

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



آذرماه سال ۱۴۰۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۱۹۴۸۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۰/۲۰

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

۱۰..... مقدمه



دفتر مطالعات اقتصادی

- ۱۱..... تأمین مالی شرکت‌ها از ایده تا بلوغ
- ۱۳..... دستمزد منطقه‌ای در ایران
- ۱۵..... پول دیجیتال بانک مرکزی: مرور ادبیات و تجارب با تمرکز بر کاربرد آن در پرداخت‌های خرد
- ۱۷..... مجموعه مطالعات دیپلماسی اقتصادی: شناخت اقتصاد روسیه و فرصت‌های تعامل
- ۲۰..... پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در آبان‌ماه سال ۱۴۰۲ بخش صنعت و معدن
- ۲۲..... مطالعه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی کشورها و نقش تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای در تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه



دفتر مطالعات انرژی

- ۲۴..... تحلیلی بر وضعیت نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی باری در کشور
- ۲۶..... تأثیر جنگ روسیه و اوکراین بر حوزه معدن و صنایع معدنی ایران
- ۲۸..... پویایی‌شناسی توسعه نوآوری در ایران سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۳۰..... اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور (طرح شورای عالی استان‌ها)».....
- ۳۳..... تحقق امنیت غذایی در کشور با اتکا بر تولید داخلی؛ چالش‌ها و الزامات.....
- ۳۶..... بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم.....
- ۳۸..... مصادیق و زمینه‌های شکل‌گیری فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی (زراعی-باغی).....
- ۴۰..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: بخش کشاورزی و منابع طبیعی.....

دفتر مطالعات اجتماعی



- ۴۲..... ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران: (بررسی فصول کلیات، مسکن و بهداشت و درمان).....
- ۴۴..... ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران: (بررسی فصول تسهیلات اداری-استخدامی و اشتغال و کارآفرینی).....
- ۴۶..... بررسی احکام حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در برنامه‌های توسعه کشور از منظر اجتماعی.....
- ۴۸..... خدمات توان‌بخشی در نظام سلامت: چالش‌ها و راهکارها.....



فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال در حوزه های زبان، آموزش، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه های جمعی»..... ۵۰
- گزارش ارزیابی عملکرد ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۵۲
- بررسی الحاق برخی مواد مرتبط با آموزش عالی و تحقیقات به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت..... ۵۴
- بررسی صدور مجوزهای مشاوره ازدواج و خانواده در کشورهای منتخب (مطالعه تطبیقی)..... ۵۶
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تبدیل وضعیت استخدامی معلمان»..... ۵۸
- واکاوی چالش های صنعت اسباب بازی و ارائه راهکارهای تقنینی..... ۶۰
- بررسی تطبیقی سازوکارهای حمایت مالی دولت از نظام آموزش عالی در کشورهای منتخب..... ۶۲
- گزارش تقنینی ارائه راهکارهای اثربخش جهت افزایش سرانه و دسترسی مردم به اماکن و خدمات ورزشی..... ۶۴
- گزارش نظارتی بررسی وضعیت فعالیت بدنی و ورزش در سبد فراغتی خانوارهای ایرانی..... ۶۶

دفتر مطالعات حقوقی



- اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح بند (ب) ماده (۱) قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مصوب (۱۳۹۵)»..... ۷۰

دفتر مطالعات سیاسی



- بررسی تطبیقی ساختار و وظایف وزارت کشور: وزارت کشور ترکیه (سازمان های تابعه)..... ۷۱



فهرست

دفتر مطالعات مدیریت



- ۷۲ بررسی لایحه برنامه هفتم: ساماندهی و الکترونیکی کردن مزایده‌های قوه قضائیه (بند «الف» ماده (۱۰۸))
- ۷۴ آسیب‌شناسی نظام جذب و تأمین منابع انسانی در بخش دولتی ایران: مطالعه‌ای درباره روش‌های مکمل آزمون‌های استخدامی
- ۷۶ خدمات کشوری)..... (موضوع ماده (۵۵) قانون مدیریت

دفتر مطالعات حکمرانی



- ۷۸ زمینه‌های نظری دموکراسی مستقیم.....
- ۸۰ مروری بر مسائل نوپدید حکمرانی.....
- ۸۲ نگاهت نهادی و تقسیم کار ملی در حوزه توسعه هوش مصنوعی و حکمرانی داده‌محور.....
- ۸۴ بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: پیوست عدالت برای صدور بند (الف) ماده (۳۱) با موضوع اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی.....
- ۸۶ بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: پیوست عدالت برای احکام بخش ساختار دولت (موضوع ماده ۱۰۵).....
- ۸۷ بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: ارزیابی پیشینی فصل نظام اداری با رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف.....
- ۹۰ ضرورت توجه به نسل آینده و شناخت ویژگی‌های متمایز آن.....
- ۹۲ درآمدی بر الگوی حکمرانی همجوشی صنعتی و فناوری در کشور چین و درس‌هایی برای ایران.....
- ۹۴ بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: ساختاردهی مسئله فصل اصلاح نظام اداری.....

مقدمه

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

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

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

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

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

دکتر بابک نگاهداری

تأمین مالی شرکت‌ها از ایده تا بلوغ

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۴۱
۱۴۰۲/۰۷/۲۰



بیان / شرح مسئله

تا بلوغ شرکت را شامل می‌شود) عنوان شده است؛ چراکه اساساً نوع نیاز مالی و همچنین وضعیت چنین شرکت‌هایی با شرکت‌های بالغ متفاوت است. بنابراین، در گزارش حاضر پس از تبیین مراحل زندگی یک شرکت از مرحله ایده تا بلوغ، متناسب با هر مرحله روش‌های تأمین مالی (نهادها و ابزارهای تأمین مالی) معرفی می‌شود و سپس چالش‌های تأمین مالی بیان خواهد شد.

که با تبیین مراحل مختلف رشد شرکت‌ها، تأمین مالی نهادی یا ابزاری هر مرحله را مشخص و تشریح کند. معرفی و استفاده از این روش‌های تأمین مالی سبب می‌شود تا از فشار بر شبکه بانکی برای تأمین مالی شرکت‌های مختلف اجتناب شود. از ایده‌ای که در ذهن نوآوران شکل می‌گیرد تا تأمین مالی همواره از مهم‌ترین چالش‌های رشد شرکت‌های نوپا (که بخش اول از رشد شرکت یعنی مرحله ایجاد ایده

شرکت‌ها مراحل رشد مختلفی را از ابتدایی که یک ایده تجاری هستند، طی می‌کنند. این مراحل تا رشد و بلوغ شرکت‌ها و سپس افول آنها تا زمان انحلال و ورشکستگی ادامه می‌یابد که پایان فعالیت شرکت یا بنگاه اقتصادی است. در نظام‌های مالی کشورها متناسب با هر مرحله از رشد شرکت، روش‌های تأمین مالی متنوعی مشتمل بر ابزارها و نهادهای مالی طراحی و به کار گرفته می‌شود. این گزارش در پی آن است

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

چالش‌های به‌دست آمده در این گزارش به سه دسته چالش‌های محیطی، چالش‌های سیستمی و چالش‌های ذاتی سرمایه‌گذاری خطرپذیر تقسیم شده است. درخصوص چالش‌های محیطی به موارد زیر اشاره شد:

- تلاطم بالای اقتصاد کلان در کشور،
- فراوانی فرصت‌های سفته‌بازانه در اثر تصمیمات سیاستی و واقعیت‌های اقتصاد کشور،
- کاهش انگیزه آغاز کسب‌وکار نوآورانه و افزایش نرخ مهاجرت دانشجویان،
- کم‌رنگ شدن فرهنگ سرمایه‌گذاری

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در قسمت نهایی گزارش راهکارها و توصیه‌های سیاستی به‌منظور رفع یا کاهش چالش‌ها و آسیب‌های مطرح در گزارش به شرح زیر بیان شد:

- بسترسازی توسعه کمی و کیفی نهادهای سرمایه‌گذاری دانشگاه‌ها،
- بسترسازی توسعه کمی و کیفی نهادهای سرمایه‌گذاری وابسته به صنایع،
- توسعه زیرساخت قانونی و نهادی

مولد در اقتصاد.

همچنین، چالش‌های زیر به‌عنوان چالش‌های سیستمی ارائه شد:

- فقدان حکمرانی جامع در حوزه سرمایه‌گذاری خطرپذیر،
- وابستگی بالا به منابع دولتی و ارزان قیمت،
- خروج سرمایه‌گذاران خصوصی،
- گسترش رانت‌جویی غیرمولد،
- توسعه نامتوازن زیست‌بوم سرمایه‌گذاری خطرپذیر،
- دشواری خروج از سرمایه‌گذاری،

- چالش‌های موجود در شناسایی، ارزش‌گذاری و رسمیت‌بخشی به دارایی‌های نامشهود،
- عدم کفایت ابزاری تأمین مالی خطرپذیر،
- ناآشنایی کافی کارآفرینان با شیوه‌های مختلف تأمین مالی خطرپذیر.
- درنهایت، موارد زیر نیز به‌عنوان چالش‌های ذاتی سرمایه‌گذاری خطرپذیر تشریح شد:
- پیچیدگی‌های روابط مالی و حقوقی میان کارآفرینان و تأمین مالی‌کنندگان،
- دشواری ارزش‌گذاری کسب‌وکارهای نوپا.

- حمایت از ایده‌ها و دارایی‌های فکری،
- توسعه بازار سرمایه‌گذاران خارجی در استارت‌آپ‌های ایرانی،
- تقویت گزینه‌های خروج از سرمایه‌گذاری،
- توسعه نهادهای پشتیبان سرمایه‌گذاری خطرپذیر در کشور،
- توسعه شبکه‌ها و انجمن‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر در کشور،

- توسعه رشته‌های دانشگاهی کاربردی در حوزه سرمایه‌گذاری خطرپذیر،
- معرفی منسجم نهادهای مالی و مراحل کسب‌وکار،
- افزایش سواد مالی مرتبط با سرمایه‌گذاری خطرپذیر میان کارآفرینان، صنایع و سیاستگذاران،
- ترویج فرهنگ سرمایه‌گذاری و ریسک‌پذیری مولد.



بیان / شرح مسئله

ماده (۴۱) قانون کار، ظرفیت قانونی تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس دو معیار تورم و هزینه معیشت وجود دارد، اما تاکنون این ظرفیت قانونی اجرا نشده و یا حتی به‌بوته آزمایش هم گذاشته نشده است و هر ساله یک دستمزد سراسری و واحد تعریف می‌شود.

خود دارد که منعکس‌کننده نگرانی‌های سیاستگذاران در هنگام طراحی آن خط‌مشی است و در این میان منطق تعریف دستمزد منطقه‌ای در کشورهای مختلف، تفاوت در هزینه معیشت، شاخص‌های بازار کار و ساختار بنگاه‌های اقتصادی در مناطق مختلف یک کشور است. در ایران نیز در

سیستم‌های حداقل دستمزد از سیستم‌های بسیار ساده که نرخ منحصربه‌فردی را برای کل کشور تعیین می‌کنند تا سیستم‌های بسیار پیچیده که نرخ‌های متفاوتی را بسته به بخش فعالیت، شغل، منطقه جغرافیایی و یا اندازه شرکت تعیین می‌کند، متغیر است. هر رویکردی منطق خاصی در پشت

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که تعریف دستمزد منطقه‌ای نه تنها متناسب با متن ماده (۴۱) قانون کار، موضوعیت دارد بلکه استان‌های کشور از نظر شاخص‌های مربوط به استاندارد زندگی، شاخص‌های بازار کار و ساختار تولید، تفاوت معناداری با یکدیگر دارند. لذا دلایل و مستندات کافی برای ضرورت تعریف دستمزد منطقه‌ای در کشور وجود دارد و از آنجایی که دو شاخص هزینه معیشت و تورم، نمی‌تواند هم‌زمان ویژگی‌های اقتصادی، استانداردهای زندگی و شرایط بازار

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه دلایل و مستندات متقنی برای ضرورت تعریف دستمزد منطقه‌ای وجود دارد، این چالش‌ها و موانع نمی‌تواند عدم اجرای این ماده قانونی را توجیه کند. لذا این مطالعه با تمرکز بر یافته‌های موجود و لحاظ موانع و چالش‌های اجرای دستمزد منطقه‌ای، پیشنهاد سیاستی تعریف دستمزد منطقه‌ای را در دو سناریو مطرح می‌کند:

الف) تعیین دستمزد منطقه‌ای براساس معیارهای ماده (۴۱) قانون کار

کار استان‌ها را به تصویر بکشد، پس لازم است در تعریف دستمزد منطقه‌ای، علاوه بر دو شاخص تورم و هزینه معیشت، شاخص‌هایی معطوف به استاندارد زندگی، شرایط بازار کار و ساختار تولید نیز لحاظ گردد.

یکی از دلایل اصلی عدم اجرای دستمزد منطقه‌ای تاکنون (به‌رغم وجود پتانسیل تقنینی آن)، چالش‌های تقنینی، سیاسی، اجرایی و نهادی پیش روی اجرای آن بوده است. این موانع و چالش‌ها عبارتند از: مخالفت‌های مقامات محلی و اتحادیه‌های

کارگری، رویکرد ناکافی و غیرشفاف ماده (۴۱) قانون کار، اختلاف نظر در شیوه محاسبه دستمزد منطقه‌ای، نحوه ایجاد ساختار و نهادهای محلی برای تعیین دستمزد منطقه‌ای، نحوه هماهنگ‌سازی و نظارت بر شیوه محاسبه هر منطقه، نوع و میزان اختیارات نهادهای محلی ایجاد شده و نحوه تعامل آنها با سطح ملی، محاسبات مربوط به بیمه و بازنشستگی، تفاوت در اولویت‌های هر منطقه و عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی و آمایش سرزمین برای هر منطقه.

اصلاح ماده (۴۱) قانون کار و تعریف معیارهای جدید

این رویکرد موانع تقنینی و سیاسی بیشتری دارد؛ چراکه باید معیارهای مربوط به بازار کار، ساختار تولید و بهره‌وری نیروی کار و استانداردهای زندگی نیز برای تعیین دستمزد در ماده (۴۱) قانون کار اضافه شود و در مرحله بعد یک فرمول مشخص براساس این معیارها تعریف و دستمزد مناطق مختلف به‌طور جداگانه محاسبه گردد.

این رویکرد کمترین موانع و چالش‌ها را خواهد داشت و به‌تبع، تبعات مثبت کمتری هم در پی خواهد داشت؛ پیشنهاد این است که دستمزد همچنان سراسری و واحد تعیین شود، اما براساس فرمول پیشنهادی ضریبی تحت عنوان نسبت هزینه مسکن استان‌های مختلف به کمترین هزینه مسکن محاسبه و به‌عنوان ضریبی به هزینه مسکن تعیین شده در شورای عالی کار اضافه گردد.

ب) تعریف دستمزد منطقه‌ای با

پول دیجیتال بانک مرکزی: مرور ادبیات و تجارب با تمرکز بر کاربرد آن در پرداخت‌های خرد

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۴۷۰
۱۴۰۲/۰۹/۲۸

بیان / شرح مسئله

بانک‌ها به جهت نقش پررنگی که در اقتصاد دارند یکی از مهم‌ترین عوامل ثبات مالی هستند. هم‌زمان با وقوع بحران مالی ۲۰۰۸-۲۰۰۷ که بحث‌های زیادی در خصوص نقش مؤسسات مالی در فعالیت‌های اقتصادی و چگونگی تنظیم‌گری این مؤسسات در پی داشت، اولین بلوک بیت‌کوین با طعنه بر دومین حمایت بزرگ دولتی از بانک‌ها برای نجات از ورشکستگی و با ادعای ایجاد سیستم پرداخت نظیر به نظیر و بدون نیاز به نهاد ثالث قابل اعتماد استخراج شد.

پس از بحران، ادبیات آکادمیک به سمت قاعده‌گذاری‌های احتیاطی برای بانک‌ها و تلاش برای مدیریت اشتباهی ریسک این مؤسسات پیش رفت. راهکارهایی از جمله «ایجاد سیستم تسویه وجوه متمرکز در بازار پولی» و ایده جایگزین کردن «سکوی مالی به‌لحاظ سیستمی مهم» با «مؤسسات مالی به‌لحاظ سیستمی مهم» برای کنترل و قاعده‌گذاری بانک‌ها با تمرکز بر مسئله‌ی

«خیلی بزرگ برای ورشکستگی» به عنوان یکی از مهم‌ترین ریشه‌های بحران، بر دخالت بیشتر بانک مرکزی در بازارهای بین‌بانکی دلالت داشت.

یکی از موارد مؤثر بر حل مسئله «خیلی بزرگ برای ورشکستگی» به عنوان پاشنه آشیل نظام بانکی آمریکا در بحران ۲۰۰۸، ورود بازیگران جدید به عرصه مالی و کاهش ریسک بزرگی و اهمیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است که این امر از یک سو چالشی برای ثبات مالی بود و از سوی دیگر ساختار نظام بانکی قادر به مدیریت نوآوری نبود. با توجه به گستردگی صنعت مالی و نقش و تأثیر بانک‌ها و مؤسسات مالی در اقتصاد، تلاش برای ارائه راهکارهایی برای حل مشکلات ایجاد شده توسط نظام بانکی، تنها منحصر به اقتصاددانان نبوده و رفتار کژمنشانه و غیرمسئولانه این مؤسسات، واکنش‌هایی از طرف متخصصین خارج از حوزه آکادمیک اقتصاد را برانگیخت.

در آن زمان بیت‌کوین تنها رمزدارایی شناخته شده بود و از آنجا که مشکلاتی همچون ترویج جرائم پولشویی، کارایی اندک در تعاملات روزانه، عدم حفاظت از طرفین معامله، مصرف بی‌رویه انرژی و ایجاد انحصارهای جدید ناشی از ضعف‌های موجود در طراحی یا ویژگی‌های ذاتی داشت، چالش و تهدید چندانی برای نظام بانکی محسوب نمی‌شد. با توسعه این فناوری برخی از مشکلات مذکور مرتفع شده و اقبال عمومی به سوی این شکل جدید دارایی بیشتر شد. در ادامه دولت‌های مختلف واکنش‌های سلبی قاطعی به انتشار رمزدارایی‌های شرکت‌های بزرگ همچون گرام و لیبرا نشان دادند و رفته‌رفته بانک‌های مرکزی به فکر راه‌حلی برای مواجهه با موج همه‌گیری رمزدارایی‌ها نشان داده و شروع به شناسایی ظرفیت‌های موجود در بستر فناوری دفتر کل و انتشار پول دیجیتال بانک مرکزی کردند.

مخاطره تهدید حاکمیت پولی کشورها توسط رمزاری‌ها در کنار مشکلات موجود در نظام‌های بانکی فعلی و عدم ارائه راهکار عملیاتی برای کنترل رفتار بانک‌ها و افزایش کارایی و ثبات نظام بانکی توسط اقتصاددانان، در کنار تحول سلايق و نیازهای مالی مردم، لزوم واکنش متناسب بانک‌های مرکزی به‌عنوان متولیان حاکمیت پولی و نظام بانکی با استفاده از فناوری‌ها و خدمات معرفی شده طی تحولات اخیر را بیش از پیش ضروری کرد.

این رخدادهای عاملی شد تا بانک‌های مرکزی جهان برای پاسخ به دو تهدید فوق و برای تقویت حکمرانی پولی خود به سمت مطالعه و تحقیق درخصوص انتشار پول دیجیتال خود گام بردارند. هرچند که پیش

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در این گزارش پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی، در گام اول نسبت به راه‌اندازی و به‌کارگیری بستر پول دیجیتال بانک مرکزی به‌منظور انجام تراکنش‌های خرد با ساختاری مشابه حالت‌های دوم یا سوم شکل ۳ گزارش اقدام کند. در این حالت، بستر کیف پول خرد به‌عنوان گام اول پیاده‌سازی «سکوی مالی به‌لحاظ سیستمی مهم» عمل خواهد کرد.

از آنجا که حجم تراکنش‌های خرد قابل توجه است، عملیاتی کردن کیف پول خرد، علاوه بر حل مسائل و مشکلات این حوزه، منجر به ایجاد زیرساخت قابل اطمینان و محک‌خورده‌ای می‌شود که مسائل فنی زیرساخت خصوصاً از منظر مقیاس‌پذیری، امنیت و تنظیم سطوح دسترسی بازیگران

از این نیز بانک‌های مرکزی نوعی از پول دیجیتال خود را برای تسویه پرداخت‌های کلان بین‌بانکی منتشر می‌کردند اما عمده‌تاً منظور از پول دیجیتال بانک مرکزی، پول دیجیتالی است که سطح دسترسی بیشتری داشته باشد و برای عموم مردم قابل به‌عنوان پاشنه آشیل نظام بانکی آمریکا در بحران ۲۰۰۸، باشد.

انگیزه انتشار پول دیجیتال بانک مرکزی در کشورهای مختلف عبارت‌اند از: افزایش شمول مالی، حفظ ثبات مالی، حفظ حاکمیت پولی، بهبود پرداخت‌های فرامرزی و ... هرچند که در انتشار پول دیجیتال بانک مرکزی براساس گفته موافقان منافع زیادی وجود دارد اما انتشار آن با چالش‌هایی از

را برآورده خواهد کرد. همچنین زمینه‌آشنایی فعالان اقتصادی با مفهوم پول دیجیتال بانک مرکزی و اتخاذ هوشمندانه گام‌های بعدی براساس اطلاعات فراهم شده در این گام ایجاد خواهد شد.

به‌علاوه با توجه به ویژگی‌ها و امکاناتی که پول دیجیتال بانک مرکزی در اختیار بانک‌های مرکزی قرار می‌دهد، بخش مهمی از سکوی مالی به‌لحاظ سیستمی مهم پیشنهاد شده در ادبیات اقتصادی در ادبیات اقتصادی، با راه‌اندازی و گسترش پول دیجیتال بانک مرکزی تأمین خواهد شد و در نتیجه اهداف اقتصادی ناشی از این زیرساخت از جمله بهبود قاعده‌گذاری نظام بانکی، کنترل بهتر

جمله پیچیدگی‌های عملیاتی و ریسک تهدیدات سایبری، تهدید ثبات نظام بانکی و دوگان حفظ حریم خصوصی و رعایت الزامات ضد پولشویی همراه است. از این رو علاوه بر نیاز وافر به تحقیق و پژوهش در این حوزه، پیاده‌سازی آزمایشی مدل‌های عملیاتی در سطوح بخشی و خرد برای تعیین هرچه دقیق‌تر پیامدهای انتشار آن ضروری است.

در این گزارش به بررسی مهم‌ترین اقدامات انجام شده توسط بانک‌های مرکزی سوئد، انگلیس، نروژ و چین پرداخته شده و سعی شده است تا مبتنی بر تجارب بین‌المللی و با توجه به بافتار اقتصاد ایران و مشکلات موجود آن، گام اول پیشنهادی برای حرکت در مسیر توسعه پول دیجیتال بانک مرکزی ارائه شود.

پرداخت تسهیلات، افزایش کارایی سیاست پولی، کنترل بهتر تورم، بهبود ثبات مالی و شمول مالی تأمین خواهد شد.

درواقع ساختار مالی طراحی شده به‌مثابه زمین‌بازی مالی جدید خواهد بود که بانک مرکزی در آن قادر خواهد بود مقررات و قواعد مالی را با تکیه به اشراف اطلاعاتی بهتر، به نحو مناسب‌تری طراحی کند، به‌صورت به‌هنگام مطلع شود و به‌طور مؤثر و به‌لحظه از اجرای قوانین و قواعد اطمینان حاصل کند. در این شرایط بانک مرکزی در عمل به‌عنوان مطلع بر تمام معاملات و تراکنش‌ها اشراف خواهد داشت بدون اینکه پیچیدگی‌های قانونی و اجرایی را به دوش داشته باشد.

مجموعه مطالعات دیپلماسی اقتصادی: شناخت اقتصاد روسیه و فرصت‌های تعامل

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۴۳۰
۱۴۰۲/۰۹/۱۴



بیان / شرح مسئله

که ارتباط پیشین (تا قبل از جنگ روسیه و اوکراین) و درهم‌تنیده روسیه با کشورهای اتحادیه اروپا در قالب صادرات کامودیتی‌ها اعم از نفت، گاز، اقلام اساسی خوراکی و ... و در ازای آن، واردات کالاهای صنعتی و فناوری پایه، این کشور را نسبت به برقراری تعاملات سطح بالا با همسایه‌های جنوبی خود مستغنی می‌ساخت؛ با این حال به‌نظر می‌رسد ارائه پاسخ جامع‌تر که بتواند به‌عنوان یک راهکار عملیاتی به بهبود مناسبات اقتصادی ایران و روسیه کمک کند، نیازمند شناختی جامع از اقتصاد روسیه است.

دارد، اما با این حال، روسیه یک قدرت بزرگ در همسایگی جمهوری اسلامی ایران است که با وجود قرابت جغرافیایی، هنوز فاصله فراوانی تا دستیابی به سطح مطلوبی از مناسبات اقتصادی میان دو کشور وجود دارد. اینکه چرا جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان همسایه جنوبی روسیه، سهم قابل‌قبول و درخوری در تعاملات اقتصادی روسیه ندارد، سؤالی است که محققان تاکنون پاسخ‌های متفاوتی برای آن ارائه داده‌اند که هر یک می‌تواند به‌عنوان بخشی از یک چارچوب کلی مورد بررسی قرار بگیرد؛ اما به‌طور خلاصه می‌توان بیان کرد

بدون تردید اگر در طول سده گذشته، بتوان چند کشور را به‌عنوان قدرت بزرگ بین‌المللی معرفی کرد، یکی از آنها، کشور روسیه کنونی است که طی تاریخ پرفرازونشیب خود، کنشگری تأثیرگذار در معادلات جهانی بوده است. این کشور از نظر مؤلفه‌های گوناگون از جمله وسعت جغرافیایی، منابع طبیعی، قدرت نظامی و سیاسی و هم از نظر اقتصادی در زمره قدرت‌های بزرگ قرار می‌گیرد. اگرچه ابعاد قدرت ملی این کشور به یک اندازه رشد نکرده و شاید بتوان گفت در برخی زمینه‌ها نسبت به سایر ابعاد، عقب‌ماندگی

روسیه از نظر اقتصادی، کشوری در مقیاس کشورهای توسعه‌یافته صنعتی همانند ایالات متحده یا آلمان نیست و اقتصاد این کشور وابستگی چشمگیری به صادرات مواد خام و به‌ویژه نفت و گاز طبیعی دارد. با این حال، از این نظر، توانایی بسیار بالایی در بازارهای جهانی داشته تا به اندازه‌ای که حتی پس از تحریم‌های گسترده غرب علیه این کشور نیز، جایگاه خود را در بازارهای جهانی به‌طور نسبی حفظ کرده است. صادرات نفت و گاز روسیه ۱۵ درصد از کل تولید ناخالص داخلی این کشور را به خود اختصاص داده است. این میزان اگرچه رقم بالایی به‌شمار می‌رود، اما به همین میزان روسیه سعی می‌کند تا با ابزارهای اقتصادی خویش، دامنه نفوذ سیاسی و ژئوپلیتیکی خود را گسترش دهد.

وسعت قلمرو و قرار گرفتن این کشور بزرگ در منطقه اوراسیا، زمینه مبادله تجاری این کشور با کشورهای شرق آسیا و اروپا را به‌خوبی فراهم کرده و همین امر سبب شده تا چین و اتحادیه اروپا بزرگ‌ترین شرکای اقتصادی این کشور باشند که البته بعد از شروع جنگ روسیه و اوکراین، تعامل اقتصادی روسیه با اروپا به‌شدت کاهش یافته یا در قالب روابط غیررسمی و باواسطه جریان پیدا کرده است. عمده صادرات روسیه به کشورها و مناطق مذکور شامل نفت، گاز و فراورده‌های نفتی است و در مقابل نیز واردات کالاهای صنعتی و با فناوری بالا، بیشترین سهم را در سبد وارداتی روسیه دارد. در میان همسایگان جنوبی این کشور، ترکیه موفق‌ترین عملکرد را در بازار روسیه داشته و حتی توانسته پس از تحریم‌های اقتصادی غرب نیز جایگاه خود را در اقتصاد این کشور حفظ و تثبیت کند. مجموع وابستگی متقابل دو کشور از حیث

ژئواکونومیک سبب شده تا ترکیه به‌عنوان بزرگ‌ترین شریک تجاری روسیه در مرزهای جنوبی این کشور لقب بگیرد.

روسیه از حیث توسعه اقتصادی، نامتوازن است. بخش عمده‌ای از سرزمین این کشور در تولید ناخالص داخلی سهم اندکی دارند. به‌طور مشخص می‌توان گفت اقتصاد روسیه مرهون ظرفیت‌های کشاورزی، صنعتی و ترانزیتی مناطق جنوب غربی خود است که این بخش‌ها، سهم بسیار بالایی در تولید ناخالص داخلی این کشور ایفا می‌کنند. منطقه جنوب غربی روسیه به‌دلیل برخورداری از ظرفیت چشمگیر در بخش کشاورزی و همچنین به‌واسطه بسترهای مناسب اتصال به بازارهای بین‌المللی توانسته سهم عمده و حداکثری را در اقتصاد این کشور به خود اختصاص دهد، این مزیت‌ها در عین حال سبب شده تا توزیع جمعیت نیز به‌صورت کاملاً نابرابر صورت پذیرد.

جنگ روسیه و اوکراین و وقوع تحریم‌های گسترده، اقتصاد روسیه را تحت‌تأثیر قرار داده است. پیش‌بینی‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که تولید ناخالص داخلی روسیه طی سال جاری میلادی رشد منفی ۳/۳- را تجربه خواهد کرد که این مهم به‌نوبه خود تأثیر بسزایی در شاخص‌های کلان اقتصاد روسیه برجای خواهد گذاشت. تا پایان سال ۲۰۲۳ در حالی که صادرات این کشور با تداوم جنگ اوکراین کاهش خواهد یافت، اما واردات این کشور نسبت به سال ۲۰۲۲، رشد محسوسی خواهد داشت. نرخ تورم کالا و خدمات روسی براساس آمارهای بانک جهانی، از ۱۴ درصد در سال ۲۰۲۲ به ۶/۸ درصد تا پایان سال جاری کاهش خواهد یافت.

ازجمله نقاط قوت اقتصاد روسیه، قابلیت‌های این کشور در زمینه تولید غلات

و کود است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که کشورهای پرشماری در مناطق مختلف جهان، وابستگی قابل‌توجهی به واردات غلات از روسیه دارند. در عین حال این کشور بزرگ‌ترین تولیدکننده انواع کود در جهان است که در عین حال، خود از بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان آن به‌شمار نمی‌رود. در کنار منابع انرژی، تولید غلات و کود، نقطه‌های قوت دیگر اقتصاد روسیه را باید در زمینه صنعت چوب، ماشین‌آلات صنعتی و همچنین تولید جنگ‌افزار و تسلیحات دانست. روسیه در زمینه زیرساخت‌های اقتصادی نیز کشور قدرتمندی به‌شمار می‌رود و این کشور توانسته به‌خوبی زیرساخت‌های ریلی، جاده‌ای، دریایی، هوایی و خطوط انتقال انرژی خود را طی سال‌های گذشته توسعه دهد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که اقتصاد روسیه از چند ناحیه می‌تواند آسیب‌پذیر باشد. براساس آمارهای به‌دست آمده، بزرگ‌ترین سرمایه‌گذاری خارجی در روسیه از سوی کشورهای اروپایی صورت می‌پذیرد که این مهم در نتیجه تحریم می‌تواند دست‌خوش چالش شده و کاهش یابد. در واقع کشورهای آسیایی (که روسیه به‌طور مشخص آنها را جایگزین اروپاییان معرفی می‌کند) به‌دلیل روابط نزدیک سیاسی و اقتصادی با آمریکا، تمایلی به سرمایه‌گذاری در اقتصاد روسیه ندارند. از سوی دیگر، با تحریم‌های غرب علیه روسیه، شمار گسترده‌ای از شرکت‌های فعال خارجی که در بخش‌های گوناگون اقتصاد روسیه در حال فعالیت بودند این کشور را ترک کردند.

اروپایی‌ها با زیرکی توانسته‌اند، اقتصاد روسیه را در زمینه مشارکت سرمایه‌گذارانه و همچنین تولیدات صنعتی به خود وابسته

سازند. باتوجه به اینکه عموماً سایر کشورها یا توان رقابت با قدرتهای اروپایی در این زمینه را ندارند و یا از ترس تحریمهای غرب، بهناچار روی به سرمایه‌گذاری در اقتصاد روسیه نمی‌آورند، لذا می‌توان پیش‌بینی کرد که در نتیجه تحریمهای روسیه، بخش‌هایی از اقتصاد این کشور که نیازمند سرمایه‌گذاری

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

جمهوری اسلامی ایران با وجود اینکه با کشور روسیه دارای مرز مشترک دریایی است، اما عملاً در فهرست شرکای اقتصادی جدی روسیه قرار ندارد. به عبارت دیگر، هنوز روابط اقتصادی ایران و روسیه به سطحی که بتوان آن را اثرگذار دانست، نرسیده است. هم در طرف روسی و هم در طرف ایرانی، ضعف‌های جدی به چشم می‌خورد که مانع از بهبود روابط تجاری شده است. البته همان‌طور که پیشتر بیان شد تحول ژئوپلیتیکی ناشی از جنگ روسیه و اوکراین، یک چرخش عمده در نگاه

خارجی و همچنین مشارکت شرکت‌های دارای فناوری‌های بالاست، به‌طور جدی تحت فشار و محدودیت قرار بگیرد. در عین حال، مدل تعامل تجاری و اقتصادی این کشور با دولت‌های اروپایی تا حد زیادی بر روابط غیررسمی تکیه دارد که در این نوع از روابط، اشخاص حقیقی روسی

روسیه به جغرافیای جنوبی آن کشور ایجاد کرده که تا پیش از آن وجود نداشت.

عمده محصولات وارداتی و صادراتی ایران و روسیه به بخش صنعت چوب، کشاورزی و فراورده‌های نفتی و پتروشیمی اختصاص یافته است. شرکت‌های ایرانی سهم و جایگاه خاصی در مناطق آزاد اقتصادی روسیه نداشته و عملاً تاکنون نتوانسته‌اند خود را به‌عنوان یک بازیگر اقتصادی در روسیه معرفی کنند. با وجود اینکه دو کشور در زمینه‌های سیاسی همکاری خوبی دارند، اما در وضعیت

جایگاه ویژه‌ای دارند؛ همین امر سبب شده تا کشورهای اروپایی در اولین اقدام خود دست به تحریم اموال شخصیت‌های روس بزنند. لذا باید خاطرنشان کرد که دیپلماسی اقتصادی و تجارت خارجی روسیه به میزان قابل توجهی وابسته به اشخاص کلیدی اقتصادی روسیه است.

اقتصادی باید تحولات جدی صورت بپذیرد که این امر نیازمند فهم دقیق سویه تحولات ژئوپلیتیک اخیر، ارتقای دانش تجارت در دو کشور، اصلاحات نهادی و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی است. ابتکار راهبردی ایران در تعامل با روسیه می‌تواند شامل محورهای اعم از انرژی، غلات، کود، زیرساخت و ترانزیت، همکاری سطح بالای صنعتی و ... باشد. با توجه به اینکه گزارش حاضر، جنبه مروری دارد، لذا در گزارش‌های آتی، به‌طور مشخص ابتکار راهبردی ایران در تعامل با روسیه ارائه خواهد شد.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در آبان ماه سال ۱۴۰۲

بخش صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

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

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

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

طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۴/۴ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۹ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۶ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «دارو»، «لاستیک و پلاستیک» و «سایر کانی غیرفلزی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «شیمیایی (به‌جز دارو)» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «کاشی و سرامیک» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «شیمیایی (به‌جز دارو)»، «فلزات پایه» و «کک و پالایش» بیشترین

سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۶/۷ درصدی مواجه شده است. طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۷/۷ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۰/۲ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل ۵ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۱۰ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «لاستیک و پلاستیک» و «سایر کانی غیرفلزی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش نسبت به ماه مشابه سال قبل و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»،

«کاشی و سرامیک» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «شیمیایی (به‌جز دارو)»، «تجهیزات برقی» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۷/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱/۵ درصدی مواجه شده است.

در آبان‌ماه سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی کاهش منفی ۰/۵ درصدی را ثبت کرده است، همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۰/۵ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۴/۵ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در آبان‌ماه سال ۱۴۰۲ روند نزولی یک سال اخیر خود را ادامه داده و با ۳ واحد درصد کاهش نسبت به ماه قبل، میزان ۲۳/۴ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

مطالعه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی کشورها و نقش تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای در تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه



بیان / شرح مسئله

مطالعات آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، یکی از نقص‌های جدی این برنامه‌ها در حوزه اجرا را به عدم تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای (یا تقویم سیاستی) کشور مرتبط می‌دانند. در این چارچوب گفته می‌شود که به دلیل این

عدم تطابق تقویمی (برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و دوره‌های ریاست‌جمهوری چهار ساله) مجری برنامه‌های توسعه با تدوین‌کنندگان آن، گاه یکسان نبوده و همین امر باعث می‌شود انگیزه لازم برای اجرای برنامه‌های توسعه فراهم نیاید.

در همین چارچوب یکی از پیشنهادات در راستای بهبود تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه، ایجاد تطابق بین تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور از طریق کاهش دوره برنامه‌های توسعه کشور به چهار سال بوده است.

با توجه صورت مسئله طرح‌شده، در این گزارش با طرح پرسش نقش عدم تطابق تقویم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (به‌مثابه یک تقویم سیاستی) و تقویم دوره‌های ریاست‌جمهوری چهار ساله (به‌مثابه یک تقویم سیاسی) در اجرای موفق برنامه‌ها، بیان می‌داریم، جدا از اینکه به‌نظر می‌رسد امکان ایجاد تطابق تقویمی در ساختار اجرایی و چارچوب قانونی کشور چندان میسر نیست، شواهد برآمده از پنج کشور مورد مطالعه نیز حاکی از این است که تطابق تقویمی در بهبود تعهد تأثیر معناداری ندارد. از طرفی مطالعه تجربه این کشورها، نشان‌دهنده برخی درس‌آموخته‌های مهم پیرامون تجربه توسعه در این کشورهاست که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

▀ در ارتباط با ژاپن باید در نظر داشت هر چند

ژاپن به‌عنوان یکی از معجزه‌های توسعه در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم معرفی می‌شود، اما این کشور پیش از جنگ جهانی دوم با معیارهای مدرنیزاسیون و نوسازی در آن دوره، یکی از کشورهای بسیار پیشرفته با نظام بوروکراتیک کارآمدی بوده است که توانسته بود الگوی مرسوم توسعه (حمایت‌گرایی، آموزش همگانی، توسعه راه‌ها و نظام تأمین مالی بانکی) را با موفقیت کامل در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ پیاده‌سازی کند. بنابراین نقش ریشه‌های عمیق توسعه ژاپن پیش از جنگ جهانی دوم خود عامل اساسی در دوران معجزه اقتصادی این کشور است.

▀ در ارتباط با تجربه توسعه مالزی و کره جنوبی می‌توان به دو نکته مشترک اشاره کرد. اولاً به‌واسطه نزدیکی فرهنگی و جغرافیایی و نیز عوامل اجتماعی مشترک

دیگر، الگوبرداری از عوامل ریشه‌ای توسعه ژاپن در قرون ۱۹ و ۲۰ امری شدنی بوده و در دستور کار این کشورها قرار گرفته بود. از طرفی هر دو این کشورها از مزایای نهادسازی‌های مدرن در دوران استعمارشان توسط بریتانیا (در مورد مالزی) و ژاپن (در مورد کره) بهره‌جسته‌اند و همین امر در امکان پیشبرد اهداف در چارچوب یک بوروکراسی نسبتاً مدرن یاریگر بوده است.

▀ در ارتباط با تجربه فرانسه نکته حائز اهمیت این است که این کشور با وجود سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی، پس از اینکه عملاً ابزار برنامه‌ریزی پس از برنامه هفتم چندان موفق نبود، پس از کش‌وقوس فراوان برنامه یازدهم را عملاً به شکلی صوری تا مدت‌ها تمدید کرد و سرانجام ابزار برنامه‌ریزی را کنار گذاشت.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بحث این گزارش در مورد مسئله تعهد و همچنین آسیب‌شناسی سازمان برنامه‌ریزی توسعه و مجاری اجرایی آن در کشور، نشان می‌دهد ضعف در تعهد به‌واسطه عدم تطابق تقویم زمانی برنامه‌ها و تقویم ریاست‌جمهوری کشور مسئله‌ای اساسی و معنادار نیست و تلاش برای مطابقت‌سازی آنها (حتی به‌عنوان یک راه‌حل کوتاه‌مدت) کمکی به حل مسئله افزایش تعهد نمی‌کند.

پیرو مباحث فوق، از منظر راهکار تقنینی، موضع این گزارش سلبی بوده و بیان می‌دارد که چاره‌جویی برای مسئله تعهد در برنامه‌ریزی توسعه را باید در جاهایی دیگر جستجو کرد نه در تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌های کشور.

شایان ذکر است در سال‌های اخیر، نظر به رویه اساسی شکل‌گرفته در شورای نگهبان مبنی بر عدم جواز مجلس در تغییر

شاکله لایحه برنامه و نظر به حکم بند «۶» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، می‌تواند انگیزه دولت بر اجرای برنامه را بهبود بخشد. از سوی دیگر فقدان پیش‌شرط‌های نظری و سازوکارهای عملی ایجادکننده تعهد عوامل نسبت به برنامه از جمله مسئله نظارت، مشکل اصلی است که نیاز به چاره‌جویی دارد.

تحلیلی بر وضعیت نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی باری در کشور

۱۹۴۰۵
۱۴۰۳/۰۹/۰۴
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

هم‌زمان با تصویب طرح‌های نوسازی وسایل نقلیه حمل و نقل عمومی باری در کشور، میانگین عمر ناوگان عمومی باری جاده‌ای صعودی بوده که بیانگر عدم کارایی طرح‌های اجرا شده و عدم توجه کافی به نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی در کشور است. این عدم کارایی طرح‌ها با توجه به سهم ۴۵ درصدی وسایل نقلیه فرسوده از کل ناوگان حمل و نقل عمومی باری کشور منجر به افزایش مصرف

خورده، به‌نحوی که طرح نوسازی ۶۵ هزار کامیون تنها ۶ درصد عملکرد داشته و در طرح دیگر عملکرد کمتر از ۱ درصدی از ۱۰۸ هزار کامیون هدف‌گذاری شده نوسازی داشته است. از این رو لزوم تغییر رویکرد مکانیسم طرح‌های نوسازی حمل و نقل که عمدتاً از طریق ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور تأمین مالی می‌شود بسیار حائز اهمیت است.

سوخت، افزایش انتشار گازهای آلاینده و کاهش ایمنی به‌خصوص در شدت تصادفات شده است. در سال‌های اخیر طرح‌های نوسازی متعددی برای نوسازی این ناوگان از جمله طرح نوسازی ۶۵ هزار دستگاه کامیون و کشنده بالای ۱۰ تن با سن بالاتر از ۳۵ سال و طرح جایگزینی و نوسازی ناوگان حمل و نقل درون‌شهری و برون‌شهری به تصویب رسیده و در هر دو طرح عملکرد بسیار ضعیفی رقم

سیاست‌های تعرفه‌ای که سبب افزایش بالای قیمت کامیون‌های باری جدید شده، شرایط را برای اجرای طرح‌های نوسازی دشوار کرده است. تغییر ملاک ممنوعیت تردد و اسقاط خودروهای فرسوده از سن خودرو به سن مرز فرسودگی در آیین‌نامه جدید ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۴۰۰/۳/۹ با توجه به زیرساخت‌های موجود در کشور در حوزه معاینه فنی، نظیر عدم کنترل اصالت خودروها و ضعف در نظارت سبب عدم بازدارندگی لازم را برای از رده خارج کردن خودروهای فرسوده شد. همچنین توجه ناکافی به توسعه داخلی‌سازی قطعات از ابتدای تولید خودروهای عمومی کشور و چالش تأمین قطعات یدکی باعث شده تا مهم‌ترین قطعات خودروهای عمومی شامل موتور، گیربکس و محور در اکثر موارد نیازمند واردات باشند.

نقدینگی شرکت‌های خودروساز خارج است، لذا راه‌اندازی این طرح به دلیل مشکل تأمین سرمایه در گردش به کندی پیش رفته است. یکی دیگر از موانع اجرای طرح نوسازی ناوگان باری، منوط کردن پرداخت منافع حاصل از صرفه‌جویی به نصب سیستم سامانه موقعیت‌یاب جهانی (GPS)^۱ جهت صحت‌گذاری پیمایش بوده است. از آنجاکه به دلیل عدم تأمین به‌هنگام این تجهیزات، امکان پایش و محاسبه صرفه‌جویی در ناوگان جدید وجود نداشته و راهکار دیگری نیز پیش‌بینی نشده، عملاً برخی از طرح‌های بهینه‌سازی مذکور دچار اختلال شده است. علاوه بر مشکلات ذکر شده در اجرای طرح‌های بهینه‌سازی ناوگان باری، بی‌ثباتی مقررات به‌خصوص در ممنوعیت تردد و اسقاط خودروهای فرسوده و نیز برخی از

طرح‌های نوسازی حمل‌ونقل به‌گونه‌ای طراحی شده که ذی‌نفعان کلیدی نوسازی را متوجه ریسک بالا و به تبع آن ناگزیر به عدم اجرای طرح‌ها کرده است. عدم تضمین تسویه سوخت صرفه‌جویی شده، موکول کردن پرداخت منافع حاصل از صرفه‌جویی به بعد از پیمایش و نیز طولانی بودن فرایند صحت‌گذاری، سه مؤلفه اصلی است که سبب عدم کارایی طرح‌های نوسازی شده است.

موکول بودن پرداخت منافع حاصل از صرفه‌جویی به بعد از پیمایش به دلیل ناطمینانی دولت در تحقق منافع حاصل از صرفه‌جویی، سبب عدم تأمین نقدینگی شرکت‌های خودروساز برای راه‌اندازی طرح‌های نوسازی شده است. در واقع تولید خودروهای حمل‌ونقل عمومی نیاز به سرمایه‌گذاری قابل توجهی دارد که از دامنه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ساخت داخل (وزارت صنعت، معدن و تجارت) (وزارت اقتصاد).
 ■ **تأمین نقدینگی صرفاً برای تولیدات داخلی ناوگان باری** از طریق صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت وفق ماده (۱۰) قانون ساماندهی صنعت خودرو مصوب سال ۱۴۰۱، صندوق ملی محیط زیست (وزارت صنعت، معدن و تجارت- سازمان حفاظت محیط زیست).

صرفه‌جویی شده براساس میانگین پیمایش و میانگین سوخت صرفه‌جویی شده حاصل از نوسازی هریک از انواع کامیون براساس آمار سال‌های گذشته (سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور) (سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت کشور).
 ■ **اصلاح سیاست‌های تعرفه‌ای به‌منظور کاهش قیمت کامیون‌های جدید** متناسب با توانمندی‌های واقعی

■ **تضمین بازگشت سرمایه‌گذاری انجام شده در طرح‌های نوسازی ناوگان با استفاده از ظرفیت حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی** که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲^۲ ایجاد شده است مبتنی بر گواهی صرفه‌جویی انرژی قابل عرضه در بورس انرژی و همچنین تثبیت قانونی این حساب در قانون برنامه هفتم توسعه (دولت- مجلس).
 ■ **تسهیل مدل صحت‌گذاری سوخت**

1. Global Positioning System.

۲. بند «س» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۲.

تأثیر جنگ روسیه و اوکراین بر حوزه معدن و صنایع معدنی ایران

۱۹۴۳۴
۱۴۰۳/۰۹/۱۳
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

کشور روسیه یکی از بازیگران اصلی حوزه تولید و تجارت مواد معدنی و صنایع معدنی در جهان است. این کشور علاوه بر اینکه تولید ۸/۳ درصد تولید فولاد، ۵/۳ درصد تولید مس و ۴/۵ درصد تولید آلومینیوم جهان را در اختیار دارد؛ به ترتیب ۲۱، ۴/۲ و ۹/۴ درصد از صادرات جهانی این فلزات را نیز در اختیار داشته است. پس از وقوع جنگ در شرق اروپا، روسیه برای حفظ روند روبه رشد خود در این بخش، اقداماتی نظیر تمرکز بر صنایع پایین دستی، کاهش

قیمت عرضه محصولات و گسترش بازار به سایر کشورها را صورت داد. با توجه به وجود مشابهت در کالاها و مقاصد صادراتی و همچنین نزدیک بودن موقعیت جغرافیایی با ایران، این اقدامات بر بخش معدن و صنایع معدنی در ایران نیز تأثیرگذار بوده است. از این رو هدف از انجام این پژوهش بررسی تأثیر تحریمها و راهبردهای روسیه بر حوزه معدن و صنایع معدنی ایران است. در این پژوهش با استفاده از روش تحقیق اسنادی-تحلیل آماری، ضمن بررسی آمار تولید و

روند تجارت معادن و صنایع معدنی روسیه، سعی شد راهبردهای روسیه برای مقابله با تحریمهای اعمالی شناسایی شود و تأثیرات احتمالی آن بر حوزه معدن و صنایع معدنی ایران مورد بررسی قرار گیرد. جامعه آماری این پژوهش نیز تولید و تجارت محصولات منتخب زنجیرههای مختلف مواد معدنی (از قبیل کانسنگ و کنسانتره سنگ آهن و سرب و شمش فولاد و آلومینیوم) به صورت فصلی از ابتدای سال ۲۰۲۰ تا انتهای سال ۲۰۲۲ است.

پس از اعمال تحریم بر کشور روسیه تولید ناخالص داخلی بخش معدن این کشور روند افزایشی خود را ادامه داده است. این در حالی است که آمار تجارت این حوزه نشان از آن دارد که صادرات کد تعرفه ۲۶ (انواع سنگ‌های معدنی یا کنسانتره آنها) که در فصول پیش از جنگ روند صعودی داشته، پس از شروع جنگ روند نزولی طی کرده‌اند. بر این اساس به نظر می‌رسد این کشور در این دوره زمانی بر روی صنایع معدنی تمرکز کرده است.

ازسوی دیگر کاهش قیمت برخی محصولات در فروش برخی محصولات این زنجیره به منظور تصاحب بازار صادراتی سایر کشورها در آمار تجارت این کشور (یا به دلیل ارائه تخفیف یا افزایش قدرت چانه‌زنی مشتریان) مشهود است. بر این اساس می‌توان گفت در

هشت فصل قبل از جنگ روند ارزش واحد خریداری شده، دارای روندی مشخص است، ولی در دو فصل بعد از آن، روند ارزش واحد قیمت خریداری شده از کشور روسیه نزولی شده و از روند اصلی خود خارج شده است. همچنین پس از جنگ و اعمال تحریم‌ها، روسیه سعی دارد برای جبران تحریم‌ها بازارهای جدیدی را تصاحب کند. پیش از اعمال تحریم‌ها، اتحادیه اروپا و همچنین سوئیس و بریتانیا مقصد ۲۴/۸ درصد از صادرات فلزات آهنی و غیرآهنی روسیه بوده است؛ از جمله ۲۶/۲ درصد محصولات فولادی، ۶۲ درصد نیکل، ۴۷/۵ درصد سرب، ۱۵ درصد مس، اما براساس آمارهای تجارت جهانی محصولات حوزه معدن و صنایع معدنی این کشور پس از جنگ با تمرکز بر بازارهای آسیایی (مانند ترکیه و چین) توانسته است روند تجاری خود را بهبود دهد.

در مقابل، کشور ایران نیز از منابع معدنی عظیمی برخوردار است و با توجه به توسعه صنایع معدنی و اهمیت آن در اقتصاد ملی، تحریم‌های اعمال شده علیه کشور روسیه و راهبردهای اتخاذ شده توسط آن برای مقابله با تحریم‌های مذکور، می‌تواند در تجارت مواد و صنایع معدنی ایران نیز تأثیرگذار باشد. در این راستا تولیدکنندگان ایرانی نیز برای از دست ندادن بازار خود مجبور به ارائه تخفیف هستند تا بتوانند با شرکت‌های روسی رقابت کنند. از طرفی، عرضه محصولات روسی به بازارهای آسیایی، باعث شده سهم صادراتی ایران در برخی از بازارهای مشترک کاهش پیدا کند. لذا این تأثیرات را می‌توان به دو دسته، ارائه تخفیف و به تبع آن کاهش سود تولیدکنندگان و از دست دادن بازارهای تجاری تقسیم‌بندی کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

■ کاهش و یا حذف تعرفه‌های صادراتی برای صادرکنندگان در کوتاه‌مدت؛ واحدهای تولیدی در شرایط کاهش قیمت عرضه محصولات سایر رقبا با کاهش سود مواجه می‌شوند، لذا به نظر می‌رسد می‌توان با حذف یا کاهش عوارض صادراتی بخشی از این کاهش سود جبران شود.

■ توسعه روابط بین‌المللی با کشورها، برای داشتن بازار تجاری بیشتر و متنوع‌تر؛ صادرات به بازارهای متعدد با استفاده از فعال‌سازی دیپلماسی اقتصادی،

باعث می‌شود تبادلات تجاری کشور انعطاف‌پذیری بیشتری از خود نشان دهد و در مواقعی که یک بازار به دلایل مختلف از دسترس خارج شود، سایر بازارها مدنظر قرار گیرند.

■ تکمیل زنجیره‌های ارزش و تمرکز بر قسمتی از زنجیره که ارزش افزوده بالاتری دارد و همچنین توسعه صنایع پایین دست به منظور استفاده در داخل کشور؛ کالاهای تولید شده در صنایع پایین دست، به طور کلی دارای بازارهای متعددی هستند و در شرایط خاص

راحت‌تر از کالاهای خام تجارت می‌شوند. ■ توسعه زیرساخت‌های کشور برای کاهش قیمت تمام شده و افزایش تاب‌آوری شرکت‌ها در شرایط خاص و امکان ارائه تخفیف برای حفظ رقابت؛ زیرساخت‌هایی مانند توسعه راه‌های ارتباطی (به ویژه حمل و نقل ریلی) نقش مؤثری در قیمت تمام شده محصولات دارد. توسعه این زیرساخت‌ها می‌تواند در شرایط خاص انعطاف‌پذیری بیشتری برای تولیدکنندگان جهت ارائه تخفیف و حفظ رقابت‌پذیری ایجاد کند.

پویایی‌شناسی توسعه نوآوری در ایران

سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۰۹/۳۱
۱۹۴۳۲



بیان / شرح مسئله

با توجه به اهمیت توسعه نوآوری در رشد و توسعه اقتصادی، این گزارش بر توسعه نوآوری در ایران متمرکز است. ذی‌نفعان توسعه نوآوری و ارکان آن در کشور، بنگاه‌ها و کارآفرینان به‌عنوان تولیدکنندگان از یک طرف و همه‌آحاد جامعه به‌مثابه مصرف‌کنندگان از طرف دیگر هستند. سنجش نوآوری در سطح کشورها دشوار می‌باشد، اما روش‌هایی برای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی وضعیت ایران در شاخص جهانی نوآوری طی سال‌های ۱۳۹۳ الی ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که جایگاه ایران در این شاخص طی سال‌های مذکور ارتقا یافته و به رتبه پنجاه‌وسوم از میان ۱۳۲ کشور رسیده، اما امتیاز ایران در این شاخص، تا سال ۱۳۹۸ رشد داشته، اما از آن سال کاهش یافته است. همچنین، براساس ارکان اصلی این شاخص، ایران هرچند به‌لحاظ سرمایه‌انسانی، خروجی‌های خلاقانه و خروجی دانش و فناوری وضعیت متوسطی دارد، اما از نظر نهادها، پیچیدگی کسب‌وکار و زیرساخت‌ها با بیشترین چالش‌ها برای

می‌شود، یکی از نمونه‌های سنجش میزان نوآوری در کشورهاست. براساس این شاخص، امتیاز ایران در خروجی نوآوری (۲/۲۹ از ۱۰۰) پایین است و امتیاز ایران در خروجی نوآوری و معیار نسبت بازدهی نوآوری در طی سال‌های اخیر ارتقای کافی نیافته است. چرایی این وضعیت، مسئله مورد بررسی این گزارش است.

دارد که به تدریج با افزودن متغیرهای تأثیرگذار یا تأثیرپذیر از نوآوری مدل تکمیل می‌شود. نرخ رشد دانش، اولین متغیر مهمی است که می‌تواند بر آن تأثیر قابل توجهی داشته باشد. همچنین نوآوری تحت تأثیر میزان سرمایه‌گذاری کل کشور در فناوری است. به‌عبارت دیگر بخشی از سرمایه‌گذاری کل کشور در توسعه فناوری است که می‌تواند ناشی از سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی باشد. نوآوری خود به رشد فناوری منجر می‌شود که سبب ارتقای سطح فناوری تولید در اقتصاد می‌شود و ارتقای سطح فناوری تولید به افزایش

آن ابداع شده است. یک روش مرسوم برای سنجش نوآوری، استفاده از شاخصی است که در آن متغیرهای مختلف مربوط و تأثیرگذار یا تأثیرپذیر بر نوآوری لحاظ شده‌اند. شاخص جهانی نوآوری که از سال ۱۳۹۲ تاکنون با همکاری سازمان جهانی مالکیت فکری، مؤسسه مطالعات اقتصاد جهانی و با همکاری دانشگاه کرنل آمریکا بررسی و اندازه‌گیری

نوآوری مواجه است. به‌علاوه، جایگاه ایران در ارکان فرعی خلق دانش و دارایی‌های نامشهود نسبت به سایر ارکان فرعی مناسب‌تر است و در ارکان فرعی تحقیق و توسعه و تأثیر دانش وضعیت متوسطی دارد، اما جایگاه ایران در ارکان فرعی کارکنان دانشی، پیوندهای نوآوری، جذب دانش و انتشار دانش مناسب نیست.

در گزارش حاضر سعی شده است توسعه نوآوری در ایران با استفاده از مدل علی - معلولی مورد تحلیل پویایی‌شناسی قرار گیرد. در نقطه مرکزی این مدل، متغیر نوآوری (تجاری‌سازی دانش) قرار

بهره‌وری نیروی کار منجر می‌شود. افزایش بهره‌وری نیروی کار سبب افزایش نرخ دستمزد و افزایش بازدهی سرمایه‌گذاری در فناوری می‌شود که در ادامه سبب افزایش مخارج بخش خصوصی در تحقیق و توسعه، خلق دانش جدید و افزایش بیشتر نوآوری می‌شود. دو متغیر موجودی منابع انسانی و کیفیت منابع انسانی بر تحقیق و توسعه داخلی و جذب دانش از خارج تأثیرگذار هستند که اولی (موجودی منابع انسانی) در دینامیک جمعیت تعیین می‌شود و دومی (کیفیت منابع انسانی) تحت تأثیر دینامیک آموزش عالی و نرخ رشد دانش است. همچنین، افزایش حمایت

از حقوق مالکیت سبب افزایش ثبت اختراع شده که در ادامه به ترتیب سبب افزایش انتشار دانش، رشد دانش و سپس افزایش مجدد ثبت اختراع می‌شود. پیوندهای نوآوری متغیری است که می‌تواند از طریق افزایش میزان انتشار دانش سبب تقویت نوآوری و ارتقای سطح فناوری در کشور شود. متغیر پیوندهای نوآوری خود تحت تأثیر دو متغیر «توسعه و عمق خوشه‌های کسب و کار» و میزان «همکاری دانشگاه و صنعت» است. تولید محصولات با فناوری‌های پیشرفته نیز تحت تأثیر سطح فناوری تولید در کشور است. لذا افزایش نوآوری از مسیر افزایش

رشد فناوری و افزایش سطح فناوری تولید سبب افزایش تولید محصولات با فناوری‌های پیشرفته می‌شود که بخشی از آن صادر می‌شود. در نهایت، تأثیر قیمت انرژی بر نوآوری و سطح فناوری نیز از کانال تأثیر هزینه انرژی بر بازدهی سرمایه‌گذاری در فناوری است. از آنجاکه اکثر فناوری‌های جدید در مصرف انرژی صرفه‌جویی می‌کنند، یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های ارتقای فناوری در تولید، کاهش هزینه انرژی است، اما واقعی نبودن قیمت انرژی حداقل در طول زنجیره تأمین انرژی کشور سبب می‌شود که ارتقای فناوری در تولید به صرفه نباشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌طور کلی افزایش کیفیت حکمرانی می‌تواند به توسعه فناوری و نوآوری منجر شود. افزایش کیفیت حکمرانی می‌تواند به شکل‌های مختلفی مانند افزایش حمایت از حقوق مالکیت فکری (از طریق دینامیک قانونگذاری)، ارتقای همکاری و ارتباط صنعت و دانشگاه (از طریق دینامیک صنعت و آموزش عالی) و واقعی‌سازی

قیمت انرژی در طول زنجیره تأمین (از طریق دینامیک شدت انرژی) فرصت بروز پیدا کند. افزایش کیفیت حکمرانی همچنین می‌تواند به اتخاذ یا تسریع در پیاده‌سازی و کیفیت سیاست‌ها منجر شود. از طرفی وضع قوانین و تدوین برنامه‌های توسعه فناوری و نوآوری و اجرای کارآمد آنها و همچنین اتخاذ سیاست‌های تشویقی

افزایش هزینه‌کرد بخش خصوصی در تحقیق و توسعه، سیاست‌های حمایتی برای آموزش‌های در حین کار و آموزش‌های رسمی کارکنان در بخش خصوصی و دولتی، افزایش همکاری‌های بین‌المللی در تحقیق و توسعه در دانشگاه و صنعت سبب بهبود و ارتقای بهره‌وری و توسعه نوآوری می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور (طرح شورای عالی استان‌ها)»

دفتر مطالعات زیرزمینی



۱۹۴۲۶
۱۴۰۲/۰۹/۱۲

مسئله اصلی

فرونشست زمین به عنوان مخاطره‌ای تدریجی نیازمند برنامه‌ریزی و سیاستگذاری جدی است. بررسی‌های متعدد نشان می‌دهد که عمده‌ترین عامل فرونشست زمین افت سطح آب زیرزمینی است. براساس اطلاعات سال ۱۳۹۸ هجده استان کشور دارای محدوده‌هایی با خطر بالای فرونشست زمین هستند. فرونشست در ایران با نرخ بیش از ۵ برابر متوسط جهانی رخ می‌دهد و بیش از ۳۵٪ از جمعیت کل کشور در معرض خطر فرونشست زمین قرار دارند. این پدیده برخلاف وقایعی همچون سیل و زلزله آثار محسوس و لحظه‌ای به جای نمی‌گذارد و پیامدهای آن به‌رغم خسارت‌بار بودن به دلیل پایین بودن سرعت وقوع و عدم بروز وجوه خارجی مشخص به راحتی قابل شناسایی نیستند. شناخت پدیده فرونشست و عوامل مؤثر بر آن با توجه به خسارت‌هایی که می‌تواند وارد کند، بسیار حائز اهمیت است. انجام اقدامات لازم در جهت کنترل آسیب‌های ناشی از فرونشست به خصوص در نواحی بحرانی فرونشست که دارای تراکم جمعیت، ابنیه و زیرساخت‌های

تشکیل ۱ سانتی‌متر آن ده‌ها سال زمان لازم است) می‌شود که در صورت عدم اتخاذ تمهیدات جدی کاهش خطرات فرونشست زمین و چهره دشت‌های سرسبز و حاصلخیز کشور را به بیابان و کویر شبیه خواهد کرد. لذا اقدام فوری و به موقع برای کاهش نرخ فرونشست زمین ضروری است و فرصت نیز برای این اقدام بسیار محدود است. افت سطح آب علاوه بر فرونشست زمین که یکی از چالش‌های بزرگ است، منجر به ضرورت استحصال آب زیرزمینی از لایه‌های عمیق‌تر خاک می‌شود که با افزایش عمق، میزان شوری آب^۱ نیز بیشتر خواهد بود و به عبارتی کیفیت آب‌های زیرزمینی کاهش می‌یابد. به این ترتیب، افزایش شوری آب استحصالی، خاک‌های کشاورزی سطحی را تحت تأثیر قرار داده و راندمان و کیفیت کلی کشاورزی را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، توسعه فرونشست زمین در نهایت منجر به آسیب‌دیدگی کلیه مستحقات سطحی و زیرسطحی به صورت ترک خوردگی در ساختمان، گسیختگی شریان‌های حیاتی و آسیب‌دیدگی سامانه‌های حمل و نقلی و

حیاتی هستند بسیار ضروری است. مهم‌ترین پیامد فرونشست زمین را می‌توان در آثار زیان‌بار زیست‌محیطی آن دید. به دنبال اضافه برداشت از منابع آب زیرزمینی و افت سطح آب زیرزمینی، بافت اسفنجی (خلل و فرج) آبخوان‌های زیرزمینی دچار تراکم شده و از بین می‌رود. متراکم شدن لایه‌های زیرسطحی موجب کاهش قابل ملاحظه میزان نفوذپذیری و تخلخل لایه‌ها شده و امکان آب‌گیری مجدد آنها به تدریج از بین می‌رود. در این حالت آبخوان استعداد ذخیره و انتقال آبی خود را از دست داده و در نهایت به مرگ آبخوان‌ها منجر خواهد شد. چراکه با گذشت زمان و تحکیم کامل آبرفت، محیط نفوذناپذیر و فاقد قابلیت انتقال آب زیرزمینی شده و امکان تغذیه مجدد آبخوان حتی در صورت مساعد شدن شرایط اقلیمی و افزایش نزولات جوی وجود نخواهد داشت. از طرفی نفوذناپذیر شدن لایه‌های آبرفتی، منجر به گسترش رواناب‌های سطحی و جریانات سیلابی در دشت‌ها و فرسایش شدید خاک مغذی و زراعی (خاکی که برای

۱. براساس آمار سال ۱۳۹۸ معاونت حفاظت و بهره‌برداری شرکت مدیریت منابع آب ایران، از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۹۷ (بازه زمانی ۳۵ ساله) میزان متوسط شوری (اندیس EC) آب‌های زیرزمینی ایران از حدود ۲۱۰۰ به ۴۲۰۰ میکرو زیمنس بر سانتی‌متر رسیده است.

سایت‌های تاریخی و فرهنگی خواهد شد. در این بین، مستحذات با ابعاد بزرگ و المان‌های طولی مانند خطوط لوله، باندهای فرودگاهی، خطوط ریلی و شریان‌های جاده‌ای به‌خصوص در صورت

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

لایحه «طرح کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور» در ۱۲ ماده توسط شورای عالی استان‌ها تهیه شده است. به‌رغم اینکه متن پیشنهادی در قالب لایحه و از سوی وزیر محترم راه و شهرسازی به مجلس تقدیم شده است و با توجه به اینکه اکثریت دستگاه‌های شرکت‌کننده در جلسات بررسی لایحه در مرکز پژوهش‌های مجلس به کلیات لایحه و ساختار آن نقد جدی داشته‌اند، لذا اخذ و اعمال نظرات کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

نقد‌های بسیاری نیز به این لایحه وارد است که براساس بررسی‌های انجام شده، اهم آنها به‌همراه پیشنهادات رفع این نواقص به شرح زیر ارائه می‌شود:

- با توجه به تعدد قوانین در کشور و اینکه خلأ قانونی در این زمینه وجود ندارد، نیازی به ارائه قانون جدید نیست و اولویت با به‌روزرسانی و اجرای قوانین موجود و به‌خصوص نظارت بر اجرای آنهاست. اما به‌دلیل دشواری حل مسائل، آسیب‌شناسی موضوع و مرتفع‌سازی موانع و مشکلات در تحقق قوانین موجود، غالباً استراتژی و سیاستی که در کشور دنبال می‌شود در جهت ارائه طرح‌ها و برنامه‌های جدیدی است که گاهاً در تضاد یا موازی با موارد موجود است (شکل زیر، مهم‌ترین قوانین و برنامه‌های موجود در کشور را نشان می‌دهد

وجود فرونشست نامتقارن زمین، در معرض آسیب بیشتری قرار می‌گیرند. توجه به ابعاد مخاطرات ناشی از وقوع و توسعه فرونشست زمین، نشان می‌دهد که موضوع فرونشست و اقدامات اجرایی لازم برای کاهش خطرات

توسط شورای عالی استان‌ها و همچنین کاهش تعداد مواد (به‌صورت تک‌ماده‌ای یا با مواد محدود) ضرورت دارد.

در حال حاضر موضوع فرونشست در کشور فاقد یک مرجع مورد وثوق واحد است و شاید تعیین متولی برای این موضوع بتواند دستیابی به اهداف مدنظر در کنترل و مقابله با این پدیده را هموارتر کند. ضمن اینکه در صورت غالب شدن جنبه نظارتی در وظایف کارگروه ملی

که در ارتباط با موضوع فرونشست هستند.

- این لایحه تعارض قوانین و تزاوجات را بیشتر می‌کند. چراکه در حال حاضر قوانین مرتبط با این موضوع وجود دارد و لایحه پیشنهادی در بیشتر مواد با اسناد ذیل قانون مدیریت بحران موازی یا در تعارض است.
- آسیب‌شناسی و بررسی عدم موفقیت قوانین و طرح‌های قبلی، پیش از ارائه طرح جدید ضروری است.
- فرونشست در کشور متولی ندارد، اما این لایحه هم تکلیف قانونی جدیدی ایجاد نمی‌کند. ضمن اینکه متولی/متولیان مناسب برای این موضوع باید انتخاب شود به‌گونه‌ای که دچار تمرکزگرایی و بخشی‌نگری هم نشود.
- روح و محتوای این لایحه از جنس مقررات و ضوابط است و جنبه‌های حقوقی

آن در دید کلان، حوزه‌های وسیعی را در بر خواهد گرفت و در نتیجه هرگونه اقدام منجر به کاهش مقدار فرونشست زمین، دارای آثار مثبت متعددی در حیطه‌های مختلف خواهد بود.

در این طرح، می‌تواند در پیشبرد طرح‌ها و قوانین پیشین فرونشست در کشور اثرگذاری مضاعف داشته باشد. از جمله نکات مثبت این لایحه، بررسی و کنترل پدیده فرونشست به‌صورت استان به‌استان است. همچنین این لایحه می‌تواند بحث بودجه مورد نیاز این موضوع را که تاکنون مغفول بوده است مورد توجه قرار دهد و از طرفی بین دستگاه‌ها هم‌گرایی ایجاد کند.

آن ضعیف ارزیابی می‌شود.

- تعدد مواد در این لایحه به‌خصوص با توجه به اینکه اکثر مواد موازی یا در تعارض با طرح‌ها و قوانین موجود هستند، نیازمند تقلیل در تعداد و اصلاح در متون است.
- وظایف در نظر گرفته شده برای کارگروه استانی پیشنهاد شده در این لایحه، بعضاً با ساختارها و کارگروه‌های موجود از جمله وظایف کارگروه ملی «سازگاری با کم‌آبی» هم‌پوشانی دارد.
- با توجه به تعیین وظایف و تکالیف برای وزارتخانه‌های مرتبط در لایحه پیشنهادی، ضروری است ضمن اخذ نظرات دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط، مواد لایحه مورد اصلاح و بازنگری دقیق قرار گیرد.

اهم اسناد و برنامه‌های ملی مرتبط با حوزه فرونشست



مأخذ: نگارنده

تحقق امنیت غذایی در کشور با اتکا بر تولید داخلی؛ چالش‌ها و الزامات

۱۹۴۲۸
۱۴۰۲/۰۹/۱۸

دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

نتیجه آن در افزایش قیمت اقلام خوراکی، برخی مباحث ایمنی غذایی و تخریب روزافزون منابع پایه تولید محصولات کشاورزی مشهود است؛ در واقع، تداوم خلأهایی که در فرایند دستیابی به هر کدام از چهار بُعد امنیت غذایی، یعنی فراهمی؛ دسترسی؛ سلامت و پایداری وجود دارد، مانع از تحقق امنیت غذایی در کشور شده است و یکی از اساسی‌ترین علل این نقیصه، عدم بهره‌گیری از رویکردهای دانش‌بنیان است. در این بین، نظام اداری و برنامه‌ریزی دستوری، دیوان‌سالار و فن‌سالار بر پیچیدگی امر افزوده است و توان مناسب را برای بسیج کشاورزان نداشته است.

بالادستی و قوانین دائمی کشور، از جمله «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»؛ «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴»؛ «سیاست‌های کلی نظام»؛ «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»؛ «قانون برنامه ششم توسعه»؛ «قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی» و «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی»، مقوله امنیت غذایی و خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی به صراحت تکلیف شده است. با وجود این، بررسی‌ها نشان از عدم تحول جدی در رویه‌های اجرایی به منظور تحقق امنیت غذایی پایدار در کشور دارد که

همزمان با گرفتار شدن کشورهای جهان در دو بحران غذایی ناشی از «شیوع ویروس کرونا» و «مناقشه روسیه و اوکراین»، ادبیات مرتبط با امنیت غذایی به تدریج با خودکفایی عجین شده است. به عبارت دیگر کشورهایی که تا مدت‌ها برای تأمین نیازهای غذایی خود به مراودات بین‌المللی با کشورهای تأمین‌کننده وابسته بودند، با چالش کمبود و افزایش قیمت مواد غذایی مواجه شده و امنیت غذایی آنها به مخاطره افتاد. این موضوع، اهمیت دستیابی به خودکفایی در کالاهای راهبردی، که در کلام بنیانگذار و رهبر انقلاب اسلامی به کرات مورد تأکید قرار گرفته‌اند، را بیش از پیش آشکار می‌کند. از طرفی در اسناد

درواقع چالش‌های اساسی همچون تأثیرپذیری از افزایش قیمت‌های جهانی مواد غذایی؛ کاهش سهم محصولات راهبردی در ترکیب کشت؛ خردی، پراکندگی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی؛ نفوذ پایین دانش؛ وضعیت ایمنی غذایی؛ سرکوب قیمت محصولات کشاورزی؛ عدم تحقق خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی؛ پایین بودن بهره‌وری تولید محصولات راهبردی؛ عدم حمایت کافی و هدفمند از بخش کشاورزی؛ ضایعات بالا در زنجیره تأمین محصولات کشاورزی؛ ضعف نظام‌های بهره‌برداری؛ ضعف نظام تأمین مالی روستایی و کشاورزی و ناپایداری و فقرزدا نبودن زنجیره ارزش محصولات کشاورزی، از دهه‌های گذشته با بخش کشاورزی کشور عجین بوده و کماکان پابرجاست. شواهد نیز نشان می‌دهد که در دوره ۱۴۰۲-۱۴۰۰، عزم و برنامه تحولی برای رفع چالش‌های اساسی فوق‌الذکر و دستیابی کشور به امنیت غذایی وجود نداشته است.

تداوم چالش‌های بلندمدت پیش روی تولید داخلی در بخش کشاورزی، در کنار عدم اجرای اقدامات تحولی جهت رفع آنها، سبب بروز تبعاتی برای امنیت غذایی کشور شده است. از جمله ایرادهایی که در این زمینه در عملکرد بخش کشاورزی در دوره ۱۴۰۲-۱۴۰۰ می‌توان برشمرد، عبارتند از:

- عدم لحاظ الزامات حمایت از تولیدکنندگان در زمان اتخاذ سیاست حذف ارز ترجیحی؛
- عدم توجه مناسب به حوزه توسعه روستایی؛
- عدم اجرای برنامه مناسب و جامع برای احیا و توسعه مرغ لاین سویه آرین؛

- عدم اصلاح رویه های اجرایی در تولید، جمع آوری و انتشار آمار و اطلاعات بخش کشاورزی؛
- نابسامانی در ساختار بازرگانی بخش کشاورزی؛
- رشد اعتبارات شرکت‌های دولتی واردکننده محصولات اساسی؛
- عدم لحاظ اصول اقتصادی و مبانی اولیه در اجرای کشاورزی قراردادی؛
- نبود برنامه جدی برای اصلاح فاز دوم اجرای «طرح احیای ۵۵۰ هزار هکتار از اراضی استان‌های خوزستان و ایلام».
- مصادیقی از ایرادهای عملکردی فوق‌الذکر، در ادامه اشاره شده است. یکی از مهم‌ترین تصمیماتی که تبعات آن تا چندین ماه برای بخش تولید کشاورزی ایجاد چالش کرد، توقف تخصیص ارز ترجیحی به واردات نهاده‌های اساسی در اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱، بدون پیش‌بینی الزامات این سیاست بود؛ که علاوه بر تحمیل هزینه به تولیدکنندگان بخش دام و طیور، سبب تحمیل هزینه بر قشر متوسط جامعه و عدم رعایت مناسب عدالت توزیعی شد. با این تصمیم، شوک قیمتی عظیمی به این نهاده‌ها و زنجیره‌های تولید مرتبط در بخش دام و طیور وارد شد که سرانجام به ایجاد التهاب در بازار مواد پروتئینی انجامید. در نهایت نیز با وجود اینکه کشور در برخی از ماه‌ها با مازاد تولید در این بخش مواجه بود، دولت مجبور شد برای تنظیم بازار اقدام به واردات گوشت و مرغ کند. این در حالی است که سیاست صادراتی کارآمد و با ثباتی نیز در این مدت توسط دولت اتخاذ نشد و علی‌رغم تکالیف قانونی موجود،

مبنی بر حمایت از توسعه صادرات و ممنوعیت هرگونه اخذ عوارض صادراتی، صادرات دام زنده چندین مرحله با ممنوعیت مواجه شد. ضمن اینکه چالش‌های مرتبط با توزیع خوراک دام و طیور، کماکان ادامه دارد و نارضایتی در واحدهای تولیدی از نظر دسترسی به این اقلام مشهود است؛ این در حالی است که در سال ۱۴۰۱، رسوب بی‌سابقه حجم بالایی از کالاهای اساسی در بندر امام خمینی (ره)، آن هم به دلیل اختصاص سهم بالایی از واردات این اقلام به شرکت دولتی پشتیبانی امور دام برخلاف قوانین بالادستی رخ داد. از دیگر ایرادهای عملکردی در حوزه محصولات پروتئینی می‌توان به شکست پروژه احیا و توسعه مرغ لاین آرین اشاره کرد که به دلیل اهمال در فعالیت‌های مرتبط با تحقیق و توسعه، از اقبال مناسبی در بین مرغداران برخوردار نشد.

اقداماتی مانند تدوین و ابلاغ سند ملی الگوی کشت محصولات زراعی و همچنین ترویج کشت قراردادی نیز هرچند به‌عنوان پیش‌نیازهای توسعه کشاورزی مطرح هستند، به دلیل عدم توجه کافی به الزامات مربوطه و شناخت کامل از موضوع، از اقبال کافی در بین جامعه کشاورزان برخوردار نشده و تاکنون به نتایج موردانتظار و فراگیر دست نیافته‌اند. مضاف بر این همان‌طور که پیشتر اشاره شد، تداوم رویه‌های گذشته باعث شد که مدیریت بخش کشاورزی نتواند در تحقق امنیت غذایی جامعه موفق عمل کند و علاوه بر ضربه‌های غیرقابل جبران به بخش تولید کشاورزی، دسترسی آحاد جامعه به مواد غذایی مورد نیاز را نیز با مخاطره مواجه کند.

رفع چالش‌های پیش‌گفته در جهت تحقق امنیت غذایی در کشور با اتکا به تولید داخلی مستلزم اتخاذ رویکرد دانش‌بنیانی در کلیه حلقه‌های زنجیره عرضه محصولات کشاورزی است که ضروری است در دوره جدید وزارت جهاد کشاورزی مد نظر قرار گیرد. اولویت‌های کلان به‌منظور تحقق امنیت غذایی دانش‌بنیان و متکی به داخل،

متناظر با ابعاد چهارگانه امنیت غذایی عبارتند از:

- «ارتقای بهره‌وری تولید در راستای تحقق خودکفایی پایدار در محصولات اساسی کشاورزی» و «ارتقای نظام ملی نوآوری و فضای کسب‌وکار کشاورزی» متناظر با بُعد فراهم بودن غذا و وجود غذای کافی؛
- «توسعه زنجیره ارزش پایدار و فراگیر و اصلاح ساختار بازار محصولات و نهاده‌های

کشاورزی» و «هدایت و حمایت کارآفرینی روستایی و عشایری» متناظر با بُعد دسترسی به مواد غذایی؛

■ «توسعه کشت محصولات سالم و ارگانیک و ارتقای سلامت مواد غذایی» متناظر با بُعد سلامت و ایمنی مواد غذایی؛

■ «بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی» متناظر با بُعد ثبات در دسترسی به مواد غذایی و پایداری در عرضه آن.

بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۴۷۲
۱۴۰۲/۰۹/۲۸

بیان / شرح مسئله

صندوق ملی محیط زیست یک سازمان غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۳ به منظور تأمین مالی و کمک به کاهش انتشار آلاینده‌ها در طبیعت، جلوگیری از تخریب و تأمین

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطابق بررسی‌ها صندوق ملی محیط زیست برای بهبود شرایط اعطای تسهیلات، علاوه بر تغییر بانک عامل، نسبت به به‌روزرسانی رویه شناسایی و معرفی پروژه‌های محیط زیستی مورد حمایت اقدام کرده است. صندوق ملی محیط زیست در جذب و هزینه‌کرد مؤثر اعتبارات در نظر گرفته شده در سه قانون هوای پاک (ماده (۳۳))، قانون مدیریت پسماندها (ماده (۱۲)) آیین‌نامه اجرایی و قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور (ماده (۴))، تاکنون نتوانسته موفق عمل کند و در این زمینه ضروری است تا

سه منظر تدوین اهداف و تصویب برنامه عملیاتی، تشکیلاتی و سازمان انجام کار صندوق و از منظر عملکرد و جذب اعتبارات وفق قوانین و نحوه هزینه‌کرد آن مورد بررسی قرار گرفته است.

پایداری محیط زیست و تنوع زیستی و تقویت بسترهای مشارکت عمومی و آموزش آحاد جامعه در حوزه محیط زیست تأسیس شده است. در این گزارش عملکرد صندوق ملی محیط زیست در دولت سیزدهم از

این صندوق ضمن پیگیری و انتشار نتایج پیگیری برای وصول درآمدها، گزارش کم‌کاری یا ترک فعل هر یک از دستگاه‌های مسئول را به نهادهای ذی‌ربط ارائه کند و یا در صورتی که در مقام اجرا مشکلاتی دارد که لازم است در قانون و آیین‌نامه‌های مربوطه تغییری حاصل شود، به نهادهای سیاستگذار منعکس کند.

این صندوق در سال‌های اخیر مجموعاً ۱۵۴۱۰ میلیارد ریال اعتبار به بانک عامل جهت پرداخت تسهیلات رفع آلاینده‌گی به پروژه‌ها معرفی کرده که تاکنون تنها

۱۵ درصد از این تسهیلات پرداخت شده است. بررسی عملکرد صندوق در دولت سیزدهم نشان داد علی‌رغم برخی اصلاحات صورت گرفته و بهبود عملکرد این صندوق نسبت به ادوار گذشته، کماکان با ظرفیت‌های در نظر گرفته شده در اسناد برنامه و قوانین بخش محیط زیست، فاصله جدی دارد و اگر صندوق در آستانه ده‌سالگی تأسیس آن نتواند از این ظرفیت‌ها استفاده ببرد، به‌مرور از چرخه عملکردی و فرایند اجرایی خارج خواهد شد و شواهد این مسئله در قانونگذاری‌های اخیر مشاهده شده است.

مطابق بررسی عملکرد صندوق، پیشنهادهای زیر برای بهبود عملکرد و تقویت جایگاه صندوق ارائه می‌شود:

■ **تعیین سازوکار پایش سنجش اثربخشی اقدامات صندوق:** مهم‌ترین نقیصه در ساختار فعلی صندوق مشخص نبودن میزان اثرگذاری اقدامات و تأمین مالی صندوق در جهت بهبود وضعیت محیط زیست کشور است. در این رابطه باید صندوق در زمان تخصیص اعتبارات و حمایت از طرح‌ها اولویت‌بندی را براساس میزان اثربخشی در بهبود وضعیت محیط زیست و توانایی جذب اعتبار توسط متقاضی انجام دهد. همچنین لازم است در داخل صندوق سازوکار نظارت برای سنجش میزان موفقیت و اثربخشی تقویت شود و صرفاً به تأییدیه ادارات کل محیط‌زیست اکتفا نشود.

■ **تقویت شفافیت در سازوکارها و عملکرد صندوق:** صندوق ملی محیط‌زیست در سال‌های ابتدایی شفافیت بسیار کمی در ارائه گزارش عملکرد و فرایند کاری خود داشت، اما در یک سال گذشته انتشار گزارش عملکرد این صندوق در وبگاه آن بیشتر شده است. شایان ذکر است در صورت شفاف بودن و به اشتراک‌گذاری عملکرد و صورت‌حساب‌های مالی مجموعه و رویه‌های جاری صندوق، امکان جذب کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی بین‌المللی به صندوق بیش از پیش فراهم می‌شود. همچنین عدم وجود شفافیت سبب شده نحوه انتخاب پروژه‌های منتخب و معرفی به بانک جهت اعطای تسهیلات و نتایج حمایت مالی صندوق از آنها مشخص نباشد.

■ **ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی:** یکی

از فلسفه‌های وجودی صندوق ملی محیط زیست دریافت عوارض آلاینده‌گی و طراحی برنامه برای رفع آلاینده‌گی است. در این راستا پیشنهاد می‌شود صندوق به‌عنوان پیشران اصلی نوآوری در حوزه محیط زیست، بستر لازم برای ایجاد کلینیک رفع آلاینده‌گی را فراهم کند. در این راستا لازم است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه‌های ذیربط فرایند ارزیابی و درگیر کردن مراکز دانش‌بنیان و دانشگاهی به‌منظور توسعه ابزارهای سنجش و ارزیابی تقویت شود. همچنین لازم است پس از انجام پایش، صنایع آلوده‌کننده به کلینیکی با عنوان کلینیک رفع آلاینده‌گی معرفی شوند تا در آنجا ضمن بررسی مسئله، راهکار کاهش آلودگی استخراج و با استفاده از منابع مختلفی نظیر صندوق ملی محیط زیست و با به‌کارگیری ظرفیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان نسبت به رفع یا کاهش آلودگی اقدام شود.

■ **تخصیص تسهیلات و اعتبارات در استان محل اخذ:** یکی از پیشنهادهایی که می‌تواند هم‌صنایع آلاینده هم‌دریافت‌کنندگان تسهیلات را ترغیب به مشارکت بیشتر کند، مشاهده خروجی‌های عملکرد صندوق در بهبود شرایط زیست‌محیطی مناطقی است که عوارض آلاینده‌گی را پرداخت کرده‌اند. به همین جهت پیشنهاد می‌شود تسهیلات و اعتبارات پرداختی از محل دریافت عوارض در همان استان انجام شود.

■ **اصلاح ماده (۱۲) آیین‌نامه قانون مدیریت پسماند:** با توجه به اینکه در آیین‌نامه قانون مدیریت پسماند قید شده هزینه‌کرد اعتبارات دریافت شده از این محل

در همان صنعت اخذ شده هزینه شود، این مهم در بخشی از صنایع توجیه ندارد و از طرفی نهادهایی مثل گمرک این اعتبارات را به‌صورت کلی و تفکیک‌نشده به حساب صندوق ملی محیط زیست واریز می‌کنند. بنابراین پیشنهاد می‌شود نحوه هزینه‌کرد این بخش به‌صورت کلی در زمینه بازیافت عنوان شود.

■ **تجمیع اعتبارات تخصیص‌یافته به موضوع آلودگی‌هوا:** پراکندگی اعتبارات تخصیص‌یافته به مسئله آلودگی بین دستگاه‌های متولی، مدیریت و پایش عملکرد مالی این بخش را دچار مختل کرده است. از طرفی این مشکل سبب شده است ماده (۳۳) قانون هوای پاک نیز به‌درستی اجرا نشده و اعتبارات کافی وفق قانون به صندوق اختصاص نیابد. این مهم نیز با پیگیری‌های درج این مسئله در برنامه هفتم توسعه توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی صورت گرفته و در کمیسیون تلفیق این برنامه در دست بررسی قرار دارد.

■ **پیگیری ترک فعل و یا اصلاحیه آیین‌نامه قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور:** با توجه به گذشت پنج سال از اجرای آیین‌نامه قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، کماکان وصولی صندوق ملی محیط زیست از محل اجرای این قانون برقرار نشده است. نظر به اینکه متولی این بخش سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد، لازم است علت عدم وصولی منابع مشخص و در صورت لزوم آیین‌نامه مربوطه اصلاح یا با ترک فعل‌های احتمالی برخورد شود.

مصادیق وزمینه‌های شکل‌گیری فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی (زراعی-باغی)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۴۷۳
۱۴۰۲/۰۹/۲۹

بیان / شرح مسئله

در جهان امروز فساد در تمامی اشکال آن به‌عنوان چالشی بزرگ برای جوامع درآمدی است و اعتماد مردم به دولت‌ها را به‌عنوان یکی از ابعاد اساسی سرمایه اجتماعی تضعیف می‌کند. در این راستا، یکی از مهم‌ترین دغدغه‌ها، رفع مظاهر مختلف فساد از جمله فساد مالی و اداری است. فساد زمانی شکل می‌گیرد که متولیان بخش عمومی، از طریق تطمیع (اخذ رشوه) و یا حتی تهدید، به‌نحوی تصمیم‌گیری کنند که بدون توجه به منافع عمومی و ملی، صرفاً

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌هرحال، تبدیل زمین کشاورزی به یک کالای سرمایه‌ای غیرمولد و نه یک منبع پایه تولید، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که بحث فساد مالی و امکان ارائه رشوه را در این حوزه فراهم کرده است. در واقع، خرد شدن اراضی کشاورزی و نبود تناسب میان ارزش‌افزوده حاصل از فعالیت‌های زراعی و باغی با ارزش ایجاد شده از فروش و تغییر کاربری زمین سبب شده است تا زمینه فروش و یا تفکیک این زمین‌ها به روش‌های

مختلف، شناسایی و راهکارهای مناسبی برای رفع آنها ارائه شود. یکی از حوزه‌هایی که در آن، در موارد قابل توجهی، تصمیم‌گیری‌های نادرست منجر به غلبه منافع شخصی و گروهی بر مصالح جمعی کشور شده است؛ حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌باشد. نکته مهم آن است که تصمیمات مذکور بعضاً ناآگاهانه و حتی با دلایل ظاهری موجه اتخاذ شده‌اند، ولی پشتوانه اصلی آنها باز کردن مسیر کسب ثروت بادآورده برای اقلیت زمین‌خوار بوده است.

کشاورزی مؤثرند که نتیجه محتوم همه آنها زمینه‌سازی برای تخریب زمین کشاورزی به‌صورت غیرضرور و گسترده است. از مهم‌ترین عوامل زمینه‌ساز و شکل‌دهنده فساد با هدف تغییر کاربری خارج از ضرورت اراضی کشاورزی، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

■ بورس‌بازی و سوداگری زمین با محوریت برخی دفاتر مشاور املاک و مستغلات و سوداگران سازمان‌یافته و بعضاً

منافع عده‌ای خاص تأمین شود. دریافت منافع مالی قابل توجه، یکی از علل اساسی شکل‌گیری فساد بوده و معمولاً حوزه‌هایی با گردش مالی بالا به‌ویژه زمین، استعداد بیشتری در این رابطه دارند. مقابله با پدیده «فقر، فساد و تبعیض» یکی از مهم‌ترین مطالبات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) بوده است که به‌ویژه از شروع دهه ۱۳۸۰ به‌شکل مضاعفی در کانون پیگیری‌ها قرار گرفت. بنابراین باید زمینه‌های شکل‌گیری فساد در بخش‌های

غیرمعارف و فسادزا فراهم شود. از طرفی قوانین مربوطه نیز دارای نواقص جدی بوده و بعضاً زمینه فساد را فراهم آورده‌اند. فساد در حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی را می‌توان در دو حوزه کلی ۱. فرایند صدور مجوز تغییر کاربری به‌شکل رسمی و قانونی و ۲. نحوه مقابله و برخورد با تغییر کاربری غیرمجاز در مراجع اداری و قضایی ارزیابی کرد. در این دو حوزه، عوامل زیادی در بروز فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی

نهادهای مدیریت محلی؛

■ ضعف قانون حفظ کاربری اراضی

زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱

با اصلاحات بعدی در مواردی از جمله:

- عدم شفافیت کافی و فراهم بودن برخورد سلیقه‌ای در فرایند بررسی و صدور مجوزهای تغییر کاربری،
- فقدان احکام اثربخش برای حفاظت از

اراضی کشاورزی حاصلخیز و مرغوب،

- تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر

کاربری به‌عنوان منبع درآمدی برای

نهادهای دولتی و غیردولتی.

■ خلأ قانونی در تعیین ضوابط مناسب

برای الحاق اراضی کشاورزی به حریم و

محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها؛

■ تصویب قوانین و مقررات موازی و

متعارض با قانون حفظ کاربری اراضی

زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با

اصلاحات بعدی از جمله:

- ماده (۴) قانون مجازات استفاده‌کنندگان

غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز -

مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰ مبنی بر مجاز شمردن

برقراری انشعاب موقت به ساخت‌وسازهای

غیرمجاز.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی صورت‌گرفته راهکارهایی که می‌توان از آنها در جهت از بین بردن و کاهش زمینه‌های فسادزا در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی بهره گرفت، به شرح زیر است:

■ **بررسی و صدور مجوز درخواست‌های تغییر کاربری صرفاً از طریق سامانه پنجره واحد مدیریت زمین** (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات)؛

■ **فراهم کردن دسترسی سازمان‌های مردم‌نهاد حامی اراضی کشاورزی و محیط زیست و نیز نهادهای نظارتی به سامانه پنجره واحد مدیریت زمین** با هدف تحقق نظارت عمومی و شفافیت (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری واجا)؛

■ **تعیین سازوکاری مناسب برای حمایت‌های مالی و قضایی مکفی از کارکنان دستگاه‌های نظارتی به‌ویژه مأموران جهاد کشاورزی در برخورد با مرتکبان امر تغییر کاربری غیرمجاز (قوه قضائیه با همکاری وزارت جهاد کشاورزی)؛**

■ **حذف زمینه تصمیم‌گیری سلیقه‌ای و ابتدای تصمیم‌گیری برای تغییر کاربری براساس درجه‌بندی اراضی** (از طریق اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی

زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با

اصلاحات بعدی)؛

■ اصلاح مواد (۱) و (۴) قانون مجازات

استفاده‌کنندگان غیرمجاز آب، برق،

تلفن، فاضلاب و گاز و جرم‌انگاری برای

نهادهای دولتی و غیردولتی صادرکننده

انشعاب به ساخت‌وسازهای غیرمجاز در

اراضی کشاورزی؛

■ اتخاذ تدابیر مناسب برای رفع

هرگونه زمینه سوءاستفاده از قدرت و

اختیارات توسط شورای اسلامی شهرها

و روستاها، شهرداری‌ها، بخشداری‌ها

و دهیاری‌ها در تسهیل امر تغییر

کاربری‌های غیرمجاز اراضی کشاورزی

(وزارت کشور)؛

■ تدوین ضوابط روشن و مناسب برای

الحاق اراضی کشاورزی به محدوده

شهرها و روستاها با رویکرد حفاظت

حداکثری از اراضی حاصلخیز کشاورزی

و هدایت جهت توسعه روستاها و شهرها

به سمت اراضی غیرحاصلخیز (وزارت جهاد

کشاورزی با همکاری وزارتین کشور و راه و

شهرسازی و ارائه آن به هیئت‌وزیران جهت

تصویب و تقدیم نهایی به مجلس شورای

اسلامی)؛

■ علامت‌گذاری و تعیین حدود

اربعه ساخت‌وسازهای غیرمجاز در قانون‌های بحرانی تغییر کاربری کشور و نصب اخطار در محل مبنی بر قلع‌وقمع هرگونه ساخت‌وساز جدید و اقدام برای اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خصوص واحدهای غیرمجاز مربوطه (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت کشور)؛

■ جرم‌انگاری دریافت هرگونه وجه یا

بخشی از زمین به‌عنوان عوارض، هبه

یا تحت هر عنوان دیگر در موافقت با

الحاق اراضی به داخل محدوده شهرها

و روستاها (از طریق اصلاح قانون حفظ

کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها)؛

■ ساماندهی مالیات‌های حوزه املاک

مشتمل بر مالیات بر خانه‌های خالی

و دوم، اراضی کشاورزی بایر، عایدی

سرمايه و املاک مسکونی گران‌قیمت

(از جمله از طریق اصلاح ماده (۵۴ مکرر)

قانون مالیات‌های مستقیم)؛

■ ایجاد محدودیت برای نقل‌وانتقال

اراضی زیر حدنصاب فنی و اقتصادی و

هرگونه معامله‌ای که نتیجه آن کاهش

وسعت زمین به زیر حدنصاب مذکور

شود (از طریق اصلاح قانون حفظ کاربری

اراضی زراعی و باغ‌ها).

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: بخش کشاورزی و منابع طبیعی

۱۹۴۷۴
۱۴۰۳/۰۹/۲۹

دفتر مطالعات زیربنایی



احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در فصل‌های «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی - فصل ۷»، «نظام مدیریت یکپارچه منابع آب - فصل ۸» و «ترانزیت و اقتصاد دریامحور - فصل

کشاورزی»، «فروش اموال غیرمنقول مازاد دستگاه‌های اجرایی» و «امکان تغییر کاربری اراضی کشاورزی با توافق مالکان این اراضی» به بخش کشاورزی و منابع طبیعی مرتبط هستند.

۱۲» به‌طور مستقیم با بخش کشاورزی و منابع طبیعی مرتبط هستند. علاوه بر این در فصل‌های ۱، ۲ و ۹ از این لایحه نیز احکامی به ترتیب با مضمون «رشد اقتصادی سالیانه ۵/۵ درصد در بخش

مسئله اصلی

بررسی احکام فصل هفتم از لایحه برنامه هفتم توسعه، که دارای بیشترین ارتباط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی است، نشان از عدم وجود یک ساختار نظام‌مند در راستای دستیابی به هدف ذکر شده در عنوان این فصل، یعنی «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» دارد. در این فصل رویکردی منسجم و نتیجه‌گرا برای برخی از مهم‌ترین تکالیف سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی، از قبیل «الزامات خودکفایی پایدار در محصولات راهبردی کشاورزی»، «حفظ

فضای کسب و کار و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی»، «کاهش تصدی‌گری دولت در امور اجرایی بخش کشاورزی»، «اصلاح ساختار بازار و زنجیره ارزش محصولات کشاورزی» و «پایدارسازی بهره‌برداری از منابع طبیعی» حکم مشخص و مناسبی ارائه نشده است. این در حالی است که تحقق رشد ۵/۵ درصدی سالیانه بخش کشاورزی، ذکر شده در ماده (۲) از لایحه، نیازمند رفع چالش‌های ریشه‌ای فوق و به‌ویژه رفع محرومیت‌های تاریخی بخش در زمینه برخورداری از سرمایه است.

و ارتقای ذخایر ژنتیکی»، «افزایش سطح سلامت و ایمنی مواد غذایی»، «جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد»، «توسعه دیپلماسی غذایی»، «توسعه علم و فناوری» و «اصلاح ساختار اداری و اجرایی» مشاهده نمی‌شود. از طرف دیگر در فصل امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی، برای رفع چالش‌های کلیدی مبتلابه بخش کشاورزی و منابع طبیعی با تکیه بر الزاماتی همچون «ارتقای بهره‌وری تولیدات کشاورزی»، «حفاظت از اراضی کشاورزی»، «ارتقای کیفیت و سلامت محصولات غذایی»، «اصلاح

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نگاه سطحی به مقوله بسیار پراهمیت امنیت غذایی در فصل هفتم از لایحه، منجر به ارائه برخی از احکام مبهم و

فراوان اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی برنامه به تحقق خودکفایی در محصولات راهبردی؛

در عین حال آسیب‌زا به شرح زیر شده است:
■ استفاده از واژه «خوداتکایی» به جای «خودکفایی»، برخلاف تأکیدهای

■ **محدودسازی حمایت‌ها** به محصولات اساسی و منتخب، آن هم در صورت رعایت الگوی بهینه تولید و بدون اشاره به الزامات پیاده‌سازی این الگو؛

■ **محدودسازی حمایت‌ها** به محصولات نهایی و ایجاد مخاطره در روند تولید نهاده‌های فناورانه، با انتقال تدریجی حمایت‌های دولتی فنی و مالی به انتهای زنجیره تولید؛

■ **کاهش اثربخشی شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی**، با منوط کردن مصوبات این شورا به تأیید هیئت‌وزیران؛

■ **تداوم بخشی به خردی، پراکندگی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی**، با تکلیف به سنددار کردن اراضی کشاورزی کمتر از حدنصاب فنی و اقتصادی و همچنین اجازه تغییر کاربری اراضی کشاورزی به مسکونی با توافق مالکین این اراضی.

یکی از نقاط قوت لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش کشاورزی و منابع طبیعی را می‌توان «انتقال محصولات سبزی و سیفی به گلخانه و آزادسازی زمین برای

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

به‌طور کلی می‌توان نتیجه گرفت احکام مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی در لایحه برنامه هفتم توسعه از قابلیت لازم برای تحقق امنیت غذایی در کشور برخوردار نیستند و تغییری در روند نامطلوب پیشین، که منجر به آسیب‌پذیری کشور در زمینه دسترسی پایدار آحاد جامعه به غذای کافی و سالم شده‌اند، ایجاد نخواهند کرد. بر این اساس مرکز پژوهش‌های

کشت دانه‌های روغنی» دانست، که البته اجرای صحیح این حکم نیز منوط به رعایت الزامات آمایش سرزمین و کسب مجوز از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور به‌منظور بهره‌برداری از اراضی است.

گفتنی است تنها شاخص کمی موجود در فصل هفتم از لایحه برنامه هفتم توسعه، رسیدن «ضریب خودکفایی محصولات اساسی کشاورزی» به ۹۰ درصد تا پایان برنامه است که ضروری است افزایش بهره‌وری و حفاظت از منابع پایه آب و خاک در راستای دستیابی به این هدف مورد تأکید قرار گیرد؛ چراکه بهره‌وری مبتنی بر دانش نقش اساسی را در ارتقای تولید محصولات راهبردی، بدون اعمال فشار فراتر از ظرفیت تحمل منابع پایه تولید، برعهده دارد. همچنین می‌توان به اعمال اصلاحات ضروری در حکم بند «پ» از ماده (۱۶) لایحه برنامه هفتم توسعه با مضمون «مولدسازی اموال غیرمنقول مازاد دستگاه‌های اجرایی» اشاره کرد؛ چراکه لازم است به سازوکارهای بازگرداندن آن بخشی از منابع طبیعی، که در گذشته به دستگاه‌های اجرایی واگذار

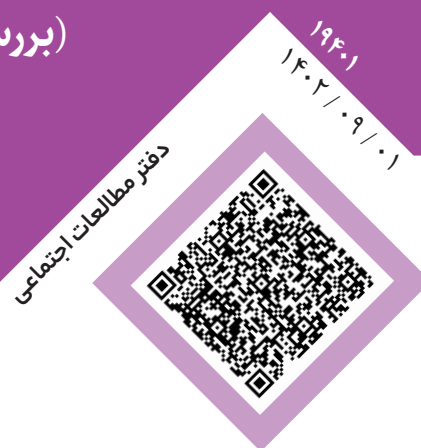
شده و هم‌اکنون به‌عنوان اموال غیرمنقول مازاد شناخته می‌شوند، به وضع سابق خود (انفال) به‌طور مشخص در متن همین ماده اشاره شود. ضمن اینکه الزامات حفظ کاربری اموال مازاد مؤثر بر امنیت غذایی مانند انبارها در صورت واگذاری و از طرفی هدف‌گذاری برای نحوه هزینه‌کرد عواید حاصل از واگذاری سایر اموال باید در این بند به‌طور شفاف بیان شود.

علاوه‌براین احکام ذکر شده در فصل هشتم از لایحه با عنوان «نظام مدیریت یکپارچه منابع آب»، در موضوعاتی از قبیل «کاهش ۱۸/۳ درصدی میزان مصرف آب در بخش کشاورزی»، «واگذاری وظیفه هماهنگی و سیاست‌گذاری در زمینه منابع طبیعی و آبخیزداری به شورای عالی آب»، «واگذاری وضع عوارض صادرات و سیاست‌گذاری واردات محصولات کشاورزی آب‌بر و نیز تعیین الگوی مصرف آب کشاورزی به وزارت نیرو» و «تعیین آب‌بها برای مصارف کشاورزی مازاد بر سطح الگوی مصرف به‌صورت پلکانی تا معادل بهای آب جایگزین توسط وزارت نیرو» باعث ایجاد اخلال در مدیریت منابع آبی در بخش کشاورزی و منابع طبیعی می‌شوند.

دانش‌بنیان و پایدار از منابع طبیعی؛ «اصلاح الگوی تغذیه‌ای جامعه»، «کاهش تصدی‌گری حاکمیت در امور اجرایی»، «تقویت نظام‌های بهره‌برداری»، «افزایش اقتدار و تاب‌آوری غذایی کشور»، «حفاظت از اراضی، ارتقای کیفیت خاک‌های و کاهش فرسایش آنها»، «اصلاح ساختار حکمرانی منابع و مصارف آب» و «اصلاح ساختار بازررسانی» تدوین و به‌عنوان پیشنهاد‌های الحاقی به لایحه مذکور ارائه کرده است.

مجلس شورای اسلامی علاوه‌بر ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی برای ایراد‌های موجود در لایحه برنامه هفتم توسعه، تعدادی از احکام مرتبط با رفع چالش‌های مبتلابه بخش کشاورزی و منابع طبیعی را با مضامین «تمرکز تولید محصولات راهبردی در مناطق ویژه»، «استقرار نظام ملی نوآوری کشاورزی»، «گسترش استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در اصلاح ساختار آمار و اطلاعات»، «بهره‌برداری

ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران: (بررسی فصول کلیات، مسکن و بهداشت و درمان)



بیان / شرح مسئله

نظام اسلامی به‌منظور پاسداشت و تکریم از جامعه ایثارگران کشور، به‌عنوان پرچم‌داران فرهنگ ایثار و جهاد، قوانین و الزامات سیاستی متعددی را طی سالیان گذشته مصوب و اجرا کرده است. یکی از مهم‌ترین قوانین تدوین در این زمینه، که در واقع پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران»، مهم‌ترین سند پشتیبان در زمینه تبیین حقوق و چارچوب ارائه خدمات به جامعه ایثارگری کشور به‌شمار می‌آید، «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با توجه به مفاد ماده (۷۴) این قانون و با همکاری

بنیاد شهید و امور ایثارگران، برای نخستین‌بار در کشور، از زمان تصویب این قانون، عملکرد مالی و عملیاتی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را به تفکیک فصول قانون جامع و به تفکیک موضوع مواد هر فصل از قانون، با تمرکز بر سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه کشور طی دوره (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مورد ارزیابی کارشناسی قرار داده است. گزارش حاضر پس از نامه‌نگاری‌های متعدد و برگزاری چندین جلسه کارشناسی با مسئولان بنیاد شهید و امور ایثارگران، به‌عنوان تولید اصلی جامعه ایثارگری کشور و پس از بررسی صحت اطلاعات و آمارهای اخذ شده، منتشر می‌شود. مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی پس از انتشار اولیه سلسله گزارش‌های ارزیابی این قانون، از دریافت موارد و نظرات ارزنده اصلاحی و تکمیلی از سوی مسئولان دستگاه‌های اجرایی مربوطه و صاحب‌نظران و متخصصان حوزه ایثارگری در کشور، استقبال خواهد نمود و دریافت اطلاعات و نظرات می‌تواند نقش مؤثری در تکمیل ارزیابی عملکرد این قانون ایفا نماید. سلسله گزارشات ارزیابی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران بنا دارد تا با احصا چالش‌های اجرایی و نظارتی حاکم بر قانون مذکور، زمینه‌ای کارشناسی به‌منظور اصلاح، به‌روزرسانی و تقویت وضعیت اجرایی شدن احکام این قانون ایجاد نماید.

پیرامون فصل کلیات قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران: به‌رغم اینکه آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به «تعیین واحراز مصادیق ایثارگری» و همچنین «آیین‌نامه‌های مربوط به تعیین درصد جانبازی» و «سند راهبردی خدمات‌رسانی به رزمندگان» تصویب شده است، اما به‌دلیل عدم پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی و نظارتی مناسب از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران برای دستگاه‌های مشمول، ارزیابی دقیقی از میزان اجرای این قانون در هر یک از دستگاه‌های مشمول وجود ندارد. از سوی دیگر «عدم بررسی و پیش‌بینی ارائه تسهیلات به جامعه رزمندگان کشور و خانواده‌های آنان» نیز از اساسی‌ترین چالش‌های احصا شده پیرامون فصل اول این قانون است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیرامون فصل اول (کلیات): پیشنهاد می‌شود که علاوه بر توجه به ظرفیت‌های پیش‌بینی شده در «سند راهبردی خدمات‌رسانی به رزمندگان»، ستادکل نیروهای مسلح نسبت به اصلاح و تکمیل قوانین مربوطه، پس از طی مراحل قانونی اقدام نماید و همچنین نقش مدیریتی، به‌ویژه هماهنگی و پیگیری امور ایثارگران، با تولید بنیاد شهید و امور ایثارگران، در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه تقویت گردد.

در حوزه ارائه خدمات مسکن: طبق گزارش‌های دریافتی از بنیاد شهید و امور ایثارگران، با وجود اینکه اعتبارات لازم برای تأمین مسکن ایثارگران در بودجه مصوب سالیانه بنیاد و اعتبارات لازم به‌منظور پرداخت تسهیلات بانکی در چارچوب تبصره‌های قوانین بودجه سالیانه کل کشور پیش‌بینی شده است، اما تحقق ارائه خدمات مطلوب مسکن و اجرای احکام قانونی این فصل در سال‌های اخیر با چالش‌های فراوانی روبه‌رو بوده است، که مهم‌ترین آن «عدم تناسب میان میزان تسهیلات بانکی و کمک‌های بلاعوض و سایر خدمات مسکن با قیمت روز» و «پراکندگی زمانی و عدم انسجام مؤثر در ارائه انواع خدمات مسکن به ایثارگران مشمول برای تأمین منابع مالی

پیرامون فصل دوم (مسکن): پیشنهاد اصلی گزارش حاضر ارائه بهینه خدمات مسکن در قالب قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، «تجمیع و تمرکز اعتبارات حمایتی و تسهیلات بانکی تأمین‌کننده مسکن ایثارگران، ضمن متناسب کردن میزان منابع مالی با قیمت روز و منطقه‌ای خرید یا ساخت مسکن» و «اقدام برای تأمین مسکن ایثارگران در قالب «طرح ملی مسکن» است. پیرامون فصل سوم (بهداشت و درمان):

مورد نیاز» بوده است.

در حوزه خدمات بهداشت و درمان: در این حوزه به‌رغم اینکه اقدامات مؤثری همچون «پیش‌بینی اعتبارات لازم در اعتبارات مصوب سالیانه بنیاد شهید و امور ایثارگران»، «تأسیس مراکز نگهداری از گروه‌های ویژه جانبازان و مراکز مشاوره و مددکاری ایثارگران» و «انعقاد قرارداد با ۸,۴۰۰ مرکز خصوصی جهت ارائه خدمات درمانی به مشمولان متقاضی» صورت پذیرفته است، مواردی مانند «عدم پرداخت به‌موقع هزینه‌های درمانی از سوی بنیاد به شرکت‌های بیمه‌ای طرف قرارداد» و «عدم تحقق کامل ایجاد پرونده سلامت الکترونیک ایثارگران» اجرایی شدن بهینه احکام این فصل را با چالش‌هایی روبه‌رو ساخته است.

به‌منظور ارائه مطلوب خدمات بهداشت و درمان در چارچوب فصل سوم قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، بنیاد با همکاری موثر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان‌های تابعه، با تأکید بر تقویت نظارت‌های اکچوئری بر قراردادهای بیمه‌ای و ایجاد پرونده الکترونیکی جامع و کامل در زمینه سلامت ایثارگران، جهت پیشگیری مؤثر و اقدام به‌موقع برای درمان آنان اقدام نماید.

ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران: (بررسی فصول تسهیلات اداری-استخدامی و اشتغال و کارآفرینی)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۴۰۳
۱۴۰۲/۰۹/۰۲

بیان / شرح مسئله

نظام اسلامی به‌منظور پاسداشت و تکریم از جامعه ایثارگران کشور، به‌عنوان پرچم‌داران فرهنگ ایثار و جهاد، قوانین و الزامات سیاستی متعددی را طی سالیان گذشته مصوب و اجرا کرده است. یکی از مهم‌ترین قوانین تدوین در این زمینه، که در واقع پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران»، مهم‌ترین سند پشتیبان در زمینه تبیین حقوق و چارچوب ارائه خدمات به جامعه ایثارگری کشور به‌شمار می‌آید، «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با توجه به مفاد ماده (۷۴) این قانون و با همکاری

بنیاد شهید و امور ایثارگران، برای نخستین‌بار در کشور، از زمان تصویب این قانون، عملکرد مالی و عملیاتی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را به تفکیک فصول قانون جامع و به تفکیک موضوع مواد هر فصل از قانون، با تمرکز بر سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه کشور طی دوره (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مورد ارزیابی کارشناسی قرار داده است. گزارش حاضر پس از نامه‌نگاری‌های متعدد و برگزاری چندین جلسه کارشناسی با مسئولان بنیاد شهید و امور ایثارگران، به‌عنوان تولید اصلی جامعه ایثارگری کشور و پس از بررسی صحت اطلاعات و آمارهای اخذ شده، منتشر می‌شود. مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی پس از انتشار اولیه سلسله گزارش‌های ارزیابی این قانون، از دریافت موارد و نظرات ارزنده اصلاحی و تکمیلی از سوی مسئولان دستگاه‌های اجرایی مربوطه و صاحب‌نظران و متخصصان حوزه ایثارگری در کشور، استقبال خواهد کرد و دریافت اطلاعات و نظرات می‌تواند نقش مؤثری در تکمیل ارزیابی عملکرد این قانون ایفا کند. سلسله گزارشات ارزیابی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران بنا دارد تا با احصای چالش‌های اجرایی و نظارتی حاکم بر قانون مذکور، زمینه‌ای کارشناسی به‌منظور اصلاح، به‌روزرسانی و تقویت وضعیت اجرایی شدن احکام این قانون ایجاد کند.

پیرامون فصل چهارم قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (تسهیلات اداری و استخدامی): علی‌رغم اینکه در راستای اجرای احکام این فصل، تعداد ۴۵,۸۷۸ نفر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲) این قانون، طی دوره ۵ ساله برنامه ششم توسعه کشور، جذب و استخدام شده‌اند و احکامی همچون «برخورداري مضمولين تبصره «۲» الحاقی ماده (۲۱) این قانون، از کلیه حقوق و مزایای همان پست سازمانی یا هم‌تراز شغل و پست قبلی، در صورت تنزل از پست سازمانی بالاتر» و «پرداخت مستمری به کلیه والدین شاهد به میزان یک‌ونیم برابر حداقل حقوق کارکنان دولت»

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیرامون فصل چهارم (تسهیلات اداری و استخدامی): پیشنهاد می‌شود که علاوه بر تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی مربوطه، از جمله آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) این قانون، بررسی دقیقی از تعداد مضمولان موضوع احکام قانونی این فصل و ارزیابی کمی و کیفی از

به‌طور مطلوب اجرایی شده است؛ با وجود این، اما چالش‌هایی مانند «عدم استخدام فرزندان ایثارگران پس از بازنشستگی» و «عدم استفاده مضمولان ماده (۲۴) این قانون، از امتیاز بازنشستگی پیش از موعد با ۵ سال سنوات ارفاقی و با دریافت حقوق و مزایای کامل» پیرامون اجرای احکام این فصل احصا شده است.

در خصوص فصل پنجم قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (خدمات اشتغال و کارآفرینی): در این حوزه علی‌رغم اینکه اعتبارات لازم حسب مورد در بودجه مصوب سالیانه بنیاد پیش‌بینی شده و اساسنامه صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران نیز

وضعیت اجرایی شدن آنها توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران صورت پذیرد.

پیرامون فصل پنجم (اشتغال و کارآفرینی): پیشنهاد اصلی گزارش حاضر به منظور ارائه بهینه خدمات اشتغال و کارآفرینی در چارچوب قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران،

در هیئت‌وزیران تصویب شده است، اما چالش‌های فراوانی در راستای تحقق اهداف این فصل مشخص شده که مهم‌ترین آنها عبارتند از: «عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی مندرج در اساسنامه صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران»، «ایجاد پیامدهای اجتماعی ناشی از اختصاص سهمیه‌های استخدامی برای مضمولان این قانون و عدم توجه به این مسئله و سیاستگذاری متناسب با آن»، «عدم تمرکز در اجرای هماهنگ طرح‌های توانمندسازی شغلی، ارائه تسهیلات تکلیفی خوداشتغالی و کمک‌های فنی و اعتباری» و «عدم تناسب میزان تسهیلات خوداشتغالی برای ایجاد یک شغل پایدار».

بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی مندرج در اساسنامه صندوق اشتغال و کارآفرینی و اجرای مؤثر طرح‌های توانمندسازی شغلی با ایجاد تناسب بین اعتبارات تخصیص یافته در حوزه تسهیلات خوداشتغالی و ایجاد چرخه کامل اشتغال در جامعه ایثارگری کشور است.

بررسی احکام حاشیه‌نشینی (اسکان غیررسمی) در برنامه‌های توسعه کشور از منظر اجتماعی

دفتر مطالعات اجتماعی

۱۹۴۳۹
۱۴۰۲/۰۹/۱۵

بیان / شرح مسئله

تحقق پیشرفت و توسعه مبتنی بر فرایندی انباشتی و متکی بر تجارب نظری و عملیاتی پیشین است؛ در این زمینه، احکام سیاستی برنامه‌های توسعه نیز، آنگاه اثربخش خواهند بود که با لحاظ سیاست‌های پیشین و ابتدا بر درس‌آموخته‌های حاصل از آن تنظیم و صورت‌بندی شوند. این درحالی است که شواهد نشان می‌دهد که تدوین برنامه‌های توسعه در ایران به‌صورتی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌رغم بروز و ظهور مسئله حاشیه‌نشینی در کشور از دهه ۴۰ و افزایش نرخ آن طی دهه‌های آتی، این مسئله تا دهه ۸۰ چندان مورد توجه سیاستگذاران قرار نگرفته و دستور کار سیاستی برای آن در نظر گرفته نشده است. در این زمینه برنامه‌های اول تا سوم توسعه، هیچ‌گونه حکم سیاستی مستقیمی که مبنی بر شناخت و التفات سیاستگذاران نسبت به پدیده حاشیه‌نشینی باشد، نداشته‌اند. همچنین احکام سیاستی حوزه حاشیه‌نشینی در قوانین برنامه چهارم تا ششم توسعه، از نظر اجتماعی دچار خلأ و نقصان‌هایی نسبتاً اساسی بوده‌اند؛ به‌صورتی

و صورت‌بندی می‌شوند. این وضعیت از دو طریق خود را نمایان می‌کند؛ اول، عدم موفقیت احکام سیاستی حاشیه‌نشینی و افزایش حجم این سکونتگاه‌ها به موازات اجرای برنامه‌های توسعه است و دوم، تکرار صددرصدی برخی از احکام سیاستی در چند برنامه متوالی بدون هرگونه بهینه‌سازی محتوایی براساس تغییرات حادث شده در وضعیت مسئله.

سیاستگذاران در به‌روزرسانی احکام و تدوین احکام سیاستی جدید مبتنی بر تغییر شرایط نقاط هدف بوده است. به‌نظر می‌رسد یکی از اصلی‌ترین علل این وضعیت، فقدان رویکرد سیاستی جامع و بلندمدت برای مواجهه اجتماعی با سکونتگاه‌های غیررسمی است؛ به‌بیان‌دیگر، در برنامه‌های توسعه طی فرایندی غیرمشارکتی و غیرشفاف احکامی برای این‌گونه سکونتگاه‌ها تدوین شده است، اما این احکام از مبنا و پشتوانه نظری متقن بی‌بهره بوده و لذا در مقام نظر به‌صورتی مجزا و نامنسجم ظاهر شده و در عمل نیز ناموفق بوده‌اند. از منظر رویکرد ادغام

نظام‌مند مبتنی بر این سازوکار صورت نمی‌گیرد. این وضعیت در رابطه با احکام سیاستی آسیب اجتماعی حاشیه‌نشینی در برنامه‌های توسعه نیز صدق می‌کند؛ به‌بیان‌دیگر، شواهد گویای آن است که احکام سیاستی این حوزه بدون بهره‌گیری از درس‌آموخته‌های برنامه‌های پیشین و بدون التفات به تغییرات صورت گرفته در واقعیت تجربی پدیده حاشیه‌نشینی تنظیم

که مهم‌ترین مؤلفه‌های اجتماعی مربوط به این مناطق مانند همبستگی اجتماعی و ادغام اجتماعی در این برنامه‌ها مطرح نشده است. برخی از مفاد احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی عیناً و بدون هرگونه ارزیابی پسینی در چند برنامه تکرار شده و سایر موارد نیز فاقد انسجام محتوایی کافی بوده‌اند؛ از بین مواد مربوط به آسیب اجتماعی حاشیه‌نشینی در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز، تنها یک ماده به‌وجه اجتماعی موضوع پرداخته و مابقی صرفاً جنبه کالبدی داشته‌اند. این موضوع حاکی از کم‌توجهی، عدم صرف وقت یا ناتوانی

اجتماعی نیز، اگرچه در برنامه‌های توسعه، به‌ویژه برنامه ششم، مفادی مرتبط با کاهش طرد و افزایش ادغام ساکنان سکونتگاه‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

وضعیت تشدیدشونده مسئله حاشیه‌نشینی از یک طرف ناشی از تقلیل پدیده اسکان غیررسمی به امری کالبدی و فیزیکی و از طرف دیگر متأثر از فقدان چشم‌انداز بلندمدت و تصویری کلان از وضعیت فعلی و آتی این سکونتگاه‌ها و کم‌توجهی به ادبیات سیاستی و تجربی موجود در این زمینه است. این وضعیت همچنین حاکی از فقدان رویکرد و نظریه سیاستی مشخص در زمینه چگونگی مواجهه مطلوب اجتماعی با سکونتگاه‌های غیررسمی و فقدان الگوی عملیاتی مشخص برای مداخله پایدار در این عرصه‌هاست. مبتنی بر یافته‌های گزارش حاضر، به‌منظور تقویت و ارتقای کیفی محتوای اجتماعی احکام سیاستی سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های توسعه لازم است که سازوکارهای مقتضی برای تقویت همبستگی و افزایش ادغام اجتماعی ساکنان در نظر گرفته شود؛ در این مسیر، نظرات کارشناسی و مطالعات علمی، ایجاد نهادهای

غیررسمی وجود داشته است، اما به‌دلیل عدم آگاهی و التفات سیاستگذار به لوازم، سازوکارها و پیش‌نیازهای این موضوع و

محلی پیشرفت و توسعه را شرط لازم برای تقویت اجتماعی این سکونتگاه‌ها می‌دانند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که:

■ در راستای توانمندسازی ساکنان مناطق حاشیه‌نشین، بسترسازی لازم برای ایجاد نهادهای پیشرفت و توسعه محلی، به‌عنوان اصلی‌ترین سازوکار ارتقای کیفیت اجتماعی زندگی ساکنان، در سکونتگاه‌های غیررسمی فراهم شود؛

■ ایجاد این نهادها تا حد امکان با استفاده از ظرفیت ساکنان مناطق سکونتگاه‌های غیررسمی اعم از نخبگان بومی، گروه‌های جهادی، حلقه‌های میانی، تعاونی‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد انجام گیرد؛

■ شناسایی مؤلفه‌های جمعیت‌شناختی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساکنان این مناطق با استفاده از ظرفیت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی مذکور انجام شده و اطلاعات مربوطه در سامانه‌های مقتضی برخط ثبت شود؛

همچنین کم‌توجهی به لزوم اتخاذ رویکرد سیاستی واحد و پایدار، این مقوله‌ها در عمل فاقد کارایی و اثربخشی لازم بوده‌اند.

■ شناسایی، احصا و کاهش عوامل طرد و محرومیت اجتماعی، بسترسازی برای ادغام اجتماعی همه‌جانبه ساکنان و توانمندسازی اقشار و گروه‌های آسیب‌دیده اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی ساکنان از طریق ایجاد آموزش‌های حرفه‌ای و مهارتی، ارتقای مهارت‌های زندگی سالم، بسترسازی برای حضور و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های مردمی محلی و ملی در این مناطق با محوریت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی پیگیری شود؛

■ تقویت همبستگی، مشارکت و احساس تعلق ساکنان با محوریت نهادهای پیشرفت و توسعه محلی در دستور کار قرار گیرد؛

■ به‌منظور جلوگیری از موازی‌کاری و هدررفت منابع، همه نهادها و دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی ملزم به اجرا و پیاده‌سازی اقدامات مربوطه در سکونتگاه‌های غیررسمی از طریق نهادهای پیشرفت و توسعه محلی شوند.



بیان / شرح مسئله

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

ناتوانی واژه عام است که دربردارنده همه اختلالات جسمی و ذهنی، محدودیت‌های عملکردی و عدم توان مشارکت در فعالیت‌های فردی و اجتماعی است. از آنجاییکه عموماً افراد ناتوان جزء گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه هستند، ضرورت دارد نیازهای این افراد در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های سلامت به درستی پاسخ

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهد که عموماً وجود برخی چالش‌ها از جمله: سرمایه‌گذاری ناکافی در حوزه توان بخشی، ضعف حکمرانی در خدمات توان بخشی، مشکلات مربوط به کیفیت و کمیت نیروی متخصص در خدمات توان بخشی، دانش و درک محدود سیاستگذاران از حوزه توان بخشی در سراسر جهان، دستیابی به خدمات توان بخشی را برای گروه‌های هدف با مشکل مواجه کرده است.

پوشش خود، برخی خدمات توان بخشی را ارائه می‌دهند. از جمله سازمان بهزیستی کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان آموزش و پرورش استثنایی و سازمان هلال احمر. اما بررسی‌ها نشان داده است که علی‌رغم صرف منابع و فعالیت دستگاه‌های مذکور در این حوزه، وجود برخی موانع سبب شده است که بخش زیادی از معلولان و افراد ناتوان برای دسترسی و بهره‌مندی از خدمات توان بخشی با چالش‌هایی روبرو بوده و نیازهای آنان بدون پاسخ باقی بماند.

داده شود. بخش مهمی از نیاز این افراد در حوزه سلامت، خدمات توان بخشی است که جزء جدایی‌ناپذیر از روند مراقبت‌های سلامت محسوب می‌شود. در دهه‌های اخیر روند پیرشدن جمعیت، تغییر سبک زندگی، بار بیماری‌ها و افزایش سوانح و حوادث و ... نیاز به خدمات توان بخشی را بیشتر کرده و عملاً تأمین این خدمات را در جامعه به یکی از اولویت‌های نظام سلامت در اغلب کشورها تبدیل کرده است.

نظر به اهمیت این حوزه، برخی دستگاه‌های اجرایی در کشور، با در نظر داشتن نیازهای گروه‌های هدف تحت

خصوصی و تکمیلی و ۳۹,۷ درصد نیز به صورت پرداخت از جیب خانوارها تأمین شده است. زیاد بودن سهم پرداخت از جیب خانوار برای خدمات توان بخشی بیانگر کاهش توجه دولت‌ها و سیاستگذاران نظام سلامت در ارائه این خدمات حیاتی برای گروه‌های هدف بوده است. ضمن اینکه با انتقال بار هزینه‌های خدمات سلامت بر دوش خانوارها و استفاده کمتر آنها از این خدمات به جهت هزینه‌های بالا، عملاً نیاز به خدمات به جهت استفاده کمتر، بانددگی

در کشور ایران:
الف) بر اساس حساب‌های ملی سلامت کشور سهم هزینه‌های خدمات توان بخشی از کل هزینه‌های سلامت از ۱,۳۳ درصد در سال ۱۳۹۰ با کاهش ۸۴ درصدی به ۰,۲۱ درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده است، همچنین در خصوص نحوه تأمین مالی این خدمات نیز، بر اساس آمارهای سال ۱۳۹۸، حدود ۳۹,۹ درصد از کل هزینه‌های توان بخشی توسط بخش عمومی، ۲۰,۴ درصد توسط بیمه‌های

وقفه به صورت شدیدتر و پرهزینه‌تر برای خانوار و نظام سلامت بروز خواهد کرد

ب) تعداد مراکز مرتبط با خدمات توان‌بخشی در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال‌های گذشته افزایش یافته است؛ اما این رشد بیشتر مربوط به مطب‌های تک تخصصی بوده و در مقابل مراکز چند تخصصی که خدمات جامع توان‌بخشی را ارائه می‌دهند مانند مراکز جامع توان‌بخشی و مراکز روزانه و حرفه آموزشی رشد کمتری داشته‌اند. ضمن اینکه تعداد مراکز ارائه خدمات در منزل (شامل مراکز بالینی و پرستاری وزارت بهداشت و مراکز توان‌بخشی در منزل) نیز از ۴۷۲ در سال ۱۳۹۰ به ۳۱۳ مرکز در سال ۱۳۹۷ رسیده است.

ج) در طی سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۰ نیروی

انسانی مرتبط با خدمات توان‌بخشی در کشور نیز با افزایش همراه بوده است. که البته در میان هفت رشته فوق، تعداد فیزیوتراپیست‌ها به نسبت جمعیت بیشتر از سایر ارائه‌دهندگان خدمات توان‌بخشی بوده است.

اگرچه اقداماتی برای افزایش دسترسی افراد ناتوان و کم‌توان به خدمات توان‌بخشی صورت گرفته، اما با توجه به افزایش تقاضا برای دریافت خدمات توان‌بخشی در کشور به ویژه در جامعه معلولان کشور، همچنان به دلیل وجود موانع مختلف در ابعاد ساختاری، تأمین منابع مالی و شیوه ارائه خدمات، از قبیل عدم مدیریت واحد در خدمات توان‌بخشی، ناکافی بودن منابع مالی در حوزه توان‌بخشی، عدم کفایت پوشش بیمه‌ای

خدمات توان‌بخشی، توزیع نامناسب مراکز و نیروی انسانی ماهر و متخصص در حوزه توان‌بخشی، کم‌توجهی به مسئله پیشگیری از معلولیت، فقدان دسترسی به داده‌های ملی و جامع در حوزه توان‌بخشی، عدم شناخت کافی از نیازهای واقعی افراد توان‌خواه، فقدان نظام ارائه خدمات یکپارچه توان‌بخشی، عدم جانمایی خدمات توان‌بخشی در مراقبت‌های بهداشتی اولیه برخی نیازهای افراد به خدمات توان‌بخشی بدون پاسخ مانده است و ادامه این فرآیند می‌تواند نظام سلامت را در سال‌های آتی و با افزایش تعداد سالمندان در کشور با مسائل اولویت‌دار بیشتری مواجه و هزینه‌های سنگینی را بر دوش نظام سلامت و افراد توان‌خواه تحمیل نماید.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با در نظر داشتن چالش‌های موجود و لزوم ارتقای جایگاه خدمات توان‌بخشی در نظام سلامت، پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

متن پیشنهاد	تقنینی / نظارتی	کمیسیون تخصصی / دستگاه مرتبط
ادغام خدمات توان‌بخشی در مراقبت‌های بهداشتی اولیه	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری سایر دستگاه‌های مرتبط در حوزه توان‌بخشی
تقویت پوشش بیمه‌ای بسته خدمات توان‌بخشی	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
تجهیز و گسترش عادلانه مراکز و نیروی انسانی ارائه‌دهنده خدمات توان‌بخشی	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات توان‌بخشی
تأمین و تخصیص منابع کافی و پایدار	تقنینی - نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان، سازمان برنامه و بودجه کشور
تجمیع و تکمیل اطلاعات حوزه توان‌بخشی در کشور	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری سایر دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات توان‌بخشی در کشور
ارتقاء سطح آگاهی جامعه در پیشگیری از معلولیت‌های ناشی از بیماری‌های مادرزادی	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
تدوین و اجرای دستورالعمل و راهنمای بالینی هماهنگ کشوری مربوط به پیشگیری، تشخیص بهنگام و درمان افراد توان‌خواه، معلول و در معرض معلولیت	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری سایر دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات توان‌بخشی در کشور
تربیت و تأمین نیروی کار چندرشته‌ای ^۱ در حوزه توان‌بخشی جهت رفع نیازهای افراد توان‌خواه و معلول	نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال در حوزه های زبان، آموزش، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه های جمعی»

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۴۰۶
۱۴۰۲/۰۹/۰۴

مسئله اصلی

اصول (۱۲۵ و ۷۷) قانون اساسی، قرار می گیرند نیازمند تصویب در مجلس شورای اسلامی هستند، بررسی لایحه حاضر از نظر کلیات و جزئیات دارای اهمیت است.

جمهوری پرتغال در حوزه های زبان، فرهنگ، ورزش، جوانان، گردشگری و رسانه های جمعی نیز باید در این راستا تدوین و اجرا شود. از آنجاکه موافقت نامه هایی که ذیل

عقد موافقت نامه بین کشورها یکی از روش های تسهیل گری برای تعاملات اقتصادی و فرهنگی است که موافقت نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

انعقاد موافقت‌نامه همکاری بین کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری پرتغال از نظر اقتصادی، فرهنگی و سیاستی دارای اهمیت و ارزش است. لذا کلیت لایحه مورد تأیید قرار دارد.

لایحه حاضر مبتنی بر ظرفیت‌ها، نیازها و بهره‌برداری متناسب از قابلیت‌های بومی تدوین نشده است. لذا به واسطه عدم مسئله‌شناسی مشخص و تدوین براساس گزاره‌های کلی، توافق‌نامه منجر به حل مسائل اختصاصی دو طرف نخواهد شد. لازم به ذکر است دو کشور ایران و

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

جزئیات لایحه مورد تأیید نیست و برای بهبود آن اصلاحات اساسی در بخش آموزش، برنامه‌های همکاری، تعهدات بین‌المللی، و مدت اعتبار و خاتمه لازم است. همچنین بخش‌های گردشگری، تجارت غیرقانونی آثار

پرتغال به برخی کنوانسیون‌های بین‌المللی ملحق شده‌اند که در آنها، تعهدات کامل‌تر و جامع‌تری از مواد مندرج در این توافق‌نامه مطرح شده است که الزام عملیاتی نسبت به آن وجود دارد.

موافقت‌نامه نباید در موضوع کتب آموزشی درسی و به‌طور خاص تاریخ جمهوری اسلامی ایران تأثیرگذار باشد (موضوع‌بند «ت» ماده (۵) که تأکید بر ورود اطلاعات تاریخی در متون درسی و آموزشی دارد). چراکه در سابقه تاریخی دو کشور، پرتغال در دورانی به خلیج فارس

هنری و حراست از میراث فرهنگی، به واسطه عضویت دو کشور در کنوانسیون‌های خاص، غیرقابل بهره‌برداری و عملکرد است. به‌نظر می‌رسد لازم است تا قبل از نهایی‌سازی و امضای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی با کشورها و

و جنوب کشور تعدی کرده است و عقد موافقت‌نامه نباید به معنای فراموشی تاریخی این بخش از مقاومت‌های کشور در قبال استعمار تلقی شود.

عملیاتی شدن این موافقت‌نامه‌ها طبق اصول (۱۲۵ و ۷۷) قانون اساسی منوط به تصویب در مجلس شورای اسلامی است؛ در حالی که امکان اصلاح یا تغییر جدی لایحه وجود ندارد، چراکه چنین اصلاح یا تغییری در صورتی که جدی بوده و مورد رضایت طرف مقابل قرار نگیرد مستلزم مذاکره مجدد خواهد بود.

یا نهاد‌های خارجی، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد تقنین و نظارتی به مشارکت گرفته شود. لذا تصویب لایحه حاضر در مجلس شورای اسلامی پس از اعمال اصلاحات توسط طرفین بلامانع است.

گزارش ارزیابی عملکرد ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

۱۹۴۰۷
۱۴۰۳/۰۹/۰۵
دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

بیان / شرح مسئله

توسعه گردشگری داخلی می‌تواند موجبات توزیع منافع اقتصادی، بهبود انسجام ملی و افزایش نشاط اجتماعی را به همراه داشته باشد. برای نیل به این اهداف باید مشوق‌هایی برای تحریک تقاضای سفر در کشور، تعبیه کرد. به عبارتی، بدون وجود

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به بررسی‌های انجام شده غالب دستگاه‌ها در این خصوص عملکرد قابل توجه‌ای نداشته‌اند. تنها دو وزارت میراث فرهنگی، گردشگری، صنایع دستی و وزارت جهاد دانشگاهی یک‌بار، پژوهشگاه نیرو وزارت نیرو (یک‌بار)، وزارتخانه‌های امور خارجه (۱۲ سال) و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (۹ سال) در طی چند سال موفق به اجرای ماده مورد بحث شده‌اند. در این میان،

(مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۱۵)، امکان تقبل ۲۵ درصد از هزینه‌های سفر کارکنان از سوی دستگاه‌ها را در قالب بن سفر فراهم آورده است. از این رو، شایسته است با گذشت حدود ۱۸ سال از تصویب این قانون، عملکرد این ماده مورد بررسی قرار گیرد.

کوتاهی شده است. عدم ارائه فهرست و برنامه سالیانه دفاتر و تأسیسات گردشگری به صورت سالیانه (ماده (۳))، تبلیغات برای بن سفر (ماده (۴)) و ارائه گزارش عملکرد ادواری از جمله وظایف مهمی بوده است که توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مورد توجه قرار نگرفته است. دستگاه‌ها نیز در پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز برای اجرای این موضوع اهتمام لازم را نداشته است (موضوع ماده (۳) آیین‌نامه).

سیاست‌های حمایتی توسعه گردشگری داخلی محقق نخواهد شد. در این میان، یکی از این ابزارها ارائه بن سفر و تخفیف سفر است. قانونگذار با درک این مهم، در ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)

مواردی همچون الزام آور نبودن متن قانون، محدود بودن اعتبارات رفاهی و اولویت نبودن سفر برای کارکنان، مشروط کردن ارائه تخفیف دولت به ارائه تخفیف از سوی بخش خصوصی و همچنین نبود وحدت رویه موجبات اجرایی نشدن این ماده را فراهم آورده است. در این میان، در اجرای آیین‌نامه این ماده نیز هم از سوی دستگاه‌های اجرایی و هم از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

به منظور اجرایی شدن موضوع بن سفر، باید در یک راهکار تقنینی ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) به شکل ذیل اصلاح شود:

«ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)»

به شکل زیر اصلاح می‌شود:

به منظور توسعه گردشگری داخلی و حمایت از سفرهای کارکنان دولت (شاغلین، بازنشستگان، موظفین و ...) و اعضای درجه یک خانواده آنان، دستگاه‌های اجرایی مکلفند یک نوبت در سال، حداقل سی درصد (۳۰٪) هزینه سفرهای ارزان قیمت کارکنان را در قالب بن سفر از محل اعتبارات رفاهی بودجه مصوب، قابل استفاده از تأسیسات گردشگری مورد تأیید وزارت پرداخت کنند. هزینه کرد بن سفر به صورت غیرنقدی و در قالب سامانه‌ای خواهد بود که از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ظرف ۶ ماه راه اندازی خواهد شد. فعالین بخش خصوصی مجاز بنابر کیفیت و تخفیف ارائه شده به تشخیص وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اولویت ورود به سامانه قرار خواهند گرفت. آیین نامه اجرایی این ماده ظرف ۶ ماه از سوی وزارت و با همکاری سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره «۱» - وزارت آموزش و پرورش و

وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت و درمان مکلفند به ترتیب تمهیدات لازم در خصوص گردشگری دانش آموزان را از محل اعتبارات فرهنگی و پرورشی و اعتبارات موضوع ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ و همچنین گردشگری دانشجویان را از طریق اعتبارات فرهنگی و ورزشی و مشارکت بخش خصوصی به عمل آورند و گزارش سالیانه را به کمیسیون آموزش مجلس شورای اسلامی ارسال کنند. تبصره «۲» - سازمان برنامه و بودجه موظف است اعتبارات لازم برای تحقق این ماده را به صورت سالیانه پیش بینی کند.

در حکم پیشنهادی چهار اصلاح کلیدی در نظر گرفته شده است:

اول، دستگاه‌های اجرایی «مکلف» به ارائه بن سفر شده‌اند. از این رو، حکم ماهیت ایجابی پیدا کرده و دستگاه‌ها به عنوان یک تکلیف امکان سرباز زدن از آن را نخواهند داشت.

در خصوص اجرا نیز وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است یک سامانه را به عنوان بستری برای مصرف غیرنقدی بن سفر کارکنان تعبیه کند. راه اندازی این سامانه، موجبات ایجاد یک رویه واحد را در تمامی دستگاه‌ها برای هزینه کرد بن‌های سفر فراهم می‌آورد.

علاوه بر این، امکان نظارت بر عملکرد این ماده و مشارکت بخش خصوصی منتخب از طریق این سامانه نیز میسر خواهد شد. در انتخاب بخش خصوصی فعال در سامانه داشتن مجوزها و برخورداری از استاندارد کافی در وهله اول و ارائه قیمت‌ها و تخفیفات مناسب در وهله دوم باید مورد توجه قرار گیرد.

در ارتباط با سفرهای دانشجویی و دانش‌آموزی نیز باید توجه داشت که اعتبارات رفاهی در خصوص کارکنان هر دستگاه باید هزینه شود. بنابراین هزینه کرد این اعتبارات برای سفرهای دانشجویی و دانش‌آموزی قابل توجیه نیست. اما با توجه به نقش حیاتی اردوهای یاد شده در تعالی و رشد فرهنگی، شخصیتی و شناختی دانشجویان و دانش‌آموزان می‌توان برای دانش‌آموزان از محل اعتبارات فرهنگی و پرورشی و اعتبارات موضوع ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ و برای دانشجویان از محل اعتبارات فرهنگی و ورزشی و مشارکت بخش خصوصی این مهم را برآورده کرد.

اما مسلماً تحقق این ماده اصلاحی بدون در نظرگیری بودجه ریزی متناسب امکان پذیر نخواهد بود. از این رو باید اعتبارات مورد نیاز برای اجرای این مهم در ضوابط بودجه سالیانه مورد توجه قرار گیرد.

بررسی الحاق برخی مواد مرتبط با آموزش عالی و تحقیقات به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۴۰۸
۱۴۰۲/۰۹/۰۵



بیان / شرح مسئله

در لایحه فوق تنها دو ماده (۴۲) و (۴۵) را می‌توان مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات یافت که مرتبط با امور آموزشی دانشجویان شاهد و ایثارگر است. ماده (۴۲) دانشگاه‌ها و مؤسسات

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با در نظر گرفتن مشکلات پیش‌آمده برای دانشگاه‌ها در وصول مطالبات خود از بنیاد، به نظر می‌رسد نهاد دیگری که هم با نظام آموزش عالی ارتباط بیشتری داشته و هم در فرایندهای اجرایی مرتبط با دانشجویان شاهد و ایثارگر درگیر باشد بهتر بتواند اعتبارات مربوط به کمک هزینه شهری و سایر کمک‌ها به دانشجویان شاهد و ایثارگر را مدیریت کند. بنابراین با توجه به این شرایط به نظر می‌رسد صندوق‌های رفاه دانشجویان می‌توانند در این زمینه ایفای نقش بهتری نمایند.

خارج از بررسی امکان عملیاتی شدن تغییرات صورت گرفته در مضمولان ماده (۶۶) قانون با توجه به تغییرات در دامنه

بر مشخص کردن دامنه شمول افراد، شرایط بهره‌مندی از کمک هزینه شهری و همچنین سقف اعتبارات قابل استفاده برای این قانون اشاره و تعیین تکلیف شده است.

عمرانی و زیرساختی دانشگاه اختصاص داده نمی‌شود. در اینجا استفاده از سایر منابع جهت به روز رسانی تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی و ساختمانهای فرسوده از محل دریافت وام با توثیق اموال، استفاده از اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه‌یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ پیشنهاد شده است. همچنین جهت دهی اعتبارات هزینه امور پژوهشی شرکتها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به سمت دانشگاهها و مراکز علمی می‌تواند علاوه بر تقویت ارتباط دانشگاه و صنعت به بهبود فرایندهای این واحدها نیز کمک مؤثری نماید.

آموزش عالی شهریه‌بگیر را مکلف کرده است که نسبت به ثبت‌نام، شرکت در امتحانات و یا ارائه مدرک تحصیلی دانشجویان شاهد و ایثارگر ممانعت ایجاد نکنند. در ماده (۴۵) نیز علاوه

مضمولان ماده (۶۶) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران به واسطه تغییرات به وجود آمده، به منظور مشخص نمودن اعتبارات مرتبط با این امر در لوایح بوجه سنواتی، میبایست تعداد مضمولان از سوی نهادهای مرتبط تعیین و به سازمان برنامه و بودجه اعلام شود. بدین منظور به نظر می‌رسد وزارتین علوم و بهداشت و دانشگاه آزاد اسلامی با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌تواند این مهم را انجام دهد.

علاوه بر موارد فوق، بررسی وضعیت مالی دانشگاه‌ها در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که عمده اعتبارات آنها صرف حقوق و دستمزد میشود و از این نظر اعتبارات کافی به امور

در ماده (۴۲) لایحه: متن ماده حذف و متن پیشنهادی زیر به عنوان تبصره الحاقی به ماده (۶۶) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران جایگزین شود:

تبصره - سازمان برنامه و بودجه موظف است وجوه اعتباری مربوط به دانشجویان شاهد و ایثارگر از ردیف مربوط به «برنامه توانمندسازی دانشجویان» در قوانین بودجه سنواتی از ذیل اعتبارات بنیاد شهید و امور ایثارگران منتزع و با عنوان «شهریه دانشجویان شاهد و ایثارگر» به ردیف‌های ذیل صندوق‌های رفاه دانشجویی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صندوق رفاه دانشجویی دانشگاه آزاد اسلامی منتقل نماید تا پس از تبادل توافق نامه بین این صندوق‌ها و سازمان - که فهرست دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و اعتبارات مرتبط در آن درج می‌شود - به منظور پرداخت شهریه دانشجویان فوق هزینه گردد.

در ماده (۴۵) لایحه: متن زیر جایگزین بند «۲» شود:

«وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه آزاد اسلامی موظفند با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران هر ساله و تا قبل از تدوین لایحه بودجه تعداد واجدین شرایط تحصیل و دریافت کمک‌هزینه شهریه دانشجویان شاهد و ایثارگر و بودجه مورد نیاز را برآورد و به سازمان برنامه و بودجه اعلام نماید».

همچنین احکام زیر با برخی اصلاحات که در سال‌های اخیر به طور مکرر در لوائح و قوانین بودجه مورد اشاره و تأکید قرار گرفته بودند و قابلیت تبدیل به قانون دائمی را داشتند به عنوان پیشنهادات الحاقی مطرح می‌شود:

■ اجازه به دانشگاه‌ها به منظور اخذ تسهیلات از بانک‌ها از محل توثیق اموال در اختیار خود جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با اولویت ساخت، خرید و تکمیل خوابگاه‌های دانشجویان متأهل و خرید تجهیزات آزمایشگاهی،

■ واریز حداقل شصت درصد (۶۰٪) از هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی،

بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در چهار مقطع با فاصله زمانی سه‌ماهه و در هر مقطع به میزان بیست و پنج درصد (۲۵٪)، به حساب صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نزد خزانه‌داری کل کشور به منظور حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور و در راستای حل مسائل و مشکلات همان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت،

■ اجازه انتشار اوراق مالی اسلامی به دولت جهت استفاده برای تعمیر، نگهداری، بازسازی و مقاوم‌سازی فضای فیزیکی فرسوده و یا در حال تخریب دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد دانشگاهی،

■ تسری محل مصرف اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه یافته مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پارک‌های علم و فناوری و جهاد دانشگاهی مستقر در استان.

بررسی صدور مجوزهای مشاوره ازدواج و خانواده در کشورهای منتخب (مطالعه تطبیقی)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۴۰۲/۰۹/۰۵

بیان / شرح مسئله

خدمات مشاوره، به‌ویژه مشاوره ازدواج و خانواده از نقشی انکارناپذیر در سلامت روحی و روانی جامعه برخوردار است و به‌علت پیچیدگی‌های خاص آن همچون کسب اعتماد مراجعان و لزوم تطابق فعالیت‌های مشاوره با مبانی دینی و سنت‌ها و فرهنگ ملی، نمی‌توان از بررسی صلاحیت‌های مشاوران و تنظیم مقررات جهت حفظ اطمینان از سلامت فعالیت مشاوران غفلت کرد، بنابراین

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج حاصل از بررسی فرایند مجوزدهی به فعالیت مشاوران و روان‌شناسان ازدواج و خانواده در کشورهای منتخب نشان می‌دهد این مشاغل جزئی از مشاغل در سطح ریسک بالا برشمرده شده، زیرا با سلامت روان افراد جامعه در ارتباط است، لذا در طبقه‌بندی مشاغل در کشورهای منتخب هم‌سطح و در کنار مشاغل مرتبط با حوزه سلامت قرار دارد.

گزارش تلاش شده با مروری بر فرایند مجوزدهی به مشاوران ازدواج و خانواده در ۶ کشور ایالات متحده آمریکا، ژاپن، ترکیه، امارات متحده عربی، ایتالیا و انگلستان از قاره آسیا، آمریکا و اروپا، براساس پراکندگی قاره‌ای کشورها رهنمودهایی برای اصلاح و بهبود نظام مجوزدهی به فعالیت مشاوران و روان‌شناسان ازدواج و خانواده در ایران به‌دست آید.

و خانواده وجود دارد. در کشورهای منتخب به‌غیر از دو کشور ترکیه و امارات متحده عربی صدور مجوزهای مرتبط با مشاوره ازدواج و خانواده به انجمن/ سازمان‌های تخصصی صنفی سپرده شده است. هرچند در این دو کشور نیز مرجع صدور مجوز بالاترین دستگاه اجرایی دولتی در حوزه خانواده است.

لزوم نظارت پیشینی و پسینی بر فعالیت‌های کاربردی مشاوره ازدواج و خانواده را ایجاب می‌کند. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد مجوزدهی به ارائه خدمات مشاوره‌ای ازدواج و خانواده با چالش‌هایی همچون تداخل وظایف دستگاه‌ها در صدور مجوز اشتغال، نبود دستورالعمل واحد در صدور مجوز، ضعف در نظارت عملکردی و ... در حوزه اجرا مواجه است. لذا در این

به‌طور کلی فرایند مجوزدهی به فعالیت مشاوران ازدواج و خانواده در کشورهای منتخب معمولاً بر چند حوزه کلیدی همانند مدارک دانشگاهی، برنامه تجربه کاری و نحوه آزمون تئوری و عملی تمرکز دارد. در همه کشورهای مورد مطالعه دستورالعمل شفاف و مشخصی در راستای فرایند مجوزدهی به فعالیت مشاوران ازدواج

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اهمیت و ارزش تشکیل و تحکیم نهاد خانواده در ایران، نظارت پیشینی در ارائه مجوز به متقاضیان مشاوره ازدواج و خانواده در ایران باید با دقت بیشتری انجام شود، لذا برای پیشبرد برنامه اصلاح فرایند مجوزدهی به مشاوران در ایران پیشنهاد می‌شود که با توجه به رأی (شماره ۶۰۳۵۷۴) دیوان عدالت اداری (براساس شکایت سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره از هیئت مقررات‌زدایی) که فعالیت‌های مرتبط با خدمات حوزه روان‌شناسی و

مشاوره را ناظر بر حوزه سلامت دانسته و الزام سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره به بارگذاری و تکمیل اطلاعات مربوط در درگاه ملی مجوزها را ابطال کرده است. لذا این حکم باید به‌صورت موقت در ارتباط با سایر مراجع مجوزدهنده (قوه قضائیه، وزارت ورزش و جوانان و سازمان بهزیستی) نیز تسری یابد.

همچنین با هدف ترویج الگوی صحیح همسرگزینی، ترغیب به ازدواج به‌هنگام و پایدار و همچنین کاهش طلاق، معاونت

زنان و خانواده ریاست جمهوری (به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی حوزه خانواده) با همکاری دستگاه‌های مجوزدهنده (براساس قوانین مصوب مجلس) نسبت به تدوین «برنامه ساماندهی و گسترش مشاوره ازدواج و خانواده» به‌منظور ساماندهی و اعتباربخشی مراکز مشاوره متناسب با فرهنگ اسلامی-ایرانی، ایجاد نظام صلاحیت‌سنجی و رتبه‌بندی مشاوران، ترویج مشاوره قبل، حین و پس از ازدواج و ... اقدام کند.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تبدیل وضعیت استخدامی معلمان»

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۴۲۰
۱۴۰۲/۰۹/۱۱



مسئله اصلی

طرح ارائه شده با عنوان «طرح تبدیل وضعیت استخدامی معلمان» به دنبال استخدام رسمی تمامی نیروهای انسانی است که در قالب‌های مختلف با وزارت آموزش و پرورش همکاری داشته‌اند. مضمولین این طرح شامل موارد ذیل است: کلیه معلمان حق التدریس، معلمان

مدارس زیر ترم، نیروهای دارای شناسه نیروی انسانی (کد پرسنلی) و دوره دیده در دانشگاه فرهنگیان، مربیان پیش دبستانی غیردولتی، نیروهای خرید خدمات (برون‌سپار در هنرستان‌ها)، آموزش‌دهندگان نهضت سوادآموزی و نیروهای خرید خدمات آموزشی که از

تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱ تا ۱۳۹۹/۷/۱ به صورت مستقیم با آموزش و پرورش و یا شرکت‌های عمومی و خصوصی (معرفی شده توسط آموزش و پرورش) و یا هیئت‌امنای مدرسه به صورت مستمر یا غیرمستمر قرارداد داشته و حقوق و مزایای خود را از آنان دریافت کرده‌اند.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

این طرح در تداوم بیش از ۱۲ قانونی است که از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۹ برای تعیین تکلیف این دست از نیروها به تصویب رسید، اما به دلیل مشکلات و چالش‌های نیروی انسانی آموزش و پرورش و محدودیت‌های اداری و استخدامی، هیچ‌کدام نه تنها نتوانستند به‌کارگیری نیروی انسانی از این روش‌ها را متوقف کنند، بلکه به دلیل نادیده انگاشتن فرایندهای رسمی تربیت‌معلم و ورود افراد بدون اخذ صلاحیت‌های حرفه‌ای و دوره‌های تخصصی معلمی موجب افت کیفیت نظام آموزشی و برهم خوردن توازن نیروی انسانی در مناطق مختلف شد.

طرح حاضر مشکلات فعلی آموزش و پرورش را شدت بخشیده و منجر به کاهش بیش از پیش کیفیت آموزشی و عدم توازن نیروی انسانی خواهد شد. برگزاری دوره آموزشی نیز بنا به ضعف در نظام برنامه‌ریزی آموزش‌های ضمن خدمت، کمبود امکانات و تجهیزات آموزشی و نبود فرصت‌های کافی نمی‌تواند

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

بنابر موارد ذکر شده کلیات و جزئیات این طرح مورد تأیید نیست و مغایر با اسناد بالادستی، سیاست‌های کلی

به‌تنهایی به کیفیت آموزشی مطلوب بینجامد. ازسوی دیگر به‌دلیل مغایرت صریح با مصوبه «حوزه جذب منابع انسانی در مشاغل آموزشی و تربیتی وزارت آموزش و پرورش» شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۲۷ / ۸ / ۱۳۹۹ مبنی بر انحصار جذب معلم تنها از طریق دانشگاه فرهنگیان، دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی و آزمون ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان و ماده (۱) اساسنامه دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی، مغایر با اسناد بالادستی است. مقام معظم رهبری نیز در ارتباط تصویری با رؤسا و مدیران آموزش و پرورش مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۱ به‌صراحت نمایندگان مجلس یازدهم را از جذب برفانباری نیروی انسانی در آموزش و پرورش نهی فرموده و بیان داشتند: «دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی یکی از آن بهترین مراکزی است که در کشور برای مسائل فرهنگ و مانند اینها به‌وجود آمده. باید این جور باشد که حتی یک معلم از غیر این مسیر وارد آموزش و پرورش نشود... حالا

نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی است. تنها راه تعیین تکلیف این

من اینجا به عزیزان مجلس هم سفارش کنم این‌طور نباشد که یک جوری تصویب کنند که مثلاً یک جمعی، یک وقت بی حساب به‌شکل برفانباری، همین جوری وارد آموزش و پرورش بشوند؛ این جوری مصلحت نیست. هر کاری انجام می‌گیرد، ورودی معلمین [آبید] از طریق این دو دانشگاه باشد».

علاوه‌بر این طرح مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی مبتنی بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» به‌دلیل ایجاد تبعیض میان متقاضیان استخدام در آموزش و پرورش، مغایر با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبتنی بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» به‌دلیل ایجاد نظام اداری ناصحیح ناشی از ورود نیروهای غیر کیفی در نظام آموزش و پرورش و مغایرت طرح با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی به‌دلیل ایجاد بار مالی و افزایش هزینه‌های عمومی دولت است.

دست از معلمان و استخدام رسمی آنان شرکت در آزمون‌های استخدامی سالیانه است.



بیان / شرح مسئله

اسباب‌بازی به‌عنوان یک محصول فرهنگی با سبک زندگی اعضای جامعه -به‌ویژه کودکان و نوجوانان- ارتباطی عمیق و تأثیرگذار دارد. از این‌رو، ورود و مصرف بی‌رویه اسباب‌بازی‌های خارجی متضمن سبک‌زندگی غربی، زمینه شکل‌گیری الگوهای نگرشی، هنجاری و رفتاری نامطلوب را در مخاطبان فراهم می‌کند. صنعت اسباب‌بازی نیز با تنوع و گستره بالای خود، از صنایع فرهنگی و خلاق کلیدی در زمینه سرگرمی و رفتارسازی فرهنگی به‌حساب می‌آید.

حجم بازار جهانی اسباب‌بازی از ۹۰/۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۷ به ۱۰۷/۴ میلیارد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حوزه اسباب‌بازی با مسائل و چالش‌های متعددی در ابعاد «ساختار و نهاد»، «مطالعه و پژوهش»، «آموزش و سرمایه انسانی»، «آیده و طراحی»، «مجوز و مالکیت معنوی»، «تولید»، «توزیع و فروش»، «ترویج و تبلیغ» و «فرهنگ مصرف» روبه‌روست. باین‌حال، با

دلار در سال ۲۰۲۲ رسیده که نشان‌دهنده نرخ رشد مرکب سالانه ۳/۵ درصدی طی بازه زمانی یادشده است. در سطح داخلی، متأسفانه آمار و اطلاعات شفاف و جامعی از وضعیت بازار اسباب‌بازی در دسترس نیست و بررسی آمارهای اندک حاصل از تخمین‌های صورت‌گرفته، مغایرت‌ها و کمبودهای اطلاعاتی پرشماری را نمایان می‌کند.

رویکرد سیاستی مشخص و هدفمندی درخصوص ساماندهی و بهبود صنعت اسباب‌بازی در اسناد و مصوبات بالادستی قابل‌دریافت نیست که نشان‌دهنده کم‌توجهی به سیاستگذاری در این حوزه است، البته در

«سند ملی توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، صنعت اسباب‌بازی به‌عنوان یکی از حوزه‌های مهم فناوری‌های فرهنگی و نرم لحاظ شده و هدف کمی مشخصی نیز برای آن تعیین شده است. «شورای نظارت بر اسباب‌بازی»^۱ نیز تلاش‌هایی برای بسترسازی و تعریف سازوکارهای تنظیم‌گرانه داشته است. نابسندگی مصوبات موجود در مقایسه با انبوه مسائل و چالش‌های ذی‌نفعان گوناگون حوزه اسباب‌بازی در کشور و نیز اعتبار و ضمانت اجرای ناکافی مقررات کنونی، از جمله دلایل ضعف سیاستگذاری در این زمینه بوده‌اند.

بررسی‌های صورت‌گرفته اولویت‌ترین مسائل، بدین ترتیب هستند:

۱) برخوردار نشدن از تسهیلات بخش فرهنگ: در قوانین و مقررات مالیاتی موجود، محصولات اسباب‌بازی برخلاف بسیاری از کالاها و خدمات فرهنگی دیگر،

از معافیت‌ها، تخفیف‌ها یا اعتبارهای مالیاتی بی‌بهره هستند. از این‌رو، تولیدکنندگان داخلی که عمدتاً با درصد اندکی سود به تولید محصول می‌پردازند، در صورت برخورداری از تسهیلات مالیاتی می‌توانند در عرصه رقابت با شرکت‌های خارجی، بر کیفیت و کمیت

۱. این شورا به‌موجب مصوبه جلسه ۴۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۷۷/۴/۱۶، به‌منظور تحقق «حمایت، هدایت و نظارت بر طراحی، ساخت، واردات و توزیع اسباب‌بازی کودکان» تشکیل شده است.

کالاها و خدمات خود بیفزایند.

۲) کاستی‌های جدی در نظام آماری و مدیریت دانش: یکی از لوازم سیاستگذاری کارآمد و طراحی نقشه راه برای ارتقای صنعت اسباب‌بازی، در دست داشتن اطلاعات توصیفی و تحلیلی از وضعیت کنونی و روندهای پی‌آیند است. از سوی دیگر، گردش اطلاعات در حوزه اسباب‌بازی اغلب به‌طور محفلی و توأم با برداشت‌های شخصی و تجارب فردی است. نبود مراجع داده و اطلاعات، حجم اندک پژوهش‌های انجام‌شده، ضعف اطلاع‌رسانی و کمبود بسترها و رویدادهای هم‌اندیشی، از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری این مشکل محسوب می‌شوند.

۳) رعایت‌نشدن حقوق مالکیت معنوی تولیدکنندگان داخلی و رواج کپی (روگرفت) غیرقانونی: به دلیل ضعف نظام حقوقی مالکیت معنوی، بازار کنونی اسباب‌بازی از محصولات کپی (روگرفت) اشباع شده است. بسیاری از محصولات داخلی دارای مجوز و گواهی ثبت، توسط

تولیدکنندگان غیرقانونی و غیررسمی با کیفیتی نازل و بدون رعایت استانداردهای ایمنی و بهداشتی، کپی (روگرفت) شده و با قیمتی کمتر از محصول اصلی عرضه می‌شوند. اگرچه سازوکاری قانونی برای ثبت طرح‌های اسباب‌بازی در شورای نظارت بر اسباب‌بازی و وزارت صمت ایجاد شده است، به دلیل ضعف پیگیری‌های قضایی و اقدامات نظارتی، برخورد با متخلفان به نتیجه خاصی نمی‌انجامد.

۴) خلأ نظام صنفی: به دلیل گوناگون بودن نوع مواد اولیه، بعضی از تولیدکنندگان اسباب‌بازی ذیل اتحادیه‌های نامناسب و پراکنده‌ای مانند خرازی، پلاستیک و نایلون و چوب قرار گرفته و دیگر بازیگران این عرصه نیز از لحاظ صنفی جایگاه مشخصی ندارند. از سوی دیگر نبود هویت سازمان‌یافته و همکاری مناسب در میان فعالان عرصه اسباب‌بازی از جمله عوامل اثرگذار است.

۵) سهم بالای کالای قاچاق در بازار: در میان کالاها، قاچاق موجود در کشور

کالایی مانند اسباب‌بازی وجهه آسیب‌زندگی کمتری دارد (برای مثال، در مقایسه با لوازم‌خانگی). به این ترتیب، در مواقع برخورد با چنین اسباب‌بازی‌هایی سخت‌گیری کافی انجام نشده و بخش زیادی از اسباب‌بازی‌های قاچاق کشف و ضبط شده، به روش‌های مختلفی دوباره وارد بازار می‌شود. این اسباب‌بازی‌ها علاوه بر اینکه ضربه‌ای جدی بر پیکره تولیدکنندگان داخلی وارد می‌آورند، از لحاظ فرهنگی نیز عمدتاً حاوی ارزش‌ها و نمادهای آسیب‌زا و مهاجم هستند.

۶) کم‌توجهی به پیوست‌نگاری و بازارپردازی فرهنگی: عواملی مانند ضعف در تولید داستان و شخصیت‌های بومی و تبدیل آنها به آثار هنری و رسانه‌ای، استفاده تولیدکنندگان داخلی از شخصیت‌های خارجی برای کاهش هزینه‌ها و افزایش فروش و نیز داده‌محور و پژوهش‌بنیاد نبودن فرایندهای بازاریابی، تبلیغات و فرهنگ مصرف، در مسئله پیوست فرهنگی بسیار تأثیرگذار هستند.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

راهکارهای زیر به منظور بهبود وضعیت صنعت اسباب‌بازی با محوریت مسائل اولویت‌دار یادشده، پیشنهاد می‌شوند:

۱) افزودن محصولات اسباب‌بازی به فهرست کالاها، فرهنگی مشمول تسهیلات مالیاتی پیش‌بینی‌شده در «قانون مالیات‌های مستقیم» و «قانون مالیات بر ارزش افزوده».

۲) ایجاد نظام آماری و تهیه و انتشار گزارش‌های ادواری و نیز فراهم کردن بسترها و سازوکارهای مشورتی و توسعه‌دهنده در صنعت اسباب‌بازی با راهبری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری (ستاد توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم).

۳) صیانت از حقوق مالکیت معنوی طراحان

و تولیدکنندگان با بهره‌گیری توأم از ابزارهای سلبی و ایجابی از طریق صدور آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اختصاصی، اعطای گواهی و نشان، امتیازبخشی و اعتبارافزایی به مجوزها، حمایت‌های مادی و معنوی و نیز ایجاد شعبه تخصصی در مراجع قضایی به منظور صیانت از حقوق مالکیت فکری و معنوی.

۴) تشکیل نظام صنفی صنعت اسباب‌بازی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های تسهیلگرانه موجود ذیل «قانون نظام صنفی کشور» و «قانون کار جمهوری اسلامی ایران» و نیز فراهم کردن تمهیدات زیرساختی و فرایندی برای دانش‌بنیان شدن صنعت اسباب‌بازی با حمایت وزارت صنعت، معدن و تجارت و

معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری.

۵) مقابله با کپی غیرقانونی و قاچاق از طریق تقویت سازوکارها و ابزارهای نظارتی و نیز فراهم کردن امکان تشخیص و اعتباربخشی به کالاها، استاندارد و قانونی تولید داخل به‌وسیله طراحی و اختصاص شناسه یا نشان معتبر به کالاها، مورد تأیید.

۶) التزام بخش دولتی به آشناسازی مخاطبان با شخصیت‌ها و جهان‌داستانی مربوط به اسباب‌بازی‌ها از طریق آثار دیداری-شنیداری زمینه‌ساز و ترغیب بخش خصوصی به تولید محصول با محوریت شخصیت‌های معرفی‌شده بومی.

بررسی تطبیقی سازوکارهای حمایت مالی دولت از نظام آموزش عالی در کشورهای منتخب

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۴۰۲/۰۹/۱۸
۱۹۴۴۴

بیان / شرح مسئله

اصل سیم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عملاً موضوع تأمین مالی آموزش عالی را در کانون توجهات قرار می‌دهد. همچنین، تأمین مالی آموزش عالی به دغدغه‌ای جدی برای دولت‌ها در سال‌های اخیر در سراسر دنیا تبدیل شده است. گسترش آموزش عالی و افزایش تقاضا برای ورود به دانشگاه از یکسو و صعوبت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با اینکه این کشورها در ابتدای دوره پس از جنگ جهانی دوم مشخصات تقریباً مشابهی از لحاظ سازوکار تأمین مالی داشتند (رژیم شهریه پایین - یارانه اندک)^۱، در ادامه با رفت و آمد احزاب سیاسی و تسلط آنها بر قوای مجریه و مقننه، سیاست‌های متفاوتی را در پیش گرفتند.

ایالات متحده (رژیم شهریه بالا-یارانه زیاد) به صریح‌ترین شکل نظام آموزش عالی را بر مبنای سازوکار بازار بنا نهاد، به طوری که بار اصلی هزینه‌ها بر عهده خانوارها گذاشته شده، اما در عین حال حمایت مالی

تأمین مالی مؤسسات آموزش عالی توسط دولت از سوی دیگر، جستجو برای یافتن روش‌های جایگزین و اثربخش برای منابع مالی مورد نیاز آموزش عالی را موجب شده است. بر همین اساس، بررسی تجارب کشورهای توسعه‌یافته در شیوه تأمین مالی مؤسسات آموزش عالی و حمایت از دانشجویان بیانگر تحولات قابل توجهی

گسترده و متنوعی را تعریف کرده است. با توجه به نظام فدرالی آمریکا، دولت مرکزی این کشور بیشتر کمک‌های خود را بر اساس نیاز دانشجویان انجام می‌دهد، اما دولت‌های ایالتی به منظور ایجاد رقابت بین دانشگاه‌ها و حفظ دانشجویان مستعد در داخل ایالت به ارائه کمک‌های مالی به دانشجویان بر مبنای شایستگی روی آورده‌اند. با وجود این، روند حمایت مالی دولت در ایالات متحده به جای کمک‌های بلاعوض مستقیم بیشتر به سمت وام و نیز ایجاد فضای رقابتی در جذب منابع مالی پژوهشی تغییر کرده است.

است که آشنایی با آنها حاوی نکات آموزنده‌ای خواهد بود. از این رو، نمونه مورد بررسی در مطالعه پیش‌رو، چهار کشور با نظام‌های مالی کاملاً متفاوت را شامل می‌شود که عبارتند از: آمریکا، آلمان، فنلاند و ژاپن. تمایز در سطح شهریه و یارانه‌های پرداختی دولت معیار تفکیک این چهار نظام تأمین مالی است.

در ژاپن (رژیم شهریه بالا-یارانه اندک) نیز شهریه منبع مالی عمده‌ای برای دانشگاه‌هاست، اما کمک‌های دولت همچنان وجود دارد، هر چند سیاست‌های دولت در راستای درآمدزایی بیشتر دانشگاه‌ها و افزایش استقلال مالی آنها، سیر نزولی کمک‌های دولت را موجب شده است. یکی از اقدامات مهم دولت ژاپن، بازتعریف دانشگاه‌های ملی به صورت شرکت‌های دانشگاهی است. این سیاست روح تجاری را به دانشگاه‌های ملی ژاپن دمید و آنها را از وابستگی محض به بودجه دولت دور کرد.

1. Low-Tuition-Low-Subsidy.

❖ برخلاف آمریکا و ژاپن که دولت کمتر از نصف مخارج مؤسسات آموزش عالی را تأمین می‌کند و نقش بخش خصوصی به‌ویژه خانوارها بسیار پررنگ است، در آلمان (رژیم شهریه پایین-یارانه اندک) و فنلاند (رژیم شهریه پایین-یارانه زیاد) دولت سهم بسیار بزرگی از مخارج را برعهده دارد و خانوارها دغدغه‌ای در این زمینه ندارند. در دو کشور اخیرالذکر، دولت سهم بزرگی از مخارج آموزش عالی را تأمین می‌کند، با این تفاوت که در آلمان تمرکز بیشتر روی ارائه کمک هزینه تحصیلی به دانشجویان است، اما در فنلاند، دولت منابع مورد نیاز دانشگاه‌ها را تقریباً به‌طور کامل تأمین می‌کند.

❖ یکی از سیاست‌های دولت آلمان اجرای طرح بافوگ بود که یک طرح حمایت مالی مبتنی بر نیاز با آستانه درآمدی بالا از

دانشجویان بود. دولت براساس این طرح یارانه‌های قابل‌توجهی را به دانشجویان اعطا می‌کرد، هرچند در گذر زمان از درجه سخاوتمندی این طرح کاسته شد و ویژگی یارانه اندک را برای نظام مالیه آموزش عالی آلمان ایجاد کرد. در فنلاند، شاهد یک نظام تأمین مالی ساده‌ای هستیم، به‌طوری که دانشگاه‌ها به‌طور مستقیم از دولت بودجه قابل‌توجهی را دریافت می‌کنند و بنابراین، نه نیازی به درآمدزایی دارند و نه به شهریه وابستگی دارند.

❖ وجه تمایز دیگری که وجود دارد این است که در ایالات متحده و ژاپن، تقریباً کل منابع مالی مؤسسات آموزش عالی در داخل کشور تأمین می‌شود و جریان بین‌المللی منابع تقریباً صفر است، اما دولت‌های آلمان و فنلاند به‌دلیل اینکه بخش اعظم بار مالی آموزش عالی

را به دوش می‌کشند زمینه را برای ورود منابع بین‌المللی مهیا کرده‌اند تا از این طریق تأمین نیازهای مؤسسات با مشکل مواجه نشود. با این همه، دوروند مشترک در هر چهار کشور نمونه این است که در همه آنها گرایش به استفاده از وام دانشجویی و سیر نزولی سهم دولت از مخارج آموزش عالی مشاهده می‌شود. گرایش به وام به‌جای پرداخت یارانه مستقیم به این دلیل است که دولت‌ها دریافته‌اند گزینه وام در عین حال که نیاز دانشجویان را برای تحصیل پرهزینه برطرف می‌سازد، با اتلاف منابع عمومی برای تأمین اهداف و برنامه‌های دیگر رفاهی و اقتصادی همراه نیست. همچنین، کاهش سهم دولت بیانگر امکان ورود بخش خصوصی به حوزه آموزش عالی و لذا پاسخ‌گو کردن مؤسسات آموزش عالی در برابر نیازهای جامعه است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

❖ دولت نباید مسئولیت خود در ارتباط با تأمین مالی آموزش عالی را کنار گذارد، بلکه می‌تواند شیوه حمایت خود را تغییر دهد تا مشارکت بخش خصوصی تقویت شود و مؤسسات آموزش عالی را در مسیر تجاری‌سازی و تقویت ارتباطشان با جامعه و صنعت هدایت کند.

❖ دولت در حمایت از نظام آموزش عالی

می‌تواند بر مبنای الگوی شهریه پایین-یارانه اندک اقدامات سیاستی در راستای اصلاح ساختار نظام تأمین مالی را شروع کرده و در نهایت در یک افق بلندمدت تعدیل‌های لازم را انجام دهد.

❖ در کنار اعطای استقلال درآمدی به دانشگاه‌ها، دولت مقررات‌گذاری مرتبط با منابع

مختلف درآمدی را برعهده داشته باشد.

❖ ایجاد فضای رقابتی بین مؤسسات آموزش عالی در جذب منابع مالی پژوهشی، گرایش به مجاری غیرمستقیم تأمین مالی با واسطه دولت و حمایت مالی مستقیم دولت از متقاضیان (دانشجویان) از راهکارهای سیاستی این گزارش است.

گزارش تقنینی ارائه راهکارهای

اثربخش جهت افزایش سرانه و دسترسی مردم به

اماکن و خدمات ورزشی

۱۹۴۵۹
۱۴۰۲/۰۹/۲۷
دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



بیان / شرح مسئله

افزایش میزان کم‌ تحرکی و چاقی در بین جامعه ایران و ارتباط آن با بسیاری از بیماری‌ها و در نتیجه به خطر افتادن سلامت

جهت افزایش مشارکت در فعالیت‌های ورزشی و در نهایت توسعه سلامت و تندرستی جامعه مهیا شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- سرانه اماکن ورزشی در کل کشور برابر با ۰/۸۴۲ متر مربع است.
- بیش از ۴۰۰۰ پروژه ورزشی در حال ساخت و در برخی موارد در حال تعمیر و یا توسعه در کشور وجود دارد که ساخت آنها به بیش از ۵۰ هزار میلیارد تومان اعتبار نیاز دارد و در افزایش سرانه ورزشی و دسترسی مردم به فضاهای ورزشی بسیار مؤثر است.
- اماکن ورزشی در کشور به صورت متوازن و مبتنی بر آمایش سرزمین توزیع و جانمایی نشده است.
- ملاک قراردادن سرانه ورزشی نمی‌تواند کامل باشد و شاخص‌های دیگری از جمله میزان

و تندرستی جامعه ایجاد می‌کنند تا با فراهم‌سازی اماکن ورزشی و افزایش سرانه و دسترسی مردم به خدمات ورزشی شرایط

- زیرساخت‌ها و تجهیزات ورزشی شده است.
- بخش خصوصی رغبت بسیار کمی جهت مشارکت در ساخت و توسعه اماکن ورزشی دارد.
- اطلاعات و پایگاه داده یکپارچه و خدمات هوشمندی در حوزه اماکن ورزشی وجود ندارد.
- تقسیم کار ملی برای توسعه دسترسی به اماکن ورزشی و بهره‌گیری از اماکن ورزشی در دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی وجود ندارد.
- مکانیزم‌های نظارت بر ارائه خدمات اماکن ورزشی ضعیف بوده و اغلب گران‌فروشی در بخش ورزش رایج است.

- مسافت و زمان مورد نیاز جهت دسترسی و نسبت تعداد اماکن به جمعیت می‌تواند در ارائه داده‌های دقیق‌تر، تعیین‌کننده هستند.
- در بسیاری از کشورها، ۱۵ دقیقه پیاده‌روی که معادل ۱۰۰۰ متر است را ملاک دسترسی به اماکن ورزشی می‌دانند.
- برنامه‌ریزی توسعه اماکن ورزشی باید با میزان تقاضا تناسب داشته باشد.
- اجاره اماکن ورزشی از طریق ماده (۸۸) قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی) و ضعف در فرایندهای نظارتی، موجب بروز خسارت قابل توجهی به

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ نظارت مؤثر بر تحقق ماده (۱۵) بخش وظایف وزارت ورزش در قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مبنی بر تهیه طرح آمایش سرزمینی کشور توسط وزارت ورزش و جوانان.

■ تقویت بخش وظایف شورای عالی تربیت‌بدنی و ورزش در قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان با محوریت به اشتراک‌گذاری و افزایش بهره‌وری اماکن ورزشی دستگاه‌های دولتی.

■ اصلاح ماده (۱) بخش وظایف وزارت ورزش در قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان، با محوریت ارائه روزانه ۴ ساعت خدمات ورزشی رایگان به ازای هر مکان ورزشی و با اولویت خدمت‌رسانی به دانش‌آموزان و زنان توسط تمامی اماکن ورزشی دستگاه‌های دولتی.

■ تخصیص اعتبارات ویژه جهت تکمیل پروژه‌های ناتمام ورزشی با اولویت مناطق کم‌برخوردار و تکمیل پروژه‌های مورد استفاده برای ورزش زنان و از محل مالیات بر ارزش افزوده.

■ راه‌اندازی «کمیته مولدسازی دارایی‌های ورزشی دولت» ذیل هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت.

■ تقویت لایحه نظام جامع باشگاه‌داری با محوریت نظارت بر عملکرد باشگاه‌ها و اتحادیه‌های ورزشی و تسریع فرایند بررسی و تصویب لایحه مذکور در مجلس شورای اسلامی.

■ طراحی و استقرار «طرح تفصیلی توسعه فضاهای ورزشی» توسط شهرداری‌های کشور.

گزارش نظارتی بررسی وضعیت فعالیت بدنی و ورزش در سبد فراغتی خانوارهای ایرانی

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۶۶۳
۱۴۰۲/۰۹/۲۷



بیان / شرح مسئله

فراغت از جمله موضوعاتی است که در زندگی روزانه مردم ایران و جهان ضرورت توسعه و تقویت آن توسط صاحب‌نظران و سیاستگذاران درک شده است. در حال حاضر نیز اکثر جوامع با شتاب بیشتری به سمت انفعال و کم‌ تحرکی پیش می‌روند و این وضعیت به اهمیت این موضوع می‌افزاید؛ در این راستا مشارکت در فعالیت‌های فعال تفریحی و رویدادهای ورزشی از حوزه‌های مهم فعالیت‌های فعال فراغتی محسوب می‌شود که به لحاظ تنوع بالایی که در میان دیگر پدیده‌های فراغتی دارند از اهمیت بالایی برخوردار است؛ چراکه منجر به ارتقای بسیاری از حوزه‌های زندگی اجتماعی از قبیل سرمایه‌های انسانی، فرهنگی و اقتصادی جوامع می‌شود. این در حالی است

که به لحاظ میانگین حدود ۵۴ درصد از آحاد جامعه ایران هیچ‌گونه فعالیت بدنی و ورزشی را در اوقات فراغت خود دنبال نکرده‌اند و از طرفی بررسی روند ۱۰ ساله اخیر فعالیت بدنی ناکافی در اوقات فراغت، نشان از آن دارد که در طول سنوات گذشته میزان فعالیت بدنی در زمان‌های فراغتی و تفریحی مردم ایران کاهش حدوداً ۳۰ درصدی داشته است؛ به نحوی که این میزان از فعالیت بدنی ناکافی در سال ۱۳۸۵ به ترتیب برای آقایان و بانوان ۵۳/۴ و ۷۸/۶ درصد بوده و در سال ۱۳۹۵ به ۸۵/۵ و ۹۴/۱ درصد رسیده است. در این میان تغییرات ناکافی بودن فعالیت بدنی بانوان در زمان‌های تفریح و فراغت قابل توجه است، به نحوی که در سال ۱۳۹۵ این عدد به ۹۴/۱ درصد رسیده است

و تنها حدود ۴ درصد از آمار ۴۰ میلیونی بانوان کشور مشارکت ورزشی داشته‌اند؛ لازم به ذکر است، بانوان یکی از بنیان‌های اصلی و تربیتی خانواده در جهت سوق‌دهی و انتخاب سبد فراغتی فعال نهاد خانواده به‌شمار می‌آیند. از طرفی کشور ایران به لحاظ جمعیت‌شناختی، کشوری جوان محسوب می‌شود که در مسیر گذار از جمعیت جوان به جمعیت سال‌خورده قرار دارد و میزان مشارکت در ورزش افراد ۱۵ تا ۲۵ ساله آن کمتر از استاندارد است. بنابراین چنانچه تا سال‌های آتی اقدام مؤثر برنامه‌ای و فعالیت فرهنگی در این حوزه صورت نگیرد، علاوه بر هزینه‌های مراقبت و درمان، چالش‌هایی در ابعاد روانی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی نیز به‌همراه خواهد داشت.

■ شاخص‌های آماری قابل استنادی از وضعیت فعالیت بدنی و ورزش در اوقات فراغت خانوارهای کشور وجود ندارد، اما با تأکید بر داده‌های موجود می‌توان، ناکافی بودن و روند نزولی فعالیت بدنی در اوقات فراغت خانوارهای کشور را مورد تأیید قرار داد؛

■ در بند «الف» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور دولت موظف شده بود تا سرانه فضاهای ورزشی خود را حداقل به میزان یک متر مربع تا پایان برنامه افزایش دهد، اما همچنان پس از گذشت یک دهه و با وجود تلاش‌های صورت گرفته، این میزان محقق نشده و میانگین سهم سرانه‌های ورزشی کشور

به میزان ۸۰ سانتی‌متر مربع رسیده است؛

■ بیش از ۹۰ درصد سرانه‌های ورزشی نیز صرفاً در دسترس خانوارهای شهری است، در حالی که ۲۶ درصد از جمعیت کشور در روستاها ساکن هستند. لذا در این حوزه عدالت در توزیع سرانه‌های ورزشی صورت نگرفته است. هرچند سرانه‌های ورزشی را نمی‌توان عامل اصلی کم‌تحرکی جامعه در نظر گرفت؛

■ ارزان بودن و دسترسی آسان به گذران زمان در فضای مجازی و کمبود امکانات و منابع مالی خانوارها در پرداختن به ورزش، نقش مؤثری بر کاهش سطح فعالیت بدنی و انفرادی شدن فعالیت‌های بدنی و ورزشی در سبب فراغتی خانوارها داشته است؛

■ سبک زندگی جامعه به‌سمتی سوق یافته که ورزش در حال جایگزینی با سایر فعالیت‌های غیرفعال در سبب فراغتی خانوارهاست. به‌عنوان مثال در سال ۱۴۰۱ میزان هزینه‌کرد خانوارهای شهر تهران در غذاخوری‌ها و سلف‌سرویس‌های شهری، حدوداً ۲۲ درصد بیشتر از هزینه‌های متوسط ورزشی شده است؛

■ بررسی توزیع استانی میزان شیوع فعالیت بدنی ناکافی به تفکیک استان‌ها در سال ۱۳۹۵ نیز نشان‌دهنده ناهمگون بودن این چالش در سطح کشور است، به‌نحوی که استان‌های جنوب شرقی، مرکزی و شمالی در وضعیت نامطلوب و بحرانی قرار دارند.

یکی از چالش‌های اصلی حوزه اوقات فراغت و ورزش همگانی کشور، فقدان داده‌های آماری متناسب با دسته‌بندی‌های یکپارچه از اوقات فراغت فعال و غیرفعال به‌ویژه فعالیت بدنی و ورزش است. بنابراین لازم است مرکز آمار ایران اقدام به تدوین سؤال‌ها و گویه‌های مرتبط با سنجش میزان اوقات فراغت ورزشی در سبد فراغتی خانوارهای شهری و روستایی کشور کند؛

وزارت ورزش و جوانان مرکز آمار ایران در راستای به‌روزرسانی، تأمین و زمینه‌سازی تهیه آمارهای دوره‌ای دقیق از وضعیت فعالیت بدنی در سبد فراغتی خانوارهای کشور با محوریت به‌روزرسانی سؤالات مربوط به بخش فعالیت بدنی و ورزش خانوارها اقدام کند؛

وزارت ورزش و جوانان مکلف است با همکاری صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و با استفاده از منابع بند «چ» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ با موضوع هزینه‌کرد یک درصد از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی در راستای آگاهی‌بخشی، اطلاع‌رسانی، طراحی و تولید برنامه‌های ورزشی خانواده‌محور با رویکرد ارتقای نگرش‌های آحاد جامعه نسبت به فعالیت‌های بدنی و ورزشی و غنی‌سازی اوقات فراغت خانوارها اقدام کند و گزارش عملکرد ۶ ماه یک‌بار مربوطه را در اختیار کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه کشور قرار دهد؛

به‌منظور غنی‌سازی اوقات فراغت ورزشی جوانان به‌ویژه در جهت راهبری کارآمد و هدایت مشارکتی خانه‌های جوانان^۱ و در راستای تحقق اهداف محول شده به وزارت ورزش و جوانان، مقتضی است تا تبصره ذیل به جزء «۶» بند «پ» ماده (۴) قانون اهداف،

وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ با موضوع تأسیس و نظارت بر فعالیت خانه‌های جوانان، الحاق شود:

تبصره: صدور مجوز تأسیس انجمن‌های داوطلبی ورزشی ذیل فعالیت فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی و اقدام به همکاری با فعالیت خانه‌های جوانان کشور در راستای برنامه‌ریزی، جذب، توسعه و ارزیابی مستمر فعالیت‌های داوطلبانه ورزشی خانه‌های جوانان هر استان؛

همچنین در همین حوزه لازم است تا به جزء «۵» بند «پ» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ با موضوع مجوز فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد جوانان، تبصره ذیل الحاق شود:

تبصره: صدور مجوز فعالیت انجمن‌های داوطلبی ورزشی و حمایت از توسعه مشارکت داوطلبانه جوانان در برگزاری متعدد رویدادهای ورزشی.

با توجه به عدم به‌روزرسانی پیمایش‌های ملی سواد سلامت و اقدامات ترویجی در این حوزه به‌نظر می‌رسد یکی از اقدامات ضروری، ارزیابی وضعیت موجود از طریق انجام پیمایش‌های ملی و دوره‌ای وضعیت سواد سلامت در کشور باشد. همچنین از آنجاکه در برخی از پیمایش‌های ادواری مرتبط با خانوارهای کشور همچون پیمایش ملی خانواده که در میان استان‌های سراسر کشور در سال ۱۳۹۷ توسط جهاد دانشگاهی اجرا شده است، هیچ‌گونه اشاره و بررسی در حوزه فعالیت بدنی و ورزش خانوارها نشده است؛ لذا اضافه شدن سرفصل‌های مربوط به ورزش جهت طراحی مداخلات متناسب با جلب مشارکت جامعه و تأکید بر ورزش و فعالیت‌های بدنی در این پیمایش‌ها لازم

به‌نظر می‌رسد؛

به‌منظور غنی‌سازی اوقات فراغت خانوارها و تشویق جامعه به فعالیت بدنی بیشتر، وزارت ورزش و جوانان مکلف است با همکاری وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) امکان برخورداری از تخفیف پنجاه تا صد درصدی هزینه استفاده از اماکن ورزشی دولتی و خصوصی با اولویت خانوارهای روستایی و مناطق کمتر برخوردار، زنان و سالمندان در مناسبت‌ها و روزهای تعطیل سال را در قالب اقدامات قانونی به‌عمل آورد؛

به‌منظور اتخاذ سیاست‌های توسعه تربیت بدنی و ورزش کشور، وزارت ورزش و جوانان مطابق جزء «۱۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ ملزم به تهیه طرح آمایش سرزمینی ورزش کشور شده است. از آنجاکه این سند موضوعاتی همچون توزیع عادلانه سرانه‌های ورزشی یا فعالیت‌های بدنی در کشور را هدایت خواهد کرد و تاکنون در قبال آن اقدام مؤثری گزارش نشده، لازم است تا مجلس شورای اسلامی به اجرایی شدن آن نظارت کند؛

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با همکاری وزارت ورزش و جوانان در جهت تقسیم‌کار نهادی و تدوین نداشت بین‌دستگاهی گردشگری ورزشی، معرفی و شناساندن جاذبه‌های گردشگری ورزشی، حفاظت و حمایت از میراث‌های ورزشی در سطوح محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی، سند ملی حمایت از گردشگری ورزشی را تدوین کرده و یک‌سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت‌وزیران برساند؛

وزارت ورزش و جوانان مکلف است با

۱. جزء‌های «۳» و «۴» بند «ب» ماده (۳) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان، به‌ترتیب به بهبود و اصلاح سبک زندگی جوانان منطبق بر ارزش‌های اسلامی ایران و توسعه مشارکت داوطلبانه مردمی در امور جوانان اشاره دارد.

همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و سازمان حفاظت محیط زیست، سند ملی رویدادهای ورزشی را با هدف تقویت همکاری بین‌بخشی، استفاده کارآمد از ظرفیت‌های گردشگری و محیط زیستی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی، تشکیل تقویم ملی و اجرای منسجم رویدادهای ورزشی تدوین کرده و تا ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت‌وزیران برساند؛

■ وزارت ورزش و جوانان مکلف است با

همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و سازمان صدا و سیما در جهت دسترسی‌پذیر کردن برنامه‌ها و رویدادهای ورزشی برای خانوارها، تشویق خانوارها به مشارکت ورزشی و افزایش فعالیت‌های ورزشی در فضاهای عمومی شهری و روستایی از طریق افزایش تولیدات رسانه‌ای، برگزاری برنامه‌های ورزشی خانوادگی در فضاهای شهری و روستایی را تدوین کرده و

حداکثر تا یک‌سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون اقدام قانونی لازم به‌عمل آورد؛

■ جهت ترویج و تشویق خانوارها به ورزش همگانی، روزهای پنج‌شنبه و جمعه (۲۷ و ۲۸ مهرماه) هفته تربیت بدنی به‌نام «روز ورزش همگانی خانواده‌محور» توسط شورای فرهنگ عمومی در تقویم جمهوری اسلامی ایران نام‌گذاری شود. همچنین سیاست تشویقی نیم‌بها شدن اماکن ورزشی در طی این روزها برای خانوارها توسط سازمان‌های متولی ورزش کشور اجرایی شود.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح بند «ب» ماده (۱) قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مصوب (۱۳۹۵)»

دفتر مطالعات حقوقی



مسئله اصلی

هدف از ارائه این طرح، این بوده است که در مواردی که پس از بروز تصادفات رانندگی، خودرو زیان دیده دچار افت قیمت می‌شود،

خسارات مستقیم وارد شده به خودرو از طریق بیمه نامه مقصر حادثه قابل جبران باشد.

زیان دیده بتواند با مراجعه به شرکت بیمه مطالبه خسارت نموده و خسارت وارده ناشی از افت قیمت خودرو نیز همانند

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

شمول عنوان خسارت مالی بر خسارت ناشی از افت قیمت خودرو در تصادفات رانندگی، نقطه قوت این طرح محسوب می‌شود و مطابق

آن، شرکت‌های بیمه مکلف خواهند شد که خسارت ناشی از افت قیمت خودرو را نیز همانند سایر خسارات مستقیم وارد شده به خودرو زیان دیده بدون اختلاف

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

در راستای شفافیت قانون، صیانت از حقوق زیان دیدگان، جلوگیری از صدور آرای متعارض در دادگاهها و رویه های

عملی متعارض و پیشگیری از تضییع حقوق مردم، تصویب طرح اصلاح بند «ب» ماده (۱) قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مورد پیشنهاد است.

بررسی تطبیقی ساختار و وظایف وزارت کشور: وزارت کشور ترکیه (سازمان‌های تابعه)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۴۳۲
۱۴۰۲/۰۹/۱۲

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی سازمان‌های تابعه وزارت کشور ترکیه نشان داد:

■ سازمان‌های تابعه وزارت کشور شامل پلیس، ژاندارمری و گارد ساحلی، سازمان مدیریت مهاجرت و مدیریت بحران و شرایط اضطراری (آفاد) است.

■ ادارات اصلی که به امنیت داخلی اختصاص دارند، پلیس ملی و ژاندارمری هستند که مقر هر دو در آنکارا است و توسط وزارت کشور اداره می‌شوند. به‌طور کلی، پلیس، شهرها و شهرک‌ها و ژاندارمری قلمروی خارج از محدوده شهری به‌استثنای حوزه استحفاظی گارد ساحلی را تحت سیطره خود دارد. ژاندارمری به‌عنوان یک نیروی امنیتی-نظامی در نظر گرفته می‌شود که زمان جنگ و در مأموریت‌های خارجی زیر نظر ارتش عمل می‌کند.

■ سازمان مدیریت مهاجرت متولی کلیه امور مرتبط با مهاجرت است که نتیجه اصلاحات صورت گرفته در قوانین مهاجرت است. این اداره مجری سیاست‌ها و هماهنگ‌کننده در حوزه مهاجرت است. ازسویی به‌نظر می‌رسد میان وظایف این سازمان مرکزی هم‌پوشانی‌هایی وجود داشته باشد. به‌رحال اداره نفوس و امور شهروندی نیز در حوزه تابعیت و پذیرش مهاجر صلاحیت دارد و این مصادیقی است که ذیل

بیان / شرح مسئله

وزارت کشور در ایران یکی از مهم‌ترین وزارتخانه‌هایی است که وظایف متعددی دارد. بخش عمده وظایف این وزارتخانه حول مدیریت سیاست داخلی، نظم عمومی و مدیریت بحران است و امور سیاسی، امنیتی، اجتماعی و اقتصادی متعددی در حیطه مأموریت‌های آن تعریف شده است. با این وجود قانون یا آیین‌نامه‌ای به تصریح ساختار و اختیارات آن نپرداخته است و جز اساسنامه هیئت دولت مبنی بر تعیین تشکیلات و وظایف وزارت داخله در تاریخ ۲۸ فروردین ماه سال ۱۳۱۰ و مصوبه یازدهمین دوره مجلس شورای ملی با عنوان «قانون تشکیلات مرکزی وزارت داخله» در تاریخ ۱۶ آبان ماه سال ۱۳۱۶ متن حقوقی دیگری درباره آن وجود ندارد. اهمیت این وزارتخانه و خلأ قانونی درباره آن موجب شد تا مجموعه پژوهش‌هایی درباره صلاحیت، ساختار و وظایف وزارت کشور در دفتر مطالعات سیاسی تعریف شود که هدف آن ترسیم الگویی مناسب ایران و تدوین پیش‌نویس قانون تشکیلات و وظایف وزارت کشور است.

وظایف اداره کل مهاجرت تعریف شده است. نکته قابل تأمل در این باره، دغدغه‌مندی و توجه به ساماندهی امر مهاجرت در قالب یک نهاد خاص است. نهادی که با توجه به تقسیمات اداری و محلی در این کشور سازماندهی شده است.

■ سازمان مدیریت بحران و شرایط اضطراری در ترکیه بر مبنای الگوی تمرکزگرایی شکل گرفته و نهادی هماهنگ‌کننده است. کمک گرفتن از نیروهای نظامی در این حوزه تنها با مجوز مرکز تحقق می‌یابد. در حالی که تعریف رابطه درست میان نهاد هماهنگ‌کننده و مجری مدیریت بحران با نیروهای نظامی می‌تواند موجب افزایش قدرت، شبکه ارتباطی و منابع این سازمان شود.

■ در کشور ترکیه دو وزارتخانه کشور و دفاع مسئول تأمین امنیت هستند. وزارت کشور متولی امنیت داخلی و به صورت مشارکتی با وزارت دفاع در تأمین امنیت خارجی سهیم است. کودتاهای متعدد، تروریسم و شکاف قومی مهم‌ترین دلیل تقویت و حاکمیت رویکرد امنیتی بر وزارت کشور ترکیه است که ثبات را برای این کشور به ارمغان می‌آورد و از دیدگاه مقامات سیاسی ترکیه، نسخه توسعه‌مطلوب این کشور از این مسیر می‌گذرد.

بررسی لایحه برنامه هفتم: ساماندهی و الکترونیکی کردن مزایده‌های قوه قضائیه (بند «الف» ماده (۱۰۸))

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۴۱۳
۱۴۰۲/۰۹/۰۶

مسئله اصلی

قوه قضائیه اصلی‌ترین متولی ساماندهی نظامات حقوقی و قضایی در کشور است، بنابراین ارتقای فرایند الزام به ایفای تعهدات در جهت بهبود ضمانت اجرای قراردادها و ایجاد پیش‌بینی‌پذیری در فضای حقوقی و کسب‌وکار از اهم وظایف دستگاه قضایی کشور است. فرایند برگزاری مزایده یکی از فرایندها و ابزارهای تحقق ایفای تعهدات و وصول مطالبات، در اجرای احکام محاکم

مزایده کارآمدتر باشد، فرایند الزام به ایفای تعهدات و وصول مطالبات کارآمدتر خواهد بود و ناکارآمدی در فرایند مذکور منجر به عدم فروش مال یا فروش مال به قیمت پایین و سبب زیان محکوم‌له یا طلبکار، محکوم‌علیه یا سایر ذی‌نفعان خواهد شد. از دیگر نتایج ضعف‌های موجود در فرایند مزایده، اطاله در احقاق حقوق مردم و ایجاد بار کاری مضاعف در قوه قضائیه است.

حقوقی و کیفری و دوایر اجرای ثبت است. به این صورت که اگر تاجری که حکم ورشکستگی آن صادر شده باشد یا چنانچه شخصی به‌موجب حکم دادگاه، محکوم به پرداخت مالی شود و از اجرای آن خودداری نماید، اموال شخص محکوم یا بدهکار توقیف و برای فروش به مزایده گذاشته می‌شود و عواید حاصل از آن در اختیار شخص طلبکار یا محکوم‌له قرار می‌گیرد. بنابراین هرچه فرایند

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

در حال حاضر، سالیانه بیش از ۷۰ هزار مزایده در قوه قضائیه و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به صورت حضوری و غیرالکترونیک برگزار می‌شود. در این فرایند پس از توقیف مال و تعیین تاریخ مزایده، آگهی مزایده در محل شعبه برگزارکننده مزایده (و همچنین در سایت انتشار آگهی قوه قضائیه که این مورد به دلیل ضعف‌های فراوان مورد توجه مردم قرار ندارد) و همچنین در محل مال الصاق می‌شود. در ادامه مزایده به صورت حضوری و در محل شعبه اجرای احکام (در مورد مزایده‌های قوه قضائیه) یا دوایر اجراییه ثبت (در مورد مزایده‌های سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) برگزار می‌شود. از مهم‌ترین آسیب‌های این شکل از فرایند مزایده می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

این مهم در بند «الف» ماده (۱۰۸) لایحه برنامه هفتم توسعه بیان شده است. در این

- اطلاع‌رسانی ناقص و شرکت تعداد محدودی از افراد در مزایده،
- محدود شدن تعداد افراد در مزایده به دلیل الزام به شرکت حضوری در مزایده،
- امکان وقوع فساد در فرایند برگزاری مزایده به صورت حضوری،
- درگیری و مشغولیت کارکنان دستگاه قضایی،
- اتلاف وقت و هزینه و کاهش جذابیت مزایده‌های قوه قضائیه برای مردم به دلیل شرکت حضوری در مزایده،
- افزایش مراجعات حضوری مردم به شعب قضایی و کاهش توان خدمت‌رسانی شعب مذکور به مردم.

به‌رغم اینکه در طی سال‌های اخیر امکان برگزاری الکترونیکی مزایده‌های بخش عمومی (دولتی و غیردولتی) کشور در بستر

گزارش پس از بیان ضرورت و اهمیت این موضوع، پیشنهاد می‌گردد عین بند «الف» ماده

سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) ایجاد شده است، اما به دلیل فقدان قوانین لازم و همچنین طراحی متفاوت سامانه ستاد نسبت به فرایند مزایده تعیین شده در قانون اجرای احکام مدنی، هنوز مزایده‌های شعب اجرای احکام و اجراییه ثبت به صورت حضوری برگزار می‌شوند. بنابراین ضرورت دارد علاوه بر تدوین و تصویب قوانین الزام‌آور در این زمینه، بستر سامانه ستاد نیز با رعایت ملاحظات «بهبود بستر اطلاع‌رسانی»، «رفع محدودیت‌های شرکت در مزایده»، «دریافت و پرداخت‌های موجود در فرایند مزایده و احراز آنها به صورت الکترونیکی»، «ایجاد شفافیت اطلاعاتی در فرایند مزایده و کاهش عدم تقارن اطلاعات» و «تمهید امکان ارائه تضامین مختلف برای شرکت در مزایده» بازطراحی شده و مورد استفاده قرار گیرد.

(۱۰۸) لایحه پیشنهادی برنامه هفتم توسعه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

آسیب‌شناسی نظام جذب و تأمین منابع انسانی در بخش دولتی ایران: مطالعه‌ای درباره روش‌های مکمل آزمون‌های استخدامی

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۴۳۵
۱۴۰۲/۰۹/۱۲

بیان / شرح مسئله

مستند اصلی فرایند غربالگری و انتخاب کارکنان در دستگاه‌های اجرایی، ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری است. براساس این حکم، فرایند استخدام در دستگاه‌های اجرایی، پس از پذیرفته شدن در «امتحان عمومی» که به‌طور عمومی فراخوان می‌گردد و نیز «امتحان یا مسابقه تخصصی» امکان‌پذیر است. در چارچوب ضوابط تعیین شده، آزمون‌های

استخدامی متعددی برای ورود نیروی انسانی جدید به دستگاه‌های اجرایی کشور برگزار شده و افراد زیادی نیز از این طریق جذب سازمان‌های مربوطه شده‌اند. اما بنا به شواهد عینی و نتایج حاصل از این فرایندها و مراحل استخدامی، به‌نظر می‌رسد آزمون‌های عمومی و تخصصی استخدامی در بخش دولتی در کشور ایران به‌رغم تلاش‌ها و اصلاحات

انجام شده، باز هم دارای نواقص و آسیب‌هایی است. لذا شناسایی این کاستی‌ها و تلاش برای رفع آنها با استفاده از شیوه‌های جایگزین یا مکمل آزمون‌های استخدامی متداول، ضرورت دارد. گزارش حاضر، با تمرکز بر روش آزمون کتبی و مصاحبه حضوری به بررسی روش‌های انتخاب نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد.

براساس بررسی‌ها و تحلیل‌های انجام شده، یکی از مهم‌ترین آسیب‌های نظام تأمین منابع انسانی در سازمان‌های دولتی ایران، **ناکارآمدی نسبی روش‌های انتخاب متقاضیان استخدام است**. در این حوزه، کلیدی‌ترین آسیب‌های شناسایی شده عبارتند از: ۱. **ضعف در معیارهای انتخاب** (ملاک‌های بعضاً غیرعلمی برای صلاحیت استخدامی داوطلبان در برخی سازمان‌ها، یکسان بودن استانداردهای بررسی صلاحیت داوطلبان در اکثر دستگاه‌های اجرایی، ابهام در برخی معیارها و شاخص‌های انتخاب و ذهنی^۱ بودن معیارهای انتخاب داوطلبان، کمی شدن ملاک‌های ارزیابی و امکان رخداد تقلب،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته و نیز نتایج مطالعات پیشین، تجارب سایر کشورها و ... در این گزارش، پیشنهادهای ذیل به منظور اصلاح و یا بازسازماندهی ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و آیین‌نامه مربوطه ارائه شده است:

احصا نشدن معیارهای شایستگی در استخدام افراد؛ ۲. **ضعف در روش‌های انتخاب** (بهره نبردن از روش‌ها، معیارها و فنون ترکیبی برای انتخاب افراد، انتخاب متقاضیان استخدام صرفاً بر مبنای شرایط احراز شغل در برخی دستگاه‌ها، عدم توجه کافی به برخی حساسیت‌های خاص محلی یا شغلی دستگاه‌ها در انتخاب کارکنان، نبود کمیته‌های مصاحبه‌کننده حرفه‌ای در فرایند استخدام در بعضی موارد، همخوانی ناکافی اهداف ارزیابی و سنجش با محتوای روش‌های انتخاب شده برای گزینش داوطلبان، بی‌توجهی به تناسب شغل و شاغل)؛ ۳. **ناکارآمدی نسبی ابزارهای سنجش** (فقدان آزمون معتبر و

پیش‌بینی ضوابط لازم به منظور سنجش رفتار متقاضیان با چند تمرین شبیه‌سازی شده از رفتارها و موقعیت‌های واقعی شغلی (ایفای نقش) و طبقه‌بندی رفتار متقاضیان توسط ارزیابان آموزش دیده یا مراکز ارزیابی معتبر؛

استاندارد در بسیاری موارد، عدم توجه لازم به آزمون‌های تخصصی و مصاحبه غیراستاندارد برای استخدام، پوشش ندادن ویژگی‌های خلاقانه و کارآفرینانه در محتوای آزمون‌ها و مصاحبه‌ها)؛ ۴. **کاستی‌های موجود در بعضی از ارزیابان** (بهره نبردن از ارزیابان حرفه‌ای در جلسات ارزیابی متقاضیان استخدام، احتمال رخ دادن خطای هاله‌ای در استخدام افراد، کاهش دقت در بررسی پرونده‌ها به دلیل محدودیت زمانی، احتمال برداشتهای ناصحیح و خطاهای ادراکی در مصاحبه‌های گزینشی، استفاده نکردن از فنون تصمیم‌گیری و ارزیابی گروهی در جلسات ارزیابی داوطلبان).

استفاده از شبکه رویدادها به منظور شناسایی و استخدام نیروی انسانی؛
استفاده از روش شکار استعدادها به منظور شناسایی و جذب مدیران ارشد برای مناصب مدیریتی؛
استفاده از سیستم ردیابی کارجویان.

تحلیلی نظارتی و تقنینی بر استقرار

بانک اطلاعات مدیران دستگاه‌های اجرایی دولت (بامداد)

(موضوع ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری)

۱۹۴۴۹
۱۴۰۲/۰۹/۲۱

دفتر مطالعات مدیریت



بیان / شرح مسئله

شناسایی استعداد‌های برتر در دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی برای تربیت کارگزاران و مدیران کارآمد و شایسته به منظور تصدی پست‌های مدیریتی و حساس از جمله عوامل کلیدی در کارآمدی نظام اداری کشورها محسوب شده و از ملزومات اساسی مدیریت استعدادها و جانشین‌پروری در بخش عمومی به حساب می‌آید. این درحالی است که یکی از مهم‌ترین مقدمات و زیرساخت‌های تحقق مقصود یاد شده، وجود پایگاه داده دقیق و به‌روز از اطلاعات مدیران و افراد کلیدی در دستگاه‌های اجرایی است. در این راستا قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف ساماندهی امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در فصل هشتم به انتصاب و ارتقای شغلی مدیران و کارکنان پرداخت. در ماده (۵۵) این قانون، سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف شده به منظور حفظ سرمایه‌های انسانی و شناسایی افراد واجد شرایط احراز پست‌های مدیریتی نسبت به ایجاد بانک اطلاعات مدیران جهت استفاده مقامات و مدیران ذی‌ربط اقدام نماید. در این راستا با توجه به سابقه مرکز آموزش مدیریت دولتی در گردآوری اطلاعات

مدیران در دوره‌های قبل، وظیفه ایجاد بانک اطلاعات مدیران به این مرکز محول شد. بر این اساس مرکز آموزش مدیریت دولتی در راستای اجرایی‌سازی ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از سال ۱۳۹۰ با ارسال پرسش‌نامه‌هایی به دستگاه‌های اجرایی، اطلاعات مدیران را دریافت کرده و در سامانه طراحی شده توسط همین مرکز وارد می‌کرد. اگرچه با تلاش مرکز آموزش مدیریت دولتی سامانه‌ای متشکل از اطلاعات مدیران طراحی شد، اما به‌دلایلی از جمله **عدم طراحی سازوکاری برای شناسایی روشمند مدیران، برخط نبودن اطلاعات، عدم به‌روزرسانی مستمر، خطای بالا و عدم صحت‌سنجی اطلاعات**، هنوز حکم قانونی یاد شده درخصوص «شناسایی مدیران» به‌طور کامل محقق نشده و بانک اطلاعات مدیران نتوانسته با دقت قابل قبولی اطلاعات مدیران کشور را گردآوری کند. همچنین به‌دلیل **کافی نبودن اطلاعات دریافتی از مدیران، حکم قانونی «افراد واجد شرایط»** به‌درستی محقق نشده و با توجه به عدم توفیق در شناسایی افراد واجد شرایط، به‌تبع آن حکم «حفظ انگیزه کارکنان» نیز

محقق نشده است. گفتنی است که براساس بررسی‌های صورت گرفته، در زمان شروع به کار سامانه بانک اطلاعات مدیران حرفه‌ای کشور، برخط نبودن، عدم به‌روزرسانی مستمر، عدم اتصال با سایر سامانه‌ها و عدم پالایش داده‌ها از جمله چالش‌های سامانه‌ها در آن دوره به‌شمار می‌رفته و به‌دلیل این مشکلات، اطلاعات سامانه‌ها قابل اعتماد نبوده است. اما با بهبود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و حکمرانی داده‌محور در سال‌های اخیر، سامانه‌های پرکاربردی نظیر سامانه‌های مدیریت ساختار، پاکنا و ثبت حقوق و مزایا در سازمان اداری و استخدامی کشور راه‌اندازی شده که اطلاعات آنها به‌صورت برخط و نسبتاً یکپارچه بوده و با تخمین بالایی قابل اعتماد است. با این وجود، به‌دلایلی نظیر **عدم اختیارات کافی مرکز آموزش مدیریت دولتی برای الزام دستگاه‌ها به وارد کردن اطلاعات، عدم تناسب وظیفه ایجاد بانک اطلاعاتی** (که از جنس طراحی سامانه‌های نظام اداری و مدیریت داده است) با وظایف اصلی مرکز آموزش مدیریت دولتی (آموزش و توسعه کارکنان نظام اداری کشور) و نبود ضمانت اجرایی در احکام قانونی، سامانه بانک

اطلاعاتی مدیران نتوانسته در گذر زمان ضمن انطباق با شرایط و به‌روزرسانی مستمر، کارآمدی خود را به اثبات رساند. این مسئله باعث بی‌رغبتی دستگاه‌های اجرایی برای مراجعه به این سامانه و در نتیجه بی‌انگیزگی کارشناسان برای به‌روزرسانی بانک اطلاعات مدیران شده است. همچنین توجه به این نکته ضروری است که در شرایط کنونی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر این اساس به‌منظور اجرای بهتر حکم قانونی مذکور، پیشنهاد می‌شود بانک اطلاعاتی مدیران به‌عنوان زیرسامانه سینا (سکوی یکپارچه نظام اداری) تعریف شده و وظایف آن به‌نحوی تقسیم شوند که مسئولیت راهبری، مدیریت، ثبت اطلاعات کانون ارزیابی، نیم‌رخ شایستگی و دوره‌های آموزشی مدیران

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. اصلاح ماده (۴۸) قانون مدیریت خدمات کشوری: در حال حاضر سازمان اداری و استخدامی کشور، در راستای اجرای آیین‌نامه اجرایی بند «۳» ماده (۴۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، عملکرد مدیران و کارمندان را ارزشیابی می‌کند. در این راستا پیشنهاد می‌شود در قالب تبصره «۳» ماده (۴۸) بر

اطلاعات سامانه یاد شده از دقت و اعتبار کافی برخوردار نبوده و مدت‌هاست که به‌روزرسانی نشده است. این در حالی است که علاوه بر الزامات قانونی ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص ایجاد این بانک، در احکام انتصاب رؤسای مرکز آموزش مدیریت دولتی نیز به مواردی نظیر «به‌روزرسانی بانک اطلاعات مدیران دولتی

به مرکز آموزش مدیریت دولتی، وظیفه طراحی، پشتیبانی فنی، یکپارچه‌سازی با سایر سامانه‌ها برعهده معاونت حکمرانی الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری و مسئولیت ثبت اطلاعات عملکرد مدیران برعهده معاونت توسعه و سازمان اداری و استخدامی کشور واگذار شود. همچنین در این گزارش پیشنهاد شده

لزوم وارد کردن اطلاعات مربوط به ارزیابی عملکرد مدیران در بانک اطلاعات مدیران تأکید شود.
۲. تأکید بر لزوم تکمیل بانک اطلاعات مدیران برای انتصاب افراد به پست‌های مدیریتی در ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری.
۳. پیشنهاد انتشار عمومی بخشی از اطلاعات

و سرمایه انسانی کشور به شیوه‌ای نوین و عالمانه» تصریح شده است. بر این اساس عدم انجام اقدامات لازم در خصوص استقرار بانک اطلاعات مدیران و **لحاظ امتیاز صفر برای این مسئله در جشنواره شهید رجایی** توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، به‌معنای عدم تحقق ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است.

تجربه‌های موفقیت و شکست مدیران در بخشی تحت عنوان «تجربه‌نگاری» ثبت شود و با ذکر توصیه‌هایی برای مدیران بعدی در اختیار ایشان قرار گیرد. در نهایت پیشنهاد می‌شود به‌منظور افزایش شفافیت عملکرد و ارتقای پاسخ‌گویی مدیران بخشی از اطلاعات این بانک به‌صورت عمومی منتشر گردد.

غیرمحرمانه مدیران در قالب تبصره «۱» ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌منظور ارتقای شفافیت عملکرد مدیران.
۴. تأکید بر لزوم وارد کردن اطلاعات نیم‌رخ شایستگی کانون ارزیابی در بانک اطلاعات مدیران در ماده (۵۷) قانون مدیریت خدمات کشوری.



زمینه های نظری دموکراسی مستقیم



بیان / شرح مسئله

دیگر می‌طلبید، اما به هر حال روشن است که پیشنهاد امروزی به‌ویژه با فناوری پیشرفته اطلاعاتی گره خورده است. گزارش پیش‌رو به بررسی انتقادی آرای اندیشمندانی می‌پردازد که دموکراسی مستقیم را اتفاقاً با استقبال از فناوری‌های اطلاعاتی و در مقام پیشنهاد آن یا پیشنهادی سازگار با آن، طرح و ترویج کرده‌اند.

درست به دلیل خصلت آرمانیش، الهام‌بخش و تحول‌آفرین است. علاوه بر این، هرچند این پیشنهاد پایگاهی فناورانه دارد، به‌عنوان پیشنهادی عمومی، سیاست، اقتصاد و فرهنگ را نیز درمی‌نوردد. اینکه پیشنهاد امروزی دموکراسی مستقیم چه نسبتی دارد با آنچه به‌صورت کلاسیک و در فلسفه سیاسی دموکراسی مستقیم نامیده می‌شود مجالی

پیشنهاد دموکراسی مستقیم که در سال‌های اخیر به ترویج و تصریح به‌عنوان یک جهت کلی روی میز سیاستگذاران و سیاستمداران کشورمان قرار گرفته، نه یک تغییر جزئی در ساختار حقوقی ما، بلکه تحولی کلی در فضای سیاسی ما است. هرچند اکنون موانع عملی و نظری فراوانی سر راه اجرای چنین پیشنهادی وجود دارد، با این حال

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. دموکراسی مستقیم نه فقط برنامه‌ای محدود برای جایگزینی تصمیم دولت با مکانیسم‌های رأی‌گیری است، بلکه حرکت به سوی جایگزینی نامحدود دولت با مردم است؛ هرگونه محدودیت در این مسیر صرفاً اجرایی و عملیاتی به‌شمار می‌رود و این جایگزینی پیش از تحقق عملی در نظر کامل می‌شود. زمینه نیل به این هدف تغییر در ماهیت، جایگاه، کارکرد، وظیفه، حیطة و موضوع

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نظریه‌پردازان دموکراسی مستقیم بیشتر در جهت کنار زدن دولت و گام گذاشتن در یک وضعیت آرمانی بی‌دولتی گام برمی‌دارند. این نظریه‌پردازان سیاست‌های مطلوب خویش

دولت است. چه جریان‌های اولاً سیاسی (مانند احزاب روشنفکر) و چه جریان‌های ثانیاً سیاسی (مانند حامیان بازار آزاد) که با رویکردهای مختلف خواستار تضعیف اصل دولت هستند از دموکراسی مستقیم به‌نحو اصولی حمایت می‌کنند و تنها ملاحظاتی درباره محدودیت‌های اجرایی و ثانوی دارند. کوچک‌سازی دولت عمدتاً چابکی و کارآمدی دولت را از رهگذر کنار گذاشتن جایگاه

نمادین او دنبال می‌کند. گرایش‌های سیاسی رادیکال چنین برداشتی از دموکراسی مستقیم دارند.

۲. دموکراسی مستقیم صورت یک دولت تمام‌عیار است. دولتی که با فارغ شدن از هرگونه امر غیراجرایی و برون‌سپاری کامل فرایند تصمیم، نقش مجری قاطع، قدرتمند و نهایی را برعهده می‌گیرد. محافظه‌کاران با این برداشت به دموکراسی مستقیم علاقه‌مندند.

محدود پیشنهاد دموکراسی مستقیم را بپذیرد، به بیان دیگر آن را صرفاً در محدوده ابزارها نگه دارد، به جای آنکه چون یک پیشنهاد جامع و جهان‌شمول بپذیرد.

را مستقیم یا غیرمستقیم، در لفافه‌ای از گفتارهای تقدیری و تاریخی به دولت‌ها تحمیل می‌کنند. در مقابل، دولت (حکومت) باید از پایه موقعیت خاص خویش و به نحو

مروری بر مسائل نوپدید حکمرانی



بیان / شرح مسئله

با افزایش پیچیدگی و تحولات شتابان پیش‌رو، مفهوم و ماهیت حکمرانی در حال تغییر است و بدیل‌های جدیدی در حکمرانی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر این اساس در گزارش حاضر، مسائل نوپدید آینده حکمرانی در سه محور چالش‌ها، رویکردها و ابزارها بررسی شده است. مسائل نوپدید حکمرانی در محور چالش‌ها شامل «تکینگی حکمرانی»، «چالش‌های نسل زد و آلفا برای سازمان‌های دولتی»، «چالش‌های مهارت‌های نوین مدیران دولتی»، «ماشین اعتمادساز بلاک‌چین»، «بازتوزیع ساختارهای قدرت مبتنی بر شبکه‌ای شدن حکمرانی»، «حکومت‌زدایی در حکمرانی»، و «محلی‌گرایی در حکمرانی» است. مسائل نوپدید حکمرانی در محور

در حال طرح است. شناخت پیش‌دستانه و فعالانه مسائل نوظهور حکمرانی می‌تواند تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران را از غفلت

راهبردی دور کند، لذا شناخت مسائل نوپدید آینده حکمرانی، یک ضرورت برای حکمرانان است.

و «حکمرانی معناگرا» است. مسائل نوپدید حکمرانی در قسمت ابزارها شامل «قانونگذاری آزمایشی»، «ارزیابی تأثیرات آینده قوانین»، «قانونگذاری مبتنی بر بلاک‌چین»، «تنظیم‌گری برای پلتفرم‌های فرابخشی»، «بهینه‌سازی در نظامات اداری توسط هایپراتوماسیون»، «سیستم‌های اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اجتماعی و حکمرانی»، «بازی‌وارسازی»، «آزمایشگاه خط‌مشی‌گذاری»، «سامانه‌های رصد آینده»، «سندباکس تنظیم‌گری»، «وب ۳»، و «کلان‌داده» است.

رویکردها شامل «دولت خدمت‌ساز»، «تغییر نقش حکومت‌ها از ارائه‌دهنده راه‌حل به توانمندساز»، «حکمرانی مبتنی بر شرکت‌های بزرگ چندملیتی»، «شخصی‌سازی شدن حکمرانی و هم‌آفرینی خدمات توسط خود مردم»، «هوشمندسازی حکمرانی»، «حکمرانی چابک»، «حکمرانی تاب‌آور»، «حکمرانی عصب‌شناختی»، «رفتاری»، «شبکه‌ای شدن حکمرانی»، «دیجیتالیزه شدن حکمرانی»، «حکمرانی شواهدمحور»، «حکمرانی زیست‌بومی»، «حکمرانی مشارکتی»،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براین اساس در گزارش حاضر، مسائل نوپدید آینده حکمرانی در سه محور چالش‌ها، رویکردها و ابزارها بررسی شده است. مسائل نوپدید حکمرانی در محور چالش‌ها شامل «تکینگی حکمرانی»، «چالش‌های نسل زد و آلفا برای سازمان‌های دولتی»، «چالش‌های مهارت‌های نوین مدیران دولتی»، «ماشین‌اعتمادسازی بلاک‌چین»، «بازتوزیع ساختارهای قدرت مبتنی بر شبکه‌ای شدن حکمرانی»، «حکومت‌زدایی در حکمرانی» و «محلی‌گرایی در حکمرانی» است. مسائل نوپدید حکمرانی در محور

رویکردها شامل «دولت خدمت‌ساز»، «تغییر نقش حکومت‌ها از ارائه‌دهنده راه‌حل به توانمندساز»، «حکمرانی مبتنی بر شرکت‌های بزرگ چندملیتی»، «شخصی‌سازی شدن حکمرانی و هم‌آفرینی خدمات توسط خود مردم»، «هوشمندسازی حکمرانی»، «حکمرانی چابک»، «حکمرانی تاب‌آور»، «حکمرانی عصب‌شناختی»، «حکمرانی رفتاری»، «شبکه‌ای شدن حکمرانی»، «دیجیتالیزه شدن حکمرانی»، «حکمرانی شواهدمحور»، «حکمرانی زیست‌بومی»، «حکمرانی مشارکتی» و

«حکمرانی معناگرا» است. مسائل نوپدید حکمرانی در قسمت ابزارها شامل «قانونگذاری آزمایشی»، «ارزیابی تأثیرات آینده قوانین»، «قانونگذاری مبتنی بر بلاک‌چین»، «تنظیم‌گری برای پلتفرم‌های فرابخشی»، «بهبودسازی در نظامات اداری توسط هایپراتوماسیون»، «سیستم‌های اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اجتماعی و حکمرانی»، «بازاری‌سازی»، «آزمایشگاه خط‌مشی‌گذاری»، «سامانه‌های رصد آینده»، «سندباکس تنظیم‌گری»، «وب ۳» و «کلان‌داده» است.

نگاشت نهادی و تقسیم کار ملی در حوزه توسعه هوش مصنوعی و حکمرانی داده محور



بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، برای توسعه و پذیرش گسترده هوش مصنوعی در جهان تلاش‌های بسیاری انجام شده است. درعین حال این فناوری در حال تکامل سریع بوده و در حوزه‌های مختلفی از جمله بهبود مراقبت‌های بهداشتی، افزایش کارایی کشاورزی، مقابله با تغییرات اقلیمی، بهینه‌سازی سیستم‌های تولید و افزایش امنیت شهروندان تأثیر مستقیم داشته و می‌تواند به توسعه و

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

از جمله مهم‌ترین اقدام‌های مورد انتظار در توسعه فناوری هوش مصنوعی که برای حفظ استقلال ملی و امکان اعمال حاکمیت مردم بر کاربست‌های آن نیاز است می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: «تبیین اصول کلی و برنامه ملی توسعه هوش مصنوعی در کشور و سازوکارهای پدافند غیرعامل؛ ارائه سند تقسیم کار ملی برای توسعه هوش مصنوعی؛ اعلام موضع بموقع و مؤثر و ارزیابی ریسک در خصوص محصولات نوظهور هوش مصنوعی و ترویج شیوه‌های مطلوب تعامل با آن؛ تنظیم سازوکارهای

ارتقای رفاه عمومی کمک کند. اما این، همه ماجرا نیست. همراه با مزایای بی شمار هوش مصنوعی، ممکن است این فناوری بر تعمیق چالش‌هایی از قبیل تصمیم‌گیری مغرضانه، شکاف‌های طبقاتی، تبعیض نژادی و جنسیتی، نفوذ به حریم خصوصی و سوءاستفاده جنایی نیز اثرگذار باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد کشورهای پیشرو در فناوری هوش مصنوعی از جمله

رتبه‌بندی و اعلان هشدار استفاده از هوش مصنوعی در محصولات؛ رصد و ارزیابی تأثیرات اجتماعی و اقتصادی، امنیتی، اخلاقی توسعه هوش مصنوعی و اعلام عمومی آن؛ تنظیم سازوکارهای نهاد داوری و قضایی برای رسیدگی به شکایات و دادخواست‌های مرتبط با هوش مصنوعی و پاسخگویی به آنها؛ ارائه پیشنهادهای قانونگذاری در صورت ضرورت با مشارکت ذی‌نفعان؛ تدوین اصول، قواعد و سازوکارهای تنظیم‌گری در حوزه هوش مصنوعی و تشویق خودتنظیمی

آمریکا، چین، آلمان و سنگاپور و همین‌طور کشورهای همسایه‌ای مانند ترکیه، عربستان و امارات، با شتاب روزافزون در حال توسعه کاربردهای آن به منظور ارتقای رفاه عمومی و موفقیت در رقابت‌های جهانی هستند. در همین راستا ایران نیز برای توسعه این فناوری باید رویکردی جامع، آینده‌نگرانه و سازگار با زمینه و اهداف ملی داشته باشد.

از سوی توسعه‌دهندگان هوش مصنوعی با شفاف‌سازی در الگوریتم‌ها و توسعه سامانه‌ها و پایگاه‌های ملی مدیریت دانش برای به اشتراک‌گذاری الگوریتم‌ها؛ تقویت همکاری و مشارکت‌های میان‌رشته‌ای بین مطالعات هوش مصنوعی و فناوری‌های همگرای «شناختی، زیستی، نانو، اطلاعات» و فناوری‌هایی مانند کوانتوم، هسته‌ای و ... یکی از اقدام‌هایی که تأثیر بسزایی بر بهبود کیفیت سیاست‌گذاری و راهبری توسعه این فناوری دارد، تقسیم کار ملی است. مهم‌ترین رویکردی که باید در تقسیم کار ملی

مورد توجه باشد، همگرایی تلاش‌ها در همه نهادهای ذی‌ربط و تقویت همکاری‌های فرابخشی و میان‌بخشی است که می‌تواند با تمرکز در سیاستگذاری و راهبری و توسعه شبکه‌ای هم‌افزا و غیرمتمرکز از همه ذی‌نفعان این حوزه، محقق شود. از دیگر رویکردهای مهمی که در توسعه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بنابر ملاحظات ذکر شده، در سطح حکمرانی و سیاستگذاری کلان، شوراهای عالی و مرکز ملی فضای مجازی به‌عنوان یک نهاد فراقوه‌ای می‌تواند محور فعالیت‌ها باشد. مرکز باید ابزارهای سیاستی را به‌نحوی فراهم کند تا مرتکب خطای راهبردی ورود به اجرائیات، به‌دلیل سهل‌انگاری سایر دستگاه‌های مسئول نشود. این مهم نیازمند چارچوب‌های قانونی دقیق، فراهم‌سازی ابزارهای هوشمند و مؤثر برای اعمال سیاست‌ها، همکاری مستمر با مجلس، دستگاه قضایی، نهادهای اجرایی و ظرفیت‌سازی برای تعامل مستمر با مردم و ذی‌نفعان است.

در سطح راهبری و ایجاد هماهنگی اجرایی میان بخش‌های مختلف دولتی در مسیر توسعه فناوری‌های هوش مصنوعی، شورای فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری، به‌عنوان نهادهایی فرابخشی می‌توانند محور تلاش‌ها باشند. معاونت باید با تسهیل‌گری

هوش مصنوعی باید مورد توجه قرار گیرد، ضرورت‌گریز حداکثری از قانونگذاری و توجه به تنظیم‌گری است. با توجه به ماهیت تمرکزگرای این فناوری و شتاب تحولات آن، وضع قوانین زیاد می‌تواند به قفل‌شدگی و ایجاد مانع در توسعه منجر شود. همچنین به‌دلیل پیچیدگی الگوریتم‌های

و شتاب‌دهی فعالیت‌های همه بخش‌ها و وزارتخانه‌ها، برای راهبری توسعه ابتکارات مرتبط با هوش مصنوعی و حکمرانی داده‌محور اقدام کند. این مهم می‌تواند از طریق استفاده از ظرفیت ستادهای فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان این معاونت و ایجاد یک مرکز یا ستاد ملی توسعه هوش مصنوعی در این معاونت تقویت شود.

به‌جهت ملاحظات گسترده فنی، فرهنگی، اجتماعی، اخلاقی و مشکلات ناشی از تعارض منافع در این حوزه، ضروری است کارگروه تنظیم مقررات و نظارت بر هوش مصنوعی، متشکل از نمایندگان دستگاه‌های مرتبط و ذی‌نفعان این حوزه ذیل مرکز ملی فضای مجازی شکل گیرد. تنظیم قواعد کلان برای استانداردهای اخلاقی، حفاظت از داده و حریم خصوصی، رصد هوشمند تحولات و ایجاد همگرایی بین نهادهای بخشی تنظیم‌گر از جمله مأموریت‌های این کارگروه است. به‌دلیل ماهیت فنی و وابستگی شدید تنظیم‌گری

تخصصی، باید توسعه نهادهای تنظیم‌گر بخشی در دستور کار قرار گیرد، ضمن اینکه وجود یک چتر فراگیر برای رفع تعارضات در تنظیم‌گری‌ها نیز باید مورد توجه باشد. در کنار نهاد تنظیم‌گر، ایجاد نهاد داوری و دادگاه‌های تخصصی می‌تواند در رسیدگی مناسب و عادلانه به اختلاف‌ها کمک کند.

این فناوری به الگوریتم‌ها، وزارت ارتباطات می‌تواند به‌عنوان دبیر کارگروه، نقش‌آفرینی کند. همچنین وزارت ارتباطات باید متولی اصلی توسعه زیرساخت‌ها، ظرفیت‌های محاسباتی و تبادل داده و ایجاد نظام مدیریت دانش بر الگوریتم‌ها باشد.

در کنار تنظیم‌گری، ایجاد ظرفیت‌های متناسب قانونی و قضایی برای مواجهه هوشمندانه و مقتدر با چالش‌ها، تخلفات و جرائم مرتبط با هوش مصنوعی از جمله الزامات حکمرانی مؤثر است. از این‌رو نیاز است تا قوه قضائیه، دادگاه‌های تخصصی و نهادهای داوری مرتبط را توسعه دهد. ذکر این نکته ضروری است که به‌دلیل وابستگی‌های گریزناپذیر تنظیم‌گری و حوزه‌های داوری و قضایی، تسهیل و شتاب‌دهی به مسائل این حوزه، حضور نمایندگان قوه قضائیه در کارگروه تنظیم‌گری و در نظر گرفتن ملاحظات قضایی در تدوین مقررات و دستورالعمل‌های حوزه هوش مصنوعی ضروری است.

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: پیوست عدالت برای صدور بند «الف» ماده (۳۱) با موضوع اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۴۳۸
۱۴۰۲/۰۹/۱۳

مسئله اصلی

بند «الف» ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم ناظر بر اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی است. مبتنی بر این بند به دولت اجازه داده شده است تا زیرساخت‌ها و زمینه‌های لازم

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نتایج بدست آمده حاکی از آن است که در مجموع و برآیند کلی، این بند انطباق و همگرایی بالایی با عدالت دارد. مسئله محوری این بند برای تحقق عدالت در جامعه از اولویت بسیار بالایی برخوردار است. اثر این پیشنهاد بر حوزه توزیع اولیه مثبت زیاد و بر حوزه عدالت تأمینی مثبت اندک است. اما اثر آن در حوزه عدالت فرآیندی و عدالت

هفتم ارائه شود و با استفاده از جداول «بازبینی پیوست عدالت»، میزان تناسب و تطابق آن با شاخصه‌ها و ابعاد متعدد عدالت بررسی گردد.

برای بهره‌مندی مساوی از یارانه حامل‌های انرژی را فراهم کند. در این گزارش سعی بر آن بوده تا تحلیلی از منظر عدالت بر صدر و بند «الف» ماده (۳۱) لایحه برنامه

منطقه‌ای اثر مثبت اندک و در برش طبقاتی نیز اثر مثبت بالا خواهد داشت. همچنین در شاخصه فساد اثر مثبت داشته و باعث کاهش فساد در جامعه خواهد شد. این حکم در شاخصه‌های حکمرانی مردمی از بیشترین ضعف برخوردار است و در شکل کنونی می‌تواند منجر به کاهش احساس عدالت در جامعه شود.

ترمیمی مهم است. این بند منتهی به بهبود برابری تمهیدی شده و بواسطه برخی ابهامات موجود در گام اجرا، اثر آن بر برابری فرآیندی قابل تحلیل نیست. همچنین باید توجه داشت که بخشی از تبعیض‌هایی که بواسطه این حکم در جامعه ایجاد می‌شود ناموجه است. در تحلیل جمعیتی در برش و مقایسه نسلی اثر مثبت زیاد، در برش

برای افزایش همگرایی و انطباق بیشتر این حکم با عدالت پیشنهاد آن است که ابهامات اجرایی آن تا حد ممکن برطرف شود. برای خنثی‌سازی اثر مخرب تورم بر یارانه پرداختی به مردم، باید بهره‌مندی مردم وابسته و سنجاق شده به عین حامل‌های انرژی تعریف شود تا با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، یارانه دریافتی مردم نیز تغییر یابد. همچنین برای تأمین برابری فرآیندی می‌بایست نقش مردم در فرآیندهای کشف قیمت حامل‌ها تقویت شود. باید توجه داشت

که بازه یک ساله برای اجرای این حکم، که در صدر ماده به آن اشاره شده است، با توجه به گستردگی و نقش عمیق حامل‌های انرژی در اقتصاد ایران، منتهی به تحمیل شوک به اقتصاد شده و ممکن است خدشه جدی بر عدالت تأمین داشته باشد؛ لذا بهتر آن است که اجرای آن به صورت تدریجی و در طول برنامه صورت گیرد. بواسطه اقتضانات ناشی از تبعیض جبرانی، توزیع برابر میان آحاد جامعه به نقض برابری منتهی خواهد شد؛ لذا می‌بایست سهم دهک‌های پردرآمد

از حامل‌ها کاهش یافته و سهم دهک‌های کم درآمد افزایش یابد. همچنین برای تقویت شاخصه‌های حکمرانی مردمی علاوه بر افزایش نقش تبادلات مردمی در بازار حامل‌های انرژی و کشف قیمت واقعی از آن طریق، می‌بایست بر پیوست رسانه‌ای و اقناع جامعه توجه و تأکید بسیاری صورت گیرد تا آثار منفی و خطرات ناشی از اصلاح توزیع یارانه حامل‌های انرژی به حداقل برسد و جامعه از این طرح احساس ظلم و ناعدالتی نداشته باشد.

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

پیوست عدالت برای احکام بخش ساختار دولت (موضوع ماده (۱۰۵))

دفتر مطالعات حکمرانی

۱۹۴۴۱
۱۴۰۲/۰۹/۱۴

مسئله اصلی

ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم توسعه ناظر بر «ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت» بوده و احکامی را در راستای تحقق هدف فوق پیشنهاد داده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نتیجه به‌دست آمده آن است که این ماده انطباق کمی با عدالت داشته و از میان بندهای تعریف شده ذیل آن فقط بند «پ» بیش از متوسط با شاخصه‌های عدالت انطباق دارد. همچنین باید اشاره داشت بیشترین فاصله از عدالت در بند «الف» این ماده نهفته است. از بین مسائل محوری این بند، تأکید بر «افزایش بهره‌وری نظام اداری» از نقطه‌نظر عدالت از اولویت بسیار بالایی برخوردار است. تأکید

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

براساس نتیجه فوق، ماده (۱۰۵) نیازمند اصلاح در بندها و اجزا خود است تا واگرایی آن نسبت به عدالت کاهش یافته و تطابق

منظر عدالت بر ماده (۱۰۵) لایحه برنامه هفتم ارائه شود و ذیل هر بند در قالب جداول «بازبینی پیوست عدالت» میزان تناسب و تطابق آن ماده با شاخصه‌ها و ابعاد متعدد عدالت بررسی شود.

عدالت در بند «الف» این ماده نهفته است. براساس نتیجه فوق ماده (۱۰۵) نیازمند اصلاح در بندها و اجزا خود است تا واگرایی آن نسبت به عدالت کاهش یافته و تطابق بیشتری داشته باشد. در این گزارش سعی بر آن بوده تا ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینی و توضیحات مرتبط با آن، پیشنهاد‌های اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق بندهای ماده (۱۰۵) با عدالت ارائه شود.

پیشنهاد‌های اصلاحی برای افزایش تناسب و تطابق بندهای ماده (۱۰۵) با عدالت ارائه شود.

به‌دلیل اهمیت عدالت و تأکید رهبر انقلاب بر تدوین پیوست عدالت برای تمام سیاست‌ها، طرح‌ها و لوایح و نیز ضرورت توأم بودن برنامه هفتم توسعه با عدالت، در این گزارش سعی بر آن بوده تا تحلیلی از

بر «کاهش هزینه‌های جاری» در صورتی قابل قبول است که به کاهش اسراف یا تبذیر در نظام اداری منتهی شود و الا به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند از منظر عدالت موجه باشد. همچنین ایده «کوچک‌سازی اندازه دولت» مورد پذیرش از منظر عدالت نبوده و آنچه باید مورد تأکید باشد «متناسب‌سازی اندازه دولت» است که مفهومی متفاوت از کوچک‌سازی است. همچنین باید اشاره داشت بیشترین فاصله از

بیشتری با آن به‌دست آورد. در این گزارش سعی بر آن بوده تا ذیل هر بند علاوه بر جداول بازبینی و توضیحات مرتبط با آن،

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: ارزیابی پیشینی فصل نظام اداری با رویکرد ارزشیابی فارغ از هدف

۱۹۴۵
۱۴۰۲/۰۹/۲۱

دفتر مطالعات حکمرانی



مسئله اصلی

فلسفه وجودی دولت، مداخله برای حل مسئله‌های عمومی است و ظهور و بروز مداخله دولت در سیاست‌ها، خطمشی‌ها و برنامه‌هایش است؛ هرچند برخی از این موارد نمای تامی از دولت داشته و برخی نمای ناقص اوست. همچنین توسعه‌خواهی، که خود وجهی از وجوه حل یا پیشگیری از مسئله‌های عمومی است، در بسیاری از کشورها به سازوکار پارلمانی‌شان وابسته است، لذا نظارت بر تحقق اهداف برنامه‌های توسعه بر تارک پارلمان‌ها نشسته و پارلمان‌ها با ارزیابی دقیق برنامه‌های توسعه پیش از تصویب (ارزیابی پیشینی) و نظارت بر حسن اجرای آن (ارزیابی پسینی)، می‌توانند محرک توسعه در کشورها باشند. نبود چنین ارزیابی‌هایی، زمینه‌ساز کاستی‌ها، نارسایی‌ها و ناکامی‌ها در دستیابی به اهداف می‌شوند. از جمله آسیب‌ها و تبعات چنین برنامه‌هایی که برای اهدافی خاص طراحی شدند، اما هرگز به آن دست نیافتند، می‌توان به

هدررفت سرمایه‌های مادی کشور و نیز از بین رفتن سرمایه اجتماعی دولت و اتلاف زمان و عمر بخش عظیمی از جامعه اشاره کرد. برای احتراز از چنین خسروانی، پارلمان‌ها به دو نوع ارزیابی متوسل می‌شوند: نخست، ارزیابی پیشینی که معطوف به آینده و ناظر به اثر یک خطمشی عمومی است و سؤال اساسی این ارزیابی آن است که چه آثاری از وضع و اجرای یک قانون در آینده شاهد خواهیم بود؛ دوم، ارزیابی پسینی هم ناظر به سنجش اثر واقعی قانون است که پس از اجرای قانون انجام می‌شود. پیش از هر اقدام، برای تدوین یک برنامه توسعه خوب، ضروری است از پیامدهای ناخواسته آن با ارزیابی پیشینی برنامه جلوگیری شود. لذا ارزیابی پیشینی از اهمیت بسزایی برخوردار است که نیاز به اتخاذ رویکرد، نظریه، مدل‌ها و تکنیک‌های علمی و دقیق دارد. نکته حائز اهمیت آنجاست که بدانیم مبانی نظری و

سازوکار اجرایی معینی برای ارزیابی‌های پیشینی طرح‌ها و لوایح و برنامه‌ها در مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. در پاسخ به این مسئله در امر نظارت مجلس، می‌توان از رویکردهای ارزشیابی فارغ از هدف بهره برد. این رویکرد به ارزشیابی اشاره دارد که در آن ارزیاب به صورت تعمدی از دانستن اهداف و مقاصد رسمی یا اعلام شده برنامه اجتناب می‌کند. بنابراین ارزیاب، برنامه را با توجه به اثرات مثبت و منفی پیامدها یا تأثیر آن بر مخاطبان برنامه قضاوت می‌کند. اگرچه اهداف، ابزارهای مفیدی برای مدیران و مجریان برنامه هستند، اما برای ارزیاب، تمرکز بر اهداف و مقاصد ممکن است مانع از تشخیص اثرات جانبی مثبت و منفی مرتبط با برنامه شود. لذا، برای کمک به ارزیاب فارغ از هدف در درک و سپس مشاهده تمام زمینه‌های تأثیرگذار بر نتایج و پیامدها، او از تمام اطلاعات مربوط به هدف منع می‌شود.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

لایحه برنامه هفتم توسعه سرشار از موقعیت‌های تصمیم‌گیری است که لاجرم نظام سیاسی کشور را مواجه با آثار مثبت و منفی آتی خود خواهد کرد. بر اساس تحلیل خبرگان، نسبت به سیاست‌هایی که دولت در فصل اصلاح نظام اداری لایحه برنامه هفتم توسعه مطرح کرده است به نظر می‌آید دولت در سه سطح ساختار و تشکیلات، سرمایه انسانی و ارزیابی، به یک بسته سیاستی (مجموعه‌ای از سیاست‌ها) توجه کرده است.

لایحه در بخش ساختار و تشکیلات، چهار سیاست تدوین برنامه ارتقای بهره‌وری، واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها، الکترونیسم و مدیریت عملکرد نتیجه‌محور را دنبال می‌کند. تحقق بهره‌وری با چابک‌سازی دولت میسر است و مسیر چابک‌سازی الکترونیسم می‌گذرد و از آنجا که پیش‌فرض الکترونیسم، اصلاح فرایندی است باید فرایندهای اداری به نفع نتیجه‌محوری، بازطراحی شود.

در بخش سرمایه انسانی بر سه سیاست کاهش کارکنان، عدم استخدام رسمی و آموزش منابع انسانی تأکید دارد. کنترل میزان کمی کارکنان نیز هم با تعدیل بخشی از کارکنان فعلی و هم عدم جذب کارکنان جدید میسر خواهد بود. در بخش ارزشیابی نیز دو سیاست ارزیابی مدیران و ارزیابی نهادهای عمومی از حیث تعارض منافع را تعقیب می‌کند. اما محوریت ارزیابی در نظام اداری با ارزیابی مدیران و تمرکز این ارزیابی بر کیفیت عمل مدیران در موقعیت تعارض منافع خواهد بود.

در عین حال که هر کدام از بخش‌های سه‌گانه مشتمل بر پویایی مشخصی برای تعقیب هدف قانون‌گذار است اما نباید از پویایی میان سه بخش فوق نیز غافل بود؛ این سه بخش سیاستی، متأثر از و مؤثر بر یکدیگرند و ممکن است غفلت از این تأثیرات متقابل، پیامدهای ناخواسته‌ای به بار آورد. همچنین در خصوص برخی از نقاط ضعف یا ابهام این فصل از لایحه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ کاهش کارکنان دستگاه‌های اجرایی و یا واگذاری اختیارات دولت به استان‌ها و شهرستان‌ها به شرطی دولت را با عدم بهره‌وری مواجه نخواهد کرد که منابع انسانی، آموزش‌دیده باشند. حال اگر این آموزش در قالب فرایندهای قبلی آموزش (چون آموزش ضمن خدمت) انجام شود و یا به صورت کمی ارزیابی شود مثلاً میزان برگزاری کلاس‌ها ملاک مطلوبیت آموزش قرار گیرد و از کیفیت آموزش یا میزان یادگیری تغافل شود بی‌شک دولت به هدف کوچک‌سازی و یا واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها که ارتقای کیفیت حکمرانی است نخواهد رسید.

■ عدم استخدام رسمی مگر در مشاغل حساس اگر بر مدلی جامع از ارزیابی مشاغل و تعیین درجه حساسیت آن‌ها مبتنی بر فرایندی از مذاکرات پهن‌دامنه فنی - سیاسی و نیل به نوعی از تفاهم حداکثری میان نخبگان علمی - سیاسی استوار نباشد، زمینه‌ساز ایجاد مبالغ‌گسترده‌ای از رانت اداری خواهد بود.

■ نتیجه‌محوری صرف در دولت و توجه به ارائه خدمات الکترونیک به عموم بدون اصلاح فرایندها، ممکن است دولت را از فرآیند انسانی تولید خدمات غافل کند. لذا اگر دولت برای الکترونیکی کردن خدمات به اصلاح و بازطراحی فرایندها نیندیشد، صرفاً به ماشینی کردن خدمات اقدام کرده است. بنابراین تعقیب این هدف، ممکن است دولت را از آرمان مردمی بودن و عدالت‌محوری به نفع کارایی و بهره‌وری دور کند.

■ آموزش معمولاً به کلیت خود در فضای اداری مطلوب تلقی شده و مخالفتی با آن در اغلب موارد وجود ندارد اما توجه به ملاکات آموزش مطلوب که نه انتقال مکانی برخی اطلاعات که یادگیری پس از عمل و تجربه است معمولاً در مقوله ارزیابی دوره‌های آموزشی وجود ندارد و همین نقصان ارزیابی است که فضا را برای برگزاری دوره‌های متعدد آموزشی کم‌اثر باز می‌کند.

■ برنامه‌ریزی و ارزیابی در فرم کنونی آن، مفاهیمی برآمده از نظم کنترل‌محور بوروکراتیک و منطق سلسله‌مراتبی است. فرامین در قالب برنامه‌ها صورت‌بندی شده و نظام ارزیابی برای کنترل کیفیت تحقق فرامین تنظیم و مستقر می‌شود. لذا باید توجه به پیش‌فرض این دو مفهوم داشت و مشعر به این معنا بود که تقویت این دو مفهوم، خواسته یا ناخواسته، مقوی بوروکراسی است و برای دولتی که سعی گذار از حکمرانی هرمی به سوی حکمرانی مشارکت‌محور و مردمی را دارد بازخوانی این دو مفهوم در پارادایمی نوین ضروری است.

■ در خصوص بند «کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی»، پیشنهاد می‌شود کاهش هزینه‌های دولت به‌عنوان هدف این اقدام از رهگذر افزایش اثربخشی کارکنان با بازتعریف مشاغل، بازطراحی فرایندهای کاری و توانمندسازی کارکنان، که در نهایت منجر به افزایش بهره‌وری خواهد شد، انجام شود.

■ در بند «واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی» پیشنهاد می‌شود واگذاری اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها پس از تأمین زیرساخت‌های لازم اعمال حکمرانی محلی و پس از احراز توان دولت در نظارت شبکه‌ای بر اقدامات استانی و شهرستانی در اعمال حکمرانی باشد.

■ در خصوص بند «توسعه دولت الکترونیک و افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان» پیشنهاد می‌شود برای تحقق هر اقدام توسعه‌ای دولت الکترونیک، پیوست فرهنگی و اجتماعی تنظیم شود تا از رهگذر عملیاتی کردن آن پیوست، اصلاح و الکترونیکی کردن فرایندها آثار نامطلوب اجتماعی نداشته باشد.

■ برای اصلاح بند «عدم استخدام رسمی به‌جز در مشاغل حساس» پیشنهاد می‌شود دو اقدام برای نیروهای فعلی و نیروهای آتی انجام پذیرد: برای

نیروهای فعلی نگرانی از وضعیت استخدامی و وضعیت کارکنان موجود در نظام اداری تهیه شده و برای ارتقای کارمندان در هر نوع استخدامی به‌خصوص در استخدام رسمی برنامه‌ریزی شود. برای نیروهای آتی نیز فرایندی مبتنی بر مدل‌های شایسته‌سالاری تعیین شود و هر شکل از استخدام تنها از مسیر این فرآیند و با تأیید شورای عالی اداری یا کمیته منتخبی از ناحیه این شورا انجام پذیرد و از هرگونه استخدام خارج از این فرایند اجتناب شود.

■ جهت اصلاح بند «آموزش صرفاً تخصصی منابع انسانی» پیشنهاد می‌شود غرض آموزش، که افزایش توان فهم و حل مسئله است تأکید شود و کلیه اقدامات اعم از نیازسنجی براساس بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران، نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های ارزیابی صلاحیت حرفه‌ای و همین‌طور اجرای دوره‌های آموزشی (یادگیری حین عمل)، همگی مبتنی بر تقویت توان فهم و حل مسئله صورت‌بندی شود.

■ در خصوص بند «ارزیابی سالیانه مدیران و رتبه‌بندی آن‌ها» پیشنهاد می‌شود اگرچه ارزیابی مدیران و امتداد فعالیت‌های مدیریتی براساس شاخص‌های ارزیابی، فی‌نفسه مفید است، اما ممکن است شاخص‌ها و سنجه‌های تعیین شده منجر به تنزل عملکرد مدیران به سطح حداقل شود؛ از این‌رو نیاز است با تعیین

مشوقات عملکردی، از تنزل رفتار مدیران به حداقل رفتار مطلوب ممانعت کرد. لذا برای تکمیل این بند باید در عین تعریف تنبیهات سازمانی، مشوقاتی نیز برای افزایش ضریب بهره‌ورسازی عملکرد مدیران در نظر گرفته شود.

■ برای تحقق مطلوب بند «توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور» باید مقدمات نتیجه‌محوری، که به‌غیر از تغییر رویکردها نیازمند بازطراحی فرایندهاست، طی شود. لذا به‌درستی در این اقدام علاوه بر چرخش رویکردی، بازطراحی سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت براساس شاخص‌های نتیجه‌محوری مطالبه شده است.

■ در خصوص بند «ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه مؤسسات عمومی از حیث مدیریت تعارض منافع و انتشار عمومی نتایج» می‌توان گفت در صورتی که این موضوع با شاخص‌های مناسب و توسط مرجع مناسبی اتفاق افتد، می‌تواند موجب افزایش انگیزه دستگاه‌های اجرایی به‌منظور نقش‌آفرینی بیشتر در خصوص مدیریت و کنترل موقعیت‌های تعارض منافع خود و در نتیجه کارآمدسازی نهادها و کاهش فساد شود.

■ برای اصلاح بند «برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری و سنجش کمیت‌پذیر آن» پیشنهاد می‌شود شاخص‌های کمی و کیفی برای سنجش میزان و کیفیت بهره‌وری طراحی و استفاده شود.

ضرورت توجه به نسل آینده و شناخت ویژگی‌های متمایز آن

۱۹۴۶۲
۱۴۰۲/۰۹/۲۵
دفتر مطالعات حکمرانی



بیان / شرح مسئله

به‌منظور برنامه‌ریزی برای آینده شناخت ویژگی‌های نسلی که برای زمانه آنها برنامه‌ریزی می‌شود، از اهمیت بالایی برخوردار است. علاوه‌براین نسل نوجوانان، نسل آینده هستند و آینده توسط آنان ساخته می‌شود. نسل نوجوان، آینده‌سازان این کشور هستند و پیشران مهمی در تحولات آینده حکمرانی می‌باشند. ویژگی‌های جدیدی که این نسل از خود نشان می‌دهند، درحقیقت سازنده‌های اصلی سبک حکمرانی آینده است و شکل‌دهنده چالش‌ها و مسئله‌های مهم آینده حکمرانی خواهند بود.

این درحالی است که تحولات و ویژگی‌هایی نظیر ارتباطات دیجیتال، هوش مصنوعی، واقعیت افزوده، پاندمی فراگیر کووید ۱۹، نااطمینانی‌های فراگیر و ... باعث شده است تا نسل جدید ویژگی‌های نوینی داشته باشند و با تعبیری همچون نسل Z، نسل متصل، نسل بومیان دیجیتال از آنان یاد شود. همچنین نسل آلفا عنوانی است که برای متولدین ۱۲ سال گذشته تاکنون اطلاق می‌شود. بااین‌حال در ایران با عبارت نسل دهه ۸۰ و یا ۹۰ تمایزها نشان داده می‌شود.

مسئله نسل جدید نوجوانی، مسئله‌ای دارای ابعاد میان‌رشته‌ای گسترده است که شامل: مصرف رسانه‌های اینترنتی، اوقات فراغت، ورود به فضای درآمدزایی و اشتغال‌های آزادکاری، مهاجرت و بی‌وطنی، آموزش آنلاین و جهانی و سلامت می‌شوند. به همین دلیل نیاز است تا به این دوره فراتر از نگاه صرفاً آموزشی و یا جامعه‌پذیری و یا فراتر از نگاه تهدید امنیتی و اغتشاش، نگرینسته شود تا به کمک نوجوانی بیاید و ظرفیت آن را در جهت ساخت آینده ایران قرار دهد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نوجوانان (سنین ۱۲ تا ۱۸ سال) که در دهه های آتی دارای نقش آفرینی جدی در کشور خواهند بود (متولدین ۸۵ تا ۹۰ و به تدریج تا ۹۵)، دارای ویژگی های متمایزی می باشند:

- آنلاین از بدو تولد
- کاملاً و دائماً متصل
- عدم اطمینان در پی پاندمی فراگیر
- در جست و جوی تغییر به واسطه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سیاست های کلی پیشنهادی در خطوط زیر ترسیم شده است:

- به رسمیت شمردن مقطع سنی نوجوانی به طور مستقل
- برجسته سازی و تعیین دستور کار سیاستی در مسئله های نوجوانان در حوزه های وزارتخانه های مختلف
- ایجاد ساختار ویژه نوجوانان در قالب سازمان تنظیم گر میان بخشی در کنار شورای عالی نوجوانان
- هویت بخشی به نوجوان به واسطه

الگوی حل مسئله

■ معناگرایی

نسل نوجوانان که نسل آینده کشور هستند، در تقسیمات قانونی و وزارتخانه های به دو گروه تقسیم و احاله شده اند: الف) سنین ۱۲ تا ۱۵ سال که به کودکی احاله شده اند و در قالب سند ملی کودک و نوجوان آورده شده و یا در قالب افراد نیازمند آموزش، به وزارت آموزش و پرورش سپرده

شده اند و ب) سنین ۱۵ تا ۱۹ سال که به جوانان احاله و به سازمان ملی جوانان و در دوره اخیر به وزارت ورزش و جوانان سپرده شده اند. در تقسیمات وزارت ورزش و جوانان نیز دوره ۱۵ تا ۱۸ سال به عنوان دوره جوانی نگریسته شده است و نیازهای خاص دوره نوجوانی در آن لحاظ نمی شود و به عنوان یکی از دوره های زیرمجموعه جوانی به آن نگاه می شود.

اعطای مسئولیت اجتماعی

■ نگاه به نوجوان هم به عنوان یک دوره مسئله خیز و هم به عنوان یک پیشران حکمرانی جدید

■ کاهش محدودیت های مشارکت نوجوانان به جهت سن قانونی

در این راستا با عنایت به عدم توجه به نوجوان و نسل آینده در نظام سیاست گذاری کشور، پیشنهاد شده است یک نهاد تنظیم گر بین بخشی تاسیس شود که از حیث ساختاری زیر مجموعه وزارت آموزش و پرورش باشد و

از نیروی این وزارت خانه و وزیر استفاده کند و وزارتخانه ها و دستگاه های دیگر را ذیل اهدافی که در شورای عالی نوجوانان بنا گذاشته می شود، تنظیم گری کند. همچنین این نهاد در جهت تسهیل مشارکت سیاسی اجتماعی نوجوانان و افزایش کنشگری آنان در حکمرانی، مسائل اجتماعی و در امور فرهنگی و دینی، تنظیم گری درآمدزایی و مهارت افزایی نوجوانان، تخلیه بار هیجانی نوجوانان و رشد خانواده محوری در آنان، برنامه ریزی، مقررات گذاری، تسهیل گری و نظارت کند.

درآمدی بر الگوی حکمرانی همجوشی صنعتی و فناوری در کشور چین و درس‌هایی برای ایران



بیان / شرح مسئله

تثبیت جایگاه جمهوری اسلامی ایران در مناسبات بین‌المللی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بازیگران این عرصه، نیازمند نظامی قدرتمند در همه ابعاد است. در این زمینه علم، فناوری و نوآوری در قامت مؤلفه‌های قدرت‌آفرینی و ثروت‌افزایی پایدار در کشور اهمیت فوق‌العاده‌ای داشته و تدوین برنامه‌هایی به‌منظور تقویت نظام علم، فناوری و نوآوری باید در دستور کار حاکمیت قرار گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در سال ۱۹۷۸ دنگ شیائو پنگ^۱ برنامه راهبردی یکپارچه‌سازی حوزه‌های غیرنظامی و نظامی کشور چین^۲ را اعلام کرد. در آن زمان هدف اولیه از این برنامه هدایت منابع نظامی به‌سمت بخش غیرنظامی صرفاً به‌منظور کمک به توسعه اقتصادی کشور چین بود. بعد از تحقق توسعه اقتصادی، با توجه به تغییر ماهیت تقابل‌های نظامی در جهان، موضوع مدرن‌سازی صنعت نظامی

بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد که همکاری میان بخش نظامی و غیرنظامی به‌صورت متقابل و دوسویه در تقویت این بخش بسیار مؤثر است. بدین‌منظور تدوین الگوی حکمرانی بخشی در بخش علم، فناوری و نوآوری از الزامات غیرقابل‌انکار است. چنین الگویی سوابق متعددی دارد که یکی از بهترین نمونه‌های آن در کشور چین پیاده‌سازی شده است. این الگو در جمهوری خلق چین که تحت عنوان

برای رهبران چین در اولویت قرار گرفت و در این رویکرد جدید، منابع حوزه‌های غیرنظامی بود که به‌عنوان بستری برای توسعه و مدرن‌سازی حوزه نظامی به خدمت گرفته شد. در همین راستا در هجدهمین کنگره احزاب چین در سال ۲۰۱۳، هو جین تائو^۳ برنامه راهبردی یکپارچه‌سازی توسعه حوزه‌های نظامی و غیرنظامی را به روش چینی و با ویژگی‌های چینی با هدف

الگوی حکمرانی همجوشی صنعتی و فناوری از آن یاد می‌شود. با عنایت به جایگاه و موفقیت‌های بخش‌های نظامی و غیرنظامی در جمهوری اسلامی ایران، چنین الگوی حکمرانی صنعتی و فناوری نیز در کشور قابل‌پیاده‌سازی است تا به‌طور هم‌زمان هر دو بخش نظامی و غیرنظامی با یکدیگر به توسعه فناوری در کشور کمک کنند؛ نتیجه چنین تعاملی قدرت و ثروت بیشتر ملی خواهد بود.

تبدیل شدن به ابرقدرت جهانی و ایجاد یک کشور قوی با قدرت نظامی قوی اعلام کرد. در سال ۲۰۱۵ نیز پیرو برنامه‌های قبلی راهبرد همجوشی بخش نظامی و غیرنظامی^۴ از سوی شیء جی پینگ معرفی شد که هدف آن ساخت یک «سیستم نظامی قدرتمند با ویژگی‌های چینی» با اعمال الگوی همجوشی و تلفیق عمیق^۵ در دو حوزه نظامی و غیرنظامی بود.

2. Civil-Military Integration (CMI).

4. Military-Civil Fusion (MCF).

5. Deep Fusion.

۱. سیاستمدار و رهبر حزب کمونیست چین از سال ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۹.

۳. ششمین رئیس‌جمهور جمهوری خلق چین از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳.

مدل همکاری بخش نظامی و غیرنظامی در کشور چین یک برنامه کاملاً دولتی است در حالی که در آمریکا این همکاری عمدتاً به صورت غیردستوری از طرف دولت طراحی شده است. این برنامه در کشور چین اساساً برای ارتقای کامل همه ارکان دولت و بخش تجاری برای قدرت بخشی بیشتر به حزب کمونیست چین^۱ و به ویژه بازوی نظامی آن یعنی ارتش آزادی بخش مردم^۲ بوده است. مفهوم اصلی الگوی حکمرانی همجوشی صنعتی و فناوری کشور چین، خلق الگویی برای حضور هرچه بیشتر بخش

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تدوین و اصلاح قوانین برای تسهیل فرایند همجوشی: مفاد آیین نامه ها و قوانین مرتبط با حوزه توسعه فناوری با موضوع همکاری بین بخش نظامی و غیرنظامی فاقد هماهنگی و بعضاً در مواردی دارای تعارض است، لذا ضرورت دارد متناسب با نیازهای فرایند همجوشی مفاد این اسناد اختصاصاً با تمرکز بر حوزه توسعه فناوری های دومنظوره مورد بازنگری قرار گیرد. به عنوان نمونه:

- قانون مراکز رشد و پارک های علم و فناوری مصوب،
- قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب،
- نقشه جامع علمی کشور،
- قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسه های دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات،
- آیین نامه اجرایی قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسه های دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات.

۲. انجام تحقیقات جامع فنی و راهبردی در زمینه طراحی الگوی بومی: نیاز است تا وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

غیرنظامی به عنوان بستر ایجاد نوآوری های فناورانه در پروژه های نظامی است تا از این طریق روندها و خدمات نوآورانه بخش غیرنظامی در خدمت بخش نظامی و توسعه فناوری های دومنظوره قرار گیرد و تلاش ها و همکاری های صورت گرفته نهایتاً به معرفی مدل های جدید تحقیق و توسعه، روندهای تولید، سیستم های تدارکات و خلق ثروت برای بخش غیرنظامی هم منجر شود. علاوه بر آن، اتخاذ چنین رویکردی زمینه ساز استفاده بهینه بخش نظامی از امکانات، فناوری و نیروی انسانی بخش غیرنظامی

با امضای تفاهم نامه های تخصصی با وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، به تعریف پایان نامه هایی با موضوع طراحی الگوی بومی توسعه فناوری های دومنظوره اقدام کند. همچنین پیشنهاد می شود کارگروه های تخصصی مشترک با همراهی دیگر سازمان های مرتبط با هدف توسعه و تبادل فناوری های دومنظوره بر مبنای نیازهای آینده وزارت دفاع، دانشگاه و صنعت تأسیس شود.

۳. آغاز گفتمان سازی با حضور و همیاری ذی نفعان بخش نظامی و غیرنظامی: پیشنهاد می شود نهادهای نظامی همراه با وزارتخانه ها و سایر نهادهای مرتبط همچون معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش بنیان ریاست جمهوری، دبیرخانه مشترک جهت ظرفیت های گفتمانی برای تحقق این پارادایم جدید در کشور ایجاد کنند

۴. تبیین مزیت ها و دستاوردهای طراحی الگوی حکمرانی همجوشی: پیشنهاد می شود دفاتر ارتباط با صنعت در دانشگاه ها همراه با مؤسسه های پژوهشی

خواهد بود. برای مثال بخش نظامی می تواند از آژادراه های کشور به عنوان باند فرود هواپیماهای نظامی استفاده کند، حمل و نقل بخش عمومی می تواند به عنوان سیستم لجستیک نظامی مورد استفاده قرار گیرد، فناوری های نوظهور و سطح بالای توسعه داده شده در بخش غیرنظامی می تواند برای توسعه سیستم های جنگ افزاری و ارتقای سیستم های قدیمی مورد استفاده قرار گیرد و همچنین می توان در ذیل این رویکرد به جذب نیروی انسانی نخبه و جذب سرمایه خطرپذیر^۳ برای برنامه های نظامی اقدام کرد.

دفاعی و نظامی در رویدادهای مرتبط با موضوع پژوهش و توسعه فناوری حضور فعال داشته باشند. علاوه بر آن می توان با تشکیل قرارگاه ها و کارگروه های فناوری مشترک، تشکیل کمیسیون ها، تهیه محتوای علمی و بررسی تجربیات کشورهای موفق، به تهیه گزارش هایی اختصاصاً با هدف ارائه دستاوردهای محتمل برای این الگو در داخل کشور اقدام کرده تا تبیین مزیت ها و دستاوردهای طراحی الگوی حکمرانی همجوشی به خوبی انجام پذیرد.

۵. تعیین حوزه های اولیه مشارکت فناورانه: مفاد اسناد مرتبط با حوزه اولویت گذاری توسعه علم و فناوری در کشور همچون «پیش نویس اولویت های پژوهشی و فناوری کشور در افق زمانی ۱۴۰۱-۱۴۰۵» و «نقشه جامع علمی کشور» متناسب با نیازهای حوزه توسعه فناوری های دومنظوره و الگوی همجوشی مورد بازنگری قرار گیرد و خروجی های اولویت دار جدید در این اسناد به عنوان حوزه های اولیه مشارکت فناورانه در نظر گرفته شود.

1. Communist Party of China (CPC).
2. People's Liberation Army (PLA).
3. Venture Capital.

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: ساختاردهی مسئله فصل اصلاح نظام اداری



مسئله اصلی

ضرورت قانونگذاری در نسبت موقعیت‌های مختلف مسئله، همیشه به‌عنوان پرسشی مهم در مقابل نظام قانونگذاری کشور بوده است؛ اینکه مجلس شورای اسلامی در نسبت چه مسئله یا مسائلی باید مبادرت به قانونگذاری کند؟ فقدان مسئله، نظام حکمرانی کشور را دچار تکرار راه‌حل‌ها، ائتلاف منابع

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

دولت برای آنکه مسائل خود را ساختار دهد نیازمند تعیین موقعیت خود در میان بسیاری از نقش‌هایی که برای یک دولت متصور است. از آنجا که دولت سیزدهم بر فلسفه سیاسی انقلاب اسلامی باوری عمیق دارد با اتکا بر دو شاخص عدالت‌محوری و مردم‌پایگی بر پنج نقش از میان نقش‌های ۲۱گانه دولت باید تأکید خاص داشته و از آن نظرگاه به ساختاردهی مسئله اهتمام کند. آن پنج نقش عبارتند از: توانمندسازی، تضمین‌کنندگی، بازتوزیع، شبکه‌سازی و کارآفرینی. مسائل دولت در فصل اصلاح نظام اداری

و چه‌بسا بحران خواهد کشاند چرا که نمی‌تواند طرحی نو برای مسائل نو یا کهنه دراندازد. ساختاردهی مسئله از آنکه دولت وقت و منابع خود را مصروف نامسئله‌ها (فقدان مسئله‌مندی مشخص در نسبت موقعیت‌های مسئله) کند جلوگیری می‌کند. این پژوهش بنا دارد فرایند ساختاردهی مسئله را در بخشی قانونی کشور طی کرده است.

و در سه موقعیت مسئله ساختار و تشکیلات، سرمایه انسانی و هوشمندسازی و دولت الکترونیک، ساختاردهی شد و براساس پنج نقشی که دولت براساس گفتمان اعلام‌شده خویش باید بپذیرد ارزیابی شد و نتایج زیر به دست آمد:

۱. به نظر می‌رسد اندازه دولت یک نامسئله است که در حکمرانی پسانقلاب اسلامی، فرصت بسیاری از نخبگان را به‌خود اختصاص داد فارغ از آنکه غرضی که از طریق سیاست کوچک‌سازی دولت دنبال می‌شد در دل آن سیاست نهفته نبود، بلکه مرهون تکوین سیاست‌های دیگر بود. ارائه خدمات عمومی به عنوان مهم‌ترین کارکرد دولت از مسیر تغییر اندازه دولت نمی‌گذرد، بلکه وابسته به توانمندسازی بازیگران غیردولتی، تمهید محیط‌رشد، شبکه‌سازی بازیگران، تأمین معاش عمومی و درنهایت تضمین دولتی جهت ارائه خدمات مطلوب است. انجام این امور ممکن است نیازمند دولتی بزرگتر از دولت فعلی باشد و یا کوچکتر، اما پیش‌فرض تحقق کارکرد ارائه خدمات عمومی مطلقاً کوچک‌سازی دولت نیست.

۲. هرگونه تغییر در کارکرد ارائه

خدمات عمومی، نباید رنگ و بوی بی اثر کردن نقش انسان در تعاملات و مناسبات انسانی بگیرد. فشار جامعه بر ماشینی کردن موقعیت انسانی و فشار مسئولین بر سیاسی کردن موقعیت اداره باید کنترل شود تا اداره در مدار انسانی قرار بگیرد. حذف انسانیت، ناامن کردن موقعیت عمل اداری، کم رنگ کردن حضور انسان در محیط اداری و مانند آن رافع ناکارآمدی نظام اداری و یا سرمایه انسانی نیست، بلکه باید ظرفیت‌های منفعل انسان در مقام مواجهه با موقعیت‌های مسئله از انفعال خارج شده و در مدار خدمت‌رسانی به مردم فعال گردد. این موقعیت با بازطراحی فرایندهای اداری رخ خواهد داد که مهم‌ترین کنش‌گر این

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

امکان ساختاردهی مسئله در برنامه‌ریزی مسئله‌محور: برنامه توسعه ضرورت دارد مسئله‌محور باشد و تنها در این صورت است که از یک‌سو امکان اولویت‌دهی موضوعات بر یکدیگر به جهت تعدد نیازها و محدودیت منابع میسر می‌شود و این منابع محدود به صورت متمرکز بر موقعیت‌های متعین مسئله بار شود و از سوی دیگر این موقعیت‌های مسئله مبتنی بر روش‌های ساختاردهی مسئله با نظرخواهی از تمام ذی‌نفعان، مسئله‌مند می‌شوند.

پیوست ساختاردهی مسئله در برنامه‌های توسعه: اقدامات حکمی مندرج در لایحه برنامه‌های توسعه بلااستثنا مقرون به ساختاردهی مسئله باشد. فرایند ساختاردهی مسئله در تمام لوابیح و ناظر به اقدامات حکمی توسط سازمان برنامه پیوست شود و لایحه بدون ساختاردهی مسئله، پذیرش نشود.

تأسیس کارگروه ساختاردهی مسئله

بازطراحی، خود انسان اداری است.

۳. هرگونه تغییر نقش دولت نباید به دولت تهری منجر شود. دولت تهری، دولتی است که از مشروعیت در ارائه خدمات عمومی برخوردار نیست و نمی‌تواند مسئولیت نواقص خدمات عمومی را بپذیرد. دولتی که خود را از عوامل انسانی تهری کرده و نمی‌تواند اقدام و عدم اقدام خود را منتسب به اراده جمعی انسانی کند. دولت باید مقتدر بماند تا بخش خصوصی و بخش سوم مقتدر ایجاد شود، اما باید بر یک قاعده پایبند باشد که اقتدار دولت ملازمه‌ای با تصدی ندارد. دولت می‌تواند نقش‌های متفاوتی را بپذیرد و خود را در اذهان عامه هویت‌مند کند که آخرین نقش تصدی ارائه خدمات عمومی می‌تواند باشد.

۴. دولت الکترونیک در ذات خود قبل از الکترونیک، نیازمند اصلاح و بازطراحی فرایندی است. لذا صاحب سرشتی پسینی و طفیلی است. نباید الکترونیک کردن فرایندها بر بازطراحی آنها تفوق یا اصالت یابد. حال اگر پرسش از کیفیت الکترونیک به کیفیت اصلاح فرایندی تغییر یابد دیگر موقعیت مسئله از تعقیب هوشمندسازی فرایندها به متناسب‌سازی فرایندها با اغراض و کارکردهای موردنظر نظام گذار خواهد کرد. لذا دولت الکترونیک، واجد پرسش‌های بی‌جوابی است که ابتدا باید به آنها پاسخ داد تا متعاقبش به پرسش کیفیت هوشمندسازی رسید. لذا در این موقعیت نیز دولت محترم با نام‌مسئله مواجه است.

در مرکز پژوهش‌ها: در مرکز پژوهش‌های مجلس، کارگروه ساختاردهی مسئله ایجاد شود تا هم کمک‌کار شورای تعریف در ارجاع دستورکارها به دفاتر تخصصی باشد و هم به ارزیابی لایحه برنامه‌های توسعه و موارد مشابه مبتنی بر روش‌های ساختاردهی مسئله مبادرت کند.

شاخص‌های ارزیابی لایحه‌های برنامه توسعه: هر نقشی که دولت بناست بپذیرد باید بر دو ساحت مبتنی باشد؛ اول فلسفه سیاسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی و دوم کارکرد اصلی دولت؛ اولی بر دو شاخص عدالت‌محوری و مردم‌پایگی تأکید دارد و دومی بر ارائه کارآمد خدمات عمومی. سازمان برنامه، تمام اقدامات حکمی برنامه را بر این سه شاخص باید استوار کند و مجلس نیز براساس این سه شاخص ارزیابی کند؛ اگر کوچک‌سازی و الکترونیک، واجد تقویت این سه شاخص باشد مطلوب است و الا خیر.

اعمال حاکمیت به عنوان اصلی‌ترین مسئله دولت از طریق ظرفیت‌سازی نهادی و بازطراحی فرایندها: مهم‌ترین مسئله دولت که می‌تواند محور برنامه‌ریزی در سطح برنامه‌های توسعه ۵ساله باشد فقدان توان و امکان برای اعمال حاکمیت است. بخشی از این عدم امکان به جهت ظرفیت محدود دولت برای پرداختن به همه مسائل اجتماعی است (که این مسئله، مشترک میان دولت‌هاست) و بخش دیگر آن به جهت ظرفیت نهادی و آرایش فرایندی دولت ماست. دولت اگر بتواند از جهت نهادی خود را تقویت کرده یعنی قواعد، هنجارها و راهبردهای عرصه عمل خود را به نفع تحقق مأموریت‌های حاکمیتی دولت بازخوانی و بازسازی کرده و فرایندهایش را در راستای این ظرفیت نهادی و غایات کارکردی خود بازطراحی کند توفیق حل مسئله و تحقق برنامه را خواهد یافت.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی