

پڑوہشنامہ سیاتے

مرکز پڑوہش ہاے مجلس شوراے الام



دے ماہ سال ۱۴۰۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۱۹۶۱۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۱/۱۶

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



فهرست

۱۲ مقدمه



دفتر مطالعات اقتصادی

- ۱۳ مجموعه مطالعات دیپلماسی اقتصادی: شناخت اتحادیه اروپا و رویکرد بدیل تعامل
- ۱۴ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا»
- ۱۵ مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان: کشور آمریکا
- ۱۶ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در آذرماه سال ۱۴۰۲ بخش صنعت و معدن
- ۱۸ شرکت های دولتی: ارزیابی عملکرد
- ۲۰ نظام تأمین اجتماعی کانادا: بررسی لایه سوم نظام بازنشستگی و ارائه مباحث تکمیلی
- ۲۲ نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور نروژ (گزارش ۲)
- ۲۴ نظام تأمین اجتماعی چندلایه در نروژ (گزارش ۱)
- ۲۶ مدیریت و مولدسازی دارایی ها: املاک و مستغلات اختصاصی دولت
- ۲۸ بررسی سیاست های حمایتی: برنامه های حمایتی مبتنی بر کار
- ۳۰ شرکت های دولتی: هیئت مدیره
- ۳۲ بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ارزیابی تبصره های «۱»، «۳» و «۴»
- ۳۴ مقایسه اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور
- ۳۶ مالیات بر مجموع درآمد: بررسی تطبیقی شیوه حمایت از کشاورزیدر ساختار مالیات بر مجموع درآمد
- ۳۹



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۴۱..... راهبری توسعه کارآفرینی دانش‌بنیان در مناطق روستایی و عشایری
- ۴۴..... بررسی فرصت‌های اجرای برنامه مدیریت کربن در کشور
- ۴۶..... بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور موضوع تبصره «۱۰»

دفتر مطالعات انرژی



- ۴۸..... بررسی صنعت سنگ‌های تزئینی و نما در ایران و جهان و ارائه توصیه‌های سیاستی به‌منظور توسعه آن
- ۵۰..... دورنمای بازار جهانی نفت در سال آتی میلادی و پیش‌بینی در آمد نفت در بودجه سال ۱۴۰۳
- ۵۱..... ناترازی گاز طبیعی در کشور: چارچوب راهکارهای پیشنهادی
- ۵۴..... سیاست‌های بودجه‌ای کشور در توسعه پژوهش و فناوری با تأکید بر نظام توزیع اعتبارات پژوهشی: آسیب‌شناسی
- ۵۷..... سیاست‌های بودجه‌ای کشور در توسعه پژوهش و فناوری با تأکید بر نظام توزیع اعتبارات پژوهشی: ارزیابی عملکرد
- ۵۹..... واکاوی زیست‌بوم سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته (هواگردهای نسل جدید)
- ۶۱..... بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تبصره «۹» (حوزه صنعت و معدن)
- ۶۳..... بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تبصره «۱۱» (حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات)
- ۶۵..... بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تبصره «۷» (بخش آب، برق و هسته‌ای)
- ۶۷..... ارائه مدل اولیه دسته‌بندی پارک‌های علم و فناوری کشور مبتنی بر شاخص‌های ارزیابی و عملکرد
- ۷۰..... مسائل راهبردی برنامه هفتم توسعه در بخش انرژی: حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی



فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



۷۲ انواع فساد در ورزش و راهکارهای مقابله با آنها.....

۷۴ بررسی چالش‌ها و ظرفیت‌های برگزاری حراجی‌های هنری و ارائه پیش‌نویس قانونی
ارزیابی میزان تحقق اعتبارات وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی ذیل قانون بودجه ۱۴۰۲ در هشت‌ماهه
ابتدایی سال ۱۴۰۲ ۷۶

۷۷ واکاوی ابعاد مسئله نظارت بر سازمان صدا و سیما و ارائه پیشنهاد سیاستی.....

۷۹ واکاوی مفهوم «سرحد خودکفایی کشور» در اصل سی‌ام قانون اساسی ۸۱

۸۱ بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور تبصره «۱۲» حوزه آموزش و پژوهش ۸۴

۸۴ بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور تبصره «۱۳» حوزه فرهنگ ۸۶

۸۶ ارزیابی عملکرد تبصره‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات در قانون بودجه سال ۱۴۰۲
اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بند «ب» ماده (۱۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی
مصوب ۱۳۹۶: تغییر سقف خروج موقت» ۸۸

۸۸ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت‌نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری لهستان در مورد همکاری در
زمینه‌های فرهنگی، آموزشی، علمی، ورزشی، جوانان و رسانه‌های گروهی» ۸۹

۸۹ ارزیابی میزان عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۲ در حوزه رسانه و فضای مجازی (در هفت ماه ابتدایی) ۹۰

۹۰ ارزیابی میزان تحقق اعتبارات وزارت ورزش و جوانان ذیل قانون بودجه ۱۴۰۲ در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۲ ۹۲

۹۲ ارائه بسته تقنینی جامع میراث طبیعی ایران ۹۳



فهرست

دفتر مطالعات اجتماعی



- ۹۴ بررسی و آسیب‌شناسی الگوی تأمین مالی تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران
- ۹۶ پویایی‌شناسی مشارکت مردمی در ایران سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

دفتر مطالعات حقوقی



- ۹۹ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (اعاده شده از شورای نگهبان)
- ۱۰۰ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای شفافیت مالی در کشور»
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»
- ۱۰۱ (اعاده شده از شورای نگهبان(۱))



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- انتخابات اسفندماه ۱۴۰۲: بررسی تطبیقی الزامات افزایش مشارکت در انتخابات..... ۱۰۲
- انتخابات اسفندماه ۱۴۰۲: تبیین راهبرد رهبر معظم انقلاب اسلامی درباره انتخابات..... ۱۰۴
- مطالعه تطبیقی مجالس آسیایی؛ دیوان رکعت و سنای مالزی..... ۱۰۶

دفتر مطالعات مدیریت



- بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها..... ۱۰۸



فهرست

دفتر مطالعات حکمرانی



مطالعه تطبیقی ساختار و کارکرد نهاد بینش رفتاری در جهان و ارائه رهنمودهای سیاستی برای مجلس شورای اسلامی ... ۱۱۱
مسئله نوپدید: گسست و انحطاط معنایی در روند حفاظت میراث فرهنگی ۱۱۴

اداره کل نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه



سلسله گزارش‌های سیاست نوآوری: برنامه پژوهش برای نوآوری شرکت‌های کوچک (اسبیر) در آمریکا ۱۱۶

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

مجموعه مطالعات دیپلماسی اقتصادی: شناخت اتحادیه اروپا و رویکرد بدیل تعامل

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16500.1564](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16500.1564)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۵۵۲
۱۴۰۲/۱۰/۲۰

بیان / شرح مسئله

اتحادیه اروپا جزء قوی‌ترین اتحادیه‌های اقتصادی در جهان محسوب می‌شود که تاکنون عملکرد نسبتاً موفق داشته است. اندیشه ایجاد اتحادیه اروپا از دیر باز در ذهن متفکران بوده، اما پس از جنگ جهانی دوم برای بازسازی اقتصادی،

مهار ناسیونالیسم افراطی و مواجهه با تهدیدات جنگ سرد ضرورت پیدا کرد. بعد از تشکیل این اتحادیه عوامل مختلفی موجب تدوین سیاست‌های تجاری شد که این سیاست‌ها هر ساله نیز مورد بازنگری قرار می‌گیرند. از آنجاکه ایران حتی در

شرایط تحریم نیز می‌تواند جزء شرکای غیرمستقیم اتحادیه اروپا باشد، بررسی سیاست‌های تجاری از گذشته تا به امروز این اتحادیه می‌تواند برای تدوین دیپلماسی اقتصادی مناسب، نکات درخور توجهی به همراه داشته باشد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌ها نشان می‌دهد که تجارت منشأ اصلی قدرت اتحادیه اروپاست و به‌طور میانگین حدود ۶۰ درصد تجارت کشورهای اتحادیه اروپا به‌صورت درونی با کشورهای عضو و ۴۰ درصد با کشورهای غیرعضو است. آمارهای تجارت این اتحادیه نشان می‌دهد که در طول زمان ترکیب تجارت این اتحادیه از کالا به خدمات در حال تغییر بوده و احتمالاً این روند در آینده نیز ادامه خواهد داشت. بنابراین تدوین سیاست‌های تجاری برای این اتحادیه مهم است و شامل سیاست‌هایی برای کشورهای عضو به‌جهت استمرار قدرت و سیاست‌هایی برای افزایش قدرت چانه‌زنی در مقابل کشورهای غیرعضو می‌شود. از این‌رو

سیاست‌های تجاری این اتحادیه هر چند سال یک‌بار برای حفظ قدرت این اتحادیه توسط اعضا مورد بازبینی قرار می‌گیرد؛ کمیسیون اروپا، در سیاست تجاری خود از همان ابتدا به‌طور گسترده آزادسازی تجارت را هم از نظر تعرفه‌ها و هم از نظر موانع غیرتعرفه‌ای (به‌استثنای تجارت در زمینه امور دفاعی) دنبال کرده است، اما در حال حاضر، سیاست تجاری چیزی فراتر از محدودیت‌های مرزی بر تجارت کالا است. اکنون تجارت خدمات و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به نفع اتحادیه، اهمیت فزاینده‌ای پیدا کرده است؛ همچنین موافقت‌نامه‌ها در سیاست‌های تجاری اروپا، شامل استانداردها و مقررات

فنی و قوانین مربوط به حقوق مالکیت معنوی است که اتحادیه اروپا به این موضوعات در سطح چندجانبه در سازمان تجارت جهانی، در موافقت‌نامه‌های تجاری منطقه‌ای و در موافقت‌نامه‌های دوجانبه پرداخته است؛ علاوه بر این، سیاست‌های جدید تجارت دیگر در منطقه‌گرایی متمرکز نیست. امروزه با ظهور برخی کشورهای آسیایی، ترکیب قدرت اقتصادی در جهان به ضرر قدرتهای قدیمی از جمله ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا تغییر یافته است که این امر مهم‌ترین دلیل برای بازنگری در سیاست‌های تجاری اتحادیه اروپا در سال‌های اخیر بوده و بر این اساس از سال ۲۰۱۵ به

بعد این اتحادیه رویکردهای سختگیرانه‌ای را درباره روابط اقتصادی با چین در پیش گرفته است.

از جمله مهم‌ترین اقدامات اتحادیه اروپا در قبال چین عبارتند از: عدم شناسایی اقتصاد چین به عنوان اقتصاد آزاد، توجه به حقوق بشر به شکل موازی در کنار توافقات تجاری با این کشور، فشار برای کاهش نقش دولت در زمینه‌هایی از جمله انتقال دانش تخصصی، قانون‌گذاری‌های سختگیرانه در حوزه امنیت غذایی و قانونگذاری سهل‌گیرانه در مسائل محیط زیستی. اروپا از این روش به دنبال رقابت با چین و دستیابی به سهم بیشتر در اقتصاد این کشور است.

بنابراین در آخرین بازنگری در سیاست‌های تجاری در سال ۲۰۲۱، مهم‌ترین چالش‌های پیش‌رو به شرح زیر برشمرده شده‌اند: افزایش درون‌گرایی کشورها در مقابل جهانی‌سازی، ظهور سریع چین، تسریع تغییرات اقلیمی و تحولات دیجیتال؛ به موجب چالش‌های فوق، در طراحی سیاست جدید، اهدافی شامل: حمایت از گذار سبز، حمایت از زنجیره ارزش مسئولیت‌پذیر، حمایت از گذار دیجیتال، اصلاح برخی روبه‌های سازمان تجارت جهانی، تقویت روند اجرایی‌سازی موافقت‌نامه‌های تجاری، تقویت مشارکت اتحادیه با همسایگان، با کشورهای بالکان

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اگرچه در شرایط فعلی برقراری تعامل مستقیم با اتحادیه اروپا بسیار دشوار و حداقلی است، اما با توجه به گذر کریدور شرق به غرب از ایران، می‌توان نقش مشخصی در

غربی و سایر کشورهای مهم جهان مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

در این پژوهش در راستای فهم عمیق‌تر تغییرات سیاست تجاری اروپا، روابط اتحادیه اروپا با چین و ترانس‌آتلانتیک که از بازیگران اصلی جهان محسوب می‌شوند، بررسی شد. چین و اروپا از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۱۵ روابط تجاری عمیقی با هم برقرار کردند. از سال ۲۰۱۵ تنش‌هایی میان این دو پدیدار شد و اروپا (عمدتاً اروپای غربی) صراحتاً چین را رقیب خود خطاب کرد^۱ که این تنش در سال‌های اخیر تشدید شده است. از طرف دیگر مهم‌ترین شریک تجاری اتحادیه اروپا، آمریکا است که یافته‌ها نشان می‌دهد در آینده احتمال افزایش همکاری میان آنها وجود دارد. بعد از چین، روسیه، ترکیه، عربستان سعودی و امارات کشورهای هستند که چون هم برای ایران مهم هستند و هم جزء شرکای اروپا شناسایی شده‌اند در این پژوهش مورد بررسی بیشتر قرار گرفتند. این بررسی‌ها نشان داد که عمده واردات اروپا نفت و مشتقات آن و وسایل کامپیوتری، الکترونیکی-نوری، ماشین‌آلات و تجهیزات است و عمده صادراتش ماشین‌آلات و وسایل مکانیکی، وسایل نقلیه و تجهیزات برقی هستند که کشور چین نیاز به کالاهای صنعتی خصوصاً وسایل برقی، ماشین‌آلات مکانیکی، مواد شیمیایی و وسایل نقلیه را

تأمین می‌کند. ترکیه نیز اخیراً به صادرات کالاهای پیچیده‌تر از جمله وسایل نقلیه روی آورده است، اما کشورهای عربستان و امارات همچنان به تأمین نیازهای خام اروپا از جمله نفت و مواد خام معدنی مشغول هستند. روسیه نیز قبل از جنگ اوکراین، نفت، گاز و غلات اروپا را تأمین می‌کرد.

در گام آخر این پژوهش نیز روابط ایران با اروپا در گذشته تا به امروز بررسی شد. شواهد حاکی از آن است که قبل از سال ۲۰۱۲ ایران جزء ۱۰ کشور برتر تأمین‌کننده نفت و مواد خام مورد نیاز اروپا بوده و از اروپا کالاهای صنعتی مورد نیاز خود را وارد می‌کرد. به دلیل اینکه عمده واردات اروپا مواد خام و صادراتش کالاهای صنعتی است و ایران نیز صادرکننده مواد خام و واردکننده کالاهای صنعتی است، آمارها اکمال تجاری نسبتاً خوبی را بین ایران و اروپا نشان می‌دهند، اما چنین تکمیل‌کنندگی در بلندمدت به نفع ایران نیست. پتانسیل تجاری نیز بین ایران و اروپا طی سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۰ نوسانی بوده است. بررسی موافقت‌نامه‌های بین ایران و اروپا نیز نشان داد که اتحادیه اروپا سعی در برقراری تجارت آزاد یک طرفه به نفع خود داشته است که این موضوع می‌تواند منافع ایران را در تعاملات تجاری کاهش دهد.

و تجهیزات مکانیکی و مواد شیمیایی صادر شده از چین به اروپا ایفای نقش کنند و بخشی از ارزش افزوده ایجاد شده در این زنجیره را از آن خود کنند.

این کریدور مهم ایفا کرد، به این صورت که کنشگران صنعتی ایران می‌توانند با مشارکت در ابتکار کمربند و راه چین، در زنجیره‌های ارزش کالاهای صنعتی خصوصاً ماشین‌آلات

۱. شایان ذکر است که در میان کشورهای اتحادیه اروپا و به‌طور خاص کشورهای اروپای شرقی، مخالفت‌های جدی در مورد این انگاره وجود دارد؛ به‌طور خاص کشورهایی که ذی‌نفع حضور در ابتکار کمربند و جاده چین هستند راغب به افزایش تعامل با اقتصاد چین بوده و این کنش کریدورری را در راستای تقویت اقتصاد خود تلقی می‌کنند.

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت‌نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16530.1591](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16530.1591)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۵۶۸
۱۴۰۲/۱۰/۲۰

بیان / شرح مسئله

هدف از تهیه این گزارش بررسی اثربخشی انعقاد موافقت‌نامه دوجانبه در امور گمرکی بین ایران و ونزوئلا می‌باشد. از بررسی کلیات

دو کشور و ... است که طی سال‌های اخیر در قالب انعقاد موافقت‌نامه‌های مشابه با سایر کشورها پیگیری شده است.

این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این لایحه گسترش تجارت سالم در روابط اقتصادی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور بولیواری ونزوئلا حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های پیشین با این کشور، استفاده کارآمدی صورت نگرفته است. به عبارت دیگر انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا

نیز توجه شود. در مجموع انعقاد این گونه توافقات زمانی می‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده‌ای برای کشور ندارد.

چندجانبه به‌تنهایی محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی‌شود و لازم است به بحث‌های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص‌های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و ...

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت‌نامه، محتوای ماده واحد مورد تأیید بوده

آن پس از رفع ابهامات و اعمال اصلاحات پیشنهاد شده در تبصره آن قابل توصیه است.

و در صورت اجرایی شدن می‌تواند تا حدودی به ارتقای نظام بازرگانی دوجانبه منجر شده و از این رو تصویب

مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان:

کشور آمریکا

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16496.1561](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16496.1561)

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۵۳۳
۱۴۰۲/۱۰/۱۶

بیان / شرح مسئله

بررسی تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در سایر کشورها و توجه به رویکردهای تعمیم‌پذیر، می‌تواند در ارزیابی و قاعده‌گذاری مناسب در حوزه مناطق آزاد و ویژه ایران، مؤثر واقع شود. در سلسله گزارش‌های «مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان» که تا پیش از این به تجربه کشورهای امارات، ترکیه و چین

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر اساس قانون مناطق تجارت خارجی ایالات متحده آمریکا، هدف عمده از تأسیس این مناطق افزایش سرعت بازرگانی خارجی، تسهیل تجارت بین‌المللی و افزایش صادرات است.

امریکا دارای بیش از ۲۵۰ منطقه آزاد تجاری است که بر اساس آمارهای سال ۲۰۲۱ تنها حدود ۳۵۶ واحد تولیدی در ۱۹۷ منطقه فعال بوده‌اند. مناطق تجارت خارجی بیش از ۱۵ درصد تولید ناخالص (در

عام است که در اسناد و مطالعات برای این مناطق در نظر گرفته می‌شود اما در کشور آمریکا از عنوان **مناطق تجارت خارجی** یا FTZ برای آن استفاده شده است. توجه به تجربه آمریکا از این منظر می‌تواند ارزشمند باشد که سوابق مناطق آزاد در یک کشور دارای مکانیسم‌های بازار و با حضور نهادهای سازمان‌یافته را به ما نشان می‌دهد.

شن ژن)^۱ پرداخته شده است، فرایندها و ساختارهای ایجاد، فعالیت و اداره مناطق آزاد مورد بررسی قرار گرفته و با توجه به سیاست‌های قابل‌تعمیم، پیشنهادهای راهبردی و بعضاً اجرایی به‌منظور بهبود عملکرد مناطق آزاد یا ویژه اقتصادی ایران ارائه گردیده است. اصطلاح مناطق آزاد یا مناطق ویژه اقتصادی (SEZ) یک عنوان

فعالیت‌های تولیدی قرار گرفته و مابقی (حدود ۳۷ درصد) در انبارها و سایر فعالیت‌های لجستیکی استفاده می‌شوند. بخش قابل توجهی از تجارت مناطق تجاری شامل واردات مواد اولیه و همچنین صادرات محصولات تولید شده، با سرزمین اصلی صورت می‌پذیرد؛ به‌عنوان مثال سالانه حدود ۸۳ درصد تولیدات مناطق به داخل آمریکا ارسال می‌گردد. گمرک و حفاظت مرزی^۲ (CBP)

بخش تولید) و ۱۸ درصد ارزش افزوده این بخش را در آمریکا تشکیل می‌دهند. سهم مناطق تجارت خارجی از واردات آمریکا حدود ۱۰ درصد، از صادرات حدود ۶ درصد و از مشاغل تولیدی این کشور حدود ۳ درصد است. عمده‌ی سود ناشی از فعالیت در این مناطق از طریق صرفه‌جویی‌های اندک در مقیاس واحد و تولید انبوه حاصل خواهد شد. حدود ۶۳ درصد اقلامی که وارد مناطق تجارت خارجی می‌شوند در

۱. مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۱): کشور امارات به شماره مسلسل ۱۹۱۰۶

مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۲): کشور ترکیه به شماره مسلسل ۱۸۹۷۱

روری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۳): منطقه ویژه اقتصادی شنژن (کشور چین) به شماره مسلسل ۱۸۹۹۶

2. ustoms and Border Protection.

که ذیل وزارت امنیت داخلی امریکا قرار دارند، مستقیماً بر مناطق تجارت خارجی نظارت می‌کنند و مقررات گمرکی تعیین‌شده را اجرا می‌نمایند.

فرایند صدور مجوزهای تولیدی در مناطق تجارت خارجی حدود ۴ ماه طول می‌کشد اما در شرایط خاص که با مخالفت‌ها و چالش‌های سایر ذی‌نفعان (از جمله تولیدکنندگان سرزمین اصلی) همراه باشد، این فرایند ممکن است تا بیش از یک سال به طول بیانجامد.

مهم‌ترین ویژگی‌های مناطق تجارت خارجی امریکا عبارتند از:

■ مکان‌محور نبودن برخی از مناطق آزاد امریکا

در حالت کلی مناطق آزاد را می‌توان در دو گروه دسته‌بندی نمود؛ مناطق آزاد مکان‌محور و مناطق آزاد تحت الگو؛ مناطق آزاد مکان‌محور، در محدوده‌ای معین از کشور ایجاد می‌شوند اما در مناطق آزاد تحت رژیم یا الگو، محل قرارگیری شرکت یا کارخانه از اهمیت کمتری برخوردار بوده و در صورت

تبعیت از ضوابط و الگوی اعلامی، قادر خواهند بود از مزایای مناطق آزاد بهره‌مند شوند. بر همین اساس برخی از مناطق آزاد امریکا (مناطق فرعی) مکان‌محور نبوده و فعالان اقتصادی خارج از مناطق فعلی در صورت دارا بودن شرایط مد نظر می‌توانند درخواستی مبنی بر ایجاد منطقه آزاد در محدوده واحد اقتصادی خود را ارائه نمایند.

■ شفافیت

شفافیت در نحوه صدور مجوز، انتشار عمومی مجوزها و همچنین تعیین سازوکاری جهت تصمیم‌سازی رقباتی و تجاری و تولیدکنندگان سرزمین اصلی در فرایند صدور مجوز فعالیت در مناطق آزاد، منجر به کاهش زمینه تخلفات و تهدید فعالیت‌های سرزمین اصلی گردیده‌است.

■ فعالیت تخصصی و ممنوعیت خرده‌فروشی

اغلب مناطق تجارت خارجی امریکا در وسعتی محدود اقدام به فعالیت در حوزه‌های تخصصی نظیر صنایع الکترونیک، پتروشیمی،

صنایع دریایی و... می‌نمایند. تمرکز بر صنایع تخصصی نقش مؤثری در تکمیل زنجیره ارزش و بهبود کیفیت تولید محصولات مورد نظر داشته است. مناطق آزاد امریکا بر توسعه تولید و تجارت خارجی تمرکز نموده‌اند و بر این اساس امتیازاتی نظیر خرده‌فروشی اقلام از جمله اقلام وارداتی جایگاهی در فعالیت این مناطق ندارد.

■ استفاده از ظرفیت بخش خصوصی

علاوه بر نحوه ایجاد مناطق آزاد (که می‌تواند براساس درخواست بخش خصوصی شکل بگیرد) و یا فرایند صدور مجوزهای فعالیت (که نظرات بخش خصوصی اخذ می‌گردد)، ساختار اداره مناطق آزاد امریکا نیز نشان‌دهنده بخشی از مدیریت مناطق آزاد در حوزه صاحبان امتیاز، بهره‌برداران و کاربران به بخش خصوصی تفویض شده و با عنایت به کاهش مداخلات دولت و تلاش بخش خصوصی جهت توسعه منطقه و افزایش سود، احتمال موفقیت مناطق آزاد افزایش می‌یابد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به شیوه تأسیس و اداره مناطق آزاد ایران و برخی از موارد مفید در بررسی مقررات حاکم بر مناطق آزاد امریکا که قابلیت کاربست عملیاتی و اجرایی برای مناطق آزاد ایران دارد، پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

■ شفافیت در صدور مجوزها و اعطای امتیازات مالیاتی و گمرکی،

■ اصلاح و تعیین وسعت مناطق براساس کارکردهای تخصصی و اجتناب از توسعه کمی و جغرافیایی مناطق آزاد ایران براساس فرایندهای سیاسی،

■ تبدیل بخشی از مناطق آزاد و ویژه فعلی به مناطق تخصصی،

■ استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در اداره مناطق آزاد،

■ تمرکز بر توسعه تولید و تجارت در مناطق به‌جای خرده‌فروشی کالا در محدوده مناطق آزاد،

■ اعطای معافیت‌های هدفمند و شفاف با اظهار نرخ صفر،

■ لغو یا ایجاد محدودیت در امتیازات قانونی مناطق آزاد و ویژه ایران که به اهداف اصلی و قانونی خود نرسیده‌اند.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در آذرماه سال ۱۴۰۲

بخش صنعت و معدن

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16505.1569](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16505.1569)

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۵۴۷
۱۴۰۲/۱۰/۱۹



بیان / شرح مسئله

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

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

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،

در ۹ ماهه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ۹ ماهه مشابه سال قبل با افزایش ۰/۲ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲/۱ درصدی مواجه شده است. در این ۹ ماه نسبت به ۹ ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۸ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۷ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «دارو»، «تجهیزات برقی» و «ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین افزایش در شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «چوب و کاغذ»، «منسوجات» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین کاهش در شاخص تولید را داشته‌اند. همچنین طی آذرماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «خودرو و قطعات» و «سایر کانی غیرفلزی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند

و شکر» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین در ۹ ماهه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ۹ ماهه مشابه سال قبل با افزایش ۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱/۲ درصدی مواجه شده است.

در ۹ ماهه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ۹ ماهه مشابه سال قبل با کاهش ۱/۹ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۰/۴ درصدی مواجه شده است. در این ۹ ماه نسبت به ۹ ماه مشابه سال قبل ۸ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۷ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «دارو» و «تجهیزات برقی» بیشترین افزایش در شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «چوب و کاغذ» و «منسوجات» بیشترین کاهش در شاخص فروش را داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات» و «محصولات فلزی به‌جز

ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «شیمیایی (به‌جز دارو)»، «تجهیزات برقی» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند.

همچنین در ۹ ماهه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ۹ ماه مشابه سال قبل با افزایش ۰/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱/۸ درصدی مواجه شده است. در آذرماه سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی صفر درصد بوده است، همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۱/۲ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۳/۳ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در آذرماه سال ۱۴۰۲ روند نزولی یک سال اخیر خود را ادامه داده و با ۰/۷ واحد درصد کاهش نسبت به ماه قبل، میزان ۲۲/۷ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

شرکت‌های دولتی: ارزیابی عملکرد

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16485.1551](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16485.1551)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۴۸۶
۱۴۰۲/۱۰/۰۳

اولیه موافقت‌نامه توسط هیئت‌مدیره و ارسال به نهاد مالکیت؛
۳. مذاکره و چانه‌زنی شرکت با نهاد مالکیت بر سر پیش‌نویس؛
۴. تصویب موافقت‌نامه توسط هر دو طرف (مجمع عمومی و نهاد مالکیت یا هیئت‌وزیران).
■ شرکت‌های دولتی به دلیل انتساب آنها به دولت، بعضاً مجبور به انجام اموری می‌شوند که لزوماً با معیارهای سودآوری قابل توجیه نیستند. این فعالیت‌ها با عنوان فعالیت‌های شبه‌مالی^۴ شناخته می‌شوند. برای تدوین موافقت‌نامه عملکرد نیازمند تهیه یک دستورالعمل مخصوص برای فعالیت‌های شبه‌مالی (شامل تعریف، عناوین فعالیت‌ها و نحوه محاسبه بار مالی) هستیم که از سردرگمی شرکت‌ها در شناسایی و محاسبه بار مالی فعالیت‌های مذکور جلوگیری کند. همچنین ارائه کمک‌های فنی به شرکت‌ها در ابتدای امر در این خصوص ضروری است.
■ مسئله شناسایی و تفکیک وظایف نیمه تجاری و بار مالی آنها نباید متوقف به تعیین تکلیف جبران بار مالی شده و باید به صورت جداگانه دنبال شود، زیرا شناسایی و تفکیک، حتی بدون جبران، حاوی فواید شناختی فراوانی است که می‌تواند خود محرک

۲. تعیین دقیق فعالیت‌های شبه‌مالی و برآورد بار مالی آنها.
۳. تعیین شاخص‌های عملکردی و مقادیر هدف آنها.
۴. تعیین نحوه برخورد با نتایج ارزیابی (نظام انگیزشی).
با عنایت به وضعیت کشور خصوصاً از جهت عدم شکل‌گیری دانش تخصصی ارزیابی عملکرد، می‌توان این‌طور توصیه کرد که نهاد متولی ارزیابی عملکرد، برای مثال وزارت امور اقتصادی و دارایی، به‌عنوان پایلوت از شرکت‌های زیرمجموعه خود کار را آغاز کرده و تدوین موافقت‌نامه‌های عملکرد و اجرای ارزیابی سالیانه را با آنها تمرین کند. پس از ایجاد بلوغ نسبی، تسری تدریجی موضوع به شرکت‌های سایر وزارتخانه‌های تخصصی و البته تمهید ظرفیت‌های قانونی مورد نیاز گام بعدی خواهد بود.
■ در تدوین موافقت‌نامه‌های عملکرد، باید رویکرد پایین به بالا (تدوین موافقت‌نامه با مشارکت و مذاکره با شرکت‌ها) ملاک عمل قرار گیرد. مراحل پیشنهادی این فرایند به شرح ذیل است:
۱. ابلاغ انتظارات کلی سالیانه توسط دولت؛
۲. ترجمه اهداف کلی به اهداف ریز و کمی، تهیه شاخص‌های عملکردی و تهیه پیش‌نویس

نقطه مطلوب در رابطه دولت و شرکت‌های دولتی نقطه‌ای است که در آن دولت، یک سهام‌دار فعال و آگاه باشد. حرکت به سمت این نقطه، نیازمند پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد است. گام‌های فرایند مذکور و همچنین پیشنهادها و توصیه‌های قابل ذکر برای طراحی چارچوب آن در ایران به شرح ذیل است:
■ در گام اول، سنجش عملکرد مستلزم تعیین اهداف در سه سطح است. سطح اول، اهداف کلی دولت از تأسیس و ادامه فعالیت شرکت‌های دولتی است که از آن معمولاً با عنوان «سیاست مالکیت دولت» یاد می‌شود. سطح دوم، تعیین اهداف کلی^۱ خاص هر شرکت (صلاحیت هیئت‌وزیران) بوده و سطح سوم، ترجمه اهداف کلی سطح دوم به اهداف ریز و کمی^۲ برای دوره‌های زمانی معین است که معمولاً به صورت سالیانه تعیین و در موافقت‌نامه‌های عملکرد درج می‌شوند.
■ گام بعدی، تمرین برای استقرار موافقت‌نامه‌های عملکرد^۳ است که معمولاً به صورت سالیانه تدوین می‌شوند. عناصر معمول موافقت‌نامه‌های عملکرد برای شرکت‌های دولتی عبارتند از:
۱. تعیین اهداف (تصریح اهداف سطح دوم و تعیین اهداف سطح سوم).

1. Mandates.
2. Objectives.
3. Performance Agreement.
4. Quasi-fiscal Activities.

انجام جبران باشد.

پیش‌بینی سازوکارهایی برای حساس‌تر کردن دولت نسبت به تحمیل بار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی می‌تواند راه‌حلی برای بهبود وضعیت کنونی باشد. تهاثر قهری بخش‌هایی از مطالبات ناشی از فعالیت‌های شبه‌مالی با سود سهام و مالیات شرکت‌ها از این جمله است.

بهبتر است نوعی رتبه‌بندی نهایی میان شرکت‌ها به صورت اختصاص برچسب انجام پذیرد، به نحوی که هر ناظر بیرونی به راحتی بتواند قضاوتی کلی در خصوص وضعیت هر شرکت دولتی داشته باشد.

باید توجه داشت که **قراردادهای عملکرد صرفاً تحت شرایط خاصی موفقیت‌آمیز هستند**. به همین جهت، برای شروع استقرار نظام ارزیابی عملکرد در کشور ما، اولاً توجه ویژه به تمرین و تدریج و ثانیاً، توجه ویژه به تنظیم تعهدات و استفاده از ابزارهای متنوع در موافقت‌نامه‌ها ضروری است.

افزایش / کاهش استقلال مدیریتی هیئت‌مدیره یکی از مؤثرترین مشوق‌ها / جریمه‌های قابل‌طرح است. به نظر می‌رسد استفاده از این ابزار به دلیل اثر انگیزشی قوی، اثربخشی نظام سنجش عملکرد را به طور محسوسی ارتقا دهد.

یکی از الزامات موفقیت نظام ارزیابی عملکرد، انعکاس نتایج آن بر شرکت و مدیران آن (نظام

انگیزشی) است. مؤثر بودن نظام انگیزشی در گرو معنادار بودن مشوق‌ها و جریمه‌های در نظر گرفته شده در آن است. در چارچوب فعلی تعیین پاداش مدیران، نظام انگیزشی معناداری بر مبنای پاداش عملکرد قابل تولید نیست. در چنین شرایطی، می‌توان به اتصال نظام انگیزشی به سایر مشوق‌های غیر از پاداش نیز اندیشید، اما امکان پذیر شدن آنها در عمده موارد نیازمند تمهید ظرفیت قانونی یا مقرراتی جدید است.

در کشور ما، رابطه وزارتخانه و شرکت‌های دولتی بر مبنای رابطه سهام‌داری تعریف نشده و رابطه به شدت نزدیک وزارتخانه و شرکت، می‌تواند ارزیابی عملکرد را از جهات مختلف مختل کند. لذا **تمرکز در ارزیابی عملکرد ضروری است**. به نظر می‌رسد این نهاد متمرکز باید یکی از دو گزینه وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان برنامه و بودجه باشد.

در صورت تصمیم به پیاده‌سازی نظام متمرکز ارزیابی عملکرد در کشور، توصیه می‌شود چند نهاد مشاور خارج از دولت از ابتدا تا انتهای فرایند، نهاد مسئول ارزیابی را همراهی کنند، به نحوی که هر شرکت به یکی از مشاوران سپرده شود. حتی در صورت استقرار کامل نیز باز هم نیاز به افراد و نهادهای تخصصی (اعم از اساتید و متخصصان بخش خصوصی، مدیران بازنشسته دولت، مؤسسات رتبه‌بندی، نهادهای تخصصی بازار سرمایه و...) در این زمینه مرتفع نخواهد شد.

حتی در وضعیت استقرار کامل نیز پایش و ارزیابی متمرکز عملکرد می‌تواند شامل تمام شرکت‌ها نشده و تنها گروهی از شرکت‌ها را شامل شود، به این صورت که ارزیابی عملکرد سایر شرکت‌ها به وزارتخانه‌های تخصصی یا شرکت‌های مادر سپرده شود.

در کنار ارزیابی سالیانه یا به‌عنوان جزئی از آن، مقایسه عملکرد شرکت دولتی با شرکت مشابه (به‌عنوان سنگ محک) می‌تواند مفید باشد (ارزیابی مقایسه‌ای)، اما نکته مهم در خصوص این نوع ارزیابی، احتیاط در استفاده از آن به دلیل وجود فعالیت‌های شبه‌مالی در برخی شرکت‌های دولتی است. از آنجایی که در کشور ما تفکیک آثار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی هنوز به‌طور کامل انجام نشده، انجام این ارزیابی در مورد شرکت‌هایی که با میزان قابل توجهی از این دست تکالیف روبرو هستند یا باید با شرکت‌های دولتی مشابه انجام پذیرد یا به‌طور کلی از انجام این ارزیابی در خصوص این دسته از شرکت‌ها فعلاً صرف نظر شود.

نهاد مسئول ارزیابی باید هم‌زمان با تمرین و تکامل تدریجی تجربه استقرار موافقت‌نامه‌های عملکرد، نیازمندی‌های قانونی جهت امکان‌پذیری طراحی یک نظام انگیزشی مؤثر را در دستور کار خود قرار دهد. ظرفیت‌های مورد نیاز عمدتاً در حوزه نظام حقوق و مزایا و پاداش و همچنین ایجاد زیرساخت قانونی برای تسهیل پیمان مدیریت در شرکت‌های دولتی هستند.

نظام تأمین اجتماعی کانادا: بررسی لایه سوم نظام بازنشستگی و ارائه مباحث تکمیلی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16483.1549](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16483.1549)

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۴۸۹
۱۴۰۲/۱۰/۰۴

بیان / شرح مسئله

همان‌طور که در گزارش اول مربوط به این سلسله گزارش‌ها اشاره شد، کشور کانادا معیارهای لازم به‌عنوان کشور هدف را داراست. از این‌رو در گزارش پیشین و گزارش اخیر به ترسیم نظام تأمین اجتماعی این کشور مبادرت ورزیدیم.

و اصلاح آن شده است. در این بین با لحاظ نکته‌سنجی‌های لازم برای انتخاب کشورهای مطلوب و لحاظ اصل بومی‌سازی نتایج حاصله، بررسی تجارب سایر کشورها و ترسیم راهکاری با حداقل خطا در برهه حاضر برای کشور حیاتی به‌نظر می‌رسد.

بروز مشکلات عدیده در نظام تأمین اجتماعی کشور به‌عنوان حوزه‌ای چند بخشی که آثار اقتصادی و اجتماعی مستقیمی بر هر دو گروه شاغل و بازنشسته و سایر آحاد جامعه دارد، سبب تکاپوی سیاست‌گذاران برای تعدیل

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این هیئت میسر شد. از مهم‌ترین خصیصه این سازمان می‌توان به استقلال، نظارت شدید حاکم بر آن، شفافیت عملکرد و گزارش‌دهی منظم عمومی اشاره کرد. از سوی دیگر این کشور، با متنوع‌سازی طرح‌های حمایتی و بیمه‌ای در هر یک از لایه‌ها ذیل نظام سه‌لایه تأمین اجتماعی خود، سعی در تحت پوشش قرار دادن قشر وسیعی از افراد جامعه کرده است. بررسی لایه سوم این نظام که عمدتاً ناظر بر طرح‌های بازنشستگی شغلی و برنامه‌های پس‌انداز خصوصی است، نشان می‌دهد استفاده از مزیت‌های مالیاتی، متنوع‌سازی گزینه‌های پیش‌روی فرد و توجه به سطوح

دهه ۱۹۹۰ شروع شده بود، رنگ و بوی جدی‌تری به‌خود گرفت و اقدام مهمی جهت تشکیل هیئت سرمایه‌گذاری برنامه بازنشستگی کانادا (COOIB) به‌عنوان یک سازمان حرفه‌ای مستقل با وظیفه خطیر سرمایه‌گذاری دارایی‌های برنامه بازنشستگی کانادا، رقم خورد. این هیئت در ابتدای امر، ۱۲ میلیون دلار از دولت دریافت کرد و به‌موجب قوانین و مقررات فعالیت آن به سرمایه‌گذاری انفعالی در سهام‌های داخلی محدود شد، اما دیری نپایید که دولت این محدودیت را لغو کرده و امکان سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی، املاک و مستغلات، زیرساخت و دنیای خارج برای

در کشور کانادا با بروز اصلاحات در نظام تأمین اجتماعی شاهد توجه به اصل بهینه‌یابی در مکانیزم سرمایه‌گذاری وجوه مشارکتی در برنامه بازنشستگی کانادا (CPP)، افزایش نرخ‌های مشارکت، افزایش سقف مشارکت، گسترش و متنوع‌سازی لایه سوم هستیم. گزارش اکچوئری سال ۱۹۹۵ مرکز اکچوئری کانادا با اعلام آنکه روند فعلی و عدم وقوع اصلاحات در برنامه بازنشستگی کانادا منجر به اتمام همه منابع مالی صندوق می‌شود، تلنگر محکمی به تمام سیاست‌گذاران این کشور بود. از همان دوره مجموعه اصلاحات جهت افزایش نرخ مشارکت و کاهش مزایا که از اواسط

درآمدی افراد برای ترسیم طرح‌های جذاب برای ترغیب آحاد جامعه به مشارکت در این لایه در درجه اول و یا افزایش سطح مشارکت مثرتر بوده است. در لایه سوم این سیستم شاهد طرح‌های متنوعی همچون برنامه‌های ثبت‌شده مستمری^۱ (RPPs) با یک کارفرما، اتحادیه و یا سایر حامیان مالی، برنامه‌های پس‌انداز بازنشستگی ثبت‌شده انفرادی یا گروهی^۲ (RRSPs) و حساب‌های پس‌انداز معاف از مالیات^۳ TFSA (از سال ۲۰۰۹) هستیم که هر یک با اصول تبیینی مشخص، ارائه معافیت مالیاتی و یا امکان به تعویق انداختن پرداخت مالیات مورد اقبال قرار گرفته‌اند. براساس نظرسنجی صورت‌گرفته از شهروندان کانادایی در سال ۲۰۱۹، عواید مربوط به OAS, CPP, RRSP و TFSA چهار منبع اصلی با بیشترین موارد استفاده برای تأمین هزینه‌های دوران بازنشستگی افراد می‌باشد.

همچنین، نظام درمان کانادا که توانسته است از نظر عملکرد در مقام چهاردهم دنیا قرار گیرد، براساس اصل اساسی «دسترسی به خدمات درمان براساس نیاز و نه توانایی پرداخت افراد»، از طریق دولت‌های منطقه‌ای و ایالتی و از محل بودجه عمومی تأمین مالی می‌شود. از نظر میزان هزینه سرانه در بخش سلامت و میان کشورهای OECD، کشور کانادا رتبه یازدهم را از آن خود کرد (۲۰۱۷). همچنین، هزینه‌های مربوط به درمان در سال ۲۰۱۷، ۱۲٪ از GDP کشور را به‌خود اختصاص داده‌اند

که بنابر تخمین‌های دولت کانادا این رقم در سال ۲۰۳۱ به ۱۸٪ که رقم بالایی است، نیز خواهد رسید.^۴

بنابر گزارش مالی دولت کانادا در سال ۲۰۱۹ حدود ۶۱٪ کل هزینه‌های بودجه تلفیقی شامل بودجه فدرال، استانی، منطقه‌ای و محلی - که رقم کل ۷۹۸٫۵ میلیارد دلار کانادا می‌باشد - به مخارج حمایت‌های اجتماعی، درمان و آموزش و پرورش اختصاص یافته است که به‌ترتیب هزینه‌های مربوط به آموزش (۷/۳ درصد)، هزینه‌های مربوط به حمایت اجتماعی (۳/۴ درصد) و هزینه‌های مرتبط با درمان (۲/۹ درصد) در سال ۲۰۱۹ رشد کرده‌اند. از سوی دیگر، با رشد ۳/۴ درصدی در سال ۲۰۱۹ میزان هزینه‌های مربوط به حمایت اجتماعی به ۱۹۰/۶ میلیارد دلار کانادا رسید که این مقدار تقریباً یک‌چهارم (۲۳/۹٪) کل مخارج دولت را از آن خود کرده است. شایان‌ذکر است بودجه اختصاص یافته به حمایت اجتماعی صرف برنامه‌های متنوع حمایتی از جمله برنامه‌های حمایتی سالمندان، مزایای مربوط به خانوار، پرداختی‌های مرتبط با از کارافتادگان و مزایای بیکاری می‌شود. همچنین افزایش ۳٫۴٪ حادث شده در مخارج این بخش محصول رشد مخارج طرح‌های حمایتی سالمندان (افزایش ۴/۹ میلیارد دلاری) و مزایای خانوار و فرزندان (۳/۱ میلیارد دلاری) است. در نهایت، هزینه‌های درمان نیز با رشد ۲/۹ درصدی خود به ۱۸۶/۵

میلیارد دلار افزایش یافته و ۲۳/۴٪ از کل مخارج دولت را به‌خود اختصاص یافته است. با توجه به جمعیت کانادا، این میزان بیانگر ۴۹۱۰ دلار کانادا برای هر شهروند کانادایی است. در سطح هر ایالت نیز، بخش عمده هزینه‌های مربوط به بودجه دولت به هزینه‌های درمان اختصاص دارد.

در سال مشابه ۲۰۱۹، مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی، مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات کالا و خدمات، سایر مالیات‌ها (شامل حامل‌های انرژی و...)، مالیات بر افراد غیرمقیم، بیمه اشتغال، سایر درآمدها به‌ترتیب ۴۹/۳، ۱۵/۲، ۱۱/۵، ۵/۷، ۲/۸، ۶/۷ و ۸/۸ درصد درآمد دولت را تشکیل می‌دهد. همان‌طور که مشخص است فقط مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی حدود ۵۰٪ منابع دولت را به‌خود اختصاص داده و بیشترین سهم از بودجه دولت از منظر منابع می‌باشد. توجه به مسئله سرمایه‌گذاری از طریق ایجاد بسترهای لازم، حذف قیود و محدودیت‌های دست‌وپاگیر، ایجاد سنج‌ها و معیارهای شفافیت همچون گزارش‌دهی مشخص عمومی، گسترش لایه سوم نظام تأمین اجتماعی با استفاده از مزیت‌های مالیاتی، توجه به سلايق گروه‌های مختلف درآمدی، ایجاد گزینه‌های متنوع برای جذب جامعه و پایدارسازی جریان درآمدی دولت با احیا جایگاه مالیات به‌ویژه مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی می‌تواند از مهم‌ترین آموزه‌های اجرایی سیستم تأمین اجتماعی کانادا باشد.

1. Registered Savings Plans.
2. Registered Retirement Saving Plan.
3. Tax-free Saving Account.
4. Canada 's Statistics.

نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور نروژ

(گزارش ۲)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16498.1563](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16498.1563)

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۴۹۳
۱۴۰۲/۱۰/۱۷

بیان / شرح مسئله

نظام تأمین اجتماعی کشورهای کانادا (دو گزارش)، استرالیا (دو گزارش) و هلند (یک گزارش) پرداخته شد. همچنین در گزارش پیشین، خصیصه‌های اقتصادی، اجتماعی و جمعیتی کشور نروژ، سیر اصلاحات در نظام تأمین اجتماعی این کشور را از نظر گذراندیم و در گزارش حاضر به تکمیل مجموعه طرح‌های رفاهی این کشور ذیل لایه‌های سه‌گانه تأمین اجتماعی، نظام سلامت و نظام مالیاتی خواهیم پرداخت در نهایت برای انعکاس اقلام تشکیل‌دهنده بودجه دولت به اهم منابع درآمدی و هزینه‌های آن اشاره می‌کنیم.

سیاستی استخراجی از این دست پژوهش‌ها به‌تنهایی در کشور قابل پیاده‌سازی نبوده و لازم است ضمن بررسی جوانب اجرایی آن به اصل بومی‌سازی توجه کرد. همان‌طور که در گزارش اول این سلسله گزارش‌های هفت‌گانه اشاره شد، از میان ۳۷ کشور عضو همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، چهار کشور کانادا، استرالیا، هلند و نروژ در کنار برخورداری از شباهت قابل ملاحظه در پتانسیل‌های اولیه با کشور ایران، عملکرد مطلوبی در حوزه مدیریت نظام تأمین اجتماعی خود داشته‌اند. در گزارش‌های پیشین به بررسی موشکافانه

به‌طور کلی نظام تأمین اجتماعی هر کشوری به سبب آنکه منافع قشر وسیعی از جامعه را در خود جای می‌دهد، همواره مرکز توجه دولتمردان قرار گرفته است. امروزه متأسفانه شاهد چالش‌های بسیاری در نظام تأمین اجتماعی کشور هستیم. در این بین به‌نظر می‌رسد، از جمله مهم‌ترین اقدامات لازم برای ارائه راهکارهای قابل اتکا و بهینه با حداقل اثرات سوء و هزینه‌های جانبی مطالعه دقیق تجارب سایر کشورها در مواجهه با مشکلات مشابه این حوزه و یا نحوه مدیریت و چینش ساختار نظام تأمین اجتماعی آنهاست. به‌طور قطع راهبردهای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سالمندان NIS براساس نظام توازن درآمد-هزینه^۱ و از طریق ترکیبی از مشارکت‌های تأمین اجتماعی و درآمد عمومی دولت تأمین می‌شود. لایه دوم ضمن تأمین بستری برای جایگزینی اجباری بخشی از درآمد

به‌طور اجباری) تشکیل شده است. حداقل مستمری تضمین شده تأمین‌کننده یک چتر امنیت اجتماعی بدون نیاز به مشارکت افراد است و در مقابل، جزء دوم به‌واسطه ارتباط آن با میزان درآمد فرد براساس آزمون وسع عمل می‌کند. هزینه‌های مربوط به مستمری

در نظام سه‌لایه تأمین اجتماعی نروژ حقوق مستمری سالمندان طی طرح بیمه ملی (NIS) دولتی، از دو بخش حداقل تضمین شده (نماینگر امنیت اجتماعی (SSN)) لایه یک) و جزء مرتبط با سطح درآمد فرد (جایگزین بخشی از درآمد دوران بازنشستگی

1. Pay as You Go.

دوران بازنشستگی (مستمری شغلی اجباری)،^۱ مشمول طرح‌های بازنشستگی پیش‌از‌موعد (AFP)^۲ نیز می‌شود که بسته به اشتغال فرد در بخش دولتی یا خصوصی، دارای شرایط متفاوتی است. مستمری شغلی مربوط به کارگران بخش دولتی، براساس نظام توازن هزینه-درآمد تأمین مالی می‌شود و از مکانیسم مزایای معین (DB) تبعیت می‌کند. در مقابل، مستمری بازنشستگی شغلی مربوط به کارگران بخش خصوصی از نوع نظام اندوخته کامل بوده و از طریق مشارکت کارفرمایان با حداقل میزان مشارکت مورد نیاز ۲ درصد از دستمزد، طی مکانیسم مشارکت معین (DC) اداره می‌شود. البته مشارکت در مستمری شغلی طرح‌های DC به‌طور معمول بیش از ۲ درصد مورد نیاز و در بازه ۲ تا ۷ درصد دستمزد سالیانه به این برنامه رقم می‌خورد. این مشارکت‌های داوطلبانه «مازاد» به طرح مستمری بازنشستگی شغلی، بخشی از لایه سوم نظام تأمین اجتماعی نروژ را تشکیل می‌دهد. لایه سوم همچنین شامل دارایی‌های مالی خارج از نظام بازنشستگی و مالکیت خانه می‌شود که به‌ویژه در میان نروژی‌های سالمند (بیش از ۸۰ درصد) بسیار زیاد است و می‌تواند نقش مهمی در حمایت مالی بازنشستگان داشته باشد. تا سال ۲۰۰۹، حدود ۸۴ صندوق بازنشستگی خصوصی،^۳ ۳۰ صندوق بازنشستگی شهرداری^۴ و ۱۷

برنامه بازنشستگی خصوصی^۵ ذیل این لایه در نروژ در حال فعالیت بوده است. در نظام مالیاتی نروژ انواع مختلف مالیات با مآخذهای متفاوت به‌ویژه حقوق و ثروت به چشم می‌خورد. به‌طور کلی می‌توان به چهار گروه اصلی مالیات برای درآمد ناشی از کار، مالیات بر درآمد معمولی، مالیات تأمین اجتماعی (مشارکت در بیمه ملی)، مالیات پلکانی و مالیات بر ثروت اشاره کرد. در نروژ همچون سایر کشورهای OECD، مالیات بر درآمد اصلی‌ترین مالیاتی است که توسط تمام شهروندان پرداخت می‌شود. در این مالیات میزان درآمد فرد پس از کسر تمام کسور مرتبط با آن و به‌صورت خالص هدف مالیات قرار می‌گیرد. مبلغ و تعداد کسور برای هر فرد بسته به سبب مصرفی یا وضعیت درآمد وی متفاوت است؛ اما همه افراد مشمول کسور استاندارد^۶ که معادل ۴۵٪ درآمد ناخالص ناشی از اشتغال فرد، تا سقف ۱۰۴/۴۵۰ NOK می‌شوند. البته بیشتر کارمندان از کسور شخصی^۷ که برای اکثریت رقم ۵۱/۳۰۰ NOK است نیز بهره‌مند می‌شوند. مطابق با گزارش OECD ۲۰۲۱، ۳۰ درصد منابع درآمدی دولت از محل مالیات بر مصرف حاصل می‌شود که رتبه نخست در تأمین بیشترین سهم از درآمدهای دولت را به خود اختصاص داده است، پس از آن مشارکت‌های صورت گرفته در نظام

تأمین اجتماعی یا مالیات بیمه اجتماعی با ۲۶/۶ درصد در رتبه دوم قرار دارد. مالیات بر اشخاص حقیقی، حقوقی و ثروت نیز هرکدام با ۲۶/۱، ۱۴/۴ و ۳/۲ درصد به‌ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند. مطابق با ارقام مندرج در بودجه عمومی سال ۲۰۲۱ این کشور، خالص جریان نقدی ناشی از صدور مجوز برای نفت خام و گاز طبیعی (SDFI)^۸ برابر ۵۶/۴ میلیارد NOK در سال ۲۰۲۰ و ۹۱/۴ میلیارد NOK در سال ۲۰۲۱ است. همچنین بیش از یک‌چهارم کل مخارج عمومی دولت حدود ۳۸ درصد از کل و ۱۹/۷ درصد از تولید ناخالص داخلی صرف مخارج مربوط به حمایت اجتماعی می‌شود که حدود ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی کشور نروژ است (۲۰۱۹) و بالاترین سهم از مخارج کل را به خود اختصاص می‌دهد.

توجه به مسئله اصلاحات با الگوی انقباض لایه اول و انبساط لایه سوم و کاهش سخاوتمندی نظام تأمین اجتماعی، ارائه طرح‌های متنوع مزایا برای افراد مختلف، استفاده از مزیت‌های مالیاتی برای تشویق افراد در امر افزایش پس‌انداز با اهداف تأمین مخارج دوران بازنشستگی، پایدارسازی جریان درآمدی دولت به‌وسیله مالیات‌های متنوع به‌ویژه مالیات بر مصرف را می‌توان از مهم‌ترین آموزه‌های اجرایی نظام تأمین اجتماعی کشور نروژ دانست.

1. Mandatory Occupational Pensions.

۲. AFP (Avtalefestet Pensjon). صرفاً برای تمام کارمندان دولت و نیمی از کارمندان بخش خصوصی که از طریق قرارداد جمعی شامل مزایای بازنشستگی پیش از موعد می‌شوند.

3. Private Pension Funds.

4. Municipal Pension Funds.

5. Private Pension Plans.

6. Standard Deduction (Minstefradrag).

7. Personal Deduction (Personfradrag).

8. State's Direct Financial Interest (SDFI) (Norwegian: Statens Direkte økonomiske Engasjement (SDØE)).

نظام تأمین اجتماعی چندلایه در نروژ (گزارش ۱)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16499.1598](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16499.1598)

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۴۹۴
۱۴۰۲/۱۰/۱۷



بیان / شرح مسئله

کشور ایران، عملکرد مطلوبی در حوزه مدیریت نظام تأمین اجتماعی خود داشته‌اند. بررسی نظام تأمین اجتماعی کشور نروژ طی دو گزارش صورت می‌پذیرد؛ در گزارش حاضر به تبیین نظام تأمین اجتماعی، اصلاحات واقع شده ضمن مروری کوتاه بر خصیصه‌های اقتصادی، مالی و جمعیتی خواهیم پرداخت و تشریح مزایای اعطایی ذیل لایحه‌های مختلف این نظام را در گزارش آتی مورد بررسی خواهیم داد.

هدف برای انجام پژوهش‌های تطبیقی باید با لحاظ ملاحظات لازم و ریزبینی صورت پذیرفته و نتایج حاصله با در نظر گرفتن اصل بومی‌سازی مورد استفاده قرار گیرد. همان‌طور که در گزارش‌های قبلی اشاره شد، از میان ۳۷ کشور عضو همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، چهار کشور کانادا، استرالیا، هلند و نروژ در کنار برخورداری از شباهت قابل ملاحظه از نظر پتانسیل‌های اولیه با

در برهه زمانی فعلی، چالش‌های مربوط به نظام تأمین اجتماعی با تلاش فعالان این حوزه و بروز کسری‌های قابل توجه برای صندوق‌ها، از کسی پوشیده نیست. به‌طور قطع از بدیهی‌ترین راه‌های دستیابی به نسخه برون‌رفت از بحران مزبور، به دور از اقدامات شتاب‌زده و برداشتن گام‌های حساب‌شده در این حوزه، استفاده از تجارب سایر کشورها در روبرویی با مشکلات مشابه است. در این بین مطمئناً انتخاب کشورهای

در کشور نروژ نظام بازنشستگی از سه بخش نظام بازنشستگی عمومی، نظام بازنشستگی شغلی اجباری و همچنین پس‌انداز بازنشستگی شخصی تشکیل شده است. در بخش عمومی، طی طرح بازنشستگی کشوری افراد از سطح رضایت‌بخش مستمری برخوردار می‌شوند که شامل نرخ ثابت (مقداری مشخص از مقدار پایه مصوب هر ساله دولت نروژ) و یک مقدار مکمل مرتبط با میزان درآمد است. تمام افراد شاغل و خویش‌فرما نیز تحت پوشش این دو مستمری هستند. شاغلین و افرادی که بیش از یک سال در کشور نروژ زندگی کرده‌اند، بنابر قانون این کشور موظفند به برنامه بازنشستگی عمومی بپیوندند. میزان مشارکت کارمندان ۸/۲ درصد از درآمدشان و میزان مشارکت کارفرما از ۱۰ تا ۱۴ درصد است. سن بازنشستگی قانونی در نروژ ۶۷ سال بوده و بنابر تخمین OECD ضریب جایگزینی ناخالص برای افراد دارای درآمد متوسط، حدود ۶۰ درصد در کل نظام تأمین اجتماعی است.

در سال ۱۹۶۶ با تأسیس صندوق طرح ملی بیمه در نروژ ابزار مالی برای ذخایر ناشی از مقادیر مازاد واقع شده در نظام تأمین اجتماعی تعریف شد و در سال ۱۹۹۰ نیز صندوق وجوه نفتی به‌منظور تقویت بیشتر نظام مالی نروژ با هدف تأمین تعهدات بازنشستگی آتی صندوق تأسیس گشت که

بعدها در سال ۲۰۰۶ هر دو صندوق یادشده تحت عنوان صندوق بازنشستگی دولت - که شامل دو بخش جهانی و نروژی است - با یکدیگر ادغام شدند.

در بخش دوم یعنی نظام بازنشستگی شغلی، در ابتدای امر تنها طرح‌های مزایای معین (DB) نوع غالب طرح‌های بازنشستگی شغلی را به‌خود اختصاص داده بودند که عمدتاً توسط کارفرمایان بزرگ ارائه می‌شدند، اما با گذشت زمان، طرح‌های مشارکت معین (DC) به‌واسطه نوع توزیع ریسک‌شان به‌طور فزاینده مورد اقبال قرار گرفتند. به همین سبب تعدادی از بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری به‌عنوان ارائه‌دهندگان بالقوه چنین طرح‌هایی (DC) وارد بازار شده‌اند، البته با وجود رشد بالای تعداد صندوق‌های بازنشستگی، طرح‌های بیمه‌ای هنوز هم ابزار مالی غالب در لایه دوم هستند.

در صندوق‌های بازنشستگی طبق قانون بازنشستگی سال ۲۰۰۱، همه طرح‌های DB باید از نوع اندوخته کامل باشند، همچنین میزان مشارکت‌های کارفرمایان در قبال یک برنامه مستمری دارای سقف مشارکت به‌طور کامل قابل کسر از مالیات آنهاست و هیچ محدودیتی تا سقف تعیین‌شده در میزان مشارکت وجود ندارد. با این حال، کل مزایای هر دو لایه اول و دوم نمی‌تواند از مجموع ۱۰۰ درصد حقوق تا شش برابر مقدار پایه و

۷۰ درصد حقوق بین ۶ برابر و ۱۲ برابر مقدار پایه تجاوز کند. در طرح‌های DC نیز نرخ مشارکت به پنج درصد حقوق بین دو تا شش برابر مقدار پایه به‌علاوه ۸ درصد حقوق بین شش تا ۱۲ برابر مقدار پایه محدود می‌شود و تمامی مشارکت‌ها به‌صورت هزینه‌های قابل قبول از مآخذ مالیاتی قابل کسر است.

در نهایت باید توجه داشت که نظام چندلایه کشور نروژ که توانسته رتبه دوم در شاخص چندجانبه دیدبانی سالمندی را از آن خود کند [۱] یکی از بهترین نظام‌های بیمه‌ای در دنیاست که توانسته با تمرکز مدیریت نهادها و همچنین هدفمند کردن هزینه‌ها و درآمدهای خود با درصد کمی از تولید ناخالص خود، حمایت‌های چشمگیری را برای شهروندان خود ایجاد نماید، البته نقش سیاست‌های مدیریت درآمد نفت این کشور را در این میان نمی‌توان نادیده گرفت.

توجه به سلسله اصلاحات یکپارچه در جهت پایدارسازی نظام تأمین اجتماعی و کاهش سخاوتمندی آن، چه به‌صورت پارامتریک و چه به‌صورت بنیادی، لحاظ برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد با کمترین اختلال در پایداری و انگیزه عرضه نیروی کار و در نهایت طی دوران گذار از نظام DB به NDC برای مدیریت بهره‌ورانه‌تر را می‌توان از مهم‌ترین آموزه‌های اجرایی نظام تأمین اجتماعی کشور نروژ دانست.



جهاد کشاورزی مانند سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری که قدرت تخصیص اراضی دارند) در ساختار فعلی موجود هستند. بنابراین چهار رکن جدید مستلزم تشکیل یا بازتعریف هستند: یک رکن سیاستگذار در قالب شورایی، یک رکن تصمیم‌ساز و برنامه‌ریز به‌عنوان نماینده حاکمیت در اداره اموال در قالب یک مؤسسه دولتی، یک رکن مجری اقدامات فروش و مولدسازی در قالب یک شرکت دولتی و یک رکن به‌عنوان واسطه‌ها و همکاران از بخش غیردولتی (خصوصی و عمومی غیردولتی).

به‌نظر می‌آید بهینه اول درباره جایگاه و ساختار سازمان مدیریت دارایی به طریقی است که رئیس آن در جایگاه معاون رئیس‌جمهور قرار گیرد. با این وجود، با توجه به محدودیت‌های احتمالی و در نتیجه عدم توافق مبنی بر تشکیل این سازمان در جایگاه مذکور، با توجه به تجارب قبلی وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهینه دوم پیش‌بینی (تکمیل) نقش مدیر دارایی‌های دولت در ساختار وزارت امور اقتصادی و دارایی و البته بهره‌گیری از ظرفیت سازمان برنامه و بودجه است. در این مسیر وزارت امور اقتصادی و دارایی عهده‌دار تحصیل و تخصیص خواهد بود و سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان

تقاضای تحصیل و نگهداری املاک از طرف دستگاه‌های بهره‌بردار،
تخصیص املاک با اطلاعات ناقص و عدم امکان به‌کارگیری بهینه‌ترین روش‌ها برای پوشش نیاز دستگاه‌ها،
وجود پیچیدگی و موانع در مسیر فروش و مولدسازی املاک مازاد و اضافی،
تغییر در این حوزه مستلزم پشتیبانی در سطوح بالای سیاستگذاری است که ایجاد می‌کند این موضوع در اسناد بالادستی کشور بررسی و تصریح شود.

حرکت به سمت الگوی بهینه مدیریت املاک و مستغلات در ایران، مستلزم طراحی چارچوب نهادی جدید است. فروش، اجاره یا دیگر اقدامات حول انجماد زدایی از املاک دولتی به‌طور خودکار انجام نمی‌شود، این امر به نهادهای تخصصی و ترتیبات خاص نهادی احتیاج دارد، زیرا مولدسازی املاک و مستغلات یک فعالیت تکرار شونده در راستای اهداف سیاستی مشخص است، نه یک رویداد دفعه‌ای.

نگاشت نهادی جدید می‌تواند شامل ۶ رکن اصلی باشد؛ دو رکن دستگاه‌های بهره‌بردار (هر دستگاه اجرایی بهره‌بردار از املاک دولتی) و دستگاه‌های متولی (عمدتاً شرکت‌های ذیل وزارت راه و شهرسازی مانند سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان‌های وابسته به وزارت

املاک و مستغلات دولت بخشی از دارایی‌های دولت هستند که ارزش نهفته در آنها معمولاً مورد کم‌توجهی قرار می‌گیرد. با این وجود، تجارب نشان می‌دهد که ظرفیت قابل توجهی در املاک و مستغلات هم به‌لحاظ کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری و هم به لحاظ استعداد ارزش‌افزایی و متعاقباً ایجاد منابع درآمدی وجود دارد.

اگر بزرگترین دایره املاک و مستغلات عمومی را املاک ملی بنامیم، شایسته است سه نوع ملک را براساس نوع مالک از یکدیگر مجزا کنیم:

۱. املاک عمومی (در حقیقت املاکی هستند که در اختیار حکومت قرار دارند؛ مصداق اصلی این دسته انفال است، به علاوه اموال در اختیار مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در این دسته قرار می‌گیرد.)

۲. املاک اختصاصی دولت،

۳. املاک شرکت‌های دولتی. این نوشته عمدتاً بر املاک اختصاصی دولت متمرکز است.

در حال حاضر مدیریت املاک و مستغلات دولتی در سه جنبه تخصیص، بهره‌برداری و رهاسازی به‌صورت غیرمتمرکز انجام می‌شود. در مدل غیرمتمرکز فعلی چند مشکل اساسی وجود دارد:

غیرواقعی یا به تعبیری ناکارا بودن

متولی اصلی تدوین و تخصیص بودجه، از طریق رویکرد ریالی‌سازی هزینه املاک دولتی (اجاره جمعی - خرجی) چارچوب مدیریت املاک را تکمیل خواهد کرد. در خصوص شرکت یا شرکت‌های مجری ضمن امکان تأسیس شرکت تخصصی، می‌توان از ظرفیت تغییر وظایف و ادغام شرکت‌های موجود نیز استفاده کرد. به‌عنوان مثال سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی.

در اجرای روش‌های مولدسازی باید توجه داشت که ارزش‌افزایی و توسعه املاک و مستغلات هسته مولدسازی است؛ به‌نظر می‌آید در این راستا می‌توان از ظرفیت شرکت‌های خصوصی ساخت‌وساز و نهادهای عمومی غیردولتی متخصص در حوزه مسکن و ساختمان و شرکت‌های زیرمجموعه آنها بهره برد.

در بخش فرایندها در حوزه گردآوری اطلاعات املاک، سازوکار موجود عمدتاً بر خوداظهاری دستگاه‌ها مبتنی است؛ این سازوکار نیازمند تکمیل با سه سازوکار دیگر است، شامل: دسترسی و انطباق با سایر بانک‌های اطلاعاتی موجود در کشور، بازرسی‌های دوره‌ای و بهره‌گیری از ظرفیت

مردمی.

در بخش فرایندها و در حوزه بهره‌برداری، سازوکار فعلی مبتنی بر ذکر نام بهره‌بردار ملک در سند است که این سازوکار باید با گواهی بهره‌برداری صادره از طرف نهاد مدیر دارایی جایگزین شود. با این سازوکار طبیعتاً قدرت چانه‌زنی نهاد مدیر در برابر دستگاه‌ها تقویت می‌شود. در خصوص تخصیص زمین برای ساخت مستغلات جدید نیز لازم است تا این تخصیص صرفاً از مسیر نهاد مدیر به انجام رسد تا علاوه بر بررسی درخواست دستگاه و انجام نیازسنجی، تمامی سناریوهای پوشش نیاز دستگاه، اعم از انتقال از دیگر دستگاه‌ها یا تخصیص از بانک املاک مازاد بررسی شود.

در بخش تشخیص مازاد لازم است این اصل پذیرفته شود: «املکی که توسط هر دستگاه نگهداری می‌شود باید به‌عنوان عامل تولید آن دستگاه تلقی شود.» بنابراین دستگاه به مانند بودجه دریافتی در خصوص ارزش املاک تحت اختیار خود پاسخگو باشد. در خصوص تشخیص مازاد، پیشنهاد می‌شود از سازوکارهایی چون:

بازرسی منظم، روش‌های ضداحتکار (مالیات یا اجاره)، استانداردسازی فضاها و گزارش‌های مردمی بهره‌گیری شود.

در بخش رهاسازی املاک، منوط به ویژگی‌های ملک ممکن است از انتقال به دیگر دستگاه‌های دولتی، تهاتر بابت دریافت ساختمان دیگر، رد دین یا آورده مشارکت و اجاره علی‌الخصوص با استفاده از ظرفیت صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات (ریت) استفاده شود.

مدیریت و مولدسازی اموال دولت در تمامی مراحل از جمله سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا مستلزم شفافیت حداکثری است. به‌منظور کاهش احتمال فساد در قراردادهای فروش و مولدسازی، شایسته است قوانین و مقررات مربوط به تشریفات واگذاری در قراردادهای دولتی در این حوزه نیز رعایت شود.

از آنجایی که ملاحظه کلان در مولدسازی، عدم تضعیف سید دارایی دولت است؛ بنابراین شایسته است روش‌های بدون انتقال مالکیت در اولویت قرار گیرد و در صورت انتقال مالکیت نیز، عواید حاصله صرف سرمایه‌گذاری مجدد دولت شود.

بررسی سیاست‌های حمایتی: برنامه‌های حمایتی مبتنی بر کار

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16520.1582](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16520.1582)

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۵۵۶
۱۴۰۲/۱۰/۲۳

بیان / شرح مسئله

است. به‌رغم پیشینه نسبتاً طولانی این دسته از حمایت‌ها در دنیا، توجه نسبتاً کمی به این دسته از سیاست رفاهی در ایران شده است؛ لذا این گزارش در پی تبیین سازوکارهای اجرایی و تجربه سایر کشورها در اجرای سیاست‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال است.

است که در تضمین اشتغال، اشتغال عمومی و یارانه دستمزد خلاصه می‌شود. در سیاست‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال، کمک‌های نقدی نه به صورت درآمد غیرمشروط بلکه در قالب دستمزد به نیازمندان می‌رسد و شرط دریافت مزایای طرح حمایتی اشتغال افراد به کار

امروزه در دنیا تنوع ابزارهای حمایت در نظام‌های رفاهی بسیار زیاد شده‌اند. این تنوع در پاسخ به هدف پوشش تمامی افراد نیازمند به حمایت ایجاد شده است. یکی از سیاست‌های حمایتی جذاب که با نوآوری بسیاری همراه بوده، حمایت از طریق اشتغال

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کارگران برای پوشش بخشی از دستمزد آنان است. الف) طرح‌های اشتغال عمومی دارای نقاط قوت و ضعف مختلف هستند. با وجود انتقاداتی که به این طرح‌ها وارد شده است همچنان این طرح‌ها در برخی کشورهای جهان به صورت **موقتی** و برای مقابله با شوک‌های اقتصادی اجرا می‌شوند. ب) برخی از مزایا و معایب هر یک از این طرح‌ها را می‌توان در جدول زیر برشمرد:

هیچ مکانیسمی برای استحقاق‌سنجی وجود ندارد و همه متقاضیان از همه دهک‌های درآمدی می‌توانند مشغول به کار شده و به‌زای کار، حمایت نقدی را در قالب دستمزد دریافت کنند. **یارانه دستمزد:** یارانه دستمزد برنامه‌ای است که در آن بخشی از دستمزد کارگران بنگاه‌های خصوصی توسط دولت پرداخت می‌شود. یارانه‌های دستمزد، انتقال نقدی مستقیم به کارفرمایان (شرکت‌ها) یا

اشتغال عمومی موقت: برنامه‌های اشتغال عمومی موقت^۱ یا برنامه کارهای عمومی عبارتند از ایجاد اشتغال از طریق تولید کالاهای عمومی با دستمزد مقرر برای افرادی که قادر به یافتن شغل جایگزین نیستند. **تضمین اشتغال:** در برنامه تضمین اشتغال، دولت امکان کار کردن با دستمزد مشخص (معمولاً پایین‌تر از حداقل دستمزد) را برای همه شهروندان فراهم می‌کند. معمولاً

جدول ۱. جمع‌بندی مزایا و معایب انواع سیاست‌های حمایت نقدی مبتنی بر کار

معایب	مزایا	طرح
رقابت دولت با بخش خصوصی و تضعیف آن محدودیت در تعداد مشاغل ساده و کم‌مهارت بار مالی زیاد عدم اصابت کامل به خانوارهای شدیداً فقیر مشکلات تطبیق با سایر قوانین استخدامی	کاهش نرخ بیکاری در شرایط بحران بهبود زیرساخت‌ها و تولید کالای عمومی تشویق به کار مهارت‌آموزی	اشتغال عمومی موقت
بار مالی بسیار زیاد امکان ایجاد بی‌ثباتی در اقتصاد کلان تضعیف مشاغل مزدبگیر بخش خصوصی تضعیف مشاغل پرریسک یا دیربازده امکان رانت‌جویی سیاسی	کاهش بیکاری غیرداوطلبانه ایجاد کف دستمزد در بازار بهبود زیرساخت‌ها و تولید کالای عمومی آموزش و مهارت‌آموزی سازوکار خودگزینشی	تضمین اشتغال
اثر ناهمگن بر شاغلین مشمول و غیرمشمول امکان تخریب رقابت‌پذیری بین بنگاه‌ها بار مالی نسبتاً بالا پیچیدگی اجرایی و نهادهای مجری جان‌شینی نیروی کار با سرمایه و سایر عوامل تولید محرومیت بخش اشتغال غیررسمی از مشمول برنامه	جلوگیری از تعدیل گسترده نیروی کار در بحران‌های اقتصادی پرداخت بخشی از (و نه تمام) دستمزد توسط دولت امکان ادامه کار شاغلین در مشاغل قبلی	یارانه دستمزد

سیاست‌های اشتغال عمومی اتخاذ شده باید به‌صورت موقت و با جامعه هدف محدود و در زمان مناسب (رکودهای چرخه‌ای اقتصاد) اجرا شود تا بهترین نتیجه به‌دست آید.

بلندمدت و الزام‌آوری مانند تعهد به استخدام دائمی (تضمین اشتغال) برای دولت وجود داشته باشد.
تجربیات جهانی نشان می‌دهد

در اجرای سیاست‌های حمایتی مبتنی بر کار، ضروری است تا منابع مالی پایدار برای اجرای طرح‌ها در نظر گرفته شود. همچنین در طرح‌های اشتغال عمومی نباید هیچ تعهد

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بیش از حد دولت و کسری بودجه ناشی از آن منجر شود. بنابراین اجرای این دسته از سیاست‌ها با دو شرط اصلی یعنی عدم تعهد بلندمدت و الزام‌آوری و منابع مالی پایدار قابل اجراست.
بزرگ بودن بخش غیررسمی اقتصاد یکی از موانع بزرگ طرح‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال است. چراکه متقاضیان بالقوه امکان مشارکت و بهره‌مندی ندارند.

اقتصادی افراد در سن کار را افزایش می‌دهد.
طرح‌های اشتغال عمومی نیازمند منابع دولتی بسیار زیادی است بنابراین در صورت اجرا با وجود حجم بالای نیروی کار دولتی در ایران همواره این تهدید وجود دارد که شاغلین در طرح‌های حمایتی مبتنی بر کار به‌خصوص اشتغال عمومی و تضمین اشتغال، در بلندمدت جذب دولت شوند و بنابراین به بزرگ شدن

با توجه به نرخ بیکاری بالا و همچنین جمعیت غیرفعال چشمگیر، طرح‌های حمایتی مبتنی بر اشتغال عمومی در ایران نتایج رفاهی قابل توجهی را به دنبال خواهد داشت.
هدفمند کردن یارانه‌های غیرمشروط در ایران از طریق یارانه‌های مبتنی بر اشتغال (برای خانواده‌هایی که حداقل یک نفر قابلیت کار دارد) علاوه بر تأثیر بر کرامت انسانی مشمولین، انگیزه فعالیت

شرکت‌های دولتی:

هیئت‌مدیره

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16528.1589](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16528.1589)

دفتر مطالعات اقتصادی
۱۴۰۲/۱۰/۲۶
۱۹۵۶۴



سازمان برنامه‌بودجه باشد. منظور از حرفه‌ای بودن در اینجا، داشتن همان ویژگی‌های یک سهام‌دار حرفه‌ای است. یعنی یک عضو «فعال» و «آگاه» بودن در مجمع عمومی. در این راستا، بانک اطلاعات مدیران شرکت‌های دولتی به‌عنوان یکی از ابزارهای بسیار کارا در همین رابطه قابل طرح خواهد بود. چنین ابزاری، امکان تحلیل و اظهارنظر (و البته اعمال نظر) مؤثر اعضای مستقل مجمع عمومی در انتصابات هیئت‌مدیره را فراهم کرده و از این رهگذر، حرفه‌ای‌تر شدن انتصابات را سبب خواهد شد؛ این درحالی است که در فقدان این نوع ابزارها، دخالت اعضای مستقل مجمع عمومی در انتصابات، حداقلی است.

■ دستورالعمل‌های احراز صلاحیت مدیران، ابزار تحلیل انتصابات را به سهام‌دار نمی‌دهند، لذا تأثیری بر کیفیت ایفای کارکردهای مالکیت نخواهند داشت. این نکته از آن جهت حائز اهمیت ویژه است که دستورالعمل‌های احراز صلاحیت معمولاً به‌عنوان اولین و ساده‌ترین پاسخ در موضوع انتصابات مطرح شده و به همین دلیل در متون تقنینی پرتکرار هستند، البته این مسئله به‌معنای نفی مطلق این ابزار نیست، اما باید انتظارات ما از این ابزار متناسب با ظرفیت‌های آن، تدقیق شود.

■ تعداد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی مورد بررسی در ایران، از ۳ تا ۷ نفر متغیر

مورد حد تفکیکی هیئت‌مدیره از هیئت عامل نباید برای تمام شرکت‌های دولتی نسخه واحدی تجویز کرد؛ به‌طور خاص این موضوع در خصوص تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیرعامل نیز برقرار است. از ۱۸۰ شرکت دولتی مورد بررسی در این گزارش (در ایران)، در هیچ‌یک از شرکت‌ها، مدیرعامل خارج از اعضای هیئت‌مدیره نبوده است.

■ حرفه‌ای شدن انتصابات هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی در ایران مستلزم دو مؤلفه بسیار کلیدی است: اول، شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای میان دولت (به‌عنوان سهام‌دار) و شرکت (که معمولاً از رهگذر تمرکز در مدل مالکیت یا حداقل اتخاذ اقدامات مؤثر در راستای حرکت به سمت مدل مذکور حاصل می‌شود) و دوم، پیاده‌سازی نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی.

در خصوص مؤلفه اول، باید راهکارهایی در جهت حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت در چارچوب مدل غیرمتمرکز ارائه داد. این امر در واقع تلاشی در راستای شکل‌گیری رابطه سهام‌داری حرفه‌ای است. در چارچوب مدل غیرمتمرکز، برای حرفه‌ای‌تر شدن کارکردهای مالکیت نیازمند حداقل یک عضو حرفه‌ای یا نیمه حرفه‌ای در مجمع عمومی، غیر از وزارتخانه تخصصی هستیم. به‌طور طبیعی این عضو باید وزارت امور اقتصادی و دارایی یا

مسائل هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی به‌دلیل پیگیری اهداف دولت و همچنین احتمال نفوذ سیاسی در آن، با هیئت‌مدیره شرکت‌های خصوصی تا حدی متفاوت بوده و لازم است با رویکردی ناظر بر موارد مذکور، مورد بررسی قرار گیرد. نکات مرتبط در ادبیات و همچنین پیشنهادها و توصیه‌های قابل‌ذکر برای ایران در این موضوع به‌شرح ذیل است:

■ هیئت‌مدیره در ایران از ساختار یک‌لایه تبعیت می‌کند و بر این اساس، معمولاً هیئت عامل و هیئت‌مدیره دارای اشتراک هستند؛ لذا موضوع حد بهینه تفکیک هیئت‌های مذکور مطرح می‌شود. نکته بسیار مهم در این خصوص، لزوم توجه به تنوع ماهوی شرکت‌های دولتی است. در شرکت‌هایی که واگرایی بالقوه میان منافع شرکت و سهام‌داران و منافع مدیران اجرایی قابل‌توجه است (مانند شرکت بیمه)، لزوم تفکیک قوا (قوه مقننه از قوه مجریه، یعنی هیئت‌مدیره از هیئت عامل) بیشتر احساس می‌شود. از سوی دیگر در شرکت‌هایی که وظایف مشخص و ساده‌تری دارند، تفکیک قوا ضرورتی ندارد. زیرا واگرایی بالقوه منافع اساساً قابل‌توجه و با اهمیت نیست (مانند شرکت‌های عملیاتی آب منطقه‌ای و...).

در چنین شرایطی تفکیک حتی می‌تواند واجد آسیب‌های بالقوه از جنس بروز اصطکاک‌های غیرضرور و کندی فعالیت باشد. نتیجه آنکه در

بوده، ولی در اکثر شرکت‌ها هیئت‌مدیره دارای ۵ عضو است. در مورد تعداد بهینه اعضا در ایران، به نظر می‌رسد برای شرکت‌های عملیاتی یا پروژه‌های سازمان‌های توسعه‌ای، تعداد سه عضو برای هیئت‌مدیره و برای سایر شرکت‌ها، پنج نفر عضو هیئت‌مدیره که در خصوص شرکت‌های خاص قابل افزایش به هفت نفر باشد، تأمین‌کننده کارایی و چابکی تصمیم‌گیری خواهد بود.

در خصوص موظف یا غیرموظف بودن اعضای هیئت‌مدیره، در بسیاری از شرکت‌ها، ماهیت فعالیت به‌گونه‌ای است که نیازی به حضور دائمی هیئت‌مدیره در شرکت وجود ندارد. شرکت‌های عملیاتی معمولاً این‌گونه هستند (برای مثال شرکت‌های آب منطقه‌ای یا برق منطقه‌ای)؛ در این دسته از شرکت‌ها، حضور مستمر اعضای هیئت‌مدیره در شرکت که پست اجرایی ندارند، خود می‌تواند موجب اختلال در فعالیت شرکت شود. در مقابل، در شرکت‌هایی که به‌لحاظ ماهیت فعالیت، حجم بالایی از کار و همچنین نیاز به سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کلان به‌صورت مستمر در

آنها وجود دارد (برای مثال شرکت بیمه)، ظرفیت حضور دائمی تمام یا اکثر اعضای هیئت‌مدیره وجود خواهد داشت. طبیعتاً بسیاری از شرکت‌ها نیز در میانه این طیف قرار می‌گیرند. علاوه بر این، بسیاری از شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای در ابتدای تأسیس به شکل پروژه هستند (شرکت‌های کاغذی)؛ این درحالی است که در صورت الزام به موظف بودن هیئت‌مدیره، چند عضو موظفی هیئت‌مدیره از بدو تأسیس به این شرکت‌های نوپا تحمیل می‌شود که اولاً، نیازی به آنها وجود ندارد و ثانیاً، هزینه‌های این شرکت‌های تازه شکل گرفته را افزایش می‌دهد. نتیجه نهایی آنکه در این مورد به هیچ‌عنوان نسخه واحدی برای تجویز وجود ندارد و طراحی سیاست یکسان برای تمام شرکت‌ها در چنین مواردی، به ایجاد اختلال در فعالیت بسیاری از شرکت‌ها خواهد انجامید. به‌طور خاص باید توجه داشت حتی حضور شخص رئیس هیئت‌مدیره نسبت به سایر اعضای هیئت‌مدیره در شرکت‌های پیش‌گفته می‌تواند واجد ایرادهای جدی‌تری باشد.

یک نکته مهم در موضوع استقلال هیئت‌مدیره، توجه به امکان استفاده از این موضوع جهت ارتقای عملکرد شرکت است؛ به این معنا که استقلال هیئت‌مدیره (به معنای اختیار تصمیم‌گیری) به عنوان تابعی از عملکرد شرکت افزایش یا کاهش یابد.

ایجاد بستری برای سوت‌زنی مدیران شرکت‌ها در موارد مواجهه با فشارهای سیاسی، به نحوی که مدیران شرکت‌ها بتوانند موارد فشارهای سیاسی را به سایر مقامات دولت یا نهادهای نظارتی خارج از دولت، بدون نگرانی از عواقب آن گزارش کنند، می‌تواند به عنوان ابزاری مفید برای تعدیل فشارهای سیاسی و ارتقای استقلال هیئت‌مدیره عمل کند.

ایجاد محدودیت عام برای عضویت غیرموظف هم‌زمان در هیئت‌مدیره شرکت‌های بخش عمومی و بدون تمایز میان عضویت موظف و غیرموظف، فاقد توجیه کارشناسی کافی بوده و لازم است این موضوع در متون تقنینی این حوزه مورد اصلاح قرار گیرد.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ارزیابی تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16474.1541](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16474.1541)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۵۰۴
۱۴۰۲/۱۰/۲۰

مسئله اصلی

و قواعد تنظیم‌گری در حوزه مدیریت بودجه پرداخته شده است. احکام جدیدی ناظر به استفاده از ظرفیت ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی و ظرفیت تهاتر اموال غیرمنقول برای تکمیل طرح‌های عمرانی نیز ارائه شده است که جوانب هریک از پیشنهادات فوق در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

اساس می‌توان گفت بیشتر احکام مطرح شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ماهیت بودجه‌ای دارند، اگرچه همچنان برخی مواد ماهیت دائمی داشته و می‌توانند در قوانین دائمی لحاظ شده و از لایحه حذف شوند. تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴» به برخی احکام ناظر به موضوعات انتشار اوراق مالی، رابطه مالی نفت، دولت و صندوق توسعه ملی

تقارن تصویب برنامه هفتم در مجلس و نیز بررسی و تصویب شور اول لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) با ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در کنار تکلیف مطرح شده در اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجلس منجر به کاهش بخشی از تبصره‌های غیر بودجه‌ای قوانین بودجه سنواتی شده است. بر همین

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

به طور کلی می‌توان گفت برخی احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مشابه احکام سال‌های قبلی بوده و مجدداً تکرار شده است. نکته قابل توجه آنکه در برخی احکام علیرغم عملکرد بسیار پایین بند همچون ظرفیت انتشار اوراق بدهی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها، همچنان این احکام بدون تغییر معناداری درج شده‌اند و نشان می‌دهد آسیب‌شناسی دقیقی از دلایل عملکرد ضعیف این بندها صورت نگرفته و صرفاً احکام سابق تکرار شده است. برخی احکام دیگر نیز نیازمند تدوین لایحه و قانونی بوده که این مسیر طی نشده و همچنان این احکام در لایحه تکرار شده

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

در مجموع پیشنهاد می‌شود احکامی که دارای ماهیت دائمی هستند از لایحه بودجه به قوانین دائمی منتقل شوند. برخی احکام می‌توانند در لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) یا لایحه مدیریت بدهی‌های دولت که هم‌اکنون در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد جایابی شوند. از سوی دیگر برخی احکام قابلیت رصدپذیری و شفافیت‌پذیری عملکرد مالی دولت را کاهش داده و اجرای قانون بودجه را مبهم می‌کنند. به عنوان مثال حکم بند «الف» تبصره «۳» مبنی بر تأمین

اند. احکام ناظر به انتشار اوراق مالی دولت و روش‌های عرضه اوراق دولتی از این جنس می‌باشند. در خصوص رابطه مالی دولت و صندوق توسعه ملی با درآمدهای نفتی نیز برخلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم که تکلیف کرده بود سهم صندوق سالانه ۲ درصد افزایش یابد و در سال ۱۴۰۳ به ۴۴ درصد برسد، اما همچنان در لایحه سهم صندوق ۴۰ درصد باقی مانده است. با این حال تغییر روش تسویه ارز حاصل از فروش نفت یکی از نکات مثبت لایحه است که تسویه ریالی ارزهای نفتی دولت را منوط به وصول ارزها کرده است. یکی دیگر از نکات مهم در لایحه تعیین

اعتبارات نیروهای مسلح به صورت ریالی است که اجازه داده شده است روش تأمین این اعتبارات به صورت نقدی یا تخصیص نقد خام منوط به توافق دولت با ستاد نیروهای مسلح باشد. این بند نیز از حیث ایجاد شفافیت بیشتر در خصوص نحوه فروش و وصول درآمدهای نفتی نکته مثبتی تلقی می‌گردد با این حال این بخش از لایحه بودجه در سقف منابع و مصارف عمومی منعکس نشده است. در خصوص تهاتر همنام و غیرهمنام فرآورده‌های نفتی نیز در لایحه مجوزی خواسته شده است تصویب این مجوز منوط به رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی پیشنهاد شده است.

و پرداخت حقوق و مزایای اجتناب‌ناپذیر کارکنان و بازنشستگان لشکری و کشوری و همچنین مستمری‌های خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و یارانه نقدی و معیشتی خانوارها از تمامی ردیف‌های هزینه‌ای مصوب این قانون و همچنین حکم بند «پ» تبصره «۴» مبنی بر تهاتر و معاوضه فرآورده‌های نفتی همنام و غیرهمنام اعم از وارداتی و داخلی موجب کاهش شفافیت بودجه می‌شوند و لازم است این احکام اصلاح شوند. برخی احکام نیز همچنان بدون آسیب‌شناسی

از گذشته در لایحه آمده‌اند و صرفاً تکرار احکامی هستند که سابق بوده‌اند. پیشنهاد می‌شود این احکام با ملاحظه دلایل عدم تحقق به نحوی تغییر یابند که در سال ۱۴۰۳ بتوانند عملکرد قابل قبولی داشته باشند. در این گزارش همچنین پیشنهاد شده است دولت به جای استفاده از حساب تمرکز درآمد شرکت‌های دولتی از ظرفیت اوراق درون سالی استفاده کند که علاوه بر ایجاد شفافیت بیشتر در نحوه تأمین اعتبارات، اثرات سوء برداشت دولت از حساب شرکت‌ها را کاهش داده و مدیریت نقدینگی دولت را هموارتر می‌سازد.

مقایسه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16501.1565](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16501.1565)

دفتر مطالعات اقتصادی

۱۹۵۴۲
۱۴۰۲/۱۰/۱۹



بیان / شرح مسئله

حوزه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخته است. بدیهی است تأکید این گزارش بر آسیب‌های مرحله تصویب بودجه، به معنای چشم‌پوشی از آسیب‌های مهم سایر مراحل، به ویژه در مرحله تعریف طرح‌ها در دستگاه‌های اجرایی دولت نیست.

تعریف (دولت)، تصویب (مجلس)، اجرا (دولت) و نظارت (دولت و مجلس) قابل ردیابی است؛ باین حال، گزارش فعلی که به صورت سالیانه منتشر می‌شود، صرفاً بر مرحله تصویب متمرکز است و از این رو، به مقایسه و بررسی تفاوت‌های لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور در

حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه تمام در کشور، ضرورت آسیب‌شناسی فرایندهای مربوط به طرح‌های عمرانی دولت را آشکار ساخته است. براساس مطالعات پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس، این آسیب‌ها در همه مراحل مختلف فرایند طرح‌های عمرانی، از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش، ضمن بررسی تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در مسیر بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، به نکاتی اشاره شده که اهم آن به شرح زیر است:

جدول ۱. جمع‌بندی مزایا و معایب انواع سیاست‌های حمایت نقدی مبتنی بر کار

تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور		
مجموع اعتبارات عمرانی ۳۴۵ هزار میلیارد تومان ← ۳۹۱ هزار میلیارد تومان (۱۳٪ ↑)		
اعتبارات عمرانی عمومی ۳۲۸ هزار میلیارد تومان ← ۳۷۵ هزار میلیارد تومان (۱۴٪ ↑) اعتبارات عمرانی اختصاصی ۱۶ هزار میلیارد تومان ← ۱۷ هزار میلیارد تومان (۵٪ ↓)		
تعداد طرح‌ها ۲۶۰۵ طرح ← ۲۶۱۲ طرح (* ۷ طرح جدید)	مجموع اعتبارات عمرانی پیوست ۱ ۱۰۲ هزار میلیارد تومان ← ۱۲۴ هزار میلیارد تومان (۲۱٪ ↑)	
۳. عنوان ۵۰ طرح تغییر یافته که عمدتاً حجم فعالیت‌های عمرانی طرح را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، اما توجهی به تبعات و ملاحظات فنی و مالی آن نشده است.	۲. به‌غیر از طرح‌های متوقف‌شده، اعتبار ۳۵۳ طرح دیگر نیز در مسیر لایحه تا قانون افزایش یافته است. اعتبار ۱۴۰ طرح بیش از ۱۰۰٪ افزایش یافته است.	۱. برای ۹ طرح با اعتبار ناچیز در لایحه (طرح‌های متوقف‌شده) مجموعاً اعتباری بالغ بر ۱۷۰ میلیارد تومان در قانون بودجه لحاظ شده است.
اعتبارات متفرقه که کمترین شفافیت را در میان اعتبارات عمرانی دارند، در سال ۱۴۰۲ در حدود ۴۰٪ اعتبارات عمرانی را شامل می‌شوند.	مجموع اعتبارات عمرانی متفرقه ۱۷۶ هزار میلیارد تومان ← ۱۸۸ هزار میلیارد تومان (۷٪ ↑)	
۳. از ردیف‌های موجود در لایحه اعتبار ۶ ردیف متفرقه افزایش و اعتبار ۲۲ ردیف کاهش یافته که در مجموع این ۲۸ ردیف موجب کاهش حدود ۸ هزار میلیارد تومانی اعتبارات متفرقه شده است.	۲. در قالب ۳۶ ردیف (مجموعاً ۲۶ هزار میلیارد تومان) اعتبار عمرانی جدید لحاظ شده است. این موارد، به‌غیر از ردیف‌هایی است که مبلغ اعتبارشان افزایش یافته است.	۱. اعتبارات عمرانی مربوط به ۷ ردیف از جدول ردیف‌های متفرقه (مجموعاً با اعتباری در حدود ۷ هزار میلیارد تومان) از لایحه بودجه حذف شده است.
مجموع اعتبارات عمرانی استانی (با لحاظ بازشماری اعتبارات قانون استفاده متوازن) ۸۵ هزار میلیارد تومان ← ۱۲۱ هزار میلیارد تومان (۴۲٪ ↑)		
۳. با توجه به عدم رعایت قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در لایحه، اعتبارات موضوع این قانون از ۳۵ به ۵۸ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. از این افزایش، مبلغ ۱۵ هزار میلیارد تومان در قالب ردیف تحت‌عنوان محرومیت‌زدایی و بدون توزیع استانی در قانون بودجه درج شده است.	۲. با توجه به عدم انطباق سهم استان‌ها از منابع نفتی با قانون برنامه ششم توسعه در لایحه، ارقام مربوط به آن (۳٪ نفت) از ۲۱ به ۳۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. با وجود این، چگونگی توزیع آن میان استان‌ها نامشخص است.	۱. ستون «تملك استانی» و ستون «۰/۲۷ ارزش‌افزوده» از لایحه تا قانون بدون تغییر باقی مانده است. به این معنا که هم مجموع اعتبارات و هم ترکیب آن تغییری نداشته است.

از مقایسه مجموعه تغییرات انجام شده در مجلس و کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۲ با سال‌های گذشته، چنین به نظر می‌رسد که از حیث کاهش ورود به جزئیات طرح‌ها، کاهش سهم اعتبارات متفرقه از مجموع اعتبارات عمرانی و توجه به قوانین دائمی یا قانون برنامه در تعیین اعتبارات استانی، نسبتاً وضعیت قابل قبولی داشته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به آمار و ارقام ارائه شده در گزارش و همچنین نظر به حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور، پیشنهاد می‌شود:

- به منظور ارتقای شفافیت و انضباط مالی و اجرایی دولت، رفع دغدغه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص رفع توازن‌های استانی و منطقه‌ای و در نهایت پیشگیری از مداخلات غیر کارشناسی در مسیر تدوین، تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی کشور ضرورت دارد تا اقدامات زیر توسط دولت انجام شود:

■ تدوین و ارائه سندی در خصوص «نحوه رفع عدم توازن‌های استانی و منطقه‌ای» در قالب پیوست استانی بودجه و ارائه شاخص‌های قابل پایش برای سنجش عملکرد دولت در این زمینه در طی سال و پس از اتمام آن.

■ انتشار عمومی و ارائه مطالعات توجیهی

فنی، مالی، اجتماعی و زیست‌محیطی به‌ازای تعریف هر طرح جدید در قوانین بودجه سنواتی.

■ تعریف طرح‌های عمرانی متفرقه در قالب داده‌های قابل پایش مندرج در پیوست ۱ بودجه، به‌جای ارائه بخش اعظم این اعتبارات در قالب ردیف‌های متفرقه که شفافیت کمتری داشته و متولی مشخصی نیز ندارد.

- علاوه بر موارد مورد انتظار از دولت، پیشنهاد می‌شود در مراحل بررسی و تصویب لوایح بودجه سنواتی در مجلس شورای اسلامی تا حد امکان از ورود به جزئیات طرح‌های عمرانی پرهیز شود. به‌ویژه تغییر در عناوین طرح‌ها که امکان‌پذیری طرح‌ها را متأثر کرده و اسناد مطالعاتی و طرح‌های توجیهی پشتیبان طرح‌ها را با مشکل مواجه می‌کند.

در نهایت شایان ذکر است اگرچه افزایش سهم

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مجموع مصارف بودجه امری پسندیده است که می‌تواند به بهبود روند تشکیل سرمایه در کشور و ایجاد زیرساخت‌های مولد اقتصادی منجر شود، اما افزایش تعداد طرح‌ها و اعتبارات آنها، بدون رفع موانع تأمین مالی و تخصیص اعتبار لازم به این طرح‌ها می‌تواند شمار طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور را افزایش داده، موجب تجمیع مطالبات معوق پیمانکاران این طرح‌ها شده، مخارج دولت را بالاتر برده و سرمایه اجتماعی را مخدوش سازد. از این‌رو، تمرکز بر اصلاح کیفیت تأمین منابع مالی بودجه (اصلاحات سمت منابع بودجه) و کنترل و افزایش کارایی هزینه‌ها در بودجه (اصلاحات سمت مصارف بودجه)، اهمیت بیشتری از افزایش مستقیم تعداد و اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی بودجه خواهد داشت.

مالیات بر مجموع درآمد: بررسی تطبیقی شیوه حمایت از کشاورزی در ساختار مالیات بر مجموع درآمد

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16502.1566](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16502.1566)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۵۴۳
۱۴۰۲/۱۰/۱۹

بیان / شرح مسئله

کشورهای مختلف در این زمینه چه تجربه‌ای دارند و شیوه بهینه حمایت مالیاتی از کشاورزی چگونه است؟ پیش از پاسخ به دو سؤال فوق ضروری است شرایط خاص درآمد کشاورزی و راهکارهای مقابله با چالش‌های درآمد کشاورزی بیان شود.

به شیوه‌های مختلف در قوانین مشمول مالیات بوده است؛ ولی در قانون مالیات‌های مستقیم از سال ۱۳۶۶ تاکنون به طور کامل معاف از مالیات بوده است. مسأله گزارش فعلی این است که آیا شیوه معافیت فعلی بخش کشاورزی، بهینه‌ترین شیوه حمایت از بخش کشاورزی است؟

مالیات بر درآمد کشاورزی سابقه‌ای طولانی در جهان و ایران دارد. در طول تاریخ یکی از منابع اصلی درآمد حکومت‌ها، مالیات‌های کشاورزی بوده است که شواهد آن در کتب تاریخی و حتی ادبیات کهن ایران قابل مشاهده است. در قوانین مالیاتی قبل از انقلاب اسلامی، درآمد کشاورزی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که نوسان و ناپایداری درآمد، عدم پیوستگی درآمد، گره خوردن معیشت خانوارها به درآمد، دشواری مالیات‌ستانی از درآمد کشاورزی، از مهم‌ترین ویژگی‌های خاص درآمد کشاورزی است که راهکارهایی همچون: راهکار توسعه مکانیزاسیون و دانش‌بنیان، راهکار بیمه‌ای، راهکار مالیاتی میانگین‌گیری از درآمد، راهکار مالیاتی انتقال ضرر، راهکار حسابداری نقدی، راهکار حمایت‌های فرابخشی، راهکار مالیات بر اساس هکتار بجای مالیات بر درآمد، راهکار درآمد و هزینه استاندارد، راهکار شناسایی از طریق سامانه مودیان و بستر اجرایی، جهت تفوق بر چالش‌های خاص بخش کشاورزی و تخفیفات ویژه به این بخش در کشورهای مختلف تجربه شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به این یافته‌ها ضرورت دارد در خلال اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم شیوه حمایت از بخش کشاورزی در ایران باز طراحی شود؛ و ضمن حمایت‌های ساختاری و زیر ساختی و ثبات سیاست‌گذاری در جهت حمایت از بخش کشاورزی، اخذ مالیات از این بخش با لحاظ امتیازات و تخفیفات هدفمند و در راستای سیاست‌های این بخش انجام شود. با این حال با توجه به جمعیت زیاد کشاورزان و دامداران، پراکندگی جغرافیایی و نداشتن دفاتر حسابداری،

همچنین بررسی این گزارش نشان می‌دهد اگرچه حمایت از بخش کشاورزی با توجه به ویژگی‌های خاص درآمد کشاورزی امری ضروری است؛ ولی حمایت‌های ساختاری همچون اصلاح ساختارهای تولید و توزیع، ثبات سیاست‌ها و تمهید زیرساخت‌های لازم، بر حمایت‌های مالیاتی و یارانه‌ای مقدم است. این یافته‌ی مهم خروجی بررسی تجارب جهانی، مباحث نظری و تجربه ایران است. تجربه چند دهه حمایت مطلق مالیاتی و یارانه‌ای بدون اصلاحات گسترده ساختاری و زیرساختی در بخش کشاورزی، نشان داده است که این شیوه حمایت کارآمدی لازم را ندارد و هدف سیاستگذار را در توسعه و شکوفایی بخش کشاورزی محقق نمی‌کند. مطابق بررسی‌های این گزارش و

بر اساس تجارب جهانی، معافیت مالیاتی تا آستانه مشخص بیشتر از معافیت مالیاتی کامل مورد استفاده قرار گرفته است. اغلب کشورها حتی کشورهای قطب محصولات کشاورزی و صادرکننده محصولات بخش کشاورزی همچون هلند، برزیل و ترکیه، بخش کشاورزی معافیت مالیاتی هدفمند (نه کامل و بدون شرط) برای بخش کشاورزی در نظر می‌گیرند. همچنین تجارب جهانی حکایت از آن دارد که عموم معافیت‌ها یا تخفیفات مالیاتی بخش کشاورزی متعلق به اشخاص حقیقی فعال در این بخش است و اشخاص حقوقی (شرکت‌ها) بخش کشاورزی در اغلب کشورها یا معافیتهای ندارند یا کمتر از اشخاص حقیقی از معافیت و تخفیف مالیاتی برخوردارند.

فروشگاهی همچون دستگاه کارتخوان (POS) یا حساب‌های تجاری معرفی شده به سازمان مالیاتی انجام دهند. در صورتی که قوانین مذکور تصویب و اجرا شود، می‌توان معافیت مالیاتی بخش کشاورزی را به‌نحوی کارآمد بدون ایجاد مشکلات اجرایی برای کشاورزان و دستگاه‌های اجرایی و بدون استفاده از شیوه‌های فسادزاهمچون ممیزمحوری، ضمن به‌کارگیری سامانه‌های هوشمند، بازطراحی نمود تا حمایتی اثربخش از بخش کشاورزی محقق شود.

اخذ مالیات بر درآمد از فعالان بخش کشاورزی دشوار است. در صورتی که قوانین و طرح‌های «پایانه‌های فروشگاه‌های و سامانه مؤدیان»، «بستر اجرایی» و «مالیات بر مجموع درآمد» تا حد مطلوب در ایران پیاده‌سازی شود فرآیند مالیات‌ستانی در تمامی بخش‌ها ساده‌سازی و هوشمند خواهد شد. زیرا این سازوکار به‌گونه‌ای است که فعالان اقتصادی چه معاف از مالیات باشند چه مشمول مالیات، مکلف می‌شوند تبادلات اقتصادی خود را از طریق پایانه‌های

راهبری توسعه کارآفرینی دانش بنیان در مناطق روستایی و عشایری

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16495.1560](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16495.1560)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۵۳۲
۱۴۰۲/۱۰/۱۶

بیان / شرح مسئله

تجارب برخی از کشورهای موفق پیرامون سازوکارهای نوآورانه توسعه اقتصاد محلی مورد واکاوی قرار گرفته است. شناسایی و تحلیل ساختارهای توسعه کارآفرینی و نوآوری در محیط‌های روستایی به لحاظ ساختار حقوقی، نوع خدمات ارائه شده، استقرار جغرافیایی، محور این تجربه‌نگاری بوده و در این مسیر سعی شده به امکان‌پذیری استفاده از این ساختارها با توجه به اقتضات و شرایط خاص کشور پرداخته شود. بررسی اجمالی چالش‌های توسعه کارآفرینی و نوآوری روستایی و عشایری و دلایل عدم اثربخشی مناسب سازوکارهای فعلی در این زمینه از دیگر اهداف این پژوهش است تا در نهایت، براساس مجموع بررسی‌ها بتوان به مدل پیشنهادی بوم‌سازگار در زمینه راهبری توسعه کارآفرینی دانش بنیان در مناطق روستایی و عشایری رسید.

سامان‌دهی نشده است. در نتیجه اغلب سیاست‌ها و اقدام‌های دولت‌ها برای توسعه اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری حالت جزیره‌ای به خود گرفته و طرح‌های اشتغال‌زایی همچون «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» اثربخشی نامناسبی داشته و چه بسا بعضاً به توزیع نابرابر منابع مالی به نفع گروه‌های خاص ختم شده است. این در حالی است که در بسیاری از کشورهای موفق، سازوکارهای نوین و اثربخشی در زمینه توسعه نوآورانه و کارآفرینانه اقتصادهای محلی وجود دارد که قابل بومی‌سازی با شرایط، اقتضات و فرهنگ کشور است. این تجارب بر دانش بنیان کردن اقتصادهای محلی با مشارکت‌های مردمی و انتشار نوآوری از پایین تأکید دارند. در این راستا در پژوهش حاضر،

امروزه نقش دانش، فناوری و نوآوری در خلق ثروت، افزایش سطح رفاه و کیفیت زندگی و رقابت‌پذیر کردن اقتصادها به ویژه در مقیاس‌های محلی بسیار مورد تأکید است. در همین راستا، در کشور اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی مربوطه بر اصولی همچون تقویت فرهنگ کسب و کار دانش بنیان، افزایش سهم علم و فناوری در اقتصاد، پشتیبانی چندجانبه از شرکت‌های نوپا و نوآور، اولویت دادن به توانمندسازی و پرورش استعدادها، فقرا و مستضعفین و نقش‌آفرینی آنها در اقتصاد، توسعه نقش نهادهای غیردولتی برای تولید و اشتغال‌زایی و تقویت روحیه تعاون و مشارکت و فرهنگ جهادی در توسعه کارآفرینی و اشتغال مولد تأکید داشته‌اند. با وجود جهت‌گیری مناسب اسناد بالادستی، بوم‌نظام کارآفرینی و نوآوری در مناطق روستایی و عشایری به درستی

تجارب جهانی نشان می‌دهد که با توجه به ضعف بوم‌نظام کارآفرینی در محیط‌های روستایی، ساختارهای نوآورانه‌ای در جهت توسعه کارآفرینی در این مناطق ایجاد شده است. این ساختارها عموماً ماهیت غیرانتفاعی داشته و به کسب‌وکارهای نوپا و نوآور روستایی خدماتی نظیر آموزش‌های کارآفرینی، مشاوره‌های کسب‌وکار، پشتیبانی‌های فناوری و نوآوری و دسترسی به منابع مالی را ارائه می‌دهند و دولت‌ها نیز زیرساخت‌ها و امکاناتی را برای فعالیت آنها ارائه می‌دهند. جذب و اشتغال جوانان تحصیل‌کرده در محیط‌های روستایی (اندونزی)، توسعه کسب‌وکارهای اجتماعی (هند)، کاهش هزینه‌های بنگاه‌های کوچک و متوسط با انتقال آنها از شهرهای بزرگ به روستاها (فرانسه) و ایجاد بنگاه‌های اخلاق‌مدار و توسعه نوآورانه کسب‌وکارهای سنتی (آمریکا) از اهداف تشکیل مراکز مذکور در کنار توسعه هدفمند کارآفرینی در محیط‌های روستایی بوده است.

در ایران نیز چالش‌های خاص توسعه کارآفرینی روستایی همچون، ناهماهنگی، موازی‌کاری و پراکنده‌کاری در تصمیم‌گیری برای توسعه اشتغال و کارآفرینی، حاکمیت نظام برنامه‌ریزی بخشی و تمرکزگرا به‌جای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مشارکتی، تمرکز پارک‌های علم و فناوری، مراکز رشد و شتاب‌دهی و مراکز نوآوری موجود بر کسب‌وکارهای با سطح فناوری بالا و شهری و محوریت داشتن موضوع ایجاد اشتغال صرف و نه توسعه کسب‌وکار پایدار و کارآفرینانه، در کنار تأکیدها و جهت‌گیری‌های سیاست‌ها و اسناد بالادستی کشور مبنی بر توسعه کارآفرینانه و نوآورانه اقتصادی روستایی، ضرورت ایجاد ساختارهایی شبیه به مراکز رشد کسب‌وکار روستایی که مقتضیات بومی و فرهنگی کشور در طراحی آنها لحاظ شده باشد را کاملاً آشکار می‌سازد. این مراکز می‌توانند با **عنوان مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری در کشور فعالیت داشته باشند.**

ایجاد مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری زمانی کارآمد و مثمر ثمر خواهد بود که اهداف، ساختار، اصول و چارچوب توسعه این مراکز به‌درستی فهم شده و متناسب با مزیت‌های منطقه‌ای و مبانی اقتصاد مقاومتی، نسبت به توسعه و ایجاد این مراکز اقدام شود. این مراکز تلفیقی برای رشد و شتاب‌دهنده‌های کسب‌وکار روستایی است که با انجام متناسب‌سازی‌های مربوطه و تجمیع نقاط قوت هریک از آنها، مبتنی بر رویکرد متعالی مدیریت جهادی در زمینه توسعه کسب‌وکارهای نوپا و نوآورانه به‌صورت غیرانتفاعی فعالیت خواهند کرد. مراکز مذکور دارای شخصیت حقوقی غیردولتی بوده و منبع درآمدی آنها غالباً از طریق درآمدهای حاصل از ارائه خدمات توسعه کسب‌وکار از جمله خدمات آموزشی و مشاوره‌ای و در اختیار قرار دادن فضای فیزیکی به صاحبان کسب‌وکار تأمین می‌شود.

مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری در پیوند مستمر با مراکز تولید علم و فناوری به خصوص دانشگاه‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان و متخصصان، اقدام‌ها و خدمات تسهیل‌گران و توان‌افزایی را همچون: ۱. طراحی مدل‌های کسب‌وکار برای توسعه و ایجاد بنگاه‌ها، ۲. آموزش مهارت‌های کارآفرینی و ارائه مشاوره‌های کسب‌وکار، ۳. تسهیل فرایند تأمین مالی، ۴. مطالعه قابلیت‌های اقتصادی مناطق و تهیه طرح‌های توجیهی پربازده و به‌روز و ۵. تسهیل شکل‌گیری شبکه‌های تأمین، تولید، بازاریابی و فروش به انجام می‌رسانند.

راهکارهایی که زمینه‌های شکل‌گیری و فعالیت مراکز جهاد اقتصادی را در کشور تسهیل می‌کند شامل موارد زیر می‌شود:

■ شناسایی، سازمان‌دهی و به‌کارگیری نیروهای برخوردار از روحیه کار جهادی و تجربه

و دانش مناسب در زمینه مدیریت کسب‌وکار و برنامه‌ریزی مشارکتی روستایی (سازمان بسیج مستضعفان با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)،

■ تأمین زیرساخت‌ها، فضای اداری و آزمایشگاهی مورد نیاز مراکز جهاد اقتصادی (وزارت جهاد کشاورزی)،

■ تدوین بسته تحول در نظام تأمین مالی کارآفرینی روستایی و عشایری کشور با محوریت تقویت ایده‌های نوآورانه و حمایت از اشخاص نوآور، کارآفرین و صاحبان ایده (بانک مرکزی با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، معاونت علمی و فناوری اقتصاد دانش‌بنیان، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان بورس و اوراق بهادار)،

■ تحول در نظامات برنامه‌ریزی آموزشی رشته‌های دانشگاهی مرتبط (وزارت علوم،

تحقیقات و فناوری با همکاری وزارت جهاد کشاورزی)،

■ ترسیم نظام نوآوری منطقه‌ای در سطح استان‌ها و برقراری پیوند بین نهاد دانشگاه و پارک‌های علم و فناوری و مراکز جهاد اقتصادی (معاونت علمی و فناوری اقتصاد دانش‌بنیان با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان بسیج مستضعفین).

شایان ذکر است که تشکیل این مراکز، نیاز بسیار فوری و ضروری کشور در مسیر جهش تولید دانش‌بنیان در مناطق روستایی و عشایری به‌شمار می‌رود و حلقه مفقوده نظام کارآفرینی روستایی و عشایری است و بی‌توجهی به این امر تاکنون سبب عدم اثربخشی مناسب طرح‌های اشتغال‌زایی و هدررفت بخش زیادی از منابع شده است.

بررسی فرصت‌های اجرای برنامه مدیریت کربن در کشور

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16512.1599](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16512.1599)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۵۵۳
۱۴۰۲/۱۰/۲۰

بیان / شرح مسئله

تغییر اقلیم بیانگر وضعیت نه‌چندان مناسب ایران در این شاخص است که از یک طرف به دلیل عملکرد نه‌چندان مطلوب کشور و از طرف دیگر به دلیل ضعف گزارش‌دهی و مستندسازی اقدامات مثبت صورت گرفته در کشور است. این درحالی است که درسیاست‌های کلی محیط زیست مصوب سال ۱۳۹۴ به گسترش اقتصاد سبز با استفاده از صنعت کم‌کربن و همچنین تقویت دیپلماسی محیط زیست به‌منظور حرکت به سمت اقتصاد کم‌کربن تأکید شده است.

انتشار گازهای گلخانه‌ای کشورهای جهان نشان می‌دهد که ایران در رتبه هشتم این دسته‌بندی قرار دارد و طی سال‌های اخیر از کشورهای صنعتی نظیر آلمان و کره جنوبی پیشی گرفته و به کشور ژاپن نزدیک شده است. استخراج سوخت‌های فسیلی (۲۶٪)، صنعت برق (۱۸/۱٪) و حمل‌ونقل (۱۵/۸٪) اصلی‌ترین منابع تولید گازهای گلخانه‌ای در کشور هستند که بیانگر پیوستگی اقدامات کاهش انتشار با مدیریت و بهینه‌سازی انرژی در کشور است. بررسی شاخص‌های بین‌المللی اقلیمی نظیر شاخص عملکرد

تغییر اقلیم یکی از نگرانی‌های اصلی جامعه جهانی است که در صورت عدم مدیریت آن و ادامه روند انتشار گازهای گلخانه‌ای، خسارات جبران‌ناپذیری به کره زمین و انسان‌ها وارد خواهد نمود. در حال حاضر کشورهای مختلف جهان براساس قاعده‌گذاری‌های بین‌المللی در سند‌های مشارکت معین ملی اهدافی را برای کاهش انتشار در سال ۲۰۳۰ تعیین کرده‌اند و برخی از کشورها نیز زمانی (۲۰۵۰، ۲۰۶۰ یا ۲۰۷۰) را به‌عنوان هدف دستیابی به کربن خنثی^۱ اعلام نموده‌اند. رتبه‌بندی

۱. کربن خنثی به‌معنای تعادل بین انتشار کربن و جذب کربن از اتمسفر است.

پژوهش‌های انجام گرفته در خصوص توسعه کم‌کربن و بهینه‌سازی انرژی در کشور: به دلیل وابستگی کشور به سوخت‌های فسیلی، توسعه کم‌کربن به‌طور معنی‌داری وابسته به سیاست‌ها و اقدامات مدیریت و بهینه‌سازی انرژی در کشور است. نقطه اشتراک مطالعات پیشین انجام شده توسط برخی از دستگاه‌های متولی در خصوص توسعه کم‌کربن (وزارت نیرو، نفت و سازمان حفاظت از محیط زیست) بیانگر لزوم افزایش بهره‌وری در حوزه‌های تولید، عرضه و مصرف انرژی، متنوع‌سازی سبد انرژی کشور با توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر و ضرورت تدوین سازوکار تأمین مالی طرح‌های توسعه کم‌کربن با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بین‌المللی است.

دستاوردهای کشور در حوزه توسعه کم‌کربن: گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست از اقدامات دستگاه‌های مختلف طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ایجاد سازوکار بازار تبادل انتشار گازهای گلخانه‌ای: طی سالیان اخیر تجارت انتشار گازهای گلخانه‌ای یک پاسخ سیاستی مناسب به تغییرات اقلیمی بوده که در سطح جهان مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا پیشنهاد می‌گردد سازمان حفاظت محیط زیست سازوکار بازار تبادل انتشار گازهای گلخانه‌ای را با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط ظرف ۲ سال آینده ایجاد نماید.

به‌روزرسانی گزارش اقدامات دستگاه‌ها در راستای کاهش انتشار

که این اقدامات منجر به کاهش تقریبی انتشارات ۷۰ میلیون تن معادل دی‌اکسید کربن شده است. البته برخی اقدامات نیز به دلیل عدم پایش و محاسبه توسط نهادهای مجری و عدم دسترسی به اطلاعات این فعالیت‌ها، در محاسبات ارائه شده منظور نشده‌اند که به‌نظر می‌رسد اثر قابل‌توجهی در کاهش مصرف انرژی و کاهش انتشارات گازهای گلخانه‌ای داشته‌اند.

فرصت‌های توسعه کم‌کربن در کشور: برای حرکت به سمت توسعه کم‌کربن در کشور فرصت‌های متعددی وجود دارد که علاوه بر مزایای محیط زیستی، منافع اقتصادی نیز به‌همراه خواهد داشت. با توجه به مسئله ناترازی انرژی در کشور، بهینه‌سازی انرژی در بخش تولید، انتقال و مصرف به دلیل نیاز به سرمایه‌گذاری کمتر، پایدار بودن انرژی حاصل از آن، محدودیت در تأمین منابع انرژی در دسترس و بین‌نسلی بودن منابع انرژی، در مقایسه با طرح‌های افزایش تولید

گازهای گلخانه‌ای: آخرین برآورد صورت گرفته در خصوص اقدامات دستگاه‌ها برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در سال ۱۴۰۰ توسط سازمان حفاظت محیط زیست انجام شده است. در این راستا ضروری است دستاوردهای کاهش انتشار کشور توسط سازمان حفاظت محیط زیست و با همکاری دستگاه‌های مختلف به‌روزرسانی و مستند شود.

ارتقای تعاملات با کشورهای هم سو در راستای تقویت سازوکارهای انتقال

در اولویت قرار دارد. هرچند اجرای طرح‌های بهینه‌سازی انرژی در کشور در بخش‌های تولید، انتقال و مصرف یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است، اما می‌تواند به طور چشمگیری موجب کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در کشور شود؛ به عبارتی با توجه به ظرفیت بالای بهینه‌سازی در کشور و ضرورت آن، فرصت توسعه کم‌کربن از این طریق میسر است. از سوی دیگر براساس گزارش سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر در کشور به عنوان یکی از راهبردهای توسعه کم‌کربن اشتغال‌زایی مستقیم و غیرمستقیم قابل‌توجهی به‌همراه خواهد داشت. توسعه اقتصاد چرخشی در کشور نیز یکی از پیشران‌های اصلی توسعه کم‌کربن است و برآوردهای انجام شده نشان می‌دهد که تکمیل زنجیره بازیافت کشور موجب کاهش انتشار سالیانه ۲۲ میلیون تنی گازهای گلخانه‌ای خواهد شد.

فناوری: در راستای تحقق بند «۱۵» سیاست‌های کلی حوزه محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی در حرکت به سوی اقتصاد کم‌کربن و تسهیل انتقال و توسعه فناوری‌ها و نوآوری‌های مرتبط، توصیه می‌گردد در سالیان آتی بهره‌گیری از ظرفیت‌های منطقه‌ای موجود در کشورهای حوزه خلیج فارس و همچنین تعاملات با قدرت‌های اقتصادی نوظهور نظیر گروه بریکس پلاس مدنظر قرار گیرد.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور موضوع تبصره «۱۰»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16473.1540](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16473.1540)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۵۰۶
۱۴۰۳/۱۰/۱۱

مسئله اصلی

سیاست‌گذاری مسکن به عنوان یکی از راهکارهای ساماندهی بازار اجاره مسکن مطرح است، ورود نداشته است. البته این موضوع در برنامه هفتم توسعه هم مورد غفلت واقع شده و تنها ساخت مسکن حمایتی مورد توجه بوده است.

و ضرورت دارد تا به عنوان یک ابرچالش مورد عنایت ویژه قرار گیرد. این مسئله هیچ نمودی در میان احکام بودجه نداشته است. به ویژه آنکه به برخی از موضوعات همچون نظام‌اجاره‌داری که چند سالی است در تمامی محافل علمی و نشست‌های بررسی

رشد لجام گسیخته اجاره بها و افزایش لگاریتمی قیمت مسکن در سال‌های اخیر، تامین مسکن را برای بسیاری از خانوارهای با درآمد متوسط به یک معضل اساسی و برای افراد کم‌برخوردار و زوج‌های جوان تبدیل به یک رویای دست‌نیافتنی کرده

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

هرچند در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، کاهش تعداد تبصره‌ها و عدم پرداختن به احکام غیربودجه‌ای که دارای ماهیت دائمی هستند مد نظر قرار گرفته است، اما پرداختن به موضوعات مهمی همچون تأمین مالی مسکن کم درآمدها، اعتبارات صندوق

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

کم‌توجهی به امکان تأمین مالی و تسهیل ورود بخش خصوصی به ایجاد و مشارکت در توسعه زیرساخت‌های خدمات و زیرساخت‌های شهری به‌ویژه در وضعیت نامطلوب مالی کشور و عدم اجرای بسیاری از پروژه‌های زیرساختی یکی از ضعف‌های این لایحه است. با توجه به اینکه به‌طور معمول بخش خصوصی از عملکرد مطلوب‌تری

ملی مسکن و تکرار برش بودجه‌ای از ماده (۴۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بدون تدقیق ساز و کار آن با توجه به عدم عملکرد در قوانین بودجه‌های سال‌های اخیر از جمله ضعف‌های اساسی آن به شمار می‌رود. از سوی دیگر تبیین حکم در مورد

نسبت به بخش عمومی برخوردار است، شایسته است در هنگام فرایند بررسی لایحه بودجه و اصلاح و افزوده شدن بندهایی توسط کمیسیون تلفیق زمینه تحقق این امر مهیا گردد. همچنین به منظور افزایش الزام اجرایی برای تأمین سرمایه اولیه صندوق توسعه حمل‌ونقل از محل سود شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه وزارت راه و شهرسازی در

الزام جهت نصب دوربین‌های پایش سرعت و تخلفات رانندگی در جاده‌های کشور، با توجه به نقش بسیار جدی سرعت وسایل نقلیه در احتمال وقوع تلفات جانی سوانح رانندگی، در زمره نقاط قوت تبصره مزبور است و مثبت ارزیابی می‌گردد.

حوزه حمل‌ونقل، توصیه می‌شود به جای واریز سود قابل تقسیم این شرکت‌ها و سازمان‌ها به صندوق، سود (مازاد درآمد بر هزینه) قابل تقسیم پیش‌بینی شده شرکت‌ها و سازمان‌ها به صورت یک‌دوازدهم به صندوق واریز گردد. این اصلاح کمک می‌نماید تا پس از نزدیک به ۲ سال فاقد عملکرد ماندن این حکم، در سال ۱۴۰۳ این حکم واجد عملکرد گردد.

بررسی صنعت سنگ‌های تزئینی و نما در ایران و جهان و ارائه توصیه‌های سیاستی به‌منظور توسعه آن

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16479.1545](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16479.1545)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۹۴۸۸
۱۴۰۳/۱۰/۰۶

بیان / شرح مسئله

از تولید جهانی (سهم ۵ درصدی از کل محصولات تولید شده در جهان)، سهم صادرات ایران از مبادلات جهانی این محصول کمتر از ظرفیت ذخایر کشور (سهم ۲/۸ درصد از تجارت جهانی) محسوب می‌شود. نکته قابل توجه در صادرات سنگ این است که ارزش افزوده سنگ فراوری شده به‌طور متوسط حدود ۶ برابر سنگ خام است.

موج‌شکن‌ها و ساختمان‌های بندری، زیرسازی جاده‌ها و بالاست راه‌آهن و مواردی همچون سرویس‌های داخل ساختمان، مجسمه‌سازی، سنگ مزار و سنگ‌چین باغ‌هاست. صنعت سنگ‌های تزئینی و نما از جمله مهم‌ترین بخش‌ها در حوزه معادن و صنایع معدنی است و کشور ایران از اصلی‌ترین تولیدکنندگان آن می‌باشد. علی‌رغم وجود ذخایر ارزشمند و سهم بالای ایران

سنگ‌های تزئینی و نما، سنگ‌هایی هستند که با تغییر شکل یا بدون تغییر شکل فیزیکی در یکی از قسمت‌های ساختمان (مثل کف و دیوار نما)، یا در فضاهایی مانند سنگ‌فرش معابر و جاده‌ها، دیواره پل و غیره به‌کار می‌رود. مهم‌ترین کاربردهای این گروه از سنگ‌ها، پوشش دیوارهای داخلی کف و پلکان، نمای ساختمان، کف خیابان و پیاده‌رو، دیوار،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اشاره شده سهم عمده‌ای از تجارت خارجی سنگ تزئینی و نما مربوط به سنگ خام یا کار نشده است. فروش سنگ تزئینی و نما نسبت به سایر مواد رایج فلزی و صنعتی دشوارتر است و ایجاد سهم از بازارهای جهانی این محصولات، نیاز به شناخت دقیق و به‌کارگیری روش‌های بروز و مؤثر بازاریابی بین‌المللی دارد.

میزان تولید معادن سنگ‌های تزئینی و نما در سال ۱۴۰۰ برابر با ۱۵/۴ میلیون تن بوده است. این در حالی است که میزان کل صادرات

می‌سازد. زیرا کارخانه‌ها مجبور به ارائه یک انتخاب گسترده‌تر از محصولات به مشتریان هستند؛ لذا معمولاً به منابع سنگ از مکان‌های گوناگونی نیاز دارند. بر مبنای آمارهای جهانی که در سال ۲۰۲۰ ارائه شده است، میزان تولید سنگ جهان، ۱۵۴/۵ میلیون تن بوده است. سنگ فراوری شده حاصل از این میزان تولید، معادل ۹۱/۱۵ میلیون تن بوده است. ایران در جایگاه چهارمین تولیدکننده جهان، ۵/۳ درصد این تولید را در اختیار دارد. بر اساس آمار

صنایع سنگ تزئینی و نما نیازی به سرمایه‌گذاری کلان و فناوری پیچیده ندارد. از این رو کشورهایی که صرفاً از منابع معدنی مناسبی برخوردار بوده و یا به بازار فروش محصولات سنگی دسترسی دارند، نقش قابل توجهی در تجارت این محصولات ایفا کرده‌اند. ماهیت جهانی تجارت سنگ، وجود یک سیستم پیچیده تجاری از طریق واسطه‌گران یا معامله‌گران محصولات خام، برای رساندن محصولات معدن به کارخانه‌ها را ضروری

این محصول حدود ۱/۳۹ میلیون تن در سال ۲۰۲۲ برابر با ۲/۸ درصد از میزان کل تبادلات جهانی بوده است. آمار اشاره شده نشان می‌دهد کشور ایران علی‌رغم دارا بودن ظرفیت تولید بالا، سهم شایسته‌ای از بازار فروش جهانی کسب نکرده است. شایان توجه است که بسیاری از خریداران سنگ خام ایران،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهبود نقاط قوت، کاهش نقاط ضعف و رفع آسیب‌های موجود در صنعت سنگ تزئینی و نما و با هدف افزایش ارزش صادرات این صنعت طی ۱۰ سال آینده، راهکارهای تقنین و سیاستی ذیل، به تفکیک اقدامات کوتاه و میان‌مدت ارائه می‌شود:

الف) اقدامات کوتاه‌مدت

■ زمینه‌سازی برای شکل‌گیری همکاری بین شرکت‌های فعال در حوزه تجارت سنگ از طریق ایجاد شرکت‌های مشاوره یا کنسرسیوم‌های صادراتی در حوزه صادرات سنگ تزئینی و نما (وزارت صنعت، معدن و تجارت و امور خارجه با همکاری تشکل‌های تخصصی بخش خصوصی).

■ اصلاح تعرفه و عوارض صادراتی در خصوص محصولات نیمه‌آماده و کار نشده سنگ تزئینی و نما صرفاً در

رقبای ایران در محصولات کار شده ایرانی هستند. به‌عبارتی سنگ خام ایرانی با فراوری و بازاریابی مناسب قابلیت ورود به بازارهای جهانی را دارد.

لذا آسیب‌های موجود در صنعت سنگ تزئینی و نمای کشور عبارتند از: ضعف در رقابت‌پذیری به‌واسطه عدم وجود

بازارهای هدف مشخص شده (از جمله کشورهای منطقه جنوب غرب آسیا) با هدف بازاریابی فعال و بازاریابی محصولات فراوری شده (سازمان توسعه تجارت ایران با کمک معاونت امور معدن و فراوری مواد وزارت صنعت معدن و تجارت).

■ حمایت از فعالیت‌های ناظر بر بازاریابی و بازاریابی بین‌المللی اعم از برگزاری نمایشگاه‌های داخلی، حضور در نمایشگاه‌های معتبر خارجی، ایجاد و توسعه واحدهای فراوری سنگ در کشورهای هدف (وزارت صنعت، معدن و تجارت).

ب) اقدامات میان‌مدت

■ تدوین سیاست توسعه صنعتی در حوزه سنگ تزئینی و نما با رویکرد توسعه صادرات توسط ذی‌نفعان حاکمیتی (با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت)

و شکل‌گیری شبکه بین بنگاه‌ها (که بیشتر کوچک و غیرتوانمند هستند)، عدم بازاریابی فعال و بازاریابی در سطح جهانی، عدم مدیریت برند در سطح جهانی، عدم شناخت و تحلیل صحیح بازار و به‌طور کلی درون‌گرا بودن فعالان اقتصادی در این صنعت.

و بخش خصوصی با هدف شناسایی اولویت‌های کشور در حوزه محصولات و بازارهای هدف.

■ ایجاد و تجمیع پایگاه اطلاعاتی منسجم و یکپارچه از حلقه‌های مختلف صنعت سنگ؛ از جمله ذخایر سنگ کشور به تفکیک ویژگی‌های فیزیکی آنها، توانمندی‌های فناورانه اکتشاف و بهره‌برداری از معدن، فناوری‌های موجود کشور در فراوری سنگ‌های تزئینی و نما، با هدف رقابت در بازارهای جهانی (وزارت صنعت، معدن و تجارت).

■ تدوین استانداردهای الزامی در مصرف داخل و صادرات محصولات فراوری شده صنعت سنگ‌های تزئینی و نما (به‌ویژه در خصوص ابعاد) با همکاری تشکل‌های تخصصی (وزارت صنعت، معدن و تجارت).

دورنمای بازار جهانی نفت در سال آتی میلادی و پیش‌بینی درآمد نفت در بودجه سال ۱۴۰۳

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16480.1546](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16480.1546)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۹۴۹۱
۱۴۰۳/۱۰/۰۵



معادل ۹۱، ۸۳ و ۷۴ دلار به‌ازای هر بشکه خواهد بود. لذا با در نظر گرفتن این قیمت‌ها و نیز توجه به تداوم تحریم‌ها، تنش‌های ژئوپلیتیکی خاورمیانه و اثرگذاری آن بر بازارهای جهانی و مقاصد صادراتی نفت کشور، انتظار می‌رود درآمدهای نفتی کشور در سه سناریو حد بالا، محتمل و پایین به‌ترتیب برابر ۴۱، ۳۳/۲ و ۲۸/۵ میلیارد دلار باشد.

از سمت کشورهای آسیایی از جمله چین و هند و از سوی دیگر مازاد عرضه به‌خاطر افزایش تولید کشورهای نظیر آمریکا، برزیل و گویان، مازاد عرضه نفت جهانی از ۴/۳ میلیون بشکه تا ۴/۵ میلیون بشکه در روز افزایش خواهد یافت. مطابق با پیش‌بینی مؤسسات بین‌المللی، قیمت نفت برنت در سال ۲۰۲۴ در سه سناریو پیش‌بینی حد بالا، متوسط و پایین به‌ترتیب

هدف از تدوین گزارش حاضر، رصد تحولات اثرگذار بازار جهانی نفت، بررسی پیش‌بینی‌های مؤسسات مختلف بین‌المللی از قیمت نفت در سال جاری و سال آتی و ارائه پیش‌بینی‌هایی برای بازار صادراتی نفت ایران است. اکثر مؤسسات بین‌المللی رشد اقتصادی جهان را برای سال ۲۰۲۴ حدود ۳ درصد پیش‌بینی کرده‌اند. با در نظر گرفتن رشد تقاضای نفت

ناترازی گاز طبیعی در کشور: چارچوب راهکارهای پیشنهادی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16507.1571](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16507.1571)

۱۹۵۳۹
۱۴۰۲/۱۰/۱۸
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

بیان / شرح مسئله

انرژی کشور را با چالش بسیار جدی تری روبه‌رو خواهد کرد. از این رو مرکز پژوهش‌ها در دو گزارش به این موضوع پرداخته است. در گزارش اول تصویری از وضعیت موجود ناترازی گاز به تفکیک بخش‌های مختلف مصرفی تبیین شده است و در گزارش حاضر، چارچوب راهکارهای پیشنهادی برای حل این مسئله ارائه می‌شود.

به اعمال محدودیت زیادی در تأمین گاز همه بخش‌های اقتصادی شده که آسیب‌های فراوان اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی را برای کشور ایجاد کرده است. در سال ۱۴۰۱، میزان ناترازی به صورت متوسط در سه ماه سرد سال و در سردترین ماه سال به ترتیب ۲۲۷ و ۳۱۵ میلیون مترمکعب در روز بوده است و ادامه روند کنونی تأمین

گاز طبیعی اصلی‌ترین حامل انرژی کشور بوده و بیش از ۷۰ درصد از بخش مصرفی کشور به آن وابسته است. در سال‌های اخیر با محدودیت افزایش ظرفیت تولید و ادامه روند رشد مصرف در همه بخش‌ها، میزان عرضه و تقاضای گاز طبیعی دچار ناترازی شده است. به دلیل وجود وابستگی زیاد تأمین انرژی کشور به گاز طبیعی، ناترازی این حامل انرژی منجر

■ در مواجهه با مسئله ناترازی گاز، باید دو مفهوم ناترازی فصلی (اوج مصرف) و ناترازی سالیانه را از یکدیگر تفکیک کرد. **ناترازی فصلی، ناترازی مشهود و بحران آفرین** است و اثرگذاری لحظه‌ای بر مشترکان مصرفی دارد. در مقابل **ناترازی سالیانه ناترازی عمیق ولی غیرمشهود** است. زیرا اگرچه اثر آن به صورت مستقیم به مردم تحمیل نمی‌شود، اما به دلیل انتقال بار ناترازی به بخش صنعت و صادرات گاز کشور، آثار زیان‌باری بر تولید و وجهه بین‌المللی کشور دارد.

■ در حال حاضر دو پاسخ عمده جهت بهبود مسئله ناترازی گاز طبیعی وجود دارد:

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

چارچوب راهکارهای پیشنهادی برای بهبود ناترازی گاز طبیعی ذیل سه محور «سیاست‌گذاری و مدیریت مصرف»، «بهبود بهره‌مندی مصرف» و «افزایش ظرفیت تولید» به شرح زیر است:

۱. سیاست‌گذاری و مدیریت انرژی

■ **ذخیره‌سازی گاز طبیعی:** راه‌حل اصلی برای حل مسئله ناترازی فصلی (ناترازی در دوره اوج مصرف) گاز طبیعی، ذخیره‌سازی گاز در مخازن زیرزمینی در فصل گرم و برداشت گاز ذخیره شده در فصل سرد است. در حالی که متوسط نسبت ذخیره‌سازی گاز به کل مصرف در دنیا ۱۱ درصد بوده و در آمریکا، روسیه و اروپا این شاخص، حدود ۲۰ درصد است، ایران دارای ظرفیت ذخیره‌سازی ۱/۴ درصدی از کل مصرف است. لذا ضروری است ظرفیت ذخیره‌سازی گاز طبیعی حداقل به ۱۰ درصد مصرف سالیانه گاز طبیعی کشور افزایش یابد.

اول، اختصاص دادن منابع به وزارت نفت جهت افزایش تولید و دوم، اصلاح قیمت انرژی در کشور. اگرچه هیچ‌کدام از این دو پاسخ نباید کنار گذاشته شود، اما با توجه به واقعیات اجتماعی و شرایط اقتصادی کشور نمی‌توانند به‌عنوان محور راهکارها مدنظر قرار گیرد. لذا باید با بسته‌ای از **راهکارهای ترکیبی** که مشتمل بر سیاست‌های ناظر بر افزایش تولید و سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی در سمت مصرف است، به مسئله ناترازی پاسخ داد.

■ اگرچه افزایش تولید گاز یکی از راهکارهای مهم پیش‌رو است، اما **بهبود بهره‌مندی و مدیریت مصرف انرژی** با

توجه به رشد فزاینده مصرف، وجود ظرفیت بالا، نیاز به سرمایه‌گذاری کمتر، پایداری آثار پروژه‌های بهینه‌سازی و بین‌نسلی بودن منابع انرژی باید در اولویت اقدامات قرار گیرد.

■ در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی علاوه بر سوق دادن جامعه به اصلاح رفتار مصرف انرژی، باید بهبود محیط مصرفی انرژی از جمله نوسازی تجهیزات مصرفی نیز در دستور کار قرار گیرد. در حوزه تولید گاز نیز با توجه به مشکلات تأمین مالی پروژه‌های بالادستی گاز، رویکرد اصلی باید بر ایجاد انگیزه و اطمینان‌بخشی به بخش خصوصی جهت ورود به بخش بالادستی متمرکز شود.

■ **جلوگیری از تشدید ناترازی با تغییر راهبردهای فعلی:** سیاست‌های اتخاذ شده پیشین در حوزه انرژی، منجر به بروز ناترازی‌های رو به گسترش فعلی شده است. لذا قدم اول برای حل مسئله ناترازی انرژی، تغییر رویکرد نسبت به وضعیت فعلی است. در بخش صنعت، تغییر راهبرد از **توسعه صنایع انرژی‌بر به توسعه واحدهای تکمیلی در طول زنجیره ارزش** و با امکان ایجاد ارزش‌افزوده بیشتر ضروری است. در بخش نیروگاهی، **تبدیل نیروگاه‌های گازی فعلی به سیکل ترکیبی و تنوع‌بخشی به سبد تولید برق** از طریق توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر باید در دستور کار قرار گیرد. در بخش ساختمان ناظر به ساختمان‌های جدیدالاحداث، باید **صدور پایان‌کارهای ساختمانی به صورت تدریجی منوط به تأییدیه نهادهای متولی بهینه‌سازی مصرف انرژی** برای رعایت مبحث (۱۹)

مقررات ملی ساختمان شود.

■ **اصلاح ساختار بهینه‌سازی کشور:** وزارت نفت و نیرو به صورت سنتی خود را نهادهای متولی تولید نفت، گاز و برق کشور می‌دانند و بر همین اساس، همواره افزایش مصرف بی‌رویه را با افزایش تولید پاسخ داده‌اند. لذا موضوع بهینه‌سازی مصرف انرژی هیچ‌گاه به‌عنوان اولویت اصلی این دو وزارتخانه و در نهایت کشور قرار نگرفته است. از سوی دیگر بهینه‌سازی مصرف انرژی یک موضوع فرابخشی بوده و نیازمند همکاری سایر وزارتخانه‌ها از جمله وزارت راه و شهرسازی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و جهادکشاورزی است. لذا ضروری است یک متولی واحد برای موضوع بهینه‌سازی مصرف انرژی از طریق تجمیع و یکپارچه‌سازی ساختارهای فعلی ایجاد شود.

۲. بهینه‌سازی مصرف انرژی (با تمرکز بر گاز طبیعی)

توسعه بازار بهینه‌سازی انرژی از طریق خرید تضمینی گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی توسط دولت: مشکل اصلی عدم کارایی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید و بازار بهینه‌سازی، وابستگی منابع بازپرداخت طرح‌ها به هدفمندی یارانه‌ها و تبصره «۱۴» قوانین بودجه سنواتی و عدم اطمینان بخشی کافی بازپرداخت جهت ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری در سطح وسیع است. لذا برای تضمین شکل‌گیری این بازار، دولت باید گواهی‌های صرفه‌جویی صادر شده حامل‌های مختلف انرژی برای عامل صرفه‌جویی را با یک حداقل نرخی که موجب اقتصادی شدن طرح‌های بهینه‌سازی شود، به صورت تضمینی خریداری کند. بدین منظور لازم است حساب بهینه‌سازی برای خرید گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی، با منابع کافی مجزا ایجاد شود تا بازار بهینه‌سازی متناسب با آن توسعه یابد. این حساب در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تأسیس شده و در برنامه هفتم پیشرفت نیز به صورت کامل‌تر، توسعه یافته است.

حذف یارانه زنجیره گاز و انتقال هدفمند آن به انتهای زنجیره: به منظور ایجاد بستر تصمیم‌گیری دولت جهت مدیریت یارانه انرژی، افزایش انگیزه شرکت ملی گاز برای بهینه‌سازی در حوزه پالایش، انتقال و توزیع گاز

و همچنین ایجاد زمینه بهینه‌سازی مصرف در بخش‌های نهایی مصرف‌کننده گاز، پیشنهاد می‌شود به تدریج، با حذف یارانه در طول زنجیره ارزش گاز، منابع درآمدی حاصل از فروش گاز غنی متناسب با سیاست‌های حمایتی و صنعتی اتخاذ شده، مستقیماً توسط دولت و به صورت هدفمند به مصرف‌کننده نهایی (بخش خانگی و صنعت) تخصیص یابد. این راهکار، توسعه رویکرد ماده (۱۰) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق به کل زنجیره گاز است.

اصلاح موضعی تعرفه گاز طبیعی: از آنجاکه ناظر به ملاحظات اقتصادی و اجتماعی کشور، امکان اصلاح قیمت گاز (و به صورت کلی انرژی)، به صورت محدود وجود دارد، اصلاح تعرفه گاز طبیعی باید به صورت موضعی و بخشی، در دستور کار قرار گیرد. در بخش صنعتی، تعرفه گاز باید با جزئیات و وضوح بیشتر و براساس شاخص‌هایی نظیر سهم درآمد محصولات صادراتی صنایع به کل درآمد و سهم هزینه گاز در قیمت تمام شده محصولات تعیین شود. در بخش خانگی نیز بهبود تعرفه گذاری پلکانی موجود، با رویکرد اصلاح ساختار پلکانی و همچنین افزایش قیمت برای مشترکان با مصرف بالاتر پیشنهاد می‌شود. همچنین تسری الگوی تعرفه‌گذاری افزایشی-پلکانی به سایر بخش‌های مصرفی گاز نظیر

مشترکان تجاری مناسب تلقی می‌شود.

۳. افزایش ظرفیت تولید گاز طبیعی

خودتأمینی گاز صنایع عمده: علی‌رغم ذخایر بالای گاز کشور، توسعه میدان‌های گاز به دلیل کمبود منابع مالی و نرخ پایین بازگشت سرمایه در اولویت مجموعه وزارت نفت نبوده است. از سوی دیگر با توجه به سهم بیش از ۲۰ درصدی صنایع عمده از مصرف گاز طبیعی، پیشنهاد می‌شود همانند نیروگاه‌های خودتأمین برق، گاز مورد نیاز این صنایع (سوخت و خوراک) به صورت خودتأمین از طریق سرمایه‌گذاری صنایع عمده در حوزه بالادستی گاز با اولویت طرح‌های جمع‌آوری گازهای مشعل و در گام بعد، توسعه میدان‌های کوچک‌گازی انجام شود.

توسعه میدان‌های گازی مبتنی بر صادرات: نرخ بازگشت سرمایه در میدان‌های گازی به‌ویژه میدان‌های فاقد میعانات گازی بسیار پایین بوده و لذا فاقد توجیه اقتصادی قوی هستند. پیشنهاد می‌شود به شرکت‌های تابعه وزارت نفت اجازه داده شود تا توسعه میدان‌های گازی را همراه با عقد قرارداد صادرات بخشی از تولید میدان به کشورهای منطقه انجام دهند و تا زمان بازگشت سرمایه، درآمد حاصل از این صادرات به سرمایه‌گذار بازگردد. این امر علاوه بر افزایش تولید گاز و تأمین نیاز داخل، جایگاه ایران به‌عنوان مرکز مبادلات (هاب) انرژی منطقه را تقویت می‌کند.

سیاست‌های بودجه‌ای کشور در توسعه پژوهش و فناوری با تأکید بر نظام توزیع اعتبارات پژوهشی: آسیب‌شناسی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16514.1577](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16514.1577)

۱۹۵۳۱
۱۴۰۳/۱۰/۱۶
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

در نظام اعتبارات پژوهش و فناوری کشور بر اساس قوانین بودجه سنواتی، علاوه بر ردیف اعتبارات پژوهشی که ذیل دستگاه‌ها به ازای برنامه‌های مشخصی تعریف شده است، دو حکم اصلی وجود دارد که به نام‌های حکم ۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها (برنامه سمات ملی) و حکم ۴۰ درصد اعتبارات پژوهشی شرکت‌ها (برنامه ساتع) شناخته می‌شود. ارزیابی‌ها از عملکرد این دو حکم با توجه به گزارش اول مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «سیاست‌های بودجه‌ای کشور در توسعه پژوهش و فناوری با تأکید بر نظام توزیع اعتبارات پژوهشی: ارزیابی عملکرد» نشان می‌دهد اعتبارات قابل توجهی وفق حکم ۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته دستگاه‌های اجرایی و ۱ درصد هزینه‌های غیر عملیاتی شرکت‌ها (در راستای اجرای ماده (۵۶) قانون

تنظیم‌بخشی (۲)) پیش‌بینی شده است. به نحوی که منابع فوق در صورت تخصیص کامل در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ امکان حصول تا میزان ۲/۲، ۲/۵ و ۲/۷ هزار میلیارد تومان را داشته است. اما هزینه‌کرد آن در عمل کمتر از ۱۵۰ میلیارد تومان در سال و معادل با تقریباً ۵ تا ۶ درصد اعتبارات پیش‌بینی شده است. ارزیابی عملکرد حکم ۴۰ درصد اعتبارات پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی نیز نشان می‌دهد هرچند خزانه‌داری رسماً ورود کرده و بیش از ۸۰ درصد مبالغ مشمول به حساب صندوق شورای عالی عتف واریز می‌شود اما روندهای اجرایی عقد قرارداد و پرداخت آن زمانبر است. به نحوی که به طور متوسط ۴۵ درصد قراردادهای منعقد شده طی این سالها تامین مالی شده‌اند. یافته‌ها حاکی از آن است عملکرد نظام توزیع اعتبارات

پژوهشی دولتی از حالت مطلوب و مؤثر فاصله داشته و با ضعف‌ها و اختلالاتی جدی مواجه است. از اینرو تحقیق پیش رو به آسیب‌شناسی نظام توزیع اعتبارات پژوهش و فناوری دولتی ذیل ساختار بودجه کشور (با تأکید بر بندهای مرتبط در تبصره «۹» قوانین بودجه کشور و فرآیند اجرایی آن‌ها) پرداخته است.

در این راستا در ادامه مطالعه پیشین، با مطالعه گزارشات و مقالات مرتبط با نظام بودجه‌ریزی بخش پژوهش کشور، بررسی دقیق فرآیند کاری برخی سامانه‌های پژوهشی مانند ساتع و سمات، بررسی فرآیند کاری برخی از سازمان‌ها در زمینه تعریف، اجرا و نظارت بر طرح‌های پژوهشی و برگزاری جلسات خبرگانی و مصاحبه، اطلاعات تحقیق احصاء شده و تجزیه و تحلیل شدند.

در این پژوهش چالش‌های توزیع اعتبارات پژوهش و فناوری دولتی به دو بخش چالش‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی تقسیم شده‌اند. چالش‌های درون‌سازمانی ناشی از ویژگی‌ها و عملکرد سازمان‌های دولتی هستند و به نوعی سازمان دولتی قادر به کنترل و تاثیرگذاری بر آن‌ها است. در مقابل، چالش‌های برون‌سازمانی ناشی از عوامل خارج از سازمان دولتی هستند و سازمان‌های دولتی به تنهایی قادر به کنترل و تاثیرگذاری بر آن چالش‌ها نیستند.

برخی چالش‌های برون‌سازمانی عبارتند از:

تعیین بودجه پژوهشی سازمان‌های دولتی: اگرچه متولی اصلی تعیین سهم هر یک از سازمان‌های کشور از بودجه کلی کشور، سازمان برنامه و بودجه است اما باید توجه داشت نهادها و عوامل متعددی بر تصمیم‌گیری سازمان برنامه و بودجه برای تعیین اعتبار پژوهشی سازمان‌های دولتی تاثیرگذار هستند. بنابراین چالش‌های متعددی از جمله فقدان نظام توزیع اعتبار پژوهشی و بودجه‌ریزی افزایشی و شفافیت پایین طبقه‌بندی اعتبارات پژوهشی در قوانین بودجه سنواتی وجود دارند.

نحوه تخصیص بودجه پژوهشی به دستگاه‌های دولتی: از جمله چالش‌های این دسته می‌توان به عدم تخصیص کامل بودجه‌های پژوهشی مصوب و فرآیندهای

دیوان‌سالاری تخصیص و اعطای بودجه‌های پژوهشی اشاره کرد.

شیوه مدیریت کلان بخش پژوهش: از جمله چالش‌های این دسته می‌توان به پراکندگی بیش از حد بودجه‌های پژوهشی (عدم تمرکز)، عدم امکان انتقال اعتبار پژوهشی باقیمانده در انتهای هر سال مالی به سال بعد و فقدان حضور نهاد واسط در نظام توزیع اعتبار پژوهشی اشاره کرد.

نحوه تدوین و محتوای برنامه‌های ملی و بخشی در راستای توزیع اعتبار پژوهشی: چالش‌های این گروه به آن دسته از مشکلات و ضعف‌هایی اشاره دارند که در طراحی و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط با توزیع اعتبار پژوهشی در کشور وجود دارند. از جمله آنها می‌توان به ضمانت اجرای ناکافی برای احکام و مواد قانونی در حوزه پژوهش، فقدان هماهنگی و انسجام در احکام قانونی مرتبط با اعتبارات پژوهشی و اجرای آن‌ها و غیره اشاره کرد.

نظارت بر اجرای برنامه‌ها و ارزیابی عملکرد پژوهشی سازمان‌های دولتی: از جمله چالش‌های این دسته می‌توان به نظارت ضعیف و محدود بر اجرای برنامه‌ها و قوانین مرتبط، تمرکز صرف بر میزان هزینه‌کرد اعتبارات بدون بررسی اثربخشی و عملکرد پژوهشی سازمان‌های دولتی اشاره کرد.

برخی چالش‌های درون‌سازمانی عبارتند از:

سازوکار مبهم و نامشخص برای انتخاب و اولویت‌بندی موضوع‌های پژوهشی: فرآیند مشخص و معیارهای جامع و شفاف برای اولویت‌بندی طرح‌های پیشنهادی معمولاً وجود ندارد و انتخاب اولویت‌ها به ویژه در استان‌ها به شکل سلیقه‌ای و شخص‌محور است. نبود اسناد کلان آمایش سرزمینی نیز زمینه این نوع مدل انتخاب طرح‌ها و برنامه‌ها را بیشتر کرده است.

ضعف دستگاه‌های اجرایی در شناسایی و بیان نیازها و مسائل پژوهشی خود (درون‌سازمانی): بسیاری از سازمان‌های دولتی از یک طرف از نیازها و مسائل فعلی خود آگاه نیستند و از طرف دیگر، از ساختار لازم برای شناسایی نیازها و مسائل خود با توجه به روندها و تحولات آینده برخوردار نمی‌باشند. با توجه به اینکه این مهم نیازمند تخصص است لذا سازمان‌ها و دستگاه‌ها عموماً در بیان نیازهای خود به زبان علمی ناتوانند.

نحوه برگزاری فراخوان و انتخاب مجری برای طرح‌های پژوهشی: از جمله چالش‌های این دسته می‌توان به عدم شفافیت در فرآیند انتخاب مجریان، عملکرد نامناسب در نحوه فراخوان نیازهای پژوهشی، فرآیندهای طولانی و موازی ثبت عرضه و تقاضای فناوری و کندی روندها و دریافت بازخوردها و فقدان بانک‌های اطلاعاتی در مورد داوران بالقوه در حوزه‌های تخصصی اشاره کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اهم محورهایی که در قالب اقدامات اجرایی و قانونی می‌توان ارائه داد عبارتند از:

- لزوم تعیین اولویت‌های پژوهش و فناوری کشور در بازنگری سند نقشه جامع علمی کشور مبتنی بر نیازها، مسائل، ظرفیت‌ها و نگاه به آینده
- لزوم توزیع اعتبارات پژوهشی مبتنی بر عملکرد و تدوین شاخص‌های ارزیابی خروجی محور به جای ورودی محور
- لزوم ارائه تعریف مشخص و دقیق از فعالیت‌های تحقیق و توسعه و تبیین مصادیق آن بر اساس استانداردهای یکسان و مورد پذیرش در دستگاه‌ها
- لزوم طبقه‌بندی استاندارد اعتبارات پژوهشی در بودجه‌های سنوایی (مثلاً در

قالب تهیه یا بازنگری دستورالعمل‌های تعیین و پیشنهاد اعتبارات سالانه دستگاه‌ها در حوزه پژوهش به سازمان برنامه)

- لزوم مدیریت متمرکز یا نیمه متمرکز اعتبارات پژوهشی برنامه‌ها با قابلیت تجمیع و هزینه کرد موثر و جلوگیری از فعالیت‌های موازی و پراکنده (با استفاده از ظرفیت یک صندوق تامین مالی تخصصی پژوهش)
- لزوم ساماندهی اطلاعات موجود در سامانه‌های به هم رسانی متنوع کنونی از جمله سمات، ساتع، نان، توانیران و سامانه‌های اختصاصی هر یک از دستگاه‌های اجرایی و تعیین یک متولی مشخص برای مدیریت و یکپارچه سازی اطلاعات (هم افزایی و کاهش فعالیت‌های پژوهشی موازی)

- به رسمیت شناخته شدن و تقویت نقش نهادهای واسط در کمک به ایجاد یک اتصال موفق
- لزوم تسهیل سازوکار تخصیص اعتبارات تایید شده ذیل برنامه‌های ساتع و سمات در تعامل بین سازمان برنامه، خزانه، کارفرما و مجری
- لزوم مشارکت جدی دستگاه‌ها در اجرای ماده ۱ قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱ با موضوع اعلام فهرست اقلام راهبردی و توانایی‌های فناورانه مورد نیاز
- تقویت نظارت و پاسخ طلبی دستگاه‌های نظارتی از جمله مجلس شورای اسلامی بر سازوکارهای فرایندی و کلیات عملکرد محتوایی طرح‌های پژوهشی

سیاست‌های بودجه‌ای کشور در توسعه پژوهش و فناوری با تأکید بر نظام توزیع اعتبارات پژوهشی: ارزیابی عملکرد

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16513.1576](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16513.1576)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۲/۱۰/۱۶
۱۹۵۳۴

بیان / شرح مسئله

در این راستا با مطالعه گزارشات و مقالات مرتبط با نظام بودجه‌ریزی بخش پژوهش کشور، بررسی دقیق فرآیند کاری برخی سامانه‌های پژوهشی مانند ساعت و سمات، بررسی فرآیند کاری برخی از سازمان‌ها در زمینه تعریف، اجرا و نظارت بر طرح‌های پژوهشی و برگزاری جلسات خبرگانی و مصاحبه، اطلاعات تحقیق احصاء و تجزیه و تحلیل شدند.

تأمین مالی در زمینه پژوهش در کشور، با پشتوانه دولت صورت می‌گیرد، بنابراین لازم است شیوه‌های تأمین مالی و سازوکارهای آن مورد بررسی قرار گیرد. این گزارش به ارزیابی عملکرد نظام توزیع اعتبارات پژوهش و فناوری دولتی ذیل ساختار بودجه کشور (با تأکید بر بندهای مرتبط در تبصره «۹» قوانین بودجه کشور و فرآیند اجرایی آن‌ها) پرداخته است.

امروزه عنصر پژوهش نقشی محوری در اقتصاد کشورها ایفا کرده و در بسیاری از موارد منجر به توسعه نوآوری و ایجاد ثروت از دانش و در نهایت رشد اقتصادی می‌شود. به همین دلیل تأمین مالی تحقیق و توسعه از اهمیت بالایی برخوردار است. این در حالی است که دولتی بودن بخش عمده اقتصاد ایران، نقش دولت در تأمین مالی پژوهش، تحقیق و توسعه و تجاری‌سازی آن را پررنگ کرده است. عمده

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کلی می‌توان گفت که بودجه پژوهشی دستگاه‌ها ذیل اعتبارات فصول تحقیق و توسعه (پایه‌ای، توسعه‌ای و تحقیق و توسعه در «مور آموزش و پژوهش») قرار می‌گیرند. در هر کدام از این فصول نیز برنامه‌های متعددی تعریف شده که با شماره طبقه‌بندی استاندارد، به دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی ارجاع داده می‌شوند. نتایج این بررسی‌ها حاکی از آن است که بر اساس قوانین بودجه سنواتی، توزیع اعتبارات پژوهش و فناوری ذیل دستگاه اصلی (تجمیع ستاد و کلیه دستگاه‌های تابعه) به طور میانگین در

۴. ردیف‌های متفرقه (پیوست‌های بودجه) هستند. **نحوه توزیع اعتبارات پژوهش و فناوری ذیل دستگاه‌ها در قوانین بودجه سنواتی:** هریک از سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های پژوهشی در قوانین بودجه سالیانه دارای اعتبارات پژوهشی مشخصی در قالب «برنامه‌های پژوهشی» هستند. بر این اساس ساختار اعتبارات برنامه‌ای دارای اموری ده‌گانه است که ذیل آن‌ها فصول مختلفی تعیین شده‌اند. به صورت

به صورت کلی در بودجه سالیانه، چهار مسیر مختلف برای توزیع اعتبارات مرتبط به بخش پژوهش و فناوری در نظر گرفته شده است که شامل:
۱. اعتبارات برنامه‌ای پژوهش و فناوری ذیل فصول تحقیق و توسعه قوانین بودجه سنواتی،
۲. بودجه پژوهشی بانک‌ها و شرکت‌های دولتی،
۳. ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و

بازه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲، در خصوص وزارت علوم، تحقیقات و فناوری معادل ۳۵ درصد کل اعتبارات پژوهشی کشور است. این نسبت برای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری ۲۰ درصد برآورد شده است. همچنین دستگاه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، جهاد کشاورزی و دفاع به ترتیب ۱۶، ۱۴ و ۵ درصد از کل اعتبارات پژوهشی کشور را در اختیار دارند. سهم سایر دستگاه‌ها نیز ۱۰ درصد میزان مذکور است. علاوه بر این، بررسی‌های صورت گرفته بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در خصوص دستگاه‌های تابعه و ستادی (به تفکیک) که ماهیت پژوهش و فناوری داشته و یا نقش مهمی در توسعه پژوهش و فناوری کشور دارند، حکایت از این دارد که سهم آن‌ها از کل اعتبارات پژوهش و فناوری کشور بر اساس قانون بودجه ۱۴۰۲ برای سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (تات) (۸/۷۸ درصد)، مؤسسه رازی (۶/۲۳ درصد) و سازمان پژوهش و نوآوری دفاعی (سپند) (۴/۶۳ درصد)، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری (ستاد) (۴/۲۲ درصد) و جهاد دانشگاهی (۲/۷۴ درصد) می‌باشد.

■ اعتبارات پژوهش و فناوری مربوط به هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی،

بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت: شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موظف هستند بخشی از اعتبارات خود را در امور پژوهشی هزینه کنند، اعتبارات مذکور در پیوست (۳) قانون بودجه برای شرکت‌ها مشخص شده‌اند. بر اساس تبصره «۹» قانون بودجه، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موظفند ۴۰ درصد (۶۰ درصد در قانون بودجه ۱۴۰۲) اعتبارات پژوهشی خود را در قالب پروژه‌های کاربردی، عناوین پایان‌نامه‌های تحصیلات تکمیلی، پروژه‌های پسادکتری و پروژه‌های تحقیقاتی دانش‌آموختگان تحصیلات تکمیلی غیرشاغل به مصرف برسانند. مسیر توزیع اعتبارات آن در قالب سامانه سابع (زیر نظر شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری) انجام می‌شود. بررسی عملکرد این حکم نشان می‌دهد که میزان جمعیتی پرداخت‌های صورت گرفته از سال ۱۳۹۶ (پس از انعقاد قرارداد و در گام‌های پیشبرد پروژه) به ازای قراردادهای مشمول، رقم ۴،۵۸۴ میلیارد ریال بوده؛ یعنی به طور متوسط حدود ۴۵ درصد پرداخت مالی به مجریان صورت گرفته است.

■ اعتبارات پژوهش و فناوری موضوع

ماده (۵۶) قانون تنظیم بخشی از حکم ۱ درصد): این قانون مربوط به هزینه کرد یک درصد اعتبارات تخصیص یافته هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی به امر پژوهش است که در قالب بند مرتبط در تبصره «۹» قوانین بودجه و در راستای اجرای ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تنظیم می‌شود. توزیع این دسته از اعتبارات از طریق سامانه سمات (زیر نظر شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری) انجام می‌شود و از سال ۱۴۰۱ دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند نیازها و مسائل تحقیقاتی خود را (علاوه بر طی مسیر در سامانه سمات) در سامانه نان زیر نظر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیز ثبت نمایند. در حالی که بر اساس مقادیر پیش‌بینی شده در قانون، در صورت تخصیص کامل در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ امکان حصول منابع تا میزان ۲/۲، ۲/۵ و ۲/۷ هزار میلیارد تومان وجود داشته است، بر اساس اطلاعات منتشر شده توسط مرکز آمار ایران، در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ حدود ۱۳۴ و ۱۲۷ میلیارد تومان از اعتبارات موضوع این قانون (معادل با ۵ تا ۶ درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده)، به طرح‌های پژوهشی مرتبط پرداخت شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

عدم تخصیص کامل اعتبارات پژوهشی ذیل احکام اصلی مرتبط با اعتبارات پژوهشی از جمله اعتبارات برنامه‌های سمات و سوات از یک سو و هزینه‌کرد

ناقص آن از سویی دیگر بیانگر این نکته است که نظام توزیع اعتبارات پژوهشی دولتی با ضعف‌ها و اختلالاتی مواجه است. آسیب‌شناسی دلایل عملکرد غیر

مؤثر نظام توزیع اعتبارات پژوهشی و ارائه راهکارهایی در قوانین بودجه سنواتی برای رفع آن، در پژوهش آتی مورد توجه قرار گرفته است.

واکاوی زیست‌بوم سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته (هواگردهای نسل جدید)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16526.1587](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16526.1587)



بیان / شرح مسئله

زوایای مختلف در پژوهش حاضر، لزوماً به‌منظور پیاده‌سازی سریع و عملیاتی کردن آن در کشور نیست؛ بلکه آشنایی با تحولات فناورانه و نوآورانه در سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته و شفاف کردن ابعاد آن با توجه به الزامات حمل‌ونقل پایدار و هوشمند، معماری شهری، توسعه و انتقال فناوری مدنظر بوده است.

ایمن، پاک و کارآمد در پروازهای کوتاه‌برد و میان‌برد فراهم می‌کند. مهمترین اهدافی که در زیست‌بوم سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته دنبال می‌شود، ارائه خدمات نوین، متنوع و سریع در یک شبکه عملیات ایمن و کارآمد هوایی به‌صورت گسترده، پویا و پشتیبانی از پایداری آن است. با توجه به جدید بودن این زیست‌بوم در جهان، پرداختن به چنین موضوعی از

در تعریف کلی، سامانه جابه‌جایی هوایی پیشرفته شامل توسعه و بهره‌برداری از طیف وسیعی از هواگردهای جدید با قابلیت عمودبرخاست با پیش‌رانه متنوع (عمدتاً الکتریکی) است که امکان جابه‌جایی مسافر و کالا برحسب تقاضا (برنامه‌ریزی نشده) و همین‌طور عملیات ویژه هوایی (حوزه‌های کشاورزی، منابع طبیعی، صنعت، پدافند غیرعامل و خدمات اورژانس) را به‌صورت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

متعدد و پایگاه‌های عمودبرخاست کوچک). در این گزارش توسعه زیست‌بوم و سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته از منظر توسعه پایدار، زنجیره ارزش و حمل‌ونقل هوشمند واکاوی شده است. از منظر حمل‌ونقل پایدار، سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته با ویژگی یکپارچگی در ارائه خدمات و تسهیل و تسریع آنها، بهینه‌سازی کارکرد شهری و استفاده از انرژی‌های پاک را می‌توان به‌عنوان راه‌حلی برای کاهش آثار سوء زیست‌محیطی نظیر آلودگی هواناشی از مصرف بالای سوخت‌های

با استفاده از هواگردهای عمودبرخاست؛ خدمات قطب و اقماری، به‌منظور ارائه خدمات از پیش برنامه‌ریزی شده سفرهای درون‌شهری یا بین‌شهری هوایی (مترو هوایی) و متعدد روزانه بین یک هاب عمودبرخاست (قطب) و چند پایگاه عمودبرخاست (اقمار)؛ خدمات تاکسی هوایی نقطه‌به‌نقطه (به‌منظور استقرار سامانه ارائه خدمات غیرمتمرکز نقطه‌به‌نقطه و برحسب تقاضا توسط هواگردهای عمودبرخاست به کمک زیرساخت سکوی پرواز] عمودبرخاست

این سامانه‌ها در فاز اول با تعریف مفاهیم و توسعه خودروهای پرنده، سپس در فاز دوم با عملیات اولیه ارائه خدمات شهری توسط بالگرد ادامه یافت و امروزه در فاز سوم نوآوری در ارائه خدمات عمده‌تعمومی (انتقال اقلام ضروری و اورژانسی) دنبال می‌شود. فازهای آتی شامل سه مورد زیر است: خدمات کریدور با استفاده از هواگردهای عمودبرخاست، با هدف ایجاد و توسعه خدمات برنامه‌ریزی شده در مسیرهای کوتاه با پروازهای مکرر (شاتل هوایی) در مسیرهای هوایی خاص (مثلاً از فرودگاه به مرکز شهر)

فسیلی در نظر گرفت. این زیست‌بوم با برخی دیگر از شاخص‌های توسعه حمل‌ونقل پایدار نظیر کارآمدی خدمات، تنوع در سیستم‌های حمل‌ونقل، افزایش ایمنی و کاهش استفاده از زمین در مناطق متراکم انطباق دارد. اما برخی عوامل همچون موضوع **قیمت‌گذاری خدمات** در ملاحظه شاخص رعایت عدالت اجتماعی به دلیل حجم بالای سرمایه‌گذاری اولیه در ایجاد زیرساخت‌ها و شاخص **امکان گسترش خدمات** در این سامانه به دلیل نیاز به بازآرایی سیاست‌ها و رویکردهای معماری شهری و برخی دیگر از ملاحظات (مانند ملاحظات امنیتی) در کوتاه‌مدت با رویکرد حمل‌ونقل پایدار منطبق نیست و به آینده‌ای میان‌مدت تا بلندمدت نیاز دارد.

با نگاهی به **زنجیره ارزش این زیست‌بوم** باید گفت مواردی از قبیل تفاوت در حجم سرمایه‌گذاری اولیه در ایجاد زیرساخت‌ها، تفاوت در شیوه جابه‌جایی هوایی و ظرفیت ارائه خدمات در قیاس با زنجیره ارزش مرسوم صنایع هوایی، سبب بازآرایی ساختار زنجیره ارزش آن شده است. همچنین بالا بودن هزینه‌های نیروی انسانی و ایمنی پروازی ناشی از قصور انسانی از جمله نگرانی‌های چالش‌برانگیز در این زمینه است. البته پایین بودن هزینه سامانه‌های پیشرانس و تنوع خدمات جابه‌جایی هوایی از مزیت‌های آن به‌شمار می‌رود.

ارزش آفرینی به‌واسطه ارائه خدمات نوین

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با وجود رویکردهای مثبت جهانی به توسعه سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته و سرمایه‌گذاری در آن، لازمه حرکت به چنین سمتی در کشور ما، رفع ابهامات و محدودیت‌های پیش روی توسعه آن به‌خصوص ملاحظات ایمنی و امنیتی است. از این‌رو، **گام‌های**

در زنجیره ارزش سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته نیز نیازمند ملاحظه و عملیاتی کردن **ظرفیت‌های حمل‌ونقل هوشمند** است. بنابراین استفاده از ظرفیت‌های انقلاب صنعتی چهارم نظیر استفاده از هوش مصنوعی در این سامانه‌ها که هم‌اکنون بسیاری از آن در خودروهای خودران نیز استفاده می‌شود، منجر به افزایش کارایی این زیست‌بوم خواهد شد. از این‌رو دولت و بخش‌های دفاعی می‌توانند به جهت کاربرد گسترده مؤلفه‌های حمل‌ونقل هوشمند در این زیست‌بوم، از آن به‌عنوان یک حوزه پیشرو و دارای سرریزهای فناورانه ارزشمند بهره‌مند شوند.

در ایران موضوع هواپیماهای کوچک‌مقیاس تا حدی به توسعه زیست‌بوم هوانوردی و حمل‌ونقل عمومی کشور وارد شده است. همچنین باید به اولویت‌های مشخص شده در طرح جامع حمل‌ونقل کشور در موضوع تأمین ناوگان هوایی سبک و فوق‌سبک (کوچک) و زیرساخت‌های مورد نیاز آن اشاره کرد.

برخی از **ظرفیت‌هایی که زمینه‌ساز توجه به توسعه این فناوری در کشور هستند عبارتند از:**

- افزایش کیفیت و دسترسی به خدمات اجتماعی عمومی نظیر مقابله با بحران و بلایای طبیعی، اورژانس‌های هوایی و سرعت‌بخشی به عملیات‌های اضطراری؛

- تکمیل بخشی از شبکه پروازی داخلی و ارتقای خدمات قطب و اقماری و افزایش بهره‌وری زیرساخت‌های فرودگاه‌های هوانوردی عمومی؛

- ظرفیت‌های قابل توجه در گردشگری هوایی (به‌ویژه ایجاد جاذبه، تسهیل دسترسی به مناطق گردشگری و کاهش زمان حمل‌ونقل برای گردشگران خارجی با هدف ترویج سفر به ایران)؛

- توسعه پژوهش‌ها و فناوری و تقویت اشتغال دانش‌بنیان در حوزه صنایع هوایی و حضور در زنجیره ارزش.

در این میان در کشور **مجموعه محدودیت‌هایی** در مسیر توسعه زیست‌بوم سامانه‌های جابه‌جایی هوایی پیشرفته وجود دارد که در قالب زیر قابل دسته‌بندی هستند:

- عدم شناسایی ظرفیت‌ها (مزایا و هزینه فرصت‌ها)؛

- عدم آشنایی و اولویت موضوع توسط سیاستگذاران؛

- ملاحظات و ویژگی‌های زیست‌بومی کشور؛

- چالش‌های اقتصادی و جذب سرمایه؛
- چالش‌های فناورانه در سیستم‌های دارای فناوری بالا؛

- ملاحظات معماری شهری؛
- ملاحظات پذیرش اجتماعی؛
- زیرساخت‌های فیزیکی و ارتباطی؛
- ملاحظات ایمنی و امنیتی.

- بررسی ظرفیت‌ها و مزایای توسعه این زیست‌بوم با نگاه به ارتقای کیفیت و دسترسی سریع به خدمات اجتماعی عمومی و گردشگری هوایی؛

- امکان‌سنجی ایجاد زیرساخت‌های فرودگاهی و بهره‌مندی از ظرفیت فرودگاه‌های اقماری.

پیشنهادی اولیه قبل از تصمیم‌گیری در خصوص پرداخت به این حوزه عبارتند از:

- تعامل بازیگران در راستای شناخت محدودیت‌ها و دستیابی به گفت‌وگو مشترک برای امکان‌سنجی حل چالش‌ها به‌ویژه ملاحظات امنیتی و شهری؛

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور:

تبصره «۹» (حوزه صنعت و معدن)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16472.1539](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16472.1539)



مسئله اصلی

رویکردهای بودجه دولت در بخش صنعت و معدن به‌عنوان اولین برش عملیاتی از برنامه هفتم پیشرفت از طریق تأمین اعتبارات جهت ایجاد زیرساخت‌ها و اجرای برنامه‌ها در تحقق اهداف مذکور مؤثر است.

درصد و بخش معدن با رشد سالیانه ۱۳ درصد در تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی کشور ایفای نقش کنند. همچنین متوسط رشد سالیانه صادرات غیرنفتی معادل ۲۳ درصد هدف‌گذاری شده است. از این‌رو

بخش صنعت و معدن به‌عنوان یکی از بخش‌های مهم اقتصادی است که نقش بسزایی در رشد اقتصادی کشور دارد. در برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور مقرر شده است بخش صنعت با رشد سالیانه ۸/۵

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر حاکی از آن است که وجه غالب سیاست این قوانین در حمایت از بخش تولید شامل منابع تبصره «۱۸» و حمایت‌های مالیاتی بود، اما رویکرد لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به بخش تولید کاملاً انقباضی است؛ به طوری که منابعی در حمایت از تولید لحاظ نشده و نه تنها تخفیف مالیاتی برای واحدهای تولیدی در نظر گرفته نشده، بلکه تخفیف‌های مالیاتی موجود در قوانین مادر نیز حذف و یا سختگیرانه شده است. افزایش قابل توجه پیش‌بینی اخذ حقوق دولتی و ذی‌نفع کردن بدنه وزارت صنعت، معدن و تجارت در اخذ آن، بدون نظر گرفتن الزامات توسعه بخش، می‌تواند

۴۵ درصد افزایش داشته و شاخص قیمت تولیدکننده در چهار فصل منتهی به فصل تابستان نسبت به دوره مشابه سال قبل (تورم سالیانه) حدود ۴۳ درصد رشد داشته است. این مطالعه نشان می‌دهد روندهای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و معدن با چالش‌های جدی روبه‌رو است. در سال‌های اخیر علی‌رغم رشد سرمایه‌گذاری، به دلیل بالا بودن نرخ استهلاک، خالص سرمایه‌گذاری مثبت حتی منفی شده است، علاوه بر آن سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی کاهش یافته است. بنابراین ظرفیت‌های رشد بلندمدت بخش با چالش روبه‌رو بوده و تحریک تولید و سرمایه‌گذاری و نیز بازسازی و نوسازی صنعتی بسیار ضروری است.

تبیین وضعیت موجود کشور حاکی از آن است که در تابستان سال جاری، گروه صنعت و معدن رشدی حدود ۸/۷ درصد با نفت و ۰/۴- درصد بدون نفت را نسبت به مدت مشابه سال قبل تجربه کرده است. رشد بخش صنعت (ساخت) در ۶ ماه ابتدای سال جاری ناپایدار بوده، به طوری که رشد این بخش در بهار سال ۱۴۰۲ حدود ۳/۶ درصد و در تابستان همین سال به ۲/۶ درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل رسیده است. این روند در خصوص سهم بخش صنعت در مشارکت رشد اقتصادی نیز از ۰/۸ به ۰/۳ درصد رخ داده است. در ۱۲ ماه منتهی به آبان‌ماه سال جاری نسبت به دوره مشابه سال قبل، شاخص قیمت مصرف‌کننده حدود

نشان از پررنگ بودن نگاه درآمدی به بخش معدن داشته باشد. از دیگر نقاط ضعف لایحه می‌توان به ابهام در پرداخت مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای از محل سهم متعلق به آنها از منابع حاصل از واگذاری شرکت‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اشاره کرد. افزایش یک‌درصد مالیات بر ارزش افزوده باید با ملاحظات آثار این سیاست‌ها بر بخش تولید از جمله کاهش تقاضا و افزایش هزینه‌های تولید صورت گیرد، در غیر این صورت اجرای این سیاست

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

راهبردهای قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور در حمایت هدفمند از افزایش سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و معدن از طریق تصویب و اجرای برنامه ملی توسعه خوشه‌های صنعتی، تهیه سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور»، حمایت و تقویت سازمان‌های توسعه‌ای از محل ۷۰ درصد منابع حاصل از

می‌تواند چالش‌هایی برای بخش تولید به همراه داشته باشد. همچنین افزایش حقوق گمرکی ماشین‌آلات و مواد اولیه و واسطه بخش تولید از یک درصد در سال ۱۴۰۲ به ۲ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ اگرچه گامی در جهت حمایت از ساخت داخل و اجرایی‌سازی ماده (۳) قانون جهش تولید دانش‌بنیان است، اما با توجه به عدم توانمندی ساخت داخلی برخی ماشین‌آلات باید با دسته‌بندی مشخصی از این حیث تنظیم شود، به عبارتی یک نسخه واحد

واگذاری‌های شرکت‌های تابعه، تأمین منابع «صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک» و کمک به افزایش سرمایه صندوق در قالب لوایح بودجه سنواتی، افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون از محل یک‌سوم از سهم بخش تعاون از منابع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در قالب

برای همه رشته فعالیت‌ها در این خصوص نمی‌توان پیچید.

در برنامه هفتم پیشرفت مقرر شده است رشد بهره‌وری کل عوامل تولید با رشد سالیانه ۲/۸ درصد، سهم ۳۵ درصدی در تحقق رشد ۸ درصدی اقتصاد داشته باشد. نوسازی و بازسازی صنایع از جمله برنامه‌هایی است که در ارتقای بهره‌وری عوامل تولید کمک شایانی می‌کند. از این رو توجه به تأمین منابع لازم برای تحقق این برنامه در سند مالی کشور ضروری است.

بودجه‌های سنواتی، تجمیع و انتشار اطلاعات پایه زمین‌شناسی، برنامه‌ریزی جهت توسعه زیرساخت حمل‌ونقل ریلی کشور با توجه به نیاز و ظرفیت بخش معدن و صنعت و الزام دولت به افزایش عمق اکتشاف از موضوعاتی است که لازم است تأمین منابع مالی مورد نیاز آنها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مورد توجه قرار گیرد.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تبصره «۱۱» (حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16471.1538](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16471.1538)



مقدمه تحقق حاکمیت ملی در حوزه سایبری و بهبود وضعیت محتوا و خدمات مورد نیاز متناسب با ارزش‌های ایرانی-اسلامی، ارتقای جایگاه قدرت سایبری کشور و مقاوم‌سازی و امنیت زیرساخت‌های حیاتی و کلان‌داده کشور مسائل عمده حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور هستند که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مدنظر قرار گرفته‌اند. در این راستا برنامه هفتم پیشرفت تلاش کرده است که بخشی از ارتباط لازم با مسائل مهم پیش روی کشور در این حوزه‌ها را برقرار کند و گام‌های لازم برای تحقق اهداف قابل وصول را تعیین نماید. تمامی این تلاش‌ها در نهایت می‌بایست در بودجه‌بندی سنواتی دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، که سال جاری اولین برش عملیاتی آن از کل برنامه هفتم پیشرفت خواهد بود، مد نظر قرار گیرد.

فصل ۱۳ برنامه هفتم پیشرفت در ۳ ماده سنجه‌های کمی (۶۴)، توسعه شبکه ملی اطلاعات (۶۵) و توسعه اقتصاد دیجیتال (۶۶) اهداف و خط‌مشی‌های کلان کشور در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات را تبیین نموده است. اصلی‌ترین محورهای حوزه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد دیجیتال به شرح ذیل است:

ماده (۶۵) - توسعه شبکه ملی اطلاعات

توسعه و تکمیل دسترسی به ارتباطات پرسرعت با تأکید بر دسترسی مبتنی بر فیبر نوری،
ارتقای جایگاه مصوبات مرکز ملی فضای مجازی در قالب قانون،
تأکید بر ارتقای زیرساخت‌های امنیت سایبری و فضای مجازی کشور در هماهنگی با مرکز ملی فضای مجازی،
تأکید بر توسعه بازار ترانزیت بین‌المللی داده از مسیر ایران،
توسعه فناوری‌ها و زیرساخت‌های مورد نیاز کشور در حوزه هوش مصنوعی.

ماده (۶۶) - توسعه اقتصاد دیجیتال

الزام بر تدوین سند نظام اقتصاد دیجیتال کشور،
ارائه مجوز تأسیس صندوق توسعه شبکه فیبر نوری،
توسعه و تأمین زیرساخت‌های ارتباطی، پردازشی، ذخیره‌سازی و ابری مورد نیاز کشور در حوزه اقتصاد دیجیتال،
تربیت نیروی انسانی متخصص در حوزه اقتصاد دیجیتال،
تأکید بر نظارت و پایش دقیق سهم اقتصاد

دیجیتال از کل اقتصاد کشور،
الزام دستگاه‌ها به فراهم نمودن دسترسی به اطلاعات و داده‌های مورد نیاز کسب و کارهای دیجیتال کشور،
تسهیل پذیرش کسب و کارهای دیجیتال در بازار بورس و اوراق بهادار و پذیرش داری‌های نامشهود به‌عنوان ضمانت و وثائق.
ارزیابی کلی احکام: با بررسی تطبیقی برنامه هفتم و لایحه برنامه بودجه سال ۱۴۰۳ که باید برشی یک‌ساله از اجرای برنامه هفتم باشد، حداقل در بندهای ارائه شده در تبصره «۱۱» که عموماً با عنوان حوزه ارتباطات شناخته می‌شود، تناسب کافی با اهداف برنامه هفتم وجود ندارد. از سوی دیگر در فقدان ردیف‌های تفصیلی بودجه مشخص نیست که اهداف برنامه هفتم در حوزه فاوا چگونه محقق خواهند شد. احکام لایحه پیشنهادی دولت در تبصره «۱۱»، در ۴ حکم صرفاً به ۳ موضوع ذیل پرداخته است:
ارتقای زیرساخت‌های امنیت سایبری دستگاه‌ها (بند «الف» تبصره «۱۱»)،
تأمین مالی توسعه دسترسی فیبر نوری و رفع موانع اجرایی پروژه (بند «ب» و «پ» تبصره «۱۱»)،

■ **حمایت مالیاتی از کسب و کارها دیجیتال بر بستر سکوهای داخلی (بند «ت» تبصره «۱۱»).**

در نهایت بررسی جدول شماره ۲ ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات در لایحه بودجه ۱۴۰۳ به میزان ۲۷/۴ درصد افزایش پیدا کرده است و از ۱۵/۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲ به ۲۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ خواهد رسید. به طور کلی افزایش درآمدهای دولت از حوزه ارتباطات تابع دو متغیر اصلی میزان رشد مصرف ترافیک داده (اینترنت) و میزان تعرفه این خدمات است. به طور کلی کشور در حوزه مصرف اینترنت رشد سالیانه‌ای را تجربه می‌نماید که منجر به رشد درآمدی دولت می‌گردد با این وجود با توجه به قطعی

شدن اصلاح تعرفه‌های خدمات ارتباطی کشور، به نظر می‌رسد سهم این اصلاح تعرفه در میزان افزایش درآمدهای دولت از حوزه ارتباطات دیده نشده است.

پیشنهاد اصلاحی و الحاقی

از بین ۴ حکم پیشنهادی دولت در لایحه، سه حکم اولیه (الف، ب، پ) با رویکرد اصلاحی قابل بهبود و تأیید هستند اما حکم بند «ت» تبصره «۱۱» به دلیل فقدان زیرساخت‌های لازم برای شناسایی و تفکیک بخش قابل توجهی از معاملات کسب و کارها در فضای مجازی و همچنین جذابیت اندک مسئله معافیت مالیاتی برای بخش قابل توجهی از این کسب و کارهای خرد، کمک چندانی به توسعه سکوهای داخلی و کسب و کارهای خرد بر بستر آنها نخواهد کرد، لذا حذف آن پیشنهاد می‌شود.

به منظور انطباق هرچه بیشتر فصل ارتباطات بودجه سال ۱۴۰۳ با برنامه هفتم پیشرفت، پیشنهادهای الحاقی مشتمل بر محورهای پنج‌گانه ذیل به منظور تکمیل لایحه دولت با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس، ارائه می‌شود:

- **ساماندهی و دسترسی به داده‌های دولتی مورد نیاز کسب و کارهای دیجیتال،**
- **توسعه زیرساخت‌های هوش مصنوعی و هوشمندسازی،**
- **تسهیل‌گری در زمینه ارزش‌گذاری و پذیرش دارایی‌های نامشهود حوزه اقتصاد دیجیتال،**
- **ترانزیت بین‌الملل داده،**
- **حمایت از توسعه صنعت میکروالکترونیک و گوشی تلفن همراه.**

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تبصره «۷» (بخش آب، برق و هسته‌ای)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16470.1537](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16470.1537)



مسئله اصلی

مجلس شورای اسلامی با تصویب برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور در جهت حل مشکلات این بخش گام برداشته است. انتظار می‌رود قوانین بودجه سنواتی نیز بستر مناسبی برای اجرای این قوانین و حل مشکلات موجود ایجاد کنند. لذا لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور باید از این منظر مورد بررسی قرار گیرد.

مگاوات رسید. همچنین در بخش آب نیز وقوع کم‌آبی‌ها و خشکسالی‌های متعدد در دو دهه اخیر یا به عبارت دیگر بحران آب از یک طرف به همراه وقوع برخی سیل‌ها در سال‌های اخیر و همچنین کمبود اعتبارات با توجه به شرایط نامناسب اقتصادی کشور از طرف دیگر، باعث شده حساسیت بودجه‌ریزی برای بخش آب مضاعف شود.

در سال‌های اخیر افزایش میزان تقاضای برق در اوج مصرف تابستان و عدم رشد ظرفیت تولید برق متناسب با تقاضا، باعث ایجاد اختلاف قابل توجهی میان عرضه و تقاضا شده که منجر به اعمال طرح‌های مدیریت مصرف شده است. به طوری که در اوج مصرف تابستان سال ۱۴۰۲ اختلاف میان این دو به مقدار قابل توجه ۱۲,۴۰۰

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

برق (موضوع ماده (۱۰) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق)، تعیین تعرفه سوخت نیروگاه‌های خودتأمین برای آن بخش از برق تولیدی که صنایع مربوطه مصرف می‌کنند، رونق بخشی به بازار بورس برق و همچنین برقراری انشعاب‌های غیر دائم برق مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

آبیاری، دریافت حق‌النظاره و مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و تمام شده آب شرب و خدمات فاضلاب مطرح شده‌اند. همچنین عوارض برق و تخصیص آن میان شرکت‌های توانیر و ساتبا و تعیین مبلغ بیمه مشترکان خانگی و تجاری در ادامه این تبصره آمده است. اما موضوعات مهمی مانند انتقال یارانه‌های انرژی به انتهای زنجیره تولید

در تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور شامل موضوعاتی مانند خرید برق از نیروگاه اتمی بوشهر بر اساس هزینه تمام شده برق، تخصیص ۵۰ درصد از درآمد حاصل از اصلاح بهای برق صنایع در شهرک‌ها و نواحی صنعتی به تأمین برق شهرک‌های صنعتی و نوسازی شبکه انتقال، اعتبارات مربوط به سیستم‌های نوین

یکی از مهم‌ترین مواد قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، ماده (۱۰) این قانون است که تهیه برنامه حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق و انتقال تمام پارانه‌ها به انتهای زنجیره قبل از مصرف‌کننده نهایی را تکلیف کرده است. این کار تأثیر مستقیمی بر کاهش ناترازی مالی صنعت برق، افزایش راندمان نیروگاه‌های کشور، جلوگیری از قاچاق سوخت و تنوع‌بخشی به سبد تولید برق خواهد داشت. در این راستا پیشنهاد می‌شود وزارت نیرو مکلف شود برنامه حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق را بدون افزایش هزینه برق مشترکان ناشی از این حکم، در سال ۱۴۰۳ تهیه و اعمال کند و به منظور تضمین اجرای این بند، در صورت عدم اجرای برنامه مذکور جریمه مالی برای شرکت مربوطه (شرکت تولید نیروی برق حرارتی) تعیین شود.

طبق ماده (۴) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، صنایع انرژی‌بر مکلف به احداث ۹,۰۰۰ مگاوات نیروگاه خودتأمین حرارتی شده‌اند. از طرفی در ماده (۱۶) این قانون تعرفه

سوخت نیروگاه‌های خودتأمین برای آن بخش از برق تولیدی که تحویل شبکه سراسری می‌شود، تعیین شده است. اما تعرفه سوخت این نیروگاه‌ها برای بخشی از برق تولیدی که در صنایع مذکور به مصرف می‌رسد، تعیین تکلیف نشده است. این مسئله مطالعات احداث نیروگاه‌های حرارتی توسط صنایع انرژی‌بر را با چالش مواجه کرده است. لذا پیشنهاد می‌شود تعرفه سوخت مصرفی نیروگاه‌های خودتأمین موضوع ماده (۴) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، برای آن بخش از برق تولیدی که صرف مصارف داخلی صنایع می‌شود، توسط وزارت نیرو به گونه‌ای تعیین شود که هزینه تمام‌شده برق تولیدی آن از متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی (ای‌سی‌ای) بیشتر نشود.

در رابطه با بندهای مرتبط با بخش آب، احکام مرتبط با این بخش در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و سال‌های پیشین بسیار محدود شده است که لازم است نواقص موجود مرتفع شده و احکامی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مغفول مانده، تعیین تکلیف شوند. همچنین موارد متعددی از احکام برنامه

هفتم پیشرفت نیز ماهیت بودجه‌ای داشته و به نظر می‌رسد الزامات اجرایی شدن آنها از طریق اختصاص اعتبار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ که اولین سال اجرای برنامه هفتم پیشرفت خواهد بود، می‌بایست لحاظ شود. در رابطه با بندهای مرتبط با بخش آب در تبصره (۷) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، در بند «الف» در خصوص تأمین اعتبارات بلاعوض برای سیستم‌های نوین آبیاری، به دلیل چالش‌های ناشی از عدم لحاظ دید جامع نسبت به بیلان آب (که بارها و به انحاء مختلف توسط مرکز پژوهش‌ها متذکر شده است)، سهم یادشده در تبصره مذکور از ۸۵ درصد در برنامه توسعه پیشین به ۷۰ درصد تقلیل یافته است و همچنین تأکید شده است که باید آب صرفه‌جویی‌شده در بخش کشاورزی در طول اجرای برنامه، صرفاً صرف تعادل بخشی آبخوان شده و تخصیص آن به سایر مصارف غیر از آب شرب ممنوع باشد که این امر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مثبت ارزیابی می‌شود. نکته دیگر در خصوص بند مذکور آن است که به نظر می‌رسد سهم کمک بلاعوض دولت در این بند باید به صورت «حداکثر ۷۰ درصد» اصلاح شود.

ارائه مدل اولیه دسته‌بندی پارک‌های علم و فناوری کشور مبتنی بر شاخص‌های ارزیابی و عملکرد

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16503.1567](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16503.1567)



بیان / شرح مسئله

مقایسه عملکرد آنها را نسبت به خود و یکدیگر فراهم سازد. لذا در پژوهش حاضر تلاش شده مدل اولیه‌ای برای دسته‌بندی پارک‌های علم و فناوری ارائه شود. این مدل به کمک شاخص‌های مبتنی بر بهره‌وری و کارایی برای پارک‌هایی با درآمد بیش از یک‌هزار میلیارد تومان (همت) پیشنهاد شده و می‌تواند با دریافت اطلاعات بیشتر و جامع‌تر از کلیه پارک‌های علم و فناوری کشور و تکمیل شاخص‌های ارزیابی بهبود یابد.

دانش‌بنیان و صنعت برعهده دارند. مهم‌ترین شاخص‌های مورد نظر وزارت علوم تحقیقات و فناوری برای ارزیابی پارک‌های علم و فناوری عبارتند از: تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان و واحدهای فناور مستقر در پارک، میزان اشتغال و درآمد کل و صادرات. با توجه به کارکردها و ماهیت متفاوت پارک‌های علم و فناوری، ارزیابی به کمک شاخص‌های مذکور به تنهایی نمی‌تواند اثربخشی فعالیت پارک‌های علم و فناوری را آشکار ساخته و امکان

ایجاد یک زنجیره یکپارچه از تحقیق و توسعه تا تجاری‌سازی، تولید، تبدیل ایده‌ها و فناوری‌ها به محصولات و خدمات نیازمند همراهی و تعامل کنشگران متعدد در نظام نوآوری است. پارک‌های علم و فناوری دسته‌ای از این کنشگران هستند که در نظام نوآوری به‌عنوان نهادهای میانجی یا واسط شناخته می‌شوند و نقش بسیار مهمی در تجاری‌سازی دانش و فناوری، حمایت مالی و فنی و حقوقی از کسب‌وکارهای نوآور و دانش‌بنیان و به‌هم‌رسانی دانشگاه، شرکت‌های

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

هزار نفر و مجموع درآمد کل پارک‌ها در سال ۱۴۰۰ حدود ۲۳ همت بوده است. گفتنی است این داده، تفکیکی بین فروش محصولات با فناوری‌های برتر و محصولات با فناوری‌های متوسط و پایین این شرکت‌ها قائل نشده و صرفاً درآمد کل شرکت را بیان می‌کند. بیشترین درآمد کل را پارک فناوری پردیس (حدود ۲۰ همت) اعلام کرده (البته این عدد با مقدار ۴۲۷ میلیارد تومان گزارش شده به وزارت عتف متفاوت است) و بعد از

می‌شود و ضروری است پارک‌های علم و فناوری نسبت به جمع‌آوری داده‌ها با جزئیات بیشتر و ارائه آن به نهادهای ارزیاب اهتمام بیشتری داشته باشند.

الف) نگاهی به عملکرد کلی پارک‌های علم و فناوری کشور

گزارش‌های وزارت علوم تحقیقات و فناوری نشان می‌دهد تعداد شاغلین مستقر در کلیه پارک‌های علم و فناوری بیش از ۷۳

در این پژوهش، محاسبه شاخص‌های ارزیابی پارک‌های علم و فناوری منتخب براساس داده‌های ارسالی آنها صورت گرفته است. به‌طور کلی استاندارد مشخصی برای ارائه آمار توسط پارک‌های علم و فناوری وجود ندارد. لذا برخی از نتایج ممکن است تحت تأثیر شیوه اندازه‌گیری داده در پارک‌ها باشد. لزوم تدوین استانداردها و دستورالعمل‌های مشخص برای اندازه‌گیری شاخص‌های ارزیابی احساس

آن شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان با حدود ۵/۵ همت قرار دارد. در ادامه، به ترتیب پارک‌های استان‌های سمنان، البرز، آذربایجان شرقی، دانشگاه تهران و فارس با پایه درآمد حداقل یک همت به بالا قرار دارند. **مجموع درآمد حاصل از صادرات پارک‌های علم و فناوری در سال ۱۴۰۰ نیز ۱۲۳ میلیون دلار است که حدود ۹۰ درصد آن متعلق به پارک‌های علم و فناوری با درآمد بیش از یک همت است.** با توجه به نقش این پارک‌ها در درآمدزایی و صادرات دانش‌بنیان، این پارک‌ها جهت بررسی عملکرد، شناسایی ظرفیت‌ها و تفاوت‌ها و در ادامه، امکان ارائه مدلی برای دسته‌بندی انتخاب شدند.

ب) عملکرد پارک‌های علم و فناوری منتخب وفق شاخص‌های ارزیابی

تعداد شرکت‌ها و واحدهای مستقر در شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان با ۶۴۱ واحد بیشترین مقدار را نسبت به سایرین دارد و بعد از آن پارک آذربایجان شرقی و پردیس به ترتیب با ۴۴۱ و ۳۱۷ واحد در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

بیشترین تعداد شاغلین را پارک پردیس و شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان و در حدود ۸۵۰۰ نفر گزارش کرده‌اند. آمار اشتغال به صورت کلی است و تفکیکی از میزان اشتغال به‌ازای شرکت‌های دانش‌بنیان، واحدهای فناور، استارت‌آپ‌ها، شتاب‌دهنده‌ها و امثال این ارائه نشده است.

به‌طور متوسط ۳۰ درصد شرکت‌های مستقر در پارک‌های منتخب از نوع دانش‌بنیان هستند. در پارک دانشگاه تهران بیش از ۵۰ درصد شرکت‌ها از نوع دانش‌بنیان بوده و پارک‌های سمنان و آذربایجان شرقی نیز با ۱۱ و ۱۴ درصد کمترین شرکت‌های دانش‌بنیان را دارا هستند.

به‌طور متوسط حدود ۲۵ درصد از شاغلین پارک‌های منتخب این گزارش، شاغلین تحقیق و توسعه (دارای مدرک تحصیلات تکمیلی) محسوب می‌شوند.

متوسط اشتغال‌زایی در پارک پردیس، سمنان، البرز و دانشگاه تهران نسبت به سایر پارک‌های منتخب بالاتر است، اما با قطعیت نمی‌توان گفت این اشتغال‌زایی و روند افزایش سالیانه آن ناشی از رشد و بلوغ شرکت نوپا و تبدیل آن به شرکت بزرگ‌تر است یا به‌علت افزایش استقرار کسب‌وکارهای استارت‌آپی و شتاب‌دهنده‌ها.

شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان بیشترین درآمد صادراتی را با مبلغ ۵۳/۵ میلیون دلار نسبت به سایر پارک‌های منتخب در سال ۱۴۰۰ داشته است و بعد از آن پارک فناوری پردیس با ۱۶/۵ میلیون دلار قرار دارد.

پارک فناوری پردیس به‌دلیل درآمد بالا، بیشترین بهره‌وری نیروی کار را داشته است (نزدیک به ۲/۴ میلیارد تومان / نفر در سال). با این حال، بهره‌وری صادراتی شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان با فاصله از دیگر پارک‌ها (نزدیک به ۶۴۰۰ دلار / نفر در سال)، در رتبه اول قرار دارد.

متوسط دانش فنی توسعه‌یافته در پارک فارس حدود ۱/۴ است. یعنی به‌ازای هر شرکت مستقر در پارک ۱/۴ عدد دانش فنی تجاری‌شده وجود دارد. این نسبت در پارک علم و فناوری البرز و شهرک تحقیقاتی اصفهان برابر با ۰/۵ است و نشان می‌دهد معادل با ۵۰ درصد شرکت‌های مستقر در آنها قادر بوده‌اند یک دانش فنی را توسعه داده و تجاری کنند. به همین ترتیب در پارک‌هایی همچون دانشگاه تهران، آذربایجان شرقی و سمنان نیز مقدار شاخص ۰/۳ است. این نسبت در پارک فناوری پردیس ۰/۱ است.

ج) تحلیل عملکرد پارک‌های علم و فناوری منتخب

هرچند پارک‌های بررسی‌شده در این پژوهش به‌لحاظ درآمدزایی دانش‌بنیان در صدر هستند، اما این شاخص و سایر شاخص‌هایی همچون اشتغال یا تعداد شرکت‌های مستقر نمی‌توانند نشان‌دهنده اثربخشی پارک‌ها یا نقاط قوت یا ضعف آنها باشند.

ارزیابی به کمک شاخص‌های مبتنی بر بهره‌وری نشان می‌دهد پارک‌هایی همچون شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان، البرز، سمنان و با مقداری اغماض پارک علم و فناوری فارس با بهره‌وری صادراتی بالاتر از ۲۵۰۰ دلار / نفر (معادل ۱۰۰ میلیون تومان / نفر) در شاخص متوسط دانش فنی و فناوری تجاری شده نسبتاً موفق عمل کرده‌اند. این بدان معناست که کیفیت و رقابت‌پذیری محصولات و خدمات در بازار صادراتی به توسعه دانش فنی و فناوری وابسته است؛ هرچند در مسیر مقابل، توسعه دانش فنی و فناوری به‌معنای دستیابی به بهره‌وری صادراتی نیست. برای مثال در پارک‌های علم و فناوری دانشگاه تهران و آذربایجان شرقی با وجودی که حداقل ۳۰ درصد شرکت‌های مستقر دارای یک دانش فنی توسعه‌یافته هستند، اما بهره‌وری صادراتی ندارند ضمن اینکه درآمد کل آنها هم زیاد نیست. در عین حال پارک پردیس با وجود توفیق در درآمدزایی و اشتغال‌زایی، از نظر متوسط دانش فنی تجاری‌شده و بهره‌وری صادراتی در رتبه‌هایی پایین‌تر از سایرین قرار دارد.

تصویر فوق هرچند تا حدودی وضعیت پارک‌های علم و فناوری را نشان می‌دهد، اما به‌نظر می‌رسد بخشی از این نتایج ناشی از فضای غالب و کارکرد حاکم بر پارک باشد. لذا دسته‌بندی پارک‌ها براساس ماهیت و کارکرد، می‌تواند تصویر معقول‌تری از جایگاه، ظرفیت‌ها و چشم‌انداز آتی هریک از پارک‌ها ارائه دهد.

د) ارائه مدل دسته‌بندی پارک‌های علم و فناوری براساس شاخص‌های بهره‌وری درآمد کل و صادرات و متوسط دانش فنی تجاری‌شده

پارک‌های تحقیقاتی: این پارک‌ها با وجودی که به‌لحاظ دانش فنی توسعه‌یافته در وضعیت نسبتاً قابل‌قبولی هستند، اما بهره‌وری ریالی و دلاری پایینی دارند. ماهیت تحقیق و توسعه‌ای بودن شرکت‌های مستقر،

طولانی بودن روند توسعه دانش فنی و ضعف در انتقال فناوری، از دلایل پایین بودن درآمد و بهره‌وری آنها به‌زای افراد شاغل است. لزوم جذب سرمایه، اولویت دولت به حمایت از تأمین مالی این نوع پارک‌ها طی یک بازه زمانی مشخص و محدود، تقویت استقرار شتاب‌دهنده‌ها، کارگزاران و صندوق‌های پژوهش و فناوری به‌منظور کمک به انتقال و تجاری‌سازی فناوری در آنها احساس می‌شود. نمونه‌های منتخب: پارک دانشگاه تهران، پارک آذربایجان شرقی.

■ **پارک‌های فناوری:** ویژگی اصلی این پارک‌ها بهره‌وری صادراتی و متوسط دانش فنی تجاری‌شده بالاست. درآمد صادراتی به‌عنوان بخش قابل‌توجهی از درآمد کل

پارک محسوب می‌شود. باین‌حال بسته به اندازه پارک و اشتغال در آن و یا سطح فناوری‌های توسعه‌یافته (متوسط یا برتر) بهره‌وری درآمد کل می‌تواند متغیر باشد. لزوم تمرکز بر تجاری‌سازی فناوری‌های برتر، افزایش سهم مشارکت شرکت‌های دانش‌بنیان کوچک و متوسط در زنجیره ارزش، ایجاد زیرساخت‌های مربوط به پایلوت‌های فناوری و کارگاه‌های نیمه‌صنعتی جهت توسعه کسب‌وکارهای نوپا، توجه به مالکیت فکری، ثبت اختراعات و برند و تلاش برای استقرار کارگزاران و جذب سرمایه بخش خصوصی در این پارک‌ها احساس می‌شود. نمونه‌های منتخب: شهرک علمی تحقیقاتی اصفهان، پارک البرز، سمنان و فارس.

■ **پارک‌های صنعتی (کسب‌وکاری):** تمرکز اصلی این پارک‌ها بر اشتغال‌زایی، تولید و درآمدزایی با تکیه عمده بر بازارهای داخلی است. از این رو بهره‌وری صادراتی و متوسط دانش فنی تجاری‌شده آنها کم است. این پارک‌ها به‌دلیل بزرگ بودن، معتبر بودن و داشتن فرصت‌های جذب سرمایه شرکت‌های بزرگ و بالغ قابلیت شبکه‌سازی مؤثر بین ذی‌نفعان اعم از صنعت، شرکت‌های دانش‌بنیان و دانشگاه، شبکه‌سازی پارک‌های علم و فناوری با کارکردهای مختلف، ایجاد بسترهای تولید پایلوت و نیمه‌صنعتی، راه‌اندازی واحدهای تحقیق و توسعه صنایع بزرگ و تقویت ظرفیت‌های صادراتی را دارند. نمونه منتخب: پارک فناوری پردیس.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

علاوه بر اقدامات اجرایی، به‌نظر می‌رسد در سطح سیاست‌گذاری و نظارت نیز تدابیری از جمله موارد زیر اجتناب‌ناپذیر است:

- تأسیس پارک‌های تخصصی و تقاضامحور قابل تأسیس با مشارکت بخش خصوصی و با توجه به نیازها و پتانسیل‌های استان‌ها.
- حمایت و مشارکت دولت با بخش

خصوصی در راه‌اندازی و تقویت فن‌بازارها، شتاب‌دهنده‌ها، آزمایشگاه‌های مرجع و کارگزاران تجاری‌سازی دانش و فناوری و استقرار آنها در پارک‌های علم و فناوری / تشویق پارک‌های علم و فناوری ارتقا یافته در شاخص‌های عملکردی.

- بازنگری نحوه پایش و ارزیابی پارک‌های علم و فناوری با توجه به نوع و کارکرد پارک‌ها و لزوم حرکت به سمت

تعیین سقف مالی و زمانی مشخص و محدود حمایت دولت از پارک‌ها براساس ماهیت متفاوت و عملکرد پارک‌های علم و فناوری در دسته خود.

■ ارزش‌گذاری دارایی‌های فکری و ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت بهره‌مندی از حقوق آن.

مسائل راهبردی برنامه هفتم توسعه در بخش انرژی:

حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16510.1574](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16510.1574)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۱۰/۲۰
۱۹۵۴۴



بیان / شرح مسئله

بخش مصرف نهایی نیز، میزان مصرف سرانه انرژی کشور هم به واسطه محیط مصرف انرژی (نوع ساختمان و تجهیزات انرژی بر با راندمان پایین و یا میزان مصرف سوخت خودروها به ازای صد کیلومتر پیمایش) و هم به واسطه رفتار و الگوی مصرف، وضعیت مناسبی ندارد. بررسی بخش‌های مختلف مصرفی در کشور نشان می‌دهد به رغم اینکه ظرفیت بالایی برای بهینه‌سازی انرژی در کشور وجود دارد اما به دلیل موانع و آسیب‌های موجود، اجرای طرح‌های بهینه‌سازی تاکنون با موفقیت همراه نبوده است.

انرژی، باید در اولویت اقدامات قرار گیرد. مدیریت و بهینه‌سازی انرژی صرفاً مربوط به بخش‌های مصرفی نبوده و تمامی بخش‌های تولید تا عرضه نهایی انرژی را شامل می‌شود. بررسی فرایند تولید تا مصرف نهایی انرژی نشان می‌دهد پیش از عرضه اولیه انرژی، به عنوان مثال حدود ۲۷۷ هزار بشکه معادل نفت خام در روز از انرژی تولیدی به صورت گازهای مشعل سوزانده می‌شود که باید مورد توجه قرار گیرد. در عرضه انرژی اولیه نیز متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی پایین و معادل ۳۹/۱ درصد است. همچنین در

در سال ۲۰۲۲ میزان شاخص شدت مصرف انرژی در ایران ۱/۸ برابر متوسط دنیا و ۲/۸ برابر کشورهای توسعه یافته بوده که نشان از هدررفت انرژی و ظرفیت بالای بهینه‌سازی انرژی در کشور دارد. این در حالی است که بهینه‌سازی مصرف انرژی از دهه هفتاد شمسی مورد توجه بوده و قوانین متعددی نیز در این حوزه به تصویب رسیده است. بهینه‌سازی مصرف انرژی به واسطه هزینه سرمایه‌گذاری کمتر نسبت به تولید، جلوگیری از هدررفت انرژی، حفظ منابع بین‌نسلی و پایدار بودن کاهش مصرف

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

است. لذا رویکرد اصلی در استفاده از ظرفیت ماده (۱۲)، حوزه بهینه‌سازی نبوده است. دلیل اصلی عدم استفاده از ظرفیت ماده (۱۲) در اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، کاهش انگیزه اقتصادی سرمایه‌گذار برای ورود به این طرح‌های بهینه‌سازی است که مهم‌ترین دلیل آن، عدم قطعیت و تضمین در بازپرداخت سرمایه‌گذاری انجام شده توسط دولت است. توضیح آنکه

یکی از اهداف ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، افزایش تولید و کاهش مصرف انرژی است، اما عمده استفاده ماده (۱۲) در حوزه انرژی، مربوط به طرح‌های افزایش تولید بوده و به بهینه‌سازی مصرف انرژی کمتر توجه شده است. از سال ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱ تنها ۱۳ طرح بهینه‌سازی مصرف انرژی مبتنی بر ماده (۱۲) تصویب شده و سایر طرح‌ها در حوزه افزایش ظرفیت تولید بوده

یکی از مهم‌ترین رویکردها در بهینه‌سازی انرژی که در کشور دنبال شده است، رویکرد بازگشت سرمایه‌گذاری عامل صرفه‌جویی از محل انرژی صرفه‌جویی بوده است که موجب ایجاد انگیزه برای مردم و بخش خصوصی به منظور بهینه‌سازی مصرف انرژی می‌شود. دو راهکار اصلی برای این منظور، ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست بوده است.

به دلیل وابستگی منابع بازپرداخت طرح‌های ماده (۱۲) به موضوع هدفمندی یارانه‌ها در تبصره «۱۴» قوانین بودجه سنواتی و وجود ردیف‌های مصرفی با اولویت بالاتر در این تبصره، تسویه بازپرداخت سرمایه‌گذاری انجام شده توسط دولت با مشکل روبه‌رو شده، به نحوی که طی یک سال اخیر عملاً

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

وابستگی منابع بازپرداخت طرح‌های بهینه‌سازی به هدفمندی یارانه‌ها و تبصره «۱۴» قوانین بودجه سنواتی باعث شده تا این منبع تضمین لازم را برای سرمایه‌گذار جهت ورود به اجرای طرح‌های بهینه‌سازی ایجاد نکند. از این رو با توجه به اهمیت بهینه‌سازی انرژی در کشور، باید سازوکاری جهت تضمین بازگشت سرمایه‌گذاری عامل صرفه‌جویی ایجاد شود تا انگیزه اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و کاهش مصرف در ابعاد وسیع در کشور ایجاد گردد. از این رو پیشنهاد می‌شود به منظور تضمین بازگشت سرمایه‌گذاری مردم، بخش خصوصی و بخش دولتی در حوزه بهینه‌سازی (در قالب‌های مختلف از جمله قالب بازار تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی)، حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی که

بازپرداخت کاربرگ صادر شده متوقف شده است. گفتنی است تا پیش از این کاربرگ‌های صرفه‌جویی صادر شده نسبت به تعهد دولت مبالغ بسیار کمتری داشته و تسویه آن در توان دولت بوده است و در صورتی که میزان سرمایه‌گذاری و حجم کاربرگ صرفه‌جویی صادر شده عدد قابل توجهی می‌بود، تسویه

در بودجه ۱۴۰۲ تأسیس شده بود با این رویکرد در برنامه هفتم توسعه تثبیت شود (مجلس- دولت).

جهت عملکرد بهتر این حساب ضروری است: **■ منابع آن پایدار و قابل اتکا باشد؛** باید ابتدا تعهدات دولت و بازپرداخت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی از هدفمندی یارانه‌ها و مصارف تبصره «۱۴» قوانین بودجه سنواتی تفکیک شده و به حساب بهینه‌سازی اختصاص یابد. همچنین پیشنهاد می‌شود موارد دیگری از جمله انواع عوارض دریافتی مرتبط با هدررفت انرژی (به عنوان مثال عوارض عدم رعایت استانداردهای لازم مصرف انرژی (موضوع ماده (۲۶) قانون اصلاح الگوی مصرف) و عوارض ناشی از مشعل‌سوزی)، سهمی از عواید حاصل از

آن توسط دولت با مشکلاتی روبه‌رو می‌شد. لذا وابستگی منابع بازپرداختی به موضوع هدفمندی یارانه‌ها و وجود عدم قطعیت در بازپرداخت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده، مهمترین دلیل فقدان عملکرد مناسب ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید در حوزه بهینه‌سازی بوده است.

صرفه‌جویی انرژی در هریک از طرح‌های بهینه‌سازی انرژی و سایر منابعی که در لوائح بودجه سنواتی برای بهینه‌سازی انرژی پیش‌بینی می‌شود، به عنوان منابع این حساب در نظر گرفته شود.

■ مصارف آن صرفاً در راستای تضمین تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی مصرف انرژی باشد. ضروری است منابع حساب صرفاً جهت تضمین تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی صادر شده مبتنی بر ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید، بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست و یا هرگونه صرفه‌جویی انرژی، در نظر گرفته شود. اگر این مهم محقق و در واقع طرح‌های بهینه‌سازی اقتصادی شوند، سرمایه‌گذار عامل صرفه‌جویی می‌تواند نسبت به تأمین مالی طرح از طرق مختلف اقدام نماید.



بیان / شرح مسئله

در فرهنگ ایرانی-اسلامی، ورزش و ورزش کار با روحیه جوانمردی و مروت پیوستگی دارد و در جهان نیز ورزش به عنوان یک پدیده مثبت مطرح است چراکه نقش اساسی آن در ترویج سبک زندگی سالم قابل توجه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

گزارش‌ها حاکی از این است که عوامل اقتصادی یکی از مؤثرترین عامل ایجادکننده فساد ورزشی هستند. عواملی همچون درآمد اندک، جوایز و پاداش‌های نامتعارف، سرازیر شدن پول هنگفت و مشکلات مالی و اقتصادی از جمله عوامل اقتصادی هستند که ممکن است بر بروز پدیده فساد در ورزش مؤثر باشند. از جمله عوامل مهم و مؤثر دیگر در بروز فساد در ورزش ایران عوامل سیاسی و ساختاری هستند. ساختار ناکارآمد و نحوه انتخابات در مجامع ملی و استانی فدراسیون‌ها که به رئیس فدراسیون قدرت بلامنازعه‌ای می‌دهد به عنوان یک بستر احتمالی ایجاد رانت و ویژه‌خواری قابل رصد است. همچنین سیاست‌زدگی و انتخاب سلیقه‌ای مدیران ورزشی غیرمتخصص و نحوه اداره سلیقه‌ای

در جوامع است. از آنجاکه بخش اعظم بودجه ورزش کشور از محل بیت‌المال است و با توجه به محبوبیت ورزش در جامعه ایرانی بنابراین لازم است اقدامات جدی و مؤثری جهت مقابله با پدیده فساد در ورزش صورت گیرد.

است. وجود منابع مالی زیاد، جذابیت و توسعه ورزش سبب شده است که ورزش در معرض پدیده‌های مخرب همچون فساد قرار گیرد. فساد در ورزش سبب کاهش سرمایه اجتماعی و یک مانع جدی برای توسعه ورزش

سه‌گانه داشته باشند به این معنا که هم می‌توانند انگیزه فساد را در سایر افراد ایجاد کنند و هم می‌توانند سبب توجیه منطقی فساد در سطح اجتماع شوند و در نهایت به دلیل ضعف سیستم نظارتی شانس و فرصت فساد را به وجود بیاورند.

یکی دیگر از عوامل مؤثر در بروز فساد عوامل حقوقی و قانونی است. در این ارتباط پیرامون برخی مصداق‌های فساد مانند تخلف‌های مربوط به برخی قراردادهای ورزشی، قانون مشخص وجود دارد (قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۹۹/۲/۷ و قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۱/۴/۹). اما نظارت و اجرای قانون با مشکل مواجه شده است. در برخی موارد دیگر مانند دلالی فوتبال قانون

ساختار ورزش از دیگر عوامل مؤثر در بروز فساد ورزشی است.

یکی دیگر از عوامل مؤثر در بروز فساد عوامل حقوقی و قانونی است. در این ارتباط پیرامون برخی مصداق‌های فساد مانند تخلف‌های مربوط به برخی قراردادهای ورزشی، قانون مشخص وجود دارد (قانون راجع به دلالات مصوب ۱۳۱۷) اما نظارت و اجرای قانون با مشکل مواجه شده است. در برخی موارد دیگر مانند دلالی فوتبال قانون منوط به آیین‌نامه شده (که تاکنون تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران نرسیده) و فرصت فعالیت‌های نامشروع را فراهم ساخته است. در برخی مصداق فساد ورزشی دیگر مانند دوپینگ نیز خلأ قانونی وجود دارد. بنابراین عوامل مذکور در بروز فساد می‌تواند نقشی

قانون راجع به دلالان مصوب (۷۱۳۱) منوط به آیین نامه شده (که تاکنون تدوین و به تصویب هیئت وزیران نرسیده) و فرصت فعالیت‌های نامشروع را فراهم ساخته است. در برخی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ با توجه به انتخاب سلیقه‌ای و غیر تخصصی مدیران ورزشی و خسارات مادی و معنوی پیش آمده برای ورزش ایران به ویژه فوتبال، بنابراین پیشنهاد می‌شود خصوصی سازی و تدوین صلاحیت عمومی و تخصصی برای پست‌های مدیریت ورزش در دستور کار قرار گیرد.

■ با توجه به دخالت مستقیم و غیرمستقیم رئیس فدراسیون در انتخاب هیئت رئیسه و ارکان فدراسیون همین امر قدرت بلامنازعه‌ای به رئیس فدراسیون‌های ورزشی می‌دهد. از این رو ضرورت دارد برخی مفاد اساسنامه‌ها و آیین نامه‌های فدراسیون‌های ورزشی مرتبط با ساختار انتخابات ملی (مصوب هیئت وزیران) و استانی (مصوب وزارت ورزش و جوانان) اصلاح شود.

■ از آنجاکه در برخی موارد افراد غیر مرتبط از طریق تیم‌های ورزشی به خارج از کشور اعزام شده‌اند و نقض قوانین صورت گرفته، احتمال تحصیل مال نامشروع وجود دارد؛ بنابراین

مصادیق فساد ورزشی دیگر مانند دوپینگ نیز خلأ قانونی وجود دارد. بنابراین عوامل مذکور در بروز فساد می‌تواند نقشی سه‌گانه داشته باشند به این معنا که هم می‌توانند انگیزه فساد

اصلاح آیین نامه شورای برون مرزی (مصوب هیئت وزیران) با رویکرد ایجاد ضمانت اجرایی لازم به نظر می‌رسد.

■ دولت از طریق وزارت ورزش و جوانان باید استانداردهای ضد فساد در ورزش از جمله: ایجاد سازوکار مناسب جهت شناسایی و گزارش دهی فساد در ورزش و تقویت مشارکت اجتماعی در این زمینه از طریق سامانه سوت زنی و شفافیت مالی مدیران ارشد ورزشی را تدوین نماید.

■ جهت مبارزه با فساد در ورزش ایجاد و اجرای سازوکارهای نهادی یا هماهنگی ملی امری ضروری است. بنابراین تشکیل واحدی در فراجا (فرماندهی نیروی انتظامی) برای پیشگیری، شناسایی و تحقیق در مورد فساد در ورزش نقش قابل توجهی خواهد داشت.

■ از جهت تأثیرات اجتماعی و فرهنگی فساد در ورزش و همچنین هزینه‌های هنگفت فساد در ورزش برای بیت‌المال، تشکیل **دادگاه (شعبه) تخصصی رسیدگی به**

را در سایر افراد ایجاد کنند و هم می‌توانند سبب توجیه منطقی فساد در سطح اجتماع شوند و در نهایت به دلیل ضعف سیستم نظارتی شانس و فرصت فساد را به وجود بیاورند.

فسادهای ورزشی توسط قوه قضائیه لازم به نظر می‌رسد.

■ با توجه به پدیده دلالی در فوتبال و آسیب‌های ناشی از این پدیده، مطابق ماده (۱۱) قانون راجع به دلالان مصوب (۱۳۱۷) و الحاقات و اصلاحات بعدی، هیئت وزیران باید در اولین فرصت مصوبه‌ای برای شفاف سازی مرجع رسیدگی به دلالی فوتبال صادر نمایند تا امکان نظارت بر فعالیت‌های آنها فراهم شود که تاکنون چنین مصوبه‌ای تهیه و تصویب نشده است.

■ با توجه به اینکه دوپینگ یکی از پرتکرارترین موضوعات در فساد ورزشی ایران است و جرائم انضباطی نتوانسته نقش بازدارنده خود را به خوبی ایفا کند و همچنین از آنجاکه در عمل دوپینگ افراد بسیاری (مانند ورزش کار، تجویز کننده و فروشنده) دخیل هستند، لذا تدوین بسته تقنین جرم‌انگاری برای این حوزه لازم به نظر می‌رسد.

بررسی چالش‌ها و ظرفیت‌های برگزاری حراجی‌های هنری و ارائه پیش‌نویس قانونی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16481.1547](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16481.1547)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۹۴۸۴
۱۴۰۲/۱۰/۰۵

بیان / شرح مسئله

تا از خروج بی‌ضابطه آثار ممانعت به عمل آید و خلأها و موانع قانونی آن برطرف شود. با این اوصاف و با توجه به نقدهای مربوط به نحوه برگزاری حراجی‌ها، مانند چرخه معیوب توزیع، فهرست محدود آثار، مسائل مربوط به پول‌شویی، نحوه تسهیم درآمدها میان هنرمندان و گالری‌دارها و غیره لزوم تنظیم‌گری وضع موجود را دوچندان می‌کند.

دارد. زیرا حراجی‌های خارجی که در پیرامون کشور (به‌صورت خاص نمایندگی حراج کریستیز در دب) در حال فعالیت هستند، جذابیت اقتصادی بالاتری برای مالکان آثار هنری ایجاد می‌کنند تا برای عرضه آثار خود به آنجا مراجعه کنند. برای حفظ سرمایه‌های مادی، معنوی، فرهنگی و هنری ضرورت دارد تا فعالیت‌های اندک حراجی‌ها در داخل را مورد حمایت قرار داد

با وجود سابقه کهن هنری در ایران، اما سازوکارهای اقتصادی برای امرار معاش هنرمندان حوزه هنرهای تجسمی چندان توسعه پیدا نکرده است. اگرچه چند حراجی هنری در کشور حضور دارند تنها یک حراجی مداوم یافته که البته با آنچه در اقتصاد هنر در جهان و منطقه می‌گذرد، فاصله دارد. کم کردن هرچه سریع‌تر این فاصله‌ها هنوز هم برای اقتصاد هنرهای تجسمی اهمیت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

«۶» دستورالعمل مذکور درج شده که «این دستورالعمل ناظر بر برگزاری فعالیت‌های فرهنگی و هنری مسابقه‌ای یا حراج و فروش آثار هنرهای تجسمی نیست... و فعالیت‌های مربوط به بازار هنر و حراج مشمول ماده (۸) دستورالعمل اجرایی تجارت اموال فرهنگی تاریخی و هنری منقول مجاز، موضوع مصوبه شماره ۱۰۵۵۷۶ / ت / ۵۴۹۲۹ هـ مورخ ۲۲ / ۸ / ۱۳۹۸ هیئت‌وزیران، تبصره «۲» الحاقی به ماده (۲۹) «آیین‌نامه مدیریت، ساماندهی، نظارت و حمایت از مالکان و دارندگان اموال

حمایت از مالکان و دارندگان اموال فرهنگی-تاریخی منقول مجاز» (مصوب ۱۳۸۴/۵/۵ هیئت‌وزیران) به برگزاری حراج آثار فاخر اشاره شده که به حوزه میراث‌فرهنگی برمی‌گردد. به استناد بند «۲۱» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲)، «دستورالعمل صدور مجوز برگزاری جشنواره و نمایشگاه فرهنگی و هنری و نظارت بر آنها» تدوین و ابلاغ شد (در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۳ توسط وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی وقت). در جزء «۱» بند

در اسنادی مانند «نقشه مهندسی فرهنگی کشور» و «سند ملی توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی از هنرهای تجسمی به‌صراحت یاد شده است. در قوانین نیز حراج به‌صورت عام در ماده (۲) قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳) و در بند «ج» ماده (۳) قانون «حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی» (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶) به برگزاری حراج آثار فاخر اشاره شده است. در سطح مقررات هم «آیین‌نامه مدیریت، ساماندهی، نظارت و

فرهنگی تاریخی منقول مجاز» (موضوع مصوبه شماره ۱۵۵۶۷۱ / ت ۵۴۶۷۹ ه مورخ ۲۳ / ۱۱ / ۱۳۹۷ هیئت وزیران)، «دستورالعمل صدور مجوز تأسیس و فعالیت نگارخانه» (مصوب ۱۳۷۹/۳/۲۷ توسط وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی) و دیگر ضوابط مربوطه است. لذا از این نظر قانون یا مقرره اختصاصی که بتواند حوزه‌ها و ابعاد برگزاری حراج هنری در کشور را پوشش دهد، وجود ندارد.

از نظر اقتصادی، حقوقی و حتی هنری به موضوع حراجی‌ها باید پرداخته شود، تا بتواند در جایگاه خود به‌عنوان خانه حراج به‌صورت مطلوبی نقش ایفا کند و در جریان‌های هنری و اقتصادی نقش مؤثری داشته باشد، نیازمند تنظیماتی است که بخشی از آن به نظام قانونگذاری بازمی‌گردد. این تنظیمات به امور مربوط به برگزاری حراجی و شرایط آن

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای اینکه رونق و شکوفایی مطلوب و مداوم در حوزه حراجی‌های هنری وجود داشته باشد، در وهله اول باید توجه شود که مسائل مدیریتی حوزه هنرهای تجسمی برطرف شود، یا حداقل کاهش یابد. زیرا در صورت مدیریت درست هنرهای تجسمی امکان داشتن حراج‌های هنری قابل توجه برای فعالان داخل و خارج از کشور فراهم می‌آید.

در سطح سیاستی پیشنهاد می‌شود موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- تسریع در تدوین و تصویب سند راهبردی هنرهای تجسمی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی؛
- بازطراحی سازوکارها، فرایندها و

و همچنین مسئولیت‌های حراجی از یک سو و از سوی دیگر وظایفی که دولت نسبت به حراجی‌ها در راستای حمایت یا نظارت دارد، مرتبط است. مهم‌ترین موضوعات و مسائل که در این تنظیم‌گری باید مورد توجه قرار گیرند به شرح زیر است:

- ارزش‌گذاری و قیمت‌گذاری آثار.
- صدور شناسنامه برای آثار یا ثبت سند رسمی.
- ثبت جریان معاملاتی آثار.
- حق فروش مجدد و بهره‌برداری.
- مسائل مربوط به بیمه و مالیات آثار.
- نقض حقوق مالکیت فکری و معنوی.
- حقوق نسخه برداری و تکثیر.
- جعل شناسنامه‌ها و گواهی‌نامه‌ها و تضمین اصالت.
- حفظ حریم خصوصی افراد.

- صادرات و واردات.
- نحوه ورود آثار و منع انحصار.
- محتوا و تنوع آثار.
- برندسازی برای حراج و هویت‌مند بودن آن.
- مراقبت از اثر در خانه حراج و سلامت و بی‌نقص بودن آن.
- نقل و انتقال پول میان خریدار و فروشنده و شفافیت مالی.
- توجه به هنرهای دیجیتال (رقومی).
- مکان برگزاری حراج و نهاد ناظر.
- توزیع جغرافیایی حراج‌های هنری.
- ایجاد سیستم رزرو (ذخیره) یا گارانتی (ضمانت).
- توانایی شخص و یا اشخاص متقاضی برگزاری حراج.
- حضور نمایندگی‌های حراجی‌های خارجی در کشور.

ساختارهای اداری در دستگاه‌های متولی هنرهای تجسمی؛

تجلی حکمت اسلامی در هنر با تقویت حضور حوزه‌های علمیه؛

معاصرسازی هنرهای سنتی در جهت تقویت هویت هنری؛

ایجاد حراجی‌های هنر اسلامی مشترک با کشورهای اسلامی؛

در نظر گرفتن جایگاه اقتصاد هنر در اقتصاد ملی و احصای آن به‌عنوان یکی از منابع درآمدی ملی؛

تقویت زیرساخت‌های آموزش هنر در کشور؛

حمایت از صادرات آثار هنرمندان ایرانی به بازارها و حراج‌های بین‌المللی؛

کمک به تأمین مواد اولیه لازم برای تولیدات هنری و قطع وابستگی در این خصوص به خارج از کشور؛

به‌روزرسانی قوانین مربوط به مالکیت ادبی و هنری؛

ایجاد زمینه‌های تولید و عرضه در فضای مجازی و سکویهای خریدوفروش دیجیتال (رقومی).

در سطح تقنینی هم با توجه به اینکه خلأ جدی در حوزه تنظیم‌گری برای حراجی‌های هنری و خانه‌های حراج در کشور وجود دارد، نخستین و مهم‌ترین پیشنهاد تقنینی این گزارش تدوین قانونی مستقل برای این حوزه می‌باشد که پیش‌نویس آن در انتهای گزارش ارائه شده است.

ارزیابی میزان تحقق اعتبارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ذیل قانون بودجه ۱۴۰۲ در هشت ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۲

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16487.1553](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16487.1553)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



۱۹۴۸۵
۱۴۰۲/۱۰/۰۳

بیان / شرح مسئله

اعتبارات تخصیص داده شده به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و تحقق تبصره‌های مرتبط در چه وضعیتی قرار دارد.

عدم تخصیص مناسب و مطلوب، اقدامات اجرایی پیش‌بینی شده دستگاه را با مخاطره روبه‌رو خواهد کرد. بنابراین مسئله اصلی گزارش این است که وضعیت

تصویب بودجه و مشخص شدن اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای بخشی از پیش‌بینی اقدامات آینده دستگاه‌های اجرایی است که در صورت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جهانگردی تحقق نیافته است. موضوعی که منجر به افزایش بیش از پیش مشکلات و موانع تحقق هریک از عناوین مذکور شده و بر چالش‌های موجود آنها می‌افزاید.

عمده ایراد مطرح شده بر عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی حول تبصره‌های مذکور، این است که بسیاری از موارد در حدود برگزاری جلسات و مکاتبات باقی مانده و منجر به اقدام عملی در راستای تبصره نشده است.

است که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با مشکل جدی عدم تخصیص کامل اعتبارات مصوب قانون بودجه روبه‌روست.

هیچ‌یک از اعتبارات پیش‌بینی شده برای موارد ساماندهی و تملک مجموعه تاریخی- فرهنگی تپه‌های هگمتانه، تقویت یگان حفاظت میراث فرهنگی از محل واگذاری اموال توقیفی و توسعه و گسترش فعالیت‌های ایرانگردی و

مطالعه گزارش دریافتی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پیرامون عملکرد بودجه سال ۱۴۰۲ تا تاریخ ۱۴۰۲/۸/۲۰ و گزارش دریافتی از سازمان برنامه و بودجه از میزان تخصیص هشت ماهه اعتبارات به تفکیک هزینه‌ای و سرمایه‌ای نشان می‌دهد: به‌طور میانگین تنها حدود ۴۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و حدود ۱۷ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تحقق یافته است. این موضوع بیانگر آن



بیان / شرح مسئله

ارتباط بین شورا و سازمان، عدم وجود سازوکار ثابت نظارتی در شورا، نبود مطالبه برای اصلاح قانون شورا، فقدان شاخص‌های به‌روز ارزیابی و دور بودن خروجی‌های شورای نظارت از افکار عمومی از جمله مسائل پیش روی شورای نظارت است. سوی عملکرد سازمان صدا و سیما، هر سازمانی بدون نظارت، حال و آینده نامشخصی دارد.

همچنین در فرایندهای تعریف شده برای شورای نظارت در سال ۱۳۷۰ به مخاطبین و اهمیت آنان در عملکرد صدا و سیما توجه نشده است. استقلال سازمان صدا و سیما در مسائل اساسی و بازنمایی مسائل کشور، مطالبه جدی مردم است. در کنار این شورای نظارت هم به‌عنوان مرجع نظارتی صدا و سیما برای مردم شناخته نشده است. از این‌رو لزوم اصلاح و بهبود شورای نظارت بیش از پیش احساس می‌شود.

مسئولیت انحصاری تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی هم به آن سازمان سپرده شده، ضروری است شورای نظارت نیز با تحولات کنونی به‌روز شود. تجربه جهانی هم در این حوزه نشان می‌دهد، به‌روزرسانی قانونی و سیاستی در حوزه نظارت ضروری است. کشور انگلستان برای رسانه خدمات عمومی خود یعنی BBC هرچند سال یک‌بار منشور جدیدی منتشر می‌کند و آفکام را موظف کرده است سالیانه همخوانی منشور با شرایط را بررسی کند.

شورای نظارت بر صدا و سیما اکنون با مسائل بسیاری روبه‌رو است که این مسائل مانع از عملکرد مؤثر این نهاد می‌شود. کمبود بودجه، امکانات و نیروی انسانی در شورا، نظارت بسیار پایین در روندهای مدیریتی و ساختاری سازمان، ضمانت اجرایی ناکافی در نظارت شورا، قائم به فرد بودن چگونگی

یکی از اصول قانون اساسی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ تغییر یافت، شیوه‌های اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیما در اصل (۱۷۵) بود. در بازنگری قانون اساسی با جداسازی اجرا و نظارت، نهاد جدیدی با عنوان «شورای نظارت بر صدا و سیما» طراحی شد. قانون اساسی نحوه نظارت بر این سازمان را به قوانین سپرد و در سال ۱۳۷۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام، نحوه اجرای اصل (۱۷۵) در حوزه نظارت را تصویب کرد. از سال ۱۳۷۰ تاکنون، شورا بدون هیچ بازنگری در روند اجرایی آن به فعالیت خود ادامه داده است. این در حالی است که در این سال‌ها شاهد تحولات جدی در حوزه رسانه و فناوری بوده‌ایم.

در این شرایط که سازمان صدا و سیما به‌صورت انحصاری مسئول پخش رادیویی و تلویزیونی در کشور است و همچنین

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش سعی شده تا ضمن بررسی وضعیت نظارت بر صدا و سیما از گذشته تا حال و مطالعه تجربیات دیگر کشورها، پیشنهادهای سیاستی مناسبی را درخصوص بهبود قانون نحوه اجرای اصل (۱۷۵) قانون اساسی در بخش نظارت و رفع چالش‌های موجود ارائه نماید. ازجمله نتایجی که در مطالعه پیشینه طرح و لوایح پیشنهادی به مجلس شورای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور حل مسائل شورای نظارت، دو ایده سیاستی مورد تأکید است. نخست اینکه در روندهای نظارتی شورا با در نظر گرفتن بودجه و نیروی انسانی متناسب، بازنگری صورت گیرد و دبیرخانه شورا ضمن تقویت خود، یک سامانه نظارت مردمی راه‌اندازی

اسلامی به‌منظور بازنگری در نحوه اجرای اصل (۱۷۵) قانون اساسی به‌دست آمده، این است که هر طرح و لایحه پیشنهادی در این خصوص باید تابع نظر تفسیری شورای نگهبان بر این اصل قانون اساسی باشد که «سیاستگذاری، هدایت و تدابیر در امور صدا و سیما» را از وظایف رهبری می‌داند. همچنین با مطالعه تجربه دیگر

نماید. در حال حاضر شورا صرفاً حسب تماس تلفنی به ثبت شکایت می‌پردازد و سامانه فراگیر نظارت مردمی با اعلام عمومی در اختیار عموم افراد جامعه در دسترس نیست. در اقدام بعدی پیشنهاد می‌شود با تعیین شاخص‌های ترکیبی پایش و

کشورها در نظارت بر رسانه دولتی و یا رسانه خدمت عمومی، راهکارهایی به‌منظور بهبود نظارت بر صدا و سیما به‌دست آمد. نظارت بر صلاحیت مدیران، به‌روزرسانی شاخص‌های ارزیابی، مشورت مستمر از خبرگان در امر نظارت و حضور نماینده مخاطبان ازجمله اقداماتی است که کشورهای دیگر برای کارآمدی این سازمان‌ها در دستور کار گذاشته‌اند.

سنجش عملکرد صدا و سیما با امکان به‌روزرسانی دوره‌ای آن برای دبیرخانه شورا، روند نظارت را شفاف و عملیاتی نمایند. به‌این ترتیب که شورا برطبق شاخص‌های تعریف شده ارزیابی را انجام دهد و ظرفیت‌های نظارتی سازمان نیز در خدمت این شاخص‌ها قرار گیرد.

واکاوی مفهوم «سرحد خودکفایی کشور» در اصل سی‌ام قانون اساسی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16497.1562](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16497.1562)



بیان / شرح مسئله

گزارش طی یک فرایند قیاسی با مراجعه به اسناد و قوانین بالادستی و با استفاده از روش تحلیل اسناد در وهله‌ی نخست معنای لغوی، سیاستی و معنای مستتر خودکفایی آورده شده و در گام بعدی این پژوهش سعی شده است که کارکردهای آموزش عالی و نسبت آن با خودکفایی کشور را در اسناد و قوانین بالادستی احصا و شبکه مفهومی آنها را ترسیم کند.

کشور در بخش فرهنگ، اقتصاد، صنعت، امور نظامی، سلامت و... است؛ این درحالی است که منظور از خودکفایی کشور در این اصل تصریح نشده و به تبع آن کارکردهای آموزش عالی برای دستیابی به این خودکفایی نیز چه از سوی سیاستگذاران و قانونگذاران و چه از سوی پژوهشگران مورد تحلیل و بررسی قرار نگرفته و موضوع بیش از چهار دهه بدون پاسخ باقی مانده است. در این

در اصول سوم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حق برخورداری از آموزش و پرورش رایگان و آموزش عالی را به رسمیت شناخته و آموزش و پرورش رایگان را تا پایان دوره متوسطه تکلیف دولت دانسته و ارائه خدمات تحصیلات عالی رایگان را محدود به سرحد خودکفایی کشور کرده است. در یک معنا آستانه حمایت رایگان از آموزش عالی، تأمین نیازمندی‌های علمی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس مطالعه نظرات تفسیری شورای نگهبان، بیانات مقام معظم رهبری، سیاست‌های کلی و قوانین عادی در خصوص معنای خودکفایی در اصل سی‌ام و دلالت‌های مفهومی از کارکردهای آموزش عالی در این اسناد یافته‌های زیر به دست آمد.

■ خودکفایی در لغت به معنای تأمین و برآورده شدن نیازهاست.

■ معنای سیاستی خودکفایی منبعث از دیدگاه رهبر معظم انقلاب اشاره به «تأمین نیازهای کشور در ابعاد آموزشی، فرهنگی، نظامی، اقتصادی، صنعتی، علم و فناوری، سلامت و... مبتنی بر توان داخلی و تجارب جهانی در کنار دستیابی به مرجعیت در این ابعاد» دارد. در این معنا یک حالت بده‌بستان حاکم است. از طرفی دیگر همان‌طور که خودکفایی وابستگی تام را رد می‌کند، بی‌نیازی مطلق را نیز امکان‌پذیر نمی‌داند.

■ معنای مستتر خودکفایی در اصل سی‌ام که هدف این گزارش می‌باشد، تأمین نیازمندی‌های کشور به کارکردهای

آموزش عالی یا بی‌نیازی کشور به کارکردها و امکانات دانشگاهی خارجی است.

■ در همه حالات، خودکفایی یک معنای پویا دارد. نیاز و به‌تبع برآوردن آن، متناسب با اقتضائات و شرایط تغییر کرده و نیاز در هیچ مرحله‌ای به‌طور تمام و کمال تأمین نخواهد شد.

■ خودکفایی کشور رابطه دوطرفه با تحصیلات عالی دارد. از یک‌سو تأمین نیازمندی‌های کشور به برون‌دادهای آموزش عالی، از طریق تسهیل، تعمیم و گسترش آن محقق می‌شود. از سوی دیگر حمایت رایگان از گسترش آموزش عالی تا برآورده شدن نیازمندی‌های کشور به این بخش ادامه دارد.

■ کارکردهای آموزش عالی در تأمین نیازمندی‌های آموزشی، فرهنگی، اقتصادی، صنعتی، نظامی، سلامت و... کشور به این بخش در اسناد و قوانین بالادستی در ۶ محور مشتمل بر: تربیت نیروی انسانی متخصص، تولید علم و فناوری، دستیابی به مرجعیت علمی، توسعه منابع انسانی، توسعه

علوم و فنون و ایجاد ساختارهای آموزشی و تحقیقاتی است.

■ تربیت نیروی انسانی متخصص به‌عنوان کارکرد اصلی آموزش عالی جهت تأمین نیازها و دستیابی به خودکفایی کشور در این کارکردها شناسایی شد.

■ تحقق اصل سی‌ام و سایر قوانین موضوعه ناظر به خودکفایی در تأمین نیازمندی‌های کشور به کارکردهای آموزش عالی منوط به رعایت دو نوع تناسب است. تناسب بین کمیت نیازها و کارکردهای آموزش عالی و تناسب بین کیفیت نیازها و کارکردهای آموزش عالی. به‌عبارتی تأمین نیازمندی‌های کشور به برون‌دادهای آموزش عالی و دستیابی به خودکفایی در کارکردهای آن محدود به کمیت نیروی انسانی متخصص و تولید علم و فناوری به‌صورت افزایش بی‌رویه نیست، بلکه حفظ کیفیت آن بسیار مهم است. در غیر این‌صورت با کمبود یا مازاد عرضه مواجه خواهیم بود و هدف مقنن (که رعایت تناسب بین عرضه و تقاضا است) در هر دو حالت رخ نخواهد داد.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

تأمین نیازهای علمی و آموزشی بخش فرهنگ، اقتصاد، بازار، امور نظامی و سلامت و... و توسعه ظرفیت‌های علمی

و فنی این بخش‌ها از طریق کارکردهای آموزش عالی، مستلزم رصد و پایش مداوم این بخش‌هاست تا چارچوبی برای

حمایت‌های دولت از نظام آموزش عالی در راستای تأمین این نیازها و توسعه آن ظرفیت‌ها تنظیم شود.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور تبصره «۱۲» حوزه آموزش و پژوهش

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16475.1543](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16475.1543)



بیان / شرح مسئله

نظام آموزش و پرورش و آموزش فنی و حرفه‌ای و حل چالش‌های این حوزه‌ها نیز ارائه نکرده است. بر همین اساس در این گزارش ابتدا نقاط قوت و ضعف احکام پیشنهادی دولت در تبصره «۱۲» مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته و در بخش دوم احکامی در دو حوزه آموزش عالی و تحقیقات و آموزش و پرورش جهت الحاق به این تبصره پیشنهاد شده است.

بندهای اشاره شده در این تبصره هرچند بخشی از دغدغه‌های نظام آموزش عالی را پوشش می‌دهد، اما لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ که انتظار می‌رفت در راستای برنامه هفتم پیشرفت و برشی از برنامه‌ریزی یک‌ساله برای پیاده‌سازی این برنامه باشد، نه تنها به امور پژوهش، فناوری و موضوعات فرهنگی دانشگاه‌ها بی‌توجهی کرده، بلکه هیچ‌گونه حکمی در راستای تأمین اهداف

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ذیل تبصره «۱۲» احکامی با موضوع اجازه تهاتر ساختمان‌ها و املاک به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی (بند «الف»)، واریز وجوه اداره شده وام‌های شهریه دانشجویی به حساب صندوق‌های رفاه دانشجویی (بند «ب») و اصلاح سازوکار و میزان کمک‌های مالی دولت به امور تغذیه دانشجویان (بند «پ») پیشنهاد شده است.

■ بند «الف» تبصره «۱۲» دارای نواقصی به شرح زیر است:

■ صرفاً با تهاثر املاک احداث ساختمان در پردیس مرکزی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی امکان پذیر نیست؛

■ سکوت متن در خصوص فروش و تعیین سازوکار وصول منابع حاصل از فروش این املاک؛

■ عدم پیش‌بینی سازوکارهای حمایتی جهت سهولت فرایند تغییر کاربری املاک و ساختمان‌ها (از جمله کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی).

■ در بند «ب» به دلیل اینکه از سال ۱۳۹۵ تا ۸ ماه نخست سال ۱۴۰۲ حدود ۹۵ درصد وجوه اداره شده موضوع این بند پرداخت شده است، در نظر گرفتن سقف ۳۰۰ میلیارد تومان برای بازپرداخت وجوه اداره شده به صندوق‌های رفاه، غیرواقعی است و شفافیت بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ضمن اینکه حمایت از دانشجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته امام خمینی (ره) مشروط به اعتبارات این بند که احتمالاً در سال ۱۴۰۳ صفر خواهد

بود، امری غیرممکن است.

■ بند «پ» دارای ابهامات و ایراداتی به شرح زیر است:

■ در صورت استقراض صندوق‌های رفاه از بانک‌ها، امکان بازپرداخت مطالبات بانک‌ها توسط صندوق‌ها وجود ندارد. دلیل این امر بازپرداخت تسهیلات بانکی بلافاصله پس از پرداخت وام آغاز می‌شود، ولی بازپرداخت تسهیلات دانشجویی پس از تحصیلات و تنفس یک‌ساله انجام می‌شود.

■ اساساً تهیه «کارت رفاه دانشجویی» برای حدود یک میلیون نفر دانشجو، امری زمان‌بر است و احتمالاً از ۱۵ فروردین‌ماه سال ۱۴۰۳، قابل اجرا و بهره‌برداری نباشد.

■ به‌طور سنتی تکلیف امر تغذیه دانشجویی برعهده دانشگاه‌هاست و صندوق رفاه دانشجویان در این زمینه فقط وظیفه تعیین قیمت سهم دانشجویان را داشته است. لذا با تکلیف کردن امری به صندوق‌های وزارتین، تکلیف عرفی برعهده دانشگاه‌ها ساقط نمی‌شود و فقط تقابل میان مسئولین دانشگاه و دانشجویان تشدید خواهد شد.

■ در این بند قیمت غذا در کل کشور ثابت فرض شده است، در صورتی که هزینه تمام شده برای هر پرس غذا در دانشگاه‌ها تفاوت بسیاری با یکدیگر دارد.

■ در سازوکار پیشنهادی به دهک اقتصادی خانوار دانشجویان توجه نشده است.

■ برخلاف تأکیدات قانون برنامه هفتم پیشرفت، قوانین عادی و سایر اسناد بالادستی مانند نقشه جامع علمی کشور و سیاست‌های کلی علم و فناوری ابلاغی مقام معظم رهبری مبنی بر افزایش بودجه تحقیق و توسعه، در این تبصره هیچ‌گونه حکمی در حمایت از پژوهش و فناوری ارائه نشده است.

■ درمجموع بندهای تبصره «۱۲» به هیچ‌عنوان در راستای اهداف و برنامه‌های قانون برنامه هفتم پیشرفت در حوزه آموزش عالی، تحقیقات، آموزش و پرورش و آموزش فنی و حرفه‌ای نیست، درحالی که بندهای بسیاری از برنامه هفتم نیازمند برش‌های سالیانه بودجه‌ای در طول سال‌های اجرای برنامه است.

■ اصلاح و تکمیل بند «الف» تبصره «۱۲» با اضافه کردن اجازه فروش املاک مؤسسات مشمول و انتقال مانده اعتبار حاصل از فروش این املاک به سال بعد جهت مصرف در همین موضوع؛

■ بند «ب» تبصره «۱۲» با پیشنهاد کاهش سقف بازپرداخت وجوه اداره شده به صندوق‌های رفاه دانشجویان از ۳۰۰ میلیارد تومان به حداکثر ۵ میلیارد تومان؛

■ اصلاح بند «پ» تبصره «۱۲» به شکل افزایش حداکثر دوبرابری قیمت تغذیه دانشجو نسبت به سال تحصیلی ۱۴۰۳-۱۴۰۲ با لحاظ کردن دهک‌های درآمدی خانوار دانشجویان؛

■ احیای بند «د» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با موضوع واریز حداقل ۶۰ درصد از هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به حساب صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نزد خزانه‌داری کل کشور؛

■ واریز ۱ درصد از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی (موضوع ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳) به حساب صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری جهت مصرف در امور پژوهش و فناوری همان دستگاه؛

■ تحقق اهداف بند «پ» ماده (۹۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع اجازه به دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری به اخذ تسهیلات از بانک‌ها از محل توثیق اموال در اختیار خود تا سقف عملکرد درآمد اختصاصی سال ۱۴۰۲ در جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های خود؛

■ پیشنهاد مصرف اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای مناطق کمتر توسعه‌یافته مصوب حاصله از درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، در حوزه آموزش، پژوهش و

فناوری؛

■ اختصاص کلیه اعتبارات کسر شده از بودجه عمومی آموزش و پرورش براساس قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» به منظور جذب بازماندگان از تحصیل و تحقق بند «پ» ماده (۹۰) برنامه هفتم پیشرفت برای «توسعه مدارس شبانه‌روزی، روستا مرکزی، عشایری، استثنائی و آموزش از راه دور با اولویت تأمین هزینه‌های وسیله ایاب و ذهاب دانش‌آموزان روستایی، عشایری و استثنائی (به‌ویژه دختران)»؛

■ در نظر گرفتن کلیه درآمدهای هنرستان‌ها و مراکز فنی و حرفه‌ای دولتی اعم از دانشگاه فنی و حرفه‌ای و مراکز سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای حاصل از محل فروش محصولات و تولیدات و یا ارائه خدمات، به صورت جمعی خرجی و صد درصد تخصیص یافته به دستگاه‌های مربوطه.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور تبصره «۱۳» حوزه فرهنگ

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16468.1536](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16468.1536)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۴۰۲/۱۰/۱۶
۱۹۵۱۱



مسئله اصلی

البته فراتر از همه اینها امکان درک جایگاه فرهنگ در بودجه سالیانه به این نحو فراهم می‌شود که بتوان استنباط کرد که آیا فرهنگ به‌مثابه زیربنای جامعه و سرمایه بزرگ رفتاری مؤثر بر سایر حوزه‌ها انگاشته شده یا به شکل تقلیلی و در حداقل آن به دستگاه‌ها و سازمان‌های فرهنگی دیده شده است.

کشور را دریافت، به‌ویژه آنکه با کمبود منابع و تعدد مصارف، چاره‌ای جز تدبیر در اولویت‌گزینی نیست. افزون‌بر اینکه قانون بودجه در حوزه فرهنگ، اولویت‌های یک‌ساله فرهنگی دولت را نشان می‌دهد، نحوه تأمین منابع مالی حوزه فرهنگ و نحوه هزینه‌کرد این منابع نشان از شیوه تنظیم‌گری و حکمرانی مالی فرهنگ دارد و

قانون بودجه افزون‌بر اینکه مهم‌ترین سند مالی دولت برای اداره یک سال کشور است، خوانش مالی سیاست‌های دولت در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. برای نمونه با بررسی قانون بودجه یک سال کشور در حوزه فرهنگ باید بتوان برنامه‌های دولت، رویکردها، اولویت‌ها، ترجیحات و گزینش‌های سیاستی فرهنگی

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

از ۱۵ تبصره بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور [۱]، تبصره «۱۳» به حوزه فرهنگ اختصاص دارد. در سایر تبصره‌ها اثری از حضور فرهنگ به معنای عام آن یا همان سرمایه بزرگ رفتاری جهت تغییر، ارتقا و بهبود رفتارهای اقتصادی و فرهنگ مصرفی جامعه وجود ندارد، گویی اگرچه مهم‌ترین مشکلات امروز جامعه اقتصادی است، راه‌حل آنها هم به تمام معنا از مسیر ابزارهای اقتصادی می‌گذرد. در بررسی تبصره فوق ایرادهای اساسی ذیل مشاهده می‌شود:

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

■ برای ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی در حوزه بودجه لزوم رعایت اصل هفتادوپنجم با موضوع ضرورت تعیین منابع مالی احکام، اصل پنجاه‌ودوم با موضوع اختیارات دولت در حوزه بودجه‌ریزی و ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس [۲] مطرح است. لذا پیشنهاد‌های الحاقی ذیل قابل طرح است:

■ اختصاص سهمی از منابع صندوق ملی به صنایع خلاق فرهنگی.

■ اخذ عوارض از عرضه‌کنندگان انواع بازی‌های خارجی و هزینه‌کرد منابع حاصله برای حمایت از توسعه بازی‌های داخلی.

■ اخذ عوارض مازاد به میزان ۴ درصد

■ فرهنگ به دستگاه‌ها و سازمان‌های فرهنگی تقلیل داده شده است و اولویت، گزینش و ترجیح سیاستی در حوزه فرهنگ مشاهده نمی‌شود.

■ فقط دستگاه‌ها مجاز به اموری استحضایی شده‌اند که از جنس تنظیم‌گری بودجه نبوده و اغلب شئونی هستند که براساس سایر قوانین و مقررات، دستگاه مجاز به انجام آنها بوده است و نیازی به اختصاص احکام بودجه سالیانه برای چنین اموری نیست. (مانند بند «الف» تبصره «۱۳» با موضوع مجاز بودن در اختیار قرار

دادن فضا‌های فرهنگی و هنری به متقاضیان). ■ تأمین مالی بخشی از حوزه فرهنگ به درصدی از اعتبارات هزینه‌ای سایر دستگاه‌ها گره خورده که این شیوه تأمین مالی با توجه به تجربه سال‌های گذشته عملاً برای حوزه فرهنگ عایدی نداشته است و جدای آن سبب مقاومت سایر دستگاه‌ها در برابر این حوزه شده و به‌نوعی امر فرهنگی را طفیلی شرکت‌ها و مؤسسات کرده است (مانند بند «ب» تبصره «۱۳» با موضوع اختصاص ۱ درصد از اعتبارات هزینه‌ای برای اقدامات فرهنگی).

بخشی از اعتبارات هزینه‌ای در راستای رصد و مقابله با اخبار جعلی.

■ اجازه به وزارت فرهنگ و ارشاد برای هزینه‌کرد ۵ درصد از اعتبارات مربوط به حمایت از نشر کتاب و مطبوعات برای آموزش، ارزیابی و رتبه‌بندی عملیات رسانه‌ای در بحران و تکلیف وزارتخانه‌های ورزش و جوانان، فرهنگ و ارشاد اسلامی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بهداشت و آموزش عالی و وزارت کشور به هزینه‌کرد ۱ درصد از اعتبارات هزینه‌ای به‌استثنای فصول ۱، ۴، ۶ در طرح‌ها و برنامه‌های ملی حوزه زنان و خانواده.

ارزیابی عملکرد تبصره‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16461.1530](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16461.1530)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



۱۹۵۱۳
۱۴۰۲/۱۰/۱۰

بیان / شرح مسئله

دولت سالیانه اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی دولتی از جمله دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی را پیش‌بینی و پس از تصویب قانون تخصیص می‌دهد. بررسی میزان تحقق این اعتبارات و شناسایی موانع پیش‌روی آن، کمک خواهد کرد تا نقایص در برآورد و تصویب اعتبارات سال‌های آتی رفع شود. عدم تحقق یا

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی عملکرد تبصره‌های مرتبط با حوزه آموزش عالی و تحقیقات و بررسی وضعیت موجود برخی از دانشگاه‌ها نشان‌دهنده نقاط قوت، نقاط ضعف و مسائلی می‌باشد که در ادامه آمده است:

۱. دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در استفاده از تسهیلات مالی خارجی موضوع بند «الف» تبصره «۳» به دلایل از جمله عدم آشنایی مؤسسه آموزش عالی و پژوهشی از نحوه تأمین این اعتبار و ضعف در تعاملات بانکی بین المللی ناموفق بوده‌اند.

قوانین بودجه سالیانه احصای نظرات، پیشنهادها، مسائل و چالش‌های ذی‌نفعان و استفاده از این موارد برای بهبود قانون بودجه سالیانه است. در حوزه آموزش عالی و در مباحث بودجه‌ای مهم‌ترین ذی‌نفعان شامل وزارتخانه‌های علوم و بهداشت و سازمان‌ها، دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به این دو وزارتخانه است.

تحقق دیرنگام اعتبارات پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های ذی‌ربط، ابهام و ضعف نگارش در تبصره‌ها و بندهای قانونی، عدم پیش‌بینی آیین‌نامه‌های اجرایی، تخلف دستگاه‌ها در هزینه‌کرد اعتبارات در محل‌های پیش‌بینی شده و غیره، بخشی از آسیب‌های احتمالی است که می‌تواند عملکرد قوانین بودجه را تحت‌الشعاع قرار دهد. از دیگر مزایای بررسی عملکرد

زیر است:

■ محدود بودن درآمد اختصاصی بسیاری از دانشگاه‌ها که اخذ تسهیلات تا حداکثر سقف درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها تعیین شده است. ■ وجود دیوان‌سالاری و ضعف در همکاری بانک‌ها با دانشگاه‌ها برای اخذ و اعطای تسهیلات. ■ محدودیت اعتبارات صندوق‌های رفاه دانشجویان برای پرداخت یارانه سود و کارمزد تسهیلات. ■ عملکرد بند «د» تبصره «۹» با موضوع

۲. دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در اخذ تسهیلات از بانک‌ها از محل توثیق اموال با اولویت خرید و تکمیل خوابگاه‌های متأهلی موضوع بند «الف» تبصره «۹» موفق نبوده‌اند و تنها ۸ پروژه خوابگاه متأهلی از طریق تسهیلات بانکی در دست احداث دارند. در مقابل عملکرد دانشگاه‌های وابسته به وزارت بهداشت مطلوب ارزیابی می‌شود و تاکنون موفق به اخذ ۴۲۸ میلیارد تومان تسهیلات شده‌اند. علل ضعف عملکرد دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم شامل موارد

اختصاص حداقل شصت درصد (۶۰٪) از هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به انجام فعالیت‌های پژوهشی مرتبط با این شرکت‌ها توسط دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزشی و پژوهشی در سال‌های گذشته مطلوب ارزیابی می‌شود. در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۲ حدود ۴۰۰ میلیارد تومان توسط مؤسسات مشمول به حساب موضوع این بند واریز شده است. همچنین، تعداد ۱۱۰ قرارداد مجموعاً به مبلغ ۵۹ میلیارد تومان منعقد شده و تعداد ۱۰۸ پیشنهاد نیز توسط شرکت‌های کارفرما تأیید شده و مراحل انعقاد قرارداد آنها در دست پیگیری است.

۳. هزینه کرد حداقل پنج درصد (۵) از اعتبارات هزینه‌ای وزارت علوم و بهداشت به‌استثنای فصول (۱، ۴، ۶) در حوزه‌های فرهنگی، دینی، تربیتی و انقلابی دانشجویان و اساتید موضوع بند «ل» تبصره «۳» بسیار ضعیف بوده است. مهم‌ترین علت این وضعیت نبود ردیف جداگانه‌ای برای مصرف در فعالیت‌های موضوع بند فوق، تشخیص داده شده است.

۴. بر طبق گزارش برخی دانشگاه‌های کشور مانند دانشگاه تهران بیش از ۹۰ درصد اعتبارات هزینه‌های دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزش و پژوهشی صرف هزینه‌های غیرقابل اجتناب

نظیر حقوق و دستمزد کارکنان و اعضای هیئت علمی می‌شود. بنابراین، امکان پرداختن مطلوب به سایر برنامه‌ها نظیر برنامه‌های فرهنگی و اجتماعی و غیره وجود ندارد.

۵. بخش زیادی از بناها و تأسیسات ساختمانی از جمله خوابگاه‌های بسیاری از دانشگاه‌ها و سایر مؤسسات آموزشی و پژوهشی کشور فرسوده شده است. از جمله اینکه ۷۰ هزار متر مربع از این مجموعه‌ها در سطح ۵ (فرسودگی بالا) قرار دارند.

۶. علی‌رغم اینکه از سال ۱۳۹۷ تا سال ۱۴۰۱، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی زیرمجموعه وزارت علوم مبلغ ۱۵۴۸ میلیون دلار (معادل حدود ۷۵ هزار میلیارد تومان)^۱ اعتبار از محل تسهیلات مالی خارجی (موضوع بند «الف» تبصره «۳» این قانون) برای تأمین تجهیزات مورد نیاز طرح‌های پژوهشی خود به شورای اقتصاد ارسال کردند، اما هیچ‌یک از آنها موفق به جذب اعتبارات مورد نیاز نشده است. این موضوع به خوبی نشان‌دهنده نیاز مبرم مؤسسات آموزشی و پژوهشی کشور به تأمین و به‌روز کردن تجهیزات و زیرساخت‌های پژوهشی است.

۷. اعتبارات رفاهی دانشجویان کشور کفاف نیازهای متنوع آنها را نمی‌دهد. اعتبارات هزینه‌ای صندوق رفاه دانشجویان که برای برنامه‌های بسیار مهم و متعددی نظیر ازدواج،

اسکان، فرزندآوری، یارانه تأمین خوابگاه، وام تحصیلی برای دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی در کلیه دوره‌ها و مقاطع در دانشگاه‌های دولتی غیرپزشکی و غیردولتی نظیر دانشگاه آزاد اسلامی در نظر گرفته شده، تنها ۱۱۴۰ میلیارد تومان در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ پیش‌بینی شده است (سه‌م هر دانشجو حدود ۳۶۵ هزار تومان) که کفاف همه برنامه‌های فوق مانند کمک هزینه شهریه، اسکان و غیره را نمی‌دهد. برای مثال در سال ۱۴۰۲ تنها به ۱۰۰ هزار نفر یعنی حدود سه درصد دانشجویان غیرپزشکی در دو بخش دولتی و غیردولتی قابلیت پرداخت وام وجود داشته است.

۸. در سال ۱۴۰۱ از کل اعتبارات بند «ج» تبصره «۹» با موضوع هزینه کرد یک درصد (۱٪) از اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی (به‌استثنای فصول ۱، ۴ و ۶ و اعتبار نیروهای قراردادی) به امور پژوهشی و توسعه فناوری که بالغ بر ۳/۷ هزار میلیارد تومان بود، تنها ۴۰۱ میلیارد تومان (۱۰ درصد) در حوزه پژوهش و فناوری به مصرف رسید و باقی مانده اعتبار به خزانه برگشت داده شده است. کل اعتبار این بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با فرض تخصیص صددرصدی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، حدود ۴/۴ هزار میلیارد تومان است.

۱. محاسبات براساس نرخ ارز آزاد با قیمت میانگین ۴۸ هزار تومان انجام شده است.

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح بند «ب» ماده (۱۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶: تغییر سقف خروج موقت»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16490.1556](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16490.1556)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۴۰۲/۱۰/۱۲
۱۹۵۲۷

مسئله اصلی

لازم به نظر می‌رسد. ضمناً در صورتی که این همسان‌سازی به درستی صورت نگیرد، امکان افزایش هرچه بیشتر صادرات چمدانی و عدم شفافیت آمارهای مربوط به صادرات رسمی کشور در این حوزه محتمل است.

فعالین صنایع دستی برای شرکت در رویدادها و نمایشگاه‌های بین‌المللی افزایش یافته است، افزایش سقف خروج موقت صنایع دستی همراه آنها با این توجیه که فرصت بازاریابی یا فروش این محصولات را در اختیار آنها قرار دهد

خروج موقت صنایع دستی یکی از پیش‌نیازهای اساسی در فرایند بازاریابی و فروش محصولات فوق در بازارهای جهانی است. از آنجاکه سطح عمومی قیمت‌ها در سال‌های اخیر افزایش یافته و هزینه سفرهای هنرمندان، استادکاران و

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بر قوت خود باقی گذاشته است. بنابراین پیشنهاد اصلاحی مذکور کفایت لازم را ندارد و نیاز به پویایی و انعطاف‌پذیری بیشتری در تعیین سقف‌های مذکور وجود دارد.

ساخته شده از نقره و سنگ‌های قیمتی و نیمه‌قیمتی را مدنظر دارد، اما به‌نظر بدون وجود معیار کارشناسی و صرفاً با دو تا سه برابر کردن سقف‌های مذکور، تقاضای مجدد افزایش سقف در سال‌های آینده را

لایحه اصلاح بند «ب» ماده (۱۱) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب سال ۱۳۹۶ با پیش‌فرض صحیحی تدوین شده است که لزوم اصلاح سقف صادرات صنایع دستی

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

ارز کشور عرضه کنند، امکان پذیرش آن به‌عنوان بخشی از ضمانت‌نامه بانکی یا وثائق معتبر برای خروج موقت مصنوعات مذکور فراهم شود.

استفاده از ارز دولتی، ساخت مصنوعات را انجام داده باشند، می‌توان به همان میزان سقف صادرات موقت آنها را افزایش داد. همچنین در صورتی که صادرکنندگان مذکور ارز حاصله از فروش صنایع دستی خود را در بازار رسمی

با توجه به اینکه نقره به‌عنوان یکی از پست‌توانه‌های پول ملی به حساب می‌آید و صادرات آن نیازمند رعایت حدود مشخصی است، در صورتی که صادرکنندگان این حوزه از محل نقره وارداتی یا وارد کردن نقره بدون

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت‌نامه همکاری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری لهستان در مورد همکاری در زمینه‌های فرهنگی، آموزشی، علمی، ورزشی، جوانان و رسانه‌های گروهی»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16515.1578](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16515.1578)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۵۳۲
۱۴۰۲/۱۰/۱۶

مسئله اصلی

موافقت‌نامه‌های همکاری بین کشورها، بسترهای مناسبی برای تعاملات نزدیک‌تر بین جوامع و ایجاد شناخت است که در ایجاد صلح جهانی نقش بسزایی دارد. لایحه موافقت‌نامه همکاری

مطابق اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی، لایحه فوق نیازمند دریافت مصوبه از مجلس شورای اسلامی بوده، بررسی کلیات و جزئیات آن دارای اهمیت است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

انعقاد موافقت‌نامه همکاری بین کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری لهستان از نظر فرهنگی، آموزشی، علمی، ورزشی، جوانان و رسانه‌های گروهی حائز اهمیت است و همچنین موجب تکمیل موافقت‌نامه فرهنگی سال ۱۳۴۷ دو کشور است، بنابراین **کلیت لایحه مورد تأیید است.**

لایحه حاضر به واسطه تأکید بر عبارات کلی و فقدان تعریف موعدهای مشخص زمانی، غیرقابل برنامه‌ریزی و فاقد قابلیت سنجش

بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری لهستان در زمینه‌های فرهنگی، آموزشی، علمی، ورزشی، جوانان و رسانه‌های گروهی نیز با همین فلسفه و نگرش تدوین و اعلام وصول شده است. از آنجاکه

است. لذا نمی‌توان از آن انتظار ارائه عملکرد شفاف داشت.

ایرادهای اساسی به ترجمه فارسی متن وارد است و از آنجاکه متن انگلیسی معیار توافق بین دو کشور است، این موضوع نقطه ضعف کلیدی به حساب می‌آید.

موافقت‌نامه هرچند در عنوان به **رسانه‌های گروهی** اشاره دارد، اما در بیشتر به **زمینه‌ای محدود** (صرفاً به رادیو و تلویزیون) تأکید داشته است. این درحالی است که امکان توجه

به تمامی رسانه‌های گروهی وجود داشته است. چنین موافقت‌نامه‌هایی مطابق با اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی نیازمند تصویب در مجلس شورای اسلامی هستند. در صورتی که متن موافقت‌نامه نیاز به اصلاح یا تغییر جدی داشته باشد و مورد رضایت طرف مقابل قرار نگیرد، این موضوع از طریق مذاکرات جدید بین دو طرف و ارسال لایحه جدیدی به مجلس شورای اسلامی ممکن خواهد شد.

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.

پیشنهاد می‌شود قبل از نهایی‌سازی و امضای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی با کشورها و یا نهادهای خارجی، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد تقنینی و نظارتی به مشارکت

گرفته شود. مطابق با آنچه بیان شد تصویب لایحه حاضر در مجلس شورای اسلامی پس از اعمال اصلاحات توسط طرفین بلامانع است.

ارزیابی میزان عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۲
در حوزه رسانه و فضای مجازی
(در هفت ماه ابتدایی)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16517.1580](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16517.1580)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



۱۹۵۵۵
۱۴۰۲/۱۰/۲۳

بیان / شرح مسئله

پرداخته است. در بخش اول میزان تحقق تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مورد ارزیابی قرار گرفته و در بخش دوم اعتبارات جاری و عمرانی مصوب و تخصیص یافته مورد مقایسه قرار گرفته‌اند.

برای سال‌های پیش رو از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. گزارش حاضر در دو بخش به ارزیابی میزان تحقق اعتبارات حوزه رسانه و فضای مجازی ذیل قانون بودجه ۱۴۰۲ در هفت‌ماهه ابتدایی سال

ارزیابی میزان تخصیص و عملکرد بودجه سالیانه دستگاه‌ها و برنامه‌های حوزه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی از سوی مجلس شورای اسلامی با هدف برنامه‌ریزی مؤثرتر و دقیق‌تر

بررسی تبصره‌ها و اعتبارات قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد:

از مجموع ۴ حکمی که در تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور به‌طور مشخص به حوزه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی مرتبط است، یا اعتبارات مصوب محقق نشده یا اطلاعات و داده‌های واضحی از تحقق این اهداف در دسترس نیست.

بند «ی» تبصره «۶» با موضوع حمایت از توسعه بازی‌های تولید داخل و توسعه سواد رسانه‌ای: هیچ‌گونه تخصیصی ذیل این بند برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای)، مرکز تولید و نشر دیجیتال انقلاب اسلامی (متنا) و سازمان صدا و سیما صورت نگرفته است. از چالش‌های تحقق این بند آن است که دستگاه‌های اجرایی مذکور در این بند، در جریان درآمد اخذ شده توسط سازمان امور مالیاتی نمی‌باشند.

درخصوص بند «ه» تبصره «۹» با موضوع هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی از قبیل موضوعات مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، محتوای فرهنگی فاخر در فضای مجازی و توسعه و آموزش سواد

رسانه‌ای، آیین‌نامه آن مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۸ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده و در تاریخ ۱۴۰۲/۰۴/۰۵ ابلاغ شده است [۳]؛ همچنین کمیته مربوطه تشکیل و مراتب از حوزه‌های مشمول در حال پیگیری است؛ اما تاکنون مشمولین بند مذکور نسبت به واریز سهم (۱٪) خود اقدامی ننموده‌اند.

تهیه دستورالعمل انضباط‌بخشی، شفاف‌سازی، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی در مورد برنامه‌های رسانه‌ای و تبلیغاتی خود، موضوع بند «ط» تبصره «۹» است که این دستورالعمل پس از تصویب در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۰۸ از سوی هیئت‌وزیران، مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۰۳ ابلاغ گردیده [۴] و طراحی و راه‌اندازی سامانه آغاز و برای تحقق و اجرایی‌سازی آن برنامه‌ریزی لازم صورت گرفته است.

بند «ح» تبصره «۱۵» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۲، بندی است که هم می‌تواند به اصلاح الگوی مصرف ایرانیان در حوزه انرژی کمک قابل‌توجهی نماید و هم تا میزانی از کسری بودجه سازمان

صدا و سیما در تأمین نیازهای مالی خود جلوگیری کند. اما به‌رغم پیگیری‌های به عمل آمده از سوی سازمان صدا و سیما از سازمان برنامه و بودجه و همچنین عقد قرارداد، تاکنون تخصیصی برای این موضوع صورت نگرفته است.

قریب به اتفاق دستگاه‌های اجرایی حوزه رسانه و ارتباطات جمعی تخصیص حداقل ۵۰ درصدی را در هفت‌ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۲ تجربه کرده‌اند و از این حیث چالش خاصی متوجه آنها نبوده است. میزان تخصیص ردیف‌های مرتبط مذکور به‌طور میانگین ۶۰ درصد بوده و مطلوب ارزیابی می‌شود.

البته در ردیف‌های متفرقه میزانی از عدم تقارن در پرداخت‌ها مشاهده می‌شود؛ به‌طوری‌که از یک سو ۹۵ درصد اعتبارات دانشگاه صدا و سیما در هفت‌ماهه نخست ۱۴۰۲ پرداخت شده، ولی اعتبارات ماده (۹۳) قانون برنامه ششم توسعه تنها ۳۹ درصد محقق شده است. هرچند به‌دلیل در دسترس نبودن اطلاعات دقیق از پیشرفت طرح‌های موضوع این ماده نمی‌توان ارزیابی دقیقی ارائه نمود.

ارزیابی میزان تحقق اعتبارات

وزارت ورزش و جوانان

ذیل قانون بودجه ۱۴۰۲ در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۲

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16522.1584](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16522.1584)

۱۹۵۵۹
۱۴۰۲/۱۰/۲۴
دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

بیان / شرح مسئله

ارزیابی وضعیت تحقق اعتبارات تخصیص داده شده و عملکرد متناظر با آن در وزارت ورزش و جوانان ذیل قانون بودجه سال ۱۴۰۲ است.

سیاست‌های تعریف شده وزارتخانه پی برد؛ در این راستا بررسی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حائز اهمیت است. لذا مسئله اصلی گزارش حاضر نیز

قانون بودجه مصوب وزارت ورزش و جوانان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد این دستگاه اجرایی محسوب می‌شود که از طریق آن می‌توان به میزان تحقق و پیشروی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نشان می‌دهد که بیش از ۵۰ درصد بندهای تبصره بودجه سال ۱۴۰۲ مرتبط با وزارت ورزش و جوانان دارای عملکرد مطلوب یا قابل بررسی نیستند.

عمده ایراد مطرح شده حول تبصره‌های مذکور وزارت ورزش و جوانان، این است که در بسیاری از موارد عدم تخصیص اعتبارات لازم، فقدان همکاری و توافق بین سازمان‌های متولی و همچنین نداشتن الزامات اجرایی منجر به اقدام عملی در زمینه موضوع تبصره نشده است.

بند «ح» تبصره «۶» موضوع ماده (۴۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و کمک به توسعه ورزش همگانی، ورزش قهرمانی و توسعه زیرساخت‌های ورزشی در بخش‌های دولتی و غیردولتی، حق بخش تلوویزیونی مسابقات ورزشی داخلی و صندوق حمایت از قهرمانان و پیشکسوتان ورزشی کشور تحقق نیافته است.

بررسی تبصره‌های بودجه سال ۱۴۰۲

مطابق گزارش دریافتی از وزارت ورزش و جوانان پیرامون ارزیابی عملکرد بودجه سال ۱۴۰۲ تا تاریخ ۱۴۰۲/۰۹/۱۵ از میزان تخصیص ۹ ماهه اعتبارات به تفکیک هزینه‌ای و سرمایه‌ای نشان می‌دهد:

به‌طور میانگین تنها حدود ۵۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و حدود ۱۴ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تحقق یافته است.

هیچ‌یک از اعتبارات پیش‌بینی شده برای ردیف‌های متفرقه انتقال یافته



بیان / شرح مسئله

عنوان پارک ملی - آثار طبیعی ملی - پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده تعیین شده اند و لذا این مناطق بطور قانونی و عملی، بخش مهمی از میراث طبیعی ایران را تشکیل می دهند. لیکن گستره میراث طبیعی، محدود به مناطق چهارگانه نیست و مصادیق متنوع دیگری را نیز در بر می گیرد که لزوماً ارتباط مستقیم با مناطق چهارگانه ندارند. لذا این حوزه نیاز به قانون جامعی دارد که همه مصادیق میراث طبیعی - با تاکید ویژه بر اعتبار قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ - را دربر گیرد.

فرهنگی، محیط زیست و اقتصادی، به نظر می رسد موضوع میراث طبیعی که در عین حال به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری، در حوزه امور حاکمیتی قرار دارد، به درستی و یا دست کم به میزان کافی و کامل مورد توجه قرار نگرفته و دلیل عمده آن عدم وجود یک قانون جامع مختص میراث طبیعی برای تبیین شیوه های حفاظت از آن و همچنین حدود وظایف هر یک از دستگاه های اجرایی مرتبط است. شایان توجه است که طبق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، مناطقی تحت

میراث طبیعی یکی از موضوعات مهم حوزه فرهنگ و محیط زیست و به نوعی مرتبط با حقوق فرهنگی مردم ایران است. در صورت مدیریت درست و اصولی میراث طبیعی ضمن حفاظت از آن، می توان جایگاه آن را در امر توسعه کشور، نهادینه کرد. میراث طبیعی همچنین ارتباط مستقیم با موضوع هویت و تنوع فرهنگی، از رهگذر ارتباط با میراث فرهنگی به ویژه میراث فرهنگی ناملموس داشته و در امر هم بستگی ملی مؤثر است. با وجود این و علیرغم ظرفیت های فراوان و امکان تأثیر گذاری میراث طبیعی در حوزه های

بررسی و آسیب‌شناسی الگوی تأمین مالی تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16521.1583](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16521.1583)



بیان / شرح مسئله

از نهادها به موضوع مسلط بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته برای مدیریت امور اجتماعی تبدیل شده است؛ اما تشکل‌های مردم‌نهاد فعال در ایران شرایط خوب و مناسبی به‌خصوص در حوزه مالی ندارند و ظرفیت‌های آنها در مسیر توسعه پایدار و بهبود مسائل اجتماعی در کشور بلااستفاده مانده است.

هستند. اینها به‌معنای آن است که دولت به‌تنهایی و از طریق الگوی حکمرانی فعلی نتوانسته مسائل اجتماعی کشور را حل کند. تجربیات دنیا نشان داده است که تشکل‌های مردم‌نهاد، خدمات رفاهی و اجتماعی را مؤثرتر و کاراتر از دولت‌ها فراهم و ارائه می‌کنند. از این رو ارتباط و همکاری بین دولت‌ها و این دسته

آمارهای رسمی و غیررسمی نشان می‌دهند، وضعیت آسیب‌های اجتماعی در کشور در حال حاضر نگران‌کننده است. کاهش ازدواج و افزایش طلاق، شیوع فزاینده اعتیاد، رشد جرائم کودکان و افزایش تعداد زنان خودسرپرست و درنهایت افزایش جمعیت زیر فقر کشور همگی گواه بر وضعیت نامناسب اجتماعی کشور

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس نظر نخبگان اجرایی و خبرگان دانشگاهی صاحب‌نظر در حوزه تشکل‌های اجتماعی، اهم مشکلات و آسیب‌های تشکل‌های ایرانی در حوزه تأمین مالی به شرح زیر است:

- ◀ شفاف نبودن فرایند تأمین منابع و گزارش‌های مالی،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ساختار تأمین مالی تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران به دلیل وجود آسیب‌های فراوان فوق‌الذکر نیازمند اصلاح و بازطراحی است. این الگو باید استانداردهای حرفه‌ای را رعایت کند و به‌گونه‌ای بازطراحی شود که ماهیت اجتماعی و شخصیت غیردولتی و غیرانتفاعی تشکل‌ها را دچار استحاله نکند. از این رو شیوه‌های تأمین مالی به شرح ذیل برای تشکل‌های فعال در ایران پیشنهاد می‌شود:

- ◀ سرمایه اولیه مؤسسان،
- ◀ حق عضویت اعضا،
- ◀ وقف، نذر، وصیت و هبه،
- ◀ کمک‌های نقدی و غیرنقدی

- ◀ الگوی نادرست تخصیص منابع دولتی به تشکل‌ها،
- ◀ تعارض منافع در حوزه مدرسه‌سازی، سلامت و درمان،
- ◀ تبعیض در تخصیص منابع،
- ◀ ضعف نظام مالیاتی و گمرکی و تعرفه‌های ترجیحی،

- ◀ نگاه سنتی به تشکل‌ها،
- ◀ الگوی معیوب خرید خدمت و واگذاری وظایف تصدی‌گری دولت و طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به تشکل‌ها،
- ◀ ابزار نظارت مالی و عملکردی معیوب،
- ◀ اختلاس و کلاهبرداری،
- ◀ پول‌شویی و تطهیر پول.

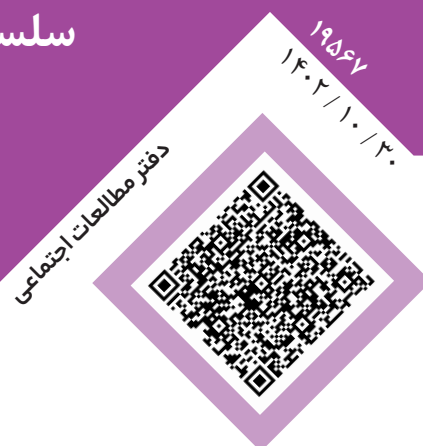
- ◀ اشخاص حقیقی داخلی و خارجی،
- ◀ کمک‌های نقدی و غیرنقدی اشخاص حقوقی بخش خصوصی و تعاونی داخلی و خارجی،
- ◀ استفاده از ظرفیت‌های ناشی از مسئولیت‌های اجتماعی شرکت‌ها،
- ◀ انجام طرح‌ها و برنامه‌های حمایتی، عمرانی و توسعه‌ای دولتی و عمومی موضوع ماده (۹) قانون مدیریت خدمات کشوری و طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در حوزه اجتماعی،
- ◀ استفاده از ظرفیت‌ها، امکانات، تجهیزات و اماکن در اختیار دستگاه‌ها و مستحدثات رفاهی و آموزشی آنها،

- ◀ دریافت وام و تسهیلات بانکی،
 - ◀ فروش کتاب و نشریات علمی و تخصصی مرتبط با حوزه فعالیت تشکل،
 - ◀ فعالیت‌های درآمدزای مندرج در اساسنامه و در راستای اهداف، موضوع و برنامه‌های تشکل.
- تمامی شیوه‌های تأمین مالی فوق‌الذکر باید از سوی دولت توأم با شفافیت و عدالت باشد و تمامی مسیرهای تعارض منافع در تعامل کارکنان دولت با ارکان تشکل‌ها مسدود شود. همچنین تشکل‌ها نیز باید ملزم به ارائه گزارش‌های دوره‌ای و سالیانه مالی و عملکردی به مردم و دستگاه‌های اجرایی متولی باشند.

پویایی‌شناسی مشارکت مردمی در ایران

سلسه گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16531.1592](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16531.1592)



دفتر مطالعات اجتماعی

۱۹۵۶۷
۰۲۱/۸۴۰۰۲۱۰۳

بیان / شرح مسئله

مشارکت مردم در نظام حکمرانی کشورها در دنیای امروز امری ضروری و درعین‌حال مطلوب است. پیچیدگی و گستردگی خدمات، الگوهای کوچک‌سازی دولت، نظام بوروکراسی و گسترش بحران‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و ... از موجبات ضرورت پیش‌گفته هستند. علاوه‌براین، میل مردم جوامع مختلف به کنشگری، تقویت تمایلات اجتماعی پس از سیطره چند دهه‌ای امر اقتصادی، افزایش کارآمدی حکمرانی به‌دلیل حضور مردم در امور مختلف و افزایش بلوغ اجتماعی، مشارکت مردم در حکمرانی را مطلوب و مفید می‌کند. اما شکل‌گیری منافع گروه‌های خاص در حفظ وضع غیرمشارکتی یا مشارکت گروه‌هایی خاص یا مشارکت

بدون ساختار، آموزش و منطق صحیح، توازن در مشارکت را برهم می‌زند و آن را از حالتی مفید به حالتی مضر و نامطلوب بدل می‌سازد. چنانکه در کشور ما غلبه مشارکت در سطح اجرا توازن مشارکت برهم خورده و توجه مردم و نظام حکمرانی به سطوح اصلی مشارکت مانند مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری کاهش یافته است. برای رفع این مشکل شناخت زنجیره علت‌ها و معالیل و تأثیر و تأثرات، اولین گام در درک صحیح مشکلات و ریشه‌های آنهاست. در این گزارش با الهام از قانون اساسی و آموزه‌های دینی و علمی در یک چارچوب مشخص سطوح مشارکت مردم در تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا بررسی شده است و با بررسی وضع موجود این سطوح در عالم واقع و قوانین و مقررات موجود ریشه و عوامل تأثیرگذار بر این سطوح واکاوی شده‌اند. گلوگاه‌های اصلی این روابط کیفیت حکمرانی و اراده مسئولان به ایجاد مشارکت در نظام حکمرانی و سرمایه اجتماعی، فساد و تعارض منافع است. درواقع با رسیدگی به این موضوع‌ها و البته موضوع‌های دیگر که در متن گزارش به آنها اشاره شده است، می‌توان کیفیت و کمیت مشارکت مردمی در نظام حکمرانی کشور را افزایش داد. رویکردی که در بنیاد قانون اساسی و آموزه‌های دینی ما نهفته است و اساساً شیوه حکومت در اسلام را مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز می‌داند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش با ارائه یک مدل مفهومی، نظامی از تأثیر و تأثرات حوزه مشارکت مردمی به دست آمده و آثار متقابل و بازخورد مؤلفه‌های دخیل در مشارکت مردمی مشخص شده است. در چهار سطح مشارکت که مؤلفه‌های اصلی این پویاشناسی

هستند عوامل اصلی به شرحی که در ادامه می‌آید شناسایی شدند: مشارکت در سطح تصمیم‌گیری کیفیت حکمرانی و کیفیت قانونگذاری نقشی کلیدی ایفا می‌کنند. در سطح نظارت شفافیت و سرمایه اجتماعی از مؤلفه‌های اصلی هستند. در سطح

مطالبه‌گری مصونیت و نقش رسانه‌ها پررنگ هستند. در نهایت در سطح مشارکت اجرایی مردم با تهدید انتفاعی شدن تشکل‌ها روبه‌رو هستیم که در صورت نظارت صحیح و تنظیم صحیح قراردادهای واقعاً مشارکتی می‌توان به فایده مثبت اعمال اراده مردم رسید.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اگرچه گزارش حاضر به بیان روابط و منطق تأثیر و تأثرات اجتماعی پرداخته است و بیشتر توصیفی بر روابط حوزه مشارکت مردمی است، اما شناسایی دقیق ریشه مشکلات و

دستاوردهای مشارکت صحیح مردمی می‌تواند به قانونگذار در انتخاب صحیح موضوع‌های قانونگذاری و حوزه‌های ضروری نظارت کمک شایانی کند. چنان‌که در پویایی‌شناسی حاضر

تنظیم قوانین حوزه مشارکت یکی از موضوع‌های نیازمند قانونگذاری به دست آمد و نظارت بر حوزه مشارکت اجرایی ضرورتی در شأن نظارتی مجلس عنوان شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جرم‌انگاری در حوزه میراث طبیعی به‌جز برخی موارد کلی در حوزه محیط زیست، صورت نگرفته و این موضوع عامل مهمی در تضعیف جایگاه میراث طبیعی، از حیث عدم وجود ضمانت اجرای کیفی است. به‌علاوه حقوق و مسئولیت‌های مردم (که ذی‌حقان اصلی میراث طبیعی به‌شمار می‌روند) به‌صراحت و با ذکر جزئیات در زمینه حفاظت از میراث طبیعی روشن نیست. شایان ذکر است که قوانین اولیه یعنی قانون الحاق ایران به کنوانسیون حفاظت از میراث جهانی فرهنگی و طبیعی سال ۱۹۷۲ یونسکو مصوب سال ۱۳۵۳ و تبصره ماده

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تدوین قانون جامع میراث طبیعی با هدف تبیین اهداف و منافع میراث طبیعی در سطح ملی، همکاری و مشارکت دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در حفاظت از میراث طبیعی با استفاده از سازوکارهای دولتی و پیش‌بینی وظایف بین‌دستگاهی

(۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲، تکلیف کلی ثبت و حفاظت از میراث طبیعی را به فهرست وظایف دولت افزوده‌اند، لکن به‌دلیل نبود قانون جامع مکمل آن قوانین، ابعاد مختلف این تکلیف مشخص و معین نیست. در نتیجه امر میراث طبیعی توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، عمدتاً محدود به ثبت مصادیق میراث طبیعی در فهرست‌های داخلی و بین‌المللی است بدون آنکه برنامه‌های بلندمدت و کوتاه مدت حفاظت مشخص شده باشد.

در زمینه حفاظت از میراث طبیعی و ایجاد بسترهای لازم برای مشارکت مردم در این خصوص:
اصلاح فصل نهم قانون مجازات اسلامی با جرم‌انگاری مربوط به جرائم میراث طبیعی؛
حذف تبصره «۱» بند «۳۲» ماده (۴)

با توجه به اینکه طبق یک رویه جاافتاده پیشین در حوزه میراث فرهنگی، با تصویب قوانین است که مسیر برای ورود مفاهیم و حوزه‌های گوناگون باز می‌شود به‌نظر می‌رسد ارتقای حفاظت از میراث طبیعی نیز نیازمند قانون جدید است.
قانونی که در آن مسیرهای حمایت و حفاظت از میراث طبیعی نیز همچون میراث فرهنگی به‌روشنی تبیین شده و به‌لحاظ فرابخشی بودن موضوع میراث طبیعی، روش همکاری گروهی دستگاه‌های اجرایی با مشارکت مردم در این زمینه مشخص و نهادینه شود.

لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی «با موضوع سازوکار تدوین ضوابط و همکاری بین‌بخشی» و جایگزینی آن با آیین‌نامه‌ای که سازوکار همکاری بین‌بخشی را فراهم سازد.

اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها » (اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16465.1534](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16465.1534)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۱۵-۱
۱۴۰۲/۱۰/۰۹

بیان / شرح مسئله

اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. این طرح با ایراداتی از سوی شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت [۲] و [۳] بر اجرای سیاست‌های کلی نظام مواجه شده است.

سبب شده است مجلس شورای اسلامی به منظور بازسازی نظام تأمین مالی کشور، طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها را به تصویب برساند. طرح مذکور پس از تصویب در مجلس، در راستای اجرای

با روند نزولی نسبت تکمیل سرمایه به موجودی سرمایه و صعود نسبت استهلاک به موجودی سرمایه، در برخی سال‌ها شاهد پیشی گرفتن نرخ استهلاک از نرخ تشکیل سرمایه بوده‌ایم. این امر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سیاست‌های کلی نظام، به‌ویژه مواد ناظر بر تشکیل و وظایف شورای ملی تأمین مالی، با ایرادات شورای نگهبان مواجه شده است که این امر، از نقاط ضعف طرح محسوب می‌شود.

شرکت‌های اعتبارسنجی و نظام سنجش اعتبار، جلب مشارکت بخش خصوصی و تسهیل انجام طرح‌ها، از نقاط قوت این طرح است. برخی مواد مصوبه به دلیل عدم توجه کافی به مفاد قانون اساسی و

در طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها سعی شده است، با ایجاد نهاد متولی تأمین مالی، سازوکارهای تأمین مالی بهبود یابد. اصلاح رویه‌های مالیات‌ستانی، توسعه فعالیت صندوق‌های تضمین،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در گزارش حاضر، ضمن توضیح نظرات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، پیشنهادهای ناظر به رفع هر یک از آنها ارائه شده است.

اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای شفافیت مالی در کشور»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16509.1573](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16509.1573)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۵۵۱
۱۴۰۳/۱۰/۲۰

مسئله اصلی

با هدف نظارت بیشتر بر تبادلات پولی و مالی به ویژه در حوزه احراز هویت اشخاص و شفافیت تراکنش‌های اقتصادی تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است.

به عنوان یکی از الزامات اساسی مطرح گردیده است. لذا در این راستا طرح ارتقای شفافیت مالی در کشور توسط جمعی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی

یکی از نیازهای کشور در حوزه تبادلات تجاری و مالی، شفافیت و نظارت پذیری فرایندها می‌باشد. همچنین در سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی، شفافیت اقتصادی

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

قبیل عدم تناسب تخلف و مجازات، نحوه تعامل میان دستگاه‌ها و مغایرت برخی از مواد با اصول قانون اساسی وجود دارد که باید اصلاح شوند.

مقیم جمهوری اسلامی ایران و همچنین الکترونیک سازی استعلامات، در راستای ارتقای شفافیت مالی گام برداشته شود؛ لیکن در مواد مختلف طرح ایراداتی از

در این طرح تلاش شده تا با ایجاد نقش محوری برای کد ملی برای اشخاص حقیقی، شناسه ملی برای اشخاص حقوقی و کد فراگیر برای اتباع مجاز

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

در این گزارش در خصوص مواد مختلف طرح، بررسی و آسیب شناسی به عمل آمده است و پیشنهاد می‌شود با اعمال موارد مذکور خلأهای قانونی موجود برطرف و به غنای طرح افزوده شود.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» (اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16466.1535](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16466.1535)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۴۰۲-۱
۱۴۰۲/۱۰/۲۰

شد. این مصوبه در جلسه ۱۴۰۲/۰۷/۱۲ شورای نگهبان، مورد بحث و بررسی قرار گرفت که با هشت ایراد و ابهام، به همراه یک تذکر از سوی شورای نگهبان مواجه گردید.

کولبری و ملوانی (تهلنجی)، در جلسه مورخ بیست و هفتم شهریورماه یک هزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی، به تصویب مجلس رسید و جهت بررسی به شورای نگهبان ارسال

لایحه «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان» با هدف رفع خلأ قانونی و چالش‌های فنی، ارزی و بهداشتی پدید

مسئله اصلی

با توجه به سوابق موضوع، سؤال این است که آیا گزارش کمیسیون اقتصادی، رافع ایرادات شورای نگهبان، است یا خیر.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

کمیسیون اقتصادی در گزارش خود، تمامی ایرادات و ابهامات شورای نگهبان را رفع کرده است و به نظر می‌رسد که با اصلاحات صورت گرفته، صرفاً در یک مورد (تبصره ۱ ماده ۲)، ایراد باقی مانده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس، با الحاق عبارتی به تبصره ۱ ماده ۲ مصوبه، تنها ایراد باقیمانده در گزارش کمیسیون اقتصادی نیز رفع شود.

انتخابات اسفندماه ۱۴۰۲:

بررسی تطبیقی الزامات افزایش مشارکت در انتخابات

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16459.1528](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16459.1528)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۵۱۵
۱۴۰۲/۱۰/۱۰

بیان / شرح مسئله

با وجود اهمیت مشارکت مردم در انتخابات، موج بزرگی از دهه ۱۹۵۰ در کشورهای غربی به وجود آمد که بیانگر کاهش جدی حضور مردم است که این روند در دو دهه اخیر تشدید شده است. برخی از محققان مشارکت اندک را «معضل حل نشده» دمکراسی می‌دانند. بنا به همین دلیل است که در کشورهای غربی پژوهش‌های بسیاری درباره عوامل حضور یا عدم حضور و اینکه چه افرادی در انتخابات رأی می‌دهند، انجام شده است.

در انتخابات، عضویت در احزاب و ... است. اشکال غیررسمی مشارکت نیز با اقداماتی مانند امضای طومار، تحریم برخی محصولات، شرکت در تجمعات و ... مشخص می‌شوند. مهم‌ترین جلوه مشارکت سیاسی رسمی، حق رأی است که یکی از مهم‌ترین حقوقی است که شهروندان در نظام‌های مردم‌سالار از آن برخوردارند. میزان مشارکت رأی‌دهندگان در هر انتخابات نشانه مهمی از حیات و بالندگی یک نظام مردم‌سالار در نظر گرفته می‌شود.

مشارکت مردم و پررنگ‌تر شدن نقش آنها در سرنوشت و آینده خویش موجب پرورش شهروندانی فرهیخته و آگاه، وحدت و انسجام سیستم و افزایش مقبولیت نظام سیاسی می‌شود. مشارکت سیاسی به افراد اجازه می‌دهد تا احساس تعلق به جامعه و اعتماد به دیگران را در خود پرورش دهند. مشارکت را بر حسب سازماندهی می‌توان به دو گونه رسمی (متعارف) و غیررسمی (غیرمتعارف) تقسیم‌بندی کرد: مشارکت رسمی شامل شرکت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کشورهای غربی از قدرت توضیح و تبیین بالایی برخوردار بوده اما در کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین و جنوبی در توضیح رفتار رأی‌دهی ناتوان بوده است. سطح کلان و ساختاری: در سطح کلان برای توضیح رفتار رأی‌دهندگان عمدتاً به رویکردهای سیاسی، نهادی، اجتماعی و اقتصادی اشاره می‌شود. سیاسی: برخی از متغیرها که بر میزان مشارکت تأثیرگذار می‌باشند عواملی هستند

بر فرد) و کلان (تأکید بر نهادها و تعامل فرد با ساختار) توضیح داد. سطح فردی: در این سطح محققان کاهش یا افزایش مشارکت را به‌عنوان بازتابی از ظرفیت و انگیزه تک‌تک شهروندان در نظر می‌گیرند. رویکرد غالب در این سطح، مدل منابع است که بیان می‌کند میزان مشارکت مردم در عرصه سیاسی مبتنی بر سن، سطح تحصیلات، درآمد و مهارت‌های اجتماعی متغیر است. این رویکرد در

با بررسی ادبیات مشارکت در انتخابات می‌توان دریافت که نظرات و دیدگاه‌های محققان غربی بر پژوهش‌ها غالب بوده است. بی‌شک درک اینکه چه عواملی بر مشارکت رأی‌دهندگان تأثیر می‌گذارد، نیازمند تجزیه و تحلیل محیط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یک کشور و بررسی تمام عوامل احتمالی است که بر رفتار رأی‌دهی مؤثر خواهند بود. به‌طور کلی عوامل مؤثر بر رأی‌گیری را می‌توان در دو سطح خرد (تأکید

که به زمینه سیاسی که رقابت در آن برگزار می‌شود، ارتباط دارد. از جمله این عوامل می‌توان به اعتماد سیاسی، تعیین‌کنندگی رقابت انتخاباتی، مسائل سیاسی حیاتی، قطبی شدن انتخابات، جایگاه نهاد سیاسی و ادراک مردم از فساد سیاسی اشاره داشت.

اقتصادی: برخی از محققان یکی از عوامل تأثیرگذار بر میزان مشارکت انتخاباتی را نشئت گرفته از شرایط اقتصادی می‌دانند. اولین پاسخ

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاسی

براساس مطالعات تطبیقی، برای برگزاری انتخاباتی با مشارکت بالا ضرورت دارد به الزامات زیر توجه شود:

■ انتخابات رقابتی دو قطبی با احزاب قوی و منسجم که گزینه‌های روشنی را به رأی‌دهندگان پیشنهاد می‌دهد، تمایل به مشارکت بالایی ایجاد می‌کند.

■ اگر شهروندان این درک را داشته باشند که انتخابات روش قابل اعتمادی است که از طریق آن می‌توانند بر روندها و تصمیمات نهادهای سیاسی تأثیر بگذارند، انگیزه مضاعفی برای حضور در انتخابات خواهند داشت. لذا اگر مردم بر این باور باشند که انتخابات ظرفیت تغییر سیاست و جهت‌گیری دولت یا پارلمان را دارد، اهمیت انتخاب و رأی خود را بیشتر درک می‌کنند و احتمال حضور آنها افزایش می‌یابد.

■ در صورت وجود بی‌نظمی در روند برگزاری انتخابات، مشارکت انتخاباتی شهروندان آسیب خواهد دید. همچنین اقداماتی که هزینه رأی دادن را کاهش می‌دهد و دسترسی افراد دارای محدودیت را بهبود می‌بخشد، گام مهمی جهت فراگیرتر شدن انتخابات است. لذا افزایش تعداد محل‌های رأی‌گیری و مکان‌یابی آنها براساس نزدیک‌تر شدن

به ارتباط بین شرایط اقتصادی و مشارکت فرضیه کناره‌گیری نامیده می‌شود. در مقابل برخی از محققان به رابطه کاملاً متضاد بین شرایط اقتصادی و مشارکت سیاسی اعتقاد دارند و استدلال می‌کنند وقتی مردم از نظر اقتصادی آسیب می‌بینند، برای شرکت در انتخابات بسیج خواهند شد. البته برخی از محققان با مشاهده فقدان توافق نظری، راهی برای خروج با ترکیب فرضیه‌های کناره‌گیری و بسیج پیشنهاد داده‌اند.

نهادی: برخی از عواملی که بر مشارکت در انتخابات تأثیر دارند به دلیل سازوکارهای مرتبط با نهاد انتخابات است که از آن جمله می‌توان به نوع نظام انتخاباتی، تسهیل رأی دادن، اعتماد به نهاد انتخاباتی، رأی‌گیری اجباری، وسعت و جمعیت حوزه انتخابیه و... اشاره داشت.

اجتماعی: عوامل اجتماعی مانند بسیج، میزان و ثبات جمعیت و سابقه رأی‌دهی حائز اهمیت است.

افزایش می‌یابد.

■ اجباری شدن رأی‌دادن عامل نهادی مهمی است که به‌عنوان سریع‌ترین راه‌حل برای مشارکت کم رأی‌دهندگان ارائه می‌شود که البته پیش‌بینی مجازات یا محرومیت می‌تواند تأثیر آن را افزایش دهد، اگرچه ممکن است حداقل در کوتاه‌مدت تعداد آرای باطله را نیز افزایش دهد.

■ زمانی که بیش از یک انتخابات در یک روز برگزار می‌شود، معمولاً مشارکت رأی‌دهندگان بیشتر خواهد بود؛ زیرا یک رأی‌دهنده ممکن است انگیزه داشته باشد که حداقل در یکی از انتخابات شرکت کند.

■ اعتماد به نهادها و مقامات سیاسی موجب افزایش احتمال رأی‌دادن افراد جامعه خواهد شد. لذا اگر نسبت به نهادهای سیاسی بی‌اعتمادی وجود داشته باشد رأی دادن در انتخابات ممکن است به‌عنوان راهکاری معنادار برای تأثیرگذاری بر سیاست تلقی نشود.

■ کمپین و کارزارهای انتخاباتی و بهره‌گیری از رسانه‌ها می‌تواند آگاهی از انتخابات (بویژه در بین افرادی که تازه به سن رأی رسیده باشند) را افزایش دهند و بر احساس انجام وظیفه اجتماعی در شهروندان تأثیرگذار باشد.

آنها به مراکز جمعیتی و ساعات باز بودن محل‌های رأی‌گیری، رأی‌دادن افراد را افزایش می‌دهد.

■ اگر نهادی که انتخابات برای تعیین مقامات آن برگزار می‌شود قدرتمندتر باشد و در ساختار تصمیم‌گیری نقش تعیین‌کننده‌تری داشته باشد، مشارکت رأی‌دهندگان افزایش می‌یابد.

■ تغییر نظام انتخاباتی اکثریتی به تناسبی می‌تواند منجر به افزایش رأی‌دهندگان شود.

■ نارضایتی مرتبط با فساد می‌تواند منجر به بی‌علاقگی سیاسی از طریق فرایند ایجاد خشم و کناره‌گیری از روش‌های مشارکتی مسالمت‌آمیز شود. لذا مردم زمانی در انتخابات مشارکت خواهند داشت که مطمئن باشند عزم راسخی برای مبارزه با فساد وجود دارد یا انتخابات فرصتی منحصر به فرد است تا با حمایت از نامزدهای جایگزین، سیاستمداران دخیل در فساد مجازات شوند.

■ معمولاً رأی‌دهندگان در صورتی متحمل هزینه‌های رأی‌دادن می‌شوند که هزینه‌ها از منافع و مزایای مورد انتظار بیشتر نباشد. مزایای مورد انتظار نیز با تفاوت بین نامزدها و احتمال تأثیرگذاری بر نتیجه انتخابات

انتخابات اسفندماه ۱۴۰۲:

تبیین راهبرد رهبر معظم انقلاب اسلامی درباره انتخابات

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16519.1581](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16519.1581)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۵۴۹
۱۴۰۲/۱۰/۲۳

بیان / شرح مسئله

مشارکت فعالانه مردم در امور سیاستی یکی از جنبه‌های مهم پیشرفت در هر کشوری است. مهم‌ترین جلوه مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی، حضور در انتخابات است. در انتخابات مردم تعیین می‌کنند که چه افرادی از میان ملت و برای چه مسئولیتی‌گزینش و انتخاب شوند. در دین مبین اسلام اگرچه مشروعیت حکومت از ولایت الهی نشئت می‌گیرد، اما

مقبولیت و پذیرش آن همواره نیازمند مشارکت مردم است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، مردم کلیدی‌ترین نقش را در نحوه اداره امور کشور و تعیین مقامات و نمایندگان خویش دارا شدند. تعیین نقش ویژه برای مردم و استواری نظام سیاسی بر پایه مشارکت و حضور مردم در اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول سوم، ششم، هشتم، پنجاه و ششم

و... مورد تأکید قرار گرفته است. برگزاری انتخاباتی در تراز نظام جمهوری اسلامی ایران باید از ویژگی‌های خاص جهت تحقق مردم‌سالاری دینی برخوردار باشد. در الگوی مردم‌سالاری دینی هر یک از افراد مؤثر در امر انتخابات وظایفی را برعهده دارند که در بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی به‌روشنی وظایف هر یک از نامزدها، اقبشار و نهادهای مرتبط با انتخابات مشخص شده است.

انتخابات مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی که مردم در آن نمایندگان خود را انتخاب می‌کنند، از جمله مهم‌ترین تحولات سیاسی در جامعه محسوب می‌شود. در ساختار سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس خبرگان رهبری، نهادی متشکل از فقهای واجد شرایط است که مهم‌ترین وظیفه آن انتخاب رهبری می‌باشد. به عبارتی «مجلس خبرگان مهم‌ترین هنرش این است که نگذارد در کشور خلأ رهبری به وجود آید». یکی دیگر از وظایف مجلس خبرگان رهبری، نظارت بر بقا و استمرار شرایط و صلاحیت‌های رهبری است. بنابراین مجلس خبرگان رهبری «بایستی مراقبت کند که شرایط در کسی که علم و عمل و تدبیر و وجود شرایط در او را تشخیص داده است، حفظ شود». مجلس شورای اسلامی نیز از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور است که همه سررشته‌های امور کشور به آن برمی‌گردد. مجلس **مظهر حضور اراده مردم** در صحنه‌های گوناگون سیاسی و اقتصادی است.

مهم‌ترین کلیدواژه‌ای که رهبر معظم انقلاب اسلامی در هر انتخاباتی بر آن تأکید دارند، **افزایش مشارکت مردم در انتخابات** است. مشارکت گسترده مردم در انتخابات از

چنان جایگاه و اهمیتی در منظومه فکری رهبر معظم انقلاب اسلامی برخوردار است که حتی افرادی را که ممکن است به دلیل برخی مسائل از نظام سیاسی فاصله گرفته باشند دعوت به شرکت در انتخابات می‌نمایند. براساس بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی، برگزاری انتخابات با مشارکت حداکثری واجدین شرایط آثار و پیامدهای مهمی در دو عرصه سیاست داخلی (حیات و خودآگاهی ملی، استحکام بیشتر نظام اسلامی، ارتقای سطح حکمرانی و افزایش قانونمندی در جامعه) و خارجی (مصونیت‌بخشی و افزایش اقتدار، تأمین بهتر منافع ملی و تقویت جریان‌های اسلامی در کشورهای مختلف) به همراه دارد.

به دلیل اهمیت انتخابات است که دشمنان نظام جمهوری اسلامی ایران، ماه‌ها قبل از برگزاری انتخابات با به راه انداختن جنگ تبلیغاتی، عملیات روانی و کارزارهای رسانه‌ای تلاش دارند تا برگزاری انتخابات سالم با مشارکت حداکثری را تحت‌الشعاع قرار دهند. از جمله این طراحی‌ها می‌توان به **تلاش برای اعتبارزدایی از نهاد انتخابات، ایجاد ناامنی در موسم انتخابات، کمرنگ کردن یا بی‌رونق شدن و آشوب‌آمیز شدن**

انتخابات، طرح اتهام تقلب و تحریم انتخابات اشاره داشت.

مقام معظم رهبری در بیاناتی که به موضوع انتخابات اختصاص داده همواره سعی داشته تا **ویژگی‌های نامزد اصلاح** را مطرح و تبیین کنند. لذا انتخاب خوب و گزینش فرد صالح بین نامزدهای انتخابات بر پایه اولویت قرار دادن ویژگی‌هایی مانند **اعتقاد به انقلاب و نظام جمهوری اسلامی، تدین و کارآمدی، دست‌پاکی و ضدفساد، شجاع و پراگیزه، اولویت دادن به مشکلات مردم و طبقات محروم و توجه به منافع ملی** است.

اصول مورد توجه رهبر معظم انقلاب اسلامی برای برگزاری انتخابات سالم و رقابتی که باید توسط نهادهای مسئول به کار گرفته شوند عبارتند از: **التزام نهادهای مسئول به رعایت قانون، همکاری و هماهنگی بین نهادی، دقت در گزینش ناظرین انتخابات، تأمین سلامت و امنیت انتخابات، پیش‌بینی جهت عدم کمبود برگه‌های تعرفه رأی، برخورد با تخلفات و...** است. بایسته‌های مورد توجه نامزدهای انتخابات نیز باید بر پایه **عدم بیان وعده‌های غیرعملی، عدم استفاده از بیت‌المال و توجه به امنیت کشور** باشد.

مطالعه تطبیقی مجالس آسیایی؛ دیوان رکعت و سنای مالزی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16527.1588](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16527.1588)

دفتر مطالعات سیاسی
۱۴۰۲/۱۰/۲۶
۱۹۵۶



بیان / شرح مسئله

مجلس فدراسیون مالزی یکی از مجالس نوپای شرق آسیاست که در دهه ۱۹۶۰ پایه‌گذاری شد. چهار ویژگی اسلامی بودن، آسیایی بودن، برخورداری از اقتصاد موفق و همچنین

است قرن پیش رو، قرن آسیاست و گسترش همکاری بین کشورهای مهم جهان اسلام، نقطه عطفی برای توسعه دیپلماسی پارلمانی اقتصادی محسوب می‌شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

فدراسیون مالزی تا سال‌ها مستعمره انگلیس بود که این امر در ساختار، اهداف و کارکردهای نمایندگی در این کشور تأثیر گذاشته است، به طوری که نظام سیاسی فدراسیون مالزی، «نظام سلطنتی مشروطه»^۱ و پارلمان این کشور از «نظام وست می‌نستر»^۲ الهام گرفته است. بخشی از فرایندهای قانونگذاری در مجلس سنا نیز اشتراکاتی را با مجلس سنای آمریکا دارد.

مجلس قانونگذاری فدراسیون مالزی از ۳ رکن پادشاه، مجلس نمایندگان (دیوان رکعت) و مجلس سنا تشکیل شده است.

پادشاه به دلیل نقشی که در انتخاب ۴۴ سناتور از ۷۰ سناتور مجلس سنا دارد

مواضع قاطعانه در برابر نظام سلطه و تجاوز صهیونیست‌ها از مهم‌ترین عواملی هستند که ضرورت توسعه دیپلماسی پارلمانی متوازن بین دو کشور را افزایش داده است. آنچه مسلم

یک دوره در مجلس سنا حضور داشته باشد.

بر اساس بند «۲» ماده (۴۳) قانون اساسی مالزی، پادشاه از میان نمایندگان مجلس، فردی را که مورد اعتماد اکثریت قانونگذاران است به سمت نخست‌وزیری منصوب می‌کند. هر چند طبق قانون اساسی، انتخاب نخست‌وزیر از میان نمایندگان مجلس در اختیار پادشاه است، اما همانند قواعد عرفی حاکم در نظام وست می‌نستر، رئیس حزب حاکم یا بزرگ‌ترین فراکسیون ائتلاف، به‌عنوان نخست‌وزیر و از جبهه اقلیت، قانونگذاری که بیشترین محبوبیت را دارد نیز به‌عنوان رئیس اپوزیسیون

به‌عنوان بخشی از ساختار قانونگذاری مالزی است. مالزی تنها کشور جهان است که پادشاه آن به‌طور ادواری از بین پادشاهان ایالت‌های مختلف تعیین می‌شود. با استناد به اصل (۶۳) قانون اساسی مالزی، دامنه نمایندگان مجلس اجازه انتقاد از پادشاه و قضات را ندارند.

برای حضور هم‌زمان یک قانونگذار دیوان رکعت در هر دو مجالس ایالتی و مجلس نمایندگان فدرال، منع قانون اساسی وجود ندارد، ولی سناتورها تا زمانی که در مجلس سنا حضور دارند، اجازه شرکت و عضویت در مجلس نمایندگان ایالتی و فدرال را ندارند. از طرفی یک سناتور نمی‌تواند بیش از

1. Constitutional Monarchy System.
2. Westminster System.
3. Collective Responsibility System.

اصطلاح نظام وست می‌نستر اشاره به «کاخ وست می‌نستر» در لندن دارد که جلسات پارلمان انگلیس در آن برگزار می‌شود.

منصوب می‌شود. این امر نشانگر کنشگری بالای احزاب در قوای مقننه و مجریه فدراسیون مالزی است.

■ در هیئت‌وزیران، «نظام مسئولیت دسته‌جمعی»^۲ حاکم است و اشتباه یک وزیر می‌تواند به سقوط کابینه منجر شود و اگر یک وزیر با مسئولیت دسته‌جمعی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ مالزی پس از تجاوز رژیم صهیونیستی در غزه از کشورهای اسلامی بوده که مواضع قاطعی در محکومیت اقدامات تجاوزطلبانه ارتش تروریستی رژیم صهیونیستی اتخاذ نموده است که این امر می‌تواند به‌عنوان یک بستر همکاری مشترک مورد توجه گروه‌های دوستی پارلمانی دو کشور در اتحادیه بین‌المجالس اسلامی و مذاکرات پیرامونی در مجمع مجالس آسیایی قرار گیرد.

■ توصیه می‌شود تروئیکای جهان اسلام (ایران، ترکیه و اندونزی) با مشارکت کشورهای تأثیرگذاری همچون مالزی، پاکستان و عراق به سمت تقریب و انسجام مواضع گام بردارند. لازم است در ابتدا موارد اشتراکی و افتراقی کشورهای مهم جهان اسلام پیرامون فلسطین و ابرچالش‌های مشترک فراروی کشورهای منطقه به‌خوبی تبیین شوند و در گام دوم

مخالف باشد باید استعفا دهد. با توجه به اینکه تمامی اعضای هیئت‌دولت، عضو منتخب مجلس نمایندگان هستند، این موضوع موجب افزایش نظارت درونی حزب یا فراکسیون حاکم برای پیشگیری از هرگونه رسوایی سیاسی و اقتصادی شده است.

■ بررسی آرایش گروه‌های دوستی پارلمانی

مجلس نمایندگان مالزی نشان می‌دهد که قانونگذاران این کشور توجه ویژه‌ای را به قاره آسیا دارند، به‌طوری‌که ۶ گروه با کنشگران قدرتمند اقتصادی و سیاسی در قاره آسیا مرتبط هستند. جمهوری اسلامی ایران در ذیل گروه دوستی پارلمانی غرب آسیا قرار دارد.

است که توسط ائتلاف اکثریت دیوان رکعت ریل‌گذاری شده‌اند.

■ اداره امور بین‌الملل مجلس مالزی، به‌غیر از اتحادیه بین‌المجالس جهانی، اتحادیه بین‌المجالس کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی و مجمع مجالس آسیایی، به سایر مجامع پارلمانی منطقه‌ای یا مهم دنیا نیز توجه دارد و فقط به دو یا چند مجمع پارلمانی محدود نشده است. لذا توصیه می‌شود در بخش اداره کل امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی، متناسب با نیازها و اولویت‌های سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در قانون برنامه هفتم توسعه و گام دوم انقلاب، اهتمام جمهوری اسلامی ایران برای توسعه دیپلماسی پارلمانی متوازن با مجامع پارلمانی منطقه‌ای نیز افزایش یابد.

رقیق‌سازی اختلافات مورد توجه قرار گیرد.

■ انتفاع سیاسی از ظرفیت دبیرخانه کنفرانس حمایت از انتفاضه فلسطین در تهران و حضور نمایندگان کشورهای تأثیرگذار جهان اسلام همچون اندونزی، مالزی و ترکیه و کنشگران حوزه مقاومت همچون لبنان، سوریه و عراق در این کنفرانس از اهمیت بالایی برخوردار است.

■ یکی از ویژگی‌های فدراسیون مالزی تکثر احزاب سیاسی و برگزاری انتخابات رقابتی براساس مبارزات حزبی است. اغلب احزاب سیاسی این کشور براساس قوم و نژاد تأسیس شده‌اند. به‌دلیل اینکه احزاب، کنشگر بی‌بدیل پارلمان محسوب می‌شوند، می‌توان نتیجه گرفت سیاست‌های تقنین و نظارتی حزب یا فراکسیون اکثریت در مجلس نمایندگان، همان اولویت هیئت‌دولت

بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16491.1557](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16491.1557)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۵۲
۱۴۰۲/۱۰/۱۳

بیان / شرح مسئله

توانایی بسترسازی و تحقق ۲,۸ درصد رشد اقتصادی از محل افزایش بهره‌وری را دارد یا خیر؟ این گزارش تلاش دارد با نگرشی جامع به مقوله بهره‌وری، رویکردی راهبردی و مبتنی بر آسیب‌شناسی وضعیت موجود داشته باشد تا احکام پیشنهادی جایگزین در فرایند تصویب لایحه مذکور مدنظر قرار گیرد.

کشور به مجلس شورای اسلامی کرد. در این لایحه، مقرر شده است که ۲,۸ واحد درصد از ۸ واحد درصد رشد اقتصادی مورد هدف سالیانه از محل ارتقای بهره‌وری صورت گیرد و برای این هدف، تعدادی احکام و سیاست را در بخش‌های مختلف لایحه ارائه کردند. سؤال اساسی این است که آیا مجموعه احکام ارائه شده در برنامه هفتم در مورد بهره‌وری

یکی از مناسب‌ترین ظرفیت‌ها برای تعیین راهبردها و سیاستگذاری هدفمند راجع به بهره‌وری، برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله توسعه کشور است که در برهه فعلی و بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور از سوی مقام معظم رهبری در شهریورماه سال ۱۴۰۱، دولت سیزدهم اقدام به تدوین و ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه

اهم یافته‌های اساسی این گزارش به شرح ذیل است:

■ بهره‌وری دارای شئون گسترده و وجوه مختلفی است که می‌توان به بهره‌وری انرژی، نیروی انسانی، سرمایه، سازمان، آب، مدیریت، بخش عمومی، شرکت‌ها، سبز، آموزش، حمل‌ونقل، کسب‌وکارها، مالی و... اشاره کرد، اما نکته اصلی این است که مهم‌ترین و جامع‌ترین شاخص، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، منعکس‌کننده توانایی تولید خروجی (ستانده) بیشتر با ترکیب بهتر از ورودی‌ها (نهادها) است که یکی از مهم‌ترین عوامل تضمین‌کننده رشد بلندمدت اقتصادی کشورهاست.

■ به اعتبار دلایل متعدد و تابعیت سازمانی سازمان ملی بهره‌وری از سازمان اداری و استخدامی، احکام بهره‌وری در لایحه برنامه هفتم توسعه، علاوه بر تقلیل یافتن در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه کشور، در ذیل فصل نظام اداری پیشنهاد شده است. عملکرد چندسال اخیر چرخه‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی نیز اغلب متمرکز بر بهره‌وری اداری بوده است. از این رو، لازم است به پدیده‌ها و وضعیت نظام اداری کشور که قطعاً بر عملکرد نظام ملی بهره‌وری اثرگذار است، توجه ویژه شود. بنابراین، باید تدابیری برای پدیده وابستگی به مسیر طی شده، تفکیک مدیریت سیاسی از حرفه‌ای، موقعیت‌های تعارض منافع، موضوع خوداظهاری و ضعف نسبی نظام ارزیابی و کنترل و آمار بهره‌وری اندیشید.

■ در سطح اسناد بالادستی و نظام حقوقی کشور، موضوع بهره‌وری دارای تاریخچه فراوانی بوده و احکام مختلفی درصدد ارتقای بهره‌وری بخشی-فرابخشی- ملی

کشور را داشته‌اند که مهم‌ترین اسناد سیاستی کشور در زمینه بهره‌وری به سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب و قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور برمی‌گردد. به عبارت دیگر، موضوع بهره‌وری و تعیین راهبرد کلان در زمینه آن در (۲۷) سیاست‌کلی نظام درج شده است که نشان‌دهنده اهمیت و تأکید رهبر معظم انقلاب به موضوع بهره‌وری است. در سطح قوانین، از برنامه دوم توسعه کشور تاکنون، احکام قانونی اصلی نظام ملی بهره‌وری پیشنهاد و تصویب شده است که هر یک تلاش داشته‌اند که بستر قانونی و ابزاری لازم برای رشد بهره‌وری محور را در اقتصاد ایران فراهم آورد. در سطح مقررات نیز به تعدد آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها می‌توان اشاره کرد که مهم‌ترین آنها، آیین‌نامه‌های مصوب سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۴ با موضوع برنامه ملی ارتقای بهره‌وری و همچنین دستورالعمل‌های ابلاغی رئیس سازمان اداری و استخدامی در خردادماه و تیرماه سال ۱۴۰۰ به کلیه دستگاه‌ها برای ارتقای بهره‌وری بخش‌های مختلف هستند. ■ سازمان ملی بهره‌وری در سال‌های اخیر تلاش کرده که استقرار چرخه بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی به صورت کامل اجرایی شود تا بتوان بر آن اساس، برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌های مختلف را تدوین و پیگیری کرد. با عنایت به استدلال‌ها و شواهد مطروحه در گزارش می‌توان ادعا کرد که متأسفانه در عرصه نظام ملی بهره‌وری با یک نوع غفلت مفهومی و کارکردی مواجه هستیم. یعنی چه به صورت ایجابی و چه سلبی، پیگیری جدی بهره‌وری کل عوامل تولید توسط سازمان ملی بهره‌وری

ایران انجام پذیرفته است و در این مورد دستگاه‌های اجرایی (اغلب معاونین توسعه و مدیریت منابع دستگاه‌ها) مخاطب سازمان ملی بهره‌وری بودند. از این رو، بهره‌وری کل عوامل تولید با آن همه پیچیدگی و تخصصی بودنش، به موضوع بهره‌وری سازمانی (حذف تشکیلات غیرضرور و موازی و بهره‌وری کارکنان دولت) تقلیل یافته است. بنابراین، مفهوم اصلی بهره‌وری کل عوامل تولید در فرایند خوداظهاری و موقعیت‌های تعارض منافی که در چرخه‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی وجود داشته، مورد غفلت قرار گرفته و حتی به گواه آمار ارائه شده توسط سازمان ملی بهره‌وری، تشکیل کمیته‌های بهره‌وری و استقرار چرخه بهره‌وری دستگاه‌ها نیز اکثراً واجد نقص و نیازمند تلاش‌های جدی است. لذا مشاهده می‌شود که اساساً نهاد یا مجموعه‌ای تولید امر پیگیری و فرماندهی بهره‌وری کل عوامل تولید را برعهده نداشته است.

■ متأسفانه برآیند سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی ایران در دوره زمانی سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۷ نزدیک صفر واحد درصد بوده است، علاوه بر ناتوانی در ایجاد رشد بهره‌وری محور، وضعیت نیز پایدار نبوده است. این درحالی است که سازمان بهره‌وری آسیایی پیش‌بینی کرده است که تا سال ۲۰۳۰، تحقق رشد اقتصادی از محل بهره‌وری میزان ۴۰ درصد باشد. بنابراین، ضروری است که جایگاه و ابزارهای در دسترس سازمان ملی بهره‌وری تغییر یافته و موضوعات بهره‌وری را علاوه بر حوزه بهره‌وری بخش عمومی، در بهره‌وری کل عوامل تولید و بهره‌وری سرمایه و فناوری و نیروی انسانی دنبال کرد.

بررسی راهبردی وضعیت نظام حکمرانی کشور از منظر بهره‌وری حاکی از آن است که افق نگاه راهبردی کشور باید ضمن اولویت‌بخشی به بهره‌وری مطابق ابلاغ سیاست‌های کلی نظام برای برنامه هفتم بر محورهای ذیل استوار شود:

۱. ثبات‌بخشی به متغیرهای کلان اقتصادی؛ تقویت سازوکارهای مولدسازی و افزایش راندمان دارایی‌های دولت و بخش عمومی؛ حذف قیمت‌گذاری غیرواقعی؛ تقویت امور تحقیق و توسعه در شرکت‌های دولتی و حمایت از استقرار آنها در بنگاه‌های بخش خصوصی؛ بازآرایی ساختار و آمایش صنایع کشور؛ وضع عوارض و محدودیت بر بخش‌های مزاحم و نامولد؛ تسهیل شرایط ادغام افقی برای شرکت‌ها و بنگاه‌ها و رفع موانع حقوقی؛ به رسمیت شناختن نظام ورشکستگی؛ حرکت به سمت بهره‌برداری از ظرفیت‌های بیکار و بلااستفاده کشور و ارجحیت آن به راه‌اندازی تولیدی جدید؛ حمایت و ترویج اقدامات آموزشی و مشاوران بهره‌وری شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی؛ هدایت منابع و تسهیلات و حمایت‌های اعتباری باید به سمت تکمیل ظرفیت‌های خالی و افزایش ساعات کار شایسته نیروی انسانی؛ حمایت از پیشرفت‌های فنی و ورود فناوری به کشور از طریق تقویت هسته‌های فناور و دانش‌بنیان و ابداعات و اختراعات؛ تقویت نظام تضمین حقوق مالکیت در زمینه اختراعات و ابداعات؛ تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی

از طریق انتقال فناوری و بالا بردن کارایی و اثربخشی سرمایه‌گذاری؛ بهره‌برداری از ظرفیت شرکت‌های خارجی موفق و بهره‌ور در نظام حاکمیت شرکتی کشور؛ توجه ویژه به امور بهره‌وری کل عوامل تولید در استراتژی‌های توسعه صنعتی؛ حذف تشکیلات موازی و غیرضرور دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی؛ ترویج و فرهنگ‌سازی بهره‌وری.

۲. نظام حکمرانی کشور باید در زمینه ارتقای بهره‌وری، احساس نیاز واقعی کند و بداند که ادامه وضعیت موجود، همانا ادامه مسیر اتلاف‌دهنده منابع است و باعث به خطر افتادن پایداری رشد اقتصادی می‌شود. از این رو، مجلس شورای اسلامی باید در راستای اینکه در حوزه کلان حاکمیتی، چاره‌ای جز بهره‌وری نداریم، تدابیر و راهبردهایی اتخاذ کند. در این خصوص، چهار موضوع حیاتی و تعیین‌کننده برای تصمیم‌گیری در جریان برنامه هفتم توسعه کشور وجود دارد:

■ **حیطه مسئولیت سازمان ملی بهره‌وری:** پیشنهاد مشخص این است که هم مطابق رویکرد ایجابی و هم مطابق رویکرد سلبی، باید سازمان ملی بهره‌وری مسئول و فرمانده عرصه بهره‌وری کل عوامل تولید باشد و برای آن تجهیز شود و در قبال مسئولیت خود نیز پاسخگویی و شفافیت داشته باشد.

■ **نقش و کارکرد اصلی سازمان ملی بهره‌وری:** با عنایت به کارکردهای عملیاتی، نظارتی، ترویجی، خط‌مشی‌گذاری و تنظیم‌گری، پیشنهاد مشخص این است

که سازمان ملی بهره‌وری به‌عنوان تنظیم‌گر (پیشنهاددهنده خط‌مشی‌ها؛ نظارت بر دستگاه‌های صاحب مسئولیت؛ قاعده‌گذار در امور اجرایی؛ مروج فرهنگ و ادبیات بهره‌وری و فرمانده اصلی بهره‌وری کل عوامل تولید) در نظر گرفته شود.

■ **جایگاه سازمان ملی بهره‌وری:** در برهه کنونی، می‌توان با فراهم کردن ابزارهای لازم برای سازمان ملی بهره‌وری، موجبات ورود سازمان اداری و استخدامی به موضوعات حکمرانی و رشد بلندمدت اقتصادی را نیز فراهم کرد تا از این مجرا، سازمان ملی بهره‌وری (ذیل سازمان اداری و استخدامی کشور) بتواند به‌عنوان تنظیم‌گر، پیگیری‌کننده بهره‌وری کل عوامل تولید و تحقق رشد اقتصادی ۲٫۸ درصدی باشد.

■ **فرایند راهبری و مدیریت بهره‌وری کشور:** تحقق رشد بهره‌وری محور نیازمند مدیریت حرفه‌ای و با برنامه با استفاده از ابزارهای تشویقی-کنترلی و همچنین روش‌های هوشمند، میسر است. زیرا «اساساً تحقق رشد اقتصادی ۲٫۸ درصدی از محل بهره‌وری کل عوامل تولید با ابزارهای در دسترس و وضعیت عملکرد سازمان ملی بهره‌وری (ذیل سازمان اداری و استخدامی) و ماده (۱۱۱) پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم، امکان‌پذیر نمی‌باشد» و نیازمند وجود برنامه دقیق، ارتقای ابزارهای حکمرانی به‌همراه پاسخگوتر کردن سازمان ملی بهره‌وری در قبال بهره‌وری کل عوامل تولید است.

مطالعه تطبیقی ساختار و کارکرد نهاد بینش رفتاری در جهان و ارائه رهنمودهای سیاستی برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16486.1552](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16486.1552)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۴۷۹
۱۴۰۲/۱۰/۰۲

بیان / شرح مسئله

کشور ایجاد کند. در این راستا نهادهایی با عنوان «نهاد بینش رفتاری» در کشورهای مختلف برای کمک به حاکمیت و افزایش اثرگذاری و بهره‌وری ایجاد شده است. این پژوهش با استفاده از مطالعات تطبیقی، نهاد بینش رفتاری را در ۶ کشور و ۴ نهاد بین‌المللی در ابعاد مختلف اهداف و مأموریت، نحوه تامین بودجه، جایگاه نهاد بینش رفتاری در ساختار حاکمیت، نیروی انسانی و تخصص‌های مورد نیاز مورد مطالعه قرار داده است.

پرهزینه شدن مداخلات می‌باشد و باعث شده است تا در بسیاری از موارد حاکمیت نتواند آن طور که می‌خواهد، تغییر در رفتار مردم به نفع منافع عمومی جامعه ایجاد کند. در سالهای اخیر دانشی با عنوان «علوم رفتاری» به حوزه خطمشی‌گذاری ورود کرده است. این رویکرد با نگاه واقعی به کنشگری انسان توانسته است تا بسیاری از چالشهای خطمشی‌گذاری سنتی را حل کند و موفقیت‌های خوبی در راستای تغییر رفتار افراد جامعه به نفع منافع عمومی

اهداف بسیاری از قوانین و خطمشی‌ها تغییر رفتار در اجتماعات انسانی است. رویکرد خطمشی‌گذاری سنتی در چارچوب «انسان عقلایی» به طراحی خطمشی می‌پردازد؛ در این رویکرد انسان موجودی کاملاً محاسبه‌گر و منطقی فرض می‌شود و اصولی غیرواقعی بر رفتار انسان مترتب است. رویکرد خطمشی‌گذاری سنتی از ابزارهای سخت مانند اجبار کردن، جریمه و تنبیه کردن برای دستیابی به اهداف خود استفاده می‌نمایند که نتیجه آن کم‌اثر و

نهادهای بینش رفتاری تلاش می‌کنند با بازبینی فرآیندها و ایجاد تغییرات کوچک، تحلیل داده‌ها، طراحی ابزارها و بهره‌گیری از علوم روانشناسی و انسان‌شناسی در تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها و همچنین اجرای آن‌ها، تأثیرات بزرگی را ایجاد کنند. طبق گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۱ بیش از ۲۰۰ واحد بینش رفتاری در داخل دولت‌ها، سازمان‌های شبه‌دولتی، واحدهای دانشگاهی و سایر سازمان‌های حمایت در سراسر دنیا وجود دارد. این نهادهای توانسته‌اند دستاوردهای مختلفی را در حوزه‌های مختلف اقتصادی، بهداشت و سلامت، اجتماعی و سیاسی ایجاد کنند. میتوان به موارد یمانند افزایش رفتار بازیافت زباله‌ها (انگلستان)، کاهش تصادفات (انگلستان)، حل مشکل چاقی و اضافه‌وزن (انگلستان)، کاهش مصرف مواد مخدر بین جوانان و نوجوانان (انگلستان)، افزایش استفاده از کمربند در حین رانندگی (آمریکا)، کاهش خشونت‌های اجتماعی (آمریکا)، افزایش رفتار بازیافت (کانادا)، افزایش گزارش واکسیناسیون آنلاین برای دانش‌آموزان (کانادا)، افزایش میزان واکسیناسیون سرخچه (آلمان)، افزایش دریافت مالیات (آلمان) نمونه‌ای از دستاوردهای نهاد رفتاری در کشورهای مختلف بوده است.

اولین نهاد بینش رفتاری در کشور انگلستان در سال ۲۰۱۰ تأسیس شد، اولین نهاد بینش رفتاری در سطح جهان بوده است که در حال حاضر به کشورهای مختلفی

مشاوره می‌دهد و بسیاری از نهادهای بینش رفتاری در سطح جهان، به کمک این مجموعه ایجاد گردیده‌اند. این مجموعه در اولین سال تأسیس خود توانست با طراحی مداخلات کوچک، میزان اخذ مالیات را تا ده‌ها میلیون پوند افزایش دهد و مجموع مداخلات صورت گرفته توسط این مجموعه، صرفه‌جویی معادل با ۳۳ برابر هزینه‌های سالیانه این واحد در هزینه‌های دولتی به‌همراه داشت. نتایج بررسی انجام‌شده، نشان‌دهنده وسعت استفاده از نهادهای بینش رفتاری در کشورهای مختلف است.

نهادهای رفتاری دارای سه نوع ساختار در حاکمیت می‌باشند: متمرکز، غیرمتمرکز و شبکه‌ای. در ساختار متمرکز یک نهاد وجود دارد که در سطح ملی اقدام به طراحی مداخلات رفتاری در بخش‌های مختلف حکومت می‌نماید و خدمات مختلفی به نهادهای مختلف ارائه می‌دهد. معمولاً در ابتدای استفاده از علوم رفتاری در حکومت از این ساختار بهره گرفته می‌شود و در ادامه مسیر به یکی از دو نوع دیگر تبدیل می‌شود. برای مثال انگلستان در ابتدا اقدام به تأسیس یک واحد بینش رفتار ذیل دفتر نخست وزیری نمود و در ادامه به ساختار غیرمتمرکز تبدیل شد. در ساختار غیرمتمرکز هر وزارتخانه یک تیم مجزا و مستقل بینش رفتاری دارد. امروزه با اثبات کارآمدی علوم رفتاری در انگلستان ساختار غیرمتمرکز بر واحدهای بینش رفتاری این کشور حاکم است. در ساختار شبکه‌ای هر یک از وزارتخانه‌ها دارای تیم بینش رفتاری

هستند اما در این میان یکی نقش دبیرخانه را ایفا نموده و هماهنگی‌های لازم را انجام می‌دهد. ما این ساختار را در نهادهای بینش رفتاری کشور هلند مشاهده می‌نماییم. در مجموع هدف تمامی این واحدها افزایش بهره‌وری در اجرای سیاست‌های حکومتی، افزایش اثرگذاری بیشتر قوانین و مقررات با فشار و اجبار کمتر، اقناع و ترغیب شهروندان به تغییر رفتار و ایجاد تغییرات اجتماعی همسو با منافع ملی و... است. عمدتاً واحدهای بینش رفتاری زیر ۱۰ نفر تیروی تمام وقت دارند و سایر نیروها به صورت نیمه‌وقت و پروژه‌ای مشغول به کار هستند. نهادهای رفتاری نیاز به متخصصین مختلف خط‌مشی‌گذاری، علوم رفتاری، خط‌مشی، روانشناسی، علم داده، مدیریت پروژه و... دارند این واحدها بنا به پروژه‌های در دست اقدام از سایر تخصصها نیز استفاد می‌نمایند. این نهادها خدمات مختلفی اعم از انجام آزمایش‌ها و ارزیابی میزان اثرگذاری یک سیاست از طریق آزمایش‌های تجربی پیش از تدوین قانون/سیاست (مطالعات پیشینی)، ارزیابی قوانین/سیاست پس از اجرا (مطالعات پسینی)، بهبود عملکرد داخلی سازمان‌ها و نهادهای حاکمیتی، فعالیت‌های یادگیری، اطلاع‌رسانی و ترویجی و تربیت نیروی متخصص در حوزه خط‌مشی‌گذاری رفتاری، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده و ارائه مشاوره ارائه می‌دهند و بودجه خود را از طرق مختلف دولت، بنیادها و خیریه‌ها و نهادهای بین‌المللی تامین می‌کنند.

کارکردهای متصور برای چنین نهادی ذیل مجلس شورای اسلامی و نهادهای وابسته مانند مرکز پژوهش‌های مجلس به شرح زیر می‌باشد:

■ **انجام مطالعات پیشینی در رابطه با قوانین تحت بررسی:** مطالعات پیشینی در واقع انجام تحقیقات و ارزیابی پیش از تصویب یک قانون و یا تصمیم‌گیری در یک حوزه می‌باشد. خروجی مطالعات پیشینی می‌تواند به صورت ارائه یک پیوست رفتاری برای طرح‌ها و قوانین باشد که نتیجه آن

اطلاع از میزان موفقیت‌آمیز بودن یک طرح با توجه به عوامل رفتاری است.

■ **انجام مطالعات پسینی در رابطه با قوانین تصویب‌شده:** مطالعات پسینی به منظور بررسی تأثیر اجرای یک قانون بر مردم با استفاده از علوم رفتاری می‌باشد. این مطالعات به بررسی اثرات رفتاری قوانین بر روی انسان‌ها و اجتماعات انسانی پرداخته و به مجلس شورای اسلامی بازخورد می‌دهد این امر می‌تواند به تحقق وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی کمک نماید.

■ **بهبود عملکرد داخلی مجلس شورای اسلامی و مراکز وابسته:** یکی از کارکردهای بینش رفتاری کمک به افزایش بهره‌وری عملکرد و ارتقا عملکرد داخلی نهادها می‌باشد. افزایش کیفیت تصمیم‌گیری جمعی در مجلس شورای اسلامی، کاهش سوگیری‌های شناختی تصمیم‌گیری در مجلس شورای اسلامی از طریق آموزش و یا طراحی مکانیزم‌های خاص و ارتقا عملکرد و انگیزش کارکنان سایر نهادهای وابسته به مجلس شورای اسلامی نمونه‌هایی از این دست هستند.

مسئله‌نویسید:

گسست و انحطاط معنایی در روند حفاظت میراث فرهنگی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16504.1568](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16504.1568)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۵۴۸
۱۴۰۲/۱۰/۱۹

بیان / شرح مسئله

خواهد داشت که مهم‌ترین آن گسست ارتباط بین نسلی و وارد آمدن آسیب جدی به هویت و اقتدار ملی است. از آنجا که آینده میراث فرهنگی در گرو حفاظت همه جانبه، جامع و پایدار ناظر به ابعاد ملموس و ناملموس آثار تاریخی - فرهنگی است توجه به این موضوع در حکمرانی آینده ضرورت دارد.

حفاظت نشان‌دهنده توجه و تأکید بر حفاظت فیزیکی صرف و نادیده گرفتن جنبه‌های معنایی و محتوایی شامل مسائل فرهنگی، اجتماعی و انسانی است که در صورت ادامه یافتن این روند، وقوع مسئله گسست و انحطاط معنایی محتمل خواهد بود که برخی نشانه‌های آن آشکار شده است. این مسئله، تبعات فرهنگی بسیاری

میراث فرهنگی علاوه بر ابعاد ملموس و فیزیکی دارای ابعاد ناملموس و معنایی است که این دو بعد همچون جسم و روح به هم وابسته بوده و در کنار یکدیگر سازنده هویت میراث هستند. از این رو حفاظت از میراث فرهنگی نیازمند توجه توأمان به ابعاد ملموس و ناملموس است. در این میان رویکرد غالب در روند کنونی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

معنامحور در طرح‌های حفاظت و نظارت و پیگیری در مورد اجرای قوانین است. موضوع سوم، لزوم بسترسازی در راستای ایجاد و تسهیل شرایط تحقق برای تکالیف معین‌شده در قانون و همچنین ارتقای کیفیت اجراست که مهم‌ترین سیاست اجرایی در این زمینه، آگاهی‌رسانی عمومی و جلب مشارکت مردم و بخش خصوصی است.

راهکارهای متناسب با خود را می‌طلبد. در رابطه با موضوع اول لازم است حفاظت جامع و صیانت معنایی آثار تاریخی - فرهنگی در متن قوانین و برنامه‌های کلان حوزه حفاظت، جایگاه روشنی بیابد و حساسیت و اهمیت آن مورد توجه قانونگذاران و سیاستگذاران قرار گیرد. موضوع دوم، پیش‌بینی الزامات قانونی به منظور نهادینه‌سازی حفاظت

عوامل کلیدی مؤثر بر مسئله در سه حوزه شامل نگرش‌ها و رویکردها از نظر فقدان توجه و هدف‌گذاری مناسب در راستای حفاظت معنایی میراث فرهنگی؛ فقدان قوانین و سیاست‌های الزام‌آور؛ و نیز فقدان بسترهای مناسب اجرایی در جهت جلب مشارکت‌های مردمی و به‌کارگیری ظرفیت‌های نوین؛ قابل دسته‌بندی است که هر یک از این سه حوزه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای تقنینی ارائه شده شامل انعکاس یافتن توجه و تأکید قانونگذار بر نگرش و رویکرد معنಾಮحور و صیانت از ارزش‌ها و ابعاد معنایی آثار در متن قوانین مرتبط با حفاظت میراث فرهنگی و همچنین تعیین الزامات قانونی برای انجام پژوهش در راستای شناخت و رصد معناها و ابعاد کیفی در آثار تاریخی - فرهنگی و دریافت نظرات مردم پیش از انجام هرگونه مداخله حفاظتی فیزیکی و یا انجام اقدامات توسعه‌ای است. در این رابطه لازم است کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی بر عملکرد دولت در مورد تهیه

پیوست‌های فرهنگی و مطالعات پژوهشی در زمینه بستر معنایی و ابعاد ناملموس آثار و همچنین میزان توجه به این پیوست‌ها در طرح‌ها و عملیات اجرایی توسعه و احیا، پیگیری و نظارت داشته باشد.

در سیاستگذاری اجرایی نیز پیش‌بینی ساختار نظام‌مند نظارت تخصصی کارشناسان حفاظت در وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و ادارات کل استانی بر عملکرد سرمایه‌گذاران و پیمانکاران و نیز تهیه گزارش‌های ارزیابی اقدامات انجام شده و میزان موفقیت آنها به منظور اجرای صحیح قوانین و

طرح‌های حفاظتی مورد نیاز است. همچنین استفاده از ظرفیت مردمی در سیاست‌های اجرایی شامل حمایت از مشارکت مردمی و مکانیزم‌هایی نظیر صندوق احیا و تشکیل و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و استفاده از مشوق‌های معنوی و مادی برای فعالان این حوزه؛ فرهنگ‌سازی در عرصه حفاظت جامع؛ برنامه‌ریزی در راستای شناساندن، حفظ و احیای سنت‌ها و مشاغل سنتی؛ برگزاری همایش‌ها و رقابت‌های تخصصی و تشویق فعالیت‌های حفاظتی برتر با رویکرد معنایی پیشنهاد می‌شود.



سلسله گزارش‌های سیاست نوآوری:

برنامه پژوهش برای نوآوری شرکت‌های کوچک (اسبیر) در آمریکا

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16489.1555](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16489.1555)

اداره کل نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه
۱۹۵۲۴
۱۴۰۲/۱۰/۱۲

بیان / شرح مسئله

کوچک در سال ۱۹۸۲ تصویب شد. یکی از مهم‌ترین بخش‌های این قانون برای حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط، برنامه «پژوهش برای نوآوری شرکت‌های کوچک» (اسبیر) است. مأموریت برنامه اسبیر، حمایت از برتری علمی و نوآوری فناورانه از طریق سرمایه‌گذاری منابع مالی تحقیقاتی دولت فدرال در اولویت‌های حیاتی آمریکا برای ایجاد اقتصاد ملی قوی است. برنامه اسبیر از آن جهت مهم است که نیازهای سازمان‌های بزرگ دولتی و وزارتخانه‌ها را به توانمندی‌های فناورانه شرکت‌های کوچک و متوسط مرتبط می‌کند. راهبری این برنامه و نظارت بر اثربخشی آن از طریق ارائه گزارش عملکرد هرساله برنامه به کمیته کارآفرینی و کسب‌وکارهای کوچک مجلس سنا و همچنین کمیته کسب‌وکارهای کوچک مجلس نمایندگان انجام می‌شود.

از ظرفیت‌های زیست‌بوم نوآوری است، به مطالعه و تحلیل سیاست نوآوری در ایران و سایر کشورها می‌پردازد. در همین راستا، مطالعه برنامه نوآوری شرکت‌های کوچک در کشور آمریکا در این گزارش منتشر می‌شود و گزارش‌های آتی به برنامه‌های نوآوری سایر کشورها مانند آلمان و کره جنوبی خواهد پرداخت.

با توجه به افزایش اهمیت نقش شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد آمریکا، از دهه ۱۹۷۰ سیاست‌هایی در راستای حمایت از آنها مصوب شد که می‌توان به تصویب قانون کسب‌وکارهای کوچک در سال ۱۹۷۵ و تأسیس اداره کسب‌وکارهای کوچک اشاره کرد. در پاسخ به درخواست کسب‌وکارهای کوچک از کنگره و حمایت برخی از سناتورهای وقت، قانون توسعه نوآوری در کسب‌وکارهای

اغلب شرکت‌های دانش‌بنیان در کشور از نوع شرکت‌های کوچک و متوسط به حساب می‌آیند. این نوع شرکت‌ها، علاوه بر اینکه مشکلاتی از جنس مسائل عموم شرکت‌ها را دارند، با مشکلات و مسائل خاص خود نیز روبه‌رو هستند که از اندازه کوچک آنها ناشی می‌شود. در ارائه حمایت‌های مالی و غیرمالی از شرکت‌های دانش‌بنیان باید توجه ویژه‌ای به تمایز آنها از نظر اندازه و چالش‌ها شود. بررسی تجارب موفق سایر کشورها در حمایت از نوآوری در شرکت‌های کوچک و متوسط می‌تواند راه‌گشای فهم بهتر مسائل این شرکت‌ها در کشور و همچنین تدوین سیاست‌های نوآوری کارا و اثربخش باشد. مرکز نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه در راستای مأموریت خود که تقویت نقش تقنین و نظارتی مجلس شورای اسلامی در حل مسائل کشور از طرق نوآورانه با استفاده

سازمان‌های دولتی در آمریکا که بودجه پژوهشی آنها در سال، بیش از یکصد میلیون دلار است باید ۳/۲ درصد از بودجه تحقیق و توسعه خود را به برنامه اسبیر اختصاص دهند که در سال ۲۰۲۳ تعداد آنها ۱۱ سازمان و کل اعتبار این برنامه در حدود ۳/۱ میلیارد دلار بوده است. در ابتدای شروع برنامه در سال ۱۹۸۳ این اعتبار ۴۵ میلیون دلار، معادل ۰/۲ درصد از کل بودجه تحقیق و توسعه بوده و به مرور، افزایش یافته است. برنامه اسبیر ساختار سه مرحله‌ای دارد که اداره کسب و کارهای کوچک، اجرا و مدیریت می‌کند. در مرحله

اول، پس از اعلام نیاز سازمان‌های دولتی به این اداره و انتشار در سامانه اسبیر، شرکت‌ها پیشنهادهای خود را در سامانه بارگذاری می‌کنند. پیشنهادها را خود سازمان‌های دولتی ارزیابی کرده و موارد منتخب، مبالغ جایزه (حمایت مالی) را دریافت می‌کنند. حداکثر پس از ۶ ماه، فراخوان مرحله دوم اعلام می‌شود و پیشنهادهای مطرح شده از طرف شرکت‌های حمایت شده در مرحله اول، از سوی سازمان‌های دولتی بررسی و ارزیابی می‌شود و شرکت‌های برتر حمایت می‌شوند. سقف حمایت‌های مرحله دوم حداکثر یک میلیون دلار در بازه زمانی

دوساله است. هدف از مرحله سوم این است که کسب و کارهای کوچک دریافت‌کننده جایزه مرحله دوم، تجاری‌سازی نتایج حاصل از فعالیت‌های پژوهشی خود را دنبال کنند. در این مرحله، بودجه‌ای از برنامه اسبیر به کسب و کارها تعلق نمی‌گیرد بلکه این کسب و کارها اجازه می‌یابند با سازمان‌های دولتی قرارداد منعقد کنند. سازمان‌های دولتی در برنامه اسبیر علاوه بر جایزه‌های مالی، کمک‌ها و حمایت‌های دیگری از قبیل مشاوره را نیز برای موفقیت در مرحله سوم به شرکت‌های منتخب ارائه می‌دهند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مزیت‌ها و ویژگی‌های برنامه اسبیر، می‌توان درس‌آموزی‌هایی برای تدوین برنامه‌های نوآوری کارا و اثربخش در کشور ارائه کرد که در ادامه، به برخی از آنها اشاره می‌شود.

■ **زمان دار بودن برنامه:** برنامه اسبیر اگرچه به‌عنوان یک ماده ذیل یک قانون دائمی تصویب شد ولی در ابتدا مقرر شده بود که برای یک بازه زمانی محدود اجرا شود، اما با توجه به عملکرد موفق آن، این برنامه در سال‌های بعد نیز تمدید شد. تعیین محدودیت زمانی برای اجرای یک برنامه، شرایطی را فراهم می‌کند که سیاستگذاران و مدیران در انتهای بازه زمانی مورد نظر، عملکرد برنامه را بررسی کرده و در صورتی که عملکرد برنامه قابل قبول باشد، آن را تمدید کنند. در زمان تمدید برنامه، قانونگذار می‌تواند ضعف‌ها و نواقص برنامه را بررسی و تحلیل کرده و اصلاحاتی را در برنامه اعمال

کند. از طرف دیگر، اگر سازمان‌های مجری تمایلی به ادامه دادن برنامه داشته باشند تلاش می‌کنند تا اثربخشی و کارایی برنامه را بهبود دهند.

■ **شفاف بودن اطلاعات برنامه:** یکی دیگر از نکات قابل توجه این است که سازمان‌های مشمول مکلفند هر ساله گزارش عملکرد خود را در اختیار اداره کسب و کارهای کوچک قرار داده و این سازمان گزارش نهایی عملکرد برنامه را در اختیار کمیته کارآفرینی و کسب و کارهای کوچک مجلس سنا و همچنین کمیته کسب و کارهای کوچک مجلس نمایندگان قرار می‌دهد.

■ **مرحله‌ای بودن برنامه:** یک ویژگی متمایز برنامه اسبیر، سه مرحله‌ای بودن آن است. در این برنامه شرکت‌های کوچک در صورت واجد شرایط بودن ابتدا وارد مرحله اول برنامه شده و حمایت مالی مشخصی را دریافت می‌کنند. در ادامه شرکت کوچک

برای دریافت حمایت‌های بیشتر مجبور است که تلاش کرده و حمایت‌های دریافتی را در مسیر درست و در راستای ارتقای محصول یا فناوری خود هزینه کند. در ادامه نیز حمایت‌های مراحل بعد منوط به تلاش شرکت کوچک و موفقیت آن در توسعه موفق محصول یا فناوری است.

■ **مسئله محور بودن برنامه:** سه مرحله‌ای بودن موجب می‌شود میزان حمایت‌ها براساس میزان پیشرفت فناوری و نوآوری باشد. در مرحله اول تا سقف محدودی به هر شرکت، حمایت مالی تعلق می‌گیرد. در برنامه اسبیر شرکت‌هایی که فناوری یا نوآوری مرتبط با یک نیاز دولتی را توسعه داده‌اند مشمول حمایت مالی می‌شوند. یکی دیگر از شروط برنامه اسبیر، انجام فعالیت‌های تحقیق و توسعه درون آمریکا است. این شرط موجب می‌شود دانش فنی درون کشور شکل گیرد و به ارتقای افراد و دانشگاه‌ها منجر شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی