت مشارکت‌دهی عموم، ■ ساختاردهی مسئله، ■ ارزشیابی فارغ از هدف.
به جهت قانونی	نظارت	ارزشیابی	مرکز پژوهش‌های مجلس	■ طراحی پیوست RIA
به جهت ساختاری	نظارت سنتی و بوروکراتیک	نظارت هوشمند	مشاور فناوری اطلاعات رئیس مجلس با کمک مرکز فناوری اطلاعات مجلس	■ متوازن‌سازی نظام انگیزشی نمایندگان، ■ ایجاد سامانه ملی نظارت.
به جهت نهادی	تفرق نهادهای نظارتی	انسجام نهادهای نظارتی	هیئت عالی نظارت ـ معاونت نظارت	■ تنظیم‌گری براساس آیین‌نامه هیئت عالی نظارت
به جهت زمانی	نظارت پسینی	نظارت پیشینی	هیئت‌رئیسه مجلس	■ تهیه پیوست RIA به‌عنوان پیش‌شرط اعلام وصول
به جهت شکلی	نظارت فردی	نظارت جمعی	معاونت نظارت ـ نایب‌رئیس نظارتی کمیسیون‌ها	■ جمع‌سپاری نظارتی، ■ ساختاردهی مسئله.

مأخذ: همان

حکمرانی هوش مصنوعی: ظرفیت‌های هوش مصنوعی در ارتقای فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی: رهنمودهایی مرتبط با مجلس شورای اسلامی

۱۴۰۳/۱۰/۱۱ ۲۰۲۴/۱۲/۳۱
دفتر مطالعات حکمرانی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20308



بیان/شرح مسئله

هوش مصنوعی یکی از **فناوری‌های دگرگون‌کننده‌ای** است که آثار آن به‌سرعت در حوزه حکمرانی در سطح بین‌الملل در حال ظهور است. به‌طوری‌که پیش‌بینی می‌شود این توسعه سریع، انقلابی متفاوت از انقلاب‌هایی که تاکنون در حوزه صنعت، انرژی و فناوری‌هایی همچون اینترنت رخ داده است را موجب شود. تغییراتی که بر اثر به‌کارگیری هوش مصنوعی ایجاد می‌شود تأثیرات قابل‌توجهی در تمامی ارکان حاکمیت‌ها ازجمله فرایند خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری خواهد داشت.

با توجه به پژوهش‌های صورت گرفته، به‌کارگیری هوش مصنوعی در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی و هوشمندسازی آن، به بهبود فرایندهای تصمیم‌گیری کمک کرده و افزایش کارآمدی حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری را به ارمغان بیاورد. در این راستا، گزارش حاضر سعی بر آن داشته است کارکردهای مختلف هوش مصنوعی در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری و چالش‌های مرتبط با آن را تحلیل کرده و ظرفیت‌های بالقوه جهت هوشمندسازی فرایند قانونگذاری در کشور را بیان کند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در این گزارش، کارکردهایی از هوش مصنوعی در خط‌مشی‌گذاری عمومی براساس چارچوب چرخه خط‌مشی، شناسایی شده است. این موارد شامل: خودکارسازی فرایندها و مدیریت دانش، تشخیص و اولویت‌بندی مسائل با تحلیل کلان‌داده‌ها، کشف راه‌حل‌ها و پیش‌بینی پیامد تصمیمات و شواهدمحوری در تصمیم‌گیری و ارزیابی بهنگام و مستمر پیامد تصمیمات و قوانین است. همچنین به دلیل به‌کارگیری هر فناوری نوین مستعد ایجاد چالش‌ها و ابهاماتی می‌شود، در این گزارش برخی از چالش‌های قابل‌پیش‌بینی نیز مطرح شده است.

درنهایت پس از بررسی کارکردها و چالش‌ها، متناسب با هر بخش زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی (معاونت قوانین، معاونت نظارت، کمیسیون‌های تخصصی، هیئت‌رئیسه، دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌ها) و ذیل هرکدام از کارکردهای شناسایی‌شده (خودکارسازی فرایندها و مدیریت دانش، تشخیص و اولویت‌بندی مسائل با تحلیل کلان داده‌ها، ارزیابی بهنگام و مستمر پیامدها تصمیمات و قوانین، کشف راه‌حل‌ها و پیش‌بینی پیامد تصمیمات و شواهدمحوری در تصمیم‌گیری) پیشنهادهایی جهت ارتقای کارآمدی این بخش‌ها با به‌کارگیری فناوری هوش مصنوعی، مطرح شده است که در جدول ۴ قابل مشاهده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پس از تجزیه‌وتحلیل مسائل و چالش‌ها، توصیه‌های سیاستی جهت تسهیل بستر و تشویق به‌کارگیری هوش مصنوعی در خط‌مشی‌گذاری عمومی و حکمرانی به‌طور عام در ۶ محور مدیریتی و ساختاری، پذیرش و به‌کارگیری، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، مشارکت و همکاری اجتماعی، اخلاقی و امنیتی و داده و اطلاعات و به‌طور خاص در مجلس شورای اسلامی مطرح شده است که این نکات به تفصیل در نتیجه گیری گزارش مطرح شده‌اند.

توصیه‌های سیاستی کلی:

- **براساس چالش‌های مدیریتی و ساختاری:**
  - در نظرگیری هوش مصنوعی در نظر حاکمیت به‌عنوان یک ظرفیت راهبردی و تحولی،
  - اهتمام‌ورزیدن به تدوین خط‌مشی‌های بخش عمومی متناسب با تغییرات فناورانه با ابزارهای مناسب ازجمله رصدخانه‌ها و آزمایشگاه‌ها سیاستی برای به‌کارگیری هوش مصنوعی،
  - تدوین سند، خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات راهنما برای توسعه هوش مصنوعی شامل چارچوب‌های توسعه‌ای و نظارتی و تقسیم کار نهادی متناسب با ظرفیت نهادی این حوزه.
- **براساس چالش پذیرش و به‌کارگیری هوش‌مصنوعی:**
  - ارتباط مؤثر بخش‌های مرتبط در دولت‌ها (مانند معاونت‌های توسعه وزارتخانه‌های مختلف و مراکز فناوری اطلاعات دستگاه‌ها) با پژوهشگران هوش مصنوعی، جامعه مدنی و سازمان‌های مرتبط بین‌المللی،
  - در اولویت قرارگیری تأمین زیرساخت‌های لازم در لایه‌ها و نهادهای مختلف با تکیه بر دستاوردهای قابل حصول برای هر دستگاه در برنامه توسعه و بودجه سالیانه،
  - عدم اکتفا به سندهای کلان و تهیه و تدوین برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت و کوتاه‌مدت به‌همراه برش‌های سالیانه در بخش عمومی، برای آموزش و توانمندسازی نیروی انسانی این بخش جهت تطبیق با پیشرفت‌های فناورانه.
- **براساس چالش مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی:**
  - تعبیه هوش مصنوعی به‌نحو مشروط در خط‌مشی‌گذاری، به‌نحوی‌که تحت تضمین کیفیت مناسب قرار گیرد تا نقش مسئولانه و معنادار انسان نادیده گرفته نشود و تصمیمات نهایی زیرنظر عامل انسانی و مقامات مسئول اخذ شوند.
  - طراحی الگوریتم‌های هوشمند به نحوی‌که در کل مسیر قبل از تولید نتیجه نهایی قابل ردیابی باشند. زیرا توانایی قابل توضیح بودن تصمیمات هوش مصنوعی بسیار مهم است.
- **براساس چالش‌های مشارکت و همکاری‌اجتماعی:**
  - اهمیت دادن به مشارکت دادن شهروندان در فرایند اخذ تصمیمات در زمینه اجرای فرایندها به کمک هوش مصنوعی،
  - اتخاذ تدابیری جهت آزمایش، شفاف‌سازی و در دسترس قرارگیری الگوریتم‌های مورد استفاده در بخش عمومی،
- **براساس چالش‌های اخلاقی و امنیتی**
  - پاسخ به نگرانی‌های مشروع و اتخاذ تدابیر ضروری هدف پیشگیری از به تأخیر افتادن پیشرفت به جهت برخی عوامل نگران‌کننده در بخش‌های مختلف،
  - در نظرگیری فرایندهای پالایش الگوریتم‌های مورد استفاده در بخش عمومی

از منظر برابری و عدالت و عدم سوگیری با تست‌های مختلف،

- تدوین استانداردهای داخلی شفاف، واضح و متناسب با اقتضائات اخلاقی، فرهنگی و امنیتی کشور،

براساس چالش‌های مرتبط با داده‌ها و اطلاعات:

- توجه به بحث حکمرانی داده و در دسترس قرار دادن داده‌های مناسب و به‌موقع و همچنین حفاظت از این داده‌ها و اطلاعات،
- تنظیم مقررات مرتبط با استانداردسازی داده‌های بخش عمومی با تعیین اولویت برای ساختارمندسازی داده‌های بخش‌های مختلف،

توصیه‌های سیاستی مختص قوه مقننه

- تشکیل کمیته هوشمندسازی ذیل کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی و نظارت برای رفع موانع به‌کارگیری هوش مصنوعی در فرایند خط‌مشی‌گذاری در مجلس و سایر نهادهای حاکمیتی،
- تشکیل و شتاب‌دهی به فعالیت‌های ستاد هوشمندسازی در مجلس شورای اسلامی با حضور نماینده هرکدام از بخش‌های ذی‌نفع و ذی‌مدخل جهت برنامه‌ریزی و هماهنگی دستگاه‌های مربوطه و هم‌افزایی و بهره‌مندی از ظرفیت‌ها و تجربیات مشترک،
- استانداردسازی و یکپارچه‌سازی داده‌های سامانه‌های مرتبط با مجلس شورای اسلامی و ایجاد قابلیت گرفتن خروجی استاندارد جهت بهره‌مندی در الگوریتم‌های هوش مصنوعی و همچنین استفاده بخش‌های مختلف دیگر از مجلس شورای اسلامی،
- تمرکز بر فرایندهای اجرایی هرکدام از بخش‌های مذکور متناسب با وظایف این بخش و همچنین داده‌های ایجاد شده در هر فرایند، جهت امکان‌سنجی خودکارسازی بخش‌هایی از این فرایندها با استفاده از الگوریتم‌های هوشمند،
- تصویب بودجه مشخص در هر بخش از مجلس شورای اسلامی متناسب با برنامه تدوین‌شده جهت تأمین زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم،
- گزارش سالیانه میزان پیشرفت توسط ستاد هوشمندسازی از موارد فوق به هیئت‌رئیسه مجلس شورای اسلامی.

مدل‌های مورد استفاده در آزمایشگاه‌های حکمرانی و بررسی سه نمونه پیاده‌سازی‌شده در حوزه‌های سلامت، انرژی و منابع انسانی آموزش‌وپرورش

۲۰۳۱۵
۱۴۰۳/۱۰/۱۱
دفتر مطالعات حکمرانی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20315



بیان/شرح مسئله

آزمایشگاه‌های حکمرانی به‌عنوان آوردگاهی برای آزمون تصمیمات و خط‌مشی‌های عمومی هستند که می‌توانند به تصمیم‌گیر در جهت تحول و ارتقای نظام حکمرانی و قانونگذاری یاری رسانند. آزمایشگاه‌های حکمرانی به‌دلیل گستردگی دامنه مسائلی که در حکمرانی وجود دارد و لزوم پوشش سطوح گوناگونی از تصمیم‌گیری در هریک از آنها، نیازمند بهره‌گیری از علوم مختلف و تعامل و همکاری میان آنها است، ازاین‌رو از ویژگی‌های شاخص آزمایشگاه‌های حکمرانی، چندرشته‌ای و میان‌رشته‌ای بودن آن است. همین امر سبب می‌شود برای تجزیه‌وتحلیل مسائل و آزمایش خط‌مشی‌ها، بسته به شرایط مختلف از مدل‌های گوناگونی استفاده شود. در این گزارش سعی می‌شود به انواع مدل‌هایی که ممکن است در آزمایشگاه‌های حکمرانی مورد استفاده قرار گیرند، اشاره شود و در انتها با توصیف سه نمونه پیاده‌سازی شده با این مدل‌سازی‌ها، کارکرد آنها در آزمایشگاه‌های حکمرانی شرح داده شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مدل‌ها، نمایشی ساده شده از یک سیستم یا فرایند هستند که برای خلاصه کردن پدیده‌های پیچیده دنیای واقعی به‌منظور فهم و تجزیه‌وتحلیل رفتار آنها به‌کار می‌روند.

مدل‌ها می‌توانند مدل فیزیکی (مانند مدل مقیاسی از یک ساختمان و یا ماکت یک پل)، مدل مفهومی (استفاده از نمودارها و معادلات) و یا مدل محاسباتی (قابل پیاده‌سازی در نرم‌افزار) باشند. مدل‌های محاسباتی، اغلب از معادلات ریاضی، الگوریتم‌ها و برنامه‌های کامپیوتری برای توصیف رفتار یک سیستم استفاده می‌کند.

در این راستا مدل‌های اقتصادسنجی، مدل‌های داده‌کاوی، مدل‌های مبتنی‌بر هوش مصنوعی، مدل‌های شبیه‌سازی، مدل‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره، مدل‌های بهینه‌سازی و... ، از مدل‌های مورد استفاده در آزمایشگاه‌های حکمرانی هستند که می‌توانند بسته به هدف هر مسئله، نگاه و زاویه دیدی که استفاده‌کننده به موضوع دارد و مشخصات مسئله موجود و پیچیدگی آن، انتخاب شده و به واضح شدن ابعاد گوناگون مسئله کمک کنند.

این مدل‌ها به‌خودی‌خود نسبت به یکدیگر ارجحیتی نداشته و تنها ملاک انتخاب آنها، مفید بودن آنها برای رویارویی با مسئله است. در این گزارش با تشریح سه مسئله پیاده‌سازی شده، بیان می‌شود چگونه آزمایشگاه‌های حکمرانی می‌توانند با جایگزین شدن در رویکردهای مبتنی‌بر سعی و خطا، از نابسامانی‌ها در قانونگذاری و حکمرانی و اتلاف سرمایه‌های انسانی و مالی جلوگیری کنند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

آزمایشگاه‌های حکمرانی با کمک ابزارها و مدل‌های در دسترس، می‌توانند به‌مثابه بستر برای تدارک و پیاده‌سازی سیستم‌های پشتیبان تصمیم عمل کنند و در فرایند برنامه‌ریزی و اخذ تصمیمات و تدوین قوانین به ایفای نقش بپردازند. این آزمایشگاه‌ها با کمک برآوردهای خود می‌توانند در مراحل نظارت و ارزیابی اجرای طرح‌ها و قوانین نیز حاضر شوند و پیشرفت اقدامات را رصد و ارزیابی کرده و در صورت انحراف از مسیر برآورد شده اولیه، برای بهبود مستمر آن، چاره‌اندیشی کنند.

این گزارش که به‌دنبال تبیین نقش مدل‌سازی و کاربست آن در مسائل تصمیم‌گیری است، مدل‌سازی را به‌عنوان تصمیم‌یار و بخشی کم توجه شده از فرایند تصمیم‌گیری می‌داند که می‌تواند همراه با طی شدن سایر سازوکارهای اخذ تصمیم توسط تصمیم‌گیران و با توجه به تمامی جوانب و محدودیت‌های جهان واقعی، به این فرایند یاری کند.

برای تحقق قابلیت‌های این آزمایشگاه‌ها در تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری مبتنی‌بر شواهد در نظام قانونگذاری و اداره کشور، نیاز است در اولین قدم آگاهی‌بخشی از قابلیت‌های آن صورت پذیرد و آشنایی و اعتماد تصمیم‌گیران به استفاده از رویکردهای شواهدمحور در بستر آزمایشگاه حکمرانی و با کمک مدل‌های مورد استفاده در آن، ایجاد شود.

در قدم بعدی و همراه‌با تلاش‌ها برای ارتقای جایگاه آزمایشگاه‌های حکمرانی، گام‌های عملی در آن به‌منظور حل مسائل کشور برداشته شود تا کارآمدی آن و مزایای غیرقابل‌چشم‌پوشی قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری مبتنی‌بر شواهد نمایش یابد و به‌مرور راه‌حل‌های مناسب‌تری در رویارویی با مسائل موجود با توجه به اهداف خط‌مشی‌گذاران از طریق آزمایشگاه‌های حکمرانی، ارائه و اجرایی شود.

حکمرانی هوش مصنوعی: مفاهیم، ابعاد و مؤلفه‌ها

۲۰۲۴
۱۴۰۲/۱۰/۱۸
دفتر مطالعات حکمرانی

DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20340

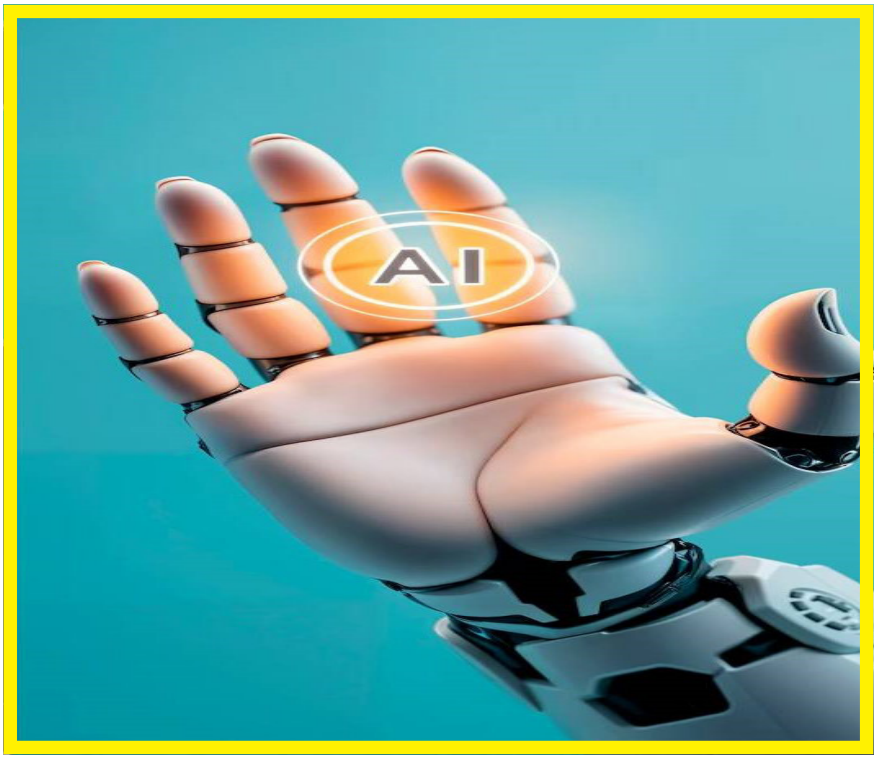
بیان/شرح مسئله

استفاده فزاینده از هوش مصنوعی در زمینه‌های گوناگون نظیر بهداشت، آموزش، امنیت و خدمات عمومی، اهمیت ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و اجرایی مناسب برای مدیریت این فناوری را دوچندان کرده است. کشورهای در حال توسعه همچون ایران، که با چالش‌هایی نظیر محدودیت زیرساخت‌های فنی، نبود نظام جامع حکمرانی داده و عدم آگاهی عمومی مواجه هستند، نیازمند ایجاد چارچوبی منسجم توسعه مؤثر و مطلوب این فناوری را تبیین کند و چابکی لازم برای مواجهه با تعارضات این حوزه را داشته باشند. از وجوه دیگر پرداخت راهبردی به مفهوم حکمرانی هوش مصنوعی، توانمندسازی مدیران و کارکنان بخش دولتی و خصوصی با هدف ارتقای سطح آگاهی و میزان پذیرش فناوری‌های مبتنی‌بر هوش مصنوعی است که خود از چالش‌های قابل‌توجه پیش‌رو کشورهاست. در همین راستا توصیه‌های زیر پیشنهادمی‌شود:

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

حکمرانی هوش مصنوعی به عنوان چارچوبی برای مدیریت و کنترل این فناوری، بر اصولی نظیر ایمنی، عدالت، شفافیت، و احترام به حقوق بشر استوار است. این مفهوم تنها به وضع مقررات محدود نمی‌شود، بلکه شامل سازوکارهایی برای ارتقای فرهنگ‌سازی، تقویت دانش عمومی و توانمندسازی ذی‌نفعان نیز می‌شود. علاوه بر این، حکمرانی هوش مصنوعی باید بتواند تعادلی میان نوآوری و رعایت ملاحظات اجتماعی ایجاد کند تا به ارتقای کیفیت زندگی کمک نماید و هم‌زمان از بروز خطرات و پیامدهای ناخواسته جلوگیری کند.

با توجه به این مهم و ابلاغ سند ملی هوش مصنوعی که بیانگر اهمیت راهبردی آن است، پرداخت به مفهوم حکمرانی هوش مصنوعی با هدف طراحی قواعد کلان کنشگری ذی‌نفعان این حوزه امری حیاتی است. قواعدی که به‌وضوح اهداف، مسئولیت‌ها و راهبردهای لازم جهت برای هدایت این فناوری‌اند. عدم مدیریت مؤثر بر توسعه و کاربست هوش مصنوعی ممکن است به تشدید نابرابری‌ها، نقض حریم خصوصی، تهدیدات امنیتی و کاهش اعتماد عمومی بینجامد.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

حکمرانی داده: حکمرانی هوش مصنوعی، پیش از هر چیز، مستلزم طراحی نظام حکمرانی داده است. چراکه داده، به‌مثابه مواد خام در توسعه هوش مصنوعی است. در بند «۱» ماده (۵) سند ملی هوش مصنوعی (راهبردها و اقدامات ملی)، به «لزوم تدوین نظام حکمرانی داده، به‌منظور تسهیل در بهره‌برداری انتفاعی و غیرانتفاعی از داده‌های تولیدی کشور از طریق اصلاح قوانین و مقررات موجود و به رسمیت شناختن مالکیت و حق بهره‌برداری انتفاعی هر شخص یا نهاد بر داده‌های تولیدی خود با حفظ ملاحظات امنیت ملی، رعایت حریم خصوصی و اخلاق عمومی» اشاره شده است.

تدوین نظام نوآورانه تسهیلگر- تنظیم‌گر جامع و چندلایه: با توجه به ابلاغ سند ملی هوش مصنوعی و هدف‌گذاری‌های کلان آن، نیل به اهداف سند مستلزم طراحی نظامی است که شامل مجموعه‌ای از رهنمایی‌ها، قوانین و مقررات باشد که تمامی جنبه‌های توسعه و استفاده از هوش مصنوعی را پوشش دهد. این نظام باید به‌گونه‌ای طراحی شود که ضمن تضمین سرمایه‌گذاری استراتژیک، قابلیت انعطاف‌پذیری داشته باشد و بتواند با تغییرات سریع فناوری همگام شود و نیازهای مختلف جامعه را برآورده کند.

ایجاد سازوکارهای نظارت و ارزیابی: با توجه به بند «۶» ماده (۴) سند ملی هوش مصنوعی (سیاست‌های راهبردی)، که به ضرورت نظارت و مراقبت بر تصمیمات و خودمختاری هوش مصنوعی و جلوگیری از رخنمانگاری و اعتبارسنجی اجتماعی بدون رعایت حقوق افراد و قوانین کشور تأکید دارد و در راستای اطمینان از رعایت قوانین و مقررات مربوط به حکمرانی هوش مصنوعی، ایجاد سازوکارهایی برای نظارت و ارزیابی منظم، با توجه به اینکه مقوله «نظارت» از کلان‌کارکردهای مجلس شورای اسلامی است، ضروری است. این سازوکارها باید طبق بند «۳-۱» «راهبردها و اقدامات ملی» سند ملی هوش مصنوعی، شامل «تدوین استانداردهای مربوط به مالکیت فکری تولیدات مبتنی‌بر هوش مصنوعی و به اشتراک‌گذاری داده و همچنین ایمنی و امنیت سیستم‌ها و خدمات هوش مصنوعی» باشد.

توسعه زیرساخت‌های فنی، فرهنگی و ترویجی: بند «۲» ماده (۵) سند ملی هوش مصنوعی با عنوان «آموزش و پژوهش»، به اهمیت توجه زیرساختی و ساختاری در توسعه منابع انسانی در این حوزه پرداخته است. در این راستا به‌منظور ارتقای نیروی انسانی مؤثر و توسعه هوش مصنوعی در کشور، لازم است که زیرساخت‌های فنی، فرهنگی و ترویجی مناسب ازجمله با بسترسازی تأسیس و گسترش اندیشکده‌ها، کانون‌های فکری و حلقه‌های میانی در حوزه هوش مصنوعی ایجاد شود.

ارتقای همکاری بین‌المللی: بند «۶» «راهبردها و اقدامات ملی» سند ملی هوش مصنوعی، به «تعاملات بین‌المللی» اشاره دارد. حکمرانی هوش مصنوعی یک مسئله جهانی بوده و نیازمند همکاری و تعامل بین کشورهاست. با توجه به گزاره‌های بند«۶»، ایجاد کنسرسیوم‌های منطقه‌ای و بین‌المللی با هدف تبادل دانش و فناوری و تدوین استانداردهای مشترک برای حکمرانی هوش مصنوعی، می‌تواند به بهبود کیفیت و کارایی حکمرانی این فناوری کمک کرده و از ایجاد انحصار و یکجانبه‌گرایی در حکمرانی جهانی آن پیشگیری کند. این همکاری‌ها می‌توانند به کشورهای مختلف امکان دهند تا با چالش‌های مشابه به‌طور مؤثرتر مقابله کرده و از تجربیات یکدیگر بهره‌برداری کنند.

توسعه مکانیسم‌های مشارکت عمومی: «تقویت مردم‌محوری و روحیه تعاون در توسعه و بهره‌برداری از هوش مصنوعی»، از موارد مورد توجه سند ملی هوش مصنوعی در ماده (۴) یعنی «سیاست‌های راهبردی» است. مشارکت مردم، نخبگان و ذی‌نفعان مختلف در فرایند تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی‌های مربوط به حکمرانی هوش مصنوعی بسیار ضروری و ارزشمند است. بنابراین لازم است که مجلس و مرکز پژوهش‌ها، با توجه به ظرفیت‌های ارتباطی و اندیشکده‌های حکمرانی و قانونگذاری استانی خود، سازوکارهایی برای بهره‌گیری نظرات و نگرش‌های گوناگون جامعه و ایجاد فضایی برای ارتباط مستقیم بین حاکمیت و شهروندان و بسط حکمرانی مردمی در توسعه هوش مصنوعی فراهم کنند.

تولید ادبیات حقوقی: در زمینه مسائل حقوقی، یکی از چالش‌های عمده کشور عدم وجود کلیدواژه‌های تخصصی فارسی ناظر به مفاهیم فنی- حقوقی در حوزه هوش مصنوعی است. ازاین‌رو پیشنهاد می‌شود برای تبیین مفهومی و ارائه این کلیدواژه‌های فارسی، کمیته‌ای میان‌رشته‌ای با مشارکت بخش‌های مختلف ذی‌نفع در مرکز پژوهش‌های مجلس در این زمینه تشکیل شود.

حکمرانی هوش مصنوعی: ظرفیت‌های هوش مصنوعی در ارتقای نظام اداری کشور

۲۰۲۴/۱۰/۱۸ ۱۴۰۳
دفتر مطالعات حکمرانی
DOI: 10.22034/report.mrc.2025.1403.32.10.20342

بیان/شرح مسئله

نظام اداری در هر کشور به‌مثابه ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید که با هر سه قوه مرتبط است و ابزارهای چهارگانه قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و رویه‌ها و ساختار منابع انسانی را جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد. نقش گسترده نظام اداری به‌عنوان بدنه اجرایی تصمیمات حاکمیت و تأثیرات آن بر کارایی نظام اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، بهداشت و درمان و...، نقش حیاتی کارآمدی این نظام را در تحقق اهداف حاکمیت و طی مسیر پیشرفت مطلوب، نمایان می‌سازد. تحولات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در سال‌های اخیر در کشور موجب پیچیدگی و درهم‌تنیدگی مسائل مختلف پیش‌روی حاکمیت شده است. ریشه این تحولات را می‌توان عوامل مختلفی مانند افزایش جمعیت، توسعه شهرنشینی، توسعه ارتباطات و فضای مجازی، توسعه صنعتی و تخصصی شدن امور و مشاغل و افزایش فهم عمومی از مسائل دانست. این پیچیدگی مسائل حاکمیتی، ارتقای کارآمدی و به‌روزرسانی نظام اداری به‌عنوان بازوی اجرایی حاکمیت را جهت تحقق اهداف و مسئولیت‌های این بخش، ضروری ساخته است. نظام اداری علاوه‌بر اینکه بستر پیاده‌سازی بسیاری از تصمیمات و خط‌مشی‌های تخصصی است، در سایر مراحل خط‌مشی‌گذاری از مسئله‌یابی تا ارزیابی خط‌مشی‌های گذشته نیز تأثیر فراوانی دارد.

توسعه فناوری‌های نوین در سالیان اخیر مانند فناوری هوش مصنوعی در کنار توسعه زیرساخت‌های جمع‌آوری، ذخیره، پردازش و انتشار اطلاعات در مقیاس کلان، زمینه‌ساز بهره‌مندی از این فناوری در بخش‌های مختلف جامعه از جمله کسب‌وکارها شده است. این امر خود بر سرمایه‌گذاری روزافزون در حوزه این فناوری افزوده است. بنابراین بهره‌مندی از این فناوری که روزبه‌روز بر قابلیت‌های آن افزوده خواهد شد، می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای کارآمدی نظام اداری و روزآمدسازی و رفع چالش‌های مرتبط باشد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

این گزارش پس از بررسی اجمالی نظام اداری در ایران و چالش‌های مربوط به آن، به‌دنبال ریشه‌یابی این چالش‌های شناسایی شده است تا در مرحله بعد، رفع این چالش‌ها با بهره‌مندی از ظرفیت‌های فناوری هوش مصنوعی، امکان‌سنجی و بررسی شود. در این راستا، چالش‌های زیر شناسایی شده و راهکارهای اصلاحی که با بهره‌مندی از فناوری هوش مصنوعی قابل تحقق خواهند بود پیشنهاد شده است:

جدول ۱. چالش‌های نظام اداری در کشور به‌همراه راهکارهای پیشنهادی

ردیف	چالش	راهکار
۱	فساد اداری و رواج رشوه	تحقق تصمیم‌گیری و صلاحدید دیجیتال و بی‌طرفی در تصمیمات
۲	تصمیمات جناحی و سیاست‌زده	
۳	انبوه داده‌های موجود در بخش‌های مختلف	تحقق سیستم‌های پشتیبان هوشمند تصمیم
۴	هزینه بالای اشتباه در سطح نظام اداری	بهره‌مندی از شبیه‌سازی و سنجش پیامدهای تصمیمات و کاهش هزینه آزمون و خطا
۵	لزوم بهره‌مندی از ظرفیت‌های شهروندان و درگیرسازی آنها	بهره‌مندی از هوش جمعی و تعامل الکترونیک با شهروندان
۶	تنوع افراد و ارباب‌رجوع جامعه هدف خدمات اداری و عمومی	شخصی‌سازی خدمات
۷	هزینه‌های جاری بالای نظام اداری	توجه به بهره‌وری اقتصادی و کیفیت خدمات مورد ارائه
۸	گستردگی دامنه فعالیت و اثرگذاری نظام اداری	
۹	چالش‌های مرتبط با مدیریت منابع انسانی	هوشمندسازی مدیریت منابع انسانی
۱۰	فقدان ارتباط مؤثر دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف نظام اداری	تحقق تعامل هوشمند بین‌سازمانی
۱۱	اهمیت آسیب‌شناسی خدمات نظام اداری و دشواری این امر به‌دلیل گستردگی خدمات و مسئولیت‌ها	عارضه‌یابی کل‌نگرانه و هوشمند خدمات
۱۲	تأثیر گسترده ناکارآمدی نظام اداری بر کاهش سرمایه اجتماعی حاکمیت	ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی در نظام اداری

مأخذ: همان

در ادامه گزارش، ظرفیت‌های هوش مصنوعی در مقابل چالش‌های نظام اداری بررسی شده و ۱۱ کارکرد از به‌کارگیری این فناوری در نظام اداری شناسایی شده که شامل موارد زیر است:

هوشمندی و خودکارسازی فرایندها؛

- کاهش فساد اداری از طریق بی‌طرفی در تصمیمات؛
- تسهیل تصمیم‌گیری مبتنی بر داده در بخش عمومی از طریق سیستم‌های پشتیبان؛
- کاهش هزینه پیامدهای تصمیمات نسنجیده؛
- بهره‌مندی از هوش جمعی و تعامل بیشتر با شهروندان؛
- شخصی‌سازی خدمات؛
- افزایش کیفیت ارائه خدمات در کنار بهره‌وری اقتصادی؛
- ارتقای کیفیت و هوشمندسازی مدیریت منابع انسانی؛
- ایجاد زمینه تعامل هوشمند بین‌سازمانی؛
- عارضه‌یابی هوشمند در ارائه خدمات عمومی؛
- ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و اعتماد به دولت و ایجاد ارزش عمومی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به کارکردهای بالقوه هوش مصنوعی در ارتقای نظام اداری، این فناوری می‌تواند ظرفیت تحول و ارتقای کیفیت فرایندها و خروجی‌ها در نظام اداری را به‌همراه داشته باشد.

بنابراین ضروری است توجه به برنامه‌ریزی‌ها و تسهیلگری‌های مورد نیاز در اولویت نهاد راهبر نظام اداری یعنی سازمان اداری و استخدامی کشور قرار گیرد.

این امر با مشارکت بخش‌های مختلف متولی در کشور ازجمله وزارت ارتباطات و مراکز فناوری اطلاعات در بخش‌های مختلف نظام اداری، ممکن خواهد شد.

همچنین توجه به الزامات و اقتضائات این امر که پیش‌نیاز هرگونه برنامه‌ریزی و تعیین راهبرد است، ضروری خواهد بود. بنابراین توصیه‌های زیر جهت تسهیل و فراهم‌سازی بستر بهره‌مندی سنجیده از این فناوری در نظام اداری ارائه می‌شود:

- تدوین استراتژی و خط‌مشی ملی هوش مصنوعی؛
- توجه به زیرساخت‌های فنی لازم ازجمله سیستم‌ها، زیرساخت داده، سرمایه‌گذاری و...؛
- توجه به زیرساخت‌های نرم لازم ازجمله پرکردن شکاف دانشی در بخش عمومی نسبت به فناوری هوش مصنوعی، ایجاد فرهنگ در اختیار قراردادن داده‌ها در سازمان‌های دولتی و...؛
- توجه خاص به تنظیم‌گری بخشی و **تدوین قوانین و مقررات مرتبط؛**
- احتیاط و همه‌جانبه‌نگری و پرهیز از شتاب‌زدگی؛
- توجه به ارتقای توانمندی‌های شهروندان و رشد عمومی؛
- در نظرگیری اقتضائات بوروکراتیک.





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی