

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۱۹۴۴۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۰۹/۲۲

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرا نجار



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



فهرست

دفتر مطالعات انرژی



- چشم‌انداز اینترنت از منظومه‌های ماهواره‌ای «اقتباس از گزارش اندیشکده آلمانی امنیت و امور بین‌الملل (SW)» ۳۲
- متاورس (فراجهان)؛ چالش‌ها و الزامات توسعه و به‌کارگیری ۳۵
- پویایی‌شناسی رقابت‌پذیری تولیدات داخلی در ایران سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور ۳۸
- نحوه انتقال دارایی‌های فکری و حق بهره‌برداری از آنها از دستگاه‌های اجرایی به بخش خصوصی (در راستای ماده (۵) قانون جهش تولید دانش‌بنیان) ۴۰
- بررسی جایگاه ایران در شاخص آمادگی برای فناوری‌های پیشرو براساس داده‌های آنکتاد (۱۳۸۷-۱۴۰۱) ۴۳
- برآورد میزان استفاده از ظرفیت‌های تولیدی در صنایع کارخانه‌ای ایران ۴۵
- گزارش نظارتی «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»: ارزیابی تفصیلی احکام قانون ۴۷

دفتر مطالعات اجتماعی



- گزارش ارزیابی جریان‌های جهادی در کشور (با تأکید بر گروه‌های جهادی) ۵۰

فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی



- مقدمه ۱۰
- پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری (۲۲) بهار ۱۴۰۲ ۱۱
- بررسی سازوکارهای نهادی شکل‌گیری یک راهبرد ملی توسعه‌ای در کشور آلمان ۱۴
- بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: حوزه اشتغال ۱۶
- پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در مهرماه سال ۱۴۰۲ بخش صنعت و معدن ۱۸

دفتر مطالعات زیربنایی



- رویه‌ها و مصادیق فساد در حوزه محیط زیست ۲۰
- بررسی چالش‌ها و ارائه مدل اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان ۲۲
- گزارش نظارتی-ارزیابی وضعیت بازسازی و نوسازی ساختمان‌ها و مناطق آسیب‌دیده از سوانح طبیعی؛ درس‌آموخته‌ها و ارائه پیشنهادات راهبردی ۲۴
- بررسی فرصت‌ها و مشوق‌های عضویت در بریکس در حوزه مدیریت تغییرات اقلیمی ۳۰



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی



- ۶۸..... «تحلیل لایحه الحاق (۳) از منظر قانون اساسی و اسناد بالادستی»
- ۶۹..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: از منظر حقوق عمومی فصول هجدهم و نوزدهم (مواد ۸۴ تا ۹۲).....
- ۷۰..... (اعاده شده از شورای نگهبان)..... «لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای (قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان)»
- ۷۱..... (اعاده شده از شورای نگهبان)..... «لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای (قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان)»

دفتر مطالعات مدیریت



- ۷۲..... بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم توسعه ارزیابی تغییرات نظامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی
- ۷۴..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: رصد و نظارت بر پروژه استقرار هویت هوشمند اشخاص حقیقی در دولت الکترونیک

دفتر مطالعات حکمرانی



- ۷۶..... مطالعات حکمرانی فرهنگی: مروری بر ایده‌های سیاستی، اهداف و ساختارهای نهاد فراگیر جوانان در ایران
- ۷۸..... مسئله نوپدید: آینده‌نگری در قانونگذاری، ضرورت و ابزارها.....
- ۸۰..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: توسعه پایدار هوش مصنوعی در کشور

فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- ۵۴..... مطالعه تطبیقی در خصوص حمایت از سالمندی در بستر خانواده و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....
- ۵۶..... گزارش نظارتی پیرامون لغو روادید و تأثیر آن بر گردشگری: موضوع ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲.....
- ۵۷..... گزارش راهبردی واکاوی تجربه مواجهه نهاد مسجد با بحران زیستی کرونا؛ ارائه بسته سیاستی.....
- ۵۹..۱۳۶۷..... گزارش نظارتی در مورد تعیین حریم آثار ملی بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷.....
- ۶۱..... واکاوی مسائل و اقدامات سیاستگذارانه در حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی) (پیشنهادهایی برای بازآرایی تولی‌گری و اصلاح نگاشت نهادی زیست‌بوم).....
- ۶۴..... تبارشناسی سیاست‌های فرهنگی در کره جنوبی: چگونگی شکل‌گیری سیاست صنایع خلاق به سبک کره جنوبی.....

دفتر مطالعات سیاسی



- ۶۶..... بررسی تطبیقی ساختار و وظایف وزارت کشور: وزارت کشور ترکیه (وظایف، سازمان مرکزی و استانی).....



مقدمه

اثر ارزشمند پژوهشنامه سیاستی در واقع چکیده‌ای از خلاصه مدیریتی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد. خلاصه مدیریتی (Executive Summary) تشریح‌کننده رؤس اهداف یک فرآورد 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 درخصوص 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 پیوندهای 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

بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر، بیست‌ودومین 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^۱ ۵۶۲۲ فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان‌های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در بهار سال ۱۴۰۲ را با ۳۸ مؤلفه، هفت 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 بهار

۱۴۰۲ کمیت ۵/۷۳ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل (زمستان ۱۴۰۱) ۶/۱۰^۲ و در هر دو فصل قبلی (پاییز ۱۴۰۱)، ۶/۸۲^۳ بوده که نشان می‌دهد کمیت عددی امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۴۰۲ نسبت به فصل قبل از آن، با توجه به ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در فصل بهار به مقدار قابل‌توجهی مناسب‌تر ارزیابی شده است. البته باید توجه کرد که عامل اصلی روند بهبودی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۴۰۲، به میزان زیادی مناسب‌تر ارزیابی شدن مؤلفه‌های پیمایشی از سوی فعالان مشارکت‌کننده

در پایش بوده است؛ البته با وجود آنکه در بهار سال ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز در بازه زمانی سنجش، مواجهه نبوده‌ایم و شاخص تورم مصرف‌کننده نیز چندان دچار افزایش نبوده است، لذا مؤلفه‌های آماری نیز در بهار ۱۴۰۲ با کمیت عددی ۴/۱۹ وضعیت مناسب‌تری نسبت به زمستان ۱۴۰۱ (۴/۴۱) از خود نشان داده‌اند، لیکن به‌دلیل وزن بیشتر مؤلفه‌های پیمایشی در شاخص امنیت سرمایه‌گذاری، نتیجه نهایی سنجش در بهار ۱۴۰۲ به‌گونه‌ای بوده که شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در این فصل مناسب‌ترین وضعیت را در سه سال گذشته از خود بروز داده است.

۱. در بهار ۱۴۰۲ خوشبختانه با روند افزایشی مشارکت‌کنندگان در پایش و به تعداد بیشتری از پرسشنامه‌های صحیح پر شده نسبت به فصل گذشته مواجه بوده‌ایم. هرچند نسبت به حد ایدئال خود درخصوص برخی از استان‌ها با کفایت آماری لازم حدنصاب ۲۶۰ نفر پاسخ‌دهنده برای هر استان به تنهایی حاصل نشده است اما روند رو به رشد مشارکت‌کنندگان امیدوارکننده و به میزان چشمگیری قابل قبول است.
۲. ایمان تهرانی و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۱) زمستان ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۶۳ شهریورماه ۱۴۰۲.
۳. ایمان تهرانی و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۰) پاییز ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۲۵ شهریورماه ۱۴۰۲.

براساس ارزیابی صورت گرفته در پیمایش فصلی بهار سال ۱۴۰۲ و مقایسه آن با زمستان سال ۱۴۰۱، نامناسب‌ترین و مناسب‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی شده از امنیت سرمایه‌گذاری به شرح زیر هستند:

بهار سال ۱۴۰۲			زمستان سال ۱۴۰۱		
ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۸۷	۱	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۸/۱۴
۲	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۷/۶۹	۲	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۹۷
۳	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۷/۵۴	۳	عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۷/۹۱
ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	ثبات قوانین و مقررات	۴/۷۵	۱	میزان وفای به‌عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۴/۴۴
۲	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۴/۸۵	۲	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۴/۷۱
۳	میزان وفای به‌عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۴/۹۷	۳	رواج توزیع کالای قاچاق	۴/۷۶

حوزه کاری «زراعت، باغداری و جنگل‌داری» برای دومین فصل متوالی در جایگاه دومین حوزه نامناسب قرار گرفته است در حالی که در پایش فصل زمستان ۱۴۰۱ حوزه کاری

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش بر آن است تا با تهیه گزارش‌های فصلی ارزیابی‌کننده، شرایط پایش امنیت سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور را نشان دهد از این‌رو با وجود اینکه دارای پیشنهاد سیاستی مشخص نیست اما ذکر این نکته ضروری است که در پایش بهار ۱۴۰۲ وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ادامه فصل گذشته روند رو به بهبودی را نشان می‌دهد. البته مقایسه سنوات گذشته همواره نشان می‌دهد که شاخص امنیت سرمایه‌گذاری

«صنعت (شامل کلیه صنعت و موارد مرتبط با ساختمان)» و «زراعت، باغداری و جنگل‌داری» بود که هم‌زمان نامناسب‌ترین وضعیت را در میان تمام حوزه‌های کاری به

همواره در این دو فصل مناسب‌ترین وضعیت را در میان فصول سال از خود بروز می‌داده است. انتظار است با تداوم تهیه و انتشار گزارش‌های فصلی امنیت سرمایه‌گذاری، توجه و حساسیت عموم مسئولان کشور به این عامل کلیدی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی اما مغفول‌مانده در سیاستگذاری اقتصاد ایران جلب شود و این مجموعه گزارش‌های فصلی، به ترویج گفتمان امنیت سرمایه‌گذاری، قانونگذاری بهتر، رعایت

خود اختصاص داده بودند. در بهار ۱۴۰۲ مناسب‌ترین ارزیابی در میان ۹ حوزه کاری را نیز فعالان حوزه کاری معدن به‌جز نفت و گاز به خود اختصاص داده است.

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

با توجه به بررسی‌های به‌عمل آمده ملاحظه می‌شود همچنان در سه مؤلفه‌ای که در میان نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری قرار دارد، همانند پایش‌های قبلی مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» دیده می‌شود و در جایگاه دوم است، در این میان برای اولین بار طی چند پایش گذشته مؤلفه «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» در جایگاه اولین مؤلفه نامناسب مورد ارزیابی قرار گرفته است. این نکته باید بیان شود که این مؤلفه در پایش گذشته برای اولین بار در جایگاه دومین مؤلفه نامناسب قرار گرفته بود لذا با اطمینان می‌توان بیان کرد که در ۶ ماه گذشته وضعیت این مؤلفه به‌سمت نامناسب‌تر شدن رفته است. با بررسی دقیق این وضعیت می‌توان

بیان داشت که شاید علت این وضعیت این باشد که با وجود ثبات در کشور در اکثر متغیرهای مورد سنجش در شش‌ماهه گذشته، احتمال ورود سرمایه‌گذاران جدید و یا افزایش سرمایه‌گذاری در پروژه‌های گذشته و بهره‌گیری از ظرفیت تولید افزایش یافته و نتیجتاً توجه فعالان کسب‌وکار به این مؤلفه نسبت به گذشته افزایش چشمگیری داشته است، از همین‌رو با اهمیت و دقت بیشتری برای ایشان مورد ارزیابی و سنجش قرار گرفته است لذا ضروری است که توجه به متغیر کلیدی و مهم «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» برای کلیه مسئولان در اولویت قرار گیرد. براساس یافته‌های این گزارش، پس از تلفیق داده‌های آماری و یافته‌های

پیمایشی، به‌ترتیب استان‌های چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد و خوزستان نامناسب‌ترین استان‌های هرمزگان، گلستان و خراسان شمالی مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب‌وکار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۴۰۲ کسب کرده‌اند. در حالی که در پایش زمستان ۱۴۰۱ نامناسب‌ترین استان‌ها چهارمحال و بختیاری، خوزستان و تهران و مناسب‌ترین استان‌ها نیز هرمزگان، سمنان و مازندران بوده‌اند. براساس نتایج این مطالعه، در بهار ۱۴۰۲ از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی مورد سنجش در این پایش، فعالان اقتصادی در حوزه کاری «ارتباطات، توزیع و... (حمل‌ونقل، انبارداری، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی)» نامناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده است. و مجدداً

بررسی سازوکارهای نهادی شکل‌گیری یک راهبرد ملی توسعه‌ای در کشور آلمان

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.25.0](https://doi.org/10.21001.1.29809525.1402.31.8.25.0)



بیان / شرح مسئله

رمزگشایی از سازوکار نهادی دستگاه سیاستگذاری آلمان که از یک سو از لحاظ سیاسی با الگوی فدرالی و ارائه اختیارات خاص به دولت‌های ایالتی، مدیریت می‌شود و از سوی دیگر برخلاف رقبا خود از هیچ رانت طبیعی نیز در مدل توسعه خود برخوردار نیست؛ می‌تواند به‌عنوان یک مورد کاوی مناسب جهت شناسایی ترتیبات نهادی مشخص برای ایجاد هماهنگی بین‌بخشی در سیاستگذاری‌های کلان توسعه‌ای شناخته شود. در الگوهای متکثر توزیع قدرت که فرض بر وجود تزاخم منافع سازمانی و محلی است؛ نیاز به هماهنگی بین‌بخشی

یا فرابخشی بالایی میان دستگاه‌ها و حوزه‌های صاحب قدرت درون یک دولت احساس می‌شود. لذا پرسش گزارش حاضر چگونگی ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی و ملی جهت اجرای بسیاری از سیاست‌های ملی و فرابخشی در ساختار سیاسی فدرالی آلمان است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

همان‌گونه که در بخش نخست (فصول اول تا سوم) این گزارش اشاره شده است، این تکثر در توزیع قدرت، باعث شده مکانیسم‌های حاکم بر هماهنگی بین‌بخشی سیاستگذاری در آلمان، در یک توازن هم‌زمان، مشتمل بر مجموعه‌ای از روال‌های بالا به پایین و پایین به بالا باشد. تمرکز مسئولیت و اختیارات، محدود شدن راهبردهای ملی به برنامه‌های مشخص و با اعداد و ارقام و دوره زمانی معین، طراحی سیاست‌های ملی به صورت فازبه‌فاز و دریافت بازخوردهای سالیانه، مسئله اولویت‌گذاری و تغییرات زیرساخت‌های حقوقی مورد نیاز، مهم‌ترین راهبردهای بالا به پایین سیاستگذاری ملی در آلمان است که هر کدام عامل مهمی در هماهنگی بین‌بخشی در این کشور است. اما به موازات این مکانیسم‌ها، بخشی از سازوکارها بر روال‌های پایین به بالا سیاستگذاری دلالت دارد که شاید مهم‌ترین آنها توسعه شبکه‌سازی‌های محلی/منطقه‌ای و شکل‌دهی به مکانیسم‌های گفت‌وگو در سطوح مختلف است. جهت تبیین بهتر این روال‌ها، مورد کاوی راهبرد نوآوری در فناوری‌های پیشرفته دولت آلمان که در این گزارش مورد توجه بوده است. بایستی توجه داشت موفقیت سیاستگذاری هم‌زمان بالا به پایین و پایین به بالا در آلمان به‌عنوان مکانیسم ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی، به‌شدت وابسته به درون‌زایی و ریشه‌های تاریخی ساختار

نهادی شکل گرفته در حوزه سیاست آن کشور است. به همین جهت، علاوه بر آنکه سعی شد در بخش نخست این گزارش به این ریشه‌های تاریخی توجه شود، نقش ترتیبات نهادی برآمده از این ساختار سیاسی در شکل‌گیری هماهنگی لازم در سیاست‌های فرابخشی و ملی آلمان در بخش چهارم مورد ارزیابی قرار گرفت. در این بخش پرسش اساسی آن است که در ساختار سیاسی آلمان در چه ترتیبات نهادی، بستر پیاده‌سازی و شکل‌گیری روال‌های مورد نیاز (تمرکز اختیارات و مسئولیت‌ها، توسعه پلتفرم‌های گفت‌وگو و ...) در هر سیاست ملی فراهم می‌شود؟ به بیان بهتر، چه ترتیبات نهادی در شکل‌گیری این هماهنگی‌های لازم در سیاست‌های فرابخشی و ملی نقش‌آفرین هستند که از درون آنها راهبردهایی همچون راهبرد نوآوری در فناوری‌های پیشرفته آلمان حاصل شده است؟ در این چارچوب و حسب داده‌ها و آنچه که در متن این گزارش به تفصیل اشاره شد، سه سازوکار نهادی تعبیه شده است: نخستین سازوکار تعبیه شده برای این منظور در جامعه آلمان، **شورای عالی امنیت ملی** این کشور است که مهم‌ترین برون‌داد آن سند امنیت ملی است. البته نقش این سند و شورا در کارویژه مورد هماهنگی بین‌بخشی از طریق نهاد مهمی به نام **آکادمی فدرال برای سیاست امنیتی** که از سال ۱۹۹۲ در آلمان تأسیس شده،

پیگیری می‌شود که به‌نوعی تمامی مدیران ارشد آلمان دوره‌های آموزشی لازم را با نگاه امنیت ملی و راهبردهای کلان کشور در آن طی می‌کنند. در سازوکار دوم، تمایز رابطه نهادی فکری و ساختارهای حزبی در جامعه آلمان با دیگر کشورهای پیشرو به‌ویژه کشورهای انگلوساکسونی به‌عنوان نقطه مرجع حفظ کلیت در سیاستگذاری این کشور مطرح شد. در اینجا با تأکید بر نسبت مستقیم مالی و حقوقی احزاب آلمان با مجموعه‌هایی تحت عنوان بنیادهای سیاسی یا حزبی به‌عنوان نهادهایی نیمه‌رسمی و نیمه‌دولتی ولی با وابستگی رسمی به احزاب این کشور، این ایده مطرح شد که این اتاق‌های فکر که تقریباً ماهیتی شبیه اتاق‌های اقدام دارند، به‌جهت آنکه هدف‌گذاری خود را تعدیل دوگانه پوپولیسم و دیکتاتوری در جامعه آلمان و کمک به رئیس دولت در جهت مدیریت وزارتخانه‌های زیرمجموعه خود قرار داده‌اند، می‌توانند نقش اصلی را در شکل‌دهی به راهبردهای ملی داشته باشند. در سازوکار سوم، به یکی از وجوه کمتر مورد توجه سیاست آلمان اشاره شد که همانا نهاد ریاست جمهوری است. در آلمان رئیس‌جمهور هر چند مسئولیت اجرایی مستقیمی برعهده ندارد، اما اختیارات مهمی دارد و در واقع او به‌عنوان یک شخصیت سیاسی مهم می‌تواند در تنظیم ریل‌های کلان سیاستگذاری این کشور نقش‌آفرین باشد.



بیان / شرح مسئله

نقش و اهمیت برنامه هفتم توسعه ایجاد می‌نماید تا موضوعات اساسی و کلان در آن مورد توجه قرار گیرد و اشتغال‌زایی یکی از مهم‌ترین

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد کلیت ورود برنامه هفتم توسعه به موضوع اشتغال محدود به تعیین یک هدف کمی (یک میلیون اشتغال در سال) و یک ماده پیشنهادی (ماده ۶) شده است که در آن برخی از مسائل سمت تقاضای بازار کار در خصوص ایجاد و توسعه بنگاه‌های خرد و خانگی مورد توجه قرار گرفته است. در این ماده، گسترش اشتغال در مناطق روستایی و محروم از طریق فعالیت‌های تسهیل‌گری و شبکه‌سازی نهادهای عمومی غیردولتی پیش‌بینی شده است. در این ساختار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی متولی ایجاد اشتغال بوده و پیش‌بینی و تأمین منابع مالی برعهده سازمان برنامه و

موضوعاتی است که هم از نظر تأمین معیشت و رفاه فرد و خانوار و هم از نظر افزایش رشد اقتصادی دارای اهمیت است؛ بنابراین انتظار بر این

بودجه است. مکانیزم تأمین مالی این ماده به صورت پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه و ارزان قیمت و با محوریت بانک مرکزی است که سهم بانک‌های عامل و وثایق را تعیین می‌کند. اما این ماده برای نحوه تعامل بین نهادهای عمومی غیردولتی، این نهادها با بانک‌های عامل و با دستگاه‌های اجرایی، راهکاری پیشنهاد نداده است و نقش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی این موضوع، مشخص نیست. همچنین مکانیزم تأمین مالی و نظارت بر اجرای این ماده نیز اشکالات جدی دارد. در فصل اشتغال برنامه، با آنکه صرفاً سمت تقاضای بازار کار مورد توجه قرار گرفته است، اما همه جوانب آن را پوشش

است که در برنامه هفتم توسعه رفع چالش‌های اشتغال‌زایی و راهکارهای افزایش اشتغال در کشور، مورد توجه ویژه قرار گیرد.

نداده و صرفاً با رویکرد حمایتی و تأمین معیشت به آن پرداخته است و در این میان رویکرد توسعه‌ای اشتغال، کاهش اشتغال غیررسمی، کاهش عدم توازن منطقه‌ای، ایجاد نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، گسترش و ایجاد اشتغال در بنگاه‌های کوچک و متوسط، ایجاد زنجیره ارزش و سازگاری با تحقق رشد ۸ درصدی اقتصاد، مغفول مانده است. همچنین نحوه محاسبه و فروض لایحه در تعیین هدف کمی ایجاد یک میلیون شغل مشخص نیست. درحالی‌که بر مبنای فروض مشخص ارائه شده در گزارش، پیش‌بینی محقق این است که اقتصاد ایران طی سال‌های آتی به یک میلیون و سیصد هزار نفر اشتغال در سال

نیاز دارد.^۱ همچنین به‌رغم عدم هدف‌گذاری لایحه در خصوص زنان، جوانان و قشر تحصیل‌کرده، پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که می‌بایست بیش از نیمی از اشتغال ایجاد شده طی سال‌های برنامه برای زنان و قشر تحصیل‌کرده باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ارائه و پیشنهاد مواد الحاقی در خصوص هریک از موارد فوق در تکمیل و اصلاح فصل اشتغال مؤثر خواهد بود؛ از جمله این موارد پیشنهاد تعیین رسته‌های اولویت‌دار کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط در افق پنج‌ساله برنامه، براساس ظرفیت تولید و اشتغال‌زایی و لحاظ فرایند زنجیره ارزش، در هر بخش (کشاورزی، صنعت، خدمات) احصا و نوع تأمین مالی هریک از این اولویت‌ها

همچنین این فصل برای رفع چالش‌های بازار کار (عدم توازن منطقه‌ای، عدم توازن جنسیتی، عدم تطابق شغلی و نرخ بالای بیکاری جوانان و قشر تحصیل‌کرده)، پیشنهاد خاصی ندارد و به‌طور کلی در احکام این فصل، اهتمامی در خصوص

توسط سازمان برنامه با همکاری وزارت صمت، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی فناوری ریاست‌جمهوری، اجرای دستمزد منطقه‌ای، دستمزد براساس سن، تکمیل نظام جامع آمار و اطلاعات بازار کار، محاسبه شاخص‌های مکمل نرخ بیکاری، گزارش ارزیابی عملکرد تسهیلات اشتغال‌زایی، احیای نظام استاد-شاگردی و

ایجاد وحدت‌رویه و رفع چالش‌های مهم سیاست‌های رونق تولید و اشتغال دیده نمی‌شود و این‌گونه به‌نظر می‌رسد که نظام تصمیم‌گیری کشور همچنان الگوی فکری منسجم و واحدی برای اشتغال‌زایی و رونق تولید ندارد.

ترویج آموزش‌های عملی و مهارتی، ایجاد سامانه نظارت بر عملکرد کاربایی‌ها در راستای افزایش تعداد و تقویت کاربایی‌های بخش خصوصی در سطح مناطق مختلف کشور، بازطراحی و اجرای رشته‌های تحصیلی و سرفصل‌های آموزشی متناسب با نیازهای بازار کار، ارائه راهکارهای تقنینی و اجرایی برای افزایش مشارکت زنان در اقتصاد است.

۱. برآورد محقق در گزارش.



DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.15.0

بیان / شرح مسئله

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

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

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

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی مهرماه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۲/۲ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۰/۷ درصدی مواجه شده است. طی مهرماه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۲/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱/۳ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۱۱ رشته‌فعالیت بورسی ۱۱ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۴ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «دارو» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «کاشی و سرامیک» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی مهرماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «فلزات پایه»، «سایر کانی غیرفلزی» و «دارو» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «خودرو و قطعات» و «تجهیزات برقی» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «محصولات فلزی به جز ماشین‌آلات

و تجهیزات» و «سایر کانی غیرفلزی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «تجهیزات برقی» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند. شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۹/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱۰/۵ درصدی مواجه شده است. در مهرماه سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی رشد مثبت ۱ درصدی را ثبت کرده است، همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۰/۹ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۴ درصد رسیده است. گفتنی است میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در مهرماه سال ۱۴۰۲ روند نزولی یک سال اخیر خود را ادامه داد و با ۱/۳ واحد درصد کاهش نسبت به ماه قبل، میزان ۲۶/۴ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

و تجهیزات» و «سایر کانی غیرفلزی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «تجهیزات برقی» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۹/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱۰/۵ درصدی مواجه شده است. در مهرماه سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی رشد مثبت ۱ درصدی را ثبت کرده است، همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۰/۹ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۴ درصد رسیده است. گفتنی است میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در مهرماه سال ۱۴۰۲ روند نزولی یک سال اخیر خود را ادامه داد و با ۱/۳ واحد درصد کاهش نسبت به ماه قبل، میزان ۲۶/۴ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

رویه‌ها و مصادیق فساد در حوزه محیط زیست

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.21.6](https://doi.org/10.21001.1.29809525.1402.31.8.21.6)



بیان / شرح مسئله

با عنایت به اینکه یکی از مهمترین موضوعات مورد تاکید مقام معظم رهبری (مدظله) از سال ۱۳۸۰ تا کنون، «پدیده فقر، فساد و تبعیض» در کشور بوده است و همه ارکان کشور را مأمور و مسئول پیگیری آن قرار داده‌اند و همچنین فرمایشات اخیر ایشان که از آن به عنوان اژدهای هفت سر یاد کرده‌اند، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت عمل به منویات معظم له اقدام به تشکیل ستاد مقابله با فقر، فساد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطابق بررسی‌ها پیرامون بسترها و رویه‌های فسادزا در حوزه محیط زیست پنج عامل اصلی شناسایی شده‌اند که عبارتند از:

- تعارض منافع بین‌سازمانی: اصطلاح تعارض منافع بین سازمانی به موقعیتی اشاره دارد که اهداف، وظایف یا منافع دو سازمان مختلف در تضاد یا اصطکاک با هم قرار گیرد. در حوزه محیط زیست موقعیت تعارض منافع بین سازمانی را می‌توان بین وزارت جهاد کشاورزی و زیرمجموعه‌اش یعنی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری

و تبعیض کرده است و در همین راستا دبیرخانه ستاد با استفاده از ظرفیت نخبگی و کارشناسی دفاتر تخصصی مرکز و تعامل با دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در کشور، اقدام به تدوین سلسله گزارش‌ها و تهیه نامه‌های راهبردی، سیاستی و اجرایی مرتبط با این موضوع برای کمک به حل مسئله فساد نموده است.

فساد پدیده مخرب و مهلکی است که ساختارهای اجتماعی را در کلیه سطوح

مشاهده کرد. علاوه بر این برخی وزارتخانه‌های اقتصادی کشور نظیر وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت از آن جهت که توسعه اقتصادی کوتاه‌مدت را بر معیارهای محیط زیستی و ایجاد توسعه پایدار مرجح می‌دانند ممکن است در برخی از پروژه‌های خود به الزامات محیط زیست توجه لازم را نداشته باشند.

- تعارض درآمد و وظیفه: اگر فرایندها و روندها شخص را در موقعیتی قرار دهد که اجرای وظیفه محوله به وی به کاهش

به‌شدت تهدید می‌کند. از این رو مقابله با فساد به یکی از دغدغه‌های اصلی تمام کشورها و سازمان‌های بین‌المللی تبدیل شده است. فساد اقتصادی، اداری و سیاسی موجب ناکارآمدی حکومت‌ها، ایجاد تبعیض و نابرابری، مانع رشد و پیشرفت و عدم تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی و در نهایت موجب تضعیف و از بین بردن اعتماد عمومی مردم به حکومت‌هاست.

درآمدش بیانجامد، شخص یا سازمان در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است. این نوع از تعارض منافع موجب می‌گردد تا مسئولان و کارکنان به وظیفه اصلی خود عمل نکنند.

- اشتغال هم زمان: اگر مشاغل هم‌زمان وظایفی را بر شخص تحمیل کنند که هم‌عرض یکدیگر باشند آنگاه فرد در موقعیت متعارض قرار می‌گیرد. اشتغال هم‌زمان افراد در بخش حاکمیتی و بخش خصوصی به‌ویژه بخش‌هایی که ارتباط

نزدیک با پست حاکمیتی افراد دارد یکی از مصادیق تعارض منافع است. فعالیت کارکنان سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان کارشناس رسمی دادگستری در پرونده‌های مربوط به سازمان یکی از موارد تعارض منافع محسوب می‌شود. اگرچه کمک‌های فنی این افراد می‌تواند به بهبود تصمیم‌گیری و داوری در فعالیتهای محیط زیستی کمک کند اما ممکن است فرد را در موقعیت دوراهی منافع شخصی و منافع سازمانی قرار دهد.

انگیزه‌های سلیقه‌ای و قومیتی: اصولاً زمانی که در قانون معیارهای مشخص و دقیقی در قوانین، مقررات و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هرچند در حوزه محیط زیست حجم این فسادها گسترده نیست و بخش‌های عمده کارکنان این بخش از سلامت اداری و

دستورالعمل‌ها وجود نداشته باشد بستر لازم برای برداشت‌های سلیقه‌ای فراهم می‌شود. علاوه بر این انگیزه‌های قومیتی نیز یکی از دلایل فساد و انحراف در سیاستگذاری‌های کشور است که در تصویب طرح‌های کلان توسعه‌ای، پروژه‌های ملی و تخصیص بودجه‌های استان‌ها نمود می‌یابد. بر اساس قانون اگر صنعت آلاینده‌ای برای رفع آلودگی اقدام کند تا درصدی مشمول بخشودگی جرائم خواهد شد. اما چون معیار مکتوبی برای تعیین میزان بخشودگی وجود ندارد و در واقع این کارشناسان هستند که تشخیص می‌دهند برای رفع آلودگی اقدام شده یا نه و چقدر صنعت مشمول بخشودگی می‌شود.

رانت اطلاعاتی یا رانت حمایتی: ارائه دهندگان خدمت می‌توانند با یکدیگر تباری داشته باشند که این تباری منجر به اولویت دادن به منافع شخصی و سازمانی نسبت به نفع جمعی و عمومی مردم شود. بسیاری از پروژه‌های توسعه‌ای در مناطق مختلف کشور پیش از احداث نیازمند اخذ مجوز ارزیابی اثرات محیط زیستی هستند که این مسئله موجب می‌شود ناظران و ارزیابان محیط زیستی از روند توسعه‌ای آن منطقه اطلاعات دقیقی کسب کنند و از این رانت اطلاعاتی در جهت کسب منافع شخصی استفاده کنند.

مصادیق اصلی فساد در این بخش احصا گردد که به تفکیک راهکارهای اصلاحی ذیل پیشنهاد می‌شود:

عملکردی برخوردار هستند اما در گزارش حاضر سعی گردید پس از شناسایی بسترها و رویه‌های فسادزا در حوزه محیط زیست،

ردیف	مصادیق	راهکار
۱	مقابله با شکار غیرمجاز	حل مشکلات معیشتی و افزایش حق‌الکشف مأموران یگان حفاظت محیط‌زیست استفاده از فناوری‌های نوین و هوشمندسازی پایش مناطق حفاظت شده کشور نظیر پهپادها
۲	پایش و تشخیص صنایع آلاینده	قطع ارتباط کامل مالی بین آزمایشگاه‌های معتمد و واحدهای مشمول خود اظهاری انتخاب چرخشی آزمایشگاه‌های معتمد توسط سازمان حفاظت محیط زیست صحت‌سنجی عملکرد آزمایشگاه‌های معتمد
۳	اعطای معافیت عوارض سبز به صنایع آلاینده	اختصاص درصدی از عواید مالی اخذ شده برای سازمان و کارشناسان سازمان حفاظت محیط زیست از محل درآمدهای ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده
۴	تشخیص فرسودگی وسایل نقلیه	تصویب دستورالعمل تشدید نظارت بر مراکز معاینه فنی مطابق ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۴۰۰/۳/۹
۵	برآورد خسارات محیط زیستی توسط کارشناسان رسمی	تدوین دستورالعمل‌های ارزشگذاری اقتصادی منابع طبیعی و محیط زیستی نظیر جنگل، آب، خاک و تنوع زیستی توسط سازمان برنامه و بودجه
۶	صدور مجوز ارزیابی اثرات محیط زیستی	تصویب قانون جامع ارزیابی زیست محیطی لزوم برخط شدن کلیه فرایندهای صدور مجوز زیست محیطی تهیه اطلس کسب‌وکارهای مجاز براساس شاخص‌های زیست محیطی

بررسی چالش‌ها و ارائه مدل اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.33.8

۱۹۳۹۰
۱۴۰۳/۰۸/۲۷
دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

قانون پیش‌فروش ساختمان مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ در ۲۵ ماده و ۴ تبصره مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و در جلسه ۱۳۹۳/۰۳/۰۷ هیئت‌وزیران، آیین‌نامه اجرایی آن بعد از گذشت بیش از سه سال به تصویب رسید. بنابر آمار قانون سردفتران کشور در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تنها ۱۱۹۵ و ۱۲۷۲ قرارداد پیش‌فروش در کشور^۱ منعقد شده است، بنابراین داده‌های فوق، استفاده ناچیز از قانون موجود و ناکارایی آن را در بازار نشان می‌دهد و این مسئله به‌علت چالش‌هایی است که مانع فراگیری قانون شده است. با بررسی جایگاه مدل پیش‌فروش ساختمان در رشد تولید و مهار تورم و ابعاد مختلف چالش‌ها

و مسائل قانون فعلی؛ مدل اصلاحی برای بازنگری در قانون موجود در قالب تدوین طرح اصلاح قانون پیش‌فروش ساختمان ارائه می‌شود، تا ضمن رفع زمینه مشکلات مختلف موجود، از پتانسیل پیش‌فروش مسکن در جهت رونق ساخت‌وساز و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن استفاده شود.

است، مسئله مالکیت تدریجی مندرج در مواد (۱۳) و (۱۴) به نفع خریدار و چگونگی احراز و سندیت بخشیدن قانونی به آن، عدم تعادل در تعیین میزان خسارت تأخیر برای خریدار در تحویل و استنکاف ادای تعهدات فروشنده، نقش نظام‌مهندسی و گزارش مهندس ناظر، پرداخت خسارت طرفین نسبت به هم به علل مختلف، اجرا نشدن قانون ازسوی دولت در

طرح‌های مختلف مسکن مهر و اقدام ملی مسکن و نهضت ملی مسکن، درخواست مجوز تبلیغات، تداخل در حیطه حکمفرمایی و نفوذ هیئت داور، ناظر و کارشناس دادگستری، عدم تعریف کد پیش‌فروش یکتا برای جلوگیری از فروش به افراد مختلف، ریسک نکول طرفین، کیفیت ساخت ساختمان اشاره داشت. به‌این‌ترتیب قانون موجود در مدلی که

در جمع‌بندی مسائل و مشکلات قانون فعلی پیش‌فروش ساختمان می‌توان به مواردی همچون؛ تعریف پیش‌فروش و اشخاص صالح برای پیش‌فروش، تغییر قیمت‌ها در زمان ساخت واحدهای ساختمانی (نظام تعدیل)، لزوم ارائه شناسنامه فنی به‌هنگام ثبت قرارداد، تکلیف اعتبار قانونی قراردادهایی که در انطباق با مواد (۲) و (۴) نیستند اما موضوع آنها پیش‌فروش ساختمان

این گزارش ارائه کرده، با اهداف زیر مورد اصلاح قرار گرفته است:

- کاهش جرائم حوزه پیش‌فروش،
- کاربردی‌سازی قانون و فراگیری آن در نزد بازیگران پیش‌فروش مسکن،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکار تقنین (کمیسیون عمران، کمیسیون قضایی و حقوقی، کمیسیون اقتصادی) به‌جهت اصلاح وضعیت قانون جاری مدل زیر پیشنهاد می‌شود: (همچنین پیش‌نویس اصلاح قانون فعلی نیز تهیه شده و آماده انتشار است)

در مدل پیشنهادی ضمن حفظ ساختار قانون فعلی به اصلاح موادی از آن و افزودن مواد تکمیلی جدید پرداخته می‌شود. این مدل ضمن استفاده از تجربیات مدل عرفی، سعی بر آن دارد با استفاده از تجربیات بخش‌ها و حوزه‌های دیگر در ایجاد تضمین برای عمل به تعهدات و پیگیری آن در اعتمادسازی طرفین نقش مؤثر ایفا کرده و امکان هرگونه کلاهبرداری را با یک مکانیسم شفاف، فراگیر و برخط به حداقل ممکن برساند. براساس این مدل، برای طی فرایند پیش‌فروش، فرد خریدار و پیش‌فروشنده ضمن مراجعه به بنگاه‌های معاملات ملکی جهت شناسایی واحد مدنظر خود برای خرید و عرضه واحد در دست ساخت خود، در صورت تفاهم مشخصات ایشان در سامانه پیش‌فروش ثبت می‌شود. در این بخش ابتدا طرفین معامله با سامانه فرعی مورد اعتبارسنجی الکترونیکی قرار می‌گیرند که به سامانه پیش‌فروش ساختمان متصل است و در صورتی که از اعتبار یکدیگر برای انجام معامله رضایت داشتند، مشخصات ایشان در سامانه پیش‌فروش ثبت و به

افزایش کارایی بازار مسکن و توسعه بازار،

فراهم آوردن امکان مشارکت اقشار متوسط جامعه و افزایش امید به خانه‌دار شدن،

دفاتر اسناد رسمی معرفی می‌شوند. سامانه پیش‌فروش ساختمان قابلیت‌های مختلفی دارد و امکان اخذ استعلامات با سطح دسترسی‌های مختلف برای مراجع و دستگاه‌های درگیر در فرایند پیش‌فروش است.

قابلیت ارتباطی این سامانه به‌منظور معرفی افراد ازسوی مشاوران املاک به دفاتر اسناد رسمی با امکان دسترسی برای اعتبارسنجی طرفین و ثبت اولیه اطلاعات طراحی می‌شود. شهرداری‌ها با ثبت برخط مشخصات و امکان ارائه وضعیت جواز ساخت صادره، امکان اشتراک‌گذاری اطلاعات با سامانه ارتباط خواهند داشت. اداره پست نیز به سبب تخصیص کدپستی مکان‌محور و ارائه سرویس تأییدیه کدپستی در سامانه پیش‌فروش ساختمان، به این سامانه متصل خواهد بود. به‌این‌ترتیب امکان انتقال و فروش یک ملک به خریداران مختلف قبل از انتقال قطعی سند گرفته می‌شود.

نظام‌مهندسی و ناظران فرایند پیش‌فروش به‌جهت ثبت گزارش‌های پیش‌بینی شده در قانون، به سامانه دسترسی مشخصی دارند همچنین با یک سیستم برخط تکالیف طرفین به‌صورت الکترونیکی و پیامکی به آنها ابلاغ می‌شود. دفاتر اسناد رسمی باید قرارداد را در سامانه پس از کنترل بیمه تضمین کیفیت، صدور ضمانت‌نامه‌های ریسک طرفین که صدور آن به‌صورت برخط

استفاده از مدل‌های مختلف مشارکت و تأمین مالی در تلفیق با مدل پیش‌فروش،
افزایش ساخت‌وساز و رشد تولید در بخش مسکن.

در این سامانه امکان‌پذیر است، به تنظیم قرارداد و اعلام به ادارات ثبت اسناد و املاک کشور اقدام کنند. درنهایت کد پیش‌فروش یکتا برای واحد مدنظر خریدار ارائه می‌شود. تعریف لایه‌های مختلف اطلاعاتی و اشتراک‌گذاری اطلاعات به‌صورت خاص و براساس تکالیف و حیطه وظیفه مرتبط به‌صورت برخط از اهداف اصلی این سامانه است که در آیین‌نامه اجرایی این قانون در صورت تصویب باید مدنظر قرار گیرد.

در این سامانه امکان استعلام بیمه تضمین کیفیت ساخت و اخذ ضمانت‌نامه‌های ریسک برای طرفین معامله فراهم است. درنهایت بعد از تنظیم قرارداد پیش‌فروش و ثبت آن آن واحد صادر می‌شود و دیگر امکان معامله آن واحد وجود نخواهد داشت. کد پیش‌فروش ساختمان قابلیت تخصیص به هر واحد یا سهم مشاعی را دارد.

همچنین این سامانه امکان استعلام درخصوص وضعیت پلاک ثبتی را به شهروندان برای اطلاع از پیش‌فروش شدن واحدها می‌دهد که این مسئله باعث پیشگیری از هرگونه کلاهبرداری و فروش مال غیر می‌شود. درواقع این سامانه در راستای شفافیت فرایند پیش‌فروش نقش مهمی خواهد داشت.

۱. با توجه به حجم ساخت‌وساز مسکن در حدود ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار واحد مسکونی در سال میزان قراردادهای پیش‌فروش بسیار محدود بوده است.



نقطه نظرات / یافته های کلیدی

تمام قوای انسانی و امکانات مالی صورت می گیرد که به مرور و با رسیدن به مرحله بازسازی و بازتوانی از میزان حمایت ها کاسته خواهد شد. برخی مخاطرات طبیعی همچون زلزله و طوفان، پدیده های اجتناب ناپذیر و غیرقابل پیشگیری هستند و تنها به کمک روش های صحیح مدیریت بحران می توان از خسارات ناشی از آنها کاست. لذا ضرورت توجه ویژه به اقدامات پیشگیرانه و آمادگی مقابله با بحران از آن جهت اهمیت دارد که سرمایه گذاری و توجه به امر پیشگیری از وقوع بحران و آمادگی مقابله با آن، کاهش خسارات جانی و مالی ناشی از مخاطرات و در نتیجه کاهش هزینه های مقابله و بازسازی مناطق آسیب دیده را در پی خواهد داشت.

برآورد شده است. با در نظر گرفتن تعداد انواع بلایای طبیعی، فراوانی رخداد زمین لرزه و سیل از سال ۱۳۴۹ تا ۱۳۹۳ در ایران به ترتیب ۴۷/۲ درصد و ۴۱/۵ درصد بوده است. باین وجود، سهم زمین لرزه در تلفات انسانی طی این مدت حدود ۹۲ درصد و برای سیل تنها ۶/۵ درصد بوده است. در رابطه با سهم وقایع طبیعی در خسارت های اقتصادی، خشک سالی بیشترین تأثیر و حدود ۴۵/۵ سهم داشته، در حالی که سهم وقایع زلزله و سیل در آسیب های اقتصادی به ترتیب ۳۰/۴ درصد و ۲۳/۷ درصد بوده است.

مدیریت بحران به خصوص در کشورهای در حال توسعه غالباً در راستای جبران خسارت بعد از وقوع حوادث غیر مترقبه و با به کارگیری

طبق گزارش های سازمان مدیریت بحران کشور [۲]، به طور میانگین در ۱۰ سال گذشته سالیانه ۱۲۷۵۹ رخداد زلزله در کشور به وقوع پیوسته است و حدود ۴۵۰۰ سیلاب طی ۱۰ سال اخیر در ایران ثبت شده است. طبق گزارش سازمان جنگل ها و مراتع در سال ۱۳۹۸، حدود ۲۸ درصد از مساحت کشور در معرض سیل های شدید و طغیانی قرار دارند. به عبارتی حدود ۵۶ میلیون نفر از جمعیت کشور در معرض سیل هستند که حدود ۱۵ میلیون نفر از این تعداد در معرض سیل های با شدت بالا قرار دارند. براساس آمارهای دهه ۹۰، تعداد سیل های ثبت شده در این بازه بیش از ۱۶۰۰ مورد بوده که میانگین خسارات هر سیل حدود ۴۰۰ میلیارد ریال

گزارش نظارتی-ارزیابی

وضعیت بازسازی و نوسازی ساختمان ها و مناطق آسیب دیده از سوانح طبیعی؛ درس آموخته ها و ارائه پیشنهادات راهبردی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.22.7](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.8.22.7)

دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

هر لحظه حادثه آفرین باشند، لذا به منظور جلوگیری از بروز خسارات بیشتر نیازمند بهسازی یا بازسازی به موقع هستند. بازسازی مناطق آسیب دیده به معنای بازگرداندن زیرساخت ها و ساختمان های آسیب دیده به حالت قبل از وقوع حادثه است، به گونه ای که قادر به تحمل حوادث محتمل آتی باشند که این فرایند پیچیده نیازمند همکاری بین بخش های مختلف دولت، بخش خصوصی و جامعه است.

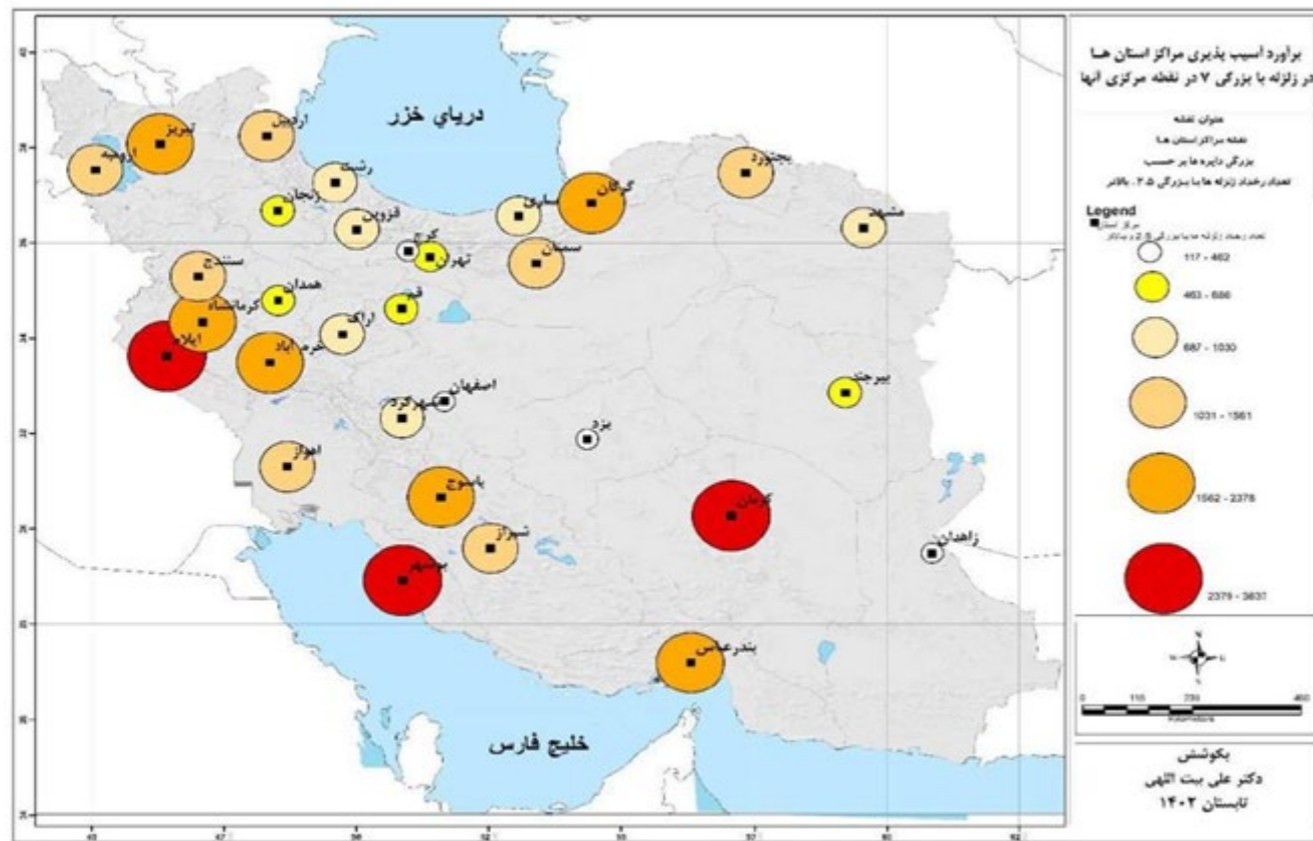
ایران به دلیل موقعیت جغرافیایی و مشخصات زمین شناختی آن یکی از ۱۰ کشور حادثه خیز جهان محسوب می شود. در حال حاضر آمارهای جهانی حاکی از افزایش قابل توجه فراوانی و شدت سیلاب ها در دهه های اخیر به دلیل تغییرات اقلیمی در بسیاری از مناطق جهان که

طبق تعریف مندرج در ماده (۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، «فرایند بازسازی» به مجموعه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران گفته می شود که به منظور بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب دیده با در نظر گرفتن ویژگی های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب دیده صورت می گیرد. در زمان بروز حوادث طبیعی مانند سیل، زلزله، طوفان و... بسیاری از ساختمان ها، مسیرهای ارتباطی، پل ها و زیرساخت های مهم شهری و روستایی ممکن است دچار آسیب شوند که می تواند به طور مستقیم و غیرمستقیم بر جامعه تأثیرگذار باشد. از آنجاکه اینیه و زیرساخت های آسیب دیده ممکن است

اینفوگرافی وضعیت مخاطرات طبیعی در ایران بر اساس گزارش سازمان مدیریت بحران [۲]



نقشه تعداد زلزله های رخ داده تا شعاع ۵۰ کیلومتری از مرکز استان ها با بزرگی ۲,۵ و بزرگ تر از آن (بدون حذف پس لرزه ها) [۳]

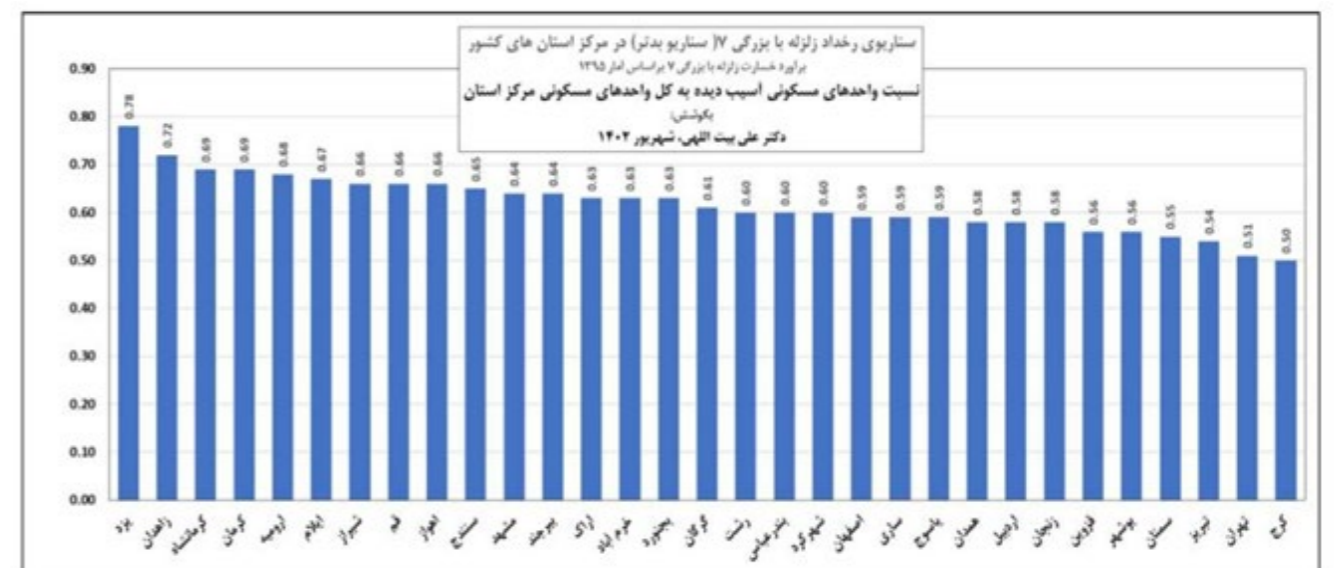
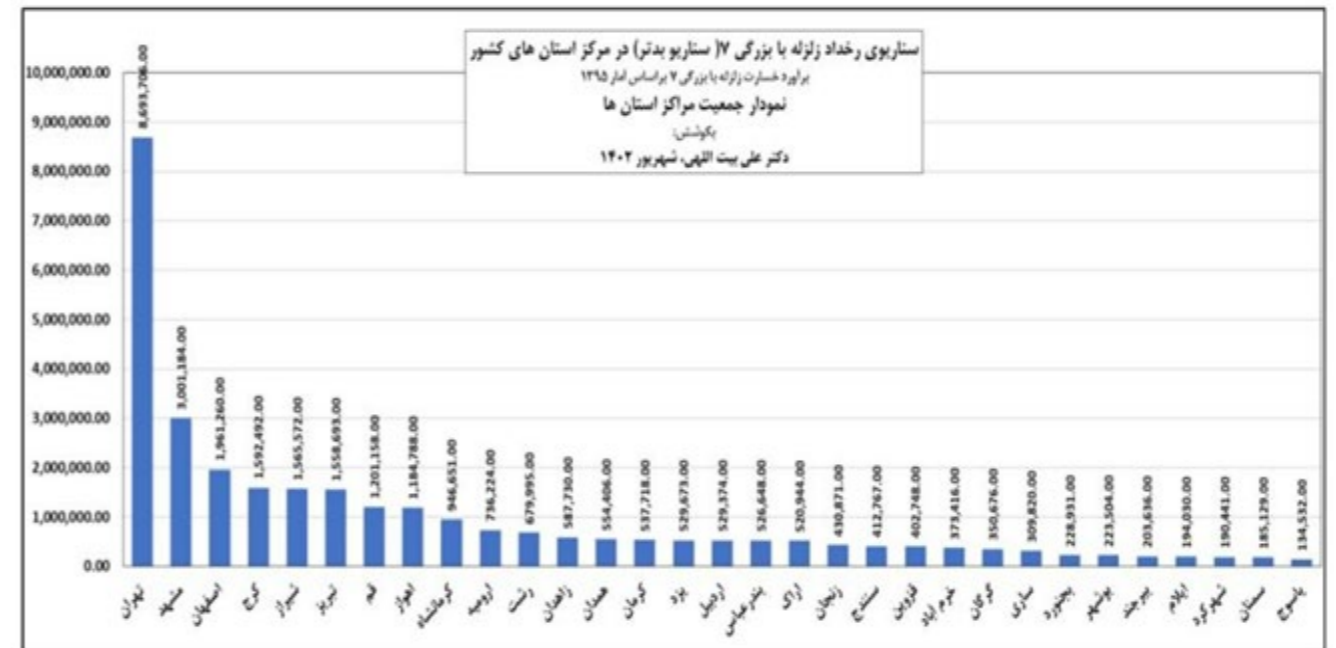


در سناریوی رخداد زلزله با بزرگی ۷ در مرکز استان ها، برآورد اولیه خسارت در این محدوده تهران-کرج و اطراف آن نشان از آسیب پذیری جدی بیش از ۲ میلیون واحد مسکونی و در معرض قرارگیری بیش از ۶ میلیون جمعیت دارد

که مجاورت این دو کلان شهر، ابعاد ریسک را چندین برابر سایر گستره های مراکز استانی خواهد کرد. براساس آمار سال ۱۳۹۵ و تعداد واحدهای مسکونی فاقد اسکلت، درصد آسیب پذیری واحدهای مسکونی (با فرض وقوع زلزله با بزرگی

۷)، در شهرهای یزد و زاهدان بالای ۷۰٪ و درصد آسیب پذیری واحدهای مسکونی کرج و تهران (با وجود تعداد به مراتب بالای واحدهای مسکونی در این دو شهر و ابعاد آسیب پذیری بیشتر)، کمتر از سایر مراکز استانی است (۰ و ۰) [۳].

نمودار جمعیت مراکز استان‌ها و نمودار نسبت واحدهای مسکونی آسیب‌دیده به تعداد کل واحدهای مسکونی مراکز استانی در زلزله فرضی با بزرگی ۷ در نقطه وسط مرکز استان [۳]



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

فرایند بازسازی باید با محوریت و نظارت دولت و همکاری و مشارکت کلیه دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، بخش خصوصی و همچنین افراد و گروه‌های درگیر موضوع انجام پذیرد. اهم راهکارهای پیشنهادی در راستای بهبود فرایند بازسازی نظام‌مند منطبق بر توسعه پایدار و بلندمدت در مناطق آسیب‌دیده به شرح زیر است:

- عمل به تکلیف قانونی سازمان برنامه و بودجه و پیگیری دستگاه‌های نظارتی در راستای تخصیص اعتبار لازم برای پروژه‌های پیشگیرانه، کاهش خطر و آمادگی، موجب رشد قابل ملاحظه‌ای در امر پیشگیری و کاهش خطرپذیری و همچنین کاهش هزینه‌های گزاف در مراحل بازسازی خواهد شد. لذا سازمان برنامه و بودجه باید در راستای اجرای ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران نسبت به ایجاد فصل مدیریت بحران اقدام نماید. همچنین تخصیص کامل و به‌موقع اعتبارات بازسازی مناطق آسیب‌دیده و اجرای تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران مبنی بر تخصیص کامل ۳۰ درصد از اعتبارات بحران در ابتدای هر سال، منجر به تسریع در روند بازسازی و پاسخ‌گویی سریع و مؤثر بعد از وقوع حوادث خواهد شد (سازمان برنامه و بودجه کشور، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، کمیسیون عمران مجلس).
- سرمایه‌گذاری در سامانه‌های پیش‌بینی و

هشدار سریع (ارتقا دقت مدل‌های هواشناسی، طراحی و اجرای سامانه‌های نوین پیش‌هشدار سیل، راه‌اندازی و تقویت سامانه‌های هشدار سریع زلزله و توسعه شبکه ملی شتاب‌نگاری کشور)، تهیه نقشه مخاطرات و ارزیابی ریسک، تدقیق نقشه‌های حریم گسل و تعیین تکلیف ساختمان‌های خلاف ضوابط در پهنه‌های گسلی و نایمن از جمله اقدامات لازم به‌منظور تقویت سیستم مدیریت ریسک بلایای طبیعی، بهبود تاب‌آوری در برابر مخاطرات و ترویج توسعه ریسک‌محور به‌شمار می‌رود (وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، وزارت صمت، سازمان برنامه و بودجه).
- به‌منظور بازسازی مناطق مسکونی، ایجاد مسکن و زیرساخت‌های تاب‌آور و ارتقاء تاب‌آوری زیرساخت‌های موجود در برابر انواع مخاطرات (تاب‌آوری چند مخاطره‌ای)، لازم است ریسک مخاطرات محتمل و همچنین ریسک‌های زیست‌محیطی در فرایند بازسازی، طراحی سازه‌ای و تعیین مکان این زیرساخت‌ها لحاظ گردد و اصلاح مقررات و آیین‌نامه‌های ایمنی نیز در دستور کار قرار گیرد (وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان نظام مهندسی ساختمان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی).
- توسعه و گسترش مناطق روستایی باید براساس نیازهای اجتماعی، اقتصادی، رعایت مقررات ساخت‌وساز در مکان‌های پرخطر و با در نظر گرفتن محدودیت‌های

زیست‌محیطی و اقدامات پیشگیرانه در برابر انواع مخاطرات انجام پذیرد. همچنین مقاوم‌سازی ساختمان‌های با آسیب‌دیدگی محدود به‌عنوان یک راهکار جایگزین نوسازی و یا استفاده از اسکان موقت در مناطق آسیب‌دیده، می‌تواند افزایش رضایت و مشارکت ساکنان و بازتوانی سریع‌تر وضعیت معیشت مردم را به‌دنبال داشته باشد (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، وزارت راه و شهرسازی).

وزارت کشور با محوریت و نظارت سازمان مدیریت بحران و مشارکت کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور باید نسبت به تدوین برنامه عملیاتی و پیاده‌سازی اقدامات قید شده در برنامه‌های ملی «کاهش خطر حوادث و سوانح»، «آمادگی و پاسخ» و «بازسازی و بازتوانی» در چارچوب سند راهبرد ملی مدیریت بحران اقدام کند. همچنین عملکرد سالیانه دستگاه‌های مذکور باید توسط سازمان مدیریت بحران، ارزیابی و امتیازدهی شود تا ضمن پایش وضعیت دستگاه‌ها، تخصیص اعتبارات بحران بر مبنای عملکرد آنها صورت گیرد. برای این منظور کلیه این دستگاه‌ها موظف به همکاری کامل با سازمان مدیریت بحران جهت ارائه گزارش عملکرد سالیانه براساس شاخص‌های ارزیابی عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران هستند (وزارت کشور).

بررسی فرصت‌ها و مشوق‌های عضویت در بریکس در حوزه مدیریت تغییرات اقلیمی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.23.8](https://doi.org/10.21001.1.29809525.1402.31.8.23.8)

دفتر مطالعات زیربنایی
۱۴۰۲/۰۸/۲۸



بیان / شرح مسئله

کشورهای عضو بریکس که به اقتصادهای نوظهور در جهان شهرت دارند، با ساختار اقتصادی نسبتاً مشابه جزو وسیع‌ترین و پرجمعیت‌ترین کشورهای جهان محسوب می‌شوند. در نشست اخیر بریکس (پانزدهمین اجلاس بریکس در شهر پیور ۱۴۰۲ در آفریقای جنوبی)، ۶ عضو جدید از جمله جمهوری اسلامی ایران به اعضای این بلوک اقتصادی افزوده شده‌اند که به‌طور رسمی در ژانویه ۲۰۲۴ (دی‌ماه سال جاری) به این گروه خواهند پیوست. اضافه شدن ۶ عضو جدید به کشورهای عضو بریکس، سهم این بلوک اقتصادی را در انتشار گازهای گلخانه‌ای افزایش خواهد داد. افزایش سهم انتشار گازهای گلخانه‌ای در اقتصادهای نوظهور نظیر کشورهای عضو بریکس، ضرورت مشارکت این کشورها در کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای را بیشتر می‌کند. از آنجایی که

زبان‌های اقتصادی ناشی از تغییرات اقلیمی، در طول زمان افزایش می‌یابد و مهم‌ترین تأثیرات آن در فقیرترین کشورها ایجاد می‌شود، از این رو تغییر سیاست‌های آنها در راستای کاهش گازهای گلخانه‌ای بسیار حائز اهمیت است. اهمیت این موضوع به‌گونه‌ای است که مطالعات نشان داده‌اند به‌واسطه تغییرات اقلیمی، کشورهای در حال توسعه ممکن است ثروت خود را به‌ازای هر نفر بین ۱۷ تا ۳۰ درصد از دست دهند. ارزیابی کارشناسان مجمع جهانی اقتصاد نشان می‌دهد که هر ساله به‌دلیل کاهش رشد مرتبط با تأثیر تغییرات اقلیمی، اقتصاد جهانی ۱/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی و یا ۱/۲ هزار میلیارد دلار را از دست می‌دهد که این شاخص‌ها تا سال ۲۰۳۰ دو برابر رشد خواهند داشت. بر همین اساس خسارت‌های اقتصادی برای دولت‌های

ضعیف جهان ۱۱ درصد از تولید ناخالص داخلی برآورد می‌شود. برآوردهای انجام گرفته نشان می‌دهد که تغییرات اقلیمی تا سال ۲۰۵۰ می‌تواند منجر به از دست دادن ۲۳ هزار میلیارد دلار در تولید اقتصاد جهانی شود. این رقم نشان‌دهنده کاهش بالقوه ۱۱ تا ۱۴ درصدی در تولید اقتصاد جهانی در مقایسه با سطوح رشدی است که بدون تغییرات اقلیمی به آن می‌توان دست یافت. پیش‌بینی‌ها گویای این واقعیت هستند که آسیا بیشترین آسیب را از تغییرات اقلیمی خواهد دید. از این رو طیف وسیعی از کشورها و به‌ویژه کشورهای عضو بریکس برای مقابله با این تغییرات سیاست‌هایی را در پیش گرفته‌اند. در این میان، اقتصادهای نوظهوری همچون کشورهای عضو بریکس با توجه به منافع و آسیب‌پذیری‌ها، تغییرات گسترده‌تری در سیاست‌های اقتصادی و تجاری خود ایجاد کرده‌اند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل و بررسی بیانیه‌ها و توافقات صورت گرفته در نشست‌های مختلف گروه بریکس نشان می‌دهد که موضوع محیط زیست و تغییر اقلیم از نشست این گروه به میزبانی چین در سال ۲۰۱۱ تا نشست آخر در آگوست ۲۰۲۳ به‌طور فزاینده‌ای مورد توجه اعضا قرار داشته است. در تأیید این مدعی، در بیانیه سال ۲۰۲۳ کشورهای گروه بریکس در ژوهانسبورگ آفریقای جنوبی موضوع تغییر اقلیم به یکی از موضوعات محوری تبدیل شده است

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برخی محورهایی که می‌تواند به‌عنوان فرصت‌های پیش رو در حوزه تعاملات با گروه بریکس در راستای کاهش اثرات و سازگاری با تغییرات اقلیمی مدنظر قرار گیرد به‌شرح ذیل می‌باشد:

- انتقال فناوری‌های سازگار با محیط زیست در کشورهای بریکس،
- تأمین مالی پروژه‌های اقلیمی با استفاده از سازوکارهای مالی گروه بریکس و کشورهای عضو،
- بهره‌گیری از بانک اطلاعاتی و تجربیات جهانی در حوزه کاهش اثرات و مقابله با تغییرات اقلیمی،

به‌گونه‌ای که از ۹۴ بند ۱۳ بند (نزدیک به ۱۴٪) به تغییرات اقلیمی پرداخته شده است. در بندهای اختصاص‌یافته به موضوع تغییر اقلیم در بیانیه آخرین نشست کشورهای عضو بریکس بر مواردی نظیر ایجاد فرصت برای انتقال دانش، تجربیات و فناوری‌ها، دادوستد داده و اطلاعات، بهره‌گیری از ظرفیت «صندوق خسارات» به‌منظور جبران ضرر و زیان ناشی از تغییرات اقلیمی، ایجاد امکان بهره‌گیری از کمک کشورهای توسعه‌یافته در جهت

- ارتقای دیپلماسی فعال محیط‌زیستی به‌منظور خنثی‌سازی تبعیض‌های خودسرانه و رویکردهای جانب‌دارانه در حوزه مقابله با تغییرات اقلیمی،
- پرورش نیروهای متخصص و بومی‌سازی دانش روز مرتبط با موضوعات تغییرات اقلیمی با استفاده از ظرفیت تبادل اساتید و دانشجویان در بین کشورهای عضو گروه بریکس.

ذکر این نکته ضرورت دارد که به‌رغم الزام‌آور نبودن بیانیه آخرین نشست کشورهای بریکس در حوزه تغییرات اقلیمی، عدم همپایی جمهوری اسلامی ایران با

کاهش تأثیرات تغییرات اقلیمی، امکان بهره‌گیری از سازوکارهای مالی برای مقابله با اثرات تغییرات اقلیمی، ایجاد ظرفیت برای کاهش اثرات تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده آمریکا در حوزه مقابله با اثرات تغییر اقلیمی از طریق بانک‌های توسعه چندجانبه و مؤسسات مالی بین‌المللی، امکان تبادل اساتید، دانشجویان، دانش‌آموز و متخصصان مرتبط با تغییرات اقلیم بین کشورهای عضو اتحاد بریکس و همچنین توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر تأکید شده است.

اقدامات سایر کشورهای عضو گروه بریکس، می‌تواند افزایش احتمال عدم‌النفع کشور از فرصت‌های قابل دسترس به‌واسطه الحاق به اتحاد بریکس، را سبب گردد. به‌رغم موارد اشاره شده ذکر این نکته ضرورت دارد که پذیرفتن هرگونه تعهد یا مسئولیت بین‌المللی در این حوزه بدون بررسی دقیق شرایط کشور و سنجش میزان و تحلیل دلایل موفقیت یا عدم موفقیت اجرای قوانین و مقررات داخلی ناصواب بوده و پژوهش حاضر نیز درصدد چنین موضوعی نمی‌باشد و بررسی و سنجش مذکور پیش‌نیاز اجرایی شدن پیشنهادهای ارائه شده در مطالعه حاضر است.

چشم‌انداز اینترنت از منظومه‌های ماهواره‌ای

«اقتباس از گزارش اندیشکده آلمانی امنیت و امور بین‌الملل (SWP)»

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.6.1

۱۹۳۷۹
۱۴۰۲/۰۸/۲۱
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

میلیاردها نفر در سراسر جهان هر روز برای انجام اموری مانند دریافت خدمات دولتی، انجام معاملات تجاری، دریافت اخبار و برقراری ارتباطات اجتماعی به اینترنت وابسته هستند و سالیانه میلیون‌ها کاربر جدید به آن اضافه می‌شوند. خدمات اینترنت پرسرعت، امن، قابل اعتماد و مقرون به صرفه برای همه آحاد جامعه یکی مهم‌ترین مسائل کشورهاست. بیشتر ترافیک اینترنت جهان از طریق کابل‌های فیبر نوری انجام

می‌شود. توسعه کابل‌های فیبر نوری در مناطق پرجمعیت شهری دارای توجیه اقتصادی است، اما در مناطق کم‌جمعیت و روستایی صرفه اقتصادی لازم را ندارد و توسعه ارتباطات در این مناطق مبتنی بر استفاده از حمایت‌های دولتی است. در سال‌های اخیر، چندین شرکت به فرصتی برای ارائه دسترسی به اینترنت از آسمان یا فضا «Sky-Fi» فکر می‌کنند. این شرکت‌ها ایده‌های فناورانه مختلفی را برای دسترسی

به اینترنت ارائه می‌دهند. استفاده از ماهواره‌ها، هواپیماهای بدون سرنشین، بالن‌های ارتفاع بالا و یا ترکیبی از آنها برای ایجاد دسترسی گسترده به اینترنت از جمله این فناوری‌ها محسوب می‌شوند. این راهکارهای فناورانه گرچه فرصت‌های جدیدی برای توسعه ارتباطات ایجاد می‌کنند، اما تهدیدات و چالش‌هایی را به‌ویژه برای قوانین و مقررات جاری و موجود در بین کشورها ایجاد کرده‌اند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در سال‌های اخیر، برخی شرکت‌های غربی از جمله اسپیس‌ایکس^۱، وان‌وب و آمازون^۲ از طرح‌هایی برای استقرار ده‌ها هزار ماهواره در قالب منظومه‌های ماهواره‌ای ارتفاع پایین رونمایی کرده‌اند. برخلاف خدمات اینترنت ماهواره‌ای قبلی، این منظومه‌های ماهواره‌ای جدید در ارتفاعات بسیار پایین‌تر و در تعداد بسیار بیشتر ساخته می‌شوند تا تأخیر سیگنال را کاهش دهند و برنامه‌هایی مانند بازی‌های برخط و پرواز هواپیماهای بدون سرنشین را پشتیبانی کنند. از سال ۲۰۱۸، اسپیس‌ایکس پیشتاز راه‌اندازی منظومه ماهواره‌ای خود به نام استارلینک^۳ است. اسپیس‌ایکس تاکنون بیش از ۲۰۰۰ ماهواره را به مدار فرستاده است. کمیسیون

ارتباطات فدرال ایالات متحده (FCC)^۴ اخیراً یک مجوز کلیدی به اسپیس‌ایکس اعطا کرده که به این شرکت اجازه می‌دهد با پرتاب ۷۵۰۰ ماهواره نسل ۲ (Gen ۲)، شبکه اینترنتی استارلینک خود را توسعه دهد. علاوه بر اسپیس‌ایکس، تعداد دیگری از شرکت‌ها از ایالات متحده و چین قصد دارند شبکه‌هایی با چندین هزار ماهواره ایجاد کنند تا از هر نقطه روی زمین به اینترنت دسترسی داشته باشند. این ماهواره‌ها در مدار پایین زمین مستقر خواهند شد. اگر این طرح‌ها عملی شوند، زیرساخت اینترنت جهانی ابعاد کاملاً جدیدی پیدا خواهد کرد. این امر پیامدهای گسترده‌ای برای دسترسی به اینترنت، امنیت و انعطاف‌پذیری

زیرساخت اینترنت و روابط قدرت در حکمرانی جهانی اینترنت خواهد داشت. شرکت‌های پیشرو از ایالات متحده و به دنبال آن چین ظرفیت گسترده‌ای برای نفوذ خواهند داشت. آنها قادر خواهند بود، در سطح زیرساخت جهانی اینترنت، جریان جهانی اطلاعات را کنترل کنند.

اندیشکده آلمانی امنیت و امور بین‌الملل (SWP)^۵ در بررسی تحقیقاتی خود دو سناریو را برای نشان دادن دامنه تحولات احتمالی و پاسخ‌های بالقوه مربوطه ترسیم می‌کند: سناریوی اول، توسعه انحصارطلبی‌های جهانی را توصیف می‌کند و سناریوی دوم، شکلی از رقابت جهانی تنظیم‌شده را تبیین می‌کند.

۱. اسپیس‌ایکس (SpaceX).

۲. آمازون (Amazon) یک شرکت فناوری چند ملیتی آمریکایی است.

3. Starlink.

4. Federal Communications Commission (Washington, D.C.).

۵. اندیشکده آلمانی امنیت و امور بین‌الملل (SWP) به دولت و پارلمان آلمان در مورد مسائل مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشاوره می‌دهد. این اندیشکده یکی از بزرگترین اندیشکده‌های سیاست خارجی اروپاست که تحقیقات مستقل و میدانی انجام می‌دهد. SWP همچنین به تصمیم‌گیرندگان سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا مشاوره می‌دهد.

توسعه، حمایت و یا مشارکت^۱ در پروژه‌های مجموعه‌های ماهواره‌ای ارتفاع پایین به موازات توسعه زیرساخت‌های شبکه ملی اطلاعات از طریق استقرار گسترده کابل‌های فیبرنوری: مشارکت احتمالی اتصال اینترنت از طریق ماهواره‌های مدار پایین زمین (LEO)^۲ نه به‌عنوان جایگزینی برای ارتباطات زمینی، بلکه به‌عنوان مکمل آنها خواهد بود. هدف باید ایجاد ترکیبی از فناوری‌ها باشد که وابستگی به یک فناوری (و شرکت‌ها و کشورهای مرتبط با آن) را تا حدی کاهش دهد که ایران بتواند از استقلال زیرساخت‌های دیجیتال خود محافظت کند. ایالات متحده، چین و کانادا به‌طور نظام‌مند از بودجه عمومی کشورشان برای پیشبرد ساخت مجموعه‌های ماهواره‌ای ارتفاع پایین استفاده می‌کنند. ایران نیز می‌تواند منابع مالی مشخصی از درآمدهای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را به‌سمت توسعه، حمایت و یا مشارکت در پروژه‌های مجموعه‌های ماهواره‌ای ارتفاع پایین هدایت کند، البته به موازات آن، استقرار گسترده کابل‌های فیبر نوری، هم برای اتصال مستقیم برای کاربران نهایی و هم به‌عنوان زیرساخت پایه‌ای ارتباطات کشور و همچنین برای افزایش تاب‌آوری باید با قوت دنبال شود.

توجه به راهبردها و سیاست‌های کلان کشور در حوزه فضای مجازی: منظومه‌های ماهواره‌ای برای ارائه خدمات خود نیاز به مقررات دارد. همچنین، کاروران ماهواره‌ای به مجوزهایی از دولت‌ها نیاز دارند تا بتوانند از محدوده‌های فرکانسی مربوطه در قلمروهای ملی استفاده کنند. صدور این مجوزها مشروط به شرایطی است. برای صدور مجوزها و تنظیم مقررات

جدید در کشورمان مطلوب آن است که راهبردها و سیاست‌های کلان کشور در حوزه فضای مجازی توسط شورای عالی فضای مجازی و سیاست‌های تحقق آنها در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله کشور [۱] توسط کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرند. همچنین رویکردهای منسجمی از سوی متولیان از جمله وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت امور خارجه دنبال شود.

توسعه همکاری‌های بین‌المللی در ایجاد ابرمنظومه ماهواره‌ای ارتفاع پایین ایران:

برنامه‌های آتی توسعه ابرمنظومه ماهواره‌ای ارتفاع پایین ایران، از طریق همکاری با کشورهای همسو نیز قابل پیگیری است. برنامه همکاری با کشور چین به‌عنوان بخشی از توافق‌نامه همکاری مشترک بین دو کشور و یا از طریق ابتکار یک کمربند و جاده یا سازمان شانگهای، می‌تواند به‌سمت توسعه زیرساخت‌های دیجیتال هدایت شود. این امر از طریق همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت امور خارجه و سایر بخش‌های مرتبط کشورمان امکان‌پذیر است. به‌دلیل اهمیت همکاری سایر کشورها در توسعه ابرمنظومه ماهواره‌ای ارتفاع پایین آتی ایران و همچنین به‌منظور هماهنگی و هم‌افزایی بین دستگاه‌های اجرایی و نهادهای مرتبط در کشورمان ضروری است هرگونه اقدامی در این زمینه زیر نظر شورای عالی فضای مجازی و با تأیید شورای مذکور انجام شود.

مشارکت و حضور فعال در نهادهای بین‌المللی و چندجانبه و اتخاذ رویکردهای منسجم در مجامع بین‌المللی برای حفظ حقوق

حاکمیتی و منافع ملی: برخی محققان بر این عقیده هستند که سازمان‌های جهانی نهادهای مناسبی برای پیگیری منافع ملی کشورهاست. با مشارکت و تأثیرگذاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در تصویب معاهده‌های جدید و استفاده از ظرفیت‌های این‌گونه نهادهای چندجانبه می‌توان منافع کشورمان را دنبال کرد.

ارتقا و تنوع فناوری‌های این عرصه: طرح‌های فعلی برای ابرمنظومه‌های ماهواره‌ای ارتفاع پایین جهان خطر ایجاد تمرکز قدرت اقتصادی را دارد. برای ارتقای تنوع فناوری، باید از حفظ استانداردها و پروتکل‌های باز حمایت شود. حفظ استانداردها و پروتکل‌های باز خود می‌تواند ابزاری برای حفظ شبکه‌های ناهمگن و متنوع باشد. استانداردهای باز مبنایی برای نوآوری و حتی از بین بردن تمرکز قدرت اقتصادی هستند. این موارد از طریق وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قابل پیگیری هستند.

در مجموع، هم از منظر توسعه مطلوب زیرساخت‌های ارتباطات و هم از نظر اقتصادی برای ایران مطلوب است که منظومه ماهواره مخابراتی مناسب خود را به‌طور مستقل یا با مشارکت کشورهای همسو راه‌اندازی کند. این هدف مهم و بلندپروازانه به پشتوانه بهره‌گیری از ظرفیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان حوزه فضایی و مخابراتی کشورمان، ظرفیت‌های دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی کشور قابل تحقق است. همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت امور خارجه کشورمان با تأیید شورای عالی فضای مجازی در تحقق این امر نافذ خواهد بود.

۱. مشارکت با سایر کشورها در زمینه ایجاد ابرمنظومه ماهواره‌ای ارتفاع پایین لزوماً در چارچوب حفظ منافع ملی و رعایت ملاحظات امنیتی خواهد بود.
2. Low Earth Orbit.

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.7.2](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.8.7.2)



بیان / شرح مسئله

متاورس مجموعه‌ای از دنیاهای مجازی در ادغام با محیط فیزیکی (محیط‌های موازی مجازی-فیزیکی) است که بخشی از ساعات زندگی روزمره شهروندان در آن خواهد گذشت. فناوری‌هایی همچون هوش مصنوعی به ایجاد واقعی‌تر و پذیرفتنی‌تر متاورس توسط کاربران عادی کمک قابل‌توجهی خواهد نمود و پیش‌بینی می‌شود افراد قادر خواهند بود حتی دنیایی خلق کرده و در آن زیست

مجازی داشته باشند که ابزارها و تعاملاتی خاص خودش را داشته باشد؛ این درحالی است لزوماً همه آنها در دنیای واقعی و فیزیکی امروزی ما موجود نبوده و زاییده تخیلات آنها هستند. باید توجه نمود که، تحقیق در مورد چنین محیط پیچیده‌ای هنوز در ابتدای راه بوده و هنوز در حال ایجاد اولین نقاط تماس با کاربران است. متاورس قابلیت همکاری بین سکوهایی که جهان‌های

مجازی مختلف را ایجاد می‌کنند، فعال می‌کند. به‌عنوان مثال، کاربران می‌توانند محتوا ایجاد کنند و آن را به‌طور گسترده بین جهان‌های مجازی مختلفی که در آنها حضور دارند منتقل کنند. آواتارها به‌عنوان نمایندگان یا همزادهای دیجیتالی اشیای حقیقی در متاورس عمل می‌کنند که کاربران در محیط‌های مجازی از آنها به‌عنوان نماد خود یا سایر چیزهایی که دارند استفاده می‌کنند.

متاورس دارای دو بُعد فناوری‌های پایه برای ایجاد (همچون فناوری‌های وب، واقعیت توسعه‌یافته، هوش مصنوعی، همزادهای دیجیتال) و بُعد زیست‌بوم آن برای گردش و رشد و پایداری این محیط است. از این‌رو، ارتقای هرکدام از زمینه‌های مختلف و جلوگیری از بروز اختلالات و حفظ منافع شهروندان در آن از اهداف اصلی قانونگذار می‌باشد. عناصر ضروری در زیست‌بوم متاورس شامل قابلیت اعتماد و مسئولیت‌پذیری، امنیت و حریم خصوصی، مقبولیت اجتماعی، اقتصاد مجازی، تولید محتوا و حوزه مسائل و فضای همزادهای دیجیتال، مباحثی است که در این گزارش بررسی شده و زمینه‌های تبعیض، بی‌نظمی، کلاهبرداری و ... احصا شده است. همچنین بخش‌هایی که نیازمند توجه، سیاستگذاری یا قانونگذاری است شناسایی شده که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) الزامات توسعه محیط‌های موازی مجازی-فیزیکی

■ فرهنگ استفاده از متاورس

استفاده از متاورس نیاز به فرهنگ مناسب حضور در محیط مجازی دارد. از آنجاکه نحوه پیاده‌سازی محیط توسط تولیدکنندگان (هم تولیدکنندگان نرم‌افزار و هم تولیدکنندگان محتوا) نقش مهمی در فرهنگ حضور در آن دارد و پس از آن فرهنگ حضور در متاورس می‌تواند حتی در فرهنگ دنیای حقیقی نیز تأثیر داشته باشد، ایجاد یک زیست‌بوم امن و پایدار نیازمند فرهنگ‌سازی و درعین‌حال تنظیم‌گری و قانونگذاری است.

■ رشد پایدار

رشد پایدار محیط‌های موازی مجازی-فیزیکی نیاز به ایجاد مداوم اشیای جدید و سرزمین‌های جدید دارد. لذا فرهنگ زیستن در این محیط، حفظ امنیت و منافع

شهروندان در عین تضمین سرمایه‌گذاری توسعه‌دهندگان عناصر کلیدی بقا و رشد این محیط می‌باشند.

■ روحیه همکاری

با توجه به ماهیت فناوری‌های سازنده محیط متاورس و همچنین نزدیکی در عین تفاوت نظامات حاکم بر حکمرانی این زیست‌بوم نسبت به دنیای فیزیکی، ایجاد روحیه همکاری در توسعه این سامانه بسیار مهم است. این همکاری درعین‌حال خود باعث ایجاد رقابت مثبت مبتنی بر هم‌افزایی نیز خواهد شد.

■ تسهیل‌گری در توسعه اقتصاد دیجیتال

از آنجاکه یکی از جذابیت‌های محیط متاورس توسعه کسب‌وکارهای دیجیتالی است، تسهیل‌گری‌ها در توسعه اقتصاد دیجیتال، انگیزه مناسب برای توسعه محیط متاورس و کسب درآمد را فراهم می‌سازد. لذا قوانین و مقررات اقتصاد دیجیتال در محیط فیزیکی می‌تواند تأثیر مستقیمی بر محیط متاورس که ترکیب دنیاهای مجازی-فیزیکی است، داشته باشد.

ب) تکلیف دستگاه‌ها به ایجاد زیرساخت‌های لازم حفاظت داده

نشست‌های اطلاعاتی و اطلاعات از دست‌رفته، به‌خصوص در حملات سایبری مشکلات زیادی را برای توسعه‌دهندگان ایجاد کرده است که باید در سه حوزه مورد توجه قرار گیرد:

■ تعیین روال‌های رمزنگاری مناسب (توسط مقررات‌گذار)،

■ تعیین جریمه‌ها و سهم مسئولیت آسیب‌های وارد شده به کاربر (توسط قانونگذار)،

■ تعیین روال‌های مراقبت از اطلاعات در

مقابل حذف (توسط مقررات‌گذار).

۲. ایجاد ظرفیت محاسباتی

استفاده از الگوریتم‌های هوشمند به‌خصوص الگوریتم‌های هوشمند مولد یکی از مهم‌ترین بخش‌های فناوری متاورس است که معمولاً نیاز به حجم محاسبات زیادی دارد. پردازش‌های بینایی ماشین و نظارت هوشمند بر محیط واقعی برای انتقال اطلاعات به محیط مجازی نیز نیازمند ظرفیت محاسباتی زیادی هستند. (با مدیریت مقررات‌گذار)

۳. شبکه

ایجاد، توسعه و حفظ امنیت شبکه معمولاً فعالیتی است که بین بخش خصوصی و با نظارت دولت انجام می‌شود که نیاز به سیاستگذاری و قانونگذاری دارد.

۴. ذخیره‌سازی

ذخیره‌سازی معمولاً به‌صورت ابری و در بخش خصوصی انجام می‌شود و از آنجاکه اطلاعات بسیار ارزشمند هستند و طول عمر بسیار زیادی نیز دارند، بنابراین باید سیاستگذاری لازم برای پیش‌بینی زیرساخت‌های لازم به‌منظور بیمه کردن اطلاعات و تأمین حداقل هزینه‌ها برای حفظ طولانی‌مدت اطلاعات انجام شود.

۵. ابزارهای واسط

ابزارهای ارتباطی جهت غوطه‌وری کاربران در محیط متاورس بسیار مهم است. این ابزارها بر دو نوع هستند: ابزارهایی که اطلاعات کامپیوتر را به کاربر انتقال می‌دهند که البته صرفاً به دید سه‌بعدی در حس بینایی و صدای سه‌بعدی در حس شنوایی ختم نمی‌شود و انواع حس‌های دیگر حتی چشایی و بویایی را نیز دربرمی‌گیرد، و ابزارهایی که اراده کاربر را به محیط مجازی منتقل می‌کنند که شامل انواع دستکش، لباس و حسگرهای محیطی است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نیازهای دیگری نیز وجود دارد که به‌طور خلاصه در موارد زیر یادآوری می‌گردد:

■ مالکیت معنوی و قوانین آن در مورد مالکیت بر اشیای مجازی یا همزادهای دیجیتال،

■ حیطه وظایف و مسئولیت کاربران و توسعه‌دهندگان و سهم هرکدام از آنها در پاسخ‌گویی و جبران،

■ زیرساخت‌های قانونی حفاظت از حریم خصوصی،

■ زیرساخت‌های قانونی امنیت داده و فضای سایبری،

■ زیرساخت‌های قانونی مواجهه با نشئت اطلاعات و تعیین حدود و تکالیف و شیوه مقابله،

■ تعیین تکلیف امکان ثبت مالکیت اشیای مجازی در فناوری دفترکل توزیع شده و NFT،

■ سازوکار اعمال عوامل محدودکننده یا تنظیم‌کننده همچون سانسور، تعیین

موارد و حذف محتوای غیرقانونی و خشن، کلاهبرداری، جرائم امنیتی و تبلیغات نابه‌جا و جرم‌انگاری‌های مربوط به آن، روال‌های نظارتی لازم برای ایجاد رقابت عادلانه،

■ روال‌های حفاظت از اقشار آسیب‌پذیر از جمله کودکان و نوجوانان،

■ انواع سازوکارهای همکاری بین دولت، کاربران و توسعه‌دهندگان.

پویایی‌شناسی رقابت‌پذیری تولیدات داخلی در ایران سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.1.6](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.8.1.6)

۱۹۳۸۱
دکتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۰۸/۱۷



بیان / شرح مسئله

در برنامه ششم توسعه کشور مقرر شده بود که تولید ناخالص داخلی کشور از رشد سالانه ۸ درصد برخوردار باشد و صادرات غیرنفتی کالا و خدمات (بدون میعانات گازی) با رشد سالانه ۲۱/۷ درصد از ۴۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵ به ۱۱۲/۷ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۰ افزایش یابد. یکی از الزامات تحقق چنین اهدافی تولید

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در سال ۱۴۰۰ سهم ایران از صادرات جهانی حدود ۰/۳ درصد و شاخص تمرکز صادراتی ایران حدود ۰/۱۳ بوده، درحالی که برای مثال کشور ترکیه سهم حدود یک درصد از بازار جهانی و شاخص تمرکز صادراتی آن حدود ۰/۰۳ بود. نمره بالای شاخص تمرکز، نشان‌دهنده تنوع پایین کالاهای صادراتی یک اقتصاد و ضرورت تغییر ساختار تولید و تجارت آن است.

ریشه‌یابی عوامل مؤثر بر رقابت‌پذیری تولیدات داخلی در چهار سطح عوامل سطح خرد (بنگاه)، سطح بخش (صنعت) و فرابخش (عوامل کلان) و فراسطح (زمینه‌های سیاسی و فرهنگی) قابل رصد

محصولات با ارزش افزوده بالا و فروش آنها در بازارهای داخلی و خارجی و به عبارتی تقویت توان رقابت‌پذیری تولیدات داخلی است. این درحالی است که تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ در سال ۱۴۰۰ نسبت به مقدار مشابه در سال ۱۳۹۵ تغییر چندانی نداشت و میزان صادرات غیرنفتی کشور در سال

است. در مدل توسعه داده شده مبتنی بر پویایی‌شناسی سیستم‌ها، رقابت‌پذیری تولیدات داخلی متأثر از متغیرهای مختلفی است که سرریز آثار تمامی متغیرها از مسیر چهار متغیر تقاضا، فضای کسب‌وکار، خلق ارزش و قیمت تمام شده بر متغیر رقابت‌پذیری داخلی وارد شده است.

همان‌طور که اشاره شد یکی از عواملی که تولید با استفاده از صرفه‌های مقیاس رامیسرمی‌کند، میزان تقاضا و اندازه بازار است. براساس مدل طراحی شده مهم‌ترین عوامل مؤثر بر بخش تقاضا، بلوغ زنجیره ارزش پسینی و قیمت فروش محصولات است. هر

۱۴۰۰ حدود ۴۸/۶ میلیارد دلار شد که نسبت به سال ۱۳۹۵ تنها حدود ۱۶ درصد رشد داشته است. از این‌رو با هدف اثربخشی بیشتر اقدامات سیاستی و اجرایی برای بهبود وضعیت رقابت‌پذیری تولیدات داخلی، در گزارش حاضر اهم عوامل مؤثر بر رقابت‌پذیری تولیدات داخلی و روابطشان با یکدیگر بررسی شده است.

چقدر بخش‌های پیشین در زنجیره ارزش، محصولات متنوع‌تر با کمیت و کیفیت مناسب در اختیار بخش‌های تولیدی قرار دهند، بدان معناست که تقاضای شکل گرفته با قیمت و کیفیت مناسب تأمین شده که می‌تواند به ارتقای رقابت‌پذیری محصولات تولیدی کمک کند. این درحالی است که در سال ۱۴۰۰ حدود ۶۸ درصد ارزش واردات کشور را کالاهای واسطه‌ای و نزدیک به ۱۵ درصد را کالاهای سرمایه‌ای به خود اختصاص داده‌اند. این آمار بدان معناست که پیوندهای پسین و پیشین قوی در بین بخش‌های مختلف اقتصادی کشور شکل نگرفته است. به عبارتی صنایع بزرگ و

مادر از یک طرف ارتباط ضعیف با صنایع پایه از جمله صنعت ماشین‌سازی دارند (ایجاد تقاضا) و از طرف دیگر ارتباط ضعیف با بخش تولید کالایی دارند (تأمین تقاضا). در تداوم این چرخه باطل، کالاهای نهایی نیز در تحریک بازار محصولات واسطه‌ای در زنجیره ارزش صنایع نقش ضعیفی دارند.

قیمت فروش محصول متأثر از کارایی بازار نیز بر تقاضا اثر دارد. در ایران به دلیل اینکه از یکسو غالب بنگاه‌های بخش خصوصی کوچک هستند و عمده بنگاه‌های بزرگ، تحت مالکیت یا مدیریت دولتی یا شبه‌دولتی هستند و از سوی دیگر وجود سیاست‌های حمایتی غیرهدفمند و بدون زمان‌بندی مشخص به دلیل فقدان استراتژی توسعه صنعتی، سبب شده که فضای رقابتی در ساختار بازار کشور ضعیف باشد.

قیمت تمام‌شده محصولات از دیگر متغیرهایی است که بر رقابت‌پذیری تولیدات داخلی اثرگذار است. قیمت مواد اولیه، کیفیت لجستیک، قیمت انرژی، نرخ دستمزد، هزینه تأمین مالی و مقیاس واحد اقتصادی از جمله عوامل اثرگذار بر

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به پیچیدگی موضوع رقابت‌پذیری تولیدات داخلی و دشواری ارائه بسته سیاستی و تقنینی جامع در بستر گزارش حاضر، اهم پیشنهادها در حوزه اصلاحات نهادی و نظارتی در ذیل توجه به ضرورت تدوین استراتژی و انسجام سیاستی و اجرایی به‌منظور افزایش توان رقابت‌پذیری تولیدات داخلی با همکاری دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی و مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل ارائه شده است:

قیمت تمام شده محصول است. خلق ارزش موضوع دیگری است که بر رقابت‌پذیری تولیدات داخلی اثرگذار است. در صورتی که هریک از متغیرهای کیفیت منابع انسانی و مدیریت صنعتی، سرمایه‌گذاری، نوآوری، بلوغ زنجیره ارزش پیشینی و سهم عوامل تولید از محصول افزایش یابند، بهره‌وری نیز افزایش یافته و این افزایش به کاهش قیمت تمام شده و افزایش خلق ارزش منجر می‌شود. غفلت از مقوله تحقیق و توسعه در بنگاه‌ها، ضعف در استفاده از دانش‌های ضمنی و صریح و تبدیل دانش به فناوری و تجاری‌سازی آن، کشور را در یک تقسیم‌کار بین‌المللی ناخواسته در تولید کالاهای اولیه و تولید منابع طبیعی با ارزش افزوده پایین محدود می‌سازد.

کیفیت فضای کسب‌وکار متأثر از کیفیت حکمرانی متغیر دیگری است که بر رقابت‌پذیری تولیدات داخلی مؤثر است. در اقتصاد ایران وجود درآمدهای نفتی که می‌توانست به سرعت گذار اقتصاد کمک کند، موجب شد که اقتصاد و بنیه تولیدی کشور ضعیف بماند. سیاست‌های حمایتی غیرهدفمند از جمله موانع

تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای غیر نظام‌مند در کشور، موجب عدم نیاز و انگیزه کافی بخش تولید برای رقابت‌پذیری شده است به نحوی که حاشیه امن برای اکثر تولیدات داخلی کشور ایجاد شده است. از سویی ضعف نهاد حقوق مالکیت در کشور هزینه مبادله (هزینه ریسک ناشی از ناطمینانی‌های فضای کسب‌وکار) را افزایش می‌دهد و سبب می‌شود که رفتار بنگاه‌های اقتصادی به سمت فعالیت‌هایی کشیده شود که مستلزم داشتن سرمایه اندک، افق‌های کوتاه‌مدت برنامه‌ریزی و مقیاس‌های کوچک فعالیت باشد. در چنین شرایطی سودمندترین کسب‌وکار، فعالیت‌های غیرمولد است. در سال ۱۴۰۰، ایران براساس نمره شاخص بین‌المللی حقوق رقابت در بین ۱۲۹ کشور جایگاه ۱۱۳ام را داشته است. بررسی شاخص ملی محیط کسب‌وکار براساس نماگرهای بخش نهادی و اقتصادی حاکی از آن است که در بخش نهادی، «ساختار و عملکرد دولت» و در بخش اقتصادی، «محیط مالی» بیشترین تأثیر را بر ایجاد محیط نامساعد کسب‌وکار داشته‌اند.

فناوری و ایجاد زیر ساخت‌ها برای شبکه‌سازی شرکت‌های دانش‌بنیان. حمایت از شکل‌گیری کسب‌وکارهای ارائه‌دهنده خدمات مکمل و پشتیبان متناسب با نیازمندی زنجیره‌های تولید و رفع نقایص آنها به‌ویژه در حوزه صنایع اولویت‌دار. تصحیح نظام توزیع براساس بهره‌وری عوامل تولید و حذف رانت‌های ناصحیح در اقتصاد.

- بهره‌گیری از نظام مالیاتی کارآمد و اصلاح نظام بانکی و تجاری کشور و ایجاد ثبات در متغیرهای قیمتی.
- جلوگیری از بی‌ثباتی و تغییرات خلق‌الساعه در قوانین و مقررات.
- ارتقای حقوق مالکیت بر پایه تقویت نهادهای تنظیم قرارداد.
- حمایت هدفمند از توسعه فناوری برگرفته از سمت تقاضا و بخش حقیقی اقتصاد و تقویت نهادهای واسطه تبادل

نحوه انتقال دارایی‌های فکری و حق بهره‌برداری از آنها از دستگاه‌های اجرایی

به بخش خصوصی (در راستای ماده (۵) قانون جهش تولید دانش بنیان)

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.8.3

۱۹۳۸۴
۱۴۰۳/۰۸/۳۰
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

مالکیت فکری یکی از مهم‌ترین نوع دارایی‌های نامشهود است که در حوزه‌های مختلف از جمله حق اختراع، طرح صنعتی، آثار علمی، ادبی و هنری مطرح است. این نوع دارایی، دارای دو نوع مالکیت مادی و معنوی است که حقوق مادی به کارفرما و حقوق معنوی به پدیدآورنده تعلق دارد. در موارد زیادی برای دستیابی به منافع مادی نیاز به بهره‌برداری و تجاری‌سازی آن دارایی فکری وجود دارد. از جمله شاخص‌های مهم در حمایت و بهره‌مندی از حقوق مالکیت فکری کشورها، میزان نسبت دریافت‌های ناشی از حقوق مالکیت فکری به کل تجارت خارجی است. سازمان جهانی مالکیت فکری، این نسبت برای ایران را در ۵ سال اخیر (۲۰۲۲-۲۰۱۸) صفر اعلام کرده است. در مقایسه با کشورهایی مانند ژاپن ۵/۲، کره ۱/۲، چین ۰/۳، هند ۰/۲، روسیه

۰/۳، ترکیه ۰/۱ و امارات متحده عربی ۱/۱ درصد، وضعیت ایران در این شاخص مناسب نیست. از این رو در احکام و قوانین کشور تسهیل مسیر تجاری‌سازی دارایی‌های فکری دولتی، از منظر انتقال حقوق مالکیت و بهره‌برداری از آنها به نهادهایی که قابلیت تجاری‌سازی داشته باشند دنبال شده است. از جمله این احکام قانونی می‌توان به تبصره «۲» بند «و» ماده (۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین بند «خ» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم اشاره کرد که به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شد تا مالکیت فکری، دانش فنی و تجهیزاتی را که در چارچوب قرارداد با دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی و فناوری دولتی ایجاد شده است به دانشگاه‌ها و مؤسسات یاد شده واگذار کنند. این حکم الگویی از قانون موسوم به بای-دال تدوین شده توسط آمریکا و سپس

سایر کشورها مثل ژاپن است که براساس آن دریافت‌کنندگان پروژه‌های تحقیقاتی (دانشگاه و هیئت‌علمی عضو آن) می‌توانند مالکیت دارایی‌های فکری با تأمین مالی نهادهای دولتی را با رعایت الزاماتی از قبیل ثبت اختراع توسط دانشگاه (و نه شخص حقیقی) اولویت تجاری‌سازی اختراع توسط کسب‌وکار کوچک و امکان کسب منفعت پدیدآورنده و مخترع در کنار مالک اختراع، حفظ کنند. اخیراً ماده (۵) قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب سال ۱۴۰۱ نیز به دستگاه‌های اجرایی و دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی اجازه واگذاری تمام یا بخشی از دارایی‌های فکری و بهره‌برداری از آن را به بخش خصوصی داده است. گزارش پیش‌رو به بررسی این ماده و چالش‌های اجرایی شدن آن پرداخته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

وفق ماده (۵) قانون جهش تولید دانش بنیان و آیین‌نامه اجرایی آن، دستگاه‌های اجرایی، دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی مجازند تمام یا بخشی از دارایی فکری خود را جهت بهره‌برداری و تجاری‌سازی به شرح زیر واگذار کنند:

■ واگذاری تمام یا بخشی از دارایی فکری، دستاورد پژوهشی و حق بهره‌برداری از آن به تشخیص و تأیید بالاترین مقام مسئول، لزوم اخذ رضایت کتبی مؤلفین، مخترعین، پدیدآورندگان و دارندگان حق (پس از تعیین سهم مالکیت وفق ماده (۵) قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری مصوب ۱۳۸۶)،

■ به‌صورت بلاعوض و براساس سهم مالکیت به: شرکت دانش بنیان و فناور؛ دارای سابقه فعالیت در حیطه مورد نظر و دارای تأییدیه‌ها و برنامه‌های لازم / فرد فعال در طرح؛ دارای حداقل ۲۵ درصد سهام یک شرکت دانش بنیان و فناور یا عضو هیئت مدیره آن و مرتبط با حیطه مورد نظر - دارای برنامه تجاری‌سازی،

■ به‌صورت قرارداد مشارکت و براساس سهم مالکیت به: واحد صنعتی / سرمایه‌گذار حقیقی و حقوقی.

باین حال به‌نظر می‌رسد اجرای این حکم و آیین‌نامه آن در عمل با برخی چالش‌ها از جمله

موارد زیر مواجه باشد:

الف) ابهام در فلسفه و شیوه واگذاری حقوق دارایی‌های فکری و پژوهشی از دانشگاه به شرکت دانش بنیان و فناور، شرکت صنعتی و اشخاص حقیقی

اساساً با توجه به مدل قانون بای-دال هدف از انتقال دارایی‌های فکری از دستگاه‌های اجرایی و به‌ویژه دانشگاه به بخش خصوصی این است که دستاوردهای حاصله از منابع عمومی و دولتی، تجاری شده و همچنین کارآفرینی و استفاده از ظرفیت‌های دانش بنیانی و کسب‌وکارهای کوچک نیز تقویت شود. بر این اساس، واگذاری‌ها و انتقال دارایی‌های فکری در ماده (۵) به‌ویژه در قراردادهایی که بین دانشگاه با بخش خصوصی منعقد می‌شود با ابهام‌هایی روبه‌رو است:

■ کاهش انگیزه دانشگاه‌ها به تجاری‌سازی به‌علت واگذاری حق بهره‌برداری به شرکت‌هایی که دانشگاه در آنها سهام ندارد یا افراد حقیقی.

■ انتقال دارایی فکری و بهره‌برداری از آن به‌صورت بلاعوض (براساس موارد مندرج در آیین‌نامه).

■ محدود شدن درآمد دانشگاه‌ها از تجاری‌سازی دارایی‌های فکری خود.

■ چالش در تعیین صاحب اختراع و دستاوردها

بین دانشگاه، مخترع و دستگاه اجرایی.

ب) ضعف در ضمانت اجرای حکم

■ تشخیص و تأیید بالاترین مقام دستگاه به واگذاری تمام یا بخشی از دارایی‌های فکری و عدم تمایل به اجرا برای جلوگیری از شائبه‌ها. ■ لزوم اخذ رضایت همه مؤلفین، مخترعین، پدیدآورندگان و دارندگان حق برای تجاری‌سازی (حتی براساس سهم مشارکت).

ج) عدم شفافیت کافی حکم و تفسیرپذیری آن

■ عدم تفکیک دو مقوله دارایی‌های فکری و سهم از تجاری‌سازی و سیاست‌های حق و حقوق و تسهیم منافع در هر کدام.

■ ابهام در موضوع تجاری‌سازی با رعایت موارد امنیتی و اصول محرمانه‌بودن و تعارض آن با چارچوب‌های قانون ثبت اختراعات در موضوع افشای اطلاعات.

د) نقص در حلقه اتصال سه ضلع دستگاه اجرایی، دانشگاه (یا مؤسسه پژوهشی) و بخش خصوصی

■ ابهام در سهم و حق و حقوق دانشگاه یا مؤسسه پژوهشی از دارایی فکری و بهره‌برداری از آن وقتی به‌عنوان نهاد میانی (که بیش از ۸۰ درصد قراردادهای تحقیقاتی دستگاه‌های اجرایی با آنها منعقد می‌شود) بین دستگاه اجرایی و بخش خصوصی عمل می‌کند.

بررسی جایگاه ایران در شاخص آمادگی برای فناوری‌های پیشرو براساس داده‌های آنکتاد (۱۳۸۷-۱۴۰۱)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.28.3](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.8.28.3)



بیان / شرح مسئله

این گزارش به منظور تحلیل جایگاه ایران در شاخص آمادگی برای فناوری‌های پیشرو طی سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۴۰۱ تهیه و تلاش شده روند پیشرفت کشور در شاخص مذکور و زیرشاخص‌های آن با جزئیات بیشتری ارائه شود. آنکتاد ۱۷ نوع فناوری را به عنوان فناوری‌های پیشرو دسته‌بندی کرده است که عبارتند از: هوش مصنوعی، اینترنت اشیا، کلان داده، زنجیره بلوکی، فناوری‌های ارتباطی نسل جدید (5G)، چاپ سه بعدی، رباتیک، فناوری پهپادها،

انرژی خورشیدی فتولتائیک، انرژی خورشیدی متمرکز، سوخت‌های زیستی، بیوگاز و زیست‌توده، انرژی باد، هیدروژن سبز، وسایل نقلیه برقی، نانوفناوری و ویرایش ژن. در شاخص آمادگی برای فناوری‌های پیشرو، ظرفیت‌های فناورانه مرتبط با سرمایه‌گذاری فیزیکی، سرمایه انسانی و تلاش‌های فناورانه در نظر گرفته می‌شوند و شامل ظرفیت‌های ملی برای بهره‌برداری، پذیرش و انطباق با این فناوری‌ها نیز

می‌شود. ظرفیت‌های مذکور با در نظر گرفتن ۵ زیرشاخص شامل میزان توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات (تعداد کاربران اینترنت و سرعت دانلود)، مهارت‌ها (سال‌های مورد انتظار تحصیل و شاغلان با تحصیلات بالا)، فعالیت‌های تحقیق و توسعه (تعداد نشریات و تعداد حق ثبت اختراع)، فعالیت صنعتی (صادرات صنعتی با فناوری بالا و صادرات خدمات دیجیتال) و دسترسی به تأمین مالی (نسبت اعتبار داخلی به بخش خصوصی) اندازه‌گیری می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سناریو ۱- تصحیح آیین‌نامه اجرایی این ماده و رفع ایرادهایی که ضمانت اجرا را کاهش می‌دهد:

تجدیدنظر کردن روی قید بلاعوض بودن حق واگذاری تمام یا بخشی از دارایی‌های فکری و حق بهره‌برداری از آنها.

تجدیدنظر کردن روی واگذاری‌ها به تشخیص و تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی و ضابطه‌مند کردن و شفاف کردن آن.

افزودن حکمی مبنی بر مجاز بودن دستگاه‌های اجرایی به واگذاری مالکیت فکری، دانش فنی و تجهیزاتی که در چارچوب قرارداد با دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی و فناوری دولتی ایجاد شده به دانشگاه‌ها و مؤسسات یاد شده.

سناریو ۲- تصحیح ماده (۵) قانون جهش تولید دانش‌بنیان با رعایت الزامات زیر:

ثبت اختراع مربوطه توسط دانشگاه یا مؤسسه پژوهشی و تعیین سهم مالکیت براساس قوانین مالکیت فکری کشور.

امکان (اختیار) اعطای ليسانس یا حق بهره‌برداری از دانشگاه به بخش خصوصی با اولویت شرکت‌های انشعابی یا شرکت‌های دانش‌بنیانی که در آنها دارای حداقل ۴۹ درصد سهام است.

امکان بهره‌مندی پدیدآورندگان دارایی‌های فکری در دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی و وراث قانونی آنها در عوایدی که از دارایی‌های فکری ایجاد شده براساس توافق بین طرفین.

امکان تصرف و بهره‌برداری دولت از دارایی فکری (مجوزهای اجباری) پس از یک بازه زمانی معین در صورتی که دانشگاه به‌طور مناسب از آن بهره‌برداری نکرده باشد (در چارچوب قوانین مرتبط با مالکیت صنعتی در کشور).

امکان بهره‌برداری دستگاه اجرایی از دارایی فکری (در قالب ضوابط و پس از طی یک بازه زمانی مشخص) در صورتی که دانشگاه به آن تمایلی نداشته باشد.

امکان بهره‌برداری پدیدآورنده، مؤلف یا مخترع از دارایی فکری (در چارچوب ضوابط و پس از طی یک بازه زمانی مشخص) در صورتی که دانشگاه و دستگاه به آن تمایلی نداشته باشند.

۱. داده‌ها در بانک اطلاعات آنکتاد برحسب سال‌های میلادی (سال‌های ۲۰۰۸ الی ۲۰۲۲) است که به منظور درک بهتر خواننده با اغماض به تقویم شمسی (سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۴۰۱) تبدیل شده است.

ارزیابی وضعیت ایران در شاخص آمادگی برای فناوری‌های پیشرو نشان می‌دهد رتبه کشور در این شاخص طی دوره ۱۳۸۷ الی ۱۴۰۱ بهبود داشته و با ده پله بهبود طی ۱۴ سال از امتیاز ۰/۳۲ و رتبه ۸۵ جهانی در سال ۱۳۸۷ به امتیاز ۰/۵۳ و رتبه ۷۵ در سال ۱۴۰۱ ارتقا یافته است.

بررسی زیرشاخص‌ها نیز نشان می‌دهد:

در زیرشاخص استقرار فناوری اطلاعات و ارتباطات طی دوره مورد بررسی با ۲۶ پله ترقی، از رتبه ۱۰۴ در جهان در سال ۱۳۸۷ به رتبه ۷۸ در سال ۱۴۰۱ رسیده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اهتمام جدی سیاستگذاران به منظور ایجاد بستر مناسب در انتقال فناوری، اتصال شرکت‌های دانش‌بنیان و صنعتی، راهکارهای بهبود کیفیت و رقابت‌پذیری محصولات مبتنی بر فناوری برای صادرات و راهبردهای ایجاد و حفظ بازارهای صادراتی از طریق بهبود محیط کسب و کار و حمایت از مؤسسات و شرکت‌های دانش‌بنیان برای ورود به بازار سرمایه ضروری است.

همچنین تعیین اولویت‌های فناورانه کشور وفق ماده (۱) قانون جهش تولید دانش‌بنیان (مصوب ۱۴۰۱)، معرفی اقدامات و برنامه‌های شفاف و ایجاد بسترهای حمایتی که بتواند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تضمین نماید در جذب سرمایه ضروری است. همکاری‌های

در زیرشاخص مهارت‌ها نیز بهبود رتبه ایران چشمگیر بوده و با ۳۰ پله بهبود، از رتبه ۱۰۴ در جهان در سال ۱۳۸۷ به رتبه ۷۴ در سال ۱۴۰۱ ارتقا یافته است.

در زیرشاخص فعالیت صنعتی، رتبه ایران بهبود اندکی داشته و تنها با ۱۴ پله ترقی، از رتبه ۱۳۲ در جهان در سال ۱۳۸۷ به رتبه ۱۱۸ در سال ۱۴۰۱ ارتقا یافته است.

در زیرشاخص تحقیق و توسعه هرچند رتبه ایران ۵ پله بهبود داشته اما رشد آن ناچیز بوده و از رتبه ۴۰ در جهان در سال ۱۳۸۷ به رتبه ۳۵ در سال ۱۴۰۱ رسیده است.

بین‌المللی و جذب سرمایه خارجی نیز با توجه به فعالیت‌ها و اقدامات رو به پیشرفت روزافزون کشورهای منطقه به‌ویژه کشورهای عربی، نیز اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. تقویت صندوق‌های تأمین مالی فناوری (به‌ویژه صندوق نوآوری و شکوفایی) و اهتمام به تحقق اعتبارات پیش‌بینی شده برای آنها ذیل قوانین مرتبط، از جمله ماده (۵) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی اختراعات و نوآوری‌ها مصوب ۱۳۸۹ و ماده (۴) قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱ بسیار حیاتی است. افزایش سرمایه صندوق نوآوری از طریق انتقال بخشی از درآمدهای حاصل از قانون جهش تولید دانش‌بنیان به این صندوق و هزینه‌کرد آن در

روند رتبه ایران در زیرشاخص دسترسی به تأمین مالی نیز بهبود زیادی نداشته و تنها با سه پله بهبود، در سال ۱۴۰۱ رتبه ۶۲ را کسب کرده است، این در حالی است که در سال ۱۳۸۷ رتبه ۶۵ را داشت.

در مجموع، هرچند رتبه ایران در این شاخص به‌طور کلی در حال بهبود مستمر است، اما گلوگاه‌های اصلی توسعه فناوری‌های پیشرو، در دو حوزه فعالیت صنعتی و دسترسی به تأمین مالی برای جذب و انطباق فناوری‌های پیشرو است.

راستای اولویت‌ها و نیاز فناورانه دستگاه‌ها، از راهکارهای بهبود شاخص دسترسی به تأمین مالی فناوری است.

در عین حال، تقویت هرچه بیشتر زیرساخت‌های شبکه ملی اطلاعات، توسعه کسب و کارهای دیجیتالی مبتنی بر فناوری‌های این عرصه توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و تضمین امنیت سرمایه‌گذاری با اتخاذ سیاست‌های تعدیل شده در مسدودسازی خدمات و محتوا و همچنین ایجاد زیرساخت‌های قانونی و اجرایی در اقتصاد دیجیتال توسط نهادهای متولی از جمله وزارت اقتصاد و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز نقش قابل توجهی در بهبود رتبه کشور خواهد داشت.

برآورد میزان استفاده از ظرفیت‌های تولیدی در صنایع کارخانه‌ای ایران

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.29.4



بیان / شرح مسئله

یکی از راهکارهای تحریک رشد اقتصادی، تلاش برای بهره‌برداری بیشتر از ظرفیت‌های موجود صنایع و در نتیجه افزایش بهره‌وری است، تا زمانی که ظرفیت‌های موجود به‌درستی بهره‌برداری نشوند، ایجاد ظرفیت‌های

تولیدی جدید معنا پیدا نمی‌کند. نرخ بهره‌برداری از ظرفیت را می‌توان به‌صورت نسبت تولید بالفعل به تولید در ظرفیت بهینه در نظر گرفت. در بلندمدت بنگاه‌ها تقریباً در حد ظرفیت‌های تولیدی خود فعالیت می‌کنند و امکان

فعالیت در شرایط کمتر یا بیشتر از آن در مدت زمان طولانی وجود ندارد. از این رو، سنجش وضعیت ظرفیت‌های تولیدی در صنایع کارخانه‌ای ایران و میزان ظرفیت بهره‌برداری نشده آنها ضروری است.

بررسی نسبت اشتغال به تعداد بنگاه‌ها نشان می‌دهد که سال‌هایی که صنعت با وضعیت رکود روبه‌رو شده، این شاخص به حداقل خود در آن سال‌ها رسیده است مانند سال‌های ۱۳۸۳، ۱۳۸۵، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۴. درحقیقت رکود سبب می‌شود صنایع کمتر از ظرفیت خود فعالیت کنند و بنابراین نیروی کار کمتری نیز به کار می‌گیرند. همچنین بررسی نسبت ارزش‌افزوده به تعداد بنگاه که نشان‌دهنده متوسط ارزش‌افزوده (به قیمت‌های ثابت) به‌ازای هر بنگاه است نیز نشان می‌دهد که در سال‌های دهه ۱۳۹۰ نسبت به دهه ۱۳۸۰ سطح فعالیت بنگاه‌های صنعتی کاهش یافته که این موضوع مؤید رکودی بلندمدت در بخش صنعت ایران است.

یکی از شاخص‌های کاربردی برای برآورد ظرفیت‌های تولیدی صنایع، نسبت سرمایه‌گذاری به ارزش‌افزوده است که به‌نوعی نشانگر وضعیت و چشم‌انداز سرمایه‌گذاری در صنایع است. بالا بودن این نسبت بیانگر آن است که صنایع به مرز ظرفیت‌های تولیدی خود رسیده‌اند و لذا به‌منظور گسترش ظرفیت تولیدی اقدام به سرمایه‌گذاری‌های بیشتری می‌کنند. این نسبت از سال ۱۳۸۶ به میزان معناداری کاهش یافته که بیانگر این است که

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به یافته‌های این گزارش، می‌توان توصیه‌های زیر را برای بهره‌برداری بهتر صنایع از ظرفیت‌های خود پیشنهاد داد:

درمجموع در صنایع کشور بخش کمتری از ارزش‌افزوده تولیدی مجدداً سرمایه‌گذاری می‌شود. این نشان می‌دهد که بدون در نظر گرفتن نوسانات مقطعی این نسبت، صنعت کشور در یک دوره نسبتاً طولانی در وضعیت رکودی قرار دارد. دلایل مختلفی می‌توان برای این وضعیت ذکر کرد، از جمله کاهش نرخ ارز واقعی در آن سال‌ها و عوارض بیماری‌های هلدی که سبب کاهش رقابت‌پذیری صنایع قابل تجارت کشور شد و نتیجه آن رکود و کاهش سرمایه‌گذاری صنعتی است.

همچنین بررسی شاخص نسبت ارزش‌افزوده (به قیمت‌های ثابت) به اشتغال که درحقیقت بیانگر بهره‌وری نیروی کار است نیز نشان می‌دهد صنایع در دهه ۱۳۹۰ در وضعیت رکودی و فعالیت پایین‌تر از ظرفیت نسبت به متوسط بلندمدت خود قرار دارند. به‌ارزش‌محصولات تولیدی که نشانگر توان خلق ارزش‌افزوده در صنایع است نیز نشان می‌دهد بخش صنعت در دهه ۱۳۹۰ وارد فاز رکودی شده است.

رویکرد مدل‌سازی نشان می‌دهد که افت نرخ بهره‌برداری از ظرفیت صنایع از سال ۱۳۸۸ به بعد شروع شده و سال ۱۳۹۴ مطابق با کمترین میزان

بهره‌برداری از ظرفیت‌هاست. پس از آن شاهد بهبودی اندک در میزان بهره‌برداری از ظرفیت صنایع هستیم، اما مجدداً از سال ۱۳۹۷ با صنایع به سمت کاهش بهره‌برداری از ظرفیت خود حرکت می‌کنند.

بررسی‌ها در سطح رشته‌فعالیت‌های صنعتی نیز نشان می‌دهد صنایع «تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم تریلر»، «تولید مبلمان»، «تولید انواع آشامیدنی‌ها»، «تولید سایر مصنوعات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر» و «تولید صنایع غذایی» در وضعیتی قرار دارند که از روند بلندمدت استفاده از ظرفیت آنها پایین‌تر بوده و میزان ظرفیت خالی این صنایع افزایش یافته است. وضعیت مشابهی درخصوص صنایع بزرگی مثل صنعت خودرو نیز قابل مشاهده است. بررسی این صنایع نشان می‌دهد که صنایعی که با این وضعیت روبه‌رو شده‌اند، صنایعی هستند که در پایین‌دست زنجیره ارزش قرار دارند و بنابراین از شوک‌های قیمتی مواد اولیه اثرپذیری بیشتری دارند. درمجموع می‌توان نتیجه گرفت که مشکلات مختلف می‌تواند سبب کاهش ظرفیت استفاده از صنایع شود که می‌تواند به دلیل عدم دسترسی مناسب به نهاده‌های تولید، افزایش هزینه‌های تولید و کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان باشد.

۲. بازنگری درخصوص سیاست قیمت‌گذاری محصولات صنعتی همراه با افزایش رقابت.

گزارش نظارتی «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»: ارزیابی تفصیلی احکام قانون

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.14.9](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.8.14.9)



بیان / شرح مسئله

تصویب و اجرای «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» [۱] تلاش برای عمق‌بخشی به ساخت داخل را با ایجاد بستر حقوقی مناسب همراه کرده است؛ اما عدم اجرایی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج ارزیابی عملکرد اجرایی قانون حاکی از آن است که اکثر احکام قانون به‌صورت کامل اجرا نشده و همچنین اثربخشی پایینی داشته‌اند. به‌عبارت‌دیگر، از نظر عملکرد اجرایی، ۸۰ درصد احکام به‌صورت ناقص اجرا شده و تنها ۱۴ درصد آنها به‌صورت کامل اجرا شده‌اند. همچنین ۶ درصد احکام نیز با گذشت چهار سال از تصویب قانون هنوز اجرایی نشده‌اند. علاوه‌براین، از نظر اثربخشی، تنها حدود ۹ درصد احکام به‌صورت رضایت‌بخش (خوب و متوسط) اجرا شده‌اند، در مقابل ۲۷ درصد احکام اثربخشی نداشته و ۶۴ درصد احکام اثربخشی ضعیفی داشته‌اند. می‌توان گفت نتایج بررسی حاضر، ارزیابی وزن‌دار شده گزارش قبلی [۲] (ارزیابی فعالان اقتصادی از میزان اجرایی شدن قانون) را تأیید می‌کند که طی آن با در نظر گرفتن ضریب اهمیت احکام قانون، تنها کمتر از ۲۰ درصد احکام به‌صورت

شدن کامل آن موجب شده تا اثربخشی این قانون همچنان ضعیف باشد. به همین منظور در گزارش حاضر از طریق مکاتبه با دستگاه‌ها و اخذ گزارش عملکرد از این نهادها، ارزیابی عملکرد «قانون حداکثر

اثربخش اجرا شده و مابقی یا اثربخش نبوده یا اثربخشی ضعیفی داشته‌اند. مهم‌ترین نقاط قوت این قانون را می‌توان در قالب سه تحول زیر برشمرد:

■ **ایجاد سازوکار نظارت و بازرسی چندلایه:** تأسیس «هیئت نظارت» با ترکیب بخش دولتی و خصوصی و اختیارات و استقلال قابل توجه و نیز قرارگرفتن دبیرخانه هیئت نظارت ذیل وزارت صمت برای پاسخ‌گو کردن وزارتخانه در کنار بازرسی از نحوه اجرای کلیه احکام قانون در شرکت‌های دولتی موضوع قانون توسط بازرسان و جرم‌انگاری در صورت عدم رعایت احکام قانون همگی نشان‌دهنده نگاه و اهتمام قانونگذار بر تقویت نظام نظارتی بوده است.

■ **نگاه جامع‌نگرانه به ساخت داخل:** در این نوع نگاه علاوه‌بر آنکه قانونگذار با تعیین تکالیفی برای دستگاه‌های اجرایی مختلف

استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» با تأکید بر وزن و میزان اهمیت احکام و به‌تبع آن آسیب‌شناسی اجرای این قانون صورت گرفته است.

سعی داشته انسجام در اجرای قانون را عملیاتی نماید، از کلیه ابزارهای تسهیل‌گر در فرایند اجرا که می‌تواند موجبات حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور را فراهم سازد بهره برده که از آن جمله به ابزارهای نوین تأمین مالی، ابزارهای تضمین، بیمه مسئولیت ناشی از محصولات تولیدی داخلی، اصلاحات نهادی در حوزه‌های بیمه‌ای و گشایش اعتبار ارزی به نفع سازندگان داخلی با هدف کاهش هزینه‌های مبادله و درنهایت معاف شدن افزایش سرمایه از محل افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌ها اشاره کرد.

■ **تقویت نظام تنظیم‌گری:** سامانه درج فهرست توانمندی‌ها و نیازمندی‌های محصولات داخلی (ایجاد سازوکار سامانه‌ای ارجاع کار) و تأکید بر شفافیت، جامعیت و ضمانت اجرای آن نیز، نگاه قانونگذار به نقش رگولاتوری قانون در تقویت ساخت داخل را نشان می‌دهد. اما با

وجود همه نقاط قوت پیش گفته، این قانون در اجرا نتوانسته اهداف مدنظر را برآورده کند که اهم آنها به شرح ذیل است:

■ **ضعف در اثربخشی و کارآمدی مطلوب نهادسازی در قانون:** تأثیرگذاری عملکرد هیئت نظارت، وابسته به ارجاع طرح (پروژه) توسط مشمولین قانون و سپس بررسی دبیرخانه و مطرح شدن موضوع در این هیئت است. این درحالی است که برخی موضوعات به هیئت ارجاع نمی‌شود و براساس برداشت اشتباه سایر نهادها و برخلاف روح حاکم بر قانون، بعضاً در شورای اقتصاد یا وزارت صمت درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود که این امر ناشی از برداشت اشتباه این دستگاه‌ها و بعضاً ابهام در برخی احکام مرتبط است.

■ **عدم اثربخشی احکام مرتبط با ابزارهای تسهیل‌گری در قانون:** ازجمله ابزارهای تسهیل‌گری پیش‌بینی شده در قانون که فاقد اثربخشی لازم هستند، می‌توان به سه ابزار «فاکتورینگ»، پرداخت «حق بیمه» برمبنای صورت‌مزد یا حقوق ماهیانه کارکنان و امکان استفاده از «بزارهای تضمین مورد نیاز بخش تولید» اشاره کرد که یا به مرحله اجرا نرسیده‌اند و یا ناقص اجرا شده‌اند و به تبع از اثربخشی لازم برخوردار نبوده‌اند.

■ **ضعف در اثربخشی به‌دلیل تغییرات شرایط در طول اجرای قانون:** یکی از موارد

مهم که در قانون مذکور اثربخش نبوده است، مسئله فراهم نمودن سازوکار تأمین مالی معطوف به حداکثر استفاده از توان داخلی از طریق گشایش اعتبار ارزی به نفع سازندگان داخلی است که باتوجه به شرایط فعلی کشور، امکان گشایش اعتبار اسنادی فراهم نشده است. **عدم اثربخشی مطلوب قانون در جهت انتقال دانش فنی در طرح (پروژه)های تکرارپذیر:** به‌رغم تصریح سازوکارانتقال دانش فنی و ضوابط اجرایی آن در طرح (پروژه)های تکرارپذیر در قالب الزام پیوست فناوری قرارداد، ابهام در تعریف و محتوای پیوست فناوری و ابهام در متن تبصره «۸» بند «ب» ماده (۵) درباره الزام تصویب همه پیوست‌های فناوری توسط شورای اقتصاد موجب شده تا اقدام مؤثری در این زمینه انجام نگیرد.

مهم‌ترین چالش‌هایی که منتهی به عدم اثربخشی مطلوب در این قانون بوده است در سه دسته اجرایی، تنظیم‌گری و نظارتی به‌شرح ذیل قابل تقسیم‌بندی هستند. ذکر این نکته حائز اهمیت است که مرز مشخصی بین دسته‌بندی‌های انجام گرفته وجود ندارد، چراکه به‌نوعی همگی به‌هم مرتبط و هرکدام از آنها ریشه وجودی دیگری هستند.

۱. **چالش‌های اجرایی:** از مجموع ۹ آیین‌نامه قانون مورد ارزیابی، تنها یکی از آنها در زمان مقرر تدوین شده است. در کنار تأخیر

در تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، ناآشنایی برخی دستگاه‌های اجرایی با این قانون و نحوه اجرای آن و همچنین نبود اهتمام جدی مشمولین قانون، ازجمله مهم‌ترین چالش‌های اجرایی این قانون شناسایی شده‌اند.

۲. **چالش‌های تنظیم‌گری و نظارتی:** هم‌عرض بودن وزارت صمت (به‌عنوان متولی اصلی) با دیگر وزارتخانه‌ها، نظارت بر قانون را تحت‌الشعاع قرار داده است. این موضوع باعث شده یکی از بسترهای اصلی برای نظارت بر اجرای صحیح قانون (یعنی تکمیل سامانه جامع فهرست توانمندی‌های داخلی و نیازمندی‌ها (توانیران))، به‌دلیل عدم همکاری برخی دستگاه‌های اجرایی، به‌رغم برخی اقدامات وزارت صمت همچنان تا اهداف مدنظر قانون و جامعیت آن فاصله داشته باشد.

۳. **ابهامات و تفسیرهای متفاوت:** نحوه نگارش، جایابی و نقصان در شفافیت برخی احکام، موجب ایجاد ابهامات و قرائت‌های متفاوتی از قانون شده است. یکی از اصلی‌ترین ابهامات، درخصوص سازوکار تصمیم‌گیری در شورای اقتصاد در دو سطح است: یعنی واگذاری طرح (پروژه) به مشارکت ایرانی- خارجی (با سهم شرکت ایرانی کمتر از پنجاهویک درصد) و یا شرکت خارجی موضوع‌بند «الف» ماده (۵) و تأمین کالا و خدمت از خارج موضوع‌بند «ب» ماده (۵).

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای مواجهه با این شرایط، سه دسته اقدامات مقتضی یعنی تسریع در اجرای قانون، رفع ابهام در اجرای قانون و اصلاح روند انحراف در اجرای قانون به‌شرح ذیل پیشنهاد می‌شود.

■ تسریع در اجرای قانون

ازجمله مواردی که باید در اجرای قانون تسریع کرد عبارتند از:

۱. تسریع در استقرار سامانه ثبت واگذاری مطالبات قراردادی از طریق کارگزاری (فاکتورینگ) (وزارت اقتصاد)؛
۲. تسهیل سازوکار تأمین مالی معطوف به حداکثر استفاده از توان داخلی از طریق گشایش اعتبار ارزی (بانک مرکزی)؛
۳. تسریع در تعیین تکلیف دستگاه‌های مشمول موضوع تبصره «۳» ماده (۲) قانون (وزارت صمت)؛

۴. تسریع در تدوین و تصویب شیوه‌نامه بند «ج» ماده (۱۲) قانون (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)؛
۵. زمینه‌سازی و تسریع در اتصال دستگاه‌ها به سامانه (ستاد) در جهت شفافیت و اجرای صحیح و کامل قانون (وزارت صمت).

■ رفع ابهام در اجرای قانون

۱. تعریف دقیق ابعاد پیوست فناوری و رفع ابهام درخصوص الزام به اخذ تأییدیه پیوست فناوری برای همه طرح (پروژه) ها از شورای اقتصاد (استفساریه از مجلس شورای اسلامی)؛
۲. اتخاذ رویکرد فعال (اخذ جریمه و اعمال ممنوعیت به‌محض وقوع تخلف از سامانه توانیران) توسط وزارت صمت در مقابل رویکرد غیرفعال و اعمال مجازات پس

از ورود هیئت نظارت.

■ اصلاح روند انحراف در اجرای قانون

۱. اصلاح «بخشنامه تنقیح و تلخیص بیمه‌ای مقاطعه‌کاران سازمان تأمین اجتماعی» (بیمه تأمین اجتماعی)؛
۲. زمینه‌سازی شفافیت بیشتر سامانه توانیران با اطلاع‌رسانی نتایج نهایی و قطعی شده هیئت نظارت توسط این نهاد (هیئت نظارت موضوع ماده (۱۹) قانون)؛
۳. زمینه‌سازی شفافیت سازوکار اجرایی، با تصمیم‌گیری شورای اقتصاد درباره ارجاع کار با مشارکت ایرانی- خارجی (با سهم شرکت ایرانی کمتر از پنجاهویک درصد) در موارد پیشنهادی هیئت نظارت و اخذ نظر آن درخصوص سهم ساخت داخل به این شورا (شورای اقتصاد).

گزارش ارزیابی جریان‌های جهادی در کشور (با تأکید بر گروه‌های جهادی)

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.38.3



بیان / شرح مسئله

گروه‌های جهادی از مهمترین بازوهای انقلاب اسلامی برای خدمت به محرومین هستند. این گروه‌ها نقاط قوت فراوانی دارند و در عین حال ممکن است دچار برخی آسیب‌ها نیز بشوند. لازم است نقاط قوت تقویت و نقاط ضعف نیز ترمیم شود تا این گروه‌ها همچنان بتوانند به خدمت‌رسانی و فعالیت مقدس خود به‌عنوان یکی از مهمترین حلقه‌های واسط میان مردم و حاکمیت ادامه دهند.

چالش‌های گروه‌های جهادی

آسیب‌های گفتمان جهادی

در نسبت با دال مرکزی	همنشین‌سازی غلط، شکاف میان دال و مدلول، وجود ابهام معنایی، مفصل‌بندی ضعیف با دال شناور
در نسبت با افق گفتمان	بازنمایی غلط و نمایشی فعالیت‌ها، ابهام در ماهیت و اهداف گفتمان، تخریب ارزش‌ها، مخدوش‌سازی چهره‌ها

آسیب‌های حکمرانی جهادی

از نظر پشتیبانی	نبود بانک اطلاعاتی مناطق محروم، نبود قانون حمایتی از جهادگر، نبود بستر شکوفایی توان جهادگر، خلأ مجوز برای محرومیت‌زدایی
از نظر دریافت مدیران	بی‌توجهی به ماهیت گروه جهادی، عدم شناخت ظرفیت گروه جهادی، نگرش تک‌ساحتی به فعالیت جهادی، نگرش سودجویانه به شبکه جهادی
از نظر کیفیت مدیریت	ضعف در تدوین نقشه راه، هدررفت توان جهادگران، گسترش دستوری گروه جهادی، موازی‌کاری و تداخل فعالیت، تبعیض و بی‌عدالتی در حمایت، ایجاد اقتضایی ساختار

آسیب‌های گروه‌های جهادی

از حیث کارایی درونی	فقدان برنامه شرایط عادی و بحرانی، ضعف دانش‌وعدم تسلط برمسائل، بی‌توجهی به عوامل تداوم‌بخش گروه، کم‌توجهی به موضوع تربیت نیرو
از حیث اثربخشی بیرونی	عدم ارائه گزارش به خیرین و مسئولین، فقدان مهارت مطالبه‌گری و محجوریت رسانه‌ای، بی‌توجهی به مسائل ایمنی و امنیتی، سیاه‌نمایی محرومیت‌ها

آسیب‌های اردوهای جهادی

از حیث عملکرد	فقدان پیوستگی / ناتمام ماندن پروژه‌ها، بالا بردن کاذب انتظار مردم، تزریق فرهنگ شهری و ضعف در فعالیت فرهنگی، کوتاهی در جلب مشارکت محلی
از حیث برنامه ریزی	تأثیر پذیرفتن از فشار مسئولین، فقدان خلاقیت در نحوه اجرا، کم‌توجهی به مسائل بانوان و نهادهای رسمی محرومیت‌زدایی، ناهماهنگی بین گروه‌های جهادی

مأخذ: یافته‌های گزارش حاضر

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته، گروه‌های جهادی دارای نقاط قوت زیادی هستند که از جمله این موارد است:

- تسریع در محرومیت‌زدایی
- جلب حضور و مشارکت مردمی برای خدمت به محرومین
- حفظ و بهبود ارتباط میان مسئولین و مردم محروم
- افزایش سرمایه اجتماعی حاکمیت
- امیدآفرینی
- تربیت و رشد جوانان
- بازسازی توأمان معنوی (فرهنگی) و مادی (عمرانی) مناطق محروم
- افزایش همدلی میان قشرهای مختلف مردم در نتیجه همیاری میان گروه‌های جهادی و محرومین
- علیرغم این نقاط قوت و فرصت‌هایی که گروه‌های جهادی در جامعه فراهم کرده‌اند، غفلت و بی‌دقتی ممکن است باعث برخی سیاست‌گذاری‌های نادرست و در نتیجه تدوین برخی قوانین نامناسب شود که به گروه‌های جهادی آسیب بزند. برخی از نقاط آسیب‌پذیر گروه‌های

جهادی که می‌تواند با سیاست‌گذاری نادرست می‌تواند آسیب‌زا باشند به شرح زیر است:

- نبود بانک اطلاعاتی مناطق محروم
- نبود قوانین حمایتی از گروه‌های جهادی و جهادگران (چه در زمان فعالیت، چه در زمان بروز حوادث و سوانح)
- نبود بستر لازم برای بالفعل شدن توان گروه‌های جهادی
- خطا در درک و دریافت مدیران از گروه جهادی
- بی‌توجهی به استقلال و خودجوش بودن گروه‌های جهادی
- کم‌توجهی به توانمندی و ظرفیت‌های گروه‌های جهادی
- نگرش تک‌ساحتی و تحدید شده به فعالیت جهادی
- سوء استفاده از شبکه جهادی توسط برخی از افراد سیاسی
- ضعف در تدوین نقشه راه و برنامه‌ریزی بلندمدت
- گسترش دستوری گروه‌های جهادی
- بی‌سامانی در ثبت، حمایت و نظارت

برگروه‌های جهادی

- تبعیض و بی‌عدالتی در حمایت از گروه‌های جهادی
- تغییرات ساختاری بدون برنامه
- بی‌برنامگی برای فعالیت در شرایط عادی و بحرانی
- بی‌توجهی به عوامل تداوم‌بخش گروه
- عدم ارائه گزارش فعالیت به خیرین و مسئولین یا ارائه گزارش غلط
- فقدان مهارت‌های لازم برای مطالبه‌گری
- بی‌توجهی به مسائل ایمنی و امنیتی در فعالیت‌های جهادی
- کم‌توجهی به موضوع تربیت نیرو
- ضعف رسانه‌ای
- بالا بردن کاذب انتظارات مردم
- کوتاهی در جلب مشارکت مردم محلی
- تزریق فرهنگ شهری در مناطق روستایی و تغییر بافت و فرهنگ منطقه
- کم‌توجهی به مسائل بانوان (جهادگر یا اهالی)
- ضعف در فعالیت‌های فرهنگی و معنوی
- ناهماهنگی و ناتمام ماندن پروژه‌ها

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هدف از نگارش این گزارش این است که سیاستگذاران و نمایندگان محترم مجلس نسبت به فرصت‌ها و چالش‌های گروه‌های جهادی آشنا شوند و از تصویب قوانینی که چالش‌ها را تقویت و فرصت‌ها را تضعیف می‌کنند خودداری نمایند.

متناسب با چالش‌ها و فرصت‌هایی که در گزارش بیان می‌شود راه‌حلی نیز پیشنهاد شده‌اند که کانون و محور این پیشنهادها نسبت به کارکرد تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی، طراحی و تدوین قوانین مرتبط با فعالیت‌های جهادی توسط جمعی از نخبگان جهادی متشکل از بخش‌های مردمی و حاکمیتی با مدیریت مجلس شورای اسلامی است و پیشنهادهای دیگر می‌تواند در قالب این گزارش مورد توجه قرار گیرد. این پیشنهادها عبارتند از:

■ پیشنهادها در نسبت با گفتمان جهادی

■ اصلاح نگرش گروه‌های خاص و تنویر افکار عمومی نسبت به چیستی و کارکرد گروه جهادی

■ آشناسازی آحاد جامعه با اهداف و برنامه‌های گروه‌های جهادی توسط نهادهای مربوط به‌ویژه صداوسیما، سازمان بسیج مستضعفین، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات و تشریح وضعیت و برکات فعالیت‌های جهادی با تهیه برنامه‌های رسانه‌ای تأثیرگذار.

■ تقویت گفتمان جهادی

■ مرزبندی اجتماعی میان جهادگران حقیقی و سوءاستفاده‌کنندگان با معرفی خط

قرمزها، نمادها و نمایندگان والگوه‌های گفتمان جهادی. تعریف و تقویت مفهوم مرکزی گفتمان جهادی با ترغیب نخبگان به تلاش برای تولید آثار و محصولات فرهنگی مختلف مفصل‌بندی‌کننده آن با مفهوم‌های همگن؛ و آماج نقد قرار دادن مفاهیم ناهمگن هم‌نشین شده با مفهوم جهاد.

■ پیشنهادها در رابطه با حکمرانی جهاد

■ حمایت نهادی از کنشگران جهادی

- ایجاد مجموعه تنظیم‌گر، تسهیلگر فعالیت‌های جهادی که وظیفه شتاب‌دهنده، پشتیبان، هدایت‌گر، شناسایی‌کننده و معرفی‌کننده را برعهده داشته باشد. همچنین نظارت فراسازمانی بر سازمان و نهادهای مسئول در بحث جهاد و گروه‌های جهادی.

■ حمایت قانونی و نظارتی از گروه‌های جهادی

■ نظارت بر گروه‌های جهادی با منابع مالی بالا (برای مثال: بررسی گردش‌های مالی بیش از سه میلیارد).

■ تدوین قوانین حمایتی از گروه‌های جهادی و تقویت قوانین موجود با کمک مراکز پژوهشی.

■ سیاست‌گذاری با رویکرد پشتیبانی از گروه‌های جهادی

■ تدوین نظام‌نامه ثبت گروه‌های جهادی.

لازم است رویکرد و سیاست حاکم به گونه‌ای باشد که ثبت گروه‌های جهادی دقیق، سهل و شفاف باشد و مسئول و سازمان آن نیز مشخص شود.

■ پیشنهادهایی در رابطه با گروه‌های جهادی

■ آموزش مستمر جهادگران به‌ویژه مسئولین گروه‌ها در قالب نظام‌نامه آموزشی مدون و علمی.

■ ایجاد سامانه و بانک اطلاعاتی کامل از تخصص و توانمندی گروه‌های جهادی.

■ تشکیل بانک اطلاعاتی دقیق و کامل از مناطق محروم کشور و اولویت‌بندی نیازها و مشکلات دقیق مردم.

■ پیشنهادها در رابطه با اردوهای جهادی

■ توزیع مناسب و متناسب اردوهای جهادی در سطح کشور با توجه به فاصله مکانی و نوع خدمات مورد نیاز در منطقه محروم. تأسیس یک فرارگاه مرکزی برای آمایش گروه‌های جهادی می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد.

■ بازتولید ارزش‌های جهاد در میان شرکت‌کنندگان از طریق توجه به برنامه‌های فرهنگی اردو و تولید مستمر نمادها و شعارهای الهام‌بخشی چون «می‌سازیم تا ساخته شویم».

■ افزودن بندی مبنی بر لزوم توجیه کامل شرکت‌کنندگان پیش از اردو نسبت به شرایط، مهارت‌ها و اصول و ملاحظات رفتاری مطلوب در آیین‌نامه اردوهای جهادی.

■ تدوین پیوست اجتماعی اردوی جهادی دربردارنده نحوه جلب مشارکت مردم محلی و سایر حساسیت‌ها و اصول عملی لازم.

■ تدوین پیوست فرهنگی که به اقتضانات فرهنگی هر منطقه و نیز ارتباط میان قومیت‌ها و گروه‌های فرهنگی حاضر در آن منطقه می‌پردازد.



بیان / شرح مسئله

سیاست‌های خانواده در حوزه سالمندی باید بر کارایی خانواده و نیاز جامعه سالمند متمرکز باشد. برای تقویت استقلال افراد، سیاست‌ها باید از نیازها و نقاط قوت مختلف خانواده‌ها حمایت کرده و به تک‌تک اعضای آنها اجازه دهد تا فعالانه و با توجه به شرایط خویش، مدل‌ها و الگوهای مراقبت از سالمند خانواده را انتخاب کنند. از سوی دیگر با توجه به شرایط افراد سالمند در ابعاد مختلف و شرایط جامعه از حیث هرم توزیع سنی و راهبردهای مطلوب‌سازی و کارآمدسازی هرم سنی جامعه، سیاست‌ها و قوانین باید مورد بازبینی قرار گیرند.

با توجه به وضعیت جامعه ایران و گزارش‌هایی که در مورد وضعیت سالمندی در ایران ۱۴۳۰ ارائه شده است، می‌توان گفت، ایران حداقل برای چند سال تجربه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در گزارش حاضر با مرور چالش‌های پیش روی کشور در حوزه سالمندی و مرور اسناد بالادستی سعی شد تا نقاط ضعف و قوت برنامه‌ها شناسایی و راهبردهای متناسب با جامعه ایران ارائه شود. در ادامه تجربیات

کشور سالمند را خواهد داشت و مضاف بر سیاست‌ها و قوانین راهبردی در خروج از این وضعیت باید با استفاده از سیاست‌ها و قوانین، بهینه‌سازی و کارآمدسازی دوران سالمندی را نیز در دستور داشته باشد. تا در حالت بهینه نیروی انسانی سالمند بتواند بخش قابل توجهی از کارایی نیروی جوان را پوشش دهد و در حالت متوسط اگر نیروی سالمند امکان جانشینی نیروی جوان را ندارد، هزینه‌های حمایتی و خدماتی کمتری را برای جامعه داشته باشد.

در تدوین هر سیاستی در حوزه سالمندی لازم است که سه اصل مورد توجه قرار گیرد: الف) شناسایی تحولاتی که بر نیازهای خانواده یا منابع خانواده در طول زندگی تأثیر می‌گذارد، ب) قرار دادن خانواده‌ها و

کشورهایی که از مدل‌های خانواده‌محور بهره گرفته‌اند مورد بررسی قرار گرفته است؛ کشورهایمانند سوئد، سنگاپور، دانمارک، آمریکا و کانادا سیاست‌های مراقبتی خود را در وهله اول برعهده خانواده می‌گذارند و در

سیاست‌ها در زمینه‌های تاریخی و فرهنگی، ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های موجود یا پیشنهادی برای تعیین اینکه آیا آنها وابستگی یا استقلال خانواده‌ها را تقویت می‌کنند؟ و راهبردهای سازگاری خانواده‌ها را گسترش می‌دهند یا محدود می‌کنند؟ در این راستا باید محققان ابتدا به ارزیابی نیازهای خانواده‌ها در همه مراحل زندگی افراد بپردازند. اینکه چه زمانی خانواده‌ها بیشتر آسیب‌پذیر می‌شوند و کدام نوع خانواده‌ها در معرض خطر هستند؟ و سپس تغییرات اجتماعی و روندهای کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را که بر خانواده‌ها و افراد تأثیر می‌گذارند شناسایی کرده و تغییرات آنها را بر خانواده مورد بررسی قرار دهند و در این بین از استراتژی‌های موفق دیگر کشورها نیز غافل نباشند.

صورت عدم حضور خانواده، نهاد‌های سازمانی وارد عمل می‌شوند. از نظر تاریخی و در حال حاضر بعد از بحران‌هایی که دولت‌های رفاه با آن مواجه شده‌اند، در بسیاری از کشورها، خانواده، نزدیکان و شبکه‌های اجتماعی

به‌طورکلی تنها یا منبع اصلی کمک بوده و هستند، شاید بتوان گفت که افراد مسن وابسته به‌صورت ضمنی به کمک‌ها و حمایت‌های بین‌نسلی تکیه می‌کنند و این حمایت‌ها هنجار پذیرفته شده جوامع است و ضمانت و اطمینان ذهنی از وجود یک نهاد حمایتگر برای سالمند ایجاد می‌کند. به همین دلیل گویی احیای مفهوم «مسئولیت مشترک» بین نسل‌ها ایده‌ای بوده است که بیشتر کشورهای دارای دولت رفاه به آن برگشته‌اند. آنچه در تجربیات کشورهای دارای سیستم مراقبتی خانواده‌محور محرز است اینک:

■ در بسیاری از کشورها نگهداری فرد سالمند از سوی اعضای خانواده به قانون تبدیل شده است.

■ آموزش در راستای ترویج الگوی مراقبتی مبتنی بر مسئولیت مشترک (همبستگی) بین‌نسلی است و دولت در این راستا نقش حمایتی دارد.

■ نهاد خانواده، مفهومی محوری برای سیاستمداران و سیاستگذاران بوده است و تلاش آنها بر این بوده تا با احیای مفهوم

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مطالب مرور شده در گزارش پیش رو، چالش‌های سالمندی را در ایران می‌توان به ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طبقه‌بندی کرد که هر بخش نیازمند سیاستگذاری و قانونگذاری خاص خود است؛ برای مثال در بعد اقتصادی مهم‌ترین استراتژی ارتقای سطح کیفیت خدمات بهداشتی و تأمین اجتماعی و همچنین افزایش مستمری سالمندان مطابق با تغییرات و شرایط جامعه پیشنهاد می‌شود. در بعد فرهنگی بررسی تغییرات مرتبط با خانواده، تعریف مجدد نقش‌ها و موقعیت‌ها،

خانواده با بسیاری از بحران‌های گریبان‌گیر دولت‌های رفاهی مقابله کنند.

■ در تمامی سیاست‌های‌شان علاوه بر سالمندان به حمایت از مراقبان پرداخته‌اند.

■ مراقبت‌های سازمانی تنها در صورت عدم حضور خانواده قابل دریافت ارائه هستند.

■ سیاست‌های آنها در راستای کاهش نابرابری‌هاست و مصوبات و خدمات ارائه شده به نسبت شرایط و توانمندی‌های مالی، جسمی و روحی و ... افراد متفاوت است.

در برخی کشورها مانند دانمارک با اینکه حق انتخاب برای کمک گرفتن از خدمات بخش خصوصی و خدمات سازمانی مانند خانه سالمندان وجود دارد، خدمات بخش دولتی به‌قدری قوی است که عملاً استفاده از مراقبت‌های بخش خصوصی را غیرضروری می‌سازد.

■ نهادهای نظارتی برای رسیدگی به مواردی مانند سالمندآزاری وجود دارند.

■ کمک‌های موقت و برنامه‌های توانمندسازی در بحران‌هایی مانند رکود اقتصادی، تورم، بیوه شدن و ... برای افراد تعریف شده است.

■ تمرکز خدمات عمومی عمدتاً بر سالمندانی است که فاقد خانواده هستند و یا به دلایلی تحت مراقبت خانواده قرار نمی‌گیرند.

■ رسانه‌ها و نهادهای مردمی نقشی مهم در آگاهی افراد و ارائه الگوهای مراقبتی خانواده‌محور دارند.

در ایران برنامه‌های توسعه در حوزه سالمندی به‌رغم دیگر کشورها تنها محدود به ارائه خدمات بهداشتی و بازنشستگی بوده و الگوهای خانواده‌محور و اجتماع‌محور از اولویت برخوردار نبوده‌اند. تنها سند جامع در بین اسناد مورد بررسی برنامه ملی «تحول نظام سلامت، رفاه و منزلت سالمندان ایران» است که از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش عالی به تصویب رسیده اما به دلیل عدم ارتباط و هماهنگی بین نهادهای ذی‌ربط به‌طور کامل به اجرا درنیامده است، از سوی دیگر نیز تقسیم وظایف بین سازمان‌ها و نهادهای متولی گنگ و مبهم بوده و این موضوع بر عدم اجرای مصوبات تأثیر گذاشته است.

با توجه به عدم قانون‌محوری سالمندی در کشور، قوانین و مقررات سالمندی در راستای تحقق سالمندی سالم و موفق مصوب شوند و نکته مهم‌تر اینکه الگوی مراقبتی غالب و جایگزین‌های آن صراحتاً در قانون اعلام شوند. در حوزه راهبردی درگیر کردن نهادها و سازمان‌های مختلف مانند شهرداری در گسترش استفاده از پتانسیل برنامه‌های اجتماع‌محور پیشنهاد شد و در نهایت در حوزه پژوهشی؛ گونه‌شناسی سالمندان براساس شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ضروری است.

گزارش نظارتی پیرامون لغو روادید و تأثیر آن بر گردشگری: موضوع ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

مصوب ۱۳۸۲

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.40.5](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.8.40.5)



دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۹۳۶۱
۱۴۰۲/۰۸/۰۶

بیان / شرح مسئله

سیاست لغو روادید از جمله راهکارهایی است که کشورها برای افزایش جذب گردشگران خارجی از آن بهره می‌گیرند و کلیت آن در جهت رونق گردشگری ورودی مورد تأیید است. از آنجاکه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در دولت سیزدهم، سیاست مذکور را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اولویت‌ها معرفی کرده است، کارآمدی اقدامات در این حوزه نیازمند بررسی است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی طرح‌ها و عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی حاکی از آن است که اقدامات انجام شده در حوزه لغو روادید بدون امکان‌سنجی لازم و توجه به ملاحظات خاص لغو روادید صورت گرفته و هیچ‌یک از طرح‌ها به مرحله اجرا نرسیده است. مسائلی چون عدم تأمین زیرساخت‌های لازم در حوزه‌های مختلف، عدم تأمین ملاحظات برخی دستگاه‌ها، چالش‌های ارائه خدمات بیمه‌ای، ضعف زیرساخت‌های خدماتی و نیاز به تسهیلگری مطلوب‌تر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان دلایل ناموفق بودن سیاست لغو روادید مطرح هستند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

توسعه گردشگری کشور باید در راستای توسعه گردشگری داخلی و با تأکید بر بخش‌بندی بازار گردشگری ورودی صورت گیرد و طرح‌های لغو روادید نیز باید منطبق با اولویت‌های کشور تدوین شود. به این معنا که توسعه گردشگری کشور همچون توسعه زیرساخت‌ها باید بر مبنای گردشگری داخلی صورت گیرد؛ زیرا توسعه برای مبنای نیازهای گردشگران ورودی را برطرف می‌کند؛ اما توسعه بر مبنای گردشگری ورودی توسعه گلخانه‌ای را در پی دارد که نیازهای گردشگران داخلی را پوشش نمی‌دهد. تشکیل جلسات شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری برای بهره‌برداری از ظرفیت ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ در جهت ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های همکار برای لغو روادید لازم به نظر می‌رسد.

بیان / شرح مسئله

نهاد مسجد به‌عنوان یکی از اولین نهادهای شکل گرفته در تمدن اسلامی، کارکردهای اجتماعی مختلفی در تاریخ صدر اسلام داشته است. مسجد در ایران طی سال‌های فراگیری کرونا (۱۴۰۰-۱۳۹۸) نیز عملکرد قابل توجهی در مواجهه با این بحران داشته است. مسئله اصلی پژوهش حاضر،

گزارش راهبردی واکاوی تجربه مواجهه نهاد مسجد با بحران زیستی کرونا؛ ارائه بسته سیاستی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.35.0](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.8.35.0)



دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۹۳۶۳
۱۴۰۲/۰۸/۰۹

واکاوی تجربه مواجهه نهاد مسجد با بحران زیستی کرونا است تا ضمن مطالعه و احصا استعدادها و بالفعل این نهاد در بحران مذکور، دست‌مایه‌ای سیاستی برای سیاستگذاران فرهنگی و اجتماعی مسجد در ایران تهیه شده و به‌عنوان اندوخته‌ای دانشی و مبتنی بر تجارب گذشته در سیاستگذاری‌های آینده

مورد استفاده قرار گیرد. در این گزارش ابتدا با مصاحبه‌هایی از مسئولان نهادهای ذی‌ربط مسجد، برخی از مساجد فعال شهر تهران در مواجهه با بحران کرونا شناسایی شده و سپس با فعالان این مساجد پیرامون تجربیات ایشان در زمینه مقابله با بحران کرونا مصاحبه‌هایی صورت گرفت.

براساس نتایج به‌دست آمده نهاد مسجد در دوران بحران کرونا، به‌عنوان «حلقه‌ای میانی» و واسط میان حاکمیت و مردم عمل نمود که برای عبور از مسائل جامعه گام برمی‌داشت. علاوه‌براین، نهاد مسجد در بین اقشار و طبقات اجتماعی مختلف نیز جایگاه مرکزی، میانجی و واسط داشت که این موضوع ظرفیت قابل‌توجهی را برای مقابله با مسائل ناشی از این بحران فراهم می‌آورد. بر این اساس، برخی از تجربیات و گزاره‌های مربوط به اقدامات مساجد فعال، به‌عنوان نمونه‌های مطلوبی از نقش واسطه‌گری این نهاد در بحران کرونا بودند که عبارتند از:

۱. اساساً نهاد مسجد به‌دلیل مردمی بودن و عدم تمرکزگرایی رایج و موجود در ساختارهای رسمی و دیوان‌سالارانه، ظرفیت مناسبی برای توزیع محلی دارد. این شبکه توزیع، در بستر جغرافیای محله و به‌وسیله ارتباطات چهره‌به‌چهره و حضوری است. مبتنی بر این شبکه توزیع، یکی از تجربیات مساجد موفق در دوران کرونا، ایجاد «بانک اطلاعاتی محله» بوده است. مطابق با این

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

درنهایت مبتنی بر مطالعه تجربیات به‌دست آمده از مساجد فعال در مواجهه با بحران کرونا، پیشنهاداتی سیاستگذارانه جهت تهیه دست‌مایه‌ای سیاستی برای سیاستگذاران فرهنگی و اجتماعی نهاد مسجد، حول تقویت

بانک اطلاعاتی، شناخت و آگاهی فعالین اجتماعی مسجد، نسبت به محله و مردم آن افزایش یافته و فرایند توزیع اقلام و کمک‌ها به‌شکلی قوی‌تر صورت پذیرفته است.

۲. انجام فعالیت‌های ملموس، عینی و میدانی این مساجد و همچنین شفافیت در فرایند انجام این فعالیت‌ها، گامی تأثیرگذار در جهت افزایش اعتماد عموم مردم محلات به فعالیت‌های صورت گرفته در این نهاد بود. با افزایش اعتماد مردم به نهاد مسجد، همراهی و همکاری ایشان با آن نیز بیشتر شد.

۳. با توجه به مشکلات اقتصادی پیش آمده به‌علت بحران کرونا، بسیاری از مساجد با استفاده از ظرفیت‌های مادی و رقبات خود، اقداماتی در راستای «اشتغال‌آفرینی و کمک‌های اقتصادی و معیشتی» صورت دادند.

۴. یکی از مسائل مردم در بحران کرونا، سیطره ترس و ناامیدی بر ادامه زندگی آنها بود که اقدامات نهاد مسجد، عمدتاً موجب امیدآفرینی و آرامش قلبی ایشان می‌گردید و از این‌رو، این اقدامات به‌نوعی قوام‌بخشی به روان اجتماعی منجر می‌گشت و بارقه‌های

نقش واسطه‌ای این نهاد در جمهوری اسلامی ایران ارائه گردید:

۱. تشکیل قرارگاه ملی مسجد؛
۲. بازگرداندن کارکردهای اجتماعی مسجد از دیگر دستگاه‌ها به این نهاد مانند مشاوره خانواده، مشاوره حقوقی

حیات را به قلب جامعه بازتاب می‌نمود.
۵. مساجد فعال مورد بررسی علاوه‌بر اینکه از تصمیمات نظام رسمی سلامت عدول ننموده بودند، بلکه اقدامات فراوانی از جمله آموزش‌های بهداشتی، ضدعفونی معابر عمومی، توزیع بسته‌های بهداشتی، تولید ماسک و استفاده از مکان مسجد برای درمان و تزریق واکسن برای کمک به نظام سلامت و در امتداد سیاست‌ها و برنامه‌های آن صورت می‌دادند.

۶. از بررسی محورهای مذکور می‌توان دریافت که کنش این مساجد دارای پنج خصیصه مشترک بوده که وجه حلقه میانی بودن این نهاد را به‌ظهور و بروز می‌رساند. این خصایص عبارتند از: ۱. یاری‌رسانی به دولت در مأموریت‌های خود در مواجهه با بحران کرونا؛ ۲. یاری‌رسانی (معنوی و معیشتی) به افراد و گروه‌های اجتماعی در دوران بحران؛ ۳. ایجاد اعتماد دوسویه میان مسجد-مردم و مسجد-دولت؛ ۴. مسجد به‌مثابه سکوی توزیع و میانجی دولت-ملت؛ ۵. مسجد به‌مثابه شبکه ارتباطی قوی مردم-مردم.

و برنامه‌های نشاط اجتماعی؛
۳. طرح تهیه بانک اطلاعاتی محلی؛
۴. توانمندسازی مساجد مبتنی بر رقبات؛
۵. تهیه نقشه جامع آمایش مساجد؛
۶. طرح سامانه شبکه توزیع محلی.

گزارش نظارتی در مورد تعیین حریم آثار ملی

بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور

مصوب ۱۳۶۷

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.36.1



بیان / شرح مسئله

تعیین حریم برای آثار ثبت شده در فهرست آثار ملی اقدام حفاظتی است که بایستی با توجه به خصوصیات کالبدی، فضایی، اجتماعی و مبتنی بر اسناد تاریخی صورت گیرد. گفتنی است، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی برای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

واگذار شدن بخش مهمی از نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در مورد تعیین حریم به استان‌ها موجب شده تا نظام تعیین حریم در دهه‌های اخیر ناکارآمد جلوه کند و وابسته به افراد راهبری شود.

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نقش ناظر بر فعالیت‌های استان‌ها برای تعیین حرائم، ناتوان عمل کرده و در قبال ترک فعل مدیران به‌درستی مداخله نکرده است (مانند استان‌های اردبیل، بوشهر و ...).

مواردی همچون بی‌توجهی به مجموعه تپه و محوطه‌ها نسبت به آثار بناهای ثبتی،

در اختیار قرار دادن داده‌های مربوط به حریم آثار ملی سال‌های اخیر همکاری لازم را مبذول نداشت، هرچند این موضوع از طریق گردآوری داده‌های تکمیلی و بررسی روندها، به تحلیل وضعیت موجود لطمه وارد ننمود. تعیین حریم حدوداً ۸،۸

بی‌توجهی به قدمت آثار برای در اولویت قرار گرفتن، بی‌توجهی به کلاسه‌های آثار ثبتی با تأکید بر پراکنش، تعدد و خاص بودن در سطح استان و کشور موجب شده تا رویکرد تعیین حریم در کشور ناموفق و ناکارآمد ارزیابی شود.

از نظر درصد حریم هر دوره به‌کل حرائم مصوب شده مشخص است که توزیع نامتوازن منابع به تفکیک دوره‌های تاریخی صورت گرفته است.

شواهد نشان می‌دهد که تعداد ثبت آثار ملی بیشتر موجب انباشت بیشتر تقاضا برای تعیین حریم آثار ثبتی شده است

درصدی آثار ملی بین سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۸ و عقب‌ماندگی بیشتر آن در طول زمان، نشان از بی‌برنامگی و فقدان نظارت دقیق بر وظایف حاکمیتی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در سطح ملی و استانی است.

الگوی مشخصی در قبال طبقه‌بندی ارزشی و محتوایی آثار و تعیین اولویت برای تعیین حریم وجود ندارد، که این موضوع را می‌توان در ایجاد نظام طبقه‌بندی آثار ملی برطرف کرد.

هزینه‌های بیشتر و زمان بالا برای تعیین حریم تپه و محوطه و فقدان نظام ارزش‌گذاری متناسب برای تعیین حریم این آثار موجب شده تا تعیین حریم بناهای ثبتی در اولویت مدیران استانی قرار داشته باشد. این موضوع موجب نادیده‌انگاری تعیین حریم تپه و محوطه‌ها در کشور شده است.

■ نظام برنامه‌ریزی و نظارت بر تعیین حرائم بایستی در قالب برنامه‌ای ملی در وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با تأکید بر ظرفیت‌های ملی و استانی تدوین و اجرا شود. ■ در حوزه آثار ثبتی جدید بایستی تناسب و هماهنگی سرعت ثبت با تعیین حریم مشخص شود و ضوابط عمومی حریم معیاری برای تعیین حریم آثار قرار نگیرد. چراکه هر اثر ثبتی دارای خصوصیات مشخص و متمایز است و پوشاندن یک الگوی همسان برای همگان، رها کردن کار تخصصی به حساب می‌آید.

■ برای اولویت‌دهی تعیین حریم جهت آثار ثبتی فاقد حریم، لازم است تا شاخص‌هایی چون قدمت، خاص بودن، ویژه بودن، در خطر تخریب بودن، محدود بودن، تراکم و تجمع استانی و ملی و نیز کلاسه آثار برای معین نمودن شاخص ترکیبی این حوزه مدنظر قرار گیرد. ■ لازم است تا در نظام ارزیابی تعیین حریم، واحد ارزیابی و مقایسه متفاوتی برای تعیین حریم تپه و محوطه‌ها و بناهای ثبتی متناسب هر استان در نظر گرفته شود و بازنگری‌های انجام شده در طرح‌های حریم جزو شاخص

ارزیابی سالیانه استان‌ها توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نظر گرفته نشود. ■ در حوزه نظارت بر اقدامات استان‌ها و پیگیری ترک فعل‌ها در تعیین حریم لازم است تا وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مطابق ماده (۵۷۶) فصل دهم از کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات، در قبال ترک فعل‌های مدیران استانی اقدامات لازم را صورت دهد.

واکاو مسائل و اقدامات سیاستگذارانه در حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی) (پیشنهادهایی برای بازآرایی تولی‌گری و اصلاح نگاهت نهادی زیست‌بوم)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.4.9](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.8.4.9)



بیان / شرح مسئله

با وجود ظرفیت تجاری بالای بازی‌های دیجیتال (رقومی) و لزوم استفاده از این فرصت برای رونق کسب‌وکارهای خلاق و فرهنگی، ضعف در زمینه‌ها و شرایط لازم برای رشد و پیشرفت فعالان ایرانی این حوزه مشهود است. به طوری که طبق آمار «مرکز تحقیقات بازی‌های دیجیتال بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای» در سال ۱۴۰۰، با وجود حدود ۳۴ میلیون بازیکن در سنین مختلف و حدود ۹۵ دقیقه میانگین مدت زمان بازی در روز، تنها ۸/۴۲ درصد از بازی‌های فروخته شده، ساخت ایران بوده و بازار داخلی به تسخیر محصولات خارجی

درآمده است. همچنین با توجه به نفوذ بسیار بالای محصولات خارجی در بازار بازی‌های دیجیتال (رقومی) کشور، محتوای فرهنگ بیگانه می‌تواند آثار آسیب‌زا و دیرپایی بر کاربران به‌ویژه کودکان و نوجوانان بگذارد. از این‌رو، ضرورت فعالیت بومی پرتوان و پیوسته در عرصه بازی‌های دیجیتال (رقومی) و تولید محصول مطابق با فرهنگ ایرانی-اسلامی از اولویت بالایی برخوردار است. به دلیل کم‌توجهی به مقوله بازی در اسناد بالادستی، رویکرد سیاستی مشخص و هدفمندی برای ارتقای وضعیت بازی‌های

دیجیتال (رقومی) در این دسته از مصوبات قابل دریافت نیست. به این ترتیب، می‌توان «اساسنامه بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای» (مصوب ۱۳۸۵) و «برنامه ملی بازی‌های رایانه‌ای» (مصوب ۱۳۹۴) را دو چارچوب اصلی سیاستگذاری در حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی) دانست. آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی نیز در راستای تنظیم‌گری محتوایی (ارزیابی و رده‌بندی سنی) و فرایندی (تولید و توزیع و نشر) این حوزه مصوب و ابلاغ شده‌اند که لایه اجرایی‌تر و خردتری از این چارچوب را نمایانگرند.

مسائل سیاستگذاری در حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی) در پنج محور به‌صورت زیر احصا شده‌اند:

الف) مسائل عام

- ۱) ضعف سکوه‌های داخلی نسبت به سکوه‌های خارجی و تنظیم‌گری نامناسب امتیاز ترافیک نیم‌بها،
- ۲) فقدان سازوکارهای مربوط به انتشار محتوا و تبلیغات در فضای مجازی،
- ۳) نبود تعرفه‌گذاری نظام‌مند و متناسب با ملاحظات فرهنگی و اقتصادی کشور برای محصولات خارجی،
- ۴) مسئله احراز هویت کاربران در فضای مجازی.

ب) سیاستگذاری کلان

- ۱) فقدان نگاه همه‌جانبه سیاستگذارانه به حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی) و غفلت از ابعاد کلیدی در مقاطع مختلف،
- ۲) کم‌توجهی به فرایندها و شیوه‌های فرهنگ‌سازی، ترویج و تبلیغ،
- ۳) نابسامانی و کاستی در زیرساخت‌ها، بسترها و شیوه‌های توزیع محصولات داخلی و خارجی،
- ۴) صنعتی نشدن حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی) به سبب چرخه معیوب اقتصادی،
- ۵) ضعف فرهنگ مصرف بازیکنان ایرانی به سبب بی‌توجهی به تعرفه‌گذاری و

مالکیت معنوی،

۶) ضعف در مقررات، ابزارها و دستگاه‌های نظارتی به‌ویژه در خصوص رده‌بندی سنی و تکثیر غیرقانونی بازی‌ها.

ج) بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای

- ۱) ابهام در ماهیت و حدود وظایف بنیاد به سبب عدم تدقیق اساسنامه و نبود معیار برای سنجش عملکرد این نهاد،
- ۲) نبود ثبات رویه سیاستی و نگرش راهبردی در بنیاد و تصمیم‌گیری براساس صلاحدید شخصی یا سلیقه،
- ۳) ناچیز بودن اعتبارات اختصاص‌یافته به بنیاد در مقایسه با اهمیت بازی‌های دیجیتال (رقومی) و مأموریت‌های این حوزه،
- ۴) ذهنیت و جهت‌گیری منفی شرکت‌های بازی‌ساز نسبت به بنیاد و نارضایتی فعالان این عرصه از تصمیمات مدیریتی این نهاد،
- ۵) عقب افتادن بنیاد از روندها و تغییرات پرشتاب عرصه بازی و فاصله گرفتن از مرزهای جهانی صنعت بازی‌های دیجیتال (رقومی).

د) برنامه ملی بازی‌های رایانه‌ای

- ۱) ضعف‌های رویکردی و محتوایی برنامه در ابعاد الزام‌آوری، تجربه‌نگاری و رویکرد سیاستگذاری (به‌ویژه بی‌توجهی به ظرفیت‌های بخش خصوصی)،
- ۲) عدم تعیین متولی حاکمیتی برای

حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی)،

- ۳) مشخص نبودن نقشه راه، اولویت‌ها و سازوکارهای اجرای برنامه،
- ۴) فقدان ضمانت اجرای مستحکم، توان اجرایی لازم و ابزارهای نظارتی کافی.

ه) زیست‌بوم بازی

- ۱) افت کمی و کیفی نیروی انسانی به سبب نبود نظام صنفی توانمند، ناپایداری شغلی، حمایت‌های غیرهدفمند و نابسامانی در صدور مجوز تولید،
- ۲) مهاجرت بازی‌سازان و خروج سرمایه دانشی، تجربی و ارزی از کشور و مسئله مهاجرت پنهان،
- ۳) ضعف در زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های آموزشی و کمبود نیروی انسانی متخصص و دانشگاهی،
- ۴) بی‌توجهی به تولید بازی‌های رایانه‌ای (PC) و کنسولی (پیشانه‌ای) به سبب مشکلات مالکیت معنوی، کاهش اعتبارات حمایتی و موانع حضور در بازارهای بین‌المللی،
- ۵) دور شدن جریان بازی‌سازی از تولید آثار فاخر به سبب افت سازوکارهای حمایتی و نظارتی،
- ۶) وابستگی مفرط بخش بازی‌های تلفن همراه به سکوی کافه‌بازار و بروز چالش‌های مربوط به ایجاد انحصار، نظارت و ارزش‌های محتوایی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مسائل و چالش‌های یاد شده، راهکارهای زیر در چهار محور پیشنهاد می‌شوند:

الف) ساختار و فرایند

- ۱) بازآرایی تولی‌گری و اصلاح نگاشت نهادی زیست‌بوم بازی‌های دیجیتال (رقومی) با محوریت بهبود جایگاه بازی و سرگرمی در عرصه سیاستگذاری کلان و تقویت ضمانت اجرای سیاست‌ها با تشکیل کمیسیون مشترک میان شورای عالی انقلاب فرهنگی (دبیرخانه) و شورای عالی فضای مجازی (مرکز ملی فضای مجازی)،
- ۲) تقویت زیرساخت‌های فناورانه و ارتباطی به‌منظور مزیت‌بخشی به خدمات و سکوه‌های داخلی و نیز اصلاح شیوه تنظیم‌گری ترافیک نیم‌بها،
- ۳) تعیین چارچوب‌ها و سازوکارهای توزیعی مشخص و شفاف در ابعاد محتوایی و اقتصادی با تأکید بر خدمات و سکوه‌های ابری،
- ۴) تدوین نظام تعرفه‌گذاری برای واردات و عرضه بازی‌های خارجی و اعمال آن توسط

یک نهاد مرجع بالادستی.

ب) تنظیم‌گری و تقنین

- ۱) اصلاح ساختار، عناوین و میزان بودجه بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای به‌منظور افزایش امکان نظارت و تقویت ضمانت اجرای برنامه‌ها و اقدامات،
- ۲) بازبینی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط به مالکیت معنوی، حق مؤلف و حق نشر با رویکرد حمایت از بازی‌سازان داخلی،
- ۳) روزآمدسازی و متناسب‌سازی قوانین انتشار و تبلیغات طبق اقتضات زیست‌بوم بازی‌های دیجیتال (رقومی) و ملاحظات محتوایی و اخلاقی.

ج) حمایت و تسهیل‌گری

- ۱) ایجاد اتحادیه صنفی برای تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان محصولات فرهنگی (شامل شرکت‌های بازی‌سازی، سکوها و فروشگاه‌های عرضه بازی و بازی‌گاه‌ها) به‌منظور تقویت بسترهای حمایتی و نظارتی،
- ۲) اصلاح و هدفمندسازی حمایت‌ها با تأکید بر شیوه‌های غیرمستقیم و زمینه‌سازانه

از قبیل توسعه زیرساخت‌ها، تسهیل‌گری مالیاتی و صدور مجوز و نیز پشتیبانی دانشی از فعالان این عرصه،

۳) حمایت مالی (اختصاص اعتبار) و معنوی (تسهیل‌گری زیرساختی و فرایندی) از تولید بازی‌های فاخر و ترویج محتوای متناسب با آن مبتنی بر ظرفیت‌های بومی.

د) فرهنگی و محتوایی

- ۱) طراحی و تدوین «الگوی ایرانی-اسلامی بازی» به‌منظور جهت‌دهی و ارتقای محتوای بازی‌های تولید شده و عرضه شده در کشور،
- ۲) برنامه‌ریزی در حوزه فرهنگ‌سازی، سواد بازی و هدایت مصرف از طریق تقویت سازوکارهای قانونی (به‌ویژه رده‌بندی سنی)، حمایت از سکوه‌های موجود در این حوزه و نیز هماهنگی و مشارکت میان‌دستگاهی،
- ۳) برنامه‌ریزی به‌منظور ساماندهی و فعال‌سازی ظرفیت‌های آموزشی و پژوهشی و پیونددهی آنان به حوزه صنعت.

تبارشناسی سیاست‌های فرهنگی در کره جنوبی: چگونگی شکل‌گیری سیاست صنایع خلاق به سبک کره جنوبی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.45.0](https://doi.org/10.21860/20.1001.1.29809525.1402.31.8.45.0)

۱۹۳۸ع
۱۴۰۲/۰۸/۲۱
دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

مسئله اصلی

آمریکا، درگیری‌های نظامی-ایدئولوژیک با کره شمالی بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۵۳، تجربه اولین رژیم استبدادی کره‌ای با ریاست سینگهامری (۱۹۶۰-۱۹۴۸) و در نتیجه تجربه دوران دولت‌سازی مدرن از سال ۱۹۶۱ با روی کار آمدن ژنرال پارک یکی از پُر فراز و نشیب‌ترین کشورهای است که سیاست‌های مختلف دولتی بر بخش‌های گوناگون فرهنگی این کشور تأثیر مستقیم گذاشته

است. فهم تطور کارکرد فرهنگ از یک عنصر تبلیغاتی و پروپاگاندايي که در خدمت دولت استعمارگر قرار داشت تا متولد شدن اولین سیاست‌های صنعت و اقتصاد فرهنگی در اواخر قرن بیستم که به دیپلماسی عمومی و قدرت نرم کره کمک کرده است، ایده‌های پیشرو و در عین حال صیانتی (از فرهنگ خود) را برای هر پژوهشگر سیاست فرهنگی به ارمغان می‌آورد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مدت‌ها به روند غالب در کره تبدیل شد. **سیاست فرهنگی دوران اشغال آمریکا (۱۹۴۸-۱۹۴۵):** سیاست کنترل‌گری و مدیریت فرهنگی با استفاده از میراث فرهنگی که از زمان استعمار ژاپن در کره آغاز شده بود، در طول اشغال نظامی آمریکا تثبیت و میراثی به‌جامانده در سیاست دولتی کره قلمداد شد و از طرفی سیاست‌های ضد کمونیستی و مقاومتی نسبت به کره شمالی نیز از این برهه به اندوخته کلان سیاستی و هویتی کره جنوبی افزوده شد.

ظهور دولت ملی کره و جنگ دو کره (۱۹۶۰-۱۹۴۸): نهاد دولت طی دهه ۱۹۵۰ علاوه بر تثبیت سیاست‌های مداخله‌ای و حفظ میراث فرهنگی که میراث استعمار ژاپن و همچنین سیاست‌های رادیکال در نفی کمونیسم و کره شمالی که میراث اشغال آمریکا بود، مسئله نهادینه‌شدن سیاست فرهنگ ملی (که اشاره به ساخت هویت ملی کره‌ای داشت) را به مجموعه سیاست‌های کلان فرهنگی کره اضافه کرد که واکنشی به استعمار و اشغال نظامی برای ساخت ملیت جدید کره بود.

■ **تأسیس سنت سیاست فرهنگی کره (۱۹۸۰-۱۹۶۰):** دوره کوتاه دموکراسی از انقلاب در آوریل سال ۱۹۶۰ تا کودتای پارک‌چونگ‌هی در مه سال ۱۹۶۱ شاهد برخی تغییرات اساسی در سیاست فرهنگی بود که می‌توان آن را در مفهوم آزادسازی خلاصه کرد. سیاست فرهنگی کره تحت رهبری پارک‌چونگ‌هی (۱۹۷۹-۱۹۶۱) در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ یک پدیده سیاسی، اقتصادی و اجتماعی-فرهنگی بسیار پیچیده بود که موقعیت نسبتاً نامناسبی را در روایت کشور از سیاست فرهنگی ایجاد کرد. از یک‌سو، می‌توان آن را به‌عنوان کنترل فرهنگی سرکوب‌گرانه (سرکوب سنت فرهنگی کره‌ای) به سبک سیاست فرهنگی استعماری دهه ۱۹۴۰ خلاصه کرد که درک انسان‌شناختی از فرهنگ (به‌عنوان یک شیوه زندگی) و معنای محدود آن (به‌عنوان هنر، میراث و فرهنگ عامه) را به هم مرتبط دانست و برنامه‌ها و کمپین‌های فرهنگی از بالا به پایین و صریحی را ابداع کرد و در نتیجه دخالت در امر فرهنگ را شدت بخشید.

اما از سوی دیگر، سیاست فرهنگی پارک آغاز سیاست فرهنگی معاصر در کره بود. این دوره شاهد معرفی ساختار، نهادها و سازمان‌های اساسی برای سیاست‌گذاری فرهنگی و افزایش قابل توجه ظرفیت دولت

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

دولت باید به‌صورت کامل دست از مداخله در حوزه فرهنگ نکشد و خطوط اصلی توسعه فرهنگی را طراحی کند. بی‌شک از مهم‌ترین دلایل توسعه فرهنگ به مدل کره‌ای، دولت مهم‌ترین نقش را ایفا کرده است.

اولین مورد «**ظرفیت گفتمانی**» است. یعنی ظرفیتی برای ابداع و ترویج گفتمان جدیدی از

به‌ویژه در زمینه‌هایی مانند قوانین فرهنگی، اداری، برنامه‌ریزی، بودجه، بررسی و تأمین فرهنگی است. در این راستا، سیاست فرهنگی او با وجود غیردموکراتیک و تند بودن‌اش، شرایط تاریخی مهمی را برای ظهور یک دولت حامی جدید در کره تعیین کرد. در گفتمان هژمونیک تجددگرایی (مدرنیزاسیون) و فرهنگ ملی کره، استفاده آموزشی یا تبلیغاتی از فرهنگ در تربیت عموم، هسته اصلی سیاست فرهنگی این دوران را تشکیل می‌داد.

دهه ۱۹۸۰ و ابتدای دهه ۱۹۹۰ میلادی در کره می‌توان به‌عنوان دوره گذار به فضای باز سیاسی، اقتصادی و فرهنگی نام‌گذاری کرد. از این منظر است که دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ را باید با توجه به کنش‌های متقابل شدید و پویا بین دموکراتیک (مردم‌سالارانه) شدن کره و دیگرگونی سیاست فرهنگی مطالعه کرد. این دوران عصر جنبش‌های دموکراتیک (مردم‌سالارانه) کره و پاسخ‌های متناسب سیاست فرهنگی به آن بود. دولت‌های کره از اواخر دهه ۱۹۸۰ می‌توانستند و مایل بودند برخی از برنامه‌های دموکراتیک (مردم‌سالارانه) را بپذیرند و تحولی اساسی در سیاست فرهنگی کشور آغاز کردند. این امر با تداوم سنت سیاست فرهنگی دولت‌گرایانه و گسترش ظرفیت دولت در تأمین مالی

فرهنگ و توجیه مداخله دولت در امور فرهنگی. ظرفیت دوم «**ظرفیت اجرایی**» قوی است که به توانایی دولت در ارائه ترتیبات قانونی، زیرساختی، مالی و سایر موارد اشاره دارد تا برنامه‌ها و تصمیم‌های دولتی «واقعاً اجرا شوند» و تأثیرگذار باشند.

سومین ظرفیت «**ظرفیت انعکاسی**» در

عمومی فرهنگی مطابقت داشت. ■ سنت سیاست فرهنگی کره پس از ۱۹۸۹ تا امروز: به‌دنبال تغییرات دموکراتیک در سیاست کشور و نیروهای فعال فرهنگی، تمرکز سیاست فرهنگی کره از کنترل فرهنگی به ارتقا و توسعه فرهنگی تغییر کرد. لغو ممیزی موسیقی (۱۹۹۶) و فیلم (۱۹۹۶) نتیجه مذاکره مستمر بین قدرت دولتی و جنبش دموکراتیک بود. شخصیت کلیدی در تکوین صنایع خلاق، صنایع محتوا و صنایع فرهنگی رئیس‌جمهور کیم دانه جونگ (۲۰۰۳-۱۹۹۸) بود که تلاش کرد کشور را در سال‌های پس از بحران با معرفی نسخه کره‌ای از سیاست «راه سوم» با هدف «توسعه هم‌زمان» دموکراسی و اقتصاد بازار بازسازی کند. چالش‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کره در طول دهه ۱۹۹۰ میلادی، نخبگان سیاسی کره را مجاب به یادگیری و بازیابی سیاست‌های خود کرد. از مهم‌ترین این تجارب می‌توان به یادگیری تفکیک شبه دموکراسی از دموکراسی تناسب حقوق حاکمیت و ملت، تغییر راهبردهای صنعتی در صورت زیان‌دهی آنها، برنامه‌ریزی توسعه کشور بر اساس اولویت‌ها، یادگیری درخصوص لزوم اصلاح ساختارهای کشور اعم از حذف، ایجاد یا ادغام نهادها و ریسک‌پذیری درخصوص ورود به صنایع خلاق اشاره کرد.

سیاست فرهنگی است که اشاره به توانایی و ظرفیت دولت برای مذاکره با فعالان فرهنگی و پذیرش برنامه‌های مردم‌محور از جانب ایشان، به رسمیت شناختن محدودیت‌های سیاست فرهنگی دولت‌محور، حمایت از خوداتکایی نهادی فرهنگ برای هماهنگ کردن منافع مختلف در بخش فرهنگی دارد.

بررسی تطبیقی ساختار و وظایف وزارت کشور: وزارت کشور ترکیه (وظایف، سازمان مرکزی و استانی)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.9.4](https://doi.org/10.21860/20.1001.1.29809525.1402.31.8.9.4)

دفتر مطالعات سیاسی



بیان / شرح مسئله

وزارت کشور در جمهوری اسلامی ایران یکی از مهم‌ترین و پردغدغه‌ترین وزارتخانه‌هاست، اما قانون یا آیین‌نامه‌ای به تصریح ساختار و اختیارات آن نپرداخته است و جز اساسنامه هیئت‌دولت مبنی بر تعیین تشکیلات و وظایف وزارت داخله در تاریخ ۲۸ فروردین ماه سال ۱۳۱۰ در دوره رژیم پهلوی اول و مصوبه یازدهمین دوره مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۶ آبان‌ماه سال ۱۳۱۶ متن حقوقی دیگری

درباره آن وجود ندارد. اهمیت این وزارتخانه و خلأ قانونی موجود درباره آن موجب شد تا مجموعه پژوهش‌هایی درباره صلاحیت، ساختار و وظایف وزارت کشور در دفتر مطالعات سیاسی آغاز شود که حول سه محور تعریف شده است:

۱. مطالعه پیشینه تاریخی وزارت کشور در ایران،
۲. ارزیابی وضعیت موجود آن بر مبنای مصاحبه و گفتگو با کارشناسان و اهالی فن (وزرای سابق، استانداران، فرمانداران، مدیران و کارشناسان وزارت کشور)
۳. مطالعه تطبیقی وزارت کشور در کشورهای مختلف. در نخستین مورد از مطالعه تطبیقی فرانسه و در این گزارش ترکیه به‌عنوان دومین کشور انتخاب شد. چرایی انتخاب این کشور علاوه بر تشابهات فرهنگی به همسایگی ترکیه با کشور ایران برمی‌گردد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در ترکیه یک قانون کلی با عنوان «اصول تأسیس و تکالیف وزارتخانه‌ها» به شماره ۳۰۴۶ موجود است که بر مبنای آن، وزارتخانه‌ها دارای ساختار سازمانی یکسان شامل واحدهای خدمات اصلی، واحدهای مشاوره و نظارت، واحدهای کمکی، نهادهای وابسته و هیئت‌های موقت یا دائمی هستند و هر وزارتخانه نیز واحدهای خدماتی خاص خود را دارد. ساختار فعلی وزارت کشور ترکیه بر مبنای قانون «تشکیلات و وظایف وزارت کشور» مصوب سال ۱۹۸۵ میلادی به شماره ۳۱۵۲ است. هرچند این قانون اصلاحاتی داشته، اما این اصلاحات به ثبات و انسجام سازمانی وزارت کشور ضربه نزده است. البته تغییراتی محدود در سازمان آن صورت گرفته است. برای مثال پس از انتخابات اخیر ریاست‌جمهوری در ماه مه سال ۲۰۲۳ و تغییر وزیر کشور، ساختار این وزارتخانه از سه معاونت به چهار معاونت افزایش یافت اما کلیت ساختار حفظ شده است.

طبق قانون مصوب سال ۱۹۸۵، ساختار وزارت کشور ترکیه متشکل از سازمان‌های مرکزی، استانی، خارجی و سازمان‌های وابسته است. واحدهای اصلی وزارت کشور ترکیه شامل ادارات مدیریت استانی، نفوس و امور شهروندی، روابط با جامعه مدنی، جمع‌آوری اخبار، عملیات و اطلاعات قاچاق و اتحادیه اروپا و روابط خارجی است. واحدهای مشاوره و بازرسی در سازمان مرکزی وزارت کشور شامل هیئت بازرسی، حسابرسی داخلی و اداره خدمات حقوقی است. واحدهای کمکی نیز

اداره کل پرسنل، اداره کل آموزش، اداره امور اداری و مالی و فناوری اطلاعات را در برمی‌گیرد. کمیته‌های دائمی نیز شامل هیئت هماهنگی اطلاعات قاچاق کالا، شورای وزارت و کمیسیون نظارت بر اجرای قانون است. سازمان استانی نیز مجموعه ادارات نفوس و شهروندی استانی، ادارات نفوس در ایلیچه‌ها، اداره مطالعات اجتماعی و پروژه‌های استانی، مراکز تماس اورژانس ۱۱۲ و اداره نظارت و هماهنگی سرمایه‌گذاری (یاکوب) را شامل می‌شود. اداره کل امنیت (پلیس)، فرماندهی کل ژاندارمری، فرماندهی گارد ساحلی، سازمان مدیریت مهاجرت و سازمان مدیریت بحران و شرایط اضطراری نیز از نهادهای تابع وزارت کشور به‌شمار می‌روند.

بر مبنای مطالعات صورت گرفته مأموریت امنیتی در میان مأموریت‌های متعدد وزارت کشور ترکیه، در اولویت قرار گرفته است. چرایی این امر به پیشینه تاریخی و سیاسی و به‌ویژه وقوع کودتای سال ۲۰۱۶ بازمی‌گردد که تأثیر عمده‌ای بر غلبه امنیت به‌عنوان دغدغه اصلی این وزارتخانه از مدیریت قلمرو تا مرز و مهاجرت داشته است.

ترکیه مسیر خاصی از تمرکززدایی را بر مبنای زمینه و پیشینه تاریخی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود طی کرده است. این کشور با توجه به دو اصل مدیریت یکپارچه اداری و عدم تمرکز، الگویی از اداره کشور را تعریف کرده است که به سود دولت مرکزی پیش می‌رود. الگوی ترکیه نشان می‌دهد چگونه حوزه سیاسی و امنیتی،

مدیریت قلمرو را به این سمت‌وسو سوق داده است. این وزارتخانه در مسیر اصلاح از تمرکزگرایی به سوی تمرکززدایی در نوسان است، اما مانند فرانسه، ایده دولت مرکزی قدرتمند مبنای اصلی حرکت آن است. هرچند سیر تحولات سیاسی نیز ایده دولت مرکزی قدرتمند را تقویت کرده است.

بررسی اختیارات و وظایف وزیر کشور ترکیه نشان می‌دهد تغییر نظام سیاسی ترکیه از پارلمانی به ریاستی موجب تغییراتی در حوزه اختیارات وزارت کشور شده و آن را قبض و بسط‌هایی داده است. در حوزه مدیریت قلمرو اختیارات و وظایف وزیر کشور متناسب با یکدیگر نیست و اختیاراتش به سود وزارت محیط زیست کاهش یافته، اما قیمومیت وزارت کشور بر نهادهای محلی حفظ و حتی تقویت شده است. در حوزه امنیتی ابزارهای اجرای قانون از جمله پلیس، ژاندارمری و گارد ساحلی را در اختیار دارد. هرچند وزارت کشور تصمیم‌گیر اصلی در این حوزه نیست و وزیر کشور تنها یکی از اعضای شورای امنیت ملی ترکیه است.

در مجموع الگوی ترکیه از نظر قوانین، مقررات و مبنای قانونی ساختار و اختیارات وزارت کشور، غنی بوده، ولی در عمل انتقادهایی نیز بدان وارد است، البته بیشتر این انتقادات نیز با در نظر گرفتن ثبات و امنیت به‌عنوان اولویت کشور کودتاخیزی چون ترکیه قابل توجیه است. از این منظر ثبات و امنیت زمینه‌ساز توسعه است. از این رو وزارت کشور ترکیه در این راستا شکل گرفته و ثبات و امنیت به اولویت اساسی آن بدل شده است.

۱. سطحی از تقسیمات اداری ترکیه.

«تحلیل لایحه الحاق (۳) از منظر قانون اساسی و اسناد بالادستی»

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.24.9](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.8.24.9)



بیان / شرح مسئله

لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۶ جهت بررسی و تصویب به مجلس ارسال شده است. در این گزارش به این سؤال پاسخ خواهیم داد که: چه احکامی از لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)، با مفاد قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایرت دارند؟

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

رعایت سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی یکی از مهم‌ترین لوازم تحقق نظم حقوقی است. هنجارهای حقوقی، به ترتیب شامل قانون اساسی، اسناد بالادستی، قوانین عادی و مقررات دولتی می‌شود. در هر نظام حقوقی، تبعیت قوانین و مقررات از قانون اساسی و اسناد بالادستی، یکی از شاخص‌های بنیادین برای عملکرد منظم و کارآمد آن است. از این رو است که هدایت و ترغیب نظام قانون‌نویسی و قانونگذاری به اهتمام شایسته‌تر به اصول قانون اساسی و اسناد بالادستی از قبیل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، منجر به افزایش کارآمدی قوانین می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی‌ها حاکی از آن است که:
■ بخش قابل توجهی از احکام مندرج در لایحه مورد اشاره، مطابق با قانون اساسی و اسناد بالادستی نگارش نیافته‌اند که از این جهت، فاقد وجاهت حقوقی است. بنابراین، جهت رعایت چارچوب‌های حقوقی مندرج در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، اصلاح مفاد مندرج در لایحه، الزامی است.
■ از مجموع ۷۱ ماده لایحه مورد اشاره، تنها ۵ ماده، فاقد مغایرت با مفاد قانون اساسی و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری به نظر می‌رسند.

مفاد اصول (۳)، ۱۵، ۲۲، ۳۴، ۴۰، ۴۳، ۵۱، ۵۳، ۵۷، ۶۰، ۶۱، ۸۵، ۱۱۰، ۱۲۶، ۱۳۳، ۱۳۴، ۱۳۷، ۱۳۸، ۱۵۶ و ۱۵۹) قانون اساسی [۱] و سیاست‌های کلی منابع طبیعی ابلاغی سال ۱۳۷۹، [۲] سیاست‌های کلی قضایی ابلاغی سال ۱۳۸۱، [۳] سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی سال ۱۳۸۹، [۴] سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی سال ۱۳۹۲، [۴] سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی سال ۱۳۹۴، [۵] سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸، [۶] سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی سال ۱۴۰۱ [۸] و سیاست‌های کلی برنامه

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

از منظر حقوق عمومی فصول هجدهم و نوزدهم (مواد ۸۴ تا ۹۲))

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.42.7](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.8.42.7)



باید داشته باشد، حکمی برنامه‌ای است که: اولاً، موقت بوده و ماهیت دائمی نداشته باشد؛ لذا ایجاد سازمان که وجود آن مستلزم دوام و دائمی بودن آن سازمان است، غیربرنامه‌ای است، مگر مواردی که سازمان برای مدت ۵ سال و یا به‌صورت آزمایشی موضوع اصل هشتادوپنجم قانون اساسی [۱] ایجاد شود و در پایان مدت برنامه، وضعیت آن طبق قوانین تعیین تکلیف شود. ثانیاً، قرائن و سوابق موجود در قوانین کشور، نشانگر تکراری بودن و عدم هدف‌گذاری آن صرفاً در یک دوره از برنامه نباشد؛ لذا تکرار حکمی که در قوانین برنامه قبلی آمده باشد، برنامه‌ای تلقی نمی‌شود. درج چنین احکامی در لایحه برنامه، با اصول قانون‌نویسی (موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۷/۷/۶ مقام معظم رهبری) [۲]، مغایر است. لایحه برنامه که پس از تصویب در مجلس، تبدیل به قانون برنامه می‌شود باید واجد مشخصات شکلی و ماهوی یک قانون باشد. بخشی از این مشخصات، در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به شرح ذیل آمده است:

۱. قابل اجرا بودن،
۲. قابل سنجش بودن اجرا،
۳. معطوف بودن به نیازهای واقعی،
۴. شفافیت و عدم ابهام،
۵. استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی،
۶. ابتنا بر نظرات کارشناسی،
۷. ارزیابی تأثیر اجرا،
۸. ثبات،
۹. نگاه بلندمدت،
۱۰. نگاه ملی،
۱۱. انسجام،
۱۲. عدم تغییر یا اصلاح ضمنی بدون ذکر

شناسه تخصصی، عدالت‌محوری و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن و شمول و جامعیت و حتی الامکان پرهیز از استثناهای قانونی، مشخصات دیگری را نیز می‌توان به فهرست فوق اضافه کرد:
۱۳. روزآمدی (مستند به بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری)،
۱۴. دارای سازگاری، ثبات، شفافیت و هماهنگی (مستند به سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری)؛ این مشخصه در بند «۱۱» فوق تحت عنوان، انسجام آمده است.
فصول هجدهم و نوزدهم لایحه برنامه هفتم مشتمل بر ۷۰ حکم جزئی لازم‌الاجراست. از این ۷۰ حکم:
الف) ۶ حکم، یعنی حدود ۸/۵ درصد، برنامه‌ای هستند و ۶۴ حکم، یعنی ۹۱/۵ درصد، غیربرنامه‌ای.
ب) ۵۰ حکم، یعنی حدود ۷۱/۵ درصد، با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایرتی ندارند و ۲۰ حکم، یعنی ۲۸/۵ درصد، با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایر هستند.
نظام حقوقی کشور از عدم رعایت اصل انطباق و قواعد قانون‌نویسی، آسیب‌های فراوانی دیده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود: اولاً، احکام مغایر با قانون اساسی و اسناد بالادستی مورد بازنگری قرار گیرند؛ ثانیاً، هر یک از احکام مندرج در لایحه برنامه که به اصلاح قوانین کشور منجر می‌شود و ماهیت برنامه‌ای ندارد، در قانون جاری مرتبط به خود جایابی و تعیین تکلیف شود. ثالثاً، احکام غیربرنامه‌ای، در قالبی غیر از لایحه برنامه مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.27.2](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.8.27.2)



مسئله اصلی

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به‌عنوان بستر اجرایی محاسبه و اخذ مالیات بر ارزش افزوده به‌دنبال شفافیت اقتصادی است. تمهیدات قانونی ویژه‌ای نیازمند است تا اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان محقق گردد. به همین منظور دولت در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۵، لایحه «الحاق پنج تبصره به ماده (۲) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» را تقدیم مجلس شورای اسلامی نمود که جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی به‌عنوان کمیسیون اصلی

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

در گزارش به‌صورت مبسوط به تبیین و بررسی هر یک از نظرات شورای نگهبان و مصوبه کمیسیون در راستای رفع ایرادات شورای نگهبان پرداخته شده‌است:

۱. درخصوص ابهام در الزام یا اختیار سازمان در بخشودگی جرائم ماده (۲) در صورت عدم انجام تکالیف خارج از اختیار فرد، **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «در صورت تشخیص سازمان امور مالیاتی مبنی بر خارج از اختیار بودن عدم انجام

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.16.1](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.8.16.1)



مسئله اصلی

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به‌عنوان بستر اجرایی محاسبه و اخذ مالیات بر ارزش افزوده به‌دنبال شفافیت اقتصادی است. تمهیدات قانونی ویژه‌ای نیازمند است تا اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان محقق گردد. به همین منظور دولت در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۵، لایحه «الحاق پنج تبصره به ماده (۲) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» را تقدیم مجلس شورای اسلامی نمود که جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی به‌عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شده بود. لایحه درنهایت در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۰۸ در کمیسیون مورد اشاره با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رسید. عنوان لایحه به «لایحه تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» تغییر یافت و اصلاحاتی در مواد اعمال شد.

در جلسه مورخ بیست‌وششم تیرماه یک‌هزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی، لایحه به تصویب و جهت بررسی به شورای نگهبان ارسال می‌شود. موضوع در جلسه ۱۴۰۲/۰۵/۱۱ شورای نگهبان، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و نتیجتاً شورای نگهبان اعلام عدم انطباق می‌کند. **سه ایراد و ابهام از سوی شورای نگهبان**

مطرح شده است.

نقاط ضعف و قوت گزارش کمیسیون لحاظ کردن امور اجرایی و توجه به قابل اجرا بودن قانون، از نقاط قوت است و در عین حال، عدم دقت کافی به برخی الزامات حقوقی (ضرورت عدم مغایرت با قانون اساسی)، از نقاط ضعف به نظر می‌رسد.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

لحاظ کردن امور اجرایی و توجه به قابل اجرا بودن قانون، از نقاط قوت است و در عین حال، عدم دقت کافی به برخی الزامات حقوقی (ضرورت عدم مغایرت با قانون اساسی)، از نقاط ضعف به نظر می‌رسد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

در گزارش به‌صورت مبسوط به تبیین و بررسی هر یک از نظرات شورای نگهبان و مصوبه کمیسیون در راستای رفع ایرادات شورای نگهبان پرداخته شده‌است:

۱. درخصوص ابهام در الزام یا اختیار سازمان در بخشودگی جرائم ماده (۲) در صورت عدم انجام تکالیف خارج از اختیار فرد، اگرچه اصلاحات کمیسیون، رافع ایراد شورای نگهبان است؛ در عین حال، حذف عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» در ماده ۲ مصوبه، منجر به اطلاق اختیار دولت در بخشودگی مالیاتی می‌شود که شائبه مغایرت با اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی دارد. از این رو **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه

داخلی مجلس، عبارت «با رعایت ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم» مصرح در مصوبه مجلس (که در گزارش کمیسیون، حذف شده‌است) حذف نشود.

۲. درخصوص مغایرت ماده (۸) لایحه با اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی، اصلاحات کمیسیون، **رافع ایراد به نظر می‌رسد**؛ در عین حال، نظر به منافعی که استقرار پایانه‌های فروشگاهی در راستای تحقق شفافیت اقتصادی دارد، اجرای دائمی حکم ماده (۸) مصوبه کمیسیون، مطلوب به نظر نمی‌رسد. لذا **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «نصاب تعیین شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی» حذف و عبارت «صدوپنجاه برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم» جایگزین گردد و عبارت «در هر سال به میزان سی برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم تا سقف صد و بیست برابر معافیت مذکور از حد نصاب سالانه موضوع این ماده کسر می‌شود.» نیز به انتهای آن ماده اضافه شود.

۳. درخصوص ابهام در مرجع تعیین تعرفه خدمات شرکت‌های معتمد موضوع ماده (۹) لایحه، هر چند مصوبه کمیسیون **رافع ابهام شورای نگهبان است**، از لحاظ حقوقی دارای اشکالاتی است. از این رو **پیشنهاد می‌شود** با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد» مصرح در این ماده حذف شود.

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم توسعه ارزیابی تغییرات نظامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.5.0

دفتر مطالعات مدیریت



مسئله اصلی

فراگیری و یکپارچگی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی یکی از ملزومات مهم نظام پرداخت عادلانه محسوب شده و نقش مهمی در ارتقای کارآمدی و بهره‌وری نظام اداری کشور دارد. بر این اساس متناسب‌سازی و هماهنگ‌سازی نظام حقوق و مزایای دستگاه‌های اجرایی گوناگون، یکی از دغدغه‌های مستمر سیاستگذاران حوزه اداری و استخدامی کشور در دهه‌های اخیر بوده است. این درحالی است که تجربه سیاستگذاری

اداری و استخدامی در چند دهه اخیر نشان می‌دهد با گذشت چند سال از تصویب قوانین نسبتاً هماهنگ و فراگیر در کشور، خروج تدریجی دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قوانین عام جبران خدمت کارکنان آغاز شده و در نهایت مسئله تعدد نظامات اداری و استخدامی و گسترش امتیازات خاص حقوق و دستمزد برخی از گروه‌های حقوق‌بگیر مجدداً تکرار می‌شود. در این راستا همان‌طور که در جداول ۱ و ۲ نشان داده شده است، به‌رغم اینکه پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، دستگاه‌های اجرایی بسیاری از دامنه شمول این قانون مستثنا شده و دستگاه‌های گوناگونی امتیازات خاص مازاد بر ظرفیت پرداخت این قانون را دریافت کرده‌اند، با این‌وجود دومینوی طرح و تصویب چنین مطالباتی پایان نیافته و در گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم توسعه نیز در موارد متعددی چنین مطالباتی به تصویب رسیده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

براساس توضیحات مطرح شده اهم محورهای ناظر بر تشدید تعدد نظامات اداری و استخدامی کشور و وضع امتیازات حقوق و مزایای خارج از ضوابط فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم توسعه، به شرح ذیل قابل دسته‌بندی و ارائه است.

تصویب فوق‌العاده‌های خدمت‌گزاری و سرایداری و شکل‌گیری نارضایتی و توقع مساعدت مشابه برای کارکنان اداری آموزش و پرورش به دلیل احتمال بیشتر شدن حقوق و مزایای خدمتگزاران و سرایداران از کارکنان اداری با سنوات خدمتی و سابقه تحصیلی مشابه؛ تبصره بند «ب» ماده (۸۸).

اعطای اختیار افزایش حقوق قضات به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب رئیس قوه قضائیه و احتمال ایجاد مطالبه مشابه برای افسار متناظر نظیر اعضای هیئت‌علمی و...؛ ماده الحاقی (۱۱۶).

وضع فوق‌العاده‌های خاص خارج از ضوابط نظام پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری برای مشاغل تخصصی و احتمالی ایجاد تشدت در نظام پرداخت کشوری و بروز مطالبات

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

براساس آسیب‌شناسی مطرح شده و نقاط ضعف شناسایی شده در گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم توسعه، نخستین اقدام، پرهیز از تصویب احکام و پیشنهادهایی است که تشدید تعدد نظامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی کشور و وضع حقوق و مزایای خاص برای برخی از گروه‌های

مشابه برای سایر اقسام؛ ماده الحاقی (۸۴).

تنفیذ مفاد ماده (۲۰) قانون حفاظت در برابر اشعه، مصوب ۱۳۶۸/۱/۲۰ مشتمل بر افزایش تا پنجاه درصد حقوق و مزایا به‌عنوان فوق‌العاده کار با اشعه با وجود پیش‌بینی فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف در ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و احتمال بروز مطالبات مشابه برای سایر مشاغل دارای سختی کار نظیر کار با بیماران روانی، مواد شیمیایی و...؛ ماده الحاقی (۳۹).

ابهام در شیوه تأمین مالی و میزان مبلغ در نظر گرفته شده جهت اعمال حمایت‌های مالی جهت کمک‌هزینه مهدکودک در دستگاه‌های اجرایی؛ بند «۲» ماده الحاقی (۴۴).

معاف شدن اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از سقف حقوق و مزایا و همچنین سازوکارهای پلکان‌های مالیات بر حقوق و احتمال شکل‌گیری مطالبات مشابه برای سایر اقسام کارکنان دولت؛ ماده الحاقی (۶۸).

تشدید ناکارآمدی نظامات جبران خدمات دستگاه‌های اجرایی با حذف سقف

حقوق و مزایا و احتمال بروز و تشدید پدیده حقوق نجومی با توجه به عدم وجود قواعد مشخص درخصوص پرداخت‌های خارج از حکم کارگزینی مدیران و کارکنان دولت؛ بند الحاقی به بند «الف» ماده (۱۸).

شکل‌گیری تبعیض ناروا به‌واسطه الزام مصوبات هیئت‌امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی درخصوص برخورداری از مزایای قوانین و مقررات عام اداری و استخدامی و عدم الزام آنها به تبعیت از محدودیت‌های این قوانین و مقررات؛ ماده الحاقی (۷۲).

مستثنا شدن سازمان بازرسی کل کشور، قوه قضائیه، مراکز جذب اعضای هیئت‌علمی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عتف) شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان هواپیمایی کشوری از قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین عام اداری و استخدامی کشور؛ ماده الحاقی (۱۱۸)، ماده الحاقی بین ماده (۱۱۶) و (۱۱۷)، ماده الحاقی (۷۰)، ماده الحاقی (۷۱) و بند الحاقی «۳» به ماده (۵۸).

موضوعی مشکلات نظام پرداخت دستگاه‌های اجرایی گوناگون، که به‌منظور تأمین رضایت برخی از اقسام حقوق‌بگیر صورت می‌گیرد، درصدد ساماندهی عمومی نظام جبران خدمات کارکنان دولت بوده و از این رهگذر به تأمین منافع و مصالح عمومی دستگاه‌های اجرایی کشور مبادرت می‌ورزد.

حقوق‌بگیر را در پی دارد. در گام دوم ضروری است ضمن پرهیز از رویکرد مبتنی بر تأمین رضایت کوتاه‌مدت بخشی از اقسام حقوق‌بگیر، تأمین منفعت بلندمدت آحاد مردم کشور، با ساماندهی عمومی نظام حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی، مدنظر قرار گیرد. در رویکرد پیشنهادی، قانونگذار به‌جای حل

۱. با توجه به محدودیت ظرفیت پرداخت بند «۳» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف، ضروری است در صورت لزوم نسبت به بازنگری ظرفیت‌های این فوق‌العاده اقدامات لازم تقنینی صورت پذیرد.



مسئله اصلی

در سالیان اخیر در تمام کشورها؛ اهمیت انتقال خدمات ارائه شده توسط دولت به شهروندان در قالب دولت الکترونیک مشخص شده است. این امر می‌تواند منجر به صرفه‌جویی در انرژی برای حمل و نقل افراد تا کاهش هدررفت زمان متقاضیان بیانجامد. **احراز هویت کلید اصلی ورود به این عرصه است.** اطمینان از صحت احراز هویت

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

تعیین سازمان ثبت احوال در کشور به‌عنوان متولی ساخت پایگاه اطلاعات هویتی افراد حقوقی در (تبصره بند «ج» ماده (۱۰۷)) لایحه برنامه هفتم توسعه **موازی کاری** محسوب می‌شود زیرا سازمان ثبت احوال تنها متولی هویت افراد حقیقی ایرانی در کشور است و ساخت پایگاه داده در حوزه

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

رصد و نظارت بر پروژه استقرار هویت هوشمند اشخاص حقیقی در دولت الکترونیک

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.13.8](https://doi.org/10.21001.1.29809525.1402.31.8.13.8)

فرد در این عرصه، پیش‌نیاز تمامی خدمات ارائه شده به وی می‌باشد. بنا به «مصوبه بیست و سه پروژه اولویت‌دار هیئت وزیران»، «سند نظام هویت معتبر در فضای مجازی»^۱ و «مصوبات یازدهمین جلسه شورای اجرایی فناوری اطلاعات»؛ پروژه استقرار هویت هوشمند اشخاص حقیقی در دولت الکترونیک نیز کلید

افراد حقوقی و اتباع خارجی به‌ترتیب بر اساس قوانین حاضر با تولی‌گری سازمان اسناد و املاک کشور و وزارت اطلاعات در حال انجام است و فازهایی از ساخت آنان به مرحله بهره‌برداری برای تمام دستگاه‌ها می‌باشد. همچنین بر اساس قوانین پیشین و قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی، تولی‌گری

خورد. در اسناد نام‌برده، به صراحت **متولی پروژه استقرار هویت هوشمند اشخاص حقیقی، سازمان ثبت احوال معرفی شده است**، در حالی‌که در لایحه برنامه هفتم توسعه، سازمان ثبت احوال کشور متولی استقرار هویت اشخاص حقیقی و حقوقی شده است که مشکلاتی را در این زمینه ایجاد می‌کند.

پایگاه ثبت اشخاص حقوقی صریحاً به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور واگذار شده است. لذا اضافه کردن مسئولیت و **تولی‌گری پایگاه اشخاص حقوقی به سازمان ثبت احوال کشور، مخالف تمامی قوانین وضع شده پیشین و تقسیم کار موجود است و مسئله‌ای را نیز حل نمی‌کند.**

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌گردد موارد ذیل در لایحه برنامه هفتم اصلاح گردند:

۱. اصلاح ماده (۸۶):

به‌منظور ساماندهی مهاجرین و اتباع بیگانه، وزارت کشور مکلف است **ضمن تشکیل سازمان ملی مهاجرت** اقدامات زیر را انجام دهد:

الف- **تکمیل پایگاه داده اطلاعات مربوط به اتباع خارجی** با همکاری وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه، مرکز آمار ایران، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، **سازمان ثبت احوال کشور** و سایر دستگاه‌های اجرایی نسبت به ساماندهی، ورود، خروج، طرد، سرشماری، آمایش سرزمینی و ثبت احوال اتباع بیگانه،

پناه‌جویان، مهاجرین قانونی و غیرقانونی، به‌نحوی که تمامی اطلاعات مهاجرین و اتباع بیگانه در پایگاه داده مرجع **برخط وزارت کشور با تولی‌گری سازمان ثبت احوال کشور** به‌صورت یکپارچه گردآوری شود و درگاه‌های بهره‌برداری آن بر اساس ماده (۷) قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی (مصوب ۱۴۰۱) برای سایر دستگاه‌ها ایجاد شود. **اطلاعات اتباع خارجی در دیگر دستگاه‌های همکار به وزارت کشور منتقل** و ارائه هرگونه خدمات به اتباع بیگانه توسط دستگاه‌های اجرایی باید براساس اطلاعات هویتی این سامانه باشد.

۲. اصلاح تبصره بند «ج» ماده (۱۰۷):

سازمان ثبت احوال کشور مکلف است

نسبت به راه‌اندازی **تکمیل پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی و حقوقی** با امکان شناسایی روابط سببی و نسبی اشخاص حقیقی و شناسایی خانوار و سازمان اسناد و املاک کشور مکلف است نسبت به **تکمیل و به‌روزرسانی پایگاه ملی هویت اشخاص حقوقی** اقدام نماید. این سازمان مکلف است **سازمان‌های فوق مکلف هستند** با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و نظارت مرکز ملی فضای مجازی ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ برنامه، نسبت به تکمیل بدون نقص این پایگاه اقدام کرده و ارائه خدمت احراز هویت در ارائه خدمات الکترونیکی به کلیه بخش‌های دولتی و خصوصی از طریق مرکز تبادل اطلاعات اقدام نمایند.

۱. مصوب جلسه پنجاهونهم شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۶.



بیان / شرح مسئله

گاهی به مباحث شکل‌گرفته پیرامون سازمان‌ملی جوانان- در مراحل ادغام با سازمان تربیت‌بدنی- نشان می‌داد که درباره‌ی کارکردهای مورد انتظار از این سازمان، ابهامات فراوانی وجود داشته و همین امر سبب پیدایش انتقادات رو به افزایش از سازمان‌ملی جوانان، در برابر دفاعیات دائماً در حال کاهش بوده است. از سوی دیگر،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یکی از چارچوب‌هایی که در مطالعه نهادهای مختلف می‌تواند مورد بهره‌برداری قرار گیرد بررسی ماهیت اهداف و اقدامات آن‌ها بر اساس پارادایم‌های اصلی علوم اجتماعی شامل پارادایم‌های اثباتی، تفسیری و انتقادی است. برای روشن شدن تفاوت پارادایم‌های اصلی علوم اجتماعی در مواجهه با پدیده‌ای واحد می‌توان گفت: «اگر یک محقق اثبات‌گرا با اصالت‌بخشی به مقوله نظم درصدد شناسایی انحراف از نظم موجود بر اساس روش‌های مقایسه‌ای است، تا متکی بر قوانین عام، به ترویج و گسترش نظم بپردازد و یا اگر یک محقق تفسیری با اولویت‌بخشی به مقوله

مطالعات حکمرانی فرهنگی:

مروری بر ایده‌های سیاستی، اهداف و ساختارهای نهاد فراگیر جوانان در ایران

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.8.2.7](https://doi.org/10.21860/20.1001.1.29809525.1402.31.8.2.7)

رجوع به پژوهش‌های موجود نشان می‌دهد میان اهمیت موضوع «نهاد فراگیر جوانان» و پژوهش‌های انجام‌شده تناسبی وجود ندارد، درحالی‌که اجمالاً به نظر می‌رسد، ابهامات موجود درباره ماهیت، اهداف، کارکردها و روش‌های اجرایی‌سازی آنها توسط نهاد متولی امور جوانان سه پیامد داشته است:

۱- تغییر مکرر صورت‌های مختلف نهاد

فراگیر جوانان (شورای عالی، مرکز ملی، سازمان ملی، وزارتخانه) که نتوانسته‌اند گرهی از کار فروبسته جوانان بگشایند،

۲- گسترش نقادی نسبت به عملکرد نهاد مربوطه،

۳- عدم وجود معیارهای کارآمد جهت قضاوت و در نتیجه تأیید یا نفی عملکرد مسئولان ذی‌ربط.

تفهم جویای کشف نظام معانی مشترک انسان‌هاست، تا به تبیین و توضیح کنش‌های افراد و یا گروه‌هایی با نظام معانی مشترک بپردازد، یک محقق انتقادی با پیگیری مقوله تغییر به دنبال شناسایی تضاد، تعارض و موارد متمایز و مختلفی است که بتواند متکی بر قانون عام تاریخ، تحولات هدفمند را دامن بزند». بدین ترتیب، پارادایم انتقادی بر قبول مسئولیت اخلاقی جهت توانمندسازی افراد، اقشار و گروه‌های زیر سلطه ساختارهای غیردموکراتیک، تبعیض‌آمیز و ظالمانه در راستای ایجاد تغییر تأکید می‌کند و زدودن آگاهی کاذب تحمیل‌شده توسط فرادستان و

شکستن انقیاد فرودستان را از طریق شناسایی تضاد منافع، طرح ایده‌های رهایی‌بخش و اعطای آگاهی راستین پیگیری می‌نماید. خروجی این فرآیند نیز کنش‌گری مخاطبان برای فائق‌آمدن بر محدودیت‌های ناشی از طبقه، جنسیت، قومیت و نژاد است که به کنش سیاسی و پراکسیس منجر می‌شود. در مقابل، مقوله نیازها یکی از ارکان پارادایم نظم‌گرای اثباتی را تشکیل داده و می‌تواند از کلان‌ترین جهت‌گیری‌های علمی- معرفتی تا جزئی‌ترین اقدامات اجرایی را متأثر سازد. نگاهی به دوره اولیه نهاد فراگیر جوانان- یعنی «شورای عالی جوانان» که با دولت دوم

سازندگی مصادف شد- نشان می‌دهد تأکید رهبر انقلاب اسلامی بر «تهاجم فرهنگی» و عدم همراهی مسئولین وقت با این ایده، منجر به شکل‌گیری فضایی ابهام‌آمیز درباره اهداف، برنامه‌ها، سازوکار فعالیت‌ها و سرانجام ساختار نهاد فراگیر جوانان در آن مقطع زمانی شده بود. در دوره دوم نهاد فراگیر جوانان که -مصادف با دولت اصلاحات- ابتدا «مرکز ملی جوانان» و سپس «سازمان ملی جوانان» تشکیل شد، ضمن پذیرش پیش‌فرض‌های دوره نخست، حضور ایده «شکاف نسلی» در اندیشه سیاستگذاران وقت و ترویج آن در جامعه علمی، سبب بروز تحولاتی در نهاد فراگیر جوانان گردید. اجمالاً ایده شکاف نسلی مروج این گفتار بود که ارزش‌های نسل سوم انقلاب (جوانان و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در چنین شرایطی، بازسازی نهاد فراگیر جوانان مستلزم تمرکز بر نیازشناسی مخاطبان و بازآفرینی این نهاد متناسب

فرزندان) با ارزش‌های نسل اول (حاکمان و والدین) متفاوت است و اتفاق نظری پیرامون ارزش‌های انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و زیرساخت‌های دینی آن وجود ندارد و بدین ترتیب، ساختارهای سنتی فعالیت‌های اجتماعی-سیاسی نظیر هیئت‌ها، مساجد و... برای فعالیت‌های موردنظر جوانان کارایی نخواهد داشت. بنابراین می‌بایست متناسب با ارزش‌های جدید نسل جوان، ساختار کارآمد و مدرن NGO پدید آید. به عبارت دیگر، ایده شکاف نسلی که فرزندان را در برابر والدین، و جوانان را در مقابل حکومت تصویر می‌کرد، راهبرد اصلی خود را ایجاد زمینه فعالیت جوانان در ساختاری جدید و بیرون از نهاد خانواده و دولت می‌دانست تا بستر شکوفایی فرزندان/جوانان و تأثیرگذاری

با پارادایم نظم است. به عبارت دیگر، تنها در شرایطی نهاد فراگیر جوانان می‌تواند در راستای حل مسائل جوانان گام بردارد

آنان بر خانواده/حکومت را فراهم کند. فلذا در این دوره، سازمان‌های مردم‌نهاد غیردولتی که محدودیت‌های ادعایی را نداشتند، تجویز و توصیه شدند و گسترش NGOها مورد تأیید قرار گرفت. مروری بر ادوار سوم و چهارم نهاد فراگیر جوانان که مصادف با دولت‌های مهرورزی و اعتدال بود گویای این واقعیت است که علیرغم وقوع تغییرات کارکردی ناشی از تحول ساختاری مشاهده نمی‌شود. و از این جهت، تأسیس وزارت ورزش و جوانان ناشی از تغییر رویکرد حاکمیت نسبت به جوانان صورت نپذیرفته، بلکه نوعی اصلاح ساختاری- تشکیلاتی به منظور افزایش نظارت بودجه‌ای، کاهش حوزه‌های انحصاری دولت و نیز پاسخگوسازی مالی- برنامه‌ای مجریان در برابر مجلس بوده است.

که مجموعه اهداف، وظایف و ساختار آن متناسب با نیازهای واقعی جوانان مورد تجدید نظر قرار گیرد.



بیان / شرح مسئله

فضای متغیر دنیای امروز و نوآوری های بنیان برافکن پی در پی باعث می شود قانونگذاری در چارچوب متداول فعلی خود با چالش همراه شود و نتواند بر سنت همیشگی خود که مبتنی بر واقعیت‌های موجود و فرض بهینگی است پایدار باشد. این در حالی است که با توجه به افزایش روزافزون احتمالات ناشناخته آتی و از سویی دیگر سرعت پایین فرایند قانونگذاری، نمی‌توان انتظار داشت فرایند طبیعی قانونگذاری بتواند مسائل جدید و نوآوری ها را به خوبی پوشش دهد و به مدیریت حقوقی به موقع آنها نائل آید. قانونگذاران تقریباً همیشه فقط به دنبال قوانین پایدار هستند که راه‌حل‌های دائمی برای مسائل را پیشنهاد دهد و این نمی‌تواند برای محیط دائماً در حال تغییر قوانین ناشی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بخش قابل توجهی از دانشگاهیان حقوق و فناوری معتقدند که نوآوری نیازمند یک رویکرد قانونگذاری تدریجی، انعکاسی و مشارکتی است که هم از قوانین عمومی و هم از تنظیم‌گری صنفی خصوصی استفاده می‌کند.

مسئله نوپدید:

آینده‌نگری در قانونگذاری، ضرورت و ابزارها

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.43.8

از رشد تصاعدی فناوری و رشد تصاعدی مرتبط با نوآوری‌ها مناسب باشد. این در حالی است که علاوه بر اینکه با تغییرات سریع مواجه هستیم، سرعت تغییر هم در حال افزایش است. و هرچه سرعت فرایند نوآوری سریع‌تر و گستره تخریبی و تحولی آن گسترده‌تر باشد، جامعه زمان کمتری جهت انطباق و پاسخگویی به چنین نوآوری در دست خواهد داشت. به همین خاطر هرچه رو به آینده پیشتر برویم، با تغییرات گسترده‌تر «ساخت‌های فرهنگی، ایدئولوژی‌ها و واقعیات نهادی» مواجه خواهیم بود و در نتیجه الگوهای مرسوم قانونگذاری و مقررات‌گذاری نامناسبتر خواهند شد. بنابراین رویکردهای نوین در قانونگذاری،

راهبردها و تکنیک‌های چندی برای قانونگذاری در فضای ابهام، عدم قطعیت و نوآوری‌های تخریبی مطرح شده است که می‌تواند در این زمینه مورد استفاده قرار گیرد: **ارزیابی تأثیرات آینده** قانون به واسطه

همزمان با طرح گفت‌وگو با حکمرانی پیش‌نگر، بر ضرورت اتخاذ راهکارهایی جهت به رسمیت شمردن و کنار آمدن با ابهام و عدم قطعیت تاکید می‌کنند. این رویکرد مبتنی بر امکان تصمیم‌گیری مبهم، کنار گذاشتن «اجتناب از عدم قطعیت» و ترویج سیستم‌های یادگیرنده مبتنی بر عمل به‌جای تصمیمات استراتژیک است. از سوی دیگر، از آنجایی که سیاست نوآوری مملو از عدم قطعیت است، یک مطالبه عمومی از سیاستگذاران در بخش عمومی شکل گرفته است که از آنان می‌خواهند یک تغییر اساسی در جهت‌گیری را در زمینه انطباق، تکامل مشترک، چابکی و بداهه‌پردازی بپذیرد؛ هر چند که ممکن است منجر به تجویز خط‌مشی‌هایی شود که دولتی‌ها با آن مخالفت کنند.

اتخاذ رویکرد آزمایشگاه قانون، ابزاری موثر جهت پیش‌بینی اثرات دوازده دهن قوانین در آینده است که می‌تواند نقش جدی در پوشش پیامدهای متنوع قوانین در آینده داشته باشد.

قانونگذاری آزمایشی می‌تواند به قانونگذاران و تنظیم‌گران کمک کند تا به تدریج راه‌حل‌های تثبیت آینده را برای حمایت از نوآوری‌ها و مدیریت هنجاری مسائل نوپدید ارزیابی و از قانونگذاری‌های بی‌باکانه خودداری کنند.

برخی دیگر می‌خواهند با گنجاندن بندهای قانونی موسوم به غروب آفتاب (**قوانین مدت‌دار**) در مقررگذاری در حوزه فناوری‌های جدید، خط‌مشی‌های تنظیم‌گری حقوقی را با نوآوری‌های فناوری هماهنگ کنند. خاصیت قوانین مدت‌دار، ایجاد زمینه‌ای برای آزمون خط‌مشی و امکان اصلاح حقوقی مقررات در بازه‌های مختلف است. بنابراین با نهاد قوانین آزمایشی مندرج در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی ما تقریب مفهومی دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هرچند که برخی حقوق‌دانان ایرانی با تمسک به اصل منع تفویض اختیار در حقوق عمومی، استفاده از قوانین آزمایشی و قانونگذاری تفویضی را یک استثنا دانسته که در موارد ضروری باید استفاده شود؛ اما روند جهانی در مسیر تنظیم‌گری تخصصی و مشارکت‌پذیرسازی هرچه بیشتر ذی‌نفعان در وضع هنجارهاست و به این ترتیب در ادبیات مطالعات پارلمان کارکرد نظارتی پُر رنگ‌تر از کارکرد تقنینی مطرح می‌شود.

بنابراین توسعه مفهومی اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، ایجاد فضاهای آزمایشی و شناسایی صلاحیت‌های حرفه‌ای برای بازارهای تخصصی جهت هنجارگذاری تخصصی در راستای رویارویی مجلس با مسائل نوپدید امری ضروری است.

البته در نظام قانونگذاری فعلی کشور، ارزیابی قوانین آزمایشی در همان محدوده

مقررگذاری غیررسمی یکی دیگر از راه‌حل‌های پیشنهادی برای حل کاستی‌های ساختار تقنینی موجود با توجه به فناوری‌های نوآورانه است. برخی معتقدند که قوانین سنتی درباره صنایعی که به سرعت در حال توسعه هستند، غیرعملی است. راه‌حلی که به‌طور گسترده برای مسئله سرعت مورد بحث قرار گرفته، **مقررگذاری مبتنی بر اصول** است. برخلاف مقررات سختگیرانه‌تر مبتنی بر قوانین، مقررات مبتنی بر اصول بر اصول راهنمای کلی برای نتایج هنجاری مطلوب تأکید می‌کند. نهادهای مشمول مقررات مبتنی بر اصول در نحوه رعایت اصول اختیار دارند، این به آنها توانایی پاسخگویی به شیوه‌های در حال تغییر صنایع تخصصی را می‌دهد، انعطاف‌پذیری و آزادی را برای

مصرح اصل هشتادوپنجم، کمبودی است که باید با فعال کردن هسته‌ای در مرکز پژوهش‌های مجلس برای پیگیری و نظارت بر اجرای قوانین آزمایشی، به‌ویژه انجام تحقیقات سنجشی و ارزیابی‌کننده و بیان‌گیری از اعمال آنها برطرف شود. وظیفه‌ای که در بند «ج» ماده (۲) قانون این مرکز با عنوان «بررسی میزان دستیابی قوانین به اهداف قانونگذار، مطالعه و بررسی و پژوهش نسبت به حسن اجرای قوانین و ارائه پیشنهاد‌های کارشناسانه» پیش‌بینی شده است.

روش **بین‌رشته‌ای** حاکم بر رویکرد آینده‌نگری می‌تواند الهام‌بخش قانونگذاران برای مدیریت ریسک‌ها، ترویج نوآوری و اطمینان از انعطاف‌پذیری و اثربخشی سیستم‌های حقوقی باشد. بنابراین شایسته است که مدیریت کارشناسی طرح‌های قانونی در مرکز پژوهش‌های مجلس با رویکردی بین

آنها فراهم می‌کند و می‌تواند به بهبود روابط تنظیم‌گران و شرکت‌های مخاطب کمک کند.

همچنین لازم است تا در فرایند تدوین قوانین، توجه به اهداف قوانین و ارزیابی‌های اجرای قانون در فرایند تصویب طرح‌ها الزام قانونی پیدا کرده و در آیین‌نامه داخلی مجلس به آن تصریح شود.

چهار تکنیک آینده‌نگاری جهت‌شناسایی و مدیریت مسائل نوپدید در فرایند دستور کارگذاری و تهیه پیش‌نویس‌های قانونی، شامل **افق پویایی**، تحلیل **کلان‌روندها**، **سناریونویسی** و **چشم‌اندازنگاری** در اتحادیه اروپا به رسمیت شناخته شده است که می‌تواند برای مرکز پژوهش‌های مجلس از حیث بررسی‌های کارشناسی طرح‌های قانونی مفید و الهام‌بخش باشد.

رشته‌ای انجام گیرد، زیرا در وضعیت فعلی توزیع کارشناسی طرح‌ها در دفاتر اصلی و فرعی منجر به کاهش کیفیت بررسی‌ها و تک‌بُعدی شدن چشم‌اندازهای کارشناسی می‌شود.

همچنین استفاده از مدل‌های ارزیابی تأثیر آینده‌نگر در مراحل پیش‌تقنینی در مرکز پژوهش‌ها می‌تواند امکان ترسیم آینده‌های گوناگون و کارآمدی بیشتر قانونگذار جهت نیل به اهداف قانونی را فراهم کند.

در کنار این اقدامات، توجه به لزوم انعطاف‌پذیری قوانین ناظر به فناوری‌های نوظهور و رسمیت بخشی به نهادهای تنظیم‌گر از جمله تنظیم‌گری بخش خصوصی، تنظیم‌گری‌های صنفی و حرفه‌ای و... ذیل نظارت مجلس می‌تواند ظرفیت بزرگی را در راستای هنجارگذاری متناسب با نیاز نوآوری فراهم کرده و از قانونگذاری‌های بی‌پروا و شتاب‌زده جلوگیری کند.

۱۹۳۹۵
۱۴۰۲/۰۸/۲۹

دفتر مطالعات حکمرانی



بیان / شرح مسئله

برنامه هفتم توسعه به‌عنوان ریل‌گذار پیشرفت کشور در پنج سال آینده، نقش مهمی در توسعه پایدار فناوری‌های نوین در کشور خواهد داشت. از جمله فناوری‌هایی که طی سال‌های اجرای برنامه هفتم توسعه نقشی راهبردی در پیشرفت کشور خواهد داشت، فناوری هوش مصنوعی است. هوش مصنوعی به‌عنوان یک فناوری داده‌مبنا، می‌تواند با ایجاد زمینه پردازش حجم انبوهی از داده‌ها، استخراج الگوها و تحقق ویژگی یادگیرندگی، امکان دسته‌بندی، تشخیص الگوها و ناهنجاری‌ها در داده‌های جدید و همچنین پیش‌بینی و توصیه برای شرایط آتی را فراهم می‌سازد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش پس از بررسی روند سرمایه‌گذاری و تولید دانش در حوزه هوش مصنوعی در سالیان اخیر در سراسر دنیا، به بررسی بسترهای قانونی و زیرساختی توسعه این فناوری در کشور می‌پردازد. در این راستا در حوزه دسترسی و انتشار داده که مهم‌ترین پیش‌نیاز توسعه الگوریتم‌های هوش مصنوعی

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

توسعه پایدار هوش مصنوعی در کشور

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.8.12.7

در عصر کنونی با توسعه فضای مجازی و فراهم شدن بستر ذخیره‌سازی، پردازش و انتشار حجم بالایی از داده‌ها، زمینه جهت توسعه الگوریتم‌های هوش مصنوعی و کارکردهای مختلف آنها مساعد شده است. در نتیجه توسعه این فناوری، زمینه تحول در بخش‌های متعدد زندگی اجتماعی فراهم شده است. از سوی دیگر وجود حجم انبوهی از داده‌های شهروندان و همچنین وجود فرایندهای اداری تکراری در بخش عمومی زمینه استفاده از هوش مصنوعی برای ایجاد تحول در سرعت و کیفیت خدمات را فراهم کرده است. به‌دلیل ظرفیت‌های تحول‌آفرین فناوری هوش مصنوعی و تأثیر شگرف آن در

آینده صنایع، خدمات عمومی و حکمرانی، سرمایه‌گذاری و تولید دانش در حوزه این فناوری در دهه اخیر ده‌ها برابر شده است و کشورهای مختلف برنامه‌های ملی توسعه هوش مصنوعی را تدوین کرده‌اند. این موارد ضرورت توجه ویژه به فناوری هوش مصنوعی و ایجاد بستر و الزامات توسعه آن برای بهره‌مندی از قابلیت‌ها در کنار کاهش تهدیدهای بالقوه آن را ضروری ساخته است. بنابراین باید در برنامه هفتم توسعه، به‌طور خاص بر راهبردها و برنامه‌هایی که ضامن بهره‌گیری از این فناوری برای توسعه پایدار است، توجه ویژه شود.

از شرکت‌های نوپا» به‌عنوان بسترهای قانونی در حمایت از تحقیق و توسعه شرکت‌های مرتبط با هوش مصنوعی شناسایی شدند. در نهایت، ظرفیت نظام دانشگاهی، شرکت‌های فعال، پژوهشکده‌ها و مؤسسه‌های پژوهشی و نهاد و سازمان‌های ذی‌نفع در این خصوص شناسایی شده که نشان‌دهنده این است که نظام دانشگاهی کشور در سال ۲۰۴۱ در مقطع دکتری ۲۷۱ نفر، در مقطع کارشناسی ۸۵۳۱ نفر ظرفیت پذیرش دانشجو در گرایش‌های مرتبط با هوش مصنوعی ذیل سه رشته مهندسی کامپیوتر، علوم کامپیوتر و علوم شناختی داشته است [۱]، [۲].

تاکنون ۲۵۴ شرکت دانش‌بنیان اعم از نوپا و فناوری در حوزه‌های مرتبط با هوشمندسازی از جمله فناوری‌ها، سامانه‌ها، خدمات، صنایع، ابزارها، کشاورزی و سرمایه‌گذاری در این حوزه، در کشور ثبت شده است. همچنین ۶ پژوهشکده یا مؤسسه پژوهشی با مأموریت مستقیم در حوزه توسعه هوش مصنوعی شناسایی شده و ۶ پژوهشگاه یا پژوهشکده در حوزه علوم انسانی نیز بررسی آثار و پیامدهای توسعه هوش مصنوعی در حوزه علوم انسانی و کشور را از طریق برگزاری هم‌اندیشی‌ها و نشست‌ها آغاز کرده‌اند [۳].

با وجود سند راهبردی یا قانونی در حوزه توسعه هوش مصنوعی در کشور به‌طور خاص، «سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

با توجه به مطالب بیان شده، ضرورت طراحی راهبردی آینده‌نگرانه، ملی و با مشارکت ذی‌نفعان مختلف از سوی حاکمیت که زمینه‌ساز بهره‌مندی پایدار از این فناوری شود، آشکار می‌شود. در این راستا در انتهای گزارش توصیه‌های سیاستی پیشنهاد شده است. این توصیه‌ها چارچوب طراحی این راهبرد ملی خواهد بود که شامل تقویت همکاری و

حوزه فضای مجازی» مصوب ۱۰۴۱ شورای عالی فضای مجازی، طراحی نظام به‌کارگیری فناوری‌های نوین فضای مجازی از جمله هوش مصنوعی را برعهده معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری نهاده است. همچنین طراحی نظام حکمرانی داده که پیش‌نیاز توسعه هوش مصنوعی است و طراحی دولت هوشمند برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار داده شده است. هماهنگی و هم‌سوسازی این بخش‌های مختلف با استفاده از راهکارهای قانونی و راهبردی در کنار بهره‌مندی از ظرفیت نیروی انسانی و بخش خصوصی، مستلزم برنامه‌ای راهبردی و حساب شده در کشور خواهد بود. در ادامه گزارش به بررسی کارکردها و قابلیت‌های این فناوری در بخش عمومی و خصوصی اشاره می‌شود که در زمینه ارتقای «نظام قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری»، «کارآمدی نظام اداری»، «کیفیت ارائه خدمات عمومی»، «بهره‌وری، سرعت و کیفیت خدمات بخش خصوصی»، «خدمات نوین دانش‌محور» کارآمد خواهد بود. به‌علت آنکه به‌کارگیری هر تکنولوژی جدید مستلزم توجه به پیش‌نیازها و الزامات آن است، درخصوص هوش مصنوعی الزاماتی از جمله توجه به «حکمرانی داده» و فراهم‌سازی داده‌های متقن و در دسترس، توجه به «توسعه دولت الکترونیک» و دیجیتالی کردن

اشتراک دانش، تسهیل بستر سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، اهمیت‌دهی به حکمرانی داده و دولت الکترونیک، طراحی چارچوب‌های اخلاقی برای پذیرش هوش مصنوعی مسئول و نگاشت نهادی، ظرفیت‌سازی، توانمندسازی، مهارت‌آموزی و بازتنظیم ساختار نیروی کار، همکاری و استانداردسازی بین‌المللی است. با این هدف احکام زیر برای الحاق به برنامه

داده‌های مختلف بخش عمومی و خصوصی، «الزامات سخت» همچون قانونگذاری و «الزامات نرم» همچون فرهنگ‌سازی و ایجاد مشوق برای در دسترس قرار دادن داده‌ها، نیازمند توجه است. در این گزارش توجه به چالش‌های پیش‌روی حاکمیت در بهره‌مندی از این فناوری بیان شده است.

این چالش‌ها ذیل چالش‌های مسیر توسعه این فناوری و چالش‌های ناشی از توسعه این فناوری بررسی شده‌اند. چالش‌های در مسیر توسعه این فناوری مربوط به سه ضلع توسعه این فناوری یعنی داده، نیروی انسانی و زیرساخت‌های فنی بوده و چالش‌های بالقوه ناشی از توسعه این فناوری در چهار دسته چالش‌های اقتصادی شامل اثر بر بازار کار و دامن زدن به بیکاری، مقاومت از سمت بخش‌های دولتی، چالش‌های اجتماعی شامل تبعیض و سوگیری ناشی از داده‌های جانبدارانه و عدم شفافیت، شکاف دیجیتالی بین افرادی که فناوری اطلاعات در دسترس آنهاست و آنهایی که داده‌های فراوانی از ایشان وجود ندارد و افزایش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، چالش‌های سیاسی شامل تحت تأثیر قرار گرفتن ارزش‌های سیاسی مانند حساب‌پس‌دهی و پاسخگویی و شفافیت و چالش‌های اخلاقی شامل تهدید حریم خصوصی، احساس کنترل شدن از سمت مردم، بیان شده است.

هفتم توسعه پیشنهاد شده است:

ماده (۱) - مرکز ملی فضای مجازی با هدف هدایت، هماهنگی و هم‌افزایی ابعاد گوناگون اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی توسعه هوش مصنوعی، موظف است با همکاری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت دفاع، پژوهشکده‌ها،

اندیشکده‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط و نمایندگان بخش خصوصی، ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون «**برنامه ملی توسعه هوش مصنوعی**» را به‌منظور فراهم‌سازی پیش‌نیازها و الزامات توسعه پایدار هوش مصنوعی و بهره‌مندی از آن در بخش عمومی و خصوصی و مواجهه سنجیده با چالش‌های این فناوری در کشور، تدوین و به تصویب شورای عالی فضای مجازی برساند. اهم مؤلفه‌های این برنامه شامل موارد ذیل است:

- تدوین برنامه تقسیم کار ملی و سازوکار تعامل کلیه کنشگران،
- ارائه چارچوب‌های ارزیابی و اخذ مجوز سامانه‌های هوش مصنوعی،
- اصول و راهبردهای اصلی حفاظت از داده و اطلاعات شخصی،
- راهبردهای تدوین اصول اخلاقی استفاده از هوش مصنوعی،
- اصول و راهبردهای انتشار داده‌های عمومی (داده باز) با فرمت‌های ماشین‌خوان برای توسعه زیست‌بوم هوش مصنوعی در کسب‌وکارها،
- توسعه آموزش‌ها و پژوهش‌های پایه و کاربردی در سطوح گوناگون آموزشی کشور با بهره‌مندی از ظرفیت‌های بخش خصوصی در آموزش، با هدف ارتقای دانش و سواد هوش مصنوعی، توانمندسازی و استعدادیابی در میان دانش‌آموزان و دانشجویان،
- تقسیم‌کار ملی و نگاهت نهادی درخصوص وظایف دستگاه‌های مختلف در توسعه پایدار هوش مصنوعی،
- حمایت از اجرای طرح‌ها و پروژه‌های میان‌رشته‌ای و شرکت‌های دانش‌بنیان فعال در این حوزه و فراهم‌آوری زیرساخت‌های تحقیقاتی، مالی فناوری از جمله بهره‌مندی

از ظرفیت‌های صندوق‌های تأمین مالی، تضمین حقوق مالکیت فکری، با هدف ایجاد بستر پایدار تحقیق و توسعه از طریق شبکه توسعه‌دهندگان، رقابت شرکت‌ها و کاهش خطرپذیری برای شرکت‌های فعال در این حوزه،

- تسهیل دسترسی پژوهشگران، دانشگاه‌ها، مؤسسه‌های پژوهشی و شرکت‌های فعال به داده‌های بومی جهت توسعه الگوریتم‌های هوش مصنوعی برای گسترش خدمات مربوط به آن،
- تقویت بنیه دفاعی کشور از طریق توسعه فناوری‌های هوش مصنوعی،
- گسترش همکاری‌های بین‌المللی در زمینه هوش مصنوعی به‌منظور تنظیم‌گری صلح‌آمیز بین‌المللی در این حوزه،
- بسترسازی و ایجاد زمینه مواجهه آگاهانه با چالش‌های بالقوه از جمله امنیت، حریم خصوصی، عدالت اجتماعی در بخش دولتی.

ماده (۲)- سازمان فناوری اطلاعات در جهت تسهیل دسترسی به داده تمیز و تسهیل ایجاد کسب‌وکارهای مختلف در حوزه هوش مصنوعی مکلف است:

الف) تا پایان سال اول برنامه نسبت به توسعه «رابط برنامه‌نویسی کاربری (رایک) باز» (Open API) بر بستر پورتال ملی (data.gov.ir) اقدام و داده‌های قابل ارائه در این پایگاه را مشخص و با برنامه زمانی مناسب به‌نحوی منتشر کند که تا پایان برنامه، داده‌های باز دستگاه‌های اجرایی کشور در این پایگاه قرار داده شود. دستگاه‌های اجرایی به همکاری با سازمان ملی فناوری اطلاعات در این خصوص مکلف هستند.

تبصره «۱»- مرکز آمار و بانک مرکزی موظفند همه داده‌های آماری خود را در قالب

استاندارد و ماشین‌خوان بر بستر سامانه ملی کاتالوگ و مجموعه داده‌های باز و کاربردی (data.gov.ir) منتشر کنند.

تبصره «۲»- مستنکفین از اجرای این ماده طبق ماده (۹) قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی مجازات خواهند شد.

ماده (۳)- **ستاد توسعه فناوری‌های هوش مصنوعی و رباتیک** معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور مکلف است با هدف راهبری و نظارت بر **اقدامات توسعه‌ای کشور در حوزه هوش مصنوعی** در قوه مجریه، اقدام‌های ذیل را در مدت برنامه به اجرا گذارد:

- هدایت و هماهنگی کارشناسی دستگاه‌های اجرایی برای تحلیل و به‌روزرسانی دائمی داده‌های سازمانی خود،
- برنامه‌ریزی جهت ایجاد سازوکار مدیریت دانش در حوزه الگوریتم‌های هوش مصنوعی در کشور،
- برنامه‌ریزی جهت حمایت از توسعه زیرساخت‌های فنی مرتبط از طریق وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات،
- هدایت و تقویت و تسهیل فعالیت‌های بخش خصوصی و شرکت‌های دانش‌بنیان در حوزه هوش مصنوعی از طریق تسهیل بستر سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی ایمن در این بخش برای ارائه راه‌حل‌های نوآورانه جهت ارتقا و بهبود و کارآمدی نظام اداری در دستگاه‌های اجرایی با هوش مصنوعی،
- تهیه گزارش‌های دوره‌ای از ارزیابی وضعیت و پیشرفت کشور در زمینه توسعه و میزان استفاده از محصولات و خدمات مبتنی بر فناوری‌های هوش مصنوعی در مقایسه با کشورهای جهان و پیشنهاد راهکارهای سیاستی.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی