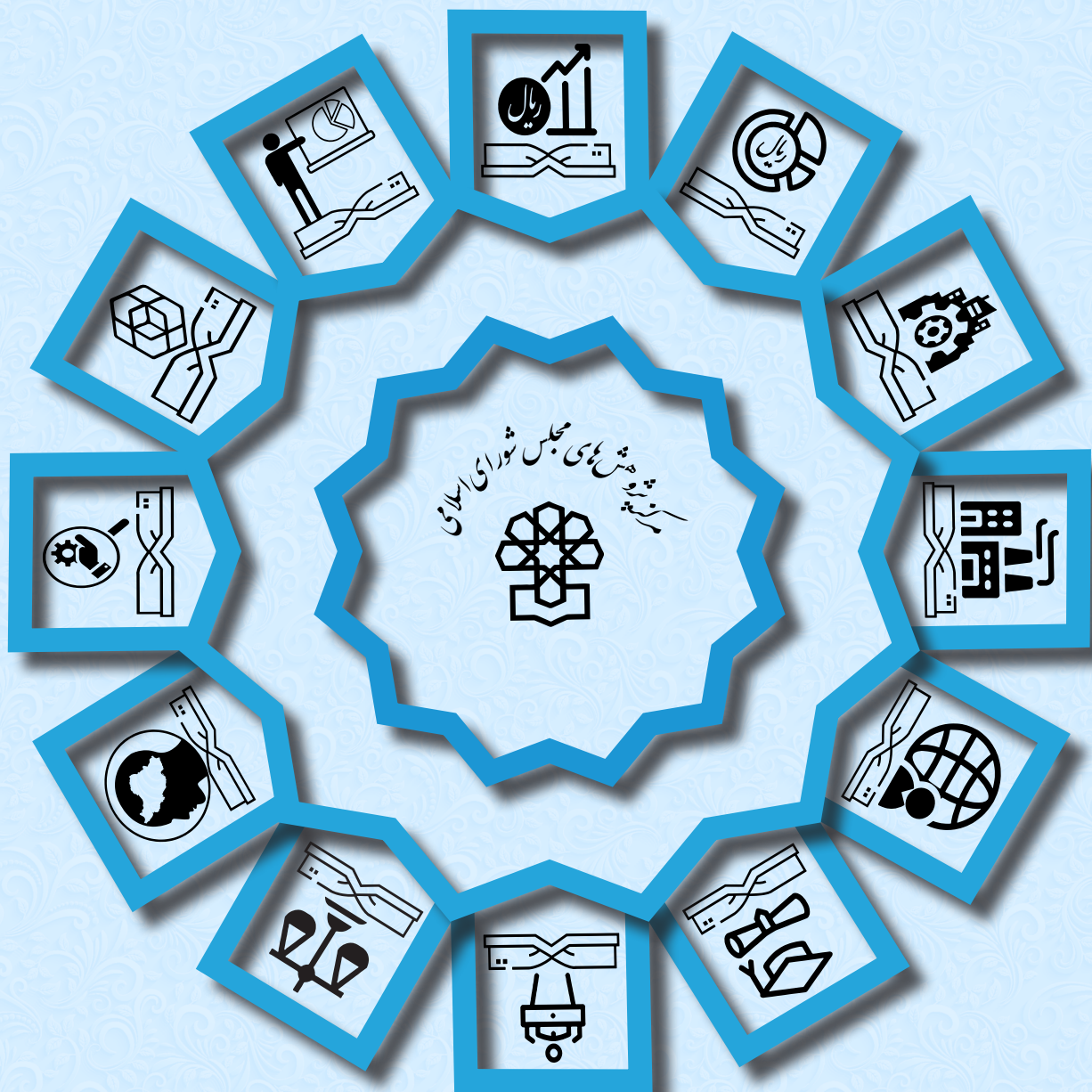


# پژوهشنامه سیاستی

مرداد ۱۴۰۲



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

## پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۱۹۲۹۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۰۷/۱۷

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی





## فهرست

۱۲ ..... مقدمه

### دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۳ ..... پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در خردادماه سال ۱۴۰۲ صنعت و معدن
- ۱۵ ..... پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری (۱۹): تابستان ۱۴۰۱
- ۱۶ ..... بررسی مسئله قیمت‌گذاری خودرو در ایران
- مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱۱): بررسی و نقد سند ملی آمایش سرزمین و پیشنهاد برای برنامه
- ۱۸ ..... هفتم توسعه
- ۲۰ ..... پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در تیرماه سال ۱۴۰۲ بخش صنعت و معدن

### دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۲۲ ..... تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)
- ۲۴ ..... سهم نهادهای شبه دولتی در اقتصاد (۱): صنعت دارویی
- ۲۶ ..... مالیات بر مجموع درآمد (۶): اعتبارها در نظام مالیات بر مجموع درآمد
- ۲۸ ..... بررسی و آسیب‌شناسی نظام پرداخت مستمری به بازماندگان در ایران و کشورهای منتخب
- ۳۰ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۵): صندوق توسعه ملی و مدیریت بهینه درآمدهای نفتی
- ۳۲ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۵۸): موضوعات راهبردی بخش عمومی (نظام مالیاتی)
- ۳۴ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۵): طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
- ۳۶ ..... بررسی گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی



## فهرست

### دفتر مطالعات زیربنایی



- ۳۸ ..... تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه
- ۴۰ ..... بررسی اقدامات و راهکارهای اجرایی قانون هوای پاک - ایرادات قانون
- ۴۲ ..... ضرورت سازماندهی حرکت‌های جهادی در کشور در مسیر توسعه روستایی و عشایری
- ۴۴ ..... نظام تأمین مالی و بودجه‌ریزی حمل‌ونقل شهری
- ۴۶ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۲): حوزه توسعه روستایی و عشایری

### دفتر مطالعات انرژی



- ۴۸ ..... مسائل راهبردی بخش انرژی در برنامه هفتم توسعه (۳): اصلاح ساختاری رابطه مالی شرکت ملی نفت ایران و دولت
- ۵۰ ..... بررسی عملکرد صنایع نساجی و پوشاک و ارائه راهبردهای تقویت آن در برنامه هفتم توسعه



## فهرست

### دفتر مطالعات اجتماعی



- ۵۲..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۹): احکام مرتبط با حوزه دارو
- ۵۴..... آسیب‌شناسی تشکلهای کارگری در ایران (۱): با رویکرد منابع قدرت
- ۵۶..... گزارش نظارتی در خصوص عضویت اشخاص حقوقی در جامعه خیرین مدرسه‌ساز

### دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- ۵۸..... کارآمدسازی شیوه‌های تأمین مالی سازمان صداوسیما
- ۶۰..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری»
- ..... اظهار نظر کارشناسی درباره مواد (۱)، (۲) و (۳) «لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»
- ۶۱.....
- ۶۲..... الزامات تقنینی در اجرای اصل ۸۳ قانون اساسی
- ۶۳..... بررسی اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور



## فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت‌نامه مقربین دولت جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی» ..... ۶۴
- مطالعه تطبیقی مجالس آسیایی: مجلس ملی جمهوری کره ..... ۶۶
- مطالعه تطبیقی مجالس آسیایی: کشور هند لوک ساب‌ها و راجیا ساب‌ها ..... ۶۸
- چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز ..... ۷۰



## فهرست

### دفتر مطالعات حکمرانی



- ۷۲ ..... منشور هم‌آفرینی تصویر ایران آینده
- ۷۵ ..... درآمدی بر مفهوم و کارکردهای رصدخانه حکمرانی و خط مشی
- ۷۸ ..... پیوست عدالت برای فصل اصلاح نظام مالیاتی لایحه برنامه هفتم توسعه

### دفتر مطالعات مدیریت



- ۷۹ ..... بررسی جایگاه جمهوری اسلامی ایران در شاخص‌های سنجش فساد (۱): شاخص‌های بین‌المللی
- ۸۰ ..... بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران (۱): نگاهت نهادی
- ۸۲ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی»
- ۸۳ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۰): طراحی برنامه‌های توسعه قابلیت‌های مدیران (بند «ث» ماده (۱۰۶))
- ۸۵ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۱): جایابی و انتقال کارکنان دولت (بند «پ» ماده (۱۰۶))
- ۸۶ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۵۹): سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت (بند «ت» ماده (۱۰۶))



## فهرست

دفتر نوآوری و خلاقیت



سلسله گزارشات نوآوری پارلمانی (۱): نوع‌شناسی اقدامات مراکز «نوآوری در پارلمان» ..... ۸۸

دفتر مطالعات داده کاوی



سالمندی جمعیت در ایران: نتایج داده‌کاوی آینده‌نگر ..... ۹۰

# مقدمه

اثر ارزشمند پژوهشنامه سیاستی در واقع چکیده‌ای از خلاصه مدیریتی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد. خلاصه مدیریتی (Executive Summary) تشریح‌کننده رئوس اهداف یک فرآورده پژوهشی بوده که به مخاطب کمک می‌کند در زمانی کوتاه، عمق نکات مورد اشاره و جان کلام پژوهش را دریابد، بدون آنکه مجبور باشند همه محتوای آن را مطالعه نمایند. این موضوع عموماً مورد توجه مدیران ارشد، پژوهشگران، سیاست‌مداران و اساتید حوزه‌های مختلف علمی می‌باشند که در زمان کم در جستجوی مطالب ارزشمند هستند. در حقیقت خلاصه مدیریتی استراتژی پژوهش را معرفی می‌نماید که نقش بسیار موثری در جهت‌دهی مسئولین امر خواهد داشت.

از همین‌رو مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان تنها بازوی پژوهشی مجلس شورای اسلامی با انگیزه هدفمندتر کردن و اشراف حداکثری نمایندگان و مسئولین محترم، نسبت به طرح‌ها و لوایح اعلام وصولی و موضوعات محوری کشور اقدام به تهیه مجلدی با نام پژوهشنامه سیاستی نموده است. این اثر در بردارنده دو حوزه اطلاعات می‌باشد:

نخست در خصوص طرح و لوایح در دستور بررسی صحن علنی مجلس و یا کمیسیون‌های تخصصی مجلس، ضمن اشاره به عنوان طرح یا لایحه، در ۳ بخش مجزا به مسئله اصلی، نقاط قوت و ضعف و نهایتاً پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها می‌پردازد.

در بخش دوم نیز در بررسی گزارشاتی که در قالب گزارش‌های تقنینی و نظارتی (غیر از طرح یا لوایح) تهیه می‌گردد، ضمن اشاره به عنوان گزارش هدف، در ۳ بخش به تفکیک، بیان مسئله، یافته‌های کلیدی و نهایتاً پیشنهاد‌های تقنینی، نظارتی یا سیاستی به صورت هدفمند می‌پردازد.

در انتها اضافه می‌گردد با توجه به رسالت «پژوهشنامه سیاستی» که همانا دسترسی سریع به چکیده و شالوده سیاستی گزارش می‌باشد، برای تمامی گزارش‌ها، یک رمزیننه ماتریسی (یا بارکد دو بُعدی) ایجاد گردیده تا با پوینده‌های کیوآر (QR)، بوسیله تلفن همراه دوربین‌دار در هر مکانی قابل بازخوانی باشد تا پاسخگوی نیاز شما فرهیختگان گرامی باشد. امید است این اثر در سایه الطاف الهی و رهنمودهای دوراندیشانه رهبر معظم انقلاب اسلامی گامی موثر در پیشبرد اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی ایفا نماید.

دکتر بابک نگاهداری



### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مشابه سال قبل ۱۰ رشته فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۵ رشته فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «تجهیزات برقی» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش نسبت به ماه مشابه سال قبل و رشته فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، رشته فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «لاستیک و پلاستیک» و «سایر کانی غیرفلزی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته فعالیت‌های «خودرو و قطعات» و «شیمیایی به‌جز دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بوری هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱۷/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۴/۷ درصدی مواجه شده است.

در خرداد سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بوری رشد مثبت ۰/۶ درصدی را ثبت کرده است، همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش نسبت به ماه قبل، به ۱۶/۷ درصد رسیده است. گفتنی است میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در خرداد سال ۱۴۰۲ روند نزولی یک سال اخیر خود را ادامه داد و با ۴/۱ واحد درصد کاهش نسبت به ماه قبل، میزان ۳۴/۷ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

طی خرداد سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بوری نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۲/۲ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۰/۸ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته فعالیت صنعتی بوری ۹ رشته فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۶ رشته فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «دارو» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی خردادماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «سایر کانی غیرفلزی» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته فعالیت‌های «کاشی و سرامیک» و «شیمیایی به‌جز دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید ثبت کرده‌اند.

شاخص تولید شرکت‌های معدنی بوری نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۹/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۲ درصدی مواجه شده است.

طی خرداد سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بوری نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ناچیز ۰/۵ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه

### بیان / شرح مسئله

تحلیل روند رشد بخش صنعت از جنبه‌های مختلف، عاملی کلیدی در تحلیل‌های خرد و کلان اقتصادی و یکی از ارکان تصمیم‌گیری در حوزه اقتصاد است. شاخص تولید بخش صنعت 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 بوری 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 در حالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به‌صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.



گزارش حاضر، نوزدهمین سنجش پی‌درپی و فصلی «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» است. این گزارش، با استفاده از آمارهای رسمی منتشر شده و در دسترس و نیز ارزیابی ۸۷۶<sup>۱</sup> فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان‌های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان سال ۱۴۰۱ را با ۳۸ مؤلفه، ۷ نماگر به تفکیک ۳۱

استان و ۹ حوزه کسب‌وکار نشان می‌دهد. شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران که با استفاده از دو مجموعه داده‌های پیمایشی و آماری تهیه می‌شود در تابستان ۱۴۰۱ کمیت ۶/۸۲ از ۱۰ (بدترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل (بهار ۱۴۰۱)، ۶/۵۱<sup>۲</sup> بوده که نشان می‌دهد امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان

۱۴۰۱ نسبت به فصل قبل از آن، با توجه به ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در فصل تابستان بسیار نامناسب‌تر شده است. براساس ارزیابی انجام شده در پیمایش فصلی تابستان سال ۱۴۰۱ و مقایسه آن با بهار سال ۱۴۰۱، نامناسب‌ترین و مناسب‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی شده از امنیت سرمایه‌گذاری به شرح زیر هستند:

تابستان سال ۱۴۰۱			بهار سال ۱۴۰۱		
کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۸/۹۶	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۱	۹/۲۰	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۱
۸/۷۴	عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۲	۸/۸۷	عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۲
۸/۴۲	حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۳	۸/۶۰	حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۳
کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۴/۶۷	سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)	۱	۴/۴۹	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۱
۴/۸۰	رواج توزیع کالای قاچاق	۲	۵/۳۰	وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار	۲
۴/۹۰	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۳	۵/۶۵	رواج توزیع کالای قاچاق	۳

۱. به دلایل مختلفی در تابستان ۱۴۰۱ باریزش شدید مشارکت فعالان اقتصادی در پایش اخیر مواجه بودیم. به‌نحوی که نزدیک به ۹۰ درصد کاهش مشارکت در تکمیل پرسش‌نامه در تابستان ۱۴۰۱ نسبت به زمستان ۱۴۰۰ شاهد بودیم. با توجه به هم‌زمانی دریافت اطلاعات از فعالان کسب‌وکار با اتفاقات رخ داده در هفته پایانی شهریورماه ۱۴۰۱ و محدودیت‌های ارسال پیامک و دسترسی به اینترنت به دلیل سوءاستفاده معاندین نظام و اغتشاشگران از این فضا هم‌زمان با توزیع پرسش‌نامه تابستان ۱۴۰۱ در کنار تشدید تبلیغات سوء رسانه‌ها علیه مردم کشورمان متأسفانه با تعداد بسیار کمی از پرسش‌نامه‌های صحیح پر شده مواجه شدیم.

۲. ایمان تهرانی و امین قنبری گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۱۸) بهار ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۸۴۴۶، اسفندماه ۱۴۰۱.

دوم نامناسب‌ترین‌ها را به خود اختصاص داده است. ذکر این نکته ضروری است که در پایش تابستان ۱۴۰۱ وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در طول ۱۹ دوره پیمایش فصلی هم از نظر مؤلفه‌های پیمایشی و هم از بُعد تلفیق داده‌های آماری با پیمایشی از نظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری نامناسب‌ترین وضعیت را نمایان کرده است. در صورت تکرار این وضعیت در چند فصل آینده و ادامه روند نامناسب شدن شاخص امنیت سرمایه‌گذاری، این امر می‌تواند هشدار جدی در خصوص مؤلفه‌های مورد سنجش شاخص امنیت سرمایه‌گذاری باشد و لزوم توجه و انجام اصلاحات جدی در روند مؤلفه‌های ذکر شده را بیش‌ازپیش ضروری می‌کند.

جنوبی و سمنان مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب‌وکار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان ۱۴۰۱ کسب کرده‌اند. براساس نتایج این مطالعه، در تابستان ۱۴۰۱، از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی مورد سنجش در این پایش، فعالان اقتصادی در حوزه معدن (به‌جز نفت و گاز) همانند پایش گذشته مناسب‌ترین ارزیابی را نسبت به سایر حوزه‌ها و فعالان اقتصادی در حوزه نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب و برق و گاز نامناسب‌ترین ارزیابی را در میان همه حوزه‌ها از وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری ارائه کرده‌اند. گفتنی است که در پایش تابستان ۱۴۰۱ همانند پایش گذشته نماگر عملکرد دولت همچنان نامناسب‌ترین وضعیت را نشان می‌دهد و نماگر ثبات اقتصاد کلان جایگاه

با توجه به بررسی‌های به عمل آمده ملاحظه می‌شود که نامناسب‌ترین مؤلفه امنیت سرمایه‌گذاری که فعالان اقتصادی را بیش از همه آزار می‌دهد در این مطالعه نیز همانند پایش قبلی به ترتیب مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده»، مؤلفه «عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده» و مؤلفه «حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» بوده است که هر سه مؤلفه نیز از نظر کمیت نسبت به پایش قبلی نامناسب‌تر شده‌اند.

براساس یافته‌های داده‌های این گزارش پس از تلفیق داده‌های آماری و یافته‌های پیمایشی، به ترتیب استان‌های ایلام، سیستان و بلوچستان و بوشهر نامناسب‌ترین و استان‌های قزوین، خراسان

# بررسی مسئله قیمت‌گذاری خودرو در ایران

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۱۷۷  
۱۴۰۲/۰۵/۰۷



## بیان / شرح مسئله

با گذشت بیش از سه دهه از شروع مجدد فعالیت صنعت خودروسازی در ایران، این صنعت از مشکلات ساختاری در سطوح مختلف رنج می‌برد؛ به نحوی که این مسائل سبب شده است زیست‌بوم صنعت خودرو در ایران برای تولید خودروی باکیفیت و با فناوری بالا مهیا نباشد و علاوه بر عقب‌ماندگی صنعت خودرو در بازارهای جهانی از سایر رقبای خود در عرصه بین‌الملل، نارضایتی زیادی را در کشور نیز رقم بزند. نوع رابطه دولت و شرکت‌های خودروسازی و حاکمیت شرکتی در این نگاه‌ها یکی از اساسی‌ترین وجوه ساختاری پیدایش مسائل فراوان در این صنعت است. دولت برخلاف آنکه در ظاهر حدود ۶٪ از سهام ایران خودرو و ۱۷٪ از سهام سایپا را در اختیار دارد، اما در واقع صاحب‌اختیار بیش از ۵۰ درصد از سهام هر دو خودروساز

قیمت‌گذاری و حمایت‌های مالی طی این چند دهه به کار گرفته شده، اما فهم ناقص از این ابزارها، اشتباه در عملیاتی‌سازی و عدم بهره‌مندی از دیگر ابزارهای سیاستی عملاً موجب شده است که حرکت به سمت کاهش عمق داخلی‌سازی، حفظ تولیدات گذشته و کاهش کیفیت، بیشترین منافع را برای تولیدکنندگان این عرصه رقم بزند. علاوه بر سیاست‌گذاری‌های اشتباه ذکر شده، قیمت‌گذاری اشتباه از سوی شورای رقابت و ستاد تنظیم بازار طی یک دهه گذشته ضمن ایجاد زیان‌های گسترده در شرکت‌های خودروسازی، باعث تشدید اختلاف میان قیمت فروش کارخانه و قیمت بازار و ایجاد رانت برای افرادی شده است که می‌توانستند از این دو شرکت خودرو خریداری کنند.

از طریق سهام چرخه‌ای (حدود ۲۶٪ در ایران خودرو و ۴۲٪ در سایپا) و سهام شرکت‌های عمومی غیردولتی است و از این طریق اعمال نظر دولت و دخالت در نگاه‌ها، بی‌واسطه و به سرعت امکان‌پذیر است. علاوه بر آن در اختیار داشتن سهام چرخه‌ای توسط خودروسازان عملاً به کاهش سرمایه در گردش و توان مالی هر دو شرکت برای تولید شده که منجر به زیان‌های مالی فراوان شده است. مسئله پراهمیت دیگر این صنعت سیاست‌های صنعتی به کار گرفته شده در آن است. طی ۳۰ سال گذشته سیاست‌های صنعتی بخش خودرو دارای ایرادهای راهبردی در طراحی و پیاده‌سازی این ابزارهای سیاستی بوده است. سیاست‌هایی از جمله تعرفه واردات خودرو، تعرفه واردات قطعات خودرو، استانداردها، دستورالعمل

تولیدکنندگان طی این سال‌ها داشته باشد. همچنین اگر در محاسبه آنالیز هزینه‌های تمام شده خودروها در سال ۱۳۹۱ به هر دلیلی (در مبنای پذیرفتن سود، هزینه‌های مالی و ...) اشتباهی صورت گرفته باشد، این اشتباه امتداد پیدا کرده و موجب فاصله گرفتن قیمت اعلامی شورای رقابت از هزینه‌های واقعی تولیدکننده می‌شود. علاوه بر آن اساساً امکان ایجاد یک شاخص دقیق برای تورم تولیدکننده که بتواند انعکاس درستی از افزایش هزینه‌های هر خودرو داشته باشد عملاً ناممکن است از همین رو پس از گذشت چند دوره، قیمت تعدیل شده از سوی شاخص تورم تولیدکننده نمی‌تواند برآورد دقیقی از هزینه تمام شده خودرو ساز باشد لذا این آنالیز قیمت باید به صورت سالیانه انجام شود.

براساس آن آیین‌نامه معیاری برای تشویق و یا جریمه خودروسازان مشخص کند. در بلندمدت نیز و در دوره ثبات وضعیت بازار صنعت خودرو و اقتصاد، از آنجاکه مهم‌ترین ابزار یک انحصارگر برای اجحاف در حق سایرین افزایش قیمت از طریق کاهش عرضه و همچنین عدم بهبود کیفیت است، لازم است که شورای رقابت به جای تمرکز بر قیمت‌گذاری، به تنظیم‌گری در حوزه عرضه، کیفیت، ایمنی، تغییر مدل و ... اقدام کند.

عدم شفافیت در قراردادهای به‌ویژه در تجزیه و تحلیل قیمت قطعات که مؤثر بر قیمت تمام شده خودروساز است باید در زنجیره تولید خودروسازی اصلاح شود.

درخصوص قیمت‌گذاری خودرو در کشور، اصلی‌ترین ایراد وارد بر دستورالعمل قیمت‌گذاری شورای رقابت این است که خودروهایی که آنالیز قیمت آنها در سال ۱۳۹۱ و بعد از آن انجام شده است، هرگز پس از آن مجدداً از سوی این شورا محاسبه نشده و همان محاسبه به‌عنوان قیمت پایه در نظر گرفته شده است و صرفاً به‌صورت سالیانه با شاخص تورم تولیدکننده خودرو افزایش داده شده است. مضافاً اینکه این محاسبه براساس معیارهای کیفیت و بهره‌وری تعدیلی صورت نگرفته است. این در حالی است که ساختار هزینه‌های خودروسازان پس از ۹ سال دچار تغییر شده است و همچنین شاخص تورم تولیدکننده نیز نمی‌تواند بازتاب دقیقی از افزایش هزینه‌های

هزینه‌های مالی مرتبط با فعالیت تولیدی و با تأیید حسابرس محاسبه شود.

■ میزان سود مانند فعالیت‌های مشابه لحاظ شود.

■ به‌روزرسانی قیمت تمام شده در طول سال با استفاده از شاخص «تورم تولیدکننده خودرو» حداکثر هر سه ماه یکبار انجام شود.

■ شورای رقابت معیار کیفیت و بهره‌وری را تغییر دهد و به‌جای آن از وزارت صنعت درخواست ارائه آیین‌نامه‌ای برای ارتقای کیفیت و ایمنی خودروسازان نماید و

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برآوردها نشان از اعطای رانت ۸۰ هزار میلیارد تومانی به خریداران خودرو در سال ۱۴۰۰ دارد. مجموع زبان انباشته این دو گروه خودرویی تا پایان سال ۱۴۰۰ به بیش از ۱۱۱ هزار میلیارد رسید. تخمین‌ها نیز نشان می‌دهد تا پایان سال ۱۴۰۱ این زبان‌ها از ۱۳۰ هزار میلیارد تومان نیز عبور کند، البته قابل کتمان نیست که وجود زبان در صنعت خودرو به مواردی از جمله تحریم و ناکارآمدی مرتبط است و حتی در سال ۱۳۹۶ نیز دو گروه خودرویی مجموعاً بیش از ۱۴ هزار میلیارد تومان زبان انباشته داشته‌اند، اما بخش قابل توجهی از رشد زبان انباشته طی پنج سال گذشته (۱۳۹۷ به بعد) به نحوه قیمت‌گذاری مرتبط بوده است. لذا ضروری است که نظام قیمت‌گذاری خودرو اصلاح شود. ذکر این نکته نیز حائز اهمیت است که اگرچه تأمین قطعات در شرایط تحریم موجب افزایش قیمت تأمین شده اما

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به موارد فوق پیشنهاد می‌شود که در شرایط فعلی و در کوتاه‌مدت علاوه بر انجام اصلاحات دیگر در ساختار حکمرانی شرکتی این صنعت از جمله واگذاری سهام چرخه‌ای، واگذاری دارایی‌ها و اموال غیرمرتبط با خطوط اصلی کسب‌وکار، اصلاح روش‌های پیش‌فروش محصولات و ...، مرجع قیمت‌گذار، اقدام به تصحیح دستورالعمل قیمت‌گذاری با مشخصه‌های زیر کند:

■ قیمت تمام شده براساس تجزیه و تحلیل (آنالیز) هزینه به‌صورت حداقل سالی یکبار با در نظر گرفتن هزینه‌های تحقیق و توسعه و

# مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران:

## بررسی و نقد سند ملی آمایش سرزمین و

### پیشنهاد برای برنامه هفتم توسعه

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۳۹۹  
۱۴۰۲/۰۵/۱۵



#### بیان / شرح مسئله

دولت‌ها به منظور دستیابی به عدالت منطقه‌ای و نیز ایجاد تعادل میان انسان، فعالیت و فضا، برنامه‌ریزی فضایی یا منطقه‌ای را در دستور کار خود قرار می‌دهند. این مسئله در کشور ما با عنوان «برنامه آمایش سرزمین» مورد توجه قرار گرفته است. البته با وجود گذشت حدود نیم قرن از آغاز مطالعات منطقه‌ای در ایران، نظام برنامه‌ریزی کشور همچنان از ارائه اسناد آمایش بایسته و قابل اتکا ناتوان بوده است. به عبارت دیگر تکلیف دولت در برنامه‌های

براساس مستندات منتشر شده سازمان برنامه و بودجه همه اسناد آمایش ملی و استانی در شورای عالی آمایش سرزمین به تصویب رسیده است. هرچند اسناد مذکور کاستی‌هایی دارد و «اصل تقدم و تأخر» اسناد آمایش ملی و استانی» در مورد آنها رعایت نشده؛ اما اصل تدوین این اسناد خود اقدام قابل‌اعتنایی محسوب شده و قابل ستایش است.

چهارم و پنجم توسعه به تدوین اسناد آمایش در دوره مقتضی به سرانجام نرسید و دولت محترم وقت در ارائه لایحه برنامه ششم توسعه نیز به ضرورت تدوین اسناد آمایش توجه نکرد و سرانجام به پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس، مجدداً تکلیف تدوین اسناد آمایش ملی و استانی در کمیسیون تلفیق برنامه به لایحه اضافه و در نهایت در قالب جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه به تصویب رسید.

#### نقطه نظرات /

#### یافته‌های کلیدی

در این راستا مطالعه حاضر به منظور واکاوی عملکرد دولت در خصوص اقدام عملیاتی پیرامون جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم (تدوین اسناد آمایش ملی و استانی در سال اول اجرای قانون برنامه ششم) و ارائه پیشنهاد الحاقی برای برنامه هفتم توسعه در دستور کار قرار گرفته است. براساس بررسی‌های صورت گرفته سند ملی آمایش سرزمین مشتمل بر ۱۶ ماده بوده و پس از ترسیم چشم‌اندازی برای افق ۱۴۲۴

قضاوت روشنی در خصوص عملیاتی بودن اهداف مورد نظر داشت.

علاوه بر این، در بخش الزامات سند ملی آمایش برخی از مهم‌ترین تصمیمات و انتخاب‌هایی که باید در سند مذکور، به‌عنوان سندی که به دنبال تمرکززدایی و تعادل بخشی میان سه عامل انسان، فعالیت و فضا تعیین تکلیف می‌شد، به آینده موکول شده است که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

با بیان ۸۹ هدف، به ارائه ۲۴ راهبرد و ۲۵۴ سیاست پرداخته و در ادامه سازمان فضایی مطلوب و نیز الزامات تحقق و اجرایی شدن سند را بر شمرده است. علاوه بر اینکه بسیاری از راهبردها و سیاست‌ها خود ماهیت هدف داشته و یا به شکل کلی بیان شده‌اند، هیچ اولویت‌بندی و زمان‌بندی در مورد آنها وجود ندارد. به عبارت دیگر، تحلیلی از محدودیت‌های زمان، بودجه و ظرفیت اجرایی کشور در این سند مشاهده نمی‌شود تا براساس آن بتوان

۱. اصل تقدم و تأخر اسناد آمایش ملی و استانی به این معناست که ابتدا باید سند ملی آمایش سرزمین تدوین و سپس مبتنی بر آن نقش استان‌ها در توسعه ملی در قالب اسناد آمایش استانی تعیین می‌شود.

توسعه بوده، ناکام مانده است و اخیراً مقام معظم رهبری نیز نسبت به لزوم تدوین برنامه راهبردی صنعت تذکر داده‌اند.

حسب آنچه بیان شد و براساس دستاوردهای گزارش حاضر، ضمن توجه به برخی نقاط قوت در این سند، مهم‌ترین نکات و نقدها پیرامون سند ملی آمایش در دو محور ایرادهای کلی و محتوایی تبیین شده که از اصلی‌ترین ایرادهای کلی آن می‌توان به عدم تعریف مناسب از آمایش سرزمین و ارکان اصلی آن، فقدان اولویت‌بندی اهداف و الزامات تحقق‌پذیری آن اشاره کرد و مهم‌ترین ایرادهای محتوایی آن را نیز می‌توان ساکت بودن سند در مورد مهم‌ترین پیش‌نیاز حضور فعال در فضای تولید منطقه‌ای و جهانی یعنی تولید فناورانه و رقابت‌پذیر، عدم توجه کافی به ظرفیتهای انرژی، معدن و آب کشور و بی‌توجهی به تبیین جایگاه بین‌المللی کشور و روابط سیاسی لازمه برشمرد.

در اسفند ماه سال ۱۴۰۰ این ظروف زمانی به پایان رسیده است، باید اکنون دولت سیزدهم نسخه کامل سند ملی آمایش سرزمین را ارائه دهد. البته حتی در صورت تکمیل سند ملی آمایش، گام‌هایی مانند هماهنگ‌سازی اسناد آمایش استانی با سند ملی کامل شده و ارائه برنامه عملیاتی به همراه اولویت‌بندی و زمان‌بندی سیاست‌ها و راهبردها، باقی می‌ماند.

به‌عنوان نمونه، یکی از اصلی‌ترین مباحثی که باید در اسناد آمایش سرزمین تعیین تکلیف می‌شد بحث «فعالیت» است. همان‌طور که ذکر شد، در سند ملی آمایش سرزمین تصویب شده تعیین تکلیف فعالیت چه در قالب اولویت‌های صنعتی و چه در قالب الگوی کشت به بعد از تصویب سند موکول شده است. این در حالی است که چهار دوره تلاش برای تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی کشور که آخرین آنها مبتنی بر بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم

تعیین اولویت‌های صنعتی ملی و استانی، ماده (۱۳)،

تعیین الگوی کشت ملی و منطقه‌ای، ماده (۱۲)،

تهیه پیش‌نویس مصوبه آب قابل برنامه‌ریزی، ماده (۱۱)،

تعیین منطقه‌بندی آمایشی و تدوین اسناد آمایش منطقه‌ای، ماده (۸)،

تبیین الگوی توزیع فضایی و محدوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، ماده (۱۵)،

تدوین لایحه اصلاح قانون تقسیمات سیاسی کشور، ماده (۱۰).

به‌نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان سند ملی آمایش سرزمین با ارائه بخش «الزامات تحقق و اجرایی شدن سند» به شکل ضمنی بر بخش‌هایی که باید برای عملیاتی شدن این سند تعیین تکلیف شود اذعان کرده‌اند.

باید توجه داشت بیشتر احکام الزامات تحقق و اجرایی شدن سند ملی آمایش دارای بازه زمانی یک سال بوده و با توجه به اینکه

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بنابراین، با توجه به مطالب فوق‌الذکر و با پذیرش این امر که در تهیه هر سندی نقاط ضعفی قابل انتظار می‌باشد، مناسب است دولت سیزدهم ضمن استفاده حداکثری از تلاش‌های صورت گرفته طی سال‌های گذشته در خصوص تدوین سند آمایش ملی؛ به شکل

است که این پیشنهاد به لایحه مذکور اضافه شود تا سازمان برنامه و بودجه مکلف شود در سال اول برنامه به تکمیل نواقص سند ملی آمایش سرزمین پرداخته و به هماهنگی اسناد آمایش استانی با هم و با سند ملی مبادرت ورزد.

بایسته‌ای به رفع ایرادها و کاستی‌های پیرامون سند مذکور و هماهنگی اسناد آمایش استانی با آن اقدام کرده و مستندات قابل‌اتکایی به‌عنوان اسناد و برنامه‌های فرادست در اختیار همه ارکان اداره کشور قرار دهد.<sup>۱</sup> همچنین با توجه به فرصت برنامه هفتم توسعه مناسب

۱. در این زمینه مرکز پژوهش‌هایی مجلس نیز گزارشهای ذیل را منتشر کرده است:

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۶): «واکاوی سند آمایش استان کردستان از منظر اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹، مسلسل: ۱۷۴۴۶.

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۷): «واکاوی سند آمایش استان گلستان از منظر اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹، مسلسل: ۱۷۴۴۵.

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۸): «واکاوی سند آمایش استان اصفهان از منظر اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹، مسلسل: ۱۷۴۴۴.

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۹): «آسیب‌شناسی و تحلیل اسناد آمایش استانی از منظر اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹، مسلسل: ۱۷۳۹۶.

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱۰): «بررسی و نقد مطالعات سند ملی آمایش (گزارش تلفیق)»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱، مسلسل: ۱۸۱۶۸.

# پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در تیرماه سال ۱۴۰۲

## بخش صنعت و معدن

دفتر مطالعات اقتصادی



### بیان / شرح مسئله

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

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

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

داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «کک و پالایش» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱۹/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۹/۶ درصدی مواجه شده است.

در تیر سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی رشد مثبت ۰/۴ درصدی را ثبت کرده است، همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ناچیز نسبت به ماه قبل، به ۱۷ درصد رسیده است. گفتنی است میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در تیرماه سال ۱۴۰۲ روند نزولی یک سال اخیر خود را ادامه داد و با ۳/۴ واحد درصد کاهش نسبت به ماه قبل، میزان ۳۱/۳ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

«محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «لاستیک و پلاستیک» و «فلزات پایه» تعلق داشت.

شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۵۰/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۰/۵ درصدی مواجه شده است.

طی تیرماه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۶/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۵ 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»، «سایر کانی غیرفلزی» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش نسبت به ماه مشابه سال قبل و رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی تیرماه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۴/۷ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۸ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۷ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «دارو» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی تیرماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «کک و پالایش» و «شیمیایی به‌جز دارو» افزایش ناچیز در شاخص تولید داشته‌اند و سایر رشته‌فعالیت‌ها کاهش در شاخص تولید را ثبت کرده‌اند که بیشترین سهم در کاهش شاخص تولید به رشته‌فعالیت‌های

# تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)

دفتر مطالعات بخش عمومی



## بیان / شرح مسئله

بررسی وضعیت مالی دولت‌های محلی در سطح ملی از این رو حائز اهمیت است که: براساس مجموعه‌ای از قوانین کشور و با هدف تمرکززدایی مالی و اجرایی، بخشی از منابع و مصارف عمومی به سطوح مدیریت محلی واگذار شده‌است. بنابراین، هرگونه

دولت‌های محلی، اتکای آنها به کمک‌های اعطایی از سوی دولت مرکزی را افزایش داده و در میان‌مدت می‌تواند تعهدات مالی سنگینی برای دولت به وجود آورد. لذا پایش عملکرد مالی شهرداری‌ها جزئی از فرایند پایش تعهدات احتمالی دولت است.

تصمیم‌گیری درخصوص افزایش یا کاهش تمرکز در حوزه‌های مالی و مدیریتی مستلزم سنجش وضعیت مالی دولت‌های محلی است. عدم مدیریت مالی مناسب در سطح شهرداری‌ها و ناترازی بودجه در سطح

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با این مقدمه، گزارش حاضر به ارائه تصویری کلی از بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ پرداخته‌است. بودجه شهرداری تهران از دو بخش بودجه عمومی و بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه تشکیل شده‌است که در سال ۱۴۰۲:

مجموع منابع بودجه عمومی شهرداری تهران در حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان است که بخش عمده آن از محل درآمدهای ناشی از توسعه شهر (۵۰٪)، عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده (۲۰٪)، فروش اموال (۸٪) و استقراض (۶٪) تأمین می‌شود. کمک‌های اعطایی از سوی دولت و سازمان‌های دولتی سهم بسیار کمی در تأمین منابع مالی شهرداری تهران دارند که نشان‌دهنده بالا بودن استقلال مالی این نهاد است.

شهرداری وابسته بوده و بودجه خالص منابع و مصارف سازمان‌ها و شرکت‌ها در حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان (۲۰ درصد از کل بودجه شهرداری) برآورد شده‌است.

بودجه مصوب شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ در مقایسه با بودجه مصوب سال ۱۴۰۱، ۵۱ درصد رشد داشته است که در سمت منابع متأثر از افزایش قابل توجه درآمدها (۶۷ درصد) بوده و در سمت مصارف، متأثر از رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۷۱ درصد) است.

در حدود ۴۳ درصد از مصارف شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲، به حوزه «حمل و نقل و ترافیک» اختصاص یافته‌است. اعتبارات این حوزه در مقایسه با بودجه سال ۱۴۰۱، بیش از ۸۰ درصد رشد داشته است.

مخارج بودجه عمومی شهرداری تهران در سه دسته اعتبارات هزینه‌ای (۴۵٪)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۴۷٪) و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (۸٪) طبقه‌بندی شده‌است. همچنین، طبقه‌بندی اعتبارات یاد شده به تفکیک حوزه‌های مأموریتی و به تفکیک واحدهای اجرایی زیرمجموعه شهرداری تهران نیز ارائه شده‌است.

مجموع منابع و مصارف سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه در حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان برآورد شده که حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان آن از محل بودجه عمومی شهرداری تأمین می‌شود. به بیان دیگر، بودجه مجموعه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه بیش از ۷۰ درصد به منابع دریافتی از بودجه عمومی

واحدهای ستادی شهرداری تهران شاغل هستند.

متوسط هزینه ماهیانه شهرداری تهران بابت پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر هر یک از کارکنان خود در حدود ۳۷ میلیون تومان برآورد شده است. براساس محاسبات انجام شده، پس از کسر کسور قانونی (مالیات، بیمه و سایر کسور قانونی) متوسط حقوق و مزایای دریافتی کارکنان به حدود ۲۱ میلیون تومان می‌رسد.

۱۰ هزار میلیارد تومان به بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه انتقال یافته و ۱۰ هزار میلیارد تومان باقیمانده به کارکنان شهرداری تهران (مناطق و واحدهای ستادی) پرداخت می‌شود. تعداد و مبالغ برآورد شده برای پرداخت به کارکنان شهرداری تهران، به تفکیک واحدهای اجرایی و نوع قرارداد در بودجه مصوب شهرداری تهران آمده و در این گزارش بررسی شده است. بر این اساس: بالغ بر ۱۸ هزار نفر در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران و بیش از ۵ هزار نفر در

اعتبارات پیش‌بینی شده در حوزه‌های «توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری»، «خدمات شهری و محیط‌زیست»، و «امور اجتماعی و فرهنگی» به ترتیب با ۱۵، ۱۵ و ۱۰ درصد از اعتبارات در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

از مجموع بالغ بر ۳۴ هزار میلیارد تومان اعتبارات هزینه‌ای، بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومان (حدود ۶۰ درصد) به صورت صریح تحت عنوان حقوق و مزایا طبقه‌بندی شده است. از این میزان حدود

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

قابل بهبود در گزارش‌گری مالی از سوی شهرداری تهران است.

در پایان این نکته شایان توجه است که منابع اصلی این گزارش، بودجه «مصوب» شهرداری تهران در سال‌های اخیر و به‌ویژه سال ۱۴۰۲ است. بدیهی است که درک دقیق‌تر از عملکرد مالی شهرداری تهران نیازمند تمرکز بر گزارش‌های عملکرد مالی شهرداری، تفریغ بودجه، صورت‌های مالی و حسابرسی آنهاست که مستلزم بررسی‌های تخصصی‌تر است.

واحدهای اجرایی و تعریف شاخص‌هایی کمی برای سنجش این فعالیت‌هاست. همچنین شفافیت در ارائه جزئیات یاد شده درخصوص کارکنان شهرداری تهران، از جمله نقاط قوت سند بودجه شهرداری تهران است. با وجود این، لازم است این شفافیت به ارائه به‌هنگام گزارش‌های عملکرد مالی و تفریغ بودجه شهرداری نیز تسری یابد. همچنین ارائه شفاف وضعیت بدهی‌ها و مطالبات و ارائه شفاف و به‌موقع گزارش‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه از جمله موارد

از جمله نقاط مثبت و قابل توجه در فرایند بودجه‌ریزی در شهرداری تهران، نقش شورای اسلامی شهر تهران در مدیریت هزینه‌های شهرداری در سال‌های اخیر بوده است. براساس بررسی‌های انجام شده، در اکثر سال‌های گذشته، بودجه مصوب شورا نسبت به لایحه دریافتی از شهرداری کاهش یافته است؛ موضوعی که عکس آن در رابطه مجلس و دولت مشاهده می‌شود.

یکی دیگر از نقاط مثبت بودجه شهرداری تهران، شفافیت در ارائه برنامه‌ها و فعالیت‌های

# سهم نهادهای شبه دولتی در اقتصاد (۱):

## صنعت دارویی

دفتر مطالعات بخش عمومی



### بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر سیاست‌گذاری در حوزه نهادهای عمومی غیردولتی در برخی موارد به دلیل عدم شفافیت و فقدان اطلاعات، با مشکلات بسیاری همراه بوده و تلاش قانونگذار در تعیین محدوده مشخصی برای فعالیت نهادهای مذکور، در عمل به موفقیت چندانی دست پیدا نکرده است. به همین دلیل در این سلسله گزارش به بررسی سهم نهادهای عمومی غیردولتی در بازارهای مختلف پرداخته شده تا تصویر شفاف‌تری از مالکیت و کنترل نهادهای مذکور در فعالیت‌های اقتصادی ارائه شود. این گزارش مشخصاً بررسی سهم نهادهای عمومی غیردولتی در بازار دارو را در دستور کار قرار داده است. به دلیل سهم قابل توجه و همچنین ویژگی‌های خاص فعالیت بخش خصوصی در صنعت دارو، بخش مذکور نیز در کنار سهم نهادهای عمومی غیردولتی

مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس اطلاعات آمارنامه دارویی ایران در سال ۱۳۹۹، تعداد شرکت‌های دارویی ۲۹۶ شرکت است که شامل شرکت‌های تولیدکننده و واردکننده (بازرگانی) داروی نهایی انسانی است و شرکت‌های تولیدکننده داروهای دامی، شرکت‌های توزیع و پخش، بسته‌بندی، تولیدکننده داروهای گیاهی و شرکت‌های تولیدکننده مواد اولیه را دربرنمی‌گیرد. از مجموع ۲۹۶ شرکت مندرج در آمارنامه مذکور، تنها ۴۲ شرکت بورسی هستند (تا تابستان ۱۴۰۱) که در صنعت مواد و محصولات دارویی (کد ۴۳) در بازار بورس اوراق بهادار دسته‌بندی می‌شوند. سازمان تأمین اجتماعی از طریق سرمایه‌گذاری دارویی تأمین (تیپیکو) و شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، بانک ملی از طریق شرکت

سرمایه‌گذاری شفا دارو و ستاد اجرایی فرمان امام از طریق گروه دارویی برکت، سرمایه‌گذاری البرز، مالک تعداد زیادی از شرکت‌های دارویی هستند و سهم قابل توجهی از بازار دارویی کشور را در اختیار دارند. برای مثال سازمان تأمین اجتماعی از طریق شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، مالک بزرگ‌ترین هلدینگ دارویی کشور یعنی «شرکت سرمایه‌گذاری دارویی تأمین (تیپیکو)» است. اگرچه، بزرگ‌ترین هلدینگ دارویی کشور یعنی تیپیکو در اختیار نهاد عمومی غیردولتی است، اما بخش خصوصی نیز در این عرصه فعال بوده و دومین هلدینگ بزرگ دارویی کشور در اختیار بخش خصوصی و گروه کوبل دارو است.

غیردولتی که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند، بررسی هستند و سهام شناور دارند و به همین دلیل بخشی از جریان‌های نقدی به سهامداران خرد خواهد رسید. ثانیاً بخش خصوصی مالک شرکت‌هایی است که اکثر سهامی خاص با سهامداران محدود هستند و همین محدودیت باعث میشود حق کنترل از حق جریان نقدی فاصله زیادی نداشته باشد زیرا کنترل کننده در اصل مالک عمده سهام هست. اما شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی عموماً سهامی عام بوده و تنوع و تعداد بیشتر سهامدار، باعث می‌شود حق کنترل و جریان نقدی فاصله بیشتری از یکدیگر بگیرند.

همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد سازمان تأمین اجتماعی، ستاد اجرایی فرمان امام و بانک ملی عموماً سهامدار کنترلی شرکت‌های دارویی هستند و سهامداری جزء در تعداد زیادی شرکت، در موارد محدودی مانند بیمه اجتماعی روستاییان، عشایر و کشاورزان، بیمه مرکزی، بیمه ایران و صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌های ملی و ادغام شده مشاهده می‌شود.

در نظر گرفتن ۴ سطح مالکیت به تفکیک نهادهای عمومی غیر دولتی از نتایج قابل توجه تخمین سهم هر یک از نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی از کنترل و مدیریت بازار دارو (داروی نهایی انسانی)، سهم ۱۷ درصدی تأمین اجتماعی، ۷ درصدی ستاد اجرایی فرمان امام و ۵ درصدی بانک ملی است که در مجموع ۳ نهاد مذکور حدود ۳۰ درصد کنترل بازار را در اختیار دارند. سهم بخش خصوصی از کنترل و مدیریت بازار حدود ۵۳ درصد است که ۳۶ درصد آن در اختیار ۷ هلدینگ است.

در بخش محاسبه جریان نقدی، سهم تأمین اجتماعی به حدود ۶ درصد، سهم بانک ملی به حدود ۳ درصد و سهم ستاد اجرایی فرمان امام به حدود ۱/۵ درصد کاهش پیدا کرده است. این در حالی است که سهم بخش خصوصی از جریان‌های نقدی تغییر محسوسی نسبت به سهم بخش مذکور از کنترل و مدیریت بازار نداشته و حدود ۳۳ درصد است. علل کاهش سهم نهادهای عمومی غیردولتی از حق جریان نقدی نسبت به کنترل بازار و ثبات تقریبی سهم بخش خصوصی در کنترل و جریان نقدی اولاً به این مورد برمی‌گردد که اکثر شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این پژوهش براساس فهرست مندرج در آمارنامه دارویی ایران در سال ۱۳۹۹، ۵۵ شرکت دارویی که بالاترین سهم را از ارزش فروش ریالی در بازار دارو داشتند، انتخاب شده و مورد بررسی قرار گرفته‌اند. ۵۵ شرکت مذکور در مجموع بیش از ۸۳ درصد بازار فروش دارو را در اختیار دارند و بر این اساس، مالکین ۸۳ درصد بازار دارویی کشور مورد توجه قرار گرفته‌اند. نکته‌ای که باید مورد تاکید قرار گیرد، انتخاب صرف شرکت‌های دارویی تولیدکننده نهایی داروی انسانی است که در فهرست مذکور آمده است. شایان ذکر است که در میان ۵۵ شرکت منتخب، تأمین اجتماعی مالک ۹ شرکت، ستاد اجرایی فرمان امام مالک ۵ شرکت و بانک ملی مالک ۴ شرکت هستند.

نتایج گزارش بر اساس داده‌های فوق به ۳ شکل ارائه شده است:

۱. تخمین سهم هر یک از نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی از کنترل و مدیریت بازار دارو
۲. محاسبه سهم جریان نقدی برای نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی در بازار دارو
۳. محاسبه تعداد شرکت‌های سهامدار با

# مالیات بر مجموع درآمد:

## اعتبارها در نظام مالیات بر مجموع درآمد

۱۹۲۰۷  
۱۴۰۲/۰۵/۱۸



دفتر مطالعات بخش عمومی

اعتبار مالیاتی یکی از محورهای تصمیم‌گیری در مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی است که بررسی آن اهمیت زیادی دارد. مسئله گزارش فعلی این است که اعتبار مالیاتی چیست و چه سازوکاری دارد؟ چه نوعی دارد؟ و آثار و کارکردهای آنها چیست؟ اعتبار مالیاتی یکی از روش‌های اعطای تخفیف و حمایت دولتی به شهروندان و اقشار خاص است. اعتبار مالیاتی به‌طور مستقیم از مقدار بدهی مالیاتی می‌کاهد (در مقابل هزینه قابل قبول، بخشودگی و معافیت پایه است که از درآمد ناخالص کسر می‌شوند نه بدهی مالیاتی). اعتبار مالیاتی می‌تواند سه نوع قابل استرداد، غیرقابل استرداد و تا حدودی قابل استرداد باشد. قابلیت استرداد به این معنی است که در صورتی که مقدار اعتبار از بدهی مالیاتی بیشتر باشد، باقی‌مانده اعتبار به‌صورت نقدی به مؤدی پرداخت شود. در نظام‌های مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی برای اهداف گوناگون، می‌توان اعتبار مالیاتی در نظر گرفت. از جمله اموری که دولت‌ها برای آنها اعتبار مالیاتی اختصاص می‌دهند می‌توان به اعتبار پایه (همگانی)، اعتبار اقشار کم‌درآمد و آسیب‌دیده، اعتبار کار برای کارگران کم‌درآمد، اعتبار برای همسر و فرزندان، اعتبار یارانه آموزش و درمان و اعتبار جهت تشویق به اهداف مورد نظر سیاستگذار اشاره کرد. اعتبار مالیاتی قابل استرداد به جهاتی از جمله، قابل برنامه‌ریزی بودن، کمک

بیشتر به تحقق عدالت و برابری نسبت به معافیت اصل درآمد در برخی موارد نسبت به هزینه قابل قبول، مزیت دارد. البته اجرای آن با پیچیدگی‌ها و دشواری‌هایی همراه است. همچنین ممکن است بار مالی بیشتری نسبت به معافیت و بخشودگی برای دولت داشته باشد به‌خصوص اگر فرصتی برای لابی‌گران سودجو ایجاد کند.

اینکه یک کشور چه میزان از سازوکار اعتبار مالیاتی استفاده نماید علاوه بر استدلال‌های علمی به زمینه‌های فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی آن کشور ارتباط دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد علل تفاوت کشورها در زمینه اعتبار مالیاتی ممکن است به عواملی همچون تفاوت ساختار کلان سیاسی و نظام حکمرانی، تفاوت آن‌ها در ارائه خدمات رایگان دولتی، سطح توسعه یافتگی، انگیزه‌های اقتصاد سیاسی، اقتضائات خاص هر کشور و ساختارهای مالیاتی ارتباط داشته باشد. بررسی تجربه کشورهای مختلف بیانگر این است که برخی کشورها از اعتبارهای متعدد مانند اعتبارهایی برای فرزندان، نگهداری از فرزندان یا افراد تحت سرپرستی، آموزش عالی و آموزش در طول زندگی، انرژی، سالمندی و از کار افتادگی، برای کارگران کم‌درآمد، برای کسانی که اولین بار صاحب مسکن می‌شوند، اعتبار سرمایه‌گذاری‌های خاص، اعتبار افراد خانه‌دار کم‌درآمد و برخی موارد دیگر به صورت ترکیبی

قابل استرداد و غیر قابل استرداد استفاده می‌کنند و برخی کشورها با یکپارچه سازی اعتبارهای مالیاتی از نظام اعتبار مالیاتی جامع استفاده می‌کنند. از سوی دیگر برخی از کشورها چه از نظر تعداد و چه از نظر مقدار اعتبار به صورت محدود از اعتبار مالیاتی استفاده می‌کنند. برخی کشورهای در حال توسعه نیز تقریباً اعتبار مالیاتی ندارند. بررسی‌های انجام شده نشان دهنده این است که تجارب کشورها در زمینه اعطا یا عدم اعطای اعتبار مالیاتی و همچنین نوع و میزان آن بسیار متنوع و بسته به شرایط هر کشور و متناسب با نظام رفاهی آن متفاوت است. تعدد اعتبار مالیاتی در یک کشور باعث پیچیدگی‌های مختلف نظام مالیاتی می‌شود که هم برای مؤدیان هم برای دستگاه‌های اجرایی دشواری‌هایی ایجاد می‌کند. همچنین در طراحی نظام اعتبار مالیاتی توجه به حفظ انگیزه کار برای افراد بسیار مهم است؛ در این راستا باید تمهیداتی به کار بسته شود که اعتبار مالیاتی تأثیر منفی بر بازار کار و انگیزه‌های بیکاران نگذارد.

اعتبار مالیاتی برای اشخاص حقیقی در ایران تقریباً وجود ندارد و از آن سو شاهد فهرست طولیلی از معافیت‌های مالیاتی هستیم که بسیاری از آن‌ها منطق اقتصادی قابل توجهی ندارند و تنها باعث کاهش کارایی اقتصادی، نقض عدالت مالیاتی، کاهش درآمدهای دولت و کسری بودجه شده است.

بر مجموع درآمد در کشور دنبال نمود. استفاده از ابزار اعتبار مالیاتی در ایران نیز به صورت جدی متاثر از سایر تصمیمات سیاستی مانند میزان موفقیت در بازطراحی نظامات رفاهی که به صورت غیر مستقیم یا مستقیم به حمایت از خانوارها می پردازد و همچنین کاهش معافیت های مالیاتی خواهد بود.

مذکور لازم است مورد توجه وزارت امور اقتصاد و دارایی و سازمان امور مالیاتی در تدوین لایحه مالیات بر مجموع درآمد قرار گیرد. توجه به سازوکارهایی مانند استفاده از اعتبار مالیاتی می تواند برای کشور حائز اهمیت بوده و در صورت رسیدن به بسته متناسب با وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور می توان چنین اصلاحاتی را در پیاده سازی نظام مالیات

با توجه به ناکارآمدی معافیت های مالیاتی در ایران و مزایای اعتبار مالیاتی و همچنین وجود یارانه های نقدی در ایران، لازم است برخی از معافیت های مالیاتی حذف، برخی کاهش یابد یا سازوکار آن تغییر کند و برخی با اعتبار مالیاتی جایگزین شود. همچنین می توان نظام مالیاتی و یارانه ای کشور را از طریق اعتبار مالیاتی قابل استرداد به یکدیگر پیوند زد. موارد

# بررسی و آسیب‌شناسی نظام پرداخت مستمری به بازماندگان در ایران و کشورهای منتخب

دفتر مطالعات بخش عمومی



## بیان / شرح مسئله

در سالیان اخیر با توجه به افزایش سن امید به زندگی، کاهش نرخ زاد و ولد، کاهش ضریب نفوذ بیمه، کاهش نسبت پشتیبانی و سایر مشکلات، صندوق‌های بازنشستگی با مسئله عدم تعادل در منابع و مصارف مواجه شده‌اند؛ از این رو، انجام اصلاحات در قوانین و بازنگاری در ساختارها تبدیل به امری اجتناب‌ناپذیر شده است. مستمری بازماندگان یکی از خدماتی است که در صورت فوت بیمه‌شده یا مستمری‌بگیر به بازماندگان واجد شرایط وی پرداخت می‌شود. این نوع خدمت بر وضعیت مالی صندوق‌ها اثرگذار بوده و یکی از فاکتورهای مهم در بررسی پایداری مالی صندوق‌ها به‌شمار می‌رود؛ اما در عین حال دارای ابعاد اجتماعی بسیار مهم و حساسی است که نمی‌توان به صرف یک مسئله

اقتصادی به آن نگریست.

طبق بررسی‌های انجام‌شده، نظام برقراری مستمری بازماندگان در کشورهای مورد ارزیابی در این پژوهش، به شکل محسوسی دامن‌شامل حمایتی کمتری در مقایسه با ایران دارند و نیز مطابق آمار، بار مالی کمتری از این بابت بر دوش صندوق‌های مستمری این کشورهاست. ذکر این نکته ضروری است که بخشی از این دامن‌حمایتی کمتر در برقراری مستمری بازماندگان، به‌علت تفکیک لایه حمایتی از لایه بیمه‌ای در نظام تأمین اجتماعی این کشورهاست.

برای بررسی نظام پرداخت مستمری بازماندگان در ایران، وضعیت دو صندوق بزرگ کشور یعنی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مبنا قرار

داده شده است. این دو صندوق بر روی هم ۷۵ درصد مستمری‌بگیران و ۸۵ درصد بیمه‌شدگان (شاغل) کشور را زیرپوشش دارند و از این حیث بررسی این دو صندوق می‌تواند شناخت مناسبی نسبت به وضعیت کلی نظام پرداخت مستمری بازماندگان در ایران ارائه دهد.

بحث طلاق‌های صوری، اشتغال‌های غیررسمی، عدم دسترسی به اطلاعات افراد دارای تابعیت خارجی، عدم ارتباط برخط نهادهای فعال در این حوزه، مستمری‌های چندگانه و عدم کفایت مستمری مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که نظام مستمری بازماندگان در ایران با آن مواجه است.

خود را از دست داده باشد، حائز شرایط دریافت مستمری بازماندگان است با این شرط که زیر ۱۶ سال باشد. میزان پرداختی به همسر متوفی در هلند، به درآمد او بستگی دارد.

در کشور استرالیا عواید پرداختی به بازماندگان از رویه‌های سختگیرانه‌ای پیروی می‌کند و میزان مبالغ پرداختی نیز چندان قابل توجه نیست. عواید همسران صرفاً به زنان تعلق می‌گیرد؛ زمانی که متولد ۱۹۵۵ یا قبل از آن باشند و در حال حاضر بیکار باشند، البته این مستمری از جولای سال ۲۰۱۸ ملغی شده است. عواید فرزندان نیز فقط به افرادی که هر دو پدر و مادر خود را از دست داده‌اند و کمتر از ۱۶ سال سن دارند، تعلق می‌گیرد، البته باید اشاره داشت که میزان پس‌انداز بیمه‌شدگان صندوق‌های بازنشستگی مستمری شغلی پس از فوت، به شکل یکجا و یا یک جریان درآمدی به ذی‌نفعان آنها پرداخت می‌شود. این پس‌انداز عملاً یک دارایی منقول است و حسب قوانین کشور استرالیا با آن برخورد می‌شود.

در کشور نروژ بازماندگان واجد شرایط برای دریافت مستمری عبارتند از: همسر متوفی و فرزندان تحت تکفل زیر ۱۸ سال. شرایط احراز از این قرار است: همسر بازمانده زیر ۶۷ سال که حداقل ۵ سال زندگی مشترک با متوفی داشته (و یا دارای فرزند مشترک است) و دریافت مستمری بازنشستگی را شروع نکرده و مستمری از کارافتادگی دریافت نمی‌کند، ممکن است از مزایای بازنشستگی برخوردار شود. همچنین در صورتی که متوفی قبل از فوت، حداقل پنج سال بیمه بوده باشد یا حداقل پنج سال قبل از فوت از مستمری استفاده کرده باشد، همسر و فرزند بازمانده مستحق دریافت مستمری بازماندگان هستند. به همسر متوفی، سه نوع مستمری پایه، تکمیلی و ویژه براساس آزمون وسیع پرداخت می‌شود.

شرایط برابر با ۵۵ درصد مستمری است که فرد متوفی در زمان مرگ دریافت می‌کرده یا حق دریافت آن را داشته است. اگر همسر متوفی هیچ‌یک از شرایط چهارگانه را نداشته باشد، به مدت دو سال مستمری جزئی به وی پرداخت می‌شود.

در ترکیه برای برقراری مستمری بازماندگان، متوفی باید در زمان فوت مستمری بازنشستگی یا از کارافتادگی دریافت می‌کرده است و یا حداقل ۵ سال تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی بوده باشد. بازماندگان واجد شرایط شامل همسر متوفی، فرزندان پسر کمتر از ۱۸ سال، دختر مجرد در هر سنی که مستمری دیگری دریافت نمی‌کند، فرزندان از کارافتاده بیکار و والدین وابسته متوفی می‌باشد. ۵۰ درصد مستمری بازنشستگی یا از کارافتادگی که فرد متوفی در زمان مرگ دریافت می‌کرده یا حق دریافت آن را داشته است، به‌عنوان مستمری بازماندگان به همسر متوفی پرداخت می‌شود. در صورتی که همسر متوفی فرزندی نداشته باشد این میزان به ۷۵ درصد می‌رسد.

براساس قانون عمومی مستمری بازماندگان هلند، تمامی افرادی که در هلند زندگی یا کار می‌کنند، تحت پوشش بیمه بازماندگان (ANW) قرار می‌گیرند. برای احراز عایدی بازماندگان لازم است همسر متوفی یکی از شرایط زیر را دارا باشد:

■ فرد بازمانده از یک یا چند فرزند زیر ۱۸ سال نگهداری کند.

■ فرد بازمانده حداقل ۴۵ درصد ناتوان از کار باشد.

علاوه بر موارد فوق، همسر متوفی باید زیر سن بازنشستگی باشد. پس از ازدواج مجدد یا رسیدن به سن بازنشستگی، مستمری بازماندگان قطع خواهد شد.

فرزند متوفی صرفاً در صورتی که پدر و مادر

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در کشور کانادا برای احراز مستمری بازماندگان، متوفی باید حداقل ۱۰ سال حق بیمه پرداخت کرده باشد و یا حداقل در یک‌سوم سال‌ها از سن ۱۸ سالگی تا موعود فوت مشارکت داشته باشد، با حداقل سه سال مشارکت در پرداخت حق بیمه. بازماندگان واجد شرایط عبارتند از: همسر متوفی و کودکان تحت تکفل زیر ۱۸ سال.

کشور جمهوری چک دارای یکی از سختگیرانه‌ترین نظام‌های بازنشستگی و مستمری بازماندگان در بین کشورهای OECD است. بازماندگان واجد شرایط در این کشور عبارتند از: همسر متوفی و فرزندان تحت تکفل زیر ۲۶ سال. همسر متوفی در صورتی واجد شرایط مستمری است که خود متوفی در زمان فوت، مستمری بازنشستگی یا از کارافتادگی دریافت می‌کرده یا در نتیجه جراحی یا بیماری شغلی فوت کرده است. میزان مستمری پرداختی به همسر متوفی از یک بخش ثابت به‌علاوه ۵۰ درصد مستمری بازنشستگی یا از کارافتادگی که متوفی در زمان فوت مشمول آن بوده است، تشکیل می‌شود.

در کشور آلمان مستمری بازماندگان در صورتی پرداخت می‌شود که متوفی در زمان فوت حداقل ۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد یا اینکه در زمان فوت، مستمری‌بگیر بوده باشد یا به‌دلیل جراحات شغلی فوت کرده باشد. بازماندگان واجد شرایط عبارتند از: فرزندان کمتر از ۱۸ سال و همسر متوفی که حداقل باید یک سال سابقه زندگی مشترک با متوفی داشته باشد. وی در صورتی مشمول دریافت عواید بازماندگی می‌شود که:

- بیش از ۴۵ سال داشته باشد یا ۲. از کودک کمتر از ۱۸ سال مراقبت می‌کند یا ۳. ظرفیت کسب درآمد کمی داشته باشد یا ۴. از فرزند معلول مراقبت می‌کند.

مستمری پرداختی برای همسر واجد

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: صندوق توسعه ملی و مدیریت بهینه درآمدهای نفتی

دفتر مطالعات بخش عمومی



نوسانات شدید منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در سال‌های اخیر بودجه عمومی کشور را دچار کسری‌های شدیدی نموده و انضباط مالی دولت‌ها را کاهش داده است. برداشت‌های بی‌رویه از منابع صندوق توسعه ملی در سال‌های اخیر (و حساب ذخیره ارزی در سال‌های قبل‌تر)، بهره‌گیری بهینه از این منابع را در راستای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی و مولد کشور بسیار محدود نموده است. از این رو ضرورت دارد ضمن آسیب‌شناسی تجربه حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در برنامه‌های توسعه پیشین، نسبت به اصلاح الگوی مدیریت درآمدهای نفتی در برنامه هفتم توسعه اقدام نمود.

با بررسی سابقه موضوع در برنامه‌های توسعه کشور می‌توان دریافت که عدم توجه به مسئله تثبیت منابع نفتی بودجه و عدم طراحی و پایبندی به یک قاعده مالی میان‌مدت در خصوص میزان بهره‌مندی دولت از منابع نفتی، از مهم‌ترین کاستی‌های برنامه‌های پنجم و ششم توسعه در زمینه رابطه مالی نفت و بودجه دولت بوده است. در حالی که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، سقف میزان بهره‌مندی دولت از منابع نفتی در قالب جداولی تعیین و مازاد آن به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شد تا در شرایط عدم تحقق این منابع از آن محل جبران

شود، در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه تعیین میزان بهره‌مندی دولت از منابع نفتی به بودجه‌های سالیانه واگذار شد. این تغییر در عمل موضوع تثبیت را به حاشیه برد؛ زیرا اساساً مقوله «تثبیت» باید در بازه‌های زمانی طولانی‌تری مورد توجه قرار گیرد و تغییر از نگاه میان‌مدت (پیش‌بینی سقف منابع دولت از محل صادرات نفت در افق برنامه) به نگاه کوتاه‌مدت (پیش‌بینی سهم دولت از صادرات نفت به صورت سالیانه) از اساس با مسئله تثبیت در تعارض است.

در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی به صندوق توسعه ملی واگذار شد، اما برداشت‌های بی‌رویه دولت‌ها از منابع صندوق در شرایط عدم تحقق منابع نفتی و عدم وجود راهبردهای سرمایه‌گذاری فعالانه در صندوق توسعه ملی باعث شد تا این نهاد نیز از دستیابی به اهداف تعیین شده (سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای و حفظ سهم نسل‌های آتی) باز بماند. در دوران برنامه ششم توسعه (۱۴۰۱-۱۳۹۶)، مجموع سهم قانونی صندوق از محل منابع نفتی تقریباً معادل با مبالغی است که دولت‌ها از صندوق برداشت نموده‌اند. با تداوم این شرایط، انتظار سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی کشور و بسترسازی برای تحقق رشد اقتصادی از محل منابع صندوق، آرزویی محال خواهد بود.

با توجه به نکات یاد شده، طراحی سازوکاری برای تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه دولت، پیش‌نیازی برای اصلاح عملکرد صندوق توسعه ملی است. به این منظور، پیشنهاد می‌شود ضمن تعیین سهم دولت از منابع نفتی در قالب یک مقدار ثابت دلاری (مثلاً ۲۰ میلیارد دلار) در دوران برنامه، مأموریت تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه در طول ماه‌های یک سال و در طول سال‌های برنامه به صندوق توسعه ملی محول شود. بر این اساس، الگوی پیشنهادی مدیریت درآمدهای نفتی به شرح زیر است:

۱. واگذاری مأموریت تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه به صندوق (ادغام حساب ذخیره ارزی در صندوق یا واگذاری مأموریت‌های آن به صندوق تحت عنوان «حساب ثبات‌ساز/تثبیت»)،
۲. واریز کلیه منابع حاصل از نفت (پس از کسر هزینه‌های تولید، انتقال و فروش) به حساب صندوق توسعه ملی،
۳. تعیین مبلغ ثابت ارزی (مثلاً ۲۰ میلیارد دلار) به عنوان سهم دولت از منابع نفتی و تأمین ماهیانه یک‌دوازدهم این مبلغ توسط صندوق توسعه ملی،
۴. تجمیع مازاد منابع در حساب صندوق و مکلف نمودن صندوق به حفظ بخشی از منابع به صورت ارزی و با نقدشوندگی بالا (حساب ثبات‌ساز) به منظور تثبیت جریان

به موضوع تسویه بدهی‌های دولت به صندوق، پیشنهاد‌های اصلاحی در این خصوص نیز در جدول ارائه شده است:

اقتصادی و مولد کشور. الگوی بالا، به همراه برخی ملاحظات اجرایی و عملیاتی در قالب احکام پیشنهادی جدول زیر ارائه شده و با احکام فعلی لایحه برنامه هفتم توسعه قابل مقایسه است. همچنین، با توجه به پرداختن احکام لایحه

ورودی منابع نفتی به بودجه در شرایط کاهش درآمدهای نفتی کشور، ۵. انتقال مازاد منابع حساب ثبات‌ساز به حساب سرمایه‌گذاری صندوق جهت انجام مأموریت‌های توسعه‌ای و بین‌نسلی صندوق از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های

پیشنهاد اصلاحی	متن لایحه
<p>ماده (۱۴) - با هدف کاهش ناپایداری منابع مالی دولت: الف) قاعده تسهیم منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز براساس درصدهای ذکر شده در اساسنامه و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه تداوم خواهد داشت. ب) تا پایان برنامه، سقف مجاز بهره‌مندی سالیانه دولت از این منابع مبلغ ثابت ۲۰ میلیارد دلار تعیین می‌شود و به‌صورت سالیانه ۵ واحد درصد کاهش می‌یابد. کل مبالغ مازاد سهم دولت نسبت به این سقف به پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی اختصاص می‌یابد. در صورت کمتر بودن سهم دولت از منابع حاصل، به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود از محل ورودی صندوق تا تکمیل سقف مجاز بهره‌مندی دولت، اقدام به پرداخت تسهیلات ارزی به دولت نماید.</p>	<p>ماده (۱۴) - با هدف کاهش ناپایداری منابع مالی دولت، منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز پس از کسر سهم وزارت نفت، به حساب صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی واریز می‌شود. صندوق توسعه ملی مکلف است سهم دولت از این منابع را که در قوانین بودجه تعیین می‌شود، به‌صورت یک‌دوازدهم در اختیار دولت قرار دهد. بانک مرکزی معادل ریالی منابع ارزی سهم دولت را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌نماید.</p>
<p>ماده (۳) - ب - به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود با تصویب هیئت امنای و با همکاری وزارت نفت، در قالب مشارکت با سایر سرمایه‌گذاران و شرکت‌های اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، نسبت به دریافت پروانه توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک اقدام و علاوه بر دریافت سهم درصدی خود، از محل عواید تولیدی سهم دولت، مطالبات خود از دولت را تسویه نماید. صندوق موظف است بلافاصله پس از تسویه مطالبات از مشارکت خارج شده و سهم خود را به بخش غیردولتی واگذار نماید.</p>	<p>ماده (۳) - ب - به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور تسویه بدهی‌های خود به صندوق توسعه ملی از طریق وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) نسبت به عقد قرارداد توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک با صندوق توسعه ملی اقدام نماید. صندوق مکلف است با جذب سرمایه‌های مردمی و سرمایه‌گذاری خارجی و از طریق شرکت‌های غیردولتی اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، به توسعه و بهره‌برداری از این میادین بپردازد، مشروط بر آنکه سرمایه‌گذاری صندوق کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) باشد و طی ۵ تا ۱۰ سال پس از بهره‌برداری، نسبت به واگذاری سهم خود به بخش غیردولتی اقدام نماید.</p>

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: موضوعات راهبردی بخش عمومی (نظام مالیاتی)

دفتر مطالعات بخش عمومی



دانش اقتصاد و تجربه جهانی نشان می‌دهد مالیات می‌تواند به‌عنوان یک ابزار کلیدی نقش مهمی در تحقق اهداف توسعه و پیشرفت اقتصادی داشته باشد. یکی از مهم‌ترین راهکارهای کاهش کسری بودجه و ایجاد درآمدهای پایدار برای دولت و در عین حال یکی از بهترین سازوکارهای گسترش عدالت، کاهش نابرابری و رفع فقر، طراحی بهینه قوانین و رویه‌های اجرای نظام مالیاتی است. مسئله اصلی این گزارش این است که چگونه طی برنامه هفتم نظام مالیاتی متحول شود تا مالیات بتواند ابزاری جهت اهداف توسعه و پیشرفت اقتصادی همچون مهار تورم، رشد پایدار، ارتقای عدالت اجتماعی و ابزار تنظیم‌گری در جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های نامولد و هدایت به سمت تولید باشد؟

با توجه به اینکه در بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه هفتم به‌عنوان اصلی‌ترین سند بالادستی تدوین برنامه هفتم توسعه آمده است: «ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت، ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد با تأکید بر رونق تولید و عدالت مالیاتی»؛ بنابراین ضروری است احکام برنامه هفتم توسعه با توجه براساس رهنمودهای این بند از سیاست‌های کلی تدوین شود. بر این

اساس نقاط قوت و ضعف بندهای مالیاتی لایحه برنامه هفتم توسعه به شرح زیر است:

**۱. افزایش نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی و افزایش نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای بودجه کشور.** این حکم از نقاط قوت لایحه است و این هدف برای کنترل کسری بودجه و تورم بلندمدت ضروری است و از طریق هوشمندسازی مالیاتی، کنترل فرار مالیاتی، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی، وضع پایه‌های جدید مالیاتی و استقرار الگوی مالیات بر مجموع درآمد قابل تحقق است. البته «نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی ۱۰٪» که در لایحه آمده مقداری دور از انتظار است و بهتر است این نسبت به ۸٪ تغییر یابد.

**۲. افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده** با این اقدام می‌توان ضمن افزایش درآمدهای مالیاتی و تحقق اهداف کمی بند قبل، بار مالیاتی را از دوش تولیدکننده کاهش و درآمدهای مالیاتی را نیز افزایش داد که این بند نیز از نقاط قوت لایحه است. لازم به توجه است که به دلیل معافیت‌های گسترده مالیات بر ارزش افزوده، بار این مالیات بر دهک‌های پایین نخواهد بود؛ البته می‌توان اعتبار مالیاتی را جایگزین معافیت مالیات بر ارزش افزوده کرد تا بهره‌مندی دهک‌های پایین از کمک‌های مالیاتی افزایش یابد. لازم است در قانون برنامه الزام به جایگزینی اعتبار مالیاتی

و معافیت مالیات بر ارزش افزوده انجام گیرد.

**۳. شفافیت مخارج مالیاتی (مجموع معافیت‌ها، تخفیفات و ترجیحات مالیاتی)؛** برآورد میزان ریالی تمامی معافیت‌ها و تخفیفات مالیاتی هم موجب شفافیت بودجه خواهد شد و هم یک شاخص مهم برای تصمیم‌گیری درخصوص سیاست‌های مالیاتی است. در پیوست بودجه قرار دادن آن نیز همچون سایر کشورها روند بودجه‌ریزی را شفاف‌تر و تصمیم‌گیری را آسان می‌سازد. خوشبختانه حکم در لایحه برنامه هفتم توسعه آورده شده است.

**۴. کاهش معافیت‌های زائد و غیر هدفمند؛** با توجه به اینکه بسیاری از معافیت‌های مالیاتی کارآمدی لازم ندارند و موجب توزیع رانت و کاهش درآمدهای دولت و بعضاً باعث افزایش نابرابری و اختلال در بازار شده‌اند، ضروری است که معافیت‌های مالیاتی به‌نحوی بازطراحی شوند که اصابت به هدف داشته باشند و درآمدهای دولت نیز افزایش یابد. وجود چنین معافیت‌های غیرهدفمندی موجب بروز پدیده خزش معافیت‌های مالیاتی (تلاش برای معاف شدن گروه‌های مختلف) و نیز افزایش عدم شفافیت در فعالیت‌های مذکور می‌شود؛ مسائلی که هم‌اکنون به‌دلیل دامنه گسترده معافیت‌ها در قوانین مالیاتی ایران شاهد آن هستیم. در لایحه حکمی آمده که در پایان برنامه، پنجاه درصد (۵۰٪)

جنبه تقنین دارند، ضروری است دولت در سال‌های ابتدای برنامه هفتم بر اجرای کامل قوانین جدیدالتصویب یا در حال تصویب مالیاتی به‌ویژه قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان و مالیات بر عایدی سرمایه اهتمام ویژه داشته باشد. امید است با انجام اصلاحات فوق طی برنامه هفتم توسعه، نظام مالیاتی به نفع تولید تحول یابد و مالیات به ابزاری در راستای اهداف توسعه و پیشرفت اقتصادی همچون رشد اقتصادی، مهار تورم، کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و افزایش عدالت اجتماعی تبدیل شود.

۶. ادغام وظایف وصول حق بیمه و اخذ مالیات؛ به‌منظور سهولت کسب‌وکارها، جلوگیری از تعارض اطلاعات بیمه و مالیات، کاهش فرار مالیاتی، جلوگیری از مراجعه و حساسی مضاعف کسب‌وکار و حذف برخی هزینه‌های اجرایی این اقدام ضروری است. این بند نیز در لایحه آمده است ولی ضمانت اجرایی آن پایین است و لازم است دولت به این امر مکلف شود.

لازم است موارد فوق در قالب پیشنهادات اصلاحی یا الخاقی به‌عنوان تکالیف قانونی در قانون برنامه هفتم توسعه منعکس شوند. همچنین علاوه بر تحولات فوق که بیشتر

معافیت‌ها کاهش یابد؛ که حکم مناسبی است.

۵. اصلاح ترکیب درآمدهای مالیاتی و استقرار مالیات بر مجموع درآمد؛ در شرایط کنونی اقتصاد ایران یکی از اقدامات اجتناب‌ناپذیر برای اصلاح ساختار بودجه و اصلاح نظام مالیاتی که آثار ارزشمندی از جمله کاهش برقراری عدالت میان درآمدهای مختلف، نابرابری، رفع فقر و ارتقای عدالت اجتماعی را به بار خواهد آورد، استقرار نظام مالیات یکپارچه بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی است. الزام به استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد از دیگر نقاط قوت لایحه است.

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

دفتر مطالعات بخش عمومی



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

و انضباط بودجه‌ای را به‌همراه داشته است. میانگین قدمت طرح‌های عمرانی ملی مندرج در پیوست (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ بیش از ۱۶ سال است. با توجه به حجم اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده و برآوردها از نیاز مالی طرح‌ها برای اتمام، افق روشنی درخصوص زمان اتمام حجم عظیم طرح‌های عمرانی ملی وجود ندارد. این مسئله، اهمیت اولویت‌بندی و غربالگری طرح‌های عمرانی را به‌منظور کاهش زمان اجرای طرح‌های راهبردی و افزایش بهره‌وری منابع دوچندان می‌سازد.

لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲) از سه منظر به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) دولت پرداخته است:

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نسبت آن به مصارف بودجه عمومی،
۲. مدیریت و انضباط‌بخشی به طرح‌های عمرانی (با تأکید بر طرح‌های نیمه‌تمام)،
۳. احکام مرتبط با طرح‌های عمرانی بخشی (آب و فاضلاب، راه و شهرسازی، و...).

این گزارش ضمن بررسی دو دسته اول از این احکام، به ارائه نقدها و پیشنهادهایی درخصوص این مواد پرداخته که خلاصه آن در قالب جدول زیر قابل ارائه است (دلایل توجیهی هر پیشنهاد در متن گزارش آمده است).

از بررسی وضعیت اعتبارات عمرانی در سال‌های برنامه ششم توسعه و وضعیت کنونی این طرح‌ها (در قانون بودجه سال ۱۴۰۲) نکات زیر قابل ذکر است:

اهداف کمی قانون برنامه ششم درخصوص سهم اعتبارات عمرانی از بودجه عمومی محقق نشده است. این انحراف از برنامه چه در اعتبارات مصوب و چه در عملکرد مالی دولت به چشم می‌خورد. درحالی‌که براساس هدف‌گذاری برنامه ششم، قرار بود سهم اعتبارات عمرانی از بودجه در پایان برنامه به حدود ۲۳٪ برسد، در سال‌های اخیر بالاترین نسبت مربوط به سال ۱۴۰۱ با ۱۷٪ بوده است. با توجه به تکرار این هدف‌گذاری در لایحه برنامه هفتم توسعه، باید توجه داشت که دستیابی به این هدف از مسیر بازنگاری در هزینه‌های جاری دولت و کنترل آن می‌گذرد.

اهداف تعیین شده در برنامه ششم درخصوص تمرکززدایی اعتبارات عمرانی عملکرد موفقی نداشته و از هدف تعیین شده (۳۰٪ سهم اعتبارات عمرانی استانی) انحراف قابل‌توجهی داشته است. سهم اعتبارات عمرانی استانی از مجموع اعتبارات عمرانی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به حدود ۱۷٪ رسیده است.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، نیمی از اعتبارات عمرانی در قالب ردیف‌های متفرقه توزیع شده که کاهش شفافیت، نظارت‌پذیری

## بیان / شرح مسئله

به‌جهت ماهیت میان‌مدت یا بلندمدت طرح‌های عمرانی و همچنین نقش اساسی که در مسیر توسعه اقتصادی کشور دارند، توجه به این طرح‌ها (به‌ویژه طرح‌های عظیم ملی) و تجهیز منابع برای پیش‌برد آن‌ها در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور اهمیت ویژه‌ای دارد. بند نهم سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، مبنی بر اجرای چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری، مؤید همین موضوع است که البته در لایحه برنامه هفتم توسعه، کمتر به آن پرداخته شده‌است و به‌جای تمرکز بر طرح‌های کلان و برنامه‌ریزی برای اجرای آن‌ها، به سیاق برنامه‌های توسعه قبلی تبدیل به مجموعه‌ای از احکام و قوانین در حوزه‌های مختلف شده‌است.

در گزارش حاضر، ضمن ارائه تصویری از وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در دوران برنامه ششم توسعه، به بررسی احکام لایحه برنامه هفتم در این حوزه پرداخته شده است. در نهایت پیشنهادهای تقنینی، جهت تقویت نظام مدیریت طرح‌های عمرانی در لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه شده‌است.

با رویکرد اصلاح و تقویت مواد مندرج در لایحه برنامه هفتم، و با صرف نظر از پیشنهاد تغییرات بنیادین در ساختار و رویکرد لایحه به برنامه ریزی، پیشنهادهای زیر ناظر به جزئیات لایحه قابل ذکر است:

متن پیشنهادی	نوع پیشنهاد	(ماده) - جزء
ت - کلیه دستگاههایی که از اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای دولت استفاده می‌کنند، موظفند در هر سال نسبت به ارزیابی یک سوم از طرح‌های تملک داراییهای سرمایه‌ای خود اقدام نموده، به صورتی که هر سه سال یکبار، کلیه طرح‌های دستگاه‌های اجرایی مورد ارزیابی قرار گرفته باشد. گزارش این ارزیابی، شامل گزارش پیشرفت مالی و فیزیکی، برنامه اتمام طرح و میزان اعتبارات مورد نیاز، به سازمان ارائه می‌شود. این گزارش‌ها، مبنای غربالگری طرح‌ها و اولویت‌بندی تخصیص اعتبارات توسط سازمان خواهد بود. شیوه‌نامه این بند ظرف ۳ ماه از ابلاغ برنامه، به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	الحاق	(۱۹)
ث - سازمان مکلف است در صورت پیش‌بینی هرگونه طرح جدید در لایحه بودجه که اعتبارات آن از محل اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای بودجه دولت تأمین می‌شود، مطالعات توجیهی (اولیه) آن را منتشر و به‌عنوان پیوست لایحه بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. انتشار اطلاعات بخش‌هایی از طرح‌ها یا پروژه‌ها که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و مواردی که به موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع است، از این حکم مستثنا خواهد بود. تشخیص مصادیق این استثنا با لحاظ تبصره ماده (۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ برعهده کارگروهی مرکب از معاونان وزرای اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس دستگاه اجرایی مربوطه است.	الحاق	(۱۹)
ب) تعیین طرح‌های قابل مشارکت با بخش خصوصی برعهده سازمان است. تعهدات بودجه‌ای قراردادهای مشارکت که پیشتر به تأیید سازمان رسیده است، در اولویت تخصیص اعتبار قرار می‌گیرند. آیین‌نامه اجرایی پایش تعهدات قراردادهای مشارکت، با در نظر گرفتن تعهدات غیربودجه‌ای بخش عمومی، ظرف ۶ ماه از ابلاغ این قانون و به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	اصلاح	(۲۰) - ب
-	حذف	(۲۰) - ج
سازمان مکلف است سند نظام فنی - اجرایی یکپارچه کشور موضوع ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را حداکثر تا پایان سال اول برنامه با رویکرد کنترل نهایی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخص‌های قیمت تمام شده، کیفیت و زمان اجرا، بازنگری و به تصویب هیئت وزیران برساند. پس از تصویب این نظام، کلیه دستگاه‌هایی که به‌نحوه‌ی از انحا از وجوه عمومی استفاده می‌کنند مشمول نظام فنی - اجرایی یکپارچه فوق‌الذکر هستند.	اصلاح	(۲۱)

# بررسی گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی

دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۹۳۰-۸  
۱۴۰۲/۰۵/۱۸



## بیان / شرح مسئله

صندوق توسعه ملی، که در این گزارش صندوق خوانده می‌شود، به‌عنوان حافظ ثروت و سرمایه‌های نسل حاضر و نسل‌های آینده، هر ساله علاوه بر ارائه گزارش‌های سرّی به قوای سه‌گانه و دستگاه‌های نظارتی، نسخه‌ای از گزارش عملکرد خود را به‌صورت عمومی منتشر می‌کند. هدف اصلی این گزارش، بررسی محتوای آخرین نسخه از گزارش عملکرد صندوق (گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس تا پایان سال ۱۴۰۰) و ارزیابی نقاط ضعف و قوت گزارشگری مالی و عملکردی آن است؛ زیرا با توجه به‌ضرورت بازبینی در اهداف و مأموریت‌ها و ارتقای جایگاه صندوق، تقویت گزارشگری مالی آن نیز اهمیت ویژه‌ای یافته است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با تکیه بر گزارش عملکرد صندوق و برخی محاسبات تحقیق، از ابتدای تأسیس صندوق تا پایان سال ۱۴۰۲، مجموع تسهیلات پرداختی از محل منابع صندوق به بخش‌های غیردولتی حدود ۴۲ میلیارد دلار بوده که جزئیات آن به شرح زیر است:

الف) تسهیلات پرداختی از محل قراردادهای عاملیت ارزی: ۲۳,۸ میلیارد دلار،  
ب) تسهیلات پرداختی از محل قراردادهای سپرده‌گذاری ارزی: ۵,۵ میلیارد دلار،  
ج) تسهیلات پرداختی از محل قراردادهای عاملیت ریالی: معادل ۵,۳ میلیارد دلار،  
د) تسهیلات پرداختی از محل قراردادهای سپرده‌گذاری ریالی: معادل ۷,۵ میلیارد دلار.

گزارش‌های صندوق در سال‌های اخیر عمدتاً به ارائه اطلاعات در خصوص قراردادهای بانکی و تسهیلات پرداخت شده از محل منابع صندوق می‌پردازد. این درحالی است که عملکرد صندوق موارد بسیار مهم‌تری را نیز دربرمی‌گیرد که در این گزارش‌ها مغفول است. با نگاهی به اساسنامه صندوق روشن است که اگرچه اعطای تسهیلات به بخش‌های غیردولتی جزئی از عملکرد آن است، اما در منابع و مصارف صندوق موارد دیگری نیز وجود دارد که شایسته است در

گزارش عملکرد صندوق به آنها پرداخته شود؛ مهم‌ترین موارد مغفول در گزارش‌های عملکرد صندوق عبارتند از:

۱. اصلی‌ترین منبع صندوق که بیش از ۹۰ درصد ارزش کل منابع آن را شامل می‌شود، سهم صندوق از «منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی)» است. براساس محاسبات انجام شده، سهم قانونی صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی از ابتدای تأسیس تا پایان سال ۱۴۰۰، بالغ بر ۱۳۴ میلیارد دلار است و تاکنون باید حدود ۲۰ میلیارد دلار دیگر نیز به آن اضافه شده باشد. با وجود حجم عظیم آن، در گزارش‌های عملکرد صندوق اشاره‌ای به آمار این منابع نشده که این امر ناشی از یک تلقی نادرست از محرمانه بودن این اطلاعات در سال‌های اخیر است.

۲. یکی از اهداف اصلی تشکیل صندوق‌های ثروت ملی در دنیا، حفظ ثروت و افزایش آن از محل سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های سودآور اقتصادی است. بنابراین، اساساً «گزارش عملکرد» این صندوق‌ها را می‌توان مترادف با ارائه «گزارشی از سودآوری» صندوق از محل سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌ها دانست. با توجه

بودجه و موارد اضطراری، برداشت‌هایی از موجودی یا منابع ورودی صندوق انجام شده‌است. براساس برخی آمارهای انتشار یافته، مجموع مطالبات صندوق از دولت‌ها (ناشی از برداشت‌های دولت‌های دهم تا سیزدهم تا پایان سال ۱۴۰۱) بالغ بر ۱۰۰ میلیارد دلار است.

(حاکمیت) شفاف می‌شود و معمولاً در قالب بیانیه مأموریت و چارچوب قانونی و حقوقی صندوق منعکس می‌شود. به این ترتیب، نخستین مرحله در ارتقای شفافیت صندوق، بازنگری در مأموریت‌های صندوق در تناسب با واقعیت‌های اقتصاد کشور و تجربه‌های بین‌المللی، و ایجاد یک مفاهیم ملی در خصوص جایگاه صندوق در کشور است. مرحله بعدی، پرداختن به «شفافیت عملیاتی و عملکردی» صندوق است که بخش مهمی از آن در قالب گزارشگری مالی و عملکردی صندوق منعکس می‌شود. این نوع از شفافیت، با توجه به ماهیت بین‌نسلی صندوق و سهم قابل توجه آن از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، اهمیت ویژه‌ای دارد. به منظور تحقق این شفافیت، پیشنهاد می‌شود ضمن حذف طبقه‌بندی‌های محرمانه و سری از گزارش‌های عملکرد مالی صندوق، این گزارش‌ها در چارچوب استانداردهای متداول بین‌المللی به صورت عمومی منتشر شده، و اطلاعات مربوط به منابع و مصارف صندوق، شامل ورودی عواید نفتی، بازده سرمایه‌گذاری‌ها، برداشت‌های دولت‌ها و... در معرض قضاوت افکار عمومی قرار گیرد.

۳. بخش عمده منابع صندوق به مصارف مغایر با اساسنامه اختصاص یافته است. به موجب اساسنامه صندوق، استفاده از منابع آن در راستای احکام بودجه‌ای و تأمین کسری بودجه ممنوع است. باین حال، در سال‌های گذشته و به موجب برخی قوانین مصوب مجلس، مصوبات شوراها، عالی، و مجوزهای خاص دولت‌ها از رهبری جهت جبران کسری

به این ترتیب، مأموریت‌های دوگانه صندوق (ایجاد سرمایه‌های مولد و زاینده اقتصادی و حفظ سهم نسل‌های آینده) را می‌توان دو سید سرمایه‌گذاری جداگانه و در واقع دو مسیر متمایز دانست که تصمیم‌گیری در خصوص اولویت یا سهم هریک این دو مسیر، پیش‌نیاز انتخاب شیوه‌های سرمایه‌گذاری مناسب برای صندوق است. فارغ از این موضوع، در خصوص شیوه کنونی سرمایه‌گذاری صندوق، یعنی اعطای تسهیلات، باید گفت که اولاً این شیوه چندان در میان صندوق‌های ثروت جهان رایج نیست، و ثانیاً به نظر می‌رسد با اهداف و مأموریت‌های این صندوق نیز تناسبی نداشته است. مطابق آنچه در این گزارش آمده است، این شیوه لاقلاً در راستای مأموریت‌های بین‌نسلی صندوق و حفظ ارزش دارایی‌ها موفق ارزیابی نمی‌شود.

■ فقدان شفافیت کافی در خصوص جایگاه و عملکرد صندوق: شفافیت در صندوق‌های ثروت ملی از جمله مواردی است که در ادبیات حکمرانی این صندوق‌ها بسیار مورد توصیه است. بالاترین سطح از شفافیت، «شفافیت سیاسی» است که در آن، اهداف کلان صندوق و رابطه صندوق و دولت

به شیوه سرمایه‌گذاری صندوق توسعه ملی، وصول اصل و سود این تسهیلات از جنبه‌های مهم عملکرد صندوق به‌شمار می‌رود که در گزارش‌های سالیانه صندوق مغفول است. به بیان دیگر، در گزارش عملکرد صندوق، صرفاً بر پرداخت تسهیلات تکیه شده و در خصوص میزان سود حاصل از این تسهیلات سخنی به میان نیامده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های گزارش و مطالب یاد شده، مهم‌ترین آسیب‌های عملکرد صندوق توسعه ملی به شرح زیر است:

■ عدم پیش‌بینی سازوکاری برای تثبیت منابع نفتی در بودجه دولت: ناکارایی حساب ذخیره ارزی در امر تثبیت منابع نفتی ورودی به بودجه، برداشت‌های بی‌رویه دولت‌ها جهت جبران کسری بودجه را در پی داشته که عملکرد صندوق را نیز مختل ساخته است. بر این اساس، به پیش‌نیاز هرگونه ارتقای جایگاه و عملکرد صندوق در نظام اقتصادی کشور، حل مسئله «تثبیت ورودی منابع حاصل از نفت به بودجه دولت» است. به طور خلاصه می‌توان گفت که با توجه به اقتصاد سیاسی حاکم بر مالیه عمومی در ایران، تغییر قاعده تسهیم منابع نفتی از حالت درصدی به مبلغ ثابت در طول دوران برنامه‌های توسعه کشور می‌تواند یکی از گزینه‌های حل این مسئله باشد.

■ عدم تناسب شیوه‌های سرمایه‌گذاری صندوق و مأموریت‌های آن: هریک از مأموریت‌های صندوق‌های ثروت (تثبیتی، بین‌نسلی و توسعه‌ای)، ابزارها و شیوه‌های به‌خصوصی از سرمایه‌گذاری را ایجاب می‌کند.

# تحلیل سیاست‌های مسکن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی،

## فرهنگی و اقتصادی و رهنمودهایی برای برنامه هفتم توسعه

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۹۳  
۱۴۰۲/۰۵/۱۵

### بیان / شرح مسئله

در تاریخ برنامه‌ریزی کشور، براساس نوع نگاه به موضوع «مسکن»، قوانین متعددی وضع شده و سیاست‌های متفاوتی مورد نظر دولت و مجلس شورای اسلامی بوده‌اند. مقطعی بودن سیاست‌ها، نبود برنامه مدون و دورنمای بلندمدت از چگونگی رفع مشکل مسکن، نبود اطلاعات و آمار شفاف، نحوه اجرای سیاست‌ها

مجلس شورای اسلامی لازم است عملکرد احکام مربوطه در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله پیشین مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گیرد تا ضمن تحلیل برنامه‌های گذشته و بررسی دستاوردها و مسائل و مشکلات، نسبت به تنظیم برنامه‌ای جامع و راهبردی با نگاه تحولی اقدام کرد.

و میزان کارایی آنها، موانع احتمالی بر سر اجرای آنها مانند کمبود منابع مالی و فقدان دانش لازم و همچنین سیستم نهادی ناقص و کژکارکرد موجب شده است که رویکردهای حقوقی و برنامه‌ای مصوبات همواره از خلأهای متعددی برخوردار باشند. اکنون با توجه به تقدیم لایحه قانون برنامه هفتم توسعه به

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سیاست‌گذاری‌های حوزه مسکن در طی دوره‌های مختلف مبتنی بر شناسایی اصولی و دقیق گروه‌های هدف براساس میزان درآمد و وضعیت اقتصادی خانوار نبوده و در نتیجه با به هدر رفتن بخشی از یارانه‌های پرداختی، الگوهای متفاوت نابرابری اجتماعی و اقتصادی را بازتولید کرده است. با وجود تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های متعدد در حوزه مسکن و تابع بودن سیاست‌گذاری از رویکرد کلان و ایدئولوژیک دولت‌ها، برون‌داد

مشاهده است. در بررسی بخش مسکن در ۶ برنامه توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ایران، مهم‌ترین مسئله‌ای را که می‌توان با وجود تلاش‌هایی که برای تدوین طرح جامع مسکن در اواسط دهه هشتاد شمسی انجام شد جمع بندی کرد، مسئله نبود یک بسته جامع با ابعاد و سطوح مختلف برای رفع نیازهای مختلف آحاد جامعه ایرانی با نگاه به حل مشکلات حوزه مسکن همچون بدمسکنی، بی‌مسکنی و ... است.

اجرای درخصوص تأمین مسکن اقبال کم‌درآمد مطلوب نبوده و عملکرد دولت‌ها منجر به ایجاد مدل پایدار تأمین مسکن برای گروه‌های مختلف درآمد نشده است. به‌خصوص نتایج سیاست‌ها نشان می‌دهد که گروه‌های بهره‌مند از سیاست‌ها عموماً دهک‌های اول تا سوم درآمدی و اقبال آسیب‌پذیر مانند افراد بی‌سرپرست، و افراد با نیازهای خاص نبوده‌اند و این ناکارآمدی سیاستی خصوصاً در شهرهای بزرگ قابل

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. استفاده از شاخص‌های کمی مختلف و هدف‌گذاری‌های کمی با تعیین متولی و مسئول براساس تشخیص تأثیر مضاعف شاخص‌ها بر یکدیگر و ارتقا کیفیت زیست‌شهروندان (سهم مسکن از تولید ناخالص ملی، تعداد پروانه‌های صادره، میزان سرمایه‌گذاری در بخش ساخت‌وساز، هزینه احداث یک متر مربع مسکن، مساحت زیربنا، تعداد واحدهای تولید شده، تراکم خانوار در واحد مسکونی، مدت زمان صدور پروانه، سهم تسهیلات بانکی در بخش ساخت و خرید واحدهای مسکونی) (کمیسیون عمران)،

۲. بهره‌گیری از برنامه‌های مختلف مسکن‌سازی با توجه به نیازهای اصلی موجود در بازار مسکن شامل مسکن استیجاری با اعمال مدل‌های مختلف آن (با تعیین تکلیف دقیق برای سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های مختلف)، مسکن تدریجی، مسکن حداقل و ... (کمیسیون عمران)،

۳. استفاده از مدل‌ها و روش‌های مختلف مشارکت در ساخت همچون پیش‌خرید، اجاره به‌شرط تملیک و ... در راستای توسعه بازار و

ارتقا نقدشوندگی و افزایش تولید (کمیسیون عمران، کمیسیون اقتصادی)،

۴. تأمین منابع پایدار برای صندوق ملی مسکن به‌عنوان ضامن اصلی تأمین مالی (یارانه‌های تسهیلات، پرداخت‌های بلاعوض، پرداخت تسهیلات، ضمانت‌نامه‌های لازم و حمایت از بیمه‌های مرتبط) مسکن در استطاعت برای دهک‌های مختلف جامعه و به‌طور خاص گروه‌های کم‌درآمد (کمیسیون عمران، کمیسیون اقتصادی).

۵. تشکیل بانک زمین در سطح هر شهرداری از اراضی بایر، ساخته نشده و مازاد با هر نوع مالکیت و کاربری با هدف مولدسازی متوازن در توسعه اقتصادی محلی و ملی، مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی)،

۶. تدوین مدل‌های مشارکتی با سازندگان و بخش خصوصی در ارائه زمین و تسهیلات برای ساخت مسکن ارزان‌قیمت، استیجاری، اجاره‌داری در زمان مشخص و انتقال مالکیت، اجاره به‌شرط تملیک و ... (وزارت راه و شهرسازی)،

۷. به حداقل رساندن بروکراسی‌ها و

قواعد مانع تولید مسکن به‌خصوص در صدور جواز ساخت و پایان کار و گردش کار نظام مهندسی ساختمان و فراهم‌سازی بستر لازم جهت استفاده از ظرفیت فناوری‌های نوین برای ساخت مسکن ارزان (وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها)،

۸. طراحی نظام حمایتی هدفمند مسکن، جهت ارائه تسهیلات و پرداخت‌های حمایتی برای تأمین مسکن دهک‌های مختلف، مناطق جغرافیایی و آمایشی مختلف، بافت‌های شهری و اقشار هدف مبتنی بر شاخص تلفیقی اولویت حمایت (وزارت راه و شهرسازی)،

۹. بازنگری ابعاد مختلف در حوزه قوانین و ضوابط معماری و شهرسازی حاکم بر ساخت‌وساز مسکن در راستای تأمین مسکن در استطاعت (وزارت راه و شهرسازی)،

۱۰. ارائه معافیت‌ها و برنامه‌های تشویقی ساخت‌وساز به‌شکل هدفمند براساس سیاست‌های آمایشی و اصلاح بافت‌های ناکارآمد شهری و مسکن در استطاعت و دهک‌های کم‌درآمد و اقشار آسیب‌پذیر اولویت حمایت (وزارت راه و شهرسازی).

# بررسی اقدامات و راهکارهای اجرایی قانون هوای پاک - ایرادات قانون

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۴۰۲/۰۵/۱۶  
۱۹۳۰۱

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

دستگاه‌ها امری ضروری است. در کنار این موارد بعضی از تکالیف نیز صرفاً به دلیل تفسیر شخصی برخی از مسئولین و مجریان از تکلیف قانونی و تفسیر به نفع خود از متن قانون به سرانجام نرسیده‌اند. اما در این گزارش تمرکز بر عامل آخر یعنی ایرادات و اشکالات خود قانون به‌عنوان یکی از عوامل عدم اجرای قانون هوای پاک بوده است، با این حال برخی از عوامل دیگر عدم اجرای قانون هوای پاک نیز به نوعی نشأت گرفته از ایرادات متن قانون هوای پاک است. قانون هوای پاک دارای ۱۱ ایراد و اشکال عمده می‌باشد که به طور خلاصه عبارتند از: عدم پیش‌بینی منابع مالی برای اجرای احکام، ایرادات فنی قانون، تناقض یا عدم هم‌خوانی برخی از ماده‌ها، عدم شفافیت در متن، عدم پیش‌بینی زیرساخت اجرا، نبود اهرم نظارتی موثر برای برخورد با جرائم و تخلفات، جرایم ناکافی، کمبود استفاده از سیاست‌های تشویقی، عدم انتخاب مجری مناسب برای برخی از احکام، عدم واقع‌نگری در تعیین برنامه‌ها و نواقص و کاستی‌های قانون که هرکدام از ایرادات مطروحه ممکن است در یک یا چند حکم مندرج در قانون هوای پاک نمود داشته باشند و در این گزارش ۲۹ مصداق از ایرادات مطرح شده در متن قانون احصاء شد. البته

## بیان / شرح مسئله

عدم اجرای قانون هوای پاک عوامل متعددی دارد که مهمترین آنها عبارتند از: کمبود منابع مالی، در اولویت نبودن مسئله آلودگی هوا، عدم وجود نظارت کافی و موثر، ناهماهنگی بین دستگاه‌های مجری و عملکرد جزیره‌ای، تفسیر شخصی از متن قانون و در نهایت ایرادات متن قانون. از زمان تصویب قانون هوای پاک تاکنون بودجه مطلوبی برای اجرای آن تخصیص نیافته است و این درحالی است که اکثر راهکارهای کاهش آلودگی هوا نیازمند منابع مالی هستند. برای حل مسئله آلودگی هوا در درجه اول باید اولویت آن در نزد تصمیم‌گیران ارتقاء یابد که در این صورت الزامات مربوط به آن در سطوح کلان مدیریتی فراهم گردد. از طرفی نظارت موثر و کارآمد لازمه حصول اطمینان از اجرای صحیح قانون هوای پاک است و تا زمانی که نظارت کافی وجود نداشته باشد دستگاه‌های اجرایی التزام لازم برای عمل به تکالیف خود در قانون هوای پاک را نخواهند داشت. برخی از احکام قانون هوای پاک نیز به دلیل عدم برقراری ارتباط موثر و هماهنگی بین دستگاه‌های اجایی نافرجام مانده‌اند. در قانون هوای پاک ممکن است مسئولیت اجرای تکالیف برعهده دو یا چند دستگاه اجرایی گمارده شده باشد و در این شرایط ایجاد وحدت رویه بین این

قوانین و مصوبات زیادی در خصوص مقابله با آلودگی هوا در ایران وجود دارند که به وسیله نهادهای ذی صلاح تصویب شده‌اند. قانون هوای پاک آخرین قانون در خصوص آلودگی هوا است که در سال ۱۳۹۶ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد و مشتمل بر ۳۴ ماده و ۳۹ تبصره بوده و ۸ آیین‌نامه ذیل این قانون تصویب شده است. اکثر کلانشهرهای کشور در طی سال‌های اخیر با افت کیفیت هوا مواجه شده‌اند. بعنوان مثال شهر تهران بعنوان پایتخت و پرجمعیت‌ترین شهر کشور در سال ۱۴۰۱، ۱۷۰ روز آلوده به خود دید و این درحالی است که این رقم برای سال ۱۴۰۰ برابر ۱۱۴ روز بوده که این تغییرات نشان از افت چشمگیر کیفیت هوا و افزایش غلظت آلاینده‌ها در هوای این شهر دارد. به عقیده بسیاری از مراجع نظارتی قانون هوای پاک از زمان تصویب تاکنون عملکرد مطلوبی نداشته است. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از بین ۵۶ ماده موجود در قانون هوای پاک و آیین‌نامه فنی آن ۲۲ ماده به صورت ضعیف، ۱۷ ماده متوسط و ۱۷ ماده خوب اجرا شده‌اند و بیشترین وزن از لحاظ کیفیت اجرا مربوط به اجرای ضعیف بوده است.

در چارچوب قانون هوای پاک مطرح شوند و برای این منظور ۱۰ ماده پیشنهادی برای الحاق به قانون هوای پاک نیز ارائه شده است

موضوعات مهمی در حوزه کاهش آلودگی هوا وجود دارند که در این قانون اشاره‌ای به آنها نشده است. با بررسی‌های صورت گرفته ۱۰ راهکار برای کاهش آلودگی هوا می‌توانستند

این به معنی ایراد دار بودن همه متن قانون نیست و ماده‌هایی وجود دارند که مشمول هیچ یک از ایرادات فوق نمی‌شوند. علاوه بر این قانون هوای پاک دارای نواقصی است و

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش می‌تواند بعنوان پیش نویس برای تدوین لایحه اصلاح قانون هوای پاک مورد توجه قرار گیرد.

طبیعی است که قدم بعد اصلاح آن‌هاست. این اصلاحات می‌تواند بعنوان یک لایحه از جانب هیئت دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. بنابراین پیشنهادات مطرح شده در

به هر حال هریک از مشکلات احصاء شده در متن قانون هوای پاک منجر به بروز موانع و مشکلاتی در اجرای این قانون می‌شوند. پس از مشخص شدن این ایرادات و نواقص

# ضرورت سازماندهی حرکت‌های جهادی در کشور در مسیر توسعه روستایی و عشایری

۱۹۳۰۴  
۱۴۰۲/۰۵/۱۸



## بیان / شرح مسئله

هرچند در سال‌های اخیر مباحث جدی در خصوص سازماندهی حرکت‌های جهادی و احیای نهضت جهاد سازندگی در راستای تحقق اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی به‌خصوص در حوزه عدالت اجتماعی و برچیدن فقر و محرومیت از چهره مناطق روستایی و عشایری، در بین کارشناسان و برخی از مسئولان کشور شکل گرفته است؛ ولی هنوز در ضرورت این امر اختلاف نظرهایی وجود دارد. با وجود این، تاکنون مطالعه

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در پاسخ به چرایی توجه به حرکت‌های مردمی و جهادی در مسیر رشد عدالت‌محور و پیشرفت شتابان کشور به‌ویژه در امر فقرزدایی و محرومیت‌زدایی از مناطق روستایی و عشایری، بررسی‌ها نشان می‌دهد، اساساً لازمه تحقق اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی، مردمی‌سازی امور است و این مهم، از طریق پی‌ریزی حرکت‌های مردمی و جهادی در اشکال مناسب میسر می‌شود. در منظومه فکری انقلاب اسلامی، دولت یا بخش خصوصی به‌تنهایی و بدون حضور حقیقی اجتماعات محلی، نمی‌توانند بر حل مشکلات کشور فائق آیند و به تحقق اهداف

دفتر مطالعات زیربنایی

حرکت‌ها شکل سازمان‌یافته‌تر و فراگیرتری داشته باشند؟ و اگر این مهم اتفاق نیفتد، کشور خصوصاً مناطق روستایی و عشایری با چه مشکلاتی مواجه خواهد شد و چه فرصت‌هایی از دست خواهد رفت؟ از این‌رو، گزارش حاضر، به بررسی ضرورت‌ها و چرایی سازماندهی و فراگیرسازی حرکت‌های مردمی و جهادی پرداخته است که در ادامه به برخی نکات مهم اشاره می‌شود.

آسیب‌شناسانه مناسبی منتشر نشده است که نشان دهد جایگاه حرکت جهادی سازمان‌یافته و فراگیر در تحقق «رشد عدالت‌محور، پایدار و شتابان» و «خودکفایی و قطع وابستگی» و رفع کاستی‌های دولت در حوزه توسعه روستایی و عشایری چیست؟ سازمان دادن به حرکت‌های جهادی از چه اهمیتی در بین اولویت‌های عدیده نظام اقتصادی کشور برخوردار است؟ تحرکات جهادی موجود چه ضعف‌ها و کاستی‌هایی دارند و چرا باید این

و رویکردهای جدید فقرزدایی و محرومیت‌زدایی نیز حاکی از این است که کلید موفقیت در توسعه، مشارکت و مداخله مستقیم، فعالانه و هدفمند جوامع محلی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها برای تعیین سرنوشت خویش است که این مهم از طریق نقش‌آفرینی نهادهای تسهیلگر با ماهیت غیردولتی و مردمی و برخوردار از نیات و انگیزه‌های غیرمادی، الهی و عام‌المنفعه امکان‌پذیر است. نهادهای مذکور به‌جهت برخورداری از ظرفیت‌های خلاقیت و نوآوری، انعطاف‌پذیری، جهان‌بینی توحیدی، روحیه ایثارگری و اخلاص در عمل، آشنایی بهتر با

انقلاب اسلامی کمک شایانی کنند. پیروزی انقلاب اسلامی، موفقیت در دفاع مقدس و رونق‌بخشی قابل‌توجه به توسعه و عمران روستایی در دو دهه اول انقلاب، نمونه‌هایی از نتایج و ثمرات حرکت‌های مردمی و جهادی است که براساس همین فلسفه انجام شده است. لذا اعتماد به مردم و تکیه بر نیرو و توان مردم و استفاده درست از ظرفیت‌های مردمی به‌ویژه جوانان انقلابی، از نظر مقام معظم رهبری یک ضرورت در فقرزدایی و محرومیت‌زدایی و تحقق عدالت اجتماعی است. ■ بررسی ادبیات نوین توسعه روستایی

که حرکت جهادی مستمر و مبتنی بر ترسیم نقشه راه مناسب، می‌توانست این نقیصه و آسیب را از بین ببرد.

■ به عبارت کلی تر، ناهماهنگی و موازی کاری بین نهادهای انقلابی، فقدان نقشه راه و دیدگاه نظام‌مند و کل‌نگر، نبود سازوکاری برای آموزش و انتقال تجارب کسب شده در فعالیتهای جهادی و نبود فضا و جریان ساختارمند برای تربیت و کادرسازی نیروهای جهادی و حفظ و به‌کارگیری آنها، از جمله دلایل عدم اثربخشی حرکت‌های جهادی در تحقق عدالت اجتماعی و رشد عدالت‌محور در تراز انقلاب اسلامی است. این در حالی است که رهبر معظم انقلاب همواره در بیانات متعددی بر ضرورت ایجاد تشکیلات مردمی منسجم، هدفمند، روش‌مند و قانون‌مند، به‌منظور پیشبرد امور به‌ویژه تحقق اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی تأکیدات فراوانی داشته‌اند.

امر نقش‌آفرینی سازمان بسیج مستضعفین در شناسایی، آموزش، سازماندهی و به‌کارگیری نیروهای انقلابی به‌خصوص جوانان متخصص در قالب‌های حقوقی غیردولتی و باثبات، با همکاری سایر نهادهای انقلابی و وزارت جهاد کشاورزی، بسیار ضروری و راهگشا خواهد بود.

اهمیت مضاعف دارد، سازمان‌یافتگی این حرکت‌ها برای برچیدن فقر و محرومیت از چهره مناطق روستایی و عشایری است که بررسی فعالیت‌های گروه‌های جهادی در این عرصه، نشان می‌دهد به‌ویژه پس از ادغام جهاد سازندگی در وزارت کشاورزی در سال ۱۳۷۹، سازمان‌یافتگی حرکت‌های جهادی و مردمی کم‌رنگ شده و به‌نوعی موازی کاری و پراکنده‌کاری در عرصه فقرزدایی و محرومیت‌زدایی از مناطق روستایی و عشایری حکم فرماست. این امر سبب شده، با وجود برخی پیشرفت‌ها، هنوز فقر و محرومیت از مناطق روستایی و عشایری برچیده نشود و اقتصاد این مناطق به شکوفایی لازم نرسند. همچنین کشور در حال حاضر در تأمین مواد غذایی به‌ویژه محصولات اساسی کشاورزی خصوصاً دانه‌های روغنی، خوراک دام و پروتئین‌های حیوانی وابستگی بالایی به کشورهای خارجی دارد. این در حالی است

تقاضاها و نیازهای جامعه محلی و پاسخویی سریع به آنها، اشرافیت بر ادبیات مشارکت مردمی و حسن تعامل با مردم محلی، می‌توانند حلقه اتصال دولت و ملت باشند و با آگاهی‌بخشی، اعتمادسازی، توانمندسازی و توان‌افزایی، به مشارکت فعال و حقیقی ساکنان مناطق روستایی و عشایری در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها برای خروج از فقر و محرومیت خویش کمک مؤثری کنند. به عبارت کلی تر، با توجه به محدودیت منابع و امکانات و نگاه بروکراتیک و بعضاً تکنوکراتیک در بخش عمده‌ای از دستگاه‌های دولتی و عدم رغبت بخش خصوصی به دلیل ماهیت سودمحوری، تحقق عدالت اجتماعی و توسعه روستایی و عشایری مستلزم پی‌ریزی حرکت‌های مردمی و جهادی است.

■ علاوه بر پی بردن به نقش و اهمیت حرکت‌های مردمی و جهادی در عرصه توسعه روستایی و عشایری کشور، آنچه که

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه به‌نظر می‌رسد بدون حرکت مردمی مستمر، سازمان‌یافته و همه‌جانبه (نظام‌مند)، فقر و محرومیت از مناطق روستایی و عشایری برچیده نخواهد شد و حرکت شتابان در رهایی کشور از اقتصاد نفتی و وابستگی به واردات کالاهای اساسی کشاورزی شکل نخواهد گرفت.

لذا ایجاد وحدت، هماهنگی و انسجام در حرکت‌های مذکور، در عین محترم شمردن تکثر و تنوع فعالیت‌های مردمی و جهادی، لازمه ارتقای اثربخشی آنها در جهش تولید و اشتغال، بهبود عدالت اجتماعی و نهایتاً تحقق حیات طیبه به‌خصوص در مناطق روستایی و عشایری است. برای تحقق این

# نظام تأمین مالی و بودجه‌ریزی حمل‌ونقل شهری

دفتر مطالعات زیربنایی



## بیان / شرح مسئله

اتکای بیش از حد شهرداری‌ها به منابع ناپایدار از یک‌سو و مصرف منابع مالی موجود برای توسعه زیرساخت‌های موتور غیرعمومی (مانند احداث بزرگراه‌ها و معابر) از سوی دیگر، پایداری حمل‌ونقل شهری را با مشکل مواجه کرده است. بررسی بودجه مصوب سال ۱۴۰۱ شهرداری‌های هفت کلان‌شهر کشور (شامل تهران، مشهد، تبریز، قم، اهواز، کرج و شیراز) نشان می‌دهد سهم منابع ناپایدار در تأمین منابع مالی شهرها، به‌طور متوسط حدود ۷۶ درصد است که ۵۶ درصد از این منابع از طریق

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی منابع تأمین‌کننده بودجه شهرداری‌ها در این مطالعه، نشان‌دهنده سهم بسیار پایین دولت در منابع بودجه کلان‌شهرهای ایران است. این سهم به‌طور متوسط حدود ۴ درصد از کل منابع (بدون در نظر گرفتن اعتبارات حاصل از مالیات بر ارزش‌افزوده) را شامل شده که فاصله قابل توجهی با نمونه‌های مشابه خارجی دارد. این در حالی است مطابق ماده (۱) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، دولت مکلف بوده تا جهت توسعه حمل‌ونقل درون‌شهری

و پاک شود، تأکید می‌شود. در حال حاضر، بدون تمرکز بر سرمایه‌گذاری عقلائی، انتخاب شهرداری‌ها، توسعه سیستم حمل‌ونقل با نگاه ساخت معابر بیشتر است. بنابه اصل منفعت، اگر منافع سیستم حمل‌ونقل شهری فراتر از شهر باشد باید دولت مرکزی نیز مشارکت کند. به همین دلیل است که کشورهایی مانند بریتانیا، ایالات متحده، آلمان، فرانسه، مکزیک، برزیل، چین و کلمبیا همگی برنامه‌هایی برای تأمین مالی زیرساخت‌های حمل‌ونقل شهری، به‌ویژه بهبود حمل‌ونقل عمومی انبوه‌بر دارند.

مطابق یافته‌های این مطالعه، سهم درآمدهای حمل‌ونقل از کل منابع بودجه شهرداری هفت کلان‌شهر مورد بررسی کمتر از ۵ درصد است؛ در حالی که سهم حوزه مأموریتی حمل‌ونقل از کل مصارف بودجه شهرداری‌ها برای هفت کلان‌شهر مورد بررسی، بیش از ۴۵ درصد است. بنابراین تمرکز شهرداری‌ها بر استفاده از روش‌های جدید تأمین مالی جهت توسعه حمل‌ونقل عمومی، اهمیت ویژه پیدا می‌کند. همچنین مطابق یافته‌های این گزارش، نسبت منابع در نظر گرفته شده برای

فروش تراکم پایه و مازاد و پروانه ساختمانی تأمین می‌شود. یکی از جنبه‌های کلیدی ایجاد پایداری در تأمین منابع شهرداری‌ها، بهره‌گیری از اصل «پرداخت هزینه توسط ذی‌نفع نهایی» است. براساس این اصل کسانی که از خدمات حمل‌ونقل یا بهبود حمل‌ونقل شهری بهره‌مند می‌شوند باید هزینه‌های آن را بپردازند. جنبه کلیدی دیگر، مفهوم «سرمایه‌گذاری عقلائی» است که در آن بر استفاده از ابزارهای تأمین مالی پایدار که منجر به افزایش سهم حمل‌ونقل عمومی

اقدامات مختلفی از جمله توسعه ناوگان حمل‌ونقل همگانی ون، مینی‌بوس و اتوبوس و یکپارچه‌سازی و ساماندهی مدیریت حمل‌ونقل را انجام دهد. همچنین در ماده (۷) قانون یاد شده، دولت موظف بوده تا به‌گونه‌ای سیاست‌های حمل‌ونقل شهری را تنظیم کند که سهم حمل‌ونقل عمومی از کل سفرهای درون‌شهری به ۷۵ درصد برسد. همچنین با وجود آثار مثبت افزایش درآمدهای ناشی از حمل‌ونقل در بودجه شهرداری‌ها و اثر مثبت آن بر پایداری حمل‌ونقل شهرها،

آن با هدف گذاری قانون توسعه حمل و نقل عمومی (۴۰ درصد) است.

و مصرف آن برای حمل و نقل عمومی اقدام نماید.

با توجه به بحران کمبود و فرسودگی ناوگان اتوبوسرانی در شهرهای کشور، ضرورت دارد شهرداری‌ها در نظام بودجه ریزی سالیانه خود، سهم حمل و نقل عمومی غیرریلی از مصارف بخش حمل و نقل را با هدف پیاده سازی راهکارهای مدرن شامل ناوگان، تجهیزات و سیستم‌های اطلاع رسانی بروز و هوشمند در این بخش از حمل و نقل عمومی افزایش دهند. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش جداگانه‌ای مفصلاً به بررسی ابعاد مختلف تأمین ناوگان اتوبوسرانی جدید برای شهرهای کشور خواهد پرداخت.

■ صبا توجه به سهم ناچیز مسافرین حمل و نقل عمومی ریلی از کل سفرهای روزانه در شهرهای دارای این شیوه (بجز تهران)، ضروری است شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور نسبت به بازنگری در تعریف پروژه‌های جدید حمل و نقل ریلی کلان شهرها اقدام کند و تنها در صورت توجیه تعداد مسافر به هزینه و توان تأمین مالی شهر مورد نظر، مجوز اجرای پروژه‌های جدید حمل و نقل ریلی صادر شود.

و فرسودگی ناوگان اتوبوسرانی مواجه‌اند. علاوه بر آن، بررسی سهم سفرها با حمل و نقل عمومی غیرریلی نشان دهنده فاصله قابل توجه

تقاضای سفر جدید با وسایل نقلیه موتوری شخصی و خنثی کردن سرمایه گذاری در توسعه حمل و نقل عمومی می‌شود.

■ در راستای بهره‌گیری از ابزارهای تأمین مالی جدید دارای اثر مثبت بر حمل و نقل شهرها، لازم است شهرداری‌ها با استفاده از ظرفیت ماده (۶) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به درستی از ابزار قیمت گذاری پارکینگ بهره‌برداری کنند؛ به گونه‌ای که سهم حمل و نقل از منابع شهرداری‌ها افزایش معناداری یافته و بازدارندگی لازم برای استفاده از حمل و نقل شخصی و تغییر به سمت شیوه‌های حمل و نقل عمومی و پاک توسط شهروندان ایجاد شود.

■ با توجه به سهم پایین بخش حمل و نقل از کل منابع بودجه شهرداری‌ها و نقش پایین بودن قیمت خدمات حمل و نقل در این مسئله، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های دولتی همچون فرمانداری‌ها و استانداری‌ها، مداخلات خود در قیمت گذاری خدمات حمل و نقل عمومی، پارکینگ و موارد مشابه را در شهرها به حداقل برسانند.

■ پیشنهاد می‌شود دولت با هماهنگی شهرداری‌ها نسبت به تقدیم لایحه قانونی جهت دریافت مالیات بر ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی توسط شهرداری‌ها

حمل و نقل عمومی ریلی به غیر ریلی به طور متوسط برابر با ۳/۷ بوده است. این در حالی است که اغلب کلان شهرها با بحران کمبود

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس یافته‌های این مطالعه، مهم‌ترین دلالت‌های سیاستی به شرح ذیل ارائه می‌شود: ■ پیشنهاد می‌شود دولت حمایت‌های مالی بیشتری از پروژه‌های نسبتاً کم هزینه حمل و نقل عمومی همانند توسعه ناوگان، تجهیزات و خطوط اتوبوسرانی انجام دهد. نحوه انتخاب و ارزیابی پروژه‌های یاد شده باید به گونه‌ای باشد که پس از بهره‌برداری، سهم استفاده از حمل و نقل عمومی در شهر افزایش یافته و تعداد مسافر جابه‌جا شده نسبت به هزینه‌های صرف شده برای اجرای پروژه در کوتاه مدت و میان مدت، قابل توجه باشد.

■ با توجه به سهم عمده ردیف توسعه معابر و تملک اراضی و املاک از بودجه کل بخش حمل و نقل در شهرهای مورد بررسی (بجز تهران) در این مطالعه، به دولت توصیه می‌شود، با توجه به وظیفه خود در ماده (۷) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و با هدف مدیریت منابع مالی شهرداری‌ها و جلوگیری از افزایش سهم استفاده از وسایل نقلیه موتوری شخصی، مجوز اجرای پروژه‌های بزرگراهی در شهرها را بنا بر ضرورت و با سخت‌گیری زیادی صادر کند. پیشبرد این راهبرد با استفاده از ظرفیت شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور میسر بوده و موجب جلوگیری از ایجاد

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: حوزه توسعه روستایی و عشایری

دفتر مطالعات زیربنایی

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حوزه توسعه و عمران روستایی و عشایری، شکوفاسازی قابلیت‌های متنوع اقتصادی با رویکرد درون‌زا و جهادی و بهبود محیط کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی و عشایری پیش‌بینی نشده است، بلکه به‌جای آن به مسائل غیر اولویت‌دار و کم‌اهمیت‌تر نظیر «اصلاح تعرفه آب‌بهای مشترکین روستایی» که در قانون برنامه بودجه سال ۱۴۰۲ حکم مشابهی دارد، پرداخته شده است.

سازوکار پیش‌بینی شده در ماده (۶) لایحه برای ایجاد و حمایت از کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک با اولویت مناطق محروم و روستایی، بنابه دلایل زیر نمی‌تواند به شکل مناسب و قابل‌انتظاری به اشتغال‌زایی پایدار و دانش‌بنیان در این مناطق منجر شود:

- در تعیین کسب‌وکارها، رویکرد بخشی، دستگاهی و بالا به پایین حاکم است، نه رویکرد منطقه‌ای و مشارکتی؛

- در راه‌اندازی کسب‌وکارهای مربوطه بر اعطای تسهیلات ارزان‌قیمت تمرکز شده است و توانمندسازی و تقویت سرمایه‌های روحی و معنوی مانند خودباوری، خوداتکایی، خلاقیت و کارآفرینی متقاضیان و جوامع محلی جایگاه کم‌رنگی دارد؛

- روش تأمین مالی متناسب با ماهیت کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط تعبیه نشده است؛ در حالی که بسیاری از بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط به دلیل چالش در نظام بانکی موجود قادر به تأمین نیازهای مالی خود به شکل مناسب نیستند؛

- زمینه بروز مشکلات به‌جهت منوط کردن اعطای تسهیلات به تأیید دهیار یا معتمد محلی

برخلاف قوانین برنامه‌های پنج‌ساله سوم، پنجم و ششم توسعه، فصل و یا بخش مجزایی برای جانمایی احکام مربوط به «توسعه و عمران روستایی و عشایری» در لایحه برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی نشده است. طبق بررسی‌ها ذیل هشت فصل مختلف احکامی مرتبط به چشم می‌خورد. پراکندگی و نبود فصل یا بخش مستقل برای عمران و توسعه روستایی و عشایری در لایحه، ارزیابی احکام مربوطه را با مشکلاتی مواجه ساخته است.

با وجود اینکه طراحان بر مسئله‌محور بودن لایحه برنامه هفتم توسعه اذعان دارند، بررسی‌ها حاکی از این است که مسائل و چالش‌های اساسی حوزه توسعه روستایی و عشایری به‌ویژه «توزیع نامتوازن جمعیت در پهنه سرزمین» و «مهاجرت‌های بی‌رویه و کنترل‌نشده جوانان و تحصیل‌کردگان از روستاها به شهرها و کلان‌شهرها» و «عدم بهره‌مندی عادلانه از خدمات عمومی مانند آب، بهداشت و آموزش به شکل مطلوب و پایدار به‌ویژه برای جامعه عشایری» مورد غفلت جدی واقع شده است. ضمن اینکه ۶ مورد از احکام مرتبط (بند «ب» ماده (۲۹)؛ بند «الف» ماده (۳۹) و جزء «۳» این بند؛ تبصره «۱» ماده (۵۱)؛ جزء «۱» بند «ب» ماده (۷۳) و بند «ب» ماده (۸۰)) ماهیت برنامه‌ای (میان‌مدت) ندارند و از نوع قانون دائمی هستند.

از طرفی، نه‌تنها سازوکاری برای مباحث بسیار اساسی مانند رفع تشنگی سازمانی و موازی‌کاری در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور عمران و توسعه روستایی و عشایری، شفاف‌سازی و متوازن‌سازی بودجه‌های سنواتی



## مسئله اصلی

مقوله توسعه روستایی و عشایری از جمله مفاهیمی است که در طول برنامه‌های توسعه قبلی به دلایلی از جمله عدم درک درست و کافی از اهمیت آن در توسعه ملی در بعضی موارد با بی‌مهری‌هایی مواجه بوده است. در برنامه ششم توسعه سعی شد متناسب با چالش‌ها و نیازهای اولویت‌دار نواحی روستایی و عشایری این نقیصه تا حدودی مرتفع شود ولی غالب احکام به‌طور مناسبی اجرایی نشد. در نتیجه نواحی مذکور همچنان با چالش‌های اساسی مواجه هستند. از این رو در گزارش حاضر لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶) به‌عنوان آخرین برش از سند چشم‌انداز [بیست‌ساله] جمهوری اسلامی ایران در آفاق ۱۴۰۴، از حیث پرداختن به چالش‌های اساسی و کلیدی و موضوعات مورد تأکید اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (ابلاغی ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ مقام معظم رهبری) در حوزه توسعه روستایی و عشایری مورد مذاقه قرار گرفت.

شد، انتظار می‌رفت در لایحه برنامه هفتم توسعه نسبت به پیشرفت و آبادانی مناطق مذکور قوی‌تر و هدفمندتر ورود پیدا کند. در حالی که احکام حوزه توسعه روستایی و عشایری در لایحه برخلاف این انتظار تدوین شده است و در صورت تصویب به شکل فعلی، نه تنها کارایی و اثربخشی لازم در حل چالش‌های اساسی و اولویت‌های کلیدی این حوزه را نخواهد داشت، بلکه به تشدید و گسترش پدیده نامیمون «مهاجرت‌های روستا-شهری» و به تبع آن «گسترش حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی» دامن خواهد زد. به عبارتی اگر در برنامه پنج‌ساله هفتم، مجموعه اقدامات هماهنگ و جامعی در راستای تقویت زیست‌پذیری روستاها شکل نگیرد، فرایند توزیع نامتوازن جمعیت و بروز انواع بحران‌ها به‌ویژه بحران‌های محیط‌زیستی مانند آلودگی هوا تشدید خواهد شد. لذا از این نظر لایحه برنامه هفتم توسعه نیاز به بازنگری جدی دارد. در همین راستا، پیشنهادهای زیر که تفصیل آنها در جدول انتهایی گزارش آمده است، برای اصلاح لایحه ارائه می‌شود:

روستایی و عشایری از کل جمعیت کشور و سهم از تولید ناخالص داخلی؛  
- تدوین آیین‌نامه «حوزه سهم‌بری عادلانه کشاورزان، روستاییان و عشایر از زنجیره ارزش و دارایی‌های طبیعی مهم» براساس تأکید بند «۵» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛  
- تدوین آیین‌نامه «استقرار نظام سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای سکونتگاه‌های روستایی کشور» و ممنوعیت تبدیل و یا الحاق روستا به شهر در طول برنامه هفتم به استثنای مواردی که پیش از طرح در کمیسیون دفاعی-امنیتی دولت، به تأیید کمیته فنی مرکب از وزارت کشور (رئیس)، وزارت جهاد کشاورزی (دبیر)، وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور می‌رسد.

نقل و انتقال زمین دریافتی یا واحد مسکونی احداث شده به افراد غیر صلاحیت‌دار توسط متقاضیان، حکمی تنظیم نشده است. به‌ویژه اینکه مقرر شده، مالکیت قطعی اراضی به متقاضیان واگذار شود.

۳. به لزوم رعایت معماری ایرانی-اسلامی و استفاده از مصالح کم‌هزینه و سازگار با فرهنگ و محیط زیست روستایی توجه نشده است.

۴. عدم اشاره به در اولویت قرار گرفتن استفاده از بافت‌های روستایی برای ساخت مسکن جدید از دیگر ایرادهای این موضوع است.

۵. عدم تفکیک شهری و روستایی در تعیین میزان «ضریب جینی» و «ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی» در جدول (۶) ذیل ماده (۳۰)، علاوه بر ایجاد ابهام، نظارت‌پذیری سنجش عملکرد دولت و دستگاه‌ها در تحقق اهداف مذکور را دچار چالش خواهد کرد.

به‌طور کلی، با توجه به اینکه دولت سیزدهم از ابتدای تشکیل، بر رسیدگی ویژه به مناطق کم‌برخوردار، محروم و روستایی تأکید مستمر داشته است و حتی در برهه‌های بحث احیای جهاد سازندگی برای تحقق این هدف مطرح

و ۴- ممنوعیت انتقال امتیاز زمین دریافتی و مسکن احداث شده برای بازه زمانی مشخص (کمیسیون عمران)؛

۵. الحاق ماده‌ای به «فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» دال بر الزام دولت نسبت به (کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست)؛

- سیاست‌گذاری و مدیریت یکپارچه و رفع موازی‌کاری‌ها در امور عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر با محوریت وزارت جهاد کشاورزی؛

- تنظیم طرح‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی و عشایری، مبتنی بر اهداف و شاخص‌های کمی و شفاف، تحت فصلی با عنوان «پیشرفت و آبادانی مناطق روستایی و عشایری» در بودجه سنواتی و اختصاص بودجه عادلانه به این فصل متناسب با سهم جمعیت مناطق

محتمل است.

۶. مبنای ساخت سالیانه ۲۰۰ هزار مسکن جدید در مناطق روستایی براساس ماده (۴۹) لایحه با توجه به روند نزولی جمعیت مطلق و نسبی مناطق روستایی طی دهه‌های گذشته و آتی مشخص نیست. طی شش دهه گذشته سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل کشور با کاهش ۶۸ درصدی مواجه بوده است و برآوردها نشان می‌دهد این سهم از ۲۴ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۱۹ درصد در سال ۱۴۱۵ و ۱۶ درصد در سال ۱۴۳۰ خواهد رسید.

۷. علاوه بر این، ماده (۵۱) به دلایل زیر واجد اشکالات زیادی بوده و در صورت تصویب به شکل فعلی نمی‌تواند منجر به مهاجرت معکوس واقعی از شهر به روستا شود؛ چه‌بسا به گسترش پدیده خانه دوم و دامن زدن به سوداگری زمین بینجامد. ۱. هیچ‌گونه وجه التزام یا معیار و مرجع صاحب‌صلاحیتی برای احراز صلاحیت متقاضیان واجد شرایط دریافت زمین و همچنین تشخیص روستاهای فاقد زمین جهت بازنگری طرح‌های آنها، پیش‌بینی نشده است.

۲. برای ممانعت از بورس‌بازی و رواج جریان

## پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

۸. اصلاح ماده (۶) با تأکید بر ۱- جایگزینی «مراکز اقتصاد مقاومتی» با مدیریت دانش‌آموختگان و نیروهای داوطلب (با تأکید بر جوانان) برخوردار از روحیه جهادی و انقلابی به جای «تهادهای توسعه‌ای کسب و کار»؛  
۲- توسعه روش‌های نوین تأمین مالی از جمله سرمایه‌گذاری خطرپذیر و ابزارهای تأمین مالی اسلامی به جای اعطای صرف تسهیلات ارزان‌قیمت توسط بانک‌های عامل (کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست)؛  
۹. اصلاح ماده (۵۱) با تأکید بر ۱- حذف واژه «خودمالکی»؛ ۲- اولویت‌دهی به استفاده حداکثری از بافت‌های فرسوده رعایت‌الگوی معماری اسلامی-ایرانی و مصالح سازگار با محیط زیست و بوم‌روستا برای احداث واحدهای مسکونی جدید؛ ۳- تصریح واگذاری «به صورت اجاره ۹۹ ساله» به جای واگذاری قطعی اراضی

# مسائل راهبردی بخش انرژی در برنامه هفتم توسعه: اصلاح ساختاری رابطه مالی شرکت ملی نفت ایران و دولت

۱۹۶۹  
۱۴۰۲/۰۵/۰۲



دفتر مطالعات انرژی

اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت ایران و دولت از قانون برنامه پنجساله سوم توسعه مطرح شد، درنهایت در سال ۱۳۸۴ سهم شرکت ملی نفت ایران ۷/۳ درصد از ارزش نفت خام تولیدی (فارغ از نفت صادراتی یا فروش داخلی) تعیین شد. در سال ۱۳۸۹ با تصویب قانون هدفمندی یارانه‌ها، الگوی ۱۴/۵ درصد از درآمد صادرات نفت خام و فروش داخلی آن با قیمت یارانه‌ای ایجاد شد. زم قانونگذار برای ارتقای رابطه مالی شرکت‌های تابعه وزارت نفت با هدف افزایش شفافیت و ارتقای جایگاه تجاری شرکت‌ها از سال ۱۳۹۸ در قوانین بودجه و درنهایت بند «س» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نمود پیدا کرد. ارتقای کامل رابطه مالی نیازمند تغییرات ساختاری در کنار بهبود نحوه توزیع درآمد میان شرکت و دولت است. در این گزارش با بررسی آسیب‌های رابطه مالی فعلی از دو منظر ساختاری و رژیم مالی، الگوی مناسب پیشنهاد شده است. آسیب‌های رابطه مالی فعلی را می‌توان به‌طور خلاصه ناشی از نگاه دولت به شرکت ملی نفت به‌عنوان تأمین‌کننده بودجه به‌جای یک شرکت سودآور دید که نمودهای زیر را دارد:

- تغییرات سالیانه رابطه در بودجه توسط دولت و مجلس،
- پرداخت سهم شرکت‌ها برپایه قیمت‌های دستوری نه ارزش نفت و گاز تولیدی،

- شفاف نبودن هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ایران،
- کمبود شدید منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در میادین نفت و گاز کشور،
- اختصاص بخش عمده درآمد نفتی توسط دولت در بودجه جاری و توجه نکردن به هزینه‌های سرمایه‌ای و ریسک‌های تولید نفت،
- نبود نهاد تنظیم‌گر مستقل از شرکت ملی نفت به‌منظور تأیید هزینه‌های شرکت و نظارت بر عملکرد آن.

تدوین رابطه مالی نیازمند بررسی چهار بُعد رژیم مالی، مدیریت و حکمرانی رابطه مالی، شفافیت و نظام پاسخگویی و چارچوب حقوقی رابطه مالی است. مدل‌های سودمحور نسبت به درآمدمحور از انعطاف بیشتری برخوردارند و موجب انگیزه برای سرمایه‌گذاری خواهند شد. اما با توجه به نیاز به تعیین هزینه‌های قابل قبول و غیرقابل قبول توسط نهادهای نظارتی یا تنظیم‌گر، از نظر نهادی نیازمند توانمندی مناسبی هستند. از منظر ساختاری، استقلال هیئت مدیره شرکت‌های ملی نفت با هدف تعیین بودجه سرمایه‌ای و اهداف توسعه‌ای شرکت در بهبود رابطه مالی نقش به‌سزایی دارد. به‌عنوان نمونه از ۱۱ نفر عضو هیئت مدیره آرامکو ۶ نفر وابسته به دستگاه‌های دولتی و ۵ نفر از آنها به‌عنوان اعضای مستقل از مدیران با

تجربه سابق شرکت‌های بین‌المللی نفت حضور دارند. یا در شرکت اکوینور، به‌رغم سهم ۶۷ درصدی دولت، کمتر از ۵۰ درصد از اعضای هیئت مدیره توسط دولت تعیین می‌شوند و باقی آنها توسط کارمندان شرکت انتخاب می‌شود. تجارب بین‌المللی برای ارتقای ساختاری رابطه مالی نشان می‌دهد، حضور شرکت‌های ملی نفت در بورس یکی از مهم‌ترین راهکارهای شفاف‌سازی و نظارت بر عملکرد آنها در کنار تبدیل شدن به یک شرکت تجاری و انتقال وظایف تنظیم‌گری به نهادهای دولتی خواهد بود. بنابراین اصلاح رابطه مالی نیازمند تغییرات در بخش ساختاری و رژیم مالی به‌طور هم‌زمان است. شاخص‌های رابطه مالی مناسب، انعطاف‌پذیری، توسعه رقابت، پایداری، ایجاد انگیزه برای افزایش تولید، ایجاد انگیزه برای کاهش هزینه‌ها، انگیزه برای صادرات مناسب نفت و تقویت جایگاه تجاری شرکت ملی نفت است. در این گزارش، چهار روش پیشنهادی برای اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت ایران و دولت بررسی شد:

- دریافت پروانه بهره‌برداری از وزارت نفت و پرداخت مالیات و سود سهام به دولت،
- سهم از تولید نفت و گاز پس از واحد بهره‌برداری،
- سهم شرکت به‌ازای هر بشکه نفت و هر مترمکعب گاز تولیدی و سرمایه‌گذاری برپایه

به دولت، بهترین الگو برای تقویت جایگاه تجاری شرکت ملی نفت ایران مطابق تجارب بین‌المللی و مهیاسازی عرضه بخشی از سهام این شرکت است. اما ضعف ساختاری در نظارت و تأیید هزینه‌های شرکت، قابلیت اجرای این الگو در کوتاه‌مدت را پایین می‌آورد. از این‌رو، الگوی سهم از تولید نفت و گاز پس از واحد بهره‌برداری، درعین کاهش بار مالی یارانه از شرکت قابلیت اجرا در کوتاه‌مدت را دارد. علاوه بر این، در صورت صدور پروانه بهره‌برداری برای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های غیردولتی، امکان توسعه فضای رقابتی و مقایسه عملکرد شرکت ملی نفت ایران با سایر شرکت‌های غیردولتی، بستر این رابطه را فراهم خواهد کرد.

۳. تدوین چارچوب هزینه تمام شده شرکت ملی نفت و تفکیک هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای براساس فعالیت توسط وزارت نفت.

۴. تأسیس «شرکت ملی توسعه نفت ایران» به‌عنوان شرکت اکتشاف و تولید غیرمدیریتی با سهام‌داری عمده صندوق توسعه ملی و سهام‌داران غیردولتی و خرد مردمی.

گفتنی است، نحوه تقسیم درآمدهای نفتی میان دولت و صندوق توسعه ملی در هریک از روش‌های پیشنهادی می‌تواند از حالت سهم‌بری درصدی به سهم‌بری عدد ثابت برای دولت تغییر کند.

درنهایت می‌توان گفت، روش دریافت پروانه بهره‌برداری و پرداخت مالیات و سود سهام

ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید،  
 ■ انعقاد قرارداد IPC میان وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران.  
 همان‌طور که گفته شد تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد، شرکت‌های ملی نفت موفق رابطه مالی سودمحور (استفاده از مالیات و سود سهام) را جایگزین درآمدمحور (تقسیم درصدی درآمد میان شرکت و دولت) کرده‌اند. برای پیاده‌سازی رژیم مالی برپایه سود اقدامات زیر لازم است:

۱. تعیین رابطه مالی برپایه ارزش نفت و گاز تولیدی و نه قیمت یارانه‌ای داخلی،  
 ۲. ارتقای وظایف تنظیم‌گری وزارت نفت از طریق صدور پروانه بهره‌برداری برای شرکت ملی نفت ایران و سایر شرکت‌های غیردولتی سرمایه‌گذار،

# بررسی عملکرد صنایع نساجی و پوشاک و ارائه راهبردهای تقویت آن

## در برنامه هفتم توسعه

دفتر مطالعات انرژی



### بیان / شرح مسئله

بررسی آمار حاکی از آن است که سهم صنعت نساجی از تولیدات صنعتی کشور از ۲۵/۵ درصد در سال ۱۳۷۰ به حدود ۵ درصد در سال ۱۳۹۸ افول کرده است. با توجه به مزیت‌های این صنعت در ارزش‌آفرینی

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج گزارش نشان می‌دهد با وجود سهم ۷ و ۶/۵ درصدی صنایع نساجی و پوشاک به ترتیب از تعداد و اشتغال کارگاه‌های صنعتی بالای ۱۰ نفر کارکن، سهم این صنایع از ارزش نهاده‌های مصرفی معادل ۱/۸ درصد و سهم ارزش ستانده حاصله معادل ۲ درصد است. به عبارتی در مقایسه با سهم این صنایع از تعداد کارگاه‌ها و شاغلان صنعتی، حجم فعالیت در این صنایع به مراتب پایین تر است. بررسی عملکرد ارزش‌افزوده و ارزش ستانده صنعت نساجی و پوشاک برحسب توزیع بنگاه دلالت بر این دارد که بنگاه‌های خرد فعال در این صنعت نسبت به بنگاه‌های بزرگ و متوسط به‌طور نسبی عملکرد بهتری دارند. به عبارتی واحدهای خرد در این صنعت نقش مهمی دارند که باید در خصوص آنها برنامه‌ریزی دقیق صورت گیرد، این در

از منظر جایگاه این صنعت در ساختار صنعتی کشور بر مبنای الگوی توزیع بنگاه و سیر تحولات شاخص‌های مرتبط مورد بررسی قرار گرفته است.

و اشتغال‌زایی، هدف اصلی گزارش آسیب‌شناسی صنایع نساجی و پوشاک و ارائه راهبردهای بهبود و ارتقای این صنعت در طول برنامه هفتم توسعه است. به همین منظور عملکرد فعلی صنایع نساجی و پوشاک

در سال ۱۳۸۲ به عدد ۱۰/۳ درصد رسیده است، طی یک روند نزولی به ۳/۱ درصد در سال ۱۳۹۸ تنزل یافته است.

بر اساس نتایج این گزارش به‌طور کلی چالش‌ها و موانع موجود بر سر راه صنعت نساجی و پوشاک را می‌توان در سه سطح شامل موارد ذیل خلاصه کرد:

**چالش‌ها و نواقص موجود در محیط داخلی** (زنجیره ارزش؛ از جمله نقایص زنجیره ارزش صنایع نساجی و پوشاک به‌واسطه جایگاه ضعیف خدماتی‌سازی در این صنعت است، به طوری که سهم این صنعت از کل پرداخت‌های غیرصنعتی به کمتر از ۱ درصد رسیده است. انگیزه پایین ارتقای بهره‌وری در شرکت‌ها به دلیل کاهش حاشیه سود، فرسودگی تجهیزات و ضعف در بهره‌مندی از نیروی انسانی خلاق از چالش‌های این صنعت

حالی است که واحدهای مذکور، درجه سازمان‌یافتگی پایینی دارند.

به لحاظ عملکرد صادراتی با وجود ارزش کم رقم کل ارزآوری، ارزش نسبی کالای صادراتی در صنایع پوشاک و نساجی در مقایسه با سایر صنایع منبع‌پایه بسیار بالاتر است (به ترتیب ۱۱، ۶ و ۲ دلار برای فرش، پوشاک و نساجی به‌ازای هر کیلوگرم) که مبین ظرفیت‌های بالقوه این صنعت برای ارزآوری در صورت سیاستگذاری صحیح است.

سیر نزولی تشکیل سرمایه در بخش صنعت نساجی، حاکی از فرسوده شدن فناوری تولید در این بخش و زوال تولید صنعتی است. به طوری که سهم تشکیل سرمایه ثابت صنعت نساجی که از کل صنعت در سال ۱۳۸۱ برابر با ۷/۱ درصد بوده و حتی

بین‌المللی و عدم هماهنگی دستگاه‌های مجری در طول زنجیره ارزش اشاره کرد). وجود چالش‌های مذکور سبب شده تا عملکرد صنعت نساجی و پوشاک کشور با تبعاتی همراه باشد که از اهم آن می‌توان به هزینه تمام‌شده بالای محصولات تولیدی، کاهش توان ارزآوری محصولات نساجی و پوشاک، ناپایداری فعالیت واحدهای نساجی و پوشاک در بازار، کاهش توان خلق ارزش افزوده در طول زمان و ضعف رقابت‌پذیری کیفی محصولات اشاره کرد.

■ **توسعه ظرفیت‌های صادراتی و توسعه برندهای ملی** از طریق طراحی سازوکار تولید مشترک با برندهای منطقه‌ای و جهانی و ساماندهی صادرات شرکت‌ها در قالب شرکت‌های مدیریت صادرات (وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری دستگاه‌های اجرایی)،

■ **تغییر ساختار بنگاه صنایع نساجی و پوشاک به سمت «ساختار متکی بر مقیاس و رقابت»** از طریق توسعه مراکز توسعه مهارتی طراحی و مد و ایجاد مراکز نوآوری و شتاب‌دهنده‌های تخصصی در حوزه تجهیزات مورد نیاز صنایع نساجی و پوشاک و بازنگری در نظام ارزیابی کیفیت متناسب با استانداردهای جهانی و منطقه‌ای (وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری دستگاه‌های اجرایی).

زیرپله‌ای تولیدی و توزیعی پوشاک از نقائص الگوی ساختار بازاری حاکم بر صنعت است. به طوری که حدود ۷۵ درصد از سهم توزیع پوشاک در بازار متعلق به واحدهای نیمه‌سازمان‌یافته انفرادی و ۱۵ درصد نیز به واحدهای غیرسازمان‌یافته انفرادی زیرپله‌ای و بدون مجوز اختصاص دارد).

■ **چالش‌ها و مسائل ناشی از محیط خارجی دور** (سیاستی؛ از جمله مسائل این حوزه می‌توان به مشکلات ناشی از نظام تعرفه‌بندی، مشکلات ناشی از شرایط

حمایتی برای ایجاد روابط پایدار و شکل‌گیری پیوندهای افقی و عمودی میان واحدهای تولیدی و سازماندهی آنها در کل زنجیره صنایع نساجی و پوشاک (وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی)،

■ **بهبود فناوری‌های مورد استفاده در صنعت نساجی** از طریق اعطای مشوق‌ها به واحدهای نوآور (معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری و وزارت صنعت، معدن و تجارت) و ارائه برنامه جامع بازسازی و نوسازی صنایع کشور با اولویت واحدهای نساجی به‌ویژه بافندگی (وزارت صنعت، معدن و تجارت) و تعیین محل اعتبار و دستگاه متولی در قانون برنامه هفتم برای اجرای طرح بازسازی و نوسازی در صنایع (کمیسیون صنایع و معادن)،

در محیط داخلی است).

■ **چالش‌های برآمده از عملکرد محیط خارجی نزدیک** (ساختار صنعت؛ از جمله چالش‌های مرتبط با محیط کسب‌وکار واحدهای نساجی و پوشاک می‌توان به کمبود مواد اولیه و واسطه‌ای، ضعف فناوری تولید و صنایع پشتیبان، ضعف جایگاه برند ملی، ضعف در اقتصاد مقیاس، قدرت پایین رقابت‌پذیری در بازار داخل به ویژه در برابر کالاهای قاچاق اشاره کرد. ضعف ساختاری حوزه صنف و صنعت به ویژه درباره واحدهای

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اگرچه گستردگی و پیچیدگی مسائل و معضلات این صنعت، ارائه یک راه‌حل جامع و مطلوب که دارای قابلیت اثربخشی حداکثری باشد را با موانع جدی روبه‌رو می‌سازد اما با این وجود، برخی از راهبردهای اساسی که می‌توان برای غلبه بر مشکلات این صنعت و بهبود نسبی آن اتخاذ کرد و از ظرفیت برنامه هفتم برای اجرایی شدن آنها استفاده کرد، به شرح زیر مدنظر است:

■ **ایجاد و تکمیل زنجیره تأمین پایدار و باکیفیت در صنایع نساجی و پوشاک و صنایع پشتیبان آن** از طریق هدف‌گذاری برای تأمین مواد اولیه مورد نیاز صنعت نساجی در برنامه هفتم توسعه (کمیسیون صنایع و معادن) و برنامه‌ریزی وزارتخانه‌های مرتبط برای اجرا (وزارتخانه‌های نفت و صنعت، معدن و تجارت) و ارائه سیاست‌های

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

## احکام مرتبط با حوزه دارو

۱۹۷۵  
۱۴۰۲/۰۵/۰۲



دفتر مطالعات اجتماعی

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

### بیان / شرح مسئله

مصرف در حوزه دارو، تضمین کیفیت داروها و تدوین فهرست داروهای مجاز اشاره شده است. قوانین برنامه‌های پنجم و ششم توسعه علاوه بر اشاره به موضوع هدفمندی یارانه به موضوعات ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، سطح‌بندی خدمات دارویی مطابق با طرح ژنریک، تبیین و به‌روزرسانی فهرست رسمی دارویی ایران، توسعه حمایت بیمه‌ای از داروهای ژنریک، توسعه طب سنتی، حمایت از تولید داخل و ارائه تمهیدات به‌منظور صادرات اشاره شده است.

احکام لایحه برنامه توسعه هفتم در حوزه دارو نیز به نظارت بر توزیع و تهیه فهرست داروهای سنتی و گیاهی کشور، ایجاد ذخیره راهبردی با کیفیت در حوزه دارو، تکمیل سامانه ردیابی، رهگیری و کنترل اصالت در حوزه دارو تجهیزات پزشکی، صادرات دارو، واکسن و تجهیزات پزشکی، تعیین تعرفه خدمات دارویی و ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل برای کارکنان بالینی نظام سلامت پرداخته است.

به‌صورت کلی تعداد احکام مرتبط با حوزه دارو در قوانین برنامه‌های توسعه از روند مشخصی پیروی نکرده است، به‌نحوی که این احکام در برنامه اول ۳ حکم، برنامه دوم ۴ حکم، برنامه سوم ۲ ماده و ۸ حکم، برنامه چهارم ۲ ماده و ۴ حکم، برنامه پنجم یک ماده ۲ حکم، برنامه ششم توسعه دارای ۳ ماده و ۷ حکم مرتبط با حوزه دارو است و برنامه توسعه هفتم ۴ ماده و ۸ حکم، شامل یک ماده و ۲ حکم و یک تبصره در زیرفصل ارتقای کیفیت خدمات، یک ماده، حکم و تبصره در زیرفصل راهبری نظام سلامت، ۲ ماده و ۵ حکم در زیرفصل دارو و تجهیزات پزشکی به حوزه دارو پرداخته شده است.

قوانین برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه دارو به موضوعات یارانه دارو، تسهیل صدور مجوز تأسیس داروخانه‌ها، ارائه تسهیلات به‌منظور تأمین داروهای مورد نیاز مناطق مناطق کم‌برخوردار کشور، گسترش تولید داخل، تسهیل فرایندهای گمرکی، صادرات و واردات دارو، ارائه الگوی مطلوب

اکثر کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه برای رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود، برنامه‌های میان مدت توسعه تدوین می‌کنند. در کشور ما این برنامه مطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و با استفاده از دانش و تجربه کارشناسان، مدیران و مسئولان دستگاه‌های اجرایی و صاحب نظران مراکز علمی و تحقیقاتی تنظیم می‌شود و بسیاری از مسائل مهم کشور از جمله حوزه دارو را در برمیگیرد. بنابراین به‌منظور دستیابی به اهداف توسعه‌ای در نظام سلامت بالاخص در حوزه دارو این گزارش علاوه بر بررسی احکام مرتبط با حوزه دارو در قوانین برنامه توسعه اول تا ششم، لایحه برنامه توسعه هفتم در حوزه دارو را بررسی کرده و پیشنهادهایی در این خصوص ارائه داده است.

■ در زیرفصل ارتقای کیفیت خدمات در ارتباط با تهیه فهرست داروهای سنتی و گیاهی کشور و نظارت بر توزیع آن، با توجه به ابهام این بند در لایحه، پیشنهاد می‌شود وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نسبت به تدوین و به‌روزرسانی سالیانه فهرست داروهای سنتی و گیاهی کشور و نظارت بر تولید، توزیع و عرضه فرآورده‌های مذکور در مراکز و اماکن مجاز اقدام کند.

■ در زیرفصل راهبری نظام سلامت با تعیین سالیانه تعرفه خدمات دارویی براساس بند «الف» ماده (۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور موافقت می‌شود. با توجه به اینکه مفاد تبصره این حکم که به لغو مجوز مراکز، مؤسسات و شرکت‌های اخلاص‌گر در زنجیره تأمین خدمات و فرآورده‌های سلامت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اشاره دارد در قوانین دائمی موجود می‌باشد، پیشنهاد می‌شود حذف گردد.

■ در بخش اول زیرفصل دارو و تجهیزات پزشکی درخصوص ذخایر راهبردی دارو و تجهیزات مصرفی پزشکی، با توجه به چالش‌ها و مدت زمان فرایند تأمین و توزیع دارو پیشنهاد می‌شود ذخایر راهبردی دارو و تجهیزات مصرفی پزشکی و ملزومات دارویی به میزان حداقل ۶ ماه نیاز کشور با اولویت تولید داخل، واردات رسمی و با محوریت فهرست داروهای ضروری کشور باشد.

■ در ادامه نیز پیشنهاد می‌شود سهم واردات رسمی و فوریتی دارو و تجهیزات پزشکی از تأمین نیاز کشور متناسب با پیش‌بینی ظرفیت تولید در داخل کشور در

ابتدای هر سال تبیین شده و واردات دارو و تجهیزات پزشکی به‌گونه‌ای تسهیل شود که سهم واردات از تأمین نیاز کشور با تمرکز بر واردات رسمی حداکثر ۷ درصد ارزش ریالی بازار فرآورده‌های مذکور باشد.

■ در بخش دوم این زیرفصل که به ایجاد سازوکار پرداخت سهم یارانه دولت اشاره شده است، پیشنهاد می‌شود نسبت به ایجاد سازوکار تسویه برخط سهم یارانه دولت در زنجیره تأمین دارو، تجهیزات مصرفی پزشکی و ملزومات دارویی از مسیر سازمان‌های بیمه‌گر به‌منظور پرداخت بدون تأخیر سهم یارانه دولت به داروخانه‌ها و بیمارستان‌ها اقدام شود. در ادامه نیز با توجه به اهمیت تکمیل سامانه ردیابی، رهگیری و کنترل اصالت فرآورده‌های سلامت، پیشنهاد می‌شود در ابتدای امر سازمان غذا و دارو نسبت به تکمیل سامانه مذکور در سراسر زنجیره تأمین فرآورده‌های سلامت برای دارو، تجهیزات مصرفی پزشکی و ملزومات دارویی در کلیه بخش‌های بهداشتی و درمانی با تعیین اولویت ارقام گران‌قیمت، حیاتی و پرمصرف اقدام نماید.

■ بخش آخر این زیرفصل به صادرات سالیانه واکسن و تجهیزات پزشکی اشاره دارد. در این خصوص به‌منظور حفظ و ارتقا چرخه نقدینگی دارو، پیشنهاد می‌شود وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نسبت به تکمیل و تجمیع سامانه‌ها، به‌روزرسانی الزامات تضمین کیفیت و قیمت‌گذاری از مسیر سامانه‌ای در حوزه‌های دارو، تجهیزات مصرفی پزشکی و ملزومات

دارویی اقدام نماید.

■ ممنوعیت‌های صادراتی در حوزه‌های مذکور نیز ذیل کمیته‌ای با مسئولیت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با عضویت سازمان غذا و دارو، وزارت صنعت، معدن و تجارت، انجمن‌ها و نهادهای تخصصی مربوطه تعیین خواهد شد. در ادامه نیز به منظور توسعه صنعت دارویی کشور، تأمین مالی پایدار و ارتقا هماهنگی‌های بین‌بخشی در حوزه دارو پیشنهاد می‌شود بندهای ذیل به مفاد برنامه الحاق شود:

■ حداکثر ظرف مدت ۳ ماه پس از تصویب این قانون، کارگروه مشورتی با حضور تمام نهادهای ذی‌ربط، ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تشکیل و سند جامع پشتیبان تأمین مالی و ارزی پایدار در حوزه دارو تدوین شده و جهت تصویب در سطح هیئت وزیران ارائه شود.

فهرست رسمی دارویی ایران مطابق با سیاست ملی دارویی کشور توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ۳ ماه یک‌بار به منظور ارتقا بهره‌وری منابع بخش دارویی و دسترسی به داروهای نوین، اثربخش و هزینه‌اثربخشی، بازنگری و منتشر گردد. حداکثر ظرف مدت ۶ ماه بعد از تصویب این قانون، آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان غذا و دارو) به‌روزرسانی و به تصویب هیئت وزیران برسد.

# آسیب‌شناسی تشکل‌های کارگری در ایران:

## با رویکرد منابع قدرت

۱۹۹۵  
۱۴۰۲/۰۵/۱۶

دفتر مطالعات اجتماعی



### بیان / شرح مسئله

امروزه تشکل‌های کارگری تقریباً در همه کشورهای جهان، فارغ از نوع نظام ایدئولوژیک، سیاسی و اقتصادی حاکم بر آنها با افت قدرت و فرسایشی قابل توجه نسبت به دهه‌های پیش مواجه شده‌اند تا جاییکه یکی از دغدغه‌های اصلی سازمان بین‌المللی کار در سال‌های اخیر، تلاش برای احیای تشکل‌های کارگری و ترمیم شکاف نمایندگی<sup>۱</sup> بوده است؛ اهمیت قضیه نیز آنجاست که امروزه ثابت شده است که تقویت تشکل‌های کارگری علاوه بر سوییجهای مثبت انسانی، اگر در راستای توازن قدرت و حقوق، بین کارگران و کارفرمایان در محیط کار تعریف شود، به توسعه و افزایش بهره‌وری واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی می‌انجامد.

بر این اساس ضروری است تا ضمن آسیب‌شناسی تشکل‌های کارگری در ایران با استفاده از رویکرد منابع قدرت، سازوکارهایی به‌منظور ساماندهی به این تشکل‌ها و تقویت آنها جهت ایجاد موازنه در محیط کار در دستور کار قرار گیرد.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزیابی تشکل‌های کارگری در ایران بر اساس دو منبع قدرت ساختاری و قدرت سازمانی-تشکیلاتی، حاکی از ضعف این تشکل‌ها در چهار محور کلیدی زیر است:

۱. امنیت و مصونیت نمایندگی: عدم تمديد قرارداد کاری نمایندگان شجاع و مطالبه‌گر در تشکل‌ها، کاهش توان چانه‌زنی کارگران در سطوح کارگاهی، منطقه‌ای و ملی، ترکیب معیوب اعضا در شورای عالی کار و وابستگی و عدم استقلال تشکل‌های کارگری، به متزلزل شدن جایگاه تشکل‌های کارگری می‌انجامد، امری که به‌معنای افت «قدرت سازمانی-تشکیلاتی» این تشکل‌هاست.

۲. نمایندگی از تشکل‌های کارگری: تضعیف سه‌جانبه‌گرایی به ضرر نماینده‌های تشکل‌های کارگری، گسترش کارگران فصلی و موقت (پریکاریات‌ها) و گسترش بخش غیررسمی اقتصاد کشور، موجب شده تا بسیاری از کارگران در ایران بدون داشتن چتر حمایتی از سوی تشکل‌ها باشند. به‌عبارت‌دیگر تشکل‌های کارگری از بسیاری از کارگران، نمایندگی نمی‌کنند، وضعیتی که از آن به «بحران نمایندگی» یاد می‌شود و به‌معنای

افت «قدرت سازمانی-تشکیلاتی» تشکل‌های کارگری است.

۳. امنیت در بازار کار: فقدان فرصت‌های کافی برای اشتغال و دستیابی به درآمد، تعهد ناکافی دولت‌ها به اجرای سیاست اشتغال کامل، نرخ بالای بیکاری، شکاف مهارتی و ناهماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با نیازهای بازار، پوشش ضعیف حمایت‌های اجتماعی به‌ویژه قانون بیمه بیکاری و نبود نظام چندلایه تأمین اجتماعی، به کاهش قدرت چانه‌زنی کارگران و تشکل‌های کارگری در بازار کار<sup>۲</sup> می‌انجامد؛ امری که به‌معنای افت «قدرت ساختاری» تشکل‌های کارگری است.

۴. امنیت در بازتولید مهارت: فقدان فرصت‌های کافی و مطمئن برای آموزش‌های پایه، حرفه‌ای و کارآموزی به‌منظور توسعه ظرفیت‌های فردی و کسب صلاحیت‌ها و شایستگی‌های مورد نیاز برای انجام مشاغل، فقدان یادگیری‌های مستمر و گسترش کار کودکان، امنیت شغلی کارگران و به‌تبع آن، قدرت چانه‌زنی تشکل‌های کارگری را کاهش می‌دهد؛ اتفاقی که به‌معنای افت «قدرت ساختاری» تشکل‌های کارگری است.

1. Representation Gap
2. Workplace Bargaining Power

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ناظر به چهار محور معرفی شده به عنوان آسیب‌های تشکل‌های کارگری در ایران، ضروری است تا برخی راهکارهای سیاستی و تقنینی به منظور سامان دادن به این تشکل‌ها، به شرح زیر در دستور کار قرار گیرد:

▀ الزام نهادهای ذی‌ربط به اصلاح سازوکارهای مصونیت‌بخشی به نمایندگان تشکل‌های کارگری براساس اصلاح فصل ششم قانون کار؛  
▀ احیای سه‌جانبه‌گرایی در شورای عالی کار و

سایر نهادهای تصمیم‌گیری جمعی؛

▀ ایجاد ظرفیت در قانون تعاون برای تأسیس تعاونی‌های کارگرمالک؛

▀ گسترش شمول قانون کار برای کارگران غیررسمی؛

▀ طراحی سازوکارهای لازم به منظور متعهد کردن دولت‌ها به اجرای سیاست‌های اشتغال کامل؛

▀ اصلاح قوانین بیمه بیکاری براساس

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام

معظم رهبری و سند ملی کار شایسته؛

▀ تأسیس صندوق ملی بیمه بیکاری؛

▀ تقویت آموزش‌های فنی حرفه‌ای؛

▀ تقویت آموزش داخل سازمانی؛

▀ ایجاد نظام ملی مهارت و فناوری با رعایت

اصل یکپارچگی، جامعیت و جلوگیری از موازی‌کاری؛

# گزارش نظارتی در خصوص عضویت اشخاص حقوقی

## در جامعه خیرین مدرسه‌ساز

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۹۷  
۱۴۰۲/۰۵/۱۷

### بیان / شرح مسئله

هیئت‌وزیران در جلسه ۱۴۰۱/۶/۳۰ به پیشنهاد شماره ۲۶۳۹۶ وزارت آموزش و پرورش، ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد را به‌گونه‌ای اصلاح کرد که به‌موجب آن، عضویت وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس در هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره جامعه خیرین مدرسه‌ساز کشور و مدیرکل آموزش و پرورش و مدیرکل نوسازی مدارس استان در هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره مجمع خیرین مدرسه‌ساز هر استان بلامانع خواهد بود. پیرو این مصوبه نیز اشخاص ذکر شده در جامعه خیرین مدرسه‌ساز و مجامع استانی آن خیریه عضو شدند.

اجرای این مصوبه عوارض و پیامدهایی به‌شرح ذیل در میان تشکل‌های مردم‌نهاد و

حلقه‌های میانی کشور خواهد داشت:

۱. بروز تعارض منافع به‌موجب قرار گرفتن مجری در مقام سیاستگذار، سرمایه‌گذار و ناظر پروژه‌های مدرسه‌سازی خیریه‌ای در کشور (در قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور اعتباری معادل چهار هزار و ششصد میلیارد تومان برای پروژه‌های مدرسه‌سازی خیریه‌ای پیش‌بینی شده‌است)؛
۲. بروز تعارض منافع به سبب امکان تأثیر بر تصمیمات وزارت‌خانه و ادارات کل استانی آموزش و پرورش به خصوص در انتصاب‌های مدیران دستگاه‌های مزبور؛
۳. بروز ویژه‌خواری و تبعیض در میان تشکل‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه مدرسه‌سازی که امکان عضویت مقامات مذکور در ارکان آنها وجود ندارد؛

۴. به وجود آمدن روندی که منجر به تخصیص اکثر خواهد شد. به‌عبارت‌دیگر وزیر «کشور»، «علوم، تحقیقات و فناوری»، «بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و سایر متولیان صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور نیز این صلاحیت را خواهند یافت تا با ارائه پیشنهاد‌های مشابه به عضویت مجمع خیرین کشور، بنیاد خیرین دانشگاه، مجمع خیرین سلامت کشور، شبکه ملی تشکل‌های محیط زیست و منابع طبیعی کشور و سایر تشکل‌های کشور شوند. هیئت‌وزیران نیز علی‌القاعده نمی‌تواند از تصویب درخواست این دستگاه‌ها استنکاف کند.

اصل بیست‌وششم قانون اساسی است. ۳. باعث دلسردی، تضعیف و تعطیلی سایر تشکل‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه مدرسه‌سازی می‌شود و حکم «لا ضَرَر و لا ضَرار فی الاسلام» نقض می‌شود. از این رو در تعارض با شرع و همچنین در تعارض با اصل چهارم قانون اساسی است.

قرض الحسنه دولتی به تشکل‌های مردم‌نهاد صرفاً از طریق سامانه و پس از ثبت تسهیلات دولتی در آن و انجام برخط فرایند اعطای تسهیلات و رصد روند بازپرداخت آن در سامانه در سال ابتدایی تأسیس و فعالیت تشکل با بازپرداخت حداکثر پنج‌ساله امکان‌پذیر است.

۳-۴. دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند ظرفیت‌ها، امکانات، تجهیزات و اماکن در اختیار دستگاه و مستحقات رفاهی و آموزشی را صرفاً به صورت برخط در سامانه و براساس نتایج نظام رتبه‌بندی و براساس اولویت‌های دستگاه، به تشکل‌های مردم‌نهاد واگذار و بر صحت عملکرد تشکل‌ها در این خصوص نظارت داشته باشد.

۳-۵. تشکل‌های مردم‌نهاد مکلف‌اند تمامی مبادلات مالی داخلی یا بین‌المللی را مطابق قوانین مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم اعم از الزامات مربوط به شناسایی مشتری، نگهداری سوابق و توقیف اموال انجام دهند.

رانت‌ساز و مغایر با قواعد «تعارض منافع» در عرصه اجتماعی باشیم. اهم مشکلات تصویب‌نامه حاضر به شرح زیر است:

۱. باعث ایجاد تبعیض ناروا در میان تشکل‌های مردم‌نهاد کشور می‌شود که در تعارض با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

۲. باعث استحاله و تخریب ماهیت تشکل‌های مردمی می‌شود که در تعارض با

سایر مدیریت‌های اجرایی شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های زیرمجموعه وابسته یا تابعه آنها ممنوع است. این افراد می‌توانند صرفاً به عنوان عضو عادی خارج از ساعات اداری کارکنان دولت در امور اجتماعی تشکل‌ها مشارکت داشته باشند».

۳. عبارت‌های زیر به عنوان مواد الحاقی به قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور افزوده شود.

۳-۱. تخصیص اعتبارات و وجوه عمومی در قالب کمک، هبه یا عناوین مشابه به تشکل‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع است.

۳-۲. واگذاری طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در امور اجتماعی با اولویت تشکل‌های مردم‌نهاد و سایر نهادهای غیردولتی غیرانتفاعی و غیرسیاسی جامعه، براساس نظام رتبه‌بندی و قیمت تمام شده کالا و خدمات و پس از ثبت در سامانه با رعایت قانون برگزاری مناقصات و قوانین و مقررات مرتبط با آن بلامانع است.

۳-۳. اعطای هرگونه تسهیلات حمایتی یا

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس یافته‌های پژوهش حاضر، تصویب‌نامه هیئت‌وزیران از وجاهت لازم برخوردار نبوده و پیامدهای آن می‌تواند نهال نوپای توسعه اجتماعی از رهگذر مشارکت اجتماعی مردم را به مخاطره بیندازد و آنچه مسئولان کشور در حوزه اقتصاد تلاش دارند تا پیامدهای تصمیمات ناصواب گذشته که یکی از آنها همین سیاق بوده است را بزدایند، اکنون باید شاهد شکل‌گیری جریان تبعیض‌آمیز،

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

عطف به مشکلات منطقی و حقوقی پیش‌گفته، پیشنهادهایی برای رفع موارد مذکور به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. هیئت‌وزیران با توجه به آرای کارشناسی برای برچیدن زمینه‌های رانت، تبعیض و بی‌عدالتی و همچنین برای ممانعت از بروز فساد و روابط خارج از ضوابط بین مدیران دولتی و بخش غیردولتی، تصویب‌نامه مزبور را ابطال کند.

۲. عبارت زیر به عنوان ماده الحاقی، جایگزین تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ شود:

«عضویت در ارکان تشکل اعم از هیئت‌مؤسس، هیئت‌مدیره یا هیئت‌امنا، مدیرعامل، بازرس و سایر عناوین مشابه برای مدیران حرفه‌ای موضوع ماده (۵۴) و مدیران سیاسی و مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و پست‌های هم‌تراز آنها در دستگاه‌های موضوع این قانون و همچنین کارکنان شاغل در کلیه پست‌های مدیریتی در هیئت‌مدیره، مدیریت عاملی و

# کارآمدسازی شیوه‌های تأمین مالی سازمان صداوسیما

۱۹۶۵  
۱۴۰۲/۰۵/۰۲

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



## بیان / شرح مسئله

بیان / شرح مسئله

اساساً بخش مهمی از اصول اولیه و بنیادین رسانه‌های خدمت عمومی را متأثر از شیوه‌های تأمین مالی آنها در نظر می‌گیرند. اصولی مانند استقلال، پاسخگویی، شفافیت، انصاف و حتی حرفه‌ای بودن همگی به‌نحوی مبتنی بر نوع تأمین مالی رسانه‌های عمومی قوت و ضعف می‌پذیرند و بعضاً خود را بر اساس آن تعریف می‌کنند. سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران نیز در طول سالیان مختلف با این مسئله مواجه بوده است. تلاش سازمان صداوسیما در تأمین مالی خود به‌سبب اینکه در قانون محاسبات عمومی در حکم شرکت دولتی تلقی شده و لزوم تأمین بخشی از هزینه‌ها توسط خود این دستگاه، از دهه ۱۳۶۰، این سازمان را بر آن داشته تا شیوه‌های تأمین مالی مختلف را تجربه کند. سیر تاریخی و توجه قانونگذار به چگونگی تأمین مالی این سازمان منجر به وضعیت فعلی این سازمان رسانه‌ای شده است که فارغ از بودجه سالیانه به‌عنوان کمک‌زبان دولتی، تکیه اصلی آن بر درآمدزایی از طریق تبلیغات بازرگانی قرار گرفته است؛ شیوه‌ای از تأمین مالی که امکان تداخل آن با مأموریت‌های اصلی سازمان صداوسیما به‌سبب سویه‌های

تجاری بیش از حد آن بالاست.

روش‌های مرسوم در تأمین مالی رسانه‌های عمومی یا دولتی در کشورهای مختلف نسبتاً متنوع است. با در نظر گرفتن منابع فرعی تأمین مالی، می‌توان روش‌های تأمین مالی رسانه‌های عمومی یا دولتی را بیش از ۲۰ نوع دانست. روش‌های یاد شده در سه دسته فعالیت‌های دولتی، عمومی و تجاری قرار می‌گیرند، اما به‌صورت کلی‌تر و با توجه به از میان رفتن برخی منابع تأمین مالی در رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی و دولتی در جهان، می‌توان هفت روش تأمین مالی برای این دسته از سازمان‌های رسانه‌ای در کشورهای مختلف نظر گرفت:

▀ بودجه‌ی دولتی،

▀ تبلیغات بازرگانی،

▀ دریافت کمک‌هزینه‌های مالی،

▀ دریافت هزینه مجوز،

▀ حق اشتراک،

▀ فروش محصولات و خدمات،

▀ درآمد از مالیات.

براساس ماده (۲۲) اساسنامه سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۲ نیز به‌طور کلی درآمدهای سازمان در سه دسته قرار می‌گیرند:

درآمدهای حاصل از منابع دولتی (بندهای «۲»، «۴»، «۵» و «۸»)،

درآمد ناشی از تبلیغات بازرگانی (بند «۶»)، درآمدهای اختصاصی (بندهای «۱»، «۳» و «۷») که سازمان صداوسیما باید برنامه‌ریزی برای کسب درآمد از این منابع را داشته باشد). فارغ از اساسنامه سازمان صداوسیما، در قوانین و مصوبات مختلف انواع گوناگون و اشارات مختلفی به تأمین مالی این سازمان شده است. این اسناد به‌طور کلی در دو دسته قرار می‌گیرند:

مصوبات مجلس: که در اصل شامل قوانین بودجه سالیانه و قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور و البته پیش از آنها، اساسنامه سازمان صداوسیما می‌شود.

مصوبات هیئت‌دولت: که شامل مصوبات هیئت‌دولت از ابتدای دهه ۱۳۷۰ تا اوایل دهه ۱۳۹۰ مبنی بر اعطای کمک هزینه و بودجه به سازمان صداوسیما می‌شود.

در کنار اساسنامه سازمان صداوسیما که تلاش داشته تا حدی برخی از روش‌های تأمین مالی غیردولتی و غیر تبلیغات بازرگانی را در خود بگنجانند، مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیئت‌دولت متکی بر اعطای بودجه و کمک‌هزینه دولتی و پس از آن تبلیغات

منابع مالی و اعتباری سازمان صداوسیما به شرح ذیل است:

وجوه دریافتی از محل بودجه کل کشور و سایر وجوهی که به عناوین دیگر از طرف دولت در اختیار سازمان گذاشته می شود.

درآمدهای ناشی از حق پخش و توزیع و فروش محصولات به گونه‌ای که حق دسترسی مخاطبان عمومی را محدود نکند و نیز درآمدهای ناشی از واگذاری حقوق مادی ناشی از مالکیت معنوی آثار در سطح ملی و بین‌المللی.

درآمدهای ناشی از اجرا و پخش برنامه‌های تبلیغاتی و آگهی‌های بازرگانی با تأکید بر تسهیم متناسب میان تبلیغات رقومی (دیجیتال) بر بسترهای برخط سازمان و تبلیغات رادیو-تلویزیونی به گونه‌ای که فشار تبلیغات بر روی پخش رادیو-تلویزیونی نباشد. درآمدهای ناشی از تولید و پخش مشترک با بخش خصوصی.

درآمدزایی از تجهیزات و امکانات زیرساختی پخش همچون فرکانس و نیز امکانات تولیدی از طریق اجاره، واگذاری و فروش.

کمک‌های نقدی و غیرنقدی اشخاص حقیقی و حقوقی.

عواید دیگری که طبق قانون یا مقررات دیگر به سازمان تعلق می‌گیرد (همچون بند «چ» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور).

عدم امکان تغییر کامل شیوه‌های تأمین مالی سازمان صداوسیما،

عدم توجه کافی سازمان صداوسیما به دیگر شیوه‌های تأمین مالی ممکن و یا تصریح‌شده در قوانین.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی (با ذکر نام کمیسیون‌های مرتبط) و یا راهکارهای سیاستی (ذکر نام وزارتخانه یا سازمان مرتبط) به همراه تجزیه و تحلیل استدلال‌ها

براساس بررسی‌های این گزارش، برای بهبود عملکرد سازمان صداوسیما در تأمین مالی و بازطراحی آن سه لایه پیشنهاد ارائه می‌شود:

- پیشنهادهای مرتبط با قانون بودجه سال

آتی و برنامه پنج‌ساله صداوسیما

الزام صداوسیما به کسب درآمد از محل فروش محتوای رسانه‌ای و محصولات تاسقف ۳ درصد در سال ۱۴۰۳ و ۸ تا ۱۰ درصد از کل بودجه خود تا پایان برنامه پنج‌ساله.

الزام صداوسیما به کسب درآمد از محل تبلیغات آنلاین تا سقف ۵ درصد در سال ۱۴۰۳ و ۴۰ درصد از درآمدهای تبلیغات بازرگانی تا پایان برنامه پنج‌ساله.

- پیشنهادهای مرتبط با قانون اداره صداوسیما

براساس بررسی‌ها و پیشنهادهای یاد شده در این گزارش، اصلاح ماده مربوط به بخش انواع روش‌های تأمین مالی سازمان صداوسیما به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

بازرگانی هستند. تحلیل کلی نشان می‌دهد قوانین و اسناد حقوقی به صورت کلی توجه اصلی خود را به درآمدهای غیراختصاصی سازمان صداوسیما و بودجه دولتی و تبلیغات معطوف داشته‌اند و دیگر روش‌های تأمین مالی رسانه‌های عمومی و دولتی (دست‌کم موارد قیدشده در اساسنامه سازمان صداوسیما) همچون درآمدهای ناشی از واگذاری حق پخش و توزیع محصولات و ارائه خدمات سازمان به اشکال مختلف و درآمدهای ناشی از فعالیت‌های تولیدی و سود مربوطه به آنها از سوی نهاد تصویب‌کننده مسکوت مانده است. باین حال سازمان صداوسیما در سالیان گذشته تلاش داشته تا با ورود به دیگر روش‌های تأمین مالی به کسب درآمد بپردازد. هرچند روش‌های یادشده، به جز تبلیغات بازرگانی، منجر به درآمدزایی جدی برای این سازمان نشده است.

مجموع تمامی مباحث اشاره شده در این گزارش و بررسی نمونه‌های تطبیقی دیگر کشورها و نیز سازمان صداوسیما در تأمین مالی چند نکته را در ارائه راهکار جدید مهم می‌نماید:

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی (شامل آمار و ارقام کلیدی)

تعیین‌کننده بودن میزان بودجه دولتی سازمان صداوسیما نسبت به دیگر شیوه‌های تأمین مالی،

# اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری»

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



۱۹۶۶  
۱۴۰۲/۰۵/۰۳

## بیان / شرح مسئله

طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری اقدام مؤثری در جهت پالایش قوانین حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است که در راستای دهمین سیاست از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری صورت گرفته است. بنابراین کلیت طرح مورد تأیید است. بررسی قوانین جداول نشان می‌دهد که بخش مهمی از قوانین مطرح شده به‌طور خودکار

به دلیل مدت منقضی بودن یا منتفی به اجرا شدن، نامعتبر است. برای تأیید جزئیات طرح، لازم است اضافه شدن عبارت صنایع دستی در عنوان طرح اصلاح شود و همچنین قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ از فهرست عناوین قوانین نامعتبر خارج شود. زیرا لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

با شماره ثبت ۸۸۸ در کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است و مواد مطرح شده در این قانون می‌تواند در لایحه فوق مدنظر قرار گیرد. همچنین ظرفیت ماده (۱۰) این لایحه برای نامعتبر دانستن قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ فراهم است.



### پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

ترتیب و ترکیب مفاهیم استفاده شد در ماده (۲) به واسطه فقدان نظم (عدم رعایت ترتیب مفاهیم بر اساس حوزه‌های تخصصی)، نبود سرفصل (عدم تفکیک مفاهیم حوزه های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی) و بی‌توجهی به مفاهیم پرتکرار (مثل گردشگری، صنایع دستی و...)، ویرایش اساسی و شماره‌گذاری جدید نیاز دارد.

در بخش مفاهیم، عناوین تکراری (مثل فهرست آثار ملی و منظر فرهنگی) که در سایر قوانین تعریف شده است و لزومی به تعریف مجدد نبود بایستی حذف گردد. همچنین مفاهیم کلیدی و پرتکراری مثل نفایس ملی و منحصر به فرد، تأسیسات گردشگری، هنرمند صنایع دستی و... بایستی به لایحه افزوده شود. برخی مفاهیم که نیازمند بازنویسی بود به واسطه جهت‌گیری نادرست یا ایجاد مسائل حاشیه‌ای برای حقوق عمومی مردم، مورد ویرایش قرار گرفت. به‌طور مثال تعریفی مثل آثار فاخر که بی‌جهت تعریف آثار مذکور را با حراجی‌های معتبر هنری همراه نموده‌بود، ویرایش شد.

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

این گزارش به بررسی ماده (۱)، (۲) و (۳) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی که به تعاریف و اهداف این وزارت پرداخته و تایید می‌کند که بیش از ۸۰ درصد مواد مورد بررسی با محتوای مواد و بندهای اسناد و قوانین پیشین هم‌پوشانی دارد.

### مسئله اصلی

لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مبتنی بر تکلیف قانونی تبصره «۲» ماده واحده قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مصوب ۱۳۹۵ با تاخیری حدوداً ۲ ساله به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. بنابراین لایحه حاضر در جهت ایجاد جایگاه قانونی برای اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و جلوگیری از تعارضات احتمالی بین دستگاهی تدوین شده است که تا کنون در اینباره اقدام تقنینی صورت نگرفته است.

# الزامات تقنینی در اجرای اصل (۳۸) قانون اساسی

۱۹۱۸۸  
۱۴۰۲/۰۵/۱۵

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای تکمیل فرایند تشخیص و ابلاغ نفایس ملی بایستی سازوکار مناسب و ترکیب کمیته تشخیص نفایس ملی مشخص شود و برای اطلاع‌رسانی عمومی و حفاظت عمومی از این آثار تهیه فهرست نفایس ملی و منحصر به فرد به دستگاه ذی‌ربط الزام شود. برای حفاظت از هویت و ماهیت نفایس ملی ضوابط بهره‌برداری هم شأن اثر، پروتکل‌های حفاظتی برای نفایس منقول و غیرمنقول و تعیین ناظر بیرونی برای شکل‌گیری نظارت بیرونی به فرایند بهره‌برداری و حفاظت از اثر لازم به نظر می‌رسد.

همچنین مسکوت ماندن وضعیت نفایس ملی و منحصر به فرد در اختیار بخش غیردولتی بایستی توسط قوانین جدید برطرف شود. همچنین لازم است سازوکار نظارتی دقیقی منطبق بر متن اصل (۳۸) قانون اساسی تدوین شود تا لزوم دریافت مصوبه از مجلس شورای اسلامی برای «انتقال به غیر نفایس ملی»، قابل اجرا شود.

برای اعمال محدودیت در نقل و انتقال و نظارت بر اجرای اصل (۳۸)، لازم است تا عنوان «نفایس ملی» و «نفایس ملی منحصر به فرد» - پس از تدوین فهرست آنها - در اسناد مالکیت این اموال درج شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برای اجرای این اصل کلیدی‌ترین ابهام، فقدان تعریف برای مفاهیم نفایس ملی و منحصر به فرد و نامشخص بودن معیارها و مصادیق تشخیص آنهاست. از آنجاکه تاکنون متولی تشخیص نفایس ملی به صورت صریح مشخص نشده، لازم است تا وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در حوزه نفایس ملی و منحصر به فرد مرتبط با حوزه میراث به‌عنوان متولی شناخته شود.

## بیان / شرح مسئله

اصل (۳۸) قانون اساسی برای اولین بار مفاهیم نفایس ملی و منحصر به فرد را به حوزه تقنین وارد کرد. مطابق این اصل، بناها و اموالی دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد. بررسی مشروح مذاکرات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز صرفاً مقوله‌هایی مثل تفاوت نفایس ملی و منحصر به فرد، کارکرد نفایس ملی، لزوم تنظیم قوانین عادی برای نفایس ملی، اهمیت فرهنگی نفایس ملی و محدودیت در واگذاری نفایس ملی به کشورهای دیگر را قابل تحلیل می‌کند و اساساً موضوعات کلیدی دیگر مثل مالکیت بخش غیردولتی یا تعیین کاربری نفایس ملی را به تفسیر و توسعه مفهومی توسط کارشناسان حوزه واگذار کرده است.

# بررسی اعتبارات وزارت آموزش و پرورش در قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور

۱۹۱۹۹  
۱۴۰۲ / ۰۵ / ۱۶



دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۶۳

شماره اول / مرداد ۱۴۰۲

«فعالیت‌های پرورشی و امور تربیتی دانش‌آموزان»، «اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» و «ستاد وزارت آموزش و پرورش» به میزان ۲۲۳/۳۷، ۱۱۵/۷۷، ۱۱۴/۵۵ و ۸۵/۱۱ درصد بوده است.   
بیشترین میزان ریالی افزایش بودجه به ترتیب در بودجه هزینه‌ای ستاد وزارت آموزش و پرورش به میزان ۱۵۸۱ میلیارد تومان و بودجه هزینه‌ای «فعالیت‌های پرورشی و امور تربیتی دانش‌آموزان» و «اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» هر کدام به میزان ۵۰۰ میلیارد تومان بوده است.   
از بودجه «ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها» که عمدتاً صرف پرداخت حقوق و دستمزد می‌شود به میزان ۰/۵۱ درصد معادل ۹۲۰ میلیارد تومان کاسته شده است.

به معنای کاهش ۰/۵۲ درصدی سهم آموزش و پرورش از مصارف بودجه عمومی دولت است.   
مجموع اعتبارات دستگاه‌های ذیل آموزش و پرورش (مندرج در جدول ۷ قانون بودجه) ۱/۲۴ درصد (معادل ۲۵۵۷ میلیارد تومان) نسبت به آنچه که در لایحه پیش‌بینی شده بود، افزایش داشته است اما به دلیل کاهش ۱۰/۱۸ درصدی (معادل ۳۳۰۰ میلیارد تومان) اعتبارات ردیف‌های متفرقه اعمال نشده (جدول ۹ قانون بودجه) سرجمع اعتبارات وزارت آموزش و پرورش کاهشی است.   
بیشترین میزان افزایش درصدی بودجه به ترتیب در بودجه هزینه‌ای «سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور»،

مطالعه قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور که در جلسه علنی مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، نشان می‌دهد:   
اعتبارات وزارت آموزش و پرورش با احتساب ردیف‌های متفرقه اعمال نشده (جدول ۹ قانون بودجه) به میزان ۲,۳۸۳,۵۸۰,۰۴۷ میلیون ریال (۲۳۸ هزار میلیارد تومان) می‌باشد که نسبت به لایحه بودجه ۰/۳۱ درصد (معادل ۷۴۳ میلیارد تومان) کاهش یافته است.   
سهم اعتبارات آموزش و پرورش از مصارف بودجه عمومی دولت با اعتبارات در نظر گرفته شده در لایحه ۱۱/۰۵ درصد بوده که با اعمال تغییرات در مجلس شورای اسلامی به ۱۰/۵۳ درصد رسیده است که این

## «لایحه موافقت‌نامه مقر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و

## دبیرخانه اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی»

دفتر مطالعات سیاسی



### مسئله اصلی

یکی از اولویت‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران در مجامع پارلمانی، رفع موانع سیاسی و حقوقی گسترش روابط پایدار با اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی است. دبیرخانه کل اتحادیه مجالس کشورهای اسلامی در تهران

است و لایحه ثبت ۹۰۴، با هدف رفع موانع قانونی همکاری‌های جمهوری اسلامی ایران با دبیرخانه مذکور به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

مستقر شده است که ظرفیت مناسبی را برای توسعه دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران در مجامع بین‌المللی فراهم کرده است ولی هنوز توافق‌نامه مقر بین کشورمان و اتحادیه بین‌المجالس کشورهای اسلامی هنوز در مجلس شورای اسلامی تصویب نشده

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

الف) نقاط قوت  
جهان اسلام یک قطب سیاسی تأثیرگذار در اتحادیه بین‌المجالس جهانی است و تصویب توافق‌نامه مقر می‌تواند توان ایجابی و اقناعی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران برای اثرگذاری بر فضای سیاسی حاکم بر اتحادیه بین‌المجالس جهانی را نیز ارتقا دهد.  
ب) با ترمیم روابط جمهوری اسلامی ایران با برخی کشورهای مهم و تأثیرگذار جهان اسلام، عمق تأثیرگذاری اتحادیه بین‌المجالس کشورهای اسلامی و متعاقباً اهمیت دبیرخانه کل در هماهنگ سازی فعالیت های این اتحادیه افزایش یافته است.  
ج) تصویب این لایحه به نظام‌مند شدن تبادل

دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی با سایر مجالس جهان اسلام کمک می‌کند. یکی از مهم‌ترین اهداف راهبردی معماران جنگ روایت‌ها و تهاجم ترکیبی، انزوای دیپلماتیک ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی است و تصویب این لایحه در کنار انتخاب ایران به عنوان رئیس مجمع اجتماعی شورای حقوق بشر، ضربه محکمی را به طراحان جنگ هیبریدی برای منزوی سازی جمهوری اسلامی ایران در عرصه بین‌المللی وارد می‌سازد.

اسناد و اشتراک گذاری تجارب کشورهای عضو در حوزه امنیت غذایی و بیماری‌های نوظهور کمک و رایزنی اعضا برای تأسیس مجمع مراکز پژوهشی مجالس کشورهای اسلامی را تسهیل می‌نماید.  
د) با توجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران میزبان دبیرخانه مجمع مجالس آسیایی و کنفرانس حمایت از انتفاضه فلسطین نیز است، تصویب این لایحه بستر مساعدی را برای اشتراک‌گذاری مسائل اساسی و دغدغه‌های مشترک در آسیا و جهان اسلام فراهم می‌کند.

ه) نقاط ضعف  
در بند «۳،۲» ماده (۳) یک واژه در متن

و شبکه‌سازی تجارب تقنینی، نظارتی و

■ در بند «۱» ماده (دهم)، اصطلاح «نمایندگان فیلم» مبهم است.

■ در تبصره ماده واحده، به اصول ۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره نشده است.

معادل «maintenance major» است؛ در حالی که در متن ارائه شده فارسی، واژه «عمده/اساسی» حذف شده است. به تعبیر دیگر هر نوع نگهداری‌ای بر عهده دولت میزبان نیست بلکه صرفاً موارد عمده بر عهده دولت جمهوری اسلامی ایران است.

ترجمه شده موافقتنامه از قلم افتاده است که در دامنه تعهدات جمهوری اسلامی ایران موثر است. در این بند مقرر شده است که «نگهداری اساسی/عمده» تجهیزات ارائه شده به دبیرخانه کل بر عهده کشور میزبان یعنی جمهوری اسلامی ایران است. این تعبیر

## پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

در ماده سوم قید شده است:

«کشور میزبان در راستای اعمال حق حاکمیت و به منظور حفظ منافع ملی خود، می‌تواند محل دبیرخانه را بازستاند، مشروط بر اینکه به سرعت مکان جدیدی به دبیرخانه اختصاص داده شود، به طوری که عملکرد دبیرخانه مختل نشود».

پیشنهاد می‌شود قبل از بازستاندن مکان

موافقتنامه مقرر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی، پس از رفع موارد بسیار جزئی مثبت است، به ویژه اینکه برخی کشورهای اسلامی و رقبای منطقه‌ای همچون عربستان و کویت به دنبال آن هستند که مزیت میزبانی دبیرخانه دائمی به آنان تعلق یابد.

مقرر دائمی و به‌منظور مختل نشدن عملکرد دبیرخانه، مکان جدید اختصاص داده شود. با توجه به بازخورد تصویب این لایحه بر خنثی‌سازی اهداف معماران جنگ شناختی و تهاجم هیبریدی برای منزوی‌سازی کشورمان در ترتیبات منطقه‌ای و بین‌المللی و همچنین ارتقای نقش راهبردی ایران در جهان اسلام، نظر مرکز پژوهش‌ها درخصوص لایحه

# مطالعه تطبیقی مجالس آسیایی :

## مجلس ملی جمهوری کره

دفتر مطالعات سیاسی

۱۹۲۰۶  
۱۴۰۲/۰۵/۱۸



### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مجلس ریل‌گذاری و تبیین می‌شود، این امر می‌تواند ثبات راهبردی در حوزه‌های قانونگذاری و نظارت را افزایش دهد. ■ نقش گروه‌های دوستی در ساختار و اولویت‌گذاری سیاست‌های کلان مجلس جمهوری کره برجسته است، به طوری که رئیس مجلس جمهوری کره با خرد جمعی و پس از مشورت با رؤسای گروه‌های سیاسی، سیاست‌های سالیانه را تبیین می‌کند. اکثر مؤسسات عمومی بزرگ و شرکت‌های دولتی طبق قانون جمهوری کره موظفند گزارش فعالیت‌های سالیانه را به مجلس ارائه کنند. این امر نشانگر نظارت منسجم، یکپارچه و زمان‌مند نهاد قانونگذاری جمهوری کره بر دستگاه‌های اجرایی است. این امر علاوه بر ارتقای کارآمدی ظرفیت‌های نظارتی مجلس، شفافیت و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی را نیز افزایش می‌دهد. زیرا به صورت غیرمستقیم نظارت همگانی شهروندان این کشور به عملکرد دستگاه‌های اجرایی از طریق نمایندگان ملت را افزایش و از بروز فساد سیاسی نیز پیشگیری می‌کند.

- نقش حکمرانی محلی در فرایند انتخاب نمایندگان پررنگ است، به طوری که مجلس جمهوری کره نیز همانند بسیاری از نظام‌های انتخاباتی در آسیا به تدریج در حال گذار از تمرکزگرایی و انباشت قدرت به تمرکززدایی و تقویت حکمرانی محلی است. در این میان یکی از اولویت‌های جمهوری اسلامی ایران نیز تمرکززدایی و افزایش وظایف و اختیارات استانداری‌هاست. در این میان تبادل تجارب دو کشور می‌تواند در بهبود فرایندهای تمرکززدایی مؤثر باشد. ■ نوعی تحول در نقش و مأموریت زنان در حوزه نمایندگی برخی مجالس آسیایی محسوس است و به مرور برخی کشورها با تصویب یا ترمیم برخی قوانین، بستر مساعدتری را برای حضور زنان در عرصه نمایندگی به وجود آورده‌اند. مجلس جمهوری کره نیز در زمره مجالس آسیایی است که به مرور نقش زنان در آن از یک روند تکاملی و افزایشی برخوردار بوده است. ■ در ابتدای هر سال، نقشه راه سالیانه فعالیت مجلس جمهوری کره توسط رئیس

### بیان / شرح مسئله

یکی از اولویت‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران در گام دوم انقلاب، توسعه دیپلماسی متوازن و هوشمندانه با مجالس آسیایی در راستای رویکرد کلان قرن بیست‌ویکم، قرن آسیا می‌باشد. مهم‌ترین پیش‌نیاز تحقق این هدف، شناسایی کامل ساختار، مأموریت‌ها و اولویت‌های مجالس قانونگذاری است. مطالعه موردی مجلس قانونگذاری جمهوری کره نیز با هدف شناسایی ظرفیت همکاری‌های پارلمانی و گسترش همکاری‌های گروه‌های دوستی دو کشور برای زدودن اختلافات انجام شده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بخشی از سهمیه ۳۰۰ کرسی نمایندگی مجلس جمهوری کره از طریق نظام تناسبی و سهم هر حزب در پارلمان تعیین می‌شود. در نتیجه مجلس جمهوری کره در زمره مجالسی است که در آنها نقش احزاب بسیار برجسته است. به همین دلیل تا زمانی که بستر شکل‌گیری احزاب و فراکسیون‌های منسجم در قوانین مرتبط یا قانون آئین نامه داخلی مجلس فراهم نشود، نمی‌توان از تمامی ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی برای توسعه روابط با مجالس آسیایی بهره برد.

یکی از ملزومات کارآمدگرایی گسترش روابط با مجالس آسیایی، پرورش و اتخاذ تدابیر مناسب برای افزایش تعداد زنان نماینده و حضور متناسب آنان در ترکیب گروه‌های دوستی و هیئت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی است. اهمیت این موضوع در مجامع پارلمانی همچون اتحادیه بین‌المجالس جهانی بسیار محسوس‌تر است و مطالعه تطبیقی ادوار اول تا یازدهم مجلس شورای اسلامی نیز نشان می‌دهد نقش و اثرگذاری بانوان نماینده در ترکیب شورای

بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران نیز از یک روند تکاملی و اثرگذار برخوردار بوده است.

توصیه می‌شود با تسریع در فرآیند تصویب اساسنامه گروه‌های دوستی و افزایش نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی در فرآیند انتخاب رؤسای گروه‌های مذکور، راهبرد جامعی در قبال توانمندسازی گروه‌های دوستی قوه مقننه اتخاذ شود.

# مطالعه تطبیقی مجالس آسپایی:

## کشور هند

### لوک سابها و راجیا سابها

دفتر مطالعات سیاسی

۱۹۳۱  
۱۴۰۲/۰۵/۲۳



#### بیان / شرح مسئله

هند یکی از کشورهای مهم عضو سازمان همکاری شانگهای است و آشنایی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به ویژه اعضای گروه دوستی قوه مقننه با ساختار، ترکیب و

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی برنامه‌های بازوی پژوهشی مجلسین هند بیانگر جایگاه مهم تروریسم‌زدایی و توسعه دیپلماسی اقتصادی در سیاست‌های منطقه‌ای هند است. به همین دلیل نحوه حمایت مجالس دو کشور برای پیشبرد طرح‌های مشترک در منطقه آزاد چابهار، امنیت پایدار در منطقه، فعالیت‌های تهاثری و نحوه دلارزدایی در روابط دو کشور از ظرفیت مناسبی در مذاکرات پارلمانی دوجانبه برخوردار است.

در قانون اساسی هند، به دلیل تنوع بالای قومی و فرهنگی، حکمرانی محلی ایالت‌ها تقویت شده و مجالس ایالتی و فرمانداری‌ها در بسیاری از حوزه‌ها، سیاست‌های مستقلی نسبت به مرکز دارند. از طرفی مجالس محلی هم‌زمان با نقش آفرینی در انتخابات رئیس‌جمهور یا داشتن سهمیه در مجلس راجیا سابها (مجلس سنا)

گسترش همکاری‌های مشترک در چابهار، کریدور راه، امنیت راهبردی در خلیج فارس و گسترش ظرفیت‌های دیپلماسی اقتصادی و انرژی کمک می‌کند.

مأموریت مجالس لوک سابها (مجلس عوام یا نمایندگان هند) و راجیا سابها (مجلس سنای هند) به شناسایی ظرفیت‌های مغفول توسعه دیپلماسی پارلمانی متوازن برای

شورای اسلامی با نخست‌وزیر هند که خود از قانونگذاران شاخص حزب حاکم در مجلس لوک سابهاست، هم‌افزایی ظرفیت قوه مقننه با دولت سیزدهم برای پیشبرد منافع ملی و منطقه‌ای در عرصه سیاست خارجی را افزایش می‌دهد. در حال حاضر رئیس مجلس لوک سابها، رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر هند از حزب «بهاراتیا جاناتا» هستند. با توجه به سابقه جنگ و تنش‌افروزی بین هند و پاکستان، لازم است در روند مذاکرات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی، توازن راهبردی با این دو کشور لحاظ شود. در نظام قانونگذاری هند، ابتکار ارائه لایحه فقط با دولت است، زیرا وزیر دولت، نمایندگان حزب اکثریت مجلس لوک سابها در قوه مجریه هستند. بیشترین رقابت حزبی برای تصاحب

در گستره ملی نیز ایفای نقش می‌کنند. به عبارتی یکی از دلایل ثبات سیاسی هند، توجه به حکمرانی محلی و استقلال نسبی ایالت‌ها در برخی حوزه‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است. حزبی که اکثریت را در مجلس لوک سابها به دست آورده است دولت را در هند تشکیل می‌دهد. به همین دلیل طراحی برنامه‌ای منسجم برای توسعه روابط دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی با مجلس لوک سابها به صورت مستقیم به دولت سیزدهم برای توسعه دیپلماسی رسمی کمک می‌کند. تمرکز هیئت دیپلماتیک و گروه دوستی مجلس شورای اسلامی باید به سمت رؤسای مجلسین، رؤسای احزاب اکثریت و اقلیت، رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر باشد. مذاکره هیئت‌های دیپلماتیک مجلس

دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی همچنان باید به سمت رهبران و قانونگذاران شاخص این دو حزب متمرکز باشد.

مجلس نمایندگان هفدهم نداشتند و به نظر می‌رسد در انتخابات هجدهمین دوره مجلس لوک ساب‌ها، رقابت همچنان بین دو حزب مذکور باشد. به همین دلیل افق رایزنی‌های

کرسی‌های هفدهمین دوره مجلس نمایندگان (لوک ساب‌ها) بین دو حزب قدرتمند «بهاراتیا جاناتا» و «کنگره ملی هند» بود و سایر احزاب، اقبالی برای اثرگذاری بر سیاست‌های

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

جهانی (اتحادیه بین‌المجالس جهانی) متمرکز شود.

ظرفیت مجالس دو کشور برای توسعه منافع مشترک در چهار عرصه گسترش روابط دوجانبه، منطقه‌ای (سازمان همکاری شانگهای)، قاره‌ای (مجمع مجالس آسیا) و

توصیه می‌شود بخشی از نقشه راه مذاکرات دیپلماتیک مجالس دو کشور به سمت سازوکارهای تأسیس اتحادیه بین‌المجالس شانگهای و بررسی نحوه اشتراک‌گذاری

# چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی در نظام‌های بسیط غیرمتمرکز

۱۹۳۱۵  
۱۴۰۲/۰۵/۲۵



دفتر مطالعات سیاسی

## بیان / شرح مسئله

نظام‌های سیاسی بسیط متمرکز با وجود تأکید بر جایگاه حکومت مرکزی و هم‌بستگی و وحدت ملی، در طول تاریخ همواره با چالش‌هایی مانند کم‌توجهی به اقتضائات و ویژگی‌های محلی، توسعه نامتوازن سرزمین، مشارکت ناقص مردم در اداره امور محلی، عدم تفکیک فرآیندی فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها و تجمع فشارها بر دولت مرکزی مواجه بوده‌اند. در نتیجه این شرایط، موجی از تمرکززدایی در جهان پدید آمد و حکومت‌های مرکزی از طریق واگذاری یا تفویض وظایف به

جغرافیایی است؛ البته در یک دولت بسیط ارائه خدمات به شهروندان قابل مرزبندی نیست و امور عمومی ثابت نیستند و همواره دستخوش تغییر و تحول‌اند. کشورهای فرانسه، ترکیه و ژاپن از جمله نظام‌های بسیط غیرمتمرکز به حساب می‌آیند که اقدامات مهم و اثربخشی را در راستای تدوین نظری و اجرای عملی روند تمرکززدایی و تفکیک وظایف محلی از ملی در دهه‌های اخیر انجام داده‌اند.

حکومت‌های محلی به جستجوی کارایی بیشتر پرداختند. به همین دلیل اشکال مختلفی از تمرکززدایی در راستای مردمی‌شدن دولت‌ها اجرا شد تا وظایف واحدهای محلی از وظایف دولت ملی تفکیک شود. یکی از این اشکال، نظام‌های سیاسی بسیط غیرمتمرکز است.

از جمله شاخصه‌های مهم نظام‌های بسیط غیرمتمرکز در اجرای روند تمرکززدایی، چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی و مدیریت سرزمین در مقیاس‌های مختلف

## نقطه نظرات /

### یافته‌های کلیدی

در فرانسه اصول «آزادی اداری واحدهای محلی»، «تقدم واحدهای محلی»، «استقلال مالی» و «توزیع صلاحیت‌ها» از جمله اصولی هستند که حکومت‌های محلی را به رسمیت می‌شناسند، در تصمیم‌گیری و اداره قلمرو محلی به آنها آزادی اعطا می‌کنند، وظایف و صلاحیت‌های مشخص محلی را برای آنها تعریف می‌کنند و در نهایت رابطه میان حکومت‌های محلی و مرکزی را تبیین

می‌کنند.

در ترکیه اصول «وحدت یکپارچه در اداره»، «عدم تمرکز» و «قیمومیت اداری» وظایف و صلاحیت‌هایی را برای نهادهای محلی در مقیاس استان، شهر و روستا تعریف کرده‌اند که قدرت تصمیم‌گیری از جمله مهم‌ترین آنها است. اما با این وجود طبق «اصل قیمومیت اداری»، حکومت مرکزی همچنان در تصمیم‌گیری‌های محلی در کشور

ترکیه نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. در ژاپن اصل «خودمختاری محلی» مهم‌ترین اصل راهنمای تمرکززدایی محسوب می‌شود که بر مبنای این اصل وظایف مشخص محلی، اختیار تصمیم‌گیری و قانونگذاری به حکومت‌های محلی واگذار شده است و حکومت مرکزی نیز طبق قانون ناظر بر این تصمیمات است.

برآیند مطالعه تطبیقی تجارب کشورهای مذکور در زمینه چگونگی تفکیک وظایف محلی از وظایف ملی شامل رهنمودهای زیر است:

■ گام اول، تدوین قانون تمرکززدایی به عنوان اصول راهنمای عملی و نظری در تفکیک وظایف محلی از ملی و همچنین اداره واحدهای محلی است. به گونه‌ای که در آن نه تنها به تعریف مشخص حوزه وظایف و صلاحیت‌های حکومت‌های محلی و حکومت مرکزی پرداخته می‌شود، بلکه جایگاه قانونی و نقش حکومت‌های محلی که وظایف محلی را برعهده می‌گیرند، تعیین می‌شود.

■ تجارب این سه کشور نشان می‌دهد که هرچند نمی‌توان در موضوع تفکیک وظایف محلی از ملی، مرز ثابت و دقیقی را میان حوزه وظایف و عملکرد حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تعیین نمود، اما می‌توان از میان حوزه وظایف حکومت مرکزی، بخشی از امور را که به اندازه کافی همگن هستند، امور محلی تلقی کرد. بنابراین در تفکیک امور محلی از امور ملی ابتدا لازم است این محور کلی مورد توجه قرار گیرد که امور محلی، اموری کاملاً محلی و غیرسیاسی بوده و با امور داخلی کشور و رفاه مردم در ابعاد مختلف اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی،

آموزشی، اجتماعی و فرهنگی مرتبط هستند و در سطح نزدیک به زندگی روزمره مردم در محل یا منطقه معین خودشان قرار دارند. امور ملی نیز در سطح کلان سرزمین و در حوزه امور دفاعی، واحد پول، سیاست خارجی و ... قرار می‌گیرند که منافع آنها به‌طور برابر و مشترک برای همه مردم سرزمین است.

■ همچنین امر تفکیک باید با توجه به تعداد واحدهای محلی، محدوده جغرافیایی، مکانی و حوزه عملکرد و نفوذ هر کدام از واحدهای محلی انجام شود. برای مثال در کشور فرانسه امور داخلی مشتمل بر امور منطقه‌ای در ابعاد مختلف در مقیاس استان و در اولین رده واحدهای محلی قرار دارند که منطقه وسیعی را پوشش می‌دهند (مانند استانداری‌ها)، امور متوسط و میانی نیز در حوزه امور داخلی مرتبط با وظایف اداری - خدماتی هستند اما در یک رده پایین‌تر از امور استانی قرار دارند که معمولاً در مقیاس شهرستان گنجانده می‌شوند (مانند فرمانداری‌ها) و امور محلی و روزمره نیز مستقیماً با نیازهای روزانه و ضروری مردم سروکار دارند که در مقیاس شهری قرار دارند و به اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها در مقیاس شهری می‌پردازند (مانند شهرداری‌ها).

■ در کشورهای مورد مطالعه، تفکیک

مشخص و جز به جز وظایف محلی از وظایف ملی در هر کدام از حوزه‌های اقتصادی، عمرانی، محیط زیستی، بهداشتی، آموزشی، اجتماعی، فرهنگی و ... بین واحدهای مختلف با معیار مشخص و دقیقی صورت نمی‌گیرد. برای مثال در کشورهای فرانسه و ژاپن این امر با تشخیص و صلاحدید هیئت‌ها یا شوراهای تخصصی (متشکل از متخصصان و کارشناسان هر حوزه خاص) در وزارتخانه مربوطه انجام می‌شود. درحقیقت این شوراهای هیئت‌ها به شکل قانونی تشکیل می‌شوند که در سطوح محلی نیز دارای نمایندگی هستند و مردمی‌سازی حکمرانی، واگذاری اختیارات و حفظ استقلال محلی جز اهداف اصلی آنها تعریف شده است.

■ حکومت‌های محلی در هر سه این کشورها استقلال تام در تصمیم‌گیری، اداره و اجرای امور محلی تعیین شده را ندارند و بنابراین یک نوع رابطه نظارتی و مالی میان حکومت مرکزی و حکومت محلی وجود دارد. به گونه‌ای که امور قانونگذاری و سیاستگذاری‌های کلان و توزیع بودجه در حوزه وظایف دولت مرکزی است و حکومت‌های محلی نیز با وجود کسب درآمدهای محلی برای انجام وظایف خود از حیث مالی وابسته به کمک‌های دولت مرکزی می‌باشد.

# منشور هم‌آفرینی تصویر ایران آینده

دفتر مطالعات حکمرانی



## بیان / شرح مسئله

فهم مشترک جامعه در خصوص آینده و افق زمانی بسیار حائز اهمیت است. طراحی و ارائه تصویر امید بخش و واقع بینانه از آینده ایران حتی برای تحرک افزایشی مورد نیاز برای برون رفت از مشکلات فعلی کشور یک الزام راهبردی می باشد.

چنین شرایطی می‌توان گفت ایران اسلامی هم‌اکنون در یک «نقطه عطف آیندگی» و نه نقطه عطف تاریخی قرار دارد. ایران آینده بر پایه دو «لنگر عینی» مبتنی بر وقایع میدانی و اتفاقات واقعی در جامعه و حاکمیت از یک سو و «لنگر ذهنی» بر اساس منظر عمومی آینده در ذهنیت‌ها و ادراکات استوار می‌گردد. در این میان هم فکری و

دشمنان انقلاب و نظام جمهوری اسلامی ایران درصدد آینده‌زدایی و القاء بی‌آیندگی به مردم ایران و به ویژه نسل جوان جامعه هستند. تخریب همزمان «غرور ملی» با زیر سؤال بردن گذشته و برای در هم شکستن اراده ملت و نابودی «آرمان ملی» برای زدودن هر گونه انگیزه تحول و تحرک در دستور کار جدی دشمنان انقلاب و ایران قرار دارد. در

در این برهه و شرایط ویژه ضروری است بر مهم‌ترین دستور کار گفتمان جامعه ایران یعنی «تصویر آینده» تصریح گردد. ارائه مهم‌ترین محورهای چرخش‌های تحول‌آفرین در تصویر ایران آینده که هم محرک اراده‌ها باشد و هم واقع‌بینانه، می‌تواند در راستای تحول مورد انتظار رهبر معظم انقلاب در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی مؤثر واقع شود. اهم محورهای تحول‌آفرین پیشنهادی در منشور هم‌آفرینی تصویر ایران آینده شامل موارد ذیل است؛

۱. لزوم نگاه زیست بومی به حکمرانی: ایران آینده نیازمند سطح پیشرفته‌تری از ایده حکمرانی مبتنی بر سنت‌های الهی و تحولات جهانی است. امر حکمرانی در حال تغییر است و بدیل‌های جدید در حکمرانی در حال شکل‌گیری است. ایده جدید باید با خود مؤلفه‌هایی چون یکپارچگی عناصر، تدبیر و تحول، بلندنگری و نگاه توأمان به جنبه درون‌مرزی و برون‌مرزی کشور را به همراه داشته باشد. شایسته است حکمرانی کشور از مدیریت پروژه‌های با تکیه بر مزیت‌های سخت‌افزاری، منبع‌مدار و خروجی محور به «نگاه زیست بومی به حکمرانی» با تکیه بر مزیت‌های نرم‌افزاری و ناظر به فرایند و چگونگی پیشرفت و توجه به اثربخشی و بهره‌وری اجتماعی چرخش پیدا نماید.

۲. تکثیر نوآوری‌های اجتماعی و مردم‌پایگی حکمرانی و ارائه تصویر «ایران مردم‌پایه» که در آن عاملیت پیشرفت از آن مردم است و نقش دولت تسهیل‌گری برای هم‌آفرینی اجتماعی است ضروری به نظر می‌رسد. مردم‌پایگی با شعار و رسانه و سخنرانی محقق نمی‌شود. از همین رو لازم است تعریف جدیدی از مردم‌پایگی را معرفی نمود؛ تعریفی که با روح نوآوری‌های اجتماعی ممزوج شده باشد. در این مسیر باید در ابتدا

زیرساخت‌های ارتباطات اجتماعی حاکمیت را توسعه داده و در واگذاری امور به مردم دست به دامان نوآوری شد. پیش‌زمینه مهم دیگر مردم‌پایگی حکمرانی گفتگو در سطح ملی درباره آینده ایران و هم‌گفتمان و هم‌پیمان شدن مردم برای چرخش‌های تحول‌آفرین است. حکمرانی ایران در آینده به جای تلاش برای حل مشکلات باید بر توسعه «راه‌حل‌های اجتماعی خارج از دولت» و اجتماعی‌سازی مسائل کلان کشور تمرکز کند استعاره «دولت‌سکان‌دار» در برابر «دولت‌پاروزن» نیز حکایت از تغییر نقش دولت‌ها به‌عنوان یک توانمندساز در عوض حل‌کننده همه مسائل کشور است.

۳. تمرکز بر مشی بهره‌وری اجتماعی و ارائه تصویر «ایران شاداب و پویا» را می‌توان از دیگر چرخش‌های تحول‌آفرین تصویر ایران آینده به‌شمار آورد. بایستی این واقعیت را پذیرفت که کشور گران‌اداره می‌شود و مصادیق بسیاری از اتلاف منابع وجود دارد. لازم است حرکت از مدیریت منبع‌محور به مدیریت بهره‌ورانه تغییر یابد. توجه به توسعه ابعاد اجتماعی در راستای ارتقای بهره‌وری سبب شکل‌گیری مفهومی با عنوان بهره‌وری اجتماعی شده است. بهره‌وری اجتماعی به معنای انجام کارآمد تعاملات اجتماعی و مدیریت روابط و فعالیت‌های اجتماعی مشارکتی است. بر این مبنا به نظر می‌رسد که چگونگی ارتقای بهره‌وری در رویکرد زیست‌بومی به حکمرانی بهره‌وری اجتماعی است. بهره‌وری اجتماعی، بهره‌وری را نه تنها ناظر به خروجی، بلکه ناظر به فرآیند و چگونگی نیز می‌داند.

۴. حکمرانی دانش‌بنیان و قدرت‌هوشمند برآمده از خرد جمعی با ارائه تصویر «ایران دانش‌بنیان، هوشمند و نوآور» از دیگر رویکردهای تحولی مورد تأکید برای ایران

آینده است. حکمرانی‌ای که متکی به درون و سرمایه‌های انسانی است و به تعبیری درون‌زا و برون‌گرا است. حکمرانی دانش‌بنیان موجب ارتقای قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران از طریق مرجعیت علمی و ایجاد ارتباطات بین‌المللی برد - برد می‌شود. تصویر ایران آینده باید به نحوی تغییر یابد که نشان دهد ایران با تمامی تنگناهای تحریمی، عقلانی‌تر از گذشته و مبتنی بر خرد جمعی تصمیم می‌گیرد بایستی این ذهنیت عمومی ایجاد گردد که چالش‌های بزرگ بخش جدایی‌ناپذیر از حرکت رو به جلوی هر کشوری است و هرچه آرمان‌ها، قدم‌ها، قابلیت‌های جهش و میدان اثر و مغناطیس یک نظام حکمرانی، بزرگتر باشد دیر یا زود مورد تزاخم کشورهای زیاده‌خواه و کم‌بینه قرار خواهد گرفت. در «ایران عقلانی» فرآیندهای تصمیم‌گیری حکمرانان داده‌بنیاد و دانش‌بنیان و مبتنی بر خرد جمعی مردمان است نه بر اساس احساسات و هیجانات و سلايق فردی یا گروهی مدیران. لازمه ارتقای خرد جمعی در حوزه عمومی ارتقای یادگیری آنان از طریق مشارکت آنها در تصمیم‌گیری و اقدامات عمومی است در این صورت حکمرانی هوشمندتر تحقق پیدا خواهد کرد. حکمرانی هوشمندتر از همراهی و ترکیب هوش مصنوعی فناوری‌های موجود و نوین با قدرت تفکر گروه‌های بزرگ از افراد حاصل می‌شود.

۵. تاب‌آوری اجتماعی - اقتصادی و تحقق تصویر «ایران پابرجا»، با توجه به افزایش و شدت رویدادهای بنیادبرافکن مانند تغییرات اقلیمی، جنگ‌های منطقه‌ای، ائتلاف‌های غیرقابل پیش‌بینی، تغییر شتابان فناوری‌های پیشرفته و اختلالات اقتصادی برای ایران آینده یک الزام راهبردی است. ایران آینده بایستی از عناصر قدرت، تاب‌آوری و عزت و امنیت برخوردار باشد. از مهمترین

بایسته‌های ایران پابرجا می‌توان به ترمیم شکاف‌های اجتماعی از طریق گفتگوی ملی، احساس گشودگی به تنوع و تکثر فرهنگی، حل مسائل زیست‌محیطی به لحاظ آثار اجتماعی- اقتصادی، طراحی سازوکارهای توانمندسازی بخش خصوصی فعال، امنیت غذایی، پیچیده‌سازی اقتصادی با جلوگیری از خام‌فروشی، توسعه اقتصادی دانش‌بنیان، قدرت دفاعی بازدارنده و به‌روزرسانی قوانین مشارکت عمومی- خصوصی اشاره نمود.

۶. بین‌المللی‌سازی و مرجعیت ایران با ارائه تصویر «ایران بزرگ و منطقه‌ای و ایران فرهنگی و تمدنی» راهگشاست. فرصت‌سوزی

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یکی از مهمترین الزامات تصویرسازی از ایران مطلوب آینده، تعریف بازی‌های بزرگ تحت مدیریت و هدایت و پیگیری ویژه سران قوا است. منظور از بازی‌های بزرگ، پروژه‌های بزرگ ملی است که در نتیجه و دستاوردهای عینی آن، احساس پیشرفت و اقتدار بازتولید می‌گردد. اینگونه اقدامات حس «هامی‌توانیم» و خودباوری ملی را تقویت می‌کند و تصویری از «سر و سامان‌گیری در سطح ملی» را القا می‌کند.

تصویر ایران آینده صرفاً با تهیه سند چشم‌انداز تولید نمی‌شود. در خلق روایت استراتژیک آینده دستان مهم‌تر از کلمات

در عرصه بین‌الملل بسیار هزینه‌زاست. جانمایی در نظام بین‌الملل جدید باید در دستور کار جدی قرار گیرد و نباید ایران را در مرز جغرافیایی فعلی محدود کرد. تفکر بین‌المللی‌سازی احتمال انسداد مسیر را کاهش می‌دهد و گزینه‌های جدیدی را پیش رو می‌گذارد. تمدن نوین ایرانی - اسلامی در مرزهای ایران سیاسی نمی‌تواند رخ دهد بلکه باید ایران را در ایران بزرگ فرهنگی دید. کشورهای جهان باید ایران را بزرگ و غیرقابل صرف‌نظر ببینند. بر مبنای این تصویر ایران آینده ظرفیت تبدیل شدن به «قطب حمل و نقل منطقه‌ای»، «مرکز

هستند. کارهایی که می‌کنید مهم‌تر از حرف‌هایی که می‌زنید. تصویر ایران آینده مبتنی بر سلسله اقدامات معنادار ساخته می‌شود. سه جز «سلسله» و «اقدامات» و «معناداری» خود گویای این مفهوم است. سلسله اقدامات معنادار از طریق اتصال موفقیت‌های کوچک و بزرگ عینی و ذهنی در عرصه حکمرانی کشور قابل حصول است. این سلسله اقدامات و روایت‌سازی رسانه‌ای آنها باعث می‌شوند مدار امید در جامعه قطع نشود و حس ما می‌توانیم را به جامعه برمی‌گرداند و سبب تزریق خودباوری به جامعه می‌شود.

از طرفی لازم است در جهت تصویرسازی

تبادلات علم و فناوری و نوآوری منطقه» و «تأمین کننده امنیت انرژی» را داراست. ایران آینده باید هم فروشنده و هم خریدار بزرگ منطقه باشد. توسعه کریدورهای حمل و نقلی ایران و همکاری راهبردی با روسیه، چین و هند و سایر قدرت‌های نوظهور از دیگر راهکارهای بین‌المللی‌سازی ایران است. جانمایی ایران در اقتصاد بین‌الملل و هم بنیان‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی برای قدرت خنثی‌سازی تحریم‌ها، دیپلماسی علم و فناوری و توسعه سیاست‌های همسایگی راهگشا خواهد بود.

از قله‌های پیش رو انقلاب اسلامی و مسیر باشکوه طی شده، رهبران اجتماعی «کشف» و «تقویت» شوند. نکته مهم در مورد رهبران اجتماعی این است که از طریق آموزش و دوره و کارگاه و ... ایجاد نمی‌شوند بلکه کشف می‌شوند و پس از کشف هم الزاما در یک چارچوب مشخص قرار نمی‌گیرند بلکه متصل می‌شوند. رهبران اجتماعی کنشگران قدرتمند بالقوه و بالفعلی هستند که هر کدام سبک و سیاق و منشا و روش خود را دارند و متناسب با آن دامنه و عمق نفوذ اجتماعی مشخصی بدست می‌آورند.

# درآمدی بر مفهوم و کارکردهای رصدخانه حکمرانی و خط مشی

۱۹۳۱۳  
۱۴۰۲ / ۰۵ / ۲۴



دفتر مطالعات حکمرانی

۷۵

شماره اول / مرداد ۱۴۰۲

## بیان / شرح مسئله

بیان/شرح مسئله (شامل تبیین ابعاد و آسیب‌شناسی شرایط موجود به همراه تبعات سیاسی، محیط زیستی، اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی، امنیتی و ...)

تصمیم‌گیری در نظام‌های سیاسی دارای ساختاری پیچیده و چند بعدی است؛ چراکه یک نظام سیاسی با هر دیدگاه و بینشی، شامل بازیگران متعدد با علایق مختلف و محیطی متغیر، پویا و پیچیده است. این

مسئله، تصمیم‌گیری در سیستم سیاسی را به اقدامی پیچیده و حساس تبدیل کرده است. در راستای کمک به اخذ تصمیمات اثربخش و کارا در نظام‌های سیاسی، داشتن اطلاعات قابل‌اعتماد و معتبر در مورد متغیرهای احتمالی درگیر با مسئله و تحلیل این اطلاعات کمک بسیار مفیدی به خط مشی خواهد نمود. از این‌رو، توسعه نهادهایی که این مهم را ممکن می‌سازد مورد توجه بسیاری از دولت‌ها قرار گرفته است.

این نهادها با عنوان «رصدخانه حکمرانی» یا «رصدخانه خط‌مشی» نام‌گذاری شده‌اند که تصمیم‌گیران و مقامات را قادر می‌سازند تا اطلاعات بیشتری برای طراحی، توسعه، پیاده‌سازی و ارزیابی خط مشیهای خود داشته باشند. همچنین، این نهادها زیرساختی برای تحقق شفافیت اطلاعاتی و دسترسی شهروندان به داده‌های حاکمیت را ایجاد کرده و امکان مشارکت بهتر شهروندان را فراهم می‌سازند.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به کارایی این مراکز در ارتقا کیفیت تصمیمات سیاسی، گزارش حاضر در قالب چهار بخش کلان ساماندهی شده است تا به بررسی این مفهوم و ارائه پیشنهادات سیاستی در راستای تحقق رصدخانه حکمرانی و قانونگذاری قوه مقننه بپردازد. در بخش نخست، چیستی و مفهوم‌شناسی رصدخانه حکمرانی / خط مشی تشریح شده است که به صورت مختصر می‌توان بیان نمود که این نهادها با جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات، پایش روند آتی مسائل و بهره‌گیری از هم‌فکری و دانش ذینفعان و نهادهای درگیر در مسائل، کیفیت خط مشی را ارتقا بخشیده و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد را ممکن می‌سازند.

در بخش دوم این گزارش، رصدخانه‌های حکمرانی و خط مشی در سرتاسر جهان در قالب ۲ زیر بخش، «رصدخانه‌های خط مشی عمومی» و «رصدخانه‌های خط مشی

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی (با ذکر نام کمیسیون‌های مرتبط) و یا راهکارهای سیاستی (ذکر نام وزارتخانه یا سازمان مرتبط) به همراه تجزیه و تحلیل استدلال‌ها

بر اساس بررسی‌های انجام شده در این گزارش، برخی از مهم‌ترین یافته‌ها و توصیه‌های سیاستی برای طراحی رصدخانه حکمرانی و قانونگذاری قوه مقننه به شرح زیر است:

■ بررسی رصدخانه‌های حکمرانی و خط مشی و تطبیق آن با ساختار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان از آن دارد که مأموریت اصلی رصدخانه حکمرانی قوه مقننه را می‌توان بهره‌مندی از داده‌ها و اطلاعات

موضوعی» مورد بررسی قرار گرفته‌اند. رصدخانه‌های خط مشی عمومی، طیف وسیعی از مسائل مرتبط با مدیریت عمومی را تحت بررسی قرار می‌دهند. در مقابل، رصدخانه‌های خط مشی موضوعی بر یک موضوع خاص همچون سلامت یا اقتصاد متمرکز هستند. با وجود تفاوت این دو نوع رصدخانه، ماهیت کلی و نحوه طراحی ساختار و کارکردهای آن‌ها تقریباً یکسان بوده و بررسی ویژگی‌های آن‌ها می‌تواند تصمیم‌گیران را در راستای طراحی رصدخانه‌ای کارآمد یاری نماید.

بخش سوم گزارش نیز به ارائه یک طرح شناختی و جامع از رصدخانه‌ها پرداخته است. در این بخش، رصدخانه‌های خط مشی از منظر ابعادی شامل

«گستره رصدخانه‌های خط‌مشی»، «مأموریت، اهداف و اقدامات رصدخانه‌های خط‌مشی»، «مؤلفه‌ها، فرایندها و ساختار

در راستای مسئله‌شناسی و ارتقا کیفیت دستورکارگذاری در مجلس و بهبود کیفیت قوانین برشمرد. به بیانی بهتر، رصدخانه حکمرانی و قانونگذاری قوه مقننه می‌بایست با تحلیل داده‌های موجود در منابع اطلاعاتی مختلف همچون رسانه‌های اجتماعی، رسانه‌های خبری و غیره به شواهدی دست یابد در راستای اجرای مأموریت‌های مجلس شامل قانونگذاری و نظارت کمک‌کننده باشد. تحلیل دقیق داده‌ها می‌تواند منجر به شناسایی روندهای ی شود که پیش‌بینی موضوعات آینده را نیز ممکن خواهد کرد.

■ نکته مهم در بهره‌مندی از رصدخانه‌های خط‌مشی، دسترسی این نهادها به داده‌ها و

رصدخانه‌های خط‌مشی» و «گستره تولیدات و خروجی‌های رصدخانه‌های خط‌مشی» بررسی شده‌اند. نتیجه این بررسی نشان از آن دارد که مهم‌ترین کارکردهای اجرایی رصدخانه‌های خط‌مشی، شامل جمع‌آوری، تحلیل و نظارت بر اثربخشی اقدامات آنان است که این فعالیت‌ها می‌تواند با بهره‌گیری از پتانسیل دانشی یا اجرایی ذینفعان و سایر اندیشمندان مستقل انجام شود. همکاری با ذینفعان، نه تنها هزینه اجرایی رصدخانه را برای دولت‌ها کاهش می‌دهد بلکه تحقق حکمرانی مشارکتی را نیز دنبال نموده و در بلند مدت سبب ارتقا اعتماد جامعه مدنی نسبت به دولت‌ها خواهد شد.

در نهایت، بخش چهارم گزارش نیز به ارائه یک طرح پیشنهادی برای راه‌اندازی رصدخانه حکمرانی و قانونگذاری قوه مقننه پرداخته شده است.

اطلاعات و انتشار آن‌ها به منظور بهره‌مندی ذینفعان است. لذا در این زمینه نیاز است تا در کنار قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با شماره ابلاغیه ۵۶۳۴۸/۳۲، قوانینی در زمینه دسترسی به داده‌ها و اطلاعات برای رصدخانه قوه مقننه نیز تصویب شود. بدین منظور نیاز است تا استانداردها، قوانین و سطح دسترسی افراد و دستگاه‌ها به اطلاعات و تحلیل‌های حاصل از آن مشخص شود که عملاً بررسی مفهوم «حکمرانی داده» را لازم می‌سازد. همچنین، با توجه به تعدد نهادهای دانشی و اطلاعاتی در سرتاسر کشور، همچون دانشگاه‌ها، اندیشکده‌ها و پلتفرم‌های اطلاعاتی، پیشنهاد می‌شود در راستای بهره‌گیری

مجلس در زمینه رد یا تأیید یک طرح یا لایحه بدهد. همچنین، شناسایی متغیرها و موضوعات و مسائل مرتبط با آن‌ها سبب تصمیم‌گیری مشارکتی بین حوزه‌های گوناگون می‌شود که می‌تواند به ارتقا کیفیت تصمیم‌های سیاسی و پیش‌گیری از ناهمسویی و تناقض آن‌ها کمک نماید.

■ با توجه به اینکه یکی از اصلی‌ترین ذینفعان قانونگذاری در جامعه، شهروندان هستند، می‌توان در زمینه سنجش دیدگاه آن‌ها نسبت به مسائل، از روش‌هایی همچون نظرسنجی، افکارسنجی، تحلیل شبکه‌های اجتماعی، متن‌کاوی وبلاگ‌ها و مقالات و غیره، از نیازها، خواسته‌ها و دیدگاه‌ها شهروندان آگاهی یافت. این اقدامات می‌تواند شواهد قابل توجهی را در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد.

■ در طراحی ساختار رصدخانه خط مشی باید به طراحی سازوکاری جهت انتشار خروجی این نهادها شامل بانک‌های اطلاعاتی و گزارش‌های سالانه از وضعیت عمومی کشور در حوزه‌های مختلف توجه شود. همچنین، با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از خروجی‌های تولیدی در رصدخانه حکمرانی و قانونگذاری قوه مقننه می‌بایست در اختیار شهروندان قرار گیرد، باید محتوای تولیدی به زبانی ساده و قابل فهم و قالب‌هایی جذاب برای اقشار مختلف شهروندان باشد. از این‌رو لازم است برای قالب‌بندی محتوا با متخصصان علوم رسانه‌ای و رفتارشناسی نیز همکاری صورت گیرد.

خط مشی فعال هستند، پیشنهاد می‌گردد، شبکه‌سازی این نهادها به منظور بهره‌مندی از پتانسیل آنان در دستور کار قرار گیرد. همچنین، می‌توان از پتانسیل اندیشکده‌های حکمرانی استانی که ذیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تأسیس شده‌اند، برای رصد منطقه‌ای و مسئله‌شناسی بهره برد.

■ به منظور اولویت‌بندی در زمینه جمع‌آوری، یکپارچه‌سازی و تحلیل اطلاعات، پیشنهاد می‌شود از ابعاد مهم بیان‌شده در برنامه‌های راهبردی کشور همچون برنامه هفتم توسعه استفاده شود. به‌عنوان مثال رهبری در برنامه توسعه هفتم، در محور اقتصادی بهره‌وری را سرلوحه رشد اقتصادی بیان نموده‌اند [۱]. از این رو برای رصد در حوزه اقتصادی پیشنهاد می‌گردد رصد و تحلیل داده‌ها مرتبط با بهره‌وری در دستور کار قرار گیرد. همچنین، بهره‌مندی از اولویت‌های مطرح در نظام مسائل در حوزه‌های مختلف نیز می‌تواند کمک‌کننده باشد.

■ با توجه به حقیقت اذعان شده توسط رصدخانه‌های مورد بررسی، خط مشی راهبردی برای یک مسئله خاص، طیف وسیعی از متغیرهای مرتبط با سایر موضوعات را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد، از این رو پیشنهاد می‌شود با بهره‌گیری از روش‌های نوین مبتنی بر داده همچون تکنیک‌های یادگیری ماشین در راستای شناسایی ارتباط متغیرها و موضوعات با یکدیگر استفاده گردد. این روش می‌تواند دید جامع و کل‌نگری به نمایندگان

از اطلاعات و شبکه دانشی این نهادها، جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات با همکاری این سازمان‌ها صورت پذیرد، در غیر این صورت از آنجا که قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی بر روی طیف گسترده‌ای از مسائل انجام می‌شود، جمع‌آوری و تحلیل اطلاعاتی با این گستره، هزینه انسانی و اجرایی زیادی را برای قوه مقننه ایجاد خواهد کرد.

■ بررسی‌های انجام‌شده نشان از آن دارد که برخی از مأموریت‌های مرتبط با رصدخانه حکمرانی و قانونگذاری هم اکنون به‌صورت پراکنده در مرکز پژوهش‌های مجلس در حال انجام است. لیکن توصیه می‌شود به منظور ارتقا عملکرد و بهره‌مندی از مزایای رصدخانه، این اقدامات تماماً ذیل رصدخانه قوه مقننه مستقر در مرکز پژوهش‌های مجلس انجام‌شده و تمامی اقدامات مربوط به رصد و تحلیل اطلاعاتی در رصدخانه تجمیع شود.

■ شایان‌ذکر است، رصدخانه‌های خط مشی الزاماً نیازمند تأسیس مکان فیزیکی به منظور انجام فعالیت خود نیستند. لیکن عملکرد این نهادها زمانی با کیفیت بیشتری انجام می‌شود که به‌صورت متمرکز فعالیت نمایند. از این‌رو نیاز است تا تمامی اقدامات مرتبط با رصد و تحلیل اطلاعاتی به‌صورت متمرکز و با بهره‌گیری از همکاری نهاد‌های موجود در مرکز نظیر «مرکز داده‌کاوی» و «مرکز افکارسنجی» صورت پذیرد.

■ با توجه به اینکه هم اکنون در کشور رصدخانه‌ها و استارت‌آپ‌هایی در زمینه

# پیوست عدالت برای فصل اصلاح نظام مالیاتی

## لایحه برنامه هفتم توسعه

۱۹۳۳۲  
۱۴۰۲/۰۵/۲۸



دفتر مطالعات حکمرانی

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نتایج بدست آمده از تحلیل‌های صورت گرفته، می‌توان کلیت فصل را مورد قبول ارزیابی نمود؛ اما می‌بایست برخی از بندهای آن حذف یا اصلاح شوند تا آثار منفی کمتری از نقطه نظر عدالت در جامعه پدید آید یا آثار مثبت تقویت شود. از میان مواد و بندهای پیشنهاد شده در این فصل، بندهای (الف)، (ت) و (خ) ماده (۲۷) مورد تأیید است. اما ایده محوری بندهای (ب)، (ج) و (ح) همان ماده مردود بوده و قابل اصلاح نیست؛ لذا توصیه بر حذف آنهاست. همچنین بندهای (پ)، (ث) و (ج) ماده (۲۹) می‌تواند با اندکی اصلاح با عدالت همراستایی بیشتری داشته باشد.

### نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی

نتایج بدست آمده نشان می‌دهد که تصویب لایحه در شکل کنونی آثار مثبتی در بخش توزیع اولیه و عدالت تأمین خواهد داشت؛ اما در بخش توزیع فرآیندی، عدالت ترمیمی و عدالت کیفری دارای آثار منفی است. همچنین می‌توان آن را، در نسبت با برابری‌های اساسی در شاخصی برابری تمهیدی مثبت ارزیابی نمود و اثر آن بر برابری فرآیندی را با توجه به آثار مختلف غیر هم‌جهت، در مجموع خنثی دانست. از نقطه نظر تحلیل وضعیت تبعیض‌های روا، برآیند اثر تصویب بندهای این فصل بر تبعیض کارآمد پایه و تبعیض ارزش پایه منفی بوده و بر تبعیض جبرانی اثر خنثی خواهد داشت. همچنین باید توجه داشت که لایحه امکان و ظرفیت ایجاد فساد و نیز تعارض منافع را در دامن خود دارد. در شاخص‌های مردمی‌سازی نیز به واسطه ارتقاء شفافیت می‌توان اثر آن را مثبت دانست؛ اما باید تذکر داد که لایحه در شکل کنونی به دلیل عدم اقناع کافی جامعه در خصوص برخی تغییرات، می‌تواند اثر منفی بر احساس عدالت در جامعه ایجاد نماید.

### بیان / شرح مسئله

از آن رو که عدالت اساسی‌ترین اصل در تدوین قوانین بوده و نیز در سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر «پیشرفت توأم با عدالت» تأکید شده است، در گزارش «پیوست عدالت برای فصل اصلاح نظام مالیاتی برنامه هفتم توسعه» سعی بر آن بوده تا فصل مرتبط با اصلاح نظام مالیاتی در برنامه هفتم مورد ارزیابی قرار گرفته و میزان انطباق و همراستایی بندهای پیشنهادی در این فصل با عدالت به بحث گذاشته شود.



تصویری کاملاً غیرشفاف از جمهوری اسلامی ایران به نمایش گذاشته شده است. با عنایت به مراتب پیش گفته؛ پژوهش حاضر بر آن است که گزارش «ادراک فساد» سازمان شفافیت بین‌الملل و گزارش «کنترل فساد» بانک جهانی را به‌دقت مورد بررسی قرار داده و حتی‌المقدور به ماهیت، روش‌شناسی و ابعاد تشکیل‌دهنده و... این گزارش‌ها اشراف یابد.

نمره کشورها، ارائه وضعیت شفاف‌تری از معضل فساد در نقاط مختلف جهان است. آمار و اطلاعات منتشر شده از سوی این سازمان‌ها به‌ویژه از آن جهت دارای اهمیت است که کشورهای جهان با این آمار و ارقام به سایر کشورها می‌نگرند و در تعاملات خود با دیگر کشورها (به‌خصوص تعاملات اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌ها)، نیم‌نگاهی به نمره و رتبه کشورها در زمینه فساد اداری دارند. مطابق این گزارش‌ها،

امروزه فساد به یک معضل جهانی مبدل شده و دولت‌ها به‌خوبی آگاهند که فساد باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود. مطابق آخرین گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۲۱؛ حدود دوسوم از کشورهای جهان (از ۱۸۰ کشور مورد بررسی)، نمره‌ای کمتر از ۵۰ در شاخص ادراک از فساد کسب کرده‌اند و میانگین نمره کل کشورها، ۴۳ از ۱۰۰ بوده است. هدف اصلی سازمان‌های بین‌المللی فعال در حوزه فساد اداری از اعلام رتبه و

### اهم نتایج حاصله

فساد در سال ۱۳۹۹، نمره ۴۵ هدف‌گذاری شده است. با این توضیح، استفاده از آمارهای بین‌المللی برای هدف‌گذاری در برنامه‌های داخلی، صحیح به‌نظر نمی‌رسد و نیاز به تجدید نظر دارد.

با توجه به موانع و ابهام‌هایی که در امکان و نحوه ارتباط جمهوری اسلامی ایران با نهادهای بین‌المللی مبارزه با فساد وجود دارد، مشخص نیست چه فرد یا گروهی در کشور به‌طور رسمی با این سازمان‌ها همکاری دارد. لذا سنجش فساد و ادراک و تجربه از فساد در نظام اداری کشور باید از سوی نهادهای داخلی به‌صورت ملی و عمومی انجام و منتشر شود تا هم آمارهای واقعی و دقیق از وضعیت فساد در کشور برای مسئولان و تصمیم‌گیران داخلی مشخص شود و هم آمار بومی از وضعیت فساد کشور ملاک عمل و شاخص برنامه‌ریزی‌های رسمی ساختار نظام اداری کشور شود.

این سازمان‌ها بسیار محدود و ناچیز است و در نتیجه، میزان دقت و درستی نمراتی که از وضعیت کشور در خصوص فساد در این شاخص‌ها بیان می‌شود، زیر سوال است. همچنین در حال حاضر اثرگذاری جهت بهبود نمره و رتبه فساد در شاخص‌های فوق‌الذکر، کم و غیرممکن به‌نظر می‌رسد.

از طرفی با توجه به بررسی انجام شده در این گزارش، کمبود اطلاعات در زمینه روش‌شناسی سازمان‌های بین‌المللی فعال در حوزه سلامت و فساد اداری و متعاقب آن عدم تغییر نمرات و رتبه‌های کشور، به‌نظر می‌رسد نیل به اهداف کمی در برنامه‌های عملیاتی اصلاح نظام اداری همانند برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دور دوم (۱۳۹۹-۱۳۹۷) با مشکل مواجه شود. گفتنی است در برنامه هشتم اصلاح نظام اداری، «ارتقای پاسخگویی، شفافیت و مقابله با فساد در نظام اداری»، شاخص ادراک از عدم

مشخص شد که از ۱۴ منبع مورد بررسی در شاخص ادراک از فساد سازمان شفافیت بین‌الملل، تنها هفت منبع وضعیت جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار می‌دهند که از میان آنها دسترسی به داده‌های دو منبع وجود ندارد و داده‌های آخرین سال پیمایش یک منبع نیز در دسترس نیست. همچنین از ۱۸ منبع مورد استفاده برای استفاده در شاخص کنترل فساد بانک جهانی، تنها چهار منبع وضعیت جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار می‌دهند و وضعیت کشور در ۱۴ منبع دیگر مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد. با در اختیار داشتن این میزان از اطلاعات و داده‌ها در مورد کشور، در نظر داشتن موارد ذیل ضروری است:

بررسی این شاخص‌ها نشان می‌دهد که میزان آگاهی از وضعیت جمهوری اسلامی ایران در خصوص جزئیات و گزارش‌های



اهمیت مسئله سلامت اداری یا به عبارتی مبارزه با فساد اداری از سطح یک مسئله نظام اداری فراتر رفته و به یک مقوله راهبردی در سطح کلان تبدیل شده است. نهادهای اصلی نظارتی در کشور، در قوه مقننه، دیوان محاسبات کشور و کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، در قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه و در قوه مجریه، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی است. همچنین ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی به صورت فراقوه‌ای و مؤسسه حسابرسی مفید راهبر به صورت مستقل از سه قوه در امر سلامت اداری فعال هستند.

در سطح دستگاه‌های اجرایی نیز مراجع نظارتی و بازرسی متعددی شامل کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری، واحد حراست، ذی‌حسابی، دفتر بازرسی و پاسخگویی به شکایات، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و هسته‌گزینش در موضوع مبارزه با فساد اداری فعالیت می‌کنند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع روابط نهادهای نظارتی و هماهنگی آنها در انجام وظایف محوله اشاره صریحی نشده است. اما بررسی اسناد نظام حقوقی بیانگر آن است که در موارد زیر به‌طور صریح

یا ضمنی به موضوع هماهنگی نهادهای نظارتی و رفع تداخل وظایف آنها اشاره شده است:

■ ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران؛

■ ماده (۱) دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه؛

■ بند «۵» فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد؛

■ بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه؛

■ مواد ۱۳ و ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (اصلاحی ۱۳۹۹)؛

■ ماده (۱) دستورالعمل تشکیل شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه؛

■ ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور؛

■ ماده (۱۲۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

نهادهای نظارتی به‌رغم تعدد آنها و فعالیت‌هایی که تاکنون داشته‌اند، در امر مبارزه با فساد فاصله زیادی با نقطه مطلوب دارند. تعدد مراجع نظارتی و بازرسی یکی از واقعیت‌های وضعیت فعلی سیستم مبارزه با فساد اداری در کشور است. با بررسی نهادهای مبارزه‌کننده با فساد اداری از بُعد ساختاری،

وظایف، اهداف و کارکرد، می‌توان مهمترین مشکلات نظام بازرسی و نظارتی را به شرح زیر برشمرد:

■ دستگاه‌های نظارتی بعضاً به تخلفات نیز رسیدگی و تعیین کیفر می‌کنند.

■ به دلیل تعدد دستگاه‌های نظارتی و عدم اعتماد دوطرفه بین آنها، همکاری مناسبی از نظر تبادل اطلاعات و انتقال تجربیات بین آنها وجود ندارد.

■ به دلیل نبود یک راهبرد ملی یکپارچه در مبارزه با فساد اداری در کشور، سیستم مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران ناهماهنگ و غیرسازگار است.

■ آموزش‌های کافی و لازم به دستگاه‌های مبارزه‌کننده با فساد و دستگاه‌های نظارت‌شونده (دستگاه‌های اجرایی) داده نشده است.

■ ساختارهای مبارزه با فساد ساده، شفاف و انعطاف‌پذیر نیستند.

■ سیاست‌ها، سازوکارها و ساختارهای مبارزه با فساد اداری در کشور معمولاً بر روند اجرای قوانین، مصوبات و برنامه‌ها در دستگاه‌های اجرایی نظارتی ندارند و عمدتاً به نتایج اجرای آنها توجه می‌کنند.

■ نظارت مردمی کم‌هزینه‌ترین و کارآمدترین نوع نظارت در مبارزه با فساد اداری است که در کشور ما هنوز به میزان مطلوبی اجرایی نشده است.

در یک موضوع واحد.

۵. تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات در رسیدگی به تخلفاتی که دارای عنوان مجرمانه نیز است؛

۶. اجرای کامل قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و دیگر قوانین حوزه سلامت نظام اداری؛

۷. برقراری ارتباط مناسب بین «نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری» با «بخش‌های نظارتی در دستگاه‌های اجرایی»؛

۸. عمومیت دادن نظارت به همه دستگاه‌های اجرایی و حذف استثنای موجود؛

۹. تعریف و تدوین شاخص‌هایی برای ارزیابی عملکرد و میزان موفقیت نهادهای بازرسی و نظارتی در دستیابی به اهداف مشخص شده در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت؛

۱۰. پررنگ کردن نقش مردم در منظومه سلامت اداری و ارتقا و گسترش نظارت مردمی بر عملکرد سیستم اداری؛

۱۱. اصلاح، بازنگری و به‌روزرسانی دقیق کلیه قوانین و مقررات موجود در زمینه مبارزه با فساد اداری جهت رفع تعدد، تورم و تعارضات قوانین و به حداقل رساندن امکان تفسیر آنها.

این ساختار مهم را غیرممکن ساخته است. با توجه به اینکه نهادهای اصلی نظارتی و بازرسی کشور از قبیل دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و همچنین کمیسیون اصل (۹۰) مبتنی بر اصول مربوطه در قانون اساسی تشکیل شده‌اند، بنابراین ادغام نهادهای نظارتی در قالب یک نهاد نظارتی مستقل یا استفاده از نهادهای نظارتی درون‌سازمانی در قوای سه‌گانه به‌نوعی مغایر با قانون اساسی است. بنابراین در این مطالعه تأکید بر حفظ ساختار نظارتی وضع موجود با اعمال اصلاحات زیر است:

۱. تدوین یک راهبرد ملی جامع در زمینه مبارزه با فساد اداری؛

۲. ادغام مراجع نظارتی موجود در سطح قوه مجریه (تا حد امکان) در قالب یک نهاد مرجع و مستقل؛

۳. هماهنگی بین نهادهای نظارتی در زمینه برنامه‌ریزی و اولویت‌های کاری مبارزه با فساد اداری؛

۴. اصلاح نظام حقوقی حاکم بر روابط بین مراجع نظارتی.

■ امکان یا عدم امکان ورود یک نهاد نظارتی به مواردی که قبلاً یک نهاد نظارتی دیگر ورود کرده است.

■ طراحی سازوکاری جهت تصمیم‌گیری در صورت بروز اختلاف نظر بین نهادهای نظارتی

■ گزارش‌های آماری روشنی از عملکرد نهادهای مبارزه با فساد اداری در اختیار مردم قرار نمی‌گیرد.

■ ارتباط فعال میان واحد حراست سازمان‌های اجرایی و سازمان بازرسی کل کشور وجود ندارد.

■ مراجع بازرسی و نظارتی در سطح دستگاه‌های اجرایی که همگی زیر نظر بالاترین مقام دستگاه هستند، با یکدیگر هماهنگ نیستند.

در میان نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری، ستاد هماهنگی مبارزه با مفساد اقتصادی، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه به‌منظور ایجاد هماهنگی بین نهادهای نظارتی و بازرسی و حذف موازی‌کاری‌ها شکل گرفته است. اما بررسی روابط و شکاف‌های بین نهادهای نظارتی بیانگر آن است که متأسفانه کماکان تداخل وظایف، موازی‌کاری و نبود هماهنگی بین آنها مشهود است و این‌طور به‌نظر می‌رسد که شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، تاکنون توفیق چندانی در زمینه دستیابی به اهداف تشکیل آن نداشته است. پس از گذشت چندین سال از تشکیل این شورا، نبود داده و اطلاعات از عملکرد و منتشر نشدن هیچ‌گونه گزارشی جهت اقتناع افکار عمومی در رابطه با وظایف تعیین شده، قضاوت و تحلیل میزان توفیق

# اظهار نظر کارشناسی درباره طرح «خدمت‌رسانی و محرومیت‌زدایی»

۱۹۹۳  
۱۴۰۲/۰۵/۱۵



## دفتر مطالعات مدیریت

۵- به نظر می‌رسد اجرای این مصوبه می‌تواند تا حدود زیادی به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رییس جمهور برای ایفای نقش خود به عنوان واحد متمرکز برنامه ریزی و نظارتی در محرومیت‌زدایی کمک کند و درباره شاخصهای محرومیت و نیازمندیهای هر منطقه بر اساس آخرین آمارها و اطلاعات دستگاه‌های عضو شورا و برخی تداخل‌ها در اجرا مثل اختلاف بین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیاریها در بهسازی روستایی مداخله کند و تصمیم بگیرد.

۶- در حوزه اجرا با توجه به اینکه استانداران در قلمرو مأموریت خود به عنوان نماینده عالی دولت، مسیولیت اجرای سیاستهای عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی و شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها و موسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار هستند، از این رو می‌توانند به عنوان راهبران اجرایی سازی سیاستهای محرومیت‌زدایی در چارچوب اولویتهای کلان، هماهنگی، پیگیری و نظارت را انجام دهند. بنابراین استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی استان و استاندار با توجه به ساختار فرابخشی خود می‌تواند نقش راهبری‌کننده و هماهنگ‌کننده اجرا از طریق واحدهای زیرمجموعه استان را خواهد داشت.

کمتر برخوردار تخصیص دهد. در حال حاضر معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رییس جمهور قاعدتاً باید چنین نقشی را ایفا کند.

۳- طرح پیشنهادی به دنبال ایجاد یک نوع تمرکز است. نکته انحرافی طرح پیشنهادی این است که بجای تمرکز در برنامه ریزی محرومیت‌زدایی به دنبال تمرکز در اجرا رفته است همان اتفاقی که در تشکیل وزارت جهاد سازندگی رخ داد و می‌خواست اجرای تمام وظایف تخصصی دستگاه‌های اجرایی در روستا‌ها را به عهده بگیرد که موفق نشد.

۴- ممکن است استدلال شود که معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم معاون اول رییس جمهور اختیار و اقتدار لازم را برای برنامه‌ریزی متمرکز محرومیت‌زدایی و بسیج تمامی دخیلان در محرومیت‌زدایی اعم از دستگاه‌های اجرایی در داخل و خارج از قوه مجریه ندارد. در اینصورت باید مسئله را از طریق تقویت این معاونت حل کرد. برابر تصویب‌نامه شماره ۶۳۷۳۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۶ «شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایر و توسعه روستایی» وظیفه اصلی سیاستگذاری در حوزه محرومیت‌زدایی، رفع فقر و خدمت‌رسانی را عهده‌دار است. در این تصویب‌نامه، دبیرخانه شورا در معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم رئیس‌جمهور، پیش‌بینی شده است. به نظر می‌رسد جامعیت اعضا، وظایف و اختیارات شورا و دبیرخانه آن نسبت به پیشنهاد ارائه شده در این طرح محرز است.

۱. علی‌رغم عدم تصریح در مقدمه توجیهی؛ به نظر می‌رسد علت اصلی ارائه طرح حاضر، فقدان نهاد راهبر و ناظر واحد و مرجع در حوزه محرومیت‌زدایی و رفع فقر در کشور می‌باشد. به عبارتی باتوجه به اینکه بخش اعظمی از نهضت خدمات‌رسانی و محرومیت‌زدایی در کشور توسط دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای غیردولتی خارج از قوه مجریه صورت می‌پذیرد ناهماهنگی و مدیریت جزیره‌ای در این بخش محل ایراد نمایندگان محترم قرار گرفته است. باتوجه به دستگاه‌های اجرایی مشمول این طرح - صرفاً قوه مجریه - به نظر می‌رسد راهکار ایجاد واحد سازمانی ذیل وزارت کشور عملاً رافع این ایراد نخواهد بود.

۲- یکی از ملزومات موفقیت در طرحهای محرومیت‌زدایی، تمرکز در برنامه ریزی است. اگر یک نهاد مرکزی، متولی برنامه ریزی اعتبارات محرومیت‌زدایی باشد، می‌تواند شاخص‌های محرومیت در مناطق و نقاط محروم را در بخش‌های مختلف تعیین کند، اقدامات دستگاه‌های اجرایی را رصد کند و اولویت بندی مناسبی از همه پروژه‌های در دست اجرا در سطح کشور تهیه کند و متناسب با اولویت بندی، اعتبارات را به شکل کارآمدتری به طرحها و مناطق

۱. هشتاد و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۸/۲۷ شورای عالی اداری به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور در اجرای مفاد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به منظور متناسب کردن اختیارات استانداران و فرمانداران.

## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

### طراحی برنامه‌های توسعه قابلیت‌های مدیران

#### بند «ث» ماده (۱۰۶)

۱۹۱۸۱  
۱۴۰۲/۰۵/۰۹



دفتر مطالعات مدیریت

۸۳

شماره اول / مرداد ۱۴۰۲

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مبنی بر درج این حکم در قانون برنامه هفتم توسعه وجود ندارد. همچنین فارغ از عدم اولویت درج این حکم در برنامه هفتم توسعه و با فرض پذیرش کلیت آن، حکم پیشنهاد شده از جهات گوناگونی نظیر ایجاد ناهماهنگی در وظایف سازمان اداری و استخدامی و مراکز آموزش دستگاه‌های اجرایی، تغییر مرجع آموزش مقامات و ابهام در برخی عبارات استفاده شده در متن نظیر «بانک اطلاعات و سوابق عملکرد مدیران» و «کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای»، عدم توجه کافی به عدم آمادگی زیرساخت‌های در نظر گرفته شده برای طراحی و تنظیم برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران، واجد ایراد و نیازمند اصلاح است.

هر چند نیازسنجی آموزشی و طراحی دوره‌های آموزش مدیران اقدامی شایسته تحسین ارزیابی می‌شود، اما بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد منع قانونی به منظور اجرایی‌سازی حکم پیشنهاد شده در این بند وجود نداشته و دولت محترم می‌تواند محتوای حکم مذکور را در قالب بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ کرده و یا به تصویب هیات وزیران رسانده و بدون نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی، آن را اجرا نماید. براین اساس با توجه به ماهیت قوانین برنامه‌های توسعه، به عنوان یکی از مهمترین اسناد برنامه‌ریزی در افق پنج‌سال پیش‌روی کشور و ضرورت درج احکام اولویت‌دار در این سند مهم سیاستی، به نظر می‌رسد ضرورتی

#### بیان / شرح مسئله

تمرکز بر توانمندسازی مدیران و مقامات دولتی، به عنوان راهبران عرصه اصلاح مدیریت عمومی، یکی از اولویت‌های کلیدی نظام آموزش و توانمندسازی دستگاه‌های اجرایی کشور محسوب شده و نقشی اساسی در ارتقای اثربخشی و کارایی سازمان‌های دولتی برعهده دارد. این در حالی است که عبور از الگوهای توانمندسازی منفعل با تمرکز بر رویکرد آموزش‌محور و حرکت به سوی توانمندسازی فعال با رویکرد قابلیت‌افزا و مساله‌محور، یکی از ملزومات مهم موفقیت برنامه‌های اصلاح نظام اداری در این حوزه محسوب می‌شود [۸]. براین اساس بند «ث» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه، سازمان اداری و استخدامی کشور را موظف نموده تا با همکاری دستگاه‌های اجرایی و مبتنی بر بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران و کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای، دوره‌های آموزشی مدیران را در قالب دوره‌های آموزشی حین خدمت طراحی و تنظیم نماید.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براین اساس در گزارش حاضر متن پیشنهادی جایگزین بند «ث» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه به شرح ذیل ارائه شده تا در صورت اصرار قانون گذار مبنی بر تصویب این بند مورد استفاده قرار گیرد.

سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی اقدامات ذیل را انجام دهد.

۱. نیازسنجی آموزشی مبتنی بر بانک اطلاعات مدیران، موضوع ماده «۵۵» قانون مدیریت خدمات کشوری، نیازهای شغلی و نتایج ابزارهای سنجش شایستگی نظیر کانون‌های سنجش صلاحیت حرفه‌ای هر شش ماه یکبار.
۲. طراحی و تنظیم برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران در قالب پودمان‌ها و دوره‌های آموزش حین خدمت،
۳. نظارت مستمر بر برگزاری دوره‌های آموزشی حین خدمت مدیران دستگاه‌های اجرایی
۴. ارائه گزارش عملکرد اجرای این بند به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی هر شش ماه یکبار.

مرکز آموزش مدیریت دولتی برگزاری دوره‌های آموزشی حین خدمت مقامات، موضوع ماده «۷۱» قانون مدیریت خدمات کشوری، را برعهده دارد. برگزاری دوره‌های مذکور برای سایر مدیران برعهده مراکز آموزش هر یک از دستگاه‌های اجرایی است.

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

## جایابی و انتقال کارکنان دولت (بند «پ» ماده «۱۰۶»)

۱۹۱۸۳  
۱۴۰۲/۰۵/۱۴



دفتر مطالعات مدیریت

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

عبارت «و عناوین مشابه در» پس از عبارت «مشمولین ماده «۱۲۴» قانون مدیریت خدمات کشوری» در بند «پ» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه درج شود.

### پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

براساس توضیحات مطرح شده توصیه می‌شود حکم پیشنهادی ذیل جایگزین بند «پ» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه گردد.

سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز است به‌منظور بالا بردن بهره‌وری نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت، نیروهای رسمی، ثابت، پیمانی و قرارداد کارمعیین و مشمولین ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و عناوین مشابه در دستگاه‌های اجرایی را مطابق آیین‌نامه‌ای مشتمل بر شرایط احراز شغل و سطح سازمانی، نحوه پرداخت حقوق و مزایای کارکنان انتقالی و قواعد حاکم بر تغییر صندوق بازنشستگی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به‌صورت بین‌دستگاهی درون استان جایابی و منتقل کند.

هر چند کلیات هدف دنبال شده در بند «پ» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه مبنی بر جواز سازمان اداری و استخدامی کشور در خصوص انتقال و جایابی کارکنان دولت در راستای متناسب‌سازی تشکیلات نظام اداری و ارتقاء بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی ارزیابی شده و از این رو مورد تایید است، اما در حکم یادشده ضوابط جایابی و انتقال کارکنان و همچنین مرجع تعیین این ضوابط مشخص نشده است. این مساله می‌تواند موجب سوءاستفاده برخی از مدیران دستگاه‌های اجرایی شده و بروز تبعیضات ناروا و شکل‌گیری بی‌عدالتی‌هایی را در دستگاه‌های اجرایی به دنبال داشته باشد. براین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «مطابق آیین‌نامه‌ای مشتمل بر شرایط احراز شغل و سطح سازمانی، نحوه پرداخت حقوق و مزایای کارکنان انتقالی و قواعد حاکم بر تغییر صندوق بازنشستگی، که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» پس از عبارت «و مشمولین ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی را» در بند «پ» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه درج گردد. همچنین با توجه به تعدد نظامات اداری و استخدامی کشور و تنوع گونه‌های بکارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی، به منظور جلوگیری بروز تفاسیر مختلف بعدی در خصوص شمول کارکنان دارای قراردادهای غیرمندرج در این حکم، پیشنهاد می‌شود

### مسئله اصلی

توزیع متناسب کارکنان دولت در دستگاه‌های اجرایی گوناگون از طریق نقل و انتقال موثر و جایابی کارآمد کارکنان یکی از ملزومات مهم ایجاد نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، و تحقق چابک‌سازی و متناسب‌سازی تشکیلات نظام اداری، موضوع بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری، محسوب شده و می‌تواند نقش مهمی در ارتقاء بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی ایفا نماید. براین اساس در صورتی که یک سازمان دولتی با مازاد نیروی انسانی و سازمانی دیگر با کمبود آن مواجه باشد، انتقال موثر و جایابی مناسب نیروی انسانی می‌تواند ضمن رفع نیازمندی‌های موجود سازمان‌های دولتی در حوزه منابع انسانی، موجب صرفه‌جویی در هزینه‌ها و ارتقاء بهره‌وری و عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور گردد. در این امتداد در بند «پ» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز شده است به منظور بالا بردن بهره‌وری نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت، نیروهای رسمی، ثابت، پیمانی و قرارداد کارمعیین و مشمولین ماده «۱۲۴» قانون مدیریت خدمات کشوری را به صورت بین‌دستگاهی درون استان جایابی و منتقل نماید.

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت (بند «ت» ماده (۱۰۶))

دفتر مطالعات مدیریت



## مسئله اصلی

نظام کارآمد آموزش و توانمندسازی کارکنان دولت، یکی از ملزومات مهم تحقق نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی<sup>۱</sup>، بوده و نقش اساسی در ارتقاء بهره‌وری نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی کشور بر عهده دارد. براین اساس بند

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

هر چند بهبود نظارت بر دوره‌های آموزشی و صدور گواهینامه‌های آن از طریق سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت فی‌نفسه اقدامی مطلوب و شایسته تحسین ارزیابی می‌شود، اما بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد منع قانونی به منظور اجرایی‌سازی حکم پیشنهاد شده در این بند وجود نداشته و دولت محترم می‌تواند محتوای حکم مذکور را به تصویب هیئت‌وزیران رسانده و بدون نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی، آن را اجرا نماید. براین اساس با توجه به ماهیت قوانین برنامه‌های توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد برنامه‌ریزی در افق

نظارت بر آموزش کارکنان را طوری طراحی نماید که نظارت و ارزیابی مراکز آموزشی دستگاه‌های اجرایی بر اساس عملکرد ثبت شده در این سامانه انجام شده و نظارت بر ارزیابی برگزاری دوره‌ها و صدور گواهینامه‌ها از طریق این سامانه انجام پذیرد.

«ت» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه، مرکز آموزش مدیریت دولتی را مکلف به طراحی سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت نموده است. در این امتداد طبق بند مذکور مرکز آموزش مدیریت دولتی مکلف است تا پایان سال اول برنامه سامانه

«همکاری با دستگاه‌های اجرایی»، «صدور گواهینامه» و «نظارت بر ارزیابی» اشاره کرد. در این راستا وظیفه طراحی سامانه نظارت و ارزیابی به مرکز آموزش مدیریت دولتی تکلیف شده و وجه همکاری دستگاه‌های اجرایی در طراحی سامانه، مشخص نیست. همچنین گواهینامه‌های صادر شده در حوزه نظام آموزش و ارزیابی کارمندان، به بیش از ۱۰ نوع می‌رسد که برخی مربوط به گواهینامه‌های اتمام دوره کارمندان بوده و برخی نیز گواهینامه مجوز تدریس و برگزاری دوره‌های آموزشی است که از جمله اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور محسوب

پنج‌سال پیش‌روی کشور و ضرورت درج احکام اولویت‌دار در این سند مهم سیاستی، به نظر می‌رسد ضرورتی مبنی بر درج این حکم در قانون برنامه هفتم توسعه وجود ندارد. همچنین فارغ از عدم اولویت درج این حکم در برنامه هفتم توسعه و با فرض پذیرش کلیت آن، حکم پیشنهاد شده از جهات گوناگونی نظیر ایجاد ناهماهنگی در وظایف سازمان اداری و استخدامی و مرکز آموزش مدیریت دولتی و ابهام در برخی عبارات استفاده شده در متن آن، واجد ایراد و نیازمند اصلاح است. از جمله ابهامات موجود در بند «ت» می‌توان به ابهام در عبارات

۱. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.

کنونی وظیفه نظارت بر دوره‌های آموزشی دستگاه‌های اجرایی از وظایف و مأموریت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور محسوب شده و در صورتی که این سازمان به دنبال تفویض برخی اختیارات خود به مرکز آموزش مدیریت دولتی است، لازم است این مسئله به‌صراحت قید شده تا امکان نسخ قوانین و آیین‌نامه‌های قبلی را داشته باشد و از بروز ناهماهنگی در نظام آموزش کارکنان دولت جلوگیری نماید.

هماهنگی بین آن‌ها است. در این راستا یکی از شروط تحقق یکپارچگی سامانه‌ها در نظام اداری، تجمیع همه‌ی سامانه‌ها و داده‌ها در سکوی یکپارچه نظام اداری با محوریت سازمان اداری و استخدامی کشور است. براین‌اساس توصیه می‌شود در حکم پیشنهادی، پس از عبارت سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت، عبارت «به عنوان زیرسامانه‌ی سکوی یکپارچه نظام اداری» درج شده تا محوریت سازمان اداری و استخدامی کشور در طراحی سامانه‌ها مورد توجه قرار گیرد. شایان ذکر است در شرایط

می‌شود. از دیگر ابهامات موجود در متن بند «ت» می‌توان به عبارت «نظارت بر ارزیابی برگزاری دوره‌ها» اشاره کرد که علاوه بر مبهم بودن مصداق عبارت «ارزیابی» حیطه نظارت را بسیار محدود کرده و مخل کارکرد نظارتی دستگاه موردنظر است.

یکی از چالش‌های حکمرانی هوشمند نظام اداری و تحقق دولت الکترونیک، عدم امکان برقراری ارتباط بین سامانه‌های گوناگون نظام اداری و عدم تحقق یکپارچگی داده‌ها بوده که از جمله عوامل آن تعدد مراجع و دستگاه‌های طراح سامانه و عدم

### پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

براساس توضیحات مطرح شده پیشنهاد می‌شود در صورت اصرار قانون‌گذار مبنی بر تصویب بند «ت» ماده «۱۰۶» لایحه برنامه هفتم توسعه، متن زیر به عنوان حکم جایگزین این بند به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

مرکز آموزش مدیریت دولتی مکلف است، سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت، به‌عنوان زیرسامانه سکوی یکپارچه نظام اداری را، ظرف سه‌ماه طوری طراحی نماید که نظارت و ارزیابی مراکز آموزشی دستگاه‌های اجرایی و دوره‌های آموزشی برگزار شده براساس عملکرد ثبت شده در این سامانه انجام شده و صدور گواهی‌نامه‌های آموزشی کارکنان از طریق این سامانه انجام پذیرد.

# سلسله گزارشات نوآوری پارلمانی:

## نوع‌شناسی اقدامات مراکز «نوآوری در پارلمان»

دفتر نوآوری و خلاقیت

۱۹۳۶  
۱۴۰۲/۰۵/۲۵



### بیان / شرح مسئله

متأسفانه اغلب تلاش‌هایی که تاکنون در سطوح مختلف حاکمیتی کشور برای ورود نوآوری به نهادها و سازمان‌های دولتی صورت گرفته است، در استفاده صرف از فناوری اطلاعات و دیجیتالی کردن روندهای سنتی خلاصه شده‌اند. فناوری اطلاعات با وجود همه فرصت‌هایی که در زمینه بهره‌وری و کارایی خلق می‌کند، به تنهایی نمی‌تواند باعث نوآوری در بخش عمومی و خصوصاً نهاد قانونگذاری شود.

مرکز نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه مجموعه مطالعاتی را جهت بررسی هدفمند

### نقطه نظرات /

### یافته‌های کلیدی

مواردی که در این گزارش مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته و نتایجی که به دست آمده به شرح زیر است:

■ در انتخاب پنج مرکز نوآوری تلاش شده است تا این مراکز از حیث تنوع، نماینده تمامی مراکز نوآوری معطوف به پارلمان بوده و تمامی کارویژه‌های آنها را پوشش دهد. بنیاد نوآوری اجتماعی نستا، در بریتانیا به‌عنوان یکی از پیشگامان نوآوری در جهان بوده و فعالیت‌هایی را نیز در حوزه نوآوری‌های

بوده پنج نمونه انتخاب شده است. پس از بررسی اقداماتی که این مراکز در راستای تحقق نوآوری در پارلمان انجام داده‌اند، مبتنی بر چهار گروه ذی‌نفعان (شامل مردم، پارلمان، کارکنان و نمایندگان و زیست‌بوم نوآوری) و چهار مأموریت اصلی، مدلی برای نوع‌شناسی انواع اقدامات ترسیم شده است که می‌تواند الهام‌بخش مرکز نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه و دیگر مراکز نوآوری در نهادهای حاکمیتی باشد.

تجارب جهانی در حوزه نوآوری پارلمانی تعریف کرده است تا فعالیت‌های خود را دقیق‌تر کند. این مطالعات نشان می‌دهد که کاربست اثربخش نوآوری در قانونگذاری و نظارت علاوه بر به‌کارگیری فناوری اطلاعات، نیاز به راهبری، مدیریت، طراحی و تسهیل‌گری نوآوری دارد. در مطالعه پیش‌رو ابتدا ۵۸ مرکز مهم اشاعه‌دهنده نوآوری شناسایی شده و براساس ارتباط با نوآوری بخش عمومی ۴۸ مورد انتخاب شده و در نهایت متناسب با هدف این مطالعه که نوع‌شناسی اقدامات مراکز نوآوری در پارلمان

بین‌المللی و پیونددهنده پارلمان‌هاست و نهاد مدنی و ولی‌واچ که به‌عنوان یک نهاد خصوصی ناظر بر پارلمان یونان فعالیت می‌کند، هدف آن از بین بردن شکاف میان شهروندان و نمایندگان است.

■ با بررسی این پنج مرکز نوآوری، در مجموع ۷۴ اقدام در راستای نوآوری‌های مرتبط با پارلمان استخراج شد. هریک از اقدامات دارای ویژگی‌های خاصی هستند، اما می‌توان تمامی اقدامات را در ارتباط با

معطوف به پارلمان انجام داده است. مرکز نوآوری سیترا، یک نهاد پاسخگو به پارلمان فنلاند بوده و یکی از مأموریت‌های مهم آن نیز تحت‌عنوان «دموکراسی و فرصت‌های مشارکت» معرفی شده است. آزمایشگاه نوآوری لب‌هکر ذیل پارلمان برزیل قرار دارد و رسالت اصلی آن حمایت از نوآوری‌هایی است که سبب افزایش فرهنگ شفافیت و مشارکت در میان مردم و پارلمان می‌شود. مرکز نوآوری اتحادیه بین‌المجالس یک نهاد

برای تسهیل‌گری اقدامات نوآورانه با مشارکت فعالان خارج از پارلمان در همین راستاست. ■ همچنین توجه به این نکته مهم است که جایگاه حقوقی و ظرفیت مالی- سرمایه‌گذاری هرکدام از مراکز نوآوری بر امکان‌ها و فرصت‌های این مراکز در طراحی مأموریت‌ها و اقدامات‌شان اثرگذار است. برای مثال نهاد وولی‌واچ به‌عنوان یک نهاد مدنی مستقل می‌تواند اقدام به مطالبه‌گری عمومی شفافیت از پارلمان یونان نماید و اقداماتی را در این راستا تعریف کند، اما چنین کاری برای آزمایشگاه لب‌هکر که کاملاً ذیل پارلمان برزیل است، اقدامی بی‌معناست و همین‌طور مرکز نوآوری سیترا با توجه به جایگاه حقوقی خود نسبت به پارلمان فنلاند می‌تواند مداخلات مستقیمی در اصلاح فرایندهای قانونگذاری نماید که نهاد مستقلی مانند نستا امکانش را ندارد. لذا در طراحی کارویژه‌ها و برنامه‌های مرکز نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه نیز باید به ظرفیت‌ها و محدودیت‌هایی که جایگاه حقوقی این مرکز ایجاد می‌کند توجه کرد.

گزارش، الهام‌بخش ایده‌های فراوانی برای مجلس یازدهم است که مردمی‌سازی و هوشمندسازی و کارآمدسازی و شفاف‌سازی را رویکردهای اصلی خود قرار داده است؛ اما همین تنوع اقدامات، نشان می‌دهد که اثربخشی و کارآمدی هریک، وابسته به ماهیت و جایگاه قانون، نظام حقوقی و سیاسی، زمینه‌های فرهنگی و ظرفیت نوآوری در هر کشور است.

■ با بررسی این تجارب باید توجه کنیم که در دام نگاه ابزاری نیفتیم. نگاه ابزاری گمان می‌کند که به‌صرف راه‌اندازی سامانه و داده‌نمایی و... مشارکت مردم و شواهد محور شدن تصمیمات و... محقق می‌شود. توجه به تجارب ذکر شده در همین گزارش به‌خوبی نشان می‌دهد که برای موفقیت یک اقدام نوآورانه و تحقق هدف مذکور، باید به میزان آمادگی و انگیزه کاربران و ذی‌نفعان آن توجه کرد. مجموعه فعالیت‌های ناظر به توانمندسازی نخبگان و مردم و درگیر کردن آنها با موضوع دموکراسی و فرایندهای قانونگذاری و انواع اقدامات تشویقی و حمایتی

چهار دسته از ذی‌نفعان شامل مردم، پارلمان، کارکنان و نمایندگان، و زیست‌بوم نوآوری و اندیشه‌ورزی دسته‌بندی کرد. همچنین با بررسی وجوه اشتراک اقدامات استخراج‌شده، این اقدامات ذیل ۲۱ کارویژه دسته‌بندی شد. جدول شماره ۸ دسته‌بندی‌های مربوط به کارویژه‌ها و مأموریت‌ها را نشان می‌دهد. در جدول شماره ۹ نیز اطلاعات مرتبط با کارویژه‌ها و میزان تکرار آنها نمایش داده شده است.

■ پس از بررسی اقدامات و استخراج و دسته‌بندی کارویژه‌ها و همچنین میزان فراوانی آنها در مراکز نوآوری مورد بحث، الگویی برای نوع‌شناسی اقدامات معطوف به پارلمان در این مراکز ترسیم شده است. این الگو دارای سه سطح است. سطح اول شامل ذی‌نفعان، سطح دوم شامل مأموریت‌ها و سطح سوم شامل کارویژه‌هاست که به شکل یک مدل قطاعی ترسیم شده و کارویژه‌های پرتکرارتر دارای ابعاد بزرگ‌تری است. این الگو در شکل شماره ۴ نمایش شده است. ■ هرچند اقدامات ذکرشده در این

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در پایان این گزارش ضمن تذکر نسبت به ضرورت توجه به زمینه‌های حقوقی-سیاسی و فرهنگی برای موفقیت این نوآوری‌ها، پیشنهاداتی مطرح شده است از جمله: ابتکار عمل تأسیس مرکز نوآوری در

اتحادیه بین‌المجالس اسلامی توسط ریاست مجلس شورای اسلامی. تدوین نقشه راه اشاعه نوآوری در قوه مقننه با راهبری هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی و دبیری مرکز نوآوری.

تکثیر و تقویت نهادهای میانجی نوآوری‌های معطوف به قوه مقننه. و برخی پیشنهادها دیگر که به تفصیل در بخش جمع‌بندی و پیشنهادها آمده است.

# سالمندی جمعیت در ایران:

## نتایج داده‌کاوی آینده‌نگر

دفتر مطالعات داده‌کاوری



۱۹۳۱۰  
۱۴۰۲/۰۵/۲۲

سالخوردگی جمعیت در کشورهای توسعه‌یافته به صورت تدریجی به آرامی و طی بیش از دو قرن گذشته رخ داده است، از این رو این اقتصادها زمان کافی برای برنامه‌ریزی در خصوص مواجهه با این تغییر ساختار سنی را داشته‌اند. چالش‌های اقتصادهای نوظهور که ایران در این اقتصادها قرار دارد، جنس متفاوتی دارد، چون جمعیت‌شان در برابر یک تغییر سریع در ساختار سنی قرار گرفته‌اند. کاهش چشمگیر نرخ‌های باروری و همچنین کاهش نرخ‌های مرگ‌ومیر، ساختار سنی را طی چند دهه تغییر داده است و این امر مستلزم واکنش سریع به نیازها و تقاضاهای متفاوت گروه‌های سنی در حال گسترش و همچنین در حال انقباض است. بنابراین در این کشورها از جمله ایران نیاز است که خیلی سریع ویژگی‌های جمعیت‌شناختی در زمان حال و آینده بررسی شود و تأثیرات نهادها روی آنها و تأثیر متقابل آنها روی نهادها در جامعه شناخته شود.

با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، به آینده‌نگری در مورد خصوصیات و اندازه جمعیت نیاز دارد، پیش‌بینی در مورد اندازه و ساختار سنی جنسی، میزان رشد جمعیت، ترکیب و توزیع و... در عصر حاضر به‌عنوان عامل اصلی موفقیت جریان برنامه‌ریزی توسعه شناخته شده است. آشنایی از روند تغییرات جمعیتی

در هر کشور، پایه و مبنای تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های جمعیتی است. سطح جمعیت پیش‌بینی شده، پایه تصمیم‌گیری‌های مربوط به سرمایه‌گذاری در زمینه ایجاد مدارس، بیمارستان‌ها، جاده‌ها، تسهیلات رفاهی؛ مسکن، سطح فعالیت اقتصادی، عرضه و تقاضای کالا و تأمین نیرو و... است. بنابراین پیش‌بینی روند جمعیت از گذشته تاکنون و پیش‌بینی تغییرات آن در آینده ضروری است. فراهم شدن زمینه‌های شناخت روند سالمندی جمعیت از آن‌رو لازم است که این جمعیت به لحاظ ویژگی‌های خود، نیازها و توانایی‌هایی دارد که برای برخورداری از زندگی مناسب باید به آنها توجه شود و می‌توان گفت شناخت روند سالمندی در حال و آینده کمک به تدوین سیاست‌های مناسب و مرتبط به آن می‌کند. دو نکته مفقوده در بحث‌های سالخوردگی ساختار سنی کشور وجود دارد؛ یکی عدم توجه به تعداد سالمندان در حال حاضر و دیگری وضعیت کنونی افرادی است که در آینده قرار است اوج سالخوردگی کشور را تشکیل دهند. در واقع به نوعی سیاست‌های کشوری تنها به تعریف سالخوردگی توجه کرده و در پی افزایش باروری در جهت کاهش نسبت سالمندان از کل جمعیت است. این موضوع باعث شده است که به نوعی خود جمعیت سالمندان دچار غفلت واقع شوند. با هر شرایطی که

بخواهیم در آینده به باروری توجه داشته باشیم؛ نباید فراموش کنیم که در آینده‌ای نه‌چندان دور کشور ایران با ۱۰ میلیون جمعیت ۶۵ ساله و بالاتر برخوردار خواهد بود. تعداد افراد سالمند کشور (۶۵ ساله و بالاتر) در سال ۱۴۰۰ به حدود ۵٫۵ میلیون رسیده و در سال ۱۴۱۵ به ۱۰ میلیون نفر و در سال ۱۴۲۰ به بیش از ۱۳ میلیون نفر می‌رسد. در واقع نظام تأمین اجتماعی کشور ایران باید منتظر تأمین اجتماعی و مراقبت بهداشتی از یک جمعیت بالغ بر سه برابر چیزی باشد که در حال حاضر وجود دارد. تغییر یا عدم تغییر در باروری هیچ تأثیری بر این موضوع نداشته و سیاست‌های ما باید توجه خود را به خود این جمعیت جلب کنند و نیازهای آنها را بشناسند تا توان برنامه‌ریزی و تشکیل زیرساخت‌ها برای اداره کردن آنها را داشته باشند.

راز حرکت به سمت یک سالخوردگی موفق در عبور از جوانی موفق و استفاده از توانایی‌های دوران جوانی به‌عنوان ذخیره‌ای برای دوران کهن‌سالی سالمندی است. جوانان سالمند فردای ایران، خوشبختانه امروزه از سطح سواد بالایی برخوردارند، با برنامه‌ریزی و استفاده بهینه از استعدادها این جوانان، سالمندی آنان نیز بهینه خواهد شد. داشتن سبک زندگی سالم در دوران جوانی می‌تواند امید به سالمندی سالم و شاداب را به همراه

با سیاست‌های اجتماعی می‌توان پیشگیری کرد. بنابراین نظام سلامت در ایران و از جمله در کل جهان باید به سمتی حرکت کند که از تأکیدات درمانی و پزشکی کاسته شده و بر برنامه‌های پیشگیرانه و اجتماعی بیافزاید. سلامت در آینده بیش از آنکه پزشکی و درمان‌گرا باشد، باید اجتماعی پیشگیرانه باشد. در این راستا نیاز است که از همین الان شروع کرده و جوانان امروز که سالمندان فردا هستند را با سبک زندگی سلامت‌محور و پیشگیرانه آشنا کرده و با آموزش رفتارهای اجتماعی، آن‌ها را به‌صورت فعال و سالم به دوران سالمندی هدایت کنیم.

سالخوردگی در ایران سریع، چشمگیر و حتمی خواهد بود و از اهداف سیاست‌گذاری، آماده شدن برای این وضعیت است.

سالخوردگی جمعیت کشور به سمت زنانه شدن است و زنان کشور در مقابل مشکلات اقتصادی، اجتماعی بسیار آسیب‌پذیرند. توانمندسازی زنان از ضروریات سالمندی فعال و موفق است. نظام سلامت در ایران باید این پتانسیل را داشته باشد که طی سال‌های آینده به‌کلی دگرگون شده و اهداف سیاستی خود را در راستای نیازهای جمعیت سالمند دگرگون سازد. بیماری‌ها و مرگ‌های نوظهور در این دوره دارای ویژگی خاصی است. گروه بزرگی از مرگ‌های این دوره حاصل بیماری‌های درمان‌ناپذیر و گروه دیگری از مرگ‌ها به‌کلی ماهیت بیماری، در مفهوم پزشکی را ندارند. سرطان‌ها، بیماری قلب و عروق و بسیاری از بیماری‌های مزمن دیگر را صرفاً با پیشگیری می‌توان درمان کرد. تصادفات، خودکشی و قتل را نیز صرفاً

داشته باشد. نباید از تغییرات اقتصادی و اجتماعی در تحلیل آینده سالمندی غافل بود. سالمندان آینده کاملاً از سالمندان کنونی متفاوت خواهند بود. در سال‌های آینده که تعداد و نسبت بالاتر جمعیت سالمندان به شکل ساختار سنی سالخورده پدیدار می‌شوند، سالمندان از نرخ‌های باسودای بالاتر و احتمالاً از حمایت‌های رسمی و تأمین اجتماعی بیشتری نسبت به سالمندان کنونی بهره‌مند خواهند بود، اگرچه کاهش باروری تعداد فرزندان والدین را کاهش خواهد داد و مهاجرت ممکن است آنها را از دسترس والدین سالمند دور کند. در واقع از نگاه جمعیت‌شناسان اگر کاهش باروری کیفیت زندگی سالمندان را تهدید کند از طریق کوچک شدن شبکه‌های خویشاوندی بر رفاه و به‌زیستی آن‌ها اثر خواهد گذاشت.



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی